외국인 사회통합기금 신설을 위한
『재한외국인 처우 기본법』 개정 공청회

✤ 일　　시 : 2014년 8월 13일(수) 14:00~16:30

✤ 장　　소 : 국회의원회관 제3세미나실

✤ 공동주최 : 김회선 의원실, 법무부

공청회 진행순서

등 록 13:30~14:00

1부 개회식 14:00~14:30 사회 **이해응** 서울시명예부시장

국민의례 ····· 다같이
내빈소개 ····· 사회자
개 회 사 ····· 국회의원 **김회선**
환 영 사 ····· 법무부 장관 **황교안**
축 사 ····· 새누리당 대표최고위원 **김무성**
기념촬영 ····· 내빈, 발표자, 토론자

2부 발제 및 토론 사회 **모종린** 연세대 교수

❑ **발 제**(14:30~15:30)

- 한국의 이민자 통합지원 정책 현황, 평가 및 개선과제 **설동훈** 전북대 교수
- 외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안 **차용호** 이민통합과장
- 이민자 통합지원을 위한 재원조달 방안 **전주상** 한성대 교수

❑ **토 론**(15:30~16:10)

- **신상협** 경희대 아·태국제대학원 교수
- **박정해** 법률사무소 허브 변호사
- **김종화** 국회예산정책처 예산분석실 법안비용추계 1과장
- **신상록** (사)다문화네트워크 대표
- **이샘물** 동아일보 기자

질의응답 16:10~16:30

※질의나 의견이 있으신 분은 공청회 자료집 맨 뒤에 있는 '공청회 질의 및 의견제출' 용지를 활용바랍니다.

목 차

1부

○ **개 회 사** | 국회의원 **김회선** ····· 2

○ **환 영 사** | 법무부 장관 **황교안** ····· 4

○ **축　　사**

– 국회의장 **정의화** ····· 6

– 새누리당 원내대표 **이완구** ····· 8

– 새정치민주연합 국민공감혁신위원장 **박영선** ····· 10

2부 발제 및 토론

○ **발제문**

– 한국의 이민자 통합지원 정책 현황, 평가 및 개선과제 **설동훈** 전북대 교수 ····· 15

– 외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안 **차용호** 이민통합과장 ··· 39

– 이민자 통합지원을 위한 재원조달 방안 **전주상** 한성대 교수 ··· 53

❍ **토론문**

– **신상협** 경희대 교수 ····· 73

– **박정해** 법률사무소 허브 변호사 ····· 77

– **김종화** 국회예산정책처 예산분석실 법안비용추계 1과장 ····· 87

– **신상록** (사)다문화네트워크 대표 ····· 97

– **이샘물** 동아일보 기자 ····· 107

기타자료

❍ **개정법률안** ····· 121

– 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(비용추계포함) ····· 121

– 국가재정법 일부개정법률안 ····· 137

❍ **입법청원** ····· 140

❍ **메모**

1부 개회식

○ **개 회 사**

국회의원 **김회선**

○ **환 영 사**

법무부 장관 **황교안**

○ **축　　사**

- 국회의장 **정의화**
- 새누리당 원내대표 **이완구**
- 새정치민주연합 국민공감혁신위원장 **박영선**

개회사

국회의원 **김회선**

안녕하십니까. 국회의원 김회선입니다.

외국인 사회통합기금 신설을 위한 '재한외국인 처우 기본법' 개정 공청회에 귀중한 시간을 내주신 내·외빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

신라가 삼국을 통일 할 수 있었던 원동력 중 하나가 '개방성'이었다는 평가가 있습니다. 신라는 개국 당시부터 주변국의 문물을 적극적으로 수용하는 개방적인 자세를 취하였고, 관료 중 외국인의 수(數)도 상당하였다고 합니다. 이러한 개방성이 국력으로 이어질 수 있었고, 삼국 통일의 대업을 이룩하는데 큰 역할을 하였습니다.

해동성국이라 불리던 9세기 발해 역시도 '개방성'을 토대로 크게 번영할 수 있었습니다.

반면 쇄국(鎖國)으로 일관한 19세기 구한말은 우리나라가 그 어느 때 보다 위태롭고 힘든 시기였습니다.

국제화 시대인 요즈음 우리나라에는 많은 외국인들이 체류하고 있으며, 그 수는 무려 170여만 명에 달하고 있습니다. 이제 이러한 외국인들과의 교류는 피할 수 없는, 당연한 우리네 삶의 일부분이기도 합니다.

하지만 아직 우리는 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 대책과 급증하는 재한외국인에 대한 준비가 여전히 부족한 것도 사실입니다. 반면 외국인의 지속적인 증가로 외국인의 정착과 사회통합을 지원하기 위한 비용은 나날이 증가하는 추세입니다.

이미 우리나라 전체 인구의 약 3.1%에 달하는 외국인들과의 관계를 어떻게 설정하고 관리하느냐는 우리의 미래를 좌우할 수도 있는 중차대한 사안입니다.

2014 브라질 월드컵을 보셨습니까? 저는 이번 월드컵 우승국인 독일에 주목하였습니다. 독일에는 메시나 네이마르, 호날두 같은 초특급 선수는 없었지만, 폴란드 출신의 포돌스키·클로제, 튀니지 출신의 케디라, 터키계 외질, 가나출신의 보아텡까지 다양한 외국인들을 활용함으로써 월드컵 우승이라는 목표를 달성할 수 있었습니다.

해외의 유능한 인재를 수용하고, 그들이 국내에 안정적으로 정착함으로써 대한민국 국력신장에 역할을 할 수 있도록 유도하는 일이야 말로 1,300여년전 역사를 재현할 수 있는 방법입니다. 따라서 향후 외국인과 내국인 간 증가하는 통합비용을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 대책을 마련하는 일은 너무나도 중요한 과업이라고 생각합니다.

오늘 '재한외국인 처우 기본법' 개정 공청회를 통해 위와 같은 고민이 조금이나마 해소되었으면 합니다.

무더운 날씨에도 불구하고 '재한외국인 처우 기본법' 개정 공청회에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

환영사

법무부 장관 **황교안**

존경하는 김무성 새누리당 대표님,
그리고 공청회를 주최하신 김회선 의원님,
아울러 이 자리에 함께하신 내외귀빈 여러분!

오늘, 외국인 사회통합기금 신설을 위한 『재한외국인 처우 기본법』 개정 공청회가 열리게 된 것을 뜻 깊게 생각하며, 이 자리에 함께 하신 모든 분들을 진심으로 환영합니다.

지금은 세계인이 한 울타리 안에서 생활하는 '지구촌 시대'입니다. 금년 8월 현재 우리나라에는 전 세계 197개국 출신의 175만 명에 이르는 외국인이 우리의 산업현장과 교육, 스포츠를 비롯한 많은 분야에서 활동을 하고 있습니다.

대한민국이 세계 10위권의 경제대국이 되고, 지구촌의 평화와 번영에 기여하는 나라로 발전하는 데 있어서 재한외국인도 많은 기여를 했다고 생각합니다.

정부는 우리 국민과 외국인이 서로를 이해하고, 존중하는 사회 환경을 만들기 위해 많은 노력과 정성을 기울여 왔습니다. 특히 법무부는 이번 정부가 출범하면서부터 '외국인 사회통합기금 설치'를 국정과제로 선정하고, 지난 2년여간 꾸준히 준비해 왔습니다.

금번 공청회는 학자, 법조인, 언론인 등 전문가와 함께 '외국인 사회통합기금' 신설에 대한 국민 여러분의 의견을 수렴하고자 개최하게 되었습니다.

외국인이 부담하는 수수료, 범칙금 등을 재원으로 하는 '외국인 사회통합기금'은 국민과 외국인 간의 사회통합, 외국인의 조기적응과 안정적 정착지원, 인권보호 등 외국인정책에 사용하게 될 것입니다.

이를 통해 재한외국인이 성숙한 한국 사회의 구성원이 되어 개인의 역량을 충분히 발휘하고, 대한민국의 발전에 이바지하게 될 것입니다.

오늘 공청회를 통해서 '외국인 사회통합기금 설치'와 합리적인 기금 운영방안에 대한 우리 모두의 지혜가 한데 모아지기를 기대해 마지않습니다.

바쁘신 의정활동 중에서도『재한외국인 처우 기본법』개정 법안을 발의하시고, 이번 공청회를 주최하신 김회선 의원님께 감사의 말씀을 드립니다.

또한 오늘 발제와 토론을 위해 공청회에 참석해 주신 전문가 여러분과 이 자리에 함께 하신 내외귀빈께 감사의 마음을 드리며, 환영사에 갈음합니다.

축 사

국회의장 **정의화**

여러분, 안녕하십니까.

'외국인 사회통합기금 신설을 위한 재한외국인 처우기본법 개정 공청회'가 개최되는 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 토론회를 마련하신 김회선 의원님께 깊이 감사드립니다.

우리는 '단일민족' 이라는 말에 익숙합니다. 50대쯤 되는 세대들은 공감을 하시겠습니다만, 과거에 우리들과 생김새와 언어가 다른 외국인과 마주치거나 대면할 때면 괜히 어색해하기도 하고 또 한편으론 신기하게 생각하곤 했습니다.

그러나 이제 우리나라는 엄연한 다문화사회이며, 외국인 수는 급격하게 증가하고 있습니다. 현재 1백70만여 명에 이르는 외국인이 우리들의 이웃으로, 또 가족으로 우리와 더불어 살아가고 있습니다.

우리는 가족과 이웃을 보살피는 마음으로 외국인들이 우리사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 관심을 가져야하겠습니다. 그들이 합법적 테두리에서 직업을 구하고 인권을 보장 받을 수 있도록 지원을 해야 합니다. 이것은 인재가 곧 국력인 우리나라의 장기적이고 지속가능한 발전을 위해서도 필요한 일이라고 생각합니다. 또한 국제사회에 선한 대한민국을 각인시키는 좋은 계기도 될 수 있습니다.

몇몇 선진국의 경우, 사회통합기금을 통해 자국 내 외국인의 취업과 인권보호 등을 지원하고 있는 것으로 알고 있습니다. 여러모로 이제 우리나라에서도 사회통합기금 마련에 대해 함께 고민해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

아무쪼록 이번 공청회가 국민의 공감대를 이끌어 낼 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

여러분의 건승을 기원합니다.
감사합니다.

축 사

새누리당 원내대표 **이완구**

안녕하십니까, 새누리당 원내대표 이완구입니다.

오늘 국내 거주 외국인의 안정적인 정착지원과 사회통합을 위한 '외국인 사회통합기금' 신설 방안 관련 공청회를 준비해 주신 김회선 의원님을 비롯해 바쁘신 가운데 공청회에 참석해 주신 발제자 및 토론자들과 내빈 여러분께도 감사드립니다.

법무부 통계에 따르면, 2014. 6월 현재 우리나라에 살고 있는 외국인은 170만을 넘어섰고, 귀화자를 포함하면 그 수가 197개국 약 200만에 달합니다.

재한외국인은 더 이상 이방인이 아닌 우리의 동료이며, 친구, 더 나아가 가족과도 같은 우리 사회의 동반자입니다. 이에 따라 우리 사회도 과거 단일민족 사회의 프레임에서 벗어나 다양한 인종과 문화가 어우러진 이민·다문화사회로 변화되어 가고 있습니다.

지난 2007년 국내 거주 외국인의 정착지원을 위하여 외국인 정책의 근간이 되는 『재한외국인 처우 기본법』이 제정된 바 있고, 그 후 2012년 『난민법』 등과 같은 이민관계법들이 제정되어 왔습니다. 각 부처와 지방자치단체들도 이민자의 정착지원을 위하여 다양한 정책을 추진하고 있습니다. 이에 따라 관련예산도 해마다 급증하여 2012년에는 2,400억 원을 넘어섰습니다.

정부부처와 지자체, 민간단체의 적극적인 지원 노력으로 국내 거주 외국인의 정착지원과 이민자 사회통합에 많은 성과를 가져온 것이 사실입니다. 다만, 국민의 세금인 국가예산으로 지원하고 있으며 그 비용 또한 계속 증가하고 있어 우리 국민 사이에 국민 역차별 인식과 반외국인 정서가 있는 것도 주지의 사실입니다.

이와 같은 정책의 역기능 문제를 해소하고, 외국인과 국민 간의 사회통합정책을 장기적이고 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 먼저 이민자 사회통합의 합리적인 방향 정립이 선행되어야 할 것입니다. 또한 이민자 사회통합 예산에 대하여 국민이 공감하는 예산운용 방향도 함께 논의가 되어야 할 것입니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 외국인 사회통합정책의 올바른 방향성을 정립하고, 재원마련의 근거가 되는『재한외국인 처우 기본법』개정안에 대해 함께 머리를 맞대고 고민하는 귀중한 논의의 장이 되기를 바랍니다.

바쁘신 의정활동 가운데서도 오늘 공청회를 주최하신 김회선 의원님께 진심으로 감사와 함께 경의를 표합니다. 또한 오늘의 발제와 토론을 맡아주신 전문가 분들께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 이 자리에 참석한 여러분들과 가정에 항상 큰 행복이 가득하시길 기원합니다. 감사합니다.

축 사

새정치민주연합 국민공감혁신위원장 **박영선**

안녕하십니까. 새정치민주연합 국민공감혁신위원장 박영선입니다.

현재 우리나라는 체류 외국인이 170만 명을 훌쩍 넘어서고 있어 단일민족국가를 넘어 다문화 사회에 대한 준비를 해야 할 중요한 시점에 있습니다. 이 수치는 10년전 75만명과 비교하면 2배가 훨씬 넘는 수치로 앞으로 외국인의 수는 더욱 증가할 것으로 예상된다고 합니다. 이러한 시기에 〈외국인 사회통합기금 신설을 위한『재한외국인 처우 기본법』개정 공청회〉가 개최되는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다.

오늘 토론회의 사회를 맡아주신 연세대 모종린 교수님과 발표를 해주실 전북대 설동훈 교수님, 법무부 차용호 과장님, 한성대 전주상 교수님, 토론자로 참석해 주신 경희대 신상협 교수님, 박정해 변호사님, (사)다문화네트워크 신상록 대표님, 동아일보 이샘물 기자님, 국회예산정책처 김종화 과장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

특히 오늘 토론회를 주최하시는 새누리당 김회선 의원님은 오랜 기간 법조인으로서 국가에 헌신해 오신 분이십니다. 또한 지금도 대한민국의 안전과 사회통합을 위해 국회에서 노력하고 계신 존경스러운 의원님이십니다.

오늘날 다문화사회의 도래는 우리가 문화와 인종, 세대, 종교 등 다양한 가치를 뛰어넘어 포용과 통합을 위한 많은 노력을 해야 함을 의미하기도 합니다. 그러나 여전히 우리 사회의 다문화에 대한 수용과 공감은 미미한 수준이어서 좀 더 열린 자세로 다가가야 할 시점에 있습니다.

이러한 때에 외국인들이 국내에 입국하거나 체류하는 과정에서 납부하는 수수료와 범칙금 등으로 조성되는 '외국인 사회통합기금' 신설은 조세부담을 줄일 뿐 아니라 외국인의 국내 정착에 효율적인 기제가 될 것이라는 기대도 있습니다. 다만, 기금 신설의 적실성과 기금의 지원 범위와 대상, 투명한 운용 및 관리방안에 관한 균형 잡힌 접근이 필요합니다. 또한 특정 부처의 지나친 비대화에 대한 국민들의 우려에 대하여도 귀 기울일 필요가 있다고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 공청회를 통하여 다문화사회의 사회통합에 대한 지혜로운 해결책이 모색될 수 있기를 기원합니다. 오늘 귀한 말씀을 해 주실 발표자님, 토론자님들과 귀한 자리를 만들어 주신 법무부와 김회선 의원님께 존경과 감사의 마음을 전합니다.

2부 발제 및 토론

❍ **발제문**

- 한국의 이민자 통합지원 정책 현황, 평가 및 개선과제
  설동훈 전북대 교수
- 외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안
  차용호 이민통합과장
- 이민자 통합지원을 위한 재원조달 방안
  전주상 한성대 교수

❍ **토론문**

- **신상협** 경희대 교수
- **박정해** 법률사무소 허브 변호사
- **김종화** 국회예산정책처 예산분석실 법안비용추계 1과장
- **신상록** (사)다문화네트워크 대표
- **이샘물** 동아일보 기자

발제문

한국의 이민자 통합지원 정책 현황, 평가 및 개선과제

설동훈(전북대 사회학과 교수)

Ⅰ. 이민정책과 이민자 통합 정책

이민정책은 국경 통제, 외국인 체류관리, 이민자 사회통합의 세 부분으로 구성된다. 그것은 외국인이 어느 나라에 입국하여, 체류하다가, 정착하는 과정과 맞물린다. 한국 정부에서는 그것을 외국인정책 또는 다문화정책이라 부른다. 한국정부는 '사증' 제도를 통해 이민자들을 그 유형별로 분류하여 어떤 이민자는 정착을 전혀 허용하지 않고, 또 다른 이민자는 정착을 적극적으로 유도하고 있다(Seol and Skrentny, 2009). 또 한국정부가 정착을 허용하여 받아들이는 이민자들 중에는 '국익'에 부합하여 수용하는 집단이 있는가 하면, '인도주의'에 기반을 두어 받아들이는 집단도 있다. 이민자 집단별로 수용 여부와 적극성 정도가 구별되고, 또 이민자를 한국사회에 통합시키는 방식도 제 각각이다.

1. 이민정책의 근거 법령

국내 외국인 또는 이민자에게 적용되는 법령은 아홉 유형으로 구분할 수 있다(春木育美 · 薛東勳, 2011).

첫째, 외국인의 지위를 보장하는 규정은 '대한민국헌법'에서 제공한다. '근로기준법'과 '국가인권위원회법' 등은 국적에 따른 차별 금지를 규정한다.

둘째, 외국인이 국내에서 입국하고 체류할 수 있는 자격을 규정한 '출입국관리법'과 한국인으로 귀화할 수 있는 요건을 규정한 '국적법' 및 난민 인정 절차 등을 규정한 '난민법'이 있다.

셋째, '재한 외국인 처우 기본법'은 국내에서 생활하는 외국인의 처우에 관한 포괄적 규정을 담고 있다.

넷째, 결혼이민자 가족을 중심으로 한 '다문화가족지원법'과 관련 법령이 있다. '결혼중개업의 관리에 관한 법률', '국민기초생활 보장법', '한부모가족지원법', '청소년복지 지원법' 등이 중요하다.

다섯째, 국내에서 취업하고 있는 생산직 이주노동자에 관한 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'과 관련 법령이 있다.

여섯째, 한국인의 해외 이주, 외국 거주 재외동포, 그리고 국내 방문 재외동포에 관한 법률로 '해외이주법', '재외동포재단법', '재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률'의 세 가지가 있다.

일곱째, '초·중등교육법 시행령'은 불법체류자의 미성년 자녀의 교육권을 보장한다.

여덟째, 정부는 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 통해 북한이탈주민의 사회통합 정책을 펴고 있다.

아홉째, 주한미군은 '대한민국과 아메리카 합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정', 즉 약칭 '한미주둔군지위협정'(SOFA: Status of Forces Agreement)에 의하여 규율 된다.

한국의 이민정책의 목표는 단기적으로는 외국인에 대한 불합리한 차별방지와 인권옹호, 한국 생활에 적응하는 데 필요한 한국어와 기초 소양에 대한 정보 제공과 교육 등에 맞추어져 있고, 중·장기적으로는 국민 정체성을 함양하는 데 있다.

이민정책의 내용은 국내에 거주하는 이민자 집단별로 세분되어 있다. 국내에 정착하여 국민으로 귀화하는 것을 전제로 한 집단(결혼이민자 등), 국내에 외국인으로 정착할 것을 가정하는 집단(영주자 등), 일시적으로 머무른 후 자국으로 돌아갈 외국인 집단(생산직 이주노동자 등), 출입국관리법 위반으로 강제 퇴거해야 할 집단(불법체류자 등) 등에 따라, 정책의 내용이 다르다. 외국인을 체류자격별로 달리 처우하는 것은 한국에 고유한 것이 아니라, 모든 국민국가가 공통적으로 추진하는 사항이다.

숙련 수준 구성 \ 이주 기간	교체순환 이주	영주 이주
육체노동 이주	발전 · 송출국의 신용시장과 상품시장의 비효율성 극복 · 숙련과 자원 이전, 국내 생산 구조 강화 · 송출지역의 인구성장 유지	비발전 · 송출지역의 인구 감소와 생산 기반구조 약화 초래 · 이주자 송금의 장기적 감소 · 유입국 사회에서 이주자 자녀들이 하향 동화의 위험에 처함 · 부분적 대항세력으로서 초국적 조직들의 성장
전문기술 노동이주	발전 · 송출국으로 과학기술 지식 이전 · 적절한 기반구조가 뒷받침될 때 이주자 저축이 새로운 생산을 위한 자금으로 투자되는 것을 장려 · 국가 과학기술 시설의 질과 성장 유지	혼합 · 국가 자원이 희소한 상황에서 국가적 숙련 인재의 유출 · 주재원의 초국적 기업가정신과 활동이 우선적으로 자본과 기술 이전을 통해 부정적 효과를 중립화 시킬 수 있음. 송출국에서의 제도적 맥락과 정부의 적극성에 따르는 성과

자료: Portes (2009: 18).

[그림 1] 국제이주의 유형과 발전 효과

2. 이민정책의 대상과 정책수단

이민자 집단별로 통합 모형을 여러 갈래로 설정하고 있다. 이민자의 속성에 근거하여 각기 다른 사회통합정책을 추진하는 게 바람직하기 때문이다. 이민자 사회통합정책은 이민자의 (예상) 체류기간이 '정착 이민자'인가 아니면 '단기 체류자' 또는 '교체순환 이주자'인가에 따라 구분된다. '단기 체류자'라 할지라도, 한국사회에 보탬이 될 수 있는 존재라면 '정착 유도 대상'으로 간주된다. 이를테면, 결혼이민자와 이주노동자 및 유학생의 사회통합 모형은 완전히 다른 것이어야 한다. 한국인과 국제 결혼한 이민자의 경우 정착과 국적 취득 가능성을 고려한 여러 가지 정책을 개발하여야 한다. 저숙련 이주노동자는 한국에서 기술을 습득하여 본국으로 안전하게 귀환할 수 있도록 하는 것이 사회통합정책의 요체일 것이다. 저숙련 육체노동자의 경우, [그림 1]에 제시한 것처럼, 교체순환이주가 송출국과 유입국사회의 '발전'에 보탬이 되는 경우가 많고, 그들이 영구 정착할 경우 유입국사회에서는 이민자와 그 자녀가 하층으로 자리 잡을 것이고, 송출국사회에서는 인구 감소와 생산 기반구조가 약화되는 부정적 영향을 초해할 가능성이 크다.[1] 유학생은 그 전공에 따라 한국에서 취업할 수 있도록 기회를 부여하거나 적극적으로 취업하도록 권장하는 사람과 졸업 후 본국으로 돌아가도록 할 사람으로 구분하여 관리하는 게 바람직하다.

한국의 이민정책의 대상 집단은 ① 결혼이민자와 북한이탈주민 및 주한미군 관련 혼혈인, ② 영주자 등, ③ 전문기술직 이주노동자, ④ 생산직 이주노동자, ⑤ 불법체류자, ⑥ 난민, ⑦ 외국인 유학생, ⑧ 기타 외국인 등 여덟 범주로 구분할 수 있다. 이민자 집단은 그들의 체류자격의 합법 여부와 종류에 의하여 세분할 수 있다.

〈표 1〉 이민정책의 대상과 정책수단

대상 집단	체류자격 또는 사회적 특성	현행 정책수단
① 결혼이민자와 북한이탈주민 및 주한미군 관련 혼혈인	결혼이민자(F-6)와 귀화자; 북한이탈주민; 주한미군 관련 혼혈인	A B C D E F
② 영주자 등	영주(F-5)와 영주배우자(F-2-3), 재외동포(F-4)	A B ○ ○ E ○
③ 전문기술직 이주노동자	전문기술직(E-1 ~ E-7) 합법체류자: 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 특정직업, '예술흥행 중 일부'	A B ○ ○ E ×

1) 유입국 사회에서 이민자 사회통합정책은 송출국의 이해관계를 고려하기보다는 자국의 이해관계만을 철저히 고려하여 추진되는 게 보통이다.

대상 집단	체류자격 또는 사회적 특성	현행 정책수단
④ 생산직 이주노동자	생산직(E-9, H-2, D-3, E-10) 합법체류자: 고용허가제 이주노동자, 방문취업제 외국국적동포, 해외투자기업 산업연수생, 내항선원(E-10), 예술흥행(E-6) 중 흥행 취업자	A B × × E ×
⑤ 불법체류자	불법체류자: 체류기간 초과자, 자격외 취업자, 밀입국자	A B × × × ×
⑥ 난민	난민: 난민인정자, 난민신청자	A B ○ ○ E ○
⑦ 외국인 유학생	대학, 전문대, 대학원의 유학생	A B C ○ E ×
⑧ 기타 외국인		A B △ △ △ △

주: 1) 현행 정책 — A 기본적 인권 보장(긴급의료, 아동 교육권 등), B 사회복지서비스(고충상담, 산업재해 등 노동 상담), C 사회복지서비스(한국어 교육), D 사회복지서비스(문화 적응 교육), E 사회보험, F 공공부조.
2) 현재 실시하지 않는 정책 — ○ 대부분 선진국 적용, × 대부분 선진국 미적용, △ 사례별로 달리 적용.
자료: 설동훈(2007: 312) 수정.

이민정책의 수단은 A 기본적 인권 보장(긴급의료 등), B 사회복지서비스(고충상담, 산업재해 등 노동 상담), C 사회복지서비스(한국어 교육), D 사회복지서비스(문화 적응 교육), E 사회보험, F 공공부조 등 여섯 가지로 나눌 수 있다. A 긴급의료 등 기본적 인권 보장에 관한 서비스는 국제인권법에 의거하여 모든 인간에게 적용되어야 하는 것으로, 국적에 관계없이 불법체류자나 일시 방문객 등을 포함한 모든 인간에게 적용되는 것이다. 그러나 다른 정책수단은 특정 요건(체류자격 등)을 충족한 사람들에게만 배타적으로 적용된다.

이민정책 관련 서비스 제공자는 정부(중앙정부와 지방정부), 공공기관(공단 · 학교 등), 비영리 민간단체(시민사회단체 · 노동조합 · 종교기관 · 복지기관 등), 기업(학원 등 영리목적 민간기관 포함) 등이다. 〈표 1〉은 이상의 내용을 요약한 것이다.

이민정책의 대상 집단별 규모는 생산직 이주노동자, 불법체류자, 결혼이민자와 그 자녀, 유학생, 영주자 등 정착자 집단, 전문기술직 이주노동자, 북한이탈주민, 외국인 투자자의 순으로 많고, 난민은 소수에 불과하다.

현행 이민정책의 우선순위를 매기면, 결혼이민자, 북한이탈주민, 영주자 등, 난민, 전문기술직 이주노동자, 외국인 유학생, 생산직 이주노동자, 기타 외국인, 불법체류자의 순으로 혜택이 많이 주어지고 있다. 여기서 외국국적동포는 재외동포(F-4) 사증 소지자와 방문취업(H-2) 사증 소지자로 구분되어 취급된다. 전자는 영주자 등 정착자로, 후자는 생산직 이주노동자에 포함된다.

Ⅱ. 이민자 사회통합 정책 현황과 평가

1. 이민자 사회통합 정책 현황

여덟 개 이민정책 대상 집단별 사회통합 프로그램의 실태를 살펴보기로 한다.

1) 결혼이민자와 북한이탈주민 및 주한미군 관련 혼혈인

결혼이민자는 '한국인의 외국인 배우자'를 가리킨다. 국적법에 의하면, 한국인의 배우자는 국내에 2년간 합법적으로 체류한 후 간이귀화 절차를 밟아 한국인이 될 수 있다. 그러므로 결혼이민자 출신 귀화자도 외국인 신분을 유지하고 있는 사람과 마찬 가지로 이민정책의 대상이 된다. 결혼이민자는 현재 한국사회에서 제공하는 여러 가지 사회통합 정책의 최우선 수혜 집단이다. 그들은 사회보험과 각종 사회복지서비스는 물론이고 공공부조까지 적용된다. 그렇지만, 그들조차도 '한국 국적의 미성년 자녀'가 있는 경우에만 공공부조 제도가 적용되고 있을 뿐이다. 국민기초생활보장법은 2005년 12월 법 개정을 통해 외국인에 대한 특례조항을 도입하였다. 그 조항을 통해 외국인 중 대한민국 배우자와 결혼 중이거나 이혼·사별한 결혼이민여성으로서 한국인 미성년 자녀를 양육하고 있는 빈곤층은 수급권을 가질 수 있게 되었다. 긴급복지지원제도 또한 원칙적으로 외국인을 적용대상에서 제외하고 있지만, 한국인 자녀를 양육하거나 임신 중인 결혼이민여성은 예외적으로 긴급지원대상에 포함하고 있다. 또 장애수당·기초노령연금·근로장려세제 역시 대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자 즉, 결혼이민자에 한해서만 적용하고 있다.

여성가족부는 『2015 가족행복 더하기: 제2차 건강가정기본계획, 2011～2015』에서 '다양한 가족의 역량 강화'를 추구한다고 밝혔다. 다문화가족만을 대상으로 한 정책보다는 한부모가족·조손가족·장애인가족·입양가족·북한이탈주민가족 등 다양한 가족 유형을 고려하여 정책을 추진한다는 것이다. 다양한 가정이 처한 상황과 욕구에 부합하는 맞춤형 지원책을 모색하고 잠재적인 문제예방을 통해 가족역량을 강화하는 사업을 펼치고 있다. 가족정책은 다양한 가족의 특성을 파악할 수 있는 수행·평가 체계를 갖추어야 한다. 다문화가족에 대한 정책이 다양한 가족에 대한 지원정책의 하나로 접근되는 것은 바람직한 현상이다.

결혼이민자의 사회·경제적 자립 등을 지원하기 위하여 인력양성 및 취업연계 등 맞춤형 취·창업 지원 사업이 일부 시행되고 있고, 취·창업능력 향상 교육프로그램 제공, 해당 지역의 일자리제공기관과 결혼이민자 연계 활동 등이 이루어지고 있다. 그러나 그 포괄

범위가 매우 작아서 시범사업 정도로 파악할 수 있다.

교육부에서는 ① 다문화교육 기반 구축: 다문화교육 지원 협의체 구성, 다문화교육 정책 평가 체계 구축, 다문화교육 전담조직 및 예산 확보, 다문화 존중 교육 과정 마련 및 제도개선, ② 지역별 다문화교육 역량 강화: 현장 중심의 연구 및 사업 관리, 교육감 중심의 다문화교육 지원 강화(시·도별 다문화교육 계획 수립 및 자체예산 확보), 지역 네트워크 구축, ③ 맞춤형 다문화 교육 실시: 다문화가족 학생 대상 보수교육·이중언어교육, 일반학생의 다문화 이해·수용성 제고 등의 사업을 진행하고 있다.

한편, '북한이탈주민'은 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 가리킨다. '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'의 적용 대상은 북한이탈주민 중 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 사람이다. 즉, '북한이탈주민'이란 한민족인 북한국적자로서(북한귀화 외국인 제외) 생활의 주된 근거지인 북한을 벗어난 후(북한국적 재중동포, 在日本朝鮮人總聯合會 소속 동포 제외) 외국 국적을 취득하지 아니한 채(조선족 중국인 제외) 한국에 들어와서 나머지 삶을 영위(식량 등을 목적으로 한 단순 탈북자 제외) 하려는 자다. 정부는 이 법률에 근거를 두고, 북한이탈주민의 국내 유입과 정착 경로를 고려하여, '보호요청 및 국내이송', '합동신문', '보호결정', '하나원의 정착준비', '거주지보호', '민간참여' 등 여섯 단계에 걸친 지원정책과 프로그램을 제공하고 있다.

'주한미군 관련 혼혈인'은 국내에 주둔한 백인·흑인의 미군 (또는 관련자) 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 외모와 피부색이 전혀 다른 사람들을 가리킨다. 20세기 한국사회에서는 그들을 '혼혈아'로 불렀다. 그들은 영원한 아동이었다. 한국에서 혼혈인에 대한 정책이라고는 성장하기 전에 외국으로 입양시키는 것 밖에는 없었던 것을 고려하면, '혼혈아'라는 명칭은 성인 혼혈인의 존재조차 인정하지 않았던 사회의 반영이라 할 수 있다. 혼혈인들은 '따돌림 → 학업 포기 → 구직난 → 비정규직 → 가난'이라는 악순환의 고리에서 벗어나지 못하고 있다.

2006년 한국계 미국인 풋볼 선수 하인스 워드(Hines E. Ward, Jr.)의 소속팀 피츠버그 스틸러스(Pittsburgh Steelers)가 전미풋볼리그(National Football League: NFL)의 챔피언 결정전인 수퍼보울(Super Bowl)에서 이기고, 그는 최우수선수(Most Valuable Player: MVP)로 선정되는 영예를 안았다. 경기가 끝난 직후 그는 한국을 방문하였고, 그로 인해 한국사회에서는 혼혈인에 대한 사회적 관심이 높아졌다. 그 때 국회에서 '혼혈인 및 혼혈인 가족 지원에 관한 법률(안)' 제정 시도가 있었으나, 제17대 회기 종료와 더불어 자동 폐기되었다.

2) 영주자 등

'영주자 등'은 영주(F-5)와 영주배우자(F-2-3) 및 재외동포(F-4) 사증을 소지하고 있는 외국인을 가리킨다. 그들은 대한민국 정부로부터 국내에 자유롭게 체류할 수 있도록 허가받은 사람들인데, 사회보험은 적용되나, 공공부조는 적용되지 않는다. 또 그들은 이민자에 대한 한국어 교육과 사회문화 적응 프로그램 등 사회복지 서비스의 적용대상에서도 배제되어 있다. 대부분의 선진국에서 영주자들에 대하여 '정치적 권리'에서만 국민과 차등 대우할 뿐, 경제적·사회적 권리에서는 차등 대우를 하지 않음을 고려할 필요가 있다.

3) 전문기술직 이주노동자

전문기술직 이주노동자는 한국인이 갖지 못한 특수한 전문지식이나 기술을 소지한 자로서, 대한민국 정부로부터 국내 취업을 허가 받은 자를 가리킨다. 그들은 사증 발급 요건에 공공부조의 적용 대상이 아닐 것을 전제로 하고 있으므로, 그들을 받아들이는 것이 복지비용의 증대를 초래할 우려는 전혀 없다. 그들은 사회보험의 당연 가입대상이다. 정부에서는 '우수한 인재를 유치'(brain gain)하기 위한 차원에서, 그들에 대한 적극적 지원 정책을 펴고 있다. 그러나 한국에서는 출입국 우대제도 정도에 그치고 있고, 사회통합 정책에서 특별한 프로그램이 제공되고 있지는 않다. 한국어 교육과 문화 적응 교육 등 사회복지서비스 혜택은 전혀 주어지지 않는다.

4) 생산직 이주노동자

'생산직 이주노동자'는 고용허가제나 방문취업제 등 교체순환원칙(rotation principle)에 기반을 두고 국내에서 일정 기간 취업 후 본국으로 돌아갈 것을 약속하고 입국한 노동자들이다. 그들은 사증 발급 요건에 공공부조의 적용 대상이 아닐 것을 전제로 하고 있으므로, 복지비용 부담 증가와는 무관하다. 그들은 사회보험의 당연 가입대상이다. 한국 정부는 그들의 정착을 원하지 않으므로, 체계적인 한국어 교육이나 문화적응 교육 등 사회복지서비스 혜택을 제공하지는 않는다. 하지만, 고충상담, 산업재해 등 노동 상담 등은 충실히 제공하고 있다. 정부는 외국인력상담센터를 설립하여 생산직 이주노동자에 대한 사회통합서비스를 제한적으로 제공하고 있다.

5) 불법체류자

'불법체류자' 또는 '서류미비이주자'는 합법적으로 입국하여 정해진 체류기간을 초과한 자, 체류자격 이외의 활동을 한 자, 밀입국자 등 출입국관리법을 위반한 자들을 가리킨다. 그들은 강제퇴거 대상자로서, 사회통합 프로그램의 수혜 범위밖에 있다. 그러나 인도적인 견지에서 기본적 인권 보장(긴급의료, 아동 교육권 등) 프로그램을 제공하고, 국내 민간단체 등을 통해 고충상담, 산업재해 등 노동 상담과 같은 사회복지서비스를 제공한다. 그들은 산업재해보상보험의 적용을 받지만, 나머지 사회보험은 적용 받지 못한다. 한국어 교육이나 문화적응 교육 등 사회복지서비스나 공공부조 프로그램의 적용을 받을 수도 없다.

6) 난민

'난민'은 전쟁·내전·빈곤·자연재해 등으로 인해 삶의 터전을 잃었거나, 인종·종교 또는 정치적·사상적 차이로 인한 박해를 피해 다른 나라로 망명한 사람들을 가리킨다. 국제사회는 난민과 망명자에게 비호(庇護, asylum)를 찾을 수 있는 권리를 부여하고 있고, 한국은 1994년 6월 30일부터 난민인정제도를 실시하고 있다. 한국정부가 난민을 수용하는 것은 국제사회의 인권규범을 준수하는 의미를 가지며, 경제적·정치적 차원의 배려와는 무관하다. 난민인정자에 대해서는 자국민 대우, 또는 영주자에 준하는 대우를 해주는 것이 국제관례다. 한국에서 난민은 영주자와 동등한 대우를 받고 있으나, 대한민국 국민이 누리는 공공부조 혜택을 받지 못하고 있으며, 한국어와 문화적응 교육 등의 혜택도 받지 못하고 있다.

7) 외국인 유학생

'외국인 유학생'은 국내 대학교·전문대학·대학원에 재학 중인 외국 국적 소지자로서, 전문기술인력 확보를 위한 예비적 자원으로 간주된다. 우수한 외국인 유학생을 유치하는 것이 관건인 만큼, 그들 대상의 적극적 사회통합 정책을 펴는 것이 바람직하지만, 현재 제공하고 있는 프로그램은 거의 없다. 학교에서 고충상담과 한국어 교육 등의 서비스가 제공되고 있을 뿐이다. 고충상담은 무료이지만, 한국어 교육은 학생들이 수업료를 내고 수강하여야 한다. 사회보험 중에서는 국민건강보험에 의무적으로 가입하여야 하고, 나머지 사회보험은 해당 사항이 없다. 사증 발급 요건에 의해, 유학생은 공공부조 프로그램의 적용 범위 밖에 있다.

8) 기타 외국인

기타 외국인은 사례별로 제 각각 다른 형태를 띠므로 일반화하여 설명하기 힘들다. 인도적 견지에서 제공되는 프로그램과 고충상담 등 기초 사회복지서비스의 혜택은 모든 사람들에게 공통적으로 적용되고 있고, 나머지 사항은 그의 체류자격에 따라 달리 적용된다.

9) 소결

사회통합 정책의 대상으로는 이민자뿐 아니라 이민자의 자녀 및 한국인도 포함됨을 잊어서는 안 된다. 이민자의 자녀 중 특히 사회문제가 되는 집단은 불법체류 이주노동자의 미성년 자녀들이다. 그들의 교육권과 양육권이 쟁점이 되고 있다. '결혼이민자의 자녀'와 '귀화한 결혼이민자' 및 '북한이탈주민'의 국적은 한국인이지만 사회적응 프로그램 적용 대상자이고, 또 일반 국민들 모두가 문화적 다양성에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써 이민자의 사회통합에 기여하여야 한다. 그러므로 이민정책 프로그램의 대상자는 이민자뿐 아니라 대한민국 국민 전체이기도 하다. 물론, 대한민국 국민을 대상으로 한 사회통합 프로그램은 '다문화 사회의 이해'와 같은 쌍방적 적응을 위한 문화적 소양 고취 목적에 한정된다.

요컨대, 현행 이민정책은 결혼이민자와 북한이탈주민에게 치중되어 있고, 영주자 등, 난민, 전문기술직 이주노동자, 외국인 유학생 등에 대한 사회통합 프로그램은 거의 제공하지 않는다. 또 결혼이민자에 대한 사회통합 정책은 매우 체계적인 형태로 구성되어 있지만, 그것이 사회통합 서비스 공급자 위주로 편성되어 있어 사업의 중복과 사각지대가 존재하는 등 운영에서 부분적 문제점이 발견된다.

2. 이민자 사회통합 정책 평가

2014년 5월 기준 국내 거주 외국인은 1,676,715명으로 전체 인구의 약 3%를 차지한다. 한국은 외국인 정책과 관련된 법·제도를 정비해 왔다. 〈표 2〉에 제시한 것처럼, 다수의 중앙부처에서 이민정책을 추진하고 있다. [그림 2]에서 보듯이, 법무부와 고용노동부에서는 자체 지방조직(출입국관리사무소, 고용센터 등)과 협력기관을 통하여 이민정책 서비스를 전달하고, 여성가족부와 안전행정부 등에서는 지방자치단체와 관련 단체들(다문화가족지원센터, 외국인복지센터 등)을 통해 이민정책 서비스를 전달하고 있다.

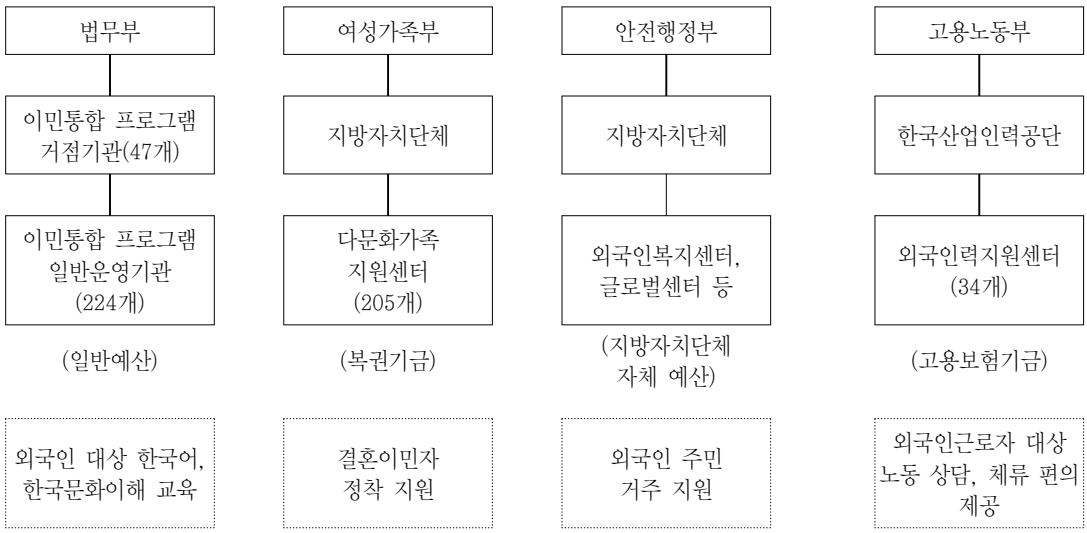
이민정책이 잘 개발되어 있는 것처럼 보이지만, 한국사회의 미래 환경에 대한 전망과 이를 바탕으로 하는 이민정책 비전의 탐색 노력이 미흡하다는 평가를 하지 않을 수 없다.

이민정책은 미래 우리 사회의 인적 구성과 문화를 결정하는 정책이므로 정책비전의 탐색을 위해서는 미래사회상에 대한 정치적 합의 과정이 필요하나 본격적인 공론화가 이루어지지 못한 상태이다. 장기 정책비전의 부재뿐만 아니라 바람직한 미래상 구현을 위한 과학적 분석과 연구기능도 부족하다. 이민정책을 제대로 수행하기 위해서는 인구 이동에 따른 장단기 사회비용 분석과 미래 중점육성산업 또는 산업구조조정을 고려한 중장기 인력수요 전망 등이 필요함에도 이를 위한 기능은 미흡한 실정이다. 또한, 체류외국인 증가에 따라 새로운 정책문제들이 계속 발생함에도 이를 하나로 묶을 수 있는 정책개념 부재, 소관 부처 불명확 등의 이유로 적시성 있고 체계적인 대응이 곤란한 실정이다.

〈표 2〉 중앙정부 부처별 주요 이민정책과 예산, 2013년

중앙정부부처		주요 이민정책	예산 (억원)
국무총리실	외국인정책위원회	외국인 정책 기본계획과 연도별 시행계획 수립, 주요 외국인정책 심의·의결(위원장: 총리, 주무부처: 법무부)	-
	다문화가족정책위원회	다문화가족 지원 정책 기본계획 마련 및 연도별 시행계획 수립(위원장: 총리, 주무부처: 여성가족부)	-
	외국인력정책위원회	외국인근로자 관련 기본계획 수립, 외국인근로자 도입 업종 및 규모 의결(위원장: 총리실장, 주무부처: 고용노동부)	-
미래창조과학부		우수인력 유치, 외국인 대상 방송·통신 서비스 제공	5.00
교육부		우수인력 및 유학생 유치, 이민 배경 자녀의 교육	1,399.35
외교부		재외동포 관련 업무(재외동포정책위원회 운영), 외국인 유입 촉진	1,499.30
법무부		출입국 관련 업무와 체류자 심사 및 강제 퇴거조치, 이민자 사회통합 정책 추진	168.46
안전행정부		지방자치단체 외국인 정책 지원, 외국인 범죄 및 외국인 밀집거주 지역 생활환경 개선	10.18
문화체육관광부		문화다양성, 다문화 창의성, 한글 교육 관리	1,166.86
농림축산식품부		농촌 결혼이민자와 가족 지원	16.26
산업통상자원부		전문인력 유치 및 중소기업 지원, 외국인 투자 유치 정책	42.00
보건복지부		다문화가족 자녀와 학교 이탈 다문화 가족 청소년 관리 및 처우 개선 지원	108.58
고용노동부		외국인근로자 수급 및 고용허가제 근로자 관리	246.52
여성가족부		결혼이민자와 그 가족 정착 프로그램, 다문화가족 자녀 양육	192.70
국토교통부		공항·항만 출입국 시설 개선	-
해양수산부		외국인근로자 관리 강화와 인권 보호	67.00
방송통신위원회		외국인에 대한 방송·통신 서비스 제공	21.50
경찰청		외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화	3.21
중소기업청		전문인력 유치 및 채용 지원, 외국인 창업 지원	32.51
해양경찰청		외국인 범죄 예방 및 관리 강화	4.00
국방부·병무청		다문화장병(이주민 자녀의 군 복무)	-

자료: 국무총리실 외국인정책위원회(2013a, 2013b); 신종호·최석현(2013: 10)에서 정책 내용 일부 수정.



[그림 2] 한국의 이민정책 서비스 전달체계

우선, 한국에는 공식적으로 아직 "이민정책"이 없다. 제2차 외국인정책기본계획에서 "이민정책"이라는 용어를 본격적으로 사용할 때라고 밝히긴 했으나, 그것의 공식명칭은 "외국인정책"일 뿐이다. 한국에서도 이민정책의 기본 틀은 갖추고 있으나, 법적 체계가 정비되어 있지 못해 부처 간 역할 분담 내지 추진 체계에서 혼선이 발생하고 있다. 다시 말해, 각국 정부에서 사용하고 있는 "이민정책"이라는 보편적 개념 대신에 "외국인정책"(법무부)·"외국인주민정책"(안전행정부)·"외국인력정책"(고용노동부) 또는 "다문화가족정책"(여성가족부)·"다문화교육정책"(교육부)·"다문화장병정책"(국방부) 등 특수한 개념을 사용하고 있다는 것은 한국의 이민정책이 다른 나라와 구분되는 특성을 갖고 있음을 의미한다.

외국인정책(법무부)의 대상은 외국인과 귀화자를 아우르고 있으므로 이민정책의 대상과 범위가 정확히 일치한다. "외국인주민정책"(안전행정부)의 대상은 외국인뿐 아니라 귀화자와 이민자의 자녀까지 포함하므로, 정책 개념과 포괄범위가 일치하지 않는 문제를 갖고 있다.[2] "외국인력정책"(고용노동부)은 단기 계약에 의한 외국인근로자만을 포괄하고 있을 뿐, 결혼이민자와 화교 등 국내 정착 이민자의 노동력을 제대로 관리하지 못하고 있다.

"다문화가족정책"(여성가족부)의 경우 정책의 대상은 결혼이민자와 그의 한국인 배우자 및 그들의 자녀를 아우르는 "다문화가족"이다. 다양한 유형의 가족 중 하나로 다문화가족을 그렇게 정의하는 것은 문제가 없으나, "결혼이민자 정착 지원 정책"을 이민자 사회통합

2) 설동훈, "국민을 외국인으로 부르는 나라가 있나?" ≪내일신문≫ 제3314호 (2014·1·15), p. 22.

정책에서 분리하여 접근하는 것은 지구상에 유일한 사례다. “다문화교육정책”(교육부)의 대상은 “다문화가족정책”의 대상보다 훨씬 폭이 넓다. 결혼이민자의 자녀는 물론이고, 모든 외국인과 귀화자의 자녀뿐 아니라 북한이탈주민의 자녀까지 포괄한다. 초중등 학교 교육의 수요자 계층 중 하나를 특화하여 정의하는 방식이다. “다문화장병정책”(국방부)의 대상은 결혼이민자의 자녀와 “주한미군 관련 혼혈인” 등 대한민국 국적자에 국한된다. 의무복무군인으로 입대하여 병영 생활을 하는 데 편의를 제공하여 강군을 육성하는 것을 목적으로 한다. 이처럼 정부의 각 부처가 갖는 고유한 기능에 맞춰 이민정책을 추진하는 경우는 별 문제가 없으나, 대상별 접근을 하는 경우에는 종종 문제가 발생한다.

정책의 대상과 내용이 명확하게 구분되어 있을 경우, 부처 간 갈등이란 있을 수가 없다. 이민정책·외국인○○정책·다문화○○정책으로 분절되어 있는 현행구조는 “이민이라는 현상에 대한 ‘전 정부’적 접근 강화” 경향과 명확히 역행하는 현상이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 이민정책의 개선과제

이민정책의 과제는 현재 이민정책의 한계점을 극복하는 데 있다. 여기서는 그 중에서도 시급한 것 세 가지를 강조하기로 한다.

1. ‘보편적 서비스’에 기초한 이민자 통합정책 추구

한국의 이민자 통합정책은 매우 세분되어 있는 데 반해, 다른 나라의 정책은 ① 체류자격과 국적 관련 정책, ② 이민자를 위한 언어와 적응 교육만이 두드러질 뿐 나머지 정책은 특별히 드러나지 않는다. 그 이유는 그 나라에 거주하는 모든 국민·주민을 대상으로 하는 ‘보편적 서비스’에 의거하여 이민자 통합 문제를 해결하는 비율이 높기 때문이다.

이민이 단지 국경을 넘는 인간의 지리적 이동만을 의미하는 것이 아니라 국가가 새로운 구성원에게 시민권(citizenship) 또는 다양한 형태의 지위(status)를 부여함으로써 국가의 경계선 내로 받아들이는 것을 의미한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 이민은 이주를 하려는 이민자와 그들을 받아들이는 국가 간에 이루어지는 일종의 상호작용이다. 국가는 다양한 내·외부 조건 속에서 어떤 방식으로든 이민에 대하여 대응을 하게 되며, 국가가 어떤 시각에서 이민을 바라보는가 하는 것은 정책 집행에서 상당한 영향력을 행사하기 마련

이다. 이민정책의 수립은 단순히 정부 내 의사결정의 결과만이 아닐 것이며, 오히려 이민과 관련한 여러 이익집단 간 힘의 균형에 따라 결정된다고 보아야 한다. 외국에서 나름의 고유한 이민정책을 집행하는 데에는 그것을 가능하게 하는 정치·경제·사회·문화적인 맥락이 존재한다. 특히 이민국가로서의 기원을 가지고 있는 미국·캐나다·호주는 이민의 유입과 국가형성이 별개의 과정이 아니었기에 이민에 대해 허용적일 수밖에 없는 태생적 사회구조를 가지고 있다고 할 것이며, 그에 따라 '이민자들의 국가', '다양성의 국가'라는 식의, 일종의 이민정책이 거부할 수 없는 정당성의 기반이 되었다고 할 수 있다. 또한 영국·프랑스·독일 등에서 외국인 등록을 필하고 합법적 '체류허가'를 가진 모든 외국인에 대해 사회복지제도의 혜택을 부여하고 있는 것 역시 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 선진국 정부에서 '자국인의 배우자'인 결혼이민자에 대해 귀화 이전이라도 내국인과 동등한 사회·경제적 권리를 누릴 수 있는 체류자격을 부여하고, 사회복지혜택을 제공하고 있는 것은 그들이 자국 사회에 기여하고 있음을 인정하는 것이고, 그들에게 사회구성원으로서 일정한 시민권자로서의 자격을 부여하는 것이라고 할 수 있다.

제2차 세계대전 이후 UN 주도로 대두된 국제인권체제(international human rights regime)는 이민자가 출신국과 상관없이 차별받지 못하도록 회원 국가들에게 제한을 가했다. 그 결과, 대부분의 나라에서는 이민을 한국처럼 단선적·비연속적 현상으로 규정하지 않는다. 한국사회에서 외국인근로자와 결혼이민자의 유입은 한국사회가 처한 노동력 수급 불일치 문제와 배우자를 찾지 못한 청장년층 남성 인구의 급속한 증가, 저출산 현상 등에 편승한 면이 적지 않다. 이민자 유입과 그들의 사회통합을 한 개인의 문제해결이 아닌 보편적인 사회현상으로서 이해하는 정책적 발상의 전환이 필요하다.

이민 문제는 대다수 나라에서 그렇듯이 한국사회에서도 포용과 배제, 관용과 통제라는 다소 상반되고 이중적인 구조를 동시에 가질 수밖에 없다. 노동력 충원과 사회의 재생산에 필요한 인구 유입이라는 측면에서는 '포용'이 강조되지만, 외국인 범죄나 일부다처제 등 한국사회와는 다른 관습 등 공동체의 연대를 무너뜨릴 수 있는 위험은 '배제'하는 게 마땅하다. 그렇지만 한국사회의 질서를 해치지 않는 한도 내에서 이민자의 출신국 문화는 철저히 존중하는 '관용'의 자세를 견지해야 하고, 내국인 노동시장 잠식 등 한국사회의 위협 요인을 줄이기 위해 이민자 또는 이주노동자의 유입 규모와 충원 형태를 '통제'해야 한다.[3)]

이민자 통합 방법은 국가의 선택이며, 국가가 어떻게 개입할 것인지에 대한 관점이 매

3) 이민인구의 지나친 유입은 기존 사회 공동체의 연대를 무너뜨리는 요인으로 작동할 위험이 내포되어 있다. 이민자 수가 증가할수록 시민들은 자신의 공동체적 기반과 일자리 등의 생활터전이 붕괴할 것을 염려할 수 있으며, 그로써 이민자들이 지나치게 증가하는 것에 대해 반발할 수도 있다.

우 중요하다. 국가는 이민정책이 낳는 끊임없는 정치적·사회적 긴장 속에 놓이게 된다. 포용적인 정책을 선택하든, 배제적인 정책을 선택하든 상당한 정치적 부담을 안을 수밖에 없고, 그에 따른 사회 비용을 감당할 수밖에 없다.

한국사회는 산업구조와 가족 구조적 측면에서 이민을 필요로 하고 있음을 간과해서는 안 된다. 적절한 이민정책의 수립을 통해 국가는 시장경제에서 필요로 하는 노동력을 공급하고, 가족을 중심으로 자본주의 사회의 기반이 되는 노동력의 재생산을 확대하여 국가의 경쟁력을 유지하며, 그들에게 적절한 사회적 역할과 지위를 부여함으로써 사회의 일원으로서 기능하게 하는 전략을 수립하는 것은 당위다.

결혼이민자는 귀화를 했든 안했든 '한국인의 배우자·부모·자녀'라는 점에 주목하여야 한다. 결혼이민자는 한국인의 가족 성원인 이상 자녀가 없고 외국 국적을 유지하더라도 사회통합정책과 복지제도의 적용에서 차별이 있어서는 안 된다. 한국인의 가족이라는 점을 고려하여, 다른 선진국과 마찬가지로 자국민과 차등 없는 경제적·사회적·문화적 권리를 부여하는 정책을 추진하여야 한다. 예산 제약이란 난점이 있지만, 장기적으로는 결혼이민자에 대해서는 사회복지제도를 국민과 동일하게 적용하도록 하여야 한다. 여러 유형의 외국인 중에서 '영주자'와 '국민의 배우자' 및 '영주자의 배우자'에 대해서는 '내국민 대우'를 해주는 방향으로 중장기 예산계획을 세우는 게 필수적이다.

2. 이민자 통합정책 추진체계 정비

외국의 이민자통합정책 추진체계를 살펴보면, 정책 대상별 역할분담이 뚜렷하지만, 한국의 경우 이민자 전체를 대상으로 하는 정책과 이민자를 대상으로 하는 정책의 혼선이 존재한다. 그러므로 이민자통합정책과 다문화가족 통합정책의 위상 설정이 필요하다. 전자가 다양한 외국인과 이민자를 포괄하는 개인들에 초점을 맞춘다면, 후자는 '결혼이민자를 중심으로 한 가족'(다문화가족)을 중심으로 한다. 언뜻 보면 그 두 정책은 동어반복처럼 여겨지지만, 자세히 들여다보면 정책의 대상 집단이 다를 뿐 아니라, 그 핵심 영역이 각각 이민정책과 가족정책의 하위 정책임을 알 수 있다. 그 지점을 고려하면, 이민정책의 주무부처인 법무부와 가족정책의 주무부처인 여성가족부의 전문화를 추구하여야 한다. 법무부에서는 외국인과 이민자의 출입국관리·체류관리·사회통합 업무에 초점을 맞추고, 여성가족부에서는 가족정책의 한 분야로서 다문화가족 통합정책을 자리매김하는 것이다. 그렇게 할 경우, 현재 두 부처에서 수행하고 있는 업무 중 일부분은 조정하는 게 필수적이라고 본다. 국제결혼중개업체 관리와 결혼이민자 가족 관련 사업 등 두 부처의 업무 영역

이 중복되는 부분을, 원칙을 세워 재정비해야 한다.

외국인·이민자 수가 늘어나고 그에 따른 정책 수요도 증가함에 따라 한국에서도 독립적 이민정책 집행기관의 신설 필요성이 제기되고 있다. 그 방안으로 필자는 '국적·이민처'의 설치를 제안한다. 국적·이민처는 이민정책을 수립하고 집행하는 역할을 수행한다. 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적업무 등을 수행한다. 이처럼 기존 업무뿐 아니라, 외국인력정책, 재외동포업무 등에 대해서도 그 업무 법위에 대한 설정이 있어야 한다. 그것은 현재 각 부처에서 수행하고 있는 업무를 어떻게 재조정할 것인가와 관련이 있다.

세계 각국의 정부 조직을 분석해보면, 두 가지 핵심 원칙에 의하여 분업이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 첫째, 국적·이민처와 사회정책관련 부처들 간에는 '유기적 협조의 원칙'이 준수된다. 대체로 사회정책관련 부처는 고유 업무에 이민자 사회정착지원을 포함하여 추진한다. 이민담당부처는 이민자 관련 모든 업무를 추진하는 게 아니라, 기존 복지정책, 가족정책, 고용정책, 교육정책 등으로는 대처하기 힘든 '이민자에 특화된 업무'를 전담한다. 그리고 이민담당부처는 이민자 사회통합정책의 틀과 방향을 마련하고, 구체적 정책 쟁점을 정리하여 추진체계를 정립하며, 정책 집행 과정과 성과를 점검한다. 나라에 따라서는 총괄 조정 기능을 상위 기관에서 맡기도 한다.

둘째, 이민담당부처와 고용노동부 간에는 '견제와 균형의 원칙'이 우선적으로 강조된다. 외국인·이민자 수용에서, 이민담당부처는 상대적으로 개방적 입장을, 고용노동부는 상대적으로 소극적 입장을 취하도록 정부 역할 분업이 이루어져 있다. 그렇게 하여, '성급한 이민 수용에서 오는 문제'와 '폐쇄적 노동시장 운용에서 오는 문제'를 예방하고 있다. 고용노동부는 외국인·이민자 고용 관련 업무도 관장한다. 이민자 사회통합 업무에 관한 한, 이민담당부처와 고용노동부 간의 관계는 '유기적 협조의 원칙'의 적용을 받는다.

이러한 기준에서 우리나라의 정책 조정의 방향을 검토해보기로 한다. 결혼이민자의 한국사회 적응과 통합 정책은 국적·이민처와 여성가족부에서 역할을 나눠 추진하여야 한다. 정부조직법의 이념에 비추어보면, 국적·이민처에서는 이민정책을, 여성가족부에서는 가족정책의 주무부처이므로, 그 각각에 따라 분업이 이루어지는 것으로 보아야 한다. 다문화가족 자녀의 교육은 교육과학기술부, 결혼이민자와 혼인귀화자의 취업은 고용노동부가 주무 부처가 되는 것처럼 정부조직법의 기본 이념과 철학을 존중하여야 한다. 현재 쟁점이 되고 있는 이민정책의 사회통합업무와 가족정책의 이민자정착지원업무의 영역은 다음과 같이 구분할 수 있다.

국적·이민처에서는 이민정책으로서의 이민자·외국인 사회통합 정책을 추진한다. 입국

→ 체류관리 → 사회통합 → 국적취득으로 이어지는 외국인·이민자 정착 지원·관리의 핵심 영역에 사회통합 정책이 자리 잡고 있다. '한국어'와 '한국사회의 이해' 교육이 이민자 사회통합 정책의 핵심이다. 이민자 사회통합 프로그램을 운영하고 있는 세계 대부분의 선진국(독일, 프랑스, 영국, 캐나다 등) 정부에서 주관 부처는 이민 관련 부처(법무부·내무부 또는 이민청)라는 점을 명심할 필요가 있다. 물론, 사회통합 프로그램을 시행하는 기관은 대학, 사회단체(한국의 경우 다문화가족지원센터 포함), 종교기관까지 다양하다는 것을 강조하여야 한다. 이민자·외국인 사회통합 프로그램은 단순한 시혜성 지원이 아니라, 의무로서 강제하는 것이라는 점이 중요하다. 즉, 사회복지 또는 가족정책 관련 부처가 아니라 이민자의 체류와 국적과 연계된 부처에서 그 업무를 전담하는 것은 정책 강제의 필요성 때문이다. 즉, 국적취득 과정에서 인센티브를 제공하여 사회통합 프로그램의 참여율을 높이는 게 필수적인 바, 이민담당 부처에서 그 역할을 맡고 있다. 이민자·외국인 사회통합 프로그램은 결혼이민자뿐 아니라 한국사회에 정착하려는 모든 외국인(개인과 가족)과 국적취득자를 대상으로 하는 것이다. 즉, 결혼이민자라는 특수한 집단의 정착지원을 맡은 부처에서 전체 외국인과 이민자 집단을 포괄하는 것은 불가능하다.

여성가족부에서는 가족정책으로서의 결혼이민자·혼인귀화자의 한국사회 정착 지원 정책을 추진한다. 국제결혼을 통한 가족의 형성, 자녀의 출산, 자녀의 양육과 교육 등 가족생활주기에 맞추어 한국사회의 정착을 지원하는 방향이 적절하다. 정부가 결혼이민자의 정착을 일방적으로 지원하기보다는 가족의 자기회복탄력성(resilience)을 북돋우는 형태가 되어야 한다. 높은 이혼율로 인한 가족해체 등을 막기 위해서라도 가족의 역할이 중요하다. 그러므로 국제결혼을 통해 이주한 결혼이민자의 한국사회 정착을 위해서는 가족의 역할이 무엇보다 중요하다. 여성가족부의 역할은 가족이 결혼이민자의 사회자본으로 기능할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 사회복지 서비스의 일방적 수혜자가 아니라 한국사회에 적응하는 주체로서의 결혼이민자와 그 조력자로서 가족을 상정한다. '다문화가족지원센터'는 사회복지전달체계로 이해하여야 한다. 중앙정부와 지방부처가 나뉘어져 있는 것처럼, 법무부·고용노동부·여성가족부 등 관련 부처의 업무를 전달하는 체계로 이해하는 것이 바람직하다. '다문화가족지원센터'가 여성가족부의 산하 조직으로 기능하고 있는 것은 재조정할 필요가 있다.

한편, 국적·이민처와 고용노동부 간의 업무는 분리되어 '견제와 균형의 원칙'이 추구되어야 한다. 그리고 전문성이 확보되어야 한다. 그러한 점에서 결혼이민자의 취업지원 업무는 고용노동부에서 담당하는 것이 효율적이다. 여성가족부와 고용노동부의 분업과 협

조의 필요성이 강조되는 대목이다. 모든 숙련 수준과 체류자격을 아우르는 종합적인 외국인력 도입관리시스템을 구축하고, 이를 뒷받침하기 위한 외국인력정책의 기본원칙과 추진체계를 정비해야 할 필요성이 증가하고 있는 상황에서, 국적·이민처와 고용노동부 간의 역할 분담은 무엇보다 중요하다. 한편, 결혼이민자의 사회통합 업무는 국적·이민처에서 담당하는 것이 효과적이다. 사회통합정책은 강제와 지원의 성격이 혼재되어 있기 때문이다. 당근(국적취득에서의 인센티브)과 채찍(국적취득에서의 페널티)을 정책수단으로 집행하는 부처에서 관장하여야 한다.

또한, 중앙정부부처와 지방자치단체 및 기업·사회조직·시민단체 등의 역할 분담 체계를 재정립해야 한다. '공동체의 화합과 사회의 안정'을 이루기 위해 사회의 각 주체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 시스템을 마련해야 한다. 그 방향은 다음 세 가지가 핵심이다.

① 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계 구축: 한국의 이민정책은 중앙 부처들과 광역 및 기초 지방자치단체들이 제 각각 정책을 수립하여 추진한 결과, 업무 영역의 중복과 사각지대가 발생하며, 예산 낭비와 효율성 저하 문제가 생기고 있다. 그러한 문제를 극복하기 위해서는, 정책수립을 위한 기반 연구로부터 정책수립을 거쳐 정책집행으로 이어지는 연결선을 따라 협력 체계가 구축되어야 한다. 중앙 부처들 간의 네트워킹이 활성화되어 장기적인 안목에서 정책 수립과 서비스 제공이 이루어져야 한다. 그러한 지원 서비스들은 지역사회에서 제공되므로, 중앙정부와 지방자치단체들 간의 연계 체계 구축도 필수적이다.

② 지방자치단체와 시민사회 간 협력체계 강화: 이민정책을 정부에서만 집행한다는 관념을 버려야 한다. 민간과 정부의 공통 노력이 중요하고, 그 구체적인 형태는 지방자치단체와 시민사회 간 협력에서 구현될 수 있다.

③ 다양한 방식의 거버넌스 추진체계 구축: 이민정책 집행과정은 전형적인 휴먼 서비스이므로 포괄적이고 장기적인 정책지원을 요구한다. 그를 위해서는 다양한 방식의 추진체계가 활성화되어야 한다.

아울러, 추친 체계를 정비하기 위해서는 현행 출입국관리법을 바탕으로 하여, 이민자 사회통합 프로그램의 근거 규정까지 포함하는 이민법을 제정할 필요가 있다. 2000년대 접어들어 독일, 대만 등에서 외국인법 또는 입출경관리법을 이민법으로 대체하였는데, 그 핵심은 사회통합 프로그램을 넣은 것이다. 그럴 경우, 기존 법령 체계를 대폭 손질할 필요가 있다. 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 등 관련 법률에 대한 체계적 검토가 요망된다.

3. 이민자 사회통합기금의 설치

이민자 사회통합 프로그램에는 막대한 예산이 요소 되는데, 그것을 어떻게 조달할 것인가를 검토하여야 한다. 재정에 의존하는 것뿐 아니라, 본인 부담 또는 수익자 부담금 징수 등의 방안을 체계적으로 검토할 수 있고, 또 금전뿐 아니라 재능기부도 적극적으로 모색할 필요가 있다. 그러한 점에서 외국인이 부담하는 수수료와 과태료 등을 재원으로 이민자 사회통합기금을 설치하는 것은 필수적이다. 〈표 3〉은 그 재원을 보여준다.

<표 3> 수수료, 과태료 등 외국인 사회통합기금 재원

구분	종류		수수료
국내에서 징수	출입국관리법시행규칙 제72조(각종 허가 등에 관한 수수료)	입국허가 또는 외국인입국허가서 〔단서, 출입국관리법시행령 제10조제4항〕	5만원(10만원)
		체류자격외활동허가 〔단서, 유학(D-2), 일반연수(D-4) 소지자의 시간제취업허가〕	12만원(2만원)
		근무처의 변경·추가허가	12만원
		체류자격부여 〔단서, 결혼이민(F-6)〕	8만원(4만원)
		체류자격변경허가 〔단서, 영주(F-5)〕	10만원(20만원)
		체류기간 연장허가 〔단서, 결혼이민(F-6)〕	6만원(3만원)
		단수재입국허가	3만원
		복수재입국허가	5만원
		외국인등록증 발급 및 재발급	3만원
		국내거소신고증 발급 및 재발급	3만원
		난민여행증명서 발급 및 재발급	1만원
		출입국에관한사실증명	2천원
		외국인등록사실증명	2천원
		국내거소신고사실증명	2천원
	출입국관리법 제102조(통고처분)	출입국관리법 제93조의2, 93조의3, 94조, 95조, 96조, 97조, 98조, 99조, 99조의2, 99조의3에 규정된 죄를 범한 자	각 조항에서 상한선 규정
	출입국관리법 제100조(과태료)	법제100조에 규정된 죄를 범한 자	〃
	국적법시행규칙 제18조(수수료)	귀화허가신청 1인당(수반취득자는 제외)	30만원
		국적회복허가 신청 1인당(수반취득자는 제외)	20만원

		국적취득신고 1인당		2만원
		국적재취득신고		2만원
		국적이탈신고		2만원
		국적보유신고		2만원
		외국국적포기 확인서 발급		2천원
		외국국적불행사서약 확인서 발급		2천원
		각종 증명서 발급(국적법 시행규칙 제17조 관련)		2천원
		※ 인지에의한국적취득신고, 국적회복허가신청, 국적의재취득신고, 국적선택신고, 국적상실신고 등은 외국에 주소를 두고 있을 때에는 관할 재외공관의 장을 통해서도 신고(신청) 가능		
재외공관 징수	출입국관리법시행규칙 제71조(사증 등 발급신청 심사 수수료)	단수사증	90일 이하	40달러
			90일 이상	60달러
		복수사증	더블사증	70달러
			복수사증	90달러
	출입국관리법시행규칙 제72조(각종 허가 등에 관한 수수료)	재입국허가기간연장허가		20달러
		난민여행증명서유효기간연장허가		5달러

자료: 법무부.

Ⅳ. 결론

선진 외국의 이민자 통합정책 추진체계를 살펴보면, 정책 대상별 역할분담이 뚜렷하지만, 한국의 경우 이민자 전체를 대상으로 하는 정책과 다문화가족을 대상으로 하는 정책의 혼선이 존재한다. 특히, 이민자 통합정책과 다문화가족 정착지원정책의 위상 설정이 필요하다. 전자가 다양한 외국인과 이민자를 포괄하는 개인들에 초점을 맞춘다면, 후자는 '결혼이민자를 중심으로 한 가족'(다문화가족)을 중심으로 한다. 언뜻 보면 그 두 정책은 동어반복처럼 여겨지지만, 자세히 들여다보면 정책의 대상 집단이 다를 뿐 아니라, 그 핵심 영역이 각각 이민정책과 가족정책의 하위 정책임을 알 수 있다.

그 지점을 고려하여, 이민정책의 주무부처인 국적·이민처(현재는 법무부)와 가족정책의

주무부처인 여성가족부의 전문화를 추구하여야 한다. 국적·이민처에서는 외국인과 이민자의 출입국관리·체류관리·사회통합 업무에 초점을 맞추고, 여성가족부에서는 가족정책의 한 분야로서 다문화가족 통합정책을 자리매김하는 것이다. 그렇게 할 경우, 현재 두 부처에서 수행하고 있는 업무 중 일부분은 조정하는 게 필수적이라고 본다. 국제결혼중개업체 관리와 결혼이민자 가족 관련 사업 등 두 부처의 업무 영역이 중복되는 부분을, 원칙을 세워 재정비해야 한다. '이민자 대상 한국어 교육과 한국사회의 이해 교육'은 가족정책의 영역이라기보다는 이민정책의 영역으로 판단된다. '거주·결혼이민 사증'에서 '영주권'과 '국적 취득'으로 이어지는 일련의 체류자격 변화와 이민자 사회통합 교육이 연계되어 있음을 모든 해외 사례에서 발견할 수 있다.

여러 부처 간 분업이 필수적인 정책을 추진할 경우 통제탑(control tower)은 필수불가결하다. 이민정책의 통제탑은 국적·이민처가, 가족정책의 통제탑은 여성가족부가 맡는 것처럼, 특정 업무의 주무정책부처가 그 역할을 수행하는 게 바람직하다. 위원회가 정책 통제탑 역할을 수행하는 나라는 없다. 그와 관련하여, 국무총리실에 설치된 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회의 위상에 대해서도 심각하게 고민할 필요가 있다. 독일의 '연방 이민·난민·통합 정책 조정관'이 유사한 위상을 가지고 있으나, 그 역할은 완전히 다르다. 독일의 '연방 이민·난민·통합 정책 조정관실'에는 다섯 개의 태스크 포스가 존재하여 정책 연구 기능을 수행하지만, 한국의 두 위원회는 자체 조직 없이 부처 간 업무 조정 역할만 수행하고 있을 뿐이다.

한국의 외국인정책·다문화○○정책은 단시간에 큰 성과를 거두었다. 그렇지만 여러 부처에서 유사한 사업을 입안하여 시행하는 바람에 정책의 중복·비효율 문제가 발생하는 한편, 정책의 손길이 전혀 미치지 못하는 사각지대가 발생하고 있다. 즉, 우리나라 이민정책의 수립·집행 과정에서도 '하위 단위 조직 간 칸막이 현상'의 문제가 발생하고 있다. 굴뚝공장(smokestack)시대 식 '칸막이 방'(cubbyhole)과 '통로'(channel)로 구성되는 기업 관료제는 지식정보시대의 급격한 환경변화에 탄력적으로 대응하는 데 실패하여 붕괴할 수밖에 없다.

정부조직에서도 그와 비슷한 일이 발생한다. 각 부처 소속 공무원 모두가 각자 부처의 이익을 위해 열심히 일하는데, 그것이 국가 이익에는 별로 득이 되지 않거나 심지어 해가 되는 상황이 발생할 수 있다. 각 부처가 다른 부처와 담을 쌓고, 다른 부처와의 협력과 교류 없이 내부적 이익만을 추구하면 결과적으로 그러한 상황을 초래할 가능성이 크다. 성과 평가를 통한 부처 간 경쟁은 그러한 상황을 더욱 악화시키고 있다.

오늘날 한국의 이민정책이 직면한 상황은 '조직 간 칸막이 현상'을 극복한 '종합적 접근'을 요구하고 있다. 만약, 우리나라 정부 조직이 '전 정부'적 접근을 통해 "부처들 사이에 존재하는 칸막이"를 제거하는 방법을 찾지 못하면, 변화한 시대 상황에 적응하지 못해 정책 실패를 양산하는 상황에 봉착할 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

국무총리실 외국인정책위원회. 2013a.『2013년 중앙행정기관 외국인정책 시행계획』. 국무총리실.

국무총리실 외국인정책위원회. 2013b.『2013년 지방자치단체 외국인정책 시행계획』. 국무총리실.

김정순·허준영·전주상·설동훈·이준우·나채준·조세현·이현국·김용훈·김준성. 2014.『이민자 사회통합기금의 효율적 운용을 위한 법제화 방안 연구』. 법제연구원.

설동훈. 2007. "외국인·이민자 사회통합 정책." 『2007~2011년 국가재정운용계획: 일반행정분야 종합보고서』. 국가재정운용계획 분야별 작업반. pp. 304-371.

설동훈. 2010. "이민자 사회통합 관련 기금 제도의 국제비교." ≪민족연구≫ 44: 145-160.

설동훈. 2012. "한국의 이민자 사회통합의 정책과제."『함께 사는 세상, 이민자 복지와 사회통합의 길』. 국회입법조사처. pp. 3-41.

설동훈·이규용·노용진. 2011.『외국인 고용부담금제에 관한 연구』. 고용노동부.

신종호·최석현. 2013.『한국 이민정책의 새로운 탐색』. 경기개발연구원.

이혜경·설동훈·전주상. 2009.『이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안』. 법무부.

春木育美·薛東勳. 2011.『韓國の少子高齡化と格差社會：日韓比較の視座から』. 東京: 慶應義塾大學出版會.

Castles, Stephen, Hein de Haas, and Mark J. Miller. 2013. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Fifth Edition. New York: The Guilford Press.

Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2009. "Why Is There So Little Migrant Settlement in East Asia?" *International Migration Review* 43(3): 578-620.

Portes, Alejandro. 2009. "Migration and Development: Reconciling Opposite Views." *Ethnic and Racial Studies* 32(1): 5-22.

(끝)

발제문

외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안

차용호(법무부 이민통합과장)

Ⅰ. 들어가며

21세기 초반부터 정보통신 및 교통수단의 발달과 함께 세계화가 급속도로 진행되고 있다. 이와 함께 지식기반사회로의 급속한 진행은 지식, 기술, 인재 중심의 소프트파워의 중요성이 부각되고 있으며, 활발한 FTA 및 시장개방으로 상품 뿐 아니라 서비스, 인력부문의 세계적 이동이 가시화되고 있다. 한편, WTO 서비스 부분 협상(GATS의 MODE 4: 자연인의 이동) 등을 활용하여 노동인력의 국제이동은 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 특히 과학, 기술, 경영 등 분야의 세계적 표준화로 인해 이들 분야 인재들의 국제 이동이 현저히 증가하고 있다. 세계화 시대에는 인류의 보편적인 문화를 바탕으로 전 세계가 하나의 거대한 지구촌으로 탈바꿈하는 동시에 국경을 초월한 사람의 자유로운 이동, 즉 인적 교류가 물적교류·정보교류 등과 함께 병행되어 활발히 추진하게 된다.

2014년 8월 1일 현재 한국에는 약 175만명의 외국인이 체류하고 있다. 우리 사회 구성원이 100명이라면 약 3.5명에 해당되는 수치이다. 이제 머지않아 한국은 체류외국인 200만의 시대를 맞게 될 것이다. 국내 체류 외국인의 지속적인 증가와 함께 또 하나의 특징을 살펴보면, 체류 외국인의 유형이 외국인근로자, 외국국적동포, 외국인유학생, 전문인력, 난민 등으로 다양해지고 있다는 것이다. 이로 인해 이들 다양한 외국인에 대한 적정한 처우와 우리 사회에 적응토록 하는 문제가 시급한 정책 과제로 대두되고 있다. 이와 함께 외국인의 정주화 현상이 뚜렷이 나타나는 양상을 보이는 것은 또 하나의 특징이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 외국인 사회통합기금 신설

1. 기금설치 배경

외국인이 증가하면서 대두되는 과제가 바로 갈등관리와 충당비용이라고 할 수 있다. 갈등관리란 다양한 외국인이 우리 사회에 흡입되면서 국민과 외국인간의 갈등을 어떻게 관리해 나갈 것인가 즉 사회통합의 과제라고 할 수 있다. 충당비용이란 사회통합에 따른 소요 예산을 어떻게 조달하고, 누가 부담할 것인가 하는 문제이다. 현행과 같은 예산구조에서는 외국인의 증가는 국가예산의 증가로 이어지며, 이는 결국 국민의 조세부담의 증가로

귀결되어 지기 때문에 비용의 문제는 매우 민감한 이슈가 되고 있다.

법무부는 2008년부터 수익자부담의 원칙에 따른 사회통합 비용에 대해 검토해 오다가, 2009년에는 "이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안연구"라는 정책연구용역을 실시하였다. 국제이주의 근본 동인은 "더 나은 삶"(the better life)을 살고자 하는 개별 이민자의 합리적 선택에 의해서 발생한다. 따라서 이민자의 통합에 따른 비용은 이민 유입국으로 편입됨으로써 수익을 얻는 자인 등이 통합에 따른 비용을 부담하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 외국인 사회통합기금을 신설하는 기본 대원칙은 수익자 부담원칙으로서 한국사회에 편입된 또는 편입되는 과정에서 외국인이 지불하는 각종 수수료, 범칙금 등을 별도의 기금계정으로 설정하여 이 기금을 외국인 사회통합비용으로 충당하는 예산체계를 말한다.

이같은 예산체계는 크게 다음 2가지의 의미를 담고 있다. 첫째, 향후 외국인과 내국인 간 증가하는 통합비용을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원 할 수 있는 재원을 마련할 수 있다는 것이다. 국내 체류 외국인의 증가에 따른 한국의 국가예산의 추이를 보면, 2009년에는 중앙과 지방자치단체의 예산이 906억이었으나, 2013년에는 2,402억에 이르는 등 외국인의 정착 지원 예산이 매년 크게 증가하고 있다. 이로 인해 당연히 국민의 조세부담이 가중되었으며, 앞으로 외국인의 증가에 따라 국민이 부담해야 할 조세는 더욱 커질 것으로 여겨진다.

둘째, 국내 거주 외국인의 효율적인 사회통합정책에 매우 효과적이라는 점이다. 미국이나 캐나다 등 이민국가도 이민자에게 부과하여 거둬드린 수수료 등을 활용하여 기금을 조성하고, 이를 통해 효과적인 외국인 정착 지원을 추진하고 있다. 외국인의 증가에 따른 안정적 예산확보는 정책결정과 정책집행에 매우 필수적이며, 외국인 사회통합기금의 설치는 국가재정적으로 볼 때 사회통합의 목표에 따른 선택과 집중의 정책결정을 할 수 있다는 점에서 매우 효과적인 예산운용 체계라고 할 수 있다.

셋째, 외국인의 증가에 따른 국가 발전을 위한 전략적 정책을 추진해 나갈 수 있다는 점이다. 이민사회의 다양성은 양면적 성격을 띤다고 할 수 있다. 이민으로 인한 다양성은 국가발전의 원동력이 될 수 있으며, 반대로 사회갈등의 원인도 될 수 있다. 국가발전을 극대화하는 동시에 사회갈등을 최소화하는 정책적 목표를 이뤄가는 과정에서 가장 중요한 것이 국민적 합의이다. 대한민국이 외국인을 통한 국가발전의 동력을 확보하기도 전에 이미 우리 사회는 반다문화사회 의식(anti-multiculturalism)과 국민의 역차별 정서가 확산되는 것은 매우 우려스러운 현상이라고 할 수 있다. 결혼이민자 중심의 정책쏠림과 예산의 편중은 결국 국민의 역차별 의식확산과 피해의식, 그리고 나아가 반다문화사회 정서를 확산하는

결과를 가져왔다고 보인다. 이러한 맥락에서 외국인 사회통합기금의 설치는 대한민국이 외국인과 함께 사는 사회로 변화하는 과정에서 매우 필요한 제도라 할 수 있을 것이다.

2. 추진경과

외국인 사회통합기금은 정부내에서 2008년부터 추진해 왔고, 본격적인 논의를 거쳐 2013년 대통령직 인수위원회에서 국정과제로 선정되었다. 2013년 5월 국정과제 51번 '다문화가족 적응지원 강화'(주관부처 : 여성가족부)인데, 그 하위세부과제로서 외국인 사회통합기금의 설치는 법무부가 주관부처로 지정되어 추진해 오고 있다. 법무부에서는 2013년 3월부터 2014년 6월까지 관계부처와 협의를 해왔으며, 국무조정실에서는 2013년 7월부터 12월까지 외국인 사회통합기금을 신설하기 위한 입법방안 연구용역 시행하였다.[1] 법무부는 2013년 12월에는 기재부에 기금신설의 타당성 심사를 의뢰하여 기재부는 중기재정계획 국민안전분과 연구과제로 '외국인 사회통합기금' 설정하여 연구 중에 있으며, 연구결과를 기금의 재원 및 용도 등에 반영할 예정으로 있다. 외국인 사회통합기금이 국정과제로 선정된 후 법무부에서는 여러 차례에 걸쳐 부처 간담회와 협의을 거쳐 의견을 수렴해 왔으며, 2014년 6월에는 관련 부처별 외국인 사회통합기금의 대상사업, 소요 예산 등 수요조사를 실시하여 10개 부처 26개 기금대상사업(약 1,100억원)을 제출받았다. 기금의 명칭과 관련하여 국정과제로 선정된 이후 부처간 협의를 거쳐 2014년 4월에는 기금명칭은 '외국인 사회통합기금'으로 합의하는 것으로 확정되었다. 특히 2014년 6월경 새누리당 김회선 의원실과 함께 정부입법 공청회를 개최하기로 하였고, 김회선의원실에서는 의원입법으로 외국인 사회통합기금 신설을 위한『재한외국인 처우 기본법』개정안을 발의하였다.

3. 기금신설의 타당성 및 입법방안

가. 기금신설 심사기준

국가재정법 제14조[2]에 따르면 새로운 기금을 신설하기 위한 조건으로 다음 4가지의 기

1) 이민자 사회통합기금의 효율적 운용을 위한 법제화 방안 연구. 한국법제연구원 김정순 선임연구위원 외

2) 국가재정법 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야

준을 제시하고 있다. ① 기금의 재원과 목적사업간 연계성 ② 신축적인 사업의 필요성 ③ 중·장기적 재원조달의 안정성 ④ 기금을 통한 사업수행의 효과성이다. 따라서 외국인 사회통합기금을 신설하기 위해서는 국가재정법에 따른 각각의 심사기준에 적합한지를 우선 검토해야 한다.

1) 기금의 재원과 목적사업간 연계성

먼저 기금의 재원과 목적사업간의 연계성을 살펴보면, 외국인 사회통합기금은 「출입국관리법」에 따른 세입 즉 수수료, 범칙금 등을 주된 재원으로 하는데, 2008년부터 2011년까지 연평균 규모를 보면 약 760억 원 정도에 달하고 있다.

〈「출입국관리법」에 따른 세입현황〉

(단위: 억 원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
범칙금+과태료	354	313	345	426	277	283
국내 수수료	374	377	481	386	340	332
합계	728	690	826	812	617	615

〈국적법에 따른 수수료 현황〉

(단위: 억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	23.5	24.6	25	22.5	19
귀 화	23	24	24	21	18.3
국적회복	0.5	0.6	1.0	1.5	0.5

한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

다만, 2014년 1월 1일부터 출입국관리법 시행규칙과 국적법이 개정되어 그 수수료가 2배 인상됨으로써 2014년부터는 출입국관리법에 따른 수수료가 약 800억 원에 이르고, 국적법에 따른 수수료도 약 40억 원 이상, 범칙금과 과태료 수입은 약 400억 원에 이르게 되어 전체 기금의 규모는 연간 약 1,200억 원에 이를 것으로 보인다.

외국인 사회통합기금의 재원으로 출입국관리법 등에 따른 수수료와 범칙금 등으로 충당하는 것이 타당한가를 살펴보면, 기금의 재원과 목적사업간의 연계성 관점에서 볼 때, 긴밀한 관련성이 있다고 할 수 있다. 출입국관리법에 의해 출입국 - 사증발급 - 체류 - 영주 - 귀화 등의 '이민의 주기'가 형성이 되고, 그 과정에서 사회통합정책이 형성되고 집행이 되기 때문이다. 또한 외국인 사회통합기금의 재원에 국적법에 따른 수수료가 포함되어야 하는 것에도 이견의 여지가 없다고 할 수 있다. 국적취득 신청자는 잠재적인 우리 사회 구성원으로 국적 취득 전에도 사회통합에 따른 예산이 투입되어야 하고, 『재한외국인 처우 기본법』상 귀화 후 3년까지는 정부가 지원하는 각종 사회통합의 시책을 받을 수 있도록 법으로 정하고 있기 때문이다.

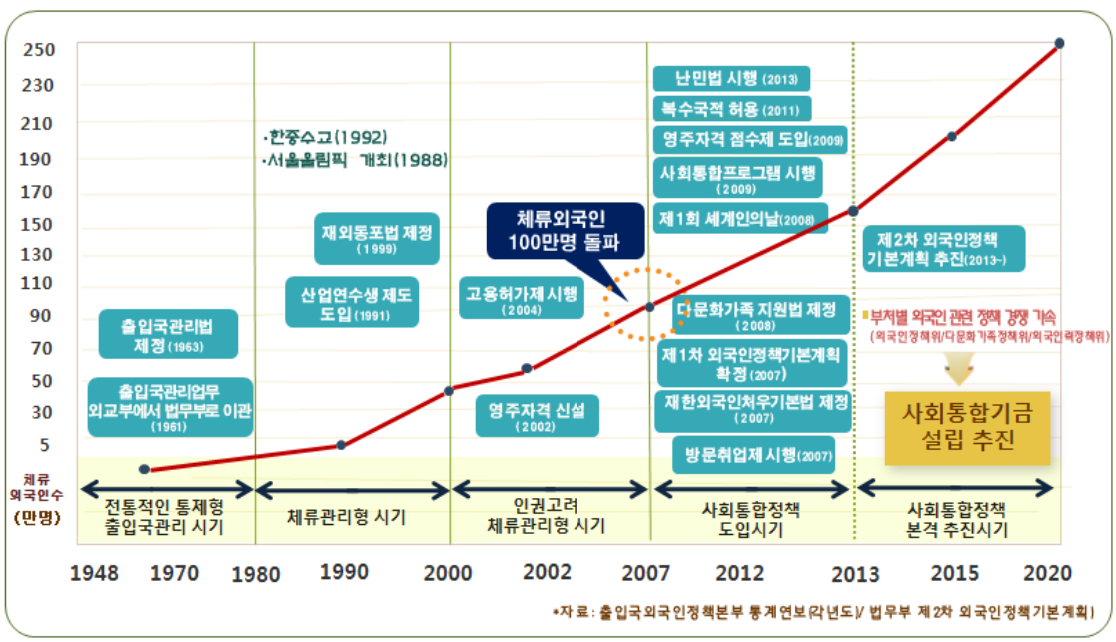
2) 신축적인 사업의 필요성

외국인 사회통합 사업의 신축성 관점에서 볼 때 다음 3가지 면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 체류외국인 증가세가 뚜렷해짐에 따라 통합대상에 대한 신축적인 정책적 대응이 필요하다는 것이다. 외국인의 입국 후 정주화가 진행되면 정책대상과 정책분야의 확장이 필연적으로 수반된다고 할 수 있다. 즉 입국자 본인 이외 배우자, 자녀, 부모 등 동반입국자 문제, 본인과 동반입국자의 고용, 교육 등 관련 정책의 이슈가 발생하게 되는데, 일반 회계로 소요 예산을 조달할 경우, 정책이 경직적으로 될 수밖에 없다는 한계점을 안게 되기 때문이다. 다시 말해서, 특정된 목적을 지닌 기금이 조성될 경우, 정책환경의 변화와 사업 추진에 신축적으로 대응할 수 있다는 장점을 가질 수 있다는 점에서 볼 때 외국인 사회통합정책을 위한 외국인 사회통합기금을 신설하는 것은 타당하다고 할 수 있다.

둘째, 내외국인 간 갈등상황 발생에 대비하여 선제적 예방장치가 마련되어야 한다는 점이다. 프랑스, 독일은 2005년 이민자 소요사태를 겪은 후에야 사회통합 프로그램 이수 의무화, 관련 예산 별도운영 등 정주외국인 사회통합 체계화를 위한 법적, 제도적 기반을 갖추기 시작하였다. 이민·다문화사회로 변화하는 한국이 선진 이민국가가 경험한 실패를 되풀이하지 않으면서 미래의 갈등상황을 예방하기 위해서는 재한외국인 통합정책이 신축

적이고 탄력적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 체류외국인과 관련하여 제반정책의 신축성 및 탄력성 제고의 필요성을 들 수 있다. 한국은 [그림1]에서 보는 바와 같이 초기 통제형 출입국관리 시기를 지나 체류외국인의 유형 다양화, 정주외국인 증가 등으로 인한 사회통합 본격추진 시기로 접어들면서 정책대상, 관련정책의 다변화가 진행되고 있다. 외국인정책은 부처별 교육, 고용 등 주요정책 전반과 밀접한 관련을 맺고 있어 그 파급효과가 매우 큰 만큼, 다양한 분야에서 예측불가한 정책수요가 발생할 가능성이 매우 높기 때문에 정책의 신축성, 탄력성을 제고해 나가야 할 필요가 있다고 할 수 있다.



[그림 1] 시기별 외국인정책 중점과제 및 주요정책

3) 중·장기적 재원조달의 안정성

기금신설시 중장기적으로 안정적인 재원조달이 가능한지 여부는 매우 중요한 요소이다. 국가재정법도 이를 기금신설의 중요한 요건으로 보고 있는데, 기금 재원의 유입이 급증, 급감 등 변동성이 심하거나 또는 향후 재원의 감소가 예상되는 상황에서는 기금신설에 따른 정책실패로 어어질 위험성이 크고, 향후 안정적인 정책을 추진하기가 사실상 어렵기 때문이다.

외국인 사회통합기금의 재원은 근본적으로 체류외국인의 수와 연동되어 있다. 따라서

체류외국인의 증가세가 지속됨에 따라 각종 이들이 부담하는 수수료 세입도 연동이 되어 기금의 재원은 증가하게 되어 있어 기금재원의 안정적 조달이 가능하다고 할 수 있다. 특히 2014년 1월부터 외국인의 각종 체류허가 수수료가 2배 인상된 점 등은 외국인 사회통합기금의 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 환경이 조성된 것으로 평가할 수 있다. 이외에도 타 기금과 같이 민간기금, 출연금, 기부금 조성 기반 마련 등 기금의 새로운 재원마련을 위한 근거를 둠으로써 결혼이민자, 외국인근로자, 외국인유학생 등의 증가로 이민정책에 대한 사회적 관심이 고조되고 있는 상황으로 향후 학계, 시민단체, 민간기업 등의 자발적 참여가 확대될 것으로 기대된다.

4) 기금을 통한 사업수행의 효과성

기금을 통한 사업수행의 효과성을 볼 때, 다음 몇 가지 측면에서 매우 효율적이라고 할 수 있다. 첫째, 외국인 사회통합기금이 신설되면, 가변적인 외국인정책 환경에 탄력적인 정책 대응이 가능하다는 것이다. 일반예산은 국가의 전체적인 경제상황 등을 종합적으로 고려해야 하기 때문에 외국인에 대한 정책에 대해서는 경직적일 수밖에 없다. 그러나 외국인 사회통합기금은 그 목적의 범위내에서는 일반예산보다 훨씬 더 탄력적 운영이 가능하기 때문에 기금을 통해서 가변적인 정책분야와 외국인의 급증과 체류 유형의 다양화 등 환경변화에 효율적으로 대응할 수 있다고 할 수 있다. 둘째, 예산배분 및 집행의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 일반회계의 경우, 외국인과 관련된 부처별 경쟁적인 예산 확보를 하려는 속성이 있고, 부처의 이기적, 경쟁적 정책추진으로 인해 불합리하거나, 일관성 없는 정책집행도 외국인 사회통합기금의 도입으로 어느 정도는 이를 예방할 수 있다는 점이다. 셋째, 부처별 일반회계 운영에 따른 정책대상의 중복, 사각지대를 해소할 수 있다는 점이다. 부처별로 개별 중점 정책대상에 집중하는 현행 예산 방식하에서는 대상의 중복 문제발생이 불가피 할 뿐 아니라, 체류외국인의 수와 유형의 다양화에 따른 정책대상의 누락 문제도 발생할 수밖에 없으나, 기금의 도입으로 외국인 사회통합정책을 거시적이고 종합적인 관점에서 정책결정, 집행, 분석, 평가 등이 가능해 진다고 할 수 있다.

5) 종합(기금신설 심사기준)

따라서 국가재정법 제14조에 따른 기금 신설의 타당성 기준으로 보았을 때 '외국인 사회통합기금' 신설은 매우 타당하다고 할 수 있다. 외국인 사회통합기금 신설과 관련하여 국무조정실 주관으로 한국법제연구원이 '13. 7.~12.까지 시행한 연구용역("이민자 사회통

합기금의 효율적 운용을 위한 법제화 방안연구")에서도 한국사회가 이민다문화사회로 변화하는 전환기에 외국인 사회통합기금을 신설하여 예산을 운용하는 것이 효과적임을 지적하고 있다.

나. 입법방식 검토

외국인 사회통합기금을 설치하는 데 있어 근거법률을 마련하는 방법에는 2가지 방식을 검토해 볼 수 있다.

1) 기금관련 독립 법안 제정

외국인 사회통합기금 신설을 위한 법안 제정시 기본적으로 설치목적, 기금의 조성, 관리·운용, 용도 및 사회통합기금 운영위원회 등에 관한 규정이 포함되어야 한다. 이러한 내용을 담아 소위 (가칭)"사회통합기금법"등과 같은 별도의 독립된 입법을 추진하는 방법이라고 할 수 있다. 별도의 독립입법의 경우, 기금의 분명한 목적을 담아 입법한다는 측면에서 상징성이 매우 크다고 할 수 있으나, 후술할 관련 법률의 개정을 통한 입법과는 내용상 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

2) 관련 법률의 개정

외국인 사회통합기금의 목적은 『재한외국인 처우 기본법』의 목적과 동일하다고 할 수 있다. 『재한외국인 처우기본법』은 제1조에서 "이 법은 …… 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다." 고 천명하고 있다. 따라서 외국인 사회통합기금의 목적과 동일하고, 『재한외국인 처우 기본법』의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는데 필요한 재원을 확보한다는 측면에서, 외국인 사회통합기금을 설치하도록 함으로써 『재한외국인 처우 기본법』의 목적을 구현할 수 있다는 점에서 볼 때 별도의 법률을 제정하기보다 동 법에 기금 관련 규정을 신설(개정)하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있다. 또한 기금의 재원 규모가 약 1천억 원 정도의 소규모인 점에서도 기존의 『재한외국인 처우 기본법』을 개정하는 것이 입법취지에도 맞다고 할 수 있다.

4. 법 개정안

가. 기금의 목적

김회선의원실에서 발의한 입법안에 따르면, 외국인 사회통합기금을 신설하기 위해서는 별첨과 같이『재한외국인 처우 기본법』제5장(외국인 사회통합기금)을 신설하여 제20조에 기금설치 목적에 관한 사항을 명시함으로써 동 법과 목적을 같이한다고 명시하고 있다. 즉『재한외국인 처우 기본법』의 목적을 실현하기 위한 외국인 사회통합 지원사업 등을 위해 외국인 사회통합기금을 설치한다는 것이다.

나. 기금의 재원에 관한 사항

기금의 재원에서 있어서는 크게 2가지의 재원을 두고 있다. 주된 재원으로 수익자 부담 원칙하에 외국인이 납부하는 금전을 명시하고 있으며, 새로운 재원으로서 사회통합 기여금, 민간 기부금, 출연금 등을 두고 있다. 수익자 부담 원칙에 의한 재원으로는 출입국관리법에 따른 각종 허가 등에 관한 수수료 즉 체류자격외 활동, 체류기간 연장 등 각종 허가, 출입국사실증명발급 수수료 등을 포함하고 있다. 재외공관에서 처리하는 업무의 수수료는 제외하였는데, 재외공관 수입금 등은 별도 법률에 의거하여 수입금 등 일부를 재외공관에서 직접 사용하고 있기 때문이다. 이외에도 출입국관리법에 따른 범칙금과 과태료, 국적법에 따른 각종 허가 신청, 증명서 등 발급 수수료 등을 두고 있다. 새로운 재원 마련을 위해 사회통합 기여금, 민간 기부금, 출연금 등을 명시하고 있는데, 사회통합 기여금이란 이를테면 외국인등록시 등록수수료(3만원)의 10%를 사회통합 기여금으로 별도 징수할 수 있도록 한 것이다. 이는 시행령에서 보다 구체적으로 입법화해야 하는 사항이라고 할 수 있다.

다. 기금의 관리 및 운용

외국인 사회통합기금의 주요 재원이 출입국관리에 따른 각종 수수료와 범칙금 등이고, 기금의 근거법령이 되는『재한외국인 처우 기본법』상 외국인정책 기본계획 수립 부처가 법무부인 점 등을 고려할 때 외국인 사회통합기금의 관리와 운용의 주체는 법무부장관이 되는 것이 타당하다고 할 수 있다. 다만 국가재정법 제74조에 따라 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 별도의 기금운영위원회를 설치하도록 하고, 위원의 구성, 위원장 등은 하위법령에 구체적으로 정하도록 하고 있다.

라. 기금의 용도

외국인 사회통합기금의 용도에 관하여 김회선의원실에서 발의한 입법안에 따르면 크게 10개의 용도를 적시하고 있다. 법안 제25조(기금의 용도)는 외국인 사회통합기금의 용도로 다음의 사업을 명시하고 있다.

첫째, 『재한외국인 처우 기본법』 제10조, 제11조에 따른 재한외국인 인권옹호 및 사회적 응지원

둘째, 『재한외국인 처우 기본법』 제14조에 따른 난민의 처우

셋째, 『재한외국인 처우 기본법』 제16조에 따른 전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선

넷째, 『재한외국인 처우 기본법』 제19조에 따른 중앙·지방자치단체의 세계인의 날 행사

다섯째, 『재한외국인 처우 기본법』 제32조에 따른 외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영

여섯째, 『재한외국인 처우 기본법』 제33조에 따른 재한외국인의 사회적응 및 경제활동 지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원

일곱째, 『재한외국인 처우 기본법』 제9조 및 제34조에 따른 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화

여덟째, 다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동

아홉째, 기금의 조성, 관리 및 운용을 위한 경비의 지출

열 번째, 『재한외국인 처우 기본법』의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동

열한 번째, 그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 법무부 장관이 필요하다고 인정한 외국인정책에 관한 사업

입법발의안은 기금의 목적이 『재한외국인 처우 기본법』의 목적과 동일하고, 동 법의 목적을 실현하는 수단으로 기금을 설치하도록 한다는 점을 고려하여 『재한외국인 처우 기본법』에 근거하여 외국인 사회통합기금의 용도를 정하고 있다. 다만 동 법 제25조 8호, 10호, 11호에서는 동 법에 명시되어 있지 않더라도 다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동, 동 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동 및 그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 법무부 장관이 필요하다고 인정한 외국인정책에 관한 사업에 기금이 사용될 수 있도록 하고 있다.

5. 향후 계획

기금 신설을 위한 입법 공청회를 개최한 후, 2014년 연도말까지 『재한외국인 처우 기본법』을 개정하고, 2015년에는 동 법 시행령, 시행규칙 등 하위법령을 마련할 예정이다. 동 법, 시행령과 규칙에 의거 2015년말까지 "기금 운영위원회"를 설치하고, 2016년 1월부터 외국인 사회통합기금 제도가 시행될 것으로 보인다.

Ⅲ. 맺으며

국내 거주 외국인이 2014년 8월 현재 175만 명을 넘는 등 그 수가 빠르게 증가하고 있고, 결혼, 유학, 고용·취업, 관광 등 외국인의 체류 목적도 점차 다양화 되고 있다. 그간 재한외국인은 지원이 필요한 대상으로 간주하여 지나친 수혜 정책을 시행함으로써 국민들 사이에 반외국인 정서가 대두되는 등 내국인 역차별 논란까지 불러왔다. 재한외국인에 대한 현실적이고 통합적인 지원정책이 마련되지 못하면, 내외국인간 갈등이 심화될 뿐만 아니라 국민의 조세부담도 크게 증가하는 등 심각한 사회문제로까지 이어질 수 있다.

이에 내국인과 외국인 간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있으며, 그간 실행해 왔던 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 향후 내국인과 외국인 간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원이 확보되어야 할 것이다.

미국과 캐나다, 영국 등 선진국에서는 내국인과 외국인 간의 갈등 해소, 역차별 해소, 그리고 안정적인 사회통합 재원을 마련하기 위해 이민자 등에게 부과한 수수료 등을 활용하여 기금을 조성하고 있는 바, 이에 우리도 외국인이 부담한 각종 비용을 이들의 사회통합에 직접 활용함으로써 증가하는 사회비용에 대한 국민의 반감해소가 필요하다고 할 수 있다. 따라서 수익자 부담원칙에 따른 외국인 사회통합기금을 설치하여 국내 거주 외국인의 효율적인 사회통합에 필요한 재원을 효과적이고 안정적으로 확보함으로써 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하는 새로운 전기를 마련해야 할 것이다.

발제문

이민자 통합지원을 위한 재원조달방안

전주상(한성대 행정학과 교수)

Ⅰ. 문제의 제기

최근 외국인근로자와 결혼이주민의 증가로 국내에 체류하는 외국인들을 한국 사회에 어떻게 원활하게 적응시킬 것인가의 문제가 주요 정책과제로 부상하고 있다. 이러한 정책 환경 변화에 대하여 최근 우리나라에서도 본격적인 대응이 이루어져 왔다. 2007년부터 '재한외국인 처우 기본법', 그리고 2008년부터 '다문화가족 지원법'이 시행되고 있는 것이 그 예이다. 이러한 관련법의 시행은 이제 우리나라에서도 정부의 외국인정책 패러다임이 변화하고 있음을 보여주는 것이기도 하다. 과거의 정책정향성이 '출입국 관리' 차원의 '국익 우선, 통제 중심' 정책이었다면, 이제는 국내 체류 외국인의 '사회통합'을 통하여 '국익과 인권보장의 조화'를 추구하는 정책으로 변모하고 있는 것이다.

국내 체류 외국인은 급증하고 있는데, 단기체류자를 포함하여 2014년 5월 현재 1,676,715,300명으로 전년대비 12.6%가 증가하고 있으며(법무부, 2014: 13), 이는 10년 전에 비하여 약 100만명이 늘어날 정도로 급증하는 추세이다. 원인은 기본적으로 전 세계적인 글로벌화와 관련이 있으며, 특히 우리나라에서는 2000년대 이후 저출산·고령화로 인한 경제활동인구의 감소로 향후 지속적으로 외국인 유입이 불가피하다는 점에서 이에 대한 적극적 대응이 시급하게 요구되고 있다. 따라서 정부 각 부처는 여러 가지 사회통합프로그램을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 단기간에 다양한 사업을 추진함에 따라 각 부처의 사업들이 일회성·전시성·중복성이 강하다는 비판을 받고 있으며, 아울러 급증하는 정책수요에 대응하는 재원마련도 매우 시급한 과제가 되고 있다. 그러나 한국사회에서는 여전히 외국인정책에 대한 인식이 상대적으로 낮아 일반예산으로 재원을 마련하기가 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 최근 '(가칭)외국인 사회통합 기금' 신설이 추진되고 있는데, 이는 뒤늦은 감이 있지만, 급증하는 관련 정책재원의 안정적 확보라는 측면에서 매우 바람직한 시도로 판단된다.

외국의 경우에도 이주민 유입 기간이 장기화되고 규모가 커짐에 따라 그들을 자국사회로 통합시키기 위한 각국 정부의 정책적 대응이 이루어지고 있다. 이주민은 자국의 국민이 될 가능성이 높은 사람들이므로, 이민을 받아들인 나라의 정부는 막대한 비용을 투입해서라도 그들을 자국사회의 성원으로 '통합'시키려 노력한다. 대부분의 나라에서 관련된 핵심 사업은 국가재정에서 그 비용을 충당하고 있다. 그렇지만 일부 사업은 정부 또는 정부와 민간의 공동 출자로 만든 기금을 통해 그 비용을 충당하고 있는 경우도 나타난다. 특히 외국에서는 이주민 관련 기금으로서 유럽연합(European Union: EU) 회원국이 공유하

고 있는 통합기금의 형태가 있는가 하면, 미국에서와 같이 이주민 관련 법집행 예산을 범칙금과 수수료를 통해 충당하는 방식 등 다양한 형태가 나타나고 있다. 이러한 최근 경향은 우리나라에서도 외국인 관련 정책의 효과적인 수행을 위한 특단의 조치가 필요함을 시사한다.

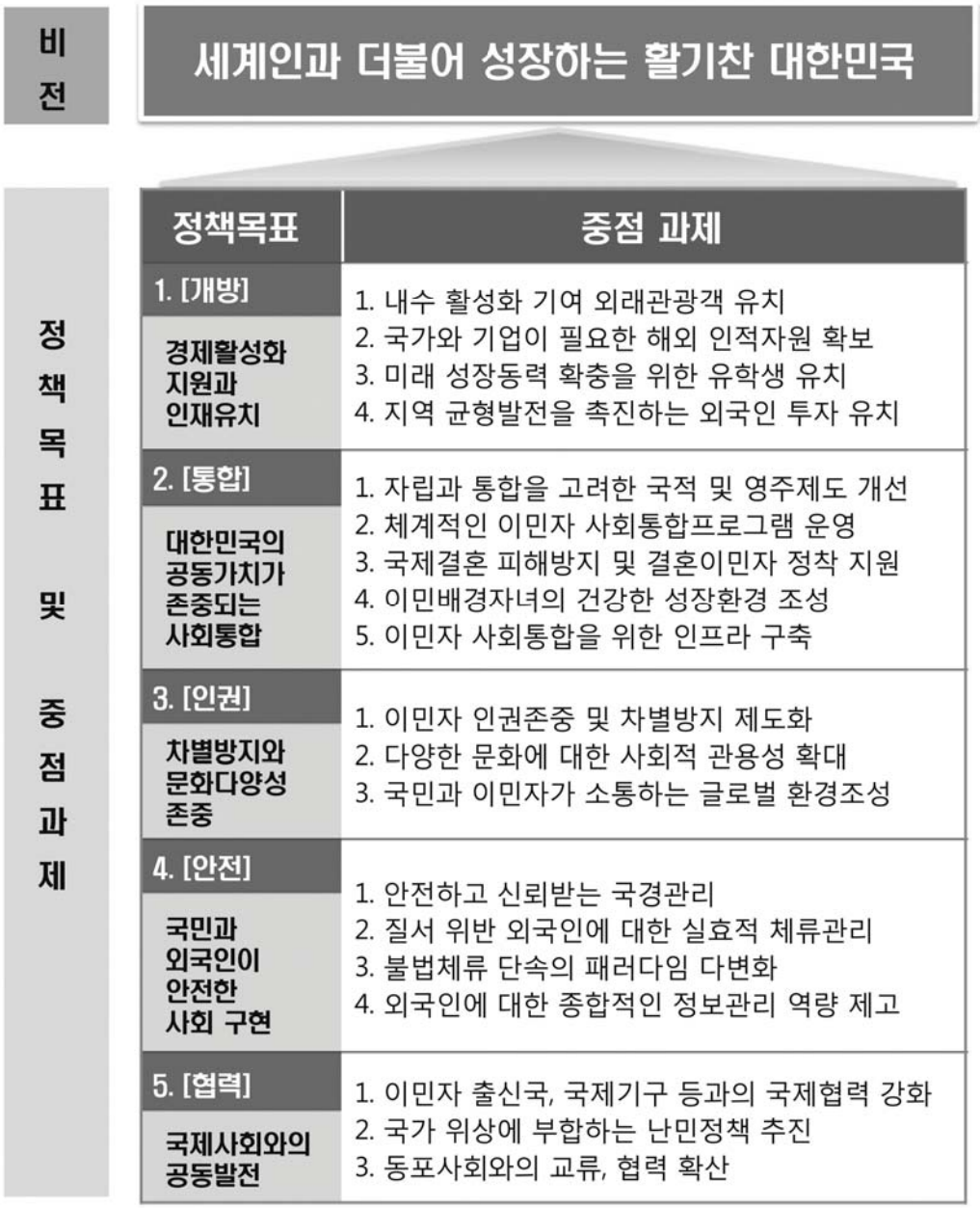
이하에서는 이러한 문제 인식 하에 현재까지의 우리나라 이주민 관련 정책 및 예산집행 현황 분석을 통하여 이주민 관련 예산의 재원 규모와 문제점을 파악하고, 이를 근거로 최근 활발한 논의가 이루어지고 있는 '(가칭)외국인 사회통합 기금'의 효율적인 재원마련방안을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 국내 이주민정책 관련 예산 운용 현황

1. 외국인정책 기본계획의 추진체계

우리나라는 현재 체류외국인의 증가 등에 대응하여 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」을 수립하여 시행한 바 있으며, 이어서 「제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017)」을 수립하여 운영하고 있다. 이 계획은 그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위한 노력의 산물로서, 외국인정책에 관한 5년 단위 국가계획으로서 「재한외국인 처우 기본법」(이하 "기본법")에 근거한 것이다.[1)]

1) 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 재한외국인의 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력하여야 한다.
제6조(연도별 시행계획) ① 관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.



* 자료: 외국인정책위원회(2012a: 22)

〈그림 1〉 외국인정책 사업추진체계

「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」의 성과를 기반으로 2012년 말 수립된 「제2차 외국인정책기본계획(2013-2017)」에서는 외국인정책의 비전을 '세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국'으로 설정하고, 비전을 구체화하기 위하여 ⅰ) (개방)경제활성과 지원과 인재유치, ⅱ) (통합)대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합, ⅲ) (인권)차별방지와 문

화다양성 존중, ⅳ) (안전)국민과 외국인이 안전한 사회구현, Ⅴ) (협력)국제사회와의 공동발전 등 5대 정책목표를 설정하였으며, 정책목표에 따른 5대 분야별로 총 19개의 중점과제를 설정하여 정책목표별 추진체계를 구축하고 있다.[2)3)]

외국인정책기본계획에 따른 사업들은 중앙부처와 지방자치단체별로 나누어서 시행되고 있다. 중점과제별 세부과제는 매년 말 정책 수립 시 재조정되고 있으며, 2014년의 경우 중앙부처의 경우 207개, 지방자치단체의 경우 1.065개 등 총 1,272개의 세부과제가 추진된 바 있다.

2. 재원투자규모

이민자 관련 정책에 어느 정도의 예산이 소요되는가를 명확하게 파악하는 것은 용이하지 않다. 다만, 이를 계략적으로 파악하기 위하여 위 계획에 근거한 예산집행 규모를 파악할 수 있을 뿐이다. 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」 및 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」에 근거하여 2009년부터 이민자 관련 정책에 외국인 정책에 대한 투자재원이 대폭 확대되고 있는데, 이를 개략적으로 고찰하면 다음과 같다.

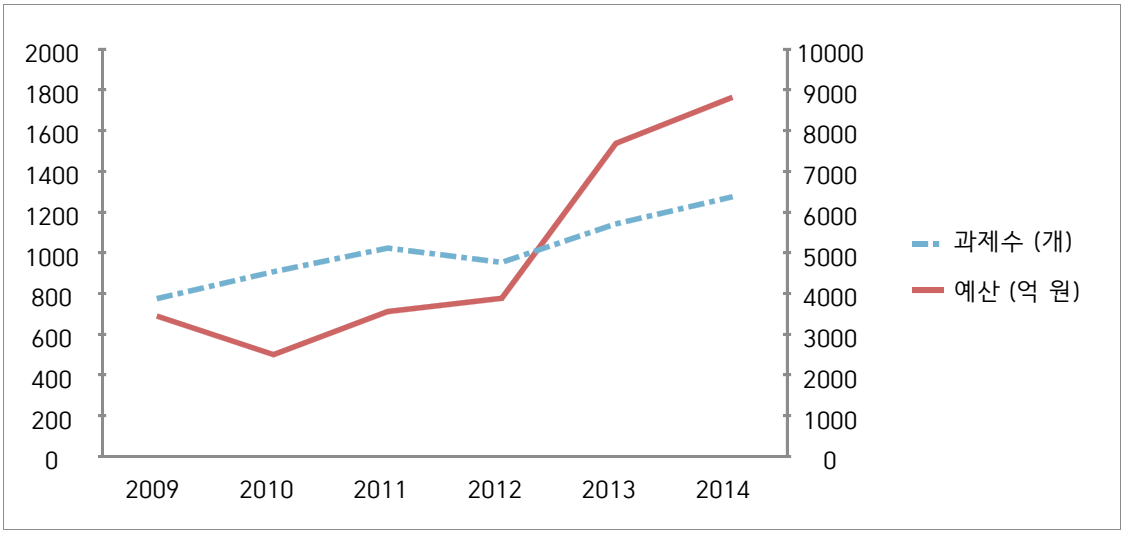
1) 재원투자규모 총괄

외국인 정책에 대한 재원투자 규모는 2009년 778과제 3,425억원(집행액 기준)을 시작으로 2014년 현재 1,272과제 8,792억원으로 급증하는 추세를 보이고 있다. 2014년도 관련 과제 수는 2009년 대비 약 63% 증가하고 있으나, 예산액은 2009년 대비 약 157% 증가하고 있다.

---

2) 앞서 시행된 「제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)」에서는 외국인정책의 비전을 '외국인과 함께 하는 일류국가'로 설정하고, 비전을 구체화하기 위하여 ⅰ) 적극적 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화, ⅱ) 질 높은 사회통합, ⅲ) 질서 있는 이민행정, ⅳ) 외국인 인권옹호 등 4대 정책목표를 설정하였으며, 정책목표에 따른 4대 분야별로 총 13개의 중점과제를 설정하여 정책목표별 추진체계를 구축한 바 있다. 「제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)」의 추진체계에 관한 상세한 내용은 외국인정책위원회(2008: 13) 참조.

3) 「제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)」은 외국인 정책 영역에서 상당한 정책성과를 거양한 것으로 평가할 수 있으나, 한편으로는 단순기능 인력 편중 심화, 결혼 이민자에 대한 지원 편중, 이민자 관리의 문제, 이민자 출신국과의 공동발전을 위한 관심과 역할 부족 등 새로운 과제가 대두되면서, 「제2차 외국인정책기본계획(2013-2017)」에서 정책목표 및 중점과제의 수정을 거쳐 상기의 내용과 같이 추진체계의 개선이 이루어졌다. 「제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)」의 한계와 문제점에 대한 상세한 내용은 외국인정책위원회(2012a: 15-16) 참조.



〈그림 2〉 외국인 정책 재원투자규모 추이

과제수가 완만하게 증가하고 있는데 비하여, 특히 예산이 급격하게 증가하고 있는데. 이러한 현상은 후술하는 바와 같이, 최근 정책환경의 변화를 반영하여 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」이 수립된 이후 최근 새로이 많은 예산이 소요되는 과제들이 추가되고 있기 때문이다.

이러한 관련 정책예산의 증가현상은 당분간 계속될 것으로 예측할 수 있다. 일찍부터 외국인 유입이 많은 선진국들의 경우 이민자 유입으로 인한 사회적 갈등을 예방·관리하기 위한 다양한 정책들이 양산되고 있으며, 이러한 경향은 최근 더욱 강화되고 있기 때문이다. 관련 정책의 개발·시행이 상대적으로 늦은 우리나라의 경우 이러한 현상은 급격하게 심화될 것으로 예측할 수 있고, 따라서 관련 정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할이 더욱 강화될 것으로 예상된다. 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」 이후 관련 예산이 급증하고 있다는 사실을 방증한다.

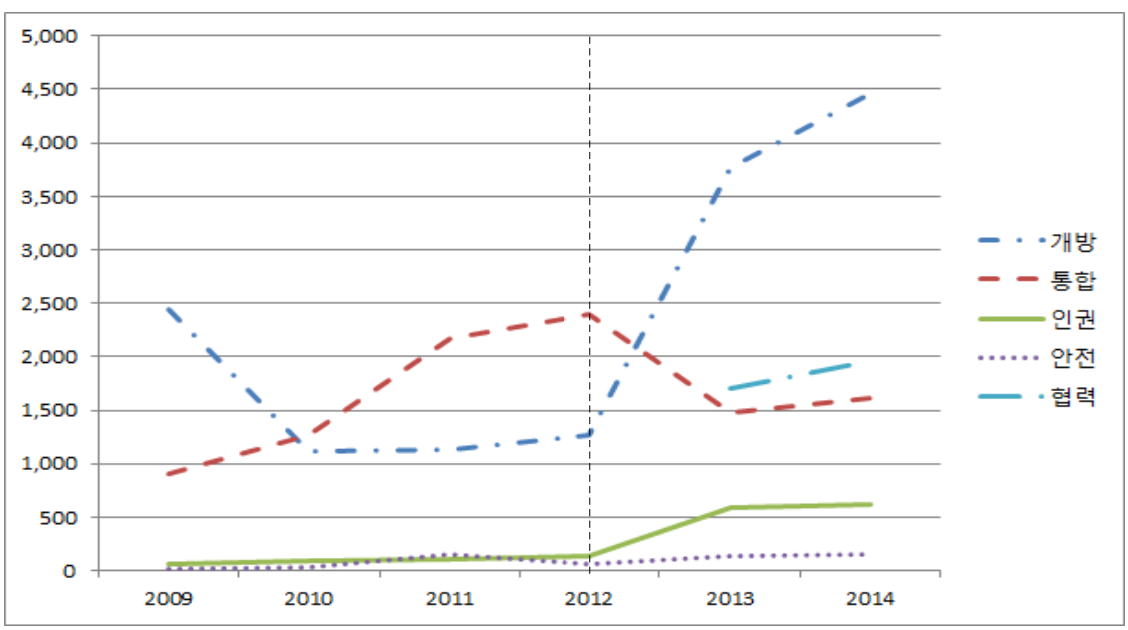
2) 정책영역별 재원투자규모 추이

「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」에 의하면, 현재 외국인정책의 정책영역은 개방, 통합, 인권, 안전, 협력 등 5개 영역으로 분류하여 구분할 수 있다. 전술한 바와 같이 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」은 4대 정책 영역으로 구분하였으나, 현행 2차 계획에서는 1차 계획의 기본 개념과 방향성을 유지하면서, 최근 중요성이 부각되고 있는 협력 영역을 주요 정책 분야로 추가하였다.[4)]

〈표 1〉 정책영역별 재원투자규모 추이

연도 \ 정책목표 / 항목		개방	통합	인권	안전	협력	합계
2009	과제수	166	529	44	39	-	778
	예산	2,440.27	906.04	58.59	20.59	-	3,425.49
2010	과제수	186	647	39	35	-	907
	예산	1,123.13	1,259.89	86.10	29.66	-	2,498.78
2011	과제수	189	773	28	33	-	1,023
	예산	1,134.88	2,167.62	106.15	147.70	-	3,556.35
2012	과제수	193	706	29	25	-	953
	예산	1,273.25	2,402.01	142.56	65.54	-	3,883.36
2013	과제수	150	570	325	49	48	1,142
	예산	3,772.15	1,482.41	590.66	134.18	1,705.40	7,684.80
2014	과제수	156	644	357	58	57	1,272
	예산	4,457.90	1,608.37	612.23	159.06	1,955.30	8,792.86

자료: 외국인정책위원회(2014a: 37; 2012b: 18; 2012c; 27)의 내용 발췌·재정리



〈그림 3〉 정책영역별 재원투자규모 추이 비교

4) 전술한 바와 같이 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」의 4대 정책목표는 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」의 정책목표와 용어의 차이가 있으며, 포괄성에서도 일부 변화를 보이고 있으나, 정책 영역이라는 측면에서는 유사성이 발견되므로, 영역별 예산규모 차이를 파악하기 위하여 동일선상에서 연도별로 비교하였다.

정책영역별로 보면, 아래 그림 및 표에서 보는 바와 같이, 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」의 시행기간인 2012년까지는 통합 영역의 과제가 가장 많은 예산 비중을 차지하였으나, 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」 기간인 2013년 이후에는 여전히 높은 예산 비중을 차지하고 있지만 대폭 감소하는 추세를 보이고 있다. 이에 비하여 개방 영역의 예산 비중이 급격히 증가하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 새로이 추가된 협력 영역의 경우 2014년도 예산액은 1,955억원으로 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 아울러 인권 관련 정책 예산의 경우도 2012년 이전에 비하여 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 2014년을 기준으로 각 영역의 정책이 전체예산에 차지하는 비중은 개방 영역이 약 50%, 통합 영역이 약 18%, 인권 영역이 약 7%, 안전 영역이 약 2%, 협력 영역이 약 22%로 나타나고 있다.

이러한 관련예산의 영역별 예산 추이는 당분간 지속될 것으로 전망할 수 있다. 각국에서 이민자의 역할이 강화되면서, 각국은 이민정책을 활용하여 우수인재 유치 경쟁을 치열하게 전개하고 있으며, 아울러 비자 제도 등 이민정책을 통한 관광객의 유치 노력이 급속하게 강화되고 있기 때문에 개방 영역의 정책들의 중요성 증대를 예상할 수 있다. 그리고 국민에 대한 역차별을 우려하는 다문화 정책에 대한 국민들의 반대 정서는 다문화 가족 지원 위주 정책의 지속적 시행을 어렵게 하는 여건을 조성하고 있다. 아울러 체류 외국인의 급속한 증가에 따라 인권 침해 방지와 사회갈등 요소 최소화를 위한 다양한 노력들의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

Ⅲ. 이주민 관련 예산의 주요 이슈

1. 예산 확보의 문제

정부가 외국인정책을 수립하고 시행함에 있어 가장 중요하고 일반적인 제약요인 중의 하나는 예산 문제라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 각 중앙부처 및 지자체 등에서 다양한 재한외국인 지원사업을 예산을 통해 시행하고 있고, 전술한 바와 같이 2008년 수립된 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」에 근거하여 2009년부터 수립된 중앙부처 및 지방자치단체 시행계획 이후 관련 예산은 점진적으로 증가하여 왔고, 특히 현 정부 들어 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」에 입각하여 과련 예산은 대폭 증가하고 있으나, 여전히

예산확보는 매우 어려운 문제로 남아 있다. 특히 계속 증가하고 있는 복지수요 등으로 인하여 향후 일반회계 예산에서 관련 예산의 대폭적인 증액을 기대하기는 어려운 실정이다.

이러한 현상이 나타나는 이유는 현행의 하향식(Top-down) 예산편성방식 하에서는 국민관련 정책 예산을 우선 배정하게 되므로 외국인정책 관련 예산은 국민의 세금 부담 증가 우려로 인하여 우선순위에 뒤쳐지기 때문이다. 더욱이 1980년대 이후 대두되기 시작한 작은 정부론과 이를 이론적 측면에서 뒷받침하고 있는 신공공관리론의 등장은 중앙정부와 지방정부 모두 예산 부족현상을 심화시키고 있다.

이러한 현상은 중앙정부 수준에서도 현저하게 나타나고 있지만, 지방자치단체 수준에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다. 지방자치단체의 관련 예산은 점증하고 있으나, 관련 중앙정부의 예산 증가와 비교할 때 증가추세가 둔화되고 있다. 아울러 이 예산도 국비와의 매칭펀드 방식으로 조성된 것이 많아 순수한 지방자치단체 예산은 극히 적다. 이러한 예산부족의 문제는 공무원의 인식조사에서도 외국인 지원에 있어 가장 큰 애로사항으로 나타났다는 점에서도 문제의 심각성을 인식할 수 있다.[5)]

사실상 대부분의 자방자치단체의 재정자립도가 열악한 상황에서 거주외국인의 지원을 위한 예산을 무조건적으로 증액할 것을 요구하는 것은 현실적인 이유뿐만 아니라 지역의 내국인 소외계층 등을 고려한 정치적 이유에서도 무리일 수 있다. 결국 지방정부의 다문화사회통합을 위한 이주외국인 지원 예산은 중앙정부에 크게 의존할 수밖에 없는 구조이며, 인구의 정치학에 의해 결정될 가능성 높다.

결국 이러한 예산문제의 해결은 정부와 지역사회 구성원들이 거주 외국인을 진정한 공동체의 일원으로 인정하고, 그들을 위한 지원이 단순한 시혜적 차원이 아니라 같은 지역사회의 일원으로서 당당하게 누리고 획득해야 하는 외국인들의 권리라는 인식의 전환이 동반될 때, 진정한 외국인정책에 대한 적절하고 충분한 예산배분이 가능할 것으로 예상한다. 이러한 측면에서 볼 때 현 상황에서 일반회계에 의하여 국가재정의 상황을 고려하여 매년 외국인정책 관련 예산을 배분하는 것은 한계가 있을 수밖에 없으며, 관련 재원 확보를 위한 별도의 방안이 강구될 필요가 있다.

2. 예산의 효과적 활용의 문제

외국인 관련 정책을 다양한 부처에서 시행함으로 인하여, 부처간 역할분담에 대한 합의

5) 권승(2009)의 연구에 의하면, 지방정부 담당공무원에 대한 인식조사 결과 이주 외국인 지원에 있어서 가장 큰 애로사항은 지원예산 부족(30.9%), 실태파악 어려움(26.3%), 담당인력 부족(20.2%) 순으로 나타나고 있다.

및 실행이 어느 정도 이루어지고 있음에도 불구하고 여전히 일부 사업에서 유사、중복 현상이 나타나고 있다. 최근 많은 개선이 이루어지고 있으나, 각 부처 및 지자체 등에서 사회적응 지원 교육 등을 중심으로 개별적으로 프로그램을 마련함에 따라, 강사 양성 비용, 교재 제작 비용 등의 프로그램 운영을 위한 비용이 중복 집행되고 있으며, 고용부·복지부 등 지원센터의 프로그램이 외국인 유형별 특성화된 지원을 설립목적으로 하지만, 실제로 유사한 프로그램으로 구성되어 한국어, 컴퓨터 등 상당수의 강좌가 유사하게 구성되고 있다.

외국인정책은 인간의 국제적 이동을 다루는 복잡한 문제로서 외교·안보·경제·사회·문화 등 전 분야에 걸쳐 직결되고, 정책방향에 따라 그 파장이 지대하므로 사전에 치밀하고 종합적인 분석을 통해 체계적이고 일관된 정책을 추진해야 한다는 점에서 이러한 현상에 대해서는 신속한 조정이 이루어질 수 있는 시스템 구축이 시급히 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해 정부에서는 이미 외국인정책을 총괄적으로 수립·추진하기 위해 2008년 외국인정책위원회(위원장: 국무총리)를 설치하고, 2007년 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하여 외국인정책 기본·시행계획을 수립하고 있으나, 여러 부처가 예산이 수반되는 정책을 단기적·임시처방적으로 추진함에 따라 체계적이고 일관된 정책추진에 여전히 한계가 발생하고 있는 것이다.[6)]

이러한 사업의 유사·중복의 문제는 시급히 해결되어야 할 과제이다. 이는 중앙의 부처 간에 어떻게 역할을 분담하고 동시에 어떻게 연계해야 하는지에 대한 총체적 그리고 체계적인 정책체계가 조속히 마련되어야 함을 의미한다. 나아가 정책의 유사·중복성 문제를 해결하기 위해서는 한편으로는 부처별 역할분담에 대한 더욱 객관적·합리적인 기준마련이 절실하다. 그러나 다른 한편으로는 외국인과 결혼이주민 및 그 가족에 대한 정책은 여러 부처가 유기적으로 연계해야만 더 효과를 볼 수 있는 사업도 많으므로, '외국인정책위원회'를 위시하여 외국인 정책을 총괄적으로 계획·수립할 수 있는 총괄적·체계적 추진체계 마련도 필요하다.[7)]

예산집행의 중복성과 더불어 각 부처 및 지자체에서 체류자격·체류기간·사회적응 정도·소득수준 등의 이주민의 개별 특성을 고려하지 않고, 소위 '퍼주기식' 지원을 하는 것도 문제점으로 지적되어 왔다. 이러한 현상은 이미 언론에서도 빈번하게 지적된 바 있으

6) 외국인정책을 총괄할 수 있는 이러한 콘트롤 타워(control tower)의 부재 문제는 그동안 외국인정책의 수행과 관련하여 지속적으로 제기되어 온 문제이기도 하다. 외국인정책위원회의 총괄조정기능 약화 문제에 대한 자세한 내용은 정상호(2010: 27) 참조

7) 예산집행의 중복성과 관련하여 과거에는 '다문화 가족'에의 집중으로 인한 전체 외국인에 대한 종합적인 정책부재 우려의 문제와 내국인 대상 프로그램의 부족 등 일부 프로그램의 공동화 문제 등도 지속적으로 제기되어 왔으나, 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」 시행계획 이후 이러한 문제점들은 점진적으로 개선되고 있는 것으로 판단된다.

며, 기본적으로 외국인 정책 관련 예산의 운용에 있어서 예산 투입 대비 정책 효과에 대한 검증체제가 부재함을 나타낸다. 많은 사업들이 일회성 행사로 추진되고 왔으며, 프로그램 운영의 경우에도 실질적인 효과를 평가하기 어려운 경우가 많다.

'06.11월 한국갤럽의 조사결과에 의하면, 여성결혼이주민의 약 3/4인 76.6%가 지난 1년간 상담·교육 등을 받기 위해 공공기관 또는 민간지원기관을 한 번도 방문한 경험이 없는 것으로 나타나고 있으며, 보다 일반적으로는 서비스 지원이 긴요한 이주민일수록 지원을 받지 못하며, 국어능력·정보파악 능력 부족, 가정 내 반대 등의 낮은 사회적응 수준의 이주민일수록 서비스를 제공받지 못하는 현상이 발생하고 있다.

이러한 현상은 우리나라의 외국인 관련 정책의 예산 집행에 있어서 전반적인 서비스 이용률 및 프로그램 수혜대상의 형평성과 관련하여 예산집행의 성과 검증체계가 강화되어야 함을 시사하고 있다.

3. 재원의 추가조달 방식의 문제

최근 우리나라에서는 다양한 정책수요가 제기됨에 따라 재원조달과 관련된 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 이주민 관련 재원의 확충 문제도 이러한 논의의 한 축을 이루고 있다. 재원의 추가조달방안에 대한 논의는 기본적으로 일반회계 형태를 취할 것인가, 특별회계 또는 기금의 형태를 취할 것인가의 논의로 귀착된다. 특히 일반 회계 이외에 다양한 논의의 대상이 되고 있는 특별회계와 기금이 논의의 중심을 이루고 있다.[8)]

정부재정활동의 다양화와 새로운 재정수요의 출현으로 기금과 특별회계는 일반예산과는 별도로 특정 사업을 지원하는 역할을 수행하여 왔다. 이 두 제도는 유사한 취지의 제도이며, 또한 그동안 기금의 방만한 운영에 대한 반성으로 기금의 통제가 강화되어 옴으로써 두 제도의 차이가 줄어들고 있지만,[9)] 여전히 양 제도는 근거와 운영상에 차이점이 존재한다.

전술한 예산집행의 중복성 문제와 예산집행의 성과검증 부재의 문제는 사업운영시스템의 개선 및 강화로 해결이 가능한 문제이나, 예산 확보의 문제는 인식의 획기적인 전환이 전제되지 않는 한 재원확보를 위한 별도의 제도 도입의 문제, 즉 특별회계와 기금의 선택 문제로 귀결된다. 이러한 상황에서 재원확보를 위한 대안으로 다음과 같은 방안을 방향성 차원에서 검토할 수 있다.

---

8) 특별회계와 기금의 유사점과 차이점한 상세한 내용은 전택승(2002: 48-64) 참조
9) 기금 관련 통제의 강화 내용에 대한 상세한 내용은 강인재 외(2004: 36-38) 참조

우선. 일반회계는 목적세를 통하지 않는 수입을 재원으로 하여 특정목적이 아닌 일반적인 정부활동을 뒷받침 하는데 사용된다. 그리고 일반회계의 경우 국회의 심의, 의결로 예산이 확정되어 해당년도에 집행되어야 하고 특정수입과 연계하여 예산을 편성할 수 없다. 일반회계방식에 의하여 외국인정책 관련 필요예산을 충분히 확보할 수 있다면, 별도의 제도 도입 없이 현실적인 예산을 확보할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 있으나, 이는 현실적으로 불가능할 것으로 판단된다. 특히 일반회계에 의할 경우 수혜자 비용부담원칙을 중시하는 일반인의 정서에도 부합되지 않으며, 외국인정책과 같이 예산 투입 대비 정책효과에 대한 검증이 부재한 상태에서 일반회계에 의한 재원 조달은 안정적인 재원 확보에 어려움을 가중시킬 우려가 있다. 아울러 외국인 수의 급격한 증가와 지원 프로그램의 다양성으로 인하여 매년 예산소요를 정확히 예측하기 어렵기 때문에 필요재원을 사전에 일반예산에서 매년 확보하기는 어려울 것으로 판단된다.

특별회계는 제3조 제3항에서 "국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치한다."라고 규정되어 있다. 특별회계는 매년 필요한 재원을 일반예산과 마찬가지로 국회의 심의를 통해 확정한다. 그러나 특별회계는 재원이 부족할 경우 추가경정예산을 편성해야 하는 등 환경이 급격하게 변화하는 정책 분야에는 부적합한 측면이 있다는 점에서 외국인 수의 급증과 정책수요 변화 등으로 인하여 상대적으로 신축적인 예산집행이 요구되는 외국인정책 관련 재원조달방안으로는 적절하지 않은 측면이 있는 것으로 판단된다.

기금과 관련하여 국가재정법 제5조 제1항에서는 "기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치한다"라고 규정하고 있으며, 또한 동법 제62조 제1항에서는 "기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다."라고 규정하여 기금 운영이 특정사업에 제한되어야 함을 명시하고 있다. 기금은 다양한 수입원을 재원으로 할 수 있으며 기금의 확정은 특별회계와 마찬가지로 국회의 심의·의결로 확정되나 집행절차는 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 확보되어 있다. 즉, 기금은 주요 항목기준으로 30% 범위 내에서 지출을 탄력적으로 운영할 수 있는 등 환경변화에 따른 신규예산소요가 발생하더라도 상대적으로 적기에 예산을 집행할 수 있는 장점을 가지고 있다. 특히 특별회계의 미집행액은 예외적인 경우를 제외하고 불용액으로 처리되어 잉여금으로 환수되나, 기금의 미집행액은 기금에 적립되어 다음연도에 재원으로 사용할 수 있다는 점도 예산의 신축적 운

용이라는 관점에서 긍정적이다. 따라서 기금은 일반예산으로 감당하기 어려운 재정수요와 불확실한 미래에 대비할 수 있다는 점에서 유리한 측면이 있다.

Ⅳ. 외국인 사회통합기금의 재원조달방안

1. 기금방식의 도입 적정성 검토

최근의 급변하는 외국인정책 환경 변화에 적절하게 대응하기 위해서는 장기적인 계획이 필요하고 이를 뒷받침할 수 있는 여유재원을 활용할 수 있어야 한다. 따라서 여유재원 활용 및 장기적 목표달성이라는 측면에서 기금이 단년도 계획을 중심으로 하는 일반회계나 특별회계보다 유리할 것으로 판단된다. 이러한 판단은 외국 사례에서도 나타나고 있는 바와 같이 이주민 지원 정책과 관련하여 특별회계를 갖추고 있는 사례를 찾아보기 어렵다는 점에서 더욱 설득력을 갖는다고 할 수 있다.

국가재정법 제14조에 위하면 기금 신설시의 심사기준으로서, ⅰ) 부담금 등 기금의 재원과 목적사업의 긴밀한 연계성, ⅱ) 신축적인 사업의 필요성, ⅲ) 중·장기적인 재원조달의 안정성, ⅳ) 새로운 기금에 의한 사업수행의 효과성 등 네 가지 기준이 적용되고 있다.[10] 첫째, 부담금 등 기금재원의 목적사업과의 연계성과 관련하여, 기금의 목적은 외국인에 대한 사회통합을 위한 예산상 제약을 벗어나 국내 거주 외국인에 대한 사회통합과 국민의 다문화 이해증진 등을 위한 기본정책을 원활하게 하기 위한 것이며, 재원은 후술하는 바

10) 제14조 (특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다. 〈개정 2008.2.29〉
② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다. 〈개정 2008.2.29, 2008.12.31〉
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계ㆍ기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 것
③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다. 〈개정 2008.2.29〉

와 같이 출입국관리법에 의한 수수료, 과태료 등의 세입과 기타 관련 기여금 등으로 충당될 경우 연계성이 매우 높을 것으로 판단된다. 다만, 일시적으로 기금이 조성되기 전에는 예산책정에 의한 정부출연금이 필요한 경우가 발생할 수 있을 것이다.

둘째, 사업특성으로 인한 신축적인 사업추진의 필요성과 관련하여, 최근 국내에 입국하는 외국인 수가 급격하게 증가하고 있을 뿐만 아니라, 이에 따라 요구되는 신규 프로그램 급증에 따라 예산소요가 급격하게 증가하고 있으므로 이러한 예산소요에 탄력적으로 대응하기 위하여 재원을 신속하게 조성할 필요가 있다. 아울러 프로그램이 매우 다양하다는 점에서 신축적인 운영이 요구되는 사업이라고 할 수 있으며, 특히 미래의 갈등을 위하여 선제적인 예방조치가 필요하다는 점에서 특히 신축적이고 탄력적인 정책 운용이 요구된다. 그리고 외국인에 대한 지원은 우리나라의 현실에서 보듯이 상대적으로 도덕적 해이(moral hazard)가 빈번하게 나타날 수 있는 사업이라는 점에서 예산지원에 대한 적정성 심사를 위한 비용지출 등 일정범위 내에서 자율적 지출이 필요한 사업이라고 할 수 있다.

셋째, 중장기적인 재원조달 및 사업추진의 안정성과 관련하여, 전술한 바와 같이 외국인정책은 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하며, 아울러 사업추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 사업이다. 그리고 소요재원이 국내에 입국하는 외국인 수에 비례하여 증가하는 경향성을 가지므로, 수익자부담원칙에 입각한 재원조달방식을 채택할 경우 국내 외국인 수 증가에 따라 재원이 증가한다는 점에서 재원도 중장기적으로 안정적으로 조달될 수 있을 것으로 판단할 수 있다.

넷째, 새로운 기금에 의한 사업 수행의 효과성과 관련하여, 향후 외국인 수의 지속적인 증가 가능성을 고려할 때, 재원의 자율성, 탄력성, 신속성이 요구되며, 따라서 경직적인 일반예산을 활용하는 것보다 사업수행의 효과성을 확보할 수 있으며, 특히 부처별 경쟁적인 예산확보를 지양하고, 정책대상의 중복 문제 개선을 이룰 수 있다는 점에서 전반적인 사업 수행의 효과성 제고를 기대할 수 있다.

2. 기금의 재원조달 방안

1) 재원조달원칙

이민자 통합과 관련된 기금은 외국인에 대한 사회통합을 위한 예산상 제약을 벗어나 우리나라에 있는 외국인에 대한 사회통합, 국민의 다문화이해 증진 등 기본정책을 종합적·거시적 시각에서 마련하고, 여러 부처가 개별적으로 추진하고 있는 외국인정책을 체계적·

효율적으로 통합 규율할 수 있는 체계를 구축할 수 있다는 점에서 도입의 의의를 찾을 수 있다. 특히 재한외국인 지원을 위한 예산 및 사업의 통합추진을 통해 「재한외국인 처우 기본법」상의 '외국인정책위원회' 기능을 실질화 할 수 있고, 이를 기반으로 재한외국인 등에 대한 보다 적극적인 처우개선을 기대할 수 있다는 점에서 외국인정책 총괄추진 역량 강화를 기대할 수 있다.

그러나 이러한 효과를 극대화하기 위해서는 외국인에 대한 사회통합 및 적응을 위한 예산은 국민의 세금 대신, "외국인으로부터 발생되는 세입"을 통해 확보한다는 원칙 정립이 필요하다. 우리나라 국민은 다문화 상호통합에 대한 필요성은 인식하고 있으나, 국민의 세금에 의한 추가적 지출에 대해서는 저항이 심한 것으로 판단할 수 있고, 따라서 정부출연금을 통해 재원을 조성한다면 관련 정책의 수혜 여부와 직접적인 이해관계가 없는 일반 국민의 조세부담을 이유 없이 증가시키는 것이므로 조세저항을 야기할 수 있기 때문이다. 결국 이주민 통합기금의 재원은 관련 정책 수혜자로부터 조달해야 한다는 수익자 부담원칙이 명확하게 적용될 필요가 있다.

2) 수입자부담원칙에 입각한 재원의 원천

수입자부담원칙에 입각한 재원의 원천으로서는 다음과 같은 영역들을 고려할 수 있다.

첫째, 외국인체류관리 관련 수수료 및 과태료의 기금 전입을 고려할 수 있다. 외국인의 체류허가, 재입국 등 외국인체류관리 수수료(수입인지 판매액)와 출입국사범 통고처분 범칙금 징수액 전액을 매년 일반회계로부터 기금으로 전입시키는 방법이 우선적으로 고려될 수 있다. 「출입국관리법」에 따른 세입(수수료, 범칙금 등)은 2013년 기준으로 연평균 약 760억원 수준이나, 2014년 출입국관리법 시행규칙 개정으로 각종 수수료를 현행 대비 100% 인상하여 연간 약 1,000억원 이상의 재원 마련이 예상된다.

〈표 2〉「출입국관리법」에 따른 세입현황

(단위: 억 원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	**평균**
범칙금+과태료	354	313	345	426	**359.5**
국내 수수료	374	377	481	386	**404.5**
합계	728	690	826	812	**764**

자료: 법무부 내부 자료

둘째, 기존의 수수료 및 과태료 등 이외의 수익자부담원칙에 입각한 별도의 재원조달방안 마련을 고려할 필요가 있다.[11] 예를 들면, 외국인등록 시 별도의 기여금을 징수하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 출입국관리사무소에 외국인 등록시 수수료가 징수되는데, 이에 부가하여 기여금으로 일정액 또는 수수료의 일정비율을 징수하는 것이다. 2005년 이후 매년 외국인 신규등록자가 20만명 이상인 점을 고려한다면, 새로운 기여금 제도가 도입될 경우 적지 않은 기금 조성이 가능하다. 이외에 외국인을 다수 고용하고 있는 자나, 외국인을 다수 초청하는 자에게도 기여금을 징수하는 방안을 고려할 수 있다.[12] 이 경우 기금은 징수대상 편입 시 연간단위로 징수하며, 대상은 예를 들면, 외국인 고용의 경우 연간 5인 이상 고용, 그리고 유학/어학연수 등 단순 초청의 경우 연간 50인 이상 초청의 경우 등으로 대상을 설정하고, 고용주 또는 초청자 단위로 연간 일정액의 범위를 정하여 징수하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3) 기타 재원의 고려

그리고 위와 같이 수익자부담원칙을 명확히 적용할 수 있는 재원조달방안 이외에 과도기적으로 정부 출연금을 재원으로 조달하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 재한외국인 정착지원 예산 일부를 출연금으로 조성하는 것으로서 부처별 재한외국인 지원예산에 대한 정밀한 재분석을 통해 해당부처에서 직접 지원이 필수적인 사항을 제외하고 총괄지원이 가능한 예산은 정부 출연금 형식으로 기금에 출연하는 것이다. 다만, 이 방안은 관련 기금의 조성 추이에 따라 점차적으로 감소시켜 나아갈 필요가 있다. 아울러 재한외국인 지원사업 등에 관심이 있는 시민사회단체, 기업체 등의 자발적 출연금을 유도하는 방안도 검토될 필요가 있다.

마지막으로 새로이 기금재원을 조성하는 것과 별도로 기존의 타 기금에서 외국인 관련 정책에 활용되는 재원을 새로이 설립되는 외국인 정책 관련 기금의 재원으로 이체하는 방안도 고려할 수 있다. 예를 들면, 복권기금에서 다문화사업과 관련하여 여성발전기금에 전입되는 금액은 연간 약 700억원 수준이며, 고용보험기금에서의 외국인근로자 지원 지출도 연간 약 50억원~80억원 수준에 이르고 있다. 외국인 정책 관련 예산의 통합조정 및 효

11) 외국에서도 이러한 별도의 기여금제가 적극적으로 활용되고 있다. 예를 들면, 캐나다 이민자 정착기금의 경우 체류 허가 신청시 추가로 정착수수료 490달러(약 50만원)를 부과하여 기금의 재원으로 활요하고 있으며, 뉴질랜드 이민부담금의 경우 외국인에게 부담금 310달러(약 32만원)를 부과하여 영어교육, 구직서비스 등의 정착비용으로 활용하고 있다. 영국에서도 학교, 병원 등 공공시설 이용 가능성이 있는 외국인에게 공공시설 유지비용을 부담금으로 부과하고 있다.

12) 대만의 취업안정기금 제도가 이와 유사한 입법례로 볼 수 있다

율적 활용이라는 점을 고려한다면, 새로운 기금의 조성될 경우 기금의 사용 영역(용도)를 명확히 하고, 이에 해당하는 타 기금의 재원들을 새로운 기금으로 이체하여 활용하는 것도 추가적인 대안으로 고려될 수 있다. 국제교류기금, 관관진흥기금 등에서도 재원의 취지를 고려하여 유사한 대안 개발이 가능하다.

Ⅴ. 맺음말

이주민과 관련된 모든 정책재원을 기금으로 조성하는 것은 가능하지도 않고, 바람직하지도 않다. 따라서 이주민과 관련된 정책영역 중에서 기금을 조성하여 수행하는 정책영역을 합리적으로 선별하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 관점에서 상기한 다양한 수단에 의한 기금의 신설과 관련하여 기금의 조성 규모는 하향적 방식보다는 상향적 방식에 의하여 조성될 필요가 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 즉, 다양한 외국인 정책의 수행과 관련하여, 예산의 중복 및 편중 현상을 세밀하게 검토하여 개선하고, 이를 토대로 예산의 투입분야와 수요를 결정하여 기금의 조성규모를 결정할 필요가 있다는 것이다.

그리고 재원의 규모가 결정되면, 재원의 원천으로서 수익자 부담원칙을 적용하여 재원조성의 우선순위를 결정할 필요가 있을 것이다. 기금이 신설되어야 하는 이유는 다양한 정책 및 예산 수요가 있음에도 불구하고, 현재 부족한 재원마저도 효율적으로 집행되지 못하여 외국인정책의 사각지대가 커지고 있기 때문이라는 점을 깊이 인식해야 할 것이다.

기금의 신설로 인한 긍정적인 기대효과가 적극적으로 구현되기 위해서는 전제조건이 필요하다. 기금의 신설과 더불어 그동안 분산적으로 추진되어 온 외국인 관련정책 수행체계의 유기적 연계관계를 제고하는 것이다. 재원이 안정적으로 마련된다고 하더라도 업무수행체계가 분산적으로 이루어진다면, 그 효과를 극대화하기는 불가능하기 때문이다.

참고문헌

강인재 외. (2004).「일반회계, 특별회계와 기금의 차이」, 한국행정연구원 연구보고서

권 승. (2009). 다문화사회 구현을 위한 지방정부의 과제: 담당 공무원의 인식분석을 기반으로.「사회복지정책」, 36(1): 35-60.

박기백. (2002). 기금 현황과 쟁점「재정포럼」. 7월호: 6-20. 한국조세연구원.

법무부 출입국·외국인정책본부. (2014). 출입국·외국인정책 통계월보. 2014년 5월호

외국인정책위원회. (2014a).「2012년도 중앙부처 시행계획」

_____. (2014b).「2012년도 지방자치단체 시행계획」

_____. (2012a).「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」

_____. (2012b).「2012년도 중앙부처 시행계획」

_____. (2012c).「2012년도 지방자치단체 시행계획」

_____. (2008).「제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)」

전택승. (2003).「기금제도 분석 및 개선방향 연구」. 한국조세연구원.

전택승. (2002). 기금과 특별회계의 비교분석.「재정포럼」. 9월호: 46-65. 한국조세연구원.

정상호. (2010). 효율적 외국인정책 수립을 위한 제도 강화 방안. 미드리: 24-31 이주동표정책 연구소

황성현. (2006). 특별회계·기금제도의 평가와 향후과제.「재정논집」. 20(2): 169-202.

황성현. (2003). 한국의 기금제도: 현황, 문제점 및 정책방향.「재정논집」18(1): 103-135.

Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2009. *The Age of Migration*, 4th Edition. New York: Guilford Press.

Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds.). 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd Edition. Stanford, CA: Stanford University Press.

Renshon, Stanley A. 2008. "Immigrant attachment and community integration: a psychological theory of facilitating new membership." *Migration and Identity* 1(1):75-86.

http://www.immigration.go.kr

http://www.ukba.hameoffice.gov.uk

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration

http://www.usdoj.gov/archive

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee

토론문

외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안에 대하여

신상협(경희대 아·태국제대학원 교수)

'외국인 사회통합기금' 설치의 필요성, 재원조달 방안, 중요성 등에 대한 발제자 세분 발표에 생각을 같이 한다. 그러나 보다 효과적이고 성공적으로'외국인 사회통합기금'을 운영하기 위해서 아래 3가지 사항에 대하여 좀 더 논의하고자 한다.

첫째, '외국인 사회통합기금'은 외국인정책, 즉 5년단위 외국인정책기본계획과 연도별 시행계획을 수립하고, 주요 외국인 정책을 심의, 의결 개발, 시행하는 '외국인정책위원회(법무부)'와 연계, 운영되어야 한다.

현재 여러 정부 부처가 각 부처의 담당업무와 관련된 외국인을 대상으로 정책을 시행하고 있다.(교과부는 유학생, 노동부는 외국인근로자 등등) 이런 과정에서 발생할 수 있고, 실제로 발생하고 있는 부처 간의 이견 또는 업무상의 충돌을 현재는 국무총리를 위원장으로 하는 '외국인정책위원회'에서 담당하고 있다. 그러나 '외국인정책위원회'가 부처 간의 협력체계가 유기적으로 구조화되지 못하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 그 이유는 무엇일까? 저는 외국인정책위원회가 효과적인 역할을 하지 못하는 가장 근본적인 이유로서 정책과 예산의 기능을 분리하고 있는 구조적인 틀을 지적하고 싶다.

외국인정책(이민정책)은 국민을 대상으로 하는 국가의 일반정책과는 달리 모든 외국인을 정책대상으로 한다. 따라서 외국인정책은 외국인의 비자신청단계에서부터 입국, 체류, 영주, 귀화 등에 이르기 까지 정책적으로 서로 연계가 되어야하는 정책적 특수성을 띠고 있다. 또한 외국인정책은 글로벌한 세계 개방경제 체계에서 한 국가의 미래발전과 운명을 좌우할 수 있는 정책적 파급성이 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 외국인정책(이민정책)을 종합적으로 추진하기 위해서는 전문성 있는 기구를 통해 정책의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등에 이르는 정책시스템을 갖추는 것이 매우 중요하다.

현재 '외국인정책위원회'는 재한외국인 처우 기본법에 따라 외국인정책계획을 수립하고, 평가하는 기능을 수행하고 있지만, 사실상 각 부처와 지방자치단체의 외국인 관련 정책 등을 취합하고 발표하는 수준의 기능에 머물고 있다. 외국인정책위원회에 각 부처와 지방자치단체의 외국인정책에 대한 평가권한은 있으나, 평가의 구속력이 약하기 때문에 그 실효성이 약할 수 밖에 없다. '외국인정책위원회'에서 행하는 정책 평가가 기재부가 예산을 분배하는 과정에 충분하게 반영되고 있지 않고 있기 때문이다. 즉 정부 각 부처들은 외국인 관련 정책을 계획, 실행하는 과정에서 '외국인 정책위원회'로부터의 부담감을 갖고 있지 않다고 할 수 있다. 이런 이유로 '외국인 정책위원회'가 외국인 관련정책 계획과 실행에 있어서 각 부처 간에 유기적 협력관계를 만들지 못하고 있다. 이는 곧 한국의 외국인정책이 효과적으로 실행되지 못하고 있다고 말할 수 있다.

따라서 외국인 관련 정책을 계획하고 실행함에 있어서, 부처 간의 유기적인 협력체계를 갖추기 위해서는 정책과 예산이 유기적으로 연계가 되도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. '외국인 정책위원회' 업무를 담당하고 있는 주무부처가 법무부라는 점을 고려해 봤을 때, 외국인 사회통합기금이 외국인정책위원회와 긴밀하게 연계가 되도록 하는 것이 필요하다고 생각한다.

둘째, 성공적인 기금 운영을 위하여 민간 전문가들이 참여한 재단 또는 공단 형태의 기금운영기구를 설립/운영을 제안한다. '외국인사회통합 기금'의 관리, 운영을 위하여 기금위원회가 운영될 예정이다. 기금위원회의 위원장은 법무부 장관이고, 유관부처에서 위원회의 위원으로 참여할 것으로 예상된다. 김회선의원실에서 발의하는 법안을 보면, 기금을 운영하는 사무직은 위원장, 즉 법무부 장관이 임명하는 4인의 공무원으로 구성하게 되어있다.

이 사항은 좀 더 많은 검토가 필요하다고 생각한다. 다른 기금의 예를 봤을 때도 효과적이고 성공적으로 기금을 운영하기 위해서는, 기금운영 관련 전문성이 필요하다. 따라서 기금을 관리하고 운영하는 것에 전문성을 갖고 있는 민간 전문가가 참여하는 형태, 즉 재단이나 공단과 같은 형태로 기금을 운영하도록 하고, 정부에서는 기금운영에 대해서 관리감독하는 형태가 되는 것이 더 좋지 않을 까 하는 것이 본인의 생각이다.

셋째, 재한외국인처우기본법 개정안에 따르면 2016년 1월 1일부터 외국인 사회통합기금이 시행된다. 다만, 본인은 매년 발생되는 외국인 사회통합기금중 일정 비율은 적립성 기금으로 적립하고, 나머지 기금을 사용하는 방식으로 운용되어야 한다고 생각한다.(적립률에 대해서는 정책적 고려를 통해 하위법령에서 명시함이 좋겠음) 자료를 보면, 기금의 규모가 2016년의 경우 약 1000~1200억원 정도가 될 것으로 보이며, 외국인이 증가하면서 그 규모는 동반하여 더욱 증가 할 것으로 보인다. 이 기금 중에 일정 퍼센티지는 새로운 정책적 상황변화, 또는 갑작스러운 정책의 실행 필요성 등에 대비해서 적립하는 것이 필요하다고 생각한다. 예를 들면 2012년 오원춘 사건이 발생하였을 때 2012년 하반기부터 동포 대상으로 법질서 교육이 실시되었는데, 이와 같이 정책 환경의 변화에 대응할 수 있는 예비비 성격의 기금이 확보되는 것이 필요하다고 생각하기 때문이다.

특히 외국인 사회통합정책의 재원이 일반예산에서 기금으로 변경된 후에 앞에서 언급한 이런 이유 등으로 추가 예산이 필요한 경우, 기금이외의 다른 재원에서 필요예산을 확보한다는 것은 매우 경직적으로 될 것으로 예상되기 때문에 더욱 더 어려울 것이다. 따라서 매년 기금으로 확보된 총 예산에서 일정 부분은 '적립성 기금계정'으로 확보하고, 나머지 예산을 집행하는 형태의 기금운영이 필요할 것으로 생각한다.

토론문

외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안에 대하여

박정해(법률사무소 허브 변호사)

1. 사회통합기금 설치 및 운영의 의미

다양한 목적으로 대한민국에 입국하는 외국인이 증가하면서 재한외국인의 안정적인 사회정착 및 대한민국 국민의 다문화 상황의 수용 논의가 본격화되기 시작하였다. 중앙정부와 각 지방자치단체는 '사회통합'이라는 대명제 하에 결혼이민자를 비롯하여 장기간 대한민국에 체류하는 외국인들을 위하여 갖가지 프로그램을 개발하고 이를 위한 상당한 비용을 지불하고 있다. 외국인이 유입되는 초기에는 외국인에 대한 관심과 사회적 비용이 인권의 차원에서 접근되었지만 이제는 점차 조심스럽기는 하지만 '이민'이라는 사회적 현상을 저출산 고령화의 사회적 문제를 해결하는 하나의 출구로까지 인식하게 되었다. 그러면서 외국인 정책에 대한 투자규모가 급격히 증가하여 2014년 현재 외국인정책 관련 과제가 1,272개이며 비용은 8,792억원으로 추산되고 있다.

한편, 대한민국 국민들의 외국인에 대한 인식은 외국인근로자의 산업발전에 있어서의 기여도를 인정하면서도 그리 우호적인 것은 아니다. 언론의 편파적인 보도와 다문화 교육의 부족으로 인하여 외국인의 급증이 마치 사회문제와 직결되어 사회 갈등의 주범인 듯한 편견을 가지거나 외국인 정책 관련 예산이 국민의 혈세이므로 국민들이 역차별을 당한다는 오인이 확대되기도 한다.

이 시점에서 사회통합기금제도의 도입 및 이를 위한 법제화 작업은 단순히 한국의 외국인정책의 개선 차원이 아니라 사회통합의 실질적 제도 개선을 도모한다는 의미가 있다. 외국인의 사회통합에 필요한 재원을 국민 세금에 전적으로 의존하는 것이 아니라 수익자 부담원칙에 입각한다는 점, 그동안 정부부처들 및 지방자치단체들에서 그 때 그 때의 필요에 따라 시행되던 중복적인 사업들을 효율적으로 정비한다는 점, 나아가 사각지대에서 제대로 지원을 받지 못하는 외국인의 사회 정착에 실질적으로 기여하는 민간단체들을 발굴하여 사회통합서비스의 질적 개선을 도모하려는 점 등 그동안 외국인 정책과 관련하여 적체되었던 문제들을 해결할 수 있는 실마리가 될 수 있다는 기대를 한다.

2. 사회통합기금제도를 통한 기대효과 및 개정안의 문제점

가. 사회통합기금제도를 통한 기대효과

설동훈 교수는, 이민자 통합정책의 청사진을 제시하면서 사회통합기금설치를 이민자 통합정책의 체계적 정비의 일환으로 보고 있다. 설교수는 중앙정부부처와 지방자치단체 및 기업·시민단체의 역할 분담 체계를 재정립해야 할 필요성을 역설하였다. 그동안 한국

의 외국인정책이나 다문화정책이 단기간에 성과를 거두었다고 평가할 수 있지만 여러 부처에서 유사한 사업을 입안하여 시행하는 바람에 정책의 중복이나 비효율의 문제를 발생시켰고 다른 한편으로는 정책의 손길이 미치지 못하는 사각지대가 발생하였다는 문제의식 하에, 공동체의 화합과 사회의 안정을 이루기 위하여 사회의 각 주체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 시스템이 필요하다는 것이다. 정부 부처들 간의 네트워킹이 활성화되어 장기적인 안목에서 정책 수립과 서비스 제공이 이루어져야 하며 그러한 지원 서비스들이 지역사회에서 원활하게 추진되도록 중앙정부와 지방자치 단체들 간의 연계 체계 구축이 필요하며, 지방자치단체는 시민사회와 협력함으로써 다양한 방식의 거버넌스 추진체계가 구축되어야 하는바, 사회통합기금이 이러한 이민자 통합정책의 정비에 제대로 소용될 수 있어야 한다는 취지의 주장을 하고 있다.

차용호 법무부 이민통합과장은, 기금을 통한 사업수행의 효과성에 관하여, ① 가변적인 외국인 정책 환경에 탄력적인 정책대응이 가능하기 때문에 기금을 통하여 외국인의 급증과 체류 유형의 다양화 등 환경변화에 효율적으로 대응가능 하며 ② 예산배분 및 집행의 효율성을 높임으로써 부처의 이기적, 경쟁적 정책 추진으로 인해 불합리하거나 일관성 없는 정책 집행을 사전에 예방하는 기능을 하고 ③ 기금의 도입으로 외국인 사회통합정책을 거시적이고 종합적인 관점에서 정책결정, 집행, 분석, 평가를 함으로써 부처별 정책대상의 중복, 사각지대를 해소할 수 있다고 한다.

전주상 교수 역시 기금의 신설과 더불어 그동안 분산적으로 추진되어 온 외국인 관련정책의 제도 개편을 기대하면서, 각 정책 수행체계의 유기적 연계관계를 제고해야 사회통합기금제도의 효과를 극대화시킬 수 있다고 지적하였다. 전교수는 사업의 유사 중복문제와 소위 '퍼주기식' 지원의 폐해를 예로 들면서, 정부에서는 외국인정책위원회를 설치하여 외국인정책 기본·시행계획을 수립하고 있으나 실질적으로 사업을 분담하고 연계하는 주체가 없어서 여러 부처가 예산이 수반되는 정책을 단기적·임시처방적으로 추진함에 따라 체계적이고 일관된 정책 추진에는 여전히 한계를 노출하고 있으며, 예산 집행 역시 성과검증체계가 부실하므로, 이 문제들이 보완될 수 있는 방향으로 사회통합기금제도가 운영되어야 함을 주장하고 있다.

나. 개정안의 문제점

이상에서 살펴 본 바와 같이, 사회통합기금은 외국인정책 추진과정에서 노출된 중복 유사 사업의 적폐를 해결하고 외국인의 정착 지원이 사회통합에 실질적인 도움이 되도록 각

기관의 연계체계를 합리적으로 정비하기 위하여 설치될 예정이나, 아래의 문제로 인하여 그 기대효과가 발생할 수 있을지 의문스러운 점이 있다.

(1) 기금의 실질적인 관리 운영 주체의 부재

법무부에서는 개정안 제21조에 따라 조성되는 기금의 규모가 연간 1,200억원으로 추산하고 있다. 그리고 개정안 제25조를 보면 사회통합기금의 지원대상은 난민부터 전문외국인력에 이르기까지 다양하고 사용용도는 인권옹호, 사회적응지원, 경제활동지원은 물론 외국인정책개선을 위한 연구비용 등으로 광범위하며 사업주체도 정부기관부터 비영리민간단체에 이르기까지 각양각색이다.

그러나 이러한 사업의 주체에 대해서는 법무부장관만 명시되어 있을 뿐 실질적인 운영관리기관이 없다. 다만 제27조(기금의 회계기관)에서 '법무부장관은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 하게 하기 위하여 소속 출입국관리공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을 임명한다.'고 명시하고 있고, 제28조(기금계정의 설치)에서 '법무부장관은 기금의 수입과 지출을 명확히 하기 위하여 한국은행에 기금계정을 설치한다.'고 함으로써 사회통합기금의 관리 및 운영이 마치 기금의 기계적인 배분에 한정되어 있는 듯한 인상을 준다.

기금의 관리·운용에 관하여 개정안 제24조에서 '기금은 법무부장관이 관리·운용하도록' 하며 제29조에서 '기금의 관리 및 운용의 심의를 위하여 외국인 사회통합기금 운용위원회를 설치한다'고 되어 있으나, 법무부장관이나 사회통합기금 운용위원회를 실질적인 사업의 주체로 사업을 관리하는 기관으로 보기 어렵고 수행할 수도 없다.

(2) 사회통합사업의 점검이나 집행을 검증하는 기관의 부재

개정안 제31조(감독)에서 '법무부장관은 필요하다고 인정하면 기금을 지원받은 자에 대하여 그 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 출입국관리공무원으로 하여금 기금을 지원받은 자의 장부, 서류 등의 물건을 검사하게 할 수 있다.'고 규정하고 있는데, 이는 사업주체의 선정이나 점검 및 집행의 검증과는 전혀 관계가 없이 단순히 회계집행의 감독에 불과한 것이다.

(3) 문제점

사회통합기금은 종전에 진행되어 온 외국인정책의 문제들을 재정비하면서 그 문제의

근원이 사업을 계획하고 추진하는 주체의 부재로 인하여 예산 집행이 부실한데 있음을 인식하고 그 필요 재원을 사용함에 있어 그동안 지적되어 온 외국인정책의 문제를 해소하고 사회통합의 건전성을 담보할 수 있는 방안으로 사회통합기금 설치 및 운영이 제시된 것이다.

그러나 정작 개정안에서는 사회통합기금제도의 활성화로 인하여 기대되는 효과를 기대할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음으로써 사회통합기금의 설치 및 운영의 취지가 몰각된 채 자칫 형식적인 대의명분으로 그칠 위험이 있다.

3. 사회통합기금제도의 정상적인 운영을 위한 '사업단' 필요성

가. 사업단의 설립 필요성

: 사업을 조성·심의·결정하는 기구와 병행하는 일종의 **'사업단'** 필요성

- 다양한 사업에 대한 체계적인 계획 수립 및 사업진행과정 점검 필요
- 공모사업의 확대실시를 도모함에 있어 사업 평가 체제 확립 필요
- 기금조성 중 정부 외의 자로부터의 수입을 확대할 수 있는 사업 실시 필요

나. 사업단의 목적

사업통합기금을 효율적으로 운용·관리하고 사회통합을 촉진하는 사업의 다각화를 도모하여 재한외국인으로 하여금 성공적으로 대한민국에 정착하도록 도와줌으로써 대한민국에 거주하는 국민 및 재한외국인 모두의 생활의 안정과 통합에 기여함을 목적으로 한다.

다. 사업단의 업무 범위

- 사회통합기금관리계획의 수립 및 보고
- 사회통합기금의 집행
- 사회통합기금의 사용실태 확인
- 사회통합기금 사업 수행자 선정을 위한 제반 절차 진행
- 사업점검
- 사후관리
- 자산관리 및 여유자금의 관리

* 기금지원사업 표기 추진

기금지원사업의 건전성 확보와 기금 용도의 투명화를 지향하기 위하여 기금지원사업을 표기하도록 체계화

라. 사업단의 구체적인 업무수행내용의 예

사회통합기금사업은 크게 외국인정책위원회에서 계획 시행되는 비공모사업과 비영리 법인이나 비영리민간단체 등의 신청에 의하여 이루어지는 공모사업으로 나눌 수 있는데, 구체적인 사업 진행과정은 다음과 같다.

(1) 비공모사업

- 사회통합기금 운용계획 수립
- 사업자선정
- 세부사업계획서 제출
- 예산확정
- 사업자선정확정 통보
- 사업자금 배정 및 정산
- 사업추진
- 사업 지도점검
- 사업 결과 보고
- 사업 평가

(2) 공모사업

- 사회통합기급 운용계획 수립
- 공모사업공고
- 공모사업 신청
- 공모사업 심사
- 사업자 선정
- 세부 사업계획서 제출
- 예산 확정
- 사업자 선정 확정
- 사업자금 배정 및 정산
- 사업추진
- 사업 지도점검

- 사업결과보고
- 사업 평가

비공모사업의 경우, 사업단에서 직접 사업주체와 범위를 결정하지는 않지만 사업 지도 점검과 사업결과보고 및 사업평가가 제대로 이루어지지 않으면 사회통합기금 설치의 취지를 살리기 어려우므로 사업단의 통합시스템에 의하여 실질적인 점검이 이루어져야 한다. 공모사업은 비공모사업보다 훨씬 정교하고 복잡한 과정을 통하여 사업주체 선정부터 사업추진 및 사업평가가 이루어져야 하므로 사업단이 필수적이다. 이러한 사업관리업무는 담당공무원 몇 명이 책임지고 수행하는 것은 불가능하므로 사업단이 추진되지 않으면 사회통합기금설치를 통하여 달성하고자 하는 외국인정책 및 사회통합의 실질적인 구현은 사실상 어렵다고 밖에 볼 수 없다.

마. 근거규정

(1) 사업단의 설립에 관한 규정

사회통합기금을 효율적으로 운용·관리하고 사회통합사업을 수행하거나 지원하기 위하여 설립됨을 제시하며, 법인격을 갖춘 사업단의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령 및 정관으로 정할 수 있다.

(2) 사회통합기금의 운용·관리 위탁 규정

- 사회통합기금의 운용·관리
- 외국인사회통합기금운용위원회의 운영지원에 관한 사항
- 사회통합기금 지원 사업 중 사업단이 운영하는 것이 필요하다고 심의회가 결정한 사항
- 사회통합기금사업의 지도·감독 그 밖에 법무부장관이 필요하다고 인정하는 사항

4. 결 론

우리나라는 미국이나 캐나다, 호주 등과 같이 이민국가를 표방하지 않고 있으며 아직 이민이라는 용어를 일반적으로 사용할 수 있을 만큼 국민들의 공감대가 형성된 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 재한 외국인 특히 장기간 체류하는 외국인들에 대해서는 체류자격

별 특성을 고려하여 우리 사회에 정착할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하고 시행할 필요성이 부각되었다. 외국인이 더 이상 잠시 머물다가는 나그네가 아니라 우리 사회 구성원으로서의 역할이 증대되어 가고 있기 때문이다.

재한외국인의 사회통합을 위한 비용이 공식적으로 거론되기 시작한 것은 한국의 외국인 정책의 개선과 실질적 사회통합의 방향을 제고하는 것이다. 사회통합기금의 설치와 정상적인 운영·관리가 이번 개정안을 통해 현실화되었다고 볼 수 있다. 그러나 이번 개정안이 단순히 그 필요성을 역설한 것에 그치기보다는 실질적인 방안으로 기능하기 위하여 사회통합기금을 효율적으로 활용할 수 있는 사업단의 설치가 이루어져야 할 것으로 사료된다. 사업단 발족이야말로 발제문에서 모두 지적한 바와 같이 정부부처 및 지방자치단체들 간의 사업중복과 지원의 비효율성을 해결하는 실마리가 될 것이다.

토론문

외국인 사회통합기금 신설 관련 『재한외국인 처우 기본법』 개정법안 비용추계

김종화(국회예산정책처 예산분석실 법안비용추계 1과장)

1. 법안비용추계의 필요성

❑ 법안비용추계란 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에 따라, 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의·제안하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 대하여 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것임.

○ 이는 법안에 수반되는 비용을 미리 검토함으로써 법안이 실제 시행되는 경우 예상되는 재정적인 문제를 사전에 점검하기 위한 수단으로 도입됨.

- 즉 법안이 가결되는 경우 시행에 소요되는 재원의 가용성 및 조달방법, 재정부담 주체들에게 미치는 영향 등 재정 전반에 걸친 문제를 미리 점검하여 장기적으로 국가재정의 안정적인 관리를 도모하기 위함.

❑ 이와 관련, 외국인사회통합기금(이하 "기금"이라 한다) 신설을 통하여 지속적으로 증가 추세에 있는 외국인에 대한 안정적 통합재원 마련을 주된 내용으로 하는 「재한외국인처우기본법」 일부개정안에 대하여도 동 개정 법안이 시행될 경우 소요되는 재원을 미리 추계함으로써 국가재정의 효율성 제고를 도모할 필요가 있음.

○ 다만, 현재 추계를 함에 있어 2014년도 법무부의 「출입국관리법」에 따른 세입 재원(수수료, 범칙금 등)의 가용한 데이터가 확보되지 않은 점을 감안하여, 이하 토론 자료와 추후 의원실에 회신할 본 추계서 간 추계내용이 일부 상이할 수 있음.

2. 「재한외국인처우기본법」 일부개정안 중 "외국인 사회통합기금"의 소요비용 추계

❑ 외국인 사회통합기금의 재원

[표 1] 외국인 사회통합기금 재원

연번	항목	근거 (안 제21조제1항)	비고
1	「출입국관리법」에 따른 수수료	제2호	「출입국관리법」에 따른 외국인의 입국·체류와 관련된 허가 및 출입국 사실증명발급 등과 관련된 수수료(사증발급심사수수료 등 재외공관에 납입하는 수수료는 제외)

2	「출입국관리법」에 따른 과태료·범칙금	제3호	「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 및 같은 법 제102조에 따른 범칙금
3	「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료	제4호	「국적법」에 따른 국적업무와 관련된 각종 허가신청, 신고 및 증명서 발급 수수료 (재외공관에 납입하는 수수료는 제외)
4	사회통합기여금	제5호 및 안 제21조제2항[1]	개정안에 의한 신설 항목
5	정부의 출연금과 보조금	제1호	
6	정부 외의 자가 출연하는 현금, 물품, 그 밖의 재산	제6호	
7	다른 기금으로부터의 전입금	제7호	
8	기금의 운영으로 생기는 수익금	제8호	
9	그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금	제9호	

○ 각종 수수료·과태료·범칙금([표 1]의 1~3번 항목)의 경우 최근 3년간 평균 세입액에 2014년 관련 규칙 개정에 따른 수수료 인상분을 적용하여 수입을 추정하며, 개정안에 따른 기금의 재원이 되는 수수료·과태료·범칙금의 최근 3년간 세입 현황은 다음과 같음.

〔표 2〕 기금의 재원이 되는 수수료·과태료·범칙금 세입 현황 (2009년 ~ 2011년)

(단위: 억원)

구분	2009	2010	2011	평균
「출입국관리법」에 따른 수수료	377	481	386	414.7
「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료	23.5	24.6	25	24.4
「출입국관리법」에 따른 과태료·범칙금	313	345	426	361.3
합계	713.5	850.6	837	800.4

자료: 법무부
주: 재외공관에 납입하는 수수료는 제외

1) 제21조(기금의 조성) ② 법무부장관은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 하는 자에게 대통령령으로 정하는 금액에 해당하는 사회통합기여금을 부과할 수 있다.

- 「출입국관리법 시행규칙[2]」 및 「국적법 시행규칙[3]」의 개정으로 기금의 재원인 각종 수수료의 기준액이 약 100% 인상됨.

- 기준액 인상에 따른 수수료 세입 증가액의 정확한 추정이 현재 다소 곤란하나, 수수료 기준액의 인상률이 약 100%인 점을 반영하여 추정한 세입 현황은 [표 3]과 같고, 「출입국관리법」에 따른 과태료 및 범칙금의 상한액은 변동되지 않았으므로 최근 3년간 평균 세입액을 그대로 적용함.

[표 3] 기금의 재원이 되는 수수료·과태료·범칙금 세입 추정 (2014년 수수료 인상 반영)

(단위: 억원)

구분	2009년 ~ 2011년 평균 세입	추정 세입
「출입국관리법」에 따른 수수료	414.7	**829.4**
「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료	24.4	**48.8**
「출입국관리법」에 따른 과태료·범칙금	361.3	**361.3**
합계	800.4	**1,239.5**

자료: 법무부
주: 1. 재외공관에 납입하는 수수료는 제외
2. 2014년 관련 규칙 개정에 따른 수수료 인상률(약 100%)을 반영함.

○ 사회통합기여금은 개정안에 따른 신설 항목으로, 부과 기준액은 추후 대통령령으로 정해지나, 법무부 의견에 따라 건당 부과 기준액으로 외국인등록증 발급 비용(3만원)의 10%인 건당 3,000원으로 가정함.

- 여기에 최근 3년간 연 평균 외국인등록 건수인 38,177건[4]을 적용하여 사회통합기여금의 연간 세입액을 1억 1,500만원으로 추계(38,177건 × 3,000원)하면, 기금의 연간 수입 추정액은 [표 4]와 같이 1,240억 6,500만원임.

2) 개정 2013. 12. 23, 시행 2014. 1. 1.
3) 개정 2014. 6. 18, 시행 2014. 7. 21.
4) 2011년 28,075건, 2012년 47,234건, 2013년 39,222건 (누계가 아닌 해당 연도의 외국인등록 건수임)

[표 4] 외국인 사회통합기금 연간 수입 추정

(단위: 백만원)

항목	금액	비고
수수료·과태료·범칙금	123,950	「출입국관리법」에 따른 수수료·과태료·범칙금, 「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료
사회통합기여금	115	개정안에 의한 신설 항목
합계	**124,065**	

자료: 국회예산정책처

❑ 외국인 사회통합기금의 지출사업

[표 5] 외국인 사회통합기금 지출 사업

연번	항목	근거 (안 제25조)	현행「재한외국인 처우 기본법」상 규정 여부
1	재한외국인 인권옹호 및 사회적 적응지원	제1호	현행 사업(제10조, 제11조)
2	난민의 처우	제2호	현행 사업(제14조)
3	전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선	제3호	현행 사업(제16조)
4	중앙·지방자치단체의 세계인의 날 행사	제4호	현행 사업(제19조)
5	외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영	제5호	현행 사업(제20조)
6	재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원	제6호	현행 사업(제21조)
7	재한외국인 등 관련 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화	제7호	현행 사업(제9조, 제22조)
8	다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동	제8호	개정안에 의하여 신설
9	기금의 조성, 관리 및 운용을 위한 경비의 지출	제9호	개정안에 의하여 신설
10	이 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동	제10호	개정안에 의하여 신설
11	그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정한 외국인 정책에 관한 사업	제11호	개정안에 의하여 신설

○ [표 5]의 8~11번 항목의 경우 현재 사업의 내용 및 규모를 정확히 예상할 수 없으므로, 1~7번 항목의 사업을 기금 지출 사업으로 간주하되, 4·5번 항목을 제외하고는 개정안의 사업내용이 구체적이지 않아 기금 지출사업의 내용을 확정하기는 다소 곤란함.

- 다만, [표 5]처럼 기금 지출사업은 현행 법률에 규정된 사업과 그 조문 내용이 동일하므로, 현행 법률에 의거하여 수립되는 '외국인정책 기본계획 및 각 연도 시행계획[5]' 상의 사업 범주를 벗어나지 않을 가능성이 클 것으로 판단됨.

- '2014년 외국인정책 시행계획[6]'은 '제2차 외국인정책 기본계획(2013년~2017년)'에 따른 5개 정책목표(개방, 통합, 인권, 안전, 협력)를 중심으로 구성되어 있음.

[표 6] 2014년 외국인정책 시행계획: 정책목표별 추진과제 및 예산 현황

(단위 : 개, 억원)

연도 / 정책목표	2013년		2014년		
	과제 수	예산	과제 수	예산	추진방향
합계	1,142	7,684.80	1,272	8,792.86	
1. 개방	150	3,772.15	156	4,457.90	신성장 동력 관광산업 지원, 우수인재 및 투자자 유치 활성화 등을 통한 경제활성화 지원
2. 통합	570	1,482.41	644	1,608.37	한국어, 한국사회 등에 대한 이해 제고를 통해 이민자의 사회부적응 문제 예방 및 자립능력 제고
3. 인권	325	590.66	357	612.23	다양한 민족과 문화의 유입에 따른 사회갈등요소를 최소화하고, 전통문화와 유입문화의 융합발전 지원
4. 안전	49	134.18	58	159.06	국민과 외국인이 안전하게 생활할 수 있도록 과학적이고 효과적인 국경관리 및 법질서가 존중되는 외국인 체류환경 조성
5. 협력	48	1,705.40	57	1,955.30	국격에 부합하는 난민정책 추진으로 인권국가로서의 국제위상 제고, 재외동포사회와 네트워크 구축 강화 등 협력을 통해 공동발전

자료: 법무부

주: 1. 총 과제 수 1,272개 중 중앙부처 207개, 지방자치단체 1,065개
2. 총 예산 8,792.86원 중 중앙부처 6,000.36억원, 지방자치단체 2,792.5억원

5) 현행 「재한외국인 처우 기본법」 제5조(외국인정책의 기본계획)에 의거하여 법무부장관은 5년마다 외국인정책 기본계획을 수립하며, 동 법률 제6조(연도별 시행계획)에 의거하여 관계 중앙행정기관의 장은 외국인정책 기본계획에 따라 소관별로 연도별 외국인정책 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

6) 제14회 외국인정책위원회(위원장: 국무총리)에서 확정(2014. 5. 16.)

○ [표 6]의 1,272개 사업(약 8,793억원) 중 어느 사업을 기금 지출사업으로 할지는 기금의 용도에 대한 정책적인 해석 및 관련 부처들의 협의에 따라 정해질 사항임.

- 현행 외국인정책 시행계획 상 외국 관광객 및 투자 유치, 국경관리 및 불법체류·고용대책을 포함하는 등 사업범위가 개정안의 기금 용도에 비추어 다소 방대하나, 그 중 기금 용도에 적합한 사업이 기금 지출사업으로 선별될 것으로 보이고, 기금 설치 시 [표 6]의 현행 사업 외에 기금 용도에 적합하다고 판단되는 신규 사업이 발굴될 가능성도 있어 보임.

○ 다만 기금의 최소 지출 규모를 추정하기 위하여, [표 6]의 사업 중 개정안 제25조(기금의 용도) 각 호에 규정된 기금 지출사업과 직접적인 관련성이 큰 것으로 추정되는 사업을 별도로 구분하여 보면 [표 7]과 같음.

- 별론으로 [표 7]의 사업 구분에 있어 '다문화가족정책 기본계획 및 각 연도 시행계획'에 따른 다문화가족 지원사업[7]의 경우, 해석에 따라 기금 지출사업으로 분류될 여지[8]도 있음.

- 그러나 다문화가족 지원사업의 상당 부분[9]이 여성가족부 소관 '여성발전기금'에서 지출되는 점을 감안할 때, 기금 간 사업 중복을 피하기 위하여 다문화가족 지원사업을 [표 7]에 포함하지 않음.

[표 7] 기금 지출사업과 직접적인 관련성이 큰 외국인정책 시행계획 사업 예산
(중앙행정기관, 2014년 기준)

(단위: 백만원)

연번	항목	부처명	예산	사업내용
1	재한외국인 인권옹호 및 사회적 적응지원	법무부	8,416	외국인 사회통합 지원 2,640(이민자 조기적응프로그램 984, 이민자 사회참여활동 지원 496 등), 사회통합프로그램 이수제 운영 5,776(강사 인건비 3,195, 운영기관 전담인력 인건비 753 등)

7) 다문화교육 활성화, 결혼이민자 취업 지원, 다문화가족 실태조사 등
8) 「재한외국인 처우 기본법」 제2조(정의)에 따르면 재한외국인에 '결혼이민자'가 포함되므로, 결혼이민자 및 그 가정에 대한 지원을 중심으로 하는 다문화가족 지원 사업도 기금 지출사업으로 해석될 여지가 있음.
9) 총 예산(1,034억원) 대비 약 70.4%(728억원)가 여성발전기금에서 지출됨.
※ 부처별 2014년 다문화가족 지원사업 예산: 여성가족부 728억원, 교육부 215억원, 법무부 3억원, 안전행정부 11억원, 문화체육관광부 54억원, 농림축산식품부 18억원, 고용노동부 5억원

		문화체육 관광부	780	도서관 다문화 서비스 확대(다문화 자료실 조성 500, 다문화 프로그램 운영 200 등)
		보건복지부	2,327	외국인근로자 등 의료지원
2	난민의 처우	법무부	1,569	난민업무 지원 1,225, 난민신청자 생계비 344
3	전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선	중소기업청	3,221	외국전문인력 도입 지원(외국전문인력 도입 기업 보조금 2,945, 사업수행경비 180 등)
4	세계인의 날 행사	법무부	337	행사 위탁용역 215, 사업추진비 32 등
5	외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인 종합안내센터 운영	법무부	3,019	전화상담 위탁운영 2,737, 사무실 임차비용 200 등
6	재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원	문화체육 관광부	3,370	문화다양성 증진 및 정책환경 개선(무지개다리 사업 2,390 등: 한국문화예술교육진흥원 등 지원)
7	재한외국인 등 관련 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화	법무부	1,747	이민정책 개발 지원 332(선진사례 연구 등 147, 출입국소식지 발간 89 등), 이민정책연구원 운영 1,415(연구원 인건비 및 운영비)
합계			24,786	

자료: 각 부처 예산설명서 및 외국인정책 시행계획 등을 바탕으로 국회예산정책처 재분류

❑ 외국인 사회통합기금의 소요비용 추계

○ [표 7]의 사업을 『재한외국인 처우 기본법』 개정안에 따른 기금 지출사업으로 간주하면, 기금의 최소 지출 규모는 약 248억원이 될 것임.

- 따라서 앞서 추계한 기금의 추정수입액이 약 1,241억원임을 고려할 때, 개정안에 따른 최소한의 사업 취지를 충족하는데 별다른 문제는 없어 보이며, 그 외 기금 지출사업은 『재한외국인 처우 기본법』의 하위법령 입법 및 기금용도에 부합하는 사업에 대한 정책적인 논의와 관련 부처 간 협의 등을 통하여 기금의 재원 한도 내에서 정해질 것으로 추정됨.[10].

10) 다만, 기금 재원 규모를 초과하여 기금 지출 사업이 정하여질 경우 정부의 출연금 및 보조금 등 추가 재원이 필요할 것임.

토론문

외국인 사회통합기금법 신설 입법추진

신상록((사)다문화네트워크 대표)

한국의 이민정책에 있어서 사회통합정책에 대해

한국의 외국인 정책(이민정책)은 주무부처가 법무부이지만 유형집단에 따른 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인 인력정책위원회에서 정책과제와 방향을 결정한다. 설동훈교수의 발제문에 따르면 외국인정책을 추진하는데 필요한 근거법령 9개는 이민자의 체류와 인권 보호 등 외국인에 대한 지원 법률이 잘 준비되어있다는 것을 알 수 있다. 이민정책 주요 대상자는 간이 귀화 대상자인 결혼이민자, 외국인으로 국내 정착이 예상되는 영주권자, 체류기간이 마치면 돌아갈 이주노동자 그리고 강제 퇴거 대상자(불법체류자)이다.

한국의 이민정책은 유형별 집단에 따른 정책을 추진하고 있다. 외국인 인력정책 위원회는 고용허가제로 들어온 교체 순환이주 노동자와 전문기술직 이주노동자 등에 관하여, 다문화가족정책위원회는 결혼이민자의 사회, 경제적 자립을 돕고 그 자녀의 교육 및 생활을 지원하며, 외국인정책 위원회는 국내에 이주한 모든 외국인에 관한 처우 개선과 사회통합 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 사회통합프로그램의 교육대상은 결혼 이민자, 영주권자, 동포, 외국인 근로자, 유학생, 난민, 기타 외국인 과 한국인도 희망하면 교육에 참여할 수 있다. 교육은 강제 규정이 아니며, 교육의 목적은 국적 및 영주권을 받아 국내에 거주할 수 있는 소양을 갖추게 하는 것이며, 교육 수료시 귀화 및 면접시험에서 혜택을 주고 있다.

각 부처가 실시하는 프로그램의 특성상 사회통합정책의 성격을 띄고 있어서 외국인인력정책대상을 제외한 부처 간 사업 중복문제와 예산 집행상의 갈등이 상존하고 있다. 일반회계의 경우 외국인 관련 부처는 부처별 예산확보 속성이 있고, 부처의 이기적, 경쟁적 정책추진으로 인해 불합리 하거나 , 일관성 없는 정책 집행이 이루어질 수 있다. 특히 법무부와 여가부의 경우 양부처가 실시하는 한국어와 한국사회 이해 프로그램의 목적과 성격이 다름에도 갈등과 오해가 있어왔다. 법무부는 국적취득 소양을 갖추게 하기위한 것이고, 여가부는 이주민의 정착을 지원하는 서비스의 일환임에도 동일한 목적으로 두 부처가 시행하고 있는 것으로 잘못알고 있는 것이다. 하지만 분명한 것은 설동훈 교수가 지적한 대로 다문화가족 지원에 막대한 재정이 소요되고 있어서 비효율적인 정책추진 및 예산의 불균형이 매우 심각하다고 할 수 있다. 이는 반 다문화정서를 확산 시키고, 국민에 대한 역차별문제를 불러오며, 국민의 조세저항까지도 불러올 수 있다는 것이다.

그러함에도 설동훈 교수는 '보편적서비스에 기초한 이민자 통합정책'에서 결혼이민자에 대해 국적취득 유무에 상관없이 지원해야 한다고 주장하고 있는데, 지원 당위성 보다 먼

저 생각해 보아야 할 문제는, 그렇게 많은 재원이 지원되고 있음에도 결혼이민가정의 가출 및 가정해체 비율이 매우 높은 것은 정책 방향에 대한 전면적인 검토가 필요하다고 판단된다.

한국의 이민정책에서 가장 큰 문제점은, 설동훈 교수가 지적한대로 겉으로는 잘 개발되어있는 것처럼 보이지만 한국사회의 미래 환경에 대한 전망과 이를 바탕으로 하는 이민정책 비전의 노력이 미흡하다는 점이다. 즉 사회통합정책 방향이 분명하지 않고, 지방 자치단체와 이민정책 주무 부처 간의 관계가 원활하지 않으며, 지방자치단체는 지역사회단체와의 협력 거버넌스가 잘 이뤄지지 않고 있다는 점이다. 이는 지자체는 이민정책에 있어서의 사회통합정책에 대한 전문성이 떨어지고 (담당자 자주 바뀜) 시민사회단체의 노하우를 인정하지 않으려하고, 시민단체는 지자체와 협력하는 것에 익숙치 않기 때문이다.

설동훈교수는 다문화가족을 다양한 유형의 가족 중 하나로 정의하는 것에 대해 문제가 없다고 하면서 사회통합정책에서 분리하여 접근하는 것은 지구상에 유일하다고 언급하였는데, 여가부는 2013년 말 경 다문화가족을 한국인 가족까지 포함하여 약 90여만 명으로 확대하고, 생애주기별 지원이라는 사실상 평생지원 제도를 실시하고 있다. 또한 불법체류자 자녀에게도 국적을 주는 방향으로 정책 추진을 하고 있다. 이는 속인주의를 채택하고 있는 국가로서 이민정책의 근간을 뒤흔드는 일이 아닐 수 없다.

또한 이주민의 증가에 따른 사회통합 예산 증가와 갈등조정이 사회통합의 성패를 좌우할 것으로 예상되고 있는 시점에서 수년전부터 이민청등, 이민부 설립을 통한 일관성 있는 사회통합 정책 추진을 모색해 왔다.

이에 대해 설동훈 교수는 새로운 대안을 제시하고 있다. 즉 가족정책의 주무부처인 여성가족부의 전문화를 위해 가족정책 통제탑(control tower)과 이민 주무 부처인 법무부의 전문화를 위해 국적 이민처 통제탑(control tower)을 두자는 것이다. 이러한 제안은 부처간의 경쟁과 갈등을 안타깝게 바라보고 깊은 염려가운데 나온 대안이라는 생각이 든다. 그러나 본 토론자는 다문화가족을 영구히 '특별한 가족'으로 선을 긋게 만들 수 있는 위험성을 지적하지 않을 수 없다. 지금도 지나친 지원을 받고 있다는 비판을 받고 있는 것이 현실인데 이렇게 되면 다문화가족은 정부지원으로 살아가는 집단으로 낙인 될 것이며, 영구히 우리사회의 '을'로 규정되어 주류사회 통합이 점점 어려워 질 것이다. 사회통합의 길은 멀어질 것이 분명하며, 양부처간의 경쟁과 갈등은 고착화 될 것이다. 결혼이민자는 국적취득 전까지 적어도 3-4년간 사회통합프로그램의 교육 지원을 받을 수 있고, 귀화 이후에도 3년간 지원을 받도록 법으로 보장되어 최소 7-8년 동안 정착에 필요한 지원을 받는다.

그 이후에도 사회단체, 종교단체, 그 밖의 봉사단체의 지원을 받을 수 있으므로 국민으로 편입되어 살아가는데 어려움이 크지 않을 것으로 사료된다. 그러므로 다문화가족을 위한 전문적인 '통제탑'을 만들기 보다는 자연스럽게 한국인으로 통합되도록 스스로의 결정에 맡겨두는 것이 옳다고 본다.

외국인 사회통합기금 설치 및 운영방안에 대해

차용호과장의 발제문은 최신 자료라는 점에서 통계에 대한 신뢰가 높고, 우리사회가 매우 빠른 속도록 인구지형이 바뀌고 있음을 실감하게 한다. 사회통합기금의 설치의 이유가 외국인 증가에 따른 갈등관리와 비용을 충당하기 위해서라고 볼 때 기금설치는 반드시 필요하다. 한국에 이주한 외국인들은 스스로의 결정에 따라 이주하였으며, 노동을 통해 수입을 얻고 있고, 사용자 역시 그들로 인해 수익을 창출하고 있다는 점에서 사회통합 비용은 수익자 부담을 원칙으로 하는 것이 옳다는 주장에 동감한다.

사회통합 기금이란 외국인들이 한국사회에 이주하는 과정과 거주하는 동안 지불하는 각종 수수료, 범칙금 등을 국고에 귀속시키지 않고 사회통합기금으로 활용하는 것이다. 차용호과장은 사회통합 기금 예산 운영이 가져올 효과를 세 가지로 요약하고 있다.

첫 째: 외국인의 증가에 따른 국가 조세부담을 기금으로 줄일 수 있다.

둘째: 안정적인 예산 운용으로 사회통합의 목표에 따른 선택과 집중의 정책 결정을 할 수 있다. 전주상 교수도 재원의 안정적인 확보라는 측면에서 기금조성은 매우 바람직한 시도라고 주장하고 있다.

셋째: 외국인 증가에 따른 국가 발전을 위한 전략적 정책추진이 가능하게 된다.

외국인 사회통합기금은 국정과제로서 법무부가 주관부처이고, 2014년 6월경 기금명칭이 '외국인 사회통합기금'으로 확정되었으나 부처의 이해 관계에 따라 적극 추진하지 못하는 가운데 시민사회단체(발기인 참여 85개단체, 추진 위원장 신상록, 사단법인 함께하는다문화네트워크 이사장)가 새누리당 국회의원 김회선 의원에게 추진 청원을 하였으며, 김회선 의원이 의원입법으로 사회통합기금 신설에 따른 〈재한 외국인 처우 기본법〉 개정안이 발의되었다.

사회통합 기금법 신설법률은 재한 외국인 처우 기본법 제 1조 목적에 나타난 재한 외국인에 대한 지원목적과 정확히 일치하고 있음을 알 수 있다. 즉 사회통합기금은 재한외국인 처우기본법의 목적을 구현하기위해 제정되는 것이다.

차용호과장은 재한 외국인 처우 기본법상 외국인 정책 수립부처가 법무부 이므로 기금

운영 및 관리 주체도 법무부장관이 되어야 마땅하다고 하였는데 본 토론자는 법무부 장관 또는 별도의 기구를 설치하여 관리 및 운용 방안을 제안코자 한다. 또한 개정안 제27조(기금의 회계기관)는 '법무부 장관은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 수행하기위해 소속 출입국 관리 공무원 중에서 기금 수입징수관, 기금 재무관, 기금지출관 및 기금 출납공무원을 임명한다.'고 하였는데 이러한 운용방안은 동법제 28조의 기금의 수입과 지출을 명확히 하는데는 바람직한 방법이나 어느 부처, 어느 단체, 어떤 사업이 타당하고, 적정한지, 기금의 출연을 결정하는 데는 전문 심사위원회를 두어 결정하는 것이 바람직하다고 생각한다.

또한 법무부내에 설치할 경우 제21조 (기금조성)의 일반기업체, 사회단체, 국민 등의 기부금 조성이 원활하게 이뤄질지 고려해 보아야 한다. 그리고 외국 국적 동포의 경우 영주권자를 포함하여 인권보호 및 사회적응지원(상담. 교육 .정보제공. 지식)을 받을 수 있음에도 불구하고 대부분의 이주민 지원단체가 다문화가족과 외국인 노동자 중심이어서 사실상 동포들이 이용하기 어렵다는 현실을 감안하여 이름뿐인 '동포지원센터'에도 재정지원이 이루어 져야 한다. 보칙 제33조(민간과의 협력)에서 국가 및 지방자치 단체는 외국인 정책에 관한 사업 중의 일부를 비영리법인 또는 비영리 단체에 위탁 할 수 있고, 지원한다 하였는데, 이는 정부가 민간단체를 사회통합 정책 파트너로 인정하고 지원한다는데 의의가 크다 할 것이다. 그동안 사회 시민단체는 사회통합정책을 수행하는데 직접적인 수행기관의 역할을 해 왔으나 그에 상응하는 지원이나 인정을 받지 못한 것이 사실이다. 외국인 지원 민간단체는 전국에 500여개가 있으나 매우 열약한 가운데서도 이주민의 인권, 복지, 상담, 삶을 위해 헌신해 왔다. 그러나 기본적인 운영비와 인건비도 충당하지 못하였고, 실무자들이 전문적인 교육조차 제대로 받지 못하고 있다. 시민 사회단체가 건강할 때 사회가 건강하게 될 수 있고, 이주민들의 사회통합도 활발해 질 수 있다. 사회통합 정책의 성패는 시민 사회단체의 역할에 달려있다 해도 과언이 아니다.

이민자 통합지원을 위한 재원조달 방안

최근 이민자 사회통합정책의 방향이 출입국 관리, 국익우선, 통제 중심에서 국익과 안전한 인권보장의 조화를 이룬 사회통합정책 '으로 바뀌고 있다. 한국은 2000년대 이후 산업사회의 발달로 인한 경제 성장으로 외국인 노동인구 유입과 저 출산 고령화 사회로의 진전으로 급격한 인구 변화를 겪고 있다. 다문화 사회의 성장은 다양한 문화경험과 다양성 포용효과에 따른 창의적 융합이라는 새로운 어젠다를 만들었지만 동시에 단기간의 다양한 사업추진에 따른 일회성, 전시성, 중복성의 비판을 피할 수 없게 되었다. 동시에 부

처 간의 사업 경쟁에 따른 재원마련의 문제가 시급한 현안이 되었고, 과다한 다문화 지원이라는 비판에 직면하게 되었다. 그러나 한국인의 다문화 인식이 대체로 부정적이고 국민과의 합의 없이 정책 추진이 이루어지고 있어서 안정적인 사회통합의 방안을 모색이 주요 과제로 떠오르게 되었다. 이 과제가 바로 '사회통합기금 조성' 이다. 사회통합 기금을 조성하는 이유는 앞에서 서술한 바와 같이 이주민의 증가에 따른 사회적 갈등과 이주민의 인권보호, 사회정착 등을 지원하기 위한 것이다. 그러나 전주상 교수의 지적처럼 일반회계는 국가운영에 우선적으로 배정되기 때문에 사실상 이주민의 사회통합 예산은 한정될 수 밖에 없다. 따라서 수요자 부담 원칙에 따라 이주민이 낸 세금(과태료, 수수료) 등을 기금으로 활용하자는 논의가 이미 오래전부터 있어왔다. 또한 유럽이나 미국의 경우 사회통합 기금과 유사한 형태의 기금을 운용하고 있다.

전주상교수의 제2차 외국인 정책과제 및 예산 분석에 따르면, 2009년 778과제 3,425억(집행액 기준)을 시작으로 2014년 현재 1,272과제 8,792억원으로 급증한 것으로 나타났다. 2009년 대비 약 63% 증가하였고, 예산액은 약 157% 증가하였으며 이러한 증가는 당분간 계속될 것으로 보았다. 이러한 증가 원인은 이민자 증가에 따른 사회적 갈등, 관리를 위한 다양한 정책 추진 때문이다. 그림 3의 경우 결혼 이주민이 급증한 시기인 2010부터 2013년도는 사회통합예산이 크게 증가한 것을 볼 수 있고, 우수인재 유치 등 국제관계가 중요한 과제가 되면서 개방정책 및 예산이 크게 늘어난 것을 볼 수 있다. 이는 의료 및 여행관광객 유치 노력이 반영되었기 때문이다.

그러나 이러한 정책을 추진하려면 막대한 예산이 필요하지만 국민우선 배정원칙이 바뀌지 않는 한 현실적으로 대안 찾기가 어렵다.

전주상 교수는 시금히 해결해야 할 과제로 몇 가지 방안을 제시하고 있다.

첫째: 정부와 지역사회 구성원들이 이주민의 사회통합에 대한 인식의 변화가 일어나면 예산이 늘 수 있다.

둘째: 각 부처에서 추진하는 사업의 중복성, 유사성을 피해야 한다.

셋째: 사전에 치밀하고 종합적인 분석을 통한 정책의 일관성이 이루어 져야한다.

넷째: 정책의 단기적, 임시 처방적 방식의 탈피이다.

정책의 총괄 추진은 예산운용과 밀접한 관련성이 있다. 총괄추진의 장점은, 부처간의 유사한 사업을 연계할 수 있고, 사업의 중복을 피할 수 있어서 예산을 절감하는 효과가 있다. 소위 퍼주기식 사업을 한다는 비판에서 벗어날 수 있다.

기금과 관련하여 국가재정법 제5조 1항에 따르면 '기금은 국가가 특정한 목적이 있고, 특정 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한다' 라고 하였고, 동법 제 62조 1항은 '기금 관리 주체는 기금의 설치목적과 공익에 맞게 관리, 운용해야한다.' 하였다. 그런데 기금은 주요항목 기준으로 30% 범위 내에서 지출하도록 되었다. 그렇다면 2015년 사회통합기금이 약1.200억이 조성된다고 가정할 때 30%인 약 400억 원밖에 지출할 수 없다고 할 수 있다. 사실이 그러한지 확인할 필요가 있다.

전주상 교수는 지금까지 추진했던 외국인 관련 정책을 분석하고, 예산 집행에 관해 문제점을 지적하였다. 그리고 향후 외국인의 증가와 그에 따른 사회통합 비용의 증가를 예상하면서 일반 세입으로는 한계가 있음을 지적하면서 유럽이나 미국처럼 사회통합 기금 조성을 통해 안정적인 정책추진이 이루어 져야 한다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 현재와 같이 각부처가 유사성 사업 , 중복성 사업, 전시성 사업을 추진한다면 정책 추진은 실패할 것이라고 경고하고 있다. 일관성 있는 정책추진을 위해서는 업무 수행 체제를 단일화 해야 한다고 주장한다. 즉 지금처럼 업무추진 체계가 분산된다면 효과를 극대화 하기는 어렵다고 판단하고 있는 것이다.

마치며,

설동훈 교수는 재한외국인처우기본법이 제정되고 제1차 외국인정책위원회가 개최된 2008년 이후부터 현재까지 진행된 한국이민정책을 평가하면서 많은 문제가 있었음을 지적하고, 그 해결방안으로 여성가족부는 가족 정책 추진 탑을 만들고, 법무부도 이민부 탑을 만들어 전문성을 살려가야 한다고 주장하고 있다. 그러나 이는 결혼 이민자를 더욱 게토화 시키고 다문화 가족을 영구히 사회에서 "을 집단화 할 수 있다' 점에서 우려를 갖게 한다. 다문화 가족을 특정 가족으로 규정할 것이 아니라 자연스럽게 국민 속으로 통합되게 해야 한다는 것이 토론자의 입장이다.

차용호과장은 사회통합 기금관련, 기금의 정의, 기금의 필요성, 기금의 활용 방안 등 개정법을 구체적으로 설명하고 있다. 다만 개정 법안에 기금 운용을 외국인 주무 부처인 법무부가 맡는 것은 이의가 없지만 외국인이 점점 증가할 것이고 그에따른 통합 비용도 늘어나고, 사업비용도 증가할 것이므로 머지않아 법무부가 주관하는 '통합기금관리 및 운용을 위한 기구'가 필요할 것이다. 그런 면에서 초기부터 신중한 검토가 필요하다고 본다. 기금 관리도 중요하지만 사업 검토, 분배, 관리 등 법무부 공무원이 감당하기에는 어려운 부분이 많기 때문에 이를 전문적으로 관리·운영할 별도기구가 필요하다.

전주상 교수 역시 설동훈 교수처럼 외국인관련 정책을 종합적으로 분석하고 평가하고 있다 다만 설동훈 교수는 정책추진에 중점을 두고 분석하고 대안을 제시했다면, 전주상 교수는 그동안의 정책추진을 예산과 연계하여 분석하고 비판하였다. 특히 일관성 있는 정책이 없이 부처간의 경쟁적인 정책추진은 사회통합을 가로막는 요인으로 지적하고 있다. 또한 왜 기금조성이 필요한지에 대해 매우 설득력 있게 주장하고 있다. 특히 '한국의 이민정책 중 사회통합 정책이 일관성 있고, 효율적으로 이루어지려면 총괄 부처가 있어야 한다'고 주장하고 있다. '재원이 안정적으로 마련된다하더라도 업무 수행 체계가 분산적으로 이루어진다면, 그 효과를 극대화하기 어렵기 때문이다" 이는 기금이 완벽히 조성되더라도 총괄부처가 있어 일관성 있는 사업추진이 이루어지지 않는다면 사회통합 효과는 반감될 것이라는 경고로 들려진다. 기금관련 재한외국인처우기본법이 개정된다면 법무부의 역할이 매우 중요하고 커질 것이라고 생각하며 시민단체의 청원을 기쁘게 받아주신 김회선의원과 법무부에 감드리며, 입법원 청원을 위해 함께해준 고문, 자문위원, 추진위원, 발기인 모두와 특히 김용태사무총장과 이혜경간사에게 감사의 인사를 드립니다.

토론문

외국인 사회통합기금 신설을 위한 『재한외국인 처우 기본법』 개정

이샘물(동아일보 기자)

1. 들어가며

어느 사회에서나 이민자들에 대한 반감의 중심에는 '돈 문제'가 있다. 구직경쟁에서 실패한 사람들은 "외국인들이 일자리를 빼앗아간다"며 분노하고, 사회안전망을 통해 충분히 보호받지 못하는 사람들은 "자국민들이 외국인에 비해 역차별을 받고 있다"고 언성을 높인다. 직장에 다니는 사람들은 "이민자들이 세금은 거의 내지 않으면서 복지혜택은 더 많이 받아간다"고 불만을 토로한다. 이런 반감의 바탕에는 이민자들이 사회로부터 받는 혜택에 비해 기여하는 정도는 높지 않으며, 그로 인해 사회에 짐이 된다는 인식이 자리 잡고 있다.

세계화가 진행되고 국가 간 이동과 교류가 활발해지면서 사람들은 다른 언어, 다른 문화 자체에 대해서는 거부감을 덜 느끼게 될지 모른다. 하지만 이민자들의 유입이 선주민의 삶에 영향을 미치고, 이로 인해 피해를 본다고 느끼는 사람들이 생겨난다면 이야기가 달라진다. 사람들은 자신의 이득과 직결된 이슈에는 민감하기 때문이다. 최근 누리꾼들 사이에서 '다문화가족에 쏟아 붓는 예산이 얼마라더라'라는 여론이 들끓고 있는 것도 이런 맥락이다.

한국에서 이민자, 특히 '다문화가족'에 대한 정부와 지자체의 지원은 이례적이며 전폭적이라는 평가를 받고 있다. 동시에 이에 반발심을 느끼며 '반(反)다문화'를 앞세운 사람들도 생겨나고 있다. 이들의 주장이 다소 거칠고 과하긴 하지만, 그렇다고 아예 근거가 없는 것은 아니다. 국민의 조세로 조달하는 이민자 사회통합 관련 예산이 최근 몇 년 사이 대폭 증가해온 것은 사실이기 때문이다. 현재 외국인 증가 추세를 감안하면 지금처럼 예산이 운용될 경우 국민들의 조세 부담은 한층 가중되고, 논란도 더욱 치열해질 것으로 보인다.

국민들은 '불공정'에 대해 민감하게 반응한다. 누군가가 자신보다 사회에 적게 기여하면서 많은 혜택을 누린다고 느낄 때, 납득할 만한 이유 없이 무작정 수긍하는 사람은 많지 않다.

누구나 정부로부터 보호와 지원을 받을 권리가 있지만, 한정된 자원이 불공정하거나 불균등하게 배분된다면 그에 대한 합리적인 설명이나 시스템의 개선이 있어야 하는 이유다. 이민자 유입으로 인해 혜택을 보는 사람과 비용을 감당하는 사람이 불일치할 때 더욱 그렇다.

그동안 정부나 지자체에서는 이민자 사회통합의 당위성을 '온정주의'로 뒷받침하려고 하는 경우가 많았다. 이민자들은 별도의 보호와 배려가 필요한 대상이며, 어려움을 겪고 있으니 반드시 초기정착에 도움이 필요하다는 식이다. 하지만 이것은 오히려 이민자들에 대한 편견을 부채질했고, 결국은 '다문화가족'이 불쌍한 소외계층이라는 인식이 자리 잡기에 이르렀다. 이것은 이민자들과 조화롭게 살아가는 데에 걸림돌이 됐던 것은 물론이며,

이민자 당사자들도 이런 식의 일방적이고 '내려다보는' 수사에 거부감을 느껴왔던 것이 사실이다.

우리가 지향하는 이민사회가 '의존적인 이민자'와 '이들에게 시혜와 동정을 베푸는 내국인'의 구도는 아니라는 점에 모두가 공감할 것이다. 정부 역시 당당하게 자립해 편견 없는 세상에서 떳떳하게 살아가는 역동적인 이민자들이 더욱 많아지는 모습을 그리고 있다.

하지만 정부가 "이민자들은 우리에게 부담을 주는 대상이 아니라, 사회의 경쟁력이자 자산이다"라고 백날 외쳐봤자, 실제로 그게 왜 그런지를 입증하지 못한다면 공허한 구호에 그칠 수밖에 없다. 오히려 이민자들이 한국사회에 정착할 때 필요한 예산은 국민들의 세금에서 나가는 것이 아니라 특정한 기금으로 충당되며, 고로 이들이 사회에 무작정 기대는 것이 아니라는 점이 제도적으로 입증될 때 국민들도 선입견을 떨칠 수 있을 것이다. 사회 시스템이 이민자의 자립과 자조를 뒷받침해줘야 이들에 대한 인식도 변할 수 있다는 것이다.

이런 점에서 필자는 '수익자 부담 원칙'을 바탕으로 하는 '외국인 사회통합기금'이 사회에 여러 가지 긍정적인 영향을 미칠 거라고 전망하고 있다. 아울러 발표자가 언급했듯이, 기금을 도입하면 사회갈등을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 재원 마련이 용이하며, 정책을 전략적으로 추진해나가기에도 효과적이라는 점에 공감한다. 다만 기금 도입의 내용을 둘러싸고 몇 가지 의문점과 의견이 있어 이를 토론문에서 제시하고, 함께 토론해보고자 한다. 토론에 앞서 이 글은 필자가 몸담고 있는 매체의 입장이 아닌 기자 개인의 의견임을 밝혀둔다.

2. 왜 '외국인' 사회통합기금인가?

우선 필자는 기금의 명칭에 대해 의문점이 있다.

발표자는 외국인 사회통합기금의 명칭과 관련해 부처 간 협의를 거쳐 올해 4월 '외국인 사회통합기금'으로 합의하는 것으로 확정됐다고 밝혔다. 당초 법무부는 2008년부터 수익자 부담의 원칙에 따른 사회통합비용을 검토해왔고, 2009년에 실시한 정책연구용역의 명칭은 '이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안 연구'였다. 국무조정실에서 지난해 실시한 연구용역의 이름도 '이민자 사회통합기금의 효율적 운용을 위한 법제화 방안 연구'였다.

이처럼 몇 년 전부터 최근까지 '이민자 통합기금' 혹은 '이민자 사회통합기금'이라는 이름으로 기금과 관련된 논의가 진행돼왔는데, 그럼에도 불구하고 '이민자'라는 이름 대신 '외국인'이라는 이름으로 기금을 마련하게 된 이유가 궁금하다. 물론 재한 '외국인' 처우기

본법을 개정하는 형식으로 기금이 도입되고, 우리 정부가 '이민정책기본계획'이 아닌 '외국인정책기본계획'을 세우고 있는 것은 사실이다. 하지만 기금 도입은 대한민국이 이민사회로 진입하는 과정에서 이민정책의 한 획을 긋는 제도인데, 굳이 '외국인'을 앞세운 이유가 궁금하다.

이런 질문을 제기하는 이유는 제도와 정책에 대한 명칭은 그 자체만으로도 국민들의 인식이나 정책내용에 미치는 영향이 크며, 한 번 설정하고 나면 바꾸기가 쉽지 않기 때문이다.

필자가 이해하기로는 외국인 사회통합기금은 국내에 입국해 국민들과 어깨를 맞대고 살아가는 이민자들의 사회통합을 위해 쓰인다. 외국인들 중에서도 어디까지가 사회통합의 대상인가에 대해서는 의견이 분분하겠지만, 한국을 잠깐 들렀다가 떠나는 여행객까지 사회통합의 대상으로 삼기는 부적합할 것이다. 즉 외국인 중에서도 단기체류자가 아닌 장기체류자, 한국사회에 적응해야 할 사람들, 결국 '이민자'들이 그 대상이 된다는 것이다.

궁극적으로는 사회통합기금의 대상자가 이민자인데, 기금의 수식어를 '외국인'으로 하면 정책 대상이 모호해 보이는 것은 아닐지 우려된다. '외국인'이라고 하면 국내에 있는 장·단기 체류외국인뿐 아니라 이론적으로는 해외에 사는 외국인들까지 모두 포괄할 수 있는 개념이기 때문이다. 그런데도 외국인 사회통합기금이라는 명칭을 붙이면 궁극적인 정책 대상과, 기금의 수식어로 붙여진 명칭이 의미하는 대상이 지나치게 불일치하는 것은 아닌가?

사회통합기금의 수식어로 '이민자'나 '이주민' 또는 '재한외국인'이라는 명칭을 붙이는 것에 비해 '외국인'을 썼을 때 장점은 무엇인지 알고 싶다. 명칭을 '외국인 사회통합기금'으로 하기로 결정한 부처간 협의의 배경은 무엇인지 밝혀주면 좋을 것 같다.

3. 외국인 사회통합기금의 대상은 누구인가?

두 번째 의문은 외국인 사회통합기금의 대상이 과연 어디까지인가에 관해서다.

발제문에 따르면 외국인 사회통합기금을 신설하기 위해 김회선 의원실에서 '재한외국인 처우 기본법' 개정안을 발의했다. 재한외국인 처우 기본법에서 말하는 '재한외국인'은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서, 대한민국에 거주할 목적을 갖고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다. 재한'외국인'이라는 명칭에서 보듯 이민자 중에서도 국적을 가지지 않은 사람들을 뜻하는 것이다. 물론 이 법에서는 귀화 후 3년까지 시책의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그렇다면 기금의 사용 대상도 '여기서 말하는 재한외국인'인지 궁금하다.

이런 질문을 하는 이유는 외국인 사회통합기금의 설치가 그동안 '몸집 불리기식 확장'으로 줄곧 이슈가 돼왔던 '다문화가족지원' 예산과는 어떤 관계가 있을지 궁금하기 때문이다.

재한외국인처우기본법상 재한외국인과, 다문화가족지원법상 다문화가족은 다르다. 다문화가족지원법에서는 결혼이민자와 귀화자의 가족을 '다문화가족'이라고 부르고 있다. 국적을 취득해 귀화한 외국인뿐 아니라 이들의 한국인 가족, 처음부터 우리 사회에서 나고 자랐기 때문에 본인은 이민배경이 없는 한국인들까지 대거 포함시키는 개념이라는 것이다.

발표자도 지적했듯이, 현재 국내에서는 '재한외국인'과 '다문화가족'이 법적으로도, 정책적으로도 정리가 안 된 상태다. 정부부처별로 이민자와 연관된 통계도 제각각이다. 법무부에서는 체류외국인과 귀화자 등의 통계를 갖고 있고, 안전행정부에서는 '외국인주민'이라는 통계를, 여성가족부에서는 '다문화가족'이라는 통계를, 교육부에서는 심지어 '다문화 학생'이라는 통계를 갖고 있다. 그렇다면 외국인 사회통합기금의 대상 범위는 어디까지일까.

발제문에서도 언급됐듯, 우리나라가 '결혼이민자 정착 지원 정책'을 이민자 사회통합정책에서 분리해 접근하는 것은 굉장히 이례적인 사례다. 이민정책을 추진하는 체계가 정리되지 않은 채로 각 부처의 정책 영역별로 필요한 사업을 끌어오다 보니 정책도 일관되지 않고 예산도 비효율적으로 쓰였다. 그렇다면 외국인 사회통합기금이 도입되면 보다 효율적이고 일관된 정책 추진이 가능할 것으로 보이지만, 이때 다문화가족지원예산은 어떻게 정리될까?

다문화가족 중에서도 재한외국인만 따로 떼어서 사회통합기금의 대상자가 되는 것인지, 아니면 일명 '다문화가족' 외에 다른 재한외국인만 대상자가 되는지가 궁금하다. 다문화가족은 다문화가족지원예산으로, 그 외 재한외국인 이민자들은 별도의 기금을 만들어 각자의 시스템으로 운영하면 여전히 예산의 급증은 막을 수 없을 것이며, 비효율적인 운용으로 인해 예산의 중복과 낭비는 더욱 심해지는 것이 아닐지 우려되기 때문이다. 어차피 다문화가족지원법도 이민자의 사회 정착을 지원하기 위해 만들어진 것인데, 만약 다문화가족이 계속 별도의 재정으로 운영된다면 기금의 정책 목표를 달성하기 더욱 어려워지는 것은 아닌가.

이민자 관련 예산 중 가장 급증해온 분야도, 역차별 논란이 치열하게 일었던 분야도 다문화가족지원 분야였다. 따라서 이민자의 사회통합비용을 '수익자 부담 원칙'으로 운영하고, 관련 예산을 안정적이고 효율적으로 운영하며, 이로 인해서 사회갈등도 최소화한다는 기금의 취지를 살리기 위해서는 다문화가족지원 예산도 분명히 짚고 넘어갈 필요가 있다.

4. '이민자에 쓰는' 기금인가, '이민자를 위한' 기금인가?

앞서 언급한 바와 비슷한 맥락에서, 외국인 사회통합기금의 용도가 '이민자를 대상으로' 집행되는 기금인지, 아니면 '이민자를 위해' 쓰이는 기금인지도 궁금하다. 일찍이 이민자를 받아온 해외의 선진국에서는 이민자 사회통합은 한쪽 방향에서만 이뤄지는 과정이 아니며, 이민자와 이민자를 받아들이는 사회가 '쌍방향으로' 이뤄가는 과정이라고들 한다.

유럽연합(EU)에서도 '이민자 통합정책 수행을 위한 11대 공동 기본 원칙'에서 '통합은 이민자와 현지인 사이의 역동적인 양방향 과정이며, 이민자와 현지인 간의 빈번한 상호작용은 통합의 기본 메커니즘이다'라는 취지의 문구를 명시하고 있다. 사회통합에 있어서 이민자, 정부, 지역주민 모두의 상호 소통이 중요하다는 것이다. 발표자도 "사회통합정책의 대상으로는 이민자뿐 아니라 이민자의 자녀 및 한국인도 포함됨을 잊어서는 안 된다"고 지적했다.

우리 사회에는 다문화가족에 대한 비효율적인 예산 집행과 구분 짓기, 무조건적인 지원 등으로 이민자에 대한 편견이 이미 존재하고 있다. 부정적으로 폄하하든 온정적으로 내려다보든 이민자를 편견 없이 동등한 사회구성원으로 바라보지 않는 시선도 꽤 있다는 것이다. 이민자 사회통합을 위해서는 이민자 적응 지원뿐 아니라, 내국인에 관한 사회통합정책도 필요하다는 지적이 제기되고 있는 이유다. 물론 내국인을 대상으로 한 이민자 사회통합 프로그램은 어떤 것들이 필요하며 무엇이 가장 효과적인지는 좀더 검토가 필요할 것이다.

토론문에 보면 외국인 사회통합기금의 용도에 관해 김회선 의원실에서 발의한 입법안에서는 크게 10개의 용도를 적시하고 있다. 여기에는 재한외국인 인권옹호와 사회적응지원, 난민의 처우, 전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선, 외국인종합안내센터 운영, 재한외국인의 사회적응 및 경제활동 지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원 등 재한외국인 당사자들에 대해 집행되는 사업에 관한 내용이 상당수를 차지하고 있다.

물론 입법안에서도 '이 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동' '그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정한 외국인정책에 관한 사업'이라는 조항이 있기 때문에 유연한 기금 집행의 가능성을 열어두긴 했다. 하지만 이민자 사회통합정책 중 내국인들에 관한 내용은 명시돼있지 않은 만큼, 내국민들까지 대상으로 한 프로그램에도 기금이 쓰일 것인지 범위를 좀 더 명확히 알고 싶다.

만약 '외국인 사회통합기금'이 내국인에 대한 사회통합정책에도 쓰인다면 이것이 과연 '수익자 부담 원칙'에 부합하는지는 논란일 수는 있다. 그 정책으로 인해 누가 '수익'을 보는지가 보는 시각에 따라 다를 수 있기 때문이다. 어쨌거나 정부가 내국인을 대상으로 한

이민자 사회통합정책도 체계적으로 실시할 의향이 있다면, 그 비용이 일반 회계로 집행이 될지, '수익자 부담 원칙'인 외국인 사회통합기금으로 쓰일지 명확히 해도 좋을 것 같다.

그렇지 않으면 각종 부처에서 '다문화 이해'이나 '문화 다양성' 혹은 '다문화 수용성 제고' 등의 '다양한' 타이틀로 비슷한 사업을 별도의 예산으로 집행해 또다시 예산의 중복과 비효율을 낳을지 모르기 때문이다.

5. '이민자 사회통합'에는 과연 무엇이 필요한가?

외국인사회통합기금을 운영할 때, 도대체 무엇이, 어디까지가 '사회통합'의 영역인지를 분명히 해주면 좋을 것 같다. '인권'이나 '민주주의'라는 것도 해석하기에 따라 범위가 좁아질 수 있고 무한히 넓어질 수 있듯이, '이민자 사회통합'도 마찬가지일 것이기 때문이다.

물론 정부가 이민자들에게 무엇을 어떻게 제공 혹은 운용해야 그들이 우리사회에 더욱 잘 통합될 수 있을지 정해진 답은 없을 것이다. 누군가에게는 이민자에게 한국어와 한국사회에 대해 알 기회를 제공하는 것이 사회통합일 수 있는 반면, 누군가는 이들이 사회에 잘 정착할 수 있도록 복지지원을 하는 게 사회통합이라고 생각할 수도 있다. 하지만 그 구분과 정의에 대해 신중히 판단하지 않으면, 뜻하지 않은 부작용이 생길 수 있을 것으로 보인다.

발제문에서 적시한 입법안의 기금의 용도에 따르면 '재한외국인 처우 기본법 제10조와 제11조에 따른 재한외국인 인권옹호 및 사회지원'이라고 나와 있다. 제10조에는 차별방지와 인권옹호를 위한 교육·홍보, 제11조에는 교육과 정보제공, 상담 등이 언급돼 있다.

또 '제14조에 다른 난민의 처우'와 '제16조에 따른 전문외국인력의 처우 개선'도 용도로 적시돼 있는데, 난민의 경우 (결혼이민자에 대한 교육과 그 자녀에 대한 보육, 교육, 의료지원 등을 규정한) '제12조 1항'을 준용해 지원할 수 있다고 돼 있다. 전문외국인력에 대해 규정한 제16조는 '그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위해 노력해야 한다'고 다소 모호하게 기술돼 있다. 이민자라도 상이한 내용이 기술된 셈이다.

이민자 사회통합에 필요한 것이 무엇인지는 의견이 분분하고 정답이 없을지라도, 적어도 '외국인 사회통합기금이 어떤 사회통합에 쓰일지'는 의도와 이유를 명확히 했으면 좋겠다.

필자는 이민자들이 한국사회에 잘 통합되기 위해서는 이들이 이민자라는 '출신'만으로 별도로 구분하고 분리하는 것을 최소화하는 게 좋다는 생각을 자주 해왔다. 물론 꼭 필요하다면 각 당사자들의 특수성을 고려해 지원을 달리할 수 있을 것이다. 하지만 국적, 혈통이라는 출신배경으로 선을 많이 긋는다면 그 어떤 아름다운 혹은 당위적인 수사를 동원한다고

하더라도 이들이 기존 사회에서 자연스럽게 받아들여지도록 하는 것은 어려울 것 같다.

만일 외국인 사회통합기금이 '광의의 사회통합' 개념을 채택해 이민자들이 사회에 잘 정착할 수 있도록 복지와 교육, 노동 등 다양한 영역에 모두 개입하게 된다면 이것은 또 다른 '선 긋기'가 될 수도 있을 것 같다. 이것은 '수익자 부담원칙'이라는 논리적인 측면에서는 합리적일지 모르나, 자칫하다가는 뜻하지 않게 또 다른 분리와 편견을 낳을지 모른다.

한국인이 된 이민자들이 한국 사회에 잘 통합된 상태에서 다른 사람과 동등하게 대우받고 싶어 하는데 단지 이민자라는 이유로 많은 부분에서 다른 예산체계를 적용받아야 한다면 오히려 이것은 이들에게 벽을 만드는 것일 수 있으며, 사회통합을 저해하는 요소로 작용할 수도 있다. 앞으로 외국인 사회통합기금을 운용할 때 이런 부분까지 세심하게 살펴서 기금의 장점은 최대화하되 부작용은 최소화하면 더욱 좋을 것 같다. 즉 사회통합기금이 다양한 정책영역에 유연하게 개입하되, 손을 뻗지 않을 영역도 분명히 하면 좋을 것 같다.

6. 외국인 사회통합기금의 미래는

본격적인 마무리를 하기 전에 한 가지 궁금증이 있다. 발제문에 따르면 올해 1월 1일부터 출입국관리법 시행규칙과 국적법이 개정돼 수수료가 100% 인상됐다고 나와 있다. 그동안 국내의 출입국관리 수수료 등은 외국에 비해 낮은 수준이었고, 오랫동안 인상되지 않았던 것으로 알고 있다. 하지만 정부는 왜 그동안 수수료를 인상하지 않았던 것이며, 점진적으로 인상하는 것이 아니라 갑자기 100%라는, 두 배의 금액으로 증액한 것인지 궁금하다.

물론 국적이나 체류자격 관련 수수료가 사안에 비해서나 일반인의 생활비에 비해 지나치게 비싼 건 아니다. 하지만 일반인의 시각에서 '100%인상'이라는 것은 꽤 큰 '인상률'이다.

외국에 비해 지나치게 낮은 수수료, 혹은 국내 사정에 비춰봤을 때 적정수준보다 낮은 수수료였던 것이 명백하다면, 왜 진작 이를 점진적으로 개선하지 않고 갑작스레 올린 건지 알고 싶다. 불특정 다수가 지불해야 하는 금액, 또 공적인 사안과 연관된 가격을 급격하게 올리는 것이 그다지 바람직해 보이지는 않기 때문이다. 사전에 정책을 면밀히 검토하고, 적절한 미래 계획을 세웠더라면 한 번에 '수수료 100% 인상'을 하지 않아도 됐을 것이다.

선진국, 혹은 선진적인 기업일수록 미래를 내다보고 장기적인 전략을 세운다. 미래에 대한 여러 가지 시나리오를 그린 뒤 변화가 왔을 때 안정적으로 대응하고, 혹은 원하는 미래를 설정한 뒤 그것을 실현해나가는 것이다. 이민정책 역시 마찬가지였으면 한다. 미래를 미리 내다보지 못하거나, 내다봤더라도 결정적인 순간이 돼서야 변화하는 것이 아니

라, 사전에 꼼꼼히 현재 상황을 냉철하게 검토해보고 미래에 뭐가 필요할지를 판단했으면 좋겠다.

외국인 사회통합기금은 체류 외국인 수에 연동되기 때문에 예측가능해 보이지만, 그렇다고 완전히 예측 가능한 것은 아니다. 외국인 사회통합기금의 증가 정도와 이민자 사회통합정책 예산 소요가 늘 비슷한 수준 발걸음을 맞출 지는 아직 불확실하기 때문이다.

만약 소요예산은 가파르게 증가했는데, 이를 충당할 수 있는 기금은 그에 못 미쳤다면 어떻게 해야 할까. 가장 쉬운 방법은 체류 관련 수수료를 인상하는 방안일 것이다. 하지만 올해처럼 어느 날 갑자기 100% 인상한다든지 하는 것보다는, 물가에 연동하든 해외의 기준을 참고하든 보다 계획적이고 체계적으로, 가능하면 점진적으로 진행해도 좋을 것 같다.

국민연금기금의 경우 국민연금법에 따라 5년마다 재정추계를 하고, 재정 전망과 보험료의 조정 등이 포함된 계획을 수립하도록 돼 있다. 필자가 복지 분야를 담당할 때 정부는 정기적으로 국민연금 재정추계를 발표했고, 이 때 연금기금이 언제 어느 정도가 될지, 연금 수급자는 몇 년도에 몇 명이 될지, 적정한 보험료가 얼마인지를 알 수 있었다. 이를 바탕으로 연구자들은 국민연금의 미래를 분석했고, 보험료를 언제 얼마나 올리는 게 바람직할지에 대해 논쟁이 일곤 했다. 이때 정책 대상자들은 많은 정보를 얻을 수 있었음은 물론이다.

물론 강제성을 바탕으로 국민 상당수가 가입해있는 국민연금과, 특정 사람들이 선택과 필요에 의해 내는 체류 관련 수수료를 곧이곧대로 비교할 순 없다. 하지만 외국인 사회통합기금도 다른 어떤 기금 못지않게 전략적으로, 발전적으로, 체계적으로 운영했으면 좋겠다. 그것은 한국 이민사회의 미래를 내다보는 것과도 직결된 것이며, 궁극적으로 사회통합정책의 발전에도 도움이 될 뿐만 아니라 이민자 당사자들에게도 도움이 될 것이기 때문이다.

7. 마치며

외국인 사회통합기금은 국내 이민정책의 추진과 실행에 있어서 획기적인 전환이 될 것이라고 믿는다. 지금까지는 부처별로 산발적이고 경쟁적으로 예산을 확보해 이민자 사회통합 관련 사업을 벌여왔고, 이 과정에서 심지어 본래의 기금 취지에 맞지 않는 '여성발전기금'이 이민자 사회통합정책인 '다문화가족지원사업' 예산에 쓰인 적도 있었기 때문이다.

외국인 사회통합기금이 조성되면 이제는 정말 '적합한' 기금에서 '적합한' 용도로 이민자 정착지원이 이뤄질 것으로 기대한다. 하지만 이를 위해서는 발표자도 지적했듯이 이민자

통합정책의 추진체계도 정비해야 할 것이다. 발표자가 한국에서도 독립적인 이민정책 집행기관이 신설될 필요가 있으며, '국적·이민처'를 신설해야 한다고 제안한 점에도 공감한다.

앞서 언급했듯이, 이민자에 대한 정책은 다른 주민들과 동등하게 적용되는 게 많을수록 좋고, 별도로 구분된 정책은 꼭 필요할 경우에만 실행되는 게 좋다는 게 필자의 의견이다. 발표자도 다른 나라의 경우에는 "그 나라에 거주하는 모든 국민·주민을 대상으로 하는 '보편적 서비스'에 의거해 이민자 통합 문제를 해결하는 비율이 높다"고 말했다.

발표자가 제안한 것처럼 이민담당부처는 이민자에 특화된 업무를 전담하고, 다른 부처는 각자 복지나 가족, 고용, 교육 등에 관한 정책을 전문적으로 수행하는 게 좋을 것 같다. 원칙과 방향성을 분명히 세워 업무영역을 정비한다면, 부처간 협력도 좀더 매끄러울 것이다.

이민정책 추진체계 정비를 생각하다보니 김광규 시인의 '생각의 사이'라는 시가 떠올랐다. 내용은 아래와 같다.

시인은 오로지 시만을 생각하고
정치가는 오로지 정치만을 생각하고
경제인은 오로지 경제만을 생각하고
근로자는 오로지 노동만을 생각하고
법관은 오로지 법만을 생각하고
군인은 오로지 전쟁만을 생각하고
기사는 오로지 공장만을 생각하고
농민은 오로지 농사만을 생각하고
관리는 오로지 관청만을 생각하고
학자는 오로지 학문만을 생각한다면
이 세상이 낙원이 될 것 같지만 사실은

시와 정치의 사이
정치와 경제의 사이
경제와 노동의 사이
노동과 법의 사이
법과 전쟁의 사이
전쟁과 공장의 사이

공장과 농사의 사이
농사와 관청의 사이
관청과 학문의 사이를
생각하는 사람이 없으면 다만

휴지와 권력과 돈과 착취와 형무소와 폐허와 공해와 농약과 억압과 통계가 남을 뿐이다

위의 시처럼, 이민자 통합정책 추진체계는 정비하되, 어떻게 정비되든 간에 "이민부처는 오로지 이민만을 생각하고, 고용노동부는 오로지 고용만을 생각하며, 여성가족부는 오로지 가족만을 생각하고 교육부는 오로지 교육만을 생각하는"게 아니라 "이민과 고용의 사이, 고용과 가족의 사이, 가족과 교육의 사이"도 세심히 살피면 좋을 것 같다.

기타자료

❍ 개정법률안

- 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(비용추계포함)
- 국가재정법 일부개정법률안

❍ 입법청원

- 외국인 사회통합기금 신설 입법청원의견서
- 외국인 사회통합기금 입법 추진위원회

재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안
(김회선의원 대표발의)

의 안 번 호	

발의연월일 : 2014. 8. .
발 의 자 : 김회선 의원
찬 성 자 : *찬성의원수* 인

제안이유

국내 거주 외국인이 2014년 6월 현재 170만 명을 넘는 등 그 수가 빠르게 증가하고 있고, 결혼, 유학, 고용·취업, 관광 등 체류 목적도 점차 다양화 되고 있는 상황에서, 그간 재한외국인은 지원이 필요한 대상으로 간주하여 지나친 수혜 정책을 시행함으로써 국민들 사이에 반외국인 정서가 대두되는 등 내국인 역차별 논란까지 불러왔음.

재한외국인에 대한 현실적이고 통합적인 지원정책이 마련되지 못하면, 내외국인간 갈등이 심화될 뿐만 아니라 국민의 조세부담도 크게 증가하는 등 심각한 사회문제로까지 이어질 수 있음. 이에 내국인과 외국인간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있으며, 그간 실행해 왔던 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점으로 향후 내국인과 외국인간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원이 확보되어야 함.

미국과 캐나다, 영국 등 선진국에서는 내국인과 외국인간의 갈등 해소, 역차별 해소, 그리고 안정적인 사회통합 재원을 마련하기 위해 이민자 등에게 부과한 수수료 등을 활용하여 기금을 조성하고 있음. 이에 우리도 외국인이 부담한 각종 비용을 이들의 사회통합에 직접 활용함으로써 증가하는 사회비용에 대한 국민의 반감해소가 필요함.

따라서 수익자 부담원칙에 따른 외국인 사회통합기금을 설치하여 국내 거주 외국인의 효율적인 사회통합에 필요한 재원을 효과적이고 안정적으로 확보함으로써 대한민국의 발전과 사회 통합에 이바지하려는 것임.

주요내용

가. 재한외국인 처우 기본법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 외국인 사회통합기금을 설치함(안 제20조).

나. 외국인 사회통합기금은 정부의 출연금과 보조금, 「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 및 같은 법 제102조에 따른 범칙금 등으로 조성함(안 제21조).

다. 외국인 사회통합기금은 법무부장관이 관리·운용함(안 제24조)

라. 외국인 사회통합기금은 재한외국인 인권옹호 및 사회적응지원 등의 사업에 사용함(안 제25조).

마. 법무부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 외국인 사회통합기금을 지원받거나, 지원받은 기금을 다른 용도에 사용한 경우에는 지원한 기금의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있도록 함(안 제26조).

바. 외국인 사회통합기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 법무부에 외국인 사회통합기금 운용위원회를 둠(안 제29조).

참고사항

이 법률안은 김회선의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제0000호)과 관련이 있으므로 함께 심사할 필요가 있음.

법률 제 호

재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안

재한외국인 처우 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5장을 제6장으로 하고, 제20조부터 제23조까지를 각각 제32조부터 제35조까지로 하며, 제5장(제20조부터 제31조)을 다음과 같이 신설한다.

제5장 외국인 사회통합기금

제20조(기금의 설치) 정부는 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는데 필요한 재원을 확보하기 위하여 외국인 사회통합기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제21조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금과 보조금
2. 「출입국관리법」에 따른 외국인의 입국·체류 허가 등과 관련된 수수료. 다만, 재외공관에 납입하는 수수료는 제외한다.
3. 「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 및 같은 법 제102조에 따른 범칙금
4. 제2항에 따른 사회통합기여금
5. 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
6. 다른 기금으로부터의 전입금
7. 기금의 운영으로 생기는 수익금
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

② 법무부장관은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 하는 자에게 대통령령으로 정하는 금액에 해당하는 사회통합기여금을 부과할 수 있다.

③ 제1항제5호에 따라 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 경우 그 용도를 지정하여 출연 또는 기부할 수 있다.

제22조(기금의 회계연도) 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

제23조(기금의 회계처리) 기금은 기업회계의 원칙에 따라 회계처리한다.

제24조(기금의 관리·운용) ① 기금은 법무부장관이 관리·운용한다.

② 법무부장관은 「국가재정법」 제66조에 따라 매년 작성하는 다음 연도의 기금운용계획안을 제5조에 따른 기본계획과 최대한 부합할 수 있도록 수립하여야 한다.

③ 기금의 관리·운용에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 제10조 및 제11조에 따른 재한외국인 등의 인권옹호 및 사회적응 지원
2. 제14조에 따른 난민의 처우
3. 제16조에 따른 전문외국인력의 처우 개선
4. 제19조에 따른 세계인의 날 행사
5. 제32조에 따른 외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영
6. 제33조에 따른 재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원
7. 제9조 및 제34조에 따른 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화
8. 다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동
9. 기금의 조성, 관리 및 운용을 위한 경비의 지출
10. 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동
11. 그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 법무부장관이 필요하다고 인정한 외국인정책에 관한 사업

제26조(기금의 목적 외의 사용금지 및 반환) ① 기금을 지원 받으려는 자는 기금사용 계획을, 기금을 지원 받은 자는 기금사용결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관에게 보고하여야 한다.

② 제25조에 따라 지원받은 기금은 지원받은 목적 외의 용도로 사용할 수 없다.

③ 법무부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기금을 지원받거나 지원 받은 기금을 다른 용도에 사용한 경우에는 지원한 기금의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있다.

제27조(기금의 회계기관) 법무부장관은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 하게 하기 위하여 소속 출입국관리공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을 임명한다.

제28조(기금계정의 설치) 법무부장관은 기금의 수입과 지출을 명확히 하기 위하여 한국은행에 기금계정을 설치한다.

제29조(외국인 사회통합기금 운용위원회) ① 기금의 관리·운용에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 법무부에 외국인 사회통합기금 운용위원회(이하 "기금 운용위원회"라 한다)를 둔다.

1. 기금의 관리 및 운용에 관한 주요 정책
2. 「국가재정법」 제66조에 따른 기금 운용계획안의 수립
3. 「국가재정법」 제70조제2항에 따른 기금 운용계획 중 주요항목 지출금액의 변경
4. 「국가재정법」 제8조제3항에 다른 기금 성과보고서 및 같은 법 제73조에 따른 기금 결산보고서의 작성
5. 「국가재정법」 제79조에 따른 자산운용지침의 제정

② 기금 운용위원회가 제1항제2호에 따라 기금 운용계획안을 심의하는 경우 제8조에 따른 외국인정책위원회의 의견을 들을 수 있다.

③ 기금 운용위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(이익 및 결손의 처리) ① 기금의 결산상 이익금이 생긴 때에는 이를 전액 적립하여야 한다.

② 기금의 결산상 손실금이 생긴 때에는 제1항에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로 부족한 때에는 정부가 예산의 범위 내에서 보전할 수 있다.

제31조(감독) 법무부장관은 필요하다고 인정하면 기금을 지원받은 자에 대하여 그 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 출입국관리공무원으로 하여금 기금을 지원받은 자의 장부, 서류 등의 물건을 검사하게 할 수 있다.

부 칙

이 법은 2016년 1월 1일부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
〈신 설〉	제5장 외국인 사회통합기금
〈신 설〉	제20조(기금의 설치) 정부는 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 외국인 사회통합기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
〈신 설〉	제21조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금과 보조금 2. 「출입국관리법」에 따른 외국인의 입국·체류 허가 등과 관련된 수수료. 다만, 재외공관에 납입하는 수수료는 제외한다. 3. 「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 및 같은 법 제102조에 따른 범칙금 4. 제2항에 따른 사회통합기여금 5. 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산 6. 다른 기금으로부터의 전입금 7. 기금의 운영으로 생기는 수익금 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 ② 법무부장관은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 하는 자에게 대통령령으로 정하는 금액에 해당하는 사회통합기여금을 부과할 수 있다. ③ 제1항제5호에 따라 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 경우 그 용도를 지정하여 출연 또는 기부할 수 있다.
〈신 설〉	제22조(기금의 회계연도) 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.
〈신 설〉	제23조(기금의 회계처리) 기금은 기업회계의 원칙에 따라 회계처리한다.

〈신 설〉	제24조(기금의 관리·운용) ① 기금은 법무부장관이 관리·운용한다. ② 법무부장관은 「국가재정법」 제66조에 따라 매년 작성하는 다음 연도의 기금운용계획안을 제5조에 따른 기본계획과 최대한 부합할 수 있도록 수립하여야 한다. ③ 기금의 관리·운용에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
〈신 설〉	제25조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. 제10조 및 제11조에 따른 재한외국인 등의 인권옹호 및 사회적응 지원 2. 제14조에 따른 난민의 처우 3. 제16조에 따른 전문외국인력의 처우 개선 4. 제19조에 따른 세계인의 날 행사 5. 제32조에 따른 외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영 6. 제33조에 따른 재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원 7. 제9조 및 제34조에 따른 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화 8. 다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동 9. 기금의 조성, 관리 및 운용을 위한 경비의 지출 10. 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동 11. 그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 법무부장관이 필요하다고 인정한 외국인정책에 관한 사업

〈신 설〉	제26조(기금의 목적 외의 사용금지 및 반환) ① 기금을 지원 받으려는 자는 기금사용 계획을, 기금을 지원 받은 자는 기금사용결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관에게 보고하여야 한다. ② 제25조에 따라 지원받은 기금은 지원받은 목적 외의 용도로 사용할 수 없다. ③ 법무부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기금을 지원받거나 지원 받은 기금을 다른 용도에 사용한 경우에는 지원한 기금의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있다.
〈신 설〉	제27조(기금의 회계기관) 법무부장관은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 하게 하기 위하여 소속 출입국관리공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을 임명한다.
〈신 설〉	제28조(기금계정의 설치) 법무부장관은 기금의 수입과 지출을 명확히 하기 위하여 한국은행에 기금계정을 설치한다.
〈신 설〉	제29조(외국인 사회통합기금 운용위원회) ① 기금의 관리·운용에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 법무부에 외국인 사회통합기금 운용위원회(이하 “기금 운용위원회”라 한다)를 둔다. 1. 기금의 관리 및 운용에 관한 주요 정책 2. 「국가재정법」 제66조에 따른 기금 운용계획안의 수립 3. 「국가재정법」 제70조제2항에 따른 기금 운용계획 중 주요항목 지출금액의 변경 4. 「국가재정법」 제8조제3항에 다른 기금 성과보고서 및 같은 법 제73조에 따른 기금 결산보고서의 작성 5. 「국가재정법」 제79조에 따른 자산운용지침의 제정

	② 기금 운용위원회가 제1항제2호에 따라 기금 운용계획안을 심의하는 경우 제8조에 따른 외국인정책위원회의 의견을 들을 수 있다. ③ 기금 운용위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
〈신 설〉	제30조(이익 및 결손의 처리) ① 기금의 결산상 이익금이 생긴 때에는 이를 전액 적립하여야 한다. ② 기금의 결산상 손실금이 생긴 때에는 제1항에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로 부족한 때에는 정부가 예산의 범위 내에서 보전할 수 있다.
〈신 설〉	제31조(감독) 법무부장관은 필요하다고 인정하면 기금을 지원받은 자에 대하여 그 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 출입국관리공무원으로 하여금 기금을 지원받은 자의 장부, 서류 등의 물건을 검사하게 할 수 있다.
제5장 보칙	**제6장 보칙**
제20조(외국인에 대한 민원 안내 및 상담) (생 략)	제32조(외국인에 대한 민원 안내 및 상담) (현행 제20조와 같음)
제21조(민간과의 협력) (생 략)	제33조(민간과의 협력) (현행 제21조와 같음)
제22조(국제교류의 활성화) (생 략)	제34조(국제교류의 활성화) (현행 제22조와 같음)
제23조(정책의 공표 및 전달) (생 략)	제35조(정책의 공표 및 전달) (현행 제23조와 같음)

재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 비용추계서 미첨부사유서

1. 재정수반요인

가. 외국인 사회통합기금 설치(안 제20조~안 제31조)

국가는 「재한외국인 처우 기본법」의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는데 필요한 재원을 확보하기 위하여 외국인 사회통합기금을 설치하여야 하며, 이 기금은 법무부장관이 관리·운용한다.

외국인 사회통합기금은 정부의 출연금과 보조금, 「출입국관리법」에 따른 각종 수수료·과태료·범칙금, 「국적법」에 따른 국적업무 관련 각종 수수료, 안 제21조제2항에 따른 사회통합기여금 등의 재원으로 조성한다.

외국인 사회통합기금은 재한외국인 인권옹호 및 사회적 적응지원, 난민의 처우, 전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선, 외국인종합안내센터 운영 등의 사업에 사용한다.

또한 외국인 사회통합기금의 관리·운용에 관한 주요 정책 등의 사항을 심의하기 위하여 법무부에 외국인 사회통합기금 운용위원회를 둔다. 외국인 사회통합기금 운용위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 미첨부 근거 규정

「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항 단서 중 제1호(예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우)에 해당한다.

3. 미첨부 사유

우선 외국인 사회통합기금(이하 “기금”이라 한다)의 연간 수입을 살펴본다.

안 제21조(기금의 조성)에 따른 기금의 재원은 다음과 같다.

[표 1] 외국인 사회통합기금 재원

연번	항목	근거 (안 제21조제1항)	비고
1	「출입국관리법」에 따른 수수료	제2호	「출입국관리법」에 따른 외국인의 입국·체류와 관련된 허가 및 출입국 사실증명발급 등과 관련된 수수료(사증발급심사수수료 등 재외공관에 납입하는 수수료는 제외)
2	「출입국관리법」에 따른 과태료·범칙금	제3호	「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 및 같은 법 제102조에 따른 범칙금
3	「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료	제4호	「국적법」에 따른 국적업무와 관련된 각종 허가신청, 신고 및 증명서 발급 수수료(재외공관에 납입하는 수수료는 제외)
4	사회통합기여금	제5호 및 안 제21조제2항[1]	개정안에 의한 신설 항목
5	정부의 출연금과 보조금	제1호	
6	정부 외의 자가 출연하는 현금, 물품, 그 밖의 재산	제6호	
7	다른 기금으로부터의 전입금	제7호	
8	기금의 운영으로 생기는 수익금	제8호	
9	그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금	제9호	

[표 1]의 1번~4번 항목을 기금 수입 항목으로 간주하며, 5번~9번 항목의 경우 현재로서는 그 규모를 정확히 예상할 수 없으므로 수입 추정에서 제외한다.

구체적인 수입 추정 방법은 아래와 같다.

우선 각종 수수료·과태료·범칙금([표 1]의 1번~3번 항목) 중 수수료의 경우, 「출입국관리법 시행규칙」 및 「국적법 시행규칙」 개정[2]에 따라 2014년부터 기준액이 인상되었으므로 기준액 인상분을 반영한 [표 2]의 세입 추정액을 기금의 수입으로 간주한다.

1) 제21조(기금의 조성) ② 법무부장관은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 하는 자에게 대통령령으로 정하는 금액에 해당하는 사회통합기여금을 부과할 수 있다.

2) 「출입국관리법 시행규칙」 개정 2013. 12. 23, 시행 2014. 1. 1. : 수수료 기준액 2배 인상
「국적법 시행규칙」 개정 2014. 6. 18, 시행 2014. 7. 21. : 수수료 기준액 3~4배 인상

[표 2] 기금의 재원이 되는 수수료 세입 추정 (2014년 수수료 기준액 인상 반영)

(단위: 억 원)

구분	추정액
「출입국관리법」에 따른 수수료	684
「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료	46
합계	730

자료: 법무부

주: 1. 「출입국관리법」에 따른 수수료 세입 추정 방법: 기준액이 2014. 1. 1.부터 인상되었으므로, 2014년 1월~7월의 월 평균 수수료 납입액에 12월을 곱하여 총 세입을 추정함

2. 「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료 세입 추정 방법: 기준액이 2014. 7. 21.부터 인상되었으므로, 전년도 납입인원에 인상된 수수료 기준액을 적용하여 총 세입을 추정함.

과태료·범칙금의 경우 상한액이 변동되지 않았으므로 최근 3년간(2011년~2013년) 평균 세입인 약 329억원[3]을 기금의 수입으로 간주한다.

다음으로 사회통합기여금([표 1]의 4번 항목)은 개정안에 의한 신설 항목이므로 부과 기준액은 추후 대통령령으로 정하여질 것이나, 건당 부과 기준액으로 외국인등록증 발급 비용(3만원)의 10%인 3,000원 가량이 적정할 것으로 보인다는 법무부의 의견을 참조하여 건당 3,000원으로 가정한다. 이 금액에 최근 3년간 연 평균 외국인등록 건수인 38,177건[4]을 적용하여 사회통합기여금의 연 세입을 1억 1,500만원으로 추계한다(38,177건 × 3,000원). 위 추정을 합산한 기금의 연 수입 추정액은 [표 3]과 같이 1,060억 1,500만원이다.

[표 3] 외국인 사회통합기금 수입 추정

(단위: 백만원)

구분	금액	비고
수수료	73,000	「출입국관리법」에 따른 수수료, 「국적법」에 따른 국적업무 관련 수수료
과태료 · 범칙금	32,900	「출입국관리법」에 따른 과태료 · 범칙금
사회통합기여금	115	개정안에 의한 신설 항목
합계	**106,015**	

자료: 국회예산정책처

3) 2011년 426억원, 2012년 277억원, 2013년 283억원

4) 2011년 28,075건, 2012년 47,234건, 2013년 39,222건 (누계가 아닌 해당 연도의 외국인등록 건수임)

다음으로는 기금의 연간 지출을 살펴본다.

안 제25조(기금의 용도)에 따른 기금의 지출 사업은 다음과 같다.

[표 4] 외국인 사회통합기금 지출 사업

연번	항목	근거 (안 제25조)	현행 「재한외국인 처우 기본법」 상 규정 여부
1	재한외국인 인권옹호 및 사회적 적응지원	제1호	현행 사업(제10조, 제11조)
2	난민의 처우	제2호	현행 사업(제14조)
3	전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선	제3호	현행 사업(제16조)
4	중앙·지방자치단체의 세계인의 날 행사	제4호	현행 사업(제19조)
5	외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영	제5호	현행 사업(제20조)
6	재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원	제6호	현행 사업(제21조)
7	재한외국인 등 관련 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화	제7호	현행 사업(제9조, 제22조)
8	다른 법률에 따른 외국인의 적응지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이나 활동	제8호	개정안에 의하여 신설
9	기금의 조성, 관리 및 운용을 위한 경비의 지출	제9호	개정안에 의하여 신설
10	이 법의 목적을 실현하기 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동	제10호	개정안에 의하여 신설
11	그 밖에 기금 운용위원회가 요청하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정한 외국인 정책에 관한 사업	제11호	개정안에 의하여 신설

[표 4]의 8번~11번 항목의 경우 현재로서는 사업의 내용 및 규모를 정확히 예상할 수 없으므로, 1번~7번 항목의 사업을 기금 지출 사업으로 보기로 한다.

기금의 연간 지출을 추정하기 위해서는 우선 기금 지출 사업의 내용 및 규모를 예상하여야 하는데, 4번·5번 항목을 제외하고는 개정안에 사업의 내용이 구체적으로 명시되어 있지 않으므로 현재로서는 기금 지출 사업의 내용을 정확히 예상하는 것은 다소 곤란한 면이 있다.

다만 [표 4]에서 볼 수 있듯이 기금 지출 사업은 현행 「재한외국인 처우 기본법」에 규정

되어 있는 사업과 그 조문의 내용이 동일하므로, 현행 법률에 의거하여 재한외국인 적응 및 사회 통합 등을 위하여 수립되는 '외국인정책 기본계획 및 각 연도 시행계획[5]' 상 사업의 범주를 벗어나지 않을 가능성이 클 것으로 유추된다.

'2014년 외국인정책 시행계획[6]'은 '제2차 외국인정책 기본계획(2013년~2017년)'에 따른 5개 정책목표(개방, 통합, 인권, 안전, 협력)를 중심으로 하여 1,272개 사업으로 구성되어 있으며, 정책목표별 상세 현황은 아래와 같다.

[표 5] 2014년 외국인정책 시행계획: 정책목표별 추진과제 및 예산 현황

(단위 : 개, 억원)

연도 / 정책목표	2013년		2014년		
	과제 수	예산	과제 수	예산	추진방향
합계	1,142	7,684.80	1,272	8,792.86	
1. 개방	150	3,772.15	156	4,457.90	신성장 동력 관광산업 지원, 우수인재 및 투자자 유치 활성화 등을 통한 경제활성화 지원
2. 통합	570	1,482.41	644	1,608.37	한국어, 한국사회 등에 대한 이해 제고를 통해 이민자의 사회부적응 문제 예방 및 자립능력 제고
3. 인권	325	590.66	357	612.23	다양한 민족과 문화의 유입에 따른 사회갈등요소를 최소화하고, 전통문화와 유입문화의 융합발전 지원
4. 안전	49	134.18	58	159.06	국민과 외국인이 안전하게 생활할 수 있도록 과학적이고 효과적인 국경관리 및 법질서가 존중되는 외국인 체류환경 조성
5. 협력	48	1,705.40	57	1,955.30	국격에 부합하는 난민정책 추진으로 인권국가로서의 국제위상 제고, 재외동포사회와 네트워크 구축 강화 등 협력을 통해 공동발전

자료: 법무부

주: 1. 총 과제 수 1,272개 중 중앙부처 207개, 지방자치단체 1,065개
2. 총 예산 8,792.86원 중 중앙부처 6,000.36억원, 지방자치단체 2,792.5억원

기금의 최대 지출은 [표 5]의 총 소요예산(약 8,793억원)을 초과하지는 않을 것으로 보인다. 다만 현행 외국인정책 시행계획 상 사업은 외국 관광객 및 투자 유치, 국경관리 및 불

5) 현행 「재한외국인 처우 기본법」 제5조(외국인정책의 기본계획)에 의거하여 법무부장관은 5년마다 외국인정책 기본계획을 수립하며, 동 법률 제6조(연도별 시행계획)에 의거하여 관계 중앙행정기관의 장은 외국인정책 기본계획에 따라 소관별로 연도별 외국인정책 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

6) 제14회 외국인정책위원회(위원장: 국무총리)에서 확정(2014. 5. 16.)

법체류·고용 대책을 포함하는 등 그 범위가 개정안의 기금 용도에 비추어 다소 방대한 면이 있다. 따라서 기금의 용도에 대한 정책적인 해석 및 관련 부처 협의에 따라 이 사업 중 개정안의 기금 용도에 적합한 사업이 기금 지출 사업으로 선별될 것으로 보인다. 또한 기금 설치 시 현행 외국인정책 시행계획 상 사업 외에 신규 사업이 추진될 가능성도 있다. 다만 [표 5]의 추진과제 중 개정안의 취지를 실현하기 위해 최소한도로 필요할 것으로 추정되는 사업을 구분하여 보면 [표 6]과 같다. 따라서 기금의 최소 지출은 [표 6]의 총 소요 예산(약 248억원) 이상일 것으로 예상된다.

덧붙여 '다문화가족정책 기본계획 및 각 연도 시행계획'에 따른 다문화가족 지원사업[7]의 경우, 해석에 따라 기금 지출 사업으로 분류될 여지[8]도 있다. 그러나 현재 다문화가족 지원사업의 상당 부분[9]이 여성가족부 소관 '여성발전기금'에서 지출되는 점을 감안할 때, 본 추계에서는 기금 간 사업 중복을 피하기 위하여 다문화가족 지원사업을 [표 6]에 포함하지 않는다.

[표 6] 외국인정책 시행계획 사업 예산 중 국회예산정책처 구분
(2014년 중앙행정기관 사업 기준)

(단위: 백만원)

연번	항목	부처명	예산	사업내용
1	재한외국인 인권옹호 및 사회적 적응지원	법무부	8,416	외국인 사회통합 지원 2,640(이민자 조기적응프로그램 984, 이민자 사회참여활동 지원 496 등), 사회통합프로그램 이수제 운영 5,776(강사 인건비 3,195, 운영기관 전담인력 인건비 753 등)
		문화체육관광부	780	도서관 다문화 서비스 확대(다문화 자료실 조성 500, 다문화 프로그램 운영 200 등)
		보건복지부	2,327	외국인근로자 등 의료지원
2	난민의 처우	법무부	1,569	난민업무 지원 1,225, 난민신청자 생계비 344
3	전문외국인력의 처우 및 생활환경 개선	중소기업청	3,221	외국전문인력 도입 지원(외국전문인력 도입 기업 보조금 2,945, 사업수행경비 180 등)
4	세계인의 날 행사	법무부	337	행사 위탁용역 215, 사업추진비 32 등

7) 다문화교육 활성화, 결혼이민자 취업 지원, 다문화가족 실태조사 등
8) 「재한외국인 처우 기본법」 제2조(정의)에 따르면 재한외국인에 '결혼이민자'가 포함되므로, 결혼이민자 및 그 가정에 대한 지원을 중심으로 하는 다문화가족 지원 사업도 기금 지출 사업으로 해석될 여지가 있음.
9) 2014년 총 예산(1,034억원) 대비 약 70.4%(728억원)가 여성발전기금에서 지출됨.
※ 2014년 부처별 다문화가족 지원사업 예산: 여성가족부 728억원, 교육부 215억원, 법무부 3억원, 안전행정부 11억, 문화체육관광부 54억, 농림축산식품부 18억, 고용노동부 5억원

5	외국인에 대한 민원 안내 및 상담을 위해 설치된 외국인종합안내센터 운영	법무부	3,019	전화상담 위탁운영 2,737, 사무실 임차비용 200 등
6	재한외국인의 사회적응 및 경제활동지원 등을 수행하는 비영리법인 또는 비영리단체 등에 대한 지원	문화체육관광부	3,370	문화다양성 증진 및 정책환경 개선(무지개다리 사업 2,390 등: 한국문화예술교육진흥원 등 지원)
7	재한외국인 등 관련 정책의 연구, 실태조사 및 정보교환 등 국제교류 활성화	법무부	1,747	이민정책 개발 지원 332(선진사례 연구 등 147, 출입국소식지 발간 89 등), 이민정책연구원 운영 1,415(연구원 인건비 및 운영비)
합계			24,786	

자료: 각 부처 예산설명서 및 외국인정책 시행계획 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 6]의 사업을 개정안의 취지를 실현하기 위한 최소한도의 기금 지출 사업으로 간주하면, 기금의 최소 지출 규모는 약 248억원이 될 것이다. 따라서 기금의 수입 추정액인 약 1,060억원으로 기금의 최소 지출을 충당할 수 있을 것으로 보이며, 이 외 기금 지출 사업은 기금 용도 부합사업에 대한 정책적인 논의 및 관련 부처 간 협의 등을 통하여 기금 재원 한도 내에서 정하여질 것으로 추정된다[10].

따라서 본 법안은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항 단서 중 제1호(예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우)에 해당한다.

4. 부대의견

없음.

5. 작성자

국회예산정책처 법안비용추계1과

과 장 김 종 화

예산분석관 오 은 선

(02-788-4647, own-sun@assembly.go.kr)

10) 다만 기금 재원 규모를 초과하여 기금 지출 사업이 정하여질 경우 정부의 출연금 및 보조금 등 추가 재원이 필요할 것임.

국가재정법 일부개정법률안

(김회선의원 대표발의)

의 안 번 호	

발의연월일 : 2014. 8. .
발 의 자 : 김회선 의원
찬 성 자 : *찬성의원수* 인

제안이유 및 주요내용

국내 거주 외국인이 2014년 6월 현재 170만 명을 넘는 등 그 수가 빠르게 증가하고 있고, 결혼, 유학, 고용·취업, 관광 등 체류 목적도 점차 다양화 되고 있는 상황에서, 그간 재한외국인은 지원이 필요한 대상으로 간주하여 지나친 수혜 정책을 시행함으로써 국민들 사이에 반외국인 정서가 대두되는 등 내국인 역차별 논란까지 불러왔음.

재한외국인에 대한 현실적이고 통합적인 지원정책이 마련되지 못하면, 내외국인간 갈등이 심화될 뿐만 아니라 국민의 조세부담도 크게 증가하는 등 심각한 사회문제로까지 이어질 수 있음. 이에 내국인과 외국인간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있으며, 그간 실행해 왔던 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점으로 향후 내국인과 외국인간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원이 확보되어야 함.

미국과 캐나다, 영국 등 선진국에서는 내국인과 외국인간의 갈등 해소, 역차별 해소, 그리고 안정적인 사회통합 재원을 마련하기 위해 이민자 등에게 부과한 수수료 등을 활용하여 기금을 조성하고 있음. 이에 우리도 외국인이 부담한 각종 비용을 이들의 사회통합에 직접 활용함으로써 증가하는 사회비용에 대한 국민의 반감해소가 필요함.

이에 국내 거주 외국인의 효율적인 사회통합에 필요한 재원을 효과적이고 안정적으로 확보하면서 대한민국의 발전과 사회 통합에 이바지하기 위하여 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」에 수익자 부담원칙에 따른 '외국인 사회통합기금' 설치 근거를 규정하면

서, 이에 따라 기금의 설치 근거를 규정하고 있는「국가재정법」별표를 동시에 개정하려는 것임(안 별표2 제67호 신설).

참고사항

이 법률안은 김회선의원이 대표발의한「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제0000호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

법률 제 호

국가재정법 일부개정법률안

국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2에 제67호를 다음과 같이 신설한다.

67.「재한외국인 처우 기본법」

부 칙

이 법은 2016년 1월 1일부터 시행한다.

외국인 사회통합기금 신설에 따른 재한외국인처우기본법 개정 청원의견서

Ⅰ. 청원 배경

- 국내 거주 외국인의 급속한 증가에 따라 체류 자격이나 목적 등 입국에 대한 변인들이 다양화됨에 따라 외국인들에 대한 지원 정책이 추진되어 왔으나, 체류유형에 따른 정책추진이 부족하고, 부처 간의 경쟁적인 사업추진과 과다한 외국인 지원이 국민에 대한 역차별 문제 등과 함께 반 외국인 정서가 대두됨.

- 외국인에 대한 예산 지원체계가 정립 되지 않고, 부처간 단체간 불균형적으로 이루어지고 있는 실정에서 보다 효율적인 예산지원체계가 필요함.

- 이러한 불균형적인 정책과 예산지원체계는 재한외국인의 사회통합문제와 국민과의 갈등의 심화를 초래할 수 있으며, 이러한 갈등을 완화하기 위해 국민의 조세부담이 늘어날 여지가 있음.

- 08년부터 11년까지 출입국관리법에 의한 각종 수수료 및 범칙금의 세입이 연평균 800억원 정도이고, 2014년 출입국관리법 시행규칙과 국적법이 개정되어 수수료가 인상됨에 따라 연간 1,200억원에 이를 것으로 보임.

- 수익자부담원칙에 따라 미국, 캐나다, 영국 등 선진국에서도 이민자로부터 거둬들인 세수입을 사회통합재원으로 활용하고 있음. 출입국관리에 따른 세입을 사회통합기금으로 운용하여 국민의 조세부담을 완화시키고 안정적으로 재한외국인의 사회통합을 지원하기 위한 재원 마련의 목적이 있음.

Ⅱ. 청원 내용

- 외국인 사회통합기금을 설치하여 재한외국인 처우기본법의 목적을 실현하기 위한 재원을 확보함.

- 재한외국인 처우기본법을 일부 개정하여 외국인 사회통합기금을 운영하기 위한 법적 근거를 마련함.

- 외국인 사회통합기금은 법무부 장관 또는 특별 집행 기구를 설치하여 관리·운용하고, 효율적인 운용을 위하여 각 부처별 유기적인 협의체계를 마련함.

위와 같은 목적으로 외국인 사회통합기금 설치 및 운용에 관하여 청원하는 바이며, 본 의견에 동의하는 발기인 명단을 첨부합니다.

2014년 4월 28일

사회통합기금 입법추진위원회 위원장 신상록 외 85명

대한민국 국회의원 김회선 의원 귀하

외국인 사회통합기금 입법 추진위원회

2014.4.28

연번	성명	소속	직책
1	이하룡	사회통합기금 입법추진위원회 (한국외국인력지원센터 센터장)	고문
2	전철한	사회통합기금 입법추진위원회 (Friends of all nations 대표)	고문
3	김규복	사회통합기금 입법추진위원회 (대전 외국인인권을 위한 모임 대표)	고문
4	이철우	사회통합기금 입법추진위원회 (광주외국인노동자센터 대표)	고문
5	석동현	사회통합기금 입법추진위원회 (다동이포럼 상임대표)	자문위원
6	신상록	사회통합기금 입법추진위원회 ((사)함께하는다문화네트워크 이사장)	추진위원장
7	김용태	사회통합기금 입법추진위원회 (나눔과 기쁨 대표)	사무총장
8	송인선	사회통합기금 입법추진위원회 (경기글로벌센터 대표)	추진위원
9	이정혁	사회통합기금 입법추진위원회 (안산외국인노동자의 집 대표)	추진위원
10	정노화	사회통합기금 입법추진위원회 (군포 이주와 다문화센터 대표)	추진위원
11	김승일	사회통합기금 입법추진위원회 (일산승리다문화센터 대표)	추진위원
12	김변호	사회통합기금 입법추진위원회 ((사)해피엘 대표)	추진위원
13	이혜경	사회통합기금 입법추진위원회	간사

사회통합기금 조성 입법 추진을 위한 발기인 참가자 명단

연번	성명	소속	직책
1	강병석	사)함께하는다문화네트워크 김포지부	지부장
2	고순희	개별 참가자	
3	권진영	사)함께하는다문화네트워크 용인지부	지부장
4	김규복	대전 외국인인권을 위한 모임	대표
5	김동환	한신글로벌센터	센터장
6	김미남	사)함께하는다문화네트워크 의정부지부	지부장
7	김변호	(사)해피엘	대표
8	김복주	아시아외국인근로자센터	대표
9	김선영	일산다문화교육센터	센터장
10	김성식	사)함께하는다문화네트워크 대전서구지부	지부장
11	김수일	FAN 한국외국인선교회 목포지부	대표
12	김승일	일산승리다문화센터	대표
13	김신복	귀한동포 연합총회	부회장
14	김영애	암미선교회	대표
15	김용선	중국동포한마음협회	사무총장
16	김은희	사)함께하는다문화네트워크 당진지부	지부장
17	김진중	사)함께하는다문화네트워크 대전지부	지부장
18	김찬식	㈜제이디경영연구원	대표이사
19	김창석	IOM이민정책연구원	부원장
20	남기범	성결대학교 다문화평화연구소	소장
21	류성환	사단법인 다문화네트워크	사무총장
22	문민	재한동포교사협회	회장
23	문성주	한국세계유학생선교협의회	대표
24	문창선	위디국제선교회	대표
25	박경규	세종시이주민센터	대표
26	박미선	재한중국동포 유권자연맹	회장
27	박운숙	사)함께하는다문화네트워크 양산지부	지부장
28	박찬식	사)기독교산업사회연구소	소장
29	박창덕	경기다문화협동조합	대표
30	배경숙	사)함께하는다문화네트워크 부산지부	지부장

연번	성명	소속	직책
31	백경희	양주 외국인노동자한글학교	대표
32	서기원	몽골 공동체	대표
33	선동현	FAN 안산지부	대표
34	손기하	사)함께하는다문화네트워크 인천지부	지부장
35	손춘례	사)함께하는다문화네트워크 은평지부	지부장
36	송인선	사단법인 경기글로벌센터	대표
37	신조야	고려인마을	대표
38	안영	사)함께하는다문화네트워크 김해지부	지부장
39	안정호	송우벗사랑교회(베트남교회)	대표
40	안희문	사)함께하는다문화네트워크 부천지부	지부장
41	우인식	하남외국인지원센터	대표
42	유숙경	구리다문화센터	센터장
43	이강헌	사)함께하는다문화네트워크 천안지부	지부장
44	이경숙	신한대학교 외국인사회통합센터	센터장
45	이경숙	사)함께하는다문화네트워크 노원지부	지부장
46	이규호	귀한동포 연합총회	이사
47	이명숙	사)함께하는다문화네트워크 대전중구2지부	지부장
48	이명재	실로암교회(미얀마공동체)	대표
49	이상호	강북새희망 글로벌교육센터	센터장
50	이상훈	사)함께하는다문화네트워크 안산지부	지부장
51	이숙	양주외국인다문화센터	센터장
52	이윤복	인도네시아공동체	대표
53	이익성	이주민월드비전센터	대표
54	이익성 외 100명	이주민월드비전센터 단체 회원 100명	회원
55	이정기	사천다문화통합지원센터	대표
56	이정혁	안산외국인노동자의 집	대표
57	이주현	동포산악연맹	고문
58	이하룡	한국외국인력지원센터	센터장
59	이현숙	사)함께하는다문화네트워크 강남지부	지부장
60	이형로	사)함께하는다문화네트워크 양주지부	지부장

연번	성명	소속	직책
61	장광진	국제친교센터(IFC)	대표
62	전병호	이주민문화센터	대표
63	전철한	Friends of all nations	대표
64	정봉선	사)외국인근로자문화센터 목포영암지부	대표
65	정선자	사)함께하는다문화네트워크 광명지부	지부장
66	정숙정	로드월드비젼	대표
67	정승진	송우리문화센터	대표
68	정인갑	한중미래재단	이사장
69	정혜경	평화다문화센터	센터장
70	조명형	조명형행정사사무소	대표
71	조윤희	(사)한국다문화복지협회	대표
72	최영숙	사)함께하는다문화네트워크 대전중구지부	지부장
73	최영일	김포이주민센터	대표
74	최요셉	새만금이주민센터	대표
75	하여라	엘림외국인지원센터	대표
76	한미경	징검다리 이주청소년 학교	대표
77	한용길	제주이주민센터	대표
78	허재만	사)함께하는다문화네트워크 강북지부	지부장
79	홍원표	베트남공동체	대표
80	황광연	태국공동체	대표

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

공청회 질의 및 의견제출

‘외국인 사회통합기금’ 신설을 위한
『재한외국인 처우 기본법』 개정 공청회

○ 성 명 :	
○ 연락처 :	○ e-mail :

	질의 및 의견개진
질의	○ 질의대상 : ○ 질의내용 :
의견개진	○ 의견내용

※ 국민 여러분의 의견을 수렴하여 법안과 정책에 반영하고자 합니다. 의견이 있으신 방청객은 ‘의견내용’을 적어서 제출해 주십시오.

절 취 선