

전문가회의 자료집

외국인정책 및 다문화에 관한 법제의 동향과 과제

2007. 4. 30.

전문가회의 일정

◆ 주 제 : 외국인정책 및 다문화에 관한 법제의 동향과 과제

◆ 일 정 : 2007년 4월 30일(월요일) 16:00 ~ 19:00

◆ 장 소 : 한국법제연구원 1층 대회의실

◆ 구 성

◇ 사 회

전재경 (한국법제연구원 연구위원)

◇ 주제발표

제 1주제 : 헌법적 관점에서 바라 본 다문화주의

발 표 자 : 최유 (중앙대학교 박사과정 수료)

제 2주제 : 재한외국인 처우기본법안의 내용과 향후계획

발 표 자 : 이규홍 (법무부 체류정책과 사무관)

----- coffee break -----

제 3주제 : 다문화가족지원법안의 내용과 과제

발 표 자 : 김명신 (장향숙 의원실 보좌관)

◇ 종합토론

최윤철 (건국대학교 법과대학 교수, 한국입법정책학회 회장)

서보건 (영남대학교 법과대학 교수)

이정혜 (Internation Organization for Migration 서울사무소 대표)

권혁근 (법무법인 부산 변호사)

강문수 (한국법제연구원 부연구위원)

이순태 (한국법제연구원 부연구위원)

목 차

◆ 제 1 주제 헌법적 관점에서 바라 본 다문화주의 (최 유)	7
◆ 제 2 주제 재한외국인 처우기본법안의 내용과 향후 계획 (이규홍)	25
I. 기본법 제정 추진배경	27
1. 정책환경 급변	27
2. 종합적·체계적 추진체계 미비	28
II. 기본법 제정방향	28
1. 다문화 포용 및 사회통합	28
2. 국가경쟁력 강화	29
3. 외국인의 인권보장	29
4. 외국인정책 체계적 수립 및 추진체계 마련	29
III. 기본법 제정 추진경과	30
IV. 기본법의 주요내용	31
1. 기본법의 목적 (제1조)	31
2. 국가 및 지방자치단체의 책무 (제3조)	31
3. 외국인정책 수립 및 추진체계 (제5조 내지 제9조)	31
4. 재한외국인 등의 처우 (제10조 내지 제17조)	32

5. 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성 (제18조 내지 제19조)	33
6. 보칙 (제20조 내지 제23조)	33
V. 법안 국회통과 시 향후 계획	35
[첨부] 재한외국인처우 기본법안	37
◆ 제 3 주 제 다문화가족지원법안의 내용과 과제 (김명신)	47
◆ 종합 토론	57

제 1주제
헌법적 관점에서 바라 본 다문화주의

발 표 자 : 최 유 (중앙대학교 박사과정 수료)

헌법과 다문화주의에 관한 몇 가지 생각

최 유

(중앙대 공법학 박사수료)

1. 다문화주의(multiculturalism)를 가장 쉽게 이해하면 한 사회 또는 정치공동체 내에 다양한 문화집단을 인정하고 이들 사이의 공존을 모색하는 입장이라 할 수 있다. 그렇다면 다문화주의와 헌법과의 관계를 생각하기에 앞서서 그 전제로서 먼저 우리 헌법이 문화에 대해서 어떤 입장을 갖는지를 살펴보기로 한다.

제헌헌법 이래로 우리헌법은 전문에서 문화에 관하여 “정치·경제·사회·문화 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 하고...”라는 규정을 두고 있다. 이 규정을 통해서 정치, 경제, 사회영역과 마찬가지로 문화영역도 헌법규범이 적용되는 곳임을 명확하게 밝히고 있음과 동시에 국가는 기본적으로 각 개인들을 차별할 수 없다는 문화영역에서의 차별금지를 규정하고 있다. 주지하다시피 문화에 대한 차별금지뿐만이 아니라 문화영역에 대해서 헌법규범이 갖고 있는 가치와 내용을 문화헌법 또는 문화국가원리라 한다.

이런 문화국가원리에 있어서 문화의 개념은 넓게 보아 “인간집단의 생활양식의 총체” 또는 “사회구성원들의 생활양식이 기초하는 관념체계로서 구체적인 행동에 이르게 만드는 기준, 표준, 규칙 등”을 문화로 보는 견해¹⁾도 있으며, “헌법을 매개로 국가와 밀접한 관계를 갖는 지적·창조적 영역”으로 보는 견해²⁾도 있다. 반면에 헌법이 예정한

1) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006. 189면.

2) 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2004. 104면.

문화의 개념을 좁게 보아 구체적으로 학문, 예술, 방송, 스포츠 등으로 이해하는 견해도 있으며³⁾ 이 경우의 문화는 정신적인 생활양식인 동시에 문화산업과 상품으로서의 성격도 갖게 된다.

이런 헌법의 문화국가원리는 문화의 1차적인 창조 및 유지, 전승의 기초가 되는 ‘가정’을 중심으로 한 혼인·가족제도 등의 제도상의 구현으로 구체화되기도 하며, 교육권이나 학문의 자유 등 개별기본권으로 구현된다. 또한 문화국가원리는 민주주의, 법치주의와 마찬가지로 독자적인 헌법원리로서 아래와 같은 국가의 과제와 책임을 발생시킨다고 헌법학자들은 설명하고 있다.

전광석 교수는 문화국가의 구체적인 실현과 관련하여 그 사회의 문화적 동질성의 유지는 곧 사회적 통합의 필수불가결이라는 점을 전제한 후, 사회일반이 동질성을 느낄 수 있도록 국가는 문화조성의 과제, 문화적 자율성의 보호, 문화적 약자의 보호 등의 역할을 하여야 한다고 설명하고 있다.⁴⁾ 문화조성의 과제에 대해서 국가는 문화에 대해서 중립성을 유지한 채, 사회의 문화자율성을 해치지 않고, 적극적으로 문화의 다양성을 보호하여야 한다는 것을 뜻한다고 한다. 이 때 문화는 우수한 문화만이 아닌 보통문화와 대중문화도 그 보호의 대상이 된다고 한다. 문화적 약자보호에 있어서는 국민기초생활보장법 제4조를 예로 들면서 경제적 약자에 대한 문화생활을 보장할 것을 역설하고 있다.⁵⁾

또한 정종섭 교수는 헌법이 대한민국을 문화공동체로 보장한다는 것은 “국가가 국민의 생활양식과 이를 형성하는 요소들을 적극적으로

3) 장영수, 헌법총론, 홍문사, 2004. 320면.

4) 전광석, 앞의 책, 104-106면.

5) 국민기초생활보장법 제4조(급여의 기준등) ① 이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

조성하거나 변경하거나 통제할 수 없으며, 국가가 문화를 적극적으로 만들어 유포하거나 육성하는 것도 국민의 문화활동을 보장하는 것에 그치며, 특정한 문화를 적극적으로 만들어 유포하거나 수용하기를 강제하는 것은 허용되지 않는다”고 한다.

이런 설명은 다른 교과서에서도 대동소이하게 나타난다. 이렇듯 헌법교과서에 나타난 문화국가의 원리는 먼저 우리 정치공동체를 문화공동체로 규정하거나 문화적 동질성을 강조하고 있다. 정치공동체 및 문화공동체의 일체감이 그 국가형성의 정체성이 된다는 점에서 이는 당연한 것으로 보이지만 과연 무엇이 그 사회의 문화적 정체성이냐는 근본적인 질문을 낳게 한다. 또한 헌법정책적 관점에서는 문화적 동질성을 어떻게 유지할 것인지의 문제도 발생한다.

이 때 우리 문화의 주류문화 내지 지배문화를 인정하고 다른 소수 문화들의 주류문화로의 편입을 강조한다면 이는 동화주의적 정책이 될 것이고, 소수문화 자체를 인정하고 그들의 문화적 정체성을 유지한 채, 우리 사회의 소수문화로서의 자리매김할 수 있는 정책을 취한다면 문화상대주의 내지 다문화적 정책이라 할 수 있을 것이다.

모든 국가에서의 문화국가원리는 기본적으로 동화주의적 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 그것은 문화국가의 원리는 기본적으로 문화적 동질성에 기초하고 있으며, 문화공동체로서 이를 유지하고 전승하기 위한 원리로서 인정되고 있기 때문이다. 따라서 문화국가의 원리는 기본적으로 문화공동체로서 동질성을 유지할 주류문화 또는 지배문화에 대한 설정을 전제로 하고 있으며, 문화적 다양성도 주류문화를 인정하고 개인의 소수문화에 대한 자율적인 선택가능성과 주류문화가 소수문화에 대해 갖는 관용의 정신 등을 그 내용으로 한다.

그렇다면 근본적인 문제는 무엇이 한국이라는 정치적·문화적 공동체의 정체성을 규정짓는 주류문화인가 될 것이며, 이 문화의 주체는 누구인가가 근본적인 문제가 될 것이다. 그리고, 국가는 사회자율성을 보장한 채 주류문화와의 관계속에서 발생하는 다양한 소수문화에 어떤 입법적인 태도를 취할지도 문제이다. 물론 그 이전에 주류문화에 관한 문제와 마찬가지로 어떤 소수문화가 있으며, 그 주체는 누구인가가 문제가 될 수 있다.

특히 이런 문화적 약자 설정에 관해서 전광석 교수는 경제적 약자를 예를 들어서 설명하고 있다. 그러나 이미 한국사회에 존재해왔던 인종적 소수자인 화교의 문제나 혼혈인의 문제에 대해서는 아직까지 이들이 소수문화집단인지 또한 어떤 법적 지원을 받아왔는지에 대한 헌법적 차원에서의 심도 깊은 논의는 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 즉, 헌법적 차원에서는 외래문화를 보유한 이민이나 귀화집단 또는 혼혈가정, 또는 이주노동자 등 인종적, 민족적 소수문화집단에 대한 문제에 관해서는 아직까지 깊은 인식을 하고 있지는 않은 것으로 보인다.

다만 최근에 출간한 정종섭교수의 교과서에는 외래문화집단에 대한 인식이 조금은 나타나 있다. 즉, “대한민국에도 외국사람이 생활하는 일이 빈번해짐에 따라서 대한민국의 국적을 가진 사람들이 늘어나고, 이들에 대해서 전통문화와 민족문화를 지나치게 강조할 경우에는 문화의 자율성을 저해하고 폐쇄성을 초래할 우려가 있다”고 지적한다.⁶⁾ 다만, 정종섭 교수의 견해에도 우리 사회에서 인종적 소수문화의 집단가능성을 인정하면서도 이를 국적을 중심으로 한 국민이 된 경우를 조건으로 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리 국민이 아니면서 우리 사회에서의 소수문화집단을 인정하는 것은 아닌 것으로 보여 진다.

6) 정종섭, 앞의 책, 195면.

그렇다면 한국국적을 보유하고 있지 않은 외국인집단의 문화적 권리에 대해서는 어떤 입장을 취해야 하는지가 또 하나의 문제라 할 수 있다. 또한 현재처럼 다문화주의 사회로의 급속한 진행이 계속된다면 우리 사회의 문화적 주체를 단순히 국민인 국적자로 한정하는 것이 옳은지에 관해서 의문을 제기해 볼 수 있다.

2. 그렇다면 한국의 문화정체성을 형성하는 주체는 누가인가? 이를 법률상의 국민으로만 볼 것인가, 아니면 한민족을 중심으로 정치적인 국민개념으로 확대할 것인가 아니면 시민이나 주민의 개념을 중심으로 한 문화집단을 생각할 수 있을 것인가가 문제가 된다.

과연 우리 문화공동체의 문화적 정체성의 실체가 무엇인지 밝혀내는 것은 헌법학의 범위를 넘어서는 일일 될 것이다. 다만, 문화국가원리와 관해서 헌법은 문화정체성의 주체로서 국민 또는 또 다른 주체적 집단이 있는지 생각해 볼 수 있다.

우선 그 나라의 문화적 주체는 바로 국민임은 너무도 당연하다. 이때의 국민은 법적으로 국적을 부여받은 법률상의 국민이 된다. 문화가 헌법의 영역 안에 포함된 것은 사실 역사적으로 근대국가부터이다. 근대국가는 영토국가이면서 국민국가이다. 특히 근대국민국가는 민족이라는 개념을 발명하면서 민족을 중심으로 국민을 형성하고 통합해나간다. 이 때 민족적 정체성과 일체성을 이루는 것은 결국 민족문화라는 생활양식의 공유이자 통일이다. 요약컨대 서구 유럽의 근대 영토국가의 형성은 민족과 문화 그리고 국민이라는 개념을 기초로 이루어진다.

다만 민족문화를 강조했을 때의 국민은 단순한 국적자를 뛰어넘을 수 있다. 즉, 문화적 주체로서의 국민은 크릴레의 설명처럼 자의식에

도달한 민족을 지칭하는 정치적 국민으로 확대될 수 있다.⁷⁾ 다시 말해서 민족의 일체성과 동질성을 유지시켜주기 위해서 동일한 언어, 역사 등이 중요한 역할을 하는데 이런 정신적 상징체계들인 ‘민족문화’를 공유하며 함께 국가를 형성하는 집단이 정치적 국민이 될 것이다.

특히 이런 민족문화에 대한 강조는 계급과 계층을 한데 묶어버리는 충성심을 요구할 수 있는 바, 국가적 선동의 한 수단이 될 수 있다. 특히 과거 독일에서 보듯 시민사회에 대한 문화를 국가가 주도할 경우에는 이는 국가주도형 문화국가원리 또는 국가후견적인 문화국가원리가 만들어진다.

이런 독일식 민족주의적 국가주도형 문화국가에 비해서 프랑스식 공화주의적 시민사회의 문화개념에서는 법적인 개념인 국민에 오히려 다양한 민족과 인종이 포함될 수 있다. 이 때의 국민은 정치적으로는 시민적 개념이 될 수 있다. 즉, 민족이 아닌 시민의 권리와 의무를 중심으로 국가에 대한 충성심의 요구할 수 있는 개념이다. 이른바 루소식의 일반의지를 바탕으로 한 국가의사결정에 있어서는 소수문화나 소수민족의 특정한 이익을 주장하는 것은 인정되지 않는다. 오히려 이런 민족·인종적 특성은 배제된 체, 프랑스 정치·문화공동체의 일원으로서의 시민적 권리와 의무, 그리고 시민성이 요구된다. 따라서 시민사회를 바탕으로 한 국민개념에서는 모든 국민의 민족적 고유성은 오히려 시민의 일원으로서 탈색되며, 다문화주의를 인정하기 힘든 속성을 갖는다. 오히려 프랑스 공동체의 문화를 강요하는 방식으로 소수문화를 억압할 수 있다. 프랑스에서의 히잡착용금지도 이런 프랑스식 공화주의의 성격에서 비롯된다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우에는 우리 문화의 주체로서 단순히 법적인 국민개념만을 염두에 두고 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 먼저 국가정체

7) 크틸레, 국순옥 옮김, 민주적 헌정국가의 역사적 전개, 종로서적, 1981, 110면.

성과 문화와의 관계에 관해서 현대국가에도 근대국가와 마찬가지로 문화적 요소를 강조하고 있다. 이는 우리 헌법재판소의 국가정체성에 대한 개념정의에서 찾아 볼 수 있다.

신행정수도의건설을위한특별조치법사건에서 헌법재판소는 “국가의 정체성이란 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있다. 수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 확정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이 된다고 할 것이다.” 라고 하고 있다. 즉, 국가정체성을 규정짓는 것은 결국 문화라 할 것이며, 대표적으로는 국어 등의 정신적 상징이 될 수 있을 것이다.

따라서 우리 국가에 소속되는 일원으로서 정치공동체 내지 문화공동체로 편입되기 위해서는 원칙적으로는 한국의 국가정체성이나 문화에 대해서 일체감을 가져야 할 것이며, 구체적으로는 국적법에서 일반귀화의 요건 중 한 가지로 “5. 국어능력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것”을 요구하고 있는 것도 이런 맥락에서 이해된다.

따라서 우리 문화의 주체성에 관해서는 법률상의 국민개념이나 프랑스식 시민적 공화주의 상의 시민보다는 정치적 국민개념으로 확대시킬 가능성을 갖고 있다. 이것은 역사적으로 유대인과 마찬가지로 해외 이주동포를 700만 가까이 갖고 있다는 사실적 요소에서 기인하고 있음에서 비롯된다고도 볼 수 있다.

즉 헌법은 전문에서 동포애라는 단어를 통해서 한국의 정체성을 한민족과 연관시켜 놓고 있다. 이런 동포에 대한 헌법에서의 강조는 법

를상으로도 나타난다. 이른바 한국식 다디아스포라(diaspora)의 법률적인 구현은 『재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률』과 『재외국민의 교육지원 등에 관한 법률』등에서 일부 나타나고 있다.

물론 약칭 재외동포법의 적용범위는 재외동포⁸⁾가 한국 내에서의 법적 지위이며, 외국에서의 법적지위를 정하고 있는 것은 아니다. 그러나 분명 다른 외국인에 비해서 한민족이라는 이유로 특별한 대우를 하고 있음은 물론일 것이다. 이에 더 나아가 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률은 재외국민의 국어교육을 위해서 한글학교설립 등을 규정하고 있다. 이는 외국에서 한국문화에 대한 유지 및 전승을 직접적인 목적으로 하고 있다.

이런 외국국적의 한국계외국인들도 정치적인 개념에 국민임으로 우리 문화의 주체가 될 수 있을 것이다. 특히 이런 입법적 한민족의 우대는 한민족 사이에서도 차별문제를 낳아서 헌법심판의 대상이 되었으며, 다만 이 판결에 비추어 본다면 외국인의 기본권주체성과 관련하여 한 가지 의문점을 갖게 된다.

즉, 재외동포법 위헌판결에서 외국인의 기본권주체성에 관해서 헌법재판소는 노동위원회의 헌법소원청구적격을 다투었던 사건에서의 외국인의 기본권 주체성에 관한 내용을 다시 인용하면서 ‘국민 (또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인)’이라는 표현을 쓰고 있다. 이에 대해서 외국인은 본질적으로 국민과 유사한 지위가 있다는 것인지, 아

8) 재외동포법에 의하면 재외동포는 다음과 같이 개념 지어진다.

제 2 조 (정의) 이 법에서 “재외동포”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.

<개정 2004.3.5>

1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)
2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령령이 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)

다면 외국인 중에서 국민과 유사한 지위에 있는 외국인을 따로 분류할 수 있다는 것인지 불분명하다고 볼 수 있다. 만일 후자라는 가정 하에서 이를 민족주의적으로 해석한다면 외국인 중에서 재외동포법이 정하는 것처럼 민족적 연관이 있거나 아니면 과거 한국국적을 갖고 있던 집단이 국민과 유사한 지위에 있는 국민으로 분류될 수 있을 것이다. 사실 재외동포법의 입법목적은 이에 상통한다고 볼 수 있다.

반면 이를 다시 다문화주의적으로 본다면 국내에 거주하는 외국인 중에서 화교와 같이 장기체류하는 외국인에 대해서는 단기체류하는 외국인에 비해 국민과 보다 가까운 유사한 법적 지위를 부여할 수 있다는 결론을 도출할 수 있다.

만일 그런 해석이 가능하다면 장기체류외국인은 기본권주체성은 물론이며, 다른 법적인 권리와 의무를 함께 보장받아야 마땅할 것이다. 또한 우리 사회의 일원으로서 소수문화집단으로서 발전할 가능성도 갖고 있다고 볼 수 있다.

이런 해석이 아니더라도 점증하는 외국인 생활거주자에 비추어 본다면 국적개념이 아니라 시민권의 개념으로도 외국인의 문화주체성을 인정할 수 있을 것이다. 본래 다문화주의 사회에서의 법적인 요구와 발전은 3가지 단계로 이루어진다. 첫째, 본래적인 다민족국가 아니고 세계2차 대전 이후의 다문화사회는 노동자의 이주로부터 비롯된다. 따라서 첫 번째의 권리요구사항은 바로 노동권이다. 외국인 노동정책과 함께 국내노동자와 같은 노동권의 보장의 문제가 첫 번째 실현과제가 된다. 그 다음은 정치적 권리, 즉 선거권을 중심으로 한 시민권부여의 문제가 발생한다. 국가의사를 결정하는 국회의원선거단위는 아니더라도 주민의 한 사람으로서 지방의회의 선거의 참여를 통한 그 사회의 시민이 되는 권리의 보장이 그 다음으로 떠오르는 법적 요구가 될 수 있다.

이런 시민적 권리보장의 수준에 이르러야 비로소 현실적으로 문화적 권리를 주장할 수 있게 된다. 현재의 한국사회에서의 다문화주의 논의는 개별적인 외국인정책과 함께 이루어지고 있다. 외국인에 대한 사회보장적 권리의 확대와 지방선거단위에서의 선거권인정은 주목할 만한 발전이라고 생각된다. 그러나 그 실효성에 관해서는 의문이 아닐 수 없다.

또한 한국사회의 다문화주의는 다문화 없는 다문화주의라는 비판에 직면하고 있다. 이것은 외국인에 대한 기본적인 법적 보장수준이 이루어지지 않은 상태에서 정부주도로 다문화주의가 앞서가고 있는 실정에 대한 비판일 수 있다. 즉, 건국이래로 화교가 존재하고 있었음에도 불구하고 영주권제도조차 2001년에 비로소 생겼었다는 것은 한국의 외국인정책에 대한 무관심의 단적인 예가 될 것이다. 또한 현재의 영주권제도 법률로서 규정된 것이 아니라, 시행령 별표에 근거하고 있다는 점에서 법체계상 맞는 것인지도 의문이다. 즉, 출입국관리법 제10조 제1항의 규정에 따른 동법 시행령 별표1에 규정되어 있는 영주(F-5)자격을 받을 이들이 현재 우리 법체계상 영주권자가 되는 바, 이렇듯 외국인의 권리와 의무에 대한 근본적인 사항을 시행령 별표에 두고 있다는 것은 문제라 할 것인 바, 이는 외국인에 대한 근본적인 법적인 지위를 법률하지 않고 있음에 따라 국민의 입법권을 침해함과 동시에 언제든지 정부의 자의에 의해서 바뀔 수 있다는 점에서 더욱 문제라 할 것이다.

어쨌든 한국에서의 다문화주의도 이처럼 우리 국민인 외국계 한국인 내지 인종적으로 혼혈국민들의 문화만을 인정할 것인지, 아니면 자신의 국적과 고유문화를 보유한 체 한국을 생활의 근거지로 삼는 외국인에 대해서도 인정할지가 문제될 수 있다. 이 때 우리 법의 태도는 한국계외국인의 경우에는 관대한 입장인 반면에, 외국계 외국인?

에 대해서는 적어도 영주권을 부여하여 우리 정치사회공동체의 일원으로 인정하였다면 그 문화적 주체성을 인정하여야 할 것이다.

반면에 지방자치정부의 측면에서는 국민이 아닌 주민의 개념으로 접근한다면 영주권을 보유한 장기체류적인 외국인 이외의 외국인에 대해서도 접근이 가능할 것이다. 일본에서의 다문화공생주의의 접근은 국가에 의한 정책모델이 아니라 바로 지방자치적 측면에서의 접근이며 현재 한국에서 지방자치적 단위에서의 외국인지원조례나 문화센터건립이라는 측면도 이와 비슷한 입장일 것이다.

3. 국적보유와 상관없이 외국인의 문화주체성을 인정하는 경우에도 헌법상의 전통문화와 외래문화와의 충돌을 예상할 수 있다. 그렇다면 과연 헌법이 예정하고 있는 전통문화 또는 고유문화란 어떤 의미인지 그리고 외래문화와의 관계를 생각해 볼 수 있다.

우리 헌법 제9조는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여 한다”고 규정하고 있다. 이 때 전통문화와 민족문화의 개념은 사실 애매하고 불분명할 수밖에 없다. 법이 직접 정하기도 어려울 것이다. 우리 헌법 제9조의 의미는 여러 문화 중에서 특히 대중문화와 비교해서 전통문화와 민족문화의 우선적인 보호를 의미하는 것이지, 전통문화와 민족문화만의 보호는 분명 아닐 것이다.

물론 우리 사회의 다문화는 주로 외래문화의 인정여부가 문제가 될 것이며 그렇다면 전통문화 내지 민족문화와의 충돌이 예상되기도 한다. 그러나 전통문화나 민족문화도 고정된 문화유산만이 아니라 그 시대·그 사회가 만들어가는 문화도 그 범주에 포함될 수 있을 것이다.

헌법재판소도 헌법재판소의 동성동본금혼규정에 판결에서 “헌법 제9조의 정신에 따라 우리가 진정으로 계승·발전시켜야 할 전통문화는 이 시대의 제반 사회·경제적 환경에 맞고 또 오늘날에 있어서도 보

편 타당한 전통윤리 내지 도덕관념이라 할 것이다.”라고 밝힌 취지와 마찬가지로 외래문화 중에서도 우리 문화와 상호조화를 이룰 수 있는 문화라면 그 문화가치와 다양성을 인정할 필요가 있음은 물론이라 할 것이다.

특히 인터넷을 통한 정보화와 세계화는 각 국의 문화를 보다 빠르게 소개하고 접근가능하게 하고 있다. 이런 점은 한편으로는 문화의 세계적 유행 및 보편성을 촉진하며, 또 한편으로는 세계 어디서든지 자신의 고유문화로의 접근을 가능하게 만들어주고 있다. 따라서 이와 같은 현상에 비추어 본다면 정보화의 발달은 자신의 고유문화를 보존하고 주장하는 가능성을 더욱 높여주고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이런 문화적 환경에서는 전통문화와 민족문화도 다른 문화와의 교류를 통해서 창조적으로 만들어갈 필요가 있으며, 과거 우리 민족문화의 유산만으로 한정시킬 필요는 없을 것이다.

4. 그렇다면 우리 헌법상으로 소수자의 문화적 권리의 보장으로서 다문화주의를 인정할 수 있을가의 문제와 다문화주의는 어떤 정책적인 한계를 갖는지가 문제된다.

이렇게 본다면 우리 헌법에서도 외국인의 소수문화를 인정할 여지는 넓다고 볼 수 있다. 바로 민족적·인종적 소수자가 자신의 고유한 문화를 향유하고 차별을 배제할 권리를 인정할 것인가가 바로 다문화주의의 핵심사항이 될 것이다. 사실 이런 논의는 헌법이 아닌 국제법 차원에서 시작되었다.

세계인권선언 제27조는 “모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며, 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제조약 제15조는 문화생활에 참여할 권리에 관한 내용을 담고 있다.

소수자의 문화적 권리를 가장 구체적으로 규정하고 있는 것은 시민·정치적 권리에 관한 국제조약 제27조이다. 그 내용을 보면 “종족적·종교적 또는 언어적 소수민족이 존재하는 국가에 있어서는 그러한 소수민족에 속하는 사람들에게 그 집단의 다른 구성원들과 함께 그들 자신의 문화를 향유하고, 그들 자신의 종교를 표명하고 실행하거나 또는 그들 자신의 언어를 사용할 권리가 부인되지 아니한다.”고 하고 있다.

또한 UN은 이런 1992년에 민족·종족·종교·언어적 소수집단에 속한 사람들의 권리에 관한 유엔권리선언을 하였다. 이 권리선언의 제4조는 “소수집단에 속한 사람들이 자신의 문화를 발전시킬 수 있도록 하기 위하여 조취를 취할 것”을 규정하여 소수자의 문화적 권리에 대해서 단순한 국가적 부인만이 아니라 권리보호를 위한 적극적인 조취의 의무를 국가에 부여하고 있다.

이런 국제법적인 요청은 우리 헌법을 통해서 일반적인 승인성을 인정받는다면 국내법과 같은 효력을 인정받을 수 있다. 또한 보편적인 인권이라는 측면에서 그 기본권적 가치를 부여받을 수도 있을 것이며, 평등권의 차원에서의 차별금지도 다문화정책의 헌법적 근거가 된다.

이런 소수집단의 문화적 권리로서 다문화주의를 인정할 수 있을 것이다. 즉, 이때의 문화적 권리란 자신의 고유적 문화적 표현이나 접근, 그리고 물리적 차별에 의해 희생될 수 있는 문화적 소수의 정체성을 보호가 위해 예외적인 규정이나 역차별을 통해 지원하는 것, 공적영역에서 문화적 정체성을 드러내는 언어, 의상, 소품 등의 사용을 허용하고 지원하는 것, 지방이나 국가차원에서의 특별한 대표의 권리나 자치를 인정받는 것 등의 다양한 내용이 될 수 있을 것이다.⁹⁾

9) 김남국, 심의다문화주의, 한국정치학회보 39집 제1호, 91면. 각주3

다만 이런 문화적 권리 중에서 한국에서 우선시 되는 것은 소수집단으로서의 인정이 될 것이다. 사실 동성애, 양심적 집총거부 등 한국에서의 소수집단은 그 실체의 인정에서부터 쉽지 않은 상황이다. 특히 외국인 정책과 관련해서는 차별금지에서부터 그 정책적 실천은 이루어져야 할 것이다.

다만 현실적으로 소수자의 권리보호의 문제는 인권의 보편적인 실현이라는 이상에 충실할 수는 있으나 정치 현실적으로는 몇 가지 문제점이 지적된다. 즉, 자칫 다문화주의의 확대는 소수민의 민족적·종교적 기원을 이루는 외부세력으로부터의 간섭을 배제할 수 없다는 점에서 국가주권에 대한 내정간섭의 문제가 발생할 우려가 있다. 따라서 국론을 분열시킬 수 있으며 국가의 결집력을 방해할 수 있다. 또한 소수자에 대한 적극적 보호는 다수자에 대한 역차별을 발생시킬 수 있다는 것이 그 위험성으로 지적되고 있다.¹⁰⁾

또한 이런 소수자의 권리가 개인의 권리가 아닌 집단의 권리화 되었을 경우에는 심한 경우에는 개인에게는 소수문화를 강요하는 현상이 발생할 수 있다. 즉, 소수자로 태어났다는 것만으로 개인의 문화선택권이 침해될 수도 있다는 것이다. 따라서 개인의 권리선택권을 침해하는 현상은 다수자에 의한 주류문화의 강요나 소수자에 의한 고유문화의 강제에서 모두 발생할 수 있다. 이와 함께 다문화주의 정책은 오히려 개인의 문화적 정체성을 혼란을 가져오게 되어 문화미아를 발생시킬 가능성도 존재한다.

그리고 현재 유럽의 다문화주의정책을 채택하는 국가에서 일부 나타나듯이 다문화주의정책이 주류문화와 소수문화와 사이의 영원한 경계선을 긋는 정책이 된다면 이는 오히려 문화적 게토(getto)를 만들어

10) 마이클 프리먼, 김철효 옮김, 인권 - 이론과 실천 -, 아르케, 158면.

차별을 은폐 및 고착화시킬 우려가 있다는 것이다. 이런 경우에는 차라리 동화주의적 정책을 통해서 하나의 문화로 편입시키는 것이 법적 문화적 차별을 방지할 수 있다는 역설이 존재할 수도 있다.

제 2주제

제한외국인 처우기본법안의 내용과 향후계획

발 표 자 : 이규홍 (법무부 체류정책과 사무관)

제한외국인 처우 기본법안 내용 및 향후 계획

이 규 홍
(법무부 체류정책과 사무관)

I. 기본법 제정 추진배경

1. 정책환경 급변

- 급속한 저출산·고령화 진행
 - 우리나라의 경우 세계 최저 출산율('05년말 현재 1.08명) 및 고령인구 증가로 경제활동인구가 감소함에 따라 경제성장 잠재력 둔화
 - 국내 각 분야에서의 외국 인력에 대한 수요가 지속적으로 증가
- 국내 체류외국인 수 급증
 - 최근 국제결혼의 증가와 외국인근로자의 유입 등으로 국내 체류 외국인 수는 2006.12월말 현재 91만 여명으로 1990년 4만9천명에 비해 약 18.5배 증가
- 외국인 체류유형 다양화·정주화
 - 외국인근로자, 외국국적 동포, 결혼이민자, 난민 등 외국인체류유형이 다양화되고, 영주 또는 국적취득을 원하는 정주외국인이 증가

○ 체류외국인 간 양극화 현상 발생

- 체류외국인의 유형이 다양화됨에 따라 전문인력과 단순노무인력 간, 불법체류외국인과 합법체류외국인 간 양극화 현상 발생

2. 종합적·체계적 추진체계 미비

- 국가전략차원에서 정책 우선순위에 대한 종합적 평가 없이 각 부처입장에서 개별적, 단편적으로 외국인관련 정책을 추진함에 따라 정책의 중복·충돌·부재 현상 발생
- 종합적·중장기적 관점에서 외국인정책의 기본방향 및 시행계획을 수립할 수 있는 종합적·체계적 추진체계 미비

II. 기본법 제정방향

1. 다문화 포용 및 사회통합

- 국제결혼 건수가 2000년 총 결혼 건수의 3.7%에서 2005년 총 결혼 건수의 13.6%로 350% 증가하였으며, 특히 농어촌지역은 35.9%가 국제결혼으로 이러한 증가추세는 지속될 것으로 예상
- 이들이 우리사회에 성공적으로 정착하지 못할 경우 장래의 사회복지 비용 및 사회갈등 증가 우려, 다양성에 대한 상호 이해 환경 조성 필요
 - ※ 최근 프랑스 이민자 소요사태를 통해 체류외국인의 사회적응 지원 및 통합정책의 중요성 부각
- 따라서 결혼이민자 등 정주외국인 및 그 자녀들이 우리사회의 건전한 구성원으로 조기 정착할 수 있도록 사회적응지원 등 사회통

합 기반을 마련함으로써 장래에 발생할 수 있는 사회비용 및 갈등 등 최소화 필요

2. 국가경쟁력 강화

- 세계경제의 글로벌화로 인해 국가경쟁이 치열해짐에 따라 국가경쟁력 제고 차원에서 우수 전문 외국인력의 적극적 유치 필요
- 저출산·고령사회 대두에 따른 산업인력 부족문제를 해결하기 위해 대체외국인력 공급을 위한 대책 마련 필요
- 특히, 언어 등 문화동질성이 있는 외국적 동포 우선 배려

3. 외국인의 인권보장

- 외국인정책이 국가 발전을 위한 핵심전략으로 새롭게 인식되고 있는 글로벌 경쟁시대를 맞아 외국인들과 더불어 사는 사회를 지향하는 방향으로의 전환 필요
- 다양한 국적을 고려하여 외국인 이주를 관리하되, 국내 체류 중인 외국인의 기본적 인권보호를 통해 국가신인도 제고
- 특히, 외국인 여성 및 그 자녀, 난민인정자 등 소수자의 인권보호 충실

4. 외국인정책 체계적 수립 및 추진체계 마련

- 외국인정책은 “인간의 이주”에 관한 문제로서, 외교·안보·경제·사회·문화 등 전 분야에 걸쳐 직결되고, 정책방향에 따라 우리사회에 미치는 영향이 지대하므로 체계적이고 일관된 외국인정책 추진 필요

- 따라서 종합적, 중장기적 관점에서 외국인정책을 수립·추진할 수 있도록 외국인정책위원회 등과 같은 관계부처 간 협의체계 마련 필요

Ⅲ. 기본법 제정 추진경과

- '05.12.12. 법무부 출입국관리국장을 팀장으로 하는 T/F 구성
- '06. 1월부터 시민단체·학계·관계부처 등과 5차례 회의 개최
 - ※ 법무부에서 “외국인정책 기본방향 및 추진체계” 마련
- '06.5.26. 대통령 주재 제1회 외국인정책 회의 시 외국인정책 관련 기본법을 제정키로 하고, 법무부를 외국인정책 총괄부처로 결정
- '06. 6월 법무부에서 가칭 ‘재한외국인 처우 기본법(안)’ 초안 마련
- '06.7.5, 8.7, 9.21. 3차례에 걸쳐 재정경제부 등 17개 부처와 의견 조율을 거쳐 ‘재한외국인 처우 기본법(안)’ 마련
- '06.9.21. 기본법안 관련 당정협의회 개최
- '06.9.27. 입법예고 (법무부공고 제2006-101호)
- '06.9.29. 기본법안 관련 공청회 개최
- '06.11.28. 국무회의 법안 의결
- '06.12.5. 국회에 법안 제출
 - ※ 현재 국회 법제사법위원회에서 심의 중

IV. 기본법의 주요내용

1. 기본법의 목적 (제1조)

- 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본사항을 정함으로써 재한 외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘토록 하고, 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하도록 함
- ※ 불법체류외국인을 동법 적용대상에 포함할 경우 사실상 불법체류자의 정주허용을 공식화하는 것이 되는 점을 고려하여 재한외국인은 합법체류외국인에 한정 (제2조(정의)제1호 규정)

2. 국가 및 지방자치단체의 책무 (제3조)

- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인의 처우 등에 관한 주요 정책을 수립, 시행하기 위하여 노력하여야 함

3. 외국인정책 수립 및 추진체계 (제5조 내지 제9조)

- 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 수립하고, 이를 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 함
- 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행함
- 외국인정책위원회(위원장 : 국무총리)를 구성하여 외국인정책에 관한 중요사항을 심의·조정하고, 위원회에 상정할 안건의 사전

검토 등을 위해 외국인정책실무위원회를 설치함

※ 동법 시행령에 실무위원회(위원장:법무부차관) 구성·운영 규정

- 법무부장관은 상기위원회 사무처리, 외국인정책의 연구·검토 추진, 평가업무 등을 총괄 수행

4. 재한외국인 등의 처우 (제10조 내지 제17조)

- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 및 그의 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 기타 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 함
- 국가 및 지방자치단체는 재한외국인의 사회적응 지원을 위해 대한민국에서 생활함에 있어서 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육, 정보제공, 상담 등의 지원을 할 수 있음
- 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자가 대한민국 사회에 조기에 적응할 수 있도록 하기 위해 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응토록 지원할 수 있음
 - 동 시책을 국민과 사실혼관계에서 출생한 자녀를 양육하는 재한외국인, 영주권자, 난민, 대한민국 국적을 취득한 후 3년이 경과하지 않은 자도 이용할 수 있도록 함
- 국가 및 지방자치단체는 영주권자, 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등에 대하여 대한민국의 이익을 해할 우려가 있지 않는 한 대한민국에의 입국, 체류 및 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있음

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

5. 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성 (제18조 내지 제19조)

- 국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사, 문화 및 제도를 이해·존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 기타 필요한 조치를 취하기 위하여 노력하여야 함
- 국민과 재한 외국인의 상호간 이해 증진을 위해 세계인의 날 지정 및 행사를 개최함

6. 보칙 (제20조 내지 제23조)

- 공공기관의 장은 외국인 민원처리절차를 안내하기 위하여 외국인전담직원을 지정하여 교육을 시킬 수 있음
- 국가는 전화 또는 전자통신망을 이용하여 재한외국인에게 외국어로 민원을 안내·상담하기 위해 외국인종합안내센터를 설치·운영할 수 있음
- 국가 및 지방자치단체는 외국인정책 관련 사업의 일부를 비영리법인 등에 위탁할 수 있고, 위탁 시 소요되는 비용 등을 지원할 수 있음

※ 예산수반사업 등 점진적 추진이 필요한 사업의 경우 국가재원상태를 고려하여 시행계획을 수립하고, 정부의 부작위로 인한 쟁송 발생을 예방토록

“국가 및 지방자치단체는.....할 수 있다”는 형식으로 법조문 구성

《해 외 사 례》

- 헌법에 다문화주의를, 헌장에 사회통합정책을 규정: 캐나다(국적이민부)
- 출입국관련법 이외 외국인처우 근거법 별도 제정: 네덜란드(법무·이민·통합부), “체류자격에 따른 외국인처우법(Linkage Act)”, 덴마크(난민·이민·통합부) “통합법”
- 출입국관련법 이외 헌장 형식으로 정주외국인처우 규정: 호주(이민국적부, '07.1월 이민다문화부에서 개명) “다문화사회에서의 공공서비스에 관한 헌장”
- 출입국관련법에 출입국·체류관리와 정주외국인의 사회통합을 통합규정: 독일(연방 이민난민청) “이민법(Zuwanderungsgesetz)”, 프랑스('06년 외국인 입국이민청 신설) “외국인입국동화법”

○ 사회통합교육을 의무화하고 있는 입법례

《독일 이민법 (연방 이민난민청)》

- 제44조의2: 통합교육과정 참가의무 대상자는 영주허가자, 취업목적 체류허가자, 가족동반목적 체류허가자 등으로서 독일어로 기초적 의사소통을 할 수 없는 자임
- 제9조제2항: ①충분한 독일어능력을 갖출 것, ②독일의 법질서와 사회질서, 생활관계에 관한 기본적 지식을 갖추고 있을 것을 영주허용 요건의 하나로 규정

※ 외국인관청(우리나라 출입국관리사무소)은 체류허가 전에 통합교육과정 참가의무 여부를 심사하며, 의무가 있는 자에 대해서는 본인의 귀책사유로 통합교육과정에 참가할 의무를 이행하지 못한 경우 체류허가 연장 또는 영주권 취득에 있어

불이익을 받을 수 있음을 고지

- “외국인을 위한 사회통합교육과정의 운영에 관한 시행령”에 의해 독일어 최소 600시간, 독일 사회·문화·제도 등에 관한 기본소양 교육 최소 30시간 이수 필요

《덴마크 외국인통합법 (연방 난민·이민·통합부)》

- 제11조제9항제9호 규정에 의거 사회적응교육과정 또는 유사과정의 이수 및 난민이민통합부 장관이 시행하는 덴마크 시험합격을 영주 요건 중의 하나로 규정
- 난민이민통합부 장관 고시에 의해 최소 14개월의 통합교육과정 이수 필요 (덴마크 어 교육, 덴마크 문화 및 사회 등에 관한 기본소양 교육)

V. 법안 국회통과 시 향후 계획

- 기본법 및 관련 시행령 제정 전 조치
 - '06.5.22. “외국인정책위원회 규정(대통령훈령제171호)”에 따라 외국인정책 시행계획 수립
 - 동 규정에 따라 외국인정책위원회(위원장: 국무총리) 및 외국인정책실무협의회(의장: 법무부차관)를 운영
 - ※ '06.5월 제1회 회의 개최
 - '07. 5월말 또는 6월초 제2회 외국인정책위원회 개최 예정
 - '07년 하반기 - '08년 시행계획 수립
 - ※ 동 기본법 제정 시 상기 대통령 훈령 폐지
- 기본법 및 관련 시행령 제정 후 조치
 - '08. 5월까지 5년 단위 기본계획 마련

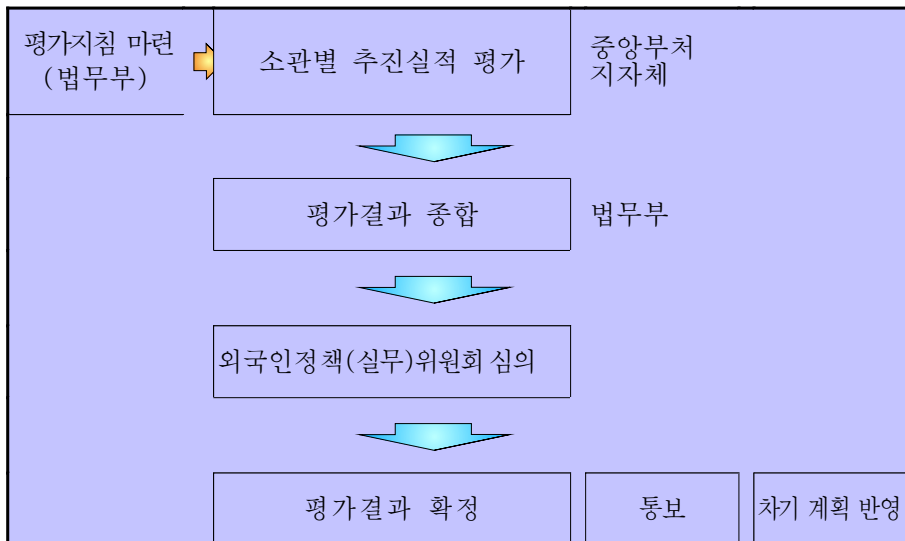
※ 재한외국인처우기본법 제정 후 기본계획 수립 추진

- '08. 12월까지 '09년 연간 시행계획 마련

○ 추진실적 성과관리 체계 마련

- 추진 계획에 대한 성과 평가시 도출된 문제점, 미진사항 및 개선방안 등을 차기 계획수립 시 반영함으로써 외국인정책의 효율성 제고

《성과평가 절차》



○ 기본법 제정 전까지 제2회 외국인정책위원회 심의사항 관련 과제별 성과지표 개발

○ 기본법 제정 후 '08. 12월 시행계획 수립 시 성과지표 마련

- 매년 3월말까지 추진실적을 성과지표에 따라 평가

[첨부] 재한외국인처우 기본법안

재한외국인 처우 기본법안

제 1 장 총 칙

제 1 조(목적) 이 법은 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 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “재한외국인”이라 함은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다.
2. “재한외국인에 대한 처우”라 함은 국가 및 지방자치단체가 재한외국인을 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우하는 것을 말한다.
3. “결혼이민자”라 함은 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 말한다.

제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력하여야 한다.

제 4 조(다른 법률과의 관계) 국가는 재한외국인에 대한 처우 등과 관련된 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.

제 2 장 외국인정책의 수립 및 추진 체계

제 5 조(외국인정책의 기본계획) ①법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인정책의 기본목표와 추진방향
 2. 외국인정책의 추진과제, 그 추진방법 및 추진시기
 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
 4. 그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- ③법무부장관은 제1항에 따라 수립된 기본계획을 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하여야 한다.

④기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤법무부장관은 기본계획을 수립함에 있어 상호주의 원칙을 존중하여야 한다. (국회 법사위 추가 의견)

제 6 조(연도별 시행계획) ①관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

②지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 의하여 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

③관계 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.

④관계 중앙행정기관의 장은 소관별로 다음 해 시행계획과 지난해 추진실적 및 평가결과를 법무부장관에게 제출하여야 하며, 법무부장관은 이를 종합하여 제8조에 따른 외국인정책위원회에 상정하여야 한다.

⑤그 밖에 시행계획의 수립·시행 및 평가 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조(업무의 협조) ①법무부장관은 기본계획과 시행계획을 수립·시행하고 이를 평가하기 위하여 필요한 때에는 국가기관·지방자치단체 및 대통령령이 정하는 공공단체의 장(이하 “공공기관장”이라 한다)에게 관련 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

②중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소관업무에 관한 시행계획을 수립·시행하고 이를 평가하기 위하여 필요한 때에는 공공기관장에게 관련 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제 8 조(외국인정책위원회) ①외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 외국인정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제5조에 따른 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제6조에 따른 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항
3. 제15조에 따른 사회적응에 관한 주요 사항
4. 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항

③위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령이 정하는 중앙행정기관의 장
2. 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④위원회에 상정할 안건과 위원회에서 위임한 안건을 처리하기 위하여 위원회에 외국인정책실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 둔다.

⑤제1항 내지 제4항 외에 위원회 및 실무위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 9 조(정책의 연구·추진 등) ①법무부장관은 기본계획의 수립, 시행 계획의 수립 및 추진실적에 대한 평가, 위원회 및 실무위원회의 구성·운영 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.

1. 재한외국인, 불법체류외국인 및 제15조에 따른 귀화자에 관한 실태 조사
2. 기본계획의 수립에 필요한 사항에 관한 연구
3. 위원회 및 실무위원회에 부의할 안건에 관한 사전 연구
4. 외국인정책에 관한 자료 및 통계의 관리, 위원회 및 실무위원회의 사무 처리
5. 제15조에 따른 사회적응시책 및 그 이용에 관한 연구와 정책의 추진
6. 그 밖에 외국인정책 수립 등에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 관한 연구 및 정책의 추진

②제1항 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 3 장 재한외국인 등의 처우

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 한다.

제11조(재한외국인의 사회적응 지원) 국가 및 지방자치단체는 재한외

국민이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있다.

제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) ①국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.

②제1항의 규정은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 이를 준용한다.

제13조(영주권자의 처우) ①국가 및 지방자치단체는 대한민국에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 가진 외국인(이하 “영주권자”라 한다)에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 내에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.

②제12조제1항의 규정은 영주권자에 대하여 이를 준용한다.

제14조(난민의 처우) ①출입국관리법제76조의2에 따라 난민의 인정을 받은 자가 대한민국에서 거주하기를 원하는 경우에는 제12조제1항의 규정을 준용하여 지원할 수 있다.

②국가는 난민의 인정을 받은 재한외국인이 외국에서 거주할 목적으로 출국하려는 경우에는 출국에 필요한 정보제공 및 상담과 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

제15조(국적취득 후 사회적응) 재한외국인이 대한민국의 국적을 취득한 경우에는 국적을 취득한 날부터 3년이 경과하는 날까지 제12조제1항에 따른 시책의 혜택을 받을 수 있다.

제16조(전문외국인력의 처우 개선) 국가 및 지방자치단체는 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

제17조(과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등의 처우) 국가 및 지방자치단체는 과거 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그의 직계비속(대한민국의 국적을 보유한 자를 제외한다)으로서 대통령령이 정하는 자에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 내에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.

제 4 장 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성

제18조(다문화에 대한 이해 증진) 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 노력하여야 한다.

제19조(세계인의 날) ①국민과 재한외국인이 서로의 문화와 전통을 존중하면서 더불어 살아갈 수 있는 사회 환경을 조성하기 위하여 매년 5월 20일을 세계인의 날로 하고, 세계인의 날부터 1주간의 기간을 세계인주간으로 한다.

②세계인의 날 행사에 관하여 필요한 사항은 법무부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 따로 정할 수 있다.

제 5 장 보 칙

제20조(외국인에 대한 민원 안내 및 상담) ①공공기관장은 재한외국인에게 민원처리절차를 안내하는 업무를 전담하는 직원을 지정할 수 있고, 그 직원으로 하여금 소정의 교육을 이수하도록 할 수 있다.

②국가는 전화 또는 전자통신망을 이용하여 재한외국인 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 외국어로 민원을 안내·상담하기 위하여

외국인종합안내센터를 설치·운영할 수 있다.

제21조(민간과의 협력) 국가 및 지방자치단체는 외국인정책에 관한 사업 중의 일부를 비영리법인 또는 비영리단체에 위탁할 수 있고, 그 위탁한 사업수행에 드는 비용의 일부를 지원하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

제22조(국제교류의 활성화) 국가 및 지방자치단체는 외국인정책과 관련한 국제기구에 참여하거나 국제회의에 참석하고, 정보교환 및 공동 조사·연구 등의 국제협력사업을 추진함으로써 국제교류를 활성화하기 위하여 노력하여야 한다.

제23조(정책의 공표 및 전달) 국가 및 지방자치단체는 확정된 외국인정책의 기본계획 및 시행계획 등을 공표할 수 있다. 다만, 위원회 또는 실무위원회에서 국가안전보장·질서유지·공공복리·외교관계 등의 국익을 고려하여 공표하지 아니하기로 하거나 개인의 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.

②국가 및 지방자치단체는 모든 국민 및 재한외국인이 제1항에 따라 공표된 외국인정책의 기본계획 및 시행계획 등을 쉽게 이해하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다.

부 칙

이 법은 공포 후 2월이 경과한 날부터 시행한다.

제 3주제

다문화가족지원법안의 내용과 과제

발 표 자 : 김명신 (장향숙 의원실 보좌관)

법률 제 호

다문화가족지원법

제1장 총 칙

제 1 조(목적) 이 법은 다문화가족 구성원이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하는 지원 정책을 강화함으로써 다문화가족 구성원이 우리 사회에 조기에 정착하고 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

제 2 조(기본이념) 다문화가족 구성원은 우리 사회의 존중받는 구성원으로서 개인의 기본적 욕구를 충족시키고 자기의 발전을 추구할 수 있으며, 건전한 사회 구성원으로서 역할을 다할 수 있는 기회를 가져야 한다.

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “다문화가족”이라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.
 - 가. 결혼이민자 등과 대한민국 국민이 혼인, 혈연, 입양 등으로 결합하여 이루어진 가족
 - 나. 국적법 제4조의 규정에 의하여 귀화허가를 받은 자를 포함한 가족
2. “다문화가족 지원”이라 함은 다문화가족 구성원이 개인의 존엄과 양성의 평등이 유지되는 건강한 가족생활을 보장받고 우리 사회에 조기에 적응함으로써 건전한 사회 구성원으로서 역할을 다할

수 있도록 지원하기 위하여 국가, 지방자치단체 기타 공공기관이 취하는 일체의 제도 또는 조치를 말한다.

3. “결혼이민자 등”이라 함은 출입국관리법에 따라 합법적으로 체류하고 있는 결혼이민자와 외국인근로자를 말한다.
4. “결혼이민자”라 함은 대한민국 국민과 혼인한 후 대한민국에 거주할 목적으로 체류하고 있는 외국인으로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 자를 포함한다.
 - 가. 대한민국 국민과 혼인할 목적으로 입국한 외국인
 - 나. 대한민국 국민과 외국에서 혼인한 후 입국한 외국인
 - 다. 위의 가목 또는 나목에 해당하였다가 혼인관계가 해소된 외국인
5. “외국인근로자”라 함은 대한민국에서 취업하고 있거나 취업할 목적으로 체류하면서 대한민국 국민과 혼인한 외국인을 말한다.
6. “외국인”이라 함은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 외국의 국적을 가진 자와 무국적자를 포함한다.

제 4 조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원의 조기 정착과 사회통합에 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위하여 필요한 각종 시책을 수립·시행하여야 한다.

제 2 장 다문화가족 지원 정책의 수립 및 시행

제 5 조(다문화가족지원을 위한 기본계획의 수립) ①여성가족부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 다문화가족 구성원의 조기 정착과 사회통합 등에 필요한 다문화가족 지원을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

②여성가족부장관은 제1항의 규정에 의하여 수립된 기본계획을 건

강가정기본법 제13조제1항의 규정에 의한 중앙건강가정정책위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 확정한다.

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 다문화가족 지원 정책의 기본 방향
2. 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책에 관한 사항
3. 다문화가족 지원을 위한 제도 개선에 관한 사항
4. 다문화가족 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항
5. 다문화가족 지원과 관련된 중앙행정기관의 역할분담에 관한 사항
6. 기타 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사항

④기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 6 조(다문화가족정책실무위원회의 설치) ①여성가족부장관은 제5조제1항의 규정에 의한 기본계획을 검토·조정하고 중앙위원회로부터 위임받은 안건을 전문적으로 논의하기 위하여 여성가족부차관을 위원장으로 하는 다문화가족정책실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

②실무위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 여성가족부장관이 정한다.

제 7 조(연도별 시행계획 수립) ①여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행 및 평가하여야 한다.

②관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 의한 시행계획 및 추진실적을 매년 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

③시행계획의 수립·시행 및 평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 8 조(실태조사 등) ①여성가족부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 다문화가족 및 그 구성원의 생활실태와 다문화가족 지원 정책의 시행결과를 파악하기 위한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 공표하여야 한다.

제 9 조(관계당사자의 보고 및 권고이행의무) ①여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 필요한 경우에는 다음 각호의 관계당사자에게 다문화가족 지원 정책의 시행실적 및 향후 시행계획에 대하여 보고하게 하거나 다문화가족 지원 정책의 시행을 권고할 수 있다.

1. 대통령이 정하는 지방자치단체의 장
2. 대통령이 정하는 공공기관의 장
3. 대통령이 정하는 각급학교의 장
4. 대통령이 정하는 방송·통신 관련사업자

②제1항에 의한 보고를 요구받거나 다문화가족 지원 정책의 시행을 권고 받은 관계당사자는 이를 성실하게 이행하여야 한다. 다만 제1항에 의한 권고를 받은 관계당사자가 이를 이행하기 어려운 사유가 있는 경우에는 그 사유 및 향후 시행계획을 여성가족부장관에게 보고하여야 한다.

③여성가족부장관은 제1항에 의한 보고 및 권고이행의 실적에 대해 필요한 경우에는 이를 공표할 수 있다.

④제1항 내지 제3항의 구체적인 실시에 관한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

제 3 장 다문화가족에 대한 지원시책

제10조(다문화에 대한 이해증진) ①국가 및 지방자치단체는 국민과

결혼이민자가 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다.

②여성가족부장관은 방송 또는 통신 관련사업자가 다문화가족에 대한 이해를 증진함으로써 사회적 통합을 촉진할 수 있는 프로그램 등을 개발·보급하도록 권고할 수 있다.

제11조(기본소양 교육) ①국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 국어교육, 사회적응교육, 기술습득 교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등이 속해 있는 사업장과 지역사회 공동체를 대상으로 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하기 위한 교육과 조기 정착을 지원할 수 있도록 다문화교육, 사회통합교육 등을 실시할 수 있다.

③제1항 내지 제2항의 규정에 의한 교육의 실시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(생활정보 제공) ①국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 정보를 제공할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등이 상부상조하기 위하여 구성한 단체를 지원할 수 있다.

③제1항의 규정에 의한 정보 제공 및 제2항의 규정에 의한 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(평등한 가족관계의 유지) ①국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등이 민주적이고 양성평등한 가족생활을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 다문화가족 내의 부부 간 및 세대 간 갈등

등을 예방하기 위한 상담, 가족생활 교육, 부모 교육 등을 추진하여야 한다.

제14조(가정폭력 피해자에 대한 보호·지원) ①국가 및 지방자치단체는 다문화가족 내 가정폭력을 방지하기 위하여 노력하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 제3조제4호의 결혼이민자가 가정폭력의 피해를 입은 경우 『가정폭력방지및피해자보호등에관한법률』에 의한 피해자의 보호·지원을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 결혼이민자가 혼인의 무효·취소, 이혼 등 혼인관계를 종료하는 경우 그 귀책사유를 입증하는데 있어 언어소통의 어려움과 대한민국의 법률·의료체계 및 정보에 대한 미숙 등으로 인하여 불리한 입장에 놓이지 않도록 의견진술, 사실확인, 법률상담, 행정지원, 언어통역 등 필요한 지원을 할 수 있다.

제15조(아동의 보육 및 교육) ①국가 및 지방자치단체는 아동의 보육 및 교육에 있어서 다문화가족의 구성원인 아동을 차별하여서는 안 된다.

②다문화가족 구성원인 아동 본인과 결혼이민자 등인 부 또는 모의 합법적 또는 불법적 체류자격이 아동의 교육받을 권리에 영향을 미쳐서는 안 된다.

③국가 및 지방자치단체는 초등학교 입학 연령에 도달하지 않은 결혼이민자 등의 자녀의 보육 및 교육 지원을 위하여 노력하여야 한다.

④대통령령으로 정하는 각급학교의 장은 당해 학교에 속하는 결혼이민자 등의 자녀, 그 부 또는 모의 신청이 있을 때에는 결혼이민자 등의 자녀에 대하여 학과 외 또는 방과 후 교육 프로그램을 운영하여야 한다.

제16조(생활 및 법률상담의 제공 등) ①국가 및 지방자치단체는 결혼

이민자 등의 혼인과 자녀양육, 직장생활 등에 관한 생활상담 프로그램을 제공할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 등의 혼인과 자녀양육, 직장생활 등에 관한 법률상담 프로그램을 제공할 수 있다.

③국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 결혼이민자 등의 고충처리를 지원하는 시책을 실시하여야 한다.

제 4 장 다문화가족지원센터

제17조(다문화가족지원센터의 지정) ①여성가족부장관은 다문화가족 지원 정책의 시행을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 기관 중에서 다문화가족지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 지정할 수 있다.

1. 건강가정기본법 제35조의 규정에 의한 건강가정지원센터
2. 사회복지사업법 제34조의 규정에 의한 사회복지관
3. 여성회관
4. 외국인근로자지원센터
5. 기타 외국인근로자 및 결혼이민자 지원단체 등 사회단체

②지원센터는 다음의 업무를 수행한다.

1. 다문화가족 지원 세부계획의 수립
2. 다문화가족 지원 프로그램의 개발, 교육 및 훈련
3. 다문화가족 지원 프로그램의 실시
4. 다문화가족 지원 사업실적의 보고
5. 기타 다문화가족 지원과 관련된 연구, 조사 등의 활동

③지원센터에는 결혼이민자 등에 대한 상담업무, 결혼이민자 등의 고충처리지원업무 등을 수행하도록 하기 위하여 외국어에 능통한 전문인력을 배치하여야 한다.

④제1항과 제2항의 규정을 시행하기 위하여 필요한 사항은 여성가

족부령으로 정한다.

제18조(지원센터에 대한 지원 등) ①여성가족부장관은 지원센터가 제 17조 제2항에서 정한 임무를 수행하기 위하여 필요한 비용을 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 제15조 제1항에 의해 지정된 지원센터에 필요한 지원을 할 수 있다.

제 5 장 보 칙

제19조(사실혼 배우자 및 자녀의 처우) 국가 및 지방자치단체는 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있거나 양육하여야 할 결혼이민자 등 및 그 자녀에 대하여는 제10조 내지 제16조의 규정을 준용할 수 있다.

제20조(민간과의 협력) 국가 및 지방자치단체는 다문화가족지원정책에 관한 사업 중의 일부를 비영리법인 또는 비영리단체에 위탁할 수 있고, 그 위탁한 사업수행에 드는 비용의 일부를 지원하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

제21조(국제교류의 활성화) 국가 및 지방자치단체는 다문화가족지원정책과 관련한 국제기구에 참여하거나 국제회의에 참석하고, 정보교환 및 공동 조사·연구 등의 국제협력사업을 추진함으로써 국제교류를 활성화하기 위하여 노력하여야 한다.

부 칙

제 1 조(시행일) 이 법은 년 월 일부터 시행한다.

제 2 조(경과조치) 이하 생략

장 합 본 권

제한 외국인 처우에 관한 기본법에 대한 토론문

최 윤 철

(건국대학교 법과대학 교수)

1. 제한 외국인 처우에 관한 기본법의 현황과 주요 내용

제한 외국인 처우에 관한 기본법(이하, 기본법)은 지난 2007년 4월 27일 국회에서 통과된 법률이다. 이 법률은 한국에 체류하고 있는 외국인에 대한 처우 등에 관한 기본 사항을 정함으로써 제한 외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘토록 하고 국민과 제한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적(기본법 제1조) 제정되었다. 이 법률은 2005년 12월 12일부터 법무부내에 TF가 구성되어 정부입법절차를 진행하여 오다가 법률안이 2006년 12월 5일 국회에 제출되어 2007년 4월 27일 임시국회에서 통과되었다.¹⁾

기본법은 그 적용범위를 현재 한국에 체류하고 있는 외국인으로 하고 있다. 그러나 거주할 목적이 없거나(관광객 등), 불법으로 체류하고 있는 외국인을 그 적용대상에서 배제하고 있다.(제2조 제1호). 또한 “결혼이민자”에 대하여 규정하고 있는데 법률에 따르면 결혼이민자를 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 제한외국인으로 규정하고 있다(제2조 제3호).

1) 이규홍, 「제한외국인 처우 기본법안 내용 및 향후계획」, 『외국인정책 및 다문화에 관한 법제의 동향과 과제』, 한국법제연구원 전문가회의 자료 2007.4.30., 30 면.

기본법은 이 법률이 재한외국인 처우에 관련한 다른 법률들의 기준이 됨을 밝히고 있으며(제4조), 법무부장관이 주도하여 관계 중앙행정기관과 정기적으로 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있다(제5조). 이 기본법의 중요부분은 제3장(재한외국인등의 처우)이다. 제3장에서는 국가 및 지방자치단체의 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력할 의무를 부과하고 있다(제10조). 구체적인 내용을 살펴보면, 재한외국인의 사회적응 지원(제11조), 결혼 이민자 및 그 자녀의 처우(제12조), 영주권자에 대한 처우(제13조)를 규정하고 있으며, 특히 난민의 처우에 대하여 규정을 하고 있다(제14조). 새로이 국적을 취득하여 대한민국의 국민이 된 자에 대하여도 해당 법률에 따른 지원을 일정기간 받을 수 있도록 하고 있으며(제15조), 전문직구인력의 유치를 위한 국가 및 지방자치단체의 노력의무를 규정하고 있다(제16조). 그 밖에 과거 대한민국 국적보유자 및 그의 직계비속에 대한 처우를 규정하고 있다(제17조).

2. 재한 외국인 처우에 관한 기본법의 문제점

(1) 입법자의 입법 환경 인식의 문제점

1) 기본법의 추진 배경과 제정의 기본방향

기본법의 추진 배경을 보면 크게 두 가지를 들고 있는데, 정책환경의 급변과 종합적이고 체계적인 추진체계가 미비가 그 배경이라고 한다. 보다 구체적으로 살펴보면, 가장 먼저 들고 있는 것이 우리나라의 급속한 저출산 및 고령화의 진행으로 인하여 경제성장 잠재력의 둔화 국내 각 분야에서의 외국 인력에 대한 수요의 지속적 증가이다. 다음으로, 국제결혼의 증가와 외국인 근로자 유입에 따른 외국인 수의 증가 및 외국인의 체류유형의 다양화 및 정주외국인이 증가함을 들고

있다. 그러나 이러한 정책 환경의 급변에도 불구하고 외국인 관련사항에 대한 국가적 차원의 종합적이고 일관된 추진체계의 미흡에 따른 정책의 혼선이 발생하여 이를 해결하고자 하는 것이라고 한다.²⁾ 이러한 상황인식에 따라 추진된 기본법은 다시 4개의 제정방향을 정하고 그에 기초해서 법률안을 작성했음을 밝히고 있다. 다문화 포용 및 사회통합을 그 첫 번째로 들고 있다. 여기서는 국제결혼의 증가와 그에 따른 결혼이민자 및 그 자녀들의 조기정착 및 교육기회의 제공 등을 통하여 장래에 발생할 수 있는 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이어서 우수 전문 외국 인력의 적극적 유치와 한국의 저 출산, 고령화 사회의 대두에 따른 산업인력의 부족을 해결하기 위한 대체 외국 인력의 공급 대책마련을 기본법의 제정방향으로 하고 있다. 특히 여기서는 언어 및 문화적 동질성이 있는 외국적 동포를 우선 배려함을 내세우고 있다. 세 번째를 살펴보면 글로벌 경쟁시대에 부응하여 외국인과 더불어 사는 사회를 지향하는 방향으로의 전환이 필요하고, 국익을 고려하여 외국인 지주를 관리하고, 국내 체류외국인의 기본적 인권보호를 통한 국가신인도를 제고하는 것으로 정하고 있다. 이러한 제정방향의 체계적 수립 및 추진체계의 마련을 그 마지막으로 들고 있다.³⁾

2) 입법과정에서의 문제점

법무부가 추진하여 지난 4월 통과된 기본법은 우선 제한 외국인들의 처우를 위한 정부의 기본방향을 정하는 기준을 마련했다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다. 그러나 기본법의 제정을 위한 일련의 과정을 살펴보면 입법동기 등에서 정부의 외국인정책의 기본인식과 방향을 엿 볼 수 있다.

2) 이규홍, 위의 자료, 27면 참조.

3) 이규홍, 앞의 자료, 28-30면 참조.

정부는 본 법률의 추진배경으로 한국의 급속한 저 출산·고령화에 따른 경제활동인구 감소, 및 국제결혼의 증가, 외국인 근로자의 유입에 따른 외국인수의 증가를 가장 먼저 꼽고 있다. 우선 급속한 저 출산·고령화에 따른 경제활동인구 감소문제를 해결하기 위한 방안이 단순히 외국 인력(노동력)의 유입으로 해결될 수 있는 지 문제를 제기할 수 있다. 저 출산·고령화에 따른 경제활동인구의 감소는 대한민국 내부의 문제로서 인식하고 그 해결방식은 외부로부터 구할 것이 아니라 내부에서 다른 정책적 수단을 통하여 해결하여야 할 것이다. 저 출산의 경우, 그 원인 및 대책에 관한 심도 있는 논의가 범 정부 차원에서 논의되고, 사회와의 합의를 도출하는 방향으로 이루어져야 하며, 고령화의 문제도, 국내의 고용시장의 현황 등 기타 종합적인 연구·검토를 통하여 해결하여야 한다. 특히 이른바 기피업종에만 집중되고 있는 외국 인력의 수요증가를 국가 전체로 확대하여 국내의 노동력부족과 국가경쟁력 저하에 대한 우려를 외국 노동력의 유입으로 해결할 것을 기본법의 입법동기로 삼는 것은 논리의 비약일 수밖에 없다. 이른바 유망 인기직종은 여전히 엄청난 경쟁이 벌어지고 있다. 특히, 한국 사회의 중요문제로 부각되고 있는 고학력 청년들의 실업을 및 실업자의 증가를 해결하는 방안의 마련이 보다 근본적인 접근 방법이라고 생각된다. 즉, 정부가 제시하는 이 법률의 입법 동기는 기본법의 본래의미와는 상당한 거리가 있다고 보지 않을 수 없다.

(2) 기본법에서의 구체적 문제점

1) 정의규정

기본법은 대한민국 국민과 혼인한 외국인들의 법적 상태를 면밀히 구분하지 않은 채 정의규정 속에 간단히 결혼이민자를 규정하고 있다. 이러한 태도는 외국인에 대한 법적 개념과 외국인에 대한 일반적

인식⁴⁾상에서 혼란을 일으키고 있는 것으로 판단된다. 외국인은 대한민국의 헌법 제2조 제1항에 근거한 국적법(국적 법률주의)에 따라 대한민국 국민이 아닌 자를 말하고 있을 뿐, 인종, 피부, 언어, 출신국가에 따른 어떠한 다른 규정도 두고 있지 않다. 외국인과 국민은 국적법상의 국적취득요건을 갖추고 있는지만을 묻고 있을 뿐이다. 따라서 기본법의 결혼이민자에 대한 인식 및 규정의 태도는 문제점을 내포하고 있다고 본다. 각 법률들이 정의규정을 통하여 해당법률에서만 사용하는 특별 정의규정을 두는 것은 입법목적의 달성을 위한 입법 기술적 측면에서 인정을 할 수 있다. 그러나 그러한 정의규정이 상위법률 또는 기타의 다른 법률과의 관계에서 법체계상의 체계정당성 및 법규간 통일성의 한계를 벗어난다면 그 정의규정은 정당화될 수 없다고 본다. 입법기술상 등장하는 정의규정은 해당 법률의 적용범위 등을 명확하게 하여 법규의 명확성 제고에 기여하는 바는 인정할 수 있다. 다만, 같은 용어에 대하여 각각의 입법목적에 따라 다른 의미를 가지는 정의규정을 두는 것은 법규간의 통일성을 저해하고, 결과적으로 정의규정을 통하여 얻고자 하는 법규의 명확성을 해치는 결과가 될 것이다.

2) 결혼 이민자

결혼 이민자, 본인의 문제를 살펴보면 기본법은 결혼이민자를 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 제한 외국인으로 정의하고 있다. 이 정의에 따르면 대한민국 국민과 혼인관계를 가졌거나 혼인상태에 있는 모든 외국인(외국 국적을 그대로 보유하고 있는 경우)과 국민(대한민국 국적을 취득한 외국국적을 가졌던 자)를 모두 포괄하고 있다. 보다 자세히 결혼이민자에 대하여 살펴본다면, 결

4) 법적인 구별기준이 아닌 인종, 피부, 언어, 출신국가 등에 의해서 국민과 외국인을 구별하는 것을 의미한다.

혼이민자들의 경우 외국 국적을 가졌었으나 대한민국 국적을 취득한 자 또는 외국 국적을 가진 채로 취득기간의 미 충족으로 인하여 대한민국의 국적을 취득하지 못하였거나(국적법 제6조 제2항), 취득을 원하지 않는 경우, 대한민국 국민과 혼인을 하였고, 대한민국 국적을 취득하고자 하였으나 취득신청을 위한 기간충족 전에 이혼을 하여 혼인관계가 해소되었으나 간이귀화 신청 신청기간을 충족하지 못한 외국인을 모두 포함한다. 기본법은 재한 외국인의 처우에 관한 기본법이므로 원칙적으로 국적법상 외국인의 지위를 가진 자에게 적용되어야 한다. 그러나 기본법은 그러한 자를 포함하여 이미 대한민국 국적을 취득한 자의 경우에도 그 자가 외국국적을 가졌었다는 이유로 그 적용대상에 포함시키고 있다. 이미 대한민국의 국적을 취득하여 대한민국의 국민이 되었다면 이제부터는 그들은 대한민국의 모든 국민이 향유하는 자유와 권리, 의무의 부담에 있어서 차별이 있어서는 아니 된다. 입법목적이 외국인들로 하여금 대한민국의 적응과 능력의 발휘를 통한 대한민국의 발전과 사회통합(법 제1조)이고, 이를 위한 재한 외국인의 처우의 기본 방향과 정책을 정하는 것이라면 그 적요의 범위도 당연히 외국 국적을 가진 채 거주할 목적으로 한국에 체류하고 있는 외국인에 대하여만 적용하는 것이 마땅하다. 이미 대한민국의 국적을 취득한 외국국적을 가졌던 자들에게는 기본법의 적용대상에서 제외를 하고 대한민국의 일반적 법규에 의해 자유와 권리, 의무관계를 형성해 나가도록 해야 한다. 다만, 다른 국민들과의 관계정립에서 언어, 피부색, 인종 또는 기타 사유로 인하여 사회적 불이익을 받거나, 불리한 위치에 있을 것이 우려된다면 이는 헌법 제11조 및 각종 차별방지법의 엄격한 적용과, 필요시 이들에 대한 지원을 위한 특별법의 마련을 통하여 해결하여야 한다.

3) 결혼이민자의 자녀

이른바 결혼이민자의 급증과 그에 따른 다문화 가정의 형성 및 그 자녀들의 교육에 관한 문제, 한국 사회에의 적응 및 통합대책의 마련 등을 통한 사회적 비용과 갈등의 최소화가 입법동기 및 기본법의 제정방향이라고 밝히고 있다. 본 기본법은 그 적용범위가 제한 외국인이다. 즉, 대한민국에 외국 국적을 가진 채, 일정기간 체류하거나 영주하려는 외국인이 그 적용대상이다. 따라서 기본법의 구체적 내용도 그러한 외국인에게 맞추어져 있어야 한다. 그러나 기본법은 입법동기 및 제정방향에서 결혼이민자 및 그 자녀들의 대한민국 구성원으로서의 대한민국의 조기정착을 지원한다고 하고 있다(법 제12조). 국적법에 따르면, 출생의 경우에 부모 중 일인이 대한민국 국민이면 그 자녀는 당연히 대한민국 국민이 되는 것으로 하고 있다(국적법 제2조 제1항 제1호). 따라서 결혼이민자의 경우 결혼이민자의 국적과는 무관하게 그 자녀는 대한민국 국민으로서의 모든 요건을 갖추었으므로 출생과 함께 대한민국 국민이 되는 것은 당연하다. 따라서 이들의 자녀는 처음부터 대한민국의 국적을 가지고 있는 국민의 자녀와 법률상의 지위와 다른 점이 전혀 없으므로 국내법에 따른 자유와 권리를 완전하게 향유한다. 따라서 기본법의 적용대상이 되지 아니한다. 그럼에도 불구하고 기본법은 이들에 대한 처우를 규정하여 마치 이들에 대한 특별한 보호 및 조치를 하도록 하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 입법태도는 오히려 이들에 대한 차별성의 부각을 통하여 다른 국민과 차별의 문제를 야기할 수 있다고 본다.

4) 제17조의 문제점

기본법 제17조는 과거 대한민국의 국적을 보유하고 있었으나 현재는 그러하지 아니한 자 및 그 직계비속에 대한 대한민국 내에서 여러

가지 특권을 인정하는 내용을 규정하였다. 그러나 이 경우에도 “재외 동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률”이 이미 기본법 제17조에 해당하는 자에 대하여 자세히 다루고 있음에도 불구하고 다시금 기본법에서 이를 언급하는 것은 문제가 있다고 본다. 본 법은 기본법이라는 표제를 달고 있고 해당 법률 제4조가 재한외국인에 대한 처우 등과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 기본법의 주요 적용범위는 표제가 말하는바와 같이 재한 외국인이며, 외국인 가운데 재외동포의 경우는 그 적용의 비중이 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 특히 외국 국적을 가지고 있는 재외동포에 관한 처우는 다른 법률이 규정하고 있고, 나아가 ‘재한 외국인 처우에 관한 기본법’은 그 헌법상의 근거가 주로 헌법 제2조 제1항과 헌법 제10조, 헌법 제11조, 헌법 제33조, 헌법 제36조 등인 반면에 재외동포에 관하여는 헌법에서 직접적인 근거 규정이 없다고 볼 수 있다. 굳이 찾는다면 헌법 정책적 관점에서 헌법 제2조 제2항의 재외국민 보호규정이 어느 정도 관계를 가진다고 볼 수 있으나, 이 경우도 위에서 본 바와 같이 국민이라는 법학적 개념과 동포라는 인류학적 개념의 혼재에서 생겨난 것이라고 보게 되면 재외동포의 보호의 헌법적 근거는 상당히 희박하다고 볼 수도 있다. 따라서 어떠한 특정한 법률이 기본법이라는 이름으로 각각 헌법의 근거규정을 달리하고 있는 부분에 대해서까지 그 적용범위라든가, 법률적용 및 입법의 기준까지 제시하거나 한정하는 것은 적절하지 아니하다고 판단된다.

3. 소 결

위의 논의를 종합하여 기본법 규정을 살펴보면, 결혼 이민자의 정의 규정(법 제2조 제3호)을 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관

계에 있는 제한외국인으로서, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로 하는 것이 타당하다고 생각한다. 그에 따라 기본법 제12조의 경우에도 같은 법 제2조 제3호의 정의규정에 따라 적절히 변경하여야 한다. 기본법 제17조의 경우도 해당 조항을 삭제하거나 재외동포에 관한 사항은 “재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률”을 우선 적용하는 내용을 두는 것이 적절하다고 판단된다.

제한외국인처우기본기본법안에 관한 검토

권 혁 근
(법무법인 부산 변호사)

우리사회가 외국인 체류 문제(특히 미등록이주노동자)를 사회문제로 인식하고, 이를 해결하기 위한 방안을 고민하기 시작한지 이미 수년이 지났다. 그러나 최근에 발생한 여수화재 참사에서도 알 수 있는 바와 같이 여전히 해결되지 않고 있는 미등록이주노동자들에 대한 인권침해 문제나, 우리나라 남성과 결혼한 저개발국 여성들에게 빈번하게 발생하고 있는 인권침해 사례를 보면 과연 우리 정부의 외국인 정책이 올바른 방향으로 나아가고 있는지 의문이 든다.

더구나 우리나라의 외국인 정책은 ‘이민청’처럼 이민자실태를 파악하고 종합적, 통일적으로 정책을 추진할 수 있는 기관이 설치되어 있지 않고 고용이나 경제활동은 노동부, 교육은 교육인적자원부, 생활보장지원은 보건복지부, 여성결혼이민자는 여성가족부에서 각각 개별적, 단편적으로 추진되어 왔기에 부처간의 이해관계에 따라 혼선이 빚어지는 경우가 발생할 우려도 있었기 때문에 장기적으로 일관된 정책을 펼칠 수 있는 정부기구 및 기본법안의 제정이 절실하게 필요한 시점이다.

외국인들에 대한 처우는, 현실적으로 여러 가지 사정에 의해 제한될 수밖에 없다. 따라서 기본법 제정을 통한 외국인들의 처우 개선 또한 우리사회의 발전 단계, 사회구성원들의 인식변화, 정책 집행을 위한 재정 확보 등에 따라 단계적으로 개선될 수밖에 없다. 다만, 문제는

정책의 기본 방향이 올바르게 설정되었는가 하는 점과, 현재의 상황에서 가능하고, 또 반드시 필요한 정책의 시행이 미루어 지고 있는 것은 아닌가 하는 점은 검토되어야 한다.

정책의 기본 방향을 설정함에 있어서 가장 중요한 선택의 문제는, 우리가 외국인 이주자들을 우리 사회의 진정한 일원으로 받아들이고 그들의 삶을 개선시키는데 필요한 최대한의 권리를 보장해 주며, 이를 위한 A to Z의 지원책을 마련할 것인가, 아니면 우리사회가 외국인 이주자들에게 원하는 바를 얻어내는데 필요한 범위 내에서 제한적으로 권리를 보장해 주는 시혜적인 정책을 펴되 문제가 생기면 그때 그때 해결하는 쪽을 선택할 것인가 하는 데 있다.

외국인 이주자들에게 최대한의 권리보장을 해 주고자 하면, 국가 재원 부족, 불법 이민자 증가 등의 문제가 뒤따를 것으로 예상되고, 최소한의 권리만을 보장하다 보면 인종차별, 인권유린, 빈부격차 등에 따른 문제가 심각해져 이로 인한 사회갈등을 해소하는데 많은 비용이 들 것으로 예상된다. 즉, 어떤 정책을 펴더라도 사회적 비용의 지출은 피할 수 없으므로, 장기적으로 어떤 비용을 지출하는 것이 우리 사회의 통합에 이득이 되고, 비용 지출의 결과 장기적으로 어떤 열매를 맺을 수 있는가 하는 점이 검토되어야 하는 것이다.

다만, 외국인 이주자들을 우리 사회의 진정한 구성원으로 받아들이지 않고 관리의 대상만으로 생각하고 기본법을 제정한다면, 기본법을 시행하는 과정이 사회갈등을 축적하는 과정이 될 것이라는 점에서, 그들을 우리와 다른 특성을 가진 소수자, 보호가 필요한 특수한 사회 구성원으로 인식하고 그들이 우리 사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 최대한의 지원을 해 주는 방향으로 기본법이 제정되어야 할 것으로 생각된다.

현실적으로 기본법은 타협의 산물일 수에 없으나, 외국인 이주자들에게 최대한의 권리를 보장하는 방향에서 접근해야 한다는 관점에서 법무부에서 마련한 재한외국인처우기본법안의 미흡한 점을 몇 가지 지적하고자 한다.

먼저 제1조에서 기본법의 제정 목적이 재한 외국인이 인간으로서의 존엄성이 보장될 수 있도록 한다는 데 있다는 점을 선언하지 않고 위법안이 외국인의 권리 보호에 방점을 두는 것이 아니라 대한민국의 발전과 사회통합에 있다는 점을 밝힌 것은 앞으로 우리 정부의 외국인 정책의 기본 방향이 어느 쪽으로 갈 것인지 한계를 드러냈다는 점에 문제가 있다고 생각된다.

제2조에서 재한외국인을 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로 제한함으로써 미등록이주노동자(불법체류자)들을 위 법률의 적용대상에서 완전히 배제하였다는 점 또한 문제이다.

재한외국인처우기본법을 제정하게 된 가장 큰 계기 중의 하나가 바로 현재 미등록자로 남아 있는 수많은 이주노동자들의 열악한 인권상황에 대한 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있음에도 정작 이들에 대해서는 기본법이 제정되더라도 아무런 보호를 해주지 않는다면 커다란 사회갈등의 요소를 그대로 안고 가게 되는 문제점이 있고, 미등록이주노동자들에 대해 이주노동자들의 근로기본권이 보장되어 온 과정을 살펴보면 알 수 있는 바와 같이 기본적 인권에 해당하는 권리는 불법체류자라 하더라도 적용에서 예외가 될 수 없을 뿐 아니라, 정책 환경이나 사회구성원들의 의식 수준 변화에 따라 불법체류 외국인에 대해서도 권리 보호의 범위가 확대되어 왔으며, 장향숙 의원실에서 마련한 다문화가족지원법 제15조 제2항에서 볼 수 있는 바와 같이 개별적인 사안에 따라서는 불법체류자라 하더라도 기본법을 적용해야 할

경우도 있기 때문에 불법체류자들을 기본법의 적용대상에서 완전히 배제한 것은 문제가 있다고 생각된다.

제6조에서, 기본법이 시행되더라도 여전히 이민자의 실태를 파악하고 종합적, 장기적으로 일관된 정책을 추진할 ‘이민청’같은 기관을 별도로 두지 않고, 중앙행정기관의 장이 소관별로 시행계획을 수립 시행하도록 하고 있기 때문에 기본법의 입법취지를 충분히 살릴 수 있을지 의문이다. 물론 관계부처간 협의를 위해 외국인정책위원회와, 외국인실무위원회를 두도록 하고 있지만, 두 기관 모두 비상설 협의체로 활동할 것으로 보이며, 위원회 체제 또는 협의체 체제의 속성 또는 한계상 중요 정책의 결정은 사실상 법무부에서 주관할 것으로 예상되는데, 법무부 내에서 이를 전담할 부서가 어떤 형태로 운영될지, 그동안 법무부가 취해 온 외국인 처우 정책의 한계를 벗어날 수 있을지 궁금하다. 정부 기관이 선의를 가지고 외국인 정책을 시행할 것을 기대하기 보다는 선의를 가진 기관으로 하여금 외국인 정책을 총괄하도록하는 것이 바람직하다는 점에서 정부 기관간의 협의체 구성보다는 독자적인 이민청을 설립하는 것이 필요하다고 생각된다.