

정부의 중장기계획 수립 의무 현황  
- 법무부 관련 -

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 법제사법팀

입법조사관 백상준

Tel. 788-4544/Fax. 788-4549

E-mail: june@assembly.go.kr



# 요 약

## 질의 요지

1. 중장기 계획 수립 의무가 있는 정부행정 현황 및 각 건별 근거법률
2. 정부행정의 중장기 계획수립의 실효성 또는 필요성 논의와 관련한 기존 연구 및 주요내용
3. 해외 주요국의 중장기 계획수립 동향
4. 정부 중장기계획의 실효성 제고를 위한 제언

(회답일 2016.11.18.)

## ■ 조사·분석 방향

- 관련 문헌 및 법령 참조

## ■ 주 요 내 용

- 정부의 중장기 계획 수립 의무 현황
  - 외국인 정책 : 2012. 11., 「제2차 외국인정책 기본계획」 확정 (근거법률 : 「재한외국인 처우 기본법」 제5조)
  - 범죄피해자 보호·지원 : 2011. 말, 「범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획」 확정 (근거법률 : 「범죄피해자 보호법」 제12조)
- 중장기 계획수립의 실효성 관련 기존 연구 및 주요 내용
  - 종합적·체계적 계획 필요, 정책적 협력강화 필요, 외국인 정책에 대한 통합적인 평가 결여 등이 논의됨
- 해외 주요국의 중장기 계획 수립 동향
  - 호주, 미국, 영국, 독일, 일본의 사례를 조사함
- 정부의 중장기계획수립 실효성 제고를 위한 제언
  - 외국인 정책과 관련하여서는 인구구조 변화에 대응하는 중장기적인 외국인 정책추진 방향 마련 등이 논의됨
  - 범죄피해자 보호·지원과 관련하여서는 학자·전문가 등을 통한 용역·간담회 등을 통하여 의견을 폭넓게 듣고 이를 반영하는 절차 확대 등이 논의됨

# 목 차

1. 정부의 중장기계획 수립 의무 현황 .....	1
1) 외국인 정책 .....	1
2) 범죄피해자 보호·지원 .....	2
2. 중장기 계획수립의 실효성 관련 기존 연구 및 주요 내용 .....	3
1) 외국인 정책 .....	3
2) 범죄피해자 보호·지원 .....	4
3. 해외 주요국의 중장기 계획 수립 동향 .....	4
1) 외국인 정책 .....	4
2) 범죄피해자 보호·지원 .....	6
4. 정부의 중장기계획수립 실효성 제고를 위한 제언 .....	7
1) 외국인 정책 .....	7
2) 범죄피해자 보호·지원 .....	9

## <참고문헌>

[붙임1: 제2차 외국인정책 기본계획 보도자료]

[붙임2: 범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획]

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다.  
오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.

# 1. 정부의 중장기계획 수립 의무 현황

- 법률에 규정된 법무부의 중장기계획 수립 의무는 ① 외국인 정책 ② 범죄피해자 보호·지원이 있음

## 1) 외국인 정책

- 현행 중장기계획 현황

- 현행 계획 확정 : 2012년 11월, 「제2차 외국인정책 기본계획」 (2013~2017)

- 주요 내용

- 개방 : 경제활성화 지원과 인재유치를 위해 의료관광 등의 활성화 및 자동 출입국 심사기반 확대, 우수 인재 온라인 비자 발급 등 29개 과제
- 통합 : 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합을 위해 영주자격 전치주의 도입, 이민자 사회통합 기금(가칭) 마련 추진, 사회통합 프로그램과 각종 지원시책의 연계 등 40개 과제
- 인권 : 차별방지와 문화다양성 존중을 위해 차별금지 기본법(가칭) 제정, 방송 등 미디어를 활용한 문화다양성 이해 증진 등 29개 과제
- 안전 : 국민과 외국인이 안전한 사회구현을 위해 기초 질서 위반 외국인에 대한 실효적 제재, 단속 사전예고제·광역단속 등 불법체류자 단속 체제 다변화 등 26개 과제
- 협력 : 국제사회와의 공동발전을 위해 국제개발협력 사업(ODA) 등의 직업훈련 교육을 이수한 개도국 우수인재에 대한 취업 연계, 재정착희망난민 제도 도입 등 22개 과제

- 자세한 사항은 [붙임1: 제2차 외국인정책 기본계획 보도자료] 참조

- 근거법률

- 「재한외국인 처우 기본법」 제5조

제5조(외국인정책의 기본계획) ① 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 **외국인정책에 관한 기본계획**을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인정책의 기본목표와 추진방향
2. 외국인정책의 추진과제, 그 추진방법 및 추진시기
3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

## 2) 범죄피해자 보호·지원

### □ 현행 중장기계획 현황

- 현행 계획 확정 : 2011년 말, 「범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획」(2012~2016)
- 주요 내용
  - 기본시책
    - ◆ 손실복구 지원
    - ◆ 형사절차에서 범죄피해자의 지위와 권리 확립
    - ◆ 사생활의 평온과 신변의 보호
  - 추진방법
    - ◆ 법과 제도의 정비를 통해 안정적인 정책 확립
    - ◆ 관련부처 및 민간과의 협력시스템 강화
    - ◆ 체계적이고 전문적인 교육·훈련의 실시
    - ◆ 연구조사 및 홍보의 활성화
- 자세한 사항은 [붙임2: 범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획] 참조

### □ 근거법률

- 「범죄피해자 보호법」 제12조

제12조(기본계획 수립) ① 법무부장관은 제15조에 따른 범죄피해자 보호위원회의 심의를 거쳐 **범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.**

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 범죄피해자 보호·지원 정책의 기본방향과 추진목표
2. 범죄피해자 보호·지원을 위한 실태조사, 연구, 교육과 홍보
3. 범죄피해자 보호·지원 단체에 대한 지원과 감독
4. 범죄피해자 보호·지원과 관련된 재원의 조달과 운용
5. 그 밖에 범죄피해자를 보호·지원하기 위하여 법무부장관이 필요하다고 인정한 사항

## 2. 중장기 계획수립의 실효성 관련 기존 연구 및 주요 내용

### 1) 외국인 정책

- 외국인정책 기본계획의 실효성 제고를 위하여는 다음과 같은 점이 논의되고 있음<sup>1)</sup>
- 종합적·체계적 계획 필요
  - 외국인력 유치정책과 사회통합정책간의 연계 강화 필요
  - 우수인재 유치지원을 위한 정부차원의 협력 거버넌스 보완 필요
- 정책적 협력강화 필요
  - 중앙부처 중심의 정책추진으로 지방자치단체의 차별화된 통합프로그램 추진 곤란
  - 법무부는 주로 보호외국인, 여성가족부는 폭력피해이주여성지원에 국한되어 예산사업을 함으로써 외국인 인권보호관련 과제가 상당히 제한적으로 추진되는 문제가 있음
  - 난민협약, 국제아동권리협약 등 국제인권관련 협약과 국가인권정책기본 계획 및 국가인권위원회의 주요정책과 연계 미흡
- 외국인 정책에 대한 통합적인 평가 결여
  - 현재의 정부업무평가는 기관단위의 평가의 성격을 띠므로 외국인정책이라는 특정분야에 대한 종합적인 정책평가 결과가 산출되지 못하는 문제가 있음
  - 특히 외국인정책의 경우 법무부의 다른 기관의 사업도 다수 포함되어 있어 기관단위의 과제평가로는 외국인정책에 대한 종합적인 평가결과를 산출해내기 어려움
- 변화하는 인력구조, 고용상황, 산업구조에 대한 대응 필요
  - 우수인재 유치를 위한 정부의 지속적인 제도개선에도 불구하고 전체 외국인 근로자 중 전문인력은 부족한 반면, 단순기능인력은 제한적 개방을 한다는 기본적 방향에도 불구하고 지속적으로 증가함

1) 정명주, 『경제발전 등을 위한 제2차 외국인정책 기본계획의 효율적 추진방안 연구』(법무부 연구용역 보고서), 2013. 11 참조

## 2) 범죄피해자 보호·지원

- 범죄자 피해자 보호·지원에 관한 기본계획의 실효성 제고를 위하여는 다음과 같은 점이 논의되고 있음<sup>2)</sup>
- 종합적·체계적 계획 필요
  - 정책 추진과제들의 백화점식 나열, 구체적인 시행방안 및 연도별 시행계획의 부족으로 인해 비효율 문제 발생
- 정책적 협력강화 필요
  - 제1차·2차 범죄자피해자 기본계획은 수립과정에서 주무부처인 법무부와 다른 중앙행정부처 및 지방자치단체의 협력 및 관련 전문가 및 실무가들을 대상으로 한 의견수렴절차도 거의 이루어지지 못함
    - 따라서 그간 여러 부처에서 분산되어 추진되었던 범죄피해자 정책 및 정책 관련 자원의 집중화를 추구하는 범정부차원의 포괄적이고 종합적인 국가기본계획으로서의 역할을 다할 필요
- 범죄피해자 보호·지원 정책에 관한 평가 부족
  - 정책과제들이 제대로 이행되었는지에 대한 체계적인 평가 작업이 이루어지지 못함
  - 결국 다양한 지원욕구를 갖는 범죄피해자들이 자신의 권리를 인식하지 못하여 보호·지원체계에 포섭되지 못하거나, 보호·지원을 받더라도 여러 가지 측면에서 지원이 부족한 문제 발생

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

## 3. 해외 주요국의 중장기 계획 수립 동향

### 1) 외국인 정책<sup>3)</sup>

- 호주
  - 연방정부의 이민시민권부(Department of Immigration and Citizenship: DIAC)는 연례적으로 정착이민쿼터를 정하고 몇 년간의 이민프로그램을

2) 김지선·김성언, 『제3차 범죄피해자 기본계획(2017년~2021년)의 방향과 과제』, 한국형사정책연구원, 2015. 12, p.16.

3) 정기선, 『외국인정책 기본계획 수립방향 및 주요 정책의제 연구』(법무부 연구용역 보고서), 2011. 12, pp.45-48.

## 계획함

- 이 프로그램은 인구나 경제측면에서 심도 있는 연구와 주정부, 지방정부, 노동조합, 고용주 및 비정부단체, 공동체와의 협의를 바탕으로 구성
- 최근에는 「Strategic Plan 2011-12」를 발표한 바 있음
- 이민시민권부는 2009년에 호주 인구성장과 관련하여 주정부차원에서의 장기이민정책전략을 발표하였음

## □ 미국

- 국토안보부내 시민권·이민서비스청(USCIS)이 「USCIS Strategic Plans 2008~2012」를 수립한 바 있으며, 2011년 5월 오바마 대통령이 이민에 관한 자신의 비전인 "Building a 21st Century Immigration System"을 발표하였음<sup>4)</sup>
- 호주는 이민정책 담당 연방정부 부처가 이민유입 및 체류관리 뿐 아니라 사회통합정책도 총괄적으로 시행하는데 비해, 미국의 사회통합정책은 연방정부의 개입이 적은 자유방임적 정책을 취하고 있음

## □ 영국

- 2001년부터 내무부(Home Office)는 일반이민행정 뿐 아니라 노동허가, 계절이주노동자, 유학생 정책 등을 포함한 이민정책 전반을 책임지는 전담부처가 되었음
- 2005년에는 「난민과 이민 5개년계획」을 수립하여 의회에 보고함(UK Home office, 2005). 이 계획에는 이민자의 입국, 체류, 국경관리 및 퇴거 관련 영국이민정책의 방향을 제시하면서 2008년에 도입된 포인트제에 따른 이민자유입정책도 소개하고 있음
- 내무부 산하 국경청(UK Border Agency)이 2009년 4월부터 기존의 국경이민청(the Border and Immigration Agency)의 기능 뿐 아니라 관세청, 외교부 비자담당 업무까지 총괄하게 되면서, 2011년에는 「UK Border Agency Business Plan 2011-2015」를 발표하였음(Glennie and Peacock, 2011)
- 이 계획에는 국경관리, 경제이민, 유학생 및 배우자 관련 비자정책, 난민 업무처리 등에 대한 정책방향을 제시하고 있음

## □ 독일

- 연방내무부(Federal Ministry of the Interior: BMI)의 연방이주난민청(Federal Office for Migration and Refugees: BAMF)이 이주, 난민, 통합

4) 다만, 이를 국가차원의 이민정책 기본계획이라고 보기는 어렵다는 비판이 있음



에 관련된 업무를 담당하고 있으나 이 기관이 주도가 되어 연도별 혹은 중장기 이민정책 계획을 수립하여 발표하고 있지는 않음

- 이민관련 국가계획으로는 ‘국가통합계획(Nationaler Integrationsplan)’을 들 수 있음
  - 연방정부, 주정부, 지방자치단체, 사회단체, 언론 및 학계, 이민자 단체가 함께 참여하여 ‘국가통합계획’을 수립하고 2007년 7월 2차 통합대표자 회의에서 연방수상이 발표하였음

## □ 일본

- 1992년부터 외국인의 입국 및 체류에 관한 정책의 기본계획인 「출입국 관리 기본계획」을 수립·시행해오고 있으며 2010년 3월 30일에 제4차 계획을 발표하였음
  - 제4차 계획은 ‘활력 있고 풍요로운 사회,’ ‘안전하고 안심할 수 있는 사회,’ ‘외국인과의 공생사회’ 실현을 목표로 1. 일본사회에 활력을 가져다 주는 외국인의 원활한 수용, 2. 안전하고 안심할 수 있는 사회 실현을 향한 불법체류자 대책추진, 3. 새로운 체류관리제도의 원활한 도입과 출입국 관리 행정전개, 4. 난민의 적절한 수용 및 보호 추진 등 주요 정책 과제와 향후 방침을 설정하고, 법무성, 후생노동성, 문부과학성, 총무성이 함께 추진할 것을 명시함

## 2) 범죄피해자 보호·지원5)

### □ 미국

- 미국법무부(U.S. Department of Justice)의 법무정책실(Office of Justice Programs) 내에 피해자지원과(Office for Victims of Crime)를 두고 그곳에서 범죄 피해자 및 목격자 지원을 위한 법무부 장관의 지침(Attorney General Guidelines For Victim and witness assistance)이라는 제목 아래 범죄피해자를 위한 업무 지침을 상세히 규정하고 있음

### □ 영국

- 영국 내무부는 2003년 7월에 ‘범죄피해자와 목격자를 위한 새로운 정책’이라는 제목 아래 범죄피해자 관련 정책을 발표하면서 이는 개선된 서비스를 제공하기 위한 국가적 차원의 전략임을 선언하였음
  - 위 정책의 3가지 중점사항은 다음과 같음. 첫째 피해자와 목격자들에 대한 부작용을 억제하여 2차 피해를 막고, 둘째 피해자와 목격자들이 적극

---

5) 김경석, 『범죄피해자보호법상의 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획 연구』, 2007. 8. 참조

적으로 절차에 참여할 수 있도록 도움을 주며, 셋째 법정에 출석하는 것 외에 다른 선택권을 피해자와 목격자들에게 주는 것임

#### □ 일본

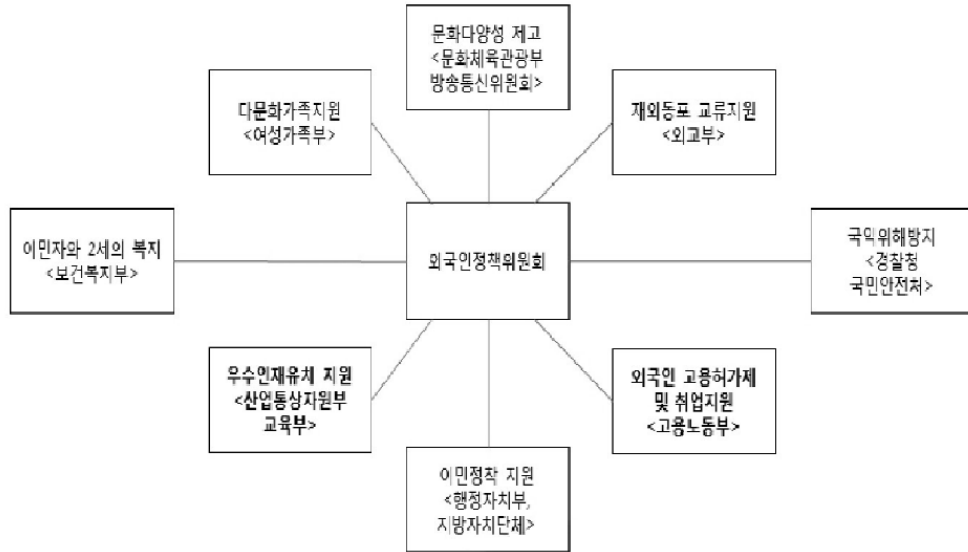
- 2005년 12월에 일본 내각부에서 작성한 ‘범죄피해자 등 기본계획’은 범죄 피해자 등 기본계획 책정의 목적, 기본방향, 중점과제에 관계되는 구체적 시책을 구분하여 정리하였음
- 계획기간은 다음과 같이 정함. 기본계획에 포함된 시책은 원칙적으로 1년 이내에, 재원 확보 사안은 2년 이내에 결론을 내어 시책을 실시하는 것으로 방침을 정하고, 종합적이고 계획적인 추진이 필요한 것은 계획기간을 5년으로 정함

## 4. 정부의 중장기계획수립 실효성 제고를 위한 제언

### 1) 외국인 정책<sup>6)</sup>

- 인구구조 변화에 대응하는 중장기적인 외국인 정책추진 방향 마련 필요
- 우수 외국인재 및 투자자 유치를 위한 범정부 차원의 종합적이고 체계적인 유치전략 수립 필요
- 국내 체류 중인 외국인을 대상으로 한 적극적인 육성형 외국인정책 추진 필요
- 자본투자유치를 위한 이민제도상의 유인책 강화 필요
- ‘질 높은 사회통합’이라는 정책목표를 통하여 추구하고자 하는 ‘사회통합’의 방향성 및 목표를 명확히 정립하고 이에 따라 각 부처가 체계적이고 일관된 실행계획 수립 필요

6) 이에 관한 구체적인 자료는 ‘윤병석·라휘문, 『외국인정책과제의 연계성 분석 및 향후 추진 방향 - 제2차 외국인정책 기본계획의 정책과제를 중심으로 -』, 「GRI연구논총 제17권 제3호」, 2015. 참조



윤병석·라휘문, 『외국인정책과제의 연계성 분석 및 향후 추진방향 - 제2차 외국인정책 기본계획의 정책과제를 중심으로 -』, 「GRI연구논총 제17권 제3호」, 2015, pp.137-159.

- 하향식 일방적·시혜적 지원정책을 넘어 이민자의 자립, 역량강화를 동시에 추진할 수 있는 정책패러다임 구축 필요
- 사회통합정책 추진에 있어서 중앙정부차원에서는 정책의 방향성과 가이드라인을 제시하고 지방정부가 지역의 특성에 맞는 정책을 개발·시행하는 체계구축 필요
  - 이를 위해 지방정부에 이민정책 전문 인력 배치 및 양성, 그리고 지역 이민행정의 역량강화 필요
- 한국어교육과 같은 초기정착단계에 필요한 지원을 넘어서 다양한 이민자 유형에 부응하는 맞춤형 지원정책 필요
  - 이를 위해 사회통합정책대상을 확대하고 거주유형별, 정착단계별로 이민자의 정책수요 반영 필요
- 중앙부처간 경쟁적인 사업개발 및 시행으로 인한 사업의 중복성과 편중에 대한 조정기능을 강화하고 사회통합정책의 목표를 총괄할 수 있는 전담부서나 부처의 지정 필요
  - 더불어 정책추진 인프라(예: 교육 인력 양성)를 발전시키기 위한 기초 구축 필요
- 다양한 배경의 이민자가 겪을 수 있는 제도적, 사회적 차별과 배제를 방지하기 위하여 사회적 갈등 요인을 제도적으로 예방하는 정책을 강화할 필요

## 2) 범죄피해자 보호·지원<sup>7)</sup>

- 대국민 공지절차는 범죄피해자 기본계획 시안을 사전에 언론에 공개하여 시민들의 반응을 살펴 이를 반영할 필요
  - 아울러 범죄 피해자 관련 학자, 경험 있는 전문가 등에게 기본계획에 관한 용역, 간담회 등을 통하여 의견을 폭넓게 듣고 이를 반영하는 절차 필요
- 법무부가 기본계획 수립과 관련한 작성지침을 미리 마련하여 중앙행정부처와 지방자치단체에 통보하고 법무부를 포함한 각 중앙행정부처와 지방자치단체에서 제출한 기본계획을 종합적으로 검토한 후 기본계획 시안을 작성하고, 이를 다시 관련 중앙행정부처와 지방자치단체에 송부하여 충분한 조정과 협의절차를 거쳐 기본계획안을 수립하여야 할 필요
- 우리나라에서 수립하여 시행하고 있는 기본계획의 대부분은 개조식으로 이루어져 있음. 일목요연하게 그 내용을 파악할 수 있는 장점은 있으나, 추상적이라는 단점이 있어 이를 보완할 필요
  - 미국의 범죄피해자 가이드라인이나 영국의 범죄피해자 기본정책 등을 살펴보면 그 내용이 매우 구체적으로 적시되어 일반 시민들이 그 내용을 보고 곧바로 활용이 가능한 점을 참고할 필요
- 피해자의 지위를 명확하게 제시할 필요
  - 기본계획 상 피해자가 권리의 주체로서 헌법상의 권리를 주장할 수 있는 지위에 있는 것인지, 아니면 소수자·약자로서 복지적 차원에서 혜택을 누리는 지위인지가 불명확하므로 이를 명확히 할 필요

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

---

7) 이에 관한 구체적인 자료는 김경석, 『범죄피해자보호법상의 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획 연구』, 2007. 8; 김지선·김성언, 『제3차 범죄피해자 기본계획(2017년~2021년)의 방향과 과제』, 한국형사정책연구원, 2015. 12, p.4; 오영근, 『범죄피해자보호법의 효율적 시행방안』, 「형사정책연구 제18권 제3호」, 2007. 참조

## <참고문헌>

정명주, 『경제발전 등을 위한 제2차 외국인정책 기본계획의 효율적 추진방안 연구』(법무부 연구용역 보고서), 2013. 11.

김지선·김성언, 『제3차 범죄피해자 기본계획(2017년~2021년)의 방향과 과제』, 한국형사정책 연구원, 2015. 12.

정기선, 『외국인정책 기본계획 수립방향 및 주요 정책의제 연구』(법무부 연구용역 보고서), 2011. 12.

김경석, 『범죄피해자보호법상의 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획 연구』, 2007. 8.

윤병석·라휘문, 『외국인정책과제의 연계성 분석 및 향후 추진방향 - 제2차 외국인정책 기본계획의 정책과제를 중심으로 -』, 「GRI연구논총 제17권 제3호」, 2015.

오영근, 『범죄피해자보호법의 효율적 시행방안』, 「형사정책연구 제18권 제3호」, 2007.

오경석, 『범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획의 실천방향』, 「피해자학연구 제15권 제2호」, 2007. 10.

**[붙임1: 제2차 외국인정책 기본계획 보도자료]**

○ 첨부파일 참조

**[붙임2: 범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획]**

○ 첨부파일 참조



**국회입법조사처**  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE