

연구보고 2009-13

외국인 이주민의 사회통합 법제 연구

김 정 순



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

외국인 이주민의 사회통합 법제 연구

A Study on Laws relate to social
integration of foreign immigrants

연구자 : 김 정 순(연구위원)

Kim, Jeong-Soon

국문 요약

전 세계적으로 초국가적인 인구이동, 자본과 문화의 흐름이 일상화 되면서 한국사회는 급속도로 변화하고 있다.

국가 건설 당시부터 다민족, 다언어로 이루어진 국가(예: 미국, 캐나다, 호주, 중국)들도 있지만, 우리 나라와 같이 단일민족국가로 출발하여 근대국민국가를 이룬 국가들은 이러한 시대적 흐름의 도래가 낯선 경험이 아닐 수 없다. 그리고 다문화사회로 진입한 국가들에서는 이주민들에 대한 법체계에 일정한 변화를 보여주고 있다. 외국인 이주민의 사회통합과 관련한 법체계가 국가별 상황에 따라 다양하게 나타나지만, 단일민족국가의 경우 과거의 동화 중심의 정책과 최근의 국민과 외국인의 상호 소통과 대등한 지위를 바탕으로 국민적 통합을 지향하는 정책 사이에서 여러 가지 방향성이 모색되고 있다. 그리고 이러한 현상은 국적법, 출입국 관리법 또는 이민법 등의 제정·개정, 외국인 관련법 등을 통해서 이루어지고 있다.

이러한 법률들은 사회적 변화에 따라 정치적 혹은 정책적 대응으로서 제정된 법률이다. 그러나 이러한 외국인주민의 지원에 관한 법체계가 한국사회에서의 사회통합에 적절한 법제가 될 것인지는 지속적인 논의가 필요하다. 따라서 본 보고서는 외국인 이주민의 사회통합 관련 법제의 현황과 문제점의 분석을 통하여 바람직한 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

제2장에서 우리 나라의 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황을 분석한다.

제3장에서는 우리 나라의 외국인 이주민의 사회통합법제를 분석한다. 「헌법」과 외국인, 국제법과 외국인 이주민의 권리보호를 기초로 하여, 「재한외국인처우기본법」, 「다문화가족지원법」, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」, 「국적법」과 「출입국관리법」, 「외국인 근로자의 고용

등에 관한 법률』, 외국인 이주민에 대한 사회권관련 법제(① 건강권: 『국민건강보험법』, 『의료급여법』, ② 이주여성노동자의 재생산권 및 양육권, ③ 이주 아동의 교육권, ④ 『국민기초생활보장법』), 『공직선거법』과 『주민투표법』, 그리고 외국인 이주민 관련. 지방자치단체 조례 등의 현황과 문제점을 살펴본다.

제4장에서는 외국의 이주민 사회통합 법제를 개관해 본다.. 사회변화의 진행이나 법문화가 상이한 우리나라에 그대로 적용할 수는 없지만 외국인 이주민의 사회통합이라는 관점에서 단일민족 등 우리나라와 비교적 유사한 배경을 가진 외국의 관련법제를 살펴봄으로써 우리나라의 관련 법제를 재정립해 가는 데 비교점과 시사점을 얻고자 한다.

제5장에서는 제3장과 제4장에서의 분석을 토대로 바람직한 법제개선방안을 모색해 본다.

※ 키워드 : 사회통합, 다문화, 외국인정책, 이민법, 출입국관리법, 재한외국인
처우기본법, 다문화가정

Abstract

As a result of globalization, there has been a sudden increase of foreign people and multi-culture families in Korea. Thus, Korea has been confronted with the change from its unique characteristics as a single-race nation.

Under the circumstances, there have been changes in the related laws such as the Nationality Act, the Emigration and Immigration Control Act, or the Immigration Act. However, there should be further discussion on whether these changes have been adequate for the purpose of the integration of the Korean society. Thus, the purpose of this report is to review the laws related to social integration of foreign immigrants and to find out desirable alternatives.

In chapter 2, this report will look at the Korean government policy on social integration of foreign immigrants and in chapter 3, the various Korean laws on social integration of foreign immigrants will be reviewed.

In chapter 4, this report will cover foreign countries' laws on social integration of foreign immigrants and in chapter 5, this report will suggest desirable schemes for the reformation of current laws on social integration of foreign immigrants.

※ Key words : Integration of Society, Foreign Policy, Immigration Control Act, The Framework Act for the Foreigners in the Republic of Korea, Fundamental law for foreign people, multi-culture family

목 차

국문요약.....	3
Abstract.....	5
제 1 장 서 론.....	11
제 1 절 연구의 목적.....	11
제 2 절 연구의 범위.....	13
제 2 장 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황.....	15
제 1 절 외국인 이주민의 체류 현황.....	15
1. 총괄적 현황.....	15
2. 국적별 현황.....	17
3. 거주 지역별 현황.....	20
제 2 절 외국인 사회통합 정책과 과제.....	22
1. 외국인 사회통합의 개념과 모형.....	22
2. 외국인 정책의 추진 배경.....	26
3. 외국인 사회통합정책의 기본방향과 실행과제.....	28
제 3 장 외국인 이주민의 사회통합 법제.....	33
제 1 절 외국인의 법적 기초.....	33
1. 헌법과 외국인.....	33
2. 국제법과 외국인이주민의 권리보호.....	40

제 2 절 외국인 이주민의 사회통합 법제의 현황과 문제점	44
1. 재한외국인처우기본법	45
2. 다문화가족지원법	50
3. 결혼중개업의 관리에 관한 법률	55
4. 국적법과 출입국관리법	59
5. 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률	65
6. 외국인 이주민에 대한 사회권 관련 법제	68
7. 공직선거법과 주민투표법	75
8. 지방자치단체의 조례	77
제 4 장 외국의 이주민 사회통합 법제	85
제 1 절 독일의 이주민 사회통합 법제	85
1. 서 설	85
2. 국가 차원에서의 사회통합계획	86
3. 이주민 관련 법제의 동향	91
4. 소 결	98
제 2 절 프랑스의 이주민 사회통합 법제	99
1. 서 설	99
2. 이주민 관리 정책	101
3. 이주민 관련 법제의 동향	106
4. 소 결	113
제 3 절 일본의 이주민 사회통합 법제	115
1. 서 설	115
2. 2009년 「정주 외국인 지원 대책」	117
3. 이주민 관련 법제의 동향	123
4. 소 결	134

제 5 장 외국인 이주민 사회통합 법제의 개선방안	135
1. 법상 사회통합 대상의 개념 및 범위의 확대	135
2. 법 목적인 ‘사회통합’의 실질적 구현	136
3. 외국인 이주민 정책 부처의 유기적 연계	138
4. 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담	141
5. 다문화가족지원법체계의 개선	142
6. 이주민에 대한 사법지원 방안	145
제 6 장 결 론	149
참 고 문 헌	151

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

전 세계적으로 초국가적인 인구이동, 자본과 문화의 흐름이 일상화 되면서 한국사회는 급속도로 변화하고 있다.

국가 건설 당시부터 다민족, 다언어로 이루어진 국가(예: 미국, 캐나다, 호주, 중국)들도 있지만, 우리 나라와 같이 단일민족국가로 출발하여 근대국민국가를 이룬 국가들은 이러한 시대적 흐름의 도래가 낯선 경험이 아닐 수 없다. 그리고 다문화사회로 진입한 국가들에서는 이주민들에 대한 법체계에 일정한 변화를 보여주고 있다. 외국인 이주민의 사회통합과 관련한 법체계가 국가별 상황에 따라 다양하게 나타나지만, 단일민족국가의 경우 과거의 동화 중심의 정책과 최근의 국민과 외국인의 상호 소통과 대등한 지위를 바탕으로 국민적 통합을 지향하는 정책 사이에서 여러 가지 방향성이 모색되고 있다. 그리고 이러한 현상은 국적법, 출입국 관리법 또는 이민법 등의 제정·개정, 외국인 관련법 등을 통해서 이루어지고 있다.¹⁾

1) 우리나라의 『재한외국인 처우 기본법』과 『다문화가족지원법』과 같은 입법이 이루어지는 경우는 비교법적으로 보았을 때 매우 이례적인 경우이다. 독일의 경우 외국인의 지위 및 생활조건에 관한 법률적 근거로서 『이주법』(또는 이민법, *Zuwanderungsgesetz*)이 새로 제정되어 2005년부터 시행 중이다. 이주법의 핵심은 외국인체류법(*Aufenthaltsgesetz*)에 있다. 일본에서도 지방자치단체 수준에서 다문화공생사회를 위한 정책은 많지만, 국가 차원에서 다문화사회에 대비한 입법이 이루어진 것은 아니다. 다문화주의의 대표적인 국가인 호주와 캐나다는 상황이 다소 다르다. 호주의 경우 1980년대 이후 다문화정책이 활발하여졌고 1989년 7월에 『다문화 오스트레일리아를 향한 국가적 과제』(*National Agenda for a Multicultural Australia*)를 채택하였지만, 연방차원에서는 논란 끝에 다문화주의법이 제정되지 않았다. 다만, 뉴사우스웨일즈 주에서는 『공동체관계위원회 및 다문화주의 원칙 법률 2000』(*Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act 2000*)을 제정하여 뉴사우스웨일즈 지역 주민들이 서로 다른 언어, 종교, 인종 및 민족적 배경을 인정하고 존중하며, 이를 위해 NSW 주정부는 주민의 평등한 권한 및 책임을 도모할 것을 천명하였다. 캐나다는 『캐나다 자유와 권리의 헌장』(*Canadian Charter of Rights and*

우리 나라의 경우 앞으로도 국내 노동시장의 환경 변화와 저출산 고령화 사회로 인한 외국노동력의 증가, 국제결혼 증가로 인한 결혼 이민자 수의 증가, 외국 국적 동포에 대한 방문취업자격자의 유입 등으로 국내 장기 체류외국인(등록외국인)의 수는 급격히 증가하고, 영주 사증을 취득하거나 귀화를 통해 대한민국 국민으로 생활하는 이주민도 늘어나고 있어서 이제 외국인이주민의 사회통합문제가 과제가 되고 있다.

우리 나라에서는 과거 화교나 ‘혼혈’의 차별 문제로만 인식하다가, 외국인 노동자(=이주노동자)가 증가한 이후에는 이들의 인권 문제로 인식하였다.²⁾ 그리고 최근에는 ‘이주여성(결혼이주민)’과 다문화가족에 관한 관심으로까지 확대되면서 본격적으로 외국인 이주민의 사회통합에 대한 논의가 활발하여진 것이다. 앞선 시기 외국인 문제는 동화나 인권 문제로 인식하였으나, 최근에는 지원과 통합의 문제로도 인식하는 논의의 진전이 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 문제 인식의 전환을 배경으로 국적법과 출입국관리법이 개정되고 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(법률 제6967호, 2003. 8.16, 제정)이 제정되었고, 이후 「재한외국인 처우 기본법」(법률 제8442호, 2007. 5.17, 제정), 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」(법률 제8688호, 2007.12.14, 제정), 「다문화가족지원법」(법률 제8937호, 2008. 3.21, 제정)이 제정되었으며, 각 지방자치단체에서도 이와 관련한 조례들이 제정되었다.³⁾

Freedoms)에서 국적 또는 민족에 근거한 차별 금지와 공용어 등에 관한 규정을 두었고, 1982년 동헌장에 캐나다헌장이 캐나다인들의 다문화유산에 보존하고 향상시키는 방향으로 해석되어야 한다고 규정하였다(Section 27). 한편 1969년 「공용어법」(Official Language Act)에서는 복수공용어를 채택하였으며, 1988년 7월 22일 「캐나다 다문화주의법(The Canadian Multiculturalism Act)」을 제정·공포하였다.

2) 이주노동자와 관련하여서는 1992년부터 시행된 산업연수생제도가 시행되었고, 2004년부터는 고용허가제가 채택되었다(「외국인고용 등에 관한 법률」). 이 두 가지 제도에 관해서는 이주노동자의 인권과 노동법 차원에서 위헌 여부 등의 법적 논의가 활발하였다.

3) 이에 관한 선행 연구로서는 다음의 자료를 참고할 것. 최윤철, “우리나라의 외국인입법에 관한 소고”, □□입법정책□□ 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 12; 박종

즉, 2004년 고용허가제로의 변화와 2007년 『재한외국인 처우 기본법』의 시행은 정부의 외국인정책 기조의 변화를 보여주는 것으로, 정책의 기조가 “출입국 관리” 차원에서의 “국익우선, 통제중심”이었다면, 2007년 이후에는 국내 체류 외국인의 “사회통합”을 통한 “국익과 인권보장의 균형”으로 방향을 설정하고 있다는 것이다.⁴⁾

이러한 법률들은 사회적 변화에 따라 정치적 혹은 정책적 대응으로서 제정된 법률이다. 그러나 이러한 외국이주민의 지원에 관한 법체계가 한국사회에서의 사회통합에 적절한 법제가 될 것인지는 지속적인 논의가 필요하다. 따라서 본 보고서는 외국인 이주민의 사회통합 관련 법제의 현황과 문제점의 분석을 통하여 바람직한 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

본보고서의 연구대상인 외국인 이주민의 범위는 현재 국적이 외국 국적자인 사람만이 아니고 과거에 외국 국적자였던 사람, 부모가 외국 국적자였던 사람 등도 포함한다. 구체적 유형으로는 이주노동자, 결혼이주민, 재외 동포 등이 주를 이룬다.

제2장에서 우리 나라에서 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황을 분석한다.

제3장에서는 우리 나라의 외국인 이주민의 사회통합법제를 분석한다. 『헌법』과 외국인, 국제법과 외국인 이주민의 권리보호를 기초로

보·조용만, □□다문화가족지원법 마련을 위한 연구□□, 여성가족부, 2006; 조상균·이승우·전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, □□민주주의와 인권□□ 제8권 제1호, 광주: 전남대학교 5·18연구소, 2008. 3, 147-174쪽; 이영주, “다문화가족지원법에 관한 고찰”, □□법학연구□□ 제31집, 광주: 한국법학회, 2008. 8, 209-236쪽.

4) 이혜경·설동훈·전주상, □□이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안□□, 법무부, 2009, 1쪽.

하여, 「제한외국인채우기본법」, 「다문화가족지원법」, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」, 「국적법」과 「출입국관리법」, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」, 외국인 이주민에 대한 사회권관련 법제(① 건강권: 「국민건강보험법」, 「의료급여법」, ② 이주여성노동자의 재생산권 및 양육권, ③ 이주 아동의 교육권, ④ 「국민기초생활보장법」), 「공직선거법」과 「주민투표법」, 그리고 외국인 이주민 관련. 지방자치단체 조례 등의 현황과 문제점을 살펴본다.

제4장에서는 외국의 이주민 사회통합 법제를 개관해 본다. 사회변화의 진행이나 법문화가 상이한 우리나라에 그대로 적용할 수는 없지만 외국인 이주민의 사회통합이라는 관점에서 단일민족 등 우리나라와 비교적 유사한 배경을 가진 외국의 관련법제를 살펴봄으로써 우리나라의 관련 법제를 재정립해 가는 데 비교점과 시사점을 얻고자 한다.

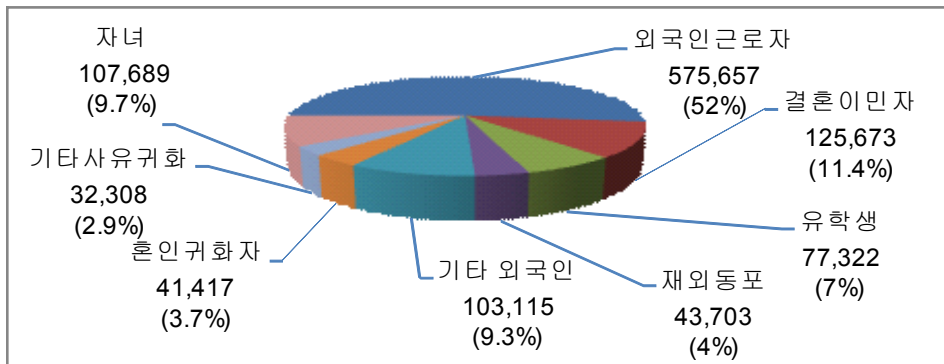
제5장에서는 제3장과 제4장에서의 분석을 토대로 바람직한 법제개선방안을 모색해 본다.

제 2 장 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황

제 1 절 외국인 이주민의 체류 현황⁵⁾

1. 총괄적 현황

우리나라는 2008. 9. 현재 90일을 초과하여 국내에 거주하는 외국인 이주민(외국 출신으로 대한민국 국적을 취득한 사람 및 불법체류자 포함)은 1,106,884명으로 주민등록인구(49,593,665명)의 2.2%에 해당한다(2008년 891,341명에 대비하여 215,543명, 24.2%가 증가했다.). 이에 해당하는 자로는, i) 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 재외동포⁶⁾, 기타 외국인으로서 한국국적을 가지지 않은 자(90일 이상 체류자), ii) 혼인귀화자 또는 기타사유 귀화자로서 한국국적 취득자, 그리고 iii) 외국인주민 자녀(결혼이민자, 한국국적 취득자의 자녀를 국적취득 여부에 관계없이 부모유형에 따라 구분함.)이다.



- 5) 행정안전부 지방행정국 자치행정과에서 2009. 5. 1.부터 2009. 5. 31.까지 시·도, 시·군·구별 외국 출신 이주민 수를 공부관련 시스템에 의한 서면조사 및 현지조사를 병행하여 실시하여 2009. 7.에 발표한 자료 『2009년 지방자치단체 외국인주민 현황조사 결과』에 근거하였다. www.laiis.go.kr/pegasusHomeIndex.do?reset=true
- 6) 2008년도 조사에서는 불포함되었던 국내거소신고 재외동포(43,703명)를 『제1차 외국인정책기본계획』에 따라 포함하여 조사하였다.

이중 한국국적을 가지지 않은 자는 925,470명으로 전체 외국인 이주민의 83.6%에 해당한다(2008년 대비 101,368명, 12.3% 증가함. 국내거소신고 재외동포(43,703명) 포함). i) 외국인근로자는 575,657명으로 전체 외국인 이주민의 52%에 해당하고(2008년도 대비 137,930명, 31.5% 증가), ii) 결혼이민자는 125,673명으로 전체 외국인 이주민의 11.4%에 해당하고(2008년도 대비 22,960명, 22.4% 증가), iii) 그 외에 전체 외국인 이주민 중 유학생은 77,322명으로 7%, 재외동포는 43,703명으로 4%, 기타 외국인(주재원 등)은 103,115명으로 9.3%에 해당한다.

한국국적 취득자는 73,725명으로 전체 외국인 이주민의 6.7%에 해당한다(2008년도 대비 8,214명, 12.5% 증가). i) 혼인귀화자는 41,417명으로 전체 외국인주민의 3.7%에 해당하고(2008년도 대비 255명, 0.6% 감소),⁷⁾ ii) 기타사유 취득자는 32,308명으로 전체 외국인 이주민의 2.9%에 해당한다(2008년도 대비 8,649명, 35.5% 증가).

외국인 이주민 자녀는 107,689명으로 전체 외국인 이주민의 9.7%에 해당한다(2008년도 대비 49,682명, 85.6% 증가).⁸⁾

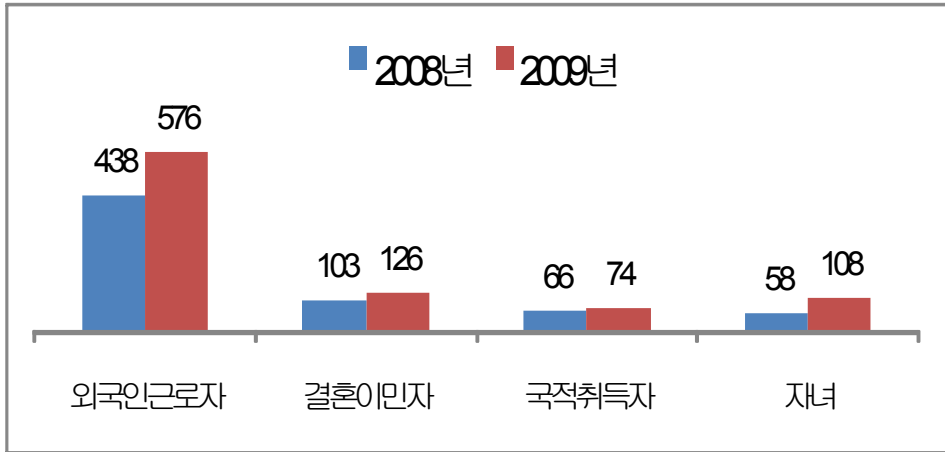
성별로 보면 남성이 584,697명으로 52.82%, 여성이 522,187명으로 47.18%로 남성 비율이 높으며, 외국인근로자는 67.09%가 남성이고, 결혼이주자는 87.91%가 여성이다. 전체 외국 출신 이주민 중 6.66%인 73,725명이 귀화·출생·인지·결혼 등을 통해 국적을 취득하였고, 그 중 내국인 남성 또는 여성과의 결혼으로 국적을 취득한 혼인귀화자가 41,417명으로 56.18%(여성이 95.06%)로 다수를 차지한다.

7) 2009년 조사에서 감소한 이유는 2008년도와 조사방법이 상이하기 때문이다. 2008년도에는 『외국인등록시스템』에 의한 통계 추출방법으로 국적취득, 회복여부 판단이 곤란하였으나, 2009년에는 『주민등록시스템』의 국적취득자 중 탈북·국적회복자를 제외 후 결혼 후 국적취득 시기를 기준으로 혼인귀화 여부를 구분하는 통계방법을 채용하였기 때문이다.

8) 이 중 만 6세 이하가 64,040명, 만 7~12세 이하가 28,922명으로 외국인 이주민 자녀의 86.3%를 차지한다(2008년 대비 41,131명, 79.4% 증가). 2009년 조사에서 6세 이하 비율이 대폭 증가한 이유는 결혼이민자의 배우자 정보를 활용하여 조사하였기 때문이다.

《2008년도 대비 주요유형 증가현황》

(단위 : 천명)



2. 국적별 현황

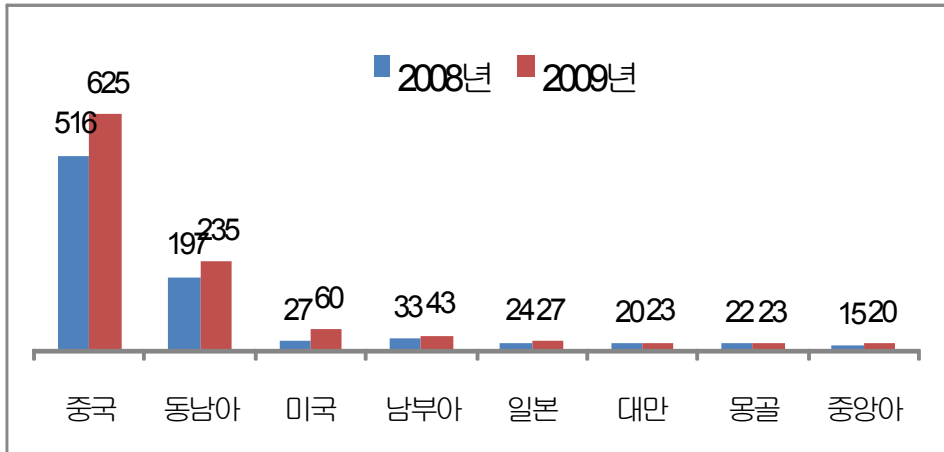
(1) 국적별 분포

외국인 이주민을 국적별 분포를 보면, 중국 국적이 624,994명으로 전체 외국인이주민의 56.5%로 가장 많으며, 동남아시아(베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아 등) 21.2%, 미국 5.4%, 남부아시아 3.9%, 일본 2.4%, 몽골 2.1%, 대만 2.1%, 중앙아시아 1.8% 순으로 나타난다.

중국 국적자 중 조선족 이주민이 2008년에 비해 65,491명(17.3%) 증가한 443,836명으로 전체 외국인이주민의 40.1%에 달하며, 조선족 이주민은 한국 국적 취득자의 57.6%(73,725명 중 42,467명)를 차지하고 있다.

《2008년도 대비 국적별 증가현황》

단위: 천명



(2) 주요 유형별 국적 분포

각 외국인의 유형별로 그 국적을 살펴보면 다음과 같다.

i) 외국인근로자(575,657명)는 중국(조선족)이 321,847명으로 55.9%, 동남아시아(베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아 등)가 140,007명으로 24.3%, 남부아시아가 32,810명으로 5.7%, 중국이 25,234명으로 4.4%, 중앙아시아가 14,002명으로 2.4%, 몽골이 13,276명으로 2.3% 순으로 중국(조선족 포함)과 동남아시아 출신이 84.6%로 절대 다수를 차지하고 있다. 성별로는 남성이 386,204명으로 67.1%로 다수이나, 중국(조선족 포함)의 경우 여성이 152,948명으로 44.1%를 차지한다.

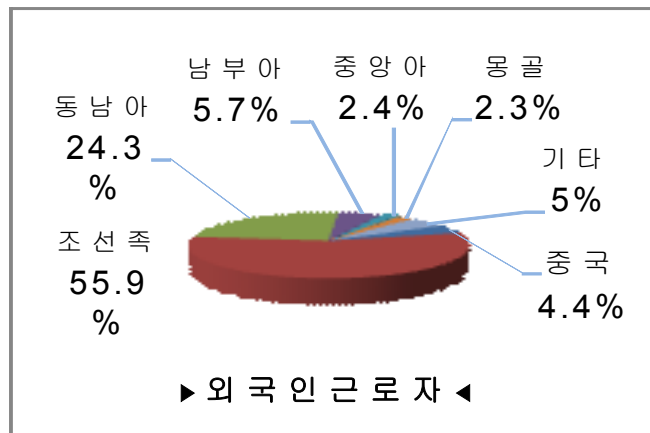
ii) 결혼이민자(125,673명)는 동남아시아(베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아 등)가 40,380으로 28.2%, 중국(조선족)이 35,386명으로 31.6%, 중국이 33,457으로 22.1%, 일본이 5,050명으로 5.8%, 몽골이 2,309명으로 3.3%를 차지하며, 중국 국적자(조선족 포함)와 동남아시아 국적

자가 다수를 차지하고 있다. 성별로는 여성이 110,483명으로 87.9%로 다수를 이루고 있다.

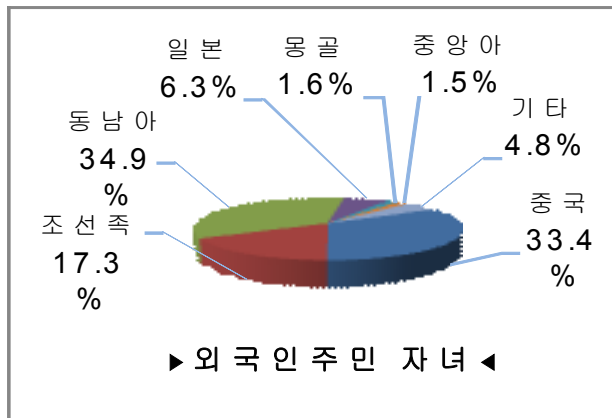
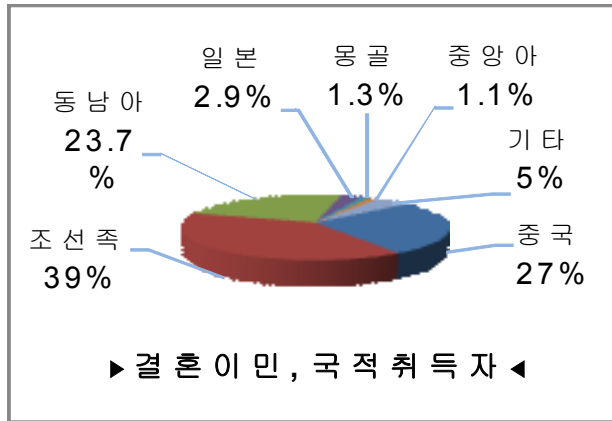
iii) 국적취득자(73,725명). 혼인귀화자 41417명은 중국(조선족)이 42,467명(혼인귀화자 18,368명)으로 57.6%, 중국 20,407명(혼인귀화자 15,241명)으로 27.7%, 동남아시아(베트남(2,263명), 필리핀(4,033명), 태국, 인도네시아 등)가 6,914명(혼인귀화자 6,037명)으로 9.4%, 대만이 860명(혼인귀화자 166명)으로 1.2%, 일본이 692명(혼인귀화자 314명)으로 0.9%이다. 중국 국적이 62,874명(혼인귀화자 33609명)으로 85.3%로 대다수를 차지하고 있다.

iv) 외국인주민 자녀(107,689명)는 동남아시아 37,547명(베트남(22,491명), 필리핀(10,687명), 태국(1,563명) 등)으로 34.9%, 중국이 35,932명으로 33.4%, 중국(조선족)이 18,669명으로 17.3%, 일본이 6,838명으로 6.3%, 몽골이 1,681명으로 1.6%, 중앙아시아가 1,604명으로 1.5% 등으로 중국(조선족 포함)과 동남아시아 출신 부모의 자녀가 다수를 구성한다. 성별로는 남성이 51.1%(54,362명)로 남녀 비율이 비슷하다.

《외국인근로자, 결혼이민·국적취득자, 외국인이주민자녀 분포》



제 2 장 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황



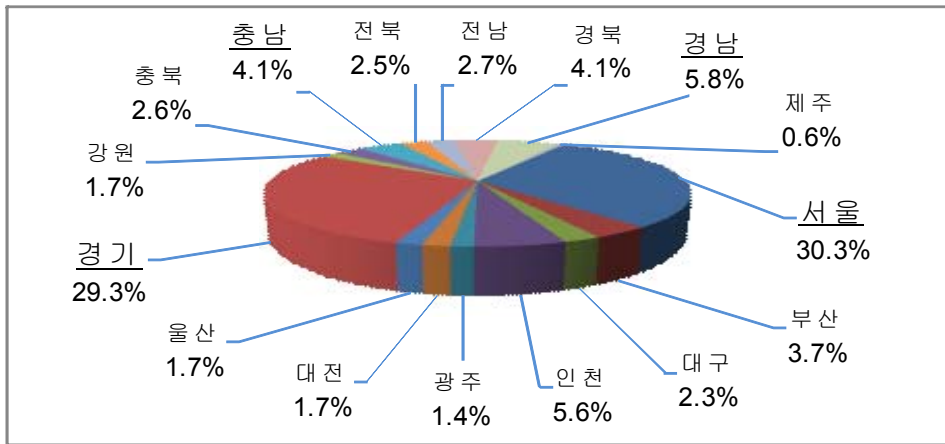
3. 거주 지역별 현황

전체 외국인 주민은 서울 30.3%(334,910명), 경기 29.3%(323,964명), 경남 5.8%(64,298명), 인천 5.6%(61,522명) 순으로 서울·경기·인천 지역에 65.1%가 거주하고 있어 수도권에 집중되어 있다.

각 외국인이주민의 유형별 거주 지역 현황을 보면, i) 외국인 근로자는 경기 35.7%(205,239명), 서울 24.7%(108,140명), 인천 7%(30,407명), 경남 6%(26,151명), 순으로 수도권에 71.3%가 집중되어 있고, ii) 결혼

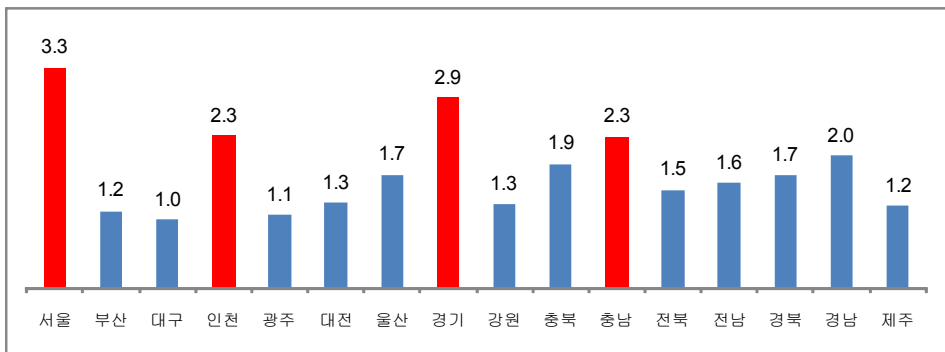
이민자 및 국적 취득자는 서울 28.7%(57,281명), 경기 27.1%(53,998명), 인천 6.0%(11,872명), 경남 5.1%(10,107명), 충남 4.3%(8,614명) 등 순이며 수도권 거주자가 61.8%이다.

《외국인주민 분포도(%)》



인구대비로 살펴보면, 2009.5.1 현재 전체 주민등록인구 49,593,665명 대비 외국인주민은 1,106,884명으로 2.2%에 해당(2008년 1.8%, 2007년 1.5%, 2006년 1.1%)하며, 서울 3.3%, 경기 2.9%, 인천 2.3%, 충남 2.3% 순으로 4개 시도가 평균을 상회하고 있다.

《시도별 외국인주민 비율(%)》



제 2 절 외국인 사회통합 정책과 과제

1. 외국인 사회통합의 개념과 모형

(1) 현행법상의 의미

현행법은 외국인 이주민의 사회통합의 구체적 개념을 정의하고 있지 않다. 다만, 『재한외국인 처우 기본법』이나 『다문화가족지원법』에서 법의 목적으로 사회통합을 규정하고 있을 뿐이다.⁹⁾ 따라서 재한외국인 처우 기본법의 목적 규정(제1조)에서 사회통합의 개념을 유추해보면, 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만드는 것으로 파악할 수 있다.¹⁰⁾

(2) 외국인 사회 통합의 모형

세계 각국이 각국 이주민을 사회에 수용, 통합하는 방식은 크게 동화주의 모형과 다문화주의 모형으로 나누어 볼 수 있다. Castles & Miller는 각국의 이주민 수용방식을 구분·배제 모형, 동화주의 모형, 다문화주의 모형으로 3분하였으나¹¹⁾, 구분·배제 모형(격리 모형)은 소수 집단의 정주를 인정하지 않고 시민권을 부여하지 않는 등 이들과의 접촉을 배제하거나 최소화하는 것으로 이주민 수용국의 ‘조정’ 또는 이민자의 ‘적응’이 거의 요구되지 않는 것을 내용으로 한다는 점에서 진정한 사회 통합 모델이라고 보기에는 무리가 있다.¹²⁾ 따라서

9) 『다문화가족지원법』은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

10) 이해경·설동훈·전주상, 『이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안』, 법무부, 2009, 5쪽.

11) Stephen Castles, & Mark J. Miller, *The age of migration: International population movements in the modern world*, New York: Guilford Press, 2003, pp. 171-201.

12) 한국 정부가 ‘교체순환원칙’(rotation principle)에 입각하여 도입한 생산가능직 이주

여기에서는 외국인 이주민의 사회통합방식의 고려대상으로 동화주의 모형과 다문화주의 모형을 검토한다.

1) 동화주의 모형(Assimilationist Model)

동화주의 모형은 미국에서 발전한 이론으로서 ‘동화(assimilation)’는 원래 1960년대에 인종문제를 다루기 위해서 등장한 개념이라고 할 수 있다. 시카고 학파가 인종, 민족 문제를 연구하면서 사용한 ‘통합(integration)’이란 용어는 소수 집단 구성원들이 자신들의 정체성을 포기하고 주류 집단의 구성원이 되는 ‘동화’를 의미하는 것이었다. 즉 ‘동화’(assimilation)는 주류사회와 소수민족집단들 사이의 종족적·인종적 구별이 사라지는 과정을 가리킨다.¹³⁾ 이것은 한 국가 내에 공존하는 주류문화와 비주류문화 중에서 주류문화를 통한 사회통합을 의미하는 것으로서, 소수집단에 속하는 개인이 자신의 언어, 문화, 사회적 특성을 버리고, 주류집단의 문화를 받아들이는 개인적 변화 과정을 통해서 이주 국가에 완전히 동화되는 것을 목표로 하고 있다.

고든(Gordon)은 동화를 ‘흡수 동화’와 ‘용광로 동화’라는 두 유형으로 구분한다.¹⁴⁾ ‘흡수 동화’가 소수민족집단이 주류사회에 편입되는 것을 가리킨다면, ‘용광로 동화’는 소수민족집단과 주류사회의 문화가 한 데 섞여 새로운 문화가 만들어지는 것으로서¹⁵⁾ 후술하는 다문화주의 모형과 유사하다.

동화주의 모형을 채택하고 있는 국가의 이주민들은 새로운 국가에서의 여러 가지 권한을 취득하고, 공식적으로 이주 국가의 언어를 사

노동자를 도입하는 것은 ‘격리 모형’에 해당한다. 이해경·설동훈·전주상, 앞 글, 5쪽과 9-10쪽

13) Milton M. Gordon, The nature of assimilation and the theory of the melting pot, In E. P. Hollander & R. G. Hunt(Eds., *Current perspectives in social psychology*(3rd ed.), New York: Oxford University Press, 1971, pp. 102-114.

14) Milton M. Gordon, *Human Nature, Class, and Ethnicity*, Oxford University Press, 1978

15) 이해경·설동훈·전주상, 앞의 글, 6쪽.

용해야 하며, 그 문화를 수용해야 한다. 즉, 그들은 출신국가의 문화적 정체성을 버리고 문화적 적응과정을 통해 이주 국가의 구성원이 되어야 한다. 정부는 소수 집단의 문화적 적응과 정체성의 변화를 용이하게 하도록 지원한다. 소수 집단에게 고유의 문화를 포기할 것을 강요하지도 않지만, 그들의 문화와 언어를 유지하기 위한 법적, 제도적 지원도 하지 않는다.¹⁶⁾

유럽 국가들은 단일한 문화에 기반을 둔 단일민족 국가를 지향하기 때문에 동화주의 모형을 채택해왔으나,¹⁷⁾ 제2차 세계대전 이후 부족한 노동력 보충을 위해 외국 노동자들의 유입을 허용함에 따라 유럽에서도 다양한 유형의 통합 모형이 등장하였다.

동화주의 모형은 문화적 동질화를 추구하며, 이주민 집단의 국내 문화에의 완전한 동화를 통해서 인종, 민족적 갈등을 봉쇄함으로써 국가의 정체성 확립과 사회통합을 추구하는 것이다. 그러나, 이러한 동화주의 모형은 너무 추상적이고 이상적이라는 비판을 받고 있다. 최근에는 동화주의 모형은 사회의 소수 인종의 통합 역량이 약화됨으로써 이주민이 기존 문화에 동화되는 것이 실질적으로 어렵고, 현실적

16) 한승준(a), “동화주의모텔 위기론과 다문화주의 대안론-프랑스의 선택을 중심으로”, 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집』(3), 2008. 6, 107쪽.

17) 가장 전형적인 동화주의 모형을 채택한 국가는 프랑스이다. 프랑스는 1970년대까지 비유럽출신 이주민의 본국 강제송환, 입국규제 등을 엄격히 하였으나 1981년 미태랑 정부부터 흐름이 바뀌었다. 총리였던 로카르(Michel Rocard)가 ‘통합을 위한고위 위원회’를 만들어 이주민 통합을 위한 제도적 방법을 모색하였다. 이후 프랑스의 이주민 정책의 핵심은 어떻게 기존 이주민과 그들의 2세, 3세들을 프랑스사회로 동화시킬 것인가에 초점이 맞추어져 왔다. 프랑스는 이주민들을 대상으로 동화주의에 입각한 국민만들기(nation-building)전략을 추진하면서 일정기간 동안 프랑스에 거주하고, 프랑스어를 사용할 것 등과 같은 조건과 함께, 공동체 귀속의지 표명, 기존 사회구성원과 통합 및 연대를 위해 협력할 적극적 의사등을 통해 이주민을 ‘하나의 프랑스’ 국민화한다. 이러한 공화주의적 전통에 의해 이주민 동화 정책에 있어서 공적 영역에서는 문화적, 민족적, 종교적 다양성 문제가 배제되는 것이다. 고숙희, “한국의 다문화사회 진행에 따른 접근방안 모색: 한국인과 외국인 여성결혼이민자의 태도조사를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제19권 제1호(2008. 5.), 서울행정학회, 219-221쪽.

으로는 사회적 분리와 배제로 인해 상이한 문화 간 충돌과 사회적 이질감이 증대될 수 있다는 비판도 제기된 바 있다.¹⁸⁾

2) 다문화주의 모형(Multicultural Model)

다문화주의 모형은 다민족, 다문화 사회의 통합에 있어서 동화주의 모형이 오히려 인종, 민족 간 분쟁과 갈등을 유발한다는 점에서 그 대안으로서 등장하였다. 동 모형은 소수집단의 문화적, 사회적 특수성을 인정하고 이민국가의 주류문화와의 공존을 인정한다는 점이 가장 큰 특징이다. 즉, 소수집단이 자신의 정체성을 버리거나 참여를 제한받지 않더라도 주류사회의 일원이 될 수 있다고 보기 때문에, 이 모형을 채택하는 국가들은 각 인종, 민족의 전통적 문화, 언어, 생활습관 등을 적극적으로 보호, 유지하기 위해 공적 지원과 더불어, 인종차별금지조치와 적극적 차별시정조치 등을 도입하여 각 집단 간 불만을 예방하고자 한다. 다양한 문화적 배경을 가진 집단들이 정치, 경제, 사회, 문화의 각 분야에서 함께 활동하면서 상호교류를 원활히 하는 방안을 제시하기도 한다. 즉, 다문화주의 모형에서는 주류문화의 주체들이 소수집단의 비주류문화와의 타협을 시도한다.¹⁹⁾

Marco Martiniello는 외국인의 문화통합 과정을 다음과 같이 두단계로 정리하고 있다.²⁰⁾ 첫째 단계는 적응단계로서, 이민자들이 특정 나라에서 적응과정을 거치는 첫 5년을 의미한다. 이 기간 동안 언어와 사회가 작동하는 과정을 배우고 학교나 보건 혜택을 받는 방법을 익힌다. 두 번째 단계는 통합 단계로서, 개인이 사회에서 살아가면서 겪는 다양한 문제상황들에 직면해서 그것을 해결해낼 수 있도록 절차를

18) 한승준(b), “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제42권 제3호(2008, 가을), 470쪽.

19) 한승준(a), 앞의 글, 107쪽.

20) Martiniello, Marco(a), A one-size-fits-all integration policy is absurd, 2007, at <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21085/Default.aspx>

진행한다. 이러한 문화통합과정을 관리하는 데 있어서 국가가 개입한다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니지만 국가의 역할은 매우 중요하고 긍정적이다.²¹⁾

다문화주의는 이념적으로는 동화주의보다 선진적, 인간적이지만, 실질 과정에서 이익집단 사이의 분열과 갈등을 조장할 가능성이 있으며,²²⁾ 사회경제적 불평등을 심화시킬 수 있다는 문제가 있다.²³⁾ 그럼에도 불구하고, 동화주의 모형이 단선적인 통합 모형으로서 다양하고 구체적인 통합과정에서 일어나는 문제들을 포괄하기 어려운 반면에, 다원주의 모형은 사회통합과 저축되는 패러다임을 대체할 여지를 가지고 있는 더욱 유연한 모형이라고 할 수 있다.²⁴⁾

2. 외국인 정책의 추진 배경²⁵⁾

외국인 정책이라 함은 대한민국으로 이주하고자 하는 외국인에 대해 일시적·영구적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반환경의 조성에 관한 사항을 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 다루는 정책이다.

이러한 외국인정책이 추진되는 배경은 다음과 같다.

첫째는, 세계 각국의 이주에 대한 적극적인 대응이다. 국가 간 인구 이동의 세계적 흐름 속에서 세계 각국은 우수인재를 확보하고 불법체

21) Martiniello, Marco(b), State and day-to-day management of cultural diversity, Colloquium: Towards a Constructive Pluralism, UNESCO Headquarters, 1999. 1. 28-30, p.4

22) Samuel Huntington, Who Are We? The Challenges to America's National Identity, Simon & Schuster, 2004, pp.246-256

23) (John Higham, Multiculturalism and Universalism: A History and Critique, American Quarterly, vol. 45. no. 2(June, 1993), p. 196

24) William A. V. Clark, Assimilation, Multiculturalism and the Challenge of Marginalized Groups. California Center for Population Research : UC Los Angeles, at <http://escholarship.org/uc/item/9zh4z33j>, 2007, p. 4.

25) 외국인정책위원회, ‘제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)’ 발췌.

류자에 대한 강력한 단속기조를 유지하고, 이민자 증가에 따른 사회구성원간 갈등·마찰을 예방하기 위하여 사회통합정책을 강화하는 등 정책적 대응을 하고 있다는 점이다.

둘째는, 국내환경의 변화로서 체류외국인의 증가 및 체류유형의 다양화이다.

앞에서 본 바와 같이 2009. 5. 현재 90일을 초과하여 국내에 거주하는 외국 출신 이주민(대한민국 국적을 취득한 사람 및 불법체류자 포함)은 1,106,884명으로 주민등록인구의 2.2%를 차지하고 있으며(2008년 891,341명에 대비하여 215,543명, 24.2%가 증가했다.), 종래 체류외국인은 대부분 단순기능 분야 종사자였으나, 최근에는 결혼·유학 등 다양한 목적으로 체류하는 외국인 증가이 증가하고 있다.

셋째는, 우리나라의 저출산·고령화 및 인구의 순유출 상황의 지속이다.

우리나라는 세계 최저 수준의 출산율('06년 1.26명, OECD 평균 약 1.63명)을 보이고 있으며 게다가 의료기술의 발달 등으로 인구의 고령화속도가 가속화되고 있다. 또한, 고급인력의 해외진출과 해외잔류 경향이 심해지고 국적이탈·상실자가 귀화·국적회복자보다 많은 만성적 인구순유출 현상이 지속되고 있다. 1998년부터 2007년까지 10년간 108,973명의 인구 순유출이 발생했다.

넷째는, 우리나라의 다문화사회로의 진입이다.

결혼이민자 등 국내 정착 이민자의 증가로 민족적·문화적 다양성이 의미있게 부각되는 다문화사회로 진입하고 있다. 단일민족주의 전통에서 비롯된 배타적 정서와 다문화사회에 적합한 문화·생활양식의 정립 노력이 혼재하고 있다

따라서 세계적으로 우수인재 유치와 사회통합정책이 강화되고 있고, 국내적으로도 체류외국인 증가, 저출산·고령화 및 인구 순유출 상황 지속, 다문화사회 본격 진입 등 정책환경이 급변함에 따라 적극적인 외국인정책 추진이 요구되고 있다.

이에 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위해 2006년 5월 26일에 「외국인정책위원회」(위원장 국무총리)가 발족되었고, 2007년 제정된 「재한외국인 처우 기본법」²⁶⁾ 제5조에 의거하여 외국인정책에 관한 5개년 단위 국가계획(「외국인정책 기본계획」)이 수립되도록 하고 있는 바, 2008년 12월 17일 제1차 외국인정책 기본계획을 확정하고, 각 부처의 외국인 기본 정책방향 및 범정부적 종합 추진체계를 마련하였다.

3. 외국인 사회통합정책의 기본방향과 실행과제

(1) 외국인정책의 기본방향

「외국인정책 기본계획」에서 규정하는 외국인정책의 기본방향은 다음과 같다.²⁷⁾

첫째, 개방을 통한 국가경쟁력 강화이다. 이를 위해 전문문인력 등 우수인재는 적극적으로 유치하고, 단순기능인력은 필요에 맞추어 도입하되 원칙적으로 일정기간 이상의 정주를 지양하며, 동포는 사회통합의 용이성 및 한민족 역량 강화 차원에서 입국 및 취업에서 우대한다.

둘째, 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로의 발전이다. 이를 위해 국내 정착 이민자의 증가에 따른 다문화사회의 도래에 대비하고, 개방된 사회의 보편적 가치로서 외국인의 인권을 보장한다.

셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립이다. 이를 위해 불법체류자에 대한 일관되고 엄정한 법집행을 하고, 체계적인 국경 관리로 외국인 범죄에 효과적으로 대처한다.

26) [법률 제8442호, 2007. 5.17 제정], 2007. 7.18 시행

27) 법무부 출입국·외국인정책본부, 보도자료(2008.12.17) 발췌.

(2) 중점 목표 및 과제

외국인정책의 방향에 따라 다음 [표 1]과 같이 i) 적극적 개방을 통한 국가경쟁력 강화, ii) 질 높은 사회통합, iii) 질서 있는 이민행정 구현, iv) 외국인 인권옹호를 4대 정책목표로 설정하고, 이를 위한 13대 중점과제를 다음과 같이 설정하고 있다.

[표 1] 정책목표 및 중점과제

정책목표	중 점 과 제
1. 적극적 개방을 통한 국가 경쟁력 강화	1-1. 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보 - 창업비자, 구직비자, 간접투자이민제도 등 도입으로 우수인재에 대한 입국문호 확대 - 사회·경제·문화 등 각 분야에서 탁월한 능력을 보유한 외국우수인재 등에 대해 이중국적 용인 - 온라인 비자추천·심사시스템(HuNet Korea) 구축 등 우수인재 발굴·유치 지원
	1-2. 국민경제의 균형발전을 위한 인력 도입 - 지역별 또는 직종별 수요를 고려한 숙련기능인력의 확보 - 기업 수요와 사회비용을 고려한 단순기능인력 도입
	1-3. 외국인에게 편리한 생활환경 조성 - 『외국인종합안내센터』(☎ 1345), 『인터넷 포탈서비스(G4F)』 등 의사소통 및 민원처리 서비스 강화 - 주택, 교육 등 외국인 생활환경 개선
2. 질 높은 사회통합	2-1. 다문화에 대한 이해 증진 - 다문화 이해 교육 및 홍보 강화 - 사회통합지수 개발 등 참여 및 소통 강화
	2-2. 결혼이민자의 안정적 정착 - 『사회통합프로그램 이수제』 도입 등 한국어·한국문화 이해 교육 확대

제 2 장 외국인 이주민의 사회통합 정책 현황

정책목표	중점과제
	<ul style="list-style-type: none"> - 보육 등 사회서비스 강화 - 부처별 서비스 전달기관의 지자체 이양 등 수요자 중심의 서비스 전달체계 구축 - 결혼이민자의 경제적 자립 지원 - 국제결혼 폐해가 빈발하는 유형의 초청자에 대한 비자발급 중점 심사 및 결혼이민자의 국적 취득 시 한국어능력 등에 대한 심사 강화 <p>2-3. 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이중언어 교육환경 조성 등 이민자 자녀의 학습 및 학교생활 지원 - 취업 전 직업능력 향상 교육 등 이민자 자녀의 사회적응 지원 및 자립능력 배양 <p>2-4. 동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중국·구소련 지역 동포에 대한 ‘재외동포(F-4) 자격’ 부여 확대 - 비자발적 이중국적자에게 일정 조건 하에 이중국적 계속 보유 용인 - 국내 체류 동포 처우 개선
3. 질서있는 이민행정 구현	<p>3-1. 외국인 체류질서 확립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 『불법체류 대책 5개년 계획』 수립 등 불법체류 감소를 위한 기반 구축 - 외국인 집단거주지에 대한 관리체계 강화 - 외국인 유학생의 체계적 관리 <p>3-2. 국가안보 차원의 국경 및 외국인정보 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 외국인에 대한 입국심사단계에서의 지문정보 제출 의무화 등 신속하고 빈틈 없는 국경관리 및 위험외국인 관리 - 국경관리 분야의 국제협력 강화 <p>3-3. 건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국적 업무의 신속성·전문성 확보 - 영주자격 전치주의 도입 검토 등 귀화허가의 검증기능 강화

정책목표	중 점 과 제
4. 외국인 인권 옹호	4-1. 외국인 차별 방지 및 권익 보호 - 『사회통합정책 외국인 모니터단』 발족 등 외국인에 대한 인권침해 및 차별 방지 - 『이주여성 자활공간터』 설치 등 피해 외국인에 대한 구제 강화
	4-2. 보호 과정의 외국인 인권보장 - 보호외국인의 체불임금 등 애로사항 해결 지원 - 보호시설의 물적·인적 인프라 개선
	4-3. 선진적 난민 인정·지원시스템 구축 - 국제적 수준에 부합하는 난민 인정 체계 구축 - 난민지원시설 설립 등 난민에 대한 실질적 지원 강화

[표 2] 주요부처별 소관정책 개요

부 처	법·제도	정책대상	정책초점
국무총리실	『외국인정책 기본방향 및 추진체계』 마련	입국 외국인 전체 일반국민	외국인정책위원회 구성 외국인정책의 패러다임전환
법무부	『제한외국인처우기본법』	입국 외국인 전체 일반국민	외국인정책의 기본계획수립 이주민 사회적응 지원 다문화에 대한 환경조성
	『출입국관리법』		외국인관리(보호), 체류질서
	『국적법』		국적부여 등 업무
행정안전부	『거주외국인 지원 표준 조례안』	이주민	이주민 지역정착지원
보건복지가족부	『다문화가족지원법』	다문화가족	결혼이주여성의 사회적응 다문화가족의 복지 증진
교육과학기술부	『다문화가정 자녀 교육 지원대책』	이주민, 자녀	다문화가족 자녀 교육지원 학습능력 향상 환경 조성
노동부	『외국인고용 등에 관한 법률』	외국인노동자	외국인노동자 고용허가 사회적 적응
통일부	『북한이탈주민의 보호 및 정착지원법』	북한이탈주민	북한이탈주민(새터민)의 적응 및 정착지원

제 3 장 외국인 이주민의 사회통합 법제

제 1 절 외국인 의 법적 기초

1. 헌법과 외국인

(1) 외국인 의 기본권주체성

우리 헌법상 기본권은 원칙적으로 대한민국 국적을 가진 국민에게 인정되고 있다.²⁸⁾ 따라서 국적을 바탕으로 한 국민 개념이 기본권 주체성을 판단하는 제1차적 기준이 되고 있다. 그러나 세계화, 개방화의 물결에 따라 우리나라에 거주하고 있는 외국인의 수가 기하급수적으로 증가하고, 이들이 국가 생활 공동체의 구성원이 됨은 부인할 수 없기에 일정한 기본권이 보장되어야 할 것이다.²⁹⁾

1) 헌법적 근거

현행 헌법상 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는지에 관한 명문의 규정이 존재하지 않으나, 헌법 제10조에서 인간으로서의 존엄과 가치, 그리고 행복추구권이라는 인간의 기본적인 인권을 보장하고 있다는 점

28) 우리 헌법은 제2장 “국민의 권리와 의무”하에서 다양한 기본권을 규정하고 있으며, 각 조항은 대부분 “모든 국민은 …의 자유를 가진다.” 또는 “모든 국민은 …의 자유를 침해받지 않지 아니한다.”라고 하여 ‘국민’이 원칙적으로 기본권의 주체가 됨을 분명히 밝히고 있다.

29) 이러한 의미에서 헌법상 기본권의 주체를 “모든 국민”으로 규정하는 현행 헌법을 개정하자는 의견도 대두되고 있다. 즉, 일본헌법이 기본권의 주체를 ‘국민’에서 ‘인간’으로 변경한 것처럼 각국의 헌법이 기본권의 주체를 확대하고 있는 것에 비추어, 적어도 ‘인간의 권리’로 인정되는 인간의 존엄과 가치, 신체의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유에 대해서는 ‘모든 사람’으로 주체를 개정하고 장차 모든 사람의 권리를 확대해나갈 것을 제안하고 있다. 자세한 내용은 임지봉, “개헌의 바람직한 방향 - 정부의 개헌시안에 대한 비판적 분석과 기본권규정 개정을 중심으로”, □□헌법학연구원론□□, 제13권 제4호(2007. 12), 345-346쪽 참조.

에서 인간 일반에게 고유한 가치인 인격주체성은 내외국인을 불문하고 인정된다고 할 것이다. 또한 헌법은 전문에서 “항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써...”라고 하여 국제평화주의를 채택하고, 제 6조 제2항에서 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”고 하여 외국인의 법적 지위를 보장하고 있다는 점에서 외국인에게 일정한 기본권의 향유를 인정하는 근거가 마련되어 있다.

2) 외국인의 기본권 주체성 판단기준 : 기본권성질설

그렇다면 외국인에게 어떠한 기본권이, 어느 정도로 인정될 것인가가 문제된다. 외국인의 기본권 주체성에 대해서는 종래 부정설도 존재했었으나, 오늘날에는 기본권의 성질에 따라 기본권을 인간의 권리와 국민의 권리로 분류하여 전자에 대해서는 외국인에게도 기본권 주체성을 인정하는 기본권성질설이 통설이다.³⁰⁾ 모든 자연인에게 인정되는 이른바 ‘인간의 권리’에는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 신체의 자유, 헌법 양심의 자유, 종교의 자유, 학문·예술의 자유 등이 포함된다. 이러한 권리들에 대해서는 외국인은 국민과 마찬가지로 향유 가능하다. 헌법재판소도 외국인의 기본권 주체성과 관련하여 ‘국민’ 또는 국민과 유사한 지위에 있는 ‘외국인’은 기본권의 주체가 될 수 있다고 판시하여³¹⁾ 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정하였다. 반면에, 헌법상 ‘국민의 권리’라고 부를 수 있는 권리의 종류에 대해서는 견해가 나누어지고 있으나, 일반적으로 참정권, 사회적 기본권 등은 국민의 권리로서 원칙적으로 외국인이 주체가 되지 못한다. 기본권의 종류에 따른 외국인의 주체성 여부는 항을 바꾸어 살펴보기로 한다.

30) 권영성, □□헌법학원론□□, 법문사, 2009, 314쪽.

31) 헌재 1994. 12. 29. 93헌마120.

3) 상호주의 원칙

전술한 바와 같이 헌법 제6조 제2항에 따르면 외국인의 법적 지위는 국제법과 조약이 정하는 바에 따라 정해지고, 동조 제1항에서 국제법 존중주의를 채택하고 있으므로 국내법상 효력을 가지는 다양한 국제법과 조약 등이 외국인의 기본권 보장의 중요한 근거가 된다. 한편, 국제법상 외국인 보호에 대해서는 상호주의 원칙이 관례로서 확립되어 있다. 상호주의 원칙(Principle of reciprocity)이란 외국인에게 권리를 인정함에 있어서, 그 외국인의 본국이 자국민에게 권리를 인정하는 것과 동일한 정도로 외국인에게 권리를 인정하는 것이다. 외국인도 인간으로서, 국가는 국적을 불문하고 국내에 소재하는 외국인의 기본적인 인권을 보장할 의무를 가지고 있음에도 불구하고, 상호주의를 지나치게 강조하게 되면 외국인의 기본권 보장은 불안정하고 불완전한 것이 될 수밖에 없다. 따라서 이러한 상호주의는 개인의 기본권 보장이라는 헌법이념에 부합하지 않는다는 비판도 존재한다.³²⁾

(2) 기본권 종류에 따른 외국인의 기본권 주체성

기본권성질설에 따라 외국인에게 향유가 인정되는 ‘인간의 권리’에는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권뿐만 아니라 신체의 자유, 양심, 종교의 자유 등 전통적 자유권이 포함된다. 그러나, 일정한 자유권은 인간의 권리에 속하면서도 국가안보 등 다른 이유로 인해 외국인에게 제한적으로 인정되기도 한다. 예컨대, 거주이전의 자유라든지 직업선택의 자유, 집회·결사의 자유는 국가안보 또는 질서유지를 위해 제한된다.

1) 거주이전의 자유, 직업선택의 자유

우선, 거주이전의 자유가 인간의 권리로서 외국인에게도 인정된다면 외국인의 국내 출입국에 대해 아무런 제재를 가하지 못할 것이다. 입국

32) 전광석, □□한국헌법론□□, 법문사, 2004, 158쪽.

허가는 재량사항으로서 이에 관해 특별한 조약이 없는 한 외국인에게 입국의 자유는 인정되지 않으나, 일단 입국이 허용된 외국인에게는 출국의 자유가 보장된다고 할 것이다. 입법을 통해서 외국인의 거주이전의 자유를 제한할 수 있으나, 이때에는 UN의 시민적·정치적 권리에 관한 협약(International Covenant on Civil and Political Rights(B규약), 1966)³³⁾ 제12조에 합치해야 한다.

● 시민적·정치적 권리에 관한 협약 제12조

1. 누구나 정당하게 한 국가의 영역 내에서 이전의 자유권과 그 거주지 선택의 자유권을 갖는다.
2. 누구나 그 자신의 국가를 포함하여 어떤 국가에서건 자유롭게 출국한다.
3. 위에 언급된 권리들은, 국가안보, 공공질서, 공공건강이나 도덕 또는 타인의 권리와 자유에 필요하고 이 협약이 인정하는 다른 권리들과 합치하는, 법률이 규정하는 경우를 제외하고는 어떠한 제한을 받아서도 아니 된다.
4. 어느 누구도 그 자신의 국가에 입국하는 권리를恣意的으로 박탈당해서는 아니 된다.

이와 관련하여 외국인에게 망명권이 인정되는가가 문제된다. 독일 기본법과는 달리, 우리 헌법상 망명권에 관한 규정은 존재하지 않지만 「난민의 지위에 관한 조약」(Convention Relating to the Status of Refugees, 1951)³⁴⁾ 및 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967)³⁵⁾와 같은 국제조약 또는 「범죄인인도법」³⁶⁾의 규정에 의하여 외국인에게 정치적 이유에 의한 망명이 인정된다고 할 수 있다.

현행법상 외국인이 대한민국 영역 내에서 근로를 하고자 할 때에는 고용허가를 얻어야 한다(「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제8조).

33) 1976. 3. 23 발효, 1990. 7. 10 국내 발효(조약 제1007호)

34) 1954. 4. 22 발효, 1993. 3. 3 국내 발효(조약 제1166호)

35) 1967. 10. 4 발효, 1992. 2. 3 국내 발효(조약 제1115호)

36) 1988. 8. 5 제정(법률 제4015호), 2007.12.21 타법개정(법률 제8730호)

사용자는 우선 내국인 근로자와 근로계약을 체결할 의무를 지나, 이를 통해서 인력 충원이 제대로 이루어지지 못한 경우에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 외국인 고용 허가를 신청할 수 있다. 바꾸어 말해서, 외국인의 직업선택의 자유는 자국민의 직업선택의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 허용된다.³⁷⁾

2) 평등권

헌법 제11조에 규정된 평등권이 외국인에게도 적용될 것인가에 대해서는 논란이 있다. 헌법 제11조 제1항은 차별금지 사유로서 성별, 종교, 사회적 신분을 들고 있을 뿐, 국적을 차별금지 사유로 들고 있지 않으므로 국적에 따른 차별이 헌법상 허용된다고 볼 수도 있다. 그러나, 동향의 차별금지 사유는 예시적인 것으로 해석하는 것이 타당하므로 합리적 이유가 없는 내외국인의 차별은 허용되지 않는다. 즉, “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”라는 상대적 평등 원칙에 따라 국적에 의한 차별은 그것이 이성적이고 합리적인 이유가 있고, 법률에 명확한 근거를 두는 경우에 부득이하게 인정된다고 할 것이다. 예컨대, 국가안보 등의 사유로 외국인의 입국을 거부하는 것이나 일시적인 체류와 계속적인 체류를 구분하는 것 등은 허용된다.³⁸⁾

다만, 『국가인권위원회법』에서는 출신국가와 출신민족에 관한 차별도 차별금지 대상에 하나로 명시하고 있다(제2조 제4호).

● 국가인권위원회법 제2조 제4호

“평등권침해의 차별행위”라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 원적지, 본적지, 성년이 되기

37) 김승환, “기본권의 인적 효력범위”, 『공법학연구』 제9권 제4호(2008. 12), 한국비교공법학회, 120쪽.

38) 김승환, 앞의 글, 121쪽.

전의 주된 거주지역 등을 말한다.), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(성적) 지향, 학력, 병력(병력) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

헌법재판소는 평등권도 인간의 권리로서 외국인에게 인정되나, 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이라고 판시하였다.³⁹⁾

3) 참정권

일반적으로 선거권, 피선거권, 공무담임권 등 참정권은 국민의 권리로서 외국인에게 원칙적으로 인정되지 않는다. 다만, 현행 「공직선거법」상 지방자치단체의 선거에서 외국인 등록대장에 기재되고 해당 선거구에 3년 이상 거주한 외국인에게 선거권을 인정하고 있다.⁴⁰⁾

4) 사회적 기본권

인간다운 생활을 할 권리, 사회보장수급권, 교육을 받을 권리, 근로의 권리 등의 사회적 기본권 역시 국민의 권리로서 외국인에게 원칙적으로 인정되지 않는다. 즉, 사회적 기본권은 자국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 기본권으로서 인정된 것이기 때문이다. 현행 헌법상 사회적 기본권은 자유권적 기본권과는 달리 입법에 의한 구체화를

39) 2001. 11. 29. 99헌마494 전원재판부.

40) 공직선거법 제15조 제2항

요하는 권리로서 그 법적 성격이 문제되고 있다. 즉, 국민에게도 이를 구체적인 권리로서 주장할 수 있게 할 것인지, 아니면 법률에 의한 구체화가 있는 경우에만 비로소 구체적인 권리가 되는 것인지에 대해 견해가 대립하고 있다.

그러나, 이러한 기본권성질설은 사회적 기본권과 관련하여 문제가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 외국인의 법적 지위는 국제법과 조약이 정하는 바에 따르는데, 이러한 국제규범은 외국인의 사회적 기본권 보장에 부정적이지 않다. 즉, 외국인의 사회보장에 대해 원칙적으로 부인하는 것이 아니라, 내외국인 평등의 원칙 내지 상호주의에 따라 문제를 해결하려고 하고 있다.⁴¹⁾ 또한, 기본권성질설은 외국인의 국내 체류기관과 구체적 사정 등을 고려하지 않고 일률적으로 외국인의 사회적 기본권 주체성을 부인하므로 타당하지 않은 측면이 있다.⁴²⁾ 관광 등의 목적으로 단기간 체류하는 외국인과 화교 등 오랜 기간 국내에 거주하는 소위 ‘정주 외국인’은 분명히 차이가 있음에도 불구하고 양자를 동일하게 취급하여 사회적 기본권을 부인하는 것은 타당하지 않다.⁴³⁾ 그리고 사회적 기본권 가운데에도 인간의 권리로서의 성질을 지닌 것(예컨대, 환경권, 보건권 등)이 존재하므로 이러한 권리에 대해서는 외국인의 향유를 허용하여야 할 것이다.

헌법재판소는 최근의 결정에서 외국인에게도 사회적 기본권의 주체성을 인정하는 결정을 내린 바 있다.⁴⁴⁾ 외국인 산업기술연수생의 근로조건에 관한 노동부의 예규가 문제된 사건에서, 헌법재판소는 “근로의 권리가 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해

41) 최홍엽, “외국인근로자의 사회보장”, 『민주법학』 제22호(2002. 8), 민주주의법학연구회, 151쪽.

42) 최홍엽, 앞의 글.

43) 앞의 글.

44) 헌재 2007. 8. 30. 2004헌마670 전원재판부.

방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것이므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없다.”고 하면서, 근로의 권리의 구체적인 내용에 따라 자본주의 경제질서 하에서 근로자가 기본적인 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게 기본권 주체성을 인정하였다. 이와 같이 권리의 성질에 따른 분류에 따라 기본권 주체성 여부를 결정하는 종래의 견해보다는 권리의 실질적인 내용에 따라서 그 주체성 여부를 판단하는 것이 더욱 타당하다 할 수 있다.

2. 국제법과 외국인이주민의 권리보호

우리헌법상 외국인의 법적 지위는 국제법과 조약이 정하는 바에 따라 정해지므로, 이에 관한 국제규범을 살펴볼 필요가 있다. 외국인이주민의 권리보호에 관심을 두고 이를 위해 다수의 국제적, 보편적 규범을 정립한 국제기구로는 ILO(국제노동기구)와 UN(국제연합)을 들 수 있다. 이 기구들이 외국인을 보호하기 위해서 채택한 방식은 크게 상호주의와 내외국인 평등대우 원칙이라고 할 수 있다.

(1) ILO(국제노동기구)

1) ILO는 외국인 노동자가 경제적 또는 그밖의 사유로 외국에서 취업하고 있거나, 취업을 희망하고 있는 경우 이들의 기본적 권리, 이익을 보호하기 위해 다수의 협약과 권고를 채택하였다. ILO는 현장 전문에서 “자국 이외의 나라에서 고용된 노동자의 이익의 보호”가 ILO의 주된 임무의 하나라고 밝히면서, 제1회 총회(1919년)에서 『외국인 노동자의 상호적 대우에 관한 권고』(Recommendation concerning Reciprocity

of Treatment of Foreign Workers, 제2호 권고)를 채택했다. 동 권고는 ILO 가맹국에게, 그 국가에서 근로하고 있는 외국인에게 상호조건부로 그리고 관계국간에 협정한 조건으로, 자국 노동자의 보호에 관한 법령상의 이익과 단결권을 부여해야 한다는 것을 내용으로 하였다.⁴⁵⁾

2) 또한 ILO가 채택한 「사회보장 최저기준에 관한 조약」(Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952)⁴⁶⁾이나 1962년의 「사회보장에 있어서 내외국인 평등대우에 관한 조약」(Equality of Treatment Social Security Convention, 1962)⁴⁷⁾도 상호주의 원칙에 입각한 것이다.⁴⁸⁾ 후자의 조약은 난민과 무국적자에게는 상호주의 조건 없이 내외국인 평등대우 원칙을 적용하나, 그밖의 외국인에 대해서는 상호주의를 적용하여 외국인의 모국이 조약을 비준한 경우에 적용한다고 규정하였다.

(2) 국제연합

1) 국제연합헌장(Charter of the United Nations, 1945)은 전문에서 “기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인”하면서, “경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어, 국제적 협력의 달성”을 그 주요한 목적의 하나로 들고 있다(제1조 제3항). 이를 위해서 1948년 세계인권선언이 채택되었으나, 이것은 국내법상 효력을 갖지는 못하였고, 이후 채택된 국제연합 인권규약이 국내법상 효력을 가지면서 외국인의 권리보장에 중요한 역할을 해왔다.

45) 최홍엽, 앞의 글, 152쪽.

46) ILO 협약 제102호, 1952. 6. 28 채택, 1955. 4. 27 발효

47) ILO 협약 제118호, 1962. 6. 28 채택, 1964. 4. 25 발효

48) 최홍엽, 앞의 글, 152쪽

2) 우리나라가 비준한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제연합 인권규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(A규약))⁴⁹⁾에서는 “이 규약의 체결국은 이 규약에 정하는 권리가 …… 민족적 또는 사회적 출신에 의한 어떠한 차별도 없이 행사되는 것을 보장하는 것을 약속한다”(제2조 제2항)고 한 후에 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다”(제9조)라고 규정하고 있다.

3) 또한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(B규약)⁵⁰⁾도 “합법적으로 어떠한 국가의 영역내에 있는 모든 사람은 그 영역 내에서 거주이전의 자유에 관한 권리를 가진다”(제1항)고 규정하고 있다. 이와 같이 국제연합차원에서 거주 이전의 자유는 보장되지만 이러한 국제문서들은 고용과 관련한 이주의 자유에 대하여 직접 언급하고 있는 것은 아니다. 대신 1965년에 만들어진 「인종차별철폐협약」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racism(ICERD))⁵¹⁾은 외국인 근로자를 적용대상으로 하여 ILO가 고용과 직업에 관하여 채택한 차별폐지협약 및 권고에 유의하고 모든 형태의 인종차별을 폐지·금지하고, 인종, 피부색, 국적의 구별없이 모든 사람에게 법앞의 평등을 보장할 것을 다른 체결국에 약속한다고 규정한 바 있다. 동 협약은 경제적, 사회적, 문화적 권리에 해당하는 근로의 권리, 직업선택의 자유, 동일노동 동일임금의 원칙, 근로3권, 주택 및 의료 보장 등의 권리를 보장하고 있다.

4) 외국인 근로자의 권리보호와 관련하여 보다 진일보한 협약은 1990년에 채택된 「모든 외국인 근로자 및 그 가족 구성원의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights

49) 1976. 1. 3 발효, 1990. 7. 10 국내 발효(조약 제1006호)

50) 1979년 3월 23일 발효; 1990년 7월 10일자 국내 발효(조약 제1007호).

51) 1965. 12. 21 UN 총회 채택, 1969. 1. 4 발효

of All Migrant Workers and Members of Their Families)으로서, 다양한 권리에 관하여 내외국인 평등대우 원칙을 채택하고 있다. 동 협약은 일시적으로 체류하는 외국인 근로자뿐만 아니라 불법 취업한 외국인 근로자와 그 가족 구성원까지 적용대상으로 하여 국적에 의한 차별금지를 명시적으로 보장하고 있다.⁵²⁾ 뿐만 아니라 제27조 제1항은 외국인 근로자와 그 가족에 사회보장에 관하여 그 국가의 법률 및 당사자 국가간 조약에 규정된 요건을 충족하는 한, 고용국에서 국민에게 인정되는 것과 동일한 취급을 받을 수 있다고 하여 내외국인 평등대우 원칙과 상호주의의 조화를 도모하였다고 할 수 있다. 그러나, 동 협약의 가입국은 아시아, 아프리카의 인력송출국⁵³⁾이 대부분이고, 우리나라를 비롯한 대다수의 산업선진국가는 미가입 상태이다. 그 이유는 동 협약이 불법체류 근로자와 그 가족 구성원에까지 사회보장수급권, 교육을 받을 권리 등 다양한 사회적 기본권들을 폭넓게 보장하고 있으므로 가입시 불법체류 근로자 증가와 이행에 따른 비용부담에 대한 우려 때문으로 보인다.

5) 전술한 ILO의 규범들에 비해서, UN이 채택한 조약들은 보다 적극적으로 내외국인 평등대우 원칙을 적용하고 있다고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 그럼에도 불구하고, 여기에서 소개한 모든 협약 또는 조약에 모두 국내법적 효력이 인정되는 것은 아니다. 바꾸어 말해서, 헌법상 그 지위가 보장되고, 일정한 기본권의 향유 주체가 되는 외국인의 권리보장

52) 협약 제1조 제1항 및 제7조 :“성별, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 신념 또는 기타의 의견, 국민적·종족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 혼인상의 지위, 출생 기타의 신분에 의한 어떠한 종류의 차별 없이 이 협약에 있어서 인정되는 권리를 존중하고 확보한다”

53) 동 협약은 2003년 7월 1일 정식으로 발효하였고, 주요 가입국은 아프리카지역의 이집트, 모로코, 가나, 기니아, 세네갈, 우간다, 카포 베르데, 세이셸과 중남미의 멕시코, 우루과이, 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 과테말라, 동유럽의 아제르바이잔, 벨리즈, 보스니아, 타지크스탄, 그리고 아시아의 필리핀, 스리랑카 등이다.

54) 최홍엽, 앞의 글, 153쪽.

의 근거가 되는 것은 헌법 제6조 제1항에 따라 헌법에 의해 체결·공포된 조약이거나 일반적으로 승인된 국제법규이다. 우리나라가 가입, 비준한 국제 조약 또는 협약 중에서도 국제연합의 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 인권규약」(A규약)은 제2조 제1항에서 “입법조치 기타 모든 적절한 방법에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해서… 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다”고 규정함으로써 체결국이 외국인의 기본적 인권을 최대한 보장하기 위해 다방면의 노력을 경주할 의무를 부과하고 있다.

제 2 절 외국인 이주민의 사회통합 법제의 현황과 문제점

이주민은 국내로 이주하면서 출입국관리법의 적용을 받고, 경우에 따라서는 국적법에 따라 귀화하기도 한다. 그러나 대부분은 외국인으로서 국내에 거주하게 되는데, 국내에 정착한 이후 출산·육아, 취학 또는 취업, 교육, 노동, 주택 구입, 질병, 각종 사회보험 등 복지, 정치적 참여, 사법제도 등 다양한 방면의 삶을 영위하기 때문에 사실 한국인과 거의 동일한 모든 사회 영역에서 관련법의 적용을 받는다. 따라서 과거 한국인에게만 적용되는 것으로 여겨졌던 각종 법률에 외국인 관련 조항이 추가되거나, 새로운 시대상황에 맞추어 새로운 법률이 제정되기도 한다. 예컨대, 「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「고용보험법」, 「국민기초생활보장법」,⁵⁵⁾ 「한부모가족지원법」, 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 등에 외국인 관련 조항이 규정되어 있다. 그리고 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(법률 제

55) 제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령이 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다.

6967호, 2003. 8.16, 제정), 「재한외국인 처우 기본법」(법률 제8442호, 2007. 5.17, 제정), 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」(법률 제8688호, 2007.12.14, 제정), 「다문화가족지원법」(법률 제8937호, 2008. 3.21, 제정)이 제정되었으며, 각 지방자치단체에서도 이와 관련한 조례들이 제정되었다.⁵⁶⁾ 이하에서는 외국인 이주민 사회통합 지원을 위한 관련 법률과 조례를 중심으로 그 현황과 문제점을 살펴본다.

1. 재한외국인처우기본법

(1) 입법 배경 및 주요 내용

산업연수제도와 고용 허가제에 의해 외국인 노동자의 유입이 증가하고, 국제 결혼이 급증하고 있었으나 계속 증가하는 외국인의 수용 체제나 정책의 미비는 사회적 비용의 증가나 문화 마찰에 의한 사회불안을 야기할 수도 있는 바, 이러한 문제를 해결하기 위하여 외국인 정책에 대한 적극적인 자세를 가질 필요가 있었다. 이에 2006년 12월에 「주한 외국인의 처우 기본법안」이 국회에 제출되고, 동법안은 2007년 5월에 가결, 제정(2007. 5. 17 법률 제8442호)되었다.

이 법률이 제정되기 전에도 각 부처나 지방자치단체가 외국인 문제의 해결을 위한 정책을 행하는 것이 있었다. 예를 들면, 「지방자치단체 거주외국인 지역사회통합지원 업무추진 지침」(“거주외국인 지원업무지침”이라 한다)(행정자치부(현 행정안전부), 2006년 8월)에 의해 각 지방자치단체에 거주하는 외국인 지원을 추진하기 위하여 지방자치단체 조례를 제정하고 외국인의 지역사회적응을 위한 프로그램과 지원

56)이에 관한 선행 연구로서는 다음의 자료를 참고할 것. 최윤철, “우리나라의 외국인법제에 관한 소고”, □□입법정책□□, 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 12; 박종보·조용만, □□다문화가족지원법 마련을 위한 연구□□, 여성가족부, 2006; 조상균·이승우·전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, □□민주주의와 인권□□ 제8권 제1호, 전남대학교 5·18연구소, 2008. 3, 147-174쪽; 이영주, “다문화가족지원법에 관한 고찰”, □□법학연구□□ 제31집, 광주: 한국법학회, 2008. 8, 209-236쪽.

체계의 구축을 촉진하고, 여성가족부는 2006년 『결혼이민자가족지원 센터』를 설치하여 결혼이민자의 한국 사회에의 안정적인 정착과 조기 적응을 통한 가족관계 증진을 위한 프로그램을 실시해 왔다.

그러나, 이러한 각 부처의 정책은 부처간의 조정이 없어서 비슷한 정책이 중복하거나 필요한 정책이 결여되어 있거나 하는 문제가 있었다. 동법의 제정에 의해 외국인정책위원회를 중심으로 통일한 외국인 정책을 시행할 수 있게 되었다고 할 수 있을 것이다.

동법의 제정에 이어, 법무부 출입국 관리국(1국 6과)이 『출입국·외국인 정책본부』(1 본부장, 2 정책관, 1 기획관, 10과)로 확대 개편되었다.⁵⁷⁾

동법은, 5장 23개조와 부칙으로 되어 있다. 주요 내용은 다음과 같다.⁵⁸⁾

1) 목 적

『재한외국인 처우 기본법』은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한 외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로” 규정하고 있다. 앞에서 서술한 바와 같이 사회통합을 법의 목적으로 하고 있는 것이다.

2) 재한외국인 및 결혼이민자의 정의

이 법은 “재한외국인”과 “결혼이민자”에 대한 정의를 하고 있다. 즉, “재한외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자(동법 제2조

57) 기존의 출입국 관련 업무에 가세해 통합지원 정책관 아래에 국적 난민과, 사회통합과, 국제이민협력과, 외국적 동포과가 설치되고 특히 『사회 통합과』에서는 주한 외국인의 국내 생활에 필요한 기본 지식의 교육 및 정보 제공, 외국인에 대한 차별이나 인권침해의 방지, 다문화에의 이해 증진 등을 담당하게 되었다.

58) 『재한외국인 처우 기본법』에 관한 상세한 논의는 최윤철, “우리나라의 외국인법에 관한 소고”, □□입법정책□□, 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 6. 참조.

제1호)를 말하며, “결혼이민자”란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인(동법 제2조 제3호)을 말한다.

3) 외국인정책 계획의 수립 및 외국인정책위원회의 설치

법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 한다(동법 제5조 및 제6조).

외국인정책의 기본계획의 수립, 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과, 사회적응에 관한 주요 사항 등 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국무총리를 위원장으로 하는 외국인정책위원회를 둔다(동법 제8조).

4) 재한외국인 등의 처우

재한외국인 등의 처우와 관련하여서는 재한외국인 등의 인권옹호 노력, 재한외국인의 사회적응 지원, 결혼이민자 및 그 자녀의 처우, 영주권자의 처우, 난민의 처우, 귀화자의 처우, 전문외국인력의 처우 개선, 과거 대한민국국적을 보유하였던 자 등의 처우에 관한 규정을 두고 있다(동법 제10조 부터 제17조까지).

즉, 국가 및 지방자치단체는 ① 재한외국인 및 그의 자녀에 대한 불합리한 차별을 방지하고 인권을 옹호하기 위하여 교육·홍보 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하며, ② 재한외국인의 사회적응 지원을 위하여 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육, 정보 제공, 상담 등의 지원을 할 수 있으며, ③ 결혼이민자가 대한민국 사회에 조기에 적응할 수 있도록 하기 위하여 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 교육 및 보육 지원 등의 조치를 할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과의 사실혼관계에서 출생한 자녀를 양

육하고 있는 재한 외국인, 영주권자, 난민, 그리고 재한외국인이 대한민국의 국적을 취득한 경우에는 국적을 취득한 날부터 3년이 경과하는 날까지 이를 지원받을 수 있도록 하고, ④ 영주권자, 과거 대한민국국적을 보유하였던 자 등에 대하여 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있도록 하고, ⑤ 전문 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그의 법적 지위 및 처우 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하도록 하고 있다.

이상의 각종 외국인 유형에 따른 처우에 관한 규정은 기본법의 특성상 대강의 방향에 대하여만 규정하고 있다.

5) 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성

국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하도록 하고, 세계인의 날을 지정하여 행사를 개최하도록 한다(동법 제18조 및 제19조).

6) 외국인전담직원의 지명·교육 및 외국인종합안내센터의 설치

공공기관의 장은 재한 외국인에게 민원처리절차를 안내하는 업무를 전담하는 직원을 지정하여 소정의 교육을 이수하도록 할 수 있고, 국가는 전화 또는 전자통신망을 이용하여 재한외국인 등에게 외국어로 민원을 안내·상담하기 위하여 외국인종합안내센터를 설치·운영할 수 있다(법 제20조).

[표 3] 「재한외국인 처우 기본법」의 구성

제 1 장 총 칙	제 1 조 목 적 제 2 조 정 의
-----------	------------------------

	제 3 조 국가 및 지방자치단체의 책무 제 4 조 다른 법률과의 관계
제 2 장 외국인정책의 수립 및 추진 체계	제 5 조 외국인정책의 기본계획 제 6 조 연도별 시행계획 제 7 조 업무의 협조 제 8 조 외국인정책위원회 제 9 조 정책의 연구·추진 등
제 3 장 재한외국인 등의 처우	제10조 재한외국인 등의 인권옹호 제11조 재한외국인의 사회적응 지원 제12조 결혼이민자 및 그 자녀의 처우 제13조 영주권자의 처우 제14조 난민의 처우 제15조 국적취득 후 사회적응 제16조 전문외국인력의 처우 개선 제17조 과거 대한민국국적을 보유하였던 자 등의 처우
제 4 장 국민과 재한 외국인이 더불어 살아가는 환경 조성	제18조 다문화에 대한 이해 증진 제19조 세계인의 날
제 5 장 보 칙	제20조 외국인에 대한 민원 안내 및 상담 제21조 민간과의 협력 제22조 국제교류의 활성화 제23조 정책의 공표 및 전달

(2) 쟁점 및 과제

기본적으로 이 법률의 대상이 되는 것은 합법적으로 한국에 체류하고 있는 외국인이다. 불법체류 외국인은 이 법의 대상이 안되는 점이

앞으로의 정책적 과제라 할 수 있다. 이 점에 대해서는 더 많은 검토가 필요하지만 불법체류 외국인의 경우에도 외국인 정책의 기본계획이나 시행 계획 책정시에 정책 사안별로 정책 대상으로 포함될 수도 있을 것이다.

2. 다문화가족지원법

(1) 입법 배경 및 주요 내용

1) 지난 17대 국회에서 다문화가족 지원을 위해 「혼혈인가족 지원에 관한 법률안」(2006. 11. 17, 김충환 의원 등 23인), 「이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(2007. 3. 8, 고경화의원 등 24인), 「다문화가족지원법안」(2007. 5. 2, 장향숙 의원 등 20인)이 제안되었다. 이 가운데 고경화 의원안과 장향숙 의원안이 통합되어 2008년 2월 19일 당시 여성가족위원회 대안으로 제안되어 「다문화가족지원법」으로 제정(2008. 3. 21. 법률 제8937호, 시행일 2008. 9. 22.)되었다.

이법은 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족이 언어 및 문화적 차이로 인하여 사회부적응과 가족구성원 간 갈등 및 자녀교육에 어려움을 겪고 있음에 따라, 다문화가족의 구성원이 우리 사회의 구성원으로 순조롭게 통합되어 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 가족상담·부부교육·부모교육 및 가족생활교육 등을 추진하고, 문화의 차이 등을 고려한 언어통역, 법률상담 및 행정지원 등의 전문적인 서비스를 제공하도록 하는 등 다문화가족에 대한 지원정책의 제도적인 틀을 마련하는 것을 제정이유로 하고 있다.

2) 「다문화가족지원법」의 성격은, 첫째, 법체계상 기본법-집행법의 관계에 있어 집행법의 성격을 갖는다. 즉 「다문화가족지원법」은 「재한외국인 처우 기본법」의 집행법으로서의 성격을 갖는다. 이러한 이유로 법안에 규정되어 있었던 기본계획 및 위원회 관련 규정들은 심

의 과정에서 삭제되었고, 『재한외국인 처우 기본법』에서의 기본 개념 및 정책 대상도 『다문화가족지원법』에 동일하게 반영되었다. 둘째, 법 내용에 있어 지원법적 성격을 갖는다. 정책 대상에 대한 차별 배제의 형태로 규정된 것이 아니라 일정한 적극적 지원을 목적으로 하고 있다.

그러나 결혼이민자에 대한 포괄적인 사회서비스를 규정하고 있는 점에서 결혼이민자 및 그 가족에 대한 지원에 있어서 기본법적 위치에 있다고 평가할 수 있을 것이다.

3) 이에 따라 『다문화가족지원법』은 다문화가족 구성원의 삶의 질 향상과 사회통합을 목적으로 하며(동법 제1조). 다문화가족의 범위(제2조), 국가와 지방자치단체의 책무(제3조) 등을 규정하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

1) 목 적

『다문화가족지원법』은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 규정하고 있다(동법 제1조).

2) “다문화가족” 과 “결혼이민자 등”의 범위

이 법에서 “다문화가족”이란 ① 『재한외국인 처우 기본법』 제2조제3호의 결혼이민자와 『국적법』 제2조에 따라 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족과, ② 『국적법』 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자와 같은 법 제2조에 따라 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 말한다(동법 제2조 제1호).

“결혼이민자등”이란 다문화가족의 구성원으로서 ① 『재한외국인 처우 기본법』 제2조제3호의 결혼이민자와, ② 『국적법』 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자를 말한다.

3) 주요 시책

국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다(동법 제3조).⁵⁹⁾ 이에 따라 국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 실태조사 등(제4조), 다문화가족에 대한 이해증진을 위한 다문화 이해교육과 홍보 등 필요한 조치(제5조), 결혼이민자들의 국내적응을 위한 생활정보제공 및 교육지원(제6조), 다문화가족의 평등한 가족관계의 유지를 위한 조치(제7조), 다문화가족 내 가정폭력방지 및 가정폭력 피해자에 대한 보호·지원(제8조), 결혼이민자들의 산전·산후 건강관리 지원(제9조), 다문화가족 구성원인 아동에 대한 보육·교육 지원(제10조), 다국어에 의한 서비스 제공(제11조),

다문화가족지원센터의 지정 등(제12조), 다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육(제13조), 사실혼 배우자 및 자녀의 처우(제14조), 권한의 위임과 위탁(제15조), 민간단체 등의 지원(제16조)을 하도록 규정하고 있다.

[표 4] 「다문화가족지원법」의 주요 내용

<p>실태조사 등 (제 4 조)</p>	<p>보건복지가족부장관은 다문화가족의 현황 및 실태를 파악하고 다문화가족 지원을 위한 정책수립에 활용하기 위하여 3년마다 다문화가족에 대한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표함.</p>
<p>다문화가족에 대한 이해증진 (제 5 조)</p>	<p>국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육과 홍보 등 필요한 조치를 함.</p>

59) 국가와 지방자치단체는 이 법에 따른 시책 중 외국인정책 관련 사항에 대하여는 「재한외국인 처우 기본법」의 외국인정책의 기본계획(제5조), 연도별 시행계획(제6조), 업무의 협조(제7조), 외국인정책위원회(제8조), 정책의 연구·추진 등(제9조)에 관한 규정에 따른다(다문화가족지원법 제3조 제2항).

<p>생활정보 제공 및 교육 지원 (제 6 조)</p>	<p>국가와 지방자치단체는 결혼이민자등에게 국내생활에 필요한 기본 정보를 제공하고 사회적응교육과 직업교육·훈련을 받을 수 있도록 지원함.</p>
<p>평등한 가족관계의 유지를 위한 조치 (제 7 조)</p>	<p>국가와 지방자치단체는 다문화가족이 민주적이고 양성 평등한 가족관계를 누릴 수 있도록 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등을 추진하고, 이 경우 문화의 차이 등을 고려한 전문적인 서비스가 제공될 수 있도록 함.</p>
<p>가정폭력 피해자에 대한 보호·지원 (제 8 조)</p>	<p>국가와 지방자치단체의 ① 다문화가족 내 가정폭력 방지 노력, ②가정폭력 피해 결혼이민자등을 위한 외국어 통역 서비스를 갖춘 가정폭력 상담소 및 보호시설의 설치 확대, ③ 결혼이민자 등이 가정폭력으로 혼인관계를 종료하는 경우 의사소통의 어려움과 법률체계 등에 관한 정보의 부족 등으로 불리한 입장에 놓이지 아니하도록 의견진술 및 사실확인 등에 있어서 언어통역, 법률상담 및 행정지원 등 필요한 서비스 제공</p>
<p>산전·산후 건강관리 지원 (제 9 조)</p>	<p>국가와 지방자치단체는 결혼이민자 등이 건강하고 안전하게 임신·출산할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강 검진과 그 검진시 필요한 통역 등 필요한 서비스를 지원함.</p>
<p>아동 보육·교육 (제10조)</p>	<p>다문화가족 구성원인 아동에 대한 ① 국가와 지자체의 차별 없는 보육·교육 실시, ② 국가와 지자체의 학교생활의 신속한 적응을 돕는 교육지원대책 마련과 시·도 교육감의 학과 외 또는 방과 후 교육 프로그램 지원, ③ 국가와 지자체의 취학전 보육 및 교육 지원과 언어능력 제고를 위한 한국어교육 지원 및 학습지원 등 필요한 지원</p>
<p>다국어에 의한 서비스 제공 (제11조)</p>	<p>국가 및 지방자치단체의 결혼이민자등의 의사소통의 어려움을 해소하고 서비스 접근성을 제고하기 위한 다국어 서비스 제공 노력</p>
<p>다문화가족지원</p>	

센터의 지정 등 (제12조)	- 보건복지부장관의 다문화가족지원센터 지정 - 다문화가족지원센터는 다문화가족의 교육·상담·정보제공·홍보·서비스연계 등의 업무 수행.
다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육(제13조)	국가와 지방자치단체는 다문화가족 지원 관련 업무에 종사하는 공무원의 다문화가족에 대한 이해증진과 전문성 향상을 위하여 교육을 실시할 수 있음.
사실혼 배우자 및 자녀의 처우 (제14조)	대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 다문화가족 구성원에 대하여 제5조부터 제12조까지의 규정 준용
제15조(권한의 위임과 위탁)	- 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 보건복지가족부장관의 권한의 일부 위임 가능. - 비영리법인이나 단체에게 국가와 지방자치단체 업무의 일부 위탁
민간단체 등의 지원(제16조)	- 국가와 지방자치단체의 다문화가족 지원 사업을 수행하는 단체나 개인에 대한 필요한 비용의 전부 또는 일부 보조 또는 그 업무수행에 필요한 행정적 지원 - 결혼이민자등의 상부상조 단체의 구성·운영 등에 대한 국가와 지방자치단체의 지원

(2) 쟁점 및 과제

1) 『다문화가족지원법』은 제2조 정의규정을 통해 법의 적용대상으로 “대한민국 국민과 혼인하여 가족을 이루고 있는 외국인 또는 귀화자”로 한정하고 있다(제2조).

따라서 고용허가제로 합법적으로 이주한 생산기능직 이주노동여성·남성은 입국시 거주를 목적으로 가족을 동반할 수 없으며, 한국에서 태어나더라도 이주노동자 부부 사이에서 출생한 아동은 한국 국적을 취득할 수 없으며, 외국인 유학생과 그 동반가족, 무국적 외국인

과 그 가족도 대한민국 국민과 연관이 없기 때문에 동법의 적용 대상에서 배제된다. 이처럼 한국인과 가정을 구성한 결혼이민자에게만 한국에서의 정착을 지원하는 것은 ‘가족의 구성과 혈통의 유지’라는 측면이 적극적으로 고려된 결과로서 국적과 혈통에 기반을 둔 차별로 해석될 수 있다. 결혼이주여성을 결혼하지 못한 농촌 총각 문제의 해결책으로 간주하고 출산과 가사노동 수행자로만 인식되는 경향의 반영이라고도 할 수 있겠다.

2) 또한 다문화가족지원법은 ‘합법적’ 체류 자격의 외국인만을 적용 대상으로 하고 있다. ‘체류자격’이 합법 여부를 기준으로 하여 정착 지원 서비스의 제공 여부를 결정하고 있다. 따라서, 가정폭력 등의 이유로 가출하거나 이혼하여 미등록 체류 상태가 된 결혼이주자에 대한 지원은 불가능하며, 또한 이주노동자 사이에서 한국에서 출생한 이주 아동은 한국 국적을 취득할 수 없으므로 불법체류자가 되어 지원이 배제된다. 인간으로서 누려야할 기본적 권리는 그 향유자의 체류 상태에 따라 달라지는 것이 아니므로 국내법에 의해 보호되어야 할 것이다.

3. 결혼중개업의 관리에 관한 법률

(1) 입법 배경 및 주요 내용

『결혼중개업의 관리에 관한 법률』(제정 2007. 12. 14 법률 제8688호, 시행일 2008. 6. 15.)은 “결혼중개업을 건전하게 지도·육성하고 이용자를 보호함으로써 건전한 결혼문화 형성에 이바지함을 목적으로” 제정된 것이다. 국제결혼으로 인한 인권 침해 문제가 증가함에 따라 국제결혼 중개업체에 대한 정부의 개입이 촉구됨에 따라 제정한 것이다. 김춘진 의원이 발의한 『결혼중개업의 관리에 관한 법안』이 국회 본회의를 통과하여 2008년 6월부터 시행되기 시작하였다. 법률의 주요 내용을 살펴보면 국내결혼중개업은 ‘신고제’로, 국제결혼중개업은

‘등록제’로 관할 지자체가 지도·관리하도록 되어 있으며, 결혼중개업자에 대한 의무규정으로 ① 신고필증 게시 의무(제8조) ② 명의 대여 금지 의무(제9조) ③ 계약 내용 설명의무 및 표준계약서 작성 의무(제10조) ④ 외국 현지법령 준수 의무(제11조) ⑤ 허위·과장된 표시·광고 및 거짓 정보제공의 금지(제12조) ⑥ 개인 정보 보호 의무(제13조) 등을 규정하고 있다. 아울러 결혼중개업자가 의무를 위반할 경우 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있도록 하고(동법 제18조), 기타 폐쇄조치 등(제19조), 벌금 또는 징역 벌칙(제26조), 과태료(제28조), 그리고 손해배상책임의 보장(제25조) 등을 규정하고 있다.

[표 5] 「결혼중개업관리에 관한 법률」의 주요 내용

용어의 정의 (제 2 조)	<ul style="list-style-type: none"> - “결혼중개”란 결혼을 위한 상담 및 알선 등의 행위 - “결혼중개업”이란 수수료·회비, 그 밖의 금품을 받고 결혼중개를 업으로 행하는 것’ - “국내결혼중개업”이란 대한민국의 국적을 가진 사람을 대상으로 하는 결혼중개업 - “국제결혼중개업”이란 대한민국의 국적을 가진 사람과 외국인을 대상으로 하는 결혼중개업 - “결혼중개업자”란 제3조제1항에 따라 결혼중개업의 신고를 하거나 제4조제1항에 따라 결혼중개업의 등록을 한 자
국내결혼 중개업의 신고 (제 3 조)	- 국내결혼중개업을 하고자 하거나 중요사항을 변경하고자 하는 자는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함.
국제결혼 중개업의 등록 (제 4 조)	- 국제결혼중개업을 하고자 하거나 중요사항을 변경하고자 하는 자는 관할 시·도지사에게 등록하여야 함.
결혼중개	

<p>계약서의 작성 등 (제10조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 수수료·회비, 그 밖의 금품을 이용자에게 받고자 할 때에는 서면으로 계약을 체결하여야 하며 충분히 설명하여야 하며, 계약서와 계약서에 포함되지 않은 약관을 이용자에게 내주어야 함. - 계약서를 보건복지부령으로 정하는 기간 동안 보존하여야 하며, 거짓으로 기재하거나 서로 다른 2 이상의 계약서를 작성하여서는 안됨 <p>※결혼중개계약서 번역본 제공 등(시행령 제3조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 결혼중개업자는 서면으로 계약을 체결하는 경우 이용자가 이해할 수 있는 언어로 된 번역본을 제공하여야 함. ② 결혼중개업자는 「민법」 제816조에 따른 혼인취소의 사유에 관련된 사항 등 결혼 여부를 결정하는 데에 중요한 신상정보를 확보하여 당사자가 이해할 수 있는 언어로 제공하는 등 결혼중개를 함에 있어서 당사자간에 원활한 의사소통이 이루어질 수 있도록 성실히 노력하여야 함.
<p>외국 현지법령 준수 등 (제11조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 국제결혼중개업자는 국제결혼중개를 함에 있어서 외국 현지 법령을 준수하여야 함. - 외교통상부장관은 국제결혼중개업자가 외국 현지 형사 법령을 위반한 경우 관련 내용을 보건복지부장관에게 통보하여야 하고, 보건복지부장관은 이를 시·도지사에게 통보하여야 함.
<p>허위·과장된 표시·광고의 금지 등 (제12조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 거짓·과장되거나 차별하거나 편견을 조장할 우려가 있는 내용의 표시·광고를 해서는 안됨. - 결혼중개 이용자에게 거짓된 정보를 제공해서는 안됨. - 필요한 사항은 보건복지부령으로 정함.
<p>손해배상책임의 보장(제25조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 결혼중개업자는 결혼중개를 함에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 이용자에게 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상함. - 결혼중개업자는 손해배상책임을 보장하기 위하여 보증보험에 가입하거나 예치금을 예치하여야 함.

(2) 쟁점 및 과제

1) 최근 증가하고 있는 한국남성과 주로 동남아 출신의 외국인 여성과의 국제결혼은 대부분이 중개업체를 통하여 대량 속성으로 이루어지고 있는 바, 이로 인한 피해가 많아서 「결혼중개업의 관리에 관한 법」이 제정되었지만, 여전히 문제가 상존한다.

국제결혼 중개업체가 한국 남성의 신상정보를 이주여성에게 정확하게 전달하지 않아 발생하는 피해 사례가 많이 상담·접수되고 있다. 결혼상대방의 정신적 장애 등 신상정보는 눈으로 확인할 수 없는 특성으로 인하여 불충분한 통역 서비스와 속성으로 이루어지는 대량 국제결혼 중개 구조의 특성상 은폐되기가 쉽다. 국제결혼 중개업자의 허위 정보 제공 또는 정보의 은폐로 인한 피해는 결혼 이주여성 개인의 부주의로 책임을 전가하기도 한다. 이와 같은 국제결혼 알선업자의 거짓 정보 제공 또는 정보의 은폐에 대하여 동 법은 사후적으로 영업정지 등의 행정적인 규제와 징역과 벌금 등의 형사적 제재 규정을 두고 있다. 그러나 과연 혼인이 파탄된 후에 부가되는 ‘영업 등록 취소’ 처분이나 형사처벌이 피해자들에게 원상회복을 가져다 줄 수 있는 것인지, 그와 같은 피해가 재발하지 않도록 방지하는 데 실효성이 있는지 의문이다.

이 법은 결혼중개 행위가 합법적인 상행위로 인정받기 위해 근본적으로 요구되는 “상대방에 대한 정확한 정보 제공”을 어떻게 담보할 것인지에 대하여 침묵하고 있다. 그 문제를 보완하고자 하는 취지에서 동 법 시행령에서 “결혼중개업자는 「민법」 제816조에 따른 혼인취소의 사유에 관련된 사항 등 결혼 여부를 결정하는 데에 중요한 신상정보를 확보하여 당사자가 이해할 수 있는 언어로 제공하는 등 결혼중개를 함에 있어서 당사자 간에 원활한 의사소통이 이루어질 수 있도록

성실히 노력하여야 한다.”(제3조 제2항)라는 내용이 규정되었으나, 기재하여야 할 신상정보의 범위가 구체적으로 명시되어 있지 않으며, 또한 의무사항이 아닌 탓에 실제로 지키지 않는 경우가 많고, 위반하더라도 제재할 방법이 없는 점은 여전히 입법적 미비점이다. 이주결혼이 초창기부터 안고 있었던 문제가 해결되지 않은 채 그대로 있는 이유가 바로 여기에 있다. 따라서, 결혼중개업 관리에 관한 법령에서 '중요 신상정보'의 범위를 구체화하고 '중요 신상정보의 제공'을 의무화하고, '결혼중개계약서의 번역본 제공'을 '노력사항'이 아닌 '의무사항'으로 하는 개정이 필요하다.

2) 이주여성은 법적 절차에 따른 피해 구제를 위해 입증자료를 준비·제출해야 하는데, 국제결혼중개에서 취약한 지위에 있는 이주여성이 유리한 입증 자료를 확보하기가 어려운 현실이다. 합리적인 범위 내에서 결혼이주여성의 입증책임을 완화하거나, 정확한 정보를 제공하였음을 입증하는 책임을 결혼중개업자에게 묻는 입증책임 전환에 관한 규정은 규정으로 보완되지 않는다면 결혼중개업체로부터 피해를 입은 결혼이주여성이 국내법적 절차를 통해 피해 구제를 받기가 쉽지 않을 것이다. 이주여성의 피해를 사전에 예방하고 사후에 구제하는 것과는 거리가 먼 법이 '합법'이라는 이름으로 문제되는 국제결혼 중개행위를 조장한다는 오명을 쓰지 않기 위해서는 입증책임에 관한 현행법 개정이 필요하다.

4. 국적법과 출입국관리법

(1) 결혼이주자

1) 현재 한국민과 결혼한 결혼이주자는 현행 국적법 제6조의 혼인에 의한 간이귀화 요건에 따라 기본적으로 국내 2년이라는 거주요건을

충족해야만 귀화신청자격이 부여된다.⁶⁰⁾ 귀화신청 후 최종 귀화 허가 통지까지는 통상 1년 반에서 2년여의 기간이 소요된다. 따라서 결혼 이주자는 실제로 약 4년이라는 기간 동안 국내에서 ‘외국인’의 신분으로 거주하여야 한다. 외국인으로서 국내 장기 체류하기 위해서는 반드시 출입국으로부터 사증(비자)과 외국인등록증을 발급받아야 한다. 결혼이주자에게는 출입국관리법 제12조와 동법 시행령 별표1에 따라 거주비자(F-2)가 부여된다. 거주비자에 부여되는 제1회 체류기간은 1년이며, 기간 종료 전에 반드시 체류연장신청을 하여 허가를 받아야 한다. 만약 기간 내 체류연장을 신청하지 않아 초과 체류 상태가 되면 소위 ‘불법’ 체류자 신분이 되어 출입국관리국으로부터 단속과 강제추방될 위험에 처하게 된다.

2) 결혼이주자의 한국에서의 법적 지위가 한국인 배우자에게 전적으로 달려 있다. ‘외국인’의 신분으로 살아가야하는 결혼이주자가 체류기간 연장 신청이나 국적 신청을 하기 위해서는 한국인 배우자의 조력이 절대적으로 필요하다. 혼인의 진정성을 심사한다는 명목으로 출입국은 결혼이주자의 출입국행정을 처리할 때마다 한국인 배우자의 동행을 요구하고 있기 때문이다. 또한 사증 발급당시 한국인 배우자가 작성 제출한 신원보증서가 유효하게 지속되어야만 결혼이주자의 사증이 유효하게 지속될 수 있다. 만약 한국인 배우자가 동행하지 않

60) 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 ① 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자, ② 그 배우자와 혼인한 후 3년이 경과하고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자, ③ ① 또는 ②의 기간을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자로서 ① 또는 ②의 잔여기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자, ④ ① 또는 ②의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 ① 또는 ②의 기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자 중 어느 하나에 해당하는 자는 국적법 제5조 제1호의 요건(국내 5년 거주 요건)을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다(동법 제6조 제2항(간이귀화)).

거나 신원보증을 철회한다면 결혼이주자는 한국에서의 합법적인 체류와 국적 취득이 불가능해진다. 이와 같이 결혼이주자의 안정적인 국내 체류 여부 및 국적취득 여부는 전적으로 한국인 배우자에게 의존하고 있다. 결혼이주자의 지위가 한국인 배우자에게 종속적인 한 가정폭력 등 인권침해적인 상황이 발생하여도 결혼 이주자는 이를 감내할 수밖에 없다. 결국 결혼 이주여성이 인권 침해적인 상황에 대하여 능동적으로 대처할 수 있는 근본적인 해결방안은 결혼이주자의 안정적인 법적 지위 확보이다.

3) 2004년, 인도주의적 요청에 따라 혼인에 기한 간이귀화 요건을 완화하여 국적법 제6조 제2항에서 제3호와 제4호를 신설하여 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었거나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자인 경우에도 국적 취득의 기회를 부여하였다. 따라서 현재에는 결혼이주자가 본인의 귀책사유 없이 혼인관계가 파탄 났음을 법적으로 증명할 수 있는 경우에는 한국에서의 거주와 귀화가 가능하게 되었다.⁶¹⁾

61) <한국인의 귀책사유로 혼인관계가 중단된 경우 체류기간 연장 및 국적신청서류>

① 체류 연장 및 국적 신청시 공통서류

② 추가 서류 (다음 중 1개 이상) : i) 판결문(이혼판결문의 경우 배우자의 귀책사유가 나타나 있어야 함, 형사판결문), ii) 한국인 배우자의 폭행 등을 고소하여 받은 검찰의 불기소 결정문(기소유예 또는 공소권 없음), iii) 진단서(한국인 배우자로부터 맞은 내용이 나타나 있어야 함), 상처 사진 등, iv) 한국인 배우자의 파산결정문 등(한국인 배우자의 파산 사실이 나타나 있는 것), v) 한국인 배우자의 가출 신고서 등(실종선고를 받지 못하였으나 한국인 배우자의 소재가 불명인 경우), vi) 한국인 배우자의 4촌 이내 친척이 작성한 혼인관계 중단원인을 설명하는 확인서(한국인 배우자 본인이 작성한 것은 인정되지 아니함, 단순한 확인서로는 되지 아니하고 혼인관계 중단원인을 구체적으로 설명하여야 함), vii) 혼인관계가 중단 될 때 거주했던 주거지 통(반)장이 작성한 혼인관계 중단원인이 한국인 배우자에게 있음을 설명하는 확인서(단순한 확인서가 아니고 구체적인 혼인관계 중단원인 및 경과를 설명하는 것이어야 함), viii) 기타 위 각 항목에 준하는 서류 등: 상담소의 가정폭력

4) 그러나 결혼이주자가 위 국적법 조항에 따라 체류 연장 허가과 귀화 허가를 얻기 위해서는 “상습적”인 가정폭력 피해에 노출되었다든지, 또는 “생명에 위협을 느낄 정도”의 심각한 육체적 폭력 피해를 입는 경우에 해당하여야만 하는 것이 현실이다. 실제 결혼이주자들이 가장 많이 호소하는 가정폭력은 입증의 불가능성으로 인하여 결혼이주자들은 협의이혼에 동의하고 본국으로 돌아가는 것 이외에 선택의 여지가 없는 상황이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 법령상 명문 규정을 두어 무형의 가정 폭력 피해에 대하여도 일정기간 체류 보장 및 경제활동 가능한 체류자격 부여, 법률지원⁶²⁾, 일정한 사회보장 혜택의 부여 등을 명확히 규정하여야 할 것이다. 장기적으로는 혼인과 동시에 또는 단기간의 요건으로 한국적취득 및 영주자격 취득이 가능하도록 국제결혼 이주여성에 대한 안정적 신분보장을 확보해 주는 것이 결혼이주민의 가정 및 사회의 안정적 정착을 위한 가장 선결적인 지원 정책일 것이다.

(2) 이주노동자

1) 현행 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(고용허가제)에 의해 이주한 이주노동자에게는 「출입국관리법」상의 비전문취업사증(E-9)이 부여된다. 고용허가제 하에서 비전문취업사증의 체류기간의 상한은 3년으로 제한 규정되어 있다.⁶³⁾ 정부가 이주노동자의 정주를 불허하는 단기 순환 정책을 채택하고 있기 때문이다. 반면 「국적법」의 일반귀

사실확인원 등이다.

62) 법률구조공단으로부터 무료 변호사 지원을 받기 위해서도 마찬가지로 결혼이주 여성은 가정폭력 피해를 입증하여야만 구조를 받을 수 있다. 무형의 가정폭력 피해를 입은 경우 입증의 어려움으로 인하여 법률구조에서도 배제되고 있는 현실이다.

63) 외국인근로자는 i) 입국한 날부터 3년의 범위내에서 취업활동을 할 수 있으며, ii) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 국내에서 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 6월이 경과되지 아니한 자는 이 법에 따라 다시 취업할 수 없다(동법 제18조).

화 조항(제5조)은 일반 외국인이 한국 국적을 취득하기 위해서는 국내 5년 이상 거주할 것을 요건으로 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 나아가 『국적법 시행규칙』 제3조 제2항 제6호에서는 일반귀화 신청자에게 “추천서 및 추천서 작성자의 신분을 증명하는 서류”를 제출하도록 규정하고 있으며, 동조 제5항에서는 추천자의 자격을 “국회의원, 지방자치단체의 장·지방의회의원·교육위원 및 교육감, 판사·검사·변호사, 고등교육법에 따른 교원, 초·중·고등학교법에 따른 교원 중 교장·교감, 5급이상 또한 5급 상당 이상에 해당하는 국가 공무원 또는 지방공무원, 금융, 일간신문, 공공기관, 방송인” 등으로 제한하고 있다.

2) 이와 같은 현행 『국적법』과 『출입국관리법』 체계는 이주노동자에게 귀화신청의 가능성을 철저히 배제하고 있다. 3년 이상 체류를 불허하는 현행 고용허가제 하에서 이주노동자는 『국적법』의 일반귀화 요건으로 규정하고 있는 국내 5년 거주요건을 충족할 수 없기 때문이다. 설사 5년의 거주요건을 충족하였다 하더라도 이주노동자가 『국적법』에서 요구하는 국회의원·판검사·5급 이상의 공무원 등과 같은 자의 “추천서 및 추천서 작성자의 신분을 증명하는 서류”를 받기가 쉽지 않은 일이다. 이러한 이주 노동 남성 및 여성의 정착 배제 정책은 결혼이주자에 대하여는 국적취득 요건을 간이화함으로써 적극적으로 사회통합하고자 하는 정책과 대비된다고 할 수 있다.

(3) 이주아동

1) 국적취득에 있어서 속인주의 원칙을 채택하고 있는 현행 『국적법』 아래서 부 또는 모가 한국 국적자인 경우 해당 아동은 출생과 동시에

64) 외국인이 일반적으로 귀화허가를 받기 위하여는 국적법 제6조(간이귀화 요건)나 제7조(특별귀화 요건)에 해당하는 경우 외에는 ① 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것, ② 대한민국의 민법상 성년일 것, ③ 품행이 단정할 것, ④ 자신의 재산이나 기능에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것, ⑤ 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것의 요건을 갖추어야 한다(동법 제5조).

한국 국적을 취득할 수 있다.⁶⁵⁾ 한국인과 외국인의 결합으로 구성된 가정에서 출생한 2세의 법적 지위는 출생신고와 동시에 한국인으로 귀속되므로 사회적 문화적 차별의 문제는 여전히 남겠지만 법적 지위에 있어서는 한국인간의 결합에서 출생한 2세와 같다. 그러나 현행법 제하에서 생산기능직 종사자인 이주노동자는 입국시 거주를 목적으로 하는 가족을 동반하는 것은 불법이므로 이주노동자 사이에서 출생한 아동의 지위는 취약하다. 현행 「국적법」이 속지주의 원칙을 채택하고 있지 않기 때문에 이주노동자 사이에서 출생한 아동은 한국에서 출생하였다 하더라도 한국 국적을 취득할 수 없다. 또한 미등록 이주노동자를 부모로 둔 아동은 합법적인 체류자격을 부여받을 수가 없으므로 불법체류자가 되는 셈이다. 현행 고용허가제와 「출입국관리법」은 이주노동자가 한국에서 임신·출산하는 것을 고려하고 있지 않기 때문이다. 따라서 이주노동자 부모 사이에 태어난 이주아동은 태어나면서 부여된 ‘소위’ 불법 체류자의 신분으로부터 벗어날 수가 없다. 나아가 미등록 이주 아동은 ‘미등록’ ‘미 국적 취득자’이기 때문에 한국 사회의 사회보장혜택으로부터 배제되어 있다. 이러한 실태는 대한민국이 가입 비준한 유엔 아동권리협약에서 보장하고 있는 아동의 권리를 침해하는 것이다.

2) 우리나라는 1990년 9월 25일 유엔아동권리협약에 서명하고, 1991년 11월 20일 국회의 동의를 받아 비준하여, 1991년 12월 20일부터 동 협약은 국내법과 동일한 효력을 갖게 되었다. 본 조약에 따라 한국정부는 “관할권내에서 아동 또는 그의 부모나 법정 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이

65) ① 출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자, ② 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자, ③ 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다(국적법 제2조)

그리고 어떠한 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고 각 아동에게 보장”하여야할 의무를 가지며(2조), 이주 아동은 “출생 즉시 등록되어야 하며, 출생시부터 생명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리”를 가지며, 당사국은 이 분야의 국내법 및 관련 국제문서상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하도록 규정되어 있다(제7조). 따라서 동 협약에 따라 한국에서 출생한 이주노동자 자녀가 태어나면서부터 한국사회로부터 건강한 양육과 교육을 보장받을 수 있도록 이주 아동의 안정적인 신분이 기본적으로 보장되어야 할 것이다. 일본의 경우 일본에서 출생하거나 일본에서 성장기를 보내고 중학교에 입학하는 거주 이주 아동에 대하여 체류자격 심사 후 합법적인 체류자격을 부여하도록 정책적 조치를 취한 바 있으며, 영국의 경우 아동이 영국에서 태어나 10세까지 거주하면 부모의 체류 신분에 관계없이 국적 신청이 가능하도록 되어 있다. 따라서 우리나라의 경우도 『국적법』상 국적취득의 요건을 완화하여 일정기간 거주한 이주 아동에 대해서 국적취득자격을 부여하거나 『출입국관리법』을 개정하여 거주자격을 인정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우, 아동은 부모와 함께 지내야 하기 때문에 이주아동의 미등록 부모의 문제도 함께 검토되어야 하는 문제이기도 하다.

5. 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률

(1) 입법 배경 및 주요 내용

1) 우리 나라는 1988년의 서울 올림픽 개최 전후로 “힘든, 더러운, 위험한” 3D노동의 기피 현상이 나타나기 시작하여 제조업에서의 일손부족이 현저하게 되어 외국인 노동자를 수용하게 되었다. 우리 나라에서

단순기능외국인노동자수용 정책은 제1단계(1987~1991년 : 정책부재의 시기), 제2단계(1991~2003년 : 산업연수제 시기), 제3단계(2003~2006년 : 고용허가제와 산업연수제의 병용 시기), 그리고 제4단계(2007~ : 고용허가제 시기)로 진행되어 왔다.

2) 1990년대 초부터 2006년에 걸쳐, 싼 임금의 외국인 노동자를 받아들이기 위해 실시되었던 정책이 일본의 연수·기능 실습생 제도에 유사한 「산업 연수제도」이다. 이 제도에 대해서는 연수 수당에 관한 트러블, 연수생에 대한 폭력 등의 인권침해, 국내외의 관련 기관의 부정 의혹 등의 존재가 일찍부터 지적되어 왔다. 실질적으로는 노동자임에도 불구하고, 「연수생」이기 때문에 저임금을 받고 근로기준법의 적용이나 사회 복지 제도로부터 제외되었기 때문에 많은 연수생이 이탈하여 불법 취업자가 되었다.

3) 이 문제는 심각한 사회 문제로 인식되어 2003년 7월에 외국인 노동자를 받아들이는 새로운 틀인 「고용 허가제」를 규정한 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」이 국회본회의에서 가결되어 2004년 8월부터 시행되었다.

이 법과 함께, 「출입국 관리법 시행령」 등도 개정되어 고용 허가제를 이용하여 입국하는 외국인을 위한 「비전문 취업」이라고 하는 재류 자격이 신설되었다.

4) 고용 허가제는, 제조업, 건설업, 농축산업, 서비스업등의 분야에 서, 종업원 300명 미만의 사업소가 한국인 노동자를 고용할 수 없는 경우, 소정의 절차를 거쳐, 외국인 노동자와 고용계약을 체결할 수 있는 제도이다(「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제8조).

기간은 원칙으로서 1년이지만, 최장 3년까지 연장할 수 있다.

이제도는 노동자의 유입을 투명하게 하기 위해 브로커 등을 배제하여 정부 스스로가 관리하는 시스템으로, 수용 외국인 노동자의 인원 수, 업종, 송출국은 정부가 정하여 매년 조정한다.

송출국과 한국 정부간에는 공적 기관만이 노동자의 선정을 실시하는 등의 조건을 명시한 각서가 체결된다.

이제도의 대상인 노동자는 고등학교 졸업 이상의 학력을 가지는 사람이 중심으로, 입국 전에 실시되는 한국어 능력시험의 합격자이다. 입국 후에도, 한국 정부의 지정하는 기관에 대해, 노동 기준법이나 한국에서의 생활에 대해 20시간 이상의 취업전 교육을 받도록 의무지워지고 있다.

고용 허가제는, ① 국내 노동시장과의 보완성, ② 노동자의 권리 보장, ③ 정주화 방지를 원칙으로 하고 있다.

①에 대해서는, 국내 노동자의 고용의 방해가 되는 것을 막기 위해서, 노동시장 테스트(일정기간 구인을 내도 국내 노동자에 의해 충원되지 않는 것을 확인하는 등, 국내 노동시장의 상황을 감안하여 외국인에게 취업 허가를 주는 제도)가 도입되고 있어 국내 노동시장의 동향을 근거로 정부가 업종별 연간 수용 인원수를 결정하고 있다.

②에 대해서는 법률에 차별을 금지하는 조항이 있어 외국인 노동자에게도 노동 관계법이 적용되고 있다.

③에 대해서는, 외국인 노동자의 정주에 의한 사회적 비용의 증가에 대한 염려에서 외국인 노동자와의 고용계약에 대해서는 1년마다 갱신하여 최장 3년까지로 정하고 있다.

(2) 쟁점 및 과제

1) 이 법의 시행과 관련하여 지적되는 쟁점 또는 과제로서는, 우선 고용 허가제의 도입에 의해 감소될 것으로 예측되었던 불법 취업자의 증가 경향이다.

다음으로, 3년의 체재 기간이 끝난 후에도 일단 출국하면 재입국할 수 있는 점에서 고용 허가제의 원칙에 반해 외국인 노동자의 정주가 촉진되는 것은 아닌가 라는 점이다.

그 외에도, 외국인 노동자가 국내 노동자의 고용을 압박하는 것은 아닌가 하는 지적이 있고, 인권단체로부터는 외국인 노동자의 직장 이동의 자유가 제한되고 있는 점에 대한 비판이나, 임금 차별 실태 등이 여전히 남아 있다는 지적 등이 있다.

2) 미등록이주노동자 때문에 사회적으로 치러야 할 비용을 최소화하는 방안으로 합법화 방안이 검토될 수 있다. 가장 최근인 2003년에 이뤄진 합법화가 체류 4년 미만의 미등록 노동자만을 대상으로 한 것이었다. 외국의 경우에도 거주기간, 언어능력, 언어강좌 수강, 취학 자녀, 잠재적 기여자 등을 기준으로 미등록이주민 합법화하거나 한 사례가 있으므로 이러한 사례를 참고로 하여 합법적 체류자격을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

6. 외국인 이주민에 대한 사회권 관련 법제⁶⁶⁾

(1) 건강권

1) 『국민건강보험법』 제93조(외국인 특례조항) 및 동법 시행령 제64조(외국인등 가입자)은 ‘국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 『출입국관리법』에 의해 외국인 등록을 한 자, 『재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률』⁶⁷⁾에 의하여 국내거소 신고를 한 자는 이 법의 적용을 받는 가입자와 피부양자가 되는 것’으로 규정하고 있다. 이에 따라 이주민은 귀화하지 않더라도 직장을 다니는 경우에는 직장가입자로, 3개월 이상 국내 거주할 경우에는 지역가입자로 보험가입이 가능하며, 그의 자녀들은 피부양자로 등록이 가능하다. 국민건강보험에 있어서는 결혼이주자, 노동이주자 등에 대한 구별은 존재하

66) 소라미, “젠더와 인권의 관점에서 바라 본 다문화가족지원 법제 검토”, 『외국인 이주민의 사회통합 법제의 동향』(위크샵자료집), 2009. 7. 2, 한국법제연구원, 30-37쪽 참조.

67) 최근 개정, 법률 제9140호, 2008.12.19.

지 않는다.

2) 그러나 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자와 강제퇴거명령서가 발부된 자와 같이 이른바 ‘불법’ 체류자의 경우에는 건강보험의 혜택을 적용할 수 없다는 명문 규정을 두고 있어(동법 시행령 제64조 제3항), 미등록 이주노동자 뿐만 아니라 부모의 체류상태로 인하여 미등록 상태로 전락한 이주아동들까지도 건강보험의 적용대상에서 배제되고 있는 현실이다(법 제93조 제2항, 동법 시행령 제64조).⁶⁸⁾

3) 『의료급여법』⁶⁹⁾은 생활이 어려운 계층에게는 국가가 무료로 긴급의료 서비스를 지원하고 있는데, 외국인과 관련하여서는 난민에 대한 특례조항⁷⁰⁾만 도입되어 있다. 그러나 제3조 수급권자 대상 규정에 「

68) i) 정부는 외국정부가 사용자인 사업장의 근로자의 건강보험에 관하여 외국정부와의 합의에 의하여 이를 따로 정할 수 있으며(국민건강보험법제93조 제1항), ii) 국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 동법 제5조의 규정에 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다(동법 동조 제2항). iii) 국민건강보험법 제93조제2항의 규정에 의하여 직장가입자가 되는 재외국민 또는 외국인은 ① 『출입국관리법』 제31조의 규정에 의하여 외국인등록을 한 자, 또는 ② 『재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률』 제6조의 규정에 의하여 국내거소신고를 한 자에 해당하는 자로서 직장가입자 적용사업장에 근무하는 자와 공무원·교직원으로 임용 또는 채용된 자로 한다. 다만, 동법 제6조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외한다(국민건강보험법 시행령 제64조 제1항). iv) 동법 시행령 동조 제1항의 규정의 직장가입자에 해당되지 아니하는 재외국민 또는 외국인으로서 ① 『출입국관리법』 제31조의 규정에 의하여 외국인등록을 한 자로서 보건복지가족부령이 정하는 체류자격이 있는 자 또는 ② 국민건강기본법 시행령 제64조 제1항제2호에 해당하는 자 본인의 신청에 따라 이 법의 적용을 받는 지역가입자가 된다(동법 시행령 동조 제2항). v) 동법 시행령 동조 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 ① 『출입국관리법』 제25조 및 『재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률』 제10조제2항의 규정에 의하여 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자, 또는 ② 『출입국관리법』 제59조제2항의 규정에 의하여 강제퇴거명령서가 발부된 자는 이 법에 의한 가입자가 될 수 없다(국민건강보험법 시행령 제64조 제3항).

69) 최근개정, 법률 제8852호, 2008.2.29

70) i) 「출입국관리법」 제76조의2의 규정에 따라 난민의 지위를 인정받은 자로서 「국민기초생활 보장법」 제5조의 수급권자의 범위에 해당하는 자는 의료급여 수급권자로 본다(의료급여법 제3조의2, 본조신설 2006.10.4). ii) 국민기초생활 보장법 제5조에서 규정하는 국민기초생활급여 수급권자의 범위는 ① 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액

국민기초생활보장법』에 의한 수급자는 의료급여의 수급대상자가 되도록 정하고 있으므로, 『국민기초생활보장법』에 의해 수급대상자로 포섭되는 “한국인과 결혼하여 그 사이에 출생한 미성년의 자녀를 양육하는” 결혼이주자는 의료급여의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 난민과 출산·양육을 하는 결혼이주자를 제외한 노동이주여성이나 이주아동에 대한 고려는 전혀 반영되어 있지 않다.(『의료급여법』 제3조 및 제3조의 2)

4) 따라서 이주아동의 경우 체류자격으로 인하여 정부의 긴급 의료 지원 및 의료보험 혜택으로부터 배제됨으로써 이주노동자 부부가 한국에서 노동 중에 출산 등과 관련하여 긴급한 의료지원이 필요함에도 불구하고 체류자격으로 인하여 정부가 제공하는 의료지원혜택을 받지 못하고 있다. 이와 같이 아동의 건강한 발달에 가장 기초적으로 필요한 의료혜택에서 배제되어 있는 미등록 이주 아동은 건강한 성장과 발육을 위협받고 있다. 『유엔아동권리협약』 제24조71)에 따라 정부는 체류자격을 불문하고 이주아동에 대한 의료보험적용과 기초건강을 위한 의료비 지원을 제공할 수 있도록 국민건강보험법과 의료급여법을 정비하여야 한다. 국민건강보험의 경우 이주아동·청소년의 부모가 직장 가입자·또는 지역 가입을 했으면, 그 자녀인 이주아동·청소년은 피부양자로서 건강보험의 혜택을 받을 수는 있으나, 이때 체류기

이 최저생계비 이하인 자, ② 앞 ①의 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자이며, ①의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

71) 『유엔아동권리협약』 제24조는 ① 당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다. ② 당사국은 이 권리의 완전한 이행을 촉구하여야 하며, 특히 i) 유아와 아동의 사망률을 감소시키기 위한 조치와 ii) 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

간 연장허가를 받지 못한 체류초과 상태의 이주노동자는 배제된다는 별도의 명문규정을 두고 있어 여전히 미등록 이주아동·청소년의 경우 의료서비스의 사각지대에 존재하게 된다.

(2) 이주여성노동자의 출산권 및 양육권

1) 이주여성 노동자가 현행 고용허가제 하에서 일하면서 실제로 자녀를 출산하고, 양육한다는 것은 불가능한 현실이다. 생산성과 효율성의 측면에서 사용자는 고용한 이주여성노동자의 임신과 출산에 대하여 부정적인 입장을 취할 것이며 그럴 경우 임신과 출산 기간 동안 이주여성노동자의 고용의 계속, 사업장 변경허가를 기대하기 어렵기 때문이다.⁷²⁾ 설령 가능하다 하더라도 이주노동자인 부모가 출근할 경우 이주아동에 대한 보육 지원이 전무하므로⁷³⁾ 경제적 여건이 취약한 이주노동자 부부가 한국에서 노동하면서 자녀를 직접 양육하기란 현실적으로 불가능하다. 부모가 모두 미등록이주노동자인 경우에는 자신들의 거소지가 발각될 위험이 있어 『출입국관리법』에 따른 합법적인 출생신고 및 체류허가 절차를 밟기 힘들다. 따라서 이주노동자 부모는 자신들의 체류자격이 합법이든 그렇지 않은 출생한 자녀를 한국에서 키우지 못

72) 『외국인근로자의 고용등에 관한 법률』 제25조 제3항은, 제1항의 규정에 의한 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다고 규정하고 있다.

73) 『영유아 보육법』 제28조 제1항은, 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 보육시설과 대통령령으로 정하는 보육시설의 장은 ① 『국민기초생활 보장법』에 따른 수급자, ② 『한부모가족지원법』 제5조에 따른 보호대상자의 자녀, ③ 『국민기초생활 보장법』 제24조에 따른 차상위계층의 자녀, ④ 『장애인복지법』 제2조에 따른 장애인 중 보건복지가족부령으로 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀, ⑤ 그 밖에 소득수준 등을 고려하여 보건복지가족부령으로 정하는 자의 자녀 중 어느 하나에 해당하는 자가 우선적으로 보육시설을 이용할 수 있도록 하여야 하며, 다만, 『고용정책기본법』 제21조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 시설의 장은 근로자의 자녀가 우선적으로 보육시설을 이용하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

하고 본국으로 보내 본국의 가족에게 양육을 위탁하는 실정이다.

2) 이와 같은 현실은 이주여성노동자의 재생산권을 억압하는 것으로서 결혼이주여성의 임신·출산과 노동이주여성의 임신·출산을 위계화하고 차별적으로 대우하는 것이다. 누구의 아이를 출산하는가의 관점을 넘어서 여성은 임신과 출산에 대한 권리는 민족·인종, 국경을 초월하여 기본권으로서 향유할 수 있어야 한다. 이주여성의 모성과 재생산권을 보호하여야 할 한국 정부의 의무는 우리나라가 1985년에 비준 가입한 『여성차별철폐협약』에서 규정하고 있는 모성보호를 위한 조치 의무에도 근거하고 있다. 또한 『유엔아동권리협약』 제18조의 부모의 양육책임을 이행할 수 있도록 양육서비스를 제공해야 할 당사국의 의무 규정에도 근거한다. 따라서 부모의 체류자격과 무관하게 이주아동·청소년의 체류자격보장이 이루어질 수 있도록 『출입국관리법』의 개정이 필요하며, 이주노동자 여성의 임신과 출산에 대한 권리가 보호될 수 있도록 고용허가제 내 특례조항의 도입, 출산과 양육에 대한 지원 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다.

(3) 이주 아동의 교육권

1) 2006년 『초중등교육법 시행령』의 개정으로 미등록 이주 아동에게도 취학의 기회가 일정 정도 열렸으나⁷⁴⁾, 근거법령이 ‘법’이 아닌 ‘시행령’이라는 점과 미등록 이주 아동의 입학여부가 학교장의 재량사항

74) 『초중등교육법 시행령』 제19조 제1항은, 재외국민 또는 외국인이 보호하는 자녀 또는 아동이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전입학하는 경우에는 거주지를 관할하는 해당학교의 장은 『전자정부법』 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 『출입국관리법』 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명의 내용을 확인함으로써 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학절차에 갈음할 수 있으며, 다만, 그 재외국민 또는 외국인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 출입국에 관한 사실이나 외국인등록사실을 증명할 수 있는 서류 또는 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류를 제출하도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

으로 규정되어 있다는 점에서 한계가 있다. 유엔아동권리협약 제28조⁷⁵⁾에서 보장하고 있는 교육에 대한 아동의 권리를 제대로 보장하기 위해서는 초중등교육법 시행령에서가 아니라 초중등교육법에서 이주아동의 교육권이 기본적인 권리로 보장되어야 할 것이다.

2) 더 나아가 이주 아동의 교육의 기회가 제대로 보장되기 위해서는 학교에 입학·전학할 권리뿐만 아니라 교육비 지원 및 한국어 교육 프로그램 등과 같은 학습권 지원 방안이 함께 모색·마련되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재 □□교육기본법□□ 상에 의무교육의 수혜자를 “모든 국민”으로 규정⁷⁶⁾하고 있는 것에 대한 재고가 필요하다.

3) 현재 (가칭)『이주아동 권리보장법』 제정 움직임이 있다. 이 법안에 따르면, 먼저 국내 출생 이주 아동과 국내에 입국해 3년 이상 연속 체류한 아동에게 영주할 수 있는 체류 자격을 부여하는 한편 가족결합권을 인정하여 부모와 떨어져 살지 않도록 하고 있다. 나아가 무상교육을 받을 권리가 인정되고, 초중등학교장이 이주아동의 전·입학을 거부할 수 없도록 하고 있으며 아동이 교육받는 한 강제 퇴거하지 않도록 규정하고 있다. 또한 『초중등교육법』(제30조의6)에 따르면 학교에서 작성한 생활기록 및 건강검사 자료 등 공개할 수 없는 신상정보에서 『출입국관리법』은 예외로 적용, 학교가 통보하게끔 되어 있는데, 이 때문에 미등록 이주노동자들은 자녀를 학교에 보낼 수 없게 되므로, 특히 학교 측이 불법 체류 여부를 관련 출입국사무소에 통보

75) 『유엔아동권리협약』 제28조 제1항은, 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 ① 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 하며, ② 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모동 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 하며, ③ 고등교육의 기회가 모든 사람에게 능력에 입각하여 개발될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

76) 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 하며, 모든 국민은 의무교육을 받을 권리를 가진다(교육기본법 제8조).

할 수 있게 한 조항을 폐지하는 데 비중을 두고 있다.

(4) 기초생활보장

1) 『국민기초생활보장법』은 2005년 12월 법 개정을 통해 외국인에 대한 특례조항을 도입하였다.⁷⁷⁾ 이에 따라 2007년 1월 1일부터 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 소득 인정액이 최저생계비 미만이거나, 소득 인정액이 최저생계비 이하에 해당하지 않더라도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 국민기초생활보장제도의 급여 일부 혹은 전부가 필요하다고 보건복지부 장관이 인정하는 자, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양받을 수 없는 경우 국민기초생활보장제도의 급여를 받을 수 있도록 규정하였다.

2) 이는 국적취득 이전의 결혼이주자에 대한 최저생계 지원 보장이 인정되는 것이나, 그 대상을 한국인 자녀를 출산하여 양육하고 있는 결혼이주자로 제한하고 있다. 즉 2004년 『국적법』 개정에 따라 가정폭력 피해를 입증한 결혼이주자는 혼인관계 파탄 이후에도 체류 연장 및 귀화 신청은 가능하도록 된 반면, 한국인 자녀를 양육하지 않는다면 국적 취득까지 소요되는 3~4년간의 최저 생계는 보장되지 않는 것이다. 가정폭력 피해 결혼이주여성에 대한 『국민기초생활보장법』에 따른 지원을 배제한 채 체류 연장과 국적 신청 자격만을 허용하는 것은 사실상 그 자격을 행사할 기회를 제한하는 결과를 가져온다. 따라서 가정폭력 피해 결혼이주자에 대하여는 한국인 자녀를 양육하는지 여부와 무관하게 기초생활을 보장하여야만 가정폭력 피해를 보호하고자

77) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인 중인 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀(계부(모)자 관계 및 양친자관계를 포함한다)를 양육하고 있는 자와, 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자가 국민기초생활보장법 제5조에 해당하는 경우에는 국민기초생활수급권자가 된다(국민기초생활보장법 제5조의2, 동법 시행령 제5조의2).

하는 본래의 취지가 의미가 있을 것이다. 더 나아가 이주아동의 경우에는 체류자격을 불문하고 최저 생계유지가 가능할 수 있도록 지원해야 할 것이다.⁷⁸⁾

7. 공직선거법과 주민투표법

(1) 주요내용

1) 공직선거법⁷⁹⁾은 『대한민국헌법』과 『지방자치법』에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 제정되었다(제1조).

따라서 동법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용되며(제2조), 이 중 지방의회의원 및 지방

78) 『긴급복지지원법』은 2005년에 제정(법률 제7739호, 2005.12.23)된 것으로 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원하기 위하여 지역사회의 각종 복지 지원을 활용하여 위기상황에 처한 자를 조기에 찾을 수 있는 체계를 갖추고 기존의 공공부조제도와 사회복지서비스와 연계되도록 함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 한다. ① 2009년 법 개정(법률 제9751호, 2009.5.28, 일부개정)에 의해 외국인의 특례조항을 신설(법 제5조의2, 본조신설 2009.5.28)하여 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람은 긴급지원대상자가 될 수 있도록 하였고, 이에 따라 긴급지원대상자가 될 수 있는 외국인의 범위를 대한민국 국민과 혼인 중인 사람, 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람, 난민의 인정을 받은 사람, 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람 등으로 규정하고 있다(동법 시행령 제1조의2, 본조신설 2009.5.28). ② 이 법의 긴급지원은 생계·의료·주거·사회복지시설이용 등에 필요한 금전 또는 현물 지원과 민간의 긴급지원 관련기관·단체와의 연계, 상담·정보제공 지원 등을 그 내용으로 한다(법 제9조 및 동법 시행령 제2조부터 제6조까지). 2009년 법 개정(법률 제9751호, 2009.5.28, 일부개정)을 통하여 긴급지원의 종류에 교육지원이 추가되어 긴급지원대상자로서 초·중·고등학교 학생인 경우 수업료, 입학금, 학교운영지원비 및 학용품비 등 필요한 비용 1분기분을 지원할 수 있도록 하고 있다(법 제9조제1항제1호 마목, 동법 시행령 제5조의2).

79) 최근 개정, 법률 제9466호, 2009.2.12

자치단체의 장의 선거권을 외국인에게 인정하고 있다. 즉, 19세 이상으로서 선거인명부작성기준일 현재 『출입국관리법』 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다고 규정하고 있다(제15조 제2항 제3호).

2) 『지방자치법』⁸⁰⁾은 지방자치단체의 장이 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 따로 법률이 정하는 바에 따라 주민투표에 부칠 수 있도록 하고 있다(동법 제14조 제1항). 이에 따라 주민투표법⁸¹⁾은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적(동법 제1조) 으로 제정되었다. 동법은 외국인 이주민의 정치권 중 주민투표권 부여를 인정하고, 주민투표권 실질적인 행사가 가능하도록 필요한 조치를 보장하고 있다.

즉, 동법 제5조에 따르면 19세 이상의 주민 중 투표인명부 작성기준일 현재 ii) 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람에게는 주민투표권을 인정하고 있다(제1항 제2호). 또한 동법 제2조는 국가 또는 지방자치단체가 주민투표권을 부여받은 재외국민 또는 외국인이 주민투표에 참여할 수 있도록 외국어와 한국어를 함께 표기하여 관련 정보를 제공하는 등 필요한 조치를 취하도록 함으로써, 주민투표권행사를 보장하도록 하고 있다(제2항).

80) 최근 개정 [법률 제9577호, 2009.4.1, 일부개정]

81) 최근 개정 [법률 제9468호, 2009.2.12, 일부개정]

(2) 검 토

공직자선거법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거와 관련하여 외국인에게 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 선거권만 부여하고, 대통령선거와 국회의원선거의 선거권 및 피선거권을 모두 인정하지 않으며, 또한 지방의회의원 및 지방자치단체의 피선거권도 인정하지 않고 있다. 아직까지는 “주민”의 지위만 일부 인정하는 입법태도를 취하고 있다. 외국인에게 선거권 등의 부여 여부와 정도는 상호주의가 적용되는 상황을 반영한 것이라 할 수 있다.

8. 지방자치단체의 조례

거주외국인 또는 이주민에 대한 정책은 관련 영역마다 각 부처에서 행하고 있으며, 이러한 정책의 경우 대체로 지방자치단체에서도 수행되지만, 이 경우 조례를 제정해야 하고, 또한 지방자치 업무이다 보니 소관 부처인 행정안전부가 조례 제정에 관여를 하는 경우도 있게 된다. 이에 따라 법률의 사회통합 지원 체계와 유사하게 지방자치단체의 조례에 있어서도 거주외국인 지원 조례, 국제결혼 지원 조례, 다문화가족 지원 조례 등이 제정되고 있다.

(1) 거주외국인 지원 조례

1) 현황 및 주요내용

2007. 10. 31. 행정자치부(현 행정안전부)는 지방자치단체가 거주외국인에 대한 지원을 안정적이고 지속적으로 수행할 수 있도록 『거주외국인 지원 표준조례안』을 마련하여 각 지방자치단체에 조례 제정을 권고하였다. 이에 따라 2008. 11. 현재 총 115개 자치단체에서 『거주

외국인 지원조례』를 제정하여 시행 중이다. 표준조례안과 실제 제정된 조례의 내용은 크게 다르지 않은데, 일반적으로 나타나고 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 첫째, 조례의 제정 목적은 해당 지역에 거주하는 외국인들의 지역 사회 적응과 생활편의 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것이다. ② 둘째, 용어의 정의에서는 외국인, 거주외국인, 외국인 가정, 외국인 지원 단체를 두고 있다. 외국인은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자, 거주외국인은 “○○구 관내에 90일 이상 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인”, 외국인 가정은 “국내에 주소 또는 거소를 두고 있는 외국인과 혼인·입양·혈연관계 등으로 이루어져 생계 또는 주거를 함께하는 공동체”, 외국인 지원 단체는 거주외국인에 대한 지원을 주된 사업으로 하여 설립된 비영리 법인 또는 단체로 규정하였다. 이에 따라 지원대상은 외국인, 한국 국적을 새롭게 취득한 자, 기타 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자로 하였다. 다만 『출입국관리법』 등에 의해 대한민국에서 합법적으로 체류할 수 있는 법적지위를 가지지 않은 외국인은 제외한다.⁸²⁾ ③ 셋째, 거주외국인의 지위에 대하여는 법령이나 다른 조례 등에서 제한하고 있지

82) 제5조에 대하여서는 미등록 외국인과 관련하여 논란이 있다. 우선 본문과 같이 단서를 두는 경우가 많다. 그러나 단서의 문제점을 인식하고 단서를 삭제한 경우가 있다. 예컨대 목포시, 부천시 등은 제5조 단서와 같은 규정을 두지 않은 조례를 제정하여 시행하고 있다. 다른 한편 단서를 두되 제2항을 신설한 경우가 있다. 이는 단서와 같은 규정을 둘 경우의 문제점을 고려하여 그 단서에 다시 단서 내지 예외 조항을 두는 편법적 내지 기형적인 입법을 한 것으로 짐작된다. 예컨대 천안시, 대구광역시 달서구, 안산시 등에서는 다음과 같은 제2항을 추가하고 있다. “② 제1항 단서의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 지원대상에 포함할 수 있다. 1. 재난, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우 2. 불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우 (서울특별시 구로구 조례)” 한편, 미등록이주민에 대한 무료진료나 무료예방접종, 의무교육, 불법체류 해소를 위한 상담, 축제 또는 문화활동에 대한 참여지원에 있어 지방자치단체나 민간단체의 지원이 관련 법령의 위반으로 보기에는 어렵다고 생각한다.

않는 한 주민과 동일하게 자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고 각종 행정혜택을 받을 수 있도록 규정하였다. 자치단체장은 거주외국인이 지역공동체의 구성원으로서 시 행정에 참여할 수 있도록 노력해야 한다는 규정을 두기도 한다. ④ 넷째, 시장의 책무로서 시장은 관할 구역내 거주하는 외국인들이 지역사회에 조기에 정착할 수 있도록 지원하고, 거주외국인들이 지역주민과 함께 살아갈 수 있는 여건 형성을 위한 적절한 시책을 추진하여야 한다. 자치단체장은 거주하는 외국인의 수 등 외국인 지원시책 추진을 위해 필요하다면 실태조사를 할 수 있다. ⑤ 다섯째, 지원의 범위를 규정하였다. 거주 외국인에 대한 지원과 관련된 사업의 수행에 필요한 예산을 편성할 수 있다. 지원의 범위는 다음과 같다. i) 한국어 및 기초생활 적응 교육, ii) 고충·생활·법률·취업 등 상담, iii) 생활편의 제공 및 응급 구호, iv) 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최, v) 기타 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 자치단체장이 필요하다고 인정하는 사업 등이다.⁸³⁾ ⑥ 여섯째, 외국인 지원시책에 대한 자문을 위하여 (외국인 시책)자문위원회를 구성할 수 있다. 위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 내외의 위원으로 구성한다. 위원 가운데 당연직위원은 지자체 부단체장, 지방의회의원·교육청·경찰서·고용안정센터·출입국관리사무소 등 적정직위에 있는 자로 하고, 민간위원은 외국인 지원 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 자치단체장이 위촉하는 자로 하였다. 위원회는 부자치단체장을 위원장으로 하고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원회는 거주외국인 및 외국인 가정에 대한 지원, 외국인의 지역사회 적응 프로그램의 운영, 다문화 존중의 지역공

83) 구로구의 경우 거주외국인의 복지시설을 설치·운영 또는 일정한 단체에게 운영 위탁 할 수 있도록 하였다. 이러한 복지시설은 거주외국인 등을 위한 교육 및 문화 활동, 보건의료지원, 상담 정보제공 등의 기능을 수행하고, 무상이용을 원칙으로 하였다. 서울특별시 구로구 거주외국인 등 지원조례(2008. 7. 18 제정, 조례 제820호) 제13조 및 제14조 참조.

동체 형성 사업, 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 자문기능을 수행한다. ⑦ 일곱째, 지방자치단체장은 외국인 지원 단체의 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 필요한 경우 거주외국인 지원을 목적으로 하는 비영리법인 또는 단체에 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있으며, 이 경우 소관업무를 위탁하였을 경우 수탁자에게 예산의 범위 안에서 운영비를 지원할 수 있다. 이에 대하여는 관계공무원으로 하여금 정기점검 등을 실시하게 한다. 세계인의 날 지정, 다문화 주간 설정, 포상 관련 규정, 명예시민 제도 등을 함께 두었다.⁸⁴⁾

[표 6] 거주외국인 지원 표준조례안

<p>목 적 (제 1 조)</p>	<p>이 조례는 00시에 거주하는 외국인들의 지역사회 적응과 생활 편의 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p>정 의 (제 2 조)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. “외국인”이라 함은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자를 말한다. 2. “거주외국인”이라 함은 00시 관내에 90일 이상 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인을 말한다. 3. “외국인가정”이라 함은 국내에 주소 또는 거소를 두고 있는 외국인과 혼인·입양·혈연관계 등으로 이루어져 생계 또는 주거를 함께 하는 공동체를 말한다. 4. “외국인 지원단체”라 함은 거주외국인에 대한 지원을 주된 사업으로 하여 설립된 비영리 법인 또는 단체를 말한다.

84) 이후 행정자치부(현 행정안전부)는 2007년 2월 『지방자치단체 거주외국인 지역사회 정착지원 업무편람』을 작성하였다. 업무편람의 ‘정착지원 프로그램 매뉴얼’에서는 ① 한국어 및 기초 생활적응 교육, ② 정착지원을 위한 전문 교육, ③ 민원·생활·법률 상담, ④ 행정정보 제공 및 생활편의 지원, ⑤ 응급 구호 및 긴급 복지 지원, ⑥ 다문화 지역공동체 형성 등에 관해 설명하고 있다. 거주외국인 지역사회 정착지원 업무편람은 <http://www.mopas.go.kr/gpms/index.jsp> 참조.

<p>거주 외국인의 지위 (제 3 조)</p>	<p>① oo시 거주외국인은 법령이나 다른 조례 등에서 제한하고 있지 않는 한 주민과 동일하게 oo시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, oo시의 각종 행정 혜택을 받을 수 있다. ② oo시장은 거주외국인이 지역공동체의 구성원으로서 oo시 행정에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>
<p>지원대상 (제 5 조)</p>	<p>oo시에 거주하는 다음 각 호의 하나에 해당하는 자를 지원대상으로 한다. 다만, 출입국관리법 등에 의해 대한민국에서 합법적으로 체류할 수 있는 법적 지위를 가지지 않은 외국인은 제외한다. 1. 외국인 2. 한국 국적을 새롭게 취득한 자 3. 기타 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자</p>
<p>지원의 범위 (제 6 조)</p>	<p>① 거주 외국인에 대한 지원범위는 다음 각 호와 같다 1. 한국어 및 기초생활 적응교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의 제공 및 응급구호 4. 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최 5. 기타 거주외국인의 지역사회적응을 위하여 oo시장이 필요하다고 인정하는 사업 등 ② oo시장은 전 항의 각호와 관련된 사업의 수행에 필요한 예산을 편성하여야 한다.</p>
<p>외국인지 원단체에 대한 지원 (제12조)</p>	<p>oo시장은 외국인 지원단체의 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며 ‘비영리 민간단체 지원법’에 의한 사업비를 지원할 수 있다.</p>
<p>업무의 위탁 (제13조)</p>	<p>① oo시장은 필요하다고 인정하는 경우에는 ‘사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례’가 정하는 바에 따라 거주 외국인의 지원을 목적으로 하는 비영리법인 또는 단체에 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.</p>
<p>세계인의 날 (제14조)</p>	<p>① oo시장은 지역내 거주하는 외국인을 포용하고 문화적 다양성의 의미를 일깨우기 위해 매년 5월 21일을 “세계인의 날”로 하고 세계인의 날로부터 1주간을 다문화 주간으로 설정한다.</p>
<p>명예시민 (제17조)</p>	<p>① oo시장은 시정발전에 공로가 현저한 외국인에 대하여 명예 시민으로 예우할 수 있다.</p>

2) 검토

사회통합과 인도적 차원에서 거주외국인을 지원하고, 거주외국인의 인권 증진을 위한 조례에서 지원 대상을 법의 기본 목적 및 취지가 확연히 다른 『출입국관리법』상의 체류자격을 기준으로 나누는 것은 타당하지 않다. 이는 헌법재판소가 그동안 일관되게 “인간의 존엄과 가치 및 행복추구권은 ‘인간의 권리’로서 외국인도 그 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상 제한이 있을 수 있을 뿐”이라고 판시하여⁸⁵⁾, ‘인간의 권리’에 해당하는 기본권은 등록·미등록을 불문하고 모든 외국인에게 인정해온 것과 상반되는 조치이다. 그럼에도 불구하고 거주외국인 표준 조례안과 이에 따른 대다수 지역의 조례가 지원을 ‘합법’체류자로만 한정하도록 단서 조항을 두어 미등록 이주민에 대한 지원을 원천적으로 배제하고 있는 것은 검토의 여지가 있다.

또한 표준조례안은 거주 외국인에 대한 정의 조항에서 ‘거주 외국인’을 “관내 90일 이상 거주하며 ‘생계활동’에 종사하고 있는 외국인”으로 정의하고 있다. 관내 거주외국인으로 인정받기 위해서는 ‘생계활동에 종사하여야만’ 하는 것이다. 결국 지차제 관내 지역에 거주하는 외국인이 지자체로부터 공공시설 이용 및 각종 행정 혜택, 한국어 등 적응 교육, 취업 고충 상담, 응급 구호 서비스를 제공받기 위하여는 ‘생계활동’에 종사하는 ‘합법적’ 체류 자격의 외국인이라는 이중의 조건을 충족해야만 한다. 이와 같이 지원 대상을 한정할 경우 출산 및 건강, 기타 이주 당사자의 귀책사유 없이 생계활동을 중단한 이주자, 가사노동 및 양육·노부모 봉양 등을 담당하고 있는 이주자, 관내 거주하는 미등록 이주아동, 가정폭력·성폭력 등의 피해를 입은 미등록 이주 여성 등은 지원에서 배제될 수 있는 위험성이 존재한다.

85) 헌법재판소 1994. 12. 29. 93헌마, 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마 494 등

(2) 농어민 국제결혼 지원조례

2009년 2월 현재 20여 곳의 지방자치단체에서 농촌총각 국제결혼 지원조례를 제정하고 있다.⁸⁶⁾ 그러나 조례가 없는 경우에도 각 지방자치단체에서 남성이 국제결혼을 하는 경우 비용을 지원하는 사업이 진행된 바 있다. 이미 이에 관해서는 여성 인권의 침해와 결혼중개업체의 폭리 등의 여러 문제가 지적된 바 있다.

각 지방자치단체마다 그 내용은 다소 차이가 있으나, 지원 대상을 한국인 남성과 외국인 여성과의 결혼에 한정하는 조례도 있는 점, 인권 침해의 소지가 있음을 예상하면서도 국제결혼을 조장하는 점, 결혼 성사에 대해 지원을 하여 경우에 따라서는 인신매매의 성격도 갖게 할 수 있는 점, 이주 여성의 인간의 존엄과 행복에 관해서는 전혀 무관심한 점, 농촌의 구조적 문제를 국제결혼의 지원으로 해결하려는 점 등에서 문제가 많은 조례들이다. 비록 가정이 성립된 이후에 대한 지원 정책을 규정한 경우도 있으나 결혼 자체에 대해 지원을 하는 점은 문제가 많은 것이다.⁸⁷⁾

(3) 다문화가족 지원 조례

다문화가족지원법 제정을 계기로 지방자치단체에서 다문화가족 지원 조례를 제정하는 사례도 증가하였다.⁸⁸⁾ 조례의 내용을 살펴보면

86) 예: 강화군, 가평군, 삼척시, 정선군, 양구군, 양양군, 청원군, 괴산군, 단양군, 금산군, 부여군, 예산군, 완주군, 순창군, 구례군, 신안군, 경상남도, 창원시, 거제시, 거창군 등. 제주도의 경우 2008년 4월 제주특별자치도 다문화가족 지원 조례의 제정에 따라 국제결혼가정 지원에 관한 조례는 폐지하였다.

87) 이러한 조례의 문제점에 대한 지적은 조상균·이승우·전진희, 앞의 글, 171-172쪽 참조.

88) 예: 『제주특별자치도 다문화가족 지원 조례』(2008년 4월 2일 제정)와 『영암군 거주외국인·다문화가족 지원에 관한 조례』(2008년 7월 10일 제정)도 제정·공포되었다. 그 외 거창군, 전라남도, 전라북도, 경기 가평군, 광주광역시 서구, 광주광역시 동구에서 제정되었다.

다음과 같다(제주특별자치도의 경우임).

조례의 제정목적은 다문화가족 구성원이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하는 지원 정책을 강화함으로써 다문화가족 구성원이 우리 사회에서 더불어 살아갈 수 있는 환경을 조성하고 평화롭게 공존할 수 있는 토대를 마련함을 목적으로 하는 것이다. 동 조례는 앞의 조례와 달리 다문화가족에 결혼이민자 등과 제주특별자치도 도민이 혼인, 혈연, 입양 등으로 결합하여 이루어진 가족 등으로 규정하여 입양에 의한 경우도 포함하고 있다. 따라서 법률보다 다문화가족의 범위를 확대하고 있다.

동 조례는 다문화가족지원법과 달리 다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립과 연도별 시행계획 수립, 실태조사, 다문화가족정책위원회의 설치하고 있다.

다문화가족에 대한 지원시책으로는 다문화에 대한 이해증진 노력 및 신문·방송 또는 통신 관련사업자에 대한 권고, 결혼이민자 등의 기본소양 교육, 생활정보 제공, 평등한 가족관계 유지를 위한 상담 등, 자활지원, 가정폭력 피해자에 대한 보호·지원, 아동의 보육 지원, 생활 및 법률상담의 제공 등을 규정하고 있다.

다문화가족지원센터는 결혼이민자지원센터, 「건강가정기본법」 제35조에 따른 건강가정지원센터, 「사회복지사업법」 제34조에 따른 사회복지관, 외국인근로자지원센터, 외국인근로자 및 결혼이민자 지원단체 등 관련 시민사회단체, 기타 도지사가 필요하다고 인정한 기관 및 단체 등 중에서 지정할 수 있도록 하고, 예산의 범위 내에서 지원할 것을 규정하였다.

제 4 장 외국의 이주민 사회통합 법제

제 1 절 독일의 이주민 사회통합 법제

1. 서 설

독일에서 이주민 유입이 증가하기 시작한 시기는 대략 제2차 세계 대전 이후부터라고 볼 수 있다. 종전과 함께 수백만의 독일 피난민들과 추방되었던 사람들이 다시 독일로 돌아오고, 그 이후에 후발 이주민⁸⁹⁾들까지 가세하면서 본격적으로 이주민유입이 시작되었다. 그리고 종전 후의 경제성장으로 인해 발생한 노동력 부족현상을 외국인노동자를 고용함으로써 해결하려는 이주정책이 수립되었고, 이는 1960년대 이후 집중적인 외국인 노동자의 유입으로 이어졌다. 이에 덧붙여 인도적 차원에서의 외국인의 유입까지 허용되었다. 그 결과 현재 독일사회에는 약 1,500만 명에 달하는 이주민이 있는 것으로 추산되고 있는데,⁹⁰⁾ 이는 독일 전체 인구의 약 1/5에 해당하는 수치이다. 이들 중 절반 정도는 이미 독일국적을 취득하였고, 그 중 많은 수가 독일에서 출생한 2-3세대들이다.⁹¹⁾

89) 『귀환자』(Aussiedler)란 일찍이 동방으로 이주한 독일인의 자손으로, 거주지에서의 박해나 차별을 이유로 구소련·동구권으로부터 독일로 받아들여진 사람을 말하며, 1993년 이후 유입된 사람을 특히 『후발 귀환자』라고 한다. 귀환자의 유입 규제를 위해서 1993년의 『전쟁결과청산법』에 의해 새롭게 『후발 귀환자』라고 하는 범주가 설정되어 종래의 『귀환자』보다 엄격한 수용 조건이 부과되게 되었다.

90) 현재의 연방 공화국 성립 후에 독일에 이주해 온 사람 및 독일 태생의 외국인(제1세대)과 독일인으로 태어난 그 자녀(제2세대 이후)를 말한다. 연방통계청, “Leben in Deutschland - Mikrozensus 2005, Pressekonferenz am 6 Juni 2006” <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Mikrozensus/Mikrozensus_06,templateId=renderPrint.psml>.

91) 1999년 국적법 개정(2000년 시행)으로 혈통주의를 원칙으로 해 오던 독일에서 처음으로 출생지주의가 채용되어 일정한 요건을 충족하는 외국인의 자녀는 출생에 의해 독일 국적을 취득하는 것이 가능해졌다.

이들 이주자들 중에는 독일에서 성공적인 삶을 사는 사람들도 있지만, 독일사회로의 융화에 어려움을 겪는 이도 있다. 사회통합의 저해 요인으로는 특히 언어·교육·실업문제와 독일의 배타적인 민족성이 원인으로 지적되고 있으며, 여성이주자들의 경우에는 여성의 사회적 지위와 결부되어 남성들과는 또 다른 특수한 형태의 문제점을 내포하고 있다고 지적된다.

이처럼 패전과 경제성장의 과정에서 유입된 외국인 이주민의 규모가 큰 만큼 현재 독일에서는 이들의 독일사회로의 통합문제를 국가차원의 과제로 인식하고 있으며, 법제상의 시책마련에도 분주한데, 구체적인 내용은 이하에서 살펴본다.

2. 국가 차원에서의 사회통합계획

(1) 국가통합계획의 목표

2007년 7월 12일 독일 연방정부는 이주민의 사회통합을 위한 ‘국가통합계획’을 발표했다. 이 계획은 무엇보다도 이주민의 규모 때문에 발생된 독일인구의 구조상의 변화에 대처해야 할 필요성 때문에 이루어졌다. 또한 다양한 언어와 문화배경을 가진 이민자들의 능력을 적극적으로 활용하는 것이 국제사회에서 독일의 경쟁력을 강화하는 데 보탬이 될 수 있을 것이라는 현실적인 인식이 있었기 때문이었다. 물론 이와는 별도로 더 이상 방관할 수 없을 정도로 커지고 있는 이주민관련 갈등문제도 있었다. 충분한 독일어능력을 갖추지 못한 이민자들은 학교교육과 직업교육에도 적응하지 못하는 경우가 많은데, 이는 결국 이민자들의 높은 실업률로 이어졌다. 그리고 이민자들 중 일부는 문화나 종교의 차이로 인해 독일사회와 제대로 융화되지 못하는 모습을 보이기도 하는데, 이는 비단 이주민뿐만 아니라 독일사회 다른 구성원들에게도 영향을 끼칠 수 있다는 점에서 이주민들의 사회통합문제를 결국 국가 의제로 다룰 수밖에 없게 된 것이다.

(2) 국가통합계획상 이주민통합의 분야별 내용⁹²⁾

연방은 성공적인 통합을 위하여 통합정책의 기본지침을 정하였는데, 그 주요내용을 보면, 이주민과의 대화와 긴밀한 상호협조, 이주민사회가 가진 다양성이라는 잠재적 능력을 십분 활용하는 방안의 강구 등이 있다. 또한 여성들이 가정·사회·직업 등 모든 영역에서 중요한 역할을 행하는 만큼, 이주여성의 역할을 강화·지원하여 활용하는 방안도 제시되었다. 무엇보다도 통합정책의 기본지침은 이주민의 통합정책을 국가의 횡단업무(Querschnittsaufgabe)로 간주하여, 연방·주·지방자치단체가 지속가능한 통합정책을 적극적으로 수립하고 시행할 것을 요구하였다. 이하에서는 연방차원에서의 통합정책의 기본지침만을 살펴본다.

1) 교육을 통한 통합

교육은 사회·문화·경제적 통합을 위해서는 다른 무엇보다도 긴요한 대전제이다. 따라서 이주민의 교육이 가능한 한 일찍부터 이루어질 수 있도록 하기 위하여 연방정부는 주 및 지방자치단체에 3세미만 아동의 교육시설(Betreuungsplatz)을 2013년까지 35%까지 확대하기로 결정하였다. 이러한 교육시설의 확대목적은 특히 이주민 자녀의 조기 언어교육을 위한 것이므로, 시설유지에 필요한 비용 중 일정 부분은 연방이 부담하기로 정하였다. 이외에 유치원 및 기타 상급학교에서도 독일어교육이 이주민 대상으로 이루어질 수 있도록 하고, 이주민의 언어수준의 향상을 꾀하기 위한 프로그램의 개발 등이 연방차원의 지원으로 이루어지도록 하였다. 나아가 전체 주들이 서로 공조하여 이주민의 언어교육을 위한 총체적 시스템을 구축하는 것도 연방이 지원토록 하였다. 또한 자퇴학생들이 다시 학교로 돌아올 수 있도록 독려

92) http://www.bmj.bund.de/.../2007-07-12-nationaler-intergrationsplan_KURZFASSUNG.pdf

하는 특수프로그램의 운영을 통하여 이주민 자녀들에게 복학과 졸업의 기회를 제공하기로 하고 있다.

2) 언어를 통한 통합

언어는 통합을 위한 전제이다. 이주민의 사회통합이라는 것은, 결국 이주민들이 독일사회에서 생활하면서 일상적인 업무를 안정적으로, 또한 독립적으로 할 수 있을 정도로 되어야 비로소 가능한 것인데, 그를 위해서는 기본적인 독일어 능력은 당연히 갖추고 있어야 하겠기 때문이다. 연방은 2005.1.1부터 처음으로 이주자를 위한 통합적 언어 및 오리엔테이션코스를 도입하였다. 2006년 12월의 권고에서는 좀 더 개선된 제안들을 마련하기를 제안하고 있다. 즉, 모든 참여자들에게 성공적인 코스졸업을 가능하게 하기 위해서는 시간구성이 적합해야 하고, 코스제안이 질적으로 향상되어야 한다는 것인데, 특히 여성 및 부모를 위한 코스의 경우 자녀양육이 중요한 만큼 언어능력의 향상을 위한 지원방안이 개선되어야 한다는 것이었다. 이를 위해 제1차 이민 상담소 또는 청소년이민상담소와 언어수업담당자들 사이의 협동강화를 위해 연방이 적극 지원하는 방안 등이 제시되었다.

3) 교육 및 직업교육에서의 통합

교육과 직업교육도 사회통합을 위한 중요한 요소이다. 이주배경을 가진 젊은이들에게 직업 및 교육에 대한 접근기회를 폭넓게 제공하기 위하여 연방은 특히 이주청소년들의 교육기회를 양적인 측면에서 늘여나가는 조치들을 취하는 데 정책의 초점을 맞추고 있다.

이를 위해 정부는 무엇보다도 교육협약을 맺은 파트너들과 이주청소년들의 직업을 통한 통합에 집중을 한다. 교육협약을 맺은 파트너들이 “청소년의 취업률 제고를 위한 연방의 특별프로그램”⁹³⁾을 통하

93) Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher(EQJ-Programm)

여 노력한 결과 40,000개의 새로운 일자리가 만들어졌고, 그 결과 계약 기간을 연장하는 등 긍정적인 효과로 이어졌다. 그리고 독일에 체류 가능성이 높은 대학생들에 대한 학자금보조 및 학자금대출을 통한 지원이 이루어지며, 특히 이주배경을 가진 젊은 여성들에 대한 개인적인 직장 및 직업오리엔테이션을 위하여 모니터링프로그램도 제공되고 있다.

4) 학문영역에서의 통합

지금도 독일에는 180,000명의 외국유학생들이 체류하고 있는 것으로 조사되고 있는데, 독일사회는 항상 재능 있는 인재에 대해 개방적인 정책을 펴왔다. 즉, 독일이 학문을 숭상하고, 창조적인 인재를 양산하는 사회라는 것을 세계 속에서 인정받고, 또한 독일사회의 발전을 위해 필요한 우수한 학자들의 확보해야 한다는 인식을 가지고 있었으며, 지금은 이를 위해 연방이 적극 나서 지원하도록 하고 있다. 학문적으로 우수한 내국인 및 외국인을 위한 지원뿐만 아니라 이민자들을 위한 지원도 마련된다. 그리고 주들이 외국학생들의 학업지원을 위한 개선책을 마련하는 것도 지원하며, 이주 학자들을 위한 취업지원도 계속적으로 하고 있다.

5) 여성에 대한 지원 - 양성평등의 실현

독일에 거주하고 있는 이주민의 절반은 여성과 소녀들이다. 여성은 특히 어머니의 위치에서 가족의 독일사회 적응에 결정적인 역할을 담당하고 있다. 따라서 연방은 잠재적인 이민자들이 여성의 삶에 대한 가치관을 다양하게 개방적으로 가질 수 있도록, 또한 여성과 소녀들에게 다양한 사회·정치참여 기회를 제공할 수 있도록 노력하고 있다. 이를 위해 이민자 부모들에게 적절한 이민교육을 실시하고, 이들에 대한 교육을 담당하고 있는 자들에게 양질의 양육이 이루어지고 있는 지에 대한 확인의무를 지우고 있다. 그리고 외국인 교육자들 및 학생들의 축진을 개선하며, 연방은 또한 이주여성 기관들과 대화를 계속하고, 미래의 계획, 계획의 실행 등에 이들을 관련시킨다.

6) 지방자치단체 중심의 통합

지방자치단체는 이주민의 사회통합에 매우 중요한 역할을 담당한다. 연방은 특히 많은 이주자들이 살고 있는 지역에서 통합을 위한 적극적 행동이 필요함을 인식하고 “특별한 발전의 필요성을 가진 도시지역-사회도시(“Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt”))”라는 제하의 연방·주 합동프로그램을 만들었다. 이 프로그램이 현재 통합을 위해 중심적인 역할을 하는데 연방은 이 “사회도시” 프로그램을 촉진하며, 동 프로그램을 위해 재정적인 지원을 한다. 이뿐만 아니라 “경제활동, 교육, 지역참여” 프로그램을 사회도시프로그램 안으로 포함 시킴으로써, 사회활동과 경제활동을 상호 유기적으로 결합하고 있다.

7) 문화적 통합

문화는 다양한 배경을 가진 이주민들을 결속시킬 수 있는 공동생활의 토대가 된다. 독일은 이주민의 문화적 통합을 위해 문화적 교육에도 중점을 둔다. 이를 위해 특히 연방 부·처들이 참여하는 "문화와 통합"이라는 실무단을 꾸려서 전담하도록 하고 있다. 이와는 별도로 국제박물관위원회에 “박물관-이민-문화”의 실무단을 구성할 것을 제안하기도 했다. 그리고 이러한 통합을 위한 문화교육을 위해 필요한 조치를 인접국인 프랑스, 영국 등과 공조하는 것도 강구하고 있다.

8) 스포츠를 통한 통합

스포츠는 상이한 출신의 사람들이 상호 우호적으로 공정하게 만나는데 큰 기여를 할 수 있으므로 통합의 동력으로도 작용한다. 이런 측면에서 보면 스포츠단체와 스포츠협회들은 통합을 위해 큰 역할을 담당한다고 할 수 있다. 스포츠를 통한 통합은 지역적·초지역적으로 이루어지며 다양한 네트워크의 구성·유지를 위한 다양한 프로그램들의 개선도 필요로 한다. 연방은 “스포츠를 통한 통합” 프로그램을 제

정적으로 지원하고, 무엇보다도 학문적인 평가를 통하여 그 효과가 지속적으로 증대될 수 있도록 진흥한다. 그리고 문화 상호적인 개방을 위하여 “통합, 우리가 함께한다.”라는 슬로건 하에서 이루어지는 조직적인 스포츠를 통한 통합노력이 정부에 의해 지원되고 있다.

9) 언론매체를 통한 통합

언론매체는 공공의 인식을 각인하고, 통합문제에 관한 의견형성에도 지대한 영향을 끼친다. 따라서 언론매체가 통합을 위해 지는 책임은 매우 크다. 언론의 독립, 언론에 대한 연방의 관할권 등을 존중하면서 연방은 언론의 통합정책적인 역할을 지원하는데 연방은 아이디어 제작소들 안에서 텔레비전이 행하는 통합적 프로그램형식을 지원한다. 이때 연방은 다양한 기구들과 협조를 하는데, Grimm-Institut, Civis-medienstiftung, Deutsche Welle, Bundesinitiative Intergration und Fernsehen 등이 바로 그것이다. 또한 연방은 독일-터어키 방송매체의 협동에 대해 독일-터어키 위크샵, 방송학술대회 등의 형식으로 지원을 하고 있다.

10) 시민의 참여를 통한 사회통합

통합은 시민의 협조 없이는 불가능하다. 연방은 시민사회 및 이민자들의 시민적 참여가 통합을 위해 매우 중요한 역할을 담당하는 것을 깨닫고 이민자들이 다양한 조직에 참여하는 것을 보장하며, 이를 촉진하기 위하여 인프라구조, 네트워크, 위원회 참여, 상품공모 등 다양한 방법을 사용하고 있다.

3. 이주민 관련 법제의 동향

(1) 기본법상의 토대

헌법상의 기본원리인 사회국가·법치국가·연방국가·민주주의원칙은 외국인통합을 위한 영역에서도 요청된다. 사회국가원칙은 “사회적”

통합목적의 기획에서 ① 최저생계비의 보장에 대한 참여에 관한 것이고 ② 사회보장체계 내에서 관련이 있는 것이고 ③ 노동시장에 대한 기회보장과 반차별과의 관련 하에서 직접적으로 연관이 있다. 범치국가원칙은 특히 권리의 침해 시에 법률에 근거하여 외국인을 법적으로 보호하는 것과 관련이 있다. 연방국가의 원칙 하에서 연방은 지방과 군소도시에 대해 합당한 조치를 할 것을 요구할 수 있게 된다. 민주국가적인 요소는 이민자의 정치적 결정절차에 대한 참여가능성에 관해 논의 할 때 관계가 된다. 그러나 의사 표현 및 집회의 자유 등의 정치적 기본권의 영역 내에서도 역시 민주국가적인 고려가 사용된다.

정치적으로 박해받은 사람은 비호권을 가지며(기본법 제16 a조 제1항), 게마인데 선거에서는, 유럽 공동체 구성 국가의 국적을 가지고 있는 사람도, 유럽 공동체법의 기준에 따라, 선거권 및 피선거권을 가진다(1992 개정 기본법 제28조 제1항 3문).

(2) 이주법(Zuwanderungsgesetz)⁹⁴⁾

독일은 2005년 1월 1일 이주민의 법적 지위 등에 관한 내용을 규정하는 이주법을 새롭게 제정하였다. 동법은 2004년 7월 30일에 제정되었으며 총 15개의 법률로 구성된 일괄법이다. 이는 외국인체류법(Aufenthaltsgesetz)⁹⁵⁾, EU의 거주이전의 자유권(Freizueigkeitsgesetz)에

94) 정식명칭은 『이주의 제어 및 한정과 연합 시민 및 외국인의 체재, 통합의 규제를 위한 법률』로 복수의 법률의 제정 및 개정을 정하는 일괄법이다. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung und zur Regelung des Aufenthalts und der Intergration von Unionsbürgern(Zuwanderungsgesetz) vom 30. 07. 2004, BGBl. I S. 1950. 원래 이 법안은 2002년 12월 연방상원과 하원에서 가결이 되었다. 그러나 상원결의 당시 브란덴부르크주의 불명확한 투표절차를 이유로 연방헌법재판소가 2002년 12월 18일 위헌 결정(Zuwanderungsgesetz nichtig: BVerfG 2 BvF 1/02)을 하였다. 판결의 내용은 <http://www.jur-abc.de/cms/index.php?id=419> 참조. 그 후 양원에서 이법을 놓고 다시 논의가 재개되었고, 경기침체 등 여러 요인들로 인해 법의 내용을 놓고 어려움을 겪다가 2년이 더 흐른 뒤 2004년 8월 5일 공포, 2005년 1월 1일 발효되었다.

95) 동법을 통하여 그동안 존재하여 왔던 외국인법(Ausländergesetz)이 폐지되고 동법으로 대체되었다. 동법은 별도의 법으로 존재하는 것은 아니고 이주법의 제1조이다.

관한 법⁹⁶⁾ 등 여타 많은 개별법들과 연계되어 있는 것이다.⁹⁷⁾ 동법은 연방정부에 대하여 연방 차원의 법규명령을 제정할 수 있도록 하는 위임입법의 근거를 마련하고 있다.

이주법의 제정목적은 ”외국인의 사회통합을 체계화하는 것“이라고 할 수 있다. 그 구체적인 내용은 독일사회와 이주민이 상호 공조하여 사회통합을 위해 준비할 것을 촉구하는 것이다. 독일연방정부는 외국인 이주민들의 독일어 능력 향상과 그들에게 독일의 법제, 문화, 역사 및 국가에 관한 일반적 사항들에 관한 교육을 제공할 책임을 천명한 바 있다. 독일정부는 독일사회에 새로 온 이주민들이 독일 사회에 적응하고 사회적 통합을 이루도록 권고하는 한편 독일사회 역시 그들을 흔쾌히 수용하기를 촉구하고 있다.

1) 외국인체류법(Aufenthaltsgesetz)

이주법의 핵심을 이루는 법률이며, 통상 외국인체류법으로 통칭되기도 하는 이 법률의 전체 이름은 『외국인의 체류, 직업활동, 통합에 관한 법』이다. 동법의 제정으로 기존의 외국인법은 폐지되었으며, 외국인의 체류국과 외국인 상호간의 권리·의무에 관한 사항이 국제법적 기준은 물론 유럽법과 독일 기본법에서 의무적으로 요구하는 수준 보다 더욱 폭넓게 법제화되고 있다. 외국인체류법(Aufenthaltsgesetz)을 통하여 독일 연방공화국의 영토 내에 합법적으로 거주하고 있는 이주민

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern im Bundesgebiet(Aufenthaltsgesetz - AufenthG).

96) Artikel 2: Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern(Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU).

97) 동법의 제3조부터 제12조까지는 관련된 개별법률들을 개정하고 있다. 그리고 제13조에서는 유럽연합의 체류 및 난민법상의 지침의 전환 적용을 위해 제정된 2007년 8월 28일에 효력을 발생한 법률(Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union)에 따라서 귀화에 관한 법규 몇 개가 ‘Rückkehr zum einheitlichen Verordnung’이라는 제명으로 규정 되었다. <http://www.zuwanderung.de/2-zuwanderungsgesetz.html>.

들의 체계적인 사회통합을 위한 의미 있는 진전이 이루어 졌다고 평가된다.

동법은 방대한 분량으로 총 10개의 장과 105개의 조항으로 구성되어 있으며 외국인노동자 및 취업자의 이주에 관한 새로운 규정들 이외에 기존 외국인 관련법 규정들을 전면적으로 개정하고 있다. 또한 외국인의 체류목적에 관한 사항을, 기간이 정해져 있지 아니한 거주허가와 기간이 정해진 체류허가의 두 가지로 축소하였다. 그리고 체류허가와 노동허가는 하나의 행정처분으로 행해지도록 하여 기존의 이중적인 허가절차가 단일의 허가절차로 변경되었다. 체류허가는 노동관련 행정기관이 노동허가에 동의할 경우 외국인 관련 행정기관에 의해 이루어지도록 한 것이다. 이하 동법의 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

외국인체류법 제9조 제2항의 규정에 따라 체류허가를 얻은 지 5년이 지난 외국인에 대해서는 다음의 요건을 충족한 경우 반드시 거주허가를 내어주도록 규정하고 있다.:

- ① 체류허가를 얻은 후 5년이 지나야 한다.
- ② 외국인이 “자신의 생계를 스스로 영위할 수 있도록 보장” 하여야 한다. 여기에서의 “생계보장”이란 외국인이 공적인 부조 없이 의료보험을 포함하는 충분한 생계를 영위할 수 있는 것을 의미한다. 여기에는 자녀수당, 자녀지원금, 자녀교육수당, 부모수당 및 독일 영토 내에 체류케 할 목적으로 정부에서 지불되는 여타의 특별 공적부조금 등은 포함되지 않는다. 동 법률에 따르면 “외국인이 그 어떤 것이든 법적 근거를 갖고 설치, 운영되는 의료보험에 의해 의료보장이 되어 있을 때만” 충분한 의료보장이 된 상태로 보고 있다.
- ③ 사회보험에서의 통합을 필요로 한다. 외국인이 거주허가를 받기 위해서는 사회보험(Sozialversicherung) 또는 그에 상응하는 사적 보험에 가입하여 최소한 60개월 이상 의무적으로 보험금을 납입하거나 혹

은 법적 근거 하에 설치된 연금보험에 자발적으로 보험금을 납입하여야 한다.

④ 주거공간을 확보해야 한다. 거주허가신청자는 자신 또는 함께 주거할 가족이 생활할 수 있는 충분한 주거공간을 마련해야 한다. “충분한 주거공간의 요건”은 어떤 거주공간을 필요로 하는 자가 공적으로 제공되는 사회임대주택을 제공받은 경우에는 이 요건을 충족한 것이다. 외국인에게 요구되는 주거공간은 독일의 내국인에게 적용되는 법적 규정에서 요구되는 것과 동일하다. 그러나 두 살 이하의 어린아이는 가족에게 요구되는 주거공간의 면적 내지 요건을 계산하는데 고려되지 아니한다.

⑤ 공공의 안녕과 질서유지의 필요로 인해 외국인의 법규범 준수에 대한 증거가 필요하다. 테러의 위험이 증대하고 있는 시대에서 국민들의 안전에 대한 높은 관심과, 정치 및 사회에서 질서유지에 대한 책임을 지는 책임기관의 시각에서 볼 때 공공의 안전과 질서유지에 대한 고려는 외국인 관계법상 거주허가 또는 외국인사회통합 조치를 수행하는데 있어 제한적 요인으로 작용할 수밖에 없다. 그러므로 공공의 안녕과 질서에 대한 위해가 우려될 때에는 어떤 경우라도 거주허가의 신청은 거부될 수밖에 없다.

⑥ 사회적·국민적 통합의 징표가 요청된다. 새로 구성된 외국인법에서의 특별한 시도는, 거주허가를 함에 있어서 당해 외국인이 충분한 독일어 능력을 가지고 있는가 하는 점과 그가 법과 사회질서 및 독일연방 영토 내에서의 생활관계에 관한 기본적인 지식을 가지고 있는가의 여부를 결정적인 고려의 요소로 하고 있는 데에서 찾아 볼 수 있다. 동법률의 제정자는 외국인이 이상과 같은 요건을 충족시켰는가와, 그럼으로써 “사회통합의 과정이 실효적으로 이행되었는가”에 관한 증거를 요구하고 있다.

2) 외국인의 사회통합

가. 외국인의 사회통합을 위한 근거규정

외국인의 사회통합은 이주법 제3장에 규정되어 있으며 이들 규정은 상위 개념인 통합(Integration)이라는 제목아래 규율되고 있다.

외국인의 사회통합과정에 대해 상세하게 규정하고 있는 동법 제44 조는 『노동촉진법』에서 그동안 잠정적으로 반영하고 있던 촉진수단들을 포괄하고 있다. 즉, 동조는 “독일연방의 영토 안에서 장기적으로 체류하고 있는 외국인들에게 독일의 경제, 문화 및 사회적 생활관계에 걸친 사회통합이 이루어져야 한다.”고 규정하고 있다. 동법에 따라 외국인들의 사회통합을 위한 노력은 사회통합을 위한 기본적인 교육과정을 통해 지원된다. 동법에서 말하는 외국인 사회통합의 목표는 “외국인들에게 독일어, 독일의 법질서, 문화 및 독일의 역사에 관하여 효과적으로 교육”하는 데 있다. 이는 궁극적으로 외국인이 자립할 수 있는 기반을 조성하고 실제적인 사회생활에서 스스로 결정할 수 있는 소위 자조적인 능력을 배양하는 것이 목적이다.

외국인사회통합 교육과정은 구조적으로 두 과정으로 구분되는데, 하나는 독일어교육과정이고 다른 하나는 독일의 법질서, 문화 및 역사에 관한 지식을 함양하는 교육과정이다. 외국인들은 최소한의 지식수준을 달성할 의무가 있다. 독일 연방내무부에 속하는 ‘연방 이주자 및 망명자 행정청(Bundesamt fuer Migration und Pflichtlige)’이 외국인의 사회통합과정을 조정하는 권한을 갖는다.

나. 사회통합에 비협조적인 이주민에 대한 불이익조치

외국인은 자발적으로 사회통합을 요구하거나 사회통합의 의무를 지는 형태로 사회통합과정에 참여하게 되며, 참가의무에는 강제적인 재수단이 수반된다. 외국인체류법 제8조 제3항에서는 “어떤 외국인이

동법 제44a조 제1항 제1문상의 의무를 이행하지 아니하였을 경우에는 그 사실을 체류허가결정시 참조해야 한다.”고 규정함으로써 외국인이 사회통합과정에 참여하지 않거나 거부했을 경우 받는 불이익조치를 규정하고 있다. 따라서 외국인이 사회통합과정 참가의무를 이행하지 아니하였을 경우 체류허가 신청권이 부인되고, 체류허가를 받은 외국인이 이러한 의무를 준수하지 아니하였을 때에는 체류연장허가가 거부될 수 있다.

다. 외국인의 사회통합촉진: 사회통합촉진 프로그램

외국인의 사회통합과정은 연방과 주의 사회통합프로그램, 특히 사회교육적이고 이주민에게 별도로 제공되는 지도프로그램들에 의해 보충되어진다. 연방내무부나 위임기관들에 의해 연방 전역에 시행될 사회통합 프로그램이 이미 개발되어 있다. 동 프로그램의 개발과정에는 각 주와 지방자치단체 및 민간 봉사단체 뿐만 아니라 종교단체, 노동조합, 기업체, 기타 복지·봉사 단체 및 다양한 이익단체의 참여도 있었다.

라. 국민으로의 통합

특히 언급될 필요가 있는 것은 큰 성공이 예견되는 통합의 수단이다. 이는 「국적법」⁹⁸⁾의 요건에 따라 외국인의 귀화를 허용하는 방식을 말한다. 귀화는 외국인체류법 제10조 제1항에 의거하여 당사자인 외국인이 국적을 취득하고자 하는 신청을 제기함으로써 이루어진다. 귀화의 요건은 8년간 독일 영토 내에서 합법적으로 체류하고, 다음과 같은 국민적·정치적 요건을 충족시키면 성립된다. 첫째, 외국인이 독일연방공화국의 기본법상 자유민주주의적 기본질서를 인정하고 스스로 이와 같은 자유민주적 기본질서와 연방 및 주의 존립과 안전에 위

98) Staatsangehörigkeitsgesetz(StAG), Ausfertigungsdatum vom 22. 07. 1913. 최후 개정일 2009. 5. 2. BGBl. I S. 158.

해를 가할 수도 있다고 판단되는 일체의 행동을 하지 아니한다고 선언함으로써 충족된다. 둘째, 연방과 주의 헌법기관들의 업무에 비합법적으로 영향을 주는 폭력적인 수단과 국내질서를 교란하고 연방정부의 대외적 이해를 훼손하는 행위를 하지 아니할 것과 그와 같은 행위를 과거에도 하지 아니하였음을 표명하여야 한다.

3) 귀화테스트와 귀화과정을 위한 명령⁹⁹⁾

동 명령은 국적법에 따라 전 독일에 통일적인 귀화테스트를 하기 위해 제정되었다. 귀화테스트는 독일에서 통일적인 설문을 통해 이루어진다. 60분 동안 총 33문제 중 17문제 이상에 정답을 말하면 귀화테스트에 합격한다.

4. 소 결

독일의 새 이주법은 외국인의 사회통합을 연방차원에서 시행하도록 하고 있고, 요건을 갖춘 외국인들에게 제한 없는 거주허가를 인정해 주도록 하는 점, 그리고 귀화를 자유민주주의의 질서 수호를 인정하는 선언만으로 허가하는 점 등에서 선진적인 규정들을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 규정들을 우리나라에서 받아들이기에는 여러 가지 현실적인 어려움이 있다. 특히 거주허가를 얻기 위한 전제조건들이 독일의 경우와 많은 부분 다르기 때문에 우리나라에서는 충족하기 어려운 전제조건들도 있다.

그럼에도 불구하고 통합을 위한 독일의 정책이 시사하는 점이 있다.

특히 통합이 사회교육적이고 이주민에게 별도로 제공되는 지도프로 그램들에 의해 보충되고, 연방내무부나 위임기관들은 연방 전역에 시행될 통일적인 사회통합 프로그램을 개발하는 점, 그리고 동 프로그램

99) Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs (Einbürgerungstestverordnung-EinbTestV) vom 5. August 2008, BGBl 2008 I Nr. 35, Bonn, 8. Aug. 2008.

램의 개발에 각 주와 지방자치단체 및 민간 봉사단체의 참여뿐만 아니라 종교단체, 노동조합, 기업체, 기타 복지·봉사 단체 및 다양한 이익단체까지 참여시키는 것은 시사하는 바가 크다. 또한 외국인사회 통합 교육과정을 구조적으로 이분화하여, 독일어교육과정과 독일의 법질서, 문화 및 역사에 관한 지식을 함양하는 교육과정으로 하는 점도 눈여겨 볼만하다. 한 나라의 언어 습득이 그 나라에서 생활하기 위한 가장 중요한 도구임을 생각할 때, 우리도 한국어 습득을 장려하고, 이에 대한 인센티브를 주는 방법을 결부시키는 대안을 마련할 수 있을 것이다.

독일에서 추진되고 있는 외국인의 통합정책과 관련하여 우리가 심도 깊게 검토하여야 할 것은 현재 추진되고 있는 것이 동화정책이다. 독일 정부는 통합은 명령만으로는 될 수 없고, 국가와 이주민, 그리고 사회구성원 모두의 노력을 요한다는 대전제에서 출발한다. 이를 위해 결정적으로 요구되는 것이 우선 이주민 스스로의 노력이라고 판단하고 있는데, 독일사회 속으로의 동화노력과 독일의 기본법과 독일의 법질서 전체를 인정하려는 자세, 특히 의사소통을 위해 독일어 습득을 위한 노력을 강조하고 있다. 그리고 통합의 토대로서는 독일 사회 스스로도 사회적 가치 형성에 노력하고, 문화공동체에 대한 자기이해와 자유민주적인 기본질서를 형성하기 위한 노력을 다해야 한다고 믿고 있다. 이와는 별도로 다양성에 대한 인정과 관용, 시민사회적인 참여, 그리고 이웃이 된 이주민을 진정으로 환영하는 태도를 통합의 기초로 삼고 있다.

제 2 절 프랑스의 이주민 사회통합 법제

1. 서 설

프랑스는 다른 유럽국들과 견주어 볼 때 일반적으로 프랑스 밖으로 이민을 가는(émigration) 숫자는 빈약하고, 반대로 프랑스로 이민을 오는

(immigration) 숫자가 많은 나라이다.¹⁰⁰⁾

19세기 말부터 프랑스는 공식적으로 프랑스 경제발전에 동원할 노동자들의 이민과 19세기 이후 낮아진 출생율을 보완할 외국인 가족의 이민을 장려하였다. 그러나 1974년과 1984년 사이 경제위기를 겪은 프랑스는 경제회복과 사회안정을 위해 마그레브로부터의 이민을 규제하는 법을 마련하였다. 이때부터 프랑스 이민정책은 국적, 종교, 문화에 개의치 않고 외국인에게 똑같은 권리를 부여한다는 평등의 원칙에 입각할 것이냐 아니면 프랑스 민족에 동화가 가능한 정도를 고려한 민족중심적 원칙에 입각할 것이냐 하는 두 가지 원칙 사이에서 뚜렷한 방향을 잡지 못하고 있다. 그 근본적인 이유는 프랑스의 이민정책이 1980년대에 이르기까지는 사회적 여론이나 이익집단의 압력이 크지 않았고 이민이 성격자체가 본질적으로 변화하면서 정책도 변하였기 때문이다.

애초에 프랑스가 이민자들을 환영해 왔던 나라라 하더라도 그것은 부족한 노동력의 충당이나 기독교적 윤리관이었을 뿐, 오늘날 프랑스 사회 내에서의 이민자들의 사회적 위치는 매우 달라져 실업자가 늘고 종종 사회적 일탈행위의 주범이 되고 있다. 이들의 경제발전의 기여는 더 이상 관심의 대상이 아니며 경제적 위기상황에서의 불법체류, 대도시 내 이민자들의 게토(ghetto)형성¹⁰¹⁾, 종교의 차이로 인한 다산성과 문화보존, 이민자들의 가족구조 등이 부각되어 이를 통합하는데 가장 좋은 방법이 통제가 되어 버린 현실은 비단 프랑스만의 문

100) Audroing, J.-P. Démographie, le cas français, *Paris: Economica*, p.22, 1978.

101) 일반적으로 지역주민 가운데 이민자 수가 내국민 수보다 상대적으로 많은 지역을 게토라 하는데, 이민자들이 어느 한 지역에 들어와 정착하게 되면 이미 그 곳에 살고 있던 원래 주민들은 다른 지역으로 이사를 가게 된다. 이러한 현상이 되풀이 되면서 그 곳은 이민자 수가 프랑스인보다 많아지게 되고, 그렇게 됨으로써 이민자들이 주민의 다수를 이루는 거주지역, 즉 게토가 형성되는 것이다. 황선영, “프랑스 이민정책에 관한 연구 : 이민문제해결을 위한 노력을 중심으로”, 한국외국어대학교 대학원, 1998, 26쪽.

제는 아닐 것이다. 이에 아래에서 프랑스의 외국인 이주민 관련 정책과 법제를 살펴본다.

2. 이주민 관리 정책

(1) 국립이민국(ONI)의 설치

1945년 2차 세계대전 직후 프랑스는 인구 및 경제적 측면을 고려하여 프랑스로의 이민을 적극 장려하였다. 이를 위하여 1945년 이민을 체계적으로 관리할 국립이민국(Office National d'Immigration, ONI)을 설립하였다. ONI는 외국인 노동자를 고용하려는 고용주로부터 기금을 받았는데, 고용주는 비용절감과 절차의 복잡성 등을 이유로 ONI를 통하지 않고 직접 외국인 노동자를 고용하는 방법을 선호하였다. ONI의 설립목적은 이민을 체계적으로 관리하고자 하였지만 ONI의 통제력은 점차 약화되었고 오히려 빠르게 진화하는 경제발전의 속도에 신속한 노동력을 제공하지 못하는 경제적 역효과를 초래하였고 유럽출신 이민자들에게만 유리하게 운영된다는 비판을 면치 못했다.

(2) 공영주택(HLM)의 공급

프랑스 정부는 계토의 형성을 막고 이민자들이 프랑스인과 더불어 살게 하는 가장 이상적인 방안으로서 영세민에게 빌려주는 공영임대주택(HLM : Habitation à Loyer Modéré)을 공급하였다. HLM에 입주하기 위해서 프랑스인은 관련부처에 신청서만 제출하면 접수되지만, 외국인의 경우는 좀 까다롭다.¹⁰²⁾ 또한 HLM은 일정한 수입이 있는 자, 지불상태가 성실한 자, 이웃과 마찰이 없는 자, 동거가 아닌 합법적인 혼인관계에 있는 자에게만 제공된다. 이러한 모든 조건에 부합하여

102) 론(Rhône)지방의 경우 외국인의 신청서는 도청을 거친 다음, 민간사회보장기구인 SSFNA나 SSAE 중 한 곳으로 넘어가야 접수가 완료된다.

HLM 입주대기자 명단에 올라있다고 하더라도 그 곳에 입주할 수 있는가는 별개의 문제였다.

한편, 1981년 미테랑의 사회당 정부는 서민들을 지원한다는 목표 아래 도시근교에 HLM 건립을 적극 추진하였고 주민의 편의를 도모하기 위해 공공복지시설과 대규모 상업단지를 함께 건설하였지만 이러한 정책은 도시외곽 문제를 해결하기 보다는 도시외곽지역을 자급자족구조로 만들어버림으로써 대다수가 이민자들인 주민들을 그 안에 갇히게 두어 그들을 프랑스 사회로부터 더욱 소외시키는 결과를 초래하였다.

(3) 송환정책

1977년 3월 이민부 장관은 비유럽출신 이민자들에 대한 송환이 이민정책의 우선과제라고 표방하였다. 프랑스 정부는 이민자들의 본국 귀환이 프랑스 실업난을 해소하는 가장 적절한 방법이라고 판단하고, 이를 추진하기 위해 1만 프랑의 귀환보조금을 지급하였다. 이 보조금은 실업상태에 있거나 혹은 프랑스에 5년 이상 거주한 외국인으로 자발적인 귀환을 희망하는 자에게 지급되었다. 그러나 이민자들이 쉽게 송환에 응하지 않음으로 인하여 자발적 귀환정책은 실패로 돌아갔다.

이민자들의 자발적인 귀국이 제대로 이루어지지 않자 1978년 3월 프랑스 정부는 프랑스에 거주하고 있는 마그레브출신 이민자 중 상당수를 강제송환하기로 결정하였다. 송환대상은 대부분 알제리인으로 5년(1978-1983)동안 약 500,000명의 알제리인을 귀국시키기로 하였다. 또한 이주민의 수를 제한하기 위해 이주민 노동허가증에 대하여 갱신을 거부할 수 있도록 각 도마다 쿼터제를 시행하기로 하였다. 그러나 이 법안은 좌파정당과 노동조합 그리고 교회의 반대에 부딪혀 수포로 돌아갔다.

(4) 분야별 이주민 동화정책의 동향¹⁰³⁾

‘동화’(assimilation)라는 말이 사회전반에 걸쳐 등장하게 된 것은 1945년 이후 마그레브인의 이민이 증가하면서부터이다. 프랑스는 전통적으로 이주민의 인종문화적 다양성을 공동체가 추구하는 하나의 가치에 융합시키기 위해 동화전략을 추구하였다. 즉 프랑스가 추진하는 이주민 동화전략은 프랑스와 공화주의 가치를 유지하는 데 그 기반을 두고 있으며, 민족, 문화, 종교 등이 지니는 특수성이 공적 영역에서 고려되지 않는다. 프랑스를 구성하는 모든 사회구성원들은 그들이 지니는 개별적 정체성과는 전혀 상관없이 동일한 권리와 의무를 지니는 것이다.

1) 교 육

교육정책은 이주민을 통합하는 강력한 도구이다. 따라서 이주민 자녀들은 교육을 통해 자신의 능력을 계발하고, 결과적으로 프랑스사회에 동화된다. 프랑스의 공교육제도는 인종·종교를 고려하지 않는 평등의 원칙을 채택하고 있으며 이는 동화주의 모델의 기본방향과도 일치한다.

이슬람 2세대들이 본격적으로 출현하면서 종교적·문화적 정체성의 문제가 1980년대 말 이래 공공교육기관에서 발생하자, 2004년 프랑스 하원은 공공교육기관에서 히잡, 터반 등 종교적인 표상을 착용하지 못하도록 하는 ‘종교적 상징물 착용금지법’을 통과시켰으며 2005년의 소요사태 이후에도 계속되고 있다. 다만 최근의 다양한 교육 프로그램들은 교육과정에서 다문화주의의 강화라는 방향으로 추진되고 있다. 교사들은 통합과 차별퇴치를 다루는 세미나에 참여할 뿐만 아니

103) 이하 분야별 동화정책에 관하여는 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구”, 한국행정학보, 제42권제3호(2008), 476-481쪽을 참조.

라 재교육을 통해 이민, 탈식민지화 등을 설명하는 방법과 인권 관련 법규를 보다 효율적으로 가르칠 수 있는 방식을 배운다. 이외에도 이주민 취학 아동들의 학교교육 적응을 돕기 위한 제도적 장치들을 마련하고 있다. 프랑스는 이주민 자녀들의 교육을 위해 이주민 밀집지역의 학교에 필요한 예산을 보조해주고, 이주민과 같은 국가 출신의 교사를 임용하는 등의 지원책을 펴고 있다.

교육과정에서 교사들을 대상으로 한 다양한 다문화교육 프로그램을 추진하는 것은 부분적인 다문화주의 모델강화 정책이라고 평가될 수 있다. 그리고 이주민 자녀들을 위한 모국어교육은 다문화주의의 모델적 특성이라고 할 수 있으나, 이러한 조치들은 2005년 인종폭동 이전부터 시행되어 온 정책이기 때문에 교육에 관한 특별한 변화는 없다.

2) 고용

고용정책에 있어서 프랑스 정부는 2005년 이전에도 이미 다양한 제도와 기구를 통해 사회와 고용에 존재하는 이주민에 대한 차별을 해소하고자 노력하였다. 1998년 이후 각종 공공·민간기관들과 인종차별퇴치협정을 체결하여 협정 당사자에게 인종차별퇴치의 구체적인 방법들을 제시하고 ‘통합과 차별퇴치지원기금’을 통하여 재정의 일부를 지원한다. 또한 2001년에는 ‘차별퇴치에 관한 법’¹⁰⁴⁾을 제정하여 고용부에서 법으로 금지하는 차별의 영역을 확대하였다. 이 법에 의하면 인종차별행위에 관한 사실증명의 책임을 피해자에서 가해자로 변경하였고 인종차별에 대한 증인은 모든 처벌과 해고로부터 법적 보호를 받을 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 정책은 2005년 폭동이 있은 후에도 차별 없는 고용에 관한 법이나 제도를 강화하지는 않았다.

104) 이 법은 회사에서 견습과 관련된 모든 종류의 인종차별의 금지, 채용과정과 처벌 및 해고를 포함한 직장생활의 모든 영역에서의 인종차별금지 등을 주요내용으로 한다.

한편 프랑스는 동화주의 모델의 이념에 의해 인종에 따른 차별의 논의가 금기시 되어 왔다. 소수인종을 위한 적극적 고용조치에 관한 법률이나 제도가 2005년 이전에는 존재하지 않았으나 현실적 이주노동자, 특히 아랍계 청년들은 그 이름 또는 인종적인 이유로 노동시장에서 배제됨을 경험하고 있었다. 2005년 소요사태의 주된 원인이 노동과 주거에 있어서 이주민들의 배제와 고립이 있음을 깨우친 프랑스 정부는 2006년 3월 기회균등법을 제정하여 이주민을 중심으로 한 소외지역 거주자들에 대한 차별을 철폐하고 특히 고용문제 해결을 통하여 경제적 여건을 개선시키려 하였다. 그러나 ‘차별없는 고용’에 있어서 2005년 이후에도 제도적으로 특별한 변화가 나타나지는 않아 기존의 동화주의 모델의 특성이 그대로 유지되고 있는 것으로 분석된다.

3) 문 화

이슬람 출신 이주민들의 영주정착과 1980년대 이후 사회당 정부의 친 이민자 정책에 힘입어 이슬람 종교단체가 급등하고, 그 결과 이슬람은 사회적으로 비중이 커지고 반인종주의 사회운동의 중심적 역할을 하게 되었음에도 프랑스 정부는 동화주의 이념에 입각하여 이들만의 문화적 특수성을 고려하거나 지원하는 정책을 취하지 않았다.

다만, 2005년 이후 ‘국립이민역사관’을 개관하고, 대중매체 부문에서의 다양성 확대조치 등의 변화가 있었다. 국립이민역사관의 개관은 정부차원에서 프랑스 사회의 다문화성에 대한 공식적인 인정과 체계적인 지원이라는 점에서 의의가 크다. 방송매체의 경우에도 프로그램의 다문화성 개선조치들과 체계적인 피드백 시스템의 도입, 방송 관련 직업의 다문화성 확보를 위한 적극적 고용조치의 검토 등은 문화영역에서의 이주민 정책 방향이 동화주의 모델에서 다문화주의 모델로 전환되고 있음을 보여준다.

3. 이주민 관련 법제의 동향

(1) 이주민의 법적 지위

프랑스는 이주민에게 기본권이나 소송과 공정한 재판을 받을 권리 등 시민적 권리를 보장한다. 하지만 기본권은 ‘인간’으로서 누릴 수 있는 보편적 권리와, ‘국민’만이 누릴 수 있는 배타적 권리로 구분함으로써 이주민에게 부여하는 권리를 한정한다. 구체적으로 제5공화국 헌법 제2조 제1항은 ‘프랑스는 출신성분, 인종, 종교에 차별없이 모든 시민에 대하여 법 앞에서 평등하다’는 조문을 두고 있다. 그리하여 인종·계급에 상관없이 프랑스에 충성하는 모든 사람들에게 기회를 주는 ‘프랑스식 공화주의 사회통합모델’로 삼고 있다.¹⁰⁵⁾ 자유, 평등, 박애와 함께 소수자에 대한 퐄레랑스, 인종, 계급, 종교를 뛰어넘는 광범위한 사회적 연대, 지식인들의 참여로 대표되는 프랑스 공화주의는 외국인이라도 프랑스 사회에 편입된 이상 동등한 인권을 보장받는다는 원칙으로 내걸었다. 그러나 실질적으로는 많은 제한이 가해진다.

1) 정치적 권리

정치적 권리, 즉 선거권이나 참정권은 ‘국민’만이 향유하는 배타적 권리로 인식하고, 이주민에게 까지 폭넓게 부여하지 않는다. 이주민의 통합을 목표로 함에도 정치적 권리로부터 배제한다는 사실은, 결국 프랑스의 이주민 전략으로서 ‘통합’과 ‘제한’을 동시에 포함하며 본질적으로 중요한 사항은 제외시키고 있음을 보여주는 예이다. 국적과 시민적 권리를 분리하는 것은 프랑스의 통합전략인 동화와 연관성을

105) 이런 외국인 동화정책의 계기가 되었던 1983년 ‘비르(beure, 이주민 2세대 및 3세대)들의 행진’ 이후 당시까지 사회정책적 노력을 하였음에도 불구하고 2005년 발생한 이슬람 및 아프리카계 청년들의 소요사태는 그동안 진행되어 온 프랑스식 공화주의가 실패하였음을 간접적으로 시사한다. 2005년 인종폭동은 인권의 발상지이며, 외국인에 대한 차별 없는 인권의 나라로 인식되어 온 프랑스에서 발생하였다는 점에서 더욱 큰 충격을 주었다.

가지고 있어 프랑스 사회에 동화될 여지가 없는 외국인에게는 정치적 권리가 포함된 시민권을 부여하는 것도 외국인의 동화정도에 따라 달라진다.¹⁰⁶⁾

프랑스가 정치적 권리와 사회적 권리를 구분하면서 유독 정치적 권리만큼은 엄격히 냉대하는 이유는 프랑스 민법전 제8조에서 시민적 권리는 프랑스인인 경우에 향유할 수 있는 권리라고 규정한 것으로부터 유추할 수 있듯이 프랑스 국적자로서 헌법과 선거법에서 정치적 권리를 부여받은 사람들은 곧 ‘시민’(citoyen)으로 인정된다.

EU조약에 따른 헌법개정으로 상호주의에 입각하여 프랑스에 거주하는 EU 국가 시민에게만 시읍면 자치단체의회의 선거권·피선거권을 부여할 수 있다(제88조의 3).

한편 프랑스 민법전에서는 외국인 이주민에게 국적을 부여하는 방식에 대하여 제21조부터 제21조의 27까지 규정되어 있다. 입양에 의한 국적 취득, 혼인에 의한 국적 취득, 프랑스 내 출생 및 거주에 의한 국적 취득, 귀화에 의한 국적 취득 등이다. 따라서, 외국인 부모사이에서 프랑스에서 출생한 아이는 성년의 시점에 프랑스 내에 거소를 가지고 있으며 11세 이래로 최소한 5년이상 프랑스 내에 계속적 또는 비계속적으로 상시적 거소를 가지고 있었던 경우 성년이 되는 시점에 국적을 취득할 수 있다. 결혼에 의한 국적취득의 경우 민법 제21의2조에 의해 프랑스 국적자와 결혼한 외국인 또는 무국적자는 결혼 1년이 지난 뒤에 배우자와 공동생활체가 계속되고 있고 배우자가 국적을 유지하고 있으면 신고에 의해 국적을 취득할 수 있다. 일정한 조건을 충족하는 이주민은 5년 거주와 귀화요건에서 거주기간에 관한 조건이 단축된다. 더 나아가 거주기간 제한이 전혀 필요치 않는 경우도 있다.¹⁰⁷⁾

106) 박원섭 “이주민 통합전략의 국가 간 다양성 비교 : 프랑스와 스웨덴을 중심으로”, 한양대학교 대학원, 2007, 59쪽.

2) 사회적 권리

사회적 권리에 있어서도 ‘완전한 허용’이 아니라 ‘제한적 허용’이라는 정책을 보인다. 원칙적으로 이주민의 고용을 위한 대책을 마련한다든지, 사회보장혜택을 받을 수 있게 한다. 그러나 이것도 합법적인 체류라는 합법성의 요건을 충족해야만 가능한 것이었고, ‘통합과 배제의 공존’이라는 프랑스의 통합전략 아래서 이주민은 제한적으로 사회적 권리를 보장 받았고 사회경제적으로 소외당하며 빈곤층으로 전락하는 상황에 처하게 되었다.¹⁰⁷⁾

107) 프랑스의 국익에 도움이 되거나 국가에 공헌한 외국인, 그리고 과거 또는 현재에 프랑스와 밀접한 관계가 있는 외국인에게만 한정되어 5년 거주기간 요건이 2년으로 단축되거나 또는 거주기간요건이 필요하지 않게 된다. 즉, ① 프랑스 대학교 또는 고등교육기관의 졸업증서를 취득하기 위하여 2년의 고등교육을 성공적으로 수행한 외국적자이거나, 또는 ② 능력 및 재능으로 이미 프랑스를 위하여 중요한 공헌을 했거나 혹은 프랑스를 위하여 공헌할 수 있는 자는 거주기간요건이 2년으로 단축되며(민법전 제21조의 18), 거주기간의 요건과 관계없이 국적이 부여될 수 있는 자는 ① 부모 중 일방이 프랑스 국적을 취득했음에도 불구하고 외국에 거주하는 미성년자, ② 프랑스 국적을 취득하였거나 취득한 적이 있는 자의 배우자 및 성년자, ③ 프랑스군에서 실제로 복무하거나 전쟁시에 프랑스 또는 연합국 군대에서 복무하기로 약정한 자, ④ 프랑스가 당해 영토 또는 국가에 대하여 주권을 행사하거나 보호령·위임통치·신탁통치의 대상이었던 지역의 주민 또는 주민이었던 자, ⑤ 프랑스에 현저한 공헌을 하였거나 그의 귀화로 프랑스 국익에 현저한 이익이 있는 외국적자, ⑥ 망명자 및 무국적자 보호소 설립을 위한 1952년 7월 25일 제 52-893호 법률의 적용에 의하여 망명자의 지위를 취득한 외국인, 그리고 ⑦ 문화·언어에 있어서 전적으로 프랑스권에 속하는 자는, 그가 프랑스어를 단일공식어로 하거나 프랑스어를 공식어 중의 하나로 하는 지역·국가의 주민인 경우, 프랑스어가 모국어인 경우 또는 프랑스어로 행해지는 교육기관에서 최소 5년간 교육을 받은 경력이 있음을 입증하는 경우이다.

108) 사회당 집권기(1988)에 실업자들의 최저생활보호를 위해 창설된 급여로서, 재원은 국가와 지방자치단체가 분담하고 운영은 사회보장제도의 가족수당금고가 맡도록 하였다. 오늘날 최저생계수당의 첫째 목표는 최저생계비를 보장해주는 것이며, 더불어 의료보험혜택을 누릴 수 있는 길을 열어주는 것이고, 두 번째 목표는 수혜자들의 사회편입을 도와주는 것으로 독립성 개발, 사회활동 참가, 직업훈련 등 다양한 습득의 기회를 제공해 주기도 한다. 최저생계수당은 프랑스인만을 대상으로 하는 것이 아니라, 프랑스에 거주하는 외국인들에게도 혜택을 주고 있다. 한국지방자치단체구제화재단, 『프랑스의 지방행정개관 I』, 513쪽.

프랑스가 추진하고 있는 이주민 고용정책은 구직자의 취업능력을 향상시키는 데 초점이 맞춰져 있다. 그러나 이는 ‘개별적인’ 이주민에 대하여 구직자의 취업능력을 향상시키는 것일 뿐 프랑스어와 직업교육을 통해 스스로의 힘으로 취업이 이루어지거나 동등한 고용기회를 제공하는 등의 적극적인 고용촉진책 내지 소수자 우대정책을 펼치지 않는다는 점이다. 사회보장정책이나 노동법에 따른 실업상태에 있는 이주노동자도 프랑스인과 같은 조건 아래에서 실업보험의 혜택을 받을 수 있다고 규정하지만, 이렇게 노동활동에 종사할 수 있는 이주민도 체류허가권을 소유하고 있을 때에만 가능하다.

공화주의 정신에 따라서 프랑스는 합법적으로 체류 및 노동허가를 받은 외국인인 배우자와 자녀 등 부양가족까지 의료보험 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 또한 정상적으로 체류 중인 외국인인은 가족수당까지 신청할 수 있도록 하고 내국인과 동등한 노령연금 혜택을 부여한다.

(2) 이주민 관련법

1) 2006년 3월에 공포된 ‘기회의 평등을 위한 2006년 3월 31일자 법률’(이하 기회평등법이라 한다)은 젊은 이민세대에 대해 직업훈련 등의 기회를 부여하고 사회통합을 위한 처방전이었다.¹⁰⁹⁾ 최초로 고용계약을 규정한 제8조는 노조나 학생단체의 전국적 반대운동으로 인해 폐지되는 결과로 끝났지만, 기회평등법은 아무런 자격을 가지고 있지 않아서 사회적·직업적 통합에 특별한 곤란을 안고 있는, 특히 이민 2세와 3세의 청년들에게 직업훈련의 기회를 부여하여 취업하는 것을 원조하는 것을 하나의 목적으로 하는 것이었다.

109) 이순태, “다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구”, 한국법제연구원 연구보고2007-8, 103쪽.

2) 이와는 반대로 「이민 및 통합에 관한 2006년 7월 24일 법」¹¹⁰⁾과 그 이전의 「이민의 억제, 외국인 체류 및 국적에 관한 2003년 11월 26일 법」은 프랑스의 이민정책이 파탄되었다는 것으로 간주하고 이러한 사건이 발생하지 않도록 불법이민에 대한 통제를 강화하였다. 특히 2006년 법은 프랑스로의 이주를 억제하기 위한 보다 강력한 조치를 취하였다. 즉, 이주근로자가 자기 가족을 프랑스로 데려오기 위해서 필요한 기간을 기존의 12개월에서 18개월로 연장했으며, 10년 동안 거주한 외국인에게 내국인과 동등한 권리를 인정하던 제도를 폐지했다. 또한 이주민들의 시민권 획득에 관한 수입, 거주지, 거주기간에 관한 조건들을 강화하였다.

3) 요약해 보면 2003년 이민법으로부터 2006년 이민법에 이르기 까지 프랑스의 태도는 유입에 대한 통제와 외국인의 선별(sélection)로 표현될 수 있다. 불법이민에 대응하기 위하여 이민을 통제하기 위한 2003년 11월 26일자 법이 채택된 후 3년이 안되어 정부는 다시 2006년 7월 24일자 법을 통해 외국인의 입국, 체류 및 망명에 관한 법률의 개정을 필요로 한다고 판단하였는데, 이러한 상황은 수용능력이나 경제적 수요를 보아 “감수해야 하는(subie) 이민”을 지양하면서 “선택하는(choisie) 이민”을 원칙적인 목적으로 삼고자 했던 데에 있다.

1998년 이래 10년 이상 거주자에게 자격을 허락하면서 새로운 격리를 만들어내어 그 이하 거주자는 추방하도록 함으로써 감수해야 하는 이민에 대하여 불법이민을 방지하고자 여러 새로운 조치들이 시행되었는데, 사생활 및 가족에 기초한 거주로 엄격히 제한하고, 장기간 체류는 공화국의 입증을 통하여야 한다는 것이었다.

선택하는 이민이란 체류중에 근로권을 주면서 노동력의 수요에 보다 부합하는 방향으로 개정되었다. 즉 “능력 및 재능있음”(compétences et

110) 2006년 이민법에 따르면 가족이민의 증가는 프랑스의 경제나 명예에 도움이 되지 않는다는 전제하에 가족초청의 조건을 엄격하게 제한하고 있었다.

talents)을 나타내는 이러한 새로운 체류증은 내무부 장관이 외국인 즉, 그가 가진 국적의 경제적 발전 또는 세계 속에서 프랑스의 지식, 문화, 스포츠 등 프랑스의 명성에 현저하고 지속적인 방식으로 기여할 수 있는 외국인에게 주어지는 것이다.

(3) 2007년 이민법의 주요내용

현행 『외국인의 입국, 체류 및 망명법전』¹¹¹⁾(이하 『이민법』이라 한다)의 전체적인 구조를 살펴보면 다음과 같다.

제 1 편 외국인 및 일정 국가에 적용되는 일반규정	제 1 장 총 칙
	제 2 장 EU회원국 또는 유럽경제협정국 관할 국민 및 스위스인의 입국 및 체류와 그 가족의 체류
	제 3 장 기타 일정 국가 국민의 입국과 체류
제 2 편 프랑스 입국	제 1 장 허가조건
	제 2 장 대기소의 유지
제 3 편 프랑스 체류	제 1 장 체류증
	제 2 장 체류조건
	제 3 장 자발적 환국원조
제 4 편 가족의 재결합	제 1 장 가족 재결합의 조건
	제 2 장 신청서의 심사
	제 3 장 체류증의 교부
	제 4 장 일반규정
제 5 편 격리조치	제 1 장 프랑스출국의무 및 국경에로의 압송
	제 2 장 추 방
	제 3 장 기타 행정적 격리조치
	제 4 장 프랑스 영토에의 입국금지

111) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

제 4 장 외국의 이주민 사회통합 법제

	제 5 장 교도소 아닌 지역에서의 외국인 억류
	제 6 장 기타 규정
제 6 편 제한 및 벌칙	제 1 장 제 한
	제 2 장 벌 칙
제 7 편 망명권	제 1 장 총 칙
	제 2 장 프랑스 내 망명자 및 무국적자 보호국
	제 3 장 프랑스 망명심판소
	제 4 장 망명신청자의 체류권
	제 5 장 기타 규정
	제 6 장 일정 해외 영토에 적용되는 규정
제 8 편 보 칙	제 1 장 임시보호
	제 2 장 억류소 및 대기소에 억류된 자의 이송
제 9 편 공동발전 ¹¹²⁾	

2007년 『이민의 제한, 융합 및 망명에 관한 새 법률안』은 이민, 융합, 국적 및 공동발전부 장관에 의해 2007년 7월 4일 제출되고 의회에 채택되어 2007년 11월 20일자 『이민법』으로 법전화 되기에 이른다.

이 법률은 “2003년 11월 26일 법과 2006년 7월 24일 법에 의해 완전해졌으며, 특히 가족의 재결합(regroupement)에 관한 요건을 다시 강화하였다. 즉, 가족의 재결합을 위해서 신청인은 최근 12개월간 가족의 생활에 필요한 고정수입이 있음을 증명해야 하며, 가족은 입국하기 전 그의 출신국에서 비자를 발부받고 일정한 평가를 받아야 한다.

112) CODÉVELOPPEMENT(공동발전저축계좌) : 개발도상국 출신 외국인들 중 유효기간 1년 이상의 체류증을 보유하고 세법상 주소를 프랑스에 둔 자들에 대해 투자를 증진할 목적으로 본국에서 송금되어 오는 계좌를 공동발전저축계좌로 하여 최저 3년 동안 일정금액을 동결하면서 신용제공 등에 사용할 수 있도록 하였다. 오승규, “프랑스 이민법 개정”, 최신 외국법제정보, 한국법제연구원, 2008-2, 63쪽.

또한 국가와 이민자는 가족의 입국 및 동화약정(*contrat d'accueil et d'intégration pour la famille*)을 체결하여야 하는데, 이는 프랑스에 입국한 외국인들이 프랑스 사회에 정착하고 융합하는 것을 목적으로 2007년 1월 1일부터 의무화된 약정으로서, 프랑스의 법과 가치를 존중하고 국민교육 및 언어교육을 이수시키겠다는 것을 내용으로 한다. 언어교육은 400시간이내에서 실시되고 그 비용은 국가가 전액 부담하며 교육을 이수한 자는 시험을 거쳐 프랑스어 기본능력증명서를 받아야 한다는 것이 주요내용이다.

4. 소 결

프랑스가 직면한 이민문제는 바로 새로운 이민자, 즉 동화불가능한 비유럽권 출신 이민자들과의 ‘문화적 차이’에서 비롯되는 것이다. 다시 말해 마그레브출신 이민자들이 가진 이슬람 문화(종교)와의 충돌에서 문제된 것이다.¹¹³⁾ 즉, 이민의 성격이 노동이민에서 이주이민으로, 노동력의 경제적 이민에서 사회적 이민으로, 독신자들이 주를 이루던 일시적 이민에서 가족단위의 항구적 이민으로 성격이 변한 데에 원인이 있다.¹¹⁴⁾

프랑스는 이주민의 인종적·문화적 다양성을 인정하기 보다는 그들을 주류 사회에 동화 또는 통합시킴으로써 단일한 공동체를 구성하고자 하는 동화주의 모델을 채택하여 왔다. 이러한 ‘공화주의적’ 동화정책은 이민자들이 유사한 문화와 종교를 가진 유럽계 이민자들에게는 상당히 성공을 거두었지만 상이한 문화와 종교를 가진 북아프리카계 이민자들에게는 프랑스에 동화되기 위해 자기가 본래 가지고 있던 문화와 종교를 포기해야 하는 어려움을 강요하였다. 시간이 지나가면서

113) 황선영, 앞의 논문, 64쪽.

114) James F. Hollifield, “Immigration Policy in France and Germany: Output versus Outcomes”, *The Annals of the American Academy*, vol. 485 (1986), p. 115를 김민정, “프랑스 이민자정책 : 공화주의적 동화정책의 성공과 실패”, *한국세계지역학회*, 제 25집 3호, 2007. 12, 15쪽에서 재인용.

동화가 되었다 해도 동화정책이 프랑스 사회의 눈에 보이지 않는 차별까지 없애주지는 못하였다.

더욱이 프랑스는 분명 이민을 장려한 국가였음에도 불구하고 최근 수년간은 법안마련과 개정을 통해 본국으로의 이민규제와 국적취득 및 입국심사를 강화해왔다. 이것은 앵글로 색슨 국가들이 ‘다문화주의’를 표방하고 있는 것과 달리 ‘하나의 다원문화사회’를 추구하는 것이라 할 수 있다. 즉 영국은 이민자 모두에게 시민권을 주고 같은 종교, 인종의 이민자끼리 ‘그들만의 조직’을 만들어 정치적 목소리를 내는 것도 허용하였고 독일과 오스트리아는 자국에서 태어난 이민자 2세에게 시민권과 투표권을 제공했던 반면에 프랑스는 ‘느슨한 통합주의’를 내세워 이민자를 받아들이되 적극적으로 끌어안지도 않았다.¹¹⁵⁾ 결국 프랑스는 무분별한 소수민족의 공존이 사회구성원간의 몰이해를 낳고 경우에 따라서는 상호갈등이 호전적으로 확대될 수 있다는 우려 때문에 다양성 속에서 ‘서로 같음’을 추구하고 사회구성원들의 ‘동화’를 강조한다. 이러한 이유로 프랑스는 ‘다름’을 인정하지만 다수문화가 프랑스 사회에 침투하는 것을 원하지 않으며, 사회통합을 이끌어 내기 위해 외국인 이민자들에게 프랑스 법을 따르고 프랑스 사회로 동화할 것을 요구하고 있는 것이다.

이민자를 별도의 주거에서 살게 하는 계토정책으로 이민자와 그 후손들은 도시빈민가로 밀려났고 2등 시민으로서 변변한 일자리도 얻지 못한 채 아무것도 해주지 않는 프랑스 정부에 대한 분노를 키워간 것이다.¹¹⁶⁾ 이러한 점에서 프랑스의 동화정책은 유럽계 이민자들에게는 성공하였지만 북아프리카계 이민자들에게는 실패한 정책이었다고 말할 수 있다.¹¹⁷⁾

115) 황선영, 앞의 논문, 64쪽.

116) 이남경, “프랑스 이민의 문화적 충돌문제와 프랑스 이민법의 강화”, 한국외국어대학교 국제지역대학원, 2006, 80면.

117) 김민정, 앞의 논문, 5면.

우리나라는 프랑스의 이민역사에 비추어볼 때 초기단계로서 아직 프랑스에서와 같은 심각한 인종문제나 이민문제를 겪고 있지 않다고 생각된다. 그러나 종종 외국인 노동자문제가 불거져 나오며 개방과 국제화시대에 외국인 문제가 제기되는 것은 필연적일 수밖에 없다. 앞으로 다가올 이러한 문제에 대응하기 위해 외국인 노동력의 수입이 경제적인 측면 뿐 아니라 사회적인 측면에서도 충분히 고려되어야 하며, 무엇보다도 외국인의 인권이 보장될 수 있는 사회적 환경이 조속히 마련되는 것이 필요하다.

제 3 절 일본의 이주민 사회통합 법제

1. 서 설

1) 일본에서 2008년12월 기준으로 외국인등록자수는 2,217,426명으로 일본 총인구의 1.74%에 이르러, 과거 최고를 갱신하고 있다. 이는 전년에 비해 64,453명(3.0%)의 증가, 10년전(1998년)에 비해 705,310명(46.6%)의 증가로 10년간 외국인등록자수는 약 1.5배가 되었다. 일본 총인구 1억 2,769만 2천명(총무성 통계국, 『平成20年10月1日現在推計人口』) 중에서 외국인등록자가 차지하는 비율은 전년에 비해 0.05% 증가하여 1.74%가 되고 있다. 남녀별로는 여성이 1,185,641명(53.5%), 남성이 1,031,785명(46.5%)이다.

특히, 아시아나 남미 출신의 외국인 등록자의 증가가 현저하다.¹¹⁸⁾ 이러한 경향은, 1985년 이후 그 징후가 나타나 외국인의 체재의 장기화, 국제 결혼의 증가, 가족 불러오기 등과 함께 아시아(특히 중국)나 남미 출신의 외국인의 생활 기반의 확립을 입증하는 것이다.

118) 일본 법무성 입국관리국, “平成20年末現在における外国人登録者統計について”, 2009.7, <http://www.moj.go.jp/PRESS/090710-1/090710-1.html>(2009.9.28 방문.)

외국인등록자의 국적(출신지) 수는 190(무국적 제외.)이고, 그 중, 중국이 655, 377명으로 전체의 29.6%로 최상위이다. 한국·조선은, 전년에 비하여 4,250명 감소하여 589,239명으로 전체의 26.6%가 되고 있다. 그 다음으로 브라질, 필리핀, 페루, 미국순으로 이어지고 있다.

39개 도도부현 중 외국인등록자수가 가장 많은 지역은 동경도(402,432명)로, 전국의 18.1%를 차지하고 있다. 상위 10개 도부현(1,566,926명)으로 전국의 70.7%를 차지하고 있다.

재류자격별로는, 「영주자(일반영주자)」가 전년비 52,299명(11.9%) 증가하여 492,056명으로 최대이고, 「특별영주자」는 420,305명으로 전년도에 비하여 9,924명 감소하고 있다. 그 다음으로 「정주자」, 「일본인의 배우자 등」, 「유학」순으로 되고 있다. 전년에 비하여 「기능」 및 「기술」이 각각 21.6%, 17.0% 증가하고 있다.

한편, 「정주자」는 3.8%, 「일본인의 배우자 등」은 4.5%가 각각 감소하고 있다.

2) 경제, 사회, 문화, 교통의 발달로 사람들은 세계 각국을 왕래하면서 다양한 활동을 하면서 살아간다. 그만큼 각국의 문호가 넓어졌다고 할 수 있다. 그러나 외국인의 출입과 재류는 특정국가와 사회에 주는 영향력이 크므로 문제를 발생시키기도 한다..

저출산 고령화사회, 국제결혼의 증가, 외국인 노동자의 증가, 관광인구의 증가 등의 구체적인 현상 등으로 인하여 일본에서도 다른 국가와 마찬가지로 외국인의 이주민문제에 상황에 따른 대응을 해왔다.

일본은 2005년 3월의 제3차 출입국 관리 기본계획 책정하여 출입국 관리 행정을 둘러싸는 상황의 변화에 대처하고자 했다. 외국인 여행자의 방일 촉진을 통한 관광 입국 실현, 고도 인재를 비롯하여 전문적, 기술적 분야에 있어서의 외국인 노동자의 수용 등 일본이 환영해야 할 외국인의 수용 촉진하고 있다. 또한 일본의 생산 연령 인구는 이미 감

소를 시작하여 총인구도 감소한다고 전망되고 있어 인구 감소 시대에 있어서의 외국인 이주민 정책의 방향에 대한 모색이 행해지고 있다.

한편, 여전히 증대하는 불법 체제자가 사회면·치안면에서 문제화하고 있어, 불법 체제자의 반감을 목표로 강력한 대책을 시행하고 있다.

국제 교류나 경제의 발전 등을 위해서 외국인을 원활히 받아들여야 함과 동시에 국민의 안전을 위협하는 엄격한 대응을 해야 하는, 외국인의 관리는 행정의 원활화와 엄격화의 양면의 정책을 동시에 적확하게 수행해 나갈 필요성이 있기 때문이다..

따라서 아래에서는 일본에서의 외국인 이주민의 사회통합에 대한 관련 법제의 현황이 어떠한고, 구체적으로 어떠한 시책을 실시하고 있는지를 살펴본다.

2. 2009년 『정주 외국인 지원 대책』

세계 금융 자본 시장의 위기에 수반하는 세계적인 경기후퇴는, 일본인계를 비롯하여 일본어로 생활하는 것이 곤란한 정주 외국인에 대해, 교육, 고용 등 다양한 면에서 심각한 영향을 주고 있다.

이러한 상황을 타개하고자 일본정부는 일본인계를 비롯하여 일본어로 생활하는 것이 곤란한 정주 외국인에 대한 교육, 고용 등에 대한 지원을 내용으로 하는 『정주 외국인 지원에 관한 당면의 대책』을 2009년 1월 30일에 있어 세웠으나, 경기악화가 정주 외국인의 생활에 미치는 영향은 여전히 큰 바, 정부 전체 차원의 경제위기 대책에 맞추어 정주 외국인 지원에 대해서도 재차 대책(『정주 외국인 지원에 관한 대책 추진』, 2009년 4월 16일, 정주 외국인 시책 추진 회의)을 세워, 현재 실시중의 제시책을 계속 실시함과 아울러 추가적인 시책을 신속하게 실시하여 정주 외국인에 대한 지원을 계속 추진해 가는 것으로 했다.

(1) 교육대책

경제상의 문제로 취학이 곤란해지고 있는 정주 외국인 아동에 대한 취학을 지원한다.

1) 『무지개의 다리 교실』(가칭)에 의한 취학 지원 등

- 『무지개 다리 교실』(가칭)을 외국인집주도시 등에 설치해 브라질인 등의 아이를 위한 일본어 지도등 실시
 - 공립 학교에의 원활한 전입 목표로 일본어 지도나 학습 지원 등 (브라질인 학교등에 재적하는 아이도 수용 가능)
 - 아이를 중심으로 하여 브라질인 등 커뮤니티와 지역사회와의 교류 촉진 등

2) 공립 학교에 전입하는 자에 대한 지원

- ① 『귀국·외국인 아동 학생 수입 촉진 사업』 활용
 - 외국어 사용가능 도우미를 활용한 외국인 아동 학생등의 지도
 - 취학전 초기 지도 교실의 개설
 - 외국인 아동 학생등의 수용의 거점이 되는 센터교의 설치
- ② 경제적 이유로 취학 곤란한 외국인 아동 학생에 대한 시정촌의 취학 원조(학용품비, 급식비등)
 - 외국인 아동 학생을 받아들이는 공립 학교에 일본어 지도 교실 등 설치
 - 외국인 학교를 퇴학 등으로 불취학이 된 외국인 아동을 학교내 설치된 일본어 교실등 체험 입학 등으로 일시적 재적시킴과 함께, 적절한 시기에 정식 재적으로 전환 조치
 - 학생의 학력이나 일본어 능력 등을 판단 후, 일시적 또는 정식 입학 인정

3) 등교하지 않는 외국인 아동 학생에 대한 대책

- 공립학교에 재적하는 외국인 아동 학생이 등교하지 않는 경우 교육위원회에 주지.
- 외국인을 포함한 불등교아동학생등의 실태에 배려한 특별한 교육 과정을 편성해 교육

4) 브라질인 학교 등에 다니는 아이의 취학 지원

- 취학 지원 지방단독사업(일본어 지도, 학습지도, 건강진단, 수업료 경감, 외국인 아동 학생등의 수용거점 센터교의 설치, 상담 창구, 홈페이지의 개설 등)에 특별교부세 지원(총무성).
- 브라질인 학교 등의 현상 등에 관한 조사 연구 실시(문부과학성)
- 브라질인 학교 등의 준학교 법인·각종 학교 인가 촉진(문부과학성)

5) 아이들이 있는 곳 만들기(문부과학성)

- 『방과후 아동 교실 추진 사업』의 모델 사업을 활용한 아이들이 모이는 장소의 설치 등.
- 『생활자로서의 외국인』을 위한 일본어 교육 사업』을 활용하여 아이나 부모 등을 대상으로 일본어 교실 개설.
- 본사업은 정주 외국인의 일본어 능력 등을 배려한 직업 훈련과 제휴 검토

6) 기타의 지원

- 『긴급 고용 창출 사업 등』의 일본어 지도나 취학 지원·코디네이터, 교육 지원 센터(적응 지도 교실)의 지도 등에 관련되는 인재의 고용 지원.(문부과학성, 후생노동성).
- JICA 자원봉사 OB, OG를 일본인계 대상 재취직 일본어 강좌, 아동 대상 일본어 연수나 보습강좌에 배치 또는 서포트(외무성).

- 브라질 정부가 계획 중인 브라질인 학교 교원을 대상으로 『교원 양성 프로그램』의 일부를 JICA가 지원 (외무성)

(2) 고용대책

- 정주 외국인의 취직이나, 고용의 유지·창출 등에 대한 지원을 계속 함과 아울러, 정주 외국인전용 연수 및 정주 외국인에 대한 직업 훈련 충실.

1) 취직 지원(후생노동성)

- 일본어 능력이나 일본의 고용 관행의 불안내등의 이유에 의해 재취직이 어려운 상황에 있는 정주 외국인의 원활한 취직을 지원하기 위해, 일본인계집주지역을 중심으로, 헬로우 워크의 통역·상담원의 증원, 시읍면과도 제휴한 윈스톱 상담 코너의 설치, 일본인계가 특히 많은 지역에 있어서의 정주 외국인 전문의 상담·원조 센터의 설치로 기동력있는 상담·지원 체제 강화.

2) 고용의 창출 등에 대한 지원(내각부, 후생노동성)

- 이직을 피할 수 없게 된 정주 외국인을 포함한 노동자에 대한 고용·취업 기회를 창출하기 위해, 『긴급 고용 창출 사업』, 『지역 활성화·생활 대책 임시 교부금』에 근거한 지역 사업 추진
- 이주 외국인을 포함한 이직자 훈련 정원 확충으로 향후 개호 등 구인 요구 기대분야의 훈련 확충 .
- 『지역 활성화·경제위기대책 임시교부금(가칭)』의 지역사업 지원

3) 정주 외국인전용 연수 등의 충실(후생노동성)

- 취업 준비 연수에 일본어 능력 향상 포함
- 『생활자로서의 외국인』을 위한 일본어 교육 사업과의 제휴나 정주외국인의 일본어 능력 등을 배려한 직업 훈련과 지역의 확대 등

4) 긴급 고용 대책 등에 근거하는 지원(후생노동성)

- 「긴급 인재육성·취직 지원 기금(가칭)」을 활용한 직업 훈련, 재취직 지원, 생활 지원.
- 재취직이 곤란한 사람의 고용보험 급부일수의 60일분 연장
- 「고용조정 조성금등」에 정주 외국인도 포함하여 활용 재촉.

5) 기타의 지원(외무성)

- 당면한 생계의 유지 뿐만 아니라, 귀국후의 취업에도 연결시킬 수 있도록 개호 직업에 관심있는 일본인계에 대한 JICA의 일본어 연수나 양성 기관에서의 연수, 인턴 실습 실시.

(3) 주택대책

이직한 정주 외국인 및 그 가족에 대해, 이직 후의 거주 안정 확보를 계속해 나간다.

1) 공적 임대주택의 활용(국토교통성)

- 재류 자격자인 외국인의 일본인과 동등한 공용 주택 등への 입주 인정 추진
- 이직 퇴거자의 거주 안정 확보와 지방자치체 공영 주택 등의 빈집 활용을 위해 청년 단신자 등 본래의 입주 대상자 이외의 사람의 이용을 위한 절차의 간소화 추진

2) 민간 임대주택에의 입주 지원(국토교통성)

- 외국인 등을 받아들이는 민간 임대주택에 관한 등록제도의 정비 등을 실시하여 「안심 임대 지원 사업」의 보급 촉진.

- 이직자를 포함한 외국인 세대의 입주를 받아들이는 임대주택의 체납 집세의 채무보증을 국가가 조성한 기금에 의해 지원.
- 『외국인의 민간 임대주택 입주원활화 가이드 라인』 및 표준적인 임대차 계약서 서식의 외국어 번역판 보급 촉진
- 민간 임대주택의 빈 집 등을 활용한 이직자의 거주 안정 확보 대책 등 지방자치단체의 독자적인 대응에 대해 특례 조치를 확충하는 등 지역주택교부금을 통한 지원 충실

(4) 방재·방법대책

정주 외국인전용의 방재·방법 대책을 추진하여 지역 방재·방법 의식을 제고시킨다.

1) 정주 외국인 대상의 방재 대책 등의 촉진(총무성)

- 방재 교육·훈련에 의한 방재 지식의 보급, 재해 관련 정보의 다 언어에 의한 전달, 피난소에 있어서의 외국인 이재민의 요구의 파악 등, 지방자치단체에 대한 외국인전용의 방재 대책의 촉진

2) 정주 외국인 대상의 방법·교통 안전 교육 등의 추진(경찰청)

- 각 도도부현 경찰이 정주 외국인에 대해서 범죄피해자가 되지 않도록 방법 교육, 교통 안전 교육 등을 향후 계속 실시

(5) 귀국지원

본국에의 귀국을 희망하는 정주 외국인의 원활한 귀국을 위해, i) 본국정부, 산업계, 항공회사 등의 협조를 구하고(외무성, 경제산업성, 국토교통성, 후생노동성), ii) 귀국을 희망하는 일본인계 이직자에 대해 가족분도 포함한 귀국 지원금을 지급한다(후생노동성).

(6) 국내외 정보제공

i) 정주 외국인이 필요로 하는 교육, 고용, 복지, 주택등의 각종 생활 정보 및 입국·재류 절차 등의 행정 절차와 관련되는 정보를 일원적으로 파악할 수 있도록 포털사이트의 구축, ii) 각종 정보의 다언어에 의한 제공,¹¹⁹⁾ iii) 상담 창구의 충실(『외국인 재류 종합정보센터』의 전화 상담 및 창구 상담 체제를 확충 등), iv) 현재의 일본의 경제 고용 상황 등에 대해, 재외 공관이나 홈 페이지 등을 통한 국외 홍보 등이다.

(7) 추진체제의 정비

내각부에 내각부 특명 담당 대신 및 관계 부성청 국장 등으로 구성되는 『정주 외국인 시책 추진 회의』¹²⁰⁾를 두어 각 부성청의 연계를 강화하면서, 정주 외국인 시책을 추진해 나간다.

3. 이주민 관련 법제의 동향

(1) 2009년 「출입국 관리 및 난민 인정법 및 일본과의 평화 조약에 근거해 일본의 국적을 이탈한 사람등의 출입국 관리에 관한 특례법의 일부를 개정하는 등의 법률」¹²¹⁾

1) 개 요

2009년 통상국회에서 외국인의 공정한 재류 관리를 위하여 법무부장관이 필요한 정보를 계속적으로 파악하는 제도를 구축함과 함께,

119) <http://www.clair.or.jp/tagengorev/ja/index.html> (재단법인 자치체국제화협회가 제공하는 다언어생활정보사이트)

120) 금융위기로 인한 어려운 고용사정으로 곤란한 상황에 놓여져 있는 일본인계 등의 정주 외국인에게로의 지원을 검토하는 등, 정주 외국인에 관한 시책을 정부 전체 차원에서 추진하기 위하여 내각부에 『정주 외국인 시책 추진 회의』를 설치했다 (2009년 3월 27일 내각관방장관결재). <http://www8.cao.go.jp/teiju/kaigi/kaisai.html>

121) 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律(2009.7.15 공포)

재류 기간의 상한의 확대 기타 적법하게 재류하는 외국인의 편리성을 향상시키기 위한 조치를 강구하는 것 외에 외국인 연수생의 보호를 강화하는 등의 필요에서 제출된, 「출입국관리 및 난민 인정법과 일본과의 평화 조약에 근거해 일본의 국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법의 일부를 개정하는 등의 법률안」이 통과하였다.

개정법에서는 재류카드의 교부 등 새로운 재류관리제도의 도입을 필두로써 특별영주자증명서의 교부, 연수·기능 실습제도의 재검토, 재류자격 「유학」과 「취학」의 일원화, 입국자수용소 등 시찰위원회의 설치, 고문 등 금지 조약 등의 송환금지규정 명문화, 상륙거부의 특례, 승무원 상륙 허가를 받은 자는 승무원 수첩 등의 휴대·제시 의무, 불법취업 조장 행위 등에 대처하기 위한 퇴거강제사유 신설 등이 포함된다. 이 법률에 의해 외국인등록법은 폐지된다. 이 법의 시행일은 공포일로부터 3년이내에 정령이 정하는 날이지만, 특정항목별로 1년 이내, 6월 이내, 그리고 공포일로 나누인다.

2) 주요 내용

① 재류카드의 교부 등 새로운 재류관리제도 도입¹²²⁾

i) 개요

새로운 재류관리 제도는 적법한 재류자격을 가지고 일본에 중장기간에 재류하는 외국인을 대상으로 하여 법무대신이 재류관리에 필요한 정보를 계속적으로 파악하는 제도의 구축을 꾀하고자 하는 것으로 대상자에게는 재류카드가 교부된다.

신제도의 도입으로 재류관리에 필요한 정보를 지금 이상으로 정확하게 파악할 수 있게 되기 때문에 재류기간의 상한을 지금까지의 3년에서 최장 5년까지 하고, 1년 이내에 재입국하는 경우의 재입국 허가 절차를

122) <http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact/koumoku1.html>

원칙으로서 요하지 않는 간주재입국 허가제도의 도입 등 적법하게 재류하는 외국인 분들에 대한 편리성을 향상시키는 조치가 시행된다.

새로운 재류관리제도의 도입으로 외국인등록제도는 폐지된다.

ii) 시행일

새로운 재류관리제도는 개정 입관법이 공포된 2009년 7월 15일부터 3년 이내에 시행된다.

iii) 대상자

새로운 재류관리제도의 대상이 되는 것은 입관법상의 재류 자격을 가지고 일본에 중장기간 재류하는 외국인으로 구체적으로는 ① 3월 이하의 재류 기간이 결정된 자, ② 단기 체재의 재류 자격이 결정된 자, ③ 외교 또는 공용의 재류 자격이 결정된 자, ④ 이러한 외국인에게 준한 자로서 법무성령에서 정하는 자, ⑤ 특별영주자, ⑥ 재류자격이 없는 자에 해당되지 않는 자이다.

iv) 재류 카드

새로운 재류관리제도의 도입으로 교부되는 재류카드는 대상자에 대해 상륙허가나 재류자격의 변경 허가, 재류기간의 갱신 허가 등 재류와 관련되는 허가에 수반해 교부되는 것으로, 재류카드에는 사진이 표시되는 것 외에 이름 등의 사항이 기재된다.

② 특별영주자에게 특별영주자증명서 교부

i) 개 요

특별영주자는 새로운 재류관리제도의 대상은 되지 않으며 기본적으로는 현행 제도와 실질적으로는 바뀌지 않지만 편리를 도모하기 위한 검토를 하고 있다. 새로운 재류관리제도의 도입으로 외국인등록법이 폐지되어 외국인등록증명서도 폐지되지만, 현재 특별영주자에게 교부되고

있는 외국인등록증명서가 그 법적 지위 등을 증명하는 것이라는 점 때문에 이것과 동일한 증명서로서 법무대신이 특별영주자증명서를 교부한다.

또한, 특별영주자증명서의 기재사항은 필요 최소한의 내용으로 하여 외국인등록증명서의 기재사항과 비교하여 간소해졌다.

게다가 재입국허가제도를 완화하는 것으로 하고 있어, 유효한 여권 및 특별영주자증명서를 소지하는 특별영주자에 대해서는 원칙적으로 2년 이내에 재입국하는 출국에 대해 재입국 허가는 불필요하게 되며, 재입국 허가를 받는 경우의 재입국 허가의 유효기간의 상한이 「4년」에서 「6년」으로 확대된다.

ii) 시행일

개정법이 공포된 2009년 7월 15일부터 3년 이내에 정령으로 정한 날로부터 시행된다.

iii) 특별영주자증명서

특별영주자증명서에는 사진이 표시되는 것 외에 ① 이름, 생년월일, 성별 및 국적이 속하는 국가 또는 입관법 제2조 제5호 나목에서 규정하는 지역, ② 주거지, ③ 특별영주자증명서의 번호, 교부 연월일 및 유효기간의 만료일이 기재된다. 위변조 방지를 위해 IC칩이 탑재된다.

(2) 영주외국인에 대한 지방공공단체 의회의 의원 및 장(長)의 선거권 부여에 관한 법률안¹²³⁾

I) 지방선거권의 부여

① 대상자

다음의 영주외국인에 대해 지방공공단체 의회의 의원 및 장(長)의 선거권(이하 「지방선거권」이라고 한다.)을 부여한다. 다만, 당분간은

123) 2005년 10월 1일 중의원 접수

이 법률에 의해 부여되는 지방선거권과 동등하다고 인정되는 지방선거권을 일본 국민에게 부여하고 있는 국가로서 정령에서 정하는 국가의 국적을 갖고 있는 영주외국인에게 한한다.

- i) 출입국관리 및 난민인정법에서 정하는 영주자의 재류 자격을 갖추고 재류하는 자
- ii) 일본과의 평화 조약에 근거해 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특별법에서 정하는 특별영주자

② 부여하는 지방선거권 등의 범위

- i) 영주외국인에 대해 지방선거권을 부여한다. (① 지방선거의 피선거권 및 ② 국정선거의 선거권은 부여하지 않는다.)
- ii) 다만, 일본인에게는 지방선거권의 취득에 따라 부여되는 공무원(인권옹호위원, 민생위원, 아동위원 및 투표입회인 등의 선거관리사무관계의 공무원)에의 취임 자격은 영주외국인에게는 부여하지 않는다. 또한 의회의 해산 및 의원·장(長)의 해직청구권과 조례의 제정·개폐청구권 등의 직접청구권도 부여하지 않는다.

③ 지방선거권의 취득에 대한 신청주의의 채용

- i) 영주외국인이 지방선거권을 취득하려면 주소지의 시정촌(市町村) 선거관리위원회에 신청을 하고, 영주외국인 선거인명부 등록을 받아야 한다.
- ii) 영주외국인 선거인명부 등록은 연령 만 20세 이상의 영주외국인으로, 해당 시정촌(市町村) 구역내에 계속해서 3개월 이상 주소를 가지는 자에 대해 실시한다.

2) 지방선거권 행사 절차

영주외국인의 지방선거권 행사는 공직선거법이 정하는 바에 따라 일본 국민과 동일한 절차에 의해 실시한다.

3) 기 타

① 시행 기일

이 법률은 영주외국인 선거인명부 등록에 관한 부분은 공포일부터 1년 이내에서 정령으로 정하는 날로부터, 투표에의 참가에 관한 부분은 공포일부터 1년 6월 이내로 정령으로 정하는 날로부터 시행한다.

② 검 토

국가는 이 법률의 시행 상황을 감안하여 필요하다고 인정될 때에는 이 법률 규정에 대해 검토하고, 그 결과에 기초하여 영주외국인에 대한 직접청구권 등(1)의 ② ii)) 검토에 대해 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

(3) 『다문화공생사회 형성 추진 조례(多文化共生社会の形成の推進にする条例)』 - 미야기현(宮城縣)

1) 개 요

미야기현(宮城縣) 『다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 조례(多文化共生社会の形成の推進にする条例)』의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

2) 주요 내용

① 목 적

이 조례의 제정 목적은 다음과 같이 표현되고 있다. “이 조례는 다문화사회의 형성과 추진에 대하여 기본이념을 정하고 아울러 현, 사업자 및 현민의 책무를 분명히 하는 것과 동시에, 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정하여 총합적이고 계획적인 시책을 추진하는 것에 따라, 국적, 민족 등의 차이에 관계없

이 현민의 인권의 존중 및 사회참여를 도모하고 지역사회의 형성을 촉진함으로써, 풍부하고 활력있는 사회의 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”(제1조)

② 정 의

이 조례에서는 ‘다문화공생사회’의 개념을 “국적, 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 배경 등의 차이를 인정하고 아울러 인권을 존중하며, 지역사회의 대등한 구성원으로서 함께 사는 사회를 말한다.”라고 직접적으로 규정하고 있다(제2조). 이 개념은 다문화공생사회가 지향하는 바를 지적하는 것이며 다문화공생사회에서의 문화 내용 자체를 규정하고 있는 것은 아니다. 특히 문화의 차이에 따른 평가나 차별을 배제하고 있는 점이 특징이다.

③ 기본이념

기본이념에 관한 규정은 다음 세 가지에 유의하고 있다(제3조). 첫째, 다문화공생사회의 형성을 추진하는 데 있어 국적, 민족 등의 차이가 없이 개인의 존엄이 확보되고 개인의 능력이 발휘될 수 있도록 사회 참여가 가능하도록 하면서, 사회참여에 있어서는 지역사회의 대등한 구성원으로 주체적으로 참여하도록 하는 것을 이념으로 하고 있다.

둘째, 다문화사회의 형성의 추진은, 현, 시정촌, 사업자, 현민 등의 절절한 역할의 분담 아래 협동하여 행해져야 함을 명시하였다.

셋째, 다문화공생사회의 형성의 추진은 국제적인 인권보장의 수준에서 행해져야 함을 의무로 규정하였다.

이러한 내용은 비록 추상적이고 이념적인 것이지만, 단순한 사회의 통합이 아니라 인권의 존중, 다양한 사회구성원의 협력을 강조함으로써 외국인을 단순한 정책의 대상이 아니라 주체로 보았다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다.

④ 현·사업자·민의 책무

이 조례에서는 현, 사업자, 주민의 책무를 제4조에서 제6조에 규정하고 있다.

우선 현의 책무는 제3조의 기본이념에 따라 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 종합적인 시책을 책정하고, 아울러 시행하는 것이다(제4조).

사업자의 책무는 그 사업 활동에 관해 기본이념에 따라, 다문화공생사회의 형성의 추진에 노력하는 것과 동시에, 현 또는 시정촌이 실시하는 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 시책에 협조하도록 노력하는 것이다(제5조).

현민은 다문화공생사회의 기본이념에 따라, 지역, 직역, 학교, 가정 기타 회사의 모든 분야에 있어 다문화공생사회의 형성의 추진에 이바지하도록 노력하는 것으로 한다(제6조).

이 가운데 사업자와 현민의 책무는 법적 의무로 보기는 어렵고 다문화공생사회의 형성에 지자체와 함께 노력해야 한다는 점을 선언하는 것에 그치고 있다고 보는 것이 옳겠다.

⑤ 다문화공생사회추진계획

다문화공생사회는 외국인의 일상생활 전반에 관계 되는 것으로 특정한 정책에 한정되는 것이 아니다. 따라서 종합적인 추진계획의 수립이 필요하다는 점에서 다음과 같은 규정을 두었다(제7조).

지사는 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위해, 다문화공생사회추진계획(이하 ‘계획’이라고 한다)을 정하여야 한다.

우선 지사는 계획을 정하는 때에는, 미리 현민의 의견을 반영할 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. 또한 지사는 계획을 정하는

때에는, 미리 미야기현(宮城縣) 다문화공생사회추진심의회의 의견을 듣는 것과 함께, 의회의 의결을 거쳐야 한다. 그리고 지사는 계획을 결정하였을 때에는, 지체 없이 이것을 공표하는 것으로 한다.

그리고 이러한 내용은 계획을 변경에 관하여 준용한다.

⑥ 현과 시정촌의 협동

다문화공생사회의 형성은 지자체의 노력만으로는 될 수 없고 하급 지자체인 시정촌과의 협동, 그리고 민간 지원을 통해서 활발히 이루어질 수 있다는 점에서 규정한 것이다.

현은 다문화공생사회의 형성에 관하여 시정촌의 역할의 중요성에 비추어, 지역에 있어서의 다문화공생사회의 형성에 시정촌과 협동에 임하는 것과 동시에, 시정촌이 실시하는 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 시책에 대하여 필요한 지원을 실시하도록 노력하는 것으로 한다(제8조).

⑦ 다문화공생사회를 위한 주요 정책

첫째, 현민의 활동을 촉진하기 위한 지원에 관한 규정을 두었다. 현은 현민이 행하는 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 활동을 촉진하기 위해, 정보의 제공 기타 필요한 지원을 실시하도록 노력하는 것으로 한다(제9조).

둘째, 문화적 관점에서 현민의 교육을 충실히 하고자 하는 규정을 두었다. 현민은 다문화공생사회의 형성의 추진에 있어서의 학교교육 및 사회교육의 역할의 중요성에 비추어 그 충실을 도모하기 위해 노력하는 것으로 한다(제10조).

셋째, 추진체제의 정비를 규정하였다. 현은, 다문화공생사회의 형성을 추진하기 위해, 시정촌, 사업자, 현민, 관계기관, 관계단체 등과 제휴하여, 필요한 체제의 정비에 노력하는 것으로 한다(제11조).

넷째, 조사연구에 관한 규정을 두었다. 현은, 다문화공생사회의 형성의 상황을 파악함과 함께, 다문화공생사회의 형성의 추진에 관계하는 시책의 책정에 필요한 조사연구를 실시하도록 노력하는 것으로 한다(제12조).

다섯째, 상담 및 고충의 처리에 관한 규정을 두었다. 현은 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 상담 및 고충의 적절한 처리에 노력하는 것으로 한다.

⑧ 다문화공생추진심의회

i) 다문화공생추진심의회 설치 및 임무(제14조)

지사의 자문에 응하고 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 중요사항을 조사심의회하기 위해, 미야기현(宮城縣) 다문화공생사회추진심의회(이하 「심의회」라고 한다)를 설치한다. 심의회는 중요 사항에 관해 지사에게 의견을 진술할 수가 있다.

ii) 심의회의 조직 및 임기(제15조)

심의회는 위원 10인 이내로 조직한다. 위원은 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 뛰어난 식견을 가진 사람 중에서 지사가 임명한다. 이 경우에 있어서 지사는 위원구성에 있어서 국적, 민족 등의 다양성의 확보에 배려하지 않으면 안 된다.

위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원이 흠결(缺位)한 경우에는 보결된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 위원은 재임될 수가 있다.

iii) 심의회의 구성(제16조)

심의회는 회장 및 부회장을 두되, 위원의 호선에 따라 정한다. 회장은 회무를 총리하고, 심의회를 대표한다. 부회장은 회장을 보좌하고, 회장에 게 사고가 있을 때 또는 회장이 궐위한 경우에는 그 직무를 대리한다.

iv) 심의회의 회의(제17조)

심의회의 회의는 회장이 소집하고 회장이 그 의장이 된다. 심의회의 회의는 위원의 반수 이상이 출석하지 않으면 개최될 수가 없다. 심의회의 의사는 출석한 위원의 과반수로 결정하고, 가부동수의 경우에는 의장의 결정하는 것에 의한다.

v) 부회(제18조)

심의회는 그 정하는 것에 따라 특정의 사항을 조사연구시키기 위하여 부회를 둘 수 있다. 부회에 속할 위원은 회장이 지명한다. 전2조의 규정은 부회에 준용한다.

vi) 기 타

- 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 안 된다. 그 직을 물러난 후에도 같다(제19조).

- 제14조부터 전조에 규정한 것 외에, 심의회의 운영에 필요한 사항은 회장이 심의회에 자문하여야 정한다(제20조).

- 지사는 매년도 다문화공생사회의 형성의 추진에 관하여 강구한 시책을 회의에 보고하는 것과 동시에 공표하는 것으로 한다(제21조).

⑨ 재정상의 조치 등

현은 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 시책을 실시하기 위해, 필요한 재정상의 조치를 강구하도록 노력하는 것을 규정하였다(제22조).

⑩ 부 칙

이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 하였다(제23조).

4. 소 결

일본은 기존의 재일한국인과 조선인 이외에, 80년대 이후 남미 일본계 이주민(브라질, 페루 등)의 유입과 최근의 중국 이주민의 유입 증대로 외국인 수가 계속 증대하고 있다.

경제상황이 좋고 일자리가 여유있던 시절에는 외국인의 유입이 환영할 일이었지만, 최근의 상황은 그렇지 못하다. 그리고 이주노동자들이 불법체류자가 되거나 사회적인 문제를 일으키는 경우도 발생하여 일본에 도움이 되는 고도의 기술자나 전문가, 유학생, 관광객 등을 제외하고는 오히려 지원금을 지급하면서 외국인 이주민을 본국으로 귀환시키는 정책을 추진하고 있으며 또한 불법체류자를 송환하는 정책으로 최근 5년간 불법 체류자수가 거의 반으로 줄었다.

법제적으로는 외국인의 출입국 관리를 강화하면서 출입국의 편의성도 도모하는 법개정이 이루어지고 있으며, 그리고 환영받는 외국인 이주민이 일본에서 잘 적응하도록 지방자치단체에서 다문화공생지원조례를 제정하여 지원하는가 하면, 나아가 지방선거권을 부여하자는 법률안도 수년전에 이미 국회에 제출된 바가 있다. 최근 집권민주당 정권은 외국인 특히 재일한국인 등의 참정권 인정(지방선거권)을 다시 추진하겠다는 뜻을 표명한 바가 있다. 참정권 부여문제는 상호주의가 적용되는 것이 일반적이므로, 우리 나라가 이미 일정요건을 갖춘 외국인 이주민에 대하여 지방자치법에서 지방선거권을 인정하고 있는 바, 상호주의 원칙상 재일한국인 등에도 참정권을 인정하여야 할 것이다.

사회보장법제에 있어서 일본에서 아이가 태어나면 외국인이라도 외국인등록을 하고 있으면, 아동수당법에 의거하여 아동수당을 지급하고 있는 점은 우리 나라의 관련 법제 개선에 시사하는 바가 있다.

제 5 장 외국인 이주민 사회통합 법제의 개선방안

1. 법상 사회통합 대상의 개념 및 범위의 확대

(1) 『다문화가족지원법』상 다문화가족의 개념 및 범위의 문제점

i) 『다문화가족지원법』상 다문화가족은 결혼이민자등과 대한민국 국적의 자녀를 전제로 하고 있다(동법 제2조 참조). 동법은 시민단체 등에서 요구하는 ‘이주민’의 개념을 사용하지 않고 다문화가족이라는 개념을 사용하였는데, 이러한 개념은 『재한외국인 처우 기본법』의 개념을 존중한 것으로 내국인과 결혼한 외국인으로 제한하여 다른 나라 출신 외국인 간의 결혼은 제외하였다.

ii) 또한 가족을 이루게 된 원인으로 혼인만을 인정하고 입양은 제외하였으며, 이주여성이 수반하는 가족도 제외하였다.

iii) 다문화가족의 범위에 정주의 목적이 있는 외국인 간의 결혼이민자 가족, 국적이 한국인인 혼혈인 가족은 포함시키지 않게 된다.

iv) 다문화가족지원법은 다른 법률과의 관계, 규정의 명확성 등을 고려하지 않을 수 없었겠지만, 그렇다 하더라도 ‘이주민’과 같은 ‘개인’을 중심으로 하는 개념이 아니라 한국 국적의 자녀를 낳아야 하는 ‘가족’ 중심의 개념 규정인면서, 이주여성만을 염두에 둔 다문화가족을 규정하고 이주노동자는 포함되지 않아 다문화사회 전반을 규율하는 법률로 보기에 한계가 있게 되었다.

v) 특히 관련 부처의 반대로 ‘이주민’의 개념을 채택하지 못한 것은 이 법률의 가장 큰 문제점으로 지적된다. 법무부에서 우려하는 불법 체류자(미등록이주민)의 급증을 방지하고자 하는 것은 정책 목적에서는 타당하겠지만, 이러한 목적이 다른 부처의 정책에까지 간섭하고 통제하게 되어 외국인 정책의 목표를 협소하게 하는 문제가 있다.

(2) 『다문화가족지원법』상 이주민 개념의 도입

현실적으로 불법체류자의 경우에도 임금청구권, 산업재해 청구권이 인정되고 있고 이들을 본국으로 돌려보내는 경우에도 보호되어야 하는 권리는 있는 것이므로 이주민의 개념 도입을 반드시 부정할 것은 아니라고 본다.¹²⁴⁾ 또한 규범적으로 이주민의 개념에 미등록체류자(불법체류자)가 필연적으로 포함되는 개념은 아니라고 할 것이기 때문에 이주민의 개념 도입 자체가 부정될 것은 아니라고 본다.

2. 법 목적인 ‘사회통합’의 실질적 구현

(1) 『재한외국인 처우 기본법』 등의 ‘사회통합’ 목적구현의 문제점

i) 『재한외국인 처우 기본법』의 목적은 “재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함”이고, 『다문화가족지원법』의 목적은 “다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함”으로 규정되어 있다. 두 가지 법률 모두 ‘사회통합’을 목적으로 하고 있는 것이다. 이러한 현상은 조례에서도 마찬가지이다.

ii) 그런데 이들 법률과 조례들은 ‘사회통합’을 목적으로 하지만 실제에 있어서 ‘동화’에만 목적이 있을 뿐 내국인과 외국인 간의 상호 이해, 소통 등을 결여하고 있어 ‘진정한 의미에서의 사회통합’에 관한 내용은 부족하다. 예컨대 외국인, 다문화가족, 이주민의 사회참여를 위한 규정들은 거의 전무하다. 다문화가족을 정책의 대상으로만 보고 지원 위주의 정책을 규정하였을 뿐이지 이들이 우리 사회의 주체로서

124) 이러한 문제를 인식해서인지 지방자치단체의 조례에 있어서는 거주외국인의 범위를 상당히 넓히고 있다.

인정받지는 못하고 있다. 따라서 사회통합의 의미가 불분명하고 오히려 사회통합이 동화정책을 가장하고 있다는 비판도 존재한다.¹²⁵⁾ 근본적으로는 다문화에 대한 시각이 결여된 채 우리나라에 이익이 되는 외국인만 우대하거나 다문화가족이 적어도 우리 사회에 어떤 해악을 끼치지 않을 정도로 관리해야 한다는 관점에 머물고 있기 때문이다. 법률에 있어서는 비록 공무원에 대한 다문화 교육 규정이 있지만, 일반 국민이나 지역 주민이 다문화가족에 대한 이해를 제고할 수 있는 규정들이 거의 없다. 표준조례의 경우 일정 인원을 공무원으로 임명하도록 하고 위원장도 부지방자치단체장이 역임하도록 하면서도, 위원회가 다문화의 성격을 반영하여 구성될 수 있도록, 국적, 민족 등의 다양성 확보에 대한 규정은 두지 않고 있다.

iii) 또한 「재한외국인 처우 기본법」 제12조은 “국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 물론 지원이라는 측면에서는 긍정적일 수 있지만, 이 법률의 근본적인 목적이 ‘적응’을 통한 ‘통합’에 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 여기에다가 결혼이주민에 대한 국적 부여는 차치하고, 이중국적이나 영주권 부여가 쉽지 않다는 점에서 결국은 사회적응-귀화-사회통합의 순서를 예정하고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 든다.

iv) 아울러 사회통합을 위해서는 이주여성의 불안정한 지위도 해결되어야 하는데, 이 법만으로는 해결하지 못하였다고 할 수 있다. 국적법은 이주여성의 국적취득요건으로 국내거주기간을 2년으로 강화하였는데(1998년 개정), 이는 위장결혼 방지 대책의 일환일 것이다. 그러나 이러한 법적 지위는 한국 국적자의 남편과 외국인 아내에게 수직적 관계의 한 원인이 된다.

125) 김이선·황정미·이진영, □□다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I)□□, 한국여성정책연구원, 2007, 176-179쪽.

(2) 법적 목적인 ‘사회통합’의 구현을 위한 법제 개선

i) 위장 결혼 방지는 사후적 관리로 하되 국적부여 요건의 완화가 쉽지 않다는 점을 고려한다면, 『출입국관리법』을 개정하여 결혼이주 여성의 영주자격 부여 요건을 완화하여 체류 자체의 문제를 해결함으로써 안정적인 체류 자격을 확보해 주어야 한다.

ii) 국가나 지방자치단체 수준에서의 각종 외국인 관련 위원회의 구성도 사회통합적인 방향으로 제고되어야 한다. 예컨대 전술한 우리나라 표준조례의 경우 일정 인원을 공무원으로 임명하도록 하고 위원장도 부지방자치단체장이 역임하도록 하였다. 이보다는 위원회가 보다 중립적이고 다문화의 성격을 반영하여 구성될 수 있도록 위원회 구성이 국적, 민족 등의 다양성 확보에 대한 배려 규정을 두어야 할 것이다.¹²⁶⁾

3. 외국인 이주민 정책 부처의 유기적 연계

(1) 서 설

1) 정책집행 부처의 산재 문제

i) 정책 총괄 부처의 부재는 각 부처가 경쟁적으로 외국인정책을 실시하고 외국인정책과 다문화가족 지원 정책의 관계 설정에 혼선을

126) 일본 총무성은 2005년 『다문화공생의 추진에 관한 연구회』를 설치하였는데, 동 연구회는 2006년 3월 “지역에서의 다문화공생추진 플랜에 관하여”의 보고서를 제출하였고, 2007년 3월에도 후속 보고서를 제안한 바 있다. 그러나 이에 관한 기본법은 아직 제정되어 있지 않고, 다문화사회의 지원도 지방자치단체 중심으로 이루어지고 있다. 특히 가와사키시에서는 『외국인시민대표자회의조례(川崎市外国人市民代表者会議条例)』(平成8年10月3日 条例第25号)를 제정하였고, 최근 미야기현(宮城縣)에서는 『다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 조례(多文化共生社會の形成の推進にする条例)』를 제정·시행(2007년 7월 11일)하였다. 이때 일본의 경우 위원구성에 있어서 국적, 민족 등의 다양성의 확보에 배려하도록 하였고, 심의회의 회장도 호선하도록 하였다. 일본의 경우가 훨씬 더 다문화사회에 적합하고 외국인의 의사를 더 잘 반영하는 구조일 것임은 분명하다.

겪고 있기 때문이다. 정부에서 시행하는 외국인과 관련한 법제와 정책의 대강만 살펴봐도, 국무총리실은 ‘외국인정책위원회’를 구성하고 제1차 『외국인정책 기본계획』를 마련하였으며 차별금지법안을 제안한 바 있다. 법무부는 『출입국관리법』에 따라 외국인 출입국을 심사·관리(보호)하고 불법체류자를 단속하며, 『재한외국인 처우 기본법』 제정 이후에는 출입국·외국인정책본부를 두었으며 국적취득사업과 난민심의도 맡고 있다. 행정안전부 지방자치단체가 거주외국인에 대한 지원을 할 수 있도록 『거주외국인 지원 표준조례안』을 마련하고 (2006년 10월 31일) 지방자치단체 거주외국인 지역사회 정착지원 업무편람을 마련하였으며, 정주외국인에게 선거권을 부여하는 『공직선거법』을 개정하였다. 노동부에서는 『외국인고용 등에 관한 법률』에 따라 고용허가제를 도입·운영하고 있다. 보건복지가족부에서는 『다문화가족지원법』 등을 제정 운용하고 있으며 교육과학기술부에서도 이주아동의 학교교육을 위해 『다문화가정 자녀 교육지원대책』을 마련하였다. 이 외에도 문화체육관광부에서도 별도의 법률은 없지만 다문화정책팀을 운영하고 문화적 다양성의 수용과 문화 분야에서의 다문화정책을 수립하고 있다.

ii) 이처럼 외국인 이주민 사회통합정책 및 다문화정책을 수립하고 수행하는 정부 부처가 다수 있고 지방자치단체까지 이주민 및 다문화사업을 펼치고 있다.¹²⁷⁾ 따라서 이주민 사회통합 정책의 지향점이 부처간에 통일되어 있지 않고 정책의 내용도 중복되는 경우가 발생할 수 있다. 물론 외국인정책위원회에서 『외국인정책 기본계획』을 수립하여 각 영역별로 해당부처가 정책수행을 하고 있지만 외국인 업무의 범위와 그 성격상 어느 특정 부처에만 해당되는 문제가 아니기 때문에, 정책 총괄 부처 지정 문제도 제기되기도 한다. 다만, 어느 부처를

127) 같은 지적으로 김원섭, “여성결혼이민자 문제와 한국의 다문화정책: ‘다문화가족 지원법’의 한계와 개선방안”, □□민족연구□□ 제36호, 한국민족연구원, 2008, 125쪽.

총괄부처로 할 것인지는 보다 논의가 필요하다. 현재로서 재한외국인 처우 기본법에 근거하여 외국인정책위원회에서 『외국인정책 기본계획』을 수립하고 이 법률이 법무부 소관법률로 되어 있지만, 법무부가 외국인정책을 총괄하는 것이 바람직한지는 논의가 더 필요하다.

2) 정책집행부처의 직제규정상 업무 범위의 문제

i) 각 부처의 소속기관 직제와 동 시행규칙에 따른 업무 범위 역시 문제의 소지가 많다. 예컨대 『법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙』¹²⁸⁾ 제9조에서는 법무부 사회통합팀장이 “1. 재한외국인의 국내생활에 필요한 기본지식 교육 및 정보제공 등 사회적응지원시책의 총괄, 2. 외국인에 대한 불합리한 차별 및 인권침해 방지에 관한 사항, 3. 문화적 다양성의 존중 및 국민과 외국인 간 화합을 다지기 위한 기념행사 개최, 4. 다문화의 이해 증진에 관한 시책 추진, 5. 사회통합 프로그램에 관한 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 등 관련기관과의 업무 협조”의 사항을 분장하는데, 이러한 내용은 사회통합 정책, 문화적 다양성 정책 또는 다문화 정책을 단순히 출입국정책과 외국인정책의 하위 개념으로 인식하고 있다는 것을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 시행규칙의 내용이 법무부의 업무로서 타당한지 의문이 있다. 법무부가 문화적 다양성까지 업무의 대상으로 삼는 것은 문제제기가 가능하다 하겠다.

ii) 그 외에 보건복지가족부 직제에서는 다문화가족에 관한 업무를 규정하고 있고,¹²⁹⁾ 『문화체육관광부와 그 소속기관 직제 시행규칙』에

128) 법무부령 제656호, 2008. 12. 31, 일부개정시행 2009. 1. 1.

129) 제15조에 의하면 저출산고령사회정책국에서 다문화가족과 관련한 “가. 다문화가족 사회통합 지원대책 추진 나. 다문화가족의 지원을 위한 중앙행정기관, 지방자치단체 등 관계기관과의 업무협조 다. 다문화가족지원센터 지정·운영 등에 관한 사항 라. 다문화가족에 대한 교육·상담·정보제공 등의 시책 추진 마. 다문화가족 관련 조사·연구 및 실태조사 바. 다문화가족에 대한 사회적 인식개선을 위한 시책 추진”의 사항을 분장한다.

서는 다문화사회의 문화적 정책과 문화다양성 증진을 위한 정책을 추진하고 있다.¹³⁰⁾ 전자가 다문화가족을 직접적인 대상으로 하고 있다면 후자는 내국인을 포함한 사회 전반에 다문화사회에서의 문화적 수준을 향상시킴으로써 다문화가족과 외국인에 대한 배려가 높아질 수 있다는 점에서 구분된다고 할 것이다.

(2) 협의체 설치 등 정책 부처의 유기적 연계 필요

정책집행부처의 산재 문제와 각 부처 직제규정상의 업무범위문제 해결을 위해서는 우선 이주민 정책 및 다문화정책에 대한 부처간, 중앙정부와 지자체간 정보 공유를 해야겠지만, 보다 근본적으로는 외국인 이주민의 사회통합을 구체적으로 실행할 보건복지가족부, 노동부, 문화체육관광부 등등의 부처가 협의체를 만드는 것이 시급하다. 외국인 정책의 방향 설정도 중요하지만 설정된 목표를 구현하는 정책 집행에 있어 세심한 조율을 하지 못한다면 다문화 사회의 도래에 따른 외국인 이주민의 사회통합에 어려움이 발생하고 이는 더 큰 문제를 낳을 수도 있기 때문이다. 이러한 점에서 외국인 이주민 사회통합 및 다문화가족의 지원체계와 사회 인식의 변화는 각 부처의 협력관계를 통해 이루어질 수 있을 것이다.

4. 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담

1) 정책 조정 내지 총괄의 부재라는 문제는 더 나아가 중앙정부와 지방자치단체 사이에서도 나타난다. 이주민 사회통합 문제는 그 유형

130) 제10조 제8항에 의하면 다문화정책팀장은 ① 다문화사회 문화정책에 관한 종합 계획의 수립·조정, ② 다문화사회 이해 증진을 위한 홍보에 관한 사항, ③ 이민자에 대한 한국어 교육에 관한 사항, ④ 이민자의 문화활동 지원에 관한 사항, ⑤ 국민과 이민자간 문화적 소통에 관한 사항, ⑥ 이민자의 한국문화 및 자국문화 향유 실태 조사·연구, ⑦ 다문화 사회 증진을 위한 문화콘텐츠 자원 개발, ⑧ 다문화 사회의 문화 환경 및 기반 조성, ⑨ 양성평등 업무의 총괄, ⑩ 『문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약』에 관한 사항을 분장한다.

과 성격이 각 지방자치단체마다 다른 것이기 때문에 중앙정부보다는 자치단체의 역할과 기능이 더욱 중요하다. 또한 그들의 생활에 밀착되어 직접적인 도움을 줄 수 있는 것은 지방자치단체이기 때문에 지방자치단체의 권한과 기능 및 재정의 확대가 중요하다고 본다. 일본의 경우 다문화공생사회의 추진의 핵심이 지방자치단체에 있다는 점도 이러한 현상을 반영한 것이라 할 수 있다.

2) 국가적 법률 차원에서 접근하면 재정이나 인력 지원은 강화될 수 있지만, 각 지방자치단체마다 거주하는 외국인 또는 다문화가족의 특성이 다르고, 정책과 서비스의 공급이 도시 지역에 한정될 수 있는 문제가 있다. 따라서 외국인 이주민 사회통합 지원 정책의 집행 권한과 재원은 지방자치단체에 많이 넘길 필요가 있다. 그렇게 함으로써 지역 단위의 맞춤형 정책과 관련 단체에 대한 지원에 더 세심한 배려를 할 수 있을 것이다.

3) 그런데 각 지방자치단체는 2008년 8월 현재 대부분의 광역지방자치단체와 상당수의 기초지방자치단체에서 관련 조례를 제정하였는데, 이러한 조례들은 전술한 표준조례안을 거의 그대로 모방하여 각 지방의 특성을 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다.

4) 요약하자면, 중앙정부는 거시적인 차원에서 이주민들이 우리 사회에서 대등한 주체로 자리잡을 수 있도록 정책을 수립하며, 문화적 다양성이 우리 전통문화의 계승 발전과 창조적 사회 문화 형성에 기여할 수 있도록 문화정책에 보다 치중하고, 지방자치단체는 그 지역에 거주하는 다문화가족과 이주민들의 생활현장에서 복지를 지원하는 형태로 발전하는 것이 바람직하다고 본다.

5. 다문화가족지원법체계의 개선

다문화가족 지원에 관한 법체계에서는 다음과 같은 점이 보충되어야 한다.

1) 첫째, 우리 국민에 대한 다문화정책이 투영되어야 한다. 다문화가족지원법에서 우리나라 국민을 대상으로 하는 다문화정책은 겨우 공무원을 대상으로 하는 교육뿐이다. 다문화가족에 대한 단순한 지원에서 벗어나, 가족과 사회 영역에서 대등한 사회적 주체로 소통할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는, 국민 혹은 지방자치단체 수준에서 조례에는 반드시 지역 주민의 책무가 포함되어야 한다. 다문화가족 지원 정책 역시 다문화가족 구성원 전체와 이웃주민까지 대상으로 해야 하고, 나아가 각 지역적 특성을 반영한 것이어야 한다.

2) 둘째, 국가와 지방자치단체는 이주민 등이 국적·민족·인종 등에 관계없이 문화적 고유성을 우리 사회에서 다양하게 표현되고 그러한 활동이 우리 문화 발전에 기여할 수 있도록 지원해야 한다. 기존의 다문화가족 지원을 위한 법체계는 ‘다문화’보다는 일방적인 ‘한국화’ 교육이 중심을 이루고 있다. 즉 결혼이민자를 위한 대부분의 교육 프로그램이 ‘한국의 삶의 방식’ 및 한국어 교육에 치우쳐 있다. 이는 이민자의 한국사회 적응에 도움이 되는 부분도 있지만, 좀 더 포괄적인 문화보편적, 문화상대적인 관점을 반영한 사회적응 교육은 결여되었다는 점에서 진정한 사회통합에는 한계가 있다.

3) 셋째, 국가와 지방자치단체는 사회구성원이 문화적 다양성을 이해하고 활용할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 신문·방송·잡지·인터넷 또는 전광판 등을 활용한 홍보와 교육을 시행할 수 있도록 해야 한다. 문화적 다양성의 확산을 위하여 전문성을 갖추고 조사·연구하여 다문화를 이해하고 새로운 문화 창조에 기여할 수 있는 문화예술 자료 및 활동, 외국문학·예술·문화콘텐츠 등의 번역 및 소개 등의 다문화 콘텐츠 발굴과 확산을 위하여 노력하고 지원하여야 한다. 이를 위하여 다양한 문화적 공간도 조성해야 할 것이다. 문화적 다양성에 대한 이해를 증진시키고 다문화에 대한 지식·정보를 생산

하고 활용하여 새로운 문화를 창조할 수 있도록 사회구성원의 다양한 문화를 정보화하고 활용하는 각종 사업을 시행하여야 한다.

4) 넷째, 언어 부분에 있어 보다 개방적인 법제 개선이 요청된다. 한국어 교육에 대한 보다 자세하고 체계적인 규정을 마련해야 한다. 그리고 생활에 필요한 정보들이 다언어로 제공될 수 있도록 해야 하며, 경우에 따라서는 이주민 등이 자신의 언어와 문화적 정체성을 유지할 수 있도록 교육에서 배려해야 한다. 이를 위해서는 다문화가족 지원에 관한 법령에 있어 전문인력 양성에 관한 내용이 없는 것도 보완되어야 한다.

5) 이상을 통해서 볼 때, 무엇보다 중요한 것은 다문화가족이 우리 사회의 사회통합을 해친다는 전제에서 사회통합을 목표로 하는 법체계 구축에 ham될 것이 아니라, 문화적 다양성이 우리 사회를 보다 창의적이고 성숙하게 하면서 민주적인 사회가 되는 데 기여하도록 법적 관점을 전환함으로써 역으로 사회통합을 담보할 수 있을 것이라 할 것이다. 따라서 다문화정책은 이주민만을 대상으로 하는 것이 아니라 바로 우리 사회를 대상으로 하는 것이어야 한다.¹³¹⁾ 이렇게 본다면 『재한외국인 처우 기본법』과 『다문화가족지원법』은 별도의 법률로 발전적으로 통합되는 것이 바람직하다고 생각한다. 그리고 발전적 통합의 대상에는 문화체육관광부가 입법예고하였던 『다문화사회에서의 문화적 지원에 관한 법률(안)』도 포함시켜야 할 것이다.¹³²⁾

131) 한국의 ‘다문화정책’에 ‘다문화’가 없다는 지적이 곳곳에서 나오고 있다. ‘다문화정책’의 ‘한국화’강조, ‘다문화정책’의 파편적, 중복적 운영 등의 문제가 해결되지 않을 것이다. 그리고 이것이 선결되어야만 다문화 관련 법제화의 의제, 범위도 정해질 수 있다고 본다. 유사한 취지의 비판으로는 홍기원, □□다문화정책의 방향과 문화적 지원 방안 연구□□, 한국문화관광연구원, 2006, 85쪽 이하.

132) 문화체육관광부 공고 2008 - 52호(2008년 7월 16일), <http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/ordinance/legislation/legislationView.jsp>

6. 이주민에 대한 사법지원 방안¹³³⁾

(1) 소송 절차 및 법률 구조 등을 안내하는 다국어 서비스 제공

국내 체류 외국인인 임금이 체불되었거나 이혼을 하고자 하는 등 법률적 조치를 취해야 하는 경우에 권리구제를 받을 수 있는 기회를 갖기 위해서는 사법절차에 접근할 수 있는 방법을 쉽게 알 수 있도록 안내해 주어야 한다. 즉 소송 제기 방법, 해당 소송의 진행절차, 소송 결과에 대한 불복방법 및 절차 등 소송 행위 전반에 대한 안내가 있어야만 국내 체류 이주민에 대한 사법접근권이 보장될 수 있다.

따라서 다국어로 된 이주생활 안내 책자를 비롯하여 사법절차에 관하여 보통의 사람들이 이해할 수 있도록 쉽게, 단계적으로 안내해 주는 책자를 배포 · 제공하거나 비디오를 시청할 수 있도록 하며, 소송 진행 시 당사자에게 송달되는 절차 안내 서류는 영어, 중국어 등 주요 외국인 출신국의 언어로 준비하여 제공하도록 한다.

(2) 공적인 통역 · 번역 서비스 제공

현재 법원은 형사재판 절차에서만 공적인 통역을 제공하고 있고, 공소장부분, 기일소환장, 국선변호인선정고지서 등 문서들은 법원이나 재판부별로 번역본이 제공되기도 하고 그렇지 않기도 한다.

형사재판 절차 외의 민사, 가사, 행정재판 절차에서는 통역 없이 또는 당사자가 대동하는 통역인의 도움으로 재판이 진행되고 있다.

따라서 외국인인 당사자가 공정한 재판을 받을 수 있도록 공적인 통역 및 번역서비스가 지원될 수 있는 체계적인 시스템을 구축할 필요가 있다.

133) 법원행정처, 국내 체류 외국 출신 이주민에 대한 사법지원방안에 대한 보고서, 2008. 12, 213-227쪽 참조.

(3) 소송 시 통지, 송달에 필요한 지원

소송 당사자에게 송달되는 소송 관련 서류는 당사자가 해독할 수 있는 언어로 통지될 필요가 있다. 최소한 법원에서 통지하는 소송절차 안내서, 기일통지서, 국선변호인신청서, 불복 기간 안내 내용 등은 소송당사자가 해독할 수 있는 언어로 번역·제공하는 것이 필요하다.

(4) 법정보조인 제도 도입

국내 체류 이주민이 재판 절차에 당사자 본인 혼자 출석하여 재판을 진행하는 것은 언어, 문화 등의 차이로 인하여 내국인에 비해 많은 어려움이 있을 것이다. 더군다나 경제적 약자인 이주민의 경우는 변호사의 도움을 받기가 매우 어렵기 때문에 그 공백을 메울 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

『성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률』에서 범죄의 피해자를 증인으로 신문하는 경우 및 조사하는 경우에 피해자와 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 하는 것과 같이 소송당사자인 이주민이 신청하는 경우 신뢰하는 민간단체 활동가나 자원봉사자들이 소송에 참여하여 이주민을 보조할 수 있도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다 보인다. 다만 이 제도를 도입하는 경우 브로커가 개입하여 변호사 아닌 자가 소송대리를 할 수 있는 것처럼 운영되는 것을 예방할 대책도 함께 마련해야 하는데, 이를 위하여 『국적법』(2004.1.20, 제6조 제2항 제3호) 및 『국적업무처리지침』(2006.5.9., 법무부예규 제752호)에서 외국인에게 혼인중단의 귀책사유가 없다는 취지의 ‘공인된 여성관련단체’의 확인서를 제출하면 국적신청접수가 가능하도록 하고 있고, 공인된 여성관련 단체를 선정함에 있어서는 법무부 여성정책심의위원회 위원과 관련 시민단체 등의 의견을 다각적으로 수렴하도록 하고 있는 제도를 참작하여, 법원에서도 ‘공인된 이주민지원단체’를 선정하고, 외

국인 당사자의 신청이 있으면 위 단체 소속 활동가 중에서 법정보조인을 지정하여 외국인 당사자의 소송 진행을 보조할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(5) 기타 개선점

1) 혼인·이혼 신고 및 증명서 발급 과정에서의 개선점

외국인 배우자의 경우 이혼 재판을 청구하기 위하여 혼인관계등록부를 발급받기 위해서는 배우자의 등록기준지를 알아야만 가능하도록 하고 있는데, 외국인 배우자가 등록기준지 개념을 잘 이해하지 못하고 알기도 어려운 점을 감안하여 배우자의 이름, 생년월일, 현주소지 정도만 알면 관계서류를 발급받을 수 있도록 관련법을 개정할 필요가 있다.

2) 불법체류자에 대한 지원

법원에서 제공하는 다양한 사법지원을 불법체류자에게도 합법체류자와 동일하게 적용할 것인지에 대하여 논란이 있을 수 있다.

그런데 법원에서 제공하는 사법 지원은 소송당사자인 외국인의 편익만을 위하여 제공되는 것이 아니라 공정하고 효율적인 재판을 위한 것이므로 소송당사자인 외국인의 법적 지위와는 상관없이 그 지원이 이루어져야 할 것이다.

현재 우리 법원에서 이미 이루지고 있는 형사 절차 상 통역지원 및 국선변호인 선정 등은 모두 외국인의 법적 지위와는 무관하게 이루어지고 있다.

3) 행정절차 상의 기간의 개선 필요

『출입국관리법』 상 출국 권고(5일의 범위 내) 및 출국 명령 기간(30일의 범위 내)이 행정 소송을 제기할 수 있는 기간(90일)보다 짧아 출

국권고나 출국명령을 받은 외국인은 소송을 제기하기 전에 강제 출국될 수 있다. 또한 난민 인정 거부 처분이 나면 5일 내에 출국하도록 출국 권고가 나오고, 그 기간이 지나면 14일 이내에 출국 하라는 출국 명령이 나오므로 난민 인정 거부처분을 받은 경우 소송 제기 기간이 남아 있어 소송을 제기하지 않은 상태에서 강제 출국 될 수도 있다. 이는 인도적인 차원에서 난민을 인정하고 있는 『출입국관리법』 및 헌법 정신에도 반하고 이주민의 재판받을 권리 행사를 곤란하게 하는 면이 있다. 따라서 『출입국관리법』상 외국인의 출국 절차가 외국인의 소송을 제기할 권리를 방해하지 않는 범위 내에서 행사될 수 있도록 『출입국관리법』에 “출국 권고나 출국명령을 받은 외국인이 이에 대하여 소송을 제기한 경우에는 강제퇴거명령서를 발부하지 않는다. 만약 강제퇴거명령서가 발부된 때에는 그 효력은 관련 소송의 판결 확정시까지 정지된다”는 내용을 삽입하여 개정할 필요가 있다.

제 6 장 결 론

1. 사회통합을 위한 외국인 정책은 국적법상 외국인만을 대상으로 할 것이 아니라 이주민 전반으로 확대되어야 한다.

2. 이주민의 사회통합이란 “이주민이 시민 또는 국민으로서 누릴 수 있는 사회·경제·정치·문화적 권리를 취득하고 향유하는데 개인이 인종과 민족 등을 이유로 차별을 받지 않는 것”이라고 규정할 수 있겠다. 이러한 개념 규정을 통해 이주 배경을 가진 사람들이 국적이거나 인종, 민족에 관계없이 좁게는 문화적 향유권 넓게는 인권 전반을 누리고, 사회 전 영역에서 최대한 차별적 요소를 배제할 수 있는 것을 말한다. 이러한 내용을 토대로 “사회통합”의 개념을 규범적으로 발전시킨다면 “국적·민족·인종 등이 다른 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하고 상호 존중의 관계를 구축하면서 사회의 구성원으로 더불어 살아가는 것”으로 규정할 수 있을 것이다. 다만 ‘사회통합’은 사회공동체가 일정한 공감대의 형성이 필요한 것이므로 서로의 문화적 차이를 어떻게 혹은 어느 정도까지 인정할 것인지, 본래의 국민과 이주민이 어느 정도까지 대등한 관계를 구축할 것인지는 사회의 다양성 정도에 따라 다양한 견해가 있을 수 있다.

3. 결국 사회통합의 의미는 이주민을 관리의 대상으로 보는 관점에서 탈피하는 것에서 나아가, 그들에게 국적을 어떻게 용이하게 부여할 것인가의 차원이 아니라 어떻게 그들을 현재의 존재대로 인정하고 그들이 한국 사회에 자유롭게 행복하게 참여할 수 있을지를 고민하는 차원에서 접근해야 한다. 사실 국적이거나 영주권 부여, 한국어 교육, 한국 문화의 교육, 복지 혜택 등이 과거 관리·동화 차원에서 행해진 것이었다가 오늘날은 인권 차원으로 발전한 것이다. 이제는 외국인 이주민을 단순히 인권 보장의 객체로서 볼 것이 아니라, 사회통합을

제 6 장 결 론

위해 그들의 존재 그 자체를 인정하고 그들이 선택할 수 있는 다양한 존재 양식을 자유롭게 유지하면서 한국 사회에 이바지할 수 있는 경로를 다양하게 마련해주는 것, 그것이 사회통합의 방식이 되어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 갈봉근, 독일연방공화국 기본법에 있어서의 외국인의 선거권, 헌법논집, 세종출판사, 2002, 362쪽.
- 고경화, “이주민가정과 아동의 보호”의 관점에서의 이주노동자 정책방향 모색: 이주민가정, 새터민가정의 보호를 위한 정책 간담회 자료, 고경화의원실, 2006.
- 고준기, 외국인 고용허가제의 문제점과 개선방안, 법과 정책 제5집 제1호, 7쪽.
- 곽원섭, 이주민 통합 전략의 국가 간 다양성 비교: 프랑스와 스웨덴을 중심으로, 한양대 대학원 석사학위 논문.
- 近藤敦, 영주시민권과 지역적 시민권 - 외국인 지방 참정권의 전망과 과제 -, 공익과 인권 제2권 제1호, 2005, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법연구센터.
- 김민정, “한국의 결혼이주여성 지원정책의 비판적 고찰”, 『이주·여성 인권연대 토론회자료집』, 2007
- 김원섭, “여성결혼이민자 문제와 한국의 다문화정책: ‘다문화가족지원법’의 한계와 개선방안”, □□민족연구□□ 제36호, 한국민족연구원, 2008.
- 김이선·황정미·이진영, □□다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I)□□, 한국여성정책연구원, 2007.

참고문헌

- 박 단, 『현대 서양사회와 이주민: 갈등과 통합사회에서』, 한성대학교 출판부, 2009.
- 박명선, “독일의 이주민 통합정책”, 『국제사회보장동향』 겨울호, 한국 보건사회연구원, 2006. pp. 61-72.
- 박영자, “다문화 시대 새터민의 이주민과의 노동생활 비교인식: 사회 통합 정책의 이념과 방향 수립을 위하여”, 『정책연구』 통권 159호, 국가안보전략연구소, 2008. pp. 183-224.
- 박종보·조용만, □□다문화가족지원법 마련을 위한 연구□□, 여성가족부, 2006
- 법원행정처, 국내 체류 외국 출신 이주민에 대한 사법지원방안에 대한 보고서, 2008. 12
- 엄한진, “프랑스 이민통합 모델의 위기와 이민문제의 정치화”, 『한국 사회학』 제41집 3호, 한국사회학회, 2007
- 오동석, 한국에서 외국인 참정권 문제의 헌법적 검토, 공익과 인권 제 2권 제1호, 2005, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법연구소 센터.
- 우중현, “다문화 사회 도래에 따른 국민의식 제고방안”, 제1회 이민정책분야 우수논문 공모전 수상작, 출입국·외국인정책본부, 2008.
- 유혜정, “이주노동자의 사회복지:”, 『이주노동자지원활동가를 위한 법률교육 자료집』, 공익변호사그룹 공감, 2007
- 이영주, “다문화가족지원법에 관한 고찰”, □□법학연구□□ 제31집, 광주: 한국법학회, 2008. 8, 209-236쪽.

- 이중섭, 다문화주의에 기반한 이주민 사회통합정책에 관한 연구: 고용 정책을 중심으로, 부산대 대학원 박사학위 논문, 2009.
- 이혜경·설동훈·전주상, 『이민자 통합기금 설치 및 운영 효율화 방안』, 법무부, 2009.
- 장재욱, 국내체류 외국인의 가족법적 과제, 법제연구 제24호, 2003.
- 장기체류 외국인과 사회보장제도, 법제연구 제24호, 한국법제연구원.
- 정인섭, 한국에서의 지방선거권 논의 현황, 공익과 인권 제2권 제1호, 2005, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법연구센터.
- 조상균·이승우·전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, □□민주주의와 인권□□ 제8권 제1호, 광주: 전남대학교 5·18연구소, 2008. 3, 147-174쪽
- 채경석, 재외동포의 민족구성원공동체의 지위에 관한 연구, 아시아연구, 아시아학회, 2006
- 최유, “헌법적 관점에서 바라 본 다문화주의”, 『외국인정책 및 다문화에 관한 법제의 동향과 과제』(전문가회의자료집), 2007, 한국법제연구원, 11쪽
- 최윤철, “우리나라의 외국인법제에 관한 소고”, □□입법정책□□ 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 12;
- 최홍엽, 외국인 근로자의 사회보장, 민주법학, 2002.
- 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구”, 『한국행정학보』 제42권 제3호, 한국행정학회, 2008. pp. 463-486.
- 홍기원, □□다문화정책의 방향과 문화적 지원 방안 연구□□, 한국문화관광연구원, 2006.

국외문헌

Christina M. Rodriguez, “Guest Workers and Integration: Toward a Theory of What Immigrants and Americans Owe Onen Another”, 2007 U Chi Legal F 219, 2007.

Cynthia L. Estlund, “Working Together: The Workplace, Civil Society, and the Law”, 89 Geo. L. J. 1, 2000.

Helen E. Hartnett, “Belonging: Citizenship and Migration in the European Union and Germany”, 24 Berkely J. Int'l Law. 330, 2006.

Joseph Heath, “Immigration, Multiculturalism, and the Social Contract”, 10 Can. J.L. & Juris, 343, 1997.

Lauren Gilbert, “National Identity and Immigration Policy in the U.S. and the European Union”, 14 Colum. J. Eur. L. 99, 2007.

Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm)

웹자료

김포이주민센터 <http://www.gpic.kr/>

안산이주민센터 <http://www.migrant.or.kr>

한국외국인근로자지원센터 <http://www.migrantok.org/>

<http://www.mopas.go.kr/gpms/index.jsp>

<http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/ordinance/legislation/legislationView.jsp>

<http://www.mopas.go.kr/gpms/index.jsp>

http://www.bmj.bund.de/.../2007-07-12-nationaler-intergrationsplan_KURZFASSUNG.pdf

<http://www.zuwanderung.de/2-zuwanderungsgesetz.html>

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080110.pdf>

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080120.pdf>

<http://www.service-public.gouv.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

<http://www.wikipedia.fr>

<http://www.insee.fr>