



한양법학회 · 한국국제문화교류학회
공동학술대회

다문화사회와 사회통합

일시 및 장소

2023년 6월 30일(금) 13:30~18:00

인하대학교 법전원 어울림홀(온 · 오프 하이브리드)

Zoom 회의 참가 <https://inha-ac-kr.zoom.us/j/98576372309>

주최

한양법학회, 한국국제문화교류학회
인하대학교 BK21글로벌다문화교육연구단, 인하대학교 법학연구소

후원

한국연구재단



한양법학회
한국국제문화교류학회
공동학술대회

PROGRAMS

다문화사회와 사회통합

2023. 6. 30. (금) 13:30~18:00
인하대학교 법학전문대학원 어울림홀

온·오프 하이브리드

Zoom 회의 참가
<https://inha-ac-kr.zoom.us/j/98576372309>

주최 | 한양법학회, 한국국제문화교류학회, 인하대학교 BK21글로벌다문화교육연구단,
인하대학교 법학연구소

후원 | 한국연구재단

13:30~14:00 등록

14:00~14:40 개회식 사회 : 이도국 교수(한양법학회 총무이사)

14:00~14:10 개회사 손영화 회장(한양법학회, 한국국제문화교류학회)

14:10~14:40 기조강연 김영순 단장(BK21글로벌다문화교육연구단)

14:40~16:10 Session 01 좌장 : 오영섭 교수(인하대학교)

14:40~15:25 발표 1 외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안
발표 하종천 초빙교수(한국공학대학교)
토론 정지현 교수(서정대학교)

15:25~16:10 발표 2 이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육 참여를 통해 본 사회통합 경험에 관한 연구
발표 허숙 박사(인하대학교 국제관계연구소)
토론 황재동 교수(한일장신대학교)

16:10~16:20 Coffee Break

16:20~17:50 Session 02 좌장 : 이희성 명예교수(원광대학교 법학전문대학원)

16:20~17:05 발표 3 현 정부의 외국인 정책 추진 현황 및 향후 과제
발표 김명수 박사(한국형사·법무정책연구원)
토론 김성호 교수(부경대학교)

17:05~17:50 발표 4 다문화 사회와 헌법상 평등원칙의 실현
발표 조하늬 박사(한양대학교 법학연구소)
토론 이상명 교수(순천향대학교)

17:50~18:00 폐회사 손영화 회장(한양법학회, 한국국제문화교류학회)



기조강연

다문화사회와 사회통합 3
강연 | 김영순 단장(BK21글로벌다문화교육연구단)

Session 01



외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안
발표 | 하종천 초빙교수(한국공학대학교) 19
토론 | 정지현 교수(서정대학교) 27

**이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육 참여를 통해 본
사회통합 경험에 관한 연구**
발표 | 허숙 박사(인하대학교 국제관계연구소) 29
토론 | 황재동 교수(한일장신대학교) 53

Session 02



현 정부의 외국인 정책 추진 현황 및 향후 과제
발표 | 김명수 박사(한국형사·법무정책연구원) 57
토론 | 김성호 교수(부경대학교) 89

다문화 사회와 헌법상 평등원칙의 실현
발표 | 조하늬 박사(한양대학교 법학연구소) 91
토론 | 이상명 교수(순천향대학교) 115

사회 이도국 교수 | 한양법학회 총무이사

기조강연

다문화사회와 사회통합

김영순 단장

BK21글로벌다문화교육연구단



한양법학회 · 한국국제문화교류학회 공동학술대회

다문화사회와 사회통합

기조강연

다문화사회와 사회통합

김영순 | BK21글로벌다문화교육연구단장

인하대 BK21 글로벌다문화교육연구단 공동학술대회(2023.06.30/인하대)

다문화사회와 사회통합

김영순 kimysoon@inha.ac.kr

인하대 사범대 사회교육과 & 대학원 다문화교육학과 교수
인하대학교 부설 다문화융합연구소 소장
BK21 FOUR 글로벌다문화교육연구단 단장

목차

1. 다문화와 다문화사회
2. 다문화사회와 다문화현상
3. 다문화 생활세계의 형성
4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황
5. 다문화 사회와 상호문화성
6. 이주민 사회통합정책의 전망과 과제

1. 다문화와 다문화사회

- **다문화:** 문화를 구성하는 요소(성, 인종, 민족, 언어, 계층, 종교 등)가 복수 이상으로 존재하는 문화
- **다문화사회:** 위의 다문화 요소들이 다양하게 분포하고, 구분된 문화의 경계가 없으며, 복수의 문화가 존재함
- **다문화사회의 특성:** 문화의 교차, 상호문화성, 다양성의 공존
- **초국적 이주에 따라, 다른 국가 출신의 다양한 민족이 사회적 이동을 하게 되면서 다문화 현상이 증폭됨**

2. 다문화사회와 다문화현상

- 2000년대 들어서면서 한국사회의 정책적 화두로 빈번하게 거론되는 것은 바로 '사회통합정책'임
- 사회통합정책은 세계화에 따른 초국적 이주자의 증가와 관련이 있는데, 초국적 이주자의 증가는 기존 사회질서를 흔들 수 있는 요인임
- 이 때문에 2000년부터 현재에 이르기까지 가파르게 증가한 초국적 이주자들로 인해 사회통합정책의 요구가 거세졌다고 볼 수 있음.
- 이렇듯 사회통합정책은 초국적 이주자들의 문화적응, 초국적 이주자와 정주민들 간 혹은 초국적 이주자들 간 '관계맺기'에 중요한 역할을 함이 틀림없음
- 이런 맥락에서 이 글은 한국사회에서 소위 '이주민 사회통합'이라는 생경한 개념을 심각하게 이해하기 위해 이주민의 다문화 생활세계를 기반으로 한 사회통합정책의 방향을 제시하고자 함

3. 다문화 생활세계의 형성(1)

- 국제이주는 서로 다른 문화와의 접촉을 통해 대립의 양상을 나타내기도 하고 독특성과 다양성을 만들기도 하며 조화와 동질성을 만들어 내기도 함. 또한, 국가의 정치·문제적 정체성 측면에서 통합을 추구함으로써 보편화와 획일화를 초래할 수도 있음
- 문화적 배경이 다른 사람들의 국제이주로 인하여 유출국은 자국 노동력이 해외시장으로 이동하면서 사회 구조 및 경제적 여건의 변화를 겪음. 반면, 유입국은 이주민에 대한 법제와 정책을 요구받고, 다양한 이주정책을 실시하게 됨
- 세계화 시대에는 다원성과 다양성을 바탕으로 여러 가지 정체성이 공존하고 혼성적인 자아를 형성하게 되어 독특성과 다양성을 만들어 내기도 함
- 그럼에도 불구하고, 국가의 정치·문제적 정체성 측면에서는 통합을 추구함으로써 보편화와 획일화를 초래할 수 있음. 이에 따라, 세계화 시대의 산물인 보편화와 획일화에 주의해야 함

3. 다문화 생활세계의 형성(2)

- 지속가능한 다문화 사회를 실현하기 위해서는 다양한 층위의 정체성과 문화다양성과의 조화와 공존을 위해 생활세계 기반 사회통합정책이 요구됨
- 한 사회의 구성원으로서 정체감을 가지고 살아가는 이주민은 사회·문화적 동기나 내적 동기에 의해 이주한 자율적 존재로, 삶의 형식적 변화를 통해 더 나은 삶을 추구하고 다문화 사회의 구성원으로서 이들은 새로운 사회적 관계와 사회적 소통을 통해 새로운 생활세계를 형성하고 있음
- 다문화 구성원이 형성해나가는 생활세계는 다문화 사회 형성의 기본단위가 되어야 함
- 후설(Husserl)에 의하면 생활세계는 선험적 감성의 자연적인 세계이며, 직관적 경험의 세계이고, 행위하는 주체의 주관이 개입되어 형성된 의미의 형성물임(김태원, 2011)

3. 다문화 생활세계의 형성(3)

- 하버마스는 "사회진화론의 역사 과정에 나타나는 체계의 확장은 사회구성원의 의사에 따라 사회를 만들 기회를 줄어든게 하는 과정"으로 파악했음
- 그는 체계에 의한 생활세계의 식민화에서 벗어나 생활세계의 부활을 사회적인 처방으로 제시하고, 의사소통 합리성의 발견을 통해 생활세계의 부활이 가능하다고 보았음
- 하버마스는 생활세계에 진행된 의사소통적합리성이 체계의 효율성 구조를 변화시킴으로써 정당성을 상실한 경제와 행정에 대해 의사소통적합리성이 체계의 부당성을 수정해 나가야함을 주장함

3. 다문화 생활세계의 형성(4)

- 하버마스는 상호문화주의를 정당화하기 위해 생활세계의 의사소통적 행위에 대한 가능성을 제시했음. 생활세계는 동질성과 다양성을 매개시킴
- 즉, 생활세계는 문화적 다양성으로 발생할 수 있는 분리를 차단하고 문화적 동화로 인한 동질성을 제약함. 생활세계는 의사소통 행위를 통해 주체화될 수 있고, 의사소통 행위는 상호문화주의를 통해 발현될 수 있음
- 이상의 논의를 종합하면, 생활세계는 정주민과 이주민이 함께 만들어가는 공동의 생활세계임
- 이러한 생활세계 속에서 만들어지는 관계는 주체로서의 나와 주체로서의 타자 사이에 대립이 존재한다기보다는 새로운 의미를 생산하는 관계로써 정주민과 이주민은 동등한 입장으로 상호문화적 의사소통을 통해 협력해 나가는 관계여야 함

3. 다문화 생활세계의 형성(5)

- 이러한 생활세계는 세계시민으로서의 공동체적 동질성과 다양성을 기본으로 형성되어야 함
- 한국사회가 다문화 사회를 맞이하며 새롭게 형성되는 다문화 생활세계는 역동적 상호관계가 상정되며, 다음 이상의 공존의 사회통합을 추구해야 함

**그렇다면 학문수행자로서 우리 지식인들은
다문화사회의 사회통합에 대해 어떤 입장을 취하고,
어떤 운동을 해야 하는가?**

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(1)

1) 사회통합의 개념과 의미

- 사회통합(social integration)에 대한 명확하고 합의된 개념은 없으나 최근 들어 초국적 이주자 증가에 따라 사회통합에 대한 용어는 빈번하게 사용되며, 사회통합은 사회적 포용을 의미하기도 함
- 사회통합은 개인들이 자신이 속한 국가와 사회에 소속감을 갖고 국가와 사회발전에 필요한 에너지를 발휘할 수 있도록 동기를 부여함
- 이처럼 사회통합이 제대로 되지 않는 국가는 사회갈등이 발생하고 사회갈등을 적절하게 해결하지 못하면 국가원동력을 상실함(신중섭, 2013)

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(2)

1) 사회통합의 개념과 의미

- EU(2004)에서는 사회통합이 격차를 최소화하고 양극화를 예방함으로써 사회구성원들 모두를 위한 복지를 보장할 수 있는 사회적 역량이라고 하였음
- 김이선 외(2011)에서는 사회통합의 실질적 의미는 다양한 배경의 사회구성원들이 사회 각 분야에서 활발하게 활동하면서 서로 관계를 증진시키는 것이며, 이를 통해 다양성을 토대로 사회발전이 가능하기 때문에 다문화 사회가 긍정적 방향으로 전개될 수 있다고 함
- 박기관(2011)에서는 사회통합은 근본적으로 공통의 가치와 규범들에 기반을 둔 요소들을 결속 유지하여 구성원들이 하나의 통합된 전체로 결합해가는 과정이며 이를 통해 집단 구성원들이 조화로운 관계와 안정된 관계를 형성해가는 과정이라고 정의함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(3)

1) 사회통합의 개념과 의미

- 사회통합에 대한 정의는 연구자마다 다양하나, 여러 논의를 바탕으로 사회통합은 이주민이 공동체에 새로운 정체성을 형성하고 사회문화적으로 적응하여 사회에 통합되는 것으로 봄
- 사회통합은 이주민들의 주체적인 관점을 고려하고 정주민과 이주민의 갈등 최소화하는 방향으로 이루어져야 함
- 따라서 법과 제도적인 측면에서의 통합뿐만 아니라 생활방식, 국가정체성, 경제, 문화, 교육 등 사회문화적 측면에서의 통합을 의미함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(4)

1) 사회통합의 개념과 의미

- 사회통합을 추구하는 과정에서 집단들의 배제와 통합되는 정도에 따라 세 가지로 나뉨
- 첫째, 사회적 포용임. 사회적 포용은 사회통합으로 빈곤, 주거, 교육, 건강 및 서비스에 대한 접근에서 배제된 집단을 정책적, 심리적으로 포용한다는 것을 의미함(조세현·김우선, 2013)
- 둘째, 더 적극적인 통합의 의미에서 사회통합으로 사회문화적으로 다양한 집단의 이질적 특성을 인정하고 차이에 의해 발생하는 갈등을 최소화하여 조화롭게 공동체를 영위하고자 하는 것임. 그러나 여기서 이야기하는 통합은 차이를 최소화하기 위해 획일성을 강조하는 부정적인 의미로 해석되기도 함(노대명, 2009)
- 셋째, 사회적 결손으로서 공동의 가치와 규범을 공유하고 다양한 배경을 가진 구성원들이 차이를 인정하고 동등한 기회를 누리게 하며 이주 배경이 다른 사람들의 다양성을 인정하며 긍정적인 관계로 발전시켜 나가는 것임(조세현·김우선, 2013)
- 이처럼 사회통합은 집단의 사회적 통합을 사회적 결속의 의미에서 다루어야 하고 계발되어야 함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(5)

2) 이주민 사회통합정책의 이론과 모형

- 다문화 사회의 사회통합이 강조됨에 따라 다문화 사회에서 나타나는 이주민의 문화와 언어의 차이, 불평등, 빈곤, 범죄 등 사회통합을 위협하는 요소에 관심을 끌게 됨
- Castles & Miller(2003)는 사회통합 정책의 유형을 크게 3가지로 나눔(전경미, 2019)
- 첫째, 차별배제모형: 수출자유지역과 경제특구 같은 특정지역이나 직업에 한하여 특정한 경제 영역 외에는 이민자의 유입을 배제하는 것을 말함
- 둘째, 동화주의 모형: 이민자들이 자신의 언어·문화 및 사회적 특성 등의 모든 면에서 주류 사회 구성원들과 동일하게 흡수하도록 하는 것을 말함. 1960년대 미국에서 시작된 '용광로 정책'으로 대변됨
- 셋째, 다문화주의 모형: 이민자의 고유한 문화를 지켜가는 것을 인정하는 것으로 타인종과 민족에 대해 포용적인 것을 말함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(6)

2) 이주민 사회통합정책의 이론과 모형

- 많은 학자가 다문화주의 모형이 사회통합 차별배제모형과 동화주의 모형이 가지는 한계를 보완하고 있으므로 다양한 이주민 집단을 통합하는데 가장 좋은 방법으로 평가받고 있음 (박세훈 외 2009)
- 하지만 상호문화주의 모형은 표면적인 사회통합은 물론 내면적인 사회통합을 함께 이루기 위해서는 상호문화주의 모형으로 전환되어야 할 것임
- 그럼에도 불구하고 각 국가의 특성이나 사회의 특성에 따라 다양한 환경과 상황을 두고 있어서 국가와 사회의 특성을 반영한 사회통합 모형이 마련되어야 함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(7)

2) 이주민 사회통합정책의 이론과 모형

구분	차별배제모형	동화주의모형	다문화주의 모형	상호주의 모형
정책수단	이주민 규제정책	이주민의 동화를 이끌어 주기 위한 사회정책 추진	소수집단 문화와 권리 보호 규정하고 이주민과 공존	소수집단 이주민과 정주민간의 상호작용
다양성 개념	이질적 문화에 대한 배타성	사적영역의 문화적 다양성 보호	사적 및 공적 영역의 문화적 다양성 보호	사적 및 공적 영역의 문화적 다양성 보호
평등개념		기회의 평등	결과의 평등	과정의 평등
이주민 관점	배제의 대상	노동력, 이방인 통합의 대상	사회구성원, 사회다양성의 원천	사회구성원, 사회의 역동성의 원천
주요국가	스위스, 벨기에	프랑스	호주, 캐나다, 미국, 스웨덴	독일, 프랑스

(출처: Castles & Miller(2003)의 사회통합 모형을 재수정함)

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(8)

2) 이주민 사회통합정책의 이론과 모형

- 유럽연합 등의 사회통합지표는 선진국에서 일, 고용과 사회보장, 교육, 의료, 주거, 사회서비스, 언어, 사회제도에 대한 기초지식, 가치 준수, 제도 및 서비스 접근, 이주민과 시민과의 상호작용, 지역수준의 민주적 과정, 정책 및 통합제도 형성과정, 인구동향, 의사소통 수단 등으로 구성되어 있음(문유경·전기택, 2011)
- 정부에서는 이주민 통합정책지수(MIPEX)의 통합지표 기준으로 노동시장의 접근성, 가족 재결합, 교육, 정치적 참여, 장기거주, 국적취득 가능성, 차별금지로 이주민들의 적응정도를 측정하고 이주민의 사회적응, 정착지원을 위한 지표를 마련함

4. 이주민 사회통합정책의 이론과 현황(9)

2) 이주민 사회통합정책의 이론과 모형

- 이주민의 사회통합은 사회문화적 통합과 사회경제적 통합으로 구분할 수 있음
- 사회문화적 통합은 주거환경, 여가생활 등 다양한 영역에서 이주민과 수용국 사회의 상호작용에 대한 것으로서 이주민의 가치관과 행동 규범에 영향을 줌
- 사회경제적 통합은 노동과 직업을 강조하기 때문에 생업과 관련한 활동, 그리고, 직업 훈련을 준비하기 위한 학업 등을 포함함. 사회경제적 통합에서는 개인적인 발전 가능성이 무엇보다 중요하는데, 이런 가능성은 장기간에 걸쳐 직업 활동 등을 통해 구체화하면서 성취됨
- Giddens(1998)는 사회통합 모델을 사회적 통합과 체제통합으로 구분함. 사회적 통합은 미시적 차원에서 개인 및 집단들 간의 상호작용이 상대적 자율성과 의존의 관계를 맺고 있는 것이고, 체제통합은 거시적 관점에서 사회구성원들이 체제의 지배 정당성을 인정하고 수용하는 것을 의미함

5. 다문화 사회와 상호문화성(1)

- 상호문화성은 주체의타자 지향성으로부터 기인함
- 우리가 다른 사람을 공감하고 이해하는 것은 자신과타인이 이미 공유하고 있는 세계에 주의를 기울여야 한다는 의도성을 포함함
- 타자에 대한 논의는 인식 주체가 어떻게 타자의 마음을 이해하는지에 초점이 맞추어져 있는 것이 아니라, 타자가 단순히 물리적 대상이 아닌 자신과 같은 동등한 인식 주체로 파악하는 데 맞추어져 있음
- 후설에 따르면, 나의 지각들은 나에게만 존재하는 것이 아니라 모두에게 실재하는 존재로서 주관성을 제시하고, 이는 대상들, 사건들, 행위들을 나의 사적인 것이 아닌 공공의 것, 함께 경험하는 것으로서 상호주관성을 설명함
- 즉, 상호주관성은 개인적 의식 혹은 자아가 아닌, 공동체적 의식 혹은 공동체적 자아를 의미함

5. 다문화 사회와 상호문화성(2)

- 그뿐만 아니라 그는 인간을 출생과 동시에 상호주관적 존재로 설명하는데, 우리는 타자 없이 존재할 수 없는 상호주관적 존재이기에 당연히 상호문화성을 공유하게 됨
- 상호문화성의 실제적이고 행동적 발화의 표면에는 **주체와타자 간의 이해, 공감, 소통, 협력, 연대**가 등장함
- 우리나라에 들어와 있는 많은 외국인인 '초국적 이주'의 형태를 취하며, 제3의 초국적 정체성을 형성하고 있음
- 다시 말해 초국적 이주자들이 우리 문화를 자신의 출생국에 전파하는 상호문화 소통의 적극적인 협력자라는 것임

5. 다문화 사회와 상호문화성(3)

- 그럼으로써 우리에게 문화 다양성 교육의 장을 열어주어, 정주자의 상호문화성을 높이는 학습 원천이 됨. 또한, 세계를 이해하는 창을 제공하는 세계시민교육의 가능케 하는 기회를 제공함
- 더불어 이들은 한국어와 그들의 나라 언어 사용의 경계를 넘는 이중언어 화자로서 우리 사회에 이중언어에 관한 긍정적인 마인드를 갖게 할 것임
- 상호문화성에 기초한 상호문화교육은 사회적 학습으로서 공감, 관용, 갈등 해결 능력, 협력, 연대성 등을 추구함

5. 다문화 사회와 상호문화성(4)

- 다양한 문화를 가진 개인 간의 만남이 늘어나면서 타인에 대한 단편적인 지식보다는 타인과 원만한 관계를 형성할 수 있는 능력이 점점 중요해지고 있음
- 이제는 타자에 대해 '말하는' 것이 아니라 타자와 함께 '행동할' 줄 알아야 하며 타자와의 원만한 관계 형성에서 가장 중요한 것은 자기중심주의, 자문화중심주의, 그리고 자민족중심주의에서 탈피해야 함(Abdallah-Preteceille, 2004)
- 상호문화적 접근방식은 타인과 원만한 관계를 맺기 위한 역동적인 과정으로, 이러한 접근 방식의 핵심은 원만한 관계의 출발점을 타인이 아니라 자기 자신에서 찾는 것임

6. 이주민 사회통합정책의 전망과 과제(1)

- 이주민 다문화 생활세계는 우리 사회의 다문화 배경을 지닌 이주민이 형성해나가고 있는 생활세계를 의미함
- 다시 말해 주류문화에 편입되는 생활세계가 아닌 정주민과 이주민이 함께 만들어나가는 공동의 생활세계로 개념화하였음
- 따라서, 다문화 생활세계는 정주민과 이주민을 이분법적으로 구분하는 것이 아니라 주체와 타자를 동시에 주체로 상징하여 동등한 입장에서 나와 타자가 상호문화적 의사소통을 통해 형성되는 생활세계를 의미함

그렇다면 "한국의 사회통합정책의 바람직한 방향을 어떻게 설정할 수 있을까?"

6. 이주민 사회통합정책의 전망과 과제(2)

- 첫째, 한국의 사회통합정책 철학이 부재하기에 적합한 정책 기획, 실천, 평가 등을 위한 확고한 철학을 정립할 필요가 있음
- 사회통합정책은 정치적인 진보 혹은 보수의 담론보다는 단일문화주의로 대표되는 동화정책, 다문화주의의 다문화정책, 상호문화주의로 대표되는 상호문화정책 등으로 구별될 수 있으나 한국 사회통합정책은 동화주의 혹은 부분적인 다문화주의에 기인하고 있음
- 연구자가 제시한 다문화 생활세계를 위해서는 상호문화주의를 채택하여 공존과 상생의 지속 가능한 다문화 사회를 열어가야 할 것임

6. 이주민 사회통합정책의 전망과 과제(3)

- 둘째, 사회통합정책 수행의 체계적인 구축이 필요함
- 현재 정부, 관련 부처, 지자체에 이르는 탑-다운 방식의 서비스 계통이 구성되어 있지만, 정책 서비스의 중복 지원, 정책 서비스의 사각지역이 존재함
- 정책 서비스가 수혜자들에게 촘촘하게 수행될 수 있도록 상호 호환, 보완 체계가 구성되어야 할 것임
- 아울러 정책 서비스가 이주민에 한정하여 수행되는 것이 아닌 시민교육 및 평생교육 차원으로 정주민의 상호문화마인드 교육, 이주민 NGO 단체 활성화, 이주민-정주민 시민 연대 활동 지원 등을 통해 바텀-업 방식의 사회통합정책의 가버넌스 체제가 구축되어야 함

6. 이주민 사회통합정책의 전망과 과제(4)

- 통합정책이 이주민과 정주민을 모두 포함한 '시민 실천 가이드'로서 작동하여 구성원 모두 다문화 생활세계의 일원으로 다양성을 존중할 수 있도록 해야 함
- 특히, 우리 모두 상호문화성을 갖춘 세계시민으로의 연습이 필요함
- 이 연습의 중심에는 교육이 있어야 하며, 교육이 상호문화성을 실천하기 위한 '확실한' 준비를 해야 함
- 교육을 통한 '문화 간 소통'을 통해 상호문화 실천의 장을 만들어 가는 데 선두에 있어야 할 것임
- 이를 통해 우리 사회가 지속 가능한 다문화 사회를 이루고, 시민들은 다문화 생활세계를 위한 상호문화주의 지향 사회통합정책에 끊임없는 참여와 관심을 가져야 함

우리의 의미

시인 김영순

나무가
다른 나무에게 말했습니다.
더불어 숲이 되자고

바람이 바다에게 물었습니다.
내가 누구냐 라고

바다가 바람에게
나는 너야 라고 답했습니다.

바다가 바람을 일으키고
바람이 바다를 반갑게 맞이합니다.

그대가 내게 묻습니다.
너는 누구니

나는 그대에게 답합니다.

나는 나무고 바람이야
그리고 그대의 마음이야 라고

<김영순 시집 '그리움을 그리다' 중에서>



감사합니다.

Session
01

좌장 오영섭 교수 | 인하대학교

외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른
현장의 문제와 개선 방안

발표 1

발표 하종천 초빙교수 | 한국공학대학교

토론 정지현 교수 | 서정대학교

이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육
참여를 통해 본 사회통합 경험에 관한 연구

발표 2

발표 허숙 박사 | 인하대학교 국제관계연구소

토론 황재동 교수 | 한일장신대학교



한양법학회 · 한국국제문화교류학회 공동학술대회

다문화사회와 사회통합

Session
01

외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안

하종천 | 한국공학대학교 초빙교수

발표 1

발표
1

외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안

외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안

하 종 천 (한국 공학대학교)

1. 서론(1)

현재 전 세계 경제 환경에서 외국인 근로자의 역할은 점점 중요해지고 있습니다.

국내 기업들은 여러 분야에서 동력을 유지하고 개선하는 데에 외국인 노동력이 필수불가결한 요소가 되어가고 있습니다.

이러한 배경 속에서, 외국인 근로자의 고용허가제 정책은 국내 기업의 동력 공급 소스를 확보하고, 노동 시장의 안정화 및 외국인 근로자의 합법적인 근로 촉진을 목적으로 도입되었습니다.

그렇지만, 고용허가제 정책의 현장 적용 과정에서 다양한 문제가 발생하고 있어 국내 기업의 발전 및 외국인 노동력의 합법적 근로 효과를 저하시키고 있습니다.

1. 서론(2)

올해가 고용허가제가 시행된지 20년이 되었습니다. 종전 산업연수생 제도와 비교하여 투명한 제도 운영과 함께, 중소기업의 인력난 해소, 외국인근로자 권익 강화에 기여하는 성과가 있었다. 다만, 제도 설계 당시의 기본 틀을 현재까지 큰 변화 없이 운영하다 보니, 산업현장 변화에 효과적으로 대응하기 위한 제도 운영 전반의 재검토와 혁신이 불가피해졌다. 따라서, 외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장에서의 문제와 개선 방안을 살펴 보겠습니다.

먼저, 고용허가제 정책의 현장 적용에서 확인되는 주요 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 개선 방안을 제시할 것입니다. 이를 통해, 외국인 근로자의 고용허가제 정책이 효과적으로 진행되어 국내 외국인 노동력 활용과 국내 기업의 발전에 기여할 수 있도록 하는 것을 목표로 합니다.

2. 이론적 배경(1)

2.1. 외국인 노동자 현황

외국인 노동자는 우리나라의 산업 현장에서 중요한 역할을 합니다. 2023년 01월 기준으로 우리나라에 거주하는 외국인 인원은 215만명 이상이며, 이 중에서 외국인 노동자는 45만명 이상으로 추산됩니다. 이들은 제조업, 건설업, 서비스업 등 다양한 산업 분야에서 일하고 있습니다.

(2023년 01월 외국인 체류 현황)

구 분	총 계	장기체류			단기체류
		소계	등록	거소신고 ¹²⁾	
2022년 1월	1,947,659	1,567,666	1,090,550	477,116	379,993
2023년 1월	2,146,579	1,694,876	1,195,251	499,625	451,703
전년대비 증감률	10.2%	8.1%	9.6%	4.7%	18.9%
구성비	100%	78.9%	55.7%	23.3%	21.0%

출처 : 법무부 출입국, 외국인 정책본부 자료

2. 이론적 배경(2)

2.2. 외국인 노동자 정책(고용허가제)

우리나라의 고용허가제는 외국인 노동자를 적극적으로 받아들이기 위해 2004년 08월에 시행 시행되었습니다. 이 정책은 외국인 노동자에게 취업 허가를 부여하고, 취업 조건을 규제하는 것을 목적으로 합니다. 이를 통해 국내 기업은 인력을 확보할 수 있고, 외국인 노동자는 합법적으로 일할 수 있습니다. 하지만, 이 정책이 현장에서 일어나는 문제점이 있습니다.

2. 이론적 배경(3)

2.3. 외국인 노동자의 문화적응

외국인 노동자는 문화적인 차이와 언어적인 장벽으로 인해 국내에서 일하는 것이 어려울 수 있습니다. 이러한 문화적인 차이와 언어적인 장벽을 극복하기 위해서는 국내 기업이 외국인 노동자의 문화적응을 지원해야 합니다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점(1)

3.1. 취업 허가

절차가 번거롭고, 고용허가제는 외국인 노동자에게 취업 허가를 부여하기 위한 절차가 있습니다. 이 절차는 매우 복잡하며, 불필요한 서류 제출과 검증 과정 등으로 인해 번거로움을 초래합니다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점(2)

3.2. 불필요한 제한과 규제

고용허가제는 외국인 노동자의 취업 조건을 규제합니다. 하지만, 이 규제는 때로는 불필요한 제한과 규제로 이어지기도 합니다. 예를 들어, 외국인 노동자가 일할 수 있는 분야를 제한하거나, 취업 비자의 유효기간을 지나치게 짧게 설정하는 등의 제한이 있습니다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점(3)

3.3. 단순 인력 중심, 단기 순환

고용허가제는 비전문인력의 정주화 방지를 위해, 특정 분야에 숙련되지 않은 비전문 외국인력만 활용하고, 체류기간도 제한적으로 운영해왔다. 이 결과 기업은 장기간 근무한 숙련인력을 활용하기 어렵고, 더 오래 일하기를 희망하는 외국인력에게는 불법체류의 유인으로 작용하는 한계가 있었다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점(4)

3.4. 제조업 중심 도입

고용허가제 도입 이후 현재까지 업종을 기준으로 외국인력 고용허가 여부를 결정하고, 인력을 배분해왔다. 그러나 저출생, 고령화로 생산 가능 인구 감소로 산업현장이 급격히 바뀌면서 동일한 업종 내에서도 직무의 양상 등이 복잡·다양해지고, 업종 기준만으로는 현장의 실제 인력 수요에 대응하기 곤란 해졌다. 또한, 제조업 직접고용 중심으로 설계된 인력관리 체계를 다른 업종에도 일률적으로 적용하면서, 다양한 인력수요에 대한 탄력적 대응에 한계가 있었다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점(5)

3.5. 체류, 인프라 지원

산업현장의 구인난 심화로 향후 지속적으로 외국인력 수요가 늘어날 것으로 전망되면서, 전체 인력 수급 관점에서의 노동시장 분석의 중요성이 높아지고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 통계 및 인프라의 한계로, 전체 노동시장 관점의 중장기 인력수급 분석에 한계가 있다. 또한 주거환경 개선 및 산업 안전, 인권 보호 등이 아주 중요한 문제가 될수 있다.

4. 고용허가제 정책 현장에서의 개선 방향(1)

1. 정책의 유연성 제고: 고용허가제의 기준을 더 유연하게 설정하여 기업들이 외국인 노동력을 적절하게 활용할 수 있도록 하는 것이 필요합니다.
2. 노동력 수요와 공급 간의 불균형 해소: 외국인 근로자를 필요한 업종과 지역에 적절하게 배치 하기 위해 정부와 기업 간의 협력을 강화해야 합니다.
3. 동일 사업장에서 일정 기간 이상 근무하면서 숙련을 형성하고, 한국어 능력을 갖춘 외국인력을 우대하는 E-9 외국인력 장기근속 특례 제도를 신설하고, 특례 인력에 대해서는 체류기간 등 우대 및 직업훈련을 제공하고, 노.사 의견 수렴을 통해 사업장 변경과 연계한 인센티브도 검토 하여, 업종별 협회, 단체 등과 연계한 훈련 지원, 외국인 재직근로자 직업훈련 강화 등도 필요 하다.

4. 고용허가제 정책 현장에서의 개선 방향(2)

4. 먼저, '업종' 기준 외에 '직종' 기준도 활용하여, '23년부터 인력난이 심한 일부 서비스업의 상.하 직종에 E-9 외국인력 고용을 허용하고, 향후 인력수급 현황을 살펴 허용업종을 조정해 나가야 한다.
5. 내국인 노동시장에 미치는 영향을 최소화하면서, 외국인력이 필요한 부문에 적정 규모로 활용될 수 있도록 인력수요 분석을 체계화할 해야 한다.

예를 들어 전문가로 구성된 "독립 자문기구"를 통한 주기적인 인력수요 심층 분석 등 상시 분석 시스템을 구축하고, 외국인력 허용업종 관련 건의 접수, 분석·검토 절차를 체계화하여. 또한, 지역 인구감소 위기에 대응하여 외국인력 쿼터 결정 시 지역 인력수요 반영도 강화 해야 할 것이다.

5. 결론

고용허가제 정책은 외국인 노동자의 취업을 보호하고, 국내 기업의 인력 확보를 위해 필요한 정책입니다. 그러나, 이를 시행하면서 발생하는 문제점들이 있습니다. 따라서, 외국인 노동자의 취업 기회를 확대하고, 규제의 유연성을 확보하며, 외국인 노동자의 권익 보호를 강화하는 방향으로 정책을 개선해 나가는 것이 필요합니다. 또한, 국내 기업은 외국인 노동자에게 문화적 지원을 제공하고, 다문화적인 환경에서 함께 일하는 것이 중요합니다. 이를 위해 국내 기업은 외국인 노동자와의 소통을 원활하게 할 수 있는 다양한 방법을 모색하고, 문화적인 이해와 존중을 강조해야 합니다. 최근 코로나19로 인해 외국인 노동자들의 입국이 제한되고 있습니다. 이를 극복하기 위해서는 정부와 기업이 적극적으로 협력하여 외국인 노동자들의 입국을 원활하게 허용하고, 적극적으로 지원해야 합니다. 이를 통해 국내 경제와 외국인 노동자의 권익 모두에 이로운 결과를 얻을 수 있습니다.

6. 참고 문헌

1. 김기현 (2019). 외국인 노동자의 고용허가제도 개선방안. 한국노동연구원.
2. 이현숙 (2017). 외국인 노동자의 인권보호와 고용허가제도 개선방안. 국회입법조사처.
3. 이상춘 (2014). 한국의 고용허가제도와 외국인 노동자의 인권. 인권정책연구원.
4. 장병규 (2016). 외국인 노동자의 문화적 적응과 다문화 교육. 다문화정책연구.
5. 임미경 (2015). 한국의 고용허가제도와 외국인 노동자의 인권보호.

한국노동법률학회지.

감사합니다.

Session
01

외국인 근로자의 고용허가제 정책에 따른 현장의 문제와 개선 방안

토론 1

정지현 | 서정대학교 교수

국내 기업의 노동력을 확보하여 노동 시장을 안정화시키고, 외국인 근로자의 합법적인 근로 촉진을 목적으로 도입된 외국인 근로자의 고용허가제 정책, 그렇지만 고용허가제 정책의 문제점을 통해 개선이 필요한 점 등에 대하여 깊이 생각해 볼 수 있는 시간을 갖게 되어 감사드립니다.

토론보다는 배운다는 관점에서 몇 가지 질문 겸 제안을 드리고 싶습니다.

1. 서론 부분에서 연구자는 고용허가제 정책이 현장 적용 과정에서 다양한 문제가 발생되고 있어 국내 기업의 발전이나 외국인 노동력의 근로 효과를 저하시키고 있다고 하셨습니다. 그 점에 대하여 일부 공감을 합니다만 다소 모호한 점이 있어 실제 연구물에서는 보다 실증적이고 논리가 뒷받침 되는 글이 기술되어야 할 것입니다. 연구자는 국내 기업의 발전이나 외국인 노동력의 근로 효과를 저하시키는 문제점에 대하여 특히 구체적으로 어떤 부분에 어떤 근거를 가지고 지적할 수 있을까요?

2. 이론적 배경에서

1) 외국인 노동자 현황에 45만 명 이상으로 추산되는 외국인 노동자가 제조업, 건설업, 서비스업 등 다양한 산업 분야에서 일하고 있다고 하였으나 ‘표’에서는 산업 분야별 인구가 나타나지 않습니다. 제조업, 건설업, 서비스업 등 산업 분야별 인구 분포를 알 수 있을까요?

2) 외국인 노동자 정책(고용허가제)에서 드러난 대표적인 문제점에 대하여 선행연구를 통해 연구자가 지적하는 문제점을 보다 논리적으로 기술해 주시면 좋겠습니다.

3) 외국인 노동자의 문화적응을 살펴보고 있으나 이 부분은 본 연구에서는 어떻게 연결하려는 것인지 궁금합니다. 왜냐하면 발표하신 내용에는 연결성이 보이지 않기 때문입니다.

3. 고용허가제 정책 현장에서의 문제점으로 취업 허가, 불필요한 제한과 규제, 단순 인력 중심, 단기 순환, 제조업 중심 도입, 체류, 인프라 지원 등 몇 가지 문제점을 통해 개선 방안을 제시하고 있습니다. 연구에서 매우 중요한 부분인 개선 방안에 각 문제점에 대하여 무엇을, 어떻게 개선하고자

하는 것인지에 대한 구체적인 논의가 부족해 보입니다.

이 부분에 대하여 구체적으로 질의해 보겠습니다.

1) 정책의 유연성 제고 측면에서 외국인 노동력을 적절하게 활용하기 위해 고용허가제의 어떤 기준을 어떻게 유연하게 설정하자는 것일까요?

2) 노동력 수요와 공급 간의 불균형 해소 측면에서 현재 외국인 근로자를 필요로 하는 업종은 어떤 업종이며, 어떤 지역 간의 또는 어떤 기업 간의 협력이 강화되어야 할까요?

3) E-9 외국인력 장기근속 특례 제도 측면에서 노·사 의견 수렴을 통해 사업장 변경과 연계한 인센티브 검토를 주장하였으나, 고용허가제 조건인 사업장 구속성의 문제와 외국인 노동자의 자유로운 직장 이동의 상충문제는 어떻게 해결해야 할까요?

4. 끝으로 함께 논의해 보고 싶은 문제들을 제안해 봅니다.

1) 최근에는 비전문취업(E9)에서 숙련기능(E-7-4) 비자로, 그리고 지역 특화형 거주(F2) 비자로 체류 자격을 변경할 수 있습니다. 지역 특화형 비자의 지역 우수인재 비자(F2R)는 경기도 연천지역 등 인구감소가 늘어나고 있는 지방의 일손 부족을 해결하기 위한 목적으로 실행되고 있습니다.

그러나 F2R 비자의 기본요건을 보면, 토픽 3급 또는 사회통합프로그램 3단계 이상 이수한 한국어 능력, 소득이 GNI 70% 이상 또는 학사 학위 이상(국내 전문 학사), 5년 이상 인구감소 지역에 거주 및 취업 조건을 갖출 때 가능합니다.

F2R 비자의 기본요건으로 한국어 능력 기준, 소득 및 학력 기준 등 이러한 요건을 유지해도 될까요? 아니면 하향시켜야 할까요? 하향시킨다면 어떤 요건을 하향시켜야 할까요?

2) 앞으로 외국인 근로자도 대학교에서 공부할 수 있는 법안을 마련하고 있다고 알고 있습니다. 이것은 외국인 근로자들에게 장기체류 자격을 부여하기 위한 조건 충족의 역할을 기대하는 것이고, 또 다른 한편으로는 국내 학령기 인구 감소 현상을 해소하고자 하는 측면도 있습니다. 한때는 외국인 근로자가 산업 현장에서, 앞으로는 학령기 학생 감소에 따른 학교 소멸의 방패막이가 되는 것은 아닌 가하는 씁쓸한 생각도 듭니다. 그럼에도 현실의 문제로 다가온다면 외국인 근로자의 일·학업 병행을 위한 기업의 대책은 어떠해야 할까요? 이에 대한 연구자의 의견을 듣고 싶습니다.

* GNP(국민총생산)는 한 나라의 국민이 1년간 생산한 재화와 서비스의 합
 GNI(국민총소득)는 GNP에서 환율이나 물가 등의 요소를 제외한 순수한 소득
 GNP가 명목소득, GNI는 실질소득

Session
01

이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육 참여를 통해 본 사회통합 경험에 관한 연구

발표 2

허숙¹ | 인하대학교

I. 서론

2020년 COVID-19로 인해 감소하던 한국 내 이주민은 2023년 4월, 236만여 명²으로 대한민국 인구 대비 4.6%를 넘어서고 있다. 이처럼 한국 사회에서 다양한 이주민의 적응을 위한 사회통합교육은 한국어와 문화 교육으로 사회통합프로그램(KIIP, Korea Immigration and Integration Program, 이하 사회통합프로그램(KIIP))은 법무부에서 2009년부터 시행하고 있다. 장기거주, 또는 국적취득을 위해서는 의무적으로 참여해야 하는데, 누적 참여인원은 국적을 취득한 귀화자를 포함하여 2009년부터 2023년까지 총 422,544명³이다. 이것은 1945년부터 2023년까지의 귀화자 237,129명⁴보다 많은 숫자이다. 따라서 한국 사회 구성원으로서의 상생과 시민의 역할에 필요한 시민교육이 운영되고 있는 사회통합프로그램(KIIP)에 대한 연구가 필요하다고 하겠다.

사회통합프로그램(KIIP) 관련 법령⁵은 「출입국관리법」, 「재한외국인처우기본법」, 「국적법」, 「사회통합프로그램 다문화사회전문가 인정 기준 등에 관한 규정」 등에 근거하고 있으며, 「재한외국인처우기본법」제15조에는 국적 취득일로부터 3년까지의 귀화자에게도 참여 기회를 보장하고 있다. 국적을 취득하기 전까지 보통 2년에서 5년까지 사회적응 교육서비스를 제공받으며 국적 취득 후 3년까지 법적으로 사회적응 혜택을 받을 수 있으므로 이것은 한국에서 최소 5년에서 8년까지 한국사회 적응 교육의 혜택을 받을 수 있는 것이라고 할 수 있다.

사회통합프로그램(KIIP) 관련 연구는 ‘정책’, 그리고 ‘교육’ 관련 연구로 나눌 수 있다. 정책 연구는 첫째, 한국어교육의 발전 방안을 해외 사례와 비교하여 제시한 연구(김일란·김남형, 2008; 김재욱, 2011; 이경주, 2017, 현희·남윤삼, 2018; 민진영·박소영 2019; 이인혜·장미정 2022) 등에서는 미

1 인하대학교 국제관계연구소 전임연구원.

2 법무부 출입국외국인정책본부(2023), 출입국·외국인정책 통계월보, 2023년 5월호.

3 법무부 출입국·외국인정책본부(2023).

4 법무부 출입국·외국인정책본부(2023).

5 법무부 출입국·외국인정책본부(2023), 2023년도 사회통합프로그램 운영지침.

국, 덴마크, 프랑스, 캐나다, 스웨덴 등의 통합정책, 언어교육 제도, 교육과정, 귀화외국인 교육정책 등에 대해 다루고 있다. 둘째, 한국의 사회통합정책 관련 연구(차용호, 2009, 이성순, 2011; 노정옥, 2012; 김영란·전경옥·홍기원, 2013; 신현태·정우열·유근환, 2012; 라휘문·김태희·김승렬(2016); 김태환, 2017; 황민철·문병기, 2017, 김상천, 2018; 전영순·김경제, 2021) 등에서는 사회통합정책과 사회통합프로그램에 대해 다루고 있다.

교육 연구는 첫째, 교재에 관한 연구(정호선, 2016; 정민주, 2018; 최아영, 2018; 이미혜, 2019) 등에서는 사회통합프로그램 한국어교육 등에 대해 다루고 있다. 둘째, 학습자, 교육과정, 교육방법, 프로그램에 관한 연구(이정희, 2018; 강수정, 2019; 이영주, 2018; 설규주, 2019; 정세리·강현주, 2019) 등에서는 대상별 교육자료, 교육방법, 프로그램 등에 대해 다루고 있다. 또한 온라인 교육에 관한 연구(강수진, 2019; 박미정·방용환, 2021)에서는 COVID-19로 인해 온라인 교육에 참여한 학습자, 교육전문가에 대한 설문과 인터뷰를 실시하여 프로그램 다양화 방안을 제기하기도 하였다. 셋째, 사회참여교육과 시민교육에 관한 연구(허숙, 2023)에서는 2012년부터 2022년까지 사회통합프로그램 운영지침 중에서 사회참여교육과 시민교육을 시기별, 유형별로 분석하였다. 그리고, 참여학습 모형을 이용해 분석하였다.

이와 같이 사회통합프로그램(KIIP) 관련 연구가 활발하게 진행되고 있다. 하지만 이주민이 멘토가 되어 교육에 참여하는 이민자 멘토교육에 대한 연구는 미흡한 편이다.

이주민의 사회참여 관련 연구는 ‘정책’, 그리고, ‘결혼이주민’ 관련 연구로 나눌 수 있다. 정책 연구는 첫째, 해외 사례를 중심으로 이주민의 정치 참여(이규영·김경미, 2009; 이용일, 2021)와 정책(허준영·권경득·이광원, 2019; 김이선·최윤정·장희영·김도혜·박신규, 2020) 등에 관련한 연구이다. 둘째, 결혼이주민 대상 연구(배경희, 2013; 양순미, 2014; 김옥진, 2014; 김옥진·임동권·이성규, 2014; 남부현·김영인·김옥남, 2016; 서정원, 2018; 이성순, 2018; 이은채·하진기, 2020; 김은재, 2018; 박지인, 2021; 임동진·박관태, 2022; 신민주·설동훈 2022; 진소연·정명희, 2022) 등에서는 결혼이주민의 지역사회 참여활동에 대해 다루고 있다.

시민교육 연구는 첫째, 대상별 연구로 나눌 수 있으며 청소년(이윤주, 2016; 박선옥·유상미, 2021), 교사, 전문가(조형숙·정환희, 2021; 이상옥·민교·여은정, 2022) 등에 관해 다루고 있다. 둘째, 탐색적 연구(허영식, 2021; 허영선·김남은·채정현, 2021; 정수진·김자영, 2022; 정재원·우대식, 2022), 문헌 연구(이혜경, 2021; 김수진, 2022; 최지혜, 이숙향, 2022) 등에 대해 다루고 있다. 이주민 대상 연구는 정치참여 활성화를 위한 시민교육(송샘·이재묵, 2018), 사회통합프로그램(KIIP) 사회참여교육과 시민교육(허숙, 2023) 등에 관해 다루고 있다. 본 연구에서 다루고자 이민자 멘토교육에 관해서는 미흡한 편이라고 할 수 있다.

선행연구의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회통합프로그램(KIIP) 관련 정책 연구는 한국어교육의 발전 방안을 해외 사례와 비교하여 제시하였으며, 해외 각국의 통합정책, 언어교육, 교육과정, 귀화외국인 교육정책 등에 다루고 있다.

그리고, 한국의 사회통합정책과 사회통합프로그램에 대해 다루고 있다.

둘째, 사회통합프로그램(KIIP) 관련 교육 연구는 사회통합프로그램 한국어교육 교재, 학습자, 교육 과정, 교육방법, 프로그램에 관한 연구가 있다. 그리고, COVID-19로 인해 온라인 교육 기반 프로그램 다양화 방안을 다루고 있다.

셋째, 이주민의 사회참여 관련 정책 연구는 해외 사례를 중심으로 이주민의 정치 참여와 정책, 그리고 결혼이주민의 지역사회 참여활동에 대해 다루고 있다.

넷째, 시민교육 관련 연구는 청소년, 교사, 전문가 등 대상별, 탐색적, 문헌 연구 등이 있다.

위와 같이 사회통합프로그램(KIIP) 관련 정책과 교육 연구는 한국어교육 위주로 진행되고 있다. 또한 이주민의 사회참여는 해외 사례와 결혼이주민에 대해 다루고 있어서 한국 내 다양한 체류자격을 가진 이주민에 대한 연구는 미흡하다. 그리고, 시민교육 관련 연구도 대상별 연구가 진행되고 있지만 이주민이 멘토로 참여하는 이민자 멘토교육 대상 연구는 미흡한 편이다. 이처럼 사회통합프로그램에서 이주민이 멘토와 멘티로 참여하는 이민자 멘토교육에 관한 연구는 미흡한 편이다.

따라서 본 연구에서 다루고자 하는 사회통합프로그램(KIIP) 이민자 멘토교육은 기존 연구와 차별성을 가진다고 할 수 있다. 본 연구에서는 사회통합프로그램(KIIP) 운영지침⁶에 근거해 시행되고 있는 이민자 멘토교육에 참여하고 있는 멘토 6명을 대상으로 심층면담하였다. 법무부 공고를 통해 선발된 멘토가 한국 사회 구성원으로 정착해 가는 다양한 경험은 사회통합 연구에 중요한 의미를 가질 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 사회통합프로그램(KIIP) 이해

사회통합은 이주민과 수용국 구성원 간 양방향적 포용의 과정으로 상호 이해 및 공존의 과정이라고 할 수 있다. 2008년 4월, 「국적법」 시행규칙 제4조(귀화적격심사) 제5호는 ‘법무부장관이 정하여 고시하는 한국어 및 다문화이해 등에 대한 교육과 정보제공 등을 내용으로 하는 사회통합프로그램을 이수한 자’에게 귀화필기시험을 면제하고 귀화면접시험에 혜택을 부여하여 한국 사회에 조기 적응할 수 있도록 하였다.

「국적법」 제5조 귀화의 요건으로 국어능력과 한국사회의 문화, 풍습, 제도 등 대한민국 국민으로서의 기본소양을 요구하고 있으나, 「국적법」시행규칙 제4조에 의하면 대한민국 국민으로서의 기본소양 외에 ‘다문화이해’가 포함되어 ‘한국사회이해, 한국문화 제도 체험 등 외에 ‘다문화사회 활동’을 통하

⁶ 법무부에서는 매년 1월, 사회통합프로그램(KIIP) 프로그램 운영 지침을 전국 각 운영기관에 전달하고 있으며, 정책 시행에 따라 변동 사항이 적용되고 있다.

여 국적취득의 일반요건을 보충할 수 있도록 하여 다양한 가치가 보충적으로 포함될 수 있도록 하였다(차용호, 2009).

사회통합프로그램(KIIP)은 2009년 이주민의 한국사회 부적응과 동시에 중앙부처 또는 지방자치단체에서 제공하는 사회통합시책 중복을 예방하고 각종 사회통합프로그램 참여 확대를 통해 예산 낭비를 방지하기 위해 시범적으로 도입된 이수제 교육이다. 이주민이면 누구나 참여할 수 있는 사회통합교육으로 한국어와 한국문화, 그리고 한국사회이해를 학습하며 한국사회 적응과 역량 강화를 목적으로 하고 있다. 이주민이 참여하기 위한 절차는 사회통합정보망(www.socinet.go.kr) 홈페이지에서 회원 가입을 한 후에 과정이나 평가 신청 등 모든 학사 관리를 포함한 교육 진행에 필요한 모든 절차는 홈페이지를 통해서 이루어지고 있으며 정규 교육 과정은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회통합프로그램(KIIP) 정규 교육 과정

구분	한국어와 한국문화					한국사회이해		
	한국어와 한국문화					영주 공통 소양	귀화 심화 소양	
과정	기초	초급1	초급2	중급1	중급2	기본		심화
단계	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계		
시간	15	100	100	100	100	70		30
						기본교육 (60)	사회참여교육 ⁷ (10)	
수료 인정 (80%)	10시간 이상	80시간 이상	80시간 이상	80시간 이상	80시간 이상	48시간 이상	8시간 이상	16시간 이상
기간	1~2주	각 단계별 8~17주				5~8주		3~5주
사전평가 배정 기준	구술 3점미만	3~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점		
평가 종류	없음	각 단계평가				영주용 종합평가		귀화용 종합평가
합격 기준	없음	필기+구술				필기+구술		
		60점 이상				60점 이상	60점 이상	

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023). 2023도 사회통합프로그램 운영지침)

위의 <표 1>과 같이 정규 교육 과정 한국사회이해(기본), 한국사회이해(심화) 각 과정을 수료하고, 종합평가 결과 점수가 60점 이상이면 ‘한국이민영주적격시험 합격증(KIPRAT)’, ‘한국이민귀화적격

⁷ 법무부 출입국·외국인정책본부(2022), 2021년 8월 16일부터 교육과정이 운영되고 있으며, 시민교육, 지자체 연계 프로그램, 이민자 멘토교육, 현장 견학, 헌혈, 사회봉사활동 등을 교육생이 선택한 후에 참여하거나 이수하면 출석 교육시간으로 인정함, 과목별 최대 인정시간은 2~6시간임, 2022년도 사회통합프로그램 운영지침.

시험 합격증(KINAT)하고 ‘사회통합프로그램 이수증(한국이민영주적격과정)’, ‘사회통합프로그램 이수증(한국이민귀화적격과정)’을 확인하고 출력할 수 있다.

사회통합프로그램(KIIP) 시민교육은 법무부의 사전 승인을 받은 각 분야별 전문기관에서 개발한 이주민대상 맞춤형 교육으로 현재 5개 교육과정이 운영되고 있다. 시민교육에 참여하면 정규교육 과정 단계의 출석 시간으로 인정되는 선택참여 방식으로 진행되는데, 한국사회이해(기본) 과정은 10시간 의무 이수교육이다. 한국사회이해(기본) 과정은 강사가 교재를 중심으로 수업하는 60시간, 그리고 시민교육 10시간으로 구성되어 있으며, 시민교육은 다음 <표 2>와 같이 구성되어 있고, 사전에 수요 조사 파악 후에 전문 강사가 운영기관에 방문하여 교육이 진행되고 있다.

<표 2> 사회통합프로그램(KIIP) 시민교육 과정

구분	주관	시간	교육내용
생활법률교육	법무부	3시간 이내	실생활과 밀접한 기초생활 법률 및 법질서 교육
소비자교육	한국소비자원	3시간 이내	소비자 피해 예방 및 권리구제 방법 등 소비자 교육
금융경제교육	금융감독원	3시간 이내	주택임대차, 은행이용, 보험가입, 공과금 납부 등 실생활 금융이해력 향상을 위한 금융경제 교육
범죄예방교육	경찰청	3시간 이내	이주여성 대상 성폭력 등 범죄예방을 위한 교육
소방안전교육	소방청	3시간 이내	재난, 화재, 생활, 응급처치 등 실생활 중점 안전교육
교통안전교육	도로교통공단	3시간 이내	교통법규, 안전운전방법, 교통법규 위반사례 등 교육

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023). 2023년도 사회통합프로그램 운영지침)

사회통합프로그램(KIIP) 이민자 멘토교육 과정은 한국에 성공적으로 정착한 이주민이 사회통합프로그램에 참여 중인 이주민의 멘토가 되어 한국 사회 적응에 대한 경험과 조언을 공유하는 강연 형식의 상호 소통 교육이다. 법무부에서 선정된 멘토는 각 운영기관에서 교육을 하며, 교육에 참여한 이주민은 최대 3시간 범위 내에서 정규과정 출석시간으로 인정받을 수 있다.

이와 같이 사회통합프로그램은 정규 교육 과정에 사회참여교육을 운영하고 있는데, 시민교육, 이민자 멘토교육 등으로 운영되고 있다. 한국 사회 구성원과 소통하고 교류하는 사회참여교육은 상호 이해를 통해 미래지향적 시민으로서 성장하는 데 기여하는 교육이라고 할 수 있다.

시민교육, 멘토교육 등 사회참여교육은 문화적 소양과 다원적 가치를 바탕으로 공동체 의식을 가지고 실천하는 시민의 역량 강화를 위한 교육과정이라고 할 수 있다(고은실·김형숙, 2022).

이와 같은 사회통합프로그램(KIIP)의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 「국적법」 제5조 귀화의 요건인 국어능력과 한국사회의 문화, 풍습, 제도 등 대한민국 국민으로서의 기본소양을 함양할 수 있도록 한국어와 한국문화, 한국사회이해, 시민교육 등으로 구성되어

있다.

둘째, 사회통합프로그램을 이수하면 귀화를 신청할 때 필기시험과 면접시험 면제 혜택을 부여하고 있다. 또한 영주자격 및 체류자격을 신청할 때 한국어능력, 가점 등 점수를 부여하고 있다.

셋째, 사회통합정보망(www.socinet.go.kr) 회원 가입을 한 후에 교육에 참여하고 평가 신청을 포함한 학적을 확인하고 관리할 수 있다. 한국어 능력이 부족하고, 자신의 학적 관리에 익숙하지 않은 이주민을 위해 사이트를 알기 쉽게 구성하고 운용할 필요가 있다.

넷째, 이민자 멘토교육과 시민교육 과정 수를 늘리는 등 다양하게 구성할 필요가 있다. 그리고 현재 학기 단위로 사전에 수요조사 파악 후에 교육이 진행되고 있는데, 사회통합정보망에서 교육을 신청하고 참여할 수 있도록 하여 교육 이수 기간을 효율적으로 운용할 필요가 있다.

2. 이민자 멘토교육

법무부는 2019년, 수도권 4개 대학에서 이민자 멘토교육을 시범운영하였다. 이주민 멘토들의 경험과 노하우를 강연 형식으로 진행하였는데, 참여한 이주민은 600여 명이 넘을 정도였다. 2020년~2023년 멘토교육은 시민교육으로 지정되어 진행되고 있다.⁸

법무부는 2020년, 2022년 각각 한국 내 이주민과 귀화한 국민을 대상으로 ‘사회통합프로그램(KIIP) 이민자 멘토단’을 모집 공고하였다. 1기 멘토단 공고 내용은 다음 <표 3>과 같이 구성되어 있고, 전국 단위 권역별 선발된 인원은 35명이었다. 활동 기간은 1년이며 최대 2년까지 위촉이 가능하였다. 신청자격에는 5년 이상 체류하고, ‘한국사회에 성공적으로 정착한 재한외국인 또는 귀화한 국민’이라고 명시하였는데, ‘한국사회 구성원으로서 사회통합 과정에 있는’ 이라는 의미를 포함하고 있다.

<표 3> 1기 사회통합프로그램(KIIP) 이민자 멘토단 관련 내용

구분	내용
선발인원	35명(수도권: 27명, 강원권: 1명, 충청권: 2명, 전라권: 2명, 경상권: 2명, 제주권: 1명)
임기	위촉일로부터 1년(활동 실적에 따라 1년 연임 가능)
신청자격	1. 필수자격: 한국사회에 성공적으로 정착한 재한외국인 또는 귀화한 국민 - 공고일 기준 만 25세 이상 - 대한민국에 계속하여 5년 이상 체류한 사람 - 한국어로 강의가 가능한 사람 - 사회통합프로그램 종합평가 85점 이상 득점 또는 TOPIK 5급 이상 소지, 강의 또는 방송활동 경험자 등

⁸ news1(2019), <https://www.news1.kr/articles/?3677541>, 법무부, 이민자 위한 멘토단 구성...방송인 줄리안 등 참여, 2019.07.23.

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 대한민국에서 안정적인 사회적 기반을 가지고 모범적인 생활을 하고 있는 사람 2. 우대자격: 국내 이민자 커뮤니티 또는 방송, 기자, 각종 강의 등으로 활동중인 사람 또는 유튜브, 팟캐스트 등 1인 미디어를 운영하고 있는 사람 등
결격사유	<ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 중 어느 하나에 해당하는 자는 멘토로 선정될 수 없음 <ul style="list-style-type: none"> - 대한민국 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고 받고 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 날로부터 2년이 경과하지 않은 사람 - 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 2년이 경과하지 않은 사람 - 과거 「출입국관리법」을 위반하여 강제퇴거가 된 적이 있거나, 최근 5년간 「출입국관리법」을 3회 이상 위반한 사람(단, 과태로 처분을 받은 사람은 제외) - 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조(정의)에 규정된 성폭력범죄 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조(정의)제2호에 규정된 아동·청소년 대상 성범죄에 해당하는 범죄로 형 또는 치료감호(약식명령을 포함)를 선고받은 사람
활동분야	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재한외국인 대상 멘토 교육 강의 <ul style="list-style-type: none"> - 사회통합프로그램 참여자 등 외국인을 대상으로 한국사회 적응에 대한 경험 공유 및 소통(100분 : 50분 강의 + 50분 참여자와의 대화) <ul style="list-style-type: none"> ※ 각 멘토는 연 3회 이상 의무적으로 멘토 강의 활동을 하여야 함 ※ 교육은 사회통합프로그램 운영기관의 신청에 따라 방문교육으로 진행 ※ 강의료는 1회(100분)당 20만원 지급 2. 국민 대상 상호문화이해 강의 (특강) <ul style="list-style-type: none"> - 국민을 대상으로 멘토의 출신국 사회·문화 이해 교육 <ul style="list-style-type: none"> ※ 강의료는 특강마다 별도 책정 예정 3. 정책 홍보 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 국내 이민자 인식개선을 위한 홍보 및 법무부 출입국·외국인정책본부 정책 홍보 활동 4. 기타 정책 자문 등 <ul style="list-style-type: none"> - 사회활동, 멘토 교육 및 특강 등을 통해 얻은 현장 의견을 법무부 사회통합프로그램 정책 자문 등에 활용

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023))

이와 같이 1기 이민자 멘토단은 <표 3>에서처럼 이주민을 대상으로 하는 멘토교육과 한국인을 대상으로 한 강의를 포함하여 정책 홍보 및 자문 활동 등을 하고 있다.

2기 멘토단 공고 내용은 다음 <표 4>와 같이 구성되어 있고, 1기와 다르게 전국 단위 권역별 구분 없이 15명을 선발하였다. 활동 기간은 1기보다 1년 늘어난 2년이며 최대 4년까지 위촉이 가능하다. 신청자격에는 1기와 마찬가지로 5년 이상 체류하고, ‘한국사회에 성공적으로 정착한 재한외국인 또는 귀화한 국민’이라고 명시하였다. 그러나, ‘귀화한 지 10년이 경과되지 않은 사람’으로 규정하고 있는 점은 특이하다고 할 수 있다.

<표 4> 2기 사회통합프로그램(KIIP) 이민자 멘토단 관련 내용

구분	내용
선발인원	15명
임기	위촉일로부터 2년(활동 실적에 따라 1회 연임 가능)

구분	내용
신청자격	1. 필수자격: 한국사회에 성공적으로 정착한 재한외국인 또는 귀화한 국민 - 공고일 기준 만 25세 이상 만 65세 이하 (2022년 기준, 1957년~1997년생) - 한국에 계속하여 5년 이상 체류한 외국인(귀화자 포함) - 국적법 제4조(귀화에 의한 국적취득)에 따라 귀화한 지 10년이 경과되지 않은 사람 - 한국어 강의를 가능할 정도로 한국어 수준이 높은 사람 - 한국에서 안정적인 사회적 기반을 가지고 모범적인 생활을 하고 있는 사람 2. 우대자격: 국내 이민자 커뮤니티 또는 방송, 기자, 각종 강의 등으로 활동중인 사람 또는 유튜브, 팟캐스트 등 1인 미디어를 운영하고 있는 사람 등 2. 우대자격: ※ 필수사항 아님 - 사회통합프로그램 4단계 이상 이수자 - 국내 이민자 커뮤니티 또는 방송, 기자, 각종 강의 등으로 활동 중인 사람 또는 유튜브, 팟캐스트 등 1인 미디어를 운영하고 있는 사람 등
결격사유	○ 다음 중 어느 하나에 해당하는 자는 멘토로 선정될 수 없음 1. 대한민국 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고 받고 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 날 또는 집행유예를 선고받고 그 판결이 확정된 날로부터 5년이 경과하지 않은 사람 2. 대한민국 법률을 위반하여 100만 원 이상 벌금형의 선고를 받고 5년이 경과하지 않은 사람 3. 과거 「출입국관리법」을 위반하여 강제퇴거된 적이 있거나, 최근 5년 간 「출입국관리법」을 위반한 사람(단, 출입국관리법 위반으로 100만원 이만의 과태료 처분은 제외) 4. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제2조(정의)에 규정된 성폭력범죄 또는 「아동·청소년의 성 보호에 관한 법률」제2조 제2호에 규정된 아동·청소년 대상 성범죄에 해당되는 범죄로 형 또는 치료감호(약식명령을 포함)를 선고받은 사람 5. 「마약류 관리에 관한 법률」을 위반하여 벌금 이상의 선고를 받은 사람 6. 그 밖에 사회통합에 반하는 행위로 사회적 물의를 일으킨 사람
활동분야	1. 재한외국인 대상 멘토 교육 강의 (연 3회 이상) - 사회통합프로그램 참여자 등 외국인을 대상으로 한국사회 적응에 대한 경험 공유 및 소통(100분 : 50분 강의 + 50분 참여자와의 대화) ※ 각 멘토는 연 3회 이상 의무적으로 멘토 강의 활동을 하여야 함 ※ 사회통합프로그램 운영기관의 신청에 따라 방문교육 또는 온라인 교육으로 진행 2. 국민 대상 상호문화이해 강의 (특강) - 국민을 대상으로 멘토의 출신국 사회·문화 이해 교육 ※ 강의료는 특강마다 별도 책정 예정 3. 정책 홍보 활동 - 국내 이민자 인식개선을 위한 홍보 및 법무부 출입국·외국인정책본부 정책 홍보 활동 4. 기타 정책 자문 등 - 사회활동, 멘토 교육 및 특강 등을 통해 얻은 현장 의견을 법무부 사회통합정책 자문 등에 활용

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023))

이와 같이 2기 이민자 멘토단은 <표 4>에서처럼 신청 필수자격에서 '사회통합프로그램 종합평가 85점 이상 득점 또는 TOPIK 5급 이상 소지'라는 한국어능력 규정을 삭제하였다. 대신 우대자격에 '사회통합프로그램 4단계 이상 이수자'라고 명시하면서 한국어능력 수준을 완화한 것을 알 수 있다. 그리고, 교육은 1기에서는 대면교육이었는데, 2기에서는 온라인교육을 선택할 수 있게 하여 COVID-19로 인한 교육방식의 변화를 알 수 있다.

2023년 3월, 이민자 멘토단 연임 사유를 포함한 위촉되어 활동하고 있는 기수별 인원은 1기 멘토단 중 연임자는 21명, 2기 멘토단은 14명으로 총 35명(남 18명, 여 17명)이다.

이민자 멘토단의 출신국적별 현황은 다음 <표 5>와 같이 구성되어 있다.

<표 5> 이민자 멘토단 출신국가별 현황

(단위: 명)

국적	베트남	우즈베키스탄	중국	아제르바이잔	브라질	카자흐스탄	파키스탄	기타*	총계
인원수 (명)	4	4	4	3	2	2	2	14	35
*기타 (각 1명)	네팔, 러시아, 레바논, 몽골, 미국, 방글라데시, 벨기에, 스리랑카, 시리아, 아프카니스탄, 인도, 일본, 코스타리카, 키르기스스탄								

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023))

이민자 멘토단 출신국가별 현황은 <표 5>와 같이 구성되어 있으며, 이 중에 대한민국 국적을 취득한 멘토는 12명이다.

이민자 멘토단이 사회통합프로그램(KIIP) 학기별 멘토교육에 배정되는 절차는 다음과 같다.

첫 번째, 법무부는 지방 출입국관서에 멘토교육 수요 조사 파악을 지시하고, 각 지방 출입국관서는 사회통합프로그램 거점운영기관에 멘토교육 수요조사를 요청한다.

두 번째, 사회통합프로그램 거점운영기관은 수요조사 결과를 지방 출입국관서에 제출하고, 지방 출입국관서는 법무부에 수요조사 결과를 보고한다.

세 번째, 법무부에서는 수요조사 결과 확인 후에 각 전국 사회통합프로그램 운영기관에 멘토교육 강사를 배정하고 있다. 멘토교육에 멘토를 배정할 때는 수강생의 국적, 체류자격 등을 고려하여 배정하고 있으며, 멘토 개인별 최대 교육 횟수는 정해져 있지 않지만, 멘토 개인의 교육역량 강화를 위해 연간 최소 2회 이상 멘토교육을 참여할 수 있다.

이민자 멘토단은 운영기관의 교육일정을 확인하고 자율적으로 자신이 가능한 교육을 신청할 수 있다. 그렇게 때문에 이민자 멘토의 연간 교육 실시 횟수는 상이할 수 있다.

이민자 멘토단이 활동하는 중에 멘토로서의 품위를 실추했거나, 해당 사유로 활동이 정지되었거나 기타 사유로 활동이 금지된 경우는 없었다.

이민자 멘토의 역량강화 교육이 실시된 횟수와 프로그램 내용은 아래 <표 6>과 같이 교육은 2020년 6월부터 2022년 12월까지 총 6회 실시하였으며, 강의 역량강화를 위한 강의 기법 등으로 구성되어 있다.

<표 6> 이민자 멘토단 역량강화 프로그램 내용

연번	교육시기	횟수	프로그램 내용
1	2020.06~2020.07	3	강의 역량 강화를 위한 스피치 및 강의기법

연번	교육시기	횟수	프로그램 내용
2	2020.11	1	온라인 워크숍 개최, 멘토 강의 우수사례 발표 및 강의기법 공유
3	2022.03	2	멘토의 역량강화를 위한 사회통합프로그램 및 외국인의 체류관리 이해, 스피치 강화·강의교안 구성기법 교육
4	2022.09	1	역량강화 교육 및 환경 정화 활동(우수 강의 멘토의 강의기법 공유 및 청계천 일대 환경 정화 활동)
5	2022.12	1	워크숍 개최(멘토단의 스피치 역량 제고를 위한 전문강사의 현장 코칭·실습)

(법무부 출입국·외국인정책본부(2023))

이민자 멘토단이 참여한 강의 역량강화를 위한 프로그램은 위의 <표 6>과 같이 진행되었으며, 수강생이 체류자격에 대한 질문을 하는 경우에 대비한 체류관리 이해 내용이 포함되기도 하였다. 체류관리나 강의기법과 같은 전문 분야에 대한 교육은 정기적으로 외부 전문기관에 수강할 수 있도록 하는 것도 역량강화에 필요할 것이다.

3. 이주민의 사회참여

이주민의 사회참여는 지역사회에서 개인이나 단체 활동을 통해 자조모임, 여가, 지역행사, 교육, 정치적, 경제활동을 포함하여 다양한 영향력을 발휘하는 조직적 활동으로 정의할 수 있다(설동훈·윤홍식, 2008).

이주민은 사회참여를 통해 지역사회 다양한 사람들과 접촉하고 소통하는 등 적응하고 있으며, 이를 통해 자신의 정체성을 확인하고 구성원으로서 자신감을 가지면서 미래를 계획할 수 있다. 이러한 점에서 이주민의 지방정치 참여는 정치적 통합을 실현하기 위한 것이라고 볼 수 있다(이규영·김경미, 2009).

허준영·권경득·이광원(2019)은 독일의 이주민 사회참여 관련 법·제도 및 정책과 프로그램의 특징과 성과 등을 통해 한국의 이주민 사회참여를 위해서는 인터넷이나 SNS 등을 활용한 다양한 제도가 필요하다고 하였다.

김이선·최윤정·장희영·김도혜·박신규(2020)는 유럽의 이주민 사회 참여 확대 사례에서 이민자와의 상호 교류, 사회통합을 위해서는 단계적 접근이 필요하다는 Orton(2010)의 사회통합 단계를 제시하였다. Orton(2010)은 이주민의 사회통합 단계에서 1단계는 지역사회의 이주민에 대한 긍정적인 환경이라고 하였다. 2단계는 이주민과 수용국 국민의 상호 교류 확대라고 하였으며, 이주민의 소속감 형성이 사회통합 3단계라고 하였다. 마지막 단계는 사회통합 단계 과정에서 발생하는 문제점을 해결하는 단계라고 하였다.

서정원(2018)은 사회참여에 대한 효과를 다음과 같이 3개 범주로 분류하고 있다.

첫째, 일방적 참여수준은 정부 또는 시민 중에 어느 한 쪽이 상대방에게 정보를 제공받거나 제공하

는 등 가장 낮은 참여를 의미한다.

둘째, 소극적 상호참여 수준은 정부가 주제를 설정하면 시민은 자신의 의견을 제시하거나 협의하는 것이다. 정부 홈페이지를 이용한 의견 참여, 정책토론, 공청회 등을 이용하는 것이 예이다.

셋째, 적극적 상호참여 수준은 능동적인 시민참여를 의미한다. 정책과정에서 참여하거나 협력적인 관계를 유지하는 것으로 시민자문위원회, 시민배심원제 등이 있다.

이처럼 사회참여는 개인이 다양한 사회적 환경과 조화를 이루는 것이라고 할 수 있다. 또한 이주민은 수용국 사회에서 개인 또는 집단과의 상호작용을 통한 조화를 이루어 가는 과정을 사회통합이라고 할 수 있다. 결혼이주여성의 사회참여는 자아존중감, 생활만족도에 유의미한 영향(배경희, 2013; 이은채·하진기, 2020; 임동진·박관태, 2022)을 미치고, 지역사회 활동에 참여한 집단이 지역사회 구성원과의 상호작용에 긍정적이고, 한국어 능력과 공동체 의식에 유의미한 결과를 보였다(양순미, 2014).

이주민의 사회참여에 대한 긍정적인 연구 결과만 있는 것은 아니다. 사회참여 초기에는 호기심으로 시작하지만 한국어 능력, 차별 경험 등을 통해 스트레스, 부정적 감정 등 주관적 건강 상태에 부정적인 작용도 발생하지만 점차 활발한 네트워크 형성 등 사회적 연대감과 소속감이 강화되기도 하였다(김옥진·임동권·이성규, 2014; 남부현·김영인·김옥남, 2016; 김은재, 2018). 또한 결혼이주민의 사회참여는 사회적 신뢰가 약한 경우 출신국 중심의 자조 모임에 참여하며, 수용국 구성원 중심의 모임에는 참여를 하지 않는 경우가 있다(신민지·설동훈, 2022). 따라서 결혼이주민의 사회참여교육 중에 다문화센터에서 진행되는 한국어교육, 사회적응, 교육 문화 프로그램은 거주 기간 주기별 구성이 필요할 것이다(박지인, 2021).

이처럼 이주민의 사회참여는 일방의 노력으로만 진행될 경우 차별 경험 등 부정적인 결과로 이어질 수 있기 때문에 우리 사회가 이주민을 포용하고 배려하며 공존하는 양방향 소통의 노력이 필요하다고 하겠다.

따라서 이주민이 지역 사회 구성원으로서의 정체성과 소속감을 가지게 할 수 있는 거주 주기별 사회참여교육 프로그램이 개발될 필요가 있다. 한국인에게는 이주민과 소통할 수 있는 재교육과 평생교육 활동 기회를 제공하고, 이주민과 상호 연대할 수 있는 프로그램을 통해 사회참여교육 체계를 수립하는 것이 중요하다고 할 것이다.

4. 이주민을 위한 시민교육

다문화사회의 세계시민성 개념에 대해서 Heater(1990)는 시민으로서의 지위에 대해 지역, 국가, 세계로 구분하여 다중적 정체성을 가진다고 하였다(김왕근, 1999). 이것은 국가시민성과의 대치 개념이 아닌, 상호작용을 통해 성장해가는 다중적 시민성을 설명한 것이라고 할 수 있다(이윤주, 2016). 허혜경·김혜수(2017)는 국민, 국가, 지구 공동체의 시민이라는 정체성에 대해 다층적 정체성을 의미

한다고 하였다.

세계시민으로서 갖추어야 할 세계시민성은 지역, 국가, 세계적 공동체에 소속되어 있다는 정체성을 의미하며, 다양성을 존중하고 보편적 가치를 실천할 수 있는 역량이라고 할 수 있다(박선옥·유상미, 2021).

유네스코 아시아태평양국제이해교육원(2015)은 광범위한 공동체와 인류에 대한 소속감을 의미한다고 하였다. 이것은 지역, 국가, 세계적으로 상호의존적이며 상호연계되어 있다고 하였다. 이와 같은 세계시민성에 대해서 OXFAM(2015)은 평화, 인권과 같은 지식적 측면, 공감능력, 의사소통능력 등 기능적 측면, 다양성에 대한 관심 등 태도적 측면의 구성요소를 나누었다(이혜경, 2021). 조형숙·정환희(2021)는 세계의 시민으로 타문화권 구성원의 가치관에 대한 수용적 태도를 가져야 하며 원활한 의사소통을 할 수 있으며 세계적 발전을 위해 능동적인 실천 능력이 요구된다고 하였다.

세계시민교육은 소통과 협력, 참여적 활동과 같은 국가의 시민으로서 세계시민성을 길러주는 교육이라고 할 수 있다(강혜영·장준호·양윤정, 2017). 국가 안에서 다양한 민족과 문화가 보편화되는 세계화시대에 상호 이해를 바탕으로 공동의 문제를 함께 해결하기 위한 법을 배우는 행동하고, 존재하기 위한 위한 교육 관점에서 세계시민교육을 생각할 수 있다(이상옥·민교·여은정, 2022).

세계시민교육에 대해서 교육부(2016)는 평화, 인권, 문화다양성 등에 대해 이해하고 실천하는 시민을 양성하는 교육이라고 하였다. SEA-PLM(2016)은 세계시민성에 관한 교수·학습을 통해 시민의 지식, 기능, 가치, 태도 등을 촉진시키는 것이라고 하였다. 국제개발협력시민사회포럼(2015)은 지구적 문제 이해, 공동체적 의식, 함께 사는 사회를 만들기 위한 참여와 실천적 역할 교육이라고 하였다.

APCEIU(2015)는 시민이 포용적이고, 정의로운 세상을 만드는 데 이바지할 수 있도록 지식, 기능, 가치, 태도를 키우는 변혁적 교육이라고 하였다. 또한 OXFAM(2015)은 학습자가 비판적으로 사고하고 다양한 도전과 기회에 대해 적극적인 참여와 실천을 강조하는 변혁적인 교육이라고 하였다(허영선·김남은·채정현, 2021).

다문화사회의 시민교육은 주류 집단을 포함한 모든 구성원이 사회참여에 필요한 지식과 기능, 태도를 발달시키면서 사회를 변화시킬 수 있도록 지원하는 것을 목표로 해야 한다(James A. Banks, 2009). 이와 같이 세계시민교육은 세계시민성에 관한 시민의 지식, 기능, 태도 등을 강조하고 유의할 필요가 있다.

다문화사회 시민교육은 모든 구성원이 지역 문화 공동체와 국가에 대하여 사려 깊고 명료한 정체성을 발전시키도록 기여해야 한다. 이 때 구성원은 국가의 사회문화적 통합에 책임이 있다는 사실을 느끼는 것이 중요하다고 할 수 있다(James A. Banks, 2009). 국가 구성원은 자신의 개별적인 문화가 인정되고, 반영되며, 가치가 있다고 판단될 때 정체성을 발달시킬 수 있으며 실행할 수 있다. 즉, 한국 사회는 이주민이 가지고 있는 문화가 지역사회에 반영되어 구성원들과 상호작용할 수 있도록 다양성을 존중하는 것이 중요하다. 이 때 이주민은 우리 사회의 가치와 함께 할 수 있다고 판단하게 되고, 자신의 정체성을 발달시킬 수 있으며 지역사회와 함께 성장할 수 있게 된다.

이와 같이 한국사회는 이주민이 사회에 참여할 수 있게 다양한 정보를 제공해 주어야 하고, 이주민이 시민으로서의 역량을 강화할 수 있도록 다양한 시민교육을 개발해야 할 것이다. 즉, 이주민의 사회 참여와 시민교육은 한국사회와 이주민이 상생하는데 필요한 조건이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 생애사 연구

생애사 연구는 1980년대 이후 사회과학 연구자들의 지속적인 학술적 관심으로 인해 연구가 증가하였다. 최근에는 문화, 역사학, 문학, 심리학, 교육, 이주 연구 분야 등에서 활용되고 있다(Ojermark, 2007). 생애사 연구는 개인의 전 생애에 대한 삶의 역사를 외적인, 또는 심리적 측면에서 묘사하는 것이며, 개인이 자신의 시각으로 경험을 재구성하는 삶의 이야기이다(김영천, 2013; 김영순 외, 2018).

다양한 분야에서 생애사 연구 방법이 활용될 수 있었던 것은 개인의 사적인 삶을 통해 공적인 맥락을 발견하고 기술하기 때문이다(김영순 외, 2018). 또한 개인의 삶을 경제적·정치적·사회적 맥락에 연결시키는 잠재력과 관계성을 가지고 있으며, 거시적 맥락과 미시적 과정을 연결하기 때문이다(Roberts, 2002). 개인의 삶은 과거로부터 현재의 삶으로 연결되며 지속적인 소통과 교류를 통해 시간의 흐름에 따라 이야기를 발견하려는 데 의미를 두고 있다. 따라서 생애사 연구는 경험의 의미에 초점을 두기 때문에 삶의 전반적인 맥락과 사회 역사적인 맥락을 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

2. 연구참여자

본 연구에서는 한국에서 8년 이상 거주하고, 1년 이상 멘토교육 강의 경험이 있으며, 한국어 중급 이상으로 한국어로 의사소통이 원활한 이민자 멘토단 6명을 선정하였다. 자신의 생각을 자유롭게 표현할 수 있어야 이민자 멘토단 경험의 문제점이나 어려움 등을 상세하게 이야기할 수 있을 것이라고 판단하였다. 또한 사회통합교육에 참여하였거나, 이수한 이민자 멘토단을 대상으로 하였다. 국적 취득 등 한국 사회에 정착하고자 하는 사회통합의 의지는 이주민 사회통합에 이르렀다고 판단되었기 때문이다. 연구참여자에 대한 개인적 특성은 아래 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 연구참여자 특성

구분	성별	출신국	현재국	나이	거주기간	사용언어	개인적 특성
A	여	CIS	CIS	37	14	우즈베키스탄어, 러시아어, 영어, 한국어	유학생으로 이주하여 박사 졸업한 대학 교수
B	남	레바논	한국	33	15	아랍어, 러시아어, 영어, 한국어	유학생으로 이주하여 졸업한 후에 사업을 하고 있음
C	여	베트남	한국	38	15	베트남어, 영어, 한국어	결혼으로 이주하여 다문화교육 석사 졸업후에 통번역 프리랜서 활동함
D	남	아제르바이젠	한국	31	9	아제르바이젠어, 러시아어, 영어, 한국어	유학생으로 이주하여 경찰대학 박사 졸업 예정
E	여	카자흐스탄	카자흐스탄	35	11	카자흐어, 영어, 러시아어, 한국어	유학생으로 이주하여 박사 졸업 예정이며, 호텔에 근무하고 있음
F	남	스리랑카	스리랑카	37	12	신할리어, 타밀어, 영어, 한국어	이주근로자로 이주하여 유학생으로 대학 졸업한 후에 사업을 하고 있음

위의 〈표 7〉과 같이 연구참여자는 총 6명으로 모두 30대이다. 6명 모두 다민족국가에서 이주하였다. 한국에서의 거주 기간은 9~15년까지이고, 3명은 한국 국적을 취득하였으며, 나머지 3명도 국적 취득을 준비하고 있다. 이들은 개인별 3~4개 언어를 사용하고 있다. 이주 초기 목적은 유학이나, 취업, 결혼이었으며, 장기 체류하면서 박사를 졸업하였거나, 졸업예정인 이들은 3명, 사업을 하고 있는 이들은 3명이다. 정부 초청 장학생으로 이주한 이들은 4명이다. 사업을 하고 있는 업종은 무역, 컨설팅 회사 1명, 통번역 1명, 식당 운영 1명이다.

3. 자료 수집 및 분석

본 연구의 심층면담은 2023년 3월부터 2023년 5월까지 참여자별 2회씩 진행하였다. 심층면담 시간과 장소는 연구참여자의 개인 일정과 경제 활동을 최대한 고려하였다. 연구참여자는 심층면담이 가능한 시간이 상이하였으며 오전, 또는 하루 일과를 마친 오후 7~9시에 진행하였다. 장소는 외부로부터 독립된 사무실에서 심층면담하였다. 그리고 추가질문은 전화, 이메일, 온라인 실시간 화상시스템을 이용하였다. 그리고, 참여자별 1시간~1시간 30분 정도 진행하였다. 심층면담 내용은 연구참여자의 사전 동의를 구하고 녹취와 기록을 병행하였으며, 연구참여자에게 제시하여 확인하였다. 녹취한 자료를 범주화 분석을 실행하는 과정을 거치면서 의미구조를 파악하였다.

또한 심층면담하고 자료 분석의 타당도와 신뢰도는 다문화교육, 한국어교육을 전공하고 질적연구를 수행하고 있는 교수님, 선배 박사님 3명에게 타당도와 신뢰도를 확인하였다. 심층면담은 개방형 질문으로 진행했으며, 내용은 이주전 고국에서의 경험, 이주 초기, 현재의 경험, 미래 삶의 계획으로 진행하였다. 연구의 윤리성과 신뢰성, 타당성을 확보하기 위해 자료 수집과 분석 단계까지 연구윤리지침을 준수하면서 진행하였다.

연구참여자에게 윤리의식을 가지고 심층면담을 하기 전에 충분히 설명하였다. 연구 참여동의서에는 연구방법, 연구윤리, 심층면담에 대한 내용을 포함하였으며, 참여동의서 2부를 작성하여 연구참여자의 서명을 받은 후 연구자하고 각각 한 부씩 나누어 보관하였다.

IV. 연구 결과

법무부 사회통합프로그램에서 멘토교육을 하고 있는 이민자 멘토단 6명을 대상으로 멘토단 활동의 다양한 경험을 통하여 사회통합 경험을 생애사로 기술하였다. 연구참여자 6명의 생애사 개요에서는 한국으로 이주하게 된 계기부터 현재의 삶을 지나 미래 삶의 계획까지 이민자 멘토단의 전반적인 생애를 살펴봄으로써 이해를 높이고자 하였으며, 개요별 주제를 포함한 제목은 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 연구 참여자별 생애사 개요

구분	연구참여자	생애사 개요 제목
1	A	한국은 제2의 고향
2	B	도전과 기회의 나라 한국
3	C	내가 선택한 나라 한국
4	D	대한민국을 위해 일하고 싶어
5	E	호텔리어를 꿈꾸는 미래 한국인
6	F	2035년 직원 100명이 목표

위의 <표 8>과 같이 연구참여자들의 생애사 개요를 살펴보고 나서 연구참여자들의 생애시기별 주제를 나누어 삶의 전환점에서의 기회와 선택을 하는 경험의 의미를 살펴보았다.

1. 생애사 개요

국경을 넘는 활발한 초국적 이주는 새로운 문화의 창출과 다양한 교류를 통한 새로운 정체성의 출현으로 이어지고 있다(김영순 외, 2019).

연구참여자 6명 모두 다민족국가에서 이주하였으며, 3명은 정부초청 장학생으로 한국으로 이주한 경험을 가지고 있었다. 이는 연구참여자들의 다양한 이주 형태와 삶의 과정을 통해 한국에서 장기적으로 체류하면서 정체성과 시민의식에 영향을 주기도 하였다. 또한 다양한 사회통합 경험은 이주민 사회통합의 과정이며 과제가 될 것이다.

1) 연구참여자 A : 한국은 제2의 고향

연구참여자 A는 CIS 출신으로 한국문화에 관심이 많아서 중학교 때부터 한국어 공부를 시작했는데, 한국에 대해 더 공부하고 싶어서 2009년 정부초청 장학생으로 한국에 왔다. 2015년 서울 Y대학교에서 국어국문학과를 졸업하고, L대학교에서 국어국문학 석사, 박사 과정을 2020년 8월에 졸업하였다. 한국에 살고 있는 외국인들을 도와 주고 싶어서 2015년부터 서울시 외국인 관련 센터에서 한국 생활 고충 상담, 생활 정보 제공, 다문화강사 활동을 하였다. 어릴 때 꿈이었던 교수의 꿈을 한국에서 펼치고 싶었는데, 쉽지 않았다. 2021년 화장품, IT 회사를 거쳐 2023년 충남 N대학교에 교수로 임용되었다. 한국에서 받은 도움을 한국 사회에 기여하고 싶어서 2022년 멘토단 활동을 시작하였으며 국적 취득을 해서 제2의 고향인 한국에서 언어학 교수로서의 꿈을 실현하기를 바라고 있다.

2) 연구참여자 B : 도전과 기회의 나라 한국

연구참여자 B는 2008년 레바논에서 온 33세 남성으로, 2020년 귀화한 한국인이다. 2008년, 18세에 정부초청 장학생으로 서울 H대학교 어학당에서 한국어를 공부하고, 2009년 같은 대학교 기계공학과에 입학하였다. 대학교 4학년 때부터 S기업에 취업하여 중동 등에서 아랍어 통역 일을 하기도 하였다. 2013년 대학교를 졸업하면서 사업자등록을 일곱 번이나 할 만큼 도전과 실패를 반복하였지만 언제나 한국은 무한한 가능성의 기회가 있는 나라이다. 2014년 사회통합프로그램에서 한국사회에 해 과정에서 공부한 한국의 역사는 이제 자신의 역사가 되었다고 하였다. 2015년 MBA를 졸업하고, 2016년 기회의 땅 한국에 정착하고자 결심하였다. 2018년 국적 신청을 하고, 2020년 한국인이 되었다. 2022년 자신의 도전과 경험을 나누고자 멘토단 활동을 시작하였다. 꿈을 실현할 수 있는 한국에서 레바논 출신 한국인이 아니고, 그냥 한국인으로 살기를 바라고 있다.

3) 연구참여자 C : 내가 선택한 나라 한국

연구참여자 C는 베트남 출신으로 2014년에 귀화한 38세 여성으로, 2009년에 한국인 남편과 결혼하여 이주하였다. 남편의 경제적 무능력으로 출산하고 5개월 후에 이중언어 강사를 하면서 경제활동을 시작하였다. 2014년 교육대학원 다문화교육 석사 과정에 입학하였다. 2015년 이혼한 후에 P대학교, C대학교에서 유학생 담당 업무를 하였다. 2020년 한국생활에서의 경험을 외국인들에게 나누고자 멘토단 활동을 시작하였다. 학대 받는 아이와 함께 살기 위해 3심까지 소송 끝에 2021년 아이와

함께 살게 되었다. 아이의 꿈을 지켜주고, 행복하게 살기를 바라고 있다.

4) 연구참여자 D : 대한민국을 위해 일하고 싶어

연구참여자 D는 아제르바이젠 출신으로 2022년에 귀화한 31세 남성이다. 2014년 정부초청 장학생으로 한국에 왔고, 2017년 Y대학교 대학원에서 사회복지학 석사를 졸업하고, 2024년 K대학교 공안전학과 박사과정을 졸업할 예정이다. 2017년 사회통합프로그램에 참여해서 공부하였고, 2022년 자신의 실수한 경험을 다른 외국인들이 반복하지 않았으면 하는 생각에서 멘토단 활동을 시작하였다. 대한민국 공공기관에 취업하여 대한민국을 위해 일하고 싶다는 한국인이다.

5) 연구참여자 E : 호텔리어를 꿈꾸는 미래 한국인

연구참여자 E는 카자흐스탄 국적의 34세 여성이다. H회사 카자흐스탄 현지 법인에서 일하다가 2012년 한국에 왔다. 서울시 S대 어학당에서 공부하였고, 2014년에 K대학교 호텔관광학과 석사 과정에 입학하였고, 2017년 같은 전공 박사 과정에 입학하였다. 2022년부터 I공항호텔에서 근무하고 있다.

6) 연구참여자 F : 2035년 직원 100명이 목표

연구참여자 F는 스리랑카 국적의 37세 남성으로, 2011년 E-9 근로자로 이주하였다. 2016년 대구의 K대학교에 입학하여 2018년에 졸업하였다. 2018년 사회통합프로그램을 이수하였으며, 2022년 한국사회에 기여하고 싶은 생각에 멘토단 활동을 시작하였다. 2023년 서울에서 식당을 운영하고 있으며, 2035년 서울과 스리랑카 콜롬보에 직원 100명인 식당 체인점을 운영하는 것이 꿈이다.

2. 생애사를 통해 본 사회통합 경험

연구참여자 6명의 생애사를 이주시기별 구분해 본 결과 다음과 같이 이주 전 삶의 경험과 이주 초기, 현재의 삶의 경험, 미래 삶의 계획으로 나눌 수 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 이주시기별 생애사별 주제

생애사 구분	주제
이주 전 삶의 경험	도전과 자유로운 삶의 갈망 한국에 대한 관심
이주 초기 삶의 경험	좌충우돌 한국 생활 적응 초기 적응의 어려움 비자 발급의 문제 한국어와 한국문화 적응의 문제
현재 삶의 경험	사회통합프로그램 참여 멘토단으로서의 전문성 및 역량 함양 한국에서 실현되어가는 나의 꿈
미래 삶의 계획	안정된 환경과 윤택한 생활 사업의 확장과 도전 꿈에 대한 기대와 희망

V. 결론 및 제언

참고문헌

- 강수정(2019). 이주민들의 사회통합프로그램 이수 경험에 관한 내러티브 탐구, 외국어로서의 한국어교육, 54권 0호, 연세대학교 언어연구교육원 한국어학당, pp.1-46.
- 강수진(2019). 실시간 온라인 한국어 수업 만족도에 매체 효능감, 실재감이 미치는 영향-사회통합프로그램 수업을 중심으로-, 한국언어문화학 제18권 제2호.
- 강혜영·장준호·양윤정(2017). 2015 개정 교육과정 연계 세계시민교육 지표연구, 윤리교육연구, 46, 237-274.
- 고은실·김형숙(2022). 문화예술교육을 통한 세계시민교육의 현황과 전망: 예술꽃 씨앗학교, 꿈다락 토요 문화학교, 문화파출소를 중심으로, 미술과교육, 2022 Vol.23-1 pp.237-267.
- 고재훈(2021). 여성 결혼이민자의 한국 이름 짓기의 결정 요인 분석: 사회활동참여와 차별과의 관계를 중심으로, 지역과 세계 제45집 제3호, pp. 81-102.
- 국제개발협력시민사회포럼(2015). 국내외 시민사회 교육개발협력의 동향과 과제: 2015 세계교육포럼 및 국제교육개발협력 증진을 위한 시민사회 역량강화 연구 최종보고서, 서울: 국제개발협력시민사회포럼.
- 김상천(2018). 사회통합프로그램 한국어교육정책의 현황과 발전 방안, 한양대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 김수진(2022). 국제이해교육 및 세계시민교육 관점에서 동시대 예술의 미술 교육 적용에 관한 기초 연구, 조형교육 81집, pp. 1-28.
- 김영란·전경옥·홍기원(2013). 사회통합에 있어서의 문화예술을 활용한 다문화프로그램의 역할과 과제, 다문화사회연구 제6권 1호.
- 김영순(2009). 이민자 통합을 위한 문화 정책의 기본 방향 연구: 강화군 다문화 가족 지원 센터의 FGI를 중심으로, 한국문화관광연구원.
- 김영순(2018). 공유된 미래 만들기 지속가능발전교육과 세계시민교육, 한국문화사.
- 김영인(2002), 법교육과 참여학습방법, 시민교육연구, 제34권 1호, pp. 45-60.
- 김영인·설규주(2011), 시민교육론, 한국방송통신대학교출판부.
- 김왕근(1999). 세계화와 다중시민성 교육의 관계에 관한연구, 시민교육연구, 28, 45-68.
- 김옥진(2014). 여성결혼이민자의 사회참여와 건강, 한국지역사회복지학, pp. 77-103.
- 김옥진·임동권·이성규(2014). 여성결혼이민자의 사회참여가 주관적 건강에 미치는 영향, 한국지역사회복지학, pp.25-49.
- 김은재(2018), 여성결혼이민자들의 지역사회자원봉사활동 참여경험에 대한 현상학적 연구, 지역사회연구, 제26권 제4호 pp. 65-90.
- 김이선·최윤정·장희영·김도혜·박신규(2020). 이주여성의 사회적 포용을 위한 정책 대응 방안: 사회참여 확대를 중심으로, 한국여성정책연구원, 연구보고서 18.
- 김일란·김남형(2008). 사회통합프로그램 실시에 따른 여성 결혼이민자 대상의 한국어교육 방향, 국제한국

- 어교육학회 국제 학술발표 논문집 2008권 0호, 국제한국어교육학회, pp. 603-623.
- 김재욱(2011). 귀화 외국인 학습자를 위한 한국어교육:법무부 사회통합프로그램 분석을 중심으로, 언어와 문화, Vol.7 No.2, 한국언어문화교육학회, pp.125-145.
- 김태환(2017). 이민자와 국민의 사회통합정책 실태 체계연구-사회통합프로그램 운영실태를 중심으로, 한국미래행정학회 학술대회, 한국미래행정학회, pp.43-73.
- 남부현·김영인·김옥남(2016). 공공기관 내 여성결혼이민자의 사회참여 경험에 관한 연구, 공공정책과 국정관리, 제10권 제2호, pp.101-132.
- 노정옥(2012). 한국 다문화 사회통합정책의 추진체계에 관한 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 노혜정(2008). 세계시민교육의 관점에서 세계 지리교과서 다시 읽기: 미국 세계 지리 교과서 속의 '한국', 대한지리학회지 제43권 제1호, pp. 154-169.
- 라휘문·김태희·김승렬(2016). 지방자치단체 외국인 사회통합프로그램 분석 및 추진 방향-경기도를 중심으로, 한국지방자치학회보, 제28권 제1호, 한국지방자치학회, pp.1-23.
- 민진영·박소영(2019). 사회통합프로그램의 한국어교육 개선 방안 연구: 외국 사회통합 언어교육프로그램과의 비교를 중심으로, 언어와 문화, 제15권 3호, 한국언어문화교육학회, pp.99.127.
- 민희(2022). 청소년 시민의식과 학교 시민교육: 교실 환경의 관점에서, 국제정치연구 제25집 1호, pp. 169-191.
- 박미정·방용환(2021). 이민자를 위한 한국 사회 정착.통합 온라인교육 프로그램 개발 연구, 다문화와 평화 제15집 2호.
- 박선옥·유상미(2021). 세계시민성 함양 교과목 수강생의 세계시민성 향상도와 교과목 개선 방안 연구, 다문화콘텐츠연구 제37집, pp. 81-116.
- 박지인(2021). 결혼이주여성의 지역사회참여 현황과 교육법적 과제, 교육법학연구, 제33권 2호, pp. 75-103.
- 배경희(2013). 여성결혼이민자의 사회참여가 자아존중감 및 생활만족도에 미치는 영향, 한국가족복지학, Vol.41, pp.33-54.
- 법무부(2023). 2023년도 사회통합프로그램 운영지침.
- _____(2023). 출입국.외국인정책 통계월보 5월호.
- 서정원(2018). 여성결혼이민자의 실태 분석에 관한 연구-사회적 네트워크, 사회참여, 사회적응을 중심으로-, 한성대학교 대학원 박사학위논문.
- 설규주(2019). 사회통합프로그램 한국사회이해 과정 수업의 실태와 개선방향에 대한 기초 연구, 다문화교육연구 제12권 3호, 한국다문화교육학회, pp.1-36.
- 설동훈·윤홍식(2008). 여성결혼이민자의 사회경제적 적응과 복지정책의 과제, 한국사회보장학회, Vol. 24, No.2.
- 송샘·이재묵(2018). 다문화사회 이주민의 정치참여 활성화를 위한 민주시민교육, 아태연구 제25권 제1호, pp. 61-91.
- 신민주·설동훈(2022). 여성 결혼이민자의 사회적 신뢰와 시민적 참여: 시민적 효능감과 차별 경험의 조절

- 된 매개효과를 중심으로, 담론201, 제25권 1회, pp. 113-145.
- 신현태·정우열·유근환(2012). 다문화사회와 사회통합에 관한 탐색적 연구-주요국과 한국의 다문화정책 비교를 중심으로-, 한국지방자치연구, 제13권 제4호(통권 37호), 2012. 2:177-200.
- 양순미(2014). 농촌 결혼이민여성들의 한국어 능력과 지역사회활동참여경험이 공동체 의식에 미치는 영향, 농촌지도와 개발, 21권 4호, pp. 1061-1091.
- 외국인정책위원회(2018). 제3차 외국인정책 기본계획.
- 유네스코 아시아태평양국제이해교육원(2014). 글로벌시민교육: 새로운 교육의제, 한림출판사.
- _____ (2015). 유네스코 세계시민교육 교수학습 지침서 한국어 번역본, <http://www.unescoapceiu.org/post/1832?&page=2>.
- 윤민희(2022). 2015 개정 교육과정에 따른 고등학교 <경제> 교과서에 나타난 저출산·고령화 관련 내용 분석-저출산·고령화 현상을 바라보는 시각을 중심으로-, 시민교육연구 제54권 1호, pp.57-77.
- 이경주(2017). 사회통합프로그램 한국어 교육의 현황과 과제, 국제한국어교육학회 추계 학술발표논문집, 2017권 0호, 국제한국어교육학회, pp.109-128.
- 이규영·김경미(2009). 다문화사회에서 이주민의 정치 참여: 독일의 사례를 중심으로, 유럽연구, 제27권 2호, pp. 1-24.
- 이미혜(2019). 사회통합프로그램 한국어 교재 개발을 위한 참여자 요구 분석, 문화와 융합, 제41권 제5호 63집, 한국문화융합학회, pp.805-834.
- 이민정책연구원(2021). 제 4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구, 2021 법무부 용역보고서.
- 이상옥·민교·여은정(2022). 한국과 중국 유아교사의 세계시민교육 역량 인식 비교, 유아교육연구, 제42권 제1호, pp. 289-309.
- 이성순(2011). 한국과 독일의 사회통합정책 연구-사회통합프로그램을 중심으로-, 한국지역사회복지학 39, 179-208.
- 이성순(2018). 결혼이민자의 지역사회 참여 증진 방안 연구, 신학과 현장, 제28집, pp. 153-174.
- 이영주(2018). 사회통합프로그램 한국어교재의 어휘교육 연구, 교육연구, 제26권, 한남대학교 교육연구소, pp.37-56.
- 이용일(2021). 독일연방공화국에서 이주민의 정치적 참여:1973년 쾰른 포드공장 노동자 파업을 중심으로, 대구사학, 제142집, pp. 391-423.
- 이윤주(2016). 세계시민성 함양과 세계시민교육의 실천방안: 청소년 참여교육의 활성화를 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소, 사회과학연구, 제27권 1호, pp. 225-245
- 이은채·하진기(2020). 이주민의 사회자본에 관한 연구-결혼이민자의 네트워크와 생활만족도의 관계에서 사회참여의 매개효과를 중심으로-, 다문화콘텐츠연구 제33집, pp. 103-130.
- 이인혜·장미정(2022). 해외 사례 분석을 통한 사회통합프로그램의 온오프라인 교육 방안 연구, 한성어문학 학회, 한성어문학 제46집.
- 이정희(2018). 사회통합프로그램 한국어 교육의 효과성 연구, 경기대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이혜경(2021). 세계시민교육 기반 초등영어교과서 분석 및 재구성, 교육논총, 제58권 3호, pp. 63-82.

- 임동진·박관태(2022). 결혼이민자의 사회적 활동참여가 생활만족도에 미치는 영향: 사회적 관계의 매개 효과를 중심으로, 한국조직학회보, 제18권 제4호, pp. 71-99.
- 전대성·이주실(2015). 사회참여가 이주민들에 대한 사회적 거리에 미치는 영향, 행정논총 제53권 제3호, pp. 197-218.
- 전영순·김경제(2021). 이민자를 위한 사회통합프로그램 운영의 개선방안, 인문사회21, 제12권 1호.
- 정민주(2018). 난민 대상 사회통합프로그램 한국어 부교재 개발 방안 연구, 경인교육대학교 대학원 석사학위논문.
- 정세리(2019). 사회통합프로그램 만족 및 활용도 조사:사회통합프로그램 중심으로, Convergence Contents Studies in Liberal Arts, Social Science, and Engineering(Vol.2, pp. 45-58).
- 정수진(2022). 초·중·고 국제 교류 수업 실행 경향 분석 및 개선 방향에 대한 탐색적 연구: 세계시민교육 관점을 중심으로, 교육문화연구 제28권 제1호, pp. 279-300.
- 정재원·우대식(2022). 젠더 갈등 해소를 위한 시민성 교육-해외 시민교육 사례를 중심으로, 문화와 융합, 제44권 3호(통권91집), pp. 669-688.
- 정호선(2016). 한국 내 이민자의 사회통합을 위한 한국어 교재 개발 연구, 상명대학교 대학원 박사학위논문.
- 조형숙·정환희(2021). 세계시민교육을 위한 중등 예비교사교육 운영 사례연구, 문화와 융합, 제43권 7호 (통권 83집), pp. 153-171.
- 진소연·정명희(2022). 결혼이주여성의 사회활동참여가 결혼행복감에 미치는 영향 연구, 문화산업연구, 제22권 제1호, pp. 111-117.
- 차보은(2021). 문화 간 대화를 통한 세계시민교육의 실천과 가능성, 글로벌교육연구, 제13집 3호, pp. 25-56.
- 차용호(2009). 외국인정책 기본계획과 중앙정부·지방자치단체의 역할, 2009 세계인의날 기념 인천다문화 포럼 인천의 다문화 정책과 제도화 방향.
- 최아영(2018). 이민자를 위한 한국어교육의 개선방안-법무부 사회통합프로그램 학습자 특성을 중심으로, 동국대학교 박사학위논문.
- 최지혜·이숙향(2022). 세계시민교육 프로그램 개발에 관한 국내 연구 동향 분석, 한국교육문제연구, 제40권 제1호, pp. 147-173.
- 허숙(2020). 재한 이주민사업가의 사회통합 경험에 관한 생애사적 사례연구, 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 허영선·김남은·채정현(2021). 미국 국가 기준 가정과교육과정에 포함된 세계시민교육 관련 목표와 내용 탐색: '세계' 관점과 핵심어를 중심으로, 한국가정과교육학회지, Vol. 33, No.3, pp. 107-127.
- 허영식(2021). 포용적 민주시민교육의 탐색과 제도화, 한국연구재단 민주시민교육연구팀 전문가 정책토론회, pp. 38-60.
- 허준영·권경득·이광원(2019). 참여의 제도화와 사회통합: 독일의 이민자 통합정책과 시사점, 한국비교정부학보, 제23권 제4호, pp. 307-332.

- 허혜경·김혜수(2017). 글로벌 시민교육, 창지사.
- 현희·남윤삼(2018). 독일의 통합을 위한 사회통합강좌, 독일어문학, 제59권 제1호 통권 제145호, 한국독어독문학회, pp.221-243.
- 황민철·문병기(2017). 체류 외국인 사회통합교육 성과에 대한 실증분석, 한국공공관리학보 31권 1호, 한국공공관리학회, pp.55-85.
- APCEIU(2015). “Shaping Student Behaviors Through Global Education for a Sustainable Future in Pakistan”, EIU Best Practices, 28, 1-37.
- Holisti, O. R.(1969). Content analysis for the social sciences and humanities. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. E.(2005). Three approaches to qualitative content analysis. Qualitative Health Research, 15(9), 1277-1288.
- James A. Banks(2011). 다문화 시민교육론, 교육과학사.
- Krippendorff, K.(2004). Content analysis: An introduction to methodology. Beverly Hills, CA: Sage.
- Otron, A.(2010). Exploring interactions in migrant integratin: connecting policy, research and practice perspectives on recognition, empowerment, participation and belonging. Project Report. Council of Europe, Strasbourg: European Committee on Migration.
- OXFAM(2015). Education for global citizenship: A guide for schools. Oxford: Oxfam Education and Youth.
- SEA-PLM(2016). Southeast Asia primary learning metrics (SEA-PLM): Global citizenship domain assessment framework. http://research.acer.edu.au/ar_misc/20.
- Yates, M., & Youniss, J.(1996). “A developmental perspective on community service in adolescence”, Social development, 5(1).
- <https://www.news1.kr/articles/?3677541>. 법무부, 이민자 위한 멘토단 구성...방송인 줄리안 등 참여, 2019.07.23.

Session
01

이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육 참여를 통해 본 사회통합 경험에 관한 연구

황재동 | 한일장신대학교 교수

토론 2

발표
2

이민자의 법무부 사회통합프로그램 멘토교육 참여를 통해 본 사회통합 경험에 관한 연구

Session
02

좌장 이희성 명예교수 | 원광대학교 법학전문대학원

현 정부의 외국인 정책 추진 현황 및 향후 과제

발표 3

발표 김명수 박사 | 한국형사·법무정책연구원

토론 김성호 교수 | 부경대학교

다문화 사회와 헌법상 평등원칙의 실현

발표 4

발표 조하늬 박사 | 한양대학교 법학연구소

토론 이상명 교수 | 순천향대학교



한양법학회 · 한국국제문화교류학회 공동학술대회

다문화사회와 사회통합

현 정부의 외국인 정책 추진 현황 및 향후 과제

I. 들어가며

세계 이주 보고서(World Migration Report)에 따르면 2021년에 약 2억 8,100만 명의 국제 이민자가 있으며, 이는 10년 전(2010년) 2억 2,100만 명에 비해 27% 증가한 것이다. 사람들이 이민을 가는 데는 여러 가지 이유가 있지만 대부분은 더 나은 경제적 기회나 사회 복지를 위해서이다. 즉 전 세계 이민자의 대부분은 더 나은 근로 기회, 교육 환경 및 사회 안전망을 제공하는 고소득 국가로 향하고 있는 것이다.¹ 예를 들어 미국은 1970년 이후로 세계 1위의 이민 목적지인데², 미국에 거주하는 외국 출생자의 수는 1970년 1,200만 명 미만에서 2019년 거의 5,100만 명으로 4배 증가했다. 캐나다는 이민에 대해 적극적인 입장을 취하고 있어 전체 인구의 23% 이상(830만 명)이 영주권을 받은 이민자로 구성되어 있다.³

우리나라도 체류외국인이 2007년 100만 명을 돌파한 이후 지속적으로 증가 추세에 있으며 2020년 9월까지 210만여 명에 달하는 외국인이 국내에 거주하고 있다. 2018년부터 저출산·고령화 추세

1 중동 지역이 석유에서 벗어나 서비스 기반 경제를 구축하려고 노력함에 따라 최근에 이민에 대해 더 적극적인 입장이다. 2005년과 2015년 사이에 이 지역에 거주하는 이민자의 수는 2,500만 명에서 약 5,400만 명으로 두 배 이상 증가했으며, 이들 중 대부분은 건설, 광업, 에너지, 가사 서비스 및 서비스 직종에 고용된 경제적 이민자였다. 아시아는 세계 인구의 59.76%가 거주하는 세계에서 가장 인구가 많은 대륙이며, 엄청난 규모의 전 세계 이민자들의 발원지이기도 하다. 국제 이민자의 40% 이상 이 아시아 출신이며 그 중 20%는 인도, 중국, 방글라데시, 파키스탄, 필리핀, 아프가니스탄 등 6개국 출신이다.

2 대부분의 국제 이민은 경제적 요인으로 인한 것이다. 예를 들어, 숙련된 지식 근로자가 나이지리아, 멕시코, 인도, 필리핀, 이집트와 같은 개발도상국에서 미국과 같은 고소득 선진국으로 이동했다.

3 UN 인구국의 2020년 중반 데이터에 따르면 전 세계적으로 미국은 다른 어떤 국가보다 더 많은 국제 이민자의 본거지이며 독일, 사우디아라비아, 러시아, 영국을 합친 것보다 더 많다. 미국 인구는 전 세계 인구의 약 5%를 차지하지만, 전 세계 이민자의 20% 정도가 미국에 거주하고 있다.

Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. (<https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>).

에 따른 생산연령인구가 감소되기 시작했고 산업구조 변화에 따른 다양한 인력 활용요구가 증가하여 향후 외국인의 유입이 꾸준히 늘어날 것으로 예상된다.⁴ 이에 정부는 관계부처합동회의 및 업무보고 등을 통해 우리나라의 이민정책을 보다 유연하게 추진하고, 윤석열 정부가 급격한 인구감소에 대한 해법으로 이민정책 활성화를 추진하는 가운데, 현재 고용허가제를 통한 단기적인 노동력 공급에만 초점을 맞춘 외국인 정책을 숙련형 인력과 정주형 인력 도입으로 전환해 한국형 이민 사회의 밑그림을 마련하겠다고 밝혔다.⁵

이하에서는 현 정부가 구체적으로 어떠한 외국인 정책을 펼치고 있는지 그리고 이러한 정책을 뒷받침하고 있는 관련 법규에 관해 살펴본다. 그리고 현행 외국인 정책의 문제점은 없는 것인지 만약 있다면 향후 어떤 방향으로 개선해 나가야 할 것인가에 대해 논의해 보고자 한다.

II. 현 정부의 외국인 정책 현황

1. 외국인 정책의 개념과 관련 법제

가. 외국인 정책의 개념

외국인 정책은 다양한 의미로 사용되므로 개념 정립이 필요하다. 우리 정부가 사용하는 외국인 정책은 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 통합정책을 포괄하는 개념으로 이민 정책(Immigration Policy)을 의미하며, 대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책을 의미한다.⁶ 이민 정책의 학술적 의미는 이민 정책을 “국가가 내국인과 외국인의 입출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책으로 출입국관리, 체류관리, 국적관리, 사회통합 등을 아우르는 통합정책”으로 보는 견해⁷, 넓게 “내외국인의 출입국 관리를 포함한 국경관리와 자국의 영토 내에 거주하는 이주민의 체류 관리와 정착에 관한 정부의 정책으로 각국의 정치적, 사회적, 역사적, 경제적 맥락 속에서 그 범주와 영역이 상이하게 나타

4 인구감소시대의 외국인력 활용방안, 관계부처합동, 2021.7.7. 1면.

5 법무부, 2023년 정부 업무보고, “새롭게 만들어가는 출입국·이민정책”, 2023.1.26., 20-21면; 인구감소시대의 외국인력 활용방안, 관계부처합동, 2021.7.7.; “매일경제, “숙련 외국인 장기체류 방안 마련할것”, 2023.5.30.자

6 법무부, 「제3차 외국인 정책 기본계획(2018~2022)」, 2018, 4면. 제1차 외국인정책 기본계획 수립 당시 ‘이민’이라는 용어에 대해 국민들이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있어 ‘이민정책’ 대신 「외국인정책」으로 호칭하기로 정부 내에서 합의하여 사용하기로 하였으나, 그 이후 외국인정책, 다문화정책, 다문화가족정책, 결혼이민자정책 등의 용어 혼용으로 정책의 혼선과 중복 심화되어 제2차 외국인정책 기본계획 시행에서 사용하는 외국인정책은 국제사회에서 통용되고 있는 국경(Border)과 이주민(Migrant)을 대상으로 하는 “이민정책(Immigration Policy)”의 개념과 사실상 일치한다(법무부, “국가 미래를 위한 균형잡힌 외국인정책 추진-「제2차 외국인정책 기본계획」확정”, 2012.12.28. 보도자료).

7 이해경, 「이민과 이민 정책의 개념」, 『이민 정책론』, 박영사, 2016, 16-17면.

난다”는 견해⁸ 등이 그것인데 이를 통해 이민이라는 행위가 내외국인의 출입국, 체류, 사회통합 등과 관련됨을 알 수 있다.⁹

그런데, 해외의 입법례를 보면 법률명에 ‘이민’(immigration)을 쓰면서도 이민 안에 난민을 포함하거나 또는 난민을 별도로 표기하고 있고, 법에서도 별도로 이민의 정의규정을 두고 있지 아니하나 미국과 캐나다와 같은 전통적인 이민국가는 영주자격의 이민자를 ‘immigrant’로 표기하고, 비영주 자격의 이민자를 ‘non-immigrant’로 표기하고 있어 ‘이민자’에 대한 관념의 차이를 보여준다고 할 수 있다.¹⁰

나. 외국인 정책의 근거 법률

외국인 정책의 주요 근거 법률로는 법무부의 「재한외국인처우기본법」(이하 “외국인처우기본법”이라 함), 여가부의 「다문화가족지원법」(이하 “다문화가족법”이라 함), 고용노동부의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 “외국인고용법”이라 함), 외교부의 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 등이 있다. 법률에 근거를 두고 있지는 않으나 행정안전부가 지원·관리하고 각 지방자치단체가 조례 등에 근거하여 추진하는 “외국인 주민 지원 정책”이 있다.

〈표〉 외국인 정책 관련 법률의 적용대상

대상	관련법률	주요대상
외국인	출입국관리법	(출입국관리법 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람
등록외국인		(출입국관리법 제31조) - 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하여야 함
외국국적동포	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률	(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조2항) - 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자로서 외국 국적을 취득한 자(현재 대한민국 국적을 가지고 있지 않은 외국인)
다문화가족	다문화가족 지원법	(다문화가족지원법 제2조 제1호) - 결혼이민자와 출생시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 국적취득자와 출생시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 외국인 및 결혼이민자와 국적취득자 뿐만 아니라 한국인배우자 및 그 자녀도 포함

8 신지원, 「이민 정책의 이론적 기초와 방향성 연구」, IOM이민 정책연구원, 2011.

9 이민행정의 거버넌스 구축에 관한 법제 개선방안 연구 2차 워크숍의 토론내용. 한국법제연구원. 2020.

10 권채리, 「이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2020, 46면.

대상	관련법률	주요대상
외국인근로자	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람 - 법제2조 단서 규정에 동법의 적용 제외 대상을 시행령에 위임(체류자격이 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)인 자가 동법의 적용 대상)
재한외국인	재한외국인처우기본법	(재한외국인처우기본법 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자
외국인주민	없음	「외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)」 관내에 90일 이상 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자

다. 외국인 정책의 전개와 방향

변화하는 세계 각국의 외국인 정책에 대응하고 이민자 증가에 따른 사회 구성원간 갈등과 마찰을 예방하기 위한 사회통합정책을 강화하기 위해 범부처 차원의 체계적이고 효율적인 대응이 필요하다. 이에 외국인 정책 기본계획은 각 부처가 개별적으로 추진해온 외국인 정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

외국인처우기본법에 근거하여 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인 정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있으며(법 제5조 제1항), 법무부 장관이 외국인 정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다(법 제5조 제3항). 관계 중앙행정기관의 장은 법무부의 작성 지침에 따라 소관별로 기본계획 안을 작성하여(동법 시행령 제2조 제2항), 이를 법무부장관에게 제출하고, 법무부 장관을 기본계획의 확정을 소관부처와 지방자치단체에게 통보하도록 하고 있다. 또한, 관계 중앙행정기관과 지방자치단체는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하고(동법 제6조), 법무부는 시행계획의 평가를 위해 관련 기관에게 자료 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다(동법 제7조).

외국인 정책 기본계획 추진 현황을 보면 아래와 같다.

〈표〉 외국인 정책의 기본계획

구분	제1차 외국인정책 기본계획	제2차 외국인정책 기본계획	제3차 외국인정책 기본계획	제4차 외국인정책 기본계획
기간	2008~2012	2013~2017	2018~2022	2023~2028
비전	외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감, 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국	
정책 목표	① 적극적인 개방을 통한 국가경쟁력 강화 - 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보 - 국민경제의 균형발전을 위한 인력 도입 - 외국인에게 편리한 생활환경 조성 ② 질 높은 사회통합 - 다문화에 대한 이해 증진 - 결혼이민자의 안정적 정착 - 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성 - 동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성 ③ 질서 있는 이민행정 구현 - 외국인 체류질서 확립 - 국가안보 차원의 국경 및 외국인정보 관리 - 건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행 ④ 외국인 인권 옹호 - 외국인 차별 방지 및 권익 보호 - 보호 과정의 외국인 인권보장 - 선진적 난민 인정·지원시스템 구축	① [개방] “경제활성화 지원과 인재유치”를 위해 의료관광 등의 활성화 및 자동출입국 심사기반 확대, 우수 인재 온라인 비자 발급 등 29개 과제 ② [통합] “대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합”을 위해 영주자격 전치주의 도입, 이민자 사회통합 기금(가칭) 마련 추진, 사회통합 프로그램과 각종 지원시책의 연계 등 40개 과제 ③ [인권] “차별방지와 문화다양성 존중”을 위해 차별금지 기본법(가칭) 제정, 방송 등 미디어를 활용한 문화다양성 이해 증진 등 29개 과제 ④[안전] “국민과 외국인이 안전한 사회구현”을 위해 기초 질서 위반 외국인에 대한 실효적 제재, 단속 사전예고제·광역단속 등 불법체류자 단속 체제 다변화 등 26개 과제 ⑤[협력] “국제사회와의 공동발전”을 위해 국제개발협력 사업(ODA) 등의 직업훈련 교육을 이수한 개도국 우수인재에 대한 취업 연계, 재정착희망난민 제도 도입 등 22개 과제	① [개방] 국민이 공감하는 질서있는 개방 ② [통합] 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회 ③ [안전] 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 ④ [인권] 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 ⑤ [협력] 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스	

출처 : 직접 작성

제4차 외국인 정책 기본계획이 2023년 수립·시행 예정이며, 제3차 외국인 정책 기본계획에 따르면, ① 국민이 공감하는 질서 있는 개방(개방), ② 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회(통합), ③ 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회(안전), ④ 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회(인권), ⑤ 협력에 바탕한 정책 지향적 거버넌스(협력)으로서 총 19개 중앙부처가 참여했다. 이에 따른 정책현황(2022년 외국인 정책 시행계획)과 주요과제는 아래 표와 같다.

〈표〉 2022년 외국인 정책 시행계획과 부처별 정책방향

중앙부처	개방	통합	안전	인권	협력	합계	정책방향 및 주요 사업내용
고용부	3	4	0	4	1	12	- 경기 전망, 인력 부족률 등을 반영하여 합리적인 외국인력 도입 규모 결정 - 외국인 고용 사업장 지도·점검 지속, 외국인노동자의 안전한 근로환경 조성 - 방문지원 확대 등 단계별 귀국지원 강화 및 불법체류 방지
국토부	1	0	0	0	0	0	- 환승 체류시간 및 환승객 편의향상을 위한 맞춤형 서비스 및 콘텐츠 개발 - 한국문화 체험 및 홍보의 장을 마련하여 재환승여객 및 인바운드 수요 증대 기여
과기부	2	0	0	0	0	2	- 해외 연구자 대상 국내 연구환경 정보제공 및 정주지원 강화로 글로벌 연구환경 조성
교육부	5	4	0	4	0	13	- 우수 유학생 유치 확대 및 정착 지원 - 다문화학생 교육 지원 내실화 - 교원의 다문화 교육역량, 세계시민교육 역량 강화
농림부	0	2	0	0	0	2	- 영농 후계 인력으로 육성 및 지역통합을 위한 결혼이민여성 역량 강화
문체부	7	0	0	6	0	13	- 한국관광 홍보 마케팅 강화 및 외래객 유치여건 개선을 통한 관광시장 다변화 추진 - 관광서비스 확충 및 관광업계 성장을 위한 지원 강화 - 사회구성원 내 갈등관리 및 사회통합을 위한 문화다양성 정책 추진
법무부	16	16	19	21	18	90	- 외국인 관광객 및 투자자 유치를 통한 경제활성화 지원 - 외국인의 자립강화와 참여를 통한 사회통합 강화 - 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 및 체류외국인 관리 체계 선진화 - 구체적 인권보호 제도 마련 및 인권보호 관련 인프라 확
복지부	1	2	0	1	0	4	- 디지털 헬스케어 등 한국의료의 우수성을 활용한 유치 기회 확대 추진 - 저소득 외국인 위기가구에 대한 긴급복지 및 외국인근로자 의료 지속 지원

중앙부처	개방	통합	안전	인권	협력	합계	정책방향 및 주요 사업내용
산자부	2	0	0	0	0	2	- 기업수요 맞춤형 인재유치 지원을 통해 기업 경쟁력 제고 등 경제 활성화에 기여 - 외국인 유학생 채용수요 대응을 위한 유학생 채용박람회의 융복합
여성부	0	5	0	2	2	9	- 다문화 인식개선을 위한 다문화 이해교육 내실화 및 자녀 성장 지원 - 국제결혼 중개 건전화 및 폭력피해 이주여성에 대한 인권보호 강화
외교부	0	0	0	2	1	3	- 외국인 인권 증진 및 차별방지 등을 위한 관계부처 및 국제인권협약 이행 메커니즘과의 협력 강화 - UNHCR과의 협력 강화, 유엔 난민 글로벌 컴팩트 이행 관련 논의 참여를 통한 난민 관련 국제협력 강화 - 개발도상국의 개인·조직·제도적 역량 강화 지속 추진
중기부	1	0	0	0	0	1	- 그랜드 챌린지 프로그램 고도화 및 국내 기업과 교류 활성화 - 중기부 창업지원사업과 연계하여 창업국가 위상에 조력
해수부	1	0	2	1	0	4	- 코로나19 이후 크루즈 관광재개를 대비한 해외 Port Sales, 국제 크루즈 행사, 수요확대를 위한 크루즈 홍보를 온·오프라인 추진 - 테러 예방 등을 위한 항만보안 시설·장비 및 항만보안 인력 확보
행안부	0	2	0	0	1	3	- 지자체 외국인주민 관련 정책 추진 지원 강화 - 외국인 주민과 지역주민이 더불어 사는 지역사회 분위기 조성 지속
방통위	0	2	0	0	0	2	- 외국인 대상 방송통신서비스 피해예방 교육 지속 추진 - 외국인을 위한 방송 통신서비스 지원 환경 개선
통계청	0	0	0	0	1	1	- 외국인 정책수립을 위한 다양한 맞춤형 통계 생산 및 제공 강화
경찰청	0	0	2	1	0	3	- 민관협력 활성화 - 외국인 밀집지역 치안활동 강화 - 외국인 근로자 보호 활동
해경	0	0	2	1	0	3	- 안전한 해양국경 관리를 위한 외국인 범죄 단속 강화 - 대내·외 관계기관 공조강화를 통한 외국인 범죄 적극 대응 - 외국인 근로자 인권보호를 위한 현장 점검 활동 적극 협력

자료 : 법무부 출입국·외국인 정책본부, 2022년도 중앙행정기관 외국인 정책 시행계획

그러나 위의 시행계획을 보면, 법무부가 전체 과제의 절반 이상을 차지하고 있으나 상대적으로 외국인 정책과 밀접한 관련이 있는 고용노동부 및 여성가족부 등의 과제가 제한적이며, 국토교통부·문화체육관광부·해양수산부·법무부·보건복지부 등의 재한외국인 처우 기본법의 입법 취지와 적용 대상이 아닌 관광활성화와 해외 환자유치, 외국인 투자 유치 등의 과제가 있어 그 정합성에 문제가 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 재한외국인 처우 기본법 상의 ‘재한외국인’은 대한민국에 “거주”할 목적을 가진 외국인을 대상으로 하는데 이에 근거한 외국인 정책 시행계획에 관광이나 투자 유치 등이 포함되는

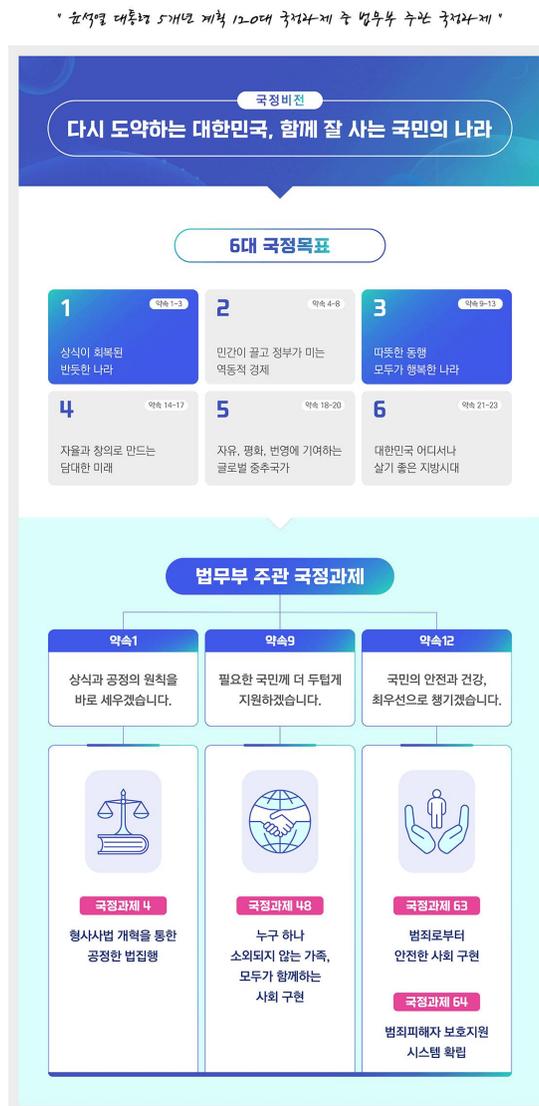
것은 법률과 정책의 정합성이 맞지 않는 사례라고 볼 수 있기 때문이다.

2. 현 정부의 국정과제 및 각 부처의 외국인 정책

가. 현 정부의 국정과제

윤석열 정부(2022.5.~)는 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”라는 국정비전 하에 다음과 같은 6대 국정목표를 제시하였다. 1. 상식이 회복된 반듯한 나라 2. 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제 3. 따뜻한 동행 모두가 행복한 나라 4. 자율과 창의로 만드는 담대한 미래 5. 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 6. 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대

〈그림〉 정부의 6대 국정목표와 법무부 주관 국정과제



자료: 법무부 누리집

나. 각 부처별 추진 중인 외국인 정책

(1) 법무부

〈그림〉 법무부 2023년 핵심 추진과제



출처: 법무부, 2023년 정부 업무보고, 10면

(가) 출입국·이민정책 컨트롤타워 신설

법무부는 부처별로 시행되는 개별 정책으로 인한 중복·비효율 및 예산 낭비 방지, 범정부 차원의 통일되고 신속한 출입국·이민정책 결정 등을 위해 ‘출입국·이민관리청’(가칭) 신설을 2023년 목표로 하고 있다. 이를 위해 2022.11. 출입국·이민관리체계 개선추진단을 설치하여 국민들 의견 수렴 과정을 거치고 있다.¹¹

(나) 경제성장에 기여하는 비자·국적 정책

법무부는 외국 숙련인력의 유연한 도입을 위해 숙련인력의 기반이 되는 저숙련 비자 트랙(고용허가제) 보완하고 안정적 숙련인력 공급을 위해 해외기술·국내유학·숙련기능 등 유형별 고숙련 비자 트랙 신설하며(‘23. 상), 외국인력 도입 규모에 대한 예측가능성을 높이는 ‘연간 취업비자 총량 사전 공표제’를 도입할 예정이다(‘23. 하).

또한 글로벌 우수인재 유치를 위해 반도체, 2차전지 등 첨단산업 종사자에 대해서는 네거티브 방식의 비자를 활성화하고 ‘과학기술 우수인재 영주귀화 패스트트랙’ 전면 시행할 예정이다. 법무부·중기부가 공동지정한 글로벌 창업이민센터에서 운영하고 있는 표준 창업교육과정인 창업이민 인재양성 프로그램(OASIS)의 활성화를 통해 기술창업 인재 유치를 목표로 하고 있다(‘23. 상).

¹¹ 법무부, 2023년 정부 업무보고, 20면.

조선업계 수주 호황에 따라 외국인력 도입의 애로를 해소하기 위해 조선업 비자 심사지원인력을 증원하고(20명), 조선 분야 유학생 실무능력검증을 면제하며, 숙련기능 쿼터를 확대함(2,000명 ⇨ 5,000명)과 동시에 및 조선 분야에 별도의 쿼터를 신설하였다(400명).

관광 활성화를 통한 외국인 유입을 위해 ‘K-컬처 비자’, ‘디지털 노마드 비자(일과 관광 병행)’ 신설할 예정이다(’23. 하).

(다) 외국인 체류질서 엄정 확립

2023년 5월 기준 국내 거주 미등록 이주민은 42만 2,105명으로 추산되며 올해 초(41만 965명)와 비교해 가파른 증가세를 보이고 있다.¹² 법무부는 2023년 업무보고에서 5대 핵심 추진 과제로서 새롭게 만들어가는 출입국·이민정책의 내용으로 외국인 체류질서 엄정 확립을 제시하며(이하 세부 내용은 아래 표와 같다), 불법체류외국인에 대한 단속을 강화하고 있다.¹³ 하지만 코로나19로 중단됐던 무사증 입국이 2022년 4월부터 재개되면서 이를 악용한 불법체류의 급증, 고용허가제 노동자의 불법 체류 증가, 제한된 단속 인력 등으로 증가 추세를 돌리기에는 역부족이라는 평가이다.¹⁴

〈표〉 법무부의 외국인 체류질서 엄정 확립

세부 추진과제	주요 내용
불법체류 감축 5개년 계획	<ul style="list-style-type: none"> - ‘불법체류 감축 5개년 계획(’23.~’27.) 추진을 통해 불법체류 외국인을 절반 수준(’23. 41만명 ⇨ ’27. 20만명대)으로 감축 - 경찰과의 협업 등 상시단속 및 입국규제 면제 등을 통한 자진출국 유도 - 실태조사, 전담기관 지정 등 계절근로자 관리체계 개선(’23. 상)
상호주의에 입각하여 외국인 영주제도 전면 재검토	<ul style="list-style-type: none"> - 영주제도 및 연계된 외국인 투표제도 중 불합리하거나 글로벌 스탠더드에 맞지 않는 부분 상호주의 관점에서 재검토(’23.) - 세금 납부, 국내 실거주 등 외국인 영주권자 실질적 심사 제도 도입*(’23. 하) *외국인 영주권자는 강제추방이 제한되고, 국민과 유사한 수준의 권리와 복지 혜택을 받고 있음에도 불구하고, 영주자격 취득 이후의 관리 절차는 부재
데이터 기반 외국인정책 시행	<ul style="list-style-type: none"> - 국제기준에 맞게 외국인 인적정보 표준화(’23. 12.) - ‘외국인등록증 진위확인 시스템*’ 마련(’23. 8.) - ‘외국인 행정정보 종합플랫폼’ 구축 등 관광·소비 분야 데이터 기반 정책 추진(’23. 12.) - 빅데이터(관광객, 유학생, 계절근로자 등) 활용하여 타부처·민간 정책지원(’23. 하) *외국인도 신분증 진위확인으로 인터넷 은행 계좌개설 등 비대면 금융거래가 가능하도록 하여 외국인의 금융서비스 접근성 제고

출처: 법무부, 2023년 업무보고

¹² 법무부 출입국 외국인정책 통계월보 2023년 5월호 참조.

¹³ 2023년 3월 2일부터 법무부, 고용노동부, 경찰청 등이 함께 불법체류 외국인 일자리 잠식 업종과 불법체류 외국인 고용업체·취업알선업체 등에 대해 합동점검을 벌였고, 6월 12일부터 2차 합동단속을 시작하는 등 단속을 강화하고 있다.

¹⁴ 한겨레, “미등록 이주노동자 엄정 단속에도 더 늘었다”, 2023.6.20.자.

(라) 외국인 계절근로제 개선(2023.5.30.)

법무부와 농림축산식품부는 2023년 5월 30일 외국인 계절근로제 개선방안으로 ① 외국인 계절근로자 체류기간을 기존 5개월에 3개월 범위 내에서 연장을 허용하고, ② 인력 규모 확대에 따른 이탈 방지 및 안정적 적응 지원 강화 방안을 발표하였다.¹⁵ 파종·수확기 계절적 농어업 인력 부족 문제를 해소하기 위해 2015년부터 운영해 온 ‘외국인 계절근로제’에 대해서는 그동안 농어촌의 합법적 외국인 고용을 촉진하고 농어업 분야 계절적 구인난 해소에 기여해 왔으나, 체류기간이 5개월로 다소 짧다는 현장 및 지방자치단체의 의견이 있었다. 이에 법무부는 농림축산식품부의 건의에 따라 계절근로자의 체류기간을 1회에 한 해 3개월 범위 내에서 연장하여 최대 8개월간 취업을 허용하기로 하였다.

아울러 법무부와 농림축산식품부는 인력 규모 확대에 따른 이탈 방지 및 적응 지원도 강화해 나가기로 하였다. 이를 위해 법무부는 정보의 공유·활용을 통한 계절근로제 효율적 관리를 위해 정보시스템을 구축하고, 농어업 분야 외국인 계절근로자 숙련도 향상을 위한 정책 지원을 추진하며, 농림축산식품부는 농촌지역 원활한 인력수급을 위해 공공형 계절근로 사업을 확대하고, 계절근로자가 합법적·안정적으로 체류할 수 있도록 거주 환경 개선도 지원해 나가겠다고 밝혔다(아래 그림 참조).



법무부, 계절근로자 체류기간 확대 관련 인포그래픽

(2) 고용노동부

외국인력의 유연한 활용 지원을 위해 고용노동부는 고용허가제를 20년만에 개편하였다. 이에 따라

¹⁵ 법무부, “정부, 농어촌 현장 수요에 맞게 외국인 계절근로자 체류기간 확대”, 보도자료(2023.5.30.). 법무부는 2022년에 배정된 상반기 계절근로자(26,788명, 124개 지자체)에 더해 2023년 5월 24일 추가로 12,869명을 배정(107개 지자체)하였다.

고용허가제를 통해 올해 역대 최대 규모인 11만명을 도입하면서 50인 미만 제조업 사업장의 허용 한도 상향(20%) 조치를 연말까지 연장하고, 외국인 고용허용 업종도 확대한다. 일반 고용허가제(E-9)는 폐기물 처리업 등으로 확대하고, 방문취업동포(H-2)는 허용 업종 선정방식을 네거티브 방식으로 변경하였다. 장기근속을 통해 숙련도를 높인 외국인력을 우대하는 장기근속 특례제도를 신설하여¹⁶ 출국재입국 과정없이 국내에 10년 이상 머무르면서 일할 수 있도록 법 개정을 추진한다.¹⁷

(3) 여성가족부

여성가족부는 '제4차 다문화가족정책 기본계획(안)'을 통해 '다문화가족과 함께 성장하는 조화로운 사회'라는 비전 아래 '다문화가족의 안정적 생활환경 조성', '다문화 청소년의 동등한 출발선 보장'을 목표로 설정하였다. 이를 실현하기 위해 '정착주기별 맞춤형 지원', '자녀 성장단계별 학업·진로 지원', '인권보호 및 차별해소', '다문화가족 지원기반 강화' 등을 주요 과제로 추진한다. 특히 새 정부 국정과제를 반영하여, 다문화가족 자녀가 건강하게 성장하여 우리 사회의 인재로 발돋움할 수 있도록 성장단계별 맞춤형 지원을 강화하는 데에 중점을 두었다.¹⁸

(4) 외교부

외교부는 재외동포청을 설치하여 730만 재외동포의 권익이 명실상부 신장되었다는 점을 체감할 수 있는 조직으로 출범하였으며, 지역별 맞춤형 동포정책 시행, 국내와 동일 수준의 범정부 영사민원 서비스 제공하고 있다.¹⁹ 또한 재외동포 정책의 종합적·체계적 시행을 위한 기본법인 「재외동포기본법」이 2023. 5. 9. 제정되어 2023. 11. 10.부터 시행된다.

Ⅲ. 외국인 정책의 추진 조직과 협력 체계

1. 중앙부처 외국인 정책 추진 직제

중앙부처의 외국인 정책 현황을 파악하기 위해 각 부처의 직제를 분석해 보면, 외국인 정책을 담당하는 중앙부처는 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등 기존 시행계획에 포함되어 있던 중앙부처 외에도 하부조직(과) 단위에서는 더 많은 조직이 정책에 참여하고 있다(아래 표 참조).

¹⁶ 고용 허용업종 지정·나열방식(포지티브 방식) → 제외업종 외에는 모두 허용(네거티브 방식)으로 변경하였다.

¹⁷ 고용노동부 2023년 업무보고, 7면.

¹⁸ 대한민국정책브리핑, 제4차 다문화가족정책 기본계획 발표, 2023.4.27.

¹⁹ 외교부 2023년 업무보고, 12면.

〈표〉 중앙부처의 주요 외국인 정책(직제 분석)

중앙부처	정책영역	정책대상	담당부서	주요 외국인 정책
고용노동부	고용	외국인 노동자, 결혼이민자, 외국인주민	외국인력 담당관	- 외국인노동자 고용허가, 직장적응 사회적 지원 등 정책 전반 - 기업의 외국인력 도입 체계 관리 - 결혼이민자 취업 지원 - 이민자 직업 교육 훈련 지원
			개발협력지원팀	- 외국인근로자 국가 간 협력
			고용정책총괄과	- 국가인력 수급정책
			고용서비스기반과	- 외국인근로자 고용관리 전산
			지방고용노동청	- 외국인근로자 허가 및 관리
국토교통부	기반시설	입국 외국인, 외국인 전반	항공정책실	- 공항 항만 출입국관리 시설 개선
			주택토지실	- 외국인의 토지취득
기획재정부	재정, 경제	외국인 근로자	인력정책과	- 외국인력 정책 협의 조정
			인구경제과	- 인구구조 관련 외국인 정책 협의
과학기술 정보통신부	인력	해외 전문인력, 외국인주민	국제협력관	- 우수 외국인 과학기술자·기관 유치
교육부	교육, 인적 자원개발	다문화학생, 외국인유학생	교육국제화 담당관	- 우수 외국인유학생 유치 기반 조성 - 외국인학교 등 외국인유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
			교육복지정책과	- 다문화학생, 이주배경 아동 청소년 교육 지원
농림축산 식품부	인력, 농업인 교육·훈련	농촌 다문화가족, 외국인노동자	농촌여성정책팀	- 농촌 결혼이민자와 가족 지원 - 이주여성농업인 맞춤형 영농교육
			농업경영정책과	- 농촌 외국인노동자 지원
문화체육 관광부	문화, 체육, 예술, 관광	국민, 외국인주민	문화정책과	- 국민과 이민자의 쌍방향 문화다양성 프로그램 확대
			국어정책과	- 이민자 대상 한국어 교육
법무부	외국인 정책 총괄	재한외국인, 국적취득자	출입국 외국인 정책본부 (11과)	- 외국인 정책 총괄 - 출입국 관련 업무, 외국인 체류 관리, 심사, 강제퇴거 - 이민자 사회통합 정책 - 난민 업무 - 국적 업무
			출입국관리	체류 외국인
	치안	체류외국인	국제형사과	- 외국인 범죄수사
보건복지부	사회복지	재한외국인	복지정책과	- 외국인의 사회복지분야 업무 총괄
		외국인 장애인	장애인정책과	- 외국인 장애복지서비스
		외국인근로자	출산정책과	- 저출산·고령사회 노동인력 확보
		다문화가족	보육사업기획과	- 다문화가족 영유아 취약보육서비스
		재한외국인	보건의료정책과	- 재한외국인 보건의료분야 총괄
		외국인근로자	연금정책과	- 외국인 연금 관련 국제협력
재한외국인	공공의료과	- 의료비지원		

중앙부처	정책영역	정책대상	담당부서	주요 외국인 정책
산업통상 자원부	인력, 투자	해외전문인력	산업일자리혁신과	- 외국인 전문인력 유치
여성가족부	성평등, 여성 인권	다문화가족	다문화가족과	- 결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책 총괄 - 이민배경 아동 청소년 지원 - 국제결혼중개관련 신상정보제공, 피해자 보호
외교부	외교	재한외국인	영사서비스과	- 외국인의 입국사증
		재외동포	재외동포영사실	- 재외동포 관련 업무 (재외동포정책위원회 운영) - 다문화가족의 결혼 이혼으로 인한 문제 해결 방안모색
중소벤처 기업부	인력, 투자	해외 전문인력, 외국인노동자	인력정책과	- 중소기업 외국인노동자 고용 지원
			국제통상협력과	- 외국인 투자 유치 정책
해양수산부	인력	어업 외국인 노동자 다문화가족	소득복지과	- 어업 외국인노동자 관리 - 어촌 다문화가족 지원
			선원정책과	- 외국인선원 고용 및 관리
행정안전부	지방행정	외국인주민	사회통합지원과	- 지방자치단체 외국인 정책 지원 - 지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착 지원 - 외국인 주민 관련 민간단체 지원
방송통신 위원회	방송·통신	재한외국인	지상파방송정책과 방송지원정책과	- 방송사업자의 외국인 고용 지원
경찰청	치안	재한외국인	형사과	- 외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화
			교통기획과	- 운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	치안	입국 외국인	경비과	- 외국인 밀입국 단속, 국경관리

자료 : 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 한양대학교 평화연구소, 2017, 85-12면의 자료 재구성

특히, 외국인 정책 시행계획에는 포함되지 않았던 기획재정부가 인구문제 해결을 위해 외국인 근로자를 대상으로 인력정책 수립을 직제에 규정하고 있다.

중앙부처 중에서 실질적인 하부조직(과)을 구성하고 있는 부처는 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 외교부²⁰ 정도이고 가장 큰 외국인 관련 조직을 갖고 있는 법무부도 대부분은 출입국 심사와 관리에 편중되어 있고 외국인의 정착을 지원하는 사회통합분야를 담당하는 부서는 이민통합과 뿐이다. 반면, 행정안전부의 사회통합과는 전국 지방자치단체의 외국인 주민 정책을 담당하고 있으나 전담인력은 1명만 배치되어 있으며 법적 근거가 없어 “외국인주민 지원 우수사례 경진대회” 등의 일회성 지원사업만 추진하고 있다.²¹ 그 밖의 중앙부처는 전담인력이 1명만 있거나 다른 업무의 하나로써 외국인

²⁰ 행정안전부의 사회통합과는 외국인 주민 정책 이외에 민주화운동·과거사·강제동원피해자지원·이북5도 등에 관한 사무를 관장하므로 외국인 정책.

²¹ 행정안전부 홈페이지, https://www.mois.go.kr/frt/a07/searchStaff.do?pageIndex=2&selectedTeamId=1741654&orgnzt_id=1741654&mgrDetailFlag=Y&searchWrd=&searchWrd2=&searchWrd3=, 검색일 : 20

정책을 추진하고 있어 실효성 있는 대응이 이루어지지 못하고 있다.

2. 범부처 추진 조직

현행 외국인 정책은 위원회, 중앙부처, 지방자치단체 수준에서 각각 계획 또는 집행되며 각 사업별로 상이한 추진 체계를 지니고 있다. 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족지원법, 외국인고용법에 근거해 국무총리 소속으로 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회, 재외동포정책위원회, 문화다양성위원회까지 포함해 5개가 설치되어 있다(아래 표 참조).

〈표〉 국무총리 산하의 정부위원회 현황

구분	외국인 정책위원회	다문화가족정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
위원장	국무총리	국무총리	국무조정실장	국무총리	국무총리
실무위원장	법무부 차관	여성가족부장관	고용노동부차관	외교부 재외동포영사실장	문화정책관(간사)
법적 근거	재한외국인처우 기본법 제8조	다문화가족지원법 제3조의4	외국인근로자의 고용에 관한 법률 제4조	재외동포정책위원회 규정	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 제7조
주요 목적	재한외국인에 대한 처우 개선	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상	외국인근로자의 체계적인 도입 및 관리	정부의 재외동포정책 종합 심의·조정 및 효율적 추진 지원	문화다양성 보호와 증진
기능	〈심의 및 조정〉 - 외국인 정책의 기본계획 수립 - 외국인 정책의 시행계획 수립, 추진 실적 및 평가결과 - 재한외국인의 사회적응	〈심의 및 조정〉 - 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진 - 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가 - 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석 평가 - 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력 - 다문화가족정책과 관련된 국가간 협력	〈심의 및 조정〉 - 외국인근로자 관련 기본계획 수립 - 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 - 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정 취소	〈심의 및 조정〉 - 재외동포정책 기본방향의 수립 - 재외동포의 정착 지원 - 재외동포의 법적 사회적 지위 향상 - 재외동포와의 유대 강화 - 재외동포의 국내외 경제활동 지원 - 재외동포의 정체성 함양 - 재외동포 관련 부처별 사업계획	〈심의 및 조정〉 - 기본계획 수립 변경 및 이행 평가 - 문화다양성에 대한 연차보고 - 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책에 관한 관계 부처 간 협조 및 업무조정 - 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책과 관련한 국가 간 협력 - 주요 문화다양성 정책 심의 의결

구분	외국인 정책위원회	다문화가족정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
대상	재한외국인, 국적취득자 (3년 이내)	다문화가족 :결혼이민자/혼인 귀화자 또는 그 자녀(24세 이하 아동 청소년)로 이루어진 가족	외국인근로자 (국내에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 외국인-전문인력 제외)	재외동포 (재외국민:외국에서 거주하거나/영주권을 획득한 대한민국국민)	문화적 소수자 집단

자료: 권채리, 전개보고서, 2020, 183면

그러나 이들 위원회 간에도 특히 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회는 서로 정책대상이 중복되는 문제가 있고 또한 적극적인 조정과 협의가 필요함에도 불구하고 실질적으로는 형식적 기능에 그치고 정부의 하나의 공통과제로 운영되지 못하고 있어 이에 대한 비판이 이미 여러 해 전부터 제기되어 왔다.²²

특히, 정책 전반에 있어 각 부처 간의 사업을 조정·총괄하는 역할을 수행해야 하는 외국인 정책위원회는 연 1~2회에 개최되는 위원회에서 주로 기본계획과 시행계획에 대해 각 부처가 형식적으로 동의하고 있으며,²³ 시행계획에서 법률의 취지에 어울리지 않는 과제도 평가하고 있다는 점에서 형식적인 평가에 그치고 있다. 이러한 외국인정책위원회의 역할에 대해 예산이나 인력의 지원 없이 부처간 사업의 조정 역할을 수행하는 데 한계가 있다는 주장도 있으나,²⁴ 재한외국인 처우 기본법이 외국인 정책의 기본법으로서 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판도 많다.²⁵

3. 지방자치단체

가. 지방자치단체의 외국인 정책 지원 관련 법적 근거

지방자치단체의 외국인 정책은 결혼이민자와 그 자녀를 대상으로 전반적인 동화정책을 추진하는 다문화정책과 단기적으로 체류하는 외국인 근로자를 대상으로 실질적인 사회적 지원을 제공하는 역할을 해오고 있다. 외국인 정책에서 지방자치단체의 역할 확대에 대한 논의는 꾸준히 진행되어 왔는데, 이는 지방자치단체 단계의 정책이 가장 구체적이고 현장감이 있기 때문으로 판단된다.

외국인 정책에서 지방자치단체의 사무는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」에 따라 외국인 정책과 다문화가족에 대한 계획 수립과 시책의 개발 및 시행으로 구성되어 있지만(아래 표

²² 권채리, 전개보고서, 2020, 69면.

²³ 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 한양대학교 평화연구소, 2017, 100면.

²⁴ 문병기 외, 이민자 사회통합지원 전달체계 분석 및 효과적 통합방안 연구, 법무부 용역보고서, 2013, 21면

²⁵ 권채리, 173면.

참조), 각 지방자치단체는 외국인 주민 지원 시책을 할 수 있도록 관련 조례를 제정하여 시행하고 있다.

〈표〉 「다문화가족지원법」과 「재한외국인 처우 기본법」 상 지방자치단체의 역할 관련 조항

	외국인처우법	다문화가족지원법
역할	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제6조(연도별 시행계획) 제7조(업무의 협조) 제10조(재한외국인 등의 인권옹호) 제11조(재한외국인의 사회적응 지원) 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) 제13조(영주권자의 처우) 제14조의2(특별기여자의 처우) 제15조(국적취득 후 사회적응) 제16조(전문외국인력의 처우 개선) 제17조(과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등의 처우) 제18조(다문화에 대한 이해 증진) 제21조(민간과의 협력)	제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 제5조(다문화가족에 대한 이해증진) 제6조(생활정보 제공 및 교육 지원) 제7조(평등한 가족관계의 유지를 위한 조치) 제8조(가정폭력 피해자에 대한 보호·지원) 제9조(의료 및 건강관리를 위한 지원) 제10조(아동·청소년 보호·교육) 제11조(다국어에 의한 서비스 제공) 제12조(다문화가족지원센터의 설치·운영 등) 제12조의2(보수교육의 실시) 제13조(다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육) 제13조의2(다문화가족지원사업 전문인력 양성) 제16조(민간단체 등의 지원) 제17조(과태료)
협약·통지	제7조(업무의 협조) 제22조(국제교류의 활성화) 제23조(정책의 공표 및 전달)	제3조의2(다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립) 제3조의3(연도별 시행계획의 수립·시행) 제15조의2(정보 제공의 요청)

자료: 법제처 국가법령정보센터

외국인주민 지원조례와 다문화가족 지원조례의 내용을 비교해보면, 외국인주민 지원조례는 거주 외국인 등을 대상으로 하기 때문에 결혼이민자 위주의 다문화가족 지원조례보다는 지원범위가 넓지만, 그 지원 내용에 있어서는 다문화가족 지원이 더 폭넓게 규정되어 있다(아래 표 참조).

〈표〉 외국인주민 지원조례와 다문화가족 지원조례 비교

구분	외국인주민 지원조례	다문화가족 지원 조례
지원 대상	- 거주외국인 - 한국 국적을 새롭게 취득한 사람 - 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 사람	- 결혼이민자와 대한민국 국적을 취득한 자(출생·인사·귀화에 의한 국적취득)로 이루어진 가족
주요 지원 내용	- 한국어 및 기초생활 적응 교육 - 고충·생활 법률 취업 등 상담 - 생활편의 제공 및 응급 구호 - 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최	- 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보 - 결혼이민자 등이 해당 자치구에 생활하는 데 필요한 기본적인 정보의 제공 및 적응교육 - 다문화가족의 가족상담, 부모교육, 부모교육, 가족생활교육 등 평등한 가족관계 유지를 위한 사업 - 다문화가족 내 가정폭력의 예방 및 가정폭력으로 피해를 입은 결혼이민자 등의 보호·지원 - 결혼이민자 등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한

구분	외국인주민 지원조례	다문화가족 지원 조례
		교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 지원 - 결혼이민자 등에 대한 외국어 통역·번역 서비스의 제공 - 다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원

자료: 정희옥·박명아, 「지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교분석 : 외국인 지원 조례를 중심으로」, 『현대정치연구』 제11권 제1호, 2018, 27~28면 참조

지방자치단체의 외국인 주민 지원조례는 2006년 10월 31일 행정자치부(현 행정안전부)가 외국인 주민이 지역주민과 동등하게 대우받을 수 있도록 지원 방안을 담은 ‘거주외국인 지원 표준조례’ 준거안을 마련해 지방자치단체로 하여금 외국인 주민을 대상으로 하는 지원조례를 제정하도록 유도했으나, 2012년 전국다문화도시협의회는 이를 수정한 표준조례안을 발표하기도 하였다. 즉, 우리나라의 외국인 정책의 추진체계는 중앙부처는 외국인처우법을 기본으로 하고 있으나 행정안전부와 지방자치단체는 조례를 기초로 하여 외국인주민 정책을 추진하고 있다.

2006년 행정자치부의 거주외국인 지원 표준조례의 경우에는 지원규정이 “거주외국인”을 대상으로 하였으나, 다문화가족지원법이 2008년 제정된 이후 여성가족부를 중심으로 다문화가족 지원정책이 추진되면서 지방자치단체의 외국인 정책이 외국인을 중심으로 이루어지자, 2012년 전국다문화도시협의회는 다문화조례와 외국인주민 지원을 통합한 통합조례안을 배포하였다. 그 결과 현행 지방자치단체의 외국인주민 조례는 다문화가족과 외국인주민이 따로 제정된 경우와 다문화가족과 외국인주민을 통합한 조례로 제정하는 경우로 구분되고 있다.

통합조례안의 주요내용을 보면, 외국인 주민을 “관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀”로 광범위하게 규정하고 있으며 이들에게 주민과 동일한 지위를 준다고 하고 있으며 그 지원 범위 역시 광범위하게 규정되어 있다. 다만 이러한 선언적 규정과는 별개로 외국인 주민 사회복지서비스 지원기준을 비교해 보면, 아래 표와 같이 외국인이 내국인가족과 다문화가족에 비해 현저히 지원내용이 작다는 것을 알 수 있다. 또한 외국인 주민협의회와 자문회의, 정책참여 조항 등을 통해 지역사회의 정책과정에 외국인을 참여하여 지역사회통합을 추구하는 규정이 있는데, 그 결과 몇몇 지방자치단체에서는 외국인 자살방범대나 협의회 관련 조례가 제정되기도 하였다. 특히, 제20조에서 외국인주민지원센터를 직영 또는 위탁운영할 수 있다고 규정하였으나 외국인주민조례를 제정한 228개(외국인주민 지원조례+외국인주민 및 다문화가족 지원조례)의 지방자치단체 중 63개의 지방자치단체만 외국인주민센터를 운영하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표〉 외국인주민 및 다문화가족 지원조례 통합표준안

구분	조문	주요내용
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의)	제3조(외국인 주민 및 다문화가족의 지위) ①〇〇시 외국인주민 및 다문화가족은 법령이나 다른 조례 등에서 달리

구 분	조문	주요내용
	제3조(외국인주민 및 다문화가족의 지위) 제4조(지방자치단체의 책무) 제5조(지원계획 수립) 제6조(지원대상) 제7조(지원의 범위)	규정하고 있지 않으면 주민과 동일하게 ○○시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, ○○시의 각종 행정 혜택을 받을 수 있다. ②○○시장은 외국인주민 및 다문화가족이 지역공동체의 구성원으로서 ○○시 행정에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. 제7조(지원의 범위) ① 외국인주민 : 1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육홍보 등, 2. 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육정보제공 및 상담 등, 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책 등, 4. 각종 문화·체육행사의 개최, 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스, 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업, 7. 그 밖에 ○○시장이 필요하다고 인정하는 사항 ② 다문화가족 : 1. 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보, 2. 결혼이민자 등이 ○○시에 생활하는 데 필요한 기본적 정보의 제공 및 적응교육, 3. 결혼이민자 등에 대한 한국어교육의 실시, 직업교육훈련 및 일자리 연계, 4. 다문화가족의 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등 평등한 가족관계 유지를 위한 사업, 5. 다문화가족 내 가정폭력의 예방 및 가정폭력으로 피해를 입은 결혼이민자 등의 보호지원, 6. 결혼이민자 등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양건강에 대한 교육, 산전산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 지원, 7. 결혼이민자 등에 대한 외국어 통역번역 서비스의 제공, 8. 다문화가족 구성원인 아동의 보육교육 지원 및 한국어교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원, 9. 그 밖에 ○○시장이 필요하다고 인정하는 사항
제2장 외국인주민 및 다문화가족 지원협의회	제8조(협의회 설치) 제9조(협의회의 기능) 제10조(위원장) 제11조(회의) 제12조(의견청취 등) 제13조(위원의 수당) 제14조(위원의 위촉해제)	제9조(협의회의 기능) 1. 지원계획 수립, 시행 및 평가에 관한 사항 2. 지원사업의 지역 공동사안에 대한 상호 협력에 관한 사항 3. 함께하는 지역공동체 구현에 관한 사항
제3장 외국인주민 및 다문화가족의 정책참여	제15조(자문회의의 설치) 제16조(자문회의의 기능) 제17조(회의) 제18조(외국인주민의 정책참여)	제18조(외국인주민의 정책참여) ① ○○시장은 외국인주민 및 다문화가족이 정책에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. ② ○○시장은 외국인주민 및 다문화가족을 지역사회 봉사활동에 적극적으로 참여 할 수 있는 여건을 조성하여야 한다.
제4장 외국인주민 및 다문화가족 지원시책 및 사업추진	제19조(시책사업 추진) 제20조(외국인주민센터 등의 지원) 제21조(업무의 위탁) 제22조(지원단체에 대한 지원) 제23조(세계인의 날) 제24조(포상) 제25조(명예시민) 제26조(시행규칙)	제20조 (외국인주민센터 등의 지정) ① ○○시장은 외국인주민을 위하여 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 외국인주민센터로 지정하고, 제7조제1항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다. ② ○○시장은 다문화가족 지원에 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족지원센터로 지정하고, 제7조제2항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.

주: 외국인투자 관련 조례와 외국인 환자 유치 조례는 제외

자료: 자치법규정보시스템

나. 광역자치단체의 외국인 정책 관련 조직 현황

각 광역자치단체의 행정기구 설치조례를 통해 알아본 결과, 외국인 정책과가 설치된 지방자치단체는 경기도뿐이었으며 그보다 하위조직인 팀 단위에서 다문화와 별도로 외국인지원팀이 있는 지역 역시 서울, 충북, 경북, 전북뿐이었으며 다른 지방자치단체의 경우 다문화팀과 함께 운영하고 있는 경우가 많았다.

경기도의 경우 담당인력 역시 외국인(근로자) 13명, 다문화가족 7명으로 전국에서 가장 많았으며 서울이 13명, 경북이 12명으로 그 다음을 차지하였다. 외국인 인구가 가장 많은 서울·경기와는 달리 경상북도의 경우 상대적으로 담당인력이 많은데 이는 인구감소에 따라 경상북도가 외국인을 적극적으로 유치하고자 하는 의도가 있는 것으로 판단된다.

〈표〉 17개 광역자치단체 외국인 관련 전담조직 현황

구분	전담부서	주요업무	담당인력
서울	가족다문화담당관 여성가족정책실 외국인지원팀, 다문화가족정책팀, 가족다문화지원팀	- 외국인주민·다문화가족 생활 지원에 관한 계획 수립 및 총괄 기획·조정 - 외국인주민 및 다문화가족 지원 시설 설치 및 운영에 관한 사항 - 외국인주민 및 다문화가족 지원 사업 개발·추진에 관한 사항	13
부산1	여성가족과 다문화외국인지원팀	- 결혼이민·다문화가족 지원 - 외국인주민 지원 및 조례, 부산국제교류재단 지원	4
대구	여성가족과 가족다문화팀	- 외국인주민 및 다문화가족 지원에 관한 사항	5
인천	인구가족과 다문화가족담당, 외국인생활지원담당	- 다문화가족 지원에 관한 사항 - 다문화 국제교류 및 제도화 추진에 관한 사항 - 다문화가족 데이터베이스(DB) 구축 등 정보화 서비스 관리·운영에 관한 사항 - 외국인주민 지원 총괄·관리(프로그램 개발, 관련 단체 활동 지원 등)에 관한 사항 - 외국인주민 지역사회 적응 지원에 관한 사항 - 외국인종합지원센터 운영에 관한 사항 - 외국인 근로자 지원 총괄에 관한 사항	8
광주	여성교육국 여성가족과	- 다문화가족 지원업무 총괄·조정	2
대전	기획조정실 도시브랜드담당관	- 외국인주민 통합지원센터 운영에 관한 사항 - 국제화도시 기반 구축에 관한 사항 - 국제화 종합계획 수립에 관한 사항 - 외국인 정책 및 거주외국인(정주여건 개선) 지원에 관한 사항	2
	복지국 여성가족청소년과 가족다문화팀	- 다문화가족 업무 추진에 관한 사항	4

구분	전담부서	주요업무	담당인력
	전략사업추진실 창업진흥과	- 해외 외국인유학생 유치 (박람회) 및 보조금지원에 관한 사항 - 외국인 인턴십 운영에 관한 사항	1
울산	복지여성국 여성가족청소년과	- 외국인주민 지원에 관한 사항 - 다문화가족 지원에 관한 사항 - 외국인주민지원센터 운영	2
세종	경제산업국 기업지원과	- 외국인근로자 한글교육 지원에 관한 사항	1
	여성가족국 가족다문화가족과 다문화지원팀	- 다문화가족 종합지원에 관한 사항 - 다문화가족 아동지원에 관한 사항 - 다문화가족지원센터에 관한 사항 - 다문화 네트워크 조성에 관한 사항 - 결혼중개업의 관리에 관한 사항 - 폭력피해 이주여성 보호시설 운영지원에 관한 사항 - 이주배경 아동·청소년 지원에 관한 사항 [신설 2020-03-16-] - 결혼이주여성 인권보호에 관한 사항 [신설 2020-03-16-] - 가족다문화 관련 법인 및 단체에 관한 사항 [신설 2021-3-2	7
경기	노동국 외국인 정책과	- 외국인 정책 기본계획 수립에 관한 사항 - 외국인 정책 연도별 계획수립 및 평가에 관한 사항 - 외국인주민 법령 등 제도개선에 관한 사항 - 외국인주민 지원시책 개발에 관한 사항 - 외국인 관련 각종 통계·제도개선·법령정비 홍보에 관한 사항 - 비영리 법인, 비영리민간단체 등록·관리에 관한 사항 - 외국인주민 화합을 위한 행사에 관한 사항 - 외국인주민 인권보호 및 증진 기본계획에 관한 사항 - 외국인 인권 지원 조례에 관한 사항 - 외국인주민 차별·부당행위 등 피해사례 실태조사에 관한 사항 - 외국인 노동자 인권향상을 위한 시책 개발에 관한 사항 - 외국인 인권지원센터 운영 지원에 관한 사항 - 외국인 인권 증진 교육 및 홍보에 관한 사항 - 외국인주민 인권보호 및 권리구제에 관한 사항 - 외국인주민 지원 조례 운영에 관한 사항 - 고려인주민 지원 조례에 관한 사항 - 외국인주민 적응지원에 관한 사항 - 외국인주민 복지센터에 관한 사항 - 외국인주민 정착 및 생활 지원 사업에 관한 사항 - 유학생 및 외국국적 동포 지원에 관한 사항 - 불법체류 외국인 노동자 고용(취업) 방지에 관한 사항 - 외국인주민 사회통합에 관한 사항	13
강원	여성청소년가족과 다문화가족팀	- 한부모·다문화가족 등 지원 및 관리 - 거주외국인 실태조사, 지역사회정착 지원 관리, 적응 프로그램 운영	3
충북	양성평등정책관	- 다문화정책 계획수립 및 시행 - 다문화가족 사회통합 및 지원에 관한 사항 - 다문화가족지원센터 운영 및 지원 - 결혼중개업 지도에 관한 사항	1

구분	전담부서	주요업무	담당인력
충남	인구정책담당관 외국인관리팀	- 외국인 지원업무 총괄 관리 - 지역특화형 비자 시범사업 - 도내 거주 외국인 생활 안내 및 지원	3
	여성가족정책관 다문화팀	- 외국인주민 및 다문화가족 정착과 자립 지원에 관한 사항 - 도 및 시군 외국인주민 지원정책 총괄에 관한 사항 - 다문화정책협의회 구성·운영	4
	산업경제실 일자리노동정책과	- 외국인노동자 지원	1
	농림축산국 농업정책과	- 농촌 인력 육성 및 수급 대책 추진(외국인 계절근로자, 농작업 지원단 육성·운영, 농촌고용인력사업, 농촌일손돕기 추진 포함)	1
	해양수산물국 수산자원과	- 수산분야 외국인 근로자 등 인력관리	1
전북	복지여성보건국 여성가족과 가족다문화팀	- 다문화가족 정책 시행계획 수립 - 가족센터 운영 - 전라북도 외국인주민 및 다문화가족 지원협의회 운영 - 다문화가족지원 거점센터 운영 - 다문화가족 특성화사업 운영 - 다문화 기본사업(한국어교육, 가족교육 등) 추진 - 전라북도 다문화가족지원사업 추진 - 다문화가족 생활실태 조사 - 다문화 인식개선사업 추진 - 다문화이주민플러스센터 운영·지원 - 결혼이민자 코디네이터 운영 - 다문화 관련 유공자 표창 - 다문화 관련 법인 설립 및 비영리단체 등록 - 다문화 관련 사회단체보조금 지원 - 폭력피해 이주여성 지원사업 운영 - 국제 및 국내 결혼중개업에 관한 사항	4
	교육소통협력국 대외협력과 국제외국인 정책팀	- 외국인 유학생 유치·지원 등 기획·평가업무 전반 - 외국인 유학생 관련 통계(DB 구축) 관리 - 외국인 정책 총괄 및 시행계획 수립 - 외국인 지원·협력 체계 구축 및 관리 - 외국인 현황 통계 관리 - 외국인 관련 유공자 표창외국인 실태조사 - 외국인현장 상담소 운영 - 외국인주민 지역정착 지원사업 - 외국인주민 등 거주지역 기초인프라 조성사업 추진 - 외국인주민 등 문화 체육활동 지원사업 추진, 외국인지원 우수사례 발굴 확산 - 외국인 관련 사회단체 보조금 지원 - 지역특화형 비자 시범사업 추진 - 국제교류협력 종합기획 조정 - 해외 자매우호지역 교류 및 신규 교류지역 발굴·확대 - 해외 지방정부간 초청 및 분야별 교류 추진	3

구분	전담부서	주요업무	담당인력
		- 해외사무소 운영 지원 - 도내 시군 국제교류업무 지원 - 국제교류자문관 운영 - 국제교류 법인·단체 설립인가 및 등록 - 국제교류 법인·단체 보조금 지원 관리 - 해외 호남향우회 및 재외 도민단체 협력 지원	
	복지여성보건국 보건의료과	- 외국인근로자등 소외계층 의료비 지원	1
전남1	인구청년정책관	- 외국인 지원업무	1
	일자리경제본부 중소벤처기업과	- 지역특화형 비자 사업, 외국인 근로자 관련 업무	1
	여성가족정책관 다문화팀	- 가족센터 운영 - 다문화특성화 사업 등 다문화가족 지원	3
경북	지방시대정책국 외국인공동체과	- 외국인 정책 총괄 및 시행계획 수립 - 지역특화형 비자 추진 - 외국인 지원·협력체계 구축 및 관리 - 외국인 주민 지역 정착 지원에 관한 사항 - 외국인 주민 문화체육활동 지원에 관한 사항 - 다문화 가족 정책의 기획·종합 - 다문화 가족의 사회통합지원 - 그 밖에 외국인·다문화 지원에 관한 사항	12
경남	복지보건국 감염병관리과	- 외국인 근로자 등 의료지원사업	1
	여성가족국 가족지원과	- 다문화가족 지원에 관한 사항 <개정 2020-12-31-> - 외국인주민 지역사회 통합에 관한 사항	5
제주1	복지정책과 가족친화팀	- 다문화가족지원 - 외국인 정책 시행계획, 외국인주민 지원사업	2

주1) 부산, 전라남도, 제주도의 경우 행정기구 설치조례에 소관사무가 없어 홈페이지를 참고함

자료: (소관사무) 각 지방자치단체 행정기구 설치 조례 시행규칙, (담당 인력) 각 지방자치단체 홈페이지 참조
(검색일 : 2023.06.01.)

다. 기초자치단체의 외국인 지원 조례 현황

기초자치단체의 외국인 관련 조직으로는 외국인주민지원센터가 있는데, 이는 전국에 약 63개가 있는 것으로 조사되었다. 이중 자치단체가 외국인 지원 센터를 직접 운영하는 곳으로는 강남구, 금천구, 마포구, 서울시청, 용산구, 서초구청, 영등포구청(이상 서울), 인천시와 인천경제자유구역청, 대전광역시, 울산광역시, 안산시, 여주시, 영양군, 창원시 등으로 17개소가 직영으로 운영하고 있으며, 45개소는 민간위탁을 주고 있는 것으로 나타났다.

외국인 주민지원센터의 운영 근거가 되는 외국인 주민 지원조례의 경우 거의 모든 지방자치단체가 제정한 것으로 나타났지만, 지원조례에 근거하여 실제로 조직한 운영센터는 1/4정도에 불과하다.

4. 지방자치단체 간 협력체계

가. 전국다문화도시협의회

전국다문화도시협의회는 외국인이 증가하여 지역 내 외국인 밀집지역이 형성되는 현실에서 외국인 주민 행정에 관한 경험이 축적되지 않은 지방자치단체들이 상호 간 정보 공유와 협력을 도모할 필요성이 증가하게 되자 2012년 11월 전국 24개 기초자치단체가 설립하였다. 전국다문화도시협의회는 외국인주민이 1만 명 이상 거주하거나 외국인주민 비율이 3% 이상인 기초지방자치단체만 가입할 수 있다(지방자치법 152조).²⁶

그러나 실제로 외국인주민 밀집거주지역에서 이민행정을 담당하는 지자체 공무원을 대상으로 조사한 결과, 지역에 다양한 외국인 주민이 유입되고 정책수요가 증가하지만 대부분 외국인주민 정책이 낯설고 자원과 지식이 부족한 것으로 나타났으며,²⁷ 관계부처인 법무부, 고용노동부, 행정안전부, 농림축산식품부 등과 지자체 간 협조체계가 미흡하여 어려움이 있는 것으로 나타났다.

나. 행정협의회

행정협의회는 지방자치법상의 지방자치단체 간 협력제도 중 하나로서 2개 이상의 지방자치단체가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있고(동법 제169조 제1항), 이 경우 참여 지방자치단체는 협의에 따라 규약을 정하여 지방의회에 각각 보고하는데(동법 제169조 제2항), 전국다문화도시협의회는 참여 지자체도 이를 따르고 있다. 행정협의회는 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대해 관계 지방자치단체가 요청하면 시·도지사나 행정안전부장관은 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정할 수 있으며(동법 제173조 제1항 및 제2항), 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회의 결정에 따라 사무를 처리해야 하나(동법 제173조 제1항), 감시·감독 조항이나 전담 직원을 둘 수 없어 전국다문화도시협의회와 마찬가지로 실질적인 집행력은 보장하지 못하는 제도이다.

일반적으로 행정협의회 제도는 폐기물 처리나 상하수도·도로 관리, 관광활성화 등 공동의 행정사무를 처리하기 위해 인근 지자체로 구성하지만, 전국다문화도시협의회 경우에는 지방자치단체의 권한이 제한되어 있으면서도, 업무가 광범위한 외국인 정책의 특성상 공동사무를 발굴하는 것이 매우 어려워 현재와 같이 정책발굴과 공유 등에 머물고 있으며 이상의 협력체계가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

²⁶ 일본의 경우 외국인집주도시회의(外国人集住都市會議)가 여러 도시에서 외국인 주민과의 지역공생의 확립을 위해 외국인 주민에 관한 시책이나 활동 상황에 관한 정보 교환을 하고 지역에서 도출되고 있는 다양한 문제의 해결에 적극적으로 임하고 있다. <http://www.shujutoshi.jp/>

²⁷ 이해경·조영희, 「지방자치단체 이민행정의 수직·수평적 협력거버넌스 연구-전국다문화도시협의회 사례를 중심으로-」, 한국자치행정학보 제36권 제1호, 한국자치행정학회, 2022, 241면.

5. 현행 외국인 정책의 문제점

가. 관련 법제와 정책의 산재

외국인이 대한민국으로 입국하여 체류·정착하는 일련의 과정에서 살펴보면, 사증발급, 입국심사 등 출입국관리에 있어서는 법무부가 단독으로 담당하는 반면, 외국인이 체류하는 과정에서 의 취업허가, 체류자격의 변경, 강제퇴거 조치 등에 따른 이의신청 등의 사안이 발생하는 과정에서의 정착 이주민에 대한 교육, 복지를 비롯한 사회통합정책은 다수의 행정부처가 관여하게 된다.²⁸ 이로 인한 정책 혼선과 비효율의 문제가 발생한다.

나. 주요 통계상의 개념 불일치

한국에 체류 중인 외국인에 대한 지역주민의 인식과 외국인 거버넌스 체계 분석을 위해 중요한 기초자료로서 외국인 거주와 규모에 대한 통계자료의 정확성이 무엇보다도 중요하다. 그런데 법무부와 행정안전부의 통계 분류 기준과 대상이 달라 통계별로 수치에 차이가 나타나고 있다. 법무부에서는 출입국·외국인 정책 통계 연보로 통계를 관리하고 있으며, 여기에서는 출·입국자, 체류외국인, 결혼이민자, 국적 취득·이탈·상실자, 외국국적 동포, 불법체류외국인 등으로 구분하고 있는데 반해, 행정안전부는 지방자치단체 외국인주민현황을 관리하며 한국 국적을 가지지 않은 자, 한국 국적을 가지지 않은 자, 외국인주민 자녀를 분류기준으로 삼고 있다(아래 표 참조).

〈표〉 법무부와 행정안전부의 외국인 관련 통계 비교

구 분	출입국·외국인 정책 통계연보(1975~)	지자체 외국인주민 현황(2006~)
목 적	내·외국인의 출입국 및 체류현황 파악, 관련 정책 수립 등 기초자료	각 지자체 외국인주민의 거주현황 파악, 관련 정책 수립 등 기초자료
기준일/공표	매년 12.31. / 다음연도 7월	매년 11.1. / 다음연도 11월
작성방법	출입국·외국인관서 → 법무부	통계청(인구주택총조사) → 행안부
분류기준	<ul style="list-style-type: none"> • 출입국자(국민·외국인 포함) • 체류외국인(등록외국인, 거소신고자, 단기체류외국인 포함) • 결혼이민자 • 국적취득·이탈·상실자 • 외국국적동포 • 불법체류외국인 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국국적을 가지지 않은 자 (외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인) • 한국국적을 취득한 자 • 외국인주민 자녀

²⁸ 권재리, 전계보고서, 2020, 68면.

구 분	출입국·외국인 정책 통계연보(1975~)	지자체 외국인주민 현황(2006~)
대상기준	대한민국에 체류하고 있는 모든 외국인	기준일 전후 3개월 이상 거주한 자
주요개념	<ul style="list-style-type: none"> • 체류외국인*장·단기 체류자격(A-1~T-1)별 외국인 <p>등록 외국인 D-1~10, E-1~E-7, E-9~E-10, F-1~F3, F-5, F-6, G-1, H-1, H-2 등 장기체류자격</p> <p>취업자격 체류 외국인 C-4, E-1~E-7, E-9~E-10, H2</p> <p>결혼 이민자 F-2-1, F-5-2, F-6-1, F-6-2, F-6-3</p> <p>유학생 D-2(D-2-1~D-2-8), D-4(D-4-1, D-4-7)</p> <p>외국국적 동포 F-4, H-2, 한국계 중국인, 고려인 등 국내 체류 중인 외국국적 동포</p> <p>불법체류 외국인 장기(등록외국인및 거소신고외국인) 및 단기체류자 중 체류기간 경과자</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국적취득자 <ul style="list-style-type: none"> - 귀화자 및 국적회복자 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국국적을 가지지 않은 자 <p>외국인 근로자 E-1~E-7, E-9~E-10, H2</p> <p>결혼 이민자 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 자</p> <p>유학생 D-2(D-2-1~D-2-8 포함), D-4(D-4-1, D-4-7)</p> <p>외국국적 동포 F-4 중 국내 거소신고자</p> <p>기타 외국인 그 외 체류자격</p> <p>※ 각 유형 내 체류기간 도과자 포함, ※ 출국 중인 체류외국인 미포함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한국국적을 취득한 자 <ul style="list-style-type: none"> - 국적법 제3조 제4조에 따라 귀화한 자(국적회복자 제외) • 외국인주민 자녀(출생) <ul style="list-style-type: none"> - 한국국적을 취득한 자의 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 자녀로 국적법 제2조에 따라 출생과 동시에 한국국적을 취득한 자
관련부서	법무부 이민정보과(02-2110-4094)	행정안전부 사회통합지원과(044-205-3254)

자료 : 법무부(2022), 2021 출입국·외국인 정책 통계연보

다. 관계부처 간 또는 중앙부처와 지방자치단체 간 협의체 부재

외국인 정책 기본계획의 경우 5년마다 관계중앙행정기관의 장과 협의를 해야 하고(동법 제5조 제1항), 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 위해 다른 기관의 “협조”를 요청할 수 있으며 외국인 정책위원회의 경우에는 제5조의 기본계획과 시행계획에 관한 사항을 심의·조정하기 위해 설립되어 이를 처리하기 위하여 외국인 정책실무위원회를 둘 수 있으나(동법 제4조 제4항), 이와 관련된 관계부처와의 협의 규정은 존재하지 않고, 실무분과위원회 간의 협의 조항만 있다(아래 표 참조).

〈표〉 「재한외국인 처우 기본법」 협의조항

구분	조항	협의조항
외국인 정책 기본계획	법 제5조	① 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인 정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
	법 제7조	① 법무부장관은 기본계획과 시행계획을 수립·시행하고 이를 평가하기 위하여 필요한 때에는 국가기관·지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공단체의 장(이하 “공공기관장”이라 한다)에게 관련 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소관 업무에 관한 시행계획을 수립·시행하고 이를 평가하기 위하여 필요한 때에는 공공기관장에게 관련 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.
외국인 정책 시행계획	법 제6조	① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 수립된 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 당해 중앙행정기관의 시행계획에 부합되지 아니하는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 그 변경을 요청할 수 있고, 당해 지방자치단체가 수립한 시행계획의 이행사항을 기본계획 및 당해 중앙행정기관의 시행계획에 따라 점검할 수 있다.
	령 제4조	① 법무부장관은 법 제6조제1항·제2항에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)의 효율적인 수립을 위하여 시행계획 수립지침을 정하여 매년 7월 말까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. ② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항의 시행계획 수립지침에 따라 소관별로 다음 해 시행계획을 수립하여 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
외국인 정책 위원회	령 제11조제3항	③ 실무위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 관한 연구·검토 및 협의 등을 위하여 분야별로 실무분과위원회를 둔다. 1. 실무위원회의 안건 중 실무위원회 위원 간에 이견이 있어 협의가 필요하다고 실무위원회가 인정한 사항 2. 제5조의 추진실적 및 평가결과 중 실무위원회에서 처리할 안건에 대한 사항 3. 그 밖에 실무위원회에서 위임한 사항

출처: 직접 작성

「재한외국인 처우 기본법」의 법 제5조에 따르면 법무부장관은 “중앙행정기관의 장 등”에게 협조를 요청할 수 있다고만 규정되어 있을 뿐 ‘지방자치단체의 장’을 규정하고 있지 않다. 같은 법 시행령 제4조에 따르면 법무부장관은 시행계획의 수립에 있어 관계 지방자치단체와 중앙행정기관에 수립 지침을 통보하고, 시행계획 수립 지침에 따라 소관별로 다음 해 시행계획을 수립하여 지방자치단체의 장에게 통보하도록 규정하고 있을 뿐이어서 정부 부처와 지방자치단체, 지방자치단체 상호 간 외국인 정책의 협의 체계가 법적으로 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다.

IV. 맺음말

1. 국민공감대 형성

외국인 국내 유입으로 경제적 문제를 해결하는 측면이 있는 반면에 치안 문제나 국내 일자리를 잠식하는 문제가 발생하므로 두 가지 요구를 조화시키는 정책을 지향해야 할 것이다. 국내 고용과 취업이 어려운 상황에서 외국인력 유치의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성이 선행되어야 하고 국민의 세금으로 외국인을 지원하는 것에 대한 반외국인 정서에 대한 원인 분석을 통해 내국인과 체류외국인 사이에 정서적 교감을 위한 방안도 강구되어야 할 것이다(예, 자국의 문화와 언어 프로그램).

2. 중앙부처-지방자치단체-시민단체를 아우르는 협의체 필요

도시 간 다문화정책에 대한 정보공유와 상호 긴밀한 유대를 통해 급속히 증대되고 있는 다문화 행정 수용에 대한 능동적인 대처를 위해 2012년 11월 전국다문화도시협의회를 구성하여 운영하고 있다. 현재 27개 도시(서울 7, 인천 1, 광주 1, 경기 14, 충남 2, 전북 1, 경남 1)가 참여하고 있는데, 다문화와 관련된 제반 사항에 대한 협의 및 개선방안 제시, 다문화와 관련된 현안 등에 관한 의견교환 및 해결방안 공동 모색, 다문화와 관련된 시책에 관한 조사 연구 및 중앙부처 등에 정책건의 등을 주요 사업으로 수행하고 있다.

3. 지방자치단체의 예산편성 및 역할 강화(별도의 총괄 조직)

중앙부처에서 외국인 정책 관련 지방자치단체를 지원해줄 수 있는 재원과 법적 근거가 미비하다 보니 지방자치단체 입장에서 보면 자체적으로 외국인지원 사업을 추진해야 하는 경우가 많다. 지방자치단체가 설사 자체 예산이 있더라도 법적 근거가 없는 경우에는 해당 사업은 일회성·시혜성 사업으로 끝나고 지속적으로 추진되지 못하고 있다. 또한 지방자치단체의 경우 외국인을 총괄하는 별도의 조직이 없거나 중앙부처보다 더 산재되어 있기 때문에 외국인 정책은 업무 추진 시 후순위로 밀려나 있고 체계적인 효율적인 사업수행이 어려운 실정이다. 지방자치단체 특히 기초자치단체 소속 담당 공무원은 일선에서 외국인들과 접촉하면서 현실적 문제의식을 가장 잘 인식하고 있고 실효적인 대안도 마련할 수 있는 수준에 있다고 하더라도 현실적으로는 법적 근거의 불비와 명확한 업무지침의 부재로 인한 책임소재의 문제 등을 이유로 외국인 정책에 대해 소극적 행정을 펼치는 사례가 많을 것으로 보여 이에 대한 법제 보완이 필요하다.

4. 유연한 비자정책

가. 지역비자 정책 도입

저출산·고령화 문제로 우리 사회가 인구감소와 지방소멸의 문제를 겪고 있는데 이러한 문제를 해결하기 위해 일부 지역에서 지역특화형 비자 제도를 시범적으로 도입해서 시행하고 있다. 인구구조의 변화에 따른 생산연령인구의 급격한 감소에 외국 인력의 유입 확대가 절실한 상황이다.²⁹

농업분야는 매년 고용허가제, 계절근로제를 통해 외국인 근로자를 유치하고 있지만 농촌지역 인력난 해소에 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 일부 지역에서는 지역특화형 농업비자를 통해 농업분야에 숙련도를 갖춘 외국인 근로자가 농촌지역에 장기체류할 수 있도록 허용하고 있으나 지자체 중심으로 제도운영을 해나가야 하고 실질적으로 고용허가제(E-5)나 방문취업(H-2) 비자로 입국해서 농업분야에서 5년 이상 근무한 외국인근로자에게 숙련기능인력점수제(E-7-4) 비자를 발급해 줄 수 있는 제도적 장치가 있더라도 이 비자를 취득하기 위해서는 연평균 소득증명, 관련 분야 자격증 소지, 보유 자산 기준뿐만 아니라 한국어능력까지 갖추어야³⁰ 하기 때문에 실질적으로 제조업이나 농어촌에 종사하는 외국인 근로자가 숙련기능인력점수제를 통과하기가 거의 불가능한 실정이다.³¹ 또한 연간 쿼터가 정해져 있어 뿌리산업 및 중소 제조업 등 고질적인 숙련인력 구인난으로 어려움을 겪고 있는 산업분야에 안정적인 숙련 기능인력 공급 지원에 기여할 수 있을지 의문이다.³²

해외사례를 살펴보면, 호주(Regional Sponsored Migration Scheme)와 캐나다(Express Entry)는 지역비자 정책의 도입으로 인구소멸지역의 인구가 증가했고 농촌지역과 지방대학 활성화와 연계해 국가 균형발전정책에도 가시적인 성과를 보였으므로 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

29 통계청 장래인구추계에 따르면, 우리나라 생산연령인구는 2020년 3,738만명에서 2050년 2419만명으로, 2070년에는 1,737만명으로 감소할 것으로 예상된다. 국가통계포털 참조.

30 법무부 누리집, “외국인 숙련기능인력 점수제 비자”, <https://www.moj.go.kr/moj/187/subview.do>

31 농민신문, “농업 인력난, 이민 정책으로 활로 찾자”, 2023.6.9.

32 일반 대상자는 분기별로 250명씩(연간 1,000명) 고득점 순으로 선발하며, 고득점 180명, 국민고용창출 우수기업(10인 이상 전년대비 5% 이상 고용) 50명, 고용노동부 등 소관부처 추천으로 770명을 별도로 선착순 운영한다.

업종별	허용인원				
	1명	2명	3명	4명	5명
제조업 (국민피보험자 수)	10 - 49명, 5 - 49명(뿌리)	50 - 149명 10-29명(뿌리)	150 - 299명 30-49명(뿌리)	300 - 499명 50-99명(뿌리)	500명 이상 100명 이상(뿌리)
건설업 (연평균 공사금액)	50억원 미만	50 - 300억원 미만	300 - 500억원 미만	500 - 700억원 미만	700억원 이상
농축어업 (상시근로자 수)	9인 이하	10인 - 29인	30명 이상	-	-

※ 단, 현재 E-9 및 E-10 외국인 근로자를 고용하고 있는 기업의 경우 최소 1명 고용을 허용

〈그림〉 업종별 숙련기능인력 고용가능 인원(법무부 누리집, 외국인 숙련기능인력 점수제 비자 참조)

나. 디지털 노마드 비자

원격 근무 덕분에 미래 지향적인 기업은 이제 전 세계에서 어디에 있든 그 사람을 고용하고 필요한 경우 현지 재배치하는 것이 그 어느 때보다 쉬워졌다는 것을 알고 원격 근무자를 고용해 마음 편히 활동하고 있다. 디지털 노마드는 소프트웨어 개발이나 웹 디자인 등 IT 기기만 있다면 어디에서든 근무할 수 있는 직종에 종사하는 사람으로 프리랜서가 많지만, 기업에 소속된 근로자도 있다.³³ 그 법적 기반이 되는 것이 디지털노마드 비자이고 이는 각국이 새로운 아이디어와 인재를 유치하고, 원격 근무를 활용해 지역 경제에 해외 자본을 주입하는 방법이다. 대부분의 디지털 노마드 비자 프로그램은 해외의 기술을 국내로 가져올 수 있는 좋은 방법이라고 생각하고 있으며 디지털 노마드들에게 일시적 거주지를 제공하는 데 그치지 않고 더 많은 시간을 들여 해당 지역의 문화를 배울 수 있는 기회를 제공하고 궁극적으로 뿌리내리게 만들고 지역경제 발전에 기여하도록 만들기 위함이다. 이를 위해 여러 국가에서 그들을 위한 자체 생활적응 프로그램을 마련하기도 한다.³⁴

현재 디지털 노마드 비자를 제공하는 국가는 44개국 이상이며³⁵ 일반적으로 비자발급 기준으로 18세 이상이어야 하고, 특정 월 소득이 있어야 하며 세계 어디에서 할 수 있는 직업이 있을 요구하고 있다(아래 표 참조). 일반적으로 디지털 노마드 비자로 거주하는 국가에서 세금 신고서를 제출해야 하지만, 국가에 따라 다르다. 예를 들어 에스토니아에서 디지털 노마드 비자를 소지하고 183일 이상 체류하는 경우 과세 대상 거주자로 간주되는 반면에 일부 국가에서는 디지털 노마드에 대해 1년간 면세 혜택을 제공하기도 한다.³⁶

〈표〉 주요 국가의 디지털노마드 비자 발급

국가	비자 내용
독일	디지털노마드로 일하고 싶은 사람은 독일 프리랜서 비자를 신청할 수 있음. 독일의 프리랜서 비자는 소유자가 필요에 따라 스타트업, 기업 또는 개인과 시간제 계약을 맺을 수 있게 해주기 때문에 매우 인기가 있음
에스토니아	에스토니아 당국은 디지털노마드만을 위한 특별 비자를 마련해 “디지털노마드 비자”라고 불리는 이 비자를 2019년 말에 출시하였음
코스타리카	코스타리카의 디지털노마드를 위한 Rentista 비자는 그 소유자가 최대 2년 동안 체류할 수 있도록 허용하며 연장할 수 있음. 이는 코스타리카에서 서비스를 제공하려는 소규모 투자자를 위해 설계되었으며, 고정 소득의 증거로 월 \$2,500의 금액이 있음을 증명해야 하지만, 비자 취득이 용이함

33 최근 일본 정부는 외국인이 일본에서 90일을 초과해 근무할 경우 ‘취로 바자’를 받아야 하고, 이 비자는 일본에 소재한 법인으로부터 급여를 지급받는 등의 조건을 충족해야 하기 때문에 대부분의 디지털 노마드가 제외되는 문제로 인해 디지털 노마드를 위한 별도의 전용 비자를 도입하기로 하였다. 조선일보, “日, ‘디지털 노마드族’ 겨냥해 90일 초과 체재가능 비자 추진”, 2023.5.28.자.

34 BBC News 코리아, “워크라이크: 해외 노동자들을 유혹하는 디지털 노마드 비자”, 2022.7.17.자.

35 <https://visaguide.world/digital-nomad-visa/>

36 <https://visaguide.world/digital-nomad-visa/>

국가	비자 내용
크로아티아	크로아티아 당국은 2021년 프리랜서 근로자가 일하면서 크로아티아에 거주하도록 장려하기 위해 디지털 노마드 비자를 마련함
노르웨이	노르웨이는 세계에서 가장 물가가 비싼 곳 중 하나인 �발바르에서 거주하고 일하기를 원하는 디지털 노마드에게 비자를 제공함. 비자의 유효기간은 평생이며, 체류를 지원하기에 충분한 돈이 있음을 증명하면 됨
멕시코	멕시코에서 디지털 노마드로 일하면서 살고 싶다면 멕시코 임시 거주 비자가 있음. 1년 동안 멕시코에 체류한 후 최대 3번까지 비자를 연장할 수 있지만, 이 비자로는 4년 이상 체류할 수 없음
포르투갈	디지털 노마드로 포르투갈에 살고자 하는 사람들을 위해 코스타리카 렌티스타 비자와 매우 유사한 D7 비자 또는 Passive Income 비자가 있음. ³⁷ D7 비자는 EU/EEA/스위스 시민이 아닌 사람도 상당한 정기적인 적극 소득이 있으면 포르투갈에서 거주할 수 있는 장기 체류 비자로 소득에는 퇴직연금, 금융투자, 부동산, 지식재산 또는 기타 출처에서 발생할 수 있음. 최소한의 소득 요건은 주 신청자의 경우 연간 8,460유로이며 배우자의 경우 50%, 부양 자녀의 경우 30%가 추가됨. 또한 포르투갈에서 범죄 경력이 없어야 하고 거주 주소를 가지고 있어야 함. 영주권 신청은 5년 합법체류 후 시민권 신청은 6년 합법 체류 후 신청 가능함 ³⁸
체코	체코에서 일하기를 원하는 사람들을 위해 프리랜서 비자를 제공하고 있음. 이 비자는 1년 동안 유효하고 그 후에는 2년 더 연장할 수 있음. 비자 비용은 \$2170이지만 비자를 받으려면 소득이 \$5,600임을 증명해야 함
아이슬란드	COVID-19 전염병에 대응하기 위해 2020년 10월 디지털 유목민 비자를 도입함. 아이슬란드 원격 근로자 비자라고 하며 임시 거주 허가증 역할도 함
아르헨티나	아르헨티나 당국은 2022년 5월 21일에 원격 근로자를 위한 특별 비자를 출시함. 아르헨티나 디지털 노마드 비자는 디지털 노마드가 국제 기업이나 아르헨티나 기업에서 원격으로 일할 수 있도록 허용함

출처: <https://visaguide.world/digital-nomad-visa/>

³⁷ Portugal Passive Income Visa의 장점은 ① 포르투갈에서 살 수 있는 기회, ② 포르투갈에서 공부할 수 있는 기회, ③ 가족(자녀, 배우자, 부모)을 부양가족으로 가입할 수 있다는 점, ④ NHR(Non-Habitual Resident) 조세 제도 상태를 신청할 수 있는 기회(NHR은 국외 거주자가 세금의 20%만 납부하거나 세금 납부 요건에서 완전히 제외되도록 하는 제도임), ⑤ 포르투갈 영주권 또는 시민권을 신청할 수 있는 기회 등이다.

<https://visaguide.world/digital-nomad-visa/portugal/>

포르투갈 마테이라 주는 2020년 11월 마테이라 자치주와 산하 기업인 스타트업 마테이라가 프로젝트 개발에 착수했고 2021년 2월 디지털 노마드 빌리지를 열었다. 폰타 두 솔과 포르투 산토 도시에서 시범 사업을 시작한 프로젝트는 마테이라 내 8개 도시로 확장됐다. 디지털 노마드는 통상 1~3개월 이 곳에 머무른다. 마테이라 주 정부는 2021년과 2022년 137개국 연인원 1만6,000여명의 디지털 노마드가 마테이라 섬을 다녀간 것으로 보고 있다. 현재도 매월 1,000명 안팎의 근로자가 머물고 있는 것으로 추정되며, 디지털 노마드가 유입되면서 창출되는 연간 경제 효과는 240여억 원에 달하는 것으로 파악하고 있다. 강원일보, “유럽 최초 디지털노마드 마을… 워케이션 개척 노리는 강원도 이정표 될까”, 2023.6.14.자.

³⁸ <https://www.globalcitizensolutions.com/portugal-d7-visa/>

Session
02「외국인 정책의 현재와 미래」 발제문에
대한 토론

토론 3

김성호 | 국립부경대학교 법학과 교수

먼저 최근 우리사회에서 가장 관심이 집중되고 있는 「다문화사회와 사회통합」을 주제로 뜻깊은 자리를 마련해 주신 존경하는 손영화 회장님과 학술대회를 준비해주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 저는 이번 세션에서 김명수 박사님의 발표문을 통해 우리나라 외국인 정책의 현황을 종합적이고 체계적으로 이해하는 데 큰 도움을 받았습니다. 특히 중앙행정기관의 외국인 정책 시행계획과 외국인 정책 관련 직제에 관한 발표에서, 관련 입법과의 정합성이 떨어지는 과제나 실효성 있는 정책을 추진하기에 미흡한 직제를 지적하신 부분은 저를 포함한 많은 분들이 공감할 수 있는 날카로운 분석이라고 생각합니다. 저는 발표자께서 맺음말 부분에서 제안하신 외국인 정책 방향에 공감하면서, 보다 구체적인 논의를 위해 몇 가지 방안에 대한 발표자의 의견을 여쭙고자 합니다.

우선 중앙부처-지방자치단체-시민단체를 아우르는 협의체의 필요성에 관하여 언급하셨는데, 이를 어떠한 직제와 권한을 가진 기구로 구성하는 것이 적절하다고 생각하시는지요? 혹시 참고할만한 외국의 사례도 있다면 소개를 부탁드립니다.

다음으로 우리나라의 외국인 정책방향에 관해서 여쭙고자 합니다. 외국인 정책과 관련된 주요 주제들, 가령 출입국, 이민, 외국인 노동 등과 관련된 정책문제는 대부분의 국가에 공통적으로 발생하지만, 각 나라가 처한 특수성에 따라 정책 수요와 역량이 집중되는 분야는 서로 상이하게 나타나고 있는 것으로 생각합니다. 예를 들어 ‘이민자의 나라’로 불리는 미국의 경우 그간의 동향을 살펴보면 불법이주나 취업이 가장 큰 사회적 문제였고, 주로 그에 대응하기 위한 정책들이 제안·시행되었습니다. 반면 독일의 경우에는 고령화 등에 따른 노동력 감소에 대한 대응으로 2000년대 후반 이민법제가 개편되었습니다. 독일은 지금까지 유럽에서 가장 보수적인 이민정책을 고수하고 있음에도 불구하고, 외국인 비율은 유럽국가 중 가장 높은 수준을 유지하고 있습니다. 현재 여러 부처에 분산되어 있는 외국인 정책의 기능을 어느 한 기관으로 통합하거나 효율적으로 재분배하기 위해서는, 무엇보다 외국인 정책과 관련된 우리나라의 환경에 대한 분석이 선행되어야 할 것으로 생각합니다. 발표자께서는 우리나라의 외국인 정책 환경을 어떻게 평가하시는지, 그리고 어느 분야에 정책 역량이 집중되어야 한다고 생각하시는지 궁금합니다.

끝으로 외국인의 사회통합 방안에 관하여 여쭙고자 합니다. 외국인들을 우리 공동체의 일원으로 받아들이고 이들과 함께 생활하기 위해서는, 그 이주 또는 체류목적이 무엇이든지 간에, 이들에게 필요한 교육과 사회안전망이 구축될 필요가 있다고 생각합니다. 즉, 한편으로는 외국인들이 자기의 능력을 마음껏 펼칠 수 있게 하면서도, 다른 한편으로는 외국인 범죄와 불법체류 등에 대한 대비가 함께 이루어져야 할 것입니다. 독일의 경우 외국인 범죄와 실업률 증가, 그리고 이로 인한 외국인에 대한 불신과 반목의 문제를 극복하기 위해서, 연방정부는 물론 지방정부 차원에서도 외국인에 대한 언어교육과 다문화정책, 정치참여 유도 등을 통해 외국인의 사회통합을 위하여 노력하고 있습니다. 이와 관련하여, 우리나라의 경우 외국인의 '사회통합'을 위해 현재 어떠한 정책들이 시행 또는 제안되고 있는지 궁금합니다. 그리고 발표자께서는 향후 어떠한 방안들이 논의 또는 도입될 필요가 있다고 생각하시는지 말씀 부탁드립니다.

다문화 사회와 헌법상 평등원칙의 실현

I. 들어가는 말

기술의 발전과 함께 이룩된 세계화는 한 국가 내 단일민족 혹은 한민족이라는 개념을 무너뜨렸고, 더 이상 한 사람이 한 국가의 영토 내에서만 삶을 영위하지 않는 시대가 되었다. 한 국가에는 국민과 외국인이 함께 공존하여 생활하며, 한 국가의 영토에 오로지 그 국민만 거주하는 국가는 더 이상 존재하지 않는다.

헌법 제2조 제1항은 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다”라고 규정하고 있으며 외국인의 개념이 무엇인지는 명시하고 있지는 않다. 출입국관리법 제2조 제2항 따르면 외국인이란 대한민국의 국적을 가지지 않은 자를 말하며, 재한외국인 처우 기본법 제2조에는 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로 정의한다. 물론 국내법상 국내에 체류할 수 있는 외국인은 합법적인 자격을 가지고 체류할 권한을 부여받은 합법체류 외국인만 가능하지만, 출입국관리법상 외국인의 입국과 상륙에 필요한 조건을 충족하지 않은 채 대한민국 영토에 체류하고 있는 불법체류자도 존재하며, 불법체류자 역시 대한민국의 국적없이 국내에 체류하는 자에 해당하므로 외국인의 개념에 포함된다.

법무부 출입국·외국인정책본부의 통계에 따르면 현재 2023년 4월을 기준으로 우리나라의 출입국자는 총 4,741,780명으로 이 중 외국인 입국자는 920,323명으로 집계되며, 국내 체류 중인 등록외국인은 1,237,616명, 외국국적동포 국내거소신고자는 506,195명, 단기체류외국인은 610,272명으로 총 2,354,083명에 이른다.² 체류외국인은 2020년 코로나 시기를 제외하고 2013년 이후 꾸준히 증가하는 추세에 있으며, 인구대비 국내 체류외국인의 비율은 2022년 기준 4.37%에 이른다.³

¹ 한양대학교 법학연구소 더 나은 사회·글로벌 거버넌스와 법센터 연구원

² 출입국·외국인정책본부, 통계월보 2023년 4월호,

<https://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do?enc=Zm5jdDF8QE88JTJGYmJzJTJGaW1taWdyYXRpb24lMkYyMjclMkY1NzA5OTYlMkZhcncRjbFZpZXcuZG8lM0ZwYXNzd29yZCUzRCUyNnJnc0JnbmRlU3RyJTNEJTl2YmJzQ2xTZXE1M0QlMjZyZ3NFbmkRkZVN0ciUzRCUyNmlzVmllld01pbmU1M0RmYWxzZSUyNnBhZ2U1M0QxJTl2YmJzT3BlblldyZFNlcSUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0QlMjZzcmNoV3JkTNEJTl2> (최종방문일: 2023. 06. 01)

외국인 인구 구성을 좀 더 살펴보자면, 단기체류외국인은 610,272명으로 태국(28.1%), 미국(15.1%), 중국(16.6%)로 가장 많은 비율을 차지하며, 결혼이민자의 경우 172,254명으로 중국(34.7%), 베트남(23.2%), 일본(9.0%)의 순으로 나타났다.

대한민국의 국적을 가지지 않은 외국인으로서 대한민국 국적없이 국내에 거주하는 외국인의 수가 증가하면서 국내에는 다민족이 공존하는 시대가 되었다. 물론 우리나라의 경우 캐나다, 호주, 미국과 같이 꾸준히 이민자를 받아들였던 전형적인 이민자 국가가 아니나, 단일민족 국가에서 노동 혹은 결혼 등의 이유로 유입되는 외국인 이민자가 수가 급증하면서 다문화 사회로 나아가고 있는 경우에 해당한다. 특히 이주노동자들과 외국 유학생의 경우 장·단기로 국내에 체류하면서 다른 문화권에서 형성한 자신의 정치적·사회적 문화를 국내에서도 형성한다. 또한 결혼이민자의 자녀의 경우 부모 모두의 다양한 문화를 배우며 성장하게 되는데, 이미 학교에서는 다문화 학생의 비율이 늘고 있으며, 교육부 자료에 따를 때 다문화 학생의 증가와 학령기 인구의 감소에 따라 전체 학생 대비 다문화 학생의 비율은 최근 5년간 매년 1만명 이상 증가하며, 2022년에는 16만 8천명(3.19%)을 초과한 것으로 나타났다. 2040년 총인구 대비 이주민 비율은 6.9% 증가할 것으로 예측하며, 현재 우리나라는 이주민 5%인 다문화 사회⁴로 진입하고 있다.⁵

이제 우리도 우리나라에 체류하고 있는 외국인에 대한 인권보장과 다문화가정의 사회통합을 위한 정책을 적극적으로 시행해야 하며, 다양한 문화의 사람들간에 평등하고 평화롭게 공존할 수 있는 다문화 사회를 만들어가야 한다. 다문화 사회를 이룩하기 위한 정책들의 근본원칙은 헌법적 차원에서부터 시작해야 할 필요가 있다. 이 글에서는 다문화 사회에서 헌법상의 평등원칙이 어떻게 실현되고 있는지 살펴보고자 한다.

II. 외국인에 대한 헌법상 평등원칙

헌법은 국가가 외국인에 대한 정책을 수립하고 실행하는데 근본적인 원칙에 해당한다. 국적법 제3조에 의하면, 외국인이란 대한민국의 국민이 아닌 자로 외국 국적자와 무국적자를 말하며, 다문화 사회에서 외국인이라는 지위는 내국인과의 차별을 정당화하는 표지로 사용되고 있다. 그러나 원칙적으로 외국인도 내국인과 동등한 대우를 받을 헌법상 권리가 있다. 이하에서는 외국인을 내국인과 평등하게 대우해야 할 헌법상 근거를 살펴보고자 한다.

3 법무부 출입국 통계, <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do> (최종방문일: 2023.06.01.)

4 다문화 사회(multicultural society)는 외국인의 비율이 10%에 가까울 것을 전제로 한다: 김선택, 다문화사회와 헌법, 헌법학연구 제16권 제2호(2010), 9쪽.

5 교육부 [교육복지정책과], 출발선 평등을 위한 2023년 다문화교육 지원계획[안], 2023.02., file:///C:/Users/baram/Downloads/2023%EB%85%84+%EB%8B%A4%EB%AC%B8%ED%99%94%EA%B5%90%EC%9C%A1+%EC%A7%80%EC%9B%90+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EA%B3%84%ED%9A%8D.pdf (최종방문일: 2023.06.02)

1. 근본원칙으로서 인간의 존엄과 가치

다문화 사회에서 외국인 노동자 및 결혼이주민을 포함한 합법적·불법적으로 대한민국에 체류하는 모든 외국인에 대한 정책의 확정 및 수행은 국가의 최고 법질서인 헌법에서 도출되며 정책의 실행기관은 헌법에 구속된다. 헌법적 원칙 중 가장 중요한 것은 개인에 대한 존엄의 보장이라고 할 수 있다.

헌법 제10조 제1문은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”고 인간의 존엄과 가치를 규정하고 있다. 인간의 존엄이란 모든 인간에게 보장되는 것으로, 국적, 나이, 지식수준, 의사소통능력 등과는 무관하며 인지능력을 전제하지 않고, 존엄을 의식하거나 그러한 행동을 요구하지 않는 인간 그 존재로서 보장받는 권리를 말한다. 특히 뒤리히(Günter Dürig)의 객체공식(Objectformel)에 따를 때, 인간의 존엄성은 “구체적인 인간이 단순한 수단으로, 대체될 수 있는 정도의 중요성을 가진 것으로 축소될 때 침해된다”⁶고 하며, 인간을 사물화·도구화·객체화·수단화해서는 안된다는 명령을 의미한다.⁷ 인간의 존엄성은 포기하거나 제한될 수 없는 인간의 본질적 요소이며, 인간 본성의 실제적 핵심으로 존재하는 권리이다.⁸ 따라서 인간의 존엄성은 인간의 권리가기 때문에, 외국인 혹은 무국적자라고 하여 인간의 존엄성의 보호영역에서 제외되지 않아야 한다.⁹

외국인의 기본권 주체성에 대하여 우리 헌법재판소는 ‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인’에 대해서는 “인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 같이 단순히 국민의 권리가 아닌 인간의 권리로 볼 수 있는 기본권에 대해서는 외국인도 기본권 주체가 될 수 있다”라고 인정하고 있다.¹⁰ 하지만 ‘국민과 유사한 지위’라는 것이 무엇인지는 헌법재판소도 명시하고 있지는 않다. 다만 “재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제2호 위헌확인” 결정에서 헌법재판소는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 ‘인간의 권리’라고 하면서 외국인도 주체가 될 수 있으며, “평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다.”라고 하면서 “이 사건에서 청구인들이 주장하는 바는 대한민국 국민과의 관계가 아닌, 외국 국적의 동포들 사이에 재외동포법의 수혜 대상에서 차별하는 것이 평등권 침해라는 것으로서 성질상 위와 같은 제한을 받는 것이 아니고 상호주의가 문제되는 것도 아니다”라고 하여 재외동포에 대해서도 기본권의 주체가 될 수 있다¹¹라고 한 것으로 볼 때, 재외동포는 국민과 유사한 지위의 외국인으로 인정하고 있다.¹²

6 Günter Dürig/Theodor Maunz, Grundgesetz, 1958, Art. 1 Abs. 1 Rn.28, Rn.34.

7 최규환, 인간존엄의 형량가능성, 헌법재판연구원 2017, 9쪽.

8 제희열, 헌법상 인간의 존엄과 가치, 법학논총 제32집(1996), 303-304쪽.

9 Philip Kunig, in von Münch/Kunig, GGK I, 5. Aufl. 2000, Art. 1 Rn. 11.

10 헌재 2013.8.28., 2013헌마359, 공보 215, 1423(1424-1425); 헌재 2011.9.29., 2007헌마1083등, 판례집 23-2상, 623(638); 헌재 1994.12.29., 93헌마120, 판례집 6-2, 477(480); 헌재 2001.11.29., 99헌마494, 판례집 13-2, 714(724).

11 헌재 2001.11.29., 99헌마494, 판례집 13-2, 714(723-724).

12 이러한 헌법재판소의 견해에 대하여, 전광석 교수는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권은 기본적으로 무정형의

물론 외국인들 사이에 국가 공동체와의 관계에서 생성되는 지위가 모두 같은 것은 아니다. 대한민국에 체류하고 있는 외국인을 체류의 기간, 체류의 목적¹³, 민족적 근접성(재외국민이나 조선족, 외국 국적동포 등)에 따라서 분류할 수 있다. 예를 들어 외국인을 체류기간으로 분류하였을 때, 단기 체류 외국인에 비하여 장기 체류외국인이, 장기 체류외국인에 비하여 귀화의 요건을 충족한 이민형 외국인이 좀 더 국민과 유사한 지위에 있을 것으로 생각될 수는 있다.¹⁴

외국인에게 기본권 주체성¹⁵을 인정하고 각 개별기본권의 보호와 제한 그리고 그 한계를 규정할 때에는 개별기본권의 보호영역의 내용과 국민과 외국인 혹은 외국인 사이의 보호정도가 완전히 같을 수는 없고, 따라서 외국인의 다양한 지위에 상응하여 판단될 수는 있다.¹⁶ 그러나 인간의 존엄성은 가장 근본이 되는 불가침의 기본권으로 어떠한 경우도 제한되어서는 안 되는 기본권이며, 외국인의 경우에도 체류의 기간이나 체류의 목적과는 무관하게 모든 외국인에 대해서 인정되어야 하는 권리라고 할 수 있다.

이에 따라 다문화 사회에서 외국인 노동자와 결혼이민자, 그 밖의 장·단기 체류외국인에 대하여 헌법 제10조에서 보장하는 인간의 존엄성은 각 개인의 민족 혹은 국적의 차이와는 무관하게 동등한 대우를 요구하는 것으로서 대한민국에 체류하는 외국인에 대하여 대한민국 국적자와 동등하게 존중할 것을 요구할 권리를 부여하는 것이다.¹⁷ 이로서 헌법 제10조 제2문에 따라 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 갖는 국가는 인간 존엄의 본질적인 내용을 침해하는 것으로부터 각 개인, 즉 외국인도 보호할 의무도 이행해야 한다고 할 것이다.¹⁸

기본권이라는 점에서 헌법재판소의 논리가 갖는 의미가 불분명하며, 평등권이 상호주의에 의하여 제한될 수 있다면 결국 외국인이 주체가 될 수 없다는 것과 마찬가지로 비판하고 있다: 전광석, 다문화사회와 사회적 기본권, 헌법학연구 제16권 제2호(2010), 120쪽 주 43 참고.

13 출입국관리법 제2조 '취업활동을 할 수 있는 체류자격'에는 단기취업(C-4), 교수(E-1) ~ 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 등을 말한다.

14 정주외국인의 개념을 살펴볼 때, 거주국과의 밀접성 내지 긴밀성이 핵심적 요소이며, 따라서 정주외국인의 개념이 국민과 유사한 지위에 있는 외국인의 개념과 동일한 것으로 설정할 수 있다는 견해로, 김수연, 기본권 주체로서의 외국인, 유럽헌법연구 제7호(2010), 318-319쪽.

15 외국인의 기본권주체성 부정설 및 긍정설은 이하의 자료를 참고 할 것.: 정광현, 외국인의 기본권주체성 -두 가지 판단기준의 제안-, 심인, 2017; 김지영, 외국인의 평등권 -우리나라와 미국의 논의를 중심으로-, 헌법재판연구원, 2015; 공진성, 출입국관리법상 '보호' 및 '강제퇴거'와 외국인의 기본권 보호, 공법학연구 제14권 제1호(2013), 226-229쪽; 김수연, 위 논문(주 13), 291-321; 김광재, 다문화사회와 민주주의 실현방안 -외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로-, 법조 제68권 제4호(2019), 49-51쪽; 전상현, 외국인의 기본권보장 방안 -헌법상 근거, 기본권주체성, 기본권제한에 관하여-, 법조 제68권 제6호, 59-92쪽; 이은혜, 외국인의 사회적 기본권 주체성에 관한 소조, 법학논총 제28집(2012), 169-193쪽 참고.

16 전상현, 앞의 논문(주 14), 62쪽.

17 박진완, 다문화 사회의 헌법적 가치에 대한 검토, IOM MATC Working Paper No.2011-07, 17쪽.

18 박진완, 위의 책(주 16), 12쪽.

2. 평등원칙과 차별금지 조항

가. 헌법 제11조 제1항의 평등원칙과 평등권

우리 헌법 제11조 제1항은 모든 국민은 법 앞에 평등하며, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다고 규정하며, 기회균등 또는 평등의 원칙을 선언하고 있다.¹⁹ 헌법상 평등원칙에 따라 본질적으로 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급할 것을 요구한다.

헌법 제11조 제1항은 평등의 원칙뿐만 아니라 주관적 공권으로서 평등권을 보장한다. 입법자는 모든 사람에 대해서 평등의 원칙에 따라 권리와 의무를 부여할 입법의 의무를 갖지만, 그것이 모든 사람에 대해서 완벽히 같은 권리와 같은 의무를 부여할 의무를 갖는 것이 아니라 공정성과 공익의 실현에 있어서 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 취급할 의무를 갖는 것이다.²⁰ 따라서 입법을 하고 법을 적용함에 있어서 정당한 이유가 없는 차별은 배제하고 그 차별에 헌법적 정당성이 없는 경우에는 평등권이 침해된다.²¹

헌법 제11조 제1항에서 규정한 평등의 원칙은 헌법 제10조 제1항의 인간의 존엄을 기반으로 한다. 인간의 존엄이라는 법적 가치의 실현이나 보장은 평등 원칙하에서 기본권의 실현 방향을 제시하며 인간의 존중, 명예 및 자유권적 기본권이나 사회적 기본권이 국가에 의하여 평등하게 실현될 것을 요구한다. 인간의 존엄성은 모든 인간을 평등하게 대우하라는 평등원칙과 밀접한 관련성을 가지며, 국가에 불합리한 차별대우를 받지 않도록 요구하는 기본권 보장의 근거로 작용한다.²² 따라서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법이념에 따라 헌법상 불평등한 대우를 받지 않을 권리는 모든 인간이 향유할 수 있는 권리로 인정될 수 있으며, 외국인의 경우에도 인간의 존엄성과 이를 기반으로 하는 평등의 원칙에 따라 불평등한 대우를 받지 않을 권리를 가진다.²³

나. 차별금지조항과 보호영역

헌법 제11조 제1항의 문언을 살펴보면, 제1문은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”고 규정하고 있으며 제2문은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않는다”고 명시하고 있다. 헌법 제11조 제1항 제1문을 일반적 평등원칙이라고 하고, 동법 제2문을 특별한 평등원칙이라고 한다.

¹⁹ 헌재 2001. 8. 30. 99헌바92등, 판례집 13-2, 174 (206).

²⁰ Paul Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 32010, §181 Rn. 28

²¹ 손상식, 평등권의 침해 여부에 대한 심사기준, 헌법재판연구원 2013, 13쪽.

²² 손상식, 위의 책(주 20), 15-16쪽; 박진완, 앞의 책(주 16).

²³ 김지영, 앞의 책(주 14), 28쪽.

일반적 평등원칙을 규정하는 헌법 제11조 제1항 제1문은 ‘법 앞의 평등’을 보장하며, 법 적용과 입법도 평등에 구속된다는 법내용의 평등을 의미한다.²⁴ 또한 상대적 평등 및 형식적 기회의 평등까지 보장하는 평등 대우의 명령이라 할 수 있다. 헌법재판소도 헌법 제11조 제1항이 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것은 아니나, 법을 적용할 때뿐 아니라 입법함에 있어서도 불합리한 차별대우를 하지 않아야 함을 뜻한다고 하고 있다.²⁵ 다만 일반적 평등권 조항은 명시적으로 비교 대상의 어떤 속성을 평등심사에 적용하여야 하는지 혹은 적용영역이나 범위를 밝히고 있지 않다.²⁶

헌법 제11조 제1항 제2문은 차별금지의 표지와 영역을 밝히고 있는 특별한 평등원칙 조항이다. 우리 헌법은 차별금지의 표지로 성별, 종교, 사회적 신분을 명시하고 있다. 헌법 제11조 제1항 제2문의 규정 방식에 대하여 크게 예시적인 것이라는 예시적 규정설과 특별한 차별금지표지를 열거한 열거적 규정설로 구분된다. 예시적 규정설²⁷에 의하면, 제2문에 규정되어 있는 성별, 종교, 사회적 신분 이외에도 언어·인종·출신지역·신체적 장애·정치적 신념이나 세계관에 의한 차별 역시 금지되어야 하는 중요한 차별금지사유에 해당한다. 성별·종교·사회적 신분 외에도 다른 중요한 차별금지사유는 배제되지 않고, 헌법상의 차별금지의 효력이 적용될 수 있다.²⁸ 반대로 열거적 규정설²⁹에 의하면 특별히 헌법에 성별·종교·사회적 신분이라는 차별금지표지가 규정되어 있는 의미를 고려해야 하고, 이 차별금지표지에 대해서만 입법형성권에 대하여 더 엄격한 심사가 적용된다고 한다.

우리 헌법에 규정되어 있는 차별금지표지 중 성별과 종교의 경우 그 의미가 명확하다. 성별의 경우 남녀평등원칙을 말하며, 특별히 여성의 근로와 혼인 및 가족생활영역에서의 양성평등을 근본이념으로 한다. 종교의 경우 종교의 유무 또는 종류에 따른 차별을 금지하며, 구체적으로 헌법 제20조에 종교적 자유를 규정하고 있다. 이와는 반대로 사회적 신분이 무엇인지에 관해서는 해석의 여지가 있다.

사회적 신분을 정의하는 학설은 선천적 신분설과 후천적 신분설³⁰로 나뉜다. 선천적 신분설은 출생에 의해 형성되는 생래적 신분인, 존·비속, 가문, 문벌 등을 의미하며, 후천적 신분설에 의하면 후천적으로 획득된 귀화인, 전과자, 부자, 빈자, 사용자, 근로자, 상인, 농민 등도 포함된다.³¹ 헌법재판소

²⁴ Paul Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 32010, §181 Rn. 2.

²⁵ 헌재 1989.5.24., 89헌가37등, 판례집 1, 48 (54); 헌재 1992. 4. 28. 90헌바27등, 판례집 4, 255 (271) 등.

²⁶ 이재희, 일반적 평등권 보장과 개별적 평등권 보장, 헌법학연구 제21권 제2호(2015), 121-122쪽.

²⁷ 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 394쪽; 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010, 459쪽; 김학성, 헌법학원론, 박영사, 2011, 356쪽; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2012, 440쪽; 장영수, 헌법학, 홍문사, 2012, 584쪽.

²⁸ 이재희, 위의 논문(주 25), 140-141쪽.

²⁹ 계희열, 헌법학(중), 박영사, 2007, 244쪽; 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2013, 277쪽; 한수용, 헌법학, 법문사, 2012, 579-580쪽; 김주환, 일반적 평등원칙의 심사기준, 헌법재판 주요선례연구1, 헌법재판연구원, 2012, 50쪽; 이재희, 위의 논문(주 25), 140쪽 이하; 조홍석, 평등권에 관한 헌법재판소 판례의 분석과 전망, 공법연구 제33집 제4호 (2005), 118쪽; 손상식, 앞의 책(주 20), 26쪽; 차별허용관점에서는 예시적이며 평등심사기준의 관점에서는 열거적인 것으로 보는 견해로 성기용, 평등권의 보장과 발전, 헌법논총 제19집, 헌법재판소 (2008), 536쪽.

³⁰ 계희열, 앞의 책(주 28), 252쪽.

는 사회적 신분에 대하여 “사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다”³²라고 하며, 선천적 신분뿐만 아니라 후천적 신분도 사회적 신분으로 포함하는 것으로 해석하고 있다.

그렇다면 외국인의 경우 헌법 제11조 제1항의 평등원칙의 인적보호영역에 해당하는 것인가? 우리 헌법 제11조는 인적보호영역에 외국인도 포함되어 있는지 명시하고 있지 않다. 헌법 제11조 제1항 제1문은 ‘모든 국민은...’이라고 규정하고 있어서, 평등원칙이 국민에만 적용되고 외국인에 대해서는 법 앞에 평등한 대우를 하지 않아도 되는지의 문제가 발생한다. 또한 헌법 제11조 제1항 제2문에도 성별·종교·사회적 신분이라는 차별금지 표지만 규정하고 있어서, 이 조항의 사회적 신분에 인종·출생지·국적이 포함되는지 여부에 따라 외국인 차별금지가 특별히 보장되고 있는지 달라지게 된다.

헌법 제11조가 ‘모든 국민’이라고 인적보호영역을 규정³³하고 있지만, 헌법재판소 및 헌법학계는 평등권은 인간의 권리로 해석하며, 외국인, 다국적자 및 무국적자도 원칙적으로 평등권의 주체가 된다. 따라서 헌법 제11조 제1항 제1문의 일반적 평등원칙은 대한민국 국적을 가진 사람의 권리가 아니라 모든 사람의 권리에 해당한다. 다만 헌법 제11조 제1항 제2문에 대하여 열거적 규정설에 따르는 경우에는 명시적으로 규정되어 있는 사회적 신분에 인종이나 국적이 포함되는지 여부에 따라 관련 규정에 대하여 헌법재판소가 특별히 엄격하게 심사해야 하는지 여부가 달라지게 된다. 만약 인종이나 출생지, 국적이 포함되는 경우라면 외국인에 대하여 인종이나 국적에 따른 차별 규정을 입법하였을 때 엄격심사를 해야 하지만, 포함되지 않는다면 외국인에 대한 차별규정은 헌법 제11조 제1항 제1문의 일반적 평등원칙에 따라 심사하게 된다.³⁴ 반대로 헌법 제11조 제1항 제2문이 예시적 규정설이라고 한다면, 사회적 신분에 인종이나 국적이 포함되는지 여부는 중요하지 않다. 예시적 규정설을 따를 때는 명시적으로 규정되어 있는 차별금지표지 외에도 인종이나 국적에 따른 차별대우를 특별히 금지하고 있는지는 결국 목적론적 해석 및 헌법재판소의 판례에 의해서 규정되게 된다.

독일의 경우와 비교하자면, 독일의 경우 기본법 제3조 제1항은 우리와는 다르게 “모든 사람은 법률 앞에 평등하다”라고 규정하고 있으며, 기본법 제3조 제3항 제1문에 “누구든지 자신의 성별, 가문, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교적 또는 정치적 견해로 인하여 불이익 혹은 우대를 받지 않는다”라고 규정하고 있다. 독일 법체계는 독일인과 외국인을 동등하게 취급하도록 규정하고 있으며,³⁵ 독일 기본법 제3조 제1항은 “모든 사람”으로 규정함으로써, 명시적으로 외국인도 인적보호영역에 포섭하고 있다. 다만 기본법 제3조 제3항 제1문의 경우는 열거적 조항으로 이해되는 배타적 성격의 조항

31 계희열, 앞의 책(주 28), 252쪽.

32 헌재 1995.2.23. 93헌바43, 판례집 7-1, 222 (235).

33 헌법조문에 “국민”으로 표현하였다 하여 헌법제정자의 의사가 외국인의 기본권을 부인하는 것은 아니었다. 이에 관해서는 전상현, 앞의 논문(주 14), 64-66쪽 참고.

34 이와 같은 견해로, 박진완, 불평등대우의 헌법적 정당화심사기준으로서 일반적 평등원칙, 세계헌법연구 제15권 제3호(2009), 215쪽 참고.

35 Markus Heintzen, in: Merten/papier, Handbuch der Grundrecht in Deutschland und Europa, Band II Aufl. 1, 2006, § 50 Rn. 60-61.

이며, 유추의 방식으로도 다른 표지가 포함될 수 없다. 명시된 차별금지표지는 역사적으로 특히 문제가 되었던 인격적 권리평등의 핵심적 영역을 규정한 것이며, 내용적으로는 불변하는 인간의 속성을 차별금지표지로 규정하고 있다.³⁶ 따라서 독일 기본법 제3조에 따라 외국인은 평등권의 주체가 되고, 인종이나 고향을 이유로 불합리한 차별대우를 받는 것은 엄격히 금지된다.

그러나 국적을 근거로 한 차별대우는 조금 다르다. 국적을 근거로 불평등한 대우를 하는 것은 유럽 법과는 다르게 독일의 기본법에 의해서 원칙적으로 금지되는 표지가 아니다. 국적은 기본법 제3조 제3항 제1문에 명시되어 있지 않으며, 명시적으로 규정되어 있는 표지는 인종, 언어, 고향과 출신이라는 요소에도 포섭되지 않고 국적이 차별금지요소로 대체되는 것으로 해석되기도 않는다.³⁷ 따라서 외국인에 대해서 전반적으로 독일 국민과 다르게 대우하거나, 특정 국적을 가진 사람에 대해서 다르게 취급하는 것은 차별금지원칙에 포함되지 않는다.³⁸ 다만 외국인의 국적은 분명히 그 외국인의 고향과 관련성이 있으므로 간접차별의 영역에 해당하며,³⁹ 차별적 대우를 위해서는 법적으로 분명한 사실상의 정당성이 요구된다.⁴⁰

‘재외동포의출입국과법적지위에 관한 법률 제2조 제2호 위헌확인’ 판결에서 재판관 권성의 별개의견에 의하면, “헌법 제11조 제1항 후문은 성별·종교 또는 사회적 신분이라는 세 기준은 헌법제정 당시 대표적 사회적 폐습에 속해있던 차별요소로서 헌법에서 명시하여 반드시 극복되어야 할 불평등을 헌법상 특별히 차별을 금지하고 있으며, 이러한 세 가지 기준에 의한 차별이 헌법적으로 용인될 수 있는 것인가의 여부는 특히 엄격하게 심사”되어야만 하지만, “사람의 출생지 내지 생활근거지와 같은 지역적 요소에 의한 차별과 인종적 요소에 의한 차별의 경우 헌법 제11조 제1항 후문에 열거되지 않은 요소이지만 비인도적이고 사회통합에 역해하며 국민통합을 저해하여, 개인의 자유롭고 창의적인 능력발휘를 봉쇄하는 것으로 보다 엄격히 금지되어야 한다”고 하였다.⁴¹ 이러한 견해에 의하면 인종이나 고향 및 출신이라는 요소도 차별금지표지에 포함된다고 할 수 있다.

헌법 제11조 제1항 제2문에 대하여 열거적 규정설의 경우 사회적 신분이 무엇인지에 따라 다를 수 있지만 인종이나 출생지는 사회적 신분이라고 해석할 수는 없을 것으로 보인다.⁴² 헌법 제11조 제1항 제2문의 목적은 인간의 생래적 표지를 근거로 차별하는 것을 금지하려는 것이고 따라서 인종

³⁶ Michael Sachs, Besondere Gleichheitsgarantien, in: HStR VIII, 32010, §182 Rn. 40.

³⁷ Markus Heintzen, 위의 논문(주 34), § 50 Rn. 60-61.

³⁸ Michael Sachs, 위의 논문(주 35), §182 Rn. 53.

³⁹ Angelika Nußberger, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 297.

⁴⁰ 여기서 적용될 수 있는 정당성이란, 예를 들어 독일 기본법 제12조 제1항을 적용할 때, 외국인과의 경쟁으로부터 독일인을 보호하고자 하는 목적이 존재하는 경우 등을 말한다: Markus Heintzen, 위의 논문(주 34), § 50 Rn. 60-61.

⁴¹ 헌재 2001.11.29. 99헌마494, 판례집 13-2, 714 (734-735).

⁴² 사회적 신분에 대하여 신분의 높고 낮음을 의미하는 것에 제한적으로만 적용되어야 한다는 견해로, 이종수, ‘사회적 신분’에 의한 차별금지의 헌법적 의미, 공법연구 제31집 제1호 (2002), 352, 364쪽. 특히 열거적 규정설은 인종과 출생지를 사회적 신분으로 넣어서 해석하고 있지만, 인종은 종이 다름을 전제하는 단어이지 신분을 나타내는 표지는 아니라는 점에서 열거적 규정설을 따르더라도 인종은 포함될 수 없다.

이나 출신, 출생지는 차별금지표지로 인정되어야 한다. 특히 출신(Herkunft)이나 출생지에 대한 차별금지는 인종적·문화적 혹은 지리적으로 상이한 사람들이 많은 오늘날, 더욱 특별한 의미를 갖는다.

다만 문제는 출신이라는 것이 결국 국가적 출신, 즉 국적과 완벽히 같지는 않지만 부분적으로 같은 의미를 가질 때이다. 만약 국가적 출신이라는 의미가 포함된다면 국적에 의한 차별은 엄격히 금지되어야 하는 표지가 되기 때문이다. 국적을 차별금지표지로 볼 것인가에 대해서 우리 헌법재판소는 산업기술연수생 도입기준 완화결정 등 위헌확인 소송에서 근로기준법이 보장한 근로기준 중 주요 사항을 외국인 산업연수생에 대하여만 적용되지 않도록 한 것에 대해, 외국인의 경우 국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권의 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 의한 제한이 있을 수 있지만,⁴³ ‘국적’에 의한 차별은 헌법 제11조 제1항에 명시적으로 규정되어 있지는 않다⁴⁴고 하면서, 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 부분이 아니기 때문에 평등권심사에 있어서 완화된 심사기준인 자의금지원칙에 따라 판단한다⁴⁵고 판시하였다.

그러나 국적은 보통의 경우에 태어나면서 부모의 국적에 따라 혹은 출생지에 따라 결정된다. 이러한 경우에 국적은 원국적이나 조상의 국적과 관련되기 때문에, 태어난 출생지뿐 아니라 인종적·문화적 요소와 깊은 관련성을 가진다. 이 때 국적은 인간의 본래적 속성을 가질 수 있어서 헌법상 차별금지 표지에 포함될 수 있고, 법률이 국적을 근거로 차별을 하는 경우에는 엄격심사도 가능할 것이다. 그러나 국적은 사람이 살아가는 동안에 변경가능한 것이며 개인의 노력에 의하여 지위나 상태가 변경될 수 있는 속성도 가지기 때문에, 국적을 근거로 법률이 차별을 규정하고 있는 경우에는 반드시 엄격심사 혹은 자의금지원칙심사가 적용되어야 한다기 보다는, 관련되는 개별기본권의 특성에 따라 심사기준이 달라질 수 있다.

Ⅲ. 개별기본권영역에서의 평등원칙

위에서 살펴보았듯이, 우리 헌법은 헌법 제10조와 헌법 제11조 제1항에서 외국인에 대해서도 대한민국 국민과 평등하게 대우할 것을 요청하고 있으며, 인간의 존엄성에 근거한 평등원칙과 평등권은 서로 불가분의 관계에 놓여있다. 그리고 인간의 존엄성과 평등원칙은 개별기본

문제는 우리 헌법 조문이 국민에 대하여 규정하고 있으며, 외국인의 기본권에 대해서는 아무런 규정이 없다는 점에 있다. 개별기본법의 조문을 살펴보면, 헌법 제10조 제2항의 “개인”, 헌법 제12조 제4항, 제5항, 제6항에서 “누구든지...”, 헌법 제12조 제7항의 “피고인”, 헌법 제28조 “형사피의자 또는 피고인”, 헌법 제32조 제4항 “여자”, 헌법 제32조 제5항 “연소자”, 헌법 제33조 “근로자”로 규

⁴³ 헌재 2007.8.30. 2004헌마670, 판례집 19-2, 297 (304).

⁴⁴ 헌재 2007.8.30. 2004헌마670, 판례집 19-2, 297 (313).

⁴⁵ 헌재 2007.8.30. 2004헌마670, 판례집 19-2, 297 (314).

정되어 있는 것을 제외하면, 다른 기본권의 주어는 “모든 국민은...”으로 서술되어 있음을 알 수 있다.

이러한 규정의 형식 때문에 우리 헌법이 외국인에 대한 기본권 주체성을 부인한다는 견해가 존재한다. 특히 긴급보호 및 보호명령집행행위 등 위헌확인의 소에서 재판관 김종대는 기본권을 권리성질설에 따라 인간의 권리에 해당하는 경우에는 외국인에도 기본권 주체성을 인정하는 다수의견에 대해 “모든 기본권의 주체를 ‘국민’으로 한정하고 있는 우리 헌법의 명문 규정에 반하는 해석”이라고 하며, “우리 헌법상 기본권의 주체가 될 수 없는 외국인이 제기한 헌법소원은 부적법 각하하여야 한다”라고 외국인의 기본권 주체성을 부인하는 견해를 제시한 바 있다.⁴⁶ 그러나 우리 헌법재판소의 다수의견과 통설은 기본권을 권리성질설에 따라 기본권 성질이 인간의 권리에 해당하는 경우에는 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있다.

1. 권리성질설에 따른 외국인의 기본권 주체성이 인정되는 개별기본권

지금까지 헌법재판소는 외국인에게 어떤 기본권이 인정되는지 여부를 그때그때 개별적으로 판단하고 있는 것으로 보인다.

자유권적 기본권에 대하여 헌법재판소는 헌법 제15조 직업선택의 자유는 “직장선택의 자유”에 대해서만 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있다. 헌법재판소는 직장선택의 경우에는 인간의 존엄성과 행복추구권과 밀접한 관련을 가지며, 적법하게 고용허가를 받아 적법하게 우리나라에 입국한 외국인의 경우 우리나라에서 일정한 생활관계를 형성하고 유지하는 등의 사회의 정당한 노동인력으로서의 지위가 부여되었다고 보았다.⁴⁷ 또한 헌법 제14조 거주·이전의 자유에 대해서 헌법재판소는 “입국의 자유”에 대해서는 외국인의 기본권 주체성을 인정하지 않지만,⁴⁸ “주거의 자유”, 즉 이미 입국한 외국인에 대해서 어떤 지역에서 거주할 것인지 그리고 어디로 이전할 것인지는 성질상 인간의 권리로써 외국인에 대해서 기본권 주체성을 인정하고 있다.⁴⁹ 같은 의미로 헌법 제12조 신체의 자유도 기본권 주체성이 인정된다.⁵⁰

국가에 대해 일정한 사항은 요구하고 청구할 수 있는 권리인 청구권적 기본권으로는 변호인의 조력을 받을 권리⁵¹와 재판청구권⁵², 형사보상청구권 및 국가배상청구권은 인간의 권리로 인정되고 있다. 특히 헌법재판소는 재판청구권에 대하여, “송환대기실에 수용된 청구인이 자유로운 신체의 이동

46 헌재 2012.8.23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 (580-581).

47 헌재 2011.9.29. 2007헌마1083등, 판례집 23-2 상, 623 (639-640); 헌재 2011.9.29. 2009헌마351, 판례집 23-2상, 659 (667-670); 헌재 2016.3.31. 2014헌마367, 판례집 28-1상, 471(479).

48 헌재 2014.6.26. 2011헌마502, 판례집 26-1하, 578(583).

49 헌재 2012.8.23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 (574).

50 헌재 2012.8.23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 (574).

51 헌재 2012.8.23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 (574); 헌재 2018.5.31. 2014헌마346, 판례집 30-1하, 166(172).

52 헌재 2012.8.23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 (574).

을 제한받고 있고, 그러한 수용의 당부를 다투기 위해 인신보호청구의 소를 제기하였으며, 그 소송과 관련하여 변호사의 조력을 원한다는 점을 고려하면, 이 사건에서 재판청구권은 인간의 권리인 신체의 자유를 실효적으로 보장하는 데 반드시 필요한 권리라고 볼 수 있어, 청구인이 외국인이라 하더라도 재판청구권의 주체가 된다”라고 하며 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있다⁵³

다만 사회권적 기본권에 대해서 헌법재판소는 원칙적으로 국민의 권리로 인정해야 하지만, 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받는 데 필요한 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 가진다고 하면서 예외적으로 외국인 근로자의 기본권 주체성을 인정하는 방식을 택한다.⁵⁴ 구체적으로 헌법 제32조 제1항의 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’일 뿐 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 포함하는데, ‘일할 환경에 관한 권리’는 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건을 보장 등을 요구할 수 있는 권리를 포함하는 인간의 존엄성에 밀접한 관련이 있는 권리로서 외국인에도 기본권 주체성이 인정된다고 하였다. 특히 근로조건은 임금과 그 지불방법, 취업시간과 휴식시간 등의 근로계약에 의하여 근로자가 근로를 제공하고 임금을 수령하는 데 관한 조건들에 해당하며, 출국만기보험금은 퇴직금의 성질에 관한 것으로 그 지급시기에 관한 것 역시 근로조건에 해당하므로 외국인근로자도 보호대상에 해당한다고 하였다.⁵⁵ 그러나 참정권에 대해서는 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있지 않다.⁵⁶

2. 권리성질설에 대한 평가

권리성질설에 따른다면, 개별기본권은 인간의 권리와 국민의 권리로 구분될 수 있어야 하고, 개별기본권이 인간의 권리인지에 따라 외국인이 개별기본권의 주체로 인정되는지 결정된다. 그러나 무엇이 인간의 권리이고 무엇이 국민의 권리인지 구별할 근거와 객관적이고 명확한 기준도 존재하지 않는다는 비판을 받는다.⁵⁷ 거주·이전의 자유에 대해서 “입국의 자유”에 대해서만 외국인의 기본권 주체성을 인정하지 않고 있으며, 직업선택의 자유의 영역에서 “직장선택의 자유”에 대해서만 외국인의 기본권 주체성을 인정하는 것을 볼 때, 동일한 기본권에서 보호영역을 어떻게 나누느냐에 따라 외국인의 기본권 주체성 인정 여부가 달라진다.⁵⁸

그러나 자유권적 기본권은 근대의 여러 인권선언이나 헌법이 이를 명문화한 것으로 인간의 권리로

53 별개의견(재판관 김창중, 안창호), 헌재 2018.5.31. 2014헌마346, 판례집 30-1하, 166(180-181).

54 헌재 2007.8.30. 2004헌마670, 판례집 19-2, 297 (304-305).

55 헌재 2016.3.31. 2014헌마367, 판례집 28-1상, 471 (479-480).

56 헌재 2014.6.26. 2011헌마502, 판례집 26-1하, 578(583).

57 전상현, 앞의 논문(주 14), 74쪽.

58 전상현, 앞의 논문(주 14), 75쪽; 김수연, 앞의 논문(주 13), 305-310쪽; 김지혜, 이주민의 기본권-불평등과 ‘윤리적 영토권’-, 헌법학연구 제22권 제3호(2016), 227-232쪽; 윤수정, 외국인의 기본권 주체성에 대한 고찰 -헌법 제6조 제2항의 해석을 중심으로-, 공법연구 제48집 제2호(2019), 120-121쪽; 정태호, 외국인의 기본권주체성과 헌법해석의 한계, 헌법재판연구 제6권 제1호(2019.6), 10-16쪽 등 참고.

이해될 수 있으며, 굳이 국민으로 한정하여 국민의 권리라 할 특별한 이유가 없다. 자유권적 기본권으로 분류할 수 있는 인신의 자유(생명권, 신체의 자유), 정신생활영역의 자유(양심의 자유, 종교의 자유, 학문의 자유, 예술의 자유), 사생활영역의 자유(사생활의 비밀과 자유, 주거의 자유, 통신의 자유), 정치생활영역의 자유(언론·출판의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유), 사회·경제생활영역의 자유(거주·이전의 자유, 직업의 자유, 재산권)⁵⁹의 영역의 기본권 주체는 모든 자연인으로 인정하여도 아무런 문제가 없다. 이러한 기본권들은 권리성질성에 따를 때도 인간이라면 누구나 누려야 하는 인간의 권리에 해당하기 때문이다.

또한 사회적 기본권은 경제적·사회적 약자와 소외계층, 특히 근대 산업사회에서 보호받지 못했던 노동자들에게 인간다운 생활을 보장하고 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 규정된 기본권이다. 기본권은 개인의 자유를 국가의 침해로부터 보장받기 위하여 규정된 것이지만, 진정한 자유는 생존에 필요한 최소한도의 물질적 보장 없이는 불가능하다. 이런 의미에서 사회적 기본권은 자유의 실질적 조건이며 기초로서의 의의가 있다.⁶⁰ 우리 헌법에 규정되어 있는 사회적 기본권으로는 인간다운 생활을 할 권리, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권, 환경권, 혼인과 가족생활기본권이 있다. 헌법재판소는 사회적 기본권에 대하여 원칙적으로 국민의 권리라고 하고 있으나, 사회적 기본권이 반드시 국민의 권리에 해당한다고 보기는 어렵다.

예를 들어 우리나라에 체류 중인 외국인 근로자의 경우 적법한 비자를 가지고 들어온 사람들이며, 직장에서 일을 함에 있어서 근로의 권리나 노동3권의 보호를 받지 않아야 할 이유가 없다. 대법원은 이주노동자가 합법적으로 노조를 설립하는 것이 허용된다고 한 바 있으며, 특히 불법체류자에 대해서도 “노동조합법상 근로자란 타인과의 사용종속관계하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람을 의미하며, 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 사람뿐만 아니라 일시적으로 실업상태에 있는 사람이나 구직 중인 사람을 포함하여 노동3권을 보장할 필요성이 있는 사람도 여기에 포함된다”라고 하며 노조를 결정한 권리가 있다고 결정한 바 있다.⁶¹

또한 이주노동자의 경우 가족이 모두 대한민국에서 체류하게 되는데 이때 이주노동자의 자녀에게도 헌법상 교육의 받을 권리가 보장되어야 할 필요가 있다. 우리나라는 ‘UN아동권리협약’에 따라 체류 신분과 관계없이 아동의 교육권을 보장해야 한다. 헌법 제31조의 교육을 받을 권리는 교육을 통하여 국민 개개인이 타고난 능력을 발휘할 수 있도록 보장됨으로써 직업과 경제생활에 있어서 자주적인 생활 능력을 갖추도록 하여, 궁극적으로 한 개인이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 함에 목적이 있다. 결국 사회적 기본권으로서 인간으로서의 존엄과 인격을 발현할 수 있도록 하기 위하여 보장되는 권리라는 점에서, 인간의 권리라고 할 수 있는 것이다. 따라서 불법체류자 혹은 무국적자의 자녀라고 하여 학교에서 교육을 받을 권리의 기본권 주체성을 인정하지 않아야 할 이유가 없다. 권리성질설에

59 이 분류에 대해서는 계희열, 앞의 책(주 28), 271쪽 참고.

60 계희열, 앞의 책(주 28), 700쪽.

61 대법원 2015.6.25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결 [노동조합설립신고서반려처분취소] [공2015하,1080]

따라 사회적 기본권의 속성을 분류하더라도 우리나라의 영토에 체류 중인 외국인도 인간으로서 최소한의 생존을 보장받아야 한다는 점에서 보호 대상에 해당할 수 있다.

청구권적 기본권인 청원권, 재판청구권, 국가배상청구권, 범죄피해자구조청구권, 형사보상청구권 역시 국가에 대한 권리보호를 요청하는 권리를 보장하는 것으로 국민뿐만 아니라 국내에 거주하고 있는 외국인에 대해서도 권리보장이 인정되어야 하는 권리에 해당한다.

다만 항상 국민의 권리로 설명되는 것이 정치적 기본권이다. 특히 참정권의 경우는 일반적으로 국민의 권리로 한정하고, 한 나라의 정치적 통합의 관점에서 외국인에게는 기본권 주체성을 인정하지 않는다. 헌법 제1조가 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다’라고 규정함에 따라, 입법, 행정, 사법을 수행하는 국가기관의 선거권은 국민에게만 한정되어야 한다는 것이다.⁶² 예외적으로 법률이 정하는 바에 따라 일정한 요건을 갖춘 외국인에 대해서는 지방선거권을 인정할 수 있지만, 이는 헌법상의 권리가 아니라 법률상의 권리로 보고 있다.⁶³

유럽의 경우 1992년 EU통합을 위한 마스트리히트조약(Treaty of Maastricht)에 따라 EU회원국의 국적을 가진 외국인에게 지방선거에서 선거권과 피선거권을 부여하고 있고, 이에 따라 독일 기본법 제28조 제1항에는 명시적으로 유럽연합 시민에게 한하여 선거권 피선거권의 주체로 인정하고 있다.⁶⁴ 국민주권주의를 바탕으로 할 때, 외국인에게 지방선거권을 부여하는 것은 헌법 제1조 제2항과 헌법 제118조 제2항에 위반되므로 지방선거권을 부여하기 위해서는 헌법개정이 필요하다는 견해도 있다.⁶⁵ 그러나 여기서 주목해야 할 것은 정치적 기본권이 권리의 성질에 따라 국민의 권리인가 혹은 외국인에 대한 정치활동의 자유는 인간의 기본권적인 인권에 해당하는가의 문제가 아니라는 점이다. 통설에 따라 정치적 기본권은 국민주권주의의 관점에서 국민의 권리라고 한다면, 만약 우리 헌법을 개정하여 외국인에게도 지방참정권의 헌법상 권리를 부여하는 경우에 국민의 권리였던 기본권이 갑자기 인간의 권리로 그 성질이 변하게 되는가이다. 기본권의 성질에 따라 권리를 구별할 수 있다면, 그 성질은 본래적인 것이고 변화하는 것이 아니어야 한다.

결국 기본권의 성질에 따라 해석하여 보호영역에 속하는지 아닌지는 인간의 권리와 인간의 권리가 아닌 기본권을 명확하게 구별할 수 있다는 점을 전제로 한다. 그러나 양자를 명확하게 구별할 수 있지 않고, 어떠한 경우에는 국민의 권리였다가 어떠한 경우에는 인간의 권리로 해석되는 경우라면, 양자

62 이은혜, 앞의 논문(주 14), 11쪽.

63 김광재, 앞의 논문(주 14), 59쪽; 정해성, 이주외국인의 정치활동에 관한 보장, 고려법학 제82호(2016), 95쪽.

64 독일 연방헌법재판소(BVerfGE 83, 37)는 슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)이 Gemeinde와 Kreis선거에 대하여 당시 선거법 제3조 제2항의 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스의 국적을 가지고 있고, 적어도 5년이상 독일에서 거주한 외국인에 대하여 선거권을 인정하고 있는 주 지방자치선거법(Kommunales Wahlrecht)에 대하여 기본법 제20조 제2항 제1문의 국민주권 원리는 Kreis와 Geminede에 대해서도 적용된다고 하면서, 지역자치선거의 선거권도 독일국민에 대해서만 적용된다고 하며, 이 선거법은 위헌이라고 하였다. 다만 헌법개정을 통해 유럽연합시민들의 선거권을 인정할 수 있다고 하였다. 이후 독일은 유럽연합조약에 따라 EU시민에게도 선거권을 인정하기 위하여 기본법 제28조 제1항 제3문을 개정하였다. 이에 대한 자세한 내용은 박진완, 독일에서의 외국인 선거권 인정논의, 법학논고 제67집(2019), 14-17쪽 참고.

65 김학성, 기본권의 주체, 헌법재판연구 제20권 (2009), 105쪽 참고.

를 구별할 명확한 기준을 제시하지 못한 것이다.⁶⁶ 그렇다면 우리는 권리성질설을 포기해야 한다.

3. 개별기본권의 보장과 평등의 원칙의 적용

권리성질설에 따라 엄격하게 인간의 권리와 국민의 권리로 명확하게 구별되지 않고, 기본권의 주체를 국민과 그렇지 않은 자로 구분하여 명확하게 개정하지 않는 한, 국내에 체류하고 있는 외국인에게 기본권의 주체성을 인정하지 않아야 할 이유가 존재하지 않는다.

인간의 권리, 즉 인권이 세계인권선언(Universal Human Rights Declaration)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(International Convention on Civil and Political Rights) 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights)을 근본이념으로 하는 인간의 존엄과 자유 및 평등에 근거하고 있는 한 더욱 그러하다.⁶⁷

다문화 사회에서 이민자와 대한민국 국적자와의 사회적 통합은 사회적·경제적 현실 속에서 소수자인 이민자에 대하여 얼마나 동등한 기회를 부여할 것인가에 달려있다. 사회통합을 실현하기 위한 이민정책은 모든 인간이 동등한 존엄을 가진다는 것을 전제로 해야 하며, 국가정책의 근본적인 법적 근거는 헌법에서부터 시작되는 것이다.⁶⁸ 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치와 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 따라 외국인도 대한민국 국민과 마찬가지로 등등한 대우를 받을 권리를 가지며, 관련된 개별기본권에서도 대한민국 국민과 비교하여 불평등한 대우를 받지 않을 권리를 누릴 수 있어야 하고, 국가에게는 외국인에 대해서도 그 기본권을 인정하고 보장해야 할 국가의 의무가 존재하게 된다. 따라서 헌법상 외국인의 지위는 국민과 마찬가지로 원칙적으로 자연인으로서 기본권 주체성을 인정 받을 수 있으며, 예외적으로 일부 개별기본권에 한하여 헌법상 보호를 받을 수 없을 수 없는 것으로 해석해야 한다.

물론 대한민국 국민과 비교하여 외국인에게 모든 기본권에 대해서 완전하게 똑같은 대우를 보장할 수는 없다. 국민과 외국인은 지위의 차이(즉 국적이 다르다는 기준)가 존재하고, 외국인들 사이의 체류자격 및 체류유형에 따라 지위의 차이가 존재하기 때문에, 지위의 차이를 인정하여 다른 것을 다르게 대우하는 것도 평등의 원칙에 해당한다. 헌법질서 하에서 양자의 차별이 정당화되는 이유가 존재한다면, 국민과 외국인 사이의 완전한 평등을 요구할 수는 없으며, 여전히 입법자는 헌법 제37조 제2항에 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 외국인에 대해서 법률로써 그 권리를 제한할 수 있다.⁶⁹ 기본권제한의 문제는 국민과 외국인 사이의 평등의 문제이며, 차별취급이

66 김수연, 앞의 논문(주 13), 307쪽 참고; 이은혜, 앞의 논문(주 14), 188쪽 이하.

67 이은혜, 앞의 논문(주 14), 189-190쪽.

68 박진완, 앞의 책(주 16), 10쪽.

69 권리성질설의 한계에 대하여 전상현, 앞의 논문(주 14), 59-92쪽; 김수연, 앞의 논문(주 13), 305-310쪽; 윤수정, 앞의 논문(주 57), 120-122쪽 등 참고.

정당화되는가의 문제이다.⁷⁰ 분명한 것은 모든 개별기본권 영역에서 국민과 외국인의 지위에 따른 차별취급이 용인되어서는 안된다는 점이다. 양자는 지위의 차이가 존재하지만, 차별취급이 정당화되지 않는 영역이 존재하기 때문이다. 따라서 구체적인 사안에 따라 외국인에 대한 차별적 대우가 인정되는 영역에 한하여 지위에 따른 불평등한 대우가 용인될 수 있을 것이다.

우리 헌법의 조문이 독일의 기본법처럼 국민의 권리(Alle Deutschen)와 인간의 권리(Jeder 혹은 Alle Menschen)로 이분화하여 규정되어 있지 않고, 거의 모든 조문에 ‘모든 국민은’이라고 규정하고 있어서, 헌법을 개정하지 않는 한 외국인에게 기본권 주체성을 인정하기 위해서 권리의 성질에 따른 해석이 필요했을지도 모른다. 그러나 처음부터 어떤 기본권이 그 성질에 따라 외국인에게는 주체로 인정될 수 없어서 보장되지 않는다고 하여도, 헌법재판소의 본안판단에 나아가지 못하고 각하되는 것이 아니라, 여전히 평등권의 주체로서 평등권의 심사를 요청할 수 있게 하는 것이 헌법상 요구하고 있는 평등원칙을 더욱 명확하게 실현하는 것이다.

그러한 경우에는 개별 기본권의 본질, 즉 인적보호영역의 본질을 밝히는 것이 아니라 차별취급이 용인되는 기본권에 한하여 입법정책적 차원에서 왜 국민과 외국인을 달리 취급하며, 그 차별적 대우가 합리적 혹은 정당한 것인지 밝히는 접근방식을 취하게 될 것이다.⁷¹

IV. 기본권 제한의 심사기준 및 강도와 평등원칙

앞서 살펴보았듯이, 현재 우리 헌법조문은 외국인의 기본권에 대하여 주체성을 명확하게 규정하고 있지 않으며, 거의 모든 조문에 우리 국민을 기본권 주체로 명시하고 있어, 결국 인간의 권리와 국민의 권리라는 해석을 통해 외국인에게도 인간의 권리로 해석되는 기본권에 대하여 기본권 주체성을 인정하여 왔다. 그러나 권리성질성은 외국인이라는 지위에 따른 차별취급을 항상 용인하는 것과 다름 없다. 그렇다면 기본권 제한에 대한 심사기준과 그 강도는 어떻게 하는 것이 평등원칙에 부합하는 것인지 살펴보려고 한다.

1. 평등하게 보장해야 할 국가의 의무

국가는 헌법 제10조 제2문에 따라 개인이 가지는 불가침의 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가지며, 이러한 기본권 보장은 기본권을 향유하는 기본권 주체라면 누구에게나 적용된다. 국가의 기본권 보호 및 보장의 의무는 모든 국가기관을 기속하고, 모든 국가작용은 대한민국 국민뿐만 아니라

⁷⁰ 전상현, 앞의 논문(주 14), 88쪽.

⁷¹ 외국인에 대한 기본권 주체성을 인정하더라도 헌법재판소의 심사강도에 따라 차별대우를 원칙적으로 허용하게 되는 결과를 야기할 수 있다는 견해로, 김지혜, 앞의 논문(주 57), 236쪽; 윤수정, 위의 논문(주 57), 122쪽.

대한민국 영토 내의 모든 사람을 대상으로 한다.

우리 영토에 체류하는 외국인은 합법적으로 입국한 외국인부터 무국적자 및 불법체류자와 난민까지 포함된다. 평등의 원칙에 입각하여 국가는 우리 영토에 체류 중인 외국인의 기본권도 내국인의 기본권과 평등하게 보장해야 할 의무를 갖는다. 이러한 국가의 의무는 해당 외국인이 합법적으로 입국할 것을 전제하지 않는다. 위법하게 입국한 외국인이라 할지라도, 헌법상 기본권의 보호를 받는다. 예를 들어 불법체류자 및 무국적자의 자녀라도 할지라도 대한민국에 체류하는 한 교육권을 향유해야 하며, 국가는 내국인과 동일하게 교육을 받을 수 있도록 정책을 시행해야 할 책무를 가진다. 또한 헌법재판소의 논리에 따라 직장선택의 자유가 인간의 권리라고 한다면, 불법체류자도 인간으로서 헌법상 기본권 보호를 받아야 마땅하다. 다만 불법체류자의 경우 출입국관리법에 의해서 추방되거나 무국적자의 경우 체류가 제한될 수 있기 때문에, 헌법상 기본권을 향유하는데 어려움이 발생할 뿐이다.⁷²

마찬가지로 합법적 체류자격이 있는 외국인을 체류기간에 따라 장기체류자와 단기체류자로 분류할 수 있지만, 국내 체류기간이 짧은 외국인에 대해서 국가가 기본권을 보호해야 할 의무로부터 자유로워지는 것은 아니다. 우리 헌법재판소는 외국인을 ‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인’과 ‘국민과 유사한 지위에 있지 않은 외국인’으로 나누어 기본권 주체성을 판단하고 있지만, 사실 국민과 유사한 지위에 있는 외국인을 정확히 정의하고 있지 않다. 만약 체류기간에 따라 국민과 유사한지를 구분할 수 있다고 하더라도, 국민과 유사한 지위에 있는 외국인의 기본권은 얼마나 제한할 수 있는지 혹은 구체적인 보호수준은 어느 정도여야 하는지 별다른 근거를 제시하고 있지 않다. 다만 체류기간에 따라 차등적으로 보호될 수 있는 권리들, 예를 들어 영주권 취득을 위한 조건이나 지방선거권 등의 경우는 체류 기간에 따라 기본권 제한의 정도를 다르게 정할 수 있는 것이다.

외국인도 개별기본권에 대해서 주체로서 인정되는 한, 국가는 그러한 기본권의 헌법적 보호를 이행해야 하며, 국가의 이러한 의무에 헌법재판소도 기속된다. 헌법재판소는 이러한 점에서 특별한 이유가 없는 한 외국인의 권리도 내국인과 동등한 수준에서 보장해야 할 필요가 있다.⁷³ 특히 헌법 제6조 제2항에 따라 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장되어야 한다. 따라서 외국인의 기본권은 상호주의를 규정한 헌법 제6조 제2항에 따라 아무리 못해도 최소한 국제법과 조약이 정하는 내용만큼의 보호는 반드시 보장되어야 하며, 국가에게는 이러한 의무를 이행할 의무가 있는 것이다.

2. 헌법재판소의 심사기준에 관한 문제

지금까지 헌법재판소는 외국인의 기본권과 관련된 문제에서, 청구요건 중 청구인의 청구능력, 즉

⁷² 정태호, 앞의 논문(주 57), 18쪽.

⁷³ 윤수정, 앞의 논문(주 57), 25쪽.

외국인의 기본권 주체성에 대하여 먼저 논의하고, 외국인이 기본권 주체가 되는지의 여부는 권리성질 설에 따라 관련되는 개별기본권이 인간의 권리에 해당하는 경우에만 기본권 주체로서 인정하였으며, 인정된 경우에만 기본권의 제한이 타당한지 심사하는 방식을 취하여 왔다.

헌법재판소는 외국인의 기본권 제한에 대하여 기본권 주체성을 인정하는 것과 기본권 제한의 정도는 별개의 문제라고 하면서, “외국인에게 근로의 권리에 대한 기본권 주체성을 인정한다는 것이 곧바로 우리 국민과 동일한 수준의 보장을 한다는 것을 의미하는 것은 아니다.”라고 하면서, 외국인이라는 지위를 근거로 외국인의 기본권을 국민의 기본권보다 덜 보장하는 것을 인정하고 있다.⁷⁴ 외국인이 개별기본권의 주체로 인정되었다 하더라도, 같은 기본권에 대해서 국민의 기본권 제한을 심사하는 강도와 다르게 두고 있다.

좀 더 자세히 살펴보면, “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제3항 위헌확인” 소송에서 헌법재판소는 외국인근로자의 사업장 변경허가 기간을 신청일로부터 2개월로 제한하는 것은 직장선택의 자유를 제한하는 것이지만, 외국인의 직장선택의 자유 제한이 타당한가를 심사할 때에는 입법자의 광범위한 입법재량을 인정하여 외국인근로자의 직장선택의 자유는 입법자가 정책적 판단에 따라 법률로써 그 제도의 내용을 구체적으로 규정할 수 있음을 인정하면서, 입법의 내용이 합리적인 근거 없이 현저히 자의적인 경우에만 헌법에 위반된다고 하며 자의금지원칙에 따른 심사를 하였다.⁷⁵ 그러나 내국인의 경우 직업의 자유, 특히 직업선택에 대한 제한의 경우에는 단계이론에 따라 비례 원칙을 적용한다.

또한 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제13조 제3항 등 위헌확인”⁷⁶에서 헌법재판소는 출국만기보험금은 퇴직금의 성질을 가지고 있다고 하면서, 그 지급시기에 관한 것은 근로조건 문제임으로 외국인인 청구인에게도 기본권 주체성을 인정하였으며, 내국인 근로자의 경우 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 퇴직금을 지급받을 수 있는 반면, 외국인 근로자의 경우 출국 후 14일 이내에만 퇴직금에 해당하는 출국만기보험금을 수령할 수 있도록 하여, 퇴직금 지급시기를 차별하고 있으므로 평등권 침해도 문제가 된다고 하였다. 그러나 퇴직금의 지급시기와 같은 근로조건을 정함에 있어 입법자는 여러 가지 사회적·경제적 여건 등을 함께 고려할 필요성이 있으므로 그 시기를 언제로 할 것인지에 대해서는 폭넓은 입법재량을 인정하며, 구체적 입법이 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈하여 근로의 권리에 관한 국가의 최소한의 의무를 불이행한 경우가 아닌 한, 헌법위반 문제가 발생한다고 보기 어렵다고 하면서, 입법내용이 인간의 존엄을 유지하기 위한 최소한 합리성을 담보하고 있으면 위헌이라고 볼 수 없다고 하여 관련 법률이 외국인의 근로의 권리를 침해하였는지는 합리성 심사를 적용하였고, 평등권이 침해되었는지는 자의금지원칙 심사를 적용하였다.⁷⁷

그렇다면 왜 외국인의 기본권 제한에 대한 심사는 국민의 기본권 제한에 대한 심사보다 완화된

74 헌재 2011.9.29. 2009헌마351, 판례집 23-2상, 659(669).

75 헌재 2011.9.29. 2009헌마351, 판례집 23-2상, 659(671-672).

76 헌재 2016.3.31. 2014헌마367, 판례집 28-1상, 471.

77 헌재 2016.3.31. 2014헌마367, 판례집 28-1상, 471(483-486).

기준을 적용하는 것일까. 외국인의 권리와 의무에 대해 규정하는 법률은 그 지위에 따라 외국인을 내국인과 구별하여 처음부터 외국인은 내국인과 다르다는 것을 전제로 규정한다. 물론 다른 취급을 하는 근거로는 인종·출생지·국적이 있을 수는 있으나, 인종이나 출생지의 경우에는 생래적인 표지로서, 이것을 근거로 내국인과 차별대우를 하는 것은 엄격히 금지하고 있다. 반대로 국적을 근거로 한 차별은 국적은 변경이 가능하다는 이유로 엄격히 금지되는 차별금지의 대상이 아니라고 하고 있다. 그러나 외국인을 대상으로 하는 법률은 표면적으로 인종이나 출생지를 근거로 하여 규정하고 있지 않고, 대한민국 국적자인지 아닌지를 근거로 규정한다. 결국 외국인이라는 지위에 대한 차별은 국적에 의한 차별에 해당하는 것이다.

그러나 앞서 언급하였듯이, 국적이라는 표지는 변경이 가능하여 생래적인 표지는 아닐 수 있지만 출생지와 관련이 있는 법적 개념에 해당할 수 있다. 변경이 가능하다는 이유로 차별금지표지에 해당하지 않더라도 여전히 인간을 존엄성을 근거로 하는 기본권은 내국인인지 외국인인지 여부에 따라 기본권의 제한에 대한 심사강도를 다르게 해야 할 이유가 존재하지는 않는다.⁷⁸

외국인이 ‘체류기간이 만료되면 출국해야 하는 지위’에 있을 수는 있지만, 모든 개별 기본권의 보장을 국민의 지위에 있는 사람과 달리 판단해야 할 근거가 존재하지 않으며, 외국인의 기본권을 내국인과 평등하게 보장해야 할 국가의 의무는 헌법재판소에도 적용된다. 우리 영토에 거주하는 모든 외국인에 대하여 국민과 동등하게 기본권을 보장해야 할 국가의 의무가 존재하는 한, 헌법재판소 역시 특별한 이유 없이 외국인의 지위에 따라 국민과 다른 심사기준과 강도를 적용할 이유가 없다.

따라서 외국인의 지위가 내국인과의 차별근거가 될 수는 있지만, 모든 개별 기본권이 외국인의 지위를 근거로 차별대우하는 것이 인정될 수는 없다. 만약 국적이라는 지위의 차이를 모든 개별기본권에 적용한다면, 외국인의 경우 평등권의 기본권 주체성을 인정받아 본안판단에 나아간다고 하더라도, 국민과 외국인 사이의 지위 차이로 인하여 본질적으로 동일한 집단이라 할 수 없고, 지금까지 그래왔듯이 합리성심사를 통하여 그 차별에 공공의 이익이 존재하는 한 그 차별에 합리적인 이유가 있다는 결론에 도달하게 될 뿐이다.

3. 외국인의 기본권 제한에 대한 심사기준 및 강도

외국인이 기본권 침해를 이유로 헌법소원심판을 청구하는 경우에, 헌법재판소는 일반적으로 권리성질설에 따라 관련 기본권에 대하여 외국인도 기본권 주체에 해당하는지 파악하고, 외국인도 기본권 주체로 인정되는 기본권에 대해서만 청구능력을 인정하여 본안판단을 하고 있다. 만약 외국인이 개별 기본권의 보호를 받지 못하게 되면 청구능력이 인정되지 않기 때문에, 해당 헌법소원심판은 각하된

⁷⁸ 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제13조 제3항 등 위헌확인, 재판관 이정미, 김이수, 서기석 반대의견에 따르면 적어도 생존의 기초를 이루는 근로조건에 있어서는 외국인근로자도 내국인근로자와 동일하게 취급되어야 한다. 헌재 2016.3.31. 2014헌마367, 판례집 28-1상, 471(489-490); 외국인 차별표지는 엄격심사의 대상이라는 견해로, 김지영, 앞의 책(주 14), 77쪽.

다.⁷⁹ 그러나 외국인이 개별기본권의 인적보호영역에 해당하지 않더라도 여전히 헌법 제11조 제1항의 평등권의 보호를 받으며 평등권의 기본권 주체로서 평등권 침해 심사를 요청할 수 있다.

그렇다면 헌법재판소는 어떠한 심사기준에 따라 외국인의 기본권 제한을 심사해야 하는지 결정해야 한다. 외국인에 대한 규정은 외국인이라는 지위로 인해 발생하는 차별취급인 경우가 많고 따라서 대부분의 소송에서 헌법재판소는 자의금지원칙을 적용하여 왔다. 외국인이 기본권의 주체로 인정되더라도 차별이 허용되는 기본권 영역이 존재하며, 법률로써 기본권을 제한할 때도 중대한 기본권에 해당하는 경우 광범위한 입법형성의 자유를 인정할 수 없는 영역이 존재한다. 심사기준과 강도는 다음과 같이 달리 판단될 수 있다.

가. 차별이 허용되는 영역 (평등심사 영역)

(1) 외국인에 대한 차별이 다른 기본권 제한과 관련이 없는 영역

법적 지위에 따라 광범위한 입법재량이 허용되는 영역으로는 대한민국 국적이 우선되는 국가와 국민의 관계가 관련된 기본권이 해당될 수 있다. 국가와 국가권력의 형성과 관련된 사안에 대해서는 국가라는 공동체에 속해있는 사람, 즉 국민에 한정하여 권리가 인정되어야 한다. 국가의 형성은 오직 국민만 관여할 수 있으며, 외국인은 당연히 배제되어야 한다. 우리 헌법이 명시적으로 외국인과 내국인의 헌법상 권리를 구분하여 규정하고 있지 않고, 인간의 존엄과 평등권을 근거로 국적을 불문하고 외국인에 대해서도 헌법상 기본권의 주체로 인정할 수 있다고 하더라도, 예외적으로 선거권이나 피선거권과 같은 참정권과 국가의 영토내 입국의 자유까지 외국인과 국민을 차별 없이 동등하게 보호할 수는 없다.

입국은 자유는 헌법 제14조 거주·이전의 자유에서 파생된 권리이며, 외국인은 거주·이전의 자유의 기본권 주체에 해당한다.⁸⁰ 이미 우리 영토로 유입된 외국인이 어느 지역에서 거주하고 타 지역으로 이전하는 문제는 국민과 동등한 수준의 권리의 보호를 받아야 하지만, 아직 입국하지 않은 사람에 대해서는 그러하지 않으며 오히려 광범위한 입법재량이 인정된다. 우리 헌법재판소는 외국인의 출입국에 관한 사항은 국가의 재량사항으로 인정하며 특히 외국인의 입국에 대해서는 주권국가로서의 기능을 수행하는데 필요한 정책재량의 영역에 놓여있는 분야로 인정하고 있다.⁸¹ 또한 모든 외국인에

⁷⁹ 그 예로 헌법재판소는 국적법 제10조 제1항 등 위헌확인 소송에서 청구인 중 대한민국 국적을 취득한 외국인에 대하여, 참정권과 입국의 자유에 대한 외국인의 기본권주체성을 인정할 수 없어 부적법 각하하였다. 헌재 2014.6.26. 2011헌마502, 판례집 26-1하, 578 참고.

⁸⁰ 독일의 경우 기본법 제11조 거주·이전의 자유(Freizügigkeit)는 독일인유보의 권리이며, 외국인은 기본권 주체로 인정하지 않는다. 외국인의 독일내에서 이동하고 독일을 출국할 자유는 기본법 제2조 제1항 일반적 행동의 자유에서 보장된다; Pagenkopf, in: Sachs (hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 11 Rn.11-12. 따라서 우리의 경우에도 헌법 제14조 거주·이전의 자유에 외국인이 기본권주체로 인정되지 않는다면, 외국인의 경우에는 헌법 제10조의 행복추구권 및 일반적 행동의 자유권에 의해서 보장된다고 할 수 있을 것이다. 다만, 입국의 자유는 헌법 제14조에 포함되는 영역에 해당하므로, 헌법 제14조 거주·이전의 자유 중 국내의 거주 및 이전에 대해서는 기본권 주체로 인정하면서 입국의 자유에 대해서만 인정할 수 없다고 해석할 이유가 없다.

⁸¹ 헌재 2005.3.31. 2003헌마87, 판례집 17-1, 437(450-451).

대해서 동일한 법적 권리가 인정되는 것은 아니다. 아직 입국하지 않은 사람 중, 대한민국 국적과 아무런 관계가 없는 외국인의 경우에는 재외동포⁸²와 차별적 대우가 가능하며, 이미 비자를 받아 입국한 외국인이 잠시 우리 영토를 떠났다가 재입국하는 경우에는 아직 입국하지 않은 외국인과 다른 수준의 권리를 향유할 수 있다. 입국의 영역은 국가가 범죄로부터 국민의 보호해야 할 의무와도 연결되며, 따라서 국가가 국민과 외국인 그리고 외국인간의 차별대우에 대한 합리적인 목적이 존재하는지 여부에 따라 권리의 제한이 타당한지 평가되어야 한다.

국민투표권을 포함하여, 선거권 및 피선거권은 국민과 외국인의 차별적인 보장 및 제한이 가능하다. 공무담임권의 경우에도 고위공직에 대해서 외국인도 내국인과 동등한 권리를 갖는다고 보기는 어렵다. 국민주권과 직접적인 관련이 있어서 국민과의 차별대우가 정당화되며, 특별히 다른 기본권의 제한에 대해서 문제가 발생하지 않는 경우라면 자의금지원칙에 따라, 비교집단간의 차별의 존재 여부를 파악하고 차별을 위한 합리적인 목적이 존재하는지 심사하면 된다.

(2) 외국인에 대한 차별이 다른 기본권 제한과 관련이 있는 영역

국민과 외국인을, 그리고 외국인 사이를 차별취급하는 것이 허용되는 영역에서 외국인에 대한 차별취급이 기본권의 제한과 실질적으로 관련이 있는 경우에는 자의금지원칙에 따른 심사보다 강화해야 할 필요가 있다. 특별히 법률에서 외국인을 대상으로 하여 차별 혹은 혜택을 규정하면서 개별기본권의 침해와 관련이 있는 경우가 여기에 속한다.

정치생활영역이라고 해서 외국인의 개별기본권 주체성이 언제나 부인되는 것은 아니다. 선거권의 경우 공직선거법 제15조 제2항 제2호에서 지방의회선거와 지방자치단체선거에 있어서, 정주외국인을 비롯한 일정한 범위의 영주외국인은 지방자치단체의 주민이라는 점에서 국민과 구별하지 않고 국민과 차별을 두지 않고 있다. 공직선거법은 영주의 자격을 취득한 지 3년이 경과한 외국인에게 지방선거에서의 선거권을 부여한다. 공직선거법상 외국인에게 선거권을 부여한 것이 법률상의 권리인지 아니면 헌법상의 권리인지에 관해서는 논란의 여지가 있으나, 확실한 것은 지방선거권의 경우에는 지역에 살고 있는 주민과 관련되는 문제이지 반드시 국민이라는 신분이 중요한 국가권력의 형성 문제가 아니라는 점이다. 지방선거는 지역주민을 위한 정책실현을 위하여 투표를 통해 대표를 선출하는 행위이지, 국회의원선거와 같이 국가를 형성하고 구성하기 위한 선거가 아니기 때문에 반드시 국민으로서 지위가 보장되어야 하는 권리라고 볼 수 없다. 그러나 외국인 사이에서의 차별은 여전히 가능한 영역이다.

이러한 경우에는 외국인의 개별기본권의 제한과 실질적인 관련성이 있는 차별취급으로 비례의 원칙에 따른 평등권 심사를 해야하며, 관련 기본권에 대해서 경합적이고 중복적으로 심사해야 한다.

⁸² 재외동포는 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 사람 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 사람(재외국민), 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포 포함) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 사람(외국국적동포)를 포함한다.

차별을 정당화하는 차별명령규정이 있는지 그리고 차별취급의 필요성이 존재하는지 심사해야 한다.

나. 국민과 동등한 수준으로 대우하는 것이 헌법적으로 요구되는 영역(기본권 제한에 대한 심사)

외국인이라는 지위가 외국인의 기본권 제한과 직접적으로 관련이 없으며, 외국인에 대한 차별취급의 필요성이 존재하지 않는 기본권은 다르게 판단되어야 한다. 이러한 개별기본권은 국민 또는 외국인이라는 지위가 특별한 의미를 갖는 것이 아니고, 국민과 외국인, 그리고 모든 외국인 사이에 동등하게 적용되어야 하는 경우에 해당하기 때문에, 평등심사는 보충적으로만 적용되어야 한다. 어떤 권리가 인류보편성을 근거로 인간의 권리로 인정된다는 것은 모든 사람이 평등하게 향유한다는 원칙을 내재적으로 포함한다. 따라서 어떤 기본권이 인권에 해당하지만 평등하게 보장되지 않을 수 있다는 주장은 양립 불가능한 것이다.⁸³ 동일한 법규에 대해서 청구인이 누구인지에 따라 심사기준이 달라질 수는 없는 것이다.

예를 들어 대표적인 사회적 기본권의 대상이 되는 주거, 교육, 의료 등의 영역은 인간으로서 필요한 최소한의 급부를 국가가 보장해야 한다는 점에서 외국인 역시 헌법상 기본권의 주체가 될 수 있으며, 같은 개별기본권의 제한이 타당한지 여부는 국민의 경우와 같은 수준의 심사가 적용되어야 한다. 특히 입국이 불허되어 공항에서 보호조치된 외국인의 변호인의 조력을 받을 권리 및 신체의 자유는 국민과 외국인, 외국인 사이의 체류조건에 관계없이 모두에게 동등하게 적용되는 영역에 해당한다.⁸⁴

이러한 영역에서는 같은 기본권에 대해서 국민이 청구인이었을 때 헌법재판소가 판단하는 기준과 같은 기준으로 외국인의 경우에도 판단해야 한다. 예를 들어 직업선택의 자유의 제한이 국민에 있어서는 단계이론에 따라 비례의 원칙에 입각하여 심사하면서, 외국인에 대해서는 합리성 심사에 머무는 것은 심사자의 위치에서 공평하게 판단해야 할 의무가 있는 헌법재판소가 오히려 평등원칙을 위반하는 것과 같다. 만약 헌법재판소가 헌법 제37조 제2항에 따라 비례심사를 적용해 오던 영역이었다면, 외국인의 경우에도 헌법 제37조 제2항에 따른 비례심사를 적용하면 될 것이고, 만약 사회적 기본권의 제한에 대해서 과소보호금지원칙을 적용하여 왔다면 외국인의 경우에도 마찬가지로의 심사방식을 적용하는 것이 타당하다.

다. 소결

위에서 제시한 기준은 영역별로 어떠한 심사기준을 두어야 하는지에 관한 세분화이다. 먼저 평등 심사를 해야 하는 영역과 그렇지 않은 영역을 분류하고, 평등심사를 해야 하는 영역 중 국민과 국가의 관계가 중시되는 기본권의 경우에는 광범위한 입법재량이 인정되기 때문에 외국인의 지위에 따른 차별이 합리성이 있는지 일반적인 평등심사인 자의금지원칙에 따른 심사를 해야 한다. 그러나 외국인에

⁸³ 김지혜, 외국인의 인권, 헌법학연구 제29권 제1호(2023), 135-136쪽.

⁸⁴ 전상현, 앞의 논문(주 14), 87쪽.

대한 차별취급이 외국인의 기본권을 제한하는데 관련이 있는 경우에는 비례의 원칙에 따른 평등심사가 적용되어야 하며, 이때에는 정당한 사유가 있어서 차별이 허용되는지 그리고 차별취급의 필요성이 존재하는지 여부를 엄격하게 심사하여야 한다. 이 두 가지 영역은 차별이라는 표지가 중요한 영역에 해당하지만, 세 번째 영역은 그렇지 않다. 헌법상 국민과 동등한 수준으로 대우하는 것이 요구되는 영역에서는 외국인이라는 차별이 중요한 것이 아니며, 외국인의 기본권 제한의 문제가 더 중요한 것이기 때문에 평등심사가 아니라, 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한의 한계를 넘어섰는지 과잉금지원칙에 따른 심사가 적용되어야 한다.

V. 나가는 말

다문화 사회에서 외국인은 항상 소수자이고 외국인의 권리보호는 소수자의 권리보호의 문제이며, 외국인의 기본권 주체성과 기본권 제한의 문제는 소수자에 대한 평등의 문제에 해당한다.

- (1) 국적이 헌법상 차별금지표지에 해당하지 않아서 차별을 정당화하는 근거가 될 수는 있으나, 원칙적으로 외국인은 헌법 제10조 및 제11조 제1항에 따라 내국인과 평등한 권리보호를 보장 받을 수 있으며, 인간의 존엄과 평등원칙을 반영한 개별기본권에서도 기본권의 주체로 인정될 수 있다. 다만 예외적으로 국가권력의 형성에 관한 권리에 대해서는 기본권의 주체로 인정되지 않거나, 인정된다고 하여도 입법자의 넓은 입법형성의 자유를 인정하여 법률로써 제한이 가능하다.
- (2) 헌법재판소와 통설이 주장하는 권리성질설은 개별기본권이 인간의 권리와 국민의 권리로 명확한 구별의 기준이 존재하고 그 기준에 따라 구별될 수 있음을 전제하지만, 헌법재판소가 국민의 권리라고 인정하는 사회적 기본권도 인간의 권리에 해당하며, 정치적 기본권조차도 헌법개정에 의하여 외국인의 참정권을 인정하게 되는 경우에는 기본권의 성질이 변할 수 있다는 문제가 발생하게 된다.
- (3) 개별기본권에서 원칙적으로 내국인과 외국인을 평등원칙에 따라 취급할 국가의 의무가 존재한다. 따라서 외국인을 달리 취급할 합리적인 목적이 존재하여 차별취급이 정당화되는 기본권 영역은 법률로 기본권 제한이 가능하다. 다만, 자의적 차별이 가능한 영역/정당한 사유가 있는 차별이 허용되는 영역/국민과 동등한 수준으로 대우할 것이 요구되는 영역인지에 따라 헌법재판소의 심사기준과 강도가 달라져야 한다. 만약 국민과 동등한 수준으로 대우해야 하는 영역에서는 외국인이 중요한 표지가 아니므로 평등권 심사가 아니라 국민의 기본권이 침해되었을 때와 동일한 심사기준을 적용해야 한다. 청구인이 누구인지에 따라 심사기준이 달라져서는 안 된다.

기본권의 주체로 인정되는지는 헌법소원을 청구할 자격이 있는지와 관련이 된다. 물론 국민으로서만 누릴 수 있는 기본권이 분명 존재한다. 그러나 그 기준이 모호할 때는 자연인으로서 기본권의 주체를 인정하고 법률에 따라 제한하는 방식을 택하여야 하며, 헌법소원청구에서도 청구인으로서 헌법소원을 청구할 기회를 부여하는 것이 타당하다. 헌법소원청구 결과가 기각인 것과 각하인 것은 의미가 다르기 때문이다.

참고문헌

I 국내 단행본

- 계희열, 헌법학(중), 박영사, 2007.
 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.
 김주환, 일반적 평등원칙의 심사기준, 헌법재판 주요선례연구1, 헌법재판연구원, 2012.
 김지영, 외국인의 평등권 -우리나라와 미국의 논의를 중심으로-, 헌법재판연구원, 2015.
 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
 김학성, 기본권의 주체, 헌법재판연구 제20권, 2009.
 _____, 헌법학원론, 박영사, 2011.
 박진완, 다문화 사회의 헌법적 가치에 대한 검토, IOM MATC Working Paper No.2011-07.
 성낙인, 헌법학, 법문사, 2012.
 손상식, 평등권의 침해 여부에 대한 심사기준, 헌법재판연구원, 2013.
 장영수, 헌법학, 홍문사, 2012.
 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2013.
 정광현, 외국인의 기본권주체성 -두 가지 판단기준의 제안-, 심인, 2017.
 최규환, 인간존엄의 형량가능성, 헌법재판연구원 2017.
 한수용, 헌법학, 법문사, 2012.

I 국내 학술지

- 계희열, 헌법상 인간의 존엄과 가치, 법학논총 제32집(1996), 301-327.
 공진성, 출입국관리법상 '보호' 및 '강제퇴거'와 외국인의 기본권 보호, 공법학연구 제14권 제1호(2013), 221-248.
 김광재, 다문화사회와 민주주의의 실현방안 -외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로-, 법조 제68권 제4호(2019), 42-76.

- 김선택, 다문화 사회와 헌법, 헌법학연구 제16권 제2호(2010), 1-41.
- 김수연, 기본권 주체로서의 외국인, 유럽헌법연구 제7호(2010), 291-321.
- 김지혜, 외국인의 인권 -2001년 이후 헌법재판소 결정의 비판적 분석-, 헌법학연구 제29권 제1호(2023), 117-147.
- _____, 이주민의 기본권-불평등과 '윤리적 영토권'-, 헌법학연구 제22권 제3호(2016), 223-251.
- 박진완, 독일에서의 외국인 선거권 인정논의, 법학논고 제67집(2019), 1-30.
- _____, 불평등대우의 헌법적 정당화심사기준으로서 일반적 평등원칙 -독일의 경우를 참조해서-, 세계헌법연구 제15권 제3호 (2009), 201-228.
- 성기용, 평등권의 보장과 발전, 헌법논총 제19집, 헌법재판소 (2008), 525-562.
- 윤수정, 외국인의 기본권 주체성에 대한 고찰 -헌법 제6조 제2항의 해석을 중심으로-, 공법연구 제48집 제2호(2019), 107-130.
- 이은혜, 외국인의 사회적 기본권 주체성에 관한 소고, 법학논총 제28집(2012), 169-193.
- 이재희, 일반적 평등권 보장과 개별적 평등권 보장: 특히 헌법 제11조 제1항 제1문과 제2문을 중심으로, 헌법학연구 제21권 제2호(2015), 117-157.
- 이종수, '사회적 신분'에 의한 차별금지의 헌법적 의미, 공법연구 제31집 제1호 (2002), 351-367.
- 전광석, 다문화사회와 사회적 기본권, 헌법학연구 제16권 제2호(2010), 105-146.
- 전상현, 외국인의 기본권보장 방안 -헌법상 근거, 기본권주체성, 기본권제한에 관하여-, 법조 제68권 제6호 (2019), 59-92.
- 정태호, 외국인의 기본권주체성과 헌법해석의 한계, 헌법재판연구 제6권 제1호(2019), 3-42.
- 정해성, 이주외국인의 정치활동에 관한 보장 -인간의 권리로서 공적 자유권을 중심으로-, 고려법학 제82호(2016), 83-139.
- 조홍석, 평등권에 관한 헌법재판소 판례의 분석과 전망, 공법연구 제33집 제4호 (2005), 113-136.

I 외국문헌

- Angelika Nußberger, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art.3.
- Günter Dürig/Theodor Maunz, Grundgesetz, 1958, Art. 1 Abs. 1.
- Markus Heintzen, in: Merten/papier, Handbuch der Grundrecht in Deutschland und Europa, Band II Aufl. 1, 2006, § 50.
- Martin Pagenkopf, in: Sachs (hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 11.
- Michael Sachs, Besondere Gleichheitsgarantien, in: HStR VIII, 32010, §182.
- Paul Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 32010, §181.
- Philip Kunig, in von Münch/Kunig, GGK I, 5. Aufl. 2000, Art. 1.

Session
02다문화 사회와 헌법상 평등원칙의
실현

토론 4

이상명 | 순천향대학교 법학과 교수

헌법 제2조 제1항에서 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다”라고 규정하고 있으며, 국적법에서 대한민국의 국민이 되는 요건을 정하고 있으므로 무국적자를 포함하여 대한민국의 국적을 가지지 않은 사람은 모두 외국인이 됩니다. 그런데 교통과 통신의 발달로 국제교류가 증가하고 자유 무역이 발달한 데다, 오늘날 인터넷과 정보통신의 발달로 글로벌 현상은 더욱 뚜렷하게 나타나고 있습니다. 전문가들은 향후 대한민국에 거주하는 외국인의 수가 증가함으로써 다문화사회가 가속화될 것으로 전망하고 있습니다.

현재 다문화 관련 법률에는 다문화정책의 기본을 이루는 법률인 「재한외국인 처우 기본법」, 「다문화가족지원법」을 비롯하여, 외국인의 체류관리 및 난민에 관한 사항을 규율하는 「출입국관리법」, 외국인 근로자의 도입·관리 방안을 규정하고 있는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등이 있으며, 각 법률에 따라 주기적인 실태조사와 정책 수립 및 평가를 하고 있습니다.

이제 시민들에게는 국가적 경계를 넘어 다양한 가치와 문화를 존중하는 자세가 요구되고 있으며, 헌법과 법률 역시 이러한 시대정신을 담아내야 할 것입니다. 그런데 그 과정에서 국민과 외국인 간에 법적 지위의 차이를 어떻게 볼 것인지, 각자 누릴 수 있는 헌법상 기본권이나 법률상 권리를 어떻게 달리 규정할 것인지의 문제가 발생합니다.¹

한 나라의 실정헌법이 그 나라의 국민에 대하여 기본권의 주체성을 인정하는 것은 당연하지만, 그 나라의 국민 이외의 사람에게도 그 나라의 실정헌법상의 권리가 당연히 인정되는가 하는 문제에서는 논란이 있습니다. 이 문제는 외국인의 기본권 주체성 인정여부와 직결되어 있어 이들에게 일정한 기본권이 인정된다면 이러한 범위 내에서는 모든 사람에게 인정되는 기본권이 존재하게 되는 것입니다.

오늘날 지배적인 학설은 헌법이 정하는 기본권 가운데 국민의 권리에 해당하는 기본권은 외국인에게 인정되지 않지만, 인간의 권리는 외국인에게도 인정된다고 봅니다. 즉 해당 국가의 국적을 가진 자에게만 해당 국가의 헌법이 보장하는 기본권을 국민의 권리라고 하며, 외국인에게 인정되는 기본권

¹ 정주외국인(定住外國人)과 일반외국인(一般外國人)을 달리 취급하기도 합니다. 현행 공직선거법은 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 18세 이상의 외국인으로서 제37조 제1항에 따른 선거인명 부작성기준일 현재 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람에 대해 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 부여하고 있습니다.

은 생명권, 신체의 자유, 양심의 자유 등 자연권으로서의 성격을 가지는 권리들이 될 것입니다. 이 학설은 일견 너무나 당연한 이야기로 들리지만, 국민의 권리와 인간의 권리를 명확히 구별하는 것이 쉽지 않을뿐더러, 인간의 권리로서의 속성도 가지고 있고 국민의 권리로서의 속성도 가지고 있는 경우에 이를 분리하는 것도 어려운 문제입니다.

코로나 재난지원금을 예로 들자면, 독일, 미국, 캐나다, 일본 등 상당수 국가들은 국민과 외국인을 차별하지 않고 지급하였습니다. 그러나 작년 2월 국가인권위원회는 ‘대다수 외국인을 코로나 재난지원금 지급 대상에서 배제하는 정책’이 차별에 해당하지 않는다는 관련 진정을 기각했습니다. 기각결정의 주된 취지는 코로나로 인한 재난지원금은 정부의 ‘단발성 조치’이자 ‘시혜적인 것’이고, 실질적으로 한국인과 가족관계에 있는 사람에게는 지급하므로 외국인에 대한 지급이 전면 배제되는 것은 아니어서 재량권을 일탈하지 않았다는 것입니다. 국가인권위원회의 결정에 대해 일각에서는 재난지원금은 인간다운 생활을 영위하기 위한 국가의 사회보장적 성격을 가지며, 국내 거주 외국인 역시 코로나로 인해 생계에 어려움을 겪고 있는 상황에서 국가가 헌법적 의무를 저버렸다는 비판을 하기도 했습니다. 그런데 외국인에게 재난지원금을 지급하는 지방자치단체들이 나오면서 논란은 계속되었습니다. 서울시의 경우 세대주가 서울시에 외국인등록을 신고한 지 90일을 초과하여 거주하였고, 국내에서 영리활동을 할 수 있는 외국인 가구로 중위소득 100% 이하인 경우에는 재난지원금을 지급한 바 있습니다.

발표자는 헌법상 평등원칙에 대한 일반론과 함께 외국인에게도 인정될 수 있는 개별 기본권을 헌법재판소 결정을 중심으로 설명하였고, 기존의 통설이라 할 수 있는 권리성질설을 비판하면서 그에 따른 기본권 제한의 심사기준 및 강도를 새롭게 제시하였습니다. 우선 ‘차별이 허용되는 영역’과 ‘국민과 동등한 수준으로 대우하는 것이 헌법적으로 요구되는 영역’으로 나누고, 전자는 다시 ‘외국인에 대한 차별이 다른 기본권 제한과 관련이 없는 영역’과 ‘외국인에 대한 차별이 다른 기본권 제한과 관련이 있는 영역’으로 나누어 논의하였습니다. 앞으로 외국인의 기본권 주체성 문제에 의미있는 방향을 제시해 줄 것으로 기대합니다.

그런데 이러한 구별에 따를 경우 외국인에 대한 코로나 재난지원금은 어떤 영역에 포함되며, 어떻게 해결하는 것이 타당한지 발표자의 의견이 궁금합니다.