Issue Brief

Migration Research & Training Centre
이민정책연구원
MRTC
No. 2024-01

출입국·이민관리청 신설에 관한 국민인식과 향후 과제

김화연 부연구위원

그동안 출입국·이민관리청 신설을 위해 관련 부처와 학계, 현장에서의 부단한 노력이 이어졌으나 여전히 반대와 우려의 목소리도 제기되고 있다. 본 브리프에서는 통계적 대표성을 갖는 표본을 추출하여 출입국·이민관리청 신설에 관한 국민인식을 확인하고자 하였다.
2024년 1월, 이민정책연구원에서 실시한 국민인식 조사결과, 출입국·이민관리청이 '필요하다(68.6%)'는 인식이 상당히 높은 것으로 확인되었다. 또한, 출입국·이민관리청에 대한 역할 정보를 안내받은 그룹에서는 필요성이 더욱 높게 나타났다.
출입국·이민관리청이 필요한 이유로는 체류외국인 관리 강화(66%)가 가장 높게 나타났으며, 필요하지 않다는 이유로는 범죄·복지비 등 사회비용 우려(51.3%)가 가장 높았다. 다만 19~29세 그룹과 주관적 경제수준 하위층 그룹에서는 일자리 경쟁에 대한 우려를 주요 이유로 꼽고 있었다. 본 브리프에서는 이러한 결과를 바탕으로 신설될 조직이 정책 이해관계자의 지지와 순응을 얻기 위해 고려해야 할 사항에 대하여 제안하였다.

2024년 2월, 출입국·이민관리청 신설에 관한 내용을 담은 「정부조직법 일부개정법률안」이 발의되었다. 정부와 학계에서는 여러 차례 공론화를 통해 이민청 신설에 대한 논의를 이어갔으나 일각에서는 국민 의견을 수렴하는 기회가 충분하지 못하였다는 지적이 제기되기도 하였다(국회입법조사처, 2023). 이에 이민정책연구원에서는 2023년 12월 통계브리프를 통해 이민청 신설 관련 뉴스 기사에 달린 댓글을 분석하여 대중들의 인식을 우회적으로나마 확인해 보았다.[1] 온라인 댓글 분석은 방대한 양의 텍스트 속에 담겨 있는 대중의 인식을 구체적이고 빠르게 파악할 수 있다는 장점이 있다. 다만 모집단 대표성이 반영되기 어렵고 이슈에 따라 댓글의 편향이 발생할 수 있으므로 해석에 한계가 있었다.

이에 본 브리프는 통계적 대표성을 갖는 표본을 통해 출입국·이민관리청 신설에 대한 보다 신뢰할 수 있는 국민인식을 조사하고 신설 조직에 대한 기대와 우려를 확인하고자 하였다.

1) 김화연(2023) 'LLM을 활용한 출입국·이민관리청 신설 관련 오피니언마이닝'에서는 지난 2년간 출입국·이민관리청 신설과 관련된 보도 기사와 Youtube 영상에 달린 댓글 10,729건을 분석하였다. 분석결과 긍정 댓글이 23.1%, 부정 댓글이 31.1%, 중립 또는 무관 댓글이 45.8%로 확인되었다.

조사개요

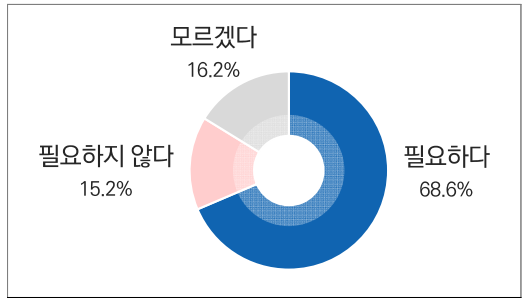
국민인식을 확인하기 위하여 2024년 1월 11일~15일까지 만 19세 이상 전국의 성인남녀 1,000명을 대상으로 의견을 수렴하였다. 조사는 이민정책연구원의 의뢰로 여론조사 전문기관 ㈜케이스탯리서치를 통해 수행되었으며, 구조화된 설문지를 통한 온라인 패널조사를 실시하였다. 표본추출은 2023년 11월 기준 「주민등록인구통계」를 기준으로 시/도 및 성·연령별 비례배분 하였다.

출입국·이민관리청 신설 필요성

조사결과, 출입국·이민관리청 신설이 '필요하다'가 68.6%로 높은 응답을 보였으며, '필요하지 않다'가 15.2%, '모르겠다'가 16.2%로 확인되었다.

〈그림 1〉 출입국·이민관리청 신설 필요성

(단위: %)



응답자 특성에 따른 결과를 살펴보면 '필요하다'는 응답은 50대(78.7%) 및 60대 이상(75.6%)에서 높게 나타났으며, 19~29세(51.0%)에서는 상대적으로 낮게 확인되었다. 주관적 경제수준에 따라 살펴보면 하위층(65.9%)에서 필요성 인식이 낮게 나타났으며, 월 평균 소득이 150만 원 미만인 그룹(59%)에서 필요성을 공감하는 응답이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

〈표 1〉 응답자 특성

구분		명	구분		명
성별	남성	499	연령별	19~29세	155
	여성	501		30대	150
거주 지역	수도권	506		40대	182
	대전/세종/충청	108		50대	197
	광주/전라	98		60대 이상	316
	대구/경북	97	월 평균 소득	150만 원 미만	161
	부산/울산/경남	150		150~299만 원	283
	강원/제주	41		300~449만 원	249
이념 성향	보수	257		450~599만 원	183
	중도	542		600~749만 원	58
	진보	201		750만 원 이상	66
최종 학력	고졸이하	274	주관적 경제수준	상위층	48
	전문대 졸	141		중위층	665
	대학교 졸	509		하위층	287
	대학원 졸 이상	76	총		1,000

출입국·이민관리청 역할 정보 제공에 따른 인식 차이

출입국 이민관리청이 어떤 역할을 수행할지에 대한 간략한 안내문을 준비하고, 안내문 제시 여부에 따른 응답을 구분하여 살펴보았다. 조사결과, 안내문이 제시된 경우 '필요하다'라는 응답이 70.6%로 제시되지 않은 경우(66.5%)와 4.1%p 가량 차이를 보였다. '모르겠다'라는 응답의 비율도 안내문을 제시할 경우에 그렇지 않은 때보다 2.2%p 낮은 것으로 확인되었다.

안내문
출입국·이민관리청이란 인구문제를 해결하기 위한 무조건적 외국인 유입 목적의 조직이 아닌, 국민의 현실적인 이익을 목적으로 필요한 외국인을 정부가 판단하여 체계적인 유입·관리·통제하기 위한 목적으로 신설하고자 하는 조직

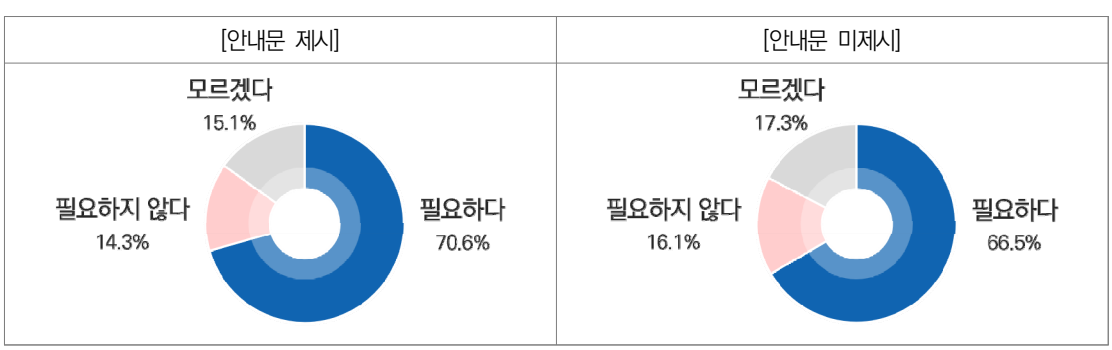
출입국·이민관리청 신설 필요성에 대한 긍정 이유

먼저 출입국·이민관리청 신설이 필요하다고 선택한 응답자에게 그 이유를 구체적으로 확인하였다. 선택지는 김화연(2023)의 댓글 분석 결과에서 확인된 '긍정 이유' 항목을 참고하여 구성하였으며, 중복 선택이 가능하도록 하였다. 조사결과, 필요성에 공감한 응답자의 66%가 '체류외국인 관리(불법체류 단속 등)가 강화되어야 하므로'를 가장 많이 꼽았다. 근소한 차이로 65.5%는 '인력난 해결과 경제 활성화를 위해 외국인 유입이 불가피하며 이를 전담할 조직이 필요해서'를 선택하였으며 59.3%가 '현재 출입국 이민정책 추진체계를 효율적으로 개편해야 하므로'로 순으로 나타났다.

응답자 특성에 따른 결과를 보면, '체류외국인 관리가 강화되어야 하므로'가 상대적으로 젊은 세대인 19~29세(72.2%), 30대(72.3%)에서 높은 응답을 보였다. 한편 수도권(68.8%), 광주/전라(68.5%)에서는 '체류외국인 관리가 강화되어야 하므로'가, 대전/세종/충청(58.0%) 및 강원/제주(61.3%)에서는 '현재 출입국 이민정책 추진체계를 효율적으로 개편해야 하므로'가, 대구/경북(76.7%), 부산/울산/경남(70.9%)에서는 '인력난 해결과 경제 활성화를 위해 외국인 유입이 불가피하며 이를 전담할 조직이 필요해서'의 응답이 높게 확인되었다. 지역에 따라 출입국·이민관리청 필요성 인식에 다소 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

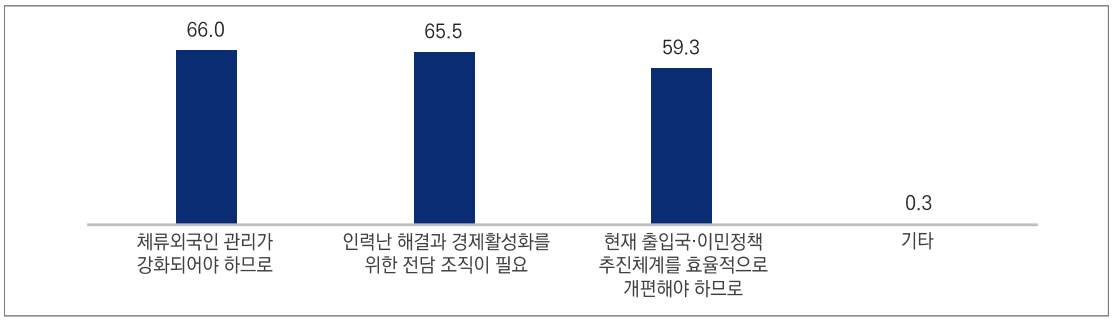
〈그림 2〉 안내문 여부에 따른 출입국·이민관리청 신설 필요성

(단위: %)



〈그림 3〉 출입국·이민관리청 필요 이유

(BASE: 출입국·이민관리청 신설 필요, n=686, 중복응답, 단위: %)



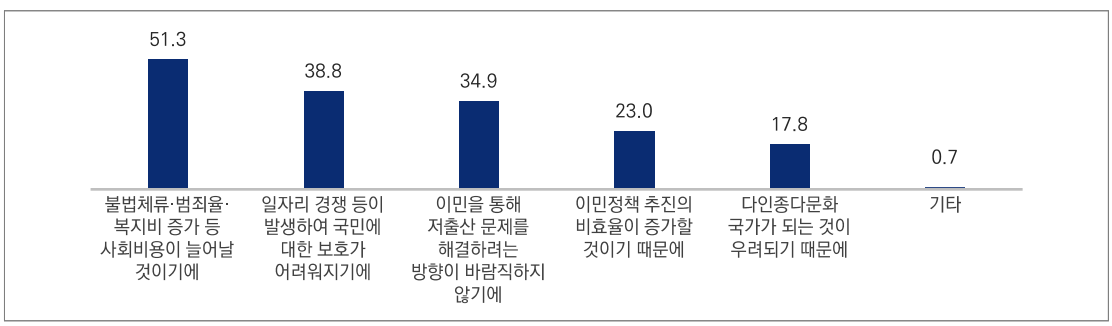
출입국·이민관리청 신설 필요성에 대한 부정 이유

출입국·이민관리청의 신설이 불필요하다고 한 응답자에게 그 이유를 질문하였다. 위와 마찬가지로 선택 항목은 김화연(2023)의 댓글분석 결과에서 확인된 '부정 이유' 항목을 바탕으로 구성하였으며, 중복 선택이 가능하도록 하였다. 조사결과, '불법체류·범죄율·복지비 증가 등 사회비용이 늘어날 것이기에'가 51.3%로 가장 높게 나타났다. 다인종·다문화국가가 되는 것이 우려되기 때문이라는 응답은 17.8%로 상대적으로 낮았다.[2)]

응답자 특성에 따른 결과를 보면, 19~29세를 제외한 모든 연령대에서 '불법체류·범죄율·복지비 증가 등 사회비용이 늘어날 것이기에'를 가장 높게 꼽았다. 19~29세 그룹에서는 '일자리 경쟁 등이 발생하여 국민에 대한 보호가 어려워지기에'가 59.3%로 가장 높게 나타났다. 이러한 응답결과는 해당 연령대 특성상 구직활동 과정에서 이민자와의 경쟁을 우려하기 때문인 것으로 짐작된다. 같은

〈그림 4〉 출입국·이민관리청 불필요 이유

(BASE: 출입국·이민관리청 신설 불필요, n=152, 중복응답, 단위: %)



2) 기존 통계브리프에서 분석한 바와 유사하게 규범적 측면의 신념이라 할 수 있는 '다인종·다문화국가에 대한 우려' 비율이 높지 않았다.

맥락에서 월평균 소득이 150만 원 미만인 응답자 그룹에서 '일자리 경쟁 등이 발생하여 국민에 대한 보호가 어려워지기에'를 60%로 가장 높게 꼽았다. 이민자와 일자리 경쟁을 하는 대상이 주로 '젊은', '저소득층'이라는 점을 고려해볼 때 해당 집단에서 출입국·이민관리청 신설에 따른 이민자 증가가 일자리 경쟁으로 이어질 것을 염려하고 있음을 확인할 수 있는 결과였다. 한편 월 평균 소득이 750만 원 이상인 고소득 그룹에서는 '이민을 통해 저출산 문제를 해결하려는 방향이 바람직하지 않기에(50%)'를 가장 높게 꼽아 소득 수준에 따른 응답 결과에 차이를 보여주었다.

국민인식 개선과 정책 수용성 제고를 위한 과제

본 브리프는 출입국·이민관리청 신설을 앞두고 인식조사를 통해 출입국·이민관리청에 대한 국민 여론을 확인하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 출입국·이민관리청 신설과 관련 정책 전반에 대한 수용성을 제고하기 위하여 다음과 같은 논의들이 가능하다.

먼저 '출입국·이민관리청 신설 필요성'을 설득하기 위한 정책 내러티브(policy narrative)의 활용이 필요하다.[3] 이미 상당수의 국민이 조직 신설의 필요성을 공감하고 있고 특히 안내문을 확인하고 응답한 그룹에서는 70%가 넘는 지지를 확인할 수 있었다. 다만 여전히 반대 의견도 존재하며 다양한 이해관계자와의 갈등이 예상되는 주제인 만큼 정책 내러티브를 고안할 필요가 있다.[4]

내러티브를 통해 정책의 필요성과 중요성을 알리고, 정책이 가져올 긍정적 변화와 정당성을 공유해 대중과 다른 정책행위자 집단의 지지와 수용을 확보하는 전략이 필요하다. 특히 사회적 비용과 일자리 경쟁에 대한 우려는 정확한 지식·정보를 바탕으로 형성된 인식이 아닐 수 있다. 조직 신설과 이민정책이 어떤 기대효과를 달성하기 위해 추진되는 것이고, 어떤 과정을 거쳐 그 효과를 낼 수 있는지 등에 대한 이해하기 쉽고 임팩트 있는 '잘 구성된 줄거리(plot)'가 필요하다. 이민자 증가에 대한 과도한 우려와 편견을 해소하고 국민을 설득하는 과정도 출입국·이민관리청의 중요 역할 중 하나가 되어야 할 것으로 보인다.

한편으로는 수용성이 낮은 집단에 대한 대상별 다각적 설득과정과 정책적 고려가 필요하다. 출입국·이민관리청이 신설되더라도 원활한 이민정책 추진을 위해서는 주요 정책 이해관계자인 국민의 지지가 매우 중요하다. 상대적으로 소득이 낮은 하위계층과 청년층에서 출입국·이민관리청 신설에 따른 일자리 경쟁에 대한 우려가 큰 것을 확인할 수 있었다. 이민자의 증가에 따른 직접적 피해를 우려하는 집단은 더 크고 강하게 정책에 저항할 수 있으며 이는 사회적 갈등으로도 번질 수 있다. 때문에 정책 수혜집단 뿐 아니라 '비용부담 집단과 희생 집단에 대한 보호'라는 방향성도 신설 조직의 중요한 가치로 포함되어야 할 필요가 있을 것이다.

이민정책 이슈브리프는 국내외 이주 관련 정책 현안을 반영한 시론적 성격의 자료입니다.

3) 해외이민 분야에서 다양한 정책내러티브 분석 연구들이 보고되고 있다(Boswell. et al., 2011; Sahin-Mencutek, 2020; Merry, 2022).

4) 정책 내러티브란 정책 목적을 위해 정보를 전달하는 의사소통 전략으로 다양한 맥락에서 대중의 공감을 불러일으키기 위한 설득 전략으로 설계된다(Shanahan et al., 2011).

[별첨 1] 출입국·이민관리청 신설 필요성

(단위: 명. %)

구분		사례수	필요하다	필요하지 않다	모르겠다
전체		**(1,000)**	**68.6**	**15.2**	**16.2**
성별	남성	(499)	70.3	17.0	12.6
	여성	(501)	66.9	13.4	19.8
연령별	19~29세	(155)	51.0	17.4	31.6
	30대	(150)	62.7	19.3	18.0
	40대	(182)	65.4	17.6	17.0
	50대	(197)	78.7	14.2	7.1
	60대 이상	(316)	75.6	11.4	13.0
거주 지역	수도권	(506)	67.8	15.8	16.4
	대전/세종/충청	(108)	63.9	12.0	24.1
	광주/전라	(98)	74.5	14.3	11.2
	대구/경북	(97)	61.9	18.6	19.6
	부산/울산/경남	(150)	73.3	16.0	10.7
	강원/제주	(41)	75.6	7.3	17.1
최종 학력	고졸이하	(274)	62.4	13.5	24.1
	전문대 졸	(141)	68.8	13.5	17.7
	대학교 졸	(509)	70.5	17.3	12.2
	대학원 졸 이상	(76)	77.6	10.5	11.8
월 평균 소득	150만 원 미만	(161)	59.0	12.4	28.6
	150~299만 원	(283)	66.8	14.8	18.4
	300~449만 원	(249)	73.9	17.3	8.8
	450~599만 원	(183)	76.0	13.1	10.9
	600~749만 원	(58)	63.8	19.0	17.2
	750만 원 이상	(66)	63.6	18.2	18.2
경제 수준	상위층	(48)	66.7	18.8	14.6
	중위층	(665)	69.9	15.9	14.1
	하위층	(287)	65.9	12.9	21.3
이념 성향	보수	(257)	77.0	9.3	13.6
	중도	(542)	64.0	17.3	18.6
	진보	(201)	70.1	16.9	12.9
현 거주지 거주 기간	1년 미만	(25)	44.0	28.0	28.0
	1~3년 미만	(61)	62.3	23.0	14.8
	3~5년 미만	(100)	58.0	29.0	13.0
	5~10년 미만	(129)	64.3	16.3	19.4
	10년 이상	(685)	72.4	11.8	15.8
안내문 여부	안내문 제시	(504)	70.6	14.3	15.1
	안내문 미 제시	(496)	66.5	16.1	17.3

[별첨 2] 출입국·이민관리청 신설 필요 이유

(단위: 명. %)

구분		사례수	체류외국인관리 (불법체류 단속 등)가 강화되어야 하므로	인력난 해결과 경제활성화를 위해 외국인 유입이 불가피하며 이를 전담할 조직이 필요해서	현재 출입국·이민정책추진체계를 효율적으로 개편해야 하므로	기타
전체		**(686)**	**66.0**	**65.5**	**59.3**	**0.3**
성별	남성	(351)	65.5	68.1	60.1	0.6
	여성	(335)	66.6	62.7	58.5	0.0
연령별	19~29세	(79)	72.2	63.3	55.7	1.3
	30대	(94)	72.3	58.5	58.5	0.0
	40대	(119)	66.4	65.5	53.8	0.0
	50대	(155)	61.3	65.2	60.0	0.0
	60대 이상	(239)	64.4	69.0	63.2	0.4
거주 지역	수도권	(343)	68.8	66.8	58.0	0.0
	대전/세종/충청	(69)	56.5	50.7	58.0	1.4
	광주/전라	(73)	68.5	58.9	53.4	0.0
	대구/경북	(60)	70.0	76.7	68.3	0.0
	부산/울산/경남	(110)	62.7	70.9	62.7	0.9
	강원/제주	(31)	54.8	58.1	61.3	0.0
최종 학력	고졸이하	(171)	69.6	56.7	50.3	1.2
	전문대 졸	(97)	72.2	59.8	55.7	0.0
	대학교 졸	(359)	62.4	69.9	60.7	0.0
	대학원 졸 이상	(59)	67.8	72.9	83.1	0.0
월 평균 소득	150만 원 미만	(95)	73.7	55.8	58.9	1.1
	150~299만 원	(189)	65.6	63.5	56.6	0.0
	300~449만 원	(184)	67.9	70.1	59.8	0.5
	450~599만 원	(139)	61.9	65.5	62.6	0.0
	600~749만 원	(37)	51.4	73.0	59.5	0.0
	750만 원 이상	(42)	69.0	69.0	59.5	0.0
경제 수준	상위층	(32)	68.8	84.4	62.5	0.0
	중위층	(465)	65.8	65.2	59.4	0.2
	하위층	(189)	66.1	63.0	58.7	0.5
이념 성향	보수	(198)	66.7	67.7	60.1	0.5
	중도	(347)	68.9	63.1	58.5	0.3
	진보	(141)	58.2	68.1	60.3	0.0
현 거주지 거주 기간	1년 미만	(11)	81.8	54.5	36.4	0.0
	1~3년 미만	(38)	63.2	55.3	52.6	0.0
	3~5년 미만	(58)	53.4	63.8	65.5	0.0
	5~10년 미만	(83)	68.7	63.9	60.2	1.2
	10년 이상	(496)	66.9	66.9	59.5	0.2

[별첨 3] 출입국·이민관리청 신설 불필요 이유

(단위: 명. %)

구분		사례수	불법체류·범죄율·복지비 증가 등 사회비용이 늘어날 것이기에	일자리 경쟁 등이 발생하여 국민에 대한 보호가 어려워지기에	이민을 통해 저출산 문제를 해결하려는 방향이 바람직하지 않기에	이민정책추진의 비효율이 증가할 것이기에	다인종·다문화국가가 되는 것이 우려되기 때문에	기타
전체		**(152)**	**51.3**	**38.8**	**34.9**	**23.0**	**17.8**	**0.7**
성별	남성	(85)	54.1	37.6	37.6	15.3	14.1	1.2
	여성	(67)	47.8	40.3	31.3	32.8	22.4	0.0
연령별	19~29세	(27)	40.7	59.3	14.8	14.8	14.8	0.0
	30대	(29)	62.1	34.5	44.8	17.2	13.8	0.0
	40대	(32)	59.4	25.0	34.4	18.8	9.4	0.0
	50대	(28)	46.4	39.3	42.9	35.7	17.9	0.0
	60대 이상	(36)	47.2	38.9	36.1	27.8	30.6	2.8
거주 지역	수도권	(80)	50.0	33.8	33.8	27.5	17.5	0.0
	대전/세종/충청	(13)	61.5	38.5	30.8	15.4	0.0	0.0
	광주/전라	(14)	42.9	28.6	35.7	21.4	14.3	0.0
	대구/경북	(18)	50.0	61.1	27.8	11.1	16.7	0.0
	부산/울산/경남	(24)	58.3	45.8	45.8	25.0	33.3	4.2
	강원/제주	(3)	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0
최종 학력	고졸이하	(37)	51.4	45.9	21.6	8.1	24.3	2.7
	전문대 졸	(19)	42.1	36.8	15.8	42.1	26.3	0.0
	대학교 졸	(88)	53.4	34.1	45.5	25.0	13.6	0.0
	대학원 졸 이상	(8)	50.0	62.5	25.0	25.0	12.5	0.0
월 평균 소득	150만 원 미만	(20)	40.0	60.0	10.0	15.0	20.0	0.0
	150~299만 원	(42)	57.1	31.0	31.0	21.4	21.4	0.0
	300~449만 원	(43)	55.8	44.2	37.2	20.9	14.0	0.0
	450~599만 원	(24)	50.0	37.5	45.8	29.2	12.5	4.2
	600~749만 원	(11)	54.5	27.3	45.5	36.4	27.3	0.0
	750만 원 이상	(12)	33.3	25.0	50.0	25.0	16.7	0.0
경제 수준	상위층	(9)	66.7	33.3	44.4	11.1	11.1	0.0
	중위층	(106)	47.2	40.6	34.0	23.6	16.0	0.9
	하위층	(37)	59.5	35.1	35.1	24.3	24.3	0.0
이념 성향	보수	(24)	62.5	37.5	33.3	20.8	33.3	0.0
	중도	(94)	54.3	40.4	35.1	19.1	16.0	1.1
	진보	(34)	35.3	35.3	35.3	35.3	11.8	0.0
현 거주지 거주 기간	1년 미만	(7)	85.7	14.3	28.6	14.3	14.3	0.0
	1~3년 미만	(14)	50.0	57.1	21.4	14.3	21.4	0.0
	3~5년 미만	(29)	41.4	41.4	27.6	17.2	3.4	0.0
	5~10년 미만	(21)	38.1	42.9	42.9	33.3	4.8	0.0
	10년 이상	(81)	55.6	35.8	38.3	24.7	25.9	1.2

참고자료

1. 국회입법조사처. 2023.『국정감사 이슈 분석(이민청 설치의 선결 조건과 과제)』.
2. 김화연. 2023.「LLM을 활용한 출입국·이민관리청 신설 관련 오피니언마이닝」. 이민정책연구원 통계브리프. No. 2023-10. 이민정책연구원.
3. Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P.. 2011. "The Role of Narratives in Migration Policy-making: A research framework." *The British Journal of Politics & International Relations,* 13(1): 1-11.
4. Merry, M. K. 2022. Trump's Tweets as Policy Narratives: Constructing the immigration issue via social media. *Politics & Policy, 50*(4): 752-772.
5. Sahin-Mencutek, Z. 2020. *Migration Narratives in Policy and Politics*. Retrieved January, 22, 2021.
6. Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K.. 2011. *Policy Narratives and Policy Processes. Policy studies journal, 39*(3): 535-561.

집필자 김화연 **문의** 02-3788-8046 **발행인** 우병렬 **발행처** 이민정책연구원 **발행일** 2024년 3월
주소 08100 서울 양천구 목동남로 93(신정동) 양천빌딩 별관 2층, 3층 **Tel**. 02-3788-8040 **Fax**. 02-3788-8099 | www.mrtc.re.kr
인용 김화연. 2024. *출입국·이민관리청 신설에 관한 국민인식과 향후 과제.* 이민정책연구원 이슈브리프. No. 2024-01. 이민정책연구원. 대한민국. 서울

본 자료는 이민정책연구원 홈페이지에서 이용하실 수 있습니다.
연구원의 허락없이 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전송하는 행위를 금합니다.
본 이슈브리프에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원(MRTC)과 국제이주기구의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

ISSN 2383-8175