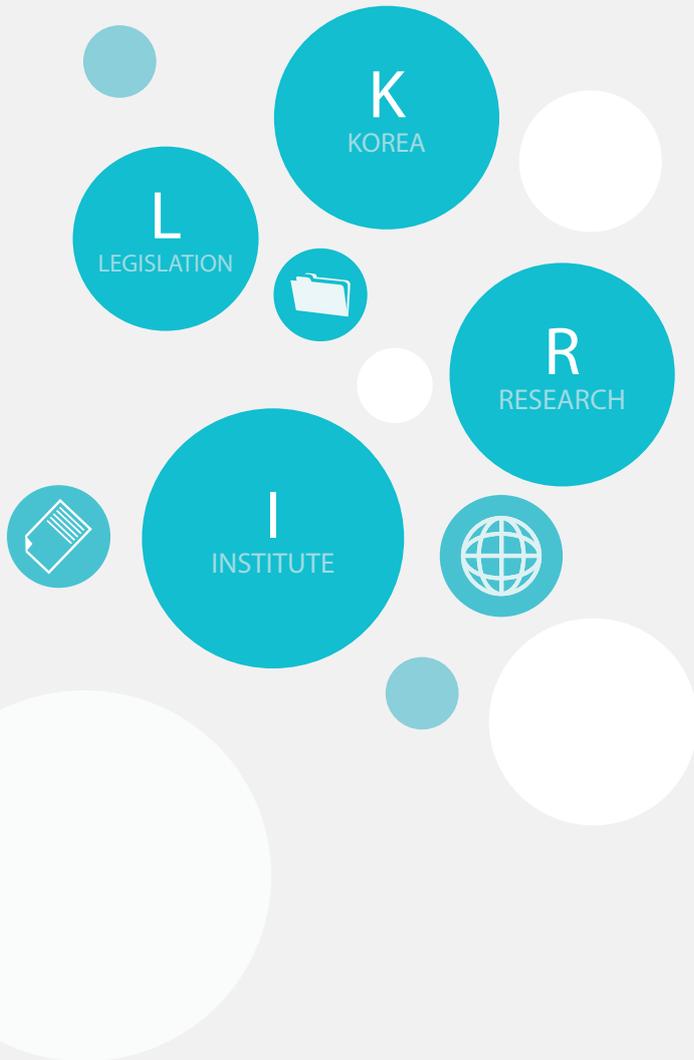


「재한외국인 처우 기본법」에 대한 사후적 입법평가

정상우



「재한외국인 처우 기본법」에 대한 사후적 입법평가

연구자: 정 상 우 (인하대학교 사회교육과 부교수, 법학박사)



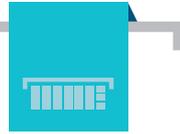
CONTENTS

Issue Paper

I. 서론	04
1. 입법평가의 배경 및 필요성	04
2. 입법평가의 대상	05
3. 입법평가의 범위	06
II. 분석 대상 법률 개관	08
1. 분석대상 법률 : 「재한외국인 처우 기본법」	08
2. 입법 배경	10
3. 법률의 주요 내용	12
4. 입법평가의 방법	15
III. 입법평가의 쟁점 분석	16
1. 규범의 체계성 분석	16
2. 규범의 효과성 분석	17
3. 규범 개선방안에 대한 인식 분석	18
IV. 법체계 분석	20
1. 헌법과의 관계	20
2. 법률 내부의 상충 또는 경합	25
3. 기본법-집행법의 관계	27
4. 총괄부처 부재의 문제점	33
V. 입법목적 및 사회적 영향 분석	35
1. 입법목적(사회통합) 달성 정도	35
2. 외국인 인권 및 처우의 증진	38
3. 관련 예산의 확보 및 정책 집행	42
VI. 규범 개선방안에 대한 인식 분석	43
1. 법률 개정 경과	43
2. 평가	47
VII. 입법대안의 검토 및 권고	49
1. 「재한외국인 처우 기본법」 개정안	49
2. (가칭) 「다문화사회 기본법」 제정안	50
3. 입법 대안 및 권고	51
참고문헌	53



I. 서론



1. 입법평가의 배경 및 필요성

▶ 법률 제정 및 시행 10년이 경과한 시점임

- 「재한외국인 처우 기본법」이 2007년 제정되어 시행 10년을 앞두고 있음
- 「재한외국인 처우 기본법」은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로” 제정됨
- 이 법률은 2006년 정부터 제정 논의가 시작되었으며 당시 외국인의 법적 지위 및 처우에 관한 원칙을 확립하고 외국인정책을 종합적·체계적으로 수립하기 위한 법적 기반을 마련하기 위해 제정 노력이 시작되었음
- 법률 제정 10년이 가까워 오는 시점에서 입법목적보다 더 실효성 있게 달성될 수 있도록 입법평가를 실시하고자 함

▶ 다문화사회 현상이 심화되고 있으나 다문화사회 모델에 대해서는 논의가 진행 중임

- 법무부 출입국·외국인 정책본부의 2015 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면, 2015년 12월 31일 대한민국에 체류하고 있는 외국인인 모두 1,899,519명임
- 법률 제정에도 불구하고 다문화정책에 대한 찬반론 및 입법목적 달성 여부가 지속되고 있으며 외국인정책, 다문화정책, 이민정책 등에 대한 다양한 시각이 존재함

- 우리나라에 도래한 다문화사회에 적실성 있는 모델 구축에 논의가 여전히 일정한 합의를 이루지 못하고 있음
- 향후 다문화사회 모델에 대한 진지한 재검토와 이에 따른 체계정합적이고 적실성 있는 법제도 정비가 필요한 시점임

▶ 다문화사회 관련 입법 체계 구축 정비

- 2007년 「재한외국인 처우 기본법」 제정 이후 「국적법」, 「출입국관리법」, 「다문화가족지원법」, 「난민법」, 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 등의 제·개정이 있었음
- 이 외에도 다문화사회 기본법 또는 이주아동인권 보장 관련 입법 논의가 있었음
- 다문화 사회 관련 법제들은 개별적인 기본계획과 위원회를 둬으로써 「재한외국인 처우 기본법」과 그 위상을 두고 논란이 없지 않음

▶ 다문화정책 총괄기구 설립 대비

- 향후 다문화정책 컨트롤 타워라고 할 수 있는 이민청(이민처) 신설이나 다문화정책 총괄기구 설립에 대비하여 「재한외국인 처우 기본법」에 대한 입법 정비의 필요성이 제기되고 있음
- 다문화정책의 중복 방지를 위한 법제 정비의 전제로서 현행 법률에 대한 입법평가를 실시할 필요성이 제기됨
- 다문화정책 총괄 기구 설립 및 다문화정책 모델에 대한 입법적 공감대를 위한 입법평가가 실시될 필요가 있음

2. 입법평가의 대상

▶ 「재한외국인 처우 기본법」

- 기본법의 유형이 다양하기는 하지만, 동법의 경우 집행적 내용이 많지 않아 입법평가의 대상으로 삼기에 어려운 점이 없지 않음

- 입법목적 역시 사회통합으로 대단히 추상적인 내용이어서 입법목적의 달성 여부를 평가하기에도 어려운 점이 있음
- 기본법에 대한 입법평가는 개별 집행법에 대한 입법평가와 평가 대상 선정과 평가 방법에 있어 다소 다른 방식을 취할 수도 있음(예컨대 관련 법률과의 체계정당성 심사가 중요할 수 있음)

▶ 평가 대상의 선정

- 기본법의 특성상 법률의 체계정당성 또는 중복입법으로 인한 입법효율성을 평가할 수 있겠음
- 입법목적 달성 여부에 있어 동법의 제정으로 인한 정치, 경제, 행정, 사회문화적 영향을 분석할 수 있겠음
- 연구 기간의 한계로 인해 이해관계자의 의견은 별도로 청취하지 않고, 선행연구 또는 공청회나 언론 기사에서 개진된 의견 등을 활용하기로 함

3. 입법평가의 범위

▶ 규범의 체계 분석

- 「재한외국인 처우 기본법」이 기본법으로서의 성격을 갖기 때문에 타법과의 체계정당성을 평가함
- 「재한외국인 처우 기본법」 정책 대상이 되는 재한외국인 개념과 관련하여 다문화사회 사회적 소수자의 사각지대가 발생하지 않는지 검토함

▶ 규범의 효과성 분석(입법 목적의 달성 정도)

- 입법 목적의 달성 여부로서 재한외국인 처우 기본법이 제정 시행된 목적을 얼마나 달성했는지 평가함
- 개별 외국인 기본권 주체성 등 관련 인권 보장 수준 정도를 평가함

▶ 규범 개선방안에 대한 인식 분석

- 「재한외국인 처우 기본법」 자체에 대한 개정안은 많지 않았으나, 규범 개선방안에 대한 선행 연구를 토대로 관련 법제도에 대한 개선 인식 정도를 살펴보고 입법대안을 검토함
- 총괄 부처 설립에 대비한 규범 개선방안을 검토함

II. 분석 대상 법률 개관



1. 분석대상 법률 : 「재한외국인 처우 기본법」

▶ 입법 발의

- 당시 다문화사회 도래에 따른 인식이 제고되면서 재한외국인 처우 기본법안 이외에 2006년 11월 김충환 의원이 대표발의한 「혼혈인가족 지원에 관한 법률안」, 2007년 5월 장향숙 의원이 대표발의한 「다문화가족지원법안」 등이 있었음
- 2007년경부터 행정자치부 거주외국인 지원 표준조례에 따라 지방자치단체에서 거주외국인 지원 조례 또는 외국인주민 지원조례가 다수 제정되었음
- 이 외에도 다문화사회 도래에 따라 국적법, 출입국관리법 개정 또는 정비 필요성이 제기되었음¹⁾

▶ 일본의 사례

- 일본은 지방자치단체에서 국제교류와 국제협력을 중심으로 지역의 국제화를 추진해 왔으며, 1990년대 말부터 2000년대 초에 걸쳐 일부 지방자치단체에서 외국인주민시책의 체계화·종합화를 진행하였음²⁾
- 외국인주민시책이 전국적인 과제로 등장하게 되자 2005년 '다문화공생추진에 관한 연구회'를 설치함

1) 권영설, "이주와 국적의 법과 다문화주의", 「미국헌법연구」 제20권 제2호, 2009; 이종수, "다문화사회와 국적", 「헌법학연구」 제16권 제2호, 2010. 참조.

2) 일본의 다문화주의는 국제화 관점에서 1990년대 이미 논의가 시작되었다. 石山 文彦, "多文化主義の規範的理論", 「多文化時代と法秩序」, 日本法哲学学会編(法哲学年報), 東京: 有斐閣, 1996.

- 2006년 3월 27일 ‘지역의 다문화공생 추진계획’을 채택하고 지방자치단체(도도부현 및 시정촌)에 통지함
- 2007년 외국인등록자 총수가 약 280만명으로 전체 인구의 약 1.6%에 해당하는 시기에 총무성은 다문화공생 보고서를 발간하고 다문화공생사회를 선언함
- 중앙부처에서는 재정지원, 일본어교재 제작·배포 등 업무를 수행하고, 지방자치단체가 재정을 지원하면 국제교류센터 등 민간단체에서 주도함

▶ 「재한외국인 처우 기본법」의 제정 목적

- 이 법률안은 2006년 12월 5일 정부로부터 제출되었음
- 이 법안은 재한외국인에 대한 처우의 기본적인 사항과 종합적·체계적인 외국인정책 수립 및 추진체계에 관한 것을 주된 내용으로 하였음
- 「재한외국인 처우 기본법」은 2007년 5월 17일 법률 제8442호로 제정되어 같은 해 7월 18일 시행됨
- 제정이유는 “재한외국인을 그 법적지위에 따라 적정하게 대우함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 하고, 대한민국국민과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성함으로써 국가의 발전과 사회통합에 이바지하려는 것임”

▶ 법률 적용 대상

- 재한외국인: 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자
- 재한외국인처우 기본법은 적용 대상에 있어 재한외국인 즉 합법적인 체류자를 원칙으로 하지만, 외국인기본계획 등은 미등록외국인에 대한 개념도 포함하는 개념임
- 「재한외국인 처우 기본법」에서 ‘재한외국인’을 기본적인 정책 대상으로 하고 있어, 이후 법률과 조례들에서 ‘재한외국인’으로 정책 대상을 한정하는 경향이 나타났음

2. 입법 배경³⁾

▶ 외국인정책 환경의 급속한 변화와 대처 필요성

▷ 국제화에 따른 국가 간 인적교류 활성화 및 체류외국인의 증가

- 2009년 12월말 현재 체류외국인 수가 116만 여명으로 1995년 27만 여명에 비해 약 4배 이상 증가하던 시기였음

▷ 급속한 저출산·고령화 등으로 인한 외국인력 수요 증가

- 세계 최저 수준의 출산율 및 고령인구 증가로 경제활동 인구의 급속한 감소 예상
- 국가경쟁력 제고를 위해 전문 외국인력 유치 확대 및 단순노무 외국인력의 합리적 활용방안 수립·추진 시급

▷ 외국인 국내체류 유형의 다양화·정주화

- 외국인근로자·외국국적 동포·결혼이민자·난민 등 외국인 체류유형이 다양화되고, 장기 체류자 및 영주권 또는 국적 취득 등으로 정주화 증가

▶ 사회통합, 다문화포용 등 새로운 이주정책 수요 발생

▷ 사회통합정책의 체계적 수립·시행 필요⁴⁾

- 결혼이민자·외국인 투자자·전문인력·유학생·난민 등이 영주권 또는 국적을 취득하는 사례가 증가함에 따라 이들에 대한 사회통합정책의 효율적·체계적 수립·추진 필요
- 프랑스 이민자 소요사태로 인해 사회통합정책의 중요성이 부각되고 있었음
- 무분별한 지원보다는 정주외국인이 스스로 조기에 자립하도록 지원하는 정책 역량을 발휘, 장래의 인적자원 및 세수를 확대하고 사회적 비용·갈등 최소화 필요

3) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「다문화사회전문가 교육 교재」, 2016, 121-123쪽 전제

4) 김기하, “사회통합을 위한 법의 역할”, 「저스티스」 통권 제106호, 2008.

▷ 다문화포용에 따른 사회환경 조성

- 인종·문화·언어 등의 다양성에 대한 이해 제고를 통해 사회갈등을 예방하고, 다양성을 발전적·생산적 사회가치로 승화 필요

▷ 국가의 성장동력 확충을 위한 종합적 외국인력 도입·활용

- 투자자·과학기술인력 등 외국 전문인력의 적극 유치 및 외국 단순노무·숙련인력의 합리적·선별적 도입을 통한 국가경쟁력 제고 및 노동인구 감소에 대비

▷ 인권보호 및 국제협력 강화

- 선진국가 위상에 걸맞은 외국인 인권보호를 통해 국가이미지 제고
- 타국의 외국인정책 주무기관과의 협력을 통한 정책역량 제고

▶ 종합적·중장기적 시각에서 외국인정책 추진체계 마련 필요

▷ 부처별 정책의 충돌 또는 중복 예방

- 외국인정책은 물류이동과 달리 사람의 이동에 관한 정책으로 장기적이고 광범위한 파급효과가 있음에도 불구하고, 그간 각 부처별로 개별적 정책을 추진하여 정책의 충돌·중복·부재 현상 심화

▷ 정부 차원의 종합적 외국인정책 마련 필요

- 위와 같이 정책환경 변화에 능동적으로 대응하고 사회통합 등 새로운 정책수요를 차질 없이 수행하기 위해서는 범정부적인 차원에서 종합적으로 외국인정책을 수립·추진할 필요가 있으며, 이를 위한 법적 기반 마련을 위해 「재한외국인 처우 기본법」 제정을 추진

3. 법률의 주요 내용

▶ 재한외국인 등 정의 규정

▷ 「재한외국인 처우 기본법」상 정의 규정

- 재한외국인: 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자
- 재한외국인에 대한 처우: 국가 및 지방자치단체가 재한외국인을 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우하는 것
- 결혼이민자: 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인

▷ 정의 규정 이외에 재한외국인을 결혼이민자 및 그 자녀, 영주권자, 난민, 전문외국인력 등으로 구분

▷ 「재한외국인 처우 기본법」상의 용어들이 관련 법령의 주요 개념으로 활용됨

▶ 국가 및 지방자치단체의 책무

▷ 국가 및 지방자치단체는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력함(법 제3조)

▶ 외국인정책의 수립 및 추진체계

▷ 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하고, 이를 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 함(제5조)

▷ 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 함(제6조)

▷ 문제점

- 지나치게 정부 주도적인 외국인 정책의 성격을 띠고 있음

▶ 재한외국인 등의 처우

▷ 재한외국인 등의 인권옹호(제10조)

- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 및 그의 자녀에 대한 불합리한 차별을 방지하고 인권을 옹호하기 위하여 교육·홍보 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력함

▷ 재한외국인의 사회적응 지원(제11조)

- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인의 사회적응 지원을 위하여 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육, 정보제공, 상담 등의 지원을 할 수 있도록 함

▷ 결혼이민자 및 그 자녀의 처우(제12조)

- 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자가 대한민국 사회에 조기에 적응할 수 있도록 하기 위하여 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 교육 및 보육 지원 등의 조치를 할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과의 사실혼관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한 외국인, 영주권자 및 난민도 이를 지원받을 수 있도록 함

▷ 영주권자의 처우(제13조)

- 국가 및 지방자치단체는 영주권자, 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등에 대하여 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서 경제활동 등을 보장할 수 있도록 함

▷ 난민의 처우(제14조)

- 난민의 인정을 받은 자에 대한 지원 등을 규정함

▷ 전문외국인력의 처우 개선(제16조)

- 국가 및 지방자치단체는 전문 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그의 법적 지위 및 처우 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하도록 함

▷ 문제점

- 차별 금지에 관한 규정이 명확한 규정이 존재하지 않음

- 외국인의 구체적 기본권에 대한 내용 혹은 범위에 관한 규정이 없음
- ‘외국인 근로자’에 관한 규정이 없는 반면 전문외국인력에 관한 규정이 있어 차별적 요소를 갖고 있음
- 규정된 외국인들은 사실상 영구적 체류를 허용하기 위한 대상들이어서 궁극적으로는 귀화를 사회통합의 기준으로 삼고 있는 것은 아닌가 하는 의문이 제기됨

▶ 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성

▷ 다문화에 대한 이해 증진(제18조)

- 국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하도록 함

▷ 세계인의 날(제19조)

- 세계인의 날 및 세계인주간을 지정하여 행사를 개최하도록 함

▷ 문제점

- 다문화교육에 대한 적극성이 부족하고 다문화이해가 자치 행사 중심으로 이루어질 수 있음⁵⁾

▶ 외국인에 대한 민원 안내 및 상담

▷ 외국인전담직원의 지명·교육 및 외국인종합안내센터의 설치(법 제20조)

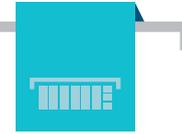
- 공공기관의 장은 재한 외국인에게 민원처리절차를 안내하는 업무를 전담하는 직원을 지정하여 소정의 교육을 이수하도록 할 수 있고, 국가는 전화 또는 전자통신망을 이용하여 재한외국인 등에게 외국어로 민원을 안내·상담하기 위하여 외국인종합안내센터를 설치·운영하도록 함

5) 자세한 내용은 곽한영, “다문화 교육정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 『법교육연구』 제5권 제1호, 2010; 정상우·강현민, “다문화인권교육의 개념 정립과 발전 방향 소고”, 『법과인권교육연구』 제8권 제3호, 2015. 12 참조.

4. 입법평가의 방법

- ▷ 평가 기준은 「재한외국인 처우 기본법」의 규범 목적의 분석을 통해 구체적 기준을 다음과 같이 마련하기로 함.
 - 첫째, 「재한외국인 처우 기본법」과 관련 집행법은 어떤 체계를 갖고 있으며 연혁적으로 적절한 방향성을 설정해 왔는가? (규범 체계의 분석)
 - 둘째, 「재한외국인 처우 기본법」이 입법 목적을 어느 정도 달성하고 있고 관련 입법과 어떤 역할을 분담하고 있으며 입법목적에 적극적으로 기여하지 못하는 부분은 무엇인가? (규범의 효과성 분석)
 - 셋째, 「재한외국인 처우 기본법」 관련 법률 개정안들은 적실성을 갖고 있는가? (규범 개선안에 대한 인식 분석)
- ▷ 평가 방법은 규범적 분석방법을 활용하여 명확성, 법적정합성을 평가하고 평가 목적을 고려하여 법 시행에 따른 정책적 효과를 분석함.
- ▷ 실태조사, 설문조사, 비용편익분석은 별도로 실시하지 않으나, 다만 향후 종합적인 입법평가를 위해서는 이러한 연구 방법을 활용하는 것이 필요함. 예를 들어 외국인, 시민단체, 인권단체, 다문화사회전문가, 한국어강사, 일반 시민 등의 정책 신뢰도, 만족도, 기여도 등을 분석할 필요가 있음.
 - 「재한외국인 처우 기본법」의 시행으로 규제영향심사, 부패영향심사 등이 제기될 요소는 적다고 보임
- ▷ 「재한외국인 처우 기본법」 및 전문가 조사가 필요하지만 외국인 정책 관련자들은 법률과 직접적 이해관계를 갖고 있는 반면, 연구 기간의 한계로 인해 공청회 자료 및 연구 자료들을 통해 이들의 의견을 반영하기로 함.

III. 입법평가의 쟁점 분석



1. 규범의 체계성 분석

▶ 특징

- ▶ 특별히 위헌 논란이 제기된 조항은 없는 것으로 보이나, 다만 기본법의 성격상 개별 법률들과의 모순, 충돌, 중복의 문제가 상존함
- ▶ 기본법의 성격상 개별 집행법에 사실상 위임하고 있는 점이 있으나 기본법의 특성을 고려할 때 문제가 될 정도는 아니라고 판단됨
- ▶ 기본법의 특성상 개방적이고 추상적인 용어를 사용하기 때문에 입법목적 자체가 모호해질 수 있어 정책의 일관성을 담보하지 못할 수도 있으며 특히 사회통합을 명목으로 한 동화주의라는 비판에서 알 수 있듯이 다문화사회의 어떤 모델⁶⁾을 지향하고 있는지 판단하기 어려움이 있음

▶ 분석 기준

- ▶ 입법의 명확성
 - 사회적응, 사회통합 간의 개념상 혼란이 문제될 수 있고(일관성 부재), 사회통합 개념 자체가 상당히 모호한 개념일 수 있음
 - 다문화사회 모델 중 어떠한 모델을 지향하는지 불분명함

6) Taylor, Charles, Multiculturalism: examining the politics of recognition, Princeton University Press, 1994.

▷ 입법체계의 부정합성

- 총괄 부처 부존재 및 정책 중복의 문제
- 지방자치단체(도시 또는 농촌) 특성에 맞는 탄력적 적용의 필요성: 표준 조례의 한계

▷ 중복입법 문제

- 다문화가족지원법과 중복, 충돌 문제(기본계획, 위원회, 다문화이해 교육 등)
- 다른 사회적 소수자와 비교할 때 중복적 지원이 많아 과도한 지원이라는 비판적 의견도 있음

2. 규범의 효과성 분석

▶ 특징

▷ 입법 목적의 달성 정도

- 이 법 제정에 따라 외국인의 인권수준이 향상되었는지 평가할 필요성이 제기되지만, 인권 지수 등 평가 기준이 명확하지 않음

▷ 타법 및 예산에 일정한 영향을 미쳤음

- 이 법 제정에 따라 국적제도와 출입국관리법, 난민법에 영향은 없었는지 평가함
- 이 법 제정에 따라 이주민 관련 예산(재정)에 어떤 영향을 미쳤는지 평가함

▷ 기본법의 성격상 개별 기본권, 집단간 추상적이지만 일정한 방향성 있는 영향을 끼칠 수 있음

- 이 법 제정에 따라 이주민의 개별 인권의 증진이 있었는지 평가함(평등권, 교육권, 문화향유권, 가족생활 등)
- 이 법 제정에 따른 집단 사이의 갈등이 발생하지 않았는지 평가함

▶ 분석 기준

▷ 개별 인권 수준의 향상 정도

- 이 법 제정에 따라 이주민의 개별 인권의 증진이 있었는지 평가함(평등권, 교육권, 문화향유권, 가족생활 등)
- 재한외국인 개념으로 미등록외국인 또는 그 자녀 등에 대해 인권사각지대가 발생하지는 않았는지 검토함
- 교육권, 근로권(취업), 건강권, 안전권(산재 예방), 문화권 등 이주민의 개별 인권보장 필요성이 요청되나, 기본법의 성격상 개별 기본권까지 규정하고 있지 않으므로 분석 범위를 모든 개별 기본권으로 확대하지는 않기로 함

▷ 국적제도와 출입국관리법, 난민법에 대한 영향

- 정주 자격에 대한 완화 정도
- 사회통합프로그램 또는 한국어 교육 지원 강화
- 차별금지 규정의 필요성
- 다문화이해교육 강화

▷ 관련 예산의 소요 또는 갈등의 소지

- 이 법 제정에 따라 이주민 관련 예산(재정)에 어떤 영향을 미쳤는지 평가함
- 이 법 제정에 따라 집단 사이의 갈등이 발생하지 않았는지 평가함

3. 규범 개선방안에 대한 인식 분석

▶ 특징

- ▷ 「재한외국인 처우 기본법」은 기본법적 성격을 갖고 있기 때문에 개별 조항에 대한 개정 수요가 많지 않았던 것이 사실임

▷ 대표적으로 제기된 문제점은 여러 부처가 다문화정책을 다루고 있다는 점에서 총괄부처의 부재를 지적하는 견해가 많았음

- 다만 기본법의 성격상 다른 법률들과의 체계정당성 또는 중복 입법 문제가 많이 제기되었는바, 특히 「다문화가족지원법」과의 관계가 문제된 바 있음

▷ 아울러 여전히 외국인 정책에 있어 사각지대가 존재한다는 비판이 있고, 이와 관련하여 난민법, 문화다양성법 등이 제정되었지만 이주아동권리보장 기본법 제정 논의도 있었음

▶ 분석 기준

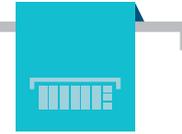
▷ 「재한외국인 처우 기본법」 핵심적 과제를 추출하여 입법대안 마련 방안 모색

- 총괄 부처 설립을 위한 입법 개선안 마련 방안
- 다문화사회 모델 재정립을 위한 입법 개선안 마련 방안

▷ 입법대안 평가

- 다문화사회기본법 제정 노력에 대한 평가
- 「재한외국인 처우 기본법」 개정안

IV. 법체계 분석



1. 헌법과의 관계

▶ 외국인의 기본권 주체성

▷ 헌법과 국제인권법

- 우리 헌법과 국제인권법에서는 외국인도 기본권의 주체가 되며, 인간으로서의 권리는 보편적으로 누구에게나 보호되는 권리로 받아들여지고 있음⁷⁾
- 국내 입법이 미비하거나 인권 보장 수준을 판단하기 어려울 경우 국제인권법이 하나의 기준으로 작용할 수 있음
- 세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약 등에서는 인종, 민족 등에 다른 차별을 금지하고 있고, 아동권리협약 제30조에서는 인종적·종교적·언어적 소수자에 속하는 아동의 고유문화 향유, 고유 종교 신앙·실천, 고유 언어 사용을 할 권리를 규정하고 있음

▷ 헌법재판소

- 외국인의 기본권 주체성과 관련하여 “국민 또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인만이 기본권의 주체”라고 보았음⁸⁾

7) 다문화사회 국민 개념에 대한 비판적 연구로는 도희근, “사회통합을 위한 국민 개념 재고”, 『저스티스』 통권 제134-2호 (특집호 I), 2013; 서보건, “다문화사회와 헌법상 국민개념의 변용”, 『유럽헌법연구』 제13호, 2013; 江橋 崇, “國民國家の基本概念”, 『現代國家と法』(岩波講座) 現代の法 1, 東京: 岩波書店, 1997.

8) 헌법재판소 1994. 12. 29. 93헌마120

- 외국인의 기본권 인정 범위와 관련하여 “외국인에게 모든 기본권이 무한정 인정될 수 있는 것이 아니라 원칙적으로 ‘국민의 권리’가 아닌 ‘인간의 권리’의 범위 내에서만 인정될 것”이라고 하였음⁹⁾
- “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다.”라고 판시하였음¹⁰⁾

▷ 헌법재판소 결정에 대한 평가

- 개별적인 기본권에서 외국인의 기본권 주체성을 다룬 사건들이 다수 있으나, 헌법재판소 결정에 따르더라도 “국민과 유사한 지위에 있는 외국인”이 구체적으로 무슨 의미인지 명확하지 않음
- “인간의 권리”에 대해서는 외국인에게도 기본권주체성이 인정된다는 이른바 ‘권리성질설’을 따르더라도 개별 기본권에서 구분이 모호한데, 예컨대 헌법재판소 결정 중에서도 직업의 자유에서 직업장 이동의 자유와 직업선택의 자유의 성격을 달리보고 있음
- 외국인의 기본권 주체성 논의에서 미등록 이주민을 포함하는지는 불분명함
- 평등권의 경우만 하더라도 합리적인 이유 없는 차별은 미등록 이주민에 대해서도 금지된다고 해석되지만 관련 법률에서는 추상적인 선언에 머물고 있고, 구체적인 경우에 차별을 판단하기는 쉽지 않은 것이 현실임

▷ 대법원 판례

- 미등록 이주노동자의 근로자성을 인정하는 판례에 대하여는 산업재해, 근로기준법, 노동조합 관련 대법원 판례들을 참조할 수 있음

9) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670

10) 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494

▷ 「재한외국인 처우 기본법」에서 외국인의 기본권 주체성¹¹⁾

- 재한외국인 등의 인권옹호 규정으로 제10조(재한외국인 등의 인권옹호) 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다고 규정
- 외국인에 대한 인권옹호를 명확히 규정하여 우리 사회의 순혈주의에 의한 배타성을 극복하고, 문화적 다양성을 보다 발전적 가치로 승화시킴으로써 국가의 대외 이미지 및 경쟁력을 제고하기 위한 것으로 이해됨
- 그러나 동 조항에 대해서는 적용 주체를 ‘재한외국인 또는 그 자녀’로 한정하고 있어 법규정상으로는 미등록이주민에 대해 이 조항을 적용할 수 없음

▷ 「재한외국인 처우 기본법」에 대한 평가

- 재한외국인의 자녀를 포함한 것은 부 또는 모 중 일방이 국민일 경우 자녀가 대한민국 국적을 취득할 수 있다는 점을 고려한 것으로 보이나, 동화주의에 가까운 입장이라는 비판이 가능함
- 외국인, 인종, 민족 등에 따른 일반적 차별 금지 원칙이 규정되어 있지 않은 바, 인권에 대한 차별 금지가 보다 적극적으로 표명될 필요가 있음
- 등록외국인과 미등록외국인의 법적 지위가 다르다고 해서 인권옹호의 정도가 달라진다고 보기는 어렵다는 점에서 정책 대상을 재한외국인으로 한정하는 것은 인권보호 정도에 영향을 미칠 수 있기 때문에 문제가 없지 않음
- 물론 「재한외국인 처우 기본법」 제5조 및 제6조에서 외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립 시 미등록외국인의 인권옹호에 관한 구체적 정책이 포함될 수 있으나, 다른 법률들에서 이미 국적, 인종, 민족 등에 의한 차별을 금지하고 있으므로 이 법에서만 유독 적용 주체를 재한외국인으로 한정할 필요는 없다고 생각됨

11) 국민의 기본권과 인간의 기본권 구분 논리에 대한 비판적 연구는 설동훈, “외국인노동자와 인권: ‘국가의 주권’과 ‘국민의 기본권’ 및 ‘인간의 기본권’의 상충요소 검토,” 『민주주의와 인권』 제5권 제2호, 2005.

▶ 개별 인권의 보장 수준¹²⁾

- 인권옹호의 주체를 재한외국인에 한정함으로써(제10조) 합법체류자를 전제로 하는 정책을 펼치고 있으나 현실에 있어서 인권 침해 사례는 미등록외국인에게 더 흔히 나타남
- 처우의 수준을 결혼이민자, 영주권자, 난민, 국적취득자, 전문외국인력, 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등으로 나누어 규정함으로써 처우의 차이에 합리적 사유가 있을 수 있으나 자칫 차별적 취급을 승인하는 것으로 오인될 수 있음
- 교육, 의료 등에 관한 지원 규정이 있으나 사회권의 성격을 고려하더라도 지나치게 시혜적인 성격이 강하다고 보여짐
- 인권 보장에 관한 최대한 보장 원칙 및 사회구성원으로서 공동체에 기여할 수 있는 기회를 동등하게 부여 받을 수 있는 다문화사회 원칙을 선언할 필요가 있다고 생각됨

▶ 사회통합과 공동체 유지 원리

▷ 사회통합의 의미

- 사회통합(社會統合, social integration)의 사전적 의미는 비통합적인 상태에 있는 사회 내 집단이나 개인이 서로 적응함으로써 단일의 집합체로서 통합되어 가는 과정이라고 할 수 있음
- 공동체 유지는 헌법의 원리만큼 사회통합은 민족국가 이후 시대에서도 중요한 헌법 원리에 준하는 중요한 요소임
- 사회통합은 사회적 자본으로도 평가됨

▷ 「재한외국인 처우 기본법」의 태도

- 「재한외국인 처우 기본법」에서는 사회적응과 사회통합을 동시에 규정하고 있음

12) 전광석, “다문화사회와 사회적 기본권-헌법적 접근을 위한 시론-”, 『헌법학연구』 제16권 제2호, 2010.

- 다문화주의는 사회적 소수집단의 정체성과 문화적 이해를 공공영역에서 적극적으로 인정하려는 일련의 흐름으로 정의할 수 있는데,¹³⁾ 다문화주의 담론에는 동화주의와 다문화주의로 대립될 수 있음
- 우리 법에서 사회적응과 사회통합을 규정한 것은 동화주의로 해석될 여지도 있으며, 이주노동자에 대해서는 사회통합보다는 차별배제 원칙이 적용되고 있는 것으로 평가되고 있음¹⁴⁾
- 다문화주의는 서로 다른 문화가 공존하고 존중받으며, 함께 발전해야 한다는 관점이며, 다양성과 관용, 통합을 중요한 가치로 간주됨
- 「재한외국인 처우 기본법」의 입법목적인 사회통합이 어떤 다문화사회 모델을 지향하는지 명확하지는 않음

▶ 문화국가의 원리

▷ 문화국가의 원리

- 우리 헌법에서 문화국가의 원리를 채택하고 있고 전통문화 진흥을 위한 여러 정책들을 시행하지만, 이것이 곧 문화다양성을 배제하는 것은 아님
- 다만 헌법 제정 또는 1987년헌법 개정시 다문화사회를 예상했던 것은 아니고, 헌법의 개방성에 따라 다문화사회를 문화국가 원리 아래에서 수용할 수 있는 것임

▷ 문화다양성

- UNESCO는 1998년 4월 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 유엔총회에서 세계화가 지역의 문화와 전통적인 문화를 관고하고 있으며, 문화관련 단체들은 이러한 경향에 대응하는 국제적 네트워크를 구축해야 한다고 결론을 내리고 있음
- 2001년 10월에서 11월에 걸쳐 개최된 제 31차 총회에서 세계문화 다양성을 위한 선언문을 채택하여 문화를 일반 경제상품이나 소비품으로 간주해서는 안 되며, 각 국은 문화정체성을

13) 김남국, “문화적 권리와 보편적 인권: 세계 인권 선언에서 문화다양성 협약까지”, 『한국국제정치논총』 제50집 제1호, 한국국제정치학회, 2010.

14) 유의정, “다문화교육의 법적 지원과 인권 측면의 과제”, 『법과인권교육연구』 제8권 제1호, 2015.

위해 현실에 맞는 다양한 규제나 제도를 채택해야 하고, 문화다양성의 보호는 윤리적 의무이자, 인간 존엄성으로부터 분리할 수 없는 것임을 선언하였음

▷ 평가¹⁵⁾

- 문화다양성 협약에 가입되어 있고 별도의 법률이 제정되어 있으나, 「재한외국인 처우 기본법」에서 문화다양성에 대한 언급은 없음
- 자유주의적 다문화주의¹⁶⁾와 비판적 다문화주의로 구분한다면, 「재한외국인 처우 기본법」은 전자의 성격이 강하다고 할 수 있음
- 따라서 재한외국인의 출신국의 특성을 간직하면서 공존하는 것까지 적극적으로 보장하는 것은 아니라고 할 수 있음
- 헌법정책적으로 헌법개정시 전통문화 강조 이외에 다문화사회의 수용 또는 문화다양성 등 다문화정책에 대한 헌법적 근거를 강화할 필요가 있다고 생각됨¹⁷⁾

2. 법률 내부의 상충 또는 경합

▶ 관주도의 지원 정책

- ▷ 「재한외국인 처우 기본법」은 기본법의 성격상 구체적인 정책 수단이 많이 규정되어 있는 것은 아니지만, 적어도 이민 정책에 있어서 국가 단위로서 통일성을 강하게 내포하고 있음

15) 정갑영, “문화다양성 협약과 한국의 문화정책”, 「유네스코와 문화다양성, 유네스코 한국위원회, 2008.

16) Kymlicka, Will, Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford: Clarendon Press, 1995.

17) 다문화사회에 대한 헌법 태도로는 김선택, “다문화사회와 헌법”, 「헌법학연구」 제16권 제2호, 2010; 최윤철, “한국 이주법제의 변천과 전망”, 「일감법학」 제33호, 2016. 2, 521쪽; 성선제, “다문화사회의 헌법적 기초”, 「홍익법학」 13권 4호, 2012. 다문화사회에 대한 헌법해국주의 입장에서의 이해는 Habermas, Jürgen, Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, 1992.

- ▷ 기본계획과 연도별 시행계획은 계획행정의 일환으로 필요성은 인정되지만, 지나치게 행정기관이 주도하고 있음
- ▷ 이민정책의 관점에서는 국가적 통일성이 중요한 점도 있지만, 다문화적 관점에서 시민 사회의 역할에 기대해야 하는 부분도 있음
- ▷ 다문화사회에 대한 인식 변화를 지향하면서 관주도의 지원 정책이 중심을 이루고 있어 법률의 지향점이 법률 자체 내에서부터 모순될 수 있음

▶ 순혈주의 또는 동화주의 고수

- ▷ 외국인정책을 표방하지만 결혼이민자 개념 자체가 대한민국 국민의 배우자 또는 자녀가 있는 경우를 전제로 함으로써 순혈주의 또는 동화주의 입장이 관철되고 있음
- ▷ 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 결혼이민자와 동일하게 취급을 하는 부분도 한국국적을 가진 자녀의 존부에 따른 차별의 소지가 있음
- ▷ 문화적 다양성을 얼마나 보장할지 찬반이 있을 수 있으나, 기본법임에도 불구하고 지나치게 한국 문화를 기준으로 사회적응을 강조하는 측면이 있음
- ▷ 이와 같은 순혈주의 또는 동화주의의 고수는 사회통합의 개념을 협소하게 하거나 모순·저촉될 위험이 있음

▶ 다문화 용어 사용의 한계

- ▷ 다문화에 대한 이해 증진을 규정하면서(제18조) 단순히 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다고 소극적으로 규정하고 있음
- ▷ 이는 다문화 본래 개념과 충돌할 소지가 있기 때문에, 다문화에 대한 공동체 구성원의 배려 등에 대해 보다 적극적인 규정이 요청됨

3. 기본법-집행법의 관계

▶ 다문화가족지원법과의 관계¹⁸⁾

▷ 주요 내용

- 입법 목적

- 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 함

- 2008년 제정¹⁹⁾

- 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족은 언어 및 문화적 차이로 인하여 사회부적응과 가족구성원 간 갈등 및 자녀교육에 어려움을 겪고 있음에 따라, 다문화가족의 구성원이 우리 사회의 구성원으로 순조롭게 통합되어 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 가족상담·부부교육·부모교육 및 가족생활교육 등을 추진하고, 문화의 차이 등을 고려한 언어통역, 법률상담 및 행정지원 등의 전문적인 서비스를 제공하도록 하는 등 다문화가족에 대한 지원정책의 제도적인 틀을 마련하려는 것임
- 당시 재한외국인 처우 기본법 제정에 따라 본래 입법안보다 내용을 수정하여 제정함

- 2011년 개정²⁰⁾

- 다문화가족의 수가 급속히 증가하고 있음에도 다문화가족의 범위가 지나치게 좁아 실질적인 지원이 필요한 다양한 형태의 다문화가족을 포괄하지 못하고 있고, 다문화가족에 대한 지원정책이 각 부처간에 중복되거나 업무 간 연계체계가 미비한 실정이 개정 이유임

18) [시행 2016.9.3.] [법률 제14061호, 2016.3.2., 일부개정] 다문화가족지원법에 관한 주요한 소개로는 조상균·이승우·전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, 『민주주의와 인권』 제8권 1호, 2008; 정상우, “다문화가족 지원에 관한 법체계 개선 방안 연구”, 『법학논총』 제26권 제1호, 2009.

19) [시행 2008.9.22.] [법률 제8937호, 2008.3.21., 제정]

20) [시행 2011.10.5.] [법률 제10534호, 2011.4.4., 일부개정]

- 다문화가족의 범위를 확대하고, 다문화가족 지원을 위한 기본계획 및 연도별 시행계획 등을 수립하며, 다문화가족 구성원인 결혼이민자 등에게 한국어교육 지원을 통하여 사회적 적응을 잘할 수 있게 하고, 다문화가족 내 가정폭력 예방과 가정폭력 피해자의 보호·지원, 의료 및 건강관리를 위한 지원 등을 함으로써 다문화가족 구성원의 삶의 질 향상과 사회통합을 더욱 쉽게 하려는 개정함

▷ 평가

- 다문화가족 정의 규정은 「재한외국인 처우 기본법」 정의 규정을 존중함
 - 다문화가족이란 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 또는 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 말함
 - 결혼이민자등이란 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자 또는 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자를 말함
 - 「재한외국인 처우 기본법」을 전제로 하되, 2011년 개정으로 범위를 확대함으로써 긍정적 평가를 받고 있음
 - 재한외국인과 다문화가족이라는 용어가 입법목적에 따라 달리 사용될 수 있으나 중복되는 소지가 있음
- 기본계획 수립 등의 규정 신설(2011년 신설)
 - 여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다) 및 매년 연도별 시행계획을 수립하여야 함
 - 「재한외국인 처우 기본법」 상의 기본계획과 중복되는 부분이 없지 않아 모순, 충돌 또는 중복될 위험성이 상존함

- 다문화가족정책위원회의 설치
 - 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회를 설치함
 - 이민정책과 다문화가족정책이 목적이 다르지만 이민자 가운데 결혼이민자가 상당한 비율을 차지하는 만큼 중복되는 부분이 있음
 - 양 위원회가 중복되거나 혹은 모순, 충돌될 위험이 있음
- 다문화교육에 대한 일반적 규정을 둠
 - 제5조(다문화가족에 대한 이해증진) ①국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육을 실시하고 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다.
 - 재한외국인 처우 기본법 상의 다문화에 대한 이해 규정보다 다문화교육에 관한 다수의 규정을 두고 있는 것은 높이 평가할 수 있겠음
- 지방자치단체에서는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」 사이에 중복 문제가 제기되고 있음²¹⁾
 - 지방자치단체의 조례의 경우에 재한외국인 처우 조례와 다문화가족지원 조례가 별도로 제정되다가 최근에 통합되는 경향이 나타나고 있음
 - 지방자치단체 업무에 있어서도 하나의 과에서 재한외국인 업무와 다문화가족 업무를 함께 보는 것이 일반적임

21) 김동련, “문화사회에 따른 지방자치단체의 역할과 법적 고찰”, 『토지공법연구』 제58집, 2012; 김성배, “다문화가정 지원에 관한 국가와 지방자치단체의 역할: 헌법과 다문화의 갈등 그리고 효율적 사무배분을 중심으로”, 『지방자치법연구』 제13권 제3호(통권 제39호), 2013; 김영근·조무현, “지방자치단체의 다문화 정책 추진 현황 및 발전과제”, 『한국자치행정학보』 제 27권 제3호, 2013; 김형수, “다문화가족의 지역사회 적응을 위한 지방자치단체의 역할과 과제”, 『동북이연구』 제26권 제2호 통권 제33호, 2011; 박세훈, “한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰: '다문화 도시정책'의 제언”, 『공간과 사회』 통권 제36호, 2011; 장석준, “지방자치단체 다문화가족지원센터의 제도화에 관한 실증연구”, 『한국사회와 행정연구』 제22권 제2호, 2011.

- 뿐만 아니라 국제결혼가족은 제외되고 있어 이를 포함시키고자 다른 부처에서는 실무상 다문화가족이 아닌 다문화가정이라는 용어도 사용되고 있음
- 이민과 다문화라는 용어가 ‘이민·다문화’로 사용되기도 함

▶ 「출입국관리법」과의 관계

▷ 주요 내용

- 출입국관리법에서는 사회통합프로그램을 규정하고 있음
- 출입국관리법에서는 다문화사회 전문가에 관해 규정하고 있음

▷ 평가²²⁾

- 「재한외국인 처우 기본법」은 재한외국인을 전제로 규정하고 있고 「출입국관리법」도 체류 자격을 기준으로 불법성을 판단하고 있어 상호 체계적이라고 할 수 있으나, 이민자 인권 증진 측면에서 재한외국인 용어를 하나의 원칙에 가깝게 사용하는 것은 다문화정책의 비탄력성을 가져온다는 점에서 재검토할 필요가 있겠음
- 「출입국관리법」에서는 사회통합프로그램, 다문화사회 전문가 등 사회통합을 위한 교육 관련 정책들을 규정하고 있음
- 사회통합프로그램 관련 규정들은 「출입국관리법」에서 「재한외국인 처우 기본법」으로 옮겨 오고, 다문화가족 또는 외국인근로자 등을 대상으로 하는 개별 법률에서 각 주체별로 특성에 맞는 별도의 규정을 두는 것이 바람직하다고 생각됨²³⁾

22) 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 『헌법학연구』 제16권 제2호, 2010.

23) 최윤철, “한국 이주법제의 변천과 전망”, 『일감법학』 제33호, 2016. 2, 526쪽.

▶ 난민법과의 관계²⁴⁾

▷ 주요 내용

- 입법목적

- 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」(이하 “난민협약”이라 한다) 및 「난민의 지위에 관한 1967년 의정서」(이하 “난민의정서”라 한다) 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 제정함
- 다른 선진국에 비해 난민을 충분히 받아들이고 있지 아니하여 국제사회에서 그 책임을 다하고 있지 못하고, 난민인정 절차의 신속성, 투명성, 공정성에 대하여 국내외적으로 지속적인 문제제기가 있어 왔음
- 난민신청자가 최소한의 생계를 유지할 수 있는 수단이 봉쇄되어 있고, 난민인정을 받은 자의 경우에도 난민의 지위에 관한 협약이 보장하는 권리조차도 누리지 못하는 등 난민 등의 처우에 있어서도 많은 문제점이 노정되고 있었음
- 난민인정절차 및 난민 등의 처우에 관하여 구체적으로 규정함으로써 「난민의 지위에 관한 협약」 등 국제법과 국내법의 조화를 꾀하고, 인권선진국으로 나아가는 초석을 다지려는 것임

- 난민 등에 관한 정의 규정을 둠

- “난민”이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말함
- “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 “인도적체류자”라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나

24) [시행 2013.7.1.] [법률 제11298호, 2012.2.10., 제정]

신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말함

▷ 평가

- 난민인정절차 및 난민 등의 처우에 관하여 구체적으로 규정함
 - 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 하여야 하고, 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 대한민국에 체류할 수 있도록 함
 - 난민 신청자 수가 상당한 수준으로 증가하였음(다만 인정 비율을 정체 상태임)
- 난민 인정은 소극적인 것으로 평가됨
 - 1994년 1월부터 2016년 4월까지 1만7523명이 난민인정을 신청하였고, 이 중 6299명은 심사가 진행 중이며 2054명은 신청이 철회되었으며, 심사가 끝난 9170명 중 592명이 난민으로 인정받음(난민인정률 6.46%)
 - 경제협력개발기구(OECD) 주요국 난민인정률은 평균 21.8%로 우리나라는 이에 비해 3분의 1 수준임(전체 신청자를 기준으로 하면 인정률은 3.4%에 불과)

▶ 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」과의 관계²⁵⁾

▷ 주요 내용

- 제정 목적
 - 국제연합교육과학문화기구(이하 “유네스코”라 한다)의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 이행을 위하여 문화다양성의 보호 및 증진에 관한 정책수립 및 시행 등에 관한 기본사항을 규정함으로써 개인의 문화적 삶의 질을 향상시키고 문화다양성에 기초한 사회통합과 새로운 문화 창조에 이바지하는 것을 목적으로 제정함²⁶⁾

25) [시행 2014.11.29.] [법률 제12691호, 2014.5.28., 제정]

26) 이산호, “프랑스의 사회통합정책과 유네스코의 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약’”, 『프랑스문화예술연구』 제28집, 프랑스문화예술학회, 2009 참조.

- 정의

- “문화다양성”이란 집단과 사회의 문화가 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현, 진흥, 전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과 예술적 창작, 생산, 보급, 유통, 향유 방식 등에서의 다양성을 포함한다.

▷ 평가

- 기본계획과 문화다양성위원회에 관한 규정이 있음
 - 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」에서는 “모든 사회구성원은 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있어 「재한외국인 처우 기본법」보다 다문화적 시각을 수용한 것을 보임
 - 기본계획 수립과 위원회 규정이 있어 문화예술, 학술, 체육, 문화산업 등 분야의 다문화정책에 있어 「재한외국인 처우 기본법」과 달리 대처할 수 있음

4. 총괄부처 부재의 문제점

▶ 외국인 정책의 중복 또는 모순

- 외국인 또는 다문화정책에 있어 관련 부처가 많아 정책의 모순, 중복 등의 문제점이 제기됨
- 외국인정책 관련 부처는 아래와 같이 다양하게 산재해 있거나 중복적인 경우도 있음

〈도표〉 외국인 정책 관련 부처

구분	관련 부처
외국인근로자	고용노동부, 중소기업청, 법무부 등
외국국적동포	외교부, 법무부 등
결혼이민자	여성가족부, 보건복지부, 행정자치부 등

구분	관련 부처
유학생	교육부 등
난민	UN, 법무부 등
관광, 연예인	문화체육관광부 등
투자자, 주재원	산업자원부 등

▶ 외국의 입법례²⁷⁾

- 참고로, 외국의 입법례를 살펴보면, 네덜란드, 덴마크 등은 외국인정책의 체계적 추진과 사회통합을 지원하기 위하여 통칭 이민법(출입국관리법 또는 외국인법)과 별도로 외국인 처우에 관한 사항을 규율하는 법률이 있고, 독일은 이민법에서 사회 질서유지를 위한 관리규정과 사회통합을 위한 지원규정을 함께 규정하고 있음
- 주요 국가 사례

〈도표〉 외국의 이민법 또는 외국인 처우 입법 사례

	네덜란드	덴마크	독일
기본법 체계	외국인 처우에 관한 기본법 (Linkage Act)	통합법(Consolidation Act)	이민법에 출입국관리와 사회통합에 관한 사항 규정
주요내용	외국인의 체류자격에 따라 공공 서비스 수준 연계	18세 이상 정주 외국인에 대해 초기 정착 프로그램 실시	장기거주 또는 영구체류 외국인 사회적응 지원 및 사회통합 규정

▶ 평가

- 총괄부처 부재로 인한 정책의 중복 집행은 시급히 해소되어야 할 문제점으로 지적되고 있음
- 총괄부처 설립 이전에 우리나라 다문화정책의 모델과 발전 방향성에 대한 재정립이 필요함
- 총괄부처 설립을 위해서는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등의 관계를 재설정해야 할 필요성도 큼

27) 국회법제사법위원회, 「재한외국인 처우 기본법안」 검토보고서, 2007.

V. 입법목적 및 사회적 영향 분석



1. 입법목적(사회통합) 달성 정도

▶ 사회통합

▷ 사회통합의 개념²⁸⁾

- ‘사회통합(social integration)’의 개념은 한 마디로 정의되기 어렵지만, 그 목표에 있어서 그것은 비 통합적인 상태에 있는 서로 다른 집단이 일정한 사회 공간 내에서 충돌이나 갈등을 최소화하며 단일의 집합체로 공존하는 것이라 할 수 있음
- 2007년 「재한외국인 처우 기본법」을 제정함으로써 외국인정책 추진의 기본법적 기반을 마련하고 다문화사회의 기본 목표를 사회통합으로 설정함
- 동법은 재한외국인의 한국사회 적응 및 자국민과의 상호 존중 환경을 조성함으로써 대한민국의 발전과 사회통합을 목적하며, 국무총리 소속 하에 외국인정책위원회를 두어 외국인정책에 관한 기본계획 등 다양한 주요 사안들을 심의·조정하도록 하고 있음
- 특히 이주자에 대한 통합의 관점에서 그 실질적인 절차들은 「출입국관리법」에 근거를 마련하고 있는바, 동법 제39조 및 제40조에서 사회통합프로그램(KIIP)의 시행을 규정하고 있음

28) 김기하, “사회통합을 위한 법의 역할”, 「저스티스」 통권 제106호, 2008; 배병호, “재한외국인 처우 기본법상 사회통합에 관한 연구”, 「성균관법학」 제21권 제1호, 2009; 우혜숙, “다문화사회와 사회통합정책의 강화방안에 관한 연구”, 「인권복지연구」 제16호, 2015.

▷ 사회통합의 구체적 수단

- 법무부는 ‘사회통합정보망’을 통해 외국국적동포, 외국인근로자, 결혼이민자 등 이주배경을 가진 이주자가 한국 생활에 적응하는데 필요한 일반적인 교육을 받을 수 있도록 ‘한국어와 한국문화’, ‘한국사회 이해’ 과정의 프로그램을 운영하고 있음
- 사회통합교육은 무료로 이루어지며 교재도 무상으로 제공됨
- ‘한국어와 한국문화’ 과정은 초급 200시간, 중급 200시간의 한국어교육 총 400시간과 한복, 판소리, 사물놀이 등 한국의 전통문화에 대한 교육은 물론 한국의 드라마나 영화, 케이팝(K-POP) 등 현대 대중문화에 대하여도 배울 수 있는 기회들이 제공되며, ‘한국사회 이해’의 과정에서는 50시간 동안 이순신 장군, 세종대왕 등 조선시대의 인물사와 역사, 정치, 경제, 사회, 법, 지리 등 다양한 영역을 망라한 교육이 이루어짐
- 독일이 주로 정치와 역사를 집중적으로 교육하는데 반해 한국은 50시간이라는 제한된 시간에 모든 주제를 다루는 한계가 있음
- 사회 교육 내용 중에서 지리, 경제, 사회, 문화와 같은 주제들은 언어교육에서도 충분히 배울 수 있는 내용들이고 언어교육이 400시간에 달하기 때문에 사회생활과 연계한 교재 개발이 이루어진다면 사회교육을 보다 심화된 내용으로 진행할 수 있을 것이라는 지적이 있음
- 교육이 종료된 후에는 종합시험을 치르게 되는 바, 불합격 시 재교육을 받는 것이 가능함

▷ 사회통합프로그램 이수 성과

- 사회통합프로그램에 참여하고 있는 이주자의 수는 2009년 1331명에서, 2010년 4429명, 2011년 6519명, 2012년 12,444명, 2013년 14,014명으로 점차 증가하고 있으며, 2014년 11월에는 22,333명이 참가하였음
- 사회통합프로그램의 운영기관 또한 2014년 현재 304곳으로 증가하였음
- 사회통합프로그램 참여를 원하는 이주자는 인터넷 ‘사회통합정보망’을 통해 그 참여를 신청하고, 개별 수준에 맞는 사전평가를 거쳐 교육을 받을 수 있음

- 프로그램에 참여하게 되면 정규 교육 뿐만 아니라 각종 생활고충의 상담이나 체류 및 국적에 관련된 상담, 귀화 시 필기 및 면접시험의 면제 등 귀화·영주·체류 과정에 인센티브를 적용받을 수 있음

▷ 사회통합 수준의 실질적 평가는 아직 명확하지 않음

- MIPEX(Migrant Integration Policy Index) 즉 이민통합정책 지수에선 이민자들이 일자리를 쉽게 얻을 수 있는 노동시장 유연성, 이민자 배우자들을 받아들이는 가족결합, 이민자들에 대한 교육과 의료, 정치참여, 영주권과 귀화, 차별 금지 등을 점수로 환산해 평가하고 있음
- 2014년 MIPEX(이민통합정책지수)에 따르면 한국은 100점 만점에 60점으로 38개 국중 11위에 해당됨(한국은 2013년 31개 국가 중 13위)
- 이와 비교하여 스웨덴이 80점으로 1위, 우리나라와 유사한 수준은 스페인으로 동률을 기록했으며, 일본은 32위에 해당함
- 2014년 MIPEX(이민통합정책지수)에서 노동시장 유연성(81점) - 영주권 취득(62점) - 정치참여(60점) - 교육(56점) - 차별금지조치(54점) - 가족결합(43)의 순서임
- 이러한 수치는 제도적으로는 어느 정도 개선되고 있다고 평가할 수 있으나, 실질적인 평가는 아직 명확하지 않다고 할 수 있음

▶ 대한민국 국민과 재한외국인의 상호 이해 및 존중

▷ 다문화이해교육²⁹⁾

- 「재한외국인 처우 기본법」에서 “국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 「다문화가족지원법」에서 각종 다문화이해 교육을 규정하고 있어 다문화교육이 사회 전반에서 활성화된 것이 사실임

29) 박인현, “다문화 사회의 이주자 인권 침해와 교육”, 「법과인권교육연구」 제6권 제1호, 2013.

- 「재한외국인 처우 기본법」상의 세계인의 날이 일회성 이벤트 행사로 머문다는 비판도 없지 않지만, 과거보다 다문화에 대한 이해도가 높아지고 있는 것으로 보고됨
- 반대로 외국인 범죄 등으로 인한 외국인 혐오증도 공존하고 있음³⁰⁾

▷ 다문화이해교육의 활성화

- 재한외국인 처우 기본법에서 기본방향은 설정하였지만, 실제 다문화이해교육은 교육부와 여성가족부에 의해 다수 이루어지고 있음
- 학생들에 대한 교육과정에 다문화교육이 추가되어 학교에서의 다문화교육이 활성화 됨
- 다문화가족지원센터 등에서 성인 대상 다문화교육이 활성화되고 있음
- 지방자치단체에서도 다문화이해교육 관련 조례들이 증가하는 추세임

▷ 평가

- 재한외국인 처우 기본법에서 다문화이해교육은 다소 소극적으로 규정되어 있으나, 관련 집행법에서 다문화교육을 강조하고 있고 실제 교육 현장에서도 최근 10년 사이에 괄목할만한 변화가 있었다고 평가됨

2. 외국인 인권 및 처우의 증진

▶ 특징

▷ 재한외국인을 합법체류외국인에 한정함

- 「재한외국인 처우 기본법」 제3장에 규정된 사회적응 및 정착지원 대상을 미등록이주민으로 까지 확대할 경우 사실상 이들의 정주를 공식적으로 인정하는 결과가 되고, 그에 따른 신규 미등록이주민의 유입, 외국인 체류질서 문란, 선별되지 않은 미등록이주민의 저소득층 편입 시 사회비용 및 갈등 증가 등 사회문제가 초래될 것을 우려한 결과로 보임

30) 관련한 프랑스 사례로 김휘택, “프랑스 사회와 다문화 교육: 문화 간 교육에서 다문화 시민교육으로”, 『한국프랑스학 논집』 제70집, 한국프랑스학회, 2010 참조.

- 다만, 미등록이주민의 경우에도 인간으로서 기본적 권리는 보호되어야 하므로 이에 관한 문제는 제5조에서 제9조까지의 규정에 의거하여 외국인 정책의 기본계획 및 시행계획 수립 시 포함될 수 있도록 함

- 즉 정부 입장은 미등록이주민은 법적 관점이 아닌 정책적 문제로 다룬다는 기조인 것으로 보임

▷ 결혼이민자 개념에 “국민과 혼인한 적이 있는 자”를 포함함

- 국적법 제6조제3항 및 제4항 규정에서 배우자(국민)의 사망, 실종 등 결혼이민자의 귀책사유 없이 국민과 혼인생활을 할 수 없는 경우 또는 결혼이민자의 귀책사유로 인하여 혼인이 종료되었더라도 미성년의 자를 양육하는 경우 국적취득을 허용하고 있음을 고려, 이들도 결혼이민자 개념에 포함한 것임

▷ 다문화사회 전반에 영향을 미치는 인권 문제를 적극적으로 규율하지는 않고 있음³¹⁾

▶ 인권 및 처우 증진 개선 평가

▷ 출입국 관련 인권 보장 정도가 개선되고 있음

- 2009년을 전후하여 출입국법을 위반한 불법체류자 단속과정에서 나타난 인권침해로 많은 비판이 있었으며, 미등록 이주민의 출입국관리 분야와 관련한 국가인권위원회의 결정례는 2008년과 2009년에 침해권고사례가 집중되어 있는 바, 이 시기는 정부의 대대적인 미등록 이주민에 대한 단속과 추방이 이루어졌던 때임

- 최근에는 출입국관리 분야에서 인권에 대한 관심이 높아졌고 출입국행정 분야 인권침해 예방을 위한 인권교육교재와 이주인권 가이드라인 등도 작성되어 과거보다는 인권침해가 줄어든 것도 사실임

- 최근에는 보호소에서의 사법절차 준수 미비라는 문제점이 지적되고 있음

31) 양천수, “다문화적 인권의 가능성: 기초법학의 관점에서”, 『법과 정책연구』 제11권 제2호, 한국법정책학회, 2011.

▷ 외국인·이주민의 인권 증진³²⁾

- 국가인권기본계획에서도 외국인, 이주민을 사회적 약자로 포함하여 계획을 수립함
- 「제한외국인 처우 기본법」 제정 이후 외국인, 이주민 인권 증진에 있어 진전된 측면이 있고 긍정적 평가가 다수 있음
- 과거 외국인, 이주민 등에 대한 언어 및 상담지원에 중점을 두고 있는 경향이 있었으나, 최근에는 세부적인 인권침해 사례들에 대해 관심을 갖고 개선하기 위한 노력이 나타나고 있음
- 국가인권위원회에도 외국인, 이주민 인권 관련 진정 사건이 줄어들었다는 평가임
- 하지만 여전히 이주민의 사회적응에 초점을 맞추고 있어 아쉬운 점이 있다. 외국인 근로자 구타, 출입국 과정, 외국인 보호소, 정착 과정, 취업, 가정 폭력, 이주아동 학습권 등 인권 침해 사례별로 인권 증진을 위한 구체적 대책이 필요함
- 사회통합정책의 경우 다문화교육은 모든 학생, 모든 시민을 대상으로 한다는 점에서 사회통합정책의 대상도 일반 국민과 시민으로 확대될 필요가 있음
- 외국인정책기본계획, 실태조사, 사회통합프로그램, 언어 및 상담지원은 지속적으로 확대되고 있는 것으로 보여 긍정적으로 평가할 수 있음

▷ 난민

- 아직까지는 우리나라가 유럽 국가들처럼 난민 문제가 정치적 이슈로 다가오지는 않고 있음
- 그러나 적어도 난민법이 제정되어 시행되면서 난민신청자가 급증(2010년 423명 → 2015년 5,711명으로 13.5배 증가)하고 있음
- 난민심사의 전문성과 공정성이 제고되어야 하고 그러한 점에서 난민심사 인력 확충이 필요함
- 무엇보다 난민신청자의 처우 개선이 강조되어야 하는 바, 난민법 제정과 난민과 설치, 난민 지원센터 설립 등의 제도적 성과가 난민인정심사의 독립성 강화, 인도적 지원의 강화, 정착 지원의 강화 등으로 확대되기를 기대함

32) 나달숙, “체류 외국인의 실태와 여성이주자의 법적 보호 방안”, 『법과인권교육연구』 제3권 제1호, 2010.

▷ 이주아동

- 이주아동의 교육권은 「재한외국인 처우 기본법」의 직접적인 영향은 아니지만, 「초·중등교육법 시행령」 개정 등으로 인해 취학률이 점진적으로 향상되어 왔음
- 다만 중도탈락률도 일반 학생보다 높고 중도입국자녀 등 다양한 배경의 이주아동에 대한 맞춤형 교육이 필요함³³⁾
- 미등록 이주아동의 취학 및 의무교육은 부모의 체류자격을 묻지 않고 학교에서 가능하지만, 학교장의 재량으로 인해 입학이 어려운 경우도 현실적으로 나타남
- 이주아동의 건강권은 미등록 이주아동의 경우 심각하게 나타날 수 있음

▶ 평가 및 인권 개선 필요 분야

▷ 인권 개선 관심 분야

- 문화적 지원과 직업교육을 통한 정착 지원이 확대될 필요가 있음
- 성매매 피해자나 가정폭력·성폭력 예방도 종래의 기초를 유지할 필요가 있음
- 다만 인종차별철폐위원회 2012년 최종견해, 아동권리위원회(2011년) 최종견해, 유엔 인권이사회 2012년 국가별 정례인권검토(UPR) 결과보고서에 대한 조금 더 적극적인 수용과 실천이 요청됨

▷ 「재한외국인 처우 기본법」 개선점

- 특히 「재한외국인 처우 기본법」에서는 이주노동자 관련 규정이 전혀 없음
- 외국인 차별 금지 및 구체적 인권 보장 분야의 명시
- 혐오 표현 방지 대책 역시 입법이 필요한지 구체적인 계획이 검토되어야 할 것임

33) 노기호, “다문화가정 자녀에 대한 국가 교육지원 정책의 현황과 문제점”, 『법과정책연구』 제11집 3호, 한국법정책학회, 2011; 최윤철, “다문화 가족 자녀들의 교육을 받을 권리: 다문화가족 관련 법률을 중심으로”, 『공법연구』 제38집 제1호 제2권, 한국공법학회, 2009.

▷ 이주노동자 분야에 대한 관심과 제도 개선 필요성

- 이주노동자의 인권침해 예방 및 인권보장에 있어 사업장 이동제한의 경우 개선 검토 수준이 아닌 개선을 위한 구체적인 정책을 내 놓을 때가 되었다고 봄
- 이주노동자의 인권 침해를 최소화할 수 있는 방안을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있는 바, 인종차별 예방 및 문화다양성 존중을 위한 시민교육도 추가되어야 함
- 이주노동자의 사회적응, 재난 예방 등과 관련한 인권들도 존중되어야 하고, 미등록 이주민에 대한 인식 개선과 인권 보장에 대한 전향적인 자세도 요구됨
- 외국인 고용법과 관련된 문제이나, 고용허가제에 대한 지속적인 개선 검토, 외국인근로자를 고용하고 있는 사업장에 대한 교육 또는 엄격한 기준 적용에 따른 관리가 필요하다고 봄

3. 관련 예산의 확보 및 정책 집행

▷ 「재한외국인 처우 기본법」 제정 이후 관련 예산 증가

- 다문화정책과 관련한 예산 및 사업규모도 증가하기 시작
- 다문화 관련 예산이 2006년 12억 원, 2008년 317억 원, 2010년 629억 원, 2011년 887억 원으로 지속적 증가

▷ 외국인 및 다문화가족 세부사업 증가

- 2010년 11월 기준으로 8개 중앙부처에서 30개의 세부사업을 수행

▷ 평가

- 「재한외국인 처우 기본법」이외에 「다문화가족지원법」 제정에 따른 예산 및 정부 사업 증가
- 이주아동 증가에 따른 교육 예산의 증가로 실제 이주민 혜택은 크지 않다는 비판도 있음
- 사업 중복 지원에 따른 예산 낭비 비판도 있음
- 사회통합을 위해서는 적재적소에 더 많은 예산이 필요하다는 견해도 있음

VI. 규범 개선방안에 대한 인식 분석



1. 법률 개정 경과

〈도표〉 재한외국인 처우 기본법 관련 개정안 제출 경과

의안 번호	의안명	제안자 구분	제안 일자	의결 일자	의결 결과
175556	재한외국인 처우 기본법안	정부	2006-12-05	2007-04-27	수정가결
1804612	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (임두성의원등 10인)	의원	2009-04-17	2012-05-29	임기만료폐기
1808034	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (김혜성의원등 10인)	의원	2010-03-31	2010-06-29	원안가결
1810818	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (김혜성의원등 11인)	의원	2011-02-15	2012-05-29	임기만료폐기
1900914	다문화사회기본법안(김명연의원 등 22인)	의원	2012-07-27	2016-05-29	임기만료폐기
1908488	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (박성호의원 등 12인)	의원	2013-12-10	2016-05-29	임기만료폐기
1909924	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (이명수의원 등 10인)	의원	2014-03-28	2016-05-29	임기만료폐기
1911632	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (김희선의원 등 10인)	의원	2014-09-05	2016-05-29	임기만료폐기
1914997	재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (부좌현의원 등 12인)	의원	2015-05-01	2016-05-29	임기만료폐기

▶ 임두성 의원 대표발의(의안번호: 1804612)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 체류지원에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 재한외국인 체류지원센터로 지정하여 재한외국인의 사회 적응 및 체류를 위한 교육·상담 등을 지원함으로써 국가의 발전과 사회통합에 이바지 하려는 것임

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 김혜성 의원 대표발의(의안번호: 1808034)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 아직 대한민국 국적을 취득하지 못한 결혼이민자 및 그 자녀에게 국가는 현재 교육이나 보육 지원 등을 하고 있으나 ‘의료 지원’을 하지 아니하는 바 이들에게도 의료 지원이 이루어지도록 하려는 것임

▷ 결과

- 2010년 6월 29일 국회 가결, 법률 제10374호로 2010년 7월 23일 공포, 2011년 1월 24일 시행(동법 제12조 제1항 개정)

▶ 김혜성 의원 대표발의(의안번호: 1810818)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 대한민국 국적을 아직 취득하지 못한 결혼이민자에게도 의료 지원이 이루어지도록 하려는 것임(안 제12조제1항)

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 김명연 의원 대표발의 「다문화사회기본법안」(의안번호: 1900914)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 한국사회가 급격히 다인종·다민족의 다문화사회로 변화함에 따라 인종, 종교, 언어 및 문화적 차이를 상호존중하고 같은 사회의 구성원으로서 공동체의식을 가질 수 있도록 다문화사회의 체계적인 정책전환을 추진할 필요성이 있음
- 이 법은 다문화사회에 관한 정책 수립 및 시행 등에 관한 기본사항을 규정함으로써 대한민국 국적을 가진 자와 대한민국에 거주하는 다양한 국적의 이주민 등이 대한민국에서 공동체적 가치를 바탕으로 차별받지 아니하고 공존할 수 있는 사회를 조성하는데 기여함을 목적으로 함(안 제1조)
- “다문화사회”란 대한민국 국적 출생자, 재한외국인 및 결혼이민자 등 다양한 국적 출생자로 구성된 사회로서 대한민국을 비롯한 다양한 국가의 고유한 언어 및 문화가 공존하는 사회를 말함(안 제3조)
- 다문화사회 기본계획 수립, 이행 평가 및 재원의 조달 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화사회정책위원회를 둠(안 제8조)
- 여성가족부장관은 다문화사회의 정착과 관련된 국민의 의식수준을 객관적으로 측정하기 위한 지표를 작성하여 그 결과를 공표할 수 있도록 함(안 제9조)
- 다문화사회 구성원이 차별을 받을 경우 여성가족부장관에게 그 사실을 신고할 수 있으며, 여성가족부장관은 이에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 다문화차별 전담신고센터를 설치·운영하도록 함(안 제10조)

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 박성호 의원 대표발의(의안번호: 1908488)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 현재 우리나라에는 외국인력을 고용한 사용자가 외국인력의 문화에 대한 이해가 부족하여 산업현장에서 사용자와 외국인력이 갈등을 빚는 경우가 많은 바, 외국인력을 고용하고 있는

사용자가 이들의 문화를 이해할 수 있도록 다문화 이해교육을 실시하고 다문화 이해교육을 이수한 사용자에 대하여는 인센티브를 주려는 것임³⁴⁾

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 이명수 의원 대표발의(의안번호: 1909924)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 다문화사회의 도래에 따라 사회통합을 위한 여러 정책이 시행되고 있으나, 정작 재한외국인이 대한민국의 법률에 대한 정보나 지식은 부족해 대한민국 사회에 정착하는데 있어 어려움을 겪고 있음
- 재한 외국인의 법률상담에 대한 문턱을 낮추고 기간에 구애받지 않고 언제든지 ‘법률지원’을 받을 수 있도록 하여, 이들이 대한민국 사회에 잘 적응하면서 사회통합을 이룰 수 있도록 하고자 함³⁵⁾

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 김희선 의원 대표발의(의안번호: 1911632)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 재한외국인에 대한 현실적이고 통합적인 지원정책이 마련되지 못하면, 내외국인간 갈등이 심화될 뿐만 아니라 국민의 조세부담도 크게 증가하는 등 심각한 사회문제로까지 이어질 수 있음
- 이에 내국인과 외국인간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있으며, 그간 실행해 왔던 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점으로 향후 내국인과 외국인간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고, 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원이 확보되어야 함

34) 정상우·강현민, “이주근로자 사업장에서의 다문화인권교육”, 『법과인권교육연구』 제9권 제2호, 2016. 8.

35) 법교육 관련 법률지원에 대한 논의로는 정상우·최보선, “결혼이주여성 법교육의 현황과 과제”, 『법과인권교육연구』 제7권 제3호, 2014.

- 재한외국인 처우 기본법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 외국인 사회통합기금을 설치함
- 외국인 사회통합기금은 재한외국인 인권옹호 및 사회적응지원 등의 사업에 사용함

▷ 결과 : 임기만료폐기

▶ 부좌현 의원 대표발의(의안번호: 1914997)

▷ 제안이유 및 주요내용

- 현재 대한민국에 거주하고 있는 외국인의 수는 빠르게 증가하고 있으며, 외국인이 많이 거주하는 지역은 기존 지역주민과의 문화 및 질서의식의 차이로 인한 갈등을 해소하기 위한 정책을 수행할 필요성이 있음
- 또한 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원은 대부분 그 지역에 주민등록이 되어 있는 인구를 기준으로 하는 경우가 많기에 외국인이 집단으로 모여서 거주하는 지역의 경우에는 실제 거주하는 외국인의 수가 많더라도 주민에는 포함되지 않아 방법·공공시설 유지 등 생활환경 개선을 위한 중앙정부의 예산 지원 등에 어려움을 겪고 있는 실정임
- 재한외국인이 밀집해서 거주하고 있는 지역에 대한 개념을 현행법에 명시적으로 규정하고 이들 지역에 대한 국가 및 지방자치단체의 생활환경 개선 노력 및 자원 조달 등에 관한 법적 근거를 마련하려는 것임

▷ 결과 : 임기만료폐기

2. 평가

- ▷ 「재한외국인 처우 기본법」 개정안은 다른 입법에 비해 많은 편은 아니라고 할 수 있으나, 개별적인 지원 정책 확대를 위해 의료지원, 법률지원 확대 등의 개정 요청이 있었고, 이 가운데 의료지원 확대가 법률 개정에 반영되었음
- ▷ 사회통합기금 마련 및 자원 조달에 관한 개정안이 있으나, 반대로 정책의 중복에 따른 예산 중복 집행도 문제점으로 제기된 바 있음

- ▷ 입법의 목적인 사회통합의 불명확성, 동화주의 경향 등이 문제점으로 지적되고 있으나, 법률 개정안에서는 입법의 목적을 명확화하거나 다문화정책의 모델을 재정립하고자 하는 시도는 없었음
- ▷ 「재한외국인 처우 기본법」의 내용 요소에 대한 입법 정비 수요보다는 다문화사회 관련 입법체계에 대한 정비 요구가 더 많았던 것으로 평가됨
- ▷ 기본법으로서 「재한외국인 처우 기본법」을 모순·충돌할 수 있는 「다문화사회기본법 안」이 제안된 바 있는데, 다문화사회에 대한 시각 차이가 나타난 것이라고 평가할 수 있음

VII. 입법대안의 검토 및 권고



1. 「재한외국인 처우 기본법」 개정안

> 필요성³⁶⁾

- 「재한외국인 처우 기본법」은 다문화주의에 관한 철학적 담론을 포함한 이론적 논의가 미흡한 가운데 제정이 되었음
- 다문화관련 법제들은 다문화와 관련한 사안들을 종합적으로 파악하고 대책을 마련하기 보다는 현안의 해결을 위한 수단으로서 법제가 단기간에 집중적으로 제정되었음
- 그 결과 각 법률 간의 통일성 및 체계성 미흡하고, 수법자들이 이해하기 어려운 내용과 불명확한 조문이 산재하고 있음
- 많은 조문들이 임의규정 형식으로 규정되어 구체적 집행이 담보되지 못하는 것으로 판단됨
- 따라서 기존의 헌법적 가치에 대한 진지한 논의를 통하여 다문화 법제의 헌법적 위치 지움과 함께 입법원칙에 충실한 다문화 법제 정비를 하여야 함

> 방안

- '사회통합'의 의미 구체화 및 다문화적 시각의 강화
- '재한외국인' 용어를 존속시키는 경우에도 보다 넓은 의미의 '이민자' 용어를 도입함으로써 다문화사회의 시각을 강화하고 이민자를 대등한 입장에서 사회구성원으로 포섭함

36) 최윤철, "다문화사회로의 변화에 따른 입법적 대응", 『저스티스』 통권 제134-2호, 2013. 273쪽 이하.

- 사회통합 프로그램 및 다문화이해교육, 이주인권교육, 한국어 교육 등의 규정을 신설하고 체계화함으로써 기본법으로서의 성격을 강화하고 타법에 중복 또는 불필요한 내용을 정리함
- 외국인근로자를 포함하여 차별금지 원칙이 보다 실효적으로 적용될 수 있도록 함
- 이주민 유형에 따른 차별적 대우를 완화하고, 이주민에게는 누구에게나 기본적 인권이 동등하게 적용되는 법구조로 전환함
- 다문화교육이 시민교육의 성격을 갖고 관계자들에게는 자발적인 교육이 가능하도록 법적 지원을 강화함³⁷⁾

▶ 기대효과

- 다문화 법제의 유사 내용 및 중복 규정에 대한 정비 및 통합을 통하여 법제를 간결하게 하여 법제의 명확성과 이해도를 높여야 함
- 이주민 유형에 따른 차별을 예방하고 이주민들이 사회공동체 발전에 기여할 수 있는 기회를 확대함
- 수범자 집단을 구체화하고 집행기관의 권한과 책임의 명확성도 확보하여야 함

2. (가칭) 「다문화사회 기본법」 제정안³⁸⁾

▶ 필요성

- 다문화정책의 목표와 비전을 제시하는 법률체계가 다양한 법률에 분산적으로 규정되어 있기 때문에 다문화사회의 비전과 철학을 명시하지 못하였다는 점
- 사회통합의 관리체계에 있어서 다양한 중앙부처가 중복적인 사업을 수행하고 있기 때문에 예산의 낭비는 물론 통합의 효과를 실현하고 있지 못하다는 점

37) 유의정, “다문화교육의 법적 지원과 인권 측면의 과제”, 『법과인권교육연구』제8권 제1호, 2015.

38) 국회여성가족위원회, 『다문화사회기본법안 공청회』 제321회 국회(임시회) 공청회자료집, 국회여성가족위원회, 2013.

▶ 방안

- 법률체계에 있어서는 현재의 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」 등을 비롯하여 기타 법률에 규정되어 있는 다문화 관련 법규를 하나의 기본법으로 통합함
- 현재 혼란스럽게 다양한 중앙부처에서 분산 수행하고 있는 중복적인 사회통합 프로그램을 일괄적으로 수행할 수 있도록 일정한 중앙부처가 전담하도록 하거나 기구를 통합 신설함

▶ 기대효과

- 다문화사회 모델에 대한 입법적 공감대 형성
- 다문화와 이민정책을 전담할 독립기구의 신설을 통하여 사회통합정책의 일원적 관리
- 각 지방자치단체 중심의 이민자 사회통합 및 시민 참여의 확대 기대

3. 입법 대안 및 권고

▶ 판단 기준

- 「재한외국인 처우 기본법」 및 「다문화가족지원법」의 성과를 지속할 수 있는 방안이 되어야 함
- 기본법이 가장 실효적으로 작동할 수 있도록 총괄기관 설정에 효율적인 입법체계가 되어야 함
- 다문화에 대한 인식이 실질적인 사회통합이 되고 이주민들이 공동체에 기여할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 함
- 이주민 유형에 따른 차별을 억제하고 모든 이주민들에게 헌법과 국제인권법이 보장하는 수준의 인권 증진을 모색하는 법제도가 되어야 함
- 국가공동체 중심의 통합에서 사회공동체 중심의 통합으로 전환함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 분담하고 사회통합 개념의 현실적합성을 제고함

▶ 입법 권고

- 현행 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」이 각각 존재하는 경우 정책의 중복 또는 저축은 피할 수 없으므로, 두 법의 실질적인 통합을 지향하되 각각 기본법과 집행법의 역할 분담을 제고할 필요가 있음
- 새로운 통합 입법 과정에서 다문화사회 모델에 대한 입법적 공감대 형성 기회를 마련함
- 새롭게 통합되는 기본법에는 이주민 종합계획, 실태조사, 차별금지원칙, 인권증진, 사회통합 프로그램, 이주민 유형별 지원 방안, 다문화교육의 체계화 등이 포함되어야 함
- 출입국, 국적, 다문화가족, 이주노동자, 난민, 문화다양성 관련 법률들은 새로운 통합 기본법과 체계적으로 작동하도록 함
- 다문화가족 지원 관련 입법은 중앙 입법도 중요하지만 조례의 역할을 강화하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 이민자의 공동체 통합은 국가적인 단위에서 국적을 중심으로 하기보다는 지역 단위에서 사회공동체를 중심으로 통합을 유도하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단됨

참고문헌



- 공경식·이승훈, 코어디자인보호법 <제9판>, 한빛지적소유권센터, 2012.
- 김원호, “관련디자인제도의 도입·시행을 둘러싼 쟁점과 과제”, 법학연구(인하대) 제17집 제4호, 2014.
- 김 욱, 디자인보호법 이론과 실제<제2판>, 특허청 국제지식재산연수원, 2015.
- 노태정, “2013년 디자인보호법 개정의 개요”, 특우회보 제41호, 2013.
- 박재원·소진홍, “디자인보호법상의 성립요건에 관한 쟁점과 판례동향”, 법학논집 제40권 제1호 (단국대 법학연구소), 2016.
- 손주영·김지훈, “디자인권 보호를 위한 법률시스템의 전략적 선택”, 한국디자인학회 디자인학연구 통권 제89호(제23권 제3호), 2010.
- 전광출, “2013 개정 디자인보호법의 주요내용과 실무상 유의점”, 특우회보 제40호, 2013.
- 정상조·박준석, 지식재산권법, 홍문사, 2013.
- 조영선, 지적재산권법, 박영사, 2014.
- 조재신, “2014년 디자인보호법 전문개정 의의와 과제”, 법학논총 34(3), 전남대 법학연구소, 2014.
- 채승진·안선우, “디자인보호법 비교 및 활용에 관한 연구”, 법학연구 제20권 제3호(연세대 법학연구원), 2010.
- 국회 산업통상자원위원회, “디자인보호법 전부개정법률안 검토보고서”, 2013.
- 특허청, 2015 디자인 심사기준, 2015.

“디자인이 밥 먹여준다”, Global Market Report 13-081, KOTRA, 2014.

Arthur R. Miller/Michael H. Davis, Intellectual Property <5th Ed.> – Patents, Trademarks and Copyright, West, 2012.

법제처 국가법령정보센터 사이트 www.law.go.kr

특허청 사이트 www.kipo.go.kr

한국지식재산연구원 www.kiip.re.kr

입법평가 Issue Paper 16-17-⑤

「재한외국인 처우 기본법」에 대한 사후적 입법평가

발행일 2016년 12월 20일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-704-4 93360