



# 차 례



## 다문화사회와 외국인 인권 확장의 과제

### 1. 들어가며

### 2. 한국의 외국인 관련 법제와 정책

#### 가. 외국인 관련 법제

- (1) 외국인의 대한민국 헌법상의 지위
- (2) 외국인의 입국, 체류, 출국 및 처우에 관한 법령
- (3) 결혼이주여성에 관한 법령
- (4) 이주노동자에 관한 법령

#### 나. 외국인 관련 정책

### 3. 외국인의 인권 확장의 과제

## 다문화사회와 외국인 인권 확장의 과제

우리사회에서 ‘다문화’라는 용어만큼 정부 주도적으로 만들어져 일반 시민사회에 퍼진 용어가 또 있을까 싶다.

대한민국 경제가 성장하고 88서울올림픽을 개최하여 인지도가 높아지자 일자리를 찾아 나선 이주 노동자가 유입되었고, 저임금을 주면서도 한국인들이 기피하는 업종에 이주노동자의 활용도가 높아 지자 정부는 산업연수제 등을 도입하여 적극적으로 저임금의 이주노동자 유입을 가능하게 하였다. 또한 산업화·도시화의 영향으로 결혼 못한 농촌 총각들이 늘어나 사회적 문제가 되자 이를 해결하고자 외국인 신부와의 혼인을 적극적으로 장려하고 지원함으로써 결혼이주여성이 증가하게 되었다. 이렇게 우리 사회는 이주노동자, 결혼이주여성의 모습으로 외국인의 유입이 늘었고, 정부는 앞장서서 다문화사회를 표방하였다.

이주노동자와 결혼이주여성 등 이주민의 증가와 더불어 열악한 노동환경과 저임금에 착취되는 이주노동자의 현실과 가정폭력, 빈곤, 문화적 충돌 등으로 정상적인 혼인생활을 영위하기가 어려운 결혼이주여성의 문제가 점차 수면 위로 떠올랐고, 이주노동자 및 결혼이주여성도 우리와 똑같이 인간다운 생활을 향유할 주체임을 자각하고 이들의 인권도 마땅히 보호받아야 할 대상임을 인식하게 되었다.

외국인의 인권이 보장되고 보호받는데 있어서 우리 사회 구성원의 인식의 변화도 절실히 요구되지만 법과 제도에 의한 보호가 없이는 실질적인 인권 보호는 어려운 것이 현실이다. 그러나 외국인의 인권을 보장하고 보호하기 위한 우리 나라의 법과 제도상의 한계는 여전히 존재하고 더군다나

법과 현실의 괴리로 인한 인권 침해 현상은 여전히 존재하고 있다.

이에 본 발표문에서는 외국인에 대한 한국의 법과 정부 정책을 통한 외국인 인권 보장 및 보호의 현주소를 살펴보고, 외국인 인권 확장을 위하여 한국의 법제와 정책이 어떻게 변화되어야 하는가를 살펴보도록 하겠다.

#### (1) 외국인의 대한민국 헌법상의 지위

대한민국 헌법은 최상위법으로서 외국인에 대한 모든 법률의 입법, 해석의 기준이 된다. 대한민국 헌법 제6조 제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”고 규정하고 있고 동조 제1항은 “헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 명시하고 있다.

그러므로 대한민국이 가입, 비준한 국제인권조약과 국제 법규는 국내법과 동일하게 적용되고<sup>1)</sup>, 국제인권조약과 국제법규에 따른 외국인에 대한 인권보호 규정은 우리나라에서도 그대로 적용되게 된다.

대한민국 헌법은 기본권의 주체를 “국민”으로만 표현하고 있다(제2장 국민의 권리와 의무). 그러나 헌법재판소는 “기본권의 보장에 관한 각 헌법규정의 해석상 국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권주체가 될 수 있다.”고 명시하면서 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다.”라고 실시하고 있다.<sup>2)</sup> 물론 헌법재판소에서도 여전히 외국인에 대한 기본권 주체성을 부인하는 견해<sup>3)</sup>도 있지만, 한국 헌법학계에서는 외국인의 기본권 주체성을 원칙적으로 인정하는 견해들이 주류를 이루고 있다<sup>4)</sup>.

1) 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정.

2) 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정.

3) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2009헌마351 결정, 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083 결정 중 재판관 김종대의 반대의견.

다만 생존권적 기본권 혹은 사회적 기본권 등은 국민의 권리로서 외국인에게 당연히 보장되는 것은 아니라는 입장이 통설로 자리 잡고 있고<sup>5)</sup>, 헌법재판소는 사회적 기본권의 경우 국민에 대하여만 인정된다는 입장을 취하고 있다<sup>6)</sup>.

우리 헌법재판소는 우리 헌법이 기본권의 주체를 국민으로 표현하고 있지만, 해석상 외국인도 인간의 존엄과 가치, 행복추구권 및 자유권적 기본권과 같이 인간의 권리에 대해서는 원칙적으로 기본권의 주체가 된다고 해석하고 있어, 인간의 권리로서의 기본권은 보호를 받을 수 있다고 하고 있다. 그러나 여전히 사회적 기본권의 경우는 국민의 권리로 보고 원칙적으로 외국인에게 보장되는 기본권으로 보고 있지 않고 있다.

그렇다면 기본권을 인간의 권리와 국민의 권리로 나누고, 사회적 기본권은 국민의 권리이므로 외국인에게 원칙적으로 보장될 수 없다고 하는 해석을 계속 유지하여야 하는가? 즉 다문화사회를 추구하는 우리 사회에서 외국인에게도 사회적 기본권을 보장하여야 하는가의 문제는 외국인 인권 확장의 중요한 과제로서 향후 이에 대한 논의와 검토가 필요하고 또한 사회적 합의가 이루어져야 한다고 생각한다.

사회권적 기본권은 원칙적으로 외국인에게는 보장되지 않는다는 기존 통설과 헌법재판소의 결정에도 불구하고, 점차 외국인도 사회적 기본권의 주체가 될 수 있다는 견해들이 있다. 즉 사회권을 일반적으로 인간다운 생활을 할 권리, 사회적 위협으로부터 보호받을 권리, 자신이 속한 사회의 자원을 배분받을 권리, 자신이 속한 구성원으로서 그 사회에 참여하고 헌신할 권리 등을 포함하는 개념으로 보거나<sup>7)</sup> 유엔이나 국제노동기구에서 채택한 국제법규에서 외국인에 대하여 근로의 권리, 노동3권 등 생존권적 기본권이 보장되어야 한다는 입장을 취하고 있음이 명확한 추세임에 비추어 생

4) 1) 성질상 인간의 권리로 볼 수 있는 기본권은 외국인에게도 보장되어야 하고 그 밖의 기본권은 상호주의에 따라야 한다는 견해(권영성, 2001, 『헌법학원론: 보정판』, 법문사 301면, 김철수, 2002, 『헌법학개론: 제14전정신판』, 박영사, 285면), 2) 한국 국민의 동화적 통합을 해치지 않고 외국인들을 한국사회에 동화시키는 데 필요한 범위 내에서 기본권의 주체가 될 수 있다는 견해(허영, 2004, 『헌법학원론: 제4판』, 박영사 176, 234면)

5) 권영성, 2001, 『헌법학원론: 보정판』, 법문사 304면, 김철수, 2002, 『헌법학개론: 제14전정신판』, 박영사, 287

6) “근로의 권리가 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것이므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없다. 즉 근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다.” 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 전원재판부 결정.

7) 장현아, 2009, “이주노동자 자녀의 사회권에 대한 논쟁”, 한국아동권리학회 『아동과 권리』제13권 제1호, 제59면

존권적 기본권 역시 원칙적으로 자국의 영토 안에 있는 모든 ‘사람’에게 보장되어야 할 성질의 것으로 보아야 한다는 입장<sup>8)</sup>에서 보면 사회적 기본권 또한 우리 삶의 필수적인 기초로서 인권이므로 외국인에게도 기본적으로 기본권 주체성이 인정되어야 한다는 것이다.

다문화사회를 지향하는 사회에 살고 있는 현 시점에서는 헌법에서 명문으로 외국인의 기본권 주체성을 확인하는 것이 바람직하다 생각한다.

한편 현행 헌법은 “민족의 단결을 공고히 하고”(헌법 전문), “민족문화의 창달에 노력하며”(헌법 제69조) 등 단일민족성을 표방하는 규정을 두고 있는데, 다문화사회를 지향하고 있는 현재의 흐름을 반영하는 개정이 이루어질 필요성이 있다 보인다.

## (2) 외국인의 입국, 체류, 출국 및 처우에 관한 법령

외국인의 입국, 체류, 출국에 관한 사항은 출입국관리법령에서 구체화되고 있다. 출입국관리법은 외국인의 입국, 체류, 출국에 관하여 주로 출입국질서 유지, 외국인 관리의 면에서 규정하고 있다. 그런데 출입국관리법은 입국의 금지(법 제11조 제1항 3호, 4호, 5호, 8호), 강제퇴거의 대상자(제46조 제1항 제3호)를 규정함에 있어서 집행하는 사람에 따라 다양하게 해석될 수 있는 용어를 사용하여 법 집행을 담당하는 공무원에게 광범위한 재량권을 부여하고 있고, 또한 지나치게 광범위한 강제퇴거 사유를 열거하고 있어 법집행공무원의 자의적인 판단에 따라 외국인의 입국과 출국이 결정될 여지를 주고 있다<sup>9)</sup>.

그리고 외국인의 경우 강제퇴거 대상자로 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우 사무소장 등의 권한으로 보호소에 보호할 수 있도록 규정하고 있어(법 제51조 제1항), 그 실질은 구금으로 볼 수 있는 외국인보호소 등의 수용에 대하여 출입국관리법은 ‘보호’라는 용어로 규정함으로써 마치 강제퇴거 대상 외국인이나 강제퇴거 대상 의심이 있는 외국인의 신변을

---

8) 김지형, 2002, “외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장: 현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로”, 『저스티스』 통권 제70호, 14, 15면

9) 출입국관리법 제11조 제1항

3. 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람
4. 경제질서 또는 사회질서를 해치거나 선량한 풍속을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람
5. 사리 분별력이 없고 국내에서 체류활동을 보조할 사람이 없는 정신장애인, 국내체류비용을 부담할 능력이 없는 사람, 그 밖에 구호(救護)가 필요한 사람
8. 제1호부터 제7호까지의 규정에 준하는 사람으로서 법무부장관이 그 입국이 적당하지 아니하다고 인정하는 사람

보호하는 것 같은 오해를 주고 있다.

또한 외국인의 단속, 보호는 신체의 자유를 억압하는 행위임에도 불구하고 이에 대한 실체적·절차적 요건이 명확하지 않아 해당공무원의 자의적인 판단에 의하여 이루어지고 있고 그 과정에서 절차적 정당성이 결여 되고 인권침해가 빈번하게 일어나고 있다.

그리고 강제퇴거 심사시 외국인은 자신의 추방에 반대하는 이유를 제시할 기회가 보장되지 않고, 미등록이주민의 경우 단속되는 경우 강제퇴거 되는 절차만이 있고 일정한 요건을 갖춘 경우 체류자격을 부여받을 수 있는 가능성이 없다.

출입국관리법은 출입국질서 유지와 외국인 관리의 면만 치중에 있다 보니 외국인 특히 비전문취업자격을 이주노동자의 가족결합권에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다.

외국인의 입국, 체류, 출국에 관한 출입국관리법은 실질적으로 출입국질서 유지와 외국인 관리의 면만을 다루고 있어, 이주민의 처우에 대한 기본권에 관한 법의 제정 필요성이 주장되어와 만들어진 제한외국인처우기본법은 제2조 제1호에서 “제한외국인”을 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”로 규정하여 미등록 이주민을 그 개념 정의에서부터 배제하고 있다. 다만 이 법은 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하여 정부 차원에서 적극적이고 체계적인 외국인 정책이 수립될 수 있도록 하였다. 하지만 위 외국인 정책 기본계획을 수립하는 주체를 법무부로 규정함으로써 외국인의 인권보장보다는 출입국 관리의 관점 및 외국인을 우리 사회의 문제 해결을 위한 수단으로 볼 수 있는 여지를 남겨 두고 있다. 뒤에서 살펴볼 제1차 외국인정책 기본계획은 이러한 문제점을 그대로 내포하고 있다. 한편 위 법에서 규정하고 있는 처우의 주된 내용을 보면 사회적응 지원 등 외국인의 조기 적응을 통한 사회적 비용의 감소와 체류자격에 따른 출입국과 취업에 초점을 맞추고 있을 뿐 헌법과 국제법에 따른 권리 보장에 대해서는 사실상 침묵하고 있다.

### (3) 결혼이주여성에 관한 법령

우리 법에서 ‘다문화가족’, ‘결혼이민자’라는 용어를 구체적으로 정의 내리고 있는 다문화가족지원법은 결혼이민자에 대한 포괄적인 사회서비스를 규정하고 있다는 점에서 결혼이민자 및 그 가족에 대한 지원에 있어서 기본법적인 위치에 있다고 평가할 수 있다<sup>10)</sup>. 다문화가족지원법 제2조 제1호에

10) 소라미 2009 “이주여성 관련 국내법 현황 및 국제기준의 이해”, 국가인권위원회 대구인권사무소, 『이주관련 국내법 현황 및 국제기준 이해』 142면

의하면 “다문화가족”이란 “결혼이민자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족” 또는 “귀화허가를 받은 자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족”만을 의미한다. 즉, 한국 국민이 포함된 가족만이 다문화가족이 될 있고, 이주민으로만 구성된 가족은 다문화가족이 아니라는 것이다. 또한 이주민, 특히 이주노동자의 주요한 체류자격인 산업연수(D-3), 고용허가제 하의 이주노동자들의 비전문취업(E-9), 재외동포의 방문취업(H-2) 등은 가족동반을 원칙적으로 배제하고 있기 때문에 많은 경우 이주민가족의 존재 가능성 자체가 부정되고 있다. 또한 이 법은 합법적 체류자만을 대상으로 하는 ‘재한외국인처우기본법’의 제한을 받고 있어 대상의 한계, 지원내용의 한계를 드러내고 있고, 법의 목적 자체가 “다문화가족 구성원의 안정적인 가족생활 영위”이므로 이주여성 개개인의 기본적 인권보호에는 취약한 한계를 가지고 있다.

#### (4) 이주노동자에 관한 법령

이주노동자의 국내 유입의 시발점이 된 산업기술연수생제도는 ‘외국인산업기술연수 사증발급에 관한 업무지침’(1991. 10. 26. 법무부 훈령 제255호로 제정되고 1993. 12. 28. 법무부 훈령 제294호로 개정된 것), ‘외국인산업연수제도운영에 관한 지침’(1996. 9. 19. 중소기업청 고시), ‘외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 규정’(1995. 2. 14. 노동부 예규 제258호로 제정되고 1998. 2. 23. 노동부 예규 제369호로 개정된 것) 등에 의해 운영되었다. 위 노동부 지침은 ‘근로기준법’상 퇴직금, 임금채권 우선변제, 연차유급휴가, 임산부의 보호 등에 관하여는 보호대상으로 규정하고 있지 않아, 산업연수생제도는 외국 인 혼장 하 장 경 고 립 장 하 원 의

정부는 산업연수생제도의 폐지시 외국인력 도입을 위하여 고용허가제를 근간으로 하는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 2003. 8. 16. 법률 제6967호로 제정하게 되었다.

그렇지만 위 법은 제25조<sup>13)</sup> 사업 또는 사업장 변경의 허용 등에 관하여 여전히 많은 논란이 있고, 우리나라의 외국인력 정책을 고용허가제가 아닌 노동허가제로 변경해야 한다는 주장이 있다.

2007년 ‘재한외국인 처우 기본법’이 제정되고 외국인에 대한 최초의 5개년 국가계획으로 제1차 외국인정책 기본계획<sup>13)</sup>이 대상 기간은 2008년부터 2012년까지로 하여 수립되었다.

위 제1차 외국인 정책 기본 계획에서 밝히고 있는 외국인정책의 추진 배경은 ‘세계적으로 우수한 인재 유치와 사회통합정책이 강화되고 있고, 국내적으로도 체류외국인 증가, 저출산·고령화 및 인구순유출 상황 지속, 다문화사회 본격 진입 등 정책 환경이 급변함에 따라 정부는 적극적인 외국인정책을 추진하기로 하였다’는 것이고, 외국인 정책의 기본 방향은 아래 표와 같다.

- 
- 13) ① 제8조제4항에 따라 고용허가를 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자와 같은 조에 따라 고용허가를 받은 후 제18조의2에 따라 취업활동 기간을 연장받은 외국인근로자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우가 발생하여 그 사업 또는 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란할 때에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. <개정 2010.6.4>
1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
  2. 휴업, 폐업, 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우
  3. 제19조제1항에 따라 고용허가가 취소되거나 제20조제1항에 따라 고용이 제한된 경우
  4. 사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우
  5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우
- ② 사용자가 제1항에 따라 사업 또는 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 외국인근로자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조를 준용한다.
- ③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다.
- ④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조제1항에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다(제25조제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다). 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

외국인 정책의 기본 방향과 과제

정책 목표	중점 과제
① 개방을 통한 국가경쟁력을 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문인력 등 우수인재 적극 유치</li> <li>- 단순기능인력은 필요에 맞추어 도입하되 원칙상 일정기간 이상의 정주를 지양함</li> <li>- 동포는 사회통합의 용이성 및 한민족 역량 강화 차원에서 입국 및 취업에서 우대함</li> </ul>
② 질 높은 사회통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화에 대한 이해 증진</li> <li>- 결혼이민자의 안정적 정착</li> <li>- 동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성</li> </ul>
③ 법과 원칙에 따른 체류질서 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불법체류자에 대해서 일관되고 엄정한 법집행을 함</li> <li>- 체계적인 국경관리로 외국인 범죄에 효과적으로 대처함</li> <li>- 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성</li> </ul>
④ 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로의 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 정착 이민자의 증가에 따른 다문화사회의 도래 대비함</li> <li>- 개방된 사회의 보편적 가치로서 외국인의 인권을 보장함: 외국인 차별 방지 및 권익 보호, 보호 과정의 외국인 인권보장, 선진적 난민 인정·지원시스템 구축</li> </ul>

그 동안 정부 각 부처에서 개별적으로 추진해 온 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진할 수 있도록 5년 마다 외국인정책기본계획을 수립하도록 하고 있는 점은 긍정적이다.

그러나 외국인정책 기본계획을 보면 정책의 기본방향이 외국인의 인권을 보호하는 정책을 우선시하기보다 국가경쟁력 강화를 위하여 외국인의 범주를 전문 인력 등 우수인재와 단순기능인력으로 분류한 후 이들에 대한 차별적 대우를 당연시하는 정책을 펴고 있고, 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로 발전시킨다는 정책방향을 정하고 있으면서도 동시에 체류질서 확립을 위하여 불법체류자에게 엄정한 법집행을 하겠다는 다소 모순된 정책 방향을 제시함으로써 실질적으로 다양한 인종, 국가, 직업군의 외국인으로 구성된 다문화사회가 아니라 우리의 저출산·고령화 사회를 해결하기 위한 출산 장려를 위한 결혼이주여성에 대한 지원과 동화정책, 전문 인력의 순수출을 막기 위한 우수인재 유치정책 등 우리 사회가 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 수단으로 외국인을 바라보는 정책을 펼치고 있다.

외국인의 인권 확장을 위하여 우리의 법과 정책이 어떻게 개선되어야 하는가? 아래에서는 이를 위한 과제들을 제시하고자 한다.

(1) 외국인도 헌법상 기본권의 주체가 될 수 있는가? 특히 사회권적 기본권의 주체도 될 수 있는 사회적 합의가 가능한가?

(2) 외국인에 대한 출입국관리에 있어 적법절차준수를 엄격히 하도록 하여 단속, 보호 절차에서의 인권침해를 방지할 법적 장치를 마련할 수 있는가?

(3) 미등록외국인에 대하여 일정한 요건을 충족하는 경우에 체류자격을 부여하거나 등록이 가능하도록 할 수 있는 법적 장치를 마련할 수 있는가?

(4) 이주노동자의 주요한 체류자격인 산업연수(D-3), 고용허가제 하의 이주노동자들의 비전문취업(E-9), 재외동포의 방문취업(H-2)의 경우 가족결합권을 인정할 수 있는가?

(5) 재한외국인처우기본법의 적용 대상을 체류자격이 있는지 여부와 관계없이 대한민국 내에 거주하는 모든 외국인으로 그 범위를 확장할 수 있는가?

(6) 이주민의 기본권을 보장하기 위한 재한외국인처우기본법에 헌법과 국제법에 따른 권리보장에 관한 규정을 포함시킬 수 있는가?

(7) 다문화가족지원법의 적용 대상을 한국인이 포함되어 있지 않은 즉 이주민만으로 구성되어 있는 가족에게도 그 적용범위를 확대할 수 있는가?

(8) 다문화가족지원법이 미등록이주민 가족에게도 적용될 수 있도록 할 여지는 없는가?

(9) 외국인력도입정책의 근간을 고용허가제에서 노동허가제로 변경할 가능성은 없는가?

(10) 우리 사회의 다문화 정책이 인권 기반적, 인권 친화적, 인권 지향적이 되도록 할 방안은 무엇인가?

## 국제 규범에서의 이주민 인권과 시민권

### 1. 서론

### 2. 선행연구검토

- (1) 국외 이론 및 사례 연구
- (2) 국내 이론 및 사례 연구
- (3) 쟁점

### 3. 국제인권규범과 이주민 인권

- (1) 조사대상
- (2) 국제인권규범 메커니즘
- (3) 국제인권규범과 한국의 이주민 인권

### 4. 결론: 국제이주, 인권보장, 그리고 국제규범

## 국제 규범에서의 이주민 인권과 시민권

국제이주는 이민 수용국(receiving country)에 정치적, 사회적, 문화적 변화를 동반하며, 국경관리, 국민국가의 경계, 그리고 이주자 집단의 사회통합 문제 등을 야기한다. 한국 역시 예외는 아니어서 1980년대 후반 이후 진행된 이주노동자 유입, 재중동포의 국내 노동시장으로의 유입, 그 이후 2000년대 들어 급증한 결혼이민은 한국 사회가 이 전에 겪어 보지 못한 ‘다문화’ 현상이라는 새로운 문제를 고민하게 만들었다.

이러한 새로운 사회적 변화에 대응하기 위해 한국은 이민 문제를 중요한 정책적 의제로 설정하기 시작하였다. 짧은 기간 동안 이민 송출국에서 이민 수용국으로 전환되면서(migration transition) 한국은 다양한 정책 수립과 법률 제정으로 이주 관련 문제들에 대응하려고 하였다. 이주민 증가와 다인종, 다문화 사회로의 진입과 같은 새로운 현상, 그리고 이 현상에 대응하려는 정책적 노력들은 국제이주로 인해 촉발되었다고 할 수 있다. 국제이주는 수용국의 정책 외에 송출국의 정책 및 국제레짐과 같은 국제적 변수들이 함께 작용하고 있기 때문에 이를 연구함에 있어서 한국정부의 정책 및 법규와 같은 국내적인 요인 외에 이주 관련 국제규범, 유엔을 위시로 한 국제레짐의 영향력과 같은 국외적인 요인도 함께 검토되어야 한다. 하지만 기존의 연구들은 한국의 다문화 현상과 이에 대한 정책적 대응을 행정부와 시민사회간의 상호작용 혹은 사법부의 역할과 같은 국내적인 요인에 주로 초점을 맞추어 분석해왔다. 따라서 본 연구는 한국의 이주 문제와 다문화 문제에 있어서 국제인권규범이 어떻게 기능하며, 이러한 국제인권규범이 한국의 이주민 인권에 관해 어떠한 권고를 하였는지를 분석하고자 한다.<sup>1)</sup>

---

1) 국제인권규범의 역할과 효과에 관해서는 한국 정부가 이에 어떻게 대응하고, 어떻게 권고안을 이행하였는지에 대한 분석이 필요하지만 이는 후속연구의 몫으로 남기고자 한다.

이민정책을 설명하는 주요 이론들은 크게 이익(interests), 권리(rights), 제도(institutions)라는 세 가지 키워드를 중심으로 발전되어왔다. 주요 이민정책이론은 “서구국가에서 반(反)이민정서의 확산에도 불구하고 왜 이민정책은 확대의 방향으로 가는가”를 설명하기 위해 노력해왔는데 그 결과, 이민과 관련된 사회집단의 이익의 분산과 집중을 중심으로 고객정치(client politics)라는 개념을 차용하는 정치경제학적 이론, 그리고 국가를 다양한 제도로 이루어졌다고 가정하고 이민을 둘러싼 제도간의 각축에 주목하는 신제도주의 이론이 주목받게 되었다. 이에 비해 상대적으로 두 번째 키워드, 권리에 기초한 국제규범 내지는 내재된 자유주의(embedded liberalism) 모델은 덜 소개된 측면이 있다. 물론 국제규범 모델의 경우 국제규범이 국내 정책 결정과정에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하기 시작하면서 많은 부분 신제도주의 모델과 겹치게 되는 측면도 있다. 하지만 본 연구가 국제인권규범에 드러난 한국의 이주민 인권을 다루고 있기 때문에 선행연구 검토에 있어 국제규범 모델에 좀 더 강조점을 두고자 한다.

국제이주 및 이주민 관련 국제인권규범에 대한 연구에 있어서 가장 큰 쟁점은 국제규범의 전과정에 관한 것이다. 다시 말해 국민국가 외부로부터 개입하는 국제인권규범이 과연 국내 이민정책 및 이주민 인권에 어떠한 영향을 미치는가에 국외 이론들은 주목하고 있음. 그 속에서 국제 규범 그 자체나 아니면 국내적인 요인 즉 NGOs, 정부부처, 사법부 등의 역할이 더 중요한가 하는 논쟁이 진행되고 있다. 또한 국제 규범이 더 중요한가 아니면 국민국가 내부의 힘이 더 중요한가 하는 논쟁과 병행하여 과연 국제인권규범이 국내 이민정책에 영향을 미치는 구체적인 메커니즘을 찾아내는 방향으로 연구들이 진행되고 있다.

야세민 소이살 (Soysal 1994)은 유럽에서 이주민의 시민권이 발전되고 향상되게 된 원인을 국제규범, 국제기구의 영향력 그리고 초국가적 시민권에서 찾음으로써 국민국가의 영향력이 감소하고 있다고 주장하고 있는 대표적인 학자이다. 그녀의 작업은 국제인권규범의 영향력을 강조할 때 주로 인용되고 있으며, 국제인권규범과 같은 국민국가 외부의 힘을 중요시하고 초국가적 시민권과 같은 개념을 통해 인권을 국적이 아닌 사람됨(personhood)에서 찾고 있다.

에이미 구로위츠 (Gurowitz 1999)는 소이살처럼 국제인권규범의 직접적인 영향력 보다는 국제인권규범의 국내적 전용 (appropriation) 과정에 주목하고 있다. 국제규범이 일본 내 외국인 노동자 단체 등에 의해 어떻게 정부 정책에 도전하는 수단으로 동원되고 있는가를 주목함으로써 국제규범이 국내 정책 특히 이주민 관련 정책에 어떻게 영향을 미치는가를 비서구의 사례를 통해 연구하였다.

하지만 일본 외국인 노동자 정책에 영향을 미쳤다고 하지만 실제 연구에서는 그 긍정적 효과를 재 일한국인 정책에서만 찾고 있어서 일본 외국인 노동자 정책에 어떻게 국제규범이 영향을 미쳤는가 하는 부분은 취약하다고 할 수 있다. 그녀는 또한 후속 연구로 국제규범이 국내의 이주민 관련 단체에 의해 동원되고 이용되는 연구를 넘어서 언제 또 어디서 국제규범이 중요하게 부각되는가를 국가 정체성에 초점을 맞춰서 연구하였다. (Gurowitz 2006b) 독일과 일본의 이주민 정책 사례를 통해 국제규범의 전파되는 컨텍스트를 분석함으로써 본인의 선행연구를 넘어서려고 하였다. 소이살과 구로위츠와 같은 글로벌리스트들(globalists)은 국제인권규범의 직접적인 힘 그리고 간접적 전용과정에 각각 주목하고 있지만 공통적으로는 국내적인 요인 보다는 국제규범의 영향력을 강조하는 입장을 가지고 있다고 할 수 있다.

크리스찬 옉케 (Joppke 1998)는 ‘왜 자유민주주의 국가들은 원하지 않는 이민을 받아들이는가’ 라는 질문을 던지면서 국제규범과 같은 국민국가 외부의 힘에 의해 이민정책이 변화된다는 글로벌리스트들의 주장을 반박하였다. 옉케는 국제규범보다는 자기제한적 주권(self-limited sovereignty)이라고 개념화된 국민국가 내 이익단체들의 영향력, 사법부의 영향력과 같은 국내적인 영향력이 실질적으로 이민정책을 변화시키고 있다고 주장하였다.

페트리스 플라워스 (Flowers 2008)는 왜 일본 난민정책이 국제규범에 부합하지 못하는가를 연구하였다. NGO와 유엔고등난민판무관실(UNHCR)의 역할에도 불구하고 일본 법무성에 효율적으로 접근하지 못함으로써 한계를 보이고 있다고 지적하고 있다. 일본 시민사회의 정책적 영향력 부족을 지적하는 ‘일본의 이중적 시민사회’(Japan’s Dual Civil Society) 맥락에서 일본 난민정책을 접근하고 있다고 할 수 있다. 일본 NGOs가 국제규범을 운동의 주요 수단으로 삼는 것에 주목하고 이 힘을 강조하는 연구들을 비판하고 그 한계를 지적하고 있는 것으로 판단된다.

전반적으로 국내 연구에서 국제인권규범의 영향력이나 이민정책관련 연구에서 국제인권규범에 주목한 연구는 많지 않다. 하지만 이 부분은 향후 이민 문제가 좀 더 국제화될 가능성이 많고 이주 문제를 해결하기 위한 국제협력의 필요성이 늘어날 것이기 때문에 보다 많은 연구가 필요할 것으로 생각한다.

국외 이론 연구에서와 마찬가지로 국내 연구에서도 국제인권규범의 영향력에 관한 연구들이 진행되고 있다. 하지만 국내 사례연구에서는 글로벌리스트들의 주장보다는 국내적 요인에 주목하는 연구가 더 많다고 할 수 있다. 예를 들어 설동훈, 존 스크렌트니, 캐서린 리는 (Seol, Skrentny, and Lee 2002) 한국의 이주노동자정책과 여성 정책의 사례를 들어 국제규범이 국내정책 변화를 이끌어 낸다는 글로벌리스트의 주장을 반박하는 논문을 발표하였다. 이 연구는 한국의 정책변화는 국제규범에 의해서 라기 보다는 노동운동, 여성운동과 같은 사회운동에 의해 민주화 과정에서 축적, 발전되어온

국내 규범에 의해서 일어난다고 주장하고 있다. 또한 김희정은 (Kim 2009) 한국 이주노동자 운동의 국제규범 관련 담론을 분석함으로써 어떻게 한국 이주노동자 운동이 국제규범을 전략적으로 프레임하고 있는지를 분석하고 있다. 한국 이주노동자 운동은 국제규범을 도입함으로써 한국이 다른 나라로부터 존경을 받고 국제적 지위를 향상시킬 수 있다고 주장함으로써 국제규범이 한국의 민족주의적 담론과 상충되지 않도록 프레임을 하고 있다고 주장하였다.

이주민 관련 연구는 아니라 하더라도 남궁 곤과 조동준은 국제규범의 국내확산경로를 한국 대인 지뢰금지 사례를 통해 분석한 바 있다. (남궁 곤, 조동준 2010) 국제규범의 국내확산문제를 국제규범이 국내 특정행위자들에게 그 행위를 하도록 권능화하는 것이라고 주장하면서 국제규범이 어떻게 국내에서 정치 아젠다화하는 가를 규범의 도입과정과 공동발의 단계를 분석함으로써 밝혀려고 하였다.

학문적 연구 외에 각종 국제인권규범관련 자료집과 실태조사는 국가인권위원회의 주도 하에 이루어지고 있다. 2006년 국가인권위원회에서 열린 ‘이주와 국제인권 포럼’자료집은 이주노동자의 권리와 인권을 비교, 대조하면서 이주노동자의 취약성을 들면서 이주노동자권리협약 및 기타 감시기구들을 소개하고 있고(국가인권위원회 2006) 설동훈, 박경태, 이란주는 국가인권정책기본계획 중 국내 거주 외국인에 관한 현황, 문제점, 개선사항 또는 권고안을 제시하기 위해 작성된 보고서를 펴내면서 국내법과 국제인권규범의 외국인 인권을 다루고 있다.(설동훈, 박경태, 이란주 2004) 또한 국가인권위원회는 2010년 ‘이주노동자권리협약 쟁점 토론회 자료집’을 통해 이주노동자의 노동 3권, 건강권, 교육권, 가족결합권 등의 권리들에 관한 국제규약 및 국내법 규정을 각 사안별로 다룬 바 있다. 하지만 소개와 사실 나열을 넘어선 분석을 어떻게 진행할 것인가에 대한 해답을 주기에 부족하다고 할 수 있다.

이민정책 연구에 있어서 중요한 분석틀 중의 하나는 위에서 서술하였듯이 국제규범에 기반 한 접근법이다. 이러한 접근법은 이주민들의 권리가 역사적으로 어떻게 향상되어 왔는가를 보는데 있어서 그 원인을 국내에서 찾지 않고, 국제규범과 같은 국민국가 외부에서 미치는 영향에 주목한다. 특히 사센 (Saskia Sassen), 제이콥슨 (David Jacobson), 소이살 (Yasemin Soysal) 과 같은 소위 ‘글로벌리스트(globalist)’들은 국제이주와 이민정책을 보는데 있어서 국제규범과 같은 초국가적 과정이 이민정책을 규정하는 중요한 동인이라고 주장한다. 반면 옉케 (Christian Joppke)와 같은 학자들은 국제규범의 영향력은 과장된 것이며 한 국가의 이민정책에서 이민자들의 권리를 향상시켜 온 것은 국내 정치과정에 내재된 자유주의 규범 특히 자유주의 규범을 발전시켜 온 사법부의 결정이라고 주장한다. 이러한 글로벌리스트와 소위 ‘제한적 주권’(self-limited sovereignty)을 주장하는 학자들 간의 논쟁은 현재도 계속되고 있지만 본 연구와 관련해서 국제규범의 영향력을 주장하는 글로벌리스트들의

연구들은 많은 시사점을 준다. 특히 본 연구에서 진행하고자 하는 국내법규 및 국제 규범의 검토 그리고 후속 연구에서 진행될 국제기구에 의한 권고사항이 국내 정책에 어떻게 반영되었는지를 분석하는데 있어서 중요한 이론적 틀을 제공할 것으로 생각한다.

글로벌리스트은 크게 두 가지 부류로 나눌 수 있다. 첫째로 국제규범과 한 국가의 이민정책을 보는 데 있어 ‘하향식 (top-down)’ 메커니즘을 주장하는 그룹이다. 이 그룹은 유엔이나 유럽인권이사회와 같은 국제 레짐을 통해서 한 국가의 이민정책에 영향을 미치게 된다고 본다. 이들은 각종 국제규범에 나타나는 보편적 인권 개념이 국제기구를 통해 각 국가들에게 전파된다고 주장하면서 국민국가 외부에서 국민국가 안으로 들어오는 경로를 강조한다. 반면 두 번째 그룹은 ‘상향식 (bottom-up)’ 메커니즘을 주장하는데 이들은 국제규범의 영향력에 동의하기는 하지만 그 전파경로가 단순한 국민국가 외부에서 오는 것이 아니고 우선 국제규범이 국내의 인권관련 단체들에 의해서 ‘정치적, 담론적 도구’로 사용됨으로써 한 국가의 이민정책과 이주민의 권리에 영향을 미치게 된다고 주장한다. 즉 국내 이주민 관련 단체들이 국제 규범을 차용, 발전시킴으로써 이주민들의 권리 향상을 위한 도구로 사용하고 국가에게 이를 요구한다는 것이다. 문제는 두 그룹 모두 국제 규범이 국내로 전파되는 구체적인 과정을 제시하는데 한계를 보인다는 점이다. 국제 규범이 국민국가의 이민 통제와 이주민 인권에 미치는 영향을 보려고 하지만 구체적으로 어떤 제도와 어떤 법규를 통해서 전파되는지에 대한 분석은 미약하다고 할 수 있다.

위에서 지적하였듯이 국제규범과 이민정책 간의 관계를 분석하는 학문적 논의들은 어떻게 국제규범이 전파되는지에 대한 구체적인 사례분석을 결여하고 있다. 따라서 본 연구는 이와 관련된 국내 법규 및 국제규범은 물론 국제기구에 의한 권고 사항과 같은 구체적인 정책, 법제 분석을 시도함으로써 이민정책 연구의 중요한 축을 담당하고 있는 국제규범에 기반 한 분석틀을 보다 정교하게 발전시킬 수 있을 것이며 나아가 이주 인권 가이드라인 제정을 위한 기초자료 제공은 물론 새로운 정책적인 제안을 할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서는 국제인권규범에 나타나는 한국 이주민 문제를 보기 위해 아래와 같은 국제인권규범을 조사대상으로 하였다.

- 『모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination (1978))』,
  - 『모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 국제협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1984))』,
  - 『사회권규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1990))』,
  - 『자유권 규약 (International Covenant on Civil and Political Rights (1990))』
  - 『아동권리협약 (Convention on the Rights of the Child (1991))』
  - 『이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)』
- 유엔 보편적 정례검토 (Universal Periodic Review, UPR)<sup>2)</sup>

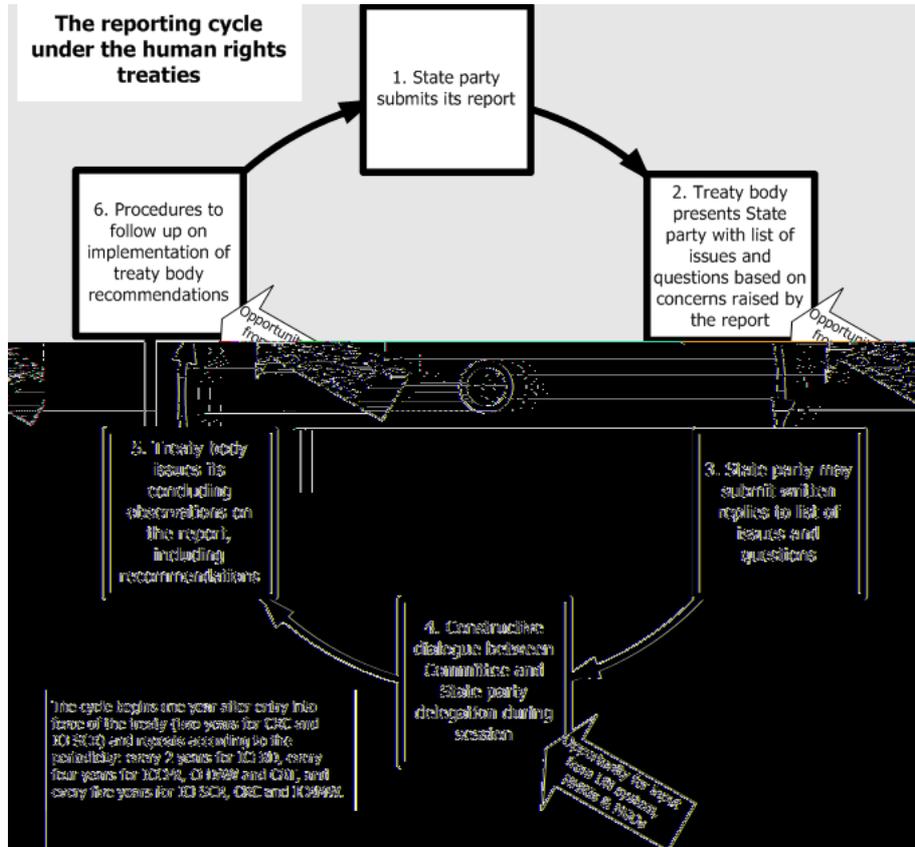
국제인권규범의 메커니즘을 간략하게 설명하자면 다음과 같다. (그림 1 참조)

- 조약 당사국은 최초보고서를 유엔 사무총장에게 제출해야 한다.
- 서면질의서: 회의시작 이전, 위원회는 서면질의서를 작성, 보고서 검토대상국에 송부한다.
- 서면질의서에 대한 서면 응답 및 조약 위원회의 정보보고서 이외의 정보 입수를 입수한다.
- 보고서 검토를 위해 정부대표가 참석, 조약기구와 당사국 간의 건설적 대화를 진행한다.
- 최종견해와 권고를 통해 보고서 제출국에 조약이행을 위한 후속 단계에 대한 실제적인 조언을 제공한다.

---

2) 유엔 보편적 정례검토는 유엔 인권위원회가 인권이사회로 승격되면서 새로 도입된 인권개선 메커니즘으로 유엔 회원국이 서로 인권 상황을 점검하는 절차이다.

<그림 1> 국제인권규범 절차



<표 1> 유엔인권조약감시기구의 대한민국에 대한 권고 정리

국제규범	연도	내용
사회권 (ICESCR)	1995	- 외국인 노동자 처우, 노동조건 개선 (우려) - 외국인 노동자 보호 위한 사회보장제도(권고)
	2001	- 난민인정기준의 엄격함(우려)
	2009	난민 - 지극히 낮은 수치의 난민신청자들만 난민 자격을 획득하고 있으며 난민 자격 획득을 위해서 기나긴 절차를 거쳐야 한다는 점에 대하여 아직도 우려 (우려) - 출입국관리 담당 인력 증원을 포함하여 개정된 출입국관리법 및 동시 행령을 집행하는데 적절한 자원을 지원할 것 망명 절차를 표준화 할 것 (권고) - 난민과 망명신청 관련 자료를 체계적으로 수집할 것 (권고)

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채택한 조치들에 대한 정보를 난민과 망명자 자격을 부여한 통계를 포함하여 차기보고서에 포함시킬 것 (권고)</li> </ul> <p>결혼이주</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 배우자의 체류자격에 관한 한국인 배우자 의존 (우려)</li> <li>- 한국 국적자와 결혼한 외국 여성들이 남편에 의존하지 않으면서도 체류 자격을 획득하거나 귀화할 수 있도록 권한을 부여함으로써 이들이 직면한 차별을 해소시킬 수 있는 추가적인 노력을 다할 것 (권고)</li> </ul> <p>이주노동자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주노동자가 착취, 차별, 임금미지급에 대상 (우려)</li> <li>- 이주노동자가 노동법 상 보호를 받을 자격을 갖는 근로자임을 이미 인정하고 있는 고용허가제도에 대하여 심도 있게 재검토할 것 (권고)</li> <li>- 사업장 변경 기간을 3개월로 한정하는 것은 매우 불충분하다는 사실에 특별히 관심을 기울일 것 (권고)</li> <li>- 이주노동자 노조 법적 인정 (권고)</li> </ul> <p>인신매매</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- E6 비자를 받고 입국한 여성 노동자들이 나라 안에서 인신매매 (우려)</li> <li>- 인신매매, 특히 여성과 아동에 대한 인신매매와의 전쟁 노력을 강화하되, 그 중에서도 특별히 아래와 E6사증 발급에 대한 모니터링을 강화할 것 (권고)</li> <li>- 인신매매를 예방할 수 있는 캠페인 프로그램을 지원할 것 (권고)</li> <li>- 법집행 공무원, 검사, 판사들에게 인신매매 방지 입법에 대한 의무 교육을 제공할 것 (권고)</li> <li>- 피해자에 대한 의학적, 심리학적, 그리고 법적 지원을 늘릴 것 (권고)</li> <li>- 체류자격과 무관하게 이주노동자들이 효과적으로 민원 접수 할 수 있도록 보장할 것 (권고)</li> <li>- 인신매매 사건을 철저히 조사함으로써 정의를 실현시킬 것같이 할 것 (권고)</li> </ul>
자유권 (ICCPR)	1992	
	1999	
	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주노동자의 차별대우(우려)</li> <li>- 사회복지와 교육시설에 대한 동등한 접근권 및 노조결성권 및 적절한 형태의 구체규정(권고)</li> </ul>

인종차별 (ICERD)	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제결혼 자녀, 외국인 근로자의 자녀 및 배우자 차별 (우려)</li> <li>- 위의 차별에 대한 태도 및 관용 증진(권고)</li> </ul>
	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 근로자 동일한 기반에서 보호 (긍정)</li> <li>- 불법 근로자에게 고용허가 검토 (긍정)</li> <li>- 출입국관리소에 신고센터설립 (긍정)</li> <li>- 외국인 수의 증가 (저해)</li> <li>- 중국인 차별(우려)</li> <li>- 국제결혼자녀 차별(우려)</li> <li>- 외국인 연수생 상황 (우려)</li> <li>- 국제결혼자녀 차별 개선 (권고)</li> <li>- 고용허가제 도입 (권고)</li> </ul>
	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법 불법체류노동자에게 적용 (긍정)</li> <li>- 불법체류외국인 노동자의 상황 (우려)</li> <li>- 국제결혼자녀 차별 (우려)</li> <li>- 불법체류외국인 노동자의 상황 개선(권고)</li> <li>- 국제결혼자녀 차별 개선 (권고)</li> </ul>
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용허가제 도입 (긍정)</li> <li>- 화교 영주권 (긍정)</li> <li>- 난민제도 개선 (긍정)</li> <li>- 화교를 비롯한 인종적 소수자 정보 부족 (우려)</li> <li>- 외국인노동자들의 협약 제 5조의 권리 누리지 못함 (우려)</li> <li>- 외국인여성 인신매매 (우려)</li> <li>- 인종적 구성분포 통계자료 (권고)</li> <li>- 이주노동자의 상황 및 사회보장 권리 개선 (권고)</li> <li>- 외국인여성 인신매매 방지(권고)</li> </ul>
	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NAP 채택 (긍정)</li> <li>- 재한외국인처우기본법 (긍정)</li> <li>- 이주노동자 통역지원센터 (긍정)</li> <li>- 외국여성 인신매매 대책 (긍정)</li> <li>- 다문화가정 자녀 대책 (긍정)</li> <li>- 다민족간 출생 자녀 차별(우려)</li> <li>- 이러한 차별 시정 추가조치(권고)</li> <li>- 민족적 단일성 강조(우려)</li> <li>- 단일민족국가 이미지 극복 (권고)</li> <li>- 비시민권자 차별-헌법 10조 (우려)</li> <li>- 국제법 하에 인정된 정도까지 시민-비시민 사이 평등보장 (권고)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한된 난민인정 (우려)</li> <li>- 난민과 망명 신청자에 관한 한국법률 국제기준에서 재검토(권고)</li> <li>- 외국여성 인신매매 (우려)</li> <li>- 외국여성 인신매매 피해자 지원 (권고)</li> <li>- 국제결혼중개업소 문제 (우려)</li> <li>- 국제결혼중개업소 규제 (권고)</li> <li>- 이주노동자의 차별대우 (우려)</li> <li>- 이주노동자의 노동권 향유(권고)</li> <li>- 이주노동자 협약 비준 촉구 (권고)</li> </ul>
여성차별 (CEDAW)	1993	
	1998	
	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인신매매소지가 있는 국제결혼 건수 증가 (우려)</li> <li>- 국제결혼 브로커 규제 및 국제결혼이주여성 보호 (권고)</li> <li>- 이주노동자 협약 비준 촉구 (권고)</li> </ul>
	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- E-6 비자 보유자 및 국제결혼이민자에 대한 인신매매 가능성 (우려)</li> <li>- E-6 비자 발급에 대한 효과적인 모니터링 강화 (권고)</li> <li>- 결혼중개업 관리법의 효과적인 실행을 위한 입법적 노력 (권고)</li> <li>- 결혼이민자의 한국국적 취득시 요구하는 구두, 서면 정보, 특히 귀화 신청시 남편에 대한 의존 그리고 자녀가 없는 경우에 처하게 되는 어려움 (우려)</li> <li>- 국적 취득시 위와 같은 차별적인 조항들을 삭제할 것 (권고)</li> </ul>
아동권 (CRC)	1996	
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주가정 아동에 대한 차별행위 정보가 제한적 (우려)</li> <li>- 이주노동자의 자녀를 포함한 차별시정 조치 촉구 (권고)</li> <li>- 사회보장관련 법이 외국인 이동을 위한 구체적 조항 미포함 (우려)</li> <li>- 이를 시정하기 위한 국내법 개정 및 이주노동자 협약 비준 촉구 (권고)</li> </ul>
		합계
합계		80

위의 표는 한국이 비준한 유엔인권규약의 최종권고안 중에서 이주자 관련 사항을 추려 정리한 것이다. 유엔인권규약에 초점을 맞추었기 때문에 ILO의 권고안은 연구대상에서 제외하였다. 총 80건의 이주민 관련 사항이 있었고 긍정 12건, 저해요인 1건, 우려 28건, 제안/권고 39건이 있었다.

<표 2> 유엔인권조약감시기구의 대한민국에 대한 권고 이주자 범주 별 정리

국제규약	이주노동자	결혼이주여성	이주아동	난민	기타
사회권	6	2		5	7
자유권	2				
인종차별	14	2	9	3	17
여성차별	2	5			2
아동권	1		3		
합계	25	9	12	8	26

<표 2>는 유엔인권조약감시기구의 대한민국에 대한 권고 사항을 이주자 범주 별로 정리한 것이다. 위에서도 나타나듯 국제인권규범은 한국 정부가 초점을 맞추고 있는 정책적 고려사항 외에도 훨씬 더 광범위한 문제를 지적하고 있다. 따라서 난민과 망명 신청자에 대한 재검토, 무국적자 문제, 이주노동자의 차별대우, 이주노동자의 자녀, 외국인 아동 등 보다 다양한 이주자 그룹이 정책적으로 고려될 필요가 있다. 주목할 점은 이주노동자에 대한 사안이 아직까지 많은 부분을 차지하며 이주아동에 대한 부분이 특히 인종차별철폐조약에서 강조되고 있다는 점이다. 또한 사회권 조약의 2009년 사례에서 보듯 이주민 관련 사항들이 크게 증가하고 있는 추세이다.

<표 3> 유엔 보편적 정례검토 (UPR) 권고내용 정리

연번	권고내용 (국가)	수용 여부
2	효과적인 외국인 노동자 권리 보호를 위한 외국인 고용에 관한 법률 이행 노력 강화(인도네시아)	수용
3	여성이주노동자의 권리 보호·증진 및 차별금지 조치 채택(알제리)	수용
5	법집행 공무원에 대한 인권교육, 모든 단계에서의 이주자 인권 보장 조치(캐나다)	수용
9	이주자 권리 보호를 위한 정책 추진시 여성, 아동을 특별히 강조(캐나다)	수용
11	여성차별철폐위원회(CEDAW) 권고사항인 여성에 대한 차별의 정의를 CEDAW 제1조에 부합되도록 채택하고 외국인 여성 인신매매 대처 강화(벨기에)	수용
13	난민지위에 관한 협약 및 선택의정서 이행 및 난민인정절차를 국제난민법에 맞게 개선(루마니아)	수용
15	가정폭력 관련 법령 강화, 사법시스템에의 접근을 포함한 이주자의 서비스 접근을 보장하기 위한 조치(멕시코)	수용
19	이주노동자권리협약 가입(알제리, 필리핀, 이집트, 멕시코, 페루), 이주자 권리 보호를 제한하는 다른 조약의 유보철폐(멕시코), 이주노동자권리협약(페루)	불수용

<표 3>은 유엔 보편적 정례보고 권고내용을 정리한 것이다. 이주노동자권리협약 가입에 대한 부분에 대해 대한민국 정부는 이주노동자권리협약에 “규정된 내용 중 일부는 현행 우리나라 법 규정

과 부합되지 않을 뿐만 아니라, 현재 우리나라가 처한 사회적, 경제적 상황에서 과도한 부담이 될 수 있어 동 협약에 가입 곤란"하며 "현행 「출입국관리법」, 「국적법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등과 상치되는 점이 있으므로, 현 시점에서 동 협약을 비준하는 것은 시기상조라고 판단되며 향후 한국의 노동시장 특성 등을 감안하여 비준여부를 검토할 예정"이라고 불수용 입장을 밝히고 있다.

본 연구는 위의 권고사항에 대한 이행상황을 점검하는 연구를 후속 연구소 계속 진행 중에 있다. 수집된 국가인권계획 이행상황을 중심으로 권고사항과의 연관성을 검토하는 연구를 진행할 예정이다.

세계화의 진전 속에 상품, 자본, 정보의 교환 이외에도 국경을 넘는 인구의 이동 역시 계속 증가하고 있다. 유엔 통계에 의하면 전 세계적으로 약 1억 9천 백 만 명 정도의 이주자가 있으며 이는 전 세계인구의 약 3%를 차지한다. 수적인 증가는 물론 지리적으로도 국제이주는 더 이상 유럽과 북미지역에 국한된 문제가 아니다. 일례로 전 세계 이주자 중에 약 28%인 5천 3백만 명 정도가 아시아 지역에 거주하고 있을 정도로 국제이주는 말 그대로 전 지구적인 현상이 되었다. (Lee 2009)

점차 증가하고 있는 '국제이주의 시대'에 인권보장이 중요해지는 이유는 이주자들이 취약한 집단(vulnerable group)이기 때문이다. (Grant 2005) 이주자들은 그들이 거주하고 있는 나라의 시민이 아니어서 거주국의 법률적 보호를 받기 어려울뿐더러 이민 수용국 사회의 이방인으로서 낮은 언어, 법률, 사회적 관습에 적응하며 살아야 한다. 또한 이주자들은 직장을 비롯한 일상생활에서 차별과 부당한 대우, 공정하지 못한 기회와 부딪혀야 한다. 더구나 경제적 위기 상황이나 정치적 위기 사태가 발생했을 경우 흔히 희생양이 될 수 있으며 종종 정부 스스로 -의도됐든 아니든 - 이러한 경향을 조장하기도 한다. (Grant 2005, p. 2) 특히 미등록 이주자일 경우에 인종차별, 외국인 혐오증에 노출 될 가능성은 훨씬 더 높아진다. 보다 근본적인 문제는 합법 이주자 또는 미등록 이주자 모두 국제법 하에서 인간으로서 누려야 할 보편적 권리와 이들이 겪고 있는 취약한 집단으로서의 현실 사이에 간극(gap)이 커지고 있다는 점이다. 국제법에 참여하고 있는 정부가 동의한 이주자 권리에 대한 기본적인 원칙이 이주자들의 취약한 현실을 시정하지 못하고 오히려 그 간극이 더 확대되고 있다는 점은 '국제이주의 시대'에 인권 보장이 점점 중요해지고 있다는 것을 말해준다.

20세기 들어 두 차례에 걸친 세계대전 이후 인류는 인권에 대한 중요성과 인간에 대한 존엄성을 새롭게 인식하면서 인권에 대한 개념과 범주를 발전시켜 왔다. 국제이주의 증가로 인한 이주자의 인권 문제로 들어오면 여전히 국민국가 주권 영역과의 충돌이 불가피하다. 국민국가가 이민 정책을

수립할 때 정부의 관점에서 보면 인권은 경제적 축적, 안보, 복지 등 이민과 관련된 다른 국가 기능들 중 하나에 불과하며 인권이 여타의 국가 기능과 충돌할 때 국가가 반드시 인권을 우선시하리라는 보장은 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국제인권조약은 국내 정책 및 법제에 대한 국제적 기준으로 기능할 수 있고 유엔인권조약 및 조약기구에 의한 감시 및 권고는 국내 인권 사항을 진전시킬 수 있는 중요한 메커니즘의 역할을 할 수 있다. 더 나아가 이 과정에 시민사회가 참여할 수 있고 국내 규범이 미약한 상황이라면 국내 정책 및 법제를 개선할 수 있는 중요한 이론적, 실천적 도구로 기능할 수 있다. 이 점에서 이주민 인권과 관련해서 국제인권조약을 연구하는 것은 중요성을 가지며 그 권고사항에 대한 이행여부는 한국 정부의 국제적 위상과 지위를 가늠할 수 있는 잣대가 될 것이다.

이주자 인권침해 예방과 인권보장을 위해 국제규범들은 많은 역할을 할 수 있다. 자유권 규약(ICCPR)은 모든 사람이 고문, 비인간적 대우, 노예, 강제노동, 아동 노동, 불공정한 재판 그리고 사생활의 침해로부터 자유로울 권리가 있다고 규정한다. 이러한 권리는 국적에 관계없이, 시민과 외국인의 구분과 상관없이 보장된다고 할 수 있다. 사회권 규약(ICESCR)은 건강, 주거, 교육과 같은 사회적, 경제적, 문화적 권리를 실현시킬 권리가 있다고 말하고 노동권에 있어 집단 교섭, 사회 보장, 공동한 노동조건을 누릴 수 있다고 규정한다. 예를 들어 건강권의 경우 국가는 최소한 모든 사람에게 응급 치료를 제공해야 하고 소수자, 비호요청자, 불법 이민자라는 이유로 이러한 서비스를 거부해서는 안된다고 규정한다. 인종차별철폐협약(CERD)은 인종차별에 관한 법률은 이민자의 지위와 상관없이 모든 비시민에게 적용되어야 한다고 요구한다. 여성차별철폐협약(CEDAW)도 이주여성에게 관한 여러 가지 조항을 포함하고 있다. 예를 들면 성매매여성에 대한 착취, 고용과 시민권 취득 시 차별 철폐, 농촌 지역에서의 여성 차별 철폐 등은 이주 여성의 사례에도 적용 가능한 조항들이다.

하지만 유엔인권규약이 이주자만을 직접적으로 다루고 있지 않기 때문에 이주자 인권 개선과 관련해서는 파편적일 수밖에 없다. 또한 그 권고사항도 사실 많은 부분 이주자의 한국 사회에서의 차별에 대한 우려에 대한 것이고, 제도적 개선에 대한 부분은 취약하다고 평가할 수 있다. 따라서 이주자 인권에 대한 정책적, 제도적 개선을 체계적으로 추진하기 위해서는 인종철폐규약, 여성차별철폐규약, 아동권 규약이 권고하고 있듯 이주노동자 협약 비준을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이 문제는 유엔정례검토보고에서도 여러 차례 지적된 바 있으나 한국정부는 국내 현실을 이유로 들어 불수용 입장을 취하고 있다.

한국의 국제인권규약의 비준, 이행 과정을 살펴보면 정부주도하에서 이루어지던 것에서 시민사회를 포함한 다양한 주체들이 참여하는 방식으로 이행되고 있다. 국제인권규범과 이 조약들의 이행과정에서 하향식으로부터 상향식으로 이동하는 추세를 볼 때 앞으로 시민사회의 참여 증대는 필수불가결하며 제도적으로도 시민사회의 참여성 강화를 추진할 필요가 있다. 또한 국가인권위원회는 이 과정에서 국가와 시민사회의 매개 역할을 함으로써 국제인권규약의 국내 이행과정을 체계적으로 모니터링하고 시민사회의 다양한 목소리를 취합, 반영할 필요가 있다.

이러한 과정을 통해 궁극적으로는 인권 개선을 넘어서 이주민이 차별적 시민, 주민으로 타자화되고 있는 것을 극복해야 한다. 이는 이주자를 새로운 시각에서 바라보아야 함을 말한다. 일례로 결혼 이주여성의 법적 지위가 공적 공동체의 구성원이 아닌 사적 영역에 속한 존재로 환원되는 것에서 볼 수 있듯이 이주자들이 한국의 공적 공동체의 구성원으로서 어떤 정치적, 사회적 참여를 해야 할 것인지에 대한 논의가 본격적으로 필요할 것이다. 따라서 이주에 대한 관리, 이주민에 대한 복지적 접근에서 벗어나 장기적인 관점을 가지고 이민자 통합이라는 측면에서 한국적 현실과 정책을 위치시킬 필요가 있다.

- 국가인권위원회. 2007. 『유엔인권조약제도: 핵심 인권조약 및 조약 기구 개론』. 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. 2006. 『이주와 인권 국제 포럼 자료집』. 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. 2006. 『이주와 인권 국제 포럼 자료집』. 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. 2010. 『이주노동자권리협약 쟁점 토론회 자료집』. 국가인권위원회.
- 남궁곤, 조동준. 2010. “국제규범의 국내확산경로.” 『한국정치학회보』. 제 44집 제 3호.
- 설동훈. 2005. “외국인 노동자와 인권.” 『민주주의와 인권』 제 5권 2호.
- 설동훈, 박경태, 이란주. 2004. 『외국인 관련 국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구』. 국가인권위원회.
- 설동훈, 최홍엽, 한건수. 2002. 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』. 국가인권위원회.
- 아시아인권센터. 2010. 『이주노동자들의 권리신장: 삶의 질 개선과 아시아의 국제협력 증진』. 생명과 인권.
- 이근관. 2000. “국제인권규약상의 개인통보제도와 한국의 실행.” 『국제인권법』 제 3호.
- 이원웅. 1998. “국제인권레짐과 비정부기구.” 『국제정치논총』 제 38집 1호.
- 이철우. 2008. “탈국가적 시민권은 존재하는가.” 『경제와 사회』 제 79호.
- 정정훈. 2010. 『외국인 인권 기초 연구』. IOM 이민정책연구원.
- 채형복. 2008. “국제이주노동자권리협약에 대한 고찰.” 『법학논고』 제 29집.
- 황필규. 2010. 『이민 관련 법 기초 연구』. IOM 이민정책연구원.
- Muller, Amrei and Frauke Seidensticker. (박진아 역). 2008. 『국가인권기구의 유엔조약 감시기구 내 역할』. 국가인권위원회
- Gucheteneire, Paul De and Antoine Pecoud and Ryszard Cholewinski eds., 2009. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flowers, Petrice R. 2008. “Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan.” *Journal of Japanese Studies* 34 (2):333-61.
- Gurowitz, Amy. 1999. “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State.” *World Politics* 51 (3):413-45.
- \_\_\_\_\_. 2006a. “Looking Outward: International Legal Norms and Foreigner Rights in Japan.” In *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, edited by Takeyuki Tsuda. New York: LexingtonBooks.
- \_\_\_\_\_. 2006b. “The Diffusion of International Norms: Why Identity Matters.” *International Politics*. 43(3): 305-341.

Jacobson, David. 1997. *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*.  
Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Joppke, Christian. 1998. "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration." *World Politics* 50  
(2):266-93.

Kim, Nora Hui-Jung. 2009. "Framing Multiple Others and International Norms: the Migrant  
Worker Advocacy Movement and Korean National Identity Reconstruction." *Nation and  
Nationalism* 15(4): 678-695.

Sassen, Saskia. 19

## 국제규범에 있어서 이주민 인권과 시민권

본 연구는 한국에서 이주민 증가와 다인종, 다문화 사회로의 진입과 같은 새로운 현상, 그리고 이 현상에 대응하려는 정책적 노력들을 국제인권규범에 초점을 맞추어 보려고 하였다. 위와 같은 문제들은 국제이주로 인해 촉발되었고 국제이주는 수용국의 정책 외에 송출국의 정책 및 국제 레짐과 같은 국제적 변수들이 함께 작용하고 있기 때문에 이를 연구함에 있어서 한국정부의 정책 및 법규와 같은 국내적인 요인 외에 이주 관련 국제규범, 유엔을 위시로 한 국제 레짐의 영향력과 같은 국외적인 요인도 함께 검토되어야 한다. 하지만 기존의 연구들은 한국의 다문화 현상과 이에 대한 정책적 대응을 행정부와 시민사회간의 상호작용 혹은 사법부의 역할과 같은 국내적인 요인에 주로 초점을 맞추어 분석해왔다. 따라서 본 연구는 한국의 이주 문제와 다문화 문제에 있어서 국제인권규범이 어떻게 기능하며, 이러한 국제인권규범이 한국의 이주민 인권에 관해 어떠한 권고를 하였는지를 분석하고자 한다. 또한 결론에서 이주민의 인권침해방지와 인권보장을 위해 국제규범이 어떻게 기능할 수 있으며 향후 한국은 어떠한 정책적 고려를 해야하는지를 원론적 수준에서 제시하고자 하였다.

한국이 비준한 유엔인권조약의 최종 권고안을 분석해보면 총 80건의 이주민 관련 사항이 있었고 긍정 12건, 저해요인 1건, 우려 28건, 제안/권고 39건이 있었다. 이를 이주자 범주별로 구분해보면 국제인권규범은 한국 정부가 초점을 맞추고 있는 정책적 고려사항 외에도 훨씬 더 광범위한 문제를 지적하고 있다. 따라서 난민과 망명 신청자에 대한 재검토, 무국적자 문제, 이주노동자의 차별대우, 이주노동자의 자녀, 외국인 아동 등 보다 다양한 이주자 그룹이 정책적으로 고려될 필요가 있다. 주목할 점은 이주노동자에 대한 사안이 아직까지 많은 부분을 차지하며 이주아동에 대한 부분이 특히 인종차별철폐조약에서 강조되고 있다는 점이다. 또한 사회권 조약의 2009년 사례에서 보듯 이주민 관련 사항들이 크게 증가하고 있는 추세이다.

국제인권조약은 국내 정책 및 법제에 대한 국제적 기준으로 기능할 수 있고 유엔인권조약 및 조약기구에 의한 감시 및 권고는 국내 인권 상황을 진전시킬 수 있는 중요한 메커니즘의 역할을 할 수 있다. 더 나아가 이 과정에 시민사회가 참여할 수 있고 국내 규범이 미약한 상황이라면 국내 정책 및 법제를 개선할 수 있는 중요한 이론적, 실천적 도구로 기능할 수 있다. 이 점에서 이주민 인권과 관련해서 국제인권조약을 연구하는 것은 중요성을 가지며 그 권고사항에 대한 이행여부는 한국 정부의 국제적 위상과 지위를 가늠할 수 있는 잣대가 될 것이다.

## 한국사회의 이주민 운동: 몇 가지 쟁점 - 안산에서의 경험을 중심으로

1. 다문화 사회의 배경 세계화
2. 이주민 운동의 지형과 동향
  - 1) 지원 단체 운동
  - 2) 이주노동자 운동
    - (1) 이주 노조 운동
    - (2) 이주노동자 국제 연대 운동
    - (3) 민주노총이 직영하는 이주노동자 센터
    - (4) 이주노동자 문화 운동 - 지구인의 정류장
  - 3) 소수자 운동
  - 4) 지역 사회 운동
    - (1) 지역 사회 공동체 운동: 안산 원곡동 국경없는 마을
    - (2) 지역 사회 연대 운동: 이주노동자와 함께 하는 안산 지역 실천연대
3. 몇 가지 쟁점
  - 1) 이주 운동의 성격
  - 2) '지구화'에 대한 입장과 '국민/ 민족' 국가에 대한 평가
  - 3) 누가 주체인가?
  - 4) 운동의 방식
4. 몇 가지 생각거리

## 한국사회의 이주민 운동: 몇 가지 쟁점 - 안산에서의 경험을 중심으로

‘이주민의 인권 보장과 삶의 조건을 향상시키기 위하여 이주민 자신이나 타인들이 행하는 정치사회적 행위’로 이주민 운동을 포괄적으로 규정하는 경우, 한국의 이주민 운동은 폭발적으로 성장해왔다. 노동 운동을 비롯한 기존 사회운동의 쇠락, ‘세계화’ 및 ‘관주도 다문화주의’로 대변되는 새로운 정치적·담론적 기회 구조의 출현, 이주민 운동 활동가들의 탁월한 정치적 역량 등이 단기간에 한국의 이주민 운동을 성장시킨 요인들일 것이다. 이주민이 한국 사회에 본격적으로 유입되기 시작하던 1980년대말로부터 1990년대 말에 이르는 시기 동안 한국 정부나 시민사회에 이주민에 대한 기본적인 개념조차가 부재하였음을 감안하면, 이주 의제를 공론화하고, 사회적 지지 기반을 확장하며, 이주민들의 기본적인 인권 보장을 위한 법과 제도의 근간을 마련하는 데에 있어서 이주민 운동 진영이 지대하며 독보적인 공헌을 해왔음은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

그러나 서구의 사례에서 볼 수 있듯이 이주민 운동의 성장은 ‘모순적인 결과’를 초래하기도 한다. 이주민 운동이 대규모화되고, 운동 영역이 제도화됨에 따라, 이주민 당사자는 오히려 사회적으로 주변화되는 역설이 초래될 수 있기 때문이다. 이주민 운동의 ‘성공’이 이주민과 소수자 권리가 (오히려) 약화된 지표일 수 있는 것이다.(Statham and Mynott 2002) 주목할 점은 한국의 경우도 비슷한 상황들이 관측되고 있다는 사실이다. 이주 의제의 제도화에도 불구하고 국경과 비자 통제는 강화되고 있으며 “권리를 가질 권리로부터 배제된” 이주민 대중(무국적자, 비정규체류자, 농어축산 및 건설업 노동자, 산업연수생 등)의 규모 역시 전혀 줄어들지 않고 있다. ‘관주도 다문화주의’로 인해 개방된 정치적·담론적 기회 구조는 인종주의적인 기업마케팅이나 외국인 혐오 세력들의 정치세력화에

더욱 적극적으로 활용되고 있을 뿐이다. 내가 활동하는 안산의 경우도 상황은 비슷하다. ‘국경없는 마을’은 ‘다문화 특구’라는 이름으로 ‘관광 상품화’하고 있으며, 이주민 운동 진영은 시민사회로부터 고립되어 가고 있으며, 선주민과 이주민 사이의 사회문화적 거리감은 여전히 좁혀지지 않고 있다.

이것은 한국의 이주 운동이 선발 이주국가들의 오류를 반복하지 않기 위해서라도 새로운 전기를 모색할 시점이 도래했음을 의미한다. 모든 사회적인 변화가 자동적으로 주어지지 않는다는 점에서, 그리고 한국이 ‘국가 혹은 민족주의에 근거한 동질화의 압력’이 유례없이 강한 (따라서 “비국민”이 존재할 수 있는 사회심리적 공간” 자체가 부재하는/불허되는) 사회라는 점에서, 나는 앞으로도 한국 사회에는 ‘더 많은’ 이주민 운동이 필요하다고 생각한다. 그러나 이제 그 방식에 대해서는 새로운 고민과 토론이 시작될 수 있어야 할 것 같다. 이주 운동의 ‘질적인 성숙’을 지체시키는 몇 가지 장애 요인들을 넘어설 수 있는 ‘자기 혁신’의 방안들이 적극적으로 토론될 수 있어야 하는 것이다.

내 생각에 ‘양적 성장’으로부터 ‘질적인 성숙’으로의 이행이 지체되는 가장 큰 이유는 이주민 운동이라는 ‘새 술’을 부을 틀을 근대 사회 운동이라는 ‘낡은 부대’에서 찾고 있기 때문이 아닐까 싶다. 이주 운동 진영이 고수하고 있는 ‘낡은 부대’에는 ‘세계 정복’ 혹은 ‘세계 계몽’의 이데올로기(국익, 애국주의, 민족주의), 운동 주체와 대상의 계서적 분리(이주민 소수자의 대상화, 타자화), 지배 계급 혹은 주류 사회 문화의 내면화(질서와 규율, 통합에 대한 강박, 내부 민주주의의 결여) 등을 들 수 있다. 이런 ‘낡은 부대’에 대한 강박적 헌신성이 고수되는 한 이주 운동 진영을 향한 “해묵은 비판”과 운동 진영 내부의 ‘권태와 무력감’은 당분간 “해결되지 않고 계속” 될 수 밖에 없을 것 같다.(이선옥 2007)

이 글은 한국 이주 정책과 제도의 근간을 마련하고, 이주민 대중의 생활 환경 개선에도 지대한 공헌을 한 한국의 이주 운동이 이제 ‘질적인 성숙’으로의 전기를 마련해야 할 시점이 도래했다는 문제의식으로 쓰여졌다. 이 글의 목적은 한국의 이주 운동이 그 잠재력을 충분히 발현해서 새로운 사회 운동으로 이행하기 위해 필요해 보이는 몇 가지 토론 주제를 제안하는 것이다. 이주 운동의 지평을 ‘제도와 담론’을 넘어 생활 세계와 삶(육망)의 영역으로, 일국적 차원에서 초국적 차원으로, 전통적 정치의 영역에서 탈전통적인 정치의 영역으로 전환시킬 수 있는 방법은 과연 무엇일까?

한국의 이주민 운동의 전개 양상은 운동 진영의 양적 성장과 질적 성숙의 지체, 분화와 분열, 제도화와 탈정치화라는 모순된 역동성으로 특징지어질 수 있을 것 같다.

1990년대 초반 한국인 활동가 중심의 지원단체와 이주민 자조 모임에서 출범한 이주민 운동은 현재는 크게 지원단체 운동, 이주노동자 운동, 소수자 운동, 지역사회에 기반을 둔 공동체 운동 등으로 확장, 분화되어 있다. 지원단체들의 외연은 이주노동자 중심에서 이주여성, 이주아동, 난민 등의 영역으로 확장되었다. 이주노동자 운동의 경우는 당사자 노조, 일반노조, 산별노조 등 세 가지 형태의 노조 운동이 전개되고 있다. 노조운동 이외에 노동자 국제 연대 운동의 흐름도 존재한다. 아시아 태평양노동자연대(Asia Pacific Workers Solidarity Links) 운동에 참여하고 있는 오산이주노동자센터가 여기에 해당한다. 2011년 7월에 출범한 경주이주노동자센터는 민주 노총이 직영하는 ‘노조’ 형태가 아닌 이주노동자센터이다. 이주노동자 운동 진영 안에서 ‘문화 활동’에 좀 더 방점을 두는 단체들은 따로 구분해볼 수 있다. MWTV나 지구인의 정류장이 그에 해당한다. 지원 단체 운동이나 이주노동자 운동에 비해 소수자 운동은 규정하기가 쉽지 않다. 대신 이주민 혹은 이주노동자 운동을 소수자 운동으로 규정해야 한다는 ‘이론적인 제안’들은 찾아볼 수 있다. 윤수중(2005,2009), 정정훈(2006), 오경석(2007, 2008) 등이 이에 해당한다. 마지막으로 지역사회를 근거로 하는 수많은 지역사회연대체들이 존재한다.(\*\*공대위) 지역사회를 근거로 하지만 연대 운동이 아니라 공동체 운동으로 공동체운동으로 가장 많이 알려진 사례는 안산 원곡동 국경없는 마을이다.

2000년대 중반까지 “이주 (노동자) 운동은 이주민(노동자)에 ‘의한’ 운동이 아니라 이주민(노동자)를 ‘위한’ 운동”으로 평가될 정도로 한국인 활동가들이 주도한 지원 단체 운동은 초중기 이주운동의 전개 과정에서 주도적인 역할을 수행했다.(박경태 2005, 108)

지원단체의 효시는 1992년 5월에 결성된 ‘외국인노동자인권을 위한 모임’이었다. 1994년과 1995년 있었던 두 차례의 이주노동자 농성을 계기로 1995년 7월 국내 최초의 이주노동자지원단체 및 이주노동자 공동체가 연대한 연합 운동 기구인 외국인이주노동자대책협의회가 출범한다. ‘외노협’에는 1995년 1월 네팔 산업연수생들의 명동 성당 농성 지원에 동참했던 10여개의 이주노동자 지원 단체와 네팔, 방글라데시, 중국, 스리랑카 이주노동자 조직이 참여했다.

외노협 분화의 계기는 1997년 외환위기로부터 주어진다. 1997년 외환 위기를 계기로 이주민 지원의 필요성에 대한 인식이 제고됨에 따라 신규 단체들의 외노협 가입이 늘어난다. 그들 사이에서 외노협의 활동 방식과 내용을 둘러싼 토론이 격화되고, 2000년 상근 활동가들이 사직하고, 몇몇 소속 단체들이 탈퇴하면서부터 본격적인 분화가 시작된다. 외노협에서 분화되어 설립된 대표적인 조직으로는 이주 노조와 이주노동자 인권 연대를 들 수 있다. 외노협에서 탈퇴한 활동가들이 중심이 되어 2000년 10월, ‘이주노동자 노동권 완전 쟁취와 이주, 취업의 자유 실현을 위한 투쟁본부’가 결성되는

데, 그를 토대로 2001년 4월 ‘서울경인지역 평등노동조합 이주노동자지부’가 출범하게 된다. 이주노동자인권연대는 2001년 3월 외노협에서 탈퇴한 세 단체가 결성한 ‘이주여성인권연대’가 모태가 되어 2004년 2월에 22개 단체의 연대조직으로 공식적으로 출범한다.(박경태 2005, 94) 이주노조가 이주노동자의 계급성을 강조했다면, 이주노동자인권연대는 이주노동자로 제한되었던 이주 운동의 의제를 이주 여성과 이동을 포함하는 이주민의 시민권 지평으로 확장시켰다는 점에서 외노협의 운동 노선과는 차별성을 갖는다. (표 1)

<표1> 외노협의 분화와 운동 노선의 차이(이선옥 2005, 63; 박경태, 2005; 96)

단체	단체성격	2002년 불법체류자자진신고에 대한 입장	고용허가제에 대한 입장	비고
외노협	지원단체	본인판단	지지	인권 강조
이주지부	노동조합	전면거부	거부. 노동허가제 시행촉구	노동권, 노동자 강조
이주인권연대	지원단체	본인판단	비판적 지지	시민권 강조

1990년대로부터 2000년대 초반에 이르는 이주운동 진영의 변화를 ‘분화’로 볼 수 있다면, ‘다문화’ 의제가 도입된 2000년대 중반 이후의 변화는 지원 운동의 외연적 확장과 제도화로 특징지을 수 있다.(표2)

<표 2> 이주노동운동 진영과 다문화주의 수용 여부(이선옥 2007)

단체	정부 다문화정책 관련성
외노협	정부 다문화정책 입안의 제언자
이주노동자인권연대	정부 다문화정책의 제언자
이주여성상담소들	정부 다문화정책 입안의 주요 제언자 다문화가족지원법 제언자
이주노조	다소 비판적

“이주노동자 지원 단체 중심의 운동 구조에서는 이주노동자가 운동의 주체가 될 수 없었고, 이주노동자 문제에 근본적으로 접근하기도 어려웠다.” 한국의 노동 운동 진영은 “이주노동자 유입 초기부터 2000년에 이르기까지 반대 혹은 무시”의 태도로 일관했다. “내국인 노동 시장을 위협할 수 있는 존재인 이주노동자들은 노동조합이 조직해야 하는 존재가 아니라, 오히려 경계해야 하는 존재”로

간주되었기 때문이다.(권은영 2010) 노동 운동 진영의 이러한 ‘무책임한’ 태도는 몇몇 활동가들에게 강렬한 비판의 대상이 되기도 하였다.(이란주 2003; 정귀순 2004) 이주노동자 조직화의 필요성이 본격적으로 대두되기 시작한 것은 2000년 한국 노동조합의 대표성 위기가 거론되면서 부터였다.(권은영 2010)

(1) 이주 노조 운동

외노협에서 탈퇴한 젊은 활동가들이 2000년 10월, ‘이주노동자 노동권 완전 쟁취와 이주, 취업의 자유 실현을 위한 투쟁본부’ 결성하는데, 그를 토대로 2001년 4월 출범하게 된 기구가, ‘서울경인지역 평등노동조합 이주노동자지부’이다. 2003년 불법체류자 강력 단속에 항의2003.11.15부터 2004.11.28에 이르기까지 명동 성당에서 장기 농성 투쟁을 전개한 것을 계기로, 2005년 4월, 이주노동자들의 독자적인 노동자 조직으로서 ‘서울경인지역 이주노동자 노동조합’을 결성하기에 이른다.

2010년 현재 한국에서 이주노동자를 조합원으로 조직한 노동조합의 형태는 세가지이다. 2001년부터 결성 움직임이 있었던 이주노동자 독자 노동조합, 2002년 결성된 지역일반 노동조합 그리고 2007년도부터 결성된 사업장 노동조합이 그에 해당한다(권은영 2010) (표3)

<표 3> 이주노동자 참여 노동조합의 특징(권은영 2010)

	조직 형태	설립시기	대상 지역	전체 이주노동자 구성원	이주노동자의 위상
이주노동자 노동조합	이주노동자독자 노동조합	2005년 4월	서울,경기, 인천	약250~300명	주체적
성서공단 노동조합	지역 일반노동조합	2002년 10월	대구성서공단 내외	약 30명	주체적
금속산별노동조합산하 사업장 노동조합	삼우정밀지회/ 한국보그너씨에스분회/평택·안성지역일반노동조합	2007년 8월(삼우정밀지회)	삼우정밀 사업장	약 10명	타자화/대상화

노동조합이라는 동일한 조직에서 활동하고 있음에도 불구하고 이주노동자의 위상과 정치화의 정도에서 차이가 나타나는 이유는 세 가지 정도로 추론된다. 조직 형태 및 조직화 대상의 개방성 여부, 주체적인 활동 참여의 보장 여부, 조합주의를 넘어서는 목표의 설정 여부이다. 이 세 가지 요인을 긍정적으로 충족시키는 이주노조와 성서노조는 이주노동자의 정치화에 기여한 반면, 금속노조의 경우는 그에 미치지 못하고 있었다. 전자의 두 노동조합의 경우 노조 활동은 이주노동자들이 “한국 사회에서 단기 순환 노동력으로 혹은 차별과 배제의 대상으로만 머물게 하는 기존의 정체성으로부터

터의 탈정체화”되는 “정치 활동의 장”으로 기능하고 있었다. (권은영 2010, 141)

## (2) 이주노동자 국제 연대 운동

이주노조라는 틀을 넘어 이주노동자의 조직화와 정치화를 국제적 연대의 지평으로 확장시켜보려는 시도도 존재한다. 이를테면 2006년 6월 오산이주노동자센터가 조직한 “아시아인과 함께 만드는 소통과 연대를 위한 아시아 태평양노동자연대(Asia Pacific Workers Solidarity Links)회의 지역대표자 국제회의”가 이에 해당한다.

이 회의의 목표는 “(국제) 노동자들의 국제 교류와 연대”를 통하여 “국경과 인종, 경제와 언어로 인한 모든 차별을 철폐”하기 위한 연대 활동의 기반을 다지고, “이주노동자와 시민들이 함께 살아가며 건강한 노동을 통하여 더 나은 행복한 세상을 만들어 (전세계) 노동자들의 생존권과 노동권을 보장”할 수 있는 “정책 및 법 제도 개선”이다.

이 회의에는 태국, 호주, 스리랑카, 필리핀, 일본, 뉴질랜드, 인도네시아 아시아 태평양노동자연대 코디네이터 10여명이 참석한 바 있으며, 오산이주노동자센터 외에, 한국노동네트워크협의회, 진보네트워크센터, 민주노총 경기도본부, 영상미디어센터Mediact, 서울경기인천이주노동자노동조합, 아시아 태평양노동자연대, 한신대학교 총학생회 등이 공동 주관자로 참여하였고, 전국사무금융노동조합연맹, 전국공무원노동조합, 한국노동복지센터(부천, 인천), 이주노동자방송국, 경기포럼(준), 한신대학교 사회복지학과, 수원 여성의 전화, 경기도 등이 후원자로 참여한 바 있다.

## (3) 민주노총이 직영하는 이주노동자 센터

2011년 7월 “전국 최초의 ‘민주노총 산하조직 부설 이주노동자센터’”인 ‘경주이주노동자센터’가 설립되었다.

설립 배경으로는 첫째, 민주노조 운동이 “점점 심화되는 사회적 고립을 벗어나고 노동 운동 본래의 실천을 위해서” “‘정규직·대기업·남성·정주(내국인)·비장애·취업·조직노동자’ 중심의 운동에서 ‘비정규직·중소영세·여성·이주(외국인)·장애·실업·미조직노동자’ 중심의 운동으로 변화”해야 한다는 문제 의식, 둘째, “가히 위기”로 평가될 수 있는 “경주지역 민주노조운동”의 어려움을 헤쳐 나가기 위해 지역 민주노조 운동이 “더 낮은 곳으로 향하는 지역 민주노조운동”과 “지역사회운동과의 결합”을 적극적으로 실천할 필요가 있다는 점, 셋째, “민주노총 차원에서 그동안 립서비스에 그쳤던 이주노동자 사업을 반성하며 2011년부터 주요사업으로 ‘이주노동자 조직화사업’을 계획하고 있다”는 점(2010년 9월 네팔노총과 ‘이주노동자 관련활동 협력에 관한 양해각서(MOU)’ 체결, 10월에는 네팔 이주노동자를 활동가로 채용함), 넷째, “양심적·시혜적 차원의 이주노동자 지원 및 수도권

중심의 수세적 활동을 넘어 당사자가 주도하는 이주노동자 조직화”의 필요성 등이 제시되었다.(오세용 2011)

#### (4) 이주노동자 문화 운동- 지구인의 정류장

안산시 원곡동에서 활동하는 ‘지구인의 정류장’은 이주민이 직접 참여하는 멀티미디어센터를 실험하고 있다. 지구인의 정류장이 활동하는 기본적인 목표는 “먼 나라에서 와서 이 지역에서 모여 살게 된 이주노동자’들이 ‘정책적 시혜’와 ‘정책적 통합의 대상’으로서 취급되지 않고, 모두가 자기 삶과 공동체의 발전에 주인으로 참여하는 것”이다. 다시 말해 “참여자들 모두가 ‘사람(지구인)으로서의 자존감과 주권’을 발견하고 상호확인하며, 결국 국적에 관계없이 ‘친구가 되는 것’을 모색하는 새로운 만남의 장을 마련하기 위하여” 지구인의 정류장은 만들어졌다. 지구인의 정류장이 소개하는 ‘공식적인’ 지구인의 정류장의 프로파일은 다음과 같다.(김이찬 2011)

“「지구인의 정류장」은 ‘세계화’와 ‘이주’라는 지구 보편적 현상 속에서, 다른 배경을 가진 문화권 사람들 간의 상호 이해와 유대 강화 요인을 탐색하는 탐사 다큐멘터리를 제작하고, 다문화 사회를 위한 기초 영상 데이터 생산, 아카이빙을 위하여 안산 원곡동에 사무실을 두고 활동하는 다큐멘터리 전문제작단체이다.

2009년 말, 경기남부지역 이주민들의 삶을 그린 장편다큐멘터리 ‘이 별에서 살으렵니다.’를 제작, 발표하였다. 앞으로도 이 지역 이주노동자들의 삶의 다양한 국면들을 기록하고, 필요에 따라 편집, 발행하며, 향후 이 지역사회와 사는 사람들의 변화 모습을 아카이빙해 나가고자 한다.

「지구인의 정류장」 지역 ‘이주노동자들이 실제로 부딪히는 긴급한 생활 및 인권 문제들에 대응’하기 위한 필수적인 정보지원 활동도 병행한다. ‘삶/생존권’이 문화 활동에 우선하기 때문이다. 정기적인 ‘영상제작 활동’ 및 ‘이봐요 교실’ 활동 이외에도 ‘한국생활문화 정보제공’, ‘교류 촉진’, ‘상담’, ‘문제해결을 위한 행정 및 법률절차 지원’ 활동을 복합적으로 수행한다.”(김이찬 2011)

앞서 지적했다시피 지원 단체 운동이나 이주노동자 운동에 비해 소수자 운동은 규정하기가 쉽지 않다. 물론 한국의 이주운동을 ‘노동’운동으로 규정해야 할 것인지, ‘소수자’ 운동으로 규정해야 할 것인지 하는 점이 가장 중요한 쟁점 중의 하나라는 견해가 제출된 바 있다.(박경태 2005) 그 경우 소수자 운동으로서의 이주 운동은 굉장히 느슨하게 규정된다.(표 4)

<표4> 이주노동자 운동의 비교: 소수자 운동과 노동 운동(박경태, 2005; 102의 재구성)

운동의 성격	소수자 운동	노동 운동
이주노동자를 보는 기준	인종	계급
주요 인상	차별받는 외국인	억눌린 노동자
기관의 형태	상담소	노동조합
대표적인 단체	외노협, 이주연대	이주노조
주요 활동	상담, 제도개선운동	제도개선운동, 노동조합활동

그러나 이주민 운동을 소수자 운동으로 규정해야 한다는 ‘이론적 제인’들의 논의는 좀 더 급진적이다. 기존의 사회 운동과 구분되는 소수자 운동의 이념형적 특징으로 윤수중은 “비표준적인 정체성, 명령-동원형이 아니라 네트워크 형태의 조직, 비통합적인 운동의 이념, 당사자주의와 자기결정권이라는 원칙, 국가의 동원이나 청원 혹은 대체가 아니라 생체정치를 통한 비국가적 공간의 생성, 비통일전선적 연대, 욕망의 분출과 대안 만들기” 등을 제시한다.(윤수중 2009: 23-32)

<표4>와는 달리 노동운동과 소수자 운동의 차별성은 운동의 기본 원칙, 방식, 지향점, 조직 형태 등 전방위적이고 ‘근본적’이다. 소수자 운동은 “소수자가 처한 상황, 소수자와 다수자의 관계 자체(배치)를 바꾸어” 가는 방식으로 “집중화된 권력을 만들어내는 것이 아니라 대중들이 스스로 구성해 나가는 권력, 곧 대항권력이 아니라 대중이 구성해 가는 역능을 확장함으로써 권력을 점차 해체”해 나가고자 한다는 점에서 노동 운동과 결정적으로 구분된다.(윤수중 2009) 소수자 운동은 이런 점에서 이주민을 차별받거나 억압받는 ‘사회적 혹은 계급적 약자’로 규정하기 보다는 표준적인 인간상을 전제하는 권력의 배치(국가 장치)에 포획되기를 거부하거나 거부당하는 ‘창조적인 존재’로 규정한다. 이 점에서 소수자의 욕망은 ‘보편적 인권’ 너머, 혹은 바깥에 존재한다. 따라서 소수자 운동에서 중요한 것은 사회적 약자에 대한 지원이나 연대, 혹은 권력의 대체가 아니라 “소수자 되기” 그리고 욕망의 “미분화, 분자화”를 통한 초코드화된 권력을 상대화하는 일이다.

정정훈은 이러한 ‘소수자 정치’의 개념에 근거하여, ‘서울 경기 인천 이주노동자조합’ 활동가들이 ‘노동자 계급의 주체성’뿐만 아니라, ‘반인종주의적 정치주체성’과 ‘탈국가적 정치주체성’을 구성해간다고 밝힌 바 있다. 이주노조 활동가들이 “이주노동자 운동을 통해서 능동적인 탈국가화를 수행, 근대적 국민국가의 정치주체인 국민이나 시민과는 근본적으로 이질적인 비국민/비시민이라는 탈국가적 정치주체성을 구성”해 간다는 것이다.(정정훈 2006)

오경석은 “탈범주적인 다문화 주체들의 생존의 자유와 삶의 권력에 초점을 맞춘, 아래로부터의, 소수자 연합 정치로서의, 다원주의를 지향하는, 수행적이며, 실존적인 다문화주의”를 제안하면서, 소수자 운동으로서 이주 운동의 “생성적이며 전복적인 특성”을 강조한다.(오경석 2006; 오경석 2007a)

그에게 소수자 정치란 “사회의 다원적 변형에 대한 값싼 환각을 폭압적으로 유포시킴으로써, 다원성 (의 급진성)을 국가 재중심화의 기제로 전유하려는 ‘국가’(와 다양한 형태의 ‘하위 국가’)에 맞서는 (혹은 쟁가는), 사회의 비국가적인 (다원적인) 변형을 위한 집합 행동이요, 변형된 삶(들)의 (즉흥적인) 공통성을 이르는 표현”이다.(오경석 2008)

오경석에 따르면 사회적 소수자로서 이주민들의 정치적 역능은 “그들의 ‘비범주성’, 곧 그들의 존재론 자체가 기존의 (지배와 동의의 공모로 구동되는) 통치 체제에 적확하게 포섭될 수 없다는 점에서 찾아질 수 있어야 한다. 그들은 그들의 ‘의사와 무관하게’ 통치 체제를 혼란스럽게 하거나 최소한 불편하고 성가시게 할 수 있는 존재들이다. 그들은 노동자이지만 한국인 노동자들과는 다른 노동자들이다. ‘문화적인’ 노동자들이요, 탈노동의 시대에 ‘노동의 조직화’를 환기하는 노동자들이기 때문이다. 그들은 소비자이지만 한국인 소비자들과는 다른 소비자들이다. 지배적인 소비 양식이 ‘송금(remittance)’이라는 점에서 그들은 ‘결함이 있는’ 소비자들이다. 그들은 ‘위기 가족’이지만 ‘새로운 가족’ 제도의 선구자이기도 하다. 그들의 ‘위대한 사랑’과 ‘탈전통적인 친밀성’은 주류 사회를 위협한다. 그들은 ‘민족’이지만 우리에게 익숙한 민족은 결코 아니다.” “무국적자, 미등록 체류자, 어떤 정치 공동체에도 소속될 수 없는 난민, ‘살아있지만 태어난 적이 없다고 되어 있는 아이’, 통치 체제는 이들을 결코 완벽하게 ‘포괄’하거나 ‘구별’하고 ‘관리’할 수 없다. 바로 그 점에서 그들의 고유한 ‘권력’이 발생한다. 주목할 것은 이것은 기존의 정치 관념을 고수해서는 평가될 수 없는 정치적 역능이요, 권리 지평의 확장을 통해서만 오히려 팽팽해질 수 밖에 없는 역능이라는 점이다.”(오경석 2010)

#### (1) 지역 사회 공동체 운동: 안산 원곡동 국경없는 마을

1990년대 초반부터 안산시 원곡동을 중심으로 외국인 노동자 지원 활동을 해왔던 안산이주민센터가 법, 제도적인 접근에 한계를 느껴 주창한 다문화 지역 공동체 만들기 운동이 국경없는 마을이다. 국경없는 마을은 “지역사회 내에서 국적, 언어, 피부색, 종교, 경제와 문화적 차이를 극복하고 ‘공동체적으로 더불어 살기’를 지향하는 운동”으로서의 자기 규정을 갖는다.

“다양성이 공존하는 21세기형 공동체 사회”를 건설하기 위한 사회적 실천(praxis) 프로젝트로서 국경없는 마을의 세 가지 핵심 가치는 “인권, 나눔, 공동체”이다. 그러한 가치의 구현을 위해 “인식, 제도, 실천”이라는 세 차원 모두에서의 변화를 추구한다. 국경없는 마을은 지역과 지구라는 공간적 범주를 가로지르는 대안적인 ‘의식 개혁’ 운동이며, ‘주민 조직’ 운동이요, ‘사회 실천’ 운동이기도 하

다.(박천웅 2002)

이런 문제 의식으로 국경없는 마을 운동은 1999년 “다문화 및 대안 공동체의 건설, 국경없는 노동자들의 시민권 확보, 외국인 노동자들의 사회 권리 보장을 위한 제도 개선” 등을 목표로 하는 “국경없는 마을 1차년도 5개년 계획”의 추진 일정을 수립함으로써 공식적으로 출범하게 된다. 출범 당시의 국경없는 마을 운동은 “접촉점 형성, 지역문제 드러내기, 국경없는 마을에 대한 인식 확대, 국경없는 마을 주민조직, 지역사회조사, 공동프로그램 기획, 주민교육, 공동프로그램 시행, 평가 및 발전 계획 수립”의 10단계로 구분된 활동 로드맵으로 구체적으로 제시된 바 있다. 국경없는 마을 운동의 최종 목표는 안산시 원곡동이라는 지역적 한계를 넘어 이주 문제에 대한 보편적인 해법을 제시할 수 있는 모범적인 선례를 창출하는 것이었다.(오경석 2006)

국경없는 마을은 2006년 사단법인국경없는마을이 설립됨으로써 조직화되고 체계화된다. 사단법인 국경없는마을은 다문화주의를 공식적인 활동의 목표이자 이념으로 설정했다. 그들은 다문화주의를 “상이한 국적, 체류 자격, 인종, 문화적 배경, 성, 연령, 계층적 귀속감 등에 관계없이, 모든 인간이 인간으로서의 보편적 권리를 향유하고, 각각의 특수한 삶의 방식을 존중하며 공존할 수 있는, 다원주의적인 사회, 문화, 제도, 정서적 인프라를 만들어내기 위한, 집합적인 노력”으로 규정한 바 있다.(오경석 2007a)

현재의 사단법인국경없는마을은 활동의 성격과 폭을 도구적이고 실용주의적으로 제한하는 방식으로 명목을 유지하고 있다. “오감으로 체험할 수 있는 다문화”가 현재 활동의 슬로건이다. “찾아가는 다문화체험교실, 다문화체험강사 양성, 다문화체험부스 운영, 원곡동 국경없는마을 투어, 다문화캠프, 다문화강좌, 다문화선교” 등이 구체적인 ‘사업’의 목록이다.

(2) 지역 사회 연대 운동: 이주노동자와 함께 하는 안산 지역 실천연대

‘이주노동자와 함께 하는 안산 지역 실천 연대’(이하 안산이주연대) 결성의 필요성은 이주 의제를 지역 공동의 의제로 전환시켜야 한다는 문제의식에서 비롯되었다.

안산이주연대 조직의 첫 돌은 이주노동자에 의해 놓여졌다. 2005년 4월, 지역 이주노동자가 주관한 “이주노동자 단속추방 저지 및 합법화 쟁취” 방안을 협의하기 위한 모임에 지역의 시민사회단체들이 참가한 것이 계기가 되었다. 준비 모임이 조직으로서의 틀을 잡아가는 중간 과정에서의 핵심 역할은 안산의제21이 담당했다. 안산의제21은 “지역사회와 이주노동자”라는 정책 토론회(2005년 5월)를 매개로 지역의 시민사회단체들이 이주 의제에 공동 대응을 모색할 수 있는 기회를 제공했다. 조직화의 마지막 단계에서는 민주사회정책연구원이라는 학술 단체가 중요한 역할을 수행했다. 민사연은

참여 단위가 확대된 의제가 주관한 토론회를 심화시키는 집담회(2005년 7월)를 주관함으로써 안산이주연대의 기틀을 다지게 된다.

2005년 8월 공식적으로 출범한 안산이주연대에는 이주, 노동, 시민, 여성, 환경, 정치 영역을 망라해서 안산 지역 24개의 시민사회단체들이 참여한 말 그대로 범지역연대 기구였다. 안산이주연대는 조직 운영에 있어서도 ‘대표’제를 거부하고 ‘집행위원회’ 체제를 채택하는 등 민주적인 면모를 보여주었다. 초창기 안산이주연대는 의욕적인 활동들을 전개했다. 강제 단속 추방 저지 및 원곡동 특구 반대 운동에 적극적으로 나섰으며, 효율적인 지원 네트워크 구성을 위해 각 단체별로 이주민 지원 자원 조사와 이주민 대중을 대상으로 하는 홍보 활동도 수행했다. 체불임금 지불 압력 등 실질적인 지원 활동에도 나섰다. 거의 매주 집행위원회를 열고, 미등록 이주민을 상근 활동가로 고용하는 방안을 모색했을 정도로 활발한 활동들이 이루어졌다.

이주 운동을 둘러싼 가장 오래된 쟁점 가운데 하나는 이주 운동의 성격을 규정하는 문제와 관련된다. 과연 무엇이 이주 운동이며, 그 성격은 또 어떻게 특징지을 수 있는 것인가? 이주 운동의 성격 규정을 둘러싼 두 가지 핵심 쟁점으로 박경태는 ‘운동과 복지’, ‘노동(계급)과 소수자’라는 두 가지 이념형을 제시한 바 있다.(박경태 2005, 102-105) 그는 이런 논리 구조 속에서 외노협이나 이주연대와 같은 당시의 대표적인 ‘이주노동자 지원단체’의 활동을 “노동운동이라기보다는 노동운동에 친화력이 있는 시민운동”으로, 그러나 “다수자의 지배 영역을 축소해나가려는 소수자 운동 특유의 작동 방식”을 보여주지 않으며 “다수자의 지배를 전제로 하고 소수자의 권익을 방어적으로 지키려는” 경향이 강하다는 점에서 “신사회 운동”이 아니라 “소수자권익보호 운동”으로 평가한 바 있다.(박경태 2005, 107-108)

그러나 이주 운동의 개념 규정을 어렵게 만드는 쟁점은 ‘운동과 복지’, ‘계급과 소수자’ 이외에도 아주 많다. 이주민 운동의 주체와 이념, 공간적 지평과 목표를 아주 단순화하는 경우에도, 그들 간의 조합은 수백 가지에 달할 수 있기 때문이다. 이주에는 구조적 강제와 (저마다 다른) 개인적 욕망, 계급(혹은 계층)과 인종과 성이라는 전통적인 불평등의 요인들이 중첩되어 있다. 이주의 이유와 마찬가지로 이주의 목표 역시 한 두가지 요인으로 환원하는 것은 불가능하다. 이주 운동의 목표 역시 일국적인 시민권의 확보로부터 초국가적인 인권의 보장, 분배의 정의와 문화적 관용, 사회적 포

용과 자율적인 삶의 공간의 생성 등으로 다양할 수 있다. 이주 운동을 추동하는 이념 역시 보수와 진보, 좌와 우 등 전통적인 이분법적 분류 도식에는 조응하지 않는 복잡한 조합들로 구성된다.(Kelly 2002) 이런 면에서 이주운동은 기존 운동론의 범주에 포섭될 수 없는 ‘탈전통적인 운동’ 혹은 ‘하나의 목표, 하나의 강령, 하나의 대오로 결집될 수 없는 운동’이라고나 할 수 있다.(오경석 2006) 그것은 곧 이주민 운동의 유형이 수백 가지 혹은 그 이상일 수 있음을 의미하는 것이다.(표5)

<표 5> 이주민 운동의 매트릭스

		범위					
		일국	다국	초국	지역		
에이 전트	시민					자유주의	국민 국가에 대한 입장
	계급(계층)					사회주의	
	인종(민족)					연방주의	
	다중					공동체주의	
	당사 자    이타적 참여자					세계주의	
		복지	시민권	인권	자치		
		목표					

이런 면에서 이주민 운동의 내적 다양성은 논쟁의 대상이 아니라 사실의 문제요, 정도의 문제에 가까울 것이다. 이주민 운동의 성격을 규정하는 데에 있어서 보다 주목해야 쟁점은 근대 사회 운동과의 ‘단절’의 정도이다. 이주민 운동을 근대 사회 운동의 연장선상에서 접근하는 입장과 탈근대적 위상을 부여하려는 입장 사이에는 좁혀지지 어려운 간극이 존재한다. 전자의 경우는 이주 운동은 일국적 차원에서, 기존의 정치적·담론적 기회 구조를 최대한 활용하여, 분배의 정의를 중심으로, 시민권의 공정한 적용을 매개로, 사회 통합을 제고시키는 목표에 복무한다. 그러나 후자의 경우 이주 운동은 초국적 차원에서, 기존의 정치적·담론적 문법 체제에 대한 근본적인 재성찰을 요청하며, 분배의 정의와 더불어 문화의 정의를 추구하며, 시민권의 공정한 적용을 넘어 재규정을 시도하고, 사회 통합이 아니라 자기 결정권에 입각한 분권화를 추구한다. 탈근대적 이주 운동의 또 다른 특징은 근대 사회 체제 자체의 비판적 성찰을 겨냥한다는 점에서 (근대 사회 체제의 주요한 구성 요소였던) “그동안 진행되어 온 사회운동에 대해서(도) 일정한 비판점을 제공”하는 역할을 수행한다는 점에서 찾아질 수 있다.(윤수중 2005)

이런 맥락에서 이주 운동의 성격 규정을 둘러싼 쟁점은 이렇게 다시 정리될 필요가 있을 것 같다. 이주 운동은 전통적이며 근대적인 사회 운동인가? 아니면 탈전통적이며 탈근대적인 사회 운동인가?

‘지구화’ 시대, 국경을 넘는 이주의 규모와 속도는 앞으로도 증대되고 가속화될 전망이다. 이주의 주요한 수입국들에 해당하는 서구 선진국들은 고령화, 저출산으로 인한 노동력 부족 문제에 시달리고 있다. 그에 반해 송출국들에 해당하는 개발도상국가들의 경제 성장은 일반적으로 인구의 해외 유출이 저지될 수 있는 기준으로 평가되는 일인당 소득 7천불을 돌파하지 못하고 ‘이주의 고개’에 결박될 가능성이 높다. 게다가 정보 및 교통 수단의 발달로 이동의 자율성은 증대된 반면에, 국제적인 인구 이동을 규제할 만한 성문화된 협약이나 법률 체계는 전무한 형편이다. 그 결과 국경의 통제 및 출입국 관리법의 강화에도 불구하고, 비합법적인 이주와 정주의 규모는 날로 증가하는 추세에 있다.(오경석 2007a)

초국적 이주의 주요한 구조적 강제이자 동력으로 ‘지구화’를 지적하는 것에 동의한다면, 지구화에 대해 어떤 입장을 갖느냐 하는 것은 이주 운동의 위상을 규정하는 일과 관련 중요한 의미를 갖는다. 지구화를 어떻게 평가하느냐에 따라 이주민 운동의 위상 뿐만 아니라 전략이 달라질 수밖에 없기 때문이다. 일반적으로 지구화란 “지구적 상호연결성이 확장, 심화, 가속화되는” 현상을 말하지만, “개념화, 인과적 역학, 사회·경제적 결과, 국가권력과 공치의 함의, 역사적 궤적”에 대해서는 상이한 입장들이 존재한다. 과대지구화론(hyperglobalizers), 회의론(sceptics), 변환론(transformationalists) 등이 대표적이다. 지구화를 둘러싼 그들 사이의 상이한 견해는 다음과 같이 정리될 수 있다.(표6)(헬드 외 1999)

<표6> 지구화에 대한 상이한 입장들

	과대지구화론	회의론	변환론
새로움	지구적 시대	무역블록, 초창기보다 약화된 지리적 공치	역사적으로 유례없는 지구적 상호연결성
지배적 특징	지구적 자본주의, 공치, 시민사회	1890년대보다 상호의존성이 덜한 세계	‘밀집형’(강도높고 광범위한) 지구화
국가 권력	쇠퇴 또는 훼손	강화 또는 증진	재구성·재구축
추동력	자본주의와 기술	국가와 시장	근대성의 복합적 세력들
계층화	구위계구조의 침식	남반구의 주변화 증대	새로운 세계질서 구축
지배적모티브	맥도널드, 마돈나 등	국익	정치공동체의 변화

개념화	인간행위들의 재조직화	국제화와 지역화	지역 관계의 재조직화와 원거리 행위
역사적 궤적	지구적 문명	지역블록/문명충돌	비결정적: 지구적 통합과 분절
주장의 요약	국민국가의 종말	국제화는 국가의 동의와 지원에 의존	지구화가 국가권력과 세계정치를 변환시킴

과대지구화론을 취한다면 이주 운동의 주 타겟은 ‘초국적 자본’이 되어야 한다. 이에 반해 지구화 시대에 오히려 국가 권력이 강화되고 있다는 입장을 취하는 회의론자라면 이주 운동의 주 타겟은 일국의 정부와 자본으로 제한되어야 할 것이다. 변환론자들에게 이주 운동의 주 타겟은 ‘지구적 상호연결성’의 강화와 심화를 통해 출현하는 새로운 정치의 가능성을 봉쇄하는 모든 정태적인(혹은 전통적인) 권력의 구심이 주 타겟이 되어야 할 것이다.

한국 이주민 운동 진영의 경우 특이하게도 ‘지구화’가 이주의 주요 요인이자 기제라는 점에는 동의하면서도 그에 대한 입장과 분석이 생략된 채, 이주 운동을 국내적 차원으로 제한하는 특징을 보인다. 주지하다시피 한국의 이주운동의 투쟁 대상은 초국적 자본이 아니라 소중 영세 제조업자들이거나 자영업자들(브로커들)이다. ‘지구적 상호연결성’을 봉쇄하는 전통적인 정치 단위들 전부가 아니라 (그리고 국민 국가 체제 자체가 아니라) 정부의 일부 영역일 뿐이다. 2000년대 중반 ‘반한 단체’ 규정에 대한 이주 운동 진영의 격렬한 저항은 이를 반증한다.

한국의 이주 운동 진영이 ‘국가 중심성’에 경도되어 있음은 국제적인 인권 준칙들을 활용하는 태도에서도 입증된다. 한국의 이주 운동 진영에게 국제 사회의 인권 준칙들은 ‘영토주의’에 근거한 근대 국민 국가 체제의 주권과 시민권을 재규정하기 위한 목적이 아니라 국가와 민족의 정당성과 우수성을 국제 사회에 선양하기 위한 목적을 활용된다.(Hui-Jung Kim 2009) 이주 운동 진영에게 “나라를 위하는 일을 공무원만이 할 수 있다는 생각은 편견”일 뿐이다. 이주 운동 진영에 의해 ‘민족 국가’가 상대화되는 것이 아니라 오히려 재동원되는 양상이 전개되는 셈이다. 이주민 운동 진영이 생산하는 국가주의적이며 민족주의적인 담론들은 때때로 가부장적인 애국주의나 패권적인 제국주의 담론으로 변질되기도 한다.(오경석 2007b)<sup>1)</sup>

1) “국가는 적절한 개입을 통하여 공동체 구성원들의 조정자로서 그 역할을 해야 한다. 국가는 언어, 문화, 종교의 차이, 성별의 차이가 존중되는 다문화 사회의 울타리가 되어야 한다.” “외국인 노동자 문제 때문에 한국의 국가 위신이 땅으로 추락하고 있어요. 우리한테 와 있는 사람들에게 조금 잘 해주면 친한(親韓) 인사가 될 것이고 조금 못 해주면 반한(反韓) 인사가 될 거예요.” (오경석 2007b) “잘못된 외국인 노동 정책들은 문명화된 민족으로서의 자긍심에 심각한 손상을 입힌다. 우리는 훌륭한 한국인들이 잘못된 정책으로 인해 나쁜 국민으로 오인되지 않게 해야만 한다.” “세계에서 강하고 힘있는 민족이 되고, 민족 의식과 긍지를 회복하려면, 소수자들의 인권을 보호해야만 한다. 이주노동자들을 홀대하는 것은 우리 민족과 정부의 정당성을 위협하게 될 것이다.”(Hui-Jung Kim 2007)

이주 운동의 주체의 문제를 둘러싼 논쟁은 두 가지 의제로 수렴될 수 있을 것 같다. 하나는 운동의 주체를 설정하는 문제이다. 곧 계급인가, 시민인가, 소수자인가, 다중인가를 둘러싼 논쟁이다. 또 다른 하나는 ‘당사자’의 문제이다. 정확히 말하면 ‘이타적 행위자’와 당사자의 위상과 역능, 역할을 둘러싼 관계 설정의 문제라고 할 수 있다.

전자의 문제는 논쟁거리가 아니다. 이주 운동에 대해 어떤 이론적, 정치적 입장을 갖느냐에 따라 그 모든 집단이 주체일 수 있기 때문이다. 물론 어떤 집단을 주요한 행위자로 설정하느냐에 대해서는 얼마든지 이견이 존재할 수 있다. 중요한 것은 이주민 대중의 내적 이질성과 다양성을 고려하는 경우, 어떤 하나의 범주로 이주민 운동의 주체를 동질화할 수는 없다는 점이다.

한국의 이주민 운동의 주체와 관련된 좀 더 뜨거운 논쟁의 주제는 ‘당사자의 역능-혹은 주체성’을 어느 정도나 ‘인정’할 것이냐 하는 문제와 관련된다. 간단히 말해 “한국인에 의한 이주 운동과 이주민 자신들에 의한 운동”의 관계 설정을 어떻게 할 것이냐 하는 문제이다.(석원정, 2006) 이주민 당사자의 주체성 문제는 “2000년 초반 고용허가제 (혹은 노동허가제) 도입을 둘러싼” 운동 진영 내부 논쟁의 핵심적인 의제였다. 고용허가제 도입에 반대한 진영에서는 기존의 지원단체 중심, 곧 한국인 활동가들 중심의 이주 운동을 비판하고, 이주민 자신이 운동의 주체가 될 수 있다고 주장했다.(이선옥 2007)

이주민 당사자들은 운동의 대등한 파트너로 인정되어야 할 것인가? 아니면 지도의 대상으로 견인되어야 하는 것인가? 나는 이 논쟁에서 어떤 입장을 취하느냐 하는 문제만큼 (혹은 그보다 더욱) 중요한 것이 이 논쟁에 가려진 의제들, 곧 논쟁 당사자들이 공유하는 전제들을 드러내고 그에 대해 어떤 태도를 취하느냐는 문제를 새로운 논쟁의 의제로 제시하는 것이라고 생각한다.

이 논쟁에 가려진 첫 번째 의제는 선주민과 이주민, 이타적 행위자와 이주민 당사자를 이분법적으로 구분할 수 있느냐는 문제이다. 선주민과 이주민, 이타적 행위자와 이주민 당사자를 구분하는 기준은 과연 무엇인가? 만약 출신국, 혈통, 민족, 인종, 언어, 정주의 시기 등 물리적이거나 우연적인 요소들이라면, 게다가 이런 요소들에 의해 구분되는 개인이나 집단을 상호배제적이며 내적으로 동질적인 범주로 분리시키고 있다면, 운동의 주도력에 대한 이견과 관계없이, 두 주체 사이의 전통적인 권력과 덕의 위계 관계의 변화는 생길 수 없을 것이다. 이주 운동은 바로 그러한 ‘틀’을 변형하거나, 상대화시킬 수 있어야 하는데, 이러한 이분법은 오히려 그를 강화시킬 뿐이다. 이러한 이분법이 존재하는 한 이주 운동의 ‘성공’은 동시에 이주 운동 진영의 내적 분열, 곧 이주민 권리와 역량의 ‘약

화’를 동반할 수밖에 없다. 유럽의 경우 선주민과 이주민의 이분법적 대립구도는 선주민화된 이주민과 ‘외국인’의 대립구도로 전치되어 존속한다.(Statham and Mynott 2002)

두 번째 의제는 주체, 곧 정치적 주체를 어떻게 규정할 수 있느냐는 문제이다. 곧 정치적 계몽, 운동가로서의 의식화를 어떻게 규정할 수 있느냐 하는 문제이다. 이주 운동의 정치 행위와 전통적인 정치 행위와의 차별성을 얼마나 급진적으로 평가할 수 있는 것일까? 여기서 중요하게 따져보아야 할 것은 ‘권력의 대체’나 ‘대항 권력’의 구성이라는 정치 행위의 목표가 아니라 정치 행위의 본질이다. 이를테면 전통적인 정치 행위는 국가의 그리고 국가를 향한 정치 행위였다. 국가 정치는 “국가가 정한 법·제도에 불일치하는 주체들을 제거하는 역할을 한다. 모든 변화와 발전은 국가가 제시하는 ‘전체’ 안에서만 이뤄진다.” 주목할 점은 “합의를 이끄는 과정 혹은 조화로운 질서를 구축하는 과정”으로서 국가 정치(혹은 국가 정치의 모사로서의 운동 정치)가 구현하는 “합의의 순간 발생하는 것은 배제이며, 공동체에 조화롭게 포섭되지 못하는 이주노동자들과 같은 ‘타자에 대한 적나라한 증오’라는 점이다.(권은영 2010) 이런 면에서 “국가의 존재는 그 자체가 반인간적”이다.(조현연 2000) 국가 정치가 존재하는 비시민/비국민들의 자율적이고 자유로운 삶은 불가능하다. 그것은 오직 “국가가 정지하는 곳에서만 시작”될 수 있기 때문이다.(카치아피카스 2000) 여기서 국가 정치와는 다른 정치 행위, 대안적인 정치적 주체화에 대한 논의가 필요해진다. 랑시에르에게 “정치적 주체화는 탈정체화의 과정, 곧 사회로부터 배제된 자들이 주어진 억압적 정체성으로부터 탈정체화하는 과정”이다. 다시 말해 그에게 “정치(politics)란 ‘공동체를 지도하는 기술’이 아니라 불일치하는 인간 행동의 형태이며 인간 집단의 결집과 명령을 작동시키는 규칙들에 대한 예외”가 된다.(권은영 2010) 대안적인 삶의 정치는 자신-되기뿐만 아니라 자신-벗어버리기를 요청하는 셈이다.

논쟁의 구도가 ‘선주민 이타적 행위자(한국인 지원단체)인가, 이주민 당사자인가’로부터 ‘(국가중심적인) 전통적인 정치적 주체화인가 (탈국가중심적인) 탈전통적인 정치적 주체화인가’라는 구도로 전환된다면, 이주민 운동의 주체를 규정하는 문제에 대한 접근은 지금까지와는 다른 양상을 띠 수 있을 것 같다. 무엇보다도 선주민과 이주민을 상호배타적으로 구분하는 접근, 그리고 이주민 대중을 동질적인 집단으로 간주하는 접근은 철회될 수 있어야 한다. 그 경우, 운동의 ‘주체’는 그/그녀가 선주민이나 이주민이나, 이타적 행위자이나 이해관계 당사자이나의 구분과 관계없이 새롭게 규정될 수 있을 것이다.

이주 운동을, 탈전통적인 정치 주체를 요청하는, 초국가적이며 탈근대적인 사회 운동으로 이해하는 경우, 이주 운동의 방식은, ‘조직화’나 ‘제도화’에 제한될 수 없을 것이다. 왜냐하면, ‘회의론자’가

아닌 경우, 지구화 국면에서 “인간노동력과 이를 대변하는 대규모 조직들(노동자 정당과 노동조합)은 세계 어디에서나 협상력과 사회적 영향력을 상실”해 갈 수 밖에 없다는 사실을 수용하지 않을 수 없기 때문이다. 지구화 국면에서 ‘조직화’는 보수적인 전략 이상이 될 수 없는 셈이다. ‘제도화’ 역시 마찬가지이다. 합의된 행위 규범으로서의 제도는 ‘포섭과 배제’의 논리로 구동된다. 굳이 랑시에르를 인용하지 않더라도 합의의 과정은 이견에 대한 억압과 배제를 반드시 요청(혹은 전제로) 하는 것이다.

일국적 차원의 제도화가 이주 운동의 목표가 되는 경우의 ‘부작용’은 이미 한국 이주 운동 진영 내부에서도 관측되고 있다. ‘정부와의 관계 설정’을 둘러싸고 이주 운동 진영 내부의 경쟁과 갈등이 반복되고 있다.(이선옥 2007) 시민권을 취득하는 가장 효과적인 방법으로 운동 단체들은 ‘귀화(국적 취득)’를 추천한다. 반면 ‘난민’들의 ‘귀화’에 대해서는 비판적이다. ‘사회 통합’은 정부 이주 정책의 목표일 뿐만 아니라 운동 진영의 목표이기도 하다. 비통합된 이주민에 의해 초래될 수 있는 잠정적인 ‘사회적 분열과 혼란의 위험성’은 이주 운동 진영이 가장 많이 동원하는 이주민 권리 주장을 위한 근거 담론이다. 국민 국가의 지평에서 사회가 “제한적인 복잡함을 지닌 통일성”을 의미하는데 반해, 지구화 국면에서 사회는 “통일성 없는 복잡함”을 의미한다는 점을 고려한다면(백 1997), ‘사회 통합’이라는 슬로건은 분석적이지도 당파적이지도 못한, 반동적인 레토릭에 불과할 뿐이다. 정주화가 불허되는 확실적이며 계서화된 게다가 여전히 국가와의 비분리성을 특징으로 하는 사회로의 통합은 무엇을 의미하는 것일까? 동화주의를 통한 적응 지원(제한된 시민권의 제한된 적용)은 일부 운동의 방식일 수는 있으나 모든 운동의 방식일 수는 없을 것이다.

이주 운동 진영이 동원해야 하는 전략은 전통적인 조직화나 제도화가 아니라, 계급, 인종, 성, 민족을 망라해서 지구적 승자와 패자의 전선을 명료히 하고, 그러한 새로운 전선의 형성이 불평등의 성격뿐만 아니라 저항의 방식에 있어서도 급진적인 변화를 요청한다는 점을 분명히 하는 일일 것이다. 정주/이주하기를 원치 않는 혹은 정주/이주를 강요받는 자들과 자유와 자율을 향유하면 사회적 삶을 공유할 수 있는 방법은 과연 무엇일까?

앞에서 나는 한국의 이주운동 진영이 ‘양적인 성장’을 ‘질적인 성숙’으로 이행시키기 위한 관건으로 이주 운동의 지평을 ‘제도와 담론’을 넘어 생활 세계와 삶(육망)의 영역으로, 일국적 차원에서 초국적 차원으로, 전통적 정치의 영역에서 탈전통적인 정치의 영역으로의 전환을 제시한 바 있다. 현재 한국의 이주 운동은 ‘친국가적이며 비사회적인’ 위상을 벗어나지 못하고 있다. 한국의 이주 운동은 이주 의제가 근대 지평의 일국적 의제로 다루어지고 있다는 점에서 ‘국가중심’적이며, 이주민과

선주민 혹은 이타적 행위자와 이해관계 당사자 사이의 상호배제적인 이분법에 근거한 ‘조직화’와 ‘제도화’가 운동의 주요한 전략으로 동원되고 있다는 점에서 ‘분리주의적’인 곧 ‘비사회적인’ 특성을 보인다. 이런 맥락에서 이행의 과제는 ‘친국가적이며 비사회적인’ 이주 운동의 위상을 ‘탈국가적이며 친사회(생성)적인’ 위상으로 전환하는 데에서 찾아질 수 있을 것이다. 그를 위해서는 탈근대의 지평에서, 이주 의제가 초국적 의제로 다루어지며, 국민 국가를 상대화할 수 있는 조직화와 제도화를 넘어서는 탈전통적인 정치 활동에 대한 새로운 논의들이 필요해보인다.

첫째, 이주 현상 자체가 “고전적 형태의 민족 국가에 대해 하나의 실질적 도전을 의미”한다는 점이 분명히 인식될 수 있어야 할 것 같다.(전태국 2007) 이주 의제는 국가의 통치술을 세련화시킬 필요성을 넘어 근대 민족(혹은 국민) 국가 체계 자체를 재구성(reconfiguration of nation-state)해야 하는 문제를 제기하기 때문이다. 여기에는 ‘국민의 자격(peoplehood), 시민권 그리고 국가 주권’의 외연과 내용을 재종하는 일이 포함된다.(Hui-Jung Kim 2009, 14-29)

둘째, 이주 운동의 목표는 시민권이나 인권을 포함하되 그 너머를 겨냥할 수 있어야 한다. 시민권이나 인권조차도 그것이 ‘표준화된 인간상’에 근거한 ‘다수자’의 관점에서 제출될 수밖에 없는 탓이다. 더불어 사회 통합 만큼이나 통합되지 않을 수 있는 자유도 중요하다는 인식이 공유될 수 있어야 한다. ‘평등하게’ 살 수 있는 자유만큼이나 ‘다르게’ 살 수 있는 자유가 존중될 수 있어야 하는 셈이다. (문성훈 2005; 윤수중 2005, 2009)

셋째, 민족 국가를 너머, 시민권과 인권 그 이상을 지향하는 이주 운동이 동원할 수 있는 전략은 제도화와 조직화, 그리고 기존의 정치 및 담론적 기회 구조를 활용하는 일로 제한될 수 없다. 우선 ‘계급적 혹은 체계적’ 상상력을 넘어서는 급진적인 상상력이 필요하다. 단적으로 “유물론 패러다임의 ‘문화 맹목’”이 교정될 수 있어야 하는 것이다.(전태국 2007) 그것은 시간(역사)에 대한 새로운 이해도 요구한다. 지구화 시대는 현재에 대한 규정력이 과거로부터 미래로 전이되는 시기이다.(백 1997) 그것은 어떤 목표를 위해 현재를 유예하는 운동 전략의 유효성이 약화될 수 밖에 없는 시대가 도래했음을 의미한다. 대신 필요한 것은 ‘이상적 현실주의(utopian realism)’와 같은 것이다.(오경석 2010) 이주민 운동이 소수자운동이라면 그것은 “어떤 목표점을 향해 나아가는 운동이 아니라 현 상황 속에서 자신들의 욕망에 따른 생활 형식들을 탐색하고 구성해나가는 운동”이다.(윤수중 2009) 마지막으로 사회 운동 비판으로서, 곧 탈전통적인 사회운동으로서의 이주 운동은 “자기의 변혁을 지향하는, 성찰적이며 일상적인 정치 활동”이 될 수 있어야 한다.(오경석 2008)

‘성찰’이란 말 그대로 운동 행위의 주체가 곧 운동의 대상일 수도 있어야 한다는 문제의식을 표출하는 용어이다. 전통적인 사회 운동은 (자신의 변혁이 아니라) ‘세계의 변혁’이라는 슬로건이 대변하듯이 철저하게 타자지향적인 철학과 활동 방식을 고수해 왔었다. 문제는 그러한 변화의 과정에서

운동가 자신은 정작 소외되어 있을 수 밖에 없었다는 점이다. 그러나 지구화와 이주의 시대, 안과 밖, 주체와 타자, 선주민과 이주민, 보수와 진보, 좌와 우, 과거와 미래의 구분이 더 이상 명료하게 규정될 수 없다는 점에 동의한다면, 이러한 슬로건, 곧 운동가 자신이 소외된 세계 (혹은 타자들의 세계) 의 변혁이라는 슬로건은 수정될 수 있어야 한다. 이제 운동은 활동가 자신이 대안적인 삶의 주체가 되는 과정 다시 말해 대안적인 삶의 공간을 만들어내는 과정과 분리될 수 없어지는 것이다. (오경석 2008)

나는 이와 같은 방식으로 이주 운동이 전환될 수 있는 가능성이 모색될 수 있는 최적의 공간이 지역 사회라고 생각한다. 이주민들은 이미, 국가 정치에 의한 철저한 배제와 억압에도 불구하고, 그리고 한국 사회의 태도나 의도와 무관하게, 한국 사회의 생활 세계에 깊이 들어와 있다.(임선일 2010) 지역 사회에서 그들은 이미 ‘지구-지역적’인, 곧 탈국가적인/초국가적인 삶의 주체들이다. 이런 맥락에서 이주 운동의 전환을 위해 던져야 하는 최종적인 질문은 이렇게 압축된다. “그렇다면 어떻게 이주민과 한국의 지역사회가 서로를 변화시킬 수 있는 틀을 만들 수 있는 것일까?”(하승우 2009)<sup>2)</sup>

---

2) “서로를 다르지만 동일한 위치에 있는 존재, 같은 세계에 존재하는 공동의 구성원으로 바라보는 것에서부터 새로운 연대는 가능하다.”(하승우 2009)

- 권은영. 2010. 「이주노동자의 노동조합 활동을 통한 정치적 주체화 연구」. 서울대학교 대학원.
- 김이찬. 2010. 「이주노동자 영상제작교육사업-2010, 이봐요! 나 지금 안산에 살아요!- 기획안. 내부 문건.
- 데이비드 헬드 외. 1999. 전지구적 변환. 조효제옮김. 창작과 비평사.
- 문성훈. 2005. 「소수자 등장과 사회적 인정 질서의 이중성」. 사회와 철학 제9호.
- 박경태. 2005. 「이주노동자를 보는 시각과 이주노동자 운동의 성격」. 경제와 사회, 2005년 가을호 (통권 제67호).
- 박천웅. 2002. 국경없는 마을과 다문화공동체. 안산외국인노동자센터.
- 석원정. 2006. 「한국의 이주노동자 운동」. 이주노동자지원활동가를 위한 한국의 인권운동1.
- 앤써니 기든스. 1997. 좌파와 우파를 넘어서(Beyond Left and Right). 김현옥옮김. 한울.
- 오경석. 2006. 「안산지역에서의 이주노동자운동: 지형과 특성」. 사회운동학회 발표문.
- 오경석. 2007a. 「어떤 다문화주의인가?: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망」. 오경석 외. 한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점. 한울아카데미.
- 오경석. 2007b. 「다문화와 민족국가: 상대화인가, 재동원인가?」. 공간과 사회28. 한울.
- 오경석. 2008a. 「소수자 정치로서의 다문화주의」. 세계인권선언 60주년 기념 2008 제주인권회의 자료집- 시장과 인권-생존과 존엄사이. 한국인권재단.
- 오경석. 2008b. 「안산의 지역사회운동: 활동가들의 시각을 중심으로」. 오경석·박선권·정건화 외. 전환기의 안산: 쟁점과 대안. 한울.
- 오경석. 2010. 「한국 다문화주의의 재모색」. 인문언어(Lingua Humanitatis) 12-2.
- 오세용. 2011. 「경주이주노동자센터 설립계획(안)」. 경주이주노동자센터 준비위원회.
- 올리히 벡. 1997. 지구화의 길. 조만영옮김. 거름.
- 윤수중. 2005. 「소수자 운동의 특성과 사회운동의 방향」. 경제와 사회 2005년 가을호(통권 제67호).
- 윤수중. 2009. 「인권과 소수자, 그리고 욕망의 정치」. 진보평론 제42호 2009년 겨울호.
- 이란주. 2002. 「외국인 노동자 문제, 노동운동이 나서야 한다」. 노동사회 5·6월호.
- 이선옥. 2005. 「한국 이주노동자운동의 형성과 성격변화」. 성공회대학교.
- 이선옥. 2007. 「한국에서의 이주노동운동과 다문화주의」. 한국에서의 다문화주의: 담론, 정책, 운동. 한울.
- 임선일. 2010. 「에스니시티(ethnicity) 변형을 통한 한국사회 이주노동자의 문화변용 연구-한국계와 비한국계 이주노동자의 사례 비교」. 성공회대학교.
- 전태국. 2007. 「세계화 시대 한국사회의 내적 성숙의 모색: 사회국가와 인정의 정치」. 한국사회학 제41집 1호.

- 정귀순. 2005. 「이주노동자운동의 철학과 지향」. 이주노동자인권연대 정기 심포지움 자료집. 이주노동자인권연대.
- 정정훈. 2006. 「탈국가적 정치주체로서 이주노동자에 관한 연구: ‘서울 경기 인천 이주노동자조합’ 활동가들의 사례를 중심으로」. 연세대학교.
- 조지 카치아피카스. 2000. 정치의 전복: 1968 이후의 자율적 사회운동. 윤수종 옮김. 이후.
- 조현연. 2000. 한국 현대 정치의 악몽-국가 폭력. 책세상.
- 하승우. 2009. 「이주민과 시민공동체: 자조와 운동, 정책」. 이주노동자의 권익과 시민공동체 연구과제 발표회 자료집. 한국학중앙연구원.
- Hui-Jung Kim. 2007. Articulating “Korean-ness”: National Inclusion Mechanisms in Pro- and Anti-Immigrant Discourses. Univ. of Wisconsin-Madison. (Unpublished paper).
- Hui-Jung Kim. 2009. Immigration Challenges and “Multicultural” Responses: the State, the Dominant Ethnic and Immigrants in South Korea. Unpublished Ph.D’s Dissertation. Department of Sociology. University of Wisconsin-Madison.
- Kelly, Paul. Ed. 2002. “Introduction: Between Culture and Equality”. *Multiculturalism Reconsidered: Culture and Equality and its Critics*. Polity.
- Lotringer, Sylvère(ed.). 2007. *Autonomia: Post-Political Politics*. Semiotext(e).
- Paul Statham and Ed Mynott. 2002. *The Dilemma of Anti-Racist and Pro-Migrant Mobilisation in Britain: Visibility or Political Power?*

## 다문화시대의 한국사회와 시민

1. 다문화 사회의 배경 세계화
  - 1) 세계화와 다문화 사회
  - 2) 세계의 이주자 현황
  - 3) 한국의 이주자 현황
  
2. 한국 내 이주자들의 어려움 - 외국인근로자, 결혼이민자, 난민, 새터민
  - 1) 외국인 근로자
  - 2) 결혼이민자와 그 자녀들
  - 3) 난민
  - 4) 탈북자(새터민)와 그 자녀들의 어려움
  
3. 국제법으로 본 이주자의 권리
  - 1) 세계 인권선언
  - 2) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약
  - 3) UN아동권리협약
  
4. 한국 정부의 외국인정책
  - 1) 의미 있는 세 가지 사건
  - 2) 외국인정책위원회 구성(위원장: 국무총리)
  - 3) 한국의 외국인 지원기관과 단체
  
5. 이제는 단일민족 폐쇄적 민족주의 벗어나야

## 다문화시대의 한국사회와 시민

20세기 후반부터 급격하게 진행된 세계화는 인류의 삶의 환경을 국민국가 영역에서 세계로 넓혔다. 아직도 절대 다수의 빈곤국과 세계 도처에 소수민족들은 세계화와 먼 거리에서 살아가지만 그들 또한 세계화의 영향 하에 살아가고 있다. 즉 세계화란 70억<sup>1)</sup> 인류 모두의 삶의 터전이 국가나 민족, 단일 문화권의 영향을 벗어나 다민족 다문화 시대로 접어들었다는 것을 의미한다.

인간, 물질, 돈, 정보 그리고 문화도 이제는 국민국가나 단일민족의 국경 안에 묶어 둘 수 없을 뿐더러 국가는 더 이상 우리가 지켜야 할 절대 절명의 가치가 아니다. 오히려 이제는 인류 보편적 가치인 민주주의, 평화, 자유, 인권, 원조, 지속 가능성, 소수자에 대한 배려 등이 중요한 시대이다. 왜냐하면 이제는 더 이상 국경을 지켜야 할 필요도 국산품을 애용해야 할 애국심도 강요할 수 없는 시대이기 때문이다. 그러므로 우리 인류는 지속가능한 자연환경과 평화로운 문명을 만들어 가야 하기에 인류 보편적인 가치를 소중하게 생각하는 지구촌 시민의식이 필요하다.

지구촌 시민의식 즉 보다 가까워진 지구촌의 시민의식이란 지구촌 자연과 지구촌 인간을 사랑하는 마음이다. 즉 내나라 땅, 내나라 사람만이 아니라 바로 이 지구촌 전체를 사랑하고 인류 전체를 사랑하는 마음이 곧 지구촌 시민의식이다. 왜냐하면 지금까지의 인류 문명은 자연을 파괴하는 역사였을 뿐만 아니라 국가 간, 민족 간, 문명 간의 갈등의 역사였고 그런 문화는 이 지구촌에서 더 이상 지속가능하지 않기 때문이다. 그런 차원에서 이 지구촌 인류 중에 가난하게 살아가는 사람들(대부부의 이주자들)에 대한 우리의 배려는 최우선의 지구촌 의제이다.

---

1) As of 8 September 2010, the world population is estimated by the United States Census Bureau to be 6.867 billion

이주의 원인은 다양하다. 첫 번째 세계화와 빈곤은 중요한 이주의 원인이다. 세계화로 인해 국민 국가시대의 국경은 무너졌고 이 열려진 국경은 자연스럽게 돈, 상품, 문화와 함께 노동력을 빈국에서 부국으로 이동시키게 된다. 이주 노동력의 형식은 단순 근로자, 결혼이민자, 다국적기업 해외근무자, 전문 근로자, 국제기구근로자, 관광객, 그리고 이민자에 이르기까지 다양하다.

두 번째 이주의 원인은 환경파괴이다. 세계경제의 급속한 성장은 대규모 자원을 필요로 한다. 그 결과 자연환경의 파괴, 지구온난화, 사막화 등으로 이어지면서 대규모 환경난민을 발생시키고 있다.

세 번째 이주의 원인은 정치 갈등, 종교분쟁, 내전이다. 80년대 후반을 정점으로 냉전시대는 끝나지만 대신 국지전과 내전, 정치, 종교적인 갈등은 증폭되고 있다. 이러한 갈등은 많은 난민을 발생시키고 있다.

네 번째는 선진국의 저 출산 고령화와 빈국들의 급속한 인구증가와 일자리 부족현상이다. 선진국들의 경제성장과 노동자들의 3D업종 회피는 자연스럽게 가난한 나라 노동력을 불러 드린다. 선진국들의 출산율은 1% 대로 낮아진 반면(2009년 5월 현재 한국의 출산율 1.2%) 가난한 나라들의 인구증가는 매년 7000 - 8000 천만 명씩 늘어나고 있다.

스위스 제네바의 유엔 국제이주기구(IMO)의 발표에 의하면 전 세계의 이민자 수는 1970년 8200만 명에서 2000년 1억 7500만 명으로 늘었고 2005년에는 1억 9000만 명이었는데 2009년 현재는 2억 1000만 명으로 늘어났다. 2009년 기준으로 이들 이민자들은 세계 전체 인구의 3%에 해당하는 규모이다. 그리고 이들 이민자 중 60%는 유럽과 미국 등 부국에 집중되고 있다.

우리 한국인도 조선말과 일본 식민지 시대에는 만주와 연해주 그리고 하와이와 일본으로 이주를 하였고 1960년대 초에는 독일에 광부와 간호사로 파견되어 이주를 하던 시절이 있다. 또한 1970년대에는 비록 한국기업의 해외 파견 근무 형식이지만 수많은 노동자들이 사우디와 중동지방에서 이주노동자로 일하였다. 심지어 1980년대 초 까지도 한국 사람들은 미국과 호주, 캐나다로 이민을 떠났었다. 또 해방 이후 우리가 가난하던 시절 우리의 딸들은 주한 미군들과 국제결혼을 선호 하였고 이들 중 상당수는 아메리칸 드림을 꿈꾸며 미국으로 이주를 하였다.

그런데 1986년 아시안 게임과 1988년도 올림픽 게임의 성공은 아시아 개도국들에게 한국이 잘사는 나라라는 인식을 심어 주었고<sup>2)</sup> 한국을 부유한 나라로 각인 시켰다. 그리고 1986년과 1987년 민주화와 노동운동의 진전으로 한국 내 노동자의 임금이 급격히 상승함으로써 이때부터 한국 노동자

2) 1989년 한국의 GNP 5418 달러(기본 생존권이 해결되는 선)

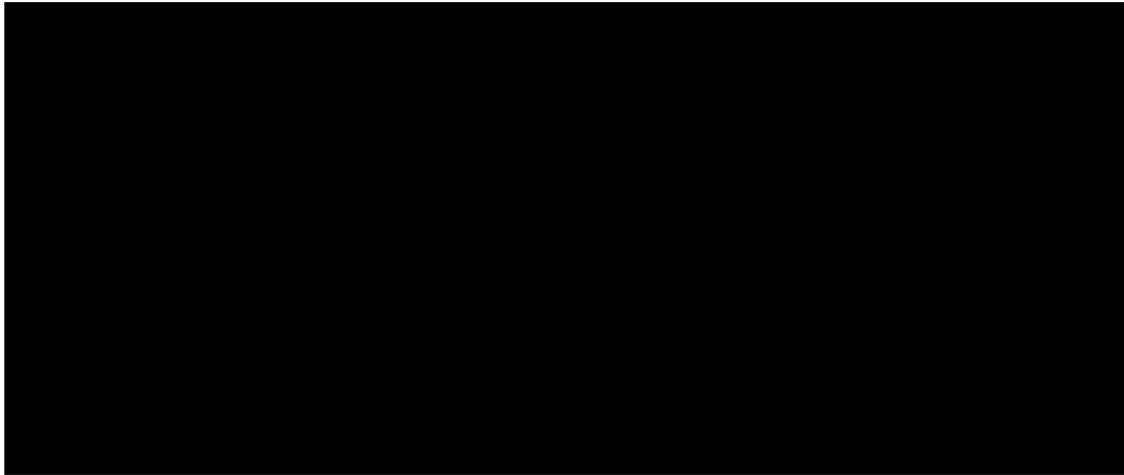
들은 힘들고 열악한 노동조건을 회피하기 시작하였다. 그리하여 1987년부터 필리핀 출신 가정부들이 서울 강남에서 일하기 시작하였고, 이어서 재중 중국동포들의 모국 방문과 조선족 중국인들이 한국으로 들어와서 일하기 시작하면서 한국은 노동력 수출국에서 노동력 수입국으로 전환하기 시작하였다. 이와 같이 국내 외국 인력 유입 원인은 생산직종의 단순노동력 부족, 국제결혼의 증가, 동포에 대한 문호 개방, 외국인 유학생의 증가 등이다.

제도도입시기	이주자 관련 주요제도 변천 과정
1991. 11.	• 해외투자기업 연수생 제도 도입
1993. 12.	• 산업연수생제도 도입
2000. 4.	• 연수취업제 시행(연수 2년 + 연수취업 1년)
2002. 2.	• 연수취업제 보완(연수 1년 + 연수취업 2년)
2002. 11.	• 취업관리제 도입(외국국적동포의 국내 취업)
2004. 8. 17	• 고용허가제 시행(취업관리제는 고용허가제 특례제도로고용허가제에 통합)
2007. 1.	• 산업연수제 폐지, 고용허가제로 일원화
2007. 3.	• 방문취업제 시행(특례고용허가제를 확대하여 국내에 연고가 있는 외국국적 동포뿐 아니라 무연고자도 취업 가능)
2007. 5.	• 재한 외국인 처우기본법 시행
2008. 6.	• 결혼중개업 관리에 관한 법률(국제 결혼중개업을 신고제로)
2008. 9. 22	• 다문화 가족 지원법 시행
2009. 12	• 다문화통합기본법(국회에 제출)

한국의 경우 1991년 11월에는 한국 해외투자기업들이 ‘해외투자기업 연수생제도’<sup>3)</sup> 라는 명분을 달아 값싼 외국인 노동자들을 수입하여 소위 3D업종에 투입하여 저임금, 장시간 일을 시키기 시작하였다. 이때는 연수생의 신분이었기 때문에 4대 보험은 물론 아무런 사회 안전장치의 보호를 받을 수 없었다. 그 결과 저임금 장시간 노동에 시달리던 연수생들은 사업현장을 이탈하여 보다 대우가 좋은 다른 사업장으로 옮기기 시작하면서 미등록자(불법체류자) 신분으로 전락하였다.

3) 산업 연수생제도는 송출비리, 인권침해, 불법체류자 양산으로 ‘현대판 노예제라는 오명을 들음.

체류외국인 증감추세(법무부 2011, 1 통계월보)



법무부 통계에 의하면 2010년 12월 31일 현재 국내 총 체류외국인은 1,261,415명으로 2009년 대비 8%가 증가 하였다. 이중 결혼이민자는 141,654명으로 2009년 대비 13%가 증가하였고 어학연수생을 포함한 외국인 유학생은 69,600으로 14%가 감소하였다.

취업을 목적으로 입국한 외국인근로자는 557,941명이었으며 이 중 이국인노동자로 불리는 단순기능인력은 513,621명이다. 또 국내 총 체류자 중 미등록자(불법체류자)는 168,515명으로 전년 대비 5,6%가 줄어들었다.

그리고 수에서는 아직 미미하지만 이주자 중 난민들도 최근 급속히 늘어나고 있는 추세다. 2010년 5월 31일 현재 국내 난민 신청자는 2,915명 난민 인정 자는 222명이다.

한국내 외국인 체류현황

[법무부 2010. 12. 31] (단위/명)

한국 내 총 체류외국인	1,261,415 (전년대비: 8%증)	비 고
90일 이상 장기체류자	1,002,742	등록외국인 918,917
90일 미만 단기체류자	258,673	
취업자격체류외국인(방문취업자 포함)	557,941 ( -1,4 %)	
취업목적입국자중 단순기능인력	513,621 ( -2,2 %)	
결혼 이민자 합계	141,654 ( 13 %)	여85%, 남15%
유학생(어학연수생 포함)	69,600 ( -14 %)	
미 등록외국인(불법체류자)	168,515 ( -5,6 %)	
난민신청자(10, 5,31)	2,915 ( 12,6 %)	
난민 인정자(10, 5 31)	222	2010년 47명 인정
새터민-북한이탈주민(2010, 8)	19,535(2010년 8월)	매년 3000 명 증가
영주자격소지자(07,12)	16,460	

국적취득자	73,725	2010년취득자 16,312
외국인주민자녀(09, 7.행안부)	107,689	
18세 이하 이주아동 체류자 (2009, 3, 말. 법무부 국회답변)	50,787	
0세-24세 미 등록 아동, 청소년 (2009, 3, 말. 법무부 국회답변)	22,092	

한국 정부는 이주자 중 특히 외국인 근로자의 수입이 늘어나면서 2004년 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’을 제정하여 산업연수제와 통합 운영하여 공식적으로 외국인근로자를 수입하기에 이르렀다. 그리고 2004년에는 ‘제외동포취업관리제’를 실시하여 재중, 재외동포들이 국내에서 취업활동을 할 수 있게 되었고, 2007년 3월 4일에는 ‘방문취업제’로 전환하여 동포들의 한국 내 취업활동의 폭을 넓혔다.

여기에 더하여 외국인은 아니지만 사실상 다문화 가족으로 분류되는 북한 이탈민의 수는 2010년 2월 현재 19, 535명에 달하고 매년 3000명씩 늘어나고 있다. 이들 중 청소년들의 수도 약 1000 명이나 된다.

국내 거주외국인 중에 90일 초과 국내거주 외국인주민(국적취득자, 불법체류자 포함)은 1,002,742 명으로 인구의 2 %에 해당한다. 이중 주요관심 및 지원대상인 외국인근로자, 결혼이민자(국제결혼이주자 및 혼인귀화자) 및 자녀, 난민, 북한이탈주민은 785,414명이다. 나머지 38%는 유학생, 전문취업자, 외교관 상사주재원 등이다.<sup>4)</sup>

외국인 이주자 중 우리가 관심 가져야 할 중요한 대상 중 하나는 바로 이주청소년들이다. 2009년 3월 말 현재 0세에서 24세까지 국내체류 외국인 아동, 청소년 수도 199,336명이다. 이중 18세 이하 아동 수는 50,787명이다. 그리고 초, 중등 학령기인 6세에서 18세 아동은 34,402명이다. 이중 3개월 이상 장기체류자 비율 77.2%를 적용할 경우 학령기 장기 체류 외국인 아동의 수는 26,558 명이다. 이중 한국 내 학교 재학 중인 학생은 8,606 명(외국인학교 재학생 7,397<sup>5)</sup>, 국내학교 외국인 재학생 1,209명<sup>6)</sup>)이니까 17,950 명은 학교에 다니지 못하고 방치되고 있다고 추정할 수 있다. 그리고 이들은 거의 개도국 출신 외국인 아동 청소년들일 것으로 추정된다. <sup>7)</sup>

한국 정부는 UN아동권리협약 가입국으로서 이들 이주 아동들은 국적과 신분의 관계없이 자국의 아동들과 동등하게 교육, 복지의 혜택을 주어야 함에도 불구하고 거의 방치하고 있다. 그래서 2009년 4월 20일 청소년단체와 이주자지원단체 그리고 법조 단체가 연대하여 ‘이주아동, 청소년 권리보장을 위한 시민행동(대표 김준식)’을 결성하여 관련 법률 검토와 새로운 법률 -이주아동권리 보장법-

4) 2009, 7. 행안부. “외국인주민 실태조사 결과”

5) 2009년 3월 말 교육부가 국회(김동성 의원실)에 제출한 자료

6) 2007, 6, 5. 교육부 정책홍보담당관실 ‘2007 다문화 가정 교육지원계획 발표’

7) 2009년 3월 말. 법무부가 국회(김동성 의원실)에 제출한 자료

초안을 작성하여 국회에 상정에 놓은 상태다.

참고로 한국 재외동포는 현재 700 만 명이다. 그 중 400 만 명은 외국국적 동포이고 150 만 명은 외국영주권자이고 150 만 명은 일시체류자 유학생 등이다. 이들은 일제강점, 군사독재통치 등과 같은 우리역사의 어려운 시기에 고국을 떠난 사람들도 있지만 넓은 세계를 무대로 자신의 역량을 펼쳐가기 위해 공부를 하거나 사업을 하고 있는 사람들이다. 이들 중에는 이런 저런 이유로 해외에서 불법체류의 신분으로 살아가는 사람들도 2007년 현재 33만 명(미국에만 20 만 명)이나 된다. 이들은 주로 미국, 일본, 필리핀, 캐나다, 뉴질랜드 등에 체류하고 있다.<sup>8)</sup>

외국인근로자의 문제는 주로 생산현장에서 일어나는 일들로 아래와 같다.

- 임금체불: 외국인근로자는 내국인근로자에 비해 상대적으로 저임금으로 장시간 근무하는 경우가 많다. 임금체불문제의 경우, 장기간 체불되는 경우 뿐 아니라 연장·야간·휴일 근무수당이 제대로 계산되지 않거나 아예 지급되지 않는 사례들도 있다.

- 산업재해: 외국인근로자가 주로 일하고 있는 사업장은 3D 업종, 미등록 영세사업장, 공해유발사업장 등인 경우가 많아 제대로 안전교육을 못 받을 뿐더러, 안전시설이 미미하다. 의사소통이 안 되어 위험상황이 발생해도 대처하지 못하는 경우가 많다. 또한 산재가 발생해도 산재보험 미 가입, 공상처리 등으로 제대로 치료와 보상을 받지 못하는 경우가 있다.

- 폭행: 전근대적 노사관계, 가난한 나라 출신에 대한 인종차별, 거친 현장문화 등으로 외국인근로자가 한국인 사업주나 한국인 근로자들로부터 폭행 및 폭언을 당하는 경우가 있다. 예전보다 많이 줄어들고 있지만 아직 근절되지 않고 있다.

- 사업장 변경: 현행 고용허가제 하에서는 원칙적으로 사업장 변경이 금지되어 있으며 계약해지, 휴·폐업, 고용허가 취소, 상해 등의 사유에 한해서 총 3회 만 사업장 변경을 허용하고 있다.(사업자 귀책사유일 경우 회수 제한 없음) 이에 따라 회사 혹은 동료들 사이에 심각한 갈등이나 마찰, 장시간 노동과 열악한 근무환경 등의 문제로 불만이 있다고 해도 사업주가 동의해 주지 않는 한 사업장을 옮길 수가 없으며, 임의로 사업장을 변경하면 불법체류자 신세가 된다.

- 의료: 몸이 아파도 병원을 찾을 시간을 내기가 어렵고, 불법체류자는 보험혜택이 안되니 의료부담이 크다. 정기적 검진을 받지 못하거나 제때 진료를 받지 않아 병을 키워 심각한 상태에 이르

8) 내일신문. 2008년 10월 7일. '외교통상부가 한나라당 김충환 의원에게 제출한 국정감사자료' 인용

기도 한다.

- 문화적 차이: 국내 외국인근로자들의 출신국은 100여개에 이른다. 이들은 다양한 문화, 관습, 종교를 배경으로 하고 있으나 이들 나라에 대한 한국인의 이해도는 매우 낮은 편이다. 그러다 보니 음식, 술 등으로 인해 문제가 발생하며, 이는 사업장 이탈이나 다툼, 한국의 이미지 실추 등과 연결 되기도 한다.

- 기타: 범죄피해, 교통사고, 사기, 성폭행, 사망, 임대차 등의 문제도 자주 발생한다.<sup>9)</sup>

- 언어: 외국인근로자들이 입국 전부터 언어교육을 받거나 한국어능력시험을 보는 것과 달리, 결혼이민자들은 언어교육이 되어 있지 않으며 입국해서도 무관심, 외출금지, 교육기관 부족 등의 이유로 교육받지 못하는 경우가 많아 결혼생활뿐 아니라 일상생활 전반에 어려움이 있다. 최근에는 저학력자나 문맹자들의 결혼이민이 늘어나고 있어 교육마저도 쉽지 않은 상황이다.

- 빈곤: 외국인 여성과 결혼하는 한국의 남성들은 대부분 경제적으로 취약하다. 2005년 보건복지부의 조사에 의하면 국제결혼 가정의 52.9%가 기초생활수급자로 나타났다. 남자가 제대로 된 직업이 없으면서 외국인 아내에게 억지로 일을 강요하여 돈벌이를 시키는 사례도 적지 않다.

- 폭력: 빚까지 내가며 결혼비용을 들여 결혼을 하는 남편과 시댁은 여성을 돈 주고 사왔다고 생각한다. 그 생각은 함부로 대해도 된다는 잘못된 의식과 폭력으로 연결된다. 폭력은 성적인 학대가 동반되기도 한다. 그러나 많은 경우 그냥 참고 지내거나 소수의 피해여성들이 이주여성단체의 보호를 받는다.

- 자녀: 국민 여덟에 하나는 국제결혼이다 보니 이제 베트남, 필리핀, 태국인 엄마와 파키스탄, 방글라데시인 아빠를 둔 자녀들이 태어나 초등학교에 들어가고 있다. 이들은 일명 ‘코시안’이라 불리며 따돌림을 당하기도 하고 학습장애, 정체성의 혼란을 겪기도 한다. 2009년 5월 서울시가 운영하는 서울글로벌센터에 따르면 서울에 사는 다문화가정의 자녀 75명을 대상으로 언어발달 정도를 검사한 결과, 전체의 75%인 56명이 또래보다 낮은 언어 수준을 보였다.

- 체류: 국적이나 영주권 취득 전에 결혼생활에 문제가 발생하면 체류에 문제가 발생하기도 한다. 혼인파탄의 귀책사유가 남자에게 있다는 걸 증명하기가 현실적으로 어렵기 때문이다.

상기와 같은 국제결혼이민자들의 어려움은 한국인배우자나 중계업자들의 잘못된 결혼알선과정에서 기인하는데 전북대 설동훈 교수는 배우자에게 안정된 주거와 생활 여건을 제공할 능력이 없는 국제결혼의 경우 가족초청 비자 발급을 제한해야 한다고 주장한다. 설 교수는 “영국, 프랑스, 독일

9) 정부는 2009년 현재 몽골, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 태국, 필리핀, 네팔, 동티모르, 미얀마, 방글라데시, 우즈베키스탄, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 파키스탄, 15 개국과 MOU를 체결하고 노동력을 받아들인다.

등 선진 복지국가에서는 자신의 배우자에게 안정된 주거와 생활 여건을 제공할 능력이 없는 자에 대해선 배우자에게 가족초청 비자를 발급하지 않는다.”면서 “중개업체가 알선하는 국제결혼이 성행하는 한국에서 이런 제도가 도입되면 외국인 배우자에 대한 최소한의 경제적 지위 보장이 가능할 것”이라고 말했다.<sup>10)</sup>

- 직업, 노동: 난민신청인들의 본국에서 직업은 학생, 교사, 엔지니어, 회계사, 변호사 등 다양했던 반면, 한국에서는 대부분 제조업 공장노동자나 단순노무직에 종사하고 있다. 21.4%는 현재 무직이고 61.4%는 3번 이상 일자리를 옮기는 등 불안한 경제상황이며 일자리를 구하는데 있어서 가장 큰 어려움은 불안정한 체류자격으로 인한 구직의 곤란을 들었고, 난민에 대한 인식부족으로 인한 해고와 임금삭감을 경험하기도 한다.

- 의료, 주거: 20%가 신체건강에 대하여, 41.4%가 정신건강상태에 대하여 좋지 않다고 답변하였다. 협약난민은 의료보험에 가입되어 있었지만 난민신청인의 경우 14.5%만 직장의료보험이나 민간단체운영의 의료공제회에 가입하였다. 주거는 41.4%가 공장 등에 딸린 기숙사나 공동숙소를 이용하고 있다.

- 일상생활의 어려움: 날씨, 음식, 의복, 주거, 건강, 의료, 의사소통, 교육, 가족결합, 혼인문제, 개인 신변의 안전, 불안정한 지위(강제송환의 두려움), 난민에 대한 한국인의 인식부족, 인종차별, 문화적 차이 등 일상생활의 문제들 가운데 난민신청인이나 협약난민은 공히 난민에 대한 한국인의 인식부족이 가장 심각한 문제라고 답변하였고 다음으로 난민신청자들의 경우에는 불안정한 지위, 협약난민들은 교육문제를 심각한 문제로 지적하였다.

- 가족결합: 응답자의 21.4%가 배우자 또는 자녀와 함께 한국에 체류하고 있으며 가족이 본국이나 제3국에 체류하고 있는 나머지 경우는 그 중 78.2%가 한국에서의 가족결합을 원하고 있었다.

- 정부의 사회적 지원: 정부에 바라는 사회적 지원으로 난민신청인들은 법률지원과 의료, 협약난민의 경우에는 직업훈련과 교육문제를 들었고, 양자 공히 그 다음은 주거지원의 문제였다.<sup>11)</sup>

- 자녀 신분과 교육문제: ‘난민인권센터’(대표 홍세화)는 2008년 말 기준으로 한국에 있는 17살 미만의 미성년 난민이 모두 81명(난민 신청자 65명, 인정자 16명)이며 이들 중 상당수가 무국적자라고 밝혔다. 이들 가운데 34.7%인 28명(난민 신청자 23명, 인정자 5명)은 4살 미만의 영유아·신생아였으며 예방접종·분유·기저귀 등을 충분히 공급받지 못하는 것으로 전해졌다. (김민경 기자 salmat@hani.co.kr 시흥)

10) 설동훈, ‘다문화가족 인권보호를 위한 정책토론회’ 2008, 9, 9. 세계일보기사에서 인용

11) 이호택 피난처 대표, ‘제한 난민의 인권실태’ 2008, 7, 15. 서울지방변호사회 난민세미나 자료.

탈북자들에 대한 우리정부의 정착지원 대책은 여러 가지 부족하다. 그들이 한국 땅에서 겪는 어려움은 다음과 같다.

- 빈곤: 새터민 가정의 31.7%가 실업자이며 40%가 정부 보조금으로 생활하고 있다.
- 학업 부적응: 새터민 청소년들은 북한 교육의 낙후성과 탈북과정의 유랑생활 등으로 낮은 학업 성취도를 보여 주고 있다. 교과부의 ‘다문화 가정의 자녀교육 실태’를 보면 새터민 자녀의 초등 학교진학률 85.7%, 중학교 진학률 49.1%, 고교 진학률 14.5%로 나타났다.
- 가족문제: 무지개 청소년센터가 2007년 북한 이탈 청소년 613 명을 대상으로 한 조사에 의하면 보호자 없이 혼자 입국한 청소년이 31.8%이며 부모와 동반 입국한 청소년 중 현재 69% 만이 부모와 함께 살고 있고 11%는 이혼 또는 재혼 가정이 되었다.
- 건강과 심리적 결핍: 북한에서 영 유아기의 영양결핍으로 신체 발육 부진 및 면역성 약화를 경험하고 유랑생활에서 수난을 겪으면서 건강이 많이 피폐해져 있다.
- 사회적 편견과 차별: 이들은 남한 사회에서 ‘빨갱이’로 ‘사회 부적응자’로 ‘불쌍한 아이’로 취급되어 심한 정체성 혼란과 심리적 위축감을 가진다.<sup>12)</sup>

국제법으로 채택된 모든 규정은 곧 인류사회 전체, 모든 국가가 지켜야 할 국제기준(Global Standard)이라고 할 수 있다. 그 중 이주자와 관련된 중요한 국제협약은 ‘세계인권선언’과 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’과 ‘UN아동권리협약’이다.

유엔총회는 50년 전인 1948년 12월 10일 억압과 차별에 맞서는 방파제로서 세계인권선언을 채택했다. 세계 역사 중에 가장 비참한 희생을 불러왔던 제2차 세계대전 직후 채택된 이 선언은 개인의 자유와 권리를 상세히 정리한 최초의 기록이다. 또한 인권과 근본적인 자유가 모든 사람과 모든 장소에서 적용된다는 내용을 세계 최초로 인정한 문서이다.

세계인권선언은 명확하고 간결한 30개 조항으로 다양한 인권 영역을 다루고 있는데 처음의 두 조

---

12) 이수정, ‘한국 내 북한 이탈청소년의 현황과 정책 과제’, 무지개 청소년센터, 2008. 6. 25. ‘이주가정 청소년 정책 수립을 위한 국제 심포지엄’

항에서 인권에 대한 보편적이고 확실한 정의를 하고 있다.

제1조에서는 ‘모든 인간은 태어날 때부터 평등한 존엄과 권리를 갖는다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동해야 한다’고 선언한다.

제2조에서는 ‘모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등 어떠한 종류의 차별이 없이 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다.’

세계인권선언은 상기와 같은 일류 보편적인 인권에 대해 확실한 정의를 내리고 있으나 대부분의 국제법이나 협약과 마찬가지로 법적 구속력을 갖고 있지 못할 뿐만 아니라 권리를 구체적으로 어떻게 보장할 것인가에 대한 국가의 의무를 제시하지 못한 점, 시민·정치적 권리에 비해 경제·사회·문화적 권리 영역을 충분히 다루지 못한 점 등이 그 한계이다.

UN은 1990년 12월 18일 “모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약”(미발효 / 당사국 수 15 / 대한민국 미가입)을 채택하였다. 이 협약의 당사국은 인권에 관한 국제연합의 기본적인 문서, 특히 세계 인권선언, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약 등에 담긴 원칙들과 국제노동기구 체제 내에서 만들어진 관련 문서, 인권위원회, 사회개발위원회 및 국제연합 식량농업기구, 국제연합 교육과학문화기구, 세계보건기구 및 기타의 국제기구가 이주노동자와 그 가족에 관하여 달성한 업적의 중요성을 인정하고, 지역적 내지 양자 간 단위를 기초로 하여 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 대하여 일부 국가들에 의하여 달성된 성과는 물론, 이 분야에서의 양자 및 다자협정의 중요성과 유용성을 인정하고, 수백만 명의 사람들이 관련되어 국제사회에서 많은 나라에 영향을 미치고 있는 이주현상의 중요성과 정도를 실감하면서 모든 이주노동자와 그 가족의 권리를 명문화 시켰다.

이 협약 1조에서는 ‘이 협약은 별도로 언급되지 않는 한 성, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 종족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인상의 지위, 출생 또는 다른 신분 등 어떠한 종류의 구별도 없이 모든 이주노동자와 그 가족에 대하여 적용된다.’라고 정의하고 그 제7조에서는 ‘당사국은 자국의 영토 내에 있거나 관할 권한 하에 있는 모든 이주노동자와 그 가족에 대하여 성, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 종족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인상의 지위, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 구별도 없이 인권에 관한 국제문서에 따라 이 협약에서 인정되는 권리를 존중하고 보장할 것을 약속한다.’라고 규정해 놓았다.

이 협약에서 인정되는 이주자의 권리는 생명보장권, 노동권, 종교 선택권, 표현의 자유, 사생활 보

호, 재산권, 신체의 자유, 평등권, 재판권, 거주권과 강제 추방 방지, 노동조합을 비롯한 단체 참여권, 취업 및 직업 선택권, 자녀 교육권, 문화 향유권, 선거권과 피선거권, 공무 담임권, 공정한 납세권 등 모든 권리의 보장을 명시해 놓았다.

그러나 그 제87조에서 ‘1. 협약은 20번째의 비준서 또는 가입서의 기탁일로부터 3개월 이후 다음 달의 첫째 날부터 발효한다. 2. 협약 발효 후 협약을 비준하거나 가입한 국가에 대하여는 그 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 3개월 이후 다음 달의 첫째 날부터 발효한다.’ 라는 단서 조항을 달아 놓아 아직 발효되고 있지 못하다.

「UN아동권리협약」에서는 아동은 부모의 신분에 관계없이 그 권리가 보장되어야 한다고 명시하고 있다.

이 협약 제2조에서는 1. 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중 보장한다. 2. 아동이 부모나 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장 한다.

그리고 제9조에서는 1. 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 외에는 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장하여야 한다. 2. 아동의 최선의 이익에 반하는 경우 외에는 부모의 일방 또는 쌍방으로부터 분리된 아동이 정기적으로 부모와 개인적 관계 및 직접적인 면접 교섭을 유지할 권리를 가짐을 존중한다.

이상과 같은 국제법에 대해 한국 헌법 제 6조 2항에는 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”라고 명시하고 있다. 그렇다면 한국도 UN의 이(본 or 위의) 이주민협약과 UN아동권리협약에 상응하여 외국인과 그 가족, 특히 아동들의 권리를 보호하여야 할 것이다.

지난 몇 해 우리의 외국인 정책에 영향을 준 세 가지 의미 있는 사건이 있었다.

그 하나는 2005년 10월 27일부터 시작된 프랑스 소요사태이다. 이 사건의 발단은 그해 10월 27

일 프랑스 파리 교외 클리시-수-부아에서 부나 트라외게와 제드 베나라는 소년이 감전사하면서 시작되었다. 축구를 한 뒤 라마단에 참여 하기위해 집으로 뛰어가던 그들을 경찰은 범죄자로 오인해 추적했고, 놀란 아이들은 경찰을 피해 전봇대에 올라갔다 변을 당했다. 이 사실이 알려진 3일 뒤부터 폭동이 일어났다. 폭동은 200개 도시로 번져 3주일이나 계속됐다. 1만여 대의 차량이 파괴되고 2억 5천만 유로(약3천억 원)의 재산피해를 낳았다.(한겨레 06.10.27) 그리고 이러한 사태는 이웃 나라 벨기에와 독일로까지 번져 나갔다. 프랑스 정부는 68혁명 때도 하지 않았던 비상사태를 선포하고 5,000명을 체포했다. 그 가운데 600명 정도를 수감한 뒤에야 치안을 회복할 수 있었다.

이 소요 사태의 이면에는 그 동안 백인 프랑스인들에 비해 교육 복지 노동 등 모든 면에서 차별 받아 온 프랑스 이주 노동자와 그 자녀들의 불만이 있었고 최근에는 백인들에 비해 두 배가 넘는 이주 노동자 자녀들의 청년 실업이 그 근본 원인이었다. 유럽 각국은 1960년대부터 경제가 발전하면서 제조업이 쇠퇴하게 되었고 이렇게 쇠퇴해 가는 제조업 분야의 힘든 노동을 값싼 이주 노동자들이 채워가기 시작했다. 그 결과 유럽 각국은 현재 전 국민의 10%내 외의 외국계 이민자들이 살게 되었고 그들은 여러 면에서 차별을 받아 왔던 게 사실이다.

또 하나의 사건은 2006년 초 미국의 풋볼게임 스타 하인즈 워드의 한국 방문이다. 2006년 4월 미국 프로풋볼(NFL)리그 2006년 MVP인 한국계 스타 하인즈 워드 (30·피츠버그 스틸러스)가 한국을 방문한 것이다. 그는 남편에게 버림받은 가난한 한국인 어머니에게서 한국적인 가풍으로 자랐으면서도 미국이란 기회의 땅에서 미국교육을 받고 자랐다. 그는 자라는 동안 두 가지 다른 문화적 환경 속에서 자랐지만 정체성의 갈등을 겪기 보다는 시너지효과를 발휘하면서 예절 바르고 겸손하면서도 굳은 의지를 키워냈고 마침내 성공하여 미국인이 열광하는 풋볼게임의 스타가 되어 그의 어머니의 나라 한국을 방문한 것이다. 그는 한국을 방문해서 노무현 대통령을 만났고 각계의 인사들을 만나면서 온 국민들의 환영을 받았을 뿐만 아니라 외국인과 혼혈인에 대한 한국인들의 의식을 한꺼번에 바꿔놓았다.

세 번째 사건은 美 버지니아공대 총기난사 사건이다.

「지난 2007년 4월 버지니아 공대에서 미국 사상 최악의 총기난사 사건이 발생했다. 특히 범인이 한국계 미국인 조승희(23)씨 라는 사실은 한인 사회와 온 국민을 충격에 빠뜨렸다. 버지니아 공대 4학년이었던 조씨는 기숙사와 강의실에 들어가 총기를 난사했으며 이로 인해 교수 5명 등 총 32명이 사망하고 29명이 부상을 당했다. 조 씨 자신도 범행 후 자살한 것으로 나타났다. 그는 8세부터 미국에서 산 이민 1.5세대로 정신 장애를 겪고 있었던 것으로 밝혀졌다.

이 사건은 미국 사회에 이민자 소외문제와 총기 규제에 대한 경각심을 불러왔으며 미 상.하원은 사건 재발을 막기 위해 정신질환자가 총기를 소지하지 못하도록 총기 구입자에 대한 심사를 더욱 강화하는 법안을 만장일치로 통과시켰다.」(International Business Times. 2007, 1, 16. 2007년 10대 뉴스)

상기 세 가지 사건은 서로 다른 일임에도 불구하고 우리에게 새로운 자각을 주는 커다란 계기가

되었다. 특히 앞의 두 가지 사건은 한국정부의 외국인정책에 새로운 변화를 일으키는 중요한 계기가 되었다. 노무현 대통령은 2006년 4월 25일 국내 외국인 정책과 관련 “점차 우리 이민법을 완화해 한국에 와서 오래 노동하고, 어울려 지낼 수 있도록 이민정책을 새로 다듬어 준비하고 있다” 고 하였고 이어 정부는 국무총리 산하에 외국인정책위원회를 설치했으며 2006년 5월 26일 『외국인정책 기본 방향 및 추진체계』를 마련하기에 이르렀다.

한국은 최소한 2004년까지는 외국인 정책이 거의 없었다고 볼 수 있다. 그러나 2000년대를 들어 오면서 국내 거주외국인들이 급증하면서 한국정부는 더 이상 이러한 무정책으로 갈 수 없게 됨에 따라 새로운 패러다임의 외국인정책을 세우게 된다.

정부는 국무총리실 직속으로 외국인정책위원회를 구성하고 2006년 5월 26일 제1회 외국인정책위원회를 개최하면서 「외국인정책 기본 방향 및 추진체계」라는 정책안을 만들었다. “외국인과 더불어사는 열린사회 구현”을 비전으로 외국인정책의 패러다임을 전환하기로 하고 외국인정책 기본원칙을 세웠다.

□ 외국인정책의 패러다임 전환

구 분	현 재	미 래
정책기조	국익우선, 통제중심	국익과 인권보장 균형
외국인처우	일시활용대상	더불어사는 이웃
관련법령	개별법	제한 외국인처우 기본법제정
추진체계	소관부처별	총괄추진 시스템 구축
정책평가	단편적, 비체계적	정책 품질관리

기본원칙으로는 외국인인권보장, 국가경쟁력 강화, 다문화포용과 사회통합으로 정한바 있다. 이러한 정책을 뒷받침하기 위해 정부는 2007년 초 「제한 외국인 처우 기본법안」을 발의 하여 2007, 5월 27일 국회 본회의를 통과해 현재 시행하고 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 법무부는 5년마다 기본계획을 수립하고, 중앙행정기관 및 지방자치단체는 기본계획을 바탕으로 연도별 시행계획을 수립하여 시행하도록 하며,

둘째, 기본계획 및 추진실적 등 외국인정책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 ‘외국인정책위원회’를 구성하도록 하고 구성기구 최최경림팀을 까적올퍼의농다까다울의장

교육을 지원하고, 이들에 대한 불합리한 차별방지와 인권옹호를 위해 정부는 교육·홍보 기타 필요한 노력을 하도록 규정하고 있으며, 또한, 국민과 재한외국인이 화합하는 환경을 조성하기 위하여 매년 5월 20일을 “세계인의 날”로 정하고, 그로부터 1주간을 “세계인 주간”으로 정하였다.

한국내 공공기관이 설립한 외국인이주자지원센터는 2011년 9월 현재 노동부지원센터 8개(서울, 안산, 의정부, 김해, 창원, 마산, 인천, 천안), 여성가족부 지원센터 7개, 다문화 가족지원센터 200 개 그리고 지방자치단체가 설립한 외국인 지원센터 14개(서울글로벌센터, 성동외국인근로자센터 등)가 있고 계속 새로 설립되고 있다. 이 중 제일먼저 설립된 공공센터는 2001년 12월 14일 서울시가 지원하고 성동구가 설립하여 (사)세계선린회가 위탁 운영하는 성동외국인근로자센터이다. 이러한 외국인지원센터들은 최근 ‘한국외국인지원단체 협의회(초대회장 김준식)를 설립하고 운영, 프로그램 개발, 이주자 인권보호운동 등의 활동을 하고 있다. 한국 내 민간단체가 운영하는 외국인노동자센터는 80년대 후반 성남 주민교회를 시작으로 주로 민중교회 젊은 성직자들이 시작했다. 지금도 종교기관이 후원하는 센터가 대부분이며 2010년 현재 민, 관이 운영하는 외국인지원기관, 단체는 743개(시군구별 평균 3.2개)로 ‘08년(564개)에 비해 179개(31.7%) 증가하였다.

전국의 외국인지원기관, 단체 현황

계	공공기관	종교단체	민간단체	비고
743	304	87	352	

자료: 행정안전부, 「2009 지방자치단체 외국인주민현황 조사」 2009, 7

이들 단체나 기관의 형식은 외국인이주자지원 사업을 전담하는 기관의 형식과 교회나 사회단체 등이 단체사업 중 일부사업으로 외국인이주자지원 사업을 하는 형식으로 나눌 수 있다.

한국 내 정부 및 민간단체가 설립한 외국인 이주자지원기관들의 사업은 대개 외국인생활안내, 상담, 한국어교실, 무료진료, 문화교류, 직업교육 등이 주류이며 몇몇 센터는 외국인청소년교육, 국제연대 사업, 장례식 지원 사업 등 특별한 사업을 하고 있었으며 최근 노동부 지원으로 설립된 안산 외국인근로자지원센터는 산업인력관리공단의 감독아래 고용허가제 사후 관리 사업을 위탁받아 운영하고 있기도 했다.

이중 외국인 노동자운동단체들(외국인노동운동협의회, 이주노동자인권연대)은 외국인노동운동 및 소수자 권익보호 운동의 성격의 운동을 전개하고 있고, 결혼이민자들로 구성된 몇 개의 단체는 결혼이민자 권익 주창운동을 시작하고 있다. 그리고 정착하지는 못했지만 이주노동자들의 노동운동 조직

(서울 경인지역 이주노동자 노동조합)과 한국노동조합 산하 이주노동자 운동 조직(성서공단 노동조합, 삼우정밀지회/한국보그너씨에스분회/평택·안성지역일반노동조합노동조합)도 있다.

(사)아시아프렌즈는 2011년 10월부터 한국다문화교육학회와 공동으로 한국인들을 위한 「다문화 사회교육」강사은행(관련 학자와 단체 대표 50 명)을 조직하고 각급 교육기관과 시민단체를 대상으로 강사파견 및 다문화사회에 대한 올바른 이해 교육을 시작하고 있다.

최재천 이화여대 에코과학부 석좌교수는 ‘당신의 인생을 이모작하라’(삼성경제연구소)에서 최근 유전자 연구에 따르면<sup>13)</sup> 우리 민족의 기원은 남방계 30-40%, 북방계 60-70%의 혼혈민족이라며 생태학적 차원에서 생명의 진화는 태초부터 지금까지 줄곧 다양해지는 방향으로 달려왔다고 했다. 그는 섞여야 건강하고 섞여야 아름답다고 하였다. 그래서 혼혈민족 여인들이 훨씬 아름답고 매력적이라고 했다. 이는 미스유니버시아들의 대다수가 혼혈인 것으로 증명된다.

그러므로 유전자가 다양하지 못해 늘 전염병 앞에 등잔불처럼 살아가야 하는 단일민족이 아니라 정력적이고 아름다운 혼혈민족임을 자랑스럽게 여기려면 교과서에서 가르치는 단군 이래 5000년 단일민족이라는 패러다임에서 벗어나야 한다고 하였다.

우리가 단일민족이 아니라는 명백한 사실은 족보에서도 나타난다. 한국의 대부분의 성씨는 중국에서 유래했다.” (김기봉, 2007, 9) 역사적으로 볼 때 삼국시대와 고려, 조선을 거치면서 한반도에는 수많은 외국인들이 정착했다. 85년을 기준으로 한국의 성씨 275개 중 136개가 귀화 성씨다. 그러므로 ‘우리는 단일민족이다’라는 명제는 역사적 사실이 아니라 만들어진 신화인 것이다.<sup>14)</sup>

이제 우리는 폐쇄적 국수주의나 왜소한 민족주의의 속박에서 벗어나야 한다. 돌이켜보면 우리가 우리 역사의 시작으로 기록하고 있는 고조선과 찬란했던 역사로 기억되는 고구려, 발해, 고려등도 위만, 말갈과 예멘, 옥저, 거란 등 중국의 다 종족들과 수많은 변방 족속들을 받아들이고 포용했기 때문에 가능했고 고구려가 강국이 될 수 있었던 것은 불교와 다종교를 수용하여 문화와 종교의 다양성을 포용했기 때문이라고 한다. 반면 폐쇄적인 혈통집단들의 경직된 서열을 전제로 한 골품제를 주축으로 유지해온 신라나 백제는 결국 멸망의 길로 접어들 수밖에 없었음을 역사의 교훈으로 받아들여야 한다.<sup>15)</sup>

최 교수는 또 고령화 문제를 해결하기 위해 출산을 장려하는 것보다 노동인구의 이민을 좀 더 자

13) 단국대 김옥교수 연구진, 서울대 이정선 교수, 한림대 김종욱 교수의 Y염색체 DNA와 미토콘드리아DNA를 분석한 결과

14) 김연권 2008. 8.8 ‘다문화 사회와 다문화 교육’ 경기도 다문화센터 제1기 다문화교육을 위한 교사직무연수 자료집

15) 박노자, 2002, 2, 21 ‘당신들의 대한민국’ 120-123 쪽. ‘한겨레신문사’

유롭게 하는 게 바람직하다고 하였다. 이민 인구는 상대적으로 젊은 데다 제1세대 이민 여성들의 출산율 역시 높고, 미국이 선진국들보다 고령화의 충격에 덜 흔들리는 까닭은 일찍부터 문호를 개방했기 때문이라고 하였다.

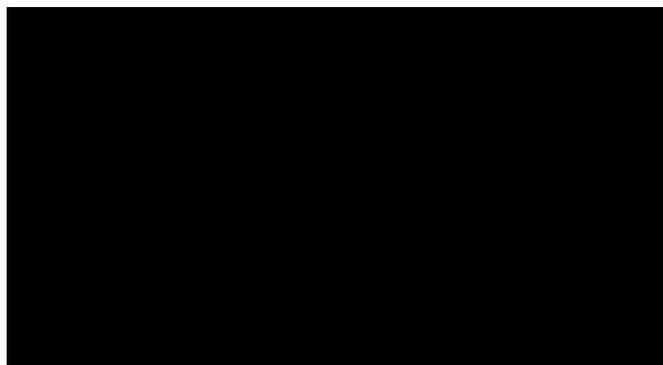
2007년 8월 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)에서는 “한국이 민족 단일성을 강조하는 그 영토 내에 사는 서로 다른 민족, 국가 그룹들 간의 이해와 관용, 우의 증진에 장애가 될 수 있다”고 우려를 표시한 뒤, ‘순수혈통’과 ‘혼혈’과 같은 용어와 그에 담겨있을 수 있는 인종적 우월성의 관념이 “한국 사회에 여전히 퍼져 있다는데 유의한다.”고 덧붙였다. 이를 타개하기 위해 위원회는 서로 다른 민족이나 국가 그룹들의 역사와 문화에 관한 정보들을 초, 중등학교의 교과목에 포함시킬 것과 이주노동자와 혼혈아 등 외국인에 대한 모든 형태의 차별을 금지, 제거하는 한편 다른 민족이나 국가 출신자들이 조약에 명시된 권리들을 동등하고 효과적으로 향유할 수 있도록 관련법 제정을 포함한 추가적인 조치를 취할 것을 주문했다.

현재 북유럽 국가들이 중점을 두는 국민교육의 목표는 상이한 민족들 간에 다양한 다문화족 상호교류를 촉진하며 이민자들의 정체성과 시민의식을 강화해 주는데 있다. 오늘날 모든 나라의 공통된 교육적 사명은 세계시민의식의 함양이다.<sup>16)</sup>

한국은 2018년이면 65세 인구가 14.3%에 이르러 고령화 사회에 진입하게 되고 2026년에는 20.8%로 초 고령화 사회에 진입하며 2050년에 이르면 38.2%까지 진입한다고 한다. 그런데 이러한 추세에 앞서 기업들이 활용 가능한 연령대로 보는 25세에서 54세까지의 노동력은 당장 2009년부터 감소하고 있다고 한다. 그런가 하면 한국은 우리국적 이탈, 상실자가 귀화 국적회복자 보다 많은 인구 순 유출국이다.<sup>17)</sup>

이제 이러한 고령화 사회와 노동력 부족을 해결하기 위해서는 적극적인 이민정책으로 외국인인력을 활용해야 할 것이다.<sup>18)</sup>

한국의 생산가능인구 변화 추이(통계청,2009)



16) 이르기 이에스 핀란드 민족고등학교연합 사무총장 ‘성인교육’, ‘핀란드 경쟁력’,(서울: 영신사, 2010), p 236.

17) 법무부 자료에 의하면 해외 현지유학생 현지취업 등으로 지난 10년 간(98-07) 108,973 명의 인구 순 유출이 발생했다.

18) 삼성경제연구소, 2007.8 ‘한일 고령화의 영향과 파급효과’ Seri.org

UN(2001)도 한국의 인구고령화에 대한 대응책으로 이민 수요를 6가지 시나리오로 제시했는데 그 중 하나에 따르면 생산가능인구가 최대가 되는 2020년 수준을 유지하기 위해서는 2020-50년 동안 한국 전체 인구의 약 14%(643만 명)를 해외이민을 통해 받아드려야 할 것으로 전망한 바 있다.<sup>19)</sup>

한국의 노동연구원도 내놓은 ‘외국노동인력분석 보고서’에도 외국인 인력비중을 늘리면 한국인 고용도 늘어날 뿐만 아니라 GDP도 증가 한다고 발표하였다. 즉 외국 인력 비중이 2%, 4%, 6% 수준 일 때 경상 GDP는 각각 0.24% 포인트, 0.297% 포인트, 0.304% 포인트 증가하고 총고용도 0.370%, 0.391%, 0.407% 늘어나 외국인 인력 1인당 연간 GDP에 기여하는 가치는 260만원이 늘어난다고 하였다.<sup>20)</sup>

이제 세계는 달라지고 있다. 케냐계 아버지와 미국인 어머니 사이에서 태어난 버락 오바마가 인종적 편견의 장벽을 뚫고 미국 최초의 흑인 대통령으로 당선되는 대이변이 일어났다. 사실 미국은 자유의 나라였으나 여태까지는 소위 WASP(White Anglo-Saxon Protestants)으로 불리는 백인들에 한해서였다.

프랑스는 어느 나라보다 타 민족에 대해서 배타적인 나라이지만 2007년 헝가리계 이민 2세인 니콜라 사르코지가 대통령이 되었다. 더욱이 어머니가 그리스계 유대인이라는 점이 세계를 더욱 놀라게 했다. 그는 엘리트 정치인 양성소인 그랑제콜이 아닌 일반대학인 파리10대학 출신 변호사이자.

영국에서도 정치적으로 2등 국민인 스코틀랜드 출신의 고든 브라운이 수상으로 선출되었었다.

세계미술시장에서도 아시아계 작가의 작품이 선풍적인 인기를 누리고 있고 라틴 아메리카와 아프리카를 주요 문학적 모티브로 술시르 글레지오(불)가 2008년 노벨문학상 수상자로 선정되었다.<sup>21)</sup>

19) 매경 이코노미, 1446 호, 08, 03, 12. ‘체류외국인 100만 명시 대’ 재인용.

20) 한국노동연구원, ‘외국인력 노동시장 및 중장기 관리체계 개선방향 연구’ 2007, 9.

21) 삼성경제연구소, 2009.1.7 “2009년 해외 10대 트렌드”에서 인용

## 국가별 국제개발협력 기여지수 2009

평가항목 원조(Aid), 무역(Trade), 투자(Investment), 이주자(Migration), 환경(Environment), 안전(Security), 기술(Technology)			
국 명	종합지수	한국의 항목별 지수	
스웨덴	7.0	종합지수	2.8
덴마크	6.7		
네덜란드	6.6		
노르웨이	6.6	원 조	0.9
뉴질랜드	5.8		
아일랜드	5.7		
스페인	5.6	무 역	0.7
오스트렐리아	5.6		
오스트리아	5.5		
핀란드	5.5	투 자	5.8
캐나다	5.3		
영 국	5.1		
독 일	5.1	이 주 자	0.9
프랑스	5.1		
벨기에	5.0		
포르투갈	5.0	환 경	2.5
미 국	4.9		
그리스	4.4		
이탈리아	4.4	안 전	1.9
스위스	4.2		
일 본	3.1		
한 국	2.8	기 술	6.6

자료: [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/)

이제 한국은 개인소득 연간 20,000 달러를 넘어서는 잘 사는 나라이다. UN과 세계은행은 1만 달러 이상이면 잘사는 나라로 분류한다. 그리고 세계 70억 인류 중에 불과 10억 정도만이 이 범주에 들어간다. 국민소득 500 달러 내외의 가난한 나라에서 와서 한국에서 일하고 있는 외국인근로자들, 결혼이민자들, 난민 그리고 새터민들을 잘 보살피고 지원하는 일은 퍼주기가 아니라 인류의 일원으로서 도덕적인 의무이자 국제사회에 대한 한국의 도리이다.<sup>22)</sup>

한국 내 아세안 출신 근로자가 14만 명이고 해마다 외국을 여행하는 1,000만 명 가운데 700만 명은 아세 안 국가를 방문한다.

정부는 2009년 3월 17일 ‘국가브랜드위원회’를 구성하고 국가브랜드가치를 높이기 위해 노력하기

22) 2006년의 경우 선진국에서 개도국으로 흘러간 송금액이 적어도 2600억 달러에 달했다. 이 정도면 선진국들의 후진국에 대한 외국인투자나 원조 규모(2004년 도 약 1400억 달러-DAC통계)의 합계보다도 많다는 게 이코노미스트지의 분석이다.

로 하였다. 이 위원회에서는 한국은 세계 13위의 경제국임에도 국가브랜드지수는 33위에 머물러 한국 상품의 가치가 30% 저평가 되고 있다고 분석하고 이를 극복하기 위해 5대 중점분야 10개 중점 과제를 설정하고 그 8번에 ‘따뜻한 다문화 사회 만들기’를 넣었다. 또한 한국의 브랜드 가치가 경제력에 걸맞지 않게 저 평가 되는 이유 다섯 가지 중 첫 번째와 네 번째로 국제사회 기여도 미흡과 다문화에 대한 포용력 부족과 외국인에 대한 배려의 부족을 들었다. 23)

< 지역별 수출 비중 추이(%) >

(2010년 미국+일본+EU= 28.2%, 중국+ASEAN 등= 53.2%)

	'09	'10	'10.11	'10.12	'11.1	'10.2.1~20	'11.2.1~20
中國	23.9	25.1	25.7	25.1	22.9	25.2	25.9
美國	10.4	10.7	10.8	9.9	9.3	9.8	12.7
日本	6.0	6.0	6.7	6.1	6.6	6.3	7.3
EU	12.8	11.5	10.3	11.7	14.0	10.0	9.6
ASEAN	11.3	11.4	12.0	11.1	11.6	11.5	13.4
中東	6.6	6.1	6.0	6.9	6.4	4.8	5.2
중남미	7.3	7.7	5.9	6.3	9.2	9.0	5.5
대양주	4.5	2.9	2.1	4.3	2.2	4.5	2.1

자료: 지식경제부 ‘2011년 2월 수출입동향’

우리 한국은 수출주도형 경제발전국가이다. 그런데 상기 도표에서 보는 바와 같이 2010년 지역별 수출 비중 추이를 보면 미국, EU, 일본으로 수출하는 비중은 28,2%인 반면 중국, ASEAN, 중동, 중남미 등으로 수출하는 비중이 53,2%로 거의 두 배에 이른다.

이제 우리가 중요하게 생각해야 하는 일이 무엇이고 우리의 중요한 우방이 누군가는 명백하다. 어찌면 우리가 이들 국가들과 보다 튼튼한 외교 통상 관계를 맺고 이들 나라 사람들과 더 끈끈한 정을 맺는 일 즉 부드러운 외교(Soft power diplomacy), 똑똑한 외교(Smart power diplomacy)가 결국에는 가장 비용을 적게 들이고 한국을 홍보할 수 있는 좋은 방법이다. 그리고 그렇게 쌓아가는 좋은 국가 브랜드 이미지는 우리상품의 경쟁력을 높일 뿐만 아니라 국제사회에 기여함으로써 한국의 국격(國格)을 높여가는 일이 될 것이다.

23) 2009, 3, 9 청와대 보도자료. ① 국제사회 기여도 미흡. ② 글로벌 시민의식 부족. ③ 거주·관광지 매력 부족. ④ 다문화 포용·외국인 배려 부족. ⑤ 낮은 대외인지도

## 난민과 무국적자

대한민국을 포함 147개국이 난민협약 혹은 의정서에 가입 (2011년 4월 현재)  
협약에서 보장된 최소한의 기본권

- 강제송환금지(non-refoulement, 33조)
- 추방금지(32조)
- 불법입국/체류에 대한 처벌면제(31조)
- 노동권(17조)
- 주거권(21조)
- 교육권(22조)
- 공공구호와 지원받을 권리(23조)
- 종교의 자유권(4조), 재판 받을 권리(16조)
- 영토 안에서 자유롭게 이동할 수 있는 권리(26조)
- 신분증명서를 발급받을 권리(27조)와 여행증명서(28조)

1992년 협약 가입.

1994년 출입국관리법 제76조 난민 관련 조항 추가 (정의, 임시상륙허가, 송환금지, 난민의 인정, 난민인정의 취소, 난민여행증명서, 형의 면제)

2008년 출입국관리법 개정 (제한적 취업허가, 지원시설 설립, 상호주의 적용배제)

2007년 재한외국인 처우 기본법 (14조 난민의 처우: 국어교육, 대한민국의 제도/문화에 대한 교육, 자녀에 대한 교육/보육/의료 지원, 사회적응 지원)

2008-2012년 제1차 외국인정책 기본계획 중 선진적 난민 인정, 지원 시스템 구축

2009년 난민법안 국회제출 (한나라당 황우여의원 대표발의, 난민 인정 절차 및 기본권).

1994-2011년 6월 현재

난민신청자 3301명

난민인정자 250명 (법무부 141명, 행정소송 43명, 가족결합 66명)

인도적 체류자 137명

난민인정자 중 국적 취득자 2명 (2010년)

한국 출생 난민인정자/비호신청자/인도적체류자의 자녀 약 100명

난민지원 단체 및 네트워크: 소수의 시민단체와 인권변호사들의 참여, 아태지역 국제연대 APRRN

2010년 한국 체류 난민 등의 법무부 용역 실태조사 (책임연구자: 연세대학교 김현미교수)

- 30대, 남성, 고학력자
- 난민신청자의 71.9%, 인도적체류자의 82%가 취업활동 허가를 모르고 있다.
- 응답자의 56.9%가 경제적 곤란으로 굶은 적이 있다
- 응답자의 40% 이상이 심리 치료를 원한다.
- 응답자의 57.8%가 진료비가 비싸서 병원을 이용하지 못한다.
- 평균 임금은 110여 만원으로 이주노동자보다 훨씬 낮다.
- 가장 받고 싶은 교육은 한국어 교육, 직업 교육
- 가장 필요한 사회적 지원은 주거, 직업 소개, 생계비 지원
- 응답자의 21.8%가 면담과정에서 통역인의 도움을 받았다.
- 응답자의 93.1%가 면담관이나 통역인의 성(gender)에 대한 선택 기회가 없었다.
- 한국에서 태어난 자녀 41명 중 13명 만 출입국관리사무소의 외국인 등록을 했다.
- 한국에서 결혼한 48명 중 15명만 자국대사관에 혼인신고했다.

□ 응답자의 50% 이상이 은행통장개설/주거지 임대/취업/전화 및 인터넷 개설에 어려움을 경험했다.

#### 국가인권위원회의 권고

2008년 1월 인도주의적 사유에 따른 체류허가자의 인권보호를 위한 권고

- “1. ..관련 제도를 법률로 규정하고 별도의 체류자격을 부여하며 취업을 허용하고..  
2. ..긴급 혹은 일상적 의료보호와 기본적 사회보장을 받을 수 있도록 정책을 수립하고  
3. ..제도가 정비되는 기간까지.. 임시 지원 대책을 수립할 것.”

2009년 2월 난민신청자에 대한 강제퇴거명령 및 보호에 관한 개선 권고

“..난민인정불허처분취소소송이 진행중인 난민신청자가 불법취업을 하였다는 사유로 외국인보호시설에 보호되거나 강제퇴거되지 않도록 해당 소송 절차가 종료될 때까지 강제퇴거명령을 보류할 것을 권고한다.”

2010년 12월 이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고

“..이주아동의 교육권을 강화하고, 이주아동의 교육권을 강화하고 안정적 교육환경을 조성하기 위하여..”

2011년 6월 난민 소송기간 중 취업활동 불허로 인한 생존권 침해에 대한 결정

“..진정인의 난민인정불허처분취소 소송이 최종적으로 마무리될 때까지 진정인과 그 가족이 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있도록 취업활동을 허가하는 등 관련 대책을 마련하여 시행할 것을 권고한다.”

한국 정부의 난민보호에 대한 유엔인권협약 감시기구들의 권고

인종차별철폐위원회제71차 회의 2007년 7월 30일~8월 17일, 제네바

“위원회는 난민과 비호 신청자에 대한 한국 법률이 난민의 지위에 관한 협약 및 여타 인정받은 국제 기준에 따라 재검토될 것을 권고한다. 특히 위원회는 난민지위인정절차가 공정하고 신속하게 이루어지도록 하고, 난민신청자와 인도주의적 보호를 부여받은 자들이 취업할 수 있도록 하고, 대한민국 사회에서 난민들의 통합을 지원할 수 있는 포괄적인 조치를 채택할 것을 권고한다.”

경제, 사회, 문화적 권리 위원회 제43차 회의 2009년 11월 2-20일, 제네바

“위원회는 계약국이 다음과 같은 방법으로 난민지위 인정 대기 기간을 단축시키도록 노력할 것을 권고한다:

(a) 개정 출입국관리법 및 시행령의 이행을 위한 적절한 자원 마련과 관련 출입국 공무원의 수를 증가시키고;

(b) 난민 인정 절차를 표준화시키고;

(c) 난민과 비호 신청자에 대한 자료를 체계적으로 수집한다.

위원회는 이 권고와 관련하여 취해진 조치에 관한 정보 및 난민 인정에 관한 통계를 다음 정기 보고서에 포함시킬 것을 요청한다.”

아동권리위원회제58차 회의 2011년 9월19일-10월7일, 제네바

19. 난민, 이주노동자의 자녀와 같은 취약계층 아동을 위한 특별 예산 책정

28. 다문화/이주/탈북 배경 가족, 난민, 장애, 한부모 가정 등의 아동에 대한 차별 금지

36. 난민, 비호신청자, 미등록 이주민 자녀의 출생등록 부재에 대한 심한 우려

64. 난민, 비호신청자 자녀의 신분 증명서 부재 및 부모의 제한적 취업권과 지원 부재

난민, 비호신청자 자녀의 교육기회 제한을 포함한 난민의 통합 지원 부재

난민 담당 공무원에 대한 난민의 권리에 대한 교육 부재에 대한 심각한 우려

65. 난민, 비호신청자 자녀를 포함하여 영토에서 출생한 모든 아동의 출생 등록 촉구

비호신청자, 인도적체류자 가족에 대한 재정적, 사회적 지원

비호신청자, 인도적체류자 자녀에 대한 국민 수준의 교육 기회 부여

난민 담당 공무원을 대상으로 난민의 권리에 대한 교육 촉구

66. 난민, 비호신청자, 미동반 아동의 구금에 대한 심각한 우려

아동에게 적절치 않은 시설, 구금기간에 대한 법정 기한 및 심사 부재에 대한 심각한 우려

67. 난민, 비호신청자, 미동반 아동 구금 자제 촉구

2002년 첫 소송 이후 난민소송 전체 714건, 확정된 539건 중 인용 44건

2010년 9월 외국인 전담소송구조 제도 (2011년 8월까지 서울행정법원 난민소송 지원 116건)

2011년 4월 행정법원 난민전담재판부 (4개 재판부 지정)

2011년 10월 서울행정법원장 인터뷰 (국민일보 2011. 10.4)

“난민심사가 법무부에서 충분히 이뤄지지 않고 있다. .... 법무부는 사실 난민을 찾아내기 보다는 난민 아닌 사람을 가려내려는 입장이다. 그래서 신청자에게 유리한 질문보다는 불리한 질문을

한다. 때문에 진짜 난민을 보지 못하는 사각지대를 갖게 된다”

난민은 다문화정책에서 소외. (다문화가족지원법의 ‘다문화가족’ 정의에 포섭 안됨.)  
이주민 중에서도 여러 정책과 지원에서 배제되는 취약 집단

## 감

전세계 무국적자 1천2백만 명 추산

37개국 비준 (유엔난민기구는 대한민국 등 여러 국가의 비준 촉구)

주요 내용

- 선천적 무국적의 방지(1-4조. 출생지/기아/선박 혹은 항공기 출생 등)
- 후천적 무국적의 방지(5-7조. 혼인, 입양 등 신분 변동/국적 상실/귀화/국적 박탈 등)

1962년 가입 (유보조항 없음)

주요 내용

- 무국적자 정의(1조)
- 무차별 원칙(3조)
- 여행증명서 발급(28조)
- 국가 안보, 공공 질서 이외의 사유로 추방금지(31조)
- 동화와 귀화 지원(32조) 등 기본권에 관련된 내용은 난민 협약과 유사함.

법무부 2010년 장단기체류외국인 현황 중 무국적자 183명, 통계상 무국적자의 정의 불분명,  
정부 내 담당부서 부재.

국내법 부재: “국내법 상 외국인의 정의는 무국적자 포섭한다.”

2009년 11월, 무국적 문제에 관한 워크숍 중 법무부 국적난민과장 토론

지원 단체 부재

한국에서 태어난 난민/비호신청자/인도적 체류자의 자녀 약 100명

한국 내 무국적자 실태 조사 필요.

2009년 법무부 용역 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구

(책임연구원: 서울대학교 법학전문대학원 정인섭교수)

□ 한국의 무국적실태

위장결혼 관련 무국적

북한이탈주민 관련 국적판정 신청자 및 국적판정 불가자

난민 관련 무국적자

□ 무국적에 대응하는 국적 정책

국적판정제도 정비

무국적자 인정제도 마련

무국적자 지위에 관한 협약 관련 국내법 정비

무국적자 발생방지와 무국적자 감소에 관한 협약 가입

#### 1. 다문화사회와 외국인 인권확장의 과제 (법무법인 청담 위은진 변호사)

대한민국 헌법과 외국인 관련 국내법에 대한 일목요연한 정리에 감사드립니다. 특히 헌법 제6조의 해석문제는 외국인의 기본권 및 이를 위한 국제협약의 이행에 아주 중요한 요소라고 생각되고 이에 대한 헌법재판소의 다양한 의견 등을 소개해 주신 점 매우 유익합니다. 부탁드립니다 싶은 점은 1) 결혼이주여성, 이주노동자와 같은 다수 이주민 집단 뿐 아니라 난민과 무국적자, 인신매매 피해 외국인, 이주 아동 등 수적으로는 소수집단이지만 지속적으로 그들의 인권보호에 대해 문제제기가 되고 있는 범주까지 포함해서 관련 법제를 정리해 주시기 바랍니다. 또한 2) 외국인 인권 확장의 과제에 외국인 단속과 구금에 대한 문제—즉 기간, 시설, 처우, 사법심사 등—도 포함시켜 주시기 바랍니다.

#### 2. 국제규범에서의 이주민 인권과 시민권 (연세대학교 이병하 박사)

제 토론에도 간단히 소개드렸듯이 인권조약 감시기구들의 정부보고서 정례 검토와 최종 권고는 협약 이행의 방향과 정도를 되돌아 볼 수 있는 아주 중요한 절차입니다. 혹자는 난민협약과 무국적

협약에 이러한 감시 제도가 없는 것이 협약의 이행 감독을 매우 어렵게 하고 있다고도 합니다. 이 중요한 절차와 제도에 대해 지금까지 활발한 학술적 검토가 없었다는 점에 대한 지적과 지금까지의 권고 내용 정리에 감사드립니다. 아쉬운 내용은 1)고문방지협약이 조사대상에 포함되지 않았다는 점입니다. 대한민국이 1995년 고문방지협약에 가입하고 15년이 넘는 기간동안, 제3조 “어느 당사국도 고문받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방, 송환 또는 인도 하여서는 아니된다”에 의거 추방/송환/인도에 반대하는 사안에 대해 그 신청을 받고 적절히 심사하는 절차도 두고 있지 않은 것에 대해 심각한 인권 침해 가능성도 우려되고 있습니다. 또한, 2) 인권 조약 감시기구들뿐 아니라 개인통보제도, 특별보고관 권고 등도 연구에 포함시키고 소개해주시기 바랍니다.

### 3. 한국사회의 이주민 운동 (한양대 글로벌다문화연구원 오경석 연구위원)

한국 이주민 운동의 역사와 현황에 대한 매우 학술적이고 깊이있는 분석과 고찰을 보면서 난민 지원은 여전히 극히 소수의 한국인 활동가 주도로 난민들을 위한 지원 운동을 실험적으로 확대해보는, 이주운동으로 보자면 초창기에 서있다는 자각을 다시 한번 하는 계기가 되었습니다. 그러면서도 한편으로는 활발한 국제연대가 이루어지고, 유엔기구의 대표사무소가 존재하는 기존의 이주민 운동에서는 볼 수 없었던 특징이 있다고 봅니다. 한 가지 질문점은 운동의 방식에 있어서 “시민권을 취득하는 가장 효과적인 방법으로 운동단체들은 ‘귀화(국적 취득)’를 추천하지만, ‘난민’들의 ‘귀화’에 대해서는 비판적”이라고 하셨는데 이주단체들이 그렇게 생각하는 이유가 무엇인지요? 연세대학교 김현미 교수님은 2010년 실태조사 보고서와 후속 워크숍을 통해서 “대부분의 난민들이 의지, 자기 결정력, 학력, 경제력 등에 있어서 여타의 이주자 집단과 비등하거나 월등한 조건을 갖고 있음”을 지적하고 오히려 정부가 전문인력 등 우수인재 유치 프로그램으로 이들을 받아 들이는 안도 검토할 것을 제안한 바 있습니다.

감사합니다.



## 이주노동자이기도 한 재외동포

철

촌 포

“그들은 노동자이지만 한국인 노동자들과는 다른 노동자들이다.  
그들은 한국인 동포지만 동시에 한국인과는 다른 외국인 노동자이기도 하다.”

재외동포 중에서 이주(외국인)노동자 문제와 관련 있는 부분은 중국과 구소련 국적 동포가 해당된다. 재외동포법이 제·개정되면서 중국/구소련 국적동포는 다른 이주노동자문제와는 조금 다른 내용과 문제를 가지게 되었다. 이 때문에 이주노동자 문제가 제기되던 초기에 유사한 과제를 가지고 연대하던 것과는 다른 양상을 보이고 있다.

재외동포법이 제·개정되면서 기본적으로 중국/구소련 동포를 재외동포로 포괄하게 되었고, 법 형식상으로는 재외동포 일반과 차별하지 않고 있다.

재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(이하 재외동포법)에서 재외동포는 제2조 2항에 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령이 정하는 자”로 규정되어 있다.

그러나 법 논리상으로 해결된 것처럼 보임에도 중국/구소련 동포는 동포이면서 여전히 이주노동자라는 양면성을 가지고 있다. 이는 중국/구소련 동포를 이주노동자의 구성원으로 접근하는 정책이 잔존하기 때문이다. 재외동포법의 전면적인 시행을 사실상 법무부 출입국관리법과 동포법 시행령이 가로막고 있는 꼴이다.

한국에는 현재 비전문노동자로 분류되는 29만8천 명의 중국/구소련 동포가 있다. 이는 동남아 등

다른 지역에서 온 노동자보다 많은 수이다. 이들은 현재 중국/구소련 동포들은 재외동포법의 전면 시행을 당면 해결과제로 삼고 있다. 2007년 방문취업제가 도입되면서 5년 기간으로 입국한 동포들이 내년부터 체류기간이 만료되는 시점이 돌아오기 때문이다.

이와 관련해 얼마 전 재외동포정책과 관련해 두 건의 헌법소원이 청구되었다. 하나는 재외동포법의 전면 시행을 촉구하기 위한 것인데 출입국법 개정을 겨냥하고 있다. 다른 하나는 국적법 개정을 촉구하는 것으로 복수국적 보유를 허용하라는 것이다.

특히 국적법 개정과 관련한 문제는 중국/구소련 동포와 이주노동자 문제가 직접적으로 만나는 지점이 될 수 있다. 국적법 개정은 처우개선이나 인권문제보다 해결하기 쉽지 않은 문제다. 그러나 다문화사회로 나아가기 위한 여러 과제 가운데 근본적 접근에 가장 가까운 과제로 생각된다.

국적부여 요건을 완화하고, 동시에 복수 국적 보유 허용은 다문화사회 지향을 가로막는 제도적 장벽을 상당 부분은 약화시킬 것이다. 이미 이민자를 받아들이는 역사가 오래된 나라 중 여러 나라들이 일정 기간 이상 체류 취업자에게는 국적을 부여하고 있기도 하다.

재외동포운동이 동포의 권리 확대만을 주장하지 않고, 정책과 제도의 변화의 성과가 민족 내부 구성원의 폭을 확장하는데 그치지 않기 위해서도 보편적 평등권을 강화하는 내용의 연대가 필요하다.

#### <재외동포법 제·개정 경과>

- 1998. 8. 25 재외동포법 제정 무산
- 1999. 8. 12 재외동포법 국회통과 (중국 구소련동포 대부분 배제)
- 1999. 8. 23 중국동포 3인 헌법 소원 제기
- 2001. 11. 29 헌법재판소 '헌법불합치' 결정
- 2003. 11. 15~2004. 2. 6 이주민강제추방 반대 및 재외동포법 개정 촉구 농성
- 2004. 2. 9 재외동포법 개정안 본회 참석 국회의원 전원 찬성 통과
- 2004. 3 노무현 대통령이 중국과 구소련 국적 동포도 재외동포에 포함된다고 공포, 방문취업제 시행 발표
- 2005. 8.23~12.15 재외동포법 전면 시행 촉구 농성
- 2007. 3. 4 방문취업제 시행(5년 체류)
- 2008. 1. 중국 구소련 동포에게 부분적으로 재외동포체류자격 부여(단순노무직 제외)
- 2011. 8. 23 재외동포법 시행령 개정 2차 헌법소원 청구
- 2011. 9. 1 복수국적 허용 헌법소원 청구

## 옥 속명

이 논문은 담론만큼 다양하고 풍성하지 못했던 인권 연구에 중요한 연구 분야를 소개하고 있다. 또한 광범위한 연구 범위와 사례를 보여 줄 수 있는 가능성을 제시하여 인권 연구 발전에 중요한 기여를 하였다. 이주정책에 드러나는 한국 사회나 정부가 가지고 있는 인권 개념과 가치관을 분명하게 읽어내는 것은 매우 중요함에도 원칙론적인 연구를 보완해주는 사례 연구는 흔하지 않다. 이런 점에서 이 논문은 인권 연구의 방향 및 방법, 이주정책 연구의 다양한 관점과 사례, 보편성과 특수성 사이에서 고민해야 하는 정책 및 전략 결정 과정을 연구하는 데에도 크게 기여하고 있다.

몇 가지 점에서 연구자와 동의하는 부분을 밝히고 향후 논문의 완성을 위해 기대하는 내용을 제안하고자 한다. 때로는 연구자의 논의에 대해 보완을 요구하는 것이고 때로는 검토해봄직한 점을 의견으로 제시하는 것이다. 둘 다 단지 토론자의 의견일 뿐이고 연구자의 관점에 대한 반론이나 도전은 아니다. 접근 방법에 동의하나 그 방법이 충분히 실행되지 않았다는 점에 대해 말하는 것이고, 권고안에 들어 있는 인권 규

첫째, 이 논문 제목을 보면서 처음에 들었던 생각과 기대가 처음부터 어긋났다. 연구자가 첫 페이지에 이 논문이 권고 내용을 보겠다고만 했기 때문에 목적에 어긋난 것은 아니나 아쉬운 점이다. 이주는 이주 수용국의 정치, 사회, 문화적 조건에 따라 이주자의 입국부터 정착까지의 모든 조건이 달라진다. 예를 들면, 수용국이 자유주의나 사회민주주의 중 어떤 것을 이념적 토대로 삼느냐에 따라 이주정책의 목표, 내용, 제도화, 실천의 성격이 다를 것이다. 따라서 한국의 이주정책은 국제인권 규범의 모든 것을 그대로 수용하기 보다는 수용과 거부 혹은 수정을 택할 수밖에 없다. 그런데 이 논문에서 첫 페이지에 각주 1번에서 후속 연구로 남기고자 한 부분이 바로 이 논문의 주제일 것으로 기대했던 부분이었다. 그래서 혹시 이 논문이 제목과 다른 내용이 쓰여진 건 아닐까 의문이 생겼다. 5페이지의 마지막 문단에서 연구자가 말한 것처럼, 동일한 의견을 논문의 끝에도 언급하고 있다. 이행사항을 점검하지 않고 어떤 권고를 받았는지를 보여주는 것만으로 국제 규범과 한국 국내 정책을 결정하는 요인에 대한 연구를 마칠 수는 없다. 가능하다면 이 논문에서 마저 다루어지면 좋을 것 같다. 호기심만 자극하고 중단한 느낌을 준다.

둘째, 국제인권 규범에 관한 연구의 가장 큰 쟁점이 전파 경로라고 했다. 즉 국내 NGO가 국내법이나 정책에 도전할 때 국제 규범을 이용하여 그것을 전파시키는 방법이 있다. 이는 많은 사례 연구가 가능하다. 기존 연구의 한계로 지적된 것처럼 이는 자칫 국내적 요인을 경시하거나 무시하고 국제규범을 절대적 선으로 취급할 문제점을 안고 있다는데 동의한다. 여기서 각 권고에 대한 이 경로를 파악하여 역동적인 소통 과정을 분석하고 국제규범과 국내 조건 및 정책 산물의 상호 작용을 보는 것이 기대되는데, 연구자가 보기에 기존 연구에서 부족한 부분이라는 지적을 하였다. 이 논문이 이것을 채워주리라 기대했었다.

셋째, 기존연구 소개에서, 국제규범이 국내 정책 변화를 이끌어내는 점을 강조하기 보다 오히려 한국 내 사회운동에 의해 민주화 과정 속에서 발전된 국내 규범이 국내 이주정책을 결정할 중요한 변수라고 믿는 연구 사례를 소개했다. 이는 한국의 경험에서 나오는 성향을 배제한 객관적인 규범의 도입으로 국제 사회의 보편적 기준을 따르는 정책을 만들 수 있다고 보는 접근방법과 대조적이다. 만약에 경로에 대한 연구가 아니라 인권 규범의 내용과 성격을 규정하는 데 무엇이 더 중요한가를 보는 연구라면 분명 자기 중심적일 위험을 안고 있다.

기존 연구들이 어느 정도는 국제규범이 우선이나 국내적 요인이 우선이나에서 지지하는 입장을 표출하는 의도를 가진 것일텐데 이에 대한 연구자의 입장은? 기초적인 것을 묻는 결례를 범하는 것인지 몰라도 이 논문 전체에 연구자의 입장을 밝힐 의도는 있는 건인지 듣고 싶다. 즉 보편적 기준에 따른 권고의 무리함이나 국내적 요인의 특수성이 반영되어야 하는 정당성에 대해 지원하는 논리가 있다면 듣고 싶다.

넷째, 연구자는 국제규범의 권고와 국내 정책간의 역학관계를 보고자 했는데 이를 위해 한국이 비준한 국제인권규범에 따라 한국에 보내진 권고안을 다루고 있다. 연구자가 말했듯이 한국 정부가 초점을 맞추고 있는 것보다 더욱 큰 범위의 문제를 지적하고 있다. 여기서 연구자가 후속 연구로 남긴다고 한 부분이 바로 이 논문에서 다뤄야 하는 부분이라는 아쉬움이 생긴 것이다. 즉 이 권고안이 어떤 식으로 수용되거나 거부되었는지 알아야 국제 규범이 갖는 의미가 드러날 것이기 때문이다. 나아가 수용과 거부의 이유와 과정을 통해 국제규범이 갖는 인권과 시민권의 개념과 한국 정부가 해석한 인권과 시민권의 내용이 비교될 것이다. 그렇게 되면 여러 개의 비준한 조약이 아니라 한 개 혹은 수에 집중한 연구가 더 바람직 했을 것이다. 그리고 더 많은 사례연구는 후속 연구로 남겨질 것이다.

이 토론의 내용이 연구자의 의도를 벗어나는 것일지 모른다. 제목과 내용의 불일치(의도와 기대의 불일치 일 수도 있다), 국제규범 연구의 맞보기 정도의 간략한 내용에 대한 아쉬움을 담았을 뿐이다.

이 논문은 후속 연구를 위한 많은 아이디어를 제안해 준 공이 크다.