



제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼

체류외국인 240만명 시대,
국민이 공감하는 지속가능 이민정책 방향 모색
반외국인 정서, 그 원인과 대책은?

Together Day

일시 2019.5.24.(금) 13:00~18:20(등록: 12:40~13:00)

장소 국회 의원회관 제2소회의실

주최 국회의원 이명수, 국회의원 정성호, 법무부, 한국이민학회,
한국이민법학회, 한국이민정책학회, IOM이민정책연구원

주관 IOM이민정책연구원



국회의원 이명수



국회의원 정성호



법무부



한국이민학회
Korea International Migration Studies Association

한국이민법학회
Korea Migration Law Association

한국이민정책학회
The Korean Association
for Immigration Policy and Administration



IOM이민정책연구원
IOM Migration Research & Training Centre



IOM-MRTC

Together Day

12:40~13:00

등록

개회식

13:00~13:35

사회: 강성식 변호사(법무법인 공존)

축사	법무부 장관	1
개회사	이명수 국회의원	3
개회사	정성호 국회의원	5

13:35~13:40

휴식

제1세션 반외국인 정서 실태와 원인

13:40~14:45

사회: 김태환 한국이민정책학회(명지대학교)

발표	이주의 시대, 혐오와 타자 만들기 육주원 교수(경북대학교)	13
발표	외국인 혐오와 이민정책 김철호 강사(전북대학교)	39
토론	이창원 부연구위원(IOM이민정책연구원), 라휘문 교수(성결대학교)	61

제2세션 국민이 공감하는 외국인 정책

14:45~15:45

사회: 설동훈 한국이민학회(전북대학교)

발표	이민정책의 통합과 외국인의 통합 김환학 책임연구원(헌법재판연구원)	71
발표	고용부담금의 법적 쟁점 노호창 교수(호서대학교)	101
토론	이병하 교수(서울시립대학교), 문병기 교수(한국방송통신대학교)	127

15:45~16:00

휴식

제3세션 선진적 이민정책 추진방향 모색

16:00~17:00

사회: 박종보 한국이민법학회(한양대학교)

발표	수익자부담 이민정책 추진방안 오정은 교수(한성대학교)	135
발표	이민/난민 행정체계의 고도화 조경훈 교수(한국방송통신대학교)	147
토론	강동관 선임연구위원(IOM이민정책연구원), 정광현 교수(한양대학교)	167

종합토론

17:00~17:50

사회: 정기선 IOM이민정책연구원장

	차용호 출입국·외국인정책본부 외국인정책과장	
	이희용 연합뉴스 기자	
지정토론	설동훈 한국이민학회 회장	
	박종보 한국이민법학회 회장	
	김태환 한국이민정책학회 회장	
전체토론	질의응답 및 토론	

폐회식

17:50~18:20

세종꿈나무오케스트라 공연

18:20~19:30

저녁 만찬

축사



박 상 기
법무부 장관

제12주년 세계인의 날을 기념하기 위해 개최된 이민정책포럼에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분 반갑습니다. 따스하고 화창한 5월의 봄날에 이민정책포럼을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저 이번 포럼을 공동주최하여 주신 이명수 자유한국당 의원님과 정성호 더불어민주당 의원님께 깊은 감사를 드립니다. 또한 오늘 포럼에 참여하신 학회 관계자 여러분들 및 내외 귀빈 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리 정부는 지난 2007년 ‘재한외국인 처우 기본법’을 제정하고 매년 5월 20일을 ‘세계인의 날’로 정하여 국민과 재한외국인이 서로 이해하고 소통할 수 있는 화합의 장을 마련하여 왔습니다. 지난 2007년 체류외국인이 100만 명에 도달한 이래, 2018년에는 국민의 약 4.6%에 해당하는 약 237만 명의 외국인이 우리나라에 체류하고 있습니다.

이민은 21세기의 가장 중요한 글로벌 사회현상으로 대두하고 있습니다. 외국인 증가는 사회의 문화적 다양성을 증진하고 창의와 혁신에 도움을 주는

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

반면 문화적 갈등과 사회통합 비용 증가 등 부작용을 유발할 수도 있다는 점에서 국가가 중장기적이면서도 종합적인 시각에서 이민현상을 체계적으로 잘 관리해 나갈 필요가 있습니다.

이와 관련하여, 이민현상으로 인한 미래의 갈등을 최소화하고 국민과 외국인이 조화롭게 상생하며 상호발전할 수 있는 사회환경을 만들어 나가는 한편, 우수외국인 유입이 미래의 국가성장 동력을 강화하는 데 기여할 수 있도록 하는 방안을 적극 모색해 나가야 할 시점이기도 합니다.

이러한 시대적 상황에서 어느덧 12회를 맞이한 세계인의 날을 기념한 이번 포럼을 통해 정부와 학회에서 함께 국민이 공감하는 지속가능한 이민정책 방향을 모색하는 것은 매우 뜻 깊고 시의적절하다고 생각합니다.

부디 오늘 포럼을 통해 참석하신 모든 분들이 우리나라 이민정책의 방향성과 현안에 대하여 함께 고민하고 우리사회의 지혜를 모을 수 있는 귀중한 시간이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

개 회 사



이 명 수
국회의원

안녕하십니까? 국회 보건복지위원장 이명수 의원입니다.

연두빛 향연이 가득한 5월의 화장한 봄날에 「제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼」을 개최하게 된 것을 영광스럽게 생각합니다. 이번 행사 개최를 위해 함께 애써주신 정성호 의원님, 법무부, 한국이민학회, 한국이민법학회, 한국이민정책학회, IOM이민정책연구원을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 또한 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 행사의 내실을 기해주실 발제자와 패널 여러분들을 비롯해 내·외빈 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

어느덧 우리나라는 결혼이주민을 포함해 국내 체류 외국인과 귀화인이 230만 명을 바라보고 있는 다문화사회가 되었습니다. 이주민들끼리 모여 살고 있는 집중거주지역도 늘어나고 있으며 어디를 가더라도 외국인들을 쉽게 찾아 볼 수 있을 만큼 우리 사회는 변화하고 있습니다.

체류 외국인의 대부분은 외국인 노동자로 1988년 서울올림픽 개최 이후 국제사회의 관심을 받은 이후 중소규모 제조업이 인력난을 겪게 되면서 유입되기 시작했습니다. 1992년 한·중 공식 수교이후 중국인의 이주노동이 시작되었고,

경제발전에 따라 점차 체류 외국인이 급증하게 되었고 현재에 이르게 되었습니다.

체류 외국인이 급증하면서 중소기업 및 농축산업 등의 인력난 해소에는 긍정적인 효과를 나타내고 있지만, 불법체류자 증가나 노동 인권 차별 그리고 다문화사회의 갈등 등 부정적인 면도 함께 드러나고 있습니다.

또한 체류 외국인 증가에 따라 그들의 노동권과 인권 보장은 물론 지원책 요구에 따라 정부 역시 다문화가족 지원정책을 내놓는 상황에서 일부에서는 다문화가족 정책이 과다지원이라고 비판하는 등 반외국인 정서도 발생하고 있어 갈등 해결이 시급한 상황입니다.

이런 상황에서 제12주년 세계인의 날을 맞이하여 개최되는 이번 포럼에서는 “체류외국인 230만명 시대, 국민이 공감하는 이민정책 방향 모색”이라는 주제로 각계각층의 전문가들의 의견을 개진하는 자리를 마련했습니다.

오늘 포럼을 통해 반외국인 정서의 원인은 무엇인지 면밀히 검토하고 세계화 추세에 맞춰 우리나라 내에서 다문화사회가 제대로 정착하고 내국인과 체류 외국인간의 정서적 교감까지 이를 수 있는 방안이 무엇인지 다양한 대책이 개진되길 바랍니다.

「제12주년 세계인의 날」을 거듭 축하드리며, 바쁘신 와중에도 참석해 주신 내외빈 여러분의 가내에 행복과 건강이 가득하길 기원합니다.

고맙습니다.

개 회 사



정 성 호
국회의원

안녕하십니까? 국회 기획재정위원장 정성호 의원입니다.

열두 번째 세계인의 날을 맞이해 ‘이민정책 포럼’이 개최되어 기쁘게 생각합니다. 함께 포럼을 주최해주신 이명수 의원님께 감사드리며, 행사 준비에 노고가 많으셨을 법무부·한국이민학회·한국이민법학회·한국이민정책학회·IOM이민정책연구원 관계자 여러분께도 진심으로 감사드립니다. 오늘 이 자리가 외국인 정책의 현주소를 점검하고, 선진적 이민정책의 큰 틀을 마련하는 밑거름이 되길 기원합니다.

우리나라는 2000년을 전후로 외국인 노동자와 결혼이민자의 유입이 급격히 증가한 것을 시작으로 2004년 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」, 2005년 「재한외국인 처우기본법」을 제정하며 본격적으로 이민자 정책을 마련했습니다. 특히 지난 2007년에는 우리 국민과 재한외국인이 서로 존중하고 더불어 사는 나라를 만들기 위해 ‘세계인의 날’을 제정하기도 했습니다.

이후 우리나라는 재한 외국인이 240만 명, 귀화 외국인 연 1만 명에 달하는 등 명실상부한 이민국가로 접어들었고, 그간 이민정책도 많은 변화를 겪으며

상당한 양적·질적 차원의 진전이 있었습니다.

그러나 내실 있는 이민정책을 위해서는 아직 풀어야 할 과제가 많이 남아있습니다. 국내로 들어오는 외국인의 체류 목적과 유형이 매우 다양해졌고, 장기간에 걸쳐 국내 경제·사회·문화 등에 큰 영향력을 미치는 만큼 종합적이고 중장기적인 관점에서 추진되어야 합니다.

특히 저출산, 생산인구 감소 등 우리 경제의 구조적 문제를 해결하기 위해서는 외국인 고급 인력을 적극적으로 유치하는 정책을 강화하는 등 이민을 국가 경쟁력을 높이는 자산으로 인식하는 발상의 전환이 필요합니다.

동시에 이민자 증가로 인해 발생하는 국내 사회갈등을 예방하는 것도 이민정책의 몫이 될 것입니다. 여전히 일부에 남아있는 외국인에 대한 편견과 반감정서를 극복하고 갈등을 봉합할 대책을 모색해야 합니다.

세계적인 이민 통합분야 전문가인 스위스 베른대학교 크리스티앙 요프게 교수는 “세계 정치 지도자들은 경제적, 인구적 이유 뿐 아니라 섞여야만 새로운 것이 창조되기 때문에 이민자들이 필요하다라는 것을 이해해야 한다”라고 역설했습니다. 이민 문제는 이제 선택이 아닌, 시대적 과제가 된 상황에서, 새 시대에 걸맞는 이민정책을 논의하고 체계적인 로드맵을 세워야 할 이유입니다.

중요한 것은 정부와 정치권의 노력입니다. 현재 분산되어 있는 이민·외국인 정책을 하나로 통합해 불필요한 중복 사업이나 예산낭비를 개선하고, 이민정책의 목표를 재정비함으로써 중장기적 비전을 마련해야 합니다. 국회에 계류되어 있는 관련 법안들도 조속히 논의되어야 할 필요가 있습니다. 또 이민·외국인 정책에 대한 국민적 공감대를 조성하고 사회적 인식 개선에도 힘써야 할 것입니다.

저도 국회 기획재정위원장으로 관련 정책 개발과 입법지원에 적극적 역할을 하겠습니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄에서 각계 전문가들께서 제시하신 고견을 바탕으로 국민이 공감하는 외국인 정책, 선진적 이민정책의 방향이 잘 마련되길 기대합니다. 발제와 토론을 맡아주신 여러 교수님과 정부 관계자 여러분을 비롯해 참석하신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

여기 계신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

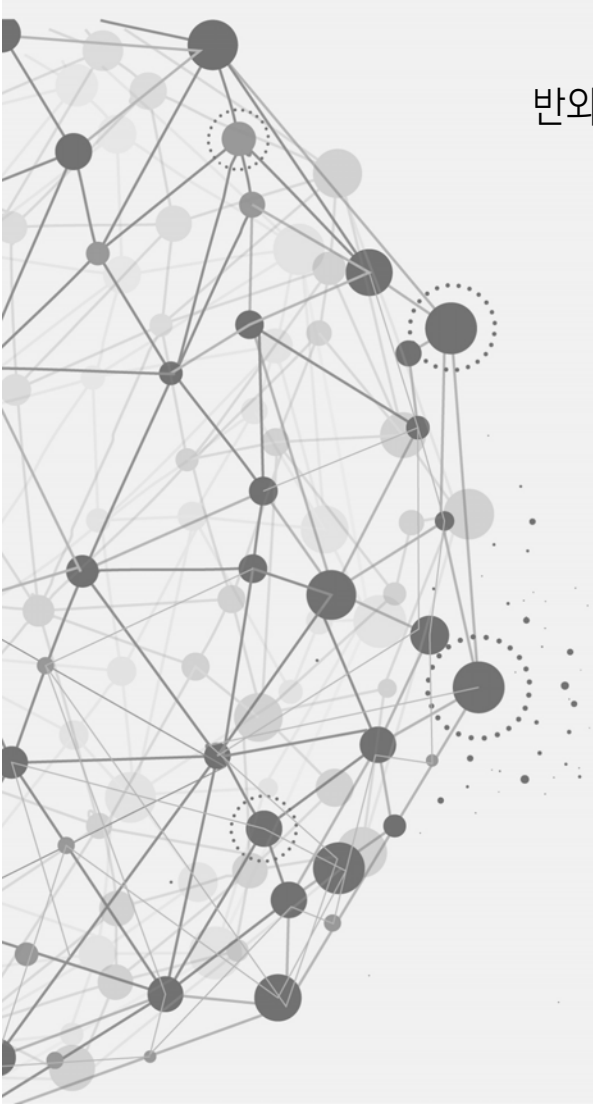
감사합니다.

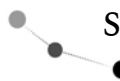


Section

1

반외국인 정서 실태와 원인





Section 1

반외국인 정서 실태와 원인

이주의 시대, 혐오와 타자 만들기

발표 : 육 주 원 교수 (경북대학교)



이주의 시대, 혐오와 타자 만들기: 다문화-반다문화 담론의 관계를 중심으로*

육 주 원 교수 (경북대학교)

I 들어가며

“인종차별주의자 인터넷 활개치고 있다” 하면서 맨날 언론에서 우리를 예로 들자 나요. 다들 우리를 인종차별주의자로 모는데 저는 묻고 싶어요. 우리가 인종차별적인 행동을 뭘 했는지? 우리가 스킨헤드처럼 외국인 때린 것도 아니고 죽인 것도 아니고... 솔직히 인종차별적인 행동한 거 없어요.(반다문화 카페 회원 A, 남, 20대)

2011년 필자가 반다문화 카페 멤버들의 오프라인 모임에 참여 관찰 및 인터뷰를 목적으로 참석했을 때 나온 한 참가자의 발언이다. 2000년대부터 저출산·고령화 사회에 대한 우려가 증폭되면서 결혼이주여성을 중심으로 한 담론과 정책에 ‘다문화’라는 이름이 따라 붙기 시작한 이후, ‘다문화’는 새로운 이주자들과 이로 인한 한국 사회의 변화를 이해하는 키워드로 자리잡았다. 그러나 오래지 않아 이러한 주류 다문화 담론에 반대하는 모임들이 온라인을 중심으로 확산되기 시작했고, 오프라인에서도 집회, 향의 방문 등의 형태로 활동 공간을 넓혀 가고 있다. 온라인 상의 다양한 다문화 정책 반대 카페들이 ‘반다문화’를 스스로의 활동과 생각을 규정하는 언표로 이해한다면, 대부분의 주류 미디어에서는 이들의 온/오프라인에서의 활동을 다문화 사회의 장애물로, 그리고 이들을 (소수의) 인종주의자로 그려 왔다. 그러나 위의 인용문에서도 볼 수 있듯이, 반다문화주의자들은 이러한 인종주의자라는 낙인을 강력하게 거부하곤 한다. 물론, 당사자들이 이러한 낙인화를 거부한다고 해서 현재 한국 사회의 반다문화 담론이 인종주의적이지 않다고 말할 수 없다.

그럼에도 불구하고 ‘반다문화가 곧 인종주의’라는 등식이 위험한 이유는 오히려 이러한 단순화가 인종주의의 문제를 반다문화주의자들에게만 ‘한정’시키는 기능을 함으로써, “인종화된 그리고 인종화시키는(racialised and racialising)” 담론으로서의 현재 이주민 지원과 통합의 논의, 다문화 담론의 문제를 우리의 시야에서 사라지게 만들기 때문이다(Yuk, 2014). 두 번

* 이 글은 “육주원 (2016). 반다문화 담론의 타자 만들기를 통해 본 다문화-반다문화 담론의 협력적 경쟁관계. *한국사 회학*, 50(4), 109-134.”을 수정, 보완하였음.

** 경북대학교 사회학과 조교수(jowon.yuk@knu.ac.kr).

째로 이러한 단순화는 다문화-반다문화 담론을 대립적인 관계로 표상해 냈과 동시에 그 둘의 상동성을 기각하게 되고, 그럼으로써 다문화-반다문화 담론의 실체를 제대로 들여다보지 못하게 하는 기능을 한다. 이러한 문제의식 하에 이 글은 최근 온라인을 중심으로 확산되고 있는 반다문화 담론 안에서 ‘인종/민족, 계급, 젠더 등이 어떻게 교차하면서 ‘타자’가 생성되는 가를 살펴보고자 한다. 이를 통해 현재 한국적 상황에서 표면상 대립적인 것처럼 보이는 다문화-반다문화 담론의 관계를 재고찰하는 것을 목표로 한다.

이를 위해 본 연구는 필자가 2011-2012년 다문화 담론의 다양한 여론 형성층을 대상으로 진행한 인터뷰 자료 중 반다문화 카페 멤버들과의 반복된 반구조화 심층면접, 오프라인 모임에서의 참여 관찰 등을 통해 수집된 자료를 주요 분석 대상으로 삼되, 다문화-반다문화 사이의 관계를 파악하기 위해 현장 연구 시 수집한 다른 다문화 여론주도층과의 면담 자료 역시 참조한다. 또한 필자가 2010년부터 반다문화 담론 분석을 위해 온라인 반다문화 카페들을 통해 수집해 온 온라인 자료들은 실제 연구대상자들과의 면담에서도 주요하게 쓰였으며, 이후 담론 전개에 주요한 특성들을 파악하는 기초 자료로 사용되었다. 나아가 연장선상에서 최근 제주를 찾은 예멘 난민을 둘러싸고 전사회적으로 불거진 반난민 담론을 분석하기 위해 반난민/반다문화 카페들을 대상으로 수집한 온라인 자료들 역시 참조하였다.

최근 유럽 각국 수장들의 잇따른 다문화주의 실패 선언과 서구 각국의 국경 및 안보 강화 흐름 속에, 킴리카가 지적한 것처럼 “탈다문화주의(post-multiculturalism)”가 다양성 논의에서의 “지배적 수사(master narrative)”로 자리잡은 듯 보인다(Kymlicka, 2010). 한국의 반다문화 카페들에서도 이러한 ‘다문화주의 실패’ 관련된 해외 뉴스 및 정보가 지속적으로 공유된다. 반다문화주의자들은 이러한 서구 국가들의 다문화 실패론을 적극 차용해서 현재 한국에서의 다문화 반대 운동에 이용하며, 이러한 세계적 흐름을 본인들을 인종주의자, 극우로 일축하는 것에 대한 주요한 반론으로 제시하기도 한다. 관련해서 강진구(2014: 30-32)는 다문화 진영이 한국적 현실에 적합하지 않은 다문화주의를 해외로부터 수입해 이식시키는 “지적 사대주의”에 빠져 있다고 비판하던 반다문화주의자들이 이렇듯 서구 다문화주의 실패 선언을 적극 도용하는 모순을 지적한 바 있다. 실제로 이러한 식의 자기모순은 반다문화 담론 곳곳에서 드러난다. 그리고 이러한 자기모순, 논리적 비약, 정제되지 않은 과장된 수사 등이 반다문화 담론이 이론적 관심을 받지 못했던 이유이기도 하다. 지금까지 한국에서의 다문화주의가 이념적, 실천적 차원에서의 대중적 논의가 부족한 채로 ‘정치적 올바름’의 문제로 표상되면서 반다문화 담론이 진지하게 분석되고 논의되지 못했다는 문제의식 하에 반다문화주의자들의 담론 내용과 구성 방식, 사상적 기반 등에 대한 살펴 본 연구들이 소수 있었다(강진구, 2012; 2014; 김영숙, 2015; 김현희, 2014; 김휘택, 2013). 이러한 선행 연구들에 기반하여 필자 역시 이러한 반다문화주의자들을 다문화 사회, 이주민 정책과 관련한 주요한 여론

형성층으로 본다. 그러나 대부분 기존의 연구들이 반다문화 담론을 다문화 담론과의 대치 속에서 파악했다면 본 연구에서는 앞서 언급했듯이, 양자의 관계성에 착목하고자 한다.

자료들을 수집, 분석하는 과정에서 필자는 주류 다문화 담론과 반다문화 담론이 ‘차이’를 활용하고 수용하는 방식에서는 상이한 점들이 있음에도, ‘차이’를 이해하고 생산해내는 틀은 동일하다는 점에 주목하였다. 대체로 주류 다문화 담론은 ‘우리와 다른’ 이주민들의 존재를 긍정하고, 이들을 통한 다양성의 확산이 ‘우리’의 경제적 발전을 상징하고 확대하며, 사회문화적 성숙도를 높인다고 주장한다면,¹⁾ 반다문화 담론은 이들의 존재가 ‘우리’에게 피해와 위협이 됨을 내세운다. 이렇듯 ‘차이’의 유용성과 ‘차이’의 수용 태도와 관련해 나타나는 표면상의 대립에도 불구하고 다문화-반다문화 담론은 인종/문화화된 경계들을 따라 공히 ‘차이’를 생산하고, 이러한 경계를 젠더를 매개로 구축해내며, 차이들 내의 위계와 그 유용성의 정도를 신자유주의적 논리로 구성해 낸다는 점에서 상동성을 보인다.

본 연구는 먼저 한국에서 ‘다문화주의’ 개념을 둘러싼 혼란과 관련된 학술적 논의 지형을 검토하고, 이어 ‘다문화주의’를 특정 정치철학에 기반한 규범적 이론과 그에 따른 제도, 정책으로 보지 않고, ‘인종’, 문화, 시민권, 공동체에 대한 소속감 등이 이야기되는 ‘담론의 장’으로 접근하는 본 연구의 관점을 제시한다. 이어 III장에서는 반다문화주의자들이 다문화 정책을 신자유주의적 정책으로 비판하고, 자신들을 이에 희생당하는 서민으로 대립시키는 방식을 살펴보면, 이러한 이들의 불만과 불안이 실제로 어떻게 신자유주의적 통치성의 자장 안에서 작동하는지를 살펴본다. IV장에서는 반다문화 담론의 인종화된 민족/국민 경계 만들기를 분석한다. 특히 반다문화주의자들이 주류 다문화 담론에서 차이를 해석하는 주요한 틀로 제시하는 ‘문화’를 활용하여 민족/국민 경계와 차이를 재생산해 내는 동학을 살펴보고, 이들의 이러한 ‘문화’라는 틀이 더 나아가 반다문화 담론의 인종주의적 성격을 부인하는 근거로 사용된다는 점을 짚는다. V장에서는 이러한 반다문화 담론의 민족/국민 경계 만들기가 주류 다문화 담론의 젠더화된 프레임을 공유하면서 그 안에서 배태된 ‘이주 여성’의 이미지를 어떻게 전도시키는지 살펴본다. 또한 반다문화 담론이 ‘한국 여성’을 민족/국민 경계 만들기에 동원하는 방식을 살펴보면 반다문화 담론 내에서의 젠더와 ‘인종’의 교착을 살펴본다. 마지막으로 이러한 분석을 기반으로 현재 다문화-반다문화 담론이 적대적/대립적 관계에 있다기보다 ‘다양성의 정도와 질’을 둘러싼, 적절한 경계 만들기에 있어, 상호 협력, 경쟁하는 관계에 있음을 보여준다.

1) 물론 다문화 담론 내에는 이러한 속성만으로 규정될 수 없는 다양한 목소리들이 존재한다. 그러나 이 글에서는 ‘주류 다문화 담론’이라는 명명 하에 정부의 대이주민 정책 프로그램들의 급속한 확대와 더불어 발달한 한국 사회 내 다문화 담론의 지배적인 형태에 주목하고자 한다. 이는 무엇보다 반다문화주의자들이 자신들의 담론적 실천을 정부의 ‘다문화 정책’(이러한 규정이 실제와 일치하건 아니건 간에)과 미디어의 다문화 담론에 대한 반대와 비판으로 맥락화하기 때문이다. 한국에서의 다문화 담론과 이를 둘러싼 다양한 입장 및 이론적 논의에 관련해서는 II장 참조.

II ‘담론의 장’으로서의 다문화주의

정부가 결혼이주여성 지원 정책을 내놓고, ‘다문화’ 현상이 언론의 주목을 받고, 학계에서도 이주와 다문화주의 관련 연구가 급증하기 시작한 지 10여 년의 시간이 흘렀다. 그러나 오래 지나지 않아 이러한 “다문화 열풍”의 이면에 존재하는 ‘다문화/다문화주의’의 불분명한 개념적 정의, 용어의 무분별한 오남용이 되려 다문화 담론에 대한 피로감과 반감을 불러일으키고 있다고 지적되었다(한건수, 2012). 실제로 다문화주의라는 용어가 이론의 영역을 벗어나 현실의 여러 영역에서 쓰일 때 갖게 되는 다의성은 비단 한국적인 특성만은 아니다. 말릭이 명료하게 정리한 바 있듯이, 다문화주의는 한편으로는 경험적으로 민족적, 문화적 다양성이 사회 내에서 증가하는 현상을 “묘사(description)”하는 것, 다른 한편으로는 이렇게 다양성이 증가하는 사회에 대한 “처방(prescription)”의 의미가 혼재되어 쓰인다(Malik, 2005: 362). 한국에서 ‘다문화’ 사회에 대한 논의 역시 이 양자 사이에서 진동하면서 그 의미를 고정시키기 어렵다. 이러한 다의성이 특히 더 문제시되었던 이유는, 한국에서의 다문화 열풍이, 후자인 처방으로서의 다문화주의와 관련해 봤을 때, 그 이론적 기반에 해당하는 정치철학으로서의 다문화주의 시민권 모델과는 거리가 멀기 때문이다. 한국 정부의 결혼이주여성 및 그 자녀, 가족을 중심으로 한 사회통합 정책은 다문화주의의 이념과는 거리가 먼 ‘동화(assimilation)’ 정책이라는 비판이 학계 및 시민사회에서 지속적으로 제기되었다(김이선·김민정·한건수, 2006; 김원, 2011). 또한 카슬과 밀러의 이민자 통합정책 모형 분류에 비추어 한국의 유형을 살펴볼 때, 전체 이민자 중 소수를 차지하는 결혼이민자를 제외한 다른 이주자들의 수용 형태는 ‘구분배제(differential exclusion)’ 모형에 가깝다는 지적들도 이어졌다(최무현, 2008; 설동훈, 2009; 박진경, 2010). 이러한 맥락에서 경험적 현상으로서의 다문화·화’와 이론 및 지향으로서의 다문화·주의’는 구별되어야 하며, 한국의 경우는 전형적으로 후자가 결여된 상황으로 분석되곤 했다(Kim, 2010). 나아가 한국의 ‘다문화 정책’이 다문화주의 이념과 거리가 먼 무늬만 ‘다문화’인 정책이라고 했을 때, 과연 다문화주의적 이념과 실천은 한국적 맥락에서 어떻게 발전되어야 하는 것인지(오경석, 2007; 엄한진, 2011) 혹은 과연 다문화주의 모델 자체가 한국 이주자 통합 현실에 적합한 것인지에 대한 논의 역시 제기되었다(설동훈, 2009; 김영명, 2013).

분석적 명료함을 위해 ‘다문화/다문화주의’ 개념을 둘러싼 이와 같은 학술적 논의들이 필요함에는 이견이 없으나, 필자가 주목하는 바는 이러한 개념적 혼재와 그에 따른 문제라기보다는 오히려 이러한 개념적 혼재에도 불구하고, 다문화 담론의 팽창과 더불어 가장 일반적인 용례로 자리잡은 ‘다문화’의 쓰임이다. ‘다문화’가 ‘혼혈’을 대체하는 ‘정치적으로 올바른’ 용어로 한국 사회에 받아들여지기 시작한 이후(구본규, 2015), 다문화가족 지원법의 제정 등을 통해 특정 집단을 지칭하는 것으로서 ‘다문화’의 용례가 공식화되었다. 이제 ‘다문화 가정’,

‘다문화 청소년’, ‘다문화 아동’, ‘다문화 여성’과 같은 표현은 단지 언론 매체에서뿐 아니라 이주민들과 그 가족을 연구 대상으로 한 학술적인 글에서도 심심치 않게 볼 수 있다. 즉 ‘다문화’는 현상에 대한 기술과 규범적 이론 혹은 특정 성격의 정책 프로그램 사이에서 개념적으로 진동하는 것을 넘어, 인구 내 차이를 드러내고 ‘구별짓는’ 용어로서 기능하게 되었다. 이는 애초 ‘다문화’라는 언표가 “인종화된 타자를 지칭하기 위한 완곡어법(a euphemism for ‘race’)”으로 도입, 통용되었던 현실과 맞닿아 있다(Yuk, 2014). 실제 ‘다문화’라는 용어가 급속히 대중화될 수 있었던 것도 이러한 ‘다문화’의 구별짓기 기능 때문이다. 한국 정부는 저출산·고령화 문제 해결책의 일환으로 국제결혼을 장려하고, 국제결혼가정을 지원하는 과정에서, 과거 ‘혼혈’이라는 용어에 각인되어 있는 인종주의적 색채를 피하면서도, 이들을 구분하고 관리해야 하는 정책적 필요가 생겼다. 이러한 상황 속에서 사회 내 다양성을 포괄하는 ‘정치적으로 올바른(political correct)’ 이념으로서 다문화주의가 논의되기 시작하였고, ‘다문화’는 우리 사회 내 ‘인종적 타자’를 ‘예의 바르게’ 지칭해 내는 언표로 자리잡게 되었다(ibid.).²⁾ 이러한 명명법은 ‘혼혈’을 포함한 한국 사회의 ‘인종/문화적 타자들에 대한 체계적 배제, 그리고 우리 안에 이식된 인종주의적 의식들을 역사적으로 고찰하고 그 현재적 양상을 짚어보면서 대중적으로 담론화하는 과정을 거치지 못했다. 그렇기에 기표의 형식적 변화는 호명 당하는 이들에게 갑자기 긍정적 의미를 부여하기 보다는 ‘구별짓기’의 본래적 속성에 되려 정당성을 부여해 주는 결과를 낳게 되었다. 이를 대표적으로 보여주는 용례를 우리는 인터넷 반다문화 성향의 글들에서 쉽게 찾아볼 수 있다. ‘다문화’는 ‘가족’, ‘아동’ 등의 지시 대상의 성격을 규정하고 구분하는 수식의 기능에서 더 나아가 그 자체가 ‘이주민’을 의미하는 단어로 쓰인다.

이렇듯 ‘다문화/다문화주의’가 다양성에 대한 일관된 철학에 입각한 보편화된 정책 모델이나 정치 프로그램으로 작동하지 않는 상황에서 반다문화주의 역시 특정한 정치적 기획에 대한 반대로 읽는 것은 무리이다. 그렇기에 필자는 다문화주의를 특정 정치철학에 뿌리를 둔 일관된 정치 프로그램으로 접근하거나 더 나아가 이를 규범적으로 접근하지 않고, ‘담론의 장’으로 보고자 한다. 렌틴과 티틀리는 다문화주의에 대한 반격의 국면에서 다문화주의가 “인종,

2) 이 글에서는 인종을 인용부호 안에 넣음으로써, ‘인종’이 자연적이고 객관적인 범주(natural category)가 아닌 사회적 구성물(social construct)임을 드러내고자 한다. 과거 과학적 인종주의에서 주장되던 인종의 생물학적 근거와 그에 따른 자연적 위계가 현대에는 비과학적 접근으로 치부되고 정당성을 잃게 되면서, ‘인종’의 생물학적 근거가 없다는 인식은 학자들 사이에 널리 공유되었으나, 이것이 ‘인종’이 존재하지 않음을 의미하는 것은 아니다. (더 나아가 ‘인종’이 없다고 선언한다고 해서 인종주의가 사라지지 않는다.) 많은 학자들이 주장하듯, ‘문화’와 ‘민족’ 등 ‘인종’을 대체하는 개념들이, 인종주의 자체를 은폐하는 기능을 하는 동안, 문화적 차이를 본질화하는 방식이 새로운 인종주의의 주요한 전략이 되고 있다(Balibar, 1991a; 박경태, 2009). 배성준(2013: 366)이 기존 인종주의에 대한 논의를 정리하며 짚듯이, 생물학적 근거가 없더라도 ‘인종’이라는 사회적 구성물은 혈통 등의 관념과 신체적 특성 등의 자원을 적극 활용하여 구축되며, 인종주의는 “생물학적 차이든 문화적 차이든, 가시적 차이든 비가시적 차이든, 인간집단 사이의 차이를 만들어내고 그 차이를 본질화하고 자연화함으로써 특정한 인간집단을 인종화”한다. 따라서 이런 식으로 인종주의가 특정 인간집단을 인종화하는 한, ‘인종’이라는 사회적 실체는 존재할 수밖에 없으며, 본 연구에서는 이를 주요한 분석의 대상으로 삼고자 한다. 추후 IV장에서 이와 같은 ‘인종’, 인종주의 개념을 반다문화 담론과 연결시켜 보다 구체적으로 논의한다.

문화, 소속감, 정통성이 논의되는 담론의 장”으로 기능하고 있음에 주목한다(Lentin and Titley, 2011: 3). 이러한 접근은 현재 한국의 다문화-반다문화 논의를 읽어내는 데에 매우 유효하다. 혹자는 실제 한국에서 다문화주의가 존재한 적이 없는데 반다문화주의라는 명명은 어불성설이라고 생각할 수도 있겠다. 그러나 실제 한국에서의 다문화주의가 소위 ‘진정한 다문화주의’가 아니라고 할지라도, 앞서 밝혔듯이, 다문화라는 기표가 한국 사회의 인구 변화와 더불어 언명되면서부터 ‘인종’, 민족, 문화적 차이들이 적극적으로 해석되고 그 차이에 근거한 권리들에 대한 서로 다른 이해와 요구가 경합하는 장이 열렸음은 부정할 수 없다. 이러한 맥락에서 보면 반다문화주의자들 역시 이러한 담론의 장에서 활동하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 현재 반다문화주의자들의 담론적 실천이 이 장 안에서 어떠한 역할을 하며, 어떠한 방식으로 타자를 형성해 내는지 살펴보고자 한다.

III 신자유주의와 반이주자 정서

반다문화주의자들이 이주노동자의 유입 현상을 비판하면서 이를 값싼 노동력으로 이윤을 극대화하려는 자본과, 서민을 저버리고 자본의 신자유주의적 요구에 부응하는 정부의 공모에서 비롯된 것으로 주장한다는 점은 선행 연구에서도 짚어진 바 있다(강진구, 2012; 2014). 필자와의 인터뷰에서도 빠지지 않고 등장하는 이야기가 ‘외국인 노동자로 인한 임금 하락, 일자리 잠식’이었다. 관련해서 연구 참여자 중 40대 이상의 경우, 2차적인 자료에 근거하거나 본인들의 온/오프라인 반다문화 활동을 통해 접한 이야기들을 ‘일자리 잠식, 서민 생활 파탄’의 논리로 삼는 경우가 많았으나, 20-30대의 경우, 본인 혹은 가족, 친구 등 주변인의 경험을 바탕으로 서술하면서, 이 문제를 자신들이 반다문화 활동에 뛰어들게 된 계기라고 규정하였다. 예를 들어, 인터뷰 당시 공무원 시험 준비 중이었던 연구 참여자의 경우, 반다문화 카페에 가입하게 된 계기에 대한 질문에 다음과 같이 답했다.

제가 어학연수 8개월, 시카고에 네 달, 캔사스에 네 달 있었는데... 그 때까지만 해도 미국 사회의 문화 섞인 것에 대해 큰 문제점 같은 건 못 느꼈고, 와서도 한국이 다문화 한다니까 미국도 하나까 하면 좋겠다 정도로만 생각했어요. 그러다가 한국 와서 용인 공장에서 일을 한 적이 있는데... 임금이 너무 짜서. 공장장한테 물어봤더니 구태여 한국 사람들 비싼 임금 주고 고용할 필요 없다. 불체자들이 많기 때문에 그 사람들을 저임금으로 부려 먹을 수 있고, 그래서 한국인들이 임금 인상 요구하면 그냥 나가라고 한다. 그 때 처음 외국인노동자 문제, 불체자 문제가 이렇게 때문에 우리가 피해보고 있구나 라는 생각을 했고. 그쪽 관련해서 조사를 하게 되었는데, 이게 결국 다문화랑 연결되더라고요. 한국 다문화가 그냥 막연하게 문화가 섞

이고 이런 추상적이고 좋은 개념이 아니라 경제 이익집단 특히 재벌들 그 쪽 집단의 노동력 비용 절감 목적으로 추진되고 있다는 것을 알게 된 거죠. (반다문화 카페 회원 A, 남, 20대)

‘추상적’ 차원에 있을 때는 좋게 여겨지던 ‘다문화’가 현실에서는 ‘우리’의 일자리를 위협하는 자본의 이윤추구 수단이라는 위의 인용문에서처럼, 또 다른 30대 연구 대상자 역시, 자신과 형의 ‘노가다’ 경험을 이야기하면서, 건설 현장에서 외국인 노동자들로 인해 실질적인 임금 하락이 심각하다고 토로했다. 양자 모두 대학 졸업 후 사무직 취업을 시도하였으나 어려움에 봉착했고, 앞날에 대한 경제적 불안감을 느끼는 상황이었다. 실제 1990년대부터 중국동포 이주노동자들이 건설 현장에 유입되기 시작했다. 다단계 하도급 구조에 기반해 숙련도보다는 저임금 노동력을 선호하는 건설 산업의 특성은 방문취업제 도입 이후, 상대적으로 사업장 이동이 자유롭지만 구직 경로가 다양하지 않은 중국동포 이주노동자들을 지속적으로 건설 현장으로 끌어 들였다(정영섭, 2012). 2009년부터 정부에서 건설업취업등록자 수를 제한하는 등의 조치를 취하고 있으나 건설 현장에서 이주노동자들의 유입이 내국인 일자리를 잠식하고 건설 현장의 저임금 구조를 지속시키며, 노동 조건을 위축시킨다는 목소리는 지속적으로 존재해 왔다. 자본의 신자유주의적 재편과 이에 상응하는 한국 경제 축적구조의 변화 그리고 국제 노동분업 관계에서의 한국의 위치 변화로 인해 한국으로의 노동이주가 일어나고 있으며, 이제 이주노동자는 새로운 축적체제에서 필수적인 요소가 되었다(임월산, 2011). 그리고 이 과정에서 자본은 ‘외국인’과 ‘내국인’ 노동자의 차이를 적극 이용하여 비용을 절감하고 있다.

이러한 상황 속에서 반다문화주의자들은 ‘자본과 정부의 결탁’을 비판하면서 본인들을 “물가는 올라가는데 일자리는 없고, 임금은 오히려 떨어지는”³⁾ 상황에 놓인 서민들의 대변자로 표상해 낸다. “해외로부터 저임금 인력이 유입되니까 막상 피해를 입는 사람들은 일상에서 그 사람들과 이해관계에 있는 취약계층”⁴⁾이라는 점에 착목한 반다문화주의자들의 주장은 선행 연구에서도 짚어진 바 있듯이, 이러한 불만들이 대중적 설득력을 가질 수 있는 지반이 된다(김현희, 2014). 이렇듯 반다문화 담론은 기존의 ‘썩은 기득권’에 대한 깊은 불신을 드러내며 자신들을 진정한 서민의 목소리로 내세우는 포퓰리즘적 성격을 가지고 확산되고 있다. 반다문화주의자들은 ‘재벌’ 대 ‘서민’의 구도를 내세우며, 이주노동자들이 “재벌들의 임금인상 억제”를 위해 활용되고, 서민들의 임금 하락과 일자리 감소로 이어진다는 점을 부각시키며, “정부의 다문화정책이 기업 편”에 서서 사회적 불평등을 심화시킨다고 비판한다.⁵⁾ 하지만 이러한 평등주의적 논리는 본인들이 비판하는 ‘자본의 논리’에 의한 불평등의 재생산을 극복할 수

3) 반다문화 단체들 오프라인 모임 (2012.02.04) 회의 내용에서 발췌.

4) 반다문화 카페 회원 C(남, 30대)와의 인터뷰.

5) 반다문화 단체들 오프라인 모임 (2012.02.04) 회의 내용에서 발췌.

있는 새로운 대안을 찾는 정치활동으로 구성되지 못하고, 자본 재편과정의 결과로 등장한 이주노동자들에게 자신들의 현재적 불안감과 좌절을 투사하며 이주자들의 ‘존재’ 자체에서 그 원인을 찾는 방식으로 나타난다. 이러한 의미에서 반다문화 담론의 ‘반재벌, 서민 중심’ 논리는 반신자유주의적인 중심 가치를 기저에 두고 있다기보다는, 태거트가 말하는 “중심 가치 없이 부유하며 카멜레온처럼 주변 환경과 상황에 따라 자신을 구성하는” 포퓰리즘의 전형적인 양상을 보인다(Taggart, 2000: 5). 이들의 정부-자본에 대한 비판은 이주노동자들의 취업 규제, 퇴출, 관리 등을 정부에 호소하는 형태로 귀결된다. 주목할 것은 반다문화주의자들이 이러한 타자 만들기의 과정에서 자신들이 비판하는 신자유주의적 사회상에서 자유롭지 않다는 점이다.

한편에서는 외국인근로자를 받아들여야 한다고 말을 하지만 한편에서는 실업자가 얼마나 많은데... 산업예비인력을 먼저 활용한 방도를 찾고 활용해야지... 지금 당장 일할 사람 없다고 해서... 열심히 수출해서 외화 벌면 뭐 합니까? 외국인근로자들이 버는 돈을 고스란히 해외로 송금하는데... 국가 경제 부분에 있어서도 잘 생각해서 외국인근로자를 받아들여야 해요. 지금처럼 저임금 노동자 받아들이는 거는 어떻게 보면 한국인 근로자가 일하지 않는 업종이라는 거고 그건 사양 산업이라는 얘기에요. 그럼, 냉정한 얘기지만 산업 구조조정을 통해 퇴출될 업종을 퇴출시키고, 경쟁력이 있는 업종을 더 키워줘야지... 그럼 퇴출된 업종에서 또 실업자가 발생한다 치더라도 경쟁력 있는 업종에서 다시 산업 발생해서 고용 창출되고, 이런 식으로 가야죠. 이 과정에 있어서... 외노(외국인 노동자)가 산업구조조정의 발목을 잡는 역할을 한다. (반다문화 카페 회원 C, 남, 30대)

위 인용문에서 보듯 이주노동자는 ‘혈값으로 일자리를 약탈’하는 것을 넘어 한국 경제구조의 효율적인 재편의 ‘발목을 잡는’, 장기적인 발전을 저해하는 존재로 인식된다. 한국 정부는 해외 우수인력 유치를 통한 경제발전이라는 목표 하에 이민자들의 자산, 학력, 직업 전문성 등을 기준으로 전문인력을 저임금 단순 기능인력과 구분하고 적극 유치하려는 선별적 이민정책을 취하고 있다. 반다문화주의자들은 이미 주류 이민 담론 및 정책이 구축해 놓은 이주자들 사이의 시장가치에 따른 위계를 당연시하고 이러한 위계를 더욱 강화해야 한다고 주장한다. 실제로 이민정책을 담당하는 법무부 공무원은 정부가 선별적 이민정책으로 해외 고급인력과 자본을 유치해야 한다는 장기적인 목표를 갖고 있지만, 현재적으로 정부와 기업이 원하는 고급인력에게 한국은 이민 선호도가 높은 나라가 아니라는 점과 미숙련 노동자들 역시 국내적 산업 수요, 공급 불일치의 문제로 필요한 상황임을 감안해야 한다고 말했다.⁶⁾ 이러한 상황에

6) 법무부 공무원과의 면담(2012/02/09).

서 한국 정부는 철저한 단기순환 원칙을 통해 이주노동자들의 정주화는 막되 이들을 산업 유지의 주요 동력으로 활용하고 있다. 그리고 이러한 필요가 주류 다문화 담론에 반영되면서 이주노동자들은 한국 경제에 꼭 필요한 일을 가장 밑바닥에서 해주는 고마운 존재로 표상된다. 주류 다문화 담론이 온정주의적 시선에서 이주노동자들을 도구화하고 있다면 반다문화 담론은 이들의 가치를 재평가하면서, ‘우리의 필요’와 ‘그들의 유용성’이라는 재현방식에 균열을 낸다.

노동의 영역을 벗어나 복지와 재분배의 영역으로 가면 반다문화주의자들은 자신들이 비판하던 시장논리를 더욱 전면에서 내거는 자기모순을 보인다. 2011년 당시 정부의 다문화가정 자녀 보육료 무료 정책⁷⁾이나 대학의 다문화가정자녀 특별전형 등은 온라인 반다문화 카페들에서 큰 반발을 사며 국민에 대한 ‘역차별’ 논란을 낳았다.

말 그대로 대한민국에서 교육의 목적은 남들보다 좋은 대학을 가려는 거잖아요. 대한민국에서 그나마 정당하고 인정받는 계층 간 이동을 할 수 있는 수단이 교육이예요. 그리고 노력이 배신하지 않는다고 가장 확실하게 입증할 수 있는 것도 역시 교육이예요. 내가 남들보다 노력해서 좋은 학교 가고… 계층 간 상승하는 건데… 다문화 특별전형 이거 어떻게 보면 이 자체를 왜곡시키는 거예요. 예를 들어, 학부모들한테 아니면 고3수험생한테 애는 국제결혼가정 자녀니까 너보다 노력 덜 해도 좋은 학교 간다? 우리나라 학부모 백이면 백 다 제 편 들어줄 거예요. (반다문화 카페 회원 C, 남, 30대)

위 인터뷰 인용문은 대학의 다문화가정자녀 특별전형을 비판하고 있다. 교육이 계층이동을 담보하기 위해서는 능력과 성적에 따른 공정한 경쟁이 보장되어야 하는데, 이러한 적극적 평등실현조치(affirmative action)는 시장의 약속을 위반한다는 것이다. 다시 말해, 시장의 기본원리로서의 능력주의는 자명한 원칙으로, 경쟁을 위한 자기계발은 주체에 의해 당연히 수행되어야 하는 것으로 이해되며, 국제결혼가정 자녀들은 공정한 시장 경쟁의 토대를 갉아먹는 존재들이 된다.

이러한 맥락에서 반다문화주의자들은 정부의 다문화정책을 국민과의 합의 없이 일방적으로 추진된 국민에 대한 역차별로 규정하고, 자신들을 ‘인종주의자로 낙인찍고’ ‘다문화를 찬양’하는 언론에 대해서도 극심한 반감을 표명한다. 한 연구대상자는 다문화주의의 핵심을 ‘싫은 걸 억지로 좋아하라고 강요하는 것’이라고 말한다.

7) 실제 이 정책의 경우, 이주노동단체 및 심지어 정부 내부에서도 비판을 받은 했다. 당시 주된 비판의 지점은 국민의 경우, 소득분위를 기준으로 차등 지원되는 보육료를 ‘다문화 가정’에만 소득과 관계없이 지원하겠다는 근거가 빈약하다는 점과 더 나아가서는 사실상 대부분의 다문화가정이 소득분위를 기준으로 했을 때 어차피 비슷한 지원금을 받기 때문에 실질적인 정책 실효성조차 의심된다는 것이었다.

언론은 외국인 범죄는 의도적으로 보도 안 해요. [중략] 짜증나는 건 다문화주의자들이 동남아 애들 좋아하라고 강요하는 거예요. 니들 반드시 재네들이 약자니까 잘해줘야 하고 니네가 잘못하면 니네가 나쁜 놈들이야 이러는 거예요. 이런 식으로 몰아가는 게 싫다는 거예요. (반다문화 카페 회원 A, 남, 20대)

이렇듯 반다문화주의자들은 다문화주의가 윤리적으로 ‘계몽’하려는 ‘정치적 올바름’에 반감을 표명하며, 이러한 다문화주의의 도덕적 틀을 “순수한 국민” 대 “부패한 엘리트”(Mudde, 2004: 543)라는 새로운 구도를 정립하면서 뒤집고자 한다.

그러나 사회 기득권에 대한 반감을 표출하고, 자신들을 신자유주의의 피해자로 규정하는 반다문화주의자들의 논리는 모든 정치적, 사회적 삶을 경제로 환원시키고, 행위의 근거를 수익성과 합리성에서 찾으며, 모든 자유로운 개인이 이러한 합리성을 발휘해서 “스스로를 돌보아(self-care)”한다는 신자유주의적 통치성의 자장에서 자유롭지 않다(Brown, 2005). 이들이 ‘인종’에 따라 차등화된 임금 체계를 자연화하는 순간 이들의 불만은 임금 격차를 통한 자본의 착취를 문제시하는 방향으로 형성되기 보다 이주노동자들의 존재 자체를 문제시하는 것으로 귀결된다. 또한 “계급 이하의 계급”으로서의 이주노동자는(그레이, 2004) 한국 경제 발전을 구조적으로 저해하는 존재로 폄하된다. 나아가 복지와 재분배에 있어서 ‘역차별’ 논리는 개인의 능력에 따른 시장에서의 공정한 경쟁과 이에 따른 성공과 실패를 개인의 책임으로 돌리는 신자유주의적 주체 인식과 공명한다. 다음 장에서는 반다문화 담론이 민족과 문화를 통해 인종화된 타자를 구축하는 양상을 살펴본다.

IV 민족과 문화 - 인종화된 경계들(racialised boundaries)

반다문화주의자들은 자신들이 ‘피부색’에 따른 차별을 하는 것이 아니며, 앞서 서두의 인용문에서도 보여진 바 외국인에게 ‘물리적으로 폭력적인’ 행위를 한 적도 없기 때문에 ‘인종주의자’가 아니라고 주장한다. 이러한 낙인화에 저항하며 이들은 자신들을 정부-기업-언론 등 엘리트들에 의해 잘못 운영되고 있는 국가의 미래를 바로잡고자 하는 ‘진정한 애국자’로 표상코자 한다. 실제로 이러한 반다문화주의자들뿐 아니라, 한국 사회 전반에는 그간 ‘인종’ 담론이 가시화되지 않으면서, ‘인종’이 생물학적인 기반을 가진 범주가 아닌 사회적 구성물이라는 인식이 상대적으로 부재하다. 그렇기에 ‘인종’은 ‘흑, 백, 황’에 기초한 ‘피부색’, 혹은 ‘아프리카, 동남아’ 등 지리적 구획에 따라 실재하는 과학적 사실로 이해된다.⁸⁾ 이러한 통념에 기반

8) 이러한 인식은 필자의 현장연구에 따르면 비단 반다문화주의자들뿐 아니라 여타 다문화 담론의 여론 주도층인 다양한 정부/비정부 이주자 지원기관 담당자들, 언론인들에게서도 나타났다.

하여 ‘인종’의 생물학적 차이에 근거해 차별하거나 생물학적 차이 자체를 혐오하는 것이 ‘인종주의’라고 이해된다. 이러한 인식은 다수의 소수 집단에 대한 극단적 폭력으로서의 인종주의(흔히, ‘나치의 유대인 학살’로 대표되는)라는 인종주의에 대한 제한적 이해와 착종되면서 한국에서의 이주자에 대한 구조적, 일상적 차별과 배제, 타자화를 ‘인종주의와 무관한 것’으로 분리시킨다. 그러나 ‘인종’ 집단의 구분이 생물학적 본질에 의거한 것이 아니며, 사회적으로 구성된다는 것은 흔히 인종주의의 전형으로 곧바로 이해되는 유대인에 대한 차별과 학살에서도 알 수 있다. 당시 유럽의 많은 유대인들이 주류 백인 사회에 동화되어 있었고 피부색 등의 신체적인 특질로 구분되지 않았음을 상기했을 때 반유대주의라는 정치적 운동은 영(Young, 1995: 28)의 지적처럼, “인종적인 것은 언제나 문화적”이라는 사실을 보여준다. 또한 유대인은 19세기 비엔나에서는 “흑인(black)”으로 규정되었고(Gilman, 1993), 현재 미국에서는 백인으로 간주된다는 점은 ‘인종’ 개념이 실제로 생물학적인 토대에 기반한 시공간을 초월한 절대적 범주가 아닌 특정 사회적 맥락에서 역사적이고 문화적으로 구축되는 것임을 보여준다. 그러나 ‘인종’이 사회적 구성물이라고 해서 ‘인종’은 단지 허구이고, 이러한 허구를 직시하면 인종주의가 사라지는 것이 아니다. “인종주의는 인종에서 비롯되는 것이 아니라, 되려 인종주의가 인종(들)을 만들어내기”(Stravenhagen, 1999: 6) 때문이다. 즉, 인종주의가 인간 집단 내의 각종 차이들(생물학적, 문화적 차이 등)을 구성해내고 본질화하며, 마치 그것이 자연적인 것처럼 만드는 과정에서 특정 집단이 인종화된다는 것이다.

이렇게 ‘인종’과 인종주의를 이해했을 때, 반다문화 담론의 인종주의적 특성은 ‘민족’에 대한 소구를 통한 이주자의 타자화에서 찾을 수 있다. ‘다문화 정책은 민족말살 정책’이라는 선동은 반다문화 카페 게시물들에서 흔히 볼 수 있다. 인터뷰 대상자 중 특히 50-60대 반다문화주의자들은 다문화 정책이 ‘수천 년 간 단일민족’으로 살아오며 ‘일제의 식민지배도 물리친’ 민족의 역사를 부정한다고 주장한다. 현재 한국 내 이주자들의 규모와 그들의 사회·경제적 약자로서의 위치를 고려했을 때, ‘민족 말살’이라는 주장은 물론 터무니없는 수사이다. 하지만 흥미로운 점은 이 ‘민족말살’이라는 수사가 한국에서 ‘민족’이라는 개념이 얼마나 숭고한 이데올로기로 기능해 왔는지 보여주며, 바로 그 의심할 수 없는 숭고한 지위 때문에 혈통을 기반으로 한 ‘민족’의 ‘인종’적 구축은 내부적으로 봉합되어 왔다는 사실이다. 한반도 근현대사를 통해 민족주의는 다양한 세력들의 서로 다른 정치적 목적과 이해관계에 의해 전유되는 이데올로기였다. 특히 해방 이후 민족주의는 일제 식민주의의 피해자로서의 경험을 불러일으킨다(J-H. Lim, 2010). 다시 말해, 발리바르가 말한 “국가 혹은 공동체를 건설하는 것을 목표로 하는 좋은 민족주의”와 “제국주의적이고 인종주의적 관점에서 다른 민족주의들을 발본적으로 배제하는 나쁜 민족주의”라는 민족주의의 두 가지 경향 중, ‘우리’의 민족주의는 전자를 참조하는 저항적 민족주의의 전형으로 이해되어 왔다(Balibar, 1991b: 47). 반다문화주의자

들은 이러한 상징을 차용해 현재에 투사함으로써 이주자들을 민족의 순수성을 오염시키는 존재로, 나아가서는 ‘민족통일’의 근거를 희석시키는 존재로 표상시킨다. 실제 인터뷰 대상자들은 남북통일은 단일민족 이념에 근거하지 않고는 그 정당성을 확보할 수 없다고 주장하며, 분단이라는 한국의 특수성을 고려했을 때, 다문화주의는 통일이라는 민족적 과제에 근본적으로 배치되는 모순이라고 지적했다.

그러나 현재 남한 사회의 이주민 집단 중에서 가장 큰 규모를 차지하는 중국동포들의 존재는 이러한 혈통 중심의 민족 개념을 교란시킨다. 본 연구에서 ‘조선족’ 이주자들의 ‘문화’적 차이에 대한 반다문화 담론에 주목하는 이유는 1) 우선 중국동포들이 한국 내 이주자들 중 다수라는 점 2) 반다문화주의자들과의 면담에서 ‘조선족의 문화적 차이’가 조선족 차별의 주요한 근거로 수차례 제기되었으며, 비조선족 이주민의 ‘문화’에 대한 언급보다 두드러지게 등장한 점 3) 가장 중요하게는, 조선족이 소위 ‘혈통적’으로 ‘한국인’에 속한다는 일반적 인식에도 불구하고 이들의 타자화가 활발히 이루어지고 있는 점 등을 들 수 있다.

반다문화 담론에서 ‘조선족’은 그들의 ‘동포성’에도 불구하고 인종화된 범주로 자리잡았으며, 2012년 오원춘 사건 등 사회적 파장이 컸던 범죄 사건들을 계기로 ‘조선족’ 전체를 집단 범죄화하는 경향이 두드러진다. 사실상 특정 이주자 집단으로서의 ‘조선족’을 구분하는 것은 이미 현행 이민정책을 통해 구조화되어 있다. 전장에서 언급했던 경제 논리에 기반한 선별적 이민정책과 재외동포에 대한 우선적 고려라는 민족주의적 원칙이 교착되어 나타난 것이 현재 특례고용허가제(H-2 비자)로 자리잡은 중국 동포 및 구소련 지역 동포들에 대한 차별화된 관리체계이다. 이러한 틀 안에서 ‘조선족’은 동포와 여타의 외국인 이주자 사이의 모호한 위치에 놓이게 되고, 담론적 차원에서는 때때로 다문화 사회를 구성하는 주체로서 포괄되곤 한다. 그간의 동포운동이 ‘조선족’의 ‘동포성’에 입각해 다른 재외동포와의 차별을 철폐하는 방향으로 진행되어 왔다면 반다문화 담론은 ‘이주민의 경제적 가치’를 중심으로 동포성 내의 위계를 강조한다.

재미 동포 같은 경우는, 돈이 있어서 그런진 모르겠지만... 자기가 지킬 건 지켜요
잠깐 있다가 나갔다 와야 하고 이런 거 하는데... 조선족 같은 경우는 돈이 없어서 그런
지는 모르겠으나 전혀 개념이 없어요. 그 사람들은 규칙도 안 지키고, 그냥 불법체류 하
잖아요. (반다문화 카페 회원 A, 남, 20대)

위의 인용문은 반다문화주의자들이 기존 이민 정책상의 위계를 어떻게 정당화하는지 보여준다. 또한, 제도를 통해 분류되고 생성된 ‘조선족’이라는 범주가 어떻게 일상적으로 접하게 되는 조선족에 대한 단편적인 이미지들을 집적, 일반화, 집단화시키면서, 그 범주 자체를 인종화시키는지 잘 보여준다.

이러한 타자화 과정에서 주요한 역할을 하는 것이 소위 ‘문화적 차이’에 의거한 구별짓기

이다. 실제 인터뷰 대상자 중 20-30대의 경우, ‘민족’ 개념으로부터 의식적으로 거리두기를 하며 (‘나는 배타적 민족주의자가 아니다’ 등의 언술) ‘대한민국 국적’ 중심의 ‘국민’ 개념이 자신들의 논리의 기반이라고 주장했다. 실제 기존 연구들에서 한국의 국민정체성이 혈통/문화 중심의 종족적 측면(ethnic nation)과 정치적/법적 측면의 시민적 측면(civic nation) 사이에서 후자의 경향성을 가지며 변화하고 있으며, 특히 세대별로 봤을 때, 젊은 층에서 혈연 중심의 사고 대신 자유주의적 합리주의의 태도가 강화되고 있음을 밝힌 바 있다(최현, 2007; 강원택, 2007). 본 연구에서도 2-30대 반다문화 논자들에게선 혈통에 의거한 낭만적 민족의식은 발견되지 않았다. 그러나 이러한 경향성이 이들이 상상하는 ‘국민’이라는 공동체가 반드시 더 포용적이라는 것을 의미하지는 않는다. 되려 ‘조선족’의 타자화는 새로운 인종화의 과정으로 부를 만하다. 즉, ‘혈통’ 중심의 구별짓기가 ‘문화’적 차이를 중심으로 하는 담론으로 변화하는 사례라 할 수 있다.

조선족들은 한국말 잘 하긴 하지만 사고방식은 철저히 중국 사람이예요. 사회주의 교육을 많이 받아서... 예를 들어, 한국 사람들끼리 일하면 일이 많이 밀리면 서로 도와주잖아요? 한국 사람들이 조선족 도와주는데. 조선족 같은 경우는 철저히 자기 일만 딱 하고 가버린다는 거예요. 공동체 의식, 서로 돕는다는 의식 전혀 없어요. 그 때 제가 만났던 조선족은 지금 위장이혼을 준비하고 있더라고요. (반다문화 카페 회원 A, 남, 20대)

교포라는 사람들 와서 국민과 똑같은 권리 달라는 거 보면 어이가 없어요. [...] 조선족들은 개념이 없어요. 무조건 한국 오면 다 해결되는 줄 알아요. 만만히 보는 거죠. 기회주의자들. 개념들이 중국 가서 그렇게 할 줄 알아요? 중국 가서 그렇게 못 해요. (반다문화 카페 회원 C, 남, 30대)

위의 인용문들에서 보이듯, 반다문화주의자들은 ‘기회주의적 속성’, ‘중국적 사고방식’ 등을 한국인과 조선족을 구별짓는 ‘문화적 차이’로 규정한다.⁹⁾ 그리고 이렇게 상상되는 조선족들의 ‘문화’가 젊은 반다문화주의자들이 주요하게 생각하는 이들의 한국 사회로의 ‘동화’의 가능성을 차단하며, 결론적으로 이들의 ‘국민으로서의 적합성’을 부정하는 근거로 사용되고 있음을 볼 수 있다. 그 거리감을 표명함에 차이는 있었으나, 이러한 ‘문화적 차이’를 타자화의 근거로 삼는 것은 ‘민족’ 개념에 소구하는 50-60대 반다문화주의자들에게서도 공히 드러났다.

9) 반다문화주의자들의 주장처럼 조선족들이 실제로 특정 문화적 속성을 보이는지, 그것이 한국인들의 문화와 차이가 있는지는 이 글의 논증 대상이 아니며, 이 장 말미에 밝히듯 연구자는 아무리 긍정적인 속성을 부각시키는 방식이더라도 ‘문화’를 집단 고유의 것으로 본질화하려는 접근을 경계한다. 중요한 것은 반다문화 담론이 조선족을 타자화함에 있어 특정 ‘문화적’ 특성을 마치 조선족 일반에 귀속되는 것으로 본질화하고 혹은 역으로 특정 조선족의 행동을 ‘조선족 문화’에서 기인하는 것으로 일반화한다는 점이다.

혈통으로만 민족을 말할 수 없어요. 조선족 경우… 같은 조선족도 조선족 차별해요. 광저우에서 만난 민박집 주인 조선족 아주머니가 자진 조선족 안 쓴다는 거예요. 조선족 썼더니 손님 여권이랑 다 훔쳐가서… 여권, 돈 […] 그 사람들 나라가 어려울 때 가서 해외서 어렵게 산 건 사실이지만… 그래서 저도 예전에는 동포로서 이 사람들을 보듬어 줘야 한다는 주장을 계속 했어요. (반다문화 카페 회원 D, 남, 60대)

위의 인용문들은 ‘조선족’은 그 동포성에 기반해 ‘인종’·문화적 거리감이 작고, 그만큼 한국 사회의 동화가 쉬울 것이라는 믿음(T. Lim, 2010: 66)을 전도시키면서 그들이 어떻게 ‘문화적 타자’로 상상되고 위치 지어지는지 보여준다. ‘같은 조선족도 조선족 차별한다’와 같이 모순되게 들리는 과장법은 D가 인식하는 ‘조선족의 열등한 속성’이 조선족들 스스로도 알고 있을 정도로 조선족들의 일반화된 특성임을 주장하는 근거로 쓰인다. 이러한 의미에서 반다문화 담론은, 바우만이 말한 것처럼, 종족적 소수자 집단을 “물화된 문화(reified culture)”를 담지한 공동체로 이해한다(Baumann, 1996: 188). 즉, 특정 생각과 행동의 방식이 ‘조선족’이라는 인종화된 공동체의 ‘변하지 않으면서 전일적으로 나타나는 총체(static totality)’로 이해된다는 것이다. 이처럼 반다문화 담론의 민족/국민 경계 만들기는 단지 혈통적 순수성을 넘어 문화적 차이를 인종화하는 과정을 통해 작동한다. 이렇듯 마치 구태의연한 ‘인종’적 위계나 편견에 근거하지 않은 듯 보이나 ‘문화’를 위계와 구별의 핵심으로 삼는 새로운 형태의 문화적 인종주의를 ‘신인종주의’(Barker 1981), ‘인종 없는 인종주의’(Balibar 1991b) 등으로 개념화하기도 한다. 역설적이게도 이는 어떠한 문화적 속성을 추출하고 어떠한 가치평가를 내리는가에 있어서의 차이가 있지만, 주류 다문화 담론이 문화를 특정 종족 집단이나 출신국과 등치시키며 본질화시키는 경향성과 맞닿아 있다(오경석·오재림·허창수·정진현·서민우·이선옥, 2007).

이미 기존 다문화-반다문화 담론에서 공히 나타났던 이러한 문화적 인종주의는 2018년 제주 예멘 난민 이슈를 둘러싸고 전면화되었다. 예멘 난민들이 ‘무슬림’이라는 사실은 그간 한국 사회에서 기독교 우파와 반다문화주의자들을 중심으로 실천되던 반이슬람 담론을 전사회적으로 확산시키는 계기가 되었다. 즉 난민 이슈가 ‘정치화’되면서 반다문화 담론에 내재되어 있던 반이슬람 담론이 영향력을 발휘하게 된 것으로 볼 수 있다(이병하, 2018: 52). 반다문화/반이슬람 담론은 9.11 테러 이후 서구를 중심으로 부상한 전세계적 이슬람 공포증과 궤를 같이 하지만 서구처럼 공포의 근원 - 테러 경험 - 이 부재한 상황에서 서구의 사례를 프레임으로 삼아 미래에 대한 ‘상상적 공포’를 부추기는 경향을 보인다. 이 과정에서 서구의 이슬람 공포증의 핵심적인 측면인 ‘성별화된 담론’으로서의 성격 역시 전이되는데(Prins and Saharso, 2010),

한국에서는 이 성별화된 담론이 ‘치안 담론’의 형태로 드러나며 이주 남성의 한국 여성을 대상으로 한 성범죄의 가능성을 강조하는 양상이 두드러진다(박권일, 2012: 204).

그들에게는 풍습이 있어요. 그 사람들 문화가 어떤 건지 알고 있으시죠? 종교도 알고 있으시죠? 여자를 뭐라고 생각합니까. 노예, 성 노예! [.....] 한국 여자와 결혼한 무슬림 남자들, 누구 있나 봐보세요. 10년은 착합니다. 너무 착해요. 영주권을 얻은 다음에 여자를 무조건 두드려 팹니다. (제주난민반대 시위 제주난민대책도민연대 대책위원장 발언)¹⁰⁾

위 발언은 무슬림 남성 난민들을 성욕을 참지 못하는 존재이자 잠재적 성범죄자, 가부장적 억압자로 규정하고 있다. 그리고 이러한 특징은 개개인의 문제가 아니라 그들의 여성 억압적 ‘문화’, ‘종교’에 각인되어 있는 것으로 치부된다. 이는 특정 성질을 무슬림 남성 일반의 ‘변하기 어려운’ ‘집단적’ 성향으로 간주한다는 점에서 문화적 인종주의의 전형을 보여준다. 그럼에도 불구하고 난민 반대 집회에서는 혐오나 인종주의가 아님을 강조하는 구호가 자주 등장했는데 대표적인 것이 “혐오가 아니다 안전을 원한다”와 같은 선전 문구이다. 여기서 볼 수 있듯이, 국민은 무슬림 난민을 혐오하는 강자가 아니라 그들에 의해 ‘안전’을 위협받는 약자, 즉 미래의 피해자로 전치되며, 난민신청자는 보호의 대상이 아닌 존재 자체로 ‘우리에게 공포를 유발’하는 가해자가 된다.

V 다문화-반다문화 담론의 젠더화된 구축

본 장에서는 앞서 난민을 둘러싼 성별화된 담론에서도 잠시 살펴보았듯이, ‘민족/국민’의 경계가 어떻게 젠더화되어 있는지 살펴본다. 한국에서의 다문화 정책이 실질적으로 ‘결혼이주여성’과 ‘다문화 가족’에 대한 지원을 통한 사회 통합 정책으로 자리잡은 것에서 알 수 있듯이, 다문화 담론은 인구 절벽에 대한 우려 속에서 민족국가 유지의 기획과 밀접하게 연동되어 있다. 결혼이주여성들의 재생산 노동에의 참여는 국민으로서의 ‘인정’을 획득하는 데에 전제 조건으로 작동하고, 국가가 이러한 도구적 논리에 기반해 이들의 가족 형성과 유지를 지원한다는 점에서 “부권가족적 복지 모델”(김현미, 2014: 204)에 기반하고 있다. 유발 데이비스는 젠더와 민족(nation)의 관계를 논하면서, 여성들이 민족의 생물학적 생산자로, 집단적 경계의 문화적 상징으로, 집단의 ‘명예’를 표상하고 매개하는 존재로, 세대를 잇는 문화의 재생산자로 구성된다고 말한다(Yuval-Davis, 1997). 이에 기반해 보면, 현재 다문화 가족의 국가적

10) 2018년 6월 30일 예멘난민수용 반대집회.

기획은 부계 혈통주의를 통해 혼종성의 위협을 최소화하고(김혜순, 2008), 결혼이주여성의 ‘한국 문화’로의 동화를 촉진함으로써 그들이 ‘정상적’ 문화 재생산자로서의 기능을 수행할 수 있도록 만드는 법적, 제도적, 사회적 실천이다. ‘정상적’ 문화 생산자로서의 역할은 앞 장에서 논한 것처럼 ‘문화’를 본질화하는 동시에, 이들의 “문화적 결핍(cultural deficiency)”을 강력한 타자성의 원천으로 구축한다(Yuk, 2014). 다문화 담론이 한국말, 한국 음식, 한국 예법 등을 익혀 마치 ‘한국인처럼’ 구사하고, 남편과 남편의 가족을 돌보고, 자녀 양육에 최선을 다하는 이주여성들을 이러한 문화적 결핍을 성공적으로 ‘극복’한 사례로 표상시켜 낸다면, 반다문화주의자들은 결혼이주여성들을 애초부터 가족의 재생산의 의지가 없고, 결혼이라는 사회적 계약을 손쉽게 파기하는 ‘불순한’ 존재로 그린다.

외국인 여성 오자마자 바로 도망가고 자국 남성이라 버젓이 동거를 하는 사례가 거의 대부분이에요. 베트남 특히 [...] 지금 국적법 간이귀화 절차의 취지는 남편이 사망했을 경우, 애는 팔려 있는데 인도적인 측면에서 한국에 살 수 있게 영주권을 준다는 것인데 이 법을 악용하고 있어요. 애를 영주권을 위한 수단으로 넣고, 애는 베트남에 갖다 버리고... 다시 살며시 들어와서 본국 남자랑 사는 거예요. 어차피 결혼생활의 도덕관념 별로 없는 거지. [...] 한국 와서 돈 벌면 한 달에 자기 나라에서 1년 벌 것 버니까 눈이 뒤집혀서 수단방법을 가리지 않고 위장 결혼을 하는 거예요. (반다문화 카페 회원 D, 남, 60대)

위의 인용문에서 보이듯, 반다문화주의자들은 결혼이주여성을 소위 ‘매매혼’, ‘진정성 없는 결혼’을 통해 유입된 존재, 경제이주자로서의 목적을 숨기고 ‘위장/사기 결혼’을 하는 존재, 가정유지와 양육에 대한 여성으로서의 ‘도덕 관념’이 없는 존재로 표상시키면서, 높은 이혼율을 그 근거로 제시하곤 한다. 이러한 ‘불순한 존재’로서의 결혼이주여성에 대한 경계는 이들이 ‘한국인 남편’ 없이도 ‘우리의 일부’로 남아 있을 수 있으며 이들을 통해 또다른 ‘불순물’이 유입될 수 있다는 가능성에 이르게 되면 극에 달한다.

그 여자는 한국인이 되었지만, 이혼하고 나중에 베트남 남자랑 결혼하면요 그 남자도 한국사람 되는 거예요. 이걸 말도 안 되는 거예요 (반다문화 카페 회원 D, 남, 60대)

위의 인용문에서 보이듯, 부계 혈통주의 안에서 그나마 용인되고 관리되던 결혼이주여성은 바로 이 부권적 가족을 벗어나는 순간 민족의 재생산을 위협하는 존재로 상존하게 된다. ‘한국 가족’을 재생산한다는 전제 하에 이주여성의 성원권을 인정하는 주류 다문화 담론의 논리는 그 혈통적, 문화적 전제가 깨어지는 순간 포섭의 대상을 배제의 대상으로 전환시키는 반다

문화주의자들의 논리와 공명하게 된다.

이러한 맥락에서 ‘한국 여성-외국 남성’ 결합이 수적으로 규모가 작음에도 불구하고 반다문화주의자들의 젠더화된 담론적 실천에서 주요한 매개로 작동한다는 점은 주목할 만하다. ‘파키스탄 방글라데시 외국인에 의한 피해자 모임’과 같은 온라인 카페에서는 남성 이주노동자(특히 무슬림)들에 의한 한국 여성들의 피해 사례가 집중적으로 논의된다. 피해자 상담도 하고 있다는 상기 카페 회원의 경우, “상담 건 중 대부분이 파키스탄, 방글라데시 노동자들에 의한 피해 사례”이며, “현재 이슬람이 우리나라 여성을 통해 뿌리를 내리고 있는 중”이라고 말했다.¹¹⁾ 남성 이주노동자가 자신들의 성욕 해소, 경제적 이익, 국적 취득을 위해 한국 여성을 ‘이용’하고, 결혼과 국적 취득 후에는 상시적인 가정 폭력을 행사하며, 무슬림의 경우, 부인과 자녀들의 개종을 요구하는 등 극단적 가부장성을 보인다는 속설은 특정 사례들의 ‘인용(citation)’과 지속적인 ‘재인용(recitation)’을 통해 일반화된다. 이러한 반다문화 담론은 전세계적인 이슬람 공포증(Islamophobia) —이슬람을 소위 ‘문명화된’ 서구와 대립시키며 ‘여성차별적’, ‘극단주의적’ 종교로 부각시키고 무슬림을 문화적으로 ‘공존 불가능한’ 존재로 규정하는 현상— 과 착종되면서, 남성 이주자들을 ‘우리 여성’들을 성적으로 위협하고, 민족의 문화적, 상징적 기반을 파괴하려는 잠재적 범죄자/악탈자로 표상시킨다. ‘이슬람의 가부장성’과 ‘여성의 인권’을 대립시키는 이러한 내러티브 전략은 가부장제 하에서의 여성의 책임이라는 문제를 선정적으로 이용하나, 실제로는 한국 남성을 한국 여성의 보호자로 상정하고 외부적 오염과 위협을 차단하려는 젠더화된 민족주의의 속성을 드러낸다.

내가 보수적이라서 그런지는 몰라도, 한국 여자랑 외국 남자 이러면... 내가 한국 남자니까... 내 여자를 뺏기는 그런 느낌... 외국인한테. 솔직히 그런 느낌 들어요. 내가 베트남에 있을 때, 레스토랑에서 한국 아가씨 20대 초반 정도... 양념하고 앉아 있는데... 옆에서 보니까 민망스러울 정도... 여자가 짧은 치마 입고 두 다리를 남자 다리 위에 다 얹어 놓고... 서로 끌어 안고... 난리야... [...] 내가 올해 50이에요. 솔직히 내 딸이 저런 짓 한다 하면 속터질 것 같아. (반다문화 카페 회원 B, 남, 50대)

위의 인용문에서 볼 수 있듯이, 여성의 몸은 남성의 소유물로 인식되며, 여성의 몸과 섹슈얼리티는 민족의 이름으로 소환된다. 맥클린톡에 의하면, 이러한 민족주의 담론 안에서 여성은 ‘민족의 상징적 담지자(symbolic bearers of the nation)’로 구축되나 남성과 달리 ‘민족적 주체(national agency)’에는 포괄되지 못 한다(Mcclintock, 1995: 354). 이러한 의미에서 반다문화 담론의 ‘자국 여성 보호’ 논리는 여성에게 민족의 순수성이라는 ‘재현의 집’(Yuval-Davis, 1997: 88)을 지우지만, 이들을 주체가 아닌 대상의 위치에 남겨 둔다.

11) 반다문화 카페 회원 E(남, 50대)와의 인터뷰.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

이와 같은 ‘한국 여성-이주자 남성’의 결합에 대한 반다문화 담론의 ‘자국 여성 보호’ 논리는 2018년 제주 예멘 난민 이슈를 통해 반이슬람 담론으로서의 성격을 더욱 강하게 띄게 되었다. 특히 당해 폭발적으로 전개된 미투 운동이 여성 안전에 대한 의식을 전사회적으로 고취시키면서 이러한 ‘상상적 공포’가 빠르게 확산될 수 있는 토양이 되었고, 여성들의 불안이 난민 수용을 반대할 수 있는 강력한 근거로 제시되기 시작했다. 이 과정에서 기존 반다문화 담론에서 무슬림 이주노동자를 향하던 가부장성, 폭력성에 대한 언술들이 난민에게 들러붙어 반복적으로 ‘인용’되었다. 아래 표는 난민 반대에 조직적으로 목소리를 낸 단체, 온라인 카페 중 ‘난민대책국민행동’¹²⁾의 게시글 중 ‘여성’을 넣고 검색했을 때, 가장 조회 수가 높은 글 다섯 개다.

〈표 1〉 게시글 예시

	제 목	작성일자	조회수
1	파키스탄 불체자가 한국여성을 30회 이상 강간 후 비디오로 녹화 링크	2018.07.13	1,433
2	혼자 다니시는 여성분들 조심하셔야겠어요	2018.08.08	1,398
3	네덜란드 여성 시의원, 무슬림 집단강간이후 자살	2018.08.11	770
4	제주도 30대 실종여성 1차부검결과 말인데요,,	2018.08.02	753
5	제주여성실종 트위터 실트에 올랐어요	2018.08.02	714

1과 3은 제목에서 볼 수 있듯이 자극적인 소재를 통해 ‘성범죄자’로서의 무슬림 남성을 강조하는 방식으로 기존 반다문화 담론의 전형적인 발화 구조라면, 2의 경우 난민과 여성 안전 국면에서 새롭게 나타난 유형으로 볼 수 있다. 게시글 2에서는 평범한 한국 밥거리에서 필자가 ‘무슬림’으로 추정하고 있는 남성 둘이 걸어가는 뒷모습을 사진 찍어 올린 후, 필자가 관찰한 바에 따르면 이들이 길거리에 있는 여성들의 사진을 찍고 있었다며 조심하라는 말을 덧붙이고 있다. 1과 3이 선정적이긴 하지만 대부분이 자신을 잠재적 피해자로 정체화하기 어려운 내용이라면 2는 상존하는 실질적 공포를 자극한다. 4, 5는 2018년 여름 제주도 여성 실종 사건을 난민과 연결시키면서 관심을 촉구하는 내용이다. 이러한 공포와 혐오는 실제 사건이나 공포의 대상과의 직접적 상호작용을 통해 이루어지는 것이 아니라 각종 미디어- 주류 미디어, SNS -를 통해 물질화된다는 점에서 상상적이지만 공포가 확산되고 혐오에 기반한 사회적 믿음이 형성되는 데에 이야기가 사실이나 아니냐는 크게 중요치 않다.

이처럼 반이슬람 담론과 결합한 반난민 담론은 실재하는 여성들의 일상적 공포를 미지의 무슬림 남성에게 투사하게 만든다. 이 과정에서 실존하는 한국에서의 젠더폭력은 ‘상대화’되

12) 2018.06.21. 설립된 카페로 카페 설명에 “가짜난민/불법체류자 추방! 차별금지법/양심적 병역거부 반대! 행동하는 진짜 순수국민들의 모임”이라고 밝히고 있다.

고(조경희, 2018:242) 여성 안전 문제가 국민 우선의 문제로 흡수되어 버리게 되어 버리는 결과를 낳게 된다. 나아가 무슬림 남성 난민은 ‘진정한’ 소수자 자격을 줄 수 없는 위험 세력으로 면밀한 통제와 적극적 배제가 필요한 존재로 등극한다.

VI 맺으며

이 글에서는 인종주의 낙인을 거부하고 본인들을 ‘진정한 서민들의 목소리’로 내세우는 반다문화주의자들의 담론적 실천이 인종화, 젠더화되어 있는 양상을 살펴보았다. 이러한 담론적 실천은 하지가 부르디외의 문화자본 개념에 기대 공식적 시민권(formal citizenship)과는 차별적인 것으로 규정하고 있는 “실질적 국민됨(practical nationality)”의 행사라는 개념을 통해 좀 더 명확하게 짚을 수 있다(Hage, 1998). 하지는 “실질적 국민됨(practical nationality)”의 개념을 “개인과 집단에 의해 체득되고, 민족적으로 가치가 부여된 사회적, 신체적 스타일과 성향(즉 민족 문화)과 민족국가라는 장 안에서 가치있는 것으로 여겨지는 특질(민족 유형과 민족성)의 총합”, 즉 민족적 문화자본의 한 형태로서 정의한다(ibid.: 53). 이 개념은 현실에서 ‘국민됨’, ‘국민으로서의 소속’이라는 것이 공식적인 시민권을 보유하고 있느냐, 아니냐에 의해 나뉘지지 않는다는 사실을 보여준다. 또한, 이 개념은 국가 내에서 누가 무엇을 기반으로 “관리자의 위치”를 점하는가를 보여준다는 데에 그 유효성이 있다. 이러한 의미에서, 반다문화주의자들은 ‘인종’, 역사·문화적 경험과 성향 등을 “실질적 국민됨”의 지표로 내세우며, 그 축적된 자본을 바탕으로 자신들을 “민족국가라는 공간의 주인”으로 표상시킨다(ibid.).

역설적인 것은 다문화-반다문화라는 표면상의 대립구도에도 불구하고, 반다문화 담론에서의 인종화, 젠더화된 민족/국민의 경계 만들기가 주류 다문화 담론이 이미 구축해 놓은 계급화/인종화/젠더화된 이민자들의 위계를 적극 활용한다는 것이다. 앞서 밝혔듯 ‘인종화된 타자’에 대한 완곡어법으로서 자리잡은 ‘다문화’는 그 자체가 이주자들의 ‘타자성’을 증명하는 언표가 되었고, 다문화라는 이름을 달고 시행되는 많은 제도적 지원과 사회적 실천이 소위 ‘그들’과 ‘우리’의 ‘문화적 차이’에 집중되면서, 밀스의 말마따나, 문화는 “인종이라는 언표의 점잖은 대용물”(Mills, 2007: 94)이 되었다. 그러나 렌틴과 티틀리가 말하듯, “문화의 등극은 인종의 종언을 수반하지만, 이로 인해 인종주의가 감소하는 것은 아니다”(Lentin and Titley, 2011: 76). 이처럼 현재 한국의 다문화 담론은 ‘인종’이라는 기표를 ‘문화’로 치환하고자 하나 이것은 인종주의에 대한 문제제기로 이어지기보다는 문화를 인종화하는 담론으로 기능한다. 아메드의 표현을 빌자면, 한국에서의 다문화주의는 스스로 선언하는 것을 ‘하지 않는다’는 의미에서 다양성 담론의 “비수행성(non-performativity)”을 전형적으로 보여준다(Ahmed, 2004). 아메드는 이러한 비수행성을 설명하면서, “다문화주의는 다문화주의를 말하

는 기관/국가들로 하여금 우리가 스스로 다양성을 확대, 증진코자 하는 상황에서 어떻게 인종주의가 있을 수 있느냐를 반문케 한다는 점에서 알 수 있듯이, 인종주의, 폭력, 불평등의 다양한 형태들을 은폐하는 환상” 이라고 말한다(Ahmed, 2008). 즉 명시적인 인종적 언급을 피하면서 ‘문화’를 차이의 근거로 내세운 ‘다문화’의 구축은 되려 현실에서 이주자와 그들의 다양한 문화적, 사회적 권리들을 제약하고 공격하는 반다문화주의자들의 실천을 인종주의적인 것이 아닌 문화적 차이에 의한 것으로 둔갑시키는 알리바이를 제공한다. 현재 다문화 정책은 실질적으로 젠더화된 동화주의 정책으로 기능하면서 담론적 차원에서는 체제에 위협이 되지 않는 긍정적인 ‘차이’들을 양성하고자 한다. 그리고 이러한 차이의 증진을 통해 세계화 시대에 약자를 포용할 수 있는 성숙한 국제사회의 일원으로 민족국가를 발전시키고자 한다. 반면, 반다문화주의자들은 이렇게 긍정적으로 표상되는 ‘차이’들의 잠재적, 현실적 위협과 이들의 주류 문화로의 ‘동화 불가능성’을 강조하며, 이주자들을 ‘발전을 저해하는 타자’로 위치 지운다.

이러한 의미에서 다문화-반다문화 담론의 관계를 반인종주의-인종주의의 대립으로 읽는 것은 오류이다. 오히려 이들의 관계는 다문화 담론이 열어 놓은 차이와 다양성의 위계를 둘러싸고 협력적 경쟁을 하는 것으로 볼 수 있다. 한 쪽은 민족국가의 생물학적 지속과 경제적, 사회적, 문화적 발전 속에 다문화를 위치 지우려 하고 있고, 다른 한 쪽은 자신들이 민족국가의 진정한 주인임을 내세우며 ‘다양성의 엄격한 품질 관리’를 촉구하고 있다. 이들은 수용가능한 다양성의 ‘정도’를 둘러싸고는 치열한 ‘경쟁’을 하고 서로 다른 포섭/배제의 지형도를 짜지만, 양자 모두 ‘우리’와 ‘그들’을 구별짓는 ‘차이’를 인식하고 명명하는 주체로서 기능하면서, 그 차이의 기준을 공히 공유, 재생산하고 있다. 한편으로 반다문화 담론은 주류 다문화 담론의 ‘차이’의 문법을 적극 활용하고, 다른 한편으로 ‘해악적 다양성’을 통제하라는 반다문화주의자들의 요구는 국가 발전에 도움이 되는 ‘다양성’을 선별적으로 육성, 관리하는 다문화 담론의 근거로 활용될 수 있다는 점에서 이들의 관계는 협력적이기도 하다. 물론, 이러한 협력이 의도된 것은 아니겠으나, 현재 주류 다문화-반다문화 담론은 공히 신자유주의적 경제 유용성에 따라 이주자를 위계화하고, (타자의 배제를 필연적으로 내포하는) 민족/국민의 경계를 구축하며, ‘문화’를 통한 인종화를 자연스러운 것으로 인식하게끔 한다. ‘차이에 대한 수용/거부’ 혹은 ‘긍정적 차이와 부정적 차이’ 사이에서 진동하는 것을 넘어 대안적 방향성을 찾기 위해서는 무엇보다 반다문화 담론뿐 아니라 다문화 담론이 생산하고 있는 이러한 인종화 효과를 직시하는 것이 필요하다. 하지가 지적하듯, “폭력적 인종주의자들은 언제나 아주 소수”일 뿐이나 이들이 얼마나 성장할 것인가는 국가와 사회가 양산하는 “평범하고 비폭력적인 인종주의”의 정도에 달렸다(Hage, 2002: 247).

참고문헌

- 강원택. 2007. “한국인의 국가정체성과 민족정체성: 대한민국 민족주의.” 『한국인의 국가정체성과 한국 정치』. 서울: 동아시아연구원. pp.15-38.
- 강진구. 2012. “한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로.” 『인문과학연구』 32: 5-34.
- _____. 2014. “한국사회의 반다문화 담론에 대한 비판적 고찰.” 『다문화콘텐츠연구』 17: 7-37.
- 구본규. 2015. “‘다문화’는 어떻게 이주민 가족을 비하하는 말이 되었나?: ‘다문화가족’ 만들기과 이주민의 범주화.” 『동북아문화연구』 42: 5-34.
- 김영명. 2013. “한국의 다문화 담론에 대한 비판적 고찰.” 『한국정치외교사논총』 35(1): 141-174.
- 김영숙. 2015. “한국의 반다문화 담론 내용 분석.” 『사회복지연구』 46(3): 125-151.
- 김 원. 2011. “한국 이주민 지원 단체는 ‘다문화주의적’인가: 담론과 실천을 중심으로.” 『사회과학연구』 35(1): 71-100.
- 김이선 · 김민정 · 한건수. 2006. 『여성결혼이민자의 문화적 갈등 경험과 소통증진을 위한 정책과 제』 서울: 한국여성정책연구원(한국여성개발원).
- 김현미. 2014. 『우리는 모두 집을 떠난다 - 한국에서 이주자로 살아가기』 서울: 돌베개.
- 김현희. 2014. “인종주의와 한국사회의 범문화: “다문화사회”의 범의식.” 『비교문화연구』 20(2): 5-46.
- 김혜순. 2008. “결혼이주여성과 한국의 다문화사회 실험: 최근 다문화담론의 사회학.” 『한국사회학』 42(2): 36-71.
- 김휘택. 2013. “반다문화주의, 정체성, 민족.” 『다문화콘텐츠연구』 15: 305-333.
- 박경태. 2009. 『인종주의』 서울: 책세상.
- 박권일. 2012. “뉴라이트에서 네오라이트로? 한국의 반반이주 노동담론 분석.” 이택광 외. 『우파의 불만』 파주: 글항아리.
- 박진경. 2010. “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용.” 『한국정책학회보』 19(3): 259-88.
- 배성준. 2013. “국민주의와 인종주의—국민주의는 어떻게 작동하는가?” 『역사비평』 104: 348-386.
- 설동훈. 2009. “한국사회의 다문화 담론에 대한 성찰적 접근.” 『역사의 시각에서 본 ‘동아시아세계’의 아이덴티티와 다양성(I)』 동북아역사재단 주최 국제학술회의자료집. pp. 168-176. 2009년 11월 6-7일.
- 엄한진. 2011. 『다문화사회론』 서울: 소화.
- 오경석. 2007. “어떤 다문화주의인가?: 다문화사회 논의에 대한 비판적 조망.” 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』 서울: 한울. pp. 22-56.
- 오경석 · 오재림 · 허창수 · 정진현 · 서민우 · 이선옥. 2007. 『이주민 공동체의 문화다양성에 대한 조사연구: 다문화지도제작』. 서울: 문화관광부.
- 이병하. 2018. “한국 난민 이슈의 정치화.” 『문화와 정치』 5(4): 33-68.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

- 임월산. 2011. “신자유주의적 자본주의, 인종주의 그리고 한국의 이주노동자.” 『사회운동』 101: 87-110.
- 정영섭. 2012. “한국의 노동운동과 이주노동자의 아름다운 연대는 가능한가.” 『Homo Migrans』 5·6: 65-84.
- 조경희. 2018. “다문화주의의 배반.” 『황해문화』 101: 229-243.
- 최무현. 2008. “다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구: 참여정부의 ‘다문화정책’을 중심으로.” 『한국행정학보』 42(3): 51-77.
- 최 현. 2007. “한국인의 다문화 시티즌십(multicultural citizenship): 다문화 의식을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 5(2): 147-174.
- 케빈 그레이(Kevin Gray). 2004. “‘계급 이하의 계급’으로서 한국의 이주노동자들.” 『아세아연구』 47(2): 97-128.
- 한건수. 2012. “한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패증: 어떤 다문화주의인가?” 『다문화와 인간』 1(1): 113-143.
- Ahmed, Sara. 2004. “Declarations of Whiteness: The Non-Performativity of Anti-Racism.” *Borderlands* 3(2).
http://www.borderlands.net.au/vol3no2_2004/ahmed_declarations.htm.
- _____. 2008. “Liberal Multiculturalism is the Hegemony: it’s an Empirical Fact – a Response to Slavoj Žižek.” *Darkmatter: In the Ruins of Imperial Culture*, 19 February.
<http://www.darkmatter101.org/site/2008/02/19/%E2%80%98liberal-multiculturalism-is-the-hegemony-%E2%80%93-its-an-empirical-fact%E2%80%99-a-response-to-slavoj-zizek/>.
- Balibar, Étienne. 1991a. “Is There a ‘Neo-Racism’?” pp. 17-28 in *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, edited by Étienne Balibar and Immanuel Wallerstein, London: Verso.
- _____. 1991b. “Racism and Nationalism.” pp. 37-67 in *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, edited by Étienne Balibar and Immanuel Wallerstein, London: Verso.
- Barker, Martin. 1981. *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*. London: Junction Books.
- Baumann, Gerd. 1996. *Contesting Culture: Discourses of Identity in Multi-ethnic London*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, Wendy. 2005. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gilman, Sander L. 1993. *Freud, Race, and Gender*. Princeton: Princeton University Press.
- Hage, Ghassan. 1998. *White Nation: Fantasies of White Supremacy in a Multicultural Society*. New York, NY: Routledge.

- _____. 2002. "Postscript: Arab-Australian Belonging after 'September 11'." pp. 241-8 in *Arab-Australians: Citizenship and Belonging Today*, edited by Ghassan Hage, Carlton South, Vic.: Melbourne University Press.
- Kim, Andrew Eungi. 2010. "Korean Multiculturalism: The Genealogy of the Concept, Shifting Meanings, Issues and Implications." 『아세아연구』 53(2): 102-29.
- Kymlicka, Will. 2010. "The Rise and Fall of Multiculturalism?: New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies." pp. 32-49 in *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, edited by Steven Vertovec and Susanne Wessendorf, London: Routledge.
- Lentin, Alana, and Gavan Titley. 2011. *The Crises of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age*. London: Zed Books.
- Lim, Jie-Hyun. 2010. "Victimhood Nationalism and History Reconciliation in East Asia." *History Compass* 8(1): 1-10.
- Lim, Timothy. 2010. "Rethinking Belongingness in Korea: Transnational Migration, "Migrant Marriages" and the Politics of Multiculturalism." *Pacific Affairs* 83(1): 51-71.
- Malik, Kenan. 2005. "Making a Difference: Culture, Race and Social Policy." *Patterns of Prejudice* 39(4): 361-78.
- McClintock, Anne. 1995. *Imperial Leather: Race, Gender and Sexuality in the Colonial Conquest*. London: Routledge.
- Mills, Charles W. 2007. "Multiculturalism as/and/or Anti-Racism?" pp. 89-114 in *Multiculturalism and Political Theory*, edited by Anthony Simon Laden and David Owen, New York: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist." *Government and Opposition* 39(4): 542-63.
- Prins, Baukje, and Saharso, Sawitri. 2010. "From Toleration to Repression: The Dutch Backlash against Multiculturalism." pp. 72-91 in *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. edited by Steven Vertovec and Susanne Wessendorf, London: Routledge.
- Stravnhagen, Rodolfo. 1999. "Structural Racism and Trends in the Global Economy." *International Council on Human Rights Policy*.
http://www.ichrp.org/files/papers/164/112_-_Structural_Racism_and_Trends_in_the_Global_Economy_Stavnhagen_Rodolfo_1999.pdf.
- Taggart, Paul. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Young, Robert J. C. 1995. *Colonial Desire: Hybridity in Theory, Culture, and Race*. London: Routledge.
- Yuk, Joowon. 2014. *Talking Culture, Silencing 'Race', Enriching the Nation: The Politics of Multiculturalism in South Korea*. PhD, University of Warwick.
- Yuval-Davis, Nira. 1997. *Gender and Nation*. London: Sage.



Section 1

반외국인 정서 실태와 원인

외국인혐오와 이민정책

발표 : 김 철 효 강사 (전북대학교)



외국인혐오와 이민정책¹⁾

김 철 효 강사 (전북대학교)

I 서론

이 글은 외국인혐오와 이민정책 각각의 개념과 서로 간의 인과관계를 이론적으로 검토한다. 이를 위해 우선 외국인혐오의 이론, 그 개념의 사회적 합의, 한국사회에서의 현황을 먼저 논의한다. 이어 이민정책의 성패에 관한 이론적 검토와 함께 외국인혐오에 대한 이민정책의 대응에 관하여 검토한다.

II 외국인혐오의 이론

‘외국인혐오’에 관한 이론은 사회심리학, 정치학, 국제법 등에서 두루 논의되고 있다. 이러한 문헌을 검토하여 ‘외국인혐오’를 우선 개념화하고 그 발생 원인에 대해 이론적으로 검토한다.

대한민국 국립국어원이 편찬하는 『표준국어대사전』²⁾에는 ‘외국인혐오’라는 단어를 찾아볼 수가 없다. 대신 같은 기관이 운영하는 ‘개방형 한국어 지식대사전’인 『우리말샘』³⁾에서는 ‘외국인이나 이민족 집단을 병적으로 싫어하고 미워하는 생각이나 증세’로 정의한다. 아울러 이 용어는 영어 제노포비아(xenophobia)를 한국어로 번역한 표현이며 이에 대한 ‘규범 표기는 미확정’이라고 명시하고 있다. Collins Cobuild Advanced Learner’s English Dictionary ⁴⁾는 제노포비아를 ‘다른 나라에서 온 사람들에 대해 강하고 불합리하게 싫어하거나 공포’⁵⁾를 가지는 상태라고 정의하고 있는데, 정의의 유사성으로 보아 서로 같은 개념이라 해도 될 것이다.

국어사전에서 ‘외국인혐오’라는 개념의 정의가 확정적이지 않는 이유는 이 개념이 아직 한

1) 이 글의 일부는 2018년 ‘지속가능한 발전 전국대회’ 등에서 발표한 발표문을 ‘세계인의날 학술대회’를 위해 수정 보완한 것입니다.

2) 국립국어원. 2019. 『표준국어대사전』 (<https://stdict.korean.go.kr/>, 2019. 5. 5. 접속).

3) 국립국어원. 2019. 『우리말샘』 (<https://opendict.korean.go.kr/main>, 2019. 5. 5. 접속).

4) HarperCollins. 2019. *Collins Cobuild Advanced Learner’s English Dictionary* (<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english>, 2019.5 .5. 접속).

5) ‘Xenophobia is strong and unreasonable dislike or fear of people from other countries’.

국 사회에서 널리 이해되거나 사용되고 있다고 보기는 어렵다는 점을 반영한다. 따라서 사회적으로 합의 가능한 개념적 정의를 마련하는 것이 논의의 출발점이 되어야 한다.

정치학에서는 ‘제노포비아’를 ‘외국인이나 이방인에 대한 공포’라는 사전적 정의에도 불구하고 ‘순수한 공포보다는 혐오나 경멸의 태도’를 지칭할 때 쓰이는 편이 더 많다고 지적한다.⁶⁾ 특히 이 개념은 ‘주로 외부 집단에 대한 부정적인 태도’를 포함하는 것이기 때문에 ‘과도한 애국주의’나 ‘민족적 자부심’ 등을 뜻하는 ‘국수주의(chauvinisme)’와는 다른 개념이라는 점을 지적한다. 제노포비아는 ‘감정(emotion)’적인 태도인데 실제로 발현되는 방식에 있어서는 항상 특정한 집단에 대한 ‘관점(outlook)’을 상대로 한다. 역사적으로 보면 사회에서 지배적인 관념(예를 들어 자유주의나 사회주의)이 ‘이념적 보편주의’를 지향하는 반면, 제노포비아는 여기에 저항하여 ‘인종주의(racism)나 민족주의(nationalism)와 같은 정치적 교조주의’를 조장해왔다.

제노포비아적인 경향이 발생하는 역사적인 배경을 살펴보면 주로 ‘익숙한 사회구조나 전통이 붕괴’하는 경우였는데, 1920년대 제1차 세계대전 이후 독일의 상황, 1990년대 동유럽에서의 공산주의 붕괴 등이 그 사례인데, 당시에는 주로 ‘이주민’ 또는 ‘유대인’에 대한 ‘적개심(hostility)’이라는 형태로 발현되었다. 21세기에 들어서는 여러 국가에서 ‘정치적 피난처를 구하는 이주민’이 주된 공격대상이 되고 있는 것으로 보고 있다.

사회심리학에서는 ‘혐오감’은 ‘직접적인 경험보다는 선전과 교육’에 의해서 갖게 되며, 혐오의 대상을 ‘비인간화하는 심적 기제’로 작용한다고 보고 있다.⁷⁾ 이러한 심리상태가 상대에 대한 두려움과 결합하여 ‘분노’로 표현되고, ‘비하와 경멸로 상대방을 처치하겠다’는 의지와 결합하면 폭력적 행동으로 발전할 수도 있게 된다. 미국의 한 연구에 따르면 백인우월주의자와 증오범죄자들의 경우 ‘스스로가 경제적으로 불이익을 보았거나, 미래에 대하여 비관적인 전망’을 갖고 있는 것이 아니라 ‘현재의 인종 간 역학관계의 불리한 변화를 두려워하여’, ‘그러한 변화를 초래할 존재라고 여겨지는 소수집단’을 혐오와 더 나아가 테러의 상대로 지목했다고 한다.⁸⁾

사회학에서는 ‘외국인혐오’, ‘인종주의(racism)’, ‘종족간 갈등(ethnic conflict)’ 등의 개념을 같이 논의하면서 인구의 이동 또는 ‘이주(migration)’라는 물리적 사회변동 현상을 전제하고 검토한다.⁹⁾ 다시 말해 한 사회에서 ‘외국인혐오’ 현상이 발생하기 이전에 강제적

6) Allison, L. 2018. ‘Xenophobia’, Brown, G. W., et al. *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*, 4th edition. Oxford University Press.

7) 한규석. 2017. 『사회심리학의 이해, 제4판』. 학지사, p387.

8) Green, D. P. et al. 1999. The distinctive political views of hate-crime perpetrators and White supremacists. Prentice & Miller (Eds.), *Cultural divides: Understanding and overcoming group conflict*. New York: Russell Sage Foundation, pp.429-464 (한규석. 2017. 에서 재인용).

9) Giddens & Sutton. 2017. *Sociology*, 8th edition. Polity. pp.660-696.; Castles et al. 2013. *The Age of*

혹은 자발적 형태의 인구 이동이 먼저 발생하는데, 기존에 거주하던 인구가 새롭게 유입된 상대적으로 소수의 인구에 대해 ‘편견(prejudice)’, ‘고정관념(stereotype)’, ‘책임전가(scapegoating)’, ‘차별(discrimination)’ 등의 순으로 외국인 등 이주민에 대한 부정적인 태도가 발생한다는 설명이다.

사람들은 보거나 경험한 것을 다른 사람에게 전할 때, 보거나 경험한 대로 말하기보다는 보면서 또는 경험하면서 생각했던 것을 말하는 경향이 있다. 또 보거나 경험한 대로 생각하기 보다는, 자기가 처해 있는 상황에 따라 이미 생각하고 있던 것을 확인하는 방식으로 생각하는 경향이 있다. 그것은 종종 특정한 개인이나 집단에 ‘편견(prejudice)’으로 발전한다. 이러한 편견이 특정한 집단에 대해 호의적인 방식으로 나타나기도 하지만, 적대적인 태도로 나타나기도 한다. 그러한 편견이 적대적인 방식으로 형성되면 그것이 바로 외국인혐오나 인종주의가 작동하는 첫 번째 단계가 된다.

편견이 반복, 강화, 재생산되고, 개인에 대한 편견을 확대해석하여 개인이 속한 특정한 집단에 속한 사람들을 통째로 묶어서 어떠한 특징을 가진다고 생각하기 시작하고, 그러한 생각이 사회에서 유통하게 되면 그것은 ‘고정관념(stereotype)’으로 고착되게 된다. 사람들이 고정관념을 가지게 되면 상대방의 말이나 행동을 왜곡하여 받아들여지게 만든다. 실제로 어떤 집단에 속한 개인이 비슷한 성향을 갖고 있지 않은데도 불구하고, 동일한 성향을 가진 집단으로 간주하게 된다.

그러한 고정관념이 사람을 구분, 배제, 제한 또는 우대하는 행위로 나타날 때 그것은 ‘차별(discrimination)’이 된다. 이때 차별은 개인들이 일상생활에서 타인들을 차별적으로 대우하는 것도 문제이지만, 국가나 공공기관이 이러한 차별을 제도적으로 용인 또는 할 경우 편견과 고정관념은 교육이나 선전을 통해 그 사회 내에서 확대, 재생산된다. 뿐만 아니라 차별을 당하는 당사자에게도 내재화되어 불합리한 상황을 어쩔 수 없거나 당연한 것으로 받아들이는 상황에까지 이르게 된다.

그런데 역사를 돌이켜 보면 ‘편견’이나 ‘고정관념’을 가질 구체적인 경험이나 계기가 없는 사람들도 ‘차별’의 대열에 대거 참여하는 경우들이 많았다. 이것은 사회적 또는 경제적 위기가 발생했을 때 한 사회에서 다수의 지위를 차지하고 있는 집단이 그 위기의 실제 원인과는 상관없는 소수자들에게 ‘책임 전가(scapegoating)’를 하기 때문에 발생하는 경우가 많았다. 역사적으로 보면 ‘희생양 만들기’는 자연적으로 발생했다기보다는 정치적 목적을 가진 집단의 의도적으로 조작하는 경우가 대부분이었다. 정치적 세력이 미약한 집단이 대중을 선동하여 권력을 잡기 위해 또는 정권이 정치적 정당성이 부족할 때 대중의 시선을 돌려세워 비난을 피

하고자 할 때 이용되었다.

예를 들어 1929년 경제 대공황 시기 ‘인종주의’와 반공주의에 기반을 둔 국가사회주의 독일 노동자당(나치당)이 기업가와 대중을 선동하여 빠른 속도로 지지를 얻어낸 것이 대표적인 사례이다. 나치당은 ‘아리아인’ 우월주의와 순혈주의를 표방하며 사회적 소수자인 유대인, 슬라브인, 로마(집시), 동성애자, 장애인, 공산주의자들을 희생양으로 삼아 차별·배제하면서 정치적 결집을 도모하였다. 그 결과 1923년 폭력사건으로 인해 해체 수준까지 갔던 나치당은 1926년 총선에서 12석, 1932년에는 230석을 획득해 제1당이 되었다. 1,835만여 명의 군인과 2,903만여 명의 민간인을 희생시킨 세계 제2차 대전과 1,100만 명을 학살한 홀로코스트와 같은 인류의 대참사를 일으킨 나치독일의 시작이었다. 민주적 선거를 통해 선출된 권력이 ‘국민’의 지지를 얻어 소수자에 대한 ‘책임전가’를 제도화해 낸 결과였다.

역사적으로 보면 외국인 또는 이주민 소수자에 대한 ‘편견’은 인구의 이동 과정에서 발생한 폭력적인 또는 비인간적인 처우로 인해 생산된 경우가 많았다. 사실 ‘인종(race)’라는 용어는 16세기 유럽인들이 아메리카 대륙을 식민지화하면서 아프리카인을 데려다 노동력으로 쓰면서부터 개념화되기 시작한 것으로 알려진다. 당시 아메리카 원주민들은 유럽인들에게 극렬히 저항하거나, 유럽인들이 가지고 온 전염병에 취약하여 노동력으로 ‘활용’할 수가 없었다고 한다. 그래서 악명 높은 ‘노예 3각 무역’이 시작되었다. 16세기부터 19세기 중엽까지 1,300만 명에 가까운 아프리카인들을 노예선에 태워 끌고 갔는데 아메리카 대륙에 도착하기도 전에 이미 300만 명이 사망했다고 한다. 이렇게 반인륜적인 무역행위는 당시 유럽 사회의 지배적 윤리였던 기독교의 인류보편에 정신에도 맞지 않는 것이었다. 여기에 부담을 느낀 노예무역상들은 아프리카인들이 유럽인들과는 생물학적 종(種)이 다른 동물이라는 이데올로기를 만들어 낸 것이다.

하지만 노예제는 여전히 유럽 사회에서 받아들이기 힘든 비윤리적인 제도였고, 19세기 초부터 미국, 영국을 시작으로 노예무역이 폐지되었다. 그러나 경제적 착취를 위해 개발된 ‘인종’이라는 이데올로기는 19세기 말엽 정치적 동원을 위해 여전히 필요했고, 더욱 발달하게 되었다. 서유럽에서 이른바 ‘골상학’, ‘사회진화론’, ‘우생학’이라는 이름의 사이비 과학으로 확산하였는데, 그 결과는 인류재앙적이었다. 당시 우생학자들은 인간은 각기 ‘유전적 재능과 특질’이 다르고 거기에 우열이 나뉘며, 이른바 ‘인종’에 따라 인간이 구분되어 진다고 주장했다. 이러한 주장은 대학에서 이른바 ‘과학’으로 자리 잡고, 사회학·인류학·정치학 등 사회과학에도 도입되면서 사회적 제도와 관념에 중대한 영향을 미치게 되었다. 즉 우생학은 사람을 ‘인종’에 따라 구분하여 차별적으로 대우하는 것을 정당화하는 데 사용되었다. 제2차 세계대전 중 나치독일에 의해 자행된 유대인·동성애자·장애인 등 사회적 소수자들의 집단학살하는 근거로 이용되었으며, 미국, 호주, 캐나다 등의 국가에서 특정 지역 출신의 사람들의 유입을 막

기 위해 ‘중국인이민금지법’, ‘이민제한법’ 등을 도입한 경우, ‘유럽선진국’의 문물을 받아들여 산업화하는 과정에서 동아시아 지역에서 정치적 패권을 장악하기 위해 도입한 ‘대동아공영’ 이데올로기 역시 그 예이다.

이후 생물학의 발전으로 우생학이 근거 없는 사이비 과학임이 입증되었다. 유전적 다양성에 있어 이른바 ‘인종’이라고 여겨지는 다른 집단 간의 차이 보다 같은 ‘인종’에 속한 사람들 간의 차이가 더 크다는 것이 밝혀진 것이다. 1978년 유네스코는 「인종과 인종적 편견에 관한 선언」을 통해 ‘모든 인간은 단일한 종(種)에 속하며 공통된 선조로부터 이어져 내려온다’고 선언하기에 이르렀다. 결국 생물학적으로 ‘인종’이란 존재하지 않으며 인간만 존재한다는 것이다.

그런데 사회학 등에서 굳이 따옴표까지 써가며 ‘인종’이라는 용어를 계속 쓰는 이유는, 자연과학에서 입증했음에도 불구하고 현실에서는 여전히 ‘인종’에 따른 구분과 차별이 존재하기 때문이다. 연구자들은 ‘인종’이 실제로는 존재하지 않지만, 사람과 집단을 구분하는데 사용하기 위해 사회적으로 구성된 개념이라는 의미에서 ‘인종화(racialisation)’¹⁰⁾라는 개념을 사용하기도 한다. 그리고 ‘인종화’ 과정이 특정한 집단에 대한 편견, 그 집단에 대한 고정관념으로 고착화, 그리고 편견과 고정관념이 구체적 행동으로 이어지는 차별이라는 단계로 발전하며, 특히 경제적·사회적 자원의 공정한 재분배가 실패했을 때 그 원인을 사회적 약자에게 돌리는 책임 전가를 통해 사회적으로 확산 된다. 이러한 ‘인종’에 대한 편견이 개인이나 사회의 고정관념이 되었을 때 ‘인종주의(racism)’라고 하고, 비판적 연구자들은 교육·고용·의료·행정 등 사회 전반에 걸쳐 제도화되어 있는 인종차별을 밝혀내고, 그 역사적 배경이 과거의 식민주의에 있다고 주장한다.

한편 20세기 후반에 들어 우생학에 근거한 노골적인 인종주의가 더 이상 정당성을 인정받지 못하게 되자, 점차 새로운 형태의 ‘문화적 인종주의’가 등장하기 시작한다. ‘인종’ 대신 종교나 문화, 언어 차이 등을 이유로 특정한 집단의 소수자들을 배제하는 제도나 관행이 확산된 것이다. 이로 인해 인종차별의 양상은 과거에 비해 보다 복잡하고 또는 세련된 방식으로 발전하고 있다. 일상생활에서의 예를 들면 같은 영어권 문화에서도 사람들이 모인 자리에서 모국어가 영어가 아닌 사람들끼리 서로 영어가 아닌 모국어로 대화하는 것을 무례하다고 여기는 사회가 있는 반면, 일상에서의 다문화주의가 발달된 사회에서는 그것을 자연스러운 현상으로 여긴다. 영어가 아닌 언어로 서로 대화하는 것을 보고, 영어만 사용하는 사회의 다수가 자신들을 배제하기 위해 영어가 아닌 외국어를 사용하는 것이 아니라 모국어를 통해 서로 더 원활한 소통을 위한 것이라는 신뢰를 갖고 있기 때문이다. 따라서 이런 다문화 사회에서는

10) Murji, Karim and John Solomos (eds.) (2005) *Racialization: studies in theory and practice*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

‘영어만 쓰시오’라는 말은 언어적 인종차별에 해당한다고 여긴다. 또 일부 서구 국가에서는 이슬람 문화인 여성의 히잡 혹은 전신수영복 부르키니를 공공장소에서 착용하는 것을 금지하는 반면, 다른 국가에서는 개인의 문화적 표현으로 인정하고 그러한 금지가 문화적 인종차별에 해당하는 것이라 여기기도 한다.

지난 20여 년 간 강대국들의 경제적·군사적 권력의 독점에 대항하여 정치적 세력화를 추구하는 일부 집단들이 특정한 종교를 근본주의적 혹은 극단주의적으로 해석하여 그것으로 자신의 정치적 정당성을 주장하고 테러범죄 행위를 자행하는 일들이 증가하고 있다. 이렇게 테러집단들이 대중의 공포를 조장하는 방식으로 정치적 의사 표현을 하는 반면, 이에 대한 반작용으로 서구사회에서는 이들이 근본주의적으로 해석한 종교 자체를 문제시하고 그 문화권에 속한 사람 전체를 테러주의 집단과 동일시하는 이른바 ‘이슬람혐오’가 확산되고 있다. 서구사회에서 그리고 한국사회에서 ‘이슬람혐오’가 확산되는 양상을 표면적으로만 보고 단순히 문화적 인종주의나 종교적 갈등에 의한 것이라고만 볼 수 없다. 문화 혹은 종교 차이를 명분으로 하고 있지만, 그 이면에는 국제적인 경제 이권 다툼, 정치적 배제, 영토 분쟁 등이 복잡하게 뒤얽혀 있기 때문이다. 이는 사실 지난 2000년 동안 유럽과 중동지역에서 계속되어 온 종교 간 갈등의 역사를 보아도 마찬가지였는데, 10세기부터 시작된 십자군 전쟁과 15세기 오스만 제국 정복전쟁이 그러한 예이다.

즉 한 사회에서 이주민 소수자 집단에 대한 혐오가 발생하는 것은 그 사회에 누적된 가부장주의, 소수자 배제, 부의 불균등 분배, 불안정한 경제적 지위뿐만 아니라, 그 사회 또는 국가가 인구의 이동 또는 이주를 어떻게 주도, 운영, 관리하느냐에 따라 다르게 나타날 수 있다. 과거에 노예제도 국가가 공식적으로 인정한 시대 사람들은 강제이주를 통해 이동한 인구에 대해 ‘노예’라는 ‘편견’과 ‘고정관념’으로 ‘차별’적으로 대했다. 따라서 현대의 국제적 인구이동 현상에 대한 국가의 정책(또는 이민 정책)이 이주하는 인구를 어떤 식으로 대하는 지는 그 사회가 이들에 대해 어떤 편견과 고정관념을 갖게 하는 지에 중대한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그렇다면 한 사회 내에서 ‘외국인혐오’ 현상이 발생한 것에 대해 국가가 책임이 있다는 지적에 주목할 필요가 있다.¹¹⁾

Ⅲ ‘외국인혐오’ 개념에 대한 사회적 합의

앞에서 언급한 것처럼 한국 사회에는 아직 확정된 ‘외국인혐오’에 대한 정의가 없다는 인식이 많다. 그것은 법률적으로도 그렇고 학계에서도 그렇다고 볼 수 있다. 그런데 대한민국

11) Butler. 1997. *Excitable Speech: A Politics of the Performative*. Routledge.

국민들 간에 가장 높은 수준의 합의의 결과로 도출된 제도인 「대한민국 헌법」을 다시 살펴보면 ‘외국인혐오’의 의미에 관한 기존의 사회적 합의를 확인할 수 있다. 「대한민국 헌법」 제6조는 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력’을 가지며 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장’된다고 정하고 있으며, 이는 1948년 7월 17일 헌법이 제정된 이후로 단 한 번도 바뀐 적이 없는 (심지어 1972년 유신헌법에서도) 대한민국 헌법의 역사에서 근간을 이루는 원칙이다. 아울러 「국가인권위원회법」에서도 ‘인권’을 정의하면서 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정’하는 권리로 정하고 있다.

한국에서는 1958년 국회에서 세계인권선언 10주년 관련 행사를 열고,¹²⁾ 언론은 ‘인권옹호가 구두선(口頭禪)에 그치지 말라’¹³⁾는 사실을 내는 등 이미 국제적 인권보장체제가 마련되기 이전부터 인권의 가치를 중요시하고 있었다. 그러나 이후 한국사회에서 인권담론은 ‘세계인권선언 스무돌 시민회관서 기념식, 김일성 만행규탄 메시지 채택’¹⁴⁾과 같은 신문기사가 보여주듯 냉전시기에는 체제경쟁을 위한 정치적 수사와 결합되었다. 사실 이는 한국에서만 특별히 나타난 현상은 아니었다. 전 세계가 냉전으로 갈라져 서구권과 동구권 사이의 정치적 경쟁의 도구로 인권 수사가 쓰인 것은 당시 국제관계에서 흔한 일이었다. 1990년대 초부터 한국에서는 ‘인권’을 핵심가치로 내건 ‘인권단체’들이 설립되기 시작하고,¹⁵⁾ 1998년 국제엠네스티 등 인권단체가 세계인권선언 50주년 기념 캠페인을 열고 당시 ‘인권대통령’을 자처하던 김대중 대통령이 적극 참여하면서 세계인권선언에 대한 대중적인 이해가 확산되기 시작하였다. 현재는 초등학교 교과서에서도 한 단원을 차지할 정도로 한국사회의 구성원이 갖추어야 할 기본적인 소양과 가치가 되었다. (안타깝게도 초중등학교에서 세계인권선언을 배우지 못한 세대들 가운데 많은 사람들은 아직도 그 의미를 이해하지 못하고 있지만 말이다.)

여기서 굳이 「세계인권선언」의 70주년에 대해서 이야기 한 이유는 비록 형식이나 수사에 지나지 않을지 몰라도 한국에서 「세계인권선언」의 내용 자체에 대해서는 반공정권도 유신정권도 신군부정권도 부인할 수 없었다는 점을 지적하기 위해서이다. 비록 그 세부사항에 대한 관점이나 구체적인 보장방식에 대해서는 끊임없이 논쟁이 있을 수밖에 없지만, ‘보편적 인권’이라는 개념 혹은 언어가 가지는 윤리적 정당성과 국제적 합의의 결과라는 사실에는 여전히 부인하기 어려운 정치적 중요성이 있다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 서유럽에서 비롯된 ‘인권’ 개념의 저

12) 경향신문(1958). 人權宣言週間 맞아 國會에서 與·野 演說. 1958. 12. 3. 1면.

13) 동아일보(1958). 人權擁護가 口頭禪에 그치지 말라. 1958. 12. 9. 1면.

14) 동아일보(1968). 世界人權宣言 스무돌. 1968. 12. 10. 7면.

15) 1989년 노동인권회관, 1991년 천주교인권위원회, 1992년 외국인노동자인권을 위한 모임, 1993년 인권운동사랑방 등 (이정은, 2001).

16) Freeman, Michael (2011) Human rights: an interdisciplinary approach. 2nd edn. Malden, MA Cambridge, UK: Polity Press.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

항적 역사가 1990년대 이후 한국사회에서도 이어지는 과정을 보면 저항담론의 단초로서의 가능성은 언제나 중요했다는 점을 기억할 필요가 있다.

대한민국은 1978년 11월 4일 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에 국회가 비준 동의함으로써 인종차별 철폐를 위한 국제적 의무를 다 할 것을 약속하였다. 1978년 당시 대한민국의 국회는 1973년 유신헌법에 따라 치러진 선거로 구성된 것으로 의석의 1/3은 대통령이 지명한 사람이 국회의원이 되고 다른 1/3은 여당이 독식하고 있는 형태였다. 이런 독재 하에서 유엔의 회원국도 아니었던 한국 정부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 비준동의안을 국회에 제출하면서, 비준 의의를

‘유엔총회는 인종차별 및 인종분리가 없는 국제공동사회의 건설이 국제평화와 안전유지에 기여함을 강조하면서 누차 이 협약 미체약국의 가입을 촉구하는 결의를 채택하여 왔음’,

‘주 유엔대사는 유엔 내에서의 비동맹 중립제국에 대한 우리나라의 입장강화와 우리나라에 대한 지지도 고양을 위한 정치적인 고려에서도 이 협약에의 조속 가입을 건의하고 있음,’

‘우리나라는 이 협약에 복귀에 앞서 가입함으로써 인종차별 철폐를 지지하는 입장을 대외적으로 명백히 천명함과 동시에 특히 “남아프리카의 인종차별 정책”, 인종분리 또는 인종격리정책을 규탄하는 입장에 동조함으로써 특히 제3세계 제국에 대한 우리의 외교강화에 기여할 수 있을 것임.’¹⁷⁾

이라고 설명하였다.

뿐만 아니라 ‘참고사항’으로

‘국내입법의 필요성: 우리나라의 현행 법령에는 인종차별 행위를 범죄로 규정, 처벌하는 어떠한 명문 규정도 없으므로 새로운 법령의 제정이 필요함.’¹⁸⁾

이라고 지적하기도 하였다.

한편 당시 국회 회의록을 검토하면 인종차별에 대한 국회의원과 관료들의 인식을 엿볼 수 있는데, 동의안에 대한 검토보고서를 제출한 국회 전문위원은

17) 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 비준동의안, (대한민국 제9대 국회 의안번호 853), pp.1-2.

18) 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 비준동의안, (대한민국 제9대 국회 의안번호 853), p.5.

‘본 조약에의 가입은 오히려 만시지탄이 있으며 이 비준동의안에 대해서는 긍정적으로 심의해 주심이 가하리라고 사료되어 이상과 같이 보고드립니다’¹⁹⁾

라고 비준을 재촉하였고, 국회 외무위원회에서 한 의원은

‘가입한 100개국 중에 일본이 빠진 것 같은데 ... 인종문제를 지금 우리나라 입장에서 생각할 때 대일관계에서 현안문제가 있기 때문에 우리의 큰 관심사가 아닐 수 없습니다. 한쪽에서 가입을 안 하고 우리 쪽에서만 가입하는 것은 일방적인 것이 아니라, 대일관계에 있어서 교포지위문제 등이 있는데...’²⁰⁾

라고 지적하였다. 일제 식민통치 하에 있었던 극단적인 형태의 인종차별 행위에 대한 기억 그리고 일본에 살고 있는 재일교포들이 당하던 차별의 문제 등으로 인해 피해자의 관점에서 인종차별 문제를 보고 있었던 것이다.

이러한 절차를 거쳐서 헌법에 따라 국내법과 같은 효력을 갖게 되고, 특히 외국인의 지위와 관련해서 기준이 되는 「인종차별철폐협약」은 국내에서 인종차별 및 외국인혐오에 대한 모든 사람의 권리와 국가의 의무를 규정하는 기본적인 원칙이 된다.

뿐만 아니라 이 협약은 1969년에 발효되었는데, 이는 오늘날 국제인권제도를 구성하는 국제조약 가운데 가장 먼저 성립된 제도이다. 2018년 현재 193개 유엔 회원국 가운데 북한, 미얀마, 남수단 등 14개국을 제외한 모든 국가가 이 협약에 가입하였다. 이는 전 세계 대다수의 국가들이 ‘인종차별 당하지 않을 개인의 권리’와 ‘인종차별을 금지할 국가의 의무’에 동의하고 있으며, 세계적으로도 높은 합의 수준에 다다른 제도라고 볼 수 있다. 특히 국제인권조약들이 성안, 협상, 채택, 발효되고, 이후 가입, 비준하는 과정에서 국가들이 주도하여 자국의 이해관계를 철저히 계산하여 수립된 점을 고려하면, 이러한 국제인권기준은 국제적으로 논의만 되는 이상적인 가치가 아니라 국가가 현실적 수용 가능성을 판단하여 합의된 최소한의 기준이라는 점을 상기할 필요가 있다.²¹⁾

「인종차별철폐협약」은 ‘외국인혐오’와 관련하여 ‘어떤 인종이나 특정 피부색 또는 특정 종족의 기원을 가진 인간의 집단이 우수하다는 관념이나 이론’ 등에 근거를 두고 ‘인종적 증오와 차별을 정당화’ 또는 조장하는 선전과 조직을 ‘범죄’로 선언하고, 이에 대해 국가가 처벌

19) 제100회 국회 외무위원회회의록 제12호, p.10.

20) 같은 문서.

21) Alston & Goodman. 2013. International Human Rights: The Successor to International Human Rights in Context - Law, Politics and Morals. Oxford University Press.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

및 금지하도록 정하고 있다(제4조). 앞에서 언급한 바와 같이 여기서 말하는 ‘인종’은 피부색이나 신체적 특징에 국한하는 의미가 아니라 ‘인종화’를 통해 특정한 방식으로 편견이 고정관념으로 고착된 소수자 집단 일반을 의미하는 것이고, 협약의 유권해석인 ‘인종차별철폐위원회 일반 권고 30호’에 따라 여기에는 외국인 등 ‘비시민권자’도 포함된다. 즉 외국인혐오를 포함한 모든 종류의 ‘인종적 증오’가 선전 및 조직될 경우 ‘범죄’로 본다라는 것이다.

이를 위해 국가는 ‘모든 형태의 인종차별철폐와 인종간의 이해증진 정책을 적절한 방법으로 지체 없이 추구할 책임’(제2조)이 있으며, 인종차별행위를 실시하지 않을 의무뿐만 아니라 ‘모든 국가 및 지방공공기관과 공공단체’가 그 의무에 따르도록 해야 할 의무가 있다. 또한 인종차별을 ‘야기’ 또는 ‘영구화’ 시키는 효과를 가진 정책을 조사하고 그러한 법규를 개정, 폐기, 무효화하는 조치를 취해야 한다. 아울러 ‘인종분열을 강화할 성향이 있는 어떠한 것’도 막아야 할 의무가 있다. 또 특정 인종집단 또는 개인의 발전과 보호, 평등한 인권과 기본적 자유의 향유를 위해 특별하게 우대 조치를 취해야 할 수도 있다.

뿐만 아니라 국가는 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리에 있어 ‘모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무’가 있으며(제5조), 모든 사람을 인종차별행위로부터 보호·구제하고 피해자가 ‘법원으로부터 공정하고 적절한 보상·변제’를 받을 수 있도록 의무가 있으며(제6조), 인종차별철폐에 관한 목적과 원칙을 전파시켜서 교육, 문화, 홍보 분야에서 ‘인종차별을 초래하는 편견에 대항’하는 조치를 즉각 취하여야 한다(제7조).

다시 말해 국가는 ‘외국인혐오’를 포함한 인종차별철폐를 위한 정책을 제시하고, 기존의 정책이 인종차별을 직간접적으로 발생시키거나 강화하게 하는 것은 없는지 검토하여 개선하고, 인종주의 활동이나 이를 지원하는 행위를 처벌하고, 모든 분야의 인권을 보장하는데 있어 인종에 따른 차별이 없도록 하며, 인종차별 피해자를 보호하며, 끝으로 문화·교육·홍보 분야에서 인종차별적 편견이 발생하지 않도록 할 의무가 있다. 즉 국가는 모든 사람의 ‘인종차별 당하지 않을 권리’를 보호할 포괄적인 의무가 있다는 것이다.

대한민국 정부는 1978년 「인종차별철폐협약」 비준을 통하여 ‘인종차별 당하지 않을 권리’의 보호에 대한 국가의 의무를 약속했지만 이를 위한 국내 이행조치는 찾아보기 힘들다. 1978년에도 없었던 ‘인종차별 행위를 범죄로 규정, 처벌하는 어떠한 명문 규정’은 2019년 현재 아직도 없고, 당시 유신정권이 주장한 ‘새로운 법령의 제정’ 역시 30년 넘게 이루어지지 못하고 있다.

IV 한국 사회 ‘외국인혐오’ 현상에 대한 ‘우려’의 증가

지난 10년간 한국 사회에서 ‘외국인혐오’와 관련한 몇 가지 지표를 살펴보면, 한국 사회에서 ‘외국인혐오 현상에 관한 인식’ 또는 ‘우려’는 상당히 증가하였으나, 실제로 ‘외국인혐오’ 자체가 증가하였다고 보기는 어렵다. 특히 국내에 체류하는 ‘외국인’의 수가 급증한 정도에 비하면 ‘외국인혐오’에 대한 ‘우려’가 과장된 것은 아닌지 성찰할 필요가 있다.

먼저 법무부가 발간하는 『출입국·외국인정책 통계연보』에 따르면 같은 기간 국내 체류 외국인 인구수는 2009년 116만 명에서 2018년 236만 명으로 약 2배 증가하였다(표1). 앞에서 살핀 바와 같이 이론적으로만 보면 국내 체류 외국인의 증가 사실 자체만으로 한국 사회에서 다양한 ‘인종적’, 문화적 접촉이 증가했음을 짐작할 수 있다. 다만 이러한 체류 외국인 증가가 어떠한 이주경로를 통해서 이루어졌는지, 어떠한 패턴으로 이루어지는 지는 한국 사회에서 ‘외국인혐오’가 증가할 가능성이 있는지에 영향을 줄 수 있다. 뒤에서 다룰 바와 같이 한국 사회에서의 체류 외국인 증가는 정부의 이민정책 변화와 밀접한 관계가 있기 때문에 이를 같이 놓고 검토할 필요가 있다.

한편 ‘외국인혐오 현상’에 대해 사회적으로 ‘우려’하는 인식이 증가한 것은 두드러지게 나타나는 것으로 보인다. 한 예로 국내 주요 5개 일간지(「조선일보」, 「동아일보」, 「중앙일보」, 「경향신문」, 「한겨레」) 기사에서 ‘외국인혐오’를 언급한 경우를 살펴보면, 2009년에는 34건에 지나지 않았던 데 반해 2018년에는 188건으로 급증한 것을 들 수 있다(표2).²²⁾ 기사의 텍스트 내용을 분석하여 국내 뉴스를 다룬 기사만 추려보면 2009년에는 12건에 지나지 않았지만 2018년에는 145건이 국내의 난민, 이주노동자 등에 대한 ‘외국인혐오’ 현상에 대해 다루어, 무려 12배가 증가한 것으로 볼 수 있다. 이 글에서는 깊이 있게 다루지 못하였지만, 이들 기사들의 텍스트를 분석해 보면 언론에서 최근 몇 년간 특히 더 우려스러운 관점으로 주목하고 있음을 파악할 수 있다. 여기에 대해서는 보다 심도있는 담론 분석이 필요하다.

그러나 국가통계 생산을 위해 정부가 3년마다 수행한 『국민 다문화수용성 조사 연구』 결과를 보면 실제로 국민의 ‘외국인혐오’와 관련한 인지, 정서, 행동이 그러한 우려만큼 심각하게 증가하였다고 보기는 어렵다.

최근 발표된 조사보고에 따르면 ‘일반 국민의 다문화 수용성’은 2018년 52.81점으로 2015년에 비해 다소 감소하였지만 2012년에 비해서는 여전히 더 높은 수준이다(표2).²³⁾ 이러한 ‘다문화 수용성’의 세부 구성요소를 살펴보아도 비슷하게 나타난다. ‘고정관념 및 차

22) 「네이버뉴스」(<https://news.naver.com/>, 2019. 5. 5. 접속) 검색 기능을 사용하여 분석하였다.

23) 김이선 외. 2018. 『2018년 국민 다문화수용성 조사연구』. 여성가족부.

별'을 갖지 않는 것과 관련한 수용성은 2018년 62.58점으로 2015년에 비해 다소 하락했지만 2012년에 비해서는 여전히 높은 수준이고, '거부·회피 정서'를 갖지 않는 것과 관련한 수용성 역시 2018년 64.46으로 2015년에 비해서는 다소 하락했지만 2012년 55.17점에 비해서는 훨씬 높은 수준을 유지하고 있다. 또 청소년을 대상으로 같은 조사를 한 결과를 보면 성인에 비해 훨씬 높은 다문화 수용성을 나타내고 있고, 2015년에서 2018년 사이에 그 지수는 오히려 상승한 것으로 나타난다 <표3>. 이는 권위주의 시대에서 상대적으로 전체주의, 국가주의적인 교육을 받고 성장한 성인에 비해, 다문화 교육과 보편적 인권 교육을 더 많은 세대의 차이를 보여준다.

이 조사에서 사용된 '다문화수용성 지수'는 2010년 사회통합위원회의 의뢰로 개발된 것으로 '거부·회피'와 같은 '정서적 영역(affective domain)'과 '고정관념 및 차별'과 같은 '인지적 영역(cognitive domain)' 및 '행동적 영역(behavioral domain)'²⁴⁾을 두루 포괄하고 있다. 따라서 요컨대 '일반 국민'들은 지난 7년간 대체로 인지적, 정서적, 행동적 측면에서 모두 이주민에 대해 2018년의 다소 감소에도 불구하고 대체로 더 많이 수용적인 태도를 갖게 되었고, '청소년'은 성인에 비해 더 수용적인 태도를 꾸준히 더 많이 갖게 된 것으로 볼 수 있다.

한편 이 조사에서는 2015년부터 '외국인 및 외국인주민에 대한 지각된 위협인식'에 관한 조사가 추가되었는데, '일자리 빼앗김'과 '범죄율 증가'에 대한 위협은 감소하고 있고, '국가 경제에의 기여'와 '국가재정에의 부담'에 대해서는 외국인에 대해 부정적인 의견이 다소 증가한 것으로 나타났다 <표5>. 국제 비교 결과를 보면 '일자리 빼앗김'의 위협에 대해서는 유럽 평균에 비해 절반 정도의 비율로 위협인식을 가진 반면, '범죄율 증가'에 관해서는 비슷한 정도로, '국가재정에의 부담'에 관해서는 다소 낮은 비율로 위협을 느끼는 것으로 나타났다.

따라서 최근에 실시된 국가통계 조사에 따르면 국민의 인식과 정서적인 측면에서 '외국인 혐오' 현상이 심각한 정도로 증가하고 있다는 증거는 없으며, 오히려 외국인에 대한 수용적인 태도가 대체로 증가하고 있는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 단순 비교하는 데 무리가 있을 수는 있지만, 지난 10년간 체류 외국인이 2배 이상 증가한 데 비해 수용성이 오히려 증가했다는 것은 한국 사회가 외국인을 대체로 환영하고 있다는 증거가 될 수 있다.

그러나 보다 폭 넓은 연구가 필요하겠지만, 지난 10년 간 '외국인혐오' 문제에 관한 언론의 관심도는 국내에 체류하는 외국인의 수가 증가하는 속도에 비해 훨씬 빠르게 증가한 것으로 보인다. 또한 국민들이 실제로 외국인에 대해 '거부·회피'하거나 '차별' 또는 '위협'으로 느끼는 것에 비해 상대적으로 더 심각하게 여기고 있는 것으로 보인다.

24) 민무숙 외. 2010. 『한국형 다문화수용성 진단도구 개발 연구』, 사회통합위원회.

〈표 1〉 국내 체류 외국인 인구수, 2009-2018년

(단위: 만)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
인구	116.8	126.1	139.5	144.5	157.6	179.7	189.9	204.9	218.0	236.7

자료: 법무부. 2010-2019. 『출입국·외국인정책 통계연보』.

〈표 2〉 주요 5대 일간지 ‘외국인혐오’ 관련 기사 건수, 2009-2018년

(단위: 건)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
건수	34	46	34	62	49	32	82	128	98	188

자료: 네이버뉴스 (<https://news.naver.com/>, 2019. 5. 5. 접속).

〈표 3〉 국민 다문화 수용성 2012, 2015, 2018년

(단위: 점)

	2012	2015	2018
국민 다문화 수용성	51.17	53.95	52.81
고정관념 및 차별 (역부호)	61.73	64.60	62.58
거부·회피 정서 (역부호)	55.17	66.01	64.46

자료: 김이선 외. 2019., p.61.

〈표 4〉 청소년 다문화 수용성 2015, 2018년

(단위: 점)

	2015	2018
국민 다문화 수용성	67.63	71.22
고정관념 및 차별 (역부호)	70.62	72.25
거부·회피 정서 (역부호)	74.32	76.00

자료: 김이선 외. 2019., p.130.

〈표 5〉 외국인 및 외국이주민에 대한 지각된 위협인식(찬성 비율), 2015, 2018년

(단위: %)

	2015	2018	유럽평균 (2018)
‘외국인근로자가 늘어나면 그들이 한국인의 일자리를 빼앗아 간다’	34.6	32.9	61.1
‘외국인 근로자가 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다’	33.1	33.9	
‘외국인근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다’	46.7	40.9	42.4
‘우리나라에 외국인 이주민과 외국인이 증가하면 그들을 지원해야 하기 때문에 국가재정 부담이 커질 것이다’	48.6	51.1	56.1

자료: 김이선 외. 2019., p.194-5.

V 이민정책 성패의 이론

이주연구자들은 ‘이민정책’의 범위를 어디까지로 보아야 하는지에 대해 다양한 입장들을 밝히고 있다. 좁게는 국민과 외국인의 출입국을 관리하는 국경관리정책 또는 ‘국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책’²⁵⁾으로 볼 수도 있으나, 넓게는 ‘국가가 자국의 국경을 넘나드는 사람들의 출입국관리, 체류관리, 사회 통합, 국적관리 등을 다루는 종합적 정책’²⁶⁾으로 보기도 하고, 더 넓게는 ‘이주민의 권리 보호를 위한 국제인권기준’²⁷⁾을 포함하거나 ‘다문화주의와 문화다양성 장려’²⁸⁾ ‘인종주의와 인종차별의 철폐’²⁹⁾를 포괄하여야 한다고 보기도 한다.

국가가 ‘이민정책’의 범위를 어디까지로 설정하느냐는 이주 현상의 상황이나 사회적, 정치적 지향에 따라 다를 수 있다. 그러나 이민학자들은 ‘이민정책’을 수립할 때 고려해야 할 몇 가지 사항을 지적한다.

25) 이해경. 2016. 「이민과 이민정책의 개념」, 이해경 외. 『이민정책론』. 박영사, p.17.

26) 설동훈. 2016. 「이민정책 이론」, 위의 책. p.77.

27) Soysal. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. University of Chicago Press.

28) Vasta & Castles (eds.) 1996. *The Teeth are Smiling: The Persistence of Racism in Multicultural Australia*. Allen & Unwin.

29) Hage. 1998. *White Nation: Fantasies of White Supremacy in a Multicultural Society*. Pluto Press & Routledge.

우선 정책을 수립할 때 정치적 이념이나 민족적 또는 인종적 편견에 의존하지 않고, '실증적인 데이터를 통해 파악한 입증 가능한 사실'에 기반하여야 한다는 것이다.³⁰⁾ 이러한 관점은 최근 국제적으로 합의된 '안전하고 질서있으며 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트(CGM)'에서도 강조된 바 있다.

여러 사회에서 이미 경험했듯이 국제이주는 단순히 자본이나 권력이 원하는 대로 노동력 공급이나 인구 재생산만 하는 것이 아니다. 사람의 이동에는 필연적으로 문화, 사회적 관계, 역사성 등 인간사회 전반의 이동이 수반한다. 즉 새로운 사회구성원의 등장과 함께 민족적·언어적·종교적·문화적 소수자 집단의 발생과 이들의 주류 사회와의 접변, 초국가적 네트워크 발생과 이를 통한 문화·정보·자원의 이동, 그리고 이들의 국제·국내 정치적 활동 등 사회 전반에 걸쳐 변화가 일어난다는 것이다. 국제이주는 한 사회가 변화를 겪으면서 발생하는 결과이기도 하지만, 그 사회에 또 다른 양상의 변화를 불러일으킬 수 있는 원인이 되기도 한다.³¹⁾ 그리고 이러한 광범위한 사회변화에 정부가 반응하는 방식이 '이민정책'이라 할 수 있다. 내국인이나 외국인의 출입국과 체류를 관리하는 이른바 '출입국정책', 또는 다양해진 사회구성원들을 관리하기 위한 '사회통합정책' 보다 훨씬 더 넓은 범위의 문제를 다루어야 한다.

다른 한편으로 이민학자들은 최근 세계적으로 증가하고 있는 이민 또는 이민정책의 '정치화'에도 주목한다.³²⁾ 이민정책이 사실을 왜곡한 특정한 정치적 집단의 주장에 압도되어 실질적 필요와는 반대되는 방향으로 왜곡되거나,³³⁾ 특정한 집단의 이해 관계를 반영하여 수립되는 경우들이 발생한다는 경우들이 생긴다는 것이다.³⁴⁾ 또 이민정책이 국제정치에서 중요한 아젠다로 설정이 되는 등 '높은 정치(high politics)'로 옮겨가고 있다고 보기도 한다.³⁵⁾ 최근 GCM의 국가 간 합의 과정에서 보여진 정치적 협상이나, 인신매매 피해자의 보호, 난민의 입국 허용 등에 관련하여 여러 국가들 간에 발생하고 있는 입장 차이 등을 통해서 확인되는 바이다.

서구의 이주학자들은 각국 정부가 국제이주 현상에 대하는 국가정책들을 연구하며, 그 정책이 실패했거나 성공하였는지 여부를 판단하기도 하였다. 국가정책의 실패와 성공은 크게

30) Castles, Stephen, Hein de Haas and Mark J. Miller (2014) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. 5th edn.* Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

31) Castles, Stephen (2018) 'Social Transformation and Human Mobility: Reflections on the Past, Present and Future of Migration', *Journal of Intercultural Studies*, 39(2), pp. 238-251.

32) Castles et al. 2014.

33) Karlsen, Elibritt, Janet Philips and Elsa Koeth (2011) Seeking asylum: Australia's humanitarian program, Background Note. Parliamentary Library.

34) Freeman. 1995. 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review* 24(4): 881-902.

35) Hollifield et al. eds. 2014. *Controlling Immigration, 3rd ed.* Stanford University Press.

두 가지 측면에서 고려할 수 있는데, 정책이 애초에 표방한 목적을 달성했는지 여부를 평가하는 것³⁶⁾과 헌법과 같이 국가의 구성원이 합의한 국가구성이 원칙에 부합하는지 여부를 평가하는 것으로 볼 수 있다.

이민정책의 실패 여부를 평가하는 대표적인 연구사례는 1970년대 독일 등 서유럽 국가에서 실시한 단기노동이주제도(초청노동자제도)이다. 이 사례는 위의 첫 번째, 즉 애초에 표방한 목적 달성 여부 측면을 볼 때 실패한 정책이다. 당시 정부는 단기간 동안만 필요한 인력을 충원하고 해당 기간이 끝나면 되돌려 보내서 사회적 여파를 최소화하기 위한 제도로 고안하여 제도를 실시했는데, 결과적으로는 이들 ‘단기이주노동자’들이 독일 사회에 정주함으로써 애초에 표방한 목적 달성에 실패한 것이다. 그러나 ‘단기간의 노동력 충원’이라는 측면에서는 성공한 정책이라고 주장하는 이가 있을 수도 있는데, 이는 그로 인해 이익을 편취한 사용자 등 사회 일부 집단의 편협한 경제적 관점에서만 보면 그러하다. 그러나 다시 사회 전반 혹은 국가 운영 전체의 입장에서 보았을 때는 애초에 목표한 ‘사회적 여파 최소화’에 완전히 실패하였기 때문에 크게 실패한 정책이다. 이런 실패를 막기 위해 실시한 정부의 초과체류노동자 가족의 강제추방 정책은 다시 가족결합을 더 중요한 가치로 여기는 독일 헌법에 의해 제지되었다. 즉 이 제도는 결과적으로 헌법이라는 국가의 최고 수준의 원칙에도 부합하지 않는 것으로 판단된 실패한 제도였던 것이다.

국가의 정책이 실패하면 그 사회적 여파는 부정적인 방향으로 퍼지는 경우가 많다. 이민정책이 그 사회 구성원들이 갖고 있는 이른바 ‘인종’, 민족, 국적에 대한 인식에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 독일 초청노동자제도의 실패는 사회 내 민족적 소수자 집단 성장으로 이어지고, 상대적으로 경제적·정치적 지위가 낮은 이들에 대해 편견-고정관념-고착화-차별 단계의 인종차별 과정으로 나타났다. 이들 대한 인종차별, 외국인혐오, 심지어 인종주의적 신나치주의가 등장하고, 이들의 혐오에 반대하는 이민자 출신들의 불만 표출로 집단 간 갈등이 심화되었다. 이민정책의 실패로 독일 사회의 인권, 문화, 복지, 교육 등 국가 정책 전반에 대한 정책적 대응이 필요하게 된 것이다.

뿐만 아니라 과거 인종주의에 기반 하여 도입된 미국, 호주, 캐나다의 이민제한법, 중국인 이민금지법, 백호주의 역시 현실의 경제적·사회적·문화적 현실을 반영하지 못한 이념적·포퓰리즘적 정책이었고, 결국 모두 폐기되었다. 그렇지만 실패한 정책의 유산은 일상생활에서의 문화적, 간접적 인종차별의 형태로 계속 남아 있고, 더욱 복잡하게 얽힌 인종주의 문제가 되었다.

36) Castles, Stephen (2004) 'Why Migration Policies Fail', *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), pp. 205-227.

VI 한국의 이민정책과 외국인 처우

이민연구자들은 흔히 각국의 이민정책을 평가하면서 이주자가 그 사회에 얼마나 참여할 수 있고 자신의 정체성이 포용될 수 있는 지 정도에 따라 '구분배제', '동화주의', '사회통합', '다문화주의'라는 네 가지 모델을 제시한다.³⁷⁾ 한국에서는 정부가 '다문화가족정책', '사회통합 프로그램' 등의 용어를 사용하기는 하지만, 이민정책의 원칙은 사실상 '구분과 배제' 모델에 가깝다고 볼 수 있다.

이민정책에 대한 기준을 가장 포괄적으로 제시하고 있는 「재한외국인 처우 기본법」은 정부가 제공하는 처우의 대상이 되는 '재한외국인'을 '대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자'라고 한정하고 있다(제2조). 대상을 '거주'할 목적으로 체류하는 사람으로 한정하고 있는데, 이는 이른바 '비전문취업'이 체류 목적으로 간주되는 '외국인근로자(이주노동자)'는 '처우'의 대상에서 비록 명시적으로는 아니지만 배제할 수도 있다는 것을 함의한다. 실제로 법에서도 그리고 구체적인 '처우'의 시행에 있어서도 '외국인근로자'에 대한 내용은 거의 언급되지 않는다. 뿐만 아니라 '합법적으로 체류'하고 있는 사람만 '재한외국인'이라고 명시함으로써 25만 명이 넘는 '불법체류자'(미등록외국인, 체류기간을 초과하거나 체류자격을 위반한 사람)³⁸⁾은 아무런 처우도 제공하지 않음을 분명히 하고 있다. 현행 「출입국관리법」에 따라 '강제퇴거'(제46조) 이외의 아무런 공식적 정책이 없다. 다만 '국적·신앙 또는 사회적 신분'을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우'를 하는 것을 금지하는 「근로기준법」(제6조)에 따라 근로조건, 근로계약, 임금, 근로시간, 재해보상 등에 관하여 체류자격과 관계없이 보호 받을 수 있다. (하지만 이주노동자의 인권실태 고발하는 보고서들에 따르면 제도와 현실 사이의 간극은 여전히 크다.)

대신 「재한외국인 처우 기본법」은 처우의 대상을 구체화하면서 '대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는' '결혼이민자 및 그 자녀' (제12조), '영주권자' (제13조), '난민' (제14조), 국적취득 후 3년 이내의 사람(제15조), '전문외국인력' (제16조), '과거 대한민국 국적을 보유하고 있던 자'와 그의 직계비속(제17조)으로 명시한다. 그리고 이들에 대해 각기 다른 '처우'를 제공한다. 즉 '사회적 신분'이나 직업, 민족에 따라 차등적인 대우를 명문화하고 있는 것이다.

한편 단순기능 업종에 필요한 인력을 일시적으로 수입하기 위해 도입된 '고용허가제'는 애초에 그 대상을 아시아지역 저개발국 16개 국가로 한정하였다. 실제로 2017년 통계에 따르면 '비전문취업(E-9)' 체류자격을 가진 외국인 28만여 명 대부분은 베트남, 캄보디아, 인도네

37) Castles et al. 2014..

38) 법무부(2018) 「2017 출입국·외국인정책 통계연보」.

시아, 네팔, 스리랑카, 필리핀, 미얀마 출신 노동자였다.³⁹⁾ 2004년 시작된 이래 지난 15년간, 그리고 이전의 '산업연수생제도'가 시기까지 포함하면 25년 동안 한국사회에서 3D 단순기능 업종에서 저임금으로 일하는 노동자는 이 지역 출신 사람들이었다. 게다가 이들의 90% 이상은 20-30대 남성이었다. 이 기간은 한국 사회의 많은 사람들 사이에서 '동남아인은 저숙련 노동자'라는 '편견'이 '고착화'되기 충분한 시간이었다. 그 사람들 개개인의 인품이나 학업수준, 사회적 배경이나 문화적 역량, 지식과 경험 등은 전혀 이해되지 못한 채 집단적으로 '저숙련 노동자'로만 인식되었다. 정부의 노동이주 정책은 애초에 이들을 '외국인력' 즉 생산수단의 하나로 간주했을 뿐 인격체와 문화를 가진 그리고 어딘가 삶의 터전을 가지고 이웃들과 대화를 나누는 '사람'으로 인식하지 못했던 것이다. 대표적인 '구분과 배제' 모델의 이민정책이라 할 수 있다.

'다문화가족 정책' 역시 가족 내 혹은 사회 내에서 '다문화'가 어떻게 인정되고 존중되어야 하는지에 대한 '다문화주의'적인 접근과는 거리가 멀다. 대신 대한민국 국적자와 혼인을 통해 가족을 이룬 외국인 또는 그 이후 혼인을 통해 국적을 취득한 사람을 어떻게 한국사회에서 '안정적인 가족생활을 영위'하고 '사회구성원으로서의 역할과 책임'을 다하도록 '지원'하고 '통합'('다문화가족지원법' 제1조, 제2조) 시키는 정책일 뿐이다. 여기서 말하는 '안정적인 가족생활'과 '사회구성원으로서의 역할과 책임'은 그 법적 정의와 개념이 모호한 대신 이들 새로운 사회구성원에게 요구하는 상상 속의 '한국인' 이미지로 치환하기 좋게 되어있다. 사실 정부 정책이 이른바 '다문화가족'에게 요구하는 가족에게 순종적이지만 억척스러운 생존능력을 갖고 이웃들에게는 살가운, 현실에서는 존재하지 않는 배우자의 상인 경우가 대부분이다. 정부와 지방정부의 암묵적 지원을 통해 성장한 상업적 국제결혼 중개를 통해 '결혼이민자'가 증가하였는데, 2017년 통계에 따르면 이들 중 65%가 중국과 베트남 출신이었고 84%가 여성이었다.⁴⁰⁾ 비록 정부가 공식적으로 조장한 것은 아니지만 한국사회에서 '결혼이민자는 중국·베트남 여성'이라는 '고착화'되는 것을 방조했다는 사실은 부인할 수 없다.

위의 노동이주, 결혼이주 정책을 위에서 언급한 '이민정책의 성패에 관한 이론'에 비추어 검토할 필요가 있다. 특히 정책이 애초에 표방한 목적을 달성했는지 여부를 평가하는 것⁴¹⁾의 측면에서 보면 성공한 정책이라 보기 어려운 측면이 많다. 우선 '단순인력의 일시적 고용과 순환'이라는 '고용허가제'의 목적은 명시적으로만 유지되고 실질적으로는 포기한 것으로 보인다. 애초에 고용허가제 노동자에게 부여된 3년의 체류기간은 5년에서 10년까지 연장할 수 있도록 바뀌었다. '장기적인 일시체류'라는 모순된 제도는 과거 독일의 경험에서도 보았듯이 현

39) 법무부(2018) 위의 자료.

40) 법무부(2018) 위의 자료.

41) Castles, Stephen (2004).

법에 명시된 국가의 기본원칙에 반하게 발전할 가능성이 높다. 사회 속에 체류 혹은 존재 자체가 불안정한 인구가 많다는 사실은 편견과 차별의 피해 대상이 되기 쉬운 소수자가 많다는 것이고, 이는 인종차별로 이어지기 쉬운 상황이라는 뜻이다. 뿐만 아니라 주류사회의 사람들과 다소 다른 '상업적 국제결혼증개'라는 과정을 통해서 사회구성원이 된 사람들에게 다시 '특별한 지원의 대상이 되는 수혜자'라는 낙인을 부여한 '다문화가족정책' 역시 '다문화 존중'에도 실패하고 인종차별에 취약한 대상을 만들어 내었다.

거칠게 표현하자면 한국의 이민정책은 위협하고 힘들고 더러워서 '국민'들이 기피 하는 일 자리에 낮은 임금으로 노동력을 제공하거나, 여러 가지 이유로 '국민'들이 기피 하는 가정에 출산력과 돌봄 노동을 제공하기 위한 목적으로 만들어졌다고 요약할 수 있다. 「출입국관리법」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 그러한 정책 목적을 달성하기 위해 '구분과 배제'를 「재한외국인처우기본법」과 「다문화가족지원법」은 '선택적 동화'를 수행하는 법률로 보아야 한다. 「출입국관리법」은 '외국인'은 정부가 입국과 체류를 허가한 목적을 달성하기 위해 허가된 '체류기간' 동안 허가된 '체류자격'에 따른 활동만 해야 한다(제17조). 이를 위해 국가가 '출입국'과 '체류'를 '관리'하는 대상이 된다. 이러한 조건을 어기면 '강제퇴거 대상자'가 된다(제46조). 그러한 '체류목적'에 정치적인 의사표현은 포함되지 않는다. 그래서 이 법은 외국인의 '정치활동'을 금지하고 있다(제17조). 그래서 정작 외국인인 자신의 삶과 가족의 미래를 결정하는 중요한 문제에 대해 적극적으로 주장할 권리가 보장되지 않는다. 그리고 자칫 잘못 했다간 '강제퇴거' 즉 추방될 수도 있다는 우려 속에 일상을 산다.

이민정책이 국가의 헌법적 가치를 존중하지 않거나, 공식적으로 표방하는 지향과 실제로는 반대되는 방향으로 작동한다면 그 결과는 사회적으로 '소수자'를 양산하는 결과를 낳게 된다는 것은 역사적 경험으로도 입증되었다.⁴²⁾ 그렇다면 현재 한국의 이민정책이 그러한 전철을 밟아가고 있는 것은 아닌지 냉철하게 따져볼 필요가 있다. 그리고 그러한 평가의 기준은 이미 한국 사회에서 가장 높은 수준의 사회적 합의로 만들어진 「헌법」적 가치에 기반한 것이어야 할 것이다.

특히 현재 한국의 법제도와 정책이 「헌법」에 따라 비준한 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에 비추어 인종차별을 '야기' 또는 '영구화' 시키는 효과(제2조)를 가진 정책은 아닌지, 국가가 인종차별철폐에 관한 목적과 원칙을 전파해서 교육, 문화, 홍보 분야에서 '인종차별을 초래하는 편견에 대항'하는 조치를 즉각 취하여야 한다는 책임(제7조)을 다했는지, 모든 사람의 '인종차별 당하지 않을 권리'를 보호할 포괄적인 의무를 다했는지 뒤돌아 보아야 할 때이다.

42) Castles et al. 2014.

VII 결론

최근까지 진행된 사회조사에 따르면 현재 한국 사회에서 ‘외국인 혐오’가 주요한 사회 문제로 여겨질 만큼 심각한 상태라는 증거는 찾을 수 없다. 그러나 지난 몇 년간의 사례를 볼 때 특정한 집단에 의해 조직적으로 그러한 혐오가 선전, 조장되고 있다는 정황은 확인된다. 이론적으로 볼 때 현재 국가의 ‘이민정책’은 ‘구분·배제 원칙’을 유지하고 있는 상태로 보이며, 이는 ‘외국인혐오’가 한국 사회에서 발생할 수 있는 환경적 요인이 될 수도 있다는 점은 고려해야 한다. 현재의 ‘이민정책’이 직접적으로 외국인에 대한 부정적인 편견이나 고정관념을 발생시키고 고착화시킨다는 직접적이고 경험적인 연구는 아직 부족한 형편이다. 그러나 「인종차별철폐협약」이 제시하는 바와 같이 국가가 적극적으로 ‘외국인혐오’와 ‘인종차별’의 선전과 조장을 처벌하고 금지하고 있지 않고 있다는 것 역시 사실이다.

국민국가에서 ‘이민정책’ 또는 ‘외국인정책’은 ‘시민’ 뿐만 아니라 ‘비시민’까지 대상으로 수립되어야 하는 예외적인 국가정책이라 할 수 있다. ‘세계인의 날’을 맞아 대한민국의 이민정책이 ‘세계인이 공감하는’ 정책을 지향할 것인지 ‘국민이 공감하는’ 정책을 지향할 것인지, 그것이 상충하는 것인지 혹은 그렇지 않는지에 대해 심도 있는 검토가 필요할 것으로 보인다.



Section 1

반외국인 정서 실태와 원인

토론

이창원 부연구위원 (IOM이민정책연구원)

라휘문 교수 (성결대학교)



이주의 시대, 혐오와 타자만들기: 다문화-반다문화 담론의 관계를 중심으로

이 창 원 부연구위원 (IOM이민정책연구원)

육주원 교수의 논문은 오늘날 한국 사회 다문화와 반다문화 담론이 표면상 대립하고 있어 보이지만, ‘인종’/문화화된 경계들을 따라 ‘차이’를 생산하고 이 ‘차이’에 기반한 타자만들기를 하고 있다는 점에서 공통점을 보이고 있음을 보여준다. 즉 이 논문은 반다문화 담론 분석에 무게를 두고 있지만 반다문화 담론만이 문제가 아니라 다문화 담론 역시 문제가 있음을 주장한다. 다문화에 대한 긍정 또는 부정의 입장만 다를 뿐 다문화주의자도 ‘차이’를 이해하고 생산하는 틀이 반다문화주의자와 동일하다는 것이다. 이것이 반다문화주의에만 초점을 둔 선행연구와의 두드러지는 차이점이라고 할 수 있다.

이 논문은 반다문화 온라인 커뮤니티에 참여하고 반다문화 카페 회원들을 면접조사 하여 얻은 자료들을 다양한 이론적 개념들을 통해 깊이 있게 분석하고 있다. 이 논문들을 통해 현재 반이민/반다문화정서의 확산을 이끌고 있는 담론의 내용과 그 속의 자기 모순들을 확인할 수 있었으며, 동시에 다문화를 긍정하는 담론 역시 이주민을 어떻게 타자화하는지에 대해서도 알 수 있었다. 많은 통찰과 생각할 거리를 주는 논문이다.

이 토론문에서는 무엇이 반다문화 정서를 부추기고 있는지, 정부의 정책에는 문제가 없는지, 정책이 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대해 생각해 보고자 한다. 반다문화정서의 확산에 정부 정책이 한 몫을 했다는 비판이 있다. 한건수 교수는 정책에서 나타난 다문화 열풍과 이로 인한 다문화 피로증이 반다문화 태도를 부추겼다고 한다.¹⁾ 심양섭 교수는 “다문화정책이 반다문화 정서의 한가지 원인이 되고 있다는 것을 정책당국은 인식해야 한다”고 주장한다.²⁾ 김혜순 교수는 “국가 및 정책결정자가 조정할 대상은 내국인의 의식과 태도가 아니라 정책이다”라고 주장하였다³⁾

다문화정책을 반다문화주의의 원인으로 보는 연구들에서 공통적으로 발견되는 주장은 우리 사회가 어떤 다문화사회를 지향해야 하는지, 왜 그런 다문화사회로 나아가야 하는지에 대한 논의와 합의가 없이 정부가 ‘정치적 유희’를 내세워 일방적으로 다문화정책을 진행했다는

1) 한건수. 2012. 「통합과 분열의 기로에 선 한국의 다문화 정책」, 『지식의 지평』 13. 64-86쪽

2) 심양섭. 2016. 「한국사회 반다문화 담론의 쟁점과 실제 그리고 대응: 여론조사 자료를 중심으로」, 『한국정치외교사논총』, 제37집 2호. 164쪽

3) 김혜순. 2017. 「국내외 정책 환경을 감안한 다문화가족정책 조정방안: 다문화인식개선사업 재고와 주류화」, 『입법과 정책』, 제9권 제1호, 46쪽.

점, 이에 국민들은 다문화사회가 무엇인지에 대한 개념 이해도 없이 ‘다문화’를 받아들여야 했던 점이 반감의 원인이 되었다는 것이다. 또한 정부와 언론, 시민사회 등 여론주도층도 다문화사회/다문화사회에 대한 정확한 이해 없이 무분별하게 ‘다문화’라는 용어를 사용했으며, 다문화가 무엇인지 불분명한 상태에서 각종 정책에 ‘다문화’ 용어를 붙임으로 말미암아, (한건수 교수의 표현에 따르면) 이러한 ‘다문화 열풍’이 오히려 ‘다문화 피로증’을 유발하였다는 것이다.⁴⁾ 이렇듯 다문화주의 또는 다문화사회에 대한 개념정립이 없는 상태에서 (육주원 교수의 발표문에서 언급하고 있듯이) ‘다문화’ 용어가 다문화가족 지원법의 제정 등을 통해 ‘다문화’ 가정, ‘다문화’ 청소년 등 특정 집단을 지칭하는 용어로 전락하였고, 이는 “인구 내 차이를 드러내고 ‘구별짓는’ 용어”가 되었다. 이런 이유에서 이주민들도 ‘다문화’라고 불리는 것에 대한 반감을 드러내고 있으며 정부에서도 ‘다문화’를 다른 용어로 대체하는 방안에 대해 고심 중인 것으로 안다. 그러나 용어를 바꾼다고 해결될 문제는 아니라고 생각한다. 어떤 다른 좋은 용어로 대체한다고 하더라도 이 용어를 쓰는 방식이 또 다시 ‘차이’를 생산하고 ‘구별’ 짓는데 쓰인다면 결과는 마찬가지일 것이다.

그렇다면 어떤 노력이 필요한가? 첫째, 정부는 정책 중에서 반다문화 정서를 발생시키는 부분이 무엇인지 살펴봐야 한다. 우선 부처 간 경쟁과 사업 중복, 예산의 고비용과 저효율을 없애야 한다.⁵⁾ 이로 인해 시민들이 다문화정책에 대해 피로함을 느낄수록 반다문화 정서는 지속적으로 확대될 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은, 우리 사회가 지향해야 할 이민사회의 상(像)에 대한 공론화와 사회적 합의이다. 그리고 그 합의된 이민사회의 상을 성취하는 방향으로 일관된 이민정책 체계가 구축되어야 한다. 우리 사회가 지향해야 할 이민사회의 상이 부재하기 때문에, 현재 우리 정부의 외국인/이민정책은 이주노동자 따로, 결혼이민자 따로이며, 이들을 이민자라고 불지 말지에 대해서도 부처마다 관점이 다르다. 이 경우 시민들의 눈에는 정책 때문에 오히려 더욱 혼란스러울 수 있다. 정책을 통해서 정부는 지향하는 다문화사회가 어떤 모습인지를 파악하기 어렵기 때문이다. 또한 정책의 목적과 비전을 모르기에 예산 투입은 낭비로 비쳐질 수 있다. 우리 사회가 지향해야 할 이민사회의 상에 대한 여론 주도층 사이에서 공론화와 합의가 이루어지면, 이주노동자 대상 정책, 결혼이민자 대상 정책, 그리고 그 밖의 이주민 대상 정책은 모두 합의된 이민사회의 상에 부합하는 방향으로 재편될 필요가 있다. 분명한 지향점과 목표가 있고 정책이 그 목표를 향해 가고 있다는 인식을 가질 때 시민들도 정책에 대한 이해도가 높아지고 다문화정책으로 인한 피로감도 줄어들 것이다.

둘째, 가짜뉴스 등에 대해 적극 대처하는 자세가 필요하다. 그리고 ‘일자리 침해’ 등 반다문화 담론을 주도하는 주장에 대해서는 객관적 자료에 기반한 정보를 제공하거나 사실관계를

4) 한건수. 앞의 글.

5) 한건수. 앞의 글.

파악하여 이를 부처 홈페이지나 언론 등을 통해 적극적으로 알리는 등의 노력이 요구된다. 필요하다면 부처에 전담 모니터팀을 신설하여 대응하는 것도 방법일 수 있을 것이다. 예를 들어, 반다문화 담론에서 말하는 “혐오가 아니다, 안전을 원한다”는 구호는 외국인 범죄를 과장하고 이를 특정 외국인 개인의 문제로 보지 않고 외국인 문화와 연결시킨다. 이 때 정부는 외국인 범죄율이 국민보다 낮다는 사실과, 이들 출신국 문화가 범죄와 관련이 없음을 객관적 자료와 연구를 통해 알릴 필요가 있다. 또한 불법체류 외국인의 범죄가 임금체불, 사기 등을 당했을 때 법에 호소하기 어려운 상태에서 비롯되는 측면이 있다는 점도 홍보하여 범죄를 이들의 ‘문화’로 보지 않도록 하는 노력도 요구된다. 작년 제주도 예멘 출신 난민신청자에 대한 국민의 우려와 반감도 많은 경우 난민신청자에 대해, 예멘에 대해 정확히 알지 못하는 상태에서 반이슬람 진영에서 퍼뜨린 정보에 의해 증폭된 측면이 있다고 생각한다.

셋째, 일부 소수의 강경한 목소리가 여론으로 둔갑하여 정부 정책을 혼선에 빠뜨리는 경우를 방지하기 위해, 반다문화 담론이 일부 소수 집단의 인식인지 또는 대중의 여론인지 파악하는 노력도 필요하다. 심양섭 교수가 2003년~2013년 사이에 실시된 다양한 설문조사 자료들을 분석한 결과, “다문화로 인한 전반적인 사회경제적, 국가적 편익을 긍정하는 심리가 아직은 주류를 형성하고 있다”고 한다.⁶⁾ 그러나 부정적인 심리가 점차 확산되고 있음도 관찰된다고 한다. 즉, 동기간의 설문조사에서는 시민의 다수는 다문화에 대해 우호적인 입장이었음을 알 수 있다. 인터넷 여론과 시민 다수의 여론을 잘 구분할 필요가 있다.

끝으로, 정부가 정책을 만들고 홍보하는 가운데에서도 이주민을 ‘타자화’하는 측면이 없는지를 항상 주의깊게 살펴볼 필요가 있다. 육주원 교수의 논문에서 다문화를 찬성하는 담론 역시 이주민과 선주민의 차이를 부각시키고 이주민을 타자화하고 있음을 볼 수 있었다. 이러한 점에서 명확하게 이주민만을 대상으로 하거나 이주민의 특수성을 반드시 고려해야 하는 불가피한 경우가 아니라면 ‘다문화’ 또는 이주민을 특정 짓는 용어를 가급적 쓰지 않는 것도 좋을 듯하다. 또한 가능한 이주민을 개인으로 보는 노력을 기울일 필요가 있다. 같은 출신국 이주민을 동질적인 집단으로 묘사하는 것을 경계하고 그 속의 다양성을 최대한 부각시키는 것이 좋을 듯하다. 정책을 만들거나 정책의 정당성을 설명하는 데에 있어서도 가급적이면 출신국의 특성을 근거로 하기 보다는 개인의 특성을 근거로 하는 노력이 요구된다.

‘이주의 시대’라고 불리는 오늘날 이주민은 더욱 늘어날 것이고, 대부분의 사회는 공존의 기술을 익혀야 한다. ‘차이’와 구별짓기는 공존을 방해하며 갈등의 씨앗이 될 수 있다. 타자만들기에서 벗어나기 위해서는 ‘차이’를 생산하지 않아야 한다. 이를 위해 다름을 문제시하지 않고 자연스러운 것으로 받아들이는 자세가 필요하다. 법과 정책에서, 이주민 대상 서비스 제

6) 심양섭, 앞의 글, 161쪽.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

공에서, 교육 현장에서, 언론 보도에서 ‘차이’를 부각시키고 타자화하고 있는 요소가 없는지 점검할 필요가 있다. 오늘 세계인의 날 기념 이민정책포럼을 계기로 이 부분에 대한 정부, 학계, 시민단체, 언론 등 여론주도층의 깊은 성찰과 고민이 시작되길 희망한다.

외국인혐오와 이민정책

라 휘 문 교수 (성결대학교)

우리나라에 체류하는 외국인의 수는 2018년 12월 기준 236만 명에 이르고 있으며 이는 대구광역시의 인구규모와 유사한 수준임

국내에 체류하는 외국인의 수가 급증하여 200만 명을 넘어섰다는 것은 체류외국인이 우리나라에 미치는 영향이 긍정적이든 부정적이든 커지고 있다는 것을 의미함

오늘 필자가 발표하고자 하는 외국인혐오와 이민정책은 이와 같은 맥락에서 볼 때 매우 시의 적절한 주제라고 판단됨

이 연구는 외국인혐오와 이민정책 각각의 개념과 서로 간의 인과관계를 이론적으로 검토하고자 하는 목적을 가지고 있음

먼저 이 연구는 외국인혐오에 대한 개념화작업을 하고 있으며, 그 이유는 아마도 외국인혐오에 대한 개념화작업이 되어야 관련 정책을 설계할 수 있고, 해당 정책에 의거하여 문제를 해소할 수 있기 때문일 것임

이 연구의 핵심키워드 중 하나인 외국인혐오는 ‘외국인이나 이민족 집단을 병적으로 싫어하고 미워하는 생각이나 증세,’ ‘다른 나라에서 온 사람들에 대해 강하고 불합리하게 싫어하거나 공포를 가지는 상태’ 등 다양하게 정의할 수 있으나 합의된 개념이 존재한다고 보여지지는 않음

- 이 연구에서는 가능한 범위내에서 외국인혐오에 대한 개념을 정의하고자 노력하고 있음

그 다음으로는 이민정책의 범위에 대한 논의를 하고 있음. 이민정책의 범위를 논의하는 이유는 범위가 결정되어야 이민정책의 방향과 내용을 설계할 수 있을 것이기 때문일 것임

- 협의: 국민과 외국인의 출입국을 관리하는 국경관리정책 또는 ‘국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책
- 광의: ‘국가가 자국의 국경을 넘나드는 사람들의 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적관리 등을 다루는 종합적 정책’
- 최광의: ‘이주민의 권리 보호를 위한 국제인권기준’을 포함하거나 ‘다문화주의와 문화다양성 장려’하고 ‘인종주의와 인종차별의 철폐’를 포괄하여야 한다고 봄

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

이와 같은 이론적인 논의와 연계하면서 필자는 우리나라의 이민정책 방향을 구분배제원칙으로 규명하고 있음

- 이 부분에 대해서는 일정부분 동의하면서도 견해를 달리하는 부분도 존재함

전반적으로 필자의 의견에 동의하면서도 몇 가지 생각해볼 수 있는 내용들은 존재하는 것으로 보여짐

- 우리나라 지방정부의 이민정책과제의 추진실태를 보면 다문화주의나 동화주의적 요소를 다수 포함하고 있다고 보여짐. 이는 필자가 제시하고 있는 세계인이 공감하는 정책을 지향하고 있다고 볼 수 있음. 세계인이 공감하는 정책인지 국민이 공감하는 정책인지에 대한 논란에서 이미 세계인이 공감하는 정책으로 추진되고 있다고 볼 수 있음
- 외국인혐오와 관련된 심각한 현상은 발생하지 않았으나 일부에서는 반다문화 관련 문화가 있을 수 있다고 보여짐. 그러면서 국민의 세금을 그들에게 지출하는 것에 대한 거부감도 가지고 있는 것으로 보여짐. 이러한 현상은 충분히 홍보되어 있지 않기 때문에 세금을 내지 않은 외국 사람에게 국민의 세금을 지출한다 등과 같은 다양한 오해가 발생하는 것임. 오해를 불식시킬 수 있도록 다양한 홍보 및 국민에 대한 의식개혁노력이 필요함
- 이민정책, 외국인정책 등을 일반회계에 의한 재정이 아니라 수익자부담원칙을 적용하여 만들어진 이민통합기금(또는 사회통합기금)을 가지고 추진하는 것도 외국인혐오현상을 방지할 수 있는 길이 될 수 있을 것임

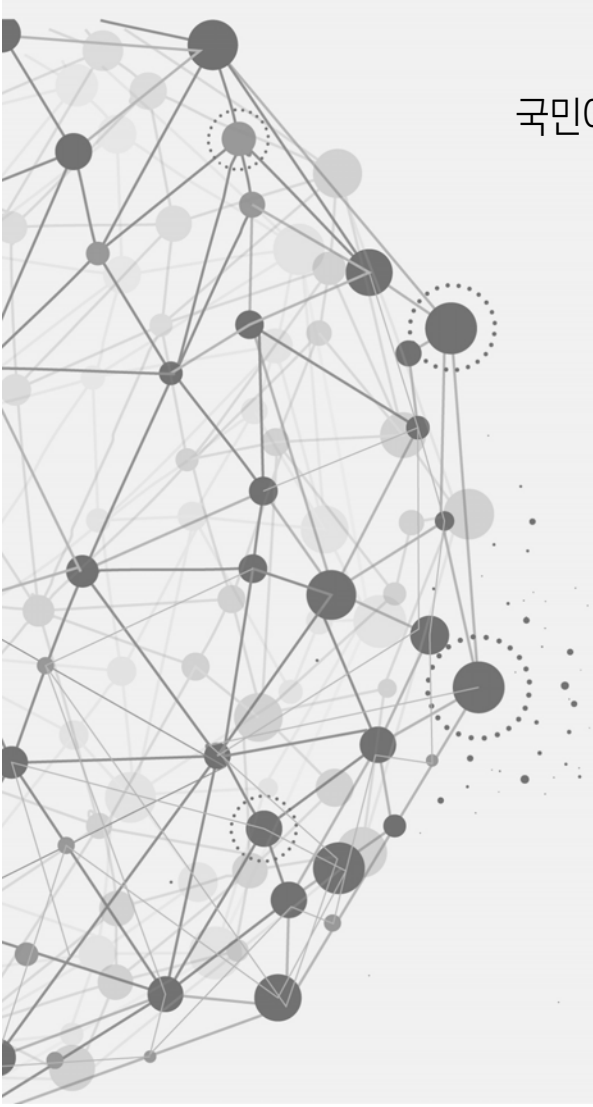
세계인의 날을 맞이하여 우리나라의 이민정책이 바람직한 수준에서 추진될 수 있기를 기대하면서 토론을 마칩



Section

2

국민이 공감하는 외국인 정책





Section 2

국민이 공감하는 외국인 정책

이민정책의 통합과 외국인의 통합

발표 : 김 환 학 책임연구원 (헌법재판연구원)



이민정책의 통합과 외국인의 통합

김 환 학 책임연구원 (헌법재판연구원)

I 문제의 제기

하루가 다르게 국내 체류 외국인이 늘고 있다. 200만 넘은지 엇그제 같은데 벌써 250만을 향하고 있다. 흑자는 우려를 금치 못할 것이며, 어디선가는 수익계산을 할 수도 있지만, 대부분은 새삼스러운 사실로 여길 것이다. 누구에게 좋은 일이며 누구에게 불리한 일인가?

외국인을 받아들이는 이유는 무엇인가? 이민정책은 누구의 이익을 위해서 무엇을 고려하여 수립되고 추진되는가? 이민법은 국법으로서 어떠한 존재의의를 갖는가?

외국인정책은 누가 결정하는가? 국회는 바쁘고, 몇몇 관련부처가 서로 영역을 나누어 독자적으로 결정해도 되는가? 그들은 도대체 왜 싸우는가? 관변학자들이 각 부처의 입맛대로 외국사례를 고르고 의중에 맞게 해석해준 내용을 참조로 하면 충분한가?

이역만리에서 여기까지 찾아 온 불쌍한 외국인에 대한 온정주의는 어느 정도로 언제까지 유지될 수 있을까? 나라살림을 들어서 국제평화와 인도주의에 미력이나마 기여해도 되는가? 이른바 인권변호사의 사회윤리 및 공무원 인권교육을 위한 교사의 역할 자임은 정당한가?

이민으로 인구문제를 해결하자고들 한다. 인구는 단순한 숫자가 아니라 구매력과 생산력의 문제임을 인식한다면, 단순인력 도입정책 일변도로 유입된 외국인들의 미래를 한국사회에서 그려볼 수 있는가? 이민정책의 가시적인 결과가 다문화가족 2세대인데, 그 교육상황과 여러 여건에 비추어 과연 대안이 될 수 있는가? 어엿한 사회인으로 성장하도록 정책적으로 지원했다고 자부할 수 있는가?

출입국공무원의 루틴화된 법집행과 질서유지업무는 무엇을 지향하는가? 노동이주정책으로 유입된 불체자를 왜 추방하려 할까? 그럼에도 공장과 농장, 건설현장 노동자의 태반이 불법체류 내지 불법취업외국인이라는 보도가 계속되는데, 왜 단속을 하지 않는가? 단속으로는 불가항력인가?

불체자 35만 명 중 26만 명이 무사증 및 단기사증입국자이다. 관광이나 교류 기타 외교적 이유로 무비자와 단기비자를 남발해도 되는가? 이렇게 들어온 외국인의 불법취업을 막을 방도는 없을까? 의도적으로 방치하고 있다는 의심이 들 정도로 지나치지는 않은가? 국경은 작동하고 있는가?

내국인 우선고용의 원칙은 법조문에만 있고, 현장에서는 내국인 우선해고가 적용되는 현실을 어떻게 이해해야 하는가? 사양산업의 연명을 위해 국가경제와 노동시장은 얼마나 감내해야 하는가? 업자들의 압력이 급하면 공동체 이익에 대한 고려는 어찌할 것인가? 하청과 원청이 지금과 같이 얽힌 산업구조에서 하청업체에 고용되는 외국인력의 도입으로 발생하는 경제적 이익은 궁극적으로 누구에게 귀속되는가?

이상으로 반이민적 국민정서를 우려하고 이를 해소 내지 해결하려는 방안을 모색하려는 본 포럼의 취지를 접하고, 반이민적인 국민정서의 연원은 국민에 무관심한, 그래서 반국민적인 이민정책이 아닌가 하는 문제의식을 토로하였다. 문제는 이민정책의 방향과 결정방식이다. 그 정책으로 실현되는 이민현실이 사회 전체에 미치는 영향, 특히 외부불경제와 전체사회가 감당할 비용을 감안하였는가, 궁극적으로 증가일로에 있는 이백여만명의 외국인을 이 사회가 제대로 감당하고 있는가, 그리고 장래에 어떠한 내용과 수준으로 감당할 수 있고 감당해야 하는가에 대한 정책적 고민을 하는가에 의문이 있는 것이다.

이 글에서는 국민과 외국인이 평화적으로 공존하고 이를 통한 시너지효과를 도모하기 위해 외국인 이주의 후속과정을 사회통합의 관점에서 다루려 한다. 이것이 국가임무라는 점은 국가의 사회통합의무에서 도출할 수 있고, 외국인의 국내 수용을 정책적으로 촉발시킨 국가의 책임에 비추어 더욱 그러하다. 그 임무의 수행은 여러 법영역에 걸쳐 이루어지고, 지향하는 바도 포괄적이다. 이러한 외국인의 사회통합이 갖는 사회적 의미와 법적 성격을 규명하기 위해서는 일단 지금까지 이루어진 사회학적인 연구성과에서 출발하여, 입법의 가능성과 한계를 짚어볼 필요가 있다. 나아가 외국인의 이주에 후속하여 그 사회통합이 문제가 되기 때문에 이민법학의 차원에서는 이를 계기로 그 학문체계적 확충을 모색하는 기회가 될 것이다.

아래에서는 먼저 이민정책과 이민법의 지도형상으로 통합을 제시한다(II). 이를 바탕으로 노동이주에서 나타나는 체계통합의 문제를 비판적으로 검토하고(III), 이민통합의 대안으로 제시되었던 다문화론의 규범적 맹점을 지적한 다음(IV. 1), 본격적으로 외국인 사회통합의 법을 구체화한다(IV. 2).

II 이민법의 지도형상

외국인이 한국에 들어오는 목적과 경로는 주로 결혼이주와 노동이주, 특히 노동이주이다. 지금까지 결혼이주에 관해서는 다문화담론이, 노동이주에 관해서는 순환원칙이 지배하였다. 아래에서는 이러한 주장들을 지양하고(1), 이민정책이 수립되어야 할 통합(integration)에 대해(2) 살펴보겠다.¹⁾

1. 순환 - 다문화 - 통합

1980년 대 말 이후 한국사회에 외국인 유입이 급격히 증가하였고, 그 양상에는 변화가 많았으며, 그에 맞추어 이민의 정책방향이 설정되고 변화하였다. 그 시작은 순환원칙(Rotationsprinzip)이었다. 이른바 이민국가가 아닌 통상 경제정책적으로 외국인력이 필요하다는 판단을 내리면, 이에 따라 이민법에서 주목하는 이민현상이 노동이주로부터 시작된다. 하지만 외국인 노동자가 국내에 정착하지는 못하도록 하려는 의도로 순환원칙을 정립하게 된다.²⁾ 즉, 근로목적에서 입국한 외국인노동자가 한시적으로 체류하고, 기간이 경과하면 출신국으로 귀환하고 새로운 인력을 도입하는 것을 예정하고 있다.

하지만 현실적으로 귀환이 실현되지 못하는 결과 이민 시작단계의 체류자격이나 일자리를 넘어서, “외국인 거주민”이라는 새로운 집단의 사회적 지위를 어떻게 할 것인가라는 문제에 직면하게 된다.³⁾ 이주자의 지속적인 체류는 불가역적인 기성의 사실이 되고, 점차 사회적 산출물에 대한 참여를 추구하게 된다.

이러한 이민현실의 변화에도 불구하고 난민법을 제외하면 입법적 대응은 별로 없었지만 기존의 법체계에서도 지도형상에는 부분적으로 변수가 발생하였다. 그 계기는 이른바 다문화주의(Multikulturalismus)라는 관념의 돌출이다. 한국 사회에 급증한 결혼이주자로 이른바 다문화가족이라는 집단이 형성되고 이를 계기로 다문화가족지원법이라는 실정법도 제정되고, 이를 기화로 이민국가에서 논의돼온 다문화담론을 일각에서 원용하기도 하는 등의 현상이 나타났다.

우리 사회가 과연 다문화사회인가에는 물론 의문이 있다.⁴⁾ 다문화사회라 하여도 자연스럽게 다문화정책으로 연결되는 것은 아니며, 국가공동체의 통일성을 위해서는 오히려 통합정책의 필요성을 강조하기도 한다. 다문화사회도 아니고, 가까운 가시적 미래에 다문화사회가 될 가능성도 별로 없는 바에야 다문화정책이 필요한가에는 의문이 있다. 물론 이른바 다문화를 문화다양성의 수용 내지 다른 문화에 대한 개방성으로 이해한다면 한국의 상황에 적절하겠으나, 다문화 자체를 위한 정책이나 입법이 필요하다는 근거가 되지는 않는다. 다문화론은 필연

1) 지도형상(Leitbilder)은 일단 일정 영역에서 국가의 임무 내지 정책방향으로 이해할 수 있으며, 반드시 법의 세계에 들어오는 것은 아니다. 법의 외부에서 발생한 지도형상은, 법규범정립기관의 수용을 거쳐 법적 행위의 결정에 중대한 영향을 미치는 단계를 거치면서 법적 관련성을 갖는다. 법체계의 관점에서 보면, 이러한 지도형상이 실정법화될 수도 있고, 나아가 법원칙으로 변화될 수도 있는데, 이러한 경우에는 법 자체의 고유논리에 포섭된다. 법의 세계에 들어온 지도형상은 다음과 같은 기능을 한다(Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, S. 265(269)). 먼저 구체적인 판단의 콘텍스트가 되는, 실재하는 또는 상정하는 질서를 서술한다(서술기능). 그리고 평가대상에 대한 긍정적 또는 부정적 가치판단을 하는 평가적 기능이 있다(평가기능). 그리고 지도형상이 규범적인 최적상태를 가리킨다는 점에서, 행위명령의 근거가 된다(명령기능). 그 행위명령은 서술적 내지 평가적 내용을 통해 구체화되지만, 실현수단에 대해서는 개방적이다.

2) Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, S. 265(266).

3) 시민권 담론의 틀에서 T.H.마셜&T.보토모어, 시민권, 조성은 역, 171면 이하 특히 186면.

4) 김선택, 다문화사회와 헌법, 헌법학연구 제16권(2010), 7면 이하

적으로 주류문화(Leitkultur)의 주장⁵⁾도 끌어들인다. 여기서 주류문화의 관념이 이방인의 배제를 전제하고 있기 때문에 공론의 장에서 이성적인 토론으로 귀결되기는 곤란하다. 다문화와 주류문화의 대립은 비현실적이며 과장된 논쟁으로 이어지게 되며, 현실정책으로 수용되기는 어렵다. 이러한 지도형상에서 입법으로의 통로를 발견할 수는 없었다.

이러한 지도형상들이 법률 하위에 또는 법외에 존재했던 것과 달리 사회통합은 실정법률 여러 곳에서 나타난다.⁶⁾ 지금까지 어떠한 지도형상도 사회통합만큼 법률에서 언급된 적은 없었는데, 동시에 여러 측면에서 전제할 뿐, 구체적 내용을 제시하기보다 사회통합과정이나 프로그램 등에서 구체화될 것을 예정하고 있다. 물론 사회통합개념을 실정법적으로 정의하고 있지도 않다. 이렇게 통합의 개념이 불명확하고 임의적인 해석의 위험이 있지만, 이제는 대체할 수 없는 지도형상이 되었다.⁷⁾

2. 통합의 의미

(1) 통합의 일반적 의미

통합(integration)은 라틴어 integratio⁸⁾에서 유래한다. 사회와의 관계에서, 이질적인 가치를 가진 집단을 처음에 또는 새로이 포함하여 가치공동체를 형성하거나, 이러저러한 이유로 공동체에서 배제되거나 별도의 공동체에 속한 사람들을 포섭하여 생활 및 작업공동체를 형성함을 의미한다. 즉 배제와 분리의 상태를 지양하면서, 동적이며 장기적인, 결합과 공영의 과정이다. 통합은 문화적 포섭(Akkulturation)의 형태로 고찰하기도 한다.⁹⁾

이 글에서 비중을 두고 다루는 통합의 분류는 사회통합(Sozialintegration)과 체계통합(Systemintegration)이다.¹⁰⁾ 사회통합은 개개의 인간과 집단의 통합이며, 체계통합은 사회적 하위체계(경제체계, 법체계 등)의 통합이다. 다음 장에서 보듯이 체계통합은 사회통합의 전제이다. 사회통합에서 특히 문제되는 집단은 청소년과 이민, 장애인 등이다. 이민의 경우

5) 독일의 현 내무부장관인 Seehofer는, 연방수상 Merkel의 유명한 다문화 실패선언에 이어 “기독교와 유대교에 뿌리를 두고, 기독교와 인도주의, 계몽으로 각인된 독일의 주류문화”를 주장한다

(<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/trittin-zur-integrationsdebatte-seehofer-macht-rechtsextremismus-hoffaehig-a-723558.html>).

6) 예컨대 출입국관리법 제5장 제39-41조의 사회통합프로그램, 동법 및 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 제1조의 목적. 특히 재한외국인처우법 제10조 이하의 여러 처우 및 사회적응시책은 넓게 보아 사회통합정책이라 할 수 있다.

7) Johannes Eichenhofer, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251(252).

8) 전체의 (재)창출 내지 혁신이라 번역된다.

9) 예컨대 Zagefka/Nigbur, Akkulturation und Integration ethnischer Gruppen, 2009.

10) David Lockwood: Soziale Integration und Systemintegration, in: Wolfgang Zapf, Theorien des sozialen Wandels, 1971, S. 125ff.; Eichenhofer/Dilmaghani, Mehr Integration und Teilhabe, 2017, S. 3

(<http://library.fes.de/pdf-files/dialog/13302.pdf>). 아래에서 체계통합의 문제점은 III.에서, 사회통합은 IV.에서 다룬다.

사회통합은 체제통합을 전제로 하는데, 수용사회가 이민에 개방적인 사회로 변화하여 다양한 사회통합과정을 촉진해야 하는 것이다. 통합은 상호적이므로 이민영역 역시 사회에 개방적이어야 하며, 다시 이민자 개인은 사회통합에 적극적일 것을 기대한다.

(2) 외국인의 사회통합 논의와 이민법

1) 사회통합에 관한 거대담론은 물론이고, 일반적 사회통합론과 외국인의 사회통합이 어떠한 관계에 있는지를 여기서 본격적으로 논할 수는 없지만, 외국인의 사회통합이 공동체와의 관계에서 어떠한 법적 관련성을 갖는지는 살펴볼 필요가 있다. 이러한 외국인의 사회통합에 관한 논의는 크게 세 줄기로 이루어진다.¹¹⁾

먼저 이주의 시대에 국민적 내지 사회의 집단적 정체성에 관한 문제이다. 어떠한 근본가치와 규범이 사회를 결속하고 그 결속의 표상이 되는가, 그 공동체 구성원의 자격과 효과는 무엇인가에 관한 논의가 이에 속한다.¹²⁾

두 번째로 사회문화적·종교적 다양성과 전체사회의 응집성(Kohäsion) 내지 안정성의 긴장관계이다. 여기서 응집성을 사회구성원의 동질성으로 여길 경우 긴장관계가 높아지고, 사회구성원들이 사회문화적·종교적 다양성을 수용할 용의가 클수록 사회적 유대형성이 수월해진다. 그리고 포용과 참여의 문제가 세 번째 통합논의의 줄기이다. 통합과 포용, 참여가 같은 의미를 갖는 것은 아니고, 참여는 통합을 바탕으로, 그리고 포용을 전제로 한 발현형태라 할 것이다. 이 세 번째가 당사자를 사회에 포용할 것인가 배제할 것인가에 관한 논의이므로 세 줄기의 논의 중에 법적으로 가장 중요하다.

2) 외국인의 사회통합이 열린 개념이지만 - 그렇기 때문에 - 이와 관련을 맺는 법영역의 범위를, 혹은 이민법 영역의 확장가능성을 가늠해 볼 필요는 있을 것이다. 이를 위해 먼저 법적 의미의 통합과 사회적 의미의 통합을 구분하여 보자. 법적인 통합은 다수사회의 법체계를 소수에게 개방하고 이로써 소수를 법적으로 다수와 동등하게 대우함을 의미한다. 완전한 법적 통합은 한 개인에게 모든 권리가 개방되어, 예컨대 선거권으로써 법체계에 영향을 미치는 정도로 법체계에 받아들여지는 경우에 이루어지며, 이는 국적을 취득하는 경우에만 해당된다.¹³⁾ 여기서 이민법의 관심은 법적 통합(형식적으로 완전한 권리취득)만이 아니라 사회적 통합에도 미친다. 즉 외국인의 사회통합은 체류관리의 법영역을 넘어 사회통합의 기반이 되는 사회법, 교육법 등에서 광범위하게 관련성을 갖는다. 이 영역마다에서 사회통합의 목적이 추가된다면, 그 특성에 따른 규정이 필요하게 된다. 이와 더불어 법규정이 난무할 위험이 있고, 판례나 문헌에서도 나름대로의 기본원칙과 방향을 전개할 것이다. 여기서 상호모순과 중복

11) Johannes Eichenhofer, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251(252).

12) 국내문헌으로는 김성호, 헌법제정의 정치철학, 한국정치학회보, 제42권 제3호(2008).

13) Julia Niesten-Dietrich, Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, S. 85(86).

내지 과잉, 기능장애가 발생할 수 있다. 여기에서는 이에 대한 일반법질서 특히 일반행정법적 시각에서 정리할 필요성만 언급해둔다.

Ⅲ 노동이주: 이민정책의 체계통합 문제

외국인력의 도입은 순환원칙을 바탕으로, 즉 어차피 나갈 사람이라는 전제에서 법의 바깥에서 결정이 이루어졌고, 그 결정으로 집적된 현실적 결과 역시 법적 해명의 바깥에 머물러 있다. 아래에서는 순환원칙에서 출발한 노동이주정책이 국내인력정책 및 법질서와 단절됨으로써 외국인 노동자의 사회단절이 나타나고, 법의 수범자로도 인정되지 않는 상황을 살펴보고, 불법체류와 기타 부작용에서 볼 때 순환원칙은 허구임을 밝힌다. 순환원칙이 허구라면, 외국인력의 문제는 법의 틀에서, 공론의 장에서 공개적으로 논의해야 한다. 이민정책이, 우리의 경우 특히 노동이주정책이 전체 국가정책체계에 통합됨을 전제로 이민자의 사회통합이 전개될 수 있다.

1. 노동이주정책의 난맥상

(1) 산업연수에서 고용허가로

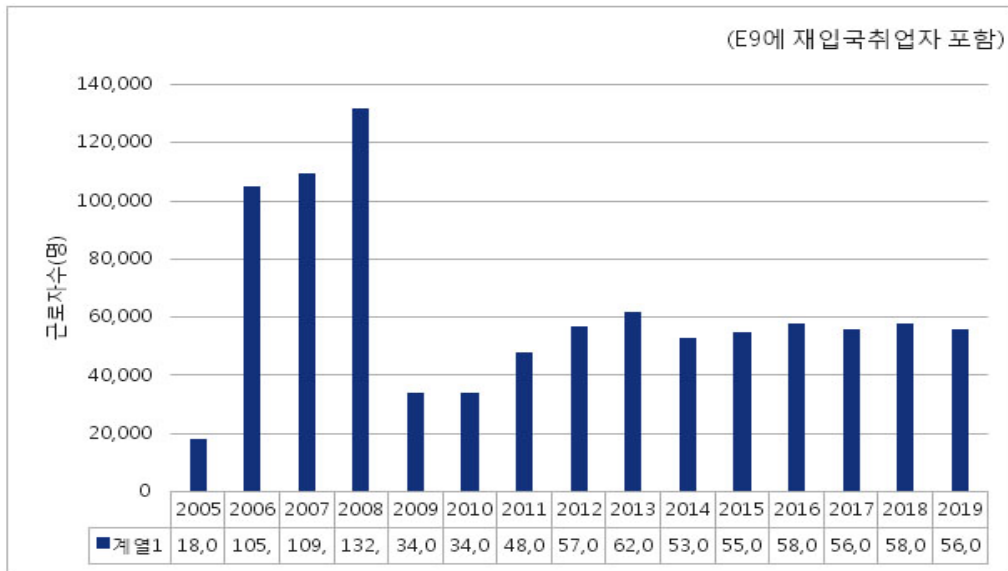
산업연수제도(D-3)는 본래 해외주재 한국기업에 속한 외국인을 위한 연수제도였으나, 1990년대 초반 산업인력 수요가 급증하자 이를 동력으로 D-3 내에서 새로이 개발한 이민경로(D-3-3)이다. 이 정책결정에 대해서는 여러 측면에서 잘못된 결정이라는 비판이 많다. 이 확장적 산업연수제는 남미로 이주했던 자국민의 후손들을 대상으로 했던 일본의 노동허가제를 빌미로 했다고 한다(콘텍스트가 잘 맞지는 않는다). 당시 산업연수제 도입의 주도세력은 유입인력의 출국을 전제로, 당국의 통제능력을 담보로 하면서도 불법체류라는 당연한 결과를 은폐하였다. 더구나 제도의 운영은 공공기관이 아니라 민간단체(중기협)가 중심이 되었다. 순환원칙은 잘 준비된, 국가의 알리바이였으며, 그 결과 편중된 경제논리가 외국인력의 조절을 지배하게 되었다.¹⁴⁾

이후 외국인력에 대한 인권침해가 계속되는 상황에서, 산업연수 관계자들의 누적된 비리의 적발과 연수자도 노동자라는 판례를 계기로 하여, 외국인력 도입제도는 고용허가제로 옷을 갈아입었다. 산업연수라는 변칙적인 틀은 벗어났으나 그 본질적인 문제인 불법체류가 해결되 기보다는 누적되고, 인권침해에 대한 문제제기 역시 여전하다.

14) 특히 경험적 연구로 이해경, 한국 이민정책의 수렴현상, 16면 이하. 이하 해당 비판부분은 이 글만 참조.

아래의 표에서 보다시피 특히 고용허가제 도입 초기에 인정된 쿼터가 과도하여, 5년이 경과할 때마다 불법체류의 압박 역시 감당이 어렵게 커지기 때문에, 성실근로자나 3번째 턴이니 하면서 문제 상황을 연장하거나, E7 기타 합법화 논의까지 시도를 하게 된다.

〈표 - 비전문취업(E-9) 외국인노동자 도입쿼터 추이〉



(2) 불법체류에 대한 출구전략 부재: 순환이 아닌 적체

산업연수생제를 고용허가제로 바꿔서 체류기간을 3+2로 늘리고 여기에 다시 성실근로자 제도를 보충한 것은 결국 일단 입국하면 나가지 않으려는 외국인 노동자의 성향으로 인해 증가하는 불법체류의 압력을 완화하고자 하는 것이다. 하지만 성실근로자제도로 입국한 외국인들이 출신국을 떠나 한국에서 10년을 체류하고 나면, 이제는 다시 출신국에 적응할 것이라는 기대는 하기 어렵다. 결국 한국에서 정주할 것을 전제로 입국하는 것인데, 그들의 사회통합문제, 이와 더불어 한국 사회의 입장에서는 질 낮은 외국인력의 정주화 문제를 안게되는 것이다. 이렇게 유화적 정책은 적법 또는 위법하게 국내에 거주하고 있는 외국인근로자들에게 국내에서 버티면 버틸 수 있다는 시그널을 주고 있지 않은지 장기적인 관점에서 보아야 할 것이다.

2. 정책의 단절

(1) 국내인력정책과의 연계부족

외국인력의 도입은 국가적 고용정책 차원에서 국내인력의 육성에 대한 고려를 전제로 하는

보충적 프로그램이어야 한다. 내국인의 일자리를 보호하고 국내 노동시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 외국인력 도입은 국내 시장에 대한 보완에 그쳐야 한다. 따라서 국내 업종 중에 내국인력의 공급이 부족한 분야 특히 기피업종을 중심으로 한 도입이 당연하고 국제적 추세이기도 하다. 그런데, 외국인력이 내국인력에 비해 더 낮은 임금을 받는 데에 대한 법적 제재와 사회적 압력이 미약한 우리나라에서는 직무능력과 숙련도가 유사한 경우 그리고 저숙련노동으로 충분한 업종 내지 생산단계에서는 외국인력에 대한 선호도가 높기 마련이다. 그러나 이에 대한 조직적 저지세력이 우리 사회에 존재하지 않는다. 특히 민주노총에서 외국인 노동자를 환영하는 입장은 외국의 노동조합 현황에 비추어 이채롭기는 하다. 그러나 노동시장이 이원화되어 있고 노동조합이 대기업 사업장 중심이어서 대기업과 이해관계를 같이 한다는 점에서 그 입장은 쉽게 이해가 간다.

이러한 이유에서 산업연수에서 현재 고용허가제에 이르는 저숙련 외국인력도입정책은 국가경제 전반의 관점에서 국내인력정책과 연계되지 못하고 이로부터 괴리되어 결정되고 운영되는 것은 아닌가 하는 의문이 있다. 외국인력의 도입논리에 단기적인 관점의 인력 부족이라는 요소만 강하게 반영하는 현재의 협소한 논의구조를 벗어나 전체 국가산업의 현황과 인력수급구조에서 조망할 필요가 있다. 인력부족에 대한 대응정책을 수립할 때 먼저 국내인력의 수급상황을 예측하고 외국인력에 눈을 돌려야 함은 당연하다.

(2) 체계통합을 위한 정책인프라의 문제

어떠한 방안이든 외국인력의 공급정책은 내국인력의 일자리를 보호하면서도 국내 노동시장의 노동에 대한 (만약 있다면) 초과수요를 충족하는 선에서 이루어져야 한다. 이러한 외국인력의 도입여부와 정도에 대한 합리적 결정의 전제는 정책인프라가 갖추어져 있어야 한다는 점이다. 그러나 우리의 현실은 여기서 한참 멀다. 우선 외국인력 도입정책의 전제라 할 수 있는 외국인력의 업종별 지역별 분포를 알려주는 체계적인 정보는 없다. 현재 한국에 외국인근로자가 어느 정도 취업하고 있는지, 임금은 어느 정도 되는지를 정확히 알려주는 신뢰할 수 있는 통계는 없다.¹⁵⁾

따라서 외국인근로자가 내국인근로자와 대체관계에 있는지 보완관계에 있는지에 관한 논의도 추상적 차원에 머물고 있다. 보완관계를 이루는 요소와 대체관계를 이루는 요소를 나열하거나, 숙련도 내지 전문성이 높을수록 긍정적이라는 추측에 그친다. 외국인근로자 전체를 놓고 보완효과와 대체효과를 상쇄하면, 긍정적이거나 부정적이기는 단지 외국인에 대한 반감 혹은 호감을 갖고 있는 입장에서 하는 탁상공론에 불과하다.¹⁶⁾

15) 이규용, 외국인력 고용구조와 영향, 노동리뷰, 28면, 32면 이하; 이규용외, 외국인력 노동시장분석, 한국노동연구원 2011, 148면 이하. 목은 자료이나 여기서 큰 변화는 현재 없다.

16) 이규용외, 외국인력 노동시장분석, 한국노동연구원 2011, 154면 이하.

(3) 사용자의 이익과 사회비용

고용허가제가 축을 이루는 단순인력도입정책은 사업자의 단기적 경영이익을 동력으로 하여 추진되어왔다고 하여도 과언은 아닐 것이다. 그러나 사용자는 외국인 근로자 고용으로 인한 사회비용을 부담하지 않는다. 내국인 구인노력도 형식에 불과하다. 외노자의 근로조건 보장도 없고 인간적 대우를 위한 감독도 미약함은 물론 고용부담금과 같은 외국인의 노동시장 진입에 대한 질적 통제도 없다.

그러나 단순노동시장에서 국내 인력이 퇴출되고 외국인력으로 대체된다면, 즉 내국인의 일자리가 박탈된다면, 이는 곧 실업으로 인한 사회안전망과 복지재정의 부담을 의미한다. 다른 한편 유입된 외국인력 역시 저숙련이기 때문에 경쟁력이나 일자리 등 경제적 부가가치 창출의 효과가 미약하지만, 체류가 장기화되면서 비경제활동상태가 될 확률이 높아지고 결국은 복지부담의 요인이 된다.

3. 외국인의 정주와 사회단절

노동이주이든 다른 목적의 이주이든 일단 유입이 되면 난민(신청)이나 (위장)결혼 등 제도적 뒷문을 활용하는 경향이 대부분의 나라에서 나타나는 일반적인 경향이다. 이에 더해 한국의 경우에는 다시 E9이나 H2 등 단순 노동인력이 이른바 성실근로자제도를 통해 10년 가까이 합법적으로 체류할 수 있다.¹⁷⁾ 여기서 다시 E7을 거치거나 바로 F2로 체류자격을 변경하여 정주할 수 있는 있는 경로까지 열려 있다. 많은 나라가 외국인이 단순노동인력으로 유입되는 것을 원천봉쇄하고, 제한적으로 허용하더라도 대부분 일시 체류에 그치도록 하는 정책방향과는 다른 것이다.

이러저러한 사유와 경로로 외국인의 정주가 이루어지면, 이제는 기성의 사실이 되어 불가역적이다. 이는 이민을 겪는 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 지속적인 체류와 그 결과가 감수되고, 그 기간이 길수록, 이제는 이주사유가 중요하지 않게 된다. 이민 2세대, 그리고 3세대에 이르면, 스스로 이주를 하지는 않았지만 이민배경을 갖게 된다. 이주가 끝나면 이주자와 그 이주배경이 남는다. 그런데 노동이주의 출발점이자 바탕인 순환원칙은 배제 즉 외국인의 사회관련성의 부정을 전제로 외국인 노동자 자체, 그리고 그의 지위와 행위까지만을 법적 '취급'의 대상으로 하기 때문에, 이주 이후의 과정과는 단절된다.

더욱이 외국인력은 그동안 기업체 내부에 머무르거나 제한된 밀집지역에 거주하면서 폐쇄된 네트워크의 정보망을 이용하므로 사회통합의 기회가 주어지기 어렵다. 결국 통합없는 정

17) H2는 실제로는 노동허가로 운영된다고 할 수 있다.

주를 하게 된다면 이는 곧 우리 사회 내부에 병립사회(Parallelgesellschaft)라는 리스크 요소를 갖게 된다. 그러나 외국인력 도입논의와 불법체류 문제 및 정주화 문제에 대해 각각 다르게 접근하는 체계 하에서는 효율적인 정책이 이루어지기가 쉽지 않다.

4. 전체법질서와 외국인노동자의 법적 지위

외국인을 규율하는 대륙법계의 전통적인 특별경찰법적 관점에서 보자면, 외국인은 일단 위대한 존재라는 전제에서 일반적으로 입국이 허용되지 않는다. 단지 그 긴장이 해소되었을 때, 즉 외국인노동자의 유입으로 인한 경제적 이익이 이를 억제할 일반적 근거를 압도할 때 입국할 수 있다. 외국인 노동자의 유입은 법적 기준에 의하지 않고 경제적 기준에 따라 결정된다. 외국인력의 수용이 노동력이 부족하다는 부분적 경제현상만을 근거로 경제정책적 차원에서, 법적 측면의 고려 없이 결정되는 결과, 그 외국인의 법적 지위에 대한 규율 역시 결여되었다. 국민의 경우라면 국가의 제재와 침해에 적용될 법치국가적 한계의 규범력이 외국인 노동자에게는 생략되고 사회보장 역시 정면에서 다루어지지 않는다.

고용허가제를 중심으로 외국인노동자에 대해 직접 규율하는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 외국인고용법)은 이 법을 계기로 입국한 외국인의 지위에 관해 규정하지 않는다. 노동관계에서조차 법주체성을 인정하는지 의문스러우며, 궁극적으로는 이 법의 수범자라 보기 어렵다. 일반법의 포괄적 규정이나 해석을 통해 도출할 수 있을 뿐이다. 동법은 개정을 통해 어렵게, 그러나 극히 제한적으로 인정되는, 사업 또는 사업장 변경신청(법 제25조) 등외에는 외국인을 수범자로 규정하지 않는다. 이에 따라 권리의무관계 역시 대부분 법 이외의 영역이며 법주체의 지위 역시 인정하지 않는다. 예컨대 흔히 문제되는 외국인근로자의 작업장 이탈 문제에 관해 법 제17조 제1항은 “사용자는 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다”고 하여 고용관리 형식으로 규정하여 사용자를 수범자로 할 뿐, 외국인 노동자에게 이에 대해 마땅한 절차참여의 여지를 주지 않는다.

외국인법의 각 영역에서 수권규범(授權規範)이 지배적인 상황이 일반적이지만 특히 노동관계에서는 그 수여된 권한행사에 대한 제한규범이 드물어 실제 정책은 대부분 법률 하위에서, 법률의 구속 없이 이루어진다. 물론 개별 사안의 경우 입법적으로 체계화된 기준 없이 행정과 사법이 판단함으로써 이따금 돌출적인 결정이 나오기도 한다. 여기서는 한 사람의 외국인 노동자에게 적용되는 법이 입국 및 체류관리의 법과 노동·사회법의 영역으로 분할되고, 부처와 그 작동의 근거가 되는 실정법령도 분리되며, 이러한 상태에서 이를 체계적으로 포괄하는 상위

의 법은 상정하기 어렵다. 사회권 참여 등의 권리주체로서 체류국의 과실을 얻는 데에는 다시 정당성이 필요하다.

IV 외국인 사회통합과 이민법

외국민주민의 생활관계는 내국인과 다를 바 없이 생활의 총체성을 띤다. 외국인의 경우 국 민과 비교하면 오히려 한국사회에의 정착을 위한 다양한 행정수요가 추가적으로 발생한다. 이에 대응하여 외국인 근로자 역시 노동분야에 국한하지 않고 정보제공에서 시작하여 교육, 가족, 기타 사회분야와 경제, 나아가 시민참여까지 거의 모든 정책분야에 연결된다.

한국의 이민현상은 순환원칙에 바탕을 둔 즉, 일정기간에 한정한 체류와 노동을 전제로 한 외국인 유입에서 출발하여, 결혼이민자가 정착하면서 이른바 다문화의 구호가 순차적으로 내 지 혼재하여 나타났다. 돌이켜보면 순환원칙을 대전제로 외국인노동자 도입을 설계한다는 발 상 자체가 인간의 생리에 대한 무지에서 출발한 것이었으며,¹⁸⁾ 이는 현재 불법체류자의 증가 및 이의 완화 내지 합법화를 위한 성실근로자제도와 이에 이어지는 정주허가제도에서 그 허 구성이 노출되었다. 그리고 서구 특히 이른바 이민국가를 본떠 다문화라는 표제로 이루어지 던 논의는 대다수의 국민으로부터 외국인에 대한 반발을 불러일으킨 중대한 계기라는 사실 역시 부정할 수 없다. 이러한 흐름에서는 외국인의 사회통합과 지역정착에 대한 진지한 법적 접근의 실마리를 찾을 수 없었다.

어쨌든 이민정책의 대상을 이주하려는 자와 이주한 자로 나누어보면, 순환원칙이 이주한 자를 외면하는 반면 다문화담론과 사회통합론은 이주한 자를 정면으로 다룬다. 다문화담론에 관해서는 약간의 비판적 검토가 필요하므로 이를 먼저 살펴보고, 외국인 사회통합의 개념과 법리를 본격적으로 다룬다.

1. 다문화와 법질서

한국사회에서 접하는 다문화라는 용어가 모호하기도 하지만, 다양한 맥락에서 사용된다. 여기서는 (외국의) 사회과학적 담론인 다문화사회론 내지 다문화주의와 한국에서 독특하게 나 타난 다문화가족의 두 갈래로 나누어 살펴본다.

18) 막스 프리쉬의 "Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen(노동력을 불렀더니, 사람이 왔네)"라는 유명한 풍자는 이미 1965년 당시의 경험에서 우리나라의 것이다.

(1) 다문화사회론

한국에서 언급되는 다문화사회는 그 초점이 분명하지 않고, 나름의 가치관이나 감정이 실려 막 바로 자극적인 연사로 전락하기 십상이기 때문에 그 정확한 의미를 알기 어렵다. 여기서는 다문화의 모델이라 할 수 있는 캐나다 다문화주의의 골격을 소개하고,¹⁹⁾ 한국사회와 비교하여 과연 이로부터 어떠한 시사점을 얻을 수 있겠는가를 살펴보겠다.

1) 캐나다의 다문화주의

캐나다의 국가형성과정과 국민의 구성은 상당히 독특하다. 이러한 사회·역사적 배경에서 발전하였다. 구체적으로 보면, 캐나다는 북아메리카에 이주해온 순서에 따라 원주민과 영국 및 프랑스에서 건너와 국가를 건설한 집단, 그 후 이주한 유럽의 소수집단, 그리고 제3세계 출신의 4개 집단으로 구성되어 있다. 이러한 인종의 다양성을 바탕으로 1960년대 다문화주의가 전개된 결과, 1971년 트뤼도 수상이 공식적인 정부정책 방향으로 선언하고 1988년 캐나다 다문화주의법(Canadian Multiculturalism Act)이 제정된 이후 지금까지도 유효한 국가이념으로 고양시켰다.

① 내용

이 다문화사회의 이념은 이상에 그치지 않고 정책으로 실천되었으며, 다음과 같은 기본 원칙을 그 기초로 한다.

1. 문화다양성에 대한 긍정: 다양한 문화는 많은 장점이 있으며 생산적이다. 사회를 풍부하게 하는 활력의 원천이다.
2. 문화적 차이의 권리: 개인적으로, 집단적으로 자기 고유의 문화를 지킬 권리
3. 각 문화가 동등한 가치를 갖고, 따라서 서로 관용적이어야 한다.
하지만 출신집단과 연결된 정체성보다 전체 사회에 연결된 정체성이 우선한다. 결과적으로 이중적 정체성이 수직적으로 구성된다.
4. 안정-교류 가설: 고유집단에 결속되어 있어야 개개인의 자부심이 고양되고 심리적으로 안정되어 다른 집단에 대한 관용과 교류를 여는 개방적 태도의 바탕이 된다.
5. 다양성 속의 통일성: 공동의 기본적인 가치와 규범(헌법과 법률, 공용어)이 전체 사회를 유지함은 물론, 문화적 차이의 권리에 한계를 설정하며 개별적인 부분문화에 대해 명백하게 우위를 갖는다. 이주민은 자기의 문화라도, 구속적인 공동의 가치기반에 저촉되지 않는 한도에서 유지할 수 있다.
6. 동등한 기회의 권리: 다문화주의는 자유주의적인 문화적 차이의 권리와 더불어 사회적인 기회균등의 권리를 동시에 추구한다.

19) Rainer Geißler, Multikulturalismus in Kanada - Modell für Deutschland?, 2003
(<http://www.bpb.de/apuz/27564/multikulturalismus-in-kanada-modell-fuer-deutschland?p=1>).

7. 정책을 통한 실현: 다문화주의는 저절로 발전하는 것이 아니라 정책적인 관리와 고양, 지원을 필요로 한다.

② 비판

다문화주의가 main stream이지만 캐나다사회 내부에 이에 대한 비판이 좌우 양쪽에서 제기된다. 즉, 좌파는 미사여구로써 인종주의를 덮어두고, 소수인종의 표를 얻으면서도 그들이 당면한 현실적 문제를 외면하는 선거전략이라고 폄하하며, 우파는 고유문화와 너무 강하게 결속을 시켜 사회적 장벽을 세우는 한편 가치상대주의로써 서구문화의 특성을 형해화한다고 우려한다. 물론 이러한 비판이 다문화사회에 심각한 동요를 일으키는 것은 아니다.

③ 비교 및 시사점

인도주의와 관용, 평등 등의 가치가 지배하는 이러한 다문화주의가 이상적이라 할 수도 있다. 한국의 경우 어쨌거나 난민도 수용하는 인도주의적 입장을 취하고 있으며, 경제적인 이유에서도 그렇고, 인구변동의 돌파구로서 이민정책을 염두에 두고 있다는 현실적 상황, 그리고 어쨌거나 이주희망자들에게 상당한 흡인요소를 갖고 있는 나라이므로 캐나다와 공통점이 있다고 할 수 있다.

하지만 이 모델이 독특한 역사적이고도 사회구조적인, 문화 및 정치적인 맥락에서 나온 것이다. 국가건설 당시부터 두 민족의 각축이 있었고, 이를 바탕으로 다른 유럽인들이 제3세력으로 유입된 독특한 배경을 이해해야 한다. 이를 전혀 다른 바탕을 가진 사회에 이식하려 시도한다면, 무모한 이상주의에 불과하다. 구체적으로 보면, 캐나다의 경우 원주민을 제외하면 사회 자체가 이민으로 이루어졌고, 계속해서 서로 다른 문화를 가진 사람들의 이주가 이루어지고 있다. 하지만 지금 한국이 겪는 이주현상은 최근의 현상이며, 그것도 캐나다와 같은 정주이민이 아니라 순환원칙에 의해 귀환한다는 것을 전제로 한 유입인 것이다.

이러한 차이는 사회구조와 문화, 국가에 대한 이해로 이어진다. 이질적인 문화가 공존하는 역동적인 다문화사회에서 문화민족(Kulturnation)이라는 의미에서의 민족국가(Nationalstaat)를 바탕으로 하는 국가관의 여지는 없다. 혈통이나 일정한 문화가 아니라 시민들의 충성으로 전체 사회가 유지되고, 그 틀 아래에서 여러 문화집단이 결합할 수 있는 것이다.

한국은 본질적으로 단일민족의 사회이며 문화민족이라는 관념을 전제로 국가에 대한 이해가 전개되고(헌법 전문 및 제9조), 국적 역시 거의 온전한 혈통주의원칙에 따라 결정된다. 다민족적인 집단은 - 있다면 - 구조적으로 취약하여, 사회의 하층부를 이루며, 정치적으로도 무력하다 할 수 있다. 하지만 캐나다의 소수집단은 구조적으로 확연히 더 좋은 위치에 있다. 특히 중국계를 보면, 홍콩에서 밴쿠버로 이주한 부자들을 비롯해 영국계나 프랑스계 못지않은

위치에 있으며, 제3세계 출신까지도 사회의 하층부만이 아니라 상층부도 차지하고 있다고 할 수 있다. 그들 자녀들의 교육전망이 매우 밝은 점은 특히 한국에 이주한 외국인집단과 대비되는 대목이다.

이러한 차이에도 불구하고 한국의 이민정책에 주는 시사점은 있다. 먼저 이민에 대한 개방적 태도이다. 이민이 공동체의 이익에 도움이 된다는 국민적 공감대가 있고, 이민·통합정책이 이를 뒷받침해 주어야 가능한 일이다. 다양성 속의 통일성이라는 이원적 원칙 역시 - 외국인과의 관계에 한정적으로 적용되는 것은 아니지만 - 지나친 동화압력도, 분리와 단절도 경계한다는 점에서 음미해볼만 하다.

2) 다문화규범화의 이론적 문제점

이제 다문화담론이 법질서에 수용되기 위한 관문들과 그 통과에 난점에 대해 살펴본다. 문화의 개념은 차별적이며, 논쟁적이며, 다의적이다. 역사적·사회구조적 콘텍스트에 따라 문화에 대한 이해가 다르다. 이와 연관된, 민족이나 역사적 경험, 종교 등의 용어도 그러하다. 문제는 다문화론이 법의 세계에 들어오기 위해서는 다문화의 콘텍스트에서 문화가 무엇을 의미하는가가 분명해야 하며 그 연관개념들과의 관계도 정리되어 있어야 한다는 점이다. 하지만 다문화 관련 문헌에서는 보통 다양한 문화집단의 존재에서 출발하지, 문화에 대한 진지한 정의를 찾아보기는 어렵다.²⁰⁾ 이러한 다문화담론은 다의적이고 서로 다른 배경을 가진 문화개념을 그대로 둔 채, 한 사회 안에 여러 문화의 공존가능성에 관한 논의를 전개한다. 결국 체류국의 제도와 정책에 대한 도전개념으로 고유의 문화를 제시하는데, 그 개념의 모호성으로 폭발력을 갖기는 어려운 것이다.

예컨대 한국에서 흔히 인용하는 킴리카를 보면, 소수민족에 관한 자유주의적 관점을 이민집단에 전용하여 논의를 전개하는 결과, 문화를 공동된 사고방식과 생활양식을 넘어 언어와 역사의 독립성과 제도 및 근거영토의 확보까지 개념요소로 넣는다.²¹⁾ 이는 내부적 제재(internal restriction)와 외부로부터의 보호(external protection)를 통해 그 문화집단의 안정성을 보호하기 위한 것이라 보인다.²²⁾ 이렇게 문화에 실체적 정체성만이 아니라 제도적 정체성까지 필요하다 함으로써 문화개념의 관념적 고착이 발생한다.²³⁾ 그 결과 다문화에 전형적인 논쟁, 즉 비자유주의적 제3세계 출신자들의 소수문화가 구성원에게 억압적이라면, 왜 이 문화를 민주적 법치국가의 헌법체제에서 방임해야 하는가, 나아가 이러한 문화가 계승되도록 하는 교육을 정부에서 지원해야 하는가²⁴⁾ 하는 의문이 제기된다. 이민과 문화의 관계에

20) 설한, 다문화주의의 이론적 퇴조 원인 분석, 현대정치연구 제7권 제1호(2014), 88면.

21) 월 킴리카, 다문화주의 시민권 (정동진 역), 2010, 37면 이하.

22) 월 킴리카, 다문화주의 시민권 (정동진 역), 2010, 73면 이하.

23) 물론 그는 원주민과 소수민족, 이주민을 구분하고, 그 현상적 차이에 대하여도 서술하기는 하지만(월 킴리카, 다문화 오디세이(이유혁 등 역), 2017, 97면 이하), 문화개념의 차이에 대해서는 침묵하고 있다.

서는 체제국 문화에 동화하려는 실제 이민자의 성향을 반영하여 적합한 사회통합모델을 설정하면 족함에도 불구하고,²⁵⁾ 자유주의를 바탕으로 원주민과 소수민족, 이민자까지 포함하는 거대한 체제를 이론화하려 시도하는 과정에서 문화의 개념을 너무 무겁게 하였다는 점에서 이론적 난점이 있다고 밖에 볼 수 없다.

다음으로 다문화의 규범적 존재가능성 문제이다. 물론 연방주의나 보호구역과 같이 일정한 영토가 확보된다면 그 충돌의 완화가가능성이 있다. 그러나 한국과 같이 세분화되었으나, 다른 집단과의 이해관계에 민감한 사회에서 나타나는 다양성과 통합의 긴장관계, 분배와 재분배의 공동체적 사회정의와 같이 복잡한 이해관계가 얽혀있는 상황에서, 이민자 중심의 인권논거로써 이질적 문화의 정당성 근거를 단순화하는 주장은, 무임승차와 역차별 등의 후속문제를 고려하면 받아들이기 어렵다. 더욱이 다른 문화의 대표성을 갖고 이를 발현할 정도의 외국인집단이 한국사회에 존재하는가, 존재할 가능성이 있는가라는 척도에서 보면 그 현실성도 인정하기 어렵다.

정체성과 관련하여 민감한 문제를 야기하는 문화를 건드리지 않고도 외국인과 공존의 규범체계를 얼마든지 세울 수 있다. 문화적 정체성만이 인간의 정체성을 규정하는 요소는 아니며, 특히 종교적 정체성은 미디어와 계몽으로 점차 그 배타성을 잃고 상대화되고 있다. 어쨌든 문화적 실체를 사상(捨象)한 형식적 규범이론은 가능하다. 이 규범체계의 최소한은 공동체의 정당성과 통합의 메커니즘인 민주주의, 그리고 인권 내지 자유라 할 수 있을 것이다.

적어도 한국사회는 다문화사회가 가시권에 있지 않다. 다문화사회가 아닌데 다문화사회로 향하는 정책을 펴야할 당위성을 찾기는 어렵다. 백번을 양보해서 한국사회가 다문화사회라 하여도, 다문화사회이므로 다문화정책이 필요하다는 주장은 사실과 당위를 동일시하는 단순함에 붙잡혀있다. 다문화현상 자체는 아직 바람직하다고도, 우려스럽다고도 할 수 없는 현상일 뿐인데, 국가가 법과 정책으로 이를 확산시켜야 하는가, 오히려 원심력이 작동하는 사회라면, 그 사회를 유지하기 위해 구심적인 국가정책이 필요하지 않은가 하는 반론에 답해야 한다.²⁶⁾ 문화다양성은 자연스러운 삶의 조건이지, 이를 발전시킬 국가의 임무를 설정하기는 어렵다.

물론 흔히 이른바 다문화현상으로 예시되는 종교갈등을 조정하는 법제는 두어야 할 것이다. 각 국가마다 나름대로, 국교를 인정하든 아니든, 이러한 제도를 발전시켰으며, 한국의 경우도 마찬가지라 할 것이다. 이와 구분하여 종교를 배경으로 하는 인권침해(여성할례, 일부다

24) 설한, 김리카의 자유주의적 다문화주의에 대한 비판적 고찰, 한국정치학회보 제44집 제1호, 68면 이하.

25) 앞에서 본 캐나다의 다문화모델 역시 이러한 유형에 속한다고 할 수 있을 것이다.

26) Christian Joppke, The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy, The british Journal of Sociologt 2004, Vol. 55, Issue 2, p. 237(239).

처, 명예살인 등)는 국가가 진압할 의무가 있다.

3) 독일의 다문화 개헌 시도

독일 통일 이후 당시 야당인 시민당을 중심으로 통일조약에 근거하여 소수문화 보호에 관한 조항을 신설하자는 제안이 있었다. 결과적으로 통합모델이 다문화모델로 대체될 우려에서 이 개정안은 배척되었다. 이를 연방의회 기록물을 중심으로 살펴본다.²⁷⁾

① 논의의 경과

- 연방참사원의 헌법개정위원회는 다음과 같은 보호 및 촉진조항을 제안하였다:

“국가는 인종적, 문화적, 언어적 소수집단의 정체성을 존중한다. 국가는 독일 국적의 민족적·인종적 소수집단을 보호하고 지원한다.”

그러나 제2문은 연방참사원 총회에서 개정 정족수 2/3을 충족하지 못하여 삭제되었다.

- 그리하여 연방의회와 연방참사원 공동의 기본법개정위원회

(Die Gemeinsame Verfassungskommission, 이하 개정위)는 통일조약 제35조의 문화국가조항을 근거로 소수보호조항을 다음과 같이 기본법 제20b조에 추가할 것을 권고하였다.

“국가는 인종적, 문화적, 언어적 소수집단의 정체성을 존중한다.”

② 논거

독일에서는 프랑크푸르트 헌법과 바이마르헌법 이래로 소수자 보호의 전통이 있으나, 기본법은 제3조 제3항의 혈통과 언어를 사유로 인한 차별금지에 머무르고 있다. 소수존중 조항을 추가하는 기본법 개정은 유럽에서 독일의 국격을 높이는 데에 기여할 것이다.

중요한 것은 인종적, 문화적, 언어적 소수집단의 정체성 존중이다. 이는 모든 동화압력을 배척하고 독일에 거주하는 외국인 소수집단의 “정체성 보호”도 국가가 보장한다는 의미이다. 소수집단과 관련한 이러한 인간존엄의 존중 선언은 개인의 보호가 아니라 집단의 보호를 도모한다. 그 결과 국가가 소수집단의 언어나 기타 문화적 특성에 영향을 미치거나 배제하려는 시도가 금지된다. 하지만 존중조항은 지원에 대한 촉구가 빠졌기 때문에 국가의 입장에서는 약화된 형태이다. 제2문의 보호와 지원조항이 개정위에서 2/3를 충족하지 못함으로써 소수집단의 보호와 지원에 관한 국제사회의 요구를 지키지 못하게 된 것이다.

◎ 반대의견²⁸⁾

27) BT.-Drs. 12/6000(1993년 11월 5일자), S. 71ff.

28) 개정안에 대한 찬성이 1/2을 넘지만 2/3에 못미쳐 제1문의 개정안 역시 성사되지 못했다.

연방헌법에 소수집단보호조항을 보완할 필요는 없다. 소수집단보호는 이미 독일 헌법질서의 본질적 요소이다. 이를 통해 소수집단의 구성원의 인격적 발현이나 문화적 정체성이 보호된다. 여기서 문제되는 소수집단은 독일 국적을 갖고서 영토 내의 분리된 지역에 예전부터 정착하였지만 국민 다수와 명백히 구분되는 사람들이다. 덴족 소수집단과 프리젠(Friesen), 소르벤(Sorben)이 이에 해당하는데, 이들이 체류국에서 지배적인 역할을 할 수는 없다. 이들은 이미 소수집단으로 해당 주의 헌법 규정에서 보호하고 있다. 개인의 권리는 기본권의 일반적 자유권으로써 보호하는 외에, 소수집단의 집단적 권리보호는 각 해당 주의 헌법에서 보호하고 있으며 이는 주의 고유한 임무이다.

사민당이 제안하는 소수보호조항의 배후에는 새로운 사회정책적인 발상인 다문화사회가 자리 잡고 있다. 여기서의 소수민족 개념은 의식적으로 규정하지 않고 있는데, 이주자나 새로이 형성되는 소수자집단을 소수민족(nationale Minderheit)으로 인정 내지 보호 및 지원을 가능하도록 하려는 것이다. 그렇다면 이주자를 국가와 사회에 통합하는 대신에 독립적인 문화들의 병립을 촉진하게 된다. 독일 내에 가능한 한 널리 헌법을 통해 독립적인 문화가 병립하도록 도모하는 것이 우리의 임무는 아니며, 이주자는 국가와 사회에 통합될 것을 기대해야 한다. 다. 인종적, 문화적, 언어적 소수집단의 정체성을 존중한다는 존중조항을 됴으로써, 국가가 통합의 의지를 촉진하기를 포기한다는 선언을 하는 것이다.

③ 연방헌법재판소의 입장

이러한 입법자의 입장은 1995년 연방헌법재판소도 지지하였다. 공립학교에 십자가를 설치할 수 있도록 한 바이에른의 교육법령에 대해 위헌선언을 하면서, 구체적으로 실시한 논거를 보면,²⁹⁾

“국가는 문화를 통해 형성되고 역사에 뿌리를 둔 가치와 관념을 벗어날 수 없다. 이에 근거하여 사회가 유지되고, 국가의 임무 수행이 여기에 달려 있는 것이다... 따라서 이에 근거를 둔 전통적인 사고방식과 의미부여, 행동양식에 국가가 무관심할 수 없다”고 하면서 “문화적 정체성에 국가가 무관심한 태도를 갖지 말아야 한다”고 결론을 내린다.

4) 한국사회의 이른바 단일민족론

나름 실체를 갖춘 다문화론은 단일민족, 민족적 우월성 내지 배타성에서 시작하며, 여기서 민족은 혈연적, 인종적 의미로 이해된다. 단일민족 비판론을 바탕으로 하는 이러한 다문화 논의 역시 그 출발점부터 잘못되었다고 본다.

29) BVerfGE 93. 1. 22.

여러 문화의 조우와 공존을 통해 형성되는 이민국가는 말할 것도 없이, 유럽의 좁은 땅에서도 여러 문화가 공존함에 따라 필연적으로 그 충돌이 발생했고, 이것이 문명 발전의 원동력³⁰⁾으로 작동하였다. 이에 비해 한반도는 그 지리 여건상 여러 문화의 동시 공존이 가능하지 않다. 하지만 다른 문화를 받아들여 종합하는 경험이 축적되었다. 종교적 갈등이 극단적 분쟁으로 치닫지 않고 비교적 조화로운 관계를 유지 발전하는 풍토가 이루어졌다. 즉 차별과 충돌을 거쳐 발전해온 다문화가 아니라, 이질적인 것의 조화를 꾀하는 종합문화라 할 수 있을 것이다.

1970-80년대 군사정권과 저항세력의 정치적 구호를 사상(捨象)하면 이미 당시에도 민족을 경제사회적 공동체로 이해하는 - 열악하나마 - 지적 풍토가 있었다. 혈연과 인종이 같다 하여 이를 계기로 무조건인 유대감을 강박하는 전근대적인 심리적 기제는 (있었다 하여도) 적어도 IMF를 계기로 깨졌다고 단언할 수 있다.³¹⁾ 돌이켜보면 6.25로 남북이, 5.18로 동서가, 다시 IMF로 상하가 분열되고 그럼에도 사회는 다시 아물며 성숙해지고 있다는 점은 부인하지 못할 것이다. 단일민족론의 연장선상에 있는 민족통일의 무조건적인 당위성이 설득력이 있지도 않다. 70-80년대 염원이라 하던 전래적 의미의 혈연적 민족통일, 민족이라면 그 완전성을 위해 통일을 이루어야 한다는 공감대를 지금 찾기는 어려운 것이다.

한국사회에서만이 아니라 국민 혹은 민족의 개념은 사회발전단계와 시대에 따라 변화해왔다. 예컨대 프로이센이 독일을 통일하고 나서, 합스부르크의 오스트리아가 다민족국가(Vielvölkerstaat)³²⁾에 대비하여 자신의 국가를 국민국가(Nationalstaat)로 지칭한 데에서도 시간에 따른 의미와 표현의 변화를 볼 수 있다. 어느 문화권에서나 민족의 관념이 국민 내지 사회공동체와의 관계에서 단일한 의미를 유지하지 않는다.

많은 논자들이 이른바 제노포비아(異人憎惡)가 한국사회에 특유한 양 탕을 하지만, 어느 존재나 합리적으로 행위를 하는 한, 낯선 존재에 대해 경계심을 갖는 것은 당연하며, 익숙해지면서 경계가 풀리게 된다. 한국사회가 외국인에 대해 과연 (혹은 얼마나) 배타적인가는 다른 사회에서 외국인을 대하는 태도와 수평적으로 비교해야 상대적인 배타성을 말할 수 있다. 또한 국민 서

30) Karl Popper, *Auf der Suche einer besseren Welt*, 1984, S. 127ff.는 이주 또는 거래를 계기로 다른 문화와의 비교를 통해 타부의 상대성을 깨달으면서 인종적 속박에서 벗어나고 폐쇄사회에서 개방사회로 전환하여 고도로 발전된 문명을 이루었다고 한다.

31) 민족주의에 대한 현 단계의 이해
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/04/18/2019041803737.html?utm_source=daum&utm_medium=original&utm_campaign=news 또는 http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/01/2018020103035.html;
http://www.pressian.com/news/article/?no=240982&utm_source=daum&utm_medium=search)는 서구 기준으로 보면 좌우가 바뀌어 이해롭기는 하지만 양쪽 모두 적어도 다문화론자들의 비판대상이 되는 수준은 넘었다.

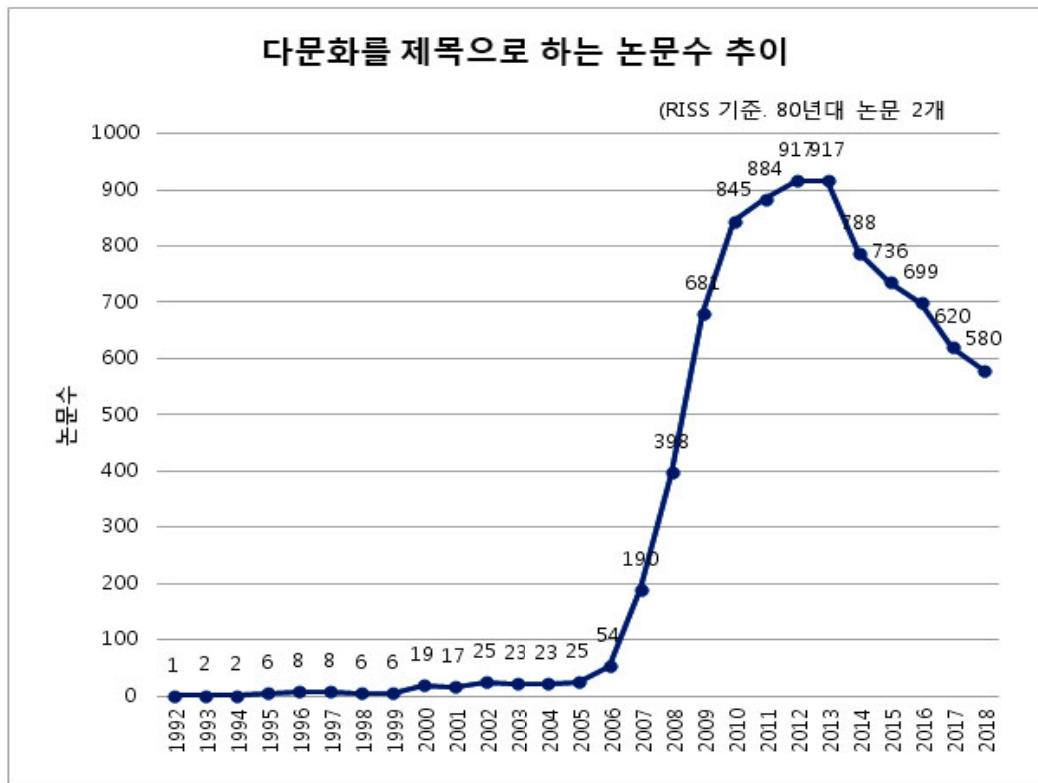
32) 중심어 Völker(Volk의 복수)는 영어로 tribe, folk, nation, people, masses 등으로 표현될 수 있으며, 독일 연방헌법재판소의 결정문은 Im Namen des Volkes(국민의 이름으로), 오스트리아 헌법재판소 결정문은 Im Namen der Republik(공화국의 이름으로) 발하여진다.

로가 과연 같은 민족이라 해서 친화적인지, 아니면 (어느 정도) 배타적인지의 비교값이 있어야 '외국인에 대해' 한국사회가 어떻다고 말할 수 있을 것이다.

이렇게 한국에서 지금까지 이루어진 다문화논의의 실체는 의문이며, 이러한 류의 사회적 윤리교사를 자임하는 집단에 대한 반감이 외국인에 대한 거부감으로 이전되는 부작용을 부정하기는 어려울 것이다.

(2) 다문화론의 쇠퇴와 다문화가족

〈다문화를 제목으로 발표된 논문의 수〉



◎ 다문화와 혐오

다+문화+가족?

2. 외국인 사회통합의 법

문화는 논쟁적이며, 갈등을 유발할 소지가 큰 테마이다. 특히 다문화담론과 같이 문화를 과거

에서 전래된 종교 기타의 유산으로 이해하는 경우 사회적 논란은 커질 수 있으나³³⁾ 구체적인 정책방향이나 입법 등으로 귀결되기는 어렵다. 하지만 외국인을 법질서에 수용하는 데에 문화적 긴장관계를 굳이 건드릴 필요는 없으며, 공동체의 내적 통합의 일환으로 외국인의 사회통합을 이해하면 족하다.

아래에서는 외국인 사회통합을 헌법적 틀 속에 자리매김을 하고, 이민행정법의 관점에서 파악하려 한다. 외국인 사회통합의 법질서는 장차 형성해 나아갈 과제로서, 국내에서는 아직 논의가 활발하지 않으므로 일단 주로 독일의 논의를 빌어 검토한다.

(1) 헌법질서와 외국인의 사회통합

국가공동체는 내적으로 지속적인 통합과정을 통해 유지된다. 여기서 통합은 시공간에 실재하는 국가에 대한 정서적인 수용과 인간의 존엄과 같이 제도화된 가치에 대한 이성적인 동의를 의미한다.³⁴⁾ 통합은 법 이전의 동질성, 특히 문화적 정체성을 그 역사적 출발점으로 한다. 이러한 통합의 장은 국민에 한정되지 않고 사회 자체라 할 것이므로, 국가의 통합노력은 국적을 가진 자 외에 영토 내에 지속적으로 체류하는 외국인에 미친다 할 것이다.³⁵⁾

헌법질서와 외국인의 사회통합의 관계, 특히 사회통합의 의미와 정도는 정체성의 관점에서 살펴볼 수 있다. 독일연방헌법재판소는 외국인에게 널리 사회경제적으로 편입될 것을 요구한다고 해서, 해당자의 인격권 전체를 포괄하여 독일식의 생활과 관습에 맞춰야 한다는 것은 아니라고 하면서, 독일의 외부적 질서에 편입되어야 한다는 의미에 한정함으로써,³⁶⁾ 그가 속한 국가의 국민으로서 문화적 정체성을 유지할 수 있도록 하여 기본권이 보호하는 이익과 조화를 이룬다. 국가가 통합의 관념에서 요구할 수 있는 것은 법에 합치되도록 행동하라는 것이고, 이는 헌법질서의 인정과 실정법의 준수로 족하다.³⁷⁾ 한 발 더 나아가 국가에 대한 충성을 요구하는 것은 헌법의 근본가치 보호에 필요하지도 않을뿐더러 이에 합치하지도 않으며, 충성이라는 개념의 모호성으로 인해 다양한 해석이 가능하여 법적 안정성을 해치는 결과를 초래할 위험이 있다.³⁸⁾ 다른 한편 국가권력으로써 일정한 방향의 동질화를 요구하여 의사표현이나 집회 결사의 자유를 제한할 수 없으므로, 자신의 사회적 정체성을 규정하고 표현하는 데에 광범위한 자유가 보장되는 것이다.³⁹⁾

33) 이러한 문제점에서 출발한 최근의 Transculture의 전개에 관해 주목할 필요가 있다. 예컨대, Mikhail Epstein, Transculture: A Broad Way between Globalism and Multiculturalism (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1536-7150.2008.00626.x>): Seyran Ateş, Der Multikulti-Irrtum, 2007.

34) Arnd Uhle, Innere Integration, in: HStR IV 3. Aufl., 2006, § 82, Rn. 1.

35) Arnd Uhle, Innere Integration, in: HStR IV 3. Aufl., 2006, § 82, Rn. 44.

36) BVerfGE 76, 1, 53.

37) Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, 2013, S. 265(271)

38) BVerfGE 102, 370, 395.

39) Armin von Bogdandy, Europäische und nationale IdentitätÖ Integration durch Verfassungsrecht?,

그리고 외국인의 사회통합이 기본권과 긴장관계에 있을 수 있다. 여기서 기본권은 주류문화가 외국인에게, 즉 다수가 소수에게 정체성을 강요하는 데에 대한 방어권의 기능을 하므로, 국가는 이러한 동일화 압력을 저지할 의무가 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 결론에 그치는 것은 외국인의 사회통합에 대한 헌법적 논의를 성급하게 좁히는 것이다. 외국인의 사회통합이 실패한 전형적인 예라 할 수 있는 병립사회(Parallelgesellschaft), 예컨대 고립된 외국인 집단거주지역에서 구조화된 억압과 특유의 범죄에 비추어 외국인의 사회통합은 국가의 기본권보호의무의 내용에 해당한다고도 할 수 있는 것이다. 그렇게 본다면 외국인 사회통합정책은 헌법에 근거를 둔 일종의 국가목적으로서 입법과 행정은 사회통합의 임무를 수행할 의무가 있다는 점에는 동의할 수 있다. 이 국가의 사회통합책임은 헌법규범의 여러 측면을 전반적으로 고찰하여 도출할 수 있을 것인데, 민주적 공동체의 정상적인 작동과 기회균등, 사회국가원리, 나아가 자유주의적 헌법질서의 지속가능성 등이 그 단서가 될 것이다.⁴⁰⁾ 이 사회통합책임으로부터 구체적인 임무나 수단을 도출할 수는 없지만, 개별적인 수단과 결부되는 기본권침해에 대해서는 일반적인 과소금지원칙을 척도로 판단할 수 있다.⁴¹⁾

물론 외국인의 사회통합을 경제적 통합과 사회적 통합, 문화적 통합으로 나누어본다면 문화적 통합을 촉진하기 위한 법적 조치가 의무를 수반하는 경우, 사회통합과 기본권의 긴장관계가 두드러져, 노동시장 진입을 통해 촉진되는 경제적 통합의 경우보다 심각한 법적 문제를 야기할 것이다.

(2) 외국인 사회통합과 이민행정법

1) 외국인 사회통합의 법개념성

앞에서 언급했듯이 몇몇 실정법에서 외국인의 사회통합을 명시적으로 언급하였지만 그 법적 개념규정이 없다. 어떤 법개념이든 언어로서 실재를 포착하려는 시도이므로, 그 규율은 불충분할 수밖에 없고 어느 정도 불명확성을 내포하고 있다. 하지만 “통합(Integration)”의 개념은 고도의 불확정개념으로서 법치국가원리에서 도출되는 명확성의 원칙과 권력분립의 요청에 부합하는가에 문제가 있는 것이다.⁴²⁾ 이 관념이 사회학에서 유래하였고, 통합에 대한 사회학적인 해석이 무수히 많은 탓이라 할 수도 있을 것이다.

따라서 통합개념의 해석으로는 외국인 등의 수범자를 구체적인 행위기대에 결부시킬 수가 없다. 외국인체류법을 집행하는 행정청으로서의 통합촉진의 목표와 범위도 명확하지 않아 집

VVDStRL 62)2003, S. 156(183)

40) Martin Burgi, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl, 2016, S. 1015(1020)

41) 국가의 보호의무 위반에 대한 제한적 해석으로 BVerfGE 92, 26, 46; 79, 174, 202

42) Johannes Eichenhofer, Die “Integration von Ausländern” als Verwaltungsaufgabe, DÖV 2014, S. 776(778)

행을 위한 해석과 적용에 어려움을 겪을뿐더러, 입법과 사법, 행정 사이의 권력분립의 관점에서도 규명해야 할 문제가 있다.⁴³⁾ 불확정개념의 사용은 입법자가 행정에 판단여지를 부여하고, 행정결정에 대한 사법심사는 그 한계가 준수되었는가 하는 점 이상으로 판단할 수 없기 때문에 권력분립의 원칙에 합치하는가에 의문이 제기될 수 있는 것이다. 물론 이러한 문제제기의 바탕에는, 불확정개념은 확정할 수 있고, 해석을 통해 올바른 결정에 이를 수 있다는 관념이 도사리고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 불확정개념의 확정가능성이 설득력이 있어보이지는 않고,⁴⁵⁾ 불확정개념에 대한 해석과 적용의 권한을 행정에 부여한 것이라 볼 것이라면, 문제는 불확정개념으로써 어떤 내용을 규율했는가 아니라 수권했는가이다.⁴⁶⁾ 그렇다면 입법자가 불확정개념을 통해 규범을 구체화하는 권한을 행정에 부여한 것이므로, 수권된 내용의 한계를 준수했는가의 여부는 불확정개념의 해석을 통해 판단하게 될 것이다. 그렇다면 심사법원은 불확정개념에서 출발하여 주어진 콘텍스트에서 구체화된 행정임무가 무엇인가에 주목해야 할 것이다. 행정작용이 법률의 수권범위 내에 머물렀는가 여부는 개별 법률의 차원에서 각각 판단될 수 있겠지만, 사회통합행정에 광범위한 형성권한이 부여되었다고 봄이 일반적이므로, 별 문제 없이 이 불확정개념이 권력분립원칙에 합치된다고도 볼 수 있을 것이다.

2) 사회통합개념의 기능

어쨌든 외국인의 사회통합개념이 이민법에 규정되면서 수행하는 기능은 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다.⁴⁷⁾ 즉 권리와 기회, 그리고 의무가 그것이다.

먼저 통합과정에 있는 사람에게서 일정한 통합의 조건을 성취하는 경우 국민과 비견되는 지위를 얻을 권리가 주어진다. 통합의 정도는 체류자격을 결정할 때에 기준이 된다. 이러한 의미의 통합은 모든 권리에 장애 없이 접근할 수 있을 때에, 즉 국적을 취득하여 전적으로 국가질서에 속하게 될 때 완성된다.

또한 이주자는 통합과정을 통해 사회적, 문화적, 경제적 생활관계에서 차별받지 않고 참여할 기회를 갖는다. 여기서 국가는 촉진적 기능을 한다. 사회통합법은 통합을 직접 수행하는 것이 아니라, 그에 유리한 여건과 틀을 제공할 뿐이다.

그리고 이주를 했다면 그에게 사회통합은 의무라고 볼 것이다. 주어진 의무가 이행되지 않

43) Johannes Eichenhofer, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251(253)

44) Helmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 7 Rn. 31.

45) 김환학, 법률유보 - 중요성설은 보장행정에서도 타당한가, 행정법연구 제40호, 18면 이하.

46) 물론 재량론의 연장선상에 있는 권리구제와 사법심사의 관점에서는, 권리구제의 개괄주의에 비추어, 그리고 개괄주의가 법률유보의 하위에 있지 않기 때문에 불확정개념은 원칙적으로 전적으로 사법심사의 대상이 되며, 예외적으로 결정상황이나 결정대상이 특별해서 사실상·법적으로 극복할 수 없는 한계에 부딪히는 경우에 인정된다는 결론에 이른다. 이러한 예외적인 행정의 판단여지 역시 불확정개념을 개별사례에 적용하는 단계(포섭)에 한해서 인정되며, 추상적인 해석에까지 확대될 수 없다(Helmut Maurer, ebd., Rn. 62).

47) Gusy/Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, 2013, S. 265(270).

으면 그 불이행 내지 위반에 대한 제재가 따를 수 있다. 이러한 통합의 의무는 영역에 따라 각각 형성될 수 있다. 우선 이주자 내지 외국인으로서는 독일어 능력과 법질서 및 사회질서에 대한 지식을 습득해야 하고, 48) 독자적인 생계능력을 확보해야 하며, 공공의 안전과 질서에 저촉되지 말아야 한다. 49) 결국 내국인이나 외국인이나 모두에게 적용되는 실정법과 이에 따라 허용되는 분쟁해결의 방법에 맞게 생활을 영위할 수 있으면 되는 것이다.

3) 사회통합행정의 내용과 특징

법률이 외국인의 사회통합을 위해 행정에 부여한 임무는 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 50) 먼저 통합의 요구(Integrationsforderung)이다. 체류자격의 발급을 그 신청자의 통합실적에 연계하는 규정이 대표적인 수단이다. 그리고 통합의 촉진(Integrationsförderung)이다. 외국인체류법 제43조 이하의 사회통합과정과 프로그램이 그 주된 수단이다. 끝으로 통합에 대한 평가와 보상이다. 통합실적이 성공적이면 체류의 이익을 보장하는 방식이 전형적이다.

이러한 임무수행방식이 기본적으로 새로운 수단인 것은 아니고, 기존 수단의 새로운 활용 사례라 할 것이다. 결국 사회에 바람직하지 않은 현상이 이민에 수반되거나 결부되는 경우에 대비해, 일정한 기준을 요건으로 설정하여 구체적인 행위의무의 부과거나 청구권을 보장하는 방식으로 법률관계를 형성함으로써 이를 교정하자는 의도이므로 이는 다시 조종관념의 틀에서 음미할 수 있다. 51)

이러한 행정임무의 특징은 다음과 같다. 52)

먼저 사회통합은 복합적 임무(Querschnittsaufgabe)이다. 외국인의 사회통합은 주거와 교육, 노동시장, 보건, 그리고 문화와 의사소통과 관련한 여러 범영역에 걸쳐 있고, 따라서 여러 행정주체가 관할권을 갖는다.

나아가 이민행정업무가 그렇듯이 53) 외국인의 사회통합 역시 인적 관련성을 갖는 대인적(對人的) 임무이다. 금전급부로 표준화된 사회보장행정의 업무영역을 벗어나 각각의 공간적 지역적 배경을 갖는 개인에 초점을 맞춘 조치가 이루어져야 하므로 현장에서 직접 인적인 접

48) 이를 위해 독일 외국인체류법은 사회통합과정(Integrationskurs)을 규정하고(제43조), 그 참여에 관해 권리자(제44조)와 의무자(제45조)로 분류하면서, 다시 한편으로 사회통합과정을 사회교육적 측면과 이주에 특화된 자문으로써 보완하는 사회통합프로그램(Integrationsprogramm)을 연방과 각 주, 민간의 차원에서 마련하도록 하고(제46조), 다른 한편 직업과 결부된 독일어교육에 관해 사회법전 제2권의 급부수령자를 그 의무자로 규정하면서, 난민절차 등에서 독일 체류가능성이 낮은 자를 배제하는 등의 구체적인 규율을 하고 있다(제46a조)

49) 외국인체류법은 체류자격 발급의 일반요건(제5조), 영주자격(제9조), 입국 및 체류금지(제11조), 강제출국(제62조 제3항) 등의 맥락에서 이에 대해 규정하고 있다.

50) Johannes Eichenhofer, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251(253).

51) 김환학, 이민행정법의 구축을 위한 시론, 행정법연구 32권(2012), 특히 198면 이하.

52) Martin Burgi, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl 2016, S. 1015(1016f.).

53) 김환학, 이민법체계의 형성과 문제점, 행정법연구 제44호(2016년), 180면.

축이 이루어져야 한다. 따라서 외국인의 사회통합은 지역정착의 문제이며, 지방자치단체의 역할이 강조된다.⁵⁴⁾

그리고 외국인의 사회통합은 순환원칙이 지배하던 노동력 수급중심의 체제나 다문화와 주류문화가 갈등을 하던 상황과 달리 이주자와 수용사회의 상호적응을 필요로 한다. 순환원칙에서는 외국인과의 준별을 전제로, 외국인과의 지위 및 행태만을 문제로 여긴데 반해, 다문화의 관념은 주류문화를 여러 문화 중 하나로 치부하였다. 이제 이러한 과정을 거치면서 외국인의 사회통합이라는 관념에는 수용사회를 개념 필연적으로 포함하게 된다. 따라서 법률관계 역시 행정청과 이주민의 쌍방적 관계에서, 수용사회(의 해당부분) 역시 상대방이 되는 다극적 관계로 전개된다. 여기서 이주자는 단순히 행정조치의 당사자(Betroffene)에 그치지 않고, 자신의 사회통합을 주도하는 행위자(Akteure), 행위주체로 보아야 한다. 수용사회와 이주자의 자발적 자세가 사회통합의 관건임은 물론이다.

이렇게 권력관계에 기반을 둔 명령보다 사회통합행정과 외국인의 협력을 통해 사회통합이 이루어지는 것이 바람직하기는 하다. 그러나 협력행정에서 일반적으로 이루어지는 행위자 간의 관계, 즉 문제와 상황에 대한 인식을 공유하고 목표설정과 관해 대화로써 의사소통을 하는 등 행정결정과정에서 개개의 외국인이 행정작용의 상대방 혹은 파트너로서 참여하는 차원의 관계를 외국인의 사회통합행정에도 적용하는 것이 타당한가는 의문이다.⁵⁵⁾ 체류자격의 발급 거부나 강제퇴거 등의 전통적인 고권적 명령이 갖는 조종의 효과 역시 크기 때문이다. 이러한 의미에서 입국과 체류, 취업활동 등에 허가유보부 금지를 적용하고, 그러한 허가를 통합의 실적에 결부시키는 것이다. 통합의 기준에 따라 허가발급의 일반적·개별적 요건을 설정하면 이러한 요건은 곧 통합의 요구내용이 되는 것이다.

이러한 의미에서 외국인체류법에 바탕을 둔 조종수단을 분류해보면,

통합실적을 요건으로 하는 체류자격의 발급, 사회통합과정 내지 프로그램과 같은 별도의 사회통합조치, 강제퇴거해야 할 사안에서 장기간의 체류와 이에 맞는 사회통합실적이 있는 경우 이를 감안하는 것 등이다. 첫 번째와 세 번째의 경우 국가는 체류연장의 가부와 강제퇴거 여부라는 수단을 갖고 해당 외국인과 지배복종관계를 설정한다. 두 번째의 경우 일응 협력과 지원으로 보이지만 이를 의무화하는 경우 다시 권력관계에서의 명령으로 변화한다.

사회통합의 실적평가는, 그것이 지수로 나타나든, 그리고 정해진 지수가 적절한 판단기준이든, 선택을 위한 것이라는 점에서 양가적이다. 포용의 이면에서는 새로운 배제가 작동하는 것이다. 이러한 점에서 사회통합을 통해 내국인과 외국인의 차별이 제거될 뿐만 아니라 새로

54) Martin Burgi, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl 2016, S. 1015(1021f.)

55) Johannes Eichenhofer, Die "Integration von Ausländern" als Verwaltungsaufgabe, DÖV 2014, S. 776(782).

은 차별이 창출된다. 이민법의 지도형상으로서의 사회통합은 평등상태를 이루라는 명령이자 새로운 형태의 불평등을 정당화하는 이중적인 기능을 하는 것이다.

V 결론

1. 국민의 입장에서 이민정책의 전면적 재검토

(1) 최근 제주도에서 발생한 예멘난민사태에서 보듯이 한국사회는 난민 내지 이민을 기꺼이 수용하여 공존하려는 용의를 보여주지 않았다. 그 배경에는 종교적 극단성과 나이브한 도덕주의적 설득에 대한 반감만이 아니라, 현재 경제상황에 비해 지나친 노동이주자와 불법체류자의 노동시장 잠식에 대한 사회 기저층의 위기감이 자리 잡고 있다고 할 것이다. 따라서 외국인의 사회적 수용이 더 이상 부분이익의 뒷받침으로 유지될 수는 없고, 전체 공동체와 국민의 입장에서 사회통합의 차원에서 이루어져야 한다.

이 글의 주제 역시 앞에서 전개한 바와 같이 이민현상을 국민 전체의 관점에서 생각하고 사회통합을 대전제로 이민정책을 재구성하자는 것이다. 어느 정도 규모의 외국인을 사회가 수용 할 수 있는가, 동시에 어떤 성격의 체류로 구성할 것인가를 공개적으로 논의하고, 그 결론에 따라 수용 외국인의 규모와 체류자격을 정해야 할 것이다.

문제는 이민법의 두 축인 이민조종과 사회통합의 축진은 서로 연결되어 있으나, 조화롭지만은 않다는 점이다. 유입 외국인의 수가 증가하면 할수록 사회통합의 촉진조치의 사회적 부담이 커지므로, 사회통합 논의와 입법은 유입외국인의 수요에 여유가 있는 시기에 활발해진다. 그리고 사회통합을 촉진하는 지원규정이 국내에 체류하는 외국인을 대상으로 하고 그에겐 의미가 있으나, 동시에 외국에 체류하는 외국인이 입국할 유인이 되고, 출국의무가 있는 외국인이 출국을 하지 않으려는 여건을 조성한다. 그리고 사회통합의 성과가 전반적으로 또는 출신국이나 체류자격 기타 특정 집단의 경우 미약하다면 그만큼 전체적으로 혹은 집단에 따라 외국인 유입을 저지하게 된다. 따라서 이민조종과 사회통합의 촉진 양측을 결부하여 검토하여 정책방향의 결정과 입법이 이루어져야 한다.

특히 고용허가제와 다문화가족정책은 제로베이스에서 다시 검토해야 한다. 이른바 다문화가족정책은 결혼이민의 장려와 결혼이주여성에 대한 지원에서 다문화가족 자녀의 사회통합으로 정책이 선회해야 한다. 그리고 이민정책이 인구문제와 일말의 관련성이라도 지으려면 고용허가제를 폐지하고, 한국사회의 생활(수준)에 적응할 능력이 있는 외국인력 중심의 노동이

주정책으로 전면 개편해야 한다.

(2) 구체적으로 외국인력정책은 국가정책 전체에 통합되어야 한다. 규범적으로 그러하며, 불법체류자 양산 등 정상에서 벗어나 떨어진 정책현실은 이를 용변한다.

고용허가제가 국내 노동시장에 미치는 영향이 제대로 분석되었는가는 의문이다. 외국인력 도입 시작할 때는 물론 지금까지 가설적 주장에 머무르기 때문이다. 이러한 분석이 제대로 이루어지기 어려울 수도 있다. 그러한 이유에서도 원칙으로 돌아가자. 인력부족은 국내인력으로 먼저 충당해야 한다. 취업을 꺼리는 작업장은 노동조건을 개선하는 것이 정도이지 외국인력으로 충당할 것이 아니다. 약간의 전문성(예컨대 E7)이 필요한 영역에서도 국내인력 양성가능성을 먼저 타진해야 한다.

여기서 새로운 체계구성의 문제와 과도기 경과조치는 구분해야 한다. 단순인력(많은 경우 불법체류자인데)을 새로운 통합체제에 편입시킬 것인가, 방치해둘 것인가에 대한 정책적 판단이 쉽지 않을 것이다. 원래 ‘순환’을 조건으로 입국했던 것이므로 그 상태를 개선시키지 않고 시간의 경과로 문제가 해소되기를 기다린다 하여 그 정당성을 부정하기도 쉽지 않을 것이다. 어쨌든 단순인력으로 들어와 십여 년 동안 불법체류를 무릅쓰고 취득한 경험으로 숙련된 외국인노동자의 경우에는 합법화하자는 주장이 일각에서 제기되지만, 그에 대한 판단 이전에 먼저 이러한 결과에 이르게 하지 않는 메카니즘을 만들어야 할 것이다.

(3) 인구정책의 일환으로 이민을 생각한다면 그 구체적인 정책현실이 현재의 이민2(3)세대일 것이다. 최근 연구에 따르면 이들이 인구문제 즉, 생산과 소비의 주체이자 사회보장의 버팀목이라기보다는 그 교육과 취업가능성의 정도에서 볼 때 만만치 않은 사회적 비용을 치러야 할 것이며, 오히려 시한폭탄에 가깝다는 우려까지 자아내게 한다. 이러한 이민 2,3세대에 대한 대응책은 여가부식의 소위 다문화정책으로는 어렵고, 그 차원과 규모를 달리하는 조직과 예산이 필요하며, 광범위한 정책영역에 걸쳐 이루어져야 할 것이다. 이러한 의미에서도 국민적 합의가 필요하며, 국민 전체의 관점에서 정책결정이 이루어져야 한다.

2. 외국인 사회통합기본법 필요

(1) 그렇다면 이제 이민정책과 이민법질서의 궁극적 지향점은 외국인의 사회통합이라는 것을 규범적으로 고백할 단계가 되었다. 재한외국인처우기본법과 출입국관리법, 다문화가족지원법 등 지금 실정화된 법률들로서 변화를 필요로 하는 이민현실을 규율하기에는 역부족이다. 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법은 현장에 가까운 수권규범(授權規範)에 불과하므로 실천적 규범성을 기대할 수는 없다. 이를 발전적으로 해체하고 실행프로그램까지 구체화하는 입법 대안이 조속히 마련되어야 한다. 출입국관리법 역시 방향타 없이 엔진만 있는 상태

이다. 국민의 출입국을 분리해내고, 외국인을 중심으로 하는 출입국관리법의 목적부터 구체화하고, 체계화해야 할 것이다.

(2) 여기서 제안하는 외국인 사회통합기본법은 여러 부처의 협력체제도 내용으로 해야 한다. 그 이유는 다음과 같다:

이민은 입국과 체류관리에 관한 외국인법만이 아니라 상이한 여러 법영역에 걸쳐있는 법소재이다. 법무부와 교육, 문화, 사회부처, 그리고 이민에 독자적인 조직이 있다면 그곳에서 법안을 발의하고, 정책형성을 하고, 해석·적용한다. 이렇게 부처를 넘나드는 영역이기 때문에 관점과 이해관계, 작동방식이 전혀 다를 수 있다. 이러한 다원성으로 인해 법규범이 부분적으로는 서로 조화도, 연결도 되지 않고, 심지어 상호 충돌이 나타날 수 있다. 특히 외국인에게 입국을 허가한 후 체류질서 유지책임과 체류중의 사회통합책임은 그 책임이 갖는 본질적 차이에 따라 그 실현방식과 관할행정의 차원에서 긴장과 충돌이 발생한다. 개별 법 영역의 편중된 합리성과 부처 이기주의, 그리고 여러 행위자의 집단이해관계와 방어기제가 작동함으로써 서로 다른 지도이념을 선호하고, 각각의 지도이념도 서로 다르게 구체화하기 마련이다. 미상불 이민분야의 부처갈등은 유명하다. 업무의 조정과 협력이 되지 않아 여러 이유에서 하고 싶은 영역(예컨대 통합교육)은 중복되고, 하기 싫은 영역(예컨대 중도입국자녀 대책)은 관리의 공백이 우려된다. 이민상황의 계속 변화하는데, 이를 실제로 책임지고 전담하여 새로이 기획하는 부처도 없다.

따라서 새로운 기본법은 사회통합행정의 체계와 관할을 정하는 조직법이기도 해야 한다. 전체 국가의 차원에서 부처간의 협력과 조정이 절실한 분야이기 때문이다. 새로운 사회통합체제에서는 각 부처에 간혀 있는 외국인 정책을 개방하여 국가정책 전반과 관련 속에서 결정되어야 한다. 현재의 3개 위원회는 어떤 식으로든 통합(폐지)되어야 하고 조정기능을 위한 조직이 필요하며, 기획 및 장래형성적 기능까지 해야 한다면 전담기구가 있어야 한다.

3. 개방적 논의의 제안

이민이 위험요소가 아니고 필연이며 기회라는, 명백히 긍정적인 관점이 필요하다. 이를 위해서는 이민과 통합은 방치해도 자연히 이루어지는 과정이 아니라 포괄적인 정책적 관리가 필요하다는 점이다. 외국인의 유입이 정책적으로 장악하지 못하고, 이로 인해 문제가 돌출하면 무엇보다 국민의 우려와 의구심을 불러일으키게 된다. 그렇다고 문제점을 숨기려하지도, 그것이 다인 양 하지도 말아야 한다.

현재 단계에서는 수용할 이주자의 총수 및 출신국별·체류자격별 숫자와 이주의 허용기준

에 관해, 그리고 외국인 통합의 기본방향과 프로그램에 관해 공개적인 토론이 면밀하게 이루어지고 나서야 이민·사회통합정책이 합당한 민주적 정당성을 확보할 것이다. 이러한 논의가 부분이익에 갇혀서 진행되지 말아야 한다는 의미에서 Habermas를 인용하며 글을 맺는다.⁵⁶⁾ “전문가적 논의가 민주적 의사결정과 연계(Rückkoppelung: feedback)되지 않는다면, 시민을 도외시하고 문제를 다루게 된다. 일반시민의 관점에서는, 그로 인한 편차 모두를 체계온정주의(Systempaternalismus)의 증좌로 여기게 되는 것이다... 따라서 국가와 사회의 행위자 사이의 결정과정이 정책공론과 의회의 의사결정에서 분리된다면 정당성만이 아니라 인식의 관점에서도 비생산적이다. 이 두 관점에서, 행정은 숙의정치(deliberative Politik), 즉 서로 다른 의견을 가진 전문가 간의 공개적 논쟁을 통해 지식의 저변을 획득하고, 이는 공론을 통해 통제되는 것이 바람직하다.”

56) Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 1998, S. 426.



Section 2

국민이 공감하는 외국인 정책

고용부담금의 법적 쟁점

발표 : 노 호 창 교수 (호서대학교)



고용부담금의 법적 쟁점

노 호 창 교수 (호서대학교 법경찰행정학부)

I 서론

우리나라에서 체류하는 외국인의 유형은 체류자격을 기준으로 할 때 여러 가지가 있지만, 그 중에서도 가장 중요한 집단은 외국인 근로자를 필두로 하는 외국인 취업자라고 본다.¹⁾ 왜냐하면, 첫째, 외국인 취업자는 노동시장 전체에서 차지하는 비중이 높지 않다고 할지라도, 노동공급의 한계비용을 하락시키기 때문에 업종에 따라서는 그 업종 전체의 임금 기타 근로조건의 수준을 경쟁적으로 저하시키는 방향으로 악영향을 미칠 수도 있고,²⁾ 둘째, 외국인 취업자의 대부분은 소위 3D업종 및 서비스업종에 취업하고 있어서 이들이 우리나라 노동시장 구조에서 차지하고 있는 비중이나 중요성은 단순히 수치적인 것으로 평가해서는 곤란할 정도에 이르렀고, 셋째, 우리나라 일자리의 대기업-중소기업의 이중구조, 중소기업 이하 일자리의 열악한 상태 등 노동시장의 왜곡된 구조 속에서 외국인 취업자가 저임금의 열악한 일자리 구조의 대부분을 떠받치고 있기 때문이다.³⁾

우리나라에서 외국인 노동에 관한 법적 규율의 필요성이 논의되기 시작한 것은 1988년 서울 올림픽을 전후하여 외국인들이 국내 노동시장에 유입되기 시작하면서부터이다.⁴⁾ 1991년 법무부 훈령 제255호 「외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무지침」은 그에 관한 규범적 근거의 시작이고, 이후 산업기술연수생제도가 활용되어 중소기업의 인력난 해소에는 도움이 되었으나 열악한 근로조건, 인권침해, 인력송출업체의 중간착취 등 부작용이 발생하고 편법적인 외국인근로자 활용이라는 지적이 계속되면서⁵⁾ 2003년 8월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 외국인고용법)이 제정되고 2004년 8월부터 고용허가제가 시행되기 시작했다. 산업기술연수생제도는 고용허가제와 병행되어 시행되다가 2007년 1월부터 단일한 고용허가제로 통합되어 시행되기에 이르렀다.

* 본 논문은 학술대회 발표용이므로 인용 등을 삼가주시기 바랍니다.

- 1) 이주노동자(migrant worker)라는 용어가 보다 중립적일 수 있으나 본 논문에서는 현행법상 용어인 '외국인', '근로자'라는 단어에 기초하여 표현한다.
- 2) 김환학, "불법체류자의 고용관계에 대한 통제", 「행정법연구」 제35호, 행정법이론실무학회, 2013.4, 94면.
- 3) 이규용, "이주노동정책의 현황과 쟁점", 「이주노동의 정책과 법제」, 2015 한국이민법학회 춘계공동학술대회 자료집, 2015.5.29., 34~37면.
- 4) 최홍엽, "외국인근로자와 전문외국인력", 「이민법」(중판), 박영사, 2017, 362면.
- 5) 최홍엽, "외국인근로자와 전문외국인력", 「이민법」(중판), 박영사, 2017, 368면.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

우리나라가 본격적으로 외국 인력을 받아들이기 시작한 1994년 이후 이십 수년이 지나면서 그 동안 외국인력과 관련하여 많은 제도 변화가 이루어져 왔으며, 체류 외국인의 유형도 단순노무 종사자 중심에서 전문인력, 결혼이민자, 유학생, 투자가 등으로 매우 다양화되고 있다.⁶⁾

2018년 12월말 기준으로 체류외국인은⁷⁾ 2,367,607명이었고, 이중 등록외국인 1,246,626명, 외국국적동포 국내거소신고자는 441,107명, 단기체류자는 679,874명이었다.⁸⁾ 국적별 체류 외국인은 중국 45.2%(1,070,566명), 태국 8.4%(197,764명), 베트남 8.3%(196,633명), 미국 6.4%(151,018명), 우즈베키스탄 2.9%(68,433명) 등의 순이었다.⁹⁾ 2018년 12월말 기준 외국국적동포는 878,665명으로 전체 체류외국인(2,367,607명) 대비 37.1%를 차지하고 있다.¹⁰⁾

최근 3년을 기준으로 본다면, 체류외국인은 2016년 200만명 돌파 이래 30만이 더해져 237만 여명에 이르렀고, 등록외국인도 116만에서 125만 여명으로 늘어난 것이다. 외국인의 현황을 여러 기준으로 보면 다음과 같다.

○ 등록외국인 국적(지역)별 현황¹¹⁾

(2018.12.31. 현재, 단위: 명)

국적별	계	중 국	베트남	우즈베키스탄	캄보디아	필리핀	네팔	기 타
인 원	1,246,626	553,095	170,707	52,585	45,305	45,247	38,862	340,825
비 율	100%	44.4%	13.7%	4.2%	3.6%	3.6%	3.1%	27.3%

○ 등록외국인 체류자격별 현황¹²⁾

(2018.12.31. 현재, 단위: 명)

계	문화예술 (D-1)	유 학 (D-2)	일반연수 (D-4)	취 재 (D-5)	종 교 (D-6)	상사주재 (D-7)	기업투자 (D-8)	무역경영 (D-9)
	69	102,127	55,540	94	1,548	1,280	5,853	2,491
	교 수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연 구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)	비전문취업 (E-9)
1,246,626	2,336	13,609	3,129	190	604	3,346	21,382	274,727
	선원취업 (E-10)	방문동거 (F-1)	거 주 (F-2)	동 반 (F-3)	영 주 (F-5)	결혼이민 (F-6)	방문취업 (H-2)	기 타
	16,875	116,322	40,873	21,973	141,973	123,546	246,189	50,550

6) 「출입국관리법 시행령」 제12조 별표1, 1의2, 1의3에서 체류자격의 대분류를 A계열부터 H계열까지 36가지로 하고 있다.
 7) 「출입국관리법」 제31조의 규정과 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조의 규정에 따라 입국한 날부터 90일을 초과하여 체류할 목적으로 출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록이나 국내거소신고한 자 및 90일 미만 체류할 목적의 단기체류자를 포함한 총 국내 체류외국인을 의미한다.
 8) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 2면.
 9) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 2면.
 10) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 2면.
 11) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 20면.
 12) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 20면.

다양한 유형의 체류외국인의 이와 같은 누적적 증가를 넘어서는 주목할 만한 변화는 소위 ‘비정규이주민’(irregular migrants)의 폭증이었다. 2015년 말부터 3년간 ‘불법체류자’는 21만 여명에서 2018년 말 35만5천여 명으로, 무려 1.7배로 늘어났다.¹³⁾ 아울러 교육, 건강, 노동보호 등 측면에서 사각지대에 놓이기 취약한 불법체류 아동(만 18세 미만 기준)의 경우에도 2017년 12월말 기준으로 그 규모가 최대 13,239명(한국 조출산율의 100% 적용) 내지 최소 5,295명(한국 조출산율의 70% 적용)으로 추정되고 있다.¹⁴⁾

낮은 경제성장률과 고용위기라는 배경 속에서 발생하는 외국인의 증가라는 변화는 자연스럽게 외국인에 대한 반감을 가져오기도 하였다. 건설 현장이나 각종 서비스 직역 등 노동시장에서는 여러 국적의 외국인 근로자에게 일자리를 빼앗긴다는 내국인 근로자들의 불만이 없지 않다. 또한 2018년 여름에는 예멘 출신의 난민신청자들이 집단적으로 제주도에 입항하자 외국인 혐오 여론이 극단적 형태를 띠고 표출되기도 하였다. 최근 들어 더욱 외국인의 국내 유입은 중대한 사회적 쟁점 내지 갈등의 소재가 되는 모습을 보이고 있기도 하다. 외국인에 대한 국민의 부정적인 반응은 일자리를 놓고 경쟁해야 하는 노동자의 생존욕구에 기초한 반발에서부터 외국인 혐오감정의 여과없는 분출에 이르기까지 다양한 형태로 나타나는바, 주의깊게 지켜보지 않을 수 없다.

우리나라에서 외국인은 원칙적으로 「출입국관리법」(Immigration Act) 및 동법 시행령에 따라 취업할 수 있는 체류자격을 부여받아야만 국내에서 취업이 가능하다. 취업할 수 있는 체류자격에 따라 국내에서 취업을 할 수 있는 외국인력 자격에 대해 법무부는 ‘단순기능인력’과 ‘전문인력’의 두 가지로 대분류한다.¹⁵⁾ 단순기능인력의 경우 출입국관리법령에 따라 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)의 체류자격을 받아서 ‘외국인고용법’의 적용을 받게 되고, 전문인력의 경우 출입국관리법령에서 규율되고 있다. 체류자격을 기준으로 외국인력의¹⁶⁾ 현황을 보면 다음과 같다.

○ 취업자격(출입국관리법 시행령 제23조 기준) 체류외국인 업무 유형별 현황¹⁷⁾

(2018.12.31. 현재, 단위: 명)

구 분	총 계	전문인력	단순기능인력
총체류자	594,991	46,851	548,140

13) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 22면.

14) 문병기 외, 「국내체류 아동에 대한 실태조사」, 법무부 연구용역보고서, 2018.11, 39면.

15) 「재한외국인차우기본법」에서는 전문외국인력이라는 표현을 사용한다(동법 제16조).

16) 외국인력의 개념은 외국인 근로자를 포함하는 개념이다. 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 「이민법」(중판), 박영사, 2017, 364면.

17) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 25면.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

○ 자격별 현황¹⁸⁾

• 전문인력

(2018.12.31. 현재, 단위: 명)

계	단기취업 (C-4)	교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)
46,851	1,302	2,341	13,749	3,145	191	606	3,633	21,884

• 단순기능인력

(2018.12.31. 현재, 단위: 명)

계	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	방문취업 (H-2)
548,140	280,312	17,447	250,381

우리나라에서 고용되는 외국인의 지위는 단순기능인력과 전문인력으로 구분될 수 있고 이들에 대한 정부의 입장이나 법적 대우 기타 사회적 취급은 같을 수가 없을 것이다.

단순기능인력은 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)으로 체류하는 외국인근로자인데, 이들은 대체로 우리 국민들이 취업을 기피하는 업종에 취업해 있다. 그래서 임금 기타 근로조건이 열악한 경우가 많다. 이런 외국인력의 도입은 내국인의 일자리를 보호하고 국내 노동시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 국내 시장에 대한 보완에 그치는 것이 타당할 것이다. 하지만 외국인력이 내국인력에 비해 더 낮은 임금을 받는 데에 대하여 법적 제재와 사회적 압력이 거의 보이지 않고, 직무능력과 숙련도가 유사한 경우라든가 저숙련노동으로 충분한 업종 내지 생산단계에서는 외국인력에 대한 선호도가 높기도 하다. 그런데 이런 현상은 노동시장에서 내국인의 임금 기타 근로조건을 악화시키는 계기가 될 수도 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 우리 사회에는 이에 대한 문제제기나 저항이 잘 보이지 않는 듯하다.²⁰⁾ 사실상 포기하거나 방치되고 있는 것은 아닌가 싶기도 하다.

결국 외국인력이 국내 노동시장에 악영향을 끼치지 않아야 한다는 대전제에도 불구하고, 단순기능인력과 국내의 열악한 노동계층이 경쟁 및 대체관계에 놓이기 쉽다. 이는 노동시장의 잠식을 초래하는 것에만 머무르지 않을 것이다. 이미 지적한대로, 단순기능인력에 속하는 외국인 근로자는 몇 십만에 불과하여 노동시장 전체에서 차지하는 비중은 높지 않지만, 노동공급의 한계비용을 하락시키기 때문에 업종에 따라서는 그 업종 전체의 임금 기타 근로조건

18) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 25면.

19) 이규용·이태정, “외국인 불법체류 및 취업문제, 어떻게 바라볼 것인가?”, 「노동리뷰」, 한국노동연구원, 2007.9, 62면.

20) 김환학, “불법체류자의 고용관계에 대한 통제”, 「행정법연구」 제35호, 행정법이론실무학회, 2013.4., 93면.

의 수준을 경쟁적으로 저하시키는 방향으로 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 단순기능 외국인 위주의 도입정책을 지속하게 될 경우, 외국인 근로자의 임금 기타 근로조건의 저하를 비롯한 부정적 현상이 지속될 가능성이 높고 3D 위주의 영세사업장의 산업구조를 지속시키는 등 중장기적으로는 노동시장에도 좋지 않은 영향을 끼칠 것으로 보인다.²¹⁾ 이미 우리나라의 많은 사업장에서 단순기능 외국인 근로자가 없다면 과연 사업 수행이 가능할 것인지 우려가 되는 경우조차 많다.²²⁾

반면에 전문인력은, 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인으로서, 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)의 체류자격을 가진 외국인을 말한다. 이들은 전문적인 지식이나 기술이 있기 때문에, 근로조건 기타 보호의 필요성이 단순기능 외국인 근로자에 비해서는 상대적으로 낮은 편으로 볼 수 있고²³⁾ 때로는 그 전문성으로 인해 법률관계에서 우위를 점하는 경우도 있다. 우수한 외국인력을 도입하는 것은 산업의 경쟁력을 강화시키는 계기가 될 수 있으므로, 정부는 입국과 체류상의 혜택을 줌으로써 적극적으로 도입하려고 하고 있다. 그리하여 단순기능 외국인의 경우에는 내국인 근로자를 고용하지 못한 경우에 한정하여 제한된 범위에서 도입하려고 하고 전문인력의 경우에는 보다 적극적으로 유치하려는 것이 정부의 장기적인 방향으로 보인다.²⁴⁾

II 우리나라의 외국인 취업 제도의 현황

외국인이 우리나라에서 취업하기 위해서는 출입국관리법령상 취업자격이 있는 체류자격을 부여받아야 한다. 외국인의 취업을 전문인력과 단순기능인력으로 대별할 때, 단순기능인력은 외국인고용법을 특별법으로 하고 출입국관리법령을 일반법으로 하여 규율되고, 전문인력은 출입국관리법령에 따라 규율된다.

외국인고용법은 「출입국관리법」상 단순기능인력에 속하는 비전문취업(E-9)이나 방문취업(H-2)의 체류자격으로 취업하고자 하는 외국인과 그 사용자를 규율대상으로 한다. 외국인고용법은 단순기능 외국인 근로자가 아닌 외국인력은 처음부터 적용대상에서 제외한다. 즉 전문인력의 체류자격인 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)의 체류자격에 해당하는 사람이 그러하다. 그리고 90일 이하의 단

21) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 364면.

22) 노호창, “외국인 고용에 있어서의 몇 가지 쟁점에 관한 규범적 검토”, 『행정법연구』 제43호, 행정법이론실무학회, 2015.11, 197면.

23) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 364면. 다만 이 분류는 체류자격에 의한 개략적인 분류인 까닭에, 예를 들어, 예술홍행(E-6) 자격으로 오는 외국인이 단순기능 외국인근로자의 대우밖에 받지 못한다거나 보호의 사각지대에 내몰리는 경우도 적지 않다.

24) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 364면.

기간 취업자격인 단기취업(C-4) 체류자격자도 외국인고용법의 적용대상이 아니다. 외국인이 취업활동을 할 수 없는 체류자격을 지닌 경우에도 역시 외국인고용법상의 외국인 근로자가 될 수 없다. 예를 들어 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 아닌 기술연수(D-3)나 유학(D-2)의 체류자격 외국인도 외국인고용법의 적용대상은 아니다.²⁵⁾ 요컨대, 전문인력의 경우 해당 체류자격을 취득한 외국인의 취업에 있어서는 노사 당사자에게 많은 부분이 맡겨져 있다.

외국인고용법은 그 명칭만 보면 마치 모든 외국인근로자에게 적용되는 법률처럼 인상을 풍기지만 실제로 이 법이 규율하는 범위는 E-9, H-2 두 가지뿐으로 매우 좁다. 그렇지만 실제 적용되는 외국인 근로자의 수는 매우 많아서 이 법의 중요성이 작지 않다.

그런데, 외국인고용법이 적용되는 체류자격은 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)의 두 가지인데²⁶⁾ 외국인고용법에서는 E-9 자격자와 H-2 자격자에 대해서 고용허가제를 적용한다고 되어있으나, 사실 E-9 자격자와 H-2 자격자에 대해 적용되는 고용허가제는 서로 성격이 각각 다르다. 외국인고용법상 비전문취업(E-9) 자격을 받는 외국인에게 적용되는 제도를 소위 ‘일반고용허가제’라고 한다.²⁷⁾ 외국인고용법상 사업주는 내국인 구인노력을 하였으나 하지 못한 경우 정부로부터 고용허가를 받아 우리나라와 인력송출 양해각서를 체결한 국가의 단순 기능 근로자를 먼저 고용한 후 입국시켜 자신의 사업장에서 근로를 제공하게 해야 한다(선고용-후입국). 고용허가제를 통해 국내에 들어온 외국인 근로자의 경우 원칙적으로 사업장 변경의 제한을 받고 아주 예외적으로만 사업장 변경이 인정된다(외국인고용법 제25조).

25) 이 단락의 내용은 외국인고용법령 관련 조항; 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 367면.

26) 선원의 경우 외국인고용법의 적용을 받는 경우에는 비전문취업(E-9)의 체류자격을 가지게 되고 「선원법」의 적용을 받는 경우 선원취업(E-10)의 체류자격을 가지게 된다. 즉 선원취업(E-10) 체류자격은 외국인고용법상 고용허가제 대상이 아니고 「선원법」 및 출입국관리법령에 의해 규율되는 대상이다.

27) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 367면. 고용허가제라고 할 때는 보통 일반고용허가제를 의미한다.



〈출처: 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/>), 최종방문 2019.04.30.〉

그리고 외국국적동포처럼 방문취업(H-2) 자격으로 입국한 후에 취업교육, 구직등록절차 등을 거쳐 자유롭게 취업하는 것이 가능한 외국인에게 적용되는 제도를 소위 ‘특례고용허가제’라고 부른다. 그런데 여기서 ‘특례고용허가제’는 그 명칭과는 달리 ‘고용’허가제가 아니라 ‘노동’허가제임을 주의할 필요가 있다. 특례고용허가제에서는, 내국인 구인노력을 하였으나 하지 못한 사업주에 대해서 특례고용가능확인을 받을 것만 요구하는 것이어서 특별히 사업주를 규율하는 것이 아니다. 오히려 H-2 체류자격을 취득한 외국국적동포는 우리나라에 입국하여 소정의 취업관련 교육을 받고 취업가능한 사업장을 찾아 자유롭게 근로계약을 체결하여 취업을 한다(선입국-후취업). 그렇다면보니 특례고용허가제는 사용자가 아니라 외국인 근로자 그 자신에게 보다 초점이 맞춰져서 규율이 이루어진다.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

특히 H-2 취득자는 그 자신의 신고만으로써 자유롭게 사업장도 변경할 수 있다(외국인 고용법 제25조, 제12조, 출입국관리법 제21조 참조).²⁸⁾



〈출처: 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/>), 최종방문 2019.04.30.〉

28) 노호창, “외국인 고용에 있어서의 몇 가지 쟁점에 관한 규범적 검토”, 『행정법연구』 제43호, 행정법이론실무학회, 2015.11, 200면.

III 사회통합기금의 재원으로서는 고용부담금 도입에 관한 문제의식

1. 내국인 우선고용원칙과 사회통합의 조화 요구

등록외국인 중 절반은 우리나라에서 취업을 전제로 체류하는 외국인이지만, 본래 취업을 전제로 하지 않는 장기체류자격(F 계열)의 경우에도 취업이 가능하기 때문에 외국인이 우리 국민과 우리 사회에 가장 중요하게 영향을 미치는 영역은 결국 노동영역이 될 것이다. 만약 국민의 일자리를 잠식하면서까지 외국인 노동력을 도입한다면 국민의 반발과 외국인에 대한 혐오 등 사회적 갈등이 초래될 것이다. 외국인 고용은 국민의 복지와 국가경제의 발전과 조화 되는 것이 필요하기 때문인데, 그런 취지에서 「고용정책기본법」, 「출입국관리법」, 외국인고용법 등은 ‘내국인 우선고용의 원칙’ 내지 ‘노동시장보완의 원칙’을 규범에 반영하고 있다.²⁹⁾ 내국인 고용을 촉진하는 방법과 관련해서, 사업주가 누구를 고용할 것인가라는 점은 사업주의 자유라는 관점에서 국가가 스스로 이런저런 조치를 마련하여 사업주로 하여금 내국인을 우선 고용하도록 촉진하는 방법과 국가가 사업주로 하여금 내국인을 우선 고용하도록 의무지우는 방법을 생각할 수 있는데, 우리나라의 경우 내국인 고용의무를 사업주에게 직접 부과하는 방식을 채택하고 있다.

외국인이 국내 노동시장에서 취업활동을 하면서 생활을 영위할 때 그의 권리에 대한 배려도 중요하지만 국가 입장에서는 국민의 이익을 먼저 도모해야 하는 한편 국민과 외국인 간의 사회통합도 고민하지 않을 수 없다. 더구나 요즘처럼 체류 외국인의 수 자체도 급속하게 증가하였고 외국인 취업이 국내 노동시장에 미치는 영향이 점점 부각되고 있는 상황에서는 내국인 우선고용의 원칙과 사회통합 양자를 조화롭게 구현하는 방법이 요구된다. 특히 사회통합의 비용을 어떤 재원을 통해서 마련할 것인가가 중요한 과제가 아닐 수 없다. 사회통합의 재원을 일반 국민의 세금만으로 충당해야 한다면 외국인에 대한 반감이 생길 수 있는 문제이기 때문이다.

현재 우리나라는 고용허가제를 필두로 하여 단순기능 외국인 근로자에 대해 일종의 양적 통제를 하고 있지만, 내국인 우선고용의 원칙도 구현하면서 동시에 사회통합에 필요한 기금을 마련할 수 있는 한 가지 방법으로 ‘고용부담금’(levy)이 거론될 수 있는 만큼 관련 쟁점들을 미리 살펴보는 것이 필요한 시점이 되었다고 본다.

29) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 「이민법」(중판), 박영사, 2017, 370~371면.

2. 고용부담금제도 소개 및 구별

외국인 고용부담금제도는 고용을 목적으로 하는 근로자나 사업주의 일방 또는 양자 모두에게 소정의 부담금을 부과함으로써 일자리보호, 임금 및 근로조건 저하의 방지, 궁극적으로 산업구조 조정의 기여까지 이룰 수 있도록, 기존의 쿼터제와 같은 총량통제 중심에서 탈피하여 가격통제 중심의 접근법을 채택하여 전개되는 외국인 고용정책이라 할 것이다. 이 제도는 노동력 사용의 비용(cost)과 편익(benefit)을 가정하여 이 균형점을 조정하기 위해서는 금액(가격) 부담이 필요하다는 경제학적 사고를 이론의 배경으로 갖는다. 이러한 사고의 틀을 외국인력의 유입에 대해 적용해보면 편익과 비용은 다음과 같이 설명될 수 있다. 편익은 사업주 측면에서 외국인력을 고용함으로써 시장의 임금보다 적은 임금을 지불하는 것,³⁰⁾ 국내의 인력 부족을 대체재인 외국인력을 도입하여 해소함으로써 국내 생산 및 소비활동에 기여시키는 것, 외국인 근로자의 측면에서 자신의 본국에서보다 나은 임금소득을 지적할 수 있고, 비용은 국내 고용조건 악화, 외국인력의 입국·체류에 따른 사회적 비용 증대나 사회적 갈등의 발생 소지 등이 지적될 것이다. 정리하자면, 외국인 고용부담금 제도는 외국인 근로자를 고용하는 사업주 또는 외국인 근로자 본인에게 직접적으로 부담금을 부담케 하여, 경제학적 관점에서 분석도구로 쓰이는 가격이란 변수의 조정을 통해 외국인 노동인력의 수요와 공급에 양적 통제를 시도하는 제도이다.³¹⁾

한편 우리나라에서 현재 고용부담금이라는 명칭으로 실시되고 있는 제도를 살펴보면, 장애인고용의무를 실현을 위해 실시되는 장애인고용부담금을 찾아볼 수 있다.³²⁾ 현행 노동관련 법제 중 「장애인고용촉진 및 직업재활법」은 국가, 지방자치단체 등 공공기관과 민간 사업주 모두에게 장애인 고용의무를 부담시키고³³⁾ 일선 사업장의 실제 장애인 고용이 의무고용비용에 미치지 못할 경우 고용촉진 및 직업재활기금, 고용장려금 등의 지급을 목적으로 장애인 고

30) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 372면.

31) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인근로자 고용부담금(foreign worker levy) 설명 (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/foreign-worker-levy/what-is-the-foreign-worker-levy>, 최종방문 2019.04.30.)

32) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조(사업주의 부담금 납부 등).

33) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제27조(국가와 지방자치단체의 장애인 고용 의무) ① 국가와 지방자치단체의 장은 장애인인 소속 공무원 정원에 대하여 다음 각 호의 구분에 해당하는 비율 이상 고용하여야 한다. <개정 2016. 12. 27.>

1. 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지: 1천분의 32

2. 2019년 이후: 1천분의 34

...

장애인고용촉진 및 직업재활법 제28조(사업주의 장애인 고용 의무) ① 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 공사 실적액이 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주)는 그 근로자의 총수(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사 실적액을 근로자의 총수로 환산한다)의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율(이하 "의무고용률"이라 한다) 이상에 해당(그 수에서 소수점 이하는 버린다)하는 장애인을 고용하여야 한다.

...

용부담금을 부과하는 제도를 시행하고 있다.³⁴⁾ 장애인 고용부담금제도는 장애인 고용에 대한 현실상의 차별을 해소하고 인력고용에 있어서 소수자 배려 및 형평성 확보를 위한 목적으로 정립된 것으로 해석되는데, 입법의도를 파악해보면 당위 내지 합목적성 차원의 규범론적 접근이라 하겠다.

이미 우리나라에서 고용부담금이 장애인 고용복지의 영역에서 실시되고 있는 만큼, 외국인 노동영역에서 외국인 고용부담금이라는 형태도 전혀 불가능한 것은 아닐 것이다. 다만 외국인 고용부담금은 외국인력 고용의 수요 및 공급의 원활한 조절을 위해 정책적·경제적 분석에만 기반을 두면 곤란할 것이고, 급증하는 외국인력 고용 문제에 관한 사실 문제 해결을 위해 규범적 관점에서의 접근도 아울러 고려해야 할 것으로 본다.

요컨대, 장애인고용부담금의 목적이 장애인의 근로권 신장, 장애인의 사회참여촉진, 장애인 고용·복지 재원 마련 등에 있다면 외국인 고용부담금의 목적은 국민인 근로자의 근로권 신장, 사회통합 재원 마련에 있고, 장애인고용부담금이 사업주에게 장애인 고용의무를 부여하고 이를 실천하지 못하는 만큼 부담금을 부과한다면 외국인 고용부담금은 외국인을 고용하는 만큼 해당 외국인 또는 사업주 및 양자에게 부담금을 부과하는 것이다. 이상의 두 제도는 논의의 차원이 출발점부터 극명하게 다른바 상호 준별이 필요하며 단순히 부담금이란 명명이 동일하다해서 한 제도가 다른 제도의 논의를 무작정 추종하거나 수용하려고 시도하면 큰 혼란이 발생할 것으로 예측되기에 신중한 접근이 필요하다.

IV 외국의 고용부담금제도 사례

1. 문제의 소재

우리나라의 경우 외국인고용법 제정 당시 사업주에 대한 외국인 고용부담금 도입이 검토된 바 있었으나, 중소기업에 부담을 준다하여 배제된 바 있다.³⁵⁾ 외국의 경우 현재 싱가포르와³⁶⁾ 대만이³⁷⁾ 고용부담금제도를 시행하고 있다. 우리나라가 외국인 고용부담금을 실시할

34) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조(사업주의 부담금 납부 등) ① 의무고용률에 못 미치는 장애인을 고용하는 사업주(상시 50명 이상 100명 미만의 근로자를 고용하는 사업주는 제외한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 고용노동부장관에게 부담금을 납부하여야 한다. <개정 2010. 6. 4., 2016. 12. 27.>

② 부담금은 사업주가 의무고용률에 따라 고용하여야 할 장애인 총수에서 매월 상시 고용하고 있는 장애인 수를 뺀 수에 제3항에 따른 부담기초액을 곱한 금액의 연간 합계액으로 한다. <개정 2009. 10. 9.>

...

35) 최홍엽, “외국인근로자와 전문외국인력”, 『이민법』(증판), 박영사, 2017, 372면.

36) Employment of Foreign Manpower Act, art. 11. Levy in respect of foreign employee or self-employed foreigner. (1) The Minister may, by order published in the Gazette, provide for the imposition of a

것인가 말 것인가, 실시한다면 어떤 기준과 방법으로 실시할 것인가 등에 대해서는 대단히 신중한 검토가 필요한바, 우선 외국의 사례를 통해 시사점을 얻을 필요가 있다.

2. 싱가포르

가. 국가 개황

싱가포르는 1965년 독립하였는데, 지리적으로는 말레이 반도 끝자락에 위치해 있는 내륙이 없는 섬에 형성된 도시국가(city state)이다. 싱가포르는 국토가 협소하고 자원, 일용품, 식량, 생활용수에 이르기까지 모든 것을 수입에 의존하고 있다. 인구가 적은 국내 시장의 한계 때문에 무역주도경제(trade-driven economy)의 특징을 보이고 있다. 예컨대, 2016년도의 무역 총액은 GDP의 약 2배에 달한다.³⁸⁾ 또한 싱가포르는 공업과 금융을 고도로 발달시켜 1인당 GDP는 5만 미국달러를 초과하였고³⁹⁾ 2017년 현재 동아시아에서 경제적으로 부유한 국가로 평가되고 있다.⁴⁰⁾

인구 구성에 있어서의 특징은 노동력 비중에서 외국인 비율이 높다는 점인데, 2030년경에는 인구의 50% 이상을 이민(immigrant)이 차지할 것으로 전망되고 있다.⁴¹⁾ 싱가포르는 서울보다 조금 더 큰 716km²의 면적에⁴²⁾ 2018년 기준으로 약 563만8천여 명의 인구를 가지고 있는데 그 중 국민, 영주자는 약 399만 여명 정도 된다. 싱가포르 총인구는 1990년의 약 305만여 명에서, 2018년에는 약 563만8천여 명까지 약 258만여 명이 증가하였는데, 그 중에서, 국민(시민권을 가지는 주민)의 증가가 약 85만여 명, 영주자(영주권을 가진 외국인)의

levy of such amount as may be specified in the order on employers in respect of any foreign employee or class of foreign employees, or on self-employed foreigners or any class thereof, who have been issued with a work pass.

[싱가포르 외국인력고용법 제11조(외국인근로자 또는 외국인자영업자에 관한 부담금) 제1항. 장관은, 관보에 공포된 명령에 의거하여, 취업사증을 발급받은 외국인근로자 또는 외국인근로자 집단과 관련된 사용자에게, 또는 외국인자영업자 또는 외국인자영업자 집단에게, 그 명령에서 특정된 소정의 부담금을 부과할 수 있다.]

(<https://sso.agc.gov.sg/Act/EFMA1990#pr11->, 최종방문 2019.04.15.)

37) 대만의 경우는 외국인 근로자의 취업을 규율하는 취업복무법(就業服務法, Employment Service Act)이 있고 동법 제 55조에서 외국인근로자를 채용하는 사업주는 중앙관할당국이 설치한 고용안정기금을 위한 특정계좌에 취업안정비(就業安定費, employment security fee)를 납부하여야 하는바, 이는 고용부담금에 해당한다. 다만 취업복무법(<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090001>, 최종방문 2019.04.30.)

38) 일본 외무성 싱가포르 개관(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/index.html>, 최종방문 2019.04.30.)

39) 싱가포르 화폐는 '싱가포르 달러'(SGD)이다. 1SGD는 약 860원이다(2019.05.05. 환율 기준).

40) 일본 외무성 싱가포르 개관(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/index.html>, 최종방문 2019.04.30.)

41) Singapore country profile, BBC Monitoring, 20 July 2018(<https://www.bbc.com/news/world-asia-15961759>, 최종방문 2019.04.30.)

42) 일본 외무성 싱가포르 개관(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/index.html>, 최종방문 2018.04.30.); International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2016, London: Routledge, 2016, pp. 286~289.

증가가 약 41만여 명, 외국인 체류자의 증가가 약 133만여 명으로, 외국인 인구(영주자 및 체류자)의 증가가 인구증가 중의 약 67%(174만 명)를 차지하고 있다. 그 결과, 2018년 기준으로 싱가포르 인구에서 차지하고 있는 외국인의 비율은 약 38.4%에 달한다(아래 표).⁴³⁾

〈 싱가포르의 인구 추이(1970-2018) 〉⁴⁴⁾

(단위: 천명)

	1970	1980	1990	2000	2010	2018
총인구	2074.5	2413.9	3047.1	4027.9	5076.7	5638.7
국민	1874.8	2194.3	2623.7	2985.9	3230.7	3471.3
영주자	138.8	87.8	112.1	287.5	541.0	522.3
외국인 체류자	60.9	131.8	311.2	754.5	1305.0	1644.4

2017년 6월 기준으로 민족구성은 중국 화교 74%, 말레이계 13%, 인도계 9%로 집계된다.⁴⁵⁾ 주요 언어는 영어, 표준중국어(mandarin), 말레이어, 타밀어 4가지이다. 다인종국가여서 종교도 도교, 불교, 이슬람, 기독교, 힌두교 등 다양하다.⁴⁶⁾

나. 고용부담금제도의 근거 법률 및 주요 내용

싱가포르는 1965년 독립 이후부터 외국인 인구가 지속적으로 늘어난 모습을 볼 수 있고 2018년 전체 인구 중 외국인의 비중이 38% 이상을 차지하고 있을 정도이다. 그만큼 싱가포르 는 노동력의 많은 부분을 외국인에게 의지해왔다고 할 수 있다. 그런 반면, 서울보다 약간 더 큰 정도에 불과한 좁은 영토에서 외국인 비중이 높은 경제 구조를 갖고 있기에 자국 근로자들의 고용에 상당한 위협을 주는 상황이 자주 발생해 왔고 이에 대한 해결을 희망하는 자국민들의 요청이 지속적으로 있어왔다. 따라서 싱가포르 정부는 자국내 외국인 근로자 수를 조정하기 위한 국가적 정책의 개발이 당연히 필요했고 한편으로 자국 경제의 구조적 측면에서도 국내 산업구조가 지나치게 외국인 근로자에게 의존할 경우, 비숙련 및 단순 노무 영역이 계속 확대됨 과 동시에 기술 및 첨단산업 위주의 국내 산업구조혁신 등의 목표로부터 자연히 퇴행되는 바람

43) Department of Statistics, *Population Trends 2018*, Ministry of Trade & Industry, 2018, p. vi. (<https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2018.pdf>, 최종방문 2019.04.30.)

44) Department of Statistics, *Population Trends 2018*, Ministry of Trade & Industry, 2018, p. vi. (<https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2018.pdf>, 최종방문 2019.04.30.)

45) 일본 외무성 싱가포르 개관(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/index.html>, 최종방문 2019.04.30.); International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2016*, London: Routledge, 2016, pp. 286~289.

46) Singapore country profile, BBC Monitoring, 20 July 2018(<https://www.bbc.com/news/world-asia-15961759>, 최종방문 2019.04.30.)

직하지 못한 상황이 초래될 것을 우려하여 법제도 측면에서 대응 조치가 필요하였다.

입법례를 보면, 싱가포르의 사실상 노동허가제(work permit system)를 채택하고 있다고 볼 수 있다. 싱가포르에서의 외국인의 취업자격은 전문인력(professional)용으로 Employment Pass, EntrePass, Personalised Employment Pass, 숙련·반숙련 노동자(skilled and semi-skilled workers)용으로 S pass, Work Permit for foreign worker, Work Permit for foreign domestic worker, Work Permit for confinement nanny, Work Permit for performing artiste, 연수생·학생(trainee and student)용으로 Training Employment Pass, Work Holiday Pass, Training Work Permit 등이 있다.⁴⁷⁾ 싱가포르는 노동사증(work pass) 및 외국인 고용부담금에 관한 법적 근거로서 1990년 제정된 외국인력고용법(Employment of Foreign Manpower Act)을 두고 있다.⁴⁸⁾ 외국인력고용법은 노동사증(work pass) 없는 외국인에 대한 고용금지, 노동사증 없는 자에 대한 사업장 출입금지, 반대 증거가 없는 한 외국인의 사업장 출입에 대한 고용간주, 합법적인 외국인 고용에 대한 규율, 고용부담금 등에 대해 규정하고 있다.

외국인력고용법 제11조는 제1항에서 “장관은, 관보에 공포된 명령에 의거하여, 노동사증(work pass)을 발급받은 외국인 근로자 또는 외국인 근로자 집단과 관련하여, 그 사용자에게, 또는 외국인자영업자 또는 외국인자영업자 집단에게, 그 명령에서 특정된 소정의 부담금을 부과할 수 있다.”고 규정하여 명문으로 고용부담금(levy)을 채택하고 있다. 부과된 고용부담금에 대하여 사용자 및 외국인자영업자가 정해진 기간에 납부하지 아니하면, 지체일수 만큼의 과태료(penalty)를 부과한다(외국인력고용법 제11조 제4항). 다만 과태료 총액은 고용부담금 액수의 30%를 넘지 않는다(외국인력고용법 제11조 제5항). 노동사증관리관(Controller of Work Passes) 또는 그가 임명한 사람은 사용자 또는 외국인자영업자로부터 고용부담금과 과태료를 징수하여야 한다(외국인력고용법 제11조 제7항). 고용부담금은 노동사증이 만료되거나, 노동사증관리관에 의해 노동사증이 정지 또는 취소되거나, 사용자의 신청에 따라 노동사증관리관에 의해 노동사증이 취소되는 경우, 납부의무가 중지된다(외국인력고용법 제11조 제2항).

외국인력고용법은 2007년 일부 개정된 바 있었으나 2010년 이후 자국 경제전략위원회(Economics Strategies Committee) 권고를 반영하여 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower)는 외국인력 유입을 조절하고 나아가 유입되는 인력 수준의 질을 제고하기 위한 조치를 채택할 목적으로 동법에 대한 추가 개정을 추진하였고 개정된 내용은 2012년 11월 9

47) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 참조(<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>, 최종방문 2019.04.30.)

48) 싱가포르 외국인력고용법(<https://sso.agc.gov.sg/Act/EFMA1990#pr11->, 최종방문 2019.04.30.)

일부러 시행되고 있다. 싱가포르 인력부는, 법 개정을 통해, i) 국내 경제성장을 지지하는 원동력이 되면서 싱가포르 자국민을 노동력의 중심에 위치시키는 효과, ii) 사용자가 외국인력 사용의 진실된 비용(true costs)을 납부하게 하는 효과, iii) 준법 사용자의 활동영역 창출 효과, iv) 외국인 근로자들에 대한 부당대우 저지 효과 등을 기대한다고 밝힌 바 있다.⁴⁹⁾

다. 고용부담금 부과 기준과 액수

싱가포르는 외국인 고용부담금 부과기준 및 액수에 관해 외국인의 취업 관련 체류자격과 결부시켜 외국인력의 숙련도 및 외국인 근로자의 사업장내 비율 등을 고려하여 정교하게 규율을 시도하고 있는 모습을 볼 수 있다.⁵⁰⁾

싱가포르의 고용부담금 부과에 있어서의 특징을 보면, 미숙련근로자 고용에 대해 숙련근로자 고용보다 더 높은 부담금을 부과시켜 미숙련 외국인 근로자가 늘어나는 것을 기본적으로 통제하고 있음을 알 수 있고, 총 노동력 중 외국인력비율이 높아질수록, 즉 일정량 이상의 외국인근로자를 고용할 경우 고용부담금을 점차 더 높여서 외국인력 고용의 비중이 증대되는 것을 통제하는 시스템을 취하고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 제조업 분야에서 노동사증(work pass)을 소지한 외국인 근로자 고용에 있어서 부과되는 고용부담금의 기준과 액수는 다음과 같다.⁵¹⁾

외국인력 비율	미숙련(basic skilled) 근로자 월(月) 부담금	미숙련(basic skilled) 근로자 일(日) 부담금	고숙련(higher skilled) 근로자 월(月) 부담금	고숙련(higher skilled) 근로자 일(日) 부담금
기본등급(1등급): 총 노동력의 25%까지	\$370	\$12.17	\$250	\$8.22
2등급: 총 노동력의 25% 초과 50% 이하	\$470	\$15.46	\$350	\$11.51
3등급: 총 노동력의 50% 초과 60%까지	\$650	\$21.37	\$550	\$18.09

* 주: 여기서 일(日) 부담금은 1개월 미만 고용하는 경우를 의미한다.

49) 싱가포르 외국인력고용법 개정안의 취지에 대한 싱가포르 인력부의 설명자료(EXECUTIVE SUMMARY OF THE AMENDMENTS TO THE EMPLOYMENT OF FOREIGN MANPOWER ACT) (<https://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/foreign-manpower/efma/efma-executive-summary.pdf?la=en>, 최종방문 2019.05.05.)

50) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인 근로자의 체류자격별 고용부담금(foreign worker levy) (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/s-pass/quota-and-levy>, 최종방문 2019.04.30.); (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/foreign-worker-levy/what-is-the-foreign-worker-levy>, 최종방문 2019.04.30.).

51) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인 근로자의 체류자격별 고용부담금(foreign worker levy) 부과에 관한설명(<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules/manufacturing-sector-requirements>, 최종방문 2019.04.30.).

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

이와 관련하여, 고숙련근로자(higher skilled worker)를 고용하고 있는 경우 사용자는 고용부담금을 보다 적게 납부할 수 있는바, 고숙련근로자인지 판단하는 기준에 대해서도 학력 기준(academic qualification), 기술평가테스트(skills evaluation test), 노동력 기술 인증(workforce skills qualification) 등을 설정하고 있다.⁵²⁾

그리고 싱가포르의 취업관련 체류자격 체계에서 중숙련직(mid-level skilled staff)에게 발급되는 S pass를 소지한 외국인 근로자의 경우 별도로 고용부담금을 정하고 있는데 그 내용과 액수는 다음과 같다.⁵³⁾

〈 서비스 분야 〉

등급	외국인력 비율	월 부담금	일 부담금
기본등급(1등급)	총 노동력의 10%까지	\$330	\$10.85
2등급	총 노동력의 10% 초과 15%까지	\$650	\$21.37

〈 기타분야 〉

등급	외국인력 비율	월 부담금	일 부담금
기본등급(1등급)	총 노동력의 10%까지	\$330	\$10.85
2등급	총 노동력의 10% 초과 20%까지	\$650	\$21.37

S pass의 경우는 외국인 근로자의 숙련도가 모두 동일한 유형에 해당하므로 고용부담금의 결정 기준은 오직 한 가지, 총 노동력에서 외국인력이 차지하는 비율로만 결정될 수 있다.

그밖에 싱가포르는 고용부담금 부과 및 납부와 관련하여 외국인력 고용 사업주의 고용부담금에 대한 자가산정을 위해 가이드라인을 통해 안내 및 유도하고 있다.⁵⁴⁾ 고용부담금 산정 가이드라인에 따르면 우선적으로 싱가포르에서의 취업관련 체류자격 체계상 전문인력(professional)이 보유하는 Employment Pass 등 소지자는 배제하고(고용부담금 부과대상 아님) S pass 소지 인력과 그 밖의 노동허가(work permit)를 소지하는 인력을 그 적용 대상

52) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인 근로자의 체류자격별 고용부담금(foreign worker levy) 부과에 관한 설명 (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules/manufacturing-sector-requirements>, 최종방문 2019.04.30.).

53) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인 근로자의 체류자격별 고용부담금(foreign worker levy) 부과에 관한 설명 (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/s-pass/quota-and-levy/levy-and-quota-requirements>, 최종방문 2019.04.30.).

54) 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower) 외국인 고용에 대한 고용부담금 산정 안내 가이드라인 (<https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/foreign-worker-levy/calculate-foreign-worker-quota>, 최종방문 2019.04.30.).

으로 삼아서 해당 외국인 근로자의 수, 전체 근로자 수, 고용부담금 등급 등 기준을 입력하면 고용부담금이 정해진 산식에 따라 자동 계산되도록 되어 있다.

3. 대만

가. 국가 개황

대만은 남한(100,188.1km²)의 3분의1보다 약간 더 큰 정도인 약 36,000km² 정도의 면적을 가지고 있는 섬나라이다. 중국과의 관계에서 정치적으로 복잡하고 긴장된 역사를 가지고 있다. 언어는 표준중국어(mandarin), 대만어, 객가어 등이 사용되고 있고 종교는 불교, 도교, 기독교 등이다.⁵⁵⁾ 대만의 주요 경제지표를 보면, 명목 GDP는 2018년 기준 5,894억 미국달러(농업 1.7%, 공업 35.4%, 서비스산업 62.9%), 2018년 기준 1인당 GDP는 25,004미국달러, 제조업의 주요 품목은 전기·전자·화장품·철강금속·기계 등이며, 경제성장률은 2018년 기준 2.63% 정도이다.⁵⁶⁾

인구는 2019년 3월 기준으로 약 2,359만 명 정도이고 15세 이상 인구는 2017만5천여 명이었고 노동인구(labor force)는 1,191만6천여 명이었으며 취업자(employed person)는 1,147만8천여 명으로 집계된 바 있다.⁵⁷⁾ 10년마다 이루어지는 전체 인구 조사에서 외국인 인구는 2010년 말 기준으로는 562,233명으로 집계된 바 있었고,⁵⁸⁾ 외국인 노동력의 경우 2018년 10월 노동부(Ministry of Labor) 발표에 따르면 제조업분야(manufacturing sector) 446,779명, 사회분야(social sector) 256,383명으로 합계 703,162명으로 정점을 찍은 것으로 조사된 바 있었다.⁵⁹⁾

나. 고용부담금제도의 근거 법률 및 주요 내용

대만에서는 취업복무법(就業服務法, Employment Service Act)에서 외국인 고용(外國人之聘僱, employment of foreign worker)에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있다.⁶⁰⁾ 우리나라처럼 대만도 기본적으로 고용허가제를 채택하고 있는데, 외국인은 고용될 수 있는 체류자격을 취득해야 하고 사용자는 정부로부터 고용허가(聘僱許可, employment permit)를 받아야 한다.

55) 일본 외무성 대만 개관(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/data.html#section1>, 최종방문 2019.04.30.)

56) 대만 行政院主計總處(<https://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>, 최종방문 2019.05.05.)

57) 대만 行政院主計總處(<https://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>, 최종방문 2019.05.05.)

58) 대만 行政院主計總處(<https://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>, 최종방문 2019.05.05.)

59) 台灣英文新聞(Taiwan News)(<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3579665>, 최종방문 2019.05.05.)

60) 대만 취업복무법(<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090001>, 최종방문 2019.04.30.)

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

취업복무법에서는 우선 국민의 근로권 보호를 위해 외국인 고용은 국민의 고용 기회, 국민의 고용조건, 경제발전 기타 사회안정에 위협이 되어서는 안 된다고 규정하고 있다(취업복무법 제42조). 그런데 취업복무법에서는 사업주에 대해 내국인 고용의무를 부과하고 있지는 않다. 오히려 취업복무법에서는 정부로 하여금 국민의 고용 증진에 기여한 자에 대해 보상하고 공개적으로 찬양하도록 의무를 부과하고 있다(취업복무법 제11조). 그리고 인적 자원의 효율적인 사용 및 국민의 고용에 기여하기 위해 정부는 고용과 실업에 관한 철저한 조사에 기반하여 인적 자원의 수급에 맞는 계획과 조정을 해야 한다(취업복무법 제21조). 또한 국민의 고용 촉진을 위해 정부는 직권조치를 시행하기 위한 예산을 편성해야 한다(취업복무법 제32조).

대만에서 외국인 근로자를 고용할 수 있는 직업군은 전문직·기술직, 화교 또는 외국인이 대만정부 허가로 투자 혹은 설립한 기업의 관리직, 외국인학교 교사, 외국어 교사, 운동선수·감독, 종교·예술·공연직, 상선 등의 선원, 어업직, 가사도우미·간병인, 국가의 중요한 건설 프로젝트 또는 경제·사회 발전의 필요성을 충족시키기 위해 중앙관할당국이 지정한 업무, 국내 고용시장에서 관련 전문직이 부족하고 그런 전문직이 필요한 사업에서 중앙관할당국에 의해 허가된 업무이다(취업복무법 제46조).

외국인 고용은 원칙적으로 3년을 넘을 수 없고 고용기간 만료시 사용자가 사업상 필요에 따라 고용연장의 허가 신청을 할 수 있다(취업복무법 제52조). 물론 업종이나 법상 특별한 사유에 따라서는 기간이나 재입국 여부 등이 달리 규율될 수 있다. 고용허가제를 채택하고 있어서 외국인 근로자의 사업장 이동은 제한되며 사업주의 사망 또는 이민, 근무하는 선박의 나포·침몰·수리 등으로 근로의 계속이 불가능한 경우, 사업폐지·임금체불 등으로 근로의 계속이 불가능한 경우 등 특별한 사유가 있는 경우에 한해 사업장 이동이 가능하다(취업복무법 제59조).

사용자가 고용부담금(就業安定費, employment security fee)을 중앙관할당국이 설치한 고용안정기금을 위한 특정계좌에 납부해야 하는 경우는 첫째, 어업직, 둘째, 가사도우미·간병인, 셋째, 국가의 중요한 건설 프로젝트 또는 경제·사회 발전의 필요성을 충족시키기 위해 중앙관할당국이 지정한 업무에 외국인을 고용하는 경우로(취업복무법 제55조 제1항 전단) 한정하고 있다. 그런데 대만의 취업복무법은 사용자에게 고용부담금을 납부하도록 하는 것과 관련하여 ‘국민의 고용촉진, 노동복지 강화, 외국인 근로자 고용관리’라고 규정하여 그 목적을 분명히 밝히고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(취업복무법 제55조 제1항 후단).

고용부담금의 액수는 경제발전, 노동시장의 수요공급, 근로조건에 기초하여 관련 당국과의 협의하여 중앙관할당국이 결정한다(취업복무법 제55조 제2항).

사용자가, 공공부조법(社會救助法, Public Assistance Act)상 저소득 내지 중·저소득 가정의 요건을 충족시키거나 장애인권리보호법(身心障礙者權益保障法, People with Disabilities

Rights Protection Act)상 저소득 보조금의 요건을 충족하거나 노인복지법(老人福利法, Citizen Welfare Act)상 중·저소득 생계보조비의 요건을 갖춘 경우, 그런 사용자가 외국인 가사도우미·간병인을 고용하여 가사·간병서비스를 제공하게 하는 경우 그 외국인 근로자에 대한 고용부담금은 면제받는다(취업복무법 제55조 제3항).

외국인 근로자가 3일간 연락이 되지 않거나 고용관계가 종료된 경우, 사용자가 그러한 사실을 신고하고 그에 따라 고용허가가 취소되는 경우, 사용자는 더 이상 고용부담금 납부 의무를 부담하지 않게 된다(취업복무법 제55조 제4항).

만일 사용자가 정해진 기한 내에 고용부담금을 납부하지 못하는 경우, 30일간 유예기간이 하여되며, 30일의 유예기간 내에도 납부가 되지 아니하면, 유예기간 다음날부터 고용부담금의 0.3% 비율로 지체일수에 따라 연체료(滯納金, delay penalty)를 납부하여야 하며 연체료는 고용부담금의 30%를 넘지 못한다(취업복무법 제55조 제5항). 그리고 사용자가 연체료가 산정된 지 30일이 경과한 후에도 납부하지 못하면, 중앙관할당국은 미납된 고용부담금과 미납된 연체료에 대해 강제집행을 진행할 수 있고 사용자의 고용허가를 전체적으로 혹은 부분적으로 취소할 수 있다(취업복무법 제55조 제6항).

고용부담금을 재원으로 하여 조성되는 기금에 대해서는 관할당국이 기금운용 현황 및 관련 회의록을 정기적으로 공개해야 한다(취업복무법 제55조 제7항).

그밖에 사용자가 외국인을 고용하더라도 고용부담금이 면제되는 특별한 사유를 인정하고 있는데, 첫째, 대만에서 거주를 허가받은 난민을 고용하는 경우, 둘째, 품행이 단정하고(品行端正) 5년 이상 연속하여 대만에서 주소를 두고 거주하면서 근로할 수 있도록 허가받은 자를 고용하는 경우, 셋째, 대만에서 등록된 주소를 두고 있는 직계친족과 동거할 수 있도록 허가받은 자를 고용하는 경우, 넷째, 대만에서 영주권을 취득한 자를 고용하는 경우이다(취업복무법 제51조).

4. 비교 검토

양국 모두 공통적으로 전문인력이나 고도인재 등의 고용에는 고용부담금을 부과하지 않고 고용부담금 부과를 통해 단순기능인력 고용을 통제하여 자국 노동력 보호를 추구한다는 공통점을 볼 수 있었다.

대만 싱가포르의 경우 사실상 노동허가제를 기본으로 하여 고용부담금을 활용하고 있고 대만의 경우 고용허가제를 기본으로 하여 고용부담금을 활용하고 있다는 점에 큰 차이가 있다. 특히 싱가포르의 경우 전체 노동력의 많은 부분을 외국인 노동력에 의존하고 있는 만큼 외국인 고용에 있어서의 합리성과 효율성을 최대한 도모하고자 세밀하게 규율하는 모습을 볼 수

있었고, 대만의 경우 외국인 고용을 규율하는 법률에서 고용부담금 부과·활용의 목적 및 고용부담금 면제 기준 등을 분명히 밝히고 있는 점에서 주목을 끈다.

	싱가포르	대만
기본제도	사실상 노동허가제	고용허가제
내국인 고용의무 존부	X	X
전문인력 고용부담금	X	X
단순기능인력 고용부담금	O	O
고용부담금 납부	사용자	사용자

V

우리나라에서의 고용부담금 도입에 있어서 고려 사항 및 논쟁 지점

1. 외국인을 고용하는 사업주 측면에서 살펴볼 사항

만일 고용부담금 제도를 실시한다는 전제에서는, 고용부담금을 부과할 만한 대상의 인원수에 대해 우선 살펴보아야 한다. 국내에서 합법적으로 취업이 가능한 취업자격 외국인인 F 계열에 속하는 약 20만 여명, 5만여 명 정도의 전문인력, 28만여 명의 E-9 소지자, 1만 7천여 명의 E-10 소지자, 25만여 명의 H-2 소지자로서 약 80만여 명 정도 되므로, 일단 외국인 근로자의 수라는 양적 관점에서는 고용부담금 조성이 가능할 것이라 본다.

그렇지만 외국인 근로자는 제외하고 사업주에게만 고용부담금을 부과시키는 경우를 전제로 한다면, 사업주의 추가 부담을 고려해볼 필요가 있다. 근로자를 채용하는 경우 사업주의 금전적 부담을 전체적으로 보면 대략 다음과 같다.⁶¹⁾

		국민 취업	외국인 합법취업	외국인 불법취업
세금	노	O	O	X
	사	O	O	O
국민건강보험료	노	O	O	X
	사	O	O	X

61) 외국인의 합법적인 취업의 경우, 해당 외국인의 체류자격에 따라 사회보험의 적용 수준은 다소 차이가 있을 수 있다. 상세한 내용은 노호창, “외국인의 사회보장”, 『이민법』(중판), 박영사, 2017, 461~475면.

		국민 취업	외국인 합법취업	외국인 불법취업
고용보험료	노	O	O	X
	사	O	O	X
국민연금보험료	노	O	O	X
	사	O	O	X
고용보험료	노	O	O	X
	사	O	O	X
산재보험료	노	X	X	X
	사	O	O	O
고용부담금	노	X	X → O (?)	X
	사	X	X → O (?)	X

여기에 외국인고용법에 따라 사업주가 E-9이나 H-2 소지 외국인을 고용하는 경우에는 사업주에게 내국인 고용의무가 존재한다는 점도 주의해야 한다. 게다가 E-9 소지 외국인을 고용하는 경우 한국산업인력공단은 외국인근로자의 고용계약 이행 과정에서 사업주로부터 계약 이행 수수료를 징수하는바,⁶²⁾ 이 수수료는 고용부담금의 일종에 속하는 것으로 볼 수도 있다. 이에 비해 H-2 소지 외국인의 고용에 대해서는 사업주가 특별히 부담해야 하는 비용이 없고, 전문인력의 경우 사업주 자신의 부담 하에 외국인 전문인력과 계약을 체결해서 입국을 하도록 하고 있다.

E-9 소지 외국인 고용의 경우 사업주가 내국인 고용의무 이행 후 외국인 고용이 가능한 점에서 고용부담금 부과까지 요구하게 되면, 3중의 부담(내국인 고용의무 + 수수료 지급 + 고용부담금)을 지게 된다. 따라서 최소한 수수료 지급과 내국인 고용의무를 해제(H-2도 마찬가지)하는 것이 고용부담금 부과에 있어 균형이 맞다고 볼 여지가 있다.⁶³⁾ 게다가 노동현장에서의 사업주의 목소리는 최저임금 이하로 저렴하게 노동력을 활용하고 싶어서 외국인을 고용하는데 차등적인 최저임금은 해주지 못할망정 고용부담금까지 부과하면 어떻게 하느냐라는 반발의 우려도 있다고 본다. 그렇지만 외국인 근로자에 대한 차등적인 최저임금은 근로기준법, 최저임금법 위반에 해당하여 더욱 허용될 수 없다.

62) 외국인고용법 제27조의2(각종 신청 등의 대행)에 근거하여 한국산업인력공단 등이 관련 업무를 행정대행하고 있다. 한국산업인력공단 외국인고용지원

안내(<http://www.hrdkorea.or.kr/3/3/2/1/1;jsessionid=iCeLTzT5VDA6Wg1AmpuOPWSPLaas33WJWe6gbj-e2Or1ebmbJE7d!-1119920203>, 최종방문 2019.05.05.)

63) 물론 외국인 고용을 철저히 통제하겠다는 관점에서 접근한다면 달리 볼 수도 있다.

따라서 제도의 조정이 없는 상태에서 사업주에 대한 일방적인 고용부담금 부과는 법제도의 실효성이나 정당성에 의문 부호가 생길수도 있다. 특히 농촌의 경우 불법체류자 고용이 만연함에도 정부의 단속에 대해 오히려 농민들이 농사를 지을 수 없을지도 모른다는 걱정 때문에 반발하는 상황도 빈번하게 발생함을 고려하지 않을 수 없다.

2. 외국인 취업자 측면에서 살펴볼 사항

외국인 전문인력의 경우 고도의 전문성이나 기술 덕분에 내국인 사업주보다 협상력에서 우위에 있는 경우도 많을 것이다. 그러나 단순기능 외국인의 경우 그를 고용하는 사업주의 인식이 여전히 과거 신분제적 인식 수준(주인-머슴 관계)에 머물고 있는 경우도 적지 않을 것이기에 사업주에 대한 고용부담금 부과는 사업주와 외국인 근로자 사이의 신분제적 종속관계를 더 심화시킬 우려도 있다. 현상적으로 고용부담금 부과가 외국인 근로자의 인권실태에 악영향을 줄 우려도 고려하지 않을 수 없을 것이다. 특히 도시나 공장에서 근로하는 외국인 근로자의 처지와 농어촌에서 근로하는 외국인 근로자의 처지가 다른 부분도 있어서 농어촌에서 더욱 문제가 발생할 수 있다. 한편 외국인 근로자에게 고용부담금을 부과하는 경우도 생각해 볼 수는 있는데, 일단 고용부담금제도를 실시하는 싱가포르나 대만에서 외국인 근로자 본인에게는 고용부담금을 부과하지 않는 식으로 정책을 운용하는 배경을 살펴볼 필요가 있고, 외국인 근로자의 열악한 처지를 더욱 열악하게 만드는 것은 아닌지에 대해 진지하게 고민해볼 필요가 있다.

3. 국가 입장에서 살펴볼 사항

국가 입장에서는 외국인 고용부담금 제도를 신설하고자 한다면, 이는 법률 개정 또는 제정 사항이므로, 우선 그 철학을 명확히 할 필요가 있다. 무엇을 위하여, 누구에게(사업주 or 외국인 근로자), 어떤 기준으로 부과할 것인가 그리고 부과징수의 주체를 어디로 할 것인가, 새로운 행정조직을 신설할 것인가, 징수된 고용부담금을 재원으로 하여 어떻게 활용할 것인가를 제도 신설 이전에 충분히 심사숙고할 필요가 있다.

만약 고용부담금을 재원으로 하여 일종의 사회통합기금을 조성한다면 국민과 외국인의 사회통합에 쓸 수 있을 것이다. 이렇게 한다면, 수이자부담의 원칙도 구현하고 또한 국민의 외국인에 대한 부정적인 인식도 감소하게 될 것이다. 다만, 고용부담금과 별도로 사회통합기금의 관리 주체를 어디로 할 것인가(이민청의 신설?), 사회통합기금의 조성 방법, 다른 제도와의 조정 문제 등이 해결되어야 할 것이다. 부차적이긴 하지만, 고용부담금 외에 외국인의 취업과

관련하여 세금, 범칙금, 벌금 등을 사회통합기금의 재원으로 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

외국인 불법취업시: 사업주 → 범칙금 or 벌금 → 사회통합기금
 외국인 합법취업시: 노사가 납부하는 세금 → 사회통합기금

만일 고용부담금 제도가 시행되어 사회통합을 위한 재원(사회통합기금)이 마련된 경우, 구체적으로 그 재원을 어디에 써야 하는지에 대한 충분한 논의가 필요하다. 이와 관련해서는 우선 외국인에 대한 한국어 교육, 직업훈련 등 교육과 의료 등 사회통합에 활용하는 것을 생각해볼 수 있겠다. 그렇지만 불법체류 방지를 위하여 활용하는 것도 고려하지 않을 수 없다. 사실 E-9 체류자격이나 H-2 체류자격이 체류기간 만료 이후 불법체류자 양산의 통로가 되고 있으므로,⁶⁴⁾ 불법체류를 예방하는 정책 개발·운용에 활용하거나 불법체류 단속인원을 늘리거나 불법체류자 고발시 포상금 등을 지급하는 용도로 사용할 여지는 없을까 하는 생각을 해볼 필요도 있다. 현재 불법체류자 수가 결코 적다고 볼 수 없기 때문이다.

한편, 향후 제도 설계의 과정에서 충분히 검토가 되어야 할 사항이지만, 만약 각 지방출입국관리사무소에서 관할하는 지역의 사업주로부터 고용부담금을 징수하는 경우라면, 그 지역의 주민들(국민 및 외국인 포함)에게 우선적으로 그 고용부담금으로 마련한 재원의 혜택이 돌아가는 것이 지방자치의 관점에서는 타당해 보이므로 지역적 고려에 대한 필요성도 고려하여야 할 것이다.

마지막으로 거시적 관점에서는 일본의 최근 제도 변화도 고려하여 총체적 관점에서 검토해 보아야 한다. 우리나라가 향후 경제 상황이 지속적으로 좋아지는 반면 저출산 고령화가 유지된다는 전제에서는 최근 일본의 제도 변화를 고려하지 않을 수 없다. 최근 일본은 「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」을 가결 및 공포하여(2018년 12월 14일, 법률 제102호) 2019년 4월 1일부터 시행하게⁶⁵⁾ 되었다. 동법에서는 재류(在留)자격 ‘특정기능 1호(상당 정도의 지식 또는 기능)’와 ‘특정기능 2호(숙련기능)’를 창설하여 ‘개호, 빌딩클리닉, 소형재(素形材)산업, 산업기계제조, 전기·전자정보 관련 산업, 건설, 조선, 자동차, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품제조, 외식’의 14개 분야의 외국인 근로자의 문호를 대폭 넓히고(특정기능 1호) 이에 더하여 그들의 가족동반, 장기취업, 영주권 취득까지 가능하도록(특정기능 2호) 하였다.⁶⁶⁾ 특정기능 체류자격의 협력각서(Memorandum of Cooperation, MOC) 추진

64) 예컨대, 2018년 1년 동안 발생한 신규 불법체류자(12,946명)의 73.3%가 비전문취업(E-9)이었고, 9.9%가 선원취업(E-10), 9.2%가 방문취업(H-2)이었다. 법무부 출입국·외국인정책 통계월보, 2018년 12월호, 24면.

65) 일본 법무성(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00017.html, 최종방문 2019.04.15.)

66) 일본 법무성(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00201.html, 최종방문 2019.04.15.)


【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

대상 국가는 베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아, 태국, 미얀마, 캄보디아, 네팔, 몽골의 9개국이다.⁶⁷⁾ 일본이 특정기능 체류자격을 신설함으로써 우리나라와 단순기능 외국인 근로자를 받아들이는 국가가 거의 일치하기 때문에⁶⁸⁾ 향후 우리나라가 경제가 살아나고 노동력이 더 필요한 상황에서는 일본과 우리나라 간에 일종의 외국인 노동력 확보 경쟁을 펼쳐야 하는 상황이 올 수도 있다. 일본보다 더욱 심각한 저출산 고령화 상황에서 노동력 부족은 매우 위험한 결과를 초래할 것인데, 외국인 노동력 확보마저 일본보다 비교열위에 놓일 가능성마저 생긴 것이다. 이런 경우를 예상한다면, 외국인 근로자에 대한 고용부담금 부과는 외국인 근로자의 유입을 감소시킬 것이므로 신중하게 접근할 필요가 있다.⁶⁹⁾

67) 일본 법무성(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00022.html, 최종방문 2019.04.15.)

68) 우리나라의 경우 외국인력정책위원회가 일반고용허가제 하에서 인력송출국을 결정하는데, 2018년 기준 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르, 라오스 16개국이다.

69) 물론 우리나라 경제가 향후 지속적으로 악화된다는 가정 하에서도 고용부담금의 외국인 근로자 감소 효과는 당연하지 만 이런 경우 오히려 외국인 근로자에게 우리나라의 매력 자체가 떨어지는 상황이라 외국인 근로자는 자연 감소하게 될 것이므로 외국인 근로자 고용에 대한 규제 자체가 특별히 의미를 가지지 못하게 될 수도 있다.



Section 2
국민이 공감하는 외국인 정책

토론

이 병 하 교수 (서울시립대학교)

문 병 기 교수 (한국방송통신대학교)



토 론 문

이 병 하 교수 (서울시립대학교 국제관계학과)

국제이주는 국경통제와 관리, 사회구성원 구성, 사회통합 등에 영향을 미친다. 국경통제와 관리에 실패하고, 외국인 및 이민자들에 대한 사회통합이 실패하면, 국제이주의 압력으로 인해 탄력적이고 유동적일 수 있는 멤버십과 경계가 비탄력적으로 고착화되어 선주민과 이주민 간의 사회갈등을 촉발시킬 수 있다. 1980년대 후반 이후 진행된 이주노동자의 유입과 재중동포의 국내 노동시장으로의 편입, 그 이후 2000년대 들어 급증한 결혼이민 등 다양한 이주패턴으로 인해 한국사회는 이 전에 겪어 보지 못한 다인종, 다문화적 현실이라는 새로운 문제를 고민하게 되었다. 이는 더 이상 한국사회가 글로벌한 현상인 국제이주의 압력으로부터 무관한 곳이 아님을 보여주는 것이며, 국제이주가 동반하는 다인종, 다문화적 현실에 효율적인 정책적 대응과 법제의 정비의 필요했다는 것을 의미한다.

그동안 우리나라의 이민정책과 이민법제는 사안에 따른 단기적 대응이 축적된 결과물이다. 그 결과, 시간이 지날수록 복잡성이 가중되는 국제이주 문제에 효율적으로 대응하는 데 한계를 나타내고 있다. 노동이주 분야에서 저숙련 외국인력 활용의 사각지대가 발생하고 있고, 전문인력 정책의 실효성 문제가 대두되고 있으며, 고용허가제를 넘어서 여타 이민정책 이슈와의 연계성이 고려된 노동이주정책을 모색해야 한다. 또한 전 세계적으로 증가하고 있는 반(反)이민, 반(反)난민 정서에서 우리 사회도 더 이상 자유롭지 않아서 이민자 사회통합에 대해 정부가 보다 적극성을 보여야 함과 동시에 국내적으로 노동시장 보호 등 분명한 정책적 시그널을 제시할 필요가 있다. 더 나아가 이민정책의 전반적 기조에 대한 사회적 합의 도출하고, 이러한 사회적 합의 하에 어떤 거버넌스 체계를 구축할 것인지 논의해야 한다. 이런 맥락에서 이민자 사회통합의 의미와 법적 성격을 규명하려는 김환학 박사님의 발표문은 매우 시의적절하다고 생각하며, 이민자 사회통합에 대한 학술적 토론에 큰 기여할 수 있다고 본다.

외국인, 이민자에 대한 통합과 관한 김환학 박사님의 발표문에 대해 몇 가지 논평과 질문을 나열하자면 다음과 같다.

첫째는 사회통합의 성격과 방향성에 관한 것이다. 이민자 사회통합은 구분 배제, 동화, 다문화주의 등 여러 이념형으로의 방향성을 가질 수 있다. 프랑스처럼 공화주의에 기반 한 동화의 방향으로 통합을 추진할 수도 있고, 캐나다처럼 다문화주의에 기반 한 이민자 통합을 추진할 수도 있다. 아니면 옉케(Christian Joppke)가 명명하듯, 네덜란드의 시민통합(civic integration) 모델도 있을 수 있다. 시민통합 모델은 다문화주의 모델이 이민자들의 문화적

권리를 “집단” 수준에 기초한 것에 반해 이민자가 수용국 사회에 적응할 책임을 “개인”에게 지우고, 이민자 개개인이 수용국 사회의 언어, 역사, 제도에 대한 기본적 지식을 습득하는 것을 사회통합의 필수 요소로 간주한다. 또한 사회통합을 위한 일련의 과정을 강제함으로써 이민통제와 이민통합 측면을 융합, 이민자 통합 정책이 이민통제 요소를 겸하게 된다. 일면 수용국이 이민자에게 일방적인 측면을 강요하는 것 같지만, 수용국은 이민자에 대한 차별을 금지하는 법과 정책을 제정, 실행함으로써 이민자 개개인의 통합 노력에 대해 응답한다. 본 발표문에서 사회통합을 논할 때, 통합의 방향은 수용국 사회가 이민자 개인에게 통합을 요구하고, 이것을 의무라고 하는 일방적 과정으로 설정된 것 같다. 이민자 통합을 법적으로 다룸에 있어 수용국 사회가 이민자에게 해주어야 하는 또 다른 방향의 과정은 무엇이어야 하고, 이러한 과정은 법에 어떻게 담겨야 하는지 궁금하다.

둘째, 이민정책과 이민법을 논할 때 우리는 국제이주가 가진 속성 즉 국가 주권의 깊은 영역과 관련되어 외국인, 이민자를 통제하고 배제하려는 경향과 두 나라 이상 관련된 이민의 국제적 성격과 맞물려 국제인권규범 혹은 국내 인권 보호 체계와 사법부의 결정 등으로 인한 자기제한적 주권(self-limited sovereignty)으로부터 도출되는 포용의 경향을 고려할 수밖에 없다. 특히 외국인의 통합과 관련하여 포용의 논리가 국민국가 외부에서 오는지 아니면 국민국가 내부에서 오는지는 중요한 학술적 논쟁이 되어 왔다. 포용의 논리가 국민국가 내부에서 온다고 할 때, 외국인인 헌법상 기본권의 주체가 될 수 있는지, 기본권의 주체가 됨을 포괄적으로 인정해야 하는지 아니면 특정 기본권에 제한되어 인정해야 하는지 궁금하다.

셋째, 결론에서 외국인 사회통합기본법의 필요성을 주장하고 있는데, 외국인 사회통합기본법은 출입국, 체류, 통합 등 이민의 전 과정을 포괄하는 것인지 아니면 사회통합에 한정된 것인지 궁금하다.

토 론 문

문 병 기 교수 (한국방송통신대학교)

노호창교수님의 발표는 고용부담금 제도의 도입을 통해 내국인 우선고용의 원칙과 사회통합 양자를 조화롭게 구현하는 방법을 모색하신 것으로 보인다. 본인은 발표문의 완성도를 더욱 높이는 데 협조하는 차원에서 몇 가지 이슈와 질문을 제시하고자 한다.

1. 외국인 고용을 바라보는 노동경제학적 기본틀

기본적으로 노동시장은 수요자인 기업과 공급자인 근로자가 만나는 개념적 장소이다. 생산 활동을 위해 노동력을 필요로 하는 자는 누구든지 노동수요자가 되며, 이에 적합한 노동력을 제공하려는 자는 누구든 노동공급자가 된다. 이러한 노동시장의 개념이 국가라는 경계를 넘어선 지는 이미 오래다. 즉, 노동시장은 이미 세계화되었다고 본다.

또한 노동시장의 수혜자는 기업뿐만 아니라 국민 모두이다. 외국인을 고용하여 이윤을 얻는 기업은 1차적인 수혜자일 수 있으나, 그러한 기업이 생산 활동을 전개하여 상품이 생산, 유통/판매 및 소비되고, 국가 경제가 순환한다면 국민 모두에게 큰 혜택인 것이다. 즉, 승수 효과의 수혜자는 국민 모두이다.

대기업의 경우는 생산 공장을 해외로 옮겨 현지 인력을 활용함으로써 생산 단가를 낮추어 왔다. 그렇게 기업이 생산 활동을 전개하여 상품이 생산 판매되고, 국가 경제가 돌아간다는 그 자체가 국민 모두에게 큰 혜택이라는 점을 인정한 것이라고도 볼 수 있다. 때문에 내국인 우선고용의 원칙을 적용하지 않는데 대해 아무 문제를 제기하지 않고 있다. 그런데 해외로 생산 공장을 옮길 여력도 없는 영세한 중소기업이 내국인 우선고용 원칙의 적용 대상이며, 이들 때문에 근로조건이 경쟁적 저하라는 악영향이 나타났다고 한다면 분명 불공평하다고 볼 수 있다.

2. 외국인 고용부담금 vs. 장애인 고용부담금의 차이

장애인 고용부담금의 경우는, 해당 사업장에서 필요로 하는 근로 능력이 상당함에도 불구하고 장애인이라는 이유만으로 고용을 거부한 사업장에 대하여 그 당위를 해태이한 점에 대한 징벌적 성격의 부담금을 과징하는 것이다.

한편 일반고용허가제의 경우, 외국인을 고용하는 사업주는 내국인 구인노력을 하였으나, 고용을 실현하지 못하였기 때문에 정부로부터 고용허가를 받은 후 외국인 고용을 진행하게 된다. 즉, 외국인을 고용하고자 처음부터 노력하였거나 당연히 해야 할 내국인 우선고용 의무를 해태이 한 것이 아니라, 영세한 중소기업의 형편상 높은 임금, 양호한 근로환경을 제시할 수 없었기 때문에 부득이 외국인 고용을 진행하게 된 것이라고도 해석할 수 있다. 외국인을 고용하는 사업주에게 외국인을 고용했다는 이유 하나만으로 무조건 당위를 해태이한 것에 대한 징벌적 성격의 고용부담금을 매길 수 없는 이유이다.

3. 기금 설치의 기본 논리

기금 설치 및 그 재원 마련의 기본 논리는 국민 중 특정한 집단에게 주어진 특별한 혜택에 대하여, 그러한 특별한 혜택의 제공에 필요한 재원 마련의 부담을 해당 수혜집단에게 지우려는 데 있다. 즉, 수익자부담 원칙의 적용인 것이다.

그런데 국내 (중소)기업이 외국인을 고용한 것은 그들의 열악한 경제적 지위 때문이지, 특별한 혜택을 누린 것이 특별히 없다고 볼 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

4. 해외 사례의 적합성에 대한 의문

첫째, 싱가포르는 발표문에서도 인정한 바와 같이, 전체 인구 대비 외국인 비율이 약 38.4%에 달한다. 이러한 현실을 고려한다면, 내국인과 외국인의 적정 비율을 도모하는 싱가포르 당국으로서는 외국인을 고용하는 사업주에게 외국인을 고용했다는 이유 하나만으로 무조건 당위를 해태이한 것에 대한 징벌적 성격의 고용부담금을 매길 수 있을 것 같다. 그런데 우리나라는 전체 인구 대비 외국인 비율이 아직 5% 미만이다. 직접적인 비교 대상으로 싱가포르 사례가 적절한 지 의문이다.

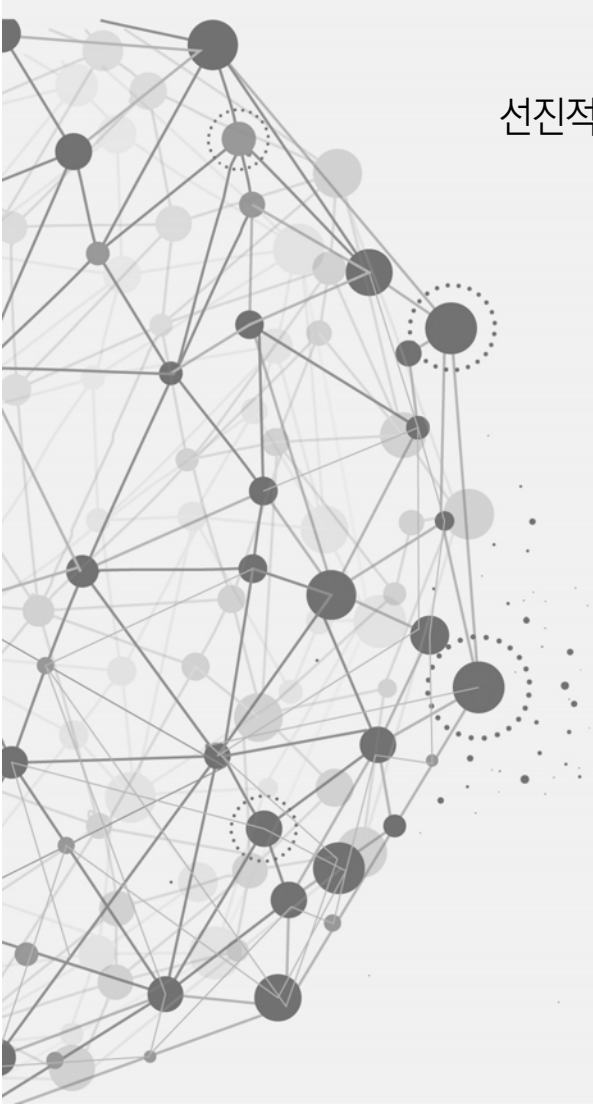
둘째, 발표문에 소개된 대만의 경우는 취업‘안정’비(employment ‘security’ fee)이다. 안정적이고 복지적 수준을 확보하기 위한 고용관리에 소요되는 고유의 경비를 충당한다는 목적이 있는 것으로 사료된다. 즉, 외국인 유입에 따른 사회통합 기금의 조성과는 일정한 거리가 있는 것으로 해석할 여지가 있다. 대만의 취업안정비는 그 본질적 성격 상 외국인 고용부담금이 아닐 수도 있지 않을까라는 의문이 제기된다.




Section

3

선진적 이민정책 추진방향 모색





Section 3

선진적 이민정책 추진방향 모색

수익자부담 이민정책 추진방안

발표 : 오 정 은 교수 (한성대학교)



수익자부담 이민정책 추진방안

오 정 은 교수 (한성대학교)

I 서론: 수익자부담 이민정책의 필요성

1990년을 전후하여 외국인의 국내 입국과 체류가 급증했고, 이후 국내체류 외국인 수가 꾸준히 증가해 왔다. 체류외국인 증가에 대응하여 정부는 외국인을 위한 지원사업을 확충하였다. 외국인을 위한 국가 예산은 빠르게 증가했다. 최근 국민사이에는 이러한 정부의 외국인 관련 지출 확대에 대해 노골적인 반대 여론이 부상하고 있다. 2000년대 초반 하더라도, 일반 국민들은 외국인 관련 정부 사업에 대체로 수긍하는 경향을 보였다. 국내체류 외국인을 위해 정부가 다양한 지원 사업을 전개하는 것은 인도주의적이고 바람직한 처사이며, 국제사회의 중견국가로서 마땅히 취해야 할 행동처럼 간주되는 분위기였다. 하지만, 2019년 현재의 국민 여론은 크게 달라졌다. 지난 2018년 봄 제주도에 무비자로 입국한 예멘인들이 집단으로 난민 신청을 한 사례가 전 국민적 관심사가 된 이후에는, 자발적 입국 외국인 뿐 아니라 난민에 대해서도 정부차원의 복지 지원을 반대하는 여론이 높다. 2018년 7월 청와대 국민청원 게시판에는 “국민건강보험과 세금으로 외국인 및 난민에게 무분별하게 의료비를 지원하지 마세요”라는 제목으로 글이 게재된 바 있는데, 여기에 13,363명이 찬성의견을 보내기도 하였다.

현실적으로, 외국인 입국이 증가하면 정부는 국내 질서 유지를 위해 외국인의 체류관리와 보호, 사회적응 등을 위해 예산을 증액할 수밖에 없다. 이러한 예산에 국민의 세금이 사용된다. 그런데, 여기서 간과하면 안 되는 부분이 있다. 외국인 유입이 증가할 때, 국민의 지출만 증가하는 것이 아니라는 사실이다. 한국을 찾는 외국인들은 입국 전 사증수수료, 입국 후 민원수수료와 등록증 발급 비용, 체류기간 중 범칙금이나 과태료, 한국국적을 취득하고자 할 경우 지출하는 국적업무 관련 수수료 등 한국입국을 전후하여 각종 비용을 지불하게 되며, 해당 비용은 외국인 스스로 부담한다. 따라서 외국인 유입 증가는 외국인이 한국정부에 지불하는 금액이 증가함을 의미하고, 국가가 외국인으로부터 거두어들이는 수익도 증가한다는 사실이다. 하지만 외국인이 지불하는 수수료 등이 국가수입으로 계상된 이후에는 외국인의 부담금은 일반인들의 뇌리에서 잊혀지곤 한다.

외국인이 자비로 지출하는 금액을 모아, 이를 재원으로 외국인 관련 정부사업을 추진할 경우, 외국인을 관련 사업은 외국인이 지불하는 비용으로 추진하는 형식이 된다. 이것은 수익자부담 이민정책을 의미하며, 국민이 세금이 외국인을 위해 무분별하게 사용된다는 비난에서 자유로워 질 수 있는 방법이다.

수익자부담 이민정책은 한국보다 앞서 이민자를 수용한 이민선진국에서 쉽게 찾아볼 수 있는 정책유형으로, 국민의 세금으로 재원을 마련할 때보다 외국인에 대한 사회적 반감을 감소시키는 효과를 기대할 수 있다. 국내에서는 수년 전부터 법무부가 중심이 되어 수익자부담 이민정책의 필요성을 제기하곤 했다. 외국인 부담하는 수수료 등으로 (가칭)이민·통합기금을 조성하고, 이를 재원으로 외국인과 이민자 관련 사업을 추진한다는 구상이었다. 그러나 (가칭)이민·통합기금 설치 계획은 수년 째 표류하였고, 현재까지 실현되지 못하고 있다.

본고는 국민이 공감하는 이민정책 추진의 일환으로, 수익자부담 이민정책이 필요성을 논증하고, 수익자부담 이민정책을 가능하게 하는 (가칭)이민·통합기금 설치의 구체적인 추진 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 국내에서 이민자에 대한 반감이 발생하고 확산되는 원인과 현황을 살펴보고, 수익자부담 이민정책의 전제조건으로 거론되어 온 기금 조성이 오랫동안 실현되지 못하고, 표류하였던 원인을 분석한다. 이어서 이민 선진국에서는 어떻게 기금을 조성하고 수익자부담 이민정책을 실천하는지 살펴보고, 국내에서 기금조성을 통한 수익자부담 이민정책 실현 가능성을 분석한다. 이후, (가칭)이민자 사회통합기금 조성을 위한 구체적 추진 방안을 제시하고, 기금에 근거한 수익자부담 이민정책이 성공적으로 유지되기 위한 유의점을 살펴보는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

II 국내외 반이민 정서 확산

현재 일반 국민들 사이에 반이민 정서가 빠르게 확산되고 있다. 국내 반이민 정서가 부상한 직접적인 이유로 많은 사람들은 2018년 봄 제주에 입국한 예멘인들의 집단적 난민신청 사태를 떠올린다. 관광객을 가장하여 무사증으로 입국한 예멘인 500여명이 집단으로 난민신청을 하고 제주에 머물고 있다는 사실이 알려지면서, 전국적으로 난민과 외국인에 대한 논쟁이 일었고, 평소 외국인이나 다문화현상에 크게 주목하지 않던 사람들도, 난민수용 찬반 여론에 동참하였다. “난민법, 무사증입국, 난민 신청허가 폐지”라는 제목으로 청와대 국민청원 게시판에 오른 글에는 2018년 6월 13일부터 7월 13일까지 한 달 간 714,875명 참여하여 논쟁을 격화시켰다. 하지만, 국내에서 이민자에 대한 반감은 그 이전에도 이미 존재했다.

국내에서 반이민 정서가 표면화된 것은 1990년대 말부터였다. 1990년대 초부터 외국인 유입이 급증하는 현상을 바라보면서, 일부 사람들이 인터넷상에 카페를 개설하고, 이민자 유입 증가를 우려하고 이민자 수용의 부정적 측면을 강조하면서, 다소 과격하고 비논리적인 구호를 통해 이민자를 반대한다는 의견을 표출했다. 특히 소위 다문화가정이라 명명된 국제결혼이 증가하고, 결혼이민자에 대한 지원사업이 증가하면서, 결혼이민 증가와 혼혈 자녀 출산이 한국의 단일민족 전통이 훼손시킨다거나, 결혼이민자 지원이 결혼이민자의 기출을 부추겨

국제결혼 피해 한국인을 양산한다는 등의 주장을 하며 국제결혼 피해가족 남편 모임 방식이 카페들의 반다문화정책 주장을 내세우는 인터넷 카페 활동이 늘어났다.

2010년대에 들어와 오원춘사건, 박춘봉사건, 김하일사건 등 외국인에 의해 발생한 강력범죄도 외국인에 대한 혐오와 반이민 정서 확산을 촉진했다. 인터넷 카페뿐만 아니라 신문기사의 댓글에서도 이민자에 대한 반감이 표현이 많이 올라왔다.

흔히 반다문화카페라 통칭되는 인터넷 카페들은 이민자에 대한 반감을 넘어 정부의 이민자 지원에 대해 불만을 표출하였다(강진구, 2012). 현재도 ‘다문화정책반대’, ‘다문화바라보기 실천연대’, ‘외국인노동자대책 시민연대’, ‘단일민족 코리아’, ‘불법체류자추방운동본부’ 등 수십 개의 반이민 카페가 애국애족주의, 민족주의 등을 방자하여 반이민 구호를 외치며 활동하고 있다.

이민자에 대한 반감 표출은 온라인을 통해 시작되었다가 2000년대 중반부터 오프라인 상으로 확산되었다. 2007년에 법무부 출입국·외국인정책본부 앞에서의 반이민 시위가 국내 오프라인 상의 반이민 시위의 효시였다(김용신, 2012). 이후 정부 및 민간단체가 추진하는 이민정책 관련 공청회 장소 등에서 이민자에 대한 정부 지원을 반대하는 사람들의 크고 작은 시위가 크게 증가하였다.

2013년 영종도에서 난민센터 건립 추진에 지역주민들이 ‘난민지원센터 반대 주민대책위원회’를 격렬하게 반대한 것 역시 오프라인 상에서 반이민정서를 표출한 예로 볼 수 있다. 당시 정부는 주민설명회를 개최하고 난민센터의 필요성과, 난민센터 건립이 지역사회에 미칠 수 있는 긍정적 측면을 설명하고자 애썼지만, 지역 주민들은 현수막을 내걸고, 단체행동을 하면서 격렬하게 반대하였다. 결국, 이미 난민센터 목적으로 건립해 둔 건물에 난민을 지원하는 기관이 들어서긴 했지만, 난민센터라는 이름은 철회하고 출입국·외국인지원센터라는 수정된 명칭으로, 센터를 개설하게 되었다.

2018년 봄 제주에서의 예멘인 집단 난민 신청은 1990년대부터 서서히 발전하던 국내 반이민 정서를 대중적 관심사로 끌어올리는 기능을 했다. 그 이전까지는 국내에서 이민자에 대한 반감은 소수의견 성격이 강했다. 이민자를 거부하는 것은 글로벌 시민이 될 자질을 갖추지 못한 사람들이나 하는 시대착오적이고 교양 없는 행동으로 치부하는 경향도 있었다. 이민자에 대한 반감을 가진 사람들도 공개적으로 자신의 반이민주의를 표출하기 꺼리곤 했다. 그러나 2018년 예멘 난민사태를 계기로 시내 중심가에서 난민수용 찬반 시위가 수차례 벌어지고, “국민이 먼저다”라는 구호를 내세우는 이민자 수용 거부론자들이 언론에도 떳떳하게 등장하는 상황을 경험한 이후, 이제는 이민자에 대한 반감을 표출은 더 이상 숨길 일이 아니라는, 일종의 표현의 자유라는 분위기가 형처럼 치부되는 분위기이다.

III 반이민 정서와 수익자부담 이민정책

국민들의 반이민 정서에는, 이민자에게 내가 낸 세금을 사용하는 정책에 대한 반감이 자리 잡고 있다. 체류외국인이 매년 증가하는 상황이기 때문에 향후 외국인 관련 사업 규모를 줄이기는 어렵다. 그래서 현재의 예산 확보와 지출 체계가 지속된다면 국민들 사이에 이민자에 대한 반감을 해소하기 어렵다. 예산의 규모 문제 이외에도, 현재의 예산 집행 체계는 부처마다, 지자체마다 별도의 외국인 관련 사업을 구상하고 시행하여 유사·중복 사업이 발생하기 쉽기 때문에, 국민 입장에서는 정부의 외국인 정책이 “국민의 혈세”를 낭비하는 방만경영 사례로 인식될 여지가 있다.

반이민 정서를 극복하려면 외국인관련 사업 비용을 외국인이나 외국인 수용으로 인해 직접적인 수혜를 입는 자가 부담하는 정책방식, 즉, 수익자부담 이민정책으로 전환이 필요하다. 수익자부담 이민정책은 외국인이 지불하는 각종 수수료를 재원으로 하여 기금을 설치하고 외국인 관련 사업비로 충당하는 것으로, 외국인을 위해 “국민의 혈세”가 낭비되고 있다는 국민의 인식을 바꿀 수 있다. 또한 각 부처·지자체별로 시행되는 외국인사업을 기금을 통해 종합적으로 관리하여 유사·중복사업 문제 해소하기에도 유리하다. 이민자 사회통합교육, 외국인 밀집지역 환경개선 등 장기성 정책을 안정적으로 추진하여 외국인정책의 효과성 제고도 기대할 수 있다.

수익자 부담 이민정책으로의 전환은 여러 가지 긍정적 기대효과가 예상되지만, 현행 예산 구조에서 수익자 부담 이민정책 방식으로 전환하는 것이 간단하지는 않다. 기금 조성을 위한 법적 근거 마련이 우선되어야 하는데, 실제로 근거법을 입법을 위한 논의가 수년째 계속되고 있다. <표 1>은 지난 2013년부터 현재까지 수익자 부담 이민정책 실현을 위한 기금신설 입법을 위한 노력들을 정리한 것이다.

<표 1> 수익자부담 이민정책을 위한 기금신설 입법 노력 과정

시 기	내 용
2013. 07	기금신설 입법방안 연구용역(국무조정실) ※ 한국법제연구원 : 「재한외국인 처우 기본법」개정이 타당
2013. 12	기재부에 기금신설 타당성 심사의뢰
2014. 04	새누리 김희선 의원실에 85개 시민단체가 입법청원
2014. 05	중기재정계획 연구용역(기재부) ※ 한국행정학회 : 기금도입이 타당하며, 관리주체는 법무부장관이 적합
2014. 09	「재한외국인 처우 기본법」개정안 발의(새누리 김희선 의원)
2015. 11	법사위 제1소위 상정(19대국회 임기만으로 자동폐기)
2018. 08	「재한외국인 처우 기본법」개정안 발의(더불어민주당 정성호 의원)
2018. 10	법제사법위원회 전문위원 방문 개정법률안 설명
2018. 10	법사위 제1소위 상정

출처: 법무부 내부자료

IV 이민 선진국의 기금을 통한 수익자부담 이민정책 사례

한국보다 앞서 이민자를 수용한 이민선진국에서 이민자의 수수료 등으로 수익자 부담 이민정책을 실현하는 사례가 적지 않다. 대표적인 이민국가인 미국에서는 이민국적국(USCIS)이 이민자에게 체류허가 관련 수수료(55 ~ 155달러)를 징수하고, 이민자 관련 업무 운영비로 충당하고 있다. 캐나다에서는 이민자가 체류허가를 신청할 때 이민자정착 수수료(Permanent Residence Fee)라는 명목으로 1인당 490달러(50만원)를 부과하고, 이 금액을 이민자 사회정착비용으로 활용한다. 뉴질랜드에서는 이민자에게 이민 부담금(Migrant Levy)이라는 명목으로 1인당 부담금 310달러(23만원)를 부과하고, 이를 재원으로 하여, 이민자 영어교육, 구직서비스 등 이민자 사회통합 사업을 추진한다. <표 2>는 해외 주요국의 외국인정책 관련 예산을 정리한 것이다.

<표 2> 해외 주요국의 외국인정책 관련 예산

국 가	예산/기금 명칭	주요 내용
미 국	이민심사수수료계정 (Immigration Examinations Fee Account)	이민국적국(USCIS)에서 영주권 신청, 갱신 수수료 수입 등을 행정비용으로 활용
캐나다	이민자정착 수수료 (Permanent Residence Fee)	체류허가 신청 시 추가로 이민자 정착수수료 490CAD(≈50만원)를 이민자에게 부과(사회정착비용으로 활용) ※ 캐나다는 별도의 외국인 사회통합 예산을 운영하며, 주별 이민자 비율에 따라 정착예산을 배분
대 만	취업안정기금 (Employment Stability Fund)	외국인 고용주에게 600~10,000TWD(≈2만1천원~34만원)를 징수하여 취업안정 기금을 조성, 이를 직업훈련, 일자리 창출 프로젝트, 실업자 프로그램 운영 등에 활용
호 주	이민자 구직기금 (Migration Communities Employment Fund)	2013년 7월부터 호주 이민자의 실업률을 줄이고 사회적능력을 강화하기 위해 660만AUD(≈63억3천만 원)의 구직기금 조성
유럽연합	제3국 국민통합을 위한 기금	자국 거주 제3국 국민의 유럽 사회로의 통합을 위해 언어, 제도, 문화, 기초법질서 등에 관한 지식을 습득할 수 있는 프로그램 개발 및 지원 ※ EU차원에서 회원국별 제3국출신 합법체류자 수에 비례해 기금 분배
뉴질랜드	이민 부담금 (Migrant Levy)	이민법 제399조에 의해 이민자에게 부담금 310NZD(≈23만원)를 부과, 이민자 영어교육, 취업지원 서비스, 이민관련 연구용역 등 이민자 사회통합 비용에 활용

출처: 법무부 내부자료를 토대로 정리.

V 수익자부담 이민정책 실현 가능성

앞서 언급하였듯, 수익자부담 이민정책으로의 전환은 간단한 문제가 아니다. 몇 가지 조건이 갖추어져야만 실현 가능하다. 수익자부담 이민정책 실현을 위한 가장 기본적인 전제조건은 (가칭)이민·통합기금라 불리는 기금 설치이다. 그런데 국내에서 외국인과 관련된 업무가 여러 부처에 분산되어 운영되어 있고, 기금설치를 두고도 여러 부처의 입장과 이해관계가 상충하고 있다.

현재 외국인정책 주무부처인 법무부는 (가칭)이민·통합기금을 조성하면 외국인의 사회통합 지원사업 이외에도 자동출입국심사대 설치, 외국인 보호시설 운영, 출입국정보화 사업 등 외국인의 입국, 체류, 출국에 관련 다양한 업무를 이 기금을 통해 운영하고자 하지만, 다른 중앙부처에서는 외국인정책 기본계획에 따라 작성된 중앙부처 외국인정책 시행계획 중 일부 외국인 관련 사업에 한해 기금을 운용하려는 입장을 보이고 있다. 지자체들도 제3차 외국인정책 기본계획에 따라 작성된 지방자치단체 외국인정책 시행계획 중 일부 외국인 관련 사업에 한해 기금을 활용할 입장이다. 수익자부담 이민정책의 전제조건인 기금 설치문제에서부터 기금의 성격을 두고 입장차가 나타나는 것이다. (가칭)이민·통합기금 설치에 직접적인 이해관계를 가진 부처의 입장을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> (가칭)이민·통합기금 설치에 관한 관계부처 입장

부 처	입 장	이 유
기재부	범 부처사업 포함	관련 정책 전부를 포괄하는 충분한 규모로 기금을 설치하였을 때 효율적인 정책추진 가능
법무부	범 부처사업 포함	외국인 사회통합지원, 자동출입국심사대 설치, 외국인 보호시설 운영, 출입국정보화 사업 등 외국인의 입국, 체류, 출국에 관련된 사업 포함
고용부	고용부 사업 제외	취업훈련, 고용알선 등 외국인근로자 지원사업은 통합기금 용도에서 제외 ※ 고용보험기금으로 추진 중
여가부	여가부 사업 제외	다문화가족의 결혼이민자 및 귀화자를 대상으로 하는 지원사업은 통합기금 용도에서 제외 ※ 여가부 예산 및 양성평등기금으로 추진 중

출처: 법무부 회의자료를 토대로 저자 정리.

기금설치와 운영을 위해서는 근거 법도 마련하여야 한다. 앞서 제Ⅲ장에서 살펴보았듯, 2013년 이래로 (가칭)이민·통합기금 설치와 운영을 위한 근거 법 마련을 위한 연구와 조사 및 법률의 국회 발의가 이루어졌지만, 아직 법률안은 국회 계류 중인 상황이다.

현재 진행 중인 근거 법 입법안은 「재한외국인 처우 기본법」을 일부 개정하여, 동법 제5장에 (가칭)이민·통합기금 관련 조항을 마련하고, 기금의 설치, 조성, 관리·운용, 용도, 기금 운용위원회, 회계기관, 감독 등에 관한 내용을 포함시킨다는 안이다. (가칭)이민·통합기금의 용도가 국내에 온 외국인 관련 사업 추진을 위함이라는 점을 고려할 때, 근거 법률을 「재한외국인 처우 기본법」을 통해 마련하는 것은 매우 현실적이고 적절하다. 하지만 두 차례 의원발의에도 불구하고, 아직 결실을 거두지 못하고 있는 상황이다. 이미 상당히 구체적으로 입법안이 마련되었다는 점에서, 근거 법 마련은 비교적 실현가능성이 높은 단계에 와 있다. 국민이 공감하는 이민정책 추진의 전제조건으로서 (가칭)이민·통합기금 설치가 매우 필요한 상황이라는 사실을 고려하여, 근거 법 입법에 대한 관계자들의 관심과 적극적 추진 노력이 필요하다.

한편, 기금이 설치되었다 하더라도 지속적인 재원 마련이 가능해야 한다. 법무부가 발표한 국내체류 외국인의 각종 수수료와 범칙금 및 과태료 수입 규모를 살펴보면, 최근 5년간 지속적인 증가를 보였다. 2018년의 경우로 추산하면, 국내 수수료 839억원, 범칙금 및 과태료 486억원 등 총 1,325억원 규모의 기금 재원 확보가 예상된다.

〈표 5〉 국내체류 외국인 수수료 납부액(2014-2018)

(단위: 억 원)

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017	2018
① 체류업무	528	508	512	517	576
② 전자민원 수수료 등	3	11	16	32	35
③ 등록증 발급	150	136	140	141	156
④ 국적업무	32	55	56	58	72
소계	713	710	724	748	839

주: ①, ④는 수입인지수납으로 추정금액, ②, ③은 세입결산 금액
출처: 법무부

〈표 6〉 국내체류 외국인 범칙금 및 과태료 납부액(2014-2018)

(단위: 억 원)

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017	2018
⑤ 범칙금	297	317	360	378	460
⑥ 과태료	20	18	15	27	26
합 계	317	335	375	405	486

주: ⑤, ⑥은 세입결산 금액
출처: 법무부.

2018년 외국인정책 시행계획 상 중앙부처 전체예산은 2,959억원으로(법무부 내부자료), 현재의 수수료만으로는 충분한 재원이란 하기 어렵다. 그러나, 여기에 새로운 재원을 추가할 경우 재원마련도 고려할 수 있다. 예컨대, 외국인등록이나 국내거소신고시 이민·통합기여금 등의 명목으로 새로운 세금을 부과하여, 이 금액을 (가칭)이민·통합기금 재원으로 활용하는 방안도 가능하다. 앞서 살펴 본 캐나다나 뉴질랜드와 같은 경우에도 이민자의 정착수수료 혹은 이민부담금 명목으로 외국인의 체류허가시 일정 액의 비용을 징수하고 있다는 사실을 고려하면, 국내에서 외국인등록이나 거소신고시 새로운 비용 항목을 마련하고, 여기서 거두는 수익금을 (가칭)이민·통합기금의 재원으로 활용하는 것에는 무리가 없다. 이러한 새로운 재원을 도입할 경우, 기금의 안정적 재원 확보는 그다지 어렵지 않을 전망이다.

VI 결론

1990년대에 국내유입 외국인이 급증하기 시작하였고, 이후 국내체류 외국인이 매년 꾸준히 증가했다. 1990년대에 민간단체에 의해, 그리고 2000년대 중반부터 정부에 의해 각종 체류외국인 지원사업이 발표되고 시행될 때 일부 부정적 견해와 외국인 유입에 반대하는 주장을 하는 사람도 있었지만, 대다수의 국민들은 대체로 정부의 외국인 관련 사업을 긍정적으로 인식하는 경향이 있었다. 그러나 오늘날에는 정부의 외국인 지원사업을 부정적으로 바라보고, 외국인 유입 증가에 반감을 표출하는 사람들이 늘어났다.

외국인과 이민자 수가 많아질 때, 외부에서 온 이방인을 경계하고 반감을 표현하는 사람들이 증가하는 현상은 우리보다 앞서 이민자를 받아들인 나라에서도 흔히 관찰되고 있는 현상이다. 온 존스(Rachel B. Jones)는 이방인 유입에 대해 사람들이 흔히 제노포비아를 느끼는 현상을 연구하고, 제노포비아 현상의 근원을 사람들이 이방인에 대해, 이방인은 근원적으로 다르기 때문에 공동체 외부에 머물러야 한다는 인식(배타적 제노포비아), 이방인이 공동체에서 직업, 교육, 세금, 의료 혜택 등을 누리려고 한다는 인식(소유적 제노포비아), 이방인이 공동체에서 공동체의 가치체계와 자유 등을 파괴하려는 존재(악성적 제노포비아) 등의 인식 등을 가지기 때문이라고 설명한 바 있다(Rachel B. Jones, 2011: 35). 한국의 경우, 이민자에 대한 반감은 소유적 제노포비아에 가깝다.

외국인 유입이 증가하면서 국민들 사이에 외국인에 대한 경계심 생기는 것은 자연스러운 현상일지 모른다. 그러나 국민들 사이에 확산되는 반이민 정서를 무심하게 넘기거나 등한시 해도 되는 것은 아니다. 다양한 국가 출신의 사람들과 더불어 살아가야 하는 상황이 앞으로도 계속될 것이며, 국내체류 외국인 수는 더욱 증가할 가능성이 높는데, 반이민 감정 확산에 대응하지 않는다면 사회적 갈등을 넘어 큰 혼란을 초래할 수 있다.

수익자부담 이민정책은 국민들 사이에 증가하는 외국인에 대한 반감을 해소하고, 나아가 극복하기에 적절한 수단이다. 지금까지 살펴보았듯, 이미 수년 전부터 국내에서도 수익자부담 이민정책의 필요성을 인식하고, 추진하기 위한 노력이 있었다. 그러나 여러 가지 이해관계와 정책 우선순위 문제 등으로 아직 실현이 되지 못했다.


향후 외국인 유입이 더욱 늘어날 가능성이 높고, 외국인에 대한 일반 국민 사이의 반감이 더욱 확산될 수 있다는 점을 고려할 때, 수익자부담 이민정책으로의 전환은 더 이상 한 옆에 놓아두고 시간을 흘려보낼 문제가 아니다. 이제는 정교한 추진방안을 마련하여 적극 추진해야 하는 시점이다. 현재까지의 논의 단계와 재원 마련의 타당성 등을 고려할 때 수익자부담 이민 정책 추진은 먼 미래에 실현할 증장기과제가 아니라, 조만간 실현해야 할 과제 성격에 가깝다.

참고문헌

- 강진구. 2012. “한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로.” 『인문과학연구』. 32: 5-34.
- 김용신. 2012. “제노포비아에서 포용으로: 다수로부터의 하나,” 『비교민주주의연구』. 8(2): 163-182.
- 오정은. 2015. “유럽의 반이민 정서와 극우정당 지지율 관계 분석,” 『호모미그란스』. 13: 60-82.
- Jones, Rachel B. 2011. “Intolerable Intolerance: Toxic Xenophobia and Pedagogy of Resistance.” *The High School Journal*, 95(1): 34-45.
- 기타 법무부 내부자료.

〈참고〉 외국인 행정수수료 및 범칙금·과태료 현황

구분	종 류	수수료	
국내 징수	입국허가 또는 외국인입국허가서	5만원	
	[단서, 영제10조제4항]	10만원	
	체류자격외활동허가	12만원	
	[단서, 유학(D-2), 어학연수(D-4-1) 소지자의 시간제취업허가]	2만원	
	근무처 변경·추가허가	12만원	
	체류자격부여	8만원	
	[단서, 결혼이민(F-6)]	4만원	
	체류자격변경허가	10만원	
	[단서, 영주(F-5)]	20만원	
	체류기간 연장허가	6만원	
	[단서, 결혼이민(F-6)]	3만원	
	단수재입국허가	3만원	
	복수재입국허가	5만원	
	외국인등록증 발급 및 재발급	3만원	
	국내거소신고증 발급 및 재발급	3만원	
	난민여행증명서 발급 및 재발급	1만원	
	출입국에관한 사실증명	2천원	
	외국인등록사실증명	2천원	
	국내거소사실증명	2천원	
	수수료 (국적법시행규칙 제18조)	귀화허가 신청	30만원
		국적회복허가 신청	20만원
		국적취득 신고	2만원
		국적재취득 신고	2만원
		국적이탈 신고	2만원
		국적보유 신고	2만원
		외국국적 포기확인서 발급	2천원
		외국국적 불행사 서약확인서	2천원
		법제17조에 따른 증명서* 발급 * 국적취득, 국적상실, 국적보유신고, 국적선택, 국적이탈	2천원
통고처분 (법제102조)	법제93조의2, 93조의3, 94조, 95조, 96조, 97조, 98조, 99조, 99조의2, 99조의3의 죄를 범한 자	각 조항에 상한선 규정	
과태료 (법제100조)	법제100조에 규정된 죄를 범한 자	각 조항에 상한선 규정	



Section 3
선진적 이민정책 추진방향 모색

이민·난민 행정 체계의 고도화

발표 : 조 경 훈 교수 (한국방송통신대학교)



이민·난민 행정 체계의 고도화¹⁾

조 경 훈 교수 (한국방송통신대학교)

I 서론

우리나라는 한때 국가의 경제발전과 개인의 보다 나은 삶을 실현하기 위해 해외로 노동자를 파견하는 국가였으나, 단기간에 이룩해 낸 눈부신 경제성장과 국제적 위상의 제고로 어느덧 외국으로부터의 이민자가 유입되는 사회가 되었다. 이러한 변화는 우리나라 사회의 여러 분야에 영향을 미치게 되었다. 외국인 근로자 및 국제결혼의 증가는 우리 사회의 다양성을 확대하고 일부 기업이나 지역이 활성화 될 수 있는 기회로 작용하였다. 하지만 불법체류자 및 문화적 차이로 인한 사회적 불안의 요인으로 등의 부작용을 야기하기도 하였다.

이에 따라 정부는 비자 제도를 정비하고 사회통합프로그램을 시행하였으며, 이민자들을 위한 다양한 지원정책을 수립하는 등 이민행정 정비를 위한 지속적인 노력을 기울였다. 그간 한국의 이민행정 주요 대상은 여성결혼정착 이민자들과 외국국적 동포들이었으나 점차 이민행정의 우선순위에서 상대적으로 뒤로 물러서 있었던 대상에 대한 사회적 관심과 제도의 개선 요구가 커지고 있다. 최근에는 제주도에 도착하여 난민신청을 한 549명의 예멘인들이 우리 사회에 큰 영향을 미치기도 하였다.

오늘날 이민행정에 대한 양적·질적 요구가 급격히 증가하고 있는 상황에서 기존의 이민법 제와 행정체계로는 사회에서 요구하는 역할에 충실히 대응하기 어렵다는 문제의 인식이 확산되고 있다. 특히 현재 시행하고 있는 이민행정 이의신청 정책 중에서 외국인의 출입국 관련 이의신청, 외국인의 체류 및 퇴거에 대한 이의신청, 난민 신청과 신청 후 불인정 등에 대한 이의신청 절차가 적절하게 구성되고 또 운영되고 있는지에 대한 검토가 필요한 시점에 있다. 또한 이민행정 이의신청과 관련한 정책과 법규 운영에 대한 학계, 시민단체, 정책담당자 등의 문제 제기 등도 이어지고 있어 관련 연구의 필요성과 시급성이 매우 크다고 할 것이다.

본 연구에서는 이민 및 난민 행정에 대한 이의신청 관련 제도와 현황을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 모색해 보도록 한다. 특히 이의신청 제도에서 사법절차에 준하는 인정을 받는 특별행정심판을 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 이러한 연구를 통해 이민행정의 체계화에 기여하며 안정적이고 효과적인 이민행정 체계를 마련하고, 결과적으로 서비스 대상자의 만족도를 제고하는 한편 인권의 보장에도 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

1) 본 원고는 한국행정학회에서 수행한 「한국형 이민행정 이의신청 개선안 마련 연구」(김태환·조경훈·이 일·임다희, 2018)의 일부를 활용한 것임

II 제도적 배경

정부에 대한 국민의 요구가 증가하고, 이에 부응하여 정부의 역할이 증대되면서 행정의 영역이 과거와 비교하여 점차 확장되고 있다. 정부의 행정은 국민의 삶에 다양한 영향을 미치게 되는데, 만약 행정 행위가 부적절하게 이루어졌을 경우 이에 대한 구제가 필요하다. 이를 위해 필요한 제도가 이의신청 제도로 정부의 행정 상 여러 처분, 행위, 부작위 등에 대해 분쟁이 발생한 경우 신속하고 간편하게 법적인 구제가 가능하도록 하고 있다.

이의신청은 실정법상 행정심판, 심사청구, 심판청구 등의 여러 용어와 함께 사용되고 있다(김동희, 2010; 최계영 외, 2014). 행정심판은 헌법에서 보장된 재판의 전심절차로서 의미가 있으며, 그 절차는 법률로 정할 수 있고 사법절차를 준용하여야 한다. 본 연구에서의 주된 논의는 이민행정에서의 이의신청에 대한 것으로, 이는 특별행정심판과 관련된 논의로 이어진다. 다만, 일반적으로 출입국관리법 및 난민법상 보장되고 있는 이의신청 절차를 특별행정심판의 일부로 보고 있는 경우도 있으며(신봉기 외, 2009), 출입국관리법상 이의신청을 특별행정심판으로 보지 않는 경우도 있다(최계영 외, 2014). 즉, 이민행정의 이의신청 제도는 개별법에 의하여 각각 규정되어 있으며, 그 절차와 효과에서도 차이를 보이고 있다. 이러한 차이의 구체적인 의미와 개선방안을 모색하기 위해 이미 체계화 되어 있는 행정심판에 대한 내용을 우선적으로 살펴볼 필요가 있다.

1. 행정심판

행정심판 제도는 행정기관의 위법하거나 부당한 행정작용으로부터 저렴하고 신속하게 국민의 권익을 구제하는 기능을 담당한다. 우리나라의 행정심판 제도는 1984년 소원법 폐지와 함께 제정된 행정심판법으로부터 개시되어 독창적인 설계와 성공적인 운영으로 여러 국가의 모범사례로 발전한 것으로 평가할 수 있다(정의방, 2007). 행정심판은 헌법 제107조 제3항에 근거하며, 행정심판법을 통해 이를 구체화하고 있다. 헌법재판소는 헌법 제107조 제3항을 해석함에 있어 사법절차를 준용해야 한다는 측면에서 판단기관의 독립성, 공정성, 대심적 심리 구조, 당사자의 절차적 권리보장 등을 의미하며, 이를 준용할 것만을 요구하고 있으며 사법절차를 엄격히 갖춰야 하는 것은 아니지만 적어도 본질적 요소는 구비하여야 한다고 하였다.²⁾

우리나라에서 행정심판이 운영됨으로써 거둘 수 있는 효과, 즉 행정심판 제도의 기능은 일반적으로 다음과 같이 제시되고 있다.

첫째, 행정의 자기통제이다. 이는 행정기관 스스로 판단의 주체가 되어 행정작용에 대해

2) 현재 2000.6.1. 98헌바8.

재심사를 수행함으로써 행정상 분쟁을 스스로 통제하는 것이다. 또한 사법절차에 비해 신속하고 간이한 절차를 통해 행정으로 발생한 자신의 과오를 시정할 수 있다는 것이며, 행정작용의 적법성과 함께 타당성도 심사할 수 있다는 측면에서 행정의 자기통제적 기능뿐만 아니라 감독적인 기능까지 가능하다는 것이다(홍준형, 2011).

둘째, 개인의 권리구제는 행정심판을 통해 국민의 권리구제에 이바지할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 행정소송의 기능과 중첩되는 측면이 있으나, 실제로 사법절차를 일부 준용하는 수준인 행정심판에 비하여 그 자체로 사법절차인 행정소송이 권리구제에 있어서 더 확실하고 효과적이라고 할 수 있다. 다만, 행정심판의 경우 소송과 비교하여 시간과 비용의 측면에서 보다 효율적인 측면이 존재하며, 결과적으로 소송경제적인 측면에서 사법기능을 보완할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 것이다.

셋째, 법원의 부담경감이 가능하다. 소송으로 비화되기 이전에 행정심판을 통해 행정청이 스스로 간단하고 융통성 있는 절차를 수행하여 분쟁을 해결할 수 있다는 측면에서 법원의 부담을 경감시킬 수 있다는 것이다. 행정심판은 준사법적인 절차를 통해 소송으로 나아가기 전에 소송의 필요성이 없거나 낮은 사례를 여과하는 기능이 있으며, 다른 한편으로 다양하고 복잡한 행정환경에서 법원이 부족한 전문적 지식부족의 문제를 행정청이 스스로 앞서 판단한다는 측면에서 법원의 부담이 경감될 수 있다.

2. 특별행정심판

특별행정심판은 특정한 분야의 행정심판에 있어 행정심판법에 의한 일반행정심판 절차를 따르지 않고 개별법에서 따로 정한 절차에 따르는 행정심판을 의미한다. 행정심판법 제4조 제1항에 따르면, 사안의 전문성과 특수성을 고려하여 필요한 경우에 행정심판을 갈음하는 특별행정심판을 둘 수 있는 것으로 정하고 있다.

행정심판법 제4조 제1항은 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우에 특별행정심판 또는 특례를 정할 수 있도록 하고 있다. 이를 통해 다음의 요건을 도출할 수 있다.

첫째, 사안의 전문성 및 특수성이 있어야 한다. 여기서의 전문성은 개별 행정부문의 전문성과는 다른 의미이며, 행정심판을 함에 있어 사건을 파악하고 심리에 임하기에 충분한 수준의 전문성으로 볼 수 있다. 특별행정심판을 설치가 필요할 정도의 전문성은 행정심판위원회에 특수한 분야의 법적 지식이 필요하거나 법적 지식 이외에도 특정 분야의 실무에 대한 이해가 필요한 것이라 할 수 있다. 한편, 특수성은 구체적으로 무엇을 의미한다고 확정적으로 제시하기는 어려우나 대체로 절차적 측면에서 긴급성 및 신속성과 관련된다고 볼 수 있다. 본

연구의 주요 주제인 이민행정 분야의 특수성에 대해서는 추후 살펴보도록 한다.

둘째, 전문성과 특수성의 개념에서 바로 이어지는 것으로 신속성의 요건을 들 수 있다. 행정심판 제도의 의미 자체에서 국민이 침해받은 권익을 신속하고 간편하게 구제받을 수 있도록 한 것이므로, 절차의 신속성이 중요하다고 할 수 있다. 특히 특별행정심판 제도를 구성할 정도의 전문성이 있는 분야에서 심판을 하게 된다면 그 과정에서 많은 비용과 시간이 발생할 수 있기 때문에 이를 극복하기 위한 특별한 절차의 필요성이 더욱 크다고 할 것이다. 또한 특수성의 경우에도 사안의 긴급성과 신속한 결정과 관련되므로 특별행정심판의 요건으로 행정심판법에 명시적으로 제시되어 있지는 않으나, 신속성의 요건을 중요하게 고려할 필요가 있다.

셋째, 헌법 제107조 제3항은 행정심판에서 사법절차가 준용될 것을 규정하고 있는데, 이로부터 행정심판의 공정성 및 독립성의 요건을 도출할 수 있다. 이는 특히 재결기관의 구성과 운영에 있어서 처분청의 지휘·감독을 받지 않고 독립적인지 또는 위원회의 구성과 운영이 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 것이라 할 수 있다.

III 이민·난민행정 이의신청 제도

우리나라에서 외국인의 한국 체류 과정에서의 이의신청은 출입국관리법에 근거한 출국 금지 및 정지, 보호명령, 강제퇴거 명령 등 세 가지에 대한 이의신청이 있으며, 난민법에 근거하여 난민위원회의 심의를 받을 수 있는 이의신청 절차가 명시되어 있다. 그러나 난민 불인정자가 이의신청을 하는 경우에는 행정심판법에 따라 행정심판을 청구할 수 없다는 특징이 있다.

출입국관리법과 난민법 등 관련 법률에 근거하지 않은 외국인 이주민 이의신청은 일반행정심판의 청구만이 가능할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 입국불허, 국적 취득을 위한 귀화허가 불허, 국적 회복 불허, 사증발급 불허, 체류허가 불허 등에 대한 외국인의 이의 제기 건수도 매년 크게 증가하고 있다.

1. 이민·난민행정 이의신청

대한민국의 이민행정 근거법률은 매우 다양하고, 이에 따라 개별 근거법률에 관한 정책의 주무부처도 역시 다양하다. 현재 우리나라에서 외국인에 대한 모든 정책을 총괄하는 기구가 존재하지 않기에 이를 포괄하는 의미의 이민행정이란 용어 자체도 사실 학술적으로 정립되거나 법률상 사용되고 있는 용어도 아닌 상황이라 할 수 있다.³⁾

다만 전체적인 구조는 국무총리가 주재하는 외국인정책위원회에서 이민행정 전반에 대한 기본계획을 수립하여 부처 간 업무를 조정하는 형태로 이루어지며, 이에 따라 외국인의 입국과 체류를 관리하는 출입국관리법, 고용허가제에 따른 외국인노동자를 관리하는 외국근로자의 고용 등에 관한 법률, 결혼이주민을 관리하는 다문화가족지원법, 난민인정절차를 관리하는 난민법, 외국인의 국적부여절차와 기준을 관리하는 국적법 등으로 각각 구성된다.

한편, 행정청의 위법 또는 부당한 처분(處分)이나 부작위(不作爲)에 대해서 특별한 예외규정이 없는 한 원칙적으로 행정심판법에 따른 행정심판(취소심판, 무효 등 확인심판, 의무이행심판)으로 다룰 수 있다. 그러므로 이민행정에 관한 행정청의 처분과 부작위도 마찬가지로 행정심판법으로 다룰 수 있으므로 행정심판법이 주요한 법률적 근거라 할 수 있다.

실무적으로도 출입국관리법 상의 처분인 ‘체류기간연장불허처분(출입국관리법 제25조)’, ‘체류자격변경불허처분(출입국관리법 제24조)’, ‘출국권고(출입국관리법 제67조)’, ‘출국명령(출입국관리법 제68조)’에 대해서는 행정심판법에 따른 행정심판으로 다루어지고 있다.

이 밖에 개별 이민행정 유관 법령에 별도의 ‘이의신청’ 절차를 마련한 경우 즉, 출입국관리법 상 ‘강제퇴거명령에 대한 이의, 보호명령에 대한 이의, 출국금지결정에 대한 이의, 출국금지기간 연장결정에 대한 이의’, 난민법 상 ‘난민불인정결정에 대한 이의’, ‘난민인정 취소·철회에 대한 이의’와 같이 개별법령에서 정한 이의신청 절차들도 있다.

가. 출입국관리법 상 출국금지 및 출국정지

출입국관리법 제4조는 형사재판에 계속 중이거나 형의 집행이 끝나지 않은 경우, 벌금·추징금·국세·관세·지방세를 내지 않은 경우에 해당하는 국민, 즉 내국인에 대해 6개월 이내의 기간을 정해 출국을 금지할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 범죄 수사를 위한 경우에도 1개월 이내의 기간에 대해 출국을 금지할 수 있다. 이러한 출국금지결정에 대한 이의신청이 가능하도록 동법 제4조의5에서 규정하고 있다. 한편, 외국인의 경우에도 제4조에 해당하는 경우 출국을 정지할 수 있으며, 이러한 경우 이의신청에 대한 규정도 준용하도록 하고 있다. 즉, 재판 중이거나 국가에 체납된 벌금 및 세금 등이 있거나 범죄 수사를 받고 있는 경우에 출국이 제한될 수 있는데, 내국인의 경우 출국금지 결정을 내릴 수 있으며, 외국인에 대해서는 출국의 정지를 할 수 있다.

출국금지 및 출국정지는 대상은 다르나 준용하고 있는 규정은 동일하므로 이의신청에 대한 절차 역시 동일하다. 출입국관리법 제4조의5에 따라 출국금지의 결정 또는 기간 연장의 통지를 받거나 그 사실을 알았을 때부터 10일 이내에 법무부장관에게 이의를 신청해야 하며, 법

3) 이에 통합적인 이민행정조직을 만들 필요성에 대한 논의는 실무부처에서 뿐 아니라 학계에서도 지속적으로 제기되어 왔다. 예컨대 최근의 연구로는 김태환(2017), 설동훈(2017)이 있다.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

무부장관은 신청을 받은 날부터 15일 이내에 이의신청의 타당성 여부를 결정하여야 한다(1회 연장 가능함). 법무부장관은 이의신청의 이유가 있는 것으로 판단되면 출국금지를 해제하거나 기간 연장을 철회하여야 하며, 반대로 이유가 없다고 판단되면 이의신청을 기각하고 서면으로 통보하여야 한다.

한편, 법무부장관 산하에 출국금지 및 연장 결정과 그 이의신청에 결정(출국정지명령 제외)에 대한 적정성 심의를 위해 출국금지 심의위원회를 설치하여 운영하고 있다. 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성되는데, 구체적으로 출입국·외국인정책본부장이 위원장, 출입국정책단장이 부위원장이 되며, 이 외에 출입국심사과장, 형사기획과장, 인권조사과장으로 구성된다.

〈표 1〉 출국금(정)지 결정에 대한 이의신청(2013-2017)

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
전체 출국금지 건수	8,624	9,929	27,678	14,954	15,048
이의신청	65	89	162	236	231
인용	8	1	4	0	3
기각 또는 철회	57	88	158	236	228

※ 출처: 법무부(2018. 03)

나. 출입국관리법 상 보호명령

출입국관리법 제55조에서는 보호에 대한 이의신청을 규정하고 있다. 여기에서 보호는 제 46조 제1항에서 규정하고 있는 강제퇴거 대상자로 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 도주자 및 도주 우려가 있는 경우에 강제퇴거 대상자 여부를 심사·결정하기 위한 보호를 의미한다. 보호가 필요한 경우 출입국관리공무원은 해당 외국인에 대해 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 보호할 수 있으며, 보호기간은 10일 이내로 한다(제52조).

제55조 제1항에 따라 보호에 대한 이의신청은 보호명령서에 따라 보호된 사람이나 법정대리인이 지방출입국·외국인관서의 장을 거쳐 법무부장관에게 신청할 수 있다. 동법 시행령 제 69조에 규정된 대로 이의신청자는 이의신청서에 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 제출하여야 한다. 법무부장관은 이의신청을 받은 경우 지체 없이 심사하여 이유 없는 것으로 인정되면 기각 결정으로 하고, 이유 있다고 인정되면 보호해제를 명하여야 한다(제55조 제2항). 이러한 과정에서 필요한 경우 법무부장관은 관계인의 진술을 청취할 수 있다(제55조 제3항).

보호에 대한 이의신청이 ‘특별행정심판’으로 볼 수 있는지가 문제되는데, 보호에 대한 이의

신청 자체의 신청건수가 작다. 이에 대한 사법적 다툼이 별로 없었으나 ‘재결’ 여부를 다투는 본안 전 항변에 대하여 특별행정심판의 일종으로 해석하여 이를 재결로 본 하급심 판례가 있다.

〈표 2〉 보호명령에 대한 이의신청(2013-2017)

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
전체 보호명령 건수	20,291	20,793	23,650	32,305	31,668
이의신청	9	8	12	11	13
인용	0	0	0	0	0
기각 또는 철회	9	8	12	11	13

※ 출처: 법무부(2018. 03)

다. 출입국관리법 상 강제퇴거명령

강제퇴거는 출입국관리법 제46조에서 규정되어 있으며, 외국인 입국 및 체류, 고용, 등록 등에 관한 사항을 위반한 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거 시킬 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 강제퇴거명령에 대한 이의신청은 동법 제60조에서 제시되어 있는데, 용의자가 이의신청을 하고자 하는 경우 강제퇴거명령서를 받은 날부터 7일 이내에 지방출입국·외국인관서의 장을 거쳐 법무부장관에게 이의신청서를 제출하여야 한다(제1항). 지방출입국·외국인관서의 장은 접수된 이의신청서를 심사결정서 및 조사기록과 함께 법무부장관에게 제출하여야 하며(제2항), 법무부장관은 이를 심사결정하여 지방출입국·외국인관서의 장에게 알려야 한다(제3항). 그리고 법무부장관으로부터 결정을 받은 지방출입국·외국인관서의 장은 용의자에게 지체 없이 결정을 알리고 조치를 취해야 한다(제4항 및 제5항). 동법 시행령 제75조에 제2항에 따라 법무부장관의 결정서는 긴급한 경우에 구두로 통지한 후 발급할 수 있다.

한편, 보호에 대한 이의신청이 ‘특별행정심판’으로 볼 수 있는지에 대한 쟁점과 마찬가지로 강제퇴거명령에 대한 이의신청이 ‘특별행정심판인지 여부’도 문제된다. 특이하게도 실질상 운용은 전혀 다르지 않음에도 강제퇴거명령에 대한 이의는 제소기간의 도과여부를 판단하며 이를 특별행정심판으로 보지 않은 하급심 판례가 있다.

〈표 3〉 강제퇴거명령에 대한 이의신청(2013-2017)

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
전체 강제퇴거명령 건수	18,268	18,316	21,919	28,784	26,694
이의신청	96	54	65	118	99
인용	0	0	0	0	0
기각 또는 철회	96	54	65	118	99

※ 출처: 법무부(2018. 03)

라. 난민법 상 난민인정절차

난민법 제21조는 난민불인정결정을 받았거나 난민인정결정의 취소 또는 철회된 사람이 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있으며, 이 때 이의신청서와 소명 자료를 첨부하여 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다. 법무부장관은 이의신청서를 접수하면 지체 없이 난민위원회에 회부하여야 하며(제3항), 난민위원회는 직접 또는 난민조사관을 통해 사실조사를 할 수 있다(제4항). 이의신청은 6개월 이내에 결정하여야 하는데, 부득이한 경우 6개월의 범위에서 연장이 가능하며 연장에서는 만료 7일 전까지 통지하여야 한다.

난민위원회는 난민법 제25조를 근거로 설치하며, 위원장 1명을 포함한 15명 이하의 위원으로 구성된다. 난민위원회 운영세칙은 제3조에서 위원장을 법무부차관으로 정하고 있으며, 제2조에서 구체적인 위원에 대해 정하고 있다. 난민위원회는 분과위원회를 구성할 수 있는데, 위원장을 제외한 위원 전원으로 2개 이상의 분과위원회로 두도록 하고 있다(운영세칙 제9조).

난민법 제21조 제2항에 따라 이의신청을 한 경우에는 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 없음을 명시적으로 규정하고 있다. 그러므로 난민결정에 대한 이의신청은 난민위원회를 중심으로 이루어지는 특별행정심판절차에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 난민인정 및 이의신청 통계(2013-2017)

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
불인정결정 건수	598	2,390	4,255	6,403	5,242
이의신청	349	1,758	3,262	5,346	3,754
인정	15	48	27	10	24
인도적 체류	4	186	33	6	28

※ 출처: 법무부(2018. 03)

현재와 같이 출입국관리법과 난민법에서만 이민행정의 이의신청에 대한 명확한 규정이 적용되고, 관련 다른 법률에서는 개념적용을 명확하게 하지 못하고 있는 것이 결국 이민자의 기본권을 침해하고 정책 혼선과 정책 부재의 난맥상황을 심화시키며 정부와 국민 간 갈등을 증폭시키는 요인이 된다고 할 수 있다.

이에 난민위원회 등에서만 집중적으로 이의신청 관련 정책이 분리되어 시행되거나 또는 대상에 따라 일정부분 보호 혹은 사전 통제정책으로 시행되는 등의 문제점이 나타나고 있는 실정이다. 따라서 추후 이민행정에 대한 이의신청 관련 법제를 국제사회에서 통용되고 있는 관련 정책 즉, 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념을 담보할 수 있도록 정비할 필요가 있다. 특히 이주노동자의 경우, 그 정책 적용의 범주와 법의 적용이 인구통계학적으로 매우 중요성이 크고, 불법이주민에 대한 사회적 우려가 크기 때문에 보다 적극적인 이의신청 행정과 정책이 요구된다. 장기적으로는 이민과 다문화 관련 현행법들에서 이민자의 기본권 보장과 이의신청 제도의 총괄적 제정과 시행, 추진체계 등에 대한 전면적인 개편이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 견지에서, 지금까지 일부의 법률에서만 제한적으로 사용해오고 있는 ‘이의신청’의 개념으로는 이민자 전체를 아우르는 이의신청 총괄 업무가 어려운 것이 현실이다. 또 규정의 모호함과 불균형은 외국 국적 동포와 유학생, 난민 등을 대하는 부처와 국민의 갈등을 증폭시키는 작용을 지속적으로 노정시킬 우려가 크다. 이에 지금까지 사용해 온 이민자의 ‘이의신청’ 용어를 외국인이 친근하게 사용할 수 있게 생활밀착형으로 적용시키면서도 본래 의미의 기본권 보호 역할로서 제자리를 찾기 위해서는 이 법제가 더 이상 정책의 혼선을 유발하지 않을 수 있도록 통합 법제를 통한 운영 내지는 통합 위원회 등을 통해 관리되어야 할 필요성이 있다.

2. 이민·난민행정 이의신청 제도의 문제점

이민행정의 이의신청 제도는 별도의 규정이 없는 처분의 경우 일반법원리로 돌아가 행정심판법에 따른 중앙행정심판위원회의 심판을, 특수한 규정이 있는 경우에는 그 규정에 따른 이의신청을 하는 형태로 행정심판을 이용할 수 있다. 후자의 경우 특별행정심판으로 해석될 수 있거나 별도의 규정이 없는 한 그 절차를 거치고도 행정심판법에 따른 중앙행정심판위원회의 심판을 청구할 수 있다. 다시 말하면 후자와 같이 이의신청절차가 재판단에 준하거나 실질적인 행정심판의 기능을 한다고 보기 어려운 경우 보다 고도화된 행정심판을 받을 수 있게 된다는 뜻이다.

그러나 ① 이민행정에서의 이의신청이 사안의 전문성 및 특수성이 고려되어 함께 범주화될 수 있는 특수한 유형임에도 불구하고, 이에 대한 통일적인 행정심판 제도가 마련되어 있지 않

은 점, ② 다수의 처분이 일반행정심판의 형태로 처리되고 있어 국어를 이해하지 못하고, 법률 전문가가 아니어서 절차의 존재 자체를 모르는 외국인의 절차 이용이 현저하게 어려운 점 등을 고려하면 일반적으로 이의신청 제도가 범주로서 존재한다고 보기 어렵다. 우선 이와 같이 별도의 행정처분을 구성하는 범주로서의 이해가 없을 경우, 이민행정의 독자적인 영역을 새롭게 언급하기는 쉽지 않다.

한편, 개별 제도에 대해서도 간략히 보면 일반행정심판으로 다뤄지는 처분들에 대해서는 이민행정에 관한 재량에 대한 논의, 보다 고도로 요청되는 독립성, 신속성의 고려 등에서 한계가 있으며, 일부 전향적인 재결에도 불구하고 일반행정심판이 충실한 권리구제로 고려되기 어렵다는 것을 알 수 있다.

출입국관리법 상 이의신청 제도 중 출국정지, 보호명령 및 강제퇴거명령에 대한 이의의 경우 모두 실질적인 권리구제 절차로 기능하고 있지 않은 점, 보호명령 및 강제퇴거명령에 대해서는 상급관청에의 재판단에 불과한 점, 출국정지에 대한 이의신청이 그 자체로 법무부장관이 다시 판단하게 되어 독립성의 요청이 반영되어 있지 않은 점 등이 한계라 할 수 있다.

또한 출입국관리법 및 난민법 상 이루어지고 있는 행정처분임에도 불구하고, 별도의 명문화 된 이의신청 제도가 마련되어 있지 않아 처분대상자의 권리구제가 어려운 경우가 존재한다. 이러한 경우에 대하여 물론 행정심판법 상 일반행정심판이나 행정소송을 통해 구제가 가능할 것이나 관련 처분의 사무에 대해 전문성을 보유한 법무부에서 자체적으로 운영이 가능한 이의신청 제도를 마련함으로써 신속하고 적실한 권리구제가 가능할 수 있다. 그러므로 이에 대한 제도적인 보완에 대해서도 고려해 볼 필요가 충분하다고 할 수 있다.

난민법 상 이의신청 제도의 경우 그나마 이민행정 영역에서 독보적인 형태와 규모로 이의신청 심의를 위한 제도가 갖추어져 있으나 위원들의 전문성 및 독립성이 확보되지 않았고 재결 권한도 없으며, 상임위원이 없어 현재와 같이 폭주하는 난민신청 이의신청 사건을 정상적으로 심의하는 것이 불가능한 점 등이 문제라 할 수 있다.

국적법 등 수년을 기다려서 심사를 받아야하는 증대한 처분과 같이 아예 이의신청에 대한 언급이 없으나 그 의미가 특수한 경우도 현재는 별도의 절차가 없어 중앙행정위원회의 행정심판만을 매우 제한적으로 법률가나 행정사의 도움을 받을 경우에만 이용이 가능한 역설적인 형태로 운영되고 있는 점 등이 문제라 할 수 있다. 이렇게 우리나라 이민행정 이의신청제도는 지금까지는 이민자들의 기본적인 권리를 실질적으로 보장해주지 못하는 형식적 권리구제 규정 수준에 머물러 있다고 할 수 있다.

3. 행정심판 제도의 비교 검토

이민행정의 이의신청 제도가 어떠한 수준으로 운영되고 있는지 검토하기 위한 방법의 하나로, 우리나라에서 현재 운영 중인 행정심판 제도 사례를 검토하였다. 일반행정심판 제도의 대표적인 운영 기관인 중앙행정심판위원회, 전문가로부터 분야 및 운영의 측면에서 지속적인 준치가 필요한 특별행정심판 기관인 특허심판원과 중앙노동위원회, 상대적인 비교를 위해 준치 불필요 특별행정심판 제도로 지적된 소청심사위원회를 살펴보았다. 이상에서 살펴본 각 사례의 내용을 특별심판제도의 요건을 중심으로 살펴보면 다음과 같이 비교할 수 있다.

〈표 5〉 국내 행정심판 제도 사례

	일반행정심판	특별행정심판				
	중앙행정심판위원회	특허심판원	중앙노동위원회	소청심사위원회	이민행정	
					출입국 관리법	난민법
전문성 / 특수성	-	특허·상표 등 전문영역	노사 간 권리분쟁 영역	일반 공무원 인사	출국정지 및 강제퇴거 등 이민 전문 영역	난민불인정 등에 대한 전문 영역
신속성	평균 약 77일 (2017)	당사자계 약 8개월 결정계 약 12.7개월(2017)	평균 약 95일 (2016)	대체로 90일 미만	30일 이내	약 8개월
독립성 / 공정성	처분청/ 재결기관 독립	처분청 산하, 심판장 전부 및 심판관 일부 공무원	처분청/ 재결기관 독립, 노조 추천 위원 다수 구성	처분청 산하, 상임위원 공무원 구성	처분청 산하, 출국금지 심의위원회 이의신청 변호사 검토	처분청 산하, 난민위원회 다수 공무원 구성

특별행정심판의 요건으로서 전문성 및 특수성의 측면에서는 일반행정심판 기관인 중앙행정심판위원회의 경우 해당사항이 없다고 할 것이며, 소청심사위원회는 공무원 일반의 인사에 관한 사항이기 때문에 특별한 전문성이나 특수성이 있다고 보기 어렵다. 그 외의 기관에서는 각 행정영역이 지니고 있는 고유한 특수성이 존재하며 이를 이해하기 위한 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

신속성 요건에서는 심판 기관 별로 기간의 편차가 상당히 큰 것을 볼 수 있는데, 이는 각 기관이 다루고 있는 행정영역이 다르고 기관의 규모, 처리 절차의 차이가 존재하기 때문에 일률적으로 판단하기는 어렵다고 할 수 있다. 다만 특허심판원의 경우 상대적으로 상당한 기간이 소요되는 것으로 나타나지만 실제로 특허심판원의 행정심판이 행정소송의 1심과 동일한 효과가 있으므로 전체적으로 대법원까지의 최종 과정까지의 단계를 고려하면 단순하게 길다

고 판단하기는 어렵다. 이와 대비되는 것이 난민법상의 이민행정 이의신청인데, 행정소송 1심을 대체하는 것이 아니라는 점을 고려한다면 상대적으로 다른 행정심판에 비해 신속성의 요건이 부족하다고 할 수 있다.

독립성 및 공정성의 요인을 살펴보기 위해 각 행정심판의 처분청과 재결기관 간 관계와 소속위원의 구성을 간략하게 살펴보면, 중앙행정심판위원회와 중앙노동위원회를 제외하고는 재결기관이 처분청 산하인 것을 확인할 수 있다. 이는 일견 담당 분야의 전문성과 특수성을 효율적으로 관리하고 신속하고 협력적인 절차의 처리가 가능할 수 있다는 장점이 있을 것이나 권리침해자의 권익을 보호한다는 행정심판의 목적을 고려한다면 독립성을 강화하는 방향이 필요할 것이다. 소속위원의 경우에도 상당 부분 처분청이나 상급기관, 또는 관련기관의 공무원이 과반 가까이 참석하는 경우가 다수였는데, 공정한 절차로 청구자와 일반국민이 수용할 수 있도록 하기 위해서는 명확한 자격요건을 토대로 보다 균형 있는 운영이 가능하도록 할 필요가 있다.

IV 개선안 모색

1. 기본 전제

가. 조직·인력에 대한 논의

이의신청을 처음 접수하고 이를 심사하는 조직이 직제의 특성상 법무부 산하에 있다. 또 법무부에서는 난민에 대한 이의신청과 난민 이외의 외국인 이주민에 대한 이의신청이 각각 다른 부서의 관할 하에 진행되고 있다. 이에 따라 이의신청이 한국으로 이주해 오는 외국인 이주민 전체를 대상으로 하고 있음에도 어느 한 부처 혹은 부서에서 개념의 혼동 없이 일관된 수준의 숙련된 업무 이해력과 전문성 등으로 다루어지며 시행되고 있지는 못하고 있다.

이러한 이유로 이주민의 이의신청이 장차 제자리를 찾고 그 기능을 온전히 수행하려면 무엇보다 이의신청을 담당하는 전담 조직 또는 통합기구가 반드시 필요하다. 이것은 ‘이의신청’이라는 용어의 개념에 대한 재인식, ‘이의신청’이라는 행정행위와 행정서비스를 대하는 조직 지향성의 재설정과 재구축 그리고 목표 재확인 등의 전제를 필요로 한다.

한편 이의신청 제도개선을 위한 논의에서 실천적 처방이 시급하다고 지적되고 있는 항목들이 있는데 이들 항목 중에서도 유독 강조되고 있는 것이 업무를 수행하는 인력이 갖는 고도의 전문성이다. 이의신청 중에서도 특히 난민의 경우 난민을 심사하는 인력의 풍부한 경험과 전문성이 갖는 중요성은 제아무리 강조해도 부족하지 않다.

나. 이의신청 법제도의 통합적 운영

이의신청제도를 합리적으로 개선하고 재편하기 위해서 제기하는 또 하나의 주요 의견은 바로 관련 현행 법률들이 보다 정교한 분석과 협의의 과정을 통해 재편되고 결국 통합의 운영 방식으로 거듭나야 한다는 지적이다. 연구를 통해서 드러나고 있듯이 외국인 이주민을 대하는 이의신청 정책의 뿌리가 되는 법률 규정들이 서로 다른 법률에 의해서 규정되고 시행되며, 서로 다른 부서에서 시간과 공간을 달리하는 환경에서 집행하고 있음에 따라 업무의 양태 또한 통합적 차원에서 공정하고도 일관되게 다루고 집행되기가 어려운 현실에 놓여 있다.

현실적으로 법제의 재편은 매우 어렵고도 복잡한 과제이지만 이의신청제도의 개선이 정말 필요하다면 반드시 이해당사자들과 전문가들이 중지를 모아 해결점을 모색해야 한다. 이러한 논의가 매우 의미 있고 또 필요하다는 배경에는 관련 법률들이 수립 및 제정될 때의 과거 상황과 현재 한국의 이민행정이 직면하고 있는 상황 현실이 크게 달라져 있다는 인식 때문이다.

다. 전문성에 대한 확보

특히 특별행정심판 제도와 관련하여 독립성과 공정성, 신속성 등에 대한 검토가 이루어졌다. 한편, 전문성의 가치는 이민·난민 분야가 가지고 있는 특수한 영역이라는 점에서 이미 충분히 인정되고 있다고 할 수 있다. 관련 전문가들의 전문적 소양과 능력이 무엇보다 중요하다는 인식이 장차 일반행정심판 절차가 아닌 특별행정심판 및 그에 준하는 이의신청 제도로 발전해야 한다는 필요성을 견인하고 있다고 할 수 있다.

지금까지 오랫동안 각종 이의신청 관련 법률과 행정행위를 통해서 외국인 및 국민의 출입국에 대한 사무를 주관하고 있는 법무부의 출입국·외국인정책본부 산하 해당 부서의 경험과 지식들은 이미 충분한 전문성을 축적시켜왔다. 법무부 출입국·외국인정책본부는 1961년부터 관련 업무를 수행해오고 있으며, 국제적 협력과 함께 사회통합프로그램, 외국인정책 기본계획 등 이민 및 난민 분야에 대한 다양한 거시적 및 미시적 정책 목표를 큰 과오 없이 잘 만들며 또 집행해왔다.

따라서 현 시점에서 국가 이민행정 이의신청 관련 제도에 대한 개선방안을 가장 잘 모색하면서 검토하며 향후 대안들에 만드는데 있어서도 법무부의 전문적 역할은 여전히 유효하다. 이에 관련 분야에 대한 행정 서비스의 질적 양적 증대를 위한 기초에 법무부의 전문성을 활용하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 앞으로도 여러 각도에서 기존의 제도를 보완·강화하거나 신규 기관을 구성할 필요가 있다는 등의 다양한 대안이 검토될 수 있으나, 이때에도 여전히 법무부의 전문성이 가장 먼저 고려되고 활용되어야 할 필요성이 있다.

2. 개선안의 모색

가. 가칭 ‘이민·난민심판원(특별행정심판)’의 설립하는 안

이민·난민심판원 혹은 이민심판원을 특별행정심판으로 기능하는 별도의 기관으로 설립하여 일련의 이민행정처분에 관한 이의신청을 전담하여 담당하게 하는 것이다. ① 다수의 행정처분에 관한 이의신청이 다뤄지고 있는 행정심판법에 따른 일반행정심판, ② 출입국관리법, 난민법의 이의신청 등 산재된 일부 이의신청 제도, ③ 이의신청 제도 운용의 필요가 있지만 별다른 제도가 없어 일반행정심판을 이용해야 하지만 현실적으로 이용이 간단치 않았거나 재신청이 불가했던 귀화불허결정, 난민인정심사불허부결정에 대한 이의신청과 같은 유형을 모두 모아서 전문성이 구비된 독립적인 심판관을 통해 심사하고, 신속히 결정하게 하는 방안을 뜻한다.

현재의 구조를 변경하여 조직을 신설하는 문제로서의 이민·난민심판원의 설립은 특별행정심판 제도(일반행정심판을 제기할 수 없는)를 추가로 설립하는 것이기 때문에 이에 관한 요건을 한국의 국내법과의 관계에서 구비해야하고, 이민행정의 특수성의 요청사항도 마찬가지로 구비해야 한다.

이민·난민심판원이 설립될 경우 이미 일선 출입국관리행정의 행정심판을 일부 담당하고 있는 중앙행정심판위원회의 소위원회가 구비하고 있는 것보다 ‘전문성’을 명확히 구비한 상태로서의 심판관 임명이 전제될 것이 요청되어야 한다. 특히 난민분야의 경우 현재의 행정심판법에 따른 행정심판의 법적 가능성에도 불구하고 행정심판을 이용할 수 없고 난민위원회의 심의를 기대하며 법무부장관에게 이의신청을 하게 되는 것이 통상적인 출입국관리 업무보다 고도의 전문성을 요하는 면이 있기 때문인데, ‘사안의 전문성’은 충족하기가 어렵지 않다.

한편, 이민·난민심판원을 특별행정심판의 요청에 따라 설립하는 것과 별개로 행정법원에 서의 1심을 생략하는 필요적 전치주의 형태로 제도화하는 것이 가능할지 여부를 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 1심 기능을 통합하여 제도를 신속화 하겠다는 취지의 난민심판원 설립에 대한 구상이 법무부장관의 발표를 통해 공식적으로 발표되었기 때문이다.

헌법재판소가 밝힌 헌법 제107조 제3항의 의미를 고려할 때에는 ‘사법절차가 준용’되어야 하고, ‘판단기관의 독립성·공정성, 대심적(對審的)심리구조, 당사자의 절차적 권리보장’이 완벽하진 않더라도 이러한 내용이 구비되어야 한다. 그럼에도 불구하고 재판받을 권리 및 독립성의 측면에서 특허심판원의 재결에 불복하는 결정을 고등법원 전속관할로 한 것에 대하여 비판이 제기될 수 있다. 이러한 점에 더하여, 절차적 권리보장의 요청이 훨씬 더 긴요한 외국인의 경우에 대한 행정처분에 대하여 오히려, 단순히 절차를 신속하게 하여 전체 제도경과기간을 단축시키겠다는 행정목표만으로 전속관할을 고등법원으로 하기 위해 신설하는 것은, 실제

로 특별행정심판의 구비요건 및 이민행정의 특수성과 당사자의 권익을 압도할 정도로 볼 수 있는지는 문제가 될 수 있다.

나. 현 난민위원회를 ‘이민·난민위원회’로 확대 및 강화하는 안

한국의 이민행정 이의신청제도는 그동안 실제로 난민위원회와 일부 제한된 규정들에 의해서만 집중적으로 시행되어 왔으며 이는 사실상 이민자들을 사전에 통제하는 정책들로 인식되어 왔다. 이에 따라 현행 이의신청제도는 사실상 이민자들의 권리를 보호하지 못하고 있으며 또한 실질적인 행정 구제의 절차로서 기능하고 있지 못하다는 평가를 받고 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로 실무상 가능한 방법은 “현재의 난민위원회의 위원 중 상임위원을 임명하는 것, 민간위원들을 과반수 이상으로 충원하는 것”(상설화안), “현재의 난민위원회를 법무부 산하가 아니라 국무조정실 산하로 옮기는 것 및 위원회에서 재결이 가능하게 하는 것”(독립화안), “난민위원회의 상임위원 임명을 고려하여 이의신청 규정들이 출입국관리법 등에 산재되어 있거나, 이의신청절차가 존재하지 않았던 입국분야·국적분야에 등에 대한 일부 기능을 통합하여 가져오는 것”(이민·난민위원회화 안) 등이다. 위 세 가지 세부안은 기술적으로 상호 결합이 가능하다.

현재 난민위원회의 운영구조는 법무부 산하 출입국외국인정책본부에 1차 조사를 담당하는 난민전담 공무원들이 사실상의 사무국 역할을 맡고, 비상임위원들이 소위원회, 전원위원회를 위해 출석하는 형태로 되어 있다. 그러나 이러한 현재의 위원회 운영 구조는 이미 많은 문제점을 노정시키고 있다. 현 난민위원회는 상설기관이 아니다. 따라서 비상설 심의 기관으로서 현업이나 본업이 따로 있는 위원들이 매우 심대한 전문성을 요구하는 많은 양의 이의신청 심사를 적절하게 심의하고 또 결정하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 대안적 방법으로 먼저 현재의 난민위원회를 국무조정실 산하로 옮기는 것, 그리고 상임위원을 보강하여 위원회를 독립적이고, 상설화하는 것 등을 고려할 수 있다.

다. 현행 개별 법률상 이의신청 제도를 보완·운영하는 안

현행 제도를 보완하여 운영하는 방안은 이의신청을 난민위원회의 전문 인력을 보강 하고 현행 법제를 출입국관리, 체류관리의 연장선상에서 담당자가 보다 많은 정보를 용이하게 습득하고 활용할 수 있도록 집중하게 한다면 훨씬 안정적이고 전문적인 발전을 도모할 수 있다는 판단에 의한 것이다. 또 대안으로서의 현 제도의 보완 운영은, 현행 법제의 상황에서 무리한 수준의 추가 비용이나 많은 수의 인력을 대거 투입하기 보다는 적은 비용으로 현재까지의 전문성을 심분 발휘하여 점진적으로 이의신청제도를 개선하는 것이 바람직하다는 인식을 토대로 한다.

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】


이것은 이민행정에 관계된 이의신청 제도의 개선을 통합된 이민·난민심판위원회의 신설이나, 난민위원회의 심의를 통한 형태 또는 특수한 행정심판 제도로써 다루려는 것이 아니다. 오히려 지금까지 수행해온 분야별 각 제도에 대한 일부 수정요소들을 적극 반영하여 도입하되 별도의 새로운 위원회나 행정심판 절차를 굳이 거치지 않더라도 충분히 현행 법제에서도 권리구제를 받을 수 있는 수준까지 질적 향상을 꾀하는 것이다. 이것은 무엇보다 지금까지의 제도 운영을 통한 담당부서와 인력의 전문성이 충분하다는 전제 아래에서 가장 현실적인 대안이기도 하다.

〈표 6〉 개선방안 주요내용과 평가 요약 표

개선방안	주된 내용	평가
(1안) 이민·난민 심판원 설립안	국무조정실 또는 법무부 산하에 이민행정분야를 포괄하는 3유형의 처분에 관한 행정심판을 모두 재결하는 이민·난민심판원을 설치운영하는 안	<p>장점 : 세부 제도설계과정에 따라 차이는 있으나, 이민행정심판의 전문성, 특수성을 살린 행정심판이 가능하고, 독립성, 신속성의 면에서도 혁신적인 제도가 있어 종전에 일반행정심판을 이용해도 의미가 없거나, 제도가 형해화되어 작동하지 않는 이의신청 제도들을 대체할 수 있고, 이민행정분야의 독자성도 사후적으로 정립할 수 있음</p> <p>단점 : 만약 불복에 대한 소송을 고등법원의 전속관할로 할 경우, 재판받을 권리의 보장 측면에서 문제가 있으며, 특별행정심판으로서의 요건을 충족시키는 형태로의 조직구성에는 많은 노력이 필요함</p>
(2안) 난민위원회 상설, 독립, 이민·난민 위원회안	현행 난민위원회를 상임위원의 선임(2-1안), 소속을 국무조정실로 변경(2-2안), 법령을 신설하여 이민행정 전체를 심의하도록 하는 안(2-3안)	<p>장점 : 제도를 신설하는 형태가 아닌 현재의 제도에서, 상황에 따라 상임위원의 선임, 소속변경, 심의 분야 확대 등을 통해 실질적으로 보다 제고된 이민행정심의를 가능하게 할 수 있음</p> <p>단점 : 2-3안의 경우 이를 위해서 별도의 법률을 만드는 것이 간단치 않아 난민분야에 관한 현재의 이의신청만 담당하게 되기 쉬우며, 그 경우 이민행정 전체를 포괄하는 행정심판으로 제도가 운영되긴 어려움</p>
(3안) 현행 제도 유지 후 일부 각개 제도 개선안	3유형의 행정처분에 대하여 행정심판법에 따른 일반 행정심판에 관해서는 이민행정의 특수성을 고려한 일부 절차 개선, 강제퇴거명령, 보호 명령에 관한 이의는 제도이용 가능성 제고, 난민위원회는 2안에 준하는 개선 등을 각기 꾀하는 안	<p>장점 : 개별 제도의 일부 이용가능성 제고</p> <p>단점 : 이민행정심판의 전문성, 특수성을 살린 구제가 작동하기 어렵고, 이민행정의 과제 중 하나인 이민행정영역의 독자성 구축도 어려움</p>

참고문헌

- 김동희. (2010). 「행정법 I」. 박영사.
- 김태환. (2017). 한국 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색, 「국정관리연구」, 성균관대학교 국정전문대학원.
- 법무부. (2018). 이민행정 불복절차 현황. 2018. 03.
- 설동훈. (2017). 한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비. 「문화와 정치」, 4(3): 85-122.
- 신봉기·김광수·길준규. (2009). 「특별행정심판 제도에 관한 연구」.
- 정의방. (2007). 행정심판법 개정 추진 경과, 「법제」, 제589호.
- 최계영·김용섭·김병기. (2014). 「특별한 행정불복 절차 및 행정심판 절차 특례 설치요건 등에 관한 연구」, 국민권익위원회 연구보고서.
- 홍준형. (2011). 「행정법」, 서울: 법문사.



Section 3
선진적 이민정책 추진방향 모색

토론

강 동 관 선임연구위원 (IOM이민정책연구원)

정 광 현 교수 (한양대학교)



토 론 문

이민통합기금, 더 이상 늦춰서는 안 된다!

강 동 관 선임연구위원 (IOM이민정책연구원)

체류외국인 230만 명 시대, 전체 총인구의 4.4%! 이들은 이미 우리사회의 여러 분야에서 우리와 더불어 활동하고 있고 함께 생활하고 있다. 10년 전과 비교하면 2.1배가 증가하였고 평균 증가율은 7.4% 수준이다. 이러한 증가 속도라면 3년 후 300만 명, 10년 후에는 500만 명 이상의 외국인이 국내에 체류할 것으로 추정된다. 따라서 이들과 공존하기 위한 사회통합은 우리의 현재와 미래를 위해 우선적으로 다루어야 할 핵심 과제이다.

체류외국인의 증가는 동전의 양면과 같이 편익과 비용을 동시에 발생시킨다. 체류외국인의 증가는 저출산 고령화로 인한 인구문제 해결, 교류를 통한 외국 문화와 상식의 확대, 해외인적 연결망 구축을 통한 민간 외교 확대, 인력이 부족한 산업부분과 내국인 취업하기 싫어하는 업종 혹은 전략업종에 인력을 충원함으로써 생산 활동 촉진과 고용 및 소비지출의 확대 등 여러 면에서 사회적 편익을 제공한다. 하지만 사회적 비용도 존재한다. 외국인 근로자들의 문화, 종교, 정서, 생활습관 등의 차이로 인한 불편함이나 갈등, 언어의 차이로 인한 의사소통 문제, 이들의 범죄나 탈법행위의 증가로 인한 범죄비용 증대, 이에 대한 추가적인 치안이나 행정 비용 증대, 이들의 증가로 인해 주거 공간, 공공의료·교육시설 등에서의 혼잡비용 증대 등은 대표적인 사회적 비용이다. 개개인이 느끼는 이러한 편익과 비용에 따라 다문화에 대한 수용성 태도도 달라진다.

여성가족부가 실시한 '2015 국민 다문화 수용성 조사 결과'에 따르면 우리나라의 다문화 수용지수는 53.95으로 2011년 조사의 51.17 보다는 향상된 것으로 나타났지만 주요 선진국에 비해 여전히 낮은 편이다.¹⁾ 주목할 만 한 점은 일반 국민의 경우 이민자에 대한 국가적 재정부담, 일자리에 대한 실업문제, 범죄율 상승으로 인한 위험인식이 유럽전체 평균과 유사한 수준으로 점증하고 있다는 점이다. 외국인에 의한 일자리 대체에 대한 위험인식은 유럽(61.1%)보다 낮지만 2011년 30.2%에서 2015년 34.6%로 증가하였고, 외국인 범죄에 관한 위험 인식은 2011년의 경우에는 35.5%로 유럽(42.4%)보다 낮았지만, 2015년에는 11.2%p 증가하여 46.7%의 유럽을 능가한 것으로 나타났다.

외국인에 대한 일반국민들의 수용성을 결정하는 이유에는 일자리 문제와 범죄 등도 있지

1) 19~74에 해당하는 일반국민 4,000명과 중고교 재학생 1630명을 대상으로 다문화 수용성을 조사한 것으로 외국인 및 외국인 이주민과의 접촉 경험, 다문화 교육 및 다문화 관련 활동 참여 여부 등에 따른 참여여부와 국제비교를 중심으로 발간된 실태조사보고 자료임

만, 재정(돈)적 부담도 큰 몫을 한다. 최근에 발생한 제주도 난민에 대한 내국인의 반감에는 경제적 지원 및 난민수용 지원에 대한 재정부담이 반영되어 있다. 그 결과 국민청원도 증가하였다. “국민건강보험과 세금으로 외국인 및 난민에게 무분별하게 의료비를 지원하지 마세요”, “예산과 결산에서 외국인과 난민에게 지원되는 부분을 공개해주세요” 등이 하나의 예이다. 2016년 헤럴드 경제지에 의하면 이민자의 빈곤·복지문제 해결 등을 위해 세금을 더 부담할 의향이 없다는 국민의 답변은 48.1%에 달한 반면, 의향이 있다는 답변은 20.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 따라서 난민을 포함한 이민자의 경제적 지원과 복지비용 예산 마련 및 이를 위한 세수 증대에 대해서는 국민들의 조세 저항이 만만치 않을 것으로 예상된다.

한편 이민자 지원과 관련해서 부처 간의 예산 중복 집행 문제가 자주 지적된다. 국내 이민/다문화 정책지원은 총리실 산하에 외국인정책위원회, 외국인력정책위원회, 다문화가족정책위원회, 재외동포정책위원회 등 관련 위원회에 의해 결정되고, 관련 부처별로 사업들 지원한다. 이런 구조는 대상이 다르더라도 한국어교육, 취업교육 등에서 사업 내용이 유사한 프로그램이 많아 중복 사업 및 예산 낭비를 초래한다. 국민 역차별 및 세금 부담 논란이 불거져 나오고 이 유도 여기에 있다. 따라서 정부의 이민정책이 일관되게 추진하기 위해서는 구조의 대전환이 필요하다. 이에 이미 많은 학자와 이민관련자들이 이민정책을 일원화 할 수 있는 통제 기관(control tower)의 필요성을 주장해 오고 있다. 물론 이러한 통제 기관의 설립은 각 부처의 이해관계와 얽혀져 있어 쉽게 추진할 수 없다는 난점이 있다. 하 각 부처에 흩어져 있는 이민 관련 예산과 지출을 한 기관에 의해 계획·집행될 수 있도록 한다면 얽혀져 있는 부처의 이해관계를 쉽게 조정할 수 있을 것이다.

이민정책의 통제기관 설립에 대한 거대한 담론 이전에 우선적으로 고려해 볼만한 사안은 없을까? 즉 이민·사회통합비용의 재원을 마련할 수 있는 방법은 없을까? 이민자 지원에 정부 재원을 사용하려는데 대한 국민적 반감을 해결하는 방안으로 이민·사회통합기금 설치는 어떨까? 저자의 제안에 전적으로 동의한다.

외국에서는 수익자 부담원칙에 따라 이민자들이 내는 수수료를 사회통합 비용으로 활용하고 있다. 예를 들면 미국은 이민국적국(USCIS)에서 체류허가수수료(55 미국달러, 한화 약 62만원)를 징수하여 운영비로 충당하고 있고, 캐나다는 체류허가 신청 시 징수한 이민자 정착수수료(49 캐나다 달러, 한화 약 42만 원)를 이민자 사회정착비용으로 활용하고 있으며, 뉴질랜드²⁾는 이민자에게 징수한 부담금(310 뉴질랜드 달러, 한화 약 30만원)을 이민자 영어교육, 구직 서비스 등 이민자 사회통합비용으로 활용하고 있다. 따라서 우리도 사회통합에 필요한 재원을 국민적 반발이 예상되는 정부재정을 이용할 것이 아니라 수익자부담원칙에 입각하여 체류

2) 정부 조성 자금(17%), 사증 수수료(73%), 이민자 부담금(10%)을 재원으로 이민관련 서비스 제공(출처: Office of the Minister of Immigration, Immigration Fee and Levy Review 2015, p3, p11.)

외국인이 내는 출입국관련 각종 수수료, 범칙금 등을 기금(가칭 이민·통합기금)으로 활용하는 것은 어떨까? 이러한 재원으로 이민·통합기금을 설치·운용 한다면 장·단기적으로 정부가 짊어질 사회통합비용의 재정적 부담을 완화시킬 수 있고, 다양한 지원책을 통해 보다 효과적인 사회통합을 시행할 수 있을 것으로 보인다.

이민자에 대한 사회통합 실패는 2·3세의 성장 과정에 부정적 영향을 미쳐 2005년 프랑스 방리유 소요사태 등과 같이 사회적 갈등으로 인해 사회적 비용이 견잡을 수 없이 증대할 수도 있어, 사전적으로 사회통합에 대한 준비가 필요하다. 따라서 외국인의 사회부적응, 외국인 집중 거주지역 슬럼화 및 일탈행위 증가, 반국민 정서 확산 등을 방지하는데 드는 비용을 국민적 반발이 예상되는 정부재정을 이용하는 것이 아니라 수익자부담원칙에 입각하여 출입국관련 각종 수수료, 범칙금 등을 기금(이민·통합기금)화 하여 활용하자는 것이다. 2017년 기준으로 출입국관련 각종 수수료, 범칙금 등이 1,133억 원에 달하고 있다. 이 재원으로 이민·통합기금을 만든다면 장·단기적으로 정부가 짊어질 사회통합과 복지비용의 재정적 부담을 완화시킬 수 있고 다양한 지원책을 통해 사회통합 비용의 효율화를 꾀할 수 있다.

사실 이러한 이민·사회통합기금 설치에 관한 논의는 수년째 계속되어 왔다. 2013년 국무조정실에서 기금신설 입법방안에 대한 연구용역 의뢰가 있었고 「재한외국인 처우 기본법」개정을 통해 설치하는 것이 타당하다는 용역 의견 결과를 내놓았다. 2014년에는 기획재정부에서 중기재정계획에 대한 연구용역을 의뢰하였고, 기금도입은 타당하며, 관리주체는 법무부장관이 적절하다는 용역 의견 결과를 내놓았다. 이어 2015년에 김희선 의원 등이 기금법안 법사위 1소위에 「재한외국인 처우 기본법」 개정안을 상정하였고, 소위는 여성가족부와 고용노동부 사업도 포함되도록 부처 간 협의가 필요하다는 의견을 내놓았다. 기획재정부의 의견도 이와 동일한 선상에 있다. 기획재정부는 모든 부처사업을 포함하여, 관련 정책 전부를 포괄하는 충분한 규모로 기금이 설치되어야 하고, 그래야만 부처·지자체별 외국인 지원 사업을 종합적·체계적으로 관리하고 유사·중복사업 문제 해소함으로써 효율적인 재정자원이 가능하다는 입장이다. 하지만 고용노동부는 법사위의 의견에 대해 외국인근로자 취업훈련, 고용알선 등으로 사용하고 있는 ‘고용보험기금’을 이민·통합기금에 통합하는 것은 부적합하다는 의견이며, 여성가족부는 ‘양성평등기금’으로 추진하고 있는 대상인 다문화가족의 81.3%는 국민이기 때문에 이민·통합기금의 용도에 부적합하다는 입장이다. 2018년 8월에는 정성호 의원을 포함한 10인이 “내국인과 외국인 간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있는 현시점에서 지금까지 실행해 왔던 정책의 기초 전환을 통해 향후 내국인과 외국인 간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원의 확보가 시급함”을 주장하면서 이민·통합기금 설치 발의안을 내놓았다. 주요 내용으로는 외국인정책의 원활한 수행에 필요한 자원 확보를 위하여 이민·통합기금을 설치하되 이민·

통합기금은 정부의 출연금과 보조금, 「출입국관리법」에 따른 수수료, 과태료 및 범칙금 등으로 조성한다고 되어 있다. 관리 운영은 법무부장관이 하며, 이에 관한 주요 사항 심의기구로 이민·통합기금 운용위원회를 두고, 기금의 사용처는 재한외국인 인권옹호 및 사회적응지원 등의 사업에 사용하는 것으로 되어 있다.³⁾

이민·통합기금은 저명인사들에 의해서도 언급되었다. 권오규 전 부총리는 주간조선과의 인터뷰(2014.10)를 통해 “이민 없이 선진국이 된 나라는 거의 없다. 미국캐나다, 호주 등 이민으로 세워진 나라들을 제외하더라도 독일, 프랑스, 영국, 스웨덴 등 유럽의 주요 선진국 모두 이민으로 인구증가와 고성장을 이뤘다. 유일한 예외가 일본인데 일본은 ‘일어버린 20년을 겪은 실패한 모델이기 때문에 한국이 고려할 대상이 아니다.” “이민정책을 확대정책을 펼 경우 사회통합 예산이 증가하기 때문에 수익자부담원칙으로 이민자 사회통합기금을 설치할 필요가 있다. 싱가포르처럼 외국인고용으로 혜택을 얻는 기업과 고용주에게 고용부담금을 물리고 출입국관리 수수료와 공적개발원조 자금으로 기금을 조성해야 한다.”고 주장한다.⁴⁾

김무성 전 대표최고위원은 우리나라는 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 탈바꿈한 세계 유일의 국가로써 지금의 비약적인 경제발전의 숨은 원동력은 과거의 파독간호사, 광부, 중동 근로자(김성태 국회의원도 중동근로자 출신)들이었다고 언급하면서 다음과 같이 사회통합기금의 필요성을 주장한 바 있다. “197개국 200만 명의 외국인들이 우리와 함께 생활하고 있다는 것은 정말 놀라운 사실이다. 유엔(UN)은 이미 2006년에 대한민국을 외국인들을 받아들이는 후발 이민국가로 상정한 바 있다. 이제 우리나라는 역지사지(易地思之)의 자세로 국내 거주 외국인들을 세심하게 챙겨야 할 때가 왔다. 국내 거주 외국인 200백만 시대에 인권 보호와 처우 개선, 생활환경 개선, 그리고 국민과 외국인과 사회통합을 비롯한 외국인 정책은 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 반면 외국인이 부담하는 각종 체류비와 수수료, 각종 범칙금 총액이 연간 1,000억 원에 이르고 올해는 1,200억에 달한다고 한다. 모두 국고로 귀속돼 각 부처별로 사용되는 상황인데 수익자 부담원칙에 따라 이 비용으로 외국인 사회통합기금을 설치하고 한국의 법과 소양교육 같은 열린 사회통합을 위해 쓰자는 것이 재한 외국인 처우기본법의 개정 취지로 알고 있다.”⁵⁾

이민·통합기금은 정부의 출연금과 보조금, 「출입국관리법」에 따른 수수료, 과태료 및 범칙금 등으로 조성하는 것이 마땅하다. 더불어 민간으로부터의 출연기부금 수령 근거를 마련, 기업의 사회공헌 활동 등과의 연계하는 것도 고려해볼만한 사항이다. 이러한 기금의 운용에 대해서는 보다 많은 전문가들의 의견을 받아들여 구체적이고 정치한 기금운영의 목적 수립이

3) 정성호 의원 대표발의: 의안번호 제15038호

4) 2014.10.27. 주간조선, 권오규 전 부총리, “가사도우미 비자 우린 왜 없나”

5) http://www.newsshare.co.kr/sub_read.html?uid=80961&adtbrdg=e#_adtReady

필요할 것이다.

이민·통합기금은 한 기관에서 운영되어야 한다. 그래야만 부처·지자체별 체류외국인 지원 사업을 종합적·체계적으로 관리하고 유사·중복사업 문제 해소함으로써 효율적인 재정 지원이 가능하기 때문이다.

기금의 사용처는 첫째, 매 5년마다 수립하는 ‘외국인정책 기본계획’의 추진과제로 포함된 중앙정부지자체 사업 지원에 사용되어야 할 것이다. 외국인 정책 기본계획은 모든 이민정책의 근간이기 때문에 여기에 포함된 이민정책(이민자유입, 체류관리, 사회통합, 인권옹호, 이민행정 효율화, 국제협력 등)이 원활하게 이행되고 효율적으로 시행될 수 있도록 이 기금이 활용되어야 한다. 둘째, 이와 관련된 사업, 즉 이민정책연구실태조사 지원, 비영리 이민관련 기관/법인 등 지원, 이민관련 국제교류 활성화 지원 등이 주요한 용도이어야 한다. 셋째, 기금의 조성, 관리·운용을 위한 경비, 그 밖에 재한 외국인 처우기본법의 목적 실현을 위한 사업이나 활동에 사용되어야 할 것이다.

물론 기금설치와 운영에 관한 부처 간의 의견을 하나로 끌어내기는 쉽지 않다. 그렇다고 시급한 체류외국인과의 사회통합 문제를 부처 간의 의견합의를 위해 마냥 기다릴 수 없지 않은가? 외국인이 내는 출입국관련 각종 수수료, 범칙금 등을 기반으로 수익자 부담 원칙에 입각한 이민·통합기금 설치가 서둘러 시작되어야 한다. 이민통합기금, 더 이상 늦춰서는 안 된다!

토 론 문

정 광 현 교수 (한양대학교)

1. 우선, 발표문의 제목은 '이민·난민 행정 체계의 고도화'라고 되어 있다. 하지만 제목이 주는 인상과는 달리, 발표문은 이민·난민 행정 체계 전반을 다룬다기보다는, 그 논의의 초점이 이의신청제도에 한정되어 있다. 다시 말해, 발표문의 제목과 글의 내용이 서로 일치하지 않는다. 글의 내용에 좀 더 부합하려면, 발표문의 제목을 가령 '이민·난민 행정에서 이의신청 제도'라고 하면 어떨까 한다.

2. 다음으로, 발표문은 '이민·난민 행정상 이의신청'의 본질을 일종의 '행정심판', 그 중에서도 특히 '특별행정심판'으로 파악하고 있는 듯하다. 그 단적인 예로, 발표문 중 '〈표5〉 국내 행정심판 제도 사례'에서는 출입국관리법이나 난민법 중 이의신청에 관한 사항들이 '특별행정심판'란에 분류되어 기재되어 있다. 그러나 이처럼 출입국관리법이나 난민법에 규정된 이의신청의 본질을 '행정심판'이라고 보는 데 대해서는 의문이 있다.

이 점을 상술하기에 앞서 용어의 개념부터 간단히 정리하고 넘어가면, 강학상 '이의신청'이라 함은 '행정심판'과는 대조되는 개념이다. 후자는 심판기관의 독립성 및 중립성과 심판절차의 공정성이 어느 정도 확보되는 것을 이념형으로 한다면, 전자는 독립성, 중립성 및 공정성의 요청을 좀 포기하고서라도 후자에 비하여 훨씬 간이하게 권리구제 기회를 제공하는 것을 지향한다고 할 수 있다. 그런 점에서 강학상 차원에서는 '이의신청'과 '행정심판'은 서로 구별된다. 하지만 실정법 차원에서는 강학상 '행정심판'으로 분류될 만한 것도 '이의신청'이라고 일컫는 경우들이 종종 있어서 혼동을 야기하곤 한다. 발표문도 바로 그러한 맥락에서 출입국관리법과 난민법에 규정된 '이의신청'을 그 명칭에도 불구하고 강학상 '행정심판'에 해당한다고 보는 것 같다.

하지만 예컨대 출입국관리법 제29조에 따르면, 법무부장관은 동법 제4조 제1항 또는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에 대해 출국정지를 할 수 있고, 이에 대해 그 외국인은 동법 제4조의5 규정의 준용에 의해 출국정지결정에 대해 이의신청을 할 수 있다. 그런데 이때 이의신청은 당초 처분청이었던 법무부장관에게 해야 하고, 법무부장관은 이의신청을 받은 날부터 15일 이내에 이의신청의 타당성 여부를 결정해야 하며, 이의신청이 이유 있다고 판단될 경우 법무부장관은 직접 출국정지를 해제하는 등의 조치를 취하도록 되어 있다. 다시 말해, 이의신청에 대해 심사를 하는 기관의 중립성이 확보되지 않고, 15일이라는 심사기간도 공정성 담보에 필요한 변호사 조력이나 대심적 구조 같은 것들을 관철시키기에는 지나치게

짧게 설정되어 있다. 그런 점에서 출국정지에 대한 이의신청은 강학상 ‘행정심판’으로 분류하기보다는, 명실공히 ‘이의신청’이라고 봄이 옳을 것이다.

유사한 이유에서, 출입국관리법 제60조 소정의 강제퇴거명령에 대한 이의신청도 강학상 ‘행정심판’에 해당한다기보다는, 그 명칭 그대로 ‘이의신청’이라고 파악함이 상당하다고 생각한다. 강학상 ‘행정심판’에 해당한다고 보기에는 심판기관이나 기타 절차 형성의 측면에서 중립성, 공정성 등의 확보수준이 다소 떨어진다고 판단되기 때문이다. 실제로, 발표문에서도 언급한 것처럼, 판례는 강제퇴거명령에 대한 이의신청을 강학상 ‘이의신청’으로 본 바 있다(서울행정법원 2014. 7. 10. 선고 2014구합 52985 판결).

난민법 제21조 소정의 이의신청의 경우도 같다. 물론, 이 이의신청이 있는 경우 법무부장관은 산하에 난민위원회를 두어 그 심의를 거친 후 종국적인 난민인정여부를 결정하지만, 이 경우 난민위원회는 단지 심의하는 데 그칠 뿐, 스스로 의결을 하는 기관은 아니며, 법무부장관은 그 자신이 이의신청의 대상이 된 난민불인정결정을 내린 처분청이기도 해서, 중립성을 가진 심판기관이라고 보기 어렵다.

3. 전술한 출입국관리법이나 난민법상의 이의신청들을 강학상 ‘행정심판’으로 분류하지 않고 ‘이의신청’으로 분류한다고 해서 반드시 외국인과 난민의 권리구제에 지장이 있을 것이라고 단정할 수는 없다. 만약 강학상 ‘행정심판’으로 분류한다면, 이의신청을 하는 것 이외에 일반행정심판청구를 할 길이 봉쇄되는 데 반해(행정심판법 제3조 제2항), 강학상 ‘이의신청’으로 분류할 경우에는 그렇지 않는바, 그런 면에서는 오히려 외국인과 난민에게 더 유리한 측면도 있기 때문이다.

실제로, 중앙행정심판위원회의 재결례 중에는 강제퇴거명령에 대한 행정심판청구의 적법성을 전제로 본안판단에 나아간 것이 있는데(2013. 7. 9.자 중앙행심2013-08881), 이러한 재결례는 강제퇴거명령에 대한 이의신청제도의 존재에도 불구하고 행정심판법에 따른 행정심판청구가 가능함을 반증하고 있다고 하겠다.

한편, 난민법 제21조 제2항에서는 위와 같은 이의신청이 행해진 경우 행정심판청구를 하지 못하도록 규정하고 있기는 하다. 하지만 다른 한편으로 동법 제2조 제4호 다목과 제5조 제6항에서는 난민불인정결정에 대해 이의신청을 하지 않고 행정심판청구를 하는 것도 가능하다고 전제하고 있는바, 그런 한에서 행정심판법에 의한 행정심판청구가 완전히 봉쇄되어 있는 것은 아니다. 따라서 위 제21조 제2항만 근거로 위 난민법 소정의 이의신청이 반드시 특별행정심판이라고 단정할 수는 없다고 생각한다.

4. 발표문은 “출입국관리법 및 난민법상 이루어지고 있는 행정처분임에도 불구하고, 별도의 명문화된 이의신청제도가 마련되어 있지 않아 처분대상자의 권리구제가 어려운 경우가 존

재한다.”면서 일부 유형의 처분들에 대해 이의신청이 도입되어 있지 않은 것을 문제시하고 있다. 하지만 만약 여기서 말하는 이의신청이 강학상 ‘이의신청’에 불과하다면, 이러한 문제제기는 별로 설득력이 없어 보인다. 그러한 이의신청보다 중립성, 공정성 면에서 오히려 더 우월한 ‘행정심판’이라는 권리구제절차가 여전히 제공되기 때문이다.

이와 관련하여 행정심판이 권리구제의 신속성 면에서 꼭 취약할 것이라고 단정할 수도 없다. 행정심판법 제30조, 제31조는 집행정지나 임시처분을 규정함으로써 긴급한 권리구제의 필요성 등에 어느 정도 부응하고 있다. 물론, 이의신청 절차의 간이성에서 오는 경제성까지 부인할 수 없지만, 그렇다고 이로부터 모든 종류의 처분에 대해 이의신청을 도입해야 한다는 당위가 바로 도출되지는 않는다. 결국 이의신청 제도의 도입여부는 원칙적으로 입법재량 하에 있다고 할 것이다.

발표문의 진의가 강학상 ‘이의신청’이 도입되지 않은 점을 문제삼으려는 데 있는 게 아니라 ‘특별행정심판’이 도입되지 않은 점을 문제삼으려는 데 있다고 한다면, 이민·난민 행정에서는 ‘특별행정심판’이 필수적인 이유가 무엇인지 좀 더 상세히 논증이 이루어져야 한다고 본다. ‘사안의 전문성 및 특수성’이라는 지나치게 추상적인 논거만으로는 특별행정심판의 필요성을 뒷받침하기에 너무 부족하다. 사실, 정도의 차이가 있을지는 몰라도 일반행정심판절차에서도 심판기관의 전문성은 마찬가지로 요청되며, 사안마다 특수성도 인정된다. 설령 특별한 정도의 전문성 및 특수성이 고려되는 상황이라 하더라도, 그래서 일반행정심판절차 중 어떠한 부분에 대해 어떠한 특례가 필요하다는 정도의 설명이 있어야 특별행정심판 도입론에 어느 정도 수긍하게 될 것 같다. 행정심판법 제4조에서 기본적으로 특별행정심판을 남설하는 것을 경계하고 있는 만큼, 논증의 부담은 도입론에 있다고 생각한다.

5. 발표문은 입법론으로서, 출입국관리법과 난민법에 따라 ‘이의신청의 대상이 되는 처분이나 부작위’와 종래 ‘이의신청이 도입되어 있지는 않았지만 그래도 일반행정심판절차에 의해 다룰 수 있었던 처분이나 부작위’ 등을 모두 특별행정심판의 대상으로 한다는 전제 하에 이른바 ‘이민·난민심판원’을 설립하여 그에 위 사건들에 대한 관할권을 주는 안을 검토한다. 하지만 중앙행정심판위원회 내부에 각 분야별로 전문화된 심판부를 두는 식으로도 얼마든지 전문성을 추구할 수 있을 텐데, 굳이 그와 별개의 특별행정심판원을 설치할 필요가 있을지에 대해서는 회의적이다. 더구나, ‘이민·난민심판원’의 재결에 대한 불복은 고등법원의 전속관할로 하도록 하는 게 외국인과 난민의 권리구제에 오히려 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려되는 바도 있다.

그 외에 현재 법무부 산하에 있는 난민위원회를 ‘이민·난민위원회’로 확대함과 함께 그 소속을 국무조정실로 변경하는 안과 현행 개별 법률상 이의신청제도를 보완·운영하는 안을 검토

【제12주년 세계인의 날 기념 이민정책포럼】

하고 있는데, 어느 쪽이 되었건, 전술한 바와 같이 강학상 ‘이의신청’에 해당하는 것으로 해석되는 현행 이의신청제도의 틀을 근본적으로 바꾸는 정도에 이르지는 못한다. 그런 만큼, 이들을 검토하는 실익이 그리 클 것 같지는 않다.

