

이민과 통합

Migration and Integration

창간호

2017. 7.

창간호
2017. 7.

발간등록번호 11-1270000-000951-08

창간호

2017. 7.

이민과 통합

Migration and Integration

이민과 통합

Migration and Integration

연구논문

사회통합프로그램의 이수 의무화 : 논리적 정당성 및 경험적 증거
[문병기]

출입국관리법상 체류자격법제 개선방안 연구
: 캐나다 사례와 비교를 중심으로
[한태희]

한국인의 다문화수용성과 난민에 대한 인식에 관한 분석
: 2015년 다문화수용성 조사를 중심으로
[송주영]

이민시장 개방의 정치경제학
: 가사도우미와 30대 워킹맘의 정치 참여
[모종린, 박민아]

실무연구

외국인 입국정책과 고용정책의 몇 가지 문제에 관한 소고
: 비자(visa)의 '정책조정수단'과 '새로운 거버넌스' 적용 모색
[차용호]

한국의 단기상용 사증 제도 운용상 '영리활동'의 의의에 관한 소고
[은 정]

창간호

2017. 7.

이민과 통합

Migration and Integration





창간 격려사

21세기는 ‘이민의 세기’라고 불릴 만큼 ‘이민’이 중요한 글로벌 현상으로 대두되고 있습니다. UN의 발표에 의하면 전 세계적으로 국제이주자는 '16년 말 기준으로 약 2억 5천만 명으로서 세계인구의 약 3%를 넘어서고 있습니다.

우리나라도 출입국자, 체류외국인이 계속 증가하는 등 빠르게 이민 사회 환경으로 진입하고 있습니다. 체류외국인을 보면, 2007년 100만 명에서 2016년에는 200만 명을 돌파하여 불과 10년만에 2배 이상 증가하는 등 우리나라의 외국인 유입 속도는 단기간에 압축적으로 나타나고 있습니다. 따라서 이민정책은 국가미래와 사회환경을 좌우하는 중요한 정책이 될 것으로 생각합니다.

서구 이민국가의 사례를 보면, 이민자의 유입은 단지 ‘사람의 이동’에 국한하지 않고, 중장기적으로 한 국가의 정치·경제·사회·문화 등 다방면에 광범위한 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있습니다. 따라서 사회 각 분야의 다양한 전문성과 경험을 최대한 살려 정책적 대응을 해야 할 필요가 있습니다.

이번에 출입국·외국인정책본부가 이민정책 전문학술지인 ‘이민과 통합’을 발간하게 된 것은 이러한 점을 고려할 때 매우 시의적절하고 의미가 크다고 생각합니다.



앞으로 ‘이민과 통합’이 이민정책 분야의 학문적인 연구를 활성화하고 그 결과를 국민과 함께 널리 공유하며, 향후 우리나라의 이민정책을 발전시키는 소중한 밑거름이 되기를 기원합니다.

끝으로, 동 학술지의 창간을 위해 애써준 출입국·외국인정책본부 직원들의 노고를 치하하며, 적극적으로 참여하여 주신 여러 전문가들께도 감사의 말씀을 전하는 바입니다.

법무부장관 박상기



창간사

지난 수십년 동안 우리나라는 세계사에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 성장과 큰 변화를 이루어 왔습니다. 이 과정에서 국가 정책과 학문 간 밀접한 상호작용이 있었습니다. 다양한 학문이 국가 정책의 입안 및 실행을 위한 이론적 근거와 정책의 방향성을 제공하여 온 것입니다. 특히, 현대사회는 정책환경이 날로 복잡·다원화되고 있으므로 학문적 전문성과 실무적 경험을 잘 연계하는 것이 더욱 중요해지고 있습니다.

이민정책 분야는 아직까지 정책과 학문의 연계 및 상호작용이 다소 미흡한 측면이 있습니다. 이민과 관련한 연구가 시작된 것도 비교적 최근의 일이고 관련학문 간 상호소통과 통섭적 접근도 아직 미진한 상황입니다. 그러나, 이민정책은 그 어떤 정책보다도 학제 간 연계 및 종합적인 연구가 필요한 분야라고 생각합니다. 이민은 중장기적으로 정치·경제·사회·문화·안보 등에 광범위한 파급효과를 미치게 되는 중요한 사회현상이기 때문입니다.

이번에 출입국·외국인정책본부가 이민정책 학술지, ‘이민과 통합(The Journal of the Migration and Integration)’을 창간하게 된 것은 각계의 학자, 전문가들과 함께 이민에 대해 연구하고 국가미래를 위한 이민정책 방향을 모색하는 장(場)을 마련하기 위함입니다. 이번 창간호가 순조롭게 발간될 수 있었던 것은 각계의 많은 전문가들이



높은 관심과 호응을 보여주셨기 때문이라고 생각합니다. 이 자리를 빌려 참여해 주신 전문가들과 관계자 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

출입국·외국인정책본부는 앞으로 ‘이민과 통합’을 통하여 우리 사회의 이민 관련 연구를 활성화하는 한편, 다양한 학계의 관점과 정책적 제안을 열린 마음으로 수렴하여 정책에 적극 반영해 나갈 계획입니다. 학계와 전문가, 독자 여러분의 지속적인 관심과 애정을 당부 드립니다.

감사합니다.

출입국·외국인정책본부장 김 우 현



축 사

법무부 출입국·외국인정책본부 학술지 ‘이민과 통합’ 창간을 진심으로 축하드립니다.

2016년 체류외국인이 전체 인구의 4%에 육박하는 등 이민사회로의 진행이 예상보다 빨리 진행됨에 따라 정치·경제·사회·문화적 측면에서 제기되는 이민·사회통합 정책도 매우 다양해지고 있습니다.

이러한 현상에 대한 학계의 연구활동도 어느 때보다 활발해지고 있습니다.

한국행정학회도 일찍이 이민정책에 대한 전문적인 학술·연구활동을 지원하기 위해 2012.12.14. 분과위원회로 ‘이민정책행정연구회’를 창립한 바 있고 현재는 정식학회인 ‘한국이민정책학회’로 발전하게 되었습니다.

이번에 창간하는 ‘이민과 통합’은 학회가 아닌 이민행정 주무부처인 법무부에서 발간하게 되었다는 데 큰 의의가 있다 하겠습니다.

특히, 우리사회가 저출산, 고령화, 저성장 등 ‘뉴노멀(new normal)’ 시대에 진입할 수 있다는 우려 속에 국가의 성장동력 유지를 위해 이민정책의 중요성이 어느 때보다 커진 현실을 고려시 더욱 그러합니다.



‘이민과 통합’이 이민정책 분야의 발전을 위해 매진하고 계시는 학계 전문가, 연구자들에게는 전문적인 학술적 성과를 공유하는 장을, 이민정책을 수립하는 법무부에는 정책적 가치를 제공할 것으로 믿어 의심치 않습니다.

다시 한번 창간을 축하드립니다.

한국행정학회장·고려대학교 교수 **최 흥 석**

법무부는 이민정책과 관련한 학술연구 분위기 조성 및 활동 인프라를 제공함으로써 이민정책에 관한 학문적 수준을 높이고 정책의 발굴 및 활용에 기여하기 위해 학술지 “이민과 통합”을 발간하고 있습니다.

이민정책과 관련한 학계 및 현장 전문가 여러분의 지속적인 관심과 참여를 부탁드립니다.

“이민과 통합” 원문(PDF)은 법무부 홈페이지(www.moj.go.kr) 및 법무부 출입국·외국인정책본부(www.immigration.go.kr)에서도 보실 수 있습니다.

※ “이민과 통합”에 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 법무부의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

연구논문

- | | |
|--|-----|
| 사회통합프로그램의 이수 의무화: 논리적 정당성 및 경험적 증거
문병기[한국방송통신대학교 교수] | 1 |
| 출입국관리법상 체류자격법제 개선방안 연구
- 캐나다 사례와 비교를 중심으로 -
한태희
[법무법인 한별 캐나다변호사/건양사이버대학교 다문화한국어학과 겸임교수] | 46 |
| 한국인의 다문화수용성과 난민에 대한 인식에 관한 분석:
2015년 다문화수용성 조사를 중심으로
송주영[경희대학교 후마니타스칼리지 교수] | 86 |
| 이민시장 개방의 정치경제학: 가사도우미와 30대 워킹맘의 정치 참여
모종린[연세대학교 국제학대학원 교수]
박민아[연세대학교 국제학대학원 국제정치경제학 박사과정] | 121 |

실무연구

- | | |
|---|-----|
| 외국인 입국정책과 고용정책의 몇 가지 문제에 관한 소고
- 비자(visa)의 '정책조정수단'과 '새로운 거버넌스' 적용 모색 -
차용호
[현 주중 한국대사관 참사관 및 영사/법무부 출입국·외국인정책본부 서기관(과장급)] | 159 |
| 한국의 단기상용 사증 제도 운용상 '영리활동'의 의의에 관한 소고
은 정[법무법인 양현/외국변호사] | 198 |



Research Paper

- Mandatory Attention to the Immigrant Social Integration
Education Program:
Logical Rationale and Empirical Evidence** 1
Byung-Gi Moon
- A Comparative Study of Visa Law of Korea and Canada** 46
Taehee Han
- An Analysis on South Koreans' Perception on Multiculturalism and
Refugees based on 2015 Survey on Multicultural Acceptability** 86
Jueyoung Song
- The Political Economy of Immigration Policy:
Foreign Domestic Workers and Political Participation
by Working Mothers in Their 30s** 121
Jongryn Mo, Mina Park



Practical Research Paper

- A consideration on several matters of immigration policies and
employment policies for foreigners** 159
- Search for 'policy adjustment tool' of visa and
application of 'new governance' -
Yongho Cha
- Analysis of the Concept of "For-profit Activities" under
the Korean Short-term Business Visa System** 198
Jung Un

사회통합프로그램의 이수 의무화: 논리적 정당성 및 경험적 증거

한국방송통신대학교 교수 문 병 기

■ 논문요약 ■

본 연구는 급증하는 이민자에 대한 국민적 거부감과 끊이지 않고 발생하는 외국인 범죄라는 현실에 직면하여, 국내의 이민자 사회통합교육체계를 근본적으로 재검점하고 의무교육으로 기본 틀을 전환하는 정책이슈에 대한 논리적 정당성 정리와 경험적 증거를 제시하는 데 그 목적을 둔다.

이를 위해 먼저, 사회통합프로그램 이수 의무화의 정당성을 이민자 사회통합의 개념, 이민자 사회통합모델 및 의무교육이론, 사회통합교육체계의 질적 수월성, 이민자 유형에 따라 그 논리적 근거를 정리한다. 나아가 이러한 논리적 정당성에 따라 수립할 수 있는 사회통합프로그램의 이수 의무화 추진을 위한 기본방향을 제시한다.

또한 본 연구는 법무부 사회통합프로그램의 성과를 여성가족부나 민간기관 등에서 실시하는 기타 사회통합교육의 성과와 비교함으로써 사회통합프로그램이 상대적으로 높은 만족도와 효과성을 보였다는 경험적 증거를 확보하고자 한다. 성향점수매칭기법을 활용하여 실시한 실증분석 결과, 법무부 사회통합프로그램 이용자의 성과가 기타 사회통합교육 이용자의 성과에 비해 상대적으로 우수하였다.

마지막으로 본 연구는 논리적 정당성과 경험적 증거에 기초하여, 사회통합프로그램 이수 의무화를 실현하기 위한 선결과제를 제시한다. 이에에는 교육내용 및 운영체계에 대한 질적 개선 및 표준화, 가칭 외국인 사회통합기금의 설치, 메타평가체계로서의 사회통합 종합평가체계 실행, 바우처제도 도입 및 유료화 등이 포함된다.

[주제어] 사회통합프로그램, 이수 의무화, 논리적 정당성, 경험적 증거, 선결과제
Immigrants, Social integration education program,
Mandatory attention, Propensity scores matching

■ 목 차 ■

I. 서 론	3. 사회통합교육체계의 질적 수월성에 기초한 정당성
II. 사회통합프로그램 이수 의무화의 이론적 배경	4. 이민자 유형에 기초한 정당성
1. 이민자의 개념 및 유형	5. 사회통합프로그램 의무화 추진 기본방향
2. 이민자 사회통합의 개념 및 모델	IV. 사회통합교육 성과에 대한 실증분석
III. 사회통합프로그램 이수 의무화의 정당성	1. 연구자료 및 분석방법
1. 이민자 사회통합의 개념에 기초한 정당성	2. 성과분석 결과
2. 이민자 사회통합모델 및 의무교육이론에 기초한 정당성	V. 결론 및 선결과제

* 논문접수: 5.10 심사개시: 5.25 게재확정: 7.13

I. 서 론

최근 국내에 거주하는 외국인들의 수가 빠르게 증가하는 현상에 대해 한편으로는 국내의 인구노령화 및 생산가능인구의 감소를 보완하는 측면에서 긍정적으로 보는 시각이 있다. 자본과 노동의 글로벌화로 급격하게 다면적, 동시적으로 진행되는 이민자의 대량 유입은 일관되고 체계적인 국가의 생산가능인구 관리전략의 대상이라고 할 수 있기 때문이다.

그러나 다른 한편으로는 급증하는 이민자 규모 그 자체로서 국민적 저항감을 불러오거나, 끊이지 않고 발생하는 이민자 범죄에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 이민자의 사회부적응으로 인해 이민 2세대로 까지 갈등이 장기화되는 것을 조기 예방하고 국내 이민자 밀집 거주지역의 낙후 및 치안 불안 등에 신속히 대응하여야 한다는 요청이다. 그만큼 재한외국인·이민자 사회통합정책에 대한 범국가적 중요성이 커

지고 있다.

이러한 상황을 볼 때, 이민자에 대한 사회통합정책은 처음부터 매우 체계적이고 효과적으로 추진될 필요가 있다. 이민자 사회통합정책은 그들이 우리사회 구성원의 일부로 살아가는데 필요한 기본적인 역할을 키워줌으로써 국민 등 주류사회와 갈등을 예방하고 사회적 비용을 줄여줌으로써 우리나라의 미래를 설계하는 중요한 영역이기 때문이다.

관련하여 법무부는 현재까지 이민자의 지위의 변화에 따라 입국 전 사증발급 단계에서부터 국적취득까지 외국인정책을 총괄하는 주관부처로서 이민자들이 우리 사회에 쉽고 빠르게 적응할 수 있도록 지원하는 조기 적응프로그램과 사회통합프로그램을 운영하고 있다. 그러나 최근 이민자와 관련한 다양한 사건 사고 발생건수가 증가하는 등 사회적 갈등이 표출되고 있어 이민자 사회적응을 지원하는 사회통합교육 활성화 차원에서 보다 적극적인 담당주체로 전환해야 할 필요성이 강력하게 제기되고 있다.

한편, 여성가족부에서도 다양한 이민자 관련 프로그램을 활용하여 그들의 사회통합에 기여하고자 노력하고 있다. 그러나 주로 결혼이민 여성에만 초점을 둬으로써 전체 이민자의 사회통합에는 그다지 큰 기여를 하지 못하고 있다. 또 한편, 고용노동부에서도 이민자를 위시하여 취업취약계층에 대한 다양한 프로그램을 운영하고 있으나, 고용정책이라는 틀 안에서 움직이기 때문에 이민자의 한국사회 통합을 위한 보다 체계적인 접근이라는 시각에서 볼 때는 미흡한 점이 많다. 특히 사회통합 정책의 전달체계라는 측면에서는 몇몇 부처에서 정부 전체의 유사 중복성을 고려하지 않고 그 때 그 때 각자의 정책적 필요성에 의해 개설한 프로그램과 전달체계가 급기야는 상호 충돌과 난맥상에 까지 이르게 된 것이다.

더욱이 외국인이 온전한 한국인으로 인정되기 위해서는 한국어 구사능력을 위시하여 심층적인 사회문화적 통합이 이루어졌음을 확인한 연후여야 하며, 이러한 기준에서 볼 때 그간 실시해온 귀화필기시험

으로는 역부족이라는 판단에 따라 귀화필기시험제도를 대체하여 학습 참여가 중요한 법무부 사회통합프로그램 과정의 이수 및 종합평가로 통합하려는 복안이 검토되고 있는 현실이다. 즉, 이민자 사회통합교육 체계의 성과를 근본적으로 재점검하고 의무교육으로 기본 틀을 전환할 당위성에 대해 논의하는 것은 국민 정서 등 모든 것을 종합적으로 고려해 볼 때 매우 시의적절하다고 할 것이다. 따라서 본 연구는 모든 이민자들에 대한 사회통합프로그램 이수 의무화의 논리적 정당성과 경험적 증거를 정리하고, 어떤 단계 및 방식으로써 이수 의무화를 실현할 것인가를 탐구한다는 데 그 목적을 둔다.

II. 사회통합프로그램 이수 의무화의 이론적 배경

1. 이민자의 개념 및 유형

재한외국인·이민자정책을 거시적인 국가장기발전모형을 구성하는 인구정책 및 국가성장 동력의 총량극대화정책 차원에서 이해하여야 하며, 이민자에 대한 사회통합정책을 범국가적 정책 차원에서 추진하여야 한다는 인식에 기초할 때, 먼저 필요한 것은 사회통합 정책의 대상이 되는 이민자의 개념과 범위를 분명하게 정리하는 일이다.

이민자(immigrants)에 대한 보편적인 개념 정리에 관한 기준으로 UN의 정의를 우선적으로 살펴보면 이민자 개념은 두 가지 기본지표로 구성됨을 알 수 있다. 첫째, 이민의 목적과 관련하여, 이민자는 하나의 국가로부터 다른 국가로 일시적일지라도 체류할 목적으로 국경을 넘나들며 일상적 거주지를 바꾼 자, 하나의 국가에서 다른 국가로 3개월을 초과하여 거주지를 옮길 의도를 가진 자, 일시적 또는 영구적으로 다른 국가의 사회구성원 자격을 부여받고 그 국가로 이주한 외국인을 의미한다. 따라서 관광객, 친구 또는 친척 방문자, 의료관광, 국경

통과 통근자, 단기간 사업목적 방문자는 이민자의 범위에 포함되지 않는다. 둘째, 체류 기간과 관련하여, UN의 정의는 이민자를 3개월을 초과하여 12개월 이내의 기간 동안에 일상적 거주지를 다른 국가로 옮기고 체류할 의사를 가진 자는 단기이민자와, 1년을 초과하여 일상적 거주지를 다른 국가로 옮기고 정착 또는 영주할 의사를 가진 자인 장기이민자로 구분하고 있다. 한편, 장기이민자의 경우에는 그 다른 국가가 새로운 일상적 거주지가 될 것이다.¹⁾

한편, 『출입국관리법』, 『국적법』 등 국내법에서는 이민자의 정의를 특별히 명시적으로 규정하지 않고 있다. 따라서 그 해석과 실무상 UN의 정의를 따르는 것으로 이해된다. 다만, 『출입국관리법』 제31조 제1항 본문에는 “외국인은 입국한 날로부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 원칙적으로 입국한 날로부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 외국인등록을 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 『재한외국인 처우 기본법』에서는 “결혼 이민자의 정의와 관련하여, 결혼이민자란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한‘외국인’으로 규정함으로써(재한외국인 처우 기본법 제2조 제3호), 법률용어인 결혼이민자에는 귀화자 또는 대한민국의 국적을 취득한 자가 제외된다고 해석된다.

이민자의 정의에 대한 이상의 의견들을 종합하면, 사회통합정책의 대상이 되는 이민자란 대한민국에서 일시적 또는 영구적으로 사회구성원 자격을 부여받고 대한민국으로 이주한 자 외에도, 대한민국의 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자를 포함할 필요가 있다. 이민법의 적용범위는 국내에서만 아니라 외국에서 대한민국으로 이주를 준비하는 사증발급 신청인에게도 적용되므로, 광의의 이민자의 범위에는 ‘대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자’를 포함하여야 할 것이기 때문

1) <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/migration/migrmethods.htm>

이다(차용호, 2013).

결론적으로, 재한외국인·이민자정책을 거시적인 국가장기발전모델을 구성하는 인구정책 및 국가성장 동력의 총량극대화정책 차원에서 이해하여야 하며, 이민자에 대한 사회통합정책을 범국가적 정책 차원에서 추진하여야 한다면, 범정부적으로 공인된 사회통합교육의 대상이 되는 이민자 또는 외국인의 범위는 광의적으로 해석해야 한다는 것이 본 연구의 입장이다. 따라서 통상적으로 ‘이민자’라고 하면 편의상 ‘1년 이상 한국 사회 구성원으로 대한민국에 장기 거주하는 모든 외국인’을 주로 의미하며, 구체적으로는 한국에서 살고 있는 외국국적의 동포, 외국인근로자(제조업체 근로자, 농어촌근로자, 선원 등 포함), 한국인과 결혼하여 국내에서 사는 사람, 외국인유학생, 전문 지식이나 기술을 갖고 한국에서 살고 있는 전문가 등(교수, 연구원, 기술자, 외국어 회화강사 등) 및 이들과 함께 동반하여 살고 있는 외국인 가족을 포함하게 된다.

다음으로 사회통합정책의 대상이 되는 이민자는 일정한 분류기준에 의해 그 유형을 구분할 필요가 있다. 이러한 유형 분류를 통해 각각의 특징을 부각시키고, 이를 기초로 더욱 적실성 있는 사회통합프로그램 이수 의무화의 논거를 제공할 수 있기 때문이다. 관련하여, 범정부적으로 공인된 사회통합교육의 대상이 되는 국내 체류 외국인, 즉 이민자의 대표적인 유형별 특성과 현재까지 학계와 현장에서 논의된 이민자 사회통합의 정책적 과제를 종합하면 <표 1>과 같다. 표에서 보는 바와 같이, 각 이민자 유형마다 특징적 요소를 보유하고 있기 때문에 그에 상응하는 사회통합교육의 내용 및 운영기법의 개발 및 관리가 필요하다.

〈표 1〉 사회통합 대상 이민자의 유형별 특징

유형	외국인 유형	특 성	사회통합 정책적 과제
단 기 순 환 형	외국인근로자 (E9)	- 저임금 단순노동인력 - 가족결합에 대한 요구 및 사회적 여론 확대 - 사실상 10년 이상 장기체류 → 단기순환 원칙 실패	- 최초 입국요건, 입국후 체류기간 연장 시 조건, 성실근로자 등 자 격 요건에 통합요소 강화 필요
	방문취업동포 (H2)	- 저임금 단순노동인력 (동포포용 정책의 대상)	- 동포 간 차별문제 해결 필요 - 강력범죄 다수 발생(사회적 혐오감 증대) → 기초법교육 강화 필요
	전문인력, 투자외국인	- 고임금 전문직 - 상대적으로 소수이면서 특수 목 적 지향적	- 고학력 전문직으로 교육효과성 높 으나, 교육필요성 인식도 낮음
	외국인유학생 (D2, D4)	- 잠재적 전문 생산인력	- 졸업 후 외국인재 활용방안 미흡 → 오아시스 프로그램 등 확대 - 학업 중 불법경제활동 → 기초법교육 강화 필요
	재외동포(F4)	- 신분적으로 외국인이나 정서적으 로는 내국인	- 교육필요성 및 인식도 낮음
	난민 ¹⁾	- 남용적 난민신청 증가	- 통합을 위한 노력, 책임 부여 미흡
	결혼이민자 본국 부모 (F-1-5)	- 대다수가 불법 취업	- 불법취업적발시 사실상 대책 부재 → 기초법 교육 확대 및 인력활 용 대안 마련 필요
	영주자격자 (F-5)	- 동포 중 국적 취득 미 희망자 - 재한 화교, 선진국가 국민 배우자	- F5 자격부여 이후 통합정책 및 체계적 관리가 부재
	중도입국자녀 ²⁾	- 입국 후 사회 부적응	- 상당수가 미취학(약70%) → 공교육 유도 대책 시급 - 분리형 및 중복형 교육 → 통합형 교육으로 편입할 필요
	이민배경자녀 ³⁾	- 학령기 아동의 학교생활 적응	- 다문화자녀라는 차별 인식
정 주 형	결혼이민자 (F6)	- 대다수가 국적취득 희망 - 열악한 경제여건 및 특성상 사회 통합교육 참여 저조 (국가지원예산 편중)	- 본국 부모 등 가족 초청 희망, 경제활동 희망 - 신속한 국적취득 요구 하나, 국민 의 기본소양 부족한 상태에서 국 적취득 → 영주권 전치주의 필요, 국적심 사 강화 필요
	귀화자	- 대다수가 취업 희망 - 자녀 교육에 관심(혼인귀화자)	- 적절한 취업 안내 - 자녀 양육 지원

주: 1) 난민: 난민 인정자 + 인도적 체류자 포함.

2) 중도입국자녀: 국민과 재혼한 결혼이민자의 전혼 배우자의 자녀

3) 이민배경자녀: 양계혈통주의에 의한 국민인 다문화자녀

2. 이민자 사회통합의 개념 및 모델

가. 이민자 사회통합의 개념

이민자의 사회통합(social cohesion)이 의미하는 바가 구체적으로 무엇인가는 다양한 시각에서 규정될 수 있다. 표준적이고 학술적인 의미로는, 이민자가 유입국의 구성원으로서 경제, 사회, 문화, 정치적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정이라고 정의할 수 있을 것이다. 즉, 이민자가 유입국 사회의 정치, 경제, 사회, 문화 제도의 정당성을 인정하고 적극 참여하며(legitimacy and participation), 문화와 언어 및 종교 등 배경의 다양성과 차이를 인정받고(recognition), 기회에서 평등하고 동등한 권리를 가짐으로써 사회관계 속에 포용되면서(inclusion), 공동체의 일원으로서 정체성과 소속감을 느끼는 상태(belonging)를 의미한다(Jeannotte, 2008). 이러한 표준적 의미의 사회통합은 최종적 단계에서 이민자가 성취하게 될 궁극적인 통합의 상태를 지칭한다고 할 것이다.

한편, 이민자 사회통합은 상태로서의 의미와 함께 과정 또는 방법적인 측면을 의미하기도 한다. Heckman(2015)은 통합을 3개의 차원으로 묘사하였는데, 첫째, 통합이란 종전까지 개별적으로 연결되지 않던 요소들으로써 하나의 구조나 체계(system)를 구성하는 것, 둘째, 통합이란 현재의 구조에 포함되어 있지 않던 새로운 요소를 추가하고 이들을 현재의 구조 및 체계와 긴밀하게 연결시키는 것, 셋째, 통합이란 하나의 체계를 구성하는 요소들 간의 관계를 강화하거나 또는 그 관계를 개선하는 것 모두를 포함한다고 하였다. 즉, 체계론적 시각에서 볼 때, Heckman의 통합에 대한 정의는 이민자라고 하는 새로운 요소를 기존의 구조 및 체계라고 할 수 있는 한국사회 및 그 하위 요소들과 긴밀한 관계를 갖도록 유도하는 과정과 방법의 중요성을 부각시키고 있다.

나아가, 독일의 KGSt(2005)는 보다 적극적으로 이민자 사회통합이

갖는 과정 및 방법적인 측면을 강조한다. KGSt는 통합을 “새로운 인구집단을 이주수용 사회의 기존 사회구조 속으로 편입시키는 과정에서, 어떠한 방법으로 이들 새로운 인구집단을 경제적, 사회적, 법적, 문화적, 정치적인 측면에서 기존의 이주수용 사회의 기존 사회구조와 관계를 맺도록 할 것인지 결정하는 것”이라고 규정하였다. 이러한 KGSt의 정의는 이민자 집단과 이주수용 사회가 통합이라고 동의할 수 있는 수준의 높은 관계의 강화에까지 이르는 노정에서 어떤 정책 및 프로그램을 어떻게 구사할 것인지가 핵심적인 이슈가 될 수 있음을 강조한다고 할 것이다.

더욱이 이러한 Heckman과 KGSt의 이민자 사회통합에 대한 정의방식은 독일의 다수 지방정부에서 투영하여 보다 구체적이고 한 차원 더 높은 수준으로 승화되고 있다. 즉, 뮌헨(München)시의 경우, 이민자 사회 통합을 “기회 균등의 목표를 가지고 이주민들을 사회의 핵심적인 분야로 편입시키거나 들어가게 하는 장기적인 과정”이라고 규정하거나, 비스바덴(Wiesbaden)시의 경우, 이민자 사회통합을 “이주민과 이주배경을 가진 사람들을 이주수용사회로 편입시키는 지속적인 과정”이라고 간주하고, 슈투트가르트(Stuttgart)시는 이민자 사회통합을 “공통적인 이해의 기초를 적극적으로 만들어 가는 상호적인 과정”이라고 정의함으로써, 이민자 사회통합 과정의 장기성, 지속성, 및 상호성 등을 부각시키고 있다 (박해육 · 윤영근, 2016).

따라서 궁극적이고 표준적인 수준의 사회통합의 개념 그 자체보다는 이민자가 달성하게 되기까지 이미지를 관리하고 지원하여야 할 유입국의 이민자 사회통합정책 당국에서 필요한 사회통합의 개념은 장기적 시각에서 좀 더 구체적이고 정량화된 사회통합의 구분이 필요하다. 이민정책 당국의 실무에 적합한 이민자 사회통합의 정책적 개념을 정의하기 위해서는 먼저, 이미 살펴본 <표 1>과 같이, 이민자의 한국 사회 내 정주가능성에 따라 정책대상을 재범주화하고 적절한 사회통합의 수준을 설정하는 것이 필요하다. 즉, 이민자를 정주자, 정주가능자,

비 정주 장기체류자(3개월 이상 체류자)로 구분하고, 사회통합의 수준도 초기적인 차원에서 보다 완전하고 높은 수준에 이르기까지 다양하게 분류하여야 한다.

이와 관련하여 김이선 외(2011)는 기본적 사회통합과 적극적 사회통합으로 분류할 것을 제안한 바 있다. 한편, 이민정책 당국의 실무에 적합한 이민자의 사회통합 수준은 이것보다 좀 더 정교하게 세분화될 필요가 있다. 즉, 김이선 외(2011)가 지칭한 기본적 사회통합 안에 입국 직후의 초기적응 차원의 사회통합과, 이후의 초보적 수준의 일상생활 영위를 위한 언어능력 습득과 정주(영주)를 준비하는 차원의 사회관계 증진 목적의 사회통합지원이 구분되어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 중급수준의 사회통합이 확보된 다음에 온전히 한국사회에 통합함으로써 일반 국민과 마찬가지로 취업과 각종 사회분야에 대한 진출 및 자녀에 대한 온전한 양육에 이르기 위한 목적의 고차원적 사회통합이 뒤따라야 한다.

결과적으로 한국적 상황에 적합한 이민자의 사회통합은 입국 직후의 초기적응 차원의 사회통합을 주된 목적으로 하는 초기적응적 사회통합(orientational social cohesion), 초보적 수준의 일상생활 영위를 위한 언어능력 습득과 정주를 준비하는 차원의 사회관계 증진을 주된 목적으로 하는 도입적 사회통합(introductory social cohesion), 그리고 취업과 각종 사회분야에 대한 진출 및 자녀에 대한 온전한 양육에 이르기 위한 목적의 고차원적 사회통합을 주된 내용으로 하는 정착(정주)적 사회통합(settling social cohesion)의 3개 차원으로 구분(문병기 외, 2013)하는 것이 이민자 사회통합프로그램의 이수 의무화 및 실행방안 마련을 위해 보다 현실적이고 실용적인 분류라고 할 것이다.

즉, 이상에서 살펴본 바와 같이 이민자 사회통합을 상태로서의 의미와 함께 과정 또는 방법적인 측면으로 이해함으로써 ‘이민자라고 하는 새로운 사회요소가 한국사회의 기존 구조 및 각종 하위요소들과 어떻게 하면 보다 빨리 그리고 보다 심층적으로 긴밀한 관계를 갖도록 유

도할 수 있는가?’라는 정책적 고민을 부각시킬 수 있게 되고, 그러한 차원에서 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램의 이수 의무화라고 하는 통합 유도 과정과 방법의 중요성이 온전히 드러날 수 있기 때문이다.

나아가, 이민자의 사회통합은 기본적 사회통합과 적극적 사회통합으로 구분하는 것에 한 걸음 더 나아가서 좀 더 정교하게 초기적응적 사회통합, 도입적 사회통합, 그리고 정착(정주)적 사회통합의 3개 차원으로 세분화하는 것도 결국은 이민자가 한국사회에서 적응해가는 과정을 좀 더 면밀하게 따라가면서 통합의 심층성을 끌어올리기 위해 사회통합 프로그램의 이수 의무화라고 하는 하나의 정책수단이 그 과정 속에서 어떤 역할과 의미를 가질 수 있는가를 효과적으로 드러낼 수 있기 때문이다.

나. 이민자 사회통합 모델

이민자의 사회통합을 어떻게 유도해 낼 것인가라는 문제와 관련 하여서는 다양한 모델이 존재한다. 통상적으로는 차별적 배제모형, 동화모형, 다문화모형, 쌍방향통합모형 등으로 구분하고 있다. 세 개 사회통합모형을 요약·정리하면, <표 2>와 같이 나타낼 수 있다.

한편, 최근에는 쌍방향통합모형(two-way integration model)이 주목을 받고 있다. 쌍방향통합모형은 상호동화모형(mutual assimilationist model)이라고도 하며, 이민자와 한국인 배우자간의 일상적이며 지속적인 소통으로 양자 간에 적응하려는 노력을 강조한다. 아울러 이러한 쌍방향적 적응은 가족단위를 넘어서, 보다 더 광범위한 지역사회로 확장되어 이민자와 지역주민간의 관계에서도 실현되는 것을 지향한다(조화성, 2010). 쌍방향 통합모형의 특징을 명확하게 하기 위해 여러 사회통합모형 간 구분 가능한 이민자의 주류사회와의 사회적 관계와 정부의 적극적 정책이라는 변수를 통해 재구성해보면 <표 3>과 같이

〈표 2〉 Castles와 Miller의 사회통합유형

구분	차별적 배제 모형 (differential exclusionary model)	동화주의 모형 (assimilationist model)	다문화주의 모형 (multicultural model)
정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려함	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려 함	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치(affirmative action) 등 우대조치를 마련함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 인정	상호 존중과 관용
평등개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치
법적 수단	단속 및 추방	비차별의 제도화	제반 권리의 허용
정주화	불가능	비교적 가능	가능
국적부여 원칙	속인주의, 엄격한 조건	속지주의, 융이한 조건	속지주의, 이중국적 허용
정체성	이질화	동질화	이질화
사례국가	독일, 일본	프랑스, 영국	미국, 캐나다, 호주

자료: Kymlicka(1995); Castles & Miller(2003); 박진경(2010): 45에서 수정 재인용.

나타낼 수 있다.

〈표 3〉은 통합모형의 유형화를 시도한 것으로서 이민자의 주류사회 적응 및 참여 정도와 문화적 다양성의 허용 정도라는 변수의 조합을 보여주고 있다. 즉, 단일 문화의 추구이지만 이민자의 주류사회의 적응과 참여가 높은 내용을 지니는 것은 동화모형이다. 반면, 하위문화의 허용과 장려를 중시하면서 이민자의 주류사회 적응과 참여 정도에 따라 다른 유형이 다문화주의 모형이다. 이러한 이민자 통합모형의 재분류에 의하면, 정부의 적극적 정책을 통해 이민자와 내국인 간의 공동문화의 형성을 추구하는 동시에 이민자의 주류 사회와의 관계에서

〈표 3〉 이민자 사회통합모형의 재분류

		정부의 적극적 정책: 문화적 다양성 허용		
		단일 문화 추구	공동 문화 형성	하위문화 장려
이민자의 주류 사회와의 관계: 적응 및 참여	높음	동화 모형	쌍방향 통합모형	다문화주의 모형
	낮음	격리 모형	-	다문화주의 모형

조화성, 2010: 8.

〈표 4〉 한국 이민자 사회통합 모델의 검토 기준

		이민자의 적응과 참여를 통한 사회적 인정
이민자 쌍방향 사회통합 모형	사회 수준	① 균형적 사회적 관계 ② 경제적 자립 ③ 차별의 해소
	국가 수준	한국인 및 한국사회의 통합성 증진 정책 ① 시민의식 제고 및 역량 강화 ② 사회 주체 간(내국인-이민자) 소통 증진

조화성, 2010: 9 수정.

높은 정도의 적응과 참여를 바탕으로 하는 모형은 쌍방향통합모형이 된다.

쌍방향 통합모형의 내용을 구체화하면 다음의 두 가지 요소를 ‘모두’ 지닌다는 특징을 갖고 있다. 첫째, 이민자에 대해서는 주류사회에 대한 적응해야하고 참여하는 노력을 요구한다. 이 요소는 동화모형에도 포함될 수 있지만, 격리나 다문화주의 모형에는 포함되지 않은 특징으로 볼 수 있다. 둘째 요소는 다문화주의 모형에만 있고 격리나 동화모형과 차별되는 속성인데, 다수를 차지하는 수용국의 입장에서 이 주민에게 배타적인 태도를 보이는 자국의 주류문화와 제도를 바꾸려는 정책적 노력이 존재한다는 것이다.

이와 같은 쌍방향 통합모형의 필수적 요소를 고려할 때, 〈표 4〉에서 보는 바와 같이, 두 가지 수준에서 이민자의 쌍방향 통합모형을 구성하는 세부내용을 나뉘볼 수 있다. 먼저, 사회적 수준에 해당하는 요소

로서, 이민자가 사회 적응과 참여를 통해 한국사회의 주체적 성원으로서의 관계와 위상을 인정받아야 한다는 것이며, 주류사회로부터 격리·배제되거나 일방적 시혜의 대상으로 정형화되지 않는 것이다. 이는 구체적으로는 이민자의 사회적 관계망, 경제적 자립, 차별의 해소 등으로 나타난다. 사회적 관계망은 이민자가 자신의 출신국 사람과의 관계에서 더 확장되어 한국인과의 관계 형성까지도 균형적으로 맺고 있는가를 진단한다. 한편, 경제적 자립과 차별의 해소는 이민자가 한국사회의 주체로서 지위와 역할을 인정받는지에 관련한 것으로서, 경제적 자립은 이를 위한 물질적 받침을 이루고, 차별의 해소는 제도 및 인식상의 인정을 일컫는다.

다음으로는 국가 수준에 해당하는 요소로서, 이주민에게 배타적인 자국 문화와 제도를 바꾸려는 정책은 이민자 쌍방향 통합 모형의 또 다른 수준으로 볼 수 있다. 이는 쌍방향 사회통합의 취지에 맞게 다문화 시민의식의 제고 및 역량의 강화, 한국인과 이민자의 다문화사회를 향한 사회주체 간의 소통 증진을 위한 노력 등으로 구체화할 수 있다(조화성, 2010).

III. 사회통합프로그램 이수 의무화의 정당성

1. 이민자 사회통합의 개념에 기초한 정당성

독일의 학설과 정책사례에 대한 탐구를 통해, 이민자 사회통합을 상태로서의 의미와 함께 과정 또는 방법적인 측면으로 이해할 수 있음을 알았다. 즉, 체계론적 시각에서 볼 때, Heckman (2015)의 통합에 대한 정의는 이민자라고 하는 새로운 요소를 기존의 구조 및 체계라고 할 수 있는 한국사회 및 그 하위요소들과 긴밀한 관계를 갖도록 유도하는 과정과 방법의 중요성을 부각시키고 있다. 나아가, 독일의 KGSt

(2005)는 보다 적극적으로 이민자 사회통합이 갖는 과정 및 방법적인 측면을 강조한다. KGSt의 정의는 이민자 집단과 이주수용 사회가 통합이라고 동의할 수 있는 수준의 높은 관계의 강화에까지 이르는 노정에서 어떤 정책 및 프로그램을 어떻게 구사할 것인가가 핵심적인 이슈가 될 수 있음을 강조한다고 할 것이다. 더욱이 이러한 Heckman과 KGSt의 이민자 사회통합에 대한 정의방식은 독일의 다수 지방정부에서 투영하여 보다 구체적이고 한 차원 더 높은 수준으로 승화되고 있다. 즉, 뮌헨(München)시, 비스바덴(Wiesbaden)시, 그리고 슈투트가르트(Stuttgart)시는 모두 이민자 사회통합 과정의 장기성, 지속성, 및 상호성 등을 부각시키고 있다(박해육·윤영근, 2016). 이는 이민자라고 하는 새로운 사회구성요소가 통합의 상태에 최대한 신속하고도 심층적인 수준에 이르도록 유입국 정부가 적극적으로 개입하여야 한다는 것을 의미한다. 바로 이러한 유입국의 적극적 개입수단으로서 사회통합프로그램의 이수 의무화가 갖는 통합 유도 과정과 방법으로서의 의미와 중요성이 온전히 드러날 수 있다.

나아가 이민자의 사회통합을 초기적응적 사회통합, 도입적 사회통합, 그리고 정착(정주)적 사회통합의 3개 차원으로 세분화함으로써 이민자가 한국사회에서 적응해가는 과정 속에서 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램의 이수 의무화가 어떤 역할과 의미를 가질 수 있는가를 효과적으로 드러내었다고 할 수 있다. 즉, 사회통합프로그램 이수 의무화는 초기적응적 사회통합을 완료한 이민자를 대상으로 도입적 사회통합을 촉진하고 궁극적으로는 정착적 사회통합에 이르는 과정을 밀도 있게 연결시키는 유입국의 필수불가결한 정책적 노력이라는 의미를 갖는다.

2. 이민자 사회통합모델 및 의무교육이론에 기초한 정당성

이민자 사회통합의 기본 틀은 쌍방향 통합모형이어야 하는바, 이를

통해 이민자에 대해서는 주류사회에 대한 적응해야하고 참여하는 노력을 요구하면서 동시에 수용국의 입장에서 이주민에게 배타적인 태도를 보이는 자국의 주류문화와 제도를 바꾸려는 정책적 노력을 동시에 전개하여야 하는 당위성을 정당화할 수 있기 때문이다. 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램의 이수 의무화와 그에 따른 제반 제도적 개선방안을 마련하는 것도 이러한 쌍방향 통합모형의 시각에서 그 당위성을 부각할 수 있다. 즉, 동화주의모형이나 다문화주의모형을 택한 국가에서도 사회통합교육의 이수 의무화를 추진할 수 있으나(예: 네덜란드), 국민 일반의 생활 속에서 국내 체류 외국인의 삶이 온전히 융화되고 조화를 이루는 수준에서의 통합을 이루기 위해서는 이민자 사회통합의 기본 틀을 오직 쌍방향 통합모형으로 두어야 한다는 것이다.

한편, 쌍방향 통합모형의 시각에서 모든 국내 장기체류 외국인에 대한 사회통합프로그램의 이수 의무화를 이해하는 것은 교육학적 차원에서도 그 정당성이 크다. 일반적으로 의무교육은 국민 각자가 정치사회 공동체를 구성하는 건전한 인격자이며 타 구성원과 조화를 이루고 주권자의 한 사람으로서 간주하기에 지장이 없는 수준의 품성과 행동을 갖추도록 할 목적으로 실시된다. 이러한 취지의 의무교육은 따라서 그 본질적 성격 상, 일정한 교육과정의 이수가 피교육자 본인뿐만 아니라 그들을 보호하는 부모, 국가, 사회의 공동적인 책임이며 의무라는 점을 분명히 하게 된다.

이민자로 하여금 정치사회 공동체를 구성하는 건전한 인격자이며 타 구성원과 조화를 이루는 데 지장이 없는 수준의 품성과 행동을 갖추도록 하여야 할 수용국의 역할의 중요성은 역으로, 그러한 역할을 충실히 수행하지 못하게 되었을 때 나타날 수 있는 부작용인 외국인의 일탈행위 및 범죄의 원인과 그에 대한 대책과 관련한 일련의 연구들에서 분명하게 강조되고 있다.

외국인의 일탈행위 내지 범죄의 원인 및 특징과 관련하여 먼저 살펴볼 필요가 있는 주요이론은 첫째, 차별기회이론(Differential Oppor-

tunity Theory)이다. 차별기회이론이란 문화적 목표를 달성하기 위한 정당한 수단이 없다는 것만으론 일탈행동이 유발되지 않으며 정당하지 못한 수단에 접근할 수 있는 기회가 있어야 일탈행동을 할 수 있다는 이론이다(진계호, 2002). 차별기회이론에 의하면 외국인들은 주로 사회·경제적으로 주변화된 빈민지역에 거주하는 기회가 많고, 이러한 지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 일탈행위 내지 범죄에 더 많이 노출되어 있어 결과적으로 일탈행위 내지 범죄가 증가할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 빈민지역에서 상대적 박탈감을 경험하게 된 외국인들은 계층상승의 욕구를 가지게 되는데, 이때 일탈행위 내지 범죄행위를 계층 상승의 기회로 삼게 될 수도 있다(Conklin, 2003). 즉, 차별기회이론가들에 따르면 일탈행위 내지 범죄현상은 개인이 저지르는 비행이 아닌 것이며 일종의 계층 간 충돌이라고 볼 수 있을 것이다(김용준, 2005).

둘째로 문화갈등이론(Culture Conflict Theory)은 문화 및 규범의 충돌로 인한 갈등이 외국인의 일탈행위 내지 범죄의 원인이라고 주장하는 이론이다. 1940년대 미국사회와 이민증가에 의한 다양한 민족의 혼재와 다원적이고 복합적인 현대산업사회의 발달을 배경으로 문화갈등이론가들은 일탈행위 내지 범죄의 원인으로 행위규범의 충돌을 들고 있으며 행위규범의 갈등은 문화갈등의 과정에서 생긴 것이라고 보고 있다. 즉, 하나의 문화집단의 구성원이 다른 집단의 세력권 안으로 이주해 들어갈 경우에 필연적으로 갈등이 발생하기 때문에 외국인에 의한 일탈행위 내지 범죄가 불가피하게 발생할 수 있다고 보는 것이다(지광준, 2003). 이는 결국 문화갈등 이론이 사회구성원의 가치관 및 규범의식이 상호 충돌하고 유입국의 법률과 규범에 위반되는 반사회적 또는 반규범적인 문화나 가치관에 동화되거나 그 환경에 노출된 사람은 각종 일탈행위 내지 범죄행위를 저지르기 쉽다는 것을 말한다.

셋째, 사회유대이론(Social Bonding Theory)에 의하면 누구나 자연적으로 일탈행위 내지 범죄를 저지를 수 있으며 이러한 인간의 본성에

의해 반사회적 행동을 할 수 있다고 본다. 즉, 사회유대이론가들이 볼 때, 일탈은 관습적인 신념과 규범에 관한 사회의 일반적인 합의에 기초한 사회통제기제의 결함 또는 부재 때문에 발생한다는 것이다(지광준, 2003). 사회유대이론은 사실상 인간은 누구나 일탈행위 내지 범죄를 저지를 수 있는 가능성을 가지고 있다고 전제하면서, 이를 통제하는 기제로서 유대라는 개념을 강조한다. 사람의 본능에 이미 존재하는 일탈행위 내지 범죄성향 표출을 통제하는 요인은 바로 일상생활 주변에서 사회와 맺고 있는 유대라는 것이다. 인간은 사회, 보다 구체적으로는 가족, 친척, 이웃, 학교, 동료 등과의 관계에서 맺고 있는 유대로 인해 일탈행위 내지 범죄를 행할 수 있는 본능을 통제할 수 있으며, 이러한 사회적 유대가 약할 경우 일탈행위 내지 범죄를 저지르게 된다고 본다. 따라서 사회유대이론에 기초할 때, 외국인들이 많이 거주하고 있는 지역사회를 중심으로 사회통합 노력이 강화된다면, 지역사회구성원들 간의 사회적 유대와 그에 기초한 애착, 헌신, 참여, 신념이 높아질 것이고, 이는 곧 외국인에 의한 일탈행위 내지 범죄와 무질서를 줄일 수 있을 것으로 예상된다(홍세형·이현, 2011).

필연적으로, 이상의 이론들에 기반할 때 외국인에 의한 일탈행위 내지 범죄와 무질서 축소 방안으로서 언어·문화교육의 강화를 지적하게 된다(서주연, 2012). 즉, 외국인 일탈행위 내지 범죄에 대한 최선의 대책은 강력한 처벌을 기본으로 하면서도 동시에 적법하게 체류하고 있는 외국인을 포용하고 한국사회에서의 원만한 생활을 위한 사회통합 지원이 병행되어야 한다는 것이다. 국내 유입되는 외국인들 중 상당수가 한국문화에 대한 기초 지식도 없고 언어소통이 원활하지 못한 경우가 있는데, 이러한 경우 사소한 오해와 인식 차이가 내국인과 외국인간의 적대감으로 악화되고 이는 마침내 보복성 일탈행위 내지 범죄로 발전하는 것이다. 따라서 국내 거주 외국인에 대한 충실한 한국어 교육 및 한국문화 알리기 교육의 대폭적 강화는 한국인과 공존 및 정착을 위한 전제조건이라 볼 수 있다. 특히, 이러한 한국어나 한국

문화 교육과정은 외국인이 밀집한 지역과 결혼을 통한 이민자의 거주 비율이 높은 곳에서는 반드시 실시되어야만 할 것으로 본다.

결론적으로, 이민자 사회통합 의무교육이란 첫째, 해당 교육과정을 통해 피교육자인 이민자의 잠재적인 능력을 계발시켜 줌으로써 인간다운 문화생활과 직업생활을 할 수 있는 기초를 마련해 주는 수단이며, 둘째, 문화적이고 지적인 사회풍토를 조성하고 문화창조의 바탕을 마련함으로써 헌법이 추구하는 문화국가실현을 촉진시켜 주는 수단이며, 셋째, 이민자의 능력에 따른 균등한 교육기회의 제공을 통해서 직업생활과 경제생활영역에서 실질적인 평등을 실현시킴으로써 대한민국 헌법이 추구하는 국가적 이상의 실현 수단이 된다고 인정될만한 것 이어야 한다.

3. 사회통합교육체계의 질적 수월성에 기초한 정당성

사회통합프로그램의 이수 의무화는 그것이 보유하고 있는 교육체계의 질적 수월성 측면에서도 그 정당성이 분명하다. 2017년 하반기 정도에 외국인에 대한 귀화필기시험이 법무부의 사회통합프로그램 종합 평가로 일원화될 가능성이 매우 높은 것으로 예상되고 있다. 이는 그동안 꾸준히 지적되어온 바와 같이, 외국인이 온전한 한국인으로 인정되기 위해서는 한국어 구사능력을 위시하여 심층적인 사회문화적 통합이 이루어졌음을 확인한 연후여야 하며, 이러한 기준에서 볼 때 그 간 실시해온 귀화필기시험으로는 역부족이라는 판단에 따른 것이다.

현재까지 국내에 존재하는 외국인 대상 사회통합교육과정 중에서 그 교육체계적 완성도가 가장 높은 것은 법무부 사회통합프로그램이라는 데 대체로 학자들과 현장 실무자들의 의견이 모아지고 있다. 법무부 이민자 사회통합프로그램의 교육과정을 간단히 소개하면, 먼저 한국어과정은 사전평가를 통해 한국어 능력에 따라 단계(0단계~4단계) 및 이수시간(최대 415시간~면제)을 배정한다. 법무부가 주관하는

〈표 5〉 법무부 사회통합프로그램의 교육과정 구조

구분 \ 단계	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
과정	한국어와 한국문화					한국사회 이해
	기초	초급 1	초급 2	중급 1	중급 2	
이수시간	15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	50/70시간
사전평가 점수	3점 미만 (구술 3점 미만은 지필성적 무관)	3점~20점	21점~40점	41점~60점	61점~80점	81점~100점
TOPIK 등급	-	-	TOPIK 1급	TOPIK 2급	TOPIK 3급	TOPIK 4~6급

사전평가 또는 국립국제교육원이 주관하는 한국어능력시험(TOPIK) 점수에 따라 개별 이수자의 교육단계를 배정한다.

한편 한국사회이해 과정은 모든 이수자가 들어야 하는 필수과정으로서, 50시간이 배정되어 있고, 우리사회 구성원으로서 알아야 할 헌법적 가치와 기본제도, 생활상 등을 사회·문화·정치·경제·역사·법·지리 영역에서 전반적으로 교육한다. 특히, 2013년 1월 1일부터는 결혼이민자 한국어 중급(3,4단계)과정을 도입하여 모든 이민자가 동일한 단계배정의 기준을 적용토록 하고 있다. 또한 2016년 7월 17일부터는 한국사회이해 과정 교육시간이 50시간에서 70시간으로 변경되었는데, 영주 및 귀화자 공통 기본과정 50시간 이수 이후에 추가적으로 귀화자 심화과정 20시간이 연속적으로 진행되도록 하였다.

나아가, 국적·체류상담을 통해 상담관이 5단계 참여자를 대상으로 애로사항 및 인권침해 여부, 혼인의 진정성, 귀화 시 국민적격 여부(의사소통 가능 여부 포함) 등에 대하여 개별적인 심층상담을 실시하고 국적면접심사 면제 혜택 부여 여부를 결정토록 하고 있다. 또한 2016년 7월 17일부터 종합평가는 영주용 종합평가, 귀화용 종합평가로 분리 실시하고 있다.



[그림 1] 법무부 사회통합프로그램 진행절차

* 국적체류상당제란, 각 사무소 사회통합 담당자가 교육기관을 직접 방문하여 5단계 참여자를 대상으로 애로사항 및 인권침해 여부, 혼인의 진정성, 귀화 시 국민적격 여부 등 개별적 심층상담을 실시하는 것으로, 귀화 및 국적취득에 앞서 보다 충실한 이민자 사회통합 여부를 확인하고자 하려는 취지이다.

한편, 법무부 이민자 사회통합프로그램의 진행절차는 [그림 1]에서 보는 바와 같다. 법무부 이민자 사회통합프로그램이 실시하고 있는 프로그램 참여자에 대한 평가는 사전평가, 단계평가, 중간평가 및 종합평가로 나눌 수 있다.

사전평가는 프로그램 참여 전 실시하며, 법무부 주관으로 한국어 능력 평가에 따라 단계 및 이수시간을 배정한다. 55문항으로써 60분 동안 진행된다. 단계평가는 거점운영기관 주관으로 각 단계별 성취도를 평가한다. 25문항으로써 40분 간 진행된다. 중간평가는 법무부 주관으로 한국어과정(4단계까지) 종료 후 한국어능력평가를 위해 실시한다. 35문항으로써 55분 동안 진행된다. 중간평가 합격자는 60점 이상 취득자로 하며, 이들에게 한국어와 한국문화시험(KLCT) 합격증을 부여한다. 마지막으로 종합평가는 법무부 주관으로 실시되며, 모든 과정

(5단계까지) 이수자에게 전 과정 성취도를 평가한다. 45문항으로써 70분간 진행된다. 종합평가 합격자는 60점 이상 취득자로 하며, 이들에게 ‘한국이민귀화적격시험(KINAT)’ 합격증을 부여한다.

따라서 법무부 사회통합프로그램 전체 과정의 이수 의무화를 통해서 귀화필기시험만으로는 결코 채울 수 없는 이민자 사회통합교육의 질적 수월성을 확보하게 된다는 의미가 있다. ‘사전평가-교육-사후평가-재교육’으로 이어지는 체계적 교육과정의 이수를 통해서만이 이민자에 대한 질 높은 한국어교육과 한국사회 이해교육의 실질적 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

4. 이민자 유형에 기초한 정당성

이민자 사회통합프로그램의 의무화 시점은 각각의 이민자 유형에 따라 달라야 한다. 우선적인 사회통합프로그램 의무 이수 대상자의 첫째는 「국적법」 제5조에서 규정하고 있는 일반귀화자들이다. 대한민국 국민과의 혈연 또는 지연 관계가 없으면서 특별한 공헌이나 국익에 대한 기여도 없이 법규에서 열거한 요건의 충족만으로 국적을 취득하게 되는 일반귀화자의 경우, 특히 중요한 이슈가 되는 것이 ‘품행의 단정’ 요건과 ‘국민으로서의 기본 소양’ 요건이다. ‘품행의 단정’ 요건은 신청 외국인의 여러 가지 사정을 종합적으로 고려할 때 건전한 인격자로서 기존 한국 정치사회 공동체의 구성원인 국민들과 조화를 이루고 주권자의 한 사람으로서 받아들임에 있어서 지장이 없는 수준의 품성과 행동을 갖추어야 「국적법」의 법정신을 충족하는 것이라고 국가인권위원회 등에서 해석하고 있다. 또한 ‘국민으로서의 기본 소양’ 요건은 신청 외국인이 국어 구사 능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해에 있어서 초등학교 4학년에서 6학년까지의 교육과정에 상응하는 수준의 역사·정치·문화·국어 능력을 갖추어야 하는 것이라고 「국적업무처리지침」 제6조가 구체적으로 명시하고 있다. 따라서 이러한 높은 수준의 국

어 구사 능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해도를 확보하기 위해서
는 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램 이수가 필수적이라고 할
것이다.

둘째는 「국적법」 제6조에서 규정하고 있는 간이귀화자들이다. 대표
적인 유형으로서 결혼이민자들이 이에 해당한다. 결혼이민자의 경우
는 혼인을 통해 그들의 자녀가 한국 국민으로 출생할 뿐만 아니라 전
혼관계에서 출생한 자녀의 국내입국과 정착이 증가하고 있으며 이들
을 미래 한국사회를 함께 책임져야 할 차세대로 온전히 성장할 수 있도
록 교육과 양육이 필요하다는 점에서 상당히 높은 수준의 한국어 구사
능력과 한국사회에 대한 심층적 이해가 필수적이며, 이러한 높은 수준
의 사회통합을 이루기 위해서는 반드시 범정부적으로 공인된 사회통
합프로그램 이수가 불가결하다고 할 것이다.

셋째는 취업활동에 제한을 받지 아니하고 장기간 거주할 수 있는 거
주 체류자격자(F-2)들이다. 이들은 점수이민제도에 의해 나이, 학력,
소득, 한국어 능력 등에 대해 점수로 평가받은 후 총 120점 중 80점
이상을 획득하면 취업활동이 자유로운 3년 동안의 체류 후 영주(F-5)
체류 자격을 부여받을 수 있는 외국인들이다. 즉, 교수(E-1), 연구
(E-3), 전문직업(E-5), 무역경영(D-9) 등 상대적으로 전문성을 지닌
인력으로 간주될 수 있다는 이유로 여타 외국인 유형에 비해 훨씬 유
리한 체류신분을 획득하는 것이다. 따라서 여타 외국인 유형에 비해
지도적 위치에 있는 이들 거주 체류자격자(F-2)에 대해서 범정부적으
로 공인된 사회통합프로그램 이수를 의무화함으로써 그 지도적 위치
에 상응하는 높은 수준의 국어 구사 능력과 대한민국의 풍습에 대한
이해도를 확보하여야 할 것이다.

넷째, 상대적으로 가장 전형적인 단기순환형으로 인식되어온 외국
인근로자(E-9)의 경우도 소정의 혜택을 부여함과 함께 상응하는 정도
의 범정부적으로 공인된 사회통합교육 과정의 이수 의무화를 동시에
추진하여야 한다. 즉, 현재까지 국내에서 4년 이상 동일 업제 근무자

의 경우 소위 성실근로자로 간주하여 고용허가제로 재입국을 허용하고 있는 상황에서, 법무부 사회통합프로그램 과정의 이수에 따른 점수 부여에 더하여 과정 이수 자체를 의무화할 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 가장 전형적인 단기순환형으로 인식되어온 외국인근로자(E-9)의 경우도 본인의 의지와 노력에 따라 얼마든지 10년 정도의 장기체류가 가능하고 궁극적으로는 귀화까지도 가능하므로 이들도 체류자격 변경 신청 시에 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램의 이수 의무화 대상에 포함하여야 한다.

결국 종합적으로 판단할 때, 모든 국내 체류 외국인들에 대해 체류자격 변경을 신청할 때마다 사회통합프로그램의 이수 의무를 부과하여야 하며, 구체적인 의무화 대상과 이수 단계는 이민자의 사회통합 요구수준 및 사회통합교육의 운영 여건, 그리고 체류자격별 이민자의 특성 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다는 것이다.

5. 사회통합프로그램 의무화 추진 기본방향

이상의 논리적 정당성에 따라 제시할 수 있는 사회통합프로그램의 이수 의무화 추진을 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 사회통합교육을 거시적인 국가장기발전을 위한 인구정책 및 국가성장 동력의 총량극대화정책의 수단이라는 차원에서, 대한민국의 안보적 특수상황에서 국가 및 국민정체성 함양을 위한 1차적 기회라는 차원에서, 국민의 문화다양성에 대한 이해의 증진과 민주 시민의식의 함양 및 다양한 사회 구성원이 더불어 사는 생활양식의 정립을 위한 제도적 장치라는 차원에서 이해할 때, 그리고 2017년 하반기 정도에 외국인에 대한 귀화필기시험이 법무부 사회통합프로그램 종합평가로 일원화될 가능성이 매우 높은 것으로 예상됨에 따라 그 이후는 법무부 사회통합프로그램이 사실상 외국인의 귀화와 국적취득 전 한국어 교육 및 사회통합교육의 사실상 유일한 통로가 된다는 측면에서 볼 때, 사

회통합이 요구되는 장기체류 외국인에 대한 사회통합프로그램의 이수 의무화 추진은 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제로 간주하여야 한다.

둘째, 사회통합프로그램의 이수 의무화 추진이 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제라고하나, 아직까지 이를 전면적으로 시행하기에는 여러 가지 제도적 기반이 부족한 것이 사실이다. 법무부 사회통합프로그램 예산이 아직까지 상대적으로 영세한 수준에 머물고 있으며, 독립적인 교육시설과 전달체계를 갖추지 못하고 있는 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 따라서 사회통합프로그램의 이수 의무화를 추진하되, 주어진 정책여건을 고려하여 단계적으로 이를 실행할 필요가 있다. 나아가, 사회통합프로그램의 단계적 이수 의무화를 차질 없이 추진하기 위해서는 면밀한 추진계획과 실행과제의 발굴 및 과제 추진과정 상의 문제점과 상황변화에 효율적으로 대처할 수 있는 운영지침이 정교하게 개발되어야 한다.

셋째, 사회통합프로그램의 이수 의무화를 추진하게 되면 지금까지의 선택적 이수 때와는 전혀 다른 상황이 발생하게 된다. 즉, 훨씬 다양한 교육수요와 강한 민원에 대응하여야 한다는 것이다. 애초부터 법무부 사회통합프로그램이 국내 장기체류 모든 외국인을 대상으로 하고는 있지만 선택적 이수였기 때문에 높은 성과와 만족도에도 불구하고 상대적으로 전체 외국인 규모에 비해 상대적으로 작은 비율만이 프로그램에 참여하였다. 더욱이 사실상 스스로의 판단에 의해 자발적으로 프로그램에 참여한 경우는 학습의욕이 강하기 때문에 열악한 교육여건에 대해서도 그다지 강한 불만을 제기하지 않는 것이 교육현장에서의 오랜 경험적 상식이다.

그러나 사회통합프로그램의 이수 의무화를 추진하게 되면 매우 다양한 특징과 체류 목적을 가진 외국인 유형들 하나하나에서 무시할 수 없는 규모의 교육수요가 발생하기 때문에 이에 대하여 적극 부응하지 않을 수 없다. 더욱이 의무적으로 사회통합프로그램을 이수하여야 한다는 정서 속에서 법무부 사회통합프로그램 운영기관을 방문하거나

사회통합정보시스템(Soci-Net)을 통해 참여 신청, 등록 및 평가를 접수하는 경우는 작은 불편 사항에 대해서도 훨씬 강한 민원을 제기할 것이 예상된다. 따라서 장기체류 외국인에 대한 사회통합프로그램의 이수 의무화를 단계적으로 추진하되, 어떤 유형의 외국인에 대해 어떻게 프로그램 내용과 운영체계를 특화할 것인지를 사전에 심층적으로 검토 및 결정하여야 한다.

IV. 사회통합교육 성과에 대한 실증분석

이민자 사회통합교육의 성과에 대한 실증분석을 통해 법무부의 사회통합프로그램이 상대적으로 높은 만족도와 효과성을 보였다는 경험적 증거를 확보하는 것은 매우 중요하다. 현재까지 법무부 외에도 여성가족부나 민간 기관에서도 자체적인 사회통합교육과정을 운영하면서, 각자 자신들의 이민자 사회통합교육체계가 더 우수하다고 주장하고 있는 상황에서 상대적인 우수성에 대한 경험적 증거는 중요한 돌파구를 마련하는 근거가 될 수 있다. 즉, 실증분석의 엄정한 객관성과 중립성을 담보하면서 도출된 법무부의 사회통합프로그램이 상대적으로 높은 만족도와 효과성을 보였다는 경험적 증거는 법무부의 사회통합프로그램 이수 의무화를 통해 지금까지의 비능률과 유사 중복성을 획기적으로 축소하면서 보다 효과적이고 능률적인 이민자 사회통합교육체계를 재탄생시킬 수 있다는 주장을 강력하게 뒷받침하기 때문이다.

1. 연구자료 및 분석방법

본 연구에서는 수도권 소재의 체류외국인 대상의 법무부 사회통합프로그램과 기타 사회통합교육을 동시에 운영하고 있는 7개 기관의 이용자들을 표집대상으로 선정하여 설문조사가 이루어졌다. 비확률표

본추출방법인 판단표본추출법(purposive sampling)을 통하여 366명의 응답자에게 설문지를 획득하였다. 조사 시기는 2016년 10월 21일부터 11월 5일까지 진행되었다. 그러나 본 연구는 여타 사회통합교육과 구분하여 특별히 법무부 사회통합프로그램의 상대적 우수성에 대한 경험적 증거를 확보하기 위해 총 178명의 응답자만을 분석에 활용하였다. 전체 366명의 응답자들 중 법무부 사회통합프로그램과 기타 사회통합교육을 동시에 이용하였다고 응답한 사례가 다수 존재하였기 때문이다. 즉, 순수하게 법무부 사회통합프로그램만 이용한 114명, 기타 사회통합교육만 이용한 64명(다문화가족지원센터: 55명, 민간 기관 자체 사회통합교육: 9명)을 분석에 포함하였다. 본 연구에서 사용된 각 변수의 정의와 측정 방법들은 <표 6>과 같다.

본 연구는 STATA 명령어 ‘psmatch2’, ‘teffects psmatch’를 활용하여 성향점수매칭 분석을 실시하였다. ‘psmatch2’는 성향점수매칭 가정 검증을 위해, ‘teffects psmatch’는 통계적 유의성 검증을 위해 실시하였다. 최종 프로그램 성과에 대한 통계적 유의성 평가에서 기존의 연구들은 STATA 명령어 ‘psmatch2’와 ‘bootstrap’를 동시에 활용하였다. 그러나 최근 성향점수매칭 분석에서 ‘bootstrap’ 명령어를 활용할 경우 최종 성과에 대한 통계적 유의성 검증이 적절하지 않다고 보고되고 있다(Abadie & Imbens, 2008). 따라서 본 연구는 ‘teffects psmatch’ 명령어를 통해 최종 성과에 대한 통계적 유의성을 검증하였다. 그러나 ‘teffects psmatch’ 명령어를 활용할 경우 매칭 방법은 최근접이웃매칭만을 사용(Drukker, 2014)해야 하기 때문에 다른 매칭 방법은 이용하지 않았다.

2. 성과분석 결과

가. 기술 통계

전체 응답자의 28.92%가 국적취득 계획이 있었다. 법무부 사회통합

〈표 6〉 변수 정의 및 측정 방법

변수	변수 설명 및 측정
프로그램 성과	
국적취득 계획	1=국적취득계획 있다, 0=그밖에
한국어실력 향상 도움정도	1(도움이 안 됨)-5(도움이 됨)
한국문화 이해 도움정도	1(도움이 안 됨)-5(도움이 됨)
전체적인 프로그램 만족도	1(불만)-5(만족)
프로그램 참여와 성과에 동시에 영향을 주는 요인	
성별	1=남성, 0=여성
연령	2016년 기준 나이
출신국가나 민족 ²⁾	중국출신(1=중국, 0=중국 이외의 기타) / 베트남출신(1=베트남, 0=베트남 이외의 기타)
결혼유무	1=결혼상태 유지, 0=그밖에
거주기간	한국으로 이주 이후 2016년 기준으로 총 거주기간(개월)
거주 지역 ³⁾	서울(1=서울, 0=서울 이외의 기타) / 인천(1=인천, 0=인천 이외의 기타) / 평택(1=평택, 0=평택 이외의 기타)
비자 유형	1=결혼이민(F-6), 국민의 배우자(F-2-1), 0=그밖에
한국인 친구 수	집안에 어려운 일이 있을 때, 일자리 관련, 자녀 교육 관련, 여가나 취미생활에서 같이 하는 사람이 한국인 친구일 경우 각각 '1'로 코딩, 그 밖의 대답은 '0'으로 코딩. 그 이후 4가지 상황을 합한 값(0-4)
본국출신 친구 수	집안에 어려운 일이 있을 때, 일자리 관련, 자녀 교육 관련, 여가나 취미생활에서 같이 하는 사람이 본국출신 친구일 경우 각각 '1'로 코딩, 그 밖의 대답은 '0'으로 코딩. 그 이후 4가지 상황을 합한 값(0-4)
본국출신 이외의 외국인 친구 수	집안에 어려운 일이 있을 때, 일자리 관련, 자녀 교육 관련, 여가나 취미생활에서 같이 하는 사람이 본국출신 이외의 외국인 친구일 경우 각각 '1'로 코딩, 그 밖의 대답은 '0'으로 코딩. 그 이후 4가지 상황을 합한 값(0-4)
교육수준	한국 교육 제도를 고려한 최종 교육 년 수(0=무학, 6=초등학교 졸업, 9=중학교 졸업, 12=고등학교 졸업, 14=4년제 미만 대학교 졸업, 16=4년제 이상의 대학교 졸업, 18=대학원 이상 졸업)
한국어실력	체류외국인이 자기 스스로 평가한 한국어 읽기, 말하기, 쓰기, 듣기 실력의 총 합(4-20)
취업여부	0=취업 경험 없음, 1=현재 취업, 2=과거 취업
사회통합교육	1=사회통합프로그램만 이용, 0=기타 사회통합교육(다문화가족지원서비스, 기관자체 사회통합교육)만 이용

프로그램이나 또는 기타 사회통합교육을 이용하였을 때 한국어 실력 향상 도움정도(1-5)는 1.70이었다. 한국문화 이해 도움정도(1-5)는 1.52, 전체프로그램 만족도(1-5)는 4.33이었다. 전체프로그램에 대한 만족도를 제외하고 국적취득 계획이나 프로그램 이용을 통한 한국어 실력 향상 도움정도, 한국문화 이해 도움정도의 수준은 낮은 수준이었다.

응답자 중 74.29%가 여성, 25.71%가 남성이었으며, 57.89%가 현재 결혼을 유지하고 있었다. 연령은 평균 31세, 거주기간은 57.49 개월로서 4년 또는 5년이었다. 응답자 중 중국출신은 45%, 베트남 출신으로 21.64%였다. 거주 지역과 관련하여 응답자 중 서울 거주는 34.27%, 인천 12.36%, 평택 5.06%였다. 응답자 중 26.83%가 결혼이민 또는 국민의 배우자 비자를 소유하고 있었다. 한국인 친구 수(0-4), 본국 출신 친구 수(0-4), 본국 이외의 외국인 친구 수(0-4)는 각각 1.69, 1.80, 0.36이었다. 체류외국인들은 한국에 거주하면서 본국 출신 친구가 가장 많았으며, 다음으로 한국인 친구였다. 응답자의 교육 년 수는 평균 13.84로서 고등학교를 졸업하거나 4년제 미만 대학교 졸업 한 경우가 대부분이었다. 응답자들 본인이 인지한 한국어 실력(4-20)은 10.91로서 중위값인 '12'보다 낮았다. 현재 한국에서 일자리가 있는 경우는 42.42%, 과거 한국에서 일자리가 있었던 경우는 7.27%, 한국에서 일자리가 한 번도 없었던 경우는 50.30%였다.

-
- 2) 출신국가 중 중국출신은 45%로 가장 높은 수치를 보여 주었고, 다음으로 베트남 출신으로 21.64%였으며, 나머지 출신국가는 6% 미만이었다. 따라서 본 연구는 중국출신, 베트남 출신만을 더미변수대상으로 고려하였다.
 - 3) 거주 지역은 서울에 거주하는 응답자가 34.27%로 가장 높은 수치를 보였으며, 다음으로 시흥 25.28%, 화성 14.04%, 인천 12.36%, 안산 6.74%, 평택 5.06%, 하남 2.25% 순이었다. 그러나 거주 지역을 더미변수로 변환할 때 일부 설명변수들과 거주 지역 더미변수와 다중공선성이 발생하게 되며, 이로 인해 분석이 어려움이 존재하였다. 이로 인하여 본 연구는 서울, 인천, 평택만을 더미변수로 고려하였다.

〈표 7〉 기술통계분석 결과

변수	평균(표준편차) / %
국적취득 계획	28.92%
한국어실력 향상 도움정도	1.70 (0.96)
한국문화 이해 도움정도	1.52 (0.80)
전체적인 프로그램 만족도	4.33 (0.72)
성별	
남	25.71%
여	74.29%
연령	30.64
출신국가나 민족	
중국	45.03%
베트남	21.64%
결혼상태유지	57.89%
거주기간(개월)	57.49 (39.37)
거주 지역	
서울	34.27%
인천	12.36%
평택	5.06%
결혼 이민자 또는 국민의 배우자 비자 소유	26.83%
한국인 친구 수	1.69 (1.28)
본국출신 친구 수	1.80 (1.34)
본국출신 이외의 외국인 친구 수	0.36 (0.90)
교육 년 수	13.83 (3.33)
한국어실력	10.91 (2.62)
취업여부	
일자리 경험 무	50.30%
과거 일자리 경험 유	7.27%
현재 일자리 경험 유	42.42%
사회통합프로그램 이용자	64.04%
기타 사회통합교육 이용자	35.96%

나. 성향점수매칭분석 결과

먼저, 성향점수 산출을 위한 로짓분석의 결과는 다음과 같다. 첫째, 국적취득 계획과 전체 프로그램을 성과로 고려한 사회통합프로그램 대 기타 사회통합교육 이용의 로짓분석 결과 거주기간, 한국인 친구 수, 거주 지역이 통계적으로 유의미하였다. 즉, 거주기간이 길어질수록, 한국인 친구 수가 적을수록, 서울에 거주할수록 기타 사회통합교육에 비해 사회통합프로그램을 이용할 가능성은 증가하였다. 둘째, 한국어실력 향상 도움정도를 성과로 한 로짓분석 결과 거주기간, 한국어실력, 거주 지역 변수가 통계적으로 유의미하였다. 즉, 거주기간이 길어질 때 한국어실력이 부족할 때, 서울지역에 거주할 때 기타 사회통합교육에 비해 사회통합프로그램을 이용할 가능성이 증가하였다. 셋째, 한국어문화 이해 도움정도를 성과로 한 로짓분석 결과 거주기간, 거주지역이 통계적 유의미한 변수였다. 즉, 거주기간이 길어지고 서울 지역에 거주할수록 기타 사회통합교육에 비해 사회통합프로그램을 이용할 가능성이 증가하였다.

공통영역 범위에 의하면 최소값과 최대값이 0과 1사이에 존재하며, 이는 공통영역이 가정 되었다고 볼 수 있다. 균형검증을 위한 성향점수 그래프를 통해 매칭 이후 사회통합프로그램 이용자와 기타 사회통합교육 이용자 간의 성향점수 밀도 분포가 거의 유사하였고, 이는 2집단의 동질성이 확보되었음을 확인할 수 있다.

최종적으로 성향점수를 통한 매칭 이후 사회통합프로그램 이용자와 기타 사회통합교육 이용자 간의 성과 비교를 실시하였다. 성향점수매칭 분석에 있어 STATA 프로그램 명령어 'teffects psmatch'를 이용할 경우 더미변수 형태의 해석이 이루어진다. 즉, 기타 사회통합교육 이용자들이 '0', 사회통합프로그램 이용자들이 '1'로 코딩되어 있으며, 따라서 계수(coefficient)가 정적인 방향, 그리고 통계적으로 유의미하다면 사회통합프로그램의 성과가 기타 사회통합교육 성과에 비해 상

〈표 8〉 로짓분석 결과

변수	국적취득 계획 여부	한국어실력 향상 도움	한국문화 이해 도움	전체 프로그램 만족도
	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
성별(여성=0)	-0.241 (1.054)	0.317 (1.222)	0.456 (1.188)	-0.352 (1.039)
연령	-0.040 (0.073)	-0.097 (0.117)	-0.073 (0.099)	-0.042 (0.074)
출신국가나 민족				
중국출신 (그밖에 출신=0)	-1.691 (1.047)	-1.182 (1.197)	-1.645 (1.140)	-1.777 (1.045)
베트남 출신 (그밖에 출신=0)	1.041 (1.186)	1.017 (1.322)	1.182 (1.379)	1.064 (1.197)
결혼유무	-1.127 (1.091)	-0.879 (1.281)	-0.989 (1.207)	-1.128 (1.098)
거주기간	0.025 (0.011)**	0.041 (0.017)**	0.041 (0.016)***	0.025 (0.012)**
거주 지역				
서울(그밖에 지역=0)	2.036 (1.116)*	3.057 (1.567)*	3.207 (1.408)**	2.117 (1.120)*
인천(그밖에 지역=0)	0.577 (0.916)	0.271 (0.997)	0.388 (0.994)	0.596 (0.916)
평택(그밖에 지역=0)	0.266 (1.820)	-0.135 (2.172)	0.095 (2.118)	0.351 (1.851)
결혼이민자 비자 (그밖에 비자=0)	-0.939 (1.081)	-0.320 (1.073)	-0.795 (1.075)	-1.148 (1.030)
한국인 친구 수	-0.578 (0.313)*	-0.318 (0.352)	-0.489 (0.342)	-0.559 (0.312)*
본국출신 친구 수	-0.350 (0.307)	-0.337 (0.300)	-0.319 (0.307)	-0.384 (0.302)
본국출신 이외의 외국인 친구 수	-0.249 (0.613)	-0.559 (0.741)	-0.274 (0.684)	-0.264 (0.619)
교육 년 수	0.062 (0.140)	0.014 (0.164)	-0.026 (0.151)	0.044 (0.136)
한국어실력	-0.234 (0.159)	-0.484 (0.248)*	-0.265 (0.170)	-0.248 (0.158)
취업여부(현재 취업=0)				
과거취업경험 유	-0.579 (1.605)	-1.128 (2.104)	-0.583 (1.764)	-0.581 (1.597)
취업경험 무	-0.929 (0.859)	-1.201 (1.045)	-0.765 (0.989)	-0.970 (0.866)
log likelihood	-33.306	-27.014	-28.978	-33.531
Chi2	66.41***	73.60***	71.89***	68.21***
N	106	101	102	107

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

〈표 9〉 공통영역 범위

성과	공통영역 가능성		성과	공통영역 가능성	
	최소값	최대값		최소값	최대값
국적취득계획	0.010	0.998	한국어문화 이해 도움	0.003	0.999
한국어실력 향상 도움	0.000	0.999	전체 프로그램 만족도	0.008	0.998

〈표 10〉 성향점수매칭을 통한 성과분석 비교 결과

	Coef. (S.E)	95% Conf. Interval
국적취득 계획 여부(1 vs 0)	0.113 (0.036)***	0.042-0.184
한국어실력 향상 도움정도(1 vs 0)	0.455 (0.248)*	-0.030-0.941
한국문화 이해 도움정도(1 vs 0)	0.186 (0.114) ^a	-0.037-0.410
전체 프로그램 만족도(1 vs 0)	0.206 (0.104)**	0.003-0.409

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

대적으로 우수하다고 볼 수 있다.

첫째, 국적취득계획 여부에 대한 비교에서 사회통합프로그램 이용자가 기타 사회통합교육 이용자에 비해 0.113% 포인트 높았으며, 통계적으로 유의미하였다. 둘째, 한국어실력 향상 도움정도와 관련된 비교에서 사회통합프로그램 이용자가 기타 사회통합교육 이용자에 비해 0.455점 더 높았고, 통계적으로도 유의미하였다. 셋째, 한국어문화 이해 도움정도의 비교에서는 기타 사회통합교육 이용자보다 사회통합프로그램 이용자가 0.186점 높았으며, 통계적으로도 유의미하였다. 넷째, 전체 프로그램 만족도 비교와 관련하여 기타 사회통합교육 이용자보다 사회통합프로그램 이용자가 0.206점 더 높았으며, 통계적으로도 유의미하였다. 이를 통해 사회통합프로그램 이용자의 성과가 기타 사회통합교육 이용자의 성과에 비해 상대적으로 높았다고 결론지을 수 있다.

이러한 성과 차이는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 첫째, 법무부 사회통합프로그램과 기타 사회통합교육 운영상의 차이가 성과 차

이를 가져 온다고 유추할 수 있다. 앞서, 사회통합프로그램 내용에서 살펴보았듯이, 사회통합프로그램에서의 한국어 과정은 사전 평가를 통하여 한국어 능력에 따른 단계별(0-5단계) 한국어 수업과 한국문화 및 한국사회 이해 수업이 체계적으로 진행되고 있다. 그러나 기타 사회통합교육의 경우 한국어 사전 평가를 통한 수준별 학습에 있어 단계별 수업이 상대적으로 부족하다고 알려져 있다. 예를 들어, 다문화가족지원서비스의 경우 한국어 교육을 1-4단계로 운영하고 있으며, 그러한 단계 인하여 사회통합프로그램 한국어 교육 이수 시간에 비해 이수 시간이 짧다고 보고되고 있다(정해숙 외, 2012). 따라서 이러한 운영상의 차이가 사회통합프로그램 이용자의 성과가 기타 사회통합교육 이용자의 성과에 비해 상대적으로 우수하다는 사실을 설명한다고 예상 할 수 있다. 둘째, 이수 이후의 정책적인 혜택 차이가 존재하고 이러한 혜택의 차이가 성과 차이와 연관된다고 유추 할 수 있다. 본론에서 논의했듯이, 외국인이 법무부 사회통합프로그램을 이수하였을 경우 국적 취득, 영주권 획득, 체류자격 변경과 같은 정책적 혜택을 부여하고 있다. 그에 비해, 기타 사회통합교육은 이수 이후 특별한 정책적 혜택이 없다. 따라서 정책적 혜택으로 인하여 사회통합프로그램 참여자의 학습태도가 기타 사회통합교육 참여자에 비해 더 좋을 것으로 볼 수 있으며, 더 나아가 법무부 사회통합프로그램 이용자에게 뚜렷한 동기부여를 심어줄 수 있어 사회통합프로그램의 성과가 기타 사회통합교육 이용자의 성과에 비해 상대적으로 더 우수하였다고 해석할 수 있다.

V. 결론 및 선결과제

이민자 사회통합프로그램의 이수 의무화가 제대로 추진되기 위해서는 다양한 정책과제가 먼저 해결되어야 한다. 이러한 선결과제의 해결도 넓은 의미에서 볼 때, 이민자 사회통합프로그램 이수 의무화 주장을 뒷받침하는 근거의 일부라고 할 것이다.

첫째, 모든 장기체류 외국인에 대해 범정부적으로 공인된 사회통합 프로그램 이수를 의무화할 경우에 전반적으로 교육 내용 및 운영체계에 대한 질적 개선 및 표준화가 필요하다. 자발적으로 프로그램에 참여한 경우는 학습의욕이 강하기 때문에 열악한 교육여건에 대해서도 그다지 강한 불만을 제기하지 않지만, 의무적으로 사회통합프로그램을 이수하여야 한다는 정서 속에서 프로그램 운영기관을 방문하거나 사회통합정보시스템(Soci-Net)을 통해 참여 신청, 등록 및 평가를 접수하는 경우는 사소한 미흡사항이나 불편사항에 대해서도 훨씬 강한 민원을 제기할 가능성이 크기 때문이다.

따라서 현행 법무부 사회통합프로그램의 과정별, 단계별 교육 및 평가 내용을 전면적으로 재점검하여 일반적인 언어교육 및 사회적응교육 프로그램의 상례에 비추어 확연히 미흡하거나 불편한 사항이 없는지 살피고, 해당 사항이 있다면 이수 의무화 전에 개선 및 시정조치를 완료할 필요가 있다.

또한 모든 장기체류 외국인에 대해 사회통합프로그램 이수를 의무화하게 되면 현재보다 월등히 많은 시설 및 강좌를 개설하여야 할 것으로 예상되는 바, 이 경우 전국적으로 시설 및 교·강사의 질적 수준을 표준화할 필요가 있다. 프로그램 담당자에 대한 현장조사를 통해 일부 지적된 바와 같이, 학습효과가 어느 정도는 시설 수준 및 교·강사의 교수 능력과 경험에 의해 좌우되는 것이 사실이라는 지적을 반영한다는 의미가 있다. 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램 이수 의무화를 통해 전국에서 공통적으로 일정 수준 이상의 양질의 교육이 제

공됨으로써 균질적이고도 신속한 이민자 사회통합이 이루어지는 것을 정책목표로 한다면 이러한 전국적인 시설 및 교·강사의 질적 수준의 표준화에도 정책적 노력을 배분할 필요가 있다고 사료된다.

둘째, 모든 장기체류 외국인에 대해 범정부적으로 공인된 사회통합 프로그램 이수율 의무화하게 되면 현재보다 월등히 많은 행·재정적 자원이 필요하다. 전술한 바와 같이, 프로그램 이수를 유료화하더라도 완전한 실비 보상은 현실적으로 불가능하기 때문에 추가적으로 발생하는 교육 수료를 해소할 만큼의 충분한 행·재정적 자원의 보완이 필연적으로 요구된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 가칭 외국인 사회통합기금의 설치 불가피하다. 즉, 수익자부담원칙에 의거하여 각종 수수료와 부담금에 의해 외국인 사회통합기금을 조성하여야 한다. 외국인의 지속적인 증가에 따른 국민의 세금부담을 해소하기 위해 기금의 재원은 허가 등과 관련된 수수료, 과태료 및 범칙금, 사회통합기여금 등으로 조성한다면 사회통합프로그램의 이수로부터 발생하는 특별한 이익을 받는 이민자에 대하여 그 수익의 한도 내에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담시키는 것이므로 공공사업의 실시로 인한 예외적, 우발적 이익을 공공부문으로 환원시킨다는 수익자부담원칙의 취지에 어긋나지 않을 것이다.

더욱이 외국인 사회통합기금으로 조성된 보조금의 성격 규명과 교부방식에 대한 분명한 원칙과 기준을 미리 수립하여야만 다양한 외국인 유형별 사회통합교육을 실질적으로 수행하게 될 지역시설에서의 효율적 운영이 가능할 것이다. 외국인 사회통합기금으로 조성된 보조금의 교부방식에 대한 원칙 및 기준과 관련하여, 해당 보조금의 산정을 위해서는 먼저 정액보조 사항이라고 할 수 있는 요소들을 우선적으로 추출하여 이에 대한 사업별 기본보조금을 정하고, 이후에 정률보조 사항에 따른 기준보조율을 결정하는 방식으로 진행되어야 한다. 외국인 사회통합교육별로 인정할 수 있는 정액보조 사항에는 프로그램 관

런 인건비, 행사 경비, 시설 운영 경비, 손실 보상, 최저생활 보장이 필요한 경우의 생계비 등이 포함될 수 있을 것이다.

셋째, 모든 장기체류 외국인에 대해 범정부적으로 공인된 사회통합 프로그램 이수율 의무화하게 되면 보다 정교하게 프로그램 이수자의 사회통합 정도와 한국어 구사 능력 등 국적 취득, 나아가 완전한 한국 국민으로서의 생활할 수 있는 능력에 대한 객관적 평가체계가 이루어져야 한다. 현행 ‘단순암기식’의 귀화필기시험제도를 대체하여, 국민으로서의 기본소양 함양 강화를 위해 ‘학습참여’가 중요한 법무부 사회통합프로그램 과정의 이수 및 종합평가로 통합하려는 복안이 하나의 대표적인 방증이 될 수 있다.

한편, 사회통합 종합평가체계의 구축은 현행 법무부 사회통합프로그램 과정 안에 포함되어 있는 각종 단계별 학습목표와 평가기준들을 넘어서는 것으로서, 지금까지 선택적 이수율 머물던 법무부 사회통합 프로그램을 굳이 의무화할만한 정도의 정책적 정당성을 확보한다는 의미가 있다. 이는 외국인의 사회통합 정도와 한국어 구사능력 정도를 주기적이고 객관적으로 정량화할 수 있는 평가지표체계의 정당성을 점검하는 메타평가체계(meta evaluation system) 수립을 의미하기 때문이다.

메타평가체계로서의 사회통합 종합평가체계를 실행하기 위해서는 먼저, 실질적으로 범정부적으로 공인된 사회통합교육 자체의 적정성 평가 및 내용 개선 절차를 어떻게 진행할 것인지를 정하여야 하며, 획득된 외국인 사회통합 평가점수를 활용해 해당 외국인에 대해 어떠한 환류(인센티브 제공 및 불이익 조치)를 취할 것인지에 대한 방침을 정하여야 한다. 나아가 한번 구축된 외국인 사회통합 종합평가체계는 정기적으로 그 결과를 모니터링하여 3 내지 5년 간격으로 국내외 환경과 외국인 사회통합의 수요 변화에 발맞추어 지속적으로 수정·개선할 필요가 있다.

한편, 이러한 사회통합 종합평가체계를 실질적으로 떠받치는 것이

외국인 사회통합 트래킹시스템의 구축이다. 즉, 법무부의 출입국정보망(ICRM)과 사회통합정보망(SOCINET), 외교부의 E-영사시스템(E-consul), 여성가족부의 다문화센터망 등을 통합하고, 여기에 국적 취득 이후의 주요 이력에 대한 정보망을 지방자치단체와 고용노동부, 경찰청의 협조를 통해 관련 정보망을 연동하여야 한다. 그리고 이러한 사회통합 트래킹시스템의 구축 및 유지·보수에 필요한 재원은 전술한 외국인 사회통합 특별회계 또는 외국인 사회통합기금을 통해 충당하여야 한다.

이러한 사회통합 트래킹시스템의 구축을 통해, 단기적으로는 현존하는 다양한 외국인 사회통합교육을 운영하는 모든 관련 부처와 기관들이 물리적·조직적으로 통합하지 않고도 외국인들의 초기 입국정보를 확보하고, 체류 및 국적 취득 결정에 대한 정보를 공유함으로써 초기 적응뿐만 아니라 정착 및 정주(영주)단계와 그 이후의 국적 취득 후 시기에 이르는 결정에 동참할 수 있는 길이 열리게 된다. 물론 이 경우에도 장기 체류 외국인의 인권과 개인생활에 대한 보호에는 만전을 기하여야 할 것이다.

넷째, 모든 장기체류 외국인에 대해 범정부적으로 공인된 사회통합 프로그램 이수율 의무화하면서 동시에 일부분의 과정 및 단계에 대하여 바우처 제도를 도입하는 것을 조심스럽게 진행할 필요가 있다. 사회통합교육 전담조직이 충분히 구축되지 못한 상태에서는 사회통합교육 이외에도 다양한 외국인 및 다문화 관련 프로그램들을 다수 운영하고 있는 기존의 법무부 사회통합프로그램 거점운영기관과 일반운영기관들이 대폭 증가하는 이수자와 그들의 수요를 감당하기가 현실적으로 어렵다는 점에서 바우처 제도 도입을 통해 외국인전문 민간교육시설에서 수강하게 하는 것은 불가피할 수도 있다.

그러나 사회통합프로그램은 이를 이수하는 외국인의 개인적 편익뿐만 아니라 외국인을 거시적인 국가장기발전을 위한 생산인구로 활용하여야 하고 안보적 특수상황에서 국가 및 국민정체성을 함양시켜야

하는 한국사회의 입장에서라도 중요한 공공재임을 감안할 때, 전면적으로 사회통합 프로그램 전체 또는 대다수를 바우처를 통해 기존 거점 및 운영기관 이외의 외국인전문 민간교육시설에서 수용하는 것은 명분의 차원에서 그다지 바람직하지 않다는 것이다. 실질적인 교육효과의 확보 및 관리측면에서도 사회통합 프로그램 전체 또는 대다수를 바우처 제도를 통해 외국인전문 민간교육시설에서 실시하는 것은 그다지 효율적이지 못하다고 본다.

따라서 사회통합프로그램 이수 의무화와 함께 바우처 제도를 도입한다면 상대적으로 관리가 용이하고 공공재 성격도 작은 0 내지 2단계까지인 초급 한국어 및 한국문화 과정까지만 허용하고, 3단계 이상의 중급 및 고급 한국어 및 한국문화 과정과 한국 사회 이해 과정은 기존 거점 및 운영기관에서 이수하게 하는 것이 바람직하다고 사료된다. 궁극적으로는 바우처 제도를 통한 외국인전문 민간교육시설의 이용보다는, 그에 필요한 예산을 기존의 법무부 거점 및 운영기관을 독립된 사회통합교육 전담교육기관으로 양성하는 데 활용하는 것이 공익성 차원에서나 교육의 실효성 차원에서 더욱 긍정적일 것이라고 판단된다.

한편, 구체적인 바우처 제도 도입방식과 관련하여서는, 우선적으로 민간 또는 반관반민의 일정한 자격 조건(외국인 대상 전문 교육 자격 증 등)을 갖춘 기관 및 시설을 공모한 후 그들에 대한 전문가 평가를 실시하여 우수 기관 및 시설과 법무부가 MOU를 체결하는 방식을 제안할 수 있다. 즉, MOU의 구체적인 내용과 수준에 대해서는 해당 기관 및 시설의 여건과 담당하여야 할 한국어 및 한국문화 과정과 한국 사회 이해 과정의 수준과 규모를 고려하여 결정하여야 한다. 나아가, 상기한 사회통합 종합평가체계의 구축에 발맞추어 MOU를 체결한 해당 기관 및 시설의 성과를 주기적으로 평가한 후 일정 수준 이상의 효과를 거두었다고 인정될 때에는 인센티브를 제공하고, 그러하지 못할 경우에는 MOU를 폐기할 수 있도록 할 필요도 있다.

다섯째, 장기체류 외국인에 대해 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램 이수율 의무화하면서 동시에 일정 수준의 유료화도 함께 진행하는 방안을 고려하여야 한다. 사회통합프로그램의 유료화가 이민자에게 과도하거나 부당한 부담을 지우는 것이 아니며, 실제로 이수 의무화에 따른 참여자의 대폭적인 증가로 인해 강사비, 교재개발(번역비 포함) 및 인쇄비만으로도 훨씬 많은 예산 소요가 예상되기 때문이다. 더욱이 보건복지부의 외국인근로자 등 의료지원 사업 시행지침 변경으로 2017년부터 외국인 근로자의 공공병원 치료비의 20%를 본인이 부담하도록 예정된 것과도 정책적 형평성을 유지할 수 있다.

다만, 사회통합교육은 단순히 이를 이수하는 외국인의 개인적 이익뿐만 아니라 그들을 받아들이고 거시적인 국가장기발전을 위한 생산인구로 활용하고, 또한 안보적 특수상황에서 국가 및 국민정체성을 함양시켜야 하는 대한민국의 입장에서 중요한 공공재적 성격이 있음을 감안할 때 완전한 참여자 전액 부담 유료화는 그다지 정당성이 크다고 보기 어려운 것으로 판단된다. 따라서 일단 참여자 유료화를 실시하되, 우선적으로 사회통합프로그램 이수 의무화로 인해 발생하는 추가적인 강사비, 교재개발(번역비 포함) 및 인쇄비 등 운영경비를 분담하는 수준에서 참가비용을 징수하는 방안을 고려하여야 한다. 또한 일정 금액의 입학비나 신청비 또는 평가비 명목으로 비용을 받아 프로그램 참여에 상응하는 의무를 부과한다는 측면이 부각되도록 하는 것이 수익자부담원칙의 적용을 통한 책임성 증진과 범국민적 정서에 부합한다고 사료된다.

한편, 장기체류 외국인에 대한 범정부적으로 공인된 사회통합프로그램 이수 의무화와 함께 일정 수준의 유료화도 함께 진행할 경우, 이를 통해 생성되는 수입의 처리 및 활용에 대한 논리를 미리 정리할 필요가 있다. 먼저, 「출입국관리법」을 개정하여 법무부 사회통합프로그램 운영기관이 참여자에 대해 일정 비용을 받을 수 있는 근거를 마련하는 방식으로 유료화를 시행할 수 있을 것이다. 이 경우 현재의 사회

통합프로그램 운영예산 부족 문제를 상당부분 보완할 수 있을 것이나 참여자들로부터 받은 비용은 반드시 사회통합프로그램체계 운영에 한하여 집행되도록 해야 할 것이다.

다음으로, 유료화된 비용을 국가세입으로 처리하는 방식으로 이 경우 의무화로 인하여 사회통합프로그램 참여 수요가 급증할 것이 예상되는 만큼 이에 필요한 운영비용을 충분히 확보할 수 있도록 이민자 사회통합프로그램을 주관하는 법무부에서는 예산당국과 긴밀한 협의가 필요할 것이다. 장기적으로는 후술하는 바와 같은 가칭 외국인 사회통합기금을 설치하고 사회통합프로그램 신청 시에 부과한 각종 수납금을 상기 외국인 사회통합기금의 수입으로 처리하는 방안을 검토해야 할 것이다.

끝으로, 이민자 사회통합프로그램을 주관하는 법무부에서는 사회통합특별회계 설치를 검토할 필요가 있다. 즉, 사회통합프로그램 유료화에 따른 각종 수납금의 사용목적과 용도를 특정하고 그러한 용도, 즉 사회통합프로그램의 유지 발전 외의 사용을 엄격히 제한하는 특별회계를 설치한다면 발생하는 모든 재원을 효율적으로 관리할 수 있게 될 것이다. 다만, 특별회계의 경우 특별회계 설치의 근거가 되는 법률을 제정하여야 하고, 칸막이식 재정운영으로 인하여 재정구조를 복잡하게 만들뿐만 아니라 예산운용을 경직되게 함으로써 국가의 정책결정과 지출에 제약요인으로 작용한다는 전통적인 재정부학자들의 비판을 어떻게 극복하는가라는 숙제가 있다. 나아가 중국에는 특별회계 정비의 필요성에 따라 폐지되거나 기금으로 전환될 것이므로 이에 미리 대비해야 하는 과제가 남아있음을 고려하여야 할 것이다.

Mandatory Attention to the Immigrant Social Integration Education Program: Logical Rationale and Empirical Evidence

Byung-Gi Moon

Recently, Korean society faces the increase of national repulsion towards immigrants as well as the successive crimes by immigrants. The purpose of this study is to present the logical rationale and empirical evidence for the mandatory attention to the social integration education program by the Ministry of Justice which helps immigrants to well adjust into the Korean society. To attain the purpose, firstly, based on the theories and models of social integration and the theory of mandatory education, this study explores logical justification for the mandatory attention to the social integration education program.

Additionally, this study empirically compares the performance of the social integration education, among service users participating in the social integration programs managed by the Ministry of Justice and service users participating in the multi-cultural family support services managed by the Ministry of Gender Equality and Family and non-profit organizations' programs. This study employs the propensity scores matching to reduce systematic differences and control a factor that contaminates the effect and gets the evidence that verifies the qualitative supremacy of the social integration education program by the Ministry of Justice.

Finally, based on the rationale and empirical evidence found, this study proposes several policy suggestions for the mandatory attention to the social integration education program by the Ministry of Justice, such as qualitative improvement and standardization of the program, expansion of budget size and the development of fund for the program, establishment of comprehensive evaluation system, and introduction to voucher and fee-based social integration education program.

■ 참고문헌 ■

〈국내문헌〉

김용준. (2005). 「범죄학」. 교학사.

김이선 외. (2011). 「다문화·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(V): 다문화사회 정책의 성과와 미래과제」. 한국여성정책연구원.

김태원·김유리. (2011). 다문화가족정책을 통한 사회통합수준 분석. -Castles and Miller의 모형을 중심으로, 「인문연구」 62 : 323-362.

김태환. (2015). 「다문화사회와 한국 이민정책의 이해」 서울: 집사재.

김혜련·임채완. (2014). 한국 이주민 사회통합정책연구: 상생·소통 모형을 중심으로. 「재외한인연구」 32: 299-330.

김혜순. (2009). 「이민자 사회통합정책의 현황 및 방향성 모색」. 법무부.

라휘문 외. (2015). 「2014-2019 국가재정운용계획 사회질서 분야 보고서」. 국가재정 운용계획 사회질서 분과위원회.

문병기·라휘문·한승준. (2015). 「이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안」. 법무부 출입국·외국인정책본부.

문병기·이석원·김준현. (2013). 「이민자 사회통합지원 전달체계 분석 및 효과적 통합방안 연구」. 법무부 출입국·외국인정책본부.

박진경. (2010). 「한국 중앙정부 공무원의 다문화정책 정향성 영향 요인」. 이화여자 대학교 대학원 박사학위 논문.

박해육·윤영근. (2016). 「지방자치단체의 이주민 통합정책 연구 - 한국과 독일의 사례 비교」. 한국지방행정연구원.

법무부 출입국·외국인정책본부. 「출입국·외국인정책 통계연보」. 각 연도.

법무부·행자부·통계청·충청남도. (2015). 이민자 사회통합정책의 효과적 추진을 위한 중앙 및 지자체 역할 연구.

서주연. (2012). 외국인 범죄의 현황과 과제. 「법학연구」, 20(3): 157-183.

설동훈. (2010). “국내거주 영주권자 실태조사 및 사회통합도 측정.” 법무부 출입국·외국인정책본부.

설동훈·강기정·이병하. (2011). 「다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라의 외국인 정책현황 및 추진체계 비교·분석을 중심으로」. 여성가족부.

오정은 외. (2012). 「대한민국 이민정책 프로파일」. IOM 이민정책연구원.

외국인정책위원회. (2012). 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」. 법무부 출입국·외국인정책본부.

이남철·김형만·이민영. (2012). 「사회통합을 위한 결혼이민자의 인적자원개발 및 활용」. 한국직업능력개발원.

- 이유진 외. (2007). 「다문화사회 기반 구축을 위한 사회통합교육 프로그램 개발 연구」. 법무부.
- 임형백. (2012). “선택적 포용과 배제를 통한 한국인의 정체성 형성”. 문화콘텐츠기술 연구원 다문화콘텐츠연구사업단 역음. 「동서양 역사 속의 다문화적 전개 양상」. 경기 광명: 도서출판경진.
- 전경옥 외. (2011). 「재한외국인 사회통합 지표 및 지수측정」. 법무부 출입국·외국 인정본부.
- 정기선 외. (2011). 「경기도 외국인(이민)정책 종합계획 연구」. IOM 이민정책연구원.
- 정기선 외. (2010). 「2010 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인 근로자의 취업 및 사회생활 실태조사」. 법무부.
- 정노화. (2014). 「한국 이민정책의 집행에 관한 연구」. 성결대학교 박사학위논문.
- 정명희. (2010). “외국국적동포 사회통합의 과제.” 2010. 9. 28. 이주·동포정책연구소 창립1주년 기념세미나 발표자료.
- 정해숙 외. (2012). 「결혼이민자 한국어교육 효율화 방안」. 여성가족부.
- 조항록 외. (2010). 「한국이민귀화자격시험(KINAT) 개발 연구」. 법무부.
- 조화성. (2010). 한국 이민자 사회통합 모델의 검토 -쌍방향 통합모형의 적용, 「민족 연구」. 44: 4- 26.
- 지광준. (2003). 「범죄학」 경인문화사.
- 진계호. (2002). 「형사정책」 대왕사.
- 차용호. (2013). “이민자 사회통합을 위한 정책방향,” 한국이민학회 정기학술대회 발표논문.
- 차용호. (2015). 「한국 이민법: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 홍세영·이현. (2011). 외국인 범죄 실태와 대응방안에 관한 연구. 「교정연구」 52: 25-51.
- 황미혜. (2011). 「한국의 이민자 사회통합정책에 관한 연구」. 동아대학교 동북아국제 전문대학원 박사학위논문.
- 『국적법』
- 『재한외국인 처우 기본법』
- 『출입국관리법』

〈외국문헌〉

- Chan, J, To, H and Chan, E. (2006). Reconsidering Social Cohesion: Development a Definition and Analytical Framework for Empirical Research. Social Indicators Research. 75. pp.273-302.
- Abadie, A. & Imbens, G. W. (2008). On the Failure of the Bootstrap for Matching Estimators. Econometrica, 76: 1537-1557.

- Dimeglio, I, Janmaat, J and Mehaut, P. (2013). Social Cohesion and the Labor Market: Societal Regimes of Civic Attitudes and Labour Market Regimes. *Social Indicators Research*. 111(3). pp.753-773.
- Drukker, D. M. (2014). http://www.stata.com/meeting/boston14/abstracts/materials/boston14_drukker.pdf. (8 March, 2017).
- Heckmann, F. (2015). *Integration von Migranten. Einwanderung und Neue Nationenbildung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Jeannotte, M. S. (2008). *Promoting Social Integration - A Brief Examination of Concept and Issues*.
- KGSt(Hrsg.) (2005). *Management Kommunalen Integrationspolitik - Strategien und Organisation*, Bericht Nr. 7/2005, Köln.

출입국관리법상 체류자격법제 개선방안 연구

- 캐나다 사례와 비교를 중심으로* -

법무법인 한별 캐나다변호사/
건양사이버대학교 다문화한국어학과 겸임교수 **한 태 희**

■ 논문요약 ■

2017년 3월 현재 대한민국에 체류하는 외국인인 약 200만명에 달하며, 이러한 체류외국인의 급증에 따라 이민정책은 주류정책으로 부상하였다. 이민정책의 핵심적 수단은 외국인에 대한 체류자격 취득요건 설정과 각 체류자격에 따른 권리 및 의무 부여이므로, 이민정책에 있어서 체류자격의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이 글은 캐나다의 외국인 체류자격법제를 검토한 후 아래와 같은 출입국관리법상 체류자격법제 개선방안을 제시하였다.

먼저, 체류자격법제 일반에 관해서는 ①출입국관리법 상 목적조항, 정의조항을 포함하여 체류자격 관련 조항의 정비, ②체류자격을 비영주자격, 준영주자격, 영주자격으로 범주화, ③체류자격간 통합 등을 통해 체류자격 수를 줄이고 단순화, ④정주체류자격자의 동반가족 체류자격 정비 방안 등을 제시하였다.

둘째, 취업체류자격 관련으로는 ①법령에 특별히 명시되지 않는 한 모든 외국인력에 대하여 노동시장테스를 원칙적으로 철저히 실시할 것, ②너무 세분화된 전문인력 체류자격을 글로벌 고급인력, 전문인력, 준전문인력으로 단순화 할 것, ③단순기능인력으로서의 최대 체류기간은 단축하되, 숙련기능인력으로 성장한 인력은 합당한 체류자격으로 변경하고 그에 맞는 체류 상 혜택을 부여할 것 등을 제안하였다.

* 이 글은 저자의 박사학위 논문의 일부를 수정, 보완하여 작성한 것임.

마지막으로, 영주체류자격 개선방안으로는 ①영주자격을 가족, 경제, 동포, 특별사유로 범주화하고, ②영주자격자의 사회권 보장, 영주자격취득 요건 완화 및 자격 부여 대상자 확대 등을 통한 영주자격제도의 활성화, ③귀화의 요건으로 일정기간 영주자격으로의 체류를 요구하는 영주자격 전치주의도입을 제시하였다.

[주제어] 사증, 체류자격, 출입국관리법, 이민 및 난민보호법, 이민정책, 영주권, 취업체류자격, 노동시장테스트, 결혼이민자, 재외동포
 Visa, Immigration Status, Immigration Act, Immigration and Refugee Protection Act, Immigration Policy, Permanent Resident Visa, Work Visa, Labor Market Impact Assessment, Marriage Migrant, Overseas Korean

■ 목 차 ■

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| I. 들어가는 글 | V. 취업체류자격 개선방안 |
| II. 출입국관리법상 외국인 체류자격법제의 문제점 | 1. 노동시장테스트 대상자 확대 및 강화 |
| III. 캐나다의 외국인 체류자격법체계 | 2. 전문인력 체류자격 개편 |
| IV. 외국인체류자격법제 일반 개선방안 | 3. 단순기능인력으로서의 최대 체류기간 제한 등 |
| 1. 출입국관리법상 체류자격 관련 조항 보완 | VI. 영주자격 개선방안 |
| 2. 체류자격의 범주화 | 1. 영주자격의 범주화 |
| 3. 체류자격의 단순화 | 2. 영주자격제도의 활성화 |
| 4. 정주자격자의 동반가족 체류자격 정비 | 3. 영주자격 전치주의 도입 |
| | VII. 나가는 글 |

* 논문접수: 5.18 심사게시: 5.25 게재확정: 7.13

I. 들어가는 글

법무부 출입국·외국인정책본부 통계에 의하면 2017년 3월 현재 대한민국에 체류하고 있는 외국인은 총 2,031,677명이고 이 중 90일 이상 체류하는 장기체류자는 1,522,290명에 이른다.¹⁾ 체류외국인 급증

에 따라 외국인의 출입국과 이민사회통합을 다루는 이민정책은 소위 ‘주류’정책으로 인식되고 있다.

이렇게 주류로 부상한 우리나라 이민정책 논의에서 빠질 수 없는 쟁점 중의 하나는 외국인 체류자격법제에 대한 종합적인 검토 및 개선이다. 체류자격이란 외국인이 국내에서 머물면서 일정한 활동을 할 수 있는 법적 지위를 유형화한 것으로, 그에 따라 일정한 권리를 부여받고 의무를 부담하는 출입국관리법에서 정한 자격을 말한다.²⁾

이민정책의 핵심적 수단은 외국인에 대한 체류자격 취득요건 설정과 각 체류자격에 따른 권리 및 의무 부여이므로, 이민정책에 있어서 체류자격의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 단적인 예로, 결혼이민자의 한국 사회 부 적응 문제에 대응하여 2014년 4월 1일부터 결혼이민(F-6)체류자격 취득요건에 결혼이민자의 한국어 능력 등을 추가한 것을 들 수 있다. 우리나라의 외국인 체류자격은 출입국관리법 시행령 별표 1에 36가지가 규정되어 있는데, 그 때 그 때의 필요에 따라 임기응변식으로 추가, 삭제, 수정, 보완되어왔으나 다양한 외국인 체류자격을 체계적으로 정비할 필요가 있다. 하지만, 이민정책에 관한 현재까지의 연구는 외국인 체류자격제도에 관한 종합적인 검토가 미진했다. 대다수의 이민정책 관련 연구가 특정 이민정책 대상자 그룹(예를 들면, 결혼이민자, 외국인근로자, 재외동포, 난민 등)을 중심으로 수행되었고, 최근 정주화 경향을 가진 외국인 증가에 따른 이민사회통합에 관한 주제를 중점적으로 다루어왔다. 외국인 체류자격을 중심 주제로 한 연구도 주로 결혼이민자, 전문외국인력 등에 한정되어왔다.³⁾

1) 법무부 출입국·외국인정책본부, 2017년 3월 통계월보, 13면.

2) 서울행정법원 2016. 9. 30. 선고 2015구합77189 판결.

3) 결혼이민자 체류자격에 관한 연구로는 김남진의 “여성결혼이민자의 체류자격 및 국적취득에 관한 법제연구”(2013, 전남대학교 대학원 박사학위논문), 전문외국인력 체류자격에 관한 연구로는 한국이민학회의 “전문외국인력 사증제도 개선방안에 관한 연구”(2008, 법무부 연구용역보고서), 체류자격 전반에 관한 연구로는 박재석 등의 “체류자격 개편 방안 연구”(2011,

이러한 문제 인식에 따라 본 연구는 출입국관리법상 외국인 체류자격법제 전반을 오랜 이민역사를 가진 캐나다 입법례를 참고하여 개선 방안을 제시함을 그 목적으로 한다.

II. 출입국관리법상 외국인 체류자격법제의 문제점

체류자격법제에 관한 주무부서인 법무부는 현행 체류자격제도가 다음과 같은 점에서 많은 문제가 있다고 판단하고 있다. 첫째, 체류자격이 지나치게 복잡하고 이해하기 어렵다. 즉 외국인들이 어떤 체류자격으로 한국에 체류할 수 있으며, 어떤 경로를 거쳐서 영주, 귀화할 수 있는지 등을 파악하기 곤란하다. 둘째, 체류자격간 구분기준이 명확하지 않고 계층화가 되어 있지 않아 영주 및 국적 부여 등의 신분변동 절차의 통일성과 일관성이 부족하며, 체류자격 → 영주자격 → 국적으로 연계되는 과정에서 권리·의무 등의 차별화가 크게 없어 이민정책적 효과에 제한이 있다. 셋째, 실제 사회·경제적 수요와 체류자격 구분이 불일치한다. 넷째, 외국인력, 난민관련 체류자격 분류 미흡으로 인구감소 등에 대응하여 우수 외국인력 유치 및 체계적인 난민관리에 한계가 있다. 다섯째, 체류자격별 활동범위 등 권리·의무의 내용이 법률상 명확하게 규정되어 있지 않아서 체류자격의 권리·의무 공시 기능이 취약하다. 마지막으로, 거주자격, 영주자격 및 귀화허가의 차별화 및 계층화가 미흡하여 거주자격과 영주자격의 요건과 대상이 중복된다.⁴⁾

아래에서는 캐나다 이민 및 난민보호법 상 체류자격법체계를 간략하게 살펴본 후 이를 참고하여 우리나라 체류자격법제를 ①체류자격

법무부 연구용역보고서) 등을 들 수 있다.

4) 광재석 외, “체류자격 개편 방안 연구”, 법무부용역보고서, 2011, 153면.

법제 일반, ②취업체류자격, ③영주자격으로 구분하여 개선방안을 제시한다.

III. 캐나다의 외국인 체류자격법체계

우리나라의 출입국관리법과 난민법에 해당하는 캐나다 이민 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act)은 외국인의 입국, 체류, 유학, 취업 등 권리를 체류자격(immigration status)을 부여함으로써 관리하고 있으며, 국민이 아닌 자를 영주체류자(permanent resident)와 외국인(foreign national)으로 구분하고 있다.⁵⁾ 영주체류자는 ‘영주자격을 취득하고 그 자격을 후에 상실하지 않은 자’로, 외국인은 ‘캐나다 국적자도 아니고 영주체류자도 아닌 사람으로서 무국적자를 포함함’으로 정의하고 있다.⁶⁾

체류자격에 대한 법령 체계는 이민 및 난민보호법에서 비영주 및 영주자격 대강에 관한 사항을 규정하고, 체류자격 취득 요건 등에 관한 상세한 사항은 이민 및 난민보호법 규정(Immigration and Refugee Protection Regulation)에서 정하고 있다. 먼저 비영주자격에 관하여 이민 및 난민보호법 제7조는 외국인은 입국사증 없이 캐나다에 입국할 수 없음을 규정하고 이민 및 난민보호법 규정 제9장과 제10장에서 입국사증과 방문체류자격에 관하여 상세 규정을 두고 있다. 또한 이민 및 난민보호법 제30조는 외국인은 원칙적으로 업무체류자격이나 유학체류자격 없이 취업 또는 유학을 할 수 없음을 명시하고 이민 및 난민보호법 규정 제11장과 제12장에서 업무체류자격 및 유학체류자격 취득 요건 등을 상세하게 규정하고 있다. 영주자격에 관하여 이민 및 난민

5) Carasco, Emily, et al., “Immigration and Refugee Law”, Emond Montgomery, 2007, 109면.

6) 이민 및 난민보호법 제2조 제1항.

〈표 1〉 이민 및 난민보호법상 비영주 및 영주자격 개요 및 관련 조항

체류 기간	부 여 목 적	이민 및 난민 보호법 관련 조항	이민 및 난민 보호법 규정 관련 조항	
비영주	업무(work permit)	제30조	제11장	
	유학(study permit)	제30조	제12장	
	방문(temporary resident visa)	제7조	제9장, 제10장	
	특별임시체류 (temporary resident permit)	제24조	제63조	
	가족이민(family reunification)	제12조	제7장	
영주	경제이민(economic immigration)	제12조	제6장	
	난민이민(refugees)	제12조	제8장	
	인도 주의 이민	정상참작이민(humanitarian & compassionate considerations)	제25조, 제25.1조, 제25.2조	제5장 제5절
	특별임시체류자격소지자이민 (permit holder class)	제26조	제5장 제4절	

보호법 제12조는 영주자격 부여대상을 크게 가족이민, 경제이민, 난민으로 구분하고 이민 및 난민보호법 규정 제6장에서 경제이민, 제7장에서 가족이민, 제8장에서 난민이민에 관하여 자격취득 요건에 관한 상세한 사항을 정하고 있다. 아래 〈표 1〉은 캐나다 이민 및 난민보호법상 비영주 및 영주자격 개요 및 관련 법령을 보여준다.⁷⁾

이민 및 난민보호법은 비영주 및 영주자격신청자의 가족(family member)을 ①배우자(사실혼 배우자⁸⁾ 포함), ② 본인 또는 배우자(사실혼 배우자 포함)의 피부양자녀⁹⁾, ③피부양자녀의 피부양자녀로 정

7) 캐나다는 우리나라와 달리 거주(F-2)자격과 같은 준영주자격을 두고 있지 않다.

8) ‘사실혼 배우자(common-law partner)’란 혼인유사관계로 최소 1년 이상 동거하고 있는 사람을 의미한다.(이민 및 난민보호법 규정 제1조 제1항).

9) ‘피부양자녀(dependent child)’란 친자 또는 양자로서 ① 미혼인 19세 미만의 자녀, 또는 ② 19세 이상으로, 19세 이전부터 부모에게 경제적으로 의존해 왔으며 신체적 또는 정신적 상태로 인하여 경제적 자립이 불가능한 자녀를 의미한다.(이민 및 난민보호법 규정 제2조). 하지만 캐나다 이민·난민·국적부는 2017년 10월 24일부로 피부양자녀의 나이를 현재 19세 미만에서 22세 미만으로 상향조정한다고 고시하였다.

의하고 있다. 단, 가족초청이민(family class)의 대상이 되는 가족, 난민신청자의 가족 등은 그 범위가 확대되며 이 정의가 적용되지 않는다.¹⁰⁾ 이민 및 난민보호법은 외국인의 비영주 및 영주자격신청은 본인 뿐 아니고 동반가족(accompanying family members)을 위한 것으로 간주하고 있다.¹¹⁾

IV. 외국인체류자격법제 일반 개선방안

1. 출입국관리법상 체류자격 관련 조항 보완

현행 출입국관리법 제10조는 제1항은 “입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.”고 규정하여 체류자격부여의 법적 근거를 마련하고 있다. 체류자격과 관련한 출입국관리법 주요 조항은 아래 <표 2>과 같다.

외국인은 ‘입국 시’ 체류자격이 필요하다는 규정과 ‘체류 시’ 체류자격의 범위 내에서의 활동, 체류자격 외 활동허가, 체류자격 변경허가 등을 규정하고 있다. 하지만 출입국관리법은 외국인 체류의 법적 근거가 되는 체류자격의 종류 및 체류자격 부여 요건에 관하여는 동법 시행령 별표 1에서 규정하고 있다. 출입국관리법 조문으로는 제18조에 따라 ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격’이 존재함을 알 수 있을 뿐이다.

먼저, 출입국관리법상 외국인을 비영주자격자와 영주자격자로 구분하여 규정할 필요가 있다.¹²⁾ 현재 영주자격은 출입국관리법 시행령 별

10) 이민 및 난민보호법 규정 제1조 제3항.

11) 이민 및 난민보호법 규정 제10조 제3항.

12) 이민 및 난민보호법 제2조(정의) 제1항은 국민이 아닌 자를 영주자격자와 외국인으로 구분하고 영주자격자(permanent resident)는 ‘영주자격을 취득하고 그 자격을 후에 상실하지 않은 자’로, 외국인(foreign national)은 ‘캐나다 국적자도 아니고 영주자격자도 아닌 사람으로 무국적자를 포함함’으로 정의하여 국민, 영주자격자, 외국인으로 분류하여 그 자격에 맞게 권리의무를 달리 부여하고 있다.

〈표 2〉 체류자격 관련 출입국관리법 주요 조항

목 차	조 항
제3장 외국인의 입국 및 상륙 제1절 외국인의 입국	제10조(체류자격) ①입국하려는 외국인인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다. ② 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간의 상한은 법무부령으로 정한다.
	제17조(외국인의 체류 및 활동범위) ①외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.
	제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.
	제20조(체류자격 외 활동) 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 함께 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하려면 미리 법무부장관의 체류자격 외 활동허가를 받아야 한다.
제4장 외국인의 체류와 출국 제1절 외국인의 체류	제23조(체류자격 부여) 대한민국에서 출생하여 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 체류하게 되는 외국인인 그가 출생한 날부터 90일 이내에, 대한민국에서 체류 중 대한민국의 국적을 상실하거나 이탈하는 등 그 밖의 사유로 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 체류하게 되는 외국인인 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류자격을 받아야 한다.
	제24조(체류자격 변경허가) ①대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격과 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하려면 미리 법무부장관의 체류자격 변경허가를 받아야 한다.
	제25조(체류기간 연장허가) 외국인이 체류기간을 초과하여 계속 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류기간이 끝나기 전에 법무부장관의 체류기간 연장허가를 받아야 한다.

표 1 제28의3호(영주, F-5)에 다른 비영주자격과 같이 체류자격의 하나로 규정되어 있을 뿐이다. 영주자격자는 준(準)국민으로서 비영주자격자와는 다른 권리와 의무를 부담하여야 하며 달리 취급해야한다는 점에서 분리하여 규정할 필요가 있으며 이는 시행령이 아닌 법률에 규정해야 할 것이다.¹³⁾ 법률에 영주자격자를 비영주자격자와 구분하여 규정하고 비영주자격 및 영주자격 각각의 ① 대분류 및 기본 취득 요

13) 출입국관리법 제2조(정의)는 ‘국민’이란 대한민국의 국민을 말하며 ‘외국인’이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다고 규정하고 있으나, ‘영주자격자’를 별도로 구분하여 정의하고 있지는 않다.

건,¹⁴⁾ ②권리와 의무¹⁵⁾, ③자격의 상실¹⁶⁾에 관한 조항을 두어야 한다. 즉, 체류자격에는 어떤 종류가 있는지, 기본 취득요건이 무엇인지¹⁷⁾, 취득하면 어떤 권리를 누리며 의무를 부담하는지, 어떤 경우에 자격을 잃게 되는 지 등에 대한 내용을 법률에 규정하여야 할 것이다. 이는 체류자격의 공시(公示)기능 강화를 위하여도 필요하다.

둘째, 체류자격 관련 중요 용어의 정의를 출입국관리법에 규정할 필요가 있다. 예를 들면 ‘가족’에 대한 정의는 출입국관리법 제2조(정의)에서 찾아볼 수 없다. 동반(F-3)체류자격 부여 대상자인 ‘배우자 및 미성년 자녀로서 배우자가 없는 사람’으로 가족에 대한 정의를 유추할 수 있을 뿐이나, 이를 정의조항(제2조)에 삽입하여 명확히 할 필요가 있다.¹⁸⁾ 또 하나의 예로는 ‘취업’을 들 수 있다. 취업이 반드시 근로계약을 체결하고 보수를 목적으로 하는 활동만을 의미하는지 등을 명확히 정의하여 외국인이 본인의 활동이 취업체류자격이 필요한 활동인지 여부를 판단할 수 있도록 해야 한다. ‘취업’인지의 여부는 또한 노

14) 이민 및 난민보호법은 제12조에서 영주자격을 가족이민, 경제이민, 인도주의이민(난민 포함)으로 대별하고 각각의 세부프로그램은 동법 규정 및 이민·난민·국적부장관 훈령으로 정하도록 하였으며, 비영주자격으로는 제7조에서 방문체류자격, 제24조에서 특별임시체류자격, 제30조에서 업무 및 유학체류자격에 관하여 규정하고 각각의 취득 요건은 동법 규정에서 정하고 있다.

15) 이민 및 난민보호법은 제27조에서 제30조까지 영주권자의 캐나다 거주 의무 등 영주권자 및 비영주자격자의 권리·의무를 규정하고 있다.

16) 이민 및 난민보호법은 제46조에서 거주 의무 위반 등 영주권 상실 사유를, 제47조에서 체류기간 종료 등 비영주자격 상실 사유를 정하고 있다.

17) 체류자격 취득 주요 요건은 최소한 출입국관리법 시행령에 규정되는 것이 타당할 것이다. 이런 점에서 초청자의 일정 소득수준 요구 등 결혼이민(F-6)체류자격 취득 주요 요건이 동법 시행규칙(제9조의4 및 제9조의5)에 규정되어 있는 점은 개선이 필요하다.

18) 이민 및 난민보호법 규정 제1조 제3항은 비영주 및 영주자격신청자의 ‘가족(family member)’을 ①배우자(사실혼 배우자 포함), ②본인 또는 배우자(사실혼 배우자 포함)의 피부양자녀, ③피부양자녀의 피부양자녀로 정의하고 있다. 또한 규정 제2조는 ‘피부양자녀(dependent child)’란 친자 또는 양자로서 ① 미혼인 19세 미만의 자녀, 또는 ②19세 이상으로, 19세 이전부터 부모에게 경제적으로 의존해 왔으며 신체적 또는 정신적 상태로 인하여 경제적 자립이 불가능한 자녀라고 정의한다. 하지만 캐나다 이민·난민·국적부는 2017년 10월 24일부로 피부양자녀의 나이를 현재 19세 미만에서 22세 미만으로 상향조정한다고 고시하였다.

동시장테스트 필요 여부의 기준이 되므로 반드시 정의조항에 규정할 필요가 있다.¹⁹⁾

셋째, 체류자격부여 요건 관련하여 불명확한 개념에 대한 해석 기준을 법령에 명시할 필요가 있다. 예를 들면 거주나 영주자격취득을 위해 요구되는 ‘품행단정’의 의미가 너무 포괄적이고 불명확하다.²⁰⁾ 외국인의 과거 범죄경력여부가 품행단정의 하나의 판단기준인 것은 명확해 보이거나 어떤 범죄가 문제가 되며 어느 시점까지의 범죄경력이 문제가 되는지 알 수 없다.²¹⁾ ‘품행단정’이라는 요건 중 최소한 범죄경력에 관해서는 문제가 되는 범죄의 종류 및 처벌 종료 후 기간 경과로 체류자격 부여에 문제가 되지 않는 기간 등을 명확히 규정하여 법적 안정성과 행정의 예측 가능성을 강화하여야 할 것이다.²²⁾²³⁾²⁴⁾

19) 이민 및 난민보호법 규정 제2조는 업무(work)을 ‘임금 또는 수수료를 버는 행위, 또는 캐나다 노동시장에서 캐나다 국민 또는 영주권자의 행위와 직접적인 경쟁관계에 있는 행위’로 규정하고 있다.

20) 서울고등법원은 국적회복 불허가처분 취소소송에서 “‘품행이 단정하지 못한 자란 단순히 범법행위를 한 자를 의미한다기보다는 성별, 연령, 직업, 가족, 경력, 전과관계 등 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여 장차 우리사회 구성원으로 됨에 있어 지장을 초래할 만한 품성과 행동을 보이는 자라고 해석하여야 할 것이다.”라고 판시하였다.(서울고등법원 2001. 6. 21. 선고 2000누12913 판결).

21) 2012년 7월 2일자 법무부 보도자료에 따르면 단순노무자 등을 대상으로 해외범죄경력 및 건강상태 확인을 강화하며, 범죄경력에 따른 처리기준으로 ①특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제2조에서 규정한 특정강력범죄에 준하는 범죄로 인하여 형을 선고받은 경우 사증 불허, ②기타 범죄로 금고 이상의 형에 준하는 형을 선고받은 자는 사증 불허, ③상기 범죄에 해당하지 않는 범죄일 경우 심층 면담 후 사증발급 여부결정(사기, 공각, 협박범죄 전과자에게는 사증발급 억제)을 제시한 바 있다. 하지만 이 처리기준이 지금도 유효한 지, 과거 어느 시점에서 이루어진 범죄가 문제가 되는지(예를 들면 20년 전 범죄도 해당되는지) 등의 여부는 불명확하다.

22) 국가인권위원회는 「형의 실효 등에 관한 법률」에 따라 실효된 전과를 이유로 귀화에 의한 국적취득신청을 불허함은 합리적인 이유가 없다는 입장(국가인권위원회 11진정0098500, 2011.11.7. 차별)이나, 국적법이나 출입국관리법상 외국인의 귀화를 포함한 체류자격 취득에 있어서 범죄의 실효 기간을 달리 정할 수 있다고 보아야 할 것이다.

23) 2013.12.12. 일 심재철 의원 등 13인은 국적법 제5조 제3호의 ‘품행이 단정할 것’을 ‘위법한 행위로 인하여 형사처벌을 받은 사실이 없을 것’으로 국적법 개정안(의안번호 1908553)을 발의한 바 있으나 임기만으로 폐기된 바 있다.

24) 평생 범죄기록이 1건인 비자나 영주권 신청자에 대하여 이민 및 난민보호법 규정 제18조는 중한 범죄(indictable offence)는 처벌 종료 후 10년, 경한 범죄(summary conviction offence)는 처벌 종료 후 5년이 경과하면 체류자격 부여에 일반적으로 문제가 없는 것으로

마지막으로, 출입국관리법 목적조항 개정이 필요하다. 출입국관리법 제1조는 “이 법은 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.”고 규정하고 있다. 하지만 이러한 규정은 출입국관리법에 규정한 내용을 소개하는 것이지 출입국관리법이 추구하는 바를 명시한 것은 아니다. 체류자격은 출입국관리법의 핵심 내용이고 체류자격제도를 일관성 있고 효율적으로 운영하기 위해서는 출입국관리법이 추구하는 바를 목적조항에 명시하고 이를 근거로 하여 체류자격법제도 정비되어야 할 것이다.²⁵⁾²⁶⁾

2. 체류자격의 범주화

우리나라의 외국인 체류자격은 출입국관리법 시행령 별표 1에서 규정하고 있으며 2017년 5월 현재 외교(A-1)자격에서 방문취업(H-2)자격까지 총 36개의 체류자격을 두고 있다. 영주(F-5)자격도 36개 체류

간주한다.

- 25) 출입국관리법 목적조항과는 달리 재한외국인처우기본법 제1조는 “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.”고 규정하며 법이 추구하는 바를 명시하고 있다.
- 26) 이민 및 난민보호법 제3조 제1항은 이민법의 목적으로 ①이민을 통하여 캐나다에 최대의 사회적, 문화적, 경제적 이익을 도모함, ②다민족 사회인 캐나다의 사회적, 문화적 풍요를 강화함, ③캐나다의 공용어인 불어사용 공동체의 발전을 지원함, ④이민을 통한 이익을 캐나다 전체가 누릴 수 있도록 함, ⑤캐나다에 살고 있는 가족들이 외국에 있는 가족을 초청하여 같이 살 수 있도록 함, ⑥영주권취득자가 캐나다사회에 잘 통합되어 생활할 수 있도록 함, ⑦일관된 표준과 신속한 이민수속을 통하여 캐나다연방정부가 설정한 이민목표를 주정부와 협의하여 달성하도록 함, ⑧무역, 상업활동, 관광, 국제이해, 문화·교육·과학활동 등을 위한 방문객, 학생, 단기 근로자의 캐나다의 입국을 용이하게 함, ⑨캐나다국민의 건강과 안전을 보호하고 캐나다사회의 안보를 유지함, ⑩인권을 존중하고 범죄자의 캐나다입국을 금지하여 국제정의와 안보를 진흥함, ⑪주정부와 협조하여 영주권취득자의 외국에서의 경력과 자격을 더 잘 인정하여 캐나다사회적응을 지원함 등 11가지를 규정하고 있다.

자격 중 하나로 규정되어 있다. 하지만, 현행 출입국관리법상 체류자격은 체류기간의 장단, 체류의 주요 목적 등으로 범주화되어 있지 않아 매우 복잡한 구조를 가지고 있는 문제점이 있다. 현행 체류자격을 범주화하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려하여야 한다.

첫째, 체류기간을 기준으로 비영주, 준(準)영주, 영주자격으로 1차 구분할 필요가 있다. 현행법상으로 영주(F-5)자격을 제외한 35개 체류자격은 모두 비영주자격으로 볼 수 있다. 하지만 몇몇 체류자격은 영주에 준하는 준영주자격으로 범주화할 수 있다. 준영주자격은 출입국관리법상 기한의 정함이 있는 체류자격이라는 점에서는 비영주자격의 성격을 가지고 있으나, 특별한 사유가 없는 한 체류자격의 연장이 지속적으로 가능하며, 영주자격으로의 전환도 용이한 체류자격을 범주화한 것으로, 이에는 거주(F-2), 결혼이민(F-6), 재외동포(F-4)자격이 포함된다. 먼저 거주(F-2) 자격은 1966년 출입국관리법시행령 제정 당시부터 존재하던 체류자격으로 2002년 영주자격이 신설되기 전까지 영주유사체류자격의 역할을 해왔다. 재외동포(F-4)자격자는 한 민족의 혈통을 지닌 자로서 법 위반사실 등이 없는 경우 체류기간연장 허가를 계속하여 받을 수 있는 점, 재외동포자격으로 2년 거주 후 영주자격을 신청할 수 있다는 점에서 준영주자격으로 분류한다. 준영주자격은 비영주자격에 비하여 취업활동 등 국내 활동을 비교적 자유롭게 허용한다는 점에서도 비영주자격과 구분된다. 또한, 결혼이민(F-6)자격은 국민인 배우자와 대한민국에 계속 거주하며 가정생활을 할 자에게 부여되며, 결혼이민체류자격으로 2년 거주 후 영주자격 또는 간이귀화를 신청할 수 있다는 점에서 준영주자격으로 분류할 수 있다.

둘째, 준영주자격(3종)과 영주자격(1종)을 제외한 32종의 비영주자격을 체류자의 주 체류목적으로 범주화할 수 있다. 외국인의 비영주체류의 목적은 크게 취업, 유학·연수, 관광 등 방문, 주체류자격자의 가족자격으로서 체류, 인도주의적 사유로 인한 체류로 대별할 수 있다. 문제는 현행법은 취업체류자격을 단기취업(C-4), 교수(E-1)부터

선원취업(E-10) 및 방문취업(H-2)만으로 규정하고 있다는 점이다.²⁷⁾ 출입국관리법상 ‘취업’에 관한 정의는 없으나 출입국관리법 시행령에 규정된 체류자격에서 A계열(외교, 공무, 협정), 일시취재(C-1), D계열(취재, 종교, 주재, 기업투자, 무역경영, 구직)이 제외된 점으로 보면 취업체류자격에서의 취업은 주로 ‘국내’업체와 근로계약을 체결하여 근로하는 것으로 해석된다. D계열 체류자격의 대부분은 국내업체로부터 보수를 제공받지 않는다거나 자영업 등의 성격을 가진다는 점에서 대표적인 취업체류자격인 E계열의 취업체류자격과 구분된다고 볼 수도 있지만, 인적·물적·금융상 국제교류가 활발한 세계화 시대에 보수가 국내업체에서 나오는 지 여부 또는 근로인지 창업·자영업인지를 준거로 취업체류자격을 구분할 필요는 없을 것이다. 또한 A계열 체류자격도 공용(公用)이라는 점에서는 구분 될 수 있으나, 체류의 주목적이 생업을 위한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 출입국관리법 시행령에서 규정한 취업체류자격(대표적으로 E계열)과 D계열 중 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10), 그리고 일시취재(C-1)자격을 모두 취업, 창업, 자영, 주재 등 ‘생업(生業)’을 위한 업무를 위해 체류하는 자로 보고 이를 ‘업무’체류자격으로 범주화하고, 업무체류자격은 다시 기능 수준에 따라 전문인력 체류자격과 단순기능인력 체류자격으로 구분할 수 있다.

이러한 과정을 통하여 현행 36개 체류자격을 범주화하면 <표 3>과 같다.

27) 출입국관리법 시행령 제23조 제1항.

〈표 3〉 현행 체류자격의 범주화

체류 기간	체류 목적	체류 자격
비영주	업무	① 전문인력: 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10), 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3), 단기취업(C-4), 일시취재(C-1) ② 단순기능인력: 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 선원취업(E-10), 관광취업(H-1)
	유학·연수	유학(D-2), 일반연수(D-4), 기술연수(D-3), 문화예술(D-1) ²⁸⁾
	방문	단기방문(C-3), 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2)
	가족동거	동반(F-3), 방문동거(F-1) ²⁹⁾
	특별입시	기타(G-1)
준영주	-	거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6)
영주	-	영주(F-5)

3. 체류자격의 단순화

가. 거주(F-2)자격 폐지 후 타 자격으로 통합

체류자격 단순화를 위하여 가장 우선적으로 검토해야 할 사항은 거주(F-2)자격 폐지여부이다. 거주자격 폐지가 필요한 이유는 아래와 같다.

첫째, 거주자격은 1966년 최초로 제정된 출입국관리법 시행령에도 규정된 체류자격으로³⁰⁾, 2002년 영주(F-5)자격이 신설되어 최근 활성화

28) 문화예술(D-1)자격 부여대상자 중 ‘비영리 학술활동·예술단체의 초청으로 학술 또는 순수 예술 활동에 종사하는 자’의 활동은 종교체류자격자의 활동과 유사한 ‘업무’에 가까운 성격을 가지며, ‘대한민국의 고유문화 또는 예술에 대하여 전문적으로 연구하거나 전문가의 지도를 받으려는 자’의 활동은 ‘연수’에 가까운 성격을 가지나, 편의상 유학·연수자격에 포함한다.

29) 방문동거(F-1)자격자 중 재외동포(F-4)나 거주(F-2)자격자의 배우자나 미성년자녀는 동반(F-3)자격의 성격을 갖고, 투자가 및 전문인력의 가사보조인은 본인의 직업수행을 한다는 점에서 ‘업무’체류자격의 성격을 가진다. 또한 결혼이민자의 이혼 후 가사정리를 위한 방문동거자격은 기타(G-1)자격의 성격을 가지나, 편의상 가족동거자격에 포함한다.

〈표 4〉 최근 7년간 거주(F-2)와 영주(F-5)자격자 체류 현황

(단위: 명)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
거주 (F-2)	138,669	138,418	63,362	39,704	37,504	38,881	39,681
영주 (F-5)	45,475	64,979	84,140	100,171	112,742	123,255	130,237

출처: 법무부 출입국외국인정책본부, 2014 출입국·외국인정책 통계연보, 2015년 12월 & 2016년 12월 통계월보

화되기 전까지는 그 역할이 지대하였으나 지금은 그 역할이 매우 축소되었다. 〈표 4〉는 최근 7년간 거주(F-2)와 영주(F-5)자격 체류자 수 변동 상황을 보여준다.

이 표에서 볼 수 있듯이 지난 7년간 거주자격자의 수는 감소하는데 비하여 영주자격자 수는 매년 꾸준히 증가함을 알 수 있다.

둘째, 거주자격 취득요건은 생계유지능력(소득 요건)이 다소 완화되어 있다는 점을 제외하고는 영주자격 취득요건과 크게 다르지 않다.

셋째, 거주자격은 비영주자격자의 영주자격으로의 변경에 큰 혼동과 어려움을 초래한다. 법무부 외국인체류 안내매뉴얼은 거주자격은 ‘영주자격을 부여받기 위하여 국내 장기체류하려는 자’에게 부여된다고 설명하고 있다.³¹⁾ 하지만 기술창업(D-8-4)자격자 등은 3년 체류 후 거주자격을 거치지 않고 영주자격을 신청할 수 있고, 교수(E-1)자격자 등 전문인력은 5년 체류 후 거주자격 또는 영주자격을 선택적으로 신청할 수 있다. 하지만, 취재(D-5), 종교(D-6), 문화예술(D-1)자격자는 원체류자격으로 7년 체류 후 반드시 거주자격으로 5년을 체류하여야만 영주자격을 신청할 수 있다. 이 경우 영주자격 신청을 위해서는 총 12년간의 국내체류가 필요하여 과도한 기간이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 예술홍행(E-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영

30) 출입국관리법 시행령(대통령령 제2372호, 1966.1.12. 제정) 제7조(입국자격) 제12호는 입국자격 부여 대상자 중 한 유형으로 ‘거주하려는 자’를 규정하였다.

31) 법무부, 체류-자격별 안내 매뉴얼, 2017년 4월 17일, 171면.

〈표 5〉 거주(F-2)자격 개편 방향

유형	거주(F-2)자격 부여 대상자	거주자격 폐지 후 부여할 체류자격
가족	국민의 미성년 외국인자녀	영주(F-5)
	국민과 혼인관계에서 출생한 자	영주(F-5)
	영주자격자의 배우자와 미성년 자녀	영주(F-5)
전문 인력	공무원 임용자	조건부 영주(F-5)
	점수제 전문인력	조건부 영주(F-5)
	숙련기능인력 (E-9, E-10, H-2로 4년 체류자)	조건부 영주(F-5)
	기타 한국 장기체류자 (5년 또는 7년 체류자)	조건부 영주(F-5)
투자자	부동산 투자자	조건부 영주(F-5)
	공익사업 투자자	조건부 영주(F-5)
	외투법상 투자자	조건부 영주(F-5)
인도주의	난민인정자	영주(F-5)
	영주자격상실자	기타(G-1), 단, G-1으로 일정기간 거주 시 영주(F-5)로 변경

(D-9) 자격자의 거주자격 취득을 위한 국내 체류 기간이 7년으로, 영주자격 취득을 위한 국내 체류기간인 5년 보다 2년이나 길다는 모순도 있다.

이와 같은 사유로 거주자격은 폐지하고 거주자격 부여 대상자의 세부 성격에 따라 다른 체류자격에 재배치하는 등의 개선이 필요하다. 다른 체류자격으로의 재배치의 기준은 ①가족 및 난민인정자는 영주(F-5)자격에 통합하고, ②경제이민자는 조건부영주(F-5)로 전환한다. 〈표 5〉는 거주자격 폐지 시 12개 자격부여 대상자의 체류자격 부여 방안이다.

나. 결혼이민(F-6)자격 폐지 후 조건부영주자격으로 전환

결혼이민(F-6)체류자격은 거주(F-2)체류자격 중 하나의 세부체류

자격(F-2-1)이었던 것을 국내 결혼이민자가 급증함에 따라 결혼이민자들에 대하여 보다 체계적인 지원과 관리를 위하여 2011년 신설한 체류자격이다. 결혼이민자자격은 국민인 배우자와 대한민국에 계속 거주하며 가정생활을 할 자에게 부여된다. 결혼이민자자격자는 ①대한민국에서의 계속 체류가 예정되어있다는 점, ②결혼이민체류자격으로 2년 거주 후 영주자격 또는 간이귀화를 신청할 수 있다는 점, ③영주자격 부여로 결혼이민자의 체류 안정성을 도모할 수 있다는 점 등을 고려할 때 일정 기간(예를 들면 2년)의 배우자와의 혼인관계유지를 조건으로 하여 조건부영주자격을 부여하고 결혼이민자격을 폐지해도 큰 무리가 없을 것이다.

다. 방문동거(F-1)자격 폐지 후 타 자격으로 통합 등

방문동거(F-1)체류자격은 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 체류하고자 하는 사람(F-1.가), 투자가 및 전문인력 등 특정 체류자격자의 가사보조인(F-1.나), 공용(A-1, A-2, A-3)체류자격자의 동거인(F-1.다), 그 밖에 부득이한 사유로 직업활동에 종사하지 아니하고 대한민국에 장기간 체류하여야 할 사정이 있다고 인정되는 사람(F-1.라) 등에게 부여되는 체류자격으로 체류자격 부여대상자는 매우 다양하나 크게 가족, 가사보조인, 기타로 구분할 수 있다.

방문동거자격자 중 재외동포나 거주자격자의 배우자나 미성년자녀는 ‘동반(F-3)’체류자격의 성격을 갖고, 투자가 및 전문인력의 가사보조인은 본인의 직업수행을 한다는 점에서 ‘업무’체류자격의 성격을 가진다. 또한 결혼이민자가 이혼 후 가사정리를 위한 방문동거자격은 ‘기타(G-1)’체류자격의 성격을 가진다. 이와 같이 방문동거자격은 그 세부 체류자격 대상자가 너무 다양하여 어떤 사람이 이 체류자격에 해당하는지 파악하기 어려운 문제가 있다. 그러므로, 방문동거(F-1)체류

자격을 폐지하고 체류자격 대상자의 세부 성격에 따라 다른 체류자격에 재배치하는 등의 개선이 필요하다. 다른 체류자격으로 재배치 기준은 ①본체류자격자의 배우자와 미성년자녀는 동반(F-3) 체류자격에 통합하고, ②본체류자격자의 부모 등 기타의 가족은 ‘장기방문’체류자격을 신설하여 흡수하고³²⁾, ③주한 외국공무원, 투자가 및 전문인력의 가사보조인은 ‘가사보조’체류자격(업무체류자격의 일종)을 신설하여 흡수하고,³³⁾ ④기타 대상자는 기타(G-1) 또는 신설할 ‘장기방문’ 체류자격에 통합한다. <표 6>은 방문동거자격 폐지 시 20개 방문동거자격 부여 대상자의 체류자격 부여 방안이다.

라. 일시취재(C-1)자격 폐지 후 단기취업(C-4)자격으로 통합

일시취재(C-1)는 취재의 자유를 보장하여 외국의 보도기관으로부터 파견된 특파원 등이 대한민국에 단기체류하면서 취재, 보도, 외국 언론사 지사 설치 준비 등을 할 수 있는 체류자격으로, 1회 체류기간의 상한은 90일이다. 일시취재(C-1)는 취재(D-5)와 동일한 내용의 체류자격으로 체류 기간이 90일 이하의 단기인 차이가 있다.

일시취재(C-1)는 단기취업의 일종으로 단기취업(C-4)에 흡수하여 단기체류자격을 단순화하는 것이 타당하다고 본다.

-
- 32) 이민 및 난민보호법은 슈퍼비자(Super Visa)라는 일종의 장기방문체류자격을 두고 있다. 이는 2011년 12월 1일부로 신설된 특수한 형태의 방문비자로 캐나다 국민이나 영주권자의 외국인 부모 또는 조부모가 캐나다에 거주하는 자녀나 손자녀를 방문할 때 이용할 수 있는 비자이다. 슈퍼비자는 최대 10년까지 유효한 복수방문비자로 이를 발급받은 외국인은 캐나다에서 2년간 지속적으로 체류할 수 있다. 슈퍼비자를 발급받기 위하여 신청자는 ①본인이 방문하려고 하는 캐나다 국민 또는 영주권자의 부모 또는 조부모임을 입증해야 하며, ②캐나다 국민 또는 영주권자의 초청편지를 첨부하고, ③초청자는 가구원 별 최소소득수준(Low Income Cut-Off: LICO)을 만족시켜야 하며, ④신청자는 건강상의 이유로 입국금지 사유에 해당하지 않아야 하며, 캐나다 보험회사에 최소 1년간 \$100,000의 의료보험금을 지급받을 수 있는 실손의료보험에 가입하고 가입증서를 제출하여야 한다.
- 33) 현재 방문취업(H-2)자격자만 육아도우미로 취업할 수 있으나 향후 육아도우미로 취업할 수 있는 외국인을 확대하는 경우 신설되는 ‘가사보조’체류자격을 활용할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 방문동거(F-1)자격 개편 방향

유형	방문동거(F-1)자격부여 대상자 → 방문동거자격 폐지 후 부여할 체류자격
가족	- 거주(F-2)자격자의 배우자 및 미성년자녀 → 동반(F-3) - 재외동포(F-4)자격자의 배우자 및 미성년자녀 → 동반(F-3) - 방문취업(H-2)자격자의 배우자 및 미성년자녀 → 동반(F-3) - 합법체류자의 국내출생자녀 → 동반(F-3) - 대한민국에 주소를 둔 대한민국 국민으로서 양육권을 가진 부 또는 모의 부양을 받을 필요가 있는 미성년자 → 동반(F-3) - 고등학교 이하의 교육기관에 입학예정이거나 재학 중인 미성년외국인 유학생과 동반 체류하려는 부모 → 장기방문(신설) - 우수인재, 투자자, 유학생의 부모 → 장기방문(신설) - 국민과 결혼한 배우자의 중국인인 민법상 성년인 미혼친자 → 장기방문(신설) - 국민과 혼인한 외국인 배우자의 부모·가족 → 장기방문(신설) - 외교(A-1) 내지 협정(A-3)자격에 해당하는 자의 동거인으로 세대에 속하지 아니한 자 → 장기방문(신설) - SOFA해당자의 21세 이상의 동반자녀 또는 기타 가족 → 장기방문(신설)
가사보조인	- 주한외국공관원의 가사보조인 → 가사보조(신설) - 투자가 및 전문인력의 가사보조인 → 가사보조(신설)
기타	- 결혼이민자 이혼 후 가사정리 → 기타(G-1) - 국적취득절차(국적회복, 귀화, 국적판정)를 밟고 있는 외국인 → 기타(G-1) - 출생당시 대한민국 국적을 보유하고있던 해외입양인 → 기타(G-1) - 대한민국정부수령 이전 해외로 이주한 동포 1세 → 장기방문(신설) - 방문취업 사증발급 특례대상 고령 동포 → 장기방문(신설) - 부득이한 사유로 재입국하기기간을 초과하여 거주(F-2)자격을 상실한 자 → 장기방문(신설) - 그 밖에 부득이한 사유로 직업 활동에 종사하지 아니하고 대한민국에 장기간 체류하여야 할 사정이 있다고 인정하는 자 → 장기방문(신설)

마. 문화예술(D-1)자격 폐지 후 타 자격으로 통합

문화예술(D-1)자격은 수익을 목적으로 하지 않는 학술 또는 예술 관련 활동을 하려는 사람(대한민국의 고유문화 또는 예술에 대하여 전문적인 연구를 하거나 전문가의 지도를 받으려는 사람을 포함)에게 부여된다.

문화예술 체류자격은 ‘업무’ 체류자격의 성격과 ‘유학·연수’ 체류자격의 성격이 혼재되어 있다. 즉, 자격 부여대상자 중 ‘비영리 학술활동·예술단체의 초청으로 학술 또는 순수 예술 활동에 종사하는 자’의 활동은 종교체류자격자의 활동과 유사한 ‘업무’에 가까운 성격을 가지며, ‘대한민국의 고유문화 또는 예술에 대하여 전문적으로 연구하거나 전

〈표 7〉 단순화 이후 체류자격의 범주화

체류기간	체류목적 ³⁶⁾	체류자격
비영주	업무(W)	① 전문인력: 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10), 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3), 단기취업(C-4) ② 단순기능인력: 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2), 가사보조(신설)
	유학·연수(S)	유학(D-2), 일반연수(D-4), 기술연수(D-3),
	방문(V)	단기방문(C-3), 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2), 장기방문(신설)
	특별입시(H)	기타(G-1)
	동반가족(A)	동반(F-3)
준영주	동포(O)	재외동포(F-4)
영주	-	영주(F-5)

문가의 지도를 받으려는 자'의 활동은 '연수'에 가까운 성격을 가진다. 그러므로 두 가지 성격의 활동을 구분하여 전자는 업무체류자격으로 재분류하고³⁴⁾, 후자는 일반연수(D-4)자격에 흡수할 수 있다. 문화예술자격으로 체류하는 외국인이 '17년 3월 현재 55명 등 극히 소수임을 감안할 때 체류자격을 폐지해도 큰 문제는 없을 것이다.³⁵⁾

바. 소결

체류자격 단순화를 위해 가장 중요한 개편 대상이 되는 자격은 준영주자격이다. 준영주자격 중 거주(F-2)자격을 폐지하고, 결혼이민(F-6)자격은 조건부 영주권으로 편입하고 재외동포(F-4)자격만 존치시킨다. 위에서 설명한 체류자격 단순화 과정을 거친 후에 체류자격을 범주화하면 〈표 7〉과 같다. 체류자격의 공시기능을 강화한다는 측면

34) 예를 들면, 종교체류자격을 확대하여 '종교·문화'자격으로 재편하고 '비영리 학술활동·예술단체의 초청으로 학술 또는 순수 예술 활동에 종사하는 자'를 이에 병합하는 방법 등을 고려할 수 있다.

35) 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보 2017년 3월호, 20면.

에서 체류자격의 영문부호도 영문 뜻에 맞추어 변경하는 것도 의미가 있을 것이다. 즉, 업무자격은 W (Work), 유학연수자격은 S (Study), 방문자격은 V (Visit), 특별입시자격은 H (Humanitarian), 동반가족은 A (Accompanying), 동포자격은 O (Overseas Korean)로 변경할 것을 제안한다.

4. 정주자격자의 동반가족 체류자격 정비

출입국관리법상 체류자격 이해가 어렵고 복잡한 이유 중 하나로 정주체류자격의 동반가족에게 부여되는 체류자격이 통일성이 없다는 점도 들 수 있다. 예를 들면 거주(F-2)자격자의 동반가족에게는 원칙적으로 방문동거(F-1)체류자격이 주어지나, 점수제 전문인력, 부동산 및 공익사업투자자, 난민인정자 등의 동반가족에게는 원체류자격자와 동일하게 거주(F-2)자격이 부여된다. 또한 영주(F-5)자격자의 동반가족에게는 원칙적으로 거주(F-2)자격이 부여되나 영주자격자의 국내출생 자녀, 점수제 전문인력의 가족, 부동산 및 공익사업투자자의 가족에게는 원체류자격자와 동일하게 영주(F-5)자격이 부여된다. 거주자격자와 영주자격자의 동반가족에게는 원자격자와 동일한 체류자격을 부여하여 가족의 체류안정성을 보장해주는 것이 타당하다.³⁷⁾

36) 단, 동포와 동반가족은 체류목적이지 아니고 신분에 의해 체류자격을 부여한다.

37) 이민 및 난민보호법 규정 제70조 제4항은 영주권 취득자의 동반가족에게 영주권을 부여함을 명시하고 있다.

V. 취업체류자격 개선방안

1. 노동시장테스트 대상자 확대 및 강화

외국인력의 국내에서의 취업은 ‘국내노동시장 보완의 원칙’의 적용을 받는다. 헌법재판소는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」상 외국인력 도입정책의 기본원칙 중 하나로 국내노동시장 보완의 원칙을 들면서 “이는 외국인력의 도입이 국내 노동시장에 부정적 영향을 주어서는 안 된다는 것으로 국내 부족인력은 고령자, 여성 등 국내 유휴인력의 활용촉진을 우선으로 하여야 하며 보충적으로 외국인력을 활용하여야 한다는 원칙으로서 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 ‘내국인 구인노력’을 외국인근로자 고용허가를 받으려는 사용자의 필수자격요건으로 규정하고 있으며 외국인근로자가 취업할 수 있는 업종과 규모도 국내 노동시장의 인력수급 현황 등을 고려하여 제한할 수 있도록 하고 있다.”고 설명하고 있다.³⁸⁾ 이러한 원칙에 따라 동법의 적용을 받는 비전문취업(E-9)외국인과 방문취업(H-2)동포를 고용하려는 국내 고용주는 내국인 구인노력이라는 노동시장테스트를 반드시 거친 후에만 단순기능외국인력을 고용할 수 있다. 하지만 전문인력은 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 적용 대상이 아니며 연간도입규모가 제한되지 않으며, 노동시장 테스트를 요하지 않고 고용되고 있다.

출입국관리법 시행령 제7조 제5항에 의하면 법무부장관은 ‘취업활동’을 할 수 있는 체류자격에 해당하는 사증을 발급하는 경우에는 국내 고용사정을 고려하여야 한다. 여기서 ‘취업활동’은 단순기능인력에만 제한되지 않는 것으로 해석된다. 또한 헌법상 국가의 고용증진의무를 다하기 위해서는 내국인근로자우선원칙에 폭넓은 예외를 인정하거나 보충성의 원칙을 엄격하게 집행하지 않으면 노동시장에서 동일한

38) 헌재 2009.9.24. 2006헌마1264.

직군을 두고 내국인 근로자와 외국인근로자가 경쟁을 하게 되고 다른 조건이 크게 다르지 않다면 임금 대비 생산성이 높은 외국인 근로자가 내국인 근로자에 우선하여 취업하는 결과가 발생하게 되고, 이는 내국인 근로자의 실업 방지를 주요 목표로 하는 고용정책을 파괴하는 것으로 커다란 시장교란을 가져오게 되고 규범적으로는 국가의 고용증진의 의무라는 문제를 야기한다.³⁹⁾⁴⁰⁾

전문인력이라고 하여 반드시 내국인력을 찾지 못한다는 것이 전제될 수는 없다. 예를 들어 특정활동(E-7)체류자격자 다수의 직종 예를 들어, 판매사무원, 호텔접수사무원, 주방장 및 조리사 등은 내국인과 일자리를 두고 경쟁할 수 있는 직종이다. 이러한 관점에서 내국인과 경쟁할 수 있는 모든 직종에 대하여 노동시장테스트를 외국인채용의 필수요건으로 하고, 정책적으로 노동시장테스트를 면제할 수 있는 경우를 법령에 명시하는 방안이 요구된다.⁴¹⁾⁴²⁾

또한, 노동시장테스트 대상자 확대와 더불어 노동시장테스트 자체를 강화할 필요가 있다. 즉 진정으로 내국인을 구인하려는 노력을 하였는지에 대한 검증이 강화되어야 할 것이다. 현행법상 내국인 구인 노력기간은 고용노동부 워크넷을 통한 구인 광고 14일이나, 신문 등에 3일 이상 구인광고 등을 별도로 한 경우는 7일로 단축될 수 있다.⁴³⁾ 2004년에 제정된 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에서는 구인노

39) 전형배, 외국인근로자 고용정책, 저스티스, 통권 제109호, 2009, 296면.

40) 헌법 제32조는 후문은 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장에 노력하여야하며...”라고 국가의 국민에 대한 고용증진의무를 규정하고 있다.

41) 이민 및 난민보호법 규정 제203조는 전문, 비전문직을 불문하고 노동시장테스트를 원칙적으로 모든 외국인력채용에 의무화하고 있으며, 고용주의 노동수요에 근거하지 않아 노동시장테스트를 요구하지 않는 예외적인 경우를 동규정 제204조에서 208조에 걸쳐 명시하고 있다.

42) 차용호는 ‘전문인력’ 중 글로벌 고급외국인력(과학, 예술, 교육, 사업, 체육 등 그 외국인이 속한 분야에서 국제적으로 인정받은 자)을 제외한 일반전문인력, 준전문인력에 대하여는 내국인력 우선고용의 원칙이 적용될 수 있다고 한다.(차용호, 『한국 이민법』, 법문사, 2015, 908면).

43) 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 시행규칙 제5조의2.

력 기간이 1개월이었으나 사실상 사용자가 필요로 하는 때에 외국인근로자를 고용할 수 없다는 지적에 따라 구인노력기간이 대폭 단축되었고, 이러한 연유로 인하여 내국인 구인노력이 지나치게 형식적으로 운영되고 있는 문제점이 있다.⁴⁴⁾ 내국인 구인노력의 취지가 내국인근로자의 고용증진과 적정임금보장임을 고려할 때 내국인 구인노력이 실질적으로 행해지도록 내국인구인노력에 대한 요건을 강화해야 할 필요가 있다.⁴⁵⁾

2. 전문인력 체류자격 개편

현행 출입국관리법은 외국인력을 전문인력과 단순기능인력으로 구분하여 체류자격상의 차이를 달리하고 있다. 전문외국인력은 단기취업(C-4)과 교수(E-1)에서 특정활동(E-7)까지 체류자격자를 말하고, 단순기능인력은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 선원취업(E-10)을 의미한다.⁴⁶⁾

하지만 전문인력으로 구분된 특정활동(E-7)자격의 경우 전문성 및 국민대체성 등에 따라 전문인력(예: 경제이익단체 고위임원, 생명과학 전문가), 준전문인력(예: 항공운송사무원), 숙련기능인력(예: 조선용접공)으로 구분하여 관리하고 있다. 즉, 여러 직능수준의 인력들이 특정 활동자격 부여대상자로 혼재되어 있다. 또한 예술행행(E-6)자격도 공

44) 차용호, “한국 이민법”, 법문사, 2015, 1011면.

45) 캐나다 노동부 지침에 따라 노동시장테스트가 필요한 외국인력을 채용하려는 캐나다 고용주는 연방정부가 운영하는 구직사이트(Job Bank)와 추가적으로 신문 광고 등 2개 이상의 사설 매체에 내국인 구인노력을 4주 이상하여야 하며, 노동부는 필요시 추가적인 매체와 기간 동안 광고를 하도록 요청할 수 있다. 또한 고임금직종외국인력을 채용하려는 캐나다 고용주는 노동시장영향평가서 신청 시 외국인력을 채용하려는 자리에 향후 어떻게 캐나다인으로 대체할 것인지에 대한 계획서를 제출하여야 하며, 노동부는 고용주의 외국인 채용연장 또는 다른 외국인으로 대체 신청 시 이러한 계획이 어떻게 실현되고 있는지에 대하여 소명하도록 요구하고 있다.

46) 이러한 구분은 법무부 출입국·외국인정책 통계월보를 통하여도 확인할 수 있다(법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2017년 3월호 25면 참조).

연법의 적용을 받는 소위 ‘고급’예술가, 관광진흥법에 의한 호텔, 유흥 시설에서의 공연자, 프로 운동선수 등이 혼재되어 있다. 특이한 점은 예술흥행(E-6)자격 중 관광진흥법에 의한 호텔업 시설, 유흥업소 등에서 공연 또는 연예활동에 종사하는 자(E-6-2)는 거주(F-2)자격으로의 체류자격변경은 불가하나, 영주(F-5)자격으로의 체류자격변경은 가능하다는 모순이 있다. 그리고 외국어로서의 영어 교수능력에 대한 교사자격이나 검증 없이 단지 해당 외국어를 모국어로 하는 국가에서 대학을 졸업한 자를 자격부여대상으로 하는 회화지도(E-2)자격자나 교수(E-1), 연구(E-3)자격자와 같은 전문인력으로 취급하여 체류자격상의 처우를 같이 하는 것도 문제가 있다고 본다.

이와 같이 현행 전문인력체류자격은 E계열과 D계열에 대한 처우가 다르고 E계열안의 체류자격에서도 전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력 등이 혼재되어 있어 체계를 파악하기 힘든 난점이 있다. 이와 같은 난점을 해결하기 위해서는 전문인력을 글로벌 고급인력, 전문인력, 준전문인력 등 세 가지 전문인력으로 계층화하여 체류자격 체계를 정비하고 각각의 체류자격에 맞는 체류자격상의 처우를 부여하는 방안에 대한 검토가 필요하다.⁴⁷⁾

‘글로벌 고급인력’은 영주(F-5.자)자격 부여대상인 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정분야 능력 소유자에 준한 자격을 가지는 자로서 그 예로는 교수(E-1), 연구(E-3)자격자 중 우수한 고급인력, 특정활동(E-7)자격자 중 경제이익단체 또는 기업의 고위임원 등을 들 수 있다. 이들에게는 노동시장테스트를 면제하고 비교적 단기간(예를 들면 2년에서 3년) 체류 후 영주자격을 부여할 수 있을 것이다.

‘전문인력’은 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6)자격자 중 일부, 특정활동(E-7)의 대다수를 말한다.⁴⁸⁾ 이들은

47) 한국이민학회, “전문외국인력 사증제도 개선방안에 관한 연구”, 법무부 연구용역, 2008, 109면.

48) 차용호, “한국 이민법”, 법문사, 2015, 905면.

노동시장테스트를 거쳐 체류자격을 취득하며, 3년에서 4년 체류 후 영주자격을 부여하도록 한다.

‘준전문인력’은 회화지도(E-2), 예술흥행(E-6)의 대다수, 특정활동(E-7)자격자 중 일부를 의미하며 특정활동(E-7) 중 글로벌고급인력이나 전문인력의 범주에는 해당하지 않는 외국인력으로 판매사원, 조선용접공 등이 포함된다.⁴⁹⁾ 준전문인력은 노동시장테스트를 거쳐 체류자격을 취득하며 5년 후에 영주자격을 부여할 수 있을 것이다. 준전문인력에 대하여는 내국인력의 고용안정을 위하여 가족동반 금지의 원칙을 적용할 필요가 있다는 견해가 있으나⁵⁰⁾, 현행법상으로도 준전문인력은 가족동반(F-3자격 부여) 및 장기체류가 가능하고 5년 체류 후 영주자격변경 신청이 가능하다는 점을 고려할 때 가족동반을 불허하는 것은 타당하지 않다고 본다.

3. 단순기능인력으로서의 최대 체류기간 제한 등

고용허가제는 위에서 살펴본 내국인우선채용의 원칙과 더불어 단순기능인력의 대한민국 정주를 방지하는 원칙으로 운영되고 있다. 단순기능인력의 대표적인 체류자격인 비전문취업(E-9)자격자는 가족동반이 불가능하고, 거주(F-2)나 영주(F-5)자격 등 정주자격으로의 변경이 매우 어렵다.

하지만, 이러한 단순기능외국인력의 정주화 방지 원칙에도 불구하고 비전문취업(E-9)자격자의 한국에서의 취업활동을 위한 최대 체류기간은 계속 연장되어 왔다. 고용허가제 시행초기에는 3년의 체류기간으로 한정되었으나 이 후 제도 변화를 거쳐 '09년 12월부터는 4년 10개월의 체류가 가능하며, '12년 7월 성실근로자 재입국제도의 도입으

49) 상동.

50) 한국이민학회, “전문외국인력 사증제도 개선방안에 관한 연구”, 법무부 연구용역, 2008, 109면 및 차용호, “한국 이민법”, 법문사, 2015, 905면.

〈표 8〉 단순기능인력 최대 체류기간의 변화

시기	'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월 이후
체류 기간	3년	3년 + 3년 (중간에 1개월 출국)	4년 10개월 (3년 + 1년 10개월)	4년 10개월 + 요건 충족시 4년 10개 월 추가(중간에 3개월 출국) ※ 요건: 사업장 변경없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사
개정 사유	-	재고용을 통한 숙련 인력 활용 지원	출국부담 완화 및 인력 공백 해소	- 숙련인력 활용 지원 - 불법체류 및 사업장변경 감소에 기여

출처: 이규용, "고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책 과제", 고용허가제 10주년 세미나 발표자료, 2014, 6면.

로 요건이 충족될 경우 추가적으로 1회에 한해 4년 10개월 체류하여 일부 성실근로자는 도합 10년에 가까운 기간 동안 한국에서 취업활동을 할 수 있게 되었다. 〈표 8〉은 고용허가제 도입 이후 단순기능인력의 최대 체류기간 변화를 보여준다.

문제는 이런 상황에서 단순기능인력의 단기순환원칙을 고수하면서 이들의 권리를 계속 제한하는 것은 현실적이지 못하다는 것이다.⁵¹⁾ 이 문제에 대한 체류자격상의 개선방안으로는 단순기능인력의 국내체류기간은 고용허가제 도입 시와 같이 3년 또는 4년으로 엄격히 제한하여 단기순환원칙을 고수함과 동시에, 3년 또는 4년 체류 후 숙련기능인력으로 성장한 성실한 근로자는 전술한 준전문인력 체류자격으로 체류자격 변경을 하도록 하고, 이들에게는 가족동반권과 향후 정주자격으로의 변경이 용이하도록 하는 것이 타당하다고 본다. 단, 준전문인력 체류자격으로의 변경을 위해서는 노동시장 테스트를 요구하여 내국인 노동시장을 보호하되, 준전문인력 체류자격으로의 변경 요건은 현행법상 비전문취업(E-9)자격에서 특정활동(E-7)자격으로의 변경 요건보다는 완화되어야 할 것이다.

51) 스티븐 카슬과 마크 밀러에 따르면 지난 반세기 동안의 경험으로 볼 때 민주주의적 권리와 견실한 법체계를 가진 국가일수록 이주(migration)가 정주(settlement)로 변화하는 것을 막기가 극히 어렵다고 한다. [스티븐 카슬과 마크 밀러(한국이민학회 옮김), "이주의 시대", 일조각, 2013, 75면].

VI. 영주자격 개선방안

1. 영주자격의 범주화

출입국관리법 시행령 별표 1 〈외국인의 체류자격〉 28의3호는 영주(F-5)체류자격 부여 대상을 가목에서 더목까지 총 17개를 명시하고 있으나, 17개의 영주자격부여 대상자의 범주(유형)가 정해져 있지 않아 어떤 유형의 외국인에게 영주자격이 부여되는지 파악하기 어렵다. 많은 국가들은 영주자격 부여 대상자를 국민이나 영주권자의 가족, 경제이민자, 난민 등 인도주의사유로 인한 이민자로 구분한다.⁵²⁾ 우리나라는 다른 나라와는 달리 동포라는 신분에 의한 것과 특별공로자 등 특별사유에 의한 영주자격부여제도가 있다. 이러한 점을 고려하여 17개의 영주자격부여 대상을 자격부여 주목적에 따라 가족, 경제이민, 동포, 특별 사유에 근거한 자격 등 4가지 유형으로 〈표 9〉와 같이 범주화하여 출입국관리법령에 기술하는 것이 타당하다고 본다.

2. 영주자격제도의 활성화

현행 영주제도는 2002년 출입국관리법 시행령 별표 1의 개정을 통해 외국인 체류자격의 하나로 도입되었는데, 이민정책차원에서 검토된 것이 아니라 재한화교의 체류 편익차원에서 도입되었다. 이런 사유로 많은 사람들이 우리나라에 영주자격자가 존재하는지도 모를 정도로 현행 영주제도는 활성화되지 못한 것이 사실이다.⁵³⁾ 심지어는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제6조에 따른 단순기능외국인력 채용 전에 시행하는 노동시장테스트도 ‘내국인’ 구인노력으로 영주자

52) 이민 및 난민보호법 제12조도 영주자격부여 대상자를 크게 가족초청이민자, 경제이민자, 인도주의이민자로 구분하고 있다.

53) 송소영, “귀화와 영주자격의 연결방안에 대한 연구”, 입법학연구, 제8집, 2011, 44면.

〈표 9〉 영주자격의 범주화

부여 목적	대 상 자
가 족	- 영주자격자의 국내 출생 자녀(F-5.나) - 국민의 배우자 및 미성년자녀(F-5.나) - 영주자격자의 배우자 및 미성년자녀(F-5.나)
경제	- 특정분야 능력소유자(F-5.자) - 박사학위 소지자(F-5.사) - 첨단기술분야 학사학위 등 소지자(F-5.아) - 기술창업자(F-5.거) - 연구개발시설의 필수전문인력으로 3년 이상 한국 체류자(F-5.더) - 점수제 전문인력으로 3년이상 한국 체류자 및 가족(F-5.파) - 전문인력으로 5년 이상 한국 체류자(F-5.가) - 거주(F-2)자격으로 5년 이상 한국 체류자(F-5.가)
	- 조건부영주 고액투자자(F-5.너) - 외국인투자촉진법상 고액투자자(F-5.다) - 부동산 및 공익사업 투자자(F-5.하)
동 포	- 재외동포(F-4)자격으로 2년 이상 한국 체류자(F-5.라) - 방문취업(H-2)자격으로 4년 이상 한국 체류자 중 성실 숙련기능인력(F-5.타) - 외국국적동포로서 국적 취득 요건을 갖춘 사람(F-5.마)
특별사유	- 특별공로자(F-5.차) - 해외연금수혜자(F-5.기) - 대한민국 출생 재한화교(F-5.바)

격자는 배제되어 있다. 즉, 고용주는 외국인 채용 전에 한국국민 우선 채용 노력을 할 의무가 있지만, 한국인 또는 영주자격자를 먼저 채용 할 의무는 부담하지 않는다.⁵⁴⁾

출입국관리법상 영주자격자 체류기간은 무제한이며 영주자격 소지자는 체류기간연장허가를 신청할 필요가 없으며, 출국한 날로부터 2년 이내에 재입국하고자 하는 자에 대하여는 재입국허가를 면제한다.⁵⁵⁾ 그리고 영주자격자는 제한 없는 취업활동이 가능하며⁵⁶⁾, 형법상 내란

54) 이민 및 난민보호법 규정 제203조 제3항에 따르면 노동시장테스트에 있어서 캐나다 국민과 영주권자는 동일한 지위를 가진다. 즉, 캐나다 고용주는 외국인 채용에 앞서 반드시 국민 또는 영주권자의 우선 채용 노력을 기울여야 한다.

55) 출입국관리법 제30조 및 동법 시행규칙 제44조의2 제1항 제1호.

56) 출입국관리법 시행령 제23조 제4항.

또는 외환의 죄 등 중범죄를 범한 경우 등을 제외하고는 강제퇴거를 당하지 아니한다.⁵⁷⁾

하지만, 이러한 출입국관리법상의 혜택을 제외하면 영주자격자의 법적 지위는 국민에 비하여 매우 취약하다. 특히 사회권영역에 있어서는 더욱 그러하다. 예를 들면 결혼이민자와 달리 영주자격자에게는 「국민기초생활보장법」⁵⁸⁾이나 이와 자격요건이 연동되는 「의료급여법」이 적용되지 않고 있다.⁵⁹⁾ 또한, 결혼이민자의 경우 국적 취득 시 본국의 가족 초청이 가능하고 영주자격취득요건이 간이귀화요건보다 엄격한 점 등 때문에 영주자격취득보다 귀화가 선호된다.⁶⁰⁾ 전체 귀화자의 약 60%를 차지하는 결혼이민자의 대부분이 영주자격을 거치지 않고 바로 귀화를 선택하는 것은 영주자격이 활성화되지 못했음을 단적으로 보여준다.⁶¹⁾ 영주자격자는 출입국관리법상의 권리 외에 사회적 권리 등이 취약함에 따라 그에 따른 의무도 거의 없다. 대표적으로 영주자격을 유지하기 위하여 국내에 일정기간을 체류하여야 하는 거주 의무도 부담하지 않고 병역의무도 부과되지 않는다.

문제는 영주자격이 활성화되지 않아 다수의 외국인이 귀화를 선호하여 대한민국의 완전한 구성원이 될 준비가 부족한 외국인이 국민이 되어 사회통합에 저해될 우려가 있다는 점이다.

57) 출입국관리법 제46조 제2항.

58) 국민기초생활보장법 제5조의2(외국인에 대한 특례)는 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람만을 외국인 중 유일하게 수급권자로 규정하고 있다.

59) 소라비 외, “이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구”, 공익변호사그룹 공감, 2012, 13면.

60) 실제로 국민의 배우자로서 2005년부터 2010년까지 5년간 국적 또는 영주자격 취득자 총 55,449명 가운데 국적취득자가 44,748명으로 80% 이상이 국적을 취득하는 등 외국인들이 영주자격이 아닌 국적 취득을 선호하는 경향을 보였다.(송소영, “귀화와 영주자격의 연결방안에 대한 연구”, 입법학연구, 제8집, 2011, 49면).

61) 2006년부터 2010년까지 5년간 귀화한 88,988명 중 혼인귀화자는 52,806명으로 전체 귀화자의 약 60%를 차지하고 있다.(송소영, “귀화와 영주자격의 연결방안에 대한 연구”, 입법학연구, 제8집, 2011, 48면).

영주자격을 활성화하려면 먼저 영주자격을 비영주자격과 구분하여 출입국관리법에 규정하여 그 법적 지위를 격상하여야 한다. 영주자격 전치주의 도입을 추진하면서 2012년 법무부에서 마련한 출입국관리법 개정안 제10조 제1항은 “입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 일반체류자격 또는 영주자격을 가져야 한다.”고 규정한 바 있으나, 이는 “입국하려는 외국인은 영주권 또는 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.”로 규정하는 것이 영주자격의 권리성 강화에 도움이 될 것이다.⁶²⁾⁶³⁾

둘째, 영주자격자의 사회적 권리를 국민에 준하여 부여하고 영주 ‘권’으로의 성격을 확보해야 한다. 우선적으로 기초생활보장법상의 수급자에 결혼이민자 뿐 아니고 영주권자를 포함하여야 할 것이다. 다만, 이러한 복지혜택은 조건부영주권자에게는 부여되지 않도록 하거나, 영주권 취득 후 일정기간 동안 혜택을 유보하는 등의 조치도 함께 시행되어야 할 것이다.⁶⁴⁾ 또한 영주자격자의 본국 가족 초청권도 일정 수준 확대되어야 할 것이다.

셋째, 영주자격의 활성화에 걸림돌이 되는 준영주체류자격인 거주(F-2)자격과 결혼이민(F-6)자격을 폐지하고 자격부여 대상자 상당수에게 조건부영주권을 부여할 수 있을 것이다. 현재 제도적으로 조건부영주권이 부여되는 경우는 2015년에 신설된 조건부영주 고액투자자(F-5.너)뿐이다.

넷째, 영주자격 취득요건을 완화하고 자격부여 대상자를 확대하여

62) 김남진, “영주자격전치주의 도입방안 모색 - 결혼이민자의 영주자격 및 간이귀화 제도를 중심으로”, 국가법연구, 10권 2호, 2014, 21면.

63) 이민 및 난민보호법 제27조는 영주권자의 입국 및 체류의 권리, 제28조는 영주권자의 캐나다 거주 의무, 제29조는 비영주체류자격자의 입국 및 체류의 권리를 각각 규정하고 있다.

64) 호주의 경우 영주자격자는 기본적으로 선거권 및 피선거권을 제외한 모든 면에서 시민권자와 동일한 권리를 갖는 것을 원칙으로 하나, 사회보장법에서 규정된 사회보장을 받기 위해서는 영주권 취득 후 2년의 대기기간(waiting period)이 필요한 것으로 정하고 있다(소라미, “이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토”, 영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가 토론회 자료집, 2012, 30면.).

야 한다. 현재 문화예술(D-1), 취재(D-5), 종교(D-6)자격자가 영주자격을 취득하려면 원체류자격으로 7년, 거주(F-2)체류자격으로 5년 등 총 12년을 체류하여야 하는데 이는 너무 장기간이다. 거주자격을 폐지하고 원체류자격으로 3년에서 5년 정도의 체류를 요건으로 하는 것이 타당할 것이다. 또한, 난민인정자는 거주(F-2)자격을 취득하고 거주자격으로 5년 체류 후 영주자격을 신청할 수 있다. 하지만 영주자격 신청을 위해서는 전년도 1인당 국민총소득의 2배(2016년 기준으로 약 6천 4백만원)의 소득 요건을 충족해야 하는데 난민에게 이를 기대하기는 어려우므로 소득요건은 전년도 1인당 국민총소득 이상 등으로 완화가 필요하다. 그리고 현행 영주제도는 인도주의에 근거한 영주자격 부여는 부재하다. 하지만 출입국관리법 제61조에 규정에 따라 법무부장관은 강제퇴거에 대한 이의신청이 이유 없다고 인정되는 경우라도 용의자가 대한민국 국적을 가졌던 사실이 있거나 그 밖에 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되면 그의 체류를 허가할 수 있다. ‘그 밖에 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정’에는 인도주의적 사유도 포함되므로⁶⁵⁾ 이러한 인도주의적 사유로 기타(G-1)자격을 부여받아 일정기간 체류하고 소득요건 등을 충족한 경우에는 영주자격으로의 변경도 가능하도록 하는 방향에 대한 전향적 검토가 필요하다.⁶⁶⁾

65) ‘그 밖에 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우’란 ①용의자가 출입국관리법 시행령 별표 1 중 28의3. 영주(F-5) 체류자격을 가지고 있는 경우, ②용의자가 대한민국 정부로부터 훈장 또는 표창을 받은 사실이 있거나 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있는 경우, ③그 밖에 국가이익이나 인도주의(人道主義)에 비추어 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우를 의미한다(출입국관리법 시행령 제76조 제1항).

66) 이민 및 난민보호법 제25조는 일반적인 영주권 취득요건을 충족할 수 없거나 입국금지 사유에 해당되는 경우에도 재량권을 행사해 예외적으로 영주권을 부여할 수 있는 법적인 근거를 제공하고 있다. 이민관은 정상참작에 의한 영주권 부여 여부를 결정할 때 신청자의 캐나다에서의 정착정도, 캐나다와의 연고, 정상참작이민신청으로 영향을 받는 자녀의 최선의 이익(자녀의 나이, 건강, 교육수준, 캐나다에서의 정착 정도, 본국의 상황 등), 신청자의 건강 상태, 가정폭력이 있는지 여부, 캐나다에 거주하는 친척과의 이별이 발생하는지 여부, 캐나다를 떠날 수 없는 상황으로 인하여 캐나다에 어쩔 수 없이 정착하게 되었는지 여부, 난민 요건과 관련 없는 기타 정상참작 사항 등을 고려한다.

마지막으로, 영주제도를 활성화하기 위해서는 궁극적으로 후술할 영주권전치주의를 도입해야 한다.

이렇게 영주자격이 활성화되고 영주‘권’으로의 성격이 확보되면 영주권자에게 영주권을 유지하기 위한 국내 거주무 및 병역의무(성인 남성의 경우)를 부과하는 것이 타당할 것이다.⁶⁷⁾ 또한 영주자격취득 또는 조건부영주권의 조건 해지를 위해서는 사회통합프로그램이수를 필수요건으로 하는 것도 검토할 필요가 있다.

3. 영주자격 전치주의 도입

영주자격 전치주의란 외국인이 대한민국 국적을 취득하고자 하는 경우 먼저 영주자격을 취득하고 일정 기간 국내에 체류하면서 국민으로서의 기본소양을 갖춘 후 국적을 신청할 수 있도록 하는 제도이다. 현행 우리나라 국적법은 귀화의 요건으로 영주자격자로서 일정 기간의 대한민국 거주를 요하지 않는다는 점에서 영주권 전치주의를 채택하고 있지 않다. 정부는 일정기간만 경과하면 국적 신청이 가능하게 되는 등 국민으로서의 권리·의무의 주체가 되는 국적 취득이 영주자격(F-5)을 취득하는 것보다 더 용이할 수도 있는 현행 귀화제도로 인하여 준비가 덜 된 외국인의 국적취득 실효현상이 발생하고 있는 등의 사유로 영주권 전치주의를 채택한 국적법 개정안 마련하여 2012년에 영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회를 개최한 바 있다.⁶⁸⁾ 하지만 영주자격 전치주의 도입은 ①결혼이민자는 현행법상 2년의 국내체류 후에 간이귀화를 신청할 수 있는데 비해, 개정안은 3년의 국내체류와 이 중 1년의 체류기간은 영주자격으로 체류할 것을 요구하여 결혼이민자의 빠른 체류 안정성 확보가 어렵다는 점, ②영주자격 취득요건이

67) 이민 및 난민보호법 제28조에 따르면 캐나다 영주권자는 원칙적으로 5년 중 2년을 캐나다에 거주하여야 영주권을 유지할 수 있다.

68) 법무부, 영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회 자료집, 2012, 3-6면.

일반적으로 엄격하다는 점, ③영주자격취득자의 권리보장이 미흡하다는 점 등의 비판에 직면하여 영주권 전치주의를 담은 국적법 개정안은 통과되지 못하였다.

영주자격 취득요건의 완화 및 자격 부여 대상자의 확대와 영주자격의 영주‘권’ 성격 확보 등 영주자격의 활성화 방안에 관하여는 전술하였다. 또한, 결혼이민자의 경우는 결혼이민(F-6)자격을 폐지하고 2년 유효한 조건부 영주권을 부여하여 체류안정성을 도모하고, 조건 해지 후 완전한 영주권으로 일정 기간 체류 후 귀화신청을 하도록 하면 큰 문제가 없을 것이다.

모든 귀화신청자에게 귀화 신청 전 일정기간동안 영주권자로서의 체류를 요구하는 필요적 영주권 전치주의는 반드시 필요하다. 왜냐하면, 국적이란 한 국가의 구성원으로 편입되는 최종 종착점이라는 점에서 영주자격 보유단계를 거쳐 취득하게 함이 이민정책상 체계적일 뿐만 아니라, 대한민국 국민이 되겠다는 진정한 의사 없이 경제적 목적 및 본국 가족 초청 등을 이유로 위장혼인하거나 장기 체류 방편으로 국적취득을 신청하는 사례를 미연에 방지할 수 있다.⁶⁹⁾ 또한, 영주자격 전치주의를 도입할 경우에는 예외를 인정해서는 안 될 것이다. 일각에서는 영주자격 전치주의를 도입하더라도 결혼이민자, 특정 분야 우수인재 등은 제외하자는 의견이 있으나 영주자격이 영주‘권’의 성격을 확보하고 활성화된다면 영주자격이 귀화와 대체가능한 관계가 만들어지므로 이러한 예외는 불필요하다고 본다. 즉, 다양한 부류의 외국인의 영주권 취득이 가능하게 되고 이들이 영주권자로서 충분한 지위를 보장받는다면, 영주권자로서 시민권의 향유에 근본적인 차이가 없기 때문에 귀화와 영주권은 대체가능한 관계에 있다고 볼 수 있다.⁷⁰⁾ 결론적으로, 외국인은 준(準)국민인 영주자격자로 계속 한국

69) 송소영, “귀화와 영주자격의 연결방안에 대한 연구”, 입법학연구, 제8집, 2011, 45면.

70) 김희강 외, “다문화시대의 이민정책: 영주권제도의 개선 방안 연구”, 한국행정학보, 제49권 제1호, 2015, 340면.

에서 생활할지 아니면 일정 시점에 귀화하여 대한민국의 완전한 구성원인 국민으로 살 것인지에 대한 선택권을 보유하게 되며, 귀화하여 완전한 국가 구성원이 될 때까지 충분한 준비시간을 가지게 되는 것이다.

VII. 나가는 글

이민정책의 핵심적 수단은 외국인에 대한 체류자격취득 요건 설정과 각 체류자격에 따른 권리 및 의무 부여이므로, 이에 대한 검토는 우리나라 이민정책의 올바른 방향을 제시하는데 필수적이라고 할 수 있으며, 본 연구는 우리나라 외국인 체류자격제도 전반을 오랜 이민 역사를 가진 캐나다 입법례를 참고하여 외국인 체류자격법제 전반에 대한 개선방안을 제시하는데 그 목적을 두었다. 이 글에서 제시한 출입국관리법상 외국인 체류자격법제 개선방안을 요약하면 <표 10>과 같다.

저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 감소라는 현실에 직면한 대한민국에서 정주이민자의 확대 수용은 선택의 여지없는 정책이 될 것으로 보인다. 이런 상황에서 시급한 것은 과연 어느 정도의 정주이민자를 받아들여야 할지에 대한 계획수립이며, 이러한 계획을 실행할 수 있는 정교한 외국인 체류자격법제의 정비이다.

이 연구는 체류자격과 귀화와의 연계성에 대한 검토가 미비한 점, 전통적 이민국가인 캐나다라는 한 개의 국가만을 참고하여 개선방안을 제시한 점 등 연구의 많은 한계점이 존재하나, 향후 체류자격법제에 관한 후속 연구의 토대가 될 수 있으리라고 기대한다.

〈표 10〉 외국인 체류자격법제 개선 방안 요약

대분류	소분류	내 용
체류 자격 법제 일반	출입국관리법상 체류자격 관련 조항 보완	- 법률에 영주자격자의 지위 규정 삽입 - '가족' 등 주요 용어 정의 삽입 - '품행단정' 등 불명확한 개념에 대한 해석 기준을 법령에 명시 - 출입국관리법이 궁극적으로 추구하는 바를 기술하도록 제1조 목적 조항 개정
	체류자격의 범주화	- 1차적으로 비영주, 준영주, 영주자격으로 구분 - 비영주자격을 업무(전문인력+단순기능인력), 유학·연수, 방문, 가족동거, 특별입시자격으로 범주화 - 준(準)영주자격은 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6) 자격으로 범주화
	체류자격의 단순화	- 거주(F-2)자격 폐지 후 타 자격으로 통합 - 결혼이민(F-6)자격 폐지 후 조건부영주자격으로 전환 - 방문동거(F-1)자격 폐지 후 타 자격으로 통합 등 - 일시취재(C-1)자격 폐지 후 단기취업(C-4)자격으로 통합 - 문화예술(D-1)자격 폐지 후 타 자격으로 통합
	정주자격자의 동반 가족 체류자격 정비	- 거주자격자와 영주자격자의 동반가족에게 원자격자와 동일한 자격부여
취업 체류 자격	노동시장 테스트 대상자 확대 및 강화	- 원칙적으로 모든 직종에 대하여 노동시장 테스트를 요구하되, 정책상 면제가 필요한 경우를 법령에 명시 - 내국인 구인노력이 실질적으로 행해지도록 요건 강화
	전문인력 체류자격 개편	- 전문인력을 글로벌 고급인력, 전문인력, 준전문인력으로 계층화하고 각각의 자격에 맞는 처우 부여
	단순기능인력 최대 체류 기간 제한	- 단순기능인력의 국내체류기간은 최대 3~4년으로 엄격히 제한 - 단, 숙련기능인력으로 성장한 성실한 근로자는 준전문인력으로 체류자격을 변경하고 그에 맞는 처우 제공
영주 자격	영주자격의 범주화	- 영주자격 부여대상을 가족, 경제이민(전문인력 + 투자자), 동포, 특별사유로 범주화
	영주자격제도 활성화	- 법률에 영주자격자의 지위 명시 - 영주자격자의 사회적 권리 보장으로 영주자격의 영주'권' 성격 확보 - 거주(F-2) 및 결혼이민(F-6)자격 폐지 및 조건부영주권 부여 대상자 확대 - 영주자격 취득 요건 완화 및 자격 부여 대상자 확대
	영주자격 전치주의 도입	- 영주자격 취득요건의 완화 및 자격 부여대상자의 확대와 영주자격의 영주'권' 성격이 확보된 후 필요적 영주자격 전치주의 도입

A Comparative Study of Visa Law of Korea and Canada

Taehee Han

This paper aims at comparing the visa law of Korea and Canada and discussing the ways to improve the Korea's visa law. As of March, 2017, approximately 2 million foreigners resided in Korea. Along with the recent sharp increase of the number of foreign residents, immigration policy has become a "main stream" government policy area.

After the review of Canada's visa law, key suggestions were made to improve Korea's visa law in the areas of visa law in general, work visa and permanent resident visa. With regard to the visa law in general, five suggestions were made. First, visa related provisions of the Immigration Act should be modified including the objective clause (Article 1) and definition clause (Article 2). Second, the visa categories should be stipulated in each of non-permanent, quasi-permanent and permanent resident visa. Third, the number of visa types should be decreased through abolition and amalgamation. Fourth, accompanying family members of quasi-permanent residents (F-2) and permanent residents (F-5) shall be accorded same visa with the principal visa holder.

Concerning the work visa, three recommendations were provided. First, the type of work visa holders who are subject to labor market impact assessment shall be expanded so that all work visa applicants are to go through labor market test except enunciated in the law. Second, the number of skilled workers' visa type should be decreased and it be reorganized hierarchically in accordance with the skill levels, which are global talent, skilled worker and semi-skilled worker. Third, the maximum length of low-skilled workers' stay in Korea should be shortened and those who grow to be semi-skilled workers be allowed to change to semi-skilled worker visa, which has better immigration benefits.

Finally, in respect of permanent resident visa, three suggestions were made. First, four categories of permanent resident visa were suggested, which are family reunification, economic immigration, oversea Koreans and special circumstances. Second, more people need to acquire permanent resident visa rather than naturalize. To encourage long-term foreign residents to obtain permanent resident visa, it is necessary to accord more rights, especially social ones, to permanent resident visa holders. Third, certain period of stay as a permanent resident visa holder shall be required to acquire citizenship on condition that the general requirements to obtain permanent resident visa be softened and that more rights be accorded to permanent resident visa holders.

■ 참고문헌 ■

〈국내문헌〉

- 고용노동부, 「외국인 고용허가제 업무편람」, 2010.
- 고지운, “이주노동 분야 출입국 관리업무 재량권 개선의 제문제”, 출입국 관리업무 재량권 개선을 위한 토론회 자료집, 2014.
- 곽재석 외, “체류자격 개편 방안 연구”, 법무부응역보고서, 2011.
- 김남진, “여성결혼이민자의 체류자격 및 국적취득에 관한 법제연구”, 전남대학교 대학원, 박사학위논문, 2013.
- 김원숙, 「출입국관리정책론」, 도서출판 한민족, 2008.
- 김희강 외, “다문화시대의 이민정책: 영주권제도의 개선 방안 연구”, 한국행정학보, 제49권 제1호, 2015.
- 법무부, 「출입국의국인정책 통계연보」 2009년 & 2014년.
- _____, 「출입국관리법 해설」, 2011.
- _____, 영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회 자료집, 2012.
- _____, 다문화사회전문가 보수교육 및 이수교육 교재, 2015.
- _____, 2015 조기적응프로그램 강사 양성과정 교재, 2015.
- _____, 「출입국의국인 통계월보」 2017년 3월.
- _____, 체류 - 자격별 안내 매뉴얼, 2017. 4. 17.).
- 소라미, “이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토”, 영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가 토론회 자료집, 2012.
- 소라미 외, “이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구”, 공익변호사그룹 공감, 2012.
- 송소영, “귀화와 영주자격의 연결방안에 대한 연구”, 입법학연구, 제8집, 2011.
- 스티븐 카슬과 마크 밀러(한국이민학회 옮김), 「이주의 시대」, 일조각, 2013.
- 양연순, “국적, 영주권, 이주여성, 아동 관련 출입국관리업무 및 재판실무 고찰”, 출입국 관리업무 재량권 개선을 위한 토론회 자료집, 2014.
- 외국인정책위원회, 「제1차 외국인정책기본계획」, 2008.
- _____, 「제2차 외국인정책기본계획」, 2012.
- 우기봉, “이민행정·법제에 관한 국제적 비교 연구”, 동아대학교 대학원, 박사학위논문, 2011.
- 이규용, “고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책 과제”, 고용허가제 10주년 세미나 발표자료, 2014.
- 정기선 엮음, 「한국 이민정책의 이해」, 백산서당, 2011.
- 차용호, 「한국 이민법」, 법문사, 2015.

차용호 외, “결혼이민(F-6)사증 발급기준 개선 방안”, 다문화사회연구, 제6권 2호, 2013.

최홍엽, “외국인근로자의 장기간 고용과 법적 쟁점”, 노동법학 제48호, 2013.

주승우, “출입국관련 판례·사례를 통해서 본 문제점 및 개선방안”, 출입국관리업무 재량권 개선을 위한 토론회 자료집, 2014.

한국이민학회, “전문외국인력 사증제도 개선방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2008.

〈외국문헌〉

Alboim, Naomi, “Adjusting the Balance : Fixing Canada’s Economic Immigration Policy”, Maytree Foundation, 2009.

Aiken, Sharryn, et al., 「Immigration and Refugee Law」, Emond Montgomery, 2015.

Fournier-Ruggles, Lynn, 「Canadian Immigration and Refugee Law for Legal Professionals」, Emond Montgomery, 2013.

Government of Canada, “Overhauling the Temporary Foreign Worker Program : Putting Canadians First”, 2014.

Goslett, Henry M. and Barbara Jo Caruso, 「The 2016 Annotated Immigration and Refugee Protection Act of Canada」, Carswell, 2016.

Waldman, Lorne, 「Halsbury’s Law of Canada : Immigration and Citizenship」, LexisNexis Canada, 2006.

_____, 「Canadian Immigration and Refugee Law Practice」, LexisNexis Canada, 2007.

한국인의 다문화수용성과 난민에 대한 인식에 관한 분석: 2015년 다문화수용성 조사를 중심으로

경희대학교 후마니타스칼리지 교수 송 주 영

■ 논문요약 ■

이 연구의 목적은 다문화수용성 조사결과를 바탕으로 한국인의 난민에 대한 인식을 개관하는데 있다. 지구화가 가속되고 국제교류가 활발해지면서 한국사회는 대내적으로 빠르게 다문화사회로 전환되고 있으며, 대외적으로도 국제사회로부터 국격에 걸맞는 역할을 요청받고 있다. 한국정부는 2013년 아시아 최초로 난민법을 제정해 국제적인 이슈가 되고 있는 난민에 대한 인도적인 지원을 제도화했다. 난민법의 시행으로 한국사회로 난민의 유입이 계속 증가할 것으로 예상되는데, 한국인들은 난민들에 대해 어떤 인식을 갖고 있을까? 한국인 중에서 난민에게 호의적인 사람들은 누구이며, 그들의 특성은 무엇인가? 본 연구에서는 2015년 국민다문화수용성 조사를 이용해 외국인에 대한 고정관념과 차별의식, 사회적 거리감, 그리고 이를 극복할 수 있는 세계시민의식과 인류애를 포함한 항목 중에서 '난민'이 명시된 설문항목을 분석해 보았다. 분석 결과, 한국인은 난민에 대해 비교적 온건하고 중립적인 태도를 유지하면서 난민에 대한 인도적 지원에 대체로 찬성하는 입장을 취하고 있었다. 그러나 한국인은 다른 외국인에 비해 난민에게 사회적 거리감을 더 많이 느끼고, 국제난민의 국내수용에는 소극적인 입장일 뿐만 아니라, 다른 선진국이나 동아시아 국가들과 비해 동아시아 공동체나 세계시민 의식은 매우 낮은 편이었다. 본 연구가 주는 함의는 난민법과 난민정책을 실시하면서 다문화수용성 조사에 난민과 관련된 조사항목을 마련해 국민들이 난민을 어떻게 인식하고 있는지 지속적인 모니터링을 실시하는 한편, 한국인의 난민에 대한 인식과 정서를 고려해 국민의 합의와 공감대를 도출하면서 난민정책을 추진하는 것이 필요하다는 것이다.

[주제어] 다문화, 다문화주의, 다문화수용성, 국민정체성, 난민, 국제난민, 난민법, 인식, 세계시민, 한민족, 인도적 지원
 Multiculturalism, Multicultural acceptability, National identity refugees, International refugees, Refugee Act, Global citizens, Global citizenship, South Korea. Korean, Immigration policy, Humanitarian aid, Perception

■ 목 차 ■

- | | |
|--------------------|------------------------|
| I. 서론 | III. 다문화수용성과 난민에 대한 인식 |
| II. 난민법과 다문화수용성조사 | 1. 한국인의 난민에 대한 사회적 거리감 |
| 1. 한국의 난민법과 난민의 권리 | 2. 한국인의 세계시민의식과 난민 |
| 2. 난민과 다문화수용성조사 | IV. 결론: 요약 및 함의 |

* 논문접수: 6.1 심사게시: 6.2 게재확정: 7.13

I. 서론

지구화가 가속화되고 국제교류가 활발해지면서 한국사회는 빠르게 다문화사회로 전환되고 있다. 법무부에 따르면 한국에 거주하는 외국인 인은 2007년 100만 명을 넘어 2016년 6월 200만 명을 돌파했다. 한국에 체류하는 외국인의 숫자가 9년 만에 100만 명에서 두 배로 증가한 것인데, 이는 한국 전체 주민등록인구 대비 3.9%에 해당된다. 법무부는 2011년에서 2015년까지 체류외국인이 연평균 8%씩 증가했다고 보고, 2021년 국내 체류하는 외국인이 300만 명에 이를 것으로 예상했다. 이는 한국 전체 인구의 5.8%에 이르는 수치로 경제협력개발기구(OECD)의 평균인 5.7%를 초과하는 것이다(법무부, 2016).

다양한 외국이주민의 유입으로 한국사회가 다민족·다문화 사회로 진입하면서, 오랫동안 ‘단일민족’의 가치를 당연시 여겼던 한국사회도

변화하기 시작했다. 외국인주민을 한국사회의 일원으로 받아들이고 이들과 더불어 살아가기 위해 다문화주의와 다문화수용성의 중요성이 대두되었고 이에 대한 논의도 활발해졌다(Kymlicka, 1998; 이상길·안지현, 2007; Castle et al., 2003). 한국정부는 국제사회로부터 국격에 맞는 역할을 요청받으면서 개발원조로 저개발국가에 인도적 지원 사업을 실시하는 한편, 2013년 난민법을 제정해 국제적으로 관심이 되고 있는 난민문제에 대한 인도적인 지원을 제도화했다. 특히 아시아 최초로 제정된 한국의 난민법은 국제사회에서 경제적 지위에 맞는 한국의 역할에 대한 기대를 충족시키며 한국이 인권선진국으로의 전환을 모색하는 계기가 되고 있다.

난민법의 시행으로 비록 아직까지 소수이기는 하지만 난민의 숫자도 지속적으로 증가하는 추세이다. 법무부에 따르면 1994년 이후부터 2016년 12월 말까지 난민신청자 수는 22,792명이다. 그 중에서 가족결함으로 인정된 사례인 222명을 포함해 정부로부터 난민으로 인정받은 외국인은 678명, 인도적 체류자는 1,156명으로 집계되었다(난민인권센터, 2017년 2월 6일 법무부 행정정보공개청구자료).

그렇다면 한국인들은 한국사회로 계속 유입되는 난민들에 대해 어떤 인식과 생각을 갖고 있을까? 한국인들 중에서 난민에게 호의적인 사람들은 누구이며, 이들은 어떤 특징을 갖고 있는가? 이와 같은 질문은 아시아 최초의 난민법을 제정해서 시행하고 있는 한국정부가 국민의 지지와 관심을 기반으로 난민정책을 일관성 있게 추진하기 위해 한 번쯤 반드시 제기해 보아야 할 중요한 문제이다.

이런 문제의식을 해결하기 위해 이 글에서 관심을 가지고 살펴본 자료는 다문화주의와 다문화수용성 조사이다. 한국에서 다문화주의와 다문화수용성에 대한 관심은 2000년대 초 다문화주의에 관한 이론적·실증적 연구들(설동훈, 2002; 구견서, 2003; 김상학, 2004; 김남국, 2005)로부터 시작되었다. 다문화주의(multiculturalism)는 문화가 개인이나 집단의 정체성에 필수불가결한 요소라는 전제하에 문화적으로

다원주의를 허용하면서 문화적 다양성, 기회균등, 조화와 공존의 민주적 이상을 실현하려는 관점이다(Banks, 2008; 임동진·박진경, 2012; Castle et al., 2003). 이런 다문화주의를 실현하기 위해 다양한 인종과 문화적 배경을 가진 집단을 수용할 수 있는 다문화수용성(multi-cultural acceptance)이 요구되었다(황정미 외, 2007; 윤인진 외, 2010). 다문화수용성은 다문화주의를 지표화한 것으로 다문화사회에서 살아가는 사람들이 얼마나 다양한 문화와 외국이주민에게 개방적이고 수용적인지 제시해 준다.

한국에서도 다문화주의와 다문화수용성에 대한 이론적인 논의를 거쳐 2000년대 후반부터 한국사회가 다문화주의에 얼마나 수용적인지 파악하기 위해 다문화수용성 조사에 다양한 접근법이 가미되어 발전하였다. 다문화수용성 조사는 주로 국민정체성, 단일민족국가의 자부심, 다민족 국가에 대한 인식, 일자리나 범죄 문제 등 이주민에 의한 위협요소를 중심으로 구성되어 실시되었다. 또한 그 대상이나 범위도 점차 확대되고 다양화되었는데, 여성, 노인, 동성애자, 장애인, 외국인 노동자 등과 같은 사회적 소수자에 대한 한국인의 태도와 편견의 차이를 규명하거나(박수미·정기선, 2006), 한국인의 외국인에 대한 사회적 거리감과 종족 배제주의의 분석하고(김상학, 2004; 김이선 외, 2007), 한국인의 종족배제주의와 사회적 거리감뿐만 아니라 국민정체성과 시민성(citizenship), 문화적 다양성에 대한 태도를 설명하려고 시도했고(최현, 2007; 황정미 외, 2007), 청소년들의 다문화수용성에 대한 한민족 정체성과 자민족중심주의에 대한 영향력에 대한 분석도 시도되었고(양계민, 2009), 수도권이 아닌 특정 지역(경남)의 대학생들의 사회적 거리감과 문화적 다양성에 대한 연구(인태정, 2009) 등이 수행되었다.

그러나 탈북난민, 이주노동자, 결혼이민자 등 다양한 문화적 배경의 소수집단을 설문조사에 포함시킨 다문화수용성 조사는 많았지만, 난민과 관련된 항목을 조사에 포함시킨 다문화수용성은 거의 없었다. 사

실 그 동안 수행되었던 다문화수용성 조사는 한국인들이 한국으로 이주해 오는 탈북난민, 결혼이민자, 또는 이주노동자들을 어떻게 받아들여야 하는지에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 난민은 정치적인 탄압이나 종교적인 박해와 같은 여러 가지 이유로 본국에 돌아가지 못하고 타국에 체류하고 있는 외국인주민이다. 이런 난민의 특성으로 인해 기존 다문화수용성 조사와는 다른 접근법이 필요하다.

이런 문제의식과 기존 접근법의 한계를 인식하면서 이 글에서는 먼저 한국의 난민법을 중심으로 난민의 특수한 입장과 향유할 수 있는 권리의 특징을 검토하면서 난민과 관련된 다문화수용성 분석방법을 새롭게 모색해 볼 것이다. 즉, 한국인이 되기 위한 조건인 국민정체성이나 단일국가에 대한 논의보다는 외국인주민의 인종적 편견과 관련된 종족배제주의나 사회적 거리감, 그리고 외국인주민의 인권과 보편적인 권리에 대한 분석의 필요성이 제시될 것이다. 한국인의 난민에 대한 인식을 분석하기 위해 본 연구에서 사용한 자료는 정부가 2015년 성인을 대상으로 실시한 국민다문화수용성 조사이다. 2015년 국민다문화수용성 조사는 이전과 달리 ‘난민’을 명시해 조사한 설문항목을 일부 포함하고 있다. 본 연구에서는 이 조사를 이용해 한국인은 난민에 대해 어떤 인식을 갖고 있으며, 한국인들 중에서 난민에게 호의적인 사람들은 누구이며, 이들은 특징은 무엇인지 파악한 후, 마지막으로 결론을 대신해 분석한 내용에 대한 요약과 함께 정책적 함의를 간략히 제시할 것이다.

II. 난민법과 다문화수용성조사

1. 한국의 난민법과 난민의 권리

한국인의 난민에 대한 인식에 대해 논의하기 위해서는 북한난민, 결

혼이주자, 이주노동자와 달리 난민법에 의거해서 한국에 체류하고 있는 외국인주민들에 대해 살펴볼 필요가 있다. 2012년 2월 아시아 최초로 제정된 난민법은 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」 및 「난민의 지위에 관한 1967년 의정서」 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정하기 위한 목적으로 제정되었다(난민법 1조). 2013년 7월부터 시행된 난민법은 한국에 체류할 수 있는 외국인들을 <표 1>과 같이 규정하고 있다. 난민법에 따르면, 난민인정 철회사유가 발생하지 않는 한 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자, 재정착희망난민은 합법적으로 국내에 체류할 수 있는 권리를 보장받는다.

난민법은 체류자격에 따라 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자의 기초생활, 교육, 사회보장혜택 등에 대해서 다음과 같이 구분해서 명시하고 있다. <표 2>에 제시된 바와 같이 난민법은 난민인정자의 경우 외국인들에게 제한된 정치적인 권리를 제외하고 내국인과 거의 유사한 수준의 권리를 인정해준다. 난민인정자의 자녀나 난민으로 인정된 아동 역시 ‘난민법’에 규정된 권리를 보장받으며 내국인과 동일한 교육혜택도 누릴 수 있다. 인도적체류자는 난민인정 요건을 갖추지 못했지만 불가피한 사정으로 인도적 배려 차원에서 국내체류를 부여받는 외국인주민이다. 한국정부는 난민법에 따라 인도적체류자의 경우 제39조에서 취업활동을 허용하고 있다. 또한 난민신청자의 경우 제43조에 의거해 생계비 지원과 난민 신청일로부터 6개월이 지난 경우 제한적이거나 기본적인 사회보장혜택을 보장하고 있다.

정부는 난민법에 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 정의와 더불어 이들에게 허용되는 체류방식과 권리도 함께 명시하고 있다. 난민의 체류조건과 향유할 수 있는 권리는 일반 외국인, 탈북난민, 결혼 이민자와 공유되는 부분도, 다른 부분도 있다. 난민은 일반 외국인처럼 한국에 귀화하지 않고 한국사회에 체류하고 있는 외국인이지만 체류방식이나 허용기간은 일반 외국인과 다르다. 난민과 인도적체류자는 본국의 위협요인이 제거되고 안정적으로 귀국할 수 있을 때까지 주

〈표 1〉 난민법에 규정된 외국이주민

난민인정자	인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 "상주국"이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인으로, 이 법에 따라 난민으로 인정으로 인정을 받은 외국인(2조 1-2항)
인도적체류자	난민인정자는 아니지만, 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인(2조 3항)
난민신청자	대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람, 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, 또는 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람(2조 4항)
재정착희망난민	대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인(2조 5항)

〈표 2〉 난민법에 명시된 외국이주민의 처우

난민인정자	난민협약에 따른 처우 보장(30조), 사회보장(31조), 기초생활보장(32조), 교육보장(33조), 사회적응교육 등(34조), 학력인정(35조), 자격인정(36조), 배우자 등의 입국허가(37조)
인도적체류자	취업활동 허가(39조)
난민신청자	생계비 등 지원, 신청일로부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 취업 허가(40조), 주거시설의 지원(41조), 의료지원(42조), 교육의 보장(43조)

기적으로 심사를 받아 체류를 연장할 수 있다. 또한 난민은 외국인이지만 인도적 지원의 대상이 되는데, 내국인과 유사한 수준의 사회보장, 기초생활보장, 교육보장, 사회적응교육, 배우자 등의 입국허가와 같은 기본적인 지원이나 혜택을 받을 수 있다.

난민은 인종과 문화적 전통에 있어 한국인과 상이한 중동이나 아프리카 등 제3세계 출신들이 많다. 2017년 난민인권센터의 법무부 행정 공개청구결과에 따르면 1994년부터 2016년 12월 31일까지 누적 난민신청자를 국가별로 살펴볼 때 파키스탄, 이집트, 중국, 나이지리아, 시리아, 네팔, 방글라데시 순이다. 이 같은 난민의 특성 때문에 난민

에 대한 다문화수용성은 국민정체성이나 단일민족국가에 대한 논의보다는 외국인에 대한 차별과 편견, 사회적 거리감, 긴급구호와 인도적 지원, 세계시민의식과 같은 다른 접근방식이 요구된다. 다음 장에서는 2015년 국민다문화수용성 조사문항에 대해 자세히 살펴보겠다.

2. 난민과 다문화수용성조사

다문화수용성 조사에서 ‘난민’이 직접 명시된 설문항목이 가장 많이 포함된 것은 2015년 시행된 국민다문화수용성 조사이다. 그 동안 다문화수용성에 대한 설문조사는 다문화적 소수집단인 이주노동자, 결혼 이민자, 탈북난민, 외국인 등을 포함시켜 조사를 진행해 왔으나 ‘난민’은 설문조사에서 거의 배제되어 왔다. 정부는 2011년 성인, 2012년 청소년을 대상으로 국민다문화수용성 조사를 실시했고, 그 후 3년마다 정기적으로 다문화수용성 조사를 통해 지수를 발표하고 다문화정책의 효과성을 분석하도록 하고 있다(여성가족부, 2016).

다문화수용성은 다양한 요인들로 구성되는 복합적인 개념으로 흔히 다문화에 대한 태도, 다문화 지향성, 문화에 대한 이해와 개방정도, 외국이주민에 대한 차별과 편견, 국민정체성, 타문화와 인종에 대한 사회적 거리감 등으로 구성된다. 2015년 다문화수용성에 대한 조사는 <표 3>에서 보는 것처럼, ‘문화개방성’, ‘국민정체성’, ‘고정관념 및 차별’, ‘일방적 동화 기대’, ‘거부·회피정서’, ‘상호교류행동의지’, ‘이중적 평가’, ‘세계시민행동의지’ 등 8가지 요소로 구성해 그 값을 측정하고 지수를 산출하도록 하고 있다(한국여성정책연구원, 2016).

진정한 의미의 다문화주의의 실현을 위해 <표 3>의 ‘다양성’ 중에서 ‘②국민정체성’을 제외한 대부분의 항목들이 난민과 연관되어 있지만, 그 중에서 특히 ‘다양성’의 ‘③고정관념과 차별’(외국 이주민에 대한 고정관념과 차별), ‘관계성’의 ‘⑥상호교류 행동의지’(이주민과의 친교관계를 맺고자 하는 의지), ‘보편성’의 ‘⑧세계시민 행동의지’(인류애와

〈표 3〉 2015년 다문화수용성 지수 조사: 8개 구성요소별 측정 값 및 지수산출

구 성 요 소	다양성	① 문화개방성	다양한 배경의 이주민 유입 · 정주 인정
		② 국민정체성	국민 됨의 자격기준에 대해 다양성 인정
		③ 고정관념 및 차별	외국 이주민에 대한 고정관념과 차별
	관계성	④ 일방적 동화 기대	이주민의 우리문화 동화 및 순응 기대
		⑤ 거부 · 회피 정서	이주민 접촉상황에서 비합리적인 부정적 정서
		⑥ 상호교류 행동 의지	이주민과의 친교관계를 맺고자 하는 의지
	보편성	⑦ 이종적 평가	경제개발 수준, 문화적 배경 등에 등급을 둠
		⑧ 세계시민 행동 의지	인류애와 같은 보편적 가치 추구 및 실천 의지
다문화수용성 지수			위 8개 구성요소별 측정값의 종합

자료: 한국여성정책연구원(2016), p. 5.

같은 보편적 가치 추구 및 실천)는 한국인의 난민에 대한 인식을 파악하기 위해 반드시 분석해 보아야 할 항목들이다. 그 이유는 난민들이 인종, 종교, 문화에서 한국인과 다른 아프리카나 중동에서 많이 유입되고 있고, 난민에 대한 인식이 고정관념과 차별의식, 사회적 거리감, 그리고 이를 극복할 수 있는 세계시민의식과 인류애 등에 대한 구체적인 분석을 통해 가능할 것으로 보기 때문이다.

그러나 지금까지 실시된 다문화수용성 조사로는 한국인이 난민법이나 난민에 대해 어떤 인식을 갖는지, 어떻게 변해왔는지에 대한 통시적인 분석이나, 난민에 대한 청소년과 성인의 인식에 대한 비교·분석이 어렵다. 그 이유는 난민관련 조사항목의 유무 때문이다. 2011년과 2012년에 실시된 성인과 청소년 다문화수용성 조사에 ‘난민’이 포함된 설문항목이 존재하지 않는다. 또한 2015년 실시된 성인 다문화수용성 조사는 ‘난민’이 명시된 설문항목이 일부 존재하지만, 청소년 다문화수용성 조사에는 성인대상 조사에 포함되었던 설문항목들이 제외되었다. 그러므로 본 연구에서는 2015년 성인대상 국민다문화수용성 조사에서 ‘난민’이 직접 언급된 설문항목들과 난민과 관련이 있다고 판단

되는 설문항목들을 중심으로 한국인의 난민에 대한 인식을 검토해 볼 것이다.

Ⅲ. 다문화수용성과 난민에 대한 인식

2015년 다문화수용성 조사는 9월부터 10월까지 2달간 전국 성인 4천명, 122개 중·고교 재학생 3,640명을 대상으로 실시되었다. 이 조사결과, 한국인의 다문화수용성 지수는 성인이 53.95점, 청소년이 67.63점으로, 성인의 경우 지난 2011년 말에서 2012년 초에 시행된 조사보다 2015년 다문화수용성 지수가 51.17점에서 2.78점 상승했고, 젊은 연령층이 다문화에 더 수용적인 태도를 보여주고 있다고 분석되었다(여성가족부, 2016). 2015년 국민다문화수용성 조사 중에서 ‘난민’이 언급된 설문항목은 이주민에 대한 거리감을 나타내는 ‘상호교류 행동의지’와 보편성에 관한 ‘세계시민 행동의지’에 포함되어 있다.

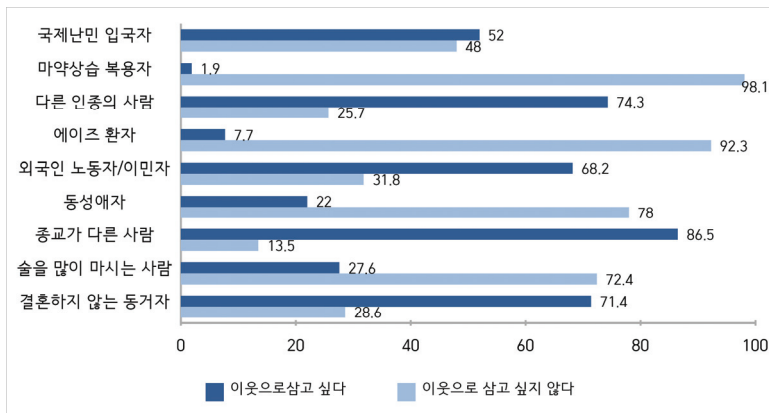
1. 한국인의 난민에 대한 사회적 거리감

‘상호교류 행동의지’는 이주민과 친교관계를 맺고자 하는 의지를 묻는 항목으로 이주민에 대한 사회적 거리감을 파악하는 조사라고 볼 수 있다. 이것은 조사대상자가 이주민에 대해 어느 정도까지 사회적 관계를 허용하는지 파악하여 다문화 수용성을 평가하는 것이다. 2015년 다문화수용성 조사는 한국인이 다양한 배경의 내국인과 인종적·문화적 배경의 외국인에게 어느 정도 사회적 거리감을 느끼는지 여부에 관한 조사항목을 포함하고 있다. 그래서 아래에 제시된 바와 같이, 마약상습 복용자, 다른 인종인 사람, 에이즈 환자, 외국인 노동자, 동성애자, 난민 등과 같이 사회적·문화적 배경이 다른 사람들과 이웃이 될 수 있는지 질문하여 한국인이 배경이 다른 이웃에 대해 상호교류 행동의

〈표 4〉 2015년 국민다문화수용성 조사: 상호교류 행동의지

사례/ 응답(%)	국제 난민 입국자	다른 인종의 사람	외국인 노동자/ 이민자	에이즈 환자	마약상습 복용자	동성애자	종교가 다른 사람	술을 많이 마시는 사람	결혼하지 않는 동거자
이웃으로 삼고 싶다	52	74.3	68.2	7.7	1.9	22	86.5	27.6	71.4
이웃으로 삼고 싶지 않다	48	25.7	31.8	92.3	98.1	78	13.5	72.4	28.6

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사” 재구성.



[그림 1] 사회적 거리감: 상호교류 행동의지

지와 사회적 거리감을 느끼는지 여부를 가늠해 보았다.

〈표 4〉와 [그림 1]에서 보듯이, 한국인은 국제난민 입국자를 특별히 선호하거나 거부하지도 않는 중간 수준의 상호교류 행동의지를 보여주었다. 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 대답한 응답자가 52%, 이웃으로 삼고 싶지 않다고 대답한 응답자가 48%로 마약복용자, 에이즈 환자, 동성애자, 술을 마시는 사람보다 선호도가 높았지만, 외국인 노동자, 다른 인종의 사람, 결혼하지 않고 동거하는 사람, 종교가 다른 사람들에 비해 이웃을 삼고 싶다고 응답한 사람보다는 적었다. 특히 이

설문조사에서 주목할 부분은 한국인이 다른 외국인보다 국제난민 입국자에게 사회적 거리감을 더 크게 느끼고 있다는 점이다. 응답자 중에서 외국인 노동자/이민자를 이웃으로 삼고 싶다는 응답이 68.2%, 다른 인종의 사람과 이웃하고 싶다는 응답이 74.3%인 반면, 국제난민 입국자를 이웃으로 삼고 싶다는 응답은 52%로 상대적으로 낮게 나타났다. 즉, 한국인은 다른 외국인들과 비교해 아직 국제난민에 대해 낯설고 생소하게 느끼는 것으로 보인다.

가. 난민과 이웃이 될 수 있다: 응답자의 인구사회학적 특성

그렇다면 국제난민 입국자들과 이웃이 되고 싶다고 응답한 사람들과 이웃이 되고 싶지 않다고 응답한 사람들은 어떤 사람들일까? <표 5>에 제시된 바와 같이 난민에 대해 “이웃으로 삼고 싶다”는 질문에 응답한 사람들의 인구사회학적인 특성을 살펴보았다.

먼저, 성별에 있어 여성보다 남성이, 연령대별로는 50대나 60대 이상보다 20대~40대가 난민에 대한 사회적 거리감이 적었다. 남성의 54.3%, 여성의 45.7%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했고, 연령대별로는 20대의 52.8%, 30대의 56.8%, 40대의 53.7%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다. 20대, 30대, 40대 응답자의 절반 이상이 난민에 대해 이웃이 될 정도의 사회적 거리감을 표시한 반면, 50대의 49.7%, 60대 이상의 45.3%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다. 그러나 50대나 60대 이상의 응답자라도 45% 이상의 응답자가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답해서 연령에 따른 난민에 대한 사회적 거리감은 크지 않은 것으로 보인다.

〈표 5〉 응답자 특성: 국제난민에 대한 상호교류 행동의지

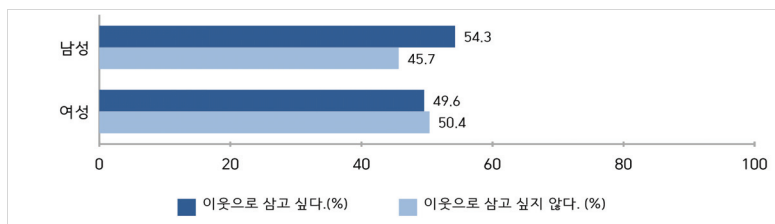
	구분	사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
전체	전체	4,000	52	48
성별	남성	2,006	54.3	45.7
	여성	1,994	49.6	50.4
연령대별	20대	777	52.8	47.2
	30대	825	56.8	43.2
	40대	906	53.7	46.3
	50대	831	49.7	50.3
	60세 이상	661	45.3	54.7
	중졸 이하	534	43.1	56.9
학력	고졸	1,542	53.5	46.5
	전문대졸	717	56	44
	4년제대졸	1,150	51.4	48.6
	대학원 이상	57	54.1	45.9
	100만원 미만	143	53.5	46.5
월 가구 총소득	100~199만원	408	50.8	49.2
	200~299만원	819	53.1	46.9
	300~399만원	1,246	51.7	48.3
	400~499만원	788	53.8	46.2
	500~599만원	344	49.8	50.2
	600만원 이상	229	45	55
직업	관리자	100	51.1	48.9
	전문가/관련 종사자	125	55.5	44.5
	사무종사자	515	56.4	43.6
	서비스종사자/ 군인	831	56.3	43.7
	판매종사자	673	51.2	48.8
	농림어업숙련 종사자	117	49.5	50.5

(계속)

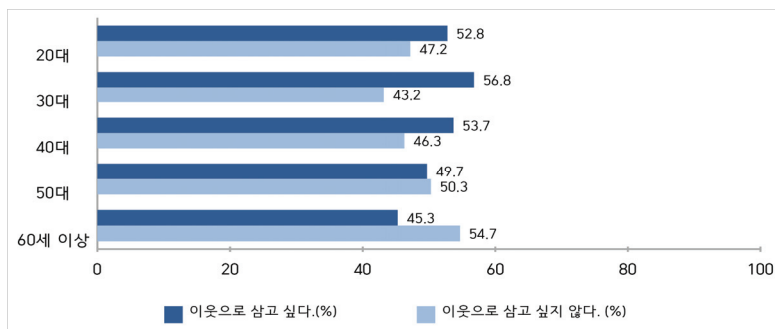
〈표 5〉 응답자 특성: 국제난민에 대한 상호교류 행동의지 (계속)

	구분	사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
직업	기능/장치/조립 종사자	271	50.7	49.3
	단순노무종사자	113	50.2	49.8
	전업주부	782	47.4	52.6
	학생	328	49	51
	무직	146	49.3	50.7
지역규모	대도시	1,905	47.5	52.5
	중소도시	1,699	54.8	45.2
	읍/면부	396	61.1	38.9
권역	서울/경기	1,991	52.8	47.2
	충청/강원	531	53.2	46.8
	호남/제주	430	47.4	52.6
	영남권	1,048	51.6	48.4

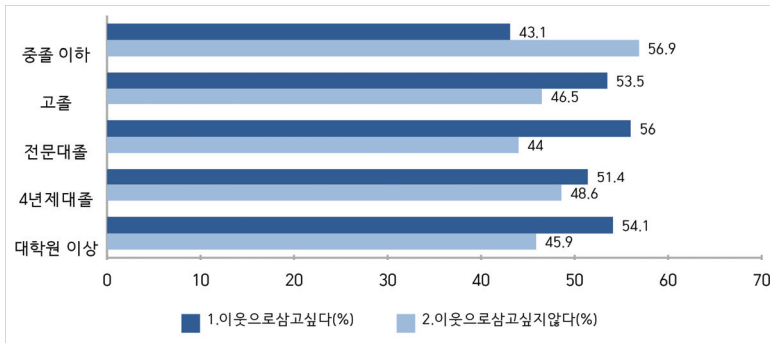
자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사.”



〈그림 2〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 성별



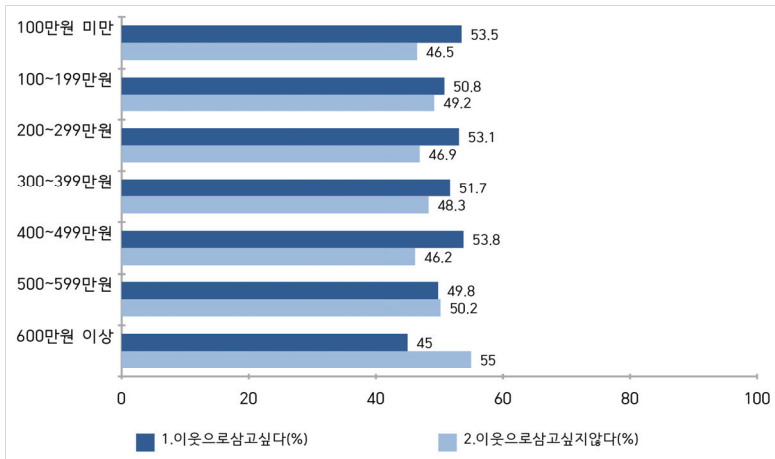
〈그림 3〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 연령별



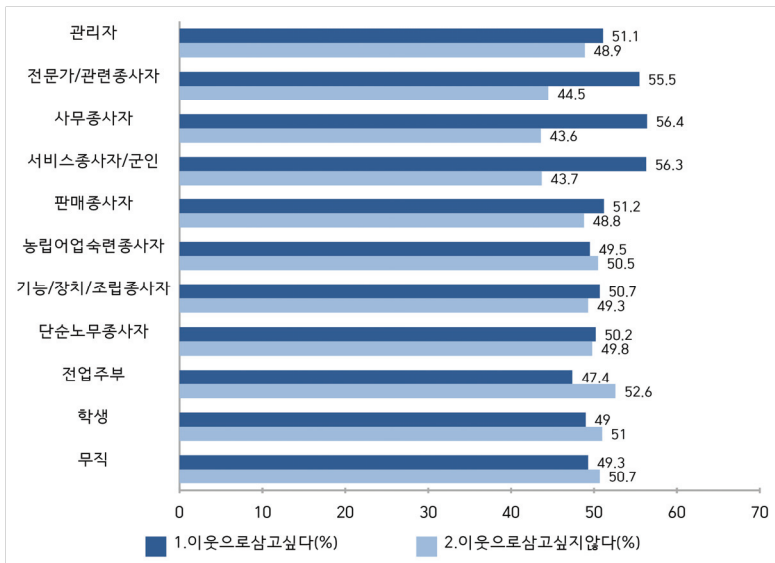
[그림 4] 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 학력별

학력별로는 고졸 이상 학력자의 과반수 이상은 난민을 이웃으로 받아들이 수 있다고 응답했다(그림 4 참조). 난민에 대해 사회적 거리감을 가장 많이 느끼는 응답자는 중졸학력자들이었다. 중졸학력 응답자들의 43.1%가 난민을 이웃으로 삼을 수 있다고 응답한 반면, 이웃으로 삼을 수 없다는 응답자는 56.9%로 나타나 난민에 대한 부정적인 사회적 거리감이 13.8% 더 높게 나타났다. 학력별로는 난민을 이웃으로 받아들이 수 있는 정도의 호감은 전문대졸업자가 56%로 가장 높게 나타났고, 그 다음이 대학원 이상(54.1%), 고졸자(53.5%), 4년제 졸업자(51.4%) 순이었다. 이 결과로 보아 학력이 난민에 대한 인식에 그다지 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

소득별로는 저소득층이나 중산층보다는 고소득층일수록 난민에 대해 사회적 거리감을 많이 느끼는 것으로 조사되었다(그림 5 참조). 특히, 월 가구 총소득에 있어서 저소득층이나 중산층보다는 500만 원 이상 되는 고소득층이 난민에 대해 사회적인 거리감을 더 크게 느끼는 것으로 나타났다. 월 가구 총소득이 100만원~500만원 미만의 응답자들의 50% 이상이 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답한 반면, 500만원~599만원의 고소득자의 49.8%, 600만 원 이상의 고소득자의 45%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답해 월 가구 총소득이 500만 원

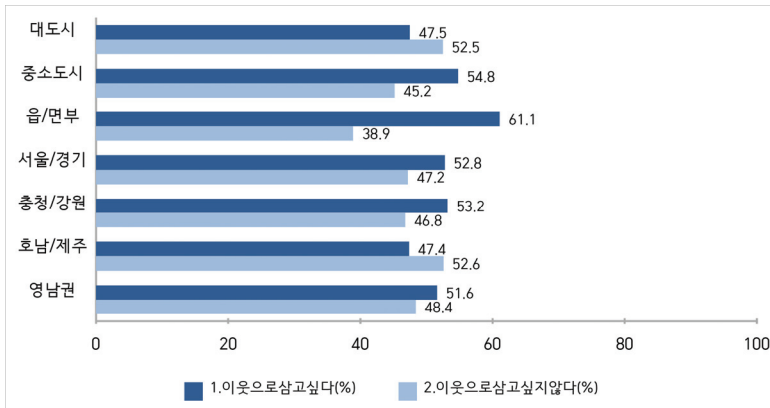


[그림 5] 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 소득별



[그림 6] 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 직업별

이상 될 경우 난민을 이웃으로 받아들이는데 거부감이 조금씩 상승하는 것으로 파악되었다.



[그림 7] 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 지역규모와 권역별

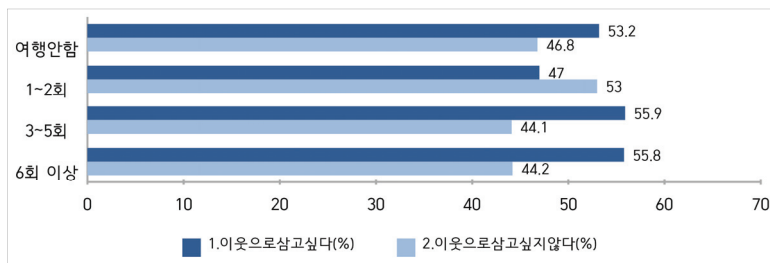
직업별로는 살펴보면, 직업을 가진 사람들과 그렇지 못한 사람들 사이에 난민에 대한 사회적 거리감에 차이를 보였다(그림 6 참조). 직업을 갖지 않은 응답자 중에서 전업주부(47.4%), 학생(49%), 무직(49.3%) 순으로 난민을 이웃으로 삼고 싶지 않다고 대답했다. 또한 농림어업수련 종사자보다 사무직이나 서비스업종 및 전문직에 종사하는 사람들일수록 난민에 대해 호의적이었는데, 사무직종사자의 56.4%, 서비스종사자/군인의 56.3%, 전문가/관련종사자의 55.5%, 판매종사자의 51.2%, 관리자의 51.1%, 기능/장치/조립종사자의 50.7% 순으로 난민을 이웃으로 삼는데 동의했다.

지역규모와 권역별로 살펴보았을 때 다소 흥미로운 조사결과가 나왔다(그림 7 참조). 지역규모에 있어서 대도시보다는 중소도시나 읍면에 사는 사람들의 절반 이상이 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다. 또한 권역별로는 호남과 제주를 제외한 전 지역에서 절반 이상의 응답자들이 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다. 특이한 점은 읍면에 사는 응답자의 61.2%가 난민과 이웃이 될 수 있다고 응답해서 다른 권역이나 지역보다 난민에 대해 월등히 높은 호감을 표시한 점이다. 이는 결혼이민자들이나 다문화가족이 대도시나 중소도시보다 읍

〈표 6〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 해외여행빈도와 목격빈도

구분	횟수	사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
해외여행 빈도	여행안함	1,927	53.2	46.8
	1~2회	1,178	47	53
	3~5회	587	55.9	44.1
	6회 이상	307	55.8	44.2
목격 빈도	자주 봄	1,985	52.6	47.4
	가끔 봄	1,851	52	48
	거의 못 봄	164	43.9	56.1

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민 다문화수용성 조사”

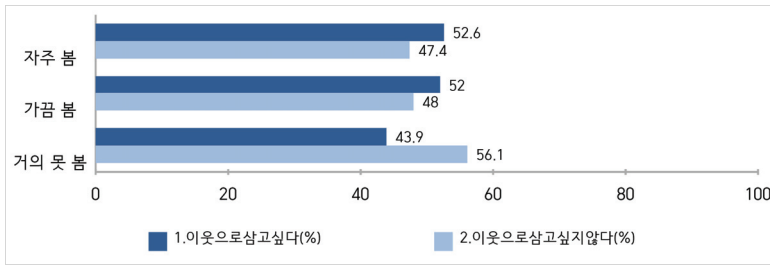


〔그림 8〕 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 해외여행 빈도

면부의 농촌지역에 많이 살기 때문에 읍면부에 사는 응답자의 경우 상대적으로 난민을 이웃으로 받아들이는데 거부감이 적은 것으로 추정된다.

나. 난민과 이웃이 될 수 있다: 응답자의 해외여행빈도와 목격빈도

해외여행의 경우 여행횟수가 늘어날수록 난민에 대한 사회적 거리가 줄어드는 것으로 조사되었다(그림 8 참조). 해외여행을 가보지 않은 사람의 53.2%, 1회~2회의 해외여행 경험이 있는 사람의 47%가 난민과 이웃이 될 수 있다고 응답했다. 해외여행 경험이 없는 사람들이 1회~2회의 해외여행 경험이 난민에 대한 인식변화에 그다지 영향



[그림 9] 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 목격빈도

을 끼치지 않는 것으로 보인다. 그러나 3~5회 이상 여행경험자의 55.9%, 6회 이상 해외여행 경험자의 경우 55.8%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다. 이 조사결과로 보아 해외여행이 난민에 대한 호감을 급격히 상승시키지 않지만, 해외여행의 빈도가 점차 증가하면서 난민에 대한 부정적인 인식도 어느 정도 개선되는 것으로 보인다.

난민을 목격한 경험은 난민에 대한 사회적 거리감을 줄이는데 다소 도움이 되지만, 난민을 목격한 빈도가 높다고 해서 사회적 거리감이 크게 줄어드는 것은 아닌 것으로 보인다(그림 9 참조). 난민을 거의 보지 못했던 응답자의 43.9%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답한 반면, 난민을 가끔 보는 응답자의 52%, 자주 본다는 응답자의 52.6%가 난민을 이웃으로 삼는데 찬성했다. 이 결과로 보아 단순히 난민을 목격한 경험만으로도 응답자의 난민에 대한 인식이 호의적으로 바뀌는 것으로 보인다. 그러나 난민을 가끔 본다는 응답자(52%)나 난민을 자주 보는 응답자(52.6%)가 느끼는 난민에 대한 거리감에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 난민을 목격한 빈도가 사회적 거리감에 크게 영향을 주지 않으며, 목격빈도에 비례해 난민에 대한 호감이 증가하는 것도 아니라는 사실을 알 수 있다

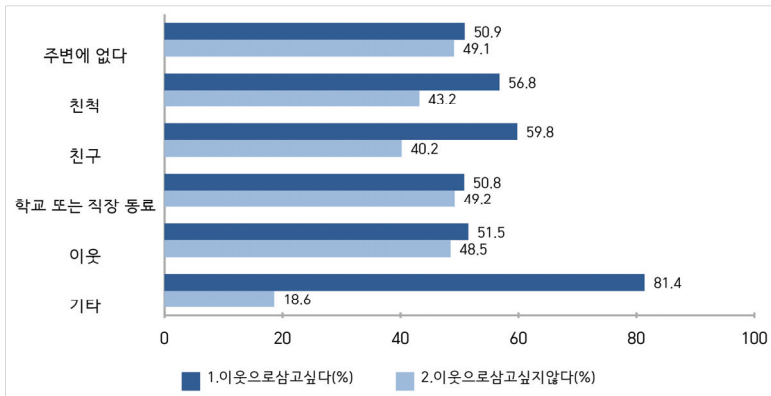
다. 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 관계유형

그렇다면 주변에 난민이 있는 경우 응답자가 느끼는 사회적 거리감

〈표 7〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 관계유형

		사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
관계 유형	주변에 없다	2,405	50.9	49.1
	친척	200	56.8	43.2
	친구	223	59.8	40.2
	학교 또는 직장 동료	205	50.8	49.2
	이웃	1,031	51.5	48.5
	기타	24	81.4	18.6

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사.”



〈그림 10〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 관계유형

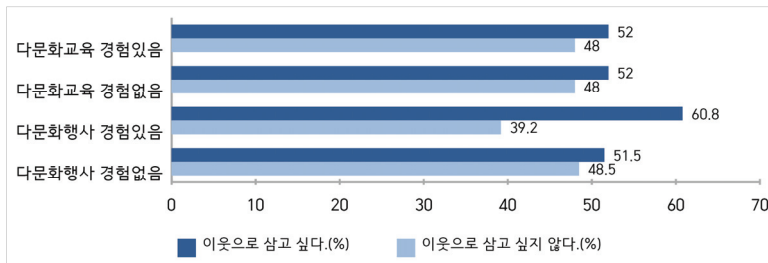
은 어떻게 나타날까? 난민을 이웃으로 삼는데 찬성하는 응답자 중에서 주변에 난민이 없다는 응답자(50.9%), 학교 또는 직장 동료 중에서 난민이 있다는 응답자(50.8%), 난민이 이웃이라는 응답자(51.5%) 사이에 차이는 미미한 것으로 나타났다. 그러나 친척 중에 난민이 있는 응답자(56.8%)나 친구 중에 난민이 있는 경우(59.8%) 난민을 이웃으로 삼고 싶다는 응답률이 다소 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 난민과 단순히 안면이 있거나 알고 지내는 정도가 아니라, 난민과 친구나 친척과 같이 마음을 터놓을 수 있는 친구 이상의 사이가 되면 난민에 대한 사회적 거리감이 훨씬 줄어드는 것으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 다문화교육과 다문화 행사

(단위: %)

구분	사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
다문화 교육	경험 있음	219	52
	경험 없음	3,781	48
다문화 행사	경험 있음	209	60.8
	경험 없음	3,791	51.5

출처: 2015년 다문화수용성조사



〔그림 11〕 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 다문화교육과 다문화 행사

라. 난민과 이웃이 될 수 있다: 응답자의 다문화 교육과 다문화 행사 참여

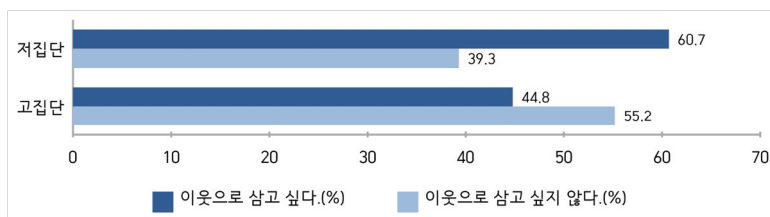
2015년 국민다문화수용성 조사에서는 다문화 교육·행사, 이주민 관련 자원봉사·동호회 등 참여 경험이 있는 성인과 청소년의 경우 다문화수용성 지수가 높았다. 다문화 교육을 세 번 이상 받은 성인의 다문화수용성 지수는 64.03점으로 다문화교육을 한 번(56.29점)이나 두 번(55.13점) 교육을 받은 성인보다 약 10점 가량 높게 나타났다. 그러나 난민의 경우 다문화 교육경험 유무에 상관없이 난민을 이웃으로 삼고 싶다는 응답이 약 52% 정도로 비슷하게 나타났다. 특이한 점은 난민의 경우 다문화 교육보다는 다문화행사에 참여한 경험이 난민에 대한 인식개선에 도움이 되는 것으로 보이는데, 다문화 행사에 참석한 경험자의 60.8%, 다문화 행사 무경험자의 51.5%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다.

〈표 9〉 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 위협인식

(단위: %)

구분	사례수	이웃으로 삼고 싶다(%)	이웃으로 삼고 싶지 않다(%)
위협인식	저집단	1,809	60.7
	고집단	2,191	44.8

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사”



〔그림 12〕 국제난민에 대한 상호교류 행동의지: 위협인식

마. 난민과 이웃이 될 수 있다: 응답자의 위협인식

난민과 이웃이 될 수 있다고 응답한 응답자들의 또 다른 특징은 난민이나 외국이주민에 대해 위협적으로 인식하지 않는다는 점이다. 2016년 국민다문화수용성 조사에서 ‘위협인식’은 다음 4개의 질문으로 구성된다. “1. 외국인근로자가 늘어나면 그들이 한국인의 일자리를 빼앗아간다. 2. 외국인 근로자들은 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다. 3. 외국인근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다. 4. 우리나라에 외국이주민과 외국인이 증가하면 그들을 지원해야 하기 때문에 국가재정 부담이 커질 것이다.”

〈표 9〉와 [그림 12]와 같이 ‘위협인식’에 관한 설문의 응답을 부정과 긍정으로 나누어 위협인식에 대한 고집단과 저집단으로 나누어 분석해 보았다. 분석결과 이주민을 위협적으로 인식하지 않을수록 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답한 응답자가 많았다. 위협인식 저집단에 속하는 응답자의 60.7%가 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 응답한 반면, 위협인식 고집단에 속하는 응답자의 44.8%만이 난민을 이웃으로 삼고

싶다고 응답했다. 외국인과 일자리 경쟁이나 국가재정 부담을 느끼는 위험인식 고집단은 위험인식 저집단과 비교해 난민에 대해 사회적 거리감을 더 많이 느끼는 것으로 나타났다.

2. 한국인의 세계시민의식과 난민

2015년 다문화수용성에서 “난민”이 직접 언급된 다른 조사항목은 한국인의 세계시민의식을 가늠해 볼 수 있는 ‘세계시민 행동의지’이다. ‘세계시민 행동의지’는 모두 4개 문항으로 구성되어 있는데, 이 중에서 ‘국제난민 수용’, ‘난민에 대한 사회보장’이 난민과 연관된 문항이고, ‘기아, 재해, 재난을 겪는 나라를 돕는 것’, ‘지구공동체 문제 해결의 책임감,’은 세계시민의식과 연관된 문항이다. 이 문항들의 응답은 ① 전혀 그렇지 않다, ②별로 그렇지 않다, ③대체로 그렇다, ④매우 그렇다 등의 4점 척도로 구성되어 있다. 이 응답을 부정(①전혀 그렇지 않다 + ②별로 그렇지 않다)과 긍정(③대체로 그렇다 + ④매우 그렇다)으로 구분해 살펴보았다.

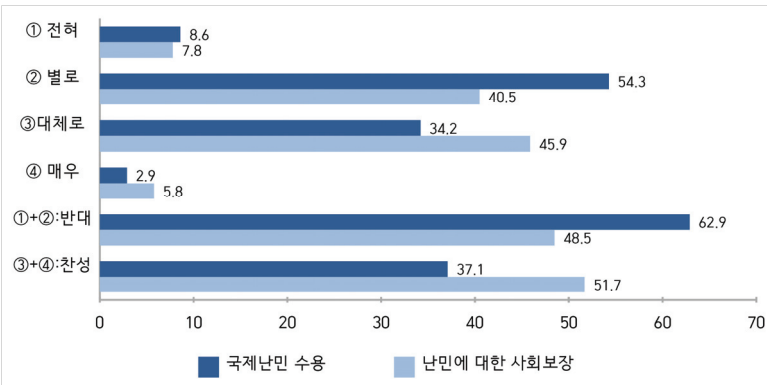
가. ‘국제난민 수용’과 ‘난민에 대한 사회적 보장’

〈표 10〉과 [그림 13]에서 보듯이 난민과 연관된 ‘국제난민 수용’을 묻는 질문에 찬성보다 반대가 압도적으로 많았다. “우리 정부는 난민 인정 기준을 완화하여 더 많은 국제 난민을 수용해 주어야 합니다.”라는 의견에 찬성(37.1%)보다 반대(62.9%)가 두 배 가까이 높게 나타났다. 이는 한국인들이 문화적·인종적으로 한국인과 다른 국제난민을 국내에 수용하는데 아직까지 소극적인 태도를 보인다고 해석할 수 있다. 그러나 국제난민의 국내수용에 반대하는 사람들이 국내에 유입된 난민에 대한 인도적인 지원까지 반대하는 것은 아닌 것으로 추측된다. 〈표 11〉과 [그림 14]에서 보듯이, “우리나라는 난민으로 인정된 사람뿐만 아니라 난민 자격을 신청 중인 사람까지도 인도적 차원에서 의료보

〈표 10〉 세계시민 행동의지: 국제난민 수용과 난민에 대한 사회보장

구분	① 전혀 그렇지 않다	② 별로 그렇지 않다	③ 대체로 그렇다	④ 매우 그렇다	반대 ①+②	찬성 ③+④
국제난민 수용	8.6	54.3	34.2	2.9	62.9	37.1
난민에 대한 사회보장	7.8	40.5	45.9	5.8	48.5	51.7

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사”



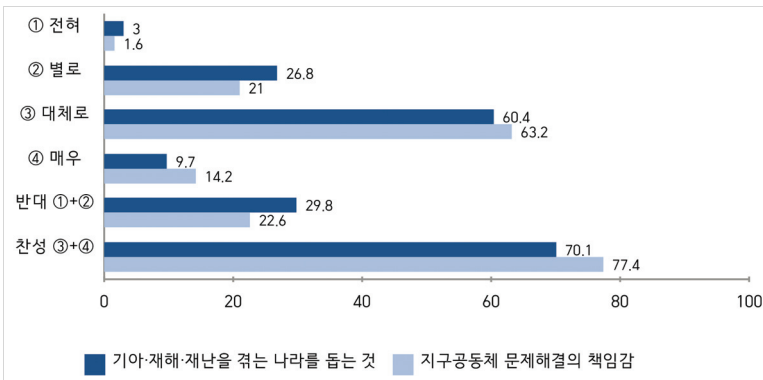
〔그림 13〕 세계시민 행동의지: 국제난민 수용과 난민에 대한 사회보장

험 및 사회보장 등의 혜택을 제공해야 한다.”는 의견에 찬성(51.7%)이 반대(48.3%)보다 약간 높았다. 이는 기존에 국제난민의 국내수용에 반대하는 사람들 중에서 일부가 국내에 유입된 난민에 대한 인도적 지원에 찬성한 것으로 보인다. [그림 15]에서 보듯이, 이 설문결과는 한국인들이 인종적·문화적 배경이 다른 국제난민을 국내에 수용하는데 부정적이고 소극적인 입장을 보이지만, 일단 국내에 유입된 난민이나 난민신청자들의 인도적인 지원은 반대하지 않는 것으로 볼 수 있다.

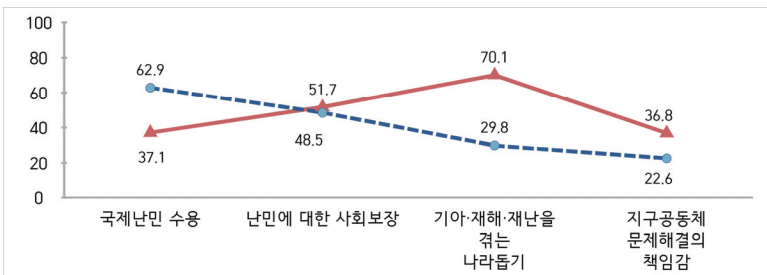
〈표 11〉 세계시민 행동의지: 해외 긴급구조와 지구공동체 문제해결

구분	① 전혀 그렇지 않다	② 별로 그렇지 않다	③ 대체로 그렇다	④ 매우 그렇다	반대 ①+②	찬성 ③+④
기아·재해·재난을 겪는 나라를 돕는 것	3	26.8	60.4	9.7	29.8	70.1
지구공동체 문제해결의 책임감	1.6	21	63.2	14.2	22.6	77.4

자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사”



[그림 14] 세계시민 행동의지: 해외 긴급구조와 지구공동체 문제 해결



[그림 15] 세계시민 행동의지: 찬성과 반대

(단위: %)

나. 해외 긴급구조와 지구공동체 문제 해결

한국인은 인도적인 지원에 대해 대체로 찬성하는 것으로 나타났다. ‘기아, 재해, 재난을 겪는 나라를 돕는 것’, ‘지구공동체 문제 해결의 책임감,’에 대한 의견에 찬성하는 응답자가 반대하는 응답자보다 월등히 많았다. “기아, 재해, 재난으로 고통 받는 다른 나라 사람들을 돕는데 한국사회가 더 많은 기여를 해야 한다.”는 의견에 대해 찬성(70.1%)이 반대(29.8%)보다 두 배 이상 높게 나타났다. 또한 “세계시민의 한 사람으로서 우리 모두에게 지구 공동의 문제(전쟁, 기아, 재난, 환경오염 등)를 해결해야 할 책임이 있다.”는 의견에도 찬성(77.4%)이 반대(22.6%)보다 세 배 이상 높게 나타났다. 이 두 가지 조사항목에 대한 결과는 이제 국내문제뿐만 아니라 환경이나 재난 등 국가를 넘어 지구공동의 문제에 한국정부가 적극적으로 대처하고 관심과 책임감을 갖는데 지지를 보내는 한국인이 많다는 의미로 해석할 수 있다.

‘세계시민 행동의지’와 관련해 한국인은 국제사회에서 벌어지고 있는 여러 문제에 대해 한국정부의 인도적 지원이나 지구공동의 문제해결에 있어 한국의 기여를 적극적으로 지지하는 것으로 보인다. 그러나 국제적인 문제가 국내적인 문제로 전환되어 응답자와 관련이 있는 현실적인 문제로 다가올 경우, 응답자들은 소극적인 입장을 견지하는 것으로 보인다. ‘국제난민의 수용’이나 ‘난민에 대한 사회보장’에 대해 찬성하는 응답자가 적은 이유도 이런 소극적인 측면을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

다. 세계시민으로서 자기인식

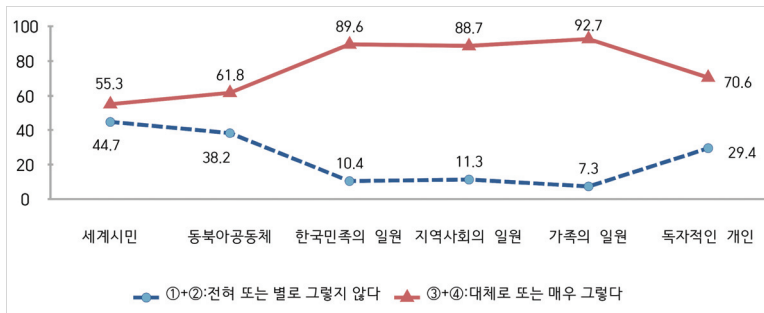
그렇다면 세계시민으로서 한국인들은 자신의 정체성을 어떻게 규정하고 있을까? 2015년 다문화수용성 조사에서는 세계시민, 동북아공동체, 한국민족의 일원, 지역사회 일원, 가족의 일원, 독자적인 개인 등으로 항목을 정해 ① 전혀 그렇지 않다, ② 별로 그렇지 않다, ③ 대체

〈표 12〉 2015년 다문화수용성조사: 세계시민으로서 자기인식

(단위: %)

구분	① 전혀 그렇지 않다	② 별로 그렇지 않다	③ 대체로 그렇다	④ 매우 그렇다	반대 ①+②	찬성 ③+④
세계시민	3.7	41	48.2	7.1	44.7	55.3
동북아공동체	2.9	35.3	51.6	10.2	38.2	61.8
한국민족의 일원	0.7	9.8	53.9	35.7	10.4	89.6
지역사회 일원	0.6	10.7	54.7	34.0	11.3	88.7
가족의 일원	0.6	6.7	41.3	51.5	7.3	92.7
독자적인 개인	5.9	23.6	48.4	22.1	29.4	70.6

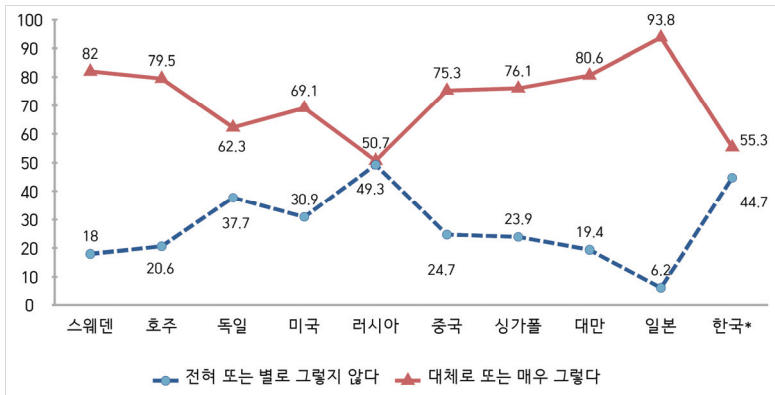
자료: 한국여성정책연구원, “2015년 국민다문화수용성 조사”



〔그림 16〕 2015년 다문화수용성: 세계시민으로서 자기인식

(단위: %)

로 그렇다, ④ 매우 그렇다 등의 4점 척도로 응답자가 스스로를 평가해 보도록 했다. 그 결과 아래 표와 같은 평가결과를 얻을 수 있었는데, 이 평가를 찬성(①+②)과 반대(③+④)로 단순화시켜서 아래 그래프로 정리해 보았다. 〈표 12〉와 [그림 16] 그래프에서 볼 수 있듯이 응답자들은 스스로를 가족의 일원(92.7%), 한국민족의 일원(89.6%), 지역사회의 일원(88.7%), 독자적인 개인(70.6%), 동북아 공동체의 일원(61.8%), 세계시민(55.3%) 순으로 평가하였다. 한국이 다문화사회, 다민족사회로 변화하고 있지만, 응답자들이 중요하게 생각하는 가치는 여전히 가족, 민족, 지역사회 등으로 파악된다.



[그림 17] 국제지표: 세계시민으로 자기인식

(단위: %)

출처: 2015년 다문화수용성조사, World Value Survey(2010~2014)

세계인으로서는 자기인식의 측면에서 한국인의 설문조사 결과는 긍정이 55.3%, 부정이 44.7%로 나타났다. [그림 17]에서 보듯이, 이 결과를 다른 국제지표 항목과 비교해 본 결과, 한국의 세계시민과 관련된 설문항목의 결과는 주요 선진국이나 같은 동아시아 국가와 비교할 때 매우 낮은 편이었다. 아래 그래프는 “자신을 세계시민으로 생각하느냐”는 질문에 대한 응답으로 자신을 세계시민이라고 인식하는 한국성인은 55.3%로 러시아를 제외한 대다수 선진국들과 비교할 때 가장 낮은 수치를 기록했다. 국제지표의 결과는 세계시민의식이 높은 국가는 일본(93.8%), 스웨덴(82%), 대만(80.6%), 호주(79.5%) 순이었고, 한국인의 세계시민 의식은 동아시아에 있는 국가들인 일본(93.8%), 대만(80.6%), 중국(75.3%)과 비교해도 가장 낮았다.

IV. 결론: 요약 및 함의

본 연구는 2015년 다문화수용성 조사에서 ‘난민’이 언급된 설문항목들을 중심으로 한국인들이 한국사회로 계속 유입되는 난민들을 어떻게 인식하는지 알아보았다. 그 동안 다문화수용성 조사는 한국인들이 한국으로 이주해 오는 탈북난민, 결혼이민자, 또는 이주노동자들을 어떻게 받아들여야 하는지에 초점을 맞추었다. 그러나 정치적인 탄압이나 종교적인 박해와 같은 여러 이유로 타국에 체류하고 있는 난민의 경우 다문화수용성 조사에 다른 접근법이 필요했다. 한국의 난민법을 중심으로 난민의 특수한 입장과 향유할 수 있는 권리의 특징을 검토하면서 난민과 관련된 다문화수용성 분석방법을 새롭게 모색해 보았다. 그 결과 한국인의 난민에 대한 인식을 분석하기 위한 방법으로 한국인이 되기 위한 조건인 국민정체성이나 단일국가에 대한 논의보다는 외국이주민의 인종적 편견과 관련된 종족배제주의나 사회적 거리감, 외국이주민의 인권과 보편적인 권리에 대한 분석에 주목하였다.

본 연구에서는 한국인 중에서 난민에게 호의적인 사람들은 누구이며, 어떤 특성을 지니는지를 살펴보기 난민에 대한 고정관념과 차별의식, 사회적 거리감, 그리고 이를 극복할 수 있는 세계시민 의식과 인류애를 포함한 항목을 살펴보았다. 본 연구에서 사용한 자료는 과거와 달리 ‘난민’이 명시된 설문항목을 일부 포함하고 있는 2015년 국민다문화수용성 조사이다. 2015년 국민다문화수용성 조사항목 중에서 ‘다양성’의 ‘③고정관념과 차별’(외국 이주민에 대한 고정관념과 차별)에는 ‘난민’이 명시된 설문항목이 없지만, ‘관계성’의 ‘⑥상호교류 행동의지’(이주민과의 친교관계를 맺고자 하는 의지)와 ‘보편성’의 ‘⑧세계시민 행동의지’(인류애와 같은 보편적 가치 추구 및 실천)에는 ‘난민’이 명시된 설문항목이 포함되어 있다. 이 설문항목의 분석결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

먼저, 난민에 대한 사회적 거리감을 측정하기 위해 ‘난민을 이웃으

로 받아들일 수 있는지' 물어보았을 때 성인 남녀 두 명 중 한 명은 긍정적으로 응답해서 난민을 특별히 선호하거나 거부하지도 않는 중간 수준의 사회적 거리감을 보여 주었다. 그러나 이 설문조사에서 주목할 부분은 한국인이 난민에 대해 느끼는 사회적 거리감이 다른 외국인보다 더 크다는 점이다. 외국인 노동자/이민자를 이웃으로 삼고 싶다는 응답이 68.2%, 다른 인종의 사람과 이웃하고 싶다는 응답이 74.3%인 반면, 국제난민 입국자를 이웃으로 삼고 싶다는 응답은 52%로 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 한국인이 아직 난민에 대해 낯설고 생소하게 느끼고 있음을 보여준다.

성별로 보면 여성보다 남성이, 연령별로 보면 20~40대가 50대나 60대 이상의 연령층보다 난민을 이웃으로 삼을 수 있다고 응답했다. 학력이나 소득에 있어서 저학력자나 혹은 직업을 갖지 않은 응답자들이 그렇지 않은 응답자들보다 난민에 대해 사회적 거리감을 더 느끼는 것으로 나타났다. 학력에 있어서 고졸학력 이상의 학력자들이 중졸학력자들보다 난민에 대해 더 호의적이었다. 소득별로 본다면 100만원~500만원 미만의 소득자들이 100만원 미만이나 저소득자나 500만원 이상 고소득자들에 비해 난민을 이웃으로 삼는데 더 긍정적이었다. 직업별로 본다면 직업이 있는 대다수의 응답자들은 무직자, 가정주부, 학생보다 난민에 더 호감을 갖는 것으로 조사되었다. 권역별로 볼 때 중소도시나 대도시 보다는 읍면부에 사는 조사대상자들이 난민에 대해 더 개방적인 자세를 갖고 이웃으로 삼고 싶다고 응답했다.

해외여행이나 난민을 목격한 빈도는 응답자의 난민에 대한 인식을 개선하고 사회적 거리감을 줄이는데 도움이 되는 것으로 나타났다. 그러나 난민과의 친밀한 관계가 이웃이나, 직장동료, 안면만으로는 난민에 대한 거리감을 해소시키기는 부족했고, 친구나 친척 정도의 친밀한 관계가 형성되었을 때 난민에 대한 인식이 개선되고 지속적인 친밀감을 느끼는 것으로 조사되었다. 또한 다문화 교육이나 다문화 행사가 난민에 대한 인식을 개선하는데 다소나마 도움이 되는 것으로 보인다.

세계시민의식과 관련해 응답자들은 한국이 기아·재해·재난을 겪는 나라를 돕는 것, 지구 공통의 문제에 책임감을 갖고 개입하는데 찬성했지만, 국제 난민의 수용이나 난민에 대한 사회보장과 같은 문제에는 부정적인 입장을 보였다. 특히 ‘세계시민으로서 자기인식’과 관련해 조사대상자들은 본인 스스로를 가족의 일원, 한국민족의 일원, 지역사회의 일원으로 인식하는 경향이 강했고, 그 다음으로 독자적인 개인, 동북아공동체의 일원, 세계시민 순으로 규정했다. 이와 같은 한국인의 ‘세계시민으로서 자기인식’은 스웨덴, 호주, 독일, 미국 등 주요 선진국뿐만 아니라, 중국, 일본, 대만 등 동아시아 국가와 비교하더라도 가장 낮은 수치를 기록했다.

본 연구가 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 난민법과 난민정책을 실시하면서 난민과 관련된 다문화수용성 조사항목을 개발하여 시행할 필요가 있다는 것이다. 지금까지 실시된 다문화수용성 조사에서 ‘난민’관련 조사방법이나 설문항목이 체계적으로 수립되거나 일관성 있게 조사된 경우는 드물었다. 앞으로 한국인이 난민법이나 난민에 대한 통시적·공시적인 분석, 청소년과 성인의 인식에 대한 비교·분석, 난민에 대한 인식개선을 위해 난민과 다문화수용성 조사에 대한 보다 심도있는 학문적인 논의, 방법과 분석기법 등이 개발되어야 한다.

둘째, 한국정부가 계속 난민을 받아들이고자 한다면, 국민들이 난민을 어떻게 인식하고 있는지 지속적인 모니터링을 실시해서 한국인의 난민에 대한 인식을 개선할 필요가 있다. 한국인은 난민에 대해 비교적 온건하고 중립적인 태도를 유지하면서 난민에 대한 인도적 지원에는 대체로 찬성하는 입장이다. 그러나 한국인은 다른 인종의 사람이나 외국인노동자나 이민자보다 난민에 대해 느끼는 사회적 거리감을 더 큰 것으로 나타났다. 또한 한국인은 국제난민을 국내에 수용하는데 소극적일뿐만 아니라 다른 동아시아 국가와 비교할 때 동아시아 공동체나 세계시민의식이 가장 낮은 것으로 조사되었다. 이는 한

국정부의 난민정책과 한국인의 난민에 대한 인식에 상당한 차이가 있음을 보여준다.

서구에서 난민문제는 선거에서 주요 의제로 다루어질 만큼 정치적으로 민감하고 중요한 사안이다. 한국에는 이미 약 4만 명이 넘는 탈북난민이 살고 있을 뿐만 아니라, 다양한 국가에서 비호를 구하는 난민신청자도 계속 증가하고 있는 추세이다. 유엔과 국제사회는 한국이 경제력과 국력에 맞는 인도적 지원을 계속하고 국제문제에 대한 관심을 갖도록 요청하고 있다. 그러나 난민으로 인해 발생할 수 있는 일자의 부족, 범죄, 재정부담 등의 잠재적 위협요인은 한국인이 난민에 대한 부정적인 태도를 형성하거나, 난민에 대한 사회적 거리감을 증가시킬 가능성이 있다. 앞으로 한국정부는 난민문제에 대한 국민의 이해와 공감의 토대위에서 난민법과 난민정책을 수립하고 이를 일관되게 추진하기 위해, 한국인의 외국인과 난민 대한 차별과 편견, 한국인의 세계시민의식의 고양, 외국인의 보편적 권리와 인권옹호에 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

An Analysis on South Koreans' Perception on Multiculturalism and Refugees based on 2015 Survey on Multicultural Acceptability

Jueyoung Song

The purpose of this study is to analyze the perception of refugees in Korea based on the Survey on Multicultural Acceptability conducted by the South Korean government in 2015. With the accelerated globalization and international ex-changes, South Korean society has transformed rapidly into a multicultural society and South Korean government enacted the Refugee Act for the first time in Asia in 2013 to institutionalize humanitarian assistance to refugees. The enactment and implementation of the Refugee Act are expected to increase the inflow of refugees into South Korea, but there has been very little research reported on South Koreans' multicultural acceptability related to refugees. What do South Koreans think of refugees from third world countries? Specifically, which South Koreans are favorable to these refugees and what characteristics do the South Koreans have? This study found that South Koreans have a relatively moderate and neutral attitude toward refugees, but the social distance that they feel was much farther than other foreigners in South Korea. In addition, the respondents supported the government's active involvement in resolving overseas emergency disasters or global problems, but they showed relatively negative responses to accepting international refugees into South Korea. Furthermore, South Koreans' self-perception as a global citizen or a East Asian community member was much lower than other developed countries and even East Asian countries. They were still inclined to perceive themselves as members of families, Koreans, and communities rather than global citizens. These study results imply that South Korean government should develop appropriate research methods and techniques on multicultural acceptability on refugees and monitor South Koreans' perception on refugees to implement its refugee policy consistently and efficiently.

■ 참고문헌 ■

〈국내문헌〉

- 구건서. 2003. “다문화주의의 이론적 체계.” 『현상과 인식』 제90호. 한국인문사회학회.
- 김남국. 2005. “다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론.” 『국제정치논총』 제45집 4호. 한국국제정치학회.
- 김상학. 2004. “소수자 집단에 대한 태도와 사회적 거리감.” 『사회연구』 제1호, 한국사회조사연구소.
- 김이선 · 황정미 · 이진영. 2007. 『다민족 · 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I): 한국사회의 수용 현실과 정책과제』. 한국여성정책연구원.
- 김창근. 2008. “다문화 공존과 다문화주의: 다문화 시민성의 모색.” 『윤리연구』 제73호. 한국윤리학회.
- 맹진학. 2009. “한국인의 다문화 배제 태도에 영향을 주는 결정요인에 관한 다층분석.” 『사회복지정책』 제63권 3호. 한국사회복지정책학회.
- 박수미 · 정기선. 2006. “사회적 소수자에 대한 편견적 태도에 관한 연구.” 『여성연구』 통권 70호. 한국여성정책연구원.
- 설동훈. 2002. 『국내거주 외국인 인권실태조사』. 국가인권위원회.
- 안상수 · 김이선 · 마경희 · 문희영 · 이명진. 2015. 『국민다문화수용성조사연구』. 한국여성정책연구원.
- 양계민. 2009. “한민족정체성과 자민족중심주의가 청소년의 다문화수용성에 미치는 영향.” 『한국청소년연구』 제20권 4호. 한국청소년정책학회.
- 엄한진. 2008. “다문화를 통해 본 한국사회: 이주민에 대한 관용의 성격과 사회적 배경.” 『2008년 한국사회학회 건국 60주년 특별기념 심포지엄 논문집』.
- 윤인진 · 송영호. 2009. “한국인의 국민정체성과 다문화수용성.” 『2009년 전기사회학대회 논문집』. 579~591쪽.
- 윤인진 · 송영호 · 김상돈 · 송주영. 2010. 『한국인의 이주노동자와 다문화사회에 대한 인식』. 파주:이담북스.
- 인태정. 2009. “다문화사회 지향을 위한 인종의 사회적 거리감과 문화적 다양성 태도 연구.” 『국제지역연구』 제13권 2호. 국제지역학회.
- 최현. 2007. “한국인의 다문화 시티즌십(multicultural citizenship): 다문화 의식을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 제5권 2호. 한양대학교 제3섹터연구소.
- 황정미 · 김이선 · 이명진 · 최현 · 이동주. 2007. 『한국사회의 다민족 · 다문화 지향성에 대한 조사연구』. 한국여성정책연구원.
- 법무부. 2016. 2016년 7월 27일 법무부 보도자료.
- 여성가족부. 2016. 2016년 3월 14일 여성가족부 보도자료.

난민인권센터. 2016년 12월 31일 법무부 난민과 난민인권센터 행정정보공개청구 결과, <http://nancen.org/1598> (검색일: 2017년 5월 25일).

한국여성정책연구원. 2015. 『2015년 국민 다문화수용성 조사연구』.

한국여성정책연구원. 2015. 2015년 국민 다문화수용성 조사.

〈외국문헌〉

Banks, J. A. 2008. "Diversity, Group Identity, and Citizenship Education in a Global Age." *Educational Researcher* 37, No. 3. pp.129-139.

Castle, Stephen, and Mark J. Miller. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (3rd Edition), New York: The Guilford Press.

EUMC. 2005. Majorities' Attitude Toward Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey.
http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub_ts_attitudesmigrants_en.htm

Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

Habermas, J. 1994. "Citizenship and National Identity." In B. van Steenbergen, ed., *The Condition of Citizenship*, pp.20-35.

World Value Survey Wave 6(2010~2014).
<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>
(Search date: May 28, 2017)

이민시장 개방의 정치경제학: 가사도우미와 30대 워킹맘의 정치 참여

연세대학교 국제학대학원 교수 모 종 린
연세대학교 국제학대학원 국제정치경제학 박사과정 박 민 아

■ 논문요약 ■

이민시장 개방정치에서 이익단체의 영향력은 지대하다. 한국에서도 전반적인 반이민 정서에도 불구하고 사업자 단체 등 친개방 이익단체가 외국인 노동자, 전문직 외국인 등 일부 이민 분야의 개방을 주도하고 있다고 평가할 수 있다. 반면, 가사도우미 시장은 한국 이민시장 개방 정치에서 예외적으로 고용주 그룹이 시장 개방 정치에 적극적으로 참여하지 않는 대표적인 시장이다. 본 연구가 실행한 여론 조사에 따르면 가사도우미 개방의 수혜자 집단인 30대 워킹맘의 67.8%가 외국인 가사도우미 고용을 지지하는 것으로 나타났다. 외국인 가사도우미 시장 개방 정책에 국민적 수요가 존재하는 것이다. 외국인 가사도우미의 개방을 지지하지만 높은 정치 참여 비용으로 인해 고용주 그룹은 소극적으로 이민시장개방 정책 결정과정에 참여한다. 싱가포르, 홍콩, 대만 등 동아시아 국가에서도 워킹맘은 공통적으로 정책 결정 과정에 적극적으로 참여하지 않는다. 그렇다면 왜 홍콩, 싱가포르, 대만은 수혜자 집단의 소극적인 참여에도 불구하고 외국인 가사도우미 시장을 개방했고, 한국과 일본은 가사도우미 시장을 보호하는가? 이민정책 결정 과정에 대한 비교정치 이론을 바탕으로 가사도우미 시장 개방을 둘러싼 이해당사자의 입장과 참여에 대한 분석을 통해 이 질문을 답할 수 있는 가설을 제안하고 이를 검증하는 작업이 이 연구의 목적이다.

[주제어] 외국인가사도우미, 가사도우미, 노동이주, 이민정책, 이민정치, 이민시장개방, 정치경제학, 이민이익집단, 워킹맘, 여성경제활동참여
 Foreign domestic workers, Domestic workers, Labor migration, Immigration policy, Immigration politics, open immigration, Political economy, interest groups and immigration, Working mothers, Female labor force participation

■ 목 차 ■

- | | |
|---|--|
| I. 서론
II. 이민시장 개방 이론
1. 이민정책결정과정에 대한 비교정치이론
2. 이민정책의 세 가지 전략
III. 현황과 가설
1. 한국 외국인 가사도우미 시장 현황
2. 한국 외국인 가사도우미 정책
3. 프리먼 가설과 한국의 30대 워킹맘 | IV. 외국인 가사도우미 시장 개방에 대한 이해당사자의 입장과 정책 논의
1. 이해당사자 분석
2. 외국인 가사도우미 정책 논의 현황
V. 국내외 외국인 가사도우미 시장 개방 사례
1. 조선족 개방
2. 홍콩
3. 싱가포르
VI. 결론 및 시사점 |
|---|--|

* 논문접수: 5.19 심사게시: 6.21 게재확정: 7.13

I. 서론

이민시장 개방 정치에서 이익단체의 영향력은 지대하다. 한국에서도 전반적인 반이민 정서에도 불구하고 사업자 단체 등 친개방 이익단체가 외국인 노동자, 전문직 외국인 등 일부 이민 분야의 개방을 주도하고 있다고 평가할 수 있다.

앞으로도 친개방 이익단체의 결성과 참여가 이민시장 개방 정치에서 중요한 변수로 작용할 것이다. 정치경제학 관점에서 중요한 연구

과제는 이익단체 참여를 결정하는 이론과 경험적 연구다. 가사도우미 시장은 한국 이민시장 개방 정치에서 예외적으로 고용주 그룹이 시장 개방 정치에 적극적으로 참여하지 않는 대표적인 시장이다.¹⁾ 본 연구가 실행한 여론 조사에 따르면 가사도우미 개방의 수혜자 집단인 30대 워킹맘은 자신의 이익에 따라 외국인 가사도우미 시장 개방을 조건부로 지지하는 것으로 나타났다. 외국인 가사도우미 시장 개방 정책에 국민적 수요가 존재하는 것이다.

정치 참여의 비용으로 인해 수혜자 집단이 소극적으로 정치에 참여하는 일은 한국에서만 발견되는 현상은 아니다. 싱가포르, 홍콩, 대만 등 동아시아 국가에서도 워킹맘은 공통적으로 정책 결정 과정에 적극적으로 참여하지 않는다. 그렇다면 왜 홍콩, 싱가포르, 대만은 수혜자 집단의 소극적인 참여에도 불구하고 외국인 가사도우미 시장을 개방했고, 한국과 일본은 가사도우미 시장을 보호하는가? 이민정책 결정 과정에 대한 비교정치 이론을 바탕으로 가사도우미 시장 개방을 둘러싼 이해당사자의 입장과 참여에 대한 분석을 통해 이 질문을 답할 수 있는 가설을 제안하고 이를 검증하는 작업이 이 연구의 목적이다.

II. 이민시장 개방 이론

1. 이민정책결정과정에 대한 비교정치이론

이민정책은 크게 이민규제정책(immigration control policy)과 이민조건정책(immigration condition policy)으로 나눌 수 있다. 이민규제정책은 이민자 선택과 입국허가 관련 규칙과 절차를 정하고 이민조건

1) 본 연구에서 ‘가사도우미’라는 용어는 가사도우미와 육아도우미를 따로 구분하지 않는다. 가사도우미가 가사만 하거나 육아만 하는 경우도 여성의 가정에서의 역할(가사와 육아)을 경감시켜주기 때문이다.

정책은 거주 이민자를 위한 직업, 주거, 복지, 교육 등 조건에 관한 것이다.²⁾ 이민시장 개방 전후로 보면, 이민자 유입 전에는 이민규제정책이 이민자 선택과 입국을, 이민자 유입 후에는 이민조건정책이 이민자 거주 조건을 정한다. 이민규제정책은 영구 이민자, 단기 외국인 노동자, 난민, 불법이민 등 이민자의 입국허가와 선택을 결정하기 때문에 이민시장의 개방에 있어서 중요한 요소이다.³⁾

이민정책 결정 과정에 대한 비교정치 이론은 국가, 제도, 이익단체로 접근할 수 있다(Freeman & Kessler 2008). 국가주의적 접근(statist approach)은 국가를 이민정책 결정 과정의 주체(unit of analysis)로 보고 국가가 국익에 따라 이민시장의 개방 여부를 결정하고 개방 확대 또는 시장 제한 정책을 주도한다고 본다.⁴⁾ 홀리필드(Hollifield 2004)는 이민시장 개방을 이끄는 요인으로 외국인력에 대한 수요와 공급에 대한 시장의 힘과 같은 경제적, 사회적 요인이 있지만 결국 정부의 법적, 정치적 개입을 통해 국가가 이민정책 형성 과정을 주도한다고 본다.⁵⁾ 유럽과 미국 등 자유주의 국가는 국가 안보, 무역 및 투자 체제 구축, 이민규제를 정부의 목표로 두고 외국인에 대한 권리 승인 정책을 추진했다.⁶⁾ 국가는 이민이 국가 안보(자립경제, 정치적 응집성, 영토방어 등)에 끼치는 잠재적 영향을 고려하여 정책을 결정한다.⁷⁾

제도적 접근(institutional approach)은 규범과 규칙, 의회, 관료, 정당, 선거시스템, 행정부와 입법부의 관계 등을 이민정책 결정 과정

2) Meyers, Eytan, "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis", The International Migration Review, Vol. 34, No. 4, 2000, 1246

3) Ibid.

4) Freeman, Gary P. and Alan E. Kessler, "Political Economy and Migration Policy", Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 34 No.4, 2008, 657

5) Hollifield, James F. "The Emerging Migration State", International Migration Review, Vol. 38 No. 3, 2004, 885-912

6) Hollifield, James F, 2004, ibid.

7) Freeman, Gary P. and Alan E. Kessler, 2008, 657.

의 주체로 본다.⁸⁾ 주류 정당의 이민선호도, 우익 포퓰리즘 정당 지지의 원천, 선거방식 등이 반이민정당의 성공에 영향을 끼친다.⁹⁾

줄버그(Zolberg 1999)는 이민시장 개방을 통한 경제효과와 정치/문화 효과가 모두 긍정적인 경우 동일민족(co-ethnics), 세계주의자(cosmopolitans), 고용주 등이 이민연합을 형성하여 이민개방 정책을 지지하고 반대의 경우에는 내국인 노동자와, 지역정부당국, 국수주의자가 반이민연합을 형성하여 이민시장 개방을 제한하는 정책을 지지한다고 연구했다.¹⁰⁾ 이민승인과 이민자 권리와 관련한 정책의 개방 정도에 대한 태도에 따라 세력이 형성된다고 티치너(Tichenor 2002)는 주장한다.¹¹⁾ 그에 따르면 세계주의자는 개방적 이민허가(open admissions)와 포괄적인 권리를 지지하고 국수주의적 평등주의자(nationalist egalitarians)는 제한적 이민허가와 포괄적인 권리를 지지하는 반면 자유시장주의자(free market expansionists)는 포괄적인 입국허가(admission)와 제한적인 권리를, 배타주의자(classic exclusionists)는 제한적인 입국허가와 제한적인 권리 정책을 지지한다.

일반적으로 노동조합은 외국인력의 유입은 내국인력 임금에 대한 하향 압력이 있기 때문에 시장개방 정책을 지지하지 않고 시장 보호를 지지한다.¹²⁾ 노동조합은 노동력 부족이 분명한 부문의 시장 개방, 국가수준의 임금이 보장될 경우, 이민자의 노동력이 국내 노동력을 보완할 경우에는 이민시장 개방을 용인하지만 이민이 국내 노동력을 대체할 경우 시장 보호 입장을 취한다.¹³⁾

이익단체적 접근(interest-group approach)은 개인이 언제 어떻게 집단행동을 하는 지를 주목하고 올슨(Olson 1971)의 집단행동의 논리

8) Ibid., 658.

9) Ibid.

10) Freeman, Gary P. and Alan E. Kessler, 672, 재인용

11) Ibid., 672, 재인용

12) Ibid., 671.

13) Ibid.

〈표 1〉 프리먼의 월슨 매트릭스: 이익/비용 분산도와 이민정책

	집중된 비용 (concentrated costs)	분산된 비용 (diffuse costs)
집중된 이익 (concentrated benefits)	이익집단 정치 시장개방정책(이익집중집단) 대 시장보호정책(비용집중집단)	고객 정치 시장개방정책 (이익집중집단)
분산된 이익 (diffuse benefits)	기업가적 정치 시장보호정책 (비용집중집단)	대중적 정치 알 수 없음 (관료)

를 적용하여 이민정책 결정 과정을 설명한다.¹⁴⁾ 이민정책에 대한 수요는 이민시장 개방 확대 시 발생하는 이익과 비용을 중심으로 이익단체가 나뉘어 친개방 정책을 지지하거나 반대하는 정치적 행태를 중심으로 나타난다. 프리먼(Freeman 1995; cf. Wilson, 1980)은 이익과 비용의 집중정도가 개인이 정치적으로 집단행동을 취하는 데 영향을 주어 4가지(고객정치, 대중적 정치, 기업가적 정치, 이익집단 정치)의 이민정치 패턴이 나타난다고 본다(표 1).¹⁵⁾ 고객정치(client politics)는 집중된 이익과 분산된 비용의 경우 나타나고 집중된 이익의 혜택을 받는 이익집단이 정치적 활동을 통해 시장 개방을 지지하는 이민정책이 예상된다. 대중적 정치(majoritarian politics)는 이익과 비용이 모두 분산될 경우 나타나고 특정 수혜 이익집단이 없고 이민정책은 관료 중심으로 결정될 가능성이 높다. 기업가적 정치(entrepreneurial politics)는 분산된 이익과 집중된 비용이 있을 경우 이민시장개방 시 비용이 발생하게 되는 집단의 정치적 영향력이 커져 보호주의가 유지될 가능성이 큰 상황이다. 이 상황에서 이민시장이 개방되기 위해서는 분산된 이익집단을 규합할 정책 선도자(entrepreneur)가 출현하여 시장개방을 주도하는 것이다. 이익집단 정치(interest-group politics)는 이익

14) Ibid., 658

15) Ibid., 671; Freeman, Gary P, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", International Migration Review, Vol. 29 No. 4, 1995, 885

과 비용이 모두 집중될 경우 나타나고 이민시장 개방 수혜집단과 불이익집단 간의 정치적 경쟁이 활발할 것이다.

자유 민주주의에서 이민정책은 조직화된 대중의 영향을 받기 때문에 이민 정책을 이해하기 위해서는 공공사무관(public officials)이 조직화된 집단(organized groups)과 선거 사이 기간에 어떻게 상호 작용하는 지를 알아볼 필요가 있다.¹⁶⁾ 정책의 방향은 특정 대중이 어떠한 이민 이슈를 조직화하려는 인센티브와 자원을 갖고 있느냐에 따라 영향을 받는 데 주로 이민 시장 개방을 통해 직접적, 구체적인 혜택을 받는 사람들이 이민비용을 부담하게 되는 사람들보다 조직화하게 된다.¹⁷⁾ 이민 시장을 개방 시 집중된 이익과 분산된 비용이 주로 나타나게 되는 데 윌슨 매트릭스(Wilson Matrix)는 정책을 통한 이익과 비용의 집중 또는 분산 정도에 따라 네 가지의 정치 유형을 도출한다. 한국의 이민시장 개방의 정치경제학을 설명하는 데 윌슨 매트릭스를 적용할 수 있다. 저숙련 외국인 노동자를 고용함으로써 집중된 이익을 받는 중소기업 사업자 단체와 전문직 외국인에 대한 수요가 높은 대기업 등 이익이 집중된 분야의 집단이 이민 시장 개방에 적극적으로 참여했다. 반이민 정서는 비용이 분산되었기 때문에 조직화된 이익집단의 참여가 저조하였고 해당 분야의 이민 시장 개방에 대한 영향력이 적었다. 외국인 가사도우미 시장 개방의 경우 이민 시장 개방을 통해 혜택을 받을 수 있음에도 불구하고 30대 워킹맘 집단은 집중된 이익에 대한 인지도가 낮아 조직화된 정치 활동을 위한 인센티브와 자원이 부족한 현황이다. 그에 반해 내국인 가사도우미 집단은 이민 시장 개방 시 집중된 비용을 부담하게 되므로 가사도우미 시장 개방에 부정적인 모습을 보인다.

16) Ibid.

17) Ibid.

2. 이민정책의 세 가지 전략

이민정책과 목표의 실질적인 내용을 보면 정부의 외국인력에 대한 개방 정도에 따라 세 가지의 정책 전략이 나타난다.¹⁸⁾ 정부는 이민시장을 개방하는 대신 대안으로 경제구조조정, 외국인직접투자 등을 추진하여 이민을 미루는 ‘거절전략(strategy of refusal)’을 취한다.¹⁹⁾ ‘3-S전략(3-S: Skilled, Short term, Sectorally targeted)’은 정부가 추가 노동인력의 필요성을 인정하지만 특정 분야에 지정된 기술을 가진 외국인력을 단기간에 걸쳐서 수입하는 정책으로 일본, 한국, 싱가포르 등 아시아 국가가 실제 추진하는 이민정책이다.²⁰⁾ 가장 개방적인 전략은 정부가 노동 시장 유연성을 높이고 장기 성장을 위한 노력의 일환으로 단기이민과 장기이민을 허가하는 것이다.²¹⁾ ‘3-S전략’을 추진하는 아시아 국가의 이민정책을 비교한 결과 문화적 요인에 의해서 이민시장을 제한하는 정도(restrictive versus open immigration policy)가 다르고 정치 및 행정 패턴에 의해서 이민정책에 대한 개입 정도(active versus passive policy)가 다르게 나타났다.²²⁾ 다른 민족과 공존한 역사적, 문화적 경험에 따라서 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 대만은 이민개방정책 전략을 추진하는 반면 단일민족에 가까운 한국과 일본은 이민제한정책 전략을 추진한다고 한다.²³⁾ 시장에 대한 정부의 선호도, 비시장 정책 도구, 특정 정부 부처의 정책결정 권한 위치 등에 따라 정부의 정책 개입 변동성이 나타난다.²⁴⁾ 싱가포르는 권위주의적 도시국가로 다른 정책과 마찬가지로 이민정책에 적극적으로

18) Freeman, G. and Jongryn Mo, 'Japan and the Asian NICs as new countries of destination', in Lloyd, Peter J. and Williams, Lynne S. (eds) *International Trade and Migration in the APEC Region*, New York: Oxford University Press, 1996, 156

19) Ibid.

20) Ibid.

21) Ibid.

22) Ibid., 170

23) Ibid.

24) Ibid.

개입하고 홍콩과 대만은 다른 경제 정책과 마찬가지로 자유시장 중심의 이민정책을 펼쳐 소극적으로 개입한다.²⁵⁾ 한국의 이민정책은 개입 정책에 가깝고 일본의 이민정책은 개입과 비개입의 중간 정도에 위치한다.²⁶⁾

외국인 돌봄근로자 이민정책의 정치적 경로를 결정하는 요인은 각 나라의 여성고용패턴, 공공 사회 복지의 공급 정도, 복지서비스 부문의 노동시장정책이 있다.²⁷⁾ 여성고용구조는 사회복지서비스 아웃소싱에 대한 정책수요를 이끈다. 여성의 경제활동참여가 낮음(결혼과 육아로 인한 경력단절, 강한 내부노동시장의 영향으로 비정규직 많음) 일본과 한국은 외국인돌봄인력정책에 대한 수요가 낮게 나타나고 여성의 경제활동참여가 높음(경력단절 적음, 약한 내부노동시장의 영향으로 정규직 많음) 대만은 외국인돌봄인력정책에 대한 수요가 높다.²⁸⁾ 공공사회복지의 공급 정도가 제한되거나 존재하지 않을 경우 가정은 사적으로 내외국인 돌봄도우미를 고용하는 대안을 찾게 된다.²⁹⁾ 공공 사회복지의 제도적 설계(in-kind 서비스와 in-cash혜택)도 영향을 준다.³⁰⁾ 내국인의 돌봄서비스 참여가 저조하여 돌봄노동인력이 부족한 상황에서 일본은 외국인력을 고용하는 대신 여성과 젊은이, 한국은 조선족의 근무를 장려한 반면에 대만은 외국인을 돌봄근로자로 받아들였다.³¹⁾

25) Ibid.

26) Ibid.

27) Song, Jiyeon, "Labour Markets, Care Regimes and Foreign Care Worker Policies in East Asia", *Social Policy and Administration*, Vol. 49, No. 3, 2015, 377-378

28) Song, Jiyeon, 2015, 379-380

29) Ibid., 381

30) Ibid.

31) Ibid.

III. 현황과 가설

가사도우미 시장 개방의 가장 큰 수혜자 그룹은 영유아 자녀를 둔 30대 워킹맘 그룹이다. 가사도우미 분야의 이민시장 개방을 통해 합리적인 고용 비용으로 외국인 가사도우미를 고용하게 된다면 30대 워킹맘의 경제활동 참여가 수월해지고 중산층 가계의 큰 지출 항목인 보육비를 절감하게 되어 가처분소득이 높아질 것이다. 싱가포르의 기혼 여성의 경제활동참여를 돕기 위해서 1978년도에 가사도우미 시장을 개방했다. 싱가포르 기혼 여성의 경제활동참여율은 1980년도에 29.3% (129,300명)이었지만 1994년도에는 45.2% (337,600명)였다.³²⁾ 회의 (Hui 1997)의 연구에 따르면 외국인 가사도우미 시장 개방은 싱가포르 기혼 여성의 경제활동참여율을 14년 동안 15.9% (208,300명) 높였고 이는 동 기간 싱가포르 여성경제활동 전체증가율의 70%에 영향을 준 것이다.³³⁾

한국 사회는 저출산과 여성의 낮은 노동시장 참여 문제를 겪고 있다. 두 문제 모두 여성의 가정에서의 역할과 보육비용과 밀접한 관계가 있다. 한국 가정은 다른 아시아 국가나 선진국에 비해 가사도우미 이용률이 1.4%로 낮은 편이다. 그 이유는 가사도우미 고용 비용이 높고 조부모나 친척에게 영유아 자녀의 육아를 의존하는 경우가 많기 때문이다. 맞벌이 가정의 보육 수요를 충족하기에는 어린이집 등 기관보육서비스의 공급이 부족하고 이용 시간이 제한되어 있기 때문에 비기관보육서비스에 대한 수요가 있다. 그러나 가사도우미 고용 비용이 월 120만 원에서 200만 원 이상으로 높기 때문에 고소득층 가정 정도가 가사도우미 서비스를 이용하는 실정이다. 조부모에게 육아를 의존하는 것에도 한계가 있기 때문에 기관보육서비스로 충족되지 않는 부분

32) Hui, W.T., "Regionalization, Economic Restructuring and Labor Migration in Singapore", *International Migration*, Vol. 35, No. 1, 1997, 118

33) Ibid.

은 맞벌이 가정 여성이 경제활동참여를 그만두게 되는 원인이 된다. 가사도우미 시장 개방을 통해 가사도우미 고용 비용이 낮아진다면 많은 워킹맘이 가사도우미를 고용하지 않고 본인이 가사와 육아를 담당하는 길을 택하는 대신 가사도우미를 고용하고 경제활동참여를 지속할 수 있게 될 것이다.

1. 한국 외국인 가사도우미 시장 현황

가. 한국의 육아서비스 현황

우리나라 여성의 경제활동 인구는 57.9%에 불과하다. 이는 국내 남성의 경제활동 인구(78.6%)와 OECD 국가 여성 평균 경제활동 인구(63%)에 비해 굉장히 낮은 수준이다.³⁴⁾ 국내 인구비율³⁵⁾ 을 보면 여성이 49.87%, 남성이 50.13%로 거의 비슷한 규모이나 여성의 경제활동참여율은 남성보다 20.6% 낮다. 대학졸업자의 경제활동참여율을 보면 국내 여성의 경제활동참여율은 64.8%로 국내 남성(92.5%)과 OECD 국가 여성 평균(83.5%)에 비해 훨씬 낮다.³⁶⁾ 이에 반해 국내 남성 대학졸업자의 경제활동참여율(92.5%)은 OECD 국가 남성 평균(92.2%)보다 높은 수준으로 경제활동참여의 성비 불균형 문제가 뚜렷하게 나타난다.³⁷⁾ 국내 여성 대학졸업자의 경제활동참여율은 남성보다 27.7% 낮은 것으로 나타나 고학력 여성의 저조한 노동시장 참여 문제가 사회적 문제로 대두되고 있다.

2015년 여성경제활동참여율 조사에서 OECD 34개국 중 한국은 30위(57.9%)였다.³⁸⁾ 1위를 차지한 아이슬란드의 여성경제활동참여율(85.5%)은 한국보다 27.6% 높았다. OECD 회원국 평균(63%)은 한국보

34) 여성가족부 여성인력 관련 주요통계, 2016년 2분기(2015년 기준)

35) 통계청 2017년 가정별 연령별(전국) 추계인구

36) OECD employment outlook 2016 (여성가족부 여성인력 관련 주요통계 자료 인용)

37) Ibid.

38) 여성가족부, 2016, 18

다 5.1% 높았고 21위를 차지한 일본의 여성경제활동참여율(66.7%)도 한국보다 8.8% 높았다. 한국보다 낮은 나라는 칠레(55.8%), 이탈리아(54.9%), 멕시코(46.6%), 터키(35%)밖에 없었다.

국내 여성과 남성의 경제활동참여율 격차는 10대에 가장 낮고 30대부터 급격하게 벌어지기 시작한다.³⁹⁾ 10, 20대는 사회 진입 초기 단계로 여성이 남성보다 경제활동참여율이 높고 남녀 경제활동참여율 격차(10대 0.7%, 20대 1.4%)는 가장 낮은 수준이다. 30대에는 결혼과 출산을 기점으로 남녀 경제활동참여율 격차가 33.3% 차이로 가장 높다. 국내 남성은 20대(65%)보다는 30대(93.2%)부터 왕성하게 경제활동에 참여하고 40대(94.1%), 50대(89.4%), 60대(74.5%)까지 높은 수준으로 경제활동을 하다가 65세 이상(43.4%)부터는 경제활동이 급격히 낮아진다. 국내 여성은 20대(66.4%)에 비교적 높은 수준으로 경제활동에 참여하지만 결혼과 출산 이후 가정에서의 역할 부담으로 인해 30대(59.9%)에 경제활동참여율이 급격히 낮아진다. 40대(67.7%)는 여성의 연령별 경제활동참여율 중 가장 높은 수준이지만 50대(63.3%)에 감소하고 60대(49.8%)에 급격히 낮아진다. 10대와 60대를 제외한 여성의 연령별 경제활동참여율은 40대, 20대, 50대, 30대 순으로 높다. 남녀 경제활동참여율 격차는 20대(-1.4% 차이), 30대(33.3% 차이), 40대(26.4% 차이), 50대(26.1% 차이), 60대(24.7% 차이)로 30대 이후 좀처럼 좁혀지지 않고 있다.

2014년에 197만 7천명의 여성이 결혼, 출산, 육아로 인해 직장을 그만둔 것으로 알려져 여성의 경제활동과 가정에서 맡는 역할(가사와 육아) 사이에 상관관계가 있다는 것이 나타났다.⁴⁰⁾ 여성인력 관련 주요 통계의 고용동향 추이(15세~64세 기준)부문에서 2016년 2분기 여성 비경제활동인구(750만 6천명)는 남성 비경제활동인구(384만 명)의 2

39) Ibid., 4

40) 김민정, '한국 여성, 경제참여 OECD 중 최하위', 이투데이, 2015년 8월 13일

배 수준이다.⁴¹⁾ 비경제활동사유를 조사한 통계청 자료를 보면, 여성은 가사(559만 4천명), 육아(133만 5천명)로 인해 경제활동에 참여하지 않는 것으로 나타났지만 가사와 육아로 비경제활동을 하는 남성은 각 14만 3천명, 7천명으로 나타나 가정의 가사, 육아 부담이 여성에게 쏠리는 비중이 높은 현상을 반영한다.⁴²⁾ 통계청에 따르면 2015년 4월 기준 전체 기혼여성의 21.8% (205만 명), 30대 기혼여성의 40% (109만 명)가 경력단절 경험이 있는 것으로 나타났다.⁴³⁾ 30대 경력단절여성은 전체 경력단절여성의 53.1%를 차지했고 경력단절의 이유는 결혼(36.9%), 육아(29.9%), 임신 및 출산(24.4%)으로 조사되었다.⁴⁴⁾ 여성이 가정에서의 역할을 대부분 부담하는 구조가 개선되기 전에는 기혼 남녀 중 주로 여성이 출산과 육아로 인해 경력 단절을 경험하게 될 것이다. 여성 취업의 장애요인인 가사노동과 육아활동 부담이 줄어든다면 여성의 경제활동참여가 늘어날 것이다.

영유아 가구 기혼 남녀의 안정된 경제활동과 보육 서비스의 양과 질은 밀접한 관계에 있다. 기혼 여성이 경제활동을 포기하게 되는 사유를 보면 보육 서비스 이용 시간이 부모의 경제활동 시간을 충분히 지원하지 못하거나 가사도우미 고용 비용 등 보육비가 가정 경제에서 차지하는 비중이 너무 높기 때문이다.

2012년 한국의 보육서비스 이용 현황을 보면 기관서비스 이용률이 높고 비기관서비스 이용률은 낮다. 맞벌이 가정은 기관과 비기관 보육 서비스 모두 필요한 그룹이지만 주로 기관보육서비스를 이용한다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾ 미취학 아동 중 기관보육서비스만 이용하는 비율은 50.5%, 기관과 개

41) 여성가족부, 2016

42) Ibid.

43) 중앙시사매거진, 「[왜 유연근무제인가] 저출산 극복-노동생산성 개선에 특효약」, 2015년 12월 28일

44) Ibid.

45) 비기관보육서비스는 동거조부모, 비동거조부모, 동거친척, 비동거친척, 동거지인, 비동거지인, 기타 비친척이 제공하는 개인양육지원서비스를 의미한다.

46) 서문희 외, 「2012년 전국보육실태조사」, 보건복지부·육아정책연구소, 2012, 137-138

인양육지원서비스 모두를 이용하는 비율은 26.9%, 개인양육지원서비스만 이용하는 비율은 9.6%, 보육서비스를 이용하지 않는 비율은 13%로 나타났다.⁴⁷⁾ 양육지원기관 중 어린이집(45.1%)과 유치원(24.1%) 이용이 가장 높았고 시간제 일반학원(12.7%), 문화센터 등 사설기관(7.6%), 반일제이상 학원(3.6%), 지역아동센터(1.1%)도 이용하는 것으로 나타났다.⁴⁸⁾

보건복지부와 육아정책연구소가 실시한 2015년 전국보육실태조사 결과 비기관보육서비스(개인양육지원서비스)를 이용하는 영유아의 비율은 10.9% (전체 3,560명 중 387명)으로 2012년의 37.2%에서 큰 폭으로 감소했다(표 2).⁴⁹⁾ 개인양육지원서비스 이용 아동 중 동거비혈연(입주 가사도우미) 단독이용률은 0.1% (2012년)로 굉장히 낮은 수준이었고 아이돌보미, 베이비시터 등 출퇴근 가사도우미 단독이용률은 2015년 각 0.5%, 0.4%로 굉장히 낮았다. 전체 영유아 가구의 가사도우미 이용률은 1.4% (50명: 비혈연 단독 4명, 비혈연+기관 34명, 혈연+비혈연+기관 12명)으로 상당히 낮다. 그러나 개인양육지원서비스 이용 가구만 볼 경우, 2012년에 비해 2015년에는 비혈연 이용률이 0.5%에서 0.9%로 상승했고 ‘비혈연+기관’ 이용률 역시 1.8%에서 8.9%로 5배 가까이 상승하여 입주 및 출퇴근 가사도우미 이용률이 높아질 것으로 보인다.

맞벌이 가정은 외벌이 가정보다 보육서비스 이용률과 개인양육지원서비스 이용률이 높았다. 기관보육서비스 중 어린이집 이용률을 보면 맞벌이 가정(53.5%)이 외벌이 가정(40.4%)보다 13.1% 높았다.⁵⁰⁾ 비기관보육서비스인 개인양육지원서비스 경우 맞벌이 가정(친외조부모 22.7%, 26.6%)의 이용률이 외벌이 가정(11.3%, 10.5%)보다 2배 정도 높았

47) 서문희 외, 2012, 130

48) Ibid., 131

49) 김은설 외, 2015, 341

50) 서문희 외, 2012, 137-138

〈표 2〉 개인양육지원서비스 이용 아동 수와 비율

(단위: 명(%))

구분	2012년	2015년
전체 보육대상 아동	3,343 (100)	3,560 (100)
비기관보육서비스 이용 아동	1,243 (37.2)	387 (10.9)
비기관보육서비스 단독 이용	379 (11.3)	86 (2.4)
비기관보육서비스와 기관보육서비스 중복이용	864 (25.8)	301 (8.5)

개인양육지원서비스 이용 아동

개인양육 단독이용		86 (22.4)
혈연	(10.7)	83 (21.5)
동거 조부모	(3.4)	48 (12.4)
비동거 조부모	(6.5)	32 (8.3)
동거 친인척	(0.2)	-
비동거 친인척	(0.7)	3 (0.7)
비혈연	(0.5)	4 (0.9)
동거 비혈연	(0.1)	-
육아전문 파견인력	(0.3)	-
아이돌보미	-	2 (0.5)
베이비시터	-	2 (0.4)
기타 비혈연	(0.1)	-
기관 병행이용 포함		301 (77.6)
혈연+기관	(35.3)	254 (65.6)
비혈연+기관	(1.8)	34 (8.9)
혈연+비혈연+기관	-	12 (3.1)

자료: 보건복지부·육아정책연구소, 전국보육실태조사(2012년, 2015년)⁵²⁾ 재구성

다.⁵¹⁾ 많은 영유아 가구는 기관보육서비스를 선호하지만 기관시설의 공급이 부족하고 이용 가능한 시간이 정해져 있기 때문에 기관보육서

51) Ibid.

52) 서문희 외, 2012, 441 ; 김은설 외, “2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고”, 보건복지부·육아정책연구소, 2015, 341-342

비스만으로는 야근, 주말근무 등으로 일정하지 않은 경제활동을 지원하기에 한계가 있다. 기관보육서비스로 충족되지 않은 면을 보완하기 위해서 비기관보육서비스를 이용하게 되는 데 대부분 조부모에게 의지하여 혈연양육지원을 택하게 된다. 맞벌이 가정이 비혈연양육지원 서비스를 이용하지 않은 가장 큰 이유는 높은 고용 비용 때문이다.

비입주, 입주 가사도우미 고용 비용은 적게는 120만원에서 200만원 이상이다. 가사도우미 고용 시 보육비가 상당히 높은 비중을 차지하기 때문에 가사도우미에 대한 수요가 있음에도 불구하고 가사도우미 이용률이 낮은 상황이다. 출퇴근 가사도우미의 하루 일당은 7만원이고 월급은 140만원에서 160만 원 정도이다. 입주 가사도우미의 월급은 내국인은 200만원에서 250만원 사이, 조선족은 180만원에서 200만원이다.⁵³⁾

나. 조선족 및 외국인 가사도우미 고용 현황

우리나라 가사도우미 통계는 공식적으로 집계되고 있지 않다. 가사도우미가 직업의 특성상 비공식부문에 속하고 대부분 비정규직으로 근무하기 때문이다. 2012년 우리나라 돌봄노동시장의 규모는 50만 명으로 이 중 가사도우미는 21만 명으로 추정된다.⁵⁴⁾

우리나라의 외국인 가사도우미 고용 현황은 국내 가사도우미 통계와 동일한 이유로 공식통계가 집계되지 않는다. 법무부, 고용노동부, 통계청 등의 기관에서 실시한 여러 조사(외국인 미등록근로자 자진신고, 외국국적동포 방문취업 현황, 외국인력 실태조사, 센서스 10% 표본조사 등)를 참고한 결과 국내의 외국인 가사도우미 규모는 6천명 이상 최대 6만 명 정도로 추정된다(표 3). 조선족이 아닌 다른 국가 출신

53) 홈스토리(<http://www.homesaeng.com>), 엄마손베이비시터(<http://www.aummason.com>), 닥터베베(<http://www.drbebe.co.kr>) 홈페이지

54) 이혜경, “조선족 및 외국인 여성육아도우미 등 돌봄근로자 이용실태 및 관리방안”, Vol. 01, 여성가족부·한국여성정책연구원, 2012, 4 재인용

〈표 3〉 국내 체류 외국인 가사도우미 규모 정리

조사기관	구분	조사시기	외국인 가사도우미 규모
법무부	외국인 미등록근로자 자진신고	2002년	9,109명
	외국국적동포 방문취업 현황	2010년	8,150명 (6,363명 가사도우미 1,767명 간병인)
고용노동부	외국인력 실태조사	2011년	12,400명 (8,000명 가사도우미, 2,400명 간병인)
통계청	센서스 10% 표본조사 국내 돌봄노동시장	2010년	6,000명 (4,200명 조선족)
법무부	비공식 규모 추산	2013년	최대 60,000명

의 외국인은 우리나라 가사도우미 시장에 진입할 수 없다. 가사도우미 수요에 비해 내국인과 조선족으로 구성된 가사도우미 서비스 공급인력이 제한적이기 때문에 고비용 가사도우미 시장이 형성되었다. 가사도우미 고용 비용은 계속 증가하고 있기 때문에 별도의 제도적 장치가 없다면 가사도우미 이용자는 현재의 중산층과 고소득 가정에서 고소득 가정으로 이동할 것이다.

가사도우미 고용은 비영리단체, 영리단체, 구인구직 직거래 사이트를 통해 이뤄진다. 비영리단체는 지역 종합사회복지관, YWCA등으로 단체에 소속된 가사도우미를 일정 수준으로 교육하고 가정에 파견한다. 비영리단체 가사도우미 이용 비용은 연회비 3만원, 하루 4만원(4시간)에서 7만원(8시간)수준이다.⁵⁵⁾ 영리단체는 세분화된 서비스를 가사, 육아, 노인 돌봄 등으로 구분하여 제공한다. 영리단체 가사도우미 이용 비용은 비영리단체에 비해 높은 편으로 연회비 6만원 이상, 가사도우미 첫 월급의 10~20% 수수료를 지불해야 한다.⁵⁶⁾

이모넷, 시터넷 등 구인구직 직거래 사이트는 가사도우미가 본인이

55) 이해경, 2012, 9

56) Ibid.

원하는 근무요건을 명시하여 구직활동을 하고 가사도우미를 원하는 가정도 원하는 조건을 제시하여 구인활동을 한다. 상호간의 원하는 상대를 만나게 되면 연락과 협의를 통해 가사도우미 서비스가 시작된다. 일부 구인구직 게시물을 보면 조선족 외에도 외국에서 가사도우미로 근무한 경험, 영어사용가능 여부 등에 대한 수요가 있기 때문에 한국인과 조선족으로 구성된 가사도우미 구성의 한계와 서비스의 다양성에 대한 요구가 있는 것으로 보인다.⁵⁷⁾

2. 한국 외국인 가사도우미 정책

가. 외국인 가사도우미 시장 개방 관련 법규

한국의 가사분야 외국인력정책은 수입 대상을 제한하고 근로자성을 인정하지 않으며 고용계약서 체결을 권장하고 사설 업체의 개입을 제한하는 등 시장 개방이 제한적으로 된 상태이다.

한국의 외국인 가사도우미 시장은 그 대상을 중국 및 구소련 등 외국국적 동포(조선족, CIS지역 동포)로 제한한다. 외국인 가사도우미는 내국인 가사도우미와 마찬가지로 근로기준법과 최저임금법의 적용을 받지 못한다. 외국인 근로자는 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』을 통해 내국인 근로자와 동일하게 근로자성을 인정받아 『근로기준법』과 『최저임금법』의 적용을 받는다. 그러나 내국인과 외국인 모두 가사분야에 근무할 경우 『근로기준법』 제11조 제1항과 『최저임금법』 제3조 1항에 의거하여 노동 관련 법령의 적용이 제외되기 때문에 최저임금을 보장받을 수 없다(표 4).

대부분의 조선족 가사도우미는 방문취업비자(H-2)를 통해 한국 노동시장에 진입하게 된다. 방문취업(H-2)동포비자는 방문취업제 취업

57) 최서리 외, “가사분야 외국인 고용의 쟁점: 해외사례 연구”, IOM 이민정책연구원, No. 2013-04, 2013, 67

〈표 4〉 가사도우미 고용에 대한 관련법

법	내용
최저임금법	제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다. ② 이 법은 「선원법」의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자에게는 적용하지 아니한다. [전문개정 2008.3.21.]
근로기준법	제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다. ② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다. ③ 이 법을 적용하는 경우에 상시 사용하는 근로자 수를 산정하는 방법은 대통령령으로 정한다. <신설 2008.3.21.>

허용업종에 속한 직업군에서의 취업이 가능하기 때문에 가사서비스업 외의 업종에서 근무 시에는 근로자성이 인정되어 『근로기준법』과 『최저임금법』이 적용을 받는다.⁵⁸⁾ 조선족 가사도우미는 가사도우미로 근무하지 않더라도 식당, 호텔 등 다른 분야에서 근무할 수 있고 비슷한 수준의 임금을 받을 수 있는 대안이 있기 때문에 중국 동포가 가사도우미 시장에 유입되는 과정에서 다른 분야에서 근무 시와 비슷한 수준의 임금이 가사도우미 고용 비용에 반영되었다. 조선족 입주 가사도우미 임금은 월 180만 원 이상으로 외국인 가사도우미 시장을 개방한 싱가포르나 홍콩보다 비교적 높게 형성되어 있다. 조선족 가사도우미 고용을 위해 표준근로계약서를 작성하게 될 경우 근로시간, 휴일, 휴가, 근로조건 등에 대한 내용을 자유롭게 체결할 수 있다.

58) 방문취업(H-2)사증으로 입국한 동포는 고용노동부 취업교육 이수 및 구직신청 후 고용센터의 취업알선 또는 자율적으로 특례고용가능확인서를 발급받은 사업체에서 일자리를 구하여 취업할 수 있으며 신고만으로 사업장 변경이 가능하다. 방문취업제 취업허용업종은 농업, 어업, 제조업, 건설업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 사업지원서비스업, 사회복지사업, 청소 관련 서비스업, 수리업, 기타 서비스업, 가사서비스업이다.

3. 프리먼 가설과 한국의 30대 워킹맘

한국의 외국인 가사도우미 시장은 일부 외국국적 동포에 한해 외국인 가사도우미 시장 진입을 허용했지만 가사도우미 수요에 비해 국내외 가사도우미 인력 공급이 부족하기 때문에 높은 비용이 형성되어 있다. 가사도우미 시장을 개방하게 되면 가사도우미 인력이 늘어나 가사도우미 임금에 대한 하향 압력이 작용할 것이기 때문에 이로 인한 비용을 부담하게 될 내국인 가사도우미 집단은 외국인 가사도우미 시장 개방을 반대할 것이다.

외국인 가사도우미 시장을 개방할 경우 낮아진 진입 장벽으로 가사도우미 공급이 늘어나고 고용 비용이 낮아질 것으로 예상되어 경제활동이 가장 활발한 30대 워킹맘을 중심으로 이민 시장 개방의 이익이 집중될 것으로 예상되지만 30대 워킹맘 수혜자 그룹은 현재 가사도우미 시장 개방 논의에 참여하지 않고 있다. 외국인 가사도우미 시장 개방 시 이익을 받게 될 수혜자 그룹인 30대 워킹맘은 이민시장을 통한 이익에 대한 인센티브와 이익집단으로 조직화 할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 이익이 분산된 형태로 나타나 이민 시장 개방 정책에 참여가 저조한 것으로 생각된다.

가사도우미 시장 개방의 수혜자 그룹인 30대 워킹맘이 이익단체로서 결성하고 참여를 하지 않는 것은 외국인 가사도우미 고용을 통한 경제활동참여를 대안으로 생각하지 못하기 때문이기도 할 것이다. 이는 이민시장 개방 정책을 이끄는 정책 선도자의 부재와 개방적 이민 정책의 편익에 대한 연구가 활발히 진행되고 있지 않기 때문이기도 하다. 또는 가사도우미 시장 개방의 비용을 감당하게 될 내국인 가사도우미 그룹의 정치적 영향력 때문일 수도 있겠다.

한국 가사도우미 시장정책은 시장 보호 중심의 정책이 나타나고 있다. 분산된 이익과 집중된 비용으로 인해 가사도우미 시장 보호 정책을 추진하는 한국의 상황은 프리먼(Freeman 1995)의 가설을 지지한

다. 프리먼은 이민시장 개방의 결정 요인으로 이민시장 개방의 이익과 비용의 집중정도가 개인의 정치적 집단행동에 영향을 준다고 주장한다. 이익이 분산될 경우 개인의 정치적 집단행동에 대한 인센티브와 자원의 부족 등으로 이민시장 개방 정책을 위한 참여가 낮을 것이고 이익이 집중될 경우 이익집단이 이민시장 개방 정책에 대한 압력을 넣을 것이다.⁵⁹⁾ 비용이 분산될 경우 이민시장 보호를 위한 정책에 대한 집단행동이 적을 것이고 비용이 집중될 경우 이민시장 보호 정책에 대한 집단행동이 활발할 것이다.⁶⁰⁾

프리먼의 가설은 한국의 가사도우미 시장 개방 시 발생 가능한 이익을 그 수혜자 그룹인 30대 워킹맘이 인식하지 못하고 있어 이익집단화 단계에 진입하지 못하고 이민시장 개방을 위한 집단행동을 못하고 있는 것을 설명한다. 다른 분야의 저숙련 외국인 근로자 수혜자 그룹인 중소기업 등은 이민시장 개방을 통해 집중될 수 있는 이익을 예상하여 해당 분야의 이민시장 개방을 지지했다. 30대 워킹맘의 경우 가사도우미시장 개방의 이익을 인식하지 못하고 있는 문제 외에도 중소기업 등의 이익단체에 비해 기존에 정치적 집단활동을 하고 있지 않다. 30대 워킹맘은 이익단체로서의 세력화가 형성되지 않았기 때문에 가사도우미 시장 개방에 적극적으로 참여하지 못하고 있다. 이에 비해 이민시장 개방 시 집중된 비용을 부담하게 될 내국인 가사도우미 이익단체는 집단활동을 통해 시장보호 정책에 대한 압력을 행사할 것이고 가사도우미 시장 보호 정책을 지지할 것이다.

59) Freeman, Gary P., 1995, 885

60) Ibid.

IV. 외국인 가사도우미 시장 개방에 대한 이해당사자의 입장과 정책 논의

1. 이해당사자 분석

본 장에서는 외국인 가사도우미 시장 개방에 대한 이해당사자의 입장을 알아보고 관련 정책 논의 현황을 파악하고자 한다. 가사도우미 시장 개방 정책에 영향을 끼치고 상호 작용하는 이해당사자는 정부, 노동단체, 여성단체, 30대 워킹맘 등이 있다.

가. 정부

정부의 입장은 경제 관련 부처와 사회복지 관련 부처에 따라서 개방을 지지하거나 보호를 지지한다.⁶¹⁾ 주요 경제부처인 기획재정부는 국내 여성 노동인력의 경제활동참여를 활성화하고 출산율을 높여 국내 전체 노동인력의 규모와 효율성을 높이기 위해 외국인 가사노동자 시장 개방을 지지한다. 기획재정부는 조선족 가사도우미 임금이 계속 오르고 육아비용으로 경제활동을 그만두는 여성이 증가하자 2012년에 외국인 가사도우미 도입 방안을 검토하기로 결정했다. 여성가족부 또한 저임금의 외국인 가사도우미 고용 시 워킹맘의 경제활동참여와 맞벌이 부부의 고통 절감 차원에서 규제 완화를 지지한다. 법무부 등의 부처는 외국인 가사도우미 도입 시 증가하는 외국인 규모로 인해 발생 가능한 불법체류자 문제와 같은 사회문제를 이유로 시장 보호의 입장을 취한다. 보건복지부는 기존 사설 어린이집의 반발을 우려해 시장 보호를 지지한다. 고용노동부는 조심스러운 입장을 취한다. 고용노동부 관계자는 가사도우미 시장을 개방할 경우 “상대적으로 소득 수준이 낮은 중장년 저소득 여성들의 일자리를 뺏는 일이 될 수 있어 쉬운 문

61) 서동철 외, “부처간 격론 벌인 ‘외국인 가사도우미 확대’ 왜?”, 매일경제, 2016년 7월 4일

제가 아니다”고 말했다.⁶²⁾ 고용노동부는 2015년 초부터 가사노동자의 제도화를 위해 ‘가사서비스 이용 및 종사자 고용 촉진에 관한 특별법’ 제정을 추진해왔다.⁶³⁾

나. 노동조합

한국여성노동자협의회, 한국가사노동자협회 등 가사도우미 분야 노동조합은 외국인 가사도우미가 내국인 저학력, 고령 여성의 일자리를 대체할 우려가 있어 시장 보호를 지지한다. 외국인 가사도우미 시장 개방을 반대하는 측은 외국인 가사도우미가 국내 저학력 또는 고령 여성의 일자리를 빼앗을 수 있다고 주장한다.⁶⁴⁾ 외국인 가사도우미 시장 개방 정책에 대한 이슈나 공공 토론이 활발하게 이뤄지고 있지 않기 때문에 가사도우미 노동조합은 시장 보호를 위한 정치적 집단행동은 추진하고 있지 않으나 이주 노동자에 대해 부정적인 입장을 취하고 있는 이익단체인 노동조합의 일반적인 입장을 보면 가사도우미노동조합 역시 시장보호를 지지할 것으로 예상된다.⁶⁵⁾

다. 여성단체

가사도우미 외국인력 도입에 대한 YWCA 등 여성단체의 입장은 외국인 가사도우미의 노동권 보장, 고용개선 등 관련 법적 지위 강화를 촉구하는 활동을 하는 등 외국인 가사도우미 시장 개방 관련 노동권, 고용 제도 강화를 지지한다. 우리나라에서 외국인 가사도우미의 법적 지위는 근로자성이 인정되지 않기 때문에 매우 취약하다. 여성단체는

62) 조민영, “홍콩 경단녀 문제 해결한 ‘필리핀 유모’ 한국도 합법화?”, 국민일보, 2015년 1월 2일

63) 김경태, “‘정규직 대우 받고 싶다’ 가사도우미 특별법 통과 염원”, 프라임경제, 2016년 8월 25일; “대리주부’ 가사도우미 피해 최소화 앞장”, 프라임경제, 2017년 3월 14일

64) 최서리, “가사분야 외국인력 도입의 쟁점”, IOM Issue Brief, No. 2015-07, 2015, 4

65) 노동조합의 이익을 대변하는 정의당은 2016년 20대 총선에서 “이주노동자에 대한 야만적인 고용허가제를 폐지하겠다”는 내용을 노동공약 발표에 포함시켰다.

〈표 5〉 외국인 가사도우미 수요 조사 결과

	고용하겠음	고용하지 않겠음
입주 외국인 가사도우미	40.6%	59.4%
입주 외국인 가사도우미 + 한국어 능력 보유	52%	48%
입주 외국인 가사도우미 + 월70만원 고용 비용	58%	42%
출퇴근 외국인 가사도우미	66.8%	33.2%
출퇴근 외국인 가사도우미 + 한국어 능력 보유 + 월70만원 고용 비용	67.8%	32.2%

출처: 세계화연구센터 외국인 가사도우미 수요 조사, 2015년 12월

이들의 노동권 보장을 요구하며 가사노동자 보호 입법 추진을 요구하는 캠페인을 진행했다. 한국 YWCA는 2015년 6월 16일, 제3회 국제가사노동자의 날을 기념하여 돌봄근로자의 노동권을 보장하고 돌봄근로자 고용개선에 관한 법 제정을 촉구하는 캠페인을 진행했다. 이 캠페인에는 이주노동자의 노동권 보장 내용이 포함되었으며, 세부적으로 이주 가사노동자에게도 동일한 국내 노동법을 적용, 확실한 근로계약 체결 등의 내용이 명시되었다.⁶⁶⁾

라. 30대 워킹맘

외국인 가사도우미 시장 개방의 주요 수혜층인 30대 워킹맘의 입장을 조사하기 위해서 2015년 12월, 수도권 30대 워킹맘 500명을 대상으로 외국인 가사도우미에 대한 수요 조사를 실시했다(표 5). 이 조사에서 30대 워킹맘은 정부가 가사도우미 시장 개방에 따른 부작용을 보완(외국인 가사도우미 숙소 마련, 고용 비용 보조금 제공, 한국어 능력 요건)하는 정책을 마련한다면 외국인 가사도우미 시장 개방을 지지하는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 40.6%가 외국인 가사도우미

66) 여성신문, “국제가사노동자의 날’ 기념 캠페인”, 2015년 6월 16일

를 고용할 의사가 있고, 응답자의 52%는 외국인 가사도우미가 한국어 능력을 보유할 경우, 응답자의 58%는 고용 비용이 월 70만원 일 경우, 응답자의 66.8%는 외국인 가사도우미가 출퇴근이 가능할 경우, 응답자의 67.8%는 상기 조건이 모두 충족될 경우 외국인 가사도우미를 고용할 의사가 있다고 했다. 응답자 중 나이가 30~32세, 자녀 2명 이상, 소득 800만 원 이상, 관리/경영직, 대학원 졸업 학력일 경우 외국인 가사도우미에 대한 높은 수요를 보였다.

마. 에이전시 산업

에이전시 산업 단체는 가사도우미 시장 개방의 가장 큰 수익 그룹이다. 직업소개업 산업에 속한 단체로 전국고용서비스협회, 전국가정관리사협회 등이 있다. 이 그룹은 가사도우미 시장 개방 후에는 국제알선중개업을 통해 외국인력의 유입을 활성화하는 등 영향력이 있지만 개방 전에는 이익단체로서 이민정책 개방에 대한 영향력이 별로 없다. 에이전시 회사는 외국인 가사도우미와 고용주 사이에서 정보, 고용조건 등을 제공하고 고용체결까지의 과정을 주선하고 이에 대한 수수료를 받는다. 필리핀, 홍콩, 싱가포르 등 외국인 가사도우미 송출국과 수용국 내 에이전시 산업은 규모가 크고 이해당사자에게 끼치는 영향도 크다. 이민 산업에는 여행 중개업자, 변호사, 은행원, 고용업체, 브로커, 통역가, 주택중개업자 등이 이민 네트워크를 바탕으로 속해있다.⁶⁷⁾ 이민산업에 속한 에이전시들은 이민시장 개방의 유지를 통해 이익을 얻는 집단으로 이민시장 개방 이후 정부가 시장보호 움직임을 보이면 합법적 또는 불법 경로를 통해 자신의 이익을 유지하려는 집단 행동을 하여 개방을 유지하려고 한다.⁶⁸⁾ 외국인 가사도우미 시장 관련 에이전시 산업으로 이민시장 개방을 지지하는 이익단체이지만 현

67) Castles, S., "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, Vol. 38, No.3, 2004, 859

68) Ibid.

제 외국인 가사도우미 시장 개방 확대를 위한 집단 행동을 보이고 있지 않는다.

2. 외국인 가사도우미 정책 논의 현황

싱가포르, 홍콩 등 이웃 아시아 국가가 여성인력의 경제활동참여를 높이고 공공보육정책의 한계를 극복한 사례를 들어 한국의 외국인 가사도우미 시장을 개방을 주장한 일부 학자(권오규, 발표자료; 모종린, 2013)를 제외하고는 현재 외국인 가사도우미 시장 개방을 공적으로 지지하는 집단은 없다.⁶⁹⁾

외국인 가사도우미 정책 논의는 지금까지는 외국국적 동포인 조선족 가사도우미를 돌봄노동시장에 편입하는 정책까지는 논의되었지만 재외 동포가 아닌 외국인 가사도우미를 도입하는 문제에 대한 정책 논의는 활발하게 진행되는 상황이 아니다. 가사도우미 외국인력을 도입시 내국인 가사도우미의 일자리를 대체할 수 있기 때문에 시장을 보호해야 한다는 주장도 제기된다. 프리먼의 가설은 현재 외국인 가사도우미 시장 보호를 이민시장 개방으로 인한 집중된 비용(내국인 가사도우미 임금 하향 압력, 일자리 대체 문제)을 근거로 관련 이익집단의 입장만 반영되고 수혜자 그룹인 30대 워킹맘의 입장이 반영 안 된 상황을 설명할 수 있다.

V. 국내외 외국인 가사도우미 시장 개방 사례

홍콩은 1974년, 싱가포르는 1978년도에 외국인 가사도우미 시장을 개방했다. 우리나라는 2002년도에 취업관리제도를 도입하여 중국 및

69) 권오규, “이민 전도사’ 권오규 전 부총리 “가사도우미 비자 우린 왜 없냐”, 주간조선, 2014년 10월 27일; 모종린, 이민강국, 2013, 한국학술정보

〈표 6〉 국가별 외국인 가사도우미 규모⁷⁰⁾

	한국	홍콩	싱가포르	대만
전체 인구	51,069,375명 (2015년)	7,374,900명 (2016)	5,607,300명 (2016년)	23,545,680명 (2017년)
외국인 가사도우미	6,000~60,000명	340,380명 (2015년)	239,700명 (2016년)	237,291명 (2016년)
외국인 가사도우미 비중	0.01~0.12% 0.42%~0.53% (내국인가사도우미 포함 시 21.6만 명~27만 명)	4.62%	4.27%	1.01%

구소련지역의 재외동포에 한해서 가사도우미 시장을 개방했다. 〈표 6〉을 보면 가사도우미 시장이 우리나라보다 훨씬 개방된 홍콩과 싱가포르의 경우 전체인구의 4% 정도가 외국인 가사도우미다. 우리나라는 전체인구의 약 0.01%에서 최대 0.12%가 조선족 외국인 가사도우미다. 홍콩과 싱가포르의 외국인 가사도우미 규모는 우리나라 내외국인 가사도우미를 합친 규모(0.42%~0.53%)의 10배 정도이다. 대만의 외국인 가사도우미 규모(1%)는 우리나라 전체 내외국인 가사도우미 규모(0.5%)의 2배이다. 우리나라 가사도우미 시장이 일부 재외동포에 한해 개방되었음에도 불구하고 다른 아시아 국가에 비해 그 규모가 작은 수준이고 공급을 늘리기 위해서는 가사도우미 시장 개방의 확대의 여지가 남아있음을 알 수 있다.

70) 국가별 총인구수는 한국의 통계청 인구총조사(2015년), 홍콩 조사통계국(Census and Statistics Department) 통계(2016년), 싱가포르 통계청(Department of Statistics Singapore) 통계(2016년), 대만의 대만통계청(National Statistics) 2017년 자료를 참고했다. 외국인 가사도우미 수는 홍콩 이민국(Immigration Department)의 외국인가사 도우미(국적, 성별) 자료, 싱가포르 노동청(Ministry of Manpower)의 외국인력수, 대만의 노동부(Ministry of Labor)의 외국인력통계자료를 참고했다.

1. 조선족 개방

프리먼의 가설은 외국국적 동포인 조선족 가사도우미 시장 개방 정책을 설명할 수 있다. 캐슬(Castles 2004)은 시민사회 또는 NGO가 이민자의 권리를 보호하고 사회적, 인종적 차별을 반대하는 운동을 하며 이민 정책에 영향을 주는 데 이들의 동기는 이익중심이 아닌 가치중심이라고 한다.⁷¹⁾ 이러한 가치중심의 이익이 저숙련 노동자의 인권 강화, 노동환경개선 등을 추구한 노동단체에 집중되었고 조선족 가사도우미 시장을 개방 시 큰 사회적 비용이 발생하지 않았기 때문에 조선족 가사도우미 시장 개방 정책은 고객정치 모드로 설명된다. 큰 사회적 비용이 발생하지 않았던 이유는 2002년 취업관리제도를 통해 가사도우미 시장이 정식으로 개방되기 전에 이미 비공식적으로 개방된 상태였기 때문이다. 조선족은 1987년부터 한국정부의 포용정책을 통해 유입되기 시작했고 1992년 한국과 중국의 정식 외교 이후 본격적으로 들어왔다. 이후 1993년 산업연수생제도, 1997년 연수취업제도, 2002년 취업관리제도, 고용허가제, 방문취업제 등을 통한 유입정책이 계속되었다. 조선족 이주노동자 수는 1991년에 18,436명에서 2000년 77,779명으로 증가했다.⁷²⁾ 조선족 등록자 수를 보면 2002년도에 등록자 수가 2배 이상 늘어났다.⁷³⁾

한국의 민주화 세력을 이끌었던 시민단체 등의 이익단체는 외국인 노동자에 대한 권리 승인 정책을 지지하여 당시 이민시장 개방에 활발히 참여했다. 한국이 1993년에 외국인산업연수제도를 도입 시 저숙련 외국인 노동자, 특히 조선족 노동자의 유입이 확대되었다. 이후 노동력 부족문제와 조선족 근로자의 불법체류 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 정부는 2002년도에 취업관리제도를 도입하여 조선족의

71) Castles, 2004, 869

72) 윤황·김해란, “한국거주 조선족 이주노동자들의 법적 경제적 사회지위 연구”, 디아스포라 연구 5권 1호, 2011, 49

73) Ibid.

돌봄노동시장(가사도우미, 육아, 간병) 근무를 합법화하여 가사도우미 시장 수입 대상을 조선족으로 하는 이민정책이 만들어졌다.⁷⁴⁾

우리나라의 민주화 운동에 참여하고 주요 역할을 담당했던 인권운동가, 노동조합, 주민집단 등은 기존에 노동자, 여성, 빈민을 한국사회에 포함시키는 과정에서 사용했던 정치적 도구를 외국인 노동자의 권리를 주장하는 데 적용했다.⁷⁵⁾ 1987년 민주화운동 이후 1991년도에 45,000명의 저숙련 외국인 노동자가 노동력 부족을 채우기 위해 유입되었고 이 중 90%는 미등록 외국인근로자였다. 정부는 미등록 외국인 근로자를 추방시키고 외국인 노동자 수입을 추진하였으나 미등록 외국인 노동자의 권리를 지지하는 집단이 이에 반대하며 1994년도와 1995년도에 걸쳐서 시의운동을 했다.⁷⁶⁾ 저숙련 노동자의 이익을 대변하는 시민단체는 외국인 노동자의 인권을 내국인 노동자의 권리와 함께 지지했다. 이 과정에서 저숙련 외국인 노동자에 대한 정책이 이들의 안정된 근무를 인정하는 방향으로 변화했고 조선족에 한해서 가사도우미 시장 개방을 합법적으로 인정하게 된 것이다. 조선족의 가사도우미 근무를 합법화 한 것은 부족한 내국인 돌봄노동인력 부족문제를 해결할 추가인력이 필요한 상황에서 동포이자 외국인력인 조선족 가사도우미가 이에 적합했다. 많은 조선족 가사도우미가 국내 노동시장에 미등록 상태로 유입되었기 때문에 조선족 가사도우미 시장 개방으로 인해서 내국인 가사도우미 임금에 대한 하향 압력도 거의 작용하지 않았다.

한국의 조선족 가사도우미 시장 개방 정책은 이익단체가 외국인 근로자의 권리를 증진하는 정책을 지지하는 과정에서 이민시장 개방을 주도한 고객정치 모드로 설명할 수 있다. 이익집단인 외국인노동자대

74) Song, 2015, 385

75) Chung, Erin Aeran, "Workers or Residents? Diverging Patterns of Immigrant Incorporation in Korea and Japan", *Pacific Affairs*, Vol. 83, No. 4, 2010, 680

76) Chung, Erin Aeran, 2010, 685

책협의회(Joint Committee for Migrant Workers in Korea, JCMK)와 경제정의실천시민연합(Citizens' Coalition For Economic Justice) 등은 저숙련 외국인력 동포인 조선족과 결혼이주여성의 인권 증진을 목표로 조선족 가사도우미 시장 개방 정책에 영향을 미쳤다.⁷⁷⁾ 이들뿐만 아니라 이민지지 NGO와 운동가, 언론, 여성가족부 등은 결혼이주자 여성, 저숙련 이주여성이 겪는 인권문제와 가정 내 폭력 문제를 지적하고 이를 개선하기 위해 노력했다.⁷⁸⁾ 이들은 동포도 내국인 노동자로 보고 국내 전체 노동자의 권리의 증진을 목표로 조선족 가사도우미의 고용안정화를 요구했고 친노동(pro-labor) 정부인 김대중, 노무현 정권 당시 고용허가제(2004년) 정책을 도입하게 하는 등 조선족 가사도우미 시장 개방을 지지했다.⁷⁹⁾

2. 홍콩

홍콩의 외국인 가사도우미 시장 개방 사례는 프리먼의 가설 중 집중된 이익과 분산된 비용이 있을 때 나타나는 고객정치 모드(client politics)로 설명될 수 있다. 홍콩은 시장 친화적인 이민정책을 추진해 왔는데 이미 1970년 전부터 중국 본토에서 유입된 중국인 가사도우미가 상위 계층 가정을 위해 종사해왔다. 필리핀 가사도우미는 홍콩에 거주하는 전문직 외국인 가족을 위해 유입되었고 이후 산업화가 본격화되면서 여성의 경제활동참여가 증가하는 과정에서 외국인 가사도우미 시장 개방이 더 확대되었다. 홍콩의 외국인 가사도우미 시장은 1969년에 공식적으로 외국인 주재원에 한해서 외국인 가사도우미의 유입을 허가했고 이후 1974년에 홍콩 정부가 정식으로 시장을 개방했다. 1974년도에는 외국인 가사도우미의 수가 881명에서 1990년도

77) Ibid., 686

78) Ibid.

79) Ibid., 686-687

70,335명으로 증가했다.⁸⁰⁾ 1976년 이후 고성장 시대에 국가 경제발전을 위해서 외국인직접투자가 활성화되어 전문직 외국인이 많이 유입되어 영어로 소통이 가능한 가사도우미에 대한 수요가 높아졌고 맞벌이 가정이 증가했지만 공공보육시설이 부족하여 가정보육시설을 지원하고자 외국인 가사도우미 시장을 개방했다.⁸¹⁾ 홍콩에 외국인직접투자가 늘어나고 서비스업이 발달하는 등 시장 구조가 변해서 외국인(expatriates)의 존재가 홍콩사회에서 중요해졌다. 외국기업의 아시아 지역 본부 수가 1991년도에 이미 600개가 넘었고 글로벌 기업의 외국 인재는 만 명이 넘는 규모였다(표 7). 우리나라는 2011년 기준 단기 취업, 교수, 회화지도, 연구 등 외국인 전문 인력이 4만 7,774명이었고 외국인 파견 직원의 수는 이보다 훨씬 적은 규모다.⁸²⁾ 외국인 커뮤니티의 라이프스타일을 위한 영어소통 가능 외국인 가사도우미에 대한 수요가 늘어나 이들의 이익이 집중 되면서 개방을 지지했다. 또한 홍콩정부는 고성장 시대에 들어서 공장이나 서비스 직종에서의 근무를 희망하는 여성인력을 지원하기 위해서 공공보육시설을 위한 투자에는 소극적이었기 때문에 중산층 가정과 일하는 여성은 외국인 가사도우미의 돌봄서비스에 더 의지하게 되었다.⁸³⁾

다른 국가에 비해 홍콩정부는 이민시장개방에 시장친화적인 정책을 추진했다. 이민시장 개방의 이익이 상류층 가정, 외국인 가정, 맞벌이 가정을 중심으로 집중된 반면 이민시장 개방의 비용은 분산되었다. 홍콩 내국인 가사도우미 역시 산업화 과정에서 경제활동에 흡수되었기 때문에 홍콩 가사노동자 총연맹 등 시장보호를 지지한 노동운동이 약했다.⁸⁴⁾ 노동운동이 약한 내국인 가사노동자 집단에 비해 외국인 가

80) Hewison, Kevin and Ken Young, *Transnational Migration and Work in Asia*, Routledge, 2006, 91

81) Oishi, Nana, *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia*, Stanford University Press, 2005, 26-27

82) 모종린, 이민강국, 한국학술정보, 2013, 45

83) Hewison, Kevin and Kevin Young, 2006, 92

〈표 7〉 홍콩의 외국기업 지역본부 및 외국인 파견 직원(expatriates) 증가 변화

연도	외국기업 지역본부 수 (regional HQs)	외국인 직원	전체인구
1991	602	10,984	5,815,300
1992	588	-	5,887,600
1993	624	-	5,998,000
1994	714	-	6,119,300
1995	782	-	6,270,000
1996	816	14,384	6,466,600
1997	903	16,561	6,516,700
1998	819	14,920	6,583,400
1999	840	14,521	6,637,600
2000	855	18,740	6,711,500
2001	944	18,520	6,730,300
2002	948	16,929	6,725,800
2003	966	15,774	6,764,200
2004	1,098	19,155	6,797,700
2005	1,167	21,119	6,837,800
2006	1,228	21,958	6,904,300
2007	1,246	26,384	6,938,400
2008	1,298	26,466	6,963,900
2009	1,252	20,988	6,996,400
2010	1,285	26,881	7,052,100
2011	1,340	30,557	7,112,400
2012	1,367	28,625	7,177,900
2013	1,379		7,221,800
2014	1,389		7,266,500
2015	1,401		7,324,300

자료: 홍콩 조사통계국; 홍콩 이민국

84) 최서리 외, 2013

사도우미 집단의 노동운동은 활발했다.⁸⁵⁾ 1990년대 초반에 이미 여러 외국인 가사도우미 단체와 노동조합이 결성되어 홍콩에서 외국인 가사도우미의 정치적 영향력은 높다.⁸⁶⁾

3. 싱가포르

싱가포르는 정부가 이민시장 개방을 선도하는 역할을 맡아서 외국인 가사도우미 시장 개방 시 경제활동참여 등 집중된 이익을 받게 되는 기혼 여성의 이익을 대변한 사례이다. 싱가포르 정부는 1980년대 출산율과 여성의 경제활동참여율이 낮아 국가의 절대적 노동인구가 부족했기 때문에 정부의 주도로 기혼 여성의 경제활동 참여를 높이기 위해서 가사도우미 시장을 개방하는 정책을 추진했다. 싱가포르 정부가 정책 기업가(entrepreneur)로서 개방을 이끈 사례로 공공돌봄시설 복지에 대한 투자를 늘리는 대신 시장을 개방한 것이다. 싱가포르 정부는 1983년 이후 싱가포르 여성의 육아부담을 지원하기 위해서 공공 아동복지시설을 만들고 사설 및 NGO 단체에 유사한 시설 투자를 장려했다.⁸⁷⁾ 1982년 어린이집(child-care center)의 수는 33개(2,023명 아동 수용)에서 1990년대 319개(23,235명 아이수용)로 증가했지만 맞벌이 가정의 육아 수요를 충족시키지 못했다.⁸⁸⁾ 대부분의 시설은 영아(2세 이하)를 받지 않고 이용시간이 매우 제한적이며 아이가 아플 경우 받지 않는 문제가 있었다.⁸⁹⁾ 기관 시설 이용이 제한적이고 맞벌이 가정, 특히 여성의 경제활동을 충분히 지원하기에는 한계가 있었기에 싱가포르 정부는 복지에 대한 적극적인 투자보다는 비기관 보육서

85) Asato, Wako, "Negotiating Spaces in the Labor Market: Foreign and Local Domestic Workers in Hong Kong", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 13, No.2, 2004, 255-274

86) 최서리 외, 2013, 26

87) Oishi, Nana, 2005, 30

88) Ibid.

89) Ibid.

비스인 가사도우미 사용을 장려하여 시장을 개방한 것이다. 싱가포르 기혼 여성의 경제활동참여율은 1957년에 14%, 1970년에 14.7%에 불과했다.⁹⁰⁾ 이 비율은 산업화 이후 1975년 22.1%까지는 증가했지만 여전히 낮은 수준이었다.⁹¹⁾ 싱가포르는 1960대부터 말레이시아 가사도우미를 허용했지만 공급이 제한적이어서 싱가포르 여성의 경제활동참여에 큰 영향을 주지 못했다. 이에 싱가포르 정부는 1978년 기혼 여성의 경제활동참여를 늘리기 위해 ‘외국인가사도우미제도(Foreign Domestic Workers Scheme)’을 도입하여 필리핀, 스리랑카, 인도 가사도우미 시장을 개방했다.⁹²⁾ 이 제도는 기혼여성의 경제활동참여를 늘리는 데 효과적이었다. 싱가포르 기혼 여성의 경제활동참여율은 1980년도에 29.3%(129,300명)였지만 1994년도에는 45.2%(337,600명)였다.⁹³⁾ 1992년도부터는 경제활동참여 기혼여성의 수가 미혼여성을 증가해왔고 1998년도에 기혼여성은 전체 여성 경제활동인력의 55.7%를 차지했다.⁹⁴⁾ 싱가포르는 외국인 가사도우미를 경제를 위해 필수적으로 필요하다고 본다. 싱가포르의 노동조합은 정부의 전략적 파트너로서 1969년도 이후부터 노동자를 위한 단체 교섭활동을 중단한 대신 국가의 경제발전과 생산성 등을 위해 노력하고 있다.⁹⁵⁾

90) Ibid., 29

91) Ibid.

92) Ibid.

93) Hui, W.T., 1997, 118

94) Oishi, Nana, 2005, 29

95) Piper, Nicola, "Migrant Labor in Southeast Asia: Country Study-Singapore" National Friedrich Ebert Stiftung (FES) Project on Migrant Labor in Southeast Asia, 3

VI. 결론 및 시사점

현재 한국 외국인 가사도우미 정책은 시장 보호 정책이다. 분산된 이익과 집중된 비용으로 인해 가사도우미 시장 보호 정책을 추진하는 한국의 상황은 프리먼(Freeman 1995)의 가설을 지지한다. 프리먼은 이민시장 개방의 결정 요인으로 이민시장 개방의 이익과 비용의 집중 수준이 개인의 정치적 집단행동에 영향을 준다고 주장한다.

프리먼 이론은 또한 한국에서 가사도우미 시장이 개방될 수 있는 두 가지 시나리오를 제공한다. 첫 번째가 정책 기업가(entrepreneur)의 출현이다. 싱가포르의 경우, 복지재정을 늘리지 않고 여성고용을 확대 하길 원한 정부가 정책 기업가로서 가사도우미 시장 개방을 주도했다. 한국도 시장친화적인 정책대안을 선호하는 기획재정부가 정책 기업가로서 가사도우미 시장 개방을 적극적으로 추진할 가능성이 높다.

두 번째 시나리오가 이익구조의 변화다. 한국에 외국인 투자와 전문직 이민인구가 크게 늘어나면 홍콩과 같이 외국인 투자 기업이 가사도우미 시장개방을 적극적으로 요구할 것이다. 한국의 가사도우미 시장 개방 정치가 기업가적 정치에서 이익집단 정치로 전환돼 시장개방 가능성이 높아지는 것이다.

가사도우미 시장을 개방 시 외국인 가사도우미 유입을 적절한 수준으로 유지하기 위해서는 가사서비스 분야의 제도화 등 관련 법규 개정을 통해 안정된 임금과 기본 노동권의 보장이 제공되어야 할 것이다. 홍콩은 외국인 가사도우미의 최저임금을 내국인 보다 낮은 수준으로 별도로 지정하고 '이주가사노동자 고용을 위한 실용지침'을 통해 외국인 가사노동자의 권리를 보호한다.

The Political Economy of Immigration Policy: Foreign Domestic Workers and Political Participation by Working Mothers in Their 30s

Jongryn Mo, Mina Park

Interest groups have much influence over the politics of immigration. In Korea, it can be said that pro-immigration interest groups (ex. business groups) have been politically active in deregulating labor markets for low-skilled labor and high-skilled professionals in Korean immigration politics, despite the overall anti-immigration sentiment. One of the few exceptions is the domestic service sector in Korea. The beneficiary employer group in the domestic service market does not actively participate in immigration politics unlike politically active beneficiary groups in other sectors in the immigration policy making processes. According to the survey conducted for this research, 67.8% of working mothers in their 30s who are the potential beneficiaries of the domestic service market opening, support the employment of foreign domestic workers. There exists a high demand for the open immigration policy in the domestic service market. Although the potential employer group of foreign domestic workers support the deregulation of the market for foreign domestic workers, they passively participate politically in the decision-making process of immigration politics due to high costs of political participation. Working mothers in Singapore, Hong Kong, Taiwan and other East Asian countries also do not actively participate in immigration politics. Why, then, do some countries such as Hong Kong, Singapore, and Taiwan open up the foreign domestic service market while other countries such as Korea and Japan protect the market? Based on a comparative politics theory of the immigration decision making process, this paper aims to answer this question by analyzing each stakeholder's position and relevant political participation on the foreign domestic workers migration policy.

■ 참고문헌 ■

〈국내문헌〉

- 김은설 외. 2015. “2015년 전국보육실태조사-가구조사 보고.” 보건복지부·육아정책연구소.
- 서문희 외. 2012. “2012년 전국보육실태조사-가구조사 보고.” 보건복지부·육아정책연구소.
- 모종린. 2013. 이민강국. 한국학술정보.
- 윤황·김해란. 2011. “한국거주 조선족 이주노동자들의 법적 경제적 사회지위 연구.” 디아스포라연구 5(1): 37-60.
- 이혜경. 2012. “조선족 및 외국인 여성육아도우미 등 돌봄근로자 이용실태 및 관리방안.” 여성가족부·한국여성정책연구원. Vol. 1.
- 최서리. 2015. “가사분야 외국인력 도입의 쟁점.” IOM Issue Brief. 2015-07
- 최서리 외. 2013. “가사분야 외국인 고용의 쟁점: 해외사례 연구.” IOM 이민정책연구원. 2013-04

〈외국문헌〉

- Asato, Wako. 2004. “Negotiating Spaces in the Labor Market: Foreign and Local Domestic Workers in Hong Kong.” *Asian and Pacific Migration Journal*. 13(2): 255-274.
- Castles, S. 2004. “The Factors that Make and Unmake Migration Policies.” *International Migration Review*. 38(3): 852-884.
- Chung, Erin Aeran. 2010. “Workers or Residents? Diverging Patterns of Immigrant Incorporation in Korea and Japan.” *Pacific Affairs*. 83(4): 675-696.
- Freeman, G. 1995. “Modes of immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review*. 29(4): 881-902.
- Freeman, Gary P. 2005. “Political Science and Comparative Immigration Politics.” *International migration research*: 1-26.
- Freeman, G. and Alan E. Kessler. 2008. *Political Economy and Migration Policy*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 34, No. 5: 655-678.
- Freeman, G. and Jongryn Mo. 1996. ‘Japan and the Asian NICs as new countries of destination’, in Lloyd, Peter J. and Williams, Lynne S. (eds) *International Trade and Migration in the APEC Region*. New York: Oxford University Press.

- Hewison, Kevin and Ken Young. 2006. *Transnational Migration and Work in Asia*. Routledge.
- Hollifield, J. F. 2004. "The Emerging Migration State." *International Migration Review*. 38(3): 885-912.
- Hui, W.T. 1997. "Regionalization, Economic Restructuring and Labor Migration in Singapore." *International Migration* 35(1): 109-128.
- Meyers, Eytan. 2000. "Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis", *International Migration Review*. 34(4): 1245-1282.
- Oishi, Nana. 2005. *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia*. Stanford University Press.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Behavior: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piper, Nicola. "Migrant Labor in Southeast Asia: Country Study-Singapore" National Friedrich Ebert Stiftung (FES) Project on Migrant Labor in Southeast Asia.
- Song, Jiyeoun. 2015. "Labour Markets, Care Regimes and Foreign Care Worker Policies in East Asia." *Social Policy and Administration*. 49(3): 376-393.
- Tichenor, D. 2002. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Wilson, J. Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Harper.
- Zolberg, A. 1999. 'Matters of state: theorizing immigration policy', in Hirschman, C., Kasinitz, P. and DeWind, J. (eds) *Handbook of International Migration*. New York: Russell Sage Foundation.

외국인 입국정책과 고용정책의 몇 가지 문제에 관한 소고

- 비자(visa)의 ‘정책조정수단’과 ‘새로운 거버넌스’ 적용 모색 -

(현) 주중 한국대사관 참사관 및 영사/
법무부 출입국외국인정책본부 서기관(과장급) 차 용 호

■ 논문요약 ■

정책조정수단은 정부가 가지는 수단으로서, 정부들 간의 갈등을 줄이는 기능 외에도 관련 부처들의 정책이 상호 유기적으로 연계 통합되어 정책목표 달성에 상승효과를 발생하게 하는 연결고리로서의 자원 또는 제도이다. 비자는 여러 부처 간에 관련된 정책의 이해관계를 조정하여 각 부처의 정책들이 상승효과를 유발하게 하는 정책조정수단이다. 비자정책에 관한 정책행위자는 공식적 또는 비공식적 행위자로 구분되며, 비자정책이 이수화되는 방식에는 외부주도 모형과 동원 모형이 있다. 본 논문에서는 비자정책의 집행이 하향식 집행모형에 해당하여 비자정책 결정기관(법무부장관)은 그 집행기관(재외공관)에서의 집행내용과 방식을 통제할 수 있음에도 불구하고, 재외공관에서 비자정책의 집행이 왜 성공적으로 순응되지 않거나 형식적으로만 순응되는지를 일선관료가 처한 행정환경을 중심으로 분석한다. 비자정책의 집행에 순응을 높이기 위해서는 전통적으로 국가주권 행사의 고유한 영역으로 인식되어 오던 비자 발급의 업무 중 일부 영역에 ‘새로운 거버넌스’를 도입하여 시장 등 정부 밖의 전문성이 활용되어야 함을 제시한다.

단순외국인력 정책과정은 다양한 이해관계와 입장을 가진 정책행위자의 입장이 반영되는 쓰레기통 모형에 해당하여 그 정책과정이 불합리적으로 될 가능성이 높다. 본 논문에서는 단순외국인력(비전문취업자(E-9))를 중심으로 정책에 관한 다양한 이해관계와 입장이 충돌 경쟁되고 있는데, 그 정책의 전 과정이 합리적으로 결정되는지를 절차와 수단의 합리성 관점에서 분석한다. 여러 정책행위자의 이해관계가 합리적으로 조정되기 위해서는 외국인근로자 정책과정에 제도적으로 참여하여야 함을 제시한다. 외국인력정책위원회와 외국인정책위원회를 연계하여 고용정책과 이민정책의 입장을

몹고, 외국인근로자 정책과정에 준(準)생애과정의 관계를 재설정해야 한다. 그리고 본 논문에서는 외국인근로자가 사회통합 또는 적응정책의 대상인지를 분석한다. 외국인 근로자의 선발, 입국, 적응 등 정책의 전 과정에 비자정책(체류자격을 포함한다)의 집행이 실질적으로 적용되어 여러 정책행위자의 충돌하는 이해관계와 입장이 제대로 반영되어야 함을 제시한다. 외국인근로자가 지역사회에서 성공적으로 적응 통합될 수 있도록 지방자치단체, 직업안정기관, 출입국외국인관서(출입국관리사무소) 간에 ‘공적 기관 네트워크’가 구축되고, 시장(외국인근로자를 고용한 사업체), 시민사회단체가 정책집행의 주도적 참여자로 등장하는 ‘새로운 거버넌스’를 도입하여 ‘지원기관 네트워크’를 구성할 것을 제시한다. 이를 통해 기존의 수직구조의 하향식 집행방식에서 상향식 집행방식으로 전환되는 계기가 될 수 있다.

[주제어] 정책수단, 정책조정수단, 비자, 외국인, 입국정책, 고용정책, 비자정책, 새로운 거버넌스, 정부갈등, 일선관료이론, 단순외국인력, 정책결정, 사회통합
Policy tool, Policy adjustment tool, Visa, foreigner, Immigration policy, Employment policy, Visa policy, New governance, Government conflict, Street-level bureaucrats, Semi-skilled migrant worker, Policy decision, Social integration

■ 목 차 ■

- | | |
|---|--|
| <p>I. 머리말</p> <p>II. 정책조정수단은 정책목표를 이루는 견인차인가</p> <p>1. 정책조정수단</p> <p>2. 비자</p> <p>III. 외국인 입국정책(비자정책)에 관한 몇 가지 문제</p> <p>1. 외국인 입국정책(비자정책) 의제설정과 정책과정의 주도자는 누구인가</p> <p>2. 외국인 입국정책(비자정책) 집행의 관점에서</p> <p>가. 외국인 입국정책(비자정책) 집행은 하향적인가 상향적인가</p> | <p>나. 외국인 입국정책(비자정책) 집행은 순응적인가</p> <p>– 일선관료이론의 관점에서–</p> <p>다. 새로운 거버넌스의 모색: 구심력에서 원심력으로</p> <p>IV. 단순외국인력 고용정책에 관한 몇 가지 문제</p> <p>1. 단순외국인력 고용정책 의제설정과 정책과정의 주도자는 누구인가</p> <p>2. 단순외국인력 고용정책의 결정과정은 합리적인가</p> <p>3. 외국인근로자(비전문취업 비자)는 사회통합정책 집행의 대상자인가</p> <p>– 생산요소에서 사람으로</p> <p>V. 결론</p> |
|---|--|

* 논문접수: 5.26 심사게시: 5.26 게재확정: 7.13

I. 머리말¹⁾

외국인 유입과 고용이 사회경제적으로 영향을 받지 않는 부분을 찾아내는 것이 영향을 받는 곳을 찾아내는 것보다 속도가 오히려 빠르다. 외국인이 우리나라에 미치는 각종 영향이 그만큼 증가하였다는 반증이다. 외국인의 유입에 관한 공공정책은 국내외에서 세간의 주목을 받고 있지만, 이민정책의 구조와 체계를 이루는 각각의 구체적인 영역 내지 활용 가능한 정책수단에 대해서는 그리 활발한 논의가 없는 실정이다. 외국인이 우리나라에 입국하여 장기간 체류를 하고자 한다면 일반적으로 외국에 있는 우리나라 재외공관의 장으로부터 비자를 발급 받거나, 국내에서 출입국·외국인관서의 장으로부터 그에 합당한 체류자격을 취득해야 한다. 외국인의 입국, 취업, 학업, 적응, 귀화 및 가족 초청 등 일련의 생애 전(全) 과정에 대한 정책설계의 기초는 비자(Visa)라고 할 수 있다. 여권(passport)상에 발급 인쇄된 비자에는 체류자격이 명시적으로 적혀져 있으므로 비자와 체류자격은 서로 떼려야 뗄 수 없는 관계이다. 이민정책에 관한 정책설계는 비자정책 결정권을 가진 법무부 외에도 외교부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부, 문화체육관광부 등 여러 부처가 관여하고 있다. 여러 부처의 이해관계와 입장은 각종 위원회, 회의 등 협의체를 통해 조정되지만, 조정된 정책 내용이 제대로 집행되기 위해서는 자원 또는 제도 등의 정책수단 내지 정책도구를 필요로 하게 된다. 이에 관한 기존의 연구 성과물들은 정책조정을 위해 조직 신설 또는 조직 개편 등 조직론적 관점에서 접근한 연구들이 다수이다. 이민정책 관련 조직의 통폐합은 정책조정을 위한 정책수단이기보다는, 충돌되거나 경쟁적으로 정책을 추진하는 부처들의 기능이 조정된 결과로 나타난 제도적 조직체로서의 결과물이라고 할 수 있다. 이 글에서는 정책의 전 과정이 조직적 관점에서

1) 좋은 지적과 정책적 조언을 아낌없이 해 주신 익명의 심사 위원들에게 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

통합되어 새로운 조직체로서의 결과물이 나오기 전이거나, 새로이 통합된 조직체의 내부에서도 발생될 다양한 정책들이 방해, 충돌, 경쟁을 줄이거나 이를 해소할 수 있는 방안, 그리고 더 나아가 여러 정책들이 연계되어 하나의 정부목표를 달성하는데 상승효과가 발생하도록 하는 정책조정수단의 관점을 중심으로 살펴보고자 한다.

비자정책(체류자격을 포함한다)의 전 과정에 누가 주도적으로 관여하고 있는지를 정책이론을 활용하여 분석하고, 결정된 정책의 내용이 성공적으로 집행되고 있는지를 일선관료이론의 입장을 중심으로 의제 설정, 결정, 집행 등 정책의 전 과정에서 살펴본다. 외국에 있는 우리나라 재외공관에서 비자정책의 집행이 순응되지 않는 원인은 무엇인지와 이를 해결하기 위한 대안으로서 최근 시장과 시민사회 부문이 정책참여자로 확대된 ‘새로운 거버넌스(new governance)’의 도입 적용에 대해 법과 정책이론의 입장을 골고루 반영하여 검토하고자 한다. 또한 단순외국인력(특히 비전문취업자(E-9)를 중심으로) 정책에 관해 다양한 이해관계와 입장이 충돌, 경쟁되고 있어 그 정책의 전 과정이 합리적으로 결정되는지를 이론을 활용하여 분석하고, 마지막으로 단순외국인력인 외국인근로자가 사회통합 또는 적응정책의 대상으로 될 수 있는지와 이를 위해 지원 네트워크가 정책조정수단으로서의 비자정책(체류자격을 포함한다)과 제대로 연계되어 있는지를 살펴보기로 한다.

II. 정책조정수단은 정책목표를 이루는 견인차인가

1. 정책조정수단

가. 개념적 확장

정책조정수단은 행정실무에서 다소 생소한 용어이다. 행정실무에서는 정책조정회의가 주로 활용된다. 예를 들어 국가정책조정회의가 있

는대, 이는 중앙부처에서의 정책이 충돌, 중복되는 부분들을 관계부처의 장관 등이 참석하는 회의체로서 현안을 협의 조정하는 장관급 협의체이다. 중앙부처 내에서, 각 지자체에서 또는 각종 이슈와 안전에 따라 용어는 약간씩 상이하지만 위와 같은 취지를 가진 정책조정회의를 수없이 두고 있다. 행정실무에서는 정책조정‘회의’에 방점을 두고 있을 뿐이며, 정책조정‘수단’에는 그리 주목하지 않는다. 각 부처들은 소관 법령과 예산에 따라 활용 가능한 고유한 정책수단을 각기 보유하고 있고, 소위 ‘무기 대등의 원칙’으로 인해 각 부처들은 상대방 부처가 가지고 있는 정책수단을 존중하거나 관망하게 된다.

그렇다면 정책조정수단은 무엇인가? 정책조정과 정책수단이 결합된 합성어다. 정책조정은 정부 정책에서 충돌, 중복, 경쟁되는 사안에 대해 협의하여 조율(mediation) 하는 것이고, 정책수단은 정부 목표를 달성하기 위해 선택 사용되는 도구(tool)를 말한다. 정책조정은 주로 정부갈등 또는 정책갈등에 대한 해결 방안으로 거론된다. 정책조정수단 개념이 나오게 된 원인 내지 배경은 무엇일까? 정책을 담당하는 부처 내지 부서는 다양한 여러 이해관계로 인하여 입장, 의견, 관점, 목표가 충돌, 중복, 경쟁될 수 있다. 이것은 정부갈등 또는 정책갈등으로 표현된다. 정책조정수단은 주로 정부갈등 또는 정책갈등에 대응하여 그 해결 방안을 마련하기 위해 고안된 개념이다. 정책조정수단은 위와 같이 정책조정 상황적 맥락에 따라 그 의미 해석이 될 수 있다. 정책조정을 갈등 또는 갈등 해결에 초점을 둘 경우 정책조정수단은 정부정책의 충돌, 중복, 경쟁에 대한 해결사(解決士)적 관점과 연결되어 좁게 이해될 수 있다.

정책조정수단은 각 부처들의 정책이 서로 대립각을 세울 때에 이를 협의 조정하기 위한 수단으로만 그 기능이 한정되지 않는다. 어느 한 부처가 그가 가진 자원과 제도, 법령만으로는 사회문제 해결하기 어렵거나 부족한 경우에 다른 부처의 정책수단을 활용하여 도움과 지지를 받아야 한다. 외국인과 관련된 공공정책의 결정과 그 집행에서

도 마찬가지이다. 외교부 소속 재외공관은 법무부장관으로부터 위임을 받아 비자정책을 집행하는 일선의 집행조직에 해당함에도, 영사 등 인적 자원의 전문성 부족과 ICT 기술력 등 인프라가 갖춰져 있지 않아 집행이 제대로 이루어진다고 보기 어렵다. 고용노동부와 외국인력정책위원회는 단순외국인력(특히 비전문취업자를 말한다)을 중점적으로 관리하는 부처와 협의체에 해당하지만, 그 부처가 추구하는 정책목표상의 특성으로 인해 외국인근로자를 ‘생산요소’로서의 인력으로만 보는 시각이 지배적이어서 준(準)생애주기의 가능성을 갖춘 ‘사람’으로서의 인력에까지 내다보기에는 자원과 제도가 불충분하다. 법무부(출입국외국인정책본부)의 경우에도 잘하거나 효과적으로 집행하는 영역이 있고, 자원(인적, 물적)과 제도 법령이 뒷받침되지 못해 감당하기 어렵거나 부족한 영역은 반드시 있기 마련이다. 결혼이민자와 그 가족에 대한 가족정책의 일환으로서의 생애주기적 접근방법 활용은 법무부가 추구하는 이민정책의 목표를 성공적으로 도달하기에 상승된 효과를 가지고 올 수 있다.²⁾ 정부정책이 추구하는 목표를 달성하기 위해 관련 정책들을 연계하여 묶고 그 정책수단들을 공유함으로써 정책목표를 도달하기에 보다 수월할 수 있다. 위에서 언급된 정책조정‘회의’는 정책조정의 수단에 해당되지 않는다. 정책조정회의는 정책이 조정되는 과정 내지 절차일 뿐이다. 그렇다면 정책조정수단은 정책조정에 그 원인과 맥락적 배경을 둔 것으로서, “정부목표를 달성하기 위한 각기 정책들이 표명하는 입장, 의견 등이 충돌, 중복, 경쟁하는 것을 협의 조정하여 최소화하거나 관련 정책들이 상호 유기적으로 연계되어 서로 적응 통합되어 상승효과가 발생하도록 하는 연결고리로서의 자원 또는 제도라고 말할 수 있다.”³⁾

2) 법무부 및 여성가족부가 각기 추구하는 정책목표의 상승효과를 위한 정책조정수단 활용에 대해서는 본 실무연구의 논의 범위에서는 제외하기로 한다. 이 글에서는 법무부 및 외교부, 고용노동부 간의 정책과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

3) 이송호, 정원영, 정책조정수단에 관한 탐색적 연구, 행정논총 제52권 제4호, p28~29. ; 정책조정 또는 정책조정수단의 확대된 의미, 유형화에 대해서는 이송호 외의 ‘정책조정수단에 관

나. 정책조정수단과 정책목표의 관계

채택될 정책조정수단은 정책목표를 도달하기에 가장 적합한 수단이여야 한다. 효율성을 지나치게 강조한 나머지 윤리적 가치가 배제되어서도 안 된다. 비자정책과 그 집행에 대해서도 후술할 ‘새로운 거버넌스’가 적용될 수 있으므로 정부에서는 활용 가능한 정책수단이 과거에 비해 비교적 많이졌고 기술력에서도 높아졌다. 시장과 시민사회 등 정부 외 부문에서는 정부 부문과는 달리 탄력적으로 다양한 정책도구를 활용할 수 있는 장점이 있으나, 반면에 정책조정수단이 목표와는 분리되어 수단 그 자체가 목적화로 될 우려도 상존한다. 외국인은 국가 내에서 국민과는 다르게 체류하여 타자화 될 가능성이 높으므로 정부정책 관리자는 윤리적 가치에 위배되지만 국가안위를 보호할 강력한 자원 또는 제도를 활용하고자 하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있다. 더욱이 외국인에 대한 각종 정책수단이 차별적으로 비윤리적으로 적용된다면 외교 문제로 전이될 수 있으며, 그 외국인의 본국에서는 우리 국민에 대한 보복조치 내지 부당한 처우를 유발할 가능성도 배제하기 어렵다.

그리고 채택될 정책조정수단은 그 목표에 도달하는데 인과적으로 타당한 것이어야 한다. 사회문제가 어떤 원인과 맥락으로 발생했는지를 분석하여, 각 부처가 가지고 있는 자원과 제도 및 상대방 부처에서도 활용 가능한 자원과 제도를 연계 채택하여 정책조정수단의 인과적 타당성을 극대화하여야 한다.

2. 비자

가. 비자는 정책조정수단인가

비자가 정책조정수단에 해당하는지를 알아보기 위해서는 우선 비자

한 탐색적 연구’를 참고할 것.

가 무엇인지, 어떠한 기준으로 비자를 발급하는지를 알아야 한다. 비자의 개념은 출입국관리법 등 출입국관리에 관한 법령에서 구체적으로 규정하지 않고 있다. 출입국관리법 제7조 제1항에서는 “외국인이 입국할 때에는 유효한 여권과 법무부장관이 발급한 사증을 가지고 있어야 한다.”라고 규정하고 있을 뿐이다. 법률상의 용어는 사증이라고 규정되어 있지만, 일반적으로는 비자(visa)라고 알려져 있다. 비자란 비자 발급 신청인의 여권이 그 국적국가의 정부기관에서 합법적으로 발급된 유효한 여권임을 확인하고, 비자 발급 신청의 사유와 비자 발급에 요구되는 기준에 의해 그 국적국가가 아닌 국가에 입국, 체류하는 것이 상당함을 확인하여 입국 공항만에서 출입국관리공무원의 입국심사 절차를 받도록 허가한 문서를 말한다.⁴⁾ 비자와 체류자격은 상호 관련되어 있다. 비자를 발급하는 경우에는 그 비자에 체류자격 등을 적어야 한다(출입국관리법 시행령 제7조 제2항). 체류자격은 세부적으로 36개의 종류가 있음에 따라 비자의 종류도 36개에 해당한다고 할 수 있다. 비자를 발급하면서 어떠한 유형의 체류자격을 부여할 것 인지는 별도의 심사절차를 거쳐 결정되는 것이 아니라, 사증 발급 여부를 결정하면서 동시에 그에 합당한 체류자격이 결정 부여된다. 그 외, 비자면제협정 등으로 비자 없이 입국하는 외국인에 대해서는 입국 단계에서(출입국관리법 제12조 제5항), 대한민국 내에서 출생하는 외국인에 대해서는 새로이 체류자격이 부여된다(출입국관리법 제23조).⁵⁾ 외국인이 입국한 날로부터 90일을 초과하여 체류하는 경우에는 외국인등록을 하여야 하는데, 외국인등록의 사항에는 체류자격 등이 있다(출입국관리법 제32조). 이때에 비자에 적혀진 체류자격 등이 고려된다. 또한 실무에서는 입국단계에서 또는 대한민국에서 부여된 체류자격의 종류는 그 후 재외공관의 장이 새로이 비자를 발급하는 경우에

4) 차용호, 한국 이민법, 법문사, p53

5) 이철우 외, 이민법, 박영사, p97-98

심사의 고려 요소로 작용되므로, 비자와 체류자격은 연계되어 있는 불가분의 관계를 가진다. 출입국관리법 제12조 제4항에 따르면, 출입국 관리공무원은 외국인에 대한 입국심사를 할 때에 외국인이 입국의 요건을 갖추었음을 증명하지 못하면 입국을 허가하지 아니할 수 있다. 외국인은 비자를 소지하고 있더라도 비자를 발급한 국가로의 입국이 반드시 보장되는 것은 아니므로, 비자 발급은 일종의 입국추천의 행위로서의 의미를 가진다. 다만, 비자 발급을 신청한 외국인의 입장에서 비자 발급이 단순히 입국추천을 받은 의미에 그치는 것이 아니라, 준(準)입국허가를 받은 것으로 간주하는 경향이 있으므로 비자 발급을 받기 위해 최대한 노력을 한다.

정부는 비자를 발급할 때에 그 발급 여부를 결정하기 위한 몇 가지 기준을 두어 적용하고 있다. 외국인에게 비자 발급을 결정하는 표준화된 기준은 보편주의적 접근방법, 상호주의적 접근방법, 실용주의적 접근방법이다. 정부는 이민정책이 추구하는 각각의 목표를 달성하기 위해 비자 발급이 가지는 장점을 극대화할 수 있는 하나의 접근방법 또는 둘 이상의 접근방법을 혼합하여 택하게 된다. 보편주의적 접근방법은 모든 외국인에게 차별 없이 공평하게 적용되는 비자 발급의 요건을 말하는 것으로, 실제 이와 같이 일률적으로 적용하는 국가의 사례를 찾기는 어렵다. 상호주의적 접근방법은 상대방 국가와 상호적으로 동일하게 비자 발급의 요건을 요구하는 것으로, 비자 발급은 자국이 처한 사정이 아니라 다른 국가의 사정과 기준에 따라 결정되어 자국의 이익 등에 별로 도움이 안 될 수 있다. 마지막으로 실용주의적 접근방법이 있는데, 국가의 지정학적 위치, 여행자 규모, 불법체류자의 특성과 규모, 경제적 수요 등 다양한 고려요소를 감안하여 비자 발급을 결정하는 것이다. 정부는 지리, 경제, 외교관계, 국가안전, 인구, 보건 등 여러 고려요소를 반영하여 외국인에 대한 비자 발급을 결정하고 있다.⁶⁾

6) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p59

비자가 여러 부처의 이해관계를 조정하여 갈등을 최소화 하거나 관련 정책들이 유기적으로 연계되어 상승효과를 유발하게 하는 정책조정수단인가? 외국인의 유입에 관한 공공정책의 전 과정에 대하여는 다양한 이해관계를 반영하여 주장하는 부처들로 구성되어 있다. 예를 들어, 교육 관련 부처는 대학에서의 외국인 유학생 선발 육성에 대한 정책을 마련하고, 보건 관련 부처는 전염병 등 위험 외국인이 입국되지 않거나 추방되도록 정책을 마련하고, 고용 관련 부처는 외국인근로자의 선발 도입에 관한 정책을 수립하고, 가족이민 관련 부처는 외국인이 가족 구성원의 일부분으로 되기 위한 요건과 지원 정책을 수립한다. 외국인의 입국과 체류 허용에 관한 각 부처의 다양한 이해관계는 비자 발급의 요건과 기준에 반영되어 적용된다. 각 부처 간의 이해관계가 충돌, 중복, 경쟁되는 경우에도 이를 조정하는 수단으로서 비자 발급의 요건과 기준을 활용할 수 있다. 또한 정부가 추구하려는 이민정책의 상위 개념으로서의 각각의 정책목표는 비자 발급의 요건과 기준 및 비자의 기능을 활용함으로써 구현된다. 정부는 비자 발급과 관련된 규정과 신청인에 대한 심사를 통해 어떤 외국인이 입국할 수 있는지 그 요건과 기준을 설정하고, 그 요건과 기준 등을 충족하는 외국인 중에서 구체적인 적격자를 선별한다. 이민정책에 직간접적으로 관여하고 있는 다른 정부부처의 요구와 지지를 비자 발급의 규정에 신설하거나 조정함으로써 관련 부처의 이익이 달성되거나 배제, 조정될 수 있다.

역사적으로 비자 제도가 탄생된 초기의 맥락적 배경을 보면, 외국인의 국가간 이동을 통제하거나 제한하려는 수단으로 활용되었다. 예를 들어 미국에서는 외국인이 자신의 고향을 떠나 미국이라는 신대륙에 도달한 후 입국이 좌절되어 자신의 고향으로 되돌아 가야하는 고통스러운 상황이 문제가 되자, 유럽에 소재한 미국 영사관에서 사전에 사증 심사를 받도록 하는 의무가 생겨 영사가 인정한 외국인에게만 사증이 발급되도록 하는 제도가 마련되었다.⁷⁾ 비자의 1차적 기능은 국가

안전과 사회질서의 유지라고 할 수 있다. 그 후, 최근에는 각 국가의 정부는 자국의 이익을 도모하기 위해 특정 유형의 외국인을 선별하거나 입국을 유도하는데 사용하거나 자국이 필요로 하는 외국인을 일정 규모로 수용하기 위한 수단으로 비자 제도를 활용하고 있다. 자국의 관광산업을 육성하거나 필요로 하는 외국인력 또는 우수외국인재를 유치하기 위한 기능이 최근에 더 주목을 받고 있다. 비자는 그 발급권자인 법무부장관만이 독점적으로 혜택을 누리는 자원 또는 제도가 아니라, 외국인 내지 이민과 관련된 부처들이 자기 부처의 이익과 입장을 극대화하기 위해 활용하는 것이다.

나. 비자가 정부목표 달성에 윤리적으로 정당한 정책조정수단인가

극단적인 인권옹호주의자 또는 규제철폐주의자들은 정부가 비록 당사자의 동의를 기초로 한다지만 외국인 개개인의 인적사항 등 개인에 관한 신상 정보를 폭넓게 취득하고, 인적사항과 과거 행적 등을 조사하는 정부 행위를 꺼려하고 싫어할 수 있다. 비자가 발급되길 바라는 외국인의 입장에서는 소위 ‘올며 겨자 먹기’ 식으로 자신의 비밀에 가까운 고유한 개인정보를 제공할 수밖에 없다. 모든 국가의 정부는 외국인에게 비자를 발급할 것인지를 심사하기 위하여 비자 신청인의 개인 신상에 관한 범죄증명서, 건강진단서 등 여러 가지 자료, 증거물 등을 제출받아, 비자 발급을 해줄 만한 사람인지 적격 여부를 조사한다. 비자 신청서 상에는 신청인의 사진, 성별(남성, 여성), 출생일, 국적, 성명(영문, 한문), 여행사 정보, 여권정보와 국가신분증 번호, 본국내 주소, 현 거주지 및 연락처, 혼인사항 및 배우자 인적사항, 학력 수준, 직업(회사명, 회사 주소, 직책 및 직위, 연락처 등), 한국 및 외국 방문 정보, 여행 경비 및 경비 지불자, 신청서 작성에 도움을 받았는지 여부, 한국 초청인의 인적사항 등 폭넓은 개인정보가 상세히 기

7) 이철우 외, 이민법, 박영사, 2016, p93

재되어야 한다. 여기로부터 윤리적 도덕적 딜레마가 발생할 개연성이 있다. 단 1명의 위험 인자를 가진 외국인을 직간접적으로 발견하기 위해, 또는 위험 인자를 가진 외국인의 흔적을 비자가 발급되어 훗날이라도 역추적하기 위해 셀 수 없이 수많은 신청인의 개인 신상정보를 파악 저장 관리해야하기 때문이다. 소위 공리주의적 입장이 강한 사람들에게는 위 인권옹호주의자 또는 규제철폐주의자들의 지적을 달갑지 않게 생각할 수 있다. 양쪽 모두의 극단적 입장이 전적으로 맞는 것은 아니다. 정부는 위험 요소를 지닌 외국인의 입국과 체류를 저지하고 통제하기 위해 앞으로도 점점 더 강력한 자원과 제도를 사용할 것이다. 양쪽 모두에게 만족스런 절충으로는 변화된 환경에 기초한 ‘합리적인 수인 가능성’을 그 기준으로 제시할 수밖에 없다.

III. 외국인 입국정책(비자정책)에 관한 몇 가지 문제

1. 외국인 입국정책(비자정책) 의제설정과 정책과정의 주도자는 누구인가

비자 발급이라는 선행 행정행위의 결과로 외국인은 발급된 비자를 소지하여 우리나라에 입국하는 후속 현상이 따라온다. 외국인은 이민자로서 국내에 장기간 체류하여 영주자격 또는 한국 국적을 취득하기도 하고, 90일 이내의 단기간 목적으로 체류한 후 출국하기도 한다. 외국인은 대한민국에서 장기적 또는 단기적 인적 구성원으로 된다. 이와 같이 우리나라의 인적 구성원의 질과 규모에 대한 결정권은 출입국 관리법에 따라 법무부장관에게 최종적으로 부여되어 있다. 출입국관리법에서는 비자 발급의 업무가 법무부장관의 권한으로 규정되어 있다(출입국관리법 제7조 제1항). 그렇지만, 비자 발급의 대상자 등 요건과 기준에 관한 정책의제를 다루는 주된 행위자에 대해서는 다르게 볼

필요가 있다. 단순노무 직종에 해당하는 외국인근로자의 도입 규모에 대한 정책결정은 주로 고용노동부와 외국인력정책위원회가 관여한다(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조 제2항 제2호).⁸⁾ 법률의 수권규정에 의해 법무부장관이 비자 발급에 관한 요건과 기준을 최종적으로 정하지만, 비자 발급의 대상자 등 요건과 기준에 관한 의제를 설정하고 결정하는 정치의 과정은 또 다른 영역의 문제이기 때문이다.

비자 발급의 요건과 기준에 관한 정책의제는 누가 어떻게 주도적인 역할을 하는가? 첫째, ‘누가’ 주된 행위자인가의 문제이다. 행위자를 정부 내부에 있는지 또는 정부 외부에 있는지에 따라 공식적 또는 비공식적 행위자로 구분하기로 한다. 대중의 관심을 끌 수 있는 정책문제 내지 정책의제와 정책대안을 결합할 책임 있는 사람을 정책기업가라고 한다.⁹⁾ 정책의제를 발굴하는 정책기업가에는 공식적인 행위자와 비공식적인 행위자로 구분될 수 있다. 공식적 정책기업가에는 대통령을 중심으로 하는 행정수반과 그 자문기관 및 정치집행부(예로 청와대를 들 수 있다), 행정부, 입법부, 사법부 등을 들 수 있다. 비공식적인 정책기업가에는 일반 국민, 이익단체, 시민사회단체, 정당, 학계, 언론매체 등을 들 수 있다. 비자 발급의 요건과 기준에 관한 정책의제에서도 마찬가지로 상기와 같이 행위자 중심으로 구분되어 적용될 수 있다. 최근의 사례를 예로 들어, 저출산 해소와 여성의 노동시장 진출을 위한 정책대안으로 거론되는 ‘외국인 가사 도우미’가 있다. 공식적 정책기업가의 입장에서는 내국인(저소득 가사 도우미)의 일자리 확충에 대한 배려, 가정내 여성들(워킹우먼, 외국인 가사 도우미) 간의 계층화된 차별 방지 등 인권을 강조하는 시민사회단체의 반대 입장, 기존에 어린이집 중심으로 구축된 보육체계를 관리하는 보건복지 관련 부처와의 의견 충돌 등을 이유로 공식적 행위자가 중심으로 되어 ‘외국인

8) 외국인근로자 정책결정의 주도자와 그 합리성에 대해서는 후술하기로 한다.

9) 임도빈, 행정학, 박영사, 2014, p189

가사 도우미' 제도를 새로운 정책의제로 발굴하고 주도하기에는 부담을 가질 수 있다. 대신에 학계, 언론매체가 중심으로 되어 외국인 가사 도우미를 도입하여 저출산과 여성의 사회적 진출에 대한 정책대안을 제시하고 있다.¹⁰⁾ 외국인 가사 도우미 제도가 도입될 것으로 정치의 과정을 거쳐 정책이 결정될 경우 외국인 가사 도우미가 국내 시장에 진출할 수 있도록 비자 발급의 대상자 등 그 요건과 절차가 정해지게 된다.

둘째, 비자 발급의 대상자 및 요건과 기준에 관한 정책의제를 행위자가 '어떻게' 주도하는가? 이것은 행위자가 주도하는 '방식'의 문제이다. 공식적 정책기업가와 비공식적 정책기업가 간의 관계를 중심으로 한 논의로서, 일반적으로 외부주도 모형과 동원 모형이 있다. 그 외에도 내부접근 모형, 이슈관심주기론 등 여러 모형이 있지만 외부주도 모형과 동원 모형을 중심으로 살펴보기로 한다. 우선, 정책의제 설정의 외부주도 모형이다. 사회문제의 해결을 위해 정부 밖에 있는 외부집단이 사회문제를 공중의제로 전환시켜 정부의 관심을 유발하여 정부의제로 채택하는 방식이다. 이익단체, 시민사회단체, 정당, 학계, 언론매체가 주된 행위자로 등장한다. 특히 대중매체의 활동이 두드러진다. 다음, 정책의제 설정의 동원 모형이다. 정부 내부에 있는 공식적 행위자가 사회문제를 바로 정부의제로 채택하는 방식이다. 그 후에 정부는 홍보를 통해 정부의제를 공중의제로 전환한다.¹¹⁾ 어떠한 문제의 비자정책이 정책의제로 되도록 주도하는 동원 모형의 예는 '결혼이민 비자 발급의 요건으로 한국어 구사력'을 들 수 있다. 헌법에서는 혼인과 가족생활을 기본권의 하나로 인정하고 제도적으로 보장하고 있다.¹²⁾ 외국인과 국민으로 이루어진 다국적가족의 경우에도 마찬가지로

10) 조선일보, [Why] 위경만 상전 된 '이모님'... 우리도 외국서 모셔 오면 안되나요, 2017년 2월 25일자 보도내용

11) 임도빈, 행정학, 박영사, 2014, p183

12) 헌법재판소 2002. 8. 29. 자 2001헌바82 결정; 헌법재판소 2013. 11. 28. 자 2011헌마520 결정

이다.¹³⁾ 남성 중심의 가부장 제도로 인해 가정 내에서의 여성 차별과 남녀 서열화 방지 등 인권을 최고의 가치로 강조하는 경우 비공식적 정책가들은 소위 무의사결정 방식을 활용해 결혼이민자의 한국어 구사능력 요건이 정부의제로 채택되게 하려는 정부 노력을 무력화하게 하거나 저지한다. 외부주도 모형에 의존한 정책 의제화는 이와 같은 정책환경과 맥락상 어렵게 된다. 이에, 정부는 통계, 사회문제화 된 사례 등을 활용해 결혼이민의 몇 가지 사회문제를 정부의제로 채택하고, 대중매체와 공식적 비공식적 회의 등을 동원하여 일반 국민에게 사회문제로 인식시키고 공중의제로 전환하도록 하는 동원모형의 과정을 거치게 된다.

2. 외국인 입국정책(비자정책) 집행의 관점에서

가. 외국인 입국정책(비자정책) 집행은 하향적인가 상향적인가

법무부장관이 결정한 비자정책은 재외공관에서 결정된 그 정책의 내용대로 집행되어야 한다. 비자정책의 집행 방식은 정책결정자를 중심으로 하는지 또는 일선집행기관을 중심으로 하는지에 따라 일반적으로 하향식 집행모형과 상향식 집행모형으로 구분될 수 있다. 비자정책의 집행은 약간의 예외가 있기는 하지만 전형적으로 ‘하향식 집행모형’에 해당된다. 비자정책의 결정과 비자정책의 집행은 확연히 분리되어 있다. 출입국관리법 제8조 제2항에서는 “법무부장관은 사증발급에 관한 권한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 재외공관의 장에게 위임할 수 있다.”라고 하고, 제3항에서는 “사증발급에 관한 기준과 절차는 법무부령으로 정한다.”라고 규정한다. 비자정책 결정을 주도하는 부처는 법무부장관이며, 법무부장관의 결정권과 정책결정의 내용이 주도

13) 헌법재판소 2013. 11. 28. 자 2011헌마520 결정; 서울고등법원 2014. 9. 5. 선고 2014누41086 판결

적이므로 일선집행기관으로서의 재외공관에서는 결정된 비자정책의 집행에 대해 크게 영향을 미치거나 임의대로 변경할 수 없다. 재외공관의 담당 영사가 행사 할 수 있는 비자 발급 심사의 재량은 법무부장관이 결정한 정책내용의 범위 내에서만 가능할 뿐이다. 재외공관은 집행기관으로서 일종의 단일체 조직에 해당하고 재외공관 외 다른 집행기관이 존재하지 않아 성격이 다른 집행기관들로 구성된 ‘집행기관 네트워크’가 형성되어 있지 않다. 위와 같은 내용에 따른 하향식 집행모형에 따르면, 비자정책 결정기관(법무부장관)은 그 집행기관(재외공관)에서의 집행내용과 방식을 통제할 수 있게 된다. 이하에서는 일선관료이론의 관점에서 비자정책에 관한 하향식 집행모형이 제대로 집행되고 있는지를 분석하고자 한다.

나. 외국인 입국정책(비자정책) 집행은 순응적인가 - 일선관료이론의 관점에서 -

정부에서 수립한 정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 정책집행자인 일선관료의 순응이 뒷받침되어야 한다. 정책집행의 순응은 일선관료가 그 정책의 내용대로 따르는가의 문제이다. 비자정책의 집행에서도 마찬가지이다. 순응은 재외공관(일선관료)의 순응과 비자 신청인의 순응으로 구분할 수 있는데, 주로 재외공관(일선관료)의 순응이 문제가 된다. 비자 신청인의 순응 여부는 불응의 문제라기 보다는 비자 규정 등 정보 제공 부족으로 인한 불충분한 순응으로 이해될 수 있다.

상향식 집행과 하향식 집행 모두에서 정책을 실제 집행하는 일선관료가 정책의 성패를 좌우하는 가장 결정적인 변수이다.¹⁴⁾ 비자정책의 집행과 관련된 정책집행자는 우리나라 재외공관에 있는 재외공관의 장, 총영사 또는 영사이다. 이 중에서 담당 영사는 최일선 관료에 해당된다. 비자정책의 집행과 관련하여 일선관료가 불응하는 주된 행태

14) 임도빈, 행정학, 박영사, 2014, p196

는 형식적 집행 내지 형식적 순응이다. 형식적으로는 일선관료인 정책 집행자가 정책의 지시 사항에 순응하는 것처럼 보이나 실제로는 순응하지 않거나 제대로 순응하지 않는 불응의 형태라고 할 수 있다. 형식적 집행 내지 형식적 순응은 순응과 불응의 형태를 모두 가지고 있는 것으로 순응인지 불응인지를 판단하기가 용이하지 않다.¹⁵⁾

비자 발급을 담당하는 영사가 최일선관료로서 처한 행정 현실을 보면, 형식적 집행 내지 형식적 순응의 원인을 추론할 수 있다. 첫째, 재외공관에서의 비자 발급의 적정성 여부를 판단하는 기준이 애매모호하다는 점이다. 비자 발급을 위한 심사 기준을 어떻게 적용할지는 담당 영사의 재량에 맡겨져 있는 상황에서 감사원 등에서의 지나친 감사는 소극적 집행 내지 형식적 집행을 초래하고 있다. 선진국과 후진국 등 여러 국가별로 심사 기준을 동일하게 적용할 수는 없으며, 하나의 국가 안에서도 지역이 다르거나 학력과 소득이 상이한 경우, 외국에 방문한 경험이 많거나 적은 경우 등을 고려할 때 비자 발급의 심사 기준을 일률적으로 기계적으로 동일하게 적용할 수 없다. 법무부장관은 비자 발급에 관한 대강의 기준에 따라 상세 기준을 정하고, 담당 영사는 그 기준의 범위 내에서 개별 사안에 따라 재량적으로 적용하여 집행한다. 그리고 비자 발급의 적정성 판단에 사전 대비하기 위하여는 위와 같은 재량적 집행 방식은 일선관료인 담당 영사의 소극적 또는 방어적인 자세로 나타나게 된다. 비자 발급 심사를 담당하는 영사가 부정한 청탁 수수 등 부정한 행위에 연루된 경우에는 공정하고 철저한 추적 감사를 하여야 한다. 그러나 비자 발급의 적정성에 관한 지금까지도 시행되는 관행은 불법체류가 발생된 건수와 불법체류된 개별 사례를 기준으로 담당 영사의 비자 발급 심사의 적정성 여부를 판단하고 있다.¹⁶⁾ 비자 심사를 맡고 있는 일선관료로서의 영사가 훗날 감사 지

15) 남궁근, 정책학, 법문사, 2012, p512

16) 석동현, 재외공관의 비자발급과 그 적정성의 평가기준, 감사, 2011년 봄호

적을 대비하는 소극적 방어적 심사 방식으로 인해 정부(법무부장관을 중심으로)에서 개발하여 결정된 비자정책의 내용이 외부에 충분히 공유되기를 꺼려하기도 한다.

둘째, 비자 발급을 위한 지원 시스템의 부족, 전문인력과 첨단 기술력의 지원 부족 등 취약한 인프라로 인해 비자정책이 정책현장에서 성공적으로 집행되지 않는다는 점이다. 정부에서 수립한 비자정책(비자 발급의 대상자 및 그 요건과 절차)는 해외에 있는 우리나라 재외공관에서의 영사 인력 등 전문가 풀이 부족하고, 비자발급을 위한 심사 절차를 뒷받침할 수 있는 인프라가 구축되어 있지 않아 성공적인 집행에 장애물로 된다. 복수비자 발급 대상자를 확대하는 제도적 노력 이외에도, 성공적 집행을 위한 물적 또는 제도적 인프라가 구축되어야 한다.¹⁷⁾ 재외공관에서의 비자 발급을 위한 영사 업무는 정부의 비자정책을 집행하는 일선기관의 업무에 해당된다. 2017년 7월 현재 우리나라 163개 재외공관에서는 비자 발급을 위한 심사를 맡고 있는 영사가 215명이다. 비자 발급 심사를 맡고 있는 대다수의 영사들은 성질이 다른 분야의 영사 업무를 겸직하며, 순환 보직과 비전문성으로 인해 방대한 분량의 비자정책의 내용을 제대로 알지 못하여, 정확하고 원활한 서비스 제공이 안 되고 있다.¹⁸⁾ 우리나라 재외공관에서의 비자 발급을 위

17) 오현재, 관광측면에서 본 일본의 인도네시아 포용정책으로서의 비자완화 정책과 대응방향, 한국관광정책, 2015, p136

18) 영사의 전문성 부족으로 인한 형식적 순응의 예로 필자가 목격한 사례를 언급하고자 한다. 2012년경 인도의 철강업체인 Essar Group 부회장이 주영국한국대사관으로부터 상용비자(C-3-4) 비자를 발급받지 못한 경우이다(상답과정에서 관련 규정의 설명을 듣고 난 후, 비자 발급 신청을 못한 것임). 법령상 인도인은 불법체류다발국가의 국민에 해당하므로 인도 밖의 우리나라 재외공관에서는 비자발급 신청이 원칙적으로 거부되기 때문이다. 당시 영국에 잠시 체류 중이던 Essar Group 부회장은 인도로 일시귀국하여 주인도한국대사관에서 상용비자(C-3-4) 비자를 발급받아, 한국에 사업차 입국하였다. 주영국한국대사관의 담당 영사가 '불법체류다발국가 국민의 제3국 지역에서 신청 금지' 규정의 취지(불법체류 목적을 가진 비자발급 신청을 억제)를 제대로 이해하지 못한 결과이다. 또한 비슷한 시기에 주독일한국대사관에서는 독일에 장기간 거주하는 인도인 의사에게 상기 법령을 잘못 해석 적용하여 한국관광 비자(C-3-9) 발급을 거부한 사례가 있어, 해당 인도인 의사는 인도로 일시귀국하여 주인도한국대사관에서 한국관광 비자를 발급받아 한국에 입국하였다.

한 집행은 영사의 개인적 업무경험과 역량에 전적으로 의존하고 있을 뿐이다. 정부가 비자 발급의 대상자 및 그 제도적 개선을 결정하여 공표할지라도 우리나라 밖의 외국에서 집행되어야 하는 특성상 그 집행에는 지리적 또는 언어적 한계를 지닌다. 비자 발급 신청이 급증하는 성수 기간에는 영사 인력과 전담 행정직원의 수가 부족하고 담당 직원 인력수급의 경직성으로 인해 급증하는 비자 발급 신청에 효과적으로 대응하지 못한다. 우리나라에 구직, 취업, 유학, 상용목적 방문, 친척 방문, 회의 또는 학회 참석 등 다양한 목적에 대하여 비자 신청을 위한 상담을 제공하기에는 담당 직원 인력이 부족하고 전문성이 낮으며 상담을 위한 절차적 제도가 완비되지 못한 상황이다. 심지어 정부가 심혈을 기울여 개발하여 결정된 비자정책이 국내에서 홍보를 하여 널리 알려져 있더라도, 외국에서는 언어적 지리적 접근성의 어려움으로 인해 일반적으로 알려지지 못하는 경우가 많다. 또한 행정직원이 비자 발급의 불법적 행위에 연루되어 비자를 불법적으로 발급하는 경우도 있다. 재외공관에서의 비자정책의 집행 실패 내지 불응은 우수외국인 재 유치 저하 등 대외적으로 우리나라의 국가 경쟁력 저하로 나타나게 된다. 예를 들어 비자 발급 신청을 위한 상담과 절차의 용이성 등 비자정책 집행이 순응하는 정도에 따라 외국인 관광객 또는 유학생, 우수외국인력 등 우리나라가 필요로 하는 외국인 공급 수와 그 질에 차이가 발생하게 된다.¹⁹⁾

다. 새로운 거버넌스의 모색: 구심력에서 원심력으로

비자 발급에 관한 권한은 법무부장관(출입국외국인정책본부)에게 있고 법무부장관이 비자 발급에 관한 기준과 절차를 상세히 결정한다고 해서 비자정책이 법무부에만 독점적으로 속한다고 보기는 어렵다. 앞에서 살펴본 바와 같이 외국인의 유입, 체류, 취업, 학업, 가족구성

19) 이성태, 비자제도 개선의 국제적 동향, 한국관광정책, 2015, p121 참고

등 각 부처의 소관 업무에 관하여 여러 부처의 입장과 구체적인 요구와 지지가 비자발급의 대상자, 기준, 요건, 절차 등에 협의되어 반영되는 것이다. 정부가 수립한 비자정책이 일선집행기관인 재외공관에서 성공적이고 실패 없이 집행되기 위해서는 정책집행에 불응하거나 형식적으로 순응하는 그 원인을 찾아 해결해야 한다. 여기에서 최근 주목되는 것은 공공정책에서의 ‘새로운 거버넌스(new governance)’ 도입과 적용이다. 정부가 독점하는 기존의 정부운영 방식을 비판하면서, 정부와 다른 민간전문조직 간의 협력을 통한 조정을 강조하고 행정의 책임을 상호 공유하는 새로운 역할분담체제로 이해된다. 정부 및 정부와의 협력 조정되었던 상대방인 주체는 공공부문 내에서 여러 다른 정책영역을 맡는 정부 부문 및 정부 외 부문, 기업, 시민사회단체, 국제기구 등으로 다변화되어 가고 있다. 전통적으로 구 거버넌스는 중앙정부가 중심이 되고 그 외 부문은 주변으로 되는 이른바 ‘중앙정부에 구심력을 갖춘 거버넌스’였다면, ‘새로운 거버넌스’는 정부 외 시장 부문, 시민사회 부문으로 확장되어 협력하고, 정부가 종전에 독점적으로 맡고 있던 책임을 정부 외 부문이 같이 공유하여 함께 집행해 나아가는 새로운 정부운영의 방식이다.²⁰⁾

전통적으로 정부가 책임을 단독으로 맡아 왔던 영역인 경찰 치안, 복지, 국방, 외국인 유입과 관리 등 정책영역에서도 폭넓게 ‘새로운 거버넌스’가 이루어지고 있다. 2000년 초부터는 국가주권의 전형적인 고유 영역으로 간주되어 오던 비자 발급에서도 ‘새로운 거버넌스’가 도입되고 있다. 외국인을 선별적으로 유입하거나 특정 유형의 외국인을 정책목표 하에 유입하려는 국가의 정부들은 국가주권의 고유 영역으로 간주되어 오던 비자발급의 집행 책임의 상당 부분을 정부 밖에 있는 민간전문기관(대행기관)과 같이 공유하고 있다. 영국, 인도, 호주,

20) 남궁근, 정책학, 법문사, 2012, p211~221 참고 ; ‘새로운 거버넌스’의 개념과 특성에 대해서는 정책학, 행정학 내지 정책학 관련 논문에서 폭넓게 다루고 있다.

캐나다, 미국, 일본, 중국 등 전통적인 이민국가 또는 아직 이민국가로 간주되지 않는 국가들은 이민국가 여부와 관계없이 비자 발급의 업무 중 정부의 고유한 독점적 기능으로 간주되는 ‘심사 결정권’을 제외한 채, 절차적 집행 업무에 대하여는 계약을 통해 민간전문기관(대행기관)에 이관하여 집행 업무의 책임을 공유하고 있다. 민간전문기관(대행기관)의 인적 물적 자원 및 첨단 기술력 등 기술적 도움을 받아 비자발급에 있어 정책집행이 불응하거나 형식적으로 순응하는 근본적 원인을 제거하려고 한다. 이와 같이 특정 정책에서 협력자 관계를 보다 안정적이고 지속적 방향으로 제도화하는 것은 필연적으로 거버넌스의 논의로 귀결된다. 비자 발급의 집행 업무에 있어서 ‘새로운 거버넌스’로의 확대는 정부가 중심이 되어 일방적으로 주도하는 기존의 집행방식이 이제는 다양하고 역동적인 정책 환경 속에서는 더 이상 효율적이지도 민주적이지도 않다는 비판 의식이 반영된 결과이다.²¹⁾ 2017년 7월 현재 우리나라 재외공관에서는 주인도한국대사관, 주칭따오총영사관, 주광저우총영사관 3곳에서만 비자발급의 업무에 새로운 거버넌스가 도입 적용되고 있을 뿐이다.²²⁾ 우리나라 163개 재외공관의 장

21) 김선혁, 시민사회론과 행정학 - 행정학적 시민사회론의 모색, 한국행정정보, 2003, p47-48 참고

22) 최근 10년 이상의 장기간에 걸쳐 국가주권 행사의 전형적인 전유물로 간주되어 오던 비자발급의 집행 구조에 주목할 만한 변화가 발생하고 있다. 새로운 거버넌스가 국가의 고유한 영역으로 인식되어 오던 비자발급의 집행에까지 적용되어 널리 활용되고 있다. 공식적인 정부가 맡아 오던 비자발급 업무의 일부가 대행계약을 통해 외부전문기관(대행기관)에 이전 공유되고 있다. 계약기간은 보통 2년~5년 사이이며, 계약의 협상과 서명은 중앙정부가 주로 담당한다. 중앙정부와 재외공관은 외부전문기관(대행기관)의 대행 업무를 공동으로 관리 감독하기 위해 평가기준을 정하여 정기적 점검하고, 외부전문기관(대행기관)은 상담 등을 위한 홈페이지와 SNS 운영, 비자 신청 접수, 수수료 징수 및 대납, 신청인의 인적사항 등을 전산 입력한 후 재외공관에 입력사항 전달, 신청서류 스캔저장, 인터뷰 예약 등 일정 관리, 원격화상 인터뷰 운영 및 관리, 심사의 각 진행 상황을 문자메시지로 단계별 제공, 여권 및 비자 교부 등 업무를 수행한다. 국가에 따라서는 외부전문기관(대행기관)이 비자 발급에 관한 콜센터를 통해 관련 정보를 제공하거나, 비자 신청인의 얼굴정보와 지문정보 등 생체정보 취득 업무를 대행하고 있다. 부정발급의 위험이 높음에도 불구하고, 소수의 몇 개 국가에서는 인쇄된 비자를 여권 상에 부착하는 업무까지도 대행하도록 하는 경우도 있다. 이와 같은 집행 업무는 과거에는 공식적인 정부가 맡아왔던 영역이었다. 재외공관에서는 비자 발급

은 비자정책의 집행에 관한 변화된 거버넌스의 흐름을 제대로 이해하고 능동적으로 대응하기 위해서는 기존에 영사 1인 중심의 집행 방식을 탈피하고, 정부 외 부문으로서의 시장부문과 외부전문기관 등이 재외공관에 있는 일선관료와 함께 집행 책임을 공유하는 ‘새로운 거버넌스’ 체제로 개편되어야 할 것이다.

IV. 단순외국인력 고용정책에 관한 몇 가지 문제

1. 단순외국인력 고용정책 의제설정과 정책과정의 주도자는 누구인가

외국인력 고용은 전문외국인력 고용과 단순외국인력 고용으로 대별된다. 전문외국인력 고용에 대해서도 단순외국인력 고용과 마찬가지로의 취지로 내국인 고용 우선의 원칙이 적용된다.²³⁾ 다만, 전문외국

을 위한 심사에 집중하여, 최소한의 행정인력의 도움을 받아 심사 업무에 집중 한다. 외부전문기관(대행기관)에게는 비자발급을 위한 심사 기능이 부여되지 않아 불법행위의 연루 가능성을 최소화 한다. 외부전문기관(대행기관)이 비자 신청서 등 서류를 접수한 후, 심사를 위한 정리 및 분류 등을 하므로 재외공관에서는 비자발급 심사의 업무가 신속해지고, 신청인이 재외공관 밖에서 장기간 대기하는 불편이 줄어든다. 영국 정부는 2004년부터 비자발급 업무 중의 일부를 외부전문기관(대행기관)이 대행하도록 하고, 전 세계를 5개 핵심 지역으로 구분하여 중앙정부가 전 세계 공모를 통해 대행기관을 2개 이상 복수로 선정하고 있다. 외부전문기관(대행기관)은 최첨단 ICT 기술력을 바탕으로 신청인에게 고객서비스를 제공하여 비자발급에 관한 서비스의 질이 개선되고, 하나의 국가 내에서 보다 넓은 지역에 서비스 제공이 가능해졌다. 영국의 경우에는 특이하게도 외부전문기관(대행기관)이 여러 국가와 국가를 묶어 국경을 넘어서는 비자 신청 등을 접수 받아, 한 곳(국가)에 있는 영사가 국가들을 묶어 국가 그룹별로 심사하는 방식도 도입했다. 영국 외에도 중국, 인도, 일본, 미국, 캐나다, 호주 등 다수의 국가에서 비자발급 업무의 일부를 대행계약을 통해 외부전문기관과 같이 책임과 서비스 제공을 공유하고 있다. 중국의 경우 출경입경관리법 제4조에서 재외공관 외에도 ‘비자발급을 위한 대행기관’을 명시적으로 규정하고 있다. 우리나라의 경우에는 2012년 주인도 한국대사관에서부터 처음으로 비자발급의 업무 중 집행기능의 일부를 계약을 통해 외부전문기관(대행기관)에게 그 집행 업무를 공유하고 있고, 2015년부터 주청따오 총영사관과 주광저우총영사관에서도 계약을 통해 외부전문기관과 같이 책임과 서비스 제공 업무를 공유하고 있다.

인력 고용은 연간 도입규모가 제한되어 있지 않으며 노동시장 테스트를 적용받지 않아 사용자에 의해 자발적으로 고용되고, 거주(F-2) 또는 영주(F-5) 체류자격 및 특별귀화에 있어 혜택을 받는 등 대우를 받고 있다.²⁴⁾ 단순외국인력은 비자와 체류자격의 종류에 의하면 주로 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등이 이에 해당된다. 단순외국인력을 뜻하는 정식의 법률 용어는 외국인근로자이다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(약칭 외국인근로자고용법²⁵⁾)에서 말하는 외국인근로자에는 전문외국인력이 제외된다. 한국표준직업분류에 따른 단순노무 종사자가 외국인근로자에 해당된다. 우리나라에서는 단순외국인력 고용은 원칙적으로 고용허가제를 채택하여 비전문취업(E-9) 제도를 운영하면서, 외국국적동포에 한하여 노동허가제적 요소를 가미한 방문취업(H-2) 제도를 운영하고 있다.²⁶⁾ 특히 단순외국인력 고용정책은 국내 노동시장, 내국인근로자 등에 미치는 사회경제적 영향이 크며, 이해당사자들의 입장이 첨예하게 상충하고 언론 등으로부터 주목을 받고 있으므로 단순외국인력 고용정책에 관한 의제설정과 정책결정, 집행 등 정책의 전 과정에 관여하고 있는 정책행위자는 상당히 넓고 다양하다.

단순외국인력 고용에 대한 의제설정은 고용허가제가 도입되기 전인 산업연수생제도가 운영된 당시에는 법무부 또는 당시의 노동부, 중소기업청 등 정부가 공식적 행위자로 주로 관여하였다. 정부 내에서는 주도권을 선점하기 위한 정책 대결이 있었고, 각 이해관계와 입장을 중심으로 공식적 행위자와 비공식적 행위가 묶여져 참여하는 정책네

23) 이철우 외, 이민법, 박영사, 2016, p389

24) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p907

25) 법제처 국가법령정보센터에서는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 약칭을 '외국인고용법'이라고 정하고 있으나, 외국인은 전문외국인력과 취업비자가 없는 외국인, 불법체류외국인 등을 포괄하는 용어이므로 외국인고용법이라고 약칭하는 것은 틀린 표현이다.

26) 하갑래, 근로기준법, ㈜중앙경제, 2010, p. 911; 하갑래, 외국인고용허가제의 변천과 과제, 한국비교노동법학회 노동법논총 제22집, 2011, p. 337; 차용호, 한국 이민법, 박영사, 2015, p914

트위크가 형성되어 정책변경을 주도해 나갔다. 고용허가제가 도입된 이후에는 정부의 공식적 행위자 외에도 외국인근로자 단체, 외국인근로자(불법체류자를 포함한다)로 구성된 노동조합, 이익단체, 시민사회 단체 등 비공식적 행위자들의 참여가 증가하였다. 비공식적 참여자가 과거에 비해 증가하였지만, 고용노동부가 중심으로 된 공식적 행위자가 주된 의사결정자와 집행기관으로 되고 있다. 단순외국인력 고용에 관한 정책과정은 여러 다양한 이해관계자들 간의 상충된 이해관계와 입장이 조정된 타협의 정치적 결과이다.

단순외국인력 고용정책에 관한 문제는 고용허가제도를 중점적으로 관리하는 고용노동부와 외국인력정책위원회만이 주도적으로 관여하여서는 그 문제의 복잡성을 해결하기 어려울 정도로 이제는 문제의 폭과 깊이가 생겼다. 고용노동부가 가지고 있는 자원, 제도 등 정책수단만을 가지고는 정책문제 해결을 통한 정부목표 달성에 한계가 있다. 다른 부처가 가지고 있는 활용 가능한 정책수단과 연계되어 정책의 전 과정에서 고려되어야 한다. 외국인근로자를 포함하는 전체 외국인을 대상으로 하는 외국인정책을 종합적으로 관찰하고 정책을 결정하는 법무부와 외국인정책위원회, 지역에서 지리적으로 근거리에서 외국인근로자를 지원할 수 있는 기초자치단체와 시민사회단체의 관여가 제도적으로 뒷받침되어야 하고, 이들 간의 협력관계가 네트워크로 형성 발전되어야만 문제가 해결될 수 있다.

단순외국인력 고용을 위한 외국인근로자 선발, 국내 적응, 본국에의 귀환 문제 등을 현실감 있게 반영하고 해결점을 찾는 노력에는 관련 부처와 비공식적 행위자가 폭넓게 참여하고, 다양한 이해관계자가 관여되어야 한다. 이를 위해서는 충돌되는 정책들을 조정하여 합의에 도달하거나 상위의 정부목표를 달성하기에 상승효과를 가져 올 수 있는 동력으로서 비자정책(체류자격을 포함한다)이 고려되어야 한다. 예를 들어 외국인근로자의 사회통합 내지 적응 등을 위해 국내에서의 조기 적응 가능성에 대한 재외공관에서의 사전심사 문제이다.²⁷⁾ 단순노무

업종에 해당하는 비자는 비전문취업(E-9)와 방문취업(H-2)가 있으며, 이와 같은 비자를 소지한 경우에는 국내에서 90일 이상 장기 체류할 수 있다. 외국국적동포는 방문취업(H-2) 비자를 재외공관에 개별적으로 신청하여야 하며, 비자가 발급될 것인지에 관해 영사로부터 심사를 받아야 한다. 반면에 우리나라와 협약을 체결한 송출국가의 외국인근로자는 한국어 능력시험 등을 통과하여 국내 사용자와의 근로계약을 체결한 후 대행기관이 그 외국인근로자를 대리하여 비전문취업(E-9) 사증발급신청서를 국내 출입국관리사무소에 신청한다. 비전문취업(E-9) 사증발급신청서가 발급된 경우 송출국가의 송출기관은 그 외국인근로자를 대리하여 비전문취업(E-9) 비자를 재외공관에 신청하고, 재외공관에서는 그 내용대로 반드시 발급하여야 한다.²⁸⁾ 재외공관에서는 그 사증발급신청서의 내용에 따라 사증을 발급할 의무가 있기 때문이다.²⁹⁾ 외국인근로자에 대해서는 이들이 우리나라에 수년 기간 동안 체류할 수 있음에도 불구하고 형식적인 한국어 능력시험 외, 입국 후 사회통합의 가능성 등 개개인의 신상에 대한 개별심사가 이루어지지 않는다. 외국인근로자는 국내에서 최대 10년 가까이 장기 체류할 수 있고 사안에 따라서는 영주, 귀화 등 영구적 사회구성원으로 될 가능성이 높은바, 외국인근로자 선발에 있어 우리나라 재외공관에서의 비자 심사의 기능을 활용하여 개개인에 대한 선별적 심사가 반영되어야 한다. 국내 출입국관리사무소가 외국인근로자의 사증발급신청서 발급 여부에 대해 서면심사 방식으로 할 것이 아니라, 재외공관에서의 비자 발급을 위한 대면심사 기능을 활용하여 개개인에 대한 심사가 보다 실질적으로 되어야 한다. 고용허가제도를 통한 외국인근로자의 유

27) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p1025

28) 출입국관리법 시행규칙 제17조의2(사증발급신청서에 의한 사증발급) 제3항 “재외공관의 장은 (중략) 사증발급을 신청하는 자에 대하여는 제8조의 규정에 불구하고 사증발급신청번호 등 사증발급신청내용 또는 사증발급신청서의 내용에 따라 사증을 발급하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

29) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p78; 제주지방법원 2006. 6. 7. 선고 2005구합733 판결.

입은 외국인 개개인에 대한 비자 심사를 집행수단으로 하는 비자정책이 적용 연계되어야 한다. 외국인근로자에 대한 선발 과정에서 재외공관에서의 비자 심사를 정책조정수단으로 활용하여 외국인근로자가 우리나라의 장단기적 구성원으로 편입되는 것에 적극적으로 관여할 필요가 높다.³⁰⁾

2. 단순외국인력 고용정책의 결정과정은 합리적인가

“정책결정의 과정이 합리적이다.”라는 표현을 자주 듣는다. 합리적 또는 비합리적 것의 구분 기준은 무엇인가? 정책결정은 사회문제가 관심을 받아 정부의제로 된 것에 대하여 그 추구하는 정책목표에 도달하기 위한 해결점을 찾아가는 과정 중의 하나이다. 정책결정의 합리성은 다수의 이해관계자의 관점과 입장이 반영되도록 하여 적합성을 갖추었는지의 ‘절차의 합리성’ 및 정책목표를 달성하기 위해 채택한 수단이 목적-수단 적합성을 갖추었는지의 ‘수단의 합리성’으로 구분할 수 있다. 모든 정책결정은 그 목표를 달성하기 위해 인간의 인지능력에 한계 없이 또는 대립 모순된 정책환경 등 비합리적인 과정 없이 최적화된 것을 이상(理想)으로 소망한다. 단순외국인력 고용에 관한 현실의 정책환경은 순탄하지 않다. 단순외국인력 고용정책에 관여하는 부처가 다양하며 상하 관계가 불투명하고, 이해관계자들의 관점과 입장도 복잡하게 얽혀져 있는 혼란한 상태에 있어 이때의 의사결정모형은 일종의 ‘쓰레기통 모형(Garbage Can Process Model)’에 해당한다. 쓰레기통 모형에서는 불합리한 정책결정이 발생할 가능성이 높다.³¹⁾

단순외국인력 고용에 관한 정책과정(정책결정과 집행을 포함한다)에 관해서는 중앙정부 차원에서의 관계 및 기초자치단체와 시민사회

30) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p961-962

31) 김병준, 외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석 - Kingdon의 정책 흐름모형 적용을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006, p30

단체가 참여하는 관계로 나누어 살펴볼 수 있다. 기초자치단체와 시민사회단체가 참여하는 관계는 외국인근로자가 사회통합정책의 대상으로 되는지 여부에 중점을 두어 그 통합정책 집행의 참여를 설명하면서 후술하기로 한다. 우선, 중앙정부 차원에서의 관계는 중앙정부가 중심으로 되어 단순외국인력 고용에 관한 정책결정이 이루어지고, 그 집행은 지역에서 집행되어지는 관계모형이라고 할 수 있다. 공식적인 중앙정부를 중심으로 상하 수직적으로 운영되는 전통적인 구 거버넌스에 해당된다. 중앙정부에서는 주도하는 부처의 성격에 따라 정책형성의 방향과 과정, 내용이 다르게 나타난다. 주도하는 부처의 정치적 자원과 법률적 내용에 따라 관여 부처 내지 기초자치단체와 시민사회단체의 대응전략과 역할이 영향을 받아 다르게 진행된다.³²⁾ 중앙정부에서는 고용노동부와 외국인력정책위원회가 중심으로 되어 외국인력 고용정책을 관리하고, 단순노무 업종에 한정되며 생산요소로서의 인력 관점이 강조된 고용노동부의 시각이 주로 정책결정에 반영 진행되고 있다.³³⁾ 법무부와 외국인정책위원회에서의 외국인에 관한 공공정책 및 고용노동부와 외국인력정책위원회에서의 외국인력 고용정책이 연계되어 고려된 관계 설정은 상대적으로 미약하다. 여기서의 외국인에 관한 공공정책은 주로 비자정책을 활용한 외국인근로자 개개인에 대한 심사, 인구정책과 산업구조변동을 공동 활용한 외국인 도입업종 및 도입규모의 결정 등을 말한다. 법무부와 외국인정책위원회에서는 외국인력을 포함한 전체 외국인의 유입에 대한 정책적 고려, 5년 단위의 외국인정책 수립, 입국하려는 외국인에 대한 비자 발급의 기준과 요건 설정, 국내 체류하는 외국인의 사회통합을 위한 정책결정 및 사회통합의 우선순위 대상자 선정, 불법체류 외국인에 대한 관리 등을 종합적 시각의 렌즈를 통해 고려함으로써, 외국인근로자의 인력 수급만을 따

32) 이흥구, 외국인 근로자 관리에 관한 정부간 관계 고찰, 한국행정과 정책연구, 2010, p67

33) 이흥구, 외국인 근로자 관리에 관한 정부간 관계 고찰, 한국행정과 정책연구, 2010, p71

로 떼어 놓아 고려하지 않는다. 단순외국인력의 유입과 정착은 저임금의 노동인력이 지속적으로 공급됨으로써 국내경제에 고용과 임금구조를 왜곡하고 국내 부적응으로 인한 각종 사회문제를 유발하게 된다. 외국인정책위원회에서 결정된 제2차 외국인정책 기본계획(2013년~2017년)에서는 단순기능인력의 편중 심화 및 정주화 증가 우려, 불법체류 및 외국인 범죄 증가를 주된 문제점으로 고려하였지만,³⁴⁾ 외국인력정책위원회와는 이에 관한 문제점이 법제도적으로 공유되지 않고 두 위원회 간에 법제도적인 협의 채널이 없어 다양한 이해관계와 입장이 반영되지 않은 ‘절차의 합리성’과 ‘수단의 합리성’ 모두가 결여된 불합리한 의사결정에 도달한 것이라고 말할 수 있다. 특히 고용허가제도(E-9)를 통해 입국한 외국인근로자는 고용정책 또는 생산요소로서의 인력이라는 미세 부분으로만 고려될 것이 아니라, 이주의 준(準)생애과정과의 관계가 설정되어야 할 것이다. 외국인근로자의 도입업종 및 도입규모 결정은 기능숙련 수준을 고려하여, 국내인구 규모의 조정, 국내 체류하는 전체 외국인의 국적별 구성 비율, 국내노동시장 구조의 변화, 외국인근로자의 한국어 구사능력과 개개인의 적응 가능성, 외국인근로자의 정주 가능성 및 5년 이상 장기 체류하는 외국인근로자의 현황, 내국인근로자의 고용기회 보호, 불법체류자 현황 등이 함께 종합적으로 고려되어야 한다.³⁵⁾

3. 외국인근로자(비전문취업비자)는 사회통합정책 집행의

대상자인가 - 생산요소에서 사람으로

일정 기간 단순노무 직종에 취업한 후 자신의 본국에 돌아갈 외국인근로자는 국내에서 장기 거주하는 외국인처럼 사회통합 내지 사회적응

34) 서울경제, [200만 외국인 고용의 허실] 인력난 중소기업 쟁탈전...고용·임금구조 왜곡, 2017년 03월 15일 수요일 A04면

35) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p961-962

의 대상인가? 또한 외국인근로자가 통합 내지 적응할 수 있도록 지원하는 네트워크가 중앙정부와의 관계에서 어떠한지가 문제된다. 외국인근로자에게는 본국에 있는 가족을 초청할 권리가 없고 국내에서 그 가족과 같이 동거 또는 거주할 권리가 인정되지 않아 가족결합이 금지되며, 외국인근로자 본인도 정주할 수 없고 취업활동기간이 만료되면 그의 본국으로 되돌아갈 가야 한다. 이를 두고 단기순환의 원칙이라고 말한다.³⁶⁾ 일정 기간이 지나면 자신의 본국으로 되돌아갈 사람임에도 이민정책(주로 사회통합)의 대상인가? 출입국관리법 제39조에 의한 사회통합프로그램은 귀화 등 주로 장기 체류할 외국인을 대상으로 하고, 이수자에 대한 실질적 혜택도 주로 귀화 신청자 등을 대상으로 한다. 사회통합 또는 적응 지원과 그 이수자에 대한 혜택이 주로 귀화 신청에 연결되어 있어 이민정책(사회통합)의 주된 대상에서 외국인근로자는 제외되는 것으로 잘못 이해할 수 있다. 전체 외국인의 수 200만 명 중 단순외국인력은 70만 여명(불법체류자를 포함할 경우)에 달하여 가장 큰 비율을 차지하여 외국인정책위원회의 주된 정책대상으로 되어야 하며, 이민정책(사회통합)의 대상자 중에서 주목과 지원을 받아야 함에도, 현실의 정부정책은 그 기대감에 미치지 못하고 있다.

일반적으로 외국인 사회통합정책은 귀화와 연결되거나 합법적으로 체류하는 외국인만이 고려의 대상으로 되어야 한다고 좁게 여겨지기 쉽다. 외국인이 우리나라의 영구적 구성원으로 되기 위해서는 귀화를 통해 한국인으로 되는 것과 영주자격을 취득하여 장기간 거주하는 방법이 있다. 이를 자신의 본국으로 되돌아갈 의사가 아직은 없다는 의미에서 정주자라고도 말할 수 있다. 또한 90일 이상 체류하는 외국인근로자의 경우에는 영구적 구성원 또는 정주자의 범위에는 해당되지 않지만, 단기적 기간 동안의 사회구성원에는 해당되며 우리나라에서 체류하는 외국인 수의 산정에도 포함된다. 일반적으로 국내 체류외국

36) 차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015, p941-942

인 수가 200만 명이라고 할 때에 외국인근로자도 포함되어 설명되어진다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 따르면 외국인근로자는 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)로 나뉘며 모두 개념적으로 단기순환의 원칙이 적용된다. 방문취업(H-2 비자의 유효기간은 3년이며, 체류기간은 1년이다) 비자를 소지하고 있는 외국국적동포(주로 중국동포이다)는 개념적으로 외국인근로자임에도 불구하고 적극적인 사회통합의 대상으로 간주되며 이민정책의 대상으로 되는 외국인이라고 보는 것이 일반적 인식이다. 다만 비전문취업(E-9) 비자를 소지한 외국인근로자의 경우에는 장기체류자격(E-7 또는 F-2)로의 체류자격 변경이 제한적으로 허용되고 고용주의 필요에 의해서만 성실외국인근로자로 인정되어 재입국과 거의 10년의 기간에 달하는 장기간 체류가 가능할 뿐으로 우리나라의 구성원으로 간주되지 않는 것이 일반적 분위기이다. 외국인에 대한 사회통합정책이 도입 운영된지 10년을 넘어선 현재에서는 제도 도입의 초기에 법령의 미비, 자원과 인프라의 부족 및 사회통합의 필요성에 대한 인식 부족으로 인해 초래된 귀화 신청자, 외국국적동포와 합법체류자만을 대상으로 하는 초기의 사회통합정책만을 좁게 고집해서는 안 될 것이다. 체류기간의 연속성이 끊겨 귀화를 신청할 수는 없지만 5년 이상 장기간 체류가 가능한 성실외국인근로자 등 외국인근로자의 변화된 정책 환경도 무시할 수 없는 상황이다. 외국인근로자의 수 등 규모와 부적응 내지 이탈 사례가 사회경제적으로 영향을 미치는 상황이고, 외국인근로자의 작업현장에서 또는 지역사회에서 외국인근로자를 중심으로 하는 지역공간 또는 생활공간이 형성되는 상황에서는 이제는 외국인근로자가 사회통합 또는 적응지원의 대상이 아니라고 단정하기 어렵게 되었다.

출입국관리법 제40조에서는 사회통합프로그램을 이수한 자에 대한 우대를 사증 발급, 체류 관련 각종 허가 등에 연계할 수 있다고 규정되어 있다.³⁷⁾ 이를 법제도적 관점에서만 본다면, 외국인근로자의 사회적응 지원을 통한 상승효과를 목적으로 하는 정책조정수단으로서의

비자정책(체류자격을 포함한다)은 제도적으로 존재하고 있지만, 각 부처 간의 입장 차이와 정책 대결 등으로 인해 정책과정에 실제 적용되지 않고 있다. 실무적으로 법무부에서는 사회통합프로그램이 도입될 초기의 당시에 외국인근로자를 사회통합의 대상으로 보고 당시의 노동부에게 정책적 참여를 공문으로 요청하였으나, 외국인근로자는 국내 체류기간이 5년을 넘지 않으며 단기순환원칙에 의해 되돌아갈 대상이므로 이민정책(사회통합)의 대상이 아니라는 노동부의 대응으로 인해 이민정책과 외국인 고용정책 간에 연계가 성사 되지 않았다. 더욱이 외국인근로자의 선발과 입국에 관한 재외공관에서의 비자 심사 등이 실질적으로 간여되지 않은 상황에서, 외국인근로자가 국내 입국 후 사회통합에 참여하도록 유도하는 정책조정수단이 활용될 필요가 있다. 예를 들어 조기적응프로그램(출입국관리법 시행규칙 제53조의5) 및 사회통합프로그램(출입국관리법 제39조)처럼 귀화 등 장기 체류할 외국인뿐만 아니라, 외국인근로자 등과 같이 사회적응을 바라거나 부적응할 가능성이 높은 경우에 지원할 수 있도록 한국어와 한국사회이해의 교육과정 외 그 밖에 조기 사회적응 지원에 필요하다고 인정되는 교육, 정보 제공, 상담 등이 마련되어야 한다. 그 지원되는 내용은 작업현장과 지역사회의 특성이 반영될 수 있도록 자율성이 부여될 필요가 있다.

외국인근로자의 적응 지원은 중앙정부가 중심으로 된 상하 수직구조의 구 거버넌스 방식으로는 상승효과가 발생하기에 한계가 있다. 비자정책(체류자격을 포함한다)이 외국인근로자 적응 지원을 위해 관련 부처들의 정책조정수단으로 공유 활용되어 ‘새로운 거버넌스’를 구축할 수 있는 동력으로 전환되어야 한다. 외국인근로자의 적응 지원을 위해 기초자치단체가 최일선의 행정기관으로서 참여하고, 지역의 특

37) 불법적으로 체류하는 외국인근로자가 사회통합프로그램을 이수한 경우에 체류 관련 각종 허가를 적극 고려하자는 의미가 아님을 유의 바란다.

성을 반영하여 적응지원 프로그램을 다변화해야 한다.³⁸⁾ 외국인근로자(E-9)가 성실외국인근로자로 전환되는 결정요인이 고용주의 필요와 요구에 의해서만 결정되는 방식은 재고되어야 한다. 성실외국인근로자 제도는 단기순환원칙의 예외에 해당되는 것으로 외국인근로자는 재입국과 약 10년까지의 장기간 동안 우리나라에 체류할 수 있는 準정주자로 신분이 전환된다. 외국인근로자가 지역사회에서 성공적으로 적응 통합될 수 있도록 유도하고 이를 위해 지역사회에서 지방자치단체의 역할이 반영될 수 있도록 해당 업체가 소개하는 지방자치단체의 장의 성실외국인근로자 추천을 필수적 요건으로 개선하여야 할 것이다. 이 경우 지역사회에서 필요로 하는 외국인근로자 업종과 유형 등이 고려되어야 하며, 지역사회의 적정 인구 수 등을 고려하여 지방자치단체별 일정 규모의 쿼터제 방식으로 운영될 필요가 있다. 외국인근로자의 장기간 거주는 우리나라의 지역사회 구성원 여부를 결정하는 정치적 결정에 해당하는 것이므로 단순히 개인으로서의 고용주의 필요와 요구에만 의존하는 방식에서 벗어나, 지방자치단체와 직업안정기관, 출입국외국인관서(출입국관리사무소) 간에 ‘공적기관 네트워크’가 구축되어야 할 사안이다. 또한 시장(외국인근로자를 고용한 사업체가 주로 해당된다), 시민사회단체가 정책집행의 주도적 참여자로 등장해야 한다. 새로운 거버넌스는 외국인근로자를 포함한 전체 외국인에 대한 ‘지원기관 네트워크’를 구성할 수 있고, 기존의 수직구조의 하향식 집행방식에서 상향식 집행방식으로 전환되는 계기로 될 수 있다. 외국인근로자 지원을 위한 정책집행이 상향식 집행방식으로 전환될 경우에 작업환경과 지역사회의 특성이 반영된 지원 사업이 발굴되며, 외국인근로자의 적응 지원을 위한 정책결정과 정책집행이 연계되고 정책집행에 대한 순응이 향상되어 정책목표를 달성하여 상승효과가 발생하게 된다.

38) 이흥구, 외국인 근로자 관리에 관한 정부간 관계 고찰, 한국행정과 정책연구, 2010, P69

V. 결론

외국인에 관한 공공정책은 법무부, 외교부, 고용노동부 등 여러 부처가 관여하고, 국민과 외국인 간의 관계, 이해당사자들 간의 다양하고 상충된 입장이 충돌 조정되는 정치의 과정이다. 이민으로 국민국가를 형성한 이민국가에서 조차도 외국인에 관한 공공정책은 법제도, 예산, 자원 등의 부족으로 자국민을 우선시하는 공공정책에 뒤처져 있는 것이 일반적이다. 우리나라에서는 외국인에 관한 공공정책은 최근 주로 이민정책적 관점에서 취급되기 시작했다. 이민정책이 추구하는 목표는 여러 부처 간에 충돌, 중복, 경쟁되고 있으며 이러한 정부갈등을 해소하기 위해 이민정책 총괄 전담조직을 신설하자는 등 조직론적 관점에서 주로 주장되거나 연구되고 있다. 총괄하여 수행할 전담조직이 새로이 신설되거나 기존의 조직이 확대 개편된다면 위와 같은 갈등현상이 해소되거나 축소되리라는 전망은 지나친 낙관론에 불과하다. 총괄전담 조직이 신설 또는 확대되기 전이라도 각 부처는 각자의 정책목표에 도달하는데 성공적으로 집행해온 정책수단을 다른 부처와 같이 공유하거나, 외국인에 관한 공공정책들이 충돌, 중복, 경쟁되는 것을 조정하거나 최소화하기 위해 연결고리로서의 정책조정수단을 고안하여 적용해야 할 것이다. 외국인이 우리나라에 입국하거나 체류하고, 국내에서 학업을 지속하거나 취업을 하는 등 일정 활동을 위해서는 비자 또는 체류자격을 소지할 것이 필수적으로 요구되어진다. 외국인에게는 입국과 그 체류목적에 맞는 활동에 있어서 비자(체류자격)의 취득이 매우 중요하다고 여긴다. 또한 여러 부처들이 외국인에 관한 공공정책에 관하여 추구하는 목적은 결국에는 비자정책의 대상자, 요건과 기준에 반영되어 집행되어진다. 대립되는 관점의 접합점 내지 공통분모는 비자(체류자격을 포함한다)이다. 외국인에 관한

공공정책에 관여된 여러 부처들은 비자정책(체류자격을 포함한다)이 가지는 정책조정수단의 기능을 활용하여 각 부처가 추구하는 목표를 성공적으로 달성할 수 있다. 이때에 활용되는 정책조정수단으로서의 비자는 정책목표를 달성하는데 가장 적합한 수단이어야 하며, 수단-목표의 관계를 가지는 인과적 타당성을 가져야 한다. 정부목표만을 지나치게 앞세워 윤리적으로 벗어나게 비자정책이 활용되어서는 안 될 것이며, 정책적 맥락과 변화된 정책환경 등을 감안하여 일반인이 수용할 수 있는 ‘합리적인 수인 가능성’의 범위 내에서는 적극적으로 정책 조정수단으로서의 비자정책을 활용할 수 있어야 할 것이다.

외국인의 입국에 관한 의제설정 등 정책의 전 과정은 위와 같은 맥락으로 인해 정치적 과정의 일부분이다. 다양한 입장과 의견을 가진 행위자들이 참여하고 있으며, 이들 행위자들이 의제설정을 주도하는 방식에 있어서도 외부주도형과 동원형 등 다양하게 작동되고 있다. 중앙정부가 중심으로 되어 수립된 비자정책은 외국에 나가 있는 우리나라 재외공관의 관료를 통해 집행되어진다. 재외공관의 장은 비자정책의 집행에 있어서 일선관료에 해당하며, 특히 비자 발급을 위한 심사를 맡고 있는 영사는 최일선관료라고 할 수 있다. 비자정책의 집행에 관한 업무는 종전에는 국가주권의 고유한 영역으로 간주되어 정부만이 독점적으로 행사하는 속성을 가지고 있었다. 최근 2000년대 초반부터는 비자정책의 집행 중 일부에 ‘새로운 거버넌스’가 적용되어 영국, 미국, 중국, 일본, 인도 등 다수의 국가들에 확산되고 있다. 비자정책의 집행은 재외공관에서의 일선관료의 전문성과 첨단 기술력을 갖춘 인프라가 뒷받침되어야만 성공적으로 집행되는 특성이 있다. 이 글 본문에서는 비자정책이 성공적으로 집행되지 못하거나 형식적으로만 집행되는 모양새를 갖춘 우리나라 재외공관에서의 일선관료의 ‘집행 불응’에 대해 살펴보았다. 다수 국가의 재외공관에서는 비자정책의 집행에 ‘새로운 거버넌스’ 모형을 적용하여 정책집행의 전문성을 확보하고, 비자정책의 집행기능을 향상하여 우수외국인재 확보와 정부경쟁력 제고에 활용하고 있다. 최근 재외공관에서의 변화된 국제환경에

서는 비자정책의 집행은 정부가 중심으로 되어 일방적으로 집행하는 방식은 낡은 방식으로 취급되며, 더 이상 효율적이지도 민주적이지도 않다는 지적을 받고 있다. 우리나라 재외공관에서의 비자정책이 성공적으로 집행될 수 있도록 하기 위해서는 시장 부문, 시민사회 부문이 비자정책의 집행 업무에 폭넓게 참여하고, 그 집행에 관한 책임을 정부와 같이 공유하도록 하는 ‘새로운 거버넌스’ 모형에 기반을 둔 재외공관의 변화된 운영방식이 필요한 시점이다.

비자정책이 주목을 받으면서 적용되는 부분은 외국노동인력이다. 외국인에 관한 공공정책은 국민경제와 노동시장에 큰 영향을 미치는 정책영역이라고 할 수 있다. 국민고용과 외국인고용은 때로는 서로 보완적이기도 하며 때로는 대체적 관계이기도 하다. 특히 단순노무 직종의 경우에는 대체적 관계가 더욱 두드러진다. 고용정책기본법 제1조에 따르면 국가는 국민고용을 보장하고 더 많은 취업기회를 확대함으로써 국민경제 성장과 고용을 통한 사회통합을 목적으로 한다. 반면에 같은 법 제31조에서는 외국인근로자 도입에 대해서도 언급하고 있다. “국가는 노동시장에서의 원활한 인력수급을 위하여 외국인근로자를 도입할 수 있다. 이 경우 국가는 국민의 고용이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다(고용정책기본법 제31조). 이에 따라 규정된 법률이 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률이다. 외국인근로자의 유입과 정착은 국민고용이 침해되지 않으면서 균형점을 유지하거나 국민고용에 중점을 두면서 운영되어야 하며, 이 과정에서 다양한 상충되는 입장과 주장들이 조정되는 정치의 과정이다. 단순외국인력 고용정책은 외국인에 관한 공공정책에 관여되는 다양한 부처들과 외국인근로자, 국민, 고용주, 시민사회단체 등의 입장이 종합적으로 고려되어야 한다. 외국인정책위원회와 외국인력정책위원회는 각각 이민정책과 고용정책에 이념적으로 중점을 두고 다루고 있으며, 이슈가 중첩되는 공통분모도 있다. 외국인정책위원회에서는 전체 외국인 구성비율에서 단순기능인력이 편중 심화되는 현상과 이들의 정주화를 우려한다. 외국인정책위원회의 시각과 입장은 정책의 전 과정을 거쳐

외국인력정책위원회에 반영되어야 하며, 그 정책의 전 과정은 협의절차와 정책수단의 모든 면에서 합리적이어야 한다.

외국인근로자(E-9)는 단기순환원칙이 적용되는 외국인 유형이므로 사회통합의 대상이 될 수 없다는 견해도 존재한다. 외국인근로자를 인력의 요소로만 보는 관점이 반영된 결과이다. 반면에 단기순환원칙이 유사하게 적용되는 외국인근로자이면서 국내에서 단순노무 직종에 취업하고 있는 외국국적동포(H-2)를 일정 부분 대우하는 관점과는 상반된 입장이다. 외국국적동포에 대해서는 정부와 정부 외 부문이 관심을 가지면서 사회통합의 대상으로 포섭하고자 한다. 사회통합 내지 사회적응은 외국인이 국적 취득만을 전제로 하는 개념이 아니다. 외국인근로자(E-9)가 적게는 5년 이내 또는 많게는 10년 이내 국내 근무기간 중 겪는 사회적 차별을 제거하고, 직장 내에서의 성공적인 근무와 지역사회에서의 성장을 위해서는 사회통합과 적응 없이는 달성되기 어렵다. 비자정책은 외국인근로자의 사회통합과 적응을 촉진하거나 부적응하는 자를 찾아 선별하는 기능을 맡을 수 있다. 외국인근로자의 선발, 유입 및 적응과 장기간 취업에 대하여 비자정책(체류자격을 포함한다)은 외국인력정책과 외국인정책의 중복되는 선상에서 조정될 수 있는 정책조정수단의 기능을 가지고 있지만, 아직까지는 고용노동부, 법무부 등 관련 부처 간의 이해상충으로 인해 효과적으로 활용되지 못하는 실정이다. 특히 외국인근로자가 성실외국인근로자로 신분이 전환되는 과정에는 단순히 고용주의 필요와 요구에만 전적으로 의존할 것이 아니라, 지역사회에서 외국인근로자가 사회구성원으로서 능동적으로 참여하고 지방자치단체의 역할을 강조하기 위해서는 지역사정과 실정이 감안되어 '지방자치단체의 장의 성실외국인근로자 추천제'를 도입할 필요가 있다. 외국인근로자의 지역사회에서의 성공적 사회통합은 지방자치단체가 적극적으로 참여하는 '공적기관 네트워크'와 시장, 시민사회 등 정부 외 부문의 전문성이 활용된 새로운 거버넌스로서 '지원기관 네트워크'가 형성되어야만 제대로 이루어지게 된다.

**A consideration on several matters of
immigration policies and employment policies
for foreigners
- Search for ‘policy adjustment tool’ of visa
and application of ‘new governance’ -**

Yongho Cha

The policy adjustment tools are government's tools. The policy adjustment tools are resources or sub-systems as links, which can reduce conflicts among governments and mutually inter-link the policies of related ministries. It results in synergistic effect. The Visa is policy adjustment tool, which can coordinate the interests of policies related to various ministries and bring about higher synergy effects to each ministry's policies. The policy actors regarding visa policy are classified as an official or unofficial actors. There are external initiatives model and mobilization model in the way how visa policy is subject to be the issue. Although the enforcement of visa policies is equivalent to a top-down enforcement model, the policy enforcement is not properly enforced in an administrative environment where street-level government officials face. To increase compliance with the enforcement of visa policies, new governance should be introduced in some areas of the work of visa issuance, traditionally recognized as a unique territory of national sovereignty. It is possible to utilize expertise outside the governments. The policy for semi-skilled migrant worker is equivalent to ‘Garbage Can Process Model’, in which various positions of policy actors with varied interests are reflected. There are a high possibilities that the policy process will be irrational. To ensure that the interests of various policy actors are reasonably adjusted, various policy actors should participate systematically in the policy process of foreign workers. Foreigner manpower policy committee and foreigner policy committee

should be tied, so the positions of employment policies and immigration policies can be also tied. The quasi-life course mind-set should be reset into policy for foreign worker policy. The enforcement of visa policies (including visa-status eligibility) should be applied substantially to the policy for selection, entry and adaptation of foreign workers. The conflicting interests and positions of several policy actors should be fully reflected.

■ 참고문헌 ■

〈단행본〉

남궁근, 정책학, 법문사, 2012
이철우 외, 이민법, 박영사, 2016
임도빈, 행정학, 박영사, 2014
차용호, 한국 이민법, 법문사, 2015
하갑래, 근로기준법, ㈜중앙경제 제22판, 2010

〈논문〉

김선혁, 시민사회론과 행정학 - 행정학적 시민사회론의 모색, 한국행정학보, 2003
김병준, 외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석 - Kingdon의 정책 흐름모형 적용을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006
석동현, 재외공관의 비자발급과 그 적정성의 평가기준, 감사, 2011년 봄호
오현재, 관광측면에서 본 일본의 인도네시아 포용정책으로서의 비자완화 정책과 대응방향, 한국관광정책, 2015
이성태, 비자제도 개선의 국제적 동향, 한국관광정책, 2015
이승호, 정원영, 정책조정수단에 관한 탐색적 연구, 행정논총 제52권 제4호
이흥구, 외국인 근로자 관리에 관한 정부간 관계 고찰, 한국행정과 정책연구, 2010
하갑래, 외국인고용허가제의 변천과 과제, 한국비교노동법학회 노동법논총 제22집, 2011

〈언론기사〉

서울경제, [200만 외국인 고용의 허실] 인력난 中企들 쉰 외국인근로자 쟁탈전...고용·임금구조 왜곡, 2017년 03월 15일자 보도내용
조선일보, [Why] 위킹맘 상전 된 '이모님'... 우리도 외국서 모셔 오면 안되나요, 2017년 2월 25일자 보도내용

〈판례〉

서울고등법원 2014. 9. 5. 선고 2014누41086 판결
제주지방법원 2006. 6. 7. 선고 2005구합733 판결
헌법재판소 2002. 8. 29. 자 2001헌바82 결정
헌법재판소 2013. 11. 28. 자 2011헌마520 결정

한국의 단기상용 사증 제도 운용상 ‘영리활동’의 의의에 관한 소고

법무법인 양현/외국변호사 **은 정**

■ 논문요약 ■

이 논문은 한국의 단기상용 사증 제도 운용상 ‘영리활동’의 의미와 범위에서 비롯되는 문제점들을 살펴본다. 구체적으로 국내 출입국관리 당국의 단기 영리활동에 대한 종전 규제방식 및 최근 제도가 재정비되면서 적용되기 시작한 새로운 규제방식을 비교·분석하면서, 새로운 규제방식의 파급효과도 평가한다.

오래 전부터 외국 기업인들 사이에서는 한국의 단기상용 사증 제도에 관한 혼동이 있었다. 그 혼동의 핵심은 ‘영리활동’의 의미 및 범위와 관련된 단기상용 사증 제도의 운용상 모순에 있었다. 이는 단기상용 사증 제도를 운용하면서 사실상 ‘영리활동’을 몇몇 단기 체류자격의 허용 활동범위에 중복적으로 포함시킴으로써 생긴 현상이었다. 이런 운용상 모순으로 인해 다국적기업 소속의 외국인들은 국내에서 단기 상용활동을 하는 경우 그들이 취득해야 하는 단기체류자격이 무엇인지에 관해 오랫동안 혼란스러워했다. 최근 제도가 재정비되면서 여러 단기 체류자격 간의 경계가 명확해졌지만 혼란스러운 상황은 아직까지 지속되고 있다.

이와 관련해서, 국내 출입국관리 당국은 2017. 3. 외국인의 실질적인 영리활동이 무엇인지를 더 명확하게 규정했다. 영리활동은 사증면제(B-1), 관광통과(B-2) 체류자격은 물론이고 기존에 영리활동을 일부 허용 하던 단기방문(C-3) 체류자격의 활동 범위에서도 벗어난 것으로서, 90일 이하의 단기 영리활동은 단기취업(C-4) 체류자격으로만 가능하다는 것을 명확히 한 것이다. 단기상용 사증 제도가 이렇게 재정비되면서 외국인들은 기존에 단기방문(C-3) 사증(구체적으로는 일반상용(C-3-4) 사증)으로 어느 정도 가능했던 영리활동을 할 수 없게 됐다. 이제는 단기로 영리성 업무를 보기 위해 국내에 입국하려는 외국인들은 C-4 사증을 받을 수밖에 없다. 그러나 기존에 거의 이용되지 않던 C-4 사증을 받는 절차는 잘 정비해 놓지 않고 C-3-4 사증과 C-4 사증 양자 간의 경계만 분명히 해 놓음으로써 종전에 C-3-4 사증의 범위

에 있던 주요 활동을 C-4 사증이 모두 포섭하지 못하는 사각지대가 생긴 것이 아닌가 우려된다. 또한 일부 재외공관들은 새로운 제도에 아직 적응하지 못한 모습을 보이고 있다. 영리활동을 하려는 외국인들이 새로운 제도에 맞춰 C-4 사증을 신청해도 C-4 사증은 필요 없다고 안내를 하고 C-3-4 사증을 계속 발급하는 경우들이 있다. 이를 감안하면 새로운 제도가 자리 잡기까지는 외국인들 사이에서 적지 않은 혼란이 예상된다.

국내 고용시장의 보호, 외국인의 불법적인 단기 영리활동에 대한 규제 강화 등 이번에 재정비된 단기상용 사증 제도의 순기능도 물론 있다. 다만, 새로 정비된 단기상용 사증 제도가 순조롭게 정착되고, 정당한 단기 상용활동을 하려는 외국 기업인들이 새로운 제도로 인해 불이익을 겪는 역기능이 생기지 않도록 새로운 제도를 정교하게 운용할 필요가 있다. 무엇보다도 종전에 C-3 사증 등으로 허용해주던 일부 영리활동을 C-4 사증의 기존 체계 내로 한꺼번에 편입하는 과정에서 부조화와 비효율, 그리고 혼란이 생기지 않도록 C-4 사증의 기존 제출서류 및 심사 요건 체계를 바뀐 상황에 맞게 유동적으로 재정비해야 할 필요가 있어 보인다.

[주제어] 단기체류 외국인, 전문외국인력, 단기 사증, 상용활동, 영리활동, 취업활동, 사증면제(B-1) 자격, 관광통과(B-2) 자격, 단기방문(C-3) 자격, 일반상용(C-3-4) 자격, 단기취업(C-4) 자격

Short-term business travelers, Foreign professionals, Short-term visa, Business visa, Business activities, For-profit activities, Employment activities, Visa waiver (B-1 and B-2), Short-term business visa (C-3-4), Short-term employment visa (C-4)

■ 목 차 ■

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| I. 서론 | III. 문제의 제기와 분석 |
| II. 국내 단기상용 사증 제도의 개관 | 1. 단기상용 사증 제도상 |
| 1. 법령상 근거 | ‘영리활동’의 의미와 범위 |
| 2. 단기체류자격의 유형과 활동범위 | 2. 새로운 규제방식의 평가 |
| | IV. 결론 |

* 논문접수: 5.18 심사게시: 5.28 게재확정: 7.13

I. 서론

필자는 국내 로펌에서 다국적기업 소속의 외국인들이 한국에 파견되거나 고용될 때 신청하는 장기사증 업무를 중심으로 한 출입국관리 업무를 전문 분야로 활동하고 있다. 이런 국제적인 업무의 특성상 필자는 세계 각국의 출입국관리 제도를 접했다. 필자는 세계 각국의 제도 중에서 한국의 출입국관리 제도가 그 신속함과 투명성, 안정성, 예측가능성 등으로 외국 기업인들 사이에서 상당히 호평을 받는 것을 보면서 우리 출입국관리 제도의 높은 수준을 실감하고 있다. 그러나 필자가 국내의 출입국관리사무소를 통해 주로 처리하는 장기사증 업무에 비해 재외공관에서 처리되는 단기사증 업무에 대해서는 오랫동안 외국인들 사이에서 적지 않은 혼동이 있어 왔다. 그 혼동의 핵심은 ‘영리활동’을 몇몇 단기 체류자격의 허용 활동범위에 중복적으로 포함시킴으로써 생긴 단기상용 사증 제도의 운용상 모순에 있었다. 이로 인해 다국적기업 소속의 외국인 임직원들은 국내에서 단기 상용활동을 할 때 그들이 취득해야 하는 체류자격이 무엇인지에 관해 오랫동안 혼란스러워했다. 그런 상황은 아직까지 지속되고 있다.

이 논문은 외국인의 단기 상용활동에 대해 적용되는 한국의 단기상용 사증 제도의 운용상 ‘영리활동’의 의의에 관한 실무적 쟁점과 동향을 살펴본다. 특히 우리나라에서 단기상용 활동을 하려는 외국인에게 허용되는 활동 범위가 ‘영리활동’을 기준으로 어떻게 규제되는지를 분석한다. 그 과정에서 ‘영리활동’의 범위가 종전에는 어떻게 규제됐고, 최근에는 ‘영리활동’의 범위가 더 명확히 규정되면서 외국인의 단기상용 활동이 어떻게 다르게 규제되기 시작했는지도 살핀다. 마지막으로 실무 현장에서 나타나는 새로운 규제방식의 파급 효과가 무엇인지를 평가한다.

국내 단기상용 사증 제도의 규제 대상은 외국인이다 보니 외국에 비해 이 제도에 관한 국내의 사회적인 관심과 논의는 적은 편이다. 오히

려 외국 기업인들과 이들에게 조언하는 외국 로펌들이 한국의 단기상용 사증 제도를 깊이 있게 이해하려고 훨씬 더 많은 노력을 한다. 외국기업의 지속적인 국내 투자와 사업 활동 확대로 한국을 단기 방문하려는 외국 기업인이 지속적으로 증가하고 있다. 외국 기업인과의 단기 교류가 필수적인 국내 기업계의 높은 수요를 감안한다면 단기상용 사증 제도를 더 예측가능하고 효율적인 방향으로 운용할 필요성이 있는 것은 자명하다. 그런 차원에서 출입국관리 당국을 중심으로 이런 논의가 활발히 이루어졌으면 한다. 이런 논의는 외국 기업인들이 국내에 짧게나마 머무는 동안 부작용 없이 우리 사회에 기여할 수 있도록 하고, 외국인과 내국인의 조화로운 통합에 기여할 것이다.

II. 국내 단기상용 사증 제도의 개관

1. 법령상 근거

출입국관리법 제17조(외국인의 체류 및 활동범위) 제1항은 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다고 규정하고 있다. 사증(visa)은 입국허가의 기본요건이므로 우리나라에 입국하려는 외국인의 체류자격과 체류기간은 그가 소지한 사증에 의해 정해진다. 우리나라 출입국관리 제도는 일반적으로 사증을 체류기간에 따라 단기사증과 장기사증으로 구분한다. 단기사증은 체류기간 90일 이하의 경우(이하 “단기” 또는 “단기체류”라 함), 장기사증은 체류기간 91일 이상의 경우(이하 “장기” 또는 “장기체류”라 함) 체류자격에 맞는 사증으로 발급된다.

한편, 출입국관리법 제10조(체류자격) 제1항에 따라 발령된 출입국관리법 시행령 제12조(체류자격의 구분)에 따른 별표 1(외국인의 체류자격)은 외국인의 체류자격을 A에서 H까지 8개 그룹으로 정하고, 그

안에 체류자격에 해당하는 사람 또는 활동 범위를 대략적으로 정하고 있다.¹⁾ 위 별표 1을 세부적으로 뒷받침하기 위해 법무부 외국인·출입국정책본부가 공표하는 ‘체류자격별 통합 안내 메뉴얼’의 사증발급편 메뉴얼²⁾(이하 “사증발급 안내메뉴얼”이라 함)은 체류자격별 활동범위, 체류자격별 신청 대상자, 1회 부여 체류기간의 상한, 재외공관장 재량으로 발급할 수 있는 사증, 영리활동의 정의, 참고사항 등을 설명하고 있다. 이 메뉴얼은 외국인·출입국정책본부의 홈페이지(<https://www.immigration.go.kr>)에서 정기적으로 수정되어 등재되고 있다. 또한 국내의 출입국관리업무 실무자들은 물론 단기 사증을 발급하는 재외공관 실무자들 사이에서도 널리 참조되고 있다.

2. 단기체류자격의 유형과 활동범위

위 별표 1과 사증발급 안내메뉴얼에 따르면, 외국인의 단기체류에 해당하는 체류자격의 유형은 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4) 등이다. 아래에서는 현행 사증발급 안내메뉴얼³⁾이 안내하고 있는 각 단기체류자격의 유형과 활동범위를 개관한다.

가. 사증면제(B-1)와 관광통과(B-2)

우리나라는 2017. 2. 16. 현재 105개국과 사증면제협정을 체결하고 있다.⁴⁾ 사증면제협정체결국가(“협정국가”) 국민은 주로 관광 또는 방

1) 체류자격의 유형에 대해 출입국관리법 제10조가 대통령령에 위임하고 있는 방식은 너무 포괄적이라는 측면에서, 체류자격의 내용을 법률에 상향하여 규정할 필요가 있다는 지적이 있다. 법무부 출입국외국인정책본부, 「출입국관리법 해설」(2011), 87면 및 이희정 외 8인, 「이민법」, 박영사, 2016, 130-131면 참조.

2) 사증발급편 메뉴얼 외에 체류안내편 메뉴얼도 별도로 있다.

3) 2017. 5. 18. 현재, 가장 최근 수정되어 등재된 사증발급 안내메뉴얼은 2017. 4. 17.자 메뉴얼이다.

4) 사증발급 안내메뉴얼, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2017. 4. 17., 13면

문 목적으로 입국하려는 경우에 한하여 무사증 입국이 가능하다. 이 경우 이들은 사증면제(B-1) 자격으로 입국한다. 다만, 영리활동이나 취업활동을 하려 할 때에는 사증면제 자격이 아닌 그에 합당한 사증을 발급받고 입국해야 한다는 예외가 있다.

협정국가들 외에 우리나라는 국제관례, 상호주의, 국가이익 등을 종합적으로 고려하여 무사증입국 허가대상 국가를 따로 지정(“지정국가”)하여 지정국가 국민도 무사증 입국을 허용하고 있다(2016. 9. 21. 현재 48개 국가 또는 지역⁵⁾). 협정국가 국민과 마찬가지로 지정국가 국민은 주로 관광 또는 방문 목적에 한하여 무사증 입국이 가능하며 일반적으로 30일, 또는 특정 국가별로 90일 동안 체류할 수 있다. 이 경우 이들은 관광통과(B-2) 자격으로 입국한다. 다만, 협정국가 국민과 마찬가지로 지정국가 국민도 영리활동이나 취업활동을 할 때에는 관광 자격이 아닌 그에 합당한 사증을 발급 받고 입국하여야 한다는 예외가 있다.

한편, 국가별로 체결된 협정상의 활동 범위에는 일부 예외가 있을 수 있으나, 일반적으로 협정국가와 지정국가 국민은 시장조사, 업무연락, 상담, 계약, 소규모 무역 기타 이와 유사한 목적의 단기상용 활동(이하 “단순 상용활동”이라 함)을 하려는 경우, 무사증 입국한 후 B-1 또는 B-2의 체류자격으로 이런 활동을 할 수 있다.⁶⁾ 다만, 이 경우 역시 무사증 입국으로 할 수 있는 단순 상용활동의 범위에는 영리활동이나 취업활동은 포함되지 않는다.

나. 단기방문(C-3)

협정국가나 지정국가 국민이 아닌 외국인은 무사증 입국이 가능하지 않으므로 적절한 유형의 단기방문(C-3) 사증을 재외공관에서 받고

5) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 20면

6) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 11, 28면

입국해야 한다.⁷⁾ 단순 상용활동을 위해서는 단기방문(C-3) 체류자격 내의 세부 유형인 C-3-4로 구분되는 일반상용(C-3-4) 사증이 일반적으로 적용된다. C-3-4 사증의 활동 범위는 단순 상용활동이다.

다. 단기취업(C-4)⁸⁾

무사증 입국이 가능한(협정국가나 지정국가 국적의) 외국인이든 아니든, 국적을 불문하고 단순 상용활동의 범위를 벗어난 영리나 취업을 목적으로 하는 외국인에게는 단기취업(C-4) 사증이 해당된다. 예컨대, 일정한 노무, 기술 등을 제공하고 이에 상당한 보수를 받는 취업활동을 하는 외국인은 무사증 입국이나 C-3 체류자격으로는 이를 할 수 없다. 다국적기업 임직원이 각종 용역제공 계약 등에 의해 한국에 단기 파견되어 국내 공·사기관으로부터 체재비 등 보수성 경비를 지급 받고 근무하는 경우, 그리고 국내에서 외국 소속사의 국내 법인이나 지점에서 단기 근무하는 경우가 C-4 체류자격을 받아야 하는 대표적인 경우이다.⁹⁾

III. 문제의 제기와 분석

1. 단기상용 사증 제도상 ‘영리활동’의 의미와 범위

가. ‘영리활동’의 종전 규제방식

7) 한국에 무사증 입국이 가능하지 않은 국가들은 중국, 인도, 필리핀, 인도네시아, 베트남 등을 들 수 있다.

8) 단기취업(C-4) 사증은 엄밀히 보면 ‘상용’ 사증보다는 ‘취업’ 사증에 가깝다. 그러나 종전에 C-3-4 사증 하에 상용활동으로 분류되던 ‘수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적’의 활동을 포섭하는 사증이라는 측면에서 취업 활동과 상용활동이 모두 포섭되는 복합적인 사증이라고 볼 수 있다.

9) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 45, 48면

위 내용을 살펴보면, 외국인이 국내에서 영리활동이나 취업활동을 하는 경우에는 좀 더 엄격한 규제를 받게 되는 것을 알 수 있다. ‘취업 활동’을 개념적으로 이해하기는 어렵지 않다. 외국인이 국내 기업에 직접 고용되어 그 국내 기업으로부터 급여나 보수를 받는 것을 의미한다. 이해하기 쉽다. 외국인들이 국내에 무분별하게 직접 고용되면 국내 노동 시장이 잠식될 위험이 있으므로 이들의 취업활동을 규제하는 것은 당연한 일이다. 그렇다면 ‘영리활동’의 의미는 어떨까? 사증발급 메뉴얼은 이에 관하여, 사증면제(B-1)나 관광통과(B-2) 자격, 그리고 단기방문(C-3) 자격은 영리를 목적으로 하는 사람은 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 영리활동이 무엇인지에 관해서는, “일정한 노무, 기술 등을 제공하고 이에 상당한 보수를 받는 취업활동은 발급대상이 아님”이라고 부연설명을 하고 있다.¹⁰⁾

그러나 사증발급 안내메뉴얼은 과거 상당한 기간 전¹¹⁾부터 단기방문(C-3) 체류자격 내에서 C-3-4의 세부 약호로 분류되는 일반상용사증의 허용 활동범위를 ‘시장조사, 업무연락, 상담, 계약, 수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적’(이하 “수출입기계 설치 등의 활동”)으로 규정해왔다. 따라서 과거 적지 않은 기간 동안 외국인들은 C-3-4 사증으로 입국하여 시장조사, 업무연락, 상담, 계약 등의 단순 상용활동 외에 수출입기계 설치 등의 활동도 해왔다. 문제는 이런 수출입기계 설치 등의 활동은 일반적으로 외국기업과 국내기업 사이에 체결된 산업설비 등의 판매 계약에 따라 하는 활동이라는 점이다. 그런 활동을 하는 외국인들은 개인 급여와 보수를

10) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 24면

11) 필자는 법무부 출입국·외국인정책본부에서 정기적으로 수정하여 홈페이지에 등재하는 사증발급 안내메뉴얼을 수정될 때마다 출력하여 보관하면서 참조하고 있는데, 필자가 보유 중인 메뉴얼의 가장 오래된 버전은 2013. 1. 14.자 메뉴얼이고, 이 버전에도 C-3-4 사증의 허용 활동범위에는 ‘수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적’이 포함되어 있다. 2013. 1. 14. 이전에도 ‘수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적’은 C-3-4 사증의 허용된 활동범위에 포함되었을 것으로 짐작된다.

외국에서 지급 받더라도, 그 활동의 실질은 회사 간 거래의 일환으로 매출을 일으키는 전형적인 ‘영리활동’이다. 그런데 사증안내 메뉴얼상 단기방문사증(C-3)의 활동범위에 관해서는, “일정한 노무, 기술 등을 제공하고 이에 상당한 보수를 받는 취업활동은 발급대상이 아님”이라고 ‘영리활동’을 배제하는 부연설명을 하고서는 정작 C-3-4 사증의 구체적인 허용 활동범위에는 영리활동인 ‘수출입기계 설치 등의 활동’을 포함시켜왔던 것이다. 따라서 외국인들 사이에서는 ‘수출입기계 설치 등의 활동’은 비록 영리활동이지만 회사 간의 거래로 매출이 일어나는 것이지 외국회사 일을 하는 외국인 개인은 한국에서 급여와 보수를 받는 것이 아니므로 C-3-4 사증을 받고 국내에서 영리활동을 해도 무방하다는 인식이 팽배해 있었다. 물론 그동안 재외공관에서도 ‘수출입기계 설치 등의 활동’을 하려는 외국인들에게 그런 이유로 C-3-4 사증을 광범위하게 발급해주었음은 물론이다.

위와 같은 관행에 더불어 사증발급 안내메뉴얼은 과거 수년 전부터 미국인¹²⁾, 일본인¹³⁾에 대해서는 관광통과(B-2) 사증의 허용 활동범위에 ‘상용활동’이 포함된다고 규정해왔다. 이에 따라 재외공관들에서는 이들이 무사증 입국한 후 관광통과(B-2) 자격으로 상용활동을 할 수 있으므로 이들에게는 사실상 C-3-4 사증을 발급해주지 않았다. 따라서 미국인, 일본인은 무사증 입국한 후 관광통과(B-2) 자격으로 C-3-4 사증상 허용되는 ‘수출입기계 설치 등의 활동’이 포함된 상용활동을 할 수 있다는 인식도 팽배해 있었다.

한편, 오래 전부터 출입국당국은 ‘각종 용역제공 계약 등에 의하여 파견되어 각종 공·사기관으로부터 체재비 등 보수성 경비를 지급받고 근무하고자 하는 자’ 등 수익을 목적으로 단기간 영리활동이나 취

12) 2008. 11. 전에는 단기상용 목적으로 한국을 방문하는 미국인은 원칙적으로 무사증 입국이 허용되지 않았다.

13) 2006. 3. 1. 전에는 단기상용 목적으로 한국을 방문하는 일본인은 원칙적으로 무사증 입국이 허용되지 않았다.

〈표 1〉 연도별 주요 단기체류자격별 체류외국인 현황(2013~2015)

구분 / 연도	2013. 12. 31. 현재 ¹⁴⁾	2014. 12. 31. 현재 ¹⁵⁾	2015. 12. 31. 현재 ¹⁶⁾
사증면제(B-1)	47,890	93,619	95,427
관광통과(B-2)	87,908	96,113	104,287
단기방문(C-3)	131,951	146,357	154,105
단기취업(C-4)	460	593	685

업활동을 하려는 외국인에 대해 단기취업(C-4) 사증 유형을 운용해왔고, 이를 사증발급 안내메뉴얼에 구체적으로 안내했다. ‘각종 용역제공 계약 등에 의하여 파견되어 각종 공·사기관으로부터 체재비등 보수성 경비를 지급받고 근무하고자 하는 자’는 다름 아닌 ‘수출입기계 설치 등의 활동’을 하는 자이다. 그러나 사증발급 안내메뉴얼상 C-3-4 사증상의 허용된 활동범위에 수출입기계 설치 등의 활동을 포함시킴으로써 C-3-4 사증과 C-4 사증상 허용된 활동범위가 일부 겹치는 현상이 생겼다. 수출입기계 설치 등의 활동에 대해 재외공관들은 관행적으로 C-3-4 사증에 비해 C-4 사증을 극히 드물게 발급해왔다. 그래서 외국인들 사이에서는 당연히 수출입기계 설치 등의 활동에 대해서는 C-3-4 사증이 원칙적으로 해당되고, 무사증 입국 후 상용활동이 허용된 미국인, 일본인 등에 대해서는 수출입기계 설치 등의 활동을 관광통과(B-2) 자격으로 할 수 있다는 인식이 있었던 것이다.

실제로 출입국당국에서 과거 3년에 대해 발간한 출입국외국인정책 연감의 통계수치를 정리한 위 〈표 1〉을 살펴보면, 단기취업(C-4) 사증은 그 발급 횟수가 극히 미미했다.¹⁷⁾ 그동안 관행적, 실무적으로 거의 사용되지 않은 사증 유형임을 알 수 있다.

14) 2013년도 출입국외국인정책 연감, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2014. 7., 186면

15) 2014년도 출입국외국인정책 연감, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2015. 10., 160면

16) 2015년도 출입국외국인정책 연감, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2016. 12., 136면

17) 이 통계상 ‘단기방문(C-3)’ 사증 유형의 범위에는 C-3-4 사증 외에 다른 세부 C-3 사증 유형이 있음을 감안하더라도 C-4 사증의 절대적인 발급 횟수가 매우 적음을 쉽게 알 수 있다.

나. '영리활동'의 새로운 규제방식¹⁸⁾

출입국관리 당국이 위와 같은 '영리활동'의 규제방식을 최근 바꾼 것을 필자가 본격적으로 인식하게 된 것은 역설적으로 외국 로펌 관계자를 통해서이다(위에 설명했듯이, 국내 단기상용 사증 제도의 규제 대상은 외국인이다 보니 내국인들보다 오히려 외국 기업인들과 이들에게 조언하는 외국 로펌들이 한국의 단기상용 사증 제도를 깊이 있게 이해하려고 훨씬 더 많은 노력을 한다). 이 로펌 관계자에 따르면, 2017. 3. 중순경 자신의 유럽 고객사가 종전에는 수출입기계의 설치 등의 활동을 하려는 기술자들을 한국에 파견할 때 늘 받던 일반상용(C-3-4) 사증을 염두에 두고 재외공관에 단기사증 신청을 했더니, 수출입기계의 설치 등의 활동은 이제 C-3-4 사증으로는 할 수 없고 단기취업(C-4) 사증이 해당된다는 안내를 받았다는 것이다.

이에 최근 발간된 사증발급 안내메뉴얼의 몇 개 버전을 찾아보니, 2017. 3. 20. 수정, 등재된 버전부터 C-3-4 사증의 허용 활동 범위가 종전의 '시장조사, 업무연락, 상담, 계약, 수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적'에서 '시장조사, 업무연락, 상담, 계약, 소규모 무역활동 등¹⁹⁾²⁰⁾'으로 축소된 것을 발견했다. 즉, 수출입기계 설치 등의 활동이 C-3-4 사증의 활동범위에서 삭제된

18) 어떻게 보면, 출입국당국이 새로운 규제방식을 만든 것은 아니고, B-1, B-2, C-3 체류자격으로 '영리활동'을 하지 못한다는 방침을 명확(clarify)하게 하기 위해 제도를 정비한 것뿐이다. 다만, 그 효과로 인해 단기상용 사증 제도가 종전과는 다른 방향으로 운용되기 시작한 것은 사실이다.

19) 사증발급 안내메뉴얼, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2017. 3. 20., 20, 28면

20) 2017. 3. 20. 전인 2016년 말경부터 발간된 사증발급 안내메뉴얼들도 일반상용(C-3-4) 사증과 관련해서, '수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적'의 내용을 '소규모 무역'으로 축소하는 내용을 언급하긴 했다. 그러나 2017. 2. 16.자 사증발급 안내메뉴얼 버전까지만 해도 단기방문 사증(C-3)을 소개하는 첫 부분에서만 그렇게 축소·언급하였고, C-3-4 사증에 관한 뒷부분의 세부 설명에는 '수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적'이 여전히 들어가 있었다(사증발급 안내메뉴얼, 2017. 2. 16. 버전, 23, 27면 각 참조). 사증발급 안내메뉴얼의 C-3-4 사증 하에서 '수출입기계 등의 설치·보수·검수·운용요령 습득 기타 이와 유사한 목적'이 완전히 삭제된 것은 2017. 3. 20.자 버전부터이다.

것이다. 또한 위 2017. 3. 20.자 사증발급 안내메뉴얼은 단기방문(C-3) 체류자격의 활동범위와 관련해서 다음과 같은 내용을 처음으로 새로 안내하기 시작했다:

“※(실질적인 영리활동) 보수성경비를 국내가 아닌 해외에서 지급받더라도 각종 계약에 의하여 국내 공·사 기관에 파견되어 실질적인 서비스를 제공하거나 사업 수주 등으로 국내 공·사 기관에 파견되어 실질적인 업무를 하는 경우는 단기 체류자격(B1, B2, C3)의 활동범위를 벗어난 것으로 영리행위에 해당”²¹⁾

일반상용(C-3-4)

가. 발급 대상

시장조사, 업무연락, 상담, 계약, 소규모 무역 기타 이와 유사한 목적으로 단기간 체류하려는 자

- ▶ 체제비를 초과하지 않는 보수를 받는 경우는 포함하나, 영리를 목적으로 하는 자는 제외

※ (참고) 수입기계 등의 설치·유지보수, 조선 및 산업설비의 제작·감독 등을 위하여 대한민국 내의 공·사 기관에 파견되어 근무하는 외국인의 활동은 영리행위로 단기체류자격(B1, B2, C3)의 체류범위를 벗어난 행위이므로 단기취업(C-4) 또는 무역경영(D-9) 사증을 발급

- 수입기계 등의 설치 등의 목적으로 사증(C4 또는 D9)을 신청하는 경우 계약서(구매계약, 용역 위탁계약)에 설치 등에 관한 의무가 포함되어 있어야 하며, 신청자는 동 의무를 위한 필수기술을 보유하고 있어야 함(국내 조달이 가능한 기술인 경우에는 국내 노동시장 우선 고려).”²²⁾

사실 외국 기업들이 수출입기계 등의 활동을 할 전문외국인력을 C-3-4 사증으로 국내에 빈번하게 다수 파견할 때 종종 어려움을 겪는 것은 새로운 현상이 아니다. 외국 기업들은 다수의 외국인 기술자들을 수출입기계 등의 활동에 투입하기 위해 국내 사업장에 반복하여

21) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 24면

22) 앞의 2017. 4. 17.자 사증발급 안내메뉴얼(주 4), 28면

단기 파견한다. 동일한 외국 기술자들이 몇 년에 걸쳐 여러 차례 정기적으로 C-3-4 사증을 빈번하게 신청하면 재외공관의 영사들은 자연스럽게 의문을 품게 될 수 있다. 이들이 내국인들이 충분히 할 만한 것으로 보이는 비교적 단순한 업무를 하는 것으로 판단되면 C-3-4 사증의 발급이 종종 불허된다. 어쨌든 과거 수년간, 많은 수의 외국인들이 비교적 손쉽게 C-3-4 자격(또는 때로는 B-1과 B-2 자격)으로 국내에서 수출입기계 등의 활동과 같은 영리활동을 해왔다. 물론 외국인들이 손쉽게 얻을 수 있는 단기 체류자격(B-1, B-2, C-3)으로 국내에서 무분별한 영리활동을 하면 국내 노동 시장이 잠식될 수 있는 위험이 높아진다. 출입국관리 당국이 단기 영리활동을 하려는 외국인들이 국내로 들어오는 길목을 손쉬운 B-1, B-2, C-3에서 더 어려운 C-4로 좁힘으로써 이들을 과거와는 달리 더 적극적으로 통제하려는 취지가 엿보인다.²³⁾

2. 새로운 규제방식의 평가

가. '영리활동'을 기준으로 한 활동범위의 명확한 경계 설정

2017. 3.부터 적용되기 시작한 새로운 규제방식을 국내에서 단기상용 활동을 하려는 외국인들에 대해 단순 적용하면, 일부 예외는 있을 수 있으나 다음과 같이 일반화 할 수 있는 것으로 보인다.

- 1) 협정국가 국민인 외국인: 무사증 입국(B-1)시 단순 상용활동이 가능함.
- 2) 지정국가 국민인 외국인: 무사증 입국(B-2)시 단순 상용활동이 가능함.

23) 실무적으로 '영리활동'이나 '취업활동'이 허용되지 않는 단기방문(C-3) 사증보다는 그러한 활동이 허용되는 단기취업(C-4) 사증의 심사가 더 엄격한 편이다.

- 3) 협정국가 또는 지정국가 국민이 아닌 외국인: 무사증 입국이 가능하지 않으므로 C-3-4 사증(또는 그에 준하는 다른 세부 유형의 C-3 사증)으로 입국시 단순 상용활동이 가능함.
- 4) 국적을 불문하고 단순 상용활동의 범위를 벗어난 영리활동이나 취업활동을 하려는 외국인: 단기취업(C-4) 사증을 받고 입국해야 영리활동·취업활동이 가능함.

위 내용은 다음과 같이 도식화할 수 있다.

2017. 3. 이전

유형	영리활동 허용?	영리활동 금지에 대한 예외?	허용 활동의 범위	참고: 2015 입국자 수 ²⁴⁾
사증면제(B-1)	X	△ ²⁵⁾	관광, 통과, 단순상용 활동	95,427
관광통과(B-2)	X	△ ²⁶⁾	관광, 통과, 단순상용 활동	104,287
일반상용(C-3-4)	△	O	단순상용활동 및 수출입기계 설치 등의 활동	154,105
단기취업(C-4)	O	-	수출입기계설치 등의 활동 및 기타 영리·취업 활동	685

24) 앞의 2015년도 출입국외국인정책 연감(주 16), 136면

25) 원칙적으로 사증면제(B-1) 자격으로 수출입기계 설치 등의 활동을 할 수 있는 예외는 없었다. 그러나 필자의 경험상 일부 재외공관들은 특정 협정국가 국민들이 수출입기계 설치 등의 활동을 위해 C-3-4 사증 등을 신청하면 그냥 무사증 입국(B-1)을 해도 좋다고 안내하는 경우가 적지 않았다. 우리나라를 무사증 입국할 수 있는 국가들이 워낙 많은 상황에서, 관련 협정상 예외가 인정되는 경우도 있었겠지만, 때로는 '영리활동'과 '단순 상용활동'의 차이가 미묘해서 재외공관 실무자들도 구분하기가 쉽지 않은 경우가 많아서 그런 현상이 생기면도 있었다.

26) 관행적으로 미국인, 일본인 등 일부 지정국가 국민들은 무사증 입국하여 B-2 자격으로 수출입기계설치 등의 활동을 해도 된다는 인식이 있었다.

유형	영리활동 허용?	영리활동 금지에 대한 예외?	허용 활동의 범위	참고: 2015 체류자격별 입국자 수 ²⁷⁾
사증면제(B-1)	X	X	관광, 통과, 단순 상 용활동	95,427
관광통과(B-2)	X	X	관광, 통과, 단순 상 용활동	104,287
일반상용(C-3-4)	X	X	단순 상용활동	154,105
단기취업(C-4)	O	-	수출입기계설치 등 의 활동 및 기타 영 리 · 취업 활동	685

나. 새로운 규제방식의 파급효과와 문제점

2017. 3.부터 B-1, B-2, C-3 사증으로는 영리활동을 할 수 없다는 것과, 특히 종전에는 C-3-4 사증으로 할 수 있었던 수출입기계설치 등의 활동은 이제 C-4 사증으로만 할 수 있게 됐다는 것이 명확해졌다. 사증 간의 경계가 명확해지면 제도를 이해하기는 더 쉬워졌다. 그러나 역설적으로 그동안 주로 C-3-4(일부 국적자들은 B-1, B-2) 사증으로 수출입기계 설치 등의 활동을 해오던 외국인들은 갑자기 그 통로가 C-4 사증으로 단일화 되면서 혼란스러워 하고 있다. 위 표에 ‘△’으로 표시된 관행적인 예외사항들이 모두 없어지고 C-4 사증으로 일률적으로 흡수되면서 생긴 현상이다.

먼저 위 표의 체류자격별 입국자 수에서 볼 수 있듯이, 재외공관에서 그동안 C-4 사증을 발급한 실적이 절대적으로 적었지만 앞으로 그 수가 급격히 늘어날 것으로 예상된다. 사증발급 안내메뉴얼의 기존 C-4 사증 심사 체계는 그대로인데 대거 늘어나고 있는 C-4 사증 신청자들이 제대로 흡수될 수 있을지가 의문시 된다. 즉, 종전에 C-3-4 사증상 허용됐던 수출입기계 설치 등의 활동 또는 국내 계열사로의 단

27) 앞의 2015년도 출입국외국인정책 연감(주 16), 136면

기 파견근무(이하 “종전 C-3-4 영리활동 유형”이라 함)가 C-4 사증의 범위 내로 광범위하게 편입되면서 C-4 사증 체계의 기존 제출서류 및 심사 요건들과 부조화를 이루지 않을까 염려된다. 또한 종전 C-3-4 영리활동 유형 중 일부는 C-4 사증의 허용 범위 내에서는 하지 못하게 되는 사각지대 현상이 생기지는 않을까 하는 우려도 있다. 일반적으로 C-4 사증은 취업·영리활동을 허용하는 사증이라 제출서류와 심사 요건이 더 엄격한 것으로 알려져 있다. 종전에는 C-3-4 사증으로 외국인 기술자, 관리감독자 등을 국내로 비교적 신속하게 파견할 수 있었는데, 새로운 제도는 예측가능성이 떨어지기 때문에 C-4 사증으로는 신속함이 떨어지지 않을까 하는 우려도 있다. 이런 점들은 국내 기업 현장에 외국인 기술자 등 전문외국인력이 적시에 단기 투입돼야 하는 경우 기업계에 적지 않은 부담을 줄 소지가 높다.

C-4 사증 체계를 구체적으로 살펴보면, 현재 다국적기업 소속의 외국인들이 C-4 사증을 받을 수 있는 경우는 크게 두 가지이다.

1. 외국 기업과 한국 기업 사이에 체결된 용역계약에 따라 한국 기업으로 파견되는 경우
2. 외국기업의 국내 계열사 등 한국 기업에 고용되고(고용계약서 체결) 소관부처(산하단체)의 고용추천서를 받은 경우(실질은 파견되는 것이지만 C-4 사증 내로 들어오면서 고용되는 형식을 취해야 하는 것이다)

1번의 경우는 C-4 사증 심사 체계 내의 제출 서류 요건이 대체로 까다롭지 않아서 C-4 사증 내로 무난히 편입될 것으로 보인다. 다만, 필자가 알기로는 외국인 기술자들이 수출입기계 설치 등의 활동을 위해 C-4 사증을 염두에 두고 관련 사실관계를 구체적으로 알리고 단기 사증 신청을 하는데도, 아직까지 일부 재외공관들은 여전히 보수성 경비를 외국에서 지급 받는다면 단기 영리활동을 하더라도 C-4 사증은

필요 없다고 안내하고 C-3-4 사증을 발급하고 있다. 이런 현상을 보면 새로운 제도가 자리 잡기까지는 외국인들 사이에서 적지 않은 혼란이 예상된다.

1번의 경우에 비해 2번의 경우를 C-4 사증 내로 편입시키는 것은 쉽지 않아 보인다. 기존에 편하게 C-3-4 사증으로 국내 계열사로 단기 파견되어 업무를 처리해왔던 외국인들의 입장에서는 국내 계열사와 고용계약까지 체결하고 고용추천서까지 받아 C-4 사증으로 입국해야 하는 상황이기 때문에 어려움이 있는 것이 현실이다. 국내의 고용 상황을 감안한다면 장·단기 사증을 불문하고 많은 외국인들이 유입되는 것을 허용한다면 국내 고용시장이 잠식될 수 있으므로 C-4의 요건을 쉽게 풀어주는 것은 간단한 일이 아니다. 그렇지만 고도의 전문성과 노하우를 지닌 전문외국인력이 90일 이하의 기간 동안 국내로 와서, 국내에 진출해 있는 그들의 회사를 위해 일한다면 큰 효과를 내면서 우리나라 경제계에 많은 기여를 할 수 있다. 새로운 제도가 정당한 단기 파견근무의 필요성이 있는 그런 전문외국인력에게 그 길을 쉽게 내주고 있지 않다는 우려가 있는 것이다.

IV. 결론

C-3-4 사증과 C-4 사증의 경계가 분명해지면서 기존에 C-3-4 사증으로 입국했던 외국인들의 고민이 많아졌다. C-3-4 사증으로는 영리행위는 불가능하고 C-4 사증을 발급 받는 것은 쉬운 상황이 아니기 때문이다. 국내 고용시장의 보호와 외국인의 불법적인 단기 영리활동에 대한 규제 강화 등 이번에 재정비된 단기상용 사증 제도의 순기능도 물론 있다. 다만, 새로운 단기상용 사증 제도가 순조롭게 정착되고 정당한 영리성 상용활동을 하려는 외국 기업인들이 새로운 제도로 인

해 불이익을 겪는 역기능이 생기지 않도록 새로운 제도를 정교하게 운용할 필요가 있다. 기존에 C-3-4 사증으로 어느 정도 가능했던 영리 활동이 막히면서, 이제는 단기로 영리성 업무를 보기 위해 국내에 입국하려는 외국인들은 C-4 사증을 받을 수밖에 없다. 기존에 거의 이용되지 않던 C-4 사증을 받는 절차는 잘 정비해 놓지 않고 사증발급 안내메뉴얼로만 C-3-4 사증과 C-4 사증 간의 경계만 분명히 해 놓음으로써 C-4 사증이 종전에 C-3-4 사증의 범위에 있던 주요 활동(특히 국내 계열사로의 단기 파견)을 모두 포섭하지 못하는 사각지대가 만들어진 듯하다.

종전 C-3-4 영리활동 유형을 C-4 사증의 기존 체계 내로 한꺼번에 편입하는 과정에서 부조화와 비효율, 그리고 혼란이 생기지 않도록 해야 한다. 새 술은 새 부대에 담아야 새 포도주도 새 부대도 둘 다 온전하게 보존된다는 격언이 있듯이, C-4 사증의 기존 제출서류 및 심사요건 체계를 바뀐 상황에 맞게 유동적으로 재정비해야 할 필요는 없는지 검토 돼야 한다. 또한, 이번에 재정비된 단기상용 사증 제도의 주 대상인 외국인들을 상대로 한 소통을 강화해서 새로운 제도의 바뀐 부분을 더 자세히 홍보하고 안내하면 새로운 제도의 도입으로 인한 혼란을 줄일 수 있을 것이다.

국내에 단기로 머물 필요가 있는 외국인들 중에는 우리 사회에 짧게 머무는 동안 국내 기업계가 아직 보유하지 못한 고급 기술과 노하우, 노동력을 제공하는 중요한 역할을 하는 인재들이 많다. 새로운 제도가 이들을 충분히 배려하는 제도로 정착되었으면 한다.

Analysis of the Concept of “For-profit Activities” under the Korean Short-term Business Visa System

Jung Un

This paper analyzes the significance of the concept of “for-profit activities” under the Korean short-term business visa system, which is deeply rooted in the concept of “for-profit activities.” It extensively compares and contrasts the past and new methods of regulation of short-term foreign business travelers. It also analyzes the impact the new method of regulation, which went into effect in March 2017, is having on short-term foreign business travelers.

For quite some time, short-term foreign business travelers to Korea (for a stay not exceeding 90 days) have long been confused about what type of short-term business visa should be obtained to cover their activities in Korea. This confusion was largely caused by the Korean short-term business visa system allowing for-profit activities to be conducted under various types of different short-term visas (*e.g.*, visa waiver (B-1/B-2), C-3-4 short-term business visa and C-4 short-term employment visa), either under regulatory rules or in customary practice. To end such confusion and more tightly control business travelers to Korea, in March 2017, Korean immigration clarified, and, in effect, narrowed the scope of permissible activities under the visa waiver status and C-3-4 short-term business visa, by classifying “for-profit activities” as permissible only under the C-4 short-term employment visa. Under this clarified policy, for business travel made to Korea for a short-term stay not exceeding 90 days, visa waiver nationals, and non-visa waiver nationals on the C-3-4 visa, may conduct only simple business meetings or other simple non-profit activities, and they must obtain the C-4 visa to engage in for-profit activities.

This clarified policy clearly established the boundaries between the various short-term visas by now specifying that for-profit activities may only be conducted under the C-4 visa. However, as foreign business travelers seek to now use the C-4 visa to conduct short-term for-profit business work that was previously conducted under the C-3-4 visa (or other equivalent C-3 visas), they are encountering difficulties because even though the boundaries between the C-3-4 visa and the C-4 visa became clearer, it remains unclear whether the existing consular C-4 visa review system is suitable to cover the flood of short-term visa applications being filed by ‘for-profit’ business travelers that now come under its domain. Thus, even though the new method of regulation will help the Korean immigration authority combat the abuse of the short-term business visa system by tightening control over it, it is important to make necessary adjustments to the existing C-4 visa system so that bona fide foreign business travelers to Korea do not become adversely affected and needlessly burdened by the new method of regulation.

■ 참고문헌 ■

단행본

이희정 외 8인, 「이민법」, 박영사, 2016

기타 자료

사증발급 안내메뉴얼, 법무부, 출입국·외국인정책본부, 2017. 4. 17., 2017. 3. 20,
2017. 2. 16.자 버전

「출입국관리법 해설」, 법무부 출입국외국인정책본부, 2011

2013 출입국외국인정책 연감, 법무부, 출입국·외국인정책본부, 2014. 7.

2014 출입국외국인정책 연감, 법무부, 출입국·외국인정책본부, 2015. 10.

2015 출입국외국인정책 연감, 법무부, 출입국·외국인정책본부, 2016. 12.

원고 투고 규정(안)

2017. 6. 19. 제정

제1조(원고의 양식) 원고는 본 요령에 따라 '흔글'로 작성함을 원칙으로 한다.

제2조(원고의 요건) 원고는 독창성을 갖는 것으로서 다른 학술지에 게재되지 아니한 것이어야 한다.

제3조(원고 작성 요령) ① 원고는 특별기고(시론을 포함한다), 연구논문, 사례 연구, 실무연구 및 동향 등으로 구별하여 작성한다.

② 원고는 원고지 150매 내외(A4용지 20~25매) 분량으로 작성함을 원칙으로 한다.

③ 원고는 표지, 본문, 참고문헌 목록, 초록으로 구성한다.

④ 원고의 표지에는 원고의 종류, 논문 제목(영문 및 한문 제목 모두 표기), 필자의 성명(괄호 안에 영문 및 한자 표기), 소속 직책, 학위, 연락처(주소, 전화번호, 이메일주소) 등의 인적사항, 은행계좌, 주민등록번호를 기재한다.

⑤ 공동으로 집필한 논문의 경우는 주 저자(책임 연구자)와 공동 저자를 구분하여, 주저자·공동 저자의 순서로 표시한다.

⑥ 원고는 다음의 규격에 따라 작성한다.

1. 용지여백: 위쪽 20, 아래쪽 15, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 15, 꼬리말 15

2. 본문: 왼쪽 여백 0, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 2, 줄간격 160, 글꼴 신명조, 글자크기 11

3. 각주: 왼쪽 여백 3, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 3, 줄간격 160, 글꼴 신명조, 글자크기 9

⑦ 목차는 I, 1, 가, (1), (가)의 순으로 표기한다.

⑧ 인용할 때에는 “ ”를 사용하고 강조할 때는 ‘ ’를 사용한다.

⑨ 각주는 다음과 같이 기재한다.

1. 단행본: 저자명, 서명, 출판연도, 면수

2. 정기간행물: 저자명, “논문제목”, 학술지명, 권·호수, 간행연월, 면수

3. 판례: 대법원 2000.00.00. 선고 00다0000판결(법원공보 2000년, 000면) 또는 대판 2000.00.00, 00다0000
4. 외국 출전 및 판결은 그 나라의 표준적인 표시방법에 따라 표시할 수 있다. 단, 일본 판결의 경우 선고 일에 평성, 소화 등 연호를 쓸 경우 괄호 안에 서기를 표시한다.
5. 영문성명, 논문명, 서명 등은 각 단어의 첫 자 외에는 반드시 소문자로 표기한다.
- ⑩ 국문 또는 한자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 ‘면’으로 표기하고, 로마자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 별도의 ‘p’와 같은 표시를 생략하고 숫자만을 표기하며, 면수나 연도 등에서 ‘부터 까지’를 나타내는 부호로 ‘-’를 사용한다.
- ⑪ 외국 법률이나 제도 등은 우리말로 표기하고 ()안에 원어를 표시한다.
- ⑫ 참고 문헌은 각주의 기재 방식에 따름을 원칙으로 하되, 다음과 같은 사항에 유의하여 기재한다.
 1. 저자명, 서명, 출판관련사항은 각 마침표로 구분한다.
 2. 출판관련사항의 경우, ‘출판지 : 출판사, 출판연도’의 형식으로 표기한다.
 3. 서양인 저자의 이름을 적을 때에는 성을 먼저 쓰고, 공저의 경우에는 처음 나오는 저자만 성을 먼저 쓴다.
 4. 동일 저자가 작성한 문헌이 복수인 경우, 문헌이 출판된 연도순에 의하여 나열한다.
- ⑬ 원고 뒷부분에 국문 및 영문 초록과 주제어(keywords, 국문 및 영문)를 10개 내외로 기재한다.

제4조(원고의 제출) 작성 완료한 논문은 발행일 20일 전까지 편집위원회의 간사가 지정한 전자우편(e-mail) 주소(kimmigration@korea.kr)로 송부한다.

부 칙

제1조(시행일) 본 규정은 제2호 발간시부터 적용한다.

연구 윤리 규정(안)

2017. 6. 19. 제정

제1조(목적) 본 규정은 법무부 출입국·외국인정책본부(외국인정책과)가 발간하는 「이민과 통합」誌에 논문을 투고하는 연구자의 연구윤리를 확립하고 연구윤리의 위반 행위에 대한 조치 및 그 절차 등을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구윤리 위반행위의 정의) 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위는 연구윤리를 위반한 것으로 본다.

1. 타인의 연구내용의 전체 또는 일부를 인용출처의 표시 없이 도용하는 행위
2. 논문의 작성에 실질적인 기여 없이 작성자로 기재하는 행위
3. 존재하지 아니하는 연구결과를 허위로 만들어 기록하거나 연구와 관련된 자료를 사실과 다르게 임의로 변경, 누락하여 연구내용이나 그 결과를 왜곡하는 행위
4. 과거에 학술지 등에 게재한 저작물을 중복하여 게재·출판하는 행위
5. 정당한 이유 없이 타인의 명예를 훼손하는 표현을 사용하는 행위

제3조(연구윤리위원회의 구성과 운영) ① 연구윤리 위반행위에 대한 구체적 제보 또는 상당한 의혹이 제기되어 그에 대한 조사 등의 필요성이 인정되는 경우 「이민과 통합」 편집위원장은 연구윤리 위반행위의 조사 및 검증, 제재조치 등을 심의·의결하기 위하여 비상설위원회로 연구윤리위원회(이하 ‘위원회’라고 한다)를 구성한다.

② 위원회는 「이민과 통합」 편집위원장을 위원장으로, 위원장이 위촉하는 5인 이상의 연구윤리위원으로 구성한다.

③ 위원회의 회의는 위원장이 소집하며, 재적 과반수의 출석으로 성립하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 필요한 경우 위원장은 위원이 아닌 해당 심의 분야의 전문가를 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.

⑤ 위원회의 회의는 비공개로 하며, 위원은 심의와 관련된 제반 사항에 대하여 비밀을 준수하여야 한다.

제4조(연구윤리 위반행위의 조사 및 검증) ① 위원회는 위원 중 1인을 조사위원으로 지정하여 연구윤리 위반행위에 예비적인 조사 및 검증을 수행하게 할 수 있다.

② 조사위원은 예비적인 조사 및 검증을 수행한 후 그 결과를 위원회에 보고하여야 한다.

③ 위원회는 예비조사 결과와 조사대상자의 의견진술 등을 종합하여 연구윤리 위반행위 해당 여부를 심의·의결한다.

제5조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) 연구윤리위원회는 연구윤리위반행위에 대하여 다음 각 호의 조치를 취할 수 있다.

1. 연구윤리를 위반한 논문의 게재 취소
2. 논문 게재 취소 사실 및 연구윤리 위반행위에 대한 법무부 홈페이지 공고
3. 연구윤리 위반행위자에 대한 3년 이상 논문투고 금지

제6조(규정의 개정) 본 규정은 재적 편집위원 과반수의 찬성으로 개정할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 본 규정은 제2호 발간시부터 적용한다.

원고 심사 및 편집 등에 관한 규정(안)

2017. 6. 19. 제정

제 1 장 총 칙

제1조(목적) 본 규정은 법무부 출입국·외국인정책본부(외국인정책과)가 발간하는 「이민과 통합」誌에 게재할 원고의 심사 및 편집 등에 관한 절차와 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(대상) 심사대상 원고는 다른 학술지 등에 발표되지 않은 것이어야 하며, 원고의 체제와 분량은 「이민과 통합」誌의 원고 작성 방법에 따라야 한다.

제 2 장 편집위원회의 구성과 운영

제3조(원고 심사 및 편집) 「이민과 통합」誌에 게재할 원고의 심사와 편집에 관한 사항을 결정하기 위하여 「이민과 통합」 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 및 12인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 법무부 외국인정책과장으로 한다.

③ 위원은 법무부 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 출입국·외국인정책본부 본부장이 위촉하되, 법무부 소속 공무원을 2인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동·학술적 업적 및 지역 분포 등을 고려하여 선정한다.

④ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 법무부 외국인정책과 소속 직원 1인을 간사로 지명할 수 있다.

제5조(위원회의 운영) ① 위원회는 다음 각호에 관한 사항을 심의, 의결한다.

1. 「이민과 통합」誌의 편집 및 출판에 관한 일반 사항
2. 원고의 접수 및 심사

3. 위원회 운영에 관한 사항

- ② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 긴급을 요하거나 위원 과반수의 출석이 곤란한 부득이한 경우에는 모사전송, 전자문서 등을 통한 회의로 의결할 수 있다
- ③ 법무부는 필요한 경우 편집위원에게 실비 등 경비와 수당을 지급할 수 있다.

제 3 장 원고의 심사와 게재

제6조(원고 심사) ① 제출된 원고는 위원회가 위촉한 2인 이상의 심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 원고 심사와 관련하여 원고의 작성자 및 심사위원 등에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 법무부는 원고 심사위원에게 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

제7조(심사 기준) 원고의 심사는 다음과 같은 기준에 의한다.

- 1. 논리적 완결성
- 2. 내용의 독창성
- 3. 학문적 기여도
- 4. 문장 및 각주 처리의 정확성
- 5. 기타 위원회에서 「이민과 통합」誌의 심사를 위해 필요하다고 인정하는 사항

제8조(심사 판정) ① 심사위원은 원고의 심사 결과를 위원회에 보고하고, 위원회는 보고된 원고에 대하여 다음과 같이 판정한다.

- 1. 게재 (평가점수 80 이상 / 100점 만점 기준)
- 2. 수정보완 후 게재 (평가점수 70 이상 79 이하 / 100점 만점 기준)
- 3. 게재 유보 (평가점수 60 이상 69 이하 / 100점 만점 기준)
- 4. 게재 불가 (평가점수 59 이하 / 100점 만점 기준)

② 위원회의 판정은 제5조 제2항의 위원회의 의결방법에 의한다.

③ ‘수정 보완 후 게재’로 판정된 원고는 수정보완 후 위원장이 게재 여부를 결정한다.

④ ‘게재 유보’로 판정된 원고는 수정하여 다시 투고하면 위원회의 재심사를 거쳐 게재여부를 결정한다.

제9조(원고의 게재 및 원고료 지급) ① 위원회에서 ‘게재’로 판정한 원고는 「이민과 통합」誌에 게재한다.

② 「이민과 통합」誌의 내용은 법무부 및 관련기관의 인터넷 홈페이지에 게시할 수 있다.

③ 「이민과 통합」誌는 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 30일, 11월 30일에 발행한다. 다만, 예산확보시까지 6월 30일에 연 1회만 발행한다.

④ 법무부는 원고의 작성자에게 소정의 원고료를 지급할 수 있다.

제10조(자료의 전송) 위원회는 「이민과 통합」誌를 이민정책 발전, 학술진흥 기여 기타 필요한 경우 데이터화하여 각종 도서관 등에 전송 및 제공할 수 있다. 이에 동의하지 않는 원고의 작성자는 발행일로부터 1월 이내에 반대의 의사표시를 할 수 있고 당해 원고는 전송되지 아니한다.

제 4 장 보 칙

제11조(규정의 개정) 본 규정은 재적 편집위원 과반수의 찬성으로 개정할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 본 규정은 제2호 발간시부터 적용한다.

■ 편집위원회 위원

위원장	길강묵(외국인정책과장)
내부 위원	이동휘(체류관리과장) 육승훈(이민통합과장)
외부 위원	김도한 교수(경희대 행정학과) 김혜순 교수(계명대 사회학과) 성태윤 교수(연세대 경제학과) 신상록 박사(함께하는 다문화 네트워크 이사장) 오정은 연구위원(IOM 이민정책연구원) 이병하 교수(서울시립대 국제관계학과) 이희정 교수(고려대 법학전문대학원) 정명주 교수(부산대 공공정책학부) 한건수 교수(강원대 문화인류학과) (가나다라 순)

※ 상기 편집위원회는 통권 제2호부터 운영함

이민과 통합

Migration and Integration

창간호

2017. 7.

2017년 7월 27일 발행 [창간호]

2017년 7월 27일 등록 [11-1270000-000951-08]

발행인 겸 편집인 김우현 (법무부 출입국·외국인정책본부장)

주 간 길강묵 (법무부 외국인정책과장)

편집실무책임자 박제성 사무관

편집실무 배창준, 이향숙, 이동용

발행처 법무부 외국인정책과

전화 : 02-2110-4109

주소 : [우]13809 경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 1동

E-mail: kimmigration@korea.kr

홈페이지 : www.moj.go.kr

인 쇄 디자인페이지 02-2285-5278

비매품