

이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구

책임연구원: 소라미 (공익변호사그룹 공감)

공동연구원: 정정훈 (공익변호사그룹 공감)

박영아 (공익변호사그룹 공감)

김아현 (미국변호사)

김철효 (호주 시드니대학교 사회학 박사과정)

한아름 (영국변호사)

2페이지
백지

이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구

-해외 입법 비교연구-

후원 : 프리드리히 에버트 재단

4페이지

백지

❖ 목차

이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구

| | |
|--|-----|
| 서론 | 7 |
| 본론 | |
| 이주민의 체류자격과 사회보장 | 9 |
| 미국에서의 이주민에 대한 사회권 보장 | 35 |
| 호주에서의 이주민에 대한 사회권 보장 | 47 |
| 영국에서의 이주민에 대한 사회권 보장 | 69 |
| 결론 | 81 |
| 참고문헌 | 84 |
| 부록 | 89 |
| 1. 난민의 사회보장과 체류자격 이호택 | 91 |
| 2. 개정된 고용허가제법, 무엇이 문제인가? 우삼열 | 96 |
| 3. 이주노동자 체류권, 시민권; 인식과의 도전 박진균 | 100 |
| 4. 법무부 입법예고 국적법 개정안(2012. 8. 30) | 103 |
| 5. 법무부 입법예고 출입국관리법 개정안(2012. 8. 30) | 108 |
| 6. 영주자격 전치주의 도입에 관한 토론문(2012. 6. 20 법무부주최 공청회) 윤지영 ... | 117 |

6페이지
백지

서론

최근 고용허가제 개정으로 일부 이주노동자는 최장 10년에 가까운 기간 동안 국내에서 체류하며 일할 수 있게 되어 ‘단기’ 순환정책이 사실상 수정되는 등 이주민의 체류가 장기화되고 있음에도 불구하고, 이에 따른 사회적 권리나 안정적 체류자격부여를 위한 제도적 접근은 전혀 이루어지지 않고 있다. 이에 영주외국인, 이주노동자, 결혼이주민, 난민, 미등록이주민 등 국내 체류 이주민들의 현실을 ‘사회적 권리’와 ‘체류자격’이라는 두 가지 키워드를 기준으로 보면, 현행 사회보장법제나 사회적 권리 인정의 방식에 기본 관점이 부재하다는 점을 확인할 수 있다.

이러한 현실을 근본적으로 개선하기 위해서는 영주자격 중심으로 사회적 권리를 보장하고, 각 체류자격별 특성에 부합하는 방식으로 ‘단기체류 - 영주권 - 국적(시민권)’이라는 사회통합의 경로를 합리적으로 설계하는 것이 필요하다. 이러한 사회통합의 경로를 마련하기 위해서는 영주자격(F-5)자의 권리를 국민과 유사한 수준에서 보장하는 것이 필요하고, 각 체류자격별로 영주자격을 취득하기 위한 요건과 그 과정을 합리적으로 규정하여야 한다. 가령 결혼이주민(F-6) 비자를 조건부 영주비자로 운영하여 2년(또는 3년)의 기간이 경과하면 특별한 사유가 없는 한 체류자격을 영주자격(F-5)으로 변경하고, 한국사회에 정착성이 인정되는 미등록 이주노동자나 교육과정에 있는 미등록이주아동 및 그 부모에게도 특별체류자격을 부여하는 방향으로 제도를 개선하는 것이다. 이렇게 외국인의 정주 가능성을 보장하는 방식으로 제도를 전환하기 위해서는 그 전제로 장기체류 외국인의 사회보장 수급권과 사회적 권리를 제도적으로 보장하는 것이 선행되어야 한다. 가령 영주자격(F-5)을 취득하기 위한 요건으로 거주자격(F-2)으로서의 체류가 요구된다면, 이미 장기체류를 예정하고 있는 거주자격(F-2)자에 대한 사회보장수급권이 전혀 보장되지 않는 현실은 개선되어야 한다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 미국, 호주, 영국에서의 이주민의 체류자격에 따른 사회보장 체계를 비교 연구하였다. 세 나라에서 공통적으로 나타나는 것은 영주자격 체류자의 경우 원칙적으로 시민권자와 다름없이 사회권을 향유할 수 있다는 것이다. 전통적인 이민국가인 미국과 호주의 경우 아직 이민제도를 채택하고 있지 않은 우리나라 상황과 동일선상에서 비교하기는 어려우나 결혼이주민의 경우 사실상 ‘이민’의 성격을 띠고 있다는 점, 국제결혼이 현재 결혼 비중에서 10% 이상을 차지하고 있는 점 등을 염두에 두었을 때 우리사회도 이민사회로의 이행에 대해 고민이 필요한 시점이라 할 수 있겠다. 따라서 세 나라에 대한 비교법 연구는 우리나라에서 영주권자의 법적 지위와 사회권 보장을 어떻게 해나가야할지 법정책을 마련하는 데 있어 많은 시사점을 던져줄 것으로 기대한다.

이주민의 체류자격과 사회보장

I. 영주외국인(F-5)의 사회보장과 체류자격

1. 사회보장

영주 체류자격은, 2001년 화교의 법적지위 개선을 주목적으로 정대철의원이 대표발의한 「장기 체류 외국인(영주권취득과그법적지위에관한법률안) 이 외국인의 영주를 쉽게 허용할 수 없다는 여론으로 입법에 입법화에 실패하면서, 그 체류자격만이 2002년 「출입국관리법」에 신설된 것이다. 현재 한국에는 영주(F-5) 자격이라는 새로운 비자 타입이 존재할 뿐, '영주권'이라고 할 권리의 실체는 없다. 다만 「재한외국인 처우 기본법」에서는 다음과 같이 '영주권자'라는 규정을 사용하고 있으나, 그 법적 지위의 구체적 내용은 입국, 체류와 경제활동의 보장을 선언적으로 언급하고 있을 뿐이다.

제13조(영주권자의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 대한민국에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 가진 외국인(이하 "영주권자"라 한다)에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리, 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.

② 제12조제1항¹⁾은 영주권자에 대하여 준용한다.

이외에 영주자격자를 명시적으로 언급하고 있는 법률로는 「출입국관리법」과 「공직선거법」, 「주민투표법」이 있고, 그 내용은 강제퇴거를 제한하여 체류의 안정성을 보장하는 것과 주민투표권과 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권(피선거권 제외)를 부여하는 것이다. 또한 영주외국인은 원칙적으로는 「국가공무원법」상의 공무원이 될 수 없는 것으로 해석된다.²⁾

사회보장과 관련하여는 4대 사회보험과 「노인장기요양보험법」³⁾이 적용되고, 2012년에 「장

1) 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다. <개정 2010.7.23>

② 제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다.

2) 국가공무원법 제26조의3(외국인과 복수국적자의 임용) ① 국가기관의 장은 국가안보 및 보안·기밀에 관계되는 분야를 제외하고 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국인을 공무원으로 임용할 수 있다.

② 국가기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야로서 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 분야에는 복수국적자(대한민국 국적과 외국 국적을 함께 가진 사람을 말한다. 이하 같다)의 임용을 제한할 수 있다. <신설 2011.5.23>

1. 국가의 존립과 헌법 기본질서의 유지를 위한 국가안보 분야
2. 내용이 누설되는 경우 국가의 이익을 해하게 되는 보안·기밀 분야
3. 외교, 국가 간 이해관계와 관련된 정책결정 및 집행 등 복수국적자의 임용이 부적합한 분야

3) 노인장기요양보험법 제7조(장기요양보험) ① 장기요양보험사업은 보건복지부장관이 관장한다.

② 장기요양보험사업의 보험자는 공단으로 한다.

③ 장기요양보험의 가입자(이하 "장기요양보험가입자"라 한다)는 「국민건강보험법」 제5조 및 제93조에 따른 가입자로 한다.

④ 공단은 제3항에도 불구하고 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인근로자 등 대통령령으

애인복지법」이 개정되어 재외동포, 결혼이주민과 함께 장애인 등록을 할 수 있게 되었다. 그러나 공공부조에 해당하는 「국민기초생활보장법」, 「의료급여법」, 「노인복지법」, 「기초노령연금법」 등은 적용 대상이 아니다. 다만 「긴급복지지원법」에는 명시적인 규정이 아니라 보건복지부장관의 판단에 따른 적용 가능성을 열어 놓고 있는 것으로 보인다.⁴⁾ 또한 「고용정책기본법」에 근거한 사업(ex 희망근로 프로젝트)은 법의 적용을 국민으로 규정하고 있으나, 실무상 등록외국인을 포함하고 있다고 한다.⁵⁾ 이외에도 일반적인 취업지원을 규정하고 있는 「직업안정법」, 「청년고용촉진 특별법」, 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」, 「중소기업인력지원 특별법」 등은 법률의 규정상 지원 대상에 “국민”을 명시하고 있지 않아 영주외국인, 난민 등 외국인이 적용 대상인지 여부가 불명확하다. 그러나 기본법인 「고용정책기본법」의 취지에 따라 대상을 국민으로만 한정해야 한다는 행정해석이 제시되고 있다.⁶⁾ 영주외국인에 대한 사회보장 적용 여부를 다른 체류자격자와 비교하면 다음의 <표1> 과 같다.

로 정하는 외국인이 신청하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 장기요양보험가입자에서 제외할 수 있다. <신설 2009.3.18, 2010.1.18>

- 4) 긴급복지지원법 제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 긴급지원대상자가 된다.

시행령 제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위) 「긴급복지지원법」(이하 "법"이라 한다) 제5조의2에 따라 법 제5조에 따른 긴급지원대상자(이하 "긴급지원대상자"라 한다)가 될 수 있는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. <개정 2010.3.15>

1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람
2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제76조의2에 따라 난민(難民)의 인정을 받은 사람
4. 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람
5. 그 밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람

- 5) 희망근로 프로젝트는 사회적 취약계층 일자리 제공 및 안정적 일자리 취득 지원, 만 18세 이상 근로능력자로서 가구소득이 최저생계비의 120% 이하이면서 재산이 1.35억원 이하인 자 10만명 대상 (등록외국인 포함). 이 프로젝트는 참여자격에 있어서 근거법령(「고용정책기본법」) 상 대상을 “국민”으로 한정하고 있음에도 불구하고, “외국인등록을 하여 외국인등록번호를 소지한” 외국인도 포함되는 것으로 명시하고 있어, 외국인 등록을 한 난민인정자, 인도적 체류허가자, 난민인정 신청자 모두에게도 해당된다. 2010년 6월말 현재 희망근로 프로젝트에 참여한 96,000명 가운데 395명은 “결혼이민자·외국인”으로 분류되는 것으로 파악되고 있으나, 난민 참가자 여부는 확인되지 않고 있다. 행정안전부 지역경제과 담당공무원(이재한 행정사무관) 전화인터뷰(2010. 10. 11.). “등록외국인을 참여자격에 포함시킨 것은 원래 국적을 취득하지 않은 결혼이민자를 포함시키기 위한 의도로 도입된 것이었다. 그러나 난민이 배제된다고 할 수는 없다.”

- 6) 행정안전부 웹사이트, “온라인민원 신청/확인: 질의신청”의 “한국인과 결혼하여 살고 있는 외국인의 공공근로사업 신청자격에 대한 문의”에 대한 답변 내용

“공공근로사업은 고용정책기본법에 그 근거를 두고 1997년 경제위기이후 대량실업사태에 대처하기 위한 실업대책 일환사업으로, 사회안전망 밖에 있는 저소득 실업자에게 지방자치단체가 한시적으로 일자리를 제공하여 최소한의 생계를 보호해 주기 위해 실시하고 있는 사업입니다. 따라서 근거법과 사업의 취지에 비추어 외국인은 신청자격이 없다고 할 수 있을 것입니다. 다만, 사업을 시행하는 지방자치단체가 불가피하게 사업에 참여시키고자 한다면 국내에 외국인의 체류, 고용에 관한 사항을 규정하고 있는 『출입국관리법』 제18조, 제20조 및 동법시행령 제23조, 제25조 등을 참고하시어 충분한 검토와 심의 의결을 거쳐 추진하시기 바랍니다.”
https://crm.mopas.go.kr/home/QnaServlet.do?P_METHOD_NAME=qnaGet&SVC_NUM=28766&P_CATEGORYID=010106&P_TYPE=SEARCH 페이지 참조.

표1. 외국인에 대한 사회보장 적용 비교

| | 영주 외국인 | 결혼 이주민 | 이주 노동자 | 난민 | 비고 |
|-----------|-----------|--------------|-----------|-------------|------------------|
| 4대 보험 | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 국민기초생활보장법 | X | ○ (2005년) | X | ○ (2012) | 2012년 난민법 제정 |
| 노인장기요양보험법 | ○ | ○ | △ | ○ | |
| 긴급복지지원법 | X(△) | ○ (2010년) | X | ○ (2010) | 2010년 시행령 개정 |
| 의료급여법 | X | ○ (2005년) | X | ○ (2006) | 2006년 난민특례 규정 |
| 노인복지법 | X | X | X | X | |
| 아동복지법 | △ | ○ | X | ○ | |
| 영유아보육법 | △ | ○ | X | △ | |
| 장애인복지법 | ○ | ○ (2012년) | X | X | 2012년 법률 개정 |
| 한부모가족지원법 | X | ○ (2007년) | X | X | 2007년 법률 개정 |
| 고용정책기본법 | X | ○ | X | ○ | |

위 <표1>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 영주외국인의 사회보장 적용과 관련한 원칙과 기준이 발견되지 않고, 결혼이주민이나 난민(인정자)에 대한 사회보장 수준에 비추어 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다. 영주외국인에게 2012년 법률개정을 통해서 「장애인복지법」이 적용된 반면, 「국민기초생활보장법」이나 이와 자격요건이 연동되는 「의료급여법」은 적용되지 않고 있다. 이러한 현실은 외국 사례에 비추어 매우 불합리한 것이다. 대부분의 해외 사례에서 확인할 수 있는 것은, 영주권과 시민권의 사이에 존재하는 사회적 권리의 차이가 거의 없다는 점이다. 기본적으로 영주권자는 그 사회에 대한 귀속의식을 가지고 살아가는 공동체의 일원이라는 점에서 국가적 수준의 참정권과 일부 특수 직군의 공무담임권을 제한하는 이외에는 국적자(시민권자)와 동일한 수준의 권리를 보장하는 것이 인권의 차원과 사회통합의 차원에서도 타당하다.

2. 영주비자(F-5) 취득 요건

영주자격은 국적법상의 국적취득 요건⁷⁾과 동일하거나 또는 보다 엄격한 기준을 제시하고 있어

- 7) 국적법 제5조 (일반귀화 요건) 외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.
1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것
 2. 대한민국의 「민법」 상 성년일 것
 3. 품행이 단정할 것
 4. 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
 5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것

제도의 합리성에 대한 지속적인 비판이 제기되어 왔다. 특히 국적법 제5조의 일반귀화 요건과 출입국관리법 시행령 별표 1. 영주 자격 요건의 가목을 비교해 보면 이를 확인할 수 있다. 국적 취득은 체류자격에 따른 구분을 두고 있지 않은 반면, 영주자격은 이를 체류자격별로 구분하여 일부 체류자격의 경우에는 영주자격 취득이 불가능하게 현저히 어려운 형태로 규정하고 있는 것이다. 예를 들어 이주노동자(E-9)가 체류기간을 충족하여 영주(F-5) 자격을 취득하기 위해서는 거주(F-2) 자격으로 5년 이상 체류하여야 하는데, 거주(F-2) 자격을 취득하기 위해서는 비전문취업(E-9) 자격으로 4년 이상 계속 체류할 것을 요구하여 최소 9년간의 계속 체류가 필요한 것으로 규정하고 있다.

최근 국적취득과 영주자격 취득의 불균형을 해소하는 방안으로 영주권 전치주의 등이 제기되고 있으나, 근본적으로는 영주 자격 요건을 완화하고 자격에 합당한 권리를 보장하여 영주권 취득의 실질적 유인을 부여하는 것이 전제되어야 한다. 즉 현행과 같은 체류자격의 관점이 아니라 영주권이라는 권리의 관점에서 접근이 이루어져야 하고, ‘영주권’이라는 권리 관점에서는 자격 취득요건도 출입국관리법 시행령 별표에서 정할 것이 아니라, 법률에서 직접 규정하는 것이 타당하다.

II. 이주노동자의 노동권과 체류자격 변경

1. 개정 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 문제점

가. 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)

제18조의4(재입국 취업 제한의 특례) ① 제18조의3에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하면 고용노동부장관은 그 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 3개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있다.

1. 제18조 및 제18조의2에 따른 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 아니하였을 것(제25조제1항제2호에 따라 사업 또는 사업장을 변경한 경우에는 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것)
2. 정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것
3. 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것
 - ② 제1항에 따른 재입국 후의 고용허가 신청과 재입국 취업활동에 대하여는 제6조, 제7조제2항, 제11조를 적용하지 아니한다.
 - ③ 제1항에 따른 재입국 취업은 1회에 한하여 허용되고, 재입국 취업을 위한 근로계약의 체결에 관하여는 제9조를 준용하며, 재입국한 외국인근로자의 취업활동에 대하여는 제18조, 제18조의2 및 제25조를 준용한다.
 - ④ 제1항에 따른 사용자의 고용허가 신청 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

(1) 출국 3개월 후 재입국 규정에 대하여 - “정주화 방지를 위한 단기순환 원칙 견지”라는 기본 전제

입법발의 당시 개정안은 제안이유에서 “외국인근로자의 정주화 방지를 위한 단기순환 원칙을 견지하면서도 기업에는 숙련인력의 계속 사용”을 가능하도록 하기 위해 개정안을 발의하였다는 점을 분명히 한 바 있다. 기존 법률은 외국인근로자의 취업활동 기간을 최대 5년 미만(4년 10개월)으로 제한하고 있으나, 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)를 신설하여 일정한 요건에 해당하는 외국인근로자가 출국 1개월 후 다시 재입국하는 방식으로 취업활동 기간을 최대 10년 미만으로 확대하는 것이다. 그러나 개정 법률과 같이 취업활동 기간을 최대 10년 미만으로 한다면, 더 이상 “단기순환원칙이 견지”된다고 볼 수 없고, 대상 외국인근로자들은 장기간 체류로 인하여 국내에서 안정적 생활관계가 형성되어 사실상 ‘정주화’(定住化)하는 것으로 보아야 한다. 그 제안이유에도 불구하고, 그 실질적 내용은 숙련인력 사용을 위하여 그동안의 ‘단기’순환원칙을 일부 수정하는 것이다. 즉 제안이유에서 밝힌 “단기순환 원칙을 견지”하려는 입법 목적과 “숙련인력을 계속 사용”하려는 입법 목적은 서로 충돌하는 것으로, “숙련인력을 계속 사용”하기 위해서는 “단기순환 원칙”을 현실적으로 수정할 수밖에 없는 것이다. 본질적으로는 외국인근로자의 정주 가능성을 원천적으로 차단하는 현행 제도가 지닌 차별성, 폭력성이 우선적으로 성찰될 필요가 있음. 정주화 방지정책으로서의 3년간의 단기순환정책은 장기체류 이주노동자를 사회적 비용으로만 인식하는 차별적 시각에 기반하고 있는 것임. 또한 미숙련 노동자를 양산하여 질적인 노동력의 안정적 공급을 원하는 산업계의 요구를 외면하는 것이며, 미숙련 노동으로 인한 산재발생을 증가시키고, 미등록체류를 유인하는 요소로서 사회적 비용을 가중시키는 방향으로 작용하고 있다. 개정법률은 ‘장기’순환이라는 유례가 없는 인력제도를 도입하려는 것이지만, 체류의 장기화로 인한 ‘정주화’는 필연적 귀결이다.

개정법률은 3개월간 출국 후 재입국하는 형식을 취함으로써, 「국적법」 상 일반귀화나 「출입국관리법」 상 거주(F-2) 체류자격 취득의 요건이 되는 국내 ‘계속 체류’의 가능성을 차단함으로써, 장기체류 상태에 부합하는 법적 지위를 취득할 수 있는 자격을 원천적으로 봉쇄하고자 하는 것이다. 즉 「국적법 시행규칙」에서 제5조제2호8)에서 “1개월 이내”에 재입국하는 경우는 계속 체류한 것으로 보도록 규정하고 있기 때문에, 개정안에서는 “3개월이 지나면” 재입국할 수 있도록 하여 이러한 규정의 적용을 탈피하고자 하는 것이나, 이러한 접근 방식은 대단히 편의적이고 편법적인 것이다. “3개월이 지나면” 재입국할 수 있다는 규정에도 불구하고, 대상 외국인근로자는 재입국 이후 출국 이전의 동일한 사업장에서 근로를 계속하게 되는 등 3개월의 출국은 체류의 계속을 실질적으로 단절시키는 것이 아니다. 체류의 계속을 단절시키는 형식적 외관을 강제하여 안정적 체류자격을 취득할 수 있는 가능성을 차단할 것이 아니라, 장기간 체류하며 국내 산업 발전에 기여한 대상자들에게 그 실질적 지위에 부합하는 법적 지위를 취득할 수 있는 자격을 부여하여야 한다. 따라서

- 8) 국적법 시행규칙 제5조 (귀화신청자의 국내거주 요건) 법 제5조제1호 및 법 제6조에 따른 기간은 외국인이 적법하게 입국하여 외국인등록을 마친 후 국내에서 적법하게 계속 체류한 기간으로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국내에서 계속 체류한 것으로 보아 전후의 체류기간을 통틀어 합산한다.
1. 국내 체류 중 체류기간이 끝나기 전에 재입국 허가를 받고 출국한 후 그 허가기간 내에 재입국한 경우
 2. 국내 체류 중 체류기간 연장이 불가능한 사유 등으로 일시 출국하였다가 1개월 이내에 입국사증을 받아 재입국한 경우
 3. 제1호 및 제2호에 준하는 사유로 법무부장관이 전후의 체류기간을 통틀어 합산하는 것이 상당하다고 인정하는 경우

“출국한 날부터 3개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업”할 수 있다는 규정을 삭제하는 것이 타당하다.

이러한 규정을 삭제한다고 하더라도, 제18조의4의 적용 대상이 되는 외국인근로자 모두가 국적을 취득하거나, 거주(F-2) 또는 영주(F-5) 체류자격을 취득하는 것도 아니다. 즉 「국적법」 제5조의 일반귀화는 5년 이상의 계속 체류를 요구하는 국내거주요건 이외에도 생계유지 능력 등의 경제적 요건과 국어능력 등 국민이 될 수 있는 기본 소양을 요건으로 규정하고 있고⁹⁾, 또한 이러한 요건이 모두 갖추어져 있다고 하더라도 귀화를 허가할 것인지 여부에 대해서 법무부장관은 재량권을 가지고 있다.¹⁰⁾ 또한 이러한 점은 거주(F-2)¹¹⁾ 또는 영주(F-5) 체류자격 취득에 있어서도 동일한 것이다.

(2) “사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청”하도록 한 규정에 대하여

개정법률은 “출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청”하여야 최대 5년 동안의 재취업이 가능한 것으로 규정하고 있다. 제18조의2 (취업활동 기간 제한에 관한 특례) 규정에서도 이와 마찬가지로 “사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청”한 경우에 한하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장받을 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 현행 법률의 규정에 대하여는 이러한 규정은 사용자에게 재고용 여부와 이주노동자의 국내 계속 체류에 대한 절대적 결정권을 배타적으로 부여하는 것으로, 결국 사업주에게 부과된 재고용의 독점적 지위로 인하여 사업장에서의 지위의 비대칭성과 외국인근로자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없으며, 이는 근로조건의 악화로 이어질 것이라는 비판이 제기되고 있다. 나아가서 재취업의 요건으로 제18조의4제1항제1호와 같이 “제18조 및 제18조의2에 따른 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 않았을 것”을

9) 국적법 제5조 (일반귀화 요건) 외국인인 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것
2. 대한민국의 「민법」 상 성년일 것
3. 품행이 단정할 것
4. 자신의 자산(資産)이나 기능(技能)에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양(素養)을 갖추고 있을 것

10) 대법원 2010.10.28. 선고 2010두6496 판결

“국적법 등 관계 법령 어디에도 외국인에게 대한민국의 국적을 취득할 권리를 부여하였다고 볼 만한 규정이 없다. 이와 같은 귀화허가의 근거 규정의 형식과 문언, 귀화허가의 내용과 특성 등을 고려하여 보면, 법무부장관은 귀화신청인이 법률이 정하는 귀화요건을 갖추었다고 하더라도 귀화를 허가할 것인지 여부에 관하여 재량권을 가진다.”

11) 출입국관리법 시행령 「별표 1. 외국인의 체류자격(제12조 관련)」의 “27. 거주 (F-2)” 체류자격 규정 중 관련 규정

사. 비전문취업(E-9)·선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2)자격으로 취업활동을 하고 있는 자로서 과거 10년 이내에 법무부장관이 정하는 체류자격으로 5년 이상의 기간 동안 취업활동을 한 사실이 있는 자 중 다음 요건을 모두 갖춘 자

- (1) 법무부장관이 정하는 기술·기능자격증을 가지고 있거나 일정금액 이상의 임금을 국내에서 받고 있을 것 (기술·기능자격증의 종류 및 임금의 기준에 관하여는 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시한다)
- (2) 법무부장관이 정하는 금액 이상의 자산을 가지고 있을 것
- (3) 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 품행이 단정하고 대한민국에서 거주하는데 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것

요건으로 하는 것은, 사업주의 의사에 따라 외국인근로자가 최대 7년의 기간 동안 국내에서 취업할 수 있는지 여부가 결정되게 되는 것이 도니다. 이는 사업주에게 절대적인 결정권한을 부여하게 되는 것으로 외국인근로자의 인권을 보장하기 위하여 산업연수제를 폐지하고 고용허가제를 도입한 제도의 취지에도 부합하지 않는 것이다.

UN의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 등 국제인권규약의 관점에서 보면, 개정안은 더욱 비판의 여지가 있다. 협약은 적법한 2년의 체류기간 이후 외국인근로자에게 취업선택의 자유를 인정하는 등 신규 입국 외국인과는 다른 폭넓은 권리 보장을 규정하고 있다. 반면에 개정법률은 5년간 국내 취업을 하고 있는 이주노동자를 입국 직후의 신규 외국인보다 직장 선택의 자유를 더욱 제한하는 것이다. 5년까지의 기간 동안 이주노동자의 사업장 변경 자유를 제한하는 것은 내국인 고용 우선의 정책목적을 위한 경우에 한하여 가능하지만, 취업기간 연장을 사업자의 의사와 일방적으로 연계하는 것은 그러한 목적에도 해당될 수 없다.¹²⁾ 따라서 “사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청”할 것을 요건으로 하는 규정을 삭제하고, 외국인근로자가 한국어 능력 등의 일정한 요건을 갖추어 고용노동부 장관에게 재취업 허가를 신청할 수 있도록 규정하는 것이 타당하다. 다만 재취업을 허가하는 경우, 대상 외국인근로자는 우선적으로 종전 사업장에서 계속 근로하도록 하되, 사업주가 계속 고용을 원하지 않거나 사업장 변경 사유가 존재하는 경우에는 사업장변경을 허가하는 방식으로 제도를 운영하면 사업주의 의사와 이해도 충분히 고려될 수 있을 것이다.

(3) “제18조 및 제18조의2에 따른 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 않았을 것”을 요건으로 한 규정에 대하여

개정법률은 제안이유에서 “국내 취업활동 기간 중에 열악한 사업장에서 사업장 변경 없이 성실하게 근로한 외국인근로자”에게 다시 취업활동을 할 수 있는 기회를 부여하려는 것이라고 그 취지를 밝히고 있다. 그러나 법에서 규정한 절차에 따라서 사업장을 변경한 것을 이유로 재취업 기회를 차단하는 등의 불이익한 처우를 하는 것은 타당할 수 없다. 특히 개정법률은 외국인근로자들에게 사업장 변경을 하는 것은 본인에게 불이익한 방향으로 작용 수 있다는 메시지를 전달할 수 있는 것으로, 현행의 제한된 사업장 변경 절차마저도 형식적인 것으로 전락할 우려가 크다.¹³⁾ 개정법률에 의하여 사업장 변경 절차가 사실상 무력화됨으로 인하여, 헌법 제10조에서 파생하는 일반

12) UN의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제52조에 의하면, 체류기간 2년까지는 이주노동자의 유급활동 선택의 자유를 제한할 수 있지만, 2년 이후부터는 자유선택의 기회를 주어야 함. 다만 2년부터 5년까지는 내국인우선고용 정책을 위해 이주노동자의 선택의 자유가 제한될 수 있음. 또한 ILO의 제 143호 협약인 「이주노동자보충협약」(1975) 제14조(a)는 “이주노동자가 2년을 초과하지 아니하는 규정된 기간 동안 취업을 목적으로 자국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건 하에서, 또는 법령이 2년 이하의 정해진 기간 동안 계약을 하도록 하는 경우에는 그 노동자가 첫번째 고용계약을 완료하였다는 조건 하에서, 이주노동자에게 지리적으로 이동할 수 있는 권리를 확보해 주어야 하며, 취업을 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 한다”고 규정하고 있음.

13) 2007년 8월 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)는 고용허가제 하에 이주노동자들이 직장 이동에 심각한 제약과 법적 보호를 받는 데 장애가 있다는 점에 대해 우려를 표명한 바 있음. 또한 2009년 6월 ILO도 제98차 기준적용위원회(Standards Committee)에서 사업장 이동에 적절한 유연성을 부여해 이주노동자의 사업주에 대한 과도한 의존을 줄이는 조치가 이주 근로자의 취약성을 줄이는 데 도움이 될 것이라며, 사업장 이동 자유에 대한 과도한 제한을 유연화할 것을 촉구한 바 있음. ILO. 2009. COMMITTEE ON THE APPLICATION OF STANDARDS AT THE CONFERENCE, 92th Session GENEVA. 참조

적 행동자유권 및 헌법 제12조제1항의 강제노역 금지, 근로기준법 제7조(강제근로의 금지), 제20조(위약예정의 금지)에 의해서 직간접적으로 규정하고 있는 강제근로 금지의 입법취지가 달성될 수 없는 정도에 이를 우려가 있다.

개정법률의 주된 취지가 숙련인력을 사용함으로써 생산성을 높이고 산업재해 발생 등의 위험을 낮추어 고용비용을 절감하는 것이라면, 사업장 변경 여부는 이러한 취지와는 전혀 무관한 것임. 제1항제1호의 제한은 삭제하는 것이 타당하다.

(4) 제25조제1항제2호의 사유로 사업장 변경한 경우에 대한 규정(제1항제1호의 괄호부분)에 대하여

개정법률은 제1항제1호 괄호에서 “다만, 제25조제1항제2호에 따라 사업 또는 사업장을 변경한 경우에는 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것”이라고 규정하고 있다. 이러한 규정의 취지는 명확하지 않다. 우선 제25조제1항제2호의 사업장 변경의 경우에는 그 변경 횟수에 상관없이 재입국 취업이 가능한 것인지 여부가 확인되지 않는 것이다. 즉 “재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것”이라고만 규정을 하고 있기 때문에, “재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자”의 사업장이 아닌 그 이전 사업장에서 제25조제1항제2호의 사유로 사업장 변경을 한 경우는 재입국 취업이 가능한지 여부가 불명확하다.

또한 “재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것”을 요건으로 하고 이유도 명확하지 않다. 그 취지로는 재입국 취업을 신청하기 위한 형식적인 사업장 변경이나 브로커의 개입을 막기 위한 것으로 유추해볼 수 있으나, 이러한 규정으로는 그 취지를 달성할 수 있는 것도 아니고, 그 기준이 합리적이라고 할 수도 없다. 즉 예를 들어, 종전 사업장이 휴업·폐업을 하여 제25조제1항제2호의 사유로 사업장 변경을 하였는데, 변경된 사업장에서의 계약기간이 외국인근로자의 체류기간 만료로 인하여 10개월로 제한될 수밖에 없는 사정이 있음에도 불구하고, “근로계약 기간이 1년”을 넘지 않는다는 이유로 재취업 규정의 적용 대상이 되지 않는다면 이는 매우 자의적인 기준을 설정한 것으로 합리화될 수 없다.

재입국 취업을 신청하기 위한 형식적인 사업장 변경이나 브로커의 개입은 신청에 대한 허가 여부를 심사결정함에 있어서 적극적으로 방지되어야 하는 것이지, 개정안과 같은 규정을 통해서 달성할 수 있는 것도 아님. 또한 근본적으로는 위 (2)에서 지적한 바와 같이, 한국어 능력 등의 일정한 요건을 갖춘 외국인근로자가 고용노동부 장관에게 재취업 허가를 신청하여 자격을 심사허가하는 방향으로 제도를 운영하여 이러한 문제를 예방하는 것이 타당하다. 따라서 제1항제1호의 괄호 부분도 삭제하는 것이 타당함.

나. 제25조(사업 또는 사업장의 변경)

| 개정 전 | 개정 후 |
|---|--|
| 제25조 (사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 제8조제4항에 따라 고용허가를 받은 사용자에 | 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로 |

| | |
|---|--|
| <p>게 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</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 | <p>자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. <개정 2010.6.4, 2012.2.1></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 동일) 2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우 4. 삭제 <2012.2.1> |
|---|--|

개정 전 법률 제25조제4항은 “제25조제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다”라고 규정하여, 제2호의 사유와 제3호, 제4호의 사유를 질적으로 구분하였다. 이러한 규정에 대하여는 제3호와 제4호의 사유도 제2호와 마찬가지로 “외국인근로자의 책임이 아닌 사유”에 해당하는 것으로 이를 구분할 합리적 이유가 없다는 비판이 제기되어 왔다. 개정법률은 이전의 제2호, 제3호, 제4호의 사유를 제2호로 통합 규정함으로써 같은 조 제4항이 적용되어 사업장 변경의 횟수 제한에 포함되지 않도록 규정하였다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 그러나 개정법률에 의하더라도, 제1호(사용자의 계약갱신 거절)와 제3호¹⁴⁾(상해 등)의 사유와 제2호의 사유가 질적으로 달리 취급될 수 있는 것은 아님. 휴업이나 폐업에 이르지 않더라도 더 이상 필요하지 않다고 하여 일방적으로 외국인근로자와 재계약을 하지 않는 경우(제1호)나 산업재해로 질병이나 부상을 당해 해당 사업장에서 계속 근무하기 어려운 경우(제3호)를 “외국인근로자의 책임” 있는 사유라고 할 수는 없다. 더욱이 현재의 사업장 변경 실태는 제2호 내지 제5호의 사유에 해당하는 경우라도 사업주가 이를 인정하는 것을 거부하는 경우에는 대부분 제1호의 합의에 의한 계약해지 형식을 취하고 있음. 외국인근로자가 제2호 내지 제5호에 해당하는 사유로 신청을 하더라도, 입증이나 조사의 번거로움을 이유로 사업주의 동의를 받아 제1호의 변경으로 처리하는 것이 관행

14) 시행령 제30조(사업 또는 사업장의 변경)

① 법 제25조제1항제5호에서 "대통령령으로 정하는 사유"란 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우를 말한다.

②~③ (생략)

적인 실무 운영 형태이다.

사업장 변경 사유 중에서 유일하게 “외국인근로자에게 책임 있는 사유”로 인한 변경으로 인정될 수 있는 것은 제1호중 “사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지”한 경우만이 해당될 수 있다. 외국인근로자와의 고용계약은 3년(또는 2년)의 범위 내에서 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결하게 되고, 이 경우 사업주의 근로계약 해지는 근로기준법 제23조(해고 등의 제한)의 적용을 받는 ‘해고’에 해당하는 것으로, 제26조(해고의 예고), 제27조(해고 사유의 서면통지) 등 관련 규정이 적용되는 것이다. 즉 계약기간 중 사용자의 근로계약 해지는 실제적인 해고사유와 절차적인 정당성이 인정되는 경우에만 법적으로 정당화될 수 있는 것이다. 따라서 “외국인근로자의 책임” 여부를 기준으로 사업장 변경 횟수 산입 여부를 판단하는 취지를 관철하기 위해서는, 제1호를 두 개의 사유로 분리(①사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지한 경우, ②사용자가 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하는 경우)하여 전자의 경우에만 사업장 변경 횟수를 제한하는 것이 타당하다. 즉 이 문제는 제2호, 제3호, 제4호를 제2호로 통합하여 규정하는 것으로 해결될 수 있는 것이 아니라, 제1호의 사유를 분리하여 사업장 변경 사유를 다시 규정하고, 법률 제25조제4항을 개정하여 “사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지한 경우”에만 변경 횟수를 제한할 수 있도록 하는 방향으로 이루어져야 한다.

또한 개정법률 제2호의 “고용노동부장관이 고시한 경우”라는 규정 역시 삭제하는 것이 바람직하다. 제2호의 사유들을 구체적으로 정형화해서 고시에 규정하는 것은 기술적으로 매우 어려운 문제일 뿐 아니라, 고시에 의한 기준 설정이 법률에서 정한 변경 사유를 부당하게 제한하는 방향으로 작용할 수도 있다.

2. 이주노동자의 체류자격 변경

앞서 확인한 바와 같이, 이주노동자(E-9)가 체류기간을 충족하여 영주(F-5) 자격을 취득하기 위해서는 거주(F-2) 자격으로 5년 이상 체류하여야 하는데, 거주(F-2) 자격을 취득하기 위해서는 비전문취업(E-9) 자격으로 4년 이상 계속 체류할 것을 요구하여 최소 9년간의 계속 체류가 필요하다. 비전문취업(E-9) - 거주(F-2) - 영주(F-5)의 순으로 체류자격이 변경되는 것이 필요하며, 이는 <표2>의 규정과 같다.

표2. 출입국관리법 시행령 별표상 이주노동자의 체류자격변경허가 기준

| 영주(F-5) | 거주(F-2) |
|--|--|
| <p>법 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 규정된 강제 퇴거대상이 아닌 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가. 대한민국 「민법」에 따른 성년이고, 본인 또는 동반가족이 생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본소양을 갖추는 등 법무부장관이 정하는 조건을 갖춘 자로서, 주재(D-7)부터 특</p> | <p>비전문취업(E-9)·선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2)자격으로 취업활동을 하고 있는 자로서 과거 10년 이내에 법무부장관이 정하는 체류자격으로 4년 이상의 기간 동안 취업활동을 한 사실이 있는 자 중 다음 요건을 모두 갖춘 자</p> <p>1) 법무부장관이 정하는 기술·기능 자격증을 가지고 있거나 일정 금액 이상의 임금을 국내에서</p> |

| | |
|---|--|
| 정활동(E-7)까지의 자격이나 거주(F-2) 자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자 | <p>받고 있을 것(기술·기능 자격증의 종류 및 임금의 기준에 관하여는 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시한다)</p> <p>2) 법무부장관이 정하는 금액 이상의 자산을 가지고 있을 것</p> <p>3) 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 품행이 단정하고 대한민국에서 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것</p> |
|---|--|

나아가 비전문취업(E-9)에서 거주(F-2)로 체류자격을 변경하는 요건과 관련하여, 2011. 12. 7. 법무부훈령 제843호로 개정된 「숙련생산기능 외국인력에 대한 거주(F-2) 자격으로 체류자격변경 및 체류관리 업무처리 지침」은 변경요건을 다음과 같이 규정하고 있다.

제3조(체류자격변경허가의 대상 및 요건)

① 다음 각 호 모두에 해당하는 자는 거주자격으로 체류자격변경허가를 신청할 수 있다.

1. 신청 당시 비전문취업(E-9)·선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2) 자격으로 취업하고 있는 자
2. 과거 10년 이내에 산업연수(D-3)·연수취업(E-8)·비전문취업(E-9)·선원취업(E-10, 과거 '내향 선원' 자격 포함) 또는 방문취업(H-2) 자격으로 4년 이상의 기간 동안 제조업·건설업·농업 또는 어업 분야에서 취업한 자

② 제1항에 해당하는 자의 신청에 대하여 다음 각호의 요건을 모두 갖춘 경우에만 거주자격으로 체류자격변경허가를 할 수 있다.

1. 한국산업인력공단에서 실시하는 검정을 통해 별표 1에서 정하고 있는 기술·기능자격을 취득했거나(이하, '기술·기능자격 요건'이라 한다), 최근 2년간 받은 연평균 임금소득이 근로자 연간 '임금총액(12개월분 임금총액을 합산한 금액)'이상일 것(이하, '임금 요건'이라 한다)
2. 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 2천만 원 이상의 자산을 보유하는 등 생계유지능력을 갖추고 있을 것
3. 대한민국 「민법」상 성년자일 것
4. 국립국제교육원 시행 한국어 능력시험에서 3급 이상 등급을 취득한 자일 것. 다만, 제1호에서 정하고 있는 기술·기능자격 등급 중 산업기사 이상 보유자 또는 대한민국에서 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」에 규정된 고등학교 또는 대학(산업대학·교육대학·전문대학 또는 방송통신대학 포함)의 교육과정을 2년 이상 수료한 자에게는 적용하지 아니한다.

이러한 지침을 통해서 확인할 수 있는 것은, 비전문취업(E-9)에서 거주(F-2)로 체류자격을 변경하는 1차적 과정 자체가 현실적으로 봉쇄(gate keeping)되어 있다는 점이다. 법무부는 취득요건으로 요구되는 국내 취업활동 기간을 과거의 5년에서 4년으로 낮추었지만, 이는 형식적인 수정에 불과하다. 한국에서 비전문취업(E-9) 또는 선원취업(E-10)자격으로 일하면서 기술기능자격을 취득하는 것은 불가능하고, 사업장 변경 제한 규정을 통해서 이주노동자의 저임금을 강제하는 현실에서 '근로자 연간 임금총액' 이상의 임금을 받는 것도 그 가능성은 매우 낮다고 할 것이며, 설사 이러한 요건을 충족한다고 하더라도 "2천만원 이상의 자산 보유"와 한국어 능력시험 3급 요건을 통과하기란 낙타가 바늘구멍 통과하기다. 법무부에 정보공개요청으로 밝혀진 바에 의하면, 2011년 현

재 비전문취업(E-9)자격의 이주노동자가 숙련 생산기능 외국인력에 대한 거주(F-2)자격으로 체류자 변경허가를 받은 사람은 단 한 사람도 없다(이재산, 2011).

앞에서 밝힌 바와 같이, “단기순환 원칙을 견지”하려는 고용허가제의 입법 목적과 “숙련인력을 계속 사용”하려는 입법 목적은 서로 충돌하는 것으로, “숙련인력을 계속 사용”하기 위해서는 “단기순환 원칙”을 현실적으로 수정할 수밖에 없다. 그러나 지침은 “숙련인력을 계속 사용”하기 위해 “단기순환 원칙”을 일부 수정하는 형식을 취하면서도 그 현실적 가능성은 단아놓고 있는 것이다. 있으나 마나한 생색내기용 규정일 뿐이다.

이러한 현실을 개선하기 위해서는 고용허가제 자체의 개선과 함께 체류자격을 이에 연동시키는 두가지 접근 방식을 생각해볼 수 있다. 하나는 노동허가제의 방식이다. 5년간의 일반노동허가와 이후의 특별노동허가로 구분하는 법안의 방식을 따를 경우, 특별노동허가 대상자에게 거주(F-2)자격을 부여하고, 다시 5년 이후 영주(F-5)자격을 취득할 수 있도록 하는 것이다. 또 하나는 앞에서 지적한 현행 고용허가제의 규정들을 개정하여, 체류기간의 단절 없이 최대 10년까지 계속 국내에서 근로할 수 있도록 하고, 5년이 지나는 시점에서 특별한 사유가 없는 한 거주(F-2)자격을 부여하되 계속적으로 고용허가제의 적용을 받도록 하고, 이후 다시 5년간 근로한 경우에는 영주(F-5)자격을 취득할 수 있도록 하는 것이다. 단 이 경우 거주(F-2)자격자에 대한 사회보장제도의 정비가 선행되어야 한다.

III. 결혼이주민의 사회보장과 체류자격

1. 국적, 체류자격과 사회보장

1948년 「국적법」 제정 당시부터 ‘부계혈통주의’를 규정하였다는 점은 이주정책과 관련해서 상징적이다. 자국민과 외국인의 성적 결합에 관한 법적 처리를 둘러싸고 존재했던 젠더 불평등의 문제는 근대적 인종주의의 전개과정을 이해하는 중요한 열쇠말이다. 가령 식민지 경험을 통해 근대적 인종주의를 성립해간 유럽에서 백인 남성과 유색인종 여성 사이의 결합은 적극적으로 장려된 반면, 그 반대의 경우 백인 여성은 시민권을 상실하고 민족 전체의 모욕으로 치부되기도 했다(최현, 2006). 1997년 「국적법」이 부모양계혈통주의로 개정되었으나, 법 개정으로 성차별적인 국적 실무가 적극적으로 개선된 것은 아니다. '농촌 총각과 결혼한 필리핀 새댁'으로 이미지화 되어있는 결혼 이민자에 대한 시선은 남성 결혼이민자의 문제를 비가시화 한다. 실무적으로는 여전히 ‘부계혈통주의’의 뿌리가 깊게 작용하고 있는 것이다. 귀화 요건을 규정하고 있는 「국적법」의 ‘품행이 단정할 것’이라는 요건 역시 결코 젠더 중립적 성격의 규정이 아니다. ‘품행 단정’ 요건은 여전히 여성 결혼이민자의 순결을 스크린하고, 그 결과를 민족적 순혈주의 정서로 되먹이는 장치로 작동할 수 있다.¹⁵⁾

15) 서울행정법원 2009. 8. 14. 선고 2009구합10123 판결은 “법 제5조 제3호에서 정한 ‘품행이 단정할 것’이라는 의미는 성별, 연령, 직업, 가족, 경력, 전과관계 등 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여 볼 때 장차 우

「국적법」 상 간이귀화에 요구되는 2년의 거주기간 요건¹⁶⁾과 관련하여, 정부는 2006년 귀책사유 입증을 공인된 여성관련 단체의 확인서로 할 수 있게 하는 지침¹⁷⁾을 마련하였지만, 여전히 거주기간 요건으로 인해 결혼이주여성의 한국인 남편에 대한 중속 문제가 제기되고 있다. 결혼이민자 및 혼인귀화자 현황에 관한 <표 3>은 「국적법」 상의 간이귀화 요건이 여전히 하나의 장벽으로 기능하고 있음을 드러낸다.

표3. 결혼이민자 및 혼인귀화자 현황('10.1월 기준)

| 결혼 이민자 | | | | | | | | | 자녀현황 | | |
|---------|--------|---------|---------|--------|---------|--------|-------|--------|---------|--------|--------|
| 계 | | | 국적 미취득자 | | | 국적 취득자 | | | | | |
| 계 | 남 | 여 | 계 | 남 | 여 | 계 | 남 | 여 | 계 | 남 | 여 |
| 181,671 | 19,672 | 161,999 | 125,087 | 15,876 | 109,211 | 56,584 | 3,796 | 52,788 | 121,935 | 61,734 | 60,201 |

출처 : 여성가족부관계부처합동(2010)

2010년 「국적법」 개정으로 결혼이민자에게도 ‘복수국적’이 용인될 수 있는 가능성을 개방한 것은 제도상의 진전으로 평가할 수 있다. 그러나 개정 「국적법」은 혼인관계를 유지하고 있는 결혼이민자의 경우에만 복수국적을 인정하고, 배우자의 사망, 실종 등 자신에게 책임 없는 사유로 혼인생활을 하지 못한 자나 혼인에 따라 출생한 미성년자를 양육하고 있는 자 등의 결혼이민자의 경우에는 복수국적을 인정하고 있지 않는데, 복수국적은 정상적인 혼인관계를 유지한 경우에 못지않게 자신의 귀책사유 없이 혼인관계가 파탄된 경우에 더욱 필요성이 있으므로 이러한 경우에도 복수국적을 인정하는 것이 바람직하다.¹⁸⁾

2007년 인종차별철폐위원회(CERD)는 한국인 남편의 전적인 귀책사유로 인하여 결혼이 파탄에

리 사회의 구성원으로 되는 데에 지장이 없다고 할 만한 품성과 행동을 보이는 것을 의미한다.”하여 이 요건이 성별을 고려하는 것임을 명시적으로 판단한 바 있다. 귀화제도를 통한 국적의 부여는 우리 사회의 구성원으로 되는 것이 적합한지를 판단하는 미래적 평가의 문제임에도 불구하고, 품행이라는 모호한 방식의 평가를 기초로 상벌의 문제로 전치시킨다.

16) 제6조(간이귀화 요건)

② 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.

1. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자
2. 그 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자
3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(相當)하다고 인정하는 자
4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년자의 자(子)를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자

17) 「국적업무처리지침」 제11조(한국인 배우자와 혼인관계가 단절된 외국인의 귀화신청 접수 등)는 “법 제6조 제2항제3호에 따라 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었다는 이유로 귀화를 신청하는 자는 판결문, 불기소결정문, 진단서, 파산 등 결정문, 가출신고서, 출국사실증명원 또는 한국인 배우자의 4촌이내 친족 또는 혼인관계 단절 당시의 주거지 통(반)장이 작성한 확인서, 공인된 여성 관련 단체가 작성한 별지 제4호 서식의 확인서, 기타 이에 준하는 서류 등에 의해 자신의 귀책사유 없음을 증명하여야 한다.”고 규정하고 있다.

18) 이에 반해 법무부는 국제결혼 가정의 이혼율이 매우 높은 상황에서 결혼이민자에 대한 전면적인 복수국적 허용은 이들의 가정해체를 더욱 촉진할 수 있다는 의견을 제시한 바 있다.

이르게 된 경우가 아니라도 하더라도, 국제결혼 여성이 이혼 혹은 별거하게 된 경우에 법적인 거주 자격이 보장될 수 있도록 하는 조치를 채택할 것을 권고하였고¹⁹⁾, 유엔사회권규약위원회(CESCR)는 2009년 제3차 정부보고서 심의에 따른 최종견해(Concluding Observations)에서, 한국 국민과 결혼한 외국인 배우자들이 아직도 그 거주자격(F-2)과 관련하여 한국인 배우자에 의존하고 있다는 점을 여전히 우려하고, 한국 국민과 결혼한 외국인 여성들이 그들의 남편에게 의존하지 않고 거주자격을 얻거나 귀화할 수 있는 권한을 부여하여 이들이 직면한 차별을 극복할 수 있도록 한국 정부가 추가적인 노력을 기울일 것을 권고하였다.²⁰⁾ 이러한 상황에 대하여 소라미(2010)는 거주 기간 요건을 전면적으로 재검토할 것을 제안한다. 2년의 유예기간 동안 국제결혼 이주여성의 불안정한 신분으로 인하여 국제결혼 가정에는 불평등한 권력 관계가 형성되고 이는 부부 간 협상과 타협을 불가능케 하여 가족 내 발생하는 갈등을 자율적으로 해소할 수 없게 한다. ‘위장결혼 단속’이라는 목적은 국적심사과정의 실질화 및 위장결혼 브로커 등에 대한 단속을 강화해 나감으로써 달성될 수 있을 것이다. 국제결혼가정이 조기에 평등하고 평화롭게 정착되기 위해서는 무엇보다도 결혼이주여성의 안정적인 법적 지위의 보장이 선행되어야 한다.

이와 관련하여 2011년 「이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사」에서는 “헌법에 규정된 기본권을 침해하지 않고 결혼 이주여성의 체류권을 보장하기 위해서는 국민과 결혼을 한 경우에는 선의로 결혼한 것이 아닌 한 누구의 귀책사유로 인해 이혼을 하였든, 한국인 자녀가 있든 없든, 한국인 부모를 부양하는 것과 상관없이, 그 자녀에 대한 양육권을 누가 가지고 있는지 상관없이 한국에 체류할 수 있도록 해야 한다. 체류의 방법은 결혼이민자가 이혼을 한 경우 결혼의 선의가 없지 않는 한 모든 경우에 영주비자를 취득하게 하여 한국에 계속 체류할 수 있도록 하고 결혼 이주여성이 원하는 경우 일정한 요건을 갖춘 경우 귀화할 수 있도록 한다.”는 의견이 제시되기도 하였다(국가인권위원회, 2011).

현재와 같은 체류자격의 불안정성으로 인하여 발생하는 문제를 해결하기 위한 또 다른 접근방식으로 결혼비자(F-6)를 조건부 영주비자의 형태로 운영하는 제도 개선 방안을 고려해 볼 수 있다. 조건부 영주비자의 아이디어는 다음과 같다. 결혼이민자에게 현행과 같이 결혼비자(F-6)를 부여하고, 2년(또는 3년)이 지나는 시점에서 결혼이 계속되고 있거나 자녀를 양육하고 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 영주비자(F-5)로 체류자격을 변경²¹⁾하도록 하고, 그 이외에 배우자의 유책사유로 이혼한 경우 또는 양육하지 않는 자녀가 있는 경우에는 역시 거주(F-2)비자로 체류자격²²⁾을 변경하여 이후 영주자격을 취득할 수 있는 가능성을 열어두는 것이다. 다만 이 경우 협의이혼 등 배우자의 유책사유가 인정되지 않거나 확인되지 않은 경우에는 당초 결혼 자체의 진정성 여부를 결혼기간, 형태 등에 대한 심사를 거쳐 거주(F-2)비자를 발급할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

19) CERD. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. UN Doc. CERD/C/KOR/CO/1. 17 August 2007.

20) CESCR. *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : REPUBLIC OF KOREA*, E/C.12/KOR/CO/3. 20 September 2009.

21) 현행 출입국관리법 시행령 별표는 결혼이민자의 영주자격 취득 요건을 다음과 같이 규정하고 있음.

“국민 또는 영주(F-5) 체류자격을 가진 사람의 배우자 또는 미성년 자녀로서 대한민국에 2년 이상 체류하고 있는 사람 및 대한민국에서 출생한 것을 이유로 법 제23조에 따라 체류자격 부여 신청을 한 사람으로서 출생 당시 그 부 또는 모가 영주(F-5) 체류자격으로 대한민국에 체류하고 있는 사람”

22) 현행 출입국관리법 시행령 별표는 이혼 또는 양육하지 않는 자녀를 두고 있는 결혼이주민의 자격취득 요건이 존재하지 않음.

이러한 조건부 영주비자의 제도는 미국 및 영국 등의 사례에서 확인할 수 있다(발표문 참고).

결혼이주민의 사회보장과 관련하여 시급히 논의되어야 할 부분은, 이혼으로 자녀를 양육하지 않게 되어 결혼이주민(F-6)의 정의에서 배제되는 사람들에 대한 사회보장 문제가 될 것이다. 이 문제는 이들에게 어떠한 체류자격을 부여할 것인가와 관련하여 현행 제도 기준으로는 영주(F-5) 또는 거주(F-2) 자격자의 사회보장 수급권 인정 문제가 될 것이다. 가령 현재 거주(F-2) 자격자에 대한 사회보장 체계가 전혀 존재하지 않으므로, 이에 대한 제도 개선이 함께 요구된다.

2. 면접교섭권(가족결합권)과 관련한 체류자격 문제

현재 결혼이주민의 체류자격과 관련하여 가장 문제가 되고 있는 부분은 이혼 후 자녀를 양육하지 않고, 면접교섭권만을 가진 부모의 체류자격 문제다. 이 문제에 대한 근본적 해결책은 이러한 경우 거주(F-2)비자 등 법적 체류자격이 인정될 수 있도록 제도를 변경하는 것이나, 「아동권리협약」 및 「자유권규약」의 이행이라는 관점에서 현행 「출입국관리법」 제61조의 체류허가특례 규정을 활용하는 방안이나 소송을 제기하여 문제를 공론화하고 적극적 해석을 이끌어내는 방향을 검토해 볼 수 있다.

미국과 같이 국적 취득에 관한 출생지주의(jus soli)²³⁾를 취하는 국가에서는 외국인이 강제퇴거되는 경우, 출생으로 시민권(국적)을 취득한 그 자녀까지도 ‘사실상 강제퇴거’(de facto deportation)되는 결과가 초래될 수 있다. 1977년 *Acosta v. Gaffney* 판결²⁴⁾에서 연방항소법원은, 불법체류 부모의 강제퇴거는 시민권자인 그 자녀가 미국시민으로서 계속하여 미국에서 거주할 권리를 박탈하는 것은 아니라는 점을 근거로 이러한 경우의 강제퇴거는 위헌이 아니라고 판단하였다. 이 사건 판결 이후 2006년의 *Coleman v. United States* 판결²⁵⁾에 이르기까지, 이러한 미국 법원의 판단은 일관되게 유지되고 있다.²⁶⁾ 이러한 법원의 판단에 대하여는, 비록 미국이 유엔아동권리협약(CRC)에 가입하지 않았다고 하더라도²⁷⁾, 정책 집행에 있어서는 여전히 최우선적 고려사항으로 ‘아동의 최선의 이익’이 무엇인지가 판단의 기준이 되어야하고, 이러한 관점에서 이주아동의 ‘사실상의 강제퇴거’가 유발되는 부모에 대한 강제퇴거는 가족결합권을 침해하는 것이라는 비판론이 제기되고 있다(Amanda Colvin, 2009).²⁸⁾

이러한 문제는 직접적으로는 아동권리협약 제9조에서 규정하는 ‘가족결합’의 권리와 관련한 것이다. 황필규(2008)는 ‘가족재결합’(family Reunification)과 ‘가족결합’(family Unity)을 개념적으로

23) 미국 수정헌법 제14조는 ‘미합중국에서 출생 또는 귀화하고 미합중국 관할권에 속하는 모든 사람들은 미합중국 및 그들이 거주하는 주의 시민들이다’라고 규정하고, 이민국적법 8 U.S.C. §1401(a)는 ‘누구든지 미합중국에서 출생한 사람은 양친의 출생 즉시 미합중국의 시민권을 취득한다’라고 규정하고 있다.

24) *Acosta v. Gaffney*, 558 F.2d. 1153, 1158 (3d Cir. 1977)

25) *Coleman v. United States*, 454 F. Supp. 2d 757, 767 (N.D. Ill. 2006)

26) Birthright citizenship in the United States of America

27) 유엔아동권리협약(CRC)은 2010년 현재, 미국과 소말리아 2개국을 제외한 전세계 193개국이 비준하여 가장 많은 국가의 지지를 얻은 인권조약이다.

28) 현행 미국 이민국적법 8 U.S.C. §1229b(b)(1)에 의할 경우에도, 최소 10년간 계속하여 미국 내에서 거주하고, 강제퇴거로 인하여 부모, 배우자 또는 자녀에게 특별하고 예외적인 곤란이 미칠 것이 예상되는 경우에는 법무부장관이 퇴거명령을 취소할 수 있다.

구분하고, 아동권리협약 제10조 제1항은 ‘가족재결합’을, 제9조 제1항은 ‘가족결합’을 규정한 것으로 평가한다. 아동권리협약 제8조, 제9조, 제10조, 제18조는 아동의 가족결합과 부모의 양육에 대한 권리를 상세히 규정하고 있으며, 아동권리위원회는 일반견해 제6호를 통해 출신국의 외부에 있는 미동반 혹은 분리된 아동의 대우에 대해 상세한 권고를 제시하고 있다(국가인권위원회, 2006: 90-123).

이주의 맥락에서 ‘가족결합’(family Unity)의 문제는 체류와 추방뿐 아니라 ‘입국’ 과정과도 연관된 문제로 이는 주로 ‘이주노동자권리협약’의 적용과 관련된다.²⁹⁾ ILO 제143호 협약의 제13조 역시 당사국이 이주노동자 가족들의 결합을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 특히 이주노동자인권에 관한 특별 보고관은 가족의 ‘해체’로 인해 출신국에 남아있는 아동의 권리에 심각하게 부정적인 영향을 줄 수 있다고 지적한다.

부모의 추방으로 인한 가족결합권(면접교섭권) 침해는 자유권규약 제23조의 가정생활 보호규정이 근거규정이 될 수 있다.³⁰⁾ 자유권규약위원회의 개인통보사건인 1994년 Canepa v. Canada 사건에서 인권이사회는 “추방의 목적에 비추어 가족으로부터의 분리가 비례성을 갖추지 못하는 경우에는 가정에 대한 자의적인 간섭으로 간주될 수 있다”고 판단한 바 있다.³¹⁾ 이규창(2005)은 유럽인권법원의 판결에서 확인된 추방권의 제한사유로서 ‘가족결합’의 문제를 소개하고 있다. 특히 주목할 만한 사례로는 ‘이혼’으로 인한 추방과 가족결합의 문제와 관련된 판결들이다. 이혼으로 인해 거주 허가를 연장 받지 못하고 추방된 사건(Berrehab v. Netherlands, 21 June 1988; Ciliz v. The Netherlands, 11 July 2000)들에서 유럽인권법원은 가족결합을 인정하는 결정을 한 바 있다.

일본은 이 문제를 출입국관리법사의 재류특별허가(在留特別許可) 제도를 통하여 접근하고 있다. 일본의 「입국관리 및 난민 인정법」 제50조는 우리의 「출입국관리법」 제61조³²⁾와 규정 방식 및 내용면에서 사실상 동일한 규정이다. 다만 일본의 경우는 법무성 입국관리국에서 「재류특별 허가에 관한 정책지침」을 수립하여 허가 여부 판단의 적극적 요소와 소극적 요소를 구체적으로 규정하고 이를 공개하고 있어, “일본 법무성 통계에 따르면 2004~2008년까지 불법입국·체류자 4만 9343명이 일본 정부로부터 재류특별허가를 받는 등 적극적으로 활용되고 있다.³³⁾ 반면에 우리의 경우 「출입국관리법」 제61조의 특별체류허가에 관한 통계나 허가 여부에 대한 기준이 수립되어 있는지 여부를 확인할 수 없다.

이러한 사례들은 우리의 현실에 중대한 시사점을 제공한다. 가령 결혼이주여성이나 아직 국적(또는 영주자격)을 취득하지 못한 상황에서 양육권을 갖지 못한 한국 국적의 자녀가 있는 경우, 체류자격

29) 입국과 관련한 가족결합의 문제는 주로 이주노동자권리협약(ICMW)의 해석과 관련하여 쟁점이 되고 있다. 협약 제44조 1항은 “당사국은 가정이 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하여, 이주노동자 가족들의 결합의 보호를 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정의 해석과 관련하여는 권고적 규정이라는 해석론이 있으나, 규정 형식의 체계에 비추어 최소한 혼인관계에 따르는 배우자 및 미성년자녀에 대한 가족결합권을 보장하도록 의무화하고 있다는 해석이 타당하다(위은진, 2010: 49).

30) HRC General Comment, No. 15(1986), para. 5.

31) HRC Communication No. 558/1993/, 13 October 1994

32) 출입국관리법 제61조(체류허가의 특례) ① 법무부장관은 제60조제3항에 따른 결정을 할 때 이의신청이 이루어진다고 인정되는 경우라도 용의자가 대한민국 국적을 가졌던 사실이 있거나 그 밖에 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되면 그의 체류를 허가할 수 있다.

② 법무부장관은 제1항에 따른 허가를 할 때 체류기간 등 필요한 조건을 붙일 수 있다.

33) 경향신문, 2009-10-17 “일본에선... 5년간 5만명 ‘재류특별허가’”

이 없다는 이유로 강제추방을 하거나 또는 남편의 동의가 없다는 이유만으로 체류자격을 부여하지 않는 조치는 아동권리협약을 위반하는 것으로 평가될 수 있을 것이다. 국내 현실에서 이러한 사례들이 빈번히 발생하고 있으나, 아직 아동권리협약 위반의 문제를 한국 법원에 제기하여 법적 평가를 받은 사례는 존재하지 않는다.

IV. 이주아동의 사회권과 체류보장

1. 개요

2010년 기준, 초·중·고등학교에 재학 중인 이주노동자 자녀는 1,748명(외국인학교 등 재학자는 미포함)으로, 전년 대비 37.6%가 증가하였다. 학교 급별로는 초등학교의 비율이 가장 높고(초 62.9%, 중 25.5%, 고 11.6%), 부모의 출신국적별로는 몽골(20.8%), 중국(19.0%), 일본(13.3%) 등의 순으로 나타났다(국가인권위원회, 2010). 그러나 위와 같은 통계는 미등록 이주아동의 현황을 반영하지 못하고 있으며, 현재의 상황에서는 이에 대한 공식적인 통계가 존재하지 않는다. 다만 2005년 교육인적 자원부의 조사에 의하면, 국내 초·중·고등학교에 재학 중인 미등록 이주아동은 148명으로, 재학 중인 이주아동의 약 10% 정도가 미등록 이주아동인 것으로 파악된 바 있다(국가인권위원회, 2009). 2009년 법무부의 공식적 추정치에 의하면 18세 이하 미등록 이주아동은 5,623명이다. 그러나 전문가들의 통계분석에 의하면 17,950명이 학교에 다니지 못하고 방치되는 이주아동으로 추계되고 있으며, 여기에 기존 통계에 잡히지 않는 한국에서 태어난 이주아동을 더한다면 적어도 약 20,000~25,000명 이상으로 추계된다(김동천, 2009).

표4. 초·중·고 재학 중인 이주노동자 자녀의 수

| 구분 | 초 | | 중 | | 고 | | 계 | |
|------|-------|-------|-----|-------|-----|-------|-------|-------|
| | 인원 | 증감(%) | 인원 | 증감(%) | 인원 | 증감(%) | 인원 | 증감(%) |
| 2006 | 1,115 | 12.0 | 215 | △39.0 | 61 | △73.1 | 1,391 | △11.6 |
| 2007 | 755 | △32.3 | 391 | 81.9 | 63 | 3.3 | 1,209 | △13.0 |
| 2008 | 981 | 29.9 | 314 | △19.7 | 107 | 69.8 | 1,402 | 15.9 |
| 2009 | 834 | △15.0 | 307 | △2.2 | 129 | 20.6 | 1,270 | △9.4 |
| 2010 | 1,099 | 31.8 | 446 | 45.3 | 203 | 57.4 | 1,748 | 37.6 |

출처 : 이 혜 진(2010: 76)

이와 같이 미등록 이주아동의 취학률이 낮은 이유는 일반적으로 미등록 이주노동자 가정은 거주지의 불안정, 경제적 어려움, 신분노출 우려 등을 이유로 자녀를 학교에 보내지 않는 경향이 있고,

취학에 필요한 ‘출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명’을 할 수 없기 때문이다. 이러한 특성으로 인해 미등록 이주아동은 ‘보이지 않는 아동’(Invisible Children)으로 평가되기도 한다 (PICUM, 2009).

2006년 국가인권위원회의 「국가인권정책기본계획(NAP) 권고안」은 이주노동자 인권보호의 4대 영역의 하나로 ‘이주노동자 가족의 인권 보장’을 설정하고, 그 목표를 “이주노동자 가족의 양육권, 건강권, 교육권, 문화권 등을 보장”하는 것에 두고 있다. 권고안은 핵심 추진과제로 ① 이주노동자 자녀의 제반 권리를 보호하기 위해 그들의 출생등록을 제한하는 법령·제도 개선, ② 국민건강보험 혜택을 받지 못하는 미등록 이주노동자와 그 가족의 의료 혜택 강화 방안 마련, ③ 취학연령 이주노동자 자녀에 대한 적극적 취학장려, 본국에서의 학력을 증명하는 절차 또는 서류내용의 간소화, 한국어 언어교육을 담당하는 보조교사 또는 보조교육기관 운영 등으로 이주노동자 아동의 교육권 강화 등을 들고 있다(국가인권위원회, 2006). 권고안은 특히 미등록 이주아동의 인권 현실에 주목한 것이었다. 그러나 이러한 권고는 2007년 「2007-2011 국가인권정책기본계획」이나, 2008년 「제1차 외국인정책 기본계획(2008년~2012년)」 모두에 전혀 반영되지 않았다.

이주아동 인권 보장의 규범적 내용은 여러 국제인권규약에서 구체화되어 있으며, 한국 정부는 이러한 규약상의 권리를 모든 이주아동에게 보장할 적극적 의무를 부담한다. 이주아동과 관련한 국제인권규약과 그 내용을 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

표5. 이주아동 관련 국제인권 규약

| 인권규약 (가입 년도) | 내용 |
|------------------------|---|
| 인종차별 철폐협약 (1978) | 제5조는 ‘교육과 훈련의 권리’를 향유함에 있어서 ‘인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이’ 평등하게 보장을 받아야 한다고 규정하고 있다. |
| 사회권규약 (1990) | 규약 제13조는 ‘모든 사람’이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정하고, 제2조 제2호에서는 ‘인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별’있어서는 안 된다고 규정하고 있다. 사회권 위원회의 일반논평 제13호는, “ ‘아동권리협약’ 제2조 및 ‘유네스코의 교육에 있어서의 차별금지에 관한 협약’ 제3조(e)를 주목하고, 비차별원칙은 타 국민을 포함하여 당사국의 영토 내에 거주하고 있는 취학 연령의 모든 사람에게 그들의 법적 지위와 상관 없이 적용됨을 확인”하였다. |
| 아동권리협약 (1991) | 제2조, 제28조는 관할권 안에 있는 아동이 차별 없는 교육권을 보장받아야 한다고 규정하고 있다. 2003년 한국정부의 보고서에 관한 최종견해를 통해, 미등록이주노동자의 자녀를 포함한 모든 외국인 아동을 위한 서비스에 대한 동등한 접근권을 보장하는 구체적 규정이 포함 되도록 국내 사회복지 관련법 개정을 권고하였다(제59항). |
| 이주노동자 권리협약 (미가입) | 제28조는 체류의 적법성 여부와 관계없이 이주노동자와 그 가족이 긴급한 진료를 받을 권리를 규정하고, 제30조는 교육권에 있어서 이주노동자의 자녀가 국민과 평등한 대우를 받아야 하며, 특히 비정규 이주노동자의 자녀라고 할지라도 취학 전 공립 교육기관이나 학교의 입학이 거부되거나 제한되어서는 안 된다고 규정하고 있다. |

이와 같은 국제인권규약상의 국가의무에 비추어 보면, 현재 이주아동과 관련한 정책과 법률의 내용은 매우 소극적인 것으로, 특히 미등록 이주아동과 관련해서는 합리성이 없는 부당한 차별로 인한 헌법 위반의 문제도 제기될 수 있는 것으로 평가될 수 있다.³⁴⁾ 2007년 제정된 「재한외국인 처우 기본법」과 2008년 제정된 「다문화가족지원법」은 각각 정의규정에서 ‘외국인’을 ‘합법체류자’로, ‘다문화가족’을 출생시부터 대한민국 국적을 취득한 자녀로 구성된 가족으로 한정함으로써 미등록 이주아동을 법의 적용 대상에서 배제하고 있다.

2. 미등록 이주 아동의 교육권 및 건강권

가. 교육권

정부는 2008년 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명을 할 수 없어 초등학교에 취학하지 못하고 있는 미등록 이주아동들을 위해, 이들이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전입학 할 경우 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류를 제출함으로써 입학 또는 전학절차에 갈음할 수 있도록 「초·중등교육법 시행령」 제19조 제1항을 개정하였다.

국가인권위원회는 2009. 12. 3. 현행 「초·중등교육법시행령」 제19조 제1항을 중학교 과정에도 적용할 수 있도록 개정하고 관련 지침 등을 만들어 시행할 것을 교육과학기술부장관에게 권고하였다(국가인권위원회, 2009).³⁵⁾ 「초·중등교육법 시행령」 제75조가 2010. 12. 27. 개정되면서 중학교 입학절차에 대해서도 초등학교 입학에 관한 절차를 준용하도록 한 이후부터 비로소 미등록 이주아동의 중학교 입학이 본격적으로 가능해졌다. 그러나 고등학교의 경우 외국인 학생의 입학은 여전히 “학칙”이 정하는 바에 따르도록 하고 있다.

1982년 미국 연방대법원은, ‘불법이민자’ 자녀의 학교교육에 대한 주의 재정지출을 금지하고, 학교가 입학할 거부하도록 규정한 텍사스주 교육법(Texas Education code OF 1975)에 대해 위헌결정을 한 바 있다.³⁶⁾ 위헌판결의 주요한 판단 근거는, 시민권자와 적법하게 입국한 외국인의 자녀에게는 무상의 공립학교 교육을 제공하면서 불법이민자의 자녀에게는 무상교육의 혜택을 주지 않은 것은 평등보호원칙을 위반하는 것이라는 점이었다. 또한 부모의 불법체류로 인한 결과를 그 자녀에게 전가하는 입법은 근본적인 정의의 관념에 부합하지 않고, 학교교육으로부터의 배제는 이주를 통제할 적절한 수단이 될 수 없으며, 무상교육을 폐지함으로써 불법이민을 통제하려는 정책은 효과 없는 시도에 불과하다는 점도 위헌 결정의 근거로 제시되었다. 이 사건에서 구체화된 연방대법원의 판단기준에 비추어, 이후 ‘불법이민자’의 사회복지를 제한하는 법률이나 그 자녀의 교육을 받을 권

34) 부당한 차별로 인한 위헌성의 문제와 관련해서는 후술하는 미국연방대법원의 *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 210 (1982) 판결 참조.

35) 정부는 2003년 아동권리위원회가 한국정부의 보고서에 대한 최종견해의 권고를 받아들여, 2004년 「초·중등교육법시행령」 제75조를 “외국인 학생”이 “학칙이 정하는 바에 따라”(개정 전은 ‘교육감’) 입학·전입학을 할 수 있도록 개정하였다. 이후 2008년에는 다시 위와 같이 초등학교의 경우, 거주사실 증명서로 전입학 등의 절차를 진행할 수 있도록 구체화했다. 이를 중학교에도 확대하라는 2009년 국가인권위원회의 권고 결정에 대하여, 정부는 이를 수용하여 법령 개정을 추진 중임을 밝혔다. 정부의 권고 수용과 관련해서는, 이해진(2010: 78) 참조.

36) *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 210 (1982)

리를 제한하는 입법 시도는 위헌적이라는 점이 지적되고 있다(석인선, 1999).

프랑스는 만3세의 유치원 과정에서부터 고등학교 과정까지 의무교육으로 규정하고 있으며, 평등한 교육기회 제공의 원칙에 따라 미등록이주민의 자녀도 거주지가 확인되면 차별 없이 의무교육 과정을 이수할 수 있다(민유기, 2010).³⁷⁾ 미국은 미등록 이주아동의 교육접근권을 실질적으로 보장하기 위해 학교가 준수해야할 기준들을 시민사회에서 정립해가고 있으며, 그러한 기준의 하나로 학교가 미등록 이주아동과 관련하여 출입국 당국을 접촉하거나, 출입국 당국이 영장 없이 학교에 출입할 수 있도록 해서는 안 된다는 점이 제시되고 있다(황필규, 2008).³⁸⁾

나. 건강권

UN 「아동권리협약」 제2조는 비차별의 원칙, 아동의 고유한 생명권·생존권 및 발달권의 최대한 보장 등의 원칙을 밝히고 있으며, 특히 비차별의 원칙에 있어서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 민족, 인종, 사회적 출신과 관계없이 권리를 보장해야 한다고 규정하고 있고, 제24조는 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 건강시설을 사용할 수 있는 권리를 인정하고 있다.³⁹⁾ 그러나 현재 국내의 미등록이주아동 건강보호를 위한 보건의료정책은 2005년부터 보건복지부가 시행하고 있는 <외국인근로자 등 소외계층 의료비지원사업>과 보건소를 통한 법정예방접종 뿐이다. 사업의 지원 범위도 ‘입원 진료’ 및 ‘당일 외래 수술’에 한하고 있어, 일반 진료, 예방접종, 건강검진 등의 경우는 지원되지 않으며, 진료기관 수도 77개로 접근성이 떨어진다는 문제점이 지적되고 있으며, 지원 사업이 법령에 근거한 지원사업이 아니어서 언제든지 중단될 수 있다는 불안과 신분노출의 두려움, 정보습득의 어려움으로 제대로 이용하지 못하고 있는 것이 현실이다. 2003년 유엔 아동권리위원회는

37) 프랑스에서 '증명서 없는 이들(sans-papiers)'로 불리는 미등록 체류자는 신분증 기능을 하는 사회보장 카드가 없어 사회보장의 혜택을 받지 못하지만, 의료보험에 가입하지 않더라도 프랑스에 거주하는 모든 이들에게 의료 서비스를 제공하는 제도(Couverture maladie universelle=CMU)가 3차 좌우동거 시기 사회당 정부에 의해 마련되어 2000년부터 실시되고 있다.(위 민유기, 2010)

38) 미국에서의 이주아동 인권 보호와 관련해서는, 다음 참조. The Advocates for Human Rights, "Undocumented Students"(2005), http://www.mnadvocates.org/Undocumented_Students.html, (2010. 7. 1. 방문); Hunter, James and Howley, Craig B. "Undocumented Children in the Schools: Successful Strategies and Policies." ERIC Digest. ED321962(1990), <http://www.ericdigests.org/pre-9217/children.htm>, (2010. 7. 1. 방문). 위 황필규(2008)에서 재인용

39) 「아동의 권리에 관한 협약」 제24조

1. 당사국은 도달가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다.
2. 당사국은 이 권리의 완전한 이행을 추구하여야 하며, 특히 다음과 같은 적절한 조치를 취하여야 한다.
 - 가. 유아와 아동의 사망율을 감소시키기 위한 조치
 - 나. 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치
 - 다. 환경오염의 위험과 손해를 감안하면서, 기초건강관리 체계 안에서 무엇보다도 쉽게 이용가능한 기술의 적용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치
 - 라. 산모를 위하여 출산 전후의 적절한 건강관리를 보장하는 조치
 - 마. 모든 사회구성원 특히 부모와 아동은 아동의 건강과 영양, 모유 수유의 이익, 위생 및 환경정화 그리고 사고예방에 관한 기초 지식의 활용에 있어서 정보를 제공받고 교육을 받으며 지원을 받을 것을 확보하는 조치
 - 바. 예방적 건강관리, 부모를 위한 지도 및 가족계획에 관한 교육과 편의를 발전시키는 조치
3. 당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다.
4. 당사국은 이 조에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 국제협력을 촉진하고 장려하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 배풀어져야 한다.

“미등록 이주노동자의 자녀를 포함하여 모든 외국인 어린이에게도 한국인 아동과 동등한 교육권 및 건강권을 보장하라”는 권고를 한 바 있다. 이러한 권고에 근거하여, 2011년 손숙미의원 대표발의로 미등록이주아동에게도 「의료급여법」 상의 수급권을 인정하는 「의료급여법 일부개정법률안」⁴⁰⁾이 발의된 바 있고, 이후 국가인권위원회도 이주아동이 의료급여를 받을 수 있도록 「의료급여법」 및 「국민기초생활보장법」 등의 관련 규정을 개정할 것을 권고한 바 있다.

3. 안정적 체류를 통한 전반적 인권의 보장

체류자격이 보장되지 않는 상황에서의 인권의 보장은 사상누각에 불과하다. 이주아동의 인권, 특히 미등록 이주아동의 기본적 인권을 보장하기 위해서는 안정적 체류자격이 보장되어야 한다는 점에 대해서는 대부분의 연구가 결론을 같이하고 있다. 그러나 그 구체적 방안과 관련해서는, 예외적으로 출생지주의(속지주의)에 의한 국적부여의 가능성을 모색하거나 이중국적의 적용을 확대하는 방안(소라미, 2009; 장상택, 2009), 영주자격을 현실화하여 적용하는 방안(박천웅, 2008; 소라미, 2009), 특별체류허가제도를 적극적 명시적으로 규정하여 확대하는 방안(김성천, 2009; 김종철, 2010; 황필규, 2009) 등이 제안되고 있다. 또한 2011년 국가인권위원회는 “국내 체류 외국인에 대한 단속보호강제퇴거 시 미성년자 처우에 대한 부분을 출입국관리법 등 관련 법령에 추가하고, 미등록 이주아동이 초중고 재학 중인 경우, 그들의 교육권 보장 차원에서 그 부모가 단속되어 강제퇴거 대상자로 분류되었더라도 해당학기 또는 해당학년 수업을 완료하는 시점까지는 강제퇴거의 집행을 유예하는 방안 등을 강구할 것.”을 권고한 바 있다.

해외의 사례로는, 일본은 10세 이상의 미등록 이주아동에게 ‘재류특별허가(在留特別許可)’를 부여해 교육권을 보장하고 있다(이혜원, 2010). 영국은 영국에서 태어나 10살까지 거주한 아동에 대해 부모의 체류자격에 관계없이 국적을 부여하고, 프랑스는 11살 이후 5년간의 거주기간을 충족하면 국적을 부여하고 있다. (이주아동합법체류보장촉구연대, 2006). 독일은 2000년 기존의 ‘혈통주의’에서 부분적 ‘속지주의’로 국적법을 개정하였다. 독일 국적법 개정의 정치 사회적 의미는 역사상 처음으로 속지주의를 부분적으로 수용하여 1913년 이래의 혈통주의 원칙을 일부 수정하였다는 점에 있다. 외국인 부모 중 어느 하나가 무기한 체류허가 또는 영주권을 소유하거나 8년 이상 독일에 합법적으로 체류하고 있는 경우, 그 자녀는 출생과 동시에 독일 국적을 취득한다. 다만 개정 논의 당시, 보수주의자들의 반발로, 만 24세 전까지 이중국적을 허용하고, 이 후에는 하나의 국적을 선택해야 한다는 제한 규정이 부가되었다(이용일, 2010; 이철용, 2008).

미등록 이주아동의 안정적 체류자격과 인권을 보장하기 위한 운동은 2006년 이후 계속적으로 진행되고 있다. 2006년 181개 시민사회 단체로 구성된 ‘이주아동합법체류보장촉구연대’는 ‘이주아동권리보장법(안)’을 만들어 입법운동을 벌였다. 법안은 국내에서 출생한 이주아동에게는 부모의 체류자격에 관계없이 국적을 부여하고, 이주아동이 국내에 입국해서 3년 이상 계속 체류한 경우에는 영주권을 부여하고, 18살이 되면 국적을 선택할 권리를 부여하는 내용을 규정한 바 있다(이주

40) 제3조의3(불법체류외국인의 자녀에 대한 특례) 「출입국관리법」 제17조제1항을 위반하여 체류자격이나 체류기간의 범위를 벗어나서 체류하고 있는 외국인의 자녀 중 18세 미만에 해당하는 자로서 이 법으로 정하는 의료급여가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다.

아동합법체류보장촉구연대, 2006). 법안은 이주아동의 인권이라는 관점에서 부분적 출생지주의를 수립하자는 정책적 제안으로 평가할 수 있다. 법안은 국내에서 출생한 이주아동에 대해 부모의 체류 신분에 관계없이 국적을 부여하고, 이주아동이 국내에 입국해 계속해서 3년 이상 체류한 경우 영주권을 부여하도록 규정하고 있다. 또한 이들이 18살이 되면 국적을 선택할 권리를 주고, 이주아동이 학교 교육을 받는 경우 강제퇴거를 하지 않도록 하고, 이주아동은 본인의 의사와 반하여 부모와 분리시키지 못하도록 하는 규정도 담고 있다.

그러나 아직 출생지주의에 의한 국적법 보충을 위한 구체적인 연구는 진전되지는 못하고 있는 실정이다. 속지주의(출생지주의) 정책 수립 문제는 이민국가로의 전환 문제, 다문화시대의 새로운 시민권 개념의 수용 문제, 이중국적 문제 등과 밀접한 관련을 맺는 것이다. 따라서 더욱 진전된 논의가 이루어지기 위해서는 최근 독일 국적법 개정의 사회적 논쟁 과정에서 정책 담론이 형성되는 지점에 대한 구체적인 분석이 필요하며, 나아가 서구 유럽에서 2중 속지주의(double jus soli)를 적용하는 입법례와 혈통주의만을 고수하는 입법례의 문화 사회적 배경에 대한 비교연구, 속지주의 국가에서의 이주아동의 인권 보장 실태 및 그 구체적·제도적 내용에 대한 연구 등 다양한 관점에서의 연구가 진행되어야 한다.

V. 「난민법」의 제정과 난민의 사회보장

2012년 제정된 「난민법」은 난민인정자와 난민신청자의 사회적 처우를 규정하고 있다. 특히 「난민법」 제31조는 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.”라고 규정하고 있다. 일본에서 외국인에 대한 국민기초생활보장 적용 논의가 이루어진 계기가 「난민의 지위에 관한 협약」의 이행과 관련한 문제였다는 점에서 이러한 협약의 규정을 일부 반영한 「난민법」의 제정은 환영할만한 일이다.

「난민의 지위에 관한 협약」은 기본적으로 난민(난민신청자를 포함)에게 내국인과 동일한 처우 또는 최소한 외국인 가운데 가장 유리한 처우를 보장하여 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하고 있다. 이를 위해 난민들에게 배급(제20조), 공적 구호(제23조), 사회보장(제24조제1항b) 그리고 노동 및 사회보장(제24조제1항a) 등에서 내국인과 동일한 대우를 규정하고 있고, 직업선택, 자영업 및 자유업 등에서는 외국인 가운데 가장 유리한 대우를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 「난민법」은 난민신청자의 사회적 처우를 매우 제한적으로 규정하고 있다는 점에서 여전히 협약 위반의 문제가 있다. 「난민의 지위에 관한 협약」은 난민의 지위와 권리를 규정하는 데 있어 난민지위를 인정받은 사람, 난민지위를 신청하는 사람, 기타 인도적 지위를 받은 사람 등을 구분하지 않고 있다. 협약상 “난민”의 범주는 협약 제1조 및 「난민의 지위에 관한 의정서」 제1조가 정의하는 “난민” 규정에 해당하는 모든 사람이다(김철호, 2010). 그러나 제정된 「난민법」은 난민인정자의 처우(제4장 제1절)와 난민신청자의 처우(제4장 3절)를 구별하고, 난민인정자에게 적용되는 사회보

장을 난민신청자에게는 적용하지 않고 있다. 특히 인도적체류자에 대하여는 취업활동 허가만을 처우의 내용으로 규정하고 있다. 법무부의 <국적별 난민현황>(2009.11.9 현재) 통계에 의하면, 인도적체류 허가자가 83명으로 난민인정자 147명에 비해 상당 부분을 차지하고 있음에도 불구하고 사회보장과 관련한 규정을 적용하지 않는 것은 난민협약 위반으로 평가할 수 있다.

또한 부칙 제2조에서 「난민법」 시행 후 최초로 난민신청을 하는 경우부터 이 법을 적용하도록 하는 경과규정은, 이러한 규정이 난민 인정 절차 규정에만 국한되는 것이 아니라, 사회보장과 관련한 내용에도 적용되는 것으로 해석·적용된다면 이는 헌법상 평등원칙을 위반한 규정이라고 할 수 있다. 가령 「난민법」 제정 이전에 난민신청을 하여 난민인정을 받은 사람은 개별 사회보장 법령을 개정하여 적용 대상이 되도록 한 「긴급복지지원법」, 「의료급여법」, 「한부모가족지원법」 상의 권리는 인정되는 반면, 「난민법」 제정으로 인정된 「국민기초생활보장법」 상의 수급권은 인정되지 않는 결과가 되어 매우 불합리하고, 사회보장법의 적용 체계와도 부합하지 않는다.

또한 「난민법」 제31조는 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「사회보장기본법」 제 8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.” 규정의 적용과 관련한 문제도 주목할 부분이다. 이는 사회보장에 있어서 내국민과 동일한 대우를 규정한 난민협약의 규정을 반영한 것으로 적극적으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 선언적 규정만으로는 난민의 사회보장 수급권이 보장될 수 있는 것은 아니다. <표1>에서 확인한 바와 같이, 「노인복지법」, 「영유아보육법」, 「장애인복지법」 및 제반 사회보장 관련 법령 등 현재 난민에 대한 규정이 존재하지 않는 개별 법령을 「난민법」 제31조의 취지에 부합하는 방식으로 개정하는 작업이 요구된다. 이러한 개정 작업의 추진 과정에서, 단지 난민의 관점에서 난민 특례규정을 추가하는 방식으로 접근할 것이 아니라, 영주(F-5)외국인 기타 거주(F-2) 자격자 등 외국인 전반의 사회보장이라는 전체적인 관점에서 법령 개정을 촉발하고 논의하는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

VI. 미등록이주민의 체류권 - 특별체류허가제도

다음은 18년간 한국에 체류하다 강제추방당한 문화 활동가 미누 목탄에 대한 법원 판결문의 내용이다.

서울행정법원 2009. 12. 31. 선고 2009구합44898 판결

(1) 국가가 자국에 바람직하지 못하다고 판단하는 외국인을 추방할 수 있는 권리는 국제법상 확립된 권리로서 어떠한 외국인을 바람직하지 않다고 판단하여 추방할 것인지에 대하여는 국가가 자유로이 결정할 수 있다고 봄이 상당하다. 이에 근거하여 출입국관리법 제46조 제1항은 각 호에서 강제퇴거 대상자를 정하면서 피고로 하여금 강제퇴거 대상자에 대해 강제퇴거를 명할 수 있도록 정하여 피고로 하여금 공익의 관점에서 강제퇴거를 명할지 여부에 관하여 판단할 수 있는 재량의 여지를 주고 있다. 한편, 출입국관리행정은 내·외국인의 출입국과 외국인의 체류를 적절하게 통제·조정함으로써 국가의 이익과 안전을 도모하고자 하는 국가행정작용으로, 특히 외국인의 출입국에 관한 사항은 주권

국가로서의 기능을 수행하는 데 필수적인 것으로서 엄격히 관리되어야 한다는 점 등을 고려할 때, 외국인의 강제퇴거 여부 등을 결정함에 있어서는 그로 인하여 입게 될 당사자의 불이익보다는 국가의 이익과 안전을 도모하여야 하는 공익적 측면이 더욱 강조되어야 할 것이다.

(2) 이 사건에 관하여 살피건대, 원고는 출입국관리법 제46조제1항제7호, 제17조제1항에서 정한 강제퇴거 대상자에 해당하며 그 불법체류기간이 17년 이상으로 장기간인 점, 원고는 불법체류 중인 2000. 2. 6. 불법취업활동으로 적발되어 2000. 2. 10. 강제퇴거명령을 받았다가, 그 후 2000. 3. 30. 보호 일시해제를 받은 후 도주한 전력이 있는 점(을제1, 2호증), 외국인은 출입국관리법에 따라 허가된 범위 내에서만 체류하고 활동할 수 있으므로 피고로서는 불법체류 외국인에 대해 엄격히 관리하여 국가의 안정과 질서유지를 도모할 공익상의 필요성이 큰 점 등 비추어 보면, 원고가 주장하는 제반 사정을 감안하더라도 관계법령에 따라 원고에게 강제퇴거명령을 한 이 사건 처분이 그 달성과 고자 하는 공익에 비하여 지나치게 무거운 것으로서 원고에게 가혹하여 재량권을 일탈·남용하였다고 보기 어렵다.

위 판결은 후반부에서 구체적 판단의 근거들을 제시하고 있으나, 전반부에서 제시한 이론에 비추어 보면, 불법체류자의 경우 어떠한 구체적 상황에 대한 고려 없이도 추방할 수 있는 권리를 국가가 지니고 있다는 것이다. 이 경우 해외의 사례는 어떠할까? 프랑스는 비록 2006년에 10년 거주하면 불법체류자라도 영주권을 부여하던 제도를 폐지하였지만, 스페인 등 다른 유럽국가들과 마찬가지로 10년 주기의 사면을 시행하고 있고, 일본은 ‘재류특별허가(在留特別許可)’제도를 통하여 해당 외국인이 일본에서의 재류기간이 장기간이거나 일본에서 정착성이 인정될 것을 요건으로 체류를 허가하는 방식의 제도를 운영하고 있으며, 미국은 추방재판 절차를 통하여 10년 이상 계속 체류하고, 추방당할 경우, 추방 대상자의 미국 시민권자나 영주권자인 부모, 배우자, 또는 자녀에게 예외적이고 매우 심각한 고통 (exceptional and extremely unusual hardship)을 초래할 것이라는 점이 입증되는 것을 요건으로 체류자격을 부여하고 있다. 미국과 같이 추방재판 제도가 존재하지 않는 한국사회에서 장기간의 정착성이 인정되는 미등록이주민의 체류자격을 부여하는 방향으로 현실적으로 고려될 수 있는 방식은 일본과 같이 「출입국관리법」 제61조의 특별체류허가제도 방식이 될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 일본의 경우와 같이 제도를 운영하는 구체적인 기준을 수립하여 공개하고, 이를 시민사회와의 논의 속에서 정립해가는 것이 필요하다.

미국에서의 이주민에 대한 사회권 보장

I. 개요

미국은 자국민이 사회적으로나 경제적으로 어려움에 처하게 되는 경우 도움을 받을 수 있도록 다양한 사회보장제도(Social Security)를 마련하고 있다. 미국의 사회보장제도는 실질적으로 자국민에게 필요한 도움을 줄 수 있는 혜택 (Social Security Benefits)들을 포함하고 있으며 이는 자국민의 사회보장세 (Social Security Tax) 또는 기타 일반 세입을 통해 운영되고 있다. 미국의 사회보장제도상 혜택을 받을 수 있는 대상자에는 자국민뿐만 아니라 영주권자도 포함된다. 하지만 영주권자의 경우, 적어도 5년간은 미국에 세금을 성실히 납부해야 사회보장혜택의 수혜자가 될 수 있다. 즉, 외국인의 경우 미국 사회보장제도상의 수혜자가 되기 위해서는 우선 영주권을 취득한 다음 성실히 세금을 납부해야 한다는 것이다. 따라서 미국의 사회보장제도의 전반적인 내용을 살펴봄과 동시에 실질적인 사회보장혜택의 수혜자가 되기 위한 조건인 영주권을 취득하는 방법과 절차에 대해서도 알아보도록 한다.

II. 사회보장 일반

사회보장연금은 근로자가 은퇴하거나 혹은 장애인이 될 경우 본인과 그 가족 중 유자격자에게 지급되는 것으로, 소득의 일부를 보전하기 위한 연금급여를 행하는 보험제도이다. 재원조달방식은 보험료 방식이 아닌 과세 방식을 취하고 있다.

1. 은퇴 · 유가족 · 장애 연금⁴¹⁾

가. 은퇴 연금

은퇴 연금의 수혜자격이 되기 위해서는 최소 10년간의 근로 기간이 필요하며 은퇴 연금액은 사회보장 세금을 납부했던 총 소득에 근거한다. 미국 시민권자가 아니더라도 미국에서 일하는 것이 합법적으로 허락된 경우 사회보장연금 수혜자격이 인정되며 메디케어 의료보험 혜택 또한 적용 받을 수 있다.

나. 유가족 연금

근로자 사망 시, 그 가족은 매달 사회보장연금을 지급받을 수 있다. 유가족 연금을 받기 위해서 필요한 근로 기간은 근로자 사망 당시에 연령에 따라 다르다. 젊은 근로자의 경우 필요한 근로 기간은 1년 반 밖에 되지 않는다. 10년이 넘는 기간이 필요한 근로자는 없다.

다. 장애 연금

장애 연금의 수혜자가 되기 위해서는 반드시 정신적 또는 신체적 상태로 인해 일을 할 수 없어

41) Social Security Act Title II, Federal Old-Age, Survivors, and Disability insurance benefits

야 하며 그 상태가 1년 이상 지속되거나 혹은 사망의 원인이 될 것으로 예상되는 경우에만 한한다. 24세 이전에 장애인이 된 경우, 장애가 시작되기 전 3년 중 1년 6개월간의 근로 경력이 필요하고, 24세에서 30세 사이에 장애인이 된 경우 21세부터 장애인이 되었을 때까지의 기간 중 반에 해당하는 근로경력이 필요하다. 31세 이후에 장애인이 된 경우, 장애인이 된 당시의 연령에 따라 필요한 근로연한이 달라지며 장애인이 되기 직전 10년 중 5년간의 근로 경력이 있어야 한다. 연금 수혜자격에 시민권이 필요하지는 않지만 미국에서 일할 수 있는 합법적 허가가 반드시 있어야 한다. 사회보장 장애인 연금을 신청하였으나 사회보장 세금을 납부한 근로 경력이 충분히 못해 수혜자격이 없다면 장애인으로서의 SSI(생활보조금) 수혜자격 여부가 검토된다. 신체 장애인, 시각 장애인 또는 65세 이상인 자들로 수입과 재산이 적은 경우 SSI가 지급된다. SSI는 사회보장 세금이 재원으로 운영되지 않기 때문에 SSI 수혜 자격에는 이전의 근로경력이 필요하지 않다.

라. 메디케어 (Medicare)⁴²⁾

국민건강보험 제도가 없는 미국에서 연방에 의하여 운영되는 유일한 의료보험제도로 65세 이상인 자들을 위한 국가 차원의 건강 보험 프로그램이다. 메디케어는 65세 이상인 자들과 65세 미만인 경우 장애인이거나 불치의 신장 질환 혹은 근위축성 측삭 경화증(일명 루게릭병)을 가진 자들을 위한 의료보험이다. 메디케어 프로그램은 의료비용 부담을 덜어주지만 모든 의료비용이나 장기간의 치료비용을 부담해 주는 것은 아니다. 메디케어는 근로자들과 고용주들이 지불하는 근로세의 일부로 재정이 충당된다.

2. 공공부조제도

가. 생활보조금 (Supplemental Security Income: SSI)⁴³⁾

일반 : 빈곤한 노인, 맹인, 장애인에게 최저수준의 생활부조를 행하는 연방프로그램으로 재원은 연방정부의 일반세입을 통해 충원된다. 본 제도의 수혜자에게는 식품권(food stamp: 자산 및 소득이 전국적 기준에 미달하는 개인 및 세대에 대하여 연방이 보통 소매점에서 이용할 수 있는 식료구입용 쿠폰(coupon)을 지급하는 제도. AFDC와 SSI의 수급자에게는 자동적으로 수급됨)과 의료부조(medicaid) 혜택이 주어지고, 매월 지급된다. 장애인 등에게는 직업 및 재활서비스가 제공된다. 또한 SSI를 받으려면 65세 이상이거나, 시각 또는 신체 장애인이어야 한다. 성인은 물론 어린이들도 SSI 장애 연금을 받을 수 있습니다. 일반적으로, SSI를 받는 자들은 메디케이드 (Medicaid), 푸드스탬프 및 기타 보조 혜택 또한 받을 수 있다. SSI를 지급 받는데 근로 연한은 필요하지 않다.

비 시민권자를 위한 생활보조금 : 미국 국토안보부가 허가한 특정 이민 범주들 중 하나에서 비 시민권자인 경우 다음과 같은 조건을 만족시키는 경우 SSI의 수혜자가 될 수 있다.

- 1996년 8월 22일 당시에 미국에서 합법적으로 거주하고 있었고, 시각 장애인이거나 신체 장애인인 경우

42) Social Security Act Title TITLE XVIII, Health Insurance for the Aged and Disabled

43) Social Security Act Title TITLE XVI, Grants to States for Aid to the Ages, Blind, or Disabled

- 1996년 8월 22일 당시에 SSI를 받고 있었고 미국에서 합법적으로 거주하고 있는 경우
- 이민 및 국적법 (INA) 에 따라 영주권자임이 합법적으로 인정되었고 미국에서 총 40근로 크레딧 (10년간 일을 한 경우) 을 가진 경우. 수혜자의 배우자 및 부모의 근로 크레딧 또한 이에 포함된다.

나. 부양아동가족부조 (AFDC : Aid to Families with Dependent Children)⁴⁴⁾

가장 대표적인 공적 프로그램(18세 미만의 아동을 가진 가정)으로 부양아동가정에 대한 보호를 위하여 아동과 그 아동과 함께 사는 부모나 친척들에게 경제적 원조와 재할 및 기타 서비스를 제공하는 것이다. 자신의 집이나 친척집에서의 보호를 격려하기 위해 재정적 부조, 재할, 기타 서비스를 제공하고 그들의 부모나 친척을 자조할 수 있도록 도와 가족생활을 유지, 강화토록 한다. 단, 영주권 이상의 지위를 가진 자만이 혜택을 받을 수 있으며 예외적으로 난민지위를 가진 자의 경우 해당 부조의 수혜자격이 주어진다.⁴⁵⁾

다. 의료부조제도(medicaid메디케이드)⁴⁶⁾

메디케이드는 주 정부에서 관장하는 프로그램으로서 재산이 거의 또는 전혀 없는 저소득층에 대한 병원 및 의료 보험을 제공하는 프로그램이다. 마찬가지로 외국인의 경우, 영주권자 이상의 지위를 가져야 메디케이드 수혜자가 될 수 있다. 출산의 경우등과 같은 응급치료가 필요한 경우에 한하여 예외적으로 영주권 이외의 지위를 가진 자 및 불법체류자들도 혜택을 받을 수 있다.⁴⁷⁾

라. 응급치료를 받을 수 있는 권리 (뉴욕주)⁴⁸⁾

뉴욕 주의 경우, 뉴욕 주 내의 모든 이민자들은 법적 신분 또는 의료비 납부 능력과 관계없이 응급치료가 필요한 경우 응급치료를 받을 권리가 있다. 뉴욕 주 내의 모든 병원의 응급실은 환자의 법적 신분이나 진료비 납부능력과 관계없이 응급치료를 필요로 하는 환자를 진찰하고 치료할 의무가 있기 때문이다. 따라서 비이민자 뿐만 아니라 의료보험이 없는 이민자, 그리고 불법체류자들도 뉴욕 주 시민과 동등하게 진료를 받을 권리가 있으며, 앰블런스도 이용할 수가 있다. 다음과 같은 상황은 응급치료가 필요하다고 간주된다.

- 환자의 건강 상태가 심각한 통증 등 심각한 증후군을 보일 경우
- 즉각적인 응급 치료를 받지 못할 경우 환자가 심각한 위험에 빠지거나 신체의 기능에 이상이 생길 경우

만약 환자의 상태가 응급 상황으로 간주된다면 병원은 반드시 환자를 치료해야 한다.

44) Social Security Act Title IV, Grants to States for Aid and Services to Needy Families with Children and for Child-Welfare Services

45) Section 402(a)(33) of AFDC

46) Social Security Act Title XIV, Grants to States for Aid to the Permanently and Totally Disabled

47) 42 U.S.C. 1396b(v)

48) Korean language version of "Access to Care for Uninsured Immigrants" Page 1 of 2 Translated 4/17/03

마. 비응급 상황시에 치료받을 수 있는 권리 (뉴욕 주)

불법체류자를 포함한 모든 비보험 뉴욕 주 거주자들은 연방정부로부터 재정지원을 받는 커뮤니티 건강 센터, 공립 병원, 예방 및 치료센터, 장기투숙 치료센터 등으로부터 진료를 받을 수 있다. 이러한 단체나 기관은 환자가 진료비를 납부할 능력이 없다거나 환자의 상태가 응급 상황이 아니라 할지라도 환자의 진료를 거부할 권리가 없다.

바. 통지의무

병원 응급실의 의사, 병원 직원, 메디케이드 담당 직원, 보건복지부 직원 어느 누구도 환자 개인의 신분 정보를 이민국에 보고할 수 없으며 환자 개인도 본인의 이민 신분에 관한 정보를 알려야 할 의무는 없다. 단, 메디케이드 수혜 여부와 관련된 질문을 받는다면, “메디케이드 받을 자격이 없다” 라고만 답변하면 된다.⁴⁹⁾

III. 영주외국인(Lawful Permanent Resident)의 사회적 권리

1. 영주권의 일반적 취득 요건⁵⁰⁾

가. 가족이민

미국 이민법상 가족이민의 혜택을 받기 위해서는 아래에 열거한 “가족”의 범위에 포함되어야 한다.

- 시민권자의 직계가족(immediate relatives): 부모, 배우자 및 미성년자 자녀 (21세 미만)
- 시민권자의 21세 이상의 미혼 자녀 및 기혼 자녀
- 시민권자의 형제 및 자매
- 영주권자의 배우자 및 미혼자녀

가족 이민 신청 시 초청인은 피초청인을 위해 재정보증을 해야 한다. 초청자의 경제적 능력이 피초청인을 부양할 정도가 되지 않는 경우, 다른 제 3자가 재정보증을 할 수도 있다. 가족 관계임을 요구하지는 않는다. 다만, 재정보증인은 미국 시민권자 또는 영주권자여야 하며 피초청인이 미국 시민권자가 되거나 10년간 직장 경력을 쌓거나 사망하거나 또는 미국을 영구적으로 떠나면 법적 책임이 종료된다. 재정보증인이 사망할 경우에도 법적 책임이 종료된다. 단, 미국 시민권자의 미망인, 그리고 폭행당한 배우자와 자녀는 재정보증 규정의 예외를 인정받는다.⁵¹⁾

나. 취업이민

취업이민은 신청자의 자격에 따라 1,2,3순위로 나누어져 신청할 수 있다. 제 1순위는 특수한 능

49) Korean language version of “Access to Care for Uninsured Immigrants” Page 2 of 2 Translated 4/17/03

50) Immigration and Nationality Act (“INA”) Section 201-209

51) INA Section 204

력의 소유자, 저명한 교수나 연구직 종사자, 다국적 기업의 중역 및 지배인, 2순위는 고학력자 (석사이상) 3순위는 전문직에 종사하거나 2년 이상의 경력이 있는 숙련공으로 세분화 되어 있다.⁵²⁾

취업을 근거로 영주권을 신청하기 위해서는 일반적으로 미국 내 신청인을 영구적으로 고용할 의사가 있고, 노동부에서 정한 최저 임금을 지불할 능력이 있는 고용주가 신청을 해야 한다.⁵³⁾

IV. 결혼이주민⁵⁴⁾의 사회적 권리

1. 법적 지위

미국 시민권자 또는 영주권자인 경우, 배우자를 초청할 수 있다. 결혼을 통해 영주권을 취득하게 되는 경우, 영주권(Lawful Permanent Resident)을 취득하기 전 2년간 조건부 영주권을 취득하게 된다. 이는 사기결혼을 방지하기 위한 목적이며 2년간 진실한 결혼생활을 유지하였다는 것을 증명한다면 2년 후 영주권을 신청할 수 있다. 단, 조건부영주권을 취득하지 않고 이미 결혼한 지 2년이 지났다면 바로 영주권을 신청할 수 있다.

2. 사회보장

결혼 이주민(조건부 영주권 상태에서도 동일한 혜택을 받을 수 있음)은 여타의 영주권자와 마찬가지로 미국 사회보장혜택을 누릴 수 있는데, 영주권을 취득한 후 5년간 성실히 세금을 납부해야 한다. 또한 직종 또는 장소에 상관없이 일을 할 수 있다. 단, 조건부 영주권을 신청하고 결과를 기다리는 동안에는 원칙적으로 노동허가 없이는 일을 할 수 없으므로, 조건부 영주권 신청 동시에 노동허가 신청을 하여 노동허가를 받은 후 일을 할 수 있다. 통상 조건부 영주권이 나오기까지는 6개월 정도의 시간이 소요되며, 노동허가서의 경우, 신청일로부터 최대 90일 내에는 발급된다.

3. 신원보증 및 재정보증

결혼 이주민의 경우 초청 배우자의 신원보증 및 재정보증은 가장 중요한 부분중에 하나이다. 외국인 배우자를 미국으로 초청하여 경제적 사회적 어려움 없이 적응할 수 있도록 지원할 수 있음을 보증해야 하며 본 의무는 외국인 배우자가 미 시민권을 취득하거나 10년간 근로경력을 쌓기 까지 유지된다.

4. 결혼이주민의 이혼

조건부 영주권을 가지고 있는 동안에 이혼을 하거나 기타 다른 이유로 인해 2년 후 부부가 함께 영주권을 신청할 수 없게 되는 경우 단독으로 영주권 신청을 할 수 있는 방법이 있다.

가. 배우자 사망

52) INA Section 203(b)(1)

53) INA Section 204

54) INA Title II, Section 213A, 216 and 216A

조건부 영주권을 취득한 사람이 영주권을 신청하기 전에 그의 배우자가 사망한 경우, 영주권을 단독으로 신청할 수 있다. 그러나 배우자가 사망하기 전까지 합법적인 결혼생활을 유지하였다는 것을 입증해야 한다.

나. 이혼

만약 조건부 영주권을 가지고 있는 기간 중에 어떤 이유로 이혼 할 경우, 조건부 영주권자는 단독으로 영주권을 신청할 수 있다. 단독으로 영주권을 신청하기 위해서는 가정법원으로부터 이혼판결문 (divorce decree)을 받아서 이민국에 제출하고 처음 결혼할 당시에 이민 목적으로 결합한 부부가 아니라는 진정한 부부였음을 입증하는 증거자료도 제출해야 한다. 이혼을 신청한 자 또는 밝히는 진술서 및 증거자료를 제출해야 한다. 이혼 신청자가 누구인지 또는 이혼의 책임이 누구에게 있는지의 여부와 상관없이, 결혼 당시에 사기 결혼의 의도가 있었는가의 여부만 검토한다.

다. 폭행당한 배우자 및 어린이 (Battered Spouse or Child)

조건부 영주권을 소지하고 있으면서 육체적 또는 정신적 폭행을 당할 경우, 이러한 사실을 입증할 수 있다면 단독으로 영주권을 신청할 수 있다. 이 경우에 조건부 영주권을 가진 폭행당한 배우자는 이혼을 따로 신청할 필요가 없고 폭행당했다는 것을 증명할 수 있는 서류만으로 정식 영주권을 단독으로 신청할 수 있다.

5. 가정법원에서의 이민자 권리⁵⁵⁾

가정폭력에 시달리고 있는 불법체류자의 경우도 배우자 도움 없이 영주권을 취득할 수 있다. 이는 여성폭력방지법 (Violence Against Women Act, “VAWA”)를 통해 인정되는 권리이다.

VAWA에 따라 2가지 방법을 통해서 영주권을 취득할 수 있다. (여성이 아니더라도 VAWA를 통해 영주권자가 될 수 있다.)

- 본인이 피해자이면 본인과 본인 자식들을 위해 영주권을 이민국에 신청할 수 있다. 초청 배우자는 이 과정에 참여를 하지 않는다. 즉, 배우자가 모르게 신청할 수도 있다
- 폭력 피해자가 추방 재판을 받고 있는 경우, 미국 거주 기간이 3년 이상이고
- 범죄 경력 없이 도덕적으로 살고 있으며, 자국으로 돌아갈 경우 힘든 상황이 될 것이라는 것을 증명할 수 있으면 이민 법원에 추방취소(cancellation of removal)를 요청할 수 있다. 추방취소가 받아들여지는 경우, 영주권을 취득할 수 있다.

결혼을 하지 않은 불법체류자의 경우에도 가정폭력에 시달리고 있다면 영주권을 신청할 자격이 주어진다. (U Visa) U 비자는 다음과 같은 사람들이 신청할 수 있다.

- 범죄로 심한 육체적, 정신적 학대를 받은 사람. 가정폭력, 강간, 성폭행, 성매매, 고문 등이 포함 된다.
- 경찰, 검사나 연방 검사를 포함한 법 집행 기관의 수사에 도움을 주었거나 도움을 주고 있거나 도움을 줄 수 있는 사람

55) www.LIFToonline.org “Legal Information for Families Today”

V. 난민⁵⁶⁾의 사회적 권리

1. 법적 지위(체류)⁵⁷⁾

난민의 지위를 가진 자는 장소의 구매 없이 미국 내 어디에서든 자유롭게 거주할 권리가 있으며 장소 및 직종 등의 어떠한 제한 없이 유급 직업을 가질 권리도 가진다. 난민 자격을 인정받고 1년이 도래하면 영주권을 신청할 수 있다. 난민 지위에서부터 영주권을 취득한 후, 근로를 통한 수입을 세금으로 지불하는 한다면, 다양한 사회보험 제도에 가입할 수 있고, 일정 요건을 만족 시키면 혜택도 받을 수 있다.

2. 노동권⁵⁸⁾

난민 자격을 부여 받은 한, 영주권자와 마찬가지로 미국 내에서 얼마든지 합법적으로 일을 할 수 있다. 난민으로써의 자격을 인정받기만 하면 별도로 노동허가서나 취업허가서를 받을 필요 없이 그리고 지역이나 직종에도 제한 없이 즉시 일을 시작할 수 있다. 단, 난민신청을 하고 결과를 기다리는 동안에는 일을 할 수 없으며 기다리는 기간이 180일을 초과하게 되면 취업허가서를 신청하여 받을 수 있다.

3. 영주권 신청⁵⁹⁾

난민자격이 인정된 자는 자격을 인정받은 날로부터 1년이 도래하면 영주권을 신청할 수 있다. 난민의 배우자 또는 자녀들도 비록 그들이 난민 자격을 부여 받지 못했다 하더라도 난민의 배우자 또는 자녀의 자격으로 영주권 신청 시 혜택을 받을 수 있다.

4. 난민신청자의 지원⁶⁰⁾

난민 신청에는 별도의 비용이 발생하지 않는다. 난민신청자의 경우 난민 신청을 한지 150일이 지나면 노동허가서를 신청할 수 있으며 신청 비용 또한 발생하지 않는다.

- 난민과 이주민을 위한 미국 협회(U.S. Committee for Refugees and Immigrants “USCRI”)
: 미국 각 주에서는 다양한 협회와 단체를 통해 난민신청자들을 보호하고 지원하는 프로그램을 운영하고 있다. USCRI는 그 중 대표적인 난민 및 이주민 지원 협회로써 미국 전역의 난민과 이주민을 위해 난민 정착과 고용을 위한 프로그램을 운영하고 있다.⁶¹⁾ 해당 프로그램은 난민 및 난민 신청자들이 미국 생활에 적응할 수 있도록 아파트를 알선해 주고, 영어, 미국의 교통 시스템 및 생활 전반에 대한 교육을 제공하며 어린이들이 학교에 다닐 수 있도록 등록해 주기도 한다. 또한 매칭 프로그램을 통해 첫 6개월간 경제적 도움을 줄 수 있도

56) INA Title II, Section 208 and 209

57) 8 C.F.R Section 201.1 208

58) INA Section 298(c)(1)(B)

59) INA Section 209

60) <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/>

61) <http://www.refugees.org/our-work/refugee-resettlement/>

록 각 지역별로 파트너 관계에 있는 고용주들을 통해 취업을 알선한다.

VI. 이주아동의 사회적 권리

1. 법적 지위(체류권, 출생등록제도⁶²⁾)

이주 아동의 미국내 체류권 및 법적 지위는 부모의 법적 지위에 따른다. 부모가 합법적인 신분으로 미국에 체류하고 이에 따른 혜택을 받을 수 있다면 자녀 또한 동일한 혜택을 받을 수 있다. 불법체류자의 자녀인 경우에는 자녀가 별도로 다른 합법적인 신분을 유지하지 않고 있는 한 부모의 신분 여부에 따라간다. 단, 불법체류자의 자녀라도 미국내에서 출생한 경우, 속주주의의 원칙에 따라 자녀는 미 시민권자가 되므로 이러한 경우, 시민권자에게 주어진 모든 권리를 누릴 수 있다.

통상 미국의 경우 자녀가 출산하면 출산을 담당한 병원 의사 또는 병원 직원이 출생신고를 해 주고 있다. 다만 이에 관한 자세한 규정은 각 주마다 다른바, 외국인의 비중이 가장 높은 캘리포니아 주의 경우에는 다음과 같이 이를 규정하고 있다.

“병원에서 출생을 하거나 기타 출산 기관에서 출생하는 경우 병원이나 해당기관의 관계자 또는 서면으로 지정된 자는 출생신고서를 작성하고 이를 확인할 수 있으며 의사, 간호사 또는 산과도 이를 행할 수 있다. 출생증명서를 작성 및 확인한 자는 출생일로부터 10일 이내에 출생신고 기관에 이를 등록해야 한다.”

2. 사회보장

불법체류자의 자녀라도 미국에서 출생한 자 (즉 미 시민권자)는 메디케이드와 같은 복지혜택을 받을 수 있다. 'The 1996 Personal Responsibility and Work Opportunity Act'에 따르면 불법 체류자는 응급치료를 제외하고는 원칙적으로 복지혜택을 받을 수 없다고 되어 있다. 또한 미국 영주권자의 경우에는 이민을 온 후 5년이 지나야 실질적으로 미국 사회보험 혜택을 받을 수 있는 자격이 주어진다.

3. 교육권⁶³⁾

미국 연방법원에서는 불법이민자 자녀도 무료 공립 교육을 받을 동등한 권리를 누려야 한다고 판결하였다. 판결은 그 이유로 “수정헌법 제 14조는 시민이든 이방인이든, 미국법의 지배를 받는 누구에게나 적용되고 미국 영토 어느 곳이나 미치지 때문” 이라고 하였다. 그리고 이 조항이 “스스로의 비자격 상태에 대해 책임이 없는 아이들에게 평생에 걸쳐 짊어질 고난” 을 부과하고 이 아이들에

62) CA Health and Safety Code Section 102405

63) *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982), the Supreme Court ruled it unconstitutional to deny undocumented immigrants K-12 public education. Denying education would not only be crippling to the immigrants themselves, but would have broader social impacts. But regardless, by directly or indirectly paying property taxes, undocumented immigrants pay into public education. In general, immigrants benefit from police service, firefighters, national defense, parks, and other public goods. But again, the taxes they pay contribute to paying for these services.

게 우리의 시민사회 내에서 살아갈 능력을 부인함으로써 이들이 국가발전에 조금이라도 기여할 현실적인 가능성을 배제할 수 있다고 결론지었다.

VII. 미등록이주노동자(불법체류자 Undocumented Alien)의 사회적 권리

1. 통보의무⁶⁴⁾

가. 개인

개인의 경우, 불법체류자를 신고할 의무는 없다.

나. 병원

병원의 경우, 불법체류자를 신고할 의무는 없다. 병원 관계자는 환자의 신분에 대해서 원칙적으로 질문할 수는 없으나 메디케이드 수혜여부를 확인하기 위한 목적으로는 신분에 대해 질문할 수 있다. 또한 응급상황의 경우에는 환자의 신분에 관계없이 반드시 응급치료를 시행해야 한다.

다. 학교

모든 미성년자는 공립학교를 다닐 권리가 있다. 공립학교의 경우 학생 또는 학생의 부모의 신분에 대해서 물어 볼 수는 없으며 만약 불법체류자 신분임을 알았다 하더라도 이를 신고할 의무는 없다.

라. 법 집행 기관

법 집행 기관에서 불법체류자를 발견하거나 정보를 입수한 경우, 이를 반드시 조사하고 불법체류자를 이민국에 신고할 의무가 있다. 단 이 경우 법 집행 기관은 반드시 불법체류자 신분임을 추정해서는 안 되고 “알고” 있어야 하며 해당 불법체류자 외의 가족들까지 신고해서는 안 된다.

2. 불법체류자의 추방재판

미국 시민권자를 제외한 모든 외국인(영주권자포함) 이민법이나 기타 실정법을 위반했을 때, 추방 재판에 회부되고 그 재판의 결과에 따라 추방 명령을 받을 수 있다.⁶⁵⁾

가. 이민법 위반

(1) 미국 입국 당시 유효한 비자를 소지하고 입국하였으나 정해진 체류기간을 넘겨 불법체류자가 된 경우 (2) 미국으로 밀입국 한 경우 ⁶⁶⁾또는 (3) 미국내에서 합법적인 체류 신분을 유지하고

64) <http://www.scjustice.org/>

65) INA Section 212(a) and Section 237(a)

66) 멕시코나 캐나다 국경을 넘어 밀입국한 경우 또는 비자 신청 서류를 허위로 작성하여 입국한 경우 등이 해당됨.

있으나 이민법 규정을 위반한 경우⁶⁷⁾ 등에는 이러한 사실이 이민국에 적발될 경우, 추방재판에 회부될 수 있다.

나. 실정법 위반

외국인이 추방재판에 회부될 수 있는 실정법 위반은 도덕성에 문제가 있는 범죄 또는 1년 이상의 징역형에 해당하는 유죄 판결을 받은 경우가 해당된다. (1년 이상의 집행유예도 포함)

추방재판에 회부된다고 하더라도 이것이 자동적으로 추방된다는 것을 의미하지는 않는다. 미국에 거주하는 이상 불법체류자라고 하더라도 이민재판에서 자신이 미국에 거주해야 하는 이유들을 심사측을 상대로 변론할 수 있는 권리가 주어지기 때문이다. 이민판사는 양쪽의 변론과 재판 내용을 토대로 최종 결정을 내린다.

재판에 회부된 자가 본인이 미국에 꼭 거주해야 하는 이유들을 들어 추방 취소를 신청할 수 있는데, 다음의 요건을 충족시킨다면 추방 취소를 신청할 자격이 주어진다.⁶⁸⁾

지난 10년 동안 미국에 계속해서 거주하고 있어야 한다.

도덕적으로 하자가 없어야 한다.

범죄로 유죄판결을 받은 적이 없어야 한다.

추방 당할 경우, 추방대상자의 미국 시민권자나 영주권자인 부모, 배우자, 또는 자녀에게 예외적이고 매우 심각한 고통 (exceptional and extremely unusual hardship)을 초래할 것이라는 것을 입증해야 한다. 무엇보다 이 마지막 조건이 통과하기 가장 어려운 관문인데, 이와 관련해, 이민 판사는 직계가족간의 이별이 초래할 결과, 시민권자 아이들이 추방되었을 때 겪게 될 고통, 미국 내 지역사회에 대한 연고, 건강 상태 등을 고려하여 결정을 내린다. 추방 취소 결정이 내려지면, 미국 내에서 영주권자로 신분조정을 할 수 있는 자격이 주어진다.

사례 : 미국에서 불법체류자로 약 12년 간 트럭 운전기사를 하며 살아온 A씨는 2008년 불법체류자 신분이 발각되어 추방재판에 회부되었다.

추방재판에서 A씨는 다행히 지난 12년간 충실히 세금을 납부해 왔고 종교생활을 통해 다양한 봉사활동을 해와서 도덕적으로 하자가 없는 사람이라는 부분을 입증할 수 있었다. (세금보고서, 목사 및 주변인들의 진술서를 증거자료로 제출함)

또한 A씨의 자녀 중 아들이 심한 천식을 앓고 있어서 한국으로 아버지를 따라 돌아갈 경우 황사로 인해 건강상에 치명적인 문제가 발생할 수 있음을 주장 하였고 이는 “예외적이고 매우 심각한 고통” 을 초래할 것이라고 재판부에서 받아들였다. 현재 A씨는 미국에서 영주권을 취득한 후 합법적인 영주권자의 신분으로 체류 중이다.

67) 예컨대, 학생 비자로 체류하는 자가 별도의 허가 없이 불법 노동을 하는 경우가 이에 해당될 수 있다.

68) 8 U.S.C. Section 1229A

호주에서의 이주민에 대한 사회권 보장

I. 개요

호주는 모든 시민권자 및 영주권자에게 보편적 사회보장제도를 시행하여 “급진적 사회정책”을 펼치는 국가로 잘 알려져 있다. 또한 호주의 이민정책은 선별적영주이민을 기본으로 하여, 호주로 이주하고자 하는 사람은 일정한 자격을 갖추어야 하며 그 자격을 갖추었을 때는 가족을 동반하여 영구적으로 거주할 수 있는 비자를 받게 된다. 영주권자는 기본적으로 선거권 및 피선거권을 제외하고는 모든 면에서 시민권자와 동일한 권리를 갖는다. 영주권을 부여 받은 사람은 일정한 기간을 거주하면 시민권 신청할 자격이 생긴다. 한편 최근 호주에서는 4년 이내의 비교적 단기간 동안 일시적으로 거주할 수 있는 일시거주 비자 제도가 확대되고 있는데, 여기에 해당되는 경우에는 노동권을 제외한 대부분의 사회적 권리는 제한된다. 그러나 일시거주 비자 보유자의 경우 일정한 자격을 갖춘 경우 영주권을 신청할 가능성이 열려 있으며, 이후 시민권까지 신청할 수 있다.

본 연구에서는 우선 1) 호주의 사회권 보장 제도를 개관하고, 2) 호주의 이민제도와 이민현황을 살펴 본 후, 3) 한국에서 흔히 분류되는 이주자의 분류와 호주의 이민제도에 따른 이주자 분류를 서로 비교한 후 해당 비자 보유자들에 보장되는 체류자격 및 사회권의 범위에 대하여 소개한다.

II. 호주의 사회권보장제도 개관

본 연구에서는 사회권의 범위와 관련하여 경제적, 사회적, 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)에 규정된 노동에 관한권리(제6조, 제7조, 제8조), 사회보장권(제9조), 가족 및 모성보호에 대한 권리(제10조), 생존권(제11조), 건강권(제12조), 교육권(제13조)을 중점적으로 검토하도록 한다.

1. 사회보장 제도 일반

호주의 사회보장 제도는 종종 ‘급진적 사회정책’으로 평가된다(여유진&정용문, 2011). 정부가 제공하는 사회보장의 혜택은 소득에 관계없이 동일한 금액(flat-rate)으로 정부 일반재정을 재원으로 하여 소득지원(income support) 형태로 현금 지급하는 것을 기본으로 하고 있다(Whiteford & Angenent, 2002). 그러나 최근 새로이 도입되는 제도들 가운데 일부 사회보장 수혜자 본인 혹은 수혜자의 고용자의 기여가 요구되는 것들도 있는데, 이러한 사회보험 성격의 제도에 따른 사회보장은 그 규모가 아직은 크지 않지만 점차 그 비율이 커져가고 있다.

우선 한국의 4대보험에 해당되는 사항들을 먼저 살펴보면, 국민연금에 준하는 퇴직연금(superannuation)이 사회보험의 성격이 가장 크다고 할 수 있다. 퇴직연금은 18세 이상 69 이하의 노동자가 매월 450달러(세전) 이상의 소득을 발생할 경우 소득의 9%에 해당하는 금액을 고용주가 부담한다. 원하는 사람은 추가 부담을 할 수도 있다. 퇴직연금 대상자는 고용형태 혹은 체류자격(영주거주 혹은 일시거주) 등에 관계없이 모든 노동자에게 해당된다. 그러나 미등록체류자의 경우 고용주가 고용사실을 신고하거나 퇴직연금을 납부하지 않는 불법고용에 해당되기 때문에 해당되지

않는다.) 연금은 55세 이후 퇴직을 하였을 경우(2015년부터 60세로 변경) 혹은 퇴직여부와 상관 없이 65세가 되면 그 혜택을 받을 수 있다. 일시거주 이주자의 경우 호주를 떠날 때 연금혜택분을 일괄 지급받을 수 있다 (Australian Taxation Office, 2012a). 그러나 현행 퇴직연금은 1992년에 신설된 사회보장 제도이다. 호주에서는 이미 1901년부터 모든 호주 거주자(시민권 및 영주권자)를 대상으로 시행되어 온 노령연금(Age Pension)이 주가 되는 소득지원 제도를 유지하고 있으며, 퇴직연금은 이에 추가되는 보충적 사회보장의 역할을 하고 있다.

의료보험(Medicare)의 경우 의료보험의 혜택 대상자(영주권자 및 시민권자)는 소득세가 부과되는 소득의 1.5%에 해당되는 부담금(levy)이 소득에서 공제가 되는 방식으로 보험료를 납부한다 (Australian Taxation Office, 2012b). 그러나 시각장애인, 질병수당 수급자, 참전용사, 의료보험의 혜택을 받지 못하는 일시거주 이주자 등은 납부가 면제된다. 소득이 일정 수준 이상인 사람은 추가 부담금(levy surcharge)을 납부해야 한다. 이에 더해 민간의료 보험 역시 활성화되어 있다. 일시거주 외국인인 경우 대부분 입국 조건으로 지정 민간 의료보험에 가입하여야 한다.

산업재해보상보험의 경우 각 기본적으로 보험에 대한 부담금은 고용주가 의무적으로 납부하며 고위험군 직종에 대해서는 추가부담금도 납부한다. 보험의 운영은 각 주정부별로 달리 하고 있는데 일부 주에서는 주정부가 직접 운영을 하기도 하지만 대부분 민간 보험회사에 위탁하여 운영되고 있다.

한국의 고용보험에 해당되는 사회보험은 없다. 실직에 대해서는 기본적으로 정부가 현금으로 지급하는 실업수당(뉴스타트 수당)의 보장이 제공된다.

사회보험 성격이 아닌 소득지원(급여) 형태의 사회보장 제도로는 아래<표 6>과 같은 것들이 있다. 이러한 사회보장 급여는 대부분 소득수준 여부와 관계 없이 해당 요건을 충족하는 사람이면 모두에게 동일한 금액을 현금으로 지급하거나 세금환급을 받는 형태로 시행되고 있다.

표 6. 사회보장 급여 종류

| 범주 | 급여 | |
|--------------|----------|--|
| 가족 및 아동 | 가족 지원 | 가족세제혜택(Family Tax Benefit) 유급출산휴가 (Paid Parental Leave) 출산수당 (Baby Bonus) 고아연금 (Double Orphan Pension) 가족위기연금 (Crisis Payment) |
| | 보육 | 보육혜택 (Child Care Benefit) 보육세제환급 (Child Care Tax Rebate) |
| 노인, 질병 및 장애인 | 노령 | 노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Partner Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 어르신 (건강할인) 카드 (Commonwealth Seniors Card) |
| | 질병 및 장애인 | 장애지원연금(Disability Support Pension) 병가수당 (Sickness Allowance) 보호자수당 (Carer Allowance) |

| | | |
|---------|----------|---|
| 교육 및 노동 | 학생 및 청소년 | 학자금지원 (AUSTUDY) 원주민 학자금지원 (ABSTUDY) 청소년수당 (Youth Allowance) 소외지역 아동지원 프로그램 (Assistance for Isolated Children Scheme) |
| | 노동 | 뉴스타트(실업) 수당 (New Start Allowance) 실업 배우자수당 (Partner Allowance) 미망인수당 (Widow Allowance) 자녀양육급여 (Parenting Payment) 장애인 이동수당 (Mobility Allowance) 특별재정혜택 (Special Benefit) |
| 기타급여 | | 사별수당(Bereavement Allowance) 월세지원 (Rent Allowance) |

(출처: 여유진&정용문, 2011, p. 68)

2. 사회권 관련 법체계

영미법 전통의 법체계를 유지하고 있는 호주에서 사회권을 포함한 인권보장은 대표성과 책임성을 담보한 정부(Representative and Responsible Government) 시스템(국민을 대표하고 왕실이 아닌 의회에 책임이 있는 정부), 헌법(Constitution)의 일부, 인권관련법률, 보통법(Common Law), 독립적 사법부를 포함하는 성문법(Statute Law)에 의해 이루어진다. 호주의 헌법은 입헌군주국으로서의 국가체제와 연방정부의 구성 및 주정부와의 관계 등에 대해 주로 규정하고 있으며, 인민(people)의 권리에 관한 권리장전(Bill of Rights)은 포함하고 있지 않다. 따라서 인권보장에 대한 명시적 규정은 매우 제한적이며, 재산권, 재판권, 종교의 자유 등 제한적인 권리에 대해 일부 언급이 있을 뿐이다. 성문법 가운데 연방의회에 의해 제정된 연방법(Commonwealth Law)에는 인권에 구체적으로 관련된 법률이 일부 있는데,

- 인종차별법(Racial Discrimination Act 1975(Cth)) 등 인종, 성, 장애, 연령에 따른 차별방지에 관한 법률,
- 인권평등기회위원회법 (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986 (Cth)),
- 프라이버시법 (Privacy Act 1988(Cth))

등이 그러한 법률이다(UN Document HRI/CORE/AUS/2007, 2008).

사회권에 직접적인 관련이 있는 연방법률로는

- 공정노동법(Fair Work Act 2009(Cth)),
- 사회보장법 (Social Security Act 1991(Cth)),
- 의료보험법 (Health Insurance Act 1973(Cth))

등이 있으며, 교육권, 주거권 등과 관련한 사항은 각 주정부 차원에서 별도의 체도를 운영하고 있다.

한편 이주자의 노동허가, 정착지원, 국적 등에 관해서 다루는 법률로는

- 이민법(Migration Act 1958(Cth))

- 호주시민권법(Australian Citizenship Act 2007(Cth)) 등이 있다.

III. 호주의 이민제도와 현황

호주의 이민제도는 18~9세기 영국 식민지시기 및 20세기초 국가건설시기부터 인구증대와 기술 인력 도입을 위해 발전해왔다(Department of Immigration and Citizenship, 2011c 김철효, 2011c). 정부통계에 따르면 2010년 현재 호주에 거주하는 전체 인구 2,200만 가운데 약 27%에 해당하는 600만여 명이 해외출생자(overseas born)이며, 이들 해외출생자 가운데 약 76%는 15~64세 사이의 노동가능연령이다(Australian Bureau of Statistics, 2011). 오늘날 이민제도는 영주이민제도(Permanent Program)를 기본으로 하고 있으며, 아울러 다양한 형태의 일시입국허가(Temporary Entry Grant) 제도를 운영하고 있다(김철효, 2011a).

현행 이민제도에 따르면 영주이민제도는 이민프로그램(Migration Program)과 인도주의 프로그램(Humanitarian Program)으로 구성되며, 뉴질랜드인을 위한 특별한 영주권부여제도를 부가적으로 운영하고 있다. 이민프로그램은 기술이민(Skill Stream), 가족이민(Family Stream), 과거시민권자 및 영주권자등 특별자격자(Special Eligibility)로 구성된다. 인도적프로그램은 해외에서 난민지위 등을 인정받은 후 호주로 재정착(resettlement)되는 해외재정착난민과 호주국내에 입국한 후 난민 보호(protection) 신청을 하여 난민지위를 인정받은 국내보호난민이 포함된다(Department of Immigration and Citizenship, 2011e). 이러한 영주이민제도를 통해 입국 혹은 체류자격을 변경하는 사람은 영주거주 자격 즉 영주권을 부여 받게 된다.

한편 일시 입국허가제도로 입국하는 사람은 방문자(visitor)와 유학생, 그리고 일시거주자(temporary resident)로 구분된다. 방문자는 관광비자, 단기사업비자, 가족방문비자(sponsored family visitor visa) 등을 통해 입국하여 단기간(대체로 3개월, 최대 1년) 체류할 수 있으며, 대부분 소득이 생기는 경제활동에 종사할 수 없다. 유학생에는 학생과 그 배우자 및 미성년가족, 학생의 보호자등이 포함된다. 일시거주자에는 일시거주프로그램(temporary residence program)을 통해 입국하여 장기간(대체로 1년, 최대 4년) 거주하는 사람들이 포함된다. 일시 거주프로그램에는 경제(기술), 국제관계, 사회문화범주가 포함되는데, 경제(기술) 범주의장기체류사업비자(Long-stay Business Visa, 혹은 457 비자) 보유자와 국제관계범주의 워킹홀리데이(Working holiday) 비자보유자들이 포함된다(Department of Immigration and Citizenship, 2011d, 2011e, 2011f). 이들 유학생들과 일시거주자들은 호주시민권자 및 영주권들이 기피하는 분야에서 노동을 하는 경우가 많으며, 열악한 노동조건이 문제가 되기도 한다(Crock, 2011). 특히 최근에는 워킹홀리데이비자 및 유학생비자 보유자들의 인신매매 및 성노예 피해 등이 보도되어 사회문제가 되기도 하였다(김철효, 2011b). 사회문화범주에는 연예홍행비자(Entertainment visa), 종교비자, 은퇴비자, 방문학자비자 등이 포함된다.

영주이민의 경우 호주정부는 노동시장 및 경제상황, 인구계획 등을 고려하여 매년 이민프로그램

계획수준(Migration Program Planning Levels)을 설정한다(Department of Immigration and Citizenship, 2011h). 기술이민, 가족이민, 특별자격이민을 비롯하여 해외난민재정착을 위한 인도적 프로그램의 경우 매년 이 계획에 따라 이민을 받아들인다. 일시 입국비자의 경우 그러한 제한이 없다. 아래의(그림 1)은 2009-10 회계연도(매년 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지)의 영주이민프로그램결과 및 일시입국비자 발급건수를 보여준다.

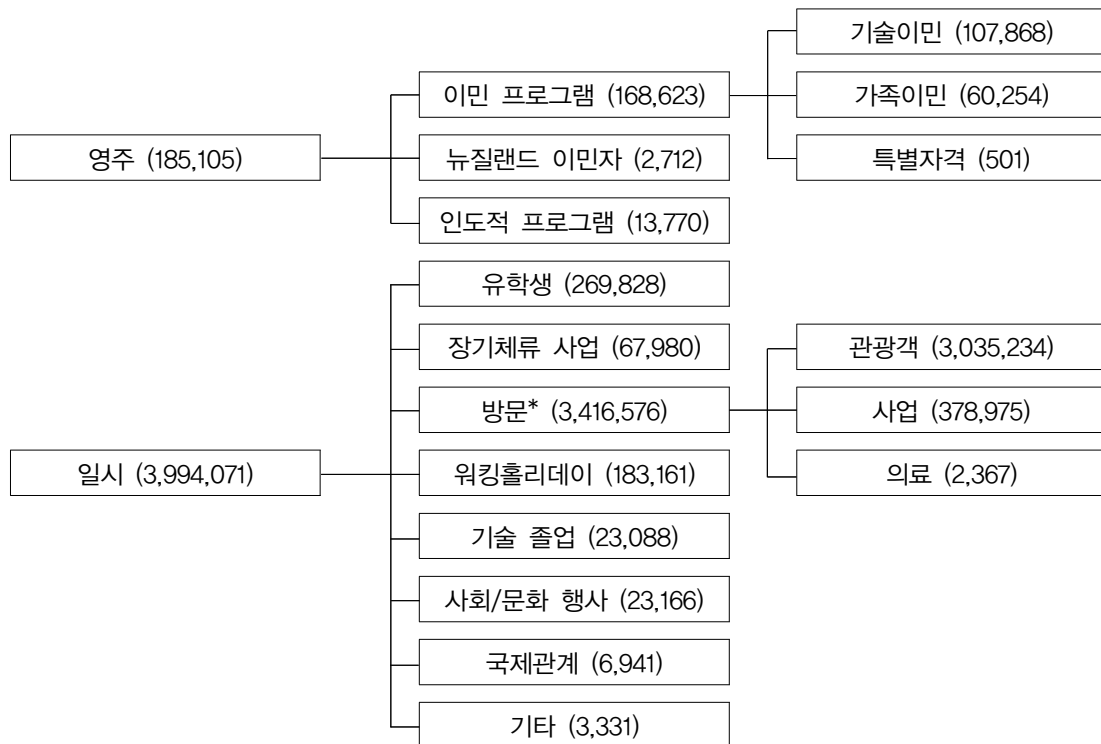


그림 1. 영주 이민프로그램 결과 및 일시입국비자 발급건수, 2009-10

* 국내발급방문비자 26,644건 제외 (비자 재발급으로 인한 중복 피하고자)

(출처: Department of Immigration and Citizenship, 2011o, p. 6)

호주의 이민제도상 영주이민과 일시입국자가 구분되어 있지만, 실제로 많은 수의 일시입국자들은 입국 당시부터 혹은 호주에 거주하면서 시간이 지남에 따라 차후에 영주이민을 고려하고 있으며 추후 실제로 영주권을 획득하기도 한다. 그러나 영주권을 획득하여 호주사회에 정주할 자격이 주어진 사람이라고 하더라도 실제로는 주로 자신은 출신국 혹은 제3국에 거주하거나 등의 이른바 초국적(transnational) 이주자나 은퇴 후 출신국으로 재이주를 계획하는 역이주자 등, 기존의 이민제도 안에 포괄되지않는 다양한 이주패턴이 나타나고 있다. 즉 예를 들어 호주에 관광목적으로 처음 방문했다가, 영어능력을 키우거나 보다 많은 경험을 쌓기 위해 유학이나 워킹홀리데이로 다시 호주로 입국한 후, 호주사회에 정착하고 싶은 마음이 생겨 기술이민으로 정착을 하고, 그러나 출신국 혹은 제3국의 경제가 호전되어 사업 혹은 투자기회가 많아져서 경제활동을 위해 주로 해외에서 거주하게 되고, 은퇴의 시기가 되어 고향으로 돌아가고 싶어서 역이주를 선택하는 등의 복잡한 이주패턴

이 한 개인의 생애에서도 나타날 수 있다는 것이다.

IV. 이주민의 체류자격 및 사회권 보장

본 연구에서는 한국사회에서 이주민 사회권 보장여부에 관한 연구를 위해 주요연구대상을 ‘영주 외국인’, ‘결혼이주민’, ‘난민’, ‘이주아동’, ‘이주노동자’로 나누고 있다. 이러한 주요 연구대상의 범주를 위에서 살펴본 호주이민제도에 따라 분류할 경우 각기 다른 범주에 중첩적으로 포함된다<표 7>.

표7. 연구 대상 분류와 해당 호주비자 구분

| 연구대상분류 | 상세분류 | 해당호주비자 |
|--------|--|---|
| 영주외국인 | | 영주비자 |
| 결혼이주민 | 입국 후 2년 이후 /혼인 관계 3년 유지 (자녀가 있고 혼 인관계 2년 유지) | 파트너영주비자(100, 801) |
| | 입국 후 2년 이전 | 파트너일시비자(309, 820) |
| | 결혼이전 | 결혼예정비자 (300) |
| 난민 | 난민 인정자 | 난민, 인도주의영주비자 (200, 201, 202, 203, 204) 보호비자 (866) |
| | 난민지위신청자 | 방문, 일시거주비자 / 연결비자 |
| 이주아동 | 영주거주자의 자녀 등 | 영주비자 |
| | 일시거주자의 자녀 등 | 일시거주비자 |
| | 유학생아동 | 유학생비자 |
| 이주노동자 | 영주거주 노동자 | 영주비자 보유자 |
| | 일시거주 노동자 | 장기체류 사업비자(457), 워킹홀리데 이, 유학생 |
| | 유학생 | 유학생 |
| | E-6 이주여성 | 연예홍행(일시거주)비자 (420) |
| | 미등록이주노동자 | 초과체류자 (비자 없음) / 연결비자 |

1. 영주외국인의 사회권 보장

우선 ‘영주외국인’의 경우 위의 가족, 기술, 인도적 ‘영주이민제도’에 따라 체류중인 영주비자 보유자 모두가 해당된다고 볼 수 있다. 호주에서 영주권을 보유하는 영주외국인은 선거권 및 피선거권을 제외하고는 시민권자와 사실상 같은 수준의 권리를 보장 받는다.

가. 노동권

영주비자를 보유한 영주권자는 모두 별도의 노동허가 등이 없이 자유롭게 경제 활동을 할 수 있다. 노동조합에 대한 권리 등 기타 노동관련 권리 역시 시민권자와 차별 없이 누린다(Sect.351, Fair Work Act 2009).

나. 공무담임권 및 정치적 권리

그러나 공무법(Public Service Act 1999)에 따르면 공무담임권은 호주시민권자에게만 허용되기 때문에(Sect. 22(6)), 영주권자는 공무원이 될 수 없다. 군대의 경우 역시 원칙적으로 시민권자만 입대 할 수 있으나, 시민권신청자격이 있는 영주권자의 경우 예외적으로 군복무 중 시민권 획득을 조건으로 입대할 수도 있다(Defencejobs, 2012).

연방선거법(Commonwealth Electoral Act 1918)에 따르면 연방의회(Federal Parliament) 의원 선출을 위한 선거의 투표권은 기본적으로 시민권자에게만 부여되며, 영주권자 가운데 특별한 일부의 경우(1984년1월 26일 이전 영국신민(영국 및 식민지, 방글라데시, 홍콩, 싱가포르, 뉴질랜드, 가나, 케냐, 시에라리온 등 출신)으로 기존투표권이 있었던 사람)에 한해서 부여된다(Sect.93(1)). 즉 영주권자는 연방선거투표권이 없다. 주의회(State Parliament) 및 지방의회(Council)의 경우에도 대부분 마찬가지이나, 일부 주에서는 영연방(Commonwealth) 국가출신의 경우, 주 및 지방선거에 투표권을 허용하기도 한다(Australian Electoral Commission, 2011).

다. 국적 취득

호주에서 시민권(국적)을 취득하기 위해서는, 호주시민권법(Australian Citizenship Act 2007)에 따라 시민권 취득 이전에 기본적으로 영주거주 자격을 갖추고 있어야 하는데(Sect.21), 이른바 영주권 전치주의에 해당된다고 할 수 있다. 또한 영주거주 자격을 취득한 이후 일정한 거주기간요건(residence requirement)을 갖추어야 한다(Sect.22). 일반적인 거주기간요건은

- 시민권 신청 이전에 4년 이상 호주에서 거주해야 하며,
- 그 가운데 1년 이상은 영주거주자로서 거주해야 하고,
- 같은 기간동안 해외체류기간이 1년을 넘지 않아야 하며,
- 특히 시민권을 신청하는 연도에는 90일 이상 해외 체류를 하지 않아야 한다

는 것이다. 한편 호주 시민권자의 배우자인 경우에는 호주와 지속적이고 밀접한 소속관계를 증빙할 수 있을 경우 해외체류 기간이 지정된 기간을 초과하더라도 시민권 신청이 허용될 수 있다.

아울러 일반적으로 갖추어야할 자격으로 호주에서 거주할 예정이거나 호주와 지속적이고 밀접한 소속관계를 유지해야 하며, 18세 이상의 경우 선량한 품성(good character)을 갖추어야 한다. 이러한 자격을 갖춘 후 시민권시험(citizenship test)을 통과하고 시민권 수여식(citizenship ceremony)에 참석하여 호주시민권서약(Australian Citizenship Pledge)을 해야한다(Department of Immigration and Citizenship, 2011a).

라. 사회보장권

1991년 사회보장법은 법률의 주요 대상이 되는 호주거주자(Australian Resident)를 규정하면서

시민권자와 함께 영주권비자보유자를 포함하고 있다(Sect.7(2)). 즉영주권자는사회보장법에따른각종사회보장혜택을시민권자와 똑같이 받을 수 있는 대상이 된다.

그러나 영주권자 등 신규도착거주자(Newly Arrived Residents)의 경우 사회보장법에 규정된 사회보장을 받기위 해서는 일반적으로 영주권을 획득한 후 104주(2년)간 대기기간(waiting period)을 규정하고 있다(Sect.201AA, 549D, 575D, 623A 등). 대기기간 적용이 해당되는 보장제도로는

- 학자금지원(Austudy),
- 16세 이상 피보호자 보호자 급여(Carer Payment, caring for a person 16 years or over),
- 16세 미만 아동보호자 급여(Carer Payment, caring for a child under 16 years),
- 연방정부 어르신건강카드(Commonwealth Seniors Health Card),
- 저소득대상 건강보호카드(Health Care Card, low income),
- 장애인 이동수당(Mobility Allowance),
- 뉴스타트(실업) 수당(Newstart Allowance),
- 연금생활자 교육지원(Pensioner Education Supplement),
- 병기수당 (Sickness Allowance),
- 특별재정혜택 (Special Benefit),
- 청소년수당 (Youth Allowance)

등이 있다.

한편 일부 보장제도에 따르면 신규도착거주자대기기간 대신 ‘자격거주기간(qualifying residence)’ 요구조건을 갖추어야 하는 경우도 있는데,

- 자녀양육급여 (Parenting Payment)
- 미망인수당 (Widow Allowance)

의 경우 104주 이상 호주 거주경력이 있어야 하며,

- 노령연금(Age Pension),
- 장애지원연금(Disability Support Pension)

의 경우 10년의 거주경력이 요구된다(Centrelink, 2010a).

한편 영주비자보유자 가운데 신규 도착 거주자 대기기간 규정이 면제되는 대상이 있는데, 난민, 호주 시민권자 및 그 가족, 이전 에이미 104주 이상 거주한 사람들이 그러한 경우이다(Centrelink, 2010b).

대기기간은 사실 그 사회권 침해 가능성에 관하여 논란이 된 바 있다. 2000년 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 호주에서 시행되는 2년간의 대기기간 규정이 신규이주자로 하여금 “적절한 수준의 생활을 누릴 권리(right to an adequate standard of living)”를 침해할 가능성이 있으므로 그렇게 되지 않도록 보장할 것을 권고한 바 있다(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.50, para. 32, 2000). 이에 대해 호주정부는 난민의 경우에는 대기기간이 면제된다고만 답하였다(UN Document HRI/CORE/AUS/2007, 2008).

한편 자녀 양육 및 보육비용에 관한 지원과 관련해서는 신세제(가족지원)법(A New Tax System (Family Assistance) Act 1999)과 세법수정(출산보너스)법(Taxation Laws Amendment (Baby Bonus) Act 2002)에서 규정하고 있는데, 이 법의 경우 신규도착거주자에 대한 별도의 대기

기간을 요구하고 있지 않다. 따라서 이 법들에 따른 혜택의 경우 영주비자를 받은 사람은 별도의 대기기간 없이 즉시 혜택을 받을 수 있다. 여기에 해당하는 것으로는

- 가족세금혜택(Family Tax Benefit)
 - 모성면역수당(Maternity Immunisation Allowance)
 - 보육혜택(Child Care Benefit)
 - 출산보너스(Baby Bonus).
- 가 있다(Centrelink, 2010b).

마. 건강권

건강보험의 경우 호주에서는 국가가 운영하는 건강보험(Medicare)이 시행되고 있는데, 영주비자 보유자와 영주비자신청자 중 일부의 경우에도 모두 대기기간 없이 즉시 가입을 할 수 있다 (Medicare, 2011).

바. 교육권

호주의 교육제도는 연방정부가 아닌 각 주 정부가 자치적으로 운영하고 있다. 모든 주에서 6-15 세 사이의 초중등교육을 의무교육으로 정하고 있으며, 16-17세의 교육의 경우 대학 입학에 위해 선택할 수 있다. 모든 정부제공(공립)교육은 원칙적으로 무상 실시된다(UN Document HRI/CORE/AUS/2007, 2008). 이주민 거주비율이 가장 높은 뉴사우스웨일즈(New South Wales)주의 경우(2006년 인구센서스에 따르면 해외 출생자 비율이 25.6%) 영주비자보유자는 초중등교육에 대해 무상교육이 적용되며 직업교육 및 고등교육에 대해서도 시민권자와 같은 학비가 적용된다 (Sect.31, Education Act 1990(NSW)). 한편 영어가 모국어가 아닌 이주민학생들을 위해서 공립학교들은 대부분 제2언어로서의 영어(English as a Second Language: ESL) 수업을 제공한다.

한편 뉴사우스웨일즈 교육법(Education Act 1990(NSW))은 “외국학생(overseas student)”을 이민법(Migration Act 1958)에 따라 교육을 받을 자격이 있는 비자를 보유한 사람으로 규정하고 있는데, 영주권자는 예외로 하고 있다. 이들 “외국학생”에 대해서는 별도의 학비가 체류자격에 따라 달리 적용된다.

사. 정착지원

또한 영주거주자들은 구직네트워크(Job Network)를 통한 직업연결서비스 등 호주 정부가 제공하는 일반적 거주지원 서비스에 더해 이민자들을 위해 특화된 정착지원(specialised settlement services)의 혜택도 받을 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011n). 영주거주자를 위해 정부가 재정을 제공하는 정착지원 프로그램으로는

- 성인 이주민 영어프로그램(Adult Migrant English Program: AMEP)을 통한 영어언어 수업료 제공,
- 통번역서비스(Translating and Interpreting Service: IS)를 통한 현지 및 전화 통번역서비스
- 정착재정지원프로그램(Settlement Grants Program: SGP)을 통한 공동체 및 서비스기관 재정지원

- 인도주의 정착 서비스(Humanitarian Settlement Services: HSS) 프로그램을 통한 초기 난민 정착지원서비스 등이 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011m).

2. 결혼이주민의 사회권 보장

호주의 결혼이주민의 경우 입국 후 영주비자를 받기 전(대체로 2년이 되기 전) 파트너 일시 비자보유자와(대체로 2년 이상 거주하여) 파트너 영주비자를 획득한 사람, 아직 결혼하지 않았으나 혼인을 위해 입국한 결혼예정비자 보유자가 해당된다. 이들의 체류자격 및 보장 받을 수 있는 사회권은 아래에서 설명하는 것과 같이 각기 다르다. 파트너 비자로 입국하는 사람은 미성년 자녀와 장애 등으로 인해 자립 할 수 없는 부양가족을 동반할 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011c 김철효, 2010b).

한편 파트너 비자를 신청하려면 일반적으로 아래와 같은 사항을 갖추어야 한다.

- 호주 국내법에 따라 합법적인 혼인 (해외에서 혼인한 경우 해당국에서 합법적으로 이루어진 혼인인 경우 일반적으로 호주 국내법에 따라 합법적인 혼인인 것으로 간주된다)
- 배우자의 후견(sponsorship)
- 상대배우자와의 진정하고 지속적인 관계 유지
- 건강요건
- 품성요건(character requirement)
- 호주가치 선언(Australian Value Statement)

배우자의 후견과 관련하여, 호주 시민권자 혹은 영주권자인 배우자는 아래와 같은 요건을 갖추어야 한다.

- 배우자가 호주정부에 부담해야 할 모든 재정적 의무사항에 대해책임을 지고
- 배우자가 입국 후 최초 2년간 적절한 생활조건을 유지할 수 있도록 적절한 주거 및 재정 지원을 제공하여야 하며
- 배우자가 영어교육이 필요할 경우 그에 따라 필요한 재정적 및 기타의 지원(예를 들어 보육)을 제공하여야 하고
- 배우자의 호주 정착을 도울 수 있도록 정보 및 자문을 제공하여야 하는데, 여기에는 호주에 서의 고용에 관하여 배우자에게 알려주는 것이 포함된다
- 비자신청절차가 끝나기 전에 배우자와의 관계가 더 이상 유지되지 않거나 배우자에 대한 지원을 중단할 경우 즉시 이민시민권성에 알려야 한다.

배우자와의 관계유지와 관련하여, 진정하고 지속적인 관계가 유지되지 않았음에도 불구하고 파트너 비자를 신청하거나 부여받을 수 있는 예외적인 경우가 있는데, 아래와 같다.

- 혼인관계가 더 이상 유지되지 않으나, 18세 미만의 자녀에 대해가족법(Family Law Act 1975)에 따른 양육권(custodial rights)를 갖고 있는 경우
- 배우자가 사망한 경우, 배우자 사망의 원인이 아니었으면 혼인관계를 계속 유지하고 호주와의 밀접한 관계를 계속 발전시킬 수 있었을 것이라고 입증할 수 있는 경우

가. 파트너 일시비자 보유자

‘결혼이주민’의 경우 호주시민권자 혹은 영주권자와 해외에서 결혼했거나 호주 국내에서 결혼한 후 (또는 이성 또는 동성 간의 사실혼관계로 1년간 관계를 유지한 경우) 비자를 신청하면 최초에는 파트너일시비자(temporary partner visa: subclass 309 (국내신청), subclass 820 (해외신청))를 부여 받는다. 파트너 일시비자를 신청하면 동시에 파트너 영주비자까지 신청하는 것으로 되기 때문에, 일시비자를 받은 후 영주비자 자격요건을 갖추게 되면 별도의 신청절차 없이 영주비자를 받을 수 있다.

그러나 호주 입국 이전에 이미 혼인 관계가 3년 이상 지속되었거나, 2년 이상 지속되고 자녀가 있는 경우 호주 입국 이전에 파트너영주비자(permanent partner visa: subclass 801 (해외신청))를 신청하여 부여 받을 수 있다.

결혼이주민이 영주비자를 획득했을 경우(입국 후 2년 이후) 일반적인 영주비자 보유자에게 해당되는 사회보장 혜택을 받을 수 있으며, 일시비자보유 상태일 경우(입국 후 2년 이내) 일반적인 일시비자보유자가 그렇듯이 대부분의 사회보장 혜택을 받을 수 없다. 그러나 해당파트너가 호주시민권자인 경우 사회보장제도에 있어 신규도착거주자 대기기간의 적용을 받지 않기 때문에, 영주비자를 취득한 후 2년의 대기기간 없이 바로 보장을 받을 수 있다.

파트너일시비자보유자의 경우 노동 할 수 있는 권리가 부여되고, 교육을 받을 권리가 부여되지만 고등교육의 경우 정부재정지원을 받을 수는 없다. 국가운영건강보험(Medicare)의 경우 영주거주비자신청자 가운데 시민권자 혹은 영주거주자의 가족이 가입 할 수 있기 때문에, 파트너 일시비자보유자 역시 가입할 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011h). 그러나 일시거주자이기 때문에 위에서 설명한 일반적인 사회보장제도에 따른 혜택은 받지 못한다.

나. 파트너 영주비자 보유자

파트너 일시비자를 보유하여 2년 이상호주에서 체류할 경우, 혹은 2년 이하의 기간 동안만 체류하였다 하더라도 그 기간 중에 혼인관계가 3년째에 이르렀거나 2년째에 이르고 자녀가 있는 경우 파트너영주비자(permanent partner visa: subclass 100 (국내신청))를 부여 받을 수 있다. 파트너 일시비자를 신청할 경우 자동으로 파트너 영주비자까지 동시에 신청하게 되는데, 따라서 파트너 일시비자 소지자는 정해진 요건(2년 이상 체류)를 충족시키게 되면 별도의 신청절차 없이 영주비자를 받게 된다. 단, 이 과정에서 추가적인 서류의 제출이 요구될 수 있다.

그러나 호주 입국 이전에 이미 혼인 관계가 3년 이상 지속되었거나, 2년 이상 지속되고 자녀가 있는 경우 파트너 일시비자의 과정을 거칠 필요 없이 호주 입국 이전에 파트너영주비자(permanent partner visa: subclass 801 (해외신청))를 신청하여 부여 받을 수 있다.

일단 파트너 영주비자를 보유하고 나면 배우자와의 혼인관계의 유지 여부에 관계없이 그 비자를 보유할 수 있다. 즉 영주비자를 취득한 이후 이혼을 하게 되더라도 그 비자가 취소되지 않는다. 결혼이주민이 영주비자를 취득했을 경우(입국 후 2년 이후) 일반적인 영주비자 보유자에게 해당되는 사회보장 혜택을 받을 수 있다. 또한 영주권자에게 보장되는 모든 노동권, 교육권, 건강권이 동일하게 보장된다. 그러나 한국에서와는 달리 결혼이주민을 대상으로 하는 특별한 사회보장 혹은 사회서비스 프로그램이 정부차원에서 운영되는 것은 없다.

다. 결혼예정비자 보유자

아직 결혼을 하지 않았으나, 호주에 입국한 이후에 호주시민권자 혹은 영주권자와 혼인을 하고자 하는 경우 결혼예정비자(Prospective Marriage Visa: subclass 300)를 부여 받을 수 있다. 이 경우 비자발급일로부터 9개월 이내에 호주에 입국하여 후견한 배우자와 결혼을 해야 한다. 이후 계속 호주에서 거주하고자 할 경우 영주비자인 파트너비자를 신청해야한다.

결혼예정비자보유자의 경우 영주비자신청단계가 아니기 때문에 건강보험에는 가입할 수 없다(Medicare Australia, 2011). 또한 일시거주비자이기 때문에 일반적인 사회보장제도에 따른 혜택은 받지 못한다. 결혼예정비자 보유자의 경우 노동할 수 있는 권리가 부여 되고 교육을 받을 권리가 부여된다. 그러나 관련 정부재정지원은 받을 수 없다. 한편 이들은 영주비자신청단계가 아니기 때문에 건강보험에는 가입할 수 없다(Medicare Australia, 2011).

3. 난민의 사회권 보장

현행 호주난민제도에 따르면 해외에서 UNHCR 등에 의해 난민지위를 인정받고 호주로 입국하는 해외재정착난민 및 인도주의 비자나, 국내에 입국한 후 난민신청을 하여 호주정부에 의해 난민지위를 인정받는 보호비자 모두 영주비자이다. 난민지위신청 당시부터 혹은 이후에 해당비자가 만료된 사람에게에는 연결비자가 부여된다. 따라서 호주에서 난민지위를 인정받은 난민의 경우 모두 영주비자보유자라고 할 수 있으며, 난민지위신청자 가운데 일부는 기존의 방문비자, 일시거주비자 혹은 연결비자보유자이며 나머지는 비자가 없이 구금상태에 있다 할 수 있다.

가. 난민지위 인정자

‘난민’의 경우 해외재정착난민과 국내보호난민이 있다. 해외재정착난민의 경우 해외 제3국에서 UNHCR(유엔난민기구)로부터 난민지위를 인정받고 UNHCR에 의해 호주로의 재정착을 요청받은 난민(Refugee Visa, Subclass 200)들이 대부분이며, 이외에도 난민지위에 해당되는 사람들 가운데 긴급구조(Emergency Rescue)가 필요하거나(Emergency Rescue Visa, subclass 203), 위기에 처한 여성(Woman at Risk)에 해당되는 경우(Woman at Risk Visa, Subclass 204)를 대상으로 하는 프로그램도 있다. 또한 난민의 지위에 해당되는 않으나 상당한 차별이나 인권침해의 위협에 있는 사람의 경우 호주 국내 관련기관의 추천을 받아 입국 할 수 있는 특별인도주의프로그램(Special Humanitarian Program)도 있다(Subclass 201, 202). 이러한 프로그램들을 통해 입국하는 난민들은 모두 영주비자를 부여받는다(Department of Immigration and Citizenship, 2011).

국내보호난민의 경우 호주에 입국한 후 난민보호(protection)을 신청한 경우인데 난민심사절차를 밟은 후 난민지위를 인정받게 되면 영주비자인 보호비자(Protection Visa, Class XA, Subclass 866)를 부여받게 된다. 지난 1999년 존하워드(John Howard) 보수정권에 의해 도입되어 국내외로부터 인권침해 비난을 받아온 일시보호비자(Temporary Protection Visa)는 2008년 10월 노동당정권이 들어서면서 폐지되었다(Department of Immigration and Citizenship, 2011j). 이 제도는 당시 불법 입국하여 난민지위를 신청한 경우 난민지위를 인정받더라도 영주비자를 부여 받지 못하고 3년마다 비자를 재신청하게 하는 제도였다(Philips, 2004). 현행 보호비자는 영주비자이다.

난민지위 혹은 그와 유사한 인도주의자격을 인정받은 모든 난민은 영주거주자로서 누릴 수 있는

모든 사회권 보장을 받을 수 있다. 또한 사회보장법에 따르면 위에서 언급한 바와 같이 난민은 2년 간의 신규 도착대기기간이 적용되지 않아, 입국 즉시 각종 사회보장혜택을 받을 수 있다. 또한 일반 영주권자와 똑 같은 노동권을 인정받으며, 국가운영 건강보험 가입대상이 된다.

아울러 위에서 설명한 영주거주자에게 제공되는 모든 정착서비스를 제공받으며, 특히 난민정착지원에 특화된 인도주의정착서비스를 받을 수 있다. 이 서비스는 난민들의 초기 정착단계에서 각종 사회보장제도, 교육제도 등에의 연결, 안정적 장기숙소 마련 등을 개별사례별로 관리해주는 프로그램이다 (Department of Immigration and Citizenship, 2011i). 이 프로그램은 난민의 정착지원을 주요 목표로 하는 것으로 특별한 의료서비스가 포함되어 있지 않다. 호주에서 난민은 영주거주자이기 때문에 의료서비스를 비롯한 모든 사회보장 혜택을 시민권자 및 영주거주자와 동등하게 받는다.

나. 난민지위 신청자

호주에 입국한 후 난민지위를 신청하고 그 결과를 대기 중인 난민지위 신청자의 경우 신청기간 동안 기존의 방문 혹은 일시거주비자가 유지되거나, 연결비자를 부여받을 수 있다. 난민지위신청 당시방문 혹은 일시거주비자가 만료되지 않은 경우에는 해당비자가 만료될 때 까지 기존의 체류조건에 따라 사회권보장의 수준이 정해진다. 그러나 기존의 방문 혹은 일시거주 비자 자격을 가진 당시에 노동권을 인정받는 것을 제외하고는, 사회보장권, 건강권 등 별도의 사회권 보장이 되지 않았기 때문에 새로이 보장되는 권리는 없다고 보아야 하다.

난민지위신청자(asylum seeker) 가운데 신청 당시 불법체류상태이거나 난민지위심사과정 중 비자기간이 만료된 경우에는 연결비자(Bridging Visa)를 부여 받을 수 있다. 연결비자는 비자를 발급하게 된 사유가 해결될 때까지 유효하며, 정해진 체류기간이 없다.

난민지위를 신청하고 결과를 기다리고 있는 사람의 경우비자신청 당시의 체류자격에 따라 노동허가 여부가 다르다. 즉 유학생비자로 입국한 경우 유학생에게 허용되는 해당노동시간(보통주 20시간)만큼 노동을 할 수 가있다. 그러나 2009년 7월부터 적용되는 규정에 따르면 보호비자를 신청한 사람, 즉 난민지위 신청자에게는 일반적으로 노동허가를 부여하는 것으로 정하고 있다. 따라서 연결비자를 받았으나 노동허가를 부여받지 못한 경우에는 ‘노동을 해야 하는 절박한 이유’, ‘난민지위신청이 늦어진 납득할 만한 이유’ 등을 제시하면 노동허가가 부여된다(Department of Immigration and Citizenship, 2010).

한편 영주거주비자신청자 가운데 노동허가가 있는 비자를 보유하고 있는 사람이거나 호주시민권자 혹은 영주거주자의 가족인 경우에는 국가운영 건강보험에 가입할 수 있도록 하고 있는데, 난민지위 신청자가 대부분 여기에 해당되기 때문에 결국 건강보험에 가입 할 수 있다고 볼 수 있다 (Medicare Australia, 2011).

호주 이민시민권성(Department of Immigration and Citizenship)은 난민신청자에게 난민신청자 지원제도(Asylum Seeker Assistance Scheme: ASAS)를 호주적십자사(Australian Red Cross)를 통해서 제공하고 있는데, 여기에는 재정지원, 개별사례지원 등이 포함된다. 재정지원은 일반적으로 보호비자신청 이후 6개월이 지났으나 결정되지 않았거나, 6개월 이내라 하더라도 미동반 아동, 노령, 18세 이하 아동부양가족, 장애, 질병, 고문후유증 등으로 인한 노동능력상실, 호주 도착 이후의 상황으로 인한 재정상 곤란 등의 이유가 있을 경우 신청할 수 있다. 또 난민지위신청이 기각되어

난민재심재판(Refugee Review Tribunal) 단계에 있는 경우에도 신청 할 수 있다. 또 보호비자신청을 준비하는 사람들의 경우에는 이민자문 및 신청지원제도(Immigration Advice and Application Assistance Scheme: IAAAS)를 통한 법률지원을 받을 수도 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011g).

그러나 해상을 통한 불법입국 시도 중 검거된 사람들은 구금시설에 구금된 상태에서 난민신청절차를 밟게 된다. 그리고 일반적인 사회보장혜택을 전혀 받을 수 없다. 이들 중 일부는 추후에 연결비자를 부여받아 구금이 해제되고 사회로 나온 상태에서 난민신청절차가 계속될 수 있는데, 그럴 경우 일반적인 난민신청자가 받을 수 있는 각종혜택을 받을 수 있다. 최근에는 구금시설 내에서 난민신청자들의 처우, 정신건강문제, 폭력 사태등이 문제가 되어 사회적으로 큰 이슈가 되고 있기도 하다(김철효, 2010a).

4. 이주아동의 사회권 보장

‘이주아동’의 경우 호주이민제도상 다양한 범주의 대상자를 고려할 수 있다. 우선 영주이민제도에 따라 이주한 영주거주자의 자녀, 가족이민으로 이주한 호주시민권자 및 영주거주자의 자녀, 인도주의프로그램 및 난민가족 재결합 제도에 따른 난민의 자녀 등이 있으며, 이들은 모두 영주비자를 보유하고 있다. 또한 부모가 동반하지 않은 미동반 난민 아동의 경우도 있다. 일시 입국의 경우 방문자의 자녀, 유학생의 자녀, 일시 거주프로그램에 따른 장기체류사업비자(457비자) 보유자들의 자녀 등 일시거주자 자녀들이 있으며, 유학을 목적으로 입국한 미성년 유학생도 있다. 또한 체류초과자의 자녀들도 고려할 수 있다.

가. 영주권자 아동

‘이주아동’ 가운데 영주거주자의 자녀, 가족이민으로 이주한 호주시민권자 및 영주거주자의 자녀, 인도주의프로그램 및 난민가족재결합제도에 따른 난민의 자녀 등 영주비자보유자의 경우 위에서 설명한 영주비자 보유자가 보장받는 사회권을 동일하게 보장받는다.

시민권과 관련해서도 영주비자를 보유한 아동은 성인과 같은 절차를 밟아야 한다. 그러나 현행 호주시민권법의 출생에 따른 시민권 획득에 관한 규정에 따르면

- 호주에서 출생한 아동 가운데 부모 중 일방이 시민권자이거나 영주비자보유자인 경우 출생과 함께 호주시민권을 획득하게 되며
- 호주에서 출생하였으나 부모가 모두 시민권자나 영주비자보유자가 아닌 경우 해당아동이 10세가 될 때까지 대부분의 시간을 호주에서 거주할 경우

10세가 됨과 동시에 자동으로 호주시민권을 획득한다(Department of Immigration and Citizenship, 2011b).

나. 미동반 난민 아동

한편 호주에서는 영주비자를 획득하였으나, 부모가 동반하지 않은 미동반 난민 아동(Unaccompanied humanitarian minor)에 대해서는 영주비자에 따른 기본적인 사회보장에 추가하여 이민아동후견법(Immigration Guardianship of Children Act 1946)에 따른 추가적인 보호시스템을 갖추고

있다. 미동반 난민 아동 가운데 호주에 부모나 21세 이상의 친척이 없는 경우에는 이민시민권성장관(Minister for Immigration and Citizenship)이 이들 아동의 법적 후견인이 되고, 정부가 운영하는 미동반 난민 아동 프로그램(Unaccompanied humanitarian program)에 따라 이민시민권성의 해당직원이나 주 정부의 복지담당직원이 이민국적성장관의 위임을 받아 이들의 복지문제를 감독하고, 정착을 지원한다. 해당아동이 18세가 되거나, 호주를 영구적으로 떠나거나, 호주시민권을 획득하거나, 호주에 거주하는 21세 이상의 친척이 이들 아동에 대해 책임을 지는 등 이민아동 후견법의 적용대상이 아니게 될 경우 이 프로그램의 적용이 종료된다(Department of Immigration and Citizenship, 2011k).

다. 일시거주자 자녀

방문자의 자녀, 유학생의 자녀, 일시 거주프로그램에 따른 장기체류사업비자(457비자) 보유자 등 일시거주자자녀들이 있다. 이들은 모두 호주의 사회보장제도에 따른 혜택을 받지 못하는데, 이들의 자녀 역시 마찬가지이다. 그러나 건강보험의 경우 이들 일시거주자들은 입국 당시 이미 민간 운영건강보험에 가입하는 것을 조건으로 하기 때문에 이들의 자녀 역시 마찬가지로 그에 따른 건강보험 보장을 받는다(Department of Immigration and Citizenship, 2011).

교육과 관련해서는 기본적으로 모든 아동은 체류자격과 관계없이 학교에 등록 할 수 있으며, 개별 주별로 제도가 다르지만 이주민이 가장 많이 거주하는 뉴사우스웨일즈 주의 경우 방문자, 유학생, 일시거주자의 자녀들의 경우 일시거주자프로그램(Temporary Resident Program)에 따라 공립 학교에 등록 할 수 있다. 그러나 이들의 경우 영주거주자와 달리 학비를 내야 하는데, 보유하고 있는 비자에 따라 학비가 다르다. 예를 들어 일시 거주자 비자보유자의 자녀의 경우 유학생 아동에게 부과되는 가장 높은 학비의 절반에 해당하는 학비를 내야하며, 부모가 유학생 비자로 입국한 동반 자녀의 경우 부모가 직업교육기관에 등록하였으면 가장 높은 학비와 비슷한 수준, 부모가 고등교육 기관에 등록하였으면 그 절반에 해당하는 학비를 지불하여야 하며, 부모가 박사과정에 등록한 경우 해당 아동은 공립학교의 학비가 면제된다. 이들 아동들은 모두 제2언어로서의 영어수업을 받을 수 있으나, 방문자 자녀의 경우 그 혜택을 받을 수 없다. 한편 이들 아동은 중등교육(7-12학년) 과정의 우수학생을 대상으로 하는 선별고등학교(Selective High School), 종합고등학교(Comprehensive)의 선별학생과정(Selective component), 초등교육(유치원~6학년) 과정중 5~6학년의 영재아동들을 대상으로 하는 기회수업(Opportunity Class)에는 일반적으로 다닐 수 없다(NSW Government Education and Communities, 2009).

유학을 목적으로 호주에 입국한 유학생 아동의 경우 부모 또는 법적보호자가 의무적으로 동반하여야 한다. 뉴사우스웨일즈 주의 경우 유학생 아동의 경우 다른 이주아동에 비해 가장 높은 액수의 학비를 지불하여야 한다. 일반적 유학생 및 일시거주자와 마찬가지로 사회보장제도의 혜택을 받지 못하며, 건강보험은 민간운영보험에 의무적으로 가입하여야 한다.

라. 미등록 이주아동

체류초과자의 자녀를 포함한 미등록 이주아동의 경우 역시 합법적인 일시거주자와 마찬가지로 일반적인 사회보장제도의 혜택을 받지 못한다. 교육과 관련하여 뉴사우스웨일즈 주의 경우 교육법

(Art.3, Education Act 1990(NSW))에서 뉴사우스웨일즈 주에서 공립학교에 입학할 수 있는 체류 자격은 이민법(Migration Act 1958)에 따른다고 규정하고 있다. 이민법에서는 미등록 이주자인 경우 교육권에 대해 별도로 규정하고 있는 것이 없고, 교육법에서는 학교등록절차 중 해당아동의 비자를 제출하고 주 정부교육기관에 등록하도록 하고 있는데, 이 때문에 사실상 공립학교에 입학하기는 어렵다고 볼 수 있다. 그러나 체류초과로 인한 미등록이주아동의 문제는 사회적으로 알려지거나 공론화된 적이 많지 않으며, 그 숫자나 현황은 잘 파악되지 않고 있다.

출생신고와 관련하여서는 각 주정부에서 관장하고 있는데 뉴사우스웨일즈의 경우 검찰법무성(Department of Attorney General and Justice) 산하의 출생사무소(Registry of Birth, Death and Marriage)가 담당한다. 뉴사우스웨일즈 주에서 출생한 모든 아동은 출생신고를 할 수 있다. 그러나 출생신고 시 신청자(부모)의 신분을 증명하는 첨부서류가 제출되어야 하는데, 미등록인 경우 최소한 출신국의 여권(유효기간이 지난 것도 인정), 신용카드 혹은 현금카드, 주거지 주소로 발행된 전기요금 등 고지서 등의 서류가 첨부되어야 한다.

한편 현 노동당 정부(이민시민권성)는 해상을 통한 불법입국자 및 단속된 초과체류자 등 미등록 이주민에 대한 구금과 관련하여, 2010년 10월 이주아동은 어떠한 경우에도 구금시설에 구금될 수 없다고 발표하였다. 난민신청 중인 미등록 이주아동 및 그 가족의 경우 연결비자를 발급하여 구금을 해제하거나, 그러한 조건에 해당되지 않을 경우 일반 사회의 구금대체장소(Alternative Place of Detention: APOD)에 거주하면서 정기적으로 해당기관에 보고하도록 하는 사회구금(community detention)을 받도록 하고 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011k).

5. 이주 노동자의 사회권 보장

호주의 이민정책에는 기본적으로 미숙련 혹은 단순 노동력 수급을 위한 제도가 없다. 호주의 맥락에서 엄밀히 말하자면 ‘이주노동자’에는 영주권자의 다수를 차지하는 기술이민자가 해당된다고 할 수도 있다. 그러나 한국에서 흔히 이주노동자라고 부르는 일시적으로 노동을 위해 거주할 것을 허가 받고 입국한 노동자에 해당되는 사람들은 일시거주 프로그램에 따른 장기체류사업비자(457비자) 보유자가 주로 해당된다고 볼 수 있다. 이들은 고용주의 추천을 받아 입국 하여 특정 분야 혹은 직장에서 최대 4년 동안 거주 하면서 노동을 할 수 있다. 가족동반이 허용되며, 추후 자격 요건을 갖춘 경우 영주거주 비자를 신청할 수도 있다. 이들은 호주에서 필요로 하는 기술자격을 갖춘 사람들이다.

그러나 호주에서 필요로 하는 단순노동력의 상당 부분은 워킹홀리데이 비자 보유자, 유학생 등 일정 기간 동안 노동이 허가된 일시거주 비자 보유자와 기술 혹은 가족이민자의 동반가족이나 난민 등 영주거주자들이 담당하는 경우가 많다. 워킹홀리데이 비자 보유자는 1년 체류기간 동안 제한 없이 노동이 허가되며, 유학생의 경우 학기 중에는 주 20시간, 방학 중에는 주 35시간 노동이 허용된다. 따라서 이들도 이주노동자의 범주에 중첩적으로 포함된다고 볼 수도 있다. 본 연구에서는 주로 일시거주 프로그램에 따라 입국한 장기체류사업비자 보유자, 워킹홀리데이 비자 보유자 등을 중점적으로 다룬다.

한편 한국에서 ‘E-6 이주여성’으로 흔히 분류되는 연예홍행비자 보유 여성의 경우 호주에서는 일시거주프로그램을 통한 ‘연예홍행비자(Entertainment Visa: subclass 420)’를 부여받은 사람에

해당 된다고 할 수 있다. 연예홍행비자로입국하는사람은후견기관이지정한 2년이내의 기간동 안 체류할 수 있으며, 배우자 및 부양가족을 동반 할 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011h).

호주에서 ‘미등록이주노동자’는 초과체류자(overstayer)로 구분되며 대부분이 일시비자를 부여받고 입국하였으나, 이후 체류허용기간을 초과하여 거주하는 사람들이다. 이들 가운데가장 많은 수를 차지하는 경우는 방문자이며, 이어 유학생, 일시거주자 등의 순이며, 2010년 6월 현재 53,900명으로 집계되고 있다. 이들 초과체류자 가운데 법적, 의료적, 인도적 등 긴급히 해결해야할 문제의 해결을 위해 체류가 필요하다고 인정되면, 연결비자(Bridging Visa)를 부여 받을 수 있다. 연결비자는 비자를 발급하게 된 사유가 해결될 때까지 유효하며, 정해진 체류기간이 없다. 초과체류자를 국적별로 보았을 때, 중국출신이 가장 많으며(13.9%), 미국(9.3%), 말레이시아(7.2%), 영국(6.4%), 한국(4.8%) 순이다(Department of Immigration and Citizenship, 2011e).

가. 장기체류 사업비자(457비자)

장기체류 사업비자(457비자)는 입국 이전에 고용주와 노동계약을 체결하고 지정된 업체에서 4년 이하의 기간 동안 노동할 수 있도록 허용하는 비자이다. 고용주는 해외노동자가 필요로 하는 일자리 및 그 일자리를 채울 해외노동자를 추천하고, 노동자가 해당직종에 대한 기술, 자격, 경력 등을 인정을 받아 정부의 승인을 받으면, 고용주가 그 노동자를 후견하여 고용하는 제도이다.

노동자가 호주에 입국한 이후 다른 직종 혹은 업체에서 일하고 싶을 경우 새로운 고용주와 노동계약을 체결하고 추천을 받고, 정부로부터 승인을 받으면 된다. 새로운 비자를 신청할 필요는 없으나, 기존의 비자에서 정한체류기간 이내에서 변경가능하며, 변경 횟수에는 제한이 없다. 기존 업체에서 고용이 중단된 경우 28일 이내에 새로운 고용주를 찾아서 고용주 변경을 신청해야 한다.

체류기간이 만료되었을 경우고용주의 후견을 받아 새로이 457비자를 신청할 수 있다. 혹은 자격요건에 맞는 다른 종류의 비자를 신청할 수도 있다. 노동자는 체류기간 중에 자신의 요건에 맞는 다른 종류의 비자를 새로이 신청할 수 있는데, 따라서 노동자는 자격요건을 갖출 경우영주권을 신청할 수 있는 것이다.

이 비자로 입국하는 사람은 가족동반이 허용된다. 동반가족은 노동을 할 권리와 교육을 받을 권리가 보장된다.

또한 이민시민권성은 457비자신청자를 위해 해당 노동자가 누릴 수 있는 노동권을 명시하고 있는데, 노동조합에 가입할 권리, 작업환경에 대한 권리, 차별 및 부당한 처우를 당하지 않을권리 등 호주 시민권자인 노동자가 누리는 모든 권리를 보장 받는다. 또한 임금과 관련하여 고용주는 해당에게 시장임금수준(market salary rate)에 따른 임금 이상을 지급하도록 정하고 있다. 호주정부는 이주노동자가 호주에서 거주하는 데 적절한 수준의 최저소득에 해당하는 금액을 일시 기술이주 최저소득(Temporary Skilled Migration Income Threshold)로 설정하여 매년 발표하는데, 2011년 7월 1일 현재 적용되는 임금액은 연봉 49,330달러(한화 약 5,700만원)이다.

일반적으로 일시거주 비자보유자에게 그러한 것처럼 457비자 보유자 역시대부분의 사회보장제도 혜택은 받지 못한다. 의료보험의 경우 국가운영 보험에는 가입하지 못하며, 비자발급 이전에 지정된 민간보험에 가입하여야 한다.

한편 최근 457비자와 관련한 인권침해가 논란이 되고 있다. 주로 문제가 되는 것은 노동자가 직업을 바꾸고자 할 때 기존의 노동계약이 파기된 이후 28일 이내에 새로운 고용주로부터 추천을 받아야 하는데, 현실적으로 그 기간이 너무 짧기 때문에 결국 많은 노동자들이 고용주로부터 자유롭지 못한 상황에 처하는 경우가 많다는 것이다. 특히 호주제조업노동자조합(Australian Manufacturing Workers' Union)을 비롯한 노조들은 이러한 문제로 인해 노동자들이 노동권과 관련하여 부당한 대우를 당하더라도 감수해야 하는 경우가 많다고 지적하고 있다(Dorin, 2011). 또한 학계에서는 호주정부가 최근 기존의 영주이민의 정책에서 일시거주 이주를 통한 노동력 수급을 더 확대하는 방향으로 옮겨가고 있다고 지적하면서, 그로 인해 발생할 수 있는 사회적 영향에 대해 주목하고 있다.

나. 워킹홀리데이 비자

워킹홀리데이 비자는 호주와 워킹홀리데이 협정을 맺은 국가(영국, 한국, 아일랜드 등) 출신의 18~30세 사이에 해당되는 사람들에게 1년 미만의 기간 동안 체류하면서 노동과 학업을 할 수 있게 허용하는 제도이다. 노동할 수 있는 업종에는 제한이 없으나 해당 기간 동안 동일한 고용주에게 6개월 이상 고용되어서는 안 된다. 교육은 4개월까지만 허용된다. 해당기간 동안 특정 시골지역에서 3개월 이상 노동한 경우에는 1년 더 비자를 연장할 수 있다.

이 비자는 거주비자가 아닌 방문자(visitor) 비자로 노동이나 교육을 주목적으로 도입된 제도가 아니다. 따라서 해당 비자 보유자는 호주의 사회보장제도의 혜택을 받지 못하며, 가족동반 역시 허용되지 않는다.

2011년 12월 31일 현재 워킹홀리데이 비자로 입국한 사람은 130,612명으로 국적별로 보면 영국 출신이 25,989명으로 가장 많고, 한국 출신이 21,627명으로 그 다음으로 많다. 다음으로는 독일(14,524), 아일랜드(13,359), 프랑스(11,279) 등의 순이다. 최근 이들 워킹홀리데이 비자 입국자들이 호주시민권자 및 영주권들이 기피하는 분야에서 노동을 하는 경우가 많으며, 이들의 열악한 노동조건이 문제가 되기도 한다(Crock, 2011). 특히 최근에는 워킹홀리데이로 호주에 입국한 한국 여성들 가운데 상당수가 성매매에 연루되어 있다는 보도가 나오면서, 이 문제에 대한 한국 정부 차원의 대책이 이루어지고 있다(엄상현, 2011). 그러나 호주에서는 성매매가 합법화되어 있기 때문에 심각한 착취 등이 없을 경우에는 실질적인 문제 해결에는 어려움이 있다.

다. 유학생

유학생의 경우 일반적으로 학기 중에는 2주당 40시간, 방학 중에는 시간제한 없이 노동이 허가된다(연구석사 및 박사과정 학생의 경우 노동시간에 제한이 없다). 노동이 허가되는 업종에는 제한이 없다. 다른 일시거주 비자보유자와 마찬가지로 다른 사회보장제도의 혜택을 받을 수는 없다. 의료보험의 경우 유학생 비자 발급 요건으로 민간보험인 유학생 건강보험(Overseas Student Health Cover)에 의무적으로 가입하도록 하고 있다. 민간보험 회사는 주로 해당 교육기관이 지정한다.

호주에서는 최근 유학생에 대한 인종차별, 인권침해 문제가 사회적으로 제기되고 있는데, 여기에는 유학생들의 열악한 노동권 문제도 제기되고 있다. 호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission)는 최근 유학생 인권침해문제를 심각하게 인식하고 관련 조사 및 보고서 발표, 토론회

개최 등을 하고 있다(Australian Human Rights Commission, 2012).

라. 연예홍행 비자 보유자

한편, 한국의 E-6 이주여성과 유사한 자격의 호주비자는 연예홍행비자이다. 이 비자는 스포츠비자(Sport visa, Subclass 421), 종교종사자비자(Religious Worker visa, subclass 428) 등 다른 전문직 입국(Specialist entry) 비자와 마찬가지로 관련 단체, 정부기관, 외국정부기관, 해당 자격이 있는 개인 등 후견인이 해당비자신청인을 후견하여 고용하는 형태로 이루어진다. 비자신청인은 지켜야 할 의무사항이 있는데,

- 후견인 고용주를 위해 일해야 하며 실직 혹은 이직 금지
- 비자 신청 당시 지정된 직책 혹은 직종이 아닌 위치에서 근무 금지
- 후견인 고용주 이외의 추가적인 부업 노동 금지

등의 제한이 있다. 그러나 해당 신청인이 직장을 바꾸기를 원할 때에는 새로운 후견기관 혹은 후견인이 해당 신청인을 지명하여 승인받을 경우 비자를 재신청 할 필요 없이 계속 일을 할 수 있다.

후견인이 지켜야 할 의무사항으로는

- 이민법에 따른 감독관에 협조
- 관련기록 및 정보의 보관 및 제공
- 비자신청인을 채용 및 후견과 관련하여 발생한 비용을 후견인으로부터 보전 (혹은 그러한 시도) 금지
- 신청인의 불법체류 등에 따른 강제추방 등 발생 시 비용부담
- 해당 신청인이 지정 직종, 프로그램 혹은 활동에 종사하도록 보장
- 해당신청인이 임금을 받지 않는 경우기준에 따르는 적절한 수준의 숙소제공

등이 있다.

연예홍행비자는 최대 2년까지 거주할 수 있는 일시거주비자이며, 이 비자의 보유자는 일시거주자로서 영주비자보유자가 받는 각종 사회보장혜택을 받지 못한다. 아울러 건강보험의 경우 일시거주자로서 국가운영건강보험에는 가입 할 수 없으나, 비자발급요건(condition 8501)으로 적절한 건강보험에 가입할 것을 의무화하고 있기 때문에 지정된 민간운영건강보험에 가입하여야 한다. 연예홍행비자보유자는 가족을 동반할 수 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011q).

마. 미등록 이주노동자

한편, 호주에서 미등록이주노동자라고 볼 수 있는 사람들은 대부분 방문자, 유학생, 일시거주비자를 보유하다가 그 기간이 초과된 초과체류자라고 할 수 있다. 그러나 그 수는 상대적으로 많지 않으며, 그 가운데 다수는 단순히 일시적으로 초과 체류를 하고 곧바로 출국하는 경우라고 알려져 있다. 또한 호주 이민국적성은 일반적으로 초과 체류한 사람들은 출국, 비자연장 혹은 변경, 초과 체류와 관련된 문제의 해결 등을 위해 연결비자를 발급하여 미등록 상황에 빠지지 않도록 하고 있다(Department of Immigration and Citizenship, 2011l). 그러나 최근 중국 출신의 장기 거주미등록 이주노동자에 대한 단속이 벌어지기도 하고 있으며, 지난해에는 13년간 미등록상태로 호주에 거주한 한 한국인 출신 건설노동자가 기아와 질병으로 사망한 사건이 발생하여 호주 사회에 충격

을 주기도 하였다(김철효, 2010a).

이들 초과체류자들은 대부분 일시거주비자로 입국한 경우이기 때문에 초과 체류하기 이전부터 이미 위에서 설명한 바와 같은 일반적인 사회보장제도의 혜택을 받지 못한다. 그러나 건강보험의 경우 이미 민간운영 건강보험을 가지고 있으며, 대부분 초과 체류여부와 관계없이 갱신할 수 있다. 한편 한국에서 논란이 되고 있는 공무원이 미등록 외국인을 발견했을 때 통보할 의무를 규정하는 “통보의무”는 호주 이민법에서 규정하고 있지 않다.

영국에서의 이주민에 대한 사회권 보장

I. 개요

영국에서는, 사회보장권을 포함한 전반적인 사회권 적용 대상자를 국민, 영주권자, 그리고 (학생을 제외한) 비이민 합법적 체류자로 분류하고 있다. 이들 모두에게 공통적으로, 건강보험, 고용보험, 국민연금 등의 사회 보장 혜택이 적용된다. 다만, 최근의 한 법원 판례로 인해, 국민연금의 경우 영주권이 있다하더라도, 영국 국내에서 6개월 이상 지속적으로 거주해야만 수령이 가능하게 되었다. [*Patmalniece v Secretary of State for Work and Pensions [2011] UKSC 11*]

또한, 국민과 영주권자에게만 적용되는 사회 보장 수당 및 혜택이 있는데, 이러한 사회 보장 수당 및 혜택은 우리나라 공공부조와 유사한 성격의 사회보장 수당으로 볼 수도 있다. 다만, 세금을 재원으로 하나, 신청자의 재정적 능력 혹은 신체장애 상태에 따라 수혜여부가 결정되는 'Mean-tested'와 신청자의 재정적 능력을 고려하지 않는 'Non-means tested'로 구분된다. 'Means-tested'에는, 무료 공공주택, 간병인 수당, 세제상 특전 (감면), 주택보조금, 소득 지원, 소득수준에 따른 실업수당 (구직자 보조금), 중증 장애인 수당이 있고, 대표적인 'Non-means tested' 로는, 아동 양육 수당 및 장애인 생활 보조금 등이 있다.

이 밖에, 국민과 영주권자에게 차별 적용되는 사회권에는, 유럽 연합국가들에서 근로할 수 있는 노동권이 있다. 영국 국민만이 다른 유럽 연합국가들에서 제한 없이 근로할 수 있는 권리를 누릴 수 있고, 그밖에 차별 적용되는 사회보장 혜택이나 수당은 없다.(www.ibbd.gov.uk) 그러면, 다음과 같이 사회권 적용 대상자, 예외 적용 대상자, 그리고 체류권 및 사회보장권에 대한 세부 사항을 살펴보기로 한다.

1. 영주권자의 체류권

영국에서 영주권자는, 영국에 체류하며, 영구 정착할 의사가 있는 자에 한해, 아무 제약 없이 근로하고, 영주할 수 있다. '*Indefinite Leave to Remain* (ILR)'이라고 불리는 영주권을 신청하기 위해서는, 영국에서 5년간 합법적 신분으로 거주해야 하는데, 합법적으로 거주할 수 있는 체류 자격에는 - 근로권이 있는 자 (work permit holders), 사업을 영위하는 자 (businessperson), 투자자 (innovator or investor), 외교관 혹은 개인의 사설 가사 도우미, 다른 정부의 관공서 등 국외 직원, 선교사 혹은 종교 단체 직원, 해외 항공사의 지상 근무 직원, 독립적으로 활동하는 변호사, 작가, 저자 혹은 예술가, 영국인을 선조로 둔 후손, *Highly Skilled Migrant Program* (HSMP)하에서 정착한 고급 기술 인력 이민자가 있다. 다만, 영주권자가 영국령을 2년 6개월 이상 지속적으로 떠나 있는 경우, 영국에 체류, 영구 정착할 의사가 없는 것으로 보아, 관계 당국에서 영주권을 박탈할 수도 있다.

2. 비이민 합법적 체류자를 포함한 이주민에게 적용이 되는 사회보장권

'비이민 합법적 체류자'와 같이 영국내 체류에 따른 제약이 있는 자는, 공적 재원 (세금)으로만 운용되는 사회보장 수당 및 혜택은 받을 수 없는 것이 원칙이다. 즉, 세금이 아닌, National Insurance Contributions로 운용되는 사회보장 수당 및 혜택의 경우, 신청할 수 있고, 이에 따라, 비이민 합법적 체류자도 수급 대상으로 분류한다. 이는, 체류자가 영국에서 근로/체류하면서, 일정

부분 한국의 '공적 연금 체계'에 상응한다고 볼 수 있는 'National Insurance' 에 의무적으로 기여금을 내기 때문으로 이해할 수 있다. 이러한 사회 보장 수당에는,

- (1) Statutory Maternity Pay ('SMP') - 최소한 26주 이상 지속적으로 한 사업장에 근무중에, 임신하여 출산예정일이 있는 주로 부터 15주 이전까지 근무하며, 주급 102파운드 이상을 지급받는 자에게 제공하도록 의회가 지정한 수당;
- (2) Maternity Allowance - 'SMP'수당을 받을 수 없고, 출산 예정일을 11주 미만 앞둔 여성이, 출산예정일이 있는 주의 이전 주를 포함하여 '건설 혹은 시험 기간 66 주'중 최소한 26주 이상 지속적으로 한 사업장에서 근무하면서, 평균 주급30파운드 이상을 최소한 13주 동안 지급받았다면, 사회 보장 업무를 담당하는 국가 기관 'Jobplus Centre'가 지급하는 수당;
- (3) Statutory Sick Pay - 질병으로 인해 연속적으로 4일 이상 근무 할 수 없고, 평균 주급 102파운드 이상을 지급받으며 일한 자에게 제공하도록 의회가 지정한 수당 등이 있다.

(http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Illorinjured/DG_10018786?CID=MTB&PLA=url_mon&CRE=sick_pay)

3. 예외적으로 비영주권자 신분이라도 신청이 가능하며, 수급할 수 있는 사회보장권

다음의 각호에 해당하는 자는, 영국 국민이나 영주권자가 아니더라도, 한국의 공공부조와 비슷한 성격의 사회 보장 수당 및 혜택을 받을 수 있다:

- (1) 영국 국민의 보증 (혼인관계포함)으로 영국에 이민하여 5년이상 거주하였거나, 5년 미만 거주하였더라도 해당 보증인이 사망한 경우 [*Social Security (Immigration and Asylum) Consequential Amendments Regulations 2000, SI 2000/636 (as amended), reg 2(1) and Sch, Pt I, paras 23*];
- (2) 혹은 영국에 '배우자 비자'로 입국하여 2년 간의 Probationary Period가 채 도달하지 않았더라도 '가정폭력'의 피해자인 외국인 배우자에 해당하는 경우 [*Immigration Rules 289A-C*];
(*한국에 비이민 합법적 체류 신분 외국인에게 적용되는 사회보장 (공공부조 성격 포함) 체계와 비교한다면, 영국내 비이민 합법 체류 신분 외국인에게 좀 더 많은 사회보장 수당 및 혜택이 제공된다고 볼 수 있겠다.)
- (3) EEA (리히텐슈타인, 노르웨이, 아이슬란드를 포함한 유럽 경제 연합국) 국민과 혼인한 자로서 영국내에 거주하는 경우 [*SI 2000/636, reg 2(1) and Sch, Pt II, para 3*],
- (4) ESCMA 승인국 국민으로 영국에 합법적으로 거주하는 자 및 영국과 상호 사회 조약을 체결한 국가의 국민인 자 [*SI 2000/636, reg 2(1), (2) and Sch, Pt I, para 4, Pt II, paras 1 and 2*],
- (5) 영국에서 공공부조 성격의 사회보장 수당을 신청하여 수급받지 않을 것을 서약한 후, 영국에 입국했으나, 해외로부터 일시적인 재원 조달 어려움이 있고, 3개월 이내에 필요한 재원 조달이 가능하다고 믿을 만한 합리적 사유가 있는 경우 [*SI 2000/636, reg 2(1) Sch, Pt I, para 1(a)(b)*]

II. 결혼 이주민의 사회권 보장

1. 체류권 및 근로권

비 유럽연합국 국민인 외국인이 영국 국민 또는 영국내에 합법적으로 거주하고 있는 영주권자와 혼인한 사실을 근거로 영국내에 입국할 경우, (배우자 비자를 발급받아) 최초 2년간 제한없이 영국에서 거주하고, 일할 수 있다. 즉, 2년은 '유예기간'으로 볼 수 있고, 비 유럽 연합국 국민인 배우자가 영주권을 취득할 때까지 최소 2년간 동거 상태를 유지해야 한다. 영국 국민 또는 영주권자와의 혼인관계에서 출생한, 18세 미만의 동반 자녀도 주 비자 신청자로 영국에 입국 신청을 하여 거주할 수 있다. 영국에서 거주한 지 3년 후, 이민국에서 정하는 거주 조건 (12개월 중 최소한 6개월 이상 국내에 거주할 것 등)을 만족시키면 영국 국적 취득 신청을 할 수 있게 된다. 배우자 비자를 받기 위해서는 몇가지 '이민 규칙'으로 알려진 규정을 충족시켜야 하며, 그렇지 못할 경우 배우자 비자 신청은 거절될 수도 있다. 배우자 비자는 영국 내에서 신청하여 발급받는 경우 2년, 국외에서 발급받는 경우 2년 3개월 간의 유효 기간을 기재하여 발급한다. 이 기간이 지난 후에, 배우자 비자 소지자는 (최소 1년 11개월 이상 영국에서 거주한 상태라면) 영주권을 신청할 수 있다.

영국 외 지역에서, 영국 국민 또는 영주권자와의 혼인 기간이 4년 이상일 경우에는 '배우자 비자'가 아닌 '영주권'을 신청할 수 있다. 그러나, '영국 생활 테스트' 도입 이후에는 바로 영주권 신청이 좀 어려울 수도 있다. 왜냐하면, 영주권 신청 자격을 취득하기 위해서는, 국민 자격 요건과 함께, ESOL (English for Speakers of Other Languages) level 3을 갖추거나, '영국 생활 테스트'를 통과해야 하는데, 이 두 시험 모두 영국 내에서만 전형에 응할 수 있기 때문이다.

(<http://www.legalcentre.org/uk-spouse-visa.html>)

배우자 비자 신청자와 영국 국민 또는 영주권자도 18세 이상이어야 배우자 비자 신청을 할 수 있다. 또한, 배우자 비자 신청자와 영국 국민 또는 영주권자는 정식으로 혼인 관계에 있어야 하고, 서로 영구히 동거할 의사가 있어야 하며, 동반 가족 및 배우자 모두가 동거할 수 있는 적합한 주거지가 있어야 한다. 이 뿐 아니라, 영국 국민 또는 영주권자는 그 배우자 비자 신청자 및 동반 가족을 부양함에 있어, 세금을 재원으로 하는 공적 부조 신청을 하지 않을 만큼 충분한 자산이 있음을 증명해야 한다. 배우자 비자 신청자의 경우에도, 동거할 의사가 있고, 서로 대면한 적이 있으며, 공공 부조 신청 없이 자력이 있고, 동반 가족과 거주할 수 있는 적절한 거주지가 있으며, 영어로 의사소통이 가능하거나, 면제받을 수 있는 실력을 갖춰야 한다. 만일 배우자 비자를 영국 내에서 신청하는 경우에도, 관계 당국에 혼인 관계를 증명할 수 있는 관련 문서 일체를 제출해야 하고, 영국 국민 또는 영주권자인 배우자와 영구히 거주할 의사가 있음을 증명해야 한다. 배우자 비자 신청자는 공공 부조 성격의 사회 보장 혜택을 받을 수 없고 자력으로 거주, 생활할 수 있어야 한다.

2. 사회보장

2년의 probationary period가 있는 '배우자 비자'를 발급받아 영국에서 체류하는 동안, '가정폭력'

등의 사유로 '2년'이 경과하기 전에 이혼하는 경우, 가정폭력의 피해자인외국인 배우자는 영국에서 영주권 취득이 가능하고, 특정 사회보장 혜택을 받을 수 있다. ('Immigration Rules 289A-C'
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part8/victimsofdomesticviolence/>)

Local Authority에서 가정폭력 피해자에게 제공하는 재정적 지원은 국민 및 영주권자에게만 제공되는 '공공기금 (세금)'을 재원으로 하는 '사회보장 수당 및 혜택'에 포함되지 않는다.
(http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/honour_based_violence_and_forced_marriage/annex_c_information_on_the_immigration_issues_that_some_victims_of_forced_marriage_or_honour_based_violence_may_experience/)

*The Children Act 1989, the National Assistance Act 1948*에 따라 사회적 약자에게 제공되는 사회적 보호 지원(Social Care Services)이, 가정폭력의 피해자에게도 제공되는데, 이러한 지원을 받기 위해서는, 가정폭력으로 인한 진료 의료 기록, 법원 결정문, 경찰 경고장, 가정폭력지원단체 서신 등의 증거 자료를 Local Authority에 제출하여 신청하면 된다. 또한, *Social Service Benefits* 과 *Housing Act 1996*에 의거하여 제공되는 무료 주택의 혜택은 받지 못하지만, 2009년 12월부터는 "*The Domestic Violence Immigration Rule*"에 근거하여, Home Office와 런던에 소재한 "Eaves Housing for women" 자선단체가 실행하는 3개월 pilot scheme하에서 가정폭력 피해자들에게 제공하는 무료 주택 및 경제적 지원을 받을 수 있게 된다.

또한, 가정폭력 피해자인 외국인 배우자의 경우 2012년 4월부터 UKBA 관할하에 사회보장 수당/혜택이 제공된다.

(<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/IDIs/idischapter8/section1/section1.pdf?view=Binary> &
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/call-end-violence-women-girls/vawg-action-plan>)

III. 난민의 사회권 보장

영국에서 '난민' 신분으로 체류하는 자는 6가지 형태로 나눠 분류할수 있는데, '난민 신청자' '난민을 신청하여 받아들여진 자', '인권보호목적으로 정착이 허가된 자', '임시 보호 목적으로 정착이 허가된 자', 그리고 "Gateway Protection Program"하에서 정착이 허가된 자' 이다. 그러나, 영국법상 엄격히 분류하자면, '인권보호목적으로 정착이 허가된 자'들을 '난민'으로 여기지 않는다.

1. 난민신청자와 이들이 동반한 아동

가. 체류권

2007년 3월부터 국경관리 정책에 따라, 모든 난민신청건은 6개월이내에 검토 완료되어야 하고, 예외적인 경우 조금 더 걸린다고 본다. 이러한 기간이후 즉, 난민신청 검토 완료이후, 신청자는 난민신청이 받아들여져서 영국내 거주할 수 있지만, 그렇지 않을 경우 자율적 혹은 타율적으로 고국으로 귀환하도록 하여야 한다.

나. 노동권

난민신청자는 대개 영국에서 노동권한이 없음이 원칙이다. 다만, 해당 난민 신청건에 대한 검토 과정이 12개월이내 종결되지 않을 경우, 난민신청자는 노동권을 신청할 수 있다. 노동권이 주어지더라도 '자영업'에 종사할 수는 없고, 'Home Office'에서 관리 지정하는 '부족 직업군' 명단에 기재된 특정 직업만 선택하여 노동할 수 있다. (www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment)

다. 사회보장

난민신청자는 난민 신청건이 검토되는 동안 신청인 본인과 동반가족에 대한 생계비 보조금 지원 신청을 할 수 있다. ([2005] UKHL 64) 난민 신청자는 무료 주택을 제공받을 수 있으나, 나라에서 정해주는 지역에서 거주해야 하고, 그 지역으로 이동할 경우에도 교통편을 제공하며, 거주 지역 선택의 권리는 없다. 영국에서는 국내 다음 지역에 숙소를 제공한다: North-West; Midlands; North-East; Wales; London, and Scotland



그림 2. 난민 무료 주택 사진

(출처: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2025895/Housing-benefits-Somali-asylum-seeker-Saeed-Khaliifs-family-2m-house.html>)

난민 신청 후 최초 2-3주에 제공하는 숙소는 'Initial accommodation' 이라 칭하며, 이후 다른 숙소로 이동하는데, 대개 'Case Owner'라고 일컫는 난민 관리 업무 담당 공무원이 근무하는 지역에 위치해 있고 일반적으로, 원래의 숙소가 위치한 지역과 동일한 곳에 위치한다. 만일, 난민 신청자가 정해진 숙소에서 거주하길 원치 않을 경우 'Case Owner'에게 고지하고, UK Border Agency에 무료 숙소 제공을 중지할 것을 통보해야 한다. 정부로부터 경제적 지원을 받기 위해서는, 난민 신청자는 항상 'Case Owner'와 연락이 닿아야 하고, UK Border Agency에서 지정한 사항을 준수해야 하며, 그렇지 않을 경우에는 '안전한 수용소' 시설로 강제 이주될 수 있다. 그러나, 영국에 입국한 이후 3개월 내지 6개월 이상 시간이 지난 이후, 난민신청을 할 경우에는, '유럽인권협약에 따른 의무를 위반하지 않도록 방지하는데 필요하다'고 판단되는 경우가 아닌 이상, 이러한 지원 신청 대상에서 제외될 수도 있다. 이 밖에, 한국의 건강보험공단과 유사한 'National Health Services'를 통하여 관련 의사를 방문하거나 종합병원에서 무료 진료를 받을 수 있으며, 소득여부에 따라 조정이 되지만 '무료 법률 상담'과 '무료 변론' 서비스를 받을 권리가 보장된다. 치과나 안과 치료, 안경 구입 등 추가 진료가 필요할 경우에는 UK Border Agency가 이러한 추가 진료비를 부담할 수 없음을 증명하는 서류 (HC2 Certificate)를 제시하여 추가 진료를 받을 수 있다. 'Case Owner'가 이러한 서류 발급 절차를 안내하거나, Jobcentre Plus Office 혹은 NHS 병원에서 HC1 Form을 받아 신청할 수 있다. 또한, 고문 피해자나, 에이즈, 결핵 혹은 심각한 정신병 등을 앓고 있는 난민 신청자가 특별 진료 및 응급처치를 필요로 할 경우에도 'Case Owner'와 협의하거나 NHS Direct Service & 전화 999를 통해 의료진의 조언을 구하고, 영어로 의사소통이 어려운 경우 적절한 언어로의 통역 서비스 등 추가 지원을 받을 수 있다. (www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/rights)

난민신청자와 동반하는 아동 혹은 미동반 아동의 경우 5세부터 16세 사이에 무료 교육을 받을 수 있는데, 이에 대한 책임 담당 기관은 한국의 동사무소 혹은 시, 군, 구에 해당하는 'Local Council'이다. Local Council은 아동의 법적 신분과 관계없이, 그 담당 지역에 거주하는 모든 아동이 나이, 능력, 혹은 장애 유무를 판단하여 적절한 교육을 받을 수 있도록 관리할 책임이 있다. 이와 관련한 사항은 '미등록 아동의 사회권' 부분에서 자세히 언급하기로 한다.

2. 망명을 신청하여 받아들여진 자와 그 동반 가족

가. 체류권

Immigration Rules, 335와 339(i) 에 따라, 국무부장관이 국내에 입국하여 망명 신청을 허가하는데 필요한 결정을 하고, 이들에게 제한조건이 따르는 여러 체류권을 제공한다. 망명신청을 허가한 자에게는 망명허가를 내어줄과 동시에 영국 거주권을 발급하며, 이 거주권은 망명신청을 허가한 자가 국가안보나 공공질서에 위협요소가 되지 않는 한, 5년간 유효하고, 연장이 가능하다.

망명을 신청하여 받아들여진 자가 동반하는 가족구성원에게도 동일하게 5년간 유효하고 연장이 가능한 거주권을 제공하나, 망명 신청에 대한 허가가 철회되는 경우, 이미 망명신청 허가 기간이 줄어들 수 있다. (*Immigration Rules 339A, 339B, & 339Q(iii)*)

나. 사회보장 및 노동권

망명신청이 받아들여진 '난민'신분을 가진이들에게는 주택보조금 (월세) 뿐만 아니라, 영국에 합법적으로 거주하는 이들에게 주어지는 각종 사회보장 혜택들이 적용되며, 무료 진료도 이에 포함된다.

(www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_079284.pdf)

사회 보장 혜택 중에는, 주택(자가 혹은 임차)에 부과되는 일종의 주택보유세 면제 혜택이 포함된다. (para.18 of Schedule 1B of the Income Support Regulations) 또한, 이들은 아무런 신변 제약이나 조건 없이 영국에서 근로할 수 있다. (Immigration Rules, 344B)

3. 인권보호목적으로 정착이 허가된 자

가. 체류권

인권보호목적으로 정착이 허가된 자는 영국에서 5년간 거주할 수 있고, 공공질서 또는 국가 안보에 위협이 되지 않는 한 거주기간이 연장될 수 있다.(Immigration Rules, 339E and 339(ii))

나. 사회보장 및 노동권

“난민신청을 하여 받아들여진 자와 그 동반 가족과 동일하게 적용된다.”

4. 임시보호목적으로 정착이 허가된 자

2001년 7월 20일자Council Directive 2001/55/EC상 난민 대거 유입 시, 유럽 연합회원국들이 임시 보호하기로 결정한 이들을 일컫는데, 이들은 12개월을 넘지 않는 기간동안 조건 없이 노동할 수 있고, 체류가능하며, 12개월이 지난 날에 6개월간 체류 연장을 신청할 권한이 있다.

(Immigration Rules, 355c)

5. Gateway Protection Program하에서 정착이 허가된 자

가. 체류권

유엔난민고등판무관실과 협력하여 영국 국경관리 기관에서 운용하는 프로그램하에 매년 약 750 명이 난민신분으로 영국에 합법적으로 정착할 수 있는데, 이에 관한 기준 절차는 영국 내에서 난민을 신청하는 절차와 완전히 분리되어 있다. 본 프로그램하에서 영국에 정착하기 위해서는 유엔 난민고등판무관실로 직접 신청하며 유엔에서 신청서류를 국경관리 기관으로 이송한 후 개별적으로 신청건이 검토된다. 신청이 받아들여지면, 5년간 영국에 거주할 수 있고, 5년이 경과한 이후에는 영주권을 신청할 수 있다.

(http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/outcomes/successfulapplications/leavetoremain/)

나. 사회보장 및 근로권

첫 5년의 거주기간동안 영주권자에게 제공되는 사회보장 혜택과 근로권이 주어진다.

IV. 미등록 아동의 사회권 보장

미등록 아동은 대표적으로 다음의 세 형태로 존재한다고 볼 수 있다: (1) 난민신청자와 동반한 아동, (2) 단독으로 난민신청을 하여 영국내에 입국한 아동, (3) 불법체류신분의 외국인과 동반하여 영국에 밀입국한 아동

1. 아동의 출생등록 및 국적

영국에서 출생한 모든 아동은 *Births and Deaths Registration Act 1953, Part I, s.1 & 2*에 따라 아동이 출생한 병원의 관계자, 아동의 부모, 혹은 법정대리인 중 누구나 관할 Register Office, General Register Office, 또는, 출생한 병원에서 출생 이후 42일 이내에 출생등록을 해야 함이 원칙이다.

1983년 1월 1일 이전에 영국에서 출생한 (외교, 영사신분체류자의 자녀를 제외한) 모든 아동은 영국 국적을 취득할 수 있었지만, 이 날짜 이후에 출생한 아동은 부모 중 한 명이 영국 국민이거나, 영국에 합법적으로 정착한 자 (영주권자)여야 영국 국적을 취득할 수 있다. (*British Nationality Act 1981*)

2. 사회권 -교육권 및 건강권

난민신청자와 동반한 아동 및 난민신청이 받아들여진 자와 동반한 아동, 단독으로 난민신청을 한 아동의 경우, 영국내 거주하는 모든 아동들에게 적용되는 것과 동일한 교육권이 주어진다. 즉, 영국 내에서의 체류 신분과 관계없이, 3세부터 16세까지의 모든 아동은 학교 또는 유치원에 등록하여 주 15시간 이상의 교육을 받을 수 있도록, 관할 지역의 (한국의 관할 동사무소 혹은 구청과 비슷한 성격의) Local Council(authority)의 책임 하에 관리된다. *Section 20, Children Act 1989*에 따라 "Local Authority (LA)에서 '도움이 필요한' 모든 아동에게 거주할 주거지를 제공해야 하는데, Section 17에서 "도움이 필요한" 경우에 대해서는 다음과 같이 정의하고 있다." (1) LA의 지원없이, 아동이 합리적으로 건강, 발달 성취하지 못할 것으로 보일때, (2) LA 지원 없을 경우, 아동의 건강, 발달에 현저한 지장이 있을 것으로 보일때, 또는 (3) 아동이 장애아일 경우"

영국에서는 England의 경우, Children's Service Departments에서,, Wales의 경우 Local Authorities' Social Service Departments라는 기관에서, 영국내 거주하는 아동들의 전반적인 권익에 관한 업무를 담당한다. 또한, Refugee Council's Panel of Advisors (RCPA)라는 기관이 별도로 있어, 부모 또는 친척을 포함한, 성인 미동반 난민 신청아동의 경우, UK Border Agency (UKBA)와 합동으로 해당 난민 신청건과 해당 아동의 권익에 필요한 부분을 지원하고 자문하고 있다. 특히, 해당 아동에 대한 관련서류가 난민 신청 24시간 이내에 RCPA기관에 제공되는 지 확인하여, 아동 관련한 난민 신청 건은 보다 빠르게 검토, 진행될 수 있도록 지원한다. 이와 별도로, Legal Services Commission에서 아동에게 필요한 법률 서비스를 제공하는데 소요되는 재원을 마련하는데, 이는, *Children Act 1989*에서 그 설립 근거를 규정하고 있다. 특히, 가정폭력으로 인하여 오갈 곳이 없게 된 아동들에 대한 거주지 지원, 건강권 및 교육권 실현 여부에 대한 관리 의무

는 영국 각 지역을 관할하는 행정 기구인 Local council에 집중되어 있다.

(<http://ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/educational/>)

아동의 교육권 추구에 필요한 특정 학교에 대한 배정 신청도 Local Council에 할 수 있고, 보호자가 없는 경우, Local Council에 소속된, 사회 복지사가 *School Admissions Code 2010*에 기재된 신청절차에 따라 진행함이 원칙이다.

(<http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/s/the%20school%20admissions%20code%20-%202010.pdf>)

아동의 사회권에 대한 영국 중앙 정부기관으로는, 이민, 여권, 마약 및 범죄 정책, 그리고 경찰 업무를 관장하는 대표적 정부기관인 Home Office가 있다. 이 기관에서는 "미승인된 이주민"을 '(i) 불법적으로 영국에 입국한 자 (허위서류소지자 등), (ii) 입국시 허가된 체류기간을 초과하여 영국에 체류하는 자, & (iii) 난민 신청이 받아들여 지지 않는 자'로 분류하여 영국내 미등록 거주민들을 관리, 감독하고 있다. Section 55 of the Borders, Citizenship & Immigration Act 2009에 따라, Home Office는 상기 (i)-(iii)로 분류된 미승인 이주민 전체에 대하여서도 그렇지만, 특히 '불법체류 아동과 연락을 취하는 공공기관 및 UK Border Agency'에서, 해당 아동의 권익을 지키고 도모, 증진 시켜야 할 의무가 있음을 규정하고, 이를 잘 준수해야 할 의무를 지니고 있다.

3. 사회복지 정책 관련기관이 이민 기관에 대해 가지는 '고지의 의무'

영국에서는, 사회보장수당 및 혜택 지원 업무를 담당하는 공무원이 *National Assistance Act 1948*, *Children Act 1989* 및 *Health Service and Public Health Act 1968*에 따라 사회복지지원 업무를 수행하기 전에 수혜자의 체류자격에 대해 묻고 이와 관련한 사항을 이민당국에 고지할 의무가 있다. (*Section 54, Nationality, Asylum, and Immigration Act 2002*) 즉, 서비스를 담당하는 기관에게 미등록 아동의 발견 시 관련 이민당국에게 '고지할 의무'가 있다고 볼 수 있다. 그러나, 고지로 인해 해당 아동을 추방할 수 없도록 다음과 같이 규정하고 있다:

'339 C & D, *Immigration Rules*에 따라 Humanitarian Policy를 적용하거나, 1951 *Convention & 1967 Protocol*에 따라 난민 신분을 득하지 못한 채 영국에 거주하는 미등록 아동의 경우, Unaccompanied Asylum Seeking Children (UASC) Policy에 따라, Discretionary Leave(3년 혹은 17.5세가 될때까지의 기간 중 더 긴 기간)를 허가하며, 이 기간 전에 국외 추방할 수 없다.'

또한, '고지' 이후, 이민당국은 이민법령(Section 5 of the Immigration Act 1971)에 따라 추방 명령을 내린 추방자에 대하여, 그 추방자와 동거중인 아동 또는 배우자 역시 함께 추방할 것인지 여부에 대한 결정을 하기에 앞서, 여러가지 사항을 검토하게 된다. 예를 들어, 추방자의 배우자가 단독으로 영주권을 취득했거나, 추방자와 분리 세대로 거주해온 경우, 추방자와 동반 추방하지 않는 것이 통상적이다. 또한, 추방자가 아닌, 그 모친 또는 부친과 거주중인 아동이나, 추방자가 가출 후 독자적으로 생활해 온 경우, 또는 추방자가 추방결정 이전부터 결혼 또는 사실혼 관계를 맺고

생활중인 경우, 추방자의 이동을 동반 추방하지 않는 것이 통상적이다. (365-366 Immigration Rules: Part 13- Deportation) 이민 당국은, 이동의 동반 추방 여부에 앞서 구체적으로 다음의 사항을 고려하여 최종 결정을 내리게 된다:

- (i) 단기간이 아닌 예측 가능한 미래에 공적 재원으로 제공되는 사회보장제도에 의존하지 않고, 친척, 친지 또는 추방자의 배우자 (사실혼관계에 있는 자 포함)가 본인 및 해당 이동을 보살필 수 있는 재정적 능력,
- (ii) 취학 연령 아동의 경우, 현재 수학중인 학교에서 이진, 퇴교할 경우 아동에게 미치는 영향,
- (iii) 해당 아동의 부모 중 한 명 또는 모두가 추방될 경우, 영국에서 아동의 보호와 양육에 관한 계획의 실현 가능성,
- (iv) 해당 아동 또는 배우자를 대신하여 제시된 일체의 진술 사항

또한, 국무부 장관이 추방자의 가족을 함께 추방하는 것이 적절하다고 결정하는 경우, 이에 대한 결정사항 및 결정 사항에 대한 이의 제기 권한에 대하여 해당 추방자에게 공지할 뿐 아니라, 해당 추방자가 이의 제기를 원치 않거나, 이의 제기한 건이 기각될 경우, 추방자의 가족들이 영국에서 추방자와 동반 출국할 것인지 여부에 대해 자유롭게 결정할 수 있음을 함께 설명하고 있다.

(<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part13/>)

결론

지난 2012. 8. 30. 법무부는 영주권 전치주의 도입을 위한 국적법 개정안과 출입국관리법 개정안을 입법예고했다. 출입국관리법 개정안에는 영주자격과 영주자격 대상 및 심사기준 관련 조문을 신설하였다. 이에 따르면 “국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀, 외국국적동포, 우수능력 보유자 및 특별 공로자, 투자자 및 전문인력”자가 영주자격을 신청하면 “품행단정, 생계유지능력, 한국어 능력 등 대한민국에서 살아가는 데 필요한 기본소양, 강제퇴거 대상이 아닐 것”이라는 기준으로 심사하여 적격자에게 특별한 사정이 없는 한 대한민국에서 영구적으로 거주할 수 있는 체류자격을 부여하겠다는 것이다. 나아가 국적법 개정안은 일반귀화든, 혼인에 기한 간이귀화든 한국으로의 귀화를 신청하는 외국인은 반드시 영주자격을 취득한 후 일정한 기간 동안 한국에 거주해야한다는 내용을 담고 있다. 일반 외국인의 경우에는 귀화 신청에 필요한 거주기간 5년 중 3년 이상을 영주자격으로 체류하여야 하고, 혼인에 기한 간이귀화 신청자는 귀화신청에 필요한 거주기간 3년 중 1년 이상을 영주자격을 보유해야 한다.

출입국관리법 시행령 “별표”에서 다른 여타의 체류자격 중 하나로 영주자격을 규정하던 기존 방식에서 나아가 “법”에 영주자격을 명시하고 있는 점은 유의미하다. 또한 영주자격을 신청하는 데에 별도의 거주요건을 요구하지 않음으로서 외국인의 영주자격 접근 가능성을 높인 점 또한 의미가 있다. 그러나 영주자격 대상자를 한국인과 혈연가족관계에 있는 자 또는 전문성을 보유하고 있거나 경제기여도가 높은 자로 한정함으로써 일반 이주노동자의 영주자격 신청 가능성을 전면 배제하고 있는 점, 그로 인하여 이주노동자의 귀화 신청 가능성마저도 차단되는 점은 우려스럽다. 또한 결혼이민자의 경우 불안정한 법적 지위로 인하여 가정 폭력 등에 취약하게 노출되고 있다는 점이 끊임없이 문제제기 되어 왔으나 본 법 개정에 의해 결혼이민자의 법적 지위가 보다 안정적으로 보장될 수 있는지도 의문이다. 조문상으로는 결혼이주자의 경우 한국인과의 결혼만으로 영주자격을 신청할 수 있는 것으로 보인다. 그러나 영주자격 심사기준으로 한국어능력을 요구하고 있기 때문에 심사를 통과하기 위해서는 사실상 1~2년간의 거주기간이 필요하다. 귀화신청을 위해서는 영주자격을 취득한 후 추가적으로 2년의 거주기간이 필요하다. 결론적으로 개정되는 영주권전치주의 하에서 결혼이주민이 안정적인 법적 지위를 취득하기 위해서는 4년 이상의 기간이 소요된다. 결혼이주민이 한국에서 거주기간 2년이 지나면 영주자격을 신청하거나 귀화신청이 선택적으로 가능한 현행법 제도와 비교해보았을 때 영주권전치주의로의 개정은 결혼이주자의 법적 지위를 오히려 악화시키는 것으로 평가된다. 나아가 가장 근본적인 문제점은 영주권전치주의 논의에서 영주자격 외국인에게 어떠한 권리를 보장할 것인지에 대한 논의가 빠져 있다는 점이다. 본 연구조사에서 살펴본 해외 입

법례를 보면 미국, 호주, 영국의 경우 기본적으로 영주자격자에게 시민(국민)과 동일한 권리를 부여하는 것을 원칙으로 천명하면서 구체적인 권리 향유에 있어서는 단계적 접근을 하고 있음을 알 수 있다.

미국의 경우 사회보장 혜택을 받을 수 있는 대상자를 미국 시민권자뿐만 아니라 영주권자도 포함하고 있으며 다만 영주권자가 시민권자와 동일하게 사회보장 권리를 누리기 위해서는 5년간 세금 납부 의무를 성실히 할 것을 요구하고 있다. 18세 미만의 아동을 양육하는 가정에 경제적 원조와 재할, 서비스를 제공하는 부양아동가족부조(Aid to Families with Dependent Children)의 경우 수혜 대상은 영주권 이상의 지위를 가진 자로 정하고 있으며, 저소득층에 대한 병원 및 의료 보험을 제공하는 의료부조제도(Medicaid) 역시 수혜 대상자를 영주자격 이상의 거주자로 정하고 있다. 한편 미국의 결혼이주민은 조건부 영주체류자격을 부여 받는데, 이는 2년간 진실한 결혼생활을 유지하면 2년 후 영주자격을 신청할 수 있는 자격이다. 그러나 결혼이주민은 조건부 영주체류자격을 부여받더라도 영주권자와 동일한 미국의 사회보장혜택을 누릴 수 있다. 나아가 결혼이주민은 이혼하는 경우에도 애초 결혼 당시 진정한 부부였음을 입증하는 자료만 제출한다면 이혼의 책임이 누구에게 있는지 여부와 상관없이 영주자격 신청이 가능하도록 보장하고 있다. 한국인과 혼인한 결혼이주민이 이혼 후 한국에 계속 거주하고 귀화 신청하기 위해서는 혼인의 파탄 사유가 한국인인 상대방에게 있음을 입증하도록 요구하는 한국과 다른 지점이다. 한편 이주아동의 경우 소위 “불법”체류자의 자녀라도 미국에서 출생했다면 의료부조(Medicaid) 혜택을 받을 수 있으며, 미국 연방법원 판결에 따라 무료 공립 교육을 받을 동등한 권리를 누리도록 보장받고 있다.

호주의 경우 영주자격자에게 기본적으로 선거권 및 피선거권을 제외한 모든 면에서 시민권자와 동일한 권리를 갖는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 사회보장법에 규정된 사회보장을 받기 위해서는 일반적으로 영주권을 취득 후 2년의 대기기간(waiting period)이 필요한 것으로 정하고 있다. 다만 난민, 호주시민권자 및 그 가족 등에 대하여는 대기기간 규정을 면제하도록 예외를 두고 있다. 또한 건강보험(Medicare)의 경우 영주비자 보유자가 대기기간 없이 즉시 가입이 가능하도록 하고 있다. 이에 대하여 2000년 유엔 경제적 사회적 및 문화적 권리 위원회는 호주에서 시행되는 2년의 대기기간 규정이 신규 이주자로 하여금 “적절한 수준의 생활을 누릴 권리(right to an adequate standard of living)”를 침해할 가능성이 있으므로 그렇게 되지 않도록 보장할 것을 권고한 바 있다. 아동과 관련해서는 호주의 모든 주는 6세에서 15세 사이의 교육을 의무 교육으로 정하고 있으며 이는 이주아동에게도 모두 동등하게 적용된다. 2010년 호주 정부는 해상을 통한 불법 입국자 및 단속된 초과체류자 등 미등록 이주민에 대한 구금과 관련하여 이주아동은 어떠한 경우에도 구금시설에 구금될 수 없다고 발표하였다.

공무원이 미등록 외국인 발견시 출입국에 통보해야하는 통보의무와 관련하여 영국에서는 사회보장수당 및 혜택 지원 업무를 담당하는 공무원이 수혜자의 미등록 체류 상태를 발견한 경우 이민당국에 고지할 의무를 정하고는 있으나 그러한 고지로 인해 해당 이주아동을 추방할 수 없도록 별도 규정을 두어 이주아동을 보호하고 있다. 또한 영국의 이민당국은 강제퇴거 명령을 내린 이주민에

대하여 그와 동거중인 아동 또는 배우자 역시 함께 강제퇴거할 것인지 여부에 대한 결정을 하기에 앞서 고려해야할 사항을 정하고 있다. 고려해야할 사항으로는 사회보장제도에 의존하지 않고 친인척, 지인 등이 아동을 보살필 수 있는 재정적 능력이 있는지, 취학 연령 아동의 경우 현재 수확중인 학교에서 이진퇴교할 경우 아동에게 미치는 영향, 아동의 부모 중 한명 모두가 추방될 경우 영국에서 아동의 보호와 양육에 관한 계획의 실현 가능성 등이 제시되어 있다.

우리나라의 경우 미등록 이주아동을 보호하면 그 부모의 체류까지 보호해야하기 때문에 결국 소위 “불법”체류자를 양산하는 결과를 낳게 될 것이라는 우려가 이주아동에 대한 보호 제도 마련을 가로막고 있다. 이러한 우리나라의 현실에 비추어 보았을 때 미등록 외국인인 부모에 대해 강제퇴거명령을 내릴 때 아동에 대해 부모와 함께 강제퇴거 명령을 내릴지 또는 부모와 분리되어 영국에서 계속 체류하도록 할지 결정함에 있어 아동의 복리를 기준으로 다양한 요소를 고려하고 있는 영국의 접근 방식은 매우 합리적으로 보인다. 유엔아동권리협약을 비준 가입한 우리나라 정부는 소위 “불법”체류자 단속이라는 명분으로 이주아동, 특히 미등록 이주아동의 교육권, 건강권 보호를 방치하고 있다. 다양한 해외 입법례 등을 고려하여 이주아동의 건강한 발달과 성장을 보호할 수 있도록 빠른 시간 내에 국내법 제 개정 등 국내법으로의 이행을 위한 조치가 취해져야 할 것이다.

참고문헌

- 고기복. 2004. “난민인정절차에 있어서 입증책임에 관한 연구.” 『아태공법연구』. 아세아태평양공법학회
- 고문현. 2008. “한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안.” 세계헌법연구 제14권 제3호 pp.1~24. 국제헌법학회 한국학회
- 고현웅. 2006. 대한변호사협회 주최 ‘유엔이주노동자권리협약 비준을 위한 공청회’ 발표문(2006, 11, 29.)
- 고현웅·김현미·소라미·김정선·김재원. 2005. 『국제결혼 중개 시스템 : 베트남, 필리핀 현지 실태조사』. 빈부격차차별시정위원회
- 국가인권위원회 부산지역사무소. 2008. “부산지역 이주노동자 인권실태 설문조사 결과.” 이주노동자 인권보호와 증진을 위한 심포지엄. 부산. 11월 10일.
- 국가인권위원회. 2006. 『2007-2011 국가인권정책기본계획 권고안』
- _____. 2008. 『비정규이주자 단속 및 외국인 보호시설 방문조사 결과』
- _____. 2009. 『미등록 이주아동의 중학교 과정 학습권 보장을 위한 정책 개선 권고 결정』
- 권미주. 2010. “인신매매적 국제결혼이 가지는 문제와 그 해결을 위한 법률적 과제.” 성착취와 인신매매관련 법제화를 위한 정책토론회. 서울. 5월 4일.
- 권주안·이변송·조준모. 1995. “외국인 노동의 대체성 분석: 서울지역을 중심으로”, 『경제학연구』 pp.135~158.
- 김성천. 2009. “이주 아동 인권의 국제적 동향과 한국의 현실”, 이주아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 토론회. 서울 4월 20일.
- 김철효. (2010a). 다윈 이민구치소, 수용 외국인들의 잇단 시위. *통신원소식*, 2010년 8월 해외소식.
- 김철효. (2010b). 호주 결혼이주 관련 제도와 현황. *Global Migration Trends*, 통신원 브리프(호주) 2010-Vol.8.
- 김철효. (2011a). 호주 이민제도 개요. *Global Migration Trends*, 통신원 브리프 (호주) 2010-Vol.6.
- 김철효. (2011b). 호주: 이민행정사의 성노예 인신매매 연루, 호주사회에 충격. *IOM-MRTC 통신원소식*, 2011년 10월.
- 김철효. (2011c). 호주에는 누가 살고 있을까(2): 초기 이민의 역사. *Global Migration Trends*, 통신원 브리프 (2011년 8월).
- 마이클 픽스. 2009. 다문화 사회 미국의 이민자 통합 정책. 한국학술정보㈜
- 민유기. 2010. “프랑스의 이주민 정책에 대한 평가 : 동화모델에서 통합모델로의 이행과 그 한계”. 새세상연구소 주최 다문화 사회 정책연구 발표회. 서울. 2월 24일.
- 박성혁. 2007. 우리나라 다문화교육 정책 추진현황, 과제 및 성과분석 연구. 교육육인적자원부.
- 박천웅. 2008. “이주아동인권의 현실과 해결방안”, 국가인권위원회 주최 미등록 이주아동교육권 보장을 위한 토론회 발표문. 서울.
- 석인선. 1999. “미국의 불법이민 및 그 자녀의 법적 지위 - 관련법령의 위헌성에 관한 연구”. 『미국헌법연구』 제 10호(1999. 7), pp. 223 ~ 268, 미국헌법학회
- 소라미. 2009. “이주아동·청소년의 인권 보장을 위한 국내법 개선 지점”. 이주 아동·청소년 권리보장을 위한 시민행동 토론회. 서울. 4월 20일.
- _____. 2010. “젠더와 인권의 관점에서 바라본 다문화가족지원법제 검토” 『젠더법학』 제2권 제1호. 한국젠더법학회.
- 엄상현. (2011, 10 December). [크로스 미디어] '호주 워킹홀리데이' 브로커들 사실상 인신매매 ... 포주-마약 조직 먹잇감 전락, *donga.com*. Retrieved from <http://news.donga.com/3/all/20111210/42506074/1>
- 여유진&정용문. (2011). 호주 사회보장체계 연구 *연구보고서* 2011-16-2. 서울.
- 오성배. 2009. “외국인 이주노동자 가정 자녀의 교육 실태와 문제 탐색”. 『한국청소년연구』 제20집 제3호. pp. 305 ~334.

- 이규창. 2005. “외국인 추방과 가족결합권의 보호 - 불법체류 외국인 노동자의 경우를 중심으로 -” 『성균관법학』 제17권 제3호. 성균관대학교 비교법연구소
- _____. 2006. 『추방과 외국인 인권』. 한국학술정보
- 이용일. 2010. “독일의 이주민 사회통합과 새로운 이민법”. 세세상연구소 주최 다문화 사회 정책연구 발표회. 서울. 2월 24일.
- 이재산. 2011. 형식적인 숙련생산기능인력 제도, 이주노동자에게는 그림의 떡!(칼럼)
- 이주이동통합법체류보장촉구연대. 2006. “이주이동권리보장법(안)”. ‘이주이동과 그 가족의 권리보장법’ 공청회. 서울. 4월 13일.
- 이혜원. 2010. “이주이동 교육권 보장해야” 『한국일보』 (3월 18일)
- 이혜진. 2010. “‘이주노동자의 교육권’ 관련 토론”, 국가인권위원회 주최 이주노동자 권리협약 쟁점토론회. 서울. 7월 16일.
- 전종준. 2007. 미국 비자 포커스. 푸른솔
- 정상택. 2008. “이주이동의 기본권 보장에 관한 연구”. 『법제연구』 통권 제34호(2008.6). 한국법제연구원.
- 정혜영. 2008. “다문화가족자녀의 권리보호”. 『안암법학』 27권. 안암법학회.
- 최현. 2006 “인종주의라는 쟁점 - 푸코와 발리바르.” 『문학과 사회』 제19권 제3호 통권75호(2006 가을호). 문학과 지성사.
- 황필규. 2008a. “한국에서의 미등록 이주이동의 교육권”, 미등록 이주 아동 교육권 보장을 위한 토론회 발표문
- _____. 2008b. “난민 등의 지위 및 처우에 관한 법률 제정 법률안.” 국회의원포럼
- Australian Bureau of Statistics. (2011). 3412.0-Migration, Australia, 2009-10: Australia-born and overseas-born, from
<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/52F24D6A97BC0A67CA2578B0001197B8?opendocument>
- Australian Electoral Commission. (2011). General Enrolment - Frequently Asked Questions Retrieved 11 January, 2012, from http://www.aec.gov.au/FAQs/Enrolment.htm#eligible_to_enrol
- Australian Human Rights Commission. (2012). Race Discrimination: International Students, from
http://www.hreoc.gov.au/racial_discrimination/international_students.html
- Australian Taxation Office. (2012a). Guide to superannuation for individuals - overview Retrieved 14 February, 2012, from
http://www.ato.gov.au/individuals/distributor.aspx?menuid=0&doc=/content/00250233.htm&page=3#P60_3187
- Australian Taxation Office. (2012b). Medicare levy - home Retrieved 14 February, 2012, from
<http://www.ato.gov.au/individuals/pathway.aspx?pc=001/002/030>
- Births and Deaths Registration Act 1953, Part I, s.1 & 2
- British Nationality Act 1981
- Centrelink. (2010a, 13 May). Newly Arrived Resident's Waiting Period Retrieved 11 January, 2012, from
http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/factors/newly_arrived.htm
- Centrelink. (2010b). Newly Arrived Resident's Waiting Period (Fact Sheet, INT035.0911) Retrieved 11 January, 2012, from
[http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/int035_0911_a/\\$file/int035_0911en.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/int035_0911_a/$file/int035_0911en.pdf)
- Children Act 1989, Section 20
- Crock, M. (2011). *Immigration, refugees and forced migration : law, policy and practice in Australia / Mary Crock, Laurie Berg* (L. Berg, Trans.). Annandale, N.S.W. :: Federation Press.

Defencejobs. (2012). Recruitment Centre: Can I Join? – Citizenship Retrieved 11 January, 2012, from <http://www.defencejobs.gov.au/recruitmentCentre/canIJoin/citizenship/>

Department of Immigration and Citizenship. (2010, July). Form 1024i: Briding visas Retrieved 9 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/allforms/pdf/1024i.pdf>

Department of Immigration and Citizenship. (2011a). Application process for Australian citizenship Retrieved 10 January, 2012, from http://www.citizenship.gov.au/applying/how_to_apply/conferral_app_process/

Department of Immigration and Citizenship. (2011b). Current citizens Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.citizenship.gov.au/current/>

Department of Immigration and Citizenship. (2011c, December). Fact Sheet 4 – More than 60 Years of Post-war Migration. *Fact Sheets* Retrieved 5 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/04fifty.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011d, January). Fact Sheet 46 – Temporary Entry: An Overview. *Fact Sheets* Retrieved 6 January, 2012, from http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/46temporary_entry.htm

Department of Immigration and Citizenship. (2011e, 15 November). Fact Sheet 47 – Temporary Residence in Australia. *Fact Sheets* Retrieved 6 January, 2012, from http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/47temporary_residence.htm

Department of Immigration and Citizenship. (2011f, October). Fact Sheet 50 – Overseas Students in Australia. *Fact Sheets* Retrieved 9 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/50students.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011g, November). Fact Sheet 62 – Assistance for Asylum Seekers in Australia. *Fact Sheets* Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/62assistance.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011h, November). Fact Sheet 65 – Onshore Processing Arrangements for Irregular Maritime Arrivals. *Fact Sheets* Retrieved 9 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/30partners.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011i, December). Fact Sheet 66 – Humanitarian Settlement Services. *Fact Sheets* Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/66hss.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011j, February). Fact Sheet 68 – Abolition of the Temporary Protection visa (TPV) and Temporary Humanitarian visas (THVs). *Fact Sheets* Retrieved 9 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/30partners.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011k, December). Fact Sheet 69 – Caring for Unaccompanied Minors. *Fact Sheets* Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/69unaccompanied.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011l, 28 November). Fact Sheet 86 – Overstayers and other unlawful Non-citizens. *Fact Sheets* Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/86overstayers-and-other-unlawful-non-citizens.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011m). Living in Australia – What programmes are being funded? Retrieved 10 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-policy/what-programs.htm>

Department of Immigration and Citizenship. (2011n). Living in Australia – What services are available?

- Retrieved 10 January, 2012, from
<http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-policy/what-services.htm>
- Department of Immigration and Citizenship. (2011o). Population flows: Immigration aspects 2009–10 (E. A. Unit, Trans.). Canberra.
- Department of Immigration and Citizenship. (2011p). Visas, Immigration and Refugees – Employer Sponsored Workers: Temporary Business (Long Stay) – Standard Business Sponsorship (Subclass 457) Retrieved 15 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/sbs/>
- Department of Immigration and Citizenship. (2011q). Visas, Immigration and Refugees – Entertainment Visa (Subclass 420) Retrieved 14 January, 2012, from <http://www.immi.gov.au/skilled/specialist-entry/420/>
- Dorin, T. (2011, 14 April). Union Says 457 visa worker denied rights, The Age. Retrieved from <http://news.theage.com.au/breaking-news-national/union-says-457-visa-worker-denied-rights-2011-0414-1dffv.html>
- Gillison, Douglas. 2005. "Marines: Looking for a Few Good Aliens? Recruiter on trial for selling IDs to enlist illegals.". The Village Voice
- Hayes, Matt. 2003. "Illegal Aliens Eligible for Social Security Benefits." FoxNews.com
- Immigration Act 1971, Section 5
- Immigration Rules 289A–C; 339A, 339B, & 339Q (iii); 339 C & D; 344B; 355c
- Immigration Rules: Part 13– Deportation, 365–366
- Income Support Regulations, para.18 of the Schedule 1B
- Ira J. Kurzban. 2010. Immigration Law Sourcebook. The 11th Edition. American Immigration Law Foundation
- Medicare Australia. (2011). Medicare Retrieved 15 January, 2012, from
<http://www.medicareaustralia.gov.au/public/files/2762-06c0611-medicare.pdf>
- Medicare. (2011, 11 February). New residents Retrieved 13 January, 2012, from
<http://www.medicareaustralia.gov.au/public/migrants/new-residents.jsp#N10009>
- Nationality, Asylum, and Immigration Act 2002, Section 54,
- NSW Government Education and Communities. (2009). NSW Government Schools: Temporary Residents Retrieved 15 January, 2012, from
http://www.detinternational.nsw.edu.au/schools/study_options/temporary_residents/temporary_residents.htm
- Patmalniece v Secretary of State for Work and Pensions [2011] UKSC 11
- Philips, J. (2004, 11 May). Temporary Protection Visas. *Research Note no. 51 2003–04* Retrieved 9 January, 2012, from <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2003-04/04rn51.htm>
- SI 2000/636, reg 2(1) and Sch, Pt II, para 3
- SI 2000/636, reg 2(1) Sch, Pt I, para 1(a)(b)
- Social Security (Immigration and Asylum) Consequential Amendments Regulations 2000, SI 2000/636 (as amended), reg 2(1) and Sch, Pt I, paras 23
- U.S. Government Accountability Office. 2006. "Immigration Benefits: Additional Controls and a Sanctions Strategy Could Enhance DHS's Ability to Control Benefit Fraud."
- UN Document HRI/CORE/AUS/2007. (2008). *Core Document Forming Part of the Reports of State Parties: Australia (HRI/CORE/AUS/2007, 22 July 2008)*. International Human Rights Instruments, United Nations Retrieved from
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/400/84/PDF/G0840084.pdf?OpenElement>.
- Whiteford, P., & Angenent, G. (2002). The Australian System of Social Protection – an *Overview Occasional*

Paper No.6 (2nd ed.). Canberra.

Webpages

www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/honour_based_violence_and_forced_marriage/annex_c_information_on_the_immigration_issues_that_some_victims_of_forced_marriage_or_honour_based_violence_may_experience/

www.dailymail.co.uk/news/article-2025895/Housing-benefits-Somali-asylum-seeker-Saeed-Khaliifs-family-2m-house.html

www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_079284.pdf

www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Illorinjured/DG_10018786?CID=MTB&PLA=url_mon&CRE=sick_pay

www.legalcentre.org/uk-spouse-visa.html

www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/outcomes/successfulapplications/leavetoremain/

www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/rights

www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/educational/

www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment

www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part13/

www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part8/victimsofdomesticviolence/

www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/IDIs/idischapter8/section1/section1.pdf?view=Binary &

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/call-end-violence-women-girls/vawg-action-plan>

부 록

난민의 사회보장과 체류자격⁶⁹⁾

이 호 택 토론문

사단법인 피난처 대표 pnan@naver.com

1. 난민협약

난민협약은 난민의 권리를 열거하고 있는데 난민에게 인정되는 권리의 내용은 어느 국가와 난민간의 결합이 국가의 관할권 하(subject to a state's jurisdiction), 단순한 체류(physical presence), 합법적 체류(lawful presence), 합법적 거주(lawful stay), 상시거주(durable residence)로 밀접하여 감에 따라 일부 기본적 권리는 체류와 관계없이 난민지위 자체로부터 인정되는가 하면, 어떤 권리들은 체류의 성격에 따라 인정되는 권리가 있다. 또한 인정되는 권리의 정도에 있어서도 국민에게도 인정되지 아니하고 오직 난민에게만 인정되는 대우, 외국국민에게 부여한 것 중 가장 유리한 대우, 국민이 받는 대우, 가능한 한 유리한 대우 및 일반적으로 외국인이 받는 것보다 불리하지 않은 대우, 일반적인 외국인이 받는 대우로 구별되고 있다⁷⁰⁾.

무차별원칙(제3조)과 추방 및 송환의 금지(제33조)는 체류와 관계없이 그들의 난민지위 자체에 의하여 인정되는 권리이므로 국가가 관할권을 행사하는 한 인정되고⁷¹⁾, 일반적 의무(제2조), 종교(제4조), 재산권 일반(제13조, 제29조, 제30조), 재판받을 권리 일반(제16조 제1항), 배급(제20조), 공교육(제22조), 신분증명서 발급(제27조), 불법 체류하는 난민에 대한 처벌 면제(제31조) 등에 관한 권리는 체류의 합법성여부와 관계없이 단순 체류(simple presence)하고 있는 난민에게⁷²⁾, 자영업(제18조), 이동(제26조), 추방(제32조) 등에 관한 권리는 합법적인 체류(lawful presence)를 하고 있는 난민에게⁷³⁾, 결사(제15조), 유급직업(제17조), 자유업(제19조), 주거(제21조), 공적

69) 본 토론문은 2012. 4. 20. 공익변호사그룹 공감 주최 프리드리히 에버트 재단 후원 「이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선방안 모색을 위한 토론회」에서 토론한 자료입니다.

70) 김종철 외, 앞의 책, pp112-113; James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005, pp 154-156; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law - 3rd ed.*, Oxford, 2007, pp 524-528

71) James C. Hathaway, 앞의 책, p 163; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, pp 524

72) 김종철 외, 앞의 책, p112; James C. Hathaway, 앞의 책, pp 278-656; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, p 524

73) 김종철 외, 앞의 책, p112; James C. Hathaway, 앞의 책, pp 657-729; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, pp. 524-525

구호(제23조), 노동법과 사회보장(제24조), 행정적 원조(제25조), 여행증명서(제28조) 등에 관한 권리는 합법적으로 거주(lawful residence)하고 있는 난민에게⁷⁴⁾, 저작권 및 산업재산권(제14조), 재판 제도 중 법률구조 및 소송비용(제16조 제2항)에 관한 권리는 상주 거주자(habitual resident)인 난민에게 인정되고 있다⁷⁵⁾. 특히 주목할 것은 합법적 체류란 난민이 일정한 시간(제3국으로의 통과를 포함하여 단 몇 시간이라도 족함) 체약국에 체재하도록 받아들여 진 것을 의미하므로, 난민 신청자는 물론 소송중인 신청자 등 구제절차를 모두 마치기까지 절차진행 중에 있는 기간이나 체류허가를 받지 못하였지만 그 신청서를 접수하고 기다리고 있는 기간도 합법체류에 속한다는 것이다(다만, 아직 신청하지 사람이거나 거부처분이 확정된 사람은 제외)⁷⁶⁾.

인정되는 사회적 처우의 정도에 따라서는 이동(제26조)에 관하여는 일반적으로 신청국에서 외국인이 받는 대우와 동일한 대우, 동산 및 부동산의 소유권 및 권리취득(제13조), 자영업·자유업에 종사(제18조, 제19조), 주거(제21조), 초등교육 외의 교육(제22조 제2항)에 관하여는 가능한 한 유리한 대우 및 어떤 상황에서도 일반적으로 신청국이 외국인에게 부여한 것보다 불리하지 않은 대우, 종교(제4조), 저작권 및 산업재산권(제14조), 재판(법률구조 및 소송비용 등 포함, 제16조), 배급(제20조), 초등교육(제22조 제1항), 공공구호(제23조), 노동법과 사회보장(제24조), 재정공과금(제29조)에 관하여는 신청국의 국민과 동일한 대우, 결사(비정치적이고 비영리적인 결사 및 노동조합, 제15조), 유급직업에 종사(제17조)에 관하여는 외국국민에게 부여한 것 중 가장 유리한 대우를 하도록 규정하고 있다⁷⁷⁾.

한편 난민협약상의 난민은 난민인정자에 한하지 않고 난민인정여부에 관계없이 난민요건에 해당하는 사람은 난민이므로⁷⁸⁾ 비록 난민협약이 난민에 관하여 규정할 뿐 난민신청자나 인도적체류자의 처우에 관하여는 특별한 규정을 갖고 있지 않지만, 난민협약의 일부 규정들은 난민신청자나 인도적체류자에게도 처우기준으로 적용될 수 있다. 난민협약 규정 중에는 제33조(추방 및 송환의 금지)나 제31조(피난국에 불법으로 체재하고 있는 난민)와 같이 난민지위의 공식적 인정 이전에 적용되는 중요한 규정들이 있고, 난민협약상의 처우는 체류상태에 따라 다르고 특히 인도적 처우나 인간의 기본권에 관하여는 합법적 체류나 거주를 요구하지 않으므로, 난민협약 규정 가운데 난민신청자나 인도적 지위자에게도 적용될 수 있는 규정들이 있다. 난민신청자나 인도적체류자에게 적용될 수 있는 난민협약 조항은 제3조(차별금지), 제4조(종교), 제5조(협약과 관계없이 부여되는 권리), 제7조(상호주의 면제), 제8조(예외적 조치로부터의 면제), 제12조(신분법적 지위), 제16조(재판을 받을 권리), 제20조(배급), 제22조(공교육), 제31조(피난국에 불법으로 체재하고 있는 난민), 제33조(추방 및 송환의 금지) 등이라고 할 수 있다.⁷⁹⁾

74) 김종철 외, 앞의 책, p112; James C. Hathaway, 앞의 책, pp 730-912; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, p. 525

75) 김종철 외, 앞의 책, p112; Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, 앞의 책, p 525

76) James C. Hathaway, 앞의 책, pp. 174-175

77) 김종철 외, 앞의 책, pp112-123 참조

78) 난민은 비호국의 난민지위인정에 따라 비로소 난민이 되는 것이 아니라 난민지위인정 이전이라도 난민협약의 난민정의에 포함된 난민인정의 기준을 충족시키는 자는 협약상 난민이고 난민인정절차는 난민을 난민으로 선언하는 것에 불과하다(UNHCR의 난민지위 인정기준 및 절차 편람 제28항)

79) UN High Commissioner for Refugees, Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17, p.1: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html>

2. 난민법

민간난민지원활동가들과 변호사들에 의하여 기초되고 2009.5.25. 황우여의원에 의하여 대표발의된 난민법은 2011.12.29. 국회에서 의결되고 2012.2.10. 공포되어 2013.7.1. 발효를 앞두고 있다.

그간 한국에서 난민의 처우와 관련하여 가장 문제가 되었던 것은 난민신청자의 지위와 체류자격이 불명하고, 생계지원대책이 전혀 없으며, 생계를 위한 취업도 금지되어 난민신청자의 생존권을 침해한다는 것이었고(2008년 12월 출입국관리법개정으로 난민신청후 1년동안 난민인정여부에 관한 결정이 내려지지 못한 자에 대하여 취업을 허용하도록 하였으나 1년 내 신청자나, 이의신청 중이거나 소송중인 자에 대하여 취업 및 생계지원이 없고, 취업허가의 요건도 현실과 맞지 않아 취업이 어려웠음), 새 난민법에서는 모든 난민신청자(2조4호 이의신청중이거나 소송중인 신청자를 포함)에 대하여 체류자격을 인정하고(제5조 6항), 생계(40조1항), 주거(41조), 의료(42조), 교육지원(43조)을 할 수 있도록 하고, 6개월 이후 취업을 허가할 수 있도록 하였다(40조2항). 소송중인 신청자와 재신청(2호)이나 체류기간연장목적의 남용신청(3호)이라는 이유로 간이절차로 심사되는 신청자에 대하여는 지원이 제한될 수 있지만, 어떠한 경우라도 난민신청후 6개월이 경과하면 취업을 허가할 수 있도록 한 규정에는 예외가 없다(44조).

난민인정자에 대하여는 사회보장(31조), 기초생활보장(32조), 교육보장(33조), 사회적응교육(34조) 등 규정을 두어 그간 개별법에 난민규정이 없어 초래된 법적용의 어려움을 바로잡았고, 학력인정(35조), 자격인정(36조) 및 가족결합(36조) 규정을 신설하였다.

인도적체류허가자에 대하여는 취업활동의 허가(39조)외에 처우규정이 없어 문제로 남아 있으며, 재정착희망난민의 수용에 관한 근거조항을 마련한 것도 특징이다(24조)

3. 개별법

난민법 제31조와 제38조는 난민이 상호주의에 따르지 않고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 하였으므로, 개별법이 이에 미치지 못하는 경우 입법 또는 해석에 의하여 간격을 메우도록 하여야 한다.

(1) 국민기초생활보장

국민기초생활보장법 제5조의2는 외국인 특례로 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람”을 수급권자로 정하고 있었으나, 「난민법」 제32조가 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「국민기초생활보장법」 제5조의2에도 불구하고 본인의 신청에 따라 같은 법 제7조부터 제15조까지에 따른 보호를 받는다.”고 하였다.

(2) 의료급여

의료급여법 제3조의 2는 “... 난민의 지위를 인정받은 자로서 「국민기초생활 보장법」 제5조의

(2009.9.25. 검색); 김종철 외, 앞의 책, p116

수급권자의 범위에 해당하는 자는 수급권자로 본다.”는 규정을 두어 난민을 수급권자로 명시하였다.

(3) 건강보험

국민건강보험법은 그 적용대상을 국내에 거주하는 국민으로 제한하고 있으나, 보건복지부 고시에 따라 외국인도 건강보험 가입이 가능하다. 이에 따라 난민인정자의 경우 건강보험 가입이 되어 내 국인과 동등한 처우를 받고 있다. 국민건강보험법 제93조 제2항 및 시행령 제64조 제1항 제1호에 따라 출입국관리법상 외국인등록을 한 외국인은 직장가입자로서 수급대상이 되는 바, 난민인정자는 직장가입자가 될 수 있으나, 난민신청자나 인도적체류자는 그동안 취업을 할 수 없어서 직장가입자가 될 수 없었다. 그러나 2008.12.19 출입국관리법 개정으로 인도적체류자나 난민신청자도 취업허가를 받을 수 있고 난민법도 소송중인 신청자를 포함한 난민신청자와 인도적체류자가 취업허가를 받을 수 있으므로 이들의 직장건강보험가입도 가능하게 되었다.

그러나 지역건강보험에 관하여는 국민건강보험법 시행령 제64조 제2항 제1호에 의해 외국인등록을 한 외국인 중 보건복지 가족부령이 정하는 자는 신청에 의하여 지역가입자가 될 수 있지만, 국민건강보험법시행규칙 제45조 제2항 별표 7에 의하여 F-2 자격을 갖고 있는 난민인정자는 지역가입자가 될 수 있으나 G-1자격을 가지고 있는 난민신청자나 인도적 지위자는 지역가입자가 될 수 없도록 되어 있다.

(4) 국민연금

국민연금법 제126조 제1항 본문은 “이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있는 외국인과 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 외국인은...당연히 사업장 가입자 또는 지역가입자가 된다”라고 하고 있는데 국민연금법 시행령 제111조 제3호는 보건복지가족부령으로 정하는 외국인의 경우 제외한다고 되어 있고, 국민연금법시행규칙 제53조와 별표0은 제외되는 외국인의 체류자격에 기타 체류자격인 G-1을 포함시키고 있다. 따라서 난민신청자와 인도적 지위자는 국민연금의 가입자가 될 수 없다고 할 것이다. 난민인정자의 경우에는 국민연금을 가입할 수 있고, 위 법 제126조 제1항 단서의 상호주의 제한은 2009.12.19. 개정 출입국관리법 제76조의10에 의하여 적용 배제되었고 난민법 제38조에 의하여도 배제되었으므로 난민에 대하여는 상호주의가 적용되지 않는다.

(5) 산업재해보상

산업재해보상보험법 제6조는 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하도록 규정되어 있고, 적용이 제한되는 외국인과 그 체류자격에 관하여 별도의 규정이 없으므로 난민인정자, 난민신청자, 인도적지위자 모두에 대하여 적용되며, 불법 취업한 경우에도 보상이 가능하다. 그러나 실제 산업재해가 발생한 경우 외국인으로서의 정보접근권과 사업주의 방해로 어려움을 겪는 경우가 많다.

(6) 고용보험

고용보험법 제10조 제5호는 “대통령령으로 정하는 자”를 적용제외 근로자로 규정한 뒤, 동 시행

령 제3조 제2항 제1호에 따라 일정한 체류자격을 가진 자를 제외한 모든 외국인근로자를 적용제의 근로자로 하고 있다. 난민인정자는 동 시행령 제3조 제2항 제1호 다.와 출입국관리법 시행령 제23조제2항 제1호에 따라 적용대상으로 되나, 출입국관리법 제76조의 8 제3항과 동법 제20조에 따라 체류자격외 활동허가로서 취업활동을 허가 받은 인도적지위자나 난민신청자는 적용대상이 아니다. 난민법 제39조에 따라 인도적체류허가자는 취업허가를 받을 수 있고 난민법 제40조 2항에 따라 난민신청 후 6개월이 지나면 소송에 의하여 최종적으로 난민인정여부가 확정될 때까지 난민신청자도 취업허가를 받을 수 있으나 고용보험에 가입할 수 없게 되는 경우 사업주들의 이들의 채용을 꺼릴 것이므로 취업이 허가된 인도적체류허가자와 난민신청자도 고용보험가입 대상이 될 수 있도록 출입국관리법 시행령을 개정하여야 한다

(7) 범죄피해자구조

범죄피해자구조법 제10조는 외국인이 피해자이거나 유족인 경우 적용하도록 하였으며 체류자격에 특별한 제한을 두고 있지 아니하므로 난민인정자, 난민신청자, 인도적지위자 모두에 적용가능하다. 상호주의 제한은 마찬가지로 2009.12.19. 개정 출입국관리법 제76조의10과 난민법 제38조에 의하여 적용 배제되었다.

(8) 긴급복지지원

긴급복지지원은 긴급복지지원법 제5조에 따라 "위기상황에 처한 자로서 이 법에 의한 지원이 긴급하게 필요한 자"에게 생계비, 의료 및 주거서비스 등을 신속하게 지원하는 공공부조제도로서, 체류자격에 의한 제한이 없으므로 난민에 대하여 적용 가능한 것으로 해석되나 보건복지가족부는 G-1자격은 긴급복지지원대상자에 해당하지 않는다는 의견이므로 난민신청자와 인도적 지위자는 실제적인 혜택을 받지 못하고 있다. 보건복지가족부의 의지에 따라서는 이들에게도 긴급복지지원을 행할 수 있을 것이다.

(9) 한부모가족지원

"한부모가족"이란 모자가족 또는 부자가족으로 정의되어 있을 뿐(제4조 2호) 내국인으로 제한하고 있지 않으나, 한부모가족지원법 제5조 ③항이 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 아동을 양육하고 있는 사람이 보호대상자가 된다고 규정하고 있는 바, 이를 예시규정으로 해석하면 난민도 한부모가족지원의 대상이 될 수 있을 것이나 열거규정으로 해석하면 제외될 수 밖에 없으므로 「난민법」 제31조의 취지에 따라 난민에 대하여도 적용될 수 있도록 명시할 필요가 있다.

(10) 노인, 영유아, 장애인

「노인복지법」, 「영유아보육법」, 「장애인복지법」 및 제반 사회보장 관련 법령 등 현재 난민에 대한 규정이 존재하지 않는 개별 법령을 「난민법」 제31조의 취지에 따라 난민도 적용대상이 될 수 있도록 명시하여야 한다.

개정된 고용허가제법, 무엇이 문제인가?⁸⁰⁾

우삼열 (아산외국인노동자지원센터 소장)

사례 1. - 자신도 모르게 근무처 변경이 된 이주노동자.

스리랑카 출신 이주노동자 이산 씨는 한국에서 일하는 과정에서 근무처 변경을 3회 하였으며, 마지막 회사가 파산하여 네 번째 변경을 추진하게 되었다. 그런데 사실관계를 확인하니 이산 씨가 실제로 회사를 옮긴 경우는 1회 뿐이었고 그는 수년째 A 업체에서 일해온 것이었다. A 회사는 경영상의 문제로 이주노동자를 고용할 수 없게 되자 그를 형식적으로만 다른 회사로 이적시킨 후 계속 같은 회사에서 일하게 하였다. 옮겨 간 회사가 망하게 되자 A 회사는 다시 그를 협력업체로 근무처 변경을 시킨 채 실제로는 자신의 회사에서 계속 일하도록 하였다. 이러한 근무처 변경 과정에서 이주노동자의 의사는 전혀 반영되지 않았으며, 모든 과정이 회사측의 일방적인 조치에 의해 이루어졌다.

<아산외국인노동자지원센터>는 <천안종합고용지원센터>에 공문을 발송하여 A 업체가 일방적으로 이주노동자의 근무처 변경을 처리하여 이주노동자의 몇 회 안되는 근무처 변경의 기회마저 박탈하였음은 물론이고, 허위로 고용지원센터에 관련사실을 신고하였음을 지적하였다. 이후 <천안종합고용지원센터>는 이산 씨의 근무처 변경 횟수를 현재까지 1회로만 인정하도록 조치하였고, 회사측에 대해서도 행정적 처벌을 하였다.

- 이러한 사례는 현행 고용허가제 하에서 얼마든지 발생할 수 있다. 근무처 변경과 관련하여 이주노동자가 자신의 의사를 밝히거나 제시할 수 있는 여지는 사실상 없고, 회사측이 모든 절차의 처리 권한을 쥐고 있기 때문이다.

사례 2. - 자신도 모르게 해고된 이주노동자

필리핀 출신 이주노동자 베르젤 씨는 충남 아산시 소재의 B 업체에서 근무하던 중 머리가 어지러워 병원을 찾게 되었다. 병원에서 원인을 검사한 결과 뇌출혈이 발견되었고 그는 즉시 입원치료

80) 본 토론문은 2012. 4. 20. 공익변호사그룹 공감 주최 프리드리히 에버트 재단 후원 「이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선방안 모색을 위한 토론회」에서 토론한 자료입니다.

를 받게 되었다. 그런데, 그의 병세가 비교적 심각한 것으로 확인되자 회사는 그를 즉시 해고하였으며, “외국인근로자고용등변동신고서”를 작성하여 고용지원센터에 제출하였다. 어찌된 일인지 회사는 해고일자를 입원 3일 전 날짜로 신고하였다. 입원도 하기 전에 해고된 베르겔 씨는 직장의료보험이 이미 종결되었기에 모든 검진비와 치료비에 대해 보험 적용을 받지 못하게 되었다.

이러한 상황은 노동자에 대한 부당해고로서 치료중인 노동자를 회사가 일방적으로 해고하는 것은 비인간적일 뿐 아니라 현행법에도 저촉되는 것이다. 베르겔 씨는 자신이 해고되었다는 것을 회사 동료를 통해 전해들었을 뿐 고용주나 관리자로부터 직접 듣지도 못했다. 해고 사유조차 제대로 듣지 못한 채 치료중에 부당하게 해고를 당하고도 의료보험 적용을 받지 못해 500만원 가까이 발생한 치료비를 걱정해야 하는 처지가 되었다.

- 고용허가제 하에서 노동자가 질병 치료 기간 중 해고통보조차 받지 못한 채 회사에서 쫓겨나는 일은 놀랄 일조차 되지 못한다. 고용주는 언제든지 자유롭게 노동자를 해고하고 있으며, 이주노동자는 알아서 자신의 문제를 해결해야만 한다. 치료를 받으면서 동시에 근무처 변경 문제도 해결해야 하지만, 이를 노동자가 제대로 해결하지 못하게 되면 ‘불법 인간’이 된다.⁸¹⁾

위의 두 사례는 고용허가제 하에서 이주노동자들이 고용관련 법규정을 충분히 알지 못하고 있으며, 자신의 권리보호에 대한 능력이 거의 없음을 보여주는 경우이다. 이와 유사한 일들은 종류도 다양하고 사례도 매우 많다. 법적 신분이 ‘노동자’임에도 불구하고 사실상 고용허가제 이주노동자들은 제도적으로 한국인 노동자를 대신할 ‘수단’이자 인력난 해소를 위한 ‘활용 대상’일 뿐이다.

개악된 고용허가제법의 문제점

지난 2월 1일 고용허가제가 개정 공포되었다. 그러나 많은 이주노동자들이 그 내용에 대해 실망하고 있다. 앞으로 이 제도가 이주노동자들로부터 외면당하게 될 가능성이 크다고 보여진다. 제도 시행은 정부가 하겠지만 이를 따라야 하는 이들은 고용주들과 외국인 이주노동자들이다. 그런데 법률이나 제도가 바뀔 때마다 그 내용은 고용주를 위한 것이나 한국 정부의 입장만 반영된 것이었다. 3년+3년 근무기간이 4년 10개월로 바뀐 것은 3년 직후의 1개월 공백기간을 없애려는 고용주들의 요구와 영주자격을 주지 않으려는 정부의 이해가 결합된 것이었다. 이번에 개정된 법의 경우도 ‘한국에서 더 일할 수 있다’는 것 외에는 이주노동자의 입장과 무관한 것들이다. 또한 현실적 가능성이 사실상 거의 없는 개정 법령에 대해서 동감하는 이주노동자들이 별로 없기 때문에 앞으로 이 규정이 유명무실해질 가능성이 크다고 보여진다. 개정된 법의 문제를 요약하면 다음과 같다.

81) 이주노동자가 해고될 경우 ‘고용변동등신고서’가 고용지원센터로 전송된다. 이 때부터 한 달 이내에 이주노동자가 고용지원센터를 방문하여 ‘구직필증’을 교부받지 않을 경우, 그는 체류자격을 상실하게 된다. 그러나 이를 알지 못하는 이주노동자들은 기간을 지나는 경우가 종종 발생한다.

첫째. 이주노동자들이 동의하지 않는다. 동의할 수도 없다.

개정 법령에 대해 이주노동자들의 반응을 살펴보면, 취업기간 중 사업장 변경이 없어야만 재입국을 할 수 있다는 규정에 대해 동의하는 이들을 찾아볼 수 없다. 일부 실태조사에 의하면, 근무처 변경을 원하고 있다는 고용허가제 노동자가 응답자의 39%에 달했다.⁸²⁾ 조사 당시 이들의 근무처 변경 횟수가 이미 평균 2회였음을 감안한다면, 한국에서 일하는 동안 근무처 변경의 욕구 또는 필요성을 절실히 경험한 이주노동자는 사실상 거의 대부분이라 해도 무방할 정도이다. 한 번도 근무처 변경을 하지 않은 이들에 대해 재입국 혜택을 주겠다고 하는 정부의 발상에 대해 이주노동자들이 반기고 동의하며 따르기를 기대하기란 불가능하다.

둘째. 지나치게 비인간적이며 반인권적이다.

1년간 근로계약을 맺도록 한 고용허가제 규정이 바뀌어 3년 계약이 가능해지면서 대부분의 고용주들은 3년의 근로기간이 명시된 계약을 체결하여 이주노동자를 고용하고 있다. 한국에 오기 이전에 이주노동자들은 한국의 산업현장을 살펴보거나 경험할 기회가 전혀 없었음에도 단지 ‘공장에서 일한다’는 등의 말만 듣고 ‘코리아드림’을 꿈꾸며 계약 체결을 하고 있다. 한국에 입국한 이들중 상당수는 자신이 상상했던 것 이상으로 열악한 작업환경임을 깨닫고 근무처 변경을 하려 한다. 매우 많은 고용허가제 이주노동자들이 근무처 변경을 원하고 있는 현실은 이러한 상황이 만들어낸 당연한 결과물이다.

3년의 계약 기간을 마치면 근무처 변경이 가능할까? 그렇지 않다. 추가로 주어진 1년 10개월 기간동안 한국에서 더 일하려면 현재의 회사가 자신을 추천해야 하므로, 결국 이주노동자는 추천을 받기 위해 어쩔 수 없이 현재의 회사와 추가 근로계약을 맺을 수밖에 없다. 현재의 회사와 추가 근로계약을 맺지 않으면 노동자는 귀국해야만 한다. 결국 돈을 벌어야 하는 이주노동자는 사실상 4년 10개월간 단 한 번의 근무처 변경 기회도 가지지 못한다. 1년 근로계약을 맺던 당시에는 계약 만료일에 자유롭게 다른 회사로 갈 수 있어서 3, 4회의 근무처 변경이 가능했지만, 이제는 5년 가까이 최초의 회사에서만 일해야 한다.

돈을 벌어서 고국의 가족에게 보내야 하겠기에 한국인들의 욕설과 차별, 장시간 노동과 부상의 위험마저 감수하면서 5년 가까이 일해야 하는 현실은 고통이 아닐 수 없다. 그런데 한국 정부는 한 번도 자유로운 직업 선택을 하지 못하는 이들을 ‘성실’한 노동자라고 칭하며 재입국의 기회를 주겠다고 한다. 이는 발제자가 지적했듯이 이미 2007년 UN 인종차별철폐위원회에서도 고용허가제의 직장 이동 제약에 대해 우려를 표했음에도 불구하고, 이를 한국정부가 받아들이지는커녕 오히려 인권침해를 심화시키고 이를 미화하기까지 하는 행위라고 보여진다. 또한, 사실상 본인의 의사와는 관계없이 한 번 계약한 회사에서 5년 가까이 얽매어 일하는 이들에게 ‘군말없이 일하면 다시 한국에서 돈을 더 벌도록 해주겠다’는 식의 한국 정부의 태도는, 비굴한 삶을 살도록 강요하며 몇 푼을 던져주는 압제자의 횡포와 무엇이 다른지도 구별하기 힘들다.

82) “2009 외국인이주노동자 노동실태 조사 분석”, 경남외국인노동자상담소, 2009, p.31

셋째. 회사가 망해도 이주노동자가 댓가를 치른다.

개정된 법 가운데 제 18조의4(재입국 취업 제한의 특례)에 따르면, '사업 또는 사업장을 변경한 경우에는 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것'이라고 규정되어 있다. 회사가 망해 부득이하게 직장을 옮긴 이들조차 새로운 회사에서 1년 이상 일해야만 재입국을 할 수 있다는 규정인 것이다. 근무처 변경을 하지 않은 채 묵묵히 일만 한 이주노동자마저 귀국 전 1년 이내에 회사가 폐업하여 회사를 옮기게 되어 한국에 재입국할 수 없다면, 이는 고통은 고통대로 당했음에도 불구하고 회사를 잘못 만나 재입국 기회를 잃게 되는 셈이다. 이 조항의 내용을 대체 어느 이주노동자가 동의할 지 의문이다. 자신의 책임도 아닌 사안에 대해 왜 이주노동자가 재입국 대상에서 제외되어야 한다는 것인지 이해할 수 없다. 만일 브로커의 준동을 막기 위해 이러한 조항이 만들어졌다면 이는 비현실적인 탁상행정의 전형으로 평가될 일이다.

글을 마치며

이미 현행 고용허가제가 이주노동자들로부터도 신뢰를 잃고 있다는 징후가 보이고 있다. 대표적인 것이 특별한국어시험 합격 후 재입국 조치이다. 6년 만기자들이 귀국하여 특별한국어시험을 통과하면 다시 한국에 올 수 있다는 정부의 말에 대해서도 의심의 목소리가 커지고 있다.⁸³⁾

새로 개정 공포된 고용허가제법이 이주노동자들의 의사를 전혀 반영하지 못하고 있는 것을 볼 때, 이 제도가 이주노동자들로부터 더욱 외면당할 가능성이 크다. 그리고 그 결과는 초과체류자의 급격한 증가로 나타날 것이며, 동시에 작업장 내에서의 인권침해와 갈등이 격화되고 물리적 충돌도 나타날 것이다. 또한 그 피해는 이주노동자뿐 아니라 고용주에게도 미칠 것이다.

이제라도 정부가 이주노동자들의 인권보장을 위해 개악된 제도를 원점에서 다시 검토해야 하며, 혹시 숙련 이주노동자 포용을 고려하고 있다면 허황되지 않고 현실성있는 정책을 마련해야 할 것이다.

83) 이주노동자로부터 직접 들은 이야기에 따르면, 최근 자신의 나라에서 특별한국어시험을 치러 합격한 이들의 수가 2,000명인데 한국정부에서 정한 재입국 쿼터가 500명에 불과하여 합격한 이들조차 모두 한국에 들어올 수 없는 상황이라고 한다. 그는 이 때문에 한국어시험을 준비하지 않겠다고 했다. 물론 종종 발생하는 뜬소문의 하나일 수 있으므로 이 내용에 대한 사실 여부는 확인이 필요하다. 그러나 이 말이 사실이 아니라 하더라도 문제는 사라지지 않는다. 한국에 있는 이주노동자들 사이에서 이러한 소문이 돌고 있으므로, 귀국 예정자들이 초과체류자로 남게 될 가능성도 커지기 때문이다. 문제는, 이러한 소문이 사실인지 아닌지 정부는 별다른 설명이 없다는 것이다. 노동부가 이주노동자의 의견을 수렴하거나 사실여부를 설명할 수 있는 명확한 정보 전달 체계도 존재하지 않는다. 그래서 이주노동자들은 한국정부의 말이나 고국의 소식을 그저 소문으로 접하고 있다. 무엇을 믿을지는 그들 맘에 달렸다. 한 국가의 정책이 일개 뜬소문과 같이 취급되고 있는 현실은 안타까움을 더한다.

이주노동자 체류권, 시민권; 인식과의 도전⁸⁴⁾

박진균 (이주센터 엑소더스)

들어가면서

방글라데시에서 온 T씨는 한국에서 살아 온지 15년입니다. 스무 살이 되기도 전에 온 한국이 자신이 떠나온 나라보다도 더 편하게 느껴집니다. 그러나 지금의 미등록 체류상태에서는 한국에서 적법하게 체류할 방법이 거의 없습니다. 그래서 그는 한국인과 결혼 하였다가 이혼한 귀화한국인과 결혼을 하려고 합니다. 그러나 그는 이 결혼의 과정을 친구에게도 가족에게도 알리기가 무척이나 힘듭니다.

필리핀인 P씨는 고용허가제로 들어왔습니다. 이제 4년 10개월의 비자기간이 만료되었지만, 한국에서 더 체류하면서 일을 하기를 원하고 있습니다. 사업주도 이제는 숙련기능공이 된 P씨를 계속 고용하고 싶습니다. 새로 바뀐 법은 3개월의 간격으로 재고용을 가능하게 만들었지만 시행일이 본인 비자만료일과 맞지 않아서 고민입니다. 자진귀국자에게 한하여 부여되는 특별한국어 시험 혜택도 있지만 필리핀은 대상국에 빠져 있습니다. 사업체도 실행되는 법들이 3개월, 6개월의 재입국 기간을 설정하고 있어서 업무공백에 대해 중소기업의 현실을 고려하지 못한 처사라며 불만입니다.

한국에서 이주노동자의 현실 Margizen의 시선

'우리' 주변의 '외국인'은 크게 두 가지로 나뉘고 있습니다. 데니즌(denizen)과 마지즌(margizen). '데니즌'의 사전적 의미는 '귀화인'을 뜻하지만, 문화정치학에서는 고소득 전문직의 외국인을 가리킵니다. 한국에서는 대부분 영어를 구사하고 다국적 기업이나 학교, 학원에서 종사하는 외국인입니다. 반면 '마지즌'은 빈곤 탈출을 위해 다른 나라로 이주한 사람들입니다. 단순업무에 종사하는 이주노동자로 대표됩니다. 데니즌과 마지즌은 우리 사회의 동일한 '타자'이지만, 그들을 바라보는 우리의

84) 본 토론문은 2012. 4. 20. 공익변호사그룹 공감 주최 프리드리히 에버트 재단 후원 「이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선방안 모색을 위한 토론회」에서 토론한 자료입니다.

시선은 이중적입니다. 이는 외국인기본정책에서 확실하게 보여 주고 있습니다.

우수인재영입을 위해서는 국적법을 개정하면서까지 엄격한 단일국적주의를 해소하려고 노력 중이며, 전문인력을 전문성과 직무를 중심으로 세분화하고 산업전략상 유치 필요성이 높은 인력들에 대해서는 영주비자 발급 등 차별화된 혜택을 부여할 방침을 정책에 포함시키고 있습니다.

그러나 단순인력으로 표현되는 이주노동자에게는 엄격한 관리를 통한 정주방지를 기본으로 하고 있으며, 비자기간을 넘기거나 등록되지 않은 이주민에 대해서는 강제출국과 배제를 바탕으로 하고 있습니다. 정책에서 보여지는 이중적 문제는 단순히 정책의 개선을 통해서만 가능해 지지 않습니다. 이 정책을 지탱하고 있는 사람들의 마음의 바탕을 들여다 보면 이주민과 함께하는 삶을 위해서는 보다 많은 노력들이 필요합니다.

사람을 자본의 형태로 보다 '인력'

노동비자를 가지고 일하는 이주민을 많은 문건에서 '외국인 인력'으로 표현하고 있습니다. 말이 전달하는 의미는 생각보다 큽니다. 우리가 이주노동자를 '인력'으로 치환해서 대한다면 그들에게서 사람의 관계나 개별 인간이 누려야 할 개별 권리에 둔감할 수 있습니다. 한 개인의 행동이 전체 집단으로 표상되거나, 규정된 집단의 이름으로 개인이 매몰될 때는 결국 그 자리에는 구체적인 사람의 자리가 상실됩니다.

체류권, 시민권의 논의는 기존 공동체 구성원이 가지는 수용과 포용 그리고 다름에 대한 인정에서 그 뿌리가 내려져야 합니다. 정책개선이 구체적이고 단기적 전망 안에서 기민하게 움직여야 할 부분이라면, 원론적이고 추상적일 수 있는 공동체 구성원의 인식개선과 전망을 함께하는 움직임은 장기적으로 꾸준함을 가진 긴 노력이어야 합니다.

사람이기에 요구할 수 있다

사람을 나누는 여러 시선을 말하기 보다는 기본적인 부분에서 말하고 싶습니다. 차별은 사람에게 집중하기 보다는 사람을 꾸며주는 수식어에 집중할 때 나타나기 때문입니다. 사람으로 살아간다는 것은 시간과 공간을 점유하면서 사는 존재라는 점. 결국 시간과 공간에 대한 제한과 억압은 인간존재에 대한 기본적 부분에 대한 제한이라는 점을 공유하면서 진전되어야 합니다. 결국 국가와 국경의 가치, 지금의 정치적 사회적 시민적시민권이 현대의 인권상황에 대한 비평적 시각들을 통해 재정립되고 발견되어야 하는 시간입니다. 신자유주의와 현대의 교통기술의 발전은 기본적으로 보수적인 차원의 논의를 넘어서는 노력이 필요한 시점이 되고 있습니다.

결국 본원적인 문제로 이주민을 사람으로 바라보고 사람의 권리로 인정해주는 지지가 우리 사회에 만들어져야 합니다. 급증하는 이주민과 이주사회에서 한국의 사회와 언론이 그리고 있는 타자에 대한 자세를 살피고 거기서 발생하는 문제의 인식을 같이 공유하고 그 문제의 고민을 함께하는 자리가 계속 만들어져야 합니다. 기본적인 인식과 개념을 함께하기 위한 노력이 계속되어야 합니다.

나선형 계단을 오르다

현실역사 속에서 인권은 시민권의 형태로 실현되었습니다. 최초 자유권은 신체의 자유, 언론 사상 신념의 자유, 재판받을 권리, 재산권으로 확대되었으며, 시민권에 정치권이 더해지면서 선거권과 피선거권을 누리게 되었습니다. 20세기에 들어와서 사회권의 영역이 고민되면서 적절한 복지 와 안전의 권리로부터 사회적 유산을 공유하고 그 사회에 지배적인 기준에 따라 문화를 누릴 수 있는 권리로 확대되었습니다.

인간의 권리, 시민권 등 구체적 사람으로서 누려야 할 권리 대한 발전의 양상을 보면 그 진행이 통시적으로 보게 되면 진전되고 있음을 볼 수 있습니다. 비록 그 시간을 견뎌야 하는 순간에는 제 자리를 맴돌거나 때로는 뒤로 물러서는 경험도 있을 수 있지만 나선형계단을 오르는 것처럼 어느 순간 우리가 많은 부분에서 올라섰음을 알게 됩니다. 이제 이주민에 대한 체류권, 사회권에 대한 논의는 이 사회의 인권 전반에 대한 또 다른 도약을 위한 디딤돌의 자리로 매겨져야 합니다.

| | | |
|-------|--------------------|------|
| 의안번호 | 제 호 | 의결사항 |
| 의결연월일 | 200 . . . (제 회) | |

국적법 일부개정법률안

| | |
|-------|----------------------|
| 제출자 | 국무위원 000 (0000장관) |
| 제출연월일 | 200 . . . |

법제처 심사를 마침

1. 의결주문

국적법 일부개정법률안을 별지와 같이 의결한다.

2. 제안이유

영주자격 전치주의(외국인이 귀화허가를 받기 위해서는 먼저 영주자격을 취득한 후 일정기간 동안 국내에 체류하면서 국민으로서의 기본소양을 갖추도록 하는 제도)를 도입하는 등 국적법에 있어 개선 필요사항을 정비하고자 함

3. 주요내용

가. 영주자격 전치주의 도입(안 제5조 및 제6조)

○ 일반귀화 또는 간이귀화를 희망하는 외국인은 먼저 영주자격을 취득하고 일정기간 동안 국내에 체류하여야 귀화허가를 받을 수 있도록 함으로써, 귀화자가 국민으로서의 기본소양과 자립능력을 충분히 갖추도록 함

※ 한국인의 성년 자녀는 간이귀화 대상으로 하고, 영주자격 전치주의 적용

나. 사회통합프로그램 이수자는 영주자격 보유기간을 1년 범위에서 단축(안 제5조제3항)

다. 귀화신청자의 국내거주기간 요건에 대한 위임 근거규정 마련(안 제5조제2항)

4. 주요토의과제

없 음

5. 참고사항

가. 관계법령 : 생략

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 :

라. 기 타 : 1) 신·구조문대비표, 별첨

국적법 일부개정법률안

국적법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 같은 항 제1호 중 “주소가”를 “주소가 있고 이 중 최근 3년 이상 「출입국관리법」 제10조제1항에 따른 영주자격(이하 “영주자격”이라 한다)을 가지고”로 하며, 같은 조에 제2항 및 제3항을 각각 다음과 같이 신설한다.

② 제1항제1호에서 규정하고 있는 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 하고 대한민국에서 적법하게 계속 체류한 기간으로 하며, 계속 체류한 것으로 보는 기준은 법무부령으로 정한다.

③ 제1항제1호의 영주자격 보유기간은 「출입국관리법」 제39조제1항에 따른 사회통합 프로그램을 이수한 사람에 대하여 법무부령으로 정하는 기준에 따라 1년의 범위 안에서 단축할 수 있다.

제6조제1항 각 호 외의 부분 중 “주소가”를 “주소가 있고 이 중 최근 2년 이상 영주자격을 가지고”로 하고, 같은 항 제3호를 다음과 같이 한다.

3. 부 또는 모가 대한민국의 국민인 사람으로서 대한민국 「민법」 상 성년인 자

제6조제2항제1호 중 “2년”을 “3년”으로, “있는 자”를 “있고 이 중 최근 1년 이상 영주자격을 가지고 있는 사람”으로 하고, 같은 항 제2호 중 “3년이 지나”를 “4년이 지났”으로, “대한민국에 1년 이상”을 “최근 1년 이상 영주자격을 가지고 대한민국에”로, “있는 자”를 “있는 사람”으로 하며, 같은 항 제3호 중 “잔여기간을 채웠”을 “잔여기간 및 최근 1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였”으로 하고, 같은 항 제4호 중 “기간을 채웠”을 “잔여기간 및 최근 1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였”으로 하며, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정하고 있는 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간에 관하여는 제5조제2항을, 제1항 및 제2항에서 규정하고 있는 영주자격 보유기간의 단축에 관하여는 제5조제3항을 준용한다.

제7조제1항제1호 본문 중 “자.”를 “사람으로서 대한민국 「민법」 상 미성년인 자”로 하고, 같은 호 단서를 삭제한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제5조제2항의 개정규정 및 제6조제3항 중 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간에 관한 개정규정은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) 이 법 제5조제1항 및 제3항, 제6조제1항 및 제2항의 각 개정규정과 제6조제3항 중 영주자격 보유기간의 단축에 대한 개정규정, 제7조제1항제1호의 개정규정은 이 법 시행 후 귀화를 신청하는 자부터 적용한다.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| <p>제5조(일반귀화 요건) 외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <p>1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것</p> <p>2. ~ 5. (생략)</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p> <p>제6조(간이귀화 요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서는 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.</p> <p>1. 2. (생략)</p> <p>3. 대한민국 국민의 양자(養子)로서 입양 당시 대한민국의 「민법」상 성년이었던 자</p> <p>② 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.</p> <p>1. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자</p> <p>2. 그 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자</p> <p>3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(相當)하다고 인정하는 자</p> | <p>제5조(일반귀화 요건) ① _____</p> <p>_____.</p> <p>1. _____ 주소가 있고 이 중 최근 3년 이상 「출입국관리법」 제10조제1항에 따른 영주자격(이하 “영주자격”이라 한다)을 가지고 _____</p> <p>2. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>② 제1항제1호에서 규정하고 있는 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국 인등록을 하고 대한민국에서 적법하게 계속 체류한 기간으로 하며, 계속 체류한 것으로 보는 기준은 법무부령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항제1호의 영주자격 보유기간은 「출입국관리법」 제39조제1항에 따른 사회통합 프로그램을 이수한 사람에 대하여 법무부령으로 정하는 기준에 따라 1년의 범위 안에서 단축할 수 있다.</p> <p>제6조(간이귀화 요건) ① _____</p> <p>_____ 주소가 있고 이 중 최근 2년 이상 영주자격을 가지고 _____.</p> <p>1. 2. (현행과 같음)</p> <p>3. 부 또는 모가 대한민국의 국민인 사람으로서 대한민국의 「민법」상 성년인 자</p> <p>② _____</p> <p>_____.</p> <p>1. _____ 3년 _____ 있고 이 중 최근 1년 이상 영주자격을 가지고 있는 사람</p> <p>2. _____ 4년이 지났 _____ 최근 1년 이상 영주자격을 가지고 대한민국에 _____ 있는 사람</p> <p>3. _____</p> <p>_____ 잔여기간 및 최근 1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였 _____</p> |

4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자(子)를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자

〈신 설〉

제7조(특별귀화 요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대한민국에 주소가 있는 자는 제5조제1호·제2호 또는 제4호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화 허가를 받을 수 있다.

1. 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자, 다만, 양자로서 대한민국의 「민법」상 성년이 된 후에 입양된 자는 제외한다.

2.·3. (생략)

② (생략)

4. _____
_____ 잔여기간 및 최근
1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였

③ 제1항 및 제2항에서 규정하고 있는 계속하여 대한민국에 주소가 있는 기간에 관하여는 제5조제2항을, 제1항 및 제2항에서 규정하고 있는 영주자격 보유기간의 단축에 관하여는 제5조제3항을 준용한다.

제7조(특별귀화 요건) ① _____

_____.

1. _____ 사람으로서 대한민국 「민법」상 미성년인 자 <단서 삭제>

2.·3. (현행과 같음)

② (현행과 같음)

| | | |
|-------|---------------------|------|
| 의안번호 | 제 호 | 의결사항 |
| 의결연월일 | 2012. 8. . (제 회) | |

출입국관리법 일부개정법률안

| | |
|--------|---------------------|
| 제 출 자 | 국무위원 권재진 (법무부장관) |
| 제출 연월일 | 2012. 8. . |

법제처 심사를 마침

1. 의결주문

출입국관리법 일부개정법률안을 별지와 같이 의결한다.

2. 제안이유

국적법상 영주자격 전치주의 도입 등의 시대적 변화를 반영하여 외국인의 체류자격 중 영주자격의 법적 체계를 정비하고, 영주자격의 특성을 감안한 선진적 체계적 체류관리 기반을 마련하는 한편, 허위서류 제출 등 체류질서를 어지럽히는 신청자 등에 대하여 처벌을 강화할 필요가 있음

3. 주요내용

가. “영주자격”의 정의 신설 및 영주자격의 대상과 활동범위 등 (안 제2조 제15호, 제18조제1항, 제26조)

- 1) 국적법상 영주자격 전치주의 도입 등 준비된 사회구성원 확보 및 이민자 사회통합을 위하여 영주자격의 중요성이 증대함에 따라 영주자격에 대한 주요 사항을 법률로 상향규정할 필요
- 2) 영주자격의 정의 및 취업가능성 등 활동범위를 법적으로 명문화하고, 영주자격의 대상(국민의 배우자, 재외동포, 우수인재 등) 및 일반적 심사기준(품행단정, 생계유지능력, 한국어 능력 및 한국사회의 이해 등)의 대강을 정함
- 3) 영주자격 관련 법제를 정비하고 영주자격에 대한 국민의 예측가능성을 보장하여 선진적·체계적 이민행정에 기여

나. 영주증 및 영주증 갱신의무의 도입(안 제33조의2, 제98조)

- 1) 체류기간 연장허가가 필요없는 영주자격의 특성을 고려한 특화된 체류관리방안 마련 필요
- 2) 영주자격자에게만 발급될 수 있는 특수한 유형의 외국인등록증인 영주증을 신설하고, 영주증 유효기간을 7년으로 정하여 매 7년마다 갱신하도록 함
- 3) 영주자격자 정책 개발 및 영주자격의 특성을 고려한 체류관리에 기여할 것이 예상됨

다. 허위서류 제출 금지의무 신설 (안 제26조의2, 제94조 등)

- 1) 입국허가, 사증, 체류허가 관련 위·변조서류나 허위서류 제출 등의 사례가 증가하였으나, 허위 초청 등을 한 경우와 달리 허위서류 제출의 경우 과태료 부과 이외에 별도의 처벌규정이 없어 국경 및 체류관리상 어려움 가중
- 2) 사증발급, 입국허가, 체류허가 등 출입국관리법상 허가에 있어 허위서류를 제출하거나 부정한 방법을 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 처벌규정 신설
- 3) 입국 및 체류관련 각종 인허가 신청시 성립 및 내용의 진정성이 있는 문서를 제출하도록 하고 성실히 기재하도록 하여 국경 및 체류질서 확립에 기여할 것이 예상됨

4. 주요토의과제

없 음

5. 참고사항

가. 관계법령 : 생 략

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 :

라. 기 타 : 신·구조문대비표(별첨)

출입국관리법 일부개정법률안

출입국관리법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조에 제15호를 다음과 같이 신설한다.

15. “영주자격”이란 외국인이 이 법이나 다른 법률에 특별한 정함이 없는 한 대한민국에서 영구적으로 거주할 수 있는 체류자격을 말한다.

제10조제1항 중 “대통령령”을 “영주자격 또는 대통령령”으로 한다.

제18조제1항 중 “대통령령”을 “영주자격 또는 대통령령”으로 한다.

제26조 및 제26조의2를 각각 다음과 같이 신설한다.

제26조(영주자격의 대상 및 활동범위) ① 영주자격자는 제10조제1항의 “대통령령으로 정하는 체류자격”의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다.

② 영주자격의 대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

1. 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국적동포
3. 특정 분야에 우수한 능력을 보유하고 있거나, 대한민국에 특별한 공로가 있는 사람
4. 투자가, 전문인력 등 대한민국의 국익을 고려하여 법무부장관이 영주자격을 부여할 필요가 있는 사람

③ 법무부장관은 제1항의 영주자격 대상이 되는 외국인이 제23조 또는 제24조에 따라 영주자격으로 체류자격부여 또는 변경허가(이하 ‘영주체류허가’)를 하여 줄 것을 신청한 경우 다음 각 호의 사항을 심사하여 그 외국인의 영주가 대한민국의 국익에 부합한다고 인정하는 때에 영주체류허가를 할 수 있다.

1. 품행이 단정할 것
2. 본인 또는 배우자 등 동거가족의 자산, 소득 등을 고려하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
3. 한국어 능력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국에서 계속 살아가는 데 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것
4. 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 규정된 강제퇴거대상이 아닐 것

④ 제2항에도 불구하고 법무부장관은 외국인의 능력이나 대한민국에 대한 공로 등을 고려하여 대한민국의 국익에 부합한다고 인정하는 때에는 제2항제3호 요건의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

⑤ 제3항 내지 제4항에 따른 영주체류허가 심사기준 및 절차는 법무부령으로 정한다.

제26조의2(허위서류 제출 등의 금지행위) 누구든지 대한민국에 입국하거나 체류할 목적으로 사증 또는 사증발급인정서 발급, 입국허가, 상륙허가, 체류관련 각종 허가, 재입국허가, 외국인등록과 관련하여 다음 각 호의 1의 행위를 하여서는 아니된다.

1. 문서 등 입증자료의 위조 및 변조, 허위사실을 기재하는 행위
2. 위·변조 및 허위사실이 기재된 문서의 제출 등 허위 또는 부정한 방법을 사용하여 신청 또는 등록하는 행위

3. 제1호의 행위를 알선·권유하는 행위

제30조제1항 단서 중 “다만, 제10조제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격을 가진 사람”을 “다만, 영주자격을 가진 사람(이하 ‘영주자격자’라 한다.)”으로 한다.

제32조제2호 중 “번호·발급일자”를 “번호, 발급일자”로 한다.

제33조의2를 **제33조의3**으로 하고, 제33조의2를 다음과 같이 신설한다.

제33조의2(영주자격자에 대한 영주증 발급) ① 사무소장이나 출장소장은 제33조에 따라 외국인등록증을 발급하는 경우 영주자격자 전용 외국인등록증(이하 ‘영주증’이라 한다.)을 발급한다.

② 영주증의 유효기간은 발급일(제3항에 따른 갱신의 경우 갱신일)로부터 7년으로 한다.

③ 제1항에 따라 영주증을 발급받은 영주자격자는 영주증의 유효기간 만료일 전에 영주증을 갱신하여야 한다.

④ 영주증의 발급·갱신절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 영주증은 이 법 또는 다른 법에서 외국인등록증과 동일한 것으로 본다.

제39조제1항 중 “대한민국에 영주할 수 있는 체류자격”을 “영주자격”으로 한다.

제46조제1항에 제10호의2를 다음과 같이 신설한다.

10의2. 제26조의2의 규정에 위반한 사람

제46조제2항 각 호 외의 부분 본문 중 “제10조제1항에 따른 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람”을 “영주자격자는”으로 한다.

제61조제1항 중 “국적”을 “국적 또는 영주자격”으로 한다.

제89조에 **제4항**을 다음과 같이 신설한다.

④ 법무부장관은 제1항에 따라 영주체류허가를 취소한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 종전 체류자격이나 그 밖의 체류자격으로 변경 또는 부여할 수 있다.

제94조제17호를 다음과 같이 한다.

17. 제25조를 위반하여 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류기간을 초과하여 계속 체류한 사람

17호의2. 제26조의2를 위반한 사람

제98조제2호를 다음과 같이 하고, 같은 조에 제3호를 다음과 같이 신설한다.

2. 제33조의2제3항에 따른 영주증 갱신의무를 위반한 사람

3. 제36조제1항에 따른 체류지 변경신고 의무를 위반한 사람

제99조제1항 중 “제4호까지”를 “제4호까지, 제17호의2”로 한다.

제100조제3항제2호 중 “보고한 자”를 “보고한 자(단, 제94조제17호의2에 해당하는 사람은 제외한다)”로 한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제26조의2, 제46조, 제94조, 제99조, 제100조의 개정 규정은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(사증등의 발급 신청에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 종전 규정에 따라 출입국관리법 제10조제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격의 사증등의 발급을 신청하여

이 영 시행 전까지 사증등을 발급받지 않은 경우에는 이 법 제2조제15호 및 제26조에서 정한 영주자격의 사증등을 신청한 것으로 보아 사증등을 발급한다.

제3조(체류자격에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전 규정에 따라 출입국관리법 제10조제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람은 이 법 제2조제15호 및 제26조에 따른 영주자격을 가진 것으로 본다.

② 이 법 시행 당시 종전 규정에 따라 출입국관리법 제10조에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 신청하였으나 이 법 시행일전까지 영주할 수 있는 체류자격을 부여 내지 변경받지 못한 사람은 이 법 제2조제15호 및 제26조에 따른 영주체류허가를 신청한 것으로 본다.

제4조(영주증의 교체발급) 이 법 시행전 출입국관리법 제10조에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 외국인은 이 법 시행 후 법무부장관이 정하는 시기에 그의 체류지를 관할하는 사무소장이나 출장소장에게 외국인등록증을 반납하고 이 법 제33조의2에 따른 영주증을 발급받아야 한다.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 14. (생 략)</p> <p>〈<u>신 설</u>〉</p> <p>제10조(체류자격) ① 입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.</p> <p>② (생 략)</p> <p>제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.</p> <p>② ~ ⑤ (생 략)</p> <p>〈<u>신 설</u>〉</p> | <p>제2조(정의) -----.</p> <p>1. ~ 14. (현행과 같음)</p> <p>15. “영주자격”이란 외국인이 이 법이나 다른 법률에 특별한 정함이 없는 한 대한민국에서 영구적으로 거주할 수 있는 체류자격을 말한다.</p> <p>제10조(체류자격) ① ----- 영주자격 또는 대통령령-----.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>제18조(외국인 고용의 제한) ① ----- 영주자격 또는 대통령령-----.</p> <p>② ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>제26조(영주자격의 대상 및 활동범위) ① 영주자격자는 제10조제1항의 “대통령령으로 정하는 체류자격”의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다.</p> <p>② 영주자격의 대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀 2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국적동포 3. 특정 분야에 우수한 능력을 보유하고 있거나, 대한민국에 특별한 공로가 있는 사람 4. 투자가, 전문인력 등 대한민국의 국익을 고려하여 법무부장관이 영주자격을 부여할 필요가 있는 사람 <p>③ 법무부장관은 제1항의 영주자격 대상이 되는 외국인이 제23조 또는 제24조에 따라 영주자격으로 체류자격부여 또는 변경허가(이하 ‘영주체류허가’)를 하여 줄 것을 신청한 경우 다음 각 호의 사항을 심사하여 그 외국인의 영주가 대한민국의 국익에 부합한다고 인정하는 때에 영주체류허가를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 품행이 단정할 것 2. 본인 또는 배우자 등 동거가족의 자산, 소득 등을 고려하여 생계를 유지할 능력이 있을 것 3. 한국어 능력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국에서 계속 살아가는 데 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것 4. 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 규정된 강제퇴거 대상이 아닐 것 <p>④ 제2항에도 불구하고 법무부장관은 외국인의 능력이나</p> |

<신 설>

제30조(재입국허가) ① 법무부장관은 제31조에 따라 외국인 등록을 하거나 그 등록이 면제된 외국인이 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하려는 경우 그의 신청을 받아 재입국을 허가할 수 있다. 다만, 제10조제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격을 가진 사람과 재입국허가를 면제하여야 할 상당한 이유가 있는 사람으로서 법무부령으로 정하는 사람에 대하여는 재입국허가를 면제할 수 있다.

② ~ ⑤ (생 략)

제32조(외국인등록사항) 제31조에 따른 외국인등록사항은 다음과 같다.

1. (생 략)
2. 여권의 번호·발급일자 및 유효기간
3. ~ 6. (생 략)

<신 설>

대한민국에 대한 공포 등을 고려하여 대한민국의 국익에 부합한다고 인정하는 때에는 제2항제3호 요건의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

⑤ 제3항 내지 제4항에 따른 영주체류허가 심사기준 및 절차는 법무부령으로 정한다.

제26조의2(허위서류 제출 등의 금지행위) 누구든지 대한민국에 입국하거나 체류할 목적으로 사증 또는 사증발급인정서 발급, 입국허가, 상륙허가, 체류관련 각종 허가, 재입국허가, 외국인등록과 관련하여 다음 각 호의 1의 행위를 하여서는 아니된다.

1. 문서 등 입증자료의 위조 및 변조, 허위사실을 기재하는 행위
2. 위·변조 및 허위사실이 기재된 문서의 제출 등 허위 또는 부정한 방법을 사용하여 신청 또는 등록하는 행위
3. 제1호의 행위를 알선·권유하는 행위

제30조(재입국허가) ① _____

_____ 다만, 영주자격을 가진 사람(이하 '영주자격자' 라 한다.) _____
_____.

② ~ ⑤ (현행과 같음)

제32조(외국인등록사항) _____
_____.

1. (현행과 같음)
2. _____ 번호, 발급일자 _____
3. ~ 6. (현행과 같음)

제33조의2(영주자격자에 대한 영주증 발급) ① 사무소장이 나 출장소장은 제33조에 따라 외국인등록증을 발급하는 경우 영주자격자 전용 외국인등록증(이하 '영주증' 이라 한다.)을 발급한다.

② 영주증의 유효기간은 발급일(제3항에 따른 갱신의 경우 갱신일)로부터 7년으로 한다.

③ 제1항에 따라 영주증을 발급받은 영주자격자는 영주증의 유효기간 만료일 전에 영주증을 갱신하여야 한다.

④ 영주증의 발급·갱신절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 영주증은 이 법 또는 다른 법에서 외국인등록증과 동일한 것으로 본다.

제33조의2 (생 략)

제39조(사회통합 프로그램) ① 법무부장관은 대한민국 국적, 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등의 사회통합 프로그램(이하 “사회통합 프로그램”이라 한다)을 시행할 수 있다.

② ~ ⑤ (생 략)

제46조(강제퇴거의 대상자) ① 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 이 장에 규정된 절차에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거시킬 수 있다.

1. ~ 10. (생 략)

〈신 설〉

11. ~ 14. (생 략)

② 제10조제1항에 따른 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람은 제1항에도 불구하고 대한민국 밖으로 강제퇴거되지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그러하지 아니하다.

1. ~ 3. (생 략)

제61조(체류허가의 특례) ① 법무부장관은 제60조제3항에 따른 결정을 할 때 이의신청이 이유 없다고 인정되는 경우라도 용의자가 대한민국 국적을 가졌던 사실이 있거나 그 밖에 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되면 그의 체류를 허가할 수 있다.

② (생 략)

제89조(각종 허가 등의 취소·변경) ①~③ (생 략)

〈신 설〉

제94조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 16. (생 략)

17. 제25조를 위반하여 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류기간을 초과하여 계속 체류한 사람

18. ~ 20. (생 략)

제33조의3 (현행 제33조의2와 같음)

제39조(사회통합 프로그램) ① 영주자격

② ~ ⑤ (현행과 같음)

제46조(강제퇴거의 대상자) ①

1. ~ 10. (현행과 같음)

10의2. 제26조의2의 규정에 위반한 사람

11. ~ 14. (현행과 같음)

② 영주자격자는

1. ~ 3. (현행과 같음)

제61조(체류허가의 특례) ① 국적 또는 영주자격

② (현행과 같음)

제89조(각종 허가 등의 취소·변경) ①~③ (현행과 같음)

④ 법무부장관은 제1항에 따라 영주체류허가를 취소한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 종전 체류자격이나 그 밖의 체류자격으로 변경 또는 부여할 수 있다.

제94조(벌칙)

1. ~ 16. (현행과 같음)

17. 제25조를 위반하여 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류기간을 초과하여 계속 체류한 사람
17호의2. 제26조의2를 위반한 사람

18. ~ 20. (현행과 같음)

| | |
|---|---|
| <p>제98조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 100만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 제36조제1항에 따른 체류지 변경신고 의무를 위반한 사람</p> <p>〈신설〉</p> <p>제99조(미수범 등) ① 제93조의2, 제93조의3, 제94조제1호부터 제4호까지 또는 제18호 및 제95조제1호의 죄를 범할 목적으로 예비하거나 또는 음모한 사람과 미수범은 각각 해당하는 본죄에 준하여 처벌한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>제100조(과태료) ①·② (생략)</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 이 법에 따른 각종 신청이나 신고에서 거짓 사실을 적거나 <u>보고한 자</u></p> <p>④ (생략)</p> | <p>제98조(벌칙) _____ _____.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. 제33조의2제3항에 따른 영주증 갱신의무를 위반한 사람</p> <p>3. 제36조제1항에 따른 체류지 변경신고 의무를 위반한 사람</p> <p>제99조(미수범 등) ① _____ — 제4호까지, 제17호의2 _____ _____.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>제100조(과태료) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ _____ _____.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. _____ — <u>보고한 자(단, 제94조제17호의2에 해당하는 사람은 제외한다)</u></p> <p>④ (현행과 같음)</p> |
|---|---|

영주자격 전치주의 도입에 관한 토론문⁸⁵⁾

윤 지 영 (공익변호사그룹 공감, 변호사)

1. 영주자격 전치주의를 도입하려는 이유는 무엇인가

정부는 영주자격 전치주의의 도입 추진 배경으로 ① 체류외국인의 증가, ② 저출산고령화 극복과 국가 성장 동력확보 차원에서 우수 외국 인재 확보, ③ 국적취득 심사기간의 단축, ④ 정주형 체류외국인의 안정적인 체류 보장, ⑤ 단순기능 외국인의 장기체류에 따른 사회적 문제 발생 우려, ⑥ 외국인근로자, 결혼 이민자, 재외동포 등 경제적 자립능력과 한국사회 및 문화에 대한 이해를 충분히 갖추지 못한 외국인의 국적 취득 제재, ⑦ 영주자격을 취득하는 것보다 용이한 현행 귀화제도를 제시하고 있다.

그런데 개정안에는 ③ 국적취득 심사기간의 단축이나 ④ 정주형 체류외국인의 안정적인 체류 보장에 관한 내용이 없다. 또한 (그 취지의 옳고 그름은 논외로 하더라도) ② 우수 외국 인재 확보를 위한 특별한 내용도 없다. 다만 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포에게는 귀화의 요건으로 영주자격을 요구하는 대신 소위 우수 외국 인재에 대해서는 영주자격을 요구하지 않는다는 내용이 들어 있을 뿐이다. 한편 ① 체류외국인의 증가와 ⑦ 영주자격을 취득하는 것보다 용이한 현행 귀화제도가 영주자격 전치주의 도입의 추진 배경이라면, 개정안에서는 영주자격에 관해서도 함께 다루어야 할 것인데 정작 영주자격에 관해서는 이렇다 할 내용이 없다. 그렇다면 영주자격 전치주의를 도입하려는 진정한 이유는 분명하다. 외국인근로자⁸⁶⁾, 결혼이민자, 재외동포⁸⁷⁾의 국적 취득을 제한하겠다는 것이다. 특히 2009. 10. 9. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 개정으로 외국인근로자는 본국에 돌아갈 필요 없이 대한민국에서 5년(3년 + 2년 미만)까지 체류할 수 있게 되었고, 2012. 2. 1. 동법의 재개정⁸⁸⁾으로 5년 근무한 외국인근로자는 출국한 날로부터 3개월이 지나면 다시 취업할 수 있게 되면서 이전보다 외국인근로자의 정주 가능성이 훨씬 높

85) 본 토론문은 2012. 6. 20 법무부 주관 「영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회」에서 공익변호사그룹 공감의 윤지영 변호사가 발표한 토론문입니다.

86) 여기서 외국인근로자라 함은 비전문취업(E-9) 체류자격을 가진 자, 즉 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 따른 국내 취업 요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외한다)을 의미한다. 정부 자료에서는 단순기능 외국인과 외국인근로자를 혼용하고 있으나 실제로는 단순기능 외국인과 외국인근로자는 비슷한 개념이라고 할 것이다. 다만 단순기능 외국인에는 미등록 이주노동자도 포함될 수 있기 때문에 단순기능 외국인이 보다 넓은 개념이라고 볼 수 있다.

87) 개정안의 내용을 볼 때 여기서 재외동포라 함은 방문취업(H-2) 체류자격을 가진 재외동포로 한정해서 본다.

아졌기 때문에 이에 대한 대응이 시급했다고 볼 수 있다.

2. 추진 배경에 대한 이의

국내에 들어와서 일정기간 이상 체류하는 외국인은 그네들이 생활 토대를 내국민과 공유하는 한에서 마땅히 우리 헌법이 예정하는 사회통합의 주체가 된다⁸⁸⁾. 그렇기 때문에 많은 국가들이 체류 기간과 사회와의 통합 가능성(언어 능력, 범죄 경력, 국가 및 사회에 대한 이해도, 생활 능력, 국민과의 가족 관계 등)을 영주권과 국적의 기준으로 제시하고 있다. 또한 노동허가를 받아 입국한 경우에도 일정 기간 체류를 한 때에는 영주권 및 국적을 부여하는 것이 일반적인 현상이다⁸⁹⁾. 그러나 대한민국처럼 외국인에 대한 도덕적 이중 기준(Double Moral), 즉 서구유럽국가 출신의 외국인에 대해서는 친밀성으로 그리고 기타 제3세계 국가 출신의 외국인에 대해서는 멸시와 무시 그리고 적대감으로 그 차별적 취급을 정당화하는 관점에서 국적과 영주권을 정하는 나라는 극히 적다.

정부 자료에 의하면 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포는 경제적 자립능력과 한국사회 및 문화에 대한 이해를 충분히 갖추지 못한 자로 간주된다. 그러나 이들 가운데에서도 경제적 자립능력과 한국 사회 및 문화에 대한 이해를 갖춘 자는 존재한다. 같은 맥락에서 우수 외국 인재라고 하더라도 한국 사회 및 문화를 제대로 이해하지 못한 자가 존재한다. 국적법의 개정과 영주권에 관한 논의를 하기에 앞서 국가와 공동체 구성원들에게 문화 개방적이고 이주 외국인에 대한 각종의 사회적 차별을 시정하는 인권 친화적인 노력과 자세를 촉구함이 보다 마땅하다⁹⁰⁾. 또한 국적법의 개정과 영주권에 관한 논의는 우리 사회의 통합에 참여할 수 있는 존재가 누구인가라는 관점에서 이루어져야 한다. 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포라는 이유만으로 배척해서는 절대 안된다.

3. 개정안의 구체적 내용에 대하여

현행 출입국관리법에 따르면 외국인근로자는 체류 기간에 상관없이 영주(F-5)체류자격을 가질 수 없다. 대신 예외적으로나마 국적법상 일반귀화는 가능하다. 그런데 국적법 개정안은 일반귀화의 요건으로 영주체류자격을 요구하고 있기 때문에 현행 출입국관리법의 영주체류자격을 그대로 한 채 국적법을 개정할 경우 외국인근로자는 일반귀화를 할 수 없게 된다.

현행 출입국관리법 및 국적법에 따르면 결혼이민자는 체류 기간과 무관하게 결혼이민(F-6)체류자격을 얻을 수 있고 대한민국에 2년 이상 체류한 때에는 영주체류자격을 얻거나 간이귀화를 할 수 있다. 그런데 국적법 개정안은 간이귀화에 필요한 기간을 늘리는 한편 간이귀화의 요건으로 영주체류자격을 요구하고

88) '다문화 사회와 국적', 이종수, 2010. 3.

89) '영주권제도편람', 외교통상부, 2005. 7.

90) 원문에는 '다문화사회담론을 확산하기에 앞서서 국가와 공동체 구성원들에게 문화 개방적이고 이주 외국인에 대한 각종의 사회적 차별을 시정하는 인권 친화적인 노력과 자세를 촉구함이 보다 마땅하다'고 기재되어 있다. '다문화 사회와 국적', 이종수, 2010. 3.

있기 때문에 현행 출입국관리법의 영주체류자격을 그대로 한 채 국적법을 개정할 경우 결혼이민자가 국적을 취득할 때까지 걸리는 기간이 늘어나고 국적을 취득하는 절차가 까다로워진다. 이는 자녀 신분에 의한 간이귀화의 경우도 마찬가지다.

현행 출입국관리법에 따르면 재외동포가 영주체류자격을 취득하는 방법은 두 가지다. 첫 번째, 방문취업(H-2)체류자격을 가진 자로서 1) 법무부장관이 정하는 기술·기능 자격증을 가지고 있거나 일정 금액 이상의 임금을 국내에서 받고 있고(기술·기능 자격증의 종류 및 임금의 기준에 관하여는 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시한다), 2) 법무부장관이 정하는 금액 이상의 자산을 가지고 있고, 3) 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 품행이 단정하고 대한민국에서 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추고 있으면 영주체류자격을 얻을 수 있다. 둘째, 국적법에 따른 국적 취득 요건을 갖추면 영주체류자격을 얻을 수 있다. 이처럼 위 두 가지 방법 모두 체류 기간을 요건으로 하지 않는다. 그러나 사실상 재외동포가 이러한 요건을 취득하기 위해서는 대한민국에 일정 기간 체류할 수밖에 없다. 따라서 현행 출입국관리법의 영주체류자격을 그대로 한 채 국적법을 개정할 경우 재외동포가 국적을 취득할 때까지 걸리는 기간이 늘어나고 국적을 취득하는 절차가 까다로워질 것이다.

이처럼 영주자격 전치주의가 도입되면 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포의 국적 취득은 불가능하게 되거나 기간이 길어지거나 매우 까다로워진다. 이는 뒤에서 언급하는 바와 같이, 매우 잘못된 것이다. 또한 과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 자로서 대한민국의 국익에 기여할 것으로 인정되는 자⁹¹⁾에 대해서는 영주체류자격을 요구하지 아니하면서 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포에 대해서만 영주체류자격을 요구하는 것은 차별적인 행위다. 한편 개정안은 영주체류자격자에 대한 국적 취득 간이 절차를 별도로 마련하지 않았기 때문에 영주자격 전치주의를 도입하더라도 국적 취득 심사 기간이 단축되지 않는다.

영주권은 국가가 자국민이 아닌 외국인 중 특별한 요건을 갖춘 자에 대하여 자국에 영구적으로 거주할 수 있도록 부여한 자격을 의미한다. 따라서 외국 영주권의 취득 및 상실은 일반적으로 국적의 변경과는 전혀 무관하며 외국에 거주하는 자국민이 체류국으로부터 영주권을 취득한 사실 그 자체로 인하여 자국의 국적이 변동될 수 있는 것으로 규정한 입법례도 없다⁹²⁾⁹³⁾. 영주권 전치주의를 도입하고 있는 나라도 일반적이지 않다. 따라서 개정안과 같은 내용의 영주권 전치주의 제도에 반대한다.

만약 영주권 전치주의를 도입할 경우에는 다음과 같은 사항이 필히 보완되어야 한다.

첫째, 출입국관리법의 개정을 통하여 영주체류자격 취득의 대상과 요건을 대폭 완화하여야 한다. 먼저 외국인근로자도 영주체류자격을 취득할 수 있도록 해야 한다. 한국에 장기 체류하고 있는 외국인근로자의 경우 업무상 숙련도나 조직몰입도 등이 입국한 지 얼마 되지 않는 외국인근로자에 비해 매우 높다는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 또한 장기 체류 외국인근로자는 한국인 및 한국 문화에 대한 이해도가 상대적으로 높아서 문화적 이질감에서 기인하는 사업장 내 갈등이 발생할 가능성도 낮다. 외국인근로자의 효율적

91) 대한민국의 국익에 기여할 것으로 인정되는 자라는 요건 역시 추상적이고 모호해서 집행권자의 자의적인 판단을 야기할 것이 분명하다.

92) '국적취득제도에 관한 비교법적 연구', 법무부 2002.

93) 대법원 1981. 10. 13. 80다2435 판결, '헌법'

활용이라는 경제적 측면에 있어서도 정주화 방지만을 고수하면서 단기 체류를 강제하는 것은 타당하지 않다. 이에 대하여 일각에서는 정주화를 허용할 경우 외국인근로자가 국내 노동자들의 일자리를 잠식할 것이라는 우려를 표명하고 있으나 외국인근로자의 고용이 국내노동자들의 고용에 큰 영향을 주지 않는 산업 부문, 즉 인력 부족을 호소하고 있는 산업 부문이 여전히 존재하고 있으므로 위와 같은 주장은 타당하지 않다⁹⁴⁾. 그리고 재외동포의 경우에는 영주체류자격 취득 요건을 완화하여야 한다. 재외동포 대부분이 식민지 시절 강제 동원되어 외국으로 이주하게 되었고 이들은 현재도 무국적이거나 의사에 반하여 외국 국적을 취득하였기 때문이다. 즉 외국인으로 분류하기에는 역사적인 한계가 존재하기 때문이다. 또한 언어적인 특성이나 민족 문화에 대한 이해가 남다르기 때문에 정주시 적응 가능성도 높다. 한편 기본적으로 한국인과 결혼을 해 한국으로 이주하는 외국인은 ‘정주’를 목적으로 이주해 온다. 따라서 결혼이민자에 대하여는 결혼하여 한국에 입국할 시 영주체류자격을 부여해야 한다. 이를 통해 국제결혼 가정에서 발생하는 가정폭력의 문제를 해소할 수 있을 것이며, 평등한 부부 관계를 위한 기본 전제를 마련할 수 있다. 국제결혼과 연동된 현행 체류자격 부여 체계는 출입국관리라는 명목으로 결혼생활이라는 지극히 사적인 영역에 국가가 과도하게 개입하는 부정적인 결과를 초래하고 있는 실정이다. 결혼이민자에 대해 ‘출입국 관리’라는 족쇄를 채워 국제결혼 가정에 대해 개입하고 있는 출입국 행정은 시급히 개선되어야 한다⁹⁵⁾.

둘째, 영주체류자격을 가진 자의 국적 취득 심사기간이 단축될 수 있도록 심사기간을 국적법에 명시하여야 한다. 또한 국적 취득 절차도 간이화 해야 한다. 그래야만 국적 취득 심사기간의 단축이라는 법 개정 취지를 살릴 수 있다.

셋째, 출입국관리법 개정안은 영주체류자격과 일반체류자격을 구분하였으나 그 내용을 보면 현행 출입국관리법과 별반 다르지 않다. 영주체류자격을 일반체류자격과 구분하는 것에 의미가 있기 위해서는 영주체류자격을 소지한 자의 권리를 강화하는 내용이 보완되어야 한다. 그래야만 정주형 체류외국인의 안정적인 체류 보장이라는 법 개정 취지를 살릴 수 있다.

한편 해외 우수 인력에게 특별귀화를 인정하는 건에 대해서는 예전에도 대다수의 사람이 부정적인 의견을 제시하였다. 실효성이 없을 뿐만 아니라 국적 취득은 경제적인 논리만으로 접근할 수 없기 때문이라는 것이 그 이유다⁹⁶⁾. 그럼에도 불구하고 정부는 법안을 그대로 제안하였고 이러한 내용으로 국적법이 실시 중이다. 똑같은 문제가 지금 재발하고 있다. 만약 영주권 전치주의를 도입하는 경우에는 이들에 대해서도 영주자격을 귀화의 요건을 정하고 어떠한 자가 해외 우수 인력이 되는 것인지 법에 구체적으로 명시하여야 한다.

94) ‘현 이주노동자 정책의 문제점과 개선방향 검토’, 유성규, 2010. 5.

95) ‘영주권 전치주의 도입방안에 대한 토론문’, 소라미, 2011. 4.

96) 2009년 국적법 개정안 공청회 자료집