

# 이주노동자 시민권 심포지엄 자료집

...문세심 신...  
...없어도 이직제한·인권...  
노동자지원단체연대(가칭) 일시: 2003년 12월 17일 오후



▣ 일 시 : 2004년 6월 23일 14:00 ~ 16:00

▣ 장 소 : 국가인권위원회 배움터

▣ 주 관

이주노동자인권연대

▣ 공동주최 단체

참여연대, 민주노총, 이주노동자인권연대, 국제민주연대, 민교협, KIN, JTS(좋은벗들), 경실련, 이주노동자운동후원회, 전국인권단체연석회의, 기독교사회선교연대회의, 예장이주노동자선교협의회

**이주노동자인권연대 (대표 : 정귀순)**

(614-865)부산시 진구 전포2동 193-9 송광빌딩4층

TEL:(051)802-3438 FAX:(051)803-9630

안산외국인노동자센터(박천웅소장) 031-492-8785 / 안양전진상복지관(이금연관장) 031-443-2876

한국이주노동자인권센터(인천, 양혜우소장) 032-428-8114

# 이주노동자 시민권 심포지엄 자료집

이주노동자 인권  
! 네었어도 이직제한·인건  
노동자지원단체연대(가칭) 일시: 2003년 12월 17일 오



■ 일 시 : 2004년 6월 23일 14:00~16:00

■ 장 소 : 국가인권위원회 배움터

## ■ 주 관

이주노동자인권연대

## ■ 공동주최 단체

참여연대, 민주노총, 이주노동자인권연대, 국제민주연대, 민교협, KIN, JTS(좋은벗들), 경실련, 이주노동자운동후원회, 전국인권단체연석회의, 기독교사회선교연대회의, 예장이주노동자선교협의회

**이주노동자인권연대 (대표 : 정귀순)**

(614-865)부산시 진구 전포2동 193-9 송광빌딩4층

TEL:(051)802-3438 FAX:(051)803-9630

안산외국인노동자센터(박천웅소장) 031-492-8785 / 안양전진상복지관(이금연관장) 031-443-2876

한국이주노동자인권센터(인천, 양혜우소장) 032-428-8114

## 자료집 순서

- 시민권 심포지엄 취지 설명 / 3
- 심포지엄 진행 순서 / 4
- 발제 1 「외국인노동자 시민권, 공론화하자」 (박천응, 안산외국인노동자센터 소장) / 5
  - ▷ 참고자료 「외국인노동자와 시민권」 / 10
- 발제 2 「시민권(Citizenship)과 한국 사회」 (최 현, 성균관대학교수) / 32
- 발제 3 「이주노동자의 시민권 - 법률적 문제에 대한 이론적 검토 -」 / 44  
(정정훈, 변호사, 참여연대복지팀장)
- 영주권 참고자료 1 「장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률의 의의」 / 55
- 영주권 참고자료 2 「국내화교들의 비자문제에 대한 제안 - 영주권제도 도입의 가능성」 / 57
- 영주권 참고자료 3 「장기체류 외국인 등의 법적 지위에 관한 특례법」 / 65
- 영주권 참고자료 4 「장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안」 / 71
- 시민권 관련기사 1 “500만달러 이상 투자 외국인에 영주권” / 74
- 시민권 관련기사 2 “(홍콩)10억원 투자자에 영주권” / 76
- 시민권 관련기사 3 “부시, 불법이민노동자 규제 대폭 완화 추진” / 82
- 시민권 관련기사 4 “이렇게 하면 영주권 얻는다” / 82

## 이주노동자 시민권 심포지엄

▣ 일 시 : 2004년 6월 23일 14:00~16:00

▣ 장 소 : 국가인권위원회 배움터

### ▣ 목 표

1. 이주노동자 시민권 확대의 공론화 촉진
2. 다문화 공동체 사회문화의 형성 방안 검토
3. 이주노동자들의 권리 신장(시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리)의 확대 모색

### ▣ 목 적

1. 이주노동자 사회적 권리에 대한 전반적 검토 및 이주노동자 운동의 지평의 확대
2. 장기 불법체류자의 법적 보호방안을 위한 영주권의 법률적 확대 모색
3. 다문화 공동체 형성을 위한 지방자치 단체의 정책적 견인

### ▣ 발제내용

1. 이주노동자의 시민권 문제의 정당성과 필요성 및 현실태
2. 외국인의 시민권의 해외 및 국내 정착 실태에 따른 국내 정책 문제 제기
3. 장기 체류자의 합법화를 위한 영주권 제도의 확대 모색
4. 이주노동자 시민권 확대를 위한 정책 과제의 도출 및 해결 방안 모색

# 심포지엄 진행 순서

사회 : 이금연, 안양전진상복지관 관장

## ■ 발제

- 발제1 : 외국인노동자 시민권, 공론화하자  
/ 박천용, 안산 외국인노동자상담센터 소장
- 발제2 : 시민권(Citizenship)과 한국 사회  
/ 최 현 성균관대학교수
- 발제3 : 이주노동자의 시민권 - 법률적 문제에 대한 이론적 검토 -  
/ 정정훈, 변호사 (참여연대복지팀장)

## ■ 토론

- 토론1 : 최정규 민주노동당 중앙연수원 기획위원(독일사례)
- 토론2 : 최홍엽교수, 조선대 법대교수
- 토론3 : 법무부

## ■ 질의응답

## ▣ 주 관

이주노동자인권연대

## ▣ 공동주최 단체

참여연대, 민주노총, 이주노동자인권연대, 국제민주연대, 민교협, KIN, JTS(좋은 벗들), 경실련, 이주노동자운동후원회, 전국인권단체연석회의, 기독교사회선교연대회의, 예장이주노동자선교협의회

# 외국인노동자 시민권, 공론화하자

박천용 목사  
(안산외국인노동자센터)

## 1. 시민권 공론화의 필요성

한번 고국을 떠나 외국에서 생활을 하는 사람들은 자신들의 고향으로 돌아가는 것이 쉽지가 않다. 얼마 전 텔레비전에서 독일로 간 광부에 대한 이야기가 방영 되었다. 3년만 독일에 다녀오겠다고 광부와 간호사들이 머문 기간은 이미 40년이나 지나버렸다. 그래서 그들에게 한국은 돌아 올 수 없는 고향이 되어버린 것이다. 한국에서 일하는 장기체류 외국인노동자들도 고향에 돌아가고 있지 못하는 것은 마찬가지이다. 한국에서 일하는 외국인노동자가 40만 명이다. 이 가운데 현재 불법체류자가 15만 명이다. 이 가운데 5년 이상 체류자는 전체 불법체류자의 30%인 5만 여명에 이를 것으로 보이는데 이는 지난 2003년 8월 기준으로 4년 이상자가 51,237명을 참조한 것이다. 이들 5년 이상 장기체류자에 대하여 합법적인 틀로 끝안을 수 있는 진지한 논의가 시작되어야 한다.

## 2. 시민권의 공론화 배경

문화적-인종적 다양성을 포용할 수 있는 시민권 제도에 대한 논의가 왜 필요한가? 시민권은 도시 시민의 권리로서 시장경제의 활성화가 되면서 도시로 몰린 노동자들의 권리로부터 출발하였다. 현재, 국제적 노동이민의 증가는 한 국가의 사회적 울타리로서의 시민권 논의의 확대를 요구하고 있다. 아울러 장기체류 외국인노동자를 영주권제도 등을 통하여 합법화를 유도함으로써 불법체류자 문제를 해결해 나갈 수 있기 때문이다. 우리가 사는 지구촌은 세계화가 급속히 진행되면서 노동의 국제화 역시 빠르게 확산되고 있다. 국민의 해외 취업이든, 외국인노동자 국내 취업이든 한국 사회는 문화적으로 단일한 공동체라는 신화가 깨지기 시작하였다. 해외 취업 국민은 시간이 지남에 따라 그 나라 사람들과 섞여 살면서 정착하기 위해 노력을 하고 있고, 국내 외국인노동자 역시 불안정한 신분을 유지하고 있지만 국내 정착을 위한 틈새를 찾기 위해 몸부림 치고 있는 실정이다. 국제적 노동의 이민은 우리를 다인종 다문화 사회로 급속히 재편시켜 나가고 있다. 우리 사회가 단일민족을 고집하는 것은 주장으로서만 가능하지만 현실적으로는 이미 다른 세상이 오고 있는 것이다. 몇몇 나라는 이미 혈통을 중심으로 국적을 부여 하던 것을 바꾸어 헌법에 동의하고 정치적 공동체가 요구하는 의무를 충실히 이행할 수 있는 사람에게 시민권을 부여하기 시작하였다. 장기 체류 외국인노동자에 대한 시민권에 대한 논의는 외국인노동자를 사회의 구성원으로 받아들이는 동시에 이들이 한국 사회에 대한 소속감을 높일 수 있는 계기가 된다. 현실적으로 단기 순환적 단순 노동력의 매워나가기 보다는 장기적으로 숙련공 노동자 부족현상을 해결해 나가는 적극적 대안모색이 되기도 한다. 따라서 시민사회단체들은 2004년도에 신규 외국인노동자 8만여 명이 들어오는 것은 반대하고 국내 체류 15만 외국인노동자의 문제를 먼저 해결하라고 주장하고 있는 것이다.

### 3. 시민권의 내용

외국인노동자의 시민권 확대 요구 주장의 근거와 내용은 무엇인가? 외국인노동자는 한국 시장 경제의 참여자이다. 시장의 자유경쟁과 공정분배의 실현은 사회의 모든 집단이 시장경제에 충분히 참여할 수 있는 균등한 기회가 이루어질 때 비로소 가능해진다. 그동안의 국내 외국인노동자 정책은 한정된 자원의 분배로부터 외국인을 배제하는 정책을 취하여왔다. 그러나 이제 우리 사회는 외국인노동자를 생산 비용을 절감할 수 있는 값싼 노동력으로서 경제적 도구로 볼 것이 아니라, 정치, 경제, 사회, 문화적 배경과 그에 따른 권리를 가진 사회적 존재로 새롭게 인식해야 할 때가 된 것이다.

1) 외국인노동자들도 시민권을 요구할 권리가 있다. 시장경제하에서의 일차적 사회정의는, 시장에 참여한 사람들 사이에서 시장경제 원리에 의해 공정한 분배가 이루어지도록 하는 것이다. 균등한 기회의 보장의 전제조건으로서 기본생활과 일정수준의 교육, 보건, 주거의 제공이 보편적인 시민권의 원리로 요구된다.

2) 외국인노동자의 시민권이란 한 사회에서 '정치, 경제, 사회, 문화적 실체로서 인정받는 정착의 상태'를 의미한다. 노동의 국제화 된 지금의 시민권이란 단순히 장기체류 외국인노동자가 '체류'라는 단순한 공간적 개념이상이다. 따라서 외국인노동자의 시민권은 체류신분의 보장을 통한 한국사회 일원이 되도록 받아들여 정착할 수 있도록 돕는 일이 되어야 한다.

3) 노동의 국제화 시대의 외국인노동자의 시민권은 자유, 평등, 참여로 요약되는 인권의 이념과 재산과 생명의 권리 등 시민적 권리를 넘어, 사회적 권리, 정치적 권리로 확대 되어야 한다. 시민권은 국적, 시민이 갖는 권리와 의무, 시민이 공동체의 의사 결정에 참여할 수 있도록 보장하는 제도 및 관행을 의미한다. 세계화가 급속히 진행되면서 자국을 떠난 외국인노동자는 타국에서 신분의 불안정 문제로 노동권 및 시민권이 박탈을 강제당하고 있다. 그래서 국제사회에서는 외국인노동자를 지역사회의 정착을 돕고, 공동체의 일원으로 받아들이는 운동을 전개 하면서 그들을 이주자(migrants)라 부르기 시작한 것이다.

### 4. 시민권 확대의 실천으로서 영주권 부여

시민권 공론화의 일차적 과제는 장기체류 외국인노동자들에게 영주권을 부여하는 문제로부터 출발해야 한다. 시민권은 국적이거나 주민등록증의 소유 개념 이상이다. 외국인노동자의 시민권은 '정치, 경제, 사회, 문화적 실체로서 인정받도록 최우선 과제를 두어야 한다. 그러나 외국인노동자의 시민권은 장기체류자의 합법적인 체류보장이 없이는 불가능하다. 따라서 시민권 확대의 전 단계로서 장기체류자들에게 대한 영주권 부여는 정착을 돕는 징검다리 가 될 것이다. 외국인노동자에 대한 영주권 부여는 장기체류 불법체류자 문제를 해결할 수 있고, 숙련 외국인 노동자들을 내보내야 하는 기업의 부담을 줄여 나갈 수 있다. 영주권제도는 입국 목적(취업, 유학, 거주, 결혼, 동반 등)에 관계없이 입국 후 일정기간 동안 조건이 충족된 경우 국내체류(기간, 목적, 등)에 제한을 두지 않음으로서 정착을 돕는 제도이다. 현재 국내 영주권제도의 혜택을 받은 사람들은 대부분이 중국 출신의 화교들이었음을 감안하면 개방의 필요성은 더욱 높다.

국민들도 장기체류외국인노동자들에게 영주권 부여 하는 문제에 동의하고 있다. 경기개발 연구원과 함께 지난 2004년 4월 경기도 지역 주민들에게 5년 이상 장기체류 외국인노동자들에게 영주권을 부여 하는 문제를 알아보았다. 전체적으로 66.7%가 '찬성한다'에 18.3%가 '시기상조다'에, 그리고 15%가 '반대한다'라는 응답을 하였다. 장기체류 외국인노동자에게 영주권을 주는 부분에 대한 주민들의 지지도가 매우 높게 나타나고 있다. 이는 정부의 정주화 불가의 정책의 원칙과 매우 배치되는 것으로 주민들은 오히려 장기체류자들이 한국사회에 적응을 잘하고 숙련공일 경우 한국사회에 편입되는 것을 지지하는 것으로서 매우 놀랄만한 결과이다. 이제 한국사회는 외국인노동자의 정주화 문제에 대하여 진지하게 열어놓고 고민하게 될 때가 된 것이다.

### 5. 장기체류외국인노동자 문제 해결방안

#### 1) 실패한 불법체류 최소화 정책

강제추방반대를 외치던 단체들이 정부의 자진출국정책을 믿고 농성해산을 하였으나 지금까지 불법체류자 문제 해결에는 달라진 것이 거의없다. 최근 들어 미등록이주노동자들의 수가 다시 급증하고 있다. 2004년 5월 현재 국내 체류 외국인노동자수는 40만에 이른다. 법무부는 현재 불법체류자의 수는 139,000여명이라고 발표하였지만(2004년 3월), 밀 입국자 및 사업장 이동으로 불법체류자로 전락한 자들까지 포함 하면 전체 불법체류자의 수는 15만 명에 이르고 있을 것으로 추정된다. 정부의 반쪽짜리 고용허가제 실시, 반쪽짜리 사면 실시, 예측불가능한 자진출국 후 재입국정책이 불법체류문제 해결을 오리무중의 상황으로 만든 것이다. 결론적으로 말하면 불법체류자 문제 해결은 현재로서는 장담불가이다. 이미 정책의 실효를 거두기 위한 시기를 모두 잃어버렸기 때문이다. '외국인근로자의고용등에 관한 법률 부칙 2조 4항의 수정을 통한 일시에 모든 불법체류자 문제를 해결 할 수 있었어야 한다. 이과정은 불법체류 중국동포 문제도 해결 할 수 있는 유일한 길이다. 장기 불법체류자를 불법의 상태로 둘 것이 아니라 국적은 허용하지 않지만 일 할 수 있는 영주권제도를 활성화해야 한다고 본다. 영주권제도는 국적취득이 어려운 재중동포와 외국인노동자에게도 개방되어야 한다고 본다. 특히 고정불변적인 외국인노동자의 3년 순환정책을 재고하여야 한다. 아울러 정부는 하루속히 산업기술연수제도, 현지법인연수제도 등 편법적 외국인노동자 관련 제도를 폐지, 수정하여 정상적인 외국인노동자 노동시장이 형성되도록 해야 한다. 장기체류자에 대한 양성화 정책은 이미 선진국이 택하고 있는 정책이다. 정부는 불법체류자의 체류불가 보다는 최소화의 방안이 무엇인가에 초점을 두어야 한다.

#### 2) 영주권제도의 활성화

불법체류자 문제 해결을 위한 영주권제도의 확대를 위한 본격적인 논의가 활성화 되어야 할 때가 되었다. 외국인노동자를 고용하는 중소기업도 생존의 위기 상황에 처해있다. 중소기업의 현재의 문제는 인력난, 노령화, 경쟁력 약화로 꼽는다. 반월공단 입주 당시 1,000여명에 달했던 나염단지 협동조합의 종업원이 지금은 600명밖에 안된다. 폐업한 업체도 늘어나고, 장비 가동률도 20% 정도 떨어진 상태이다. 인력난으로 인한 인건비 상승도 부담스럽다. 결국 선택한 것이 외국인노동자 고용이다. 인력난보다 더 심각한 것이 기능직 숙련공의 절대 부족이다. 현재 중소기업에 가장 필요한 인력은 단순노무직이 아니라 기능직 이상의 숙련공이라고 전한다. 그러나 청년실업 1백만 시대 젊은 숙련공 채용을 대부분의 중소기업

은 포기한 상황이다. 내국인 숙련공 대부분 40~50대에 몰려 있다. '작업장의 노령화' 현상이 일어나고 있다. 40~50대 숙련공이 빠져나간 자리를 메울 젊은 종업원이 절대적으로 부족한 실정에서 중소기업은 할 수 없이 숙련공이 장기체류 외국인노동자 고용을 선택하게 된다. 중소기업은 장기불법체류자라 할지라도 숙련공일 경우 이들의 고용을 원하고 있는 것이다. 정부는 불법체류 근절을 말하고 있지만 장기 체류자 배제 등 현실을 무시한 원칙은 정책으로서는 가능하지만 실효는 거둘 수 없는 것이다. 미국이나 프랑스 등 선진국 나라들은 평균 10년에 한 번꼴로 사면령을 내려 이들을 장기체류자를 양성화(영주권) 하여 사회에 편입시킨다. 미국의 경우 앞으로 3년 후에도 이 불법 이주 노동자들이 건설하게 미국을 위해서 일한다고 한다면 그들은 영주권도 신청할 수 있고, 일정기간이 지난 후 정식 시민권을 신청할 자격도 얻게 된다. 노동하는 사람들에 대한 영주권 불가의 정책 전환이 모색되어야 한다.

### 3) 장기체류자 합법화 사례

미국이나 프랑스 등 나라들은 평균 10년에 한 번꼴로 사면령을 내려 이들을 사회에 편입시킨다. 이미 이 나라에 익숙해진 사람들을 체제 내에 끌어들이는 것이 이익이라는 계산도 깔려있다.

(1) 미국 : 미국의 경우 실업률이 높고, 불법 노동자들이 많은 직장을 차지하고 있음에도 불구하고 그들을 추방하는 것이 아니라 3년간의 시간을 주어서 합법적으로 노동을 하도록 허락한 것이다. 앞으로 3년 후에도 이 불법 이주 노동자들이 건설하게 미국을 위해서 일한다고 한다면 그들은 영주권도 신청할 수 있고, 일정기간이 지난 후 정식 시민권을 신청할 자격도 얻게 된다. 미국은 그들의 국익을 위해서 불법 노동자들에게 합법적인 지위를 줄 수 있는 법을 만들고 '은혜의 기간'을 허용한 것이다.

(2) 프랑스 : 프랑스는 외국인들을 국경에서 통제하지 않는다. 1985년에 유럽 여러 나라들은 '셴겐조약'을 맺어 국경을 없애버렸다. 국경이 없는 유럽 나라들은 공항에서 출입국 도장을 잘 찍어주지도 않는다. 무비자협약을 맺은 나라 사람들은 3개월 동안 마음대로 체류할 수 있다. 불법체류 외국인이 자국 영토에 들어오면 제 발로 경찰의 불법이민자 관리 부서를 찾아오도록 하고 있다. 외국인 불법체류자들에게 매달 30만~40만원 정도의 거주수당을 1년 동안 지불하기 때문이다. 프랑스 정부는 이 같은 비용을 부담하는 것이 불법체류자로 인해 야기될 수 있는 사회혼란을 수습하는 비용보다 싸게 먹힌다고 판단하고 있다. 외국인 이민에 관한 새로운 법을 만들어 '상파피에'(서류가 없는 사람)들에 대한 체류 허가 심사를 벌였다. 14만 명 중 7만7천여 명은 국내 체류를 양성화했으나 6만3천여 명에 대해서는 체류 허가를 거부했다. 심사의 기준에도 인권이 적용됐다. 자녀가 있는 사람들과 노약자가 우선됐다.

(3) 영국 : 영국 정부는 오는 5월 유럽연합(EU) 확대를 계기로 영국에 불법 체류하고 있는 수만 명의 동유럽 노동자들을 '신고 뒤 체류 인정' 방식으로 사면했다. 영국의 경우 작년 47,000명의 외국인 노동자에게 "Work Permit"를 허용한 것으로 알려지고 있으며 금년에는 중, 동구권 국가들이 EU 합류로 이들 국가 노동자에 대한 입국허가 비율이 전체의 17~20%에 이를 것으로 예상된다. 영국 정부는 오는 5월 유럽연합(EU) 확대를 계기로 영국에 불법 체류하고 있는 수만 명의 동유럽 노동자들을 '신고 뒤 체류 인정' 방식으로 사면하고 있다. 블링킷 내무장관은 "불법 체류자 문제를 해결하는 유일한 방법은 정부가 합법적인 길을 열어주는 의지를 갖는 것이라고 믿는다"며 "영국은 만성적인 인력난 해소를 위해 합법적이며 관리 가능한 방법으로 경제적 이민을 수용할 준비가 돼 있다"고 말했다. 먼저 동유럽 출신 불법 체류 노동자들을 합법화시킨 뒤, 비유럽 출신 불법체류 노동자들은 신분증 도입으로 유사한 사면조치를

단행할 계획인 것이다.

(4) EU회원국 : 덴마크, 네덜란드는 EU 국가 가운데 가장 처음으로 지난 2001년 동구권 노동자의 노동시장 유입을 허용한다고 밝힌 바 있지만 최근 이러한 입장에 변화를 보이고 있는데 덴마크는 여전히 "Work Permit"을 강조할 것으로 보이며, 네덜란드의 경우도 자국 국민을 우선적으로 고용하는 것을 원칙으로 한다. 다만 업종별로 외국인 노동자 고용 허용 여부를 검토하나 1순위는 기존 회원국 노동자를, 2순위에 신규 회원국 노동자를 고려한다는 입장이다. 중, 동구권과 가장 인접해 있는 오스트리아의 경우 현재의 노동 쿼터 시스템을 오는 2011년까지 존속한다는 방침이다.

(5) 일본 : 일본 정부는 예술, 기술, 보도, 투자·경영 분야의 전문직 노동자들에게는 적극적으로 체류자격을 인정하지만, 생산현장에서 일하는 단순 노동자는 거부한다는 방침을 견지하고 있다. 단순노동자는 외국인연수와 기능실습제도를 통해 변칙적으로 고용하고 있는 실정이다. 1990년엔 재외거주 일본인 2,3세를 뜻하는 닛케이진(日系人)이 일본에서 자유롭게 일할 수 있도록 입국관리법을 개정 했다. 그 결과 수많은 브라질계 닛케이진이 일본 각지에서 단순노동에 종사하는 현상이 나타났다.

# 외국인노동자와 시민권

박천웅 목사  
(안산외국인노동자센터 소장)

## 1. 외국인노동자의 시민권 문제■ 논의하기 시작하며

### 1. 논의에 앞서

외국인노동자와 시민권의 문제를 다루는 데에는 계기가 있었다. 처음 생각한 것은 1999년의 주민으로서의 외국인노동자 문제였다. 외국인 노동자가 공장에서 일을 할 때는 노동자이지만, 집에 돌아와서는 주민 가운데 하나가 된다. 공장에서는 법과 제도적 차원에서 노동자로 인정받지 못하고 집에 돌아와서는 주민들로부터도 배척받는 모습을 보아왔다. 이때 생각한 것이 "법과 제도가 바뀌어 외국인노동자가 노동자로서 인정을 받는다 하여도 주민으로부터 배척 당한다면 노동자로서의 인정도 아무 소용이 없다. 오히려 지금 당장 법과 제도가 바뀌지 못하였어도 지역주민이 외국인노동자를 주민으로 받아들일 수 있다면 더 근원적인 개혁이 아닌가!"하는 생각을 하게 되었다. 외국인노동자문제를 주민운동의 차원에서 시작한 운동이 '국경없는 마을 만들기 운동'이었다. 두 번째 계기는 지난 7월 일본 동경에서 이요타니 스토시 교수와의 만남이었다. 이요타니 교수와 일본 대학생들이 안산외국인노동자센터를 방문하여 상호 의견을 교환하고는 돌아가는 길에 이요타니 교수가 자신의 저서인 '세계화 시대의 이주'라는 책을 선물하고 돌아갔다. 이 책의 맨 뒷면에는 같은 출판사 책들이 소개되었는데 그 가운데 눈에 띄는 책이 '외국인 시민의 정치참여'였다. 이 책은 나로 하여금 몇 년 전에 읽었던 브라이언 S. 터너가 쓴 '시민권과 자본주의'라는 책을 통하여 '시민권'에 대한 고민을 하였던 것을 상기 시켜 주었다. 그리고 이때부터 본격적으로 '외국인노동자와 시민권'에 대한 고민을 하게 된 것이다.

아직 국내에서 논의된바 없는 '외국인노동자의 시민권'의 문제를 다룬다는 것은 그리 쉽지가 않았다. 안산외국인노동자센터 7주년 기념 심포지엄의 주제를 '외국인노동자와 시민권'으로 정하고 막상 이 문제에 대하여 이야기 해 줄 사람을 찾기가 쉽지 않았다. 우선은 관련 단체 내에서조차 이 부분에 대하여 이야기 해 줄만한 전공자가 없다는 것이다. 이미 심포지엄의 주제에 대하여 광고가 된 상태에서 참으로 난감할 수밖에 없었다. 하는 수 없이 우리 자신이 스스로 공부하며 준비 할 수밖에 없었다. '외국인노동자의 시민권'의 주제가 공론화 되지 못한 생소한 분야이다 보니 생각보다 자료도 부족하였다. 외국인노동자의 시민권 문제에 대하여 처음 문제제기를 하는 입장에서 이 문제에 대하여 충분히 생각 할 수 있는 사과의 한계와 충분하지 못한 시간이 준비 과정 자체를 매우 힘들게 만들었다. 그렇다 보니 '외국인 노동자와 시민권' 문제에 대한 이론적 연구 검토 과정이 취약 할 수밖에 없었다. 그러나 이번을 계기로 외국인노동자의 권익을 '시민권'이라는 부분으로 한 차원 끌어올리면서 세계의 여러 나라에서 활동하는 외국

1) 본 글은 2001년 11월 27일 '안산외국인노동자센터 7주년 기념 심포지엄'에서 발표하는 글입니다.

인노동자 활동가들에게 '외국인노동자와 시민권'의 문제가 운동의 새로운 장을 열어 가는 계기가 되기를 기대한다.

## 2. 문제의 제기

아직 논의된 바 없는 '외국인노동자의 시민권'의 영역을 다룬다는 것은 쉽지 않은 일이다. 시민권의 문제와 비슷한 취지에서 '세계화와 인권 : 화교의 법적 지위 향상'이라는 주제로<sup>2)</sup> 민주사회를 위한 변호사모임과 한성화교협회가 공동 주최한 일은 있다. 그러나 이 모임에서도 단지 영주권에 관한 문제로 국한되었고 구체적으로 시민권에 대하여는 다루지 못하였다. 아직 우리나라에는 외국인노동자들이 합법적으로 할 수 있는 영주권 제도조차 소극적으로 적용하고 있는 실정에서 너무 앞서 나감으로 해서 내국인의 감정적 반발을 일으킬 소지만 제공하는 것이 아니라 싶기도 하다. 그러나 언젠가 논의되어야 할 문제라면 미리 논의해 보는 것도 좋은 듯 싶다.

시민권의 문제를 논의하기에 앞서 다음의 문제제기를 해 본다.

- (1) 외국인노동자와 시민권은 무슨 관련이 있으며 왜 필요한 논의인가 ?
- (2) 기존의 시민권의 논의와 외국인노동자 시민권의 논의는 다른 이야기인가 ?
- (3) 시민권의 확장의 내용은 무엇이어야 하는가 ?
- (4) 다른 나라에서는 이 문제를 어떻게 받아들이고 있는가 ?
- (5) 한국사회는 외국인노동자가 시민으로 살아가는 것을 어느 정도 개방해야 할 것인가 ?
- (6) 시민권 획득은 어떻게 가능할 것인가 ?

## 3. 외국인노동자와 시민권 논의의 의의

이번 논의의 의의는 첫 번째로, 시민권에 대한 기존 논의에 이의를 제기한다. 우리는 외국인 노동자의 시민권 확대는 어디까지 가능한가에 대한 논의를 국제적으로 전개시켜 나갈 필요도 있다고 본다. 각 나라의 상황을 충분히 고려와 현실적 이해를 바탕으로, 외국인노동자의 시민권 확대를 위한 국제적인 사례와 논리적 근거를 마련해 보는 실천적 출발이 되었으면 한다. 국경이 없는 사회(borderless society)에서는 국경이 없는 사회에 걸 맞는 지구촌 시민권이 논의되어야 한다. 이러한 시민권의 논의는 반 세계화에 연대하는 논의가 될 것이다.

두 번째는 소수자에 대한 시민권의 확대를 위한 여론의 환기에 있다. 자유로운 이동이 전제되는 '자유시장경제체제'에서 상품, 자본, 서비스영역에 반하여 철저히 통제되는 이주노동자들의 신분 불안정 문제를 우리는 어떻게 볼 것인가에 대하여 진지하게 고민을 해야 할 것이다. 노동의 유연화를 추동 하는 세계화가 노동권의 박탈을 강제하는 상황에서 이주노동자들은 타국에서 이미 시민권까지 박탈당하며 살아가고 있다. 이제 우리는 이번 논의를 통하여 통하여 외국인 노동자로서만이 아니라 우리의 정당한 이웃이며 주민이고, 시민으로서 보는 눈을 제공하고자 한다.

2) 중국학연구소센터, 세계화와 인권 : 화교의 법적 지위 향상, (서울 : 미간행 자료집)



세 번째는, 한국정부가 국제적으로 한국사회의 경계의 확대를 피하면서도 국내의 법과 제도를 통하여 외국인노동자에 대하여는 철저한 통제와 차별 정책을 취하고 있는 것에 대한 이의 제기이다. 최근 들어 정부는 한국사회 영역의 국제적 확대라는 취지에서 해외동포지위의 강화를 해 나가고 있다. 그러나 국내의 외국인노동자들에 대하여는 노동권조차 인정하지 않고 있다. 가난한 아시아 사람의 경우 국제결혼을 통하여 겨우 동거비자(F1)를 받아왔다. 일할 수 있는 F2 비자가 발급 된 것도 올해부터 시작하였다. 현실적으로 국제결혼 자정의 배우자가 비자연장을 받기 위하여 출입국 관리소에서 온갖 수모를 겪어야 한다. 그래서 외국인노동자 가정들은 차별과 가난으로 지금도 고통을 당하고 있다. 이제 이들의 눈물을 닦아주어야 한다. 그리고 이들이 웃을 수 있도록 우리가 친구가 되어 주어야 한다.

#### 4. 용어의 정의

본인은 외국인노동자와 시민권의 논의를 위하여 다음 세 가지의 개념을 유출하여 사용 하고자 한다. 외국인노동자와 시민권이란 논의를 전개하면서 이에 걸 맞는 새로운 개념과 이에 대한 정의가 필요하게 되었다. 이러한 개념의 정의를 통하여 '국경없는 노동자의 시민권(Civil Right of Borderless Worker)'을 공론화를 시도하는 것이다.

##### 1) 국경없는 노동자 (Borderless workers : BW)

'국경없는 노동자(borderless worker)'라는 개념은 시민권 획득의 주체자로서의 개념이다. 일반적으로 국적이 다른 노동자를 외국인노동자(foreign workers), 이주노동자(migrant worker), 이민노동자(immigrant workers), 계절노동자 등으로 불린다. 외국인노동자(foreign workers)는 '국적이 다른 사람이다'는 전제로 시민권이 허용되지 않는 존재들이라는 배타적 개념으로 이해되어진다. 우리가 일반적으로 이주노동자라는 'migrant' 라는 개념 역시 인권과 노동권은 이야기되어지지만 '시민권을 포함하지 않는 개념'으로서 보호되어야 할 대상으로서의 노동자라는 소극적 개념으로 사용되어지고 있다. 본인은 여기에서 처음으로 '국경 없는 노동자(borderless worker)'라는 개념을 사용한다. 이는 신자유주의 시대에 국경을 넘어 노동을 하는 이주노동자들의 노동자들의 노동권과 시민권의 보존 및 획득의 개념을 포괄하는 적극적 의미로 여기에서는 사용하도록 한다.

##### 2) 국적 이주노동자 ( Migrant Citizenship : MC)

이주노동자들이 장기체류로 영주권이나 국적은 취득하였지만, 시민권 부분에서 배타적이거나 제한적인 적용을 받고 있는 자들을 가리킨다. 특히 한국의 경우 국제결혼을 하였으나 아직 국적은 취득하지 못한 상태에서는 F1(방문 동거) 비자를 받는다. 이러한 비자로는 가장이지만 직업을 가질 수 없고, 만일의 경우 추방이 될 수도 있다.

##### 3) 국경없는 시민권(Borderless Civil Right : BCR)

국경없는 노동자들이 누려야할 시민권을 국경없는 시민권 (Borderless Civil Right)으로 사용한다. 이 개념은 전 지구의 사람들이 국경을 넘어 자유로운 노동의 이동이 보장 될 뿐 아니라 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리가 동시에 보장되는 시민권이 보장되는 진정한 이주노동자들의 시민권이다. 특히 미등록이주노동자(undocumented migrant) 상태에서의 지역에 거주하며 살아가는 무국적 주민들도 점차 늘어나고 있는 실정이다. 이러한 시민권은 전체적인 합의 과정을 통해 사회적으로 획득되어져

야 할 실천적 개념이다.

##### 4) 유럽시민권 (Europe citizenship : EC)

유럽시민권은 유럽연합 회원국간에는 자유로운 노동의 이동은 물론 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리가 허용된다. 이는 현대적 의미의 시민권을 반영하고 있다. 그러나 비회원국 노동자에 대하여 배타적 입장을 취하고 있으며, 유럽연합으로의 편입에 제한적이다. 그러나 유럽 회원국간의 노동자들은 제한적이긴 하지만 '국경없는 노동자(borderless worker)'로서의 가능성을 충분히 보여주고 있다. 따라서 유럽의 시민권은 제한적 개념이다.

##### 5) 세계화 시민권(Global Civitas Right : GCR)

폐쇄적·특권적 신분이라는 의미에서의 시민권은 로마의 civitas에서 유래한다. 고대 그리스나 로마의 도시국가에서는 국정에 참가할 수 있는 자유민의 권리를 시민권이라 불렀고, 자본주의 성립 후에는 시민계급의 권리를 시민권이라 불렀다. 세계화 시대에 부자나라가 누리는 시민권은 전 지구적이나 가난한 나라 국민이 누리는 시민권은 매우 제한적이다. 세계화에 따른 부자나라와 부자나라 사람들은 거의 횡포와 같은 특권을 누리고 있다. 이러한 의미에서 배타적 개념으로서의 시민권이다.

## II. 외국인노동자의 시민권 문제에 대한 기본 이해

### 1. 시민권, 영주권, 국적

#### 1) 시민권의 개념

사전적 의미에서의 시민권은 '개인과 국가와의 관계에 관한 권리·의무에 관한 개념'이며, 3) 역사적으로 여러 가지 의미로 사용된다. 시민권의 개념은 형식적인 의미에서나 본질적인 의미에서 정적인 것이 아니라 고대 그리스로부터 현재까지 계속해서 변해왔다. 고대 그리스 도시국가에서의 시민권과 로마 제국 시대의 시민권은 배제와 통합의 이분법적 시민권 개념으로 근대와 현대에까지 영향을 미치고 있다. 4) 근대적 의미의 시민권은 산업사회에서의 개인, 가족, 사회집단 등에게 집합적 급여를 제공하는

3) 두산세계대백과 EnCyber

4) Jens Magleby Sorensen, The Exclusive European Citizenship, (England : Avebury, 1996), pp 17-18

**배제** : 고대 그리스 도시국가에서 시민은 아테네인의 혈통을 가진 남자였다. 시민권이라고 할 수 있는 폴리스(polis)의 회원 자격에서 아이들과 여자, 노예, 메토이코스((metics:외국인거주자)등이 제외되었다. 당시의 시민권은 신분이나 인종적인 측면에서 기준 이상의 조건을 갖춘 소수의 사람들에게 주어지는 배타적인 지위였다.

**통합** : 로마는 로마제국의 팽창과 함께 정복지역의 주민들에게 어느 정도의 시민권을 주는 통합적인 시민권을 가지고 있었다. 즉 로마제국의 시민권은 개방되었다. 이런 시민권 개념의 변화는 좁게는 로마통치(regime)의 보편적이고 융화 적인 특성 때문이기도 하다. 로마통치의 목표는 전 세계를 지배하는 것이었다.

민주주의적인 산업의 구성원 자격을 규정하는 권리의 집합을 말한다. 그러나 오늘날에 있어서의 시민권의 개념은 집단이나 계층에 주어지는 집합적 개념이 아니라 개인에게 주어지는 것으로, 시민의 지위를 부여받은 개인과 정치공동체(political community) 사이의 관계를 의미하는 것으로 보고 있다. 5)

## 2) 영주권의 개념(Indefinite Residence Permit)

영주권(Indefinite Residence Permit)이란 입국목적(취업, 유학, 거주, 결혼, 동반 등)에 관계없이 입국 후 일정기간, 조건이 충족된 경우, 국내 체류(기간, 목적 등)에 제한을 두지 않는 것으로서 통상 정착(Settlement)과 같은 의미로 사용된다. 그러나 영주권은 체류뿐만 아니라 출입국에 제약을 받지 않고 추방, 강제 출국의 대상이 되는 않는 거주권(Right of Abode)과는 구별된다. 대부분 영주권이 운영되는 나라에서 영주권을 소지한 자라도 범죄행위와 강제출국 또는 추방이 결정되면 영주권이 상실된다. 한국의 경우 F1 비자(가족 동거)는 체류 기간이 제한적이며 직업을 가질 수 없다는 의미에서 영주권과는 다른 의미이다.

## 3) 국적과 시민권의 차이

시민권은 국적이나 주민등록증의 소유 개념 그 이상이다. 시민권은 종종 국적과 밀접히 관련되며 국민적 시민권은 단지 국민국가의 성원권으로 정의된다. 이러한 접근방식 중의 한 실례가 시민권을 '공식적인 신분증명서'로 정의하는 것이다. 즉 시민권은 한 국가의 법적 성원권을 의미한다. 우리가 시민적, 정치적, 사회적 권리라는 세 차원에서 시민권을 논의하는 마샬의 접근방식의 가치를 높이 평가할 수 있는 것은, 이 같은 정치적 전통에 반대하기 때 문이다. 마샬은 시민권의 시민적 요소는 신체의 자유 및 언론의 자유와 같은 개인의 자유를 보장해주는 어떤 구체적 제도들을 요구한다고 인식했다. 그는 시민권의 정치적 요소에 정치과정에 참여할 수 있는 권리들을 포함시켰고, 정치적 시민권은 의회나 지방정부와 같은 그에 상응하는 일련의 제도들을 필요로 하는 것으로 인식했다. 6) 외국인노동자의 시민권이라는 것은 이러한 의미에서 단순히 주민등록증의 소유 개념이 아니라 시민적이고 정치적으로, 사회적인 권리의 획득을 의미한다. 여기에는 무국적 시민이란 개념도 포괄되어진다.

## 2. 근대 시민권 의미변천의 역사적 과정

시민사회는 역사적으로 보면, 봉건제 사회에서 자본제 사회로의 이행 과정에서 산업화는 노동의 이동을 촉발하였고 노동의 이동의 결과는 도시화로 이어지면서 시민권이 강화되었다. 이러한 시민권은 봉건시대의 귀족사회와 대별되며, 구조적으로는 귀족사회의 화신이었던 국가에 대립되는 개념이다. 근대

5) Brayan S. Turner and Peter Hamilton (ed.), CITIZENSHIP: Critical Concepts volume 1, (London : Routledge, 1994), p.4.

6) 브라이언 S. 터너, 서용석, 박철현 역, 시민권과 자본주의, (서울 : 일신사, 1997), p 149.

로 넘어오면서 이러한 봉건적 관계는 점차 변화되어, 권력은 시민, 즉 평민들에 의해 장악되고 국가는 이들의 의지에 따라 구성되는 것으로 여겨지게 되었다. 그리하여 시민이란 어떤 공동체 사회 내에서 신분적으로 동등한 대우를 받고 동등한 권리를 갖는다는 의미를 수반하게 되었으며, 이것이 곧 시민권이다.

서구사회에서의 시민권은 세 가지 기본적인 의미를 갖는다. 첫째, 시민(citizen)은 단순히 한 도시의 거주자(inhabitant), 둘째 시민은 단순히 거주자(inhabitant) 혹은 점유자(occupant)를 의미하며, 이러한 의미에서 시민은 거주민(denizen)과 어느 정도 동일시된다. 세 번째로 시민은 국가의 성원이다. 시민권은 이러한 세속화과정과 함께 교환의 자유, 신앙의 자유, 선택의 자유가 얼마나 성장하느냐에 의존한다. 7)

### 1) 17-18세기 시민권

개방적·보편적 의미에서의 시민권 개념이 사용된 것은 17-18세기 계몽주의 사상의 영향을 받아 인류의 보편적 원리로써 인권사상이 확립된 이후의 일이다. 이 때부터 시민권은 인권에 대립하는 개념으로서 자연권에 대립하는 시민적 권리, 즉 실정법이 정하는 권리로 이해되었다. 그러나 1776년 버지니아주(州)의 권리장전, 1789년 프랑스 인권선언 후 시민권은 국가에 의하여 침해되지 않는 사적 자유는 물론, 국가에 대한 청구권·참정권 등을 포괄하는 의미로 사용됨으로써 공민권과 동의어가 되었다. 다만 미국의 경우 아직도 시민권이 '각 주법(州法)이 백인에게는 보장하고 있지만 흑인에게는 보장하고 있지 않은 여러 권리'의 의미로 사용되는 경우도 있다.

### 2) 19세기 시민권

시민권은 19세기 근대정치의 산물로서 프랑스 혁명과 산업혁명의 사회, 정치적 결과로 볼 수 있다. 이 시기의 시민권은 봉건제와 노예제 쇠퇴의 산물로서, 직접적으로 근대 산업주의의 출현과 관련된다. 따라서 근대의 시민권은 전통사회에서 뿌리 내려졌던 모든 것들의 변화를 전제로 삼는다. 다시 말해서 도시화, 세속화, 문화의 근대화 같은 근대성(modernity)의 성분과 근대화(modernization) 과정의 결과인 것이다. 8) 민족주의적 사고와 자본주의의 발전 속에서 시민권의 지정학적 단위는 민족국가가 되었고, 시민권을 받을 수 있는 사회적 조건은 한 국가의 회원이어야 했다. 동시에 시민권은 역사적으로 이전보다 확장된 시민적, 정치적, 사회 평등적 개념을 지니게 되었다.

이때의 시민권은 첫째, 투표할 권리, 선출될 권리, 정치활동에 참여할 권리 등 국가와 관련된 권리와 의무를 부여하는 법적 상태를 말한다. 둘째, 정치 영역에서 자신들의 이익을 추구 할 뿐만 아니라 전문화된 능력으로 경제적 이익을 추구하는 특정한 사회집단을 의미한다. 셋째, '좋은 시민'이라고 불리기 위한 자기 희생, 충성과 같은 도덕적 자질들의 집합체를 의미한다. 9)

7) *ibid.*, p 39.

8) Brayan S. Turner and Peter Hamilton (ed.), *op. cit.*, pp.4-6.

9) 김용미, 유럽통합과 유럽시민권 제도, (서울: 한국의국어대학교 대학원 석사논문, 1998), p 4.

### 3) 20세기 시민권

20세기에 들어와 마샬(T. H. Marshall)은 시민권의 내용을 시민적(civil)<sup>10)</sup>, 정치적(political)<sup>11)</sup>, 사회적(social)<sup>12)</sup> 3가지 범주에서 규정하였다. 마샬(T. H. Marshall)은 시민적 권리와 관련하여 서구 자본주의 사회의 발달을 18세기의 시민적 권리(Civil Rights), 19세기의 정치적 권리(Political Rights), 20세기의 사회적 권리(Social Rights)이라는 각 권리의 발달로 특징 지워 설명하였다. 18세기의 시민권은 소수의 귀족지배계층으로부터의 자유라는 개념으로 설명한다. 시민적 권리는 평등보다는 기회의 균등에 중심가치를 두었다. 19세기의 시민의 권리로서의 정치권은 사회 구조적인 문제를 변화시키는데 역할을 했다고 설명한다. 정치권의 발달로 인한 민주주의는 1인 1표를 행사하는 수적 평등을 가능하게 했다고 설명한다. 그러나 20세기로 넘어오면서 정치, 경제구조상 시민권의 산술적 평등은 보장되나 분배의 불평등의 문제를 주요하게 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국민적 합의의 구체적 형태가 계층 간의 합의로 구체화되게 되는데 이를 통해 사회권이 발달을 강조하였다.

13) 마샬의 주장에 의하면 시민권의 핵심은 인간다운 삶을 보장하는 구체적 권리들을 창출하여 완전한 참여가 보장되는 상태에서 공동체의 일원으로서 개인의 지위를 보장받는 데 있다고 보고 있다.

시민권에 관한 Marshall의 정의는 이후 시민권에 대한 일반적인 견해로 받아들여지게 되었다. 그의 정의에 따르면, 시민적 권리는 법 앞에서의 평등, 언론의 자유, 종교의 자유, 재산권에 대한 권리를 의미한다. 정치적 권리는 현대 민주국가에서 참여의 형식적인 권리인 투표할 권리, 선출될 권리 등 정치활동에 참여할 권리를 의미한다. 사회적 권리들은 시민의 복지와 관련되며, 국가는 시민들에게 사회적, 경제적 복지의 최소한을 보장해야 한다.

### 3. 시민권과 인권

인권과 기본권은 종종 방어권(Amwehrrechte), 협동권(Mitwirkungsrechte), 청구권(Anspruchsrechte)으로 분류되고 여기에는 기본 이념이 존재한다. 방어권은 개인의 자유로운 영역을 보호하기 위한 것이며, 협동권은 시민에게 공공생활에 대한 참여를 보장한다. 청구권은 경제적 및 문화

10) 시민적 권리는 사유재산의 자유, 계약체결의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 법 앞에서의 평등 등 개인의 자유를 실현시키는데 필수 불가결한 권리로 18세기에 성립되었다. 자유주의적 사조 하에서 부르주아 계급이 시민혁명을 통해 봉건귀족(구 특권계급)으로부터 쟁취된 권력을 의미한다.

11) 정치적 권리는 정치권 권위를 부여받은 기구의 구성원으로서 혹은 그러한 기구의 구성원을 선출할 수 있는 유권자로서 정치권력을 행사할 수 있는 권리로 19세기 이후에 발달하였다. 부르주아 계급이 지배계급으로서의 위치를 확고히 하기 위해 노동자 계급과 연합하여 선거법 개정을 통해 획득한 것으로, 노동자 계급은 지속적인 요구로써 1918년 성년남자에게로 보통선거권이 확대될 때까지 정치권에서 제외되었다.

12) 사회적인 권리는 적정수준의 경제적 복지 및 보장으로부터 사회적 유산을 충분히 공유하고, 사회의 보편적 기준에 따라 문명화된 삶을 영위할 수 있는 권리에 이르기까지 전 범위에 이르는 권리로 20세기에 발달하였다. 시민권과 정치권의 발달은 단선적이고 점증적이나, 사회권의 발달은 진보와 퇴보가 다양하게 나타난다.

13) Marshall T.H., Class, Citizenship and Social Development, (Chicago London: Chicago University Press, 1977)

적 권리여서 그 보장은 국가와 사회에 의한 주도권으로부터 기대된다. 14) 이러한 인권의 기본 형태를 이념형식으로 보면 인권의 중요한 본질적 요소는 자유(Freiheit), 평등(Gleichheit) 및 참여(Teilhabe)라는 말로 요약 될 수 있다. 예를 들면, 18세기의 인권목록이라 소유권 혹은 인신 보호권의 주요부분(개인의 불가침성, 자의적 체포, 고문으로부터의 보호, 재판받을 권리 등)은 자유에 관계된다. 인종, 피부의 색, 성, 언어, 종교, 민족적 혹은 사회적 출신을 이유로 하는 차별의 금지는 평등의 요소를 기초로 하고 있다. 공적인 일에 대하여 감사를 하고 거기에 참가하는 청구권은 참여의 요소로부터 발생한다. 15)

개개인의 인권과 시민권은 비록 세 가지의 본질적 요소 즉 자유, 평등, 참여 혹은 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리 중 어느 것에 특히 가까운 것이라 하더라도 세 가지 요소 모두에 비추어보고 해석하지 않으면 안 된다. 또 세 가지 본질적 요소를 하나라도 결여한 인권 또는 기본권의 이해는 결함을 갖게 되어 그 보완을 필요로 하게 된다. 16) 이러한 의미에서 외국인노동자의 시민권은 자유, 평등, 참여로 요약되는 인권의 이념과 시민적 권리 정치적 권리, 사회적 권리의 측면에서 충분히 고려되어야 한다.

인권의 측면에서의 외국인노동자의 시민권은 기본권을 유효하게 적용시키기 위해서라도 개인과 국가 또는 사회의 관계를 일정한 방식으로 정식화하는 것이 필요하다. 즉, 국가나 사회의 존재 형태는 개인의 자기 결정과 고유가치를 허용 할 수 있도록 조정하지 않으면 안 된다. 자유, 평등 및 참여는 상호 관계에서 현실화되기 때문에 그것들은 개인의 내면에 머물러 있을 수 없고, 밖으로 나타나 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리의 관계 영역에서 권리로 표현되지 않으면 안 된다.

### III 외국인노동자의 시민권 논의의 재구성

#### 1. 새로운 시민권 논의의 필요성

##### 1) 시장경제에서 이주노동과 함께 출발한 시민권

봉건제 사회에서 자본제 사회로의 이동 과정에는 노동의 이동이 수반되었고, 이러한 노동의 이동은 시민권을 출현하게 만들었다. 즉 '시장의 자유'를 기본으로 하는 시장경제에서는 시장을 강제로 통제하는 전통적이고 권위적인 모든 제도를 필요로 하지 않는다. 또한 시장경제의 활성화를 위한 산업화는 더 많은 노동력이 필요하였고, 필요에 의한 노동의 이동은 전통사회의 지배를 해체하게 되었다. 봉건제 사회에서의 시장경제의 출현은 귀족을 대신하여 신흥 주체인 시민권이 출현하게 된 것이다. 이러한 시민권의 형성은 도시화 과정을 형성하면서 노동의 이동과 함께 출발한 것이다. 새로운 시민권의 논의는 국제화된 노동의 이동을 동반을 통한 새로운 차원에서의 논의가 요청된다.

14) 볼프강 후버, 하인츠 E. 퇴트 지음, 주재용, 김현구 옮김, 인권의 사상적 배경, (서울: 대한기독교서회, 1992), p 94.

15) *ibid.*, p 92.

16) *ibid.*, p 93.

## 2) 냉혹한 노동의 강제와 뿌리 없는 외국인 노동자

“자신의 노동을 팔 자유가 있는” 개방된 시장에서 노동자는 시장의 요구에 순응할 수밖에 없었다. 돈이 없는 노동자는 배고픔과 일자리 가운데 하나를 선택해야 했기 때문에, 돈을 가진 자들에게 복종할 수밖에 없었다. 이것이 바로 마르크스가 말하는, 자본주의 경제관계의 ‘냉혹한 강제’(dull compulsion)이다. 마찬가지로 자본가도 격심한 시장경쟁에서 살아남기 위해 이윤을 만들어 낼 수밖에 없다. 자본주의 관계의 논리는 노동자들이 일하도록 강요하고, 자본가의 신념, 동기, 의도에 관계없이 이윤을 증가시키도록 강요한다. 자본주의의 혁명적 성격은 전통적 양식에 집착하지 않고, 노동·화폐·부부의 특수주의적 특성에도 무관심하다는 사실에 있다.<sup>17)</sup> 세계화로 인한 국제 사회는 이러한 냉혹한 강제(dull compulsion work)노동의 증가와 국경없는 이주노동을 추동하고 있다. 결국 이들은 자신의 나라를 떠나 타국에서 시민권의 뿌리가 없는 노동을 하는 자로 전락하고 있다.

## 3) 박탈당하는 외국인노동자의시민권

외국인 노동자들은 불안정한 신분 때문에 이들의 지위가 박탈당한다. 시민권은 개인과 정치공동체 사이의 상호관계로 정의되는데, 정치공동체에서 시민 개인의 완전한 회원자격의 지위를 의미하지만 이 미 시민(citizens)의 개념을 신하(subject)<sup>18)</sup>의 개념과는 다르다. 신하는 정치공동체에 종속되어 통제되지만, 시민은 정치공동체의 회원으로서 공동체에 무엇인가 기대 할 수 있고, 또한 공동체도 시민들에게 무엇인가를 기대 할 수 있다. 따라서 시민과 공동체는 계약을 기반으로 한 상호 대등한 종속 관계에 놓여 있다.<sup>19)</sup> 그러나 외국인노동자들은 타국에서 불안정한 신분으로서 통제의 대상이 된다. 통제되는 신분은 곧 노예이거나 신하의 신분에 지나지 않는다. 외국인노동자들은 신분의 불안정으로 정치공동체에 대한 참여를 제한하고 통제하는 것 자체가 강제되는 시민권의 박탈이다. 이들 외국인노동자는 본국에서 소유하고 있던 시민권을 타국에서는 상실하게 되는 것이다. 본국을 떠나 있지만 자기가 소속된 지역에서의 한 시민으로 살아 갈 수 있는 권리가 요청된다.

## 4) 사회의 발전과 기존 제도와의 충돌

시민권은 사회의 경계와 함께 확대되기 때문에 사회의 성격이 제한적일수록 시민권의 성격 또한 그만큼 제한적이다. 한국사회가 국경없는 세계화 시대로 팽창되어 나아감에 따라 내부 경계를 제한하는 것은 시간이 지날 수록 무의미하게 될 것이다. 한국정부가 지난 11월 22일에 ‘해의 동포에 대한 참정권의 확대’를 발표하였다. 이는 한국사회권 영역의 확대를 의미한다. 이러한 의미에서 한국사회가 발전하면 할 수록 한국사회의 경계를 확대해 나가야 한다. 한국사회의 팽창을 피하면서도 국내 법과제도상의 사회 경계의 축소 내지는 현상 유지는 불균형과 모순적 충돌을 점차 야기 시키게 될 것이다.

17) 브라이언 S. 터너, op.cit., p 22.

18) 국민이라는 뜻도 있으나, 군주의 지배를 받는 사람, 신하 혹은 백성의 의미를 지니기도 한다. 이는 봉건제도하의 신하, 신(臣), 가신의 개념에 해당되며 입헌군주제도하의 국민, 또는 신민이라고 해석되기도 한다.

19) Jens Magleby Sorensen, The Exclusive European Citizenship, (England : Avebury, 1996), p.7.

## 5) 국경없는 세계화 시대의 소수자 인권 보호

소수자는 민주주의의 체제에서도 권리가 박탈된 상태로 방치 될 수 있다. 소수자에게 언론의 자유와 투표의 권리가 주어져 있더라도 상황은 크게 달라지지 않을 것이다. 예를 들어 그들은 수입, 주택, 교육 등의 문제에 관한 투표에서 다수자들에 의해 압도당하거나 경제적, 사회적으로 장기간에 걸쳐 다수자들에 의해 착취당할 수 있다. 사회에서 다수를 형성하는 사람들과 정부당국자, 법원은 소수자의 이익에 반하는 사안에 공모 할 수 있다. 다수결 원칙이란 잘못된 다수자의 전체정치를 올바른 소수에게 강요할 수 있기 때문이다.<sup>20)</sup> 따라서 소수자로서의 외국인 노동자들의 다양한 목소리가 반영 될 수 있는 정치적 구조와 사회적 제도 장치의 보완이 시민권적 차원에서 제기 되어져야 한다.

## 2. 시민권 논의의 확대를 위한 시민권 개념의 재구성

노동의 국제화시대에 국경을 빌미로 노동의 이동을 통제하는 오늘의 상황은 노동의 이동의 자유문제와 국적이 아닌 국경을 넘어선 또 다른 시민권의 논의가 필요하다. 신자유주의의 세계화<sup>21)</sup> 불리는 오늘날 지구의 상황은 산업자본이 금융자본으로 변화하였으며, 금융자본은 더 많은 실직자를 양산해 내고 있다. 즉 산업자본이 노예노동을 강제하였다면, 금융자본은 노동권의 박탈로 이어지고 있다.<sup>22)</sup> 근대 자본주의로 인한 시민권의 질서가 세계화 이어지면서 기존의 개념과 질서가 파괴되고 있는 것이다. 이러한 의미에서 마셜(Marshall T.H.)은 시민권은 계급과 자본주의에 관한 것일 뿐만 아니라 여성, 어린이, 노인, 그리고 심지어 동물의 사회적 권리에 관한 논쟁들까지도 포함해야 된다고 주장한다.<sup>23)</sup> 이러한 주장을 아니더라도 이제까지의 시민권논쟁은 소수자인 외국인 노동자를 포괄 할 수 없기 때문에 시민권 논의의 지평을 확대 할 필요한 것이다.

20) 오현철, 시민불복종-저항과 자유의 길, (서울 : 책세상, 2001), p27.

21) 자본주의의 출발은 자유주의의 영향을 받아 시장의 자유를 주장한다. 즉 생산과 소비를 연결하는 시장은 가격경쟁에서 조절되는 시장의 논리(보이지 않는 손)에 맡겨야 되며, 이 시장에는 국가나 권력 등이 개입해서는 안 된다는 주장이다. 그러나 19세기말 장시간 노동, 저임금 등의 노동자문제가 심각해지자 시장과 노동의 관계에서 발생하는 문제를 해결하는 완충지대로서 복지와 국가의 적절한 개입이 나타났는데 이것을 가리켜 수정자본주의 혹은 계인즈주의라고 한다. 그러나 자본주의에 대응하는 사회주의가 무너지면서 시장경제에 누구도 개입해서는 안 된다는 시장경제의 본래논리로 돌아가야 한다는 의미에서 신자유주의라고 한다. 그러나 세계인구의 20%가 84.7%의 부를 소유하고 있는 20대80의 사회에서 ‘돈’을 많이 소유한 보이지 않는 또 다른 손들이 세계 경제질서를 시장경제로 강제하고 있다. 이를 세계화라 한다.

22) 2000년 ILO 보고서에 의하면 전 세계 인구 60억 가운데 절반인 30억의 사람이 하루 생활비가 2달라도 못되는 돈으로 생계를 유지하고 있다. 15억의 인구가 자신의 생계에 뿌리가 없는 실직자, 난민, 이주노동자로 생활하고 있으며, 노동인구 30억 가운데 10억(33.3%)가 실직자로 전락하고 있다. 이러한 세계적 상황은 노동의 국제화를 부추 키고 있으며, 노동의 국제화는 가난한 사람들의 생존권과 직결되고 있다.

23) 브라이언 S. 터너, 서용석, 박철현 역, 시민권과 자본주의, (서울 : 일신사, 1997), p 31.

### 1) 시민권의 주체자 : 국경없는 노동자 (Borderless workers)

외국인노동자와 시민권 획득의 주체 개념으로서 '국경없는 노동자(borderless worker)'라는 개념을 사용한다. 이는 신자유주의 시대에 국경을 넘어 노동하는 이주노동자들의 노동자들의 노동권과 시민권의 보존 및 획득의 개념을 포괄하는 적극적 의미로 여기에서는 사용하도록 한다. 비회원국 노동자에 대하여 배타적 입장을 취하긴 하지만 유럽연합에서 회원국간에 자유로운 노동의 이동을 하면서 시민권과 노동권을 그대로 유지한다는 의미에서 이들 노동자들 '국경없는 노동자(borderless worker)'로 불리기에 적합하다.

시민권 획득의 주체자로서의 '국경없는 노동자'들의 시민권 획득에 대한 논쟁은 국민, 국가 그리고 국적을 구성하는 것들이 무엇인지에 대한 분석으로 시작해야 한다. 외국인노동자의 시민권에 대한 문제 제기는 국내 외국인 노동자들과 그 가족에 대하여 국가의 준회원이 아닌 정식 회원이 되게 하는 것이다. 회의장의 회원권도 발언권도 없는 방청객으로서의 외국인노동자가 아니라 의무를 다함으로서 권리도 행사할 수 있는 '국경없는 노동자'로서의 시민권의 확대를 위한 획득의 개념으로서의 권리 주장이다.

국경없는 노동자들의 시민권은 마살의 접근 방식대로 시민적, 정치적, 사회적 권리라는 세 차원에서 시민권을 의미한다. 마살은 시민권의 시민적 요소는 신체의 자유 및 언론의 자유와 같은 개인의 자유를 보장해주는 어떤 구체적 제도들을 요구한다고 인식했다. 마살은 시민권의 정치적 요소에 정치과정에 참여할 수 있는 권리들을 포함시켰고, 정치적 시민권은 의회나 지방정부와 같은 그에 상응하는 일련의 제도들을 필요로 한다고 인식했다. 이러한 의미에서 외국인노동자의 시민권이라는 것은 이러한 의미에서 단순히 주민등록증의 소유 개념이 아니라 시민적이고 정치적이며, 사회적인 권리의 획득을 의미한다.

### 2) 국적 이주노동자 ( Migrant Citizenship : MC)

이주노동자들이 장기체류로 영주권이나 국적을 취득하였지만, 시민권 부분에서 배타적이거나 제한적인 적용을 받고 있는 자들을 가리킨다. 특히 한국의 경우 국제결혼을 하였으나 아직 국적을 취득하지 못한 상태에서는 F1(방문 동거) 비자를 받는다. 이러한 비자로는 가장이지만 직업을 가질 수 없고, 만일의 경우 추방이 될 수도 있다.

### 3) 실천적 : 국경없는 시민권(Borderless Civil Right : BCR)

시민이 된다는 것은 실제로는 시민권 획득을 위한 사회적 실천의 결과로 주어지는 것을 의미한다. 봉건제에서 자본제로의 이행과정에서 시민권이 획득의 개념으로 받아들여진다면, 세계화 시대의 '국경없는 시민권(Borderless Civil Right)' 역시 획득의 개념으로 이해되어야 하며, 여기에는 실천이 동반되어야 한다. 세계화 시대의 '국경없는 시민권'의 획득은 세계화 시대의 걸 맞는 적절한 인권 및 사회권의 적절한 기준이 되어야 한다. 따라서 시민권 획득은 사회적 갈등과 협상과정을 수반하는데, 이는 시민권이 다양한 형태의 사회적 폐쇄에 따라 규정되기 때문이다. 따라서 세계화에 걸 맞는 시민권이 획득의 개념으로서 국경없는 노동자들에 주체화되는 '국경없는 시민권'은 자유, 평등, 참여로 요약되는 인권의 이념과 시민적 권리 정치적 권리, 사회적 권리의 측면에서 충분히 고려되는 내용이 담지 되도록 획득되어야 한다. 즉, 세계화의 시대에는 개인과 단체의 사회적 획득을 위한 실천적 개념으로서의 '국경없는 시민권'이 주어져야 한다.

시민권은 내국인의 권리를 보호하는 체계로 외국인에게 배타적이기 때문에 외국인의 지위는 갈등과 투쟁에 따라 결정된다. 24) 이러한 의미에서 국경없는 노동자들에 의한 시민권 획득을 위하여서 좀더 적극적으로 참여하고, 사회적 보상을 좀더 많이 분배받기 위해 조직화될 필요가 있다. 조직화와 실천의 과정들은 국경없는 노동자들의 의식을 고양시키는 효과를 갖기 때문에, 시민권에 대한 전통적 태도와 관습이 변형되고 반 세계화로 이어지는 사회개혁으로 이어질 것이다.

### 4) 제한적 : 유럽시민권 (Europe citizenship : EC)

유럽시민권은 유럽연합 회원국간에는 자유로운 노동의 이동은 물론 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리가 허용된다. 이는 현대적 의미의 시민권을 반영하고 있다. 그러나 비회원국 노동자에 대하여 배타적 입장을 취하고 있으며, 유럽연합으로의 편입에 제한적이다. 그러나 유럽 회원국간의 노동자들은 제한적이긴 하지만 '국경없는 노동자(borderless worker)'로서의 가능성을 충분히 보여주고 있다. 따라서 유럽의 시민권은 제한적 개념이다.

### 5) 배타적 : 세계화 시민권(Global Civitas Right : GCR)

봉건제 하에서 가진 소수민이 '시민'이었듯이 점차 세계화 시대의 시민권은 점차 civitas의 개념처럼 폐쇄적이고 특권적으로 변모하고 있다. 시민권이라는 권리는 본질적으로 공동체내의 사람들이 완전히 인정된 법적 구성원으로서 사회적으로 참여하는 것의 성격과 관련된다. 세계화 시대의 '세계화 시민권(Global Civitas Right)' 회원권제도가 보이지 않게 운영중이다. 부자나라와 그 국민은 '단체 회원'인 동시에 '개인 회원'으로서 정치권이 될 수 있다. 그러나 가난한 나라는 단체 회원이 될 수 없는 돈과 능력을 가진 일부 사람만이 개인 회원이 되거나 준회원이 된다. 그나마 가난한 나라의 돈이 없는 사람들은 그저 지구촌 사회의 방청객일 뿐이다. 부자나라와 국민은 세계 어느 나라나 쉽게 갈 수 있으며, 이들의 권리가 보호되지만, 가난한 나라 사람은 이동이 제한되며, 이들의 인권 역시 차별적으로 적용된다. 예를 들면, G8, WTO, OECD, 등의 기구의 회원권이거나 APEC, NAFTA, ASEM, EU, 등과 같은 지역경제 블록은 이들 회원들의 권리 강화를 위한 장치이다. 지역경제 블록도 알고 보면 이들 회원국의 가난한 나라에 대해서는 단지 돈과 권력으로 힘을 가진 소수자를 선별하는 장치에 불과하다. 단체에는 회원권이 있듯이 국가에서는 시민권이 일종의 회원권인 셈이다. 그러나 부자나라의 자국 회원들간에 혹은 능력 있는 개인의 선별 과정을 통한 '세계화 시민권(Global Civitas Right)'의 사용은 곧 시민적 권리에 있어서 봉건사회로의 회귀인 것이다.

## IV. 시민권제도의 국제비교

### 1. 유럽의 시민권

#### 1) 로마조약에서의 시민권

유럽시민권에 대한 노력은 유럽연합 창설 초기부터 진행되었다. 1,2차 세계대전을 겪은 유럽이 황폐

24) *ibid.*, p 188.

해진 경제재건과 향후 전쟁 재발을 막기 위하여 유럽연합의 창설을 추진하였다. 유럽시민의 권리를 처음으로 제시한 1957년, 로마조약에는 노동자들의 자유로운 이동, 유럽의 다른 회원국(외국)에 정착할 권리, 서비스제공의 권리, 고용에 있어서 성별이나 국적에 의한 차별의 금지, 사회적 혜택을 받을 권리 등이 규정 되어있다. 이러한 권리는 모든 사람을 대상으로 하기보다는 경제적인 생산능력이 있는 노동자들의 권리가 대부분이다.

### 2) 단일유럽 의정서

1986년 단일유럽의정서(SEA)의 도입과 함께 유럽시민권의 권리는 확대되었다. 로마조약에서 경제적 생활 능력이 있는 사람들로 한정했던 이동의 자유가 일자리를 찾기 위한 사람들, 즉 퇴직한 연금 생활자, 학생들과 같이 생활능력이 거의 없는 사람들에게까지 확대되었다. 1989년 사회헌장(The charter of the social rights of workers)의 제정 등으로 시민들의 사회적 권리를 보다 신장시키는 노력이 계속 되었다. 그러나 유럽공동체 회원국 가운데 부유한 나라의 경우 저개발국의 국민들이 과도하게 자국으로 이동하는 것에 대한 두려움을 가지고 있다.

### 3) 마스트리히트 조약

1992년 마스트리히트(Masstricht) 조약을 체결하여 유럽연합(European Union)으로 통합의 결실을 맺었다. 유럽시민권은 1993년 발효된 마스트리히트 조약의 규정에 따라 유럽연합 회원국 국적을 가진 모든 사람에게 주어졌다. 아직은 회원국 국적에 따른 시민권이 유럽연합이 규정한 유럽시민권 보다 우선한다. 그러나 그동안 민족국가를 기본 단위<sup>25)</sup>로 했던 시민권 개념이 각 국가의 범위를 넘어선 초국가적인 새로운 개념으로 등장하게 되었다.

마스트리히트 조약은 처음으로 '유럽시민권'을 명문화하였다. 이 조약에서는 유럽회원국 국적을 소유한 모든 사람을 유럽연합의 시민으로 규정하였다. 마스트리히트 조약에 규정된 유럽시민권이 개인과 연합 사이의 법적인 관계를 나타내고 있을 뿐, 시민들에게 '유럽인'이라는 감정이나 유럽시민으로서의 적극적인 참여를 이루어내고 있지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 진정한 유럽시민권 실현을 위해 '유럽정체성헌장(A Charter of European Identity)'과 '유럽시민헌장(European Citizen's Charter)'이 발표되었다.

### 4) 유럽시민권 정착을 위한 정책

(1) '시민 우선(Citizen's First)' 홍보정책 - 모든 유럽시민에게 부여된 유럽시민의 권리 알리기를 한

25) 민족국가는 혈연적 친근 의식에 바탕을 두고, 공동의 사회 경제 생활을 영위하여 동일한 언어를 사용하고 동일한 문화와 전통적 심리를 바탕으로 하여 형성된 인간공동체, 즉 민족을 전체로 하여 성립된 국가를 말한다. 민족국가는 중세말기에 자연경제의 붕괴, 상업의 발달, 자본주의적 생산의 발전과 더불어 출현하였다. 이후 자본주의의 성숙과 17, 18세기의 시민혁명으로 더욱 발전하였다.

다. 이를 위하여 각종 세미나, 토론회, 컴퓨터네트워크 등을 통해 유럽시민과 직접 교류를 통해 알려 낸다.

(2) 범 유럽 교통망 건설 - 유럽 연합 내 시민들의 자유로운 이동을 위해 모든 교통수단의 편리한 연계를 하고 있다. 이를 통하여 시민들이 회원국들을 자유롭게 왕래하며 일자리를 찾고 거주 할 수 있게 되었다.

(3) 시민교육 정책- 공동체의 미래가 회원국들 사이의 협력과 밀접한 연관이 있으며 이를 위해 유럽시민 의식의 배양을 위한 교육을 실시하고 있다. 유럽집행위원회 제22총국에서 담당한다.

(4) 고용과 사회문제 공동해결-유럽연합은 실업문제, 소외계층의 통합문제, 소비자 보호문제 등과 같이 시민들이 당면한 시급한 사회문제들을 해결하기 위해 공동으로 노력하고 있다. 유럽집행 위원회 제5총국에서 담당하고 있다.

1993년 1월 1일부터 발효된 마스트리히트 조약은 경제 통합의 완성<sup>26)</sup>, 공동외교 안보정책의 실시, 유럽시민권 제도의 도입 등 소위 말하는 3가지 기둥을 토대로 하고 있다. 마스트리히트 조약으로 유럽은 경제통합을 넘어선 정치통합과 사회통합을 지향하고 있다.

### 2. 세계의 시민권 제도

나라	자 격	권 리	기 타
미국	(1) 영주권 발급 후 5년 경과 (2) 시민권자와 같은 - 시민권자의 배우자로 3년 경과 - 영주권 취득 후 5년 이상	- 주요 미국 공무원이 될 수 있는 권리 - 외국 여행 후 입국이 보장 - 가족 초청 범위 확대 - 투표권	
캐나다	(1) 18세 이상 - 영주권자 - 신청 전 4년 동안 최소한 3년은 캐나다에 거주 - 의사소통 가능(영어 또는 불어) - 캐나다에 관한 지식이 있고 시민권자의 권리와 의무를 설명할 수 있어야 한다.	- 정치 참여권: 투표권, 피선거권, 정치 활동 - 캐나다 여권 소지, 자유로운 해외여행 및 출입국	

26) 경제통합의 목표는 경제통화 동맹(Economic and monetary Union : EMU)의 완성이다. 1단계는 1990년 7월 1일부터 자본의 자유화 조치, 2단계 1994년 유럽통화기구(EMI) 창설로 회원국의 금융정책과 환율정책의 권고, 3단계는 유럽단일 통화와 유럽중앙은행을 창설하여 완전한 EMU를 이루는 것이다.

영국 (1981년 국적법)	<p>(1)영국내 출생 -부 또는 모가 영국시민이거나 영국에 정착 -미성년자의 부 또는 모가 영국시민이 되거나 영국 내에 정착하고 영국 시민으로 등록 신청이 된 경우 -출생 후 10년 동안 영국 내에서의 비거주 일수가 매년 90일을 초과하지 않고, 10세 이상 -영국 시민이 아니 미성년자가 입양될 때 입양자가 영국 시민일 경우</p> <p>(2)영국의 출생 -부 또는 모가 활동에 의한 영국 시민 -부 또는 모가 영국 시민으로서 영국 정부의 공무원일 경우 -부 또는 모가 영국 시민으로서 영국 외의 지역에서 공무에 종사하는 자로 고용 당시 그 국가가 영 연방의 일원이었을 경우</p> <p>(3)귀화: 능력 있는 성년자로서 다음의 요건 갖추어야 한다. -좋은 성품 -영어 또는 웨일즈어나 스코틀랜드어를 구사 -귀화시 영국 내에 거주지를 두거나 영국 내에 설립된 회사에 근무 -신청일까지 5년 간 영국 내에 거주 -신청일까지 5년 간 이민법 위반 사실이 없어야 한다.</p> <p>(4)혼인에 의한 등록 영국시민과 혼인 할 경우, 등록 신청 후 3년 간 영국 내 거주</p>	-시민권 상실: 시민권 포기 선언(영국 시민권의 포기 선언 등록 일로부터 6개월 이내에 다른 시민권 또는 국적을 취득하지 못한 경우에는 영국 시민권 계속 보유)
호주	<p>(1)기술이민 -이민자의 기술, 직장근무 경험 및 영어구사 능력을 기준으로 하여 수용여부를 결정. 직계가족이 아닌 자에 대하여 기술, 가족관계의 친소 및 영어구사 능력을 기준으로 이민 수용여부를 결정하는 기술/가족 연고 병합 방식을 포함 -종류: 독립기술이민, 기술/가족연고 병합, 사업기술, 고용주 지명, 특수재능, 근로협정</p> <p>(2)가족초청이민 -배우자, 부양자녀 및 부모(부모의 경우 자녀의 반 이상이 호주에 거주하거나 또는 여타 외국에 비해 호주에 거주하는 숫자가 많아야 한다는 조건이 따름) -여성은 61세, 남성은 65세 이상이 되어야 자녀의 초청으로 이민가능 -초청 자녀는 보증금 등 수수료를 부담</p>	
뉴질랜드	<p>-영구영주권 소지자 -뉴질랜드에 3년(시민권자와 결혼시에는 2년)이상 거주 -인품이 건전한 자 -뉴질랜드 시민으로서 갖춰야 할 상식 특히 시민권자의 의무사항 및 특권에 대한 지식을 가진 자 -영어를 이해하고 말할 수 있는 자 -향후 뉴질랜드에 계속 거주할 의사가 있는 자(또는 뉴질랜드 해외기관에 근무)</p>	
대만	<p>영구거류증(永久居留證) 신청 자격 - 7년 이상 계속하여 장기 거주한 외국인 - 그 외국인의 배우자와 자녀가 5년 동안 계속 거주한 경우 - 그 외국인의 배우자와 자녀가 15년 이상 거주하는데, 그 중 8년이 매년 183일 초과한 경우</p>	

일본	<p>(1)체류자격: 장기거주 외국인을 특별영주자(재일교포, 재일학교 등의 경우와 같이 "일본국과의 평화조약에 기하여 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법"의 규정에 의한 영주자), 영주자, 정주자로 구분</p> <p>(2)체류조건 -특별영주자, 영주자는 무기한 -정주자의 경우는 법무대신이 정한 기간(3년, 1년, 6개월)</p> <p>(3)외국인등록 -대상 : 외국인 등록은 입국 일로부터 90일 이내 또는 외국인으로 되었을 때 또는 출생 기타 사유의 경우 60일 이내에 등록 -외국인 등록사항변경의 신고 : 등록을 한 외국인이 성명, 국적, 거주지, 직업 등의 변경사항이 있을 시 14일 이내 -외국인 등록증 반납 : 등록 외국인이 완전 출국하는 경우, 등록외국인이 국민으로 되거나 사망한 경우, 외국인 등록 비대상에 해당하게 된 경우 -체류지 변경 신고 : 외국인 등록을 마친 자로서 그의 체류지를 변경하고자 하는 외국인 (단 지문 날인을 거부하는 외국인에 대하여서는 체류기간연장허가 등 출입국관리법에 의한 허가를 하지 아니할 수 있음) -체류자격 외 활동 : 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 경우에는 법무성령이 정하는 절차에 따라 원체류자격활동을 저해하지 않는 범위 내에서 허용되며 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역, 금고 또는 30만엔 이하의 벌금 또는 이의 병과 -지문 날인 : 1년 이상 거주 16세 이상 외국인을 대상으로 하며 이를 위반하면 1년 이하의 징역, 금고, 또는 20만엔 이하의 벌금</p> <p>(4)출입국: 체류기간 만료일 이전에 이루어지는 출입국에 대해서는 원칙적으로 유효기간 3년의 복수</p>	
독일	<p>(1)일반체류허가: 가장 일반적인 체류허가로서 체류목적과 연관성을 두지 않는 허가이다. 일반체류허가는 기간형과 무기한형으로 나뉘어진다.</p> <p>(2)체류특권: 외국인이 독일에서 장기적으로 체류함에 있어 보장받을 수 있는 2차적이며 최고의 특권이다. -이미 8년 이상동안 일반체류허가를 받고 있거나 이미 3년 이상동안 무기한형 일반체류허가를 받고 있을 것 -근로행위, 재산 또는 기타 다른 방법에 의해 생활이 보장되어 있을 것 -최소한 60개월이상 국민연금비를 지불하고 있을 것 -지난 3년 이내에 형벌(6개월 이상의 징역형)을 선고받지 않았을 것 -노동허가를 받고 있을 것 -독일어를 잘 이해하고 구사할 수 있을 것-자신과 가족을 위한 충분한 주거공간을 가지고 있을 것 -추방사유를 가지고 있지 않을 것</p> <p>(3)목적형체류허가: 체류목적과 체류기간이 이미 독일에 입국할 당시부터 명백히 드러나 있고 확정되어 있는 경우 발급되는 허가로서 대부분의 독일 체류 유학생들에게 발급되고 있다.</p> <p>(4)난민형 체류허가: 국제법적, 인도적 또는 정치적 이유로 독일에 체류가 허가된 외국인들에게 부여되는 체류허가이다.</p>	독일에 체류하는 외국인에게는 귀화를 하지 않는 한 원칙적으로 정치적 권리가 보장되지 않는다(체류특권을 갖는 경우에도 같다). 따라서 외국인은 연방과 주, 지방자치단체의 의회선거에 선거권 및 피선거권을 갖지 못하며, 정당설립 등 정치적 활동을 할 수 없다.

한국	(1)국적취득
	-귀화 요건:
	①5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것
	② 대한민국의 민법에 의하여 성년일 것
	③품행이 단정할 것
	④생계를 유지할 능력이 있을 것
	⑤국어능력 및 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것
	-간이귀화 요건: 외국인으로서 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 자
	①부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 자
	②대한민국에서 출생한 자로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 자
③대한민국 국민의 양자로서 입양당시 대한민국의 민법에 의하여 성년이었던 자	
④ 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자와 그 배우자와 혼인한 후 3년이 경과하고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자	
-특별귀화 요건:	
①부 또는 모가 대한민국의 국민인 자. 다만, 양자로서 대한민국의 민법상 성년이 된 후에 입양된 자를 제외한다.	
②대한민국에 특별한 공로가 있는 자	

(1)F-1(방문동거)  
-발급대상: 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리, 기타 이와 유사한 목적으로 입국하고자 하는 외국인

(2)F-2(거주)  
대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자.  
그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자  
[거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 출생자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가졌던 사실이 없는 자 및 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처가 된 자로서 1년 이상 계속하여 국내에 체류한 자외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함.]

### V. 외국인노동자 시민권 확대를 위한 제도개선 방안

#### 1. 시민권에 대한 법적 제도적 보완의 정당성

외국인노동자와 시민권에 대하여 검토하면서 우리는 어느 나라이건 법과 제도에 일정정도 한계가 있음을 알았다. 이 과정에서 우리는 과거에 인식할 수 없었던 인간적 가치 또는 이미 인식되었지만 정의를 실현되지 않았던 가치를 재정립할 필요성을 발견한다. 물론 오늘날 사회제도에 대하여 판단해야 할 정당성의 기준은 절차적 완결 상태가 아니다. 그러나 정의로운 제도가 마련된 사회에서도, 제도적 한계를 보완할 수 있는 제도 밖의 직접적인 행동에 마음을 열어 두어야 한다. 각각의 문제를 분석하고 해결책을 제시하는 그러한 과정에서 우리는 좀더 인간적인 사회를 그려 볼 수 있어야 한다. 좀더 인간적인 사회를 그리는 국가와 국민일수록 현실에 대하여 개방적인 태도를 가질 수밖에 없다.

모든 사람은 누구나 사회공동체의 일원인 시민으로서, 그리고 국가의 한 구성원으로서, 인간답게 살 수 있는 권리와 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있는 권리를 가진다. 그리고 이러한 생존권과 생활권, 인간의 존엄을 유지하면서 인간답게 살 권리를 보장하는 것은 국가의 당연한 의무이다. 국가를 어떻게 규정하는 부분에 대하여는 아직 논란의 소지가 많지만, 일단 자금 우리가 사는 지역에 들어온 사람들에게 대하여 좀더 개방적일 필요가 있다. 현재의 법과 제도의 전체를 부정하는 것은 아니지만 그렇다고 지금의 법과 제도가 절대적이거나 움직일 수 없는 기준이 있다는 생각에서 한 발짝 물러날 필요도 있다. 각 국가의 입법자들과 많은 권한을 가진 자들은 오히려 객관적인 입장에서 세계화 속에서의 외국인노동자의 현실을 좀더 개방적 태도로 관찰해야 할 것이다. 그리고 외국인노동자와 시민권에 대한 문제를 좀더 진지한 자세로 그 해결의 실마리를 찾으려는 질문이 시작되어야 할 것이다.

#### 2. 시민권 보장 내용

시장경제 하에서 일차적 사회정의는, 시장에 참여한 사람들 사이에서 시장경제의 원리에 의해 공정한 분배가 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 자유경쟁과 공정분배의 실현은, 사회의 모든 집단이 시장경쟁에 충분히 참여할 수 있는 균등한 기회를 누릴 수 있을 때 비로소 가능하다. 따라서 균등한 기회 보장을 위한 전제조건으로 기본생활과 일정 수준의 교육, 보건, 주거의 제공이 보편적 시민권의 일부로서 요구된 것이다. 뿐만 아니라 시장은 효율성을 유일한 잣대로 하기 때문에 노동능력이 없는 노령자나 연소자, 장애인 등을 배려할 수 없는 치명적 약점을 안고 있고, 사회적 시민권은 이들에 대한 사회공동체의 연대적 책임의 원칙을 확립하여야 한다. 27) 사회적 시민권은 시혜적 자선구제가 아닌 '권리'로서의 획득되어야 한다. 각각의 나라에서는 시민권의 기본 이념과 권리를 인정하고 각 주요 내용이 보장하는 내용을 법과 제도로써 보장하도록 노력해야 한다. 특히 국제연합(UN)에서는 연합 기관으로서 자기 기능을 회복하고, 각 나라에서 외국인 노동자들의 인권과 시민권이 보장 될 수 있도록 보다 강력한 협력의 요청과 합의 도출을 위한 제제도 뒤따라야 할 것이다.

< 시민권 내용을 포괄하는 분야별 범주 >

기본이념	기본 지향점	인권 기본권	시민권	주요내용
자유 (Freiheit) 18세기	기회의 균등	방어권 Amwehrrechte	시민적 권리 Civil Right	개인의 자유로운 영역 : /소유권 및 인신 보호권 -법 앞에서의 평등, -개인의 불가침성, -자의적 체포, 고문으로부터의 보호, -재판을 받을 권리, -사유재산의 자유, -계약체결의 자유, -언론, 출판, 집회, 결사의 자유, 종교의 자유 등
평등 Gleichheit 19세기	수적평등과 사회구조적 변화	협동권 Mitwirkungsrechte	정치적 권리 Political Right	유권자로서 정치활동에 참여할 권리: - 투표할 권리, - 선출될 권리 - 공공생활에 대한 참여의 보장 등
참여 Teilhabe 20세기	분배의 불평 등 해소	청구권 Anspruchsrechte	사회적 권리 Social Right	사회적, 경제적 및 문화적 권리 : -사회적 출신을 이유로 하는 차별의 금지(인종, 피부의 색, 성, 언어, 종교, 민족적 등) -국가는 시민들에게 사회적, 경제적 복지의 최소한을 보장

27) 생산적복지와 시민권, <http://www.bohun.co.kr/~wklee/bokji/bokji11.htm>



### 3. 유럽연합에서 배운다 : 세계적 차원의 '국경없는 시민권'

유럽이 연합의 국가들에게 유럽시민권(Europe Citizenship : EC)를 허용해 주고 있다. 유럽시민권 제도는 비회원국에 대하여 배타적이라는 한계는 있지만 '국경없는 시민권(Borderless Civil Right : BCR)'의 단초를 보여주고 있다. 물론 유럽연합에서는 유럽연합의 회원국이 아닌 나라의 사람들에게는 철저한 통제와 규제를 가하고 있다. 그러나 이러한 움직임도 세계화 에 따른 '국경없는 노동자(Borderless Workers : BW)'들의 증가와 유럽인구의 감소 등으로 점점 비회원국에 대한 규제와 제한이 줄어들어 점차 '국경없는 시민권(Borderless Civil Right : BCR)'이 이루어지는 방향으로 나아갈 것이다. 우리는 유럽연합이 이루어지는 과정을 통하여 세계적 차원의 국경없는 시민권의 단초를 배울 수가 있다.

#### <유럽시민권 조약과 내용의 변천>

조약 명칭	조약 내용
로마조약 1957년	<p>&lt;시민적 권리&gt; 노동자들의 자유로운 이동(48-49조) 다른 회원국에서 자영기업설립의 자유와 서비스제공의 권리(52-66조) -대상이 모든 유럽인이 아니라 경제적 생활 능력이 있는 노동자로 한정</p> <p>&lt;정치적 권리&gt; 국적에 의한 차별 금지(7조) 남녀 노동자들의 동등한 임금(119조) -정치적 참여 불인정, 거주하고 있는 나라에서 정치적 권리의 손상 혹은 박탈</p> <p>&lt;사회적 권리&gt; 노동자들의 사회보장제도(51조), 유럽사회기금, 공동농업정책, 공동운송정책 등의 권리 -제한적이나 이주노동자의 사회적 보호를 위한 권리 제정</p>
단일유럽 의정서 1986년	<p>&lt;의정서 3대 주요 목표&gt; 1. 1992년까지 유럽내부 국경 철폐 2. 지역 간 차별을 줄이기 위한 유럽지역 기금 책정 3. 초국가적 유럽정치 협력체 구성</p> <p>&lt;자유권&gt; 이동의 자유 확대- 일자리를 찾기 위한 사람들, 즉 퇴직한 연금 생활자, 학생들과 같이 경제적 생활능력이 거의 없는 사람들에게까지 확대</p> <p>&lt;사회권&gt; 유럽지역 기금 책정</p>
사회헌장 1989년	<p>&lt;사회헌장의 12가지 원칙&gt; 1. 공동체 내에서 일 할 수 있는 권리를 택할 수 있는 권리 2. 공정한 임금을 받을 권리와 직업을 선택 할 권리 3. 향상된 생활 조건과 작업조건에 대한 권리 4. 국가 위주의 제도 하에서 사회보호에 관한 권리 5. 조합결성 및 단체 교섭권 6. 직업훈련을 받을 수 있는 권리 7. 남성과 여성이 평등하게 대우받을 권리 8. 정보, 상담, 참여에 대한 근로자들의 권리 9. 작업장에서 건강 보호와 안전의 권리 10. 어린이들과 청소년에 대한 보호 11. 노인들에 대한 최저생활수준 보호 12. 장애자에 대한 사회적 직업적 참여 개선 -1996년 주거이전을 위한 유럽공동체의 여권과 공동체 운전면허의 시행</p>

<p>마스트리히 조약 1992년</p>	<p>&lt;6부분의 헌장&gt; 1. 운영공동체로서의 유럽 2. 가치공동체로서의 유럽 3. 생활공동체로서의 유럽 4. 경제, 사회적 공동체로서의 유럽 : 경제, 사회정책, 환경 5. 책임 공동체로서의 유럽 6. 유럽정체성을 향하여</p> <p>&lt;추가적 시민적&gt; -영토 내에서의 자유로이 이동하고 거주할 권리 -거주 회원국에서 지방자치선거(municipal elections)에서의 선거권과 피선거권, 유럽의회 선거에서 선거권과 피선거권 -제3국에서 다른 회원국 대사관이나 영사관에 의한 보호 -유럽의회에 청원을 제기할 권리 -유럽의회에서 임명하는 옴부즈만(Ombudsman)에 소원을 제출 가능</p>
<p>유럽시민헌장 1997년</p>	<p>&lt;유럽연합의 목적&gt; 유럽연합은 인간에 기초하며, 유럽의 시민권, 주권, 연합의 의무, 문화적 계획, 유럽시민분야, 안보</p> <p>&lt;시민, 정치적 분야&gt; -남녀 평등 기본원칙 -인종주의와 외국인(유럽인) 혐오의 모든 형태 거부 -국적에 관계없이 선거권과 피선거권 보유 -시민과 대표 조직들은 그들의 의견을 달리고 공식화 할 권리 -민권과 사회적 소외로부터 개인과 집단의 보호 및 참여 권리</p> <p>&lt;사회, 경제적 분야&gt; 유럽연합은 위업, 교육, 평생교육, 고용에 대한 지급, 사회적으로 유용한 활동에 대한 승인, 최저 생계 유지비, 평등한 작업조건과 임금, 퇴직, 주택문제, 장애인들의 직업적, 사회적 차별 철폐, 가족과 아이들의 이익을 위한 사회적 보호 등에 관한 권리</p>

#### 4. 외국인노동자 시민권 확보를 위한 과도기적 제안

외국인노동자의 시민권 확보가 처음부터 이루어지기란 쉽지가 않기 때문에 상호 열린 마음의 협력이 필요하다. 특히 '국경없는 시민권' 획득은 일국의 문제가 아니라 전 지구적 차원의 문제이기 때문에 쉽게 이루어 질 것으로 보이지는 않는다. 그러나 적어도 외국인노동자의 시민권에 대한 주장이 무리한 요구이거나 시혜를 통하여 주어지는 것이 아니라 권리로서 획득되어지는 것으로 우리는 확신해야 한다.

외국인노동자 시민권	시민권 확보를 위한 과도기적 내용
시민적 권리	- 외국인노동자의 단결권 보장 - 신분과 관계없이 송금 허용 - 외국인노동자 변호사제 도입
정치적 권리	- 지방자치 내 외국인 위원회의의 설치 - 외국인 노동자 자치조직의 지원
사회적 권리	- 국제결혼 가정 배우자 이혼 주민등록 등본 정식 기재 (혼인신고 합법적으로 해도 호적에만 등재-주민등록 등본상 등록제외) - 국제결혼 가정에 대한 인정 있는 포용 : 강제 추방 등 - 불법체류자 전연 사면 및 영주권 제도 도입 - 불법체류자 벌금제도의 철폐 - 산업연수기술연수생제도 폐지 노동자 권리 인정 대체입법 도입 - 해외투자법인 연수제도의 전연 및 노동인력 활용 방지 - 사회복지제도의 외국인 노동자에게 개방 - 외국인노동자 전문 복지 시설의 확충

국내 외국인 노동자들의 시민권 확보를 위한 과도기적 과제를 실천해 나가는 것은 쉽지 않은 일이나 인내가 필요하다. 외국인노동자의 시민권 확보를 위한 과도기적 과제는 더 많은 논의와 토론이 필요하다. 국민적 여론을 감안하여 공감대 형성에도 노력해야 할 것이다. 더구나 외국인노동자의 시민권은 주어지는 것이 아니기 때문에 이에 반드시 사회적 합의와 이를 위한 실천이 뒤따라야 할 것이다. 특히 인내가 필요하다.

외국인노동자의 문제는 먼 나라 이웃나라의 문제가 아니라 바로 우리나라, 우리 자신의 문제임을 잊지 말아야 할 것이다. 국경을 넘어선 노동은 단지 생존의 수단이 아니라, 인간의 자기개발의 완성을 위한 필요 불가결한 삶의 일부를 임을 잊어서는 안 될 것이다. 따라서 외국인노동자에 대한 '국경없는 시민권' 필요 불가결한 삶의 일부를 임을 잊어서는 안 될 것이다. 따라서 외국인노동자에 대한 '국경없는 시민권' 적극적 획득을 통하여 인간이 사회적 존재로서 사회, 경제적 활동에 참여함으로써 느끼는 인간적 행복과 만족을 동반될 수 있도록 우리 국민은 외국인 노동자들의 시민권 확보를 위한 지지와 연대를 아끼지 말아야 할 것이다. 더 나아가, 한국 사회는 사회·경제적 활동으로부터 소외된 국내의 외국인 노동자들에게 보다 적극적으로 노동과정에 참여할 수 있도록 하고, 한 시민으로서 살아 갈 수 있는 권리를 부여할 수 있는 정책과 제도 확립이 이루어 질 수 있도록 열린 마음으로 외국인 노동자를 끌어안는 노력이 필요하다.

〈참고문헌〉

김대순, 마스트리히트 유럽동맹 조약의 개관, 유럽통합의 전망/한국유럽연구협회 엮음, 서울: 경희대학교 출판부, 1992

김대순, 유럽연합조약(Treaty on European Union)에 나타난 연합의 시민권(Citizenship of the Union) 개념에 관한 연구, 유럽연구 (1996년 가을 통권 제4호), 서울: 한국유럽학회

김용미, 유럽통합과 유럽 시민권 제도, 한국외국어대학교 석사학위논문, 1998.

박평준, 시민사회론의 복원과 비판적 재구성, 의암출판사, 1992.

서관모, 시민성 개념의 새로운 구축을 위하여: 에티오피아 발리바르의 '인권의 정치'의 문제 설정, 서울: 경제와 사회, 1996.

서병철, 유럽통합-단일국가 형성과정, 서울: 평민사, 1996

발리바르, 에티오피아, 윤소영 편역, 인간의 권리와 시민의 권리: 평등과 자유의 근대적 변증법, 맑스주의의 역사, 민맥, 1992

볼프강 후버, 하인츠 E. 퇴트 지음, 주재용, 김현구 옮김, 인권의 사상적 배경, 서울: 대한기독교서회, 1992.

브라이언 S. 터너, 서용석, 박철현 역, 시민권과 자본주의, 서울: 일신사, 1997.

오현철, 시민불복종-저항과 자유의 길, 서울: 책세상, 2001.

중국학연구소센터, 세계화와 인권: 화교의 법적 지위 향상, 서울: 미간행 자료집

Brayan S. Turner and Peter Hamilton (ed.), CITIZENSHIP: Critical Concepts volume 1, London: Routledge, 1994.

Jens Magleby Sorensen, The Exclusive European Citizenship, England: Avebury, 1996.

Marshall T.H., Class, Citizenship and Social Development, Chicago London: Chicago University Press, 1977.

Jens Magleby Sorensen, The Exclusive European Citizenship, England: Avebury, 1996.

# 시민권(Citizenship)과 한국 사회

최 현 교수  
(성균관대학교 교수)

## 1. 들어가며: 시민권에 관한 서구 학계의 증대되는 관심

1990년대부터 미국과 유럽의 사회과학계에서 '시민권'이라는 주제는 그야말로 주목받는 연구 주제가 되었다. 월러스틴(Immanuel Wallerstein)이나 하버마스(Urger Habermas), 발리바(Etienne Balibar) 등 사회과학계의 대가들은 앞을 다투어 '시민권'에 관한 논문들을 엮어 책을 내놓았다. 소이잘(Yasemin Soysal), 키피카(Will Kymlicka), 제이콥슨(David Jacobson) 등은 최근의 시민권의 변화와 그것의 세계사적인 의미에 관한 책들을 출판했다. 뿐만 아니라, 톨리(Charles Tilly)나 만(Michael Mann)과 같은 저명한 학자들도 시민권에 대한 논문을 여기저기 발표했다. 1990년대 중반 브루베이커는 프랑스와 독일의 시민권의 발전 과정을 두 나라의 국민 정체성과의 관계 속에 연구하여 그 결과를 박사학위 논문으로 발표했고 미국 사회학회는 그것을 그 해의 논문으로 선정했다. 사실 1964년 마샬(T. H. Marshall)은 *Class, Citizenship, and Social Development* (1964)이라는 고전적 저작을 통해 시민권이 단지 법적 문제가 아니라 사회적-정치적인 문제라는 것을 분명히 했지만, 그 후 30년 동안 시민권이 라는 주제는 사회과학자들의 관심을 끌지 못했다 할 수 있다.<sup>28)</sup> 그런데 최근 시민권이라는 주제가 서구 사회과학계의 주목을 받게 된 것은 무엇 때문일까? 그리고, 과연 한국의 학계 및 시민사회도 시민권에 관심을 가질 필요가 있을까? 이 문제에 대해 답하기 위해 나는 이 글에서 시민권이란 무엇이며, 서구 학계가 왜 시민권에 관심을 갖게 되었는가, 그리고 시민권이라는 개념이나 분석틀이 서구에서 어떤 문제를 해결하지 위해 사용되고 있는지 살펴보고자 한다. 그리고 결론에서 시민권이라는 개념과 분석틀이 한국 사회를 이해하고 거기서 나타나는 어떤 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있는가를 살펴보고자 한다.

## 2. 시민권이란 무엇인가?

시민권은 크게 다음의 세 가지 측면을 가지고 있다.<sup>29)</sup>

- (1) "국적,"
- (2) "시민이 갖는 권리와 의무," 그리고
- (3) "시민이 공동체의 의사 결정에 참여할 수 있도록 보장하는 제도 및 관행."  
(Turner, 1993; Klusmeyer, 2001)

근대 국민-국가에서 시민권은 대체적으로 다음과 같은 세 기능을 수행한다:

- 1) 외국인과 국민을 구분하여 국가의 제한된 자원(the resources of a

28) 마샬의 책의 일부는 「마르크스주의의 위기와 포스트 마르크스주의 2」(이병천·박형준 편, 의암, 1992)의 4장에 「시민권과 사회계급」이라는 제목으로 번역되어 있다.

29) 시민권에 대한 다양한 정의와 그와 관련된 중요한 여러 가지 문제들에 대한 정리는 이 글에 첨부된 세미나 계획서의 1과 2에 있는 자료를 참조하기 바란다.

- nation)의 분배로부터 외국인을 배제하는 사회적 울타리(social closure),
- 2) 사회적, 문화적, 경제적으로 차이를 갖는 국민의 불평등을 완화하고 국민의 정치적 참여를 보장하여 민주주의를 실현하는 핵심적 제도이자 관행(a set of practices), 그리고
- 3) 국민들이 내부적 차이에도 불구하고 하나의 국민-국가 안에서 일체감을 갖도록 만드는 핵심 기제(marker of social identity). (Brubaker, 1996; Klusmeyer, 2001; Turner, 1993)

결국 시민권은 교육, 민주주의, 사회복지를 통해 근대 국민-국가의 구성원을 재생산해냄으로써 국민-국가를 유지하고 발전시키는 핵심적 기제(a linchpin of a nation-state)로서 역할하고 있다.

## 3. 시민권에 대한 관심의 확대와 관련된 문제들

### (1) 종족분쟁과 시민권

시민권에 관한 서구 사회의 관심이 증대되기 시작한 것은 동유럽에서 사회주의가 몰락한 이후 대적으로 종족 분쟁(ethnic conflicts)이 일어나고 인종 청소가 자행되었던 것과 시기적으로 일치한다. 이것은 종족 분쟁의 원인과 파괴적 민족주의의 기원을 이해하려는 서구 사회의 노력이 시민권에 대한 관심의 확대와 연관이 있음을 보여준다.<sup>30)</sup> 특히, 이런 관심은 사회적 정체성의 결정자로서의 시민권이 갖는 역할과 그 한계에 관한 관심으로 나타나 국민 또는 민족과 근대적 국민-국가 및 시민권이 갖는 상호관계에 대한 광범위한 연구로 발전되었다.

### (2) 지구화와 시민권

지구화와 그에 따른 국제적인 이민의 증대는 사회적 울타리로서의 시민권에 일대 혼란을 가져오게 만들었다. 지구화가 유럽을 비롯한 세계 여러 곳에서 국민-국가의 전통적 경계를 뒤흔들고 있다. 따라서 전에는 국내 문제로 간주됐던 시민권이 국제적 이민, 유럽 공동체와 같은 초국적 조직들의 발전, 대규모 난민들의 이동, 국제 인권 규범의 제정 등에 의해 시민권을 국제적 문제로 발전하였고 이중 국적자의 양산과 같은 문제들이 빈번하게 나타났다. 이런 문제들 역시 시민권과 국민-국가의 장래에 대한 관심을 확대시켰다.(Jacobson, 1997; Kymlicka, 1995)

### (3) 민주주의와 시민권

시민권은 시민과 국가의 실제적 관계를 보여주는 관행이자 제도이다. 따라서 시민권의 발전은 한 국가가 시민의 참여가 얼마나 보장되는가를 보여주는 지표, 곧 민주주의 발전의 지표가 된다. 동시에 시민권은 민주주의를 확대할 수 있는 제도적 수단이다. 인류는 적어도 미국 독립과 프랑스혁명 이후 200여 년에 걸쳐 민주주의를 실현하기 위해 다양한 방식으로 시민권 제도를 발전시켜 왔다. 시민권은 처음에는 법 앞의 평등, 보통 선거권, 표현의 자유 등 기본적 인권을 보장하는데서 시작했다. 하지만, 시민권 제도

30) 영어의 ethnic은 종족으로 nation은 국민 또는 민족으로 옮겼다. 영어의 nation은 실제로 프랑스나 미국 같은 나라에서는 정치적 성격을 강조하여 국민이라는 의미를 가지며, 독일이나 일본, 우리나라 등에서는 혈통적 종족적 의미를 강조하여 민족이라는 의미로 사용된다. 하지만, 근본적으로 nation은 정치적 공동체인 국민을 의미하는 것이다.

는 여성, 노동자, 장애인, 소수 민족, 동성애자 등 다양한 사회적 약자(minority)들이 겪을 수밖에 없는 사회적 불평등을 해소하기 위한 국가 및 정치 공동체의 핵심적 기제로 발전해 왔다. 시민권 제도는 경제적 문화적으로 다양할 수밖에 없고 그런 차이들은 여러 가지 측면에서 사회적 불평등을 낳는데, 이러한 시민들 사이의 사회적 불평등을 완화하고 시민들이 보다 적극적으로 공동체의 의사 결정에 참여할 수 있도록 장애를 제거하려는 노력이 제도적으로 축적되어 시민권 제도의 발전을 가져 왔다. 따라서 시민권은 시민들의 공동체에 대한 소속감을 높이고 충성을 줄이면서 사회를 유지 발전시켜 나가도록 만드는 핵심적 제도로 발전해 온 것이다. 이런 발전은 모순을 안고 있는데, 시민권은 한편으로는 다원주의와 경쟁, 자본주의를 보장하면서 다른 한편으로는 그 결과 심화되는 불평등을 '평등한 시민'이라는 목표를 위해 적극적으로 해소하는 기능을 갖기도 한다.(왈찌, 1999) 사회적 불평등을 완화하거나 해소하려는 노력은 특히 '사회권(social rights)'의 확대와 '적극적 조치(affirmative action)'의 채택이라는 형태로 전하였고, 자유주의자들은 이런 시민권의 발전에 대해 때때로 평등권 침해라는 공격을 감행하고 있다. 이런 시민권을 둘러싼 갈등과 모순은 시민권 제도가 민주주의를 정착시키고 발전시켜 나가는 데 있어 핵심적 요소일 뿐만 아니라, 사회적 불평등을 해결하기 위해 인류가 축적해 온 경험이 제도화된 집적물이 라는 것을 보여준다. 따라서 학자뿐만 아니라 사회 운동 세력들은 여러 나라들이 민주주의를 발전시켜 온 과정 속에서 어떻게 시민권을 발전시켜왔는가를 살펴봄으로써 자신들이 겪고 있고 앞으로 겪게 될 문제를 해결하기 위한 실마리를 얻을 수 있다. 이것이 시민권에 대한 관심이 고조되는 또 하나의 이유일 것이다.

#### 4. 시민권의 발전

시민권 제도가 어떤 조건에서 발전해 왔으며 시민권 제도를 둘러싸고 어떤 사상과 사회적 힘이 충돌해 왔는가를 이해하는 것은 시민권 제도가 어떤 문제를 해결할 수 있으며 앞으로 어떻게 발전해 나갈 것인가를 이해하는 전제 조건이라고 할 수 있다. 예를 들면, 시민권의 역사를 통해, 우리는 시민권의 발전 전망뿐만 아니라, 시민권 제도에 의해 뒷받침되는 국민-국가 및 그것들에 의해 규정되어 왔던 세계 질서가 어떤 방향으로 변화해 가는가에 대해 예측할 수 있다. 곧, 문화적 측면을 강조하는 입장에 따르면, 시민권 제도는 정치적 경제적 변화에도 잘 변화하지 않는 문화적 특질에 의한 것이므로, 그 변화는 매우 완만한 것이며, 따라서 국민-국가라는 틀도 지구화(globalization) 과정에서 오랜 동안 지속될 것이라는 전망을 제시한다. 반면에, 시민권 제도의 정치적 경제적 성격을 강조하는 사람들은 시민권 제도는 본질적으로는 정치적 경제적 정책의 문제를 반영하는 것으로 본다. 뿐만 아니라, 시민권 제도가 정체성을 변화시키는 중요한 변수로 생각한다. 따라서 세계적 차원의 정치적 경제적 변동은 시민권과 함께 국민-국가의 토대를 흔드는 것으로 생각하며, 국민-국가의 변화는 새로운 형태의 정체성을 낳을 것이라고 생각한다. 이들은 멀지 않은 장래에 국민-국가를 대체할 새로운 정치적 공동체가 탄생할 것이라고 예상하며 유럽 공동체의 탄생은 이런 새로운 정치 공동체 형성의 전주곡이라고 주장한다.

##### (1) 전근대적 시민권

우리가 이해하고자 하는 시민권은 물론 근대 국민-국가의 시민권이다. 하지만, 정치적 공동체의 성원이 될 자격과 그의 권리로서의 시민권은 인간 사회 그 자체만큼이나 오랜 역사를 가지고 있으며, 아리스토텔레스는 『정치학』 3권 1-5장에서 이 문제를 다루고 있다. 당시의 시민권이 노예와 여성을 제외한 일부 남성들에게만 부여된 특권이었던다는 점에서 그리스의 시민권이 현대의 시민권과 중요한 차이점을 가지고 있기는 하지만, 아리스토텔레스의 시민권을 둘러싼 문제에 대한 다양한 문제제기는 현대

의 시민권 제도를 이해하는 출발점을 제시한다. 아리스토텔레스는 민주주의가 '공직을 가지고 국가의 의사 결정에 직접 참여할 수 있는 양질의 시민'을 전제하고 있다는 점을 지적한다. 따라서 아리스토텔레스는 당시의 노예나 노동자, 여성처럼 공동체의 의사 결정에 참여하기 위해 필요한 능력을 갖추지 못한 사람들을 시민의 범주에서 제외시켰다. 그는 진정한 시민은 '지배 특권을 공유하는 사람'이라고 규정하여 노예제에 기반을 둔 노예 소유자들만의 시민권을 옹호했는데, 이것은 근대적 시민권의 보편주의와는 대립되는 특수주의적 시민권이라 할 수 있다.(아리스토텔레스, 1996)

현대 시민권 사상의 입장에서 아리스토텔레스의 이러한 특수주의적 시민권 제도는 받아들여질 수 없는 것이지만, 그의 문제 제기는 몇 가지 현재에도 유의미한 출발점을 제공한다. 우선, 시민과 비시민의 경계가 생각만큼 분명하지 않다는 것이며, 그 경계에 대한 일반 원칙이 정하는 것이 정치적 공동체의 유지 발전에 있어서 중요한 문제라는 점을 분명히 하고 있다. 둘째, 아리스토텔레스는 민주주의를 정착시키기 위해 필요한 참된 시민의 자격에 대해 논함으로써 왜 교양을 갖춘 부르주와와 등장과 함께 비로소 자유와 평등에 기초한 근대적인 시민권이 발전하고 민주주의가 정착되었는가를 이해하는 데 있어서도 핵심적인 단서를 제공하고 있다.<sup>31)</sup> 또한 아리스토텔레스의 문제제기는 형식적인 평등과 자유가 보장된 많은 나라에서 왜 참된 시민권과 민주주의가 존재하지 못하고 있는가를 이해할 수 있도록 도와준다. 그는 능력 있는 시민이 민주주의의 핵심적인 요소라는 것을 지적하고 노예, 노동자, 여성 등을 배제해버렸지만, 우리는 그의 문제의식을 발전시켜 더욱 많은 참된 시민을 양산하기 위해 국가와 시민사회는 어떤 일을 해야 하는가하는 질문을 던질 수 있을 것이다. 그리고 이 질문은 곧바로 보다 많은 성원에게 교육을 제공하고, 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 사회적 정치적 기회와 조건을 제공하는 문제와 직결되는데 이 문제는 바로 시민권의 발전에 관한 논의의 핵심적 문제의식인 것이다.

##### (2) 근대적 시민권

###### (가) 자본주의의 발전과 시민권의 발전

우리말에서도 시민(市民)은 문자 그대로 해석하면 도시의 주민을 뜻한다. 하지만, 요즘에는 부르주와나 국가의 성원이라는 의미로 보다 널리 사용된다. 중국이나 북한에서는 혼란을 피하기 위해 국가의 성원이라는 뜻할 때는 시민이라는 말 대신에 '공민(公民)'이라는 말을 사용한다. 그런데, 유럽에서도 처음에 시민(citizen)은 단지 도시 거주자라는 의미만을 지니고 있었다. 하지만 점차로 부르주와 계급이라는 의미로 사용되거나 국가의 성원이라는 의미로 사용되게 되었다. 이것은 시민권이라는 개념이 등장한 시장 경제의 중심이 되었던 근대적 도시의 발전과 자본가 계급의 등장과 밀접한 연관을 갖는다는 것을 보여준다. 근대적 시민권의 발전은 위계적 사회구조의 붕괴, 보편주의에 입각한 사람들의 평등적·수평적 인간관계의 출현을 전제로 하여 발전하였는데, 이런 새로운 인간관계와 사회구조의 변화는 경제적 시장의 발달과 교환관계가 확대되어 교환에 관련된 사람들에 대한 특수주의적 규정이 약화된 결과라고 할 수 있다. 자본주의와 함께 성장하기 시작한 도시의 부유하고 교양 있는 시민 계급은 처음에는 국가나 교회의 간섭 없이 교환할 수 있는 권리, 자유로운 재산권 행사, 선택의 자유, 공정한 재판을 받을 권리, 언론의 자유 등의 획득에 초점이 맞추었고 그 결과 근대 사회의 시민권은 주로 법적 지위와 관련된 시민

31) 이런 문제의식을 발전시켜 배링턴 무어(Barrington Moore)는 『독재와 민주주의의 사회적 기원』에서 "부르주와 없이 민주주의 없다(No bourgeois, no democracy)"라는 테제를 발전시켰다. 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington) 역시 민주화에 대한 다수의 논문에서 부르주와 또는 시민 계급의 발전을 통해 민주주의의 정착을 설명해 왔다.

적 권리에 그 중심이 놓여졌다. 부르주아는 이전에는 봉건적 계급 질서를 정당화하는데 이용되곤 했던 기독교에서 신 앞에 평등하다는 아브라함의 보편주의 사상과 신을 중심으로 사람들을 결속시킨 계약의 관념을 되살려내 보편성과 계약에 근거한 근대 시민권 사상을 발전시켰다.

프랑스 혁명은 여러 가지 한계를 가지고 있긴 했지만, 이런 사상의 발전에 중요한 역할을 했다. 첫째, 프랑스 혁명은 무엇보다도 추상적인 인권을 국민적 시민권(national citizenship)이라는 형태로 현실화시켰다. 천부인권설이 프랑스혁명 이전부터 발전해 왔지만, 하늘이 인권을 보장한 적은 한번도 없었다. 인권은 처음부터 국가에 의해 보장되는 시민권으로서만 존재했다. 프랑스혁명의 결과로 공포된 '인간과 시민의 권리 선언(The Declaration of the Rights of Man and the Citizen)'은 프랑스 국민의 시민권이라는 형태로 인권을 보장하였고 국민-국가라는 근대적 국가의 발전에 기여하였다. 둘째, 프랑스혁명 이후 시민권은 '인간평등'이라는 사상에 굳건히 뿌리박게 되었고, 동시에 사회적 박애의 원칙에 입각한 보편적 공동체라는 관념과 연결되었다. 그 결과 프랑스 혁명은 보편주의적 형태의 시민권의 발전을 낳았다. 이런 보편주의적 시민권은 사람에게 대한 귀속적 정의를 점차 소멸시키는 결과를 초래했고 보편주의적 기준에 입각해 법적 인간을 찬양하는 신조인 개인주의를 생산한다. 또 한편 이런 보편주의는 프랑스혁명 과정에서 독일어를 사용했던 알사스인들이 문화적 종족적 특수성을 거부하고 '자유, 평등, 박애'라는 보편적 원리에 공감하여 혁명에 참여함으로써 프랑스인이 되도록 했다. 셋째, 프랑스혁명은 시민권을 정치적 해방의 추구와 결합시켰다. 그 결과 유대인은 정치적으로 해방되어 시민권을 얻게 되었다(터너, 1997).

하지만, 발리바가 지적했듯이 프랑스혁명이 보장한 시민권은 그 안에 여러 가지 모순을 안고 있었다. 우선 프랑스혁명은 자유, 평등, 박애 등 보편적 이상에 입각한 열린 공동체라는 이상과 국민적 시민권을 대립시켰다. 다시 말해, 프랑스혁명은 귀속적 특성에 따라 차별하는 특수주의적 사회 원리를 획득한 공동체는 문화, 언어, 혈통 등에 규정되는 국민-국가로 고정되었고 인권 역시 점차 '국민적 시민권'이라는 한계 속에 갇히게 되었다. 그 결과 프랑스 시민의 자녀만이 프랑스 시민이 될 수 있게 되었는데 이것은 다시 귀속적 지위를 인정하게 된 것을 의미한다. 또한 프랑스혁명이 승인한 시민권은 우애 속에서 자유와 평등이 공존할 수 있는 길을 제시하였지만, 테르미도르 반동 이후 재산권이 시민권 안에서 점점 더 중요한 위치를 차지함에 따라 시민들 간의 재산이나 능력의 차이가 사회적 불평등으로 발전하는 것을 막을 수 없게 되었다(Balibar, 1994). 그리고 이것은 자본주의와 시민권의 모순을 드러내는 것이기도 하다. 자본주의는 정치적으로 개인주의와 보편주의적 시민권을 낳았지만, 동시에 대규모 경제적 불평등을 낳았다. 그 결과 사람들은 시장과 일터에서의 위치와 소득에 있어서뿐만 아니라 사회적 지위, 교육 기회, 정치적 권력에 있어서도 불평등했다. 이런 조건에서 시민들의 평등을 보장하고 동시에 평등한 시민들의 참여를 통해서만 발전할 수 있는 시민권은 심각한 제약과 위협에 봉착할 수밖에 없었다. 또한 프랑스혁명이 제시한 시민권은 시민의 덕성을 남성의 덕성과 동일시했기 때문에 남성과 여성의 성적 차이가 사회적 불평등으로 귀결되는 것을 막을 수 없었다. 노동계급과 여성, 장애인 등 사회적 약자들 은 정치적 행동과 경제적·사회적 저항을 통해 시민권을 확장시켜 시민권이 성적 차이, 능력의 차이, 재능의 차이를 포용하도록 노력해 왔다. 이러한 노력은 어떤 측면에서 사회가 차이를 불평등의 기초가 아니라 다원적 민주주의의 기초로 받아들이는 결과를 낳았다.

영국에서의 시민권의 발전에 대한 마샬의 연구는 특히 노동계급의 투쟁이 시민권을 어떻게 확장시켜왔는가를 보여준다. 마샬에 따르면, 영국에서의 시민권의 발전은 그 내용에 따라 크게 3개의 시기로 구분될 수 있다. 첫 번째 시기인 18세기에 영국에서는 시민권과 관련하여 주로 시민적 권리(civil rights)

가 확대 되었다. 두 번째 시기인 19세기에는 주로 정치적 권리(political rights)로서의 시민권이 발전했다. 마지막으로 20세기에는 주로 사회적 권리(social rights)로서의 시민권이 발전하였다. 19세기까지 시민권의 발전은 주로 시민의 개인적 권리를 보장함으로써 자본주의와 자유주의와 충돌하지 않는 데에 한정되어 있었으나, 20세기 이후 발전하기 시작한 시민권은 자본주의 사회에서 노동자 계급 등 사회적 약자를 보호하는 사회권의 보장으로까지 발전함으로써 자본주의와 충돌하는 측면을 갖게 되었다는 것이다. 그리고 이처럼 사회적 권리의 확대를 영국이 받아들여지게 되는 것은 시민권을 뒤받침 했던 철학의 변화를 의미하기도 한다. 자유주의적-개인주의적 시민권 사상은 시민이 합리적으로 계산하고 판단하여 자신의 이익을 극대화할 수 있도록 보장하는 것을 시민권으로 바라본다. 따라서 자유주의적-개인주의적 시민권 사상에 따르면, 시민들이 자유롭게 경쟁하여 능력 있는 시민들이 정치적, 경제적 권력을 독점하는 것은 자연스러운 뿐 아니라 바람직한 것이다. 이런 자유주의적-개인주의적 시민권 사상은 사회적 시민권이나 소수자들의 집단적 시민권과 양립할 수 없다. 사회적 권리나 다양한 소수자들의 권리를 인정하기 위해서 우리는 개인주의적 시민권 사상을 뛰어넘는 새로운 시민권 사상을 발전시켜야 한다. 반 구스테렌(van Gusteren, )의 말을 빌리자면, 새로운 시민권 사상은 시민을 개인적 이익을 타산하는 개인이 아니라, 다양한 경제적-문화적 배경을 가지고 경쟁하는 동시에 정치적 공동체에 대해 책임감을 갖는 주체로 바라보아야 한다는 것이다. 이런 시민권 사상의 발전만이 경쟁과 문화적 다양성을 인정하면서 경쟁에서 낙오되기 쉬운 공동체 내의 소수자들을 배려하는데 인식하지 않은 시민권 제도의 발전을 약속할 수 있다는 것이다. 이 문제는 시민권 제도가 상당히 발전된 나라들에서도 여전히 논쟁 중인데, 미국의 경우 적극적 조치(affirmative action)이나 소수자에 대한 우대를 둘러싼 보수-진보 진영의 치열한 논쟁을 벌이고 있다.

#### (나) 국민-국가와 시민권의 발전

국민(또는 민족)의 기원 및 종족과 국민의 관계, 민족(국민)과 민족(국민)주의의 관계에 대한 서구 학계의 관심은 오래된 것이다. 19세기 독일의 낭만적 민족주의자들은 종족과 근대적 국민을 동일시하였다. 그들은 종족주의에 기반을 두어 독일 민족은 근대 이전부터 수천 년 동안 발전해 왔으며 그 발전의 완성은 독일 민족이 통일된 국민-국가를 건설함으로써 이루어진다는 주장을 폈다. 이런 입장을 비판하면서, 프랑스의 르낭(Ernest Renan)은 국민이란 어느 정도 문화적 공통성을 전제하지만, '국가의 장래에 대한 국민의 합의와 의지'가 국민의 형성에 결정적인 역할을 한다는 것을 강조하면서 국민이라는 실체가 갖는 근대적이고 정치적인 성격을 밝히려 했다. 막스 베버(Weber, 1958) 역시 민족과 문화적 언어적 공동체의 연관성을 지적하면서도 민족은 결국 정치적 산물이라는 주장을 했다. 독일의 낭만적 민족주의자들과 르낭, 베버의 논쟁은 국민의 기원에 관한 논쟁이 기본적으로는 국민을 문화적 종족적 공동체로 보는가 아니면 정치적 공화주의적 공동체로 보는가에 따라 다른 입장을 취하고 있다는 것을 보여준다. 이것은 100여년이 지난 오늘날 보다 구체화되고 치밀해진 국민의 기원에 대한 논쟁에서도 확인된다.

베네딕트 앤더슨(Anderson, 1983)이나 어니스트 겔너(1988), 에릭 홉스봄(1994) 등 구조주의자들은 국민-국가를 근대 자본주의와 민주주의라는 정치적 경제적 조건 아래서 설명하는 반면, 앤소니 스미스(Smith, 2000)나 존 암스트롱(Armstrong, 1982) 등 문화주의자들은 근대 이전부터 존재해 왔던 종족이 국민-국가의 형성에 중요한 토대였다는 점을 강조하고 있는 것이다. 이들 사이의 논쟁은 주로 세계 여러 나라 및 지역에서 어떻게 국민-국가가 발전해 왔는가에 대한 경험적 연구에 기초하고 있다. 역사적인 검토를 통해, 전근대적인 문화적 혈연적 공동체인 종족 또는 민족체와 근대적인 정치 공동체인 국민 또는 민족과 어떤 관계에 놓여 있었는가를 분석함으로써 자신들의 입장을 뒷받침하고자 했다. 구조

주의자들은 자본주의와 시장, 그리고 근대적 국가가 근대적 시민권과 민족주의를 통해 국민 또는 민족을 형성시켰다고 주장하는 반면, 문화주의자들은 종족이나 민족체가 자연스럽게 민족(또는 국민)으로 발전했고 이것이 민족주의를 낳았다는 것이다.

예를 들면, 앤더슨이나 젤너, 홉스봄 등은 근대 국민-국가 이전의 문화적 종족적 공동체와 국민(또는 민족)이 확연히 구분된다는 점을 강조한다. 근대 자본주의는 자유로운 시장과 노동력을 필요로 했으며, 국가는 자본가들의 필요를 충족시키기 위해 법적으로 자유로운 시장을 보장하고, 신분 철폐, 표준어 보급, 국민에 대한 교육의 실시를 통해 자유로운 노동력을 제공하고자 했다. 그리고 이를 위해 국가는 보편적인 시민권 제도를 확립했는데 이 시민권을 통해서 근대적인 의미의 '국민'이 현실화되었다고 주장한다. 근대 이전에 존재했던 문화적 종족적 공동체는 지역적으로 고립되고 계급적으로 분화되어 있었기 때문이다. 결국 '국민(또는 민족)'이라는 규모가 크면서도 견고한 공동체로 발전되지 못했다는 것이다. 국 민족 범위의 시장이 형성되고, 표준어가 보급되고, 평등한 시민권이 보장된 근대 민족-국가에 와서야 비로소 구성원이 강한 소속감을 갖는 근대적 의미의 국민이 형성되었다고 본다. 그에 반해, 스미스나 암스트롱은 근대 국가 이전에도 공동의 문화와 언어 공동체가 오랜 동안 존재했고 이런 공동체들이 근대적 시장과 국가의 발전에 의해 활성화되어 국민-국가의 형태로 발전하게 되었다는 것이다. 양자 모두 문화적 요소와 정치-경제적 요소의 중요성을 인정하지만, 전자는 국민을 문화적-정치 공동체로 이해하는 반면 후자는 정치적-문화 공동체로 이해한다. 양자 간에는 미묘하면서도 중대한 차이가 존재하는 것이다.

최근에 로저스 브루베이커(Rogers Brubaker), 크리스티안 쥘케(Christian Joppke) 등은 시민권 제도가 '사회적 울타리'이자 '국민 정체성 형성의 핵심적 기제'로 국민 또는 민족의 범위를 확정짓고 민족 또는 국민의 일체감을 형성한다는 것에 주목하면서, 동시에 시민권이 법제화된 제도이기 때문에 국민, 민족, 또는 국민-국가이라는 복잡한 대상보다 경험적 연구가 용이하다는 사실을 포착하였다. 그들은 시민권 제도를 매개로 하여 국민의 형성에 대한 보다 경험적인 접근을 시도하였는데, 시민권을 둘러싼 논쟁이 바로 국민-국가에 대한 역시 브루베이커는 국민의 형성에 있어서 문화 또는 자기정체성이라는 변수를 강조하고 있는 반면 쥘케, 킴리카, 홀리필드(James Holifield), 소이잘 등은 정치 경제적 변화의 중요성을 강조하였다.

좀더 구체적으로 살펴보면, 브루베이커(Brubaker, 1996)는 프랑스와 독일의 시민권 제도에 대한 연구를 근거로 시민권 제도가 문화적 요인이 '국민 정체성'에 의해 규정된다고 주장하고 있다. 그는 프랑스가 200여 년 동안 지속적으로 독일에 비해서 외국인에 대해 열린 시민권 제도를 발전시켜왔으며, 이런 열린 정책의 지속성은 프랑스를 둘러싼 정치적 경제적 변화로는 도저히 설명되지 않는다고 주장한다. 인구 증감과 경제의 부침에 개의치 않고 프랑스는 외국인에게 개방적인 정책을 지속적으로 유지했으며, 독일은 외국인에게는 배타적이고 게르만 민족에게는 열려 있는 시민권 제도를 지속적으로 유지했다는 것이다. 브루베이커는 프랑스의 개방적 시민권 제도와 독일의 폐쇄적 시민권 제도를 두 나라의 대조적인 '국민 정체성'으로 설명한다. 프랑스는 프랑스혁명 이후 오랜 동안 '국가중심의 국민 정체성'을 발전시켜왔는데 반해 독일은 프러시아 이후 '종족중심의 국민 정체성'을 발전시켜왔는데, 이러한 문화적 요인이 프랑스와 독일의 지속적이고도 대조적인 시민권 제도를 잘 설명해 줄 수 있다는 것이다. 이를 근거로 브루베이커는 현재의 시민권 제도와 국민-국가 지구화 등 급격한 정치 경제적 변동에도 오랫동안 유지될 것이라는 전망을 내놓는다.

반대로 홀리필드, 쥘케, 킴리카, 소이잘 등은 시장과 이민, 지구화가 어떻게 기존 시민권을 효과적으로 변화시키고 있는가를 잘 보여주고 있다. 시장이 세계적 범위로 확대되고 그로 인해 국제적 이민

또한 급격히 확대되고 있는데, 이런 변화는 세계 여러 나라를 다민족 공동체로 만들었고 그 결과 국민은 문화적으로 단일한 공동체라는 신화 역시 여기저기서 깨져 버렸다. 이에 따라, 몇몇 나라는 출신 지역이나 혈통에 따라 시민권을 부여해 왔던 원칙을 일부 바꿔, 헌법에 동의하고 정치적 공동체가 요구하는 의무를 충실히 이행할 수 있는 사람에게 시민권을 부여하기 시작했다. 이런 변화는 귀속적 지위를 인정하지 않는 근대적 시민권 사상이 완성되는 것이기도 하다는 것이다. 게다가, 각종 국제적 단체들의 발전, 국제 인권 협약의 확대, 국내적 또는 국제적 NGO의 다각적인 노력은 점차로 국가라는 범위에 갇혀 있던 인권이라는 개념이 국경을 뛰어넘게 만들고 있다는 것이다. 앞에서 언급했듯이, 근대 초기에 사상가들은 '천부인권'이 주장했지만 하늘이나 신이 인권을 보장한 적은 없었다. 인권은 국가가 자국민에게만 보장했었고 그런 의미에서 근대적 인권은 국민-국가의 시민권이라는 형태로만 보장되었다. 하지만, 위에서 언급했던 국제협약과 국제기구, 각국의 시민 단체들의 노력으로 인해, 각국은 외국인에게도 인권이라는 이름으로 점점 더 많은 권리를 보장하고 있다. 이런 권리에는 재산과 생명에 관한 권리 등 시민적 권리만이 아니라 의료보장 등 사회적 권리, 심지어는 선거권 등 정치적 권리까지 포함되어 있다. 점차 내국인과 외국인의 차이가 적어지고 있는데, 이것은 시민권이 국민-국가의 틀을 뛰어넘는 것을 보여준다는 것이다.

## 5. 맺으며: 시민권과 한국 사회

앞에서 나는 시민권의 개념을 규정하고, 서구 학계에서 시민권에 관심이 어떤 이유에서 확대되었으며, 시민권이 인류가 경험하고 있는 어떤 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있는가를 살펴보았다. 이 절에서는 결론적으로 시민권이 우리에게 구체적으로 어떤 문제의 해결에 도움을 줄 수 있는지 살펴보겠다. 나는 시민권을 둘러싼 서구의 문제의식이 우리 사회의 문제를 해결하는데 있어서도 직접적으로 도움이 될 수 있다고 생각한다. 그 이유는 크게 네 가지가 있다. 첫째는 한국의 경제 발전과 사회주의 몰락, 지구화로 인해 외국인 노동자와 구사회주의 국가의 국적을 가진 해외 동포들이 대거 한국 사회로 밀려오면서 이들에 대한 대우 문제가 중요한 정치적-사회적 문제로 되고 있기 때문이다. 둘째는 1990년대부터 한국에서 권위주의 체제가 붕괴되면서 민주주의의 제도화와 공고화가 한국의 정치 발전에 있어 중요한 과제가 되었기 때문이다. 셋째는 한국의 계급 구조가 고정화되고 계층 또는 계급 간 이동이 점차 어려워지고 있기 때문이다. 마지막으로 멀지 않아 현실화될 남북통일에 대비해야 하기 때문이다.

우선 한국은 1961년부터 1990년까지 급격한 경제 발전을 이룩했다. 그 결과 한국은 1990년 대 초 세계에서 9번째의 경제 규모를 지닌 국가로 발전했다. 그 결과 한국은 1987년 이후 엄청나게 증가된 수의 외국인 유입을 경험하게 되었다. 1987년에 2백만에 불과했던 외국인 입국자는 2000년 5백만에 육박했다. 뿐만 아니라, 한국 경제의 성장과 사회주의권의 붕괴에 따라, 외국인 노동자와 조선족 등 불법 체류 동포의 수도 1987년의 6,409명에서 1992년에는 73,868명, 1997년에는 266,301명으로 가파르게 증가했다. 국내 외국인의 숫자가 늘어나고 특히 외국인 노동자 문제가 알려짐에 따라, 자연스럽게 더 많은 한국인들이 외국인들의 인권에 대해 관심을 가지게 됐다. 게다가 1990년대에 중국 경제의 발전, WTO(World Trade Organization)에 의한 무역 장벽의 철폐, 급속한 세계화(globalization)<sup>32)</sup> 등이 한국

32) 기든스(Giddens, 1993)에 따르면, '세계화'는 "국제 사회의 증가하는 상호의존성을 의미하는 일반적 용어"다. 세계화가 새삼스러운 것은 아니지만, 오늘날 세계화가 급격하게 진행되고 있으며 그 결과 국가 간의 경계를 뛰어넘는 사회적, 정치적, 경제적 연

경제의 구조 조정과 하이텍 산업 진흥을 요구함에 따라, 한국 기업들은 한국 정부가 화교를 비롯한 외국인으로부터 고급 노동력과 자본을 유치하기 다양한 법적 제도적 장치를 마련하도록 압력을 가하고 있다. 따라서 값싼 노동력뿐만 아니라 고급 노동력 또한 한국의 노동시장으로 흘러들 것이다. 그렇게 되면 한국은 더욱 더 문화적으로 다양한 국가가 될 것이다. 이렇게 되면, 한국 사회가 문화적-인종적으로 안정적이고 단일하다는 전제 속에 발전되었던 한국인의 정체성과 국적 제도, 시민권 제도는 점점 더 현실적 대안을 잃게 될 것이다. 따라서 우리는 이제 문화적-인종적 다양성을 포용할 수 있는 시민권 제도에 대해 관심을 가지고 이러한 변화에 대해 준비해야 할 것이다. 이것은 우리가 실제적인 의미에서 세계화에 대비하여 세계인으로서 살아가는 방법을 배우는 길이기도 하다.

둘째로, 우리에게 국적이라는 말만이 익숙하고 시민권이라는 말이 낯설게만 느껴지는 것은 일본 제국, 권위주의 정권 아래 너무나 오랜 동안 우리가 제대로 시민으로서 대접 받지 못했기 때문이다. 우리는 오랜 동안 국가가 우리에게 무거운 짐을 짊어지게 만든다고 느껴왔을 뿐, 우리가 국가를 움직이는 주인이라는 사실을 잊어왔던 것이다. 1980년대 말부터 한국에서 민주화가 진행되고 시민이 주인으로서의 위치를 찾아감에 따라 시민권이라는 개념이 우리에게 중요해지는 것은 너무나도 당연한 일이다. 이전에는 권위주의적 정권을 무너뜨리는 것이 민주주의를 실현하기 위한 첫걸음이었지만, 이제는 진전된 민주주의를 이 땅에 뿌리내리는 것이 중요한 과제가 되었고 그 과제를 실현하는 것은 바로 국가가 시민들이 보다 적극적으로 국정에 참여할 수 있도록 필요한 제도를 마련하는 동시에, 시민들 스스로 시민사회로 자신을 조직화함으로써 보다 적극적으로 국정에 참여하도록 노력하는 것이다. 그리고 이처럼 민주주의를 뿌리내리고 시민사회의 성숙을 도모하기 위해 내놓을 수 없는 것이 바로 시민권 제도인 것이다.

셋째로, 한국 자본주의가 변화무쌍한 고성장 단계를 벗어나 점차로 안정적인 저성장의 단계로 진입하면서 우리는 이전과는 달리 사회 계급이 고정화되면서 교육이나 고시를 통한 사회 계층의 이동이 점점 더 어려워지는 현실을 목도하고 있다.<sup>33)</sup> 이런 한국 사회의 변화는 앞으로 시민권 제도가 사회 계급의 불평등과 충돌을 해결할 수 있는 유일하지는 않을지라도 가장 중요한 방안으로 자리 잡게 만들 가능성이 크다.

마지막으로, 북한의 경제적 정치적 위기와 냉전의 해체, 그리고 남한의 민주화는 멀지 않은 장래에 남북한이 통일을 향한 실제적인 길로 나아갈 것이라는 예상을 하게 한다. 우리는 북한이 붕괴되거나, 붕괴되지는 않더라도 남북한의 경제적 차이도 인해 북한의 노동력이 남한 노동 시장에 대거 유입될 가능성에 대비해야만 할 것이다. 특히, 북한이 남한에 흡수 통일이 되거나, 흡수 통일이 되지 않더라도 경제적으로 불평등한 조건에서 통일이 이루어질 경우, 북한의 동포들이 실제적인 2등 시민으로 전락할 수밖에 없을 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 이것이 기우가 아니라는 것은 조선족 동포에 대한 남한 정부와 기업인들의 태도를 보면 확실해진다. 우리는 수천 년을 함께 살아온 동포라는 인식을 가지고 살아왔지만, 경제적으로나 정치적으로 한국의 시민권을 누릴 수 없는 조선족 동포들은 남한 사회에서 2등 시민으로서 엄청난 차별을 감내해야만 했다. 자본주의의 경험이 거의 없고, 이질적인 문화 속에서 살아온 북한

결이 더욱더 세계 인류의 생활을 조건짓고 있다.

33) 보다 체계적인 연구는 미래의 과제이지만, 서울대 등 상위권 대학 입학생이나 고시 합격자 중에 지방출신이 적어지고, 고소득층이 밀집해있는 서울 강남의 특정 지역출신이 점차로 많아지고 있다는 것은 여러 가지 조사를 통해 확인되고 있다. 이른바 '개천에서 용 났다'는 경우는 점점 더 희박해지고 있는데 이것이 우리 사회의 계급이 점차 고정되고 있다는 것을 보여주는 하나의 예라고 생각한다.

동포들이 남한 사회가 제시하고 있는 경쟁의 조건 속에서 살아남기는 정말 힘들 수밖에 없고 그들에게 평등이라는 이름 아래 남한 사람들과 동일한 경쟁을 요구하는 것은 말이 안 되는 것이다. 미국은 같은 사회에 살지만 다른 문화적 사회적 배경을 가진 흑인이나 히스패닉에게조차 백인과 동일한 경쟁 조건을 제시하는 것은 부당하다면서 흑인과 히스패닉에 대한 우대 정책을 쓰고 있다. 50년 이상을 사회주의 사회 체제에서 살아온 북한 동포들에게 남한 사람들과 동일한 조건에서 경쟁할 것을 요구하는 것은 사회적 불평등을 심화시키고 결국 한국이라는 공동체를 붕괴시키는 불씨가 될 수밖에 없다. 남북한이 문화적으로나 혈연적으로 연결되어 있다는 것만을 근거로 통일 국가의 장래를 낙관하는 것은 어리석은 일이다. 우리는 미국과 중국 등이 어떻게 여러 형태의 소수자들을 사회에 통합시키기 위해 시민권 개념을 확장시키고, 소수자들을 우대하는 제도들을 발전시켜 왔는가를 배움으로써 통일 한국의 시민권 제도에 대한 상을 마련해야 할 것이다.

이런 네 가지 문제를 해결해 나가기 위해 우리는 새로운 시민권 사상을 발전시키고 그것을 사회 운영의 원리로 공유해야 한다. 새로운 시민권은 자유주의적-개인주의적 시민권 사상을 뛰어넘는 새로운 시민권 사상에 대한 모색을 요구한다.<sup>34)</sup> 이를 통해 시민적, 정치적 권리뿐만 아니라 사회적 권리를 적극적으로 도입함으로써 여성, 북한 동포, 노동자, 장애인, 장기 체류 외국인, 동성애자 등 사회적으로 소외된 여러 집단이 통일된 정치적 공동체에 평등한 시민으로서 적극 참여하고 강력한 소속감을 갖도록 도와주어야만 할 것이다. 이것은 사회적 낭비가 아니라 사회의 발전을 극대화시키는 아주 유용한 하부구조를 갖추는 것이 될 것이다. 근대 국민-국가는 보편주의적 시민권을 도입하여 시민의 적극적 참여를 이끌어 냈으로써 경제-사회의 비약적 발전을 가능케 했다. 프랑스혁명과 나폴레옹전쟁 이후 전 세계적인 시민권 제도의 확대는 이런 근대적 시민권 제도의 낡은 정치 체도에 대한 우위를 보여주는 것이다. 나는 우리 사회가 가지고 있는 잠재력을 극대화하기 위해서도 보다 적극적인 시민권의 확대가 필요하다고 생각한다. 학자들은 세계 각국에서 여성, 노동자, 장애인 등 사회의 약자들을 위해 확대되고 있는 시민권에 관심을 갖고 그런 제도들 중 우리 사회의 문제들을 해결하는데 도움이 될만한 것들을 소개할 필요가 있다. 봉건적 정치 체도가 억눌렀던 시민의 힘을 해방시키기 위해 근대적 시민권이 필요했듯이, 새로운 시민권은 한국 시민의 힘을 해방시키는데 기여할 것이다.<sup>35)</sup> 이를 위해서 우리는 이런 새로운 시민권 제도의 도입이 어떻게 사회의 유지 및 발전에 도움이 되는가에 대한 실증적 연구를 필요로 한다. 실증적 연구는 발전된 시민권 제도의 도입을 위해 사회적 합의를 도출해 내는데 긴요한 것이다. 시민사회와 시민단체들은 자신의 활동을 세계 시민권의 발전이라는 세계사적 맥락 속에 위치 지음으로써 자신의 적극적 활동이 시민권과 민주주의의 발전에 필수불가결하다는 것을 인식할 필요가 있다. 이러한 인식은

34) 윤인진과 김상학은 「경제와 사회」 58호(2003년 여름)에 「적극적 조치(Affirmative Action)에 대한 인식과 태도」라는 논문을 발표했는데, 이 논문은 탈북자와 장애인을 위한 적극적 조치가 공정한 것인가에 대한 한국인들의 태도에 대한 실증적 연구다. 적극적 조치를 위해서는 공정성에 대한 사회적 합의가 필요하며 정의 및 시민권 사상은 이런 합의를 도출하는 기본적 원리가 된다.

35) 예를 들어, 우리나라 출산율은 사회의 재생산이 불가능한 수준으로 낮아졌는데, 나는 이것이 우리나라에서 여성들이 가지고 있는 성적 차이를 배려하는 시민권의 발전이 뒤쳐져 있기 때문에 여성들이 이에 대해 개별적으로 저항하고 있는 것이라고 생각한다. 이것은 여성성을 제도적으로 보호하는 것이 한국 사회가 살아남기 위해 필수불가결하다는 것을 단적으로 보여준다.

시민운동 참여자들의 활동을 활성화시키고, 여러 시민 조직의 공동 활동을 가능케 하여 보다 효과적으로 성과를 남기는데 이바지할 것이다. 왜냐하면, 시민권 확대를 위한 투쟁은 개별적인 시민권의 확대와 아울러 시민권 또는 시민권의 원리에 대한 합의 자체의 변화를 요구하기 때문이다.

#### 참 고 문 헌

마이클 왈저, 1999, 『정의와 다원적 평등』, 정원섭 외 역, 철학과현실사.  
브라이언 터너, 1997, 『시민권과 자본주의』, 한길사.

상탈 무페, 2003, 「시티즌십이란 무엇인가」, 『시민과 세계』 3호.

아리스토텔레스, 1996, 『정치학』, 박영사.

어니스트 켈너, 1988, 『민족과 민족주의』, 예하. (국회도서관 소장)

에릭 홉스봄, 1994[1990], 『1780년 이후의 민족과 민족주의』, 강명세 역, 창작과 비평.

이병천, 2003, 『시민과 세계』 3호.

한나 아렌트, 1996, 『인간의 조건』, 이진우 외 역, 한길사.

Anderson, Benedict. 1983. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London : Verso.

Armstrong, John Alexander. 1982. *Nations before nationalism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Balibar, Etienne. 1994. "Rights of Man" and "Rights of Citizen": The Modern Dialectic of Equality and Freedom in Masses, class, ideas: studies on politics and philosophy before and after Marx.

Brubaker, Rogers, 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Jacobson, David, 1997, Introduction in *Rights across Borders*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Klusmeyer, Douglas. 2001. Forward와 Introduction in *Citizenship Today*.

Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.

Marshall, T. H. 1964. "Citizenship and Social Class," in *Class, Citizenship, and Social Development*. Doubleday.\* (『마르크스주의 의기와 포스트 마르크스주의 2』의 3장으로 일부가 번역되어 있음)

Smith, Anthony D. 2000. *The nation in history: historiographical debates about ethnicity and nationalism*. Hanover, NH: University Press of New England.



## 이주노동자의 시민권 - 법률적 문제에 대한 시론적 검토 -

정 정 훈

아름다운재단 공익변호사그룹 '공감' 변호사

### I. 들어가며

최근 시민권 개념에 관한 관심이 부상하고 있으며, 자유주의적 시민권 혹은 국가에 기초한 시민권 개념을 뛰어넘어 새로운 차원에서 시민권 개념을 재정의하려는 노력과 함께 이주노동자의 문제를 새롭게 정의된 시민권 차원에서 접근하기 위한 모색이 이루어지고 있다.

이주노동자와 시민권의 문제는 근본적으로는 신자유주의, 자본의 전지구화와 관련한 자본영역에서의 국경철폐와 국제적 분업질서와 관련한 노동영역에서의 통제현상 및 이주의 시대(age of migration)에서의 이주노동자의 권리 영역에 대한 문제제기에 해당하겠지만, 국내적으로는 시행을 앞두고 있는 고용허가제 입법 관련 문제점을 시민권의 차원에서 지적하고 극복하려는 시도로도 볼 수 있을 것이다.

이 발표는 기존 논의를 바탕으로 이주노동자의 권리로서 모색되는 시민권의 개념을 구체화하고, 관련 법률적 규정들 및 2004. 8. 17.부로 시행되는 고용허가제법("외국인근로자의고용등에관한법률")을 중심으로 살펴보는 과정을 통하여 "이주노동자와 시민권"이라는 주제에 대한 법률적 측면에서의 시론적 검토를 목표로 한다.

### II. 시민권 혹은 영주권 문제에 관련한 국내의 논의

국내에서도 영주권 혹은 외국인에 대한 참정권 부여의 논의가 있었으나, 이는 주로 재외동포 구체적으로 재일동포조선인의 법적 지위의 개선을 위한 모색 차원의 논의<sup>36)</sup>이거나, 국내 거주 화교들의 인권 문제에 대한 차원에서의 접근<sup>37)</sup>이었고, 본격적으로 국내 이주노동자를 그 대상으로하는 논의는 이제 기초적인 시작단계에 있다고 할 것이다.

이주노동자와 시민권에 대한 문제제기는 우선 시민단체 진영에서 안산외국인노동자센터 소장 박천웅 목사에 의해 "외국인노동자와 시민권"이라는 글을 통하여 시론적으로 제기된 바 있다. 박천웅 목사는 위 글에서 이주노동자 문제와 관련한 시민권 논의의 의의 및 시민권 확대를 위한 제도개선 방안을 제기한 바 있다.

36) 법무부, "정주외국인에 대한 선거권 부여 법제", 2000  
37) 국제인권법학회, "한국 내 외국인의 법적 지위 - 화교를 중심으로 -", 2001  
서울중국어중심, "세계화와 인권 : 영주권제도의 도입," 2001

최근 이주노동자 문제에 대한 논쟁이 심화되는 과정에서 학계에서도 이주노동자 문제를 시민권 차원에서 접근해야한다는 점이 지적되고 있으며, 구체적인 내용으로는 "지구화시대를 맞아 신축성있는 시민권 개념을 도입해야 한다"(조효제 성공회대 교수)<sup>38)</sup>, "전지구화의 압력에 대처할 수 있는 새로운 시민권의 양식이 필요하다"(설동훈 전북대 교수)<sup>39)</sup>는 주장 등이 있다.

특히 최홍업 조선대 교수는 고용허가제 입법이 있기 이전에 "이주노동자와 시민으로서의 권리"라는 글을 통하여 그 구체적 접근을 모색한 바 있으며, 노영돈 인천대 교수는 "외국인 노동자의 국적과 영주권"<sup>40)</sup>이라는 글을 통하여 영주권의 확대를 통하여 불법체류상태가 유발되지 않도록 출입국관리제도를 개선하여야할 필요성을 제기한 바 있다.

### III. 이주노동자와 시민권 개념의 구체화

"전지구적 시민권" 혹은 "신축성 있는 시민권 개념" 등 이주노동자와 관련하여 모색되고 있는 시민권의 개념은 내용의 충전을 통한 구체화를 필요로 한다. 그 구체화를 위해서는 이주노동자 영역에서 시민권 문제가 제기되는 실천적 유용성, 시민권 개념 자체의 의미 확장과 변화의 과정<sup>41)</sup>, 이중국적의 문제<sup>42)</sup>, 시민권 문제가 제기되는 사회공동체의 인권 수준 등이 관련하여 검토되어야 할 것이며, 이는 현 단계 논의를 기반으로 향후 더욱 풍부한 검토가 이루어지면서 구체화될 것이다.

그러나 이주노동자와 시민권의 논의의 출발선에서 그 검토를 위한 편의를 위해 시민권 개념을 대략적으로나마 구체화해 보면,

- 첫째, '국가' 및 '국민' 개념을 전제로 하지 않고, 지역적, 문화적 공동체의 구성원으로서의 기여 및 소속감에 기반한 유연한 시민권의 개념으로서 국적의 취득을 전제하지 않고 공동체에 체류할 수 있는 권리(영주권)의 부여 및
  - 둘째, 공동체의 의사형성 및 결정과정에 민주적으로 참여할 수 있는 정치적 권리를 중심으로하고
  - 셋째, 소수자로서의 이주노동자를 권리의 주체로서 파악하고 보호하기 위하여 시민적, 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 제 권리를 시민권의 내용으로서 보장하고 확대해 나가는 것
- 이라고 할 수 있을 것이다.

더 나아가 향후 전지구화(globalization)라는 시대적 상황의 요구에 입각한 이중국적 허용 및 국적선택의 자유가 광범위하게 인정될 수 있는 제도적 요인이 성숙되는 것을 전제로 국적취득을 수반한 영미식 시민권의 논의도 가능할 수 있을 것이나, 이하에서는 이주노동자와 새로운 시민권 개념의 도입이라는

38) 조효제, "이주자의 사회적 권리를 넘어", 한겨레신문 칼럼 2004. 3. 5.  
39) 설동훈, "이주노동자와 시민권 : 이주노동자와 새로운 시민권 개념의 개발", 이대대학원신문 2003  
40) 노영돈, "외국인 노동자의 국적과 영주권", 시민과 변호사 2002. 12.  
41) 이와 관련하여는 장미경, "시민권(citizenship) 개념의 의미 확장과 변화 - 자유주의적 시민권 개념을 넘어서", 한국사회학 제35집 6호 (2001) 참조  
42) 이와 관련하여는 김석재(법무부 법무과 검사), "이중국적제도 개관", 법조 2003. 3. 참조

취지에 비추어 국적의 취득과 관계된 국적법상의 귀화 및 이중국적의 문제는 검토하지 않기로 한다.

#### IV. 영주권

##### 1. 출입국관리법 상의 영주권 규정

정부는 2002년 4월 18일 출입국관리법시행령을 개정(대통령령 제17579호)하여 화교 및 50만달러 이상 고액투자 외국인 등 거주(F-2)의 체류자격을 가진 자중 5년이상 대한민국에 체류하고 있는 자에 대하여 체류기간의 상한이 없는 영주(F-5)의 체류자격을 신설한 바 있으며 그 구체적 규정은 다음과 같다.

##### 출입국관리법시행령 제23조 (외국인의 취업과 체류자격)

④별표 1중 체류자격 28의3. 영주(F-5)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. <신설 2002.4.18>

##### 출입국관리법시행령 별표 1. 외국인의 체류자격(제12조 관련)

##### 28의 3. 영 주 (F-5) :

법 제46조제1항 각호의 1에서 규정한 강제퇴거대상이 아닌 자로서 다음 각목의 1에 해당하는 자

가. 대한민국 민법에 의하여 성년이고 본인 또는 동반 가족이 생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국의 풍속이해 등 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본소양을 갖춘 자로서 거주(F-2)자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자

나. 미화 50만불 이상을 투자한 외국인투자자로서 기업투자(D-8)자격으로 3년 이상 국내에 계속 체류하면서 국민의 고용창출에 기여한 자

다. 대한민국에 특별한 공로가 있는 자로서 법무부장관이 인정하는 자

라. 가목 내지 다목에 해당하는 자의 20세 미만의 자녀

##### 27. 거 주 (F-2)

가. 국민 또는 영주(F-5)자격을 가지고 있는 자의 배우자

나. 난민인정을 받은 자

다. 외국인투자촉진법의 규정에 의한 외국인투자기업에 종사하고자 하는 자로서 투자금액이 미화 50만불 이상인 외국법인이 외국인투자촉진법의 규정에 의한 외국인투자기업에 파견하는 자중 기업투자(D-8)자격으로 3년이상 계속 체류하고 있는 자

라. 영주(F-5)자격을 상실한 자중 국내 생활관계의 권익보호 등을 고려하여 법무부장관이 국내에서 계속 체류하여야 할 필요가 있다고 인정하는 재강제퇴거된 자는 제외

마. 외교(A-1) 내지 협정(A-3)자격외의 체류자격으로 대한민국에 7년 이상 계속 체류하여 생활근거지가 국내에 있는 자로서 법무부장관이 인정하는 자

위의 관계규정을 장기체류를 통한 영주권 부여의 측면에서 검토해보면 7년이상 계속 체류하여 F-2(거주) 체류자격을 가진 자가 다시 5년이상 국내에 체류하여야만 영주(F-5) 체류자격을 부여하도록 규정하고 있다. 위 영주(F-5)규정은 화교의 국내법상의 지위 개선을 위한 논의의 연장선에서 2001. 9. 11. 의원입법의 형태로 발의된 "장기체류외국인의영주권취득과그법적지위에관한법률안"에 대하여 상호주의 원칙의 검토 및 입법경제상의 이유를 들어 특별법상의 영주권제도를 규정하는 대신 영주거류체류자격을 출입국관리법상에 신설하는 것으로 하여 규정된 것이다<sup>43)</sup>.

##### 2. 국적법상의 귀화요건 보다 엄격한 영주권 규정

국적법상 일반귀화에 대한 규정은 다음과 같다.

##### 국적법 제5조 (일반귀화 요건)

외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제5조 및 제7조에 규정된 경우를 제외하고는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것
2. 대한민국의 민법에 의하여 성년일 것
3. 품행이 단정할 것
4. 자신의 자산이나 기능에 의하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
5. 국어능력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것

위 국적법의 규정과 영주(F-5)체류자격 규정상의 체류에 의해 영주권을 부여하는 가.목을 비교하여 보면 영주체류자격은 일반귀화의 위 1 내지 5호의 요건 이외에도 ① 강제퇴거의 대상이 아닐 것, ② 거주(F-2)체류자격일 것(국내 7년이상 계속 체류하여 생활의 근거지가 있을 것) 이라는 요건이 추가적으로 규정되어 있다. 이는 일반적으로 영주자격의 취득이 국적취득보다 용이해야 하는 것이 순리임에 반해, 일반귀화에 의한 국적취득보다 영주(F-5)체류자격의 취득이 어렵게 규정되어 있는 것으로 이주노동자를 포함한 외국인에게 귀화를 강요하는 문제점을 지니고 있다<sup>44)</sup>.

##### 3. 이주노동자를 영주권 부여 대상에서 제외

이주노동자가 국내에 합법적으로 유입될 수 있는 제도인 연수생제도와 고용허가제에서는 국내에서 합법적으로 계속하여 체류할 수 있는 기간이 최장 3년이므로 위 와 같은 영주체류자격의 규정하에서는 일정기간의 체류를 근거로 영주권 부여 신청을 하는 것은 원천적으로 불가능하다.

43) 김희선, "장기체류외국인의영주권취득과그법적지위에관한법률안 검토보고", 법제사법위원회 2001

44) 노영돈, "외국인 노동자의 국적과 영주권", 시민과 변호사 2002. 12.

특히 2004. 8. 17. 시행예정인 “외국인근로자의고용등에관한법률”(이하 고용허가제법) 제18조(취업의 제한)는 이주노동자는 입국한 날로부터 3년의 범위내에서 취업활동을 할 수 있고, 3년의 경과 후에는 출국하여 1년이 경과하지 않으면 고용허가제 시스템에 의한 재취업을 할 수 없도록 규정하고 있다. 이러한 단기순환정책은 노동부에서 발간되는 각 종 고용허가제 설명자료<sup>45)</sup>에서 명시적으로 드러나듯이 이주노동자의 장기체류로 인한 사회적 비용의 발생 및 정주화 방지에 그 목적을 두고 있다.

인구정책  
정책  
이러한 정주화방정책으로서의 단기순환정책은 우선 장기체류 이주노동자를 사회적 비용으로만 인식하는 차별적 시각에 기반하고 있는 것이며, 미숙련 노동자를 양산하여 질적인 노동력의 안정적 공급을 원하는 기업계의 요구를 외면하는 것이며, 미숙련 노동으로 인한 산재발생율의 증가 및 불법체류를 유인하는 요소로 작용해 오히려 사회적 비용을 가중시키는 방향으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 장기체류 이주노동자를 숙련노동자로서 사회적 자원으로 활용하려는 인식의 전환이 필요하다.

#### 4. 영주권 부여 대상의 확대

이주노동자에게 영주권을 부여할 수 있도록 영주권 부여 대상을 확대하기 위해서는 현행 영주체류자격 취득의 요건을 완화하는 방식의 접근과 완화된 영주체류자격을 일정한 요건하에서 취득할 수 있는 형태로 외국인력정책제도를 개선하려는 두 방향에서의 접근이 필요하다.

영주체류자격을 완화하는 방법으로는 우선 국적법의 일반귀화요건과 동등하거나 완화된 규정일 것이라는 기준과 영주권에 관한 외국의 입법례를 참고할 수 있을 것이다. 국적법 상 일반귀화의 요건이 5년이상 계속 체류인 점 및 독일의 경우 무기한형 일반체류허가의 요건이 5년이상 일반체류허가를 받고 있을 것을 요건으로 하고 있고, 대만의 경우는 영구거류증 신청 자격이 7년이상 계속 체류를 요건으로 하고 있는 등의 입법례<sup>46)</sup>를 참고할 수 있을 것이다. 또한 2001년 의원입법의 형태로 발의된 바 있는 “장기체류외국인의영주권취득과그법적지위에관한법률안”의 경우 장기체류외국인을 외국인등록을 한 날부터 5년이상 대한민국에 거주한 자로 규정하여 국적법상 일반귀화의 요건과 균형을 유지한 점도 영주권 규정의 확대에 있어서 시사하는 바가 있다고 할 것이다.

또한 완화된 영주권 규정이 이주노동자에게 적용되기 위해서는 현재의 외국인력정책이 기초하고 있는 단기순환정책에 대한 개선이 필요하다. 선진 각국에서의 외국인력제도의 운용 경험은 정책의 방향이 단기체제의 노동자형에서 장기체제형으로 질적인 변화가 있었음을 보여주고 있다<sup>47)</sup>. 제도 개선을 위하여 참조할 수 있는 기준으로는 일반노동허가와 특별노동허가를 규정하고 있는 독일의 정책과 이에 기초하여 마련된 것으로 보이는 민주노동당의 “외국인근로자의고용및기본권보장에관한법률(안)”의 최초 허가 기간을 2년간으로하고 1년씩 3회 갱신하도록 하여 특별한 사유가 없는 한 최소 5년간의 체류를 보장하고 있는 규정<sup>48)</sup>등을 들 수 있을 것이다. 이외에도 3+2의 방식등 다양한 접근이 가능하겠지만 그 기초는 영

45) 대표적인 것으로는 노동부, “고용허가제 법률 제정 설명자료”, 2003. 2.

46) 정태원 등, “국내 화교들의 비자문제에 대한 제안 - 영주권제도 도입의 가능성”, 2001

47) 법무부, “정주외국인에 대한 선거권 부여 법제”, 2000. 12.

48) 김진, “외국인근로자의고용및기본권보장에관한법률(안)”, 2002. 7.

주권제도를 완화하고 외국인력정책을 이에 연동하여 장기체류자를 정주자로서 공동체의 일원으로서 활용하려는 정책 및 이에 대한 공감대의 형성일 것이다.

## V. 시민적, 정치적, 사회적 제 권리

### 1. 외국인의 헌법상 지위에 관한 논의

외국인의 헌법상 지위에 관한 논의는 권리성질론을 통설로 하는 외국인의 기본권 주체성에 관한 논의의 측면과 국제연합(UN)의 인권규약 및 국제노동기구(ILO)의 각 종 협약 등 국제법상 기준의 적용에 관한 논의의 측면으로 진행되어 왔다<sup>49)</sup>. 또한 이에 더하여 현대 헌법에서의 권리주체는 국민, 외국인의 이분법이 아니라 정주외국인을 포함시켜 논의되어야 한다는 주장도 국제화시대에 대응하는 새로운 헌법학의 방법론으로서 거론되고 있다<sup>50)</sup>.

### 2. 참정권 - 지방참정권을 중심으로<sup>51)</sup>

현행 법제하에서는 이주노동자를 포함한 외국인의 참정권은 원칙적으로 인정되지 않고 있다. 국가 차원의 참정권 일반을 외국인에게 적용할 것인가의 문제에 대하여는 대부분의 입법례가 국적취득의 요건 하에서만 인정하고 있는 것으로 보이며, 외국인의 참정권의 논의는 주로 외국인에 대한 지방참정권(주로는 선거권) 부여에 관한 논의로 모아지고 있다.

국내에서 정주외국인에 대한 지방참정권의 부여에 대해 학설상의 대립이 있으나, 이를 긍정하는 입장에서는 정주외국인의 지방선거권 참여는 국민민주주의에 반하지 않으며, 오히려 지방권력의 민주적 정당성을 보충·강화시킨다는 점, 국민에 의해 선출된 대의기관이 제정한 법률의 범위에서 인정되는 것이므로 전체 국민에 의한 국가적 정당성이 침해되지 않는다는 점 등을 근거로 하고 있다.

일본에서는 정주외국인에게 지방자치 차원의 선거권을 부여하려는 입법안이 제기되기도 하였으며, 일본최고재판소는 95. 2. 정주외국인의 지방선거권에 대하여 주목할 만한 판결을 내린 바 있다. “영주자 등 주거지역 지방공공단체와 특별히 밀접한 관계를 가지고 있다고 인정되는 자의 의사를 지방공공단체의 공공사무처리에 반영시켜야 하고, 법률로서 지방공공단체의 장과 의회의원에 대한 선거권을 부여하는 것이 헌법상 금지되는 것이 아니다. 이는 전적으로 입법정책에 달려있는 사안”이라고 판시하여 정주

49) 이에 관하여는 김지형, “외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장 - 현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로”, 저스티스 통권 제70호 2002, 유형석, “외국인 근로자의 법적지위에 관한 연구”, 건대 박사학위 논문, 2000, 등 참조

50) 법무부, “정주외국인에 대한 선거권 부여 법제”, 2000. 12.

51) 이에 관하여는 공진성, “외국인에 대한 지방선거권 부여의 헌법합치성”, 고대 석사학위 논문, 1998,

법무부, “정주외국인에 대한 선거권 부여 법제”, 2000. 12., 이윤환 “헌법상 정주외국인의 지방참정권”, 2001. 등 참조

외국인의 지방참정권 부여가 위헌이 아님을 선언하였다<sup>52)</sup>.

이주노동자를 포함한 정주의국인에게 지방참정권을 부여하는 것은 인권보호·차별철폐 및 외국인의 기본권에 대한 실효성 있는 보장을 위한 실질적 조치일 뿐 아니라 정주의국인의 동화적 통합을 촉진하여 민주주의의 확대 및 다문화공동체 사회를 구성하기 위한 중요한 계기가 될 것이다. 그 구체화를 위해서는 3년의 정주요건을 기준으로 지방선거 및 피선거권을 인정하고 있는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 입법례<sup>53)</sup>가 참고 될 수 있을 것이며, 영주요건의 완화, 영주체류자격 취득이 가능한 외국인력정책의 수립과 더불어 특별입법 등의 방식을 통하여 영주권자에게 선거권을 부여하는 방식 등이 검토될 수 있을 것이다.

### 3. 직업선택의 자유

직업선택의 자유에 대한 외국인의 기본권주체성에 대하여는 이론이 있으나, 외국인도 그들이 갖는 기본권능력의 범위 내에서, 배분적 정의에 입각한 평등권의 해석상 합리적이라고 판단되는 범위 내에서 직업선택의 자유가 인정된다<sup>54)</sup>고 보는 것이 국제연합의 사회권규약의 적용 및 국제노동기구의 관련 협약 정신 및 그 해석에 비추어서도 타당하다고 할 것이다.

산업연수생제도에 대하여는 법률에 의하지 않고 노동부 예규로 사업장 이동을 전면적으로 봉쇄하고 있는 것으로 직장선택의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것이라는 지적<sup>55)</sup>이 있었다.

시행을 앞두고 있는 고용허가제법 상의 사업장변경의 제한 규정들의 경우에도 직장선택의 자유의 본질적 내용을 침해하는 위헌적인 요소가 있는지 여부에 대한 검토가 여러 각도에서 이루어질 필요가 있을 것이다.

직장선택의 자유에 대한 침해 및 기타 헌법위반 여부를 검토해 볼 수 있는 고용허가제의 사업장변경에 관한 규정들로는

- ① 법 제25조 제1항에서 규정하고 있는 사업장 변경 사유가 지나치게 제한적이고, 추상적이어서 행정권의 자의가 개입될 여지가 광범위하게 존재한다는 점,
- ② 계약기간 만료 후 사업주에게만 갱신거절권을 부여하고 이주노동자가 계약 갱신을 거절하고자 하는 경우에는 사업장변경사유에 해당하지 않아 출국될 수 밖에 없도록 규정하고 있다는 점,
- ③ 법 제25조 제4항에서 사업장 변경 횟수를 원칙적으로 3회로 제한하면서 시행령 제30조에서 사업장 변경이 이주노동자의 귀책사유 없는 경우만으로 이루어진 경우에 1회에 한하여 추가 허용할 수 있도록 규정한 점,
- ④ 법 제25조 제3항에서 사업장변경허가기간을 2월로 제한하면서 이주노동자에게 귀책사유 없는 경

52) 위 이윤환 전게서

53) 법무부, "정주의국인에 대한 선거권 부여 법제", 2000. 12

54) 허영, "한국헌법론", 1999

55) 김지형, "외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장 - 현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로", 저스티스 통권 제70호 2002,

우의 예외규정 등을 두고 있지 아니한 점 등을 들 수 있다.

고용허가제의 경우 사업장 이동의 자유가 제한될 여지가 많은 제도라는 점을 인정하더라도 사업장변경을 제한하는 주된 취지는 내국인 고용기회를 보호하려는 점에 있다고 할 것이며, 그런 목적에 비추어 위와 같은 내용의 사업장변경의 제한이 합리적으로 선택된 수단인지 여부에 대한 비판적인 검토가 필요하며, 특히 위 ②의 내용과 같은 규제는 이주노동자에게 사실상 강제근로를 강요하는 결과가 되는 점 등에 비추어 위헌적인 규정은 아닌지에 대한 강한 의구심을 가질 수 있다고 생각한다.

### 4. 근로3권

고용허가제 하에서는 이주노동자에게 노동관계법이 전면적으로 적용되므로 근로3권의 행사가 권리로 보장되어 있다. 그러나 고용허가제 법 제9조 제2항에서 근로계약 기간은 1년을 초과하지 못하고 1년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 갱신 하도록 규정하고 있기 때문에 근로3권의 행사가 형식화될 수 밖에 없는 한계를 지니고 있다. 더욱이 노동부는 발간한 자료<sup>56)</sup>를 통해 1년 단위의 계약갱신으로 인해 근로3권이 행사될 수 없음을 적극적으로 홍보하고 있는 실정이다.

그러나 사업주에게만 계약갱신 거절권이 주어져 있는 상황에서 갱신거절이 근로3권을 제한하는 형태로 행사된다면 이는 부당하다고 할 것이며, 근로3권을 단순히 형식상 인정하는 차원에서 나아가 합법적으로 행사되어 근로3권을 인정한 취지가 이주노동자에게도 실질적으로 기능할 수 있는 제도 방식으로 모색이 이루어져야 할 것이다. **이렇게 생각하러 노**

### 5. 집회·결사의 자유

집회·결사의 자유는 제한된 범위에서 이주노동자를 포함한 외국인의 기본권 주체성이 인정되는 권리이다<sup>57)</sup>. 또한 그 제한은 헌법 제37조 제2항에 의하여 법률에 의하여 공공복리 등의 목적달성을 위한 경우에 가해질 수 있다.

이와 관련하여 "대한민국에 체류하는 외국인은 정치활동을 하여서는 아니된다"고 규정한 출입국관리법 제17조(외국인의 체류 및 활동범위) 제2항이 집회·결사의 자유를 제한하는 규정으로 이해되어서는 안되며, 집회의 자유가 소수자의 집단적 표현의 자유를 보호하는 기능을 수행한다는 점에 비추어 집회 참가자인 이주노동자에 대한 표적단속의 경우와 같이 공권력의 행사가 집회의 자유를 제한하는 형태로 차별적으로 행사되어서는 안된다고 생각한다.

### 6. 형사절차상의 권리

형사절차상 이주노동자는 인식상의 부당한 차별, 경제적인 무능력, 문화적 차이, 언어 위험 등의 요소

56) 노동부, "고용허가제 법률 제정 설명자료", 2003. 2.

57) 권영성, "헌법학원론", 1999

들로 인해서 형사절차상의 무죄추정의 원칙이나 적법절차의 원칙, 변호인의 조력을 받을 권리, 공정한 재판 받을 권리 등 형사절차상의 권리가 충분하고 적절하게 보장되지 못하는 측면이 있으며, 이외에도 문화적, 종교적 차이에 따른 처우의 개별화 문제 등이 제기될 수 있을 것이다.

국선변호인제도와 관련하여 형사소송법 제33조에서 “농아자”의 경우 필요적 국선변호인 제도를 규정한 취지가 언어위험 및 사법절차에 대한 무지라는 이종의 위험을 부담하는 이주노동자의 경우에도 유추될 수 있지 않을까 한다. 또한 이러한 취지에 입각하여 “빈곤 기타 사유로 국선변호인을 선임할 수 없는 경우” 피고인의 청구에 의한 국선변호인 선정사유로 한 위 규정을 재판 진행과정에 있어서 적극적으로 활용할 필요가 있다고 생각한다.

재판단계의 국선변호인제도 이외에도 피의자단계 이주노동자의 변호인 조력권을 실질적으로 보장하여 공정한 사법절차를 운영하기 위해서는 법률구조공단의 형사법률구조제도의 확대, 변호사협회의 당직 변호사제도를 통해 실질적으로 피의자단계까지 국선변호인을 확대하려는 형태 등의 다양한 모색이 이루어져야 할 것이다.

## 7. 사회보장

고용허가제 하에서는 건강보험, 산재보험, 고용보험이 원칙적으로 적용되고, 국민연금은 상호주의에 의하여 운영된다.

(1) 고용보험의 적용과 관련하여는 고용허가제 법 제25제 제3항이 이주노동자의 실업급여청구권을 제한하고 있는 측면이 지적될 수 있다고 본다. 즉 실질적으로 구직기간에 해당하는 근무처 변경허가 기간을 2월로 제한하고 이 기간을 넘긴 경우 출국할 것을 규정하고 있기 때문에 내국인과 비교하여 30세 미만의 경우에는 약 30일분의, 30세 이상의 경우는 피보험기간에 따라 약 30일 또는 60일분의 구직급여 청구권을 제한되고 있는 것이다. 이러한 점은 고용보험법 상의 관련 규정을 정비하거나 운용상 해결하는 것도 가능할 것이나, 근본적으로 근무처변경허가 기간이 지나치게 단기로 제한되어 있고, 귀책사유 없는 경우의 예외 조항을 규정하지 않은 위 법 조항의 개정을 통해서 문제를 해결하는 것이 타당하다고 본다.

(2) 국민연금의 경우 상호주의로 인해 국민연금에 강제가입하였으나, 사회보장협정이 체결되지 않은 국가들로부터 유입된 이주노동자의 경우 상호주의 원칙의 한계에 의해 연금보험료만을 납부하고 귀국시 반환일시금을 받을 수 없게 되는 문제점이 지적<sup>58)</sup>된 바 있다.

2002. 4.에는 경제 5단체에서 산업연수생에 대한 국민연금 적용을 제외하거나, 출국시 반환일시금을 지급해 달라는 건의가 있었으나, 규제개혁위원회에서 동 사안을 심의하여 부결한 바 있다고 한다. 국민연금공단은 2004. 2. 보도자료를 통하여 국내에서만 외국인 출국시 반환일시금을 지급할 경우 해당국에게 사회보장협정을 체결하도록 할 유인책이 없어지므로 우리 국민의 보호에 소홀하게 되는 문제점이 있을 수 있으며, 이러한 점으로 인해 외국인의 적용제외나 반환일시금을 지급하는 법 개정은 국민적 동의를

58) 최홍엽, “이주노동자와 시민으로서의 권리”

도출하기 어렵다는 해명을 한 바 있다.

그러나 MOU 체결과정에서 쌍무협정에 대한 검토 등이 반영 될 수 있을 것이고, 또한 상호주의가 현실적인 법원리이기는 하나 미래지향적인 제도라고 볼 수 없으며 보험료 납부와 관련된 법률관계는 급여지급과 관련된 법률관계와 통일체를 이루며, 급여지급을 국적 등을 이유로 제한하는 것은 헌법상 재산권 보장에 합치될 수 없다는 지적이 있다고 한다<sup>59)</sup>.

## 8. 그 밖의 권리들

국가배상청구권, 범죄피해자구청구권은 상호주의 원칙에 의하여 외국인이 향유할 수 있는 권리에 다. 이주노동자의 정주화에 대한 논의 및 그 구체화가 이루어진다면 이러한 권리들을 상호주의 원칙에 묶어두어 정주외국인의 지위가 관계국의 외교관계에 따라 유동적인 상태로 놓아두어서는 안 되며, 이주노동자들 대부분이 상호주의하에서는 그 보호를 기대하기 어려운 빈곤 국가의 출신이라는 점을 감안하면 사정은 더욱 그러하다 할 것이다.

또한 국민기초생활보장법 및 의료급여법상의 공공부조 규정들은 위와 같은 동일한 취지에 비추어 정주외국인에게 적용되어야 한다는 지적<sup>60)</sup>이 있다.

## VI. 실천적 과제

지금까지 개략적으로 검토한 바와 같이 이주노동자를 포함한 정주외국인의 시민권을 확보하는 것은 영주권제도의 요건 완화 및 영주자격취득이 가능하도록 단기순환정책을 질적으로 변화시켜 외국인력정책을 개선하는 작업 및 헌법상 정주외국인의 기본권주체성 및 권리보장범위를 참정권등의 영역으로 확대해 나아가고 내용을 실질화하는 과정이라고 할 것이다.

위에서 검토한 내용 이외에도 이러한 과정의 전제로서 혹은 그 과정의 일부로서 다음과 같은 실천적 과제들이 제기될 수 있다고 생각한다.

### 1. 이주노동자권리협약의 비준 등

21세기형 인권규약이라고 불리는 “모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리보호에 관한 국제협약”(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 이주노동자권리협약)의 비준은 이주노동자 시민권과 관련한 중요한 계기가 될 것이다. 이외에도 국제연합의 다른 인권규약 및 국제노동기구(ILO) 가입시 유보되었던 이주노동자 관련 협약들의 취지가 외국인력정책을 개선하고 입안하는데 있어서 해석원리로서 또는 지침으로서 존중되어야 할 것이다.

59) 최홍엽, “이주노동자와 시민으로서의 권리”

60) 최홍엽, “이주노동자와 시민으로서의 권리”

## 2. 연수생제도의 폐지

연수생제도는 불법체류, 인권침해, 송출비리라는 세 가지 심각한 문제점을 낳았으며, 우리 헌법상의 법치주의 원리, 시장경제 원리, 평등권, 직업선택의 자유등을 침해하는 위헌적인 제도로 폐지되어야 할 것이다<sup>61)</sup>. 2002. 8. 13. 국가인권위원회도 최소한 단계적 폐지 방안을 검토해야 한다고 권고한 바 있다. 이주노동자에 대한 차별 및 인권침해의 뿌리가 되었던 연수생제도를 폐지하는 것이 시민권 확립의 중요한 전제가 될 것으로 생각한다.

## 3. 불법체류자 합법화

합리적 외국인력정책의 수립과 성공적인 수행을 위한 새로운 지평을 구성하려는 근본적인 기획이 필요하며, 그 첫걸음은 불법체류자에 대한 전면합법화 조치로 시작되어야 한다. 장기 불법체류자를 사회적 비용으로 인식하던 발상에서 벗어나 이들을 양성화하여 사회의 소중한 자원으로 활용하려는 인식의 전환이 필요하다. 불법체류자의 전면 합법화는 새로운 제도의 정착을 위한 필수불가결한 전제 조건이다.

61) 김지형, "외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장 - 현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로", 저스티스 통권 제70호 2002,

## <영주권 참고자료 1>

### 장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률의 의의

이 철 우  
성균관대학교 법과대학 조교수 (법사회학)

현재 입법이 추진되고 있는 <장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>은 두 가지 의미를 가지고 있다. 구체적 차원에서는 화교를 비롯해 대한민국에 정주하고 있는 외국인들에게 그들의 생활현실에 부합하는 법적 지위를 부여함으로써 그들이 그간 경험해온 불편과 불안정을 제거할 것이 기대된다. 추상적 차원에서는 국내에 생활터전을 가지고 있는 외국인들에 대한 개방적 자세를 제고하고 그들을 한국사회의 일원으로 포용함으로써 세계화와 한국사회의 다문화화(multiculturalisation)에 기여한다.

한국에는 약 23,000명의 거주자(F2) 소지의 외국인이 등록되어 있다. 이 중 절대다수인 22,000여명은 대한민국과 역사를 함께 해온 재한화교이다. 중국과의 지리적 근접성과 역사적 밀접성에도 불구하고 한국의 화교인구는 처음부터 크지 않았던 것이 사실이나 작은 화교인구조차 지난 수십년간 지속적으로 감소해왔다. 그러한 감소는 냉전으로 인한 대중무역의 봉쇄와 같은, 한국인들에게 책임을 돌릴 수 없는 사정에 기인한 바도 있지만, 법에 의한 제도적 차별과 한국사회의 무관심 및 냉대에 크게 기인하였음은 부정할 수 없는 사실이다.

한국에 있어 화교에 대한 제도적 차별이 국가의 정치적 목적에 따라 조직적으로 이루어진 것이라고 보는 것은 지나칠지 모른다. 그보다는 법과 정책이 외국인에 대한 한국사회 일반의 배타성과 무관심을 그대로 반영하는 가운데 편의주의적이고 일관되지 못한 방식으로 추진되었다고 비판하는 것이 옳다. 1997년 외국인투자법의 개정이 이루어질 때까지 화교는 토지소유의 금지 또는 일정한 상한선의 설정으로 경제활동에 심각한 제약을 받았으며, 아직도 경제의 많은 영역에 남아 있는 각종 차별에 시달리고 있다. 반면 연구가들에 따르면 한국은 화교교육을 무자비하게 규제한 동남아시아의 일부 국가와 달리 화교교육기관에 대해서는 "관대한" 정책을 취해왔다고 평가된다. 그러나 그러한 '관대한'은 한국사회와의 의사소통을 실질적으로 가능케 하는 여건과 제도를 결여한 까닭에 아이러니컬하게도 배제와 방치의 한 반면에 불과하거나 그 원인으로 작용했다. 1998년까지 화교교육기관은 교육법상의 학교법주로부터 배제되었으며, 화교교육을 받은 사람들은 학년이 중시되는 한국사회에서 고립되었다.

한국사회로부터의 "배제"에도 불구하고 재한화교의 정체성은 철저히 한국에 초점을 두고 있다. 그들이 실향민이 된 것도 한반도의 분단에 기인한다. 그들의 대만국적과 반공주의자로서의 정체성은 한반도를 둘러싼 국제정치 상황의 소산이었다. 또 95%가 산동 출신인 그들의 배경은 다른 외국에 분포된 화교/화인과도 구별되는 독특한 정체성의 원천이 되었다. 오늘 함께 토론하는 박은경 박사의 연구는 재한화교가 대만으로 이주하더라도 "자국내의 소수자"로 남는 경향이 있음을 보여준다.

이처럼 한국으로부터 분리될 수 없는 그들의 정체성에도 불구하고 재한화교는 "영원한 국외자"로서의

지위를 끊임없이 각인받아야 했다. 그들은 과거에는 3년, 1999년 이후에는 5년마다 자신들의 체류자격을 갱신하는 번잡한 절차를 거쳐야 했다. 이러한 사람들 가운데에는 국적부여에 있어 부모양계혈통주의를 도입한 97년 국적법 개정의 혜택이 미치지 않는, 한국인 모(母)의 출생자녀들도 포함된다.

<장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>은 엄연히 존재하는 소수자로서의 화교의 현실을 도외시키고 그들을 다소 장기의 "체류자" 정도로 취급하는 현행 출입국관리법 체제를 개혁하고, 그들에게 주기적으로 국외자로서의 낙인을 부여하는 부당한 법적 의식(儀式)을 종식시키게 될 것이다. 한편 동 법률에 의해 가장 혜택을 받게 되는 외국인은 화교가 되겠지만 국경을 넘는 이주가 빈번해지는 오늘의 상황에서 향후 많은 다른 외국인들도 혜택을 받아 한국사회에 정착할 것이다. 특히 한국인과 결혼하여 한국에 생활터전을 형성하는 외국인에게 도움이 될 것으로 기대된다.

<장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>은 세계화와 발맞추어 진행되는 시민권(citizenship)의 확대를 실현하는 중요한 장치가 될 것이다. 전통적인 의미에서의 시민권은 국적의 국내 법적 내용으로 이해되어왔으며, 아직도 법적으로는 그러한 의미에서 벗어나고 있지 못하다. 그러나 세계화의 추세는 이러한 전통적인 시민권 개념에 변화를 강요하고 있다. 국경을 넘는 이주의 확대와 함께 그간 국민에게만 부여되어온 권리 중 다수 또는 일부가 외국인에게도 인정되지 않을 수 없게 되면서 시민권은 더 이상 공법적 권리의 총체적이고 불가분의 패키지가 아니라 기능적으로 분화가 가능한 다수의 권리들의 집합으로 그 뜻이 변경되어가고 있다. 이제 더 이상 국민과 외국인의 이분법적 구분에 터잡은 전부 아니면 전무라는 식의 권리배분은 통용되지 않는다. 국민과 외국인은 같은 권리의 스펙트럼 위에 어딘가에 위치하는 상대적 범주가 되어가고 있는 것이다.

<장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>은 영주권자에게 금융거래와 사회보장, 교육에 있어서 내국민대우를 연장함으로써 그들을 시장과 시민사회에서 우리의 일부로 만든다. 그것은 외국인의 포용을 통한 "다문화적 시민사회"의 형성의 초석을 이루게 될 것이다. 이는 외국인을 한국사회와의 관련 정도에 따라 정치적 의사형성에도 참여시키는 개방된 체제로의 이행으로 연결될 것이다.

그러한 맥락에서 이미 국회에 제출되어 현재 정치개혁특위에 회부되어 있는 <장기거주외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법>이 주목된다. 이는 5년 이상의 장기거주외국인에 대한 지방선거권 부여를 규정하고 있다. <장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>과 <장기거주외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법>이 함께 작용함으로써 한국사회는 글로벌 시민권의 이상에 한발짝 다가갈 것으로 기대된다.

한가지 아쉬움이 있다면 화교 등 장기거주외국인의 거주자로서의 지위를 안정화하는 것이 지방선거권 부여에 앞선 과제라는 점, 그리고 <장기체류외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률>이 현행 출입국관리법이 규정하는 거주자격(F2)에 더하여 강력한 거주자격을 추가하는 것이라는 점에서, "거주자격" 소지의 외국인을 대상으로 하는 <장기거주외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법>에 선행하여 처리되는 것이 순리가 아닌가 하는 점이다. 어쨌든 두 입법이 큰 시차를 두지 않고 추진되고 있음은 다행이며 국회가 두 입법의 유기적 관련성을 고려하면서 논의할 것을 기대해 본다.

## <영주권 참고자료 2>

### 국내화교들의 비자문제에 대한 제안 - 영주권제도 도입의 가능성

정태원 변호사/미 뉴욕 변호사  
정태원, 정호연 합동법률사무소·안영도 변호사  
필동합동법률사무소·한기중 교수/법학박사  
상지대학교 법학과

\* 독일사례에 대해 조언을 아끼지 않으신 송동수 박사님께 감사드립니다.

#### 1. 한국 화교의 현황과 문제점

최근 정부의 일련의 개혁조치로 인해 국내 화교의 권익이 대폭 신장되었지만, 5년마다 갱신해야 하는 F-2 비자는 추방 등의 문제로 그들의 신분이 여전히 불안정한 상태이다. 따라서 이미 내국인과 다를없는 국내 화교들이 사회적·경제적으로 내국인과 상응한 지위를 향유할 수 있는 권리가 필요한 시점이다.

##### (1) 체류자격:

- 출입국관리법 제 10조: (F-2)대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자[거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 출생자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가진 사실이 없는 자 및 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처가 된 자로서 1년 이상 계속하여 국내에 체류한 자 외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함]

##### (2) 체류조건: 매 5년 체류기간 연장 및 외국인 등록

##### (3) 외국인 등록

- 1) 대상: 장기사증을 발급 받아 입국한 외국인은 입국한 날로부터 90일 넘게 대한민국에 체류하는 경우 입국일로부터 90일 이내에 등록
- 2) 외국인등록사항변경의 신고: 등록을 한 외국인이 성명, 성별, 생년월일 및 국적, 여권(번호, 발급일자 및 유효기간) 사항에 변경이 있는 때에는 그 변경일로부터 14일 이내
- 3) 외국인등록증반납: 등록외국인이 완전 출국하는 경우, 등록외국인이 국민으로 되거나 사망한 경우, 외국인 등록 비대상에 해당하게 되는 경우

- 4) 체류지 변경신고: 외국인 등록을 마친 자로서 그의 체류지를 변경하고자 하는 외국인
- 5) 체류자격외 활동: 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 경우 여권, 외국인 등록증, 원근우체고용주(대표자)의 동의서(해당자에 한함) 등을 요구

(4) 출입국: 허가 받은 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하고자 하는 경우

- 1) 단수(1회에 한하여 재입국): 1년 [화교 등 F-2 체류자격 소지자의 유학 또는 취업목적의 경우는 2년 까지 가능]
- 2) 복수(2회 이상 재입국): 2년

(5) 재산권문제:

- 98년 7월 외국인 토지소유제한 조치 해제: 50평 이상의 상점, 200평 이상의 토지도 소유할 수 있게 됨

(6) 교육문제

- 99년 개정 "각종 학교에 관한 규칙": 제 12조 규정에 의해 외국인 단체로 등록되어 있던 화교학교가 각종학교로 분류됨

2. 대안

(1) 전반적인 영주권 제도의 도입

- 국민의 공감대 형성에 상당 시간을 요함
- 제도 개혁에 많은 시간을 요함
- 미국과 일본 사례 참조

(2) 화교들에 대한 특별 영주권 제도 도입

- 화교 특혜문제
- 외국인간의 위화감 조성 우려
- 외교적 문제 파생 가능성
- 일본 사례 참조

(3) F-2 비자의 조건부 무기한 연장

- "출입국관리법시행규칙"의 법무부 장관명만으로도 개정 가능
- 절차에 비해 효과 극대화
- 단시일내에 개선 가능
- 범법 사유등의 제한적 요건이 발생했을 경우 비자 자체의 무효화
- 제도적 신분보장으로서의 미흡
- 독일 사례

3. 참조 1 : 일본·미국·대만의 현황

1) 일본

(1) 체류자격: 장기거주 외국인을 특별영주자(재일교포, 재일화교 등의 경우와 같이 "일본국과의 평화조약에 기하여 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법"의 규정에 의한 영주자), 영주자, 정주자로 구분

(2) 체류조건:

- 특별영주자, 영주자는 무기한
- 정주자의 경우는 법무대신이 정한 기간(3년, 1년, 6개월)

(3) 외국인 등록

- 1) 대상: 외국인 등록은 입국일로부터 90일 이내 또는 외국인으로 되었을 때 또는 출생 기타 사유의 경우 60일 이내에 등록
- 2) 외국인등록사항 변경의 신고: 등록을 한 외국인이 성명, 국적, 거주지, 직업 등의 변경 사항이 있을시 14일 이내
- 3) 외국인 등록증 반납: 등록 외국인이 완전 출국하는 경우, 등록외국인이 국민으로 되거나 사망한 경우, 외국인등록 비대상에 해당하게 된 경우
- 4) 체류지 변경 신고: 외국인 등록을 마친 자로서 그의 체류지를 변경하고자 하는 외국인 (단 지문날인을 거부하는 외국인에 대하여서는 체류기간연장허가 등 출입국관리법에 의한 허가를 하지 아니할 수 있음)
- 5) 체류자격외 활동: 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 경우에는 법무성령이 정하는 절차에 따라 원체류자격활동을 저해하지 않은 범위내에서 허용되며 이를 위반하는 경우 3년이하의 징역, 금고 또는 30만엔 이하의 벌금 또는 이의 병과
- 6) 지문날인: 1년이상 거주 16세이상 외국인을 대상으로 하며 이를 위반하면 1년 이하의 징역, 금고, 또는 20만엔이하의 벌금

(4) 출입국: 체류기간 만료일 이전에 이루어지는 출입국에 대해서는 원칙적으로 유효기간 3년의 복수

2) 미국

(1) 영주권자의 개념 및 권리

- 영주권자는 미국내에서 영주할 수 있는 허가를 받은 자로 미국시민이 아닌자를 칭함
  - 영주권자는 미국내 주거를 영구히 유지하여야 하며 1년 이상 미국을 떠나 있는 경우는 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있음
  - 선거권
- 영주권자는 미국시민권자와는 달리 지방 및 연방선거에 참여할 권리가 없으나 일부 지역에서는 지역공동체나 학교이사회선거 참여를 허용
- 공무담임권



다수의 연방공무원직은 미국시민권자를 요구하며 다수의 주에서는 지방공무원중 경찰이나 소방관직에 의 영주권자의 취임이 허용되지 아니함

개인기업이라도 그 영업이 미국정부의 계약에 따라 행하여지는 경우 역시 고용이 금지됨

- 미국 시민권취득 자격

영주권 취득후 5년 경과시 미국시민권 취득신청자격을 부여

- 미국세법상 처우

미국 영주권자는 미국 세법상 자동적으로 미국거주자로 분류됨으로 영주권자가 취득한 미국내외의 모든 수입을 미국정부에 신고하여야 함

(2) 현행 영주권부여 제도

- 가족관련 영주권

·Immediate Relatives of US Citizens

·Family-Based Preference Group

·기타: 입양아

- 고용관련 영주권

·1순위: 과학, 예술, 교육, 경영 등에 특별한 능력을 소유한 자, 저명한 교수 및 연구직 종사자

·2순위: 고학력소유자 및 과학, 예술, 경영 등에 특출한 능력소유자

·3순위: 학사학위 소지자 또는 2년 이상의 훈련이나 경험을 가진 숙련공, 전문직 청소부, 식당근로자 등 비숙련공

·4순위: 목사 등 성직자, 전도사, 반주자 등 종교관련 근로자, 미국정부기관에 5년 이상 근무 경력자

·5순위: 투자이민(100만달러 이상 투자, 10명이상 고용)

- 인종의 다양성 확보를 위한 추첨영주권

- 망명자의 영주권

- 사면에 의한 영주권 부여

(3) 영주권 부여 불허자

- Unlawful Status Bar

- Likelihood of Becoming a Public Charge

- The Co-Signer Rule

- Poverty Guideline

- Criminal Activity

- Political Activity

- Health Issues

(4) 영주권 박탈

- 중범죄를 범하여 강제퇴거 되는 경우

- 1년 이상 미국을 떠나 있는 경우로 영주의사 포기 간주

3) 대만

(1) 금년 개정된 "외국인거류이민법"에 의하면, 다음과 같은 경우 永久居留證을 신청이 가능

- 7년 이상 계속하여 장기 거주한 외국인

- 그 외국인의 배우자와 자녀가 5년 동안 계속 거주한 경우

- 그 외국인의 배우자와 자녀가 15년 이상 거주하는데, 그 중 8년이 매년 183일 초과한 경우

4. 참조 II : 독일에서의 외국인의 체류허가

송동수 법학박사

단국대 법대 강사

I. 머리말

독일은 우리나라와 같이 단일 민족으로 구성되어 있으며 전통적으로 민족주의적 색채가 강한 국가이다. 이미 2차례의 세계대전의 돌발국가로서의 불명예를 안고 있을 뿐만 아니라 여전히 외국인에 대한 적대 감정이 상당히 많이 상존해 있는 국가이기도 하다.

하지만 한편으로 독일은 세계국가 중 정치적 망명권(비호권)을 헌법에 기본권으로 명문으로 보장하고 있는 몇 안 되는 국가이기도 한데(독일 기본법 제16조) 이는 나치의 무력통치하에 수많은 독일인들이 그 정치적 압박을 피해 외국으로 망명하고자 하였으나 각 국에 정치적 망명에 대한 기본권이 존재치 않아 이루지 못하였던 과거의 쓰라린 경험에서이다.

이처럼 독일은 외국인에 대한 양면성을 가지고 있는 국가의 성격을 가지고 있는데, 독일에서의 외국인의 체류허가에 관한 제도는 현재 우리나라에서 논의되고 있는 중국화교의 체류허가문제와 관련해 좋은 비교사례가 되리라 생각된다.

II. 독일의 외국인 실태

독일에서 체류하는 외국인은 외교관, 유학생, 주둔군인, 단기체류사업자, 관광객 등 여러 종류의 외국인이 있을 수 있으나 가장 사회적으로 문제시되고 큰 비중을 차지하고 있는 외국인은 소위 "외국인근로자(Gastarbeiter)"로 독일에 취업하였다가 잔류하고 있는 사람들이다. 외국인근로자의 독일취업은 독일이 2차대전 패전 후 경제부흥을 일으키면서 1955년부터 1968년까지 도입한 제도이다. 이 제도를 도입한 동기는 여러 가지가 있을 수 있으나 마셜플랜에 힘입어 엄청난 경제성장률로 인한 일자리창출과 노조가 활성화되면서 지속적으로 나타난 근로시간의 단축이 그 근본적 이유이다(독일의 1957년의 평균근로시간은 주 46시간이었으나 1967년에는 41시간으로 단축되었다). 독일정부는 값싼 외국인근로자의 독일취업을 위해 이태리(1955년), 스페인(1960년), 그리스(1960년), 터키(1961년), 모로코(1963년), 포르투갈(1964년), 튀네지아(1965), 유고슬라비아(1968년) 8개 국가와 협정을 체결하였으며(근로자모집협정: Anwerbervereinbarung), 1973년 오일파동때 이 제도를 중단하였다. 외국인근로자의 독일취업으

로 인해 1955년의 독일의 외국인수는 28만명에 불과하였던 것이 70년대에 들어와 약 300만명으로 급증하였으며 최근 90년대에는 약 600만명에 육박하고 있다(독일 전체국민 8000만명의 약 9%). 600만명의 외국인 중 약 70%가 위의 8개 국가의 외국인이다(약 400만명)이며, 그 중 터어키인이 차지하는 비율이 가장 높다.

### III. 체류허가

외국인이 독일에 입국하고 체류하기 위해서는 원칙적으로 허가를 받아야 하는데, 이러한 입국 및 체류허가에 대해서는 외국인법(Ausländergesetz: AuslG)에 규정되어 있다. 외국인법은 1990년 전면개정되어 1991년 1월 1일부터 시행되고 있는데, 이에 따르면 외국인의 체류허가는 체류목적에 따라 다음 4가지로 분류된다(외국인법 제5조).

- \* 일반체류허가(Aufenthaltserlaubnis)
- \* 체류특권(Aufenthaltsberechtigung)
- \* 목적형 체류허가(Aufenthaltsbewilligung)
- \* 난민형 체류허가(Aufenthaltsbefugnis)

외국인에게 이 4가지 체류허가 중 어떤 종류의 체류허가를 부여할 것인가 하는 것은 행정청의 재량(Ermessen)에 의해 결정되는 것이 아니라, 근본적으로 해당 외국인의 체류목적에 따라 기속적으로 정해진다. 물론 독일에 단기적으로 머무르고자 하는 외국인(예컨대 여행자)의 경우에는 대부분 도움을 하지 않는다는 전제하에서 3개월까지 체류허가 없이 머무를 수 있다.

#### 1. 일반체류허가(Aufenthaltserlaubnis)

이는 가장 일반적인 체류허가로서 체류목적과 연관성을 두지 않는 허가이다. 일반체류허가는 기간형과 무기한형으로 나뉘어진다.

##### 1) 기간형 일반체류허가(Befristete Aufenthaltserlaubnis)

일반체류허가는 보통 기한을 정하여 발급되는데 특별한 이유가 없는 한 연장이 계속 가능하다. 독일에 처음 입국하는 경우 대부분 사증(Visa) 발급시 이러한 기간형 일반체류허가를 받는다(짧게는 1개월에서 길게는 2년까지).

##### 2) 무기한형 일반체류허가(Unbefristete Aufenthaltserlaubnis)

일반체류허가는 무기한으로 발급될 수도 있는데 이를 위해서는 다음 조건을 충족하여야 한다(외국인법 제24조).

- ① 이미 5년 이상동안 일반체류허가를 받고 있을 것.
- ② 노동허가(Arbeitsberechtigung)를 받고 있을 것.
- ③ 독일어를 잘 이해하고 구사할 수 있을 것.
- ④ 자신과 가족을 위한 충분한 주거공간을 가지고 있을 것
- ⑤ 추방사유를 가지고 있지 않을 것

이러한 조건을 갖추 경우 해당 외국인은 체류허가를 무기한으로 해 줄 것을 청구할 수 있는 법적 권리를 갖게 된다. 만일 일자리가 없는 외국인이 무기한 일반체류허가를 받고자 할 경우 그와 가족의 생활이

보장될 수 있는 경제적 능력을 증명하여야 한다.

무기한 일반체류허가는 독일에 거주하는 외국인의 장기체류를 보장케 하여 주고 그들로 하여금 독일에 충분한 생활설계를 할 수 있도록 해 주는 제도로 귀화(Einbürgerung)하지 않는 외국인들로 하여금 독일에 동화(Integration)하는데 많은 도움을 주고 있다. 독일에 장기적으로 체류하고자 하는 외국인들에 대해 일차적 단계로 부여하는 체류허가이다.

독일에 체류하고 있는 외국인의 다수가 앞에서 언급한 8개국가와의 협정에 의해 모집하였던 외국인 근로자의 잔류체류이기 때문에 그들의 체류기간은 이미 대부분 10년이 넘고 있는데, 그들이 발급받는 체류허가의 형태가 바로 이 무기한형 체류허가이다.

외국인이 한번 무기한 체류허가를 받은 경우 당해 외국인에 대해서는 원칙적으로 다시는 기간형 체류허가로 소급하지 않는다.

#### 2. 체류특권(Aufenthaltsberechtigung)

체류특권은 외국인이 독일에 장기적으로 체류함에 있어 보장받을 수 있는 2차적이며 최고의 특권이다. 체류특권을 받기 위해서는 다음 조건을 충족하여야 한다(외국인법 제27조).

- ① 이미 8년 이상동안 일반체류허가를 받고 있거나 이미 3년 이상동안 무기한형 일반체류허가를 받고 있을 것.
- ② 근로행위, 재산 또는 기타 다른 방법에 의해 생활이 보장되어 있을 것.
- ③ 최소한 60개월 이상 국민연금비를 지불하고 있을 것.
- ④ 지난 3년 이내에 형벌(6개월 이상의 징역형)을 선고받지 않았을 것
- ⑤ 노동허가(Arbeitsberechtigung)를 받고 있을 것.
- ⑥ 독일어를 잘 이해하고 구사할 수 있을 것.
- ⑦ 자신과 가족을 위한 충분한 주거공간을 가지고 있을 것
- ⑧ 추방사유를 가지고 있지 않을 것

이러한 조건이 충족되어 있을 경우 해당 외국인은 체류특권에 대한 법적 청구권을 갖게 된다. 무기한형 일반체류허가와 비교해 체류특권이 갖는 특징은 독일에서의 체류에 있어 공간적·기간적으로 어떠한 제한도 받지 않으며, 그 추방에 있어서도 아주 엄격한 보호를 받는다는 것이다. 즉 관할행정청(지자체의 외국인청: Ausländeramt)은 체류특권을 부여함에 있어서 어떠한 조건이나 부관(Auflagen)을 붙일 수 없으며, 체류특권을 받은 외국인은 공공질서에 반하는 아주 중대한 행위(예컨대 수년간의 징역형의 선고)를 하지 않는 한 독일에 추방되지 않는다. 물론 정치적 권리행사에 있어서는 무기한 체류허가와 동일하게 어떠한 보장도 받지 못한다(후술).

#### 3. 목적형 체류허가(Aufenthaltsbewilligung)

목적형 체류허가는 체류목적과 체류기간이 이미 독일에 입국할 당시부터 명백히 드러나 있고 확정되어 있는 경우 발급되는 허가이다(외국인법 제28조). 이는 대부분의 독일 체류 유학생들에게 발급되는 체류허가로서, 매년 증명서류(예컨대 매 학기 등록서류)를 첨부하여 체류목적에 상응하는 행위를 하고 있음을 증명하고 그 기간을 연장받으며, 체류목적 종료된 경우(예컨대 졸업) 즉시 독일에 출국하여야 한다.

4. 난민형 체류허가(Aufenthaltsbefugnis)

국제법적, 인도적 또는 정치적 이유로 독일에 체류가 허가된 외국인들에게 부여되는 체류허가이다(외국인법 제30조).

IV. 외국인의 정치적 권리

독일에 체류하는 외국인에게는 귀화(Einbürgerung)를 하지 않는 한 원칙적으로 정치적 권리가 보장되지 않는다(체류특권을 갖춘 경우에도 같다). 따라서 외국인은

- \* 연방과 주, 지방자치단체의 의회선거에 선거권 및 피선거권을 갖지 못하며,
- \* 정당설립 등 정치적 활동을 할 수 없다.

지방자치단체의 단계에서 외국인이 정치적 권리를 행사할 수 있는지의 문제는 그 동안 많은 논의가 있었다. 그러나 1990년 Schleswig-Holstein州와 Hamburg州가 해당 州에 거주하는 외국인들에 지방자치선거권을 부여하였던 것이 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht: BverfG)의 위헌판결을 받은 이후 불가능한 것으로 간주되어 더 이상 논의가 되고 있지 않다. 다만 1992년의 Maastricht EU조약에 의거해 EU국가의 국민들은 회원국에 거주지를 갖고 있을 경우 지방자치선거에 선거권과 피선거권을 갖게 되었다.

지방자치단체 단계에서조차 직접적인 정치적 권리를 행사할 수 없는 외국인의 상황을 고려해 그 대안으로 각 지방자치단체는 소위 "외국인위원회"라는 것을 구성하고 있다. 외국인위원회의 위원은 해당 관할 지역내에 거주하는 외국인들에 의해 직접 선출되며 지방자치행정에서의 외국인의 입장을 대변하고 있다.

V. 시사점

우리나라에 거주하는 중국화교와의 비교를 하여 볼 경우 우리가 도입할 수 있는 제도는 독일의 무기한형 체류허가이다. 화교들의 우리나라에서의 사회적, 경제적 위상을 고려하여 볼 때 그들에게 체류특권을 부여하는 것이 타당할 것이나, 급격한 변화보다는 점진적인 변화를 선호하는 국민정서상 일차적으로 무기한형 체류허가를 부여하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이는 특히 화교를 우리 사회로 동화시키고 안정적인 정착을 유도하는 데에도 꼭 필요하다고 생각된다.

<영주권 참고자료 3>

장기체류 외국인 등의 법적 지위에 관한 특별법

(정대철 의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일: 2001. 2.  
 발의자 : 의원  
 찬성자 : 인

I. 제안이유

1. 현재 우리나라에 거주하고 있는 장기체류 외국인은 그 법적 지위가 매우 불안정한 상태임. 장기체류 외국인의 대부분을 차지하고 있는 한국화교의 예를 들면 이들은 이미 수차례 한국에 거주하면서 한국사회의 일원이 되었음에도 불구하고, F2 비자의 체류제한 조건으로 인해 5년마다 비자갱신이라는 추방의 부담을 항상 가지면서 우리 사회에 뿌리 내리지 못하고 있음.
2. 단지 국적이 다르다는 이유만으로 우리와 동등한 구성원으로 수용하기를 거부한다면, 우리 재외동포들이 해외에서 한국의 언어와 문화를 유지하면서 살아가고 있음에 긍지를 느끼는 이중성을 우리 스스로 자인하는 형태가 되고 말 것임.
3. 최근 정부는 장기체류 외국인에 대한 그간의 차별적 제도를 개선하는 전향적 자세를 견지하고 있음. 그러나 그 개선책 중 일부는 장기체류 외국인에 대한 우리의 입장 변화라기 보다는 우리의 재외동포를 위한 지위향상 대책의 일환으로 비롯되었다는 한계점을 지니고 있음. 따라서 보다 근본적으로 우리가 그간 지녀왔던 폐쇄성과 이중성을 극복하지 않고서는 국내외적으로 형성되고 있는 세계화의 조류에서 낙오될 것이 분명함.
4. 특히 이번 회기에 제출된 "장기거주외국인에 대한 지방선거권등의 부여에 관한 특별법" 역시 차별적 제도를 개선하는 취지를 담고 있고 있기는 하나, 영주를 목적으로 장기체류하는 자들과 영주를 원하지 아니하는 단순한 장기체류 자들을 구별하지 아니하는 불비점이 있음으로, 본 법안은 이에 선결적이고 보완적인 기능을 담당할 것으로 기대됨.
5. 기실 한국화교를 포함한 장기체류 외국인의 불평등을 개선하는 차원에서 이들의 법적 지위를 개선시키는 것은 이들에 대한 시혜적 조치가 아니며, 한국사회 스스로를 위한 것으로, 한국사회가 "내부의 세계화"와 함께 "내면의 세계화"를 당면 과제로 삼았을 때 반드시 선결해야할 과제라 할 수 있음.
6. 이 입법안은 한국화교뿐만 아닌 모든 장기체류 외국인에 대해 영주권을 부여하는 내용으로, 장

기체류 외국인의 거주실태에 합당한 처우를 실시하며, 세계화 시대의 인권 향상을 위한 우리의 실천 의지를 표명하는 법안이 될 것임.

## II. 주요 골자

1. 이 법은 장기체류 외국인 등의 영주권 취득과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 함(안 제1조)
2. 이 법에서 "장기체류 외국인 등"이라 함은 5년 이상 대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생 자녀와 국민의 배우자, 또는 대한민국의 정치, 경제, 사회, 문화의 발전에 특별히 기여한 자로서 대통령령이 정하는 자를 의미함(안 제2조)
3. 영주권을 취득하고자 하는 장기체류 외국인의 요건은 대한민국 민법에 의하여 성년이거나 부 또는 모가 대한민국 국민이거나 영주권자 일 것, 자신의 자산이나 기술에 의거하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것, 국어 능력 및 대한민국의 풍속에 대한 이해 등 대한민국 안에서의 계속 거주에 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것, 출입국 관리법 제 46조에 해당하지 아니하는 자이어야 함(안 제5조)
4. 법무부장관은 영주권을 신청한 장기체류 외국인 등에 대하여 영주권을 부여할 수 있음(안 제8조 1항)
5. 영주권자는 대한민국내의 주거를 영구히 유지하여야 하며, 1년 이상 대한민국을 떠나 있는 경우에는 법무부장관은 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있음(안 제12조 2항)
6. 영주권을 취득한 외국인에 대해서는 출입국관리법 제 46조의 적용을 배제함. 다만 형법 제 2편 각칙 제1장 내란의 죄와 제2장 외환의 죄를 범한 경우에는 그러하지 아니함(안 제13조)
7. 법령에 규정된 각종 절차와 거래관계에 있어 주민등록증, 주민등록등본, 초본, 외국인 등록증 또는 외국인등록 사실증명을 요하는 경우에는 영주권 등록증으로 갈음할 수 있음(안 제14조)
8. 영주권을 취득한 외국인은 의료보험 관계법령, 국민연금 관계법령에 따라 각각 적용받을 수 있음(안 제18조)
9. 영주권을 취득한 외국인은 국내의 각급학교에 취학함에 있어 대한민국 국민과 동등한 권리를 가짐(안 제 19조)
10. 영주권을 취득한 외국인은 피선거권을 가짐. 다만 대한민국의 안전보장과 질서유지, 공공복리를 해할 우려가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제한할 수 있음(안 제20조)

## 법률 제 호

### 장기체류 외국인 등의 법적 지위에 관한 특별법

#### 제 1조(목적)

이 법은 장기체류 외국인 등의 영주권 취득과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 한다.

#### 제 2조(대상자)

이 법에서 "장기체류 외국인 등"이라 함은 외국인으로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 말한다.

1. 5년 이상 대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자
2. 대한민국의 정치, 경제, 사회, 문화의 발전에 특별히 기여한 자로서 대통령령이 정하는 자

#### 제 3조(상호주의)

법무부장관은 대한민국국민에 대하여 자국 안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한하는 국가의 국민에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 대한민국 안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한할 수 있다.

#### 제 4조 (정부의 책무)

정부는 장기체류 외국인 등이 대한민국 안에서 부당한 규제와 대우를 받지 아니하도록 필요한 지원을 하여야 한다.

#### 제 5조(영주권 취득의 요건)

① 영주권을 취득하고자하는 장기체류 외국인등은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대한민국 민법에 의하여 성년이거나 부 또는 모가 대한민국 국민이거나 영주권자일 것
2. 자신의 자산이나 기술에 의거하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
3. 국어능력 및 대한민국의 풍속에 대한 이해 등 대한민국 안에서의 계속 거주에 필요한 기본소양을 갖추고 있을 것

4. 출입국 관리법 제 46조에 해당하지 아니하는 자일 것

② 제2조 제2호에 해당하는 자에 대하여는 전항을 적용하지 아니한다

**제 6조(영주권의 신청)**

① 외국인으로서 대한민국의 영주권을 신청하고자 하는 자는 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장을 경유하여 법무부장관에게 영주권 신청을 하여야 한다.

② 영주권 신청서의 기재사항, 첨부서류 기타 신고의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

**제 7조(협의)**

법무부장관은 외국인에게 영주권을 부여함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 외교통산부장관과 협의하여야 한다.

**제 8조(영주권의 부여)**

① 법무부장관은 영주권을 신청한 장기체류 외국인 등에 대하여 영주권을 부여할 수 있다.

② 영주권을 취득한 외국인은 체류기간의 제한을 받지 아니하고 대한민국에 거주할 수 있다.

③ 법무부장관은 영주권을 신청한 외국인이 대한민국의 안전보장과 질서유지, 공공복리, 외교관계, 기타 대한민국의 이익을 해할 우려가 있는 경우에는 영주권을 부여하지 아니할 수 있다.

**제 9조(영주권 등록증 및 등록원부)**

① 법무부장관은 영주권을 부여하는 경우에는 그 취지를 기재한 영주권등록증을 체류지의 시·군 또는 구의 장을 경유하여 영주권을 취득한 외국인에게 교부하여야 한다

② 체류지의 시·군 또는 구의 장은 영주권을 취득한 외국인에 대하여 개인별, 세대별 영주권 등록원부를 작성 비치하고 세대별 영주권 등록 색인부를 비치 기록하여야 한다.

③ 영주권 등록원부에는 영주권번호, 성명, 성별, 생년월일, 국적과 주소를 기재하고 여권의 번호, 발급일자 및 유효기간을 기재하여야 한다.

④ 영주권 등록증의 발급절차, 비용 및 사무처리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제 10조(등록사항의 변경신고)**

영주권을 취득한 외국인이 등록사항에 변경이 생겼을 경우에는 그 사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 시·군 또는 구의 장에게 신고하여야 한다.

**제 11조(영주권 등록증의 재발급)**

영주권 등록증을 발급 받은 후 그 등록증을 분실하였거나 멸실, 훼손하여 재발급을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·군 또는 구의 장에게 그 사실을 신고하고 재발급 신청을 하여야 한다.

**제 12조(영주권의 소멸과 등록증의 반납)**

① 영주권자가 완전 출국하거나 사망한 경우 및 영주권을 포기한 경우 영주권은 소멸한다.

② 영주권자는 대한민국내의 주거를 영구히 유지하여야 하며, 1년 이상 대한민국을 떠나 있는 경우에는 법무부장관은 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있다.

③ 영주권이 소멸한 경우, 영주권자였던 자는 법무부장관에게 영주권 등록증을 반납하여야 한다.

**제 13조(강제퇴거의 배제 등)**

영주권을 취득한 외국인에 대하여는 출입국관리법 제 46조의 적용을 배제한다. 다만, 형법 제2편 각칙 제1장 내란의죄와 제2장 외환의죄를 범한 경우에는 그러하지 아니한다.

**제 14조(주민등록증과의 관계)**

① 법령에 규정된 각종 절차와 거래관계 등에 있어서 주민등록증, 주민등록등본, 초본, 외국인 등록증 또는 외국인등록사실증명을 요하는 경우에는 영주권 등록증으로서 이에 갈음할 수 있다.

② 출입국관리법 제36조는 영주권자의 체류지의 변동이 있는 경우에 준용한다.

**제 15조(출입국)**

영주권을 가진 외국인은 출입국에 있어서 내국인과 차별을 받지 아니한다.

**제 16조(부동산 거래 등)**

① 영주권을 취득한 외국인은 외국인토지법 제4조 제2항 제1호의 규정에 의한 경우를 제외하고는 대한민국 안에서 부동산의 취득, 보유, 이용 및 처분을 함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다.

다만, 외국인토지법 제4조 제1항, 제5조 및 제6조의 규정에 의한 신고를 하여야 한다.

② 영주권을 취득한 외국인이 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률시행 전에 명의신탁 약정에 의해 명의수탁자 명의로 등기한 부동산에 관한 물권에 대해서는 이 법 시행후 1년 이내에 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률 제11조 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.

#### 제17조(금융거래 등)

① 영주권을 취득한 외국인은 예금, 적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관의 이용에 있어서, 외국환거래법상의 거주자인 대한민국 국민과 동등한 권리를 가진다.

② 영주권을 취득한 외국인은 어음법과 수표법의 적용에 있어 대한민국 국민과 동등한 권리를 가진다.

#### 제18조(의료보험, 국민연금)

① 영주권을 취득한 외국인은 의료보험 관계법령이 정하는 바에 따라 의료보험의 적용을 받을 수 있다.

② 영주권을 취득한 외국인은 국민연금 관계법령이 정하는 바에 따라 국민연금의 적용을 받을 수 있다.

#### 제19조(교육)

영주권을 취득한 외국인은 국내의 각급 학교에 취학함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리의 의무를 갖는다.

#### 제20조(납세의 의무)

영주권을 취득한 외국인은 대한민국 국민에 준하여 납세의 의무를 진다.

#### 제21조(참정권)

영주권을 취득한 외국인은 선거권과 피선거권을 가진다.

다만 피선거권은 대한민국의 안전보장과 질서유지, 공공복리를 해할 우려가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제한할 수 있다.

#### <영주권 참고자료 4>

### 장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 장기체류외국인의 영주권 취득에 관한 사항과 영주권자의 법적 지위에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "장기체류외국인"이라 함은 出入國管理法의 규정에 의한 체류자격을 가진 외국인(무국적자를 포함한다)으로서 出入國管理法 제31조 내지 제38조의 규정에 따라 외국인등록을 한 날부터 5년 이상 대한민국에 거주한자를 말한다.

제3조(상호주의) 법무부장관은 대한민국 국민에 대하여 자국안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한하는 국가의 국민에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 대한민국 안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한할 수 있다.

제4조(정부의 책무) 정부는 영주권을 취득한 외국인이 대한민국 안에서 부당한 규제와 대우를 받지 아니하도록 필요한 지원을 하여야 한다.

#### 제5조(영주권의 부여 등)

① 법무부장관은 장기체류외국인으로서 영주권취득신청을 한 자에게 영주권을 부여할 수 있다.

② 영주권자는 出入國管理法 제10조 및 제17조제1항의 규정에 불구하고 체류기간의 제한을 받지 아니하고 대한민국에 거주할 수 있다.

③ 법무부장관은 영주권을 신청한 외국인이 대한민국의 안전보장과 질서유지, 공공복리, 외교관계, 기타 대한민국의 이익을 해할 우려가 있는 경우에는 영주권을 부여하지 아니할 수 있다.

제6조(관계기관과의 협의) 법무부장관은 장기체류외국인에게 영주권을 부여하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 외교통상부장관과 미리 협의하여야 한다.

#### 제7조(영주권 취득의 요건)

① 영주권을 취득하고자하는 장기체류외국인은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대한민국 民法에 의하여 성년이거나 부 또는 모가 대한민국 국민이거나 영주권자일 것
2. 자신의 자산이나 기술에 의하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
3. 국어능력 및 대한민국의 풍속에 대한 이해 등 대한민국에서 계속 거주하는

데 필요한 기본소양을 갖추고 있을 것

4. 出入國管理法 제46조의 규정에 의한 강제퇴거의 대상자가 아닐 것

②외국인의 자로서 대한민국의 民法에 의하여 미성년인 자는 그 부 또는 모가 제1항의 규정에 의한 영주권신청을 할 때 함께 영주권신청을 할 수 있으며, 그 부 또는 모에 대하여 법무부장관이 영주권을 부여한 때에 함께 영주권을 취득한다.

③제1항의 규정에 불구하고 대한민국의 정치, 경제, 사회, 문화의 발전에 특별히 기여한 자로서 대통령령이 정하는 자는 영주권을 취득할 수 있다

제8조(영주권의 신청)

①제5조의 규정에 의한 요건을 갖춘 장기체류외국인으로서 대한민국의 영주권을 신청하고자 하는 자는 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장을 경유하여 법무부장관에게 영주권신청서를 제출하여야 한다.

②영주권신청서의 기재사항, 첨부서류, 심사기준 기타 신청절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(영주권등록증 및 등록원부작성 등)

①법무부장관은 영주권을 부여하는 경우에는 그 취지를 기재한 영주권등록증을 체류지의 시·군 또는 자치구의 장을 경유하여 영주권을 취득한 외국인에게 교부하여야 한다.

②체류지의 시·군 또는 자치구의 장은 영주권자에 대하여 개인별·세대별 영주권등록원부 및 세대별 영주권등록색인부를 작성·비치하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 영주권등록원부에는 영주권번호·성명·성별·생년월일·국적·주소·영주권자의 여권번호·여권발급일자 및 여권유효기간을 기재하여야 한다.

④영주권등록증의 발급절차·발급수수료 및 사무처리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(등록사항의 변경신고) 영주권자가 제9조의 규정에 의한 등록사항에 변경이 있는 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 시·군 또는 자치구의 장에게 신고하여야 한다.

제11조(영주권등록증의 재발급) 영주권등록증을 발급 받은 후 그 등록증을 분실하였거나 그 등록증을 멸실·훼손하여 재발급을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·군 또는 자치구의 장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 받아야 한다.

제12조(영주권의 소멸과 등록증의 반납)

①영주권은 영주권자에게 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발생한 때에 소멸한다.

1. 영주권자가 대한민국에 다시 돌아올 의사가 없이 영구 출국한 경우
2. 영주권자의 사망
3. 영주권자의 영주권포기

②영주권자는 대한민국에 주소 또는 거소를 유지하여야 하며, 1년 이상 대한민국을 떠나 있는 경우에는 법무부장관은 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있다.

③영주권이 소멸한 경우에 대통령령이 정하는 바에 따라 영주권등록증을 반납하여야 한다.

제13조(강제퇴거의 배제 등) 영주권을 취득한 외국인에 대하여는 出入國管理法 제46조를 적용하지 아니한다. 다만, 刑法 제2편 제1장 내란의 죄와 제2장 외환의 죄를 범한 경우에는 그러하지 아니한다.

제14조(주민등록증등과의 관계)

①법령에 규정된 각종 절차와 거래관계 등에 있어서 주민등록증 또는 외국인등록사실증명을 요하는 경우에는 영주권등록증으로 이를 갈음할 수 있다.

②영주권자의 체류지변경에 관하여는 出入國管理法 제36조를 준용한다.

제15조(출입국) 영주권자는 출입국에 있어서 대한민국 국민과 동등한 대우를 받는다.

제16조(부동산 거래 등) 영주권자는 外國人土地法 제4조제2항제1호의 규정에 의한 경우 외에는 대한민국 안에서 부동산의 취득·보유·이용 및 처분을 함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 外國人土地法 제4조제1항, 제5조 및 제6조의 규정에 의한 신고를 하여야 한다.

제17조(금융거래 등)

①영주권자는 예금, 적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관의 이용에 있어서, 외국환 거래법상의 거주자인 대한민국 국민과 동등한 권리를 가진다.

②영주권자는 金融去來및秘密保障에관한法律, 어음法과 手票法의 적용에 있어 대한민국 국민과 동등한 권리와 의무를 가진다.

제18조(의료보험, 국민연금)

①영주권자는 國民健康保險法이 정하는 바에 따라 의료보험의 적용을 받을 수 있다.

②영주권자는 國民年金法이 정하는 바에 따라 국민연금의 적용을 받을 수 있다.

제19조(교육) 영주권자는 국내의 각급 학교에 취학함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리 의무를 갖는다.

제20조(납세의 의무) 영주권자는 대한민국 국민에 준하여 납세의 의무를 진다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 영주권자가 1998년 6월 25일 이전에 명의신탁약정에 의하여 명의수탁자명의로 등기한 부동산에 관한 물권에 대해서는 不動產實權利者名義登記에관한法律 제11조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 1년 이내에 실명등기를 하여야 한다.

시민권 관련기사1>

## 500만달러 이상 투자 외국인에 영주권

[국정브리핑 2004-06-11]

법무부는 11일 대회의실에서 김상희 차관 주재로 전국 출입국관리기관장 회의를 갖고 출입국심사 간소화를 지속적으로 추진해 나가기로 했다.

법무부는 이를 위해 사전승객정보분석제도 및 여권자동판독시스템 도입 등 과학적 심사방안을 개발, 공·항만을 출입하는 승객에 대한 심사시간을 단축하는 등 출입국심사를 간소화하기로 했다.

법무부는 출입국심사를 지속적으로 간소화해 나가되 불법체류 외국인에 대한 단속은 강화해 나갈 계획이라고 밝혔다.

또한 입국목적 불분명 또는 위·변조여권 소지 외국인에 대한 입국심사를 강화하여 불순외국인의 입국을 최대한 저지하고 입국 거부자들의 출국 대기시설 환경을 획기적으로 개선하여 반한감정이 생기지 않도록 했다.

법무부는 이와 함께 오는 8월 17일부터 외국인 고용허가제 시행과 관련해 근로현장에서 고용허가제와 산업연수제중 1사1제도를 명문화하는 방향으로 출입국관리법령을 개정기로 했다.

이는 고용허가제 시행에 따라 제조업, 건설업 등 5개 분야 7만9000여명의 단순노무 인력이 추가로 입국할 예정으로 고용허가제와 산업연수제의 병행실시로 인한 시행상의 혼란을 막고 고용허가제의 정착을 위해 두 제도 중 1제도를 선택해 외국인력을 고용 또는 연수할 수 있도록 하기 위한 조치이다.

법무부는 또 불법체류 외국인 관리강화를 위해 외국인 위주의 단속에서 탈피, 불법고용주 및 취업브로커에 대해 중점 단속하는 한편 6~7월 기간동안 인천·의정부·안산 등 수도권 5개 지역을 특별 집중단속지역으로 설정하여 검·경 합동으로 단속활동을 전개기로 했다.

지난해 9월부터 11월말까지 약 18만4000여명의 불법체류 외국인에 대해 합법화 조치를 단행, 국내에서 취업할 수 있도록 했으며 작년 말 불법체류 외국인은 13만8000명으로 일시 감소했으나 올해들어 최근까지 꾸준히 증가해 5월말 현재 15만8000여명에 이르러 더 이상 방치할 수 없는 상태에 도달했다는 판단에 따른 것이다.

법무부는 특히 시민단체와 외국인 관련단체 및 언론기관 홍보 등을 통해 단속과정에서의 마찰을 피하고 불법체류 문제해결에 대한 사회적 공감대를 형성해 나가는 한편 비전문취업자들이 불법체류자로 전락하는 것을 방지하기 위해 이들의 자진출국을 적극 유도해 나가기로 했다.

법무부는 미화 500만달러 이상 투자외국인에 대하여는 국내 체류기간에 관계없이 영주자격(F-5)을 부여하고, 외국 가사보조인 고용문제에 있어서도 미화 50만달러 이상 국내 투자 개인 또는 기업체 임직원에 대해서는 전향적으로 검토, 이들에 대한 국내 체류편의를 제공할 계획이다.

현행 기업투자자격의 사증발급 또는 체류기간연장을 현행 2년에서 3년으로 연장하여 국내 투자외국인의 편익을 증진할 계획으로 7월중 출입국관리법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 8월중 시행할 계획이라고 밝혔다.

문의, 법무부 출입국기획과 이재유 사무관 02-503-7095

취재:홍영모(ymhong@news.go.kr)



## 이렇게 하면 美영주권 얻는다 1

[머니투데이 한희자(주)머피컨텐츠 이민팀 차장]

이민 희망자들이 가장 선호하는 나라는 미국이다. 물론, 개인적인 차이가 있겠지만 자녀의 교육과 경제적인 수익 면에서 볼 때 아직까지 미국은 가장 매력적인 국가로 생각하는 사람들이 대부분이다. 그래서 지금도 미국 이민을 준비하는 이들이 많다. 그런데, 그 많은 이민자들 중에 생각보다 많은 숫자가 불법체류로 맘을 풀이며, 살고 있다는 것을 알아야 한다.

간혹, 현지의 지인들이 "일단 관광비자로 오면 미국 내에서 살 수 있는 방법은 다 있다"고 하는 말을 많이 듣는데, 이것은 정말 위험한 조언이다. 최근 9-11테러 이후 미국은 정차 이민법이 까다로워져서 관광비자로 체류하기가 매우 힘들며, 최근 강화된 불법체류자 단속에 불안한 신분의 체류자들은 맘 풀이며 살고 있다. 각자 목적과 사연이 있겠지만 정확히 이민법을 이해하고 꼼꼼한 준비로 불법체류까지 가는 일은 없도록 하는 것이 최선이다.

오늘은 미국에서 합법적인 신분으로 복지혜택을 받으며 살 수 있는 영주권 취득 방법에 대해서 얘기해보겠다. 막연히 어렵고, 위험하다고 생각하던 미국 이민을 이해하기 쉽게 풀어보기로 한다.

미국은 이민국가로 선호되는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와는 확연히 다른 이민정책을 갖고 있다. 위의 국가들은 전문인력이나 자국에서 사업이나 투자할 능력이 있는 신청인의 자격을 심사 후 영주권을 발급한다면, 미국 취업이민법은 좀더 현실적으로 자국에 도움을 줄 수 있는 인력에게만 영주권을 발급한다. 그 외, 난민이나 망명, 가족 초청의 이민번호도 열려있으나 일반적 해당경우에 대해서만 자세히 설명해보기로 한다.

### 가족 초청이민

가족초청 이민은 타국가에서는 찾아볼 수 없는 인도주의적인 차원의 이민정책이라 말할 수 있다. 간단히 말해, 멀리 떨어진 직계 가족들을 초청하여 같이 살 수 있도록 외국에 거주하는 가족들에게 영주권을 발급하는 이민정책이며, 그 범위나 절차조건이 타국에 비해 넓고 까다롭지 않다. 초청의 대상범위는 시민권자의 경우 부모, 배우자, 자녀, 형제 자매까지 가능하며, 영주권자일 경우 배우자와 미혼자녀에 한해 초청이 가능하다.

하지만 걸림돌이 되는 것은 수속기간이다. 초청의 대상에 따라, 우선순위별로 연간 할당된 비자수(쿼터)가 정해져 있는데 신청자의 수가 할당량을 넘어 적체되었을 경우, 다음해의 쿼터에 이월된다. 이런 식으로 처리순서가 될 때까지 대기기간이 생기게 되며, 현재 가장 적체기간이 길어지는 것은 시민권자의 형제, 자매로 최대 10~12년까지 걸린다.

이 수속기간을 마냥 기다리기는 현실적으로 어렵기 때문에 좀 더 수속기간이 빠른 취업이민을 통해 영주권을 취득하거나, 다른 비(非)이민 비자를 취득해 현지에서 체류하면서 수속순서를 기다리는 것도 하나의 방법이라 할 수 있겠다.

여기서 잠깐 초청이민과 연관성 있는 자녀의 시민권 취득에 대해서 간단히 짚어 얘기하고자 한다. 미국은 부모의 체류신분에 상관없이 미국에서 자녀가 출생하면, 자녀는 미국 시민권을 취득할 수 있다. 이런 점을 감안해 요즘 임신부들에게 원정출산이 큰 인기를 끌고 있다.

원정출산이라는 위험한 방법을 통해서라도 자녀에게 시민권을 취득하게 해주하고자 하는 부모들의 노력이 눈물겹다. 원정출산의 좋고, 나쁨을 얘기하고자 하는 것은 아니고, 다만 이렇게 미성년 자녀가 미국 시민권을 받아도 시민권을 취득한 어린 자녀를 돌보기 위한 가족의 동반비자를 받을 수 없으므로, 가족초청 이민대상이 될 때까지 전 가족이 합법적인 체류신분을 유지하기 위한 계획을 세우는 것이 필요하다.

### 취업이민

취업이민이란 미국 고용 업체에 취직이 되어 영주권을 받는 방법이다. 취업이민의 유리한 점은 적은 임금이라 하더라도 취업이 보장(최소 1년)되어 있고, 배우자와 21세 미만의 미혼자녀가 동시에 영주권을 취득할 수 있다는 것이다

그렇다면, 미국에 지인이 운영하는 가게나 회사를 통해 영주권을 받을 수 있을까?

가장 먼저 살펴야 할 사항은

첫째, 신청인의 학력과 경력이 미국에서 관련 직무를 수행할 자격이 되는지 확인해야 한다.

둘째, 본인의 자격조건과 맞는 고용주(스폰서)가 있어야 하며, 외국인의 영주권을 스폰서할 만큼 안정적인 수익을 올리고 있는 사업체인지 확인한다.

두가지 조건이 맞춰지면, 고용주와 고용계약을 맺고, 노동청과 이민국에서 신청인의 업무수행 능력과 고용주의 스폰서 재정능력에 대해 심사허가를 받게 된다. 이때, 자국의 인력을 보호하는 방편으로 구인광고 채용노력을 했음에도 필요인력을 구할 수 없었다는 서류를 증빙해 제출해야 한다. 미국 내 일하고자 하는 인력이 있다면 허가를 받기 어렵다.

취업이민이 가능한 직종별로 보면, 특수한 예술, 과학, 경영, 학문적인 능력을 국제적으로 인정 받는 경우인데, 미국에서 요즘 이목을 떨치고 있는 골프, 야구, 축구 선수들 정도면 영주권 취득이 가능하다고 볼 수 있다. 이런 경우에는 고용회사를 통한 노동허가가 필요하지 않으며, 다만 명성과 능력을 통해 미국의 전반적인 사회발전에 기여할 수 있다고 인정받아야 한다.

고용업체의 스폰서가 필요한 직종은 전문직종, 숙련직종 그리고 비숙련직종으로 나뉘는데, 의사나 회계사, 변호사 IT 관련종사자, 금융-회계-무역업 종사자 등 전문직종은 한국의 학력, 경력을 그대로 인정 받아 영주권을 받는 것이 아니다.

그러므로 미리 감안해야 할 것은

첫째, 미국의 고용업체에서 일할 수 있는 능력이 되어야 한다. 그러므로 업무에 지장없는 능숙한 언어능력이 필요하며, 직업에 따라 현지의 학위와 경력, 자격증이 필요하다 (예:의사나 회계사, 변호사, 교사)

둘째, 고소득 전문직종은 현지에서 필요인력을 고용하기 용이하므로, 몇 년의 수속기간을 감안하고 외국인을 채용하기 위해 스폰서 지원할 고용업체를 찾기가 매우 어렵다.

한국의 능력있는 많은 전문인력들이 바로 이런 이유로, 숙련직종이나 비숙련직종에 비해 미국취업이민이 더욱 까다롭다 할 수 있다.

숙련직종: 2년 이상의 경험이 필요한 직종을 말하는데, 요리사, 정비사, 용접공, 배관공 같은 기능-기술자가 여기에 해당된다. 한국인들은 뛰어난 기술력으로 현지에서 능력을 인정받으며, 높은 임금을 받을 수 있는 직종이다. 그런데, 실제로 기술력은 뛰어나지만 안타깝게도 대부분의 재직경력자 경우, 2년 이상의 경력을 증빙할 수 있는 세금증빙이 없다는 것이다.

한국에서 기술-기능직종의 경우, 대부분 영세업체이기 때문에 임금에 대한 세금 신고를 하지 않는 경우가 많다. 그래서, 오랜 경력의 좋은 기술력을 가지고도 정작 숙련직종으로 영주권 신청 수속에 문제가 된다. 자영업자의 경우는 이보다 유리할 수 있는데, 기술력을 가지고 자신의 명의로 사업을 하고 있는 사업자들의 경우에는 세금에 관계없이 본인의 해당 경력을 주장할 수 있다.

경력을 세금으로 증빙할 수만 있다면, 숙련직종은 다른 직종에 비해 빠른 수속기간과 높은 임금, 그리고 본인의 기술력과 관련있는 직종에서 일할 수 있는 여러 가지 장점을 가지고 있다.

오늘은 영주권 취득방법 중 일반적인 가족초청 이민과 취업이민의 전문직, 숙련직종에 대해서 설명해 보았다. 다음에는 학력, 경력의 자격조건 제한이 없어 누구나 신청 가능한 비숙련직종과 투자이민을 통한 영주권 취득방법에 대해서 살펴보기로 하겠다.

< 저작권자 ©머니투데이(경제신문) >머니투데이 2004-06-09

## 이렇게 하면 美영주권 얻는다 2

머니투데이 한희자[주]머피컨텐츠 이민팀 차장

비숙련공이란 낱말을 듣고 미국 이민이 머리에 떠올랐다면 미국 이민에 대해서 한번쯤 관심을 가졌던 사람일 것이다. 비숙련 직종은 자격요건이 까다롭지 않기 때문에 미국 영주권 취득의 대표적인 창구로 인식된다. 그러나 요건은 그다지 까다롭지 않지만, 원활하지 못한 수속절차와 수속지연으로 많은 신청자들이 고민하고 있다는 점도 분명히 알아야 한다.

필자에게 상당한 고객들이 미국 이민은 사기나 위험이 많지 않냐고 종종 묻기도 한다. 미국 이민을 신청하기 전에 정확한 수속절차와 수속기간에 대한 이해가 필요하다고 당부하고 싶다. 그래야만 진짜 '사기'를 선별할 수 있는 판단력을 가질 수 있으며, '사기'라 치부될 수 있는 진행상황의 어려움을 미리 이해하고 신중한 선택을 하는데 도움이 될 수 있기 때문이다.

오늘은 비숙련직의 몇 가지 특징과 신청 전에 알아둬야 할 절차와 수속기간에 대해 얘기하고자 한다.

### 注湯?영주권 취득의 특징

○ 특별한 학력과 경력, 영어실력 제한이 없어 누구나 신청할 수 있다.

= 다른 직종에 비해 이민법상 특별한 자격 제한은 없다. 다만, 업무에 따라 고용주가 성별이나 연령의 제한을 둘 수 있으므로 사전에 확인하면 된다.

○ 단순노동 직종으로 청소부, 파출부, 식당-공장 단순 노동근로자 등이 있다.

=스폰서 고용업체의 업종에 따라 닭-생선-육류공장 근로자나 청소용역회사 청소부, 식당 보조 등의 직종이 있다. 어떤 일이 더 힘들고, 덜 힘든지를 따지는 것은 무매한 일이라 생각된다. 개인이 느끼는 차이가 있겠지만 모든 직종이 일하기 수월하지 않기 때문이다.

○ 임금이 상대적으로 낮다. 초급은 대개 시간당 7~8불을 넘지 못한다.

=임금은 지역주의 기본 임금에 가깝다고 생각하면 된다. 지역에 따라 생활비의 차이가 크지만, 가족 수와 자녀의 나이에 따라 예상 생활비에 대한 계획이 추가로 필요하다. 한 사람이 일할 경우 부족한 생활비에 대한 준비를 해야 한다.

○ 영주권비자 취득 후 경험해보지 못한 육체노동을 최소 1년이상 해야 한다.

=한국에 안정적인 기반을 잡고 전문직에 종사하는 대부분의 신청자들은 강도높은 일을 잘 할 수 있을까 걱정하기 마련이다. 심지어 우리나라에서 3D업종에 근무하는 외국인 불법체류 노동자들을 비유하면서 인권이 무시당하고 착취당하는 건 아닌지 궁금해 하기도 한다.

영주권자 신분으로 근무하는 것이므로 부당한 대우는 많지 않다. 낮은 임금에 비해 노동의 강도는 매우

높다는 것도 미리 각오(?)해 두길 바란다. 수속 대기자 중에 미래의 노동을 위해 체력을 키우고 있다는 이들도 있다.

○ 발급 가능한 비자량(쿼터)이 적어 수속이 지연될 수 있다

=현재 쿼터가 달혀 있지는 않다. 그리고, 언제쯤 쿼터가 달릴지는 아무도 정확한 답변을 줄 수 없다. 다만 예전의 경험상 쿼터가 달히면 수속기간의 지연에 큰 영향을 줄 수 있음을 이해해야 한다. 영주권신청을 생각한다면 하루라도 빨리 신청을 하는게 영향을 덜 받을 수 있다.

#### 수속절차와 예상 소요기간

스폰서 고용업체를 결정하면 고용계약을 맺고 관련 서류를 준비하여 우선 주(州)노동사무소에 서류를 접수한다. 노동허가의 첫 단계로 해당 주(州)의 노동사무소에서 기본적인 심사를 받는다. 다음엔 연방노동청으로 이관되어 최종 노동허가를 받게 된다. 간단하게 설명을 했지만, 노동허가가 가장 까다롭고 시간이 많이 걸리는 단계다.

고용업체의 지역에 따라 주 노동허가와 연방허가의 처리 기간이 각각 다르다. 노동청 사이트 (<http://workforcesecurity.doleta.gov/foreign/times.asp>)를 통해 직접 변동사항을 확인할 수 있다. 처리속도가 진전, 제자리, 하물며 후퇴까지 하는 등 일정한 진행을 예상할 수가 없어 답답하게 느껴질 수도 있다.

진행이 잘 되다가 제자리에 맴도는 경우, 수속기간이 오래 걸리던 지역이 하루 아침에 몇 년이 걸렸을 일이 처리되는 경우도 종종 있다. 그렇기에 수속기간을 예측한다는 것 자체가 무리다. 간혹 고용업체와 지역을 정하지 않고 수속기간이 얼마나 걸리냐는 질문을 받으면 참 난감하다.

또 대략적인 수속기일에 맞춰 모든 사업이나 학교, 재산정리를 하는 사람도 있다. 대단히 위험한 일이다. 이민 수속기간을 장담한다는 것은 절대 있을 수 없으므로 신청인 스스로 자주 해당 사이트나 담당자에게 물어서 수속기간의 변동에 따른 이민 계획을 수립?한다.

여기까지 지루하기만 했던 노동허가 수속단계가 끝나면 이민국의 허가를 받는다. 이민허가 단계에서는 수속기간이 이유없이 늦춰지거나 지역적으로 큰 차이가 나는 경우는 없다. 이민허가를 마치면 비자센터를 통해 서류통보 후 국내 수속을 거쳐 주한미국대사관의 영사를 통해 영주권비자를 받게 된다. 최근에는 이민허가 후에도 절차가 복잡해져 시간이 더 걸리고 있다.

미국 이민은 지루한 기다림의 연속이다. 하지만, 영주권을 목표로 세웠다면 취득절차는 반드시 넘어야 할 산이다. 이민담당자인 필자는 이 산을 넘기 위해 철저한 준비를 당부하고 싶다.

첫째, 스스로 장비를 챙기고 산세를 익혀야 한다.

어느 산을 넘을 것인지, 어떤 경로로 갈지, 시간은 얼마나 걸릴 지 미리 알고 계획해야 한다. 지금은 인터넷을 통해 정보를 무궁무진하게 얻을 수 있다. 이민도 예외가 아니다. 이민법 뿐만 아니라 현지의 다

양한 정보는 실제로 이민전문가를 통해 듣는 것보다 더 많을 수 있다. 다만 너무 비약되거나 신빙성 없는 정보로 인해 혼란스러울수 있으므로 정보를 선별할 수 있어야 한다. 믿을 수 있는 전문가의 조언을 통해 확인해 두는 것이 바람직하다.

둘째, 믿을 수 있는 가이드를 선정하는 것이 중요하다.

초행인 산을 혼자 넘을 수 있는지 먼저 생각해 보자. 혼자서 불가능하다고 판단했으면 도움받을 가이드를 정해야 한다. 산길을 안내하는 가이드는 곧 동반자이기도 하다. 능력있고 경험많은 가이드도 중요하지만, 직면한 문제에 정직할 수 있고, 방법을 제시하여 남은 길을 갈 수 있도록 힘을 줄 수 있는 동반자를 선택해야 한다. 덧붙여 강조한다면, 어떠한 위험한 상황에서도 고객을 먼저 배려할 줄 아는 동반자를 선택해야 한다.

미국 이민수속을 하다 보면, 예상치 못한 난관이 생길 확률이 너무나 높다. 그로 인해 시간과 비용의 손실을 볼 수도 있다. 최근에도 이주업체와 고객간의 환불문제로 갈등을 겪는 일을 볼 수 있다.

아무리 부당하고 억울한 상황을 당해도 실제로 환불을 받지 못하는 경우가 많은데, 이유는 대부분의 이주업체가 수속기간과 환불사항에 대해 구체적인 명시를 하지 않기 때문이다. 일단, 문제가 생기면 환불은 계약서를 근거로 받을 수 있다. 업체가 환불할 능력이 없을 경우 보증보험회사를 통해 받을 수 있는데, 이때도 계약서를 근거로 하기 때문에 꼼꼼히 계약서를 확인해야 한다.

계약서의 수정 또는 보완이 필요하다면 요구해서 수정 또는 보완해야 한다. 고객의 입장에서 성의 있는 수속과 비용의 안전성을 약속하는 업체를 선택하는 것이 조금이나마 피해를 줄이는 방법이다. 그리고 선택했다면 믿음을 가지고 미국 정착에 대한 준비를 시작하자.

다음은 단기간의 현지 정착이 가능한 투자이민과 E2소액 투자비자에 대해 얘기해 보기로 하겠다. 이밖에 자세한 정보는 머피컨텐츠 홈페이지([www.worldok.com](http://www.worldok.com))에 가시면 볼 수 있습니다.

< 저작권자 ©머니투데이(경제신문) > 머니투데이 2004-06-11

### [홍콩] 10억원 투자자에 영주권

홍콩 정부는 12일 부동산 또는 금융자산 등을 합해 650만 홍콩달러(10억400만원) 이상을 투자하는 외국인들에 대해 영주권을 부여하기로 했다.

레지나 입 홍콩 보안국장은 이날 침체의 늪에 허덕이는 홍콩 경제를 되살리기 위해 이 같은 내용의 투자 이민 규정을 새로 마련, 오는 7월부터 시행에 들어간다고 밝혔다.

이에 따라 외국인들은 물론 타이완과 마카오 주민, 외국에 살고 있는 중국인들도 영주권 취득이 가능하지만 본토 주민들은 당국이 자금 이전 등을 통제하고 있어 대상에서 제외된다.

서울경제신문 2003-03-12

### 부시, 불법이민노동자 규제 대책 완화 추진

부시 대통령은 이민법 개정안의 구체적인 내용을 곧 발표할 예정이다.

조지 부시 미국 대통령은 수백만명으로 추산되는 불법 이민자에 대해 한시적으로 3년간 합법적 지위를 부여하는 내용을 골자로 이민법을 대폭 개정키로 하고 곧 세부안을 의회에 제출키로 했다고 7일 백악관이 밝혔다.

이민법 개정을 통해 불법체류자에게 합법적 지위를 부여키로 한 것은 오는 11월 대통령 선거에서 재선을 노리는 부시 대통령이 히스패닉 유권자들의 지지를 흡수하는 한편 저임금 노동력을 필요로 하는 기업, 산업계의 수요를 만족시키는 동시효과를 노린 것으로 풀이된다.

현재 미국내에는 약 800만명의 불법체류자가 있으며, 가운데 절반 가량이 멕시코 출신이다.

이민법이 개정되면 이들 불법체류자는 고용주가 고용사실을 입증하는 한 합법적지위를 얻을 수 있는 프로그램에 신청할 수 있게 된다.

이 프로그램에 따라 부여되는 합법적 지위는 일단 3년으로 한정되며 이후 추후연장도 가능하다.

부시 대통령은 그러나 합법적 지위의 연장 기간과 범위 등에 대해서는 구체적으로 밝히지 않을 것으로 보인다.

이와 함께 영주권과 같은 역할을 하는 '그린카드' 발급 건수도 확대키로 했으나 구체적인 규모 역시 공개되지 않을 것이라고 백악관 관계자는 밝혔다.

이 프로그램은 또 합법적 지위를 얻은 불법체류자들의 본국 귀환을 유도하기 위해 미국 체류중에 납부한 사회보장세금을 토대로 본국에서 연금을 수령할 수 있도록하는 인센티브 제도를 포함하고 있다.

백악관 관계자는 이민법 개정을 통해 불법체류자들이 한시적으로 합법적 지위를 얻게 돼 추방의 두려움에서 벗어나 최저임금과 노동권의 보장 등 법의 보호를 받게된다고 강조했다.

백악관은 그러나 불법이민자를 무조건 사면하는 것은 아니라고 강조하면서 이번 프로그램은 한시적으로 운영되며 프로그램 시행이 종료되면 불법체류자는 본국으로 반드시 돌아가야 한다고 밝혔다.

이 프로그램에는 한시적으로 법적 지위를 얻은 외국노동자들이 시민권을 손쉽게 얻을 수 있도록 하는 것은 포함되지 않는다고 백악관은 강조했다.

한편 보수세력과 실업률 증가를 우려하는 중산층 등에서는 이민법 개정에 반대의 목소리를 높이고 있으며 일각에서는 시민권을 얻을 수 없는 '2등 시민'을 대거양산하는 결과를 가져올 것이라는 부정적인 견해도 만만찮다.

이민법이 개정될 경우 지난 86년 이후 가장 큰 폭의 손질이 이뤄지는 것이다.

부시 대통령은 2000년 대선 유세 당시 이민법 개정을 통해 불법이민자 규제 방안을 주장했으나 이듬해 9.11테러가 발생하면서 지난 2년 동안 이 문제에 관해 사실상 항구해왔다. 부시 대통령은 다음주 멕시코를 방문, 빈센테 폭스 멕시코 대통령과 회담할 예정이며 주로 멕시코 불법 이민자들이 큰 혜택을 보게될 이민법 개정 내용을 멕시코방문에 앞서 발표할 예정이다.

(워싱턴 AP/연합뉴스)