

2018

한국이민학회

상반기 학술대회

Korean International Migration Studies Association

일시\_ 2018년 **6월 29일** 금요일 (13:00~17:30)

장소\_ 강원대학교 사회과학대학 교수회의실 222호





# **2018**

## **한국이민학회**

### **상반기 학술대회**

# PROGRAM

| 시간          | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13:00~      | 등록                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 13:40~15:10 | <p>기획세션 이민사회통합 : 쟁점과 국제비교<br/>사회자 정기선(IOM이민정책연구원)</p> <hr/> <p><b>01 이민사회통합의 쟁점</b><br/>발표자 김혜순(계명대학교)<br/>토론자 한건수(강원대학교)</p> <hr/> <p><b>02 이민통합지표의 국제비교</b><br/>발표자 송영훈(강원대학교)<br/>토론자 윤인진(고려대학교)</p>                                                                                                                                                    |
| 15:10~15:30 | 쉬는시간                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 15:30~17:30 | <p>일반세션<br/>사회자 이해경(배재대학교)</p> <hr/> <p><b>01 외국인 인구 이동의 변화로 살펴본 외국인 주거지의 재편</b><br/>발표자 백일순(서울대학교 아시아연구소 아시아도시센터)<br/>토론자 송영훈(강원대학교)</p> <hr/> <p><b>02 결혼이주남성의 이야기 : 한국에서 사회적 배제 경험</b><br/>발표자 곽윤경(이화여자대학교 사회복지학과 BK21플러스 사업단)<br/>토론자 임시연(유네스코 한국위원회)</p> <hr/> <p><b>03 헌법개정과 외국인의 권리</b><br/>발표자 박효민, 김현정(건국대학교 이주·사회통합연구소)<br/>토론자 이병하(서울시립대학교)</p> |
| ~17:30      | 종료                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



## **목 차** CONTENTS

### **기획세션**

#### **이민사회통합 : 쟁점과 국제비교**

#### **01 이민사회통합의 쟁점 /7**

김혜순(계명대학교)

#### **02 이민통합지표의 국제비교 /25**

송영훈(강원대학교)

### **일반세션**

#### **01 외국인 인구 이동의 변화로 살펴본 외국인 주거지의 재편 /43**

백일순(서울대학교 아시아연구소 아시아도시센터)

#### **02 결혼이주남성의 이야기 : 한국에서 사회적 배제 경험 /51**

곽윤경(이화여자대학교 사회복지학과 BK21플러스 사업단)

#### **03 헌법개정과 외국인의 권리 /67**

박효민, 김현정(건국대학교 이주·사회통합연구소)



기획세션

01

2018 한국이민학회 상반기 학술대회

# 이민사회통합의 쟁점

—  
김혜순 (계명대학교)





## 이민사회통합의 쟁점

|                              |    |
|------------------------------|----|
| I. 문제설정 .....                | 2  |
| II. 논의의 기반 사전 정지 .....       | 4  |
| III. 당대 서구의 이민 현상과 이민정책 .... | 10 |
| IV. 국내 이민 현상과 정책 .....       | 14 |
| V. 한국의 이민사회통합: 과제와 제안 .....  | 21 |
| 참고문헌 .....                   | 32 |

2018년도 한국이민학회 상반기 학술대회

주최/주관: 한국이민학회·강원대학교

2018.6.29 강원대학교

계명대학교 사회학과 교수 김혜순 khs@kmu.ac.kr

문제의식

이민학회180629계명대김혜순

### 〈문제 설정〉에 대한 고민

#### ■ 최근 제주 현황 관련보도에 또 다시 등장한 ‘공론화 필요성’

- 연구자들은 정책 도입·평가 관련으로, 언론은 사건·상황 발생 마다의 제언
- 누가, 무엇을, 어떻게, 왜, 누구 대상으로 → 유니콘 이상의 기대는 난망?
- 주체가 개별 연구자·부처·언론사라도 배경에 둔 이익연합과 정책동맹 체크는 누가?
- : 국제이주과정 관련 전문가 중심? 국제관계가 개입되니 관련 국제기구도? 거버넌스가 중요하니 전문성보다 이해당사자인 관련 정부 부처·이민자(단체)·시민단체·여론조사에 따른 찬반 비례 대표?
- 주제는 이민정책 범위 전반에 걸쳐 or 정책의 특성 상 범위 제한? 범위 설정은 누가?
- 합의 or 절차적 정당성 확보를 위해? 주제와 목적에 따라 다름 참가자 선정은 누가?

→ 관련 학회가 현실적 대안+ 한국이민학회로서 위상과 사명

#### ■ 우선, 이민사회통합의 의미+포괄할 기본 원칙 점검과 공유

- 선행연구의 이민자 중심 논의 대비 이민사회통합의 의미 재정립
- 논의에 중심이 될 기본 원칙 및 방향성 점검과 협의 필요
- 당대 국제이주와 이민자/현상 이해에 적실한 이민관점 적용 필요
- 선별적이고 엄격한 이민관리에 연동된 사회통합정책
- 보편적 기준과 원칙 준수 but 개별국가의 주권과 사회·문화·역사·정치·지정학적 특성이 감안된다는 점 주목

## 관련 선행연구 경향으로 본 <문제 설정>

### ■ 이민자 연구 집중⇒특수영역화 & 주변부화

### ■ 정책-분석대상이기 보다 윤리적으로 강박된 '개방'과 '다문화'

- '다문화(주의)정책'의 선택적 실재화, 내용분석 없이 정책 비판 or
- 정책·법률 자체에 대한 탈국가주의적 기피, 텍스트로 등장해도 피상적 or 오독  
- 대중적 텍스트와 정부문건 혼용, 국가(기구)-정부-부처의 일체화로 대상 파악에 오류

### ■ 한국사회/지역 현장/내국인-'다문화인식개선' 관련 정도

- 이민자 유입에 따른 한국사회 변화=정책+이민자+한국/지역사회 변화  
but 이민사회연구와 정책은 이민자 요구 파악-존중-지원에 집중. 즉,  
이민사회통합=이민자사회통합, 따라서 이민자 대상 연구 중심?
- 이들 경향은 서구 이민사회의 가장 최근+가장 선진적 이론과 정책이  
근거? or 당위적으로 설정된 정명을 따라 시대와 국가 cross-over?

3

## 용어와 개념: 논의 대상과 관점의 문제

### ■ 개념, 각자 이해는 다를 수 있으나 일관된 사용 필요

- 이주: 국내이주와 국제이주, 이주자: 국내+국제이주과정에 있는 사람 총칭
- 이민자: 유입국의 입국자, 90일~1년 미만: 단기이민, 1년 이상: 장기이민  
이/송출자: 국민의 거주와 이동의 자유보장+상대국 권한
- 국제협약: 국제 이주자 대상 국가간 약속 ≠ 정책,  
이민정책: 입국을 시도하는 국제이주자와 입국 이민자 대상 각 국가의 정책
- 이민정책=이민관리(출입국과 체류관리) + 사회통합정책 viz.  
- 국내의 일반 정책=정책의제 및 기능별로 분장된 이민 이전 부처의 관할 정책
- 다문화주의, 동화주의, 시민통합, 상호문화주의 등은 사회통합정책의 특성
- 주류화(mainstreaming): 이민자는 이민정책의 대상이다가 일정 시점  
(=일몰지점) 이후 일반 정책 대상으로 편입

### ■ 이민관점: 이민자/현상에 내재된 요소를 고려하는 관점

- 이민현상·정책은 국내 초유+선발이민국과 본질적으로 다른 출발+세계화시대  
- 한국의 특성 즉, 세계화 시대에 아시아의 강력한 민족·국가주의 국가에서 전개되는  
이민사회로서 갖는 특징적 요소들 적극 고려  
cf.: 80년대 국내 <사구체-사회성격 논쟁>에서 한국사회 특성은 서구 기준의 未 충족이  
아닌 세계체계 내 주변부 위치에 따른 별도 모델이라는 입장

4



## 사회통합과 이민자사회통합

### ■ 사회학의 구조기능론에서 보는 통합

- 사회 유지와 발전을 위한 필수 4개 기능 중의 하나인 통합(integration)
  - 사회변화의 한 단계: 미분화-분화(differentiation)-전문화-통합(integration)
- 체제-기득권 유지적이라는 갈등/비판이론의 평가

### ■ 국내 정권 차원, <대통령위원회>급 논제가 된 사회통합

- 박정희 정권의 '국민총화단결', 이후 남북통합, 도농통합 등, 이명박정부의 사회통합위원회, 박근혜정부의 국민대통합위원회
- 보수정권에서 사회통합은 국가적 의제

### ■ 90년대 말 이후 유럽의 이민자 대상 사회통합

- 세계화이민으로 증가된 구 식민지 이외 TCNs 출신 대상 언어+기초질서
    - 독일의 경우(박명선, 2007), 프랑스의 경우(엄한진, 2008)
  - social inclusion, social cohesion, social integration 혼용(김혜순, 2008:72)
    - 각각 exclusion, dispersion, dis-integration/segregation이 반대말
    - 1) 포용적/같이 한다, 2) 사회결속·응집력이 높다, 3) 분열/갈등이 적다의 의미
- 다문화-동화의 정치철학/정책 차원의 논란과 달리 신규이민자 대상 정착과 적응 지원을 위한 실용적 정책프로그램으로 등장

5

## 해외 문헌의 관련 정책 I

### ■ 사회 전반의 응집(cohesion) 관련 호주 학자들 주장

- 소속감, 사회적 정의와 형평성에 대한 신뢰, 자발적 정치참여, 소수자 포용과 낮은 차별, 자신과 사회에 대한 긍정적 전망의 5개 영역(Markus 2008)
  - 사회정의-형평-참여의식의 정치적 차원, 소속감-수용성-긍정적가치의 문화적 차원(Cahill, 2009)
  - 사회적편견-차별-경제적 불이익정도의 사회경제적 차원, 시민권-정체성의 정치적 차원, 수용성의 문화적 차원(Inglis, 2009)
- 이민자의 소수성↑, 사회적 배제에 따른 갈등↑, 사회응집↓  
cf.: 국내 스포츠국수주의, 반종·반일 관련 이슈, 남북교류에 나타나는 민족 중심 응집은 이민사회통합에 기여?

### ■ <선별배제-동화-다문화>의 한계

- 이민관리와 이민사회통합 혼용: 이민관리에 선별배제 적용않는 국가 없음  
cf.: 국가단위 민주주의 유지와 연대에 기여하는 다문화주의 고민중(Kymlicka, 2015)

### ■ 다문화-상호문화는 정치적-이민전략적 구호(rhetoric)

- 다문화주의-상호문화주의(김남국, 2012), 네덜란드(Duyvendak & Scholten, 2011), 호주(이태주 외, 2007), 캐나다(Wood & Gilbert, 2005)

6

## 해외 문헌의 관련 정책 II

### ■ 통합 패러다임의 4종류(Hiebert, 2016)

- 프로그램 부재: 싱가포르의 비숙련일시노동자, 유럽의 방문노동자 경우
- 자유방임: 국가차원의 프로그램 없는 미국. 하위 정부조직에서 알아서 하리라 기대
- 사회통합프로그램 의무화와 시험통과 요구: 프랑스와 네덜란드. 사회 주류 규범준수 기대+가능한 국가적 가치로 동화 요구
- 다문화주의: 호주와 캐나다. 합법적인 한 이민자의 문화적 실천 허용하되 통합 기대(difference & belonging)

### ■ 해외 이민사회통합정책과 국내 문헌은 주로 이민자 대상

- 영국-호주-캐나다의 다문화주의는 국가건설에 기여하는 현재와 미래의 시민, 정주이민자가 대상이며, 일시 이민자는 고려대상 아님(Kymlicka, 2015)
- 국내: 평등, 자유로운 선택, 협동(김운태-설동훈, 2005), 노동권-문화권-젠더권(김현미, 2008), 동등한 기회 제공-다양성(이진숙, 2005)

→ 내국인이 포함된 경우는, <이민자의 시민통합+원주민의 차별금지>, 이들 일 방향 정책 2개=쌍방향의 사회통합(Joppke, 2017)

7

## 이민관점: 이민현상과 이민자에 내재된 특성 I

### <이민 관점의 구성 요건: 초국성, 계층특수성, 정책의 영향력>

#### ■ 세계화시대 보편화·일상화·증폭된 초국성(transnationality)

- 국가존립의 기반인 영토/성원의 경계가 상대적으로 유동화-재조직되는 상태
- 국제이주자 개인 내면에서 국제관계까지, 모든 층위에서 작동
  - 정체성·가치관·언어·모국 콘텐츠 등 문화적 층위: 이민자 개인의 필요/선호/판단 작동
  - 정치경제사회활동: 송금, 민족집단거주지 및 본질적 동화, 출신국과 실시간 연계와 왕복
  - 이주와 국적: 영구이민에서 귀환/순환이민, 영토 및 성원의 경계 재조정 빈번
    - : 이민자는 귀화 전까지 출신국 국민, 귀화해도 재외동포 or 이중국적
  - 국가단위: 송금 수입, FDI유치의 출발, 해외진출 거점·교두보로 재외동포 활용 등
  - 국제관계: 이주자인권 관련 국제협약의 양적 질적 증가+준수 압력(인권은 무기)↑

#### ■ 이민현상 관련 태도와 이해관계의 계층적 특수성

- 이민 수용은 세계화의 수혜자에게 이득, 대다수 내국인은 방관/무관 또는 피해(Freeman, 1997)
- SES, 출신국 등 이민자의 계층배경 별로 접촉하는 내국인의 계층, 이민자에 대한 태도 및 수용성이 다름
  - 문화 동질적·백인에게(영국의 경우 Ford, 2011), 전문숙련이민자에 호의
- 사회경제적 상층일수록 초국성 활용과 전시는 더욱 포괄적이고 강력
  - 하층일수록 지역 구속적, 국민적 정체성이 유일한 소속감·자산일 가능성

8



## 이민관점: 이민현상과 이민자에 내재된 특성 II

### ■ 정책 영향력의 강력함(saliency)

- 다른 영역은 현상 선행-정책 개입, 이민은 발생과 전개 자체를 정책이 견인
  - 일정의 전개 후 정책으로 예측/관리되지 못하는 현상 대두 but 초기에는 강력
- 정책은 개인과 국가의 접점, 초국적 존재인 이민자에게 정책의 의미 극대화
  - 이주과정 전반에 걸쳐 일상의 결정은 정책과 지속적으로 협상
- 정책의 결과로 국가통치역량 전 부문에 긴장과 갈등 야기 가능
  - 정부(정권, 국가)의 legitimacy 구축은 1)영토/물리적 안보, 2)경제안정, 3)분배정의, 4)자유민주주의 기본 가치 준수(Boswell, 2007)라는 점에서 볼 때
  - : 외교, 안보 등의 대외관계에서 국가통치력은 대중에게 제한적으로 노출되지만, 이민/이민자는, 단순노동자가 많을수록, 대중 특히 서민층 일상에 많은 노출과 접점
  - <국가/정책>의 실체를 이민자, 내국인 모두 일상적으로(but 계층별로 다르게) 경험

### ■ 초기 이민사회인 한국사회와 이민관점

- 정책의 영향력은 막강하지만 초국적 존재 대상 정책마련은 낮설고 난감
  - 강력한 민족·국가주의의 영향력 하 영토 내 성원 대상 while 이민자/현상은 국내 통치/관할 영토 내 위치하지만 국적 취득자도 출신국 성원 +국제관계/규약의 영향력
- 지난 시절 막강했던 민족·국가주의와 국가통치력에 대해 초국성은 제한 요인이지만 확장 여지도 제공
- 양극화를 수반하는 세계화 시대에, 각종 갈등통합이 국정의제였던 한국에서 진행되는 이민→계층별 특수성의 심화와 증폭은 자명

9

## 빈발·조직화되는 사건·사고→post 세계화이민?

### ■ 전통이민에서 세계화이민: 대량이주의 시대

- 전 이주과정과 전 주체의 경제적 동기(betterment of life) 최 우선
  - 정치적, 인도주의적, 추상적 이념보다는 실리적 선택과 비용극대화 논리
- 이념 전선→민족·종교·정체성의 정치와 전선

### ■ 이민의 새 시대: 브렉시트, 유럽 극우정당, 미 트럼프의 기조

- 이민사회 갈등→이민자집단의 저항→일부 이슬람세력극단화·조직화→대중의 우려와 반 이민정서→보수 우파세력 확장→주류 이민담론 변화
  - 급진주의, populist 정당 득세, 정권은 못 잡아도 주류 정치담론에 영향
  - : 2014 이후 주요 서유럽국가의 선거에서 아·난민은 핵심의제로 부상, 미국 트럼프 당선, 2018년 이탈리아 극우정당과의 연정, 최근 유럽의 난민 수용을 둘러싼 갈등
- 반 이민정서를 계기로 중대 전환 국면
  - 다문화주의 논란은 시대착오적 or 정치적 수사나 추상적 이념에 대한 비실체적 논쟁
  - : 수용국의 국악·복지부담·국가정체성 관련 논란, 난민수용과 지원 등 보다 구체적 현안

### ■ still, 개별국가의 역사적·지정학적 국면 별로 다른 양상

- 유럽은 보다 문화적 위협, 미국은 안보위협, 캐나다·호주는 낮은 위협감
  - 유럽의 자유민주주의 수립과 수호의지, 여타는 이민으로 건국: 미국의 테러 경험
  - 호주와 캐나다는 자체 식민지 경험+지정학적 이점+전문숙련인력 중심+사회 안전망

10

## 대중정서 이해의 일환으로 정책 성찰

### ■ 유럽 중도좌파의 성찰(Policy Network, 2007)

- 이민에 대한 '낭만적' 기대 → 사회정치적 현실 각성
  - 구식민국의 전통과 무슬림 가치 존중(다문화주의, 다양성, 과거 식민지배 사과)
  - but 자유민주주의와 기독교 가치의 진보성과 상대적 우월성 전제+수용은 당연시화

### ■ 학계: 이민관리 엄격+통합강조 정책↑→대중의 이민수용성↑

- Koopmans(2010): 유럽 8개국의 다문화주의, 복지, 사회통합 비교연구
  - 다문화주의: 동등한 시민권, 언어습득 강조↓, 민족간 교류 강조↓
  - 사회통합: 노동시장 참여, 공간적 분리정도, 범죄자 중 이민자 비율
  - [다문화주의↑+복지수준↑=사회통합↓: 스웨덴, 벨기에, 네덜란드
  - [제한적 다문화 or 동화주의+제한적 복지=사회통합↑: 독, 불, 스위스, 오스트리아
- Ersanili & Koopmans(2010): 독일과 프랑스
  - 이민자에게 문화적 동화 요구: 이민자의 국적취득과 사회문화적 통합간 정(+)의 관계
- Rajman et. Al.(2008): 이민자에게 개방적+시민권/국적취득 용이일 경우
  - 이민자에 의한 위협감↑, 배타심↑, 국수주의↑ & vice versa

### ■ Migration Policy Institute '16.4~7 기획: 대중의 정서 이해하기

- 反이민 정서의 실체는 이민/자 자체 보다 정책과 정부의지에 회의
  - 사회정치경제적 상황+정부/국가에 대한 불안→가장 가시적 대상인 이민에 투사

11

## MPI-TCM\*: 반 이민정서의 원인

### ■ 일반 원인: 모든 사회 공통, 단 특정 국가/국면 별 다른 재현

1. 이민자/이슬람이민자 규모나 비율보다는 준비와 역량 대비 유입
2. 이민자가 한정된 자원의 경쟁자라는 인식
3. 가치와 정체성의 혼돈과 변화: 다른 원인 있어도 이민이 손쉬운 공격대상
  - 이들 혼돈이 심화되는 조건들
  - 1) 인종·민족·종교적 차이가 가시화될 때  
cf.: 문화다양성, 다문화주의, 문화연구자들은 인종과 민족 전시 격려, 홍보
  - 2) 특정 국가·민족 출신 이민자가 다수일 때 그들 방식 고수에 따른 위협  
cf.: 국가의 민족집단 자조그룹 지원, 재외동포 집단 세력화
  - 3) 미등록체류자에 대한 우려가 전체 이민자로 확산  
- 특히 체류자격이나 규모에 있어 동일 지역/국가출신이 다수일 때(cf.: Hiebert, 2016)
  - 4) 정책과 적응이 어렵거나 비용부담이 크다고 인식될 때 -난민, 청소년  
- 이민자의 언어구사력, 지원의 일몰지점, cf.: 중도입국청소년 등
4. 일부 이민집단의 테러위협, 범죄, 이민질서 위반은 전체 이민자로 일반화
5. 이민자 유입과 통합에 대한 정부 및 엘리트 불신
  - 사회경제적 엘리트가 국가사회 전체보다는 이민자이해관계 지지세력이라 인지될 때
  - 이주관리에 국가의 주권보다 초국적 주체의 권한이 커진다는 사실에 좌절

\* Migration Policy Institute는 미 워싱턴 D.C.에 본부 유럽의 이주연구를 위해 2011년 브뤼셀에 MPIEurope 설립.  
Transatlantic Council on Migration은 북미와 유럽 대륙을 번갈아 총회를 개최하면서 이주관련 공동관심사 논의.

12



## MPI-TCM(계속): 반 이민정서의 대응방안

### ■ 대응 방안: 해소의 만병통치는 없음, 정도 조절

1. **이민이 국가적 정체성이나 위상의 중요 부분임을 설득할 수 있는가**
2. **신규/기존 이민자, 자녀 모두 자립 가능하다는 사실 홍보**  
내국인보다 더 지원되는 것처럼 보여선 절대 (crucial)안 된다
  - 국가경쟁력 보강과 노동시장 문제 보완을 위해 이민자가 충원된다는 인식
  - 정책이 국내외 이민정책환경 변화에 적시 반응하고 있다는 인식
  - 추상적, 부풀린 정책전망 지양
3. **대중의 우려를 인정하고 발언할 정치적 공간 창출로 극단화 방지**
  - 최악의 대응은 대중의 우려를 부당, 불관용, 외국인혐오, 인종차별로 규정하기  
 이 때 우려와 불안은 증폭되고 극단화된다
4. **지원과 규제의 최적 지점에 균형 맞추기**
  - 신규이민자가 주변화되지 않도록 정착과 적응과정 적정지원 +  
이민/자로 피해보는 내국인 집단에게 대체할 수 있는 경제기회 제공  
 : 그러나 신규이민자 지원 중지는 반작용-지원 정도는 내국인과 형평성 중심  
 : 정책의 "주류화" - 동일한 사회적 필요를 갖는 내국인과 동일한 혜택
5. **관련된 (내국인) 이해집단이 이민과 통합정책과정에 참여할 기회 제공**

→ 즉, 기존 사회통합논의와 달리 이민관련 대중의 정서와 정책적 대응에 관심

13

## 이민은 찬반이 아닌, 피할 수 없는 과제

### ■ 수출지향=세계시장과 국제사회의 요구에 종속적

- 상품-자본에 이어 노동의 자유로운 국제 이동, 난민수용 요구 등
- 지배층이 앞장 서 강조하는 '국제사회의 압력', '글로벌 품격'의 절대화
- 언론·학술권력은 세계화의 수혜자면서 추진 동력

### ■ 이민에 호의적인 정책 주체/여론지도층

- 재계와 시장주의자(=경제학계)의 '이민이 성장동력'이라는 주장
  - '저출산고령화로 노동력부족 & 저소비의 대안+성장동력으로 이민수용'의 무한 반복  
 : but 출산율은 미개발국<개발국 단, 이민자자신의 노동력+출산+노령화 속도 저지  
 cf.: 베트남은 한국보다 출산력 감소 더 빠르고, 중국은 1.05('15)로 세계최저(161107보도)  
 2014년 입국혼인여성 중 중국 출신의 평균연령은 35세(조영태, 2016)
- 고도 압축성장의 그늘을 '값싼, 사적 부담'의 이민수용으로 대처
  - 교육강조로 고학력자 양산 but 고용구조는 80년대 상태→단순노동자 유입
  - 저복지·고사교육비 부담으로 낮아진 저출산율→단순노동력 유입
  - 부권 가족관계에 익숙하나 취약한 경제역량으로 혼인곤란 남성→결혼이민시장 방치
- 정치인의 고객정치와 정치세력화하는 관련 이민자지원단체
  - 결혼이민+재외동포 등 유권자 집단 유입 지원과 가부장적·민족적 지원

→ 지금까지의 성장전략과 분배구조 유지를 위한 이민수용

14

## 계층별 이민경험 차등화

### ■ 단순노동(EPS, 결혼이민·동포+이들의 가족결합 등) 중심 이민으로 증폭

- 일자리: 이민자 중 비경제이민+단순노동의 비율 문제
  - 이민자와 일자리 경쟁하는 경단녀, 고령노동자, 대졸실업자
- 주거지와 일상생활: 여타 영역과 다른 이민의 지역·공간구속성
  - 종산층 이상+권력층+지식인층은 물리적인 거리, 서민층은 일상적 접촉
- 범죄: 발생빈도와 인구 대비 비율만의 문제 아님
  - 이민자 범죄의 대표적 유형인 강력범죄와 기초질서 위반: 강력범죄는 노출 정도의 계층별 차이 but 언론에 의해 확산; 기초질서 위반은 중하층에 집중 노출
- 지배층 또한 국가차별적 & 사대주의 but 이민자는 단순노동·저소득 중심
  - '다문화' 비판은 반지성 취급, 반난민·반이민·반다문화는 인종차별주의나 제노포비아화
  - 지배층에게 이민현실은 추상적, 서민층은 구체적 일상

### → 주류엘리트와 일반 대중의 이민현상 경험의 분절 심화

### ■ 이민수용국 국민에게 주어지는 이민자 대비 지배적 지위

- 억압적 통제를 경험할수록, 사회통합 정도가 낮을수록, 경제적으로 불안할수록 좌절과 분노의 출구로 희생양 찾기
  - cf.: 수 년 전부터의 반 다문화, 최근 부상한 '여혐', 예멘 무사증입국자 관련 논란

### → 이민사회갈등은 필연적, 정책은 지렛대로서 중요한 역할

cf.: 반 이민정서의 실체는 이민자 자체보다 정책에 회의(MPI-TCM, 2016)

15

## 반면, 선행 정책으로 이민지형의 왜곡된 구축

### ■ 범죄적 사건 or 예비적 조치로 사적 영역에 국가개입 강화·확장

- 비정상적 혼인과정 관리는 사적영역개입이라 비판, 입국 후 사업의 진출영역
  - 이혼증가에 가족전문상담원 훈련과 관리·훈련교육과정개발·개별가정 방문 상담사업, 가정 내 외국인배우자의 모국어 말하고 배우기 가르치는 국비 가정방문사업 등

### ■ 결혼·연고이민 등 인도적·비경제 이민 집중 육성

- 이민사회 갈등은 2,3세대에 발생, 한국은 이민1세 유입과 동시 1.5~2세 폭증
  - '외국인주민'(=이민배경인)의 13%(20만 명); '07~13 외국인주민은 2배(72.3→144.7만), 18세 미만은 4.3배(4.4→19.1만) 증가 while 다문화가족의 합계 출산은 '09, '12 모두 .9, 즉 중도입국자녀 급증 → 만성적 사회 저층과 갈등 형성 가능

### ■ 다문화=인권·복지 외에는 실종된 이민사회통합논의

- '다문화/정책' 찬반으로 작동하는 gatekeeping, 입장 후엔 보다 많은 이민자 대상, 보다 오랜 기간, 보다 유효한 지원 경쟁

### ■ 이민자인권복지 우선 정책으로 내국인 이민수용성제고에 역행

- 입국 전부터 노후까지 내국인과 분리된 별도의 지원정책(stand-alone policy)
  - cf.: 한국의 복지국가 경험 부재와 이민사회(이종두·백미연, 2012)

### → 초기 이민지형 왜곡+정책동맹세력 양산과 기득권화로 강화

16



## 이민자 인권복지 중심의 민·관·정·학 정책동맹

### ■ NGO + NPO: 속성상 인권복지 중심

- 사회·정책의 제화에 기여 but 피해사례 상담과 지원업무가 단체의 내재된 특성
- 관료제의 확장지향성과 연구자의 자료수집에 절대적 파트너로 지위부상  
cf.: 이민정책에 요구되는 전문성부족으로 선진국 대다수 NGO도 이민자인권 주창 and/or 정부사업 수주, 영향력 확대 등 이해당사자화(Policy Network, 2007)

### ■ 정치·관료적 확장에 친화적인 이민자 인권·복지사업

- 원래의 고객정치화 경향+이민정책에 낯설 때 가장 손쉬운 접근은 '잘해 주기'  
- 이민자 자기기술과 수요, 만족도에 기반한 정책개발, 구제용 복지예산 및 인력, 전달체계 확보는 관료적 영역확장에 안성맞춤
- 정부사업의 수탁기관화한 NGO, 출신 인사의 정책결정과정 참여 및 공무원화  
→ 성공적인 거버넌스? 고객정치? 결과는 다문화 비즈니스체제 구축

### ■ 관료+시민단체에 연계된 학계: 인권복지는 글로벌 학술기준

- 주관 부처의 인권복지 친화적 연구 및 사업에 집중된 예산배분  
- 연구대상은 정부지원기관의 보호·활동 여성
- 강화된 업적주의의 일환인 국제학술지 논문 실적→서구이론과 기준 경도

17

## 관련 정책·학술활동의 특성

### ■ 학술·정책활동의 협력적 공존은 난망

- 정책은 대상·대책의 구체성, 효용성, 정당성, 형평성 등 훨씬 구체성·업정필요 반면, 학술활동은 추상성과 보편성 중시(김혜순, 2014)  
cf.: 학계 관행에 의한 의제는 시의성, 중요성, 적정성에서 이민정책과 간극(Fuchs, 1992)

### ■ 국내 상황의 특수성: 현상의 전개/학술·정책활동의 동시성

- 유사 이래 최초인 이민현상이라 학술/정책 전문가 절대 부족 but 관료적 편의 중심의 연구에 동원 & 학계는 가장 최신, 가장 선진 해외이론 선호  
cf.: 국내 관·학·언·민의 '식민적 사대주의 관행'(김종영, 2015; 김혜순·이시철, 2013 외)
- 복합적·다학문적인 이민현상 but 국내 학계의 순혈·분파주의로 기존 학술분과 별 연구의 정책 유용도는 제한적
- 인문사회과학에서 '정책' 자체의 모호한 입지, 정책연구는 학술적 타락, 업적 미인정, '부역', '폴리페서'

→ 실효성 있는 정책 연구는 강단학술활동 포기 때 가능

18

## 정책·학술활동 동향

### ■ 정책·행정학 분야

- 정책고객(=이민자의 만족도): 요구 충족 정도, 사각지대 없애기
- 정책추진 방식: 혼선, 중복성, 담당자의 전문성, 거버넌스(중앙-지방정부-시민단체-이민집단 관계 및 참여 정도) 등
- 동상이몽의 '콘트롤타워' 만사화: 2010년 전후 결혼이민여성 중복지원문제 지적 and 여가부의 전유, 재연가능

### ■ 정책 내용과 방향성 관련

- 시장·성장론 진영의 문호개방 촉구
- 다문화주의 정언화+윤리적 당위화, 선악이분법적인 동화-다문화주의
  - 내국인 대상 다문화인식 제고, 차별금지 교육과 매너 필요성 주창, 반다문화 분석
- 이민자 대상 정·관·학·연·언·민 인권·복지 정책동맹과 이익연합
- 추정된 정책 의도의 기정사실화와 비판
  - 농촌·부권가족 만들기, 저출산 보완/대체용, 미래 하층노동력 확보용 등.

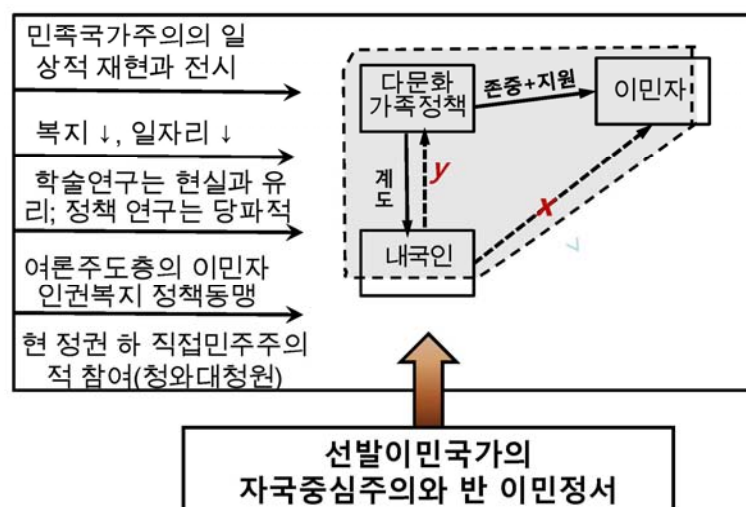
cf.: 이민분야에 만연한 증명되지 않는 그럴듯한 주장(plausibility)(Freeman, 1997)

→ 가장 최근, 가장 선진적 서구에 나타난 이민지형 변화는?

: 사건 자체의 소개와 분석은 다수이나 국내 이민현상과 연계된 언급은 못 찾을

19

## 국내 이민사회통합정책환경



20

## 한국형 이민사회통합모델 필요

### ■ 선발이민국의 초기·당대 특성과 한국의 특성 모두 감안

- 대중의 반 이민정서를 계기로 한 당대 선발이민국가의 자국이익 중심주의
  - 국제이주관련 협약 주도+실시간 국내 보도로 대중적으로 주목된다는 점에서 중요
- 아시아 지역에서 선도적으로 구성되는 이민로컬로서 한국의 특성
  - 이민현상 전개에 매우 유의한 강력한 국가통치성과 민족국가주의, 중앙집중성, 분단
  - 지리적 근접성, IT발달, 공고한 문화전통, 낮은 사회통합 등으로 이민자의 자발적 통합이 어렵고, 초국성이 활발할 수 밖에 없다는 점
  - 선행 정책의 결과 단순노동 중심, 특정 국가 중심, "선진국 출신"(중국) 이민자가 다수라는 점
  - 이민현상·정책·학술활동전개가 국내 초유인 상태에서 구축·기득권화된 정책동맹

### ■ 국내 이민사회통합의 과제: 이민자+한국사회/내국인

- 이민관리와 연계된 사회통합
- 이민자 대상 사회통합의 기본 원칙 설정
- 내국인 대상 기존 접근 재고: 대중 대상 vs. 각급 학교/여론주도층 대상
- 정책대상 재설정과 대상 별 내용 조정: 주류화, 공사영역 분리 문제
- 기존 인권·복지 정책동맹을 포괄할 정책연구 인프라 구축
- 국내 이민자의 높은 초국성과 이민사회통합의 지역밀착성을 감안한 지방정부의 대처방안

21

## 이민관리는 이민사회통합과 연계 I

### ■ 사회통합이 용이한 이민자 선발+이민관리에 연계된 이민자지원

- 계량경제 모델 중심의 개방론, 계량치 없는 한 사회정치비용은 논외
  - 이주자 인권중심의 이민개방은 3D유지를 통한 기득권 이해관계에 결함
- 선발이민국은 경제이민(국익 우선) 중심의 엄격한 이민관리 지속과 강화
  - 이민자 사회통합의 비용↓ & 효율성↑ → 내국인의 이민수용에 기여

### <사회통합과 연동되는 이민관리 현안들>

#### ■ 해외투자자와 우수인재 유치의 현실적 범위 설정

- 이들에 대한 국내 수요와 지지는 높지만, 낮은 잔류율로 초기비용 반복 지출
  - 지정학적 위치, 사회정치문화적 영향력 등에서 한국은 brain bridge 가능성↑
  - ex: 대학 외국인교수 초빙, 해외투자유치 이민이 결국 중국 부동산·건설자본의 국내 잠식

#### ■ 단순노동자 유입을 위한 별도 경로 지속?

- 국내 인력공급의 특성상 내국인 일자리 대체, 임금 저하
- 결혼이민과 자녀, 가족초청, 동포 등의 '비경제이민'만으로도 단순노동 충분
  - 이들을 정책고객으로 하는 부처의 영역확장+ 정치인의 고객정치로 확장 일로

22



## 이민관리는 이민사회통합과 연계 II

### ■ 민족중심 한국에서 한국계외국인의 인구사회정치경제적 위치

- 이민자-체류집단 중 가장 다수, 출신국가 별 할당제 고려
- 밀집지역 또는 상대적으로 자유로운 경제활동으로 쉽게 가시화

### ■ 급증하는 이민배경 자녀: 글로벌 인재? 차세대 하층노동 & 갈등

### ■ 돌봄노동이민의 엄격 관리와 체계화

- 기왕의 임금수준보다 낮은 임금으로 동남아 출신 가사보조인 유입공급 ↑?
- 사회복지체계 구축보다 (이모)사용자개인부담을 선호하는 정부/기업
  - 국내 가사노동의 사회적 위상, 내국인 가사도우미의 노동자로서 지위 vs. '외국인이모'
- 이주여성 vs. 내국인 가사보조인 vs. 경단여성의 수요-공급 고려

### ■ 한반도 일국주의 하 탈북 주민/북한노동자의 사회정치적 지위

- 당사자도 법적으로도 부당 but 이민다문화논의마다 등장하는 "탈북주민은요?"
- 남북정상회담 후 북한노동자의 단기 도입 제안 vs. 단순외국인노동자
  - 한국계중국인의 유입 과정과 유사할 가능성: 초기엔 '민족 상봉 식' 이후 엇갈릴 기대

### ■ 한국의 정치경제적 위상과 난민수용문제

- 하락해 온 내국인의 인권 vs. 난민에 대한 양가적 대응

23

## 이민관리는 이민사회통합과 연계: 결혼이민 관련

### ■ 비 경제이민이며 또 다른 비경제이민의 출발인 결혼이민

- 한국의 최 우호적인 이민정책으로 결혼이민과 다문화가정 자녀 급증
  - 인도주의적 고려로 가족초청 용이, 가족의 거주 장기화, 단순노동력화

### ■ 결혼이민의 이민성 복원: 혼인이 아닌 <이민+상업혼>

- 결혼이민, 교육이민, 취업이민 등의 초청자는 배우자, 대학, 고용주
- 국내 혼인과 중개업의 상업화=사회문제, 결혼이민의 상업화=이민사범

### ■ 결혼이민대상 적실성+현실성 있는 정책 대안 강구

- 다문화가족과 결혼이민여성의 독자적 이민정책대상 지위 재고 필요
  - 대안1) 입국자격으로 '결혼이민' 폐지+'가족결합'으로 전환; 입국 후 자격으로 '다문화가족' 폐지+이민배경성원이 있는 이민자가족 대상의 느슨한 지원; 내국인가족정책/국내 기혼여성에 준하는 지원+한국어 교육 or
  - 대안2) 현행체제(입국자격으로 '결혼이민', 입국 후 '다문화가족'유지; then 혼인의 정상성과 가족의 안정성 우선(현행 법)으로 입국 및 체류자격 엄격 관리 & 이민자 성별 차등화(성인지적)된 정책이되 가족안정성과 지역정착중심의 지원으로 전환

24

## 이민자 대상 사회통합: 초기정착지원+법제도 정비

### ■ 이민자 초기정착 지원은 공통, 추가지원은 이민관리와 연계

- 기초 생활지식 및 공공업무의 일원화된 다국어서비스
- 초기정착지원은 한국어-한국생활에 필요한 의무와 권리-기초생활지식 등 제공  
추가 지원은 국내 수요에 따라 의무화-유인화-유료화 결정
- 이민자는 사회통합정책 참여보다 즉각 현장진입과 이해관계 추구 우선, 반면 정책개입의 목표는 발생 가능한 갈등-부적응 예방
- 사회통합적 목적에 필수적인 서비스일수록 이민관리에 연계

### ■ 일몰지점 설정으로 이민자 대상 재정낭비 우려 불식

- 체류자격과 국내 거주기간에 지원연동, 일몰 후엔 일반정책대상(주류화)
- 예) 초기 지원 후 결혼이민여성은 경력단절, 기혼 등 국내 여성 대상 정책의 일원, 다문화가족은 국내 가족정책의 다양한 가족 중 하나로 지원

### ■ 이민배경자의 상황이 고려되도록 기존 법제도 정비

- 이주배경성원(민족/인종)을 포괄하는 차별금지법 제정 및 시행
- 예) 결혼중개업의 관리에 관한 법률' 중 이민자의 입국을 가져오는 국제결혼중개는 이민관리정책(현행 출입국관리법)으로 이관하고 대폭 개정

25

## 내국인 대상: 다문화인식개선 사업 평가와 조정 I

### ■ 구조화된 한국의 사회통합 문제와 민족·국가주의

- 역대 보수정권마다 사회통합 강조, 민족국가주의로 동원 & 국민의식개혁
- 현재 정권차원의 명시적 의식개혁과 동원은 없으나 남북정상회담 이후 대중의 '민족국가주의로의 자발적 복종과 체화'
- cf.) 정권(국가)의 legitimacy 확보에 관계된 핵심 4개 영역(Boswell, 2007)

### ■ 여야 막론한 민족국가주의, 유럽 기준으로는 극우 정권

- 민족국가중심적인 정부가 친 이민정서 확산을 위해 재정투자 확대

### ■ 일상적으로 호명·전시되는 민족·국가주의 vs. 다문화인식개선

- 국내 실시간으로 보도되는 구미의 이·난민 관련 정치 및 정책 판세
- 유럽정치인의 다문화폐기선언(이 또한 정치적 수사 혐의) 외 학계 연구동향
- '다문화'는 정치적 수사거나 정치적 이해관계의 산물(앞서 호주, 네덜란드, 캐나다 인용)
- '다문화'가 통합에 기여/저해는 관련 문헌 내에서 논쟁적(Bloemraad & Wright, 2014)
- '다문화인식개선으로 또 다시 국민의식개혁과 계몽?
- 대중의 인식을 국가공인통계로 집계 & 계몽정책사업 자료화는 극우·전체주의적 국가 행위(cf. 홍석경, 1995; 김혜순, 2013)

→ 내국인은 강력한 민족국가적 동원 대상, 동.시.에. 다문화인식개선 대상

26



## 내국인 대상: 다문화인식개선 사업 평가와 조정 II

### ■ 대중의 '수준' 문제삼고 가르치기 방식 재고

- 대중의 이민경계심은 '반다문화', '외국인혐오', '인종차별주의' 라고 낙인  
cf.: 관련 문헌의 반다문화주의는 정부의 다문화정책 비판 및 반대(심양섭, 2016: 139-44)  
: 최근 제주 관련 오마이뉴스 180621 "난민을 반대한다"는 당신이 꼭 알아야 할 상식들"

### ■ 민족국가주의와 공존 가능한 이민수용논리 개발

- '배척과 해체'는 반발 직면 & 합의 도출도 난망  
- 가능하다 해도 누구도 책임지지 않을 위험한, 장기 기획
- 일반 대중 뿐 아니라 여론주도층도 내면화한 국가차별주의, 윤리적 계도보다는 한국의 사회적팩트로서 대처하는 정책프로그램

### ■ '이민사회의 시민교육'은 공공부문에, 여론주도층은 전문교육

- 각 급 교과과정: 다문화 vs. 민족·국가정체성의 상충 조정+이민사회시민교육
- 공공기관 관련자 중 교사-공무원은 전문교육, 군인-예비군 등은 소양교육
- 이민 유관 정책결정자, 언론인, 시민단체 종사자 등 여론주도층 대상 전문 교육

→ 일반 대중보다 여론주도층과 정책결정집단 대상 이민사회교육 필요

27

## 정책대상과 대상별 내용 조정

### ■ 정책대상으로 내국인 적극 포용

- 이민자 대상화와 분리보다 이민자와 국민 모두가 정책대상임에 주목
- 계도 대상이 아니라 정책 평가자; 계도와 평가의 대상은 정책결정/집행자
- 이민/이민자로 일상과 생계 위협받거나 영향권 내에 있는 집단 우선 대상  
- 이민자/현상을 정치·학술·직업의 대상으로 하는 집단 대상으로 전문 교육

### ■ 사회통합정책대상으로서 재외동포

- '재외동포'에 내재된 혈통·민족주의 → '한국계 xx인'으로 용어 변경
- 모든 이민자 집단에 다수인 한국계중국인, 여타 출신국 별 관련 교육 필요

### ■ 초국활동 지원 지양, 현재는 다문화가족정책 중

- 친정방문-부모 초청, 국제택배-화상전화-인터넷요금, 자국출신 모임지원 등은 민간 및 종교단체에서 할 일

### ■ 북한주민 대상 실용성 중심의 사회통합교육 준비

28

## 정책주체의 역할분담: 중앙정부

### ■ 세계화+이민자의 초국성을 감안한 '성찰적 통치성' 정립

- 이민사회에 공존할 국가·민족 정체성 방안, 송출국과 개발협력, 이민관련 국제 관계와 협상,

### ■ 이민관점에 의거한 법제도 신설과 정비

- 이민정책의 기초 설정, 이민관리와 사회통합의 정책체계 재정비
  - 최적의 이민수용을 위한 이민관리, 국민·이민자 공존의 사회통합 기본방향, 정책평가는 기존의 성과관리가 아닌 이민관점으로 관리, 기존 이민관련 제도 점검

### ■ 이민관련 교육과 전문가 집단 육성 및 활용

- 상이한 수준과 영역의 전문가 활용방안과 정규/비정규 과정 별 육성
- 공무원, 교원, 예비군, 시민단체 종사자 대상 교육

→ 기존(=국가통치성에만 익숙+이민무관) 부처의 세계관적 변혁 필요  
※ 인식개조가 필요한 측은 국민보다 정책입안+담론형성 집단

29

## 정책주체의 역할분담: 지자체, 시민단체, 기업

### ■ 사회통합은 기업-지자체의 역할분담

- 이민자 사회통합에 따르는 사회정치비용의 수익자(기업) 분담
  - 기업 사회적 공헌사업의 '다문화' 편향성 지양, 이민노동자 사회통합 분담방안
- 사회통합정책 집행의 지자체 이양과 지자체 역량강화 연동
  - 현행 <다문화정책> 중심 교육은 중앙정부의 하달·지시 집행역량에 치중  
but 관내 거주 내외국주민 대상 정책으로서 <이민정책역량> 필요
  - ※ 지방정부는 중앙정부만큼 이민관점 부족, 따라서 또 다른 복지(재분배)사업은 지역에 고질적인 복지기득권세력과 측근비리 발생 여지를 추가할 수도 있음

### ■ 모든 거버넌스는 조율? 사업 중심 NPO와 정책파트너 구분

- 선발이민국의 NGO도 사회통합정책사업의 이해당사자화
  - 이민초기인 한국에서 NGO는 더욱 취약, 사업영속과 확장요구 중심의 NPO화
- 정책파트너로서 언론과 대학, 학계 활용 but 지양해야 할 방식은
  - 다문화사회전문가: 정부부처가 대학에 양성권유 후 10년 가까이 방치
  - 사회통합프로그램KIIP: 국적취득 및 이민자 체류자격관련+사회통합 사업임에도 민간 기관·사립대학의 시설 무임수준 활용, 전담인력의 기관부담금은 대학 측 책임으로 전제

30



## 이민정책 체계화를 위한 기구구성

### ■ 이민정책 체계화의 로드맵 작성을 위한 한시적 특별정책위원회

- 지금까지 정책과정의 중심이었던 민·관·정·학 정책동맹과는 다른 접근
  - 추상적·보편적 기준중심의 학술 → 구체성·효용성·정당성·형평성 중심의 정책
  - 이주자 인권 및 복지중심 → 이민사회통합을 위해 내국인 취약계층과 형평성 동시 고려
  - 전달체계와 영향력 확보 및 수탁사업 중심의 관민동맹에서 독립된 추진주체
    - 학계 전문가를 중심으로 관련 부처는 실무지원 및 입장개진 자격,
    - 시민단체는 구체적인 결정과정에 참여하는 방식

### ■ 국책 연구원으로서 이민정책연구원 설치/확대와 운영

- 이민이 한국사회에 처음+이민에서 정책이 차지하는 비중을 감안할 때 필수
  - 현 IOM이민정책연구원의 확대 그럴 경우 경기도-고양시와 관계 정비 or 신설
- 광역시도 출연 연구원(개발원)에 이민관점에 의한 사회통합연구 지원 or 권역별 거점대학 지정 후 이민정책/현상 연구 지원
  - 지자체의 정책역량강화를 위해 필요

31

## 참고문헌

이민학회180629계명대김혜순

- 김혜순. 2013. "이슈와 쟁점: 국가공인 통계인 '다문화수용성조사'의 문제." 『한국지방자치학회보』 25(4): 275-278.
- 김혜순. 2014. "결혼이민여성의 이혼과 '다문화정책': 관료적 확장에 따른 가족정책과 여성정책의 물이민적-물성적 결합." 『한국사회학』 48(1): 299-344.
- 김혜순 이시철. 2014. "국가별 관심편중에 따른 다문화수용성 측정: 대구 달서구 사례의 실증분석." 『지방행정연구』 28(1): 89-114.
- 심양섭. 2016. "한국사회 반다문화담론의 쟁점과 실제 그리고 대응: 여론조사 자료를 중심으로." 『한국정치외교사논총』 37(2): 137-170.
- 조영태. 2016. *정해진 미래: 인구학이 말하는 10년 후 한국 그리고 생존전략*. 서울: 북스톤.
- Boswell, C. 2007. "Theorizing migration policy: Is there a third way?" *International Migration Review(IMR)* 41(1): 75-100
- Ersanilli, E. & R. Koopmans. 2010. "Rewarding integration? Citizenship regulations and the socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 36(5): 773-791
- Ford, R. 2011. "Acceptable and unacceptable immigrants: How opposition to immigration in Britain is affected by migrants' region of origin" . *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 37(7): 1017-1037.
- Freeman, Gary. 1997. "Immigration as a source of political discontent and frustration in western democracies." *Studies in Contemporary International Development* 32(3): 42-64
- Fuchs, L. 1992. "Introduction: Migration research and immigration policy." *IMR* 26(4): 1069-76
- Heckmann, F. 2016.6. *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany, 2005 to 2015* . Migration Policy Institute.
- Hollifield, J. F. 1992. "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community." *IMR*. 26(2): 568-595.
- Koopmans, R. 2010. "Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare State in cross-national perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(1): 1-26
- Policy Network. ed. 2007. *Rethinking Immigration and Integration: a new Centre-Left Agenda*. [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net) London:
- Raijman, R., E. Davidov, P. Schmidt, & O. Hochman. 2008. "What does a nation owe non-citizens?: National attachments, perception of threat and attitudes towards granting citizenship rights in a comparative perspective." *International Journal of Comparative Sociology* 49(2/3): 195-220
- Sciortino, G. 2000. "Toward a political sociology of entry policies: Conceptual problems and theoretical proposals." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 26(2): 213-228.
- <MPI-TCM 대중정서 관련 문헌 >
- 2016.4. Papademetriou, D., R. Alba, N. Foner, and N. Banulescu-Bogdan. *Managing Religious Difference in North America and Europe in an Era of Mass Migration*.
- 2016.5. Papademetriou, D. *Maintaining Public Trust in the Governance of Migration*.
- 2016.5. Katwala, S. and Somerville, W. *Engaging the Anxious Middle on Immigration Reform: Evidence from the UK Debate*
- 2016.6. Papademetriou, D. and Banulescu-Bogdan. *Understanding and Addressing Public Anxiety About Immigration*.
- 2016.6. Hiebert. *What's So Special about Canada? Understanding the Resilience of Immigration and Multiculturalism*.
- 2016.6. Heckmann, F., *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany, 2005 to 2015*

32

기획세션

# 02 2018 한국이민학회 상반기 학술대회 이민통합지표의 국제비교

—  
송영훈 (강원대학교)





# 이민자 사회통합의 국제지표 기초 분석: 인식과 결과

송 영 훈

강원대학교 정치외교학과

[younghoon.song@kangwon.ac.kr](mailto:younghoon.song@kangwon.ac.kr)

2018 한국이민학회 하계학술대회 (2018.6.29)

강원대학교 사회과학대학 교수회의실

## 이민자 사회통합 연구의 쟁점

- 사회통합의 인식론적 문제:
  - 이민자 사회통합의 개념은 무엇인가?
  - 이민자 사회통합은 왜 중요한가?
  - integration, inclusion, assimilation
- 사회통합 측정의 문제:
  - 사회통합의 측정 지표는 수준(level) 또는 정도(degree)를 반영한 것임
  - Outcome vs. Attitude



## 이민자 사회통합 국제 비교의 문제

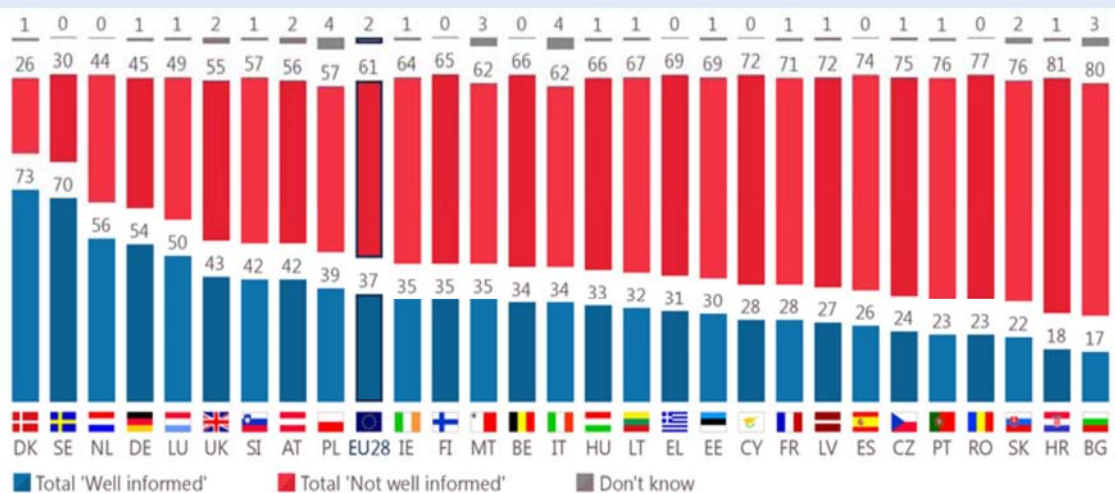
- 이민자의 규모 및 구성이 국가 간 차이가 있을 수 있으며, 같은 국가 내에서도 시간에 따라 변화가 발생함
- 사회통합이 성공적이라는 평가는 특정국가의 사회적, 경제적 맥락에 따라 달리 나타날 수 있음
- OECD 국가들 사이에서도 보편적으로 활용할 수 있는 정량지표와 그에 해당하는 신뢰도 높은 데이터가 부족함
- 국제비교를 위하여 데이터를 조정하는 과정에서 개별국가의 특수 상황에 대한 정보가 일부 손실됨

## 이민자 사회통합 국제 비교의 의의

- 개별국가의 사회통합의 수준을 다른 국가에서의 통합수준과 비교하여 그 차이를 볼 수 있음
  - 실업률 5% 이상 또는 미만의 국가들 간의 비교가 가능
- 인과관계를 설명하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없지만, 개별국가의 특수 현상을 다른 국가의 유사 현상과 비교할 수 있음
  - 이민자의 청소년들이 특정학교에 더 많이 다니게 하는 국가의 정책과 일반학교에 분산해서 학교에 다니게 하는 국가의 정책의 효과성을 비교할 수 있음.

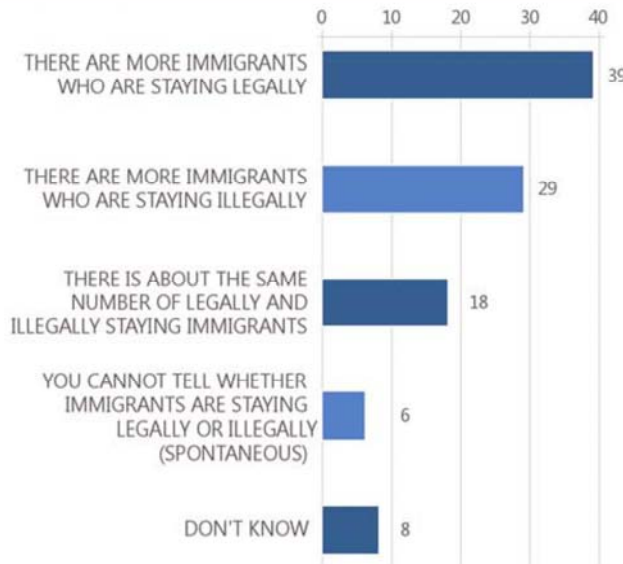
## Perception & Attitude

### 이민자와 통합 문제에 대한 자기평가



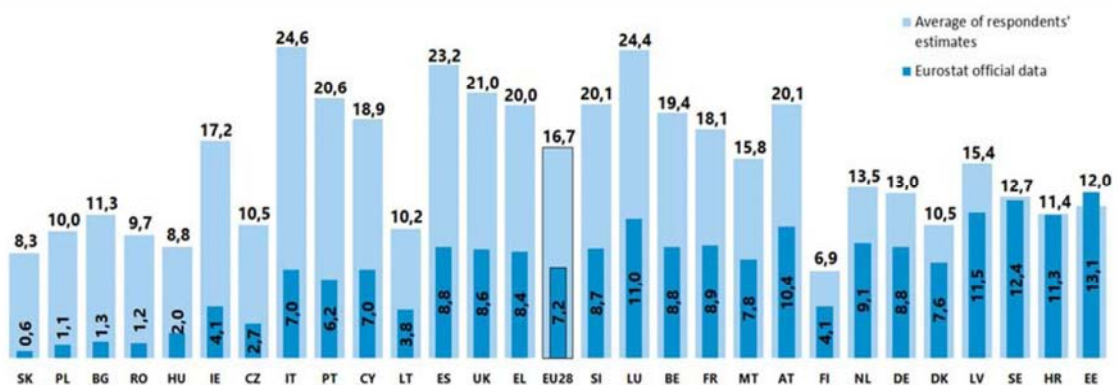
37% well informed; 23개 국가가 50% 미만

## 불법체류 현황에 대한 인식



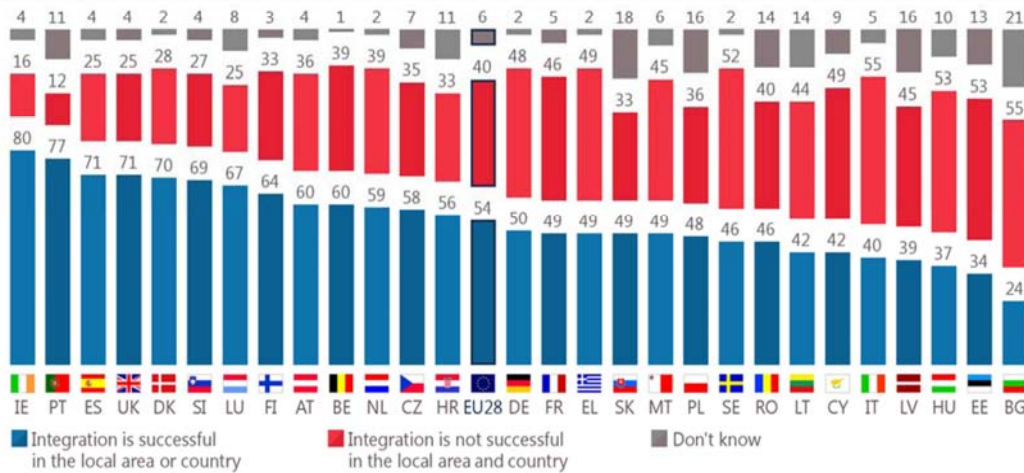
- 지중해 연안 국가들은 불법체류자의 규모를 과대 추정하는 경향이 있음.
- 그리스 58%, 이탈리아 47%, 사이프러스 38%, 스페인 38%, 몰타 36%
- EU 동부유럽 국가: 폴란드 36%, 불가리아 38%

## 자국내 이민자 비율에 대한 인식



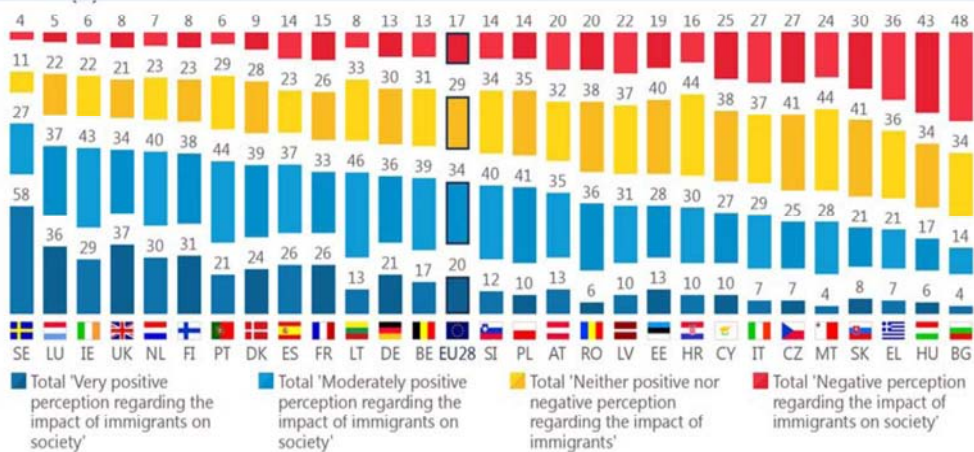
- 19개 국가의 경우 실제 이민자 비율보다 두 배 이상으로 국민들이 인식
- 루마니아, 불가리아, 폴란드 8+배, 슬로바키아 14배

## 이민통합정책의 성공에 대한 일반인식



- 도시차원에서의 성공적 이민정책: 47%
- 국가차원에서의 성공적 이민정책: 39%

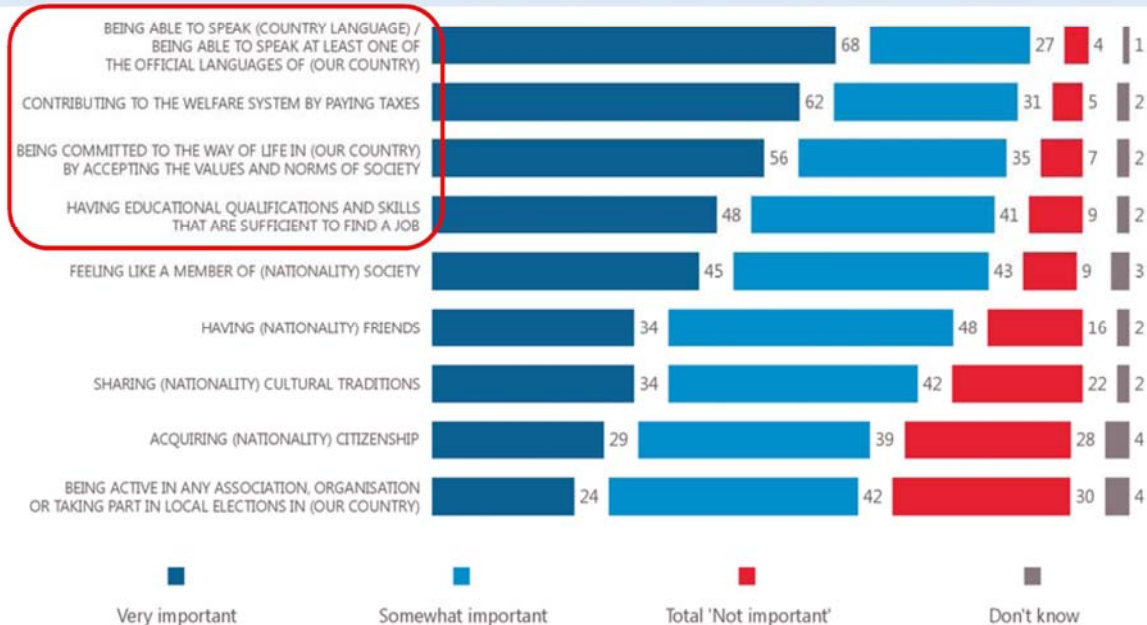
## 이민자들의 사회적 영향 인식



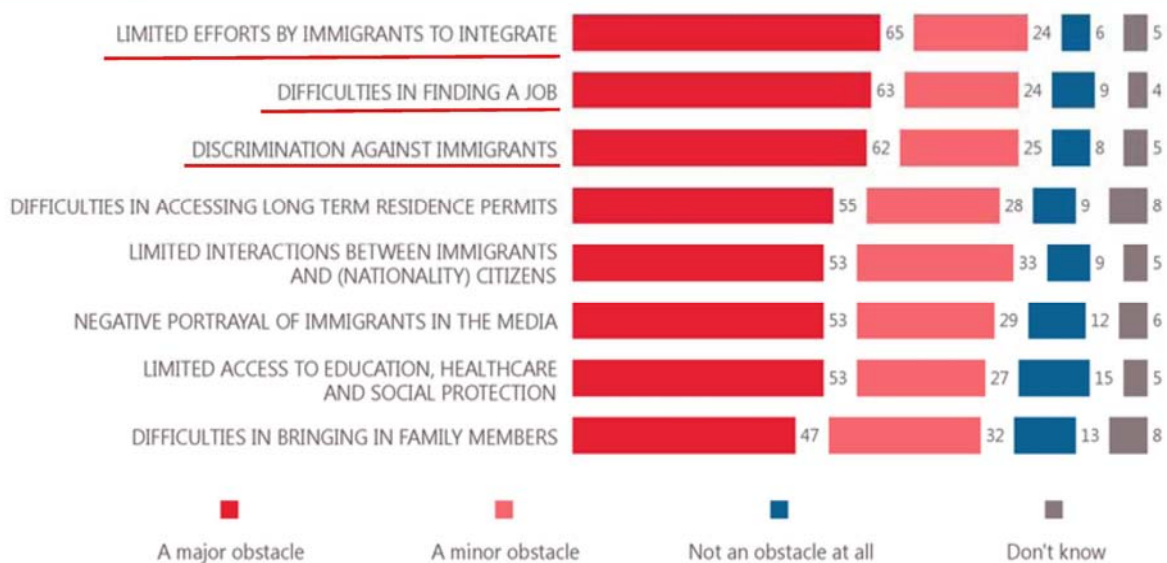
- 스웨덴, 영국, 룩셈부르크의 이민자 비율(8%) → 긍정적 평가
- 불가리아, 헝가리의 이민자 비율 (2%) → 부정적 평가



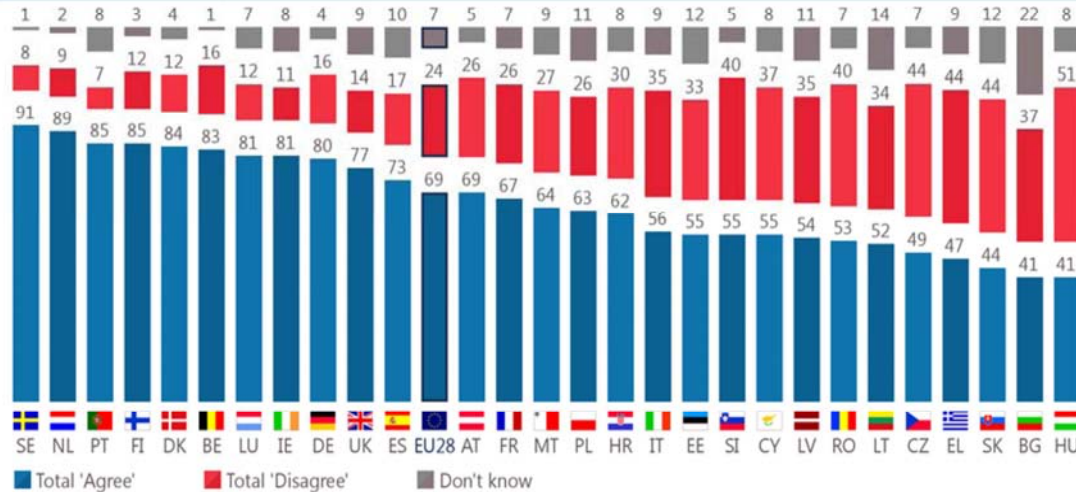
## 이민자의 성공적 사회통합을 위해 필요한 요인



## 이민자 사회통합을 저해하는 주요 요인



## 이민자 통합은 장기적으로 국가발전에 기여하는가?



- 23개 국가에서 50% 이상이 긍정적인 평가를 하고 있음

## 이민자 통합 수단에 대한 동의 전적 동의, 부분 동의

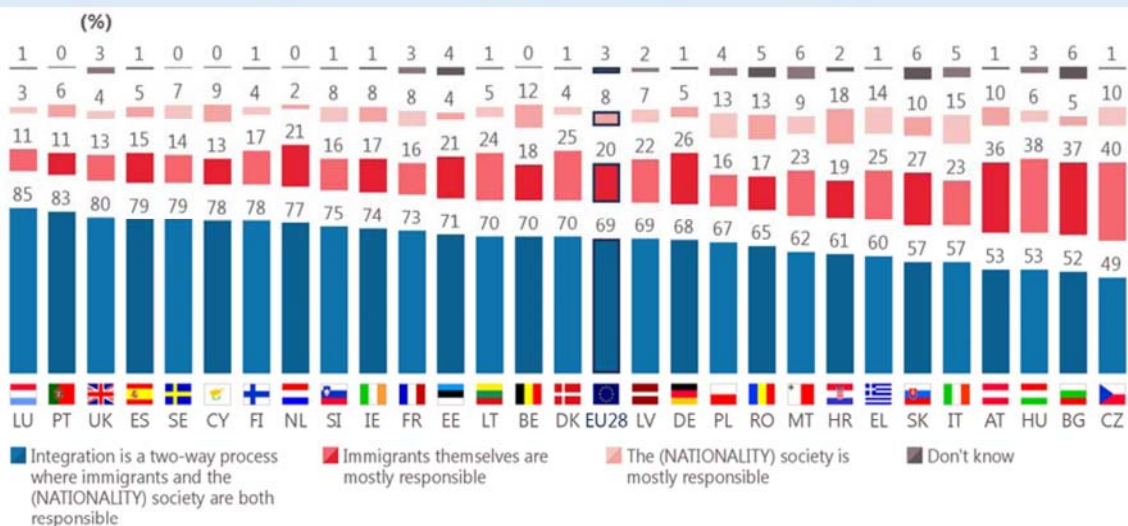
- 도착시 이민자에 대한 언어수업 제공: 53, 35
- 도착시 이민통합프로그램 제공: 46, 39
- 이민자 자녀의 예비학교 프로그램 등록: 47, 38
- 언어수업과 이민통합프로그램의 의무화: 51, 33
- 구직 안내 프로그램 제공: 42, 41
- 이민정보 제공을 통한 지역사회 준비 강화: 39, 42
- 이민자와 정주민이 학교와 이웃에서 어울릴 수 있는 기회 제공: 39, 42

## 이민자 통합 수단에 대한 동의

전적 동의, 부분 동의

- 이민자의 교육, 건강복지, 사회적 보호의 권리보장: 39, 40
- 도착전 이민국에 대한 정보 제공: 40, 38
- 이민자에 대한 차별 철폐를 위한 강력한 조치 마련: 33, 40
- 이민통합을 위한 시민단체에 대한 재정지원 강화: 26, 41
- 지역 선거에서 이민자의 투표권 인정: 22, 33

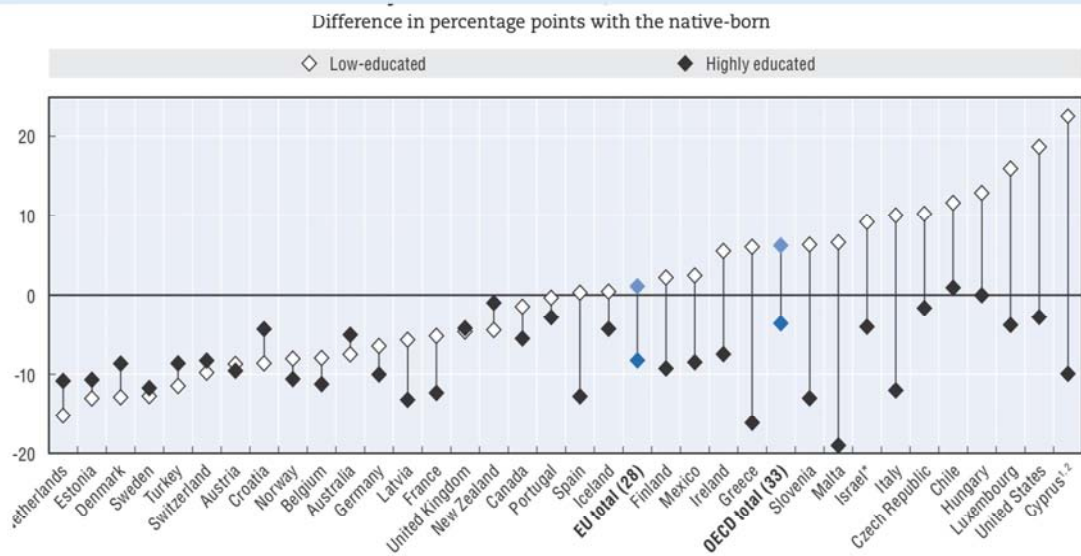
## 이민자 사회통합 책임 소재 인식



- 이민통합은 Two-way process라는 인식

# Outcome

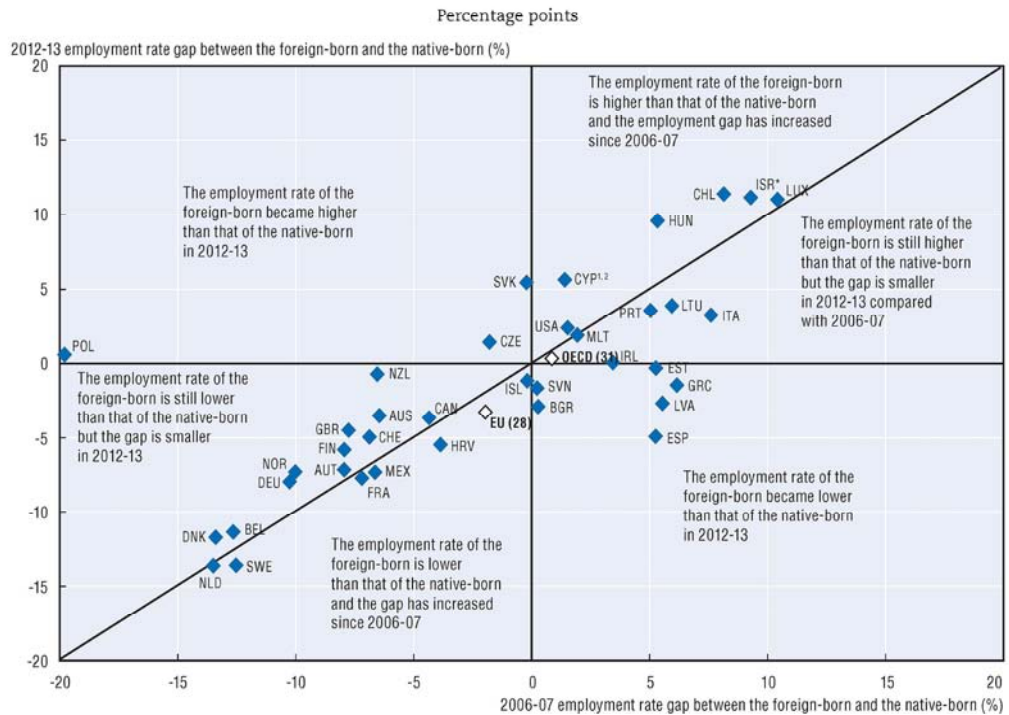
## 교육수준별 고용현황



- 고학력 이민자들인 경우 취업에 어려움이 상대적으로 더 큼

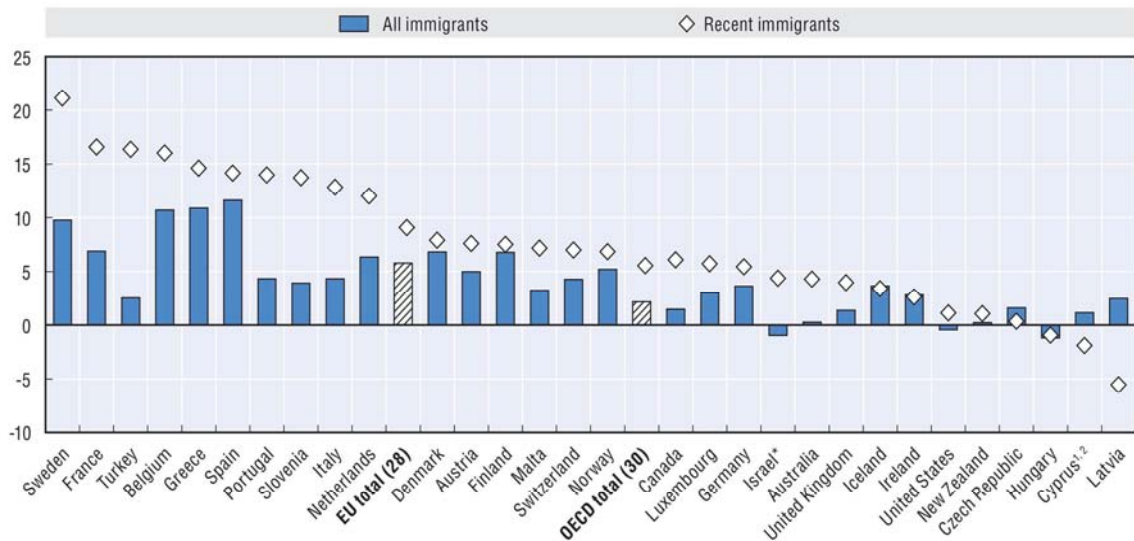


## 고용 현황 격차



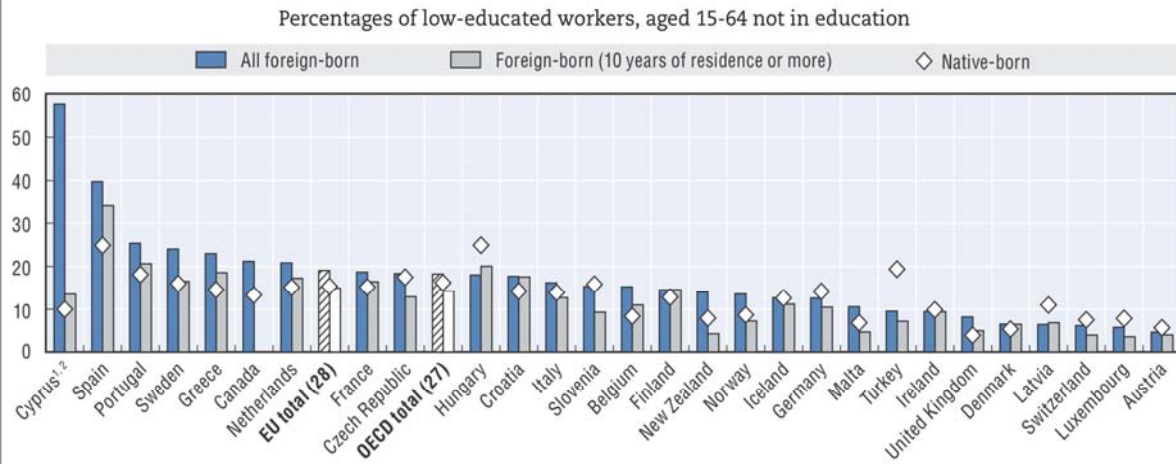
## 도착시기별 실업율의 차이, 2012-2013

Difference in percentage points with the native-born population (persons aged 15-64)

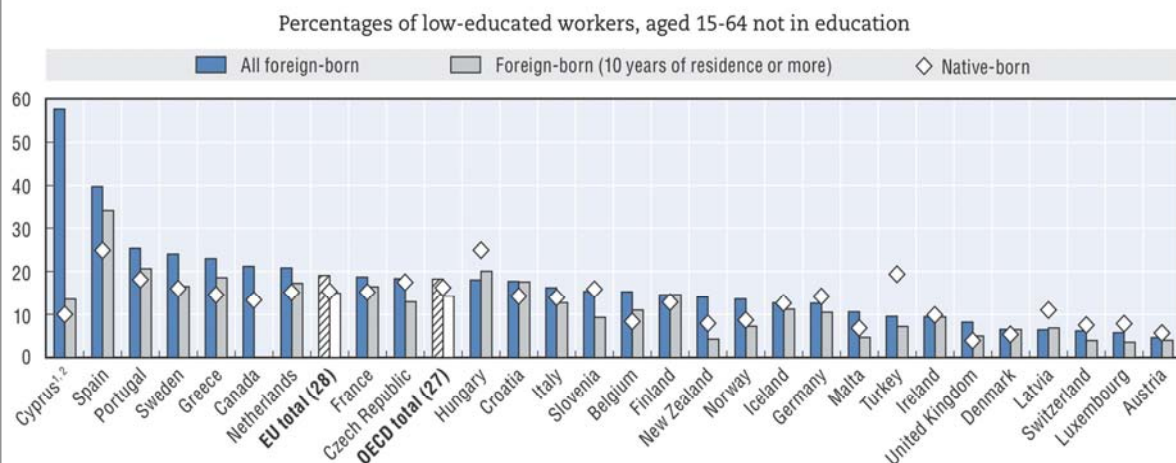


- 2007년 국제금융위기의 여파로 인한 차이?

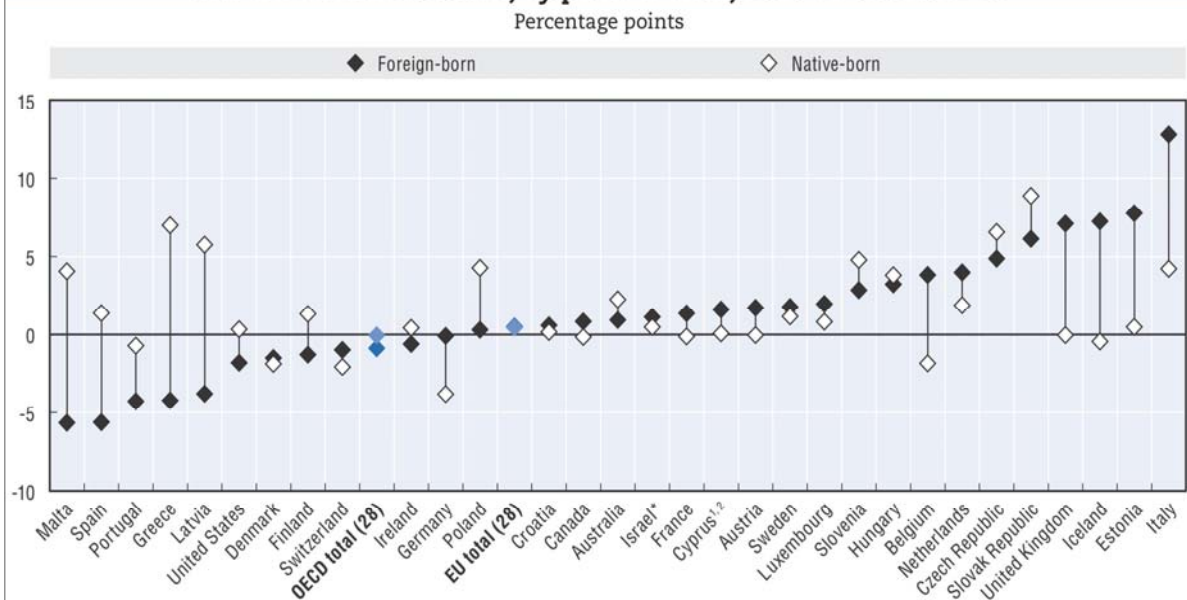
## 단기계약직 - 저학력 이민자



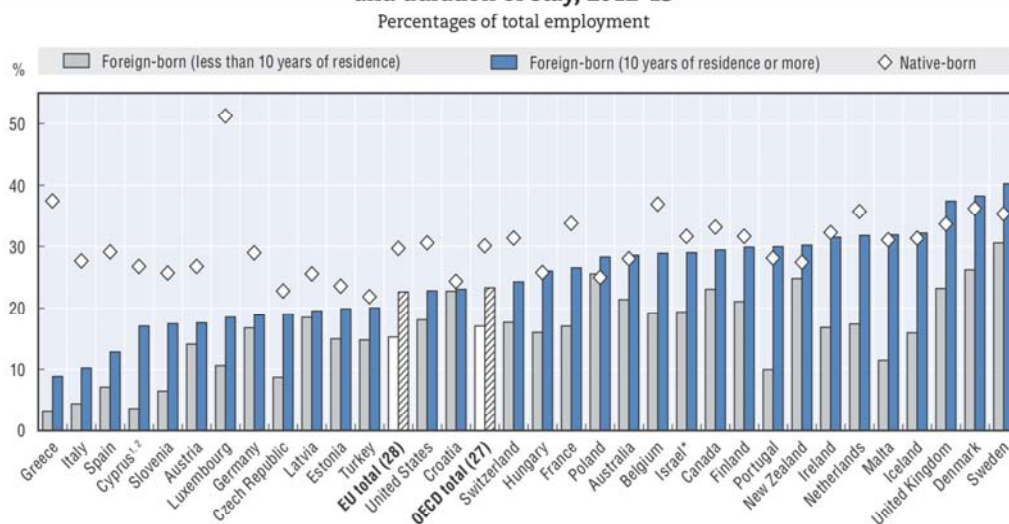
## 단기계약직 - 고학력 이민자



## Overqualification (고등교육 이민자)

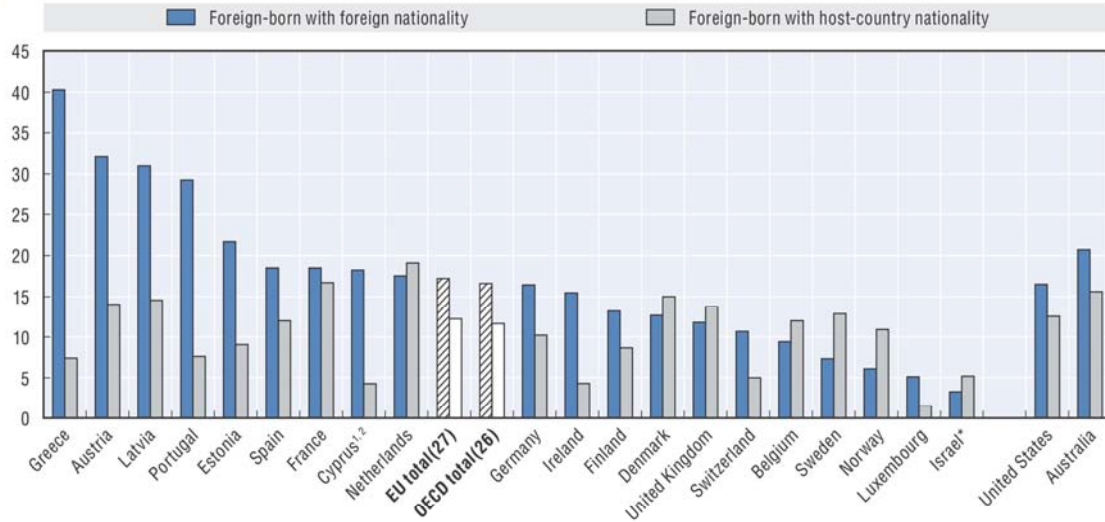


## 공공부문 취업율



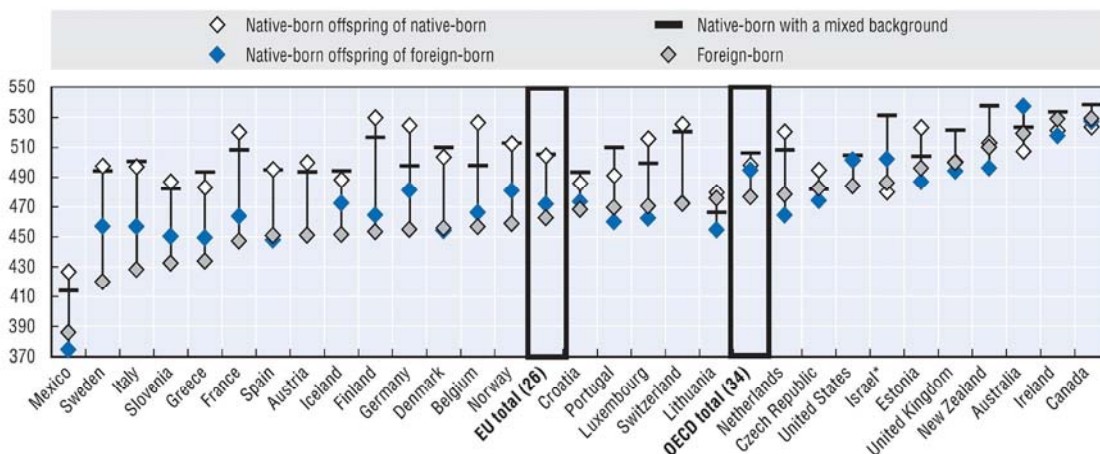
- 스웨덴, 덴마크, 영국에서 공공부문의 역할이 큼

## 사회적 차별의 경험, 인식



- 국적취득여부가 이민자들이 사회적 차별을 받는다는 인식을 줄이는 수단은 아닐 수 있음

## 15세 청소년 문해력



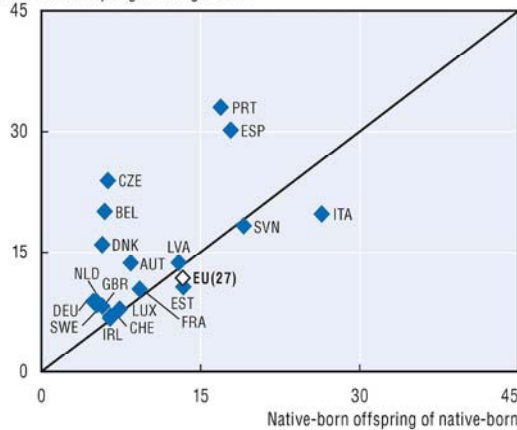
- 이민자 부모의 청소년들이 문해력이 전반적으로 낮음



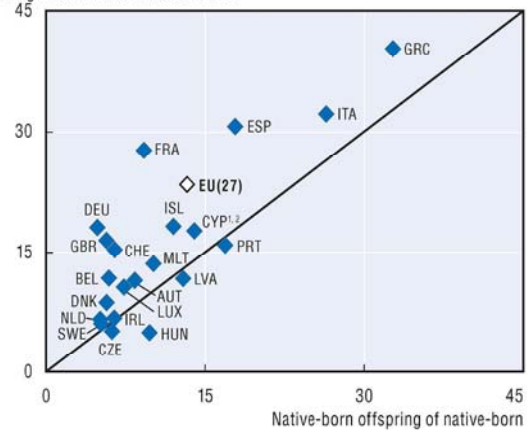
## 졸업 후 첫취업까지 걸린 기간

Durations in months, population aged 15 to 34 year-olds

Native-born offspring of foreign-born



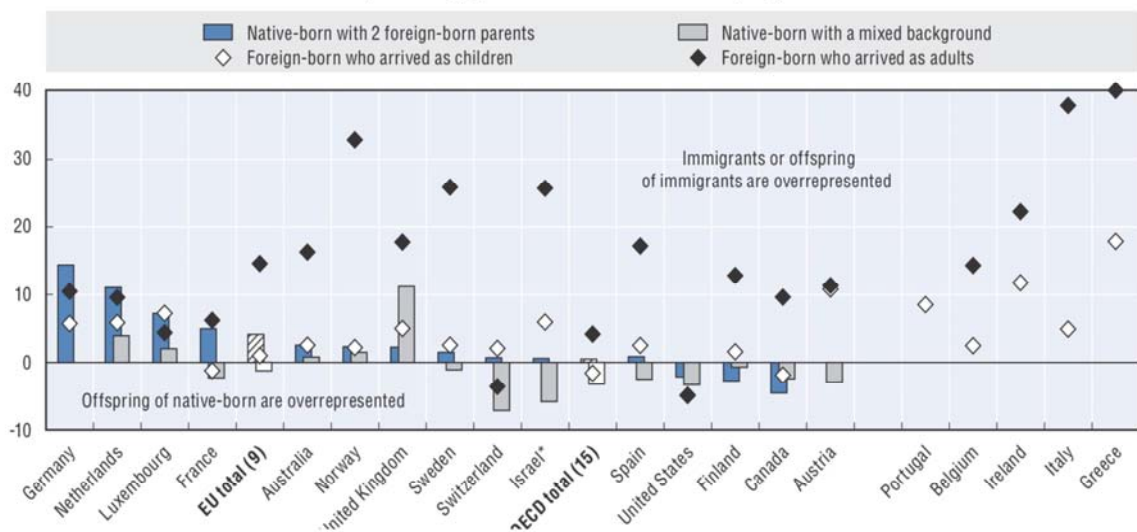
Foreign-born who arrived before 15



- 이민자 자녀들이 상대적으로 기간이 김

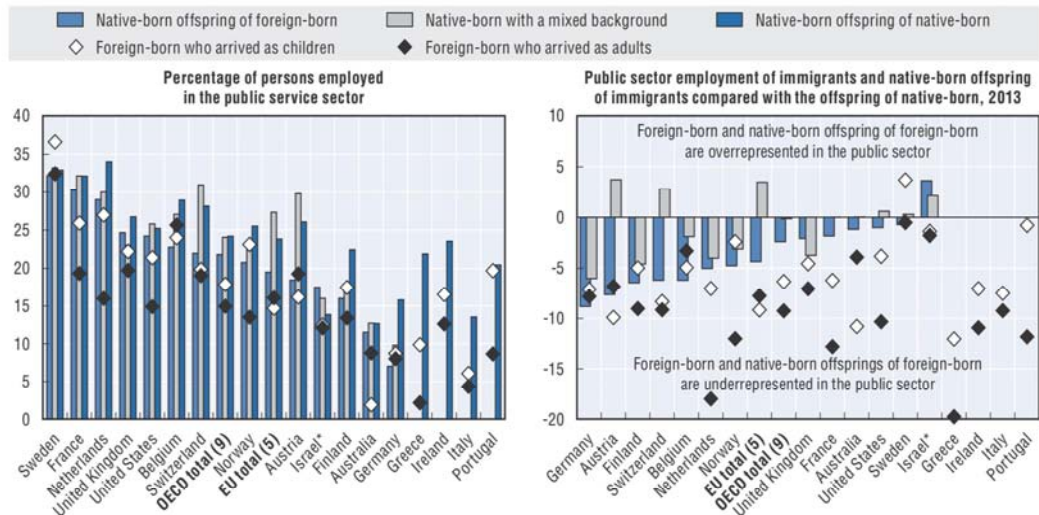
## 청년들의 Overqualification

Differences in percentage points with native-born offspring of native-born



- EU에서 취업한 청년들 중 Overqualification rates: 정주민 자녀: 24%, 이주민 자녀: 20%

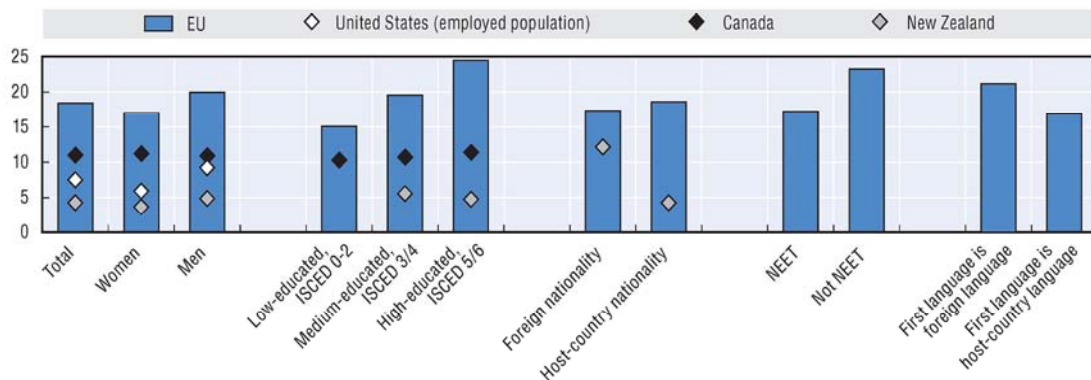
## 청년들의 공공부문 취업



- OECD data: 이민자 자녀 22%, 정주민 자녀 24%

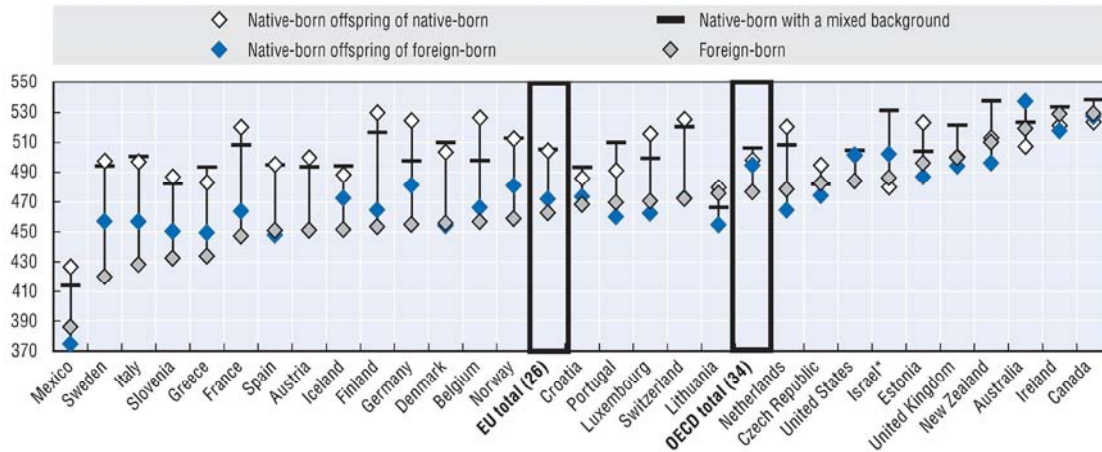
## 차별받는 그룹에 속한다는 청년인식

Figure 13.36. Share of 15-34 year-olds immigrant offspring who state that they belong to a group that is discriminated against, 2008-12



- 차별에 대한 청년들의 인식은 EU 지역에서 더 높게 나타남

## 15세 청소년 문해력



- 이민자 부모의 청소년들이 문해력이 전반적으로 낮음

## 시사점

- 이민자와 이민통합에 대한 인식, 이민통합의 성과, 이민자의 인식의 균형을 어떻게 유지할 것인가?
- 이민자들의 체류기간에 따라 사회통합의 양상이 달라질 수 있기 때문에, 단기체류와 장기체류에 다른 사회통합 정책의 차별화가 필요
- Overqualification 이슈를 어떻게 조정할 것인가?
- 공공부문이 이민통합을 위해 어떻게 기여할 수 있는가?

일반세션

01

2018 한국이민학회 상반기 학술대회

# 외국인 인구 이동의 변화로 살펴본 외국인 주거지의 재편

백일순 (서울대학교 아시아연구소 아시아도시센터)







# 도시 재구조화와 외국인 인구 이동에 따른 주거지의 재편

백일순(서울대 아시아연구소)

## 도시 재구조화와 이주자

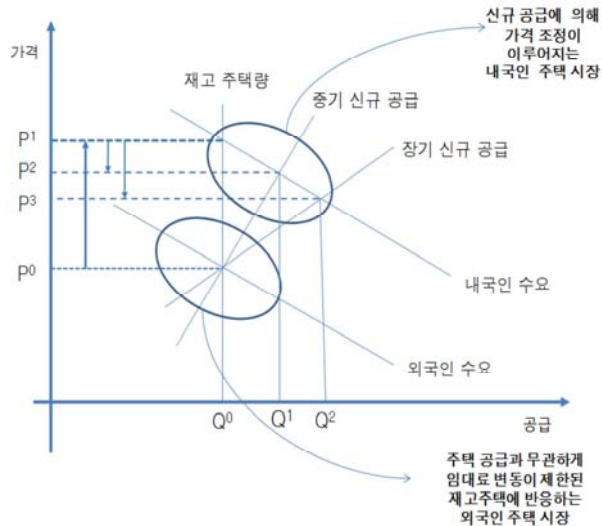
- 기존의 도시 재구조화에 대한 연구는 이주자와 도시에서 발생하는 연관성을 설명하는데 한계가 있었음(Henry et al. 2002; MacLeod and Goodwin 1999). 일반적으로 도시 재구조화 과정에서 외국인 밀집지가 어떻게 변화하는지를 주목하는 연구가 대부분이었기 때문. 즉, 외국인 밀집지가 변화하는지 그 이유에 대한 설명이 부족했음.
- 예를 들어, Walks(2001)는 1971년과 1991년 사이의 센서스 자료를 통해 캐나다 토론토 지역의 사회 경제적인 변화가 도시 공간과 어떻게 접합되는지를 추적하면서 양극화의 심화가 가장 먼저 소득 수준이 낮은 이주자에게 타격을 미친다는 것을 확인. 도시 재구조화의 주요 대상지인 도심의 낙후 지역에 거주하는 이주자일수록 주거 불안정성에 쉽게 노출되기 때문에 도시 공간의 재편 과정 속에서 이주자는 언제나 약자로 취급되어 왔음(Menahem, 1996).

## 국내 도시 재정비 사업 관련 선행연구

- 첫째, 사업 조합원 간의 갈등, 재정착 등과 관련한 거주민 의식조사와 주거 안정성 문제를 제기하는 연구(강우원, 2007; 이인석, 2015).
- 둘째, 재정비 사업의 법적인 문제에 관한 것(김종보, 2007; 강동욱, 2008; 강현호, 2008; 윤혜정, 2011; 최승필, 2012; 이동수, 2014).
- 셋째, 사업 자체의 효율성이나 개발이익에 대한 효과 분석과 이에 대한 모색에 대한 것(전상익, 2007; 조문현, 2007; 김경수, 2008; 안균오, 2011).
- 일부 연구에서 '다문화 가정'의 범주에 들어가는 외국인 세입자에 한해서 제한적인 분석이 있음. 언어적인 문제, 보상법에 대한 이해 부족 등으로 인해 외국인 이주자들은 저소득층 내국인들과 마찬가지로 주거 이전비를 제대로 보상받지 못할 가능성이 높고, 높은 주거비로 인해 재개발된 임대 주택에 거주하기도 어렵다는 것으로 결론짓고 있음(조운형, 2009; 김선명, 2012).

## 외국인 밀집지 연구의 한계: 조선족 밀집지를 중심으로

- 현재 조선족 밀집지로 불리는 대림동, 자양동 등은 조선족들을 대상으로 하는 주택 시장이 형성되어 있으며, 이러한 주택 시장의 소비에 내국인들은 사실상 거의 참여하고 있지 않을 뿐만 아니라 '분리'된 형태로 작동되는 것으로 보임. 즉, 조선족 밀집지의 집중도가 높아지고 있을 뿐만 아니라 주택 구매가 가능한 소비 집단을 중심으로 주거 밀집지가 분산 및 확장되고 있는 것으로 나타남.
- 기존의 밀집지 형성 설명방식은 초기 유입자들로부터 주거 정보를 제한적으로 취할 수밖에 없는 구조였을 때는 설명이 가능하나, 체류가 장기화됨으로써 주거지 정보에 대해 선택의 폭이 넓어졌을 때에도 주거지 분산 형태가 발생하지 않고 계속 한 지역으로 몰리는 이유를 단지 사회적 연결망이나 인프라를 제공받기 위한 것으로만 해석하기에는 무리가 있음.



- 외국인 주택 시장이 형성되는 배경은 지속적으로 유입과정에서 누적된 주거를 포함한 다양한 생활 정보의 생산, 정보를 공유하고 신뢰할 수 있는 사회적 네트워크의 존재, 일상적인 상품의 구매와 만남이 이루어질 수 있는 곳에서 발생할 뿐만 아니라 소비 가능한 주택 시장의 측면에서 재고(노후) 주택의 양과 더불어 임대료의 변동이 적은 지역에서 유지, 확장되는 것으로 나타남.

## 주택 임대료의 동결 효과와 밀집지 형성

| 년도     | 2011   | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전세 보증금 | 9891.4 | 10115.1 | 11617.1 | 11344.5 | 11484.7 | 13391.6 |
| 월세 보증금 | 3033.3 | 3807.2  | 3009.1  | 3027.7  | 3596.4  | 4828.1  |
| 월세     | 40.6   | 38.0    | 39.0    | 39.9    | 39.2    | 38.3    |

자료출처 : 국토교통부 실거래가 자료

- 대림 지역의 경우, 연립, 다세대의 전세와 월세의 보증금은 지속적으로 가격 상승 형태를 보이지만 월세는 거의 변하지 않음. 대림동의 주택 임대 시장에 있어서 '보증부 월세가의 동결'은 외국인 주택 시장이 내국인 주택 시장과 분리되어 작동하고 있다는 것을 보여주는 증거.
- 대림동에 있는 아파트의 평당 매매가와 전세가 모두 지속적으로 상승하고 있지만, 연립, 다세대 주택의 평균 보증금은 아파트만큼 상승하지 않은 것으로 나타남.



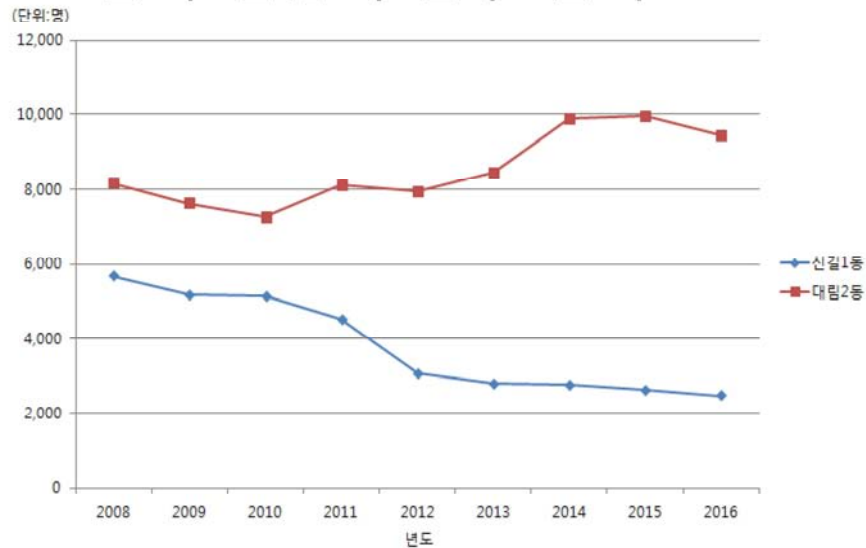
## 사례연구지: 영등포구 재정비 사업(신길 지구)

- 영등포구의 도시 재정비 사업은 외국인 인구의 이동을 야기하는 요인임을 확인할 수 있는 좋은 예. 영등포 신길 재정비 촉진 지구는 2005년 8월 서울시로부터 3차 뉴타운 구역으로 지정되었으며, 당초 총 16개 구역으로 나눠 사업이 진행됨.
- 재정비 사업 시행 이전, 신길 재정비 사업 대상 구역은 전반적으로 20-30년 이상 지난 노후주택이 밀집돼 있고 골목 폭이 3~4m밖에 안 되는 등 주거환경은 열악한 상황이었음.
- 신(新)시가지로 계획된 강남지역과는 달리 1970~80년대에 주변 환경이 정비되지 않은 채 자연발생적으로 주거지가 형성됐기 때문에 아파트 단지도 거의 없고, 다른 재정비 지구와 달리 '지분 쪼개기'가 성행하지 않았음.

| 구역   | 세대수   | 현재 진행상황                      |
|------|-------|------------------------------|
| 신길1  | 985   | 구역 해제 주민 투표                  |
| 신길2  | 941   | 직권 해제                        |
| 신길3  | 785   | 16년 10월 일반 분양, 사업시행변경인가      |
| 신길4  | 776   | 직권 해제                        |
| 신길5  | 1,546 | 철거 진행 중, 17년 5월 중 일반분양 예정    |
| 신길6  | 635   | 직권 해제                        |
| 신길7  | 1,722 | 17년 4월 입주 예정                 |
| 신길8  | 641   | 조합 임원 교체, 철거 예정              |
| 신길9  | 1,464 | 17년 5월 중 조합원 이주 완료, 8월 착공 예정 |
| 신길10 | 646   | 정밀 진단 결과 E등급, 사업시행자 지정 협의    |
| 신길11 | 949   | 입주 완료                        |
| 신길12 | 1,008 | 조합원 이주, 17년 일반 분양 예정         |
| 신길13 | 266   | 정비구역 지정                      |
| 신길14 | 612   | 16년 일반분양 진행, 공사 진행           |
| 신길15 | 1,649 | 직권 해제                        |
| 신길16 | 1,246 | 직권 해제                        |

조사시점: 2017년 1월 기준

## 주요 조선족 밀집지 인구 변화

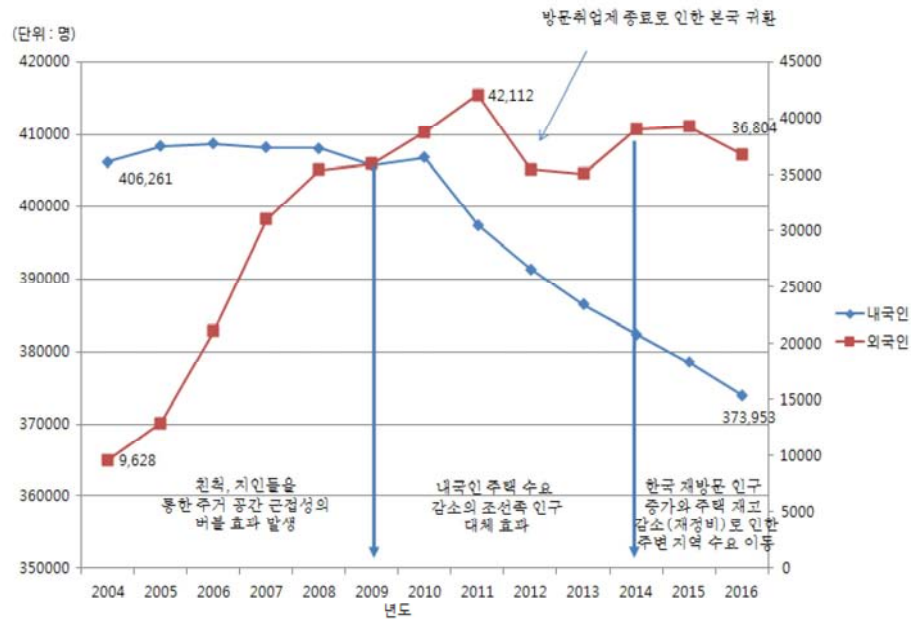


- 분화된 주택 시장이 형성되는 원인과 연결시켜 생각해 볼 수 있는데, 주택의 공급이 이루어진다고 할지라도, 외국인 주택 시장의 임대료가 변동하지 않는 것은 **신규 공급이 이루어지는 주택 유형이 외국인들이 소비하지 않는 '아파트'로 대체되고 있기 때문.**

결국 재정비 사업 등으로 인하여 조선족이 소비할 수 있는 주택 유형의 재고가 부족하게 되면서 해당 수요가 임대료가 저렴한 대림동 지역으로 흡수되는 것으로 판단.

| 동    | 단독,다가구 | 아파트   | 연립주택   | 다세대주택 |
|------|--------|-------|--------|-------|
| 소계   | -2,292 | 4,942 | -1,137 | 5,170 |
| 신길1동 | -95    | 99    | 24     | 293   |
| 신길3동 | -304   | 1,164 | -28    | 67    |
| 신길4동 | 3      | -6    | -267   | 70    |
| 신길5동 | -89    | 0     | -117   | 249   |
| 신길6동 | -263   | -39   | -83    | 303   |
| 신길7동 | -449   | -47   | -22    | 18    |
| 대림1동 | -54    | 158   | -76    | 228   |
| 대림2동 | -112   | 205   | 43     | 226   |
| 대림3동 | -116   | 288   | -412   | 1,024 |

출처: 2010, 2015 인구주택 총조사,



## 결론

- 신길 재정비 사업에서는 직접적인 영향을 받았던 신길 1동과 신길 7동의 외국인 인구의 급감으로 이어졌으며, 재정비 외곽에 위치한 신길동 인근과 대림동의 인구 증가에 영향을 미쳤음. 특히 대림동의 인구 밀집이 지속되면서, 영등포구 내에서 조선족 밀집지로서 대림동의 위상이 더욱 중요해짐.
- 주택 가격 상승과 개발 사업으로 인한 기존 주택 멸실 등에 영향을 받은 신길동 지역의 조선족들이 유사한 임대료 수준을 유지할 수 있는 대림동으로 이동한 것이 조선족 밀집지 패턴에 변화를 야기.
- 외국인에게는 한정적인 주거 정보와 비용만으로 주거지를 선택해야 하는 경우가 많아, 개발 압력으로 인한 주거 이동의 결과는 이미 존재하는 외국인 집거지의 밀도를 높이거나 유사 조건의 신규 주택 시장을 형성으로 이어질 수 있음.

일반세션

02

2018 한국이민학회 상반기 학술대회

# 결혼이주남성의 이야기 : 한국에서 사회적 배제 경험

곽윤경

(이화여자대학교 사회복지학과 BK21플러스 사업단)







# 결혼이주남성의 이야기

이화여자대학교  
사회복지학과 BK21 플러스  
곽윤경

## 1. 한국 내 국제결혼

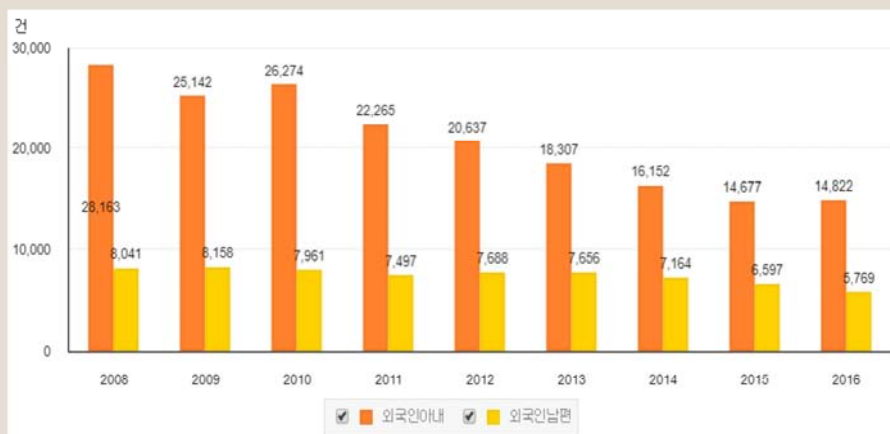


<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3537978>

# 1. 한국 내 국제결혼

- 한국전쟁(1950-1953) 이후,  
한국여성(양공주, 양갈보, 유엔 마담)과 유엔군 및 미군들 사이에서  
국제결혼이 발생
- 산업연수생 제도 도입 (1993), 고용허가제 (2004)
- 국적법 개정 (1997, 2000)
- 한국 내 외국인 노동자 및 유학생 증가 (2012년 84,711명 /  
2016년 115,927명)

그래프 1. 국제결혼 현황, 2008-2016



[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2430](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2430)

## 2. 사회적 배제(Social Exclusion)

- 유럽에서 1980-90년대 빈곤과 실업의 증가하면서 새로운 형태의 빈곤, 취약집단 또는 주변화문제가 사회적 이슈로 대두
- Dynamic process - 빈곤을 결과적 상태로 보지 않고 과정으로 봄. 사회계층간 이동가능성과 사회적 지위의 세대간 전이가 강조됨
- Multidimensional - 경제, 정치, 사회, 문화 등 여러 영역에 걸친 현상. 다차원적 문제인식 -> 정책간 연계 및 범정부적 개입
- Relational - 사회적 배제의 주체를 인식함으로써 배제자의 행위 동기를 파악하고 악화시키기 위한 정책적 접근 가능

## 2. 사회적 배제(Social Exclusion)

- 다차원적 영역; 정치, 경제, 사회적 / 법적 제도의 실패, 노동시장의 실패, 복지국가의 실패, 가족과 공동체 제도의 실패
- 경제적 결핍을 의미하는 빈곤과는 달리, 주거, 교육, 건강 등의 영역과, 더 나아가 사회적, 정치적 활동에서의 사회적 참여를 제약당하는 상태



본 연구는 ‘참여(participation)’라는 개념을 활용하여, 만약 개인이 경제적, 문화적, 사회적 및 시민 정치적 영역에서 참여가 거부된다면... 배제!!

### 3. 연구 방법

- 눈덩이 표집
- 참여자 선정 기준: 결혼 여부, 출신국 등
- 인터뷰 진행: 영어 혹은 한국어
- 주제분석법
- 연구의 엄격성: Lincoln and Guba (1985)
  - credibility: prolonged engagement  
triangulation of the different types of informants and sites  
peer debriefing
  - confirmability: audit trail  
reflexivity

표1. 인터뷰 참가자 특성

| 결혼이주여성* | 직업           | 나이 대 | 종교  | 자녀 수 | 학력   | 출신국   | 거주지역 | 결혼 전 한국 거주 경험 |
|---------|--------------|------|-----|------|------|-------|------|---------------|
| A       | 고숙련노동자       | 30대  | 무교  | 0    | 대졸   | 칠레    | 서울   | 유학생           |
| B       | 상용근로자 & 자영업  | 40대  | 이슬람 | 0    | 대졸   | 파키스탄  | 경기도  | 저숙련 노동자       |
| C       | 임시직근로자       | 40대  | 기독교 | 2    | 대학원졸 | 인도네시아 | 경기도  | -             |
| D       | 자영업          | 30대  | 이슬람 | 1    | 대졸   | 파키스탄  | 서울   | 저숙련노동자        |
| E       | 자영업          | 20대  | 이슬람 | 1    | 대졸   | 파키스탄  | 경기도  | 유학생           |
| F       | 상용근로자        | 30대  | 기독교 | 2    | 고졸   | 이란    | 경기도  | -             |
| G       | 자영업 & 임시직근로자 | 30대  | 이슬람 | 1    | 고졸   | 파키스탄  | 대전   | 저숙련 노동자       |
| H       | 상용근로자        | 30대  | 기독교 | 2    | 고졸   | 이란    | 서울   | 저숙련 노동자       |
| I       | 임시직근로자       | 30대  | 기독교 | 1    | 대졸   | 인도    | 대구   | -             |
| J       | 학생 & 임시직근로자  | 30대  | 기독교 | 0    | 대학원재 | 미얀마   | 경기도  | -             |
| K       | 학생 & 임시직근로자  | 30대  | 기독교 | 1    | 대학원재 | 미얀마   | 서울   | -             |
| L       | 학생 & 임시직근로자  | 30대  | 기독교 | 1    | 대학원재 | 인도    | 경기도  | 훈련생           |
| M       | 자영업 (2개)     | 30대  | 이슬람 | 1    | 고졸   | 방글라데시 | 경기도  | 저숙련 노동자       |

\*인터뷰 참가자의 익명성 보장을 위해, 참가자 이름은 가명으로 처리.

## 결혼과정

해외에서  
만남

유학, 외국 출장, 해외 주재원,  
직장에서 근무, 종교단체

국내에서  
만남

학교 캠퍼스, 소개팅,  
모임 등의 비공식적 네트워크,  
종교단체

## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

노동시장 접근

#### ① 인종차별로 인한 제한된 고용기회

- ② 저임금 (저숙련 업종)
- ③ 복수의 직업
- ④ 본인의 경력 및 학력과  
관련없는 분야에서 일함





## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

“

Here in Korea, unless someone is not [*sic*] white – white means, you know, European or American – they are not treated very well [*sic*]. When you hire an English teacher at a language institution, for example, a Polish guy from Poland doesn't speak English well. I might speak better English than him, but who are they going to hire? Me or the Polish white guy? **I think the white guy will get the opportunity. This is common sense in Korea.** We know we can't get the opportunity. This is all about human prejudice. That's true, that's true, right? (연구참여자 K)”

## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

#### 노동시장 접근

- ① 인종차별로 인한 제한된 고용기회
- ② 저임금 (저숙련 업종)
- ③ **복수의 직업**
- ④ 본인의 경력 및 학력과 관련 없는 분야에서 일함

## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

“

보통 공장에서 한 8시간 정도 일하죠. 공장일이 좀 힘들기는 해도, 원래 일이 한 5시쯤 끝나는데, 사장님이 일 더 해줄 수 있냐고 물어보더라구요. 저야 잘 된 거죠. 그럼 돈 더 받으니까. 그래서 9:30까지 일하고, 종조 돈 더 받으니까. 25% 더 주고. 그래서 9:30까지 일하고, 그리고 일 끝나면 사우나에 청소하러 갔었어요. 그럼 10시부터 자정까지 일하는 거예요, 자정까지 (연구참여자 F)

”

## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

상품과 서비스를 구매할 수 있는 능력

- ① 자산 부족으로 신혼집 구하기 버거움
- ② 신용카드 발급 제한
- ③ 자산 혹은 부동산을 본인 명의로 하기 어려움

## 4. 연구결과

### 1 경제적 참여

- 언어장벽 (예: 임차인, 임대인)
- 예상되는 법적 장벽
- 처가댁의 금전적 지원
- 한국의 (고유한) 부동산 시스템 (예: 전세)

## 4. 연구결과

### 2 문화적 참여

가족 및 친구들과의 일상적인 활동 및 문화적 관습

자녀에게 본인의 '성' 물려주는 것에  
대한 제약

## 4. 연구결과

### 2 문화적 참여

#### •가족관계등록예규

: 외국인 이름은 현지 발음을 한글로 쓴다.

예 중국인 남성 ‘허우’ + 한국인 여성 ‘강’ → 자녀이름 ‘허우민수’

주변의 오해; 엄마아빠 성씨, 각각 따온 줄로 암

예 이란 남성 ‘하산’ + 한국인 여성 ‘강’ → 자녀이름 ‘갸다니엘’

주변의 오해; 미혼모 자녀 혹은 이혼녀 자녀로 인식

## 4. 연구결과

### 3 사회적 참여

친구, 이웃 및 동료들과 일상적인 활동 참여

① 복수의 직업으로 인해 여가시간 부족

② 한국 내 인종차별로 인해  
한국인과 관계 맺기 어려움

## 4. 연구결과

### 3 사회적 참여

“

They really like Europeans and Americans. They like such countries, so they like people from such countries, but people perceived that those from Asian countries are poor so Koreans are not familiar with them. And I am whiter, but most Pakistani or Bangladeshi, Indians, and Sri Lankans have really dark skin. Their skin is really black, so Koreans are not friendly to them (연구참여자 E) ”

## 5. 결론 & 제언

- 시민 정치적 참여(civic and political participation)?
- A low degree of power, autonomy, and independence and a high degree of vulnerability in performing their role as father, husband and member of society in both private and public sphere
- 다문화가족지원법
- 대출(mortgage)
- 집 명의(property ownership)
- Access to financial services



## 인터뷰 그 후.....

◦ 연구참여자들의 다양한 life trajectory

ㄱ) 거주지

- 한국에 계속 거주하는 자 (아래를 제외한 나머지)
- 한국에 거주하고 있으나 이주를 계획하는 자 (연구참여자 L)
- 한국을 떠난 자 (연구참여자 C, F, I)

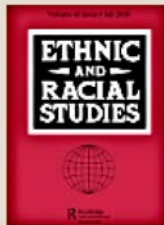
ㄴ) 국적: 연구참여자 H 한국 국적 취득함 & 한국 성본창설 -> 자녀에게 물려줌

ㄷ) 출산: 연구참여자 A, E 자녀 출산

ㄹ) 이혼: 연구참여자 B

ㅁ) 졸업: 연구참여자 J, K

| 결혼이주남성 | 직업           | 나이대 | 종교  | 학력   | 국적    |
|--------|--------------|-----|-----|------|-------|
| A      | 고속권노동자       | 30대 | 무교  | 대졸   | 칠레    |
| B      | 상용근로자 & 자영업  | 40대 | 이슬람 | 대졸   | 파키스탄  |
| C      | 임시직근로자       | 40대 | 기독교 | 대학원졸 | 인도네시아 |
| D      | 자영업          | 30대 | 이슬람 | 대졸   | 파키스탄  |
| E      | 자영업          | 20대 | 이슬람 | 대졸   | 파키스탄  |
| F      | 상용근로자        | 30대 | 기독교 | 고졸   | 이란    |
| G      | 자영업 & 임시직근로자 | 30대 | 이슬람 | 고졸   | 파키스탄  |
| H      | 상용근로자        | 30대 | 기독교 | 고졸   | 이란    |
| I      | 임시직근로자       | 30대 | 기독교 | 대졸   | 인도    |
| J      | 학생 & 임시직근로자  | 30대 | 기독교 | 대학원재 | 미얀마   |
| K      | 학생 & 임시직근로자  | 30대 | 기독교 | 대학원재 | 미얀마   |
| L      | 학생 & 임시직근로자  | 30대 | 기독교 | 대학원재 | 인도    |
| M      | 자영업 (2개)     | 30대 | 이슬람 | 고졸   | 방글라데시 |



## Original Articles

### Pushing away from their own nation? South Korean women married to migrant husbands from developing countries

YoonKyung Kwak

Received 28 Jul 2017; Accepted 01 May 2018; Published online 16 May 2018

Download citation <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1473620> Check for updates

Full Article Figures & data References Citations Metrics Reprints & Permissions Get access

#### ABSTRACT

This study expands a currently limited body of knowledge on South Korean women married to migrant husbands from developing countries living in South Korea. It presents the findings obtained from a series of semi-structured interviews in order to see how marriage to a migrant husband from a developing country impacts a woman's sense of belonging over the course of her married life. These women experienced a significant change in status within their own ethnic community, which eventually impacted their hope that their children will forge a sense of transnational belonging or find a sense of belonging within a religious community.

KEYWORDS: Belonging, mirjok, Korean women, Muslim, marriage migration, South Korea

## 참고문헌

- Adhikari, R. 2013. "Empowered Wives and Frustrated Husbands: nursing, gender and migrant Nepali in the UK." *International Migration* 51(6): 168-179.
- Barry, B. (1998) 'Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income', CASE paper, 12
- Charsley, K. 2005. "Unhappy Husbands: Masculinity and Migration in Transnational Pakistani Marriages." *Journal of the Royal Anthropological Institute* 11(1): 85-105.
- Charsley, K. (2012a) 'Marriage, Migration and Transnational Social Spaces – a view from the UK', in Charsley, K. (ed.) *Transnational Marriage – new perspectives from Europe and Beyond*, New York and London: Routledge, pp.189-208.
- Charsley, K. (2012b) 'Transnational Marriage', in Charsley, K. (ed.) *Transnational Marriage – new perspectives from Europe and Beyond*, New York and London: Routledge, pp.3-22.
- Charsley, K. and Liversage, A. 2015. "Silenced Husbands: Muslim Marriage Migration and Masculinity." *Men and Masculinities* 18(4): 489-508.
- Charsley, K., Bolognani, M., Spencer, S., Jayaweera, H., and Ersanilli, E. (2016) *Marriage Migration and Integration*. Bristol: University of Bristol.
- Cho, J.K. (2014) *Understanding the Importance of English Education in South Korea and Exploring the Reasons Why South Korea Students Come to a University in the Midwest*. Master thesis. University of Nebraska, Lincoln.
- Estivill, J. (2003) *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion – an overview*. Geneva: International Labour Office.

## 참고문헌

George, S. 2005. *When Women Come First: gender and class in transnational migration*. Berkeley: University of California Press.

Jung, H.S. 2007. "The Subjectivity and Agency of Korean Woman who Married with Pakistan Migrant Labor." Master thesis, Sungshin Women's University.

Korea Statistics. 2017. "The number of international marriages"  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2430](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2430)

Lee, H.K. 2008. "International Marriage and the State in South Korea: focusing on government policy." *Citizenship Studies* 12(1): 107-123.

Pantazis, C., Gordon, D. and Levitas, R. (2007) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol: The Policy Press.

Pease, B. 2009. "Immigrant Men and Domestic Life - renegotiating the patriarchal bargain?" In *Migrant Men Critical Studies of Masculinities and The Migration Experience*, edited by Donaldson, M., Hibbins, R., Howson, R. and Pease, B. 79-95. New York: Routledge.



일반세션

# 03 2018 한국이민학회 상반기 학술대회 헌법개정과 외국인의 권리

박효민, 김현정 (건국대학교 이주·사회통합연구소)







# 헌법 개정과 외국인의 권리<sup>1)</sup>

박효민(건국대학교 이주·사회통합연구소)

김현정(건국대학교 이주·사회통합연구소)

## I. 서론

현행 헌법은 1987년 개정되어 1988년부터 시행 중인 헌법이다. 시행 후 약 30년이 된 셈이다. 과거 수년간 헌법 개정에 대한 논의는 항상 있어왔고, 최근 1-2년 동안에는 헌법 개정의 움직임이 상당히 구체적인 모습을 띄고 나타났다. 국회 내에도 헌법개정특별위원회가 발족하여 활동하였으며, 이와 별개로 올해 초에는 대통령이 개헌안을 발의하기도 하였다.

현재 개헌이 언제, 어떠한 내용으로 이루어질지 장담하기는 어렵다. 정치제도 등에 관해서도 그렇지만 헌법의 중요한 한 축인 기본권 보장 관련해서도 30년간의 변화를 반영하되 가장 중요한 원리는 유지, 강화할 수 있도록 하는 방향의 개정이 이루어져야 한다는 점은 분명하다. 그 중에서도 한국 내 외국인 인구가 증가하고 있는 현 시점에서, 헌법은 이러한 인구 구성의 변화를 반영할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이는 후술하는 것처럼 현재는 헌법 해석이라는 방법에 의하여 반영되고 있지만, 헌법 개정의 방법에 의해서도 이루어질 수 있다. 특히 개헌 움직임이 어느 때보다 활발한 지금, 헌법 개정을 통한 해결은 적극적으로 고려해보아야 할 방법이다.

이 글은 한국 내에서 체류하는 외국인의 기본권 보장이 적절하게 이루어지고 있는가라는 문제 의식에서 출발한다. 현행 헌법 체계에서의 외국인 기본권 보장 현황 분석을 통해 앞으로 개헌 논의에 도움이 될 자료로 도출하고자 한다. 이를 위해서 먼저 현행 헌법상 외국인이 기본권 주체로 인정받을 수 있는지, 이것이 일정 부분이라도 보장된다면 그와 관련한 논의는 어떻게 진행되고 있는지, 외국인의 기본권 보장 문제를 헌법 개정으로서 해결하고자 하는 움직임이 어떠한 모습으로 진행되었는지에 관해서 살펴보려 한다.

## II. 외국인과 기본권의 문제

### 1. 기본권 보장 체계

기본권은 크게 자유권, 평등권, 참정권, 청구권, 사회권으로 나누어 볼 수 있다. 기본권 보장은 무엇보다도 국가에 대한 관계에서 일어나는 일이다. 자유권은 흔히 국가로부터의 자유, 즉

---

1) 이 발표문은 준비 중인 논문의 일부이므로 저자의 동의 없는 인용은 삼가주시기 바랍니다.

국가의 간섭으로부터의 자유를 의미한다(양심의 자유, 신체의 자유 등). 평등권은 법 앞에서의 평등을, 선거권이나 공무담임권 등 참정권은 국가의 정치적 의사결정에 참여할 권리를 말한다. 사회권은 자유를 실제로 행사할 수 있도록 (경제적인 것을 포함하여) 실질적인 조건을 마련해 줄 것을 국가에 요구할 수 있는 권리이며(예컨대 인간다운 생활을 할 권리, 교육권), 재판청구권과 같은 청구권은 다른 권리를 행사하기 위한 권리라고 일컬어진다(한수웅, 2016, 377-381). 국가는 기본권을 보장할 의무를 지며, 기본권을 가능한 적극적으로 실현할 의무와 무엇보다도 기본권을 침해하지 않을 의무를 진다.

물론 기본권이 무제한 보장될 수는 없기 때문에 때로 국가는 기본권을 제한한다. 그러나 기본권 제한은 법률에 근거를 두고 이루어져야 하며, 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다. 또한 이 때에도 그 본질적인 내용을 침해할 수 없다(헌법 제37조 제2항). 국가의 기본권 보장 의무는 무엇보다도 헌법재판, 특히 헌법소원에 의하여 관철된다. 국가의 작위 또는 부작위로 인하여 자신의 기본권이 침해되었다고 주장하는 사람은 헌법재판소에 헌법소원을 청구하여 권리 구제를 요청할 수 있다(헌법재판소법 제68조 제1항).

한국 내 외국인의 수가 증가하면서 이들과 연관된 법적 문제 역시 늘어나게 되었다. 민형사상 소송의 당사자가 되는 경우도 있겠으나, 결국 궁극적으로는 이들이 이른바 실정화된 인권이라는 기본권을 보장 받을 수 있을 것인가의 문제가 남게 될 것이다. 기본권을 보장 받을 수 있다면, 국가의 작위나 부작위에 의한 기본권 침해를 헌법재판을 통하여 구제받을 수 있게 된다. 그리고 기본권 보장은 국가의 사법 작용은 물론 입법과 행정 작용 또한 기속하는(그 기속 정도에는 차이가 있지만) 가장 중요한 원리이기도 하다는 점에서 기본권 보장이 큰 의미를 갖게 되는 것이다.

## 2. “외국인”의 의미

멀지 않은 과거만 하더라도 한국은 단일 민족으로 구성된 국가라는 이야기를 흔히들 하였다. 현행 헌법 역시 그러한 인식에 기초하고 있다고 보인다. 헌법상 기본권 규정이 위치하고 있는 제2장의 표제는 “국민의 권리와 의무”이며, 거의 모든 기본권 규정은 “모든 국민”을 주체로 한다. 1990년대 이후부터는 한국에서 생활하는 외국인이 증가하였다. 1998년 30만여 명에 불과하였던 한국 내 외국인 인구는 2016년에는 2백만 명을 넘겼다. 여기에는 고용허가제에 의하여 한국에 들어온 노동자는 물론, 유학생이나 결혼 이민자 등이 포함된다.

외국인의 기본권 문제를 본격적으로 검토하기 전에, 우선 “외국인”이란 누구를 지칭하는가에 관하여 짚고 넘어갈 필요가 있다. 헌법 제2조 제1항은 대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정하도록 한다. 이에 따라 ‘국적법’은 대한민국 국적을 취득할 수 있는 사유를 (출생, 인지, 귀화, 국적회복 등) 정한다. ‘재한외국인 처우 기본법’ 제2조 제1호에 의하면 “재한외국인”은 “대한민국 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”이다. 이들 법률의 내용을 종합해 보면 한국의 법제에서 외국인이란 국민이 아닌 사람, 즉 ‘국적법’이 정하는 바에 따라 대한민국 국적을 갖는 자가 아닌 사람을 이야기한다. 여기에는 외국 국적자는 물론 무국적자도 포함된다.

헌법 제1조 제2항에 따르면 대한민국의 주권은 국민에게 있으며 모든 국가 권력은 국민으로부터 나온다. 헌법상 “국민”이란 모든 국가권력의 원천이 된다. 이는 제헌 헌법에서부터 일관되게 이어져 온 태도이다. 1945년 독립을 통하여 국민국가 건설 작업이 비로소 시작되었던 한국에서 국민은 더욱 특별한 의미를 가질 것이다. 현행 헌법 문언 상으로는 절대 다수의 기본권 조항의 주체가 “모든 국민”으로 되어 있기 때문에 기본권 보장도 ‘국민의’ 기본권을 보장하는 것이기도 하다.

그렇다면 이 기본권 보장을 받는 “국민”이란 누구인가? 외국인은 여기에 포함될 수 없을까? 이 문제에 답하여 기본권 주체로서의 “국민”과 주권자로서의 “국민” 개념을 구별하여 전자는 기본권 주체인 개인을 강조하는 개념이라고 보기도 한다(김재선, 2016, 381-383). 그러나 여러 가지 해석상의 가능성에도 불구하고, 적어도 헌법의 문언은 과거보다 훨씬 많은 외국인이 한국 사회에서 살아가고 있는 현실적 변화를 반영하고 있지는 못하다고 보아야 할 것이다.

다만 헌법 제6조 제2항은 국제법과 조약에 따라 외국인의 지위를 보장한다. 또한 헌법에 의해 체결된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 헌법 제6조 제1항에 의해 국내법과 같은 효력을 갖는다. 그러므로 이들 조약이나 국제법규가 외국인의 권리를 다룬다면 그러한 내용도 국내법과 같은 효력을 갖게 될 것이다. 실제로 외국인을 포함한 모든 이의 인권을 보장하기 위한 국제적 조약이 다수 존재하며 한국 정부는 이들 중 상당수를 비준하였다. 그렇다고 하더라도 주권국가의 국경통제주권과 (외국인의) 인권 보장은 긴장 관계에 놓이게 되며, 후자는 종종 후순위로 밀린다(남중권, 2017, 16-17). 결국 현행 헌법이 외국인의 기본권을 어떻게 규율하고자 한다고 볼 수 있겠는가, 현재와 같은 기본권 규정 체계상 외국인에게 기본권 규정을 확대하여 적용할 수 있겠는가가 문제가 된다.

### III. 외국인의 권리 보장 문제

#### 1. 기본권 주체성

##### (1) 학설 및 헌법재판소의 판례

지적한 것처럼 헌법의 문언상 기본권의 주체는 “국민”으로 규정되어 있다. 그렇기 때문에 외국인이 기본권의 주체로서 헌법의 보호를 구할 수 있을지에 대하여 견해가 대립하게 된다. 부정설에는 법실증주의적 관점에서 기본권도 법에 의하여 비로소 인정되는 것으로 법 공동체의 구성원인 국민에게만 인정될 수 있다는 견해나, 또는 헌법 문언 해석상 국민만 기본권 주체가 될 수 있다고 보는 견해 등이 있다. 반면 참정권이나 거주·이전의 자유 등 몇몇 예외를 제외하면 기본권은 자연권으로서의 성질을 갖기 때문에 외국인도 주체가 될 수 있다는 견해가 긍정설에 속하고, 또 이른바 성질설도 긍정설에 속한다. 성질설은 현재 통설적 입장이며 위에서 본 헌법재판소도 성질설을 따르고 있다고 해석된다. 문제가 되는 기본권을 성질에 의하여 ‘인간의 권리’와 ‘국민의 권리’로 구별하여 전자의 경우에만 외국인도 기본권 주체가 될 수 있다는 것이 성질설의 내용이다(김수연, 2010, 297-300).

헌법재판소의 태도를 구체적으로 살펴보면 외국인은 모든 기본권을 인정받을 수는 없고 “인간의 권리”에 관해서만 그 주체가 될 수 있다고 한다. 반대로 “국민의 권리”에 해당하는 것은 외국인에게 인정될 수 없다(헌재 2011. 9. 29. 2009헌마351; 헌재 2007. 8. 30. 2004헌마670). 국민과 그 밖의 인간을 나누고 국민에게는 모든 기본권이 인정된다는 것을 전제로, 국민이 아닌 사람에 관해서는 기본권 중 일부에 해당하는 인간의 권리만 인정될 수 있다는 것이다. 다만 외국인의 체류 자격 여부는 문제 삼지 않으므로, 외국인에게 인정되는 기본권이라면 적법한 체류 자격을 갖지 아니한 외국인도 그 주체가 될 수 있다(헌재 2012. 8. 23. 2008헌마430).

헌법재판소가 구체적인 기본권에 관하여 이를 어떻게 판단하는지 사례를 살펴본다. 우선 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 변호인의 조력을 받을 권리, 재판청구권과 같은 경우에는, 그 성질상 인간의 권리이기 때문에 외국인도 주체가 될 수 있다고 본다(헌재 2012. 8. 23. 2008헌마430). 어떠한 권리가 인간의 권리인지, 국민의 권리인지를 판단하기 위해 헌법재판소는 “인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 밀접한 관련”을 갖는 경우, 이를 인간의 권리라고 한다. 직업의 자유에 관해서는 일반적으로 국민의 권리이다. 하지만 직업의 자유의 내용 중 직장선택의 자유, 즉 구체적 취업 기회나 근로관계의 유지에 관하여 자유롭게 결정할 권리는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 관련이 있기 때문에 외국인도 그 주체가 될 수 있다고 본다. 반대로 외국인은 참정권이나 사회권적 기본권, 입국의 자유의 주체가 될 수는 없다(헌재 2011. 9. 29. 2009헌마351). 마찬가지로 근로의 권리의 내용 중 작업환경이나 정당한 보수 등 ‘일할 환경에 관한 권리’는 “인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리”이므로 외국인도 그 주체성이 인정된다(헌재 2016. 3. 31. 2014헌마367).<sup>2)</sup> 한편 평등권은 상호주의에 의한 제한이 있을 수 있으나, 외국인에게도 인정될 수 있다(헌재 2001. 11. 29. 99헌마494).

대체로 자유권, 평등권, 청구권에 관해서 외국인의 주체성을 인정하되 일부 자유권(직업의 자유와 같이 경제정책적 고려가 필요하거나 입국의 자유처럼 국경통제주권이 문제가 되는 경우 등)이라든가 대부분의 사회권의 경우 외국인의 기본권 주체성을 부정하는 것으로 보인다. 대표적인 국민의 권리인 참정권에 관해서도 외국인은 기본권 주체가 되기 어렵다.

## (2) 헌법재판소의 경향에 대한 비판적 검토

해당 기본권의 성질에 따라 외국인의 기본권 주체성을 판단하는 헌법재판소의 입장에 관해서는 견해가 갈린다. 헌법이 스스로 규정하지 않아 불명확한 상태로 남아 있는 외국인의 기본권 주체성 문제를 사법적 방식으로 해결해왔다는 긍정적인 평가가 있다(김재선, 2016, 387). 그러나 직장선택의 자유는 외국인도 주체가 될 수 있다고 보면서도, 그 외국인의 범위를 적법하게 입국하여 노동관계를 형성한 외국인으로 한정하는 등(예를 들어 위 헌재 2011. 9. 29. 2009헌마351 결정) 구체적인 상황에 따라 외국인의 기본권 주체성을 달리 판단하려는 태도를 보인다는 점이 지적된다. 외국인의 체류 자격 등 제반 상황의 문제는 기본권 제한의 문제로 해결할 일이지 이를 기본권 주체성을 부인할 근거로 삼을 경우 외국인에게 기본권 주체성을 인정하는

2) 이 결정에서는 외국인 근로자가 퇴직 후 출국할 때에 받는 출국만기보험금이 문제되었다. 헌법재판소는 출국만기보험금이 퇴직금의 성질을 가지고 있으므로 그 지급 시기는 근로조건의 문제가 되고 외국인인 청구인들에게도 기본권 주체성이 인정된다고 하였다.



취지를 크게 약화시킬 염려가 있기 때문이다(전상현, 2014, 592-594).

해당 사례에서 문제가 되는 기본권의 성질에 따라 외국인도 그 주체가 될 수 있는지를 판단하는 헌법재판소의 입장은 일관성 측면에서도 문제가 있다. 외국인 근로자의 직업의 자유 중 직장 선택의 자유가 문제가 되었던 사례에서 재판관 5인은 성질설에 입각하여 직장 선택의 자유는 “단순히 국민의 권리가 아닌 인간의 권리”이므로 외국인인 청구인들도 이 기본권 보장을 주장할 수 있다고 보았다. 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 밀접한 연관을 갖는다는 것이 그 이유였다. 그러나 같은 사안에서 2인의 재판관은 같은 성질설에 따르면서도 직장 선택의 자유를 “국민의 자유”라고 하였다. 외국인 노동인력 도입 문제는 경제적, 문화적 상황에 따라 결정되어야 한다는 이유에서였다(헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083, 2009헌마230·352(병합)). 이처럼 성질설에 의할 경우 일관성을 확보하기 어렵다는 문제점이 나타난다(정태호, 2012, 413-415).

국민의 권리와 인간의 권리를 구별하기 위하여 헌법재판소는 해당 기본권이 인간의 존엄 및 가치와 얼마나 깊은 연관이 있는지를 보충적 자료로 사용한다. 그러나 인간 존엄은 모든 기본권 보장의 목적이며 그 전제가 되는 가치로서 이와 관련이 없는 기본권은 있을 수 없다. 물론 연관이 더 깊은 경우와 그렇지 않은 경우가 있겠지만, 그것이 성질설에서 보통 이야기하는 국민의 권리-인간의 권리의 구분과 반드시 일치하지도 않는다. 예컨대 건강권이나 교육권 등은 사회권에 속하고 사회권은 국민의 권리로 이해하는 것이 보통이지만, 건강권과 교육권 모두 인간의 존엄과 가치에 불가결한 의미를 갖는다는 점에는 의심의 여지가 없다. 그렇다면 이들 권리는 인간의 권리로 보는 것이 타당할지, 국민의 권리로 보는 것이 타당할지에 관해서 의문이 생기게 된다.

기본권 보장의 본질이자 목적은 “인간으로서의 존엄과 가치”이다. 국가는 “개인”이 갖는 불가침의 기본적 “인권”을 보장할 의무를 진다(헌법 제10조). 이 조항에 기초하여 외국인에게 기본권 주체성을 포괄적으로 인정할 것을 주장하는 견해가 설득력이 있다고 생각된다. 이 때 외국인의 기본권 주체성 문제는 그가 기본권의 주체가 된다는 점을 전제로 하는 기본권 제한의 문제로 전환된다(오동석, 2011, 7-8). 즉 외국인이 기본권 침해를 주장할 경우, 헌법재판소는 원칙적으로 그가 기본권의 주체가 됨을 인정하고 국가의 행위에 의한 기본권 제한이 정당한 것인지를 살펴야 하는 것이다.

특히 외국인에게 기본권을 인정함에 있어 가장 문제가 되는 것은 사회권일 것이다. 국가의 적극적 급부가 요청되는 사회권의 특성상 자유권적 기본권과 비교해볼 때 더 강한 제한이 정당화 될 수 있겠으나 한국 역시 비준한 대표적인 인권규약인 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 등에서 차별 없는 사회권(예컨대 근로의 권리, 노동3권)을 보호하는 등 국제법의 추세에 비추어 외국인에게도 이를 인정함이 옳다는 지적이 있다(김지형, 2002, 14-15). 또한 사회권은 인간 존엄에 상응하는 생활에 관한 권리이며, 점차 사회권과 자유권의 차이가 상대화되어 가고 있다. 그렇다면 사회적 약자가 살아가는 데 필수적 의미를 갖는 기본권이라면 그것이 사회권이라 하더라도 외국인에게 인정하는 것이 바람직할 것이다(최유, 2008, 132-135면). 결국 참정권과 같이 국민주권 원칙에 비추어 외국인에게 인정하기 어려운 경우나, 국경통제주권에 따라 외국인이 향유한다고 보기 어려운 입국의 자유 등 소수의 예외를 제외하고는 외

국민에게도 원칙적으로 기본권 주체성을 인정하는 것이 타당하다고 보인다. 이 때 사회권과 같은 몇몇 기본권들은 다른 공공의 이익에 의하여 더 강한 제한이 정당화될 수 있을 것이다.

## 2. 기본권 침해 여부 심사기준

### (1) 헌법재판소의 심사기준

일단 어느 사람이 특정 기본권의 주체로 인정된다면 입법이나 행정 등의 국가작용에 의해 그의 기본권에 대한 간섭이 생기는 경우, 이것이 기본권을 위헌적으로 침해하는 것인지가 문제된다. 기본권에 대한 제한이 헌법적으로 정당화될 수 있는 한계 내의 것인지 그러한 한계를 유월한 것인지를 심사해야 하는 것이다. 이는 대체로 헌법소원이라는 재판 형식에 의하여 헌법재판소에서 심사된다.

헌법소원 과정에서 헌법재판소는 국가작용에 의한 기본권 제한이 정당화될 수 있는 것인지를 판단한다. 여기에서 가장 중요하게 적용되는 심사기준은 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙이다. 특히 자유권 제한의 당부를 심사할 때 이 원칙이 적용된다. 비례의 원칙은 기본권 제한이 정당한 목적을 위한 적합한 수단이며, 가능한 수단 중 기본권을 가장 적게 제한하는 것으로서 기본권 제한으로서 달성하고자 하는 공익과 제한되는 기본권 사이에 균형이 이루어져 있을 것을 요구하는 원칙이다. 이와 비교할 수 있는 다른 심사기준으로는 자의금지의 원칙이 있는데, 이는 주로 평등권 침해 여부를 심사할 때 활용되며 비례의 원칙과 비교했을 때 덜 엄격한 심사기준이다. 외국인에게 일부 기본권에 관하여 그 주체성을 부정하는 일이 외국인의 중요한 권리 보장에 관하여 중대한 흠결을 초래할 수 있는 것과 마찬가지로, 외국인의 기본권 제한을 심사하는 기준이 일반 국민에 대한 그것과 다르다면 이 또한 외국인의 기본권 보장을 심각하게 위협할 수 있다.

헌법재판소는 ‘출입국관리법’상 강제퇴거 대상 외국인의 신체의 자유를 제한하는 법 조항이 위헌인지 심사하면서 과잉금지 원칙에 따라 그 제한의 정당성을 판단하였다. 이 결정에서 4인의 합헌 의견과 5인의 위헌의견이 나뉘기는 하였으나, 두 견해 모두 과잉금지 원칙에 따라 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 판단하였다. 합헌의견은 과잉금지의 원칙을 적용하기에 앞서, 강제퇴거대상자라는 신분과 출입국 관리행정의 특수성에 의해 외국인의 강제퇴거와 관련해서는 입법정책의 여지가 인정된다고 단서를 달기는 하였다. 그러나 과잉금지의 원칙을 적용하였다는 점에는 변함이 없다(헌재 2018. 2. 22. 2017헌가29).<sup>3)</sup>

그러나 “기본권 주체성의 인정 문제와 기본권 제한의 정도는 별개의 문제”라는 이유로 헌법재판소는 외국인의 기본권 주체성을 인정한다고 하여 “곧바로 우리 국민과 동일한 수준의 보장을 한다는 것을 의미하는 것은 아니”라는 것이 다른 사례에서 명시된 헌법재판소의 입장이기도 하다(헌재 2016. 3. 31. 2014헌마367; 헌재 2011. 9. 29. 2009헌마351). 이러한 결정은 대체로 외국 인력 도입 정책에 따른 외국인 노동자와 관련한 법률관계에서 나타난다.

외국인 근로자가 사업장 변경을 신청한 경우, 신청일로부터 2개월 내에 변경허가를 받지 못

3) 강제퇴거명령을 받은 외국인을 바로 국외로 송환할 수 없다면 송환이 가능해질 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있게 한 ‘출입국관리법’이 문제가 된 사례이다.

하면 출국하도록 정한 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 조항이 외국인 근로자의 직장선택의 자유를 침해하는지를 판단하였던 사례도 그 한 예이다. 헌법재판소는 외국인력 도입 관련 제도는 국가 경제상황 등을 고려하여 결정해야 하므로 입법자에게 “광범위한 입법재량”이 인정되므로, “입법의 내용이 합리적인 근거 없이 현저히 자의적인 경우에만 헌법에 위반된다”고 하여 자의금지의 원칙을 적용하였다(헌재 2011. 9. 29. 2009헌마351). 일반 국민이라면 직장선택의 자유 침해 여부에 관하여 엄격한 심사기준인 비례의 원칙을 적용하였겠으나, 외국인의 기본권이 문제되는 사안이기 때문에 완화된 심사기준인 자의금지 원칙을 적용한 것이다. 이럴 경우 국가의 행위는 쉽게 정당성을 획득하게 되며, 자신의 기본권이 부당하게 침해되었음을 주장하며 구제를 요청하는 주장은 기각될 가능성이 높아진다.

외국인 노동자에게는 법정 사유가 있는 경우에 한하여 사업장 변경을 허용하되, 원칙적으로 최대 3회까지 변경 가능하게 한 법률과(‘외국인근로자의 고용에 관한 법률’ 제25조) 예외적으로 1회 추가로 허용할 수 있는 경우를 규정한 동법 시행령 규정(제30조 제2항)이 외국인 노동자의 기본권을 침해하는지 문제되었던 사안에서도 마찬가지로의 기준이 나타난다(헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083, 2009헌마230·352 병합). 동 사안에서는 5인의 법정의견 외에 3개의 다른 의견이 제시되었다. 모든 기본권에 대해 외국인의 기본권 주체성을 부정한 김종대 재판관의 각하의견을 제외하고, 법정 의견과 그 밖의 의견들은 기본권 주체성을 인정한 다음 기본권 침해 여부를 판단하였다. 송두환 재판관은 문제의 시행령 조항이 법률유보원칙과 과잉금지원칙을 위배하여 직장선택의 자유를 침해한다고 보았다. 목영준, 이정미 재판관은 직장 선택의 자유는 국민의 자유이고 대신 외국인인 청구인의 근로계약의 자유를 인정하였는데, 사안의 법률 조항은 과잉금지의 원칙에 반하지 않지만 시행령 조항은 과잉금지의 원칙에 반한다고 보았다. 법정 의견과 각하 의견 외에 소수의견은 기본권 침해 여부를 판단함에 있어 과잉금지의 원칙을 적용하였음을 알 수 있다. 그러나 법정 의견은 외국 인력 도입에 관해서는 “광범위한 입법재량”이 인정된다는 이유로 자의금지 원칙을 적용하여, 법률조항과 시행령 조항이 모두 “입법자의 재량의 범위를 넘어 명백히 불합리하다고 할 수 없”다거나 “합리적인 이유 없이 현저히 자의적이라고 볼 수 없”다고 보았다. 자의금지의 원칙을 적용한 것이다. 자의금지 원칙을 적용하여 기본권 침해 여부를 판단한 이 결정에 대해서는, 자의금지의 원칙이 아닌 비례원칙을 사용했어야 한다는 지적이 있다(이부하, 2011, 71, 74-75).

## (2) 헌법재판소의 심사기준에 대한 비판적 검토

위에서 살펴본 헌법재판소의 판례에서는 외국인의 기본권 침해 여부에 관하여 자의금지 원칙을 적용하였다. 자의금지 원칙은 본래 평등원칙 위배 여부 심사에서 헌법재판소가 원칙적으로 활용하고 있는 심사기준이다. 이는 먼저 차별취급이 존재하는지를 살피고, 차별취급이 존재하는 경우 이것이 자의적인 차별인지 즉 차별을 정당화하는 합리적인 이유가 없는 차별인지를 살피게 된다(헌재 2003. 1. 30. 2001헌바64). 그러나 위 판례들은 직장선택의 자유의 침해 여부에 관하여 판단한 사례들로서 평등권 위배 여부를 판단한 것이 아님에도 완화된 심사기준인 자의금지 원칙을 적용한 것이다. 국민의 기본권의 침해 여부를 판단할 때 비례원칙을 적용하는

원칙적인 태도를 고려하면, 기본권 주체가 외국인이라는 이유로 그들에게 불리한 기준을 활용하는 것은 옳지 않다.

이것은 기본권 보호 과정에서 외국인에 대한 차별 대우를 원칙적으로 허용하는 결과를 초래한다. 특히 선거권을 갖지 아니하는 이유로 입법 과정에서부터 이미 외국인은 자신의 권리와 이익을 반영하기 어렵는데, 사법심사과정에서까지 불리한 심사기준을 적용하는 것은 소수자 보호에 취약한 상황을 초래하기 쉽다는 민주주의의 약점 중 하나를 보여준다고 볼 수 있다(김지혜, 2016, 235-238). 그밖에도 외국인 근로자의 사업장 변경 횟수에 관한 결정에서 볼 수 있듯(헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083, 2009헌마230·352 병합), 외국인이라 하여 기본권 심사 기준을 달리하여야 하는가에 관한 합의도 이루어지지 않아 법적 안정성 측면의 문제도 있다.

외국인의 기본권 침해 여부를 심사하는 과정에서 국민과 다른 심사기준을 적용하는 사례가 한국에 국한된 것은 아니다. 미국에서의 논의를 예로 들면, 수정헌법 제14조의 평등보호 조항에 관하여 외국인 역시 그에 따른 권리를 주장할 수 있다고 본다. 1971년 이후 외국인에 대한 차별을 심사할 때 1971년에 비로소 외국인에 대한 차별을 심사할 때에도 ‘엄격심사기준(strict scrutiny review)’을 적용하게 되었다(김지영 외, 2015, 64-66). 그러나 아직도 특정 사례군에서는 완화된 심사기준을 적용한다. 특히 “공적 기능(public function)”을 담당할 권리 영역에서는 ‘합리성심사기준(rational basis review)’ 즉 가장 완화된 심사 기준을 적용한다. ‘합리성심사기준’에 의해 심사하는 경우 법률의 합헌성은 추정되므로 입법이 명백히 비합리적이라는 점이 증명되어야 그 합리성 추정이 깨지게 된다. 반면 ‘엄격심사기준’에 따르면 정부의 행위와 중대한 국가의 이익 사이에 필수적 연관이 있다는 점이 증명되어야 정부 행위가 헌법적으로 정당화된다고(이우영, 2009, 420-422).

문제는 이 공적인 기능이라는 것이 공립학교 교사 등 정치적인 성격을 갖지 않는 영역에까지 확대되어 적용된다는 점이다. 미국 판례의 이러한 입장은 결국 외국인을 공동체의 공적 영역으로부터 배제하는 역할을 하게 될 우려가 있다. 미국의 사법부는 어떤 기본권에 관해서는 외국인에게 일단 주체성을 인정하고 그 후 심사 기준을 완화하는데 이는 결과적으로 외국인에 대한 기본권 보장을 사실상 무력화하게 된다는 비판이 있는 것이다(Zoë Robinson, 2016). 외국인도 기본권 주체가 될 수 있다는 전제 하에 그 심사기준을 완화하여 사법심사를 행하는 것은 위에서 본 몇몇 한국 헌법재판소 결정들에서 보이는 태도와 공통된 흐름을 보인다. 따라서 한국의 헌법재판소가 외국인이라 하여 기본권 침해 여부 심사에 관해 완화된 기준을 적용하는 양태 역시 기본권 보장을 형해화한다는 비판이 가능하다.

기본권 주체성의 문제만큼이나 중요한 것은 외국인에게 인정되는 기본권이 실제로 얼마나 보장되는지의 문제이다. 외국인이라는 이유로 헌법재판소의 몇몇 결정들과 같이 국민의 경우와는 다른 심사기준을 적용하는 것은 바람직하다고 할 수 없다. 물론 일정한 정책적 필요와 외국인의 특수성을 국가 작용에 반영할 필요가 있는 사례가 있을 것이다. 하지만 이러한 경우에도 일반 국민과 같은 심사 기준(특히 과잉금지의 원칙) 안에서 기본권 제한의 공익적 요청을 반영하는 것이 바람직하다.

#### IV. 개헌 논의와 외국인의 기본권 보장 문제

현행 헌법 체계상 외국인의 기본적 권리 보장과 관련하여 위에서 살펴본 문제점을 두 가지로 정리해 보면 기본권 주체성의 문제와 기본권에 관한 심사기준의 문제이다. 전자는 무엇보다도 헌법의 기본권 관련 규정이 국민을 그 주체로 규정하고 있기 때문에 생겨나는 문제이다. 외국인의 기본권 주체성에 관해 헌법이 명쾌한 답을 하고 있지 않기 때문에 학설 대립이 있으며, 헌법재판소와 다수 견해는 성질설을 취하고 있다. 기본권에 관한 심사기준의 문제는 헌법의 기본권 규정과는 간접적인 연관을 가질 것이다. 그러나 헌법상 기본권의 주체가 국민에 국한되어 있다는 점은 외국인의 기본권이 인정되는 경우라 하더라도 그 보장의 강도가 국민에 비하여 일반적으로 약화되는 지금의 경향에 영향을 준다고도 생각된다.

개헌 논의가 활발해 지면서 이 부분에 관한 논의도 있었다. 실제 개헌에 가장 근접했던 대통령 발의 개헌안의 내용을 보기에 앞서 잠시 한국과 다른 외국의 사례를 보기로 한다. 독일의 기본법(Grundgesetz)에서 나타나는 기본권 규정은 그 주체 면에서 두 부류로 이미 나누어진 다. 한 부류는 기본법이 ‘모든 사람’을 주체로 명시하는 ‘인간의 권리’이고(예컨대 언론·출판의 자유, 평등권), 다른 부류는 동법에서 ‘모든 독일인’을 주체로 명시하는 ‘국민의 권리’이다(집회의 자유, 거주·이주의 자유 등). 이러한 규정 방식은 현재 한국에서 외국인의 기본권 주체성 논의에 영향을 주기도 하였다. 독일과 같이 헌법 차원에서 이미 기본권별로 외국인도 주체가 될 수 있는 기본권과 그렇지 아니한 기본권을 나누어 규정하는 입법례가 있는 한편, 터키 헌법은 원칙적으로 기본권 규정의 주체를 ‘모든 사람’으로 정한다. 다만 국제법과 양립할 수 있는 한에서 외국인의 기본권은 법률에 의해 제한될 수 있다는 규정을 헌법에 별도로 둔다. 국민으로 구성되는 공동체로 이해되는 국가의 가장 기본적인 법질서를 정하는 것이 헌법이라고 하지만, 기본권 영역에서 외국인을 완전히 배제하지 않는 규정 방식이 가능한 것이다.

한국에서 개헌에 관한 논의는 선거철마다 있었으나 최근 몇 년 사이에는 논의가 더욱 구체화된 양상이다. 2018년 상반기에는 대통령이 헌법개정안을 발의하였으며, 그 외에도 국회 내에 헌법개정특별위원회 자문위원회에서 보고서들을 내놓기도 하였다. 헌법 개정 과정은 헌법 제128조부터 제130조에 규정되어 있다. 국회 재적의원 과반수 또는 대통령의 발의에 의하여 개헌안을 제안할 수 있는데 이것이 개헌 과정의 출발점이다. 이렇게 제안된 개헌안은 20일 이상 공고되어야 하며, 한편 국회는 개헌안이 공고된 날부터 60일 이내에 이를 의결하여야 하는데, 이때 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다. 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻은 개헌안은 다시 30일 이내에 국민투표를 거쳐야 하는데, 국민투표에서는 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수 찬성이 필요하다. 여기까지의 요건을 충족시킬 때 비로소 개헌이 확정되고 대통령이 이를 공포하도록 되어 있다.

2018년 대통령이 발의했던 개헌안은 헌법이 예정한 개헌 절차의 첫 단계를 밟았으나 국회의결이라는 단계를 거치지 못한 사례에 해당한다. 이 개헌안은 총강, 기본적 권리와 의무, 국회, 정부, 법원, 헌법재판소, 감사원, 선거관리위원회, 지방자치, 경제, 헌법 개정의 총 11개 장으로 구성된다. 제56조에서 국민에 의한 법률안 발의 가능성을 명시하고, 제45조 제2항에서는 국민이 국회의원을 소환할 수 있다고 정함으로써 직접 민주주의적 요소를 가미하였다는 점이



주목할 만한 점이다. 무엇보다도 기본권과 관련해서는 생명권(제12조), 정보기본권(제22조), 주거권(제35조 제4항), 건강권(제35조 제5항), 안전권(제37조 제1항) 등이 새로이 명시되었고, 그 간 위헌적 헌법 규정이라는 지적이 있었던 국가대상청구권 제한 조항(헌법 제29조 제2항)이 삭제되었다.

이처럼 대통령 개헌안은 현행 헌법 제정 당시와는 여러 가지 면에서 사뭇 달라진 시대상을 반영하려 노력하였다고 보인다. 이 개헌안의 내용에 관해서는 여러 가지 관점에서 다양한 의견이 있을 수 있을 것이다. 헌법 개정이 계획대로 이루어지지 못했으나 이 글의 주제와 관련해서는 일부 기본권에 관하여 그 주체를 현행 “국민”으로부터 “모든 사람”으로 확장하였다는 점을 지적하고자 한다. 예컨대 현행 헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 한다. 그러나 같은 내용을 정하는 대통령 개헌안 제17조 제1항은 “모든 사람은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않는다.”고 규정한다. 평등권, 신체의 자유나 양심의 자유 등 다수 자유권, 청구권이 대통령 개헌안에서 “모든 사람”에게 인정되는 기본권에 속한다. 국적과 무관히 모든 사람에게 명시적으로 인정되는 기본권이라는 영역을 인정한 것이다. 다만 사회권에 관해서는 현행 헌법과 마찬가지로 “모든 국민”을 주체로 하였다. 참정권 또한 마찬가지이다. 대통령 개헌안의 경우 기본권 주체 규정에 관해서 각 기본권마다 국민의 권리인지 인간의 권리인지를 정하는 독일의 예를 따른 것으로 보인다.

외국인의 기본권 주체성에 관한 현행 헌법 및 그에 따른 헌법재판소의 해석, 대통령 개헌안과 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회의 의견을 정리하면 아래 표와 같다.

<표 1> 기본권 주체에 관한 입장

|     | 현행 헌법상 규정 | 헌법재판소의 해석 | 대통령 개헌안   | 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 |
|-----|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 자유권 | 국민        | 모든 사람(원칙) | 모든 사람(원칙) | 모든 사람(원칙)         |
| 평등권 | 국민        | 모든 사람     | 모든 사람     | 모든 사람             |
| 사회권 | 국민        | 국민        | 국민        | 국민/모든 사람          |
| 청구권 | 국민        | 모든 사람     | 모든 사람     | 모든 사람             |
| 참정권 | 국민        | 국민        | 국민        | 국민                |

현행 헌법은 기본권의 주체를 국민으로 규정하고 있으며, 이에 따라 생기는 문제를 헌법재판소는 해석론에 따라 해결하고 있다. 각 개헌안별로 차이가 없지는 않지만 개헌안들도 이러한 해석론과 크게 다르지 않은 입장인 것으로 보인다. 그렇기 때문에 굳이 개헌에서 일부 기본권의 주체를 “모든 사람”으로 규정할 필요는 없고, 현재와 같이 두되 해석을 통해 해결하는 것으로 충분하다는 견해가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 기본권 주체성을 헌법에 명시하더라도 해석의 문제는 남게 된다. 예컨대 국민을 기본권 주체로 명시한 경우, 외국인은 해당 기본권을 전

혀 주장할 수 없을 것인가라는 의문이 제기될 수 있다. 또한 헌법재판소가 국민과 외국인의 기본권 제한 심사 과정에서 다른 심사 기준을 적용하는 것과 같은 문제도 결국은 해석론의 문제이기도 하다.

그렇지만 일부 기본권에 관해서라도 기본권의 주체를 “모든 사람”으로 확장하려는 시도는 분명 의미가 있다고 생각된다. 헌법에 명시되는 문언은 곧 그에 대한 국가 공동체의 합의이다. 비록 일부 기본권에 국한된다 하더라도 국적에 관계없이 모든 사람이 기본권의 주체가 될 수 있다는 점에 대한 합의가 실재한다는 것은 외국인의 기본권도 보장되어야 한다는 점에 대한 방향성을 제시하는 제스처가 될 수 있다. ‘국민’만 보이는 헌법과 ‘모든 사람’이 보이는 헌법은 다를 수밖에 없다.

또한 개헌안과 같이 평등권을 “모든 사람”에게 인정함으로써 앞서 지적한 또 하나의 문제점인 기본권 심사 기준에 있어서의 차별 문제를 시정해볼 가능성을 타진해볼 수 있을 것이다. 평등이란 법 내용과 법 적용의 평등을 뜻하는데, 기본권 심사에서 다른 기준을 적용하는 것은 법 적용상의 차별에 해당하기 때문이다. “모든 사람”에 대한 법 앞의 평등을 규정하는 방식으로 국민과 비국민 사이의 차별에 대한 국가의 주의를 환기시킬 수 있는 것이다.

다만 위에서 소개한 개헌안들과 관련해서는 자유권과 사회권의 경계가 흐려지고 상대화되는 경향에 따라 외국인의 기본권을 폭넓게 인정하되, 거주·이전의 자유나 참정권 등 소수의 예외를 인정하는 방향을 모색해보는 일도 필요하다고 생각된다. 그밖에 헌법에 의해 체결·공포된 조약에 대해 국내법과 같은 효력을 인정하고 있는 현행 헌법 제6조를 발전시키는 방법도 생각해볼 수 있다. 현재 한국이 가입한 국제인권조약은 국내법과 같은 효력을 가지기는 하지만 그 효력 순위에 관해서는 견해의 대립이 있다. 국제인권조약의 효력이 헌법과 동위의 것인지, 또는 법률과 같은 것인지, 아니면 헌법보다는 하위이지만 법률보다는 상위의 효력을 갖는지 견해의 다툼이 있는 것이다(전학선, 2008, 181-186). 따라서 국제인권조약에 의한 인권 보장 의무가 국내법상 어떠한 효력을 갖는지 명시하고, 국제인권조약을 재판규범으로 적극적으로 원용하는 방법도 고려해볼 만하다.

## V. 결론

현행 헌법은 기본권의 주체를 국민에 한정하고 있다. 이 헌법이 만들어졌을 당시와 달리, 현재 한국에서 생활하는 외국인의 수가 비약적으로 증가함에 따라 외국인도 기본권의 주체로서 그 보장을 구할 수 있을 것인가의 문제가 대두되었다. 지금 이 문제는 해석론에 의하여 다루어지고 있으며, 헌법재판소나 다수의 견해는 각 기본권의 성질에 따라서 외국인이 해당 기본권의 주체가 될 수 있는지 결정하는 방식을 취하고 있다. 여기에서는 대체로 자유권과 평등권, 청구권에 관해서는 외국인의 기본권 주체성을 긍정하고 사회권과 참정권에 대해서는 부정하는 경향을 보인다. 그밖에 헌법재판소가 기본권 침해 여부를 심사할 때 외국인의 기본권에 관해서는 완화된 기준을 적용하는 경향도 있어, 외국인의 기본권 보장이 약화되는 문제점이 있다.

개헌에 관한 논의가 활발해지면서 외국인의 기본권 논의를 어느 정도 반영한 개헌안들이 등

장하였다는 점은 반가운 일이다. 이들 개헌안은 그간 헌법재판소나 다수 학설에서 논의되었던 내용들을 상당 부분 반영한 것으로 생각된다. 인권 보장의 이념, 국제적 추세, 한국 사회의 변화, 기본권에 대한 이해의 변화 등을 반영할 수 있도록 하는 내용의 개헌이 필요할 것이다. 다만 헌법상 기본권 주체를 (일부 기본권에 관해서라도) “모든 사람”, 즉 외국인에게까지 확장하는 것에 대한 반대의 여론도 만만치 않다는 점에 비추어 사회적 설득과 합의의 과정이 요청된다.

## 참고문헌

- 김수연, “기본권 주체로서의 외국인”, 『유럽헌법연구』 7, 유럽헌법학회, 2010
- 김재선, “외국인에 관한 출입국행정의 재량행위성과 입법적 통제”, 『공법연구』 45(2), 한국공법학회, 2016
- 김지영·헌법재판소·헌법재판연구원, 『외국인의 평등권 : 우리나라와 미국의 논의를 중심으로』 (헌법이론과 실무 ; 2015-A-9), 헌법재판소, 2015
- 김지형, “외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장 -현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로-”, 『저스티스』 70, 2002
- 김지혜, “이주민의 기본권 -불평등과 ‘윤리적 영토권’-”, 『헌법학연구』 22(3), 한국헌법학회, 2016
- 남중권, “외국인의 헌법적 지위 -국민과 외국인 구별의 헌법적 의미”, 『법학연구』 58(1), 부산대학교 법학연구소, 2017
- 오동석, 『이민법제의 헌법적 평가와 재구조화』(IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈 2011-11), IOM 이민정책연구원, 2011
- 이부하, “외국인근로자의 직장선택의 자유 -헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083·2009헌마 230·352 사건을 중심으로-”, 『세계헌법연구』 17(3), 국제헌법학회, 한국학회, 2011
- 이우영, “미국의 위헌심사기준으로서의 ‘이중기준(Double Standard)’”, 『서울대학교 법학』 50(1), 2009
- 전상현, “외국인의 기본권-헌법재판소 결정례에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 『강원법학』 43, 강원대학교 비교법학연구소, 2014
- 전학선, “국제인권법과 헌법재판”, 『미국헌법연구』 19(1), 미국헌법학회, 2008
- 정태호, “외국인의 기본권주체성 문제에 대한 비판적 고찰-헌재 2011.09.29. 2007헌마1083 등 (외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제4항 등 위헌확인 사건)의 관련 법리분석을 중심으로-”, 『헌법실무연구』 제13권, 박영사, 2012
- 최유, “외국인의 사회권 주체성에 관한 작은 연구”, 『사회과학연구』 19, 충남대학교 사회과학연구소, 2008
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2016
- Zoë Robinson, "Constitutional Personhood", *George Washington Law Review*, 84(3), 2016



---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---



---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---



---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---





---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---



---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---



---

2018  
**한국이민학회 상반기 학술대회**

Korean International Migration Studies Association

---