

이화여자대학교 젠더법학연구소 · 한국이민법학회 공동주최
2017년 춘계공동학술대회

이주여성과 이민법제

- 일시: 2017년 5월 26일(금) 13:30~18:00
- 장소: 이화여자대학교 법학전문대학원 법학관 405호
- 주최: 이화여자대학교 젠더법학연구소
한국이민법학회



이화여자대학교
젠더법학연구소

한국이민법학회

프로그램

- 13:30~14:00 **개회** 사회: 김재선 교수(한경대학교)
○ 개회사: 석동현 변호사(한국이민법학회 회장)
○ 환영사: 정현미 교수(이화여자대학교 젠더법학연구소 소장)
- **주제발표** 사회: 김환학 박사(헌법재판연구원)
- 14:00~14:40 제1주제: **여성이주의 현황과 추세**
* 발표: 이해경 교수(배재대학교)
- 14:40~15:30 제2주제: **이주여성과 사회보장법제**
* 발표: 노호창 교수(호서대학교)
* 토론: 구미영 박사(한국여성정책연구원)
- 15:30~15:50 휴식시간
- 15:50~16:40 제3주제: **여성이주노동자와 노동법제 — 젠더적 시각에서 —**
* 발표: 장명선 교수(이화여자대학교)
* 토론: 허오영숙 상임대표(한국이주여성인권센터)
- 16:40~17:30 **종합토론**
* 토론: 고지운 변호사(이주민지원공익센터 감사와 동행)
* 토론: 이재형 사무관(법무부)
* 토론: 박선영 박사(한국여성정책연구원)
- 17:30~18:00 **총회**
18:00~ **만찬**

목 차

【제1주제】

여성이주의 현황과 추세	이혜경	1
--------------------	-----	---

【제2주제】

이주여성과 사회보장법제	노호창	19
토론	구미영	별첨

【제3주제】

여성이주노동자와 노동법제 — 젠더적 시각에서 —	장명선	65
토론	허오영숙	93

[제1주제]



이화여자대학교 젠더법학연구소/한국이민법학회
2017년 춘계공동학술대회
“이주여성과 이민법제”

여성이주의 현황과 추세

이혜경 (배재대학교 공공정책학과)

이화여자대학교 법학전문대학원 법학관 405호
2017년 5월 26일 13:30 - 18:00

목차

- I 발표 개요
- II 국제이주의 변화
- III 이주의 여성화
- IV 여성이주의 현황 및 추세
- V 국내 여성이주의 특성 및 이슈

I. 발표 개요

- 이화여자대학교 젠더법학연구소와 한국이민법학회
2017년 춘계공동학술대회의 주제: "이주여성과 이민법제"
- 이주에 있어서 '젠더' 이슈가 등장한
 - 전 세계적인 배경, 현황, 추세 & 영향을 살펴보고
 - 한국에서의 특성과 이슈를 함께 생각해 보고자 함

II. 국제이주의 최근 변화

1. 정주에서 순환으로 → (초국가주의 이론의 발달)
영주이주 → 순환이주

* 디아스포라의 부활 및 의미 변화

2. 이주의 여성화 현상 → (여성주의이론의 발달)
양적 변화
질적 변화

III. 이주의 여성화 (Feminization of migration)

Women were invisible in international migration!

FACT:

1. 전통이민국가(미국, 캐나다, 호주 등)
1930년대 ~ 1979년까지 전통이민국가로의 이민자의 50%
또는 그 이상은 늘 꾸준히 여성이었음!
가족이민/ 취업이민(결국 가족재결합 등)...
 2. 북-서유럽 선발이민국가: 1973년 이전 vs. 1973년 이후
(남성 초과) (가족재결합...)
- ☞ 전통이민국가는 1930년대 이후, 북-서유럽 국가들은 1970년대 이후
최근까지 이민자의 절반(50%) or 절반 가까이(48%)는 늘 여성이었음!

1. 관심 대두

- 1980년대 이전까지: invisible! **WHY?**
- 1980년대 : 여성도 다루자는 움직임 **add and stir**
1984년: IMJ (International Migration Journal)
tied-movers vs. independent movers
- 1990년대: 젠더 관점의 연구들

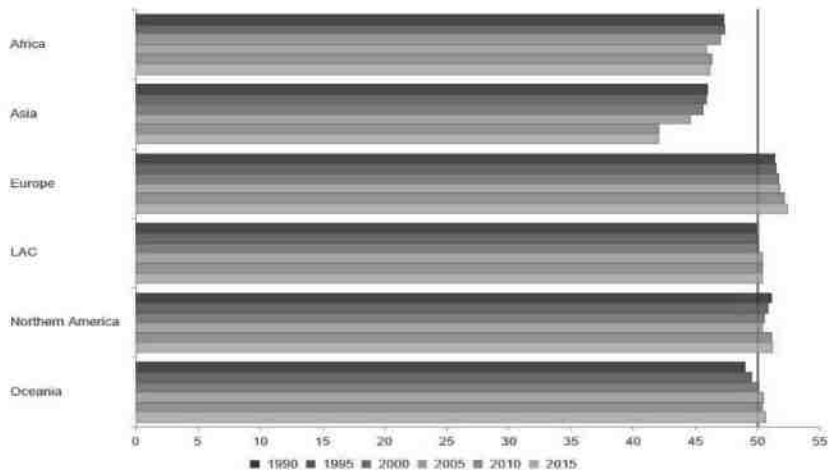
2. 개념

- 1) 양적인 측면: 50% 이상
- 2) 질적인 측면: 여성이 not tied movers,
but 스스로 주체적인 취업이민자

1) 양적인 측면 < 2) 질적인 측면

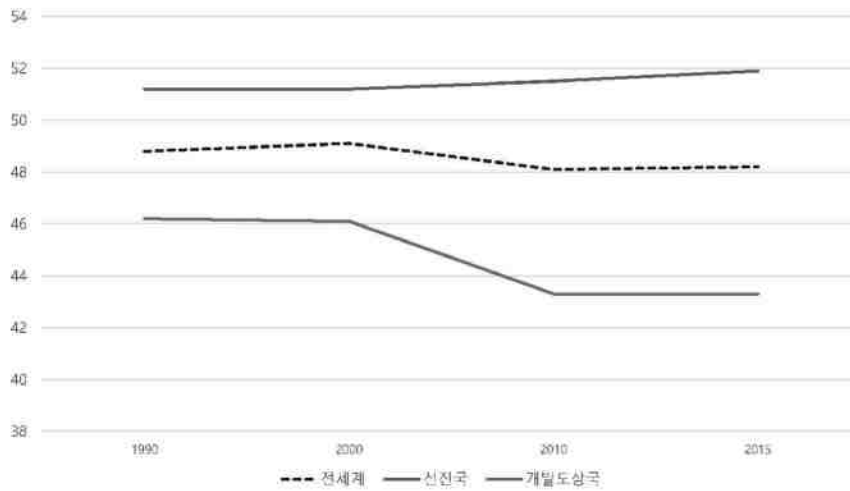
IV. 여성이주의 현황 및 추세

그림 1. 주요 유입권역별 이민자 중 여성의 비율(%)



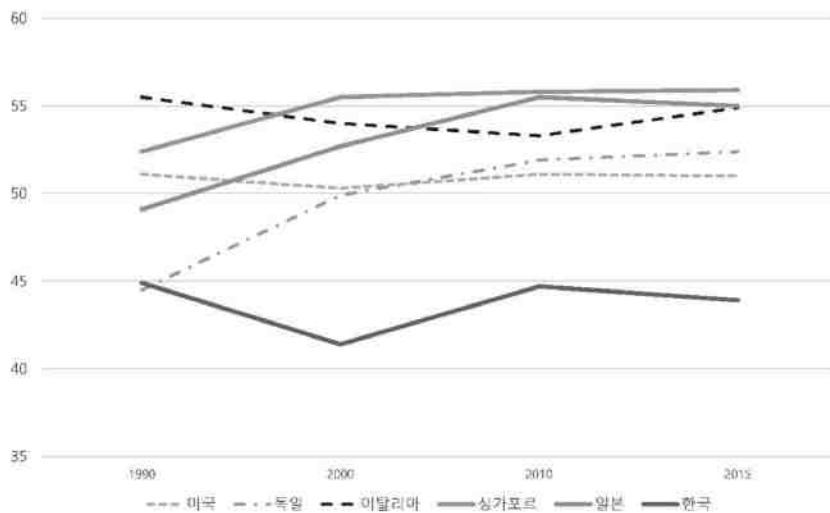
자료: UNPD (2015) International migrant stock 2015: graph
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.shtml?0g0> (접근일 2017년 5월 14일)

그림 2. 선진국과 개발도상국 이민자(immigrants) 중 여성의 비율(%)



자료: UNPD (2015) International migrant stock 2015; 재구성

그림 3. 주요 유입 국가의 이민자(immigrants) 중 여성의 비율(%)



자료: UNPD (2015) International migrant stock 2015; 재구성

1. 현황(Fact) 해석

그림 1: 50% 이상인 권역: 유럽, 북미, 오세아니아

50% 미만인 권역: 아프리카, 아시아

그림 2: 선진국(52%) > 개발도상국(43%)

이민유입국 > 이민송출국

그림 3: 싱가포르(56%)> 일본, 이탈리아(55%), 독일(53%), 미국(51%)

> 한국(44%)

FACT 자체로는 not that exciting!!

그러나 유입국 통계보다는 송출국 통계가 더 심각!!

not 유입되는 (외국인)이민자 (47%→ 42%)

but 송출되는 (자국민)이민자

아시아 송출국

특히 아시아의 주요 송출국 emigrants 통계: 이주의 여성화 속도가 빠름

(예) 필리핀, 스리랑카, 인도네시아 등에서

나가는 이민자(emigrants) 중 여성의 비율이 꾸준히 증가하여

1990년대 말에는 이미 60~90% 정도가 여성임

(이혜경, 1997:3; 이해경 외, 2006:259).

아시아 유입국

- 아시아 내 주요 유입국 중 여성 이민자를 많이 받아들이는 국가(지역):

싱가포르, 홍콩,

최근 일본

- 수요의 측면: 돌봄노동에 대한 수요와 관련;
- 공급의 측면: 가족전략으로서의 이민, 확대가족의 지원, &
여성차별적인 사회로부터의 도피 등
여러 복합적인 이유 때문임(이해경 외, 2006).

4. 이주의 여성화가 미치는 영향

1) 여성의 지위 및 정체성에 미치는 영향

Q: 이주의 여성화는 이주여성의 세력화(empowerment)를 야기하는가?

(Hugo, 2002)

농촌 vs. 도시

불법이주 vs. 합법

가정부 vs. 다른 직종 ----> 자율성, 정체성

가족이주 vs. 개인 이주

체류기간 등

Q: 여성주의적 관점의 연구 증가(이해경 외, 2006, Lee, 2013 등)

이주경험 ----> 정체성, 주체성, empowerment 등

2) 이주의 여성화가 가족에게 미치는 영향: - or +

(1) 가족의 다양화

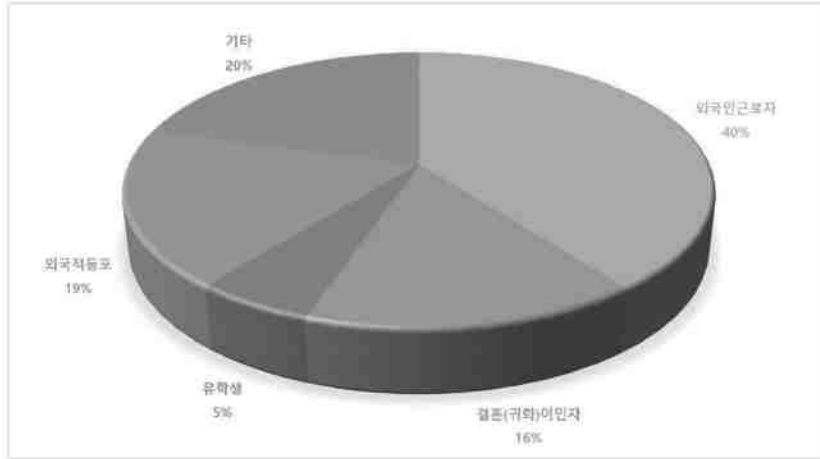
계절적 고아(seasonal orphans), 단신 부모(solo parents),
그림자 가구(shadow household), 전지구적 가구(global householding),
유연한 시민(flexible citizens)…등

(2) 가정경제에의 기여

(3) 가족분산 및 가족해체

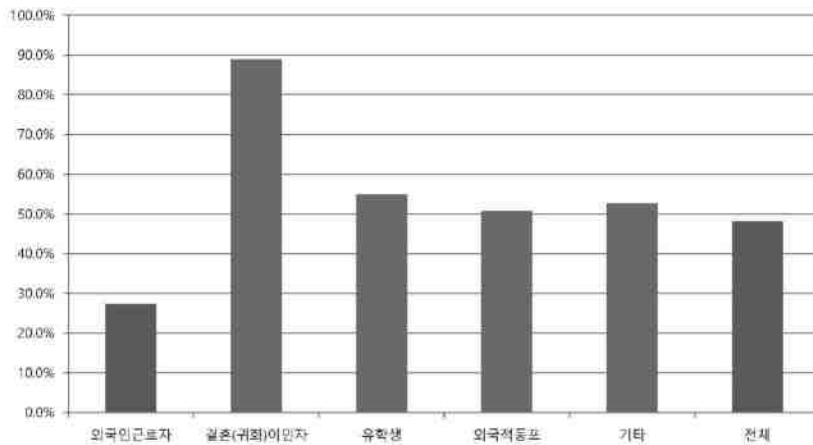
V. 국내 여성이주의 특성 및 이슈

그림 4. 국내 이주민의 체류자격별 분포 (행자부, 2015)



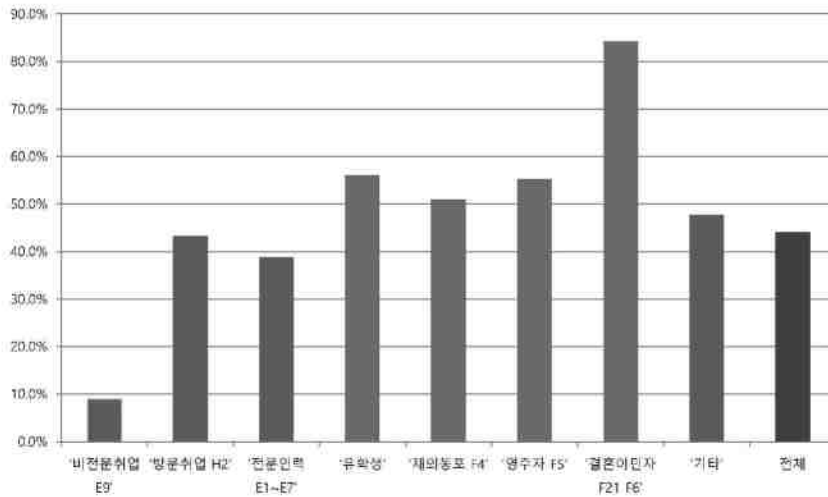
자료: 행자부(2015); 외국인주민(외국적자+ 귀화자) = 153만명

그림 5. 외국인 주민(행자부 2015)의 체류자격별 %여성



자료: 행자부(2015); 재분류

그림 6. 통계청(2015) 외국인 고용조사의 체류자격별 %여성



자료: 통계청 2015 외국인 고용조사(15세 이상 체류외국인; unweighted N=9,010; weighted N=1,373,235)

1. 현황

- 1) 현황: 낮은 편 : 그림 3 (UNPD, 2015): 44%
 그림 5 (행자부, 2015): 48%
 그림 6 (통계청, 2015): 44%
- 2) 특성: 체류자격에 따라 여성%가 매우 다름
 결이(85~89%) > 유학생, 영주자(55%) > 재외동포(50%)
 > 방취제(44%) > 전문인력(39%) > 고허제(9%)
 (외국인근로자(28%))
- 3) 이주의 여성화 = (질적 측면!!) = 취업이민자 중 살펴봐야!!
 - 그 경우, 결혼이민자는 취업이민이 아닌가?
 = (아시아) 노동이민의 여성버전임!
 - 그간 중국동포는 '이주의 여성화'였음: 결혼이민자, 가사(간병)노동자, 음식점 서빙 등 서비스업 종사

2. 한국에서의 '이주의 여성화' 관련 특성: 취업(노동)이주

1) 아시아 내 다른 노동유입국에 비해 이주의 여성화가 상대적으로 낮음

WHY? 정책 때문임:

- 외국인 가정부 유입정책

싱가포르(1965년), 홍콩(1974년), 대만(1992년)

vs. 한국(2002년 12월)

- 산업연수생 제도, 고용허가제

2) 이주의 여성화는 중국동포의 현상

3. 이슈

1) 여성 결혼이민자 관련 이슈

2) 여성 이주노동자 관련 이슈:

- 노동시장 내 문제, 노동조건 등

- 최근 고허제 관련 농업축산 노동자 문제

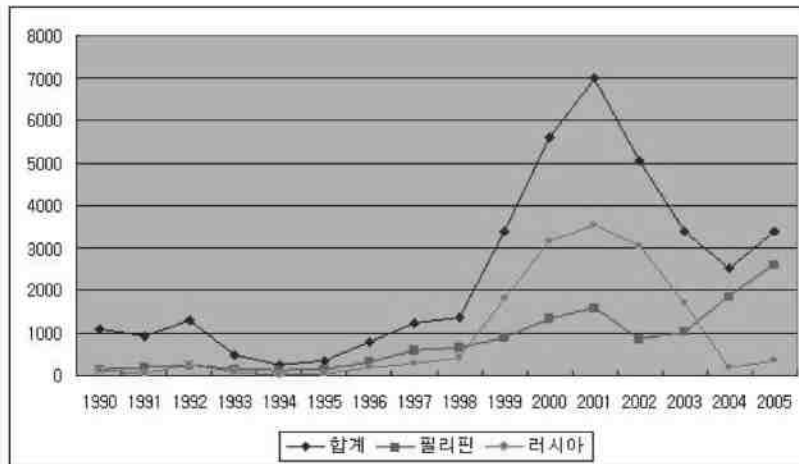
3) 유흥업 종사자 관련 이슈 (Lee, 2003)

- 1998년 이후 증가, 2001년 정점, 이후 감소.....

4) 이민자 가사(간병)노동자 이슈

- 최근 저출산 고령화와 연관되어 (재)논의 중!!

그림 7. 예술흥행비자(E-6) 외국인 여성 유입 규모, 1990-2005



자료: 법무부(1990-2005); Lee(2003:139 Figure 1을 update함)

4.1) 이민자 가사(간병) 노동자: 돌봄노동 이슈

이혜경. 2004. "한국내 외국인 가정부 고용에 대한 연구"
[한국인구학] 27(2):121-153.

이혜경. 2012. "조선족 및 외국인 여성 육아도우미 등 돌봄근로자 이용실태
및 관리방안" [가족포커스] 1: 1-18.

4.2) 최근 외국인 가사도우미 관련 신문기사

★ 매일경제(2016.9.18) 외국인 가사도우미 수용해야

<http://news.mk.co.kr/column/view.php?year=2016&no=655996>

매일경제(2016.9.18)

◆ 외국인 가사도우미 수용해야

올해 초 필자에게 예쁜 손녀가 태어났다... ..가끔 경력 단절 여성에 대한 이야기....

얼마 전 ...경제협력개발기구(OECD) 한국 담당관이 정부세종청사에서 '한국경제보고서'를 발표:

- OECD가 꼽은 한국 경제의 가장 큰 문제는 '생산성 저하':
- 여러 조언... 중 여성의 경제활동참가율을 높여야 한다는 것 강조!

OECD는 2050년 한국이 일본과 스페인에 이어 세 번째 고령화 국가가 될 것...(전망)

우리 경제의 생산가능인구가 2021년 2728만명에서 정점을 찍은 후 2050년에는 2163만명까지 감소 전망

... 지난해 30~39세 한국 여성의 고용률은 53.7%로 89.8%인 남성 고용률에 비해 현저히 낮고 OECD 내에서도 최하위 수준이다.

그렇다면 여성의 경력 단절을 막고 경제활동참가율을 높이려면 구체적으로 어떤 대안이 있을까.

- 정부도 보육지원 확대나 육아휴직제도 확대 등 다양한 정책을 내놓고 있다.

- 하지만 필자 주장: **외국인 보모제도 허용!!**

정부 내부에서도: 맞벌이 부부의 가사 부담을 덜고 육아 비용을 낮추려면 **외국인 가사도우미를 들여와야 한다는 목소리**가 나오고 있다.

싱가포르, 홍콩, 대만 등은 외국인 기사도우미를 허용해 적극 활용 중이다. 싱가포르는 기사도우미 비자를 도입해 필리핀과 인도네시아 등에서 50만명 이상을 수용하고 있다. 홍콩 역시 기사 노동자의 80%가량을 외국인 기사도우미가 채우고 있다. 올해(2016년) **일본 도쿄** 역시 외국인 기사도우미를 적극 수용하기로 발표했다. 맞벌이 가구를 지원하기 위해서다...

...이제라도 정책 당국이 싱가포르, 홍콩, 대만, 일본 사례를 벤치마킹할 필요가 있어 보인다. 또 중장기적 생산가능인구 확보 차원에서 차제에 이민정책의 패러다임도 전향적으로 검토돼야 할 것이다.

남자아이에게겐 "커서 대법관, 물리학자 등 존경받는 사람이 되거라" 하고, 여자아이는 '현모양처'가 되기를 바라는 시대는 지났다. **꿈을 포기하는 여성이 더 이상 생기지 않았으면 하는 것이 손녀를 둔 수많은 할아버지들의 바람이기도 하다.**

[권태신 한국경제연구원 원장]
[© 매일경제 & mk.co.kr, 2016.09.18.]

4. 국내 여성이주가 미친 영향

139 이주민 사회통합 정책 모색의 계기

2006년: '여성 결혼이민자 가족의 사회 통합 지원 대책'

2008년: '다문화가족지원법' 등

- 결혼이주가 미친 영향이지, 여성이주여서 미친 영향은 아님
- 가족문제를 너무 강조하지, 젠더이슈를 강조하지 않는 한계!!

참고문헌

- 이혜경. 1997. "아시아 태평양 지역의 외국인 노동자 고용에 관한 연구", [한국사회학] 31: 497-527.
- 이혜경. 2004 "한국내 외국인 가정부 고용에 관한 연구" [한국인구학] 27(2):121-153.
- 이혜경. 2012. "조선족 및 외국인 여성 육아도우미 등 돌봄근로자 이용실태 및 관리방안" 여성가족부, 한국여성정책연구원. [가족포커스] 1: 1-18.
- 이혜경, 정기선, 유명기, 김민정. 2006. "이주의 여성화와 초국가적 가족: 조선족 사례를 중심으로" [한국사회학] 40(5):258-298.
- Hugo, Graeme. 2002 "Effects of International Migration on the Family in Indonesia," *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(1):13-46.
- Lee, Hye-Kyung. 2003 "Gender and Migration in Korea: Vigorous NGOs Leading Civil Activism" *Asian Pacific Migration Journal*, 12(1-2):127-154.
- Lee, Hye-Kyung. 2013. "Employment and Life Satisfaction among Female Marriage Migrants in South Korea" *Asian and Pacific Migration Journal*, 22(2): 199-230.

이주여성과 사회보장법제

노 호 창*

- I. 서론
- II. 사회보장법제의 주요 내용 및 이주민에 대한 적용상 특징
- III. 외국인처우법, 「다문화가족지원법」, 「건강가정지원법」의 검토
- IV. 이주여성과 관련하여 특유한 쟁점의 모색
- V. 결론

I. 서론

2017년 3월말 기준으로 ‘체류 외국인’은¹⁾ 2,031,677명으로 200만 명이 넘는 것으로 집계되고 있다. 같은 시기 기준으로 체류 외국인의 구성은 1,144,532명의 외국인 등록자, 377,758명의 외국국적동포 국내거소신고자, 509,387명의 단기체류자로 구성되어 있고²⁾ 남성은 1,114,550명, 여성은 917,127명으로 집계되고 있다.³⁾ 외국인의 수가 많지 않을 때는 외국인의 법적 지위나 권리 문제 등이 그다지 관심 사안이 아

* 호서대학교 법경찰행정학부.

1) 「출입국관리법」 제31조의 규정과 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조의 규정에 따라 입국한 날부터 90일을 초과하여 체류할 목적으로 출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록이나 국내거소신고를 한 자 및 90일 미만 체류할 목적의 단기체류자를 포함한 총 국내 체류외국인을 의미한다.

2) 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2017. 3., 2면.

3) http://immigration.go.kr/doc_html/attach/imm/f2017//20170421281813_3_3.xls.files/WorkBook.html (출입국·외국인정책본부, 국적·지역 및 체류자격별 장단기체류외국인 통계자료 2017.3.말 기준, 2017.05.10. 최종방문)

닐 수 있으나 오늘날 고령화, 저출산, 노동인구 감소, 경기침체 등 사회경제적 위기 상황과 맞물려 결코 적다고 할 수 없는 수의 외국인이 우리 사회에 정착하여 생활의 기반을 형성하고 있고 그밖에 여러 목적으로 장단기 체류를 하고 있는 모습은 체류 외국인에 대한 관심을 대단히 높이고 있다고 하겠다. 이처럼 다양한 외국에서 들어온 외국인이 함께 우리 사회에서 살아가고 있는 사회현상에 대해 ‘다문화사회’라는 명칭을 부여하여 관련 입법 및 정책까지 시행 중에 있다.⁴⁾

외국인은 축자적으로는 해당 국가의 국민이 아닌 사람이라는 의미가 되는데, 국민의 자격을 독일처럼 헌법(기본법)에 명시하고 있는 경우도 있으나(기본법 제116조) 우리나라의 경우 헌법에는 국민에 대한 정의가 없고 국적법에 위임하고 있다. 외국인은 대한민국 국적을 가지지 않은 자연인으로 정의할 수 있는데, 이에는 외국국적자와 무국적자가 있다. 대한민국의 국적을 가진 복수국적자의 경우에는 일률적으로 외국인이다 아니다 단언할 문제는 아닌데, 일정한 경우 국민으로 취급된다.⁵⁾ 「국적법」(법률 제14407호, 2016.12.20., 일부개정)에서는 복수국적자에 대하여 대한민국 법령 적용에 있어서 대한민국 국민으로만 처우하며(법 제11조의2 제1항) 또 그가 복수국적을 인정받을 수 있기 위해서는 국내에서는 대한민국 국적만을 행사하고 외국국적을 행사하지 않는다는 서약을 하도록 명시하고 있다(법 제13조 제1항).

법률적 정의 규정은 없으나, 우리 사회에 체류하고 있는 외국인의 경우 외국에 거주하고 있는 외국인과의 구분하며 체류자격을 불문하고 통칭한다는 의미에서 이주민이라고 명명할 수 있다.⁶⁾ 그리고 이주민이라는 명칭을 사용하는 것은 외국인이라는 명

4) 다문화사회의 개념이나 유형에 대해서는 여러 사회과학에서 다양하게 논의되고 있다. 관련 연구로는 예컨대, 전경옥, “젠더의 관점에서 본 다문화사회의 통합”, 아시아여성연구 제46권 1호, 2007. 5., 12면; 한건수, “비판적 다문화주의”, 다문화사회의 이해, 유네스코 아시아·태평양 국제이해교육원 (편), 동녘, 2008, 153면 이하. 다만 소수 언어의 권리와 소수 인종과 민족의 문화적 정체성의 보존까지를 염두에 둔 것인지 아니면, 사회적 소수자에 대한 인권(사회적 기본권 등)의 보장으로 족한 것인지가 불분명하다. 또한, 아직 우리 현행법상 ‘다문화’ 혹은 ‘다문화사회’의 개념에 대한 법률적 정의는 존재하지 않는다.

5) 최윤철, “외국인의 법적 지위”, 이민법, 박영사, 2016, 44면.

6) 이와 관련하여, 이주민과 정착민(settler)을 구분하는 논의가 있다. 즉 자신의 출신 사회를 등지고 새로운 사회에 들어가서 동화되고자 하는 자를 이주민이라고 한다면, 자신의 출신 사회를 등지고 새로운 사회로 들어왔지만 새로운 사회에 동화될 의사가 없이 자신의 고유한 가치와 문화를 새로 진입한 사회에서도 그대로 유지하고자 하는 자를 정착민이라고 한다는 것이다. 사회학이나 경제학 등 분야에서는 이주현상분석에 있어 중요한 구분일 수 있을 것이다. Paul Collier(김선영 번역), 엑소터스-전 지구적 상생을 위한 이주경제학, 21세기 북스, 2014, 125~131면.

칭을 사용할 때보다 선명성이 더욱 부각된다고 본다. 왜냐하면 외국인의 국내법적 지위 내지 법률관계는 어디까지나 외국인이 우리나라에 입국한 이후의 문제이기 때문이다.⁷⁾

한편, 우리나라의 경우 이민자를 수용한 역사가 짧고 이민자 유형이 제한되어 있는 상태임에도 불구하고 이주민을 받아들이는 우리의 입장에서는 이주민이 우리 사회에 조화롭게 편입(incorporation)을 이루는 것이 매우 중요한 정책 과제가 아닐 수 없다.⁸⁾ 왜냐하면 이주민이 우리 사회에 조화롭게 편입되지 못한다면 우리 사회는 극심한 혼란 및 엄청난 사회적 비용 등으로 대단히 어려운 상황에 처할 수 있기 때문이다. 우리 사회에서 장기적으로 체류하고 있는 이주민들은 어떠한 형태로든 우리 사회의 구성원이 되어가고 있는데, 이런 상황은 ‘정주화(定住化) 방지’라는 관점에서 통제한다고 하더라도, 통제의 필요성과는 별개로, 통제의 효과나 실익을 제대로 구현하지 못할 수 있다. 더구나 실질적으로 우리 사회의 구성원이 된 이주민을 영위하는 이방인으로 취급하는 것은 인권침해와 차별의 문제를 내포하고 있으며, 장기적으로 심각한 사회적 갈등의 원인이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 제안하는 이민자의 ‘사회통합’은 결혼이민자에 국한되어 있으며, 원론적 방향은 제시하고 있지만 정책의 구체성이나 일관성 면에서는 여전히 보완될 필요가 있다고 평가되고 있고, 시민사회도 이민자 편입에 대해서 다양한 시각을 가지고 있지만 대부분 온정주의적 시각에 머물러 있고 또 일부에서는 이러한 정서에 반대하고 있다고 보고 있다.⁹⁾

그런 점에서 우리 정부는 외국인근로자와 결혼이민자가 다수인 현 상황에서 이민자 편입 정책의 방향과 실천에서 합의를 만들어 나갈 필요에 직면해 있다.¹⁰⁾ 아울러 이주 유형이 아니라 이주민의 성별이라는 관점에서, 이주여성의 경우, 농촌총각 장가 보내기라는 사회적 관점에서의 결혼이주 및 그로 인해 발생한 각종 부작용, 노동현장에서 ‘이주’·‘여성’이기 때문에 당하기 쉬운 성폭력 기타 인권침해문제, 다문화담론 및 다문화가족정책의 핵심적 대상이라는 특별한 사회적 위치 등을 고려하면 이주남성과

7) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 332면.

8) 한건수, “이민과 사회통합”, 이민정책론, 박영사, 2016, 193~194면. 이와 관련하여 편입은 이민자가 수용국 사회의 일원이 되는 과정을 중립적으로 기술하기 위해 선택된 용어이고, 사회통합은 논자에 따라 그 내용과 방향성에 대해 차이가 있는 용어라고 한다.

9) 한건수, 앞의 논문, 193면.

10) 한건수, 앞의 논문, 193면.

는 또 다른 집단 특성을 가지고 있다. 특히 결혼이민(F-6)의 경우 121,674명 중 80%가 넘는 101,444명이 여성이라는 점, 비전문취업(E-9)의 경우 265,198명 중 10%에 가까운 23,111명이 여성이라는 점, 방문취업(H-2)의 경우 245,331명 중 40%가 넘는 104,048명이 여성이라는 점 등은¹¹⁾ 이주여성의 문제를 별도로 고민해보아야 할 법적 필요성마저 시사한다고 할 수 있겠다.¹²⁾ 거칠게 생각해보아도 이주여성은 여성이기 때문에 우리나라 여성들이 우리 사회에서 겪는 일반적인 어려움을 겪게 될 것이고 이에 더하여 이주민이기 때문에 겪을 수밖에 없는 어려움들 또한 겪게 될 것이라는 이중고(二重苦)를 능히 짐작할 수 있다.

그런데 이주민이 우리 사회에 조화롭게 편입되는데 있어 법적인 관점에서 중요한 방법론 중에 유용한 한 가지는 이주민이 우리 사회에 편입되어 우리의 생활공동체 안으로 포섭될 수 있도록 촉진하는 방법으로서 사회보장 기타 사회권에 대한 제도적 보장 내지 정책적 배려를 제시할 수 있겠다. 인간다운 생활 보장 기타 어려운 상황에 처한 인간에 대한 사회적 배려를 제공해 준다는 문제에 있어서는 국민과 이주민을 구별할 이유가 없을 것이다. 이주민이 우리 사회에서 어느 정도로 생활의 기반을 형성하여 편입되어 있는가 기타 개별 제도의 수급요건에 따라 정도의 차이가 있을 수는 있으나 이주민에 대한 처우의 기본이 인간으로서 인간답게 생활할 수 있는 최소한의 사회적 배려라는 점은 분명할 것이라 본다.

그리고 특정 집단이 차지하는 사회적 위치(social location)는 해당 사회에 고유한 사회적·정치적·경제적·문화적·역사적 특성의 영향을 받으며,¹³⁾ 세계화에 대한 수용과 편승이 강조되는 사회일수록 보편적 경향의 영향력을 받지 않을 수 없는데 여타 사회현상과 달리 이민은 출현과 전개과정 자체가 법과 정책에 의해 추동되며 이민사회 초기일수록 그 영향력은 크다고 할 수 있으므로, 우리나라의 경우 신흥이민국에 속하기 때문에 이민자집단의 사회적 구성과 위치는 우리나라 사회 고유의 특수

11) http://immigration.go.kr/doc_html/attach/imm/f2017//20170421281813_3_3.xls.files/WorkBook.html (출입국·외국인정책본부, 국적·지역 및 체류자격별 장단기체류외국인 통계자료 2017.3.말 기준, 2017.05.10. 최종방문)

12) 특히 '결혼이민자'는 2007년 제정된 「재한외국인처우기본법」에서 처음으로 법률적 개념으로 등장하였다. 그리고 다문화담론 및 다문화열풍의 핵심 진원지는 결혼이민여성이라는 점에서 결혼이주여성 자체에 대한 연구는 다방면에서 이루어지고 있는 상황이다.

13) Patricia R. Pessar·Sarah J. Mahler, "Transnational Migration: Bringing Gender In", *International Migration Review* 37(3), 2003.2, pp. 815~826.

성과 개방지향성 그밖에 세계화 추세 등의 영향을 받긴 하겠지만 기본적으로는 법과 정책의 영향력이 절대적일 수밖에 없다.¹⁴⁾

국가가 사회에 개입하고 이해관계를 조정하면서 주도적으로 사회문제를 해결하는 경우 이에 대한 법적 정당성을 부여할 필요가 있고 그런 점에서 법규범은 권리의무를 확정하는 기능을 넘어 정책수단으로서의 성격을 가지며 정책추진은 그 목표와 수단 및 과정까지 법의 형식으로 이루어지므로 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 적절한 수단을 실정법적으로 체계화할 필요가 있다.¹⁵⁾ 그런 점에서 이하에서는 이주민 그중에서도 이주여성의 조화로운 편입 내지 사회통합을 위한 방법으로 사회보장법제에 대해 논의하고자 하는바, 사회보장법제의 이주민에 대한 적용상 특징을 먼저 정리한 후, 이주여성에 관한 특유의 쟁점들이 어떠한 것들이 있는지 검토해보고자 한다.

II. 사회보장법제의 주요 내용 및 이주민에 대한 적용상 특징

1. 사회보장의 실정법상 개념

우리 헌법은 제34조에서 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 특별히 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 국가의 의무’를 규정하고 있는데, 이러한 헌법적 요청을 규범적 기초로 하여 사회보장 전반에 걸친 지도원리, 지침, 방향 등을 제시한 기본법으로서 「사회보장기본법」을 지적할 수 있다. 동법에서는 ‘사회보장’의 의미를 정의하고 있는바, ‘사회보장’이란 “출산·양육·실업·노령·장애·질병·빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 말한다고 규정하고 있다(법 제3조 제1호).¹⁶⁾ 여기서 출산과 양육이 왜 사회적 위험인가와 관련하여서는 의문의 여지가

14) 김혜순, “정책집단으로서 한국의 결혼이민자”, 한국이민법학회 2014년 가을학술대회 자료집, 36면.

15) 김환학, “이민법의 구조와 법원”, 이민법, 박영사, 2016, 36면.

16) 사회보장 이외에 일상적으로는 사회복지라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다. 다만 ‘사회복지’라는 용어는 법적으로 정의되어 있지는 않다. 예컨대, 실정법에서 ‘사회복지’라는 용어가 사용되는 대표적인 법은 「사회복지사업법」이지만 ‘사회복지’의 정의 규정은 없다. 일반적으로 ‘사회복지’는

있을 수 있으나, 출산과 양육으로 인해 소득상실의 위험이 있다는 점에서 사회적 위험으로 규정된 것으로 선해할 수 있다. 「사회보장기본법」에서는 사회보장이 사회적 위험으로부터 ‘국민’을 보호하는 것이라고 규정하고 있으나 사회적 위험은 사실 ‘이주민’에게도 마찬가지로 존재하는 것이다.

사회보장기본법은 사회보장의 세 가지 방법에 대해 설명하고 있는데, 이는 ‘사회보험’, ‘공공부조’, ‘사회서비스’이다. 첫째, ‘사회보험’이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제2호). 관련 법률로는 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」, 「국민건강보험법」, 「국민연금법」 등이 있다. 둘째, ‘공공부조’(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제3호). 관련 법률로는 「국민기초생활보장법」, 「의료급여법」, 「주거급여법」, 「긴급복지지원법」 등이 있다. 셋째, ‘사회서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지·보건의료·교육·고용·주거·문화·환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담·재활·돌봄·정보의 제공·관련 시설의 이용·역량 개발·사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제4호).¹⁷⁾ 사회보험과 공공부조로 분류되지 않는 나머지 사회보장제도들이 사회서비스 분야로 분류될 수 있다. 사회서비스 분야에 속할 수 있는 법제도는 사실상 경계가 없다고 볼 수 있고 사회적 필요가 있다면 얼마든지 입법이 가능한 분야로 보아도 무방하겠다. 관련 법률로는 「장애인복지법」, 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「응급의료에 관한 법률」, 「한부모가족지원법」, 「사회복지사업법」 등이 있다. 이에 더

사회정책과 마찬가지로 사회문제를 해결하기 위한 총체적인 영역을 의미하기도 하고, 사회보장의 한 방법으로 이해되기도 한다. ‘사회복지’가 사회보장의 한 방법으로 이해되는 경우 신체적, 정신적, 사회적인 불리한 여건 때문에 정상적인 일상생활을 영위하기 힘든 집단을 보호하기 위하여 필요한 급여, 그 중에서도 특히 서비스급여를 제공하는 영역으로 이해된다고 한다. 이는 기존에 사회사업(social work)으로 지칭되어 왔던 영역과 동일성이 인정된다. 요컨대, ‘사회복지’라는 용어는 실정법적 용어이지만 정의규정이 없기 때문에 그 개념에 대한 이해방법은 주관적일 수 있는데, 사회정책과 같은 범주로 넓게 이해할 수도 있고, 사회보장과 동일하게 볼 수도 있으며, 좁게 보면 대인적인 서비스를 필요로 하는 자에 대한 보호체계로 이해할 수도 있다고 한다. 전광석, 한국사회보장법론, 집현제, 2016, pp. 71~72. 참조.

17) 종래에는 「사회보장기본법」에서 ‘사회복지서비스’라는 용어를 사용하였으나 2012.1.26. 법률 제 11238호로 개정된 「사회보장기본법」에서부터 사회서비스로 용어가 변경되었다.

하여 사회보장기본법은 평생사회안전망 개념도 도입하고 있는데,¹⁸⁾ 포괄적으로는 사회서비스의 범주에 속하는 것으로 이해된다.

핵심적 요소를 기준으로 각각의 내용을 정리하자면, 사회보험은 개인의 노동에 의한 자기기여(사회보험료 납부)를 핵심으로 한다. 사회보험의 경우 각 제도의 취지가 다르고 보호되는 사회적 위험이 서로 다르기 때문에 적용요건에도 차이가 조금씩 있다. 공공부조는 국가의 자산조사를 통하여 자신의 경제적 상태가 일정한 빈곤선 하에 있으며 부양의무자가 없거나 부양의무자로부터 부양을 받을 수 없다는 상태에 있다는 것이 핵심적인 요건이다. 이 두 가지 범주를 제외한¹⁹⁾ 나머지 제도들은 ‘사회서비스 및 평생사회안전망’(이하 ‘사회서비스’) 분야에 속하게 된다. 사회서비스 분야에 속하는 제도들은 그때그때의 필요에 따라 일정한 인구학적 기준이 충족되면(아동, 장애인, 노인 등) 기여금과 관계없이 또한 자산조사 없이 현금급여, 현물급여, 서비스 등이 제공되는데 국가 부담(일반조세)으로 혹은 수익자 일부 부담 등 방식을 혼용하여 급여가 필요한 특정한 범주의 대상자에게 금전, 물품, 서비스, 시설수용 등 다양한 방식으로 급여가 제공된다.

개념과 관련하여, 사회보장이라는 개념에 교육에 관한 권리(헌법 제31조)나 건강에 관한 권리(헌법 제36조 제3항) 그 밖에 고용(일자리, 헌법 제32조 제1항) 등의 구체적 내용이 포함될 수 있을 것인가 의문이 있을 수 있는데, 사회보장 중 사회서비스의 개념이 포괄적이고 열려있기 때문에 사회보장이라는 개념 자체가 헌법 제34조 이외의 나머지 사회권의 구체적 내용들도 상당부분 포섭하고 있거나 그와 중첩될 수 있다고 생각된다.

2. 사회보험의 경우

가. 산업재해보상보험

산업재해보상보험(이하 ‘산재보험’)은 모든 사업주를 강제로 가입시켜 소속 근로자

18) 사회보장기본법 제3조(정의) 제5항. “평생사회안전망”이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

19) 우리 사회보장법 형성 초기에 있어서 『사회보장에관한법률』에서는 사회보장의 구성체계를 사회보험과 공공부조의 2가지로만 파악하는 것에서 출발하였다.

에 대한 임금 총액을 기준으로 사업의 규모나 위험률을 고려하여 보험료를 부담시켜 재원을 조성하고, 어떤 근로자라도 업무상 재해를 당하게 되면 그가 누구의 근로자인 관계없이 법령에 따라 정해진 보상을 받을 수 있도록 함으로써 그 근로자의 구제를 도모하고 사용자에 대해서는 면책을 시켜주는 방식으로, 개별 사용자의 자본의 위험을²⁰⁾ 사회보험방식으로 총 자본의 차원에서 분산시켜 놓은 사회보험이다.

산재보험의 경우 노동재해로부터 근로자를 보호하는 것이 근본 취지이기 때문에 인적 적용범위 자체가 ‘근로자’이면 되므로 법률 자체에서 이미 적용 대상을 ‘국민’으로 한정하고 있지 않다(산재보험법 제1조, 제5조). 즉 산재보험법은 근로자를 보호 대상으로 하고 있기 때문에 노동평등의 원칙상 이주민을 배제할 이유가 없다.²¹⁾ 그런 이유로 판례도 일찍부터 소위 미등록 이주민 근로자에게까지 산재보험의 적용대상이 된다고 확립한 바 있다.²²⁾ 즉, 산재보험은 합법적인 체류자격을 요구하지 않고 모든 이주민 근로자에게 적용된다.

다만 산재보험법은 기본적으로 상시 1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 대해 사업주 의사와는 무관하게 적용되지만, 위험률이나 규모 등에 따라 대통령령으로 정하는 사업에 한하여 적용이 제외되므로(법 제6조) 해당 이주민 근로자가 만약 적용제외 사업장 소속이라면 산재보험의 적용을 받지 못하는 경우가 생길 여지는 있다. 또한 판례의 입장에 따를 때, 관계 법령에 의하여 사업이 금지되어 있고 그 금지규정을 위반한 때 형사처벌이 따르는 경우에는 산재보험법이 적용될 수 있는 사업이 아니라고 밝히고 있는바,²³⁾ 만약 해당 이주민 근로자가 이러한 불법 혹은 무허가 사업장 소속이라면 산재보험의 적용을 받지 못하는 경우가 생길 수 있다.

물론, 산재보험의 경우 체류자격과 무관하게 보장받을 수 있는 제도이기는 하나,

20) 만약 산재보험이 존재하지 않는다면, 어떤 근로자의 업무상 재해에 대해 개별 사용자가 직접 보상을 해줘야 하는데, 만약 이 상황에서 그 개별 사용자가 재산을 은닉한다거나 무자력인 경우 피해 근로자는 제대로 보호받기 어렵게 된다.

21) 노호창, “외국인의 사회보장”, 이민법, 박영사, 2016, 463면.

22) 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067판결. “외국인이 취업자격이 아닌 산업연수생으로 입국하여 구 산업재해보상보험법(1994. 12. 22. 법률 제 4826호로 전문개정되기 전의 것)의 적용대상이 되는 사업장인 회사와 고용계약을 체결하고 근로를 제공하다가 작업 도중 부상을 입었을 경우, 비록 그 외국인이 구 출입국관리법상의 취업자격을 갖고 있지 않았다 하더라도 그 고용계약이 당연히 무효라고 할 수 없고, 위 부상 당시 그 외국인은 사용종속관계에서 근로를 제공하고 임금을 받아 온 자로서 근기법 소정의 근로자였다 할 것이므로 구 산재보험법상의 요양급여를 받을 수 있는 대상에 해당한다.”

23) 대법원 2010. 8. 19. 선고 2010두8393 판결.

요양급여 신청을 하는 과정에서 체류자격이 드러날 것에 대한 우려 때문에 강제송환을 두려워하는 이주민 근로자 본인 및 산재보상에 따른 보험료 부담과 미등록 이주민 근로자 고용으로 인한 처벌을 회피하기 위한 사업주 양자 간의 이해관계가 일치하여 산업재해를 신청하지 않고 합의로 은폐되는 경우가 발생할 수 있다.²⁴⁾

나. 고용보험

고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 마련된 사회보험이다(고용보험법 제1조). 고용보험은 전통적 의미의 실업보험(실업급여) 외에 고용안정·직업능력개발사업을 연계하여 실시하는 예방적이고 적극적인 성격을 가지고 있다. 고용안정·직업능력개발사업을 위한 재원은 사업주만 납부하는 보험료로, 실업급여를 위한 재원은 노사가 절반씩 납부하는 보험료로 마련된다. 그런데 고용보험의 여러 제도 가운데 개별 근로자에게 가장 중요한 것은 실업급여인데, 이는 실직자들의 생계를 유지하고 구직활동을 용이하게 하기 위해서 실직자에게 지급되는 급여를 말한다(법 제4장 실업급여 부분 참조).²⁵⁾

고용보험도 원칙적으로는 근로자에게 적용되는 것이지만 이주민 근로자에게는 일정한 제한이 규정되어 있다. 이주민 근로자에게 고용보험은 적용이 안 되는 것으로 되어있지만(고용보험법 시행령 제3조 제2항 제1호) 합법적인 체류자격을 가진 이주민 근로자 중에서 일정한 경우에는 고용보험 가입이 가능하다. 그런데 이주민 근로자의 경우 체류기간이 종료되면 귀국하는 것이 원칙이기 때문에 실업 중의 생계보장이 라는 실업급여의 취지와는 맞지 않는 면이 있다. 그렇지만, 예컨대 실업상태에 처하게 되었으나 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 ‘외국인고용법’)상 이주민 근로자에게 고용관계 종료의 책임을 지을 수 없고 외국인고용법 및 「출입국관리법」

24) 이러한 문제점을 해결하기 위해 자진신고 및 산업재해 신청에 협조하는 사용자에게는 처벌을 감면하는 식의 인센티브를 제공하자는 견해가 제시되고 있다. 노재철, “미등록외국인근로자의 문제점과 해결방안”, 노동법논총 제18호, 2010.4., 68면 이하; 이다혜, “시민권과 이주노동”, 박사학위논문, 서울대학교, 2015, 180면.

25) 다만 현행 고용보험법에서는 실업급여를 위해 마련된 재원에서 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여도 함께 지급되는 것으로 하고 있다.

상 체류 제한에 걸리지 않는 경우라면 실업급여를 받을 필요성이 존재할 수 있다.²⁶⁾ 일정한 체류자격이나 취업활동을 할 수 있는 자격을 갖춘 이주민에게 고용보험에 가입할 수 있도록 길을 열어두고 있는 점은 이주민 근로자라 하더라도 실업의 위험이 존재할 수 있음을 배려한 것이라고 볼 수 있다.

그밖에 출산전후휴가급여나 육아휴직급여의 경우 출산전후휴가나 육아휴직의 모범이 각각 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」이긴 하나 급여에 대해서는 「고용보험법」상 실업급여의 재원을 통해 지급하도록 되어 있어서²⁷⁾ 이주민이라도 고용보험법상 실업급여의 요건을 갖춘 것에 더하여 별도로 출산전후휴가급여나 육아휴직급여의 요건을 갖춘다면 그 지급이 가능할 것이다. 이 때 전자의 경우 여성근로자의 모성보호, 후자의 경우 일·가정양립을 위한 것인데, 이주민에게도 모성보호나 일·가정양립은 인권의 중요한 내용이자 가치인 것은 국민이나 마찬가지로요건에 해당한다면 이주민이라는 이유로 배제할 것은 아니다.

다. 국민건강보험

질병 등에 대한 치료는 고가의 전문적인 서비스를 필요로 하기 때문에 일반 국민이 오로지 민법상의 계약에만 의지하여 의료기관과 양자 간의 법률관계에서 그 비용을 모두 부담해야 한다면 이는 경제적으로 대단히 부담스러운 일이 될 수밖에 없다. 그래서 국민의 건강권을 보호하기 위하여 국가는 의료서비스를 국민에게 제공하기 위한 공적인 보장 방법을 고안하게 되었고 우리나라의 경우 사회보험에 해당하는 국민건강보험(NHI, National Health Insurance) 방식을 채택하고 있다. 우리나라의 경우 현재 전체 국민의 약 97%가 「국민건강보험법」(이하 ‘건강보험법’이라 한다)에 따라 국민건강보험(이하 ‘건강보험’이라 한다)의 적용을 받고 있으며, 그 외에 국민기초생활보장수급자 등에 속하는 국민은 공공부조에 해당하는 「의료급여법」에 의하여 의료서비스를 제공받고 있다.²⁸⁾

26) 노호창, 앞의 책, 467면.

27) 이 두 가지 급여가 실업급여재원으로부터 지급된다는 점에 대해서는 실업자 보호를 위한 재원이 그 목적과 무관한 사업에까지 지원되는 것이고 또한 임신할 수 없는 여성근로자와 자녀가 없는 근로자를 불합리하게 차별하는 것이므로 재원 출처의 정비가 필요하다는 비판이 존재한다. 노호창, “출산전후휴가 및 육아휴직에 관한 몇 가지 쟁점의 검토”, 노동법학 제51호, 2014.9., 192~193면.

28) 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 2015년 건강보험통계연보, 2016, 6~7면 참조.

건강보험의 구조는 ‘정부-국민-요양기관(의료기관 등)’의 3면 관계로 이루어져 있다. 건강보험 제도의 전체적인 책임은 보건복지부에서 관장하고 있지만, 구체적으로는 국민건강보험공단(이하 ‘건보공단’이라 한다)에서 보험관리업무를, 건강보험심사평가원(이하 ‘심평원’이라 한다)에서 보험급여에 대한 심사평가업무를 맡고 있다. 건강보험에 가입된 국민은 직장가입자 또는 지역가입자 들 중 하나에 속하며, 매월 소득에 비례하여(직장가입자) 또는 보험료부과점수에 따라(지역가입자) 부과되는 건강보험료를 건보공단에 납부한다. 가입자의 가족은 피부양자(직장가입자의 경우) 또는 세대원(지역가입자의 경우)으로서 건강보험의 적용을 함께 받게 된다.

그런데, 건강보험법에 따라 전국민은 원칙적으로 강제가입되고 보험료도 강제적으로 납부하여야 하지만, 질병 등으로 의료서비스가 필요하여 요양기관에 가서 의료서비스를 제공받으면, 그 비용에 대해 건강보험이 전적으로 책임을 지는 것은 아니다. 건강보험제도 하에서 어떤 의료서비스를 제공받을 때 그 비용에 대해 건강보험이 ‘요양급여’라는 명칭으로 상당 부분을 책임지는 것이 있지만 ‘법정비급여’라고 하여 전혀 책임지지 않는 것도 있다(건강보험법 제41조, 제44조 참조).²⁹⁾ 요양급여의 경우 건강보험에서 본인이 일부 본인부담금을 요양기관에 납부하면³⁰⁾ 나머지 비용은 건보공단이 심평원의 심사·평가를 거친 후³¹⁾ 요양기관에 지급한다. 이런 점에서 건강보험은 전부보험이 아니고 일부보험에 해당하지만, 건강보험은 국민의 의료서비스 비용을 대폭 줄여주는 방식으로 국민으로 하여금 의료서비스에 접근할 수 있도록 하고 있고 국민의 건강권을 보장하려고 한다.³²⁾ 그리고 건강보험제도 하에서 요양기관은

29) 이와 관련하여, 건강보험제도 하에서 의료서비스를 제공받더라도 그 비용을 건강보험으로부터 전혀 혜택을 볼 수 없는 경우도 있는데, 이를 ‘법정비급여’라고 한다. 즉 이 경우는 본인이 의료비용을 전적으로 책임져야 한다. 법정비급여에 해당하는 경우로는 업무 또는 일상생활에 지장이 없는 경우(단순한 피로 또는 권태, 사마귀, 여드름, 노화현상으로 인한 탈모, 단순 코골음 등), 신체의 필수 기능개선 목적이 아닌 경우(미용목적의 성형수술과 그로 인한 후유증 치료, 외모개선 목적의 악안면 교정술 및 교정치료 등), 예방진료로서 질병·부상의 진료를 직접 목적으로 하지 아니하는 경우(본인의 희망에 의한 건강검진, 예방접종, 구취제거, 치아 착색물질 제거, 치아 교정 및 보철을 위한 치석제거, 구강보건증진 차원에서 정기적으로 실시하는 치석제거 등), 보험급여 시책상 요양급여로 인정하기 어려운 경우(보조생식술 비용, 친자확인을 위한 진단 등) 등이 있다.

30) 본인에게 일부 본인부담금을 납부하게 하는 것은 의료서비스 남용으로 인한 건강보험 재정 파탄을 방지하여 적절한 의료를 보편적으로 제공하기 위한 것이다.

31) 요양기관이 해당 국민에게 제공한 의료서비스가 법령에 맞게 제대로 제공된 것인지 그밖에 청구하는 의료비가 적정하지 등을 심평원이 심사·평가한다.

32) 건강보험 하에서 요양급여의 의료서비스 가격(의료수가)은 자유시장에서의 가격이 아니라 시장가격보다 통제된 가격으로 의료소비자에게 공급되고 이 비용 중 일부는 가입자 본인인, 나머지는 건

건강보험체제에 당연 편입되며 정당한 이유 없이 국민의 의료서비스 제공 요청을 거부할 수 없다(건강보험법 제42조 참조).

건강보험의 경우 ‘국내에 거주하는 국민’은 당연가입되고(건강보험법 제5조), 이주민의 경우 특례에 따라 가입이 인정되는데 법이 개정되는 추이를 보건대 정책적 고려가 가미되는 것으로 보인다. 현행 건강보험법(법률 제14557호, 2017.2.8., 일부개정)은 제109조에서 이주민에 대한 특례를 규정하고 있다.

동법 제109조 제1항은 “정부는 외국 정부가 사용자인 사업장의 근로자의 건강보험에 관하여는 외국 정부와 한 합의에 따라 이를 따로 정할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이 경우 근로자에는 국민뿐만 아니라 이주민도 포함되므로 이주민 근로자의 건강보험에 관해서는 외국정부와 우리 정부가 합의한 바에 따라 정해진다.

동법 제109조 제2항에 따르면, 국내에 체류하는 외국인 즉 이주민이 적용대상사업장의 근로자, 공무원 또는 교직원이고 “1. 고용 기간이 1개월 미만인 일용근로자, 2. 「병역법」에 따른 현역병(지원에 의하지 아니하고 임용된 하사를 포함한다), 전환복무된 사람 및 군간부후보생, 3. 선거에 당선되어 취임하는 공무원으로서 매월 보수 또는 보수에 준하는 급료를 받지 아니하는 사람, 4. 그밖에 사업장의 특성, 고용 형태 및 사업의 종류 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원”이 아니면서 “「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람, 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람”의 경우 직장가입자가 된다.

건강보험법 제109조 제3항에 따르면, 동조 제2항에 따른 직장가입자에 해당되지 아니하는 이주민이 ‘보건복지부령으로 정하는 기간³³⁾ 동안 국내에 거주하였거나 해당 기간 동안 국내에 지속적으로 거주할 것으로 예상할 수 있는 사유로서 보건복지부령으로 정하는 사유에³⁴⁾ 해당’되고 다음으로 ‘「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람’ 또는 ‘「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 체류자격이³⁵⁾ 있는 사

강보험이 부담한다.

33) 3개월 이상의 기간을 말한다(건강보험법 시행규칙 제61조의2 제1항).

34) 「출입국관리법 시행령」 별표 1 제28호의4에 따른 결혼이민의 체류자격을 받은 경우 또는 보건복지부장관이 정하여 고시하는 유학을 하게 되는 경우를 말한다(건강보험법 시행규칙 제61조의2 제1항).

람'에 해당하는 경우 건보공단에 신청하여 지역가입자가 될 수 있다. 이와 관련하여 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제14조에서도 “주민등록을 한 재외국민과 국내거소신고를 한 외국국적동포가 90일 이상 대한민국 안에 체류하는 경우에는 건강보험 관계 법령으로 정하는 바에 따라 건강보험을 적용받을 수 있다.”고 규정하고 있다.

건강보험법 제109조 제4항에 따르면, 이주민이 직장가입자와의 관계가 배우자, 직계존속, 직계비속과 그 배우자, 형제·자매인 동시에 보건복지부령이 정하는 피부양자 자격의 인정기준에³⁶⁾ 해당하는 경우 공단에 피부양자 신청을 할 수 있다.

다만, 동법 제109조 제5항에 따르면, 국내체류가 법률에 위반되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우와³⁷⁾ 이주민인 직장가입자(동조 제2항 해당자)로서 국내에 근무하는 기간 동안 외국의 법령, 외국의 보험 또는 사용자와의 계약 등에 따라 요양급여에 상당하는 의료보장을 받을 수 있어 사용자가 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 가입 제외를 신청한 경우에는 가입자 및 피부양자가 될 수 없다.

기타 가입자 등 자격취득 및 상실시기, 절차, 보험료 징수 등에 대해서는 동법 제109조 제6항부터 제9항, 동법 시행령 제76조의2, 제76조의3에서 규정하고 있다.

한편 건강보험가입자는 동시에 노인장기요양보험법(법률 제13647호, 2015.12.29.,

35) 건강보험법 시행규칙 별표9에 따른 체류자격을 말한다.

[별표 9] <개정 2016. 9. 23.>

지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격(제61조의2제2항 관련)

외국인의 체류자격(기호)	
1.	문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10)
2.	교수(E-1), 최화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술경영(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 신원취업(E-10)
3.	방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)
4.	관광취업(H-1), 방문취업(H-2)

36) 건강보험법 시행규칙 제2조(피부양자 자격의 인정기준 등) 참조.

37) 건강보험법 시행령 제76조(외국인 등의 가입자 및 피부양자 자격취득 제한)법 제109조 제5항 제1호에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 「출입국관리법」 제25조 및 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제10조 제2항에 따라 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류하는 경우
2. 「출입국관리법」 제59조 제3항에 따라 강제퇴거명령서를 발급받은 경우

일부개정)에 따라 노인장기요양보험에도 가입된다. 따라서 건강보험가입자는 건강보험료에 더하여 일정한 액수의 노인장기요양보험료를 함께 납부하게 된다.³⁸⁾ 이는 건강보험법 제109조에 따라 건강보험에 가입되는 이주민에게도 마찬가지로 해당하는 내용이다(노인장기요양보험법 제7조 제3항 참조). 다만 건보공단은 외국인고용법에 따른 이주민 근로자 등 대통령령으로 정하는 이주민이³⁹⁾ 신청하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 장기요양보험가입자에서 제외할 수 있다(노인장기요양보험법 제7조 제4항 참조). 이주민 근로자는 원칙적으로 고용기간 종료 후 귀국이 전제되어 있으므로 65세 이상 노인 등의 장기요양을 위한 노인장기요양보험에 대한 부담까지 지우는 것은 적절치 않기 때문이다.⁴⁰⁾

라. 국민연금

우리나라에서는 1953년에 제정된 근로기준법에서 퇴직금이 규정된 이래로 연공서열형 임금체계, 종신고용, 경제성장, 퇴직금누진제, 개별적 노동보호의 강화 등 분위기에서 일시금으로 지급되는 퇴직금이 노후소득보장 수단으로 기능하였고 이는 일종의 기업복지로도 인식되었다. 그런 이유로 노후소득보장수단으로서의 국민연금의 필요성은 상대적으로 덜 한 편이었다.⁴¹⁾ 물론 국민연금제도 시행을 위한 시도가 없지는 않았으나 본격적인 시행은 1988년 1월 1일 「국민연금법」 시행부터였다.

2017년 현재는 종신고용이 깨어진 지 오래되었고 비정규직 및 비공식고용이 만연해있으며 퇴직금제도마저 퇴직연금제도로 전반적으로 전환되었는데, 또한 평균수명도 확대되어 소득활동을 하기 힘든 상태에서 노후를 보내야 하는 기간이 증가하였다. 따

38) 노인장기요양보험은 '65세 이상 노인'과 '65세 미만의 자 중에서 노인성 질환(치매·뇌혈관성질환 등)을 가진 자'에게 사회보험제원을 바탕으로 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급하는 현금 등을 제공하는 사회보험제도로서 2008년 8월부터 시행되고 있다.

39) 노인장기요양보험법 제3조의2(외국인의 범위)법 제7조 제4항에서 “「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인근로자 등 대통령령으로 정하는 외국인”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인근로자로서 「국민건강보험법」 제109조 제2항에 따라 직장가입자가 된 외국인
2. 「출입국관리법」 제10조에 따라 산업연수활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 지정된 산업체에서 연수하고 있는 외국인으로서 「국민건강보험법」 제109조 제2항에 따라 직장가입자가 된 외국인

40) 노호창, 앞의 책, 472면.

41) 노호창, 앞의 책, 472면.

라서 이제는 국민연금의 중요성이 커졌다.

국민연금은 초기에 10인 이상 사업장의 근로자를 가입대상으로 하였지만, 그 후 지속적으로 가입범위가 확대되어, 현재는 특수직역 연금가입자(공무원, 교직원, 군인, 별정우체국직원 등)를 제외한 18세 이상 60세 미만의 국내에 거주하는 국민을 가입 대상으로 한다(「국민연금법」 제6조). 국민연금에는 가입요건을 충족한 국민이 강제가 입되며 소득을 고려하여 매월 일정한 액수의 보험료를 납부하게 되고 추후 수급자격을 취득하게 되면 가입자 본인과 전체 가입자의 소득을 함께 고려하여 결정된 일정한 액수의 연금을 매월 받게 된다.⁴²⁾

이주민에 대한 국민연금의 적용에 대해서는 「국민연금법」 제126조(외국인에 대한 적용)와 제127조(외국과의 사회보장협정)에서 규정하고 있다. 「국민연금법」 제126조에서는 이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있거나 국내에 거주하는 이주민으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 이주민은 「국민연금법」 제6조(가입대상)에도 불구하고⁴³⁾ 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다는 점을 명시하고 있다(국민연금법 제126조 제1항 본문 참조). 다만, 이 법에 따른 국민연금에 상응하는 연금에 관하여 그 이주민의 본국 법이 우리나라 국민에게 적용되지 아니하면 그러하지 아니하다고 하여 상호주의의 입장을 명시하고 있다(국민연금법 제126조 제1항 단서 참조). 여기서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민연금의 당연 적용에서 제외되는 이주민은 ‘출입국관리법」 제25조(체류기간 연장허가)에 따라 체류기간연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자’, ‘출입국관리법」 제31조(외국인등록)에 따른 외국인등록을 하지 아니하거나 같은 법 제59조(심사 후의 절차) 제2항에 따라 강제퇴거명령서가 발급된 자’, ‘출입국관리법 시행령」 별표 1에 따른 외국인의 체류자격이 있는 자로서 보건복지부령으로 정하는 자’를 말한다(국민연금법 시행령 제11조 참조).

2016년 「국민연금법」 개정(법률 제14214호, 2016.5.29., 일부개정)으로 국민연금에 가입 중이거나 가입한 적이 있는 이주민(이하 ‘이주민 가입자’)에 대한 장애연금 지

42) 국민연금의 급여의 종류는 노령연금, 유족연금, 장애연금, 반환일시금으로 나누어지고 노령연금도 그 요건에 따라 완전노령연금, 조기노령연금, 재직자노령연금, 감액노령연금, 분할연금으로 구분된다.

43) 국민연금법 제6조(가입 대상) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다. 다만, 「공무원연금법」, 「군인연금법」 및 「사립학교교직원 연금법」을 적용받는 공무원, 군인 및 사립학교 교직원, 그밖에 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

급요건을 신설하였고(법 제126조 제2항), 이주민 가입자가 국내 거주 중 사망한 경우에 있어서의 유족연금 지급에 관한 사항을 신설하였다(동조 제3항).

이주민의 입장에서 우리나라의 국민연금에 사업장가입자 자격이든 지역가입자 자격이든 강제가입되어 보험료를 납부하여야 하는 경우 상당히 부담감을 가지게 될 것으로 보인다. 왜냐하면, 국민연금으로 보호하고자 하는 세 가지 사회적 위험인 장애, 사망, 노령 중 장애와 사망에 대해서는 산재보험의 적용을 받는 경우가 더 많을 것이고, 노령과 관련해서는 「출입국관리법」이나 외국인고용법에 따라 체류자격이나 취업기간 등의 제한을 지속적으로 받을 수밖에 없는 상황에서 굳이 우리나라에서의 노후생활에 대비하여 최소 가입기간 10년, 수급연령 60세를 충족할 수 있는 가능성이나 유인이 있다고 보이지는 않기 때문이다.⁴⁴⁾ 따라서 설사 우리나라에서 국민연금에 강제가입되어 보험료를 납부하였다 할지라도 가입기간과 수급연령을 충족하지 못하고 본국으로 귀환할 것이 예정되어 있는 이주민의 경우에는 자신이 그동안 납부했던 보험료를 돌려받고 싶어할 것이다. 이러한 경우 ‘반환일시금’을 지급받는 것이 가능하다. 반환일시금의 지급과 관련하여 국민연금법 제126조 제4항에서는 원칙적으로 이주민 가입자에 대해 반환일시금의 지급에 관하여 적용하지 않는다는 입장을 취하고 있으나(국민연금법 제126조 제4항 본문 참조) 예외적으로 ‘이주민의 본국 법에 따라 대한민국 국민이 급여(노령연금, 장애연금, 유족연금)의 수급권을 취득하지 못하고 반환일시금 지급의 요건에 해당하게 된 때에 그 대한민국 국민에게 일정 금액(가입기간 중 낸 연금보험료에 기초하여 산정한 금액)을 일시금으로 지급하도록 그 나라 법에서 규정하고 있는 경우의 이주민’, ‘외국인고용법에 따른 이주민근로자로서 「국민연금법」을 적용받는 사업장에 사용된 자’, ‘「출입국관리법」 제10조에 따라 산업연수활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 필요한 연수기간 동안 지정된 연수 장소를 이탈하지 아니한 자로서 「국민연금법」을 적용받는 사업장에 사용된 자’에 대하여는 반환일시금의 지급을 인정한다(국민연금법 제126조 제4항 단서 참조). 요컨대 반환일시금과 관련하여서는 상호주의의 태도와 연금수급권의 재산권적 성격에⁴⁵⁾ 대한

44) 노호창, 앞의 책, 474면.

45) 연금수급권과 관련하여 헌법재판소는 다음과 같은 논리로 그 재산권성을 인정하고 있다. “공법상의 권리가 헌법상의 재산권보장의 보호를 받기 위해서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 공법상의 권리가 권리주체에게 귀속되어 개인의 이익을 위하여 이용가능해야 하며(사적 유용성), 둘째, 국가의 일방적인 급부에 의한 것이 아니라 권리주체의 노동이나 투자, 특별한 희생에

고려가 적절히 절충되어 있다고 평가할 수 있겠다.⁴⁶⁾

한편, 「국민연금법」에서는 이주민의 국민연금 적용에 대하여 이러한 내용들을 규정하고 있는 외에, 우리나라가 외국과 사회보장협정을 맺은 경우에는 「국민연금법」에도 불구하고 국민연금의 가입, 연금보험료의 납부, 급여의 수급 요건, 급여액의 산정, 급여의 지급 등에 관하여는 그 사회보장협정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다(법제127조 참조). 그런데 사회보장협정과 관련해서는 현재 그 명칭과 실질이 부합하지 않고 있다. 명칭은 사회보장협정(social security agreement)이라고 하고 있지만, 연금에 대해서만 인정되고 있기 때문이다. 물론 명칭과 관련하여, 외국의 경우 특히 영미권에서는 social security라고 하면 소득보장에 치중된 의미를 가지고 있지만⁴⁷⁾ 우리의 경우 건강보장까지 포함하는 의미로 사용하고 있기에(「사회보장기본법」 제3조) 향후 협정 당사국 상호간에 건강보장까지 포함하여 확대 개편하는 것이 필요하다고 본다. 특히 건강보장의 문제는 국민이든 이주민이든, 이주민이라도 그가 등록이든 미등록이든 관계없이 누구나 보장받아야 할 인권 중의 인권이기 때문이다. 그러므로 심지어 미등록 이주민에 대해서도 보다 확실하고 제대로 된 의료서비스를 제공해주고 그 비용을 해당 미등록 이주민의 본국에 청구할 수 있는 방식으로 사회보장협정을 확대해 나가는 것이 필요하다.

3. 공공부조의 경우

가. 국민기초생활보장

공공부조는 시민의 인간다운 최저생활을 보장하기 위하여 일정한 생활수준에 미치

의하여 획득되어 자신이 행한 급부의 등가물에 해당하는 것이어야 하며(수급자의 상당한 자기 기여), 셋째, 수급자의 생존의 확보에 기여해야 한다. 이러한 요건을 통하여 사회부조와 같이 국가의 일방적인 급부에 대한 권리는 재산권의 보호대상에서 제외되고, 단지 사회법상의 지위가 자신의 급부에 대한 등가물에 해당하는 경우에 한하여 사법상의 재산권과 유사한 정도로 보호받아야 할 공법상의 권리가 인정된다. 즉 공법상의 법적 지위가 사법상의 재산권과 비교될 정도로 강력하여 그에 대한 박탈이 법치국가원리에 반하는 경우에 한하여, 그러한 성격의 공법상의 권리가 재산권의 보호대상에 포함되는 것이다.” 헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 99헌마289 결정; 헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2005헌바20 결정 등.

⁴⁶⁾ 노호창, 앞의 책, 474면.

⁴⁷⁾ Paul Spicker, *How Social Security Works*, The Policy Press, 2011, pp. 3~4 참조. 미국의 경우에는 사회보험으로서의 건강보험은 존재하지 않으며 대공황 때 등장했던 Social Security Act는 경제 활성화를 위한 보조금 지급의 근거법률이었다.

지 못하는 자에 대해 국가가 자신의 재원으로 그 부족한 몫만큼 소득을 보조해주는 제도이다. 우리나라에서 공공부조의 대표적인 법률은 「국민기초생활보장법」이다. 국민기초생활보장법에 있어서는 원칙적으로 ‘국민’을 적용대상으로 하고 있고 이주민의 경우에는 아주 엄격한 요건 하에 특례를 두어 적용 대상으로 규정하고 있다. 예컨대, 국민기초생활보장급여의 경우 국내에 체류하고 있는 등록 이주민 중 ‘대한민국 국민과 혼인하여, 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중이거나, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나, 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 자’ 또는 ‘대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망하였는데 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 자’ 중 어느 하나에 해당하여야 한다(「국민기초생활보장법」 제5조의2, 법 시행령 제4조 참조). 물론 이러한 인적 요건을 충족하였다 할지라도 추가적으로 공공부조의 기본원리상 소득 요건과 부양의무자 요건도 갖추고 있어야 한다.

그런데 이러한 엄격한 요건은 상호주의가 적용된 것도 아니고 오히려 그보다도 후진적인 입법적·정책적 태도일 수 있다. 최저생활보장은 인권적 성격을 갖는 권리이고 이른바 거주지 기준 원칙에 의하여 해당 영토에 체류 혹은 거주하는 모든 자가 보호되어야 한다는 취지에 부합해야 하는데, 현행 국민기초생활보장법상의 이주민에 대한 더 엄격한 요건은 이에 맞지 않기 때문이다. 또 설사 인권적 성격을 부인하고 편입 여부를 보호의 기준으로 하더라도, 결혼이민자의 경우 국민과 혼인하여 가족을 구성하였다는 사실 자체로 자연적 관계에 근접하여 국민에 유사한 지위에 있다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 동법은 거주 요건에 더하여 미성년 자녀 양육 등으로 우리 사회에 기여할 것까지를 조건으로 최저생활보장의 여부를 결정하므로 이는 국민기초생활보장의 이념에 비추어 보아도 상당히 문제가 있다.⁴⁸⁾

한편, 「국민기초생활보장법」은 2014.12.30. 개정되면서 수급권자 요건 중 소득기준과 관련하여 최저생계비 부분이 삭제되고 중위소득의 일정 비율로 변경되었고, 급여가 종류별로 수급요건이 달라지는 개별급여화되면서, 현재는 급여의 종류별로 수급자 선정기준 및 최저보장수준이 결정되는 방식으로 변경되었다. 이에 따라 종래부터 존

48) 同旨 전광석, “다문화사회와 사회적 기본권”, 한국헌법학회·국가인권위원회 공동학술대회 자료집, 2010.3.12., 146~148면.

제하던 「의료급여법」도 개정되고 「주거급여법」도 신설되었으나 이주민에 대한 적용 여부는 기본적으로 「국민기초생활보장법」과 연동되어 있다.

나. 긴급복지지원

생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 「긴급복지지원법」이 제정되어 있다(법 제1조 참조). 법의 취지와 내용으로 보건대, 공공부조에 속하는 것으로 분류하는 것이 타당하다.⁴⁹⁾

동법에서 ‘위기상황’이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 ‘주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우’, ‘중한 질병 또는 부상을 당한 경우’, ‘가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우’, ‘가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우’, ‘화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우’, ‘보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우’, ‘그밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우’ 중 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다(법 제2조 참조). 위기상황에 처한 자로서 이 법에 따른 지원이 긴급하게 필요한 자를 ‘긴급지원대상자’라 한다(법 제5조 참조). 다만 「재해구호법」, 「국민기초생활보장법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 이 법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지원을 받고 있는 경우에는 이 법에 따른 지원을 하지 아니한다(법 제3조).

이주민 중에서는 대통령령으로 정하는 자가 긴급지원이 필요한 경우에도 긴급지원대상자가 될 수 있다(법 제5조의2 참조). 긴급지원대상자에 해당하는 이주민의 범위는 ‘대한민국 국민과 혼인 중인 사람’, ‘대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고

49) 노호창, 앞의 책, 481면.

있는 사람’, ‘난민법」 제2조제2호에 따른 난민(難民)으로 인정된 사람’, ‘본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람’, ‘그밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람’의 다섯 가지로 한다(법 시행령 제1조의2 참조).

4. 사회서비스의 경우

사회보장제도 중에서 사회보험과 공공부조에 속하는 것을 제외하면 나머지는 모두 사회서비스 분야에 속하기 때문에 개별 법령만도 방대하다. 사회서비스 분야의 경우 개별 법률에 따라서 이주민에 대한 적용 여부와 정도는 조금씩 다르다. 몇 가지 예를 들어보자.

가. 교육서비스

사회보장제도로서 사회서비스 지원의 중요한 내용 중의 한 가지는 교육서비스라고 할 수 있다. 이주민에 대한 교육서비스 관련 내용은 특정한 개별 법령에만 존재하는 것은 아니다. 우선 「재한외국인 처우 기본법」(이하 ‘외국인처우법’)에서는 이주민의 사회적응 지원을 위한 교육의 근거를 마련하고 있고(법 제11조) 결혼이민자를 위하여 국어교육, 제도나 문화에 대한 교육 및 그 자녀에 대한 교육지원 등을 위한 근거를 마련하고 있다(법 제12조).

개별 법령상 교육서비스 지원은 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 90일 이상 한국에 체류할 것을 목적으로 한국에 입국해 있는 이주민에 대한 교육서비스 지원이다. 이는 일종의 사회통합의 관점에서 실시되는 내용이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 「출입국관리법」 제39조 제1항에서 “대한민국 국적, 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등의 사회통합 프로그램을”을 시행할 수 있도록 규정하여 그 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 한국에서 90일 이상 합법적으로 체류하려는 이주민(이주민 근로자 포함)에게 “가. 한국어 교육, 나. 한국사회 이해교육, 다. 그밖에 외국인의 사회적응 지원에 필요하다고 법무부장관이 인정하는 교육, 정보제공, 상담 등”을 제공한다(출입국관리법 시행령 제48조 제1항). ‘법무부장관이 인정하는 교육, 정보제

공, 상담'으로는 「출입국관리법 시행규칙」 제53조의5에 근거한 결혼이민자 등의 조기 적응 지원을 위한 프로그램이 있다.

둘째, 이주민의 자녀에 대해 국민의 자녀에 대해서와 마찬가지로 제공할 수 있는 학교교육 지원이다. 그런데 「교육기본법」은 교육 및 교육제도에 관한 기본적 사항을 정한 법률이고, 이 법률의 제4조 제1항에서는 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하여 인종, 사회적 신분 등에 따른 교육적 차별을 금지하고 있긴 하지만, 교육권의 적용 대상이 ‘모든 국민’으로 설정되어 있기 때문에 등록 이주민의 자녀가 국민이 아닌 경우와 미등록 이주민의 자녀는 국민이 아니므로 교육권을 보장 받을 수 있는 것인지 아닌지 불분명하게 남아있다.

다만 「초·중등교육법」 및 동시행령에 의하면, 교육서비스의 경우 이주민 자녀도 기본적으로는 유치원부터 고교 교육까지 받을 수 있는 것으로 해석되고(「초·중등교육법」 제2조, 제47조, 제60조의2, 동시행령 제19조, 제75조 참조), 초중고에 재학 중인 미등록 이주민의 자녀에 대해서는 관계 공무원의 통보의무도 면제되므로(「출입국관리법」 제84조 제1항 단서, 동시행령 제92조의2 제1호) 미등록 이주민의 자녀라고 해서 학교교육 자체를 배제하는 것은 아닌 것으로 볼 수 있다. 그러나 미등록 이주민의 자녀라면 현실적으로 어려움은 매우 클 것으로 본다.⁵⁰⁾

그밖에 「난민법」에 따르면 난민인정자나 그 자녀가 「민법」에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다(난민법 제33조 제1항). 난민인정자나 그 자녀는 교육관계 법령에서 정하는 기준과 절차에 따라 「초·중등교육법」에 따른 학교에 입학하거나 편입할 수 있다(난민법 시행령 제13조 제1항). 법무부장관은 난민인정자 및 그 자녀 가운데 「초·중등교육법」에 따른 교육비 지원이 필요하다고 인정되는 사람을 법무부령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 추천할 수 있

50) 현재 법령상으로는 미등록 이주민의 자녀가 교육이나 의료서비스를 제공받을 수 있고 관계 공무원의 통보의무도 면제되는 것으로 되어 있으나, 관계 기관의 선처나 호의에 의존할 수밖에 없는 상황이 존재하고 부모의 법적 지위를 자녀도 따라간다는 전제에서 미등록 아동이나, 미등록 이주민이 우리나라에서 출산한 자녀에 대한 법적 규율이 전혀 마련되어 있지 않아서, 일관되고 장기적인 정책이 불가능한 상황으로 보인다. 특히 「출입국관리법」 제33조와 관련하여 그들이 17세 이후에 외국인등록을 할 수 있는지 불분명하고, 외국인등록을 할 수 있다는 근거가 없어서 결국 추방으로 이어질 것 같은데 사회통합 관점에서나 그들 개인의 인생 관점에서나 부작용이 크므로 법적 고민과 대안 마련이 시급하다고 본다.

다(난민법 시행령 제13조 제2항).

셋째, 난민인정자에 대한 사회적응교육과 직업훈련을 들 수 있다. 난민인정자는 한국어 교육 등 사회적응교육을 받을 수 있고 관련 교육서비스로서 「출입국관리법」 제39조에 따른 사회통합프로그램을 교육받을 수 있다(난민법 제34조 제1항, 난민법 시행령 제14조). 또한 난민인정자는 본인이 원하는 경우 「난민법 시행령」이 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원을 받을 수 있다(난민법 제34조 제2항).

나. 의료서비스

이주민의 경우 소위 합법적인 체류가 건강보험 가입의 기본전제가 되므로 미등록 이주민은 건강보험에 가입될 수 없다. 즉 사회보험에 해당하는 건강보험의 적용을 받을 여지는 없다는 의미가 된다. 그렇지만 이주민 자신이 의료비 전액을 부담하여 의료를 받는 것이 명시적으로 금지되고 있는 것은 아니고⁵¹⁾ 또한 건강보험에 의하지 않은 의료서비스를 받을 수 없다는 의미도 아니다.

그밖에 미등록 이주민의 경우처럼 건강보험에 가입이 불가능한 자라도 보건복지부의 ‘외국인근로자 등 소외계층 의료 서비스 지원 사업’의 대상이 되기 때문에 응급상황에 대해 지원을 받을 수 있다.⁵²⁾

또한 「응급의료에 관한 법률」(법률 제14329호, 2016.12.2., 일부개정)에서는 관련 규정의 해석상 미등록 이주민까지 응급의료를 받을 수 있는 것으로 되어 보호되고 있다(법 제3조).⁵³⁾ 동법 제1조가 적용대상을 ‘국민’이라 하고 있고, 동법 제3조도 모든 ‘국민’은 성별, 연령, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리가 있다고 하여, 명목상 ‘국민’만이 그 보호대상인 것처럼 보일 수 있으나, 동법 제3조 단서에서 “국내에 체류하고 있는 외국인

51) 불법에 해당하는지 여부에 대해서는 별도로 법적 판단이 요구된다.

52) 대한민국정부, “외국인 근로자 등 소외계층 의료 서비스 지원 사업 안내”, 정부24, <http://www.korea.go.kr/service/serviceInfo/SD0000006941>, (2017.05.17. 최종방문). 이 사업은 보건복지부 보건의료정책실 공공보건정책관 공공의료과 소관이며, 이주민 근로자 및 그 자녀(18세 미만), 국적 취득 전 여성 결혼이민자 및 그 자녀, 난민 및 그 자녀 등으로서 건강보험, 의료급여 등 각종 의료보장제도에 의해서 의료혜택을 받을 수 없는 자가 그 대상이다.

53) 응급의료에 관한 법률 제3조(응급의료를 받을 권리) 모든 국민은 성별, 나이, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다. 국내에 체류하고 있는 외국인도 또한 같다.

도 또한 같다”고 명시하고 있고 동법 제2조에서 ‘응급환자’를 ‘질병, 분만, 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 기타 위급한 상태로 인하여 즉시 필요한 응급처치를 받지 않으면 생명을 보존할 수 없거나 심신상의 중대한 위해가 초래될 가능성이 있는 환자’라고 정의하고 있어서, 이주민이라는 이유로 그 보호범위에서 배제되지 않는다. 더구나 비공무원인 의사 등의 경우 미등록 이주민 발견사실에 대한 통보의무가 없고 공무원의 경우에도 의료서비스를 이용하는 미등록 이주민에 대해 통보의무를 면제받고 있으므로(「출입국관리법」 제84조 제1항 단서, 동 시행령 제92조의2 제2호) 의료보장을 받을 기본적인 권리는 적어도 법률적 차원에서는 보장하려고 하는 것을 알 수 있다.

그렇지만 이러한 의료서비스 지원의 경우 항상 추방의 불안을 안고 사는 미등록 이주민의 입장에서는 그 이용이 반드시 쉽지만은 않을 것으로 보인다.

다. 장애인복지서비스

「장애인복지법」에서 정의하는 ‘장애인’이란 ‘신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자’를 말하는데(법 제2조 제1항 참조) 동법의 적용을 받기 위해서는 신체적 장애 또는 정신적 장애가 있는 자 중에서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하여야 한다(법 제2조 제2항 참조). 여기서 ‘신체적 장애’란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말하고 ‘정신적 장애’란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다(법 제2조 제2항 참조).

국가는 장애인에 대해 각종 사회서비스를 지원하는데, 그 전제 요건으로서 「장애인복지법」상 ‘장애인등록’이 필요하다. 장애인, 그 법정대리인 또는 대통령령이 정하는 보호자는 장애 상태와 그밖에 보건복지부령이 정하는 사항을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 하며, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 등록을 신청한 장애인이 법정 기준에 맞으면 장애인등록증을 내주어야 한다(법 제32조 참조).

이주민의 경우에는, 「출입국관리법」에 따라 외국인등록을 한 자 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 자와 외국인처우법에 따른 결혼이민자에 한해서 장애인등록이 가능하다(장애인복지법 제32조의2 참조). 따라서 합법적인 체류자격을 가지

지 못한 외국인 장애인의 경우 장애인등록을 할 수 없기 때문에 「장애인복지법」을 근거로 하여 행해지는 장애인에 대한 사회서비스 지원은 어려울 것이다.

라. 한부모가족지원서비스

「한부모가족지원법」은 한부모가족이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 한부모가족의 생활 안정과 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다(법 제1조 참조).

「한부모가족지원법」상 지원대상자의 범위는 ‘모 또는 부 중 다음 어느 하나에 해당하는 자로서 아동을 양육하는 자(가. 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기(遺棄)된 자, 나. 정신이나 신체의 장애로 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 자, 다. 교정시설·치료감호시설에 입소한 배우자 또는 병역복무 중인 배우자를 가진 사람, 라. 미혼자{사실혼(事實婚) 관계에 있는 자는 제외한다}, 마. 가목부터 라목까지에 규정된 자에 준하는 자로서 여성가족부령으로 정하는 자)’, ‘청소년 한부모(24세 이하의 모 또는 부)’, ‘한부모가족(모자가족 또는 부자가족)’, ‘모자가족(모가 세대주{세대주가 아니더라도 세대원(世代員)을 사실상 부양하는 자를 포함한다}인 가족)’, ‘부자가족(부가 세대주{세대주가 아니더라도 세대원을 사실상 부양하는 자를 포함한다}인 가족)’, ‘아동(18세 미만{취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말한다}의 자)’ 중 어느 하나로서 여성가족부령으로 정하는 자를 말하며(한부모가족지원법 제5조 참조) 그 범위는 여성가족부 장관이 매년 지원대상자의 최저생계비·소득수준 및 재산의 정도 등을 고려하여 지원의 종류별로 정하여 고시한다(법 시행규칙 제3조 참조).

「한부모가족지원법」상 지원의 내용으로는 복지급여(법 제12조 참조), 복지자금 대여(법 제13조 참조), 고용지원(법 제14조, 제14조의2 참조), 공공시설 매점 등 우선적 설치(법 제15조 참조), 시설 우선이용(법 제16조 참조), 가족지원서비스(법 제17조 참조), 교육 지원(법 제17조의2 참조), 청소년 한부모 자립지원(법 제17조의4) 등이 있다.

한부모가족지원서비스의 경우 이주민 중에서 우리 국민과 혼인하여 우리 국적의 아동을 양육하고 있는 자로서 「출입국관리법」 제31조에 따른 외국인 등록을 마친 자

의 경우에도 법상 요건에 해당하면 지원을 받을 수 있다(「한부모가족지원법」 제5조의2 제3항, 법 시행령 제10조 참조). 즉 법률상으로는 합법적 체류자격을 요구하고 있다.

마. 법률지원서비스

국민이든 이주민이든 자신의 권리구제를 위해서는 최종적으로 사법접근권이 보장되어야 하며 이주민의 경우 경제적 문제뿐만 아니라 언어적 문제 등으로 사법접근권이 제대로 보장되기 어려운 경우가 많다.

국민에 대해서는 이미 법률복지 차원에서 「법률구조법」에 따른 법률구조사업이 시행되어 왔다. 이주민의 법률복지를 위한 정부 차원의 시책으로는, 법무부를 중심으로 무료법률상담을 해주는 ‘외국인을 위한 마을변호사’ 제도가 이미 시행되어 왔고, 2017.3.13.부터는 국내에 거주하는 전체 이주민으로 대상을 확대하여 운영하고 있다.⁵⁴⁾

5. 소결

이상으로 사회보장제도의 개별적이고 구체적인 국면에서 이주민에게 사회보장의 각 내용이 어느 정도로 어떻게 적용되는지 살펴보았다. 우선 공통적인 특징으로 사회보장에 있어서는 각 사회보장제도의 핵심적인 요건에 해당하는지 여부가 기준이 되지 인적 특성 자체는 부차적이라는 점이다. 따라서 이주민에 대한 적용여부에 있어서, 예컨대, 전문인력이나 단순인력이라는 구분기준이 되지 않는다. 다만 체류자격을 보유하고 있느냐 여부는 기본적인 적용 대상 자체를 가르는 기준이 되기도 한다는 점에서 대단히 중요한 의미를 가진다.

사회보험에 있어서는, 산재보험, 고용보험, 건강보험, 국민연금이라는 4대 사회보험이 사회보험 체계의 근간을 이룬다. 사회보험은 공식고용이라는 전제 하에 임금노동과 그에 따른 소득에서 각출되는 사회보험료의 연결을 필연적인 것으로 내재하고 있다. 사회보험은 국가가 관리 및 운영하는 것이기 때문에 피보험자가 보험자(국가)에

⁵⁴⁾ 법무부 보도자료, “외국인을 위한 마을 변호사 전국 확대 시행” 출입국외국인정책본부 이민통합과 (2017. 3. 12.)

게 보험료를 납부할 것이 요구된다. 이는 자신의 노동이 보험 가입 사업장에서 임금 노동으로 공식적인 가치 평가를 받는다는 것을 의미한다. 사회보험은 임금노동과 소득의 연결을 전제로 하는 경제적 합리성이라는 강력한 논리를 바탕에 두고 있고 이 점이 바로 사회보험에 있어서 본질적인 기준이 된다. 즉, 사회보험의 핵심적인 본질은 자신의 노동이 국가에 의해 확인된다는 공식고용을 통한 자기기여가 존재하는지 여부다.⁵⁵⁾ 따라서 만약 임금노동을 통한 자기기여 여부를 기준으로 하지 않고 국적이거나 거주지를 기준으로 사회보험에 있어서 이주민을 차별하게 된다면 이는 비본질적인 기준을 적용한 것이 되어 사회보험의 체계나 본질과 맞지 않게 된다.⁵⁶⁾ 물론 이주민에 대한 사회보험의 적용에 있어서는, 각각의 사회보험마다 그 제도의 목적이나 설계 기타 세부적인 내용이 다를 수 있기 때문에 일괄적이지는 않고 사회보험의 종류에 따라 서로 다른 모습을 보이고 있다. 또한 그 적용에 있어서도 중점적 지향점이 약간씩 차이가 나타난다. 예컨대, 산재보험의 경우 등록이든 미등록이든 관계없이 오로지 근로자인지 아닌지 여부가 적용 여부를 결정하는데 비해, 고용보험, 국민연금, 건강보험의 경우 체류자격이 적용 여부에 있어서 중요한 기준으로 작동한다. 그리고 여기서도 고용보험의 경우 등록 이주민인 근로자일 것을 원칙적으로 요구하지만 ‘정주’와의 관련성을 적게 염두에 두고 있는 것으로 보이는 반면, 국민연금이나 건강보험은 ‘정주’와의 관련성도 보다 높게 고려하고 있는 것으로 보인다.

한편, 공식고용 영역으로 포섭되지 못하는 비공식고용의 영역에 남아있는 노동자의 경우(예컨대, 무허가 사업장에서 근로한다든가, 사업주가 근로자를 피보험자로 신고하지 않는다든가 하는 경우) 자신의 노동을 공식적으로 평가받지 못하기 때문에 사회보험의 사각지대에 놓이게 되는 난점이 있다. 이주민의 경우 특히 미등록의 문제에서 자유롭지 못할 때 이와 같은 사회보험의 사각지대에 빠지게 될 위험성이 있다.

다음으로 공공부조는 사회보험에 이은 제2의 안전망(safety net)으로서의 역할을 담당하고 있는데, 본질적인 특징으로 들 수 있는 것은 보충성 원리와 자산심사다. 이에 더하여 우리 공공부조법은 부양의무자 요건까지 충족할 것을 요구하고 있다. 공공부조의 이러한 엄격성은 상당한 부작용을 또한 가지고 있다. 보호가 필요한 자를 배제하는 방향으로 기능한다든가 심각한 낙인효과를 가져온다든가 프라이버시에 대한 심

55) 노호창, “기본소득에 관한 개관과 입법 사례의 검토”, 노동법연구 제36호, 2014.3., 409면.

56) 전광석, 앞의 책, 197면.

각한 침해를 한다든가 행정비용이 높다든가하는 것 등이 그러하다. 공공부조의 이러한 특성은 이주민에 대한 적용에 있어서도 대단히 높은 장벽으로 작용한다. 이와 관련하여, 인간다운 최저생활을 할 권리가 국민만의 권리가 아니라 인간으로서의 권리이기 때문에, 공공부조에 있어서는 상호주의를 적용하기보다는 모든 이주민에게 인정하는 것이 보다 발전된 입법태도라는 설득력 있는 비판이 있다.⁵⁷⁾ 다만 이 경우 모든 이주민을 대상으로 한다고 하더라도 구체적인 지원 여부나 정도에 있어서는, 인적 요건으로서 해당 이주민의 등록 여부가 아니라 그가 우리 사회에 어느 정도로 편입되어 있는가, 즉 공동체 편입의 정도가 중요한 기준으로 제시될 수는 있겠다. 그럼에도 불구하고 현행 「국민기초생활보장법」에서는 이주민에 대한 적용에 있어서 공공부조의 본질적인 특성에 따른 요건에 더하여 국민에 대한 것보다 더 나아간 추가적인 요건을 요구하고 있어서 검토의 여지가 있다.

사회보장제도에 있어서 고유한 특징을 가지고 있는 사회보험과 공공부조를 제외한 나머지 제도들은 사회서비스 지원 영역으로 분류된다. 사회서비스 지원에 있어서는 보호대상 중심으로 입법된 것도 있고 서비스 중심으로 입법된 것도 있어서 분류의 체계를 일반화시키는 것이 어려운 특징이 있다. 사회보험과 공공부조에서와 마찬가지로 사회서비스 지원 영역에 속하는 각종 제도에 있어서도 이주민에 대한 적용 여부, 적용 정도는 차이를 보인다. 그렇지만 원칙적으로 상호주의를 적용하는 것보다는 모든 이주민을 대상으로 하는 것이 보다 발전된 입법태도일 것이다.⁵⁸⁾ 다만 사회보장제도의 형성 자체가 입법재량이 큰 영역인만큼 사회서비스 분야의 경우 인적 특성을 고려하여 개별입법을 할 수 있는 여지가 사회보험이나 공공부조보다 상대적으로 넓다고 하겠다. 그런데, 주의할 점은, 사회서비스 지원의 개별법령이 이주민에게 적용되는 것이 무조건 이주민을 위한 혜택이라고 볼 수만은 없는 지점도 존재한다는 점이다. 예컨대, 「정신보건법」의 강제입원 및 강제치료제도라든가 「사회복지사업법」이 제공하는 시설수용서비스는 이주민에 대해서는 우리 국민에 대해서보다도 더욱 인권침해의 소지도 발생할 수 있고 또 이러한 사회서비스의 경우 우리 법제도의 해당 내용이 국제적이고 일반적인 기준에 미치지 못하는 측면도 존재할 수 있기 때문에 일률적 적용을 강조하기는 어려운 측면도 존재한다고 본다.

57) 전광석, 앞의 책, 197면.

58) 전광석, 앞의 책, 197면.

Ⅲ. 외국인처우법, 「다문화가족지원법」, 「건강가정지원법」의 검토

1. 외국인처우법 제정의 함의와 사회보장 관점의 한계

이주민에 관한 사회보장권 기타 사회권이라는 주제와 관련하여 그 인적 대상에 특히 초점을 맞추면 우선 떠오르는 법률은 외국인처우법이다. 법률 명칭만 보면 사회보장에 관한 내용을 담고 있을 것으로 일응 추정된다. 이 법은 우리나라에서 체류하고 있는 외국인의 처우에 관한 기본법으로서 2007.5.17. 법률 제8442호로 제정되었고 현재까지 몇 차례에 걸쳐 개정된 바 있다.

외국인처우법은 “제한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 제한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 제한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적”으로 하고 있다(법 제1조 참조). 외국인처우법은 법 제2장에서 외국인정책의 수립 및 추진 체계를 규정한 외에 법 제3장(제한외국인 등의 처우)에서 제한외국인 등의 인권옹호(법 제10조), 제한외국인의 사회적응 지원(법 제11조), 결혼이민자 및 그 자녀의 처우(법 제12조), 영주권자의 처우(법 제13조), 난민의 처우(법 제14조), 국적취득 후 사회적응(법 제15조), 전문외국인력의 처우 개선(법 제16조), 과거 우리나라 국적을 보유하고 있던 자 등의 처우(법 제17조)에 관한 노력·지원·배려 의무를 규정하고 있다.

우선 동법은 그 적용대상에 있어서는 합법적으로 체류하고 있는 자일 것을 전제하고 있어서(법 제2조 제1호) 소위 불법체류자로 지칭되는 미등록 이주민에 대해서는 언급조차 없어서 보호대상에서 제외하고 있다고 판단된다. 그러므로 우리 국민과 사실혼 관계에 있는 자, 우리 국민과 사이에 태어난 자녀를 양육 중인 자라도 미등록인 경우 보호대상에서 제외되고 이주아동·청소년도 그 부모가 미등록인 경우 및 이주아동·청소년 본인이 만 17세 이상이어도 외국인등록을 하지 못하는 경우⁵⁹⁾ 동법의 적용 대상에서 배제된다. 이렇게 보호대상 측면에서 합법체류와 그렇지 않은 체류로 이분하고 있는 것에 대해서는 합법체류 여부를 기준으로 착한 이민과 나쁜 이민

⁵⁹⁾ 출입국관리법 제33조(외국인등록증의 발급) 참조.

으로 구별짓기하여 관리통제의 묘를 살리겠다는 의지가 반영된 것이라는 비판이 있기도 하다.⁶⁰⁾

그럼에도 불구하고 이주민정책의 모범이라는 관점에서는 이주민의 법적 지위를 보장하고 이주민의 사회적응과 우리 국민의 이민사회에 대한 이해를 지원하기 위한 목적에서 출발한 본격적인 최초의 입법적 시도라는 점과 기본법이라는 취지에 맞게 합법체류 이주민에 한정될지언정 이주민의 사회적 처우에 관한 나름의 방향을 제시하고 있다는 점에서는 그래도 입법의 의의를 찾을 수 있겠다.

그런데 외국인처우법은 그 법률 명칭이 주는 어감과는 달리 이주민의 사회보장에 대해서는 사회서비스 분야와 관련된 지원에 대한 국가·지자체의 약간의 권한 규정 외에 추상적인 내용과 노력의무 정도까지만 규정하고 있어서 권고적·선언적 수준에 머물러 있고 그밖에 국민 또는 이주민의 권리·의무를 직접적·구체적으로 규정하고 있지는 않다. 이는 기본법이라는 성격상 한계일 수밖에 없을 것으로 본다. 그러므로 이러한 측면을 부정적으로만 바라볼 것은 아니고 오히려 구체적인 사회보장제도의 각 영역에 속하는 개별 제도의 향유권에 대해서는 개별법에서 이주민에 대한 특칙으로 규정하는 것이 입법체계나 사회보장제도의 다양성 측면에서 더 바람직할 수 있는 만큼 굳이 외국인처우법에서 국가나 지자체의 책임이나 이주민의 구체적인 권리·의무를 직접 규정할 필요는 없을 것으로도 보인다.

따라서 외국인처우법이 이주민의 처우에 대한 국가의 법제도·정책의 기본 방향만을 규정하고 있다고 할지라도, 기본법은 본래 정책의 목적 내지 기본방향을 제시하고 이를 추진하기 위한 행정조직과 정책수단을 형성하며 개별법률이나 하위법령을 정책의 취지에 맞도록 유도하는 기능을 하는 것이기에⁶¹⁾ 오히려 ‘기본법’이라는 명칭에 부합하는 것이라고 판단되며 다만 법률에서 ‘처우’라는 용어를 사용하고 있고 법률의 목적에서 ‘상호이해와 존중’ 및 ‘사회통합’을 제시하고 있으므로 향후 사회보장에 관한 약간의 언급이라도 추가할 필요는 있을 것으로 보며⁶²⁾ 적용 대상 측면에서 합법적인 체류 이주민에 한정되고 있는 현 단계에서 전향적 확대의 입법 방향으로 나아가 갈 것인지와 관련해서는 보다 심도있는 논의가 요구될 것으로 여겨진다.

60) 윤인진, “한국적 다문화주의의 전개와 특성”, 한국사회학 제42집 제2호, 2008.4, 85면.

61) 김환학, 앞의 책, 36면.

62) 노호창, 앞의 책, 456면.

2. 외국인처우법, 「다문화가족지원법」, 「건강가정기본법」의 사회보장과의 관계

2008.3.21. 제정된 「다문화가족지원법」은 그 법률의 명칭에서 드러나듯이 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(법 제1조 참조). ‘다문화’라는 용어의 적절성에 대한 논란은 차치하고 다문화라는 용어가 법률용어로 사용되었다는 점이 주목된다.

다문화사회에 진입하면서 입법자가 우선적으로 주목한 유형은 결혼 혹은 귀화 등의 방법으로 이미 현재 우리나라 국적을 취득하였거나 취득하는 과정에 있는 ‘과거의’ 외국인들이었다. 그런 의미에서 동법은 이주민에 대한 내용만을 담고 있다고 보기는 어렵고 오히려 보다 포괄적인 내용을 담고 있다고도 볼 수 있다.

「다문화가족지원법」은 그 보호대상으로 ‘다문화가족’과 ‘결혼이민자 등’을 규정하고 있다(법 제2조 참조). 여기서 ‘다문화가족’이란 ‘「제한외국인 처우 기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족’, ‘「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족’을 말하며, ‘결혼이민자등’이란 다문화가족의 구성원으로서 ‘「제한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자’, ‘「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자’를 말한다. 이들이 우리나라 영토 및 가치에 동질성을 갖는 자연적인 관계에 이미 편입되어 있다는 판단은 「다문화가족지원법」 제정에 있어 그 정당성의 기초가 되었다.⁶³⁾

「다문화가족지원법」상 지원 내용으로는 생활정보 제공 및 교육 지원(법 제6조 참조), 가정폭력 피해자에 대한 보호·지원(법 제8조 참조), 의료 및 건강관리를 위한 지원(법 제9조 참조), 아동 보육·교육(법 제10조 참조),⁶⁴⁾ 다국어에 의한 서비스 제공(법 제11조 참조), 다문화가족지원센터의 설치·운영 등(법 제12조 참조), 보수교육

63) 전광석, 앞의 논문, 143면.

64) 여기서 ‘보육’이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다(「영유아보육법」 제2조 제2호).

의 실시(법 제12조의2 참조), 다문화가족지원사업 전문인력 양성(법 제13조의2) 등이 있다. 그리고 「다문화가족지원법」에서는 국가의 실태조사사무를 규정하고 있는바(법 제4조 참조), 이는 다문화가족에 대한 규범적 배려의 방법론을 개선해나가는데 있어 그 기초가 되는 다문화가족의 사회적 상황에 대한 충실한 이해에 기여할 것으로 전망한다. 「다문화가족지원법」은 그 내용상 사회보장과 관련해서는 일부 내용이 사회복지서비스에 해당한다.

한편, 「다문화가족지원법」은 그 목적과 적용범위라는 측면에서 「건강가정기본법」과 외국인처우법과의 관계가 어떠한지 의문이 제기될 수 있다. 우선 「건강가정기본법」은 2004년에 제정되었는데 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위해 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하고 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화하여 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 「건강가정기본법」에서는 건강가정의 개념을 ‘가족구성원의 욕구가 충족되고 인간다운 삶이 보장되는 가정’을 의미하는 것으로 규정하고 있고(법 제3조 제3호) 가족해체의 예방을 가족구성원 모두와 국가·지자체의 책무로 인정하고 있으며(법 제9조) 건강가정사업으로서 가정에 대한 지원,⁶⁵⁾ 위기가족긴급지원⁶⁶⁾ 등을 두고 있다. 「건강가정기본법」에

65) 건강가정기본법 제21조(가정에 대한 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 가정이 원활한 기능을 수행하도록 지원하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 지원하여야 할 사항은 다음 각호와 같다.

1. 가족구성원의 정신적·신체적 건강지원
2. 소득보장 등 경제생활의 안정
3. 안정된 주거생활
4. 태아검진 및 출산·양육의 지원
5. 직장과 가정의 양립
6. 음란물·유혹가·폭력 등 위해환경으로부터의 보호
7. 가정폭력으로부터의 보호
8. 가정친화적 사회분위기의 조성
9. 그 밖에 건강한 가정의 기능을 강화·지원할 수 있는 관련 사항

...

66) 건강가정기본법 제21조의2(위기가족긴급지원) ① 국가와 지방자치단체는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난 중 대통령령으로 정하는 재난에 의하여 가족의 부양·양육·보호·교육 등 가족기능이 현저하게 저하된 경우 원활한 가족기능을 수행하는 데에 긴급하게 필요한 범위에서 지원(이하 “위기가족긴급지원”이라 한다)을 하여야 한다.

② 위기가족긴급지원의 종류 및 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 아이돌봄지원, 가사돌봄지원 등 가족돌봄
2. 가족상담, 집단프로그램, 자조모임 운영 등 가족의 심리·정서지원
3. 법률구조, 의료지원, 복지서비스 등 연계
4. 그 밖에 여성가족부장관이 필요하다고 인정하는 지원

따라 가정문제의 예방·상담 및 치료, 건강가정의 유지를 위한 프로그램의 개발, 가족문화운동의 전개, 가정관련 정보 및 자료제공 등을 위하여 건강가정지원센터가 전국에 설치되어 운영 중에 있고(법 제35조) 건강가정지원센터는 가족교육, 가족상담, 가족돌봄나눔·문화사업, 다양한 가족지원, 아이돌봄지원, 취약위기가족지원, 공동육아나눔터 운영, 미혼모부자가족지원 등 사회서비스를 제공한다.⁶⁷⁾ 다문화가족은 가족의 다양한 형태 중 하나라는 점 및 「건강가정기본법」에서 다문화가족을 배제하는 것이 아니라 오히려 ‘한국건강가정진흥원’(법 제34조의2)⁶⁸⁾ 설립을 통해 다문화가족에 대한 지원도 명시적으로 밝히고 있는 점 등을 보면, 두 법은 그 지향성이 일정부분 중첩하다고 할 수 있으므로 「다문화가족지원법」은 「건강가정기본법」의 개별법으로 보아도 무방할 것 같다.⁶⁹⁾

그리고 「다문화가족지원법」은 결혼이민자 또는 귀화허가를 받은 자로 이루어진 가족에 대한 지원이라는 측면에서 외국인처우법과의 관계가 어떠한지 문제된다. 「다문화가족지원법」의 규정 형식이 노력규정 내지 임의규정이 다수라는 측면에서 외국인처우법의 프로그램규정을 구체적으로 실행하기 위한 집행법적 성격이 있는지 의문의 여지가 있다. 그러나 두 법률의 제정·시행 시점,⁷⁰⁾ 제정취지, 적용 대상자, 법체계, 내용 등을 종합적으로 보면, 외국인처우법은 법체계와 적용 대상자 측면에서 이주민정책의 기본법적 성격을 지니고 있으므로 「다문화가족지원법」은 그 개별법적 성격을 지니는 것으로 보아도 무방할 듯하다.⁷¹⁾

그밖에 외국인처우법과 「건강가정기본법」 간의 관계와 관련해서는, 하나의 단행법이 반드시 하나의 기본법체계에 포함되어야 하는 것은 아니기 때문에 외국인처우법이 제15조에서 재한외국인(결혼이민자 및 그 자녀)이 국적을 취득한 후 3년까지 사회적응을 위한 지원을 받을 수 있다고 규정하고 있는 점을 고려한다면, 이를 경계로

③ 제2항의 지원기간은 1년 이내로 한다. 다만, 제2항제2호의 심리·정서지원의 지원기간은 3년 이내로 하되, 필요한 경우 1년의 범위에서 한 번 연장할 수 있다.

...

67) <http://www.familynet.or.kr/index.jsp> (건강가정지원센터, 2017.5.17. 최종방문)

68) <http://www.kihf.or.kr/> (한국건강가정진흥원, 2017.5.17. 최종방문)

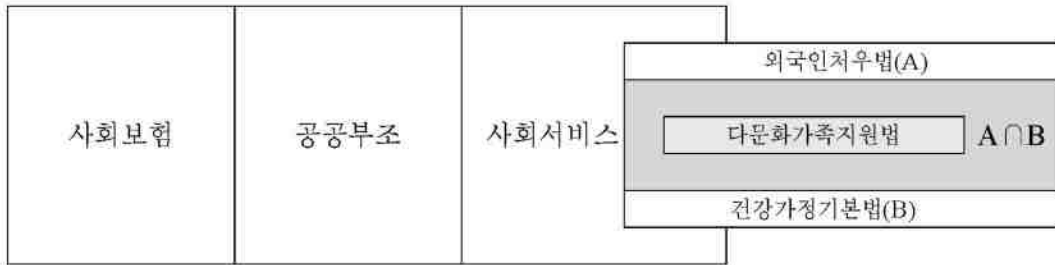
69) 차용호, 한국이민법, 법문사, 2015, 633~634면; 김환학, 앞의 책, 37면.

70) 외국인처우법은 2007.5.17. 제정되어 2007.7.18. 시행되었고, 다문화가족지원법은 2008.3.21. 제정되어 2008.9.22. 시행되었다.

71) 차용호, 앞의 책, 634~635면; 김환학, 앞의 책, 37면.

외국인처우법과 「건강가정기본법」 간의 적용범위가 결정된다고 할 수 있으므로 이 범위 내에서는 일정한 중첩 적용 영역이 있다고 판단된다.

그렇다면, 세 가지 법률의 관계에 대해서는 사회보장제도 전체의 체계 속에서 다음과 같이 표현할 수 있을 것이다. 각각의 법률은 고유의 목적과 내용을 가지고 있는 동시에 일부 내용은 사회보장제도 중에서 사회서비스 분야에 속할 수 있고 「건강가정지원법」과 외국인처우법은 일정 부분 교집합을 형성하는 가운데 「다문화가족지원법」이 그 교집합 속에 포함되는 구도가 아닐까 한다.



그런데, 「다문화가족지원법」상 지원 내용이 외국인처우법과 중복될 수 있고 정책추진체계상 혼란이 생길 수 있으므로, 이를 해소하기 위해서 「다문화가족지원법」의 추진체계와 지원내용을 「건강가정기본법」에 흡수하여 「건강가정기본법」의 적용 대상자와 지원 내용을 확대개편하여 장기적으로는 「다문화가족지원법」은 폐지하는 방향으로 가는 것이 규범 간의 통일성과 체계성에 보다 적합할 것으로 보인다는 지적이 있다.⁷²⁾ 그리고 입법정책적으로는 이미 국적을 취득하였으나 이민배경을 가진 집단을 다문화가족이라 구분하여 특혜를 줄 것이 아니라 저소득인 경우와 같이 특정 사회보장의 수요에 따라 보편적 복지제도로 흡수하는 것이 이주민이라는 낙인을 찍지 않고 역차별 시비에서 벗어나는 방법이라는 지적도⁷³⁾ 설득력 있다고 본다.

72) 차용호, 앞의 책, 636면.

73) 김환학, 앞의 책, 37면.

IV. 이주여성과 관련하여 특유한 쟁점의 모색

1. 사회보험의 경우

사회보장제도의 세 가지 축 중에서 사회보험의 경우 그 핵심은 노동을 통한 자기 기여가 존재하는지 여부이다. 그런 이유로 전통적으로 복지생산의 주체는 노동력을 제공하도록 허락된 성인 남성이 주류였기 때문에 설령 복지국가에서도 여성은 복지생산의 주체가 아니었다. 왜냐하면 가족의 주된 부양자인 남성을 중심으로 복지생산이 이루어졌으며 따라서 여성의 복지는 주부양자인 남성에게 종속적으로 형성되었기 때문이다. 그런데 이제는 여성의 사회진출 및 가족에서의 역할분담의 변화 등으로 인해 여성의 복지문제도 복지국가에서 독자적인 과제로 제기되었다. 그럼에도 불구하고 여성 노동이 여전히 일반적으로는 전일고용이 아니라 부분고용, 종신고용이 아니라 한시고용의 형태를 띠기 때문에 전일고용 및 종신고용에 기초하여 형성된 기존의 사회보험을 통한 복지생산이 여성에게 적용되기에는 한계가 노출되고 있는 점이 지적된다.⁷⁴⁾

요컨대, 사회보험의 경우 성별을 기준으로 적용 여부를 구분하고 있지 않음에도 불구하고 성별에 따른 노동시장 참여에 있어서의 차별, 배제 등으로 인해 실제 적용에 있어서는 일정한 한계가 있다. 이런 점은 이주여성의 경우에도 특별히 다르지는 않을 것으로 추측된다. 즉 노동을 통한 자기기여가 가능한 이주여성이라면 사회보험의 요건을 갖추는데 있어서 형식적 요건은 갖추는 것이 가능하지만 현실적으로 어느 정도가 가능할 것인가는 별개의 문제이다. 달리 말하자면 사회보험의 경우 성별을 기준으로 한 특정 집단을 대상으로 제도가 만들어진 것이 아니라 제도의 적용 여부는 노동을 통한 자기 기여의 존재 여부이기 때문에 이주여성에 대해서도 원칙적으로 이주여성이라는 표지만으로는 사회보험에 있어서는 특별한 의미를 갖지 못한다는 의미가 된다.

다만 이주여성이 결혼이민의 체류자격을 부여받거나 보건복지부장관이 정하여 고시하는 유학을 하게 되는 경우에 3개월 이상 체류하는 것을 요건으로 하여 건강보험

74) 전광석, 앞의 책, 65면.

의 지역가입자가 될 수 있다. 또한 이주여성이 근로자인 경우 임신·출산과 관련하여 「근로기준법」 제74조의 출산전후휴가 및 「고용보험법」 제75조의 출산전후휴가급여를 제대로 보장받을 수 있을 것인가, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원의 법률」(이하 ‘고평법’) 제19조의 육아휴직 및 「고용보험법」 제70조의 육아휴직급여를 제대로 보장받을 수 있을 것인가의 문제는 이주여성과 관련하여 쟁점으로 꼬집어 낼 수 있을 것이다.⁷⁵⁾ 왜냐하면 우리나라의 여성근로자의 경우에도 법에 보장된 이러한 권리들을 행사했다는 이유로 실제 근로현장에서 불이익처우를 받는 경우가 없지 않은데⁷⁶⁾ 이주여성이라고 한다면 더욱 쉽지 않은 문제일 수 있을 것이라 생각되기 때문이다.

2. 공공부조의 경우

공공부조법에 속하는 대표적인 법률은 「국민기초생활보장법」인데, 이 법의 적용을 받기 위해서는 국민의 경우 부양의무자 요건과 소득요건(자산심사)을 갖추어야 하고 이주민의 경우 등록자인 동시에 부양의무자 요건과 소득요건을 갖출 것에 더하여 ‘대한민국 국민과 혼인하여, 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중이거나, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나, 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 자’ 또는 ‘대한민국 국민인 배우자와 이

75) 그런데 여기서 육아휴직(급여)의 경우 여성 근로자에게만 인정되는 것이 아니라 자녀를 양육하는 근로자에게 인정되는 것이기 때문에 특별히 모성보호를 목적으로 한 것은 아니다. 그렇지만 현실적으로 그 이용실태의 측면에서는 남성 근로자의 육아휴직은 여성 근로자의 육아휴직에 비해 그 비율이 매우 적어서 사실상 여성 근로자가 주로 이용하는 정책에 가깝다. 예컨대, 2015년 신규수급자 기준으로 여성 근로자는 82,467명이 육아휴직(급여)을 이용하였으나 남성 근로자는 4,872명에 불과하였다. <https://www.ei.go.kr/ei/eh/st/retrieveHoOfferList.do> (2015년 고용보험 통계, 2017.05.17. 최종방문)

76) 예컨대, 光州地判 2012.10.24., 2012나10375 참조. 동 판결의 사안에서는 회사의 여성 근로자가 출산전후휴가와 육아휴직을 사용하였다는 이유로 공개적인 왕따를 당하고 업무에서 배제되는 등 불이익을 당하여 극심한 우울증과 스트레스에 시달려 결국 질병휴직과 결근을 반복하다 해고당하였다. 이 여성 근로자는 회사 측의 차별 조치에 대해 고평법 위반으로 고소하였으나 회사 대표가 벌금 150만원을 선고받는데 그쳤다. 이 여성 근로자는 원고가 되어 회사 측을 상대로 위자료 청구를 하였으나 1심에서 1,000만원을 인정받는데 그쳤고 쌍방이 모두 항소하여(원고는 위자료 인정 액수가 너무 적다는 취지, 피고는 위자료 인정 액수가 너무 많다는 취지) 2심에서 원고는 추가로 1,000만원을 더 인정받아 함께 2,000만원을 인정받게 되었다(판결 확정). 정당한 권리 행사에 대해 불이익 조치를 행한 사용자에 대한 처벌과 손해배상은 지나치게 경미하고 그에 비해 이 여성 근로자는 20대의 젊은 나이에 더 이상 일을 할 수 없을 만큼 정신적 피해를 입고 말았다.

혼하거나 그 배우자가 사망하였는데 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 자' 중 어느 하나에 해당하여야 한다. 즉 국민기초생활보장법의 적용을 받기 위해서 이주민의 경우에는 대단히 엄격한 요건을 충족해야 함을 알 수 있는데, 문제는 등록 여부, 혼인 여부, 임신양육 여부 등으로 국민과 이주민을 차별하고 있고 또한 이주민 간에도 법적 차별을 하고 있다는 점이다. 공공부조의 재원이 기본적으로 국민이 납부한 세금을 원천으로 하고 있다는 점에서 미등록 이주민의 경우 세금 징수가 불가능하기 때문에 등록 여부를 요건의 한 가지로 포함하고 있는 점은 어느 정도 수긍이 간다고 하더라도 혼인 여부, 임신양육 여부 등을 요건에 포함하고 있는 것은 기이하다고 볼 수밖에 없고 특히 결혼이민자 중 80% 이상이 여성이라는 점에서 법적 차별 이외에도 특정 집단에 대한 정책적 차별의 합리성 여부가 충분히 의문시될 수 있다고 본다. 이러한 문제점은 「긴급복지지원법」의 경우에도 유사한데, 긴급지원대상자에 해당하는 이주민에는 '대한민국 국민과 혼인 중인 사람', '대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고 있는 사람'을 요구하고 있는바, 긴급복지의 기본 취지와 무관하게 혼인여부 기타 가족돌봄 등을 요건으로 요구하고 있다는 점에서 그러하다.

3. 사회서비스의 경우

사회서비스 분야는 사회보험과 공공부조를 제외하고 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도이기 때문에 각 분야별로 이주여성과 관련하여 쟁점이 존재할 수 있고 관련 제도의 마련 현황 및 개선이 필요할 수 있다. 왜냐하면 사회서비스 분야 자체가 범정책적으로 필요성의 원리에 따라 국가 재원 혹은 수익자 일부 부담 등 다양한 방식으로 제도 마련이 가능한 영역이기 때문이다.

앞서 살펴본 바와 같이 사회서비스 분야에 속하는 법률은 종류가 다양하고 앞으로 얼마든지 입법화가 가능한 여지가 있고 제도를 중심으로 하든 적용대상을 중심으로 하든 입법이 가능한 영역이다. 기존에 이미 입법화되어 있는 법률의 경우 특정

사회서비스의 적용대상은 원칙적으로 국민이지만 이주민에게도 적용되는지 여부 및 정도는 개별 법률마다 차이가 있다. 전통적인 의미에서의 사회서비스 분야의 법률들의 경우에는 이주여성과의 관계에서 특별한 특이점을 발견하기 쉽지 않다. 왜냐하면 결혼이주여성이 급증했던 1990년대부터 2005년까지도 이주여성이 주된 구성원인 국제결혼가족의 정착을 지원하는 종합적인 대책은 없었기 때문이다.⁷⁷⁾

그러다가 정부가 2006년 ‘다민족·다문화사회로의 전환’ 선언 이후 국제결혼가족에 대한 지원 사업을 실행하면서 결혼이민자로 대표되는 이주여성이라는 특정 집단이 관심의 대상으로 부상했고 2006년 4월 ‘여성이민자 가족 및 혼혈인, 이주자 사회 통합지원방안’의 발표, 2007년 외국인처우법의 제정, 2008년 「다문화가족지원법」의 제정 등으로 이어지는 일련의 과정 속에서 범부처 차원에서 다문화 정책 열풍이 불기 시작했다. 지난 십여 년 간 진행된 다문화정책의 열풍은 역으로 다문화주의나 다문화 관련 논의에 대한 피로감과 반감마저 불러일으키는 지경에 이르기도 했다.⁷⁸⁾ 또한 정부 내에서도 부처 간 다문화에 대한 유사·중복사업이 존재하고 이에 대해 예산 낭비라는 지적이 제기되는 상황에서 정부는 다문화 관련 사업을 통합·정비하고, 예산을 축소하고 있다. 일례로 2014년 1월 ‘다문화가족정책 개선방안’을 수립한 이후, 유사·중복 사업을 조정해 한국어교육 등 4개 부처, 16개 사업에 대해 조정을 추진한 바도 있다. 여성가족부는 2016년 부처 간 유사·중복되는 다문화 사업 조정을 추진했으며, 관련 부처 10개 과제를 통·폐합할 계획이라고 밝히기도 하였다.⁷⁹⁾

그러므로 이주민이 사회적으로 관심이 증폭되고 정부 차원에서도 이주민 정책을 법제도화해나가는 과정에서 입법된 외국인처우법, 「다문화가족지원법」은 「건강가정기본법」과 함께 이주여성과 대단히 밀접한 관련성을 가지는 것으로 판단된다.

우선 외국인처우법상 이주여성과 관련된 내용을 살펴보면, 동법에서는 국가·지자체가 결혼이민자에 대한 한국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자 자녀에 대한 보육 및 교육지원, 의료지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 우리 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있도록 규정하고 우리 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대해서도 마찬가지로 지

77) 김현미, “결혼이민과 이민자 2세”, 이민정책론, 박영사, 2016, 381면.

78) 한건수, “한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론”, 다문화와 인간 제1권 제1호, 2010, 113면.

79) 다문화정책 3개 부처 10개 과제 통폐합...‘효율성 제고’ (이희용 기자), <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/08/0200000000AKR20160908033500371.HTML> (2017.05.15. 최종방문)

원을 할 수 있도록 규정하고 있다(법 제12조).

다음으로 「다문화가족지원법」상의 이주여성과 관련된 지원에 대해서 살펴보자.

「다문화가족지원법」에서는 결혼이민자등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 및 이러한 경우에 필요한 통역 서비스를 지원하도록 되어 있는데(법 제9조) 이는 다분히 결혼이민자의 80%이상이 여성임을 고려하여 마련된 것으로 보이는바, 이주여성에 초점이 맞춰진 사회서비스 지원으로 볼 수 있다. 그리고 여성가족부가 관할하는 다문화가족지원센터는 전국적으로 확대되어 가족교육, 상담, 한국어교육, 방문교육, 정보제공 및 홍보, 일자리 정보제공, 일자리 알선, 다문화가족을 위한 통역·번역 사업, 언어발달 지원 등 사회서비스에 속하는 다양한 지원을 실시하고 있다(법 제12조). 다문화가족지원 정책은 주로 초기 적응 및 정착과정의 문제, 즉 언어 소통과 출산 및 양육 지원에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 법무부도 결혼이민자 및 그 자녀 등 정주 외국인이 조기 사회 적응을 위해 2006년 9월 결혼이민자 네트워크를 결성하여 전국 출입국관리사무소에서 서비스를 제공해왔다.⁸⁰⁾ 또한 여성가족부는 분리되어 있던 이주여성긴급전화와 다누리콜센터를 ‘다문화가족 종합정보 전화센터’로 통합하여 다국어에 의한 상담·통역 서비스 등 지원이 이루어지도록 하고 있다(법 제11조의2). 그런데 여성가족부가 다문화정책 기본계획에 따라 전국의 다문화 가족지원센터를 거점으로 하여 한국어교육 및 아동양육 방문교육사업, 다문화가족 자녀 언어발달 지원사업 및 결혼이민자 통번역서비스를 실시하고 이러한 사업을 통해 다문화가족 구성원의 우리나라에서의 생활 적응에 초점을 맞추고 있는 것에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존한다. 우리나라에 거주하는 이주민들이 겪는 가장 큰 어려움이 언어 장벽인 점에 비추어 보았을 때 다문화 사업의 최우선 순위를 우리나라에서의 정착 지원으로 설정한 취지는 충분히 설득력이 있는 것으로 보면서도, 이러한 다문화 정책의 시행은 다른 한편으로 우리나라에서의 정착을 지원하기 위해서는 이주민으로 하여금 모국문화와 모국어의 사용을 유예하거나 제거해야 하는 모순을 발생시킨다는 비판이 있다.⁸¹⁾ 즉 다문화적 특성을 지닌 이주민들을 우리나라의 틀에 맞

80) 김현미, 앞의 책, 382면.

81) 박종대·박지혜, “한국 다문화정책의 분석과 발전 방안 연구”, 문화정책논총 제28집 제1호, 2014, 43면.

추고자 하는 우리 정부의 다문화정책은 다문화주의가 아닌 자민족중심주의라는 비판에서 자유롭지 않다고 한다.⁸²⁾

그런데 다문화가족지원 정책에 대한 미시적인 평가나 비판도 중요할 수 있지만, 보다 종합적이고 장기적인 관점의 이민정책 추진을 위해서는, 이주민 중 결혼이민자의 경우 최대 고비가 자녀 교육과 경제적 어려움이 중층적으로 작용하기 시작하면서부터 온다는 점에 보다 주목할 필요가 있다. 자녀가 학령기에 접어들면서 결혼이민자의 학부모 역할, 부양자 역할이 복합적으로 확대되기 때문이다.⁸³⁾ 결혼이민자의 80% 이상이 이주여성이라는 점에서 이민생활의 최대 고비는 결국 이주여성에게 장벽으로 작용할 가능성이 클 것이고 지원 정책의 변화 및 확대가 요구되는 지점이라고 본다.

한편 「다문화가족지원법」은 그 지원대상을 해석상 ‘합법적’ 체류 자격의 이주민만을 법 적용 대상으로 한정하고 있다. ‘체류자격’을 기준으로 정착 지원 서비스를 제공하게 되면 가정폭력 등의 이유로 체류연장 신청을 하지 못하고 초과체류 상태가 된 결혼이민자, 미등록 이주민 근로자 사이에서 출생한 이주 아동 등은 지원에서 배제된다.⁸⁴⁾ 인간으로서 누려야 할 기본적 권리는 체류 자격에 의해 좌우될 수 없는 성질의 권리일 것이다. 그럼에도 불구하고 미등록 혹은 ‘불법’체류자라는 이유로 권리를 향유할 기회를 일률적으로 배제하는 다문화가족지원 법제의 현실은 이주민의 사회편입 내지 사회통합의 관점에서조차 그다지 바람직해 보이지는 않는다.

「건강가정기본법」상의 이주여성 지원과 관련하여서는, 「건강가정기본법」에서 말하는 가정에 다문화가정이 배제되는 것은 결코 아니기 때문에 특히 「다문화가족지원법」과 「건강가정기본법」은 긴장관계에 놓일 수밖에 없을 것으로 보인다. 기본적으로 「건강가정기본법」에서도 한국건강가정진흥원을 통해 다문화가족에 대한 지원 및 사회통합지원을 도모하고 있는데 다문화가족 지원의 핵심은 결국 결혼이주여성을 염두에 둔 것이기 때문이다. 다만 「건강가정기본법」이 2004년에 제정되어 시행되었을 때의 당초 주무부처는 보건복지부였으나 2010년에 여성가족부로 주무부처가 변경되면서 두 법률의 주무부처가 통일됨으로써 두 법률 간에 이주여성 지원 내용의 중복에 대

82) 박종대·박지혜, “한국 다문화정책의 분석과 발전 방안 연구”, 문화정책논총 제28집 제1호, 2014, 43면.

83) 김현미, 앞의 책, 382면.

84) 이는 모든 아동을 차별없이 건강하게 발달하고 교육받고 사회에 참여할 수 있도록 보호해야 한다고 선언하는 유엔아동권리협약에도 위배된다.

해서는 조정이 있었을 것으로 여겨지긴 한다.

외국인처우법, 「다문화가족지원법」, 「건강가정기본법」에서의 이주여성과 관련된 사회서비스 지원을 제외하고는, 특히 의료서비스와 관련하여, 건강보험에 가입될 수 없는 미등록 이주여성의 경우 ‘외국인 근로자 등 소외계층 의료 서비스 지원 사업’으로부터 지원을 받을 수 있다는 점이 중요하게 부각된다.⁸⁵⁾ 동 사업의 선정기준을 보면, 외국인 근로자 및 그 자녀(19세 미만), 국적 취득 전 결혼이민자 및 그 자녀, 난민 및 그 자녀 등으로서 건강보험·의료급여 등 각종 의료보장제도에 의해서 의료혜택을 받을 수 없는 자이고 동 사업의 내용은 사회서비스 지원에 해당한다. 지원 내용은 첫째, 입원 및 수술(당일 외래 수술 포함), 둘째, 산전 진찰(산전 진찰에 따른 검사의 경우, 보건복지부 고시에 의한 요양급여 대상 검사 및 초음파 지원), 셋째, 외국인 근로자의 자녀(18세 미만), 국적 취득 전 결혼 이민자 및 난민 등 자녀의 외래진료이며, 지원 정도는 입원부터 퇴원까지 발생한 총 진료비의 90%를 지원하고, 10%는 본인부담하며, 1회당 500만원 범위 내에서 지원하며 1회당 총 진료비가 500만원을 초과하는 경우와 동일인이 1회 이상 수술을 받을 경우에는 의료기관 자체심을 거쳐 진료비 초과사유서 작성하여 시·도에 제출하면 된다.

그밖에 앞서 사회서비스 지원과 관련하여 살펴본 자녀(이주아동)에 대한 육아, 교육, 의료 등의 경우 본질적으로 여성만의 문제는 아니고 또 반드시 여성과만 직접적 관계가 있다고 단정하기도 어렵지만, 현실적으로, 바람직하진 않지만, 가정 내에서는 주로 여성의 몫으로 전가되어 있는 점을 고려한다면 결혼이주여성이든 이주민 가정 이든 이주여성에게 가해지는 주된 부담이 아닐 수 없을 듯하다.

이주아동의 경우 체류권과 더불어 건강권, 보육권, 교육권이 문제된다. 이주아동은 자신의 의사와 상관없이 우리나라에서 태어나거나 체류하게 되고, 성장과정 중에 있으므로 특별한 보호가 필요하기 때문에, 외국인등록 여부와 상관없이 적어도 출생등록, 건강권, 보육권, 교육권을 차별 없이 보장받을 필요가 있다고 본다. 거주, 보육, 교육, 의료 등이 제대로 해결되지 않아서 이주아동이 방치되는 결과로 이어진다면, 나중에 이 아동이 성장하였을 때 사회로부터 차별을 받게 되고 우리 사회에 악감정을 갖게 된다면 결코 바람직하다고 볼 수 없다. 특히 이주아동이 우리 사회와 소통

⁸⁵⁾ 대한민국정부, “외국인 근로자 등 소외계층 의료 서비스 지원 사업 안내”, 정부24, <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/SD0000006941> (2017.5.17. 최종방문)

할 수 있는 방편으로서 한국어 습득은 대단히 중요한 문제가 될 것인데, 보육시설의 교육이 특히 이주아동에게는 취학하기 전에 한국어를 습득할 수 있는 유일한 기회가 될 수 있다는 점을 진지하게 고려할 필요가 있다.⁸⁶⁾

우선, 체류권과 관련하여서는 출생등록의 경우, 현재 시행 중인 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(약칭: 가족관계등록법, 법률 제14169호, 2016.5.29., 일부개정)상의 가족관계등록제도가 국민을 중심으로 편성되어 있고, 이주민은 국민의 가족으로만 등록될 수 있다는(법 제9조 제2항)⁸⁷⁾ 점에서, 부모 모두가 이주민인 이주아동을 위한 출생등록제도는 마련되어 있지 않다는 점을 알 수 있다. 출생사실에 대한 공적 확인 행위인 출생등록이 이루어지지 않는다는 점은 이주아동의 법적 지위가 그만큼 불안정할 수밖에 없음을 시사한다. 출생등록이 이루어지지 않아서 자신의 신분에 관한 기본적인 사실조차 증명할 수 없는 이주아동은 보육, 교육, 의료와 같은 기본적인 사회보장제도에 대한 접근이 어려워진다.

출생등록과 관련하여, 유엔인권이사회는 출생등록은 ‘사회권규약’ 및 ‘아동권리협약’에 따라 인정되는 기본권이며 다른 사회경제적 권리들, 예컨대, 건강권, 교육권 등과 밀접하게 연결되어 있으며 출생등록이 제대로 되지 않으면 아동의 보호는 위협에 빠질 수밖에 없다고 경고하고 있다.⁸⁸⁾ 또한 출생등록은 연령을 증명해 주기 때문에 아동을 아동노동, 조혼, 불법입양, 성착취 및 군대 징집으로부터 보호하는 기능을 하기도 한다. 같은 맥락에서, 출생등록이 없는 아동은 인신매매 또는 위법행위를 했을

86) 언어습득의 문제는 학업수준과 교육기회의 문제로 이어지고 교육을 제대로 받지 못하면 곧 실업과 빈곤화로 이어지기 때문이다.

87) 가족관계등록법 제9조(가족관계등록부의 작성 및 기록사항) ① 가족관계등록부(이하 “등록부”라 한다)는 전산정보처리조직에 의하여 입력·처리된 가족관계 등록사항(이하 “등록사항”이라 한다)에 관한 전산정보자료를 제10조의 등록기준지에 따라 개인별로 구분하여 작성한다.

② 등록부에는 다음 사항을 기록하여야 한다. <개정 2010.5.4.>

1. 등록기준지
2. 성명·본·성별·출생연월일 및 주민등록번호
3. 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동에 관한 사항
4. 가족으로 기록할 자가 대한민국 국민이 아닌 사람(이하 “외국인”이라 한다)인 경우에는 성명·성별·출생연월일·국적 및 외국인등록번호(외국인등록을 하지 아니한 외국인의 경우에는 대법원규칙으로 정하는 바에 따른 국내거소신고번호 등을 말한다. 이하 같다)
5. 그 밖에 가족관계에 관한 사항으로서 대법원규칙으로 정하는 사항

88) “Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law”, Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014, para. 3.

때 성인으로 취급될 위험성이 더 높다. 출생등록은 또한 국적을 취득할 권리의 필수적 요소이기도 하다. 각국의 법에 따른 국적취득은 일반적으로 혈통주의 또는 출생지주의에 따라 결정되는데, 출생등록은 부모의 국적, 출생지와 출생시점을 증명하는 핵심적 증거가 되기 때문이다. 국적을 가지고 있다는 것이 사회보장제도의 기본적인 보호를 받을 수 있는 전제가 될 수 있다는 점에서 출생등록의 중요성은 더 말할 필요가 없다.⁸⁹⁾

유엔아동권리위원회도 우리의 현행 가족관계등록 법제와 실무가 어떠한 상황이라도 생물학적 부모가 등록할 수 있는 보편적 출생등록제도로서 적절하지 못하고 난민, 난민신청자 또는 미등록 이주민이 실제로 또는 일관적으로 이용할 수 있는 출생등록방법이 없다는 점에 대해 우려를 표명하고 있으며 부모의 법적 지위 또는 출신과 상관 없이 모든 아동들의 출생등록이 가능하도록 조치를 취할 것을 권고하기도 하였다.⁹⁰⁾

다음으로, 교육권과 관련하여 「초·중등교육법 시행령」 제19조가 2008. 2. 22. 대통령령 제20635호로 개정되면서 미등록 이주민 자녀라도 입국기록이나 거주사실 확인 서류를 제출하면 초등학교에 입학할 수 있도록 되었고 이는 현행 「초·중등교육법 시행령」(대통령령 제27546호, 2016.10.18., 일부개정) 제19조에서도 마찬가지다.⁹¹⁾

89) "Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law", Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014, para. 17~35.

90) "Concluding Observations: Republic of Korea", Committee on the Rights of the Child(CRC), Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, CRC/C/KOR/CO/3-4, 2011, para. 36~37.

91) 초·중등교육법 시행령 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 이 조에서 "귀국학생등"이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 갈음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다. <개정 2010.12.27., 2013.10.30.>

1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생
2. 재외국민의 자녀인 아동 또는 학생
3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민인 아동 또는 학생
4. 외국인인 아동 또는 학생
5. 그 밖에 초등학교에 입학하거나 전학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생

② 제1항의 신청을 받은 초등학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인하여야 한다. 다만, 귀국학생등의 보호자가 그 확인에 동의하지 않을 때에는 다음 각

그리고 「초·중등교육법 시행령」 제75조가 2010. 12. 27. 개정되면서 중학교 입학 절차에 대해서도 초등학교 입학에 관한 절차를 준용하도록 한 이후부터 비로소 미등록 이주아동의 중학교 입학이 가능해졌다. 현행 「초·중등교육법 시행령」 제75조도 미등록 이주민 자녀가 출입국에 관한 사실이나 거주사실 확인 서류를 제출하면 입학이 가능하도록 규정하고 있으므로 내용은 동일하다.

그러나 고등학교의 경우는 미등록 이주민 자녀가 진학할 수 있는지 여부에 대한 명시적인 언급이 없다. 「초·중등교육법」 및 동법 시행령에 따르면 고등학교의 진학 자격자는 중학교 졸업자, 이와 동등한 학력이 인정되는 시험합격자, 기타 이와 동등 이상 학력 인정된 자(이하 ‘중학교 졸업자 등’)인데(법 제47조 제1항) 입학방법과 절차에 대해서는 학교장에게 맡기고 있다(법 제47조 제2항, 법 시행령 제77조). 따라서 미등록 이주민 자녀라고 하더라도 중학교 졸업자 등에 해당한다면 고등학교에 진학할 자격은 인정된다.

다만 미등록 이주민 자녀의 고등학교 입학은 학교장의 재량에 해당하는 것이어서 실제로 입학이 가능한지, 얼마나 입학을 하고 있는지 등은 불분명하다. 더구나 실태 조사에 따르면 이주민 자녀는 외국인등록 여부와 관계없이 언어장벽, 학교의 소극적 태도 등 다양한 요인으로 우리의 교육제도에 적응하고 진학하는데 어려움이 있는 것으로 보인다.⁹²⁾ 특히 문제는 미등록 이주민이 갖는 신분노출의 우려 때문에 미등록 이주민 자녀가 학교에 입학하는 것은, 설사 그 자녀가 입학 자격이 있다고 할지라도, 현실적으로 쉽지 않은 상황이며, 미등록 이주민의 자녀가 고등학교에 진학한 경우에도 만약 그가 17세가 넘게 되면 외국인등록 문제가 그 자신의 신분에 관한 법적 문제로 전면적으로 등장하기 때문에 그가 고등학교를 계속 다닐 수 있을지 여부 자체가 불투명해진다는 점이다.⁹³⁾

호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하게 하여야 한다. <신설 2010.12.27.>

1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류
2. 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류

92) 2015년 초·중·고에 재학 중인 우리나라 다문화 학생은 총 82,536명으로 전체 학생 대비 다문화 학생의 비율은 1.35%를 차지하고 있다. 전체 학생 수는 매년 감소하고 있는데 비해 다문화 학생 수는 연간 10,000명 이상씩 증가하고 있다. 그런데 학교급별 다문화 학생의 비율은 초등학교 2.2%, 중학교 0.9%, 고등학교 0.5%로 상급학교로 갈수록 떨어지는 상황이다. 교육부, 2015년 교육기본통계자료, 2015, 9면.

93) 그밖에 미등록 이주민 자녀가 용케 고등학교를 졸업했다 할지라도 그가 우리 사회에서 학력을 인정받고 직업을 구하여 사회에 참여한다는 것은 더욱 어려운 일이 될 수밖에 없을 것이다. 그에게

마지막으로, 건강권과 관련하여서는 현재 미등록 이주민 자녀의 건강권을 특별히 보호하기 위한 제도적 장치는 존재하지 않고 있다. 사회보험에 해당하는 건강보험의 적용은 규범적으로 불가능하고 다만 소외계층 의료서비스 지원이라든가 응급의료 등이 예외적으로 적용될 수 있을 뿐이다. 물론 선량한 의료기관에서 자선의 취지로 의료서비스를 무상으로 제공해주는 경우도 존재할 수는 있을 것이다.

만약 미등록 이주민 자녀가 영유아인 경우, 특히 중요한 의미를 가지는 것은 예방접종이다. 예방접종은 건강보험 적용대상이 아니고(법정비급여 항목), 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조, 제25조에 따라 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 보건소를 통하여 실시하도록 하고 있다. 법령상으로는 이주민을 배제하는 규정은 없으나, 현실적으로 미등록 이주민 자녀에 대한 예방접종 실시 여부는 해당 지자체에 맡겨져 있다. 그 결과 미등록 이주민 자녀는 외국인등록번호 요구 등 이러저러한 방법으로 실제 현실에서는 차별적으로 예방접종에서 배제될 가능성이 크다고 보인다.

나아가 건강보험에 가입될 수 없는 미등록 이주민 자녀의 경우 의료기관 이용에 제약이 존재할 수밖에 없을 것이고 건강보험에 가입될 수 없다는 사정은 안전사고에 대한 책임을 부담스러워 하는 보육시설의 입장 때문에 보육시설 입소에도 장애 요인으로 작용할 수밖에 없다.⁹⁴⁾

V. 결론

이주여성과 사회보장법제는 어찌보면 논의의 지평이 서로 달라 보인다. 사회보장법 분야의 세 가지 영역인 사회보험, 공공부조, 사회서비스 각각은 어떤 특정집단만을 위해 마련된 제도가 아니다. 각 제도의 핵심적인 요건을 갖춘 경우 그가 누구인지에 관계없이 적용되는 것이 원칙이고 다만 이주민에 대한 적용여부는 해당 제도의 본질

는 미등록이라는 꼬리표가 달려있기 때문에 합법의 영역에서 일자리를 구한다는 것은 거의 불가능하기 때문이다.

94) 「영유아보육법」은 다문화가족의 자녀에 대해서 우선적 보육의 제공을 명시하고 있고(법 제28조) 무상보육도 제공하고 있지만(법 제34조) 다문화가족의 자녀는 「다문화가족지원법」의 적용 대상자를 의미하기 때문에 결국 합법체류를 요구하고 있어서 법령상으로도 이미 한계가 분명하다.

에 반하지 않는 한 원칙적으로 입법정책적인 문제라고 할 수 있다.

사회보험 분야의 경우 이주민이라는 이유로 급여를 제한하는 것은 타당하지 않다. 사회보험법은 가입자가 보험료를 납부하고 사회적 위험이 발생한 경우 보험료에 상응하는 급여를 제공하는 법률관계를 규율하고 있으므로 사회보험법에서 보험료 납부와 관련된 법률관계는 급여지급과 관련된 법률관계와 동일체를 이루는 것이 타당하기 때문이다. 예컨대, 산재보험의 경우 사업주가 산재보험에 가입되어 있다면 고용된 근로자가 국민이나 이주민이냐에 관계없이 산재보험급여를 지급하는 것이 보험(책임보험)의 성격과 보상(재해보상)의 성격을 동시에 가지는 산재보험의 본질에 부합한다. 그리고 각 사회보험에 있어서 그 본질적 기준이 아니라 비본질적인 기준을 제시하여 가입여부를 결정하거나 가입자에게 보험급여를 거부하는 것은 사회보험법의 체계와 조화될 수 없다. 또한 사회보험의 비본질적인 기준을 가지고 제한하는 것은 사회보험급여가 헌법상 재산권 보호의 대상이 된다는 점에서 헌법에 위반될 수도 있다. 사회보험급여의 원인이 되는 위험이 발생한 경우에는 원칙적으로 국적 및 거주지에 관계없이 급여가 지급되는 것이 맞다. 이와 관련하여 현물급여가 지급되는 건강보험이나 산재보험이든 현금급여가 지급되는 국민연금이든 고용보험이든 이러한 원칙을 집행하는 데에 근본적인 어려움은 없다. 다만 이주민에 대한 사회보험의 적용에 있어서는 사회보험법만 문제되는 것이 아니라 노동에 대한 기여를 물적 토대로 하고 있는 사회보험의 본질상 그 전제가 되는 노동을 할 수 있는 근로자의 신분을 획득하는데 있어서 이주민의 경우 다른 법률, 예컨대, 「출입국관리법」이라든가 외국인고용법과의 관계에서 적어도 합법적인 체류일 것을 요구한다든가 허가된 고용일 것을 요구한다든가 하는 제약이 따르는 만큼 각 사회보험에 있어서 이주민에 대한 적용의 여부를 가르는 차이는 존재할 수밖에 없다. 예컨대, 합법적인 체류라는 요건 이외에 건강보험이나 연금보험의 경우 정주화가 어느 정도 요구되고 있고 고용보험의 경우 허가된 고용일 것이 요구되면서도 실제로 고용보험의 실업급여 등을 받을 수 있을 만한 경우는 매우 협소해 보인다.

공공부조와 사회서비스의 경우에도 원칙적으로는 국민이나 이주민이냐를 구별하지 않고 적용하는 것이 보다 발전적인 방향일 것이다. 특히 공공부조의 경우 인간다운 최저생활을 할 권리가 제도의 취지이기 때문에 이는 원칙적으로 이주민에게도 적용되는 것이 타당하다. 사회서비스의 경우에는 사회보험과 공공부조를 제외한 영역을

포괄하기 때문에 그 범위가 방대하고 입법자에게 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되는 사회보장법제의 특성상 특정 집단에 대한 맞춤형 사회서비스를 입법화하는 것이 문제가 되지 않는다.

종합적으로 정리하면, 이주여성이라는 대상은 이주민의 범주에 속하는 특정 집단에 해당하기 때문에, 사회보장법제를 기준으로 이주여성과의 관계를 살펴보면, 우선 현행 사회보험에서는 이주여성만의 관계에서의 특이점은 적어도 법제도적 측면에서는 눈에 띄기 어렵다. 다만 건강보험과 관련하여 직장가입자가 될 수 없는 이주여성 중에서 결혼이민 체류자격 혹은 유학 체류자격을 부여받은 후 3개월 이상 체류하는 경우 지역가입자가 될 수 있다든가, 정책의 현실적 활용 측면에서 고용보험법상의 출산 전후휴가급여 혹은 육아휴직급여 여부 정도가 이주여성과의 관계에서 언급의 필요성이 있을 것이다. 그러나 공공부조와 관련해서는 이주여성과의 관계에서 법적 차별이 현실에서 매우 부각될 수 있는 상황이다. 공공부조 본래의 원리를 넘어서는 과도하게 보이기까지 하는 제한이 설정되어 있는데다 차별적 처우의 입법이 합리성과 정당성을 어디서 찾아야 할 것인지 의문이 들 정도라고 할 수 있겠다. 이주여성이라는 특정 집단에 초점을 맞춘 사회보장법제의 내용은 결국 사회서비스 영역에서 가능한데 이주여성에 있어서의 경향성은 결혼이민에 많은 초점이 맞추어져 있었기 때문에 이주여성을 위한 사회서비스 분야와 관련된 제도들은 주로 2008년에 입법된 「다문화가족지원법」에 주로 담겨 있지만 그보다 이전에 가족정책의 모범으로 2004년에 제정된 「건강가정기본법」이나 이주민정책의 모범으로 2007년에 제정된 외국인처우법과의 관계에서 일정한 부분 중첩이나 난맥상이 존재하는 것 같다. 이 과정에서 가족정책과 여성정책 간의 긴장관계가 존재하는 것으로도 보이고 이주여성의 경향성에 있어서도 결혼이민여성 이외에도 여성 이주민 근로자의 수가 양적으로 결코 적지 않다는 사정도 도외시할 수는 없을 것 같다. 그런 점에서 이주여성에 대한 지원 및 통합을 포함한 이민정책 전반에 걸쳐 장기적인 관점에서의 제도 마련 및 준비 과정에서는 사회보장법제 중에서도 특히 사회서비스 분야의 탄력적 입법과 활용을 모색하는 것이 유용할 것으로 생각되고 그밖에 사회보장법제 이외의 사회권과 관련된 제도적 측면에서의 연계 및 보완도 요구될 것으로 본다.

여성이주노동자와 노동법제*

— 젠더적 시각에서 —

장 명 선**

- | |
|----------------------|
| I. 서론 |
| II. 여성이주노동자의 현황 |
| III. 여성이주노동자의 생활실태 |
| IV. 여성이주노동자에 대한 정책제언 |

I. 서론

최근 우리사회는 다문화사회로 급변하고 있다. 통계청 자료에 의하면 2016년 6월 30일 우리나라에 체류하는 외국인의 수가 2,001,828명이며 이는 전체 인구의 3.9%에 해당하는 수치이다, 2007년에 체류외국인의 수가 100만 명을 돌파한 이래 9년만에 200만 명을 넘어설 정도로 빠르게 증가한 것이며, 향후 5년 내에 300만 명을 넘어서서 전체 인구의 5.8%를 차지하게 될 것으로 예상된다.

이러한 수치는 소위 우리가 다문화사회라고 인정하는 프랑스(6%), 캐나다(6%), 영국(8%) 등과 거의 같은 수준이다. 그러므로 우리는 우리사회가 다문화사회임을 인정하고 우리와 함께 거주하는 외국인에 대한 인권보장 및 다양한 정책영역에서의 패러다임 등을 변화시키면서 정책을 수립하고 정책서비스를 제공할 필요가 있다.

사실 우리나라가 1990년대 외국인 단순노동인력 도입정책을 도입한 이래, 이들에

* 본 글은 장명선, 오경석, 우삼렬 이수연, 이인경, 최홍엽(2016), 「제조업 분야 여성이주노동자 인권 상황 실태조사」, 국가인권위원회 연구내용을 기반으로 수정한 글이며 아직 미완성된 글이므로 인용을 삼가해 주시기 바랍니다.

** 이화여자대학교 젠더법학연구소.

대한 인권침해 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데 주로 한국의 외국인력제도상의 문제점과 생활 및 노동실태 측면에서의 문제점들이 지적되어 왔다.

외국인력 제도상의 문제는 주로 현행 비전문취업제의 제도 운영과 관련된 것으로 주로 사업장 변경의 제한 및 사유가 노동자의 직업 선택의 자유의 침해와의 문제, 가족동반 불허로 인해 인간으로서의 최소한의 기본권을 침해당할 수 있다는 문제, 성실 외국인근로자 재입국취업제도의 자격 요건 등에 대한 문제, 산재보험의 적용과 보상관련 문제, 출국만기보험제도 등의 문제, 주거환경 및 식대 등 문제, 고용변동신고에 따른 불이익 등에 대한 문제가 제기된다. 생활 및 고용실태관련 문제는 엠네스티 보고서(2014)에서 지적한 바와 같이 농업분야에서의 이주노동에 대한 착취(과다노동, 무급잔업 강요, 폭력 등) 문제, 성폭력 및 성희롱 문제, 생활 및 노동실태에 나타난 인권침해문제, 인종차별, 공권력 차별, 사업장내 외국인 차별, 임금근로조건 차별 등의 문제 등이다.

2016년도 통계청의 ‘외국인고용조사 결과’에 따르면, 국내 상주 15세 이상 외국인은 137만 3천명이며 체류자격별로 보면 재외동포가 30만 1천명, 방문취업 28만 8천명, 비전문취업 26만 5천명, 결혼이민 12만 4천명, 영주 11만 2천명, 유학생 8만 8천명, 전문인력 4만 7천명 등이다. 이중 취업자 96만 2천명 중 남성이 63만 8천명(66.3%)이고 여성은 32만 4천명(33.7%)이다. 일반적으로 여성이주노동자의 근로조건은 남성의 근로조건에 비해 더 취약한 구조에 있다. 여성이주노동자는 ‘외국인’, ‘근로자’가 가지는 전반적인 노동인권문제와 동시에 ‘여성’이라는 삼중고의 대상이 되고 있다. 따라서 여성들은 복합차별의 대상이 되고 있다는 점에서 인권침해에 대한 더욱 심층적인 논의가 요구되는 것이다.

특히 여성이주노동자는 모성보호의 대상이라는 점과 성희롱 및 성폭력의 대상이 될 수 있으며, 열악한 환경에서의 장시간 노동과 나쁜 생활환경으로 인해 건강권을 침해받을 수 있고 여성노동에 대한 저평가, 저임금 등의 문제가 대두되고 있다.

그러나 지금까지 이주노동자에 대한 연구를 보면 전체적인 이주노동자에 대한 연구가 대부분으로 여성의 특성과 관련하여 발생하는 다양한 노동인권적인 문제를 다루거나 그 특성을 반영한 연구는 미흡한 실정이다. 설사 여성의 특성이 반영된 경우라 하더라도 주로 성희롱 및 성폭력 실태만을 중심으로 논의되는 경향을 보이거나 현실적인 실태조사에 근거하기보다는 문제제기에 치중되어 왔다고 할 수 있다. 이처

법 외국인인력의 고용이나 인권실태 등에 관한 대부분의 연구에서 성별 차이를 반영하지 못함에 따라 여성이주노동자의 규모와 노동시장 특성에 대한 연구도 상대적으로 저조한 것으로 평가된다. 즉 이주노동자의 인권에 관한 초기연구라 볼 수 있는 국가인권위원회의 ‘국내 거주 외국인노동자 인권실태조사’(2002), ‘농축산업 이주노동자 인권상황실태조사’(2013), 이민정책연구원의 ‘2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활’(2013) 등에서도 이주노동자에 대한 인권실태에 대한 심층연구가 수행되었으나, 성별 분석은 미미하고, 여성관련해서는 성희롱문제만 검토가 되었다.

그래서 본 글에서는 여성이주노동자의 근로환경 등을 비롯한 인권 및 생활실태를 살펴보고 이를 근거로 여성이주노동자들의 노동권 내지 인권을 보장하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 특히 국내 체류 여성 외국인 취업자 약 32만 4천 명 중 8만 6천명(26.5%)이 열악한 작업환경과 저임금 노동이 대부분인 제조업 분야에 종사하고 있으나, 이들에 대한 성인지적 관점에서의 연구가 이루어지지 않고 있다. 그러므로 이주여성노동자 중 큰 비중을 차지하는 제조업에 종사하는 이주노동자의 인권상황에 대한 실태를 파악하여, 이를 전반적인 노동인권적 시각에서 뿐만 아니라, 젠더적 관점에서 검토하는 것은 매우 중요한 연구라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 결혼이주여성을 포함하여 제조업에 종사하는 여성이주노동자의 인권상황실태를 파악하기 위하여 임금이나 근로조건은 어떠한지, 주거 등의 현황은 어떠한지, 근로환경은 어떠한지, 성희롱 및 성폭력으로부터 자유로울 수 있는 권리의 보장과 모성보호라는 보편적 권리가 제대로 작동하고 있는지 여부 등에 대한 인권상황을 파악하고 여성이주노동자의 인권보장을 위한 법제정비 및 정책개선방안 등을 알아보하고자 한다.

II. 여성이주노동자의 현황

현재 우리 사회에 체류하는 외국인취업자 수는 96만 2천명이며 체류자격별로 보면 비전문취업(26만 1천명, 27.1%), 방문취업(22만 1천명, 23.0%), 재외동포(19만 9천명,

20.7%), 영주(8만 8천명, 9.2%) 등의 순으로 많은 것으로 나타났다. 이는 전년대비 방문취업은 1만 3천명(-5.5%) 감소하였으나, 재외동포는 1만 9천명(10.8%), 영주 5천명(6.6%)이 각각 증가한 것이다.

이를 성별로 보면 남성은 비전문취업(23만 8천명, 37.4%), 방문취업(13만 4천명, 21.0%), 재외동포(11만 6천명, 18.2%) 등의 비중이 높고, 여성은 방문취업(8만 7천명, 26.9%), 재외동포(8만 3천명, 25.6%), 결혼이민(4만 6천명, 14.1%) 등의 비중이 높았다.

이를 국적별로 보면 한국계 중국(44만 1천명, 45.9%), 베트남(7만 2천명, 7.4%), 비한국계 중국(6만 4천명, 6.6%), 북미(4만 5천명, 4.7%) 등의 순으로 많았다.

<표> 체류자격별 외국인 취업자

(단위: 천명, %)

구분		외국인 취업자	비전문 취업 (E-9)	방문취 업 (H-2)	전문인력 (E-1~E-7)	유학생 (D-2, D-4-1, D-4-7)	재외 동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼이민 (F-2-1, F-6)	기타
2015년 5월(A)	합계	938	264	234	47	10	180	83	61	60
	남자	626	240	145	29	3	107	43	15	44
	여자	312	24	89	18	7	72	40	45	16
2016년 5월(B)	합계	962	261	221	46	13	199	88	62	72
	(구성비)	(100.0)	(27.1)	(23.0)	(4.8)	(1.3)	(20.7)	(9.2)	(6.4)	(7.5)
	남자	638	238	134	28	6	116	45	16	55
	(구성비)	(100.0)	(37.4)	(21.0)	(4.4)	(0.9)	(18.2)	(7.0)	(2.5)	(8.6)
	여자	324	23	87	18	7	83	44	46	17
	(구성비)	(100.0)	(7.0)	(26.9)	(5.5)	(2.2)	(25.6)	(13.5)	(14.1)	(5.1)
증감 (B-A)	합계	25	-3	-13	-1	3	19	5	1	12
	남자	12	-2	-11	-1	3	9	2	1	11
	여자	12	-1	-2	0	0	11	3	0	1

* 기타 체류자격은 왼쪽의 체류자격을 제외한 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3) 등

출처: 통계청, 2016 외국인고용조사결과

연령별로 보면 30~39세(28만 1천명, 29.2%), 15~29세(25만 6천명, 26.6%), 40~49세(18만 8천명, 19.5%), 50~59세(17만 3천명, 18.0%) 순으로 나타났다.

이를 보다 구체적으로 산업별로 보면 광·제조업(43만 7천명, 45.4%), 도소매 및 숙박·음식점업(19만명, 19.7%), 사업·개인·공공서비스업(18만 7천명, 19.4%) 등의 순으로 나타났다.

이는 전년대비 도소매 및 숙박·음식점업 1만 1천명(6.4%), 농림어업 8천명(20.4%), 사업·개인·공공서비스업 6천명(3.5%) 등이 증가한 것이다.

이를 성별로 보면 남성은 광·제조업(35만 1천 명, 55.0%), 사업·개인·공공서비스(9만 8천명, 15.3%), 건설업(8만 1천명, 12.7%) 등의 비중이 높고 여성은 도소매 및 숙박·음식점업(12만 8천 명, 39.5%), 사업·개인·공공서비스업(8만 9천명, 27.4%), 광·제조업(8만 6천명, 26.5%) 등의 비중이 높게 나타났다.

직업별로 보면 기능원·기계조작 및 조립(37만 5천명, 39.0%), 단순노무(30만 5천명, 31.7%), 서비스·판매(12만 1천명, 12.6%), 관리자·전문가 및 관련 종사자(10만 4천 명, 10.8%)등의 순으로 많았으며, 이는 전년대비 서비스·판매 1만 5천명(13.9%), 단순노무 7천명(2.3%), 농림어업숙련 종사자 3천명(13.5%) 등이 증가한 수치이다. 이를 성별로 보면 남성은 기능원·기계조작 및 조립(32만 1천명, 50.3%), 단순노무(18만 3천명, 28.6%) 등의 비중이 높고, 여성은 단순노무(12만 2천명, 37.7%), 서비스·판매종사자(8만 6천명, 26.4%) 등의 비중이 높은 것으로 나타났다.

<표 > 산업별 외국인 취업자

(단위: 천명, %)

구분		외국인 취업자	농림 어업	광업·제조업		건설업	도소매 및 숙박·음식점업	전기·운수· 통신·금융	사업·개인· 공공서비스
				제조업	제조업				
2015년 5월(A)	합계	938	41	436	434	86	179	15	180
	남자	626	27	351	349	81	58	12	97
	여자	312	14	85	85	5	121	3	83
2016년 5월(B)	합계	962	49	437	436	85	190	15	187
	(구성비)	(100.0)	(5.1)	(45.4)	(45.3)	(8.8)	(19.7)	(1.6)	(19.4)
	남자	638	34	351	350	81	62	12	98
	(구성비)	(100.0)	(5.3)	(55.0)	(54.9)	(12.7)	(9.7)	(2.0)	(15.3)
	여자	324	15	86	86	4	128	3	89
	(구성비)	(100.0)	(4.7)	(26.5)	(26.5)	(1.1)	(39.5)	(0.8)	(27.4)
증감 (B-A)	합계	25	8	0	2	-1	11	0	6
	남자	12	7	0	1	0	4	1	1
	여자	12	2	1	1	-2	7	-1	5

출처: 통계청, 2016 외국인고용조사결과

종사상 지위별 외국인 취업자는 상용근로자(57만 7천명, 60.0%)의 비중이 가장 높고, 임시·일용근로자(34만 2천명, 35.6%), 비임금근로자(4만 3천명, 4.5%) 등의 순

으로 나타났다.

이를 성별로 보면 남성은 상용근로자(42만 9천명, 67.2%), 임시·일용근로자(18만 6천명, 29.2%), 비임금근로자(2만 3천명, 3.6%)의 순으로 높았으며, 여성은 임시·일용근로자(15만 6천명, 48.2%), 상용근로자(14만 8천명, 45.7%), 비임금근로자(2만명, 6.2%)의 순으로 높게 나타났고, 여성이 남성보다 임시·일용근로자가 10% 높고 상용근로자는 12%이상 낮은 것으로 드러났다.

사업체의 종사자 규모별 외국인 취업자는 10~29인(25만 7천명, 26.8%)의 비중이 가장 높고, 1~4인(21만 6천명, 22.5%), 5~9인(18만 9천명, 19.6%) 등의 순으로 높았으며, 이를 성별로 보면 남성은 10~29인(19만 2천명, 30.0%), 5~9인(12만 6천명, 19.8%) 등의 비중이 높고, 여성은 1~4인(11만 7천명, 36.0%), 10~29인(6만 6천명, 20.3%) 등의 비중이 높게 나타나 여성들이 종사하는 사업체의 규모가 매우 작은 것으로 드러났다.

임금근로자의 월평균 임금수준을 보면 100만원~200만원 미만(44만 7천명, 48.7%)의 비중이 가장 높고, 200만원~300만원 미만(34만 9천명, 37.9%), 300만원 이상(8만 2천명, 8.9%) 등의 순으로 높았다. 이를 성별로 보면 남성은 200만원~300만원 미만(28만 명, 45.5%), 100만원~200만원 미만(25만 4천명, 41.2%) 등의 비중이 높고, 여성은 100만원~200만원 미만(19만 4천명, 63.7%), 200만원~300만원 미만(6만 9천명, 22.6%)의 비중이 가장 높게 나타나 여성의 임금이 남성의 임금보다 훨씬 낮다는 것이 드러났다.

체류 외국인 중 체류자격을 변경한 경우는 27.5%, 변경하지 않은 경우는 72.5%로 나타났다. 비전문취업(E-9)인 경우 변경은 0.35%, 변경하지 않은 경우는 99.7%이며 방문취업(H-2)은 변경은 12.7%, 변경하지 않은 경우는 87.3%로 나타났다.

비자의 체류기간 만료 후에도 한국에 계속 체류하기를 원하는 경우는 86.1%, 원하지 않는 경우는 13.9%로 나타났으며 체류자격별로 보면 비전문취업(E-9)인 경우 계속 체류를 원하지 않는 경우는 18.3%, 계속 체류를 원하는 경우는 81.7%로 나타났다. 계속 체류를 원하는 경우 방법으로는 비전문취업은 체류기간 연장 75.25%, 체류자격변경 3.8%, 영주자격취득 1.4%, 한국국적 취득 1% 등으로 나타났다.

한국에서의 총 체류기간으로는 비전문취업인 경우 1년~3년 미만이 42.4%로 가장 높고 3년~5년 미만 34.4%, 6월~1년 미만 10.6% 순으로 나타났으며 방문취업의 경

우는 1년~3년 미만 35.5%, 5년~10년 미만 25.7%, 3년~5년 미만 16.8% 등으로 방문 취업이 비전문취업보다 체류기간이 긴 것으로 나타났다.

통계청 자료에 의하면 결혼이민자는 14만 3천명이며 이중 취업자는 7만 5천명으로 경제활동참가율은 55.7%로 나타났으며 비경제활동의 이유는 ‘육아 및 가사로 인해’가 54%로 제일 높게 나타났다.

결혼이민여성의 경우는 체류자격 변경은 26.3%, 변경하지 않은 경우는 73.7%로 나타났다. 결혼이민여성들은 체류기간 만료 후에도 계속 체류를 희망하는 비율은 97.9%로 매우 높으며 방법으로는 한국국적 취득 46.8%, 영주자격취득 24.25%, 체류기간 연장 23.45% 등의 순으로 나타났다. 또한 한국에서의 총 체류기간을 보면 5년~10년 미만 40.3%, 3년~5년 미만 19.8%, 1년~3년 미만 14.8% 순으로 나타났다.

이와 같이 여성이주노동자는 월평균임금에서의 성별격차¹⁾ 법정근로시간 준수여부와 연장근로시간에 대한 가산임금 적용여부²⁾, 사업장 이동의 자유와 사업체 변경제한으로 인해 나타나는 인권침해문제³⁾, 가족동반 불허로 인한 기본권 침해문제, 임신, 출산, 양육 등으로 인한 일가정양립지원 및 보호의 부재, 고용보험 가입여부에 따른 문제, 산업재해보상보험의 적용과 여성의 업무상 질병문제⁴⁾, 성희롱, 성폭력으로 인

- 1) 농축산업 종사자를 대상으로 한 국가인권위원회(2013)의 조사에서는 임금과 근무시간에 대한 상관관계를 조사하여 발표하였는데, 이들의 월 평균임금은 127만원이고, 또한 성별에 따른 차이도 커서 전체적으로 남성이 여성보다 19만원을 더 받는 것으로 나타났다. 국가인권위원회(2013), “농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사 최종보고회 보도자료”, 2013. 10. 14., 3-4면.
- 2) 남성의 경우와 여성의 경우로 분류해 보면, 가장 근로시간이 긴 것으로 분류되는 40시간~50시간을 근로하는 남성비율은 전체 68.7%이고 여성비율은 31.3%이며, 60시간 이상을 근로하는 남성비율은 62.3%이고, 여성은 37.7%, 50시간~60시간 미만을 근로하는 남성비율은 77.9%이고, 여성은 22.1%이다. 특히, 여성의 경우에는 40시간 미만을 근로하는 경우가 남성에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.
- 3) 농축산업 종사자를 대상으로 한 국가인권위원회(2013)의 조사에 의하면, 설문조사대상 161명 중 80명(49.7%)은 평균 1년 9개월 동안 한 번도 사업장을 옮기지 않았으며, 한 번 이상 사업장을 옮긴 경험이 있는 이는 81명(51.3%)에 달하였다. 이들이 사업장을 변경하고 싶은 이유는 주로 장시간 노동(44명, 54.3%)이었고, 저임금(40명, 49.4%), 고용주의 욕설·무시·폭행 등(20명, 24.7%)이었으며, 매우 열악하고 힘든 근로조건과 동료 근로자와의 갈등, 성폭력, 외진 곳에서 혼자 일하는 무서움과 외로움 등 다양하다.
- 4) 김민정(2011), “필리핀 노동 이주여성의 일과 한국생활”, 『한국문화인류학』 제44권 제2호, 한국문화인류학회, 333면: 근로복지공단에서 실시한 ‘외국인 근로자 산재보상실태 분석’(2012)에 의하면, 2007년부터 5년간 외국인 산재근로자 추이는 2007년 3,989명에서, 2008년 5,156명, 2009년 5,088명, 2010년 5,631명, 2011년 6,603명으로 증가하고 있다. 한편, 외국인 산업재해 인정 성별 비율을 보면, 남성이 여성보다 높으나 갈수록 여성의 비중이 높아지고 있음을 알 수 있다. 2007년에는 남성이 3,528명(88.44%), 여성이 461명(11.56%)에서, 2011년에는 각 5,631명(85.28%), 972명(14.72%)이다.

한 노동인권침해 문제5), 주거환경 및 여성편의시설 부족과 생활환경의 악순환 문제6), 차별대우 욕설이나 임금체불, 강제추방 등의 문제7) 등을 겪고 있다. 따라서 이로 인한 노동인권침해를 예방하고 구제할 수 있는 개선방안이 모색되어야 한다.

Ⅲ. 여성이주노동자의 생활실태

1. 조사개요

여성이주노동자 385명을 대상으로 3개월에 걸쳐 면대면 조사 등을 통해 실시되었다.8) 이에는 결혼이주여성노동자 152명 포함되어 있으며 미등록자도 설문조사 대상이 되었다. 설문내용은 여성이주노동자의 인권상황 실태를 알아보기 위해 기본적인 사항, 근로조건, 산업안전 및 의료, 생활환경, 가족 및 모성보호, 인권실태, 사업장 변경

주로 3D 제조업에 종사하는 여성이주노동자는 열악한 작업환경 즉, 유해한 화학물질과 분진으로 호흡기 질환을 가지고 있는 경우가 많고, 반복되는 자세로 관절과 근육을 다치거나 이로 인한 질병을 호소하는 것으로 보고된다.

- 5) 한국외국인력지원센터(2013)의 ‘이주노동자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사’에 따르면, 여성이주노동자의 10.7%가 성폭력을 당한 것으로 나타났다. 이는 국가인권위원회(2002)의 실태조사 결과인 4.3%보다 두 배 이상 증가한 수치이다. 성희롱 및 성폭력의 유형은 강간(35.5%), 신체접촉(35.5%), 회식자리에서 술 강요 및 신체접촉(29%), 음란전화 혹은 음란물을 보여주는 행위(19.4%), 매춘 요구(12.9%), 특정 신체부위 노출 및 만짐(9.7%) 순으로 나타났다. 성희롱 및 성폭력 가해자는 사장이나 감독관(88.9%)이 가장 많은 것으로 나타났으며, 특히, 이들이 근로하는 사업장은 사업주나 감독자와의 직접적인 접촉이 빈번할 수 있는 소규모 사업장이므로 그 결과 일을 그만두지 않는 한 이에 대한 적극적인 대응을 하기 어려운 구조에 있다고 할 수 있다.
- 6) 한국외국인력지원센터(2013)의 ‘이주노동자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사’에 따르면, 이들의 거주지는 회사에서 제공한 기숙사라는 답변이 무려 83.3%(남성 89.1%, 여성 57.6%)에 달했다. 기숙사의 형태는 일반주택 41.4%, 컨테이너 30.2%, 아파트 16.6%, 비닐하우스 4.1%, 근무하고 있는 식당 1.4%, 기타 4.8% 순으로 나타났다. 국가인권위원회(2013)의 조사에 의하면, 이들의 숙소에 고용주나 다른 사람들이 마음대로 드나들고 있고, 욕실과 침실에 안전 잠금장치가 없어(44.7%), 여성은 특히 이 경우에 많은 불만을 표출하고 있는 것으로 나타났다. 이는 도난의 위험뿐 아니라 사생활 침해와 성폭력의 위협에도 무방비로 노출될 수밖에 없다는 점에서 더욱 문제점으로 지적되기도 한다.
- 7) 직장에서의 차별대우(35.2%), 욕설이나 모욕(33.6%), 임금체불(32%), 단속과 강제추방의 공포(23.9%)이다. 설동훈(2009), “한국의 외국인노동자 인권침해: 현황과 대책”, 『월간 노사저널』 제826호, 노사신문사, 7면.
- 8) 설문조사 결과의 내용은 국가인권위원회(2016), 『제조업 분야 여성이주노동자 인권상황 실태조사』 결과내용의 일부이다.

과 후속조치 등이다.

2. 응답자의 일반적 특성

- 국적은 ‘베트남’이 30.4%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘필리핀’ 23.4%, ‘중국’ 18.4% 등의 순이며 연령대는 ‘20대’와 ‘30대’가 각각 42.9%, 38.7%로 가장 많았다.
- 학력은 ‘고등학교 졸업’ 42.6%, ‘고등학교 중퇴’ 7.3% 등이며 ‘고등학교 중퇴/졸업’이 49.9%로 가장 많았다. ‘대학교 이상’ 28.6%, ‘중졸이하’는 19.2%로 등이다.
- 한국어 능력정도는 ‘보통’이라는 평가가 43.1%로 가장 높고 ‘한국어를 잘 한다’는 응답은 25.2%로 ‘한국어를 못 한다’는 응답 30.6%에 비해 더 낮았다.
- 입국 시기는 ‘2010~2014년’이라는 응답이 43.6%로 가장 많았고, 입국당시 E-9-1(제조업) 비자를 선택한 가장 큰 이유는 ‘돈을 많이 벌 수 있어서’ 57.9%, ‘제조업 분야에서 일하고 싶어서’ 29.8%, ‘한국에 빨리 올 수 있어서’ 25.6%, ‘제조업 분야에서 일한 경험이 있어서’ 17.4% 등이다

3. 근로환경

- 현재 일하고 있는 사업장의 종사자 규모는 ‘10~50명 미만’이 41.0%, ‘10명 미만’이 33.2%으로 50명 미만의 중소 규모 사업장에서 근무하고 있는 근로자가 전체의 74.3%를 차지하고 있다.
- 근로계약서 작성여부는 ‘작성했다’ 49.4%, ‘작성하지 않았다’ 48.6%와 비슷한 수준이며, 근로계약서 작성시 67.4%만 본인이 이해할 수 있는 언어로 번역된 근로계약서를 작성하고 1부씩 수령한 비율도 68.4%에 그치고 있다.
- 지난 3개월간 월평균 임금수준은 ‘151~200만원’이 33.5%, ‘100~130만원’ 26.0%, ‘131~150만원’ 19.5%, ‘100만원 미만’ 8.8%, ‘201~250만원’ 7.3%, ‘251만 원 이상’ 1.0% 등의 순이다.
- 임금체불경험은 15.1%로 나타났으며 체불시 대응방법으로는 ‘사업주가 다음에

주겠다고 약속해서 기다리고 있다'가 39.7%, '고용노동청에 진정하여 받았다' 19.0%, '고용노동청에 진정했지만 사업주가 지급하지 않아서 결국 받지 못했다' 10.3%, '사업주와 합의하여 일부만 받았다' 8.6% 등의 순이다.

- 고용보험 가입여부에 대해서는 전체의 44.7%가 고용보험에 가입되어 있고, 27.0%는 고용보험에 미가입되어 있으며, 본인이 고용보험에 가입되어 있는지 여부를 모른다는 응답이 28.3%로 높아 근로자의 권리 이해에 대한 교육 등이 필요한 것으로 나타났다.

4. 산업안전 및 의료

- 회사로부터 안전장비(마스크, 보호모자(헬멧), 보안경, 귀마개, 장갑, 안전화, 작업복 등 안전관련 장비)를 지급 받았는지 여부에 대해 80.3%가 '그렇다'고 응답하였고, 18.4%는 '그렇지 않다'고 응답하였다.
- 안전교육을 51.7%가 '받았다'고 응답하였고, 절반에 가까운 45.2%는 안전교육을 '받지 못한 것'으로 나타나 안전교육이 잘 행해지지 않는 것으로 드러났다.
- 직무 수행 중 다치거나 발병 시 산업재해 여부 및 산업재해 보상보험으로 치료와 보상이 가능한 것인지에 대한 인지 여부에 대해서는 61.8%가 '예'라고 응답하였다.
- 사업장에서 일하다 다치거나 아프게 된 이유로는 '짧은 시간에 많은 양의 일을 해야 해서'가 30.4%로 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 사업장에서 다쳤을 시 산재보험으로 처리하지 않는 이유에 대해서는 '병원에서 치료를 받을 정도로 다치거나 아프지 않아서'가 47.8%로 절반에 가까운 것으로 나타났으며, 이어 '신청절차나 방법을 몰라서' 23.9%가 가장 높게 나타났다.

5. 주거생활환경

- 숙소의 형태로는 '단독주택, 빌라'가 45.7%로 가장 많고, '아파트, 오피스텔' 23.9%, '기숙사' 15.3%, '임시가건물' 6.0% 등의 순이다
- 주거환경은 '부엌이나 음식을 해 먹을 수 있는 시설이 있다' 87.3%, '욕실이나

씻을 수 있는 따뜻한 물이 나온다' 87.0%, '화장실, 욕실 및 침실 등에 안전한 잠금장치가 있다' 84.4%, '숙소에 다른 사람들이 마음대로 드나들지 못 한다' 76.6%, '남녀숙소가 분리되어 있다' 57.9%, '숙소가 환적한 곳에 있다' 26.2% 등으로 나타났다.

6. 모성권 보장

- 임신 후 근로조건에 대해 조사한 결과, '위험하고 힘든 작업환경 때문에 스스로 회사를 그만 둔 경험이 있다'가 42.2%, '산전검사를 위해 조퇴를 요구했으나 거절당한 적이 있다'와 '시간외 근무나 야간근로를 했던 적이 있다'가 각각 35.6%, '사업주에게 더 쉬운 일로 바꿔달라고 했으나 거절당한 적이 있다' 22.2%, '과로, 유해한 작업환경으로 유산한 경험이 있다' 17.8%, '사업주로부터 임신을 이유로 해고당한 경험이 있다' 15.6% 등의 순이다.
- 보유한 비자별로 보면 '출산을 이유로 해고당한 경험이 있다'가 결혼이주여성의 경우가 33.3%로 가장 높았으며, 이주여성노동자의 경우 '자녀를 돌볼 사람이 없어서 자녀를 본국으로 보낸 경험이 있다'가 85.7%로 나타나 제조업이주여성노동자는 대부분 출산 후 본국으로 자녀를 보내는 것으로 분석된다.
- 출산전후휴가를 법정일수만큼 못 쓴 비율은 50% 정도로 나타났는데 그 이유로는 '고용보험 수급대상이 아니어서'와 '이런 제도가 있다는 것을 몰라서'가 각각 27.3%, '회사에 일이 너무 많아 출산전후휴가를 다 사용할 수 없어서'와 '임신 또는 출산 후 해고되어서'가 각각 9.1%로 나타났다.

7. 성희롱, 성폭력 등에 대한 경험 및 대응

- 한국 사업장에서 일하던 중 다른 사람에게 성희롱이나 성폭행을 당한 경험이 11.7%로 나타났다. 그 내용을 보면 '성적인 농담이나 음탕하고 상스러운 이야기를 하는 행위'가 6.5%로 가장 높았으며, 이어 '회식자리에서 억지로 술을 권유하거나 술을 따르도록 강요하는 행위' 5.7% 등의 순으로 나타났다.
- 성희롱/성폭행의 가해자는 '사용자나 관리자'와 '같이 일하던 한국인 노동자'가

각각 15.6%로 가장 높았으며, 그 다음으로 ‘같이 일하던 이주노동자’ 11.1%, ‘기타’ 8.9% 등의 순이다.

- 성희롱 등 경험시 대응으로는 ‘말로 항의했다’가 24.4%로 가장 높았으며, 이어 ‘그냥 참았다’ 15.6%, ‘인권단체(이주노동자센터)나 종교단체 등에 상담하고 함께 대응했다’ 6.7%, ‘노동부(고용센터)에 신고했다’ 2.2% 순으로 나타났다.

8. 사업장 변경

- 사업장에서 일하는 동안 업체를 변경한 적이 있는지에 대해 물어본 결과 41.9%가 변경한 적이 ‘있다’고 응답하였으며, 변경한 적이 ‘없다’는 응답은 51.3%로 조사되었다. 따라서 사업체 변경비율이 높게 나타나 이에 대한 원인과 변경 후 불이익은 없는지 등에 대한 분석이 필요하고 그에 대한 대응방안이 마련되어야 한다.
- 업체를 변경한 이유로는 ‘임금이 적어서’가 73.5%로 가장 높았으며, 그 다음 ‘하는 일이 위험해서’ 18.4%, ‘근로시간이 길어서’ 16.3%, ‘입금을 받지 못해서’ 10.2%, ‘사업장에서 욕설, 무시, 성희롱, (성)폭행 등 때문에’ 8.2% 등의 순이다.

IV. 여성이주노동자에 대한 정책제언

1. 근로계약서 작성 및 교부

여성이주노동자는 주로 규모가 작은 사업장에 근무하는데 사업장 규모가 작을수록 근로계약서를 체결이 잘 안 지켜지는 것으로 나타났다. 근로계약서 체결이 안 된 경우 여성이주노동자들은 사업주가 근로조건을 애초의 내용과 다르게 적용한다거나 해고를 해도 대응방안이 없다. 또한 본국의 언어로 근로계약서를 작성해서 근로자에게 1부씩 내주어야 하는데 한국어로 근로계약서를 체결하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

근로자의 근로계약체결은 나중에 분쟁의 소지가 있을시 중요한 판단 기준과 규범

이 되므로 계약서 내용은 근로자의 모국어로 정확히 번역을 해서 근로자에게 1부씩 내주어야 하는 것은 기본적으로 필요한 사항이다.

이주여성노동자의 경우 근로계약 체결방법을 보면, 사업주가 송출국가에 있는 외국인 구직자와 직접 계약을 체결할 수 없으므로, 한국산업인력공단은 사용자의 도입업무 위탁을 확인한 후에 표준근로계약서를 고용허가제 전산망(EPS)을 통해 송출기관에 전송하게 된다.⁹⁾

표준근로계약서는 「외국인근로자의 고용등에 관한 법률」 시행규칙상의 [별지 제6호 서식]으로 법령에 정해져 있으며, 사용자가 고용허가 신청 시에 제출한 고용허가서 발급신청서(시행규칙 별지 제4호 서식)에 따라 표준근로계약서가 자동으로 생성된다.

송출기관은 선정된 외국인 근로자에게 근로계약의 내용을 상세히 설명하고 근로계약 체결의사 유무를 확인한 후, 그 결과를 전산처리한다. 외국인 근로자가 국내에 입국한 후에 사용자가 인수시에 취업교육기관에서 표준근로계약서를 교부한다.¹⁰⁾ 그러나 근로계약서 작성 및 교부비율을 보유비자별로 보면 미등록인 경우와 결혼이주여성의 경우는 그 비율이 매우 낮은 것으로 조사된다. 따라서 근로계약서 작성에 대한 비율을 높여야 하며 근로계약서는 표준근로계약서에 기초하여, 당해 근로자가 이해할 수 있는 언어로 번역·작성하고, 반드시 한 부를 근로자에게 내주도록 해야 한다. 또한 그 실효성을 확보하기 위해 이에 대한 고용노동부의 관리감독이 지속적으로 이루어져야 한다. 특히 사업장 규모가 작은 경우에는 근로계약서를 체결하는 비율이 낮으므로 이에 대한 관리감독이 지속적으로 이루어져야만 이주노동자들의 인권침해를 예방할 수 있을 것이다.

2. 사업장변경

국제인권기구들도 우리사회의 이주노동자에 대한 사업장변경 제한에 대해 매우 비판적이다.¹¹⁾ 2012년 UN인종차별철폐위원회는 우리정부가 “복잡하고 다양한 비자 종

9) 고용노동부(2015), 「고용허가제 업무편람」, 189-190면.

10) 고용노동부(2015), 위의 책(주 9), 190면.

11) 우삼털(2015), “이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안”, 「이주노동자 노동권향상을 위한 세미나」 발표자료(국회다정다감포럼·국회입법조사처 공동주최 세미나, 2015.9.2.) 참고.

류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한”을 재 개정할 것을 권고했는데,¹²⁾ 사업장 변경 제한에 대해서 개정할 것을 언급했다. 또한 2015년 6월 UN인권이사회에서 발표된 인종차별 특별보고관 보고서에는 더욱 구체적이고 명확하게 이주노동자의 근무처 이동에 대한 권고를 담고 있다. 특별보고관은 정부가 특히 다음 사항과 관련하여 고용허가제를 개정할 것을 권고했다. “비자 종류의 복잡성과 다양성; 출신국을 기반으로 한 차별; 이주노동자의 사업장 변경 제한; 최대 체류 허용 기간 등이다.” 특히, 특별보고관은 고용허가제 노동자들의 사업장 변경 횟수 제한을 없애, 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 고용변동신고를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 하고, 「근로기준법」 상 권리를 종사 분야를 불문하고 이주노동자에게까지 적용하고, 특히 노동시간, 일별 휴식시간 및 주별 유급휴가와 관련된 사항을 적용할 것을 권고한다.¹³⁾ 사업장 변경 자유의 문제는, 외국인 근로자의 권리보호와 국내산업의 이익 사이의 긴장관계가 분명하게 드러나는 쟁점이다.¹⁴⁾ 입법론의 측면에서도 다양한 개선방안이 이제까지 제시되어 왔다.¹⁵⁾

고용허가제 도입 당시 모든 이주노동자들은 「근로기준법」 제16조의 근로계약기간 제한규정의 적용 대상이었으므로, 1년 단위의 근로계약을 주로 체결하였고, 1년 계약이 만료되는 때에는 자신의 의사에 따라 자유로이 다른 사업장으로 이동할 수 있는 가능성이 있었다. 그러나 「근로기준법」의 개정과 「기간제법」의 제정 및 「외고법」의 개정을 통해 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용대상인 외국인 근로자들은 계약기간을 3년 한도에서 체결하게 된다. 따라서 이주노동자들은 3년 기간 동안에는 자발적인 사업장 변경이 사실상 불가능한 구조인데다, 3년 이후에 1년 10개월을 더 체류하고자 할 때에는 사업주의 재고용허가가 있어야만 가능

12) 2012. 8.31, UN인종차별철폐위원회 최종 견해

13) 2015. 6. 30, 무투마 루티리에 ‘UN인종차별 특별보고관 보고서’

14) R.Cholewinski는 이를 외국인의 인권과 국가주권 원리 사이의 긴장관계로 표현하기도 한다. R. Cholewinski(1997), *Migrant workers in International Human Rights Law*, Clarendon Press(Oxford), p.161.

15) 최근까지의 이에 대한 개선방안에 대해서는 정정훈(2011), “외국인 인권”, 『한국이민정책의 이해』, IOM 이민정책연구원, 337-341면. 정정훈은 개선방안으로서 2년간의 합법적 취업 후 사업장변경 허용 방안 이외에도 3가지의 개선방안이 있다고 보았다. 사유확대안, 노동허가제안 이외에도 인권단체 개선안(2008년에 인권단체들이 제시한 것으로서, 동일 업종 내에서는 사업장 이동을 허용하되 신고·확인 등의 방식으로 질차적으로 규제하고, 다른 업종으로의 이동에 대해서는 노동부장관의 허가를 받도록 하는 방안)이 그것이다. 이 방안들은 4년 10개월의 장기간 체류 후 재입국을 전제로 하지 않은 개선방안들이다.

하므로 사업장 변경은 사실상 불가능하다. 또한 성실근로자로서 재입국하더라도 이러한 문제점은 첫 입국 시와 달라지지 않는다. 이런 현실은 「근로기준법」 제7조가 금지하는 강제근로의 위험이 다분히 있으므로 이에 대한 심도깊은 고려가 있어야 한다.

ILO의 이주노동자 보충협약(제143호, 1975) 제14조 a는, “이주노동자가 2년을 초과하지 아니하는 규정된 기간 동안 취업을 목적으로 자국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건 하에서, 또는 법령이 2년 이하의 정해진 기간 동안 계약을 하도록 하는 경우에는 그 노동자가 첫 번째 고용계약을 완료하였다는 조건 하에서, 이주노동자에게 지리적으로 이동할 수 있는 권리를 확보해 주면서, 취업을 자유롭게 선택할 수 있도록 할 수 있다”고 정하고 있다.¹⁶⁾ UN의 이주권리협약 제52조제3항(a) 역시 비슷한 취지를 정하고 있다. 따라서 사업장 변경제한에 대한 여성이주노동자 인권침해에 대한 논란을 근원적으로 해결하는 방안으로는 세 가지 방안을 제시하고자 한다.

우선 재외동포의 그것과 같은 수준으로 사업장이동을 허용하는 방안을 생각해볼 수 있다.

재외동포들은 방문취업(H-2) 체류자격이 부여되면서 단순노무직종에서 사업장이동의 자유가 허용되고 있으므로 간단한 신고만으로 사업장 이동을 자유롭게 하는 것이 필요하다.

현재 고용허가제에서 사업주와 근로계약을 체결하는 기간을 1년 단위에서 사실상 3년으로 연장되었고, 사업장 변경을 위해 다른 사업체를 구직하는 과정에서도 과거에는 자율구직이 가능하던 것으로부터 고용센터가 제공하는 정보에만 의하도록 되었다. 이러한 현실에서는 인권침해 문제가 대두되므로 재외동포와 마찬가지로 간단한 신고만으로써 사업장이동이 자유롭게 하는 것이 근원적인 해법이라 할 수 있다. 그렇게 함으로써 인종 또는 민족적 출신 등에 따른 차별을 금지하는 국제인권조약의 정신을 실현할 수도 있다. 또한 현재의 사업장변경 제한정책의 명목적인 이유는 이주노동자의 임금 상승으로 인한 영세 사업체들의 인력수급 불안정과 내국인 일자리 침

¹⁶⁾ A Member may -- (a) make the free choice of employment, while assuring migrant workers the right to geographical mobility, subject to the conditions that the migrant worker has resided lawfully in its territory for the purpose of employment for a prescribed period not exceeding two years or, if its laws or regulations provide for contracts for a fixed term of less than two years, that the worker has completed his first work contract;

해를 막기 위함이나, 이에 대해서는 법리적으로나 실증적으로 반론이 제기되었다. 제외동포 방문취업의 경우에 비추어보면, 사업장이동이 자유롭게 된다고 하여 영세업체의 임금이 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 점¹⁷⁾도 고려할 만하다.

다음으로, 철저한 사업장이동의 자유의 보장으로 나아가는 과정에서 과도적으로 생각해 볼 수 있는 해법은, 장기간 취업 노동자에 대해서만 제외동포와 같은 수준으로 사업장이동을 허용하는 방안이다. 즉, 국내에 입국한 이주노동자의 사업장이동을 처음에는 제한하더라도 일정한 취업기간이 경과한 후에는 사업장변경의 자유를 허용하는 방안이다. 이주노동자의 권리를 충실히 보장했던 UN의 이주권리협약 제52조와 ILO의 이주노동자보호협약(제143호) 제14조에 비추어보면 국내 취업 2년이 경과한 다음에는 사업장변경을 허용하는 것이 맞겠으나, 현재의 외국인고용법의 규정들이 입국 이후 3년을 기준으로 재고용하도록 한 점을 고려할 때에 입국 이후 3년이 경과한 시점을 기준으로 동포 수준으로 사업장변경을 허용하는 것도 대안이 될 수 있다.¹⁸⁾

셋째, 고용노동부 고용센터는 사업주의 의사와 관계없이 사업장변경 사유에 대해 적극적이고 객관적인 판단을 할 필요가 있으며, 또한 현재 협소하게 인정되는 변경사유가 더 확대되어야 한다.

「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」상 사업장변경 사유에 해당하면 외국인 근로자는 일정한 횟수와 사유의 범위 내에서 사업장변경이 가능하다(제25조). 그러나 고용센터에서는 원칙적으로 사업주의 ‘외국인 근로자 고용변동 등 신고’와 근로자의 ‘사업장 변경 신청’을 모두 제출받아 양 사유를 서로 일치시킨 후에 처리하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 이를 시정하기 위해서는 고용노동부의 고용센터가 사업주의 사유기재 여부나 내용과 관계없이 객관적인 근로조건 위반이 있으면 사업장변경을 허용해야 한다. 또한 변경이 허용되는 ‘외국인 근로자의 책임이 아닌 사유’²⁰⁾의 범위가 협소하고 매우 제한되어 있다는 점도 문제점이다. ‘열악한 기숙사 환경이나 동료의 산재피해로 인한 공포와 두려움’, ‘장시간 노동으로 인한 육체적 피로와 고통’, ‘같은 출신 국가

17) 최서리·이창원(2015), 「고용허가제 사업장 이동 제한의 쟁점」, IOM 이민정책연구원 참조.

18) 1년에 1회씩 사업장변경이 가능하도록 하는 방안도 제안되었다. 2009년 외국인고용법 개정이전처럼, 근로계약의 기간을 1년으로 함으로써 이주노동자가 원하는 경우에는 다른 사업장으로의 변경이 가능하도록 하는 방안이 있다. 우삼렬(2015), 위의 글(주 11), 참고.

19) 고용노동부(2015), 「고용허가제 업무 편람」, 230면.

20) 고용노동부고시 제2012-52호.

의 동료가 없어서 느끼는 정신적 외로움' 등은 근무처 변경의 사유에 해당하지 않는다. 더 나아가 손가락이 잘리는 산업재해를 당해 사고 재발의 공포에 시달리는 경우에도 위 사유에 포함되어 있지 않아 직장 이동이 불가능하다.²¹⁾ 실제 고용노동부의 고시가 실질적인 기준이 되고 있으므로 이러한 내용에 대한 수정이 요구된다.

3. 거주숙소의 상태

주거권은 물리적 거처로서의 주택에 대한 권리와 사회적·문화적·경제적 환경을 향유하기 위한 사회적 의미로서의 주거에 대한 권리를 모두 포함하여, '인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준'이라 할 수 있는 주거에 대한 권리를 의미하고 있다.²²⁾

이러한 의미에서의 주거권은 「헌법」과 법률에 명시적으로 규정된 것은 아니지만, 현행법체계가 보호하는 기본권에 포함되는 것으로 해석되고 있다. 「헌법」 제10조의 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제16조의 주거의 자유, 제34조제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 함께, 헌법전문이 정하고 있는 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”의 부분을 아울러 근거로 삼아야 한다.

이주노동자의 주거문제 해결을 위해 점수제 외국인력 배정의 점수항목으로 들어와 있으나 배점이 너무 낮다. 2015년 제조업 가점항목을 보면, 우수 기숙사 설치운영 사업장의 경우 0.5점씩 2년간 가점을 주는 정도에 그치고 있다. 기숙사 및 숙소의 시설과 관련하여 가점과 감점이 너무 적다. 앞으로는 고용센터의 지도점검 결과 우수 기숙사로 인정된 경우에는 더 가점을 주고, 기숙시설이 열악한 경우에는 감점을 주도록 함으로써, 숙소를 안락하게 갖추도록 유도하고 기본적으로 주거시설이 안 갖추어진 경우에는 고용허가를 제한하는 등의 조치가 필요하다. 또한 「외고법」상 기숙사 내지 숙소의 제공기준에 관한 근거조항을 신설하고, 그 구체적인 기준을 대통령령이나 고용노동부령으로 정할 필요가 있다. 그리고 집단적인 숙박시설인 기숙사 이

21) 우삼렬(2015), 위의 글(주 11), 참조.

22) 조규범(2009), 『강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법적 개선방향(현안보고서)』, 국회입법조사처, 3-5면; 이은기(2007), “주거권의 입론”, 『서강법학』 제9권 제2호, 서강대 법학연구소, 167-168면; 이호(2005), 『개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사』, 국가인권위원회, 49-50면.

외에도 사업주가 제공하는 숙소에 대해서도 나름의 기준을 제시할 필요가 있다는 점에서 기숙사 이외의 숙소에 대해서도 법령에서 제시할 필요도 있다.

법령의 내용에는 기숙사나 숙소에 대해서는 상하수도시설, 냉난방시설, 부엌이나 조리기구, 안전시설, 잠금장치(숙소 전체, 화장실, 욕실, 침실)가 구비되어야 하며, 숙소의 남녀구분과 함께, 주거공간의 넓이 및 내부 높이, 수용인원 등에 관한 기준이 포함되어야 한다. 그러나 이 경우에도 우선 중요한 것은 숙소에 대해 과도한 비용을 지불하지 않도록 하는 것이다. 현재에는 기숙사 제공을 빌미로 급여에서 과다 공제하는 경우가 적지 않게 벌어지므로 임금에서 숙소비용을 공제할 수 있는 한도(예컨대, 임금의 일정비율, 또는 일정금액)를 설정하여 당해 한도를 초과해서는 숙소비용을 공제할 수 없도록 해야 한다.

4. 모성권 보장

우리 고용보험은 가입대상자에 한해 일정한 가입기간을 충족한 경우에 실업급여, 출산전후휴가급여 및 육아휴직급여 등 부모성관련 급여, 직업훈련 등과 관련된 급여 등의 대상이 되는 것으로 규정한다. 그러나 이주노동자의 고용보험 가입은 임의가입으로 되어 있어, 여성이주노동자의 경우 그 가입실태가 매우 낮다.

여성이주노동자의 경우, 근로하는 사업장이 영세소규모 사업장이 많다는 점에서 도산이나 폐업 등의 위험이 상존하고, 이로 인해 비자발적 실업에 놓일 위험이 크다. 따라서 이들에게도 실업시 생존권을 확보할 수 있는 장치가 반드시 요구된다. 특히, 임신·출산 및 육아를 하는 외국인 여성근로자의 경우, 고용보험의 가입률이 낮다는 것은 그들의 임신·출산 및 육아에 대한 권리를 배제하는 것일 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

여성이주노동자도 「근로기준법」이나 「남녀고용평등법」상 근로조건 등에서 차별이 금지되므로, 출산전후휴가 및 육아휴직 등이 당연히 보장되어야 하고, 출산전후휴가수당은 사용자가 당연히 통상임금의 60일분(다태아 75일분)에 대한 부담책임을 지게 된다. 그러나 나머지 휴가에 대한 출산전후휴가수당과 육아휴직급여에 대해서는 사용자의 책임이 면제되는 것이고, 특히 고용보험 우선지원 대상기업에 대해서는 고용보험에서 전체 출산전후휴가기간에 대한 급여를 지급하도록 하고 있다는 점에서 여성

이주노동자는 법적 사각지대에 놓이게 된다. 따라서 현재와 같이 임의가입으로 규정된 고용보험제도 하에서는 여성이주노동자의 모성권보장은 어려우므로 고용보험가입이 의무화로 되어야 할 것이다.

또한 출산휴가급여, 유사산휴가, 그리고 육아휴직급여 수급대상이 되기 위해서는 피보험단위기간이 통산하여 180일이 이상 되어야 한다(「고용보험법」 제75조, 제70조). 그러므로 여성이주노동자가 출산전후휴가수당을 받기 위해서는 이 규정의 완화가 필요하다.

따라서 「근로기준법」 및 「남녀고용평등법」상 임신, 출산전후 휴가 및 육아휴직 등을 보장하기 위한 전반적인 제도의 검토가 요청된다. 「근로기준법」상 출산전후휴가 및 육아휴직의 보장 및 고용보험의 강제가입 범주의 확대와 수급자격을 완화하여야 하고, 이로써도 법적용의 대상이 되지 못하는 사각지대를 검토하여 이러한 권리가 보편적 권리로서 작동할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 근로자에게는 물론, 사용자, 송출국 등에 이러한 권리에 대한 교육이 요구되고, 법상 기준들이 제대로 지켜지고 기능할 수 있도록 하여야 한다.

5. 산업안전 확보

산업재해 발생원인에서 필요한 안전장비 없이 일을 하다가 사고를 당하는 안전사고의 위험이 높다는 점은 「산업안전보건법」상 국가의 책임 즉, 사업장의 감독의무와 귀결되는 부분이다. 또한 여성이주노동자의 경우 산업재해의 발생원인이 신체에 무리가 가는 동작이나 업무를 반복함으로써 발생하는 재해와 짧은 시간에 많은 양의 일을 해서가 각각 50%와 40%를 차지하고 있으므로, 이들에 대한 건강진단 및 상담 등을 통한 적극적인 대응과 노동집약적인 제조업에서의 근로의 양과 질을 어떻게 조절해 나갈 것인지에 대한 대책이 요구된다.

건강권과 안전권은 인간의 생명권과 관련한 가장 기본적인 권리로서 인정되어야 한다는 점에서, 근로계약 작성의무에서처럼 산업안전과 산업재해에 대해서는 정부가 근로자가 각각 이해할 수 있는 언어로 작업지침을 마련하여 근로자의 입국 시부터 교육하고, 사업장에 배포하여 교육하도록 하는 등의 방안을 강구해야 한다. 산업안전 확보를 위해서는 산업안전에 대한 교육 실시 특히 한국어 수준이 높을수록 안전교육

의 효과가 높게 나타났으므로 노동자들이 충분히 이해할 수 있도록 모국어로 안전교육이 철저하게 이루어져야 할 것이다. 그리고 사업장에서 다치는 이유가 짧은 시간에 많은 일을 하거나, 한국어를 못 알아들어서 등의 순으로 이유가 나타나 법정근로시간 등의 준수 등 근로조건을 지키고 한국어교육이 보다 철저하게 이루어져야 할 것이다. 안전장비에 대해서도 형식적이 아닌 실질적으로 이들의 안전을 담보할 수 있도록 안전장비가 지급되어야 할 것이다.

특히, 사용자는 외국인근로자의 사용이 기존 범망을 지키지 않고 단기적으로 사용하고 고용관계를 손쉽게 종료할 수 있는 수단이 아니라, 외국인근로자의 사용에서도 당연히 지켜야 할 법적·도덕적 책임이 수반되어야 함을 인식해야 한다.

따라서 산업안전과 산업재해 등을 포함해 전반적으로 노동관계법에 대한 교육을 강화해야 하고, 이는 사업주와 근로자 모두를 대상으로 해야 한다. 고용허가제로 들어온 외국인에 대해서는 입국 후 미흡하나마 교육이 이루어지기도 하지만, 결혼이주여성에 대해서는 그러한 교육이 제대로 기능하지 못하는 측면이 있다. 따라서 이들에 대한 실질적인 교육과 홍보가 필요하다.

여성이주노동장의 경우 산업재해가 사고성 재해보다는 오히려 업무상 질병이 많을 수 있고, 근로자 본인은 그것이 산재의 대상이 되는지에 대한 인지도 부족한 상황이다.

「산업안전보건법」상 검진에서 업무상 질병에 해당할 수 있는 질환에 대한 면밀한 검사를 하도록 하는 방안도 고려되어야 한다. 다만, 이 경우 미등록 근로자인 경우 이러한 검진대상에서 제외될 수 있다는 점에서 이들의 건강권과 산업안전 확보를 위한 방안도 검토되어야 할 것이다. 특히, 근로자들이 병원에 가지 못하는 이유 중 비용뿐만 아니라 언어의 장벽으로 인해 포기하는 경우가 있다는 점에서, 이러한 언어문제를 해결할 수 있는 예컨대, 통역을 제공한다든가 하는 등의 정책적 대응이 요구된다.

6. 성희롱 및 성폭력으로부터의 자유

성폭력 문제는 상대적으로 그 피해에 대한 인식이 뚜렷한 반면, 성희롱의 문제는 대부분 가시적으로 드러내지 못하고 있다. 성희롱의 문제는 여성을 성적 대상으로 보

아 우리 사회의 공공성과 공정성을 해치는 가장 기본적인 인격권 및 인권침해의 한 유형이라 할 수 있다. 그 빈도의 정도에 따라 대응이 요구되는 것이기 보다는 근절되어야 할 대상이다.

그런데, 외국인 여성들이 종사하는 사업장은 그 규모가 상대적으로 영세하고 소규모라는 점에서 남녀고용평등법 등에서 규정하는 성희롱 정기 예방교육 등이 제대로 시행되지 못하고 있다. 따라서 성희롱예방교육실시가 강화되어야 할 것이다.

이를 위한 방안으로는 우선 현재 고용노동부가 상시근로자가 30인 미만인 경우 무료교육지원제도를 실시하고 있는데 이를 적극적으로 활용할 수 있도록 하고 여성이주노동자가 많이 근무하는 사업장을 대상으로 홍보를 해야 할 것이다. 더 나아가 무료교육지원을 이주노동자가 많은 사업장에 우선적으로 지원하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 여성이주노동자가 근무하는 사업장에서는 이들이 이해할 수 있는 언어로 교육이 실시되어야 할 것이다. 「남녀고용평등법」, 「양성평등기본법」에 의하면 성희롱예방교육에 포함되어야 할 사항으로 성희롱 예방에 관한 법령, 성희롱 발생 시 처리절차 및 조치기준, 성희롱 피해자에 대한 고충상담 및 구제절차, 성희롱을 한 사람에 대한 징계 등 제재조치, 성희롱 예방에 관한 법령 그 밖에 성희롱 예방에 필요한 내용 등이다. 이러한 내용을 한국어로 교육할 경우 이주노동자가 이해하기는 매우 어려우므로 반드시 이들이 이해할 수 있는 언어로 강의하고 이에 대한 내용을 담은 소책자를 제공하는 것이 필요하다. 다국어로 하는 성희롱예방교육을 사업장별로 하기 힘들다면 몇 개의 사업장을 묶어서 하는 방안도 강구할 필요가 있다.

셋째, 최근 성희롱은 반드시 상급자나 한국인에 의해 발생하는 것이 아니라, 동료이주노동자에 의해 발생하는 비율이 증가하고 있다는 점에서 이러한 예방교육은 그들의 언어로 충분히 인지할 수 있을 정도의 교육이 필요하다. 이는 이들이 한국의 사업장에 입국하기 이전부터 이루어지는 교육과 연계될 필요성이 있다.

넷째, 성희롱, 성폭력 피해 여성이주노동자의 사법접근성의 보장을 위해서 국선번호인의 배정과 전문통번역 제공서비스가 제공되어야 할 것이다. 현재 ‘통역, 번역 및 외국인 사건처리 예규’에 의하여 외국인에게 정보제공이나 이해를 돕기 위한 서비스는 제공되나 한국어가 부족한 피해자를 수사나 재판과정에서 도와 줄 전담인력이 필

요하다. 따라서 「성폭력처벌법」상 제28조에 규정된 전담재판부에 여성이주노동자를 지원해 줄 전담인력배치나 이러한 인력지원을 받을 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 동 법 제29조 등에 규정된 수사 및 재판절차에서도 여성이주노동자의 인권보장을 위한 방안 마련과 제35조에서 규정하고 있는 진술조력인 양성에서도 이주노동자들의 사법접근권을 보장하기 위해 이들을 위한 진술조력인의 양성도 필요하다.

다섯째, 성희롱이나 성폭력 발생시 사업장 변경이 가능하다고 고등노동부고시에 규정하고 있으나 피해자는 사업장에서 쫓겨날 것이라는 두려움에서 피해를 신고하는데 적극적이지 않으며 신고를 해도 고용센터 등이 적극적으로 대응조치를 취하지 않고 있다. 따라서 고용센터 업무담당자들 대상으로 이에 대한 인식교육을 강화하여 성희롱 등에 대한 피해신고시 적극적인 구제조치를 취하도록 하여야 한다. 또한 현재 고용허가제 업무편람에서 소송 등으로 최종 판단시 장시간이 소요될 경우 1개월 이후부터 사업장 변경이 가능하도록 규정하고 있는데 이는 2차 피해의 위험이 있으므로 신속하게 사업장 변경을 보장하여 인권침해를 예방해야 할 것이다. 혹여 허위신고로 인한 피해를 염려할 수도 있으나 이 경우 무고죄로 형사책임을 받게 하면 될 것이다.

무엇보다도 성희롱, 성폭력 피해 여성이주노동자의 침해구제 및 인권보장을 위해서는 고용노동부, 여성가족부, 국가인권위원회, 법무부 등 관련부처간 그리고 민관학의 연대강화가

중요하게 요구된다.

7. 교육 강화

1) 입국 전 교육 강화

한국으로 입국하기 전 여성이주노동자는 입국 전 교육을 받는데 교육 내용과 시간은 나라마다 차이가 있다. 교육은 한국어 시험에 합격한 후 근로계약이 체결되어 입국이 결정된 사람들을 대상으로 실시된다. 입국 전 교육은 해당국 노동부 주최로 실시되고 있으며 45시간 교육이 권장되고 있다. 한국 정부는 입국 전 교육으로 한국어 능력 향상에 중점을 두고 있다. 그러나 성희롱 및 성폭력의 가해자에는 사업주나 관리자만이 아니라 동료 외국인 근로자라고 답한 비중이 상대적으로 높다는 점에서, 외

국민 근로자 전체에 대한 성희롱 및 성폭력 교육이 요청된다. 또한, 여성이주노동자의 산업안전 예방교육, 표준계약서 작성과 「근로기준법」 교육 등 알 권리에 대해서는 충분한 정보제공이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 입국 전 교육 내용을 다양화하여 인권, 노동권 침해가 일어나지 않도록 예방교육에 초점을 맞추어야 할 것이다 즉 산업안전 예방교육, 성희롱 성폭력 예방교육, 「근로기준법」 및 관계 법령 이해 교육, 권리보호를 위한 정보 제공 의무화, 의무교육시간 편성이 요구된다.

2) 입국 후 교육

여성이주노동자는 입국 후에도 2박 3일간 직무연수형태의 교육을 받고 있다. 입국 후 교육은 한국어회화 (2시간), 직장생활, 직장예절, 기숙사 생활 등 직장 문화에 대한 교육 (2시간), 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」, 「근로기준법」, 「출입국관리법」, 이탈방지 교육 등 관련 법령 (4시간), 고충처리 및 상담절차 및 성희롱 예방교육 (2시간), 산업안전보건 및 업종별 기초 기능 교육 (6시간) 등 총 16시간의 교육이 이루어지고 있다. 취업교육은 60명 이하로 반을 구성, 같은 국적 이주노동자를 한 학급으로 편성하며 언어가능자를 국가별 학급 담임으로 지정운영하고 있다. 다만 같은 국적 이주노동자가 10명 미만일 경우 다른 국적 이주노동자와 합반이 가능하나 3개국을 초과할 수 없도록 하고 담당은 다수 출신 국가의 언어 가능자로 지정 하고 있다. 산업안전보건 및 기초기능은 제조, 건설, 농축산업, 어업 등 특성에 맞도록 교육 하며 교재와 매체는 교과목별 송출 국가어 및 한국어를 병용하여 상용하고 있다

이에 대해 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

현재 입국하자마자 실시되고 있는 2박 3일 교육기간을 늘릴 필요가 있다. 이 기간을 장거리 여행으로 인한 피로감 해소 및 한국생활적응 기간으로 삼으면 좋을 것이다.

‘2013년 외국인 근로자 안전보건정보 숙지문제 해결방안 연구 보고서’에 의하면 이주노동자들은 낯선 환경에 대한 긴장감과 피로감을 해소하지 못한 채 공장에 배치된 당일 또는 바로 그 다음 날부터 바로 기계를 다루어야하기 때문에 무섭고 두려웠다고 증언하고 있다.

따라서 현재 외국인고용법 제11조 및 동법 시행규칙 제11조에 의거해 실시되는 입국 후 교육은 한국생활적응에 필요한 은행통장개설 및 핸드폰 개설, 대중교통이용방

법 등 생활편의를 돕는 실용적인 교육과 성희롱 성폭력 예방 교육, 임금체불, 재해 발생 시 대처방법 등 자신의 인권과 노동권을 보호할 수 있도록 하는 교육으로 전환해야 할 것이다. 현재 자국어와 한국어로 병행된 매뉴얼 책자를 보완하여, 성희롱 성폭력 예방 및 인권 노동권 침해 시 구제절차방법과 보호받을 수 있는 기관 및 지원 기관(NGO 포함)에 관한 상세한 정보를 반드시 제공하여 성희롱, 성폭력시 적극적인 대응을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3) 채용 후 보수 교육

「산업안전보건법」 제31조, 시행규칙 제33조제1항에 의하면 사업주는 근로자에 대해서 정기교육, 채용 시 교육, 작업내용 변경 시 교육, 특별교육, 건설업기초안전 보건교육 등을 실시하여야한다. 채용 시 교육은 일용직 근로자를 제외한 근로자에게 8시간 이상의 교육을 실시하고 작업내용 변경 시에는 2시간의 교육을 실시해야 한다. 단 5인 미만 사업장은 이러한 산업안전 보건교육의 실시 대상에서 제외되고 있다.

그러나 채용 시 교육을 실시하지 않아도 이를 강제할 근거가 없기 때문에 사업장에 도착해서 일과 작업방법, 안전수칙 등에 관해 교육을 받은 경우는 찾아보기 힘들었다. 산업안전예방교육의 경우 작업장 특성에 맞는 맞춤형 교육이 아니라 자신의 직무와 연관성이 없는 산업현장 일반에 관한 예방교육이 주를 이루기 때문에 교육효과가 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 따라서 현장 상황을 반영한 맞춤형 산업안전예방교육 실시를 의무화하고, 5인 미만 사업장에 대해서는 작업의 현장성이 반영된 영상물 상영, 이해할 수 있는 언어로 된 책자를 보급하여 교육을 강화해야 할 것이다.

여성이주노동자가 이해하기 쉬운 언어로 된 재해 안전 수칙 스티커, 포스터 부착을 의무화하고 이를 관리 감독하여야 한다. 또한 정기적으로 성희롱 성폭력 예방교육을 실시하고, 침해 시 처벌규정을 숙지시키는 등 여성이주노동자에 대한 인권침해가 없도록 적극적 조치를 취해야 할 것이다.

4) 사업주에 대한 교육 강화

「외국인 근로자 고용등에 관한 법률」에 의하면 민간취업교육기관은 외국인 근로자 인도전 외국인 근로자 고용을 신청한 사업주에게 (1) 불법체류 방지 및 고용관리에

필요한 사항 및 유의사항 (2) 표준근로계약서 이행 등 사업주의 의무사항 (3) 「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「출입국관리법」의 주요 내용을 교육시킬 것을 규정하며, 교육이수사업장에 대해서는 고용노동부 지도점검 1회를 면제하고, 수료증교부, 교육비무료, 중식을 제공하고 있다.

현재 사업주에 대해 실시하고 있는 직무교육 중심의 교육내용을 인권교육으로 전환하여, 이주여성에 대한 성희롱 성폭력 예방 및 이주노동자 인권보호를 위해 주체적인 역할을 할 수 있도록 전인할 필요가 있다. 고용노동부고시 “외국인 취업교육기관 지정 및 운영에 관한 규칙” 제13조에서 정하고 있는 사업주에 대한 교육은 고용허가제 발급의무사항이 아니라 주의사항을 주지하는 정도의 형식적인 수준인데 노동자에서의 성차별, 성희롱이나 성폭력을 없애기 위해서는 사업주의 교육이 무엇보다도 중요하다. 따라서 사업주 교육내용에 성희롱, 성폭력 등에 대한 인권교육을 포함하도록 하고 이를 이수한 사업주에게만 이주노동자를 고용할 수 있도록 해야 할 것이다

8. 결혼이주여성 특성을 고려한 취업, 고용지원정책

1) 결혼이주여성의 선주민 여성취업과의 조화를 위한 취업지원 강화

결혼이주여성은 선주민 여성과 유사한 패턴을 보이며 노동시장으로 진입하거나 재진입 하는 경험을 보인다. 즉, 결혼 후 가사노동 및 출산육아로 인한 경력단절, 학력 및 노동기술에 비해 낮은 수준의 근로조건의 사업장으로 취업하는 하향취업, 언어장벽과 고용 장벽으로 인한 불안정한 비정규직 취업 등의 경향이 높다.

주류 선주민 여성과 동일한 패턴의 노동시장 참여를 보인다면, 장기적으로 결혼이주여성이 노동시장으로 편입될 수 있도록 지원이 필요하다. 결혼이주여성 또한 선주민 취업여성과 다르지 않은 이유로 취업에 나서고 있다. 보조생계부양자로 노동시장에 참여할 수도 있지만, 선주민 여성과 유사한 비율과 이유로 일차적 생계부양자가 될 수 있음을 고려해야 할 것이다. 이에 선주민 여성취업의 동일 연장선상에서 결혼이주여성의 취업, 고용을 지원하는 정책이 마련되어야 할 것이다. 불안정한 고용형태, 노동권리를 보장받지 못하는 사업장, 저임금 등의 불합리하고 인권탄압적 환경을 타개할 수 있는 적극적인 노동정책의 입안이 필요하다.

2) 직업훈련 및 취업교육 내용 현실화, 실용화

취업을 희망하는 결혼이주여성을 위해 다문화가족사업의 일환으로 다양한 취업과 창업교육이 진행되고 있지만 미용사자격, 바리스타 교육 등 매우 한정된 프로그램이며 교육이수자가 실제 취업과 창업이 어려운 상황이다. 실제 취업이 가능하도록 면접 시험 준비, 취업가능한 자격증, 교육분야 확대가 필요하다. 이를 위해 결혼이주여성의 학력, 모국에서의 취업경험, 자격증, 연령 등을 고려하여 각자가 처한 환경, 희망취업 분야 등을 고려하여 맞춤형 취업교육이 실시되어야 하며 사용주가 생각하는 결혼이주여성 고용동기, 노동시장에서의 수요도 등을 조사하고 분석하여 시장의 요구에 부응하는 전략업종 발굴이 필요하다.

참고문헌

- 고용노동부, 2015, 「고용허가제 업무편람」, 고용노동부.
- 국가인권위원회, 2013, 「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회.
- _____, 2015, 「건설업 종사 외국인 근로자 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회.
- 김용환, 2010, “이주근로자의 고용허가제 정착을 위한 관련법제 개선방향에 관한 연구”, 『노동법포럼』 제5권, 노동법이론실무학회.
- 김종세, 2015, “외국인 근로자의 헌법상 근로권보장과 고용허가제의 쟁점사항”, 『漢陽法學』 제26권 4호, 한양법학회.
- 김현미 외, 2007, 「고용허가제 시행이후 몽골과 베트남의 이주 및 국제결혼과정에 나타난 인권침해 실태조사」, 국가인권위원회.
- 김희성, 2008, “이주근로자의 고용에 관한 법적 문제점과 개선방안”, 『經營法律』 제18권 3호, 한국경영법률학회.
- 박은주, 2012, 「외국인 근로자 산재보상실태 분석」, 근로복지공단산재보험연구센터.
- 박종희, 2010, “이주노동자(불법체류자)들의 노동조합 설립신고서 반려처분에 관한 판례 연구” 『노동연구』 제20권, 고려대학교 노동문제연구소.
- 설동훈(2009), “한국의 외국인노동자 인권침해: 현황과 대책”, 『노사저널』 제826호, 노사신문사.
- 우삼렬, 2015, “이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선방안”, 『이주노동자 노동권향상을 위한 세미나』발표자료집, 국회다정다감포럼.
- 이수연, 2014, “외국인 여성근로자의 노동인권실태”, 『젠더법학』, 한국젠더법학회.
- 장명선, 2015, 「사회적 통합을 위한 다문화가족 서비스 대상 범위 확대방안 연구」, 여성가족부.
- 전경옥, 2016, “여성이주노동자 권리 관련 국제규범과 한국의 여성이주노동자 인권정책”, 『다문화사회연구』 제9권 1호, 숙명여자대학교 다문화통합연구소.
- 정기선, 최서리, 2014, “해외 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장 통합정책의 동향과 시사점”, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원.

- 최서리, 이창원, 2015, 「고용허가제 사업장 이동 제한의 쟁점」, IOM 이민정책연구원.
- 최홍엽, 2015, “외국인 근로자에 대한 고용변동신고와 해고의 제한”, 『노동법학』 제 55호, 한국노동법학회.
- 한국염, 2011, “이주여성 인권문제, 그 현주소와 과제”, 이주여성긴급지원센터 5주년 기념 토론회 『이주여성 인권문제“ 그 현주소와 정책적 과제』 자료집.
- 한국외국인력지원센터, 2013, 『이주노동자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사』, <3.8 세계여성의 날 기념> ‘이주노동자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사’ 보고대회 자료

[토론문]

“여성이주노동자와 노동법제”에 대한 토론문

허오영숙*

- 국내에서 여성이주노동자에 대한 연구는 매우 드물다. 이 논문은 젠더적 시각에서 여성이주노동자 실태에 초점을 둔 연구라는 점에서, 현장에서 활동하는 사람으로서 감사말씀을 먼저 드리고 싶다. 앞으로 관련 연구가 보다 풍성해지고, 이러한 주제가 다양한 관점에서 논의되길 바란다.
- 외국인 정책은 인력 정책(고용허가제)과 다문화가족정책(한국인+외국인 결혼으로 이루어진 가족)으로 구성된다. 외국인 인구 200만명 중 외국인 정책 대상자는 비숙련 노동으로 분류되는 외국인 노동자 48만2천명(고용허가제의 비전문취업(E9)과 방문취업(H2) 포함), 결혼이주민은 27만명(혼인귀화자 포함) 규모이다. 한국계 외국인에 대한 정책은 때에 따라 동포 정책(동포 비자 F4)이기도, 인력 정책(방문취업제 H2)이 되기도 한다. 이러한 외국인 정책은 기본적으로 외국인 노동력의 경우 임신출산을 하지 않을 대상으로, 결혼이주민의 경우 전업주부로 전통적 가정내 여성 역할에 충실할 대상으로 전제한 것이다. 하지만 Piper & Roces(2003)가 결혼을 통해 노동을, 노동을 통해 결혼을 하기도 하기 때문에 여성이주는 결혼이나 노동으로 양분되기 보다는 혼합되어 있다고 논의했듯이, 결혼을 목적으로 이주한 여성들이 한국사회에서 다양한 방식으로 노동시장에 참여하거나 노동을 목적으로 왔던 이주여성이 한국남성과 결혼을 하고, 노동시장에 참여하는 현상이 나타나고 있다.
- 이 논문의 목적은 여성이주노동자 근로환경을 비롯한 인권 생활 실태를 살펴보고 이를 근거로 여성이주노동자들의 노동권 내지 인권을 보장하기 위한 방안을 모

* 한국이주여성인권센터.

색하고자 함이다. 연구 목적에 맞게 정책 제언을 비중있게 다루고 있다. 그런데 기본적으로 정부의 정책이 외국인의 체류자격인 비자에 따라 규정이 각기 다르게 세분화되어 있어서 통합적 시각으로 논의하는 것을 저해한다. 외국인 취업자는 (특례)고용허가제 노동자, 유학생, 동포, 결혼이주민, 영주권자 등이 다양하게 분포되어 있다. 그러나 외국인의 취업 요건이 엄격하게 제한되어 있어서 비자에 따라 그들이 일할 수 있는 곳과 조건은 제한된다. 한 일터에 일하고 있어도 체류 신분예 따라 다르게 적용받는다. 이런 현실적인 제약으로 인하여 체류자격 범주를 넘어선 정책 제언을 하기 어렵다.

- 국내 노동시장은 내국인 노동자 - 외국국적동포 - 외국인 노동자 - 비합법 체류자로 위계화된 에스닉 층화구조를 형성하고 있다(이병렬·김희자, 2011). 그런데 외국인 노동자 안에서도 성별에 따른 격차가 드러남을 기존 자료를 통해 확인할 수 있다(외국인 남성 노동자는 상용근로자가 더 많은데 비해 여성은 임시일용근로자가 더 많고, 남성은 10인 이상 30인 미만에 가장 많이 일하는데 비해 여성은 5인 미만 사업장에 집중되어 있으며, 남성은 200-300만원의 임금을 받는 사람이 많은 반면, 여성은 100만원-200만 미만을 받는 사람들이 가장 많다). 일반적인 현황에서 여성이주노동자들이 5인 미만 사업장에 집중되어 있는 것에 비해 조사 대상 여성이주노동자들의 사업장 규모는 10명~50명 미만이 41%로 가장 많은 비중을 차지했다. 사업장 규모의 차이는 여성이주노동자들의 작업환경에도 영향을 줄 것이다.
- 여성이주노동자와 관련한 산업안전은 그동안 논의가 거의 없었던 부분이다. 한국의 산재사망률은 OECD 1위로 산업안전에 대한 제도와 인식이 낮은 편이다. 이는 외국인 노동자의 산업 안전 문제와 직결되어 나타나는데, 2016년 정춘숙 국회의원이실이 고용노동부에서 받은 자료에 따르면 2015년 외국인 산업재해 발생 사례는 6,449명이고 이 중 16%인 1,046명이 여성이었다(고용노동부 2016년 산업재해 발생현황에 따르면 2016년 국내 산업재해자 수는 90,656명이다). 산업안전 확보를 위한 제도적 개선과 사회적 노력은 매우 필요하다.

- 외국인 노동자에 제공하는 주거시설의 열악함에 대해서는 이미 문제가 제기되어 왔다. 난방장치, 안전장치가 없거나 욕실과 화장실이 없는 비닐하우스 숙소는 기본적인 안전 문제를 노출시키고 있다. 인간다운 주거 생활이 어려운 장소를 숙소로 제공하고 비용을 받는 것에 대한 비판이 컸음에도 불구하고, 고용노동부는 “외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침”(2017년 2월 6일)을 통해 비닐하우스 등의 임시 주거시설에도 통상임금의 8% 범위내에서 기숙사비를 받을 수 있도록 하여 반발을 사고 있다.
- 성폭력, 성희롱과 모성권의 문제는 노동자이기 이전에 여성으로서 겪는 이슈이다. ‘경단녀’가 고유명사인 사회에서 이주여성이라고 이를 비켜가기 어려우며, 성폭력, 성희롱 피해와 이에 대한 대응 역시 일반적인 사회적 수준을 반영한다. 이주여성의 상황은 더 열악할 수 있다.
- 논문은 근로계약서 작성 및 교부, 사업장 변경 제한의 문제, 기숙사 문제, 모성권 보장, 산업안전 확보, 성폭력 성희롱으로부터의 자유, 교육 강화, 결혼이주여성 특성을 고려한 취업 정책, 지원 기관의 역할 확대 등에 대하여 구체적으로 정책제언을 하고 있다. 이는 인권 측면에서 대부분 동의할 수밖에 없는 최소한의 제언이라고 생각한다. 문제는 이러한 내용조차도 현실에서 변화를 만들어 내기 쉽지 않고, 이러한 상황이 우리 사회의 수준을 반영한다는 점이다. IOM에 따르면 (<http://www.iom.int/world-migration>) 2015년 기준 한국에 들어와 있는 이주자 인구는 1,327,324명이고, 한국인이 해외에 나가 있는 이주 인구는 2,345,840명이다. 경기 침체에 따른 청년실업으로 해외취업이 대안으로 떠오르고 있다. 국내 이주민에 대한 처우는 곧 국외 한인들이 겪을 처우의 바로미터이다.