

현안분석 2012-14

출입국관리법과 국적법 개선에 관한 연구

- 외국인노동자, 이주여성 및 이주아동 문제를 중심으로 -

박귀천 · 이유봉

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2012-14

**출입국관리법과 국적법 개선에
관한 연구**
**- 외국인노동자, 이주여성 및 이주아동
문제를 중심으로 -**

박귀천 · 이유봉



출입국관리법과 국적법 개선에 관한 연구
- 외국인노동자, 이주여성 및 이주아동
문제를 중심으로 -

**The Study for Reforming the Immigration
Control Act and the Nationality Act : focusing on
foreign laborers, immigrant women and children**

연구자 : 박귀천(이화여자대학교 법학전문대학원 조교수)

Park, Kwi-Cheon

이유봉(한국법제연구원 부연구위원)

Lee, Eubong

2012. 12. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 분석 배경과 목적

- 우리나라는 글로벌시대, 다문화시대를 맞아 국제사회에서의 위상도 예전과는 달리 현저하게 높아지고 있지만 국내체류 외국인근로자와 이주여성, 이주아동에 대한 보편적 인권보장의 관점과 이주여성에 대한 젠더적 관점에서의 정책에 관해서는 계속적으로 개선·보완해야 할 점들이 발견되고 있는 상황임.
- 주로 3D업종에 종사하고 있는 미등록외국인근로자나 저소득층 남성과의 결혼을 통해 입국한 이주여성, 미등록외국인근로자의 자녀와 같은 불법체류 이주아동에 대한 출입국관리 행정상의 단속 및 보호조치, 강제퇴거조치, 체류 및 국적취득 등과 관련된 제반 법제와 정책은 보편적인 인권을 제고하는 관점에서 검토되어야 할 필요가 있음.
- 외국인근로자와 이주여성, 이주아동에 대한 인권보장과 성평등적 관점에서 이들의 체류 및 국적 취득과 직접적으로 관련되는 출입국관리법 및 국적법에 대한 관련 규정을 검토하고 개선방안을 제시하고자 함.

□ 법제분석 방법

- 국내 통계자료, 선행연구, 법제, 정책 등에 관한 문헌연구 방법, 관련 외국법제 검토를 통한 비교법적 연구방법

II. 주요 내용

- 우리나라 체류 외국인에 대한 정책과 법제의 역사적 변화 및 출입국관리법과 국적법의 주요 내용 검토
 - 출입국관리법상 체류자격 및 종류
 - 국적법상 국적취득 및 영주
- 우리나라의 외국인근로자, 결혼이주여성, 이주아동의 현황과 인권실태 등의 문제점
 - 불법체류 외국인근로자의 현황 및 인권실태
 - 결혼이주여성의 현황 및 인권실태
 - 미등록 이주아동의 현황 및 인권실태
- 출입국관리법 및 국적법상의 문제점 분석
 - 출입국관리행정상 보호명령 및 강제퇴거 관련 법제 및 정책을 둘러싼 문제점 등을 검토
 - 이주민의 가족결합권 보장 문제에 관하여 검토
 - 외국인근로자의 근무처 제한에 관하여 검토
 - 미등록이주아동의 인권보장 문제에 관하여 검토
 - 결혼이주여성, 특히 혼인관계를 유지하고 있지 않은 이주여성에 대한 복수국적 허용문제에 관한 검토

- 법무부 개정안에 따른 영주자격 전치주의 검토

□ 외국의 관련 법제 검토

- 국제협약, EU지침, 독일, 프랑스 관련 법제 검토

□ 출입국관리법과 국적법상 문제점에 대한 개선방안 제시

- 국제협약과 주요국가의 관련 법제 및 정책 등을 검토하여 우리 법제와 정책에 대한 시사점을 통해 인권보장과 젠더적 관점에서 출입국관리법 및 국적법 개선방안을 제시
- 출입국관리법상 불법체류외국인 강제퇴거 조치의 사유를 규정함에 있어서 인권보장 제고에 대한 재검토 필요
- 불법체류외국인의 가족결합권을 보장할 수 있도록 법제 개선 필요
- 외국인근로자와 불법체류외국인근로자 정책에 대한 개선 필요
- 지나치게 엄격한 외국인근로자 근무처 제한에 대한 개선 필요
- 혼인관계를 유지하고 있지 않은 이주여성에 대한 복수국적을 허용하는 방향으로 개선되어야 함.
- 영주제도의 경우 체류자격 관리의 관점이 아닌 영주권이라는 권리의 관점에서 마련되어야 할 필요성이 있음.
- 결혼이민여성의 경우 일반 외국인과 달리 정주를 목적으로 이주를 한다는 특수성을 고려하여 결혼이주여성과 다문화가족의 인권 및 사회통합 차원에서의 제도개선이 이루어져야 함.

- 미등록이주아동의 교육권, 건강권을 제고하는 방향으로 출입국 관리법 개선 필요함.

Ⅲ. 기대효과

- 인권보장과 성평등적 관점에서 불법체류 외국인노동자, 이주여성, 이주아동의 문제를 현행 출입국관리법과 국적법과 관련하여 검토함으로써 인권법, 젠더법 분야에 기여할 수 있을 것으로 예상함.
- 소수자의 인권보장을 제고하는 출입국관리와 이민자 정책 마련에 기여할 수 있을 것으로 예상함.

▶ 주제어 : 국적법, 출입국관리법, 외국인근로자, 이주여성, 이주아동

Abstract

I . Background and Purpose

- Background and purpose of this study
 - Korea's status has elevated in the international community unlike it used to in the era of globalization, multi-culture but the points to be improved and complemented continuously have been discovered in the policies from the universal human rights position about the foreign workers and immigrant women and their children who are staying in domestic and from the gender position about immigrant women.
 - The legislation and policies related to the immigration administrative enforcement and protection measures, forced eviction, residence and naturalization on undocumented foreign workers engaging in the 3D jobs or female immigrants married to Korean men with low-income, illegal immigrant children like the children of undocumented foreign workers need to be examined in the position to raise the universal human rights.
 - It's to review the relevant provisions on Immigration Control Act and Nationality Act that are directly related to their residence and nationality acquirement in the protection of human rights and gender equality position about migrant workers and migrant women, and their children and to propose the improvement.

Methodology of this study

- Comparative legal studies through literature research methods, the relevant foreign legislation review regarding national statistics, previous studies, legislation, policies

II. Main Contents

Review on the historical changes of the policy and legislation about the foreigners who stay in Korea, Immigration Control Act and Nationality Act

- The legal status and types on Immigration Control Act
- Nationality and permanent residence acquirement on Nationality Act

The status on the foreign workers, immigrant women and their children in Korea and the problems like their human rights, etc

- The status and situation of human rights on illegal foreign labors
- The status and situation of human rights on female immigrants married to Korean men
- The status and situation of human rights undocumented children

Analysis of Immigration Control Act and Nationality Act

- Review on the issues surrounding the legislation and policy related to protection orders and deportation on immigration management

executive Review on the family reunification rights guaranteed issue of the immigrants

- Review on the workplace limit of foreign workers
- Review on the protection of the human rights of undocumented migrant children
- Review on the problem to allow multiple nationalities on migrant women
- Review on the problem to allow multiple-nationality on female immigrants married to Korean men, especially the migrant women who are don't maintain the marital relationship
- Review on the principle of permanent residence as a prerequisite for nationality according to department of Justice amendments
- Review on the foreign-related legislation
 - Review on International Conventions, EU guidelines, Germany and France- related legislation
- Presented the improvement plans for the problems on Immigration Control Act and Nationality Act
 - Presented the improvement plans of Immigration Control Act and Nationality Act in the protection of human rights and gender position through the implications on Korean legislation and policy by reviewing International Conventions and the major countries-related legislation and policy

- Required re-view for improving the protection of human rights in regulating the reasons for the forced eviction of illegal foreigners on Immigration Control Act
- Required the improvement of legislation to guarantee family reunification of illegal foreigners
- Required the improvement of foreign workers' overly strict workplace limit
- Required the improvement of Immigration Control Act toward the direction to enhance the right of education, health of undocumented migrant children
- Improved to the direction to allow multiple-nationality on migrant women who don't maintain the marital relationship
- In case of permanent residence scheme, it's required be prepared in the right of permanent residence position rather than the status of residence management position.
- In case of female immigrants married to Korean men unlike ordinary foreigners, the system improvement should be done in the human rights of female immigrants married to Korean men and multi-cultural families and the social integration position considering the characteristics of the migration with the propose of settlement.
- Required the improvement of Immigration Control Act toward the direction to enhance the right of education, health of undocumented migrant children.

III. Expected Effect

- Expected the contribution to the field human rights law and gender law by examining the problems about illegal foreign workers, immigrant women and their children in the protection of human rights and gender equality position with respect to currently Immigration Control Act and Nationality Act.
- Expected the contribution to Immigrant Control Act to enhance the protection of the human rights of minority and preparing for immigrant policies.

► Key Words : Immigration Control Act, Nationality Act, Foreign Workers, Immigrant Women, Immigrant Children

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 연구의 개요	21
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	21
제 2 절 연구의 내용 및 방법	24
1. 연구의 내용	24
2. 연구의 방법	25
3. 선행연구 분석	25
제 2 장 우리나라의 외국인 체류와 국적취득 관련 법제 및 정책 개관	27
제 1 절 우리나라의 외국인 관련 법제 및 정책의 역사적 전개 ...	27
1. 제1공화국~제6공화국	27
(1) 제1공화국~제4공화국	27
(2) 제5공화국	28
(3) 제6공화국	29
2. 문민정부~참여정부	30
(1) 문민정부	30
(2) 국민의 정부	31
(3) 참여정부	32

(4) 이명박 정부	35
3. 소 결	36
제 2 절 우리나라의 외국인 체류 및 국적취득 등에 관한 법제 개관	37
1. 개 설	37
2. 출입국관리법	37
(1) 주요 내용 개관	37
(2) 2010년 이후 주요 개정 내용	38
(3) 출입국관리법상 체류자격	40
(4) 출입국관리법상 영주자격	43
3. 국적법	45
(1) 주요 내용 개관	45
(2) 국적법상 국적취득 사유와 요건	47
4. 외국인 처우 및 고용 관련 기타 법률	50
(1) 재한외국인 처우 기본법	50
(2) 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률	50
(3) 외국인고용법	51
제 3 장 우리나라의 외국인근로자, 결혼이주여성 및 이주아동 현황	53
제 1 절 외국인 체류 및 외국인근로자 현황	53
1. 국적별 체류 외국인 현황	53
2. 취업자격 체류외국인 현황	55
(1) 외국인근로자의 정의	55

(2) 불법체류 외국인근로자의 정의와 법적 지위	55
(3) 외국인취업 실태	58
(4) 취업자격 체류외국인중 합법체류자와 불법체류자 현황 ...	62
(5) 불법체류 외국인근로자 발생원인	63
제 2 절 결혼이주여성 현황	64
1. 결혼이주여성의 개념과 법적 지위	64
2. 결혼이주여성 현황	66
(1) 국적별·성별 결혼이주민 현황	66
(2) 지역별 결혼이주여성 현황	67
3. 결혼이주여성의 지위의 취약성	69
제 3 절 이주아동 현황	70
1. 이주아동 현황	70
2. 이주아동 인권 실태	71
제 4 장 출입국관리법 및 국적법상의 문제점 검토	73
제 1 절 출입국관리법상 문제점 검토	73
1. 출입국관리법상 강제퇴거 조치	73
(1) 강제퇴거의 의의	73
(2) 현행 출입국관리법상 강제퇴거 조치의 내용	74
(3) 강제퇴거 규정 적용의 문제점	79
2. 가족결합권 침해의 문제	83
3. 외국인근로자의 근무처 제한	85
4. 미등록 이주아동의 인권보장 문제	86

제 2 절 국적법상 문제점 검토	88
1. 미성년자녀에 대한 면접교섭권만 보유한 이주여성의 간이귀화 또는 체류 문제	88
2. 결혼이주여성에 대한 복수국적 허용 관련 문제	89
3. 2012년 8월 법무부 국적법 개정안에 따른 영주자격 전치주의	90
(1) 주요 내용	90
(2) 법무부 개정안에 따른 영주자격 전치주의의 문제점 ...	93
 제 5 장 외국의 관련 법제	 95
제 1 절 유럽연합	95
1. 외국인의 법적 지위	95
2. 가족결합에 관한 지침	96
 제 2 절 독 일	 98
1. 이민법 및 체류법의 주요내용	98
(1) 이민법	98
(2) 체류법	100
2. 외국인 근로자에 대한 정책	101
3. 불법체류 외국인근로자에 대한 정책	102
(1) 불법체류 외국인근로자 현황	102
(2) 불법체류 외국인근로자 정책	102
 제 3 절 프랑스	 104
1. 프랑스 외국인 체류 관련 법의 주요 내용	104

2. 가족결합권에 관한 규정	106
제 6 장 국적법과 출입국관리법 개선 방안	109
1. 강제퇴거 조치 관련 개선	109
(1) 강제퇴거결정 일시정지제도 도입 방안	109
(2) 강제퇴거에 대한 이의신청 절차 개선	110
(3) 강제퇴거 대상 규정 재검토	110
2. 가족결합권 규정의 신설	111
3. 외국인근로자의 숙련도에 따른 체류체계의 정비	111
4. 불법체류 외국인근로자 관련 개선 방안	112
(1) 불법체류 외국인근로자의 자발적 귀환 프로그램 실시 ...	112
(2) 불법체류 외국인근로자 사용에 대한 제재 강화	113
5. 결혼이주여성의 체류, 국적 및 영주제도 관련 개선방안 ...	113
(1) 미성년 자녀에 대한 면접교섭권만 보유한 결혼이주 여성에게 대한 체류자격 부여	113
(2) 혼인관계를 유지하고 있지 않은 이주여성에게 대한 복수국적 허용	114
(3) 영주제도 관련 개선방안	115
6. 미등록 이주아동의 인권 보장의 제고를 위한 개선 방안 ...	115
참 고 문 헌	117

제 1 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

우리나라는 이미 2007년에 국내 체류 외국인 100만 명을 넘어섰고 이후 계속 증가하여 2010년 1,261,415명, 2011년 12월 31일 현재 1,395,077명으로 집계되고 있다. 이중의 상당수는 외국인근로자와 결혼이주여성이고 불법체류 외국인이 167,780명에 달한다. 우리나라에 불법체류자의 수가 많게 된 가장 큰 원인은 체류자격을 갖추지 못한 외국인의 이주노동이라고 분석하는 것이 일반적이다.¹⁾ 최근에는 불법체류 외국인근로자의 노조활동에 따른 강제퇴거조치, 2012년 8월 법무부가 입법예고한 국적법 일부개정안에 따른 영주자격 전치주의의 도입 등과 관련하여 출입국관리법 및 국적법상 관련 규정과 정책이 다시금 주목받고 있다.

2004년 고용허가제가 시행되기 전까지 출입국관리법에 의해 단순기능 외국인근로자의 국내취업은 전면 금지되어 왔다. 그러나 영세 제조업체는 내국인근로자들의 3D 업종에 대한 기피현상으로 인한 노동력부족을 채워 나가기 위해서 외국노동인력이 절실하게 필요하게 됨에 따라 「출입국관리법」을 위반한 불법체류자에 해당되는 미등록외국인근로자의 노동력에 의존할 수밖에 없는 상황에 이르게 되었다. 2004년에는 외국인근로자의 고용허가제 도입, 불법체류자 합법화조치 등을 내용으로 하는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 “외국인고용법”이라한다)이 제정, 시행되었다. 고용허가제는 기존 산업연수생제도와는 달리 불법체류 영역에서 야기되었던 외국인근로자에 대한 인권침해 및 차별의 문제점을 극복하여 제도적으로 개선하는 수준

1) 하명호, “외국인 보호 및 강제퇴거절차와 구제절차에 대한 공법적 고찰”, 「고려법학」 제52호, 2009, 168쪽.

으로 이르지 못하고 있다는 점에서 다시 많은 논란이 되었고, 특히 지나치게 제한적으로 규정되어 있는 사업 또는 사업장의 변경사유는 오히려 불법체류자를 양산하는 요소로 작용하였다는 점에서 논란이 되어 왔다.²⁾ 요컨대 외국인고용법 시행 이후에도 불법체류 외국인근로자에 대한 관리와 보호, 규제 등은 계속 문제가 되고 있다. 최근에는 불법체류 외국인근로자들이 최소한의 인권보호를 주장하며 노동조합을 결성, 활동하다가 강제출국당하게 되는 과정에서 인권침해 문제가 야기되어 헌법소원이 이루어졌고 이에 관하여 우리 헌법재판소는 출입국관리소의 긴급보호 명령과 강제퇴거명령 집행이 기본권 침해에 해당되지 않는다고 결정한바 있다.³⁾

한편 주로 농어촌이나 도시 저소득층 남성들이 부양능력 등 최소한의 준비를 하지 못한 채 역시 한국어 습득 등 최소한의 이민준비가 되지 않은 외국인여성들을 결혼을 통해 입국시킴으로써 이들의 생존에 대한 위협과 인권침해, 안정적인 체류와 국적취득상의 여러 장애와 어려움이 심각한 사회 문제로 되고 있다. 결혼이주여성은 여타의 국내 체류 외국인과는 달리 정주를 목적으로 대한민국에 왔다는 점, 이들은 대한민국 남성의 배우자로서만이 아니라 그에 앞서 여성이자 시민으로서 인권을 보장하고 대우하여야 한다는 점이 중요하게 고려되어야 한다.

이처럼 우리나라에 체류하고 있는 이주여성의 상당수가 결혼이주여성이라는 사실은 하지만 이주여성 중에는 결혼이주여성이 아닌 노동이주여성도 있다. 노동이주여성의 경우, 결혼이주여성에 비하여 국적법상 귀화신청의 가능성이 사실상 배제되고 있는 상황이다. 한국인의 가족으로 포섭되는 결혼이주여성의 경우 한국인을 재생산할 것이기 때문에 모

2) 고준기·이병운, “개정 고용허가제의 문제점과 개선방안 - 2009년 10월 9일 개정 법률을 중심으로”, 『노동법논총』 제18집, 2010, 2쪽.

3) 헌법재판소 2012.8.23. 2008헌마430.

성과 재생산의 주체로서 적극적인 정책의 대상이 되는 반면 노동이주 여성은 한국인 혈통과 무관하다는 관점에서 배제되고 있는 것이라는 점이 지적된다.⁴⁾ 노동이주여성이 외국인고용법 하에서 일하면서 자녀를 출산하고 양육한다는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 사용자 입장에서는 이주여성근로자의 임신과 출산에 대하여 부정적인 입장을 취할 것이기 때문이다. 설사 노동이주여성이 출산을 하더라도 생산기능직 외국인근로자자녀의 합법적 체류는 현행법상 불가능하다. 생산기능직 외국인근로자는 합법적 체류자이더라도 그 가족을 동반할 수 없기 때문에 이들의 자녀는 불법체류자가 될 수밖에 없고 외국인근로자 부모 사이의 자녀 역시 한국에서 태어나더라도 한국국적을 취득할 수 없기 때문에 생산기능직에 종사하는 이주근로자 가족의 아동·청소년은 거의 다 불법체류자가 될 수밖에 없다. 이는 단순히 체류의 문제만이 아니라 이들의 건강권, 교육권 등 기본적인 인권의 보장을 받지 못하게 됨을 의미한다.

우리나라는 글로벌시대, 다문화시대를 맞아 국제사회에서의 위상도 예전과는 달리 현저하게 높아지고 있지만 국내체류 외국인근로자와 이주여성, 이주아동에 대한 보편적 인권보장의 관점과 이주여성에 대한 젠더적 관점에서의 정책에 관해서는 계속적으로 개선·보완해야 할 점들이 발견되고 있는 상황이다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구는 주로 외국인근로자와 이주여성, 이주아동에 대한 인권보장과 젠더적 관점에서 특히 이들의 체류 및 국적 취득과 직접적으로 관련되는 출입국관리법 및 국적법에 대한 관련 규정을 검토하고 개선방안을 제시하는 데에 목적이 있다. 주로 3D업종에 종사하고 있는 미등록외국인근로자나 저소득층 남성과의 결혼을 통해 입국한 이주여성, 미등록외국인근로자의 자녀와 같은 불법체류 이주아동에 대한 출입국관리 행

4) 소라미, “젠더와 인권의 관점에서 바라본 다문화가족지원법제 검토”, 『젠더법학』 제2권 제1호, 2010, 66쪽.

정상의 단속 및 보호조치, 강제퇴거조치, 체류 및 국적취득 등과 관련된 제반 법제와 정책은 보편적인 인권 제고를 지향하는 관점에서 검토되어야 할 필요가 있다.

제 2 절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구에서는 먼저 그간 우리나라 체류 외국인에 대한 정책과 법제의 역사적 변화 및 출입국관리법과 국적법의 주요 내용에 대해 살펴본 후 우리나라의 외국인근로자, 결혼이주여성, 이주아동의 현황과 인권실태 등의 문제점에 대한 검토를 통해 출입국관리법 및 국적법상의 문제점을 분석하고 외국의 관련 법제를 검토한 후 마지막으로 출입국관리법과 국적법상 문제점에 대한 개선방안을 제시한다.

출입국관리법과 국적법상의 법적 쟁점에 대해 보다 구체적으로는 첫째, 출입국관리행정상 보호명령 및 강제퇴거 관련 법제 및 정책을 둘러싼 문제점 등을 검토한다. 특히 최근에는 불법체류 외국인근로자의 노동조합활동으로 인한 긴급보호명령 및 강제퇴거과정에서의 인권 침해 문제, 관련 출입국관리법 적용 등이 문제된 바 있다. 이에 관한 논의를 중심으로 관련 법리에 대해 살펴본다. 둘째, 결혼이주여성의 체류 및 국적법상 국적취득 요건에 관하여 검토한다. 셋째, 이주아동의 체류 및 보호와 관련된 출입국관리법상 문제에 대하여 살펴본다. 비교법적으로는 관련 국제협약과 주요국가의 관련 법제 및 정책 등을 검토하여 우리법제와 정책에 대한 시사점을 모색한다. 이러한 연구를 토대로 인권보장과 젠더적 관점에서의 출입국관리법 및 국적법 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

국내 통계자료, 선행연구, 법제, 정책 등에 관한 문헌연구 방법, 관련 외국법제 검토를 통한 비교법적 연구방법 등을 통해 연구를 진행한다.

3. 선행연구 분석

그간 외국인근로자나 결혼이주여성에 대해 적용되는 국적법 및 출입국관리법 개선방안에 대한 연구는 상당히 많이 이루어져 왔다. 대표적인 몇 가지 선행연구로는 불법이주근로자와 관련된 법적 문제들을 주로 비교법적 관점에서 검토하고, 현재의 우리나라에서의 불법외국인근로자의 전반적인 상황을 검토하면서 이에 대한 개선안을 제시한 연구,⁵⁾ 외국인 체류관련 및 국적취득관련 법제 전반에 대한 현황 및 미국, 독일, 프랑스의 외국인 국적취득 및 체류 관련 법제 현황을 고찰하고 결혼이주자의 복수국적의 허용범위 확대, 이주민사이의 한국출생자녀의 법적 보호 방안, 미등록이주근로자 합법화 문제 등을 검토한 연구,⁶⁾ 외국인의 출입국과 거주를 특히 사회통합이라고 하는 영역에 한정하여 이와 관련된 법제의 개선방안을 검토한 연구⁷⁾ 등이 있다.

기존연구에서도 사회통합적 관점에서 불법체류 외국인근로자나 결혼이주여성 보호에 대한 법제 및 정책 개선을 위한 연구가 이루어져 왔지만, 본 연구의 경우에는 특히 외국인근로자, 이주여성, 이주아동

5) 문준조, 「주요 국가의 외국인이주노동자의 지위와 규제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2007.

6) 김정순, 「외국인의 국적취득 및 체류에 관한 법제연구」, 한국법제연구원, 2010.

7) 이순태, 「다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구」, 한국법제연구원, 2007.

에 대한 출입국관리법 및 국적법 적용 관련 문제를 인권과 젠더적 관점에서 고찰하여 개선방안을 모색하고자 한다. 특히 미등록외국인근로자에 대한 긴급보호명령, 강제퇴거명령 등 관련 법제 및 정책, 결혼이주여성, 이주아동의 체류 및 국적 취득 관련 법제 및 정책, 영주자격 전치주의에 대한 검토를 통해 현행 국적법과 출입국관리법이 인권보장과 성평등 실현에 보다 부합되는 방향으로 개선될 수 있도록 개선방안을 도출해 보고자 한다.

제 2 장 우리나라의 외국인 체류와 국적취득 관련 법제 및 정책 개관

제 1 절 우리나라의 외국인 관련 법제 및 정책의 역사적 전개

우리나라의 외국인 관련 법제 및 정책의 변화과정을 제1공화국부터 현재까지 시대 순으로 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

1. 제1공화국~제6공화국

(1) 제1공화국~제4공화국

정부수립 이후 1963년 출입국관리법이 제정되기 전까지 국민의 출입국은 근거법령이 흠결된 상태에서 여권업무에 부수하여 시행되어 왔다. 출입국관리업무는 1961년 10월 2일 국가재건최고회의 행정기구 개편지침에 따라 종래 외무부에서 관장하던 것이 법무부로 이관되었다. 이로써 출입국관리행정은 종래의 단순한 여권발급업무에 부수한 업무로부터 내외국인에 대한 출입국심사업무와 외국인의 체류를 관리 조정하는 독자적인 행정영역을 확보하게 되었다.

이후 1963년 3월 5일 「출입국관리법」이 제정 공포되고 같은 해 12월에 출입국관리직제가 공포됨으로써 본격적인 출입국관리행정체제가 갖추어지게 되었다. 동법은 외국인에 대한 출입국절차와 함께 국민의 출입국절차를 규정함으로써 내외국인에 대한 출입국심사의 법적근거를 갖추게 되었다.

제3공화국 시대에 접어들면서 출입국관리행정환경은 크게 변모 하였는데, 무엇보다도 국제간의 여행자수의 증가와 함께 특히 1965년의

8) 김원숙, 우리나라 외국인정책의 역사적 전개에 관한 소고, 외교안보연구원 글로벌 리더십과정 자료, 2010의 내용을 중심으로 정리하였음.

한일국교정상화를 계기로 출입국자가 비약적으로 증가함으로써 1966년도에 주일동경대사관에 사증발급을 위해 출입국관리공무원을 파견하였으며, 우리나라 정부의 경제개발5개년계획의 성공적 수행을 위한 자원부족, 기술빈곤의 타개와 국민의 해외인력진출의 권장이 요청됨에 따라 출입국관리행정은 이러한 국가적 시책에 부응하여 투자외국인, 무역인, 관광객 등에게 최대한 편의를 제공하였다.

또한, 제4공화국시대에는 수출증대 및 해외시장개척, 건설업의 해외진출에 따른 국내 인력의 해외취업 및 외국인 관광진흥정책 등으로 출입국자가 증가하게 되어 출입국관리행정수요도 급증하게 되었다. 그리고 국내에서 장기체류하는 외국인이 재외한국공관에서 사증을 받아 입국하는 숫자가 증가됨에 따라 사증발급에 관한 질서 확립의 기반을 조성하게 되었으며 이에 따라 출입국관리행정에 있어서도 행정지표를 설정하여 주요시책을 추진하는 제도가 시행되었다.

(2) 제5공화국

제5공화국 정부는 1983년 12월 31일 출입국관리법을 개정하여 체류·관광·통과의 3종으로 구분되어 있던 사증을 통합하여 단일화하는 한편 7종의 상륙허가제도를 3종으로 통합하여 외국인의 출입국절차를 대폭 간소화하고 외국인의 국내 체류관리제도를 합리적으로 개선하였다.

정부가 80년대 들어와서 문호개방정책을 보다 적극적으로 추진함에 따라 내외국인의 출입국자수도 현저하게 증가되고 체류외국인의 활동범위와 양상도 질적으로 다양화 되었다. 이에 따라 이들에 의한 각종 범죄행위가 증가하는 등 많은 문제점이 나타나게 되었다. 이에 따라 1983년도에 국내거주외국인 관리강화 방안이 포함된 법무부의 주요업무계획을 대통령에게 보고하고 체류외국인 관리를 위한 동향조사체제 확립계획을 수립하여 추진하였다.

(3) 제6공화국

제6공화국 정부는 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 통하여 북한과의 적대적인 대결관계를 청산, 북한과 우리나라 우방국가간의 관계개선을 적극적으로 돕고 우리나라도 중국·소련 등 공산국가와의 관계 정상화를 추진해 나가겠다는 것을 대외적으로 발표했다. 이러한 정책에 따라 1992년 출입국관리법을 개정하여 남북왕래자에 대한 출입국절차에 관한 규정을 신설하였다. 그리고 1989년 2월 헝가리를 비롯하여 1990년 9월 소련과 1992년 8월 중국 등 북방사회주의 국가와 수교가 이루어졌다. 특히 1988년 개최된 서울올림픽을 계기로 출입국관리조직과 인원도 크게 증가되었다. 1992년에는 서울외국인보호소를 신설하여 그동안 외국인 전용보호시설이 없어 출입국관리법을 위반한 외국인을 구치소나 교도소 등 교정시설에 보호하는데 따른 인권침해 문제를 개선하였다.

서울올림픽대회 이후 외국의 단순기능인력이 국내에 입국하여 장기적으로 체류하면서 기술연수를 받으려는 사례가 빈번히 발생함에 따라 정부에서는 산업계의 인력공급확대 방안의 일환으로 해외인력 활용방안에 대해 검토하기 시작하였다. 1991년 법무부는 법무부훈령 제255호로 「외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침」 및 「외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침 시행세칙」을 각각 제정하여 같은 해 11월 1일부터 시행하였다. 그 주요내용은 연수 허용 대상업체의 범위를 외국환관리법에 의한 해외에 투자한 산업체나 기술개발촉진법에 의한 기술을 제공한 산업체, 대외무역법에 의한 산업설비를 수출한 산업체 및 주무부처 장관이 추천한 산업체까지 확대하고 업체별 허용인원을 50명까지 초청할 수 있도록 하며, 연수기간도 1년까지 탄력적으로 운영하도록 한 것이었다. 이로써 그 동안 우리의 경제활동 여건상 외국자본이 국내에 유입하는데 유리하도록 외국자본가

나 투자가 및 기술공여자를 위한 제도 마련에 중점을 두었던 출입국관리정책은 크게 바뀔 수밖에 없었다.

2. 문민정부~참여정부

(1) 문민정부

문민정부는 출입국관리 분야에 있어서 정부의 국가경쟁력 강화를 위한 세계화 정책을 적극 추진하는 한편 행정쇄신을 하였다. 1993년 4월 1일부터 입국하는 모든 국민에게 행해지던 전산검색제도를 폐지하였고 출국 외국인에 대한 전산검색 및 출국심사인 날인을 생략하였다. 1995년에는 여권자동판독시스템(MRP)을 도입하여 김포공항에 판독기 90대를 설치하여 신속한 입국심사가 가능하게 되었다. 한편, 1992년 12월 3일 우리나라가 국제연합사무총장에게 기탁한 “난민의지위에관한 의정서”의 효력이 발생함에 따라 국제협약을 준수하여야 할 의무를 지게 되어 난민인정에 관한 절차도 마련하여야 하였다. 이와 같은 환경 변화에 대응하기 위하여 1993년 12월 10일 출입국관리법을 개정하여 출입국관리제도를 정비하였다. 특히, 출입국관리법에 난민인정제도를 도입하였다.

한편, 정부는 국민의 3D업종 기피현상에 따른 국내 제조업체의 인력난을 덜기 위해 1993년 4월 23일 상공부장관이 인정하는 3D업종, 즉 염색, 도금, 열처리, 주·단조업체와 기계류 제조 또는 수출업체를 연수업체로 확대 지정하기로 결정하고, 연간 1만명에 이르는 업종별 연수인원을 배정하기로 하였다. 이후 이러한 업종은 신발, 유리, 피혁, 전기·전자 분야까지 확대되었다. 또한 1993년 11월 24일 법무부차관이 주재하는 외국인산업기술연수조정협의회에서 저개발국 근로자들의 기술·기능향상에 기여하고 국내 중소기업체의 인력난을 완화하기 위하여 정부차원의 산업기술연수제도를 재차 확대 운영하기로 합의하

였다. 그 주요내용은 연수생 2만명을 추가로 도입하며 상공자원부장관의 추천에 의한 공공단체를 1994년 1월 1일부터 중소기업협동중앙회로 지정하여 연수생 초청 등의 업무를 취급할 수 있도록 한 것이다. 이에 따라 1991년 11월 1일부터 시행된 「외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침」 및 「외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침 시행세칙」은 개정되었다.

(2) 국민의 정부

국민의 정부는 출입국관리정책의 입안과 시행에 있어서 남녀평등과 외국인의 인권보장을 주요한 정책요소로 인식하게 되었다. 특히, IMF 체제를 극복하기 위하여 국내 노동시장 조건을 우선적으로 고려하여 외국인력정책을 수립하였다. 국민의 실업대책의 일환으로 불법취업외국인을 내국인으로 대체하는 것을 기본방침으로 정하였으며, 신규 산업연수생의 도입은 최소화하되 그 방법은 연수취업제도를 채택하는 것으로 정책기조를 정하였다. 이에 따라 정부는 불법체류외국인의 자진출국을 유도하는 한편, 불법체류자 단속을 강화하였다. 이와 함께 정부는 중소기업이 불법취업외국인 대신 내국인을 대체 고용하도록 각종 유인체계를 도입하였다.

중소기업청은 세계은행으로부터 도입한 자금 3천억을 활용하여 1998년 4월 21일부터 외국인력을 내국인으로 대체하는 기업에 대해 장기 저리로 운영자금을 융자해 주었다. 또한 정부는 1998년 3월 출입국관리법시행령을 개정하여 연수취업제도를 통해 외국인력을 도입하기로 결정하였다. 중소기업청은 산업연수생의 연수기간을 2년으로 하고 그 후 한국어능력시험 등 소정의 시험에 합격한 사람에게 1년간 취업허가를 내주는 2+1방식으로 운영될 것이라고 발표하였다. 1997년 이전에 입국한 산업연수생에게는 이 제도가 적용되지 않고 1998년 4월 1일부터 새로 입국하는 산업연수생을 대상으로 적용되며, 그들 중

입국 후 3년째에 취업허가를 취득한 산업연수생만 1년간 국내법으로 노동3권을 보장받는 근로자로서 정식 취업할 수 있게 되었다. 그러나 1998년 5월 21일 정부는 개정된 출입국관리법시행령에 의하여 국무총리실 산하에 신설된 외국인산업인력정책심의위원회에서 1998년 외국인 산업인력의 신규도입은 전면 중지하되, 3D업종의 중소기업체에는 내국인 실업자가 유입되고 있지 않는 점을 고려하여 제조업 분야 외국인 인력은 연수기간이 만료되더라도 다시 채용하거나 이미 정해진 인원 범위내에서 교체 충원하기로 결정하였다.

위와 같은 일련의 정부조치로 1997년도 말에 148,048명에 달하던 불법체류자수가 1998년도 말에는 99,537명으로 크게 줄어들었으나, 국내 경제가 회복되어 감에 따라 불법체류자수도 다시 늘어나기 시작하여 1999년에는 135,338명, 2000년 188,995명, 2001년에는 255,206명에 달하였다. 국민의 정부 기간 중 장기체류외국인은 1999년 168,950명에서 2002년 252,457명으로 증가하였다.

(3) 참여정부

1) 사회통합정책으로서의 외국인정책의 전환

참여정부의 외국인정책은 그 동안의 통제와 관리 중심에서 외국인의 처우 개선 및 인권 옹호에 중점을 둔 사회통합정책으로 전환하게 되었고, 부처별 단편적 정책 추진에 그쳤던 것에서 종합적·체계적인 외국인정책 추진체계를 구축하였다. 이 과정에서 다문화사회 형성을 정책목표로 제안하였고 대통령 산하 빈부격차 차별시정위원회를 두어 혼혈자와 결혼이주민에 대한 사회통합 지원안을 제시하였다. 또한 정책 총괄추진의 기틀을 마련하기 위하여 외국인정책의 심의·조정기구인 ‘외국인정책위원회’를 설치하였다.

외국인정책위원회는 국무총리를 위원장으로 각 부처장관이 위원으로 참석하여 부처별로 외국인정책을 본격적으로 추진하게 되었고, 2006년

5월 26일 대통령이 주재한 제1차 외국인정책회의에서 결정한 외국인 정책기본법 제정 및 외국인정책 총괄기구 설치추진에 따라 2007년 제한외국인처우기본법이 제정되고 출입국외국인정책본부가 발족되었다. 동 회의에서 외국인정책의 비전으로서 “외국인과 더불어 사는 열린사회”를 구현하기 위해 ① 개방적 이민허용을 통한 국가경쟁력 강화 ② 질 높은 사회통합 ③ 질서있는 국경관리 ④ 외국인 인권옹호가 정책 목표로서 제시되었다.

2007년 10월 25일 청와대에서 개최된 제2차 외국인정책회의에서는 4대 정책목표와 25개 중점 추진과제를 선정하였다. 첫 번째 정책목표는 개방적 이민허용을 통한 국가경쟁력 강화이다. 이를 달성하기 위한 중점추진과제는 우수인재유치를 위한 제도개선과 외국인 친화적 생활환경 조성, 제한적 이중국적 허용방안 검토, 숙련기능인력의 거주 및 영주 허용, 단순노무인력의 안정적 공급 등이다. 둘째는 질 높은 사회통합이다. 이를 달성하기 위한 중점추진과제는 다문화 이해를 위한 교육·홍보 강화, 다문화 이해를 위한 참여 및 문화적 소통 강화, 결혼이민자의 사회적응지원 및 경제적 자립지원, 건전한 국제결혼 문화 조성, 이민자 2세에 대한 학습·문화 및 학교생활 지원, 이민자 2세의 자립능력 배양, 중국동포 등에 대한 입국문호의 확대, 국내 체류 동포 처우 개선 등이다. 셋째는 질서 있는 국경관리이다. 이를 달성하기 위한 중점추진과제는 불법체류 감소를 위한 기반구축, 불법체류자 집단거주지 슬럼화 방지, 외국인유학생의 체계적 관리, 국경관리의 과학화 및 선진화, 국경관리 분야의 국제협력의 강화 등이다. 넷째는 외국인 인권보호이다. 이를 달성하기 위한 중점추진과제는 외국인에 대한 인권침해 및 차별방지, 고충상담 등 애로사항 해결지원, 단속·보호관련 규정정비 및 적법절차 준수, 보호외국인 처우개선, 국제적 수준에 부합하는 난민 인정 체계구축, 난민인정자에 대한 실질적 지원강화 등이다.

2) 결혼이주여성 관련 정책

1990년에서부터 2005년까지 한국 남성과 결혼한 외국 여성은 총 16만 명에 이르고, 2005년 국제결혼은 총 결혼건수의 13.6%를 차지하는 등 외국 여성과 한국 남성의 결혼이 매년 증가하여 국내거주 여성결혼이민자 가족이 급증하였다. 따라서 대규모 속성 국제결혼중계시스템으로 인한 인권침해 문제뿐만 아니라, 한국 사회와 가족관계에서의 부적응, 결혼이주여성들이 경제적 어려움, 양육 문제 등으로 고통을 겪는 경우도 다수 발생하게 되었다.

이에 결혼이주여성 및 그 가족의 생활실태를 분석하고, 이들의 안정적인 정착 및 사회통합을 지원하는 대책이 필요하게 되었다. 2004년 말 ‘여성결혼이주자 가정’에 대한 실태조사가 실시되었고 2005년 5월 22일 ‘외국인 이주여성 자녀의 인권실태 및 차별개선 추진이 대통령 지시과제로 지정되었다. 이에 따라 정부는 두 차례에 걸쳐 지원대책을 마련하여 시행하였다.

빈부격차 차별시정위원회에서는 2005년 12월부터 관계부처 협의하여 전문가 간담회와 베트남·필리핀 현지실태 조사를 거쳐, 결혼과정상 문제점, 추진체계, 정책관계자 교육방안 등 3차 종합지원 대책을 마련한 후, 2006년 3월 19일 책임 있는 추진을 위해 빈부격차 차별시정위원회 중요정책과제 보고회의를 개최하였다. 이에 따라, 2006년 4월 26일 제74회 국정과제회의에서는 여성결혼이민자 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원 대책을 확정하였으며, 2008년에는 다문화가족지원법이 제정되었다.

3) 외국인고용허가제 도입

우리나라는 1980년대 말부터 생산직 인력부족이 본격화되었으나 외국인의 국내취업은 전문기술인력에 한하여 고용계약 체결 등 일정한

체류자격 요건을 갖추 경우 취업을 허용하고, 단순 기능 인력에 대해서는 원칙적으로 취업을 금지하였다. 기존의 산업기술연수제도는 외국인력을 사실상 노무에 종사하게 하면서 근로자 신분이 아닌 연수생 신분으로 외국인을 고용함으로써 외국 인력의 편법활용, 사업체 이탈, 임금 체불, 외국인근로자의 인권침해 등의 문제를 야기하였다.

참여정부는 2003년 외국인고용법을 제정·공포하여 2004년 8월 17일부터 합법적인 단순기능인력 도입제도인 외국인고용허가제를 시행하였다. 2007년 1월 1일부터는 산업기술연수제도를 고용허가제로 통합하여 추가적인 산업연수생의 도입을 중단하였으며 저숙련 외국인력의 고용은 고용허가제로 일원화하고, 해외투자기업연수생제도는 순수한 외국인연수제도로 운용하도록 하였다.

참여정부 기간에는 출입국자수가 크게 증가 하여 2007년에 체류외국인이 100만 명을 넘게 되었다.

(4) 이명박 정부

이명박 정부는 2008년 12월 17일 외국인정책위원회를 개최하여 「개방을 통한 국가경쟁력 강화」, 「인권이 존중되는 성숙한 다문화사회의 발전」, 「법과 원칙에 따른 체류질서 확립」을 외국인정책의 기본방향으로 하는 「제1차 외국인정책 기본계획」을 확정하였다.

외국인정책의 기본방향은, 첫째, 개방을 통해 국가경쟁력을 강화하겠다는 것으로, 전문인력 등 우수인재는 적극적으로 유치하고, 단순기능인력은 필요에 맞추어 도입하되 원칙상 일정기간 이상의 정주를 지양하며, 동포는 사회통합의 용이성 및 한민족 역량강화 차원에서 입국 및 취업에서 우대하겠다는 것이다. 둘째, 우리 사회를 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로 발전시키겠다는 것으로, 국내 정착 이민자의 증가에 따른 다문화사회의 도래에 대비하고, 개방된 사회의 보편적 가치로서 외국인의 인권을 보장하겠다는 것이다. 셋째, 법과 원칙

에 따른 체류질서를 확립하겠다는 것으로, 불법체류자에 대해서는 일관되고 엄정하게 법을 집행하고, 체계적으로 국경을 관리하여 외국인 범죄에 효과적으로 대처하겠다는 것이다.

3. 소 결

1963년 출입국관리법이 제정되어 내외국인의 출입국절차와 외국인의 국내체류절차를 규정하는 법체계가 처음 마련된 이래로 1988년 서울올림픽을 계기로 출입국관리행정 조직과 인원이 개편되는 한편 중국동포와 외국인력이 유입됨으로써 불법취업문제가 사회화 되면서 외국인근로자에 대한 정책이 새로운 문제로 대두되었다.

문민정부시대에는 외국인산업연수생이 대규모로 유입됨에 따라 이들에 대한 처우가 문제되었고, 국민의 정부시대에는 외국인의 인권침해와 차별방지를 위한 활동이 전개되었다. 특히 참여정부의 외국인정책은 그 동안의 통제와 관리 중심의 정책에서 외국인의 처우개선 및 인권옹호에 중점을 둔 사회통합정책으로 전환되었고, 종합적이고 체계적인 외국인정책이 구축되었다. 이러한 맥락에서 이명박 정부는 「제1차 외국인정책 기본계획」을 확정하여 시행하였다.

요컨대 우리나라의 외국인정책은 종래의 단순한 질서유지 차원의 출입국관리로부터 외국인근로자와 결혼이주여성 등 국내 체류 외국인의 급격한 증가에 따라 과거의 질서유지 차원의 법제와 정책으로부터 사회통합과 외국인 인권존중을 지향하는 법제와 정책 발전되어 왔다고 볼 수 있다.

제 2 절 우리나라의 외국인 체류 및 국적취득 등에 관한 법제 개관

1. 개 설

우리나라의 외국인 체류 및 국적취득 관련 법률로는 출입국관리법과 국적법이 있고, 그 밖에 외국인 고용, 처우 등을 규율하는 법률로는 외국인고용법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률, 재한외국인 처우 기본법 등이 있다. 이하에서는 본 연구의 대상인 출입국관리법과 국적법의 주요 내용을 살펴보고, 그 밖에 외국인 고용과 처우 등에 관한 몇 가지 주요 법률들에 대해서도 간단히 살펴보겠다.

2. 출입국관리법

(1) 주요 내용 개관

출입국관리법은 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리를 통한 안전한 국경관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리 및 난민의 인정절차 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

외국인의 체류와 관련하여 제10조에서 외국인은 대한민국 입국시 체류자격을 가져야 함을 규정하고 있고 체류 및 활동범위, 외국인 고용의 제한 등에 관하여 규정하고 있다(제17조 이하). 외국인의 국내 체류는 체류기간에 따라 체류기간이 90일 이하인 ‘단기체류’, 체류기간이 91일 이상인 ‘장기체류’, 체류기간의 제한이 없는 ‘영주’로 구분된다. 장기체류와 영주의 경우 입국일로부터 90일 이내에 외국인등록 또는 국내 거소신고를 해야 한다. 외국인이 이전에 허가받은 체류기간을 초과하여 계속 국내에 체류하고자 하는 경우에는 체류기간연장

허가를 받아야 한다. 외국인은 체류자격을 유지하면서 체류 목적 이외에 다른 활동을 병행할 수 있지만 극히 제한적이고 체류자격 외의 활동을 하고자 하는 경우에는 사전에 체류자격 외 활동허가를 받아야 한다.

한편, 동법 제6장에서는 동법 소정의 외국인 입국 관련 규정을 위반한 외국인 등 법 소정 사유에 해당되는 외국인에 대해 강제퇴거조치를 취할 수 있도록 규정하고 있고, 이와 같은 법 소정 강제퇴거 대상자에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있으면 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발급받아 그 외국인을 보호할 수 있음을 규정하고 있다.

(2) 2010년 이후 주요 개정 내용

출입국관리법은 1963년에 제정된 이후 27차례에 걸쳐 개정되었는데 최근의 중요한 개정은 2010년, 2011년, 2012년에 연이어 이루어졌다. 특히 2010년의 법 개정을 통해 외국인 강제퇴거 및 보호 등과 관련하여 외국인 인권 문제를 개선하고자 하는 차원에서 여러 조항이 변경 또는 신설되었다. 동 개정을 통해 보호의 의미에 관하여 “강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 사람을 출국시키기 위하여 일정한 장소에 인치(引致)하여 수용하는 집행활동”이라고 명시하였고(법 제2조제11호), 난민인정을 신청하여 심사 중에 있는 사람과 난민인정에 대한 이의신청 중인 사람에 대해서는 강제퇴거의 집행을 유보할 수 있도록 명시하였다(법 제62조제4항). 또한, 기존 법에서는 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 송환할 수 없을 경우 송환이 가능할 때까지 보호할 수 있도록 하고 있어 장기보호에 대한 통제 절차가 미흡하다는 지적이 가해짐에 따라 보호된 외국인의 보호기간이 3개월을 초과하게 되면 3개월마다 법무부장관의 승인을 받도록 하는 규정을 마련하였다(법 제63조제2항). 그 밖에도 외국인의 국적국 영사에 대한 보호사실

의 통지(법 제54조제2항), 보호시설 안에 이의신청 등 권리구제에 관한 사항 게시(법 제56조의9) 등의 규정도 신설되었다.

2011년에는 특히 결혼이주여성에 대한 인권침해 문제와 관련하여 주목되는 개정이 있었다. 즉, 대한민국 국민의 배우자인 외국인이 가정폭력을 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차를 진행 중인 경우 체류기간 연장허가를 신청하면 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 하고, 그 기간 만료 후에도 피해회복 등에 필요한 경우에는 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 하는 등 결혼이민자에 대한 인권을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 개정이 이루어졌다. 또한 2011.7.18. 개정법(법률 제10863호, 2012.1.19.시행)에서는 출국금지 처분으로 인한 인권침해를 예방하기 위해 출국의 금지는 6개월 이내의 기간을 정하여 하도록 하고, 출국금지결정의 통지를 하지 않을 수 있는 사유가 있을 때라도 연장기간을 포함한 총 출국금지 기간이 3개월이 넘는 때에는 반드시 당사자에게 알리도록 하며, 수사상 긴급한 필요가 있는 때에는 수사기관이 직접 출국금지를 요청할 수 있도록 하되, 이 경우 법무부장관의 사후 통제를 받도록 하는 등 출국금지제도를 개선하였다.

한편, 2011.12.15. 출입국관리법 시행령 개정에 따라 결혼이민(F-6) 체류자격이 신설되어 기존의 국민의 배우자 이외에 미성년자녀양육자, 국민배우자의 사망·실종 및 이혼 등으로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없으나 국내 체류가 불가피한 외국인 배우자에 대한 체류허가의 법적 근거를 마련함으로써 결혼이주민의 국내체류불편 해소를 위한 개선이 이루어졌다.

2012.7.27.부터 시행되고 있는 현행법(법률 제11224호)에서는 기존의 산업연수생이라는 용어가 기술연수생으로 변경되었고, 사회통합 프로그램의 근거 규정이 신설되었다. “기술연수생”이라 함은 “외국에 직접

투자한 산업체, 외국에 기술·산업설비를 수출하는 산업체 등 지정된 산업체의 모집에 따라 국내에서 기술연수활동을 하는 외국인”을 의미한다(제19조의2). 또한, 국내 체류 외국인 및 귀화자 등이 우리 사회에 신속하고 원활하게 적응할 수 있도록 지원하기 위한 사회통합프로그램의 법적 근거를 마련하였는데, 사회통합 프로그램이란 대한민국 국적, 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등의 프로그램이다(제39조). 사증 발급 등을 할 때 사회통합프로그램 이수자를 우대할 수 있도록 하고 있다(제40조).

(3) 출입국관리법상 체류자격

외국인의 우리나라 체류자격은 출입국관리법 시행령 제12조에 의거, 별표1에서 정하고 있다. 체류자격은 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위에 따라 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3), 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2), 일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4), 문화예술(D-1), 유학(D-2), 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3),⁹⁾ 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6),¹⁰⁾ 기타(G-1),¹¹⁾ 관광

9) 문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 배우자 및 20세 미만의 자녀로서 배우자가 없는 사람(기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다).

10) 가. 국민의 배우자, 나. 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부장관이 인정하는 사람, 다. 국민인 배우자와 혼인한 상태로 국내에 체류하던 중 그 배우자의 사망이나 실종, 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람.

11) 외교(A-1)부터 결혼이민(F-6)까지, 관광취업(H-1) 또는 방문취업(H-2) 체류자격에 해당하지 않는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람.

취업(H-1), 방문취업(H-2)으로 분류된다.

위 분류에 따르면 국내에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격은 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9),¹²⁾ 선원취업(E-10), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2) 등이다. 단, 취업할 수 있는 체류자격을 가진 외국인이라도 지정된 근로 장소에서 근로를 제공하여야 한다. 지정된 근로 장소를 변경하고자 하는 경우에는 사전 또는 사후에 관할 출입국관리 사무소에 허가를 받거나 신고하여야 한다.¹³⁾ 1회에 부여하는 체류자격별 체류기간의 상한은 아래와 같다(출입국관리법 시행규칙 별표1).

[표 1] 1회에 부여하는 체류자격별 체류기간의 상한

체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
1. 외교(A-1)	재임기간	18. 무역경영(D-9)	2년
2. 공무(A-2)	공무수행기간	18의2. 구직(D-10)	6개월
3. 협정(A-3)	신분존속기간 또는 협정상의 체류기간	19. 교수(E-1)	5년
		20. 회화지도(E-2)	2년
4. 사증면제(B-1)	협정상외 체류기간	21. 연구(E-3)	5년

12) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 국내 취업 요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외한다).

13) 국내에서 체류하는 외국인은 지정된 근무처에서 근무하여야 하고 근무처를 변경하거나 추가하는 경우 사전에 허가를 받도록 하고 있는데 전문직에 종사하는 외국인력의 국내체류 편의를 위하여 근무처 변경·추가에 대한 허가제를 사후 신고제로 완화하고 있다(법 제21조제1항 단서 및 제3항).

제 2 장 우리나라의 외국인 체류와 국적취득 관련 법제 및 정책 개관

체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
5. 관광통과(B-2)	법무부장관이 따로 정하는 기간	22. 기술지도(E-4)	5년
6. 일시취재(C-1)	90일	23. 전문직업(E-5)	5년
7. 삭제 <2011.12.23>		24. 예술홍행(E-6)	2년
8. 단기방문(C-3)		25. 특정활동(E-7)	3년
9. 단기취업(C-4)		25의2. 삭제 <2007.6.1>	
10. 문화예술(D-1)	2년	25의3. 비전문취업(E-9)	3년
11. 유학(D-2)	2년	25의4. 선원취업(E-10)	1년
12. 기술연수(D-3)	2년	26. 방문동거(F-1)	2년
		27. 거주(F-2)	3년
		28. 동반(F-3)	동반하는 본인에 정하여진 기간
		28의2. 재외동포(F-4)	3년
13. 일반연수(D-4)	2년	28의3. 영주(F-5)	상한 없음
		28의4. 결혼이민(F-6)	3년
14. 취재(D-5)	2년	29. 기타(G-1)	1년
15. 종교(D-6)	2년	30. 관광취업(H-1)	협정상의 체류기간
16. 주재(D-7)	2년	31. 방문취업(H-2)	3년
17. 기업투자(D-8)	영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 가목에 해당하는 사람 : 5년		

체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
	영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 나목에 해당하는 사람 : 2년		

(4) 출입국관리법상 영주자격

출입국관리법 시행령 별표1 28의3에 따라 영주(F-5)자격을 가질 수 있는 사람은 법 제46조제1항 각 호의 강제퇴거 대상이 아닌 사람으로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람이다.

- 가. 대한민국 「민법」에 따른 성년이고, 본인 또는 동반가족이 생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추는 등 법무부장관이 정하는 조건을 갖춘 사람으로서, 주재(D-7)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람
- 나. 국민 또는 영주(F-5) 체류자격을 가진 사람의 배우자 또는 미성년 자녀로서 대한민국에 2년 이상 체류하고 있는 사람 및 대한민국에서 출생한 것을 이유로 법 제23조에 따라 체류자격 부여 신청을 한 사람으로서 출생 당시 그의 부 또는 모가 영주(F-5) 체류자격으로 대한민국에 체류하고 있는 사람
- 다. 「외국인투자 촉진법」에 따라 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국투자가로서 5명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람

- 라. 재외동포(F-4) 체류자격으로 대한민국에 2년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람
- 마. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국적 동포로서 「국적법」에 따른 국적 취득 요건을 갖춘 사람
- 바. 종전 「출입국관리법 시행령」(대통령령 제17579호로 일부개정되어 2002. 4. 18. 공포·시행되기 이전의 것을 말한다) 별표 1 제 27호란의 거주(F-2) 체류자격(이에 해당되는 종전의 체류자격을 가진 적이 있는 사람을 포함한다)이 있었던 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람
- 사. 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람
 - ① 국외에서 일정 분야의 박사 학위를 취득한 사람으로서 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내 기업 등에 고용된 사람
 - ② 국내 대학원에서 정규과정을 마치고 박사학위를 취득한 사람
- 아. 법무부장관이 정하는 분야의 학사 학위 이상의 학위증 또는 법무부장관이 정하는 기술자격증이 있는 사람으로서 국내 체류기간이 3년 이상이고, 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내기업에 고용되어 법무부장관이 정하는 금액 이상의 임금을 받는 사람
- 자. 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람
- 차. 대한민국에 특별한 공로가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람
- 카. 60세 이상으로서 법무부장관이 정하는 금액 이상의 연금을 해외로부터 받고 있는 사람
- 타. 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 이 표 제27호 거주(F-2)란의 사목 1)부터 3)까지의 요건을 모두

갖추고 있는 사람 중 근속기간이나 취업지역, 산업 분야의 특성, 인력 부족 상황 및 국민의 취업 선호도 등을 고려하여 법무부장관이 인정하는 사람

파. 거주(F-2) 자목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에서 3년 이상 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력,品行, 기본적인 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람

하. 거주(F-2) 차목의 체류자격을 받은 후 5년 이상 계속 투자상태를 유지한 사람으로서 생계유지 능력,品行, 기본 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람과 그 배우자 및 미성년 자녀

3. 국적법

(1) 주요 내용 개관

국적법은 대한민국의 국민이 되는 요건을 정함을 목적으로 하고(법제1조), 출생, 인지, 귀화에 의한 국적취득에 관하여 규정하고 있다(제2조 내지 제4조). 귀화는 일반귀화, 간이귀화, 특별귀화로 분류된다(제5조 내지 제7조).

국적법은 1948년 제정된 이후 현재까지 11회의 법 개정이 이루어졌다. 그 중 몇 가지 의미 있는 중요한 개정은 1997년, 2004년, 2010년에 이루어졌다.

먼저 1997.12.13. 개정(법률 제5431호, 1998.6.14. 시행)에 따라 국적법은 남녀평등원칙에 부합하는 방향으로 정비되었다. 즉, 기존의 부계혈통주의 조항은 헌법상 남녀평등의 원칙에 위배된다는 판단에 따라 종전에는 출생당시에 부가 대한민국의 국민인 경우에 그 자녀에게 국적을 부여하는 부계혈통주의를 채택하였으나 동 개정을 통해 부 또는

모 어느 한쪽이 대한민국 국민이면 그 자녀에게 우리 국적을 부여하는 부모양계혈통주의로 전환하였다(법 제2조제1항제1호). 이처럼 부모양계혈통주의를 채택함에 따라, 외국인 부와 한국인 모 사이에 출생한 자녀는 모의 성과 본을 따를 수 있고 모의 호적에 입적하도록 민법의 내용도 일부 정비하였다. 또한, 남편이 우리 국적을 취득하면 그 처도 자동으로 대한민국 국민이 되는 수반취득 조항과 처의 단독귀화를 금지하던 기존 조항을 삭제하여 혼인한 여성에게 독자적인 국적선택권을 보장하도록 하였다.

2004년 개정법(법률 제7075호, 2004.1.20. 개정, 시행)에서는 대한민국 국민과 결혼한 외국인이 국적법에 의한 간이귀화요건을 충족시키지 못한 때에도, 대한민국 국민인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소와 함께 두고 있던 중 그 배우자가 사망·실종되거나 자신의 귀책사유 없이 혼인생활을 계속할 수 없었던 경우 또는 혼인에 의하여 출생한 미성년 자녀의 양육 등의 필요가 있는 경우에는 외국인 배우자의 인권보장과 아동보호 차원에서 국적취득을 허용하는 규정을 신설하였다(제6조제2항제3호 및 제4호).

2010.5.4. 개정법(2011.1.1. 시행)에서는 우수 외국인재의 귀화 요건을 완화하는 규정을 신설하였고(제7조제1항제3호), 대한민국 국적 취득자의 외국국적 포기의무 기간을 기존 6개월에서 1년으로 연장하였으며(제10조), 혼인관계를 유지하고 있는 결혼이민자, 국적회복허가를 받은 자 중 대한민국에 특별한 공로가 있거나, 우수 외국인재로 인정되는 자, 해외입양인으로서 대한민국 국적을 회복한 자, 해외에 장기 거주하다가 65세 이후에 국내에 귀국하여, 대한민국의 국적을 회복한 동포, 대한민국 국적을 취득한 후, 종전의 외국국적을 포기하려 하여도 외국의 법률, 또는 제도로 인하여 외국국적의 포기의무를 이행하기 어려운 자 등은 대한민국 국적을 취득한 후 외국국적을 포기하지 아니하고 국내에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 서약만 하면 대한

민국 국적이 상실되지 아니하도록 함으로써 제한적으로 복수국적제도를 도입하였다.

(2) 국적법상 국적취득 사유와 요건

1) 출생에 의한 국적취득

① 출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자, ② 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자, ③ 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자는 출생과 동시에 대한민국 국적(國籍)을 취득한다. 대한민국에서 발견된 기아(棄兒)는 대한민국에서 출생한 것으로 추정한다.

2) 인지에 의한 국적취득

대한민국 국민이 아닌 자로서 우리 국민인 부 또는 모에 의하여 인지된 자가 ‘우리 민법에 의하여 미성년이고 출생한 당시에 그 부 또는 모가 우리 국민인 경우’ 국적을 취득하는 행위를 말한다. 이 경우는 신고를 한 때에 대한민국 국적을 취득한다.

3) 귀화에 의한 국적취득

- ① 일반귀화: 외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 i) 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것, ii) 대한민국의 민법상 성년일 것, iii) 품행이 단정할 것, iv) 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것, v) 국어능력 과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것의 요건을 갖추어야 한다(제5조).

- ② 간이귀화: 간이귀화는 일반귀화를 위하여 필요한 ‘5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것’을 귀화의 요건으로 삼지 않으며, 다음과 같은 경우에 특별귀화허가를 받을 수 있다. 첫째, i) 부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 자, ii) 대한민국에서 출생한 자로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 자, iii) 대한민국 국민의 양자로서 입양 당시 대한민국의 민법상 성년이었던 자 중의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 자는 귀화허가를 받을 수 있다. 둘째, 배우자가 대한민국의 국민인 외국인은 간이 귀화가 허가된다. 그 요건은 i) 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자, ii) 혼인한 후 3년이 지나고, 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자, iii) 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서, i)이나 ii)의 기간을 채우지 못하였으나, 그 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자, iv) 위의 i)이나 ii)의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 i)이나 ii)의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자 중의 어느 하나에 해당하는 자는 귀화허가를 받을 수 있다. 현행 국적법에 따르면, 혼인관계가 파탄난 결혼이주민에게 간이귀화의 길을 열어두고 있다. 귀화 요건 취득 전에 혼인관계가 파탄난 경우 법무부는 지침으로 결혼이주민에게 체류연장 등을 허가해왔다.
- ③ 특별귀화: 현행 국적법은 첫째, 제7조 제1항에서 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자(양자로서 대한민국의 민법상 성년이 된 후 입양된 자 제외), 둘째, 대한민국에 특별한 공로가 있는 자

중의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대한민국에 주소가 있는 자는 제5조에서 일반귀화의 요건으로 정하고 있는 ‘5년 거주’, ‘민법상 성년’, ‘생계유지’의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다. 특별귀화의 종류, 요건, 절차는 아래의 표와 같다.

[표 2] 특별귀화의 종류·요건·절차

종 류	요 건	절 차	
		신원조회 (체류동향)	적격심사 (필기면접)
일 반	1. 5년 이상 거주 2. 성년 3. 품행단정 4. 생계유지능력 5. 국어능력 등 기본소양	신원 조회	필기· 면접
간 이	○ 일반귀화중 2. 3. 4. 5. 필요요건 - 혼인상태로 2년 이상 거주 - 혼인 후 3년경과 및 혼인상태로 1년 이상 거주 - 부득이한 사유로 혼인 종료 또는 미성년의 자를 양육하여야 할 자로서 잔여기간 충족	체류 동향 조사	면접
	○ 일반귀화중 2. 3. 4. 5. 필요요건 ○ 3년이상 거주 - 부 또는 모가 국민이었던 자 - 국민의 양자로서 입양당시 성년	신원 조회	필기· 면접
특 별	○ 일반귀화중 3. 5. 필요요건(거주요건 불요) - 부 또는 모가 국민인 자(입양당시 미성년자 포함) - 대한민국에 특별한 공로가 있는 자	“	“

4. 외국인 처우 및 고용 관련 기타 법률

(1) 재한외국인 처우 기본법

재한외국인 처우 기본법은 재한외국인의 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정하여 외국인의 사회적응, 개인능력을 발휘할 수 있도록 지원함으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정된 법이다. 동법의 정의규정에 따르면 재한외국인을 “합법적으로 체류하고 있는 자”로 규정하고 있다. 따라서 불법체류 외국인에 대한 동법의 적용은 원칙적으로 배제하고 있다. 또한, 정부의 전문외국인력의 처우 개선에 대한 노력의무 등을 규정하고 있지만 단순기능인력의 처우에 대해서는 규정하고 있지 않다.¹⁴⁾

2010년 개정법(법률 제10374호, 2010.7.23, 일부개정, 시행 2011.1.24)에서는 과거 국가 및 지방자치단체의 결혼이민자의 자녀에 대한 의료 지원 규정이 없어 결혼이민자의 자녀가 각종 질병에 노출될 위험이 있다는 문제점을 반영하여, 결혼이민자에게 의료 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고 있다(법 제12조).

(2) 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률

재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률은 재외동포의 국내 출입국과 국내에서의 법적 지위를 보장할 목적으로 제정되었다. 재외동포는 재외국민과 외국국적동포를 말하고 그 적용범위는 재외국민과 출입국관리법 제10조에 따른 ‘재외동포 체류자격’을 가진 외국국적동포이다. 재외동포체류자격에 따른 체류기간은 최장 3년이며, 대통령령에 정하는 바에 따라 체류기간 연장허가가 가능하다(법 제10조).

14) 한인상, “외국인근로자 관련법제 및 불법체류문제에 대한 비교법적 검토 - 우리나라와 독일을 중심으로 -”, 『노동법논총』 제23집, 2011, 463쪽.

(3) 외국인고용법

외국인고용법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전의 도모를 목적으로 제정되었다. 동법은 외국인근로자 고용절차, 고용관리, 외국인근로자 보호 등 주로 고용허가제와 특례고용허가제도 관련사항을 규정하고 있다.

최근 2012년 개정법(법률 제11276호, 2012.2.1, 일부개정, 시행 2012.7.2)에 따르면, 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다. 외국인근로자의 정주화 방지를 위한 단기순환 원칙을 견지하면서도 기업에는 숙련인력의 계속 사용을, 외국인근로자에 대하여는 성실근로와 자진 귀국을 유도하기 위하여 국내 취업활동 기간 중에 내국인 고용 곤란 사업장에서 사업장 변경 없이 성실하게 근로한 외국인근로자에 대해서는 연장된 고용기간이 만료되어 출국한 날부터 3개월이 지나면 다시 취업하도록 할 수 있고, 한국어능력시험, 취업교육 등에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 하고 있다.

제 3 장 우리나라의 외국인근로자, 결혼이주여성 및 이주아동 현황

제 1 절 외국인 체류 및 외국인근로자 현황

1. 국적별 체류 외국인 현황

우리나라에 체류하고 있는 외국인중 국적별 체류 외국인 현황은 아래와 같다.

[표 3] 국내 체류 외국인 현황

(2011.12.31. 현재, 단위 : 명)

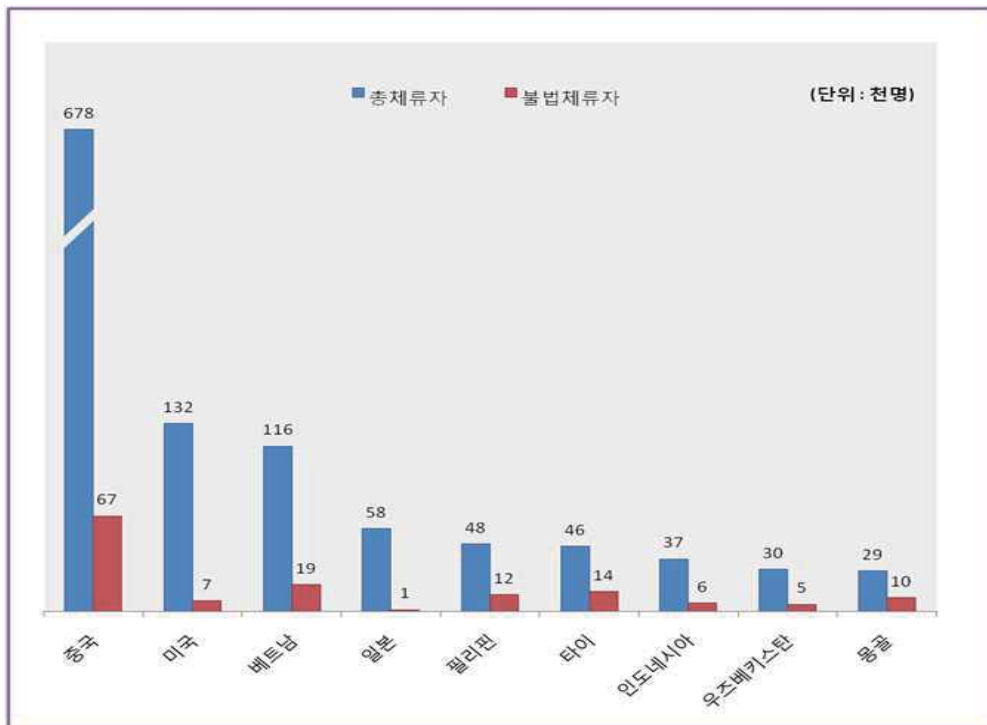
구 분	총체류자	합법체류자	불법체류자
총 계	1,395,077	1,227,297	167,780
중 국 ¹⁵⁾	677,954	610,920	67,034
한 국 계	470,570	453,286	17,284
미 국	132,133	124,657	7,476
베트남	116,219	97,343	18,876
일 본	58,169	56,933	1,236
필리핀	47,542	35,679	11,863
타 이	45,634	31,539	14,095
인도네시아	36,971	31,253	5,718
우즈베키스탄	29,742	24,714	5,028
몽 골	28,634	18,966	9,668
타이완	26,316	25,366	950
캐나다	21,812	21,098	714
스리랑카	21,554	18,939	2,615
캄보디아	17,320	16,006	1,314
방글라데시	13,465	8,486	4,979

제 3 장 우리나라의 외국인근로자, 결혼이주여성 및 이주아동 현황

구 분	총체류자	합법체류자	불법체류자
네 팔	13,256	11,497	1,759
러시아	10,547	9,469	1,078
파키스탄	10,341	6,968	3,373
오스트레일리아	9,711	9,382	329
인 도	7,500	6,299	1,201
미얀마	6,479	5,293	1,186
영 국	6,382	6,270	112
홍 콩	5,398	5,185	213
뉴질랜드	3,858	3,682	176
기 타	48,140	41,353	6,787

자료: 출입국·외국인정책본부

[그림 1] 국내 체류 외국인 현황



자료: 출입국·외국인정책본부

15) 한국계 포함.

위 표에서 알 수 있는 바와 같이 총체류자는 중국, 미국, 베트남, 일본, 필리핀, 타이, 인도네시아, 우즈베키스탄, 몽골 국적자 순으로 많고, 불법체류자 총 167,780명 중 149,566명은 중국, 베트남, 필리핀, 타이, 인도네시아, 우즈베키스탄, 몽골 국적자이다.

2. 취업자격 체류외국인 현황

(1) 외국인근로자의 정의

외국인근로자의 정의에 대해서는 외국인고용법 제2조 본문에서 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 국내소재 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자를 말한다.”라고 규정하고 있다. 동조 단서에서는 출입국관리법 제18조 제1항에 따라 ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격’을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다고 규정하여 외국인고용법의 적용범위를 제한하고 있다. 이때 ‘취업활동¹⁶⁾을 할 수 있는 체류자격’은 체류자격 중에서 단기취업(C-4), 교수(E-1), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 등의 체류자격을 말한다. 그러나 단기 취업, 교수, 특정활동을 하는 사람에 대해서는 외국인고용법이 적용되지 않는다.

또한, 출입국관리법 제18조 제2항에서는 동조 제1항에 따른 체류자격을 가진 외국인은 “지정된 근무처가 아닌 곳에서 근무하여서는 아니 된다”라고 규정하여 외국인근로자의 임의적인 근무 장소 변경을 제한하고 있다.

16) ‘취업활동’은 해당 체류자격의 범위에 속하는 활동을 말한다(출입국관리법 시행령 제23조 제1항).

(2) 불법체류 외국인근로자의 정의와 법적 지위

현행법상 불법체류자 또는 불법체류 외국인근로자에 대한 명시적인 정의 규정은 없다. 다만, 출입국관리법에서는 외국인의 체류자격과 체류기간에 대하여 일정한 제한을 두고 있어 누구든지 취업할 수 있는 체류자격이 없는 외국인을 고용하지 못하도록 규정하고 있다(제18조 제2항). 결국 이러한 출입국관리법 규정에 반하여 취업활동을 하고 있는 외국인을 불법체류 외국인근로자라 할 수 있다.

불법체류 외국인근로자는 ① 출입국관리법상 관광, 방문, 단순기능인력 등의 단기사증을 발급받아 한국에 들어온 후 체류기간을 초과하여 취업한 체류기간 초과취업자와 ② 체류하는 것은 합법적이지만 취업하는 것이 불법인 자격 외 취업자, ③ 정식 입국절차를 밟지 않고 국내에 들어와 취업중인 밀입국 취업자를 모두 포함하는 개념이 된다.¹⁷⁾

외국인고용법에서는 외국인근로자를 자국민 근로자와 동일하게 ‘근로자’로 인정하고 있으며, 이에 따라 외국인근로자는 취업기간 동안 내국인과 동일하게 근로기준법, 최저임금법 등 노동관계법령이 적용된다.

대법원은 이미 1990년대부터 불법체류 외국인근로자를 근로자로 인정하는 판결을 내린 바 있다.¹⁸⁾ 즉, “비록 그 외국인이 구 출입국관리법상의 취업자격을 갖고 있지 않았다 하더라도 그 고용계약이 당연히 무효라고 할 수 없고, 위 부상 당시 그 외국인은 사용종속관계에서 근로를 제공하고 임금을 받아 온 자로서 근로기준법 소정의 근로자였다 할 것이므로 ...”라고 하여 불법체류 외국인근로자도 근로를 제공하는 한 근로자로 인정하였다. 외국인의 취업자격에 관하여 규율하는

17) 이상윤, “외국인 근로자의 노동법상 지위”, 『저스티스』, 통권 제70호, 2002, 51쪽; 최홍엽, “외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구”, 『노동법연구』, 제13호, 서울대노동법연구회, 2003, 73쪽.

18) 대법원 1995.9.15, 선고 94누12067 판결.

출입국관리법이 취업자격 없는 외국인의 고용을 금지하기 위한 입법 목적을 아울러 가지고 있다 하더라도 이는 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것에 불과할 뿐이고, 취업자격 없는 외국인근로자가 사용자와 대등한 관계를 이루어 근로조건을 향상시키기 위한 근로자단체를 결성하는 것까지 금지하려는 취지로 보기는 어렵다는 것이다.

한편 불법체류 외국인근로자가 노동3권을 행사할 수 있는지 여부가 문제된다. 이와 관련하여 서울, 경기, 인천지역에 거주하는 외국인근로자 91명이 2005.4.24. 서울경기인천이주노동자노동조합을 설립하여 노동부장관의 권한을 위임받은 서울지방노동청장에 노동조합설립신고서를 제출하였으나, 서울지방노동청장이 위 노조는 ‘불법체류’ 외국인을 구성원으로 하고 있다는 등의 이유로 노조설립신고서를 반려하자 당해 반려처분 취소를 구하는 소송이 제기되었고 이 사건은 현재 대법원에 계류 중에 있다.¹⁹⁾

이에 대해 1심 행정법원은²⁰⁾ “불법체류 외국인은 출입국관리법상 취업이 엄격히 금지되어 있고, 때문에 이들은 장차 적법한 근로관계가 계속될 것임을 전제로 근로조건 유지·개선과 지위향상을 도모할 법률상 지위에 있는 것으로는 보이지 아니하므로 불법체류 근로자들이 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목의 노동조합가입이 허용되는 근로자에 해당한다고 보기 어렵다(이러한 판단이 불법체류 외국인이 기왕에 사실상 근로를 제공한 부분에 관하여 사용자를 상대로 임금을 청구하거나 그 근로제공과정에서 입은 업무상 재해에 관하여 산업재해보상보험법상 요양급여를 받는 범위에서 근로자로 인정되는 것과 서로 배치되는 것은 아니다)”라고 판시하였다.

반면 2심 고등법원은 “노조법과 근로기준법상 근로자의 단결권, 단

19) 대법원 2007두4995.

20) 서울행정법원 2006.2.7, 선고 2005구합18266.

체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상을 도모한다는 노조법의 목적을 더하여 보면, 불법체류 외국인근로자라 하더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 이상 노조를 설립할 수 있는 근로자에 해당”한다고 판단한 바 있다²¹⁾ 따라서 불법체류 외국인도 노동조합 결성, 가입이 허용되는 근로자에 해당되므로, 지방노동청장으로서는 노조의 조합원이 적법한 체류자격이 있는 자인지 여부에 관하여 심사할 권한이 없음에도 불구하고, 이를 심사하기 위하여 아무런 법령상 근거 없이 노조에 대하여 조합원 명부의 제출을 요구하고, 그 보완요구에 대한 거절을 이유로 노조 설립신고서를 반려한 것은 위법하다”고 판시하였다.²²⁾

(3) 외국인취업 실태

2012년 11월 22일 통계청은 국내 최초로 외국인 취업자수에 대한 공식적인 통계를 발표하였다. 통계청이 발표한 “2012 외국인고용조사”는 국내에 상주하는 만 15세 이상 외국인 중 표본으로 추출된 1만 명을 대상으로 국내 체류 외국인들에 대한 취업 및 실업 등의 고용현황을 파악하여 외국인력 정책 수립과 국내 노동시장 분석에 필요한 자료로 제공하고자 실시되었다고 한다.²³⁾

조사결과에 따르면, 2012년 6월 현재 국내에 상주하는 15세 이상 외국인은 111만 4천명이며, 그중 경제활동인구는 82만 4천명(취업자 79

21) 서울고법 2007.2.1, 선고 2006누6774 판결.

22) 위 하급심 판례와 관련해서는 불법체류 외국인근로자의 근로3권을 인정하여 노조가입이나 단결활동에는 문제가 없지만, 불법체류 외국인근로자만으로 구성된 노조의 경우에는 노조의 근로조건 유지 개선 등 본질적인 목적을 달성할 수 없기 때문에 불가능하다는 견해가 있다(박종희/강선희, “이주근로자 인권보호에 관한 법제도 운영과 개선방안”, 『고려법학』, 고려대학교 법학연구원, 2008, 436쪽).

23) 통계청, 2012년 외국인고용조사 결과, 2012.

(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?aSeq=268839&bmode=read)

만1천명, 실업자 3만3천명), 비경제활동인구는 29만 명으로서, 경제활동참가율은 74.0%, 고용률은 71.0%, 실업률은 4.0%로 나타났다. ‘취업자’라 함은 실질적으로 취업상태에 있는 외국인을 의미하는 것이기 때문에 고용허가제로 입국한 근로자라 하더라도 조사대상 기간 중에 일을 하지 않았다면 취업자에서 제외되었다. 또한 외국인취업자 중에서 결혼이민자나 유학생도 포함될 수 있다.

외국인 비경제활동인구 29만 명의 활동 상태는 육아 및 가사(11만 4천명, 39.3%), 정규교육기관 통학(7만 6천명, 26.4%), 쉬었음(7만명, 24.2%) 등의 사유가 많은 것으로 나타났다. 남자 비경제활동인구의 43.6%(3만 9천명)는 정규교육기관 통학 상태인데 비해 여성 비경제활동인구의 절반 이상인 55.4%(11만 1천명)는 육아 및 가사에 종사하는 것으로 조사되었다. 이를 통해 국내에 체류하고 있는 외국인 여성 대다수가 외국인 남성에 비하여 취업이나 학업 등에서 배제되어 있음을 알 수 있다.

[표 4] 외국인 경제활동상태 총괄

(단위: 천명, %)

구 분	15세 이상 인구	경제 활동 인구			비경제 활동 인구	경제 활동 참가율 (%)	고용율 (%)	실업률 (%)
		취업자	실업자					
합 계	1,114	824	791	33	290	74.0	71.0	4.0
남 자	623	534	518	17	89	85.8	83.1	3.1
여 자	491	290	274	16	201	59.1	55.7	5.6

[표 5] 외국인 비경제활동인구

(단위: 천명)

구 분	외국인 비경제활동인구	남 자	여 자
합 계	290	89	201
(활동상대별)			
전 체	290	89	201
육아 및 가사	114	2*	111
정규교육기관 통학	76	39	38
진학 및 취업준비	11	6	5
쉬었음	70	34	36
기 타	18	8	10
(취업희망유무별)			
전 체	290	89	201
취업희망	24	8	16
취업희망하지 않음	266	81	185

*상대표준오차(CV)가 25% 이상인 경우

외국인 취업자의 체류자격은 방문취업(H-2)과 비전문취업(E-9)이 대부분을 차지하였고, 국적은 한국계 중국인(35만 7천명), 베트남(8만 2천명), 한국계를 제외한 중국(5만 6천명) 순으로 많았다.

[표 6] 체류자격, 국적별 외국인 경제활동상태

(단위: 천명, %)

구 분	15세 이상 인구	경제 활동 인구		비경제 활동 인구	경제 활동 참가율 (%)	고용율 (%)
		취업자				
합 계	1,114	824	791	290	74.0	71.0
(체류자격)						

제 1 절 외국인 체류 및 외국인근로자 현황

구 분	15세 이상 인구	경제 활동 인구		비경제 활동 인구	경제 활동 참가율 (%)	고용율 (%)
		경제 활동 인구	취업자			
비전문취업(E-9)	239	238	238	0*	99.9	99.8
방문취업(H-2)	287	254	241	33	88.5	84.1
전문인력(E-1~E-7)	48	47	47	0*	99.4	99.4
유학생(D-2, D-4-1)	83	17	13	66	20.1	15.6
재외동포(F-4)	160	103	99	57	64.5	61.9
영주(F-5)	73	50	47	23	68.9	64.7
결혼이민(F-2-1, F-6)	129	65	60	63	50.8	46.9
기 타	96	49	45	47	51.1	46.8
(국 적)						
아시아 합계	995	751	721	244	75.5	72.5
한국계중국인	457	377	357	80	82.6	78.2
중국(한국계 제외)	143	61	56	81	42.9	39.0
베트남	114	83	82	31	73.0	72.2
우즈베키스탄	31	27	26	4	87.5	85.6
필리핀	34	26	25	8	76.0	74.5
인도네시아	31	31	31	1*	97.2	97.2
일 본	22	11	11	11	49.9	49.5
태 국	24	23	22	1*	94.2	93.6
몽 골	21	14	13	7	66.9	64.1
기타아시아	120	100	98	20	83.0	81.7
북미(미국, 캐나다)	81	48	46	33	59.3	57.2
유 럽	22	15	14	7	66.9	64.7
오세아니아	8	5	5	2*	72.4	68.1
기 타	8	5	5	3	60.2	56.8

*상대표준오차(CV)가 25% 이상인 경우

산업별로는 제조업(36만 8천명), 도소매 및 숙박, 음식점업(14만 9천명), 사업·개인·공공서비스업(13만 6천명), 건설업(8만 5천명) 등이 많았고, 직업별로는 기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자 순으로 많았다. 외국인 취업자들이 일하는 사업체의 종사자 규모는 10~29인(21만 3천명, 26.9%)이 가장 많았고 그 다음으로는 1인~4인 이하가 16만 3천명(20.6%), 5인~9인 이하는 15만 명(18.9%), 50~299인 이하는 13만 7천명(17.4%)이었다. 이처럼 대부분의 외국인 근로자들은 근로조건이 열악한 영세사업장에서 근무함을 알 수 있다.

주당 평균 취업시간별로는 40시간~50시간 미만(29만명, 36.6%), 60시간 이상(26만 5천명, 33.4%), 50시간~60시간 미만(15만천명, 19.1%) 순으로 나타났고, 임금근로자의 월평균 임금수준별로는 100만원~200만원 미만(51만 9천명, 68.4%), 200만원~300만원 미만(14만 3천명), 100만원 미만(5만 2천명, 6.8%) 순으로 나타났다. 이는 대다수 외국인근로자가 저임금, 장시간노동에 시달리고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

현재 비자의 체류기간 만료일 후에도 84.2%의 외국인은 계속 체류를 희망하였고, 희망하는 방법은 주로 체류기간연장, 영주자격 취득 등인 것으로 나타났다. 지난 1년간 취업 경험이 있었던 유학생은 29.7%이었고, 졸업 후에도 한국에 체류하기를 원하는 경우는 47.2%로 나타났다.

(4) 취업자격 체류외국인중 합법체류자와 불법체류자 현황

1) 총 괄

[표 7] 체류자격별 국내체류 외국인 현황

(2011.12.31. 현재, 단위 : 명)

구 분	총 계	전문인력	단순기능인력
총체류자	595,098	47,774	547,324
합법체류	540,259	44,730	495,529

구 분	총 계	전문인력	단순기능인력
불법체류	54,839	3,044	51,795

2) 취업자격별 체류자중 합법체류자와 불법체류자 현황

출입국·외국인정책본부의 2011.12.31. 기준 자료에 따르면 취업자격별 체류자 총 595,098명중 합법체류자는 540,259명, 불법체류자가 54,839명이고 불법체류자중 약 94%는 단순기능인력이다.

[표 8] 체류자격별 국내체류 외국인 상세 현황

(2011.12.31. 현재, 단위 : 명)

구 분		총체류자	합법체류자	불법체류자
총 계		595,098	540,259	54,839
전문 인력	소 계	47,774	44,730	3,044
	단기취업(C-4)	679	466	213
	교 수(E-1)	2,474	2,468	6
	회화지도(E-2)	22,541	22,435	106
	연 구(E-3)	2,606	2,599	7
	기술지도(E-4)	202	199	3
	전문직업(E-5)	629	614	15
	예술홍행(E-6)	4,246	2,800	1,446
	특정활동(E-7)	14,397	13,149	1,248
단순 기능 인력	소 계	547,324	495,529	51,795
	비전문취업(E-9)	234,295	189,190	45,105
	선원취업(E-10)	9,661	6,629	3,032
	방문취업(H-2)	303,368	299,710	3,658

<참 고>

산업연수(D-3)	4,324	1,733	2,591
-----------	-------	-------	-------

자료: 출입국·외국인정책본부

(5) 불법체류 외국인근로자 발생원인

우리나라에서 불법체류 외국인근로자가 발생하게 되는 원인으로는 먼저, 합법체류 외국인근로자의 경우에도 합법적인 체류기간이 짧고, 귀국한 후 경제적 곤궁 등에 대한 두려움이 있기 때문에 출국을 미루게 되어 불법체류상태에 놓이게 되는 경우가 많기 때문이다.²⁴⁾ 그리고 아직 예정된 체류기간이 남아 있는 외국인근로자라 할지라도 최초 고용된 사업장에서 근로조건, 근로환경 등의 불만족으로 인하여 외국인고용법에서 규정하고 있는 의무를 이행하지 않고 이탈함으로써 불법체류상태에 놓이게 된다.

또한, 불법체류 외국인근로자 고용 사업주를 중심으로 살펴보면, 노동시장에서 자국민이 기피하는 업종에 지속적인 노동력의 수요가 있고, 불법체류 외국인근로자를 고용하는 경우 저임금으로 장시간 노동력을 이용하면서, 이들에 대한 통제가 용이하다고 생각하게 된다. 또한, 사업주 입장에서는 사회보장기여금 납부와 근로자에 대한 법적, 사회적 의무의 이행을 회피할 수 있게 된다. 이와 관련하여, 불법체류에 대한 법적 제재와 합법체류 외국인근로자의 사용에 대한 인센티브가 미흡하다는 지적이 있으며,²⁵⁾ 이는 현행법의 제재수준이 불법체류를 막는 예방적 효과를 발현시키기에는 미흡하다는 평가에서 기인한 것이라고 할 수 있다.

24) 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재, 「외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구」, 2007, 170쪽.

25) 삼성경제연구소, “외국인 고용허가제의 현황과 개선 방안”, 「SERI 경제 포커스」 제326호, 2011, 4쪽.

제 2 절 결혼이주여성 현황

1. 결혼이주여성의 개념과 법적 지위

현행법에서는 “결혼이주여성”이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있지는 않고 재한외국인처우 기본법은 제2조 제3호에서 결혼이민자를 “대한민국국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인”이라고 정의하고 있다. 재한외국인이란 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”를 말한다(제2호). 재한외국인 처우기본법을 기초로 제정된 다문화가족지원법은 제2조 제2호에서 “결혼이민자 등”이란 다문화가족의 구성원으로서 재한외국인 처우기본법 제2조 제3호의 결혼이민자, 국적법 제2조에 따라 귀화허가를 받은 자 중 어느 하나에 해당하는 자라고 규정하고 있다.

이러한 법률 규정들에 따르면 결혼이주여성은 국제결혼의 형식을 통하여 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로서 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인상태에 있는 자라고 정의할 수 있다. 즉, 국제결혼의 형식으로 국내에 유입되어 체류하고 있는 대한민국국적을 취득한 자 뿐만 아니라 취득하지 못하고 있는 자 등을 결혼이주여성이라고 할 수 있다. 법률상으로는 결혼이민자라는 용어가 사용되고 있지만 우리나라가 법적으로 이민을 인정하고 있지 않다는 점에서 결혼이주여성이라는 표현이 보다 적절하다는 견해가 제시된다.²⁶⁾

결혼이주여성은 재한외국인 처우기본법상의 결혼이민자로서 외국인으로서의 지위를 가지거나 국적법상의 귀화허가를 받은 대한민국국민

26) 표명환, “재한 결혼이주여성의 국가적 보호에 관한 법적 고찰”, 『공법학연구』 제 10권 제3호, 2009, 99쪽.

으로서의 법적 지위를 가진다. 즉, 결혼이주여성은 외국인의 지위를 가지는 그룹과 대한민국국민으로서의 지위를 가지는 그룹으로 나뉜다. 주로 많은 사회적 문제를 야기하고 있는 경우는 대한민국 국적을 취득하기 이전의 결혼이주여성, 즉, 외국인으로서의 결혼이주여성의 경우라고 할 수 있다.²⁷⁾

2. 결혼이주여성 현황

(1) 국적별 · 성별 결혼이주민 현황

[표 9] 국적별 · 성별 결혼이주 외국인 현황

(2011.12.31. 현재, 단위 : 명)

구 분	총 계	남 자	여 자
총 계	144,681	19,650	125,031
중국 ²⁸⁾	64,173	11,455	52,718
한 국 계	29,184	7,558	21,626
베트남	37,516	181	37,335
일본	11,162	1,010	10,152
필리핀	8,367	227	8,140
캄보디아	4,583	6	4,577
타이	2,603	42	2,561
몽골	2,393	59	2,334
미국	2,410	1,808	602
우즈베키스탄	1,840	52	1,788
러시아	1,319	70	1,249
캐나다	1,158	1,009	149
네팔	840	135	705
파키스탄	720	669	51
기 타	5,597	2,927	2,670

27) 표명환, 위의 글, 100쪽.

28) 한국계 포함.

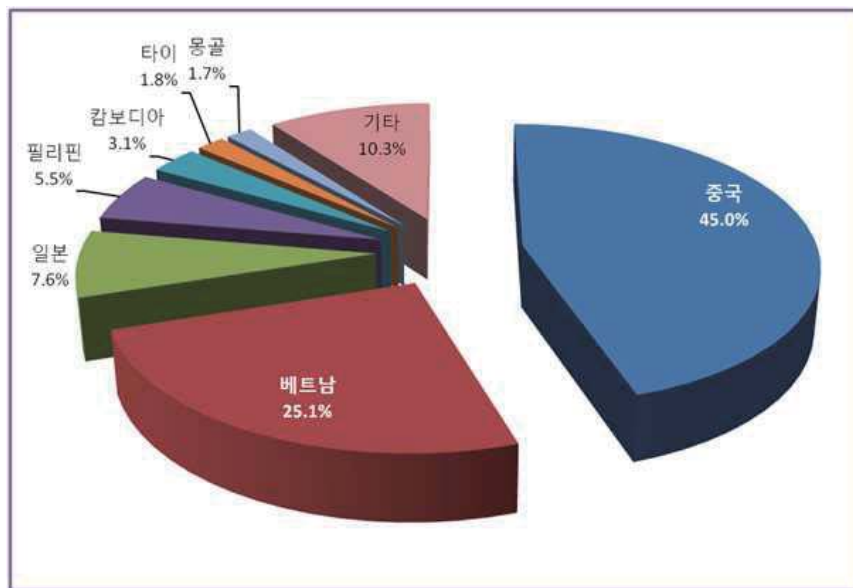
[표 10] 성별 결혼이주 외국인 현황(2010-2011)

<표-2>

구 분	2010년 12월말	2011년			
		3월말	6월말	9월말	12월말
총 계	141,654	143,004	144,058	143,253	144,681
남 자	18,561	18,899	19,269	19,387	19,650
여 자	123,093	124,105	124,789	123,866	125,031

[그림 2] 주요 출신국적별 결혼이주 외국인 분포도

(2011.12.31. 현재)



2011년 말 기준으로 우리나라의 결혼이주민중 남성은 18,561명인데 비해 여성은 123,093명으로 여성이 남성보다 약 6.6배나 많다. 또한 국적별로는 중국, 베트남, 일본, 필리핀, 캄보디아, 타이, 몽골 순으로 많은 것으로 나타나 일본 외에는 주로 동남아시아의 경제적으로 열악한 국가 여성들이 결혼이주여성의 대부분을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 행정안전부의 2012년 “지방자치단체 외국인주민 현황조사결과”에 따르면 2012년 1월 1일 기준 한국국적을 가지지 않은 결혼이민자는 144,214명(전체 외국인주민 중 10.2%)이고, 한국국적을 가진 혼인귀화자는 76,473명(전체 외국인주민 중 5.4%)로 집계되었다. 그리고 이들 결혼이민자와 혼인귀화자중 여성이 196,789명(89.2%)으로 절대다수를 차지하고 있다는 점도 확인되었다.

(2) 지역별 결혼이주여성 현황

결혼이주여성이 거주하고 있는 지역은 경기도, 서울특별시, 경상남도, 인천광역시 순으로 많이 거주하고 있는 것으로 확인되었다.

[표 11] 지역별·성별 결혼이주 외국인 거주지 현황

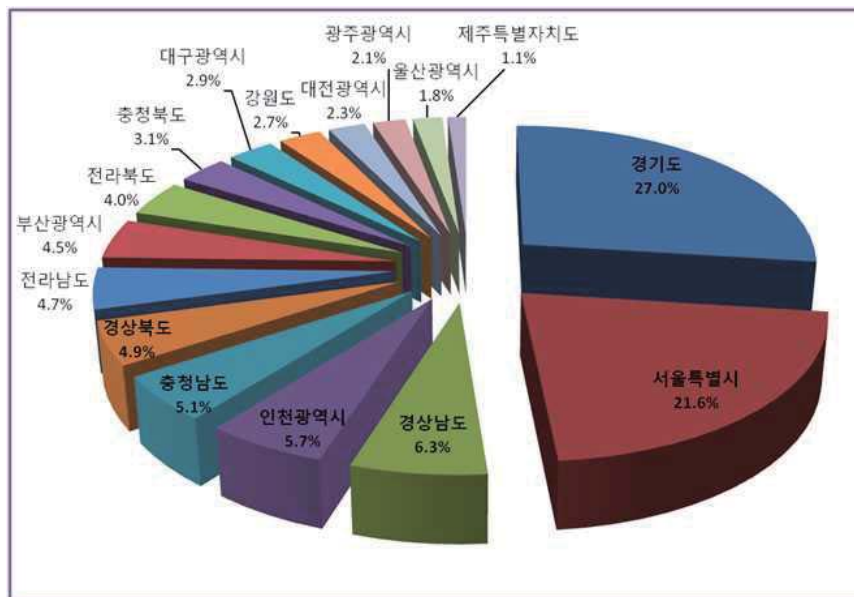
(2011.12.31. 현재, 단위 : 명)

구 분	총 계	남 자	여 자
총 계	144,214	19,630	124,584
경기도	38,953	6,425	32,528
서울특별시	31,217	7,365	23,852
경상남도	9,133	643	8,490
인천광역시	8,202	1,218	6,984
충청남도	7,413	484	6,929
경상북도	7,109	376	6,733
전라남도	6,758	183	6,575
부산광역시	6,498	756	5,742
전라북도	5,765	226	5,539
충청북도	4,511	324	4,187
대구광역시	4,241	448	3,793
강원도	3,837	240	3,597
대전광역시	3,359	335	3,024
광주광역시	2,966	233	2,733

구 분	총 계	남 자	여 자
울산광역시	2,627	227	2,400
제주특별자치도	1,625	147	1,478

[그림 3] 지역별 결혼이주 외국인 거주지 분포도

(2011.12.31. 현재)



3. 결혼이주여성의 지위의 취약성

결혼이주여성은 현행 국적법상 불안정한 법적 지위로 인하여 가정 폭력 피해에 취약하게 노출되어 있다는 문제점이 지적된다. 무엇보다도 귀화 신청을 위해서는 한국인 배우자의 조력이 필수적인 것을 빌미 삼아 남편의 상습적인 폭행에 대처하지 못하게 되는 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 유엔여성차별철폐위원회는 한국정부에 지속적으로 결혼이주여성의 법적 지위를 보장할 수 있도록 제도를 개선을 권고해 왔다.²⁹⁾

29) 소라미, “이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토”, 『영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?』자료집, 2012, 27쪽.

2011년 여성차별철폐위원회는 “위원회는 한국국적을 취득하기 위한 자격요건에 관하여 제공된 서면 및 구두 정보들을 확인하였다. 그러나 위원회는 한국인남성과 결혼한 외국인여성들이 귀화신청접수의 전제조건이 되는 남편의 지원이 없을 경우, 또 자녀가 없을 경우에, 한국국적을 부여받는데 어려움에 직면할 수 있다는데 대해 우려를 표명한다. 위원회는 당사국이 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제9조³⁰⁾에 따라 한국국적을 취득하기 위한 요건들에 관한 모든 차별적인 조항들을 삭제하기 위하여 국적에 관한 법률을 수정하기를 권고한다.”라고 하였다.

제 3 절 이주아동 현황

1. 이주아동 현황

행정안전부의 2012년 “지방자치단체 외국인주민 현황조사결과”에 따르면 2012년 1월 1일 기준 0~18세의 외국인주민 자녀는 168,583명으로 전체 외국인주민 1,409,577명의 약 12%로 집계되고 있다. 이들의 지역별 거주현황은 경기 25.1%(42,365명), 서울 15.4%(26,008명), 경남 7.6%(12,762명), 전남 6.4%(10,763명), 경북 6.1%(10,251명) 순이다.

그러나 이 통계에서 조사된 외국인 주민 자녀는 모두 한국국적을 가지고 있는 아동이기 때문에 미등록이주아동은 전혀 포함되지 않고 있다. 법무부의 “출입국외국인정책 통계연보”는 2011년 12월 31일 기준 총 체류외국인 1,395,077명 가운데 6%인 82,388명이 0~19세 아동이

30) 동 협약은 우리나라에 1985년 1월 26일부터 적용되고 있다. 동 협약 제9조는 다음과 같다.

1. 당사국은 여성이 국적을 취득, 변경 또는 보유함에 있어 남성과 동등한 권리를 부여하여야 한다. 당사국은 특히 외국인과의 결혼 또는 혼인 중 부에 의한 국적의 변경으로 처의 국적이 자동적으로 변경되거나, 처가 무국적으로 되거나 또는 부의 국적이 처에게 강제되지 아니하도록 확보하여야 한다.
2. 당사국은 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여하여야 한다.

며 그 가운데 미등록체류자는 10,354명이라고 밝히고 있다. 그러나 이 통계에는 입국기록이 없는 아동, 특히 한국에서 출생한 아동들은 전혀 포함되지 않는다는 한계가 존재한다.³¹⁾

공식적인 통계 이외에 미등록 이주아동의 수치를 예측할 수 있는 조사로는 2002년 국가인권위원회에서 발간된 “국내 거주 외국인 노동자 인권실태 조사” 보고서가 있다. 이 보고서는 이주민 가족들의 실태를 부분적으로나마 다룬 첫 번째 조사로 한국계(중국동포 등)와 비한국계, 등록과 미등록 이주 근로자들의 혼인 여부 및 가족상황에 대해 보여주고 있다. 보고서에 따르면 설문에 응답한 한국계 미등록 이주근로자의 59.9 퍼센트와 비한국계 미등록 이주근로자의 9.1퍼센트가 한국에서 자녀를 키우고 있는 것으로 조사되었다. 물론 미등록 이주민들이 2002년과 동일한 비율로 한국에서 자녀를 키우고 있으리라는 근거는 미약하지만 법무부에서 발표한 20세 이상 불법 체류자의 숫자 157,426명(2011.12.31.기준)을 가지고 한국계와 비한국계로 나누어 이 조사에서 밝힌 비율을 근거로 미등록 이주근로자의 자녀들의 숫자를 추정해보면 약 22,628명이 나온다. 이 모든 통계를 바탕으로 알 수 있는 사실은 미등록 이주아동의 수는 10,000명 안팎에서 20,000명이 조금 넘는 규모로 추정되지만, 결국 어떠한 공식적인 통계로도 그 정확한 수를 알 수 없다는 것이다.³²⁾

2. 이주아동 인권 실태

국제결혼 가정 자녀는 「국적법」 제2조 제1항에 따라 출생과 동시에 국민이 되고 국민으로서의 모든 권리를 보장받지만, 우리 국적을 가지고 있지 않은 미등록 이주아동의 경우에는 부모와 함께 살 권리, 의료, 교육, 사회보장 등 「유엔아동권리협약」에 근거한 기본적인 인권

31) 김사강, “미등록 이주아동의 건강권 실태”, 이주아동의 건강권보호를 위한 워크숍 자료, 2012, 7쪽.

32) 김사강, 위의 글, 8쪽.

을 보장받지 못하고 있는 실정이다. 이주근로자 가정 자녀들의 학업에 대한 열의와 기대는 높게 나타나고 있지만 실제로 이들이 자신들의 바람이나 기대대로 학교를 끝마치는 비율은 매우 낮은 것으로 보고되고 있다.³³⁾

생산가능직 외국인근로자는 합법적 체류자이더라도 그 가족을 동반할 수 없고, 외국인근로자 부모 사이의 자녀는 한국에서 태어나더라도 한국국적을 취득할 수 없기 때문에 생산가능직에 종사하는 외국인근로자 가족의 아동·청소년은 거의 전원이 불법체류자가 될 수밖에 없다. 따라서 이들은 인권의 사각지대에 놓이게 되고 건강권, 교육권 등의 보장을 거의 받지 못하게 된다. 미등록 이주근로자 역시 한국에서 자녀를 출산하더라도 불법체류 자격 때문에 출입국사무소에 자녀의 출생신고를 기피하여 그 자녀가 의료, 교육, 복지 혜택을 받을 수 없게 된다.³⁴⁾

다만 현행 초·중등교육법 시행령 제19조에 따라 학교장은 외국인 아동의 초등학교 입학시 외국인 사실증명의 내용을 확인해야 하는데 부모가 동의하지 않을 경우, 임대차계약서, 거주사실을 확인할 수 있는 증명을 첨부하면 입학할 수 있다.

33) 국가인권위원회, 「이주인권가이드라인」, 2012, 39쪽.

34) 신옥주, “인권 NAP에 대한 평가 및 이행점검(비정규직 근로자, 이주민, 난민, 근로의 권리, 노동3권, 기업과 인권)”, 「인권NAP 평가 및 이행점검 토론회 자료집」, 국가인권위원회, 2012, 86쪽.

제 4 장 출입국관리법 및 국적법상의 문제점 검토

제 1 절 출입국관리법상 문제점 검토

1. 출입국관리법상 강제퇴거 조치

(1) 강제퇴거의 의의

강제퇴거는 출입국관리소장 등이 출입국관리법을 위반한 외국인에 대하여 국내체류를 불허하고 그 외국인의 의사에 반하여 대한민국의 영토 밖으로 퇴거시키는 행정처분이다. 강제퇴거명령에는 이른바 ‘집행부정지원칙’이 적용됨으로 인하여 이의신청의 제기 혹은 행정소송의 제기 여부와 관계없이 퇴거명령이 집행될 수 있고, 이에 따라 합법적인 체류자격을 갖고 있더라도, 혹은 임금체불이나 산업재해 등으로 피해구제를 받아야 하거나 인권침해적 단속의 대상이 되었다거나 이에 대한 사법적 구제절차를 마친 때는 이미 그 피해자가 외국으로의 강제퇴거집행을 받은 이후임이 보통이다. 이는 위법한 강제퇴거처분이 그대로 존치된다는 것을 의미하고 사법적 구제의 실익이 없어지는 결과가 된다. 또한 실질적으로는 폭행의 피해자였음에도 불구하고 싸움에 휘말리는 바람에 폭행피의자가 되었다거나, 내국인 배우자의 학대에 못 이겨 가출하였기 때문에 출입국관리법위반사범이 된 경우, 또는 산업재해, 교통사고 등으로 인하여 심한 신체적, 재산적 손해를 입고 치료중인 외국인근로자가 그 보상을 받기 이전에 외국인고용법 소정의 기간을 도과하는 경우 등과 같이 형식적으로는 출입국관리법 소정의 강제퇴거대상자가 되었다거나, 강제퇴거시키는 것이 현저하게 부당한 결과로 나타나는 경우도 많다는 점이 지적된다.³⁵⁾

35) 정승규, “외국인근로자에 대한 강제퇴거처분과 절차적 구제수단의 모색”, 『노동법논총』 제17집, 2009, 356~357쪽.

앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 한국 사회에는 존재하는 수많은 외국인 불법체류자의 상당수는 사업주의 임금체불과 산업재해 등으로 인한 비자발적 이직, 이주노동 알선인(broker)의 무책임, 한국 법제도에 대한 무지에서 발생하는 행정법규위반 등에 의하여 출입국관리법상의 강제퇴거대상자로 되었다는 점, 또한 불법체류자에 대한 강제퇴거와 이를 위한 보호처분 자체가 불법체류자에게는 자녀 등 가족과의 생이별을 의미한다는 점 등이 고려되어야 한다.³⁶⁾

(2) 현행 출입국관리법상 강제퇴거 조치의 내용

출입국관리공무원은 외국인이 강제퇴거사유에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우 출입국관리사무소장 등의 보호명령서를 발부 받아 그 외국인을 보호할 수 있다. 강제퇴거 대상자에 대하여 규정하고 있는 출입국관리법 제46조 제1항 각호의 내용을 정리해보면 다음과 같다.

1. 제7조(외국인이 입국하려면 유효한 여권과 사증을 갖고 있어야 함)를 위반한 사람
2. 제7조의2(허위초청, 허위사증)를 위반한 외국인 또는 같은 조에 규정된 허위초청 등의 행위로 입국한 외국인
3. 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 입국금지 사유(① 감염병환자, 마약류중독자, 그 밖에 공중위생상 위해를 끼칠 염려가 있다고 인정되는 사람, ② 「총포·도검·화약류 등 단속법」에서 정하는 총포·도검·화약류 등을 위법하게 가지고 입국하려는 사람, ③ 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람, ④ 경제질서 또는 사회질서를 해치거나 선량한 풍속을 해치는 행동을

36) 정승규, 위의 글, 349쪽.

할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람, ⑤ 사 리 분별력이 없고 국내에서 체류활동을 보조할 사람이 없는 정 신장애인, 국내체류비용을 부담할 능력이 없는 사람, 그 밖에 구 호(救護)가 필요한 사람, ⑥ 강제퇴거명령을 받고 출국한 후 5년 이 지나지 아니한 사람, 1910년 8월 29일부터 1945년 8월 15일까 지 사이에 일본정부, 일본 정부와 동맹 관계에 있던 정부, 일본 정부의 우월한 힘이 미치던 정부 중 어느 하나에 해당하는 정부 의 지시를 받거나 그 정부와 연계하여 인종, 민족, 종교, 국적, 정치적 견해 등을 이유로 사람을 학살·학대하는 일에 관여한 사람)가 입국 후에 발견되거나 발생한 사람

4. 제12조제1항·제2항(입국심사 받아야 입국가능) 또는 제12조의3 (외국인을 불법으로 입국 또는 출국하게 하거나 대한민국을 거쳐 다른 국가에 불법으로 입국하게 할 목적으로 하는 선박 등 제공 행위 금지)을 위반한 사람
5. 제13조제2항(조건부 입국)에 따라 사무소장이나 출장소장이 붙인 허가조건을 위반한 사람
6. 제14조제1항(승무원의 상륙허가), 제14조의2제1항(관광상륙허가), 제15조제1항(긴급상륙허가), 제16조제1항(재난상륙허가) 또는 제 16조의2제1항(난민 임시상륙허가)에 따른 허가를 받지 아니하고 상륙한 사람
7. 제14조제3항(제14조의2제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)³⁷⁾, 제15조제2항, 제16조제2항 또는 제16조의2제2항에 따라 사무소장·출장소장 또는 출입국관리공무원이 붙인 허가조건을 위반한 사람
8. 제17조제1항(체류자격 및 체류기간 준수)·제2항(정치활동금지), 제18조(외국인고용의 제한), 제20조(체류자격외 활동금지), 제23조

37) 승무원 상륙허가시 서류확인에 관한 규정.

(체류자격부여), 제24조(체류자격변경허가) 또는 제25조(체류기간 연장허가)를 위반한 사람

9. 제21조제1항 본문(근무처의 변경)을 위반하여 허가를 받지 아니하고 근무처를 변경·추가하거나 같은 조 제2항을 위반하여 외국인을 고용·알선한 사람
10. 제22조(활동범위의 제한)에 따라 법무부장관이 정한 거소 또는 활동범위의 제한이나 그 밖의 준수사항을 위반한 사람
11. 제28조제1항 및 제2항(출국심사)을 위반하여 출국하려고 한 사람
12. 제31조(외국인등록)에 따른 외국인등록 의무를 위반한 사람
13. 금고 이상의 형을 선고받고 석방된 사람
14. 그 밖에 제1호부터 제13호까지의 규정에 준하는 사람으로서 법무부령으로 정하는 사람³⁸⁾

외국인의 강제퇴거 대상자 여부를 심사·결정하기 위한 보호기간은 10일로 하되 10일 이내로 기간을 연장할 수 있다(제52조). 보호명령을

38) 출입국관리법 시행규칙 제54조의2(강제퇴거의 대상자) 법 제46조제1항제14호에서 “법무부령으로 정하는 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장이 강제퇴거함이 상당하다고 인정하는 사람을 말한다. <개정 2010.11.16>

1. 제54조 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 범한 사람
 2. 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」을 위반한 사람
 3. 「영해 및 접속수역법」을 위반한 사람
- 제54조(영주자격을 가진 자의 강제퇴거) 법 제46조제2항제2호에서 “법무부령이 정하는 자”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 법무부장관이 강제퇴거함이 상당하다고 인정하는 자를 말한다.
1. 「형법」 제2편제24장 살인의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄 또는 제38장 절도와 강도의 죄중 강도의 죄를 범한 자
 2. 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 위반의 죄를 범한 자
 3. 「마약류관리에 관한 법률」 위반의 죄를 범한 자
 4. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의2·제5조의4·제5조의5·제5조의9 또는 제11조 위반의 죄를 범한 자
 5. 「국가보안법」 위반의 죄를 범한 자
 6. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조 위반의 죄를 범한 자
 7. 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 위반의 죄를 범한 자

받은 외국인은 법무부장관에게 이에 대한 이의신청을 할 수 있고(제 55조), 강제퇴거명령을 받은 외국인은 명령서를 받은 날로부터 7일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다(제60조). 한편 위 보호명령 및 강제퇴거명령에 대해서는 행정소송으로 그 취소를 구할 수 있다. 출입국관리법 제6장(제46조 이하)에서 정하는 강제퇴거절차를 도식화하면 ‘조사-보호-심사결정-이의신청 또는 행정쟁송’의 단계로 구분된다.

① ‘조사’는 출입국관리공무원이 행하는 외국인에 대한 체류 등 위반사건의 조사를 말하는데, 이 때 출입국관리법 제46조 제1항이 정하는 강제퇴거 대상자에 해당하는 의심이 있는 외국인(이하 ‘용의자’라 함)을 발견하면 그의 동정을 관찰하고 용의사실을 입증하기 위해 필요한 증거자료를 수집하는 활동을 하는 것을 말한다.

출입국관리공무원은 특별사법경찰관(리)로서 용의자에 대하여 출석을 요구하거나 신문할 수 있고(법 제48조), 그 결과를 조서에 기재하여야 한다. 또한 필요한 경우 용의자의 동의를 얻어 그의 주거 또는 물건을 검사하거나 서류 또는 물건의 제출을 요구할 수 있다(법 제50조).

② ‘보호’는 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장이 발부한 보호명령서에 입각하여 용의자를 보호시설에 유치하는 행정처분이다. 조사는 출입국관리공무원이 단독으로 수행할 수 있으나, 보호는 사무소장 등이 발부한 보호명령서가 있어야 한다(법 51조). 보호의 목적은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 도주하거나 도주할 염려가 있을 경우에 용의자의 출두를 확보하여 용의사실에 관한 심사를 원활하게 하며, 최종적으로 강제퇴거의 처분이 확정된 때 그자의 퇴거를 확실히 하기 위해 그 신병을 확보하는 것이다. 출입국관리공무원이 외국인을 보호한 때에는 지체없이 그의 법정대리인, 가족 또는 용의자가 지정한 자에게 보호사실(일시, 장소, 사유 등)을 통지하여야 한다(법 제54조 및 동시행령 제68조). 출입국관리공무원은 외국인을 보호한 경우에는 48시간 이내에 보호명

령서를 발급받아 외국인에게 내보여야 하며, 보호명령서를 발급받지 못한 경우에는 즉시 보호를 해제하여야 한다(제51조제5항).

③ 출입국관리법 제65조 제1항에 의하면 보호명령서나 강제퇴거명령서를 발급받고 보호되어 있는 사람, 그의 보증인 또는 법정대리인 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 보호의 일시해제를 청구할 수 있다. 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 제1항에 따른 청구를 받으면 피보호자의 정상(情狀), 해제요청사유, 자산, 그 밖의 사항을 고려하여 2천만원 이하의 보증금을 예치시키고 주거의 제한이나 그 밖에 필요한 조건을 붙여 보호를 일시해제할 수 있다. 동법 시행령 제79조의 2에 따르면, 법 제65조제1항에 따라 보호 일시해제 청구를 받은 사무소장·출장소장 또는 보호소장은 ① 보호명령서 또는 강제퇴거명령서의 집행으로 보호시설에 보호되어 있는 사람(이하 “피보호자”라 한다)의 생명·신체에 중대한 위협이나 회복할 수 없는 재산상 손해가 발생할 우려가 있는지 여부, ② 국가안전보장·사회질서·공중보건 등의 국익을 해칠 우려가 있는지 여부, ③ 피보호자의 범법사실·연령·품성, 조사과정 및 보호시설에서의 생활태도, ④ 도주할 우려가 있는지 여부, ⑤ 그 밖에 중대한 인도적 사유가 있는지 여부 등의 사항을 심사하여야 한다.

④ 출입국관리 공무원이 (보호 중이거나 그렇지 아니한) 용의자에 대한 조사를 마친 때에는 사무소장 등은 강제퇴거사유에 해당하는지 여부를 지체없이 심사하여 결정하여야 한다(법 제58조 제1항) 출입국관리소장 등은 강제퇴거 명령서를 발부하는 경우 그 용의자에 대하여 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있음을 알려야 한다(법 제59조 제3항)

⑤ 강제퇴거명령이 내려지면 용의자는 이에 대하여 이의신청을 할 수 있는제(출입국관리법 제60조), 강제퇴거명령서를 받은 날로부터 7일 이내에 사무소장 등을 거쳐 법무부장관에게 이의신청서를 제출하여야

한다. 강제퇴거명령은 출입국관리공무원이 집행하거나 사법경찰관리에게 그 집행을 의뢰할 수 있다(출입국관리법 제62조).

(3) 강제퇴거 규정 적용의 문제점

[표 12] 연도별 및 조치별 출입국관리법 위반자 처리현황

(2011.12.31. 현재, 단위 : 명, 건, 천원)

연도 별	총 계	강제 퇴거	출 국 명 령	출 국 권 고	통고처분		고발	과태료		기 타
					건	금액(천)		건	금액 (천)	
2006년	69,674	18,574	901	2,509	22,468	20,173,221	1,438	6,231	957,645	17,553
2007년	72,712	18,462	948	2,458	26,212	28,724,790	1,437	6,959	1,002,700	16,236
2008년	105,941	30,576	1,240	3,689	26,325	34,486,326	2,186	11,200	1,421,543	30,725
2009년	100,337	29,043	1,180	2,401	23,851	31,989,135	2,470	11,434	1,546,146	29,958
2010년	94,232	13,474	1,472	2,781	33,109	43,505,440	1,171	11,987	1,700,448	30,238
2011년 (1~12월)	92,970	18,034	2,250	2,862	31,417	44,874,390	928	10,435	1,520,690	27,044

위 표의 처리현황에 따르면 2008년, 2009년에는 다른 해에 비하여 상당히 많은 수의 강제퇴거가 이루어진 것을 알 수 있다. 대표적인 사례로는 앞서 언급하였던 이주노동자노동조합 활동으로 인한 미등록 외국인근로자 강제퇴거에 의한 인권침해가 문제되어 국가인권위원회에 진정한 사건이 있다.³⁹⁾ OO출입국관리사무소 조사과 단속반원들은 2007.11.27. 각기 다른 장소에서 OOOO이주노동자조합(이하 “이주노조”라 함)의 2대 위원장과 부위원장, 사무국장으로 활동중인 진정인들을 불법체류자란 이유로 강제 연행하여 OO외국인보호소에 보호조치하였고 강제퇴거명령서를 발부하였다. 이후 진정인들은 OO출입국관

39) 국가인권위원회 2008. 4. 28. 08진인28.

리사무소가 진정인들을 표적단속하였다는 이유로 2007.11.27. 국가인권위원회에 진정을 하였으나 ○○출입국관리사무소는 국가인권위원회의 조사가 진행되는 중에 진정인들을 강제출국시켰다. 이에 대하여 국가인권위원회는 국가인권위원회가 조사 중인 진정사건에 대해서는 조사 종료시까지 또는 위원회가 출국을 승인한 경우까지 강제출국을 유예할 수 있도록 조치할 것을 법무부장관에 권고하였다. 이 사건에서 알 수 있는 바와 같이 불법체류 외국인근로자들의 출입국관리법 위반 사실이 명백하기는 하나 이들에 대한 강제퇴거 조치의 계기는 노동조합 활동이었다는 특징이 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 불법체류외국인들의 노조활동이 허용되는지 여부에 대해서는 아직까지 대법원 판결이 내려지지 않고 있어 여전히 논쟁중이지만, 불법체류외국인근로자가 노조활동을 하는 경우에 현실적으로는 취업자격이 없음을 이유로 사용자로부터 해고당하고 결국 강제출국을 당하게 된다. 그럼에도 불구하고 불법체류 외국인근로자가 노조를 결성하기에 이르게 된 배경에는 외국인근로자에 대한 열악한 근로조건과 인권 침해가 그 주된 원인이 되었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

강제퇴거사유에 해당하는 외국인을 부득이하게 강제퇴거 하더라도 외국인의 인신(人身)의 자유와 안전은 보호되어야 한다. 1948년 세계인권선언 제3조가 선언하고 있는 것처럼 모든 사람은 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있기 때문이다. 그러나 우리나라에서 강제퇴거되는 외국인은 강제퇴거로 인해 여러 가지 인권침해에 노출되어 있다. 특히 신체의 자유와 관련하여 부당하게 장기화된 구금의 금지라든가 자의적인 체포 또는 구금의 금지와 보상을 받을 권리의 보장, 고문 받을 위험이 있는 개인의 추방 금지문제, 생명권의 보호와 관련하여 사형당할 위험이 있는 개인의 추방 금지의 문제 등이 있다. 외국인 강제추방 문제가 원칙적으로 국가의 주권 또는 재량사항에 속하

는 문제이기는 하지만 추방권에는 일정한 제한 내지 한계가 있다고 할 것이다.⁴⁰⁾

한편, 2010년에는 강제퇴거제도의 여러 문제점에 대한 비판을 일부 반영한 출입국관리법 개정이 이루어진바 있다. 그 주요 내용은 강제퇴거 대상일지라도 난민인정 신청을 한 경우 보호를 일시해제를 하거나 강제퇴거의 집행을 유보하고 있으나 이를 법률에 규정하여야 한다는 의견이 제시되어 왔다는 점을 고려, 난민인정을 신청하여 심사 중에 있는 사람과 난민인정에 대한 이의신청 중인 사람에 대해서는 강제퇴거의 집행을 유보할 수 있도록 명시적으로 정하였고, 개정 전에는 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 송환할 수 없을 경우 송환이 가능할 때까지 보호할 수 있도록 하고 있어 장기보호에 대한 통제 절차가 미흡하다는 지적이 있었기 때문에 보호된 외국인의 보호기간이 3개월을 초과하게 되면 3개월마다 법무부장관의 승인을 받도록 한 것이다.

그럼에도 불구하고 현행 우리나라 출입국관리법상의 강제퇴거제도는 다음과 같은 몇 가지 점에서 재검토되어야 할 필요가 있다.

첫째, 강제퇴거 대상자 규정과 관련하여 출입국관리법 제46조제1항제3호에 따르면 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자에 해당하는 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 사람”을 강제퇴거 대상자로 규정하고 있으며, 출입국관리법 제11조제1항제1호는 “전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자”를 입국금지 대상으로 규정하고 있다. 그런데 이러한 규정들이 오히려 외국인근로자들의 건강권을 침해하는 현상을 초래하게 된다는 점이 지적된다. 즉, 산업안전보건법 제43조에 따르면 사업주는 근로자의 건강을 보호·유지하기 위하여 연1회 근로자에 대한 건강진단을 실시해야 하므로 외국인근로자

40) 김병록, “불법체류 외국인 강제퇴거의 인권 문제”, 『법학논총』 제17권 제3호, 2010, 26~27쪽.

역시 위 법에 따라 취업교육 기간 내에 건강검진을 받게 되어 있지만 위 법에서 규정하고 있는 건강검진의 목적과는 달리 외국인근로자의 건강검진이 강제퇴거의 수단이 되고 있다는 점이 문제된다.⁴¹⁾

둘째, 강제퇴거 대상자에 대한 보호명령을 내리는 경우 절차적 요건이 미흡하다는 점이다. 보호처분은 인신구속으로서의 성격을 갖는다. 그런데 출입국관리법은 외국인 보호에 관하여 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발부받아 출입국관리공무원이 이를 집행하도록 규정하고 있다. 이러한 보호명령서는 검사의 신청에 의하여 법원이 발부한 영장은 아니기 때문에 사전영장주의가 적용되는지 여부에 대해서는 논란이 있다.⁴²⁾

셋째, 출입국관리법 제60조에서는 이의신청에 대한 규정을 두고 있다. 그러나 강제퇴거명령을 받은 자는 대부분 외국인보호소 등에 수용되어 있기 때문에 이의신청권을 행사하려고 하여도 시간적, 공간적 제한을 받을 수밖에 없고 이로 인하여 그 스스로 이의신청에 필요한 자료를 수집한다거나 이의신청진술 및 변론절차 등에 필요한 반론권을 펴기에는 충분하지 않다. 특히 신분이 자유롭지 못한 상태에서 스스로를 변론한다는 것의 실효성을 기대하기 어렵고 더욱이 언어소통의 장애상태에 있는 자가 이의신청서를 스스로 작성한다는 것도 사실상 불가능하다.⁴³⁾

41) 김광성, “이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안”, 『비교노동법논총』 제23집, 2011, 207쪽.

42) 이 경우에도 사전영장주의가 지켜져야 한다고 보는 견해로는 정승규, 위의 글, 360쪽. 반면 헌법 제12조 제3항의 영장주의 조항은 제1항의 적법절차조항의 특별규정으로서 수사절차에서의 적법절차를 강화하기 위한 것으로 해석하는 입장에서는 헌법에 위반된다고 보기 어렵다는 견해로는 하명호, 위의 글, 199쪽.

43) 정승규, 위의 글, 362쪽.

2. 가족결합권 침해의 문제

앞서 살펴본 강제퇴거 규정에 따라 강제퇴거되는 외국인은 강제퇴거로 인해 여러 가지 인권침해에 노출되는데, 가족결합권(right to family unification)의 침해 문제도 외국인들이 겪는 대표적 문제 가운데 하나라고 할 수 있다. 가족결합권이란 남녀가 혼인하여 가정을 이룰 권리, 아동이 부모와 분리되지 않고 함께 살 권리 등으로부터 파생되는 개념이라고 할 수 있다. 현행 출입국관리법에서는 가족결합권 보장에 관한 규정을 두고 있지 않다.⁴⁴⁾

예를 들어 외국인과 우리나라 국민이 혼인하여 살고 있는데, 외국인에 대하여만 강제퇴거를 명하거나 외국인 부부 중 일방에 대하여만 강제퇴거를 명하는 경우에 부부는 자신들의 의사와 상관없이 떨어져 살아야 하고 부모만을 강제퇴거시키는 경우 그 자녀들은 부모와 헤어져 있어야 한다. 이러한 불행을 막기 위하여 가족결합권이 새로운 형태의 인권으로 대두되었다.⁴⁵⁾

우리나라가 당사국으로 되어 있는 「B규약」제17조 제1항은 가정에 대한 불법적인 간섭을 금지하고 있다. 따라서 국가가 자국의 국내법에서 규정하고 있는 합법적인 절차에 따라서 외국인을 추방하고 이로 인해 가정에 간섭하는 것까지 금지되는 것은 아니다. 그런데 나아가 B규약 제17조 제1항은 가정에 대한 자의적인 간섭도 금지하고 있다. 여기서 ‘자의적’인 간섭이 무엇을 의미하는지가 문제되는데 이것은 불법적인 개입보다 좀 더 넓은 개념으로 이해할 수 있다. 다시 말해 국내법 절차에 따른 합법적인 추방이라고 하더라도, 따라서 불법적인 간섭은 아니라고 하더라도 경우에 따라서는 자의적인 간섭이 될 수도 있는 것이다. 다만, 구체적인 사안에 있어 외국인의 추방조치가 가정

44) 김병록, 위의 글, 27쪽 이하의 내용을 중심으로 정리함.

45) 정승규, 위의 글, 363쪽.

생활에 대한 자의적인 간섭에 해당되는지의 여부는 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하며 결정할 수밖에 없다.

국가인권위원회는 이미 가족결합권과 관련된 사건에 대한 권고를 몇 차례 내린바 있다. 즉, 국가인권위원회는 2003년 1월 중국동포 여성이 우리나라 국민과 인신고를 마친 뒤 우리나라에서 살다가, 불법 체류 및 체류 자격 이외의 활동 때문에 강제퇴거를 당하자, 우리나라 국민인 남편이 법무부 대구출입국관리소장을 상대로 낸 진정사건에 대해 중국동포여성의 입국 금지 해제를 권고한 바 있다. 이 진정사건에서 국가인권위원회는 중국 여성에 대한 입국 금지 조치가 가족결합권에 반하는지의 여부를 판단함에 있어 B규약과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “A규약”)을 고려하였다. B규약 제23조제1항은 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, A규약 제10조 제1항은 “사회의 자연적이고 기초적인 단위인 가정에 대하여는, 특히 가정의 성립을 위하여 그리고 가정이 부양 어린이의 양육과 교육에 책임을 맡고 있는 동안에는 가능한 한 광범위한 보호와 지원이 부여된다. 혼인은 혼인의사를 가진 양 당사자의 자유로운 동의하에 성립된다.”고 규정하고 있어 가정에 대한 국가의 보호 의무를 명시하고 있다. 결국 국가인권위원회는 이 진정사건에서 중국 여성이 과거의 잘못을 깊이 반성하고 있는 점을 참작하고 아울러 가정의 보호, 보장 의무에 대해 규정하고 있는 우리나라 「헌법」제36조 제1항 및 A규약 제10조제1항과 B규약 제23조제1항의 인도주의 정신에 비추어 중국 여성에 대한 입국금지 해제를 하는 것이 타당하다고 판단했다.⁴⁶⁾

또한, 국가인권위원회는 2003년 9월 한국계 중국인이 우리나라 국민과 한국에서 혼인신고를 하였으나 출국 후 과거 불법체류를 이유로 5년간 입국금지조치를 당하자 우리나라 국민인 배우자가 ○○출입국관리

46) 국가인권위원회 결정 02진인1428.

소장을 상대로 낸 진정사건에서 피해자인 한국계 중국인에 대한 입국 금지를 해제할 것을 권고하였다. 국가인권위원회는 이 진정사건에서 피해자에 대한 입국금지조치가 가족결합권에 반하는가의 여부를 판단함에 있어 피해자에 대한 5년간의 입국규제처분은 우리나라 헌법규정 및 A규약과 B규약이 규정하고 있는 가정에 대한 국가의 보호, 보장의 무에 반하는 처분이라고 판단하였다.⁴⁷⁾

또 다른 사건에서 국가인권위원회는 2004년 8월 한국계 중국인이 우리나라 국민과 한국에서 혼인신고를 하였으나 과거의 불법체류 사실 때문에 비자발급이 불허, 입국이 금지되자 배우자인 우리나라 국민이 제기한 진정사건에서 주○○총영사에게 피해자인 한국계 중국인이 우리나라에 입국할 수 있도록 입국사증을 발급해 줄 것을 권고한 바 있다. 이 진정사건에서도 국가인권위원회는 우리나라 헌법 및 A규약과 B규약의 규정들을 판단기준으로 삼았으며, 아동이 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있는 「아동권리협약」제9조의 규정도 고려하였다. 이 사건에서 부부인 우리나라 국민과 한국계 중국인 사이에는 2000년에 출생한 자녀가 한명 있었다.⁴⁸⁾

3. 외국인근로자의 근무처 제한

현행 출입국관리법에 의하면 외국인이 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하고(제18조제1항), 그 체류자격을 가진 외국인은 지정된 근무처 외에서 근무하여서는 아니 된다(제18조제2항)고 규정하여 취업활동을 매우 엄격하게 제한하고 있다. 한편 현행 외국인고용법 제25조에서는 사업장변경 허용규정을 두어 일정한 경우에만 사업장 변경을 신청할 수 있도록 하고 있다. 즉, ① 사용자가 정당한 사유로 근로

47) 국가인권위원회 결정 03진인931.

48) 국가인권위원회 결정 04진인1581.

계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우, ② 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유⁴⁹⁾가 발생한 경우에 한하여 사업장변경이 허용된다.

우리나라의 현행 법체계 하에서는 체재기간에 상관없이 외국인근로자의 사업장 변경은 엄격히 제한되고 그 결과 특정 사용자에게 대한 종속의 심화, 이를 악용한 근로조건의 저하, 사실상의 강제근로 혹은 사업장 이탈로 인한 불법체류 상태의 선택을 강요하게 되는 문제점이 내재되어 있다. 즉, 현행법은 외국인 근로자의 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한하고 있어 본래 합법적인 체류허가를 받고 입국한 외국인 근로자들이 열악한 근로조건이나 인권침해 문제로 인해 정해진 사업장을 이탈함으로써 불법체류 상황으로 전락할 가능성을 내포하고 있다.⁵⁰⁾

4. 미등록 이주아동의 인권보장 문제

출입국관리법 및 동법 시행령에 따르면 국가나 지방자치단체의 공무원이 그 책무를 수행할 때에 법 제46조 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사람이나 이 법에 위반된다고 인정되는 사람을 발견하는 경우 그 사실을 지체 없이 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 알려야 한다는 통보의무의 예외를 인정하고 있다. 즉, 공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 통보하지 않

49) 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우.

50) 김광성, 위의 글, 206쪽.

을 수 있도록 하고 있고(제84조 제2문), 법령의 통보의무의 면제규정에서는 법 제84조 제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유”로 ① 초·중등교육법 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우와 ② 공공보건의료에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우, 그 밖에 공무원의 범죄피해자 구조, ③ 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우를 열거하고 있다.

미등록외국인근로자의 자녀인 미등록이주아동의 경우, 초등학교 입학시 임대차계약서나 거주사실확인, 의료기관 이용시의 주소기재 등으로 인하여 미등록 근로자인 부모의 신분과 거소가 밝혀질 수 있고, 그 결과 강제출국이 될 수 있기 때문에 이들의 취학률은 매우 저조하다.⁵¹⁾

외국인등록번호가 없는 미등록 이주아동은 학교생활은 물론 일상생활에서도 여러 불편을 겪고 있으며, 경우에 따라서 불이익이나 권리침해로 이어지기도 한다. 학교에서는 전입학시, 교육행정시스템(NEIS) 등록시 외국인등록번호의 확인과 입력을 요구하고 있으며, 외국인등록번호가 없는 아동은 급식비 지원, 문화바우처 이용, 수학여행시 여행자 보험 가입도 불가능하다. 이와 같이 미등록 이주아동은 불안정한 신분 노출 없이 공적 서비스를 이용할 수 없으며, 교육과 사회서비스에서 제외된다. 그러나 교육과 사회서비스 제공의 목적은 외국인의 체류 관리에 있지 않으므로, 교육 및 사회서비스가 본래 취지에 맞게 대상자에게 제공될 수 있도록 출입국 관리와는 별도의 등록체계 마련 방안이 강구되어야 한다.

강제퇴거한 이주 아동들은 강제퇴거 과정에서 부모 면접이 허용되지 않았고, 이동하는 차량 안에서 수갑을 차고 있었다고 진술한 경우

51) 신옥주, 위의 글, 86면.

도 있다. 또한 공항에서 대기하는 동안에도 적절한 식사가 제공되지 않았다고 한 경우, 단속되어 강제퇴거한 부모들도 단속시에 보호소로 이동 전에 미성년 자녀를 면접할 수 있도록 선처를 요청하였으나, 오히려 미등록인 자녀마저 단속하여 강제퇴거 조치하겠다는 협박을 들었다고 진술한 경우도 있다.

미등록 외국인에 대한 단속, 보호, 강제퇴거 관련 내용을 규율하고 있는 출입국관리법은 미등록이주아동의 처우에 대한 별도의 규정이거나, 자녀를 포함한 후견 중인 아동이 있을 경우 인도주의적 차원에서 면접을 포함한 최소한의 보호조치를 취할 수 있도록 하는 내용들을 담고 있지 않다. 이 과정에서 아동이 느낄 수 있는 심리적 불안을 최소화하고, 생활조력자나 법적 후견인의 지정, 귀국준비를 보장하는 별도의 규정이 신설되어야 할 것이며, 이 때 가족결합권이 아동 최선의 이익 최우선 원칙과 함께 고려되어야 하며, 학습중단을 예방하기 위해 특정 기간 동안 일시적으로 체류를 허가하는 방안도 검토되어야 한다는 점이 지적된다.⁵²⁾

제 2 절 국적법상 문제점 검토

1. 미성년자녀에 대한 면접교섭권만 보유한 이주 여성의 간이귀화 또는 체류 문제

2004년 개정 국적법에서는 대한민국 국민과 결혼한 외국인이 국적법에 의한 간이귀화요건을 충족시키지 못한 경우라 하더라도, 혼인에 의하여 출생한 미성년 자녀의 양육 등의 필요가 있는 경우에는 외국인 배우자의 인권보장과 아동보호 차원에서 국적취득을 허용하는 규정을 신설하였다.

52) 석원정, “이주아동 교육권 실태와 개선방안”, 「이주아동 교육권 현황과 개선방안 토론회 자료집」, 2010, 56쪽.

그러나 이주여성이 양육권을 갖지 못한 채 면접교섭권만 갖게 되는 경우에 간이귀화신청이 가능한지 여부에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다는 점이 지적된다.⁵³⁾ 혼인관계는 유지하고 있지 않지만 미성년자녀에 대한 면접교섭권을 보유하고 있는 이주여성의 면접교섭권의 실효성 확보를 위해서는 먼저 체류보장이 선행되어야 한다는 점에서 검토가 필요한 사항이다.

2. 결혼이주여성에 대한 복수국적 허용 관련 문제

앞서 살펴본 바와 같이 2010.5.4. 국적법 개정에 의해 결혼이주여성에 대한 복수국적이 허용되게 되었다. 다만, 국적법 제10조 제2항에서는 결혼이민자 중 혼인상태가 유지되고 있는 자만을 대상으로 하여 복수국적을 허용하고 있을 뿐이고 혼인상태가 해소된 경우 복수국적을 허용하는 근거조항은 두지 않고 있다. 기존의 간이귀화 요건에 의해 이주여성의 귀책사유에 의하지 아니한 혼인관계 파탄 혹은 배우자 사망의 경우에도 국적법상의 간이귀화에서 요구하는 나머지 잔여기간을 충족하게 되면 대한민국 국적취득이 가능한데, 혼인상태가 해소된 이주여성의 경우 국적법에 의하면 복수국적은 적용받을 수 없는 것이다.

결혼이민자에게 복수국적을 허용하기로 한 취지에 비추어 본다면 이주여성의 귀책사유 없는 혼인관계 해소 및 배우자 사망 등의 경우에 대한민국 국적을 취득하기 위하여 이주여성의 출신국 국적을 포기할 수 밖에 없도록 규정한 것은 혼인관계를 유지하고 있는 이주여성 과 그렇지 않은 이주여성간의 합리적 근거 없는 차별이라는 지적이 가해진다.⁵⁴⁾

53) “왜 대한민국 남성과 결혼하려 하는가? - 국제결혼중개업의 문제점 및 결혼이주여성 인권강화 대책 -”, 『공익과 인권』 제9호, 2011, 59쪽.

54) 김재련, 위의 글, 58쪽.

3. 2012년 8월 법무부 국적법 개정안에 따른 영주자격전치주의

(1) 주요 내용

2012년 8월 법무부가 입법예고한 국적법 개정안에 따른 영주자격 전치주의는 이주민이 귀화 신청을 하기 위해서는 전단계로서 반드시 영주자격을 취득한 후 일정 기간 한국에 거주해야 한다는 내용을 담고 있다. 국적법 개정안은 일반 외국인의 경우에는 귀화요건인 5년의 거주기간 중 3년 이상을, 결혼이주민의 경우에는 3년의 거주기간 중 1년 이상을 영주자격으로 거주하도록 규정하고 있다. 개정안은 영주자격의 대상자를 한국인과의 가족관계 또는 혈통관계인 자, 소위 전문인력·우수인력 등으로 기존보다 협소하게 한정하고 있다.⁵⁵⁾

법무부의 국적법 개정안의 주요 내용은 첫째, 영주자격 전치주의 도입(안 제5조 및 제6조), 둘째, 사회통합프로그램 이수자는 영주자격 보유기간을 1년 범위에서 단축(안 제5조제3항) 셋째, 귀화신청자의 국내 거주기간 요건에 대한 위임 근거규정 마련(안 제5조제2항) 등이다. 영주자격전치주의 도입 취지는 “일반귀화 또는 간이귀화를 희망하는 외국인은 먼저 영주자격을 취득하고 일정기간 동안 국내에 체류하여야 귀화허가를 받을 수 있도록 함으로써, 귀화자가 국민으로서의 기본소양과 자립능력을 충분히 갖추도록” 하기 위한 것이라고 밝히고 있다. 법무부 입법예고 국적법 일부 개정안의 보다 상세한 내용은 다음과 같다.

- 일반귀화: 거주기간 5년 중 3년 이상을 영주자격을 보유할 것(제5조 제1항)
- 사회통합프로그램 이수한 경우 영주자격 보유기간을 1년 안에서 단축할 수 있도록 함(제5조 제3항 신설)

55) 소라미, 위의 글, 2012, 23면 이하.

- 혼인에 기한 간이귀화: 거주기간을 2년에서 3년으로 상향하고, 3년 중 1년 이상을 영주자격 보유할 것(제6조 제2항 제1호)
- 혼인파탄 간이귀화: 잔여기간(3년) 충족 및 1년 이상 영주자격 보유할 것(제6조 제2항 제3호 및 제4호)
- 영주자격 신설(제2조 제15호)
- 영주자격자는 체류자격 구분에 따른 활동 제한을 받지 않음(제26조 제1항 신설)
- 영주자격의 대상(제26조 제2항 신설)
 - ① 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀
 - ② 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 제2조 제2호의 외국국적동포
 - ③ 우수능력보유자 및 특별 공로자
 - ④ 투자가 및 전문인력
- 영주자격에 대한 심사기준(제26조 제3항 신설)
 - ① 품행단정
 - ② 생계유지능력
 - ③ 한국어능력 등 대한민국에서 살아가는데 필요한 기본소양
 - ④ 강제퇴거대상이 아닐 것
- 구체적인 심사기준과 절차는 법무부령으로 위임
- 영주자격자 전용 외국인등록증 신설, 7년마다 갱신하도록 규정(제33조의2신설)

법무부는 위의 국적법 개정안과 더불어 국적법상 영주자격 전치주의 도입 등에 따른 출입국관리법 개정안도 마련하여 입법예고하였다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- 영주자격”의 정의 신설 및 영주자격의 대상과 활동범위 등 (안 제2조 제15호, 제18조제1항, 제26조)

- ① 국적법상 영주자격 전치주의 도입 등 준비된 사회구성원 확보 및 이민자 사회통합을 위하여 영주자격의 중요성이 증대함에 따라 영주자격에 대한 주요 사항을 법률로 상향규정할 필요
- ② 영주자격의 정의 및 취업가능성 등 활동범위를 법적으로 명문화하고, 영주자격의 대상(국민의 배우자, 재외동포, 우수인재 등) 및 일반적 심사기준(품행단정, 생계유지능력, 한국어 능력 및 한국사회의 이해 등)의 대강을 정함.
- ③ 영주자격 관련 법제를 정비하고 영주자격에 대한 국민의 예측가능성을 보장하여 선진적·체계적 이민행정에 기여.

- 영주증 및 영주증 갱신의무의 도입(안 제33조의2, 제98조)

- ① 체류기간 연장허가가 필요없는 영주자격의 특성을 고려한 특화된 체류관리방안 마련 필요
- ② 영주자격자에게만 발급될 수 있는 특수한 유형의 외국인등록증인 영주증을 신설하고, 영주증 유효기간을 7년으로 정하여 매 7년마다 갱신하도록 함
- ③ 영주자격자 정책 개발 및 영주자격의 특성을 고려한 체류관리에 기여할 것이 예상됨

- 허위서류 제출 금지의무 신설 (안 제26조의2, 제94조 등)

- ① 입국허가, 사증, 체류허가 관련 위·변조서류나 허위서류 제출 등의 사례가 증가하였으나, 허위초청 등을 한 경우와 달리 허위서류 제출의 경우 과태료 부과 이외에 별도의 처벌규정이 없어 국경 및 체류관리상 어려움 가중.
- ② 사증발급, 입국허가, 체류허가 등 출입국관리법상 허가에 있어 허위서류를 제출하거나 부정한 방법을 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 처벌규정 신설
- ③ 입국 및 체류관련 각종 인허가 신청시 성립 및 내용의 진정성이 있는 문서를 제출하도록 하고 성실히 기재하도록 함.

(2) 법무부 개정안에 따른 영주자격 전치주의의 문제점

현행 출입국관리법과 국적법은 난민과 이주근로자에게도 영주자격 취득가능성을 열어두고 있다. 즉, 현행 출입국관리법 시행령은 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 국내 거주한 외국인에게 영주(F-5) 체류자격 신청 자격을 부여하고 있다. 난민은 거주자격 대상자에 해당된다. 나아가 비전문취업(E-9)과 선원취업(E-10)의 경우에도 일정 요건을 구비하면 거주자격으로 변경이 가능하다. 따라서 난민, 비전문취업 체류자격 외국인도 거주체류자격을 취득하여 일정기간 거주 후 영주자격을 신청할 수 있는 것이다. 그러나 개정안에 따르면 난민과 이주근로자는 귀화신청에 필요한 영주 거주기간을 충족시킬 수 없게 되어 귀화신청 자체가 불가능하게 된다는 점이 지적된다.⁵⁶⁾

또한, 국적법 개정 법률안은 결혼이주민의 귀화신청에 필요한 국내 거주기간을 기존 2년에서 3년으로 상향 조정하고 있다. 결혼이주여성이 안전하게 거주하기 위해서는 영주자격 심사와 귀화 심사를 이중으로 통과해야 하는 것이다. 이는 결혼이주여성의 법적 지위를 더욱 취약하게 만드는 것으로 그 결과 결혼이주여성이 가정 폭력 피해에 더욱 심각하게 노출될 것이 우려된다는 점이 지적된다. 또한 출입국관리법 개정안에는 영주자격자에 대한 심사기준으로서 “품행이 단정할 것”을 요구하고 있는바, 이는 현행 국적법상 일반귀화 심사요건으로도 요구하고 있는 사항이다. 이 요건은 그 의미가 지나치게 자의적이고 불명확하다는 점이 지적된다.⁵⁷⁾

만일 영주자격전치주의 도입 취지가 위장결혼 방지와 국적취득으로 인한 복지비용증가에 대한 대책 차원에서 추진되고 있다면 제도도입으로 인하여 당초의 목적달성이 가능한지에 대해서는 신중한 접근이

56) 소라미, 위의 글, 2012, 25쪽.

57) 소라미, 위의 글, 2012, 25쪽.

필요하다는 의견도 제시된다. 위장결혼 등의 문제해소는 사증심사 발급 전 단계에서 사전인터뷰제도 등의 제도 보완을 통해 이루어져야 하는 것으로 당초 의도한 제도도입 목적을 달성하기 보다는 혼인의 진정성이 있는 결혼이민자에 대한 불이익을 초래할 가능성이 크며, 특히 사회복지 수급문제와 연계할 경우 취약한 다문화가정 및 결혼이민여성에 대한 사회적 기반을 더욱 열악하게 하는 등 결혼이민여성의 권익을 저해할 가능성을 내포하고 있다는 것이다.⁵⁸⁾

마지막으로, 법개정안에 따른 영주자격 전치주의에는 국내 영주 거주 가능하다는 점만 규정할 뿐, 영주자격자에게 어떠한 시민적·사회적 권리를 부여할 것인지에 대한 논의가 포함되어 있지 않다는 점이 지적된다. 이는 영주자격 전치주의를 시행하고 있는 대다수 국가에서 필요에 따라 거주기간의 제한을 두기도 하나 원칙적으로 영주자격자에게 시민권자와 다른없는 사회보장 권리를 부여하고 있어 시민권 취득의 전단계로서 이주민에게 영주자격으로 몇 년간 거주할 것을 요구하더라도 이주민이 그 사회에서 안정적으로 정착하고 생활해 나가는 데 큰 어려움이 없다는 점과 차이가 있다는 것이다.⁵⁹⁾

58) 김애경, “다문화가정의 인권보호 측면에서의 영주자격 전치주의 도입 필요”, 「영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?」자료집, 2012, 48쪽.

59) 소라미, 위의 글, 2012, 24쪽.

제 5 장 외국의 관련 법제

제 1 절 유럽연합

유럽연합 이민정책의 법원으로서 가장 많이 사용되는 것은 지침이다. 이는 개별국가가 서로 다른 이민법제의 역사를 가지고 있고 지리적·경제적 환경이 상이하여 직접 구속력을 발휘하는 것보다는 해당 국가의 입법 재량의 여지를 두는 것을 선호하는 경향에 기인한다.⁶⁰⁾ 이하에서는 유럽연합 지침 중 이민 관련 규정의 주요 내용을 살펴본다.⁶¹⁾

1. 외국인의 법적 지위

유럽국가의 이민법제는 지리적, 역사적, 민족적 배경 등의 차이로 인하여 매우 복잡한 구조를 가지고 있고 다수의 유럽 국가에게 적용되는 대표적인 국제법규로는 국제적 보호와 관련된 유럽인권협약, 유럽 국가의 내부국경 폐쇄와 외부 국경의 공동 관리를 목적으로 하는 1985년 쉐겐협약, 1990년 쉐겐이행협약, 유럽연합의 제2차적 입법 등이 있다. 유럽연합의 제2차 입법은 국경관리, 외국인의 법적 지위, 법 집행, 국제적 보호 등의 전반적 내용을 다루고 있다.

유럽연합의 입장에서 외국인은 크게 자국민 이외의 유럽연합 회원 국가 국민과 제3국가 국민으로 구분된다. 유럽연합 회원국가 시민권자는 ① 회원국내 자유로운 출입국과 체류할 권리, ② 거주지의 지역 선거와 유럽의회 선거의 투표 및 피선거권, ③ 제3국가 거주시 타 회원국가의 외교 및 영사의 보호를 받을 권리, ④ 유럽의회의 청원권과 유럽 ombudsman의 도움을 받을 권리를 가짐으로써 국민에 준하는 법적 지위를 가진다.

60) 우기봉, “유럽연합 이민법제의 발전과 시사점 : EU Directive를 중심으로”, 법조 제59권 제1호, 2010, 343쪽.

61) 우기봉, 위의 글, 343~359쪽의 내용을 요약, 정리함.

그러나 제3국가 국민의 거주 및 취업에 관한 권리 보장은 전통적으로 국가 주권행위의 영역에서 다루어지는 문제로서 각 국가의 경제, 노동, 고용 환경의 상이함에 따라서 쉽게 단일화된 원칙을 찾아내지 못하고 있다는 점, 국가 간 의견 조정을 위하여 선택한 최저기준의 설정으로 전체 외국인에 대한 처우의 수준을 하향시키고 있다는 점 등이 비판을 받는다.

이주민 관련 유럽연합 지침 중에는 대표적으로 2003년 가족결합에 관한 지침과 장기거주 외국인의 법적 지위에 관한 지침이 매우 중요한 위치를 차지하고 있고, 2004년 유학생, 학생 교환프로 그램, 무보수 연수 및 자원봉사에 관한 지침, 2005년 과학연구원에 대한 지침 등이 채택되었고, 가장 최근의 입법으로 2009년 전문인력에 관한 blue card 발급 지침 등이 채택되었다.

2. 가족결합에 관한 지침

2003년 가족결합에 관한 지침의 채택은 여러 가지 의미를 가진다. 본 지침 제4조에서는 가족의 범위를 통상 가족의 범위, 즉 초청자의 배우자, 미성년 자녀, 입양아동 등 직계 비속과 가족의 보호를 받지 못하는 존속, 성년임에도 불구하고 건강상의 이유 등으로 독자적으로 생계를 유지 못하는 자녀, 사실혼 관계에 있는 배우자로서 장기간의 안정적 관계를 증명하는 외국인, 파트너로 등록된 자 및 그 사이의 미성년 자녀와 건강상의 이유로 자신의 생계를 유지하는 것이 불가능한 성년 자녀 등으로 규정하고 있다.

이 중 사실혼 관계에 있는 배우자로서 장기간의 안정적 관계를 증명하는 외국인, 파트너로 등록된 자를 가족으로 인정하고 있다는 점이 주목할 만하다. 중혼의 경우, 회원국의 추가 배우자가 회원국내에 거주하는 때는 허용하지 아니하며, 사회통합과 강제결혼방지를 위하여 초청자와 배우자가 만 21세가 되지 아니한 때는 가족 결함을 허용하지 않을 수 있는 입법 권리를 회원국에 유보하고 있다.

본 지침 제7조에 따르면 가족결합 권리 행사를 위한 필수요건에 관하여 규정하고 있다. 즉, 회원국은 배우자를 초청하고자 할 때, 첫째, 평균 수준의 위생 및 안전기준을 충족하는 동일 지역의 거주지에 상응하는 기준의 거주지, 둘째, 국민과 동등한 수준의 의료보험, 셋째, (3) 외국인 본인과 부양 가족을 해당 회원국의 사회보장에 의지함이 없이 충분히 부양할 수 있는 고정적이고 정기적인 수입을 필수조건으로 요구하고 있다. 이는 단순히 가족결합이 혈연적 결합만을 의미하는 것이 아니라, 충분히 건강한 가족을 형성하고, 국민에 비하여 떨어지지 않는 생활을 할 수 있도록 초청자에게 일정한 수준을 요구하고 있는 것이다. 또한, 제7조 제2항은 가족결합의 구성원에 대하여 각 국가의 국내 입법에 따라 사회통합에 필요한 절차 및 과정을 요구할 수 있도록 하고 있다.

가족 구성원에 대해서는 교육받을 권리, 취업 또는 자영(自營) 권리, 취업교육 등을 받을 권리를 부여(제14조 제1항)하고, 국내 노동 시장 등에 따라서 기간 제한을 둘 수 있으나, 1년을 넘지 못하도록 하고 있다.

다만, 국가적인 관점에서 가족 결합은 여러 부작용도 낳을 수 있기 때문에 많은 논쟁의 대상이 된다. 다수의 국가가 전문 인력 중심의 선택적 이민(selective immigration)을 선호 하나, 실제의 이민 흐름은 가족에 의한 이주가 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 가족 결합과 관련하여서는 위장결혼, 허위 입양 등 불법이민을 위한 통로로 남용되는 것 또한 부인할 수 없는 현실이다. 이러한 문제와 관련하여 지침 제16조에서는 가족결합의 권리를 중단시킬 수 있는 경우에 대하여 규정하고 있다. 즉, 일정한 수입을 올리지 못함으로써 사회보장에 의존한 때, 초청자와 실질적인 가족관계를 유지하지 못하거나 초청자가 타인과 결혼한 때, 허위 문서 또는 위장 결혼을 하거나 불법 입국 목적의 결혼, 파트너십, 입양을 한 때는 입국을 거부하거나 체류를 불허할 수 있다. 외국인이 국내에서 체류허가를 얻은 후에 초청한 때에 대해서는 보다 엄격한 기준을 설정할 수 있으며, 의심스러울 때는 이에 대한 특별한 조사와 확인을 할 수 있도록 하고 있다.

제 2 절 독 일

이하에서는 주로 독일의 외국인 근로자의 체류 및 이민 관련 법제와 정책을 살펴본다.⁶²⁾

1. 이민법 및 체류법의 주요내용

(1) 이민법

독일의 현행이민법은 2004년에 대폭적으로 개정되었다. 이민법상 노동이민 관련 주요내용을 구법과 비교하여 정리하면 다음과 같다.

- ① 과거에는 외국인근로자의 독일 내 체류허가와 노동허가 절차가 이원화되어 있던 것을 일원화함으로써 노동행정을 간소화하였고, 외국인근로자 입장에서는 체류허가와 독일에서의 취업이 가능한지에 대한 승인을 외국인청을 통해서 동시에 확인할 수 있다는 장점이 있다.⁶³⁾
- ② 고급전문인력(Hochqualifizierte)⁶⁴⁾의 경우는 영주허가를 받을 수 있다. 고급전문인력은 국가 간의 협약이나 시행령 제42조에 따라 연방노동청의 승인 없이 영주허가, 이들의 동반가족 혹은 후에 입국하는 가족 역시 독일에서 소득활동에 종사할 수 있는 권리를 인정받는다(체류법 제29조).
- ③ 원칙적으로 단순근로자나 일반적인 자격인력에 대해서는 기존의 모집정지정책이 계속 유지되고 있다. 다만 몇몇의 직업군에 대해서는 예외가 인정된다.

62) 한인상, 위의 글의 내용을 요약, 정리함.

63) Bunte/Knondler, "Recht der Arbeitsmigration - die nicht selbständige Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nach dem Zuwanderungsgesetz", NZA 2008, S.743.

64) '고급전문인력'이란 전문적인 지식을 가진 학자, 특별한 기능을 가진 지도자, 특별한 기능을 가진 연구인력, 특별한 직업경력을 가진 전문가와 관리직급 직원등 특수한 경우를 말한다.

- ④ 과거에는 독일에 유학 온 외국인 학생이 학업을 마친 후에는 더 이상 체류가 허용되지 않아 바로 귀국해야 하였으나, 현행 이민법에 의하면 외국인 학생이 학업을 종료한 이후에도 1년간 머무르면서 일자리를 찾을 수 있고(체류법 제16조제4항), 학업을 마치면 비자 상태를 변경하여 자국 노동시장에 진입하는 것이 허용된다.
- ⑤ 자영업자의 이민에 대한 법적 근거가 마련되어 있다.

[표 13] 독일 이민법의 주요 내용

독일의 이민법	
제 정	2004년 제정되어 2005년 1월 1일부터 전면적으로 발효
배 경	인구구조 변화(저출산·고령화에 기인한)에 따른 외국인 노동력 수요의 증가 고급 노동력 확보의 필요성 증대, 국내 노동시장에서 수요와 공급의 불일치 현상 발생 외국인근로자에 대한 관리체계의 개선의 필요성 증대 등 ⁶⁵⁾
주 요 쟁 점	노동이민(Arbeitsmigration), 국가안전, 이민자 통합, 망명자 등의 인권문제
구 성	총 15개조(Artikel)로 구성 제1조부터 제12조까지는 각 조가 하나의 새로운 법률을 제정하거나 기존 법률을 개정하는 내용 ⁶⁶⁾
내 용	기존 외국인법을 폐지·통합하여 외국 노동력의 유입에 대한 노동시장의 적절한 조절과 체류에 관한 내용을 규정한 체류법(Aufenthaltsgesetz), ⁶⁷⁾ 사회법전 제3편 (Sozialgesetzbuch III)인 취업촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 개정 등 ⁶⁸⁾

65) 이민법 정비를 위한 독일 이민정책, 사회통합정책 방향에 대한 논의와 자세한 설명은 보고서 *Zuwanderung gestalten - Interation fordern*(Bericht der Unabhängigen Kommission, 4.7.2001) 참조.

66) Koch, “Die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen der Beschäftigungsaufnahme nach dem Zuwanderungsgesetz”, RdA 2006, S.56.

67) 정식 명칭은 ‘독일에서 외국인의 체류, 직업활동, 통합에 관한 법률’(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)이다.

68) 제2조에서는 ‘유럽연합회원국 시민의 일반적인 이전의 자유에 관한 법률’(Freizügig-

(2) 체류법

독일연방에서 외국인 유입을 조절, 제한하기 위한 목적, 연방의 경제적·노동시장적 정책을 고려한 이주의 실현과 형성을 위한 목적, 독일의 인도주의적 의무이행을 위한 목적, 그리고 외국인의 입국, 체류, 직업활동과 통합을 규율하기 위한 목적으로 제정되었다. 체류법 제18조는 새롭게 독일에 진입하는 외국인근로자의 체류허가에 대한 법적 근거를 제공하고 있다. 동법의 주요 특징은 다음과 같다.

- ① 동법은 외국인근로자가 독일에서 취업활동을 위한 법적 근거를 4가지로 범주화하며 2004년 4월 30일에 유럽연합의 회원국이 된 국가의 국민에 대해서는 취업활동에 있어서 제한이 없다.
- ② 2004년 5월 1일 유럽연합에 가입한 국가 출신 국민들에 대한 제한은 2011년 4월 30일까지 자유이동 및 취업활동이 제한되며, 불가리아 및 루마니아 국민들은 2013년 12월 31일까지 제한된다.
- ③ 터키 출신 근로자의 경우에는 양국가간의 협약에 의하여 특별규정을 적용한다.
- ④ 제3국 출신 근로자는 여전히 체류법에 의한 제한이 계속 적용된다.

체류법 제39조에 따라 외국인은 연방노동청이 승인하거나, 제42조에 따른 시행령(취업령 및 취업절차령), 혹은 국가간의 협약(Vereinbarung)에 따라 연방노동청의 동의 없이 취업활동이 가능하다고 결정된 경우에는 취업활동을 위한 체류허가를 부여한다.⁶⁹⁾ 또한, 체류법 제42조에 따른 취업령 제17조 이하에서 단순기능인력에 대한 취업 인정을 규정하고 있는데, 이는 기간적으로 제한된 취업활동의 경우나 특정한 법령에 따라 인정되는 경우이다.

keitsgesetz/EU), 제3조 이하에서는 망명절차법(Asylverfahrensgesetz), 연방직업훈련촉진법(Bundsausbildungsgesetz) 등의 개정내용을 담고 있다(Schaub/Koch, Arbeitsrechts-Handbuch, 14. Auflage 2011, Rn.4).

69) Schaub/Koch, Arbeitsrechts-Handbuch, 14. Auflage 2011, Rn.14.

2. 외국인 근로자에 대한 정책

독일의 외국인근로자정책을 시기별로 살펴보면 ① 전후 적극적인 외국인 유치시기, ② 경제적으로 성장한 이후에는 기존 자국 내에 거주하던 외국인의 귀환을 촉진하는 시기, ③ 거주 외국인의 독일사회로의 통합 시기, ④ 현재 외국인의 선별적 유치시기로 구별된다.

1950년대 중반부터 외국인근로자를 도입하여 국내노동력 부족문제를 해결하였는데 처음 외국인근로자를 도입할 때에는 송출국과 쌍무협정을 체결하여 내국인을 고용할 수 없는 일자리에 대해 최장 3년의 범위 내에서 한시적으로만 외국인근로자를 고용하였다. 1965년에는 외국인법(Auslandergesetz)을 제정하여 체류기간이 5년 넘은 외국인이 무기한 체류허가를 받을 수 있게 하였다. 1973년 11월 23일에는 유럽경제공동체(EWG) 회원국을 제외한 비회원국 외국인 근로자의 도입을 전면 중단하는 방향으로 정책을 전환하였고 이러한 정책은 1979년까지 유지되었다.

독일의 외국인근로자 관리정책의 특징은 다음과 같다.

- ① 외국인근로자 도입계약은 송출-수입 양국간의 쌍무협정에 의하여 체결된다.
- ② 정부가 외국인근로자의 모집과 직업소개를 독점한다.
- ③ 자국민 또는 EU 회원국민 우선 고용 원칙에 따라 지역이나 직종을 제한한다.
- ④ 외국인근로자의 체류기간을 제한하고 교체순환원칙을 표방한다.
- ⑤ 독일 정부는 외국인근로자의 고용이 자국 노동시장의 고용구조에 부정적 영향을 미치지 않으며 외국인의 채용조건과 동일한 조건으로 자국 근로자를 구할 수 없고, 유사 직종의 자국 근로자보다 근로조건이 불리하지 않은 경우에 노동허가를 한다.

3. 불법체류 외국인근로자에 대한 정책

(1) 불법체류 외국인근로자 현황

독일의 외국인수는 2009년 기준 7,130,9천 명, 독일 전체인구 (81,802,3천 명)의 약 8,7%이다. 독일에서 불법체류자수는 표면적으로 드러나지 않고 계절별로 변동이 많기 때문에 정확하게 파악하는 것은 쉽지 않아 불법체류자 또는 불법 출·입국자의 현황을 통해 간접적으로 전체적인 윤곽을 파악하고 있다. 2004년 기준 백만 명 이상 또는 전체 인구대비 2%, 3%의 외국인이 불법적으로 체류하고 있다고 추정된다고 한다.⁷⁰⁾

(2) 불법체류 외국인근로자 정책

독일의 불법체류 외국인근로자정책의 주요 방향은 불법체류 외국인 근로자를 고용한 사업주에 대한 철저한 단속 및 강한 제재와 해당 근로자에 대하여 자발적인 귀국조치를 유도하는 것이다. 불법체류 외국인근로자를 고용하는 직접고용주, 당사자인 불법체류 외국인근로자, 이를 알선한 간접고용주 등을 처벌함으로써 불법체류 외국인 근로자의 고용을 관리한다. 특히 불법체류 외국인근로자를 고용하는 사용자를 규제的主要대상으로 삼고 있는데, 불법체류 외국인근로자를 사용한 사업주에게는 과태료 및 벌금, 중대한 사건의 경우 자유형, 공공계약 수주자격 박탈, 불법체류 외국인근로자 본국송환비용 지불, 세금 및 사회보장료 납부 등을 부과한다. 고의 또는 과실로 불법체류 외국인 근로자를 간접고용하는 행위에 대해서는 고액의 과태료를 부과하고 있으며 불법체류 외국인근로자 당사자에게도 과태료를 부과하며,

70) Schonwalder/Vogel/Sciortino, Migration und Illegalität in Deutschland, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004.

밀입국을 알선하는 자에게는 밀입국 지원 및 범죄관련 근로알선 시 벌금 또는 유형, 불법취업 지원 시 과태료를 부과한다. 구체적으로 사용자가 외국인근로자를 불법적으로 고용·파견할 경우 사회법전 제3편과 근로자파견법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)에 의거하여 제재한다.

[표 14] 독일 취업촉진법 및 체류법

	행위주체	행위유형	법률효과
취업촉진법 및 체류법	사용자	연방노동청의 허가를 받지 않고 불법으로 외국인을 고용	50만 유로의 벌금
	불법 체류 외국인 근로자	연방노동청의 허가를 받지 않고 불법 근로	5천유로의 벌금
	사용자	외국인근로자의 고용조건인 임금, 근로시간, 기타 근로조건 등에 관해 연방노동청에 허위로 고지	3만유로의 벌금 ⁷¹⁾

독일에서 강제퇴거, 추방, 재입국규정 등의 제도는 독일이민법 집행과 적용에 있어 중요한 역할을 해왔음을 부인할 수 없고 합법적으로 영주하는 외국인의 사회통합과 동시에 퇴거를 효과적으로 집행하는 것이 중요한 정책이라 할 수 있다. 그러나 불법체류 외국인근로자의 ‘자발적 귀환’이 인도적 차원에서 바람직하다고 보고 독일의 ‘자발적 귀환 프로그램’은 오래전부터 시행되고 있다. 체류법 제50조에서는 체류자격의 부재, 체류허용기간의 종료된 외국인근로자는 즉각 또는 6개월 이내에 출국하여야 한다고 규정하고 있고, 제58조에서 당사자가 자발적 귀국의무를 이행하지 못할 경우, 송환조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 외국인근로자의 불법취업을 예방하고 제재하기 위한

71) 사회법전 제3편의 취업촉진법 제404조.

제재지침은 분명하게 불법체류 외국인근로자를 사용하고 있는 사용자의 책임 확장을 요구하고 있다.

제 3 절 프랑스

프랑스 외국인 관련 법제에서는 가족결합권 관련 내용을 상세하게 규정하고 있다는 점이 특징적이다. 이하에서는 프랑스 외국인 체류 관련 법제의 주요 내용에 관하여 살펴보겠다.⁷²⁾

1. 프랑스 외국인 체류 관련 법의 주요 내용

프랑스의 「외국인의 입국 및 체류, 망명권에 관한 법전」(Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 이하 “외국인법전”이라 함)에서는 프랑스에의 입국, 프랑스에서의 체류, 가족재결합, 출국조치, 감독 및 제재, 망명권 등에 대하여 규정하고 있다.

외국인법전 제L111-5조에서는 “외국인”이라 할지라도 민법전 제1권 제1편의2에 규정된 요건에 따라 프랑스 국적을 취득할 수 있음을 상기시킴으로써 외국인법전에서 말하는 “외국인”이 고정된 신분이 아니라 경우에 따라 변동할 수 있는 신분임을 전제하고 있다. 이것은 프랑스 외국인법전이 귀화에 관한 국적법을 내용적으로 포섭하고 있음을 보여주는 것으로서 민법전의 관련 규정과 더불어 두 가지 법 영역 간의 가교 역할을 해 주고 있는 조문이라 할 수 있다. 즉 기본적으로 외국인은 외국인법전상의 규율대상으로서 프랑스 국적인에 비해 권리 향유 면에서 상당한 제한을 받고 있는 것은 사실이지만, 외국인도 일정한 요건을 충족할 시에 민법상의 일반적 자연인과 동등한 권리의 주체가 될 수 있음을 당연히 전제하는 태도이다.

72) 홍기원, “출입국관리 관련 통합법전 모델의 모색 -UK와 프랑스의 이민법을 참고하여”, 「법과 정책연구」 12권 1호, 한국법정책학회, 2012, 181쪽 이하의 내용을 요약 정리함.

또한 제L111-6조는 외국인의 신원을 확인하는 방법에 대해 규정하고 있는데, 일반적으로는 민법전 제47조에 규정된 바에 따라 신원확인이 이루어지지만(제1항), 만약 공식적인 문서로써 자신의 신원을 밝히지 못하는 외국인에 대해서도 해당국의 영사를 통한 본인의 유전자 검사를 통한 신원확인의 절차를 상세히 규정함으로써(제2항 내지 제6항) 법에서 인정하고 있는 권리의 적용을 받고자 하는 외국인의 범위를 가능한 한 확장하려는 태도를 보이고 있다.

제L11-7조 이하에서는 외국인의 언어선택권에 관한 규정을 두고 있는데 프랑스에의 입국을 거부당한 외국인이 프랑스어를 구사하지 못하는 경우 이러한 거부조치 이후의 절차를 원활히 진행하기 위해서는 완벽한 의사소통이 보장되어야 하므로 이 때 국가는 해당 외국인이 이해하는 언어로써 제반 절차에 대한 고지를 해야 하며 전문통역의 보조는 현장에서 받는 것을 원칙으로 하지만 필요한 경우에는 전화를 통해 통역의 보조를 받을 수도 있다고 규정하고 있다(제L111-8조 제2항).

또한 이민 및 통합 정책에 관한 다년계획에 관해 정부가 매년 의회에 보고서를 제출해야 한다(제L111-10조). 이 보고서에는 이민정책에 관한 각종 통계를 포함함은 물론 불법체류자 단속과 같은 통제 중심의 이민정책의 추진결과와 함께 정부의 이민정책이 상대국가와의 관계 속에서 얼마나 공동발전(codéveloppement)과 파트너십(partenariat)에 기반하여 이루어졌는가를 평가하는 항목도 포함하여야 한다(제2항 제h호). 정부의 이 보고서에는 난민·무국적자보호국(Office français de protection des réfugiés et apatrides)이나 통합고등위원회(Haut Conseil à l'intégration), 이민통합국(Office français de l'immigration et de l'intégration) 등의 의견을 첨부하도록 함으로써 프랑스 정부의 이민정책이 통제 중심으로 편향되는 것을 간접적으로 방지하고 통합 관점의 이민정책과 조화를 이루도록 법이 요청하고 있다.

2. 가족결합권에 관한 규정

프랑스 외국인법전 제4권의 가족재결합에 관한 규정은 내용이 구체적일뿐만 아니라 외국인의 행복추구권의 실현이라는 관점에서 그 요건(제1편), 신청에 대한 업무지침(제2편), 체류권의 발급(제3편) 및 보칙(제4편)이 규정되어 있다.

① 일반적인 경우

프랑스에서 국내법 또는 국제법상 유효한 1년 이상 짜리 권원⁷³⁾을 보유하고 18개월 이상 거주한 외국인이면 누구나 가족재결합의 명목으로 성년배우자와 미성년자녀의 입국을 신청할 수 있다(제L411-1조).

② 프랑스에 거주하고 있는 친권 행사

프랑스에 거주하고 있는 친권을 행사하기 위해 미성년자녀의 프랑스에의 입국을 신청할 수도 있으며(제L411-2조), 친권행사에 관한 당해 외국의 관할법원의 결정서 사본과 배우자의 동의서를 제출함으로써 미성년자녀를 프랑스에 입국하도록 신청할 수 있다(제L411-3조).

③ 외국에 거주하는 가족 재결합 목적

외국에 거주하는 가족을 재결합 목적으로 프랑스로 입국시키기 위해서는 그 가족을 부양하기에 “충분하고도 안정적인 수입”이 있음을 증명하여야 한다고 규정하고 있다. (제L411-5조 제1호).

“충분하고도 안정적인 수입”의 의미에 대해서는 시행령부에서 지난 12개월 동안의 평균수입으로 평가할 때 그 수입으로 가족 2-3인을 부양

73) 시행령부에서는 보다 구체적으로 위 신청의 근거로서의 권원에 대하여 그 종류를 예시하고 있는데, 정식 체류권뿐만 아니라 그 체류권의 만기의 도래를 앞두고 그 연장을 신청한 접수증만으로도 이러한 권원을 증명할 수 있다고 규정하고 있음(제R411-1조)이 특기할 만하다고 하겠다.

하기에 충분하다고 판단되면 족하다고 규정하고 있는 등 가족재결합의 권리를 실행하고자 하는 외국인에게 요구되는 수입의 정도가 매우 합리적으로 예시되고 있다.

다만, 가족결합이 불법이민의 통로로 악용될 수 있다는 점이 문제됨에 따라 프랑스는 2007년 11월 이민 관련 법 개정⁷⁴⁾에 의해 첫째, 프랑스어 등에 대한 교육을 받아야 하고, 둘째, 초청자가 일정한 고정 수입을 증명하여야 하며, 셋째, 사회통합 약정을 체결해야 하고, 넷째, 필요할 때는 유전자 정보의 확인까지 요구 할 수 있도록 법을 개정하여 시행하고 있다.

74) 오승규, “프랑스 이민법 개정”, 『최신외국법제동향』, 한국법제연구원(2008년 2월), 62~64쪽.

제 6 장 국적법과 출입국관리법 개선 방안

1. 강제퇴거 조치 관련 개선

(1) 강제퇴거결정 일시정지제도 도입 방안

현행법은 강제퇴거의 대상이 되는 사유가 발생하면 즉시 송환할 수 없는 불가피한 사정이나 특별히 체류를 허가할 필요가 있는 경우, 난민인정 신청 또는 관련 이의신청을 하여 그 결정이 아직 종료되지 않은 경우 등을 제외하고는 강제퇴거를 집행하지 않을 수 없도록 되어 있다. 이 때문에 국내에서 계속적인 거주가 불가피한 경우가 있는 외국인이라 할지라도 일단 법규위반 행위가 있어 강제퇴거 결정이 된 이상 퇴거를 당할 수밖에 없다. 물론 몇 가지 예외적 규정을 두고는 있으나, 행정당국의 필요나 임의적 결정 여하에 전적으로 달려있기 때문에 당해 외국인은 항상 소극적 위치에서 불안한 가운데 그 결정을 기다릴 수밖에 없다.

앞서 살펴본 국가인권위원회 결정례에 따르면 노조활동으로 인하여 강제퇴거를 당하게 된 불법체류 외국인근로자들의 인권 침해 문제와 관련하여 국가인권위원회가 조사를 진행하고 있었지만 법무부에서는 이들에 대하여 강제퇴거를 집행하여 문제된 경우가 있었다. 최소한 외국인들이 침해된 권리보호를 위해 국가기관에서 절차를 진행하고 있는 경우라던가 국내에 가족이 거주하고 있는 등의 사정이 있는 때에는 일정기간 동안 강제퇴거의 결정이나 처분을 유예하거나 강제퇴거에 대한 집행 자체를 일시정지 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

(2) 강제퇴거에 대한 이의신청 절차 개선

출입국관리법 제56조의9에 따르면 사무소장·출장소장 또는 외국인 보호소장은 보호에 대한 이의신청, 면회 및 청원에 관한 절차를 보호 시설 안의 잘 보이는 곳에 게시하여야 한다. 이는 보호 및 강제퇴거 과정에서의 인권보호를 강화하기 위한 차원에서 2010년 개정법에 신설된 규정이라는 점에서 의미가 있다. 그러나 보호나 강제퇴거 대상자는 단순노동에 종사하는 불법체류 외국인근로자가 많을 것이고 이들은 언어상의 장애나 법지식의 부족 등으로 사실상 이의신청을 하기 어려운 경우가 많을 것이다. 따라서 이러한 점을 보완하기 위한 조력을 제공할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다.

(3) 강제퇴거 대상 규정 재검토

출입국관리법 제46조 제1항에서는 강제퇴거 대상에 대해 규정하고 있는데 그 중에는 “대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람, 경제질서 또는 사회질서를 해치거나 선량한 풍속을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람”도 규정되어 있다. 물론 국익보호, 공공안전 보호, 선량한 풍속의 보호를 위해 범죄 등의 위험이 있는 외국인에 대한 입국제한은 필요하고도 중요할 것이다. 그러나 위와 같은 규정은 그 모호성으로 인하여 자칫 출입국관리공무원의 자의적인 법집행을 초래할 수도 있는 가능성이 있다는 점에서 보다 명확하고 상세한 규정으로 개정하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.⁷⁵⁾

75) 정승규, 위의 글, 362쪽.

2. 가족결합권 규정의 신설

외국인 추방 내지 강제퇴거 문제가 국가의 주권에 속하는 문제이기 는 하지만 일정한 한계가 있다. 특히 불가피하게 외국인을 추방하는 경우에도 외국인의 가족결합권이 보호되어야 한다.

우리나라의 경우에는 가족결합권의 보호에 대한 국제법적인 근거를 「A규약」제10조 제1항과 「B규약」 제17조 및 제23조에서, 그리고 아동이 관련되어 있는 경우에는 「아동권리협약」 제9조 제1항에서 찾을 수 있다. 또한 국가인권위원회의 결정에서 언급되고 있는 바와 같이 우리나라 헌법 36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장 한다.”고 규정하고 있고, 여기서 말하는 개인에는 우리나라 국민뿐만 아니라 외국인도 포함되는 것으로 간주되고 있다. 이러한 점을 반영하여 프랑스와 같이 출입국관리법에 가족결합권에 관한 조항을 명시할 필요가 있다.⁷⁶⁾

3. 외국인근로자의 숙련도에 따른 체류체계의 정비

외국인근로자의 숙련수준을 고려하여 다양한 체류기간의 설정, 체류 연장 등 체류체계를 개선할 필요가 있고, 이를 위해서는 외국인 고용법 및 출입국관리법이 정비되어야 할 것이다. 예컨대 외국인근로자의 숙련도 및 근무평정기준을 마련하고 그에 따라 체류기간을 달리하는 등 체류기간 및 체류자격을 다양화할 필요가 있다. 즉 초기 단순기능 인력으로 입국하였더라도 특정업종이나 직종에서 숙련기능을 습득한 외국인근로자가 합법적으로 비교적 장기간 국내체류 할 수 있는 기회를 갖도록 하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.⁷⁷⁾

76) 김병록, 위의 글, 30~31쪽.

77) 이와 관련하여 사용자의 신청이 있는 경우 3년 체류 후 1개월 동안 출국하도록 한 요건을 없애고 국적 취득 요건 상 체류기간인 5년까지 체류할 수 있도록 하는 외국인고용법의 개정이 이루어진 바 있다. 이와 관련하여 인권단체 등에서는 취업

또한, 고급전문인력, 숙련기능인력 등 외국인근로자의 능력 및 국적을 대상으로 취업활동 및 체류체계 및 관리체계를 정비하여 외국 노동력의 자국시장에서의 보완성 원칙을 유지하면서도 장래 발생할 노동력부족 문제에 대응하고 있는 독일의 사례는 우리에게 시사점을 준다.⁷⁸⁾ 한편, 불법체류자 발생의 원인으로 지목되는 지나치게 엄격한 외국인근로자 사업장변경 제한에 대한 개선이 필요하다. 사업장 변경과 관련하여 외국인근로자의 귀책사유가 없는 경우 동일 업종 등에서는 제한적으로 사업장이동의 자유와 신고제를 도입하는 방안을 검토해볼 수도 있을 것이다.⁷⁹⁾

4. 불법체류 외국인근로자 관련 개선 방안

(1) 불법체류 외국인근로자의 자발적 귀환 프로그램 실시

불법체류 외국인근로자를 최소화하는 방안으로 외국인근로자의 본국내 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 방안을 고려하여 볼 수 있을 것이다.⁸⁰⁾ 독일의 경우, 비록 강제적 귀환조치가 적법한 국가기관의 집행행위라 할지라도 비인도주의적이라는 사회인식 등으로 다양한 어려움과 반대에 직면하는 경우가 많으며, 이에 따라 장기 불법체류 외국인근로자에 대하여는 이들의 의사에 반해서 강제시킬 수 없다는 사실을 어느 정도 인정하고 있다. 독일의 경우 불법체류 외국인근로자가 자발적으로 귀환하는 것이 바람직하며, 이를 위한 우선적인 적극적 지원과 계도 및 홍보가 필요하다는 점을 인식 하여 연방정부와 주정

활동 기간을 원칙적으로 5년으로 확대하는 방안을 제시한 바 있다

78) 전문인력, 자격인력, 단순인력, 몇몇 직업군에 따라 체류체계를 달리하고 있는 독일의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

79) 이학춘, “외국인근로자의 법적 지위”, 『노동법논총』 제9집, 2006, 345쪽; 최홍엽, “외국인근로자 도입제도와 고용허가제”, 『노동법연구』 제13호, 서울대노동법연구회, 2002, 463쪽 이하 참조.

80) 이와 관련하여 고용노동부에서도 한국산업인력공단과 해당국 대사관 등과 귀국 지원 설명회 등을 통해 귀국준비를 지원하고 있다.

부 등에서 자발적인 귀환 지원 프로그램을 실시하고 있다. 자발적 귀환을 지원하는 것이 강제적 송환 시에 발생하는 정치적, 경제적 비용 등을 감안할 때 인권보장적 측면과 비용절감 측면 모두에서 불법체류 외국인근로자 문제를 해결하는 방안으로 적극 활용해야 할 것이다.

(2) 불법체류 외국인근로자 사용에 대한 제재 강화

불법체류 외국인근로자에 대한 단속과정에서 인권적 침해요소를 제거하는 한편, 단속정책을 보다 합리화하여야 할 것이다. 특히, 인권침해의 소지가 있는 일제단속은 지양하고, 일제단속 대신 일상적 관리와 단속 담당공무원의 교육을 통한 인권 침해를 예방하는 것이 중요하다.⁸¹⁾

독일의 경우, 불법체류 외국인근로자를 사용한 사용자에 대한 강한 처벌규정을 두고 있으며, 과태료나 공공계약 수주자격을 제한하는 경제적인 불이익뿐만 아니라 형사처벌이 가능하도록 되어 있다. 특히 이러한 규정을 확장하여 간접고용주에 대해서도 책임을 묻는 등 다른 나라에 비해 강력한 처벌규정을 두고 있다. 우리나라도 외국인고용법과 출입국관리법에서 불법체류 외국인근로자를 고용한 사업주와 알선자에 대한 제재규정을 두고 있으나, 이에 대한 적용과 집행이 제대로 이루어지지 않는 경향이 있어 실효성을 제고할 필요가 있다.

5. 결혼이주여성의 체류, 국적 및 영주제도 관련 개선방안

(1) 미성년 자녀에 대한 면접교섭권만 보유한 결혼이주여성에 대한 체류자격 부여

2004년 개정 국적법에서는 대한민국 국민과 결혼한 외국인이 국적법에 의한 간이귀화요건을 충족시키지 못한 경우라 하더라도, 대한민

81) 장서연, “새 정부 하에서 이주노동자의 인권 및 법적 쟁점 : 고용허가제·출입국관리법 개정안을 중심으로”, 시대를 건너는 법, 이주인권연대 2008년 정기심포지움 자료집, 2008, 44쪽 이하.

국 국민인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자가 사망·실종되거나 자신의 귀책사유 없이 혼인생활을 계속할 수 없었던 경우 또는 혼인에 의하여 출생한 미성년 자녀의 양육 등의 필요가 있는 경우에는 외국인 배우자의 인권보장과 아동보호 차원에서 국적취득을 허용하는 규정을 신설하였다.

그러나 이주여성이 양육권을 갖지 못한 채 면접교섭권만 갖게 되는 경우에 간이귀화신청이 가능한지 여부에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 이주여성이 미성년자녀에 대한 면접교섭권의 실효성 있는 행사를 위해서는 대한민국에 계속 체류해야 할 필요성이 있다.⁸²⁾ 따라서 미성년자녀에 대한 면접교섭권을 부여받은 이주여성에 대해서도 자녀양육권을 보유한 여성과 마찬가지로 간이귀화 신청이 가능하도록 하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

(2) 혼인관계를 유지하고 있지 않은 이주여성에 대한 복수국적 허용

국적법 제10조 제2항에서는 결혼이민자 중 혼인상태가 유지되고 있는 자만을 대상으로 하여 복수국적을 허용하고 있을 뿐이고 혼인상태가 해소된 경우 복수국적을 허용하는 근거조항은 두지 않고 있다. 따라서 이주여성의 귀책사유 없는 혼인관계 해소나 배우자 사망 등의 경우에 당해 이주여성이 대한민국 국적을 취득하기 위해서는 출신국 국적을 포기할 수밖에 없는 상황이다. 이와 같이 혼인관계가 유지되고 있는 이주여성과 그렇지 않은 이주여성을 다르게 대우하는 합리적 근거가 없는 한 혼인관계를 유지하고 있지 않은 이주여성에 대해서도 복수국적이 허용되도록 해야할 것이다.⁸³⁾

82) 김재련, 위의 글, 59쪽.

83) 김재련, 위의 글, 58쪽.

(3) 영주제도 관련 개선방안

영주제도의 경우 체류자격 관리의 관점이 아닌 영주권이라는 권리의 관점에서 마련되어야 할 필요성이 있다. 영주자격 전치주의 도입의 주요 취지가 경제적 자립 능력이 부족하고 한국사회 및 문화에 대한 이해를 충분히 갖추지 못한 외국인의 정주 증가를 방지하는 데 있으나 결혼이민여성의 경우 일반 외국인과 달리 정주를 목적으로 이주를 한다는 특수성을 고려하여 결혼이주여성과 다문화가족의 인권 및 사회통합 차원에서의 제도개선이 이루어져야 한다.

결혼이주여성 지원정책을 포함한 체류 및 국적 취득 관련 법제는 성인지적 관점과 인권 측면에서 고려되어야 한다. 현재의 정책은 이주여성의 인간으로서의 권리를 존중하는 정책보다는 사회통합, 가족통합이라는 목표 하에 한국어와 한국문화 교육에 집중되어 있다. 이는 이들을 한국 남성의 배우자라는 범주에서만 사고한 결과이다. 결혼이주여성들이 한국남성의 배우자일뿐만 아니라 시민으로서, 어머니로서, 때로는 이주근로자로서 권리를 획득해야 할 사람이라는 점에 대한 고려가 필요하다. 이러한 관점에서 국적법과 출입국관리법 등 법제 개선을 통해 결혼이민여성에게 국적취득을 허가하고 일정한 경우 체류와 직업활동을 보장해야 한다.⁸⁴⁾

6. 미등록 이주아동의 인권 보장의 제고를 위한 개선 방안

이주근로자 사이에서 출생하거나 부모를 따라 이주한 아동·청소년의 경우 이주아동의 건강한 발달과 성장을 보호할 수 있도록 국내에서 출생하였거나 국내에서 장기간 교육을 받거나 거주한 이주아동에게

84) 정현미, “결혼이민여성 가정폭력 피해현황과 지원체계 개선방안”, 『이화젠더법학』 창간호, 2010, 89면.

영주자격을 부여하여 안정적인 법적 지위를 보장하는 방안의 필요성이 있다.

최근 출입국관리법 개정을 통해 범위반에 대한 공무원의 통보의무의 예외를 인정함으로써 미등록 이주아동의 교육권과 건강권 보호를 위한 조치가 다소 개선되기는 하였지만 아동이 초등학교에 입학하는 경우 임대차계약서나 거주사실확인, 의료기관 이용시의 주소기재 등으로 인해 미등록 근로자인 부모의 신분과 거소가 밝혀질 수 있고 그 결과 강제출국이 될 수 있기 때문에 이들의 취학률이 매우 저조한 상황이다. 따라서 아동이 의무교육을 받을 기간 동안 그 부모 중 일인을 강제출국시키지 않는 등의 규정을 출입국관리법에서 명시할 필요가 있다.⁸⁵⁾ 또한, 미등록 이주아동들은 건강보험이 없고 주민등록이나 외국인등록 번호가 없기 때문에 보건소나 병원을 이용할 때 정부가 아동들에게 지원해 주는 프로그램의 혜택을 전혀 받을 수 없다. 뿐만 아니라 부모들이 혹시 미등록인 것이 밝혀져 단속을 당할까 걱정을 하기 때문에 크게 아프지 않은 경우 아예 병원조차 가지 못하는 경우도 많다. 건강보험이 없는 것은 병원 이용에 제약을 가져올 뿐 아니라 보육시설 입소에도 장애가 되는 경우가 있다. 성인들과 달리 미등록 이주아동은, 한국에서 출생한 경우는 물론이고 부모와 함께, 혹은 이후에 입국한 경우에도 본인이 의도적으로 출입국 관리법을 위반한 것으로 보기 힘들다. 이러한 상황에서 단지 출입국관리법 위반 사실만을 가지고 아동들에게 생존과 성장에 필수적인 건강권을 제약하는 것은 재고되어야 할 것이다.⁸⁶⁾

85) 신옥주, 위의 글, 86쪽.

86) 김사강, 위의 글, 12쪽.

참고문헌

- 고준기/이병운, “개정 고용허가제의 문제점과 개선방안 - 2009년 10월 9일 개정법률을 중심으로”, 「노동법논총」제18집, 2010.
- 국가인권위원회, 이주인권가이드라인, 2012.
- 김광성, “이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안”, 「비교노동법논총」 제23집, 2011.
- 김병록, “불법체류 외국인 강제퇴거의 인권 문제” 「법학논총」 제17권 3호, 조선대학교 법학연구원, 2010
- 김사강, “미등록 이주아동의 건강권 실태”, 이주아동의 건강권보호를 위한 워크숍 자료, 2012.
- 김애경, “다문화가정의 인권보호 측면에서의 영주자격 전치주의 도입 필요”, 「영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?」자료집, 2012.
- 김원숙, 우리나라 외국인정책의 역사적 전개에 관한 소고, 외교안보연구원 글로벌리더십과정 자료, 2010.
- 김정순, 외국인의 국적취득 및 체류에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2010
- 노재철, 외국인노동자의 법적지위와 권리보호에 관한 연구, 동아대학교 박사학위논문, 2010
- 문문조, 주요 국가의 외국인이주노동자의 지위와 규제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2007
- 박병도, “개정 국적법에 대한 비판적 고찰” 「일감법학」 19권, 건국대학교법학연구소, 2011

- 박종희/강선희, “이주근로자 인권보호에 관한 법제도 운영과 개선방안”, 「고려법학」, 고려대학교 법학연구원, 2008
- 삼성경제연구소, “외국인 고용허가제의 현황과 개선 방안”, 「SERI 경제 포커스」 제326호, 2011.
- 석원정, “이주아동 교육권 실태와 개선방안”, 「이주아동 교육권 현황과 개선방안 토론회 자료집」, 2010.
- 설동훈, “국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구 : 한국·독일·일본의 사례를 중심으로” 「민주주의와 인권」 제 7권 제2호, 2007
- 소라미, “젠더와 인권의 관점에서 바라본 다문화가족지원법제 검토”, 「젠더법학」 제2권 제1호, 한국젠더법학회, 2010.
- 소라미, “결혼이주민의 체류권 보장 문제점 및 사례분석”, 「결혼이주민의 체류권 보장을 위한 토론회」 자료집, 2011.
- 소라미, “이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토”, 「영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?」자료집, 2012.
- 신옥주, “인권 NAP에 대한 평가 및 이행점검(비정규직 근로자, 이주민, 난민, 근로의 권리, 노동3권, 기업과 인권)”, 「인권NAP 평가 및 이행점검 토론회」, 국가인권위원회, 2012.
- 오승규, “프랑스 이민법 개정”, 「최신외국법제동향」, 한국법제연구원, 2008년 2월.
- 우기봉, “유럽연합 이민법제의 발전과 시사점 : EU Directive를 중심으로” 「법조」 제59권 제1호, 2010.
- 원재천, “캐나다의 출입국 관리법에 관한 연구 : 인권보호 및 인도주의적 고찰을 중심으로”, 「공법학연구」 제9권 제4호, 2008.

- 이규용/유길상/이해춘/설동훈/박성재, 「외국인력 노동시장 분석 및
증장기 관리체계 개선방향 연구」, 2007.
- 이상윤, “외국인 근로자의 노동법상 지위”, 「저스티스」 통권 제70호,
2002.
- 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한
「법제연구」, 한국법제연구원, 2007.
- 이학춘, “외국인근로자의 법적 지위”, 「노동법논총」 제9집, 2006.
- 이희정 외, 다문화 사회의 통합증진 방안으로서의 영주권 제도, 법
무부, 2009.
- 장서연, “새 정부 하에서 이주노동자의 인권 및 법적 쟁점 : 고용허
가제, 출입국 관리법 개정안을 중심으로”, 시대를 건너는 법,
이주인권연대 2008년 정기심포지움 자료집, 2008.
- 정승규, “외국인근로자에 대한 강제퇴거처분과 절차적 구제수단의
모색” 「비교노동법논총」 제17집, 한국비교노동법학회, 2009.
- 정현미, “결혼이민여성 가정폭력 피해현황과 지원체계 개선방안”, 「이화
젠더법학」 창간호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2010.
- 최윤철, 대한민국 국적법의 현황과 문제점, 「일감법학」 17권, 건국대
학교법학연구소, 2010
- 최홍엽, “외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구”, 「노동법연구」,
제13호, 서울대노동법연구회, 2003.
- 통계청, 2012년 외국인고용조사 결과, 2012.
- 표명환, “재한 결혼이주여성의 국가적 보호에 관한 법적 고찰”, 「공법
학연구」 제10권 제3호, 2009.

참 고 문 헌

하명호, “외국인 보호 및 강제퇴거절차와 구제절차에 대한 공법적 고찰”, 「고려법학」 제52호, 2009.

한인상, “외국인근로자 관련법제 및 불법체류문제에 대한 비교법적 검토 - 우리나라와 독일을 중심으로” 「비교노동법논총」 제23집, 2011

홍기원, “출입국관리 관련 통합법전 모델의 모색 -UK와 프랑스의 이민법을 참고하여”, 「법과 정책연구」 12권 1호, 한국법정책학회, 2012.

홍지나, 혼인이주여성에 관한 법적 고찰 : 가족법과 국적법을 중심으로, 이화여자대학교 석사학위논문, 2011.

Bunte/Knondler, “Recht der Arbeitsmigration - die nicht selbständige Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nach dem Zuwanderungsgesetz”, NZA 2008.

Koch, “Die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen der Beschäftigungsaufnahme nach dem Zuwanderungsgesetz”, RdA 2006.

Schaub/Koch, Arbeitsrechts-Handbuch, 14. Auflage 2011.

Schonwalder/Vogel/Sciortino, Migration und Illegalität in Deutschland, Wissenschafts- zentrum Berlin für Sozialforschung, 2004.