

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000271-01

# 다문화사회를 위한 정책적 제언

| 일시 | 2010년 11월 26일(금) 13:30~18:30

| 주최 | 한국비교공법학회 · 국가인권위원회

| 장소 | 헌법재판소 대강당



  
국가인권위원회  
National Human Rights Commission of Korea

韓國比較公法學會  
Korea Comparative Public Law Association

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000271-01

# 다문화사회를 위한 정책적 제언

| 일시 | 2010년 11월 26일(금) 13:30~18:30

| 주최 | 한국비교공법학회 · 국가인권위원회

| 장소 | 헌법재판소 대강당



## 초 대 의 말 씀

존경하는 회원님 그리고 시민여러분 안녕하십니까?

늦가을의 기운이 완연합니다. 가을의 상징이었던 울긋불긋함을 자랑하던 단풍잎과 은행잎이 이제는 많이 떨어져 거리를 물들이고 있습니다. 바람에서도 겨울을 예고하는 찬 기운들이 물어납니다. 봄부터 시작되었던 계절의 변화무쌍함에 자연의 순리를 떠올려봅니다. 그리고 우리의 공법현실 또한 자연과 같이 순리대로 흘러가고 있는지에 관해서도 생각을 해봅니다.

가을에서 겨울로 넘어가는 문턱에 “다문화사회를 위한 정책적 제언”이란 주제로 한국비교공법학회와 국가인권위원회가 함께 학술대회를 마련하였습니다. 최근 수년간 우리 사회에서도 국제결혼이주여성 및 이주노동자의 수가 급격하게 증가함에 따라 다문화사회가 가속화되고 있습니다. 하지만 관련 정책들은 산발적이고 전시적이란 비판에 직면해있는 것이 사실입니다. 따라서 다양한 국적의 외국인이 증가하고 있는 우리사회에서 사회적 갈등을 해소하고, 사회통합을 실현하기 위하여 다문화 관련 정책의 현황과 관련 법제의 실태 및 문제점을 파악하고, 입법적 개선방안을 제시하는 것이 이제는 시급한 문제로 되었습니다. 이러한 시대적 요청에 우리 공법학자들이 머리를 맞대고 고민해보는 그러한 장이 되기를 기대해봅니다.

이번 학술대회는 “외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안”, “이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안”, “결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안” 그리고 “이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안”이라는 4가지 주제를 집중적으로 다룰 것이며, 관련하여 깊이 있는 발제와 토론이 예정되어 있습니다. 강의와 연구일정 등으로 많이 바쁘시겠지만 부디 참석하시어 함께 뜻 깊은 자리를 만들어갔으면 좋겠습니다.

2010년 11월 26일

한국비교공법학회 회장 **조 홍 석**

## 인 사 말

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철 입니다.

먼저 오늘 국가인권위원회와 한국비교법학회가 공동으로 주최하는 학술대회에 참여해 주신 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 행사를 마련해 주신 한국비교공법학회 조홍석 회장님과 회원 여러분들께도 특별한 감사의 인사를 드립니다.

오늘 이 자리는 ‘다문화 사회를 위한 정책적 제언’이란 주제로 학술적이면서도 실천적인 논의를 위해 마련된 자리입니다. 우리나라는 이미 다문화사회에 진입한 상태이고 향후 이런 추세가 지속되리라는 것은 우리 모두가 공감하고 있습니다. 이 과정에서 다양한 인권문제가 제기되고 있는 가운데 권위 있는 비교공법학회와 이 자리를 마련하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

잘 아시다시피 우리나라는 1980년대를 경유하면서 이주노동자의 유입 국가가 되었으며 현재는 결혼이주민 등 국내체류외국인이 110만 명을 넘어섰습니다. 또한 외국인의 수는 해마다 증가하여 그 비율이 2020년에는 5%, 2050년에는 9.2%까지 증가할 것으로 예상되는 상황입니다.

우리나라는 다문화사회라는 이전에 경험하지 못했던 변화를 어떻게 수용하고, 이 과정에서 발생하는 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지를 고민해야 합니다. 우리 위원회는 그동안 다문화사회 진입에 따라 발생하는 다양한 인권문제에 주목하고 해법을 모색하기 위해 노력해 왔습니다. 이주노동자와 결혼이주여성, 이주아동 그리고 난민과 관련된 각종 진정사건의 처리와 정책권고, 아태지역 다른 나라 인권기구와 이주인권 증진을 위한 교류협력 MOU체결, 교육과 홍보활동 등이 우리 위원회가 그동안 역점적으로 펼쳐온 사업입니다. 또한 우리 위원회는 내년에 정부가 이주정책을 시행할 때 인권적 가치가 반영될 수 있도록 하기 위해 인권가이드라인을 수립하여 제시할 계획입니다.

우리사회에서 이주노동자, 결혼이주민, 난민 등은 인권취약계층입니다. 이들의 인권은 우리 사회의 또다른 취약계층의 인권을 증진하는 견인차 역할을 할 뿐만 아니라, 인권의 보호를 가늠할 수 있는 바로미터의 역할을 한다고 생각합니다. 또한 이를 통해 우리는 차별이 사라지고 소수자의 인권이 보장되며 모든 사람의 다양성이 포용되는 사회로 한 걸음 더 나아갈 것입니다.

궁극적으로 이것은 우리 헌법이 규정하고 있는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권의 구현에 이바지하는 것이 될 것이라고 확신합니다.

아무쪼록 오늘 학술대회에서 발제와 토론을 통해 많은 의견이 공유되고, 다문화사회가 우리에게 던져준 과제를 풀어나가는 단초를 마련하는 자리가 되길 기대합니다. 다시 한번, 귀중한 시간을 내시어 오늘 이 자리에 함께 해 주신 모든 분들께 감사드리며, 여러분에게 늘 건강과 행운이 함께 하길 기원합니다.

감사합니다.

2010년 11월

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

# 프 로 그 램

- ❖ 일시 : 2010년 11월 26일(월) 13:30 ~ 18:30
- ❖ 장소 : 헌법재판소 대강당
- ❖ 주최 : 한국비교공법학회 · 국가인권위원회

시 간	내 용	비 고
13:30~14:00	초 대	
14:00~14:15	개 회 개 회 사 축 사	사회: <b>한귀현</b> 총무이사(순천대) <b>조홍석</b> 한국비교공법학회 회장 <b>현병철</b> 국가인권위원회 위원장
14:15~15:00	외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안	사회 : <b>심상돈</b> 조사국장(국가인권위원회) 발제 : <b>이상윤</b> 박사(한국법제연구원) 토론 : <b>전 훈</b> 교수(경북대), <b>김주영</b> 교수(명지대)
15:00~15:45	이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안	사회 : <b>김백유</b> 교수(한성대) 발제 : <b>최경옥</b> 교수(영산대) 토론 : <b>이기춘</b> 교수(부산대), <b>김명룡</b> 교수(창원대)
15:45~16:00	다 과	

시 간	내 용	비 고
16:00~16:45	결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안	사회 : 정이근 교수(영산대) 발제 : 장명선 박사(한국여성정책연구원) 토론 : 김응규 교수(충북대), 김경제 교수(동국대)
16:45~17:30	이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안	사회 : 권배근 교수(광운대) 발제 : 이희성 교수(원광대) 토론 : 이동훈 교수(세명대), 이달휴 교수(경북대)
17:30~18:20	총 합 토 론	사회 : 권배근 교수(광운대) 토론 : 소라미 변호사(공익변호사그룹 공감) 이동수 교수(대구가톨릭대) 김상겸 교수(동국대) 김배원 교수(부산대) 류시조 교수(부산외국어대)
18:20~18:30	폐 회	한귀현 총무이사(순천대)

# 목 차

- 주제발표 1.  
외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안 ..... 1  
발제 : 이상윤 박사(한국법제연구원)  
토론 : 전 훈 교수(경북대), 김주영 교수(명지대)
  
- 주제발표 2.  
이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안 ..... 45  
발제 : 최경옥 교수(영산대)  
토론 : 이기춘 교수(부산대), 김명룡 교수(창원대)
  
- 주제발표 3.  
결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안 ..... 91  
발제 : 장명선 박사(한국여성정책연구원)  
토론 : 김용규 교수(충북대), 김경제 교수(동국대)
  
- 주제발표 4.  
이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안 ..... 141  
발제 : 이희성 교수(원광대)  
토론 : 이동훈 교수(세명대), 이달휴 교수(경북대)

■ 종합토론 ..... 177

소라미 변호사(공익변호사그룹 공감)

이동수 교수(대구가톨릭대)

김상겸 교수(동국대)

김배원 교수(부산대)

류시조 교수(부산외국어대)

주제 발표 1

# 외국인체류 및 난민 · 무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안



발제 : 이상윤 박사(한국법제연구원)

토론 : 전 훈 교수(경북대), 김주영 교수(명지대)



# 외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안

이상윤 박사(한국법제연구원)

## I. 들어가며

법무부 출입국·외국인정책본부의 통계에 따르면, 2007년 3월 외국국적동포에 대한 방문취업제의 시행으로 등록외국인 수가 급격히 증가하여, 2007년 8월에는 최초로 “체류외국인 100만 시대”를 맞이하였고, 2007년에는 인구대비 국내 체류외국인의 비율이 처음으로 2%, 2009년 12월말 현재 총 체류외국인은 1,168,477명으로서 인구대비 2.35%를 점하고 있다. 2010년 9월 30일 현재 우리나라에 체류하고 있는 외국인인은 총 1,237,517명으로서, 그 중 합법체류자는 1,066,159명, 불법체류자는 171,358명으로 나타나고 있다. 또한 국적 및 난민현황을 살펴보면, 귀화 및 국적회복의 신청은 총 18,797명이고, 그 중에서 허가된 것은 13,473명으로 나타나고 있으며, 난민의 신청은 총 2,756명으로서, 그 중 심사가 종료된 2,400명 중(356명은 심사 중), 인정이 216명, 인도적 체류가 130명, 불인정이 1,528명, 철회가 526명으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같이 우리나라의 경우도 저출산·고령화로 인한 외국인노동력의 증가, 국제결혼의 증가로 인한 결혼이민자수의 증가, 외국국적 동포유입 등으로 체류외국인의 수는 매년 증가해 왔으며, 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 또한 외국인이 국내에 체류하는 유형도 외국인근로자, 외국국적동포, 결혼이민자, 난민 등과 같이 다양화되고 있다.

글로벌화에 따라 사람·자본·정보 등이 국경을 넘나들면서 우리나라에서도 다양한

1) 출입국·외국인정책본부 통계자료실 <[http://www.immigration.go.kr/HP/TIMM/imm\\_06/imm\\_2010\\_09.jsp](http://www.immigration.go.kr/HP/TIMM/imm_06/imm_2010_09.jsp)> 참조 (검색일 : 2010. 11. 10).

국가적·인종적·민족적 문화가 공존하는 다문화사회로 접어들어 있고, 정부는 이러한 사회적 환경의 변화에 적극적·능동적으로 대처하기 위하여 다양한 다문화정책을 수립·추진하여 왔다.<sup>2)</sup> 즉, 2006년부터 정부차원에서 다문화 관련제들이 본격적으로 다루어지게 되었으며, 2007년에는 법무부가 다문화주의 정책수행의 법·제도적 기반을 구축하기 위하여 재한외국인 처우 기본법(5월 17일, 법률 제8442호)의, 2008년에는 보건복지가족부가 다문화가족지원법(3월 21일, 법률 제8937호)의 제정에 각각 주도적으로 참여하였다. 이와 함께 각 부처에서는 소관법률을 기초로 다양한 다문화 관련정책을 추진하고 있다. 예컨대, 법무부는 재한외국인 처우 기본법 외에도 국적법, 출입국관리법과 법교육진흥법을, 보건복지부는 다문화가족지원법 외에도 결혼중개업의 관리에 관한 법률을, 문화체육관광부는 문화예술진흥법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법, 국어기본법, 도서관법, 박물관 및 미술관진흥법을 근거로 하여 다양한 다문화 관련정책을 추진하고 있다. 다만, 이러한 각 부처의 다문화 관련정책 추진에 대하여는 각 부처간의 상호협력·조정 부족, 중복적 교육프로그램 및 관련행사의 추진으로 인한 예산의 낭비와 효율성의 저하 등으로부터 관련법령과 정책의 전체적 추진체계에 관한 재검토가 요구되고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 문제상황의 해결을 위해서는 다양한 형태로 존재하는 다문화 관련정책의 근거가 되는 법제를 전체적으로 고찰할 필요가 있을 것이다. 다만, 이주노동자 가족의 권리보호를 위한 다문화가족지원법, 결혼이민자 관련법제, 이주노동자 권리보호 관련법제는 각각의 별도의 발제가 예정되어 있으므로 생략하기로 하고, 여기에서는 외국인의 체류 및 난민·무국적자 관련법제에 관한 사항을 중심으로 살펴보기로 한다. 일반적으로 외국인의 체류와 관련해서는 체류기간의 연장, 체류자격의 활동, 체류자격의 부여 및 변경, 각종 신고의무, 외국인등록, 근무처 변경 및 추가, 재입국허가 등이 문제로 되고, 난민·무국적자와 관련해서는 난민인정 관련절차 및 국적취득에 관한 사항이 문제로 되고 있다. 이로부터 대한민국의 국민이 되는 요건을 정하고 있는 국적법, 외국인의 체류관리 및 난민의 인정절차 등에 관한 사항을 규정하는 출입국관리법, 난민의 처우에 관하여 규

- 
- 2) 우리나라의 경우, 다문화사회의 전개과정에서 정부의 정책이 중요한 영향을 미치고 있다는 점에서 “관주도형 다문화주의”로 불려지고 있다. 유의정·조규범·조주은, 다문화정책의 추진실태와 개선방향, 국회입법조사처, 2009, 19면.
- 3) 유의정·조규범·조주은, 다문화정책의 추진실태와 개선방향(전개), 45-46면 참조. 여기에서는 (가칭)다문화사회기본법의 제정을 통하여 정책의 수립에서 집행단계까지 부처간 긴밀한 협조체계를 유지할 필요가 있다는 조사결과를 제시하고 있다.

정하고 있는 재한외국인 처우 기본법(제11조, 제14조 등)을 중심으로 살펴볼 필요가 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 다양한 형태로 존재하는 다문화 관련정책 및 법제도 중에서 외국인의 출입국 및 체류, 난민·무국적자 관련법제, 특히 출입국관리법, 재한외국인 처우 기본법, 국적법을 중심으로 그 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 외국인체류의 현황과 관련법제의 개요

### 1. 외국인체류의 현황과 전망

#### (1) 체류외국인 100만시대의 도래

아래의 <표-1>과 같이 국적별 체류외국인 현황을 살펴보면, 2010년 9월 30일 현재, 우리나라에는 총 1,237,517명의 외국인이 체류자하고 있으며, 그 중에서 합법체류자가 1,066,159명, 불법체류자가 171,358명으로 나타나고 있다. 국가별로 살펴보면, 중국(한국계 포함)이 589,239명으로 가장 많고, 다음으로 미국이 134,361명, 베트남이 98,977명, 일본이 47,326명, 필리핀이 46,939명, 타이가 41,071명, 몽골이 29,916명, 인도네시아가 29,172명, 타이완이 26,747명, 우즈베키스탄이 23,857명, 캐나다가 20,792명 등의 순으로 나타나고 있다. 이와 같이 우리나라는 생산직종의 노동력 부족에 따른 외국인근로자 유입, 국제결혼의 증가, 동포에 대한 입국문호의 확대 등으로 인하여 “체류외국인 100만 시대”를 맞이하고 있으며, 이러한 사회적 환경변화에 대응하기 위한 외국인정책의 수립·추진이 필요한 시점에 있다.

<표-1> 국적별 체류외국인 현황 (2010. 9. 30 현재)<sup>4)</sup>

(단위 : 명)

구분	총 체류자	합법체류자	불법체류자
중 국(한국계포함)	589,239	510,456	78,783
한 국 계	384,958	361,368	23,590

4) 출입국·외국인정책본부 통계자료실(전계)에서 약간 수정 후 재인용.

구분	총 체류자	합법체류자	불법체류자
미국	134,361	129,306	5,055
베트남	98,977	84,031	14,946
일본	47,326	46,632	694
필리핀	46,939	35,696	11,243
타이	41,071	28,681	12,390
몽골	29,916	18,835	11,081
인도네시아	29,172	24,548	4,624
타이완	26,747	25,910	837
우즈베키스탄	23,857	17,784	6,073
캐나다	20,792	20,182	610
스리랑카	17,502	15,584	1,918
방글라데시	12,171	6,445	5,726
캄보디아	11,073	10,055	1,018
파키스탄	10,478	7,517	2,961
네팔	9,857	8,007	1,850
러시아	9,580	8,260	1,320
인도	7,645	6,226	1,419
호주	7,250	7,104	146
영국	6,004	5,951	53
미얀마	4,629	3,312	1,317
독일	4,537	4,464	73
기타	48,394	41,173	7,221
총계	1,237,517	1,066,159	171,358

## (2) 체류유형의 다양화

아래의 <표-2>와 같이 국적별·자격별 등록외국인 현황을 살펴보면, 체류외국인의 구성이 종래 단순기능분야 종사자 중심에서 결혼이민자·유학생·투자가 등 활동유형별로 매우 다양화되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 체류외국인의 출신국가·취업분야·

체류기간 등에서 그 유형이 다양화되면서 정책적 대응도 매우 복잡·다양한 형태를 취하고 있다.

<표-2> 국적별·자격별 등록외국인 현황 (2010. 9. 30 현재)<sup>5)</sup>

(단위 : 명)

국적별 현황		체류자격별 현황	
중국	480,244	문화예술(D-1)	120
베트남	92,794	유학(D-2)	70,326
필리핀	38,833	산업연수(D-3)	3,748
미국	30,886	일반연수(D-4)	23,081
타이	27,852	취재(D-5)	87
인도네시아	26,983	종교(D-6)	1,515
타이완	21,575	주재(D-7)	1,510
몽골	21,265	기업투자(D-8)	7,521
일본	19,436	무역경영(D-9)	4,068
우즈베키스탄	18,387	교수(E-1)	2,308
스리랑카	16,367	회화지도(E-2)	22,564
캄보디아	10,449	연구(E-3)	2,182
네팔	9,040	기술지도(E-4)	242
방글라데시	8,798	전문직업(E-5)	587
파키스탄	8,383	예술흥행(E-6)	4,232
캐나다	7,382	특정활동(E-7)	9,708
러시아	5,974	비전문취업(E-9)	210,010
인도	4,604	선원취업(E-10)	6,268
영국	4,088	방문동거(F-1)	41,680
미얀마	3,791	거주(F-2)	136,360
프랑스	2,082	동반(F-3)	14,681
호주	1,867	영주(F-5)	40,268

5) 출입국·외국인정책본부 통계자료실(전계)에서 약간 수정 후 재인용.

국적별 현황	
남아프리카공화국	1,689
독일	1,646
기타	19,587
총계	884,002

체류자격별 현황	
관광취업(H-1)	493
방문취업(H-2)	276,594
기타	3,849
총계	884,002

### (3) 체류외국인의 향후전망

아래의 <표-4>와 같이 중국과 미국 등 11개국의 국적별 체류외국인 증감추이를 살펴 보면, 2006년에 790,597명, 2007년에 946,258명, 2008년에 1,031,538명, 2009년에 1,035,241명, 2010년 9월 30일 현재 1,088,397명으로 나타나 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 이와 같이 1997년에 386,972명이었던 것이 2010년 9월 30일 현재 1,035,241명으로 약 3배가 증가하였으며, 이러한 추세로 계속 갈 경우, 2012년에는 1,570,000명에 달할 것으로 예상되고 있다.

<표-3> 국적별 체류외국인 증감추이 (2010. 9. 30 현재)<sup>6)</sup>

(단위 : 명)

국적 \ 연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 (9. 30)
중국	382,237	503,427	556,517	555,082	589,239
미국	108,091	112,268	117,986	122,659	134,361
베트남	54,698	71,074	84,763	90,931	98,977
필리핀	48,164	50,873	46,894	45,913	46,939
타이	43,307	47,813	45,198	44,701	41,071
일본	43,207	41,053	51,763	47,718	47,326
몽골	28,392	32,463	32,206	30,674	29,916
타이완	25,864	27,040	26,977	27,062	26,747
인도네시아	26,378	26,522	29,913	29,859	29,172

6) 출입국·외국인정책본부 통계자료실(전계)에서 약간 수정 후 재인용.

우즈베키스탄	15,380	17,163	21,569	21,249	23,857
캐나다	14,879	16,562	17,752	19,393	20,792
총계	790,597	946,258	1,031,538	1,035,241	1,088,397

#### (4) 불법체류의 심각화

아래의 <표-3>과 같이 자격별 불법체류자 현황을 살펴보면, 총 체류자 1,237,517명 중에서 13.8%에 해당하는 171,358명이 불법체류자로 나타나고 있다. 불법체류자는 2003년 고용허가제의 실시를 위한 합법화 조치로 일시 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 불법체류자의 증가는 내국인근로자의 일자리 잠식, 인권침해사태의 발생, 외국인 범죄의 증가 등 사회적 갈등과 불안요인으로 작용할 가능성이 있다. 불법체류자의 신규발생을 방지하기 위해서는 사증발급, 입국심사, 체류관리 등이 모든 과정에서 관계기관 간 협력시스템을 구축할 필요가 있을 것이다. 불법체류자의 단속은 불법체류자의 직접 감소효과 외에 잠재적 불법체류자의 입국방지, 자진출국 유도효과 등을 가지는 중요한 불법체류대책이라 하겠지만, 현재 불법체류자 단속이 충분한 인적·물적 인프라가 갖춰지지 못한 상태에서 비상시적으로 이루어지고, 관계부처 간의 협력이 불충분한 상황이다.

<표-4> 자격별 불법체류자 현황 (2010. 9. 30 현재)<sup>7)</sup>

(단위 : 명)

구분	총 체류자	합법체류자	불법체류자	불법체류율
사증면제(B-1)	31,230	16,699	14,531	46.5%
관광통과(B-2)	74,268	60,995	13,273	17.9%
단기상용(C-2)	30,138	7,564	22,574	74.9%
단기종합(C-3)	72,251	36,687	35,564	49.2%
단기취업(C-4)	882	618	264	29.9%
유학(D-2)	72,420	66,977	5,443	7.5%

7) 출입국·외국인정책본부 통계자료실(전계)에서 약간 수정 후 재인용.

산업연수(D-3)	5,513	1,829	3,684	66.8%
일반연수(D-4)	23,384	19,075	4,309	18.4%
종교(D-6)	1,587	1,531	56	3.5%
주재(D-7)	1,548	1,524	24	1.6%
기업투자(D-8)	7,610	6,951	659	8.7%
무역경영(D-9)	4,221	4,208	13	0.3%
교수(E-1)	2,356	2,350	6	0.3%
회화지도(E-2)	23,552	23,442	110	0.5%
연구(E-3)	2,241	2,229	12	0.5%
기술지도(E-4)	245	241	4	1.6%
전문직업(E-5)	591	569	22	3.7%
예술흥행(E-6)	4,410	2,980	1,430	32.4%
특정활동(E-7)	10,135	9,289	846	8.3%
비전문취업(E-9)	214,105	170,881	43,224	20.2%
선원취업(E-10)	6,268	4,801	1,467	23.4%
방문동거(F-1)	43,741	37,214	6,527	14.9%
거주(F-2)	136,372	126,261	10,111	7.4%
동반(F-3)	15,018	14,603	415	2.8%
재외동포(F-4)	74,470	73,214	1,256	1.7%
영주(F-5)	40,268	40,268	0	0.0%
방문취업(H-2)	282,169	278,486	3,683	1.3%
기타	56,524	54,673	1,851	3.3%
총계	1,237,517	1,066,159	171,358	13.8%

특히 체류외국인 100만 시대를 맞이하고 있으며, 앞으로도 체류외국인은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있는 시점에서 불법체류자의 고용행위는 그 자체가 위법할 뿐만 아니라 불법체류자의 인권침해, 세금회피 등으로 이어지는 중대한 문제임에도 인력 부족 해소를 위하여 불가피하다는 인식이 확산되어 있다. 이러한 인식은 불법체류대책의 실효성을 감소시키는 요인으로 작용하고 있어 적극적인 개선의 필요성이 강조되어야

할 것이다. 또한 일부 외국인집단거주지는 저렴한 주거비용, 언어소통의 용이, 취업정보의 공유 등을 이유로 하여 불법체류자들이 다수 유입되고 있으며, 이러한 집단거주지를 방치할 경우 치안불안, 국민과의 갈등일 발생할 우려가 있다고 하겠다. 나아가 연예인(E-6), 유학생(D-2) 등의 자격으로 입국한 일부 외국인들이 불법취업, 일탈행위 등이 사회적 문제로 대두되고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 외국인의 출입국 및 체류 관련법제, 특히 출입국관리법의 문제점을 파악할 필요가 있을 것이다.

## 2. 출입국관리법과 외국인체류

### (1) 출입국관리법의 개요

출입국관리법(1963. 3. 5, 법률 제1289호)은 외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률(1949. 11. 17, 법률 제65호)이 우리나라 국민의 출입국에 관하여는 규정하고 있지 아니하고, 임시상륙을 비롯하여 우리나라에 출·입국하는 선박 등의 장 및 운수업자의 책임 등에 관한 사항등도 미비하여 이를 폐지하고, 전반적인 출입국관리업무의 제도적 기반을 마련하기 위하여 제정된 것이다. 이와 같이 제정된 출입국관리법은 2010년 5월 14일의 부분개정까지 타법개정을 포함하여 총 19차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이 법률은 총칙(제1장), 국민의 출입국(제2장), 외국인의 입국 및 상륙, 외국인의 체류와 출국(제4장) 외국인의 등록 등(제5장), 강제퇴거 등(제6장), 선박 등의 검색(제7장), 선박 등의 장 및 운수업자의 책임(제8장), 난민의 인정 등(제8장의2), 보칙(제9장), 벌칙(제10장)으로 구성되어 있으며, 외국인의 출입국 및 체류관리와 와 관련되는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

### (2) 법률의 제명과 목적

법률의 제명과 목적에 관한 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제1장 총칙에서는 우선 법의 목적에 관하여 규정하고 있다. 즉, 이 법의 목적은 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리와 대한민국에 체류하는 외국인의

8) 외국인정책위원회, 제1차 외국인정책기본계획(2008-2012), 2008. 12, 59-60면 참조.

체류관리 및 난민(難民)의 인정절차 등에 관한 사항을 규정함에 있음을 명시하고 있다(제1조). 주지하는 바와 같이 종래 실무적으로 난민을 거의 인정하지 않았으나, 최근에는 일정부분 난민을 인정하고 있으므로 난민업무의 중요성이 강조되고 있으며, 그에 관한 국민의 인지도제고의 필요성이 강조되고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 출입국관리법이라는 제명에는 법률규정의 내용이 명확하게 표현되어 있지 않아 일반국민 또는 외국인에게 오해의 소지를 가지게 한다. 또한 규제행정과 서비스행정이 교차하는 출입국관리행정의 구체적 목표가 적시되어 있지 않아 목적규정 자체의 의미를 퇴색시키고 있다.<sup>10)</sup>

### (3) 강제퇴거사유

강제퇴거사유와 관련한 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제6장 강제퇴거 등에서는 강제퇴거의 대상자(제1절, 제46조), 조사(제2절), 심사결정을 위한 보호(제3절, 제51조 보호 등), 심사 및 이의신청(제4절), 보호의 일시해제(제6절)을 규정하고 있다.<sup>11)</sup> 특히 제46조의 강제퇴거의 대상자와 관련하여 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 제7조(외국인의 입국)를 위반한 사람, 제11조(입국의 금지) 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 입국금지 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 사람, 외국인등록 의무를 위반한 사람, 금고 이상의 형을 선고받고 석방된 사람, 그 밖에 이에 준하는 사람으로서 법무부령으로 정하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거 시킬 수 있도록 하고 있다(제1항). 이와 같이 출입국관리법은 강제퇴거의 사유로서 제11조의 입국금지의 사유를 그대로 원용

- 
- 9) 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2007, 235면 참조.
- 10) 용어의 정의와 관련하여 출입국관리법 제2조에서는 국민, 외국인, 난민, 여권, 선원신분증명서, 출입국항, 재외공관의 장, 선박 등, 승무원, 운수업자, 보호, 외국인보호실, 외국인보호소, 출입국사범에 대하여 정의하고 있다. 특히 “보호”에 대하여는 출입국관리공무원이 제46조제1항 각 호에 따른 강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 또는 그 밖에 법무부장관이 지정하는 장소에 인치(引致)하고 수용하는 집행활동으로 정의하고 있다(제11호). 이것은 종래 출입국관리법에서는 제51조(보호), 제54조(보호의 통지), 제55조(보호에 대한 이의신청) 등과 같이 보호라는 용어를 사용하고 있었으나, 여기에서의 보호는 사전적 의미의 보호와는 다른 의미의 것이라는 점에서 2010년 5월 14일 개정에서 추가된 것이다.
- 11) 강제퇴거의 절차 등에 대하여는 정승규, 외국인근로자에 대한 강제퇴거처분과 절차적 구제수단의 모색, 노동법논총 제17집(한국비교노동법학회, 2009), 358-359면 ; 최홍엽, 외국인 강제퇴거절차와 관련한 몇 가지 쟁점, 민주법학 제33호(2007), 355면 이하 참조.

하고 있으나, 강제퇴거의 사유와 입국금지의 사유는 엄연히 다른 측면이 존재한다. 또한 형의 확정 전(법행을 부인하는 경우 포함)에 출입국관리법 제11조 제1항 제4호, 즉 “경제질서 또는 사회질서를 해하거나 선량한 풍속을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자”라는 불확정개념을 포함하고 있는 일반규정을 근거로 강제퇴거의 결정을 하는 것은 행정기관에 광범위한 재량권을 부여함으로써 자의적인 법 해석에 의한 불공정한 법집행의 가능성이 있다.<sup>12)</sup>

#### (4) 강제퇴거를 위한 보호기간

강제퇴거를 위한 외국인의 보호기간에 관한 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제52조 제1항에 따르면, 제51조에 따라 보호된 외국인의 강제퇴거 대상자 여부를 심사·결정하기 위한 보호기간은 10일 이내로 하지만, 부득이한 사유가 있으면 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장의 허가를 받아 10일을 초과하지 아니하는 범위에서 한 차례만 연장할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 강제퇴거를 위한 외국인 보호기간은 10일이고, 최장 20일을 넘을 수 없도록 되어 있으나, 같은 법 제63조<sup>13)</sup>에 따라 즉시 송환할 수 없는 경우에는 송환이 가능할 때까지 무기한 보호가 가능하게 된다.<sup>14)</sup> 특히 강제퇴거처분에 대한 이의신청 및 행정쟁송이나 자신의 채권만족 등 외국인 자신의 개인적 사정이나 행정당국의 업무처리지연으로 인하여 장시간 호보되어야 한다는 것은 결국 사전영장주의의 근본을 파괴하거나 헌법상 보장된 인신의 자유의 본질을 침해하는 것이 된다.

#### (5) 출입국관리공무원의 질문·출입·조사

출입국관리공무원의 질문, 출입, 조사에 관한 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제9장 보칙에서는 무기 등의 휴대 및 사용(제77조), 관계 기관의 협조(제78조), 허가신청 등

12) 정승규, 외국인근로자에 대한 강제퇴거처분과 절차적 구제수단의 모색(전개), 362면 참조.

13) 출입국관리법 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제)에서는 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있도록 하고 있다(제1항).

14) 이에 관한 상세는 박상순, 외국인의 강제퇴거제도에 관한 연구, 법무연구 제26호(법무연수원, 1999), 503면 참조.

의 의무자(제79조), 사실조사(제80조), 출입국관리공무원 등의 외국인 동향조사(제81조), 출입국관리공무원의 주재(제81조의2), 증표의 휴대 및 제시(제82조), 출입국사범의 신고(제83조), 통보의무(제84조), 형사절차와의 관계(제85조) 등에 대하여 규정하고 있다. 특히 출입국관리공무원 등의 외국인 동향조사와 관련하여 제81조에서는 출입국관리공무원과 대통령령으로 정하는 관계 기관 소속 공무원은 외국인이 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 따라 적법하게 체류하고 있는지를 조사하기 위하여 외국인, 외국인을 고용한 자, 외국인의 소속 단체 또는 외국인이 근무하는 업소의 대표자, 외국인을 숙박시킨 자 중 하나에 해당하는 자를 방문하여 질문하거나 그 밖에 필요한 자료를 제출할 것을 요구할 수 있도록 하고 있다(제1항).<sup>15)</sup> 이와 같이 출입국관리법 제81조에서는 외국인 동향조사를 위한 질문 및 자료제출을 요구할 수 있는 권리를 규정하고 있으나, 제3자가 관리하는 장소에 관리자의 의사에 반하여 진입하여 미등록 외국인을 단속하거나 보호할 수 있는 권한을 규정하고 있지 않다. 출입국관리법 제50조에서 불법체류 용의자의 주거를 검사하는 경우에 용의자의 동의를 얻도록 하고 있다는 점에서 보면 제3자의 주거를 검사하는 경우 제3자의 동의가 전제로 되어야 함에도 불구하고 이에 관한 근거규정이 없다.

## (6) 통보의무

통보의무와 관련된 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제9장 보칙의 통보의무(제84조)와 관련해서는 국가나 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행할 때에 제46조 제1항에서 규정하는 강제퇴거의 대상자에 해당하는 사람이나 이 법에 위반된다고 인정되는 사람을 발견하면, 그 사실을 지체 없이 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 알리도록 하고 있다(제1항). 그리고 교도소·소년교도소·구치소 및 그 지소·보호감호소·치료감호시설 또는 소년원의 장은 위의 통보대상 외국인이 형의 집행을 받고 형기의 만료, 형의 집행정지 또는 그 밖의 사유로 석방이 결정된 경우, 보호감호 또는 치료감호 처분을 받고 수용된 후 출소가 결정된 경우, 소년법에 따라 소년원에 수용된 후 퇴

15) 또한 출입국관리공무원은 허위초청 등에 의한 외국인의 불법입국을 방지하기 위하여 필요하면 외국인의 초청이나 국제결혼 등을 알선·중개하는 자 또는 그 업소를 방문하여 질문하거나 자료를 제출할 것을 요구할 수 있도록 하고 있다(제2항). 나아가 출입국관리공무원은 거동이나 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 이 법을 위반하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에게 정지를 요청하고 질문할 수 있도록 하고 있다(제3항).

원이 결정된 경우에 해당하면, 그 사실을 지체 없이 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 알리도록 하고 있다(제2항). 이러한 출입국관리법 위반자에 대한 국가나 지방자치단체 공무원의 통보의무규정으로 인하여 임금체불 등 권리침해를 당한 불법체류자가 피해구제의 신고를 기피하게 하고 있다는 지적이 있다.<sup>16)</sup> 예컨대 경찰 등 수사기관의 경우, 폭행이나 사기 및 교통사고 등으로 경찰에 진정·고소한 불법체류자에 대해서는 일반적으로 신분확인과 동시에 통보하고 있어, 피해구제를 요청한 자가 오히려 강제 퇴거 되는 사례가 발생하고 있다.

### Ⅲ. 난민·무국적자의 현황과 관련법제의 개요

#### 1. 난민·무국적자의 현황 및 전망

##### (1) 국적별·사유별 난민현황

1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relation to the Status of Refugees, 이하 “난민협약”이라 함) 제1조 A (2)에서는 난민을 인종·종교·민족 및 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear)로 인하여,<sup>17)</sup> 자신의 국적국 또는 종전의 상주국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 않는 자, 또는 상주국에 돌아갈 수 없거나 그러한 공포로 인하여 상주국에 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자로 정의하고 있다.<sup>18)</sup> 난민은 국적이 있는 경우도 있고, 국

16) 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구(전개), 246면. 여기에서는 근로복지공단에 산업재해 신청을 한 불법체류자에 대하여도 선권리구제 후 통보하는 형태로 실무가 운영되고 있으며, 병원 등에서 질병검진 및 치료를 하는 불법체류자에 대해서는 해당 의료기관에서 통보하지 않고 있다고 한다.

17) 여기에서의 공포를 “외부적 조건이나 상황의 불량”으로 표현하면서, 이러한 외부적 조건이나 상황은 정치적 변란에 따른 탄압일 수도 있고, 생명이나 신체에 대한 위협일 수도 있으며, 전쟁이나 자연재해일 수도 있다고 한다. 김성수, 협약상 난민의 요건과 출입국관리법상 난민인정에 관한 고찰, 재판자료 : 외국사법연수논집 제105집(법원도서관, 2004), 11면.

18) 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안, 세계헌법연구 제14권 제3호(2009), 5-11면에서는 난민의 개념 및 개념의 확장 등에 대하여 상세하게 서술하고 있다.

적이 없는 무국적자인 경우도 있으며, 국적이 있는 난민의 경우는 국적국의 박해가, 국적이 없는 무국적자난민의 경우는 상주국의 박해가 난민발생의 원인이 되고 있다.<sup>19)</sup> 우리나라는 1992년에 난민협약에 가입하여 1994년 최초로 난민인정 신청이 있는 이후, 2008년말 현재 2,168명으로부터 난민인정 신청을 받아 101명에게 난민지위를 인정하였으며, 아래의 <표-5>와 같이 2010년 9월말 현재에는 2,756명이 신청하여 216명에게 난민의 지위를 인정하고 있다. 2000년 우리나라가 유엔난민고등판무관(UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) 집행이사의 이사국이 되기 이전에는 난민인정이 없었으나, 그 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.<sup>20)</sup>

<표-5> 국적별 · 신청사유별 난민현황 (2010. 9. 30 현재)<sup>21)</sup>

(단위 : 명)

국적	구분	신청	심사종료(2,400)				심사 중
			인 정	인도적 체류	불인정	철 회	
총계		2,756	216	130	1,528	526	356
네팔		383	0	4	267	107	5
중국		348	5	12	253	62	16
미 안 마		263	90	27	74	37	35
파키스탄		217	1	7	105	30	74
나이지리아		205	1	3	160	26	15
스리랑카		201	0	2	140	57	2
우 간 다		170	5	10	106	37	12
방글라데시		161	45	0	55	17	44
가나		109	0	4	87	17	1
콩고민주공화국		94	16	14	39	16	9
코트디부아르		82	3	10	47	18	4

19) 정인섭 · 박정해 · 이철우 · 이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구, 법무부, 2009, 161면.

20) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안, 중앙법학 제9집 제2호(중앙법학회, 2007), 170-171면 참조.

21) 출입국 · 외국인정책본부 통계자료실(전계)에서 약간 수정 후 재인용.

국적	구분	신청	심사종료(2,400)				심사 중
			인 정	인도적 체류	불인정	철 회	
라이베리아		69	0	1	35	25	8
에티오피아		62	15	14	24	6	3
이란		59	8	7	34	7	3
카 메 룬		37	4	0	13	8	12
아프가니스탄		29	2	3	6	4	14
케냐		24	0	1	12	6	5
알 제 리		18	0	4	10	4	0
남아프리카공화국		17	0	0	7	10	0
이 집 트		14	2	0	5	6	1
우즈베키스탄		13	6	1	4	1	1
러 시 아		12	3	1	2	3	3
이 라 크		12	3	3	3	3	0
수단		9	1	0	3	0	5
소말리아		5	1	2	1	1	0
르 완 다		4	2	0	2	0	0
에리트레아		3	1	0	1	1	0
부 룬 디		2	1	0	0	0	1
니 제 르		1	1	0	0	0	0
기타		133	0	0	33	17	83

## (2) 북한이탈주민의 현황

1980년대 후반 이후의 지속된 북한의 경제난과 1990년대 후반 이후의 극심해진 식량난으로 약 2,200만 북한인구 중 약 200-300만이 이사하면서 20-30만명의 북한주민이 난민으로 국경을 넘었다. 중국은 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고, 불법월경 및 불법체류자로 보아 북한으로 강제송환하였으며, 북한은 송환된 북한이탈주민들을 조국반역죄로 가혹하게 처벌하였다. 이러한 북한이탈주민에 의한 북한인권실태가 폭로되면서

국제사회는 북한이탈주민문제와 북한인권문제에 관심을 가지게 되었고, 2004년 미국의 북한인권법 제정과 2005년 UN총회의 북한인권결의안 채택으로 북한이탈주민 및 북한인권에 대한 국제사회의 관심이 집중되었다. 이러한 국제사회의 관심에도 불구하고, 북한 인권상황은 더욱 악화되고 있으며, 2002년부터 국내입국 북한이탈주민의 수는 매년 1,000명을 넘었고, 2007년 2월에는 “북한이탈주민 1만명 시대”가 도래하였으며, 2009년 1월 현재 국내입국 북한이탈주민의 누계는 총 15,271명에 달하고 있다.<sup>22)</sup>

### (3) 위장결혼에 의한 국적상실 현황

국적취소가 문제로 되는 것은 우리나라가 국적단일주의를 고수하고 있기 때문에 국적이 취소되면 후천적 무국적자로 전락한다는 점이다. 우리나라 국적을 취득하기 위해서는 종전의 국적을 포기해야 하는 전제조건이 충족되어야 한다는 현실을 고려하면, 무국적자 문제는 무국적자에 대한 특별한 조치를 마련하거나, 아니면 이중국적 또는 다중국적을 인정함으로써 우리나라에서 국적이 취소되더라도 추방이후 종전의 국가로 돌아갈 여지를 남겨두어야 할 것이다. 특히 위장결혼으로 인한 국적상실자의 구제를 위하여 1998년 6월 15일의 개정 국적법의 시행 이전의 상황을 염두에 두면서, 국적상실자의 구제에 관한 특별법을 제정하려는 움직임이 있으나, 이중국적을 인정하지 않는 현행법 하에서도 국적상실자가 발생할 소지가 있으므로 이에 대한 해결책이 필요한 실정이다. 여하튼 2006년 2월 이후 국적이 취소된 자는 21명으로서, 그 중에서 14명이 국내에 체류하고 있다. 혼인귀화 취소는 3건, 특별귀화 취소는 7건, 국적회복 취소는 11건으로서, 대부분 유죄의 형사재판이 확정된 사례였으며, 민사상 무효재판이 확정된 사례도 있었다. 위장결혼으로 인한 국적취소는 혼인귀화 3건 중 2건이며, 이들은 모두 새로운 신분관계가 형성되지 않은 경우에 해당하였다.<sup>23)</sup> 이와 같이 국적이 취소된 자들은 대부분 본국 내지 체재국으로 돌아가지 못하고, 우리나라에 체류하는 무국적자인 것이다.

22) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 112-113면 참조.

23) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 93-94면 참조.

## 2. 출입국관리법과 난민인정절차

### (1) 난민인정의 신청

출입국관리법에 따르면, 우리나라에서 난민신청을 할 수 있는 자는 대한민국에 있는(상륙 또는 입국한) 외국인으로서 난민임을 인정받고자 하는 자이며(제76조의2 제1항), 여기에서 “대한민국에 있는 외국인”이란 적법하게 입국하였는가, 불법으로 입국하였는가를 불문하고 이미 국내에 입국하여 체류 중인 외국인을 말한다. 따라서 원칙적으로 대한민국 영역 밖에 있는 외국인은 우리나라에 난민인정 신청을 할 수 없다.<sup>24)</sup> 그리고 난민인정 신청자의 의사의 신분확인을 위하여 본인이 직접 신청하도록 하고 있으며, 대리신청이나 우편접수는 인정하지 않고 있다. 다만, 17세 미만의 자나 질병 등 기타 부득이한 사유로 직접 신청할 수 없는 경우에 한하여 인도적 고려에서 대리신청을 허용하고 있다.<sup>25)</sup> 난민신청은 신청하는 외국인이 대한민국에 상륙하거나 입국한 날(대한민국에 있는 동안에 난민의 사유가 발생한 경우에는 그 사실을 안 날)부터 1년 이내에 해야 하지만, 질병이나 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우에는 예외를 인정하고 있다(제76조의2 제2항).<sup>26)</sup>

### (2) 난민인정의 심사

난민신청자에 대한 면담은 안전한 곳에서 비공개·개별적으로 이루어지며, 신청자가 본국을 떠날 수밖에 없고, 본국에 돌아갈 수 없는 사유에 관한 진술을 청취한다. 또한 면담내용의 진위를 조사하고, 신청자의 적격성 및 신청기한의 적법성, 신청서 및 첨부서류의 진위 등을 조사한다. 이러한 조사 및 사실조사의 결과에 기초하여 조사보고서를 작

24) 원종택, 출입국관리법상 난민인정에 관한 고찰, 법조 제515호(1999), 259면. 다만, 영토 밖에서의 신청자에 대하여는 공포가 있는 영역으로부터 도피하여 곧바로 대한민국에 비호를 신청하는 경우 90일 이내의 난민임시상륙을 허가할 수 있도록 하고 있다(출입국관리법 제16조의2 제1항). 이러한 난민임시상륙허가제도는 영토 밖에서의 난민신청제도를 예외적으로 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

25) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전개), 174면 참조.

26) 난민신청을 하는 외국인은 난민인정신청서에 난민임을 입증하는 서류와 사진 2매를 첨부하여 사무소장·출장소장 또는 보호소장에게 제출하도록 하고 있으며, 여권 또는 선원수첩, 난민임시상륙허가를 받은 자는 난민임시상륙허가서, 등록외국인인 경우에는 외국인등록증을 제시하도록 하고 있다(출입국관리법 시행령 제88조 제2항).

성하여 서류와 함께 법무부장관에게 송부하고, 이를 받은 법무부장관은 난민담당관의 조사보고서, 신청인의 제출서류, UNHCR 및 외교통상부의 의견 등을 근거로 난민인정 여부를 결정한다(출입국관리법 시행령 제88조의2 제3항). 난민인정의 심사 등과 관련하여 중요한 사항을 협의하기 위하여 법무부에 난민인정협의회를 두고 있다. 이 협의회의 위원장은 법무부차관이 되고, 법무부의 인권국장, 출입국·외국인정책본부장, 외교통상부의 국제기구국장과 관계기관의 공무원 및 관계전문가 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉하는 12명 이내의 위원으로 구성된다(출입국관리법 시행규칙 제67조의2). 난민인정 협의회는 난민의 인정 및 보호에 관한 사항, 이의신청에 관한 사항, 난민의 정착지원에 관한 사항, 기타 법무부장관이 난민업무에 관련하여 필요하다고 인정하여 협의회에 회부하는 사항 등에 관하여 협의한다(출입국관리법 시행규칙 제67조의3).

### (3) 기타의 인정절차

출입국관리법은 난민인정을 할 수 없는 대상을 “난민협약(제1조)과 난민의 지위에 관한 의정서(제1조)의 적용을 받지 않는 자”로 하고 있다(제2조 제3호). 구체적으로 살펴보면, 1951년의 난민협약, 1976년의 난민의 지위에 관한 의정서 및 UNHCR의 잔민지위 인정기준 및 절차편람 등을 준거규정으로 난민인정여부를 심사한다. 그 결과 박해를 충분히 입증하지 못한 자, 박해가 그 나라 국민이 일반적으로 받고 있는 억압의 정도에 불과한 경우, 충분한 근거가 있는 공포 없이 국적국의 보호를 스스로 거부한 자, 다른 국가에서 난민인정을 받은 적이 있는 자, 우리나라에서 난민인정을 불허한 적이 있는 자, 비정치적 범죄로 도피 중인 자에 대해서는 난민을 인정하고 있지 않다.<sup>27)</sup> 난민으로 인정되지 않은 경우 난민인정불허통지서에 그 사유와 이의신청을 할 수 있다는 내용을 기재하여 난민신청자에게 통보해야 한다(출입국관리법 시행령 제88조의2 제7항). 난민의 인정을 신청하였으나 난민의 인정을 받지 못한 사람 또는 난민의 인정이 취소된 사람은 그 통지를 받은 날부터 14일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있도록 하고 있다(출입국관리법 제76조의4 제1항).

27) 법무부, 난민인정업무처리편람, 2001, 18면 참조.

## 2. 국적법과 국적판정절차 및 국적상실

### (1) 국적이탈주민의 국적판정절차

이론상으로는 당연히 북한이탈주민에 대하여 국적이 인정된다고 하지만, 국적을 실제로 행사하기 위해서는 국적인정절차가 필요하며, 현행법상 북한이탈주민의 국적인정절차는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제8조에 따른 통일부장관 내지 국가정보원장의 보호결정과 국적법 제20조에 따른 법무부장관의 국적판정절차가 있다. 여기에서는 국적법에 따른 국적판정절차에 대하여 살펴보기로 한다. 국적법에 따르면, 법무부장관은 대한민국 국적의 취득이나 보유 여부가 분명하지 아니한 자에 대하여 이를 심사한 후 판정할 수 있도록 하고 있다(제20조 제1항). 이와 같이 국적판정제도는 법무부장관이 대한민국 국적의 취득이나 보유 여부가 분명하지 아니한 자에 대하여 이를 심사한 후 판정하는 것으로서, 중국 및 사할린동포뿐만 아니라 한반도 및 그 부속도서에서 국외로 이주한 자와 그 비속으로서 출생이력의 측면에서는 대한민국 혈통으로 추정되면서도 혈통의 연원이나 대한민국 국적의 취득 경과의 입증이 어려운 사람 모두를 대상으로 한다.<sup>28)</sup> 현실적으로 국적판정신청자는 북한이탈주민의 국적판정사건이 대부분이라고 한다.<sup>29)</sup>

법무부는 2008년부터 북한적자·밀입국자, 북한적자·위변조, 북한적자·비보호 3가지로 분류하여 국적판정 접수를 받고 있으며, 그 심사결과는 판정과 판정불가로 분류된다.<sup>30)</sup> 대한민국 국적을 인정받지 못한 북한이탈주민이 보유 또는 취득한 것으로 주장하는 국적국이 이들의 국적을 부인하는 경우에는 이들은 대한민국 국적도 인정되지 않고, 주장하는 외국국적도 입증이 어려워 사실상 무국적자가 되는 것이다. 지금까지 북한이탈주민과 관련하여 발생한 사실상의 무국적 사례는 ㉠ 북한에서 중국 국적의 화교였다는 이유로 대한민국 국적이 인정되지 않은 자에 대하여 중국국적보유여부가 증명되지 않고, 심지어 중국정부가 자국민임을 인정하지 않고 다시 한국으로 송환한 경우, ㉡ 탈

28) 헌법재판소 2006. 3. 30, 2003헌마806 결정.

29) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전개), 122면.

30) 이 중에서 국적판정은 대한민국 국적을 확인하여 부여하는 행정처분이지만, 국적판정불가는 국적을 불인정하는 행정처분인지, 아니면 증거부족 등에 의하여 사실상의 국적판정이 불가하다는 선언에 불과한 것인지 다툼의 여지가 있다. 행정처분인 경우에는 처분성이 있어 항고소송에 의하여 취소할 수 있겠으나, 후자의 선언에 불과한 경우에는 항고소송을 제기할 수 없을 것이다.

출하여 입국한 북한이탈주민이 탈북과정에서 취득한 위조여권 내지 해외공민증과 외국 인거류증으로 인하여 중국인으로 여겨져 국적판정 불가되었으나, 중국국적 소지사실도 증서의 위조사실도 증명되지 않은 경우 등을 들 수 있다.<sup>31)</sup>

## (2) 위장결혼에 의한 국적상실

전술한 위장결혼에 의한 한국국적상의 법적 근거는 국적법 제21조에서 찾을 수 있다. 2008년 3월 14일의 국적법은 법무부장관에게 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 귀화허가나 국적회복허가 또는 국적보유판정을 받은 자에 대하여 그 허가 또는 판정을 취소할 수 있도록 하여(제21조 제1항) 국적취소의 근거를 마련되었다.<sup>32)</sup> 국적상실의 세부적인 절차 등에 대하여는 국적법 시행령에 위임하고 있다. 그에 따르면, 국적취소의 기준과 관련하여 법무부장관은 ㉠ 귀화허가, 국적회복 허가 또는 국적보유 판정을 받을 목적으로 신분관계 증명서류를 위조·변조하거나 위조·변조된 증명서류를 제출하여 유죄판결이 확정된 사람, ㉡ 혼인·입양 등에 의하여 대한민국 국적을 취득하였으나 그 국적취득의 원인이 된 신고 등의 행위로 유죄판결이 확정된 사람, ㉢ 대한민국 국적취득의 원인이 된 법률관계에 대하여 무효나 취소의 판결이 확정된 사람, ㉣ 그 밖에 귀화허가, 국적회복 허가 또는 국적보유 판정에 중대한 하자가 있는 사람에 대하여 국적법 제21조 제1항에 따라 귀화허가, 국적회복 허가 또는 국적보유 판정을 취소할 수 있도록 하고 있다(국적법 시행령 제27조 제1항).<sup>33)</sup> 위장결혼으로 인하여 무국적자가 된 자는 대부분 적법한 체류상태가 아니라 긴급보호대상자로 보호된 상태에서 일시적인 해제신청에 기초하여 1,000만원의 보증금을 공탁하고, 일시적으로 해제되었기 때문에 3개월 마다 연장신청을 하고 있는 실정이다.<sup>34)</sup>

31) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 124-125면 참조.

32) 이것은 2006년 2월 2일 국적업무처리지침에 규정되어 있는 것이었는데, 당사자에게 침해적인 행정위인 국적취소에 관한 사항을 법무부에규에 근거하여 집행함으로써 예측가능성을 확보하지 못한다는 문제가 발생하여 지침에 있던 내용을 법률 및 시행령에서 규정하게 된 것이다.

33) 또한 국적법 시행령 제27조 제2항에서는 국적을 취소함에 있어서 “법무부장관은 법 제21조제1항에 따라 귀화허가, 국적회복 허가 또는 국적보유 판정을 취소하려면 당사자에게 소명할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자의 소재를 알 수 없거나 당사자가 소명자료의 제출 요구에 정당한 이유 없이 2회 이상 응하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다.

34) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 107면 참조.

## IV. 외국인체류 및 난민·무국적자 관련법제 개선방안

### 1. 외국인체류 관련법제 개선방안

#### (1) 출입국관리법의 제명 등의 명확화

일반적으로 법률의 제명은 법률의 고유한 명칭으로서, 알기 쉽고 간명해야 하며, 주요 규정내용을 잘 나타낼 수 있어야 하고, 다른 법률과 혼동되거나 국민들이 오해할 소지가 없도록 해야 한다.<sup>35)</sup> 전술한 바와 같이 출입국관리법은 외국인의 체류관리 및 난민의 인정절차 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 이와 같이 출입국관리법은 종래 인정하지 않았던 난민을 인정하고 있고, 규제행정 외에도 체류지원 등 서비스행정에 관한 사항도 포함하고 있다. 법률의 제명에서도 이러한 사항을 규율하고 있음을 명시함으로써 난민업무의 중요성 및 국민의 인지도를 제고할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 프랑스의 경우는 "이민 및 통합에 관한 법"(Loi no 2006-911 여 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration), 미국의 경우는 "이민 및 국적취득에 관한 법"(Immigration and Nationality Act), 영국의 경우는 "국적, 이민 및 비호법"(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002), 일본의 경우는 "출입국관리 및 난민인정법" 등으로 규정내용을 비교적 명확하게 법률의 제명에서 나타내고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리나라 출입국관리법의 제명을 규정내용의 명확화라는 차원에서 "출입국 및 난민인정에 관한 법률"<sup>36)</sup> 등으로 변경할 필요가 있을 것이다.

#### (2) 강제퇴거사유의 구체화

전술한 바와 같이 출입국관리법상 강제퇴거의 처분대상이 모호하여 행정기관의 자의적 법해석에 의한 불공정한 법집행의 가능성이 있다. 일단 입국을 허용한 외국인에 대하여는 국내체류로 인하여 일정한 권리 또는 법적 이익이 발생하였다고 할 수 있으므로,

35) 국회법제실, 입법이론과 법제실무, 2008, 245면 참조.

36) 법무부는 2007년 11월 8일에 외국인 인권보호 및 다문화 사회의 시대적 요구를 반영하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하기 위하여 현행 출입국관리법의 일부를 개정하는 법률안을 입법예고한 바 있으며, 거기에서는 "출입국관리 및 난민인정에 관한 법률"로 제명을 개정하고 있다.

입국금지사유보다 강제퇴거사유가 더 엄격한 기준을 요한다고 볼 수 있다.<sup>37)</sup> 따라서 입국금지사유를 그대로 강제퇴거사유로 원용하기 보다는 강제퇴거사유를 보다 구체화하는 방향으로 법률의 개정을 검토할 필요가 있을 것이다. 이를 검토함에 있어서는 강제퇴거의 사유를 모두 법률로 규율하는 것은 입법기술상 한계가 있다는 점, 외교관계나 국제성세의 변화에 따라 신속·적절하게 대처해야 한다는 출입국관리행정의 특수성을 고려할 필요가 있을 것이다.

### (3) 질문·출입·조사절차의 개선

전술한 바와 같이 출입국관리법 제81조에서는 외국인 동향조사를 위한 질문 및 자료제출을 요구할 수 있는 권리를 규정하고 있으나, 제3자의 주거를 검사하는 경우 제3자의 동의가 전제로 되어야 함에도 불구하고 이에 관한 근거규정이 없다. 출입국관리법 제81조는 제3자가 관리하는 장소에 관리자의 의사에 반하여 진입하여 미등록 외국인을 단속하거나 보호할 수 있는 권한까지 부여하고 있는 것은 아니며, 또한 같은 법 제50조에서 불법체류 용의자의 주거를 검사하는 경우에 용의자의 동의를 얻도록 하고 있다는 점에서 보면 제3자의 동의를 얻을 필요가 있을 것이다. 따라서 헌법 제12조의 적법절차의 원칙, 영장주의의 원칙에 입각하여 강제퇴거를 위한 조사과정에서 제3자의 주거·건조물에 진입하는 경우 등에는 판사의 허가를 받도록 하여 불법적 단속을 근절할 필요가 있을 것이다.

이에 대한 개선방안으로는 주거·건조물 등 출입의 근거규정을 마련하는 방안(개인의 사생활 및 영업의 자유를 제한한다는 점에서 다른 행정법상 출입에 관한 근거규정을 마련하여 위반시 행정형벌을 가하는 방안), 일본의 출입국관리 및 난민인정법과 같이 허가장 제도를 원용하는 방법(출입국사범의 특수성으로 인하여 검사의 청구에 의한 영장주의는 곤란하므로, 출입국관리공무원이 법원에 직접 허가장을 청구하는 방안),<sup>38)</sup> 검사가 법원에 출입허가장을 청구하도록 하는 방안(통신비밀보호법 제6조를 원용하여 출입국관

37) 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구(전계), 250면 참조.

38) 일본의 출입국관리 및 난민인정법 제31조 제1항에서는 “입국경비관은 위반조사에 필요한 경우 그 소속관서의 소재지를 관할하는 지방재판소 또는 간이재판소의 재판관의 허가를 받아 입검, 수색 또는 압수할 수 있다”고 규정하고 있다.

리공무원이 검사에게 건조물 출입허가를 신청하고, 검사는 법원에 개별 출입 장소별 출입허가를 청구하는 방안) 등이 있을 것이다.<sup>39)</sup>

#### (4) 통보의무의 현실화

공무원의 통보의무는 공무원의 직무상 의무 중의 하나인 법령준수의무에 그 근거를 두고 있으며, 이러한 의무의 위반은 위법행위로서 손해배상, 징계 등의 사유가 된다. 출입국관리법 제84조 제1항에서는 공무원의 통보의무에 대하여 “지체없이” 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 통보하도록 하고 있어 전술한 바와 같이 현실적 운용과 배치되고 있다. 따라서 공무원의 통보의무는 공무원의 법령준수의무에 기인하는 것으로서, 통보의무 그 자체를 정지할 수는 없으나, “지체없이”라는 표현을 삭제하여 산재사고를 당하거나 범죄의 피해자로서 수사기관에서 수사를 받고 있는 경우에는 외국인의 권리구제를 위하여 예외적으로 산재처리나 범죄수사가 진행되는 동안 통보의무의 이행을 연기할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

## 2. 난민·무국적자 관련법제 개선방안

### (1) 난민인정기관의 독립성 강화

현재 난민인정협의회는 사실상 난민인정신청 여부를 결정하는 최종적 의결기관임에도 불구하고, 법률이 아니라 법무부령인 출입국관리법 시행규칙(제67조의2)에 그 설치근거를 두고 있어 법무부장관의 판단에 따라 구성이 달라질 수 있다는 문제점이 지적되고 있고, 또한 난민인정협의회는 실제로 국가정보원 방첩단장 및 경찰청 소속 공무원도 그 위원으로 참가하고 있으며(난민인정협의회운영세칙<2008년 훈령 제642호> 제2조 참조), 이들은 난민문제를 국가안보 또는 치안유지의 시각에서 보게 된다는 한계점이 지적되고 있다.<sup>40)</sup> 따라서 난민인정협의회가 난민인정기관으로서의 법적 성격, 지위, 기능과 실질적 권한을 확보하고, 그 독립성 및 전문성을 강화하기 위해서는 그 설치근거를 법률에

39) 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구(전계), 241-245면 참조.

40) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 180면 ; 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안(전계), 14-15면 참조.

둘 필요가 있으며, 그 구성도 난민의 문제를 인권의 문제로 다룰 수 있는 전문가를 중심으로 해야 할 것이다. 또한 그 기능에 있어서도 법률상 지위에 부합하는 역할이 부여되어야 할 것이며, 난민인정협의회의 결정이 법무부장관에 대하여 가지는 효력에 대하여도 재검토가 필요할 것이다.

## (2) 난민인정절차에의 접근성 확보

국제적 난민보호를 위해서는 난민인정을 받고자 하는 자가 공정하고 효율적인 난민인정절차에 대하여 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 난민인정절차에 대한 접근성 확보를 위해서는 난민인정제도 및 절차에 대한 정보접근권이 보장되어야 하고, 난민신청자의 체류 자격에 따라 난민신청이 거부되거나 그 제도를 이용함에 실질적 어려움이 없어야 한다.<sup>41)</sup> 그러나 2004년의 조사결과에 따르면, 난민신청희망자들은 한국 입국당시 공항에서 난민지위신청방법에 대한 정보를 구할 수 없었으며, 입국 이후에도 난민인정절차에 관한 정보를 구하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>42)</sup> 또한 다국어로 발간된 법무부의 난민인정절차에 대한 안내자료가 있으나, 그 안내자료를 본 난민신청자들은 거의 없어 난민신청자들에게 실질적 도움을 주지 못하고 있다고 한다.<sup>43)</sup> 따라서 난민인정절차에 대하여 난민신청자가 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해서는 난민협약의 정신을 존중하여 난민의 요건을 갖춘 자는 누구나 난민으로 보호를 받을 수 있도록 난민협약의 홍보와 난민인정절차를 체계적으로 적절하게 알릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

## (3) 이의신청제도의 실효성 제고

난민신청절차가 실효성을 가지기 위해서는 난민인정신청이 기각되는 경우에 적절한 이의신청절차와 사법적 구제절차가 함께 보장되어야 한다. 난민인정의 거부는 강제출국으로 이어지는 결정이므로 난민인정불허라는 행정처분의 실질적인 효과는 신청인에게

41) 국가인권위원회의 결정내용으로서 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 181면 참조.

42) 김기연, 국내 외국인 난민인권 실태조사, 공익과 인권 제2권 제2호(2005), 10-11면.

43) 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안(전계), 15면.

각종 기본권을 침해할 가능성이 있다.<sup>44)</sup> 이와 같이 난민인정심사결과에 따라 난민신청인의 강제출국여부가 결정된다는 점을 고려하면, 난민인정절차에서도 실질적·효과적인 이의신청제도가 권리구제절차로서 구비되어야 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 2005년 8월에 법무부는 출입국관리법 시행규칙을 개정하여 출입국관리국장이 전결로써 난민인정 여부를 결정하고, 이에 대한 이의신청은 난민인정협의회에서 다루도록 하고 있다. 이러한 난민인정절차의 변경은 현행법상 난민인정주체가 법무부장관으로 되어 있으므로 현행법의 테두리 내에서 1차 심사기관과 2차 심사기관을 분리하기 위한 교육지책이라고 볼 수 있다.<sup>45)</sup> 다만, 여전히 이의신청기구가 1차 심사기구(출입국관리국장)로부터 분리된 공정하고 효과적인 난민인정절차라고 보기는 어려운 상황임이 지적되고 있다.<sup>46)</sup> 난민인정절차에 있어서 이의신청은 행정심판이므로 공정성과 객관성을 담보하기 위해서는 1차 심사기구와는 다른 전문적·독립적인 기관에 의하여 이의신청결정이 행해져야 할 것이다. 이를 위해서는 이의신청기관으로서 1차 심사기구와는 다른 전문적·독립적인 준사법기구를 설치하는 방안이 제시되고 있다.<sup>47)</sup>

#### (4) 난민인정절차상 적법절차의 보장

난민인정절차에 있어서 적법절차의 보장은 공정하고 효율적인 난민인정절차의 핵심적인 사항이다. 이러한 점에서 난민인정절차에서 변호인의 조력을 받을 권리는 난민신청자에게 부여된 핵심적 권리라 하겠다. 다만, 현재 출입국관리법 및 출입국관리법 시행령, 출입국관리법 시행규칙 및 난민인정업무처리지침에서는 변호인의 조력을 받을 권리에 관한 규정을 찾아볼 수 없다. 따라서 면담 및 사실조사과정에서 변호인의 조력을 받을 권리를 법률상 규정하고, 이러한 과정에서 변호인의 참여를 보장할 필요가 있을 것이다. 이러한 경우 반드시 변호사일 필요는 없으며, 난민신청자가 심리적 안정과 면담과정의 공정성을 유지하기 위하여 친구, 친척 또는 민간단체 활동가 등 난민신청

44) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 184면 참조.

45) 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안(전계), 18면 참조.

46) 김칠준, 한국의 난민보호 현황 및 개선방안, 국가인권위원회, 한국에서의 난민보호의 현황과 과제, 2007, 26면 참조.

47) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 184면 ; 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안(전계), 18면 참조.

자가 신뢰할 수 있는 사람을 변호인으로 하여 면담에 참여할 수 있도록 하는 방안도 제시되고 있다.<sup>48)</sup>

### (5) 난민인정신청기간의 폐지

전술한 바와 같이 출입국관리법은 법무부장관의 난민인정에 관하여 규정하고 있으며(제76조의2 제1항), 난민인정의 신청은 그 외국인이 대한민국에 상륙하거나 입국한 날(대한민국에 있는 동안에 난민의 사유가 발생한 경우에는 그 사실을 안 날)부터 1년 이내에 하도록 하고 있다(제76조의2 제2항). 이와 같이 출입국관리법은 기간제한이 없는 경우 불법체류로 인하여 강제추방 되는 등 난민신청의 폐해가 발생한다는 점에서 1년 이내에 난민인정신청을 하도록 하고 있다. 실제로는 난민신청절차 및 기관의 정보를 수집하고, 난민신청을 선택하여 결심하기까지 1년 이상이 걸리는 경우가 많다고 한다. 박해의 위험은 있으나, 이러한 법률과 절차에 대한 무지나 난민인정 신청의 지연 등 부득이한 사유 없이 1년이 경과한 사람에 대한 구제방법을 마련할 필요가 있을 것이다.

### (6) 난민인정 심사기간의 법정화

전술한 바와 같이 난민신청자는 늘고 있으나, 그 처리는 장기화되고 있는 실정이며, 난민신청 후 결정까지 4-5년이 걸리는 경우가 많고, 이로부터 난민인정절차의 심각한 문제 중의 하나로서 심사기간의 장기화가 지적되고 있다.<sup>49)</sup> 이러한 심사기간의 장기화로 인하여 야기되는 심각한 문제는 심사기간 동안 일시적으로 체류가 허용되고, 경제활동이 묵인되고 있기는 하지만, 그 지위가 법정화되어 있지 않아 안정적으로 경제활동을 할 수 없다는 것이다. 따라서 최초 면담기간, 난민인정여부결정까지의 기간 등 각 단계별로 절차기간을 법정화할 필요가 있으며, 그러한 경우 적어도 1년 이내에 난민인정절차를 종결할 수 있도록 해야 할 것이다.

48) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 182면 참조.

49) 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안(전계), 185-186면 참조

## (7) 공항 등에서의 난민신청제도 도입

출입국관리법에 의하면, 사무소장이나 출장소장은 선박 등에 타고 있는 외국인이 난민협약 제1조A(2)에 규정된 이유나 그 밖에 이에 준하는 이유로 생명·신체 또는 신체의 자유를 침해받을 공포가 있는 영역에서 도피하여 곧바로 대한민국에 비호(庇護)를 신청하는 경우 그 외국인을 상륙시킬 만한 상당한 이유가 있다고 인정되면 법무부장관의 승인을 받아 90일의 범위에서 난민 임시상륙허가를 할 수 있다(제16조의2 제1항). 이것은 난민신청을 하고자 하는 자는 임시상륙허가를 받아 상륙한 후 신청하라는 취지로 보이지만, 난민신청가능성으로 인하여 입국허가가 거부되는 경우가 많은 현실에서 이 임시상륙허가제도는 사문화된 제도로 파악되고 있다.<sup>50)</sup> 따라서 공항, 항만, 국경에서도 난민신청을 할 수 있도록 하고, 공항 등에서의 난민인정절차는 신속하게 진행되도록 하며, 일정기간이 지나도 난민인정여부에 대한 결정을 하지 않는 경우에는 입국을 허가하여 일반적인 난민신청자의 지위에 따른 처우를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>51)</sup>

## (8) 북한이탈주민의 체류관리 방안

첫째, 국적판정신청자의 체류관리에 관한 것으로서, 공식적으로 확인된 외국의 국적 없이 국적판정을 신청한 북한이탈주민은 국적판정 절차와 관련하여 부여된 절차상 지위에 따라 체류관리를 해야 하며, 국적판정절차 중에 있는 신청인에 대하여는 외국인이나 난민보다 강화됨과 동시에 국민에 유사한 절차상의 지위를 부여해야 할 것이다. 즉, 모든 국민은 국민이라는 지위 외에 별도의 체류자격 없이 자유로이 국내에 체류할 수 있으나, 모든 외국인은 출입국관리법 제10조에 따라 입국시 체류자격을 가져야 하고, 국적 상실이나 출생 기타의 사정으로 체류자격 없이 체류하게 된 경우에는 출입국관리법 제23조에 따라 그 사유가 발생한 날로부터 30일 이내에 체류자격을 받아야 한다. 또한 출입국관리법 제2조 제2호에 따라 외국인이란 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자”를 의미하므로, 북한이탈주민 국적판정신청자는 외국인으로서 체류자격을 가져야 하는지,

50) 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안(전개), 18면 참조

51) 이호택, 난민법제정의 필요와 영향, 난민 등의 지위 및 처우에 관한 법률 제정을 위한 공청회(제36회 국회인권포럼세미나, 2008. 12. 2), 22면 참조.

국민으로서 체류자격 없이 국내에 체류할 수 있는지가 문제로 될 수 있다.<sup>52)</sup> 이와 관련하여 국민의 요건은 국적법이 정하고, 국적취득이나 보유는 귀화, 국적회복 등 허가에 의하는 요건 이외에는 출생, 인지, 상실 등 국가의 창설적 의사표시와 관계없는 사실관계에 따라 이루어지는 것이다. 이러한 사실관계에 따른 국적을 취득 또는 보유하는 국민은 국가의 인정여부와 관계없이 당연히 국민이며, 국가의 인정이 국민을 창설하는 것은 아니므로 국적법 제20조의 국적판정절차는 국적의 새로운 부여절차가 아닌 확인절차로 이해되어야 한다.<sup>53)</sup> 따라서 판정신청자 중에도 국민이 있을 수 있다는 의미에서 국적판정신청자에게는 국민과 유사한 체류의 자유가 보장되어야 할 것이다. 다만, 국적판정신청자는 아직 국민의 여부가 절차적으로 확정되지 않았다는 점에서 형식상 외국인과 같은 체류관리가 불가피하고, 심사절차 중에 있다는 점에서 무국적 내지 난민인정 신청자와 같은 절차상의 지위를 가질 수밖에 없을 것이다.

출입국관리법 제76조의8 제3항 제2호는 난민인정의 신청을 한 후, 대통령령으로 정하는 기간이 지날 때까지 난민인정여부가 결정되지 아니한 경우, 체류자격외 활동허가로서 취업활동의 허가를 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 국적판정신청자에 대하여도 외국국적확인이 공적으로 확정되어 출국할 수 있을 때까지는 취업활동이 가능한 체류자격을 부여하여야 할 것이다. 난민신청 중인 사람에게 G1비자가 인정되고, 난민인정절차가 6개월 이상 지연되는 경우, 취업자격이 인정되는 것이 국제적 기준이고,<sup>54)</sup> 우리나라 출입국관리법도 난민인정절차가 1년 이상 지연되는 경우, 취업자격을 인정하는 점과 비교할 때,<sup>55)</sup> 국적판정신청자에 대하여는 G1비자와 함께 신청 3개월 후부터 취업자격을

52) 즉, 북한이탈주민 국적판정신청자는 아직 절차적으로 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자이므로 외국인이고, 따라서 체류자격을 얻어야 체류할 수 있다는 견해가 있을 수 있고, 비록 국민지위가 확정되는 않았으나 국적판정의 성격은 국민지위를 창설하는 것이 아니라 국민지위를 선언할 뿐이므로 북한이탈주민은 판정여부와 관계없이 국민에 준하는 지위에 있으며, 따라서 국민과 유사한 체류의 자유가 허용되어야 한다는 견해가 있을 수 있다. 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 155-156면 참조.

53) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 156면 참조.

54) 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 157-158면 참조.

55) 출입국관리법 제76조의8 제3항에서는 법무부장관은 난민인정의 신청을 한 후 대통령령으로 정하는 기간이 경과할 때까지 난민인정 여부가 결정되지 아니한 자 등에 대하여 제20조에 따른 체류자격외활동허가로서 취업활동 허가를 할 수 있도록 하고 있다. 이를 받아 출입국관리법 시행령 제88조의9 제4항에서는 "대통령령으로 정하는 기간"을 난민인정 신청을 한 날부터 1년으로 하고 있다.

부여하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 국적판정불가자의 체류관리에 관한 것으로서, 전술한 바와 같이 현재 국적판정에 대한 결과는 판정과 판정불가로 나오고 있으며, 판정불가는 외국국적자로 판명된 경우, 북한국적에 대한 증명도 없고 외국국적자로 의심되나 외국국적에 대한 증명도 없는 경우, 북한국적에 대한 증명이 없고 어떠한 국가와의 관련도 확인되지 않는 경우 등이 포함되고 있다. 이와 같이 국적판정불가 사유가 다양함에도 불구하고, 북한국적이 확인되지 않는 모든 경우 단순히 판정불가로 선언하는 것은 이후 체류관리상의 곤란을 초래하므로 국적판정절차에서 판정불가 사유별로 판정형태를 세분하여 판정신청기각, 국적미상, 무국적으로 판정하고, 이후 체류관리방안과 연계된 조치를 할 필요가 있을 것이다.

### (9) 무국적자의 근본적 감소방안

위장결혼에 의한 국적취소 등 대한민국 국적이 취소됨으로 인하여 무국적자(후천적 무국적자)가 되는 경우는 근본적으로 무국적자의 발생원인을 해소할 필요가 있을 것이다. 대한민국에서 발생하는 후천적 무국적자는 대한민국이 국적단일주의를 유지하는 한 예방할 수 없다. 우리나라는 이중국적에 대하여 병역의무의 회피수단 또는 원정출산을 통한 선진국 시민권 취득열풍의 폐해로 인하여 이중국적의 허용에 대하여는 상당히 부정적인 입장을 취하고 있다.<sup>56)</sup> 위장결혼으로 인하여 대한민국 국적이 상실된 경우, 엄격한 국적단일주의를 취하고 있지 않았다면, 종전의 국적을 포기 또는 상실하지 않았을 것이고, 나아가 대한민국 국적을 상실하더라도 여전히 종전의 국적을 보유하고 있으므로 대한민국의 출입국관리법에 따라 강제퇴거명령을 집행하는데 어려움이 없었을 것이다. 따라서 현행의 제도 하에서 무국적자에 대한 문제를 해결하는 노력도 중요하지만, 체류 외국인 100만 시대를 맞이하고 있는 현재, 무국적자를 발생시키는 근원적인 문제를 해결하는 방안을 모색해야 할 것이다.

56) 이중국적에 대해 부정적인 입장에서는 우리나라에 거주하지 않는 외국인이 한국 국적을 보유한 경우나 우리나라에 거주하는 한국인이 외국의 국적을 보유한 경우에 국적을 보유함으로써 재산권이나 참정권을 악용할 가능성을 지적하고 있다. 그러나 이러한 문제를 사전에 방지할 수 있는 다양한 방안이 존재한다는 점에서 더 이상 이중국적의 방어논리로는 설득력이 약한 것으로 보인다. 정인섭·박정해·이철우·이호택, 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구(전계), 109-110면 참조.

이중국적을 허용할 경우 현재 파행적인 국제결혼의 실태로 인한 문제도 보완할 수 있을 것이다. 현재는 결혼이주자의 상당수가 중국 및 동남아시아 출신으로서, 가능한 한 한국의 국적을 선택하고 있으며, 이들의 대다수는 한국에서 취업하여 경제적인 수익을 원하지만, 아직 환경이 열악하여 한국사회에 안정적으로 정착할 정도에 미치지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 입장에서는 이들에 대한 본국으로부터의 혜택이 있다면, 오히려 우리나라의 사회적 비용을 절감할 수 있게 될 것이다. 또한 앞으로 혼인관계가 파탄되거나 파양할 상황이 발생하면, 이들은 한국에 거주하기보다는 본국으로 돌아가는 것이 개인적으로나 국가적으로도 긍정적인 것으로 파악할 것이다. 그러나 한국 국적을 취득함과 동시에 본국의 국적을 포기하게 되면, 본국으로부터 받을 수 있는 각종 혜택이 차단되어 본국으로 돌아가기가 어려워진다. 따라서 한국국적의 취소 등으로 인한 무국적자의 근본적 예방이라는 관점에서 이중국적의 허용에 관한 논의를 가속화해야 할 것으로 보인다.

### 3. 재한외국인 처우 기본법의 개선방안

#### (1) 입법취지 및 주요내용

재한외국인 처우 기본법(2007. 5. 17, 법률 제8442호)은 재한외국인을 그 법적지위에 따라 적정하게 대우함으로써 재한외국인이 우리사회에 빨리 적응하도록 하고, 우리나라 국민과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해·존중하는 사회환경을 조성함으로써 국가발전과 사회통합에 이바지하기 위하여 제정되었다(제1조 참조). 이 법률은 최근 사회통합의 필요성에도 불구하고 그 기본방향을 규정한 법률이 없었고, 정부의 각 부처별로 개별·단편적인 외국인정책의 수립 및 추진으로 인하여 정책의 충돌·중복·부재 현상이 심화되고 있다는 점을 고려하여 외국인정책의 체계적 수립·추진체계를 마련하고, 재한외국인의 처우에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다.<sup>57)</sup> 구체적인 내용을 살펴보면, 외국인정책의 수립 및 추진체계(제2장)에서 외국인정책의 기본계획 및 시행계획(제5

57) 김기하, 사회통합을 위한 법의 역할-국내 체류외국인 정책-, 저스티스 제106호(2008), 228면 참조. 여기에서는 재한외국인 처우 기본법의 제정과 관련하여 아시아에서는 “사회통합에 관한 최초의 법제화”임을 강조하고 있다.

조, 제6조), 외국인정책위원회(제8조) 등을 규정하고 있다. 재한외국인 등의 처우(제3장)에서는 재한외국인 등의 인권옹호(제10조), 재한외국인의 사회적응 지원(제11조), 결혼이민자 및 그 자녀의 처우(제12조), 영주권자의 처우(제13조), 난민의 처우(제14조) 등을 규정하고 있다.<sup>58)</sup>

## (2) 문제점 및 개선방안

재한외국인 처우 기본법상 외국인체류와 관련하여 문제로 되는 것은 합법적으로 체류하고 있는 외국인만을 대상으로 하고 있는 재한외국인의 개념에 관한 것이다. 즉, 재한외국인 처우 기본법에서는 재한외국인을 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로 정의하고 있으며(제2조 제1호), 이러한 재한외국인에 불법체류자를 포함할 것인가가 문제로 되고 있는 것이다. 이에 대하여는 불법체류자를 재한외국인에 포함시키게 되면, 사실상 이들의 정주를 공식적으로 인정하는 결과가 되고, 그에 따른 신규 불법체류자의 유입, 외국인 체류질서의 문란, 선별되지 않는 불법체류자의 저소득층 편입으로 인한 사회비용 및 갈등 증가 등을 이유로 반대하는 견해가 제시되고 있다.<sup>59)</sup> 물론 재한외국인 처우 기본법 제5조(외국인정책의 기본계획) 제2항 제4호에서 “그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항”에 불법체류자가 포함되는 것으로 보면, 기본계획 및 시행계획의 수립·추진에 있어서 정책적 사항으로 고려할 수 있도록 하고 있다.

재한외국인 처우 기본법이 현재 미등록자로 남아 있는 수많은 이주노동자 등 불법체류자의 인권상황에 대한 인식에서 비롯되었다는 점에서 보면, 불법체류자를 기본법의 적용대상에서 완전히 배제한 것은 오히려 사회적 갈등요소를 유발할 수 있으며, 재한외국인의 지원에 관한 기본적 사항을 규율하고 있는 기본법의 취지에도 부합되지 않는다고 하겠다. 따라서 불법체류자도 개별적 사안에 대해서는 기본법을 적용해야 할 경우를

58) 재한외국인 처우 기본법의 성립배경 및 주요내용에 대하여는 최윤철, 우리나라의 외국인법제에 관한 소고, 입법정책 제1권 제2호(한국입법정책학회, 2007), 6면 이하 참조.

59) 김기하, 사회통합을 위한 법의 역할-국내 체류외국인 정책-(전계), 232면. 여기에서는 재한외국인에 불법체류자를 포함시킴으로써 발생하는 불법체류자의 증가는 정상적인 방법으로 정당한 대가를 지불하면서 체류하고 있는 합법체류 외국인의 사회통합 의욕을 감소시키고, 불법체류로 전락하게 하는 동인이 될 뿐 사회통합에 도움이 되지 않는다고 한다.

대비하여, 재한외국인 처우 기본법 제2조 제1항의 외국인의 정의에서 “합법적”이라는 표현을 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.<sup>60)</sup>

## V. 나오며

현재 우리나라에서는 외국인체류의 증가가 예상되고 있고, 그 체류유형도 다양화되고 있으며, 특히 불법체류의 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 이러한 점에서 이상에서는 재한외국인과 더불어 살아가고 있는 우리나라의 외국인체류 및 난민·무국적자 관련법제의 현황과 문제점을 살펴보고, 개선방안을 제시하였다. 우선 외국인의 체류와 관련하여 출입국관리법 그 자체의 제명이 입법취지 및 주요내용을 충분히 반영하고 있지 못하다는 점에서 “출입국관리 및 난민인정에 관한 법률”로 바꾸어야 한다는 점을 지적하였다. 또한 불법체류자의 강제퇴거와 관련하여 강제퇴거사유에 있어서 불확정개념의 사용으로 인한 행정기관의 자의적 법해석·집행의 가능성을 지적하였고, 강제퇴거를 위한 외국인의 보호기간, 출입국관리공무원의 질문·출입·조사, 관련공무원의 통보의 무 등에 대하여도 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 이와 함께 난민·무국적자의 현황과 관련법제와 관련해서는 국적별·사유별 난민현황, 북한이탈주민의 현황, 위장결혼에 의한 국적상실 현황을 살펴보고, 그 근거법령이 되는 출입국관리법상 난민인정절차, 국적법상 국적판정절차 및 국적상실 관련사항에 대하여 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하였다. 추가적으로 문제점 및 개선방안을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 난민담당직원의 증원 및 전문성 확보에 관한 사항이다. 2003년 이후, 난민담당 부서는 출입국관리국 체류심사과, 2005년 1월 이후에는 출국관리과, 2006년 2월 3일 이후에는 신설된 국적난민과로 다양한 변화과정을 거쳐 오늘에 이르고 있으나, 난민의 면접 및 조사 등을 담당하는 직원의 수는 큰 변화가 없다. 이와 같이 급증하고 있는 난민

60) 참고로 재한외국인의 관리 및 지원 등을 통하여 사회통합을 실현하고자 하는 재한외국인 관련법 제로는 헌법, 재한외국인 처우 기본법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 다문화가족지원법, 국적법, 출입국관리법, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률, 결혼중개업에 관한 법률 등 다양한 법률을 들 수 있다. 이러한 사회통합 관련법제의 연계성 부족 및 산만성 등으로부터 법체계의 전체적 재정립의 필요성과 방안을 제시하는 견해도 있다. 김기하, 사회통합을 위한 법의 역할-국내 체류외국인 정책-(전계), 233-234면 참조.

관련업무를 담당하는 담당직원은 상당히 부족한 상황이며, 이로부터 조사의 부실화 및 장기화가 초래되고 있으며, 오히려 체류기간의 연장을 위하여 난민신청을 하는 사례를 증가시킬 수도 있다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 급증하는 난민신청건수, 소요되는 시간을 고려하면, 관련교육을 통하여 고도로 훈련된 전문성 있는 적정수의 전담직원을 확보하여 공정한 절차가 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 난민신청의 악용방지를 위한 간이신속절차의 마련이다. 단지 불법체류단속을 면하거나 체류기간을 연장하기 위하여 난민신청을 하거나 난민인정이 거부된 자가 새로운 사유나 증거도 없이 강제출국을 면하기 위하여 재신청을 반복함으로써 난민신청을 남용하는 경우가 있다. 특히 난민심사기간이 장기화되면서 난민신청자에 대한 관리가 허술하고, 외국인불법체류에 대한 단속이 강화되는 경우 난민인정제도를 악용할 우려가 높다. 전술한 바와 같은 최근 난민신청의 증가는 이러한 점이 부분적으로 반영된 결과로 볼 수 있을 것이다. 보호받아야 할 난민신청의 악용을 방지하기 위해서는 명확한 사유 없이 난민신청을 한 경우나 남용적 재신청에 대하여 신속한 면담 및 사실조사로 난민신청의 적격성을 판정하는 제도를 신설할 필요가 있을 것이다. 즉, 형식적 요건을 구비한 모든 난민신청에 대하여 거부 없이 접수하되, 간단·신속한 방법으로 면담 및 사실조사로 난민신청의 적격여부나 남용여부를 판단하는 절차를 두자는 것이다.

셋째, 난민인정불허사유의 통지 및 심사자료 열람권 보장에 관한 사항이다. 난민인정 불허에 대한 이유고지는 이의신청을 하거나 행정소송을 제기함에 있어서 당사자인 난민신청자가 자신의 권리를 주장하고 입증함에 필수적이라 하겠다. 출입국관리법 제76조의 2 제3항, 출입국관리법 시행령 제88조의2 제7항은 이러한 점을 반영하여 난민인정불허의 사유를 통지하도록 하고 있으며, 통지는 난민인정불허통지서로 하도록 하고 있다. 난민인정불허의 사유를 아는 것은 난민신청자에게 매우 중요한 것이므로 반드시 보장되어야 할 것이다. 또한 난민인정여부심사의 근거가 되는 면담자료, 정황자료, 난민담당공무원의 의견이 담긴 보고서 등의 서면자료에 대한 열람권이 인정되고 있지 않아 적절한 권리구제가 어렵다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 난민인정을 거부할 경우, 그 근거와 이유에 대하여, 특히 사실판단에 있어서 이유를 통지서에 구체적으로 명시해야 할 필요가 있으며, 난민신청자에게 심사자료의 열람권도 보장할 필요가 있을 것이다.

끝으로 지적해야 할 사항은 우리나라에 체류하는 모든 외국인인 합법적인 체류이건

불법적인 체류이건 기본적인 권리와 인권은 보장되어야 한다는 점에 대한 인식의 확산이다. 즉, 우리나라에서 불법으로 체류하고 있는 외국인 및 난민, 무국적자 등의 기본권 및 인권도 예외를 제외하고는 내국인들과 동일하게 보호받아야 한다는 것은 법제도의 개선을 넘어서 사회적 공감대의 형성에서 비롯되는 것이라 하겠다. 이러한 공감대의 형성은 국제사회에서 날로 향상되고 있는 우리나라의 위상을 재확인하는 기재로 작용할 수 있으며, 향후 적극적인 외국인정책의 수립·추진을 위한 동력으로 작용할 것이다.

# 외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안 토론편

전 훈 교수(경북대)

안녕하십니까?

먼저 발제에 앞서 외국인체류와 난민과 무국적자를 둘러싼 국내 법제를 종합적으로 일람하고 정리해주신 발표자께 깊은 감사의 인사를 드립니다. 상투적이라 할지 모르나 토론자가 발제 주제에 관한 연구나 지식이 부족한 상황에서 발제 내용에 대한 창조적인 검토와 적극적 토론이 되지 못함을 양해 부탁드립니다.

다만 발제자께서 발표하신 내용은 이번 학술대회의 대주제인 “다문화사회”에 관한 법적 접근의 전제가 되는 외국 국적자의 국내 진입(?)과 체류 그리고 정규 국민(?)으로 편입하지 못한 외국인들의 난민신청 혹은 해외추방 등 종래 우리가 인권법에서 논하고 있는 내용을 체계적으로 정리하신 것이 아닌가 생각합니다.

발제자의 논제와 직접 상관은 없습니다만 저는 개인적으로 ‘다문화 사회’의 ‘다문화’가 법적으로 무엇을 의미하는지에 대해 궁금해 하고 있습니다. 발제자께서 이에 관한 답변을 반드시 주실 필요는 없으나 기왕 발제를 하신 바 발제하신 내용과 약간의 관련성이 있다면 말씀해주시면 감사하겠습니다.

유럽인권법원에 가장 많이 피소되지만 그래도 가장 인권에 예민한 국가인 프랑스의 경우 최고 행정법원인 콩세이데타의 관할에 속한 상고심(des pourvois en cassation)사건

의 상당 부분이 망명심사법원(Cour nationale du droit d'asile, 2008년 이전에는 난민 인정 협의회(Commission des recours des réfugiés)에서 심사했습니다)가 내린 결정에 대하여 관한 사건으로 보고되고 있습니다(Rapport Public 2009).

전기한 바와 같이 발표자의 주제에 대한 토론의 전제요건이 갖추어 지지 않은 관계로 인해 발제자의 참고자료에 소개되지 않은 프랑스 망명심사법원(이하 불어약칭인 CNDA로 표기함)에 대한 약간의 소개와 함께 발제자가 제시한 개선방안에 관해 몇 가지 궁금한 점을 여쭙고 토론에 갈음하고자 합니다.

## 1. 난민법제와 관련하여

- 1951년 난민지위에 관한 제네바 협약과 1967년 뉴욕협약(La Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et le protocole de New-York de 1967);
- 외국인의 입국과 체류 및 망명권에 관한 법(전) 제7편 법률-시행령 부분(Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et son livre VII partie législative et réglementaire);
- 제3국 또는 난민의 지위를 얻기 위해 무국적자가 되거나 다른 이유로 국제적 보호가 필요한 사람이 충족해야 하는 최소규정(범)에 관한 유럽공동체이사회 2004년 4월 29일 디렉티브(La directive du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts);
- 공동체회원국에서 난민의 지위의 부여와 취소(박탈)절차에 관한 최소규정(범)에 관한 2005년 12월 1일 디렉티브(La directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres) 등에서 규정하고 있습니다.

## 2. 망명심사법원(<http://www.cnda.fr/>)

CNDA는 프랑스 국내 행정법원(굳이 말하자면 특별행정법원)으로 우리의 난민인정협의회에 해당하는 난민 및 무국적자 보호청(Office de protection des réfugiés et apatides, OFPRA)의 결정에 대한 이의신청을 심사하는 기관입니다. CNADA를 수식어가 어쨌든 행정법원으로 분류하는 것은 최종적으로 행정법원인 콩세이데타의 지휘 하에 있다는 점 일 것입니다.

CNDA에 제기하기 위한 요건은 외국인의 입국과 체류 및 망명권에 관한 법(전)에서 규정하고 있습니다. 한편 2008년도 기준으로 CNDA의 평균 심리소요 기간은 약 13개월 17일이라고 합니다. 발제문에서 우리의 난민인정 신청기간이 1년 이내로 하고 있고, 이를 폐지하자고 개선안을 제시한 바 있으신데(IV-2.-(5)부분 참조), 저는 신청기간의 폐지안 보다는 외국의 경우를 더 참고하여 좀 더 연장하는 방향으로 하는 것도 폐지한 경우의 불이익을 고려할 때 참고자료가 될 수 있다고 봅니다.

3. V.에서 밝히고 계신 것처럼 기본적으로 현행 출입국관리법 중심의 법체계로는 이미 달라진 사회적 변화와 상황에 대처하기 어려운 것 같다는 데 저도 공감하고 외국의 경우처럼 범명과 법제도의 대폭적 보완이 필요하다고 봅니다. 개선안처럼 조직 확대와 권한의 전문성 확보를 위한 노력을 강조하고 있는 것과 더불어 이에 대한 권리구제절차의 확보가 중요하다고 생각합니다.

발제문에서 제시하는 간이신속절차나 난민인정불허사유의 통지나 열람권 보장에 관한 부분은 다른 외국의 경우를 참조한다면 충분한 현실적 대안이 나올 것으로 생각합니다.

정확히 의미가 전달되지 않으나 다문화사회가 만들어지고 있고, 결국 다양한 문화권의 사회적 통합을 위해 동원되는 정책은 결국 그 결정권을 가진 세력이 누구인가에 따라 다양해질 것입니다. 최근 서유럽, 특히 프랑스의 경우, 주로 경제적 동기이지만 정치적, 종교적 이유 등을 이유로 아프리카, 아랍, 서아시아의 이슬람 문화를 가진 많은 외국인들이 이들 사회공동체로 편입하려 하고 있고, 이들의 인권만큼이나 그들이 정착하려고 하는 사회공동체의 사회적 통합이 긴장관계를 드러내고 있습니다만 법이 이를 치유하거나 대응하는 데는 한계가 있다고 할 것입니다.

발제문 말미처럼 결국 다문화사회의 사회적 통합을 위한 정책과 법제의 결정은 주류(?) 기득(성) 세력에 있는 것이고, 결국 우리들 각자가 그 쪽에 소속되던 앓든 간에 기본적인 인권에 대한 인식이 제고되어야 한다는 점은 분명한 것 같습니다.

감사합니다.

# 외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안 토론문

김주영 교수(명지대)

한국법제연구원의 이상윤 부연구위원님의 “외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안”에 관한 발표를 잘 들었습니다. 토론을 맡은 저는 명지대학교 법과대학의 김주영입니다. 우선 국가인권위원회와 한국비교공법학회의 공동학술대회에서 이처럼 토론을 할 수 있는 기회를 주신 조홍석 회장님 이하 여러 관계자분들께 감사의 말씀을 전합니다.

이 연구위원님께서 발표를 통해서, 외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제가 가지는 여러가지 문제점들과 그의 개선방안을 다각적으로 검토해 주셨습니다. 간단하게나마 제가 이해한 바를 요약해 보면, 현재 우리나라에서의 외국인체류의 증가가 예상되고 있고, 그 체류유형도 다양화되고 있으며, 특히 불법체류의 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있음을 지적하시고, 이러한 상황하에서 여러 유형의 재한외국인에 대한 규율을 담당하는 외국인체류 및 난민·무국적자 관련법제의 현황을 검토하시고 그 문제점들을 짚어 주신 후, 그 개선방안들을 검토하고 계십니다. 구체적으로는 우선 외국인의 체류와 관련하여 『출입국관리법』 그 자체의 제명이 입법취지 및 주요내용을 충분히 반영하고 있지 못하다는 점에서 『출입국관리 및 난민인정에 관한 법률』로 바꾸어야 한다는 점을 지적하였고, 또한 불법체류자의 강제퇴거와 관련하여 강제퇴거사유에 있어서 불확정 개념의 사용으로 인한 행정기관의 자의적 법해석·집행의 가능성을 지적하였으며, 강제퇴거를 위한 외국인의 보호기간, 출입국관리공무원의 질문·출입·조사, 관련공무원의 통보의무 등과 관련한 문제점에 대해서도 각각의 개선방안을 제시하셨습니다. 이와 함

게 난민·무국적자 관련법제와 관련해서는 그 근거법령이 되는 출입국관리법상 난민인정절차, 국적법상 국적판정절차 및 국적상실 관련사항에 대하여 문제점을 분석하여 난민인정기관의 독립성 강화, 난민인정절차에의 접근성 확보, 이의신청제도의 실효성 제고, 난민인정절차상 적법절차의 보장, 난민인정신청기간의 폐지, 난민인정심사기간의 법정화, 공항 등에서의 난민신청제도의 도입 등의 다양한 개선방안까지 면밀하게 검토해주셨습니다. 다시 한번 외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안에 대한 여러 가지 논점들을 잘 정리해주신 차 연구위원님께 감사의 말씀을 드립니다.

이러한 외국인체류 및 난민·무국적자들에 관한 문제는 소수자보호라는 관점에서 특히 적절한 사회적 관심이 요구되는 중요한 문제임에도 불구하고, 사실 저 자신이 그 동안 그러한 중요성에 합당한 관심을 기울이지 못했던 것이 사실이었기에, 이번 발표를 통해 많은 부분을 배울 수 있는 기회가 되었습니다. 그렇지만 저 자신이 아직까지는 배움이 많이 부족한 탓에, 발표문을 읽으면서 가졌던 몇 가지 의문점들에 대해서 발표자의 가르침을 구하고자 합니다.

우선, 외국인 체류와 관련한 문제점들의 핵심적인 사항은 역시 불법체류 외국인에 대한 처우의 문제가 아닌가 생각합니다. 발표자는 “불법체류자는 2003년 고용허가제의 실시를 위한 합법화 조치로 일시 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 불법체류자의 증가는 내국인근로자의 일자리 잠식, 인권침해사례의 발생, 외국인 범죄의 증가 등 사회적 갈등과 불안요소로 작용할 가능성이 있다. 불법체류자의 신규발생을 방지하기 위해서는 사증발급, 입국심사, 체류관리 등이 모든 과정에서 관계기관 간 협력시스템을 구축할 필요가 있을 것”임과 함께 “특히 체류외국인 100만 시대를 맞이하고 있으며, 앞으로도 체류외국인은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있는 시점에서 불법체류자의 고용행위는 그 자체가 위법할 뿐만 아니라 불법체류자의 인권침해, 세금회피 등으로 이어지는 중대한 문제임에도 인력부족 해소를 위하여 불가피하다는 인식이 확산되어 있다. 이러한 인식은 불법체류대책의 실효성을 감소시키는 요인으로 작용하고 있어 적극적인 개선의 필요성이 강조되어야 할 것.” 또한 “일부 외국인집단지거지는 저렴한 주거비용, 언어소통의 용이, 취업정보의 공유 등을 이유로 하여 불법체류자들이 다

수 유입되고 있으며, 이러한 집단거주지를 방지할 경우 치안불안, 국민과의 갈등일 발생할 우려”가 있으며 나아가 “연예인(E-6), 유학생(D-2) 등의 자격으로 입국한 일부 외국인들이 불법취업, 일탈행위 등이 사회적 문제로 대두되고 있음”을 지적하고 이러한 문제를 해결하기 위하여 관련법제를 검토할 필요성을 지적하시는데, 이후의 논의는 전체적으로 불법체류자의 인권을 보장하기에 필요한 내용들로 채워져 있는 것 같다는 인상을 지울 수 없습니다. 발표자께서는 불법체류자의 인권보장이 위에 적시한 문제점들의 근본적인 해결책이라고 생각하고 계시는 것이지요?

아울러 드리고 싶은 질문은 『출입국관리법』의 제명이 『출입국관리 및 난민인정에 관한 법률』로 변경되는 것이 얼마나 큰 의미를 가질 수 있을까 하는 것입니다. 사실 저는 이번에 우리나라에 명시적으로 '이민(immigration)'을 규율하는 법제가 존재하지 않으며 『출입국관리법』이 그러한 사항까지 규율하고 있다는 것을 알게 되었습니다. 출입국관리와 이민을 동일한 선상에서 보는 것이 일반적인 인식에 부합할지 다소 의문스럽습니다. 발표자의 이 부분의 논의에서는 외국의 법제에 대한 명칭들이 구체적인 내용들이 생략된 채 소개가 되고 있어 조심스러운 입장을 취하지 않을 수 없습니다만, 일반적인 법제의 태도가 '이민' 혹은 '국적'과 관련한 법제에 난민에 관한 규정이 포함되고 있음을 감안한다면, 다문화사회에 적절한 법제로는 오히려 『이민법 및 난민인정에 관한 법률』의 독립적인 제정이 보다 더 적절한 방안이 아닐까 생각이 듭니다만 발표자께서는 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

그 밖에도 드리고 싶은 질문들이 적지 않지만 마지막으로 한가지만을 적시한다면, 헌법 제6조 제1항에 따라 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지게 되며, 우리나라 역시 1992년에 난민협약에 가입하였기 때문에 난민협약의 내용들은 국내적으로도 상응한 법적 효력을 누릴 수 있을 것입니다. 난민인정과 관련한 국내법제의 문제점들의 검토에 있어서는 국제적인 기준에 어느 정도나 합치하는가를 판단해 보는 것도 중요한 부분이 아닐까하는 생각이 드는데, 이러한 측면에서 우리의 법제는 어느 정도의 평가가 가능할지 궁금합니다. 아울러 난민의 인정여부는 국제정세 등의 변수가 적지 않은 고려의 대상이 될 것으로 어렵지 않게 짐작

할 수 있을 텐데, 국내 법제의 개선이 난민인정에 어느 정도의 효과를 가져올 지에 대해서도 검토가 필요하지 않을까 생각합니다. 단순히 법제의 개선이 긍정적인 결과를 초래할 것으로 기대하는 것은 소박한 '법도구주의'의 발로가 아닐까 생각해 볼 수도 있지 않을까요.

여러모로 부족한 저에게서 비롯한 이러한 우문(愚問)들에 대해 발표자께서 현명한 대답을 해 주실 것으로 기대하며, 토론을 마치도록 하겠습니다.

p.s.

중대한 문제는 아니어서 본문에 넣지는 못했습니다만, <표-1>과 <표-2>의 데이터를 살펴보다 보니, 2010.9.30 현재 베트남의 총체류자는 98,977명이고, 그 가운데 합법체류자는 84,031명인데(이상 <표-1>), 등록외국인은 92,794명(<표-2>) 입니다. 다른 국가의 경우 등록외국인이 합법체류자의 숫자에 못 미치는 것이 일반적인 듯한데, 베트남의 경우는 단순한 오류인지 아니면 특정한 이유가 있는 것인지 궁금하군요.

주제 발표 2

# 이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안



발제 : 최경옥 교수(영산대)

토론 : 이기춘 교수(부산대), 김명룡 교수(창원대)



# 이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안

최경옥 교수(영산대)

## I. 序說

인간의 역사는 과거를 바탕으로 현재에 이른다. 현재 한국은 다문화라는 현상에 직면하고 있으며 이를 이해하고 수용하기 위하여서는 한국의 이주 역사<sup>1)2)3)</sup>를 돌이켜 보는 것도 다문화현상을 더욱 더 잘 포용할 수 있는 계기가 될 것이다.

1) 먼저 140여년 전 사할린으로 간 자발적·타발적 이민자들, 그러나 그곳에서도 동토를 개척하였으나 다시 1937년에 스탈린에 의하여 중앙아시아로 강제 이주된 고려인의 삶은 그 자체가 이주의 역사이다. 그 당시 7만여명의 강제이주 도중 심한 굶주림과 추위로 1만 여명이 사망하고 그 중 60%는 어린이였다고 한다. 그리고 중국의 조선족 등 과거의 한국민의 해외로의 이주 역사 경로도 참으로 다양하다.; <http://k.daum.net>; 또한 이들의 삶에 관하여서는, 정동주, 까레이스끼, 또 하나의 민족사(우리문화사, 1995년) 참조.

2) 하와이 이민으로는, 1902-05년동안 약 7000여명의 한국인들이 하와이에 수수밭의 인부로 이민 1세대를 이루었다. 이들 중 일부는 멕시코 유칸반도까지 가서 노역에 종사하였다. 당시 노임이 하루 67센트였다고 한다. <http://k.daum.net>.

3) 일본으로의 한국인의 역사적인 이주로는 권숙인 엮음, 다문화사회 일본과 정체성 정치(서울대학교 출판문화원, 2010년), 일본의 다민족성을 증거하는 대표적인 집단이 재일조선인이다. 일본 사회에서 오랫동안 비가시적인 소수자로 존재하기를 강요받아온 재일조선인들은 일본이 주창하고 있는 ‘다문화 일본’에서 어떻게 조명될 것인가를 보여주고 있다. 23면 이하 참조.

그리고 6·25라는 한국전쟁 이후 미국 등지로의 이민, 또한 반공포로 석방 도중 제3국을 택한 사람들이 인디아, 브라질 등으로 흩어지기도 하였다. 그리고 60년대는 북미주로의 이민이 성하였으며, 유럽으로의 이주는 60년대 독일 광부나 간호사로 등으로, 70년대는 중동으로의 이주 등 세계에서 가장 많은 나라로 이주한 민족이 한국이라는 통계는 우리의 현실을 돌아보게 되는 현실이다.

이와 같이 다양한 형태의 이주근로자(Migrant Labor가 아닌 Migrant Worker)<sup>4)</sup>를 송출 하던 국가에서 이제는 이들을 받아들여야 하는 상황으로 눈부신 발전을 하여 왔다. 그러나 우리는 지금까지 단일민족이란 이름으로 ‘다문화’라는 단어에 익숙한 편이 아니었다. 그러므로 우리의 정서나 문화는 다문화라는 단어에 가족이란 개념을 덧붙여 ‘다문화+가족=다문화가족’<sup>5)</sup>이란 개념을 창출해내고, 이들을 포용이라는 이름 아래 ‘지원’이라는 단어를 사용하며, 2005년 경부터는 정부정책에 ‘다문화’라는 용어가 사용되기 시작하였으며, 이에 따른 다양한 정책들을 수립하고 있다.<sup>6)</sup>

그러나 다문화라는 단어에 가족이란 단어가 첨부된 범위를 어떻게 해석하여야 할까? 좁은 범위의 결혼이라는 울타리 내에서의 가족이란 의미일 수도 있을 것이며, 넓은 범위의 친밀한 관계를 의미하는 가족이란 의미도 내포되어 있을 것이다.

이상의 내용들을 축약하여 보면 다문화라는 단어에 가족이란 의미를 추가하여 지원이라는 단계로 나아가고 있음을 유추할 수 있다. 그러나 이러한 단계의 관계설정은 현재의 한국에 있어서 다문화라는 현상에 직면하고 있는 사회학적·정치적·문화적 현상을 추출할 수 있는 현주소를 내포하고 있다 하겠다. 바꾸어 말하면, 산업발달로 인한 이주근로자의 수용, 농촌이나 기타 사유로 결혼이라는 제도하에서 발생한 결혼이민자 등으로 다문화라는 현상에 직면하게 되고, 이를 수용하는 단계에서 가족이라는 제도 내에 포함시켜 지원이라는 단계로 정책을 집행하고, 이러한 정책 집행도 한국에서는 정부가 중심이 되어 다문화정책과 지원이라는 프로젝트를 진행하고 있다.

현재 한국에서는 장기체류 외국인인 120만에 가까워지고 있는 현상<sup>7)</sup>에서 이주근로자

4) ILO에서는 일찍부터 외국인 근로자에 대하여 ‘Foreign Labor’이라 하지 않고 ‘Migrant Worker’라 한다. ILO, Migrant Workers, General Survey, International Labor Conference, 1999, paras. 101-103. 차성안/홍예연/황필규, 국제기준에 비추어 본 한국의 이주노동자의 권리-노동기본권과 사회보장을 중심으로-, 4면 이하 참조.

5) 한국 특유의 ‘가족애’를 강조하는 기업문화는 이주노동자들을 이질적인 존재로 파악하여, 사장은 아버지, 공장장은 큰형으로, 이주노동자들이 변호사 및 노무사를 선임하여 공식적인 협상테이블에 계약조항을 협의하려고 하면 그들은 비이성적인 대응을 하는 경우가 많다. <http://www.migrant113.org/board>.

6) 일본에서도 다문화공생에 관한 관심이 증가한 시점은 1980년대 이후 한국과 마찬가지로 농촌 총각들의 결혼문제가 심각하여졌으며, 이에 일본 정부에서도 중앙정부의 의제로 2005년부터 ‘다문화공생추진플랜’을 수립하여 추진하기 시작하였다. 일본에서는 한국에서와 같은 ‘다문화가족’이라는 용어는 사용하지 않고 ‘다문화공생’이라는 용어를 사용한다. 김범수, 일본의 다문화공생 지원제도에 관한 연구-야마가타(山形)현의 다문화공생을 중심으로-(민족연구, 제31집, 한국민족연구원, 2007년), 88면 이하 참조.

7) 2010. 3월 현재, 체류외국인은 1,180,595명이며, 미등록이주자는 178,163명으로 불법체류율이 15.1%이다. 그 순위는, 중국(한국계) 82,663, 베트남 14,963, 태국 12,462, 몽골 12,205, 필리핀 11,792, 우즈베키스탄 6,909, 방글라데시 6,198, 파키스탄 2,934, 미국 4,442, 기타 23,595 등이다. 자세한 것은, <http://migrant.or.kr/xc>

의 수<sup>8)</sup>는 80만을 초과하고 있다. 즉, 현재 한국 정부의 다문화정책 수혜대상자는 116만 명 정도, 그 중에 결혼이민자가 20만 여명, 주한미국인과 상주 외국인이 15만 여명, 나머지 80만여 명은 외국인 노동자다. 그런데 한국 정부의 다문화정책은 결혼이민자와 상주 외국인에게는 상당한 배려를 하고 있으나, 외국인 노동자에게는 여전히 무관심 상태에 머무르고 있다고 하겠다.<sup>9)</sup>

이러한 현상은 한국의 다문화가족 지원의 대상 범위가 앞에서 언급하였듯이 ‘다문화가족’이라는 이름하에 존재하는 이들에게만 그 혜택이 돌아가는 것이다. 다시 말하면 적어도 현재 한국내에서의 다문화가족이라는 개념에는 가족이 아닌 이주근로자들을 위한 배려나 지원은 고려 대상에서 제외되어 있다고 할 것이다.

한걸음 더 나아가 현재의 한국은 그들에 대하여 ‘지원’의 대상이지 ‘공존 내지 공생’하는 존재로서의 인식이 결여되어 있다 하겠다. 이러한 인식의 결과 그 정책의 수립과 집행과정에서 다문화라는 현상에 가족이란 ‘시민 내지 국민’에 대한 ‘지원’이란 이름의 수직적·제한적 정책은 있어도, 적어도 더불어 사는 공간에서 한 ‘인간’으로서의 ‘공존 또는 공생’이라는 병렬적 내지 수평적 관계에 입각한 정책 수립이 세워지지 않는 다문화에 대한 과도기적 단계에 있다 할 것이다.

이러한 문제 인식하에 1. 다문화가족 구성원 간에 있어서 (1) 한국국적 보유자와 문화 갈등, (2) 결혼이민여성<sup>10)</sup>과 국적 취득문제, 2. 관련법제의 현황과 문제점에 있어서 (1)

8) 2009년도 9월말 통계에 따르면, 현재 한국에 체류중인 외국인근로자 549,282명(합법체류자; 499,635명, 불법체류자; 49,647명), 미등록외국인근로자의 수는 183,000으로 추정된다(다문화사회를 위한 정책적 제언 자료; 국가인권위원회).

9) 경남외국인노동자 상담소 소장 이철승 목사에 관한 기사 중 일부이다. 2010. 2. 1. 동아일보.; 최경욱, 한국에 있어서의 다문화주의에 대한 헌법적 시각(東亞法學 제48호, 2010. 8. 동아대학교 법학연구소), 16면.

10) 현재 배우자 자격으로 한국에 체류 중인 외국인은 2005년도-75,011명, 2006년도-93,786명, 2007년도-110,362명, 2008년도-118,421명이며, 그 중 결혼이민자의 연도별 증감현황은, 2001년에 25,182명에서 2008년 6월말 현재 118,421명으로, 470.3% 증가하였으며, 성별로는 2009년의 경우 여성이 109,668명, 남성이 15,529명이며, 특히 2020년에는 결혼이주여성이 354,084명으로 증가할 것으로 추정되며, 또한 다문화가정 자녀가 142,254명으로 추정되고 있으며, 2030년에는 583,303명으로 추정되며, 이에 따른 다문화가정자녀가 216,264명으로 크게 증가될 것으로 추정하고 있다(다문화사회를 위한 정책적 제언 자료; 국가인권위원회); 또한 조진래의원이 통계청으로부터 제출받은 자료에 따르면, 국내외국인과의 결혼 건수는 4년간(2005-2009)은 연 평균 3만 9000건에 달하고 있으며, 특히 농촌 지역이 그 중 23%에 해당하는 3만 6000여건에 이르며, ‘한국국적을 가지지 않은 결혼이민자’는 2009. 8월 현재 총 12만5673명으로 그 중 여성의 비율이 88%인 11만483명으로 남성을 훨씬 초과하고 있다. 현재 조진래의원 등이 이들을 위하여 다문화가족에 대한 이해를 돕는 교육,

다문화가족 사회복지 지원체계확립과 그 과제, (2) 다문화가족 생활안정보장체계의 법제와 그 개선방안 등에 관하여 분석을 해보고자 한다.

## II. 이주근로자 가족의 권리보호의 현황과 문제점

### 1. 한국국적 보유자와 문화갈등

한국 헌법 전문에는 ‘항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지할 것’이라는 국제평화주의를 나타내고 있으며, 또한 제11조에는, ‘누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’, 그리고 제6조 제1항에는, ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’라고, 그리고 동 제2항에는, ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다’라고 규정되어 있다.

이상의 조문에서 한국 헌법은 국제적으로 평화롭게 그리고 인류공영에 이바지할 것과, 이를 근거로 제11조의 ‘누구든지’ 성별, 종교, 사회적 신분 등으로 인하여 ‘정치적·경제적, 사회적·문화적 생활의 모든 영역’에 있어서 차별을 하지 않는다는 내용인데, 그 중에서 ‘누구든지’에 외국인 근로자나 또는 그 가족까지도 포함시킬 것인가 하는 문제, 그리고 이와 아울러 특히 경제적 영역에 있어서 이들을 차별하지 않을 수 있는가 하는 문제, 그리고 동 제6조의 국제법과 헌법과의 관계<sup>11)</sup> 등이 한국 국적을 가진 자와 가지 못한 자와의 관계로 볼 수 있다 할 것이다.

본 논문의 주제는 이주근로자 자신에 관한 문제<sup>12)</sup>가 아니라 이주근로자가 한국에 체

---

생활수준 향상이나 사회적응, 교육지원, 생활정보 제공, 다문화지원센터에서 이들에게 일자리를 주선하는 등의 방안을 구체화하고 있다(시민일보, 2009. 12. 17.). 이외에도 손숙미 의원, 정희수 의원, 원희목 의원들이 고용차별, 자립제한 등 다문화가족 전반에 대한 문제점을 개선하고 사회적 통합을 위한 ‘다문화가족지원법 개정안’을 발의해놓고 있다. 특히 손숙미 의원의 ‘다문화 사회 정책특별위원회’의 내용은, ‘재한외국인차우 기본법’, ‘다문화가족지원법’, ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’, ‘건강가정기본법 등 다문화가족에 관련된 법률을 심사·처리할 수 있으며, 위원수는 20인으로 한다; <http://www.mdtoday.co.kr>, 메디칼투데이 2010. 06. 30.,

11) 헌법재판소, 2001. 4. 26. 99헌가13; 이명용, 국제인권법의 국내법적 효력: 헌법과의 관계 및 헌법재판에서의 법원성(국가인권위원회 심포지움, 국제인권의 국내 이행에 있어 문제점과 대안, 2004. 10. 27.), 55면 참조.

류하는 것을 전제로 한 그 가족들에 대한 권리보호<sup>13)</sup>와 이들을 위한 한국정부의 현재의 정책집행과 그 문제점 내지 개선책을 헌법적 차원에서 분석하고자 한다.

이러한 이주근로자 가족의 문제는, 외국인 근로자(이주근로자)의 증가와 장기 체류 등으로 인하여 외국인 근로자 가족이라는 집단이 생기면서 이들에 대한 사회적·경제적·법적 신분이 사회적 문제로 등장한다. 처음에는 이주근로자의 직접적인 인권(임금체불, 구타 등)이 문제가 되었으며, 그리고 이들에 대한 노동권(불법체류, 부당해고 등)이, 그 다음으로 이들 가족들의 가족결합, 자녀양육 및 교육, 건강, 거주 등의 사회적 보장 문제와 이러한 결과로 빚어질 사회통합이 중요한 과제로 대두되고 있다.

우선 국제연합(UN)은 1990년 12월 18일 제69차 총회에서 이주근로자권리조약<sup>14)</sup>을 채택하였으며, 그 중 제27조 제1항에서 외국인의 사회보장의 권리를 규정하고 있다. 즉,

- 
- 12) 김지형, 외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장-현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로-(저스티스, 통권 제70호, 2002. 12.), 14-15면; 김희성, 이주근로자의 고용에 관한 법적 문제점과 개선방안(경영법학, Vol. 18, No. 3, 한국경영법률학회, 년도?); 장성희, 이주노동자의 현황과 실태 그리고 개선방안(2008. 12. 한신대학교 국제경제학전공 졸업논문); 최경욱, 이주근로자의 근로권-한국과 유럽에서의 인권보장-(한불법학회, 유럽헌법학회, 한국외대 법학전문대학원 법학연구소 주최; 2010. 10. 16.) 발표문 또는 同人, 한국에 있어서의 다문화주의에 대한 헌법적 시각, 16면 이하 참조.
- 13) 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구(한국여성개발원, 2003 연구보고서 240-7, 도서출판 한학문화), 이 연구보고서가 한국에서 이주근로자 가족에 관한 최초의 연구인 것으로 보인다.; 고준성, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(이석용 외, 국제인권법, 세창출판사, 2006년), 212-236 참조.
- 14) 이 조약의 원 명칭은 ‘모든 이주근로자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제조약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families’; UN Doc. A/RES/45/158); 참고로 이 조문이 한국어로 번역되어 있는 곳은 <http://blog.naver.com/kilseok2/50089201368>, 2010. 5. 28.일자 외국인노동자대책협의회 자료번역실 참조. 그 조문의 목차를 보면, 「전문, 제1부 적용범위와 정의, 제2부 차별없는 권리보장, 제3부 이주노동자와 그 가족의 기본적인 권리, 제4부 정규로 등록된 혹은 정규인 법적 지위에 있는 이주노동자와 그 가족에 인정되는 추가적인 권리, 제5부 특별 형태의 이주노동자와 그 가족에 관한 규정, 제6부 노동자와 그 가족의 국제이주에 관한 건전하고 공정한 그리고 인도적인 동시에 합법적인 조건 정비, 제7부 조약의 적용, 제8부 최종 규정」으로 이루어져 있다. 고준성, ‘국제이주노동자권리협약에 대한 고찰’(법학논고, 경북대학교 법학연구소 제29집, 2008. 12. 31.); 이주노동자와 관련한 법제도의 문제점과 해결방안에 대한 법사회학적 고찰(<http://www.reportworld.co.kr/report/data>); ILO와 국제이주노동자권리협약의 상호관계에 관하여서는, Boehning R(1991), “The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers; The Past and Future”, International Migration Review, Vol. 25, NO. 4, pp. 698-709/ “The Protection of Migrant Workers and International Labour Standards”, International Migration, 26(2), pp. 133-146; Hasenau, M(1990), “Setting Norms in the United Nations System; The Draft Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families in Relation to ILO Standards on migrant Workers”, International Migration, 28(2), pp. 147-157.; 채형복, 이주노동자권리협약의 자유권 쟁점-추방과 신체의 자유를 중심으로-(세계헌법연구, 국제헌법학회; 한국학회, 2009년) 참조.

‘사회보장에 관하여, 이주근로자와 그 가족은 적용가능한 그 국가의 법률 및 2국간 또는 다국간 조약에 의하여 규정된 요건을 충족하는 한, 고용국에서 국민에게 인정되는 것과 동일한 대우를 향유한다’고 규정되어 있다. 즉 사회보장에 대하여 내외국인의 평등과 상호주의를 채택하고 있다. 이는 물론 미등록체류자를 포함한 모든 외국인 근로자의 보호를 정하고 있는 제3부에 규정된 내용이며, 특별히 미등록체류자를 제외하고 있지 아니다. 그리고 이 조약은 2003년 7월 1일부터 발효되었으나, 아직 한국은 이 조약에 비준을 하지 않은 상태이다.

이와 관련된 한국의 사회보장법과의 관계를 살펴보면, ‘국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도의 적용은 상호주의 원칙에 의하되, 관계법령에 따른다’(제8조)라고 하여 상호주의를 따르되, 개별 관계법령에 위임하여 상호주의에 대한 여지를 남겨두고 있다.<sup>15)</sup>

또한 이주근로자에게 국적으로 인한 근로조건 차별을 근로기준법에서는 금지하고 있으며(근로기준법 제115조), 1990년 7월 10일부터 적용된 조약 제1006호인 ‘국제연합의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이른바 ‘사회권 규약’ 또는 A 규약; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)’에서 출신에 의한 어떠한 차별도 금지하고 있으며(동조약 제2조 제2항), 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수를 포함한 근로조건을 향유할 권리(동 제7조)가 있으며, 그 권리를 제한할 경우에도 공공복리증진의 목적으로 반드시 법률로서만 제한할 수 있도록(동 제4조) 규정되어 있어 이는 한국헌법 제37조 제2항의 법률유보 조항과 맥을 같이하고 있다고 볼 수 있다.

이상에서 현재는 외국인의 근로에 관한 한 근로자에게 기본적 생활수단으로 인간의 존엄성을 보장받을 수 있는 최소한의 자유권적 기본권의 주체성을 인정하고 있다.<sup>16)17)</sup>

이는 바꾸어 말하면 이주근로자의 인간으로서의 존엄인 자유권적 기본권의 주체성을 인정하고 있으며, 더 나아가 위 국제 조약이나 규약들은 그 동반자인 가족의 권리까지도 국적이나 문화적 차이로 인한 차별을 금지하고 있는 것이다.

15) 한국헌법학회 ‘다문화사회와 헌법’ 중 ‘제4주제 다문화사회와 사회적 기본권’의 토론문(조선대, 최홍엽, 2010. 3. 12.) 참조.

16) 대법원에서도 외국인 산업연수생을 연수뿐만 아니라 실질적인 근로를 제공하고 임금을 받는 근로기준법의 근로자로 본다(대법원 1995. 12. 22. 선고95누2050, 1997. 10. 10. 선고97누10352, 2005. 11. 10. 2005다50034) 참조.

17) 최경욱, 이주근로자의 근로권, 발표문(한국과 유럽에서의 인권보장, 2010. 10. 16. 한불법학회, 유럽헌법학회, 한국의대 법학전문대학원 법학연구소), 21면.

그러나 현재의 한국적 현실에서는 이주근로자들의 추세는 한국국민보다 저소득국가인 나라로부터 유입되는 경우가 다반사이다. 그러므로 사회학적으로는 가진자와 가지지 못한 자와의 경제학적 관계가 형성됨으로 인한 한국 국적 소유자와 이주근로자 사이에 수직적인 갑과 을의 관계 설정이 이루어짐으로 인한 경제권력적 관계가 성립될 수 있다.

또한 한국으로 유입되는 이주근로자 또는 결혼이주여성은 대부분 중국(조선족)이 절반 정도이며, 베트남, 필리핀, 일본, 캄보디아, 몽골 등 아시아계가 대부분이다. 그러므로 아시아계라는 동양문명의 공통점도 있겠으나, 그럼에도 불구하고 각국마다의 문화적 차이로 인한 충돌은 그들이 한국에서 정착하는데 커다란 장애가 되고 있다.

가령 앞에서 예를 든 가족적인 회사 분위기는 가정적인 측면도 있으나 고용계약서 등을 작성할 경우에 이성적이거나 법적인 행동을 할 경우에 그들은 그 회사에서 이단자가 되어야 하는 문화적 충돌같은 것들이 있을 수 있다. 또한 한국에 남아있는 유교적 사고는 여전히 그들에겐 수용하기 힘든 부분도 있다.

그러므로 이러한 이유들로 인하여 그들이 한국문화에 적응할 수 있는 환경이나 프로그램을 개발하여야 하겠지만, 동시에 한국국민도 그들을 이해하는 교육을 동시에 병행할 필요가 제기된다 할 것이다. 이러한 제도적 배려가 동시대 동공간에서 '지원'이 아닌 '공존'의 인간관계를 형성하는 문화를 정착시킬 필요성이 대두된다. 즉 일방적 동화 내지 통합을 위한 정책이 아니라 쌍방적 상호문화 이해라는 기본적 인식하에 다문화공간을 형성하여 갈 과제가 대두된다 할 것이다.

이러한 노력은 국가 내지 민족이라는 개념을 초월하여 한 공간에서 공존하는 인간으로서의 행복추구권을 보장하는 것이며, 또한 인간으로서의 존엄과 가치를 확보하게 되어 자연스런 사회통합으로 발전될 것이다.

## 2. 결혼이주여성과 국적 취득문제

먼저 본 논문의 주제가 이주근로자 가족과의 관계에 관한 범위로 좁혀서 본다면 결혼이주여성을 이주근로자 내지 이주근로자 가족의 범위에 포함시켜서 해석하여야 할 것이다. 이러한 전제하에 결혼이주여성의 국적취득문제를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

한국에서는 1990년 이후부터 농촌 총각들의 배우자 부족으로 주로 아시아계의 여성들

과 결혼을 하게되는 비율이 높아가기 시작하였다.<sup>18)19)</sup> 그러나 언어, 문화적 차이, 시부모나 남편의 몰이해 내지 확대로 이혼하는 비율도 증가하고 있는 추세이다.

그럼에도 불구하고 결혼 또는 이혼을 한다고 하여 절대적으로 상대방의 국적을 강제할 수는 없다. 즉 여성들의 국제결혼으로 인한 국적이나 차별에 관한 협약으로는, 1957년 ‘기혼여성의 국적에 관한 협약(Convention on the Nationality of Married Women)’은 혼인, 남편의 국적 변동, 이혼에 의한 기혼여성의 국적이 자동적으로 변경되어서는 안된다고 선언하였으며, 또한 1979년 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)’ 등이 있다.<sup>20)</sup>

한편, 우선 한국의 현행 국적법(법률 제8892호, 2008. 3. 14. 일부개정·시행)의 제6조(간이귀화 조건)의 제2항 1에는 ‘그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자’로 규정되어 있다. 그리고 동항 2. 그 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자, 동항 3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(相

18) 현재 배우자 자격으로 한국에 체류 중인 외국인인 2005년도-75,011명, 2006년도-93,786명, 2007년도-110,362명, 2008년도-118,421명이며, 그 중 결혼이민자의 연도별 증감현황은, 2001년에 25,182명에서 2008년 6월말 현재 118,421명으로, 470.3% 증가하였으며, 성별로는 2009년의 경우 여성이 109,668명, 남성이 15,529명이며, 특히 2020년에는 결혼이주여성인 354,084명으로 증가할 것으로 추정되며, 또한 다문화가정 자녀가 142,254명으로 추정되고 있으며, 2030년에는 583,303명으로 추정되며, 이에 따른 다문화가정자녀가 216,264명으로 크게 증가될 것으로 추정하고 있다(다문화사회를 위한 정책적 제언 자료; 국가인권위원회).

19) 다문화 사회를 위한 예산이 2011년도에는 860억원이 책정되었다. 이는 그들이 한국 사회의 실질적인 정착을 위한 자녀양육과 취업지원을 강화하기 위한 예산이다. 내년부터 다문화가정은 소득수준에 관계없이 0-5세 아동(28,000여명)에게는 보육료 전액이 지원된다(총 580억원 예정). 또한 결혼이민자의 자립을 돕기 위한 취업지원도 활성화된다. 결혼이민자에게는 ‘직업능력개발계좌’ 전액을 지원하며, 지역공동체 일자리도 우선 제공한다. 직업능력개발계좌 실업자·구직자를 대상으로 연간 1회 최대 200만원까지 교육훈련비를 지원하며, 또한 결혼이민자가 미용, 바리스타 등 지역기업 일자리에 취업할 경우 월 50만원까지 지원한다. 또한 자녀양육정보가 부족한 다문화가정을 위하여 한국어를 배울 수 있도록 ‘다문화언어지도사’는 100명에서 200명으로 늘어난다. 그리고 다문화가정 자녀뿐만 아니라 결혼이민자의 한국 적응 교육도 강화한다. 결혼이민자에게 한국어·양육정보에 대하여 방문교육을 실시하는 지도사를 2240명에서 3200명으로 늘리며, 다문화가족지원센터도 140곳에서 200곳으로 늘릴 계획이다(동아일보, 2010. 9. 17. A4면 참조).

20) 이철우, 이중국적의 논리와 유형(법과 사회, 제25호, 2003. 12. 139면 이하); 이종수, 다문화사회와 국적(헌법학연구, 한국헌법학회, 2010. 06.), 54면에서 재인용.

當)하다고 인정하는 자, 동항 4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자(子)를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자(전문개정 2008.3.14) 등으로 규정되어 있다.

이상과 같이 이로 인하여 대한민국 남성과 결혼한 대부분의 외국 여성들이 2년이 되지 않은 채 이혼을 하게 될 경우 자국으로 돌아가거나 이들은 대한민국 국적을 취득하지 못하고 불법체류자로 남게된다. 또한 2년 이후 이혼 소송을 제기하더라도 이주여성 스스로 이혼의 귀책사유를 밝히기란 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 동법 제6조 제2항 3에서 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(相當)하다고 인정하는 자로 규정되어 있기 때문이다.

그 결과 2005년 전후에는 결혼이민자 중 여성은 남편의 사망·이혼 후 아이의 친권을 가지고 있는 경우,

그리고 지속적인 폭력에 노출되어 이혼을 한 경우에도 2년 이상 한국에서 합법적으로 체류할 수 없었다. 이에 법무부는 본인의 귀책사유가 없음을 입증하는데 공인된 여성결혼이민자 관련 단체의 사실확인서와 실태조사를 통한 귀책사유 입증책임을 규명할 때까지 여성결혼이민자의 국내체류를 허용하는 등의 조치를 취하고 있다. 또한 한국인의 배우자(21)로서 결혼비자를 통하여 입국한 결혼이민자들이 한국인 배우자와 결혼파탄에 대한 입증책임을 증명하고 이혼이 이뤄진 경우에 체류자격을 변경하여 국내에 머물도록 하고 있다.

그러므로 국적취득 전인 결혼이민자가 한국인 배우자의 귀책사유를 입증하거나 여성결혼이민자와 관련하여 공인된 단체의 사실확인서 등으로 상대방의 귀책사유를 입증하고 이혼한 후에 한국에 남기를 원하는 경우가 있는데 이 때 대부분 체류자격 변경 신청을 하게된다. 그러나 현재 결혼이민자가 이혼한 후 배우자자격에서 다른 체류자격으로의 변경 신청 및 허가 현황에 대하여서는 취합이 어려운 상태라고 한다.

또한 기존에 폭력유무와 상해 정도에 대한 진단서도 증거자료로서 제 역할을 하지 못한 상

21) 2007. 7. 31. 현재 한국인의 배우자 자격의 체류자는 남; 12, 378, 여; 82,371명(자료; 법무부; 배우자자격(F-2-1, F-1-3/국내체류) 외국인 현황); <http://blog.naver.com/dramo23/104402224> 드림 소사이어티 포럼, 결혼이민자의 안정적 체류 및 국적취득문제. 2010. 4. 25.

태에서 여성결혼이민자 관련단체의 사실확인서가 어느 정도의 효과가 있을지, 그리고 실태조사  
의 정확성과 언어 소통이 어렵고 한국의 법체계 등 사회전반의 실정에 대하여 알기 어려운  
이주여성들이 얼마만큼의 실효적인 입증을 할 수 있을지가 여전히 문제점으로 남는다.<sup>22)</sup>

무엇보다도 결혼이민자 여성의 경우 이혼에 대한 귀책사유가 남편에게 있음을 입증하  
지 못한 경우 한국에서 안정적이고 장기적인 체류가 불가능하므로 자녀와 이별을 하여  
야 하므로, 결혼이민자에 대한 장기적이고 합법적인 체류권 보장이 필요하다고 본다.<sup>23)</sup>

그러므로 이러한 조항은 결혼이란 진정한 의사를 가지고 한국으로 온 여성에게 본인  
이 원한다면 한국국적을 선택할 수 있게 하고, 일정기간이 지나지 않은 상태에서 이혼할  
경우 한국 국적 보유를 위한 조건을 제시하는 방법을 모색하는 것이 결혼이주여성의 인  
권을 보호하는 방법이 될 것이다. 한국에서는 한국인 남성과 미등록이주자인 여성이 결  
혼하면 혼인신고를 받아주지 않고 있는 실정이다. 국적법 제13조 제1호에 따르면, 한국  
인 처가 된 사람은 6월 이내에 외국국적을 상실하고 우리나라의 국적을 취득하게 된다.  
이는 공법상의 체류자격과 민법상의 혼인신고의 효력을 인정하는 것과는 관련이 없으며  
로 혼인신고불수리처분 취소소송을 하는 방법이 있겠으나, 정부에서는 사정변경을 이유  
로 이를 합법화시켜주는 방안을 강구하여야 할 것이다.

또한 이들이 혼인신고가 되지 않으면 그 자녀들도 불법체류자가 될 수밖에 없다. 국제  
연합의 이주근로자권리조약은 이주근로자라는 지위에 수반되는 권리로서 체류의 합법·  
불합법 여부를 떠나서 모든 이주근로자의 자녀에 대하여 성명과 출생의 등록 및 국적에  
대한 권리를 인정하고 있다.<sup>24)</sup>

22) 전제철, 다문화 법교육의 가능성 탐색(법교육연구, 제5권 제1호, 2010. 6.), 209-233 참조.

23) <http://blog.naver.com/dramo23/104402224> 드림 소사이터티 포럼, 결혼이민자의 안정적 체류 및 국적  
취득문제. 2010. 4. 25. 사례; 메리 제인 라우튼 씨의 ‘용감한 홀로서기’; 필리핀 출신 메리 제인  
라우튼 씨(30)는 2002년 한국인 남편 김모씨와 결혼을 하였으나 남편의 폭력과 경제적 어려움으  
로 딸 민아를 데리고 지원시설로 피신하여, 그 후 딸과의 언어소통을 위하여 한국어를 배우고, 한  
국사회에서 직업을 구하여 딸과 행복하게 살 것이라고 다짐한다; 내일신문, 2007. 7. 23. 참조. 이  
러한 경우에는 F-5(영주자격) 부여대상자는 될 수 있다. 즉 그 요건 중에 혼인관계가 중단되었더  
라도 한국인 배우자와 혼인에 의하여 출생한 미성년자를 양육하는 경우에 해당하기 때문이다.

24) 그 이외에도 이주근로자의 인권침해로는, 사업장 이동금지(이에 대하여서는 2010. 10. 12. 현재에  
서, ‘외국인근로자 사업장변경횟수 제한 사건;2007헌마1083, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률  
제25조 제4항 등 위헌확인’에 대하여 공개변론을 하고 최종판결만이 남아있다) 또는 여권보관조  
치는 사실상 강제노동의 도구로 사용되고 있기도 하다.; 김선수, 외국인노동자 인권보호대책  
(<http://kr.ks.yahoo.com>), 12면 참조,

최근에는 이러한 문제들을 해결하기 위하여 결혼이민자와 이주근로자를 위한 국제이주기구<sup>25)</sup> 또는 다문화가족청을 신설<sup>26)</sup>하자는 의견도 제시되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국에서의 다문화 내지 다문화가족이라는 이름하에 이주근로자들이 그 정책 대상에서 제외되어 있음을 앞에서 살펴보았다. 이는 ‘다문화가족’이라는 사회학적 의미에 따라 그 정책도 수립되고 집행됨을 알 수 있다. 그러므로 이하에서는 이러한 정책에 입각한 여러 가지 현황과 문제점을 분석하고 그 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

### III. 관련법제의 현황과 문제점

#### 1. 다문화가족 사회복지 지원체계 확립과 그 과제

##### (1) ‘다문화가족’의 범위와 이주근로자와의 관계

우선 이 논문에서는 이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법과의 관계를 분석하는 것이므로 동법의 대상인 ‘다문화가족’의 범위와 이들 범위에 포함되지 않는 이주노동자 가족의 권리보호에 관한 부분을 다루어보고자 한다.

먼저 한국에는 「다문화가족 지원법」(제정 2008. 3. 21. 법률 제8937호)이 있다. 그 제1조(목적)에 따르면, ‘이 법은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다’라고 규정되어 있다. 즉 다문화가족의 한국에서의 삶의 질 향상과 사회통합을 목적으로 하고 있다.

그러면, 이 법에서 인정하는 ‘다문화가족’의 범위는 어디까지일까? 이를 「다문화가족 지원법」에서 살펴보면 다음과 같다.

『제2조 1. ‘다문화가족’이란 다음 각 목의 어느 하나에 대한 가족을 말한다. 가.

25) 부산일보, 2010. 3. 5. 사설, 2010. 3. 23. 뉴시스통신사 참조.

26) 최근 베트남 여성(Thach Thi Hoang Ngoc)의 죽음을 계기로 결혼이주여성의 문제를 해결하기 위하여 ‘다문화가족청을 신설하여야 한다’는 제안이 있다; 파이낸셜 뉴스, 2010. 7. 29.자

「재한외국인 처우기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조에 따라 출생시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자와 같은 법 제2조에 따라 출생시부터 대한민국 국적을 취득한 자」

로 이루어진 가족으로 규정되어 있으며, 그리고 이어서 동 제2조 2에 따르면,

『“결혼이민자등”이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「재한외국인 처우기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자, 나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자』

라고 규정되어 있다. 이를 종합하여보면, 첫째, 한국인과의 결혼이민자이거나, 둘째, 출생시부터 한국 국적을 취득하거나, 셋째, 한국 국적으로 귀화하는 경우에 한하여 「다문화가족 지원법」의 대상이 될 수 있는 것이다. 바꾸어 말하면, 위의 세 가지 범위에 들어가지 않는 이주근로자는 ‘다문화가족’이 될 수 없는 것이다.

그러므로 ‘다문화가족’이란 법적인 범위에는 이주근로자들은 그 범주에 들어올 수 없는 것이다. 27) 따라서 이들은 「외국인 고용등에 관한 법률」(2009. 10. 9. 개정 공포), 「재한외국인 처우기본법」(2007. 5. 17. 제정, 법률 제8442호), 거주외국인 지원 표준조례안(2006. 10. 31. 행정안전부 등28)의 적용 대상이 되는 것이다.

그런데 이러한 표준조례안 등 외국인 관련 법제에서 외국인을 위한 위원회 등에 외국인의 참여를 배려하고 있지 않은 점은 그들이 한국에서 생활하는데 무엇이 요구되며, 무엇이 필요한지를 파악하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 앞으로의 모든 제도 개선에는 이들을 포함시키는 방안도 강구하여야 할 것이다.

그러나 우리가 일반적으로 일컫는 ‘다문화주의’란 의미의 범주에는 이들도 포함된 의미로 사용하고 있다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 아직 ‘다문화주의’란 용어를 적용시키기에는 외국인을 여전히 통합 내지 동화시키려는 정책을 채택

27) 이주근로자 및 그 가족들은 보험혜택과 치료비 지원체계에 들어오지 못하고 있다.; 아름다운재단; <http://kr.news.yahoo.com>; 이주노동자 가정 이혼등이에게 희망을; 연합뉴스 2010. 9. 29.

28) 정상우, 다문화가족 지원에 관한 법체계 개선 방안 연구(법학논총, 제26집, 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2009년) 참조.

하는 한에 있어서는 통계학적으로도 정책적으로도 여전히 미흡하다고 할 수 밖에 없을 것이다.

## (2) 이주근로자 및 그 가족에 관한 국제연합과 ILO조약

이주근로는 세계화 이후부터 세계적으로도 본격적으로 시작되었다 하겠다. 이는 근로의 탈영토화, 주권의 탈영토화라고도 할 수 있다. 그러므로 국가간 근로의 이동이 보편화 되므로 인하여 이와 관련된 문제를 각 국가에게만 위임해둘 수는 없었다. 그러므로 국제연합과 ILO에서는 이를 위한 표준모델을 위한 법제를 제시하였다. 그러므로 이주근로자와 그 가족의 숫자가 점점 증가하는 한국에서도 이를 근거로 한국 법제가 수립 내지 완성되어야 한다고 본다. 그러므로 먼저 이들 국제조약 관련들을 살펴보고 한국 법제와 비교 분석함으로써 한국에서 이와 관련된 문제점들을 개선 내지 향상시켜가야 할 것이다. 그러므로 국제연합과 ILO 조약 관련 법제부터 살펴보기로 한다.

우선 이주노동자 조약(Migration for Employment Convention, Revised, 1949, No. 97; 1949년 개정판 조약) 제11조 1. 에서, “이주노동자(Migrant Workers)”란 자신 이외의 자를 위하여 고용될 목적으로 일국으로부터 타국으로 이주하는 자를 말하며,<sup>29)</sup> 정상적으로 이주노동자의 입국이 허용되는 자를 포함한다.’라고 규정되어 있으나, 동 2에서는, ‘본 조약은 다음의 자에게는 적용하지 아니한다. (a)국경노동자, (b) 자유직업에 종사하는 자 및 예술가의 단기간 입국, (c)해원’라고 규정하여 일정 부분의 사람들은 이주노동자의 범위에 포함시키고 있지 않다. 그러나 본 필자는 ‘이주노동자’라는 표현보다는 ‘이주근로자’로 표현하기로 한다.

이와 같이 ILO에서는 외국에서 일하는 근로자들을 위하여 그들의 생활이익을 위하여 노력하고 있다. 그 입법례가 ILO기본원칙을 정한 베르사이유 평화조약에서는 ‘각국에서 법률에 의하여 정립된 노동조건에 관한 기준은 그 국내에 합법적으로 거주하는 모든 근로자의 공평한 경제적 대우에 적절하게 고려되어야 한다(제427조)’라고 규정되어 있으며, 1919년 제1회 총회에서 ILO는 이주근로자와 내국인의 대우가 평등하도록 촉구하였다. 그리고 1919년에 외국인 근로자의 상호대우 권고(제25호), 1925년에 재해보상에서의

29) 제97호 조약, 제143호 조약.; 金善洙, 외국인 노동자 인권보호대책; <http://kr.ks.yahoo.com/service;차성안/홍예연/황필규>, 위 논문, 4면 이하 참조.

대우평등조약(제19호), 1935년에 이주근로자의 연금에 관한 권리조약(제48호), 1939년에 고용목적의 이주에 관한 권고(제66호; 이주노동자 조약)와 조약(제61호)을 채택하였다.

그리고 국제연맹하의 ILO를 승계하여 국제연합 전문기구로 재출발한 ILO는 1949년에 1939년의 조약과 권고를 개정하여 고용목적의 이주에 관한 권고(제86호)와 조약(제97호; 이주노동자 조약)은 이를 재천명하였다.

또한 ILO는 1955년에 근로자를 송출하는 입장에 있는 개발도상국의 이주근로자 보호 조약(제100호)를 채택하였으며, 1958년에는 고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약(제111호 조약; 약칭 차별대우협약)을 채택하였으며, 1962년에는 사회보장에서의 대우평등조약(제118호)를, 1975년에는 제97호 조약과 제111호 조약을 보완하여 ‘불법이주 및 이주근로자의 기회와 대우의 균등촉진에 관한 조약’(제143호)<sup>30)</sup> 및 동 권고(제151호)를, 1982년에는 이주근로자의 사회보장에서의 권리유지에 관한 조약(제157호)과 권고(제167호)를 채택하였다.

이중에서도 특히 1949년의 조약(제97호)과 권고 및 1975년의 조약과 권고(제143호 및 제151호)가 이주근로자의 권리보호를 그 목적으로 하고 있다. 그리고 특히 제143호 조약(협약)에서는 정부에게 그 영역에 합법적으로 거주하는 이주근로자의 가족 재결합을 용이하게 할 수 있는 모든 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.<sup>31)</sup>

더 나아가 국제연합은 ‘인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유’를 위한 국제협력을 목표로 하고 있다. 그러므로 국제연합은 제2회 총회에서 세계인권선언을 채택하였으며, 1966년에는 국제인권장전인 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약)과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)을 채택하였다. 더 나아가 국제연합은 이주근로자들의 가족과 관련하여서도, 1985년 제40회 총회에서 ‘체재국의 국민이 아닌 개인의 인권에 관한 선언; 외국인의 인권선언’을 한 후에, 1990년 12월 총회에서 ‘모든 이주근로자 및 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제조약(약칭; 이주근로자권리조약)’을 채택<sup>32)</sup>하여 이주근로자뿐만 아니라 그 구성원인 가족들의 권리에 관한 것도 보호할 것을 촉구하고 있으나, 한국은 아직

30) Migrant Workers(Supplementary Provisions) Convention, 1975, No. 143; 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 4면 이하 참조.

31) 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 4면 이하 참조.

32) 金善洙, 외국인 노동자 인권보호대책; <http://kr.ks.yahoo.com/service> 참조.

이에 가입하고 있지 않음을 앞에서 살펴보았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 이주근로자에 관한 국제조약은 외국인 근로자의 고용<sup>33)</sup>과 생활보장 등을 규정하고 있으며, 동시에 자국민 근로자와 외국인 근로자에게 기회와 대우를 평등하게 대해 줄 것을 규정하고 있다. 더 나아가 국제노동법상의 추세는 합법적인 이주근로자뿐만 아니라 국내법 위반 여부에 관계없이 내·외국인 근로자의 근로법상의 동등한 대우를 촉구하고 있는 것이다(ILO 143호 조약).

이러한 국제근로기준으로서의 국제조약은 한국이 비준한 국내법과 동일한 효력이 생기지만, 아직 비준하지 않은 조약이라도 앞으로의 입법방향을 제시할 뿐만 아니라 법률 해석의 적용에 있어서도 중요한 판단자료로 작용하여야 할 것이다.

### (3) 이주근로자 가족의 권리보호

1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의는 인권보호에 관한 국제적 합의와 기준을 재확인, 확대하였는데, 그것은 다양한 문서들에 열거된 권리들이 모든 이에게 어디에서나 적용되고 정치적, 시민적 권리는 사회적, 경제적 및 문화적 권리와 분리될 수 없음을 구체적으로 명시, 단언하였다. 이 회의에서는 80여 가지가 넘는 인권관련 국제조약 가운데에서도 특히 일곱 개의 주요협약을 “비준과 실행되어야 할 기본적인 조약”으로 규정한다. ① <UN인권선언>과 더불어 ‘인권에 관한 국제헌장’이라고 불리는 <시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약>(International Covenant on Civil and Political Rights; 자유권 규약), ②<경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약>(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 사회권 규약)을 포함하여 ③<모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약>(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial

33) ‘임금체불로 고통받는 외국인 급증’이라는 제목의 기사가 있다. 외국인근로자들이 아직 제때에 임금을 받지 못하는 일도 비일비재하다. 부산지역 YWCA와 (사)이주민과 함께 등 부산지역 시민단체에 따르면, 2008년 10월부터 2009년 9월까지 외국인들로부터 상담 접수받은 400여건 중 임금체불 관련이 220여건으로 절반 이상을 차지하고 있다. 부산지방노동청에 따르면, 2009년 8월 현재, 부산지역 외국인 임금체불 현상은 60개 사업장에서 총 4억7천여 만원(181명)으로, 이는 지난해 같은 기간 1억9천여 만원(61명)보다 2억8천여만원 늘어난 것이다. 이러한 문제에 대하여 부산YMCA 관계자는 외국인들이 언어소통이 원활하지 않고, 게다가 법률지식이 부족하여 어떤 기관에 어떤 도움을 받을 수 있는지를 알지 못하며, 인터넷을 통한 상담이나 민원제기가 어려워 상담 자체를 포기하는 경우가 많기 때문에 노동청, 법률구조공단, 경찰 등의 기관에서 통역서비스 확대 대책을 마련하여야 한다고 주문한다(부산일보, 2009. 9. 29.).

Discrimination; 인종차별철폐협약) ④<여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 조약>(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination against Woman), ⑤<고문 및 기타 잔인하고 비인도적이거나 비하적인 대우나 처벌에 반대하는 협약>(Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; 고문방지협약), ⑥<어린이 권리 조약>(Convention on the Rights for Child) 그리고 ⑦<모든 이주노동자와 그 가족들의 권리보호에 관한 국제 협약>을 말한다.<sup>34)</sup>

우리나라는 현재 이상의 핵심 7개 인권 규약 중 ‘이주노동자 권리보호 협약’만을 비준하지 않은 상태이다. 그러므로 이들은 아직 의료보험, 고용보험, 가족들과의 정기적인 재회 등을 할 수 없는 상태이다.<sup>35)</sup> 그러므로 이주근로자 가족의 권리보호의 내용을 보면 다음과 같은 문제들이 산재해 있다. 즉,

① 본 협약은 이주노동자를 노동자나 경제적 실체 이상으로 보고 있다. 그들은 그들의 가족과 함께 사회적 실체이며 따라서 가족재회를 포함한 권리를 가지고 있다.

② 이주노동자와 그 가족 구성원들은 그들이 일하는 타국에서 비국적인으로서 보호받지 못하고 있다. 그들의 권리는 흔히 노동력 고용국이나 자신의 나라 국내법상 제기되지 못한다. 그러므로, 유엔과 같은 국제적 기구를 통한 보호수단을 제공하는 것이 필요하다.

③ 이 협약은 최초로 이주노동자에 대한 개념과 이주노동자 범주 그리고 가족 구성원에 대한 국제적 개념을 밝혔다. 규약은 또한 이주노동자와 가족 구성원의 특정 인권에 대한 국제적 기준을 세웠다. 이러한 기준은 다른 취약한 위치에 있는 이주민과 이주노동자들의 기본적 인권을 향상시키는 데 도움을 줄 것이다.

④ 기본 인권 개념을 등록노동자는 물론 미등록 노동자에게까지 확장시켰다. 등록노동자와 가족구성원의 기본인권으로 인식되는 부가적인 권리, 특히 고용국에서 그곳 시민들과 같이 법적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 영역에서 동등대우를 주장하고 있다.

⑤ 이 국제 협약은 이주노동자 및 그 가족 구성원의 불법 및 은밀한 이동과 비정상적이고 불법적인 상황을 포함한 착취 방지와 근절을 위한 역할을 하고자 한다.

⑥ 협약은 이주노동자와 그 가족구성원 보호를 위해 보편적으로 인정되고 있는 최소

34) 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 3면; 김미선, 이주노동자와 그 가족들의 권리보호를 위한 조약, 전문, 해설 및 경과(민주법학, 민주주의법학연구회, 제15권, 1999), 391-406면 참조; <모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약> 이해와 국내 비준운동의 전개과정.

35) <http://migrant.or.kr2004.03.09>. 참조.

한의 기준을 마련하고자 한다. 이는 국내법상 이러한 기준이 없는 국가들을 위한 수단이 될 것이며 이는 국제적으로 인식되는 기준과 조화를 이룰 수 있도록 한다.<sup>36)</sup>

#### (4) 이주노동자와 가족의 인권

이주노동자와 그 가족들은 대부분의 노동력 고용국에서 인정되는 일반적인 인권 원칙을 누려야 하고 이는 구체적으로 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.

① 어느 나라로든지 떠날 수 있는 자유와 본국에 돌아가 거주할 수 있는 권리, ② 생명권, ③ 고문이나 잔악하고 비인도적인 또는 품위를 손상시키는 대우나 처벌로부터 보호받을 수 있는 권리, ④ 노예처럼 되지 않을 권리, ⑤ 강제노동으로부터 보호받을 권리, 그러나 강제노동형을 선고받은 경우는 제외, ⑥ 사고, 양심과 종교의 자유, ⑦ 견해와 표현의 자유. 이 권리는 다른이들의 권리와 명예를 존중하기 위해; 국가 안전, 공공질서, 공중보건과 도덕의 보호를 위해; 전쟁선동 방지를 위해; 민족적, 인종적 혹은 종교적 증오로 일어나는 차별, 적대감과 폭력을 방지하기 위해 제한적일 수 있다. ⑧ 임의적인 사생활, 통신, 대화 방해로부터 보호받을 권리, ⑨ 재산소유의 권리, ⑩ 재산을 몰수당하지 않을 권리, ⑪ 관리, 개인, 그룹이나 단체가 가하는 폭력, 신체적 상해, 위협과 협박으로부터 보호받을 권리를 포함한 개인의 자유와 안전에 관한 권리, ⑫ 손해당하지 않을 권리, ⑬ 충분한 정보를 알 권리, ⑭ 자신들의 문화적 정체성과 뿌리를 지킬 권리 등을 들 수 있을 것이다.<sup>37)</sup>

이와 관련하여 한국에서는 2003년 8월 16일, 법률 제6967호인 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2004. 9. 17. 시행)’<sup>38)</sup>이 제정되었는데, 이주 근로자의 가족에 관한 규정은 보이지 않는다. 즉 산업연수생이나 고용허가제 등은 이주근로자가 가족을 동반하는 것을 금지하고 있다. 또한 이주근로자가 입국한 이후에 가족재결합에 관한 규정이 없다. 다만, 이주근로자가 한국에 와서 결혼(사실혼 포함)을 하여 자녀를 출생한 경우 자녀의 양육<sup>39)</sup>을 위하여 체류허가를 하기는 하나, 국적을 취득하게 하는 조치가 필요하다. 그러

36) 김미선, 위 논문에서 재인용.

37) 김미선, 上同.

38) 이제 한국에서도 외국인 노동자란 표현을 근로자란 표현으로 공식적으로 바꾸었음을 알 수 있다. 외국인의 고용 현황과 문제점에 관하여는, 최홍엽, 외국인 고용의 현황과 문제점(노동법연구, 2008 하반기 제25호, 서울대 노동법 연구회) 참조.

나 이같은 경우 한국정부는 약간의 체류 연장이나 동반출국 조치만을 취하게 하고 있다. 이러한 경우에 가구단위로 제공되는 각종 사회보장급여의 수급자격 등이 문제가 될 수 있겠다. 즉 이주근로자끼리 결혼한 경우, 한국인과 결혼한 경우에 건강보험법상의 피부양자 자격 등에 관한 것이 문제가 된다 할 것이다.<sup>40)</sup> 또한 동법은 외국인의 ‘근로’보다는 ‘고용’에 핵심이 있다 하겠다.<sup>41)</sup>

## (5) 한국의 다문화가족지원 법제와 이주근로자 및 그 가족과의 관계

### 1) 한국에서의 다문화가족 법제

한국에서의 다문화가족과 관련된 법제는 아래표에서 나타난 바와 같다.

다문화가족지원법 소관과 현황	
소관	종류와 현황
법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 출입국관리법(일부개정 2010. 5. 14. 시행 2010. 11. 15., 법률 10282호)</li> <li>• 국적법(일부개정 2010. 5. 4. 시행 2011. 1.1., 법률 10275호)</li> <li>• 재한외국인처우기본법(제정 2007. 5. 17. 법률 제8442호/ 일부개정 2010. 7. 23. 시행 2011. 1. 24. 법률 제10374호)</li> </ul>
노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(제정 2003년 8월 16일, 개정 2009. 10. 9. 법률 제6967호-체류기간 3년 이후 2년 연장 가능)-출입국관리법 적용 받음-비전문 취업(E-9), 방문취업(H-2)체류자격 외국인근로자는 근로계약이 갱신되거나 근무조건이 변경된 경우 ‘출입국관리법’에 따라 체류허가를 받거나 신고를 할 의무가 있다.;개정 2010. 6. 4. 법률 제10339호)</li> <li>• 최저임금법(개정 2010. 6. 4. 법률 제10339호)</li> </ul>

39) 2010. 11. 국가인권위의 ‘이주아동 교육권 현황 및 개선방안 토론회’에서, 외국인이주노동협의회는 ‘이주아동, 입학에서부터 어려움’이라는 주제에, 이주아동의 공교육 진입 장애요인으로, 자신과 부모의 한국어 능력부족, 비자관련문제, 입학절차에 대한 이해부족, 학교 측의 입학거부 등을 들고 있다. 그리고 이들 이주아동의 공교육 진입을 위하여서는 이주아동의 체류지위에 관계없이 교육당국 차원에서 이주아동에 대한 이해 교육과 출입국관리법상의 통보의무의 제한 내지 폐지, 이주아동의 학습적응을 위한 제반 여건 등을 종합적으로 이루어져야 한다고 본다.; 연합뉴스, 2010. 11. 1. 참조.

40) 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 4면.

41) 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 16면 이하 참조.

소관	종류와 현황
복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화가족지원법(제정 2008. 3. 21 법률 제8937호/ 개정 2010. 1. 18. 법률 제9932호)<sup>42)</sup> cf. 고경화의원 등 24인-이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률을 제안하였으나 편입됨, 2007. 3. 8.)</li> <li>• 사회복지사업법(개정 2010. 4.15. 법률 제10261호)</li> <li>• 사회보장기본법(개정 2010. 1. 18. 법률 제9932호)</li> <li>• 국민기초생활보장법(개정 2010. 1. 18. 법률 제9932호)</li> </ul>
교과부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초중등교육법(일부 개정 2008. 3. 21, 법률 제8917호)</li> </ul>
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼중개업의 관리에 관한 법률(제정 2007. 12. 14., 법률 제8688호/ 일부개정 2010. 5.17. 법률 제10301호)</li> <li>• 건강가정기본법(제정 2004. 2. 9. 법률 제7166호/ 개정 2010. 1.18. 법률 제9932호)</li> </ul>
공직선거관리위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공직선거법(개정 2010. 5. 17. 법률 제10303호)</li> </ul>
문화체육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화사회에서의 문화적 지원에 관한 법률(안)(2008-52호, 공고 2008. 7. 16.)</li> </ul>

이와 관련된 법제의 문제점에 관하여서는 이미 다른 논문들에서 볼 수 있다.<sup>43)</sup> 그러므로 본 논문에서는 최근 시점에 개정된 부분과 이유 더 나아가 문제점과 그 방향 제시를 찾아보고자 한다.

## 2) 한국에서의 다문화가족 법제의 문제점

첫째, 국제결혼간의 가족형성권 문제

먼저 이주근로자의 가족형성에 관한 국제조약으로는, 세계인권선언문과 국제인권규약

42) 이러한 개정에도 불구하고, 2010년 5월 11일, 한나라당 원희목 국회의원은 다문화가족에 대한 한국어 의무교육을 국가와 지방자치단체의 의무사항으로 하는 ‘다문화가족지원법 개정안’을 대표발의하였다. 이에에는 한국어 교재 및 강사의 전문성도 강화하는 내용이 포함되어 있다. 그리고 여성가족부 장관이 다문화가족 지원계획을 5년마다 수립하도록 하였으며, 국문총리 산하에 다문화가족정책위를 설치해 부처간 정책조정도 강화할 방침이다. 또한 입양, 귀화 등을 통하여 한국국적을 취득한 외국인이 다른 외국인과 결혼해 가정을 꾸릴 경우에도 다문화가족으로 인정, 다문화가족의 범위를 확대할 방침이다. 파이낸셜뉴스, 2010. 5. 11. 아직 이에 대한 개정안은 통과되지 않은 상태이나, 입양, 귀화 등으로 인한 다문화가족 확대를 시도군 조례에서 시행하고 있기도 하다(담양군 등).

43) 정상우, 위의 논문 등 참조.

(B규약)에는, ‘성년에 이른 남녀는 인종, 국적, 또는 종교를 이유로 그 어떤 제한도 받지 아니하고 결혼하여 가정을 이룰 권리를 가지며, 가정은 사회의 자연적이고 근본적인 집단의 단위이며 사회와 국가에 의하여 보호받을 권리를 가진다(제16조)’라고 규정되어 있어 이는 국제적으로 이주근로자의 가족형성권을 보호하며, 또한 이주근로자를 유입하는 국가의 책무를 포함하기도 한다. 이는 또한 미등록이주자<sup>44)</sup>의 경우에도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

이와 관련된 한국헌법 제36조 제1항에서는, ‘혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다’라고 규정되어 있다.

여기에서 국제조약상의 이주근로자의 가족 형성권과 한국헌법상의 혼인과 가족생활을 어떻게 적용하여야 할 것인가하는 문제가 대두된다.

그리고 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제18조(취업활동 기간의 제한)에는 외국인근로자는 입국한 날로부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다. 그리고 동 제18조의 2 ①에는 위 규정에도 불구하고 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장받을 수 있다(개정 2010. 6. 4.)라고 규정하여 외국인근로자의 정주를 금지하고 있으며, 5년 이상 합법적으로 국내에 체류하면 영주자격이 나옴-, 이는 불법체류자를 양산하는 원천이 되기도 하며, 숙련노동력을 상실하는 측면도 있다. 또한 동법은 외국인근로자의 가족동반체류도 허락하지 않고 있다.<sup>45)</sup> 이는 인간으로서의 가장 근본적인 가족 해체를 초래하는 것이므로 그들이 원한다면 그들의 체류기간만큼이라도 가족동반권을 허용하여야 할 것이다. 그러므로 이들이 근로연장을 원하면 정주할 수 있는 방법을 모색

44) 2003년 당시 이주근로자 37만 여명 가운데 80%가 체류기간 3년 이상의 미등록이주자인데, 이들의 장기적인 미등록이주들은 외국인끼리 또는 한국인과의 결혼을 하고 있으며, 이들의 가족생활은 여러 가지 문제를 발생하고 있다. 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 서문, xiii.

45) 그러나 프랑스에서는 유럽인권조약 (제8조; 사생활 및 가족생활의 존중에 대한 권리)에 의하여 1998년에 체류허가증(개인 및 가족생활)을 발급하였으나, 2005년 10월 27일 경찰관의 불심신문에 이민소년이 변전소로 뛰어들다 감전사한 사건이 일어나면서 불법이민대책을 강화하는 2006년 이민법으로 강화되면서 체류조건을 강화시키고 있다. 종전에는 프랑스에서 ‘10년 상주’를 증명만 하면 불법체류자라 하더라도 ‘당연히’ 체류허가증을 교부받았으며, 가족적 이민의 권리를 중시하여 왔었다. 그러나 그들은 ‘어쩔 수 없는 이민’이지만 이번 2006년 이민법은 ‘선택된 이민’(능력, 재능 등)으로 방향을 선회하여 체류허가증을 3년(보통 체류허가증 1년)으로 갱신도 가능하도록 하였다(입국체류법전 L 제315-1조-9조, 2006년 이민법 제15조). 프랑스에서는 이민법 개정으로 가족초청 요건도 강화하고 있다.; 상세한 것은 이영주, 다문화가족지원법에 관한 고찰(법학연구 제31집, 한국법학회, 2008. 8.), 211면 이하 참조.

하여야 할 것이며, 이는 그들의 산업인력에 공헌한 공로와 숙련노동력을 수용함으로써 점진적인 공존사회로 나아갈 수 있을 것이다.<sup>46)</sup> 이는 특히 재한외국인처우법 제16조의 전문외국인력의 처우개선과 비교하여 단순 외국인근로자들을 차별한다는 비판을 겹겹히 받아들여야 할 것이다.

그리고 한국인과 결혼한 외국인의 경우에도 취업활동을 할 수 없는 방문동거 비자(F-1)를 발급하며, 이는 1년 정도의 기간이 지나면 비자를 갱신하여야 한다. 그러므로 이들은 노동권과 거주권을 인정받지 못함으로 인하여 안정된 가족생활을 영위하기가 힘들어진다. 또한 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성의 경우 국내에서 2년 이상 체류하면 취업에 제한이 없는 거주비자(F-2)로 변경하여 주지만, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 경우에는 거주비자를 발급하지 않고 있다.<sup>47)</sup>

이는 헌법 제6조에서 혼인과 가족생활에 있어서 양성의 평등에도 위배된다고 할 수 있다. 그러므로 이들은 안정된 가족생활과 노동권을 보장받기 위하여서는 귀화하는 방법만을 택할 수 있다. 그러나 귀화조건 또한 까다로워 외국인근로자 가족들이 불법체류를 하게 된다.

또한 외국인(근로자)들끼리의 결혼일 경우 불법체류자의 신분은 그대로 유지되므로 그 부모의 신분에 따라 그 자녀도 합법적인 체류 신분을 가질 수가 없다. 그러한 경우에 특히 그 자녀의 교육권 등이 특히 문제가 되어 교육부가 이를 완화하고 있으나, 아직도 그들이 안심하고 교육을 받을 수 없는 상태에 놓여 있다.<sup>48)</sup>

46) 미국에서도 불법이민자 문제에 연방의회가 적극적으로 나서는 이유는, 미국 경제가 아직도 상당수의 비숙련공을 필요로 하고 있으므로, 이들의 존재를 미국 의회가 인정하고 이들을 합법화하는 초청노동자제도는 소정의 벌금을 부과한 뒤 합법적 신분으로 전환하는 것이다.; 이러한 지위로 그들은 미국에서 총 6년간 합법적 노동행위를 하되, 농업과 같이 미국 정부가 승인한 업종에 종사할 것이 강제되며, 만약 60일 이상 실업상태에 있으면 미국을 떠나야 한다. 상세한 것은, 이영주, 위 논문, 225면 이하 참조.

47) 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 125면 이하 참조.

48) 그러므로 ‘초중등교육법’을 개정하여 외국인 근로자 가정의 자녀들이 초등학교에 입학하는 것을 허용하고 있으며(초중등교육법 시행령 제19조 1항, 2006. 6. 12. ; 2008. 2., 2010. 5. 4. 재개정), 이를 졸업하면 다음 단계의 학교급으로 진학이 가능하게 된다(동 시행령 제75조 및 제82조). 또한 이러한 법 시행 이전에도 교육부의 지침에 따라 초등학교는 불법체류자의 자녀도 전월세 계약서, 이웃의 거주 확인 보증서 등의 제출 서류만으로 입학할 수 있도록 완화하고(학생정책과 지침 2003년) 동시에 그 아동의 졸업시까지 그 부모들도 한시적으로 체류할 수 있도록 구제 조치를 실시하고 있다. 그러나 중학교 이상은 그 학교장의 재량에 위임하고 있는 한계가 있다.; 최경옥, 한국에 있어서의 다문화주의에 대한 헌법적 시각, 14-15면 참조.

이와 관련하여 이번에 2010년 7월 23일 개정된 재한외국인처우 등에 관한 법률 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우)에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다’, 그리고 동 제2항에서는, ‘제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다’라고 규정되어 있다.

그리고 동 법 제10조에서는, ‘국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 취하기 위하여 노력하여야 한다’라고, 그리고 동 제11조에서는, ‘국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는데……. 지원을 할 수 있다’로 규정되어 있다. 이는 합법적으로 체류하는 재한외국인이란 전제가 내포되어 있다.

그러므로 동법에서의 이러한 규정의 적용대상은 결혼이민자 내지 한국국민과의 사실혼 관계에 한정되어 있으므로 순수외국인끼리의 결혼으로 인한 자녀들에 대한, 특히 장기체류로 인한 불법체류자의 자녀들에게 그들이 교육을 받을 수 있는 기회가 제공되고 있지 않음을 알 수 있다.

그러나 본인의 귀책사유가 없는 미등록이주자들의 비자 연장 문제<sup>49)</sup>와 이에 따른 그 자녀들, 더 나아가 본인의 귀책사유가 있는 미등록이주자들 및 그 자녀들에게도 비록 불법이긴 하지만 그들이 이 사회와 국가의 산업활동에 기여한 부분을 참작하여 우리 사회의 구성원으로써 가족형성권과 교육권, 더 나아가 노동권을 우리 헌법이 규정하고 있는 인간 존엄과 행복추구권의 차원에서 합법화하는 과정들을 완화시켜 가야 할 것이다.<sup>50)</sup>

49) 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』 제18조(취업활동 기간의 제한)2 ① 1. 2.에서 동법 제8조 제4항, 제12조 3항의 취업기간의 만료시에 출국하기 전에 사용자가 고용노동부 장관에게 재고용허가를 받도록 되어 있으므로(개정 2010. 6. 4.), 만약 사용자가 재고용허가를 본의아니게 해태할 수도 있고, 고의적으로 재고용허가를 받아주지 않을 경우에 이와 같은 경우도 생긴다. 그러나 이는 그야말로 고용중심법으로 근로자 중심 법률은 아닌 것이다. 이러한 방법을 사용자의 재고용동의서를 받아 외국인근로자가 고용노동부에 재고용허가 신청을 받도록 수정하는 것이 외국인근로자의 근로의 주체성을 인정하는 발전된 정책이 될 것이다.

50) 2002. 국가인권위원회(국내 거주 외국인 인권실태조사)를 보면, 기혼근로자들의 자녀수는 1명이 51.6%로 가장 높다. 외국인 근로자들 90% 이상이 가족이 있고, 그 중 80% 이상이 자녀와 떨어져 산다. 그 가운데서도 한국계 미등록이주근로자는 자녀 동반이 60% 이상이지만, 비한국계 미등록이주근로자들 중 91%가 별거하고 있다. 이는 가족의 해체를 불러오고 있다. 또한 비한국계 미등록이주근로자들의 자녀들 대부분이 미취학아동연령이 64% 이상이었으나, 2010년인 현재 그들이 초등학생이 되어 있을 연령임을 감안하면 이들 신분상 자녀의 양육권 문제는 상당한 어려움을 겪고 있으며, 이는 단순히 앞에서 본 교육부의 지침으로만 머물러서는 아니될 것이다. 이에 관한 통

현재 한국은 ‘아동의 권리에 관한 국제협약’에도 가입하고 있다. 그럼에도 불구하고 이주근로자의 자녀에 대한 보호는 적용되지 않고 있으므로 이를 확대시킬 필요가 있다.

미국의 경우에는 불법체류자의 자녀라도 출생지주의에 의하여 그 나라 국적을 취득하게 하거나, 2002년부터 미국에서 출생하는 태아는 ‘외국인’이 아니라는 근거로 태아건강에 결정적인 임신여성의 건강을 위한 혜택도 제공하고 있음은 시사하는 바가 크다 할 것이다.<sup>51)</sup> 이는 혈통주의를 택하는 국가보다 출생지주의를 택하는 국가가 국민 중심이 아닌 인간 중심임을 간과할 수는 없을 것이다. 즉 언제, 어디서나 인간이 살아가는 공간은 누구에게나 평등하여야 한다는 인간 중심의 사고를 전제로 하고 있다 할 수 있겠다.

우리는 여기에서 이주근로자들의 가족보호와 관련하여, 한국인과 결혼한 외국인근로자의 체류, 취업문제, 자녀의 국적 취득 문제, 그들 자녀의 교육문제 등이 관련되어 있음을 알 수 있다. 이와 관련된 정부 부처를 살펴보면, 법무부, 노동부, 행정자치부, 교육과학기술부, 보건복지부, 여성가족부 등의 역할로 분산되어 있음을 알 수 있다.<sup>52)</sup>

## 둘째, 이주근로자와 그 가족들의 복지

또한 대부분의 이주근로자들은 그 경제력이 그다지 넉넉한 형편은 아니다. 그러다보니 빈곤한 이주근로자 가족은 그 자녀 양육에도 비용을 치르기가 쉽지 않다. 그러므로 이들에게 국민기초생활보장법상의 최저생계비 지원이 어렵다면, 사회보장제도 중 사회보험의 성격을 가진 의료보험<sup>53)</sup>, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험 등을 통하여 이

---

계표는, 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 127면 참조.

51) 한국에서도 ‘응급의료에 관한 법률’로 2001년부터 법적 신분과 무관하게 임신한 외국인여성근로자를 대상으로 무료 산전진찰을 받을 수 있도록 하고 있다(외국인노동자 의료인 공제회, 2001)장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 142면 참조.

52) 이를 해결하기 위하여 2010. 3. 9. 한국다문화총연합회(KMC)가 창립되고, 국내 다문화관련 단체들을 통합·운영하고, 다문화 프로그램 개발 및 보급, 다문화인 인권 및 노동, 취업 지원 및 다문화 사회 소통의 매개체 역할을 하기 위하여 권영기 변호사가 초대 회장으로 선출되었다;여성가족부 <http://blog.daum.net/moge-family/1894>.

53) 2009. 10. 9. 개정된 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제14조(건강보험)에는, ‘사용자 및 사용자에게 고용된 근로자에게 『국민건강보험법』을 적용하는 경우 사용자는 같은 법 제3조에 따른 사용자로, 사용자에게 고용된 외국인근로자는 같은 법 제6조 1항에 따른 직장가입자로 본다’라고 규정되어 있다. 그리고 동법 제5조(적용대상) ②제1항의 피부양자는 다음 각호의 1에 해당하는 자 중 직장가입자에 의하여 주로 생계를 유지하는 자로서 보수 또는 소득이 없는 자를 말한다. 1. 직장가입자의 배우자, 2. 직장가입자의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다), 3. 직장가입자의 직계비속(배우자의 직계비속을 포함한다) 및 그 배우자, 4. 직장가입자의 형제·자매③제2항의 규

들의 경제적 어려움과 자녀양육의 문제를 해결하여야 할 것이다.

이러한 상황들을 종합하여 보면, 출입국관리법, 국적법, 초·중등교육법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 재한외국인 처우 기본법 등을 새로이 정비하여 일시적인 체류연장을 하는 임시방편이 아니라, 이들에게 그들이 단순히 동화나 배제의 대상이 아닌 한국 경제의 ‘공동화’ 부문을 채우며, 한국의 경제를 지탱하는 역할을 하고 있으며, 국내 중소기업이나 건설업은 이들이 없으면 실제로 가동이 불가능한 정도임<sup>54)</sup>을 감안하더라도 한국 사회의 현실적인 구성원으로서의 공존 또는 공생하는 사회적 실체로서의 인간으로서의 존엄에 근거한 건강권, 가족권, 노동권, 교육권 등을 보다 적극적으로 보장하는 시각으로 나아가야 할 것이다.

### 셋째, ‘재한외국인’에서 ‘외국인주민’으로

2007년 제정된 재한외국인처우기본법 제4장의 제목이 ‘국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경조성’이 있으며, 제18조의 제목은 ‘다문화에 대한 이해 증진’이란 표제에서 보여주듯이 국민과 재한외국인이 ‘더불어 살아가는’ 환경조성을 목적으로 ‘다문화에 대한 이해 증진’을 할 것을 규정하고 있다. 그 내용을 보면 ‘국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다’라고 하여 국민과 재한외국인이 상대방의 제도·문화·역사 등을 상호 이해하고 존중하는 호혜주의에 입각하고 있음을 천명하고 있다. 더 나아가 교육이나 홍보, 불합리한 제도를 시정하고 이에 필요한 조치를 취하도록 하는 적극적인 정책까지도 집행할 것을 고려하고 있다.

그러나 이와 같은 조문만으로 지금까지의 다문화가족 지원이라는 이름의 동화 내지 배제의 원칙에서 공존 내지 공생이라는 진전된 다문화주의 풍토로 전환되는 것은 아니

정에 의한 피부양자 자격의 인정기준, 취득·상실시기 기타 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.<개정 2008.2.29>라고 규정되어 있으므로 합법적으로 체류하는 이주근로자가족은 그 혜택을 입을 수 있다. 그러나 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 이주근로자에게는 가족동반권에 관한 규정은 없다.

54) 조석주, 국내거주 외국인 근로자의 문제점과 향후 과제(한국지방행정연구원, KRILA FOCUS, 제12호, 2007-4.), 8면; 동인, 다문화공생을 위한 지방자치단체의 기능 강화방안-외국인근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로-(지방행정연구, 제21권 제3호, 2007. 9.), 3-46면 참조.

라 하겠다.

그러나 최근에 지방자치단체인 담양군에서, ‘재한외국인처우기본법’을 근거로 ‘담양군 거주외국인 지원에 관한 조례 일부개정조례(안, 담양군 공고 제2010-), 예고기간은 2010. 10. 15.-2010. 11.4.(20일간)’을 공고하였다. 그 내용 중에 ‘거주외국인’을 ‘외국인주민’으로, ‘외국인’을 ‘외국인주민’<sup>55)</sup>으로 개정하여 외국인이 주민으로써 살아갈 수 있는 분위기를 조성하려는 개정 움직임은 그들을 더불어 살아가는 하나의 사회적 실체로서 인정하는 것으로 현재까지의 동화 내지 배제의 정책보다는 공존이라는 발전적인 시각의 전환으로 받아들여진다.

또한 동 제2조 2에서, ‘외국인주민’이란…… 생계활동에 종사하고 있는 외국인과, 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자 등을 말한다’ 라고 규정되어 있다. 이는 그곳에 거주하는 순수외국인과, 과거에 외국인이었지만 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀 등의 지역사회 적응과 생활편의 향상을 도모하고, 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

그리고 동 제2장을 ‘시책위원회’로 변경하고, 외국인주민 지원 시책에 대한 자문과 심의를 위한 기구를 설치(제7조)하면서, 그 위원 중에 당연직 위원과 민간위원으로 구분하여, 민간위원에는 지역사회에 적극 참여하거나 성공적인 정착을 한 외국인주민을 그 위원으로 임명 또는 위촉하기로 하는 등(동 제7조 4항 2)의 조치는 적극적으로 외국인을 주민으로서의 지위를 인정함과 아울러 그들이 그들에게 필요한 정책을 수립할 수 있도록 하는 외국인주민과의 점진적인 공존의 방법이 자리잡아 가는 현상이라 할 수 있겠다.

55) 지방자치법(개정 2010. 4. 15. 타법개정, 시행 2010. 11. 1.)상으로는, ‘주민’이란 지방자치단체의 구역 내에 주소(주민등록법)를 가지고 있는 자(지방자치법 제12조)이다. 주민등록법 제6조 1항; 시장, 군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역 안에 주소 또는 거소(이하 ‘거주지’라 함)를 가진 자(이하 ‘주민’이라 함)를 이 법의 규정에 의하여 등록하여야 한다. 다만 외국인에 대하여는 예외로 한다. 그러므로 외국인은 주민등록법상 ‘주민’은 아니다. 그러므로 ‘주민’과 ‘외국인’ 주민은 다르며, 다만 ‘외국인주민’이란 외국인으로서의 우리의 사회적 이웃 주민으로 해석하여야 할 것이다. 참고로, 일본에서는 2009. 7. 8. 외국인에 대한 기존 외국인등록법과 입국관리에 관한 입관법을 일원화하고, 일본내 내·외국인을 관리·규제에 대한 제반 법률을 참의원에서 가결하여, 7월 15일에 공표한 결과, 주민기본대장에 외국인을 등록하도록 하고 거주지가 변경되더라도 주민기본대장카드를 사용할 수 있도록 하였다. 이 법률 시행은 공포 후 3년 이내로 시행한다. 김건위, 경쟁력 강화를 위한 주민등록제도 위상 정립방안(한국지방행정연구원, 2010. 4. 14.) 참조.

## 2. 다문화가족 생활안정보장체계의 법제와 그 개선방안(이주민 지원 기관, 의료기관의 지정운영, 행정전산시스템, 언어교육 등 다양한 제도 실태 분석.)

국제노동기준도 사회보장에서 내·외국인 평등원칙을 규정하고 있다. 의료보험이나 국민연금법같은 경우에는 그 적용대상을 원칙적으로는 국민으로 하나, 동법을 적용받는 사업장에 대하여 외국인에게도 그 신청에 따라 사업장가입자가 되도록 규정되어 있다. 그러나 이는 임의가입자에 머무르고 있는 실정이며<sup>56)</sup>, 생활보호법과 고용보험법은 적용대상에서 외국인을 제외하는 명문규정은 없으나, 이주근로자, 특히 불법체류근로자에게는 이러한 사회보장제도가 제대로 운영되고 있지 않다. 그러므로 적어도 산업현장에서 근로자로서 취업하고 있는 지위에서 보장되는 성격의 사회보험은 이주근로자에게도 적용되어야 할 것이다. 즉, 국민연금법, 의료보험법, 고용보험법 등의 규정에 따라 사용자가 부담하는 보험료 등도 근로조건에 일종이라 할 수 있으므로, 이와 같은 근로관계에 기초한 사회보험제도에 있어서 사용자의 임의가입을 하도록 하는 차등의무를 두는 것은 위법이라 할 것이다.<sup>57)</sup>

재한외국인 등이 116만 이상으로 증가하므로 이는 단순히 그들만의 문제<sup>58)</sup>가 아니라 그 가족들의 문제가 수반되는 것은 자연적인 섭리이다. 그러나 한국에서는 이주근로자들의 가족 동반 입국을 허용하지도 않을 뿐만 아니라, 한국에서 외국인근로자들끼리 결혼한 경우에도 그들에게 자녀가 생기면 그들 대사관에 출생신고를 하고 영사의 확인을 받은 출생증명서를 관할지역의 출입국관리소에 신고하여 외국인등록을 한 이후에 합법적인 체류허가를 받는다(출입국관리법 제5장 외국인의 등록 등). 그리고 국내 호적법 제

56) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제14조(건강보험, 전문개정 2009. 10. 9.) 사용자 및 사용자에게 고용된 외국인근로자에게 「국민건강보험법」을 적용하는 경우에… 라고 하여 임의가입으로 규정하고 있다.

57) 金善洙, 외국인 노동자 인권보호대책; <http://kr.ks.yahoo.com/service>, 11면 이하 참조.

58) 그들의 생활이나 복지 등에 관한 구체적인 법률적 문제는, 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 37면 이하 참조.

한국에서 사회보장의 벌률체계로는 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 위험으로부터 국민을 보호하려고 사회보험(국민연금보험, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등), 공공부조(국민기초생활보장제도, 의료급여제도), 사회복지서비스(노인복지법, 아동복지법, 모자복지법, 모부자복지법, 영유아보육법, 초중등교육법 등) 등의 3범주로 나눈다(사회보장기본법 제3조).

4장 신고의 제2절에 따르면 출생신고는 1개월 이내에 하여야 한다. 그리고 이를 어기면 과태료가 내·외국인을 불문하고 부과된다. 그러나 미등록이주자는 합법적인 출생신고를 할 수 없으며, 신고시에는 출입국관리법 위반으로 강제출국된다.

## (1) 이주근로자와 그 자녀의 가족형성권

### 1) 양육 문제

위의 사례에서 인간으로서의 인권들이 침해 내지 방해되고 있음을 간파할 수 있다. 첫째, 한국에 이주근로자로 오는 순간 그 가족은 이별을 하여야 하므로 인간으로서의 행복을 추구할 수 있는 가장 기본적인 가족형성권이 침해되고 있으며, 게다가 한국에서 그들이 미등록이주자로 체류할 경우 출생한 자녀도 불법체류자가 되므로 그 부모들은 출생신고 기간 한 달 이내에 본국으로 보내면 외국인등록 신고절차와 과태료 부과없이 그 아이의 출국이 허용되도록 되어 있다. 그러나 미등록이주자는 이것마저도 부모의 미등록으로 인하여 아이의 출국조차 허용되지 않는다. 부모의 불법장기체류를 막기 위해서이다.<sup>59)</sup>

그러나 출생한 자녀를 본국으로 보내는 경우에 미등록이주자는 가족형성권이 붕괴되는 것은 물론 그 자녀의 양육권마저도 본의아니게 포기하여야 하는 현상이 발생하고 있다. 이는 그들이 비록 미등록이주자라고는 하나 인간으로서의 존엄과 가치는 포기되어야 하는 인권의 사각지대에 있다.

그런데 이들은 한국에서 필요로 하는 이주근로자들인 점을 감안하면 이들을 이러한 상태에 방치하는 것은 한국은 이들의 불법을 이용하여 발전되는 비인권국가로 전락하는 것이다.

계속해서 한국이 이들의 노동력을 필요로 한다면 그들이 원하는 한 합법적으로 체류할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

두 번째로 합법적으로 체류하는 이주근로자들의 자녀들인 경우에도 그 자녀들의 양육이나 교육이 당면한 문제로 대두된다.

먼저, 어린 아이들의 양육문제를 보면, 그들은 아이들만을 양육하고 있을 경제적<sup>60)</sup>시

59) 한국에서 둘째 아이를 낳은 네팔인 구룡씨 부부는 주거환경이 너무 좋지 않아 아이를 본국으로 보내려 하였으나, 법무부가 그 부모가 미등록이주자라는 이유로 이를 허용하지 않았다. 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 136면, 사례 79 참조.

간적 여유가 없다. 그러므로 그들은 그 자녀들을 타인에게 위탁하는 경우 코시안의 집<sup>61)</sup> 등으로 위탁 양육하며, 부모와 자녀가 1년 이상 떨어져 있는 경우가 13%이며, 1-2년 동안 헤어져 있는 경우는 53%, 2-3년이 32%, 3년 이상인 경우도 2%이다.<sup>62)</sup>

또한 미등록이주자들의 자녀양육실태는, 국가인권위원회(2002년)의 보고에 따르면, 탁아소나 유치원에 맡기기보다는 부모나 가족이 직접 돌보며(32%), 한국계 미등록이주자의 경우는 50% 이상이었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여서는 코시안의 집같은 기관을 이주근로자들이 밀집한 지역에 공공기관이나 민간위탁으로 설치하여 무상 내지 실비로 제공하여 합·불합법 이주근로자를 불문하고(ILO 협약 제143호) 그 자녀들을 위탁할 수 있도록 어린 자녀의 양육권을 보호하는 것이, 출생지나 인종 차별이 없는 국제법이나 헌법의 정신에도 부합할 것이다. 그 자녀들에게는 부모의 선택권은 없을 뿐만 아니라, ILO협약에서도 부모와 자녀는 헤어지지 않을 권리도 보장하고 있음을 근거로 하여야 할 것이다.

## 2) 교육 및 언어 문제

이주근로자가 한국에서 자녀를 양육하는데 가장 어려운 점은 돈 문제(35.6%)와 의사소통문제(23.7%)이다. 그 중 특히 한국계 미등록근로자가 한국어와 한글교육에 대한 도움을 강조<sup>63)</sup>하는데, 그 이유가 의사소통과 문화적 맥락으로 보인다.<sup>64)</sup>

60) 이주근로자들의 소득수준은 최저임금 기본급과 잔업수당, 야간수당 등을 합쳐 대개 90만원 선(2002년 기준)이라고 한다. 그런데 이들이 가정을 마련하면, 연립주택 지하창고를 개조한 집에서도 50만원 보증금에 월 10-15만원에 세들어산다(갈릴레아의 실무자); 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 130면,

61) 이는 2000년 9월에 안산외국인노동자센터의 부설기관으로 설립되어 이주근로자 가정과 그들의 자녀를 체계적으로 양육 지원하기 위한 기관이다. 코시안이란 Korean+Asian=Kosian으로 이는 이주근로자의 가정의 대명사로 사용되기도 한다. 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구, 129면,

62) 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 136면,

63) 특히 몽골 가족은 가족단위로 이주하여 온다. 2002년 당시 몽골근로자의 수는 17,000명으로 추정되며, 그 자녀들은 1,500여명으로 추산되는데, 이들이 대부분 미등록이주자,들이며, 그 부모들이 모두 일터로 나가면, 그 자녀들은 대부분 그냥 집에 남게 된다. 왜냐하면 한국어학당 같은 곳이 대부분 대학생이나 성인들을 상대로 하므로 어린이, 청소년들을 위한 교육기관이 아니며, 그 비용도 만만치기 않다. 그리고 미등록이주자 자녀 현황에서, 2003년 5월 31일 현재, 전국 초·중등학교에 재학중인 자녀는 205명으로 이 중 몽골 출신이 160명으로 가장 많다(조선일보, 2003. 8. 21.) 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 138면.

64) 그 구체적인, 자료들은, 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 137면 참조.

이미 앞에서 보았듯이 2002년 3월부터 미등록이주자 자녀들도 한국초등학교에는 해당 학구 내 거주사실 증명만으로 입학이 가능하게 되었다. 그러나 현실적으로 교장 재량이 많아 입학하기가 어려우며,<sup>65)</sup> 이들이 학교에 입학하여도 한국어를 제대로 배울 곳이 없다. 게다가 선생님들의 이해부족과 아이들의 따돌림 등 그들이 해결할 수 없는 문제들이 많이 있다.

그러므로 정부는 이들을 위하여 선생님이나 한국 아이들에게 다문화이해에 대한 소양 교육을 시킬 필요가 있으며, 교장들의 재량을 최대한 축소할 것이며, 이 또한 교육부의 ‘지침’에 지나지 않으므로 이를 조례 내지 법으로 보장할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 그리고 어린이나 초중등 학생들을 학교에서 한국어를 가르칠 시설이 준비되지 않으면, 주민센터 등을 활용하여 주변의 학생들을 전체적으로 교육시킬 방안과, 또한 그들 부모가 그들 언어를 한국에서 가르칠 기회를 제공하여 그들의 문화와 언어에 대한 자긍심을 길러주며, 이를 기회로 이웃 주민들과 자연스레 활동을 통한 인적 교류를 할 수 있는 방안이 양측의 상호문화 이해와 더불어 살아가는 공동체로서의 공존이라는 명제로 인간 존엄을 실현하게 될 것이다.

이에 맞추어 정부는 재한외국인처우기본법 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우)에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육 및 교육지원, 의료지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다’, 그리고 동 제2항에서는, ‘제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다’ 라고 규정되어 있다. 이 조문을 결혼이민자와 그 자녀에 한정할 것이 아니라 이주근로자와 그 가족에게도 확대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

이는 동 법 제10조에서는, ‘국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 취하기 위하여 노력하여야 한다’ 라고, 그리고 동 제11조에서는, ‘국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있다’로 규정되어 있다. 그리고 동 제18조에는, ‘국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교

65) 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 139면 참조.

육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다' 라는 규정을 근거로 하여도 좋을 것이다.

## (2) 주거권, 의료지원과 건강권

한국에서 이주근로자들이 살고 있는 거주형태는 월세방(방1칸, 부엌 하나), 화장실은 공용 등<sup>66)</sup>으로 인간으로서 살아가기에는 적절하지 못한 주거환경임을 알 수 있다. 이러한 주거환경에서는 가정으로서의 안락감이나 위생문제 등으로 인한 건강권 등으로부터 안전할 수가 없다. 그러나 한국에는 아직 이들에 대한 국민건강보험상의 의료보험 혜택<sup>67)</sup>은 있을 수 있지만, 여기에 주택과 관련된 건강권은 전혀 보장되고 있지 못하다. 그러므로 이들을 계속 건강하지 못한 주거환경에 방치해둔다는 것은 그들의 건강권뿐만 아니라 쾌적한 주거환경으로 인한 행복추구 및 인간으로서의 존엄을 방치하는 것과 유사하다. 그러므로 이들을 위한 집단주택 내지 공동주택을 저렴하게 실비로 이주촌락을 형성하든지, 그보다 더 나은 방안은 한국주민과 그들이 공동으로 어울려 살 수 있는 어울림 공동 내지 연립 마을을 형성하는 사회적 인프라를 구축하는 방안을 강구하는 것도 이들의 건강권뿐만 아니라 서로의 문화를 이해하고 협조해가는 가운데 한국 사회의 통합은 이루어져 갈 것으로 보인다. 그들을 단순히 이주근로자 및 그 가족으로 바라보는 시각에서 더불어 살아가는 지구촌인으로서 어울림 마당을 펼쳐가는 것이 국제적으로나 헌법 정신에도 부합할 것이다. 이제 한국은 더 이상 그들의 고통과 희생으로 발전하는 국가가 되어서는 아니될 것이다.

66) 비거주용 건물내 공간(공장, 상가, 식당, 여관 등), 임시가건물(재개발지역의 가이주 단지 등), 무허택(비밀하우스, 판자집, 움막 등), 지하·반지하방, 옥탑방, 단독주택, 연립·다세대·다가구주택, 아파트, 기숙사, 기타(자료 국가인권위원회, 2002년, 국내 거주 외국인노동자 인권실태조사), 구체적인 자료는, 장혜경/김혜경/오학수/이기영, 위 논문, 140면 참조. 물론 최근 자료이면 좋겠지만 이는 아마도 연도에 관계없는 모델이 될 것이다.

67) 국민건강보험법 제93조(외국인에 대한 특례), 제64조(외국인 가입자), 동법 시행규칙 제45조(외국인 등의 적용신청), 직장가입자는 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원이며, 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 나머지를 지역가입자로 하며, 피부양자는 직장가입자의 부양을 받는 배우자, 자녀 등으로, 이주근로자는 지역가입자, 직장가입자, 직장가입자의 피부양자 등에 해당하여야 한다. 그런데 가입자는 일반적으로 한국 국적을 가질 것을 요건으로 하므로(동법 제5조), 위와 같은 특례에 의하여 이주근로자나 그 피부양자는 국민건강보험 혜택을 볼 수 있다. 그러나 외국인근로자들의 직장가입은 사용자의 임의사항이다. 기타 자세한 것은, 차성안/홍예연/황필규, 위 논문, 41면 이하 참조.

외국인노동자의 모집 과정에서의 문제에 관하여 ILO조약은 모집과 수입에 공정한 정보를 제공하고, 공적인 직업소개를 하도록 규정(1939년의 고용목적의 이주에 관한 권고; 제66호-이는 다시 고용목적의 이주에 권고(제86호)와 조약(제97호)를 채택함), 동시에 입국하였을 때는 숙박시설을 제공하고 정확한 고용정보를 제공하고 입국노동자의 건강과 위생에 주의하여야 하며(제79호 조약), 또한 노동한 이후 송금을 할 수 있도록 보호하고 있다(1975년의 제143호 조약)는 사실을 염두에 두고 국제 표준에 적합한 노동정책을 펼쳐야 할 것이다.

게다가 미등록이주자일 경우 건강의 문제는 1년에 한번 실시되는 건강진단에서조차 누락된다.<sup>68)</sup> 이들은 그들 자신의 질병뿐만 아니라 전염병 관리 차원에서도 방치되어서는 아니될 것이다. 이에 보건복지부는 신분의 합법성 여부를 떠나 외국인근로자에 대하여 지원을 펴고 있지만, 법무부와 노동부 사이에서 임시방편일 뿐이다.<sup>69)</sup>

### (3) 행정전산시스템

행정안전부는 2009년 5월 1일부터 5월 31일까지 외국인 및 다문화가족 업무의 관련부처인 교육과학기술부, 법무부, 보건복지부, 여성부와 합동으로 재한 외국인 현황을 조사하였다. 이번 조사의 특성은 지금까지 각 소관 부처별로 조사하여 오던 것을 관련부처가 공동으로 조사·공유함으로써 정부통계의 신뢰성 제고와 중복 조사 등을 방지하고 이들에 대한 체계적이고도 통합적인 정책 수립 및 집행을 실시하기 위한 조사이다. 그러나 그동안에는 행정안전부에서는 외국인주민을, 교과부에서는 초·중등 학생 수를, 법무부에서는 체류외국인을 각 부서가 필요한 범위내에서 별개로 조사하여 행정인력과 경비를

68) 불법·합법여부를 가리지 않고 의료보험 혜택을 볼 수 없는 외국인근로자에게 의료네트워크를 구성하여 1999년부터 ‘외국인노동자의료공제회’가 창립되었으며, 이 공제회는 젊은 의료진을 중심으로 인권운동 차원에서 차원에서 시작하여 2003. 10. 법인화하여 ‘한국이주노동자건강협회’(사)(<http://www.munk.org>)로 변경하여 이들을 민간차원에서 지원하고 있다. 문화일보, 2004. 4. 27. 참조.

69) 법무부는 미등록이주근로자 문제를 전면 사면, 양성화하여 달라는 그들의 요구에 2003년 3월 말 기준으로 국내 체류기간 3년 미만인 사람은 국내에 남아 취업활동을 할 수 있고, 3년 이상 4년 미만인 사람은 사증발급 인증서를 받아 출국한 후 3개월 이내에 재입국하여 합법적으로 취업할 수 있도록 하나, 국내 체류 4년 이상인 사람들은 2003년 11월 15일까지 자니 출국을 유도하되, 그 이후에는 강력한 단속을 한다는 ‘선택적 합법화’라는 정책을 펼친 바 있다. 참고로 현재 일본에서 미등록이주자는 한국인이 최다(당시 22만 명 미등록이주자 가운데 한국인은 5만5천여명으로 그 비율이 가장 높다)(<http://www.newsjoy.co.kr>, 2003. 10. 31.). 그들은 노동비자를 원하고 있다.

이중으로 지불한 셈이었다. 이와 같은 시행은 늦으나마 다행스럽기는 하나, 정부에 이와 같은 통계를 내는 부서를 행정안전부 안에 독립적으로 설치하여 필요한 부서들이 자료를 공유화하는 것이 체계적이고 통일된 자료를 각 부서들이 활용하여 정책을 수립하고 집행하도록 하는 것이 더욱 바람직스러운 방향일 것이다.

이 조사도 시·군·구·읍·면·동에서 ‘외국인등록정보시스템’의 전산시스템을 활용하여 실시되었으며, 조사대상은 외국인주민의 유형별(외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포 등)·국적별·성별·연령별(자녀) 현황과 외국인주민에 대한 지원기구 등에 대한 조사이다.

이 조사 결과를 토대로 법무부·복지부·여성부는 공동으로 결혼이민자 가정의 경제상태, 생활양식 등 기초 현황 등을 조사할 계획이며, 교과부는 외국인주민 자녀 정보를 교육관련 시스템과 연계하여 초·중·고 재학생 현황을 파악하는 등 정부의 각종 지원 정책을 수립하는 데 활용할 계획이다.<sup>70)</sup>

이상에서 제한외국인에 대한 조사를 행정전산시스템을 활용할 수 있도록 정비되어 있는 것은 다행스러운 일이며, 행정낭비를 막는 첩경이기도 하다. 그러나 이러한 시스템만을 활용할 경우에 이 시스템 속에 등록되지 않은 미등록외국인들에 대한 정책을 수립하기가 힘든 단점도 보완하여야 할 것이다.

이 조사는 어디까지나 정부 입장에서 전산시스템을 활용하는 방안이며, 제한외국인 내지 이주근로자가 그들이 정착하는 데 필요한 정보 내지 프로그램을 활용할 수 있는 방법은 아닌 것 같다. 그러므로 얼마전 한국다문화총연합회도 창립되었는데, 다문화가족을 위한 원스톱 서비스가 될 수 있는 행정전산시스템이 구비되도록 하여야 할 것이다. 이들이 한국에 입국하기 전부터 한국의 입국에 필요한 정보를 제공하여야 하며(각국 언어로), 입국하는 순간부터 체류하는데 필요한 등록정보와 한국 제도와 문화, 행정, 주거, 건강, 언어, 교육 프로그램, 통역제도 등이 중앙과 지방을 불문하고 한 곳에서 이루어질 수 있는 통합행정전산시스템<sup>71)</sup>을 구축하여야 할 것이다. 이러한 제도구축이 외국에서

70) 연합뉴스 2009. 4. 30. 참조.

71) 현재는 다문화가족센터(다문화가족지원법 제12조, 2008. 9. 22. 제정; ‘보건복지가족부 장관은 다문화가족지원 정책의 시행을 위하여 필요한 경우에는 다문화가족 지원에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족지원센터로 지정할 수 있다’ 등이 있으나, 이는 종합적인 사항을 제공하고 있지 못하다. 예를 들면, 의료지원이나 기타 이주근로자 등이 필요로 하는 같은 정보 같은 경우에는 아직도 여전히 민간에서 지원들을 하고 있는 실정이다.<http://mwtv.jinbo.net> 여기에는 Migrant Support Centers에 대한 안내가 되어 있다.

체류하는 동안 마음 편하게 쾌적한 환경에서 공존하는 환경이 될 것이다.

예를 들면, 다문화관련법(14개), 법무부, 보건복지부, 여성부 등 여러 부처들과 중앙과 지방에서 별개로 실시되는 다문화정책들을 위한 전담부서를 설치하며, 또한 이들 법을 체계적으로 연계할 수 있는 「다문화사회기본법」을 제정하는 것이 필요할 것이다.

그리고 개정 내지 신설될 ‘다문화가족’이라는 단어에는 한국국적을 가지거나 또는 귀화하는 자에게만 그 적용 범위를 한정할 것이 아니라 재한외국인과 그 가족들에게까지 적용시킬 수 있는 제도와 정책을 수립하는 것이 국제연합의 헌장 정신에도 부합할 것이며, 세계화과정에서 어디에서 체류를 하든 인간으로서의 존엄과 가치는 기본적으로 확립되는 방안을 마련하여야 할 것이다.<sup>72)</sup>

## IV. 결어

1. 재한 체류외국인이 거의 120만 명에 육박하고 있다. 이는 국제화로 인한 근로나 결혼 인구의 수직적 이동이라 할 수 있을 것이다. 즉 부유국에서 빈곤국의 근로의 이동으로 이는 근로의 탈주권화, 탈영토화를 이루면서 각 국가의 문화도 함께 이동한다 할 수 있을 것이다. 우리는 흔히 이들을 일컬어 다문화가족이라는 개념을 일반적으로 사용한다. 그러나 이는 앞에서 보았듯이 법적인 다문화가족은 반드시 한국국적과 관련이 있어야 한다. 그러므로 이를 세분화시키면, 다문화가족과 이주근로자 등으로 나눌 수 있을 것이다. 그래서 우리는 지금까지 주로 좁은 의미의 법적인 다문화가족만을 그 정책 수립의 대상으로 하여 왔다. 게다가 이주근로자일 경우 그들의 정주를 막기 위하여 이주시부터 가족동반을 허용하지 않고 있다. 이는 인간으

72) 대전시는 정부부처별 사회통합지원 업무를 한 곳에서 외국어로 종합 안내할 수 있는 다문화가족 전담민원창구를 내년 2월말 전국에서 처음으로 개설할 예정이다; 현재 대전시 다문화가족지원센터에서 하는 일들은, 다양한 가족교육 프로그램, 국가별 자조모임, 배우자교육, 문화적응 체험, 무료진료 그 외 일자리창출지원, 가정방문 한글 교육 및 아동양육지원 사업 등 사회통합지원서비스를 제공하고 있다. 그리고 생애 단계별 지원 프로그램도 마련하고 있다. 또한 대전시 관계자는 ‘사회통합지원의 중복과 누락을 방지하고 지역사회 자원을 효율적으로 사용하기 위하여 시와 구, 교육청, 대전지방경찰청, 출입국관리소 등 통합지원기관별 매월 정기포럼 및 협의체를 운영할 계획이다’(2010. 2. 9. 대전시가 보도자료로 제출한 것);<http://www.newswire.co.kr>, 논산시도 2010. 9월 정례회에서 다문화가족지원 조례를 추진; <http://www.nonsan.go.kr>

로서의 기본인 혼인과 가족 형성으로 인한 행복추구권을 침해하는 조치이다. 이는 넓은 의미의 ‘다문화가족’이라는 용어에는 처음서부터 결혼이주자나 고용이라는 의미의 정책만 있었으며 근로자로서의 인간이라는 측면은 고려의 대상이 되지 못하였다.

그러나 이미 G20라는 국제회의를 주재하는 위치에 오른 국가로서의 다문화정책은 그 수정을 요구받고 있다. 단지 결혼이나 고용에만 머물러 있지 않고 그에 수반되는 특히 이주근로자들의 가족형성권이나 그 자녀들의 출생, 양육, 교육 등의 문제는 인간존엄과 행복추구권으로서 인정되어야 할 것이다. 그러므로 본 논문은 이러한 이주근로자 가족의 권리에 초점을 맞추고자 하였다.

2. 한국이나 일본이나 거의 같은 시점이 2005년부터 정부 입장에서 공식적으로 다문화라는 용어를 사용하기 시작하였다. 그러나 한국에서는 ‘다문화가족’으로, 일본에서는 ‘다문화공생’이라는 표현을 사용하고 있다. 이러한 용어 사용에서 보다시피 그 적용 범위가 달라지면서 ‘가족’이라는 단어에는 친밀하나 한정적인 의미가 내포되어 있고, ‘공생’이라는 단어는 그 적용 범위가 넓으면서 대등하게라는 의미가 내포되어 있는 것으로 그 정책방향이나 적용 대상 범위도 달라질 것이다.

3. 이주근로자와 그 가족의 권리; 1990년에 유엔에서 채택된 이주근로자권리조약은 제 27조 제1항에서 이주근로자의 사회보장 권리를 보장하고 있으며, 그 내용 중에는 이주근로자와 그 가족에 관한 부분도 포함되어 있으며, 이는 그 3부에서 미등록이주근로자를 특별히 제한하고 있지 않다. 또한 제4부에는 이주근로자와 그 가족의 기본권, 제5부에는 제4부에서 인정되는 추가적인 권리 등에 관하여도 규정하고 있다. 이러한 그들의 인간존엄으로서의 권리를 요약해보고자 한다. 그러나 한국은 아직 이 조약에 가입하고 있지 않으나 이제는 가입을 하여 국제적인 표준 인권 규범이라도 보충하여야 할 것이다.

첫째, 이는 이주근로자들의 가족형성권과 혼인의 문제뿐만 아니라(헌법 제36조, 혼인과 가족생활 보장), 가족이 서로 이별하지 않을 권리를 가진 가족 동반으로의 이주를 통

한 인간으로서의 존엄과 행복추구(헌법 제10조)를 위 조약에서도, 유럽인권협약에서도 보장하고 있음을 살펴보았다. 그러므로 이제 한국에서도 이주근로자의 인간으로서의 기본적인 가족과 함께 할 권리를 더 이상 외면하지는 않아야 할 시점이 된 것 같다. 단지 그들의 한국에서의 정주를 막는다는 정책에만 초점을 맞출 것이 아니라 그들의 인간으로서의 존엄과 가치를 고려하는 방향으로 그들을 대하여야 할 것이다.

둘째, 미등록이주여성이 한국 남성과 결혼할 경우에도 혼인신고를 수리하지 않는 한국의 정책은 오로지 불법체류자라는 사실에만 초점이 맞추어져 있고, 그들이 가족을 형성할 수 있고, 자유로이 혼인할 권리마저도 무시하는 이와 같은 정책과 제도는 수정되어야 할 것이다. 이렇게 될 경우에 그 자녀들도 또한 불법체류자가 되어 그들의 양육이나 교육에 지장을 초래하는 일은 국제인권규약이나, 열거되지 않은 이유로 경시되지 않을 헌법의 정신(헌법 제37조 제1항)에도 부합하지 않을 것이다.

즉, 그들이 합법·불법체류와 관계없이 부모의 자녀양육 내지 교육권은 모든 인간이 국적에 관계없이 누리는 양도할 수 없는 불가침의 인권이기 때문이다.<sup>73)</sup>

셋째, 이외에도 그들의 주거권, 건강권 등에 관하여서도 외국인 또는 이주근로자 또는 미등록이주자라는 차원에서만 다룰 것이 아니라 인간 의식주의 기본해결은 어디에서나 보장되어야 할 인간존엄으로서의 권리가기 때문에 이러한 문제를 고용과 별개의 문제로 인식하는 것은 그들을 근로자라는 입장에서 보는 것이 아니라 오로지 고용 중심으로 인식하는 것은 인권의 문제를 등한시하는 물질적 국가로 전락하게 될 것이다.

넷째, 근로의 이동은 경제의 이동이며, 이러한 이동은 일반적으로 부유국에서 덜 부유국으로 이동하는 수직적인 경제적·사회적 문제가 발생하고 있다. 그러나 이러한 문제가 단순히 경제적 수직적 관계뿐만 아니라 문화적 갈등까지도 초래하고 있다. 이러한 문화적 갈등은 다문화가 공존한다는 세계관적인 관점으로 인식을 전환할 시점이기도 하다.

그리고 이러한 관점은 미등록이주자에게로 확대시켜 한국이 필요로 하는 노동을 제공

73) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16

하고 있는 한 그들에게도 불법이란 단어를 변경하여 합법화할 수 있는 노동비자 등으로 전환시켜주는 방안도 고려할 시점인 것 같다. 일본에서 최대의 다문화공생의 대상이 재일한국인이라는 것과 그들도 일본 정부에 대하여 이러한 합법적인 비자로 전환하여 줄 것을 요구하고 있다.

4. 이주근로자 및 그 가족과 다문화가족 관련법제와 문제점; 첫째, 결혼이주자와 관련하여 한국여성과 결혼한 외국 남성에게는 국적취득을 허용하지 않는다든지(국적법 제13조 제1항), 한국 남성과 결혼한 외국여성이 2년이 경과되지 않은 시점에는 국적 취득을 할 수 없게 한다든지, 결혼과 동시에 본인이 원하는 경우에도 이중국적을 부여하지 않고 방문동거비자를 발급한다든지 하는 정책-국적법, 출입국관리법 등-은 혼인이나 가족생활 중심적인 인간존엄 사상이 전혀 고려되지 않으며, 동시에 이들에게 노동권이나 거주권을 인정하지 않게 되고, 단지 정주방이나 위장결혼, 불법체류 등에만 초점을 맞춘 정책으로, 이는 다문화가족 지원이 아니라 다문화공존의 사상으로 전환하여 갈 필요가 요구된다.

이러한 문제의 발생은 또한 그 자녀들의 출생, 성명, 양육, 교육 등에 관한 문제도 동반되는 것을 이미 살펴보았다.

둘째, 이주근로자들에 대한 직장의료보험을 임의가입이 아닌 당연가입으로 전환하여 내·외국인을 불문하고 평등하게 적용하여야 할 것이다(외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제14조).

셋째, 이주근로자의 입국시 그들이 원하는 한 가족동반과 입국 이후의 가족재결합권을 인정하고 있지 않다(외국인근로자 고용 등에 관한 법률). 그러나 가정을 인간의 기본적인 사회생활 단위-부부와 그 자녀 등에 한정하더라도-로 간주하여 이들의 가족형성권은 어떠한 이유로도 침해되어서는 아니될 것이다.

그리고 이들이 거주할 주거환경이나, 자녀를 양육하고, 교육시킬 환경, 낮은 문화에 적응할 정보 제공 등은 인간이면 누구나, 어디서나 지닐 수 있는 권리이기도 하다. 이는

ILO 제143호 조약, 불법이주 및 이주근로자의 기회와 대우 균등에 관한 조약에서는 합법적으로 거주하는 이주근로자의 가족재결합권을 인정하고 있다는 사실도 고려할 부분이다.

마지막으로 세계화로 인한 결혼, 근로나 경제의 이동으로 이주근로자들은 살아가는데 낮설고 척박한 환경이나 문화를 접하게 된다. 이들이 세계 어디서나 범시민적으로 인간으로서의 존엄과 가치를 느끼며, 살아가는 순간들이 행복추구 그 자체가 될 환경으로 진전시키는 것이 ‘재한외국인’에서 ‘외국인주민’으로의 다문화공존으로 갈 최상의 방안이 될 것이다. 즉 ‘다문화가족법’의 적용 대상이나 범위를 확대할 필요가 있으며, 이에 부수되는 국적법, 출입국관리법, 외국인근로자 고용 등에 관한 법률, 재한외국인 처우기본법, 초중등 교육법, 결혼중개업의 관리에 관한 법률, 건강가정기본법, 국민건강보험법, 고용보험 등의 전반적인 수정이 보완되어야 할 것이다.



이주노동자 가족의  
권리보호 및 다문화가족지원법의  
문제점과 개선방안 토론문

이기춘 교수(부산대)





# 이주노동자 가족의 권리보호 및 다문화가족지원법의 문제점과 개선방안 토론편

김명룡 교수(창원대)

최근 우리사회는 소수자의 인권보호와 관련하여 법적, 사회적으로 논의를 전개하고 있다. 특히 우리사회가 다문화사회로 전환되면서 종래의 법 이론이나 정책만으로 더 이상 소수자의 인권을 보호하고 지원하기에는 한계를 안고 있다. 오늘 논의되고 있는 이주근로자의 문제 또한 우리사회가 해결하여야 할 중요한 법적, 사회적 문제 중의 하나이다.

현재 한국정부는 장기체류 외국인중, 결혼이민자, 주한미국인과 상주 외국인에 대해서는 상당한 배려를 하고 있으나, 이주노동자에 대해서는 제도적인 지원 내지는 배려를 하지 않고 있다. 즉 이주근로자의 권리보호가 되지 않고 있는 문제이다. 이주근로자는 임금체불, 구타 등과 같은 인권침해와 불법체류, 부당해고 등과 같은 근로문제 및 가족들의 가족결합, 자녀양육 및 교육, 건강, 거주 등의 사회적 보장 문제에 있어서 한국의 노동자와 동일한 법적 보호를 받지 못하고 있는 실정이다. 특히 한국은 ‘이주노동자 권리보호 협약’을 비준하지 않은 상태이므로 이주근로자들은 아직 의료보험, 고용보험, 가족들과의 정기적인 재회 등을 할 수 없는 상태이다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에서도 이주근로자의 가족에 관한 규정은 보이지 않는다. 즉 산업연수생이나 고용허가제 등은 이주근로자가 가족을 동반하는 것을 금지하고 있다. 또한 이주근로자가 입국한 이후에 가족재결합에 관한 규정이 없다. 다만, 이주근로자가 한국에 와서 결혼(사실혼 포함)을 하여 자녀를 출생한 경우 자녀의 양육을 위하여 체류허가를 하기는 하나, 국적을 취득하게 하는 조치가 필요하다는 것이다. 전반적으로 발표자의 의견에 전적으로 동의한다.

하지만 “다문화관련법(14개)이 법무부, 보건복지부, 여성부 등 여러 부처들과 중앙과

지방에서 별개로 실시되는 다문화정책들을 위한 전담부서를 설치하며, 이들 법을 체계적으로 연계할 수 있는 다문화사회기본법을 제정하여야 한다.”는 견해에 대해서는 다소 의문을 제기하지 않을 수 없다. 전담부서를 설치하여 다문화관련 업무를 수행하는 방법도 효과적일 수 있으나, 결국 관계중앙행정기관과의 협의와 협력 없이는 어렵다. 왜냐하면 다문화관련 업무는 하나의 정책기조만으로 해결될 수 있는 것이 아니기 때문이다.

그리고 기본법을 제정하는 것도 비효율적일 수 있다. 다문화관련 지원과 보호가 기본법에 의하여 직접적으로 실현되지 않고, 기본법에 근거한 개별법에 의하여 비로소 실질적으로 정책의 집행이 가능하기 때문이다. 따라서 기본법을 제정하는 것보다는 현행 개별법을 개정 보완하여 다문화가족과 외국인근로자에 대한 지원과 보호를 꾀하는 것이 보다 효과적일 것이다.

그리고 “다문화가족의 범위를 확대하여 재한외국인과 그 가족들에게 까지 적용 시킬 수 있는 제도와 정책을 수립하는 것이 국제연합의 헌장 정신에도 부합할 것이며, 세계화 과정에서 어디든 체류를 하든지 인간으로서 존엄과 가치는 기본적으로 확립되는 방안을 마련하여야 한다.”라는 주장은 조심스럽게 접근하여야 할 것이다. 왜냐하면 다문화가족과 외국인근로자에 대한 보호·지원은 예산상의 조치를 수반하기 때문이다. 예산상의 조치가 수반되지 않는 법률은 단지 전시효과적인 역할 밖에 하지 못하기 때문이다.

그리고 한국에서 외국인근로자가 긍정적으로 작용하는 측면도 있지만, 각종 범죄와 관련되는 등 사회적 문제를 야기하는 측면도 있다. 따라서 법적으로 명확하게 규정하여 합법적으로 한국에 근로자로 입국한 경우에는 법적으로 최대한 보장하고, 그렇지 않는 경우에는 엄격한 법적 규제를 통하여 외국인문제에 효과적으로 대응하는 것이 필요하다. 이를 통하여 합법적으로 체류하고 한국의 산업발전에 기여하는 외국인근로자에게 불이익이 돌아가지 않도록 하여야 할 것이다.

일본에서 다문화공생정책에 대하여 약간 소개하고자 한다. 이 문제가 본격적으로 대두된 현실적 배경은 외국인 이주자의 증가라고 할 수 있다. 2차 세계대전 후 일본에서 정주 외국인의 유입은 1970년대 후반으로 거슬러 올라간다. 당시 베트남전의 종식으로 발생한 대규모 인도차이나 난민문제가 국제사회의 이슈로 등장하면서 난민수용에 거부 입장을 보였던 일본은 국제사회의 압력에 영향을 받게 되었다. 그 이후 일본은 출입국관리 및 난민인정법이 1989년 개정됨에 따라 일본계 외국인들은 취업에 제한조건 없이 정

주비자(3년, 갱신가능)가 부여되었고 이로 인해 일본계 남미 외국 국적인들의 정주가 급증하게 되었다. 또한 외국인 단순노동자들은 현실적으로 일본에 정주할 수 있는 제도적 자격을 얻기 매우 어렵지만, 시일이 경과하면서 이들 중 상당수가 정주화하는 경향을 보이게 되었다. 1990년대에 들어와 다문화공생의 개념은 외국인 거주비율이 높은 지역으로 확산되었고, 이 지역의 지자체들은 직간접적으로 관련된 정책들을 추진하게 되었다. 예를 들어 가와사키시의 경우 이미 1996년 외국인 시민대표자회의를 설치하고, 특정직을 제외한 일반직 채용에서 국적조항을 철폐하기도 했다. 2000년대에는 다문화공생을 직접적으로 표방하는 정책들이 제안되었다. 2001년 일본계 남미인을 중심으로 외국인이 많이 모여 사는 지자체들이 2001년 5월 “외국인집도시회의”를 설립하여 외국인 주민 시책에 대한 정보교환과 국가에 제언활동을 하게 되었다. 이를 계기로 기초지자체 단위에서 2001년 도요타시, 2002년 토요하시시, 2003년 하코네시 등이 “다문화공생추진협의회”를 설치하였고, 광역지방자치단체 단위로 2004년 아이치현, 미에현, 나고야시가 “다문화공생사회건설 공동선언”을 발표하였다.<sup>1)</sup>

일본은 주로 지역차원에서 다문화공생정책을 추진하고 있다. 지역에서 다문화공생이란 “국적이나 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서, 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것”이라고 한다.<sup>2)</sup> 이러한 다문화공생정책을 시행하여 외국적 주민들과 함께 살아가는 지역사회를 만들기 위하여 제시된 정책의 영역은 커뮤니케이션 지원(지역정보 제공의 다언어화, 일본어 및 일본사회에 관한 학습 지원), 생활지원(거주, 교육, 노동환경, 의료, 보험, 보건, 복지, 방재 및 기타), 다문화공생지역 만들기(지역사회에 대한 의식계발, 외국인 주민의 자립과 사회참여) 등이다. 여기서 볼 수 있는 바와 같이 일본의 경우도 외국적 주민에 대하여 다문화공생정책이 추진되고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 다문화가족과 외국인근로자에 대한 정책은 다른 측면에서 이루어져야 할 것이다. 이를 구분하지 않고 다문화가족이라는 범위를 확대할 경우, 자칫 불법체류자를 합법화하는 오류를 범할 수도 있을 것이다.

최근 우리정부가 발표한 예산안 편성안에 따르면, 정부는 다문화가정의 교육에 필요

1) 이태주/권숙인, 다민족·다문화사회 진전에 있어서 사회 갈등양상과 극복과정; 호주와 일본의 사례, 한국여성정책연구원, 2007, 166면 이하.

2) 일본총무성, 다문화공생 추진에 관한 연구보고서, 2006. 5.

한 예산의 보조 및 지원 조항과 관련해 소득수준과 관계없이 다문화가족에 보육료 전액 지원(2만8000명, 580억원(추계))하고, 다문화가족 자녀에 다문화 언어지도사(100→200명)를 배치 확대하며, 엄마(아빠)나라 언어습득을 지원한다.

정부는 또 결혼이민자의 일자리 개발·보급과 관련, 직업교육 및 취업지원 활성화차원에서 직업능력 개발 계좌제 활용으로 전액지원 및 일자리사업(지역공동체 일자리 등)을 우선 제공하고, 결혼이민자를 ‘다문화 강사’로 양성, 학교·문화시설에 파견하는 등 사회참여 기회를 확대하고 다문화동아리 활동(28→48개소) 및 다문화가정 어울림생활체육 지원 확대(다문화가정 family day 100개소 추가)하는 방안이 추가됐다. 예산안엔 다문화가족 일자리 개발·알선을 위해 결혼이민자의 지역기업 일자리 발굴·취업 지원(단순 조립직, 양재, 미용, 바리스타 등, 지원수준: 월 50만원)등의 내용도 담겨 있다. 주목할 만한 점은 이번 다문화가족 지원 예산안 편성은 지난해 12월 국회에 제출된 ‘다문화가족지원법’ 개정안에 모두 포함된 내용이라는 점이다. 정부의 다문화사회와 다원주의에 대한 정책방향이 바뀌고 있음을 나타내는데, 이는 상당히 고무적인 일이라고 할 수 있다.

# 결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안



발제 : 장명선 박사(한국여성정책연구원)

토론 : 김응규 교수(충북대), 김경제 교수(동국대)



# 결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안

장명선 박사(한국여성정책연구원)

## I. 서론

최근 우리나라는 국제결혼의 지속적인 증가, 외국인 노동력에 대한 수요증가 등으로 체류외국인이 114만 명에 달해 주민등록인구의 2.3%를 차지하는 다인종·다문화사회로 급격하게 변화되고 있다.<sup>1)</sup> 이는 세계화의 진전으로 인해 대부분의 국가들이 겪는 현상이나 다인종사회에 사회에 대한 경험이 없는 우리로서는 다양한 문화가 공존하는 가운데 사회통합을 이루기 위한 정책에 대한 요구가 더욱 절실하다.

특히 1990년대 농촌의 재생산 위기타개책<sup>2)</sup>으로 시작된 한국인 남성과 외국인 여성간의 국제결혼의 증가는 2000년 이후 폭발적으로 증가하여 현재는 전체 결혼의 11%가 넘어 일반적인 결혼형태가 되었다.<sup>3)</sup> 이러한 현상은 90년대 초까지만 하더라도 전혀 예측하지 못했던 현상으로 당시는 한국인 여성과 외국인 남성간의 결혼이 주를 이루었고 한국인 남성과 외국인 여성의 결혼은 소수에 불과했다. 그러나 현재는 국제결혼의 대부분이 한국남성과 외국여성간의 결혼으로 현재 결혼이민자 181,771명<sup>4)</sup> 중 여성이 89.1%(161,999명)로 대

1) 행정안전부 통계에 따르면 1990년에 약 5만 명에 불과했던 수치가 113만 명으로 증가하였으며 현재 인구 중 차지하는 비율은 주요선진국 10.3%보다 낮지만 개발도상국 평균인 1.5%을 상회하는 수치이다.

2) 1991년 보사부가 농촌 되살리기 운동의 일환으로 농어촌 총각과 중국교포 여성 성혼사업계획을 발표하고 산하단체인 '가정복지연구회'를 통해 영농후계자인 농어촌 남성과 여성간의 성혼사업을 추진하기 시작하였으며 이는 범사회적인 문제로 전개되어 2007년 현재 농촌에서는 3명 중 1명이 국제결혼을 하는 것으로 나타났다.

3) 국제결혼의 비율은 1990년 4,710건에서 2000년 12,319건으로 2.6배 증가하고 매년 10,000건 이상으로 증가하여 2008년 36,204건에 이르러 1990년 1.2%에서 2008년 11%를 차지하고 있다.

다수를 이루고 있으며 이들의 과반수 이상이 수도권에 거주하고 있다. 처음에는 농촌총각들이 중국조선족 여성들과의 혼인으로 시작되었으나 최근에는 필리핀, 베트남, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄 등 국적도 다양해지고 있다. 이는 동남아시아 지역에서의 여성 이주화라는 특징과 국가간, 지역간의 불균등한 경제발전에 기인하기는 하나 그 안에는 인종, 계급, 젠더 등의 관계가 복잡하게 얽혀 있다.

일반적으로 결혼이민여성들은 대부분은 언어문제, 경제적 어려움, 낮은 생활 환경, 자녀양육문제, 문화적 차이 등 다양한 문제에 직면하고 있을 뿐만 아니라 한국의 독특한 사회문화가 어려움을 더하고 있는 실정이다. 즉 사랑과 신뢰, 책임이 바탕이 되어야 할 결혼이 결혼중개업체에 의한 상업적 대량속성 결혼화가 어려움의 주 원인이며, 한국남자의 경제사회적 능력부족과 고연령, 외국여성의 이주목적의 결혼과 저연령 등 보다 근원적인 문제에서 갈등이 야기되기도 한다.

특히 국제결혼의 상당수가 결혼중개업체를 통해 성사되나 이들에 의한 탈법이나 상품화된 결혼이 양산되고 있는 실정이다. 최근 베트남 출신 결혼이민여성이 한국에 온지 8일 만에 정신병력이 있는 남편에게 살해된 사건<sup>5)</sup>이나 몽골여성의 사건<sup>6)</sup>은 결혼이민여성들의 어려움을 잘 말해주고 있다. 사실 결혼중개업체의 허위정보 제공, 집단맞선, 속성 결혼중개 등 비윤리적이고 불법적인 영업 관행<sup>7)</sup>으로 인한 피해는 오늘의 문제만이 아니다. 한편에서는 결혼이민여성들이 행복하게 살기도 하지만 한편에서는 가정폭력, 성폭력 등을 참고 살다가 급기야는 살해당하거나 남편을 살해하는 등의 안타까운 이야

4) 이 수치는 행정안전부 통계에 따라 결혼이민자 125,087명에 혼인귀화자 56,584명을 합한 수치이다. 서울은 결혼이민자 29455명과 혼인귀화자 11,688명을 합쳐 41,143명으로 주민등록인구의 0.4%를 차지하고 있다.

5) 2010.7.8 베트남 출신 여성결혼이민여성 닷티 황옥(20세)이 한국에 온지 8일만에 정신병력 남편에게 피살된 사건이 발생하였다. 이 남편은 8년 동안 정신분열증으로 약을 먹고 있는 환자로 정신병원에서 57회 입원한 전력이 있다. 이 사실을 전혀 모르고 온 상태로 남편은 정신 착란 상황에서 아내를 심하게 구타한 후 아내를 죽여라는 환청을 듣고 흥기로 아내를 살해한 사건이다.

6) 전라남도 나주에서 몽골에서 온 결혼이민여성이 그 동네에 사는 가정폭력에 시달리는 다른 결혼이민여성을 돕다가 그 여성의 남편에 의해 살해당한 사건이다. 살해자는 자신의 아내와 이혼 할테니 위자료 2,000천만원 내라고 요구하면서 이는 중개업체약서에 기재되어 있다고 주장한 것으로 보아 인신매매성 성격을 일부 띠고 있다고 볼 수 있다.

7) 베트남의 국제결혼 중개과정을 보면 1일에는 맞선, 예물구입, 2-3일에는 쇼핑, 예비신부 건강검진, 야외촬영, 합동결혼식 및 피로연, 4-5일에는 신혼여행 등으로 국제결혼은 서로를 알 수 있는 시간이 주어지지 않은채 5일안에 처음 본 사람과 결혼식을 올리는 형국이라 문화부적응, 인권침해 등 여러 문제점들을 안고 있다.

기가 우리의 사회면을 장식하곤 한다.<sup>8)</sup> 따라서 결혼이민여성들이 새로운 삶을 펼치기 위해 선택한 결혼이 고통과 죽음의 장이 아닌 희망의 장이 되도록 하기 위해서는 우선 국제결혼중개업체의 현황과 실태를 살펴보고 결혼이민여성들의 결혼중개업의 관리에 관한 법률을 검토하여 결혼과정에서의 인권보장 및 안정적인 사회정착을 위한 방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 위해 본 글은 제2장에서는 결혼이민여성의 현황과 실태를 알아보고 제3장에서는 국제결혼중개업체의 현황과 실태, 제4장에서는 외국의 국제결혼중개업체 규제법을 알아보고 제5장에서는 결혼중개업의 관리에 관한 법률의 주요 내용을 검토하여 문제점 및 입법적 과제를 제시하고자 한다.

## II. 결혼이민자의 현황 및 실태

### 1. 결혼이민자의 인구사회학적 현황

2000년대에 들어 외국인의 수는 매년 증가하여 2010년 현재 총수는 1,139,283명이다. 이는 2005년 이후 매년 전년도에 비해 20%이상 증가한 것에 비하면 2.9%만이 증가한 수치이므로 증가율이 대폭 둔화되었다.<sup>9)</sup> 그 이유는 글로벌 금융위기로 외국인력 동비규모가 대폭 축소되었고 결혼이민자가 소폭 감소되었기 때문이다. 이를 유형별로 보면 외국인근로자는 558,538명(49%), 결혼이민자<sup>10)</sup> 181,671명(16%), 유학생 80,646명(7.1%), 외국인자녀 121,935명(10.7%), 기타외국인 106,365명(9.3%) 등이다. 이 수치의 증감을 보면

8) 국제결혼으로 인한 주요 사건을 보면 다음과 같다.

08.2. 베트남 결혼이민여성 췌담관 투신

08.4. 미국무부 인신매매보고서는 ‘베트남 신부 절대 도망가지 않습니다’ 라는 업체 현수막 사진 게재

캄보디아 정부는 인신매매적 성격의 국제결혼 개선을 위해 국제결혼 중단(12월 재개)

08.8. 베트남 결혼이민여성 뚜엣, 남편이 정신질환으로 정신병원 입원 후 처지 비판하여 음독

09.2. 캄보디아 결혼이민여성 초호흔 룡엥, 폭력남편을 우발적 살해

09.9. 캄보디아인 브로커가 1명의 한국남성에게 25명의 캄보디아 여성과 맞선을 주선하다 경찰에 체포되어 징역 10년 언도

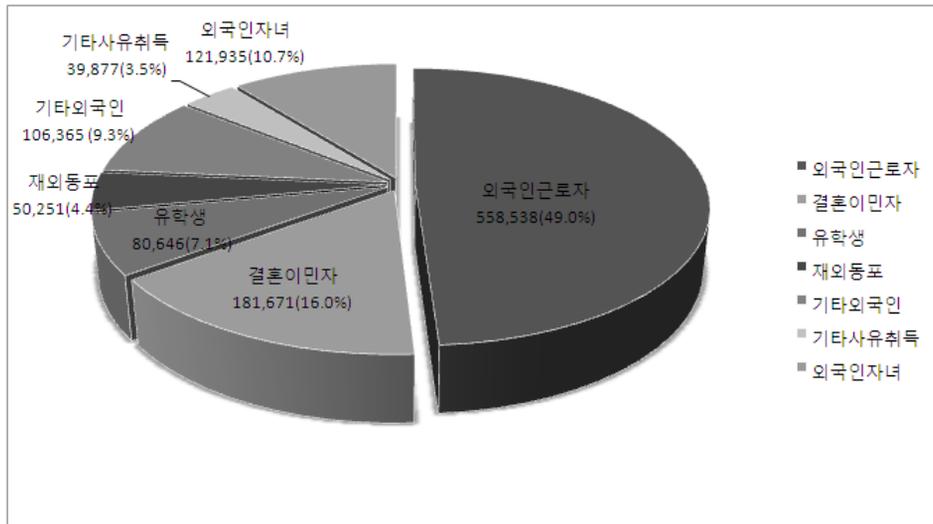
10.3. 캄보디아 정부는 단체 맞선 사건 관련, 한국이 남성과의 결혼등록 중단(4월 재개)

10.7. 베트남 결혼이민여성 탕티 황옥 한국에 온지 8일 만에 정신병력 남편에게 살해

9) '07년 34.7%, '08년 23.3%, '09년 24.2%로 증가하였다.

10) 여기서 결혼이민자의 수치는 결혼이민자 125,087명, 혼인귀화자 56,584명을 합한 수치이다.

2009년에 비해 외국인 근로자는 17,119명(3%) 감소하였으며<sup>11)</sup>, 결혼이민자는 14,581명(9%), 유학생은 3,324명(4%), 재외동포는 6,528명(15%), 기타 외국인은 3,250명(3%), 외국인주민자녀는 14,246명(13%) 증가한 것으로 나타나 결혼이민자와 자녀들의 증가가 눈에 띄게 두드러진다.



출처: 행정안전부 외국인 주민실태조사 (2010)

[그림 II-1] 외국인주민분포

2009년 국제결혼건수는 33,300건으로 총 혼인건수의 11.0%를 차지하며 이중 한국남성과 외국인 여성과의 결혼은 한국여성과 외국인 남성과의 결혼보다 3.1배 정도 많은 실정이다. 이를 시기적으로 보면 2000년 국제결혼은 11,605건에서 2009년 33,300건으로 3배 정도가 증가한 수치이며 특히 한국 남성과 외국인 여성과의 결혼은 6,945건에서 25,142건으로 증가하여 증가율이 3.6배 정도로 증가하였다. 그러나 국제결혼 증가율을 살펴보면 전년도 대비율이 2003년 62.9%로 가장 높았다가 그 이후부터는 서서히 감소하고 있으며 2006년도부터는 마이너스로 나타나고 있는 실정이긴 하다. 결혼이민여성을 출신국

11) 외국인근로자는 '08년 43만 명에서 '09년 57만 명으로 31.5%증가했으며 '10년에는 55만 명으로 3% 감소한 이유는 글로벌 금융위기 여파로 외국인력 도입규모를 대폭 축소함에 따른 것이다.

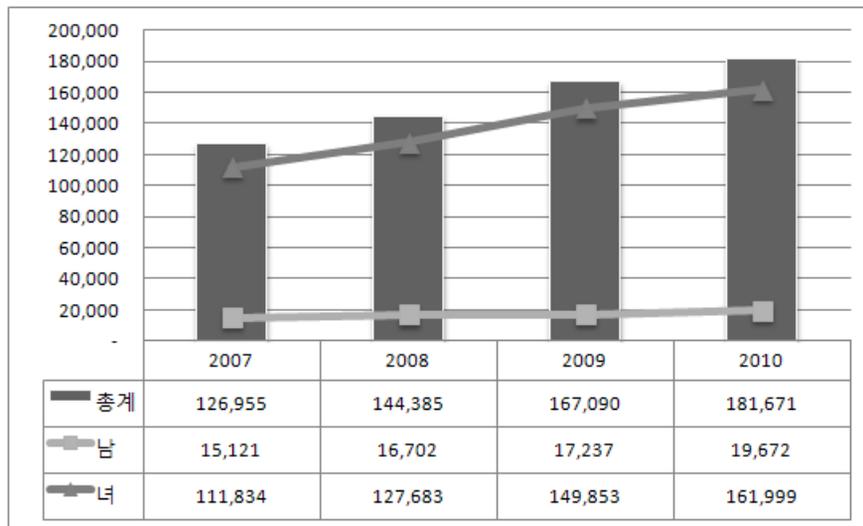
가별로 보면 중국이 45.2%로 가장 많고 그 뒤로 베트남 28.8%, 필리핀 6.5%, 일본, 캄보디아 등의 순으로 나타나고 있다.

[표 II-1] 국제결혼 추이

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
한국남자+외국여자	6,945	9,684	10,698	18,751	25,105	30,719	29,665	28,580	28,163	25,142
한국여자+외국남자	4,660	4,839	4,504	6,025	9,535	11,637	9,094	8,980	8,041	8,158
총계	11,605	14,523	15,202	24,776	34,640	42,356	38,759	37,560	36,204	33,300
전년대비증가율		25.1	4.6	62.9	39.8	22.3	-8.5	-3.1	-3.7	-8.1

\* 출처 : 2009년 혼인통계 결과(2010.3), 통계청

혼인귀화자를 포함한 결혼이민자의 수는 주민등록인구의 0.36%를 차지하며, 결혼이민자 중 국적취득자는 56,584명으로 31%에 불과하나 전체 한국국적 취득자 중에서 차지하는 비율은 58%에 해당한다.



\* 출처: 행정안전부, 외국인 주민실태조사 재구성

[그림 II-2] 결혼이민자의 증가 추이: 2006년-2010년

국제결혼비율은 농어촌지역이 더 높아 결혼하는 사람 3명 중 1명이 국제결혼을 하나 거주지역은 경기도 49,855명(27.4%)으로 가장 많고, 서울시 41,123명(22.6%), 인천시 11,344명(6.2%)으로 수도권지역에 전체 결혼이민자의 과반수 이상(56.2%)이 거주하고 있다. 이 중 결혼이민여성은 161,999명으로 결혼이민자 수의 89%를 차지하고 있어 ‘여성의 이주화’현상<sup>12)</sup>을 그대로 나타내고 있는데, 그 분포를 보면 경기도 43,436명(26.8%) 서울 33,515명(20.7%), 인천광역시 10,138명(6.3%)로 수도권에 53.8%로 과반수 이상이 거주하고 있다.

[표 II-2] 광역시별 결혼이민자 거주분포

구 분	결혼이민자 (혼인귀화자 포함)		결혼 이민자 증감수	증감률 (전년도 대비)	2009년 결혼 이민자 분포	2010년 결혼 이민자 분포	2010 결혼이민 여성 수	2010 분포 비율
	2009년	2010년						
전국	167,090	181,671	22,705	8.7	100.0	100.0	161,999	100
서울특별시	39,275	41,123	1,398	3.5	23.5	22.6	33,515	20.7
부산광역시	7,526	7,875	349	4.6	4.5	4.3	7,308	4.5
대구광역시	4,965	5,321	356	7.2	2.9	2.9	4,884	3.0
인천광역시	10,486	11,344	858	8.2	6.3	6.2	10,138	6.3
광주광역시	3,267	3,538	271	8.3	1.9	1.9	3,352	2.1
대전광역시	3,623	3,900	277	7.6	2.2	2.1	3,587	2.2
울산광역시	2,950	3,416	466	15.8	1.8	1.9	3,206	2.0
경기도	44,760	49,855	5,095	11.4	26.8	27.4	43,436	26.8
강원도	4,188	4,504	316	7.5	2.5	2.5	4,329	2.7
충청북도	4,927	5,664	737	15.0	2.9	3.1	5,364	3.3
충청남도	8,003	8,781	778	9.7	4.8	4.8	8,377	5.2

12) 이주의 여성화는 남아프리카와 동남아시아에서 가장 높게 나타나는데 결혼이민여성으로서 동행하는 일보다는 일을 목적으로 이주하는 경향이 짙다. 남아시아에서도 급격하게 증가하고 있으나 이에 미치는 못하고 있는 실정이다. 여성의 이주가 여성을 빈곤으로부터 탈출시키기도 하나 인권 침해 등의 여러 가지 문제를 낳고 있다. 최근 우리사회처럼 결혼이민여성이 증가하는 사례는 거의 드문 사례로 나타나고 있다. Internal Migration and Development: A Global Perspective, IOM, 22-24쪽 참조

구 분	결혼이민자 (혼인귀화자 포함)		결혼 이민자 증감수	증감률 (전년도 대비)	2009년 결혼 이민자 분포	2010년 결혼 이민자 분포	2010 결혼이민 여성 수	2010 분포 비율
	2009년	2010년						
전라북도	6,743	7,051	308	4.6	4.0	3.9	6,832	4.2
전라남도	7,290	7,945	655	9.0	4.4	4.4	7,277	4.5
경상북도	8,057	8,906	849	10.5	4.8	4.9	8,588	5.3
경상남도	9,586	10,834	1,248	13.0	5.7	6.0	10,287	6.4
제주도	1,444	1,614	170	11.8	0.9	0.9	1,519	0.9

출처 : 행정안전부, 『외국인주민실태조사』(2009, 2010) 재분석

## 2. 결혼이민자의 생활실태

### 1) 결혼 경로

전국 다문화가족 실태조사<sup>13)</sup>에 의하면 결혼이민자가 현 배우자를 만난 경로는 ‘결혼 중개업체(25.1%)’가 가장 높았으며 다음은 ‘가족, 친척의 소개(23.3%)’ ‘친구, 동료의 소개(23.1%)’로 나타나고 있으며 그 외에 ‘스스로 배우자를 만난 경우(18.2%)’, ‘종교기관을 통해서 만난 경우(6.4%)’로 나타나고 있다.<sup>14)</sup> 이는 2006년 여성가족부의 조사에서 나타난 결혼중개업체(17.7%)에 비하면 중개업이 많이 성행되고 있다는 것을 보여준다<sup>15)</sup> 또한 ‘친구나 동료의 소개’로 나타난 부분도 실질적으로는 결혼중개업과 연결되어 있는 경우가 많아 실질적으로는 결혼중개업체를 통한 결혼의 비율이 매우 높은 것으로 분석된다. 이는 결혼이민여성의 출신국별로 차이를 나타내는 캄보디아(84.15%), 베트남(66.4%) 등이 높게 나타나고, 일본, 필리핀, 태국 등은 종교기관을 통해 만나는 비율이 높은 것으로 나타났다.

13) 보건복지부, 전국다문화가족 실태조사 보고서, 2009, 291-299쪽 참조

14) 서울시의 설문조사의 경우는 결혼중개업체가 29.8%, 친구 아는 사람 소개 28.4%, 종교단체 13.4%, 부모 형제 10.9% 등으로 나타나 전국보다 더 결혼중개업체에 의한 비율이 높은 것으로 나타났다. 더 자세한 내용은 서울시 다문화가족실태 및 지원체계구축방안 연구, 2008, 121-122쪽 참조

15) 조사결과 친척의 소개(45.7%), 스스로(20%), 결혼중개업체(17.7%), 종교기관(14.3%) 등과는 다른 양상을 나타내는 것으로 결혼중개업체를 통한 만남이 증가한 것으로 볼 수 있다

## 2) 결혼의 동기

서울시 여성가족재단의 조사결과에 의하면 결혼이민여성의 결혼동기는 80.5%가 ‘배우자와의 행복한 결혼생활을 위해 결혼했다’이고 그 다음으로는 ‘모국 가족에게 경제적 지원을 하기 위해서’ 15.7%, ‘경제적 안정을 위해서’ 12.2%, ‘한국에서 취직을 하기 위해’ 7.1% 순으로 나타났다. 사실 이들의 결혼과정이 3-4일 정도밖에 안 걸린다는 점을 감안하면 첫 번째를 제외하고는 다 경제적인 이유로 볼 수 있으므로 결혼이민여성의 결혼동기는 경제적 동기가 35%로 가장 높게 나타나는 것으로 분석된다. 이를 출신국적별로 보면 베트남 출신과 캄보디아 출신의 경우 모국가족에게 경제적 지원을 하기 위해 결혼했다는 응답이 32.9%, 41.5%로 높게 나타났다.<sup>16)</sup>

이와 달리 한국인배우자의 결혼동기는 ‘배우자를 사랑하기 때문에 결혼했다’는 응답이 38.1%로 가장 많았다. 그 다음으로는 ‘배우자 출신국가의 사람과 결혼한 친구나 아는 사람들의 권유로’가 30.3%, ‘배우자의 출신국가 사람들이 순종적이고 부모에게 잘 할 것 같아서’ 24.5%, ‘배우자 출신국가 사람들의 외모가 한국인과 비슷해서’ 16.8%, ‘종교적인 이유’ 14.8%, ‘결혼중개업체의 권유로’ 10.3% 순으로 나타나 결혼이민여성들과는 다른 양상을 보이고 있다. 즉 우리 사회의 가부장적인 가정유지를 위한 한 방편으로 결혼하는 비율이 높음을 알 수 있다.

이와 같이 결혼이민여성과 한국남성의 결혼동기는 처음부터 다른 것으로 나타나 서로에 대한 깊은 이해가 없다면 부부갈등이 야기될 소지를 안고 있다. 더군다나 언어적 문제, 문화적 차이로 인해 서로를 이해하거나 소통하는데 한계를 지니고 있으며 이는 부부갈등 내지 가족갈등, 가정폭력으로 이어지며 더 나아가 가정해체가 되기도 한다. 따라서 부부갈등이나 가족갈등을 치유할 수 있는 상담서비스지원의 확충과 결혼하기 전의 서로의 상황에 대한 이해, 서로 다른 문화에 대한 이해 등 다문화에 대한 인식개선이 필요하다.

## 3) 연령차

전국 다문화가족실태조사에 의하면 결혼이민여성의 평균연령은 33.3세 한국인 배우자

16) 전국 조사한 분석자료가 없어 서울시 여성가족재단에서 1,019명(결혼이민여성 842명, 한국인 배우자 177명)을 상대로 설문조사한 결과보고를 인용하였다 : 자세한 내용은 장명선, 위의 책, 126-127쪽 참조

의 평균연령은 43.2세로 평균 10세 정도의 연령차를 보이고 있다.<sup>17)</sup> 이를 구체적으로 보면 24세 이하의 결혼이민여성의 45.4%가 40대 이상의 배우자와 살고 있는 실정이다. 서울시 여성가족재단의 실태조사결과도 거의 비슷한 수준으로 평균 11세의 연령 차이를 보였는데, 이 가운데 가장 높은 빈도를 차지하고 있는 연령 차이는 11~20세로 전체의 41.1%에 해당하였으며, 6~10세 차이는 24.6%, 1~5세 차이는 15.1%로 각각 나타났으며, 21세 이상 차이가 나는 경우도 8.6%인 것으로 나타났다.<sup>18)</sup> 출신국적별로 보면 캄보디아가 17.1세, 베트남이 16.36세로 연령차가 컸으며, 일본출신의 경우 2.9세로 가장 낮게 나타났다.<sup>19)</sup> 배우자간의 연령차는 서로를 이해하는데 제한이 있으며 특히 문화적 차이가 있는 경우에 더욱 그러하다. 따라서 부부간의 세대차는 부부갈등의 원인이 될 수 있고 어느 시기가 지나면 결혼이민여성이 그 가정의 생계를 책임지게 될 수 밖에 없는 상황이 되므로 배우자간의 너무 큰 연령차는 지양하는 것도 필요하다고 본다.

#### 4) 경제생활

전국 다문화가족실태조사에 의하면 다문화가족 월평균 가구소득은 100-200만원 미만 이 38.4%로 가장 많고 100만원 미만도 21.3%로 가구소득이 전반적으로 낮은 상태이다. 출신국적별로 보면 100만원 미만인 저소득층은 필리핀(28.7%), 중국조선족(24.7%), 캄보디아(23.7%), 베트남(22.5%), 태국(21.1%) 순으로 나타났다.<sup>20)</sup> 취업상태는 결혼이민자의 40% 정도가 취업을 하고 있는데 그 중 여성은 37%, 남성은 74%로 여성의 취업률이 매우 낮은 상태이다. 미취업인 결혼이민여성은 일자리 알선(29.6%), 자녀보육 양육지원(22.9%), 한국어교육(18.4%)에 대한 지원을 필요로 한다.

### 3. 결혼이민여성의 가정폭력 문제

여성가족부의 조사에 의하면 다문화가정에서 발생한 가정폭력발생률은 43.2%로 한국 전체 가정폭력발생률 50.4% 보다 낮게 나타났으나 다문화가정은 아직 자녀들의 연령이

17) 보건복지부, 위의 책, 136쪽

18) 장명선, 위의 책, 128쪽

19) 장명선, 위의 책, 128-130쪽 참조

20) 보건복지부, 위의 책, 198-205쪽 참조

적어 상대적으로 아동학대가 덜 일어나므로 가정폭력비율이 낮다고 할 수 없으며 경제적 폭력이 7.7%로 한국가정의 2배에 이르고 있다.

가정폭력 중 가장 많은 부부폭력발생율을 보면 다문화가정이 47.7%로 한국인가정 40.3%보다 높은 비율로 나타났으며 한국인 가정과는 다른 특징을 보이고 있다. 우선 그 유형을 보면, 다문화가정에서는 ‘신체적 폭력’이 39.1%로 가장 높게 나타난 반면 한국인 가정에서는 ‘정서적 폭력’이 33.1%로 가장 높게 나타났다. 둘째, 다문화가정의 신체적 폭력 정도는 한국인 가정보다 심해 중한 폭력정도가 한국인 가정보다 3배 정도 높고, 경한+중한 폭력은 1.5배 정도 높은 것으로 나타났다. 셋째, 경제적 폭력도 한국인가정보다 3배 정도 높게 나타나 이들 가정의 경제적 어려움도 폭력의 커다란 원인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 넷째, 다문화가정은 한국가정보다 더 가부장적으로 다문화가정의 남편의 아내에 대한 폭력비율은 38.8%, 아내의 남편에 대한 폭력 17.8%, 상호폭력은 8.9%으로 드러났다. 이에 비해 한국인 가정은 남편의 아내에 대한 폭력비율은 33.1%, 아내의 남편에 대한 폭력은 27.1%, 상호폭력은 19.9%로 나타나 다문화가정이 한국인가정보다 가부장적임을 나타내고 있다. 폭력정도는 남편이나 아내의 경우 모두 경한폭력보다는 다 중한 폭력내지 경한+중한폭력의 비율이 높게 나타났다.

[표 II- 3] 부부간 폭력유형별 발생률 비교

(단위: %)

구 분	전체 폭력 발생률	부부간 폭력유형별 발생률						
		정서적 폭력	신체적 폭력**			경제적 폭력	방임	성학대
			경한 폭력	중한 폭력	(경한+중한) 폭력			
다문화가정	47.7	35.6	5.3	16.9	16.9	12.2	20.7	15.7
한국인가정	40.3	33.1	11.1	4.8	11.6	4.1	19.6	10.5

출처: 가정폭력실태조사(여성가족부, 2007)

따라서 다문화가정의 부부폭력의 원인을 보면 문화적 차이, 경제적 문제, 결혼에 대한 기대의 차이 등으로 볼 수 있으므로 이에 대한 분석을 통해 폭력을 예방하기 위한 지원과 피해자 보호, 가해자 치료 등 다각적이고 체계적인 지원이 이루어져야 한다.<sup>21)</sup>

[표 11-4] 다문화가정과 전국 부부폭력발생률의 비교

(단위: %, 명)

구 분	전체 폭력 발생률	폭력유형별 발생률							(분석 대상수)	
		정서적 폭력	신체적 폭력			경제적 폭력	방임	성학대		
			경한 폭력	중한 폭력	(경한+중한) 폭력					
다문화 가정	부부폭력	47.7	35.6	5.3	16.9	16.9	12.2	20.7	15.7	(38)
	남성의 아내폭력	38.8	31.9	5.3	10.4	10.4	12.2	15.5	14.4	(23)
	여성의 남편폭력	17.8	12.6	-	9.7	9.7	-	5.2	4.5	(27)
	상호폭력	8.9	8.9	-	3.2	3.2	-	-	3.2	(38)
한국 전체	부부폭력	40.3	33.1	11.1	4.8	11.6	4.1	19.6	10.5	(6,561)
	남성의 아내폭력	33.1	26.4	7.7	4.5	9.4	3.2	14.3	9.5	(5,976)
	여성의 남편폭력	27.1	22.5	5.3	2.6	6.4	1.9	13.8	3.6	(4,114)
	상호폭력	19.9	15.9	1.9	2.3	4.2	1.0	8.5	2.6	(3,529)

출처: 가정폭력실태조사(여성가족부, 2007)<sup>22)</sup>

#### 4. 결혼이민여성의 이혼율의 증가

한국인과 외국인간의 이혼건수는 11,692건으로 전년대비 3.9% 증가한 수치로 총 이혼 건수의 9.4%를 차지하고 있다. 국제결혼의 증가와 더불어 2004년 이후 결혼이민여성의 이혼도 급격히 증가한 추세이나 2009년에는 그 증가세가 크게 둔화되었다. 이를 세부적으로 보면 2004년 전에는 한국인 처와 외국인 남편간의 이혼건수가 한국인 남편과 외국

- 21) 자세한 내용은 장명선(2009), 폭력피해이주여성 자활지원센터 타당성 검토 및 운영방안 연구, 서울시 여성가족재단 참조
- 22) 신체적 폭력유형 중 경한 폭력은 손바닥으로 배우자의 뺨을 때리는 행위와 배우자에게 물건을 집어던지는 행위이며, 중한 폭력은 배우자의 어깨나 목을 짊 움켜잡는 행위, 배우자의 목을 조르는 행위, 배우자를 칼이나 흉기로 위협하는 행위, 배우자를 물건(현대, 몽둥이, 칼 등)으로 때리는 행위, 배우자를 사정없이 마구 때리는 행위 등으로 구분하고 있다.

인 처와의 이혼건수 보다 많았으나 2005년부터는 한국인 남편과 외국인 처와의 이혼건수가 많아졌다. 한국인 남편과 외국인 처의 이혼은 2004년에 전년대비 64%, 2006년 47.1%, 2007년 41.3%로 증가율이 높았으나 2009년에는 4.2%로 증가율이 대폭 감소하였다. 국적별로 보면 결혼증가비율이 높은 베트남출신의 결혼이민여성의 이혼율이 전년대비 19.9%로 가장 많이 증가한 것으로 나타났다, 이에 비해 한국여성과 외국인 남성간의 이혼은 3,392건으로 전년보다 3% 증가한 수치로 나타났다.

[표 II-5] 한국인과 외국인간의 이혼율의 추이

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
외국인과의 이혼건수	1,744	2,012	3,300	4,171	6,136	8,671	11,255	11,692
한국인남편+외국인처	380	547	1,567	2,382	3,933	5,707	7,962	8,300
한국인처+외국인남편	1,364	1,465	1,733	1,789	2,203	2,964	3,293	3,392
전년대비 증감율(%)	3.0	15.4	64.0	26.4	47.1	41.3	29.8	3.9

출처: 통계청 자료(2010)

혼인귀화자도 결혼이민자로 보아 이혼건수를 보면 2008년에는 13,219건으로 전체 이혼의 11.3%를 차지하고 2009년에는 14,375건으로 11.6%로 더욱 늘어난다. 이를 분석하면 전년도 대비 결혼이민자와의 증가율은 3.9%인데 비해 귀화자와의 이혼증가율은 36.6%로 매우 높게 나타나 이에 대한 원인분석과 대비책이 필요하다.

[표 II-6] 혼인귀화자를 합친 결혼이민자의 이혼율의 추이

구분	2008			2009		
	결혼 이민자	외국여성과 이혼	외국남성과 이혼	결혼 이민자	외국여성과 이혼	외국남성과 이혼
계(총이혼대비)	13,219 (11.3)	9,356	3,863	14,375 (11.6)	10,216	4,159
외국인과 이혼	11,255	7,962	3,293	11,692	8,300	3,392
귀화자와 이혼	1,964	1,394	570	2,683	1,916	767

출처: 통계청 자료 재분석

이혼한 결혼이민여성의 평균동거기간은 3.1년으로 매우 짧게 나타난 반면, 외국인 남성과 한국인 여성과의 평균동거기간은 5.7년으로 길게 나타났다. 그러나 이 경우도 이혼한 한국인부부의 평균동거기간 13.8년에 비하면 너무 짧아 이에 대한 원인분석과 대책 마련이 필요하다. 또한 국제결혼을 저출산문제를 해결할 수 있는 방책으로 보기도 하는데 이혼한 결혼이민자 가족 중 89.5%가 미성년 자녀가 없는 것으로 드러나 이에 대한 제고도 필요하다.

이혼사유를 살펴보면 부부갈등 42.36%<sup>23)</sup>, 가정폭력 24.25%, 고부갈등 6.32%, 실망 3.4%, 경제적 무능 3.11%, 거짓정보 2.55%, 친정지원 0.38%, 성폭력 0.19%로 나타나고 있다.<sup>24)</sup> 이중 가장 높은 비율인 부부갈등의 유형은 의사소통 24.65%, 성격차이 17.75%, 문화차이 9.41%, 이혼요구 9.16%, 성생활 8.92%, 알코올 중독 7.6%, 방임 5.05%, 경제문제 3.66% 등으로 나타나고 있다. 따라서 이혼을 예방하기 위해서는 언어문제, 문화적 차이 등을 해소시키기 위한 서비스 제공이 필요하며 가정폭력예방을 위한 다양한 지원정책이나 피해자보호시스템 구축이 필요하다고 본다.

### III. 국제결혼중개업체의 현황 및 실태

현재 국제결혼의 가장 큰 특징은 중개업체에 의해 상품화된 국제결혼이 양산되고 있는데 이들의 탈법이 중개과정에서 다양한 인권유린을 행하고 결혼 후 가정갈등, 이혼, 및 사회부적응 문제를 야기하는 실정이다. 현재의 국제결혼중개업체의 실태를 간단히 살펴보면 다음과 같다

#### 1. 국제결혼중개업체의 수

국제결혼중개업체는 1998년 자유업으로 전환되면서 그 수가 급증하였으며 정부차원

23) 이주여성긴급지원센터의 3년 간 상담결과를 토대로 이혼문제를 살펴보면, 법률상담에서 가장 많은 것은 이혼과 그에 따른 양육권, 양육비, 위자료 문제, 재혼 등 여러 범주가 있으나 이혼에 관한 건이 65.79%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 드러나고 있다

24) 전국 다문화가족 실태조사 결과보고서에 의하면 이혼사유로는 성격차이(29.4%), 경제적 무능력(19%, 외도(13.2%), 학대와 폭력(12.9%)로 나타나고 있다. 보건복지부, 위의 책, 355쪽

의 공식적인 관리제도가 전무한 상태에서 초국적 이주산업으로 팽창하였다. 그 후 국제 결혼중개의 비인간적이고 반인권적인 행위에 대한 비판의 목소리가 거세지고 이것이 사회문제로 대두되기 시작했다.<sup>25)</sup> 이에 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’이 제정되었으며 동 법규정에 의해 국내결혼중개업체는 신고를 국제결혼중개업체는 등록을 하게 되었다. ‘10.4. 현재 등록된 국제결혼중개업체는 전국에 1,253개로 국내 중개업 886개 보다 훨씬 많다.<sup>26)</sup> 이를 구체적으로 보면 서울이 206개로 가장 많고 그 뒤로 경기도 193개, 경상남도 104개 등으로 숫적으로는 수도권에 몰려 있다.

[표 III-1] 결혼중개업체의 현황(10. 4 현재)

시도별	국내	국제	계
전체	886	1,253	2,139
서울특별시	235	206	441
부산광역시	92	84	176
대구광역시	79	63	142
인천광역시	34	46	80
광주광역시	33	55	88
대전광역시	39	60	99
울산광역시	20	39	59
경기도	101	193	294
강원도	21	59	80
충청북도	26	54	80
충청남도	33	55	88
전라북도	34	74	108
전라남도	20	52	72

25) 몇 년 전만해도 전국에 ‘베트남 처녀와 결혼하세요, 재혼 장애인 환영’, ‘베트남 여성 절대 도망가지 않음’ 등의 현수막이 말해주듯 비인권적인 중개행위가 사회문제화되었다

26) 결혼중개업이 자유업이었을 때 700여개였던 것이 2005년 2000여개로 증가하였으며 규제법률이나 제도가 없는 상태에서 초국적 산업으로 팽창하였다. 최근에도 10.8에는 1351개소가 등록 운영 중 이어서 4달만에 등록업체가 100개가 증가된 것으로 드러나 국제결혼의 증가세를 가히 짐작할 수 있다.

시도별	국내	국제	계
경상북도	38	82	120
경상남도	74	104	178
제주도	7	27	34

출처: 여성가족부 내부 자료

## 2. 국제결혼중개업체의 실태

### 1) 조직과 규모<sup>27)</sup>

국제결혼중개업체의 형태는 91%가 개인업체이며 법인의 형태는 9%에 불과하다. 업체 대부분은 소유와 경영이 분리되지 않고(90.7%) 사장이 커플매니저를 겸하고 있는 경우가 79%에 해당하는 영세업체이다. 중개업체의 평균 커플매니저 수는 2.19명이고 커플매니저의 수가 6명 이상인 업체는 5.7%에 불과하며 평균 자본금 규모는 4,047만원 정도로 매우 영세하다. 따라서 중개업체의 영세성으로 인해 업체의 이익을 위한 불건전한 경쟁이 심화되고 있는 실정이다.

### 2) 운영실적

월평균 상담건수는 18.23건이며 전체 응답업체의 75.6%가 월평균 10건 이하로 나타나 운영문제가 심각한 것으로 드러났다. 즉 연평균 국제결혼성혼건수는 2008년 8.81건이며 1건도 못 올리는 업체도 16.9%나 되어 매우 열악한 상태이다. 평균 매출액 현황은 4,808만원이며 연매출액 1,000만원 이하가 36.9%로 가장 많다. 따라서 중개업체는 운영비 마련을 위해 여러 가지 방안을 동원해 결혼을 성사시키려고 하고, 이 과정에서 인권침해가 발생하고 있다.

27) 이에 대한 내용은 한국소비자원, 국제결혼중개업 관리 효율화방안 마련 및 다문화가족의 안전확보를 위한 소비실태 연구 내용, 2009을 참조하여 필요한 부분만을 요약한 것이다

### 3) 분포 및 경비

국제결혼중개업체를 이용하여 결혼하는 비율을 국가별로 보면 베트남이 82.6%, 중국 20.9%, 필리핀 40.9%, 캄보디아 39%, 우즈베키스탄 24.2% 등의 순으로 나타나고 있다. 결혼중개경비는 국가별로 달라 우즈베키스탄 1,326만원, 태국 1,266만원, 캄보디아 1,130만원, 네팔 1,120만원 순으로 대부분이 1,000만원이 넘는다. 적지 않은 경비의 대부분을 한국남성이 부담하므로 처음부터 인권침해적인 위험을 안고 있는 실정이다.

### 4) 운영

현재 결혼중개업이 본업인 비율은 86.8%에 이르러 중개행위만을 통해 돈을 벌어야 하는 경향이 강하다. 국내에 본사 이외의 다른 지사를 운영하는가에 대해 86.4%가 운영하지 않고 있으며, 해외지사도 56.8%가 운영하지 않고 있는 실정이다. 직원선발시 동종경력을 인정하나 특정조건 없이 선발하거나, 일반직원과 동일조건으로 선발하는 경우가 많아 전문성이나 의식에 문제를 낳고 있다.

### 5) 회원정보

필수적으로 회원들이 제공해야 할 사항으로는 혼인상태, 재산 소득, 가족관계 등이 순으로 제출서류로는 주민등록등본이 87%로 가장 많고 호적등본 81.8%, 재직증명서 67.6%, 소득관련증명서 57.1% 순으로 나타났다. 그러나 제공된 정보에 대한 검증방법은 구두로 재확인인 66.5%, 재확인하지 않고 그냥 믿는다가 19.7% 등으로 나타나 정보의 정확성을 담보할 수 없는 실정이므로 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

### 6) 계약서 작성

국제결혼중개시 계약서는 86.4%가 작성하고 있는데 계약서 기재 내용을 보면 위약금 지급명기 비율은 82%, 회원정보유출 금지 규정 68.1%, 맞선주선을 한다는 비율인 61.8%, 일정한 계약기간과 주선회수로 제한하는 경우 19.8%, 주선향수로만 제한 8.8%로 나타났다. 예비배우자의 신상정보 중에는 혼인관계가 94.1%로 가장 많으며 나이 93.8%,

학력 92.6%, 직업 91.4%순으로 나타나고 있다.

한국남성이 외국으로 출국해서 맞선, 결혼 등의 절차를 거치고 외국인 배우자가 우리나라에 입국하기까지 소요되는 평균기일은 87.68일로 나타났다.

### 3. 문제점

이상에서 본 바와 같이 국제결혼중개업은 극도로 상업화된 성격을 갖고 있으며 업체의 영세성, 정보제공의 부정확성, 제도적 규제시스템 부재 등 여러 가지 문제로 현재의 중개방식은 한국사회뿐 아니라 국제사회도 매매적 혹은 인신매매적이라고 비난받아 이에 대한 우려를 나타냈다. 즉 유엔여성차별철폐위원회는 국제결혼과 착취를 목적으로 인신매매될 소지가 있는 국제결혼이 증가되고 있는 점을 우려하고 이에 대한 정책들과 방안을 마련할 것을 촉구하였다.<sup>28)</sup> 그러나 한국 남성이 중개비용의 전부를 부담하고 국제결혼자체가 남성의 욕구에 맞추어져 있으며 이를 규제가 어려운 중개업체가 주도하고 있으므로 다양한 형태의 인권유린이 발생하고 있으며, 이러한 젠더불평등은 결혼 후에도 결혼이민여성들에 대한 폭력과 인권침해로 이어지고 있다.

그러므로 건전한 국제결혼 풍토조성을 위해서는 국제결혼중개업체의 난립방지 및 탈법 불법행위 등을 관리 감독할 수 있는 법적 제도적 수단을 강화하여 국제결혼의 피해를 최소화할 필요가 있다. 이를 위해 국제결혼중개업체를 규제할 수 있는 법제도가 마련되어야 하는데 다음과 같은 부분을 제고하여 개선점을 마련하여야 할 것이다.

첫째, 현재 등록된 국제결혼중개업체는 조직과 규모 면에서 영세업체이며 비전문적 사업체이므로 관리강화가 필요하다. 대부분이 개인업체로서 소유와 경영이 분리되어 있지 않으며 업체의 과반수 이상이 자본금 4,000만원 이하이다. 따라서 중개업체의 등록요건을 강화하여 조직과 규모 등에서 일정수준을 갖춘 업체만이 등록 가능하도록 하여 건전한 경쟁력을 확보하도록 하여야 한다. 즉 예를 들면 중개업체 자본금이 1억원 이상이

28) 유엔여성차별철폐위원회는 국제결혼중개업체들을 규제법이 마련된 것은 알지만 착취와 인신매매될 소지가 있는 국제결혼의 증가에 대한 우려를 표명하고 국제결혼에 가정폭력이 지속되고 있는 것에 대해 우려를 나타내었다. 위원회는 외국인여성들이 국제결혼중개업자, 인신매매자 및 배우자에 의한 착취와 학대로부터 보호받을 수 있도록 추가정책들과 방안들을 마련할 것을 촉구하였다. CEDAW/C/KOR/5와 CEDAW/C/KOR/6참조: 유엔 여성차별철폐협약의 한국에서의 성과와 과제, 국가인권위원회, 2009, 221면 참조

되는 사업체가 등록할 수 있도록 등록요건을 강화할 필요가 있다.

둘째, 회원정보제공의 내용을 보다 구체적으로 명시하고 이 정보의 진위여부를 반드시 확인하도록 하는 체계를 갖추어야 한다. 현재 국제결혼과정에서 이용자의 정보상태는 혼인상태, 재산소득, 가족관계 등으로 너무 형식적인 내용일 뿐만 아니라 대부분 정보에 대한 진위를 확인하지 않고 있다. 중개업체 이용자의 성범죄경력, 건강상태 등 보다 구체적인 정보제공과 이에 대한 진위여부를 판단하는 시스템을 구축하고 중개업체에 이에 대한 1차 책임을 지도록 하여야 할 것이다.

셋째, 결혼중개업체에 종사하는 모든 자들에 대한 의식교육의 강화가 필요하다. 국제결혼중개란 전문성뿐만 아니라 인권의식 등이 요구되므로 결혼중개업체에 종사하는 자들은 교육을 의무화하고 보수교육도 실시할 필요가 있다. 또한 교육은 형식적인 것이 아니라 내용이나 방법 면에서 업무에 실질적으로 도움이 되도록 교육의 질이 담보되어야 할 것이다.

넷째, 미등록업체의 불법영업행위가 성행하므로 관리감독을 철저히 하여야 한다. 등록업체들은 대표 및 종사자에 대한 신원조회와 범죄사실 조회 등 사전예방 절차를 거치거나 미등록 업체의 경우 일체의 검증절차를 거치지 않은 채 영업활동을 하고 있어 소비자들에게 피해를 발생시키므로 업체에 대한 관리감독과 규제를 강화하여야 한다. 본질적으로 상품화된 결혼중개업 자체가 인권침해적이지만 중개과정에 대한 관리감독을 철저히 하여 인권침해적인 부분을 줄이는 것이 필요하다.

다섯째, 결혼중개과정에서 충분한 통·번역서비스가 제공되어야 한다. 계약서의 내용에 대한 충분한 이해, 상대방에 대한 정확하고 충분한 정보제공 등을 기반으로 각자의 자유의지에 의해 결혼을 결정할 수 있도록 필수적인 서비스가 제공되어야 할 것이다.

#### IV. 외국의 국제결혼중개업 규제에 대한 입법례

외국의 입법례는 결혼이민여성들의 출신국가이면서 우리와 같이 상품화된 국제결혼으로 인해 인권침해 등 많은 사회문제들을 겪으면서 결혼중개업 규제에 관한 법률들을 제정하고 있는 국가들의 입법례를 간단히 고찰함으로써 시사점을 얻고자 한다.



# 1. 필리핀

## 1) 법률

1990년 필리핀 정부는 Republic Act 6955를 제정함으로써 우편주문신부(Mail- Order Bride) 산업을 금지하였다(동법 제2조 (a)(1))<sup>29)</sup> 또한 결혼을 목적으로 필리핀 여성과 외국인 남성간의 만남을 주선하여 이익을 취하는 개인 또는 단체의 행동을 불법화하였으며 이를 광고하거나 유도하는 것도 금지시켰다. 이 법을 위반할 경우 6~8년의 징역과 8,000~20,000 페소의 벌금형에 처한다고 규정하고 있다(동법 제4조. 외국 국적인 경우 징역형 종료 및 벌금 납부 후 바로 강제출국 당하며 귀국은 영구적으로 불가능하다.

## 2) 법률 제정의 목적

이 법의 목적은 필리핀 여성이 성적, 경제적으로 착취당하는 것을 막기 위한 것이다. 이 법의 주요 지지자인 코라손 아키노대통령은 우편신부산업은 국가적 자부심을 모욕하고 젊은 여성과 그들의 가족을 고통으로 몰아넣는 일이라고 주장했다.<sup>30)</sup> 또한 이법은 필리핀 어린이들이 외국에서 성노예로 착취당하는 것을 예방하려는 목적도 있다.

29) 제2조 다음의 각 호는 금지된다.

- a) 자연인, 법인, 협회, 단체 또는 기타 결사체가 직·간접적으로 다음의 행위를 저지르는 것
  - (1) 우편주문방식이나 개인적 소개의 방식으로 필리핀 여성과 외국인과의 결혼을 알선한 목적으로 사업체를 설립하거나 사업을 하는 행위
  - (2) 전술한 금지된 행위들을 조장할 목적으로 소책자등의 선전물의 광고, 출판, 인쇄, 배포를 하는 행위
  - (3) 필리핀 여성으로 하여금 영이를 위해 우편주문방식이나 개인소개를 통해 외국인과의 결혼 알선을 목적으로 하는 단체회원이 되도록 소개, 유혹, 등록, 권유하는 행위
  - (4) (1)호에 의해 금지되는 행위들을 조장하기 위해 우편서비스를 이용하는 행위
- b) 신문, 잡지, TV, 라디오 기타 미디어 또는 광고·출판사 등의 광고담당자 또는 담당 관리자 등이 고의로 앞에 언급된 금지된 행위들을 허용하거나 동의하는 행위

30) Ernesto Maceda 의원도 우편주문신부 산업을 통해서 외국 국적인과 결혼 한 필리핀 여성들 중 학대 받고 있는 여성의 수가 늘어나는 것에 대한 대응책으로 이 법을 제정하여야 한다고 주장했다: Roxanne Sims, A Comparison of Laws in the Phillipines, the U.S.A., Taiwan, and Belarus to Regulate the Mail-Order Bride Industry, Akron Law Review, 2009, 617쪽

### 3) 법률의 효율성

Republic Act 6955는 국제결혼중개업체들이 필리핀에서 활동을 못하도록 하는데 있어서 큰 성공을 거두지는 못했다. 동 법은 보통 인터넷을 통해 이루어지고 있는 국제결혼중개업에 효율적으로 대처하지 못했는데, 이는 법률을 집행하고 감독하는 부서도 없고 외국에서 필리핀 여성들을 과장 광고하는 결혼중개업체를 처벌할 관할권이 없기 때문이다. 필리핀 정부는 이 법을 위반한 개인 또는 단체들을 처벌하기 위해 많은 시도를 하였으나<sup>31)</sup> 지난 20년 동안 1,000만명의 필리핀 여성들이 우편주문신부가 되었다. 따라서 동법의 비효율성에 대비하기 위해 Resolution 101 입법을 제안하였으며 2003년 필리핀 입법부는 Anti-Trafficking In Persons Act 를 통과시켰는데 이 법률은 우편주문신부를 개인의 착취로 규정하고 더욱 강력한 집행과 처벌을 규정하고 있으며 동시에 인간착취의 희생자에 대한 지원을 명시하고 있다.<sup>32)</sup>

## 2. 미국

### 1) 법률

2006년 미국 의회는 국제결혼중개업 규제법(International Marriage Broker Regulation Act :이하 IMBRA)<sup>33)</sup>을 여성폭력방지법(Violence Against Women Act)를 더욱 굳건히 하는 법률로서 제정하였다.<sup>34)</sup> IMBRA는 중개업자는 업체이용자에 대한 종합적인 정보제공을 의무화하고 있다. 즉 국제결혼중개업은 법원이나 연방법원 등을 통해 미국 남성회원들의 성범죄경력이나 스토킹에서 살인까지 이르는 범죄에 대한 정보, 혼인유무, 18세 미만의

31) 1997년에 필리핀 정부는 한국의 Moonis교(통일교)를 법률 위반으로 고발하였다. 이 단체는 필리핀 여성과 한국남성 간의 집단결혼식을 주재했는데, 이는 해외의 저임금 산업에 여성들을 취업시키고자 하는 것을 주 목적으로 하고 있다고 여겨졌다. 2002년 필리핀 정부는 두 명의 미국인 Delaney Davis와 Larry Pendarivs 의 입국을 거부하였다. 이들은 필리핀 여성들에 대한 우편-주문-신부 웹사이트를 광고했다는 것이 입국거절의 이유였다.: Roxanne Sims, A Comparison of Laws in the Phillipines, the U.S.A., Taiwan, and Belarus to Regulate the Mail-Order Bride Industry, Akron Law Review, 2009, 618-619쪽

32) [www.congress.gov.ph/download/ra12](http://www.congress.gov.ph/download/ra12)

33) 8 U.S.C. §1375(a)(2006)

34) 이에 대해서는 Roxanne Sims, A Comparison of Laws in the Phillipines, the U.S.A., Taiwan, and Belarus to Regulate the Mail-Order Bride Industry, Akron Law Review, 2009, 609-610쪽

자녀수, 이용자가 18세 이후 거주했던 모든 주와 나라들에 대한 정보 등을 외국여성에게 모국어로 번역하여 제공하여야 한다. 이를 위반 시, IMBRA 에 의거하여 각각의 위반사안에 대하여 \$5,000~\$25,000의 벌금형에 처해지며, 5년 이상의 징역형에 처한다.<sup>35)</sup>

## 2) 법률의 목적

이 법의 전체적인 목적은 우편주문신부가 그녀들의 남편이 될 남자에 대한 정확한 정보를 가지고 있고, 이민자로서 그녀들이 갖는 권리에 대해 충분히 고지 받을 것을 목적으로 하고 있다.<sup>36)</sup> IMBRA 이전에는, 남성 고객만이 외국여성에 대한 정보를 알 수 있었는데 이 법의 시행으로 외국인 여성이 미국인 남성과의 관계에서 보다 동등한 입장에 놓여지게 되었다. 주요 내용을 보면 약혼자 비자를 접수시키려고 하는 미국인은 결혼중개업자오 국토안보부(DHS)와 이민행정국(CIS)에게 범죄와 관련된 신상정보를 공개해야 한다 관련된 범죄는 가정폭력 그 외의 다른 폭력적인 범죄 관련 혹은 연쇄적인 알코올 혹은 약물중독 등을 들 수 있다 국토방위부는 이와 같은 정보를 다른 미국인 배우자의 신상정보와 더불어 외국인 약혼자 혹은 배우자에게 송부한다(832조)

국토안보부가 특별히 명령하지 않는 한 미국인 배우자가 과거 2번이상 약혼비자 혹은 배우자 비자를 신청한 경우 혹은 과거의 비지신청으로부터 2년이상 경과하지 않을 경우 약혼자 혹은 배우자 비자의 보증을 허락하지 않는다

정부는 상습적인 약혼자 혹은 배우자비자를 신청하는 이의 기록을 보관하여 해당 외국인에게 통보한다 통보가 요구되는 경우는 10년간 3번이상의 배우자 약혼자 비자를 신청한 자이다

내무부(DOS) 국토안보부(DHS) 법무부(DOJ) 등은 이주여성을 가정폭력법과 관련자료에 관한 팜플렛을 작성하여 이주여성에게 송부하여야 한다 팜플렛은 모든 결혼이주여성에게 송부하여야 하며 국토안보부는 배우자의 범죄기록 등

35) 8 U.S.C. §1375a(d)(5)(B)

36) 상원의원 Maria Cantwell 은 “국제 결혼중개업체에 의해 만남이 이뤄진 부부간에 가정폭력 또는 학대가 증가함에 따라 이에 대한 대응책으로서 IMBRA의 입법을 제안하였다.

### 3) 법률의 효율성

동 법의 시행기간이 짧아 IMBRA의 효율성을 논하기에는 다소 어려움이 있다.<sup>37)</sup> 이는 미국 내에서 일어나는 많은 가정폭력문제는 이 법이 제정되기 전에 발생한 경우가 많고 외국여성이 공개된 정보를 보고 결혼을 거절한 경우가 얼마나 되는지를 알 수 없기 때문이다. 동 법에 대한 합헌성 논의가 일어났는데 법원은 두 개의 연방 사건에 의해서 동 법은 합헌적이라고 판시했다. 즉 Fox v Encounters International 사건<sup>38)</sup>과 European Connection v. Gonzales 사건<sup>39)</sup>에서 IMBRA상의 신상정보공개 의무 규정은 자신들의 수정헌법 제1조인 언론자유 권리를 위반하지 않고, IMBRA에서 정의한 IMB는 평등권(Equal Protection Clause)을 위반하지 않는다고 주장하였다.<sup>40)</sup>

37) 인터넷상의 중개업에 대한 규제에 대해서는 Holli B. Newsome, Mail Dominance: A Critical Look at The International Marriage Broker Regulation Act and Its Sufficiency in Curtailing Mail -Order Bride Domestic Abuse, Campbell Law Review Winter, 2007, 306-308면 참조

38) 318 F. Supp. 2d 279

39) 480 F. Supp. 2d 1355

40) Fox v Encounters International 사건: 러시아에서 우편으로 주문된 신부인 Nataliya Fox는 자신의 남편인 James M.에 의해 학대 받은 후, Natasha Spivack가 운영하는 중개업체가 적절한 정보 공개를 하지 않았고, 잘못된 정보를 전달 했다는 것을 근거로 IMB를 고소하였다. Spivack는 “남편을 떠날 경우 강제 출국과 경제적인 고통”을 당할 것이라고 얘기하면서 그녀에게 결혼생활을 유지하라고 말하고 가정폭력에 대한 대처방안이나 미국에서 합법적인 신분을 유지하면서 이혼할 수 있는 정보를 제공하지 않았다. 이에 대해 법원은 Spivack은 학대받는 이민 여성이 강제출국에 대한 정보를 제공하는 것이 의무라고 보았으나 사기죄의 근거로 보지는 않았다.

European Connection v. Gonzales 사건에서는 중개업체인 Europeach Conections은 IMBRA상의 신상정보공개 의무 규정은 자신들의 수정헌법 제1조인 언론자유 권리를 위반하고, IMBRA에서 정의한 IMB는 평등권(Equal Protection Clause)을 위반한다고 주장하였다.

법원은 IMBRA는 수정헌법 제1조를 침해하지 않는다고 판시하였다. 이는 IMBRA가 신상정보공개를 의무화 함으로서 IMBs의 상업적 언론자유 권리를 억압하거나 규제하지 않는다고 보았다. IMBRA는 IMBs로 하여금 결혼중개 산업을 감소시키고자 하는 목적을 가지고 있지 않으며 다만 IMBs 산업을 규제하는데 목적이 있다고 보았다. 법원은 “IMB는 여성고객들을 미국 남성 고객들로부터 사기, 기만, 또는 학대에서 보호하여야 할 의무가 있다고 보고 IMBRA에 의해서 요구되는 공개정보는 남성 고객에 의해 공개되는 정보이기도 하기 때문에, IMBRA의 정보 공개 의무는 추가적인 부담이 되지 않다고 판시하였다. 평등권에 대해서도, 의회는 IMBs가 제공하는 중개 서비스는 다른 중개산업과 달리 외국인 배우자에 대한 많은 가정폭력의 원인이 된다는 핵심적인 증거들을 기반으로 법안을 제시하였다고 판시함으로써 IMB는 다른 중개 산업과 달리 따로 규제할 필요가 있다고 보았다.”

### 3. 대만

#### 1) 법률

2003년, 타이완 정부는 Cross Strait Relation Act 제89조에 의거하여 중국 본토로부터의 우편·주문·신부 광고를 금지하였으며 타이완에서 중국인 신부를 광고하는 결혼중개업자들은 \$100,000에서 \$500,000의 벌금형에 처하는 내용을 규정하였다.

이 법은 2005년 개정되어 베트남에서 오는 신부의 경우 20살 이상이 되어야 하고, 중국어를 유창하게 구사하여야 한다고 법률로서 강제하였으며 또한 신랑과 신부 간의 나이차는 20살 이상이 되어서는 안 되며,<sup>41)</sup> 베트남 신부와 타이완 신랑은 혼인신고 전에 Council of Local Authorities for International Relations에서 인터뷰를 하여야 한다고 명시하였다. 2006년 타이완 정부는 국가 내에서 국제결혼 중개업자의 신규 등록을 금하였고, 기존의 중개업자에 관한 감독을 강화하였다.

#### 2) 법률의 목적

동 법은 타이완 남성과 외국인 신부에 대한 규제법으로서 인간 착취와 성매매를 금지하고자 시행되었다. 즉 타이완 정부는 국제결혼가정의 가정폭력과 이혼율이 증가하고 있으며 외국인 여성들이 학대받고 착취당하는 것에 대한 우려와 국내에서 영업하는 미등록 중개업체들의 규제를 위해 동 법을 제정하였다.

#### 3) 법률의 효율성

이 법률이 제정된 후 타이완 남성과 외국인 신부의 결혼율은 40%정도 감소되었다. 이 법률은 우편·주문·신부와 관련된 위장결혼을 감소시키는데 많은 도움이 되었다. 특히 외국인 여성의 나이가 20살 이상이 되어야 하고 배우자간의 나이차가 20년 이하가 되어야 한다는 조항은 타이완 결혼 중개업자들에게 커다란 ‘타격’을 주어 국제결혼과 성매매의 불법 고리를 끊는데 기여하였다

---

41) taiwanact.net/article. php3

## 4. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 상품화된 국제결혼이 사회문제화 된 국가들은 결혼중개업체에 대한 관리규제를 강화하는 법률을 제정하여 국제결혼을 인해 발생하는 여러 가지 문제들을 법규로 규정하고 있는데 우리에게 주는 시사점은 매우 크다고 본다.

우선 인신매매성 국제결혼을 법으로 금지하고 있다. 사실 결혼중개업이란 오랜 시간 동안 임신매매와 관련이 깊었고 다른 서비스와는 달리 편견과 젠더불균형을 통해 성장한 업이기 때문에 이를 규제하기 위해서는 법적 규제가 강화되어야 한다. 둘째, 국제결혼중개업체 이용 남성의 범죄경력, 혼인, 병력 등을 포함한 정확한 신상정보를 국제결혼을 하고자 하는 여성에게 사전제공하도록 규정하고 있다. 이를 위반시 강제 징역형과 높은 벌금형 등으로 처벌을 엄격하게 하고 있다. 이는 중개업체를 적절하게 규제하지 않으면 가정폭력, 인신매매, 살인 등 위험한 범죄들이 발생할 수 있으며 국제결혼으로 인한 범죄발생을 막고자 하는 강력한 정부의 의지를 보여주는 것이다.

셋째, 국제결혼이민자들의 연령제한을 통해 인신매매성 국제결혼을 방지하고 배우자간의 연령차에 대한 제한을 두어 너무 높은 연령으로 인한 부부갈등, 가정폭력 등의 예방을 통해 가정해체가 되는 것을 방지하고 있다.

넷째, 중개업체를 규율하는 법률의 효율성을 높이기 위해서 지속적인 규제관리 및 결혼이민여성들의 지원서비스가 행해지고 있다. 중개업체의 규제강화와 인권침해 방지를 위해 초국가적인 부서설치와 데스크 포스팀을 운영하고 사회운동가, 변호인, 자원봉사자 등의 협력하에 결혼이민여성들에 대한 상담 및 지원을 행하고 있다.

국제결혼중개업에 대한 법규제만으로 결혼이민여성들의 인권침해문제가 해결되지는 않는다 하더라도 결혼이민여성들이 결혼시장에서 거래가능한 상품으로 위치짓는 중개방식이나 불평등한 가부장제적 가족내에서 여성들에게 가해지는 다양한 형태의 통제, 억압 등으로 인한 심각한 젠더불평등을 드러내고 시정할 수 있는 길이므로 법규내용이 보다 구체적으로 규정되고 법규위반에 대해서는 엄격한 처벌강화, 전문가, 시민단체 등의 네트워크 강화로 지속적인 지원서비스를 행하고 관련 국가들간의 협약을 체결하여 보다 건전하고 안전한 국제결혼이 행해지도록 다각적이고 체계적인 지원이 행해져야 할 것이다.

## V. 결혼중개업의 관리에 관한 법률

### 1. 추진배경

종래 우리 결혼중개업은 신고제를 취하고 있었으나 1998.2.8. 건강가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률 부칙 제2조에 따라 가정의례에 관한 법률이 폐지되면서 신고제에서 자유업으로 전환되었다. 그 후 결혼중개업이 양적으로 증가하였는데 최근에는 국제결혼에서 인신매매성 위장결혼, 사기결혼 등 본질적인 문제의 근원지로 지칭되는 등의 문제점이 부각되어 결혼중개업을 법적으로 규제하고 건전한 결혼문화형성에 기여하는 법률이 필요하게 되었다. 따라서 2007.12.에 결혼중개업관리에 관한 법률이 공포되어 2008.6.부터 효력을 발생하고 있으며,<sup>42)</sup> 시행하면서 문제점으로 제기되었던 부분들은 제2차, 제3차 개정<sup>43)</sup>을 통해 국제결혼중개 관행을 개선하고 효율적 관리를 위해 중요 부분이 개정되었다. 개정된 내용은 2010.11.18부터 효력이 발생한다.<sup>44)</sup>

### 2. 주요 내용

법률의 주요 내용을 살펴보면 제1조에서는 동법의 목적, 제2조에서는 용어를 정의하고 있으며, 국내결혼중개업은 ‘신고제’로, 국제결혼중개업은 ‘등록제’로 시장, 군수, 구청

#### 42) 제정경위

- 2005.2. 2 : 김춘진의원 대표 발의한 보건복지위원회에 결혼중개업의 관리에 관한 법률 회부
- 2005.4.20 : 제253회 제3차 회의에 상정 제안 설명, 검토보고, 대체토론을 거친 후 법안심사소위원회에 회부
- 2007.9.11 : 제269회 국회 제1차 회의에서 법안심사소위원회의 심사보고를 듣고 소위원회에 제안한 수정안대로 의결
- 2007.11.22 : 제269회 제10차 본회의에서 보건복지위원회에서 심사보고한 대로 의결
- 2007.12.14 : 법률 8688호로 공포
- 2008.6. : 시행

#### 43) 제2차 개정은 2010.1.18 법률 9932호, 제3차 개정은 2010.5.17, 법률 제10301호

- 44) 본 글에서는 제3차 개정된 내용을 근거로 다루고자 하였으며 개정조문은 진한글씨로 표시하였다. 이 개정안으로 인해 폐기된 의원발의안 내용 중 개정내용에 포함되지 않은 주요 내용을 정리해 보면 중개업자 결격사유완화, 사후 보수교육실시, 양벌규정 완화, 예치금 예치 제외, 전자거래기본법상 전자문서 체결 등 계약형태 다양화 등이 있으며 표준가격공시제를 시도조례로 제정, 조속한 제도 정착을 위해 신고포상제도 도입, 예치금 예탁 실효성 높이는 방안, 단체 맞선 금지 조항, 국제결혼 회수제한 등에 대한 논의도 있었다.

장에게 신고하여야 하며(제3조), 결혼중개업자에 대한 의무규정으로 ① 신고필증 게시 의무(제8조) ② 명의 대여 금지 의무(제9조) ③ 계약 내용 설명의무 및 표준계약서 작성 의무, 신상정보제공, 통역번역서비스 제공(제10조) ④ 외국 현지법령 준수 의무(제11조) ⑤ 허위·과장된 표시·광고 및 거짓 정보제공의 금지(제12조) ⑥ 개인정보 보호 의무(제13조) 등을 규정하고 있다. 특히 2010.11.18일부터 효력을 발생하는 중요 규정으로는 ① 결혼중개업의 신고 및 등록업무를 시·군·구로 일원화 ② 국내결혼중개업의 경우 전자문서에 의한 계약 체결 허용 ③ 국제결혼중개업자에게 이용자 및 상대방의 신상정보 제공 의무 및 통역·번역 서비스 제공 의무 부과 ④ 결혼중개업체가 외국 현지 형사 법령 외에 행정법령을 위반한 경우에도 처벌할 수 있음 ⑤ 결혼중개업자의 표시·광고에 신고번호 또는 등록번호 포함 의무화 ⑥ 국제결혼중개업자와 외국 업자의 업무제휴 계약 시 서면 계약 의무화 ⑦ 손해배상책임 보장 방식 중 예치금 방식의 폐지 등이 있다.

## 1) 목적

이 법의 목적은 결혼중개업을 건전하게 지도, 육성하고 이용자를 보호함으로써 건전한 문화형성에 이바지함을 목적으로 한다(제1조)

## 2) 국내결혼중개업은 신고, 국제결혼중개업은 등록

국내결혼중개업을 하려는 자는 보증보험금 및 중개사무소 등 기준을 정해 시장, 군수, 구청장에게 신고하고, 국제결혼중개업을 하고자 하는 자도 중개사무소를 두고자 하는 지역관할 시장, 군수, 구청장에게 등록하여야 한다.(제3-4조)<sup>45)</sup>

## 3) 결혼중개업자의 결격사유

결혼중개업을 운영하거나 업무에 종사할 수 없는 자를 다음과 같이 규정하고 있다(제6조) ① 미성년자, 금치산자, 한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, ② 금고이상의 실형을 받고 집행 종료되거나 집행면제 된 날로부터 2년이 경과되지 아니한

45) 진하게 표시된 부분이 개정된 내용의 조문이다.

자, ③ 금고이상의 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 자, ④ 등록취소된 후 3년이 경과되지 아니한 자, ⑤ 형법, 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률, ⑥ 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 풍속영업의 규제에 관한 법률, 아동 청소년의 성보호에 관한 법률, 출입국관리법 등의 위반으로 벌금이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자 등이다.

#### 4) 결혼중개업자의 의무

##### (1) 겸업이나 명의대여 금지

결혼중개업자는 직업소개사업을 하는 자, 파견사업주, 해외이주알선업자 등은 결혼중개업을 할 수 없으며(제7조), 명의나 상호, 신고필증, 등록증을 빌려주어서는 안 된다(제9조)

##### (2) 결혼중개계약서 작성

결혼중개업자는 이용자와 서면으로 계약을 체결하여야 하며 국내결혼중개업자는 서면 또는 전자문서, 국제결혼중개업자는 서면으로 작성하며 내용에는 수수료, 회비, 해약 또는 해지시 수수료, 회비 반환, 결혼중개업자의 배상책임, 서비스 내용, 제공방법, 기간 및 시기 등에 관한 사항, 결혼중개업자가 준수해야 할 사항 등이 기재되어야 하며 이용자가 계약서 내용을 이해할 수 있도록 충분히 설명하여야 한다.(제10조)

##### (3) 외국현지법령 준수

국제결혼중개업자는 현지 법령을 준수해야 하며 형사법령이나 행정명령 위반한 경우 그 내용을 외교통상부장관은 여성가족부장관에게 통보하고 이를 시·도지사에게 통보한다(제11조)

##### (4) 허위 과장된 표시나 광고금지

결혼중개업자는 거짓 과장되거나 국가, 인종, 성별, 연령, 직업 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장할 우려가 있는 내용의 표시 광고나, 이용자에게 거짓정보를 제공해서는 안 되며, 표시나 광고 시 국제결혼중개업자는 신고번호를 국제결혼중개업자는 등록번호를 포함하여야 한다.(제12조)

## (5) 개인정보의 보호

결혼중개업 업무상 알게 된 개인정보를 이용자의 의사에 반해서 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 중개외의 용도로 사용해서는 안 된다(제13조)

## (6) 국제결혼중개업자는 업무제휴

국제결혼중개업자는 외국 현지에서 활동하는 업체 등과 업무제휴를 할 때에는 서면으로 계약을 체결하여야 하며 이에 계약서 작성, 외국현지법령의 준수, 거짓과장된 표시 광고의 금지, 개인정보의 보호 등의 내용을 준수하여야 한다.(제14조의 2) 또한 업무제휴를 중개업 결격자, 겸업금지자와 할 수 없다(제14조 2 제3항)

## 5) 신상정보의 제공

국제결혼중개업자는 계약을 체결한 이용자와 결혼중개의 상대방으로부터 신상정보를 받아 각각 상대방과 이용자에게 서면으로 제공하여야 한다. 즉 혼인경력, 건강상태(후천성면역결핍증 및 성병 등의 감염여부포함), 직업, 성폭력·가정폭력·아동학대 등 관련 범죄경력, 그 밖에 상대국의 법령에서 정하고 있는 사항 등이다(제10조 2 제1항)

신상정보는 이용자와 상대방이 이해할 수 있는 언어로 작성되어야 하며(동조 제2항), 신상정보의 제공시기 및 절차, 입증방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제3항)

## 6) 통·번역서비스의 제공

국제결혼중개업자는 이용자와 상대방 간의 원활한 의사소통을 지원하기 위해 통번역 서비스를 제공하여야 한다. 이에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다(제10조의 3)

## 7) 교육

여성가족부장관이나 시군구청장은 국제결혼중개업자의 전문지식 및 윤리의식을 높이기 위해 교육을 실시하거나 법인 또는 단체에 위탁하여 실시할 수 있으며(제24조 제1항), 대상은 일차적으로는 결혼중개업의 등록을 하고자 하는 자이다(제24조)

## 8) 손해배상책임의 보장

결혼중개업자는 결혼중개를 함에 있어서 고의 또는 과실로 인해 이용자에게 손해를 발생하게 한 경우 손해를 배상할 책임이 있으며 이를 위해 보증보험에 가입하여야 하며 보증보험금의 청구절차 등에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제25조)

## 9) 결혼중개업의 시정명령, 영업정지, 폐쇄조치 등

시장 군수 구청장은 결혼중개업체가 법에 정한 규정을 어겼을 경우 시정명령(제17조), 영업정지(제18조), 폐쇄조치(제19조) 등을 취할 수 있다.

거짓이나 부정한 방법으로 등록한 자, 등록하지 않고 국제결혼중개업을 수행한 자, 폐쇄조치에도 불구하고 영업을 계속한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 또한 거짓이나 부정한 방법으로 신고를 한 자, 신고하지 않고 영업을 한 자, 명이나 상호대여, 신고필증이나 등록증을 빌려준 자, 거짓·과장되거나 국가, 인종, 성별, 연령, 직업 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장할 우려가 있는 내용을 표시 광고한 자, 이용자에게 거짓정보를 제공한 자, 개인정보를 제공 또는 누설하거나 결혼중개 외의 용도로 사용한 자 등은 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제26조)

## 10) 양벌규정

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관해 제26조 위반행위를 하며 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다(제27조)

# 3. 입법정책적 지향 방안

## 1) 젠더불평등을 인식한 인권보장

결혼중개업체에 의한 결혼이 비윤리적이거나 인권침해적인 것이 아니라 할지라도 현재 행해지고 있는 국제결혼중개업에 의한 결혼은 젠더불평등을 전제로 인종적, 국가

적 차별 및 편견하에 행해지고 있는 인권침해적인 요소가 강하다. 사실 국제결혼중개업은 가장 취약한 여성들을 결혼이라는 미끼로 착취하는 구조로 작동하고 있으며 결혼중개업 관리에 관한 법률이 이 부분에 일정부분 기여하고 있다는 비판을 면치 못하고 있다. 따라서 우리 사회에서 암묵적으로 행해지고 있는 결혼이민여성에 대한 젠더불평등을 인식하고 이들의 인권침해를 예방하고 인권보장을 통해 안정적인 결혼과 사회정착을 위한 방향으로 입법내용의 개정되어야 한다. 예를 들면 인신매매금지 규정 신설, 결혼이민여성들에게 정확한 정보를 사전에 그들이 이해할 수 있는 언어로 제공하여야 하며, 중개업체의 행위로 인한 손해에 대한 입증책임은 중개업체에게 부과하여야 하는 등의 법적 보장이 필요하다. 결혼중개는 인간과 인간의 관계를 매개로 하므로 단순히 계약의 문제로 환원될 수 없는 인권의 권리 및 책임의 문제를 포함하므로 지속적인 관리규제, 엄격한 처벌강화 등을 통해 인권유린적인 중개방식을 규율하는 근본적인 제고가 필요하다.

## 2) 지속적인 규제관리

국제결혼중개업자들에 대한 관리와 규제는 단 시간내에 이루어지기 어려우므로 지속적으로 시간과 자원을 투자하여야 한다. 이를 위해서 수시로 중개업체에 대한 무작위 감사를 실시하여 정확한 정보와 필요한 정보를 제공하고 있는지, 인신매매와 연관가능성 여부 등에 대한 철저한 규제관리강화가 필요하다. 이러한 법률집행을 위해서는 결혼이민과 관련된 국가들간의 초국가적인 부서를 설치하고 서로 협조하며, 법률집행과 더불어 결혼이민자들을 지원할 수 있는 시민단체운동가, 변호인, 자원봉사자 등이 적극적으로 활동할 수 있도록 제반지원을 하여 할 것이다. 또한 무등록영업, 등록증 대여행위, 허위과장 광고 등 불법행위에 대해 매 분기, 반기별로 현장점검을 추진<sup>46)</sup>하고 결혼중개업체에 대한 동향조사를 강화하며, 모범적 운영업체를 발굴, 확산함으로써 업체의 자정활동을 유도하고 우수업체 인증제 도입도 검토해 볼 만하다.

## 3) 주요 결혼이민국가들과의 네트워크 강화

국제결혼중개업자들의 활동을 규제하는데 있어서 관할권 문제가 가장 커다란 걸림돌

46) 지자체별로 분기별 점검, 검경, 여성가족부 지자체 등 합동으로 반기별 점검이 필요하다

이 된다. 이 문제는 국가간의 협조협약을 체결하여 네트워크를 강화하면 인신매매성 국제결혼중개업체를 처벌하거나 관리하는데 커다란 도움이 될 것이다. 국제결혼중개업 산업에 의해 많은 영향을 받는 아시아 국가들 즉 베트남, 캄보디아, 중국, 필리핀, 몽골 등이 네트워크 강화 시스템을 구축하고 국제사회에서의 Anti - Trafficking Protocol 등을 통해 인신매매와 국제결혼중개업체 산업간의 연결고리를 끊어야 할 것이다. 또한 주요 결혼상대국에 사전교육 및 상호 지원협력을 위해 국제결혼이민관을 파견하고 협의체를 신설하여 상설운영하는 것도 방안이다. 국제결혼이민관은 결혼사증 업무지원, 현지 국제결혼 관련제도 및 실태조사, 국가간 협력, 결혼이민자 교육 및 상담, 정보제공 등의 업무를 담당하게 한다. 그리고 국제결혼 관련 해외 불법행위에 대한 공조수사를 강화하고 범법자를 각 본국에 통보하고 각 국의 법에 따라 사법처리할 수 있도록 인터폴 회의 등을 통해 현지 경찰과의 국제공조 체계 긴밀히 유지하여야 한다.

#### 4) 폭력피해이주여성 긴급지원 및 가정갈등 예방지원 서비스 강화

결혼이민여성에 대한 폭력문제가 심각해짐에 따라 폭력피해이주여성 긴급지원 및 보호서비스 확대가 필요하다. 이주여성긴급지원센터 1577-1366, 상담서비스 확대 및 이주여성 쉼터, 이주여성 자활지원센터 등에 대한 내실운영이 요구된다. 우선 결혼이민여성들이 마음 편하게 이용할 수 있는 가정갈등 예방 해소를 위한 상담서비스를 강화하고 한국생활 안내 및 통번역 상담서비스를 제공하는 다누리 콜센터 개설 및 가족갈등 해체 예방을 위한 방문상담 시범사업 등을 실시하는 등 다양한 지원서비스 정책이 시행되어야 할 것이다

### 4. 세부적인 입법 개선방안

#### 1) 대상자의 신상정보 제공 내용 강화

동 법은 최근 개정으로 제10조 2에서 국제결혼중개업자는 이용자와 결혼중개의 상대방의 혼인경력, 건강상태(후천성면역결핍증 및 성병 등의 감염 여부포함), 직업, 성폭력, 가정폭력, 아동학대 등 관련범죄경력, 상대국의 법령에서 정하는 사항 등을 상대방과 이

용자에게 서면으로 제공해야 한다는 신상정보제공의무를 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 기존에는 동법 시행령 제3조에서 ‘결혼중개업자는 혼인취소의 사유에 관련된 사항 등 결혼여부를 결정하는데 중요한 신상정보를 확보하여 당사자가 이해할 수 있는 언어로 제공하는 등 당사자간의 의사소통이 이루어질 수 있도록 성실히 노력해야 한다’라고만 규정되어 있어 문제가 많았다. 사실 국제결혼 당사자들은 배우자들에 대한 정확한 정보없이 5일 정도의 단기간 내에 말도 안 통하는 상태에서 결혼을 하므로 상품화된 국제결혼이 될 수 밖에는 없는 실정이며 정보부재로 인한 인권침해나 갈등 발생은 논할 여지가 없다.

미국의 국제결혼중개업자 규제법(2005)은 남성이용자에게 외국여성의 연락처를 제공하기 전에 먼저 미국 남성의 정보를 외국여성에게 제공하는 것으로 규정하고 있다. 제공되는 정보는 미국인 이용자의 범죄경력을 알기 위해 성범죄자 공공등록소(Sex offender public registry)에 알아보고 이에 대한 내용을 외국인의 모국어로 번역해서 보내며, 가정폭력 및 다른 범죄피해자들의 법적 권리와 이용할 수 있는 자원(기관) 등에 대한 정보를 적은 팜플렛을 제공한다. 또한 자신의 정보를 미국인 남성에게 제공하는 것에 대한 동의서를 외국여성으로부터 받은 다음 미국인 남성에게 정보를 제공하는 것으로 규정하고 있다(Section833(d)(3)(c)). 미국 남성이용자의 신상정보를 외국여성이용자에게 사전에 보낸다는 것에 대한 반대도 있었으나 국제결혼피해자는 대부분 외국여성이라는 점을 감안하여 정확한 정보하에서 외국여성들이 결혼여부를 결정할 기회를 주기 위한 것이다.

따라서 늦은 감이 있으나 동 법이 상대방에 대한 신상정보 제공내용은 긴요한데 현재 법규상의 내용보다 더 확대 강화하여 정신질환 병력여부도 포함하여야 하며 최근 3개월 내에 발행된 공인된 기관의 문서로 신상정보가 사전에 제공되어야 하며 상대방이 이해할 수 있는 언어 외에 상대방이 지정하는 언어로 제공됨을 규정하여야 할 것이다. 또한 번역되어 제공된 신상정보자료는 3년간 보존하여야 한다는 내용을 규정할 필요가 있다.

47) 최근 공정거래위원회가 제정한 <국제결혼중개 표준약관>에서는 결혼관련 개인정보로서 실명, 성별, 나이, 학력, 직업, 재산정도, 질병유무, 장애유무, 종교, 혼인경력, 자녀유무, 가족관계, 거주지 등이 결혼을 결정하는데 중요한 판단요소로 제시되어 있고, 2008년 국가인권위원회의 결정에서도 신상정보에 가정폭력 등의 전과가 포함되는 것이 바람직하다는 의견이 있었으며, 미국의 경우, 성범죄를 포함한 범죄관련 신상정보가 요구되고 있다. 2009년 한국소비자원의 실태조사에 의하면, 국제결혼중개업체로부터 제공받은 정보가 사실과 다른 경우는 여성결혼이민자는 남성의 재산/소득, 나이, 직업, 가족관계, 신체조건, 혼인경력, 학력과 질병 순이었고, 배우자 남성의 경우에는 학력과 나이 등이었다.: 여성가족위원회 검토의견 참조

## 2) 거짓 신상정보제공시 처벌 규정

현재 동법은 중개업체가 신상정보 제공에 대한 제10조 2를 위반시 이에 대한 처벌을 규정하고 있지 않다. 그러나 신상정보는 결혼을 결정하는데 있어서 매우 중요하므로 처벌규정을 신설하여야 한다. 현재는 제12조에서 거짓 정보를 이용자에게 제공시 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐이다. 사실 결혼이란 두 사람간의 자유의지에 의해 결정되어야 하기 때문에 거짓정보 제공이나 성실한 정보제공이 이루어지지 않은 경우 결혼중개업체에 대한 엄한 처벌만이 아니라 이를 행한 결혼중개업자에 대해서도 징역형이나 벌금형을 가하는 것이 필요하다고 본다.<sup>48)</sup>

## 3) 법규를 위반한 국제결혼중개업자의 처벌 강화

현재 동법은 법규를 위반한 국제결혼중개업체에 대해 제17조, 제18조, 제19조 등에서 시정명령, 영업정지, 폐쇄조치 등을 규정하고 있으며 제26조에서 벌칙규정을 두고 제27조에서는 양벌규정을 두고 있다. 그러나 동 법에 규정된 처벌내용이 매우 경미하다는 것이 문제이다. 결혼이민여성은 거짓된 정보로 인해 가정폭력에 시달리다 이혼을 하거나 죽음을 당하기도 하며, 결혼이민여성이 어렵게 결혼중개업체를 상대로 소송을 제기해 중개업체의 등록이 취소되었다 하더라도 그것이 결혼이민여성에게 어떤 의미가 있는 것일까? 더욱이 현재까지 중개업체가 법규위반시 행정처분 정도로 그치고 있으며 이러한 경우도 많지 않은 실정이다. 사실 중개업체에게 경미한 액수의 벌금형은 회사운영비의 일부로 인식될 수 있으므로 다소 가혹할지라도 법규위반에 대해서는 강제적인 징역형과 징벌적 성격의 벌금형이 주어져야 한다. 왜냐하면 인신매매성 국제결혼, 결혼이민여성들에 대한 성적학대, 가정폭력의 발생 등은 결혼이민여성들의 인권 내지 생명권을 침해하는 중대한 문제이기 때문이다. 또한 결혼이민여성들의 이혼의 증가로 인한 가정해체

48) 이에 대해서는 폐기된 의원발의안 중 반대의견도 있었다. 이에주위원은 제27조는 ‘책임없는 자에게는 형벌을 부과할 수 없다’ 책임주의에 근거한 헌법재판소의 결정 취지를 반영한 것으로 형사법상 책임주의의 원칙을 보다 명백히 구현할 수 있을 것이라고 하였다. 그러나 결혼중개업과정의 권력관계나 현실에서 이루어지고 있는 실질적인 과정을 본다면 법적이 문제에 앞서 결혼이민 여성의 인권보호를 위해서는 결혼중개업자의 책임을 물을 수 밖에 없다고 본다.

는 사회적 비용을 증가시킨다. 따라서 결혼중개업체의 법규위반시 처벌을 강화하고 이에 대한 적용을 엄격하게 하여 건전한 운영환경을 조성하도록 하여야 할 것이다

#### 4) 입증책임 전환규정 신설

동 법 제25조에서는 결혼중개업체의 고의 또는 과실로 인한 손해발생시 손해배상책임을 규정하고 있으나 중개업체에 의한 행위로 발생한 피해를 구제받기 위해서 결혼이민여성들이 입증자료를 준비해서 제출해야 하는데, 국제결혼중개라는 위계적 사슬 아래에서 가장 취약한 지위에 처한 이민여성이 손해를 입증하기란 매우 어렵다. 따라서 합리적인 범위 내에서 결혼이민여성의 입증책임을 완화하거나, 결혼중개업자에게 정확한 정보를 제공하였음을 입증하도록 입증책임 전환 내용을 규정하여야 할 것이다.

#### 5) 국제결혼 예비배우자들의 사전예비 교육 실시 규정 신설

국제결혼을 원하는 대상자의 사전예비교육실시에 대한 규정신설이 필요하다. 현재 결혼이민자를 대상으로 교육프로그램(해피스타트)이 시행되고 있는데 이를 보다 강화하여 국제결혼 수요가 많은 국가<sup>49)</sup> 여성들과 결혼하고자 하는 예비배우자들이 출국 전 교육을 받고 이를 받지 않을 경우 배우자 초청 및 사증심사 절차를 밟을 수 없도록 규정하여야 한다. 즉 출입국관리사무소에서 국제결혼 절차, 관련 법률, 피해사례 및 정부의 결혼이민자 관련 정책 등에 대한 교육을 받고, 출국하고자 하는 나라의 문화, 간단한 언어 등 서로를 이해할 수 있는 교육 등을 실시하여야 한다. 해당 국가에 대한 정보와 교육을 이수한 자에 대해 중개업체에서 결혼을 중개함으로써 가족간 경제적 문제 등 사전 갈등해소로 원만한 결혼생활을 영위할 수 있도록 제도적으로 보장해야 하며 외국인 신부의 경우도 한국에 입국할 경우 의무적으로 일정기간 한국에 대한 기초언어와 문화이해에 대해 교육을 받도록 각종 서비스를 제공하여야 할 것이다.<sup>50)</sup>

49) 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈벡, 태국 등

50) 현재는 3개국 4개소(몽골, 베트남 하노이, 호치민, 필리핀) 등에서 입국전 한국어, 한국문화에 대한 사전정보프로그램이 운영되고 있는 실정이다.

## 6) 국제결혼중사자 및 관련공무원에 대한 교육의무화 규정

동 법 제24조는 국제결혼중개업을 등록하고자 하는 자에 대해서는 교육을 의무화시켰으나 중사자들에 대해서는 희망하는 경우에 교육을 받도록 하였다. 그러나 국제결혼은 전문성을 요하는 사업이므로 국제결혼중개업체 중사자들 모두가 교육을 받도록 하고 일정시간이 지나면 보수교육도 받도록 하여야 할 것이다. 보수교육의 실효성에 대해 의문을 표시하는 의견도 있으나<sup>51)</sup> 국제결혼중사자들이 이익추구만이 아닌 자기 일에 대한 책임감을 가지고 있어야만 건전하고 공정한 결혼문화를 조성할 수 있고 이를 통해 불미스런 국가간의 외교문제 발생을 예방할 수도 있다. 따라서 보수교육을 규정하고 미 실시 시 이에 대한 행정적 처벌을 내리는 규정도 함께 규정하여야 할 것이다. 또한 국제결혼중개업 업무를 담당하는 공무원에 대한 교육실시도 의무화로 규정하여 실무역량을 강화할 필요가 있다.

## 7) 인신매매적 국제결혼금지 규정을 위해 대상자의 연령 제한

동 법은 인신매매적 국제결혼 중개 행태를 어떻게 규제할 것이며 이로 인해 발생한 피해를 어떻게 보전할 것인지에 대하여도 입법적 공백을 드러내고 있다. 사실 상품화된 국제결혼은 인신매매적 성격이 띠고 있으므로 이주여성의 인권을 보호하기 위해서는 보다 근본적인 대책 마련이 필요할 것이다. 우선 우리 정부는 인신매매방지 관련 국제협약<sup>52)</sup>을 비준하고 이에 근거한 국내 ‘인신매매방지법’을 만들어서 인신매매 피해자에 대

51) 결혼중개업자에 대한 보수교육은 중개업자의 자질과 윤리의식을 함양하기 위하여 일면 타당한 측면이 있으나 다음과 같은 점들이 고려될 필요가 있다는 여성가족위원회의 의견이 있다.

첫째, 국제결혼중개업자에 대한 보수교육 자체의 필요성에 대한 것이다. 보수교육은 중사자에 대한 교육을 통하여 국민에 대한 서비스의 질을 제고함으로써 정책 수행의 효과성과 효율성을 높이는 데 있다. 현재 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자를 보호하고 보호와 지원을 담당하는 상담원에 대한 보수교육, 보육교사에 대한 보수교육 등이 이루어지고 있는 상황이다. 보수교육은 교육 프로그램 개발, 교육비, 보수교육사업 운영 등 예산과 행정력을 수반하므로 국제결혼중개업자에 대하여 보수교육이 필요한지 다른 대안은 없는지 논의가 필요한 것으로 보인다. 둘째, 자질향상과 윤리의식 함양을 위하여 보수교육이 필요한 조치라고 판단될 경우에도, 보수교육 미수강에 대한 명시적인 제재 규정이 없어 실효성이 확보될 수 있을지 의문이다. : 여성가족위원회의 검토의견 참조

52) U.N. 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신매매 특히, 여성 및 아동인신매매예방 및 억제를 위한 의정서(Protocol to Prevention, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime), 2000. 11.

한 규정과 인신매매 피해자에 대한 법률적, 경제적 지원 대책이 마련되어야만 근본적인 문제해결이 가능할 것이다.<sup>53)</sup> 또한 외국의 입법례를 보면 타이완은 20세 이상의 여성만, 미국은 18세 이상의 여성만 대상으로 함으로서 인신매매적 국제결혼을 예방하고 있다. 따라서 동 법도 국제결혼 대상자의 연령을 제한하여 18세 이상으로 하여야 할 필요가 있다.

## 8) 등록요건 강화

국제결혼중개업체의 건전화를 위해서 업체등록요건을 강화하여 영세업체는 자연스럽게 퇴출되도록 할 필요가 있다. 즉 자본금 1억원 이상 되는 업체만 등록하도록 하여 영세성에서 오는 폐단을 막아야 할 것이다.<sup>54)</sup> 더 나아가 등록제 보다는 허가제를 도입하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 사실 결혼중개업체를 허가제로 바꾼다해도 현재의 결혼중개과정에서의 현재 권력관계가 바뀌지 않는 한 결혼이민여성의 인권침해를 근절할 수는 없으나 조금은 줄일 수 있을 것이다. 현재 1,000여개의 무등록단체가 영업 중인 것으로 보고되고 있으므로 이들의 불법행위에 대한 집중단속이 필요하고 이를 위해서는 국가를 넘어선 현지 경찰과 공조수사가 강화하여야 할 것이다.

## 9) 비영리 국제결혼중개기관 설립 검토

국제결혼중개업체의 건전화를 다수의 비영리 성격의 국제결혼중개기관 설립을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 관주도의 결혼중개사업은 아니지만 동시에 시장기체에 휘둘리지 않으면서도 국제결혼에 대한 정보제공과 해당국가와의 원활한 협조관계를 구축하고 상호 결혼대상자에 대한 성실한 정보제공자의 역할을 하는 새로운 국제결혼대행자 모색을 진지하게 고려할 필요가 있다.<sup>55)</sup> 민간섹터이지만 공공의 이익을 담보할 수 있는 시민단체 인권단체 등 다양한 제3의 섹터에서 이와 관련된 역할을 담당해주는 것으로

53) 인신매매방지법에 대해서 형법, 노동법, 출입국관련법, 성매매방지법 등 관련법과 소관부처 기관에서 불절적인 법집행과 관리감독으로 해결될 수 없는 피해자가 늘고 있어서 이에 대한 검토가 논의되고 있다. 제1, 2차 입법간담회가 2010.2.3 국회에서 개최되었다.

54) 이는 해외이주알선업 등 유사업체의 등록요건 규정(해외이주법 시행령)에 준하여 산정한 금액이다.

55) 현재 여성가족부에서도 비영리 국제결혼중개기관 설립을 검토하고 있다. 여성가족부 내부자료 (2010.7.20)

직접 대민 서비스 차원에서 국제결혼에 대한 정보와 기회를 제공하고 실비만을 받는 것이다.<sup>56)</sup> 대만의 경우 허가받은 재단법인 또는 비영리사단법인의 경우만 국제결혼 중개를 할 수 있도록 하고 있다.

## 10) 배우자간의 연령차 제한 필요

현재 국제결혼배우자간의 연령차는 11세 정도이나 베트남이나 캄보디아 출신의 이민 여성의 경우 이보다 높아 16-17세 정도가 되며 실제로는 30세 이상이 되는 경우도 허다하다. 사실 결혼에 있어서 연령차이 제한을 두는 것은 당사자간의 의사를 무시한다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 이제까지 국제결혼으로 인한 사건 경험으로 보면 결혼배우자간의 높은 연령차는 부부갈등을 야기하고 가정폭력으로 이어지며 더 나아가 이혼으로 연결되는 경우가 많다. 현재 이루어지고 있는 국제결혼의 현실에서는 당사자간의 자유의지에 의한 결혼결정이라기보다는 경제적, 사회적 여건에 의해 강제적으로 결혼을 선택할 수 밖에 없는 실정이므로 이에 대한 제한을 두는 것도 커다란 무리는 아니라고 본다.

우리와 비슷한 경험을 한 대만의 경우 국제결혼배우자간의 연령차를 20세 이상이 되어서는 안 된다고 법으로 규정하였는데 이는 국제결혼중개업자에게 커다란 타격을 줌으로서 인신매매성 위장국제결혼을 막는데 커다란 기여를 한 것으로 나타나고 있다.<sup>57)</sup> 따라서 국제결혼배우자간의 연령차를 20세 이상 되지 않도록 하는 규정을 두는 것이 필요하다.

56) 전국적 지역조직을 갖춘 농협중앙회의 비영리 중개운영 결과를 모니터링하여 비영리법인 확산시킬 필요가 있다고 본다. 농협중앙회 비영리 추진배경은 농림어업종사자의 국제결혼 증가에 따라 조합원의 편익증진 및 건전한 국제결혼 문화 정착 도모하고, 사업내용은 국제결혼 희망자를 농협중앙회와 베트남여성연맹이 각각 검증하고 결혼정보시스템에 등록 후 매칭하고 베트남여성문화센터는 한국남성사건교육 현지 결혼이민자의 사전교육 및 통번역서비스 제공 등을 담당하고 있다. 향후 경북문경 신랑후보 20명에 대해 시범운영하고 전국 확대실시 예정이다

57) Ralph Jennings(2007), Taiwan Men Seek Mail-Order Brides from Vietnam, Reuters, May 5, 2007

## VI. 결론

국제결혼이 증가함에 따라 비인간적이고 반인권적인 중개업에 의해 발생하는 여러 사회문제를 해결점을 찾아야 하는 것이 우리의 과제이다. 현재 많은 결혼중개업체가 활동하고 있는 베트남, 캄보디아, 필리핀 등에서는 국제결혼중개행위 자체를 법령으로 금지하고 있는데 이를 결혼중개업 관리에 관한 법률로 관리규제가 가능한가? 우리 사회는 국제결혼에 대한 사회적 합의를 진지하게 논의해 본적이 있는가 등 원론적인 문제부터 생각해 볼 필요는 있다. 그러나 이에 대한 대답이 부정적일 지라도 이러한 법도 없다면 더욱 결혼이민여성들의 인권침해정도가 심해질 것이므로 그래도 법규의 문제점을 파악하고 보다 나은 방법으로 개정하고 건전한 결혼문화와 이들의 안정적인 정착을 위한 환경을 조성해 나가는 것이 필요하다고 본다. 즉 결혼이민자의 인권보장을 위한 법제나 정책지원서비스 등을 구축하는 것이 급선무이다. 결혼이민여성들의 결혼과정에서, 정착과정에서 인권침해가 이루어지지 않도록 단계별로 법제도를 정비하고 서비스체계를 구축하여야 한다.

사실 우리 정부는 단기간에 다문화가족을 위한 법제로서 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 결혼중개업 관리에 관한 법률, 거주외국인지원조례 등을 마련하고 중앙 각 부처들은 다양한 정책과 계획하에 서비스를 제공하고 있다. 그러나 각 부처가 행하는 지원정책은 유사중복된 것이 많아 예산낭비, 자원낭비, 정책의 비효율성 등의 면에서 비난받는 것도 사실이다. 따라서 결혼이민여성정책을 조정하고 중장기적 계획하에 단계별로 필요한 법정정책을 시행하여 실효성을 확보할 필요가 있다. 특히 결혼이민여성들이 선택한 결혼이 최소한의 안전지대가 되기 위해서는 가정폭력 증가와 이로 인한 이혼율 증가, 인신매매성 위장결혼 등을 방지하기 위한 여러 가지 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서 우선 결혼중개업에 대한 관리나 규제강화, 상대방의 정확한 신상정보 사전제공, 입증책임 전환, 결혼중개업소 종사자 교육의 질적 확보, 법규를 위반한 결혼중개업소의 처벌강화. 예비배우자 사전교육실시, 지속적인 관리규제, 관련국가 등의 초국가적 협조 연대강화 등을 확보할 수 있도록 결혼중개업 관리에 관한 법률이 개정되어야 한다. 둘째, 불안정한 신분으로 인한 인권침해를 막기 위해 출입국관리법, 국적법, 사회보장관련법 등 정비를 통해 구조적 피해를 최소화하는 법적 장치를 마련하여야 할 것이다. 셋째,

현재의 다문화가족정책의 문제점, 법제도 정비, 예산확보, 집행에 있어서 효율성 확보 등의 여러문제를 해결하기 위해 국무총리실 산하에 다문화가족청을 설립하는 문제도 고려해 보아야 할 것이다.

이제 결혼이민여성들은 우리와 함께 이 땅에서 살아가야 하는 또 하나의 우리인 것이다. 우리는 이들이 자신의 삶의 경험과 가치를 우리와 함께 나누며 주체적인 사회구성원으로서 성장할 수 있도록 다각적인 정책과 지원체계를 구축해 나가는 것이 우리의 할 일이다.

## 참고문헌

- 고현웅 외, 『국제결혼중개시스템』, 빈부격차차별시정위원회, 2005
- 국회입법조사처, 『다문화정책의 추진실태와 개선방향』, 국회입법조사처, 2009
- 김현미외, 『고용허가제 이후 몽골과 베트남의 이주 및 국제결혼과정에 나타난 인권침해실태조사』, 국가인권위원회, 2007
- 보건복지부, 『전국 다문화가족 실태조사』, 보건복지부, 2009
- 설동훈·임경택, 『일본의 국제결혼중개회사 관리체계 및 결혼이민자 정착지원정책 연구』, 빈부격차·차별시정위원회, 2005
- 윤태순, “중·한 국제결혼의 증가에 따른 가족법의 문제: 연변조선족의 한·중 “가장혼인”을 중심으로”, 『가족법연구』 제122권 제1호. 한국가족법학회, 2008
- 이영주, “다문화가족지원법에 관한 고찰”, 『법학연구』, 제31집, 한국법학회, 2008
- 이승우, “다문화가족의 보호와 지원에 관한 법제 소고” 가족법연구 제23권 제3호, 2009
- 이정민, “재한외국인처우기본법 및 이주민가족지원 법률안에 대한 검토”, 부산법조, 제25호, 부산지방변호사회, 2008
- 이혜경, “한국 이민정책의 수렴현상 : 확대와 포섭의 방향으로”, 『한국사회학』 제42집 제2호, 한국사회학회, 2008
- 장명선, 『서울시 다문화가족실태 및 지원체계구축방안 연구』, 서울시여성가족재단, 2008
- \_\_\_\_\_, 『서울시 결혼이민여성 취·창업능력개발을 통한 경제적 자립을 위한 연구』, 서울시여성가족재단, 2009
- \_\_\_\_\_, 『폭력피해이주여성 자활지원센터 타당성 검토 및 운영방안 연구』, 서울시여성가족재단, 2009
- \_\_\_\_\_, “결혼이민여성의 경제적 자립을 위한 관련법 정책에 대한 소고”, 지방자치법연구 제10권 제2호, 한국지방자치법학회, 2010
- \_\_\_\_\_, “다문화가족 관련 법제에 대한 소고”, 국제문제연구, 2010 여름호, 국가안보전략연구소, 2010
- 정상우, “다문화가족지원에 관한 법체계 개선방안 연구”, 법학논집, 제26집 제1호, 2009
- 조규범, “다문화사회를 위한 입법론적 소고”, 『미국헌법학회』, 제21권 1호. 미국헌법연구, 2010
- 표명환, “제한 결혼이민여성의 국가적 보호에 관한 법적 고찰”, 『공법학연구』 제10권 3호. 한국비교공법학회, 2009
- 태혜숙, 『대항지구화와 아시아 여성주의』, 울력, 2009
- 한국소비자원, 『국제결혼중개업 관리 효율화 방안 마련 및 다문화 가족의 안전 확보를 위한 소비실태 연구』, 2009

한국여성정책연구원, 결혼이민여성의 인권보호를 위한 제도개선 방안, 전문가 세미나 자료집, 2009

\_\_\_\_\_, 아시아 지역의 이주와 사회통합, 국제심포지움 자료집, 2009

European Migration Network, “Policy Analysis Report on Asylum and Migration : Belgium”, European Migration Network, Brussels(March), 2006

Holli B. Newsome, Mail Dominance: A Critical Look at The International Marriage Broker Regulation Act and Its Sufficiency in Curtailing Mail -Order Bride Domestic Abuse, Campbell Law Review Winter, 2007

OIM, Legal Immigration, European Parliament, 2008

Global Migration Group, International Migration and Human Rights, 2008

Kymlicka, Will, “Contemporary Political Philosophy : An Introduction”, NewYork , Oxford University Press, 2002

Roxanne Sims, A Comparison of Laws in the Phillipines, the U.S.A., Taiwan, and Belarus to Regulate the Mail-Order Bride Industry, Akron Law Review, 2009

Sergio Carrera, “Legal Migration Law and Policy trends in a Selection of EU Member States”, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, 2006

United Nations, Perspectives on Gender and Migration, 2007

## A Study on Marriage Brokerage Regulation Act

Jang Myung Sun (Research Fellow, Seoul Foundation of Women & Family)

The Korean society has experienced a radical increase of immigrant women through international marriages, yet many of them are suffering from language and cultural differences, economic difficulties, and domestic violence leading to social problems such as family dissolution family or even murder. The roots to this tragedy can be found in unethical and illegal business practices of marriage agencies, which has been in service without appropriate social consensus on international marriages.

To provide a hopeful new life rather than pain to marriage immigrant women , reviewing current laws related to marriage agency business would be required to pinpoint the weakness and to offer solutions. Chapter 2 of this study shows the current conditions of marriage immigrant women and existing practices and situations of marriage agency business would introduced in chapter 3. Foreign laws related to marriage brokerage regulation are presented in chapter 4, and in chapter 5, Marriage Brokerage Regulation Act will be reviewed and remedies are to be suggested. To guarantee fundamental rights of marriage immigrant women, some legal measures are required. : providing correct information to each marriage partner in advance, imposing heavier punishment on law breaking agency, offering orientations about future husbands, shifting burden of proof, developing training programs for marriage business and agencies, directing consistent supervision, organizing institutions or networks with major international marriage nations.

**Key words** : International marriage, Women Rights Violation, Marriage immigrant women, Marriage Brokerage Regulation Act , Conditions and situations of marriage immigrant women.

# 결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안 토론문

김응규 교수(충북대)

결혼이민자에 대한 실태에 대한 구체적인 자료수집과 현황파악 그리고 분석을 통하여, 날로 세계화하는 국제사회에 있어서 중요한 이슈로 떠오르고 있는 외국인의 국내법적 지위확립 특히 가정에 있어서의 안정적 정착과 그 인권적 보호문제를 부각시킨 발제문의 시의성은 아주 큰 의미를 지니고 있다고 생각합니다.

인권의 세계화와 사회통합적 의미의 실질화라는 목적으로 볼 때, 주로 여성이 대부분인 결혼이민자에게 있어서 결혼중개과정에 있어서의 권리보호 문제뿐만 아니라 결혼전 단계에서의 사실상 배우자로서의 보호와 국적취득과정(체류심사과정)에서의 취약한 당사자권 보호 등 해결되어야 할 숙제들이 아직 많이 남아있습니다.

결혼이민자의 관련법제를 검토함에 있어서 헌법상으로 우선적으로 고려되고 기준으로 정립되어야 하는 것은, 결혼당사자의 측면에서는 인간의 존엄과 가치(헌법 제1조), 혼인과 가족생활에 있어서의 개인의 존엄과 양성의 평등 보장(헌법 제36조)이며, 결국 관련사업종사자의 직업의 자유(헌법 제15조)영역과의 충돌을 어떻게 조화시키면서 결혼이민자의 헌법상 권리를 보장하느냐 하는 문제가 핵심이 될 것입니다.

구체적으로 질의하고자 하는 사항으로는, 우선 개인의 신상정보의 교환이라는 결혼중개업관리에 관한 법률 제10조의 2 제1항( 국제결혼중개업자는 계약을 체결한 이용자와 결혼중개의 상대방으로부터 신상정보를 받아 각각 상대방과 이용자에게 서면으로 제공하여야 한다)에 관련하여, 국내남성의 정보우선제공의무를 채택하고 있는 미국의 제도는 국내남성의 신상정보에 대한 인격권의 상대적 차별이 아닌지에 대한 발표자의 견해를 듣고자 합니다.

둘째, 개인의 신상정보제공에 대한 의무위반시 형법상의 처벌을 신설해야 한다는 주장은 중개업자의 직업의 자유중 영업상의 업무와 관련하여 과잉금지의 원칙을 위배하지 않는 지 여부입니다.

셋째, 당사자의 결혼 연령 차이를 20세 이상 되지 않도록 규정하는 것은 당사자의 배우자선택에 있어서의 자기결정권의 과도한 제한이 아닌가 하는 문제입니다.

# 결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안 토론문

김경제 교수(동국대)

(1) 본 논문은 결혼이민자 관련법제의 문제점과 개선방안이라는 제목으로 작성된 글로서 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 국제결혼의 실상 그리고 국제결혼이 이루어지게 되는 동기나 혹은 결혼중개업과 결혼중개업법의 문제점이 항목별로 잘 설명되어 있어서 전체적으로 제목에서 전하고자 하는 의미를 잘 파악할 수 있었다. 그리고 현재의 제도에 대한 비판과 이에 대한 대안도 적절하게 제시되어 있어서 달리 특정된 내용에 대하여 비판하기 보다는 발제자가 이 글을 통하여 제시한 구상에 대체로 동의를 표한다. 다만 “결혼이민자”라는 단어가 이 글에서 어떤 의미를 가지는가 하는 점에 대하여 조금 더 부연설명이 필요하지 않을까 한다. 왜냐하면 서론에서 국제결혼을 언급하고 있고 이때 국제결혼이란 현재의 사용례에 따르면 국적을 달리하는 사람들 사이의 결혼을 말하는데 여기에는 이 글에서 주로 다루는 결혼으로 처음 한국에 온 사람과 한국사람이 결혼하는 경우와 장기간 한국에 이미 체류하여 살고 있는 외국 국적 사람과 한국 사람이 결혼하는 경우에도 국제결혼에 해당하기 때문이다. 그러므로 “결혼이민자”가 이 글에서 구체적으로 어떤 사람들을 지칭하는지에 대하여 조금 더 자세한 설명을 요청한다.

(2) 본 논문 9면에는 “혼인귀화자”라는 단어가 사용되어 있다. 이 글에서는 혼인귀화자도 결혼이민자로 볼 수 있다는 전제에서 이혼건수 등을 언급하고 있는데 혼인귀화자와 결혼이민자는 어떤 차이가 있는가? 대한민국 국민과 혼인을 하여 일정한 요건을 충족시키면 국적을 부여하는데 결혼이민자는 아직 국적을 부여받을 수

있는 요건을 충족하지 못하는 외국인배우자를 말하는 것인가? 특히 발제자는 9면에서 결혼이민자와 이혼증가율은 3.9%인데 비해 귀화자와의 이혼증가율은 36.6%로 매우 높게 나타났다고 기술하고 있는데 그 원인은 무엇이라고 생각하는가 설명을 요청한다.

(3) 아울러 같은 면에서 이혼한 결혼이민여성의 평균동거기간은 3.1년으로 나타났다고 기술하고 있다. 그리고 동거기간 3년이면 이들은 국적법 제6조 제2항1)의 간이 귀화요건을 충족한다. 이혼 후 이들의 생활실태는 어떠한가? 만약 이들이 한국에 머물고 있다면 이들만을 위한 어떤 특별한 제도가 마련되어 있는지 여부에 대하여 설명을 요청한다.

(4) 결혼중개업에 관한 법률 제24조 제1항은 여성가족부장관이나 시군구청장은 국제 결혼중개업자의 전문지식 및 윤리의식을 높이기 위해 교육을 실시하거나 법인 또는 단체에 위탁하여 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 결혼중개업자들에게 실시되는 이 교육이 실제로는 어떻게 운영되고 있는지 우선 교육이 잘 이루어지고 있는지 이루어지고 있다면 어떤 방식으로 이루어지고 있는지 설명을 요청한다.

(5) 이 글은 결혼이민자 관련법제의 문제점 및 개선방안이라는 제목으로 작성되었지만 주로 다룬 부분은 결혼중개업이다. 즉 결혼하기까지만 다루었다. 그러므로 결혼 이후의 생활을 규율하는 내용이 어느 정도 언급될 필요가 있을 것이다. 만약

- 
- 1) 국적법 제6조 ② 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.
1. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자
  2. 그 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자
  3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(상당)하다고 인정하는 자
  4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자(자)를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자

다른 발제자와의 역할관계에서 이 글에서 다룬 영역이 여기까지 한정된다면 그에 대한 언급이 서두 부분에서 언급될 필요가 있을 것이라 생각한다. 이에 대한 발제자의 입장을 듣고 싶다.

# 이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안



발제 : 이희성 교수(원광대)

토론 : 이동훈 교수(세명대), 이달휴 교수(경북대)



# 이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안\*

이희성 교수(원광대)

## I. 문제의 제기

우리나라의 이주노동자는 단순기능·미숙련노동업종과 소위 ‘3D 업종<sup>1)</sup>’에 대한 내국 인근로자의 기피현상과 노동인력의 부족현상이 나타나던 때인 1980년대 중반이후에 유입되기 시작된다. 그 이후 1991년 중소기업 단체의 요청에 의하여 우리나라 최초로 외국인력 도입제도인 ‘외국인 연수생제도’를 도입함으로써 국내에 유입하는 외국인노동자의 수가 꾸준히 늘어나게 되었다. 게다가 2004년부터는 ‘외국인고용허가제’가 도입되어 운영됨으로써 2005년 9월에는 국내체류중인 외국인노동자가 약 34만 명이며, 그 중약 19만 명이 미등록 체류상태인 것으로 파악되던 것이 2010년 현재<sup>2)</sup> 560,708명으로 증가하였고, 그 중 55,321명이 미등록체류자이다. 이와 같은 이주노동자의 증가현상은 우리나라뿐만 아니라 세계적인 추세라고 볼 수 있다.

이주노동자들의 이주원인은 가난과 무능력 등이 일을 찾기 위하여 이 나라에서 저 나라로 이주하는 것이다. 이러한 이주노동자들의 대부분은 이방인이 되어 각자가 살고 일하고 있는 사회에서 환대받지 못하고 의심과 적대행위를 받는 주된 대상이 된다. 따라서 이주노동자들은 다양한 차별이나 사회적·문화적 불이익을 받거나 인권침해를 당하는 현상이 자주 발생하고 있는 것이 현실이다.

\* 본 논문은 미완성된 논문이므로 인용을 금합니다

1) 더럽고(Dirty), 힘들고(Difficulty), 위험스런(Dangerous) 일

2) 이주문제자료실에서 2010년 10월 30일에 제공한 2010년 3월 31일 현재 이주노동자현황임

국제노동기구(ILO)와 유럽을 중심으로 1, 2차 세계대전 이후 이주노동자들을 보호하기 위한 국제적 노력을 기울였으나, 포괄적인 인권조약이나 ILO협약으로는 이주노동자들의 권리를 보호하기에는 충분치 못하다. 왜냐하면 이주노동자들은 고용을 목적으로 타국에 입국하여 그 나라에 체류하는 것 이외에 고용관계라는 이중적 지위로 인하여 어려움이 많기 때문이다. 특히 비합법적으로 입국·체류하면서 일하고 있는 미등록이주노동자들의 경우는 ‘불법체류’라는 취약한 신분 때문에 인권과 노동기본권이 심각하게 위협받는 경우가 많을 것이다. 그러므로 보다 구체적이고 구속력 있는 인권장치에 의해 보호하여야 할 필요에 따라 1990. 12. 18. 국제연합(UN)은 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한국제협약’<sup>3)</sup>(이하 ‘이주노동자권리협약’<sup>4)</sup>이라 한다)을 채택하여 이주노동자 보호를 위한 국제적 차원의 법적 근거를 마련하였다.

이 처럼 선진국은 이미 오랫동안 이주노동자와 관련된 문제를 경험하면서 이의 해결을 위한 노력과 경험을 축적하였고, 관련제도와 법령이 잘 정비되어 있어서 이주노동자의 인권 침해문제가 우리처럼 빈번하게 발생하지는 않는다. 우리나라에서 이주노동자의 수요가 경기의 호·불황을 떠나서 늘어나는 유입인원과 발맞추어 꾸준히 늘고 있는 것은 우리나라 산업구조의 변화에서 오는 필연이라고 할 수 있다. 현재 선진국이 일관되게 이주노동자의 도입과 취업이민을 수용하는 것처럼 선진국을 지향하는 우리나라의 상황도 그렇게 변화해 갈 것이기 때문이다. 그렇다면 우리나라도 이주노동자의 권리보호를 위하여 하루빨리 법률제도를 마련하여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 그럼에도 불구하고 UN의 ‘이주노동자권리협약’에 가입하지 않고 있는 우리나라의 이주노동자의 권리보호 현황은 어떠한고, 이들의 문제를 해결하기 위한 우리나라의 관련법제의 내용을 고찰하고 문제점의 해결방안을 강구하고자 한다.

3) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

4) 이주노동자권리협약은 2003. 7. 1. 공식 발효하였고, 2009. 8. 10. 현재 42개국이 협약에 가입하고 있으나 우리나라는 아직 가입하고 있지 않다.

## II. 이주노동자의 권리보호

### 1. 이주노동자의 개념

UN의 ‘이주노동자권리협약’에서 이주노동자(migrantworker)라는 용어를 사용하고 있다. ‘이주노동자권리협약’에서의 이주노동자란 그 사람이 국적을 갖지 아니하는 나라에서 유급 활동에 종사할 예정이거나 또는 종사하고 있거나 종사해온 사람을 말한다. 우리나라에서는 이에 상응한 용어를 공식적으로 외국인근로자(foreignworker)라 명명하고 있다. 우리나라는 2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정하고 공식적으로 외국인근로자란 용어를 사용하게 되었다. 동법 제2조에 따르면 외국인근로자는 ‘대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자’를 말한다. 따라서 UN이 규정하고 있는 이주노동자의 개념과 유사하게 우리나라도 법적으로 외국인근로자를 국적요건, 노동활동지역, 그리고 유급노동활동이라는 세 가지 요건에 근거하여 정의하고 있다.<sup>5)</sup>

오늘날 자주 사용되는 두 개념인 외국인노동자와 이주노동자는 ‘일정기간동안 다른 나라에 가서 돈 벌이를 하는 사람을 가리킨다는 점에서 동일하지만, 굳이 구분하자면, 외국인노동자는 노동력 수입국의 입장에서 이주노동자를 부르는 명칭이고, 이주노동자는 송출 정착 귀환이라는 이주의 전 과정을 포괄하기 위하여 사용하는 용어상의 차이점을 말한다.<sup>6)</sup>

### 2. 이주노동자의 유형

#### 1) 합법체류 이주노동자

「출입국관리법」의 체류자격을 갖춘 경우는 ‘합법체류 이주노동자’와 ‘기타 자격소지자’(정부외국인과 외국인 선원 등)로 분류할 수 있다.<sup>7)</sup> 물론 공공기관인 학교, 기업체에서 외국의 전문·기술 인력을 도입하여 기술지도, 회화, 교수 등의 근로를 시키고 있는

5) 김기원, “이주노동자의 사회보장수급권”, 사회복지 2005 봄호, 한국사회복지협의회, 56-57면 참조.

6) 설동훈, 『인권법』, 아카넷, 2006, 304면.

7) 최홍엽, “외국인근로자의 노동법상 지위”, 노동법학 제9호, 한국노동법학회, 1999.12, 85면.

이주노동자도 있는데 이들은 본고에서 연구하고자 하는 노동자의 개념과는 그 출발점과 대우 등에서 차이가 있다고 하겠다. 따라서 본 논문에서는 합법체류 이주노동자의 범위를 출입국관리법에서 정한 기준<sup>8)</sup>에 따라 고용허가제, 구)산업연수제, 방문취업제 등에서 정한 기준에 합치하는 자격을 갖춘 이주노동자로 좁혀서 다루고자 한다.

## 2) 불법체류(미등록) 이주노동자

불법체류자라 함은 「출입국관리법」상 외국인의 입국과 상륙에 필요한 조건을 충족시키지 못한 채 대한민국 영토에 체류하고 있는 사람을 통칭한다.<sup>9)</sup> 즉 체류자격이 없이 불법 입국한 이주노동자 및 체류자격이 만료된 이주노동자 체류자격을 갖추지 않고 관광비자나 방문비자 등 취업이 허용되지 아니하는 체류자격으로서 취업하고 있는 근로자, 체류자격에서 허용된 취업종류 이외의 다른 종류의 취업을 하고 있는 근로자 또는 체류자격에서 지정된 근무처 이외의 장소에서 취업을 하고 있는 근로자 등 허용된 취업 이외의 다른 취업을 하고 있는 근로자를 말한다.<sup>10)</sup> 출입국관리법 제17조 제1항과 제18조 제1항에 의하면 외국인은 체류자격과 체류기간의 범위 내에서 대한민국에 체류할 수

8) 「출입국관리법」 제18조 (외국인고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.

「출입국관리법 시행령」 제23조 (외국인의 취업과 체류자격) ③ 별표 1중 체류자격 28의2. 재외동포(F-4)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 별표 1의 체류자격 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. 다만, 허용되는 취업활동이라도 국내법령에 의하여 일정한 자격을 요하는 때에는 그 자격을 갖추어야 한다. <신설 1999.11.27, 2007.2.28> 1. 단순노무행위를 하는 경우 2. 사행행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우 3. 기타 공공의 이익이나 국내 취업질서 등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우

「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제5조 (재외동포체류자격의 부여) ① 법무부장관은 대한민국 안에서 활동하고자 하는 외국국적동포에게 신청에 의하여 재외동포체류자격을 부여할 수 있다.

「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 시행령」 제7조 (국내거소 신고) ① 법 제6조1항의 규정에 의하여 재외동포가 국내거소신고를 하고자 하는 때에는 그 거소를 관할하는 출입국관리사무소장(이하 “사무소장”이라 한다) 또는 출입국관리사무소출장소장(이하 “출장소장”이라 한다)에게 국내거소신고서를 제출하여야 한다. 다만, 국내거소신고를 하지 아니한 경우에는 입국한 날부터 90일 이내에 출입국관리법 제31조의 규정에 의한 외국인등록을 하여야 한다. 불법체류자라 함은 「출입국관리법」상 외국인의 입국과 상륙에 필요한 조건을 충족시키지 못한 채 대한민국 영토에 체류하고 있는 사람을 통칭한다.

9) 박기갑, “한국체류중국동포의 법률문제”, 강원법학 제14호, 비교법학연구소, 2001.12, 72면.

10) 이상윤, “외국인근로자의 노동법상의 지위”, 저스티스 통권 제70호, 한국법학원, 2002.12, 51면.

있으며, 또한 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다. 그리고 출입국관리법 제46조 제7호와 제82조 제5호에 의하면, 위의 제17조 제1항과 제18조에 위반한 외국인인은 강제퇴거 됨과 동시에 형사처벌을 받는다. 불법체류 노동자는 이상과 같은 출입국관리법령을 위반한 상태에서 취업하고 있는 것이다. 따라서 불법체류 근로자는 대한민국 영역 안에서의 체류자격이 출입국관리법에 따라 불법인 것이고 근로자격 자체가 불법은 아니다.<sup>11)</sup> 왜냐하면 이주노동자가 불법, 합법인지의 여부는 출입국법상의 불법체류를 금지·제한하기 위한 단속법규의 적용여부를 판단하기 위한 기준에 불과한 것이므로 불법, 합법의 여부는 외국인근로자가 근로기준법상의 근로자에 해당하는 데에 아무 영향을 미치지 않기 때문이다.

### 3) 재외교포 노동자

재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」(이하 재외동포법)이 1999년에 제정되면서 불법체류노동자 중에서 재외동포에 관한 문제가 제기되었다. 동법 제2조 및 동 시행령 제3조에서 “재외동포”라 함은 ‘대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자, 혹은 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중에서 대통령이 정하는 자’에 한해서 재외동포라는 정의를 내리고 있는데 이러한 정의로 인해 대한민국 수립 후 대한민국의 국적을 취득하지 아니한 자는 이 재외동포법의 적용 대상에서 제외되었다.<sup>12)</sup> 재외동포는 다음과 같이 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 그것은 재외동포법 제2조 제1호에서 규정한 ‘대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자’ 또는 ‘영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자’와 동법 제2호에서 규정하고 있는 ‘대한민국의 국적을 보유하고 있던 자’ 또는 ‘그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자’ 중에서 대통령이 정하는 자를 말한다. 세계 다른 지역에 거주하는 동포는 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」에 의해 국민에 준하는 법적 지위를 부여받는 반면, 중국과 구 소련동포는 출입국관리법 시행령 제23조에 의해 동 법의 적용에서 배제, 동포 간 차별문제 발생, 중국 등의 동포에게 ‘재외동포체류자격(F-4)’을 부여할 경우 국내 노동질서 등에 있어 현실적으로

11) 최홍엽, 『외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 1997, 44면.

12) 도희근, “재외동포의 법적지위”, 사회과학논집, 제11권 제1호, 울산대학교, 2001, 172면.

어려운 점이 발생할 것으로 예측되어, 그 차선택으로 특례고용허가제를 실시하였다.<sup>13)</sup>

그러나 현재는 출입국관리사무소에 국내거소신고를 하고 재외동포 체류자격(F-4)을 부여 받았다면, 개정된 출입국관리법 시행령 제24조 규정에 의하여 취업활동에 제한을 받지 아니한다. 그러므로 재외동포가 취업한 경우 국내거소 신고를 했고, 그 이후 외국인등록증을 F-4로 부여 받은 것만 확인된다면, 국내인과 동일하게 취업활동을 할 수가 있다. 즉 국내거소신고를 한 사실을 확인할 수 있는 것(외국국적동포국내거소증, 재외국민국내거소증 등)과 재외동포로 외국인등록을 확인할 수 있는 것(외국인등록증)을 확인하는 절차 정도만 거치면, 나머지는 국내인과 동일하게 회사에서 정한 바대로 하도록 모든 규정이 바뀌었다.<sup>14)</sup>

### 3. 이주노동자의 권리보호

#### 1) 이주노동자의 노동3권

우리 헌법 제33조 제1항에서 근로자의 노동3권과 관련하여 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 포괄적인 규정을 두고 있다. 우리 헌법은 근로자에 대한 노동3권의 일반적인 규정을 두고 있을 뿐 이주노동자의 노동3권에 관하여 별도로 적극적인 규정을 두고 있지는 않다. 통설적인 견해는 노동자의 노동3권이 기본권 중 자유권적 기본권의 성격도 갖는 경우 이러한 권리는 이주노동자에게도 마땅히 적용된다고 보고 있다.

우리 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다) 제5조에서는 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다”라고 정하고, 노조법 제2조에서 “근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다”라고 하고, 노조법 제9조에서 “노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종·종교·성별·정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니 한다”라고 규정하여 ‘국적’을 차별의 사유를 적시하지는 아니하였지만 인종, 신분에 따른 차별을 금지함으로써 노동3권에서의 차별적 대우를 금하고 있다. 한편, ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관

13) 법무부·출입국관리국, “방문취업제 어떻게 성공할 것인가?”, 방문취업제도 설명자료, 2006.11.

14) [http://cafe.naver.com/needplus.cafe?iframe\\_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=2912\(2007.3.23.검색\)](http://cafe.naver.com/needplus.cafe?iframe_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=2912(2007.3.23.검색)).

협약(CERD)’은 당사국이 모든 개인에게 노동할 권리를 인정할 것을 당부하며, 고용이 종료되는 순간까지 이들에 대한 집회, 결사의 자유를 포함한 노동권이 보장되어야 한다고 주장하고 있다<sup>15)</sup>.

‘이주노동자권리협약’ 제26조에서 모든 이주노동자와 그 가족, 즉 비합법적 상황의 이주노동자와 그 가족에 대해서도 노동조합에 가입할 권리와 집회와 활동에 참여할 권리를 보장하고 있다<sup>16)</sup>. 그러나 ‘이주노동자권리협약’ 제40조는 정규적 이주노동자와 그 가족에만 노동조합을 결성할 권리를 인정하고 있어서 모든 이주노동자와 그 가족에 대해 노동조합 결성의 자유를 포함하는 결사의 자유를 보장하고 있는<sup>17)</sup> ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(CCPR)’과 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(CESCR)’ 및 ILO<sup>18)</sup>등이 보장하는 기존 국제기준들과 동떨어지는 수준으로 비난받고 있다<sup>19)</sup>.

우리 헌법 제33조 제1항에서 근로자의 노동3권과 관련하여 “근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 포괄적인 규정을 두고 있다. 우리 헌법은 근로자에 대한 노동3권의 일반적인 규정을 두고 있을 뿐 이주노동자의 노동3권에 관하여 별도로 적극적인 규정을 두고 있지는 않다. 통설적인 견해는 노동자의 노동3권이 기본권 중 자유권적 기본권의 성격도 갖는 경우 이러한 권리는 이주노동자에게도 마땅히 적용된다고 보고 있다. 헌법재판소에서는 “근로3권은 ‘사회적 보호기능을 담당하는 자유권’ 또는 ‘사회권적 성격을 띤 자유권’이라고 말할 수 있다.”<sup>20)</sup>고 판시하여 노동3권은 자유권적 성격도 함께 갖는 기본권임을 명백히 하고 있다. 결국 위 논리에 따르면 이주노동자도 노동3권의 주체가 됨은 당연하다고 할 것이다.

15) CERD General Recommendation 30, HRI/GEN/1/Rev.7/Add.1, at para. 35 (May 4, 2005)

16) Working Group Report (June 1982). N. 92 above. 6. para. 18; Working Group Report (June 1987). n. 94 above. 43. para. 211 (Germany)

17) 이석용 외, 국제인권법: 11. 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, (2005), 세창출판사, 234면

18) ILO 제143호 협약을 보충하는 제151호 권고는 8조 3항에서 노동3권을 지위가 공인되지 아니하였거나 공인될 수 없는 이주노동자, 즉 미등록 이주노동자에게까지 확대하고 있다.

“제8조 3. 지위가 공인되지 아니하였거나 공인될 수 없는 이주노동자는, 자신과 그 가족에 관하여, 현재 및 과거의 고용으로부터 발생한 바, 보수와 사회보장 및 기타 연금에 관하여서 뿐만 아니라 노동조합원의 자격 및 노동조합원의 행사에 관하여서도 권리에서의 균등처우를 누려야 한다.”

19) R. Cholewinski, Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment, (1997) Clarendon Press, Oxford, p. 164

20) 헌법재판소 1998.2.27. 선고 94헌바13·26,95헌바44(병합) 전원재판부 결정.

## 2) 이주노동자의 사업장선택권

이주노동자의 사업장선택권은 이주노동자나 그의 가족들이 자유롭게 취업활동 내지 유급활동을 선택할 권리를 말한다. 우리나라의 현행 ‘출입국관리법’에 따르면, 외국인으로서 입국하고자 하는 경우에는 체류자격을 가져야 하며(제10조), 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위 내에서 대한민국에 체류할 수 있으며(제17조 제1항), 외국인이 취업하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바<sup>21)</sup>에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하고(제18조 제1항), 그 체류자격을 가진 외국인은 지정된 근무처 외에서 근무하여서는 아니 된다(제18조 제2항)고 규정하여 취업활동을 매우 엄격하게 제한하고 있다.

또한, ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 제25조에서는 사업장변경허용규정을 두어 일정한 경우<sup>22)</sup>에만 사업장 변경을 신청할 수 있도록 하고, 3개월 내에 사업장 변경허

### 21) 출입국관리법 시행령

제23조 (외국인의 취업과 체류자격)

① 법 제18조제1항에서 “취업활동을 할 수 있는 체류자격”이라 함은 별표 1중 체류자격 9. 단기취업(C-4), 19. 교수(E-1) 내지 25. 특정활동(E-7), 25의2. 연수취업(E-8), 25의3. 비전문취업(E-9) 및 25의4. 내향선원(E-10)의 체류자격을 말한다. <개정 1995.12.1, 1998.4.1, 2003.9.1, 2004.8.17>

② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 취업활동의 제한을 받지 아니한다. <개정 2004.8.17, 2005.7.5>

1. 별표 1중 체류자격 27. 거주(F-2)의 가목 및 나목에 해당하는 자
2. 별표 1중 체류자격 27. 거주(F-2)의 다목 및 마목에 해당하는 자로서 그의 종전 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 자

③ 별표 1중 체류자격 28의2. 재외동포(F-4)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. 다만, 허용되는 취업활동이라도 국내법령에 의하여 일정한 자격을 요하는 때에는 그 자격을 갖추어야 한다. <신설 1999.11.27>

1. 단순노무행위를 하는 경우
2. 사행행위등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우
3. 기타 공공의 이익이나 국내 취업질서등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우

④ 별표 1중 체류자격 28의3. 영주(F-5)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. <신설 2002.4.18>

⑤ 제1항의 규정은 별표1중<%생략:별표1%> 체류자격 30. 관광취업(H-1)의 자격에 해당하는 자가 취업활동을 하는 경우에 이를 준용한다. <신설 1995.12.1>

⑥ 제3항 각호의 구체적인 범위는 법무부령으로 정한다. <신설 1999.11.27>

- 22) “1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우, 2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우, 3. 제19조제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우, 4. 사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통

가를 받지 못한 경우에는 출국하도록 규정하여 예외적인 경우<sup>23)</sup>에서만 유급활동, 즉 사업 또는 사업장을 변경할 수 있도록 제한하고 있다.

한편 ‘이주노동자권리협약’은 이주노동자와 그 가족들이 자유롭게 유급활동을 선택할 권리에 대하여 ‘제4부 신고된 또는 정규적(등록) 상황의 이주노동자와 그 가족들의 기타의 권리’ 제52조<sup>24)</sup>와 제53조<sup>25)</sup>에서 규정하고 있다.

그러나 ‘이주노동자권리협약’ 제52조와 53조는 합법적인 이주노동자와 그의 가족에게 한정될 뿐 아니라, 제한조건을 둠으로서 이주노동자와 그 가족의 권리보호와 국가 주권의 보장 사이의 긴장을 분명하게 알 수 있다<sup>26)</sup>. ‘이주노동자권리협약’이 근로조건과 고

념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우, 5. 그밖에 대통령이 정하는 사유(상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우)가 발생한 경우”

23) “사업주의 동의를 받지 못하면 명백한 사용자의 불법행위로 인한 고용취소나 회사 폐업 등의 극단적인 경우, 사용자의 부당한 처우 등으로 인해 근로계약을 유지하기 어려운 경우 등 사용자의 귀책사유에 의한 경우”

24) 제52조

1. 이주노동자는 취업국에서 다음의 제한과 조건하에서 자유롭게 유급활동을 선택할 권리를 가진다.
2. 취업국은 어떠한 이주노동자에 대하여도;
  - (a) 국가이익을 위하여 필요하고 국내법으로 규정된 경우 제한적 범주의 취업, 직능, 역무, 활동으로의 진출을 제한할 수 있다.
  - (b) 그 국가 외에서 취득한 직업상의 자격증의 인정에 관한 법률에 따라 유급활동의 자유선택을 제한할 수 있다. 그러나 관련 당사국은 그러한 자격증을 인정하기 위한 노력을 하여야 한다.
3. 취업허가가 기한부인 이주노동자에 대하여 취업국은 또한;
  - (a) 2년 이하로 국내법에 규정된 기간동안 이주노동자가 유급활동을 수행할 목적으로 합법적으로 국내에 체재한 경우, 자유롭게 유급활동을 선택할 권리를 인정할 수 있다.
  - (b) 자국민 또는 국내법이나 양자 또는 다자협정에 따라 이 목적상 자국민으로 취급되는 자에게 우선권을 주는 정책을 수행하기 위하여 유급활동에 대한 이주노동자의 진출을 제한할 수 있다. 5년 이하로 국내법에 규정된 기간 동안 유급활동을 목적으로 합법적으로 국내에 체재한 이주노동자에게는 이러한 제한이 적용되지 아니한다.
4. 취업국은 취업을 위하여 입국이 허용된 이주노동자의 자영업 종사가 허가되는 조건을 설정하여야 한다. 그 노동자가 취업국에서 합법적으로 체류한 기간이 고려되어야 한다.

25) 제53조

1. 무기한 또는 자동연장이 가능한 체류허가 또는 입국허가를 얻은 이주노동자의 가족은 이 협약 제52조에 따라 이주노동자에게 적용되는 것과 같은 조건으로 자유롭게 유급활동을 선택하는 것이 허용되어야 한다.
2. 관련 양자 또는 다자협정의 적용을 전제로 하여 당사국은 유급활동의 자유로운 선택권이 허용되지 않는 이주노동자의 가족에 대하여 유급활동 종사 허가의 취득에 있어서 취업국 입국을 신청하는 다른 노동자 보다는 유급활동 종사 허가취득에 있어 우선권의 부여를 긍정적으로 고려하여야 한다.

26) R. Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries Employment*, (1997) Clarendon Press, Oxford, p. 161

용조건에 대하여 포괄적으로 권리보호를 하고 있는 바와는 다르게 자유로운 사업장선택의 권리는 국가의 이익을 위해 상당한 제한이 가해질 수 있다는 것이고, 이는 국가에게 중요한 경제적 함의를 갖는 민감한 영역에서 국가 이익을 반영하는 몇 가지 제한을 가하는 식으로 국가가 주권을 행사할 수 있도록 하고 있음을 알 수 있다<sup>27)</sup>.

이와 관련하여 ILO 제143호 이주노동자 보충협약 제14조에서 “이주노동자가 2년을 초과하지 아니하는 규정된 기간 동안 취업을 목적으로 자국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건 하에서 또는 법령이 2년 이하의 정해진 기간 동안 계약을 하도록 하는 경우에는 그 노동자가 첫 번째 고용계약을 완료하였다는 조건 하에서 이주노동자에게 지리적으로 이동할 수 있는 권리를 확보하여주는 한편 취업을 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 한다.”고 규정하고 있어서 2년 이하의 정해진 고용계약이 완료된 이주노동자에게 자유로운 취업선택권을 부여하도록 정하고 있다.

이처럼 이주노동자의 사업장선택의 자유는 2년까지의 경우에는 일정한 제한을 두고 있으며, 2년 이후부터는 이주노동자에게 자유선택의 기회를 주는 것으로 생각된다. 다만, 2년부터 5년까지는 내국인우선의 정책을 위해 이주노동자의 선택의 자유가 제한될 수 있다는 것이다. 그러나 여기에서 2년이나 5년의 기간은 최대의 수치를 의미하므로, 각각의 범위 내에서 더 줄일 수도 있다고 본다.<sup>28)</sup>

반면 2010년 6월 4일에 ‘외국인근로자의고용등에관한법률’을 개정하여 지금까지 3년의 기간이 만료된 외국인근로자를 재고용하고자 하는 경우 부과되던 1개월의 출국요건을 폐지하고 “출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용허가를 요청한 근로자”에 한하여 2년 미만의 기간 범위 내에서 재고용할 수 있게 하였다.<sup>29)</sup> 그 결과 외국인

27) 31) Ibid. p. 161

28) 최홍엽, 앞의 논문, 66면

29) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 [시행 2010. 7. 5] [법률 제10339호, 2010. 6. 4, 타법개정]

제18조(취업활동 기간의 제한)

① 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다.

② 제8조에 따라 고용허가를 받은 사용자에게 고용되어 국내에서 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 6개월이 지나지 아니한 사람은 이 법에 따라 다시 취업할 수 없다.

제18조의2(취업활동 기간 제한에 관한 특례)

① 다음 각 호의 외국인근로자는 제18조제1항에도 불구하고 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장 받을 수 있다.<개정 2010.6.4>

1. 제8조제4항에 따른 고용허가를 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자

근로자를 계속하여 고용하고자 하는 사용자의 요청이 있을 경우에는 외국인근로자를 중단 없이 5년까지 고용할 수 있게 되었다.

### 3) 이주노동자의 건강권

건강권은 의료적 치료 뿐 아니라 “사람들이 건강한 삶을 영위할 수 있는 환경을 조성하는 광범위한 사회경제적 요소를 포괄하며, 식량과 영양, 주택, 안전하고 마실 수 있는 물과 적절한 위생, 안전하고 위생적인 노동조건, 건강한 환경 등 건강의 기초적인 결정 요소에까지 미치며, 의료적 치료의 경우에도 신체적, 정신적, 사회적으로 안녕한 상태를 위해 필요한 사후적인 치료 뿐 아니라 사전적인 예방 그리고 통증을 완화하는 요법을 모두 포함하는 개념”<sup>30)</sup>이라고 설명하고 있다. 또한 건강권은 “모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리”<sup>31)</sup>라고 표현하고 있다.

따라서 이주노동자의 건강권이란 “국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람이 누려야 할 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리”라고 할 수 있을 것이다.

우리나라에서는 ‘의료급여법’ 제3조에서 외국인의 경우 수급자가 되기 위해서는 ‘국민기초생활보장법’에 의한 수급자가 되는 경우에는 외국인도 의료급여법의 수급자가 될 수 있도록 하고 있으나 ‘국민기초생활보장법’ 제5조의2를 보면 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람”만이 국민기초생활보장법의 수급권자가 되도록 하고 있어 일반적인 이주노동자는 의료급여를 받기 위한 다른 조건을 다 갖추고 있다고 하더라도 의료급여의 수급권자가 되지 못하게 되어 있다. 이는 사회권 규약 제12조가 규정한 건강권 가운데 공공보건·보건의료와 관련된 시설, 물품, 서비스에 대한 접근할 권리를 침해하게 되는 결과를 낳는다.

2. 제12조제3항에 따른 특례고용가능확인을 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업 활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자

② 제1항에 따른 사용자의 재고용 허가 요청 절차 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.<개정 2010.6.4>

30) 사회권 위원회 일반논평 제14호 para. 4.

31) 사회권 규약 제12조 제1항

‘산업안전보건법’ 제43조 등은 “사업주는 근로자의 건강을 보호·유지하기 위하여” 연1회 근로자에 대한 건강진단을 실시해야 하므로 이주노동자 역시 위 법에 따라 취업 교육 기간 내에 건강검진을 받게 되어 있으나 위 법에서 규정하고 있는 건강검진의 목적과는 달리 이주노동자의 건강검진은 강제퇴거의 수단이 되고 있다는 것이 문제이다. 즉, 강제퇴거 대상자를 규정한 출입국관리법 제46조 제1항 제2호는 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자(동법 제11조 제1항 제1호)에 해당하는 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 자”라고 규정하고 있으며, 출입국관리법 제11조 제1항 제1호는 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자”를 입국금지 대상으로 규정하고 있다<sup>32)</sup>.

외국인근로자고용등에관한법률 제14조는 “사용자 및 사용자에게 고용된 외국인근로자에게 ‘국민건강보험법’을 적용하는 경우 사용자는 동법 제3조에 따른 사용자로, 사용자에게 고용된 외국인근로자는 동법 제6조제1항에 따른 직장가입자로 본다”라고 하고 있으며, ‘재외 동포의 출입과 법적지위에 관한 법률’ 제14조는 국내거소신고를 한 재외 동포가 90일 이상 대한민국 안에 체류하는 경우에는 건강보험 관계 법령으로 정하는 바에 따라 건강보험을 적용받을 수 있고 하고 있으며, ‘국민건강보험법’ 제93조 제2항은 “국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 제5조의 규정에 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다”라고 하고 있으므로, 고용허가제나 방문취업제 등으로 이주한 정규 이주노동자들은 건강보험(직장보험과 지역보험)에 가입할 수 있다. 그러나 2009년 2월 말 현재 외국인의 건강보험 가입자 수는 총 357,947명으로 가입대상 외국인의 약 35%에 불과하다. 특히 고용허가로 이주한 노동자의 건강보험 가입비율을 71%에 비해 방문취업으로 이주하는 노동자의 건강보험 가입비율은 16.3%로 현저하게 낮다.

32) 건강검진과 관련한 또 다른 문제점은 근로기준법 제6조가 균등한 처우를, 외국인근로자의고용등에 관한법률 제22조가 차별금지를 규정하고 있음에도 불구하고 입국 후 건강검진 항목에 내국인 취업기준에는 적용되지 않는 B형간염을 두고 있다는 점이다. 또한 이주노동자에 대한 의무적인 HIV/AIDS 검사와 사후처리는 후천성면역결핍증예방법 제3조 제4항이 “... 국가·지방자치단체 및 국민은 감염인의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 보호하며 이 법에서 정한 이외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니된다”, 제5항이 “사용자는 근로자가 감염인이라는 이유로 근로관계에 있어서 법률로 정한 것 외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니 된다”라고 되어 있음에도 불구하고 감염 확진시 출입국관리법에 의해 강제퇴거 대상이 된다 (한국사회와 이주민 건강, 185페이지).

이주노동자의 건강권에 대하여 ‘이주노동자권리협약’ 제28조는 “이주노동자와 그 가족은 해당국 국민과의 평등한 대우를 기초로 하여 생명의 유지와 회복 불가능한 건강상의 피해를 방지하기 위하여 긴급하게 요구되는 진료를 받을 권리를 가진다. (그러한)응급진료는 그의 체류나 취업이 비정규적임(irregularity)을 이유로 거절되어서는 아니된다.”라고 규정하여 응급진료를 받을 권리에 대해서는 정규 이주노동자 뿐 아니라 비정규 이주노동자도 국민과 평등한 대우를 받도록 하고 있다.

그 외에도 인종차별철폐협약 제5조 (e) (iv), 에서는 “공중보건, 의료, 사회보장 및 사회봉사에 대한 권리”를 향유함에 있어서 “인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이 만인의 권리를 법 앞에 평등하게 보장하고 모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다”라고 하고 있어 이주민이라고 해서 건강권과 관련해 차별을 받지 않도록 하고 있다.

또한 여성차별철폐협약 제12조는 보건 분야에서 여성 차별을 금지하고 있으며, 모성 보호를 위해 특별한 조치를 취하도록 하였고, 아동권리협약 제24조는 “도달 가능한 최상의 건강 수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정 한다”고 하고 있다.

그러나 사회권 규약의 제12조 제1항은 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다”라고 규정하고 있고, 제2조 제2호는 “이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다”라고 하여, 건강권의 개념(모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리), 권리의 주체(모든 사람), 차별의 사유(기타의 신분)에 있어서 어떤 국제협약 보다도 이주노동자의 건강권을 더 넓게 보호하는 것처럼 보인다.

#### 4) 이주노동자의 교육권

우리나라 헌법 제31조 제1항에서 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있고 제2항에서는 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다”고 규정하고 있으며, 제3항은

“의무교육은 무상으로 한다”고 규정하고 있다. 여기에서 규정하고 있는 교육을 받을 권리는 공권력에 의하여 부당하게 침해받지 않을 권리, 즉 자유권적 기본권의 성격과 국민이 능력에 따라 균등하게 교육받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려하여 줄 것을 요구할 수 있는 사회권적 기본권의 성격을 지니고 있다고 생각한다.<sup>33)</sup>

또한 교육권은 그 자체가 인권이기도 하면서 다른 인권 실현을 위해 필수불가결한 수단이라고 말한다. 특히 이주노동자와 그 자녀와 같이 경제적으로 취약하고 사회적으로 소수자의 지위에 있는 자들에게는 교육은 경제적 취약성을 극복하고 공동체에 온전히 통합되고 참여할 수 있는 수단이기도 하다. 따라서 ‘국제인권협약’은 교육의 주체를 ‘모든 사람’으로 규정하고 국민과 차별 없이 교육권을 향유 하도록 하고 있다.

우리나라에서는 이주노동자 자녀의 교육권과 관련하여 ‘초중등교육법시행령’ 제19조 제1항에서 외국인 자녀의 입학절차에 대해 규정한 것이 전부<sup>34)</sup>이기 때문에, ‘이주노동자 자녀의 사회적, 경제적, 문화적인 특수한 필요가 충족되는 교육을 받을 권리’ 보장은 물론이거니와 ‘차별 없는 교육 접근권’에 대해서도 제대로 보장이 되고 있지 않다고 할 수 있다<sup>35)</sup>.

현재 ‘초중등교육법시행령’이 개정되어 미등록 이주노동자의 자녀가 입학할 수 있는 가능성을 열어 두었다. 즉, 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명 없이 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류를 제출할 수 있도록 하였다. 그러나 개정 내용이 초등학교에 한정되어 있고<sup>36)</sup>, 이주노동자 자녀의 입학 여부가 학교장 재량에 달려있어 이주노동자 자녀의 교육권이 법으로 보장되었다고 보기 힘들다. 특히 출입국관리법 제84조 제2항에 따른 공무원의 통지의무가 여전히 존재하고 있어 미등록 이주노동자의 경우에는 자신의 체류 신분이 드러날까 두려워 자신의 자녀를 마음 놓고 입학시킬 수가 없다는 것이 현실로 나타나고 있다<sup>37)</sup>.

33) 현재 2008.4.24, 2007헌마1456

34) 류혜정, “이주민 자녀의 교육권: 국제기준 중심으로”, 국가인권위원회, 2007 이주민 자녀의 인권 현주소: 현장사례와 관련정책 중심으로. 81페이지

35) 2003년 1월 아동권리위원회는 한국정부에 “모든 외국인 어린이에게도 한국 어린이와 동등한 교육권을 보장 하라”라는 권고를 내린바 있다.

36) 교육기본법 제8조 제1항은 초등학교와 중학교 3학년까지를 의무교육으로 보고 있다.

37) 교과부의 발표에 따르면 체류 이주아동은 69,987명이며 이중 미등록 이주아동은 8,259명으로 추계되고 있다. 2008년 1,402명의 이주노동자 자녀가 학교에 다니고 있지만, 그 가운데 미등록 이주아동(2005년 기준)은 148명에 불과하여 미등록 이주아동은 교육의 혜택을 받지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다.

이주노동자 자녀의 사회적, 경제적, 문화적 특수성이 고려된 교육을 받을 권리와 관련해서는 경제적인 취약성 때문에 교육접근권이 차별되지 않도록 해야 하며, 이주노동자 자녀가 교과과정을 따라오지 못해 쉽게 이탈하지 않도록 배려해야 하며, 자신의 문화적인 정체성이 존중 받아 교육 현장에서 진정한 의미의 통합이 이루어지도록 해야 할 것이다.

## 5) 이주노동자의 가족결합권

우리 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”고 하여 혼인 및 그에 기초하여 성립된 부모와 자녀의 생활공동체인 가족생활이 국가의 특별한 보호를 받는다는 것을 규정하고 있다. 이는 헌법 제36조 제1항에서 혼인과 가정생활을 보장함으로써 가족의 자율영역이 국가의 간섭에 의하여 획일화·평준화되고 이념화되는 것으로부터 보호하자는 것이라고 한다<sup>38)</sup>. 이때의 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위로서 인간이 인간답게 행복하게 살기 위해서는 가족과 함께 생활할 수 있는 터전이 마련되어야 한다. 여기서 가족결합권이 인정되는 가족은 배우자, 해당 법률에 의하여 혼인과 동등한 취급을 받는 관계에 있는 자 및 미혼의 피부양 미성년자녀도 포함한다고 본다.

이주노동자들의 가장 기본적인 인권이 보장되기 위해서는 이주노동자들이 원한다면 언제든지 자신의 가족들과 함께 취업국에서 인간답고 행복하게 생활할 수 있어야 한다. 그러나 이주노동자에게 가족결합을 권리로서 인정하게 되면 가족결합권으로 인하여 유입국이 예상한 노동 수요를 초과하는 수의 이주노동자가 유입될 수 있고, 가족결합을 통한 안정화된 생활 기반을 토대로 정주화가 촉진될 수 있기 때문에 이주노동자의 유입국의 입장에서는 매우 신중하게 고려하여야 할 문제이기도 하다<sup>39)</sup>.

따라서 ‘이주노동자권리협약’ 제44조 제1항에서 “당사국은 가정이 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하며, 이주노동자 가족들의 결합의 보호를 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있다.

38) 현재 2000.4.27, 90헌가16

39) 현재 ‘이주노동자권리협약’ 가입국이 모두 노동력 송출국으로서, 이주노동자를 받아들이는 선진국은 한 나라도 없다는 점은 이러한 우려를 반영한다(설동훈, 외국인 노동자의 인권, 국회도서관보, 2008.12, 17면)

그러나 이주노동자에게 가족결합을 권리로서 인정하고 당사국은 가족결합권을 인정할 의무를 지게 되는지 여부는 학자들의 견해가 다르기도 하다.

일반적으로 유엔협약에 가입한 경우 각 당사국은 협약의 실행 여부에 관한 보고를 하고 이에 대하여 유엔이 심사 및 권고를 하고 있는 실정을 감안하면, 당사국은 이주노동자에게 최소한 혼인관계에 따르는 배우자 및 미성년자녀에 대한 가족결합권을 보호하도록 의무화하고 있다고 해석할 수 있다. 다만 당사국에 자신의 권한 내에서 적절한 조치를 취할 수 있도록 함으로써 여전히 가족결합권을 인정할 가족의 범위, 가족결합권을 인정할 체류 자격의 제한 등 가족결합권의 중요 내용을 재량으로 제한할 수 있다는 것이다. 이에 대하여 ‘이주노동자권리협약’ 제44조가 권리를 인정하고 있다기보다는 권고(mere recommendation)<sup>40)</sup>나 지침(guidance)일 뿐이며, 당사국이 이주노동자 가족들의 입국을 효과적으로 통제하고 제한할 수 있도록 백지위임해 놓은 조항이라고 보기도 한다.<sup>41)</sup>

우리나라의 이주노동자의 유입은 특히 급격한 경제성장과 더불어 열악한 작업환경에서 저임금을 받고 일할 인력을 충당하기 위한 수단으로 상당히 많은 부분을 비숙련, 비전문 이주노동자로 유입하였기에 가족 단위의 이주노동자의 이주에 대해서는 전혀 고려하지 않았던 것은 사실이다. 그리하여 우리나라 ‘출입국관리법’은 이주노동자의 가족의 정의나 이주노동자의 가족 단위의 이주에 관한 규정이 없으며 원칙적으로 비전문 이주노동자 및 그 가족이 우리나라에서 체류하기 위해서는 각자 자신의 체류자격에 맞는 체류신분을 취득하도록 하고 있다. 다만 국적법은 외국인이 대한민국 국적을 취득할 때 미성년 자녀도 함께 국적을 취득할 수 있도록 규정하고 있으며 대한민국 헌법 제36조는 혼인과 가족생활을 국가가 보장하도록 하고 있으며, 헌법재판소에서조차 국가가 혼인제도와 가족제도를 보호할 과제가 있다는 것을 확인<sup>42)</sup>해 주고 있다<sup>43)</sup>.

40) Hasenau (1990) n. 74 above, 149

41) Ibid. above, 43 para. 229

42) 헌법재판소 2000. 4. 27. 선고 98헌가16 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌 제정, 학원의 설립·운영에관한법률 제3조 등 위헌 확인 : 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장 한다”고 하여 혼인 및 그에 기초하여 성립된 부모와 자녀의 생활공동체인 가족생활이 국가의 특별한 보호를 받는다는 것을 규정하고 있다. 이 헌법규정은 소극적으로는 국가권력의 부당한 침해에 대한 개인의 주관적 방어권으로서 국가권력이 혼인과 가정이란 사적인 영역을 침해하는 것을 금지하면서, 적극적으로는 혼인과 가정을 제3자 등으로부터 보호해야 할 뿐이 아니라 개인의 존엄과 양성의 평등을 바탕으로 성립되고 유지되는 혼인·가족제도를 실현해야 할 국가의 과제를 부과하고 있다. 헌법재판소 2000. 8. 31. 선고 97헌가12 국적법 제2조 제1항 제1호 위헌제정 : 헌법 제36조

단일민족 국가란 패러다임이 오랫동안 지배해 온 우리나라도 이제는 혼인을 통한 상당수의 이주여성의 유입으로 다문화사회를 지향하는 것이 정부정책이 되었다. 또한 우리나라에 거주하는 이주민 중 절반 이상이 이주노동자이다. 따라서 우리나라가 정부정책에 따라 진정한 다문화사회로 가기 위해서는 우리나라에 거주하는 이주민 중 절반 이상을 차지하고 있는 이주노동자들의 가장 기본적인 인권이 보장되어야 하고, 이를 위하여 이주노동자들이 원한다면 언제든지 자신의 가족들과 함께 취업국에서 인간답고 행복하게 생활할 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>44)</sup> 이것이 바로 이주노동자의 가족결합권을 보장하는 것이다.

### III. 관련 법제의 문제점과 개선방안

#### 1. 노동조합 및 노동관계법조정법

‘노조법’ 제9조는 “노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종·종교·성별·정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니 한다”라고 하여 차별대우의 금지를 규정하고 있다. 물론 현 규정만으로도 이주노동자의 차별대우로부터 보호를 할 수 있다고 본다. 그러나 이 규정내에 ‘국적’을 차별의 사유로 적시하한다면 논란의 여지없이 완벽한 이주노동자에 대한 차별대우의 금지규정이 될 것이다.

우리 현행 ‘근로기준법’ 제6조를 보면 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다”고 규정하고 있다. 바로 이 규정에서 ‘국적’을 차별적 처우의 사유로 적시하고 있는 것이다. 그렇다면 현행 노조법 제9조에도 ‘국적’을 차별적 사유로

제1항은 혼인제도와 가족제도에 관한 헌법 원리를 규정한 것으로서 혼인제도와 가족제도는 인간의 존엄성 존중과 민주주의의 원리에 따라 규정되어야 함을 천명한 것이다(헌재 1997. 7. 16. 95헌가6등, 판례집 9-2, 1, 17). 이 규정은 가족생활이 ‘양성의 평등’을 기초로 성립, 유지될 것을 명문화한 것으로 이해되므로 입법자가 가족제도를 형성함에 있어서는 이를 반드시 고려할 것을 요구하고 있다.

43) 위은진, 2010. 7. 16, 국가인권위원회 이주노동자권리협약 쟁점 토론회 ‘이주노동자권리협약상 이주노동자의 가족결합권’ 중 50면 참조

44) 위은진, 앞의 글, 50-51면 참조

적시하는 것이 무리는 아닐 것으로 생각되고, 그 결과 이주노동자들의 인권을 보호하는데 부족함 없어 논란의 여지가 사라질 것으로 생각된다.

노조법 제2조 제1호에서 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있는 근로자의 개념을 “직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”로 규정하여 모든 근로자들은 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있다고 해석되어지기에, 국적을 달리하고 있는 이주노동자가 노동3권을 보장받는다면 우리나라에서 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 노동부는 ‘불법체류’ 이주노동자는 근로조건의 유지개선 등을 목적으로 하는 노동3권의 주체가 될 수 없다고 하여 ‘불법체류’ 이주노동자들이 주도적으로 조직한 노동조합 설립신고서를 반려하였다<sup>45)</sup>. 또한 노동조합에 가입자격이 없는 불법 취업 외국인을 주된 구성원으로 조직된 단체로 보는 것이 타당하여 노조법상 노동조합으로 볼 수 없다”고 명백히 하고 있다.

즉 노동부는 ‘불법 취업’ 이주노동자의 경우에는 노조 가입 자격이 없다고 함으로써 미등록 이주노동자의 노조 가입 자격을 부정하였고, 이는 결국 미등록 이주노동자들의 노조법상 근로자성 자체를 정면으로 부정하고 있는 것과 다름없다. 이러한 노동부의 관점은 이주노동자의 노동법적 지위를 출입국관리행정에 종속시키는 결과를 낳는다. 출입국관리법상의 체류자격여부를 가지고 실질적 개념인 노조법상의 근로자성을 부인하고, 이를 이유로 이주노동자의 노동기본권에 대한 향유주체성을 부정하고 있다. 노동기본권에서조차 체류자격을 기준으로 차별하고 있는 것이다.

그러나 노동3권은 ‘근로자’가 가지는 헌법상의 기본권으로서 노조법에 의하여 구체화되고 있고, 이주노동자도 실질에 있어서 사용자의 지휘·감독 하에서 임금을 목적으로 근로를 제공한다면 근로자임은 명백하며<sup>46)</sup> 이는 불법체류인지 합법체류인지를 묻지 아니한다. 이주노동자에게 기본권으로서 노동3권이 인정되는 이상 이를 제한하는 것은 헌법 제37조 제2항의 사유가 있을 때 법률로써만 가능한 것이고, 노조법 등이 근로자의 요

45) 서울고등법원 2007.2.1. 서울지방법노동청의 서울 인천경기이주노동자노동조합 설립신고서 반려처분 사건(서울고등법원 2006누6674 노동조합설립신고서반려처분취소사건)

46) 소외 회사의 지휘 감독을 받으면서 근로를 제공하고 그 대가로 매월 갑종근로소득세를 공제한 급여를 지급받아 온 사실이 인정되는 바, 비록 원고가 출입국관리법상의 취업자격을 갖고 있지 않았다 하더라도 위 고용계약이 당연히 무효라고 할 수 없는 이상 위 부상당시 원고는 사용종속관계에서 근로를 제공하고 임금을 받아온 자로서 근로기준법 소정의 근로자였다 할 것이다(대법원 1995.9. 15. 94누12067 판결)

건에 합법적 체류자격을 요구하고 있지 않는 이상, 미등록 이주노동자라 하더라도 노동 3권의 주체에서 배제되어야 할 이유가 없다고 본다. 이는 또한 이주노동자의 노동3권과 관련된 ‘이주노동자권리협약’ 제26조 및 제40조와 배치되지 아니한다.

그러므로 현행 노조법 제2조 제1호를 개정할 이유는 없다고 보고, 다만 행정실무에서 미등록이주노동자의 노동3권에 대한 향유주체성을 부정하고 있기에 이주노동자의 체류 자격여부와는 별개로 근로자성을 인정하고 노동조합의 조직활동도 인정하여야 한다는 해석의 지침을 명확히 하는 것이 우리나라의 이주노동자의 정책에 맞는 것이라 할 수 있을 것이다.

## 2. 출입국관리법

우리나라의 현행 ‘출입국관리법’에 의하면 외국인이 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바<sup>47)</sup>에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하고 (제18조 제1항), 그 체류자격을 가진 외국인은 지정된 근무처 외에서 근무하여서는 아니

### 47) 출입국관리법 시행령

#### 제23조 (외국인의 취업과 체류자격)

① 법 제18조제1항에서 “취업활동을 할 수 있는 체류자격”이라 함은 별표 1중 체류자격 9. 단기 취업(C-4), 19. 교수(E-1) 내지 25. 특정활동(E-7), 25의2. 연수취업(E-8), 25의3. 비전문취업(E-9) 및 25의4. 내향선원(E-10)의 체류자격을 말한다. <개정 1995.12.1, 1998.4.1, 2003.9.1, 2004.8.17>

② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 취업활동의 제한을 받지 아니한다. <개정 2004.8.17, 2005.7.5>

1. 별표 1중 체류자격 27. 거주(F-2)의 가목 및 나목에 해당하는 자
2. 별표 1중 체류자격 27. 거주(F-2)의 다목 및 마목에 해당하는 자로서 그의 종전 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 자

③ 별표 1중 체류자격 28의2. 재외동포(F-4)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. 다만, 허용되는 취업활동이라도 국내법령에 의하여 일정한 자격을 요하는 때에는 그 자격을 갖추어야 한다. <신설 1999.11.27>

1. 단순노무행위를 하는 경우
2. 사행행위등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우
3. 기타 공공의 이익이나 국내 취업질서등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우

④ 별표 1중 체류자격 28의3. 영주(F-5)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. <신설 2002.4.18>

⑤ 제1항의 규정은 별표1중<%생략:별표1%> 체류자격 30. 관광취업(H-1)의 자격에 해당하는 자가 취업활동을 하는 경우에 이를 준용한다. <신설 1995.12.1>

⑥ 제3항 각호의 구체적인 범위는 법무부령으로 정한다. <신설 1999.11.27>

된다(제18조 제2항)고 규정하여 취업활동을 매우 엄격하게 제한하고 있다.

이처럼 우리나라의 현행 법체계하에서는 체재기간에 상관없이 이주노동자의 자유 선택에 의한 사업장 변경은 엄격히 제한되고, 그 결과 특정 사용자에 대한 종속의 심화, 협소한 사업장 변경 사유를 악용한 근로조건의 저하, 나아가 사실상의 강제근로 혹은 사업장 이탈로 인한 비합법적 상태의 선택을 강요하게 되는 문제점이 내재되어 있다.

따라서 현행 법률은 이주노동자의 유급활동의 자유 내지 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한한 결과, 유급활동의 자유로운 선택권을 보장하려는 ‘이주노동자권리협약’에 저촉되며, 현실적으로는 합법체류허가를 받은 이주노동자들이 사업장을 이탈하여 비합법적 상황으로 내몰릴 가능성이 높기 때문에 사업장 변경 제한 규정을 근본적으로 시정할 것이 요구된다. 궁극적으로는 사업 또는 사업장 이동의 자유가 보장되는 ‘노동허가제’의 도입과 함께 ‘이주노동자권리협약’의 비준을 적극적으로 검토하여야 할 것이다<sup>48)</sup>.

또한 출입국관리법 제46조 제1항 제2호는 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자(동법 제11조 제1항 제1호)에 해당하는 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 자”라고 강제퇴거 대상자를 규정하고 있으며, 출입국관리법 제11조 제1항 제1호는 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자”를 입국금지 대상으로 규정하고 있다<sup>49)</sup>. 이러한 규정들이 이주노동자들의 건강권을 침해하는 현상이 나타나고 있기에 개정하여야 할 것이다. 즉, ‘산업안전보건법’ 제43조 등은 “사업주는 근로자의 건강을 보호·유지하기 위하여” 연1

48) ‘노동허가제’ 도입을 기본골자로 하는 민주노동당의 2005년 ‘외국인근로자의 고용 및 기본권 보장에 관한 법안’은 사업장 이동의 보장에 관한 명문의 규정을 두고 있다.

제19조(사업장 이동의 보장)

① 제6조의 규정에 의한 노동허가를 받은 외국인근로자는 그 허가의 내용으로 정한 업종의 사업장 중 제11조에 의한 등록을 마친 사업장의 사용자와 근로계약 체결을 자유롭게 취업할수 있다.

② 사용자는 어떠한 수단으로써 외국인근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하지 못한다.

49) 건강검진과 관련한 또 다른 문제점은 근로기준법 제6조가 균등한 처우를, 외국인근로자의고용등에 관한법률 제22조가 차별금지를 규정하고 있음에도 불구하고 입국 후 건강검진 항목에 내국인 취업기준에는 적용되지 않는 B형간염을 두고 있다는 점이다. 또한 이주노동자에 대한 의무적인 HIV/AIDS 검사와 사후처리는 후천성면역결핍증예방법 제3조 제4항이 “...국가·지방자치단체 및 국민은 감염인의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 보호하며 이 법에서 정한 이외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니된다”, 제5항이 “사용자는 근로자가 감염인이라는 이유로 근로관계에 있어서 법률로 정한 것 외의 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니된다”라고 되어 있음에도 불구하고 감염 확진시 출입국관리법에 의해 강제퇴거 대상이 된다(한국사회와 이주민 건강, 185페이지).

회 근로자에 대한 건강진단을 실시해야 하므로 이주노동자 역시 위 법에 따라 취업교육 기간 내에 건강검진을 받게 되어 있으나 위 법에서 규정하고 있는 건강검진의 목적과는 달리 이주노동자의 건강검진은 강제퇴거의 수단이 되고 있다는 것이 문제이기 때문이다.

### 3. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

현행 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 제25조에서는 사업장변경허용규정을 두어 일정한 경우<sup>50)</sup>에만 사업장 변경을 신청할 수 있도록 하고, 3개월 내에 사업장 변경허가를 받지 못한 경우에는 출국하도록 규정하여 예외적인 경우<sup>51)</sup>에서만 유급활동, 즉 사업 또는 사업장을 변경할 수 있도록 제한하고 있다.

반면 우리 정부는 2010. 6. 4. ‘외국인근로자의고용등에관한법률’을 개정하여 지금까지 3년의 기간이 만료된 외국인근로자를 재고용하고자 하는 경우 부과되던 1개월의 출국요건을 폐지하고 “출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용허가를 요청한 근로자”에 한하여 2년 미만의 기간 범위 내에서 재고용할 수 있게 하였다.<sup>44)</sup> 그 결과 외국인근로자를 계속하여 고용하고자 하는 사용자의 요청이 있을 경우에는 외국인근로자를 중단 없이 5년까지 고용할 수 있게 되었다.

이처럼 국내법상으로는 5년(3+2년) 이하의 기간 전체에 걸쳐 일률적으로 사용자에게 의한 근로계약의 해지나 계약갱신의 거절 그리고 사용자의 귀책사유로 근로를 계속할 수 없게 되는 예외적인 경우에만 사업 또는 사업장 변경신청을 가능하도록 하고 그 이외에는 . 현행 고용허가제<sup>52)</sup>를 기본 축으로 한 법체계하에서는 체재기간에 상관없이 이주노

50) “1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우, 2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우, 3. 제19조제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우, 4. 사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우, 5. 그밖에 대통령령이 정하는 사유(상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우)가 발생한 경우”

51) “사업주의 동의를 받지 못하면 명백한 사용자의 불법행위로 인한 고용취소나 회사 폐업 등의 극단적인 경우, 사용자의 부당한 처우 등으로 인해 근로계약을 유지하기 어려운 경우 등 사용자의 귀책사유에 의한 경우”

52) 우리의 고용허가제는 사업주에게 특정 외국인에 대한 고용을 허가하는 제도이다. 따라서 고용허가제는 그 제도 자체의 속성상 “체류허가가 입국인 허용된 특정의 유급활동에 종속되어 있음이

동자의 자유 선택에 의한 사업장 변경은 엄격히 제한되고, 그 결과 특정 사용자에게 대한 종속의 심화, 협소한 사업장 변경 사유를 악용한 근로조건의 저하, 나아가 사실상의 강제근로 혹은 사업장 이탈로 인한 비합법적 상태의 선택을 강요하게 되는 문제점이 내재되어 있다.

결국 외국인근로자의고용등에관한법률 제25조 규정은 이주노동자권리협약 제52조와의 충돌가능성을 내포하고 있다. 더욱이 개정 법률에서는 사용자에게 재고용여부와 근로자의 국내 계속체류 여부에 대한 결정권을 배타적으로 부여하는 것이 되어 외국인근로자의 특정 사용자에게 대한 고용종속이 더욱 심화될 것이라는 지적이 있다.<sup>53)</sup>

개정된 ‘외국인근로자의고용등에관한법률’과 ‘이주노동자권리협약’과 비교해보면, 2년까지 유급활동을 선택할 수 있는 권리를 제한하거나 5년까지 자국민을 우선하는 정책을 취할 수는 있으나, 2년을 초과하여 국내 취업을 하고 있는 이주노동자들의 사업장 변경 사유를 제한하는 것은 이주노동자권리협약에 저촉되고, 취업기간의 연장을 사용자의 의사와 연계하는 것은 내국인에 우선권을 주는 목적에도 해당되지 아니하여 이주노동자권리협약에 저촉될 소지가 높다.

따라서 고용허가제로 상징되는 현행 법률은 유급활동의 자유 내지 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한한 결과, 유급활동의 자유로운 선택권을 보장하려는 이주노동자권리협약에 저촉되며, 현실적으로는 합법체류허가를 받은 이주노동자들이 사업장을 이탈하여 비합법적 상황으로 내몰릴 가능성이 높기 때문에 사업장 변경 제한 규정을 근본적으로 시정할 것이 요구된다. 궁극적으로는 사업 또는 사업장 이동의 자유가 보장되는 ‘노동허가제’의 도입과 함께 이주노동자권리협약의 비준을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

---

명시된 경우”에 해당할 수 있다. 즉 고용허가 시스템에서는 취업허가의 만료라는 개념은 상정하기 어렵고, 단지 사업주에 대한 고용 허가의 반사적 결과로서의 출입국상의 체류허가만이 존재하는 상황으로 볼 여지가 있다(정정훈, “이주노동자권리협약의 노동권 토론문”, 이주노동자권리협약쟁점 토론회, 국가인권위원회, 2009. 9., 119면)

고용허가제는 ILO 제143호 협약 제8조 [1. 이민근로자가 취업을 목적으로 회원국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건 하에, 해당 이민근로자는 일자리를 잃어버렸다는 단순한 사실로 인하여 불법적인 또는 비정상적인 상태에 놓인 것으로 간주되어서는 아니 되며, 취업상실 자체가 해당 이민근로자의 거주권 박탈을 의미하여서는 아니 된다.] 에 위배될 소지가 높다.

53) 정정훈, “이주노동자 권리협약의 노동권 토론문”, 이주노동자권리협약 쟁점 토론회, 국가인권위원회, 2009. 9., 122면

## 4. 사회보장 관련법

우리나라 ‘의료급여법’ 제3조에서 외국인의 경우 수급자가 되기 위해서는 ‘국민기초생활보장법’에 의한 수급자가 되는 경우에는 외국인도 의료급여법의 수급자가 될 수 있도록 하고 있으나 ‘국민기초생활보장법’ 제5조의2를 보면 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람”만이 국민기초생활보장법의 수급권자가 되도록 하고 있어 일반적인 이주노동자는 의료급여를 받기 위한 다른 조건을 다 갖추고 있다고 하더라도 의료급여의 수급권자가 되지 못하게 되어 있다. 이는 사회권 규약 제12조가 규정한 건강권 가운데 공공보건·보건의료와 관련된 시설, 물품, 서비스에 대한 접근할 권리를 침해하게 되는 결과를 낳는다.

따라서 의료급여법의 수급자가 되기 위한 전제조건을 삭제하여야 이주노동자들이 조건 없이 우리 국민들과 차별 없이 의료수급자가 되어 그들의 건강권을 유지할 수 있을 것이다.

또한 이주노동자의 건강권과 관련된 법제도를 살펴보면 대체적으로 정규(등록) 이주노동자에 대해서는 건강보험을 통해 보장을 하고, 비정규(미등록) 이주노동자에 대해서는 소외 계층 의료서비스 등을 통해 보장을 하려고 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 비정규 이주노동자들이 소외 계층 의료서비스 등을 이용할 수 없는 가장 중요한 이유는 자신들의 체류자격 없는 신분이 노출되어 강제 추방당하는 것에 대한 두려움이고 이는 출입국관리법 제84조 제1항의 ‘공무원의 통보의무’에 의해 강화된다<sup>54)</sup>.

현실적으로 정규(등록) 이주노동자에 대해서는 건강보험을 통해 보장을 하고 있지만, 이주노동자의 건강권과 관련해서 사회권 규약 제12조에 부합하기 위해서는 등록 이주노동자에게 건강 보험료를 감액해주는 등의 조치를 취하여 등록 이주노동자가 실제적으로 건강보험을 가입할 수 있도록 해야 하며, 미등록 이주노동자들이 소외계층 의료서비스, 예방접종, 산재보상 등을 이용할 수 있도록 통보의무 규정을 삭제해야 한다.

또한 출산과 관련해서 의료서비스를 받는 이주여성들과 18세 미만의 이주 아동들이

54) 2009년 보호외국인 대상 설문조사(인권위) 결과에 따르면 관공서 단속을 당한 경우 누군가의 신고로 연행된 경우 36.3% 경찰이나 관공서에 피해신고 하러 갔다가 단속된 경우 15.3%, 증언을 하거나 목격자로 진술하다가 미등록 사실이 밝혀져 단속된 경우 14.5%라고 하고 있다

의료 서비스에 접근할 수 있도록 해야 하며, 외국인보호소 내의 피보호외국인들이 최소한 국내 수형자들의 건강권 정도는 보장 받아야 하며, 이주 노동자들에 대한 건강검진이 강제되거나 대상자를 선별하기 위한 목적이 아니라 그들의 건강을 위해 실시되어야 하며, 응급치료와 관련해서 보증인을 세우는 것을 금지하고(의료급여법 제11조의4는 의료급여기관은 진료 등의 의료급여를 행하기 전에 수급권자에게 본인부담금을 청구하거나 수급권자가 이 법에 따라 부담하여야 하는 비용과 비급여비용 외에 입원보증금 등 다른 명목의 비용을 청구하여서는 아니 된다고 하고 있다), 대불제도가 정착될 수 있도록 해야 하며, 궁극적으로는 의료급여의 수급권자가 될 수 있도록 해야 한다.<sup>55)</sup>

#### IV. 결론

글로벌시대라고 불리우는 오늘날 국제간의 물적·인적 교류도 매우 활발히 진행되고 있다. 물론 근로자들도 이주노동자, 즉, 국적국을 떠나 그 나라의 국적을 가지지 아니한 자로서 그 나라에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자들이 점점 그 수가 늘어나고 있다. 현재 우리나라에도 국내체류 외국인이 약110만 명(그 중 이주노동자는 약56만 여명)을 넘었고 앞으로 그 숫자는 점점 더 늘어갈 것입니다. 이처럼 다문화사회로 진입하고 있는 상황에서 우리는 그동안 이주민들의 인권 보호와 증진을 위하여 노동현장 등에서 다양하게 제기된 문제에 대해 실효성 있는 정책과 제도개선 방안 등을 모색하는 노력을 계속하여 기울여야 할 것이다.

첫째, 이주노동자의 노동3권과 관련하여 미등록 이주노동자의 노동3권에 대한 향유주체성을 인정하여야 진정한 이주노동자의 노동3권이 보장될 것이다. 그리하여 정부정책과 행정실무가 일치되어야 할 것이다.

둘째, 현행 외국인근로자의고용등에관한법률은 유급활동의 자유 내지 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한한 결과, 특정 사용자에 대한 종속의 심화, 협소한 사업장 변경 사유를 악용한 근로조건의 저하, 나아가 사실상의 강제근로 혹은 사업장 이탈로 인한 비합

55) 김종철, 이주노동자의 건강권과 교육권, 이주노동자권리협약 쟁점 토론회, 39면

법적 상태의 선택을 강요하게 되는 문제점이 내재되어 있다. 또한 현실적으로 합법상태의 이주노동자들이 사업장 이동에 대한 엄격한 제한으로 인해 사업장을 이탈하여 비합법적 상황으로 내몰릴 가능성이 높기 때문에 사업장 변경 제한 규정을 근본적으로 개정하여야 할 것이다.

셋째, 이주노동자의 건강권의 보장을 위하여 미등록 이주근로자에게 소외계층 의료서비스, 예방접종, 산재보상 등을 이용할 수 있도록 통보의무 규정을 삭제하여 강제추방에 대한 두려움을 제거해 주어야 하고, 경제적으로 어려운 이주노동자들에게 건강보험료를 감액해주는 등의 조치를 취하여 등록 이주노동자가 실제적으로 건강보험을 가입할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 외국인보호소 내의 피보호외국인들이 최소한 국내 수행자들의 건강권 정도는 보장 받아야 하며, 이주 노동자들에 대한 건강검진이 강제되거나 대상자를 선별하기 위한 목적이 아니라 그들의 건강을 위해 실시되어야 하며, 응급치료와 관련해서 보증인을 세우는 것을 금지하여야 할 것이다.

다섯째, 미등록 이주노동자 자녀가 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명 없이 학교에 입학할 수 있는 가능성을 열어 두었다. 그러나 초등학교에 한정되어 있고, 이주노동자 자녀의 입학 여부가 학교장 재량에 달려있어 이주노동자 자녀의 교육권이 법으로 보장되었다고 보기 힘들기에 실질적인 교육권의 보장을 위하여 개선방안을 강구하여야 할 것이다.

여섯째, 출입국관리법 제84조 제2항에 따른 공무원의 통지의무가 여전히 존재하고 있어 미등록 이주노동자의 경우에는 자신의 체류 신분이 드러날까 두려워 자신의 자녀를 마음 놓고 입학시킬 수가 없다는 것이 현실로 나타나고 있어서 과감하게 미등록 이주노동자에게 기회를 부여할 수 있도록 대책을 강구해야 할 것이다.

일곱째, 이주노동자 자녀가 경제적인 취약성 때문에 교육접근권이 차별되지 않도록 해야 하며, 이주노동자 자녀가 교과과정을 따라오지 못해 쉽게 이탈하지 않도록 배려해야 하며, 자신의 문화적인 정체성이 존중 받아 교육 현장에서 진정한 의미의 통합이 이루어지도록 해야 할 것이다.

여덟째, 이주노동자들의 가장 기본적인 인권이 보장되기 위해서는 이주노동자들이 원한다면 언제든지 자신의 가족들과 함께 취업국에서 인간답고 행복하게 생활할 수 있도록

록 가족결합권을 보장하여야 할 것이다.

그 외에도, 이주근로자가 산재보험법상 직업재활훈련에서 차별을 받지 않도록 법제도를 보완하여 행정해석이나 행정실무를 법 취지에 맞게 변경하고, 고용보험법에서도 원칙적으로 이주노동자를 적용대상자에 포함시키고 일정한 기간 동안의 체류로 인한 불이익은 보완하도록 하며, 이주노동자가 직업훈련이나 재훈련을 신청한 경우에는 사업 또는 사업장 변경을 신청한 경우로 보아 출국대상에서 제외되도록 고용허가규정을 보완하거나 보다 근본적으로는 고용허가제를 노동허가제로 변경할 필요가 있다고 본다

고용을 목적으로 타국에 입국하여 체류하는 이주노동자는 그 나라에 체류하는 것 이외에 고용관계라는 이중적 지위로 인해 포괄적인 인권조약 혹은 ILO협약으로는 이주노동자들의 권리를 보호하기에는 충분치 못하다. 더욱이 2007. 1. 1.부터 정부는 외국인인력수급정책을 고용허가제로 일원화하여 시행해오고 있으나 미등록 이주노동자수가 오히려 증가하는 추세를 보이자 정부는 합동단속반을 편성하여 미등록이주노동자를 단속·추방을 더욱 강화하고 있고, 그 과정에서 인권침해의 문제는 날로 심각해지고 있는 실정이다.

따라서 이주노동자 보호를 위한 보다 구체적이고 구속력 있는 국제적 차원의 법적근거를 가진 인권장치의 필요에 따라 국제연합(UN)에서 채택하여 발효된 ‘이주노동자권리협약’에 우리나라는 아직 가입하고 있지 않다. 이제 우리나라도 ‘이주노동자권리협약’이 결코 우리 헌법이나 노동관계법 등에 크게 배치되지 않음이 많은 전문가들이나 시민단체들에 의하여 밝혀졌다면 ‘이주노동자권리협약’에 비준함으로써 이주노동자의 인권을 보장하는 진일보한 국가로 발돋움해야 할 것이다.

# 이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안 토론문

이동훈 교수(세명대)

발표자는 선진국은 이미 오랫동안 이주노동자와 관련된 문제를 경험하면서 이의 해결을 위한 노력과 경험을 축적하였고, 관련제도와 법령이 잘 정비되어 있어서 이주노동자의 인권 침해문제가 우리처럼 빈번하게 발생하지 않는다는 전제하에서 우리나라도 선진국처럼 이주노동자의 권리보호를 위하여 하루빨리 법률제도를 마련하여야 한다면서 여러 가지 법적 문제점과 해결책을 잘 제시하고 있어서 상당한 도움이 되고 있습니다.

발표자는 노동조합법 제9조는 “노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종·종교·성별·정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니 한다”라고 하여 차별대우의 금지를 규정하고 있다고 하였습니다. 발표자는 물론 이 규정만으로도 이주노동자의 차별대우로부터 보호를 할 수 있지만, 입법론으로 그 규정 내에 ‘국적’을 차별의 사유로 적시한다면 논란의 여지없이 완벽한 이주노동자에 대한 차별대우의 금지규정이 될 것으로 판단하고 있습니다. 나아가 ‘근로기준법’ 제6조에서 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못 한다”는 규정을 유추해석으로 노동조합법 제9조 규정에서 ‘국적’을 차별적 처우의 사유로 적시하고 있습니다. 물론 그렇게 해석하더라도 법리적으로 타당하지만, 저는 헌법학 관점에서 우리 헌법 제11조 제1항의 “모든 국민은 평등하다. 누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다”는 규정에서, 이미 이주노동자에 차별대우를 한다면 사회적 신분이나 국적에 의한 차별이 된다는 헌법적 법리가 당연히 도출

된다고 생각합니다. 왜냐하면 헌법 제11조 제1항 제2문은 차별금지사유로서 제한적 규정이 아니라 예시적 규정이므로 국적 등등이 당연히 포함된다고 보고, 또 이주노동자는 후천적으로 사회에서 장기간 접하는 지위로 사회적 신분(ex 학생, 귀화자, 이주노동자 등등)으로 보기 때문입니다. 따라서 노동조합법 제9조 “노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종·종교·성별·정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니 한다”라는 규정에 당연히 국적이 포함되는 것은 이론의 여지가 없습니다. 발표자의 견해는 어떠한지요?

노동조합법 제2조 제1호에서 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있는 근로자의 개념을 “직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”로 규정하여 모든 근로자들은 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있다고 해석하고, 국적을 달리하고 있는 이주노동자가 노동3권을 보장받는다면 우리나라에서 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있다고 본다는 발표자의 견해에 전적으로 동감합니다.

그러나 현실적으로 UN의 ‘이주노동자권리협약’에 가입하지 않은 우리나라의 현행 시스템하에서 ‘불법체류’ 이주노동자에게 근로조건의 유지개선 등을 목적으로 하는 노동3권의 주체가 될 수 있다는 견해에는 약간의 이의가 있습니다. 우리헌법 제37조 제2항에 기본권 제한을 법률에 위임하고 있습니다. 즉 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 규정입니다. 이 규정에 의거 고용노동부가 ‘불법체류’ 이주노동자들이 주도적으로 조직한 노동조합 설립신고서를 반려한 것이나, 또한 노동조합에 가입 자격이 없는 불법 취업 외국인을 주된 구성원으로 조직된 단체는 노동조합법상 노동조합으로 보지 않는 것은 헌법상 비례의 원칙에 위반되지 않는다고 판단합니다. 발표자의 견해는 어떠한지요?

또 발표자는 고용노동부의 이러한 관점을 고용노동부가 불법 취업 이주노동자의 경우에는 노조 가입 자격이 없다고 한 것과 미등록 이주노동자의 노조 가입 자격을 부정한 것에 대해, 이주노동자의 노동법적 지위를 출입국관리행정에 종속시킨다고 주장하고 있

습니다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 적용을 받는 이주노동자들에게 출입국 관리법상의 체류자격여부가 상위법이나 특별법의 개념이고, 나아가서 제한외국인처우기본법의 취지가 합법체류외국인에 비해 불법체류외국인에게 법적지위를 달리하는 것은, 만약 합법체류외국인과 아무런 차별을 주지 아니하면 신규불법체류자의 급증, 외국인 체류질서문란, 선별되지 않은 불법체류외국인의 저소득층 편입시 사회비용 및 사회적 갈등 증가등 심각한 사회문제 초래 우려, 국민의 법 감정 등에 대해 발표자는 생각해 보셨는지요?

물론 불법체류이주노동자도 인간으로서의 기본적 권리는 보호되어야 하기 때문에 UN의 ‘이주노동자권리협약’에 가입하지 않은 우리나라의 현행 시스템하에서 최선책은 법적 문제로 해결하지 않고 정책적문제로 해결하는 것이 우리나라 노동 현실에 더 맞는 것이 아닌지요?

# 이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안 토론문

이달휴 교수(경북대)

외국인 근로자 및 외국인의 유입 등에 따라 우리 사회가 다문화사회화 되어 가고 있으며 이에 따라 많은 문제점이 나타나고 있다. 특히 외국인 근로자의 유입에 따라 많은 문제점이 나타나고 있다. 즉 외국인 근로자는 노동권을 제대로 향유하지 못하고 있는 실정이다.

본 논문은 이러한 외국인 근로자의 유입에 따른 문제를 해결하기 위하여 먼저 이주노동자의 개념과 유형을 살펴보고, 이들이 보편적으로 누릴 수 있는 권리, 즉 노동3권, 사업장선택권, 건강권, 교육권, 가족결합권을 구체적으로 살펴보고 있다. 그리고 이러한 권리를 실현하기 위하여 노동관계법상 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하고 있다. 앞으로 외국인 근로자 정책에 대한 좋은 가이드라인의 역할을 할 수 있다고 생각한다.

외국인 근로자에 관한 권리를 해석하거나 정책을 제시하기 위해서는 미시적 관점에서 살펴볼 수도 있으나 우선 거시적 관점에서 종합적이고 전체적인 프레임을 형성하는 것이 순서라고 생각한다.

이를 위해 먼저 외국인 근로자의 유입에 대한 우리의 시대적 상황논리를 간단히 살펴보면, 첫째, 정보와 교통의 발달에 따라 국제간의 노동자의 이동이 하나의 추세를 이루고 있다는 것이다. 둘째, 한국은 저출산 고령화문제로 인하여 향후 노동력이 부족한 상태로 접어들게 되고, 또한 3D직종에 대한 근로자들의 기피현상에 의하여 어쩔 수 없이 이러한 직종에서는 외국인 근로자를 고용하여 사용할 수 밖에 없는 실정에 놓여 있다.

이러한 시대적 상황하에서는 외국인근로자의 불법체류와 동시에 외국인 근로자의 보

호가 문제가 된다. 이에 외국인 근로자를 어떻게 볼 것인가에 대한 관점을 우선적으로 정립하는 것이 중요하다고 본다.

그 관점을 보면 첫째, 외국인 근로자의 유입은 필연적 상황임을 인식하고, 둘째, 외국인 근로자에게도 인간다운 생활을 할 수 있는 조건을 마련해주어야 하고, 셋째 외국인 근로자도 외국인으로서가 아닌 한국인으로서의 자부심을 갖게 국내적 조치를 해주어야 할 필요성이 있다는 것을 인식해야 한다. 즉 단일문화가 아닌 다문화정책이 필요하다라는 관점에서 외국인 근로자를 볼 필요가 있다. 그런데 이러한 다문화정책에는 양면성이 있기 때문에 사회통합의 끈이 항상 필요하다는 것을 인식해야 하며 독일 메르켈 총리가 한 말을 생각할 필요가 있다.

한국 등 아시아 국가들보다 훨씬 앞서 이주노동자들을 받아들이기 시작한 독일의 앙겔라 메르켈 총리가 '다문화주의'에 대한 좌절감을 드러냈다. 메르켈 총리는 16일 젊은이들과 만나 “독일이 추구해온 다문화주의는 완전히 실패했다. 독일에 거주하는 이주자들은 독일어를 배우고 독일에 융화할 수 있도록 힘써야 한다”고, 그리고 총리는 “독일은 이주민을 환영한다. 독일 국민의 일원이 되는 경우 의무도 다해야 한다”는 말도 덧붙였다(조선일보, 2010. 10.18).

같은 아시아권에 있는 일본, 대만, 싱가포르의 외국인 근로자에 대한 정책을 살펴보면 다음과 같은 특징이 나타난다. 첫째, 모두 자국의 근로자를 우선적으로 보호하고 남는 부분을 외국인 근로자를 통해 보충하는 방식, 즉 외국인 근로자는 노동시장의 보완성의 원칙에 따라 외국인 근로자를 받아들이고, 둘째, 편입된 외국인 근로자에 대하여는 보편적인 원리에 따라 대우하고 있다는 것이다. 이는 우리나라도 마찬가지라고 생각한다.

이러한 외국인 근로자에 대한 인식을 근거로 다음의 질문으로써 토론에 갈음하고자 한다.

첫째, 외국인 근로자와 이주노동자의 개념에 대한 차이를 설명하고 있는데, 토론자는 외국인 근로자는 국적을 중시한 개념이고, 이주노동자는 영토를 중심으로 한 개념이라

고 생각한다. 즉 이주노동자에 대해서는 재외동포도 포함되지만 외국인 근로자에는 포함되지 않는다고 생각하는데 이에 대한 발표자의 생각은?

둘째, 토론자도 발표자의 의견에 대부분 동의한다. 그런데 실상 국가와 헌법이 존재하는 한 사회보장권의 실현에는 주체와 재정적 한계가 있다. 발표자는 외국인근로자에 대한 건강보험료의 감액조치를 주장하고 있는데, 이에 대한 역차별 논리가 나올 수 있는데 이에 대한 생각은?

셋째, 외국인 근로자에 대한 정책에서 합법적인 외국인 근로자와 불법체류 외국인 근로자를 구별하여 달리 처우하여야 한다고 생각한다. 이를 위해서 불법체류자가 되지 않기 위한 조치가 강조되어야 하며 이주노동자가 불법체류자가 되는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하는가?



## 토론문

토론 : 소라미 변호사(공익변호사그룹 공감)

이동수 교수(대구가톨릭대)

김상겸 교수(동국대)

김배원 교수(부산대)

류시조 교수(부산외국어대)



# 종합토론문

소라미 변호사(공익변호사그룹 공감)

## I. 차별적인 귀화정책

2010. 5. 4. 일부개정(2011. 1. 1.시행)된 국적법은 대한민국 국민과 혼인하여 귀화허가 결정을 받은 경우 중전의 외국 국적 포기 의무를 완화하여 대한민국에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 뜻을 법무부장관에게 서약하는 것으로 대체할 수 있도록 하였다.(제10조) 이로써 결혼이주자에게 이중 국적을 보유할 수 있는 길이 열렸다. 법제도적으로 외국인으로서 차별을 받지 않기 위해서는 모국의 국적을 포기해야만 했던 이전 제도에 비해 진일보한 것으로 환영할만하다. 반면 동 개정 국적법은 국내거주기간과 관계 없이 귀화 신청이 가능한 특별귀화 대상자의 요건을 “과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 자”로 확대하였다.(제7조 제1항 제3호) 귀화신청을 하려면 결혼이주 외국인인 2년, 일반 외국인인 5년 동안 한국에 계속 거주하도록 되어 있는 것과 비교하면 특별한 우대조치이다. 정부는 우수 고급 인력을 유치하기 위한 조치라고 밝혔다. 그러나 제조 및 저임금 노동인력 시장으로 유입되어 열악한 근무환경 속에서도 한국 기업의 생산을 담당하고 있는 외국인 노동자는 단기 순환 이주노동 정책<sup>1)</sup>으로 인하여 사실상 귀화 기회로부터 배제되고 있는 실정이다. 특별 귀화 대상 외국인인 외국인 노동자에 대한 차별적 조치는 국적 체계를 위계적으로 가동하여 외국인간 외국인과 내국인간 사회갈등을 야기시킬 위험성이 존재하므로 개선이 필요하다.

1) 일반귀화를 위해서는 5년 거주요건이 필요하나(국적법 제5조) 비전문 노동 사증(E-9)으로 입국한 이주노동자의 경우 5년을 채울 수 없도록 외국인 고용과 노동을 관리하고 있는 출입국행정 실태

## II. 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 개정의 한계 및 과제

2010. 5. 17. 개정되어 2010. 11. 18. 시행된 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」은 국제 결혼중개업자에게 신상정보제공의무(제10조의 2), 통번역 서비스의 제공 의무(제10조의 3), 외국 현지 업체와의 업무제휴 계약시 준수 사항(제14조의 2)등을 추가로 부가하여 국제결혼중개과정에서 발생하는 인권침해를 최소화하고자 하였다. 그러나 사전정보제공의 경우 결혼중개업자가 당사자로부터 제공받아 상대방에게 제공해야할 정보의 범위를 범으로서 명시하였다는 점에서 환영할만하나, 제공해야할 정보 범위에 정신장애 등 장애 사항이 명시적으로 포함되어 있지 않은 점, 위반시 형사 제재 조치가 없다는 점, 당사자로부터 제공받은 정보의 신뢰성을 담보할 수 있는 장치가 부재하다는 점이 한계로 남는다. 최근 정부는 국제결혼중개업체의 폐해를 막기 위해 비영리민간단체로 하여금 국제결혼사업을 운영할 수 있도록 하는 개정안을 발의했다.<sup>2)</sup> 그러나 현행 국제결혼중개 관행이 4~5일의 단기간 동안 한국인 남성 1인이 다수의 현지 여성 중 한명을 고르는 식으로 여성을 상품화하는 방식으로 이루어지고 있고, 서로에 대한 충분한 정보가 제공되지 못한 상태에서 성혼이 알선되어 사후적으로 혼인파탄으로 이어지고 있는 실태이다. 이와 같은 문제적인 국제결혼 중개 관행이 존재하는 상태에서 비영리민간단체로 하여금 국제결혼을 알선하도록 하는 것은 문제개선에 큰 실효성을 기대하기 어려울 것으로 보이며, 오히려 현재 상업화된 영리 업체들이 비영리민간단체의 형식을 빌어 국가와 지방자치단체로부터 지원을 받아 결혼중개를 알선할 위험성을 내포하고 있다. 근본적으로 문제적인 국제결혼 중개 행태를 국가가 나서서 지원한다는 비판을 면키 어렵다.

## III. 국제결혼 사전교육 프로그램의 문제점

2010년 9월 여성가족부는 날로 증가하는 결혼이주여성의 인권 피해를 줄이기 위해 이들이 자국에서 제공받는 사전정보프로그램 이수를 의무화하도록 하겠다고 발표했다. 그에 따르면 한국 정부가 현지에서 제공하는 사전정보프로그램을 받지 않으면 결혼이주 예정자

2) 2010. 6. 11. 신성범 의원 발의 개정안 및 2010. 9. 10. 박선영 의원 발의 개정안

에게 거주비자(F\_2)를 내주지 않을 방침이라고 한다.<sup>3)</sup> 또한 법무부는 2010년 10월 6일부터 전국 출입국관리사무소에서 “국제결혼 안내 프로그램”을 실시할 예정이며 법무부 장관이 정한 국가(중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈벡, 태국 7개국) 국민과 국제결혼을 준비하는 남성은 이 프로그램을 이수하여야만 결혼동거 사증 발급 신청이 가능하다고 발표했다. 본 정책 역시 국제결혼에 대한 올바른 인식을 제고하고 국제결혼의 부작용을 최소화하며, 바람직한 다문화가정을 형성할 수 있도록 지원하고자 하는 취지라고 밝혔다.<sup>4)</sup> 결혼이주여성을 대상으로 한 사전정보프로그램 이수 정책과 한국인 남성을 상대로 한 국제결혼 안내 프로그램의 정책 도입 취지는 최근 거듭 발생하고 있는 국제결혼 가정에서 발생하는 인권침해를 최소화하기 위한 것이라는 점에서 환영할 만하나 개입 시점이 우려스럽다. 교육이 개입되는 시점은 현지 맞선과 혼인식, 신혼여행, 양국의 혼인신고까지 마친 이후인 비자발급 단계이다. 법정혼인이 성립된 당사자들에게 사전교육을 이수하지 않으면 비자 발급을 해줄 수 없다고 하는 것은 자칫 헌법상 혼인·가정생활의 자유(헌법 제36조) 및 행복추구권(헌법 제10조)을 침해할 위헌적 소지가 존재한다. 교육이 개입해야 할 최적의 시점은 혼인을 결정하기 이전이다. 따라서 잠재적 국제결혼 대상자들을 상대로 한 홍보 및 교육을 확대하고, 혼인 성립 이후에는 혼인동거 생활이 신속하게 이루어질 수 있도록 정책 개입 시점과 내용을 조정해야 할 것이다.

#### IV. 「이주아동권리보장법」 발의

속인주의 원칙을 채택하고 있는 현행 국적법 하에서 부 또는 모가 한국 국적자인 경우 해당 현행 국적법이 속지주의 원칙을 채택하고 있지 않기 때문에 이주노동자 사이에서 출생한 아동은 한국에서 출생하였다 하더라도 한국 국적을 취득할 수 없다. 현행 고용허가제와 출입국관리법은 노동 이주자가 한국에서 임신과 출산할 것을 고려하고 있지 않기 때문이다. 따라서 이주노동자 부모 사이에 태어난 이주아동은 태어나면서 부여된 ‘소위’ 불법 체류자의 신분으로부터 벗어날 수가 없다. 또한 부모를 따라 한국으로 이주

3) 한국일보 2010. 9. 4.자 기사

4) 법무부 홈페이지 법무뉴스 공지사항 2010. 10. 04.자 게시물

한 후, 체류자격이 초과된 경우에도 ‘미등록’ 이주아동이 발생한다. 미등록 이주 아동은 ‘미등록’ ‘무국적자’이기 때문에 한국 사회에서 교육권·건강권·사회보장권을 보장받지 못하고 있다. 이러한 실태는 대한민국이 가입 비준한 유엔 아동권리협약에서 보장하고 있는 아동의 권리를 중대하게 침해하는 것이다. 2009년부터 시민단체 및 이주민 지원단체들이 모여 「이주아동권리보장을 위한 시민행동」을 결성하여 「이주아동권리보장법」을 제정하기 위해 토론회, 간담회, 캠페인 등 다양한 활동을 벌여왔다. 그 결과 2010. 10. 한나라당 김동성 의원의 대표 발의로 법제사법위원회에 법안이 상정되었다. 법안의 주된 내용은 이주아동이 부모의 국적 및 체류자격 등에 따라 차별받지 않도록 기본이념을 정하고(안제3조), 교육받을 권리(제5조), 긴급한 의료지원을 받을 권리(안 제6조), 강제퇴거조치의 유예 및 체류허가의 특례(안 제10조) 등을 담고 있다. 국제협약과 헌법에 근거하는 아동의 교육권, 건강하게 발달할 권리 등을 보장하기 위해 시급한 입법적 조치가 필요하다.

## V. 「인신매매범죄 처벌 및 피해자보호법」 발의

2010. 7. 민주당 김춘진 의원 대표 발의로 「인신매매처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘처벌법’)과 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘보호법’)이 국회에 상정되었다. 김춘진 의원은 인신매매 범죄 근절 및 인신매매 피해자의 인권을 보호하기 위해, 「국제연합 국제조직범죄방지협약」 및 「국제연합 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신 특히 여성 및 아동의 매매 예방·억제·처벌의정서」의 기준을 위해 본 법안을 제정하고자 한다고 밝혔다. 이에 대하여 이주여성 및 여성단체는 위 법안이 기존의 「성매매알선등행위자처벌에관한법률」 및 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」의 체계를 그대로 답습하고 있어 현재 한국사회에서 발생하고 있는 인신매매범죄를 처벌하고 피해자를 보호하는데 한계점이 많다고 판단하고 별도의 제정안 작업을 진행하고 있다. 동 법이 실효성을 발휘하도록 하기 위해서는 무엇이 인신매매 범죄인지에 대한 세부적인 규정이 필요하다. 현재 형법상 부녀매매죄, 영리목적의 약취 유인죄, 성매매알선등행위자처벌법상의 성매매목적의 인신매매죄 등의 규정이 존재함에도 구성요건의 모호함 또는 복잡함

으로 인하여 사실상 법 적용이 이루어지고 있지 않기 때문이다. 따라서 시민단체 제정안에서는 “위계”, “상대방의 궁박한 처지 이용” 등에 대한 세부 정의 규정을 도입하였고, 인신매매범죄 구성요건 중 하나인 “착취목적”의 입증을 용이하게 하기 위하여 착취의 결과가 발생한 경우 목적 존재를 추정할 수 있도록 하였다. 또한 인신매매피해자 보호를 위해 수사와 재판기간동안 강제퇴거 유예 뿐만 아니라 임시 체류자격을 신청할 수 있는 근거 규정을 두어 피해자 보호를 두텁게 하였다. 적극적인 피해자 보호조치가 법제도적으로 마련되었을 때 인신매매 범죄에 대한 단속 및 예방이 가능할 수 있을 것이기 때문이다. 100만 이주민 시대를 맞이한 한국사회는 한국과 다른 국가 사이에서 이루어지는 이주가 ‘안전한 이주’가 될 수 있도록 인신매매범죄 처벌 및 피해자 보호법을 조속히 제정하여야 할 것이다.

## Ⅵ. 통합적인 다문화 정책 수립 필요

다문화가족에 대한 지원업무가 올해 다시 보건복지부에서 여성가족부로 이관되었다. 두 부처간 가족 업무의 인수인계에 따라 다문화가족업무는 두 부처 사이를 오가고 있다. 이 과정에서 다문화사업 지원 체계의 혼선, 담당 공무원의 잦은 교체 등으로 인하여 효과적이고 통합적인 다문화정책의 수립과 집행에 장애를 빚고 있다. 또한 현재 정부가 주도하고 있는 다문화주의 정책은 선언적인 수준에 머물러 있거나, 지원 대상을 선정하는데 있어 체류자격 여부 및 생계활동 유무, 한국인과의 혼인 여부, 한국인 자녀 출산 여부와 같은 잣대를 들이대고 있는 현실이다. 이러한 지원 대상의 배제와 포섭의 과정에서 그 누구보다도 사회적 지원이 절실한 무국적·미등록 아동, 폭력 피해·인신매매 피해 이주 여성, 한국인 자녀를 양육해야하는 미등록 이주자, 노동이주여성 등은 배제되고 있다. 이러한 모든 이주민을 인권의 관점에서 포괄할 수 있도록 제한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등의 기본이념 및 지원대상에 대한 전면적 재검토가 필요하다. 현재 우리사회의 법 규범은 규범 자체가 스스로 표명하고 있는 ‘다문화간 상호 존중과 지원’을 과연 얼마나 실현하고 있는지 다각적인 검토와 성찰이 필요하다.

# 종합토론문

이동수 교수(대구가톨릭대)

## I. 결혼이민자 관련법제의 문제점 및 개선 방안을 논의하기 위하여는 우선 다음의 몇가지 문제를 검토해보아야 한다.

첫째, 우리나라의 결혼이민자 특히 외국인 여성과 한국인 남성사이에서 혼인의 매개가 된 요인에 대한 규명이 요구된다.

여기서는 한국인 남성이 외국인 여성과 혼인할 수밖에 없는 배경과 외국인 여성이 이역만리에서 사랑이 전제가 되지 아니한 혼인을 위해 한국을 찾을 수밖에 없는 사연 등이다.

한국인 남성은 직업이 다양하지 못하고 (주로 농·어업인 또는 육체노동 중심의 근로자 직업), 그 소득도 상대적으로 높지 못할 뿐만 아니라 생활권도 농어촌지역 등으로 한정되어 있다. 이러한 현상들이 한국인 여성과의 혼인에 제약이 되었으며 결국 외국에서 배우자를 찾을 수 밖에 없는 이유가 되기도 하였다.

외국인 여성 또한 저소득·빈곤 등에 기인한 까닭에 평균 10세 이상의 연령차이에도 불구하고 혼인이 이루어질 수밖에 없게 된 것이다.

둘째, 이상의 이유로 결혼이민자 가족은 지속적인 빈곤이 이루어질 수 밖에 없고 그러므로 외국인 여성으로서의 한국인 남성과의 혼인이 생활수준의 향상을 가져오리라는 기대가 무너지게 되어 부부간의 갈등이 고조되게 된 것이다.

셋째, 결혼이민자 가족 여성의 대부분이 동남아시아 지역의 상대적으로 저소득국가로 분류되는 지역의 출신이므로 많은 한국인 남성들은 아내를 무시하고 함부로 하려는 정

서를 가지게 된 것이다.

넷째, 우리나라 결혼이민자 가족은 미국이나 유럽의 경우(이들의 경우는 가족단위에서는 동일한 문화와 언어 및 정서 등을 가지고 있다.)와는 다르게 가정내에서 서로 갈등 반복을 내포하고 있다. 이러한 현상은 부부 서로가 상대방의 문화와 정서 등을 이해하려고 노력하기보다는 한국남성의 아내에 대한 전통적인 우월감에 기인하여 폭력등으로 표출되기 쉬웠다.

다섯째, 결혼이민자 가족의 부인들은 친정에 대해 일정액을 정기적으로 송금하고 싶어하는 강박관념을 가지게 되는 경우가 있다. 그러나 자신의 생활이 넉넉하지 못함을 알기 때문에 부득이 이들은 직업을 구하기 위하여 노력하게 된다. 그리고 더 나아가 한국 사회에서 필요한 취업을 위한 기술을 배우려고 애를 쓴다. 그 중심에는 언어사용능력, 컴퓨터 활용능력, 그 밖에 미용업, 요식업 등 매우 다양하다.

여섯째, 많은 외국인 여성들은 한국인 남성들과 결혼하기 위하여는 결혼중매인을 통하게 된다. 그러나 이들 중매인들의 업무자체가 공인되지 아니한 불법적인 경우가 많을 뿐만아니라 과도한 사례금의 요구 심지어는 사기 또는 인신 매매의 의심이 들 정도인 경우도 허다하다.

결국 외국인 여성들은 악덕 중매업체에게 피해를 입고 혼인후에도 경제적인 어려움 등 이중고에 시달리고 있다.

일곱째, 외국인 여성들이 한국인 남성들 사이에 원만한 혼인관계가 유지된다 하더라도 그 자녀가 성장하면서 학교생활 등을 통하여 느끼는 정체감의 상실, 상대적인 박탈감은 또다른 사회문제를 야기하고 있다.

## **II. 이상에서 간략하게 살펴본 결혼 이민가족의 현상은 그간의 홍보 및 교육만으로는 해결될 수 없는 상황이 되었으며 이에 대한 명확한 대처방안의 수립이 요구되기에 이르렀다.**

이러한 방안중의 하나가 결혼이민자 가족관련법제의 정비이다.

이와 관련하여 몇 가지 제언을 하려고 한다.

결론적으로 「결혼이민자가족기본법」의 제정이 요구된다. 이 법률에는 외국인여성과 한국인 남성의 혼인을 위한 중매단계에서부터 가정생활에 이르기까지 다음과 같은 포괄적인 규정을 두게 된다.

첫째, 불실 또는 불법결혼중매업체의 단속 또는 처벌에 관한 내용이다.

가능하면 혼인에 있어서 외국인 여성 본국에 주재하는 대한민국 영사의 검증을 위한 관인서식에 의한 혼인이 이루어지도록하여 혼인을 국가적 관리 하에 둔과 동시에 외국인 여성과의 혼인과 관련하여 발생할 수 있는 각종비리를 방지하도록 노력하는 주재국 영사의 책무를 규정할 필요가 있다.

둘째, 혼인 후 외국인 여성의 경제적 지위향상을 위한 직업교육 프로그램을 각 지방단체가 지역의 특성을 고려하여 운영토록하되 중앙정부의 재정지원 하에 이루어지는 규정을 두어야한다.

셋째, 외국인 여성의 보호와 권익향상을 위하여 우선 지역별 외국인 여성모임을 결성토록하고 행정기관·경찰·변호사회 등으로 구성된협의 기구의 자문을 받도록 한다.

또한 외국인 여성들에 대한 언어교육, 취업교육 및 사회참여교육을 강화하고 일정기준이상의 기업이나 행정기관 등에 결혼이민자 가족의 외국인여성들을 일정비율이상 채용을 의무화하도록 하여야한다.

특히 기업체의 경우 이들 여성을 채용한 경우 국가나 지방자치단체로 하여금 행·재정적 지원을 하게하여 고용을 더욱 촉진시킬 필요가 있다.

넷째, 외국인 여성과 그 가족의 건강증진을 위하여 일정한 정기적 검진시스템을 확보하여 의료복지 혜택을 확대 보금급하여야 한다.

다섯째, 결혼이민자 가족보호와 관련된 외국의 입법례를 광범위하게 검토하여 그 경험을 공유할 필요가 있다.

끝으로 결혼이민자 가족법의 효율적인 시행을 위하여 지방자치단체는 그 조례로 필요한 사업을 하도록 의무화 해야 한다.

# 종합토론문

김상겸 교수(동국대)

## I. 문제의 제기

근대국가가 형성된 후 국가는 국가의 구성원에게 일정한 자격을 부여하여 국민국가로 발전하였다. 국민주권원리에 기초한 국적주의는 다국적 내지 무국적을 부정하면서 오랜 기간 지속되었다. 그렇지만 인류사회에서 이주의 문제는 오랜 역사를 가진 문제였고 보편적인 현상이었다. 이미 중세에서 근대에 이르는 과정에서 종교적 문제로 인하여 많은 사람들이 새로운 지역을 찾아 이주하였고, 그 이후에는 정치적·경제적 또는 문화적 이유로 인하여 자신이 태어나고 생활하던 곳을 버리고 이주하고 있다. 우리 헌법이 거주·이전의 자유에서 국적이탈의 자유를 도출하여 이를 인정하고 있듯이, 이주의 자유 또는 망명의 자유는 인류 보편의 권리로 보장되고 있다. 물론 우리 헌법질서에서 입국의 자유는 제한되고 있으며, 망명권은 특별한 예외를 제외하고는 인정되지 않고 있다. 더구나 헌법으로부터 위임받은 국적법은 단일국적주의를 취하고 있기 때문에 국적을 취득하기도 그리 쉽지 않다. 그러나 체류하는 외국인의 수는 갈수록 증가하고 있으며, 이에 비례하여 불법체류하는 외국인의 수도 해가 갈수록 증가하는 추세에 있다. 또한 이미 오래 전부터 노동력의 부족으로 인한 외국노동자의 유입과 외국인과의 혼인을 통한 다문화가정이 증가하고 있다. 나아가 경제력의 향상으로 국가의 위상이 높아지면서 난민의 숫자도 늘어나고 있는 실정이다.

우리나라는 과거 단일민족의 테두리 내에서 외국인정책에 대하여 소극적이었고, 경제적 이유 등으로 인한 외국으로 인구가 유출되는 이민국가였지, 외국인의 이주를 받아들

이는 국가가 아니었다. 그러다가 국가의 경제발전으로 인하여 상황이 바뀌었고, 어느덧 발제문에서도 언급하고 있는 것처럼 국내 체류 외국인의 수가 백만이 넘는 시대가 되었다. 그러나 관련법제는 시대적 변화에 따라가지 못하거나 적극적으로 수용하지 못함으로 인하여 외국인문제는 개인차원을 넘어서 국가문제화 되고 있다. 특히 2000년대 오면서 다문화 가정의 증가로 2세들의 우리 사회의 동화문제와 인권문제 등이 심각한 현실로 다가오면서 정부는 관련 정책들을 수립하여 추진하고 있으며, 관련법을 제정하거나 개정하여 대응하고 있다. 그렇지만 관련 현행법제의 부분적 개선만으로는 국내 외국인 관련 법적 문제를 효율적으로 해결하는데 있어서는 한계가 있고, 시대환경의 변화에 따른 국민의 인식변화, 미래지향적 관련 정책의 수립 등 문제해결에 있어서 근본적 처방이 필요한 시점에 와있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 국가 내의 다문화 현상은 시대적 흐름이고, 다양한 문화 속에서 생활한 다양한 인종 간의 공존의 문제는 시대적 요청이기 때문이다.

## II. 관련 법제의 체계적 구축과 개선 방안

체류외국인이나 난민 등과 관련된 법제는 그들의 법적 지위에 따른 처우에 있어서 헌법은 기본적인 법이다. 외국인의 경우 헌법은 전통적으로 상호호혜주의와 평등원칙에 입각하여 그 처우를 결정하고 있다. 이는 주권국가에 있어서 인권의 존중과 보장이란 점과 함께 국가의 정체성 및 국가권력 정당성의 원천으로 국민에게 그 지위를 부여하고 있다는 점에서 국민과 동등한 법적 지위를 보장해 주기는 어렵다고 보기 때문이다.

발제문은 다문화의 시대에 외국인체류, 난민·무국적자에 관련된 현행 법제 중 출입국관리법, 재한외국인 처우 기본법 및 국적법의 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제시하고 있다. 불법 체류외국인의 수가 증가하면서 우리 사회에 심각한 문제를 던져주고 있는 현실에서 관련법제에 대한 연구는 중요한 작업이라 할 수 있다. 세계화 시대에 국제적 교류가 일상생활화되고 있는 상황에서 외국인에 대한 정책적·법제적 대응은 당연한 국가의 책무라 할 수 있다.

먼저 국내의 외국인 숫자가 증가하면서 나타나는 부정적인 현상은 외국인 범죄의 증

가와 국민과의 갈등과 분쟁 등이다. 또한 비록 직업종사의 영역이 한정되어 있다고 하지만, 전문영역에서 초빙된 외국인뿐만 아니라, 단순 노무에 종사하는 외국인의 수가 증가하면서 국민의 일자리가 감소하는 문제가 발생하고 있다. 특히 열악한 근로조건과 근무 환경에서 값싼 노동력을 위하여 입국한 외국인의 경우, 때로는 불법체류 외국인의 경우 인권보호의 사각지대에서 심각한 인권침해로 인하여 인종차별국가로서 불법국가의 오명을 뒤집어 쓸 수도 있는 문제가 있다. 아무튼 외국인의 증가에 대응하는 법과 제도의 구축이 제대로 되지 않았을 때 사회적 손실과 피해가 크다는 점에서 국가차원의 적극적인 대응이 필요하다.

이상의 관점에서 발제문이 지적하고 있는 것처럼 현행 출입국관리법은 외국인의 출입국, 국내의 체류 권리보호와 관련하여 많은 문제가 있고, 법의 목적부터 시작하여 내용을 현실에 맞게 개선해야 할 것이다. 특히 난민인정절차와 관련해서는 인정여부와 상관없이 적법절차원칙이 준수되어야 한다. 그리고 북한이탈주민의 경우 국적확인절차의 간소화를 통하여 향후 통일의 시대에 대비해야 할 것이다.

# 종합토론문

김배원 교수(부산대)



# 종합토론문

류시조 교수(부산외국어대)

이주근로자나 결혼이민자 등 체류외국인의 인권과 사회적 경제적 지위보장은 개방화 세계화 시대에 필연적으로 요청되는 과제이다. 발표자의 이주근로자와 결혼이민자 및 그들의 출생자녀 등을 중심으로 한 그들의 가족형성, 노동, 주거, 건강, 교육, 사회보험 등의 문제에 관해 공존 내지는 공생이라는 관점에서 보호, 보장하여야 한다는 생각에 대해서는 전적으로 동의합니다. 그리고 발표자의 이주근로자와 결혼이민자 및 그들의 출생자녀 등에 관한 법적 문제를 전반적으로 상세히 고찰하면서 이러한 문제에 관해 제시한 구체적인 법정정책 대안에 대해서도 전반적으로 공감합니다.

그러나 다음 몇 가지 관점에 관하여 의문의 제기하면서 필자의 의견을 구하고자 합니다.

첫째, 발표자는 본문 10쪽에서 “‘이주노동자’ 라는 표현보다는 ‘이주근로자’ 로 표현하기로 한다”라고 하고 있는데 ‘이주노동자’와 ‘이주근로자’라는 말을 구별하여 사용하려고 하는 특별한 이유가 있는지요?

그리고 11쪽 이하 본문에서는 ‘이주노동자’라는 용어를 사용하기도 하고, ‘근로자’와 ‘노동자’ 또는 ‘근로’와 ‘노동’ 이란 용어를 자주 혼용하여 사용하고 있는데 무슨 의도한는 바가 있는지요?

둘째, ‘이주근로자’를 Migrant Labor가 아닌 Migrant Worker로, ILO에서는 일찍부터 외국인 근로자에 대하여 ‘Foreign Labor’ 이라 하지 않고 ‘Migrant Worker’ 라 한다고 하

었는데 Labor나 Worker를 구별하는 이유는 무엇인지요? 그리고 ILO현장의 Labor를 노동으로 번역하지 않고, 근로라고 번역하는 경우가 많은데 그 이유가 무엇인지요?

셋째, 17쪽에서 발표자는 외국인근로자나 제한외국인 등을 “동화나 배제의 대상이 아닌, … 한국 사회의 현실적 구성원으로서의 공존 또는 공생하는 사회적 실체로서의 인간으로서의 존엄에 근거한 건강권, 가족권, 노동권, 교육권 등을 보다 적극적으로 보장하는 시각으로 나아가야 할 것이다”라고 하고 있는 데, 건강권, 가족권, 노동권, 교육권 등에 있어서 동화와 공존 또는 공생은 구체적으로 어떻게 다른지 설명을 부탁드립니다. 그리고 국민국가인 대한민국의 외국인정책으로서 동화정책은 무엇이 문제인지요?

넷째, 발표자는 본문 17쪽 이하에서 지방자치단체 담양군의 조례를 예시하면서 한국에서 다문화가족 법제의 문제점 해결책으로서 ‘제한외국인’을 ‘외국인주민’이란 개념으로 대체하고자 하는 것 같은데, 외국인에 대한 국가의 관점과 지방자치단체의 관점은 이념상 구별될 뿐만 아니라, 또한 국민과 주민이란 용어는 분명히 구별되는 개념인데 불구하고 발표자는 양자의 개념구별을 특별히 부정하는 다른 특별한 생각이 무엇인지요?

다섯째, 외국인의 출입국의 문제는 국가의 주권적인 문제로서 내국인의 외국출입국의 문제와 외국인의 대한민국의 출입국의 문제는 구별되어야 한다. 따라서 외국인에 비자발급의 종류와 등급의 부여는 조약이나 상호주의에 입각하는 등 국가의 주권적 사항으로서 그 국가의 정치 사회 경제적 관점에서 우선적으로 고려되어야 하는 무제인데, 외국인의 근로자의 체류자격과 그의 가족동반권을 무조건 인권의 문제로 보장하여야 한다는 주장은 비현실적인 지나친 이상론에 해당하는 것은 아니지요?

이상으로 토론에 갈음하고자 합니다  
고맙습니다.

---

## 다문화사회를 위한 정책적 제언

---

| 인 쇄 | 2010년 11월

| 발 행 | 2010년 11월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 침해조사과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41  
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9664 | F A X | (02) 2125-9658

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

발간등록번호 11-1620000-000271-01

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함