다문화사회를 위한 10번째 걸음

영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?

■ 기조발제

〈한국사회 이주민의 유입과 국가의 통제 전략〉

박경태 / 성공회대 사회과학부 교수

〈영주자격 전치주의 도입의 문제점〉

소라미 / 공익변호사그룹 공감 변호사

■ 토론

이기흠 / 법무부 국적난민과 사무관

김애경 / 여성가족부 다문화가족지원과 사무관

소모뚜 / 정치적 난민, 버마행동 한국 총무

이호형 / 서울조선족교회 목사

마붑 알엄 / 영화감독

강혜숙 / 대구이주여성인권센터 대표

● **일 시 : 2012년 11월 30일(금) 오후 3시~6시**

● **장 소 : 국회귀빈식당 별실**

● **주 최 : 국회다문화사회포럼 '다정다감'**

이주민의 안전한 삶을 위한 연대회의(전국 74개 단체 참여)

전국이주여성쉼터협의회

▮ 차 례 ▮

● 발제문

한국사회 이주민의 유입과 국가의 통제 전략
박경태 (성공회대학교 사회과학부 교수) ····· 5

이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토
소라미 (공익변호사그룹 공감 변호사) ····· 15

● 토론문

이기흠 (법무부 국적난민과 사무관) ····· 33
김애경 (여성가족부 다문화가족지원과 사무관) ····· 43
소모뚜 (정치적 난민, 버마행동 한국 총무) ····· 51
이호형 (서울조선족교회 인권센터소장) ····· 53
마붑 알엄 (영화감독) ····· 59
강혜숙 (대구이주여성인권센터 대표) ····· 61

[기조발제]

한국사회 이주민의 유입과 국가의 통제 전략

박 경 태

성공회대학교 사회과학부 교수

한국사회 이주민의 유입과 국가의 통제 전략[1)]

박경태 (성공회대학교 사회과학부)

1. 이주의 세계화와 한국의 상황

인류의 역사는 이동의 역사라고 할 수 있다. 약 20만 년 전에 아프리카에서 탄생한 현생인류는 7만5천 년 전에 동아프리카로 이동을 시작했고, 5-6만 년 전에 동아프리카에서부터 중동, 유럽, 인도, 오스트레일리아, 그리고 2만 년 전에는 아메리카로 이동을 했던 것으로 추정된다. 이들은 이미 살고 있던 지역에서 사냥감이 점점 줄어듦에 따라 새로운 영역을 탐색하면서 1년에 불과 몇 킬로미터씩 이동했을 것으로 보인다. 이동은 생존을 위해 필수적인 삶의 방식이었던 셈이다.

비록 인류가 지난 수십만 년 동안을 끊임없이 이동해왔다고는 하지만, 우리가 오늘날 이야기 하고 있는 이주는 근대 이후에 발생한 이동에 뿌리를 두고 있다. 500여 년 전에 유럽이 신대륙을 발견한 이후로 수많은 사람들이 아메리카뿐만 아니라 아시아와 아프리카로 이주하기 시작했는데, 여기에는 자발적인 이주와 노예무역, 계약노동 등의 다양한 형태들이 포함되어 있다. 산업혁명과 식민지배라는 두 현상은 19세기 이후로 국제이주를 더욱 활성화시켰고, 20세기 이후의 세계화는 이런 현상이 지속되게 하는 힘이 되고 있다.

한국도 이러한 흐름에서 예외가 아니다. 이미 140만 명의 외국출신 거주자와 함께 살고 있는 사회가 된 한국에서 다문화는 상징적인 구호에 그치는 것이 아니라 이주가 일상화된 우리의 현실을 보여주는 가장 일반적인 표현으로 자리를 잡았다. 한껏 달아오른 다문화의 열풍을 보면, 단일함을 자랑으로 얘기하던 과거 시절로 돌아가기는 어려울 것처럼 보인다. 하지만 다문화와 관련해서 엄청난 예산이 투여되고 수많은 프로그램들이 다문화라는 이름으로 진행되고 있는 상황이 그리 편한 것만은 아니다. 한쪽에서는 다문화가 넘쳐나지만 그것은 국제결혼 이주여성 및 그 가족과 연계될 때에만 작동할 뿐, 다른 이주민들은 여전히 뒷전에 놓여있다. 이주민 정책을 다문화주의에 입각해서 펼치겠다고 선언했지만, 이주노동자들과 관련된 정책은 기본적으로 변한 것이 없다. 가장 큰 쟁점이 되고 있는 미등록 이주노동자 문제는 어느 틈엔가 감춰져가고 있고, 인권 차원에서 다뤄져야 할 그들의 권리는 존재할 공간을 찾지 못하고 있다. 늘어가는 난민 및 난민지위신청자들의 문제는 여전히 남의 문제인 것처럼 우리 시선을 비켜가고 있다.

1) 완성된 글이 아니므로 아직 인용하지 말아주시기를 부탁합니다.

선진국 출신의 '경쟁력' 있는 외국인에 대한 대접과 '평범한' 이주노동자 사이의 간격은 커져가고, 결혼이주여성과 관련된 문제들은 여전히 드러나지 않고 있다.

다문화에 대한 관심과 목소리가 커져가지만 정작 당사자인 이주민들의 목소리는 잘 들리지 않는다. 다문화를 통합과 질서유지를 위한 도구로서 바라볼 뿐, 그 도구를 사용해서 이루려는 것이 무엇인지에 대한 그림은 그려지지 않은 채 그것이 중요하다고 강조하는 목소리만 드높다. 지금과 같은 방식의 다문화를 강조할수록 이주민은 주체가 되기보다는 타자화되어 간다.

2. 새로운 이민과 새로운 대응방식

국제이주는 1980년대부터 본격적으로 증가하기 시작했다. 당시의 탈냉전 움직임 속에서 발생한 지역분쟁으로 수많은 난민들이 발생했고, 이 무렵에 본격화된 세계화의 물결은 각국에서 경제적 불평등의 심화와 빈곤 확대를 초래해서 대량 이주를 낳았다. 이에 따라 1965년에 약 7,500만 명이던 전 세계의 총 이민자(외국인과 외국출생거주자의 합계) 숫자는 2000년에는 1억 5,500만 명으로 급증했다. 그런데 이 숫자는 10년이 지난 2010년에도 전 세계 인구의 약 3%인 1억5,000만 명 수준에 머무르고 있다. 비록 이 수치가 매우 큰 것이기는 하지만 대체로 2000년 이후에 비슷한 수준에서 유지되고 있음을 알 수 있다. 왜 그럴까? 80년대 이후로 국제이주가 활발해졌는데도 불구하고 2000년 이후로 전체 이민자의 숫자가 비교적 일정하게 유지되는 이유는 무엇일까? 이것은 이민수용국의 경제불황과 밀접한 연관이 있다. 세계화의 여파로 경제적 어려움에 처한 저개발국의 경제가 더욱 악화되어 가면서 가난한 나라에서 국제이주를 원하는 대기자 숫자는 늘어가지만, 이들을 받아들일 국가들에서는 이민 규제가 점차 심화되고 있으며 이민자에 대한 부정적 시각도 퍼져가고 있다. 세계화로 인해서 자본은 국경을 자유롭게 넘어 이동하지만 사람의 이동은 오히려 어려워져 가며, 이런 상황은 불법적인 이주를 부추기게 된다.

한국도 여기에서 예외가 아니다. 비록 지금은 낮아졌지만, 고용허가제의 실시 직전에 전체 이주노동자 중에서 미등록자의 비율이 80%에 이르렀던 것은 한국 정부의 정책 실패에도 원인이 있지만, 세계적으로 확산되어 가는 추세(이주 희망자의 증가와 규제의 강화)와도 밀접한 연관이 있다. 불법적이거나 비정상적인 국제결혼중개의 문제가 근절되지 않는 것도 같은 맥락이라고 이해할 수 있다. 한쪽에서는 결혼이라는 이동방법을 이용해서라도 이주를 감행해야 하는 사람들이 존재하고 다른 한쪽에서는 양극화에 따른 경제적 몰락으로 결혼시장에서 외면당한 사람들이 존재하는 상황에서, 이 양자 사이에서 이윤을 추구하는 기제가 만들어지는 것은 어떻게 보면 당연한 결과라고 할 수 있다.

새로운 이민의 특징은 새로운 이동경로를 의미하기도 한다. 과거의 이동은 대체로 기존의 역사적 관계가 있던 나라들 사이에서 이뤄지는 경향이 있었다. 즉, 인접 국가

들 사이의 이동(멕시코와 미국), 식민지와 식민모국 사이의 이동(인도와 영국), 정치적 특수 관계국들 사이의 이동(한국과 미국) 등이 이에 해당한다. 그러나 최근의 이민은 그와는 무관한 새로운 경로들이 만들어졌다. 여기에는 새로운 이민 수요가 만들어진 나라로의 이동, 이동이 수월한 나라들 사이의 이동, 규제가 상대적으로 느슨한 나라로의 이동, 비용이 덜 드는 나라오의 이동 등이 포함된다. 한국이 이민 유입국이 된 것은 바로 이런 이유 때문이라고 할 수 있다. 새로운 이민은 새로운 사회현상을 낳게 되고 이것은 기존의 사회통합 방식으로 대처할 수 없게 되므로 새로운 방식을 필요로 하게 되는데, 지난 몇 년 간 다문화주의가 각광을 받아온 데에는 이런 이유가 있었다.

새로 사회 성원이 된 사람들을 대하는 방식으로 차별/배제정책이나 일방적인 동화정책이 갖는 문제점을 비판하면서 다문화정책의 우월성을 주장하는 것이 주목을 받아왔다. 그러나 한국에서는 요즘 정책이나 이념으로서의 다문화주의가 찬양되고 있지만, 이민과 관련해서 다양한 문제들을 먼저 경험한 나라들에서는 다문화에 대한 도전과 반격이 이어졌다. 미국에서 2005년 12월에 통과된 새 이민법은 불법체류자들을 중범죄자로 취급하는 내용을 담고 있다. 구체적으로 살펴보면 이들을 고용한 사업주에 대한 처벌, 도와주는 교회나 종교단체에 대한 처벌, 미국과 멕시코 사이의 국경선에 새 장벽 설치 등이 포함되어 있으며, 이런 내용들은 그동안 점차 강화되어 온 각 주들의 이민규제 강화조치들과 일맥상통하고 있다.

2005년의 '방리유 소요 사태'에서 본 것처럼 프랑스에서는 이민의 치안문제화 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 변두리 낙후 지역은 우범지역이 되어가고 있고, 마침 이곳들이 무슬림들이 많이 거주하는 지역이라는 점과 겹쳐서 이슬람혐오증과 테러 공포가 이민자에 대한 낙인을 낳고 있다. 이런 현상은 이민에 대한 규제강화를 낳아서 가족 재결합의 조건 강화, 10년 체류 시 자동 국적부여제도의 폐지, 장기 체류를 위해 불어능력과 '공화국 가치' 존중에 관한 의무시험제도 등으로 이어졌다.

독일에서는 일명 '무슬림 시험'이라고 불리는 시민권 취득시험이 있다. 이민자의 상당수가 무슬림인 주에서 실시하는 이 시험은 '9.11테러는 테러리스트의 소행인가, 자유의 투사들의 투쟁인가'와 같은 모욕적인 질문에 답을 해야 한다. 보수정당 소속인 메르켈 총리가 2010년에 "다문화사회 건설은 완전히 실패했다"고 발언한 것은 궁극적으로 선별적 이민과 이민규제 강화를 의도한 것으로 여겨진다.

독일이나 프랑스에 비해서 다문화적 요소를 많이 담고 있던 영국도 점차 규제강화 쪽으로 방향을 바꾸고 있다. 원래 대영제국 시절의 영국 관련 지역에서 온 이민자들이 많았던 영국은 1960년대 초부터 영연방 출신자들을 포함해 이민규제정책을 채택하기 시작했다. 여러 차례의 개정을 통해 매우 인종주의적 성격에 기초한 이민규제가 강화되어 왔는데, 결국 내용을 보면 비백인들 보다는 백인 중심으로 이민을 받아들이는 방향으로 가고 있다. 난민 관련 법에 따라 가급적 난민을 적게 받아들이고 있으며, 난민에게 주는 자녀수당, 주택보조, 복지혜택 등도 없어졌으며, 테러 관련 법안들의 통과에 따라 이민규제는 갈수록 강화되고 있다.

3. 한국 다문화주의의 문제들

그런 분위기 속에서도 한국은 다문화를 우리 미래를 위한 새로운 대안이라고 찬양하고 있다. 그러나 무조건적이고 고민이 없는 다문화가 우리의 미래가 될 수 있는가라는 점도 우려스럽지만, 그나마도 '우리 방식의 다문화'는 여러 가지 문제를 안고 있다. 한국의 다문화주의가 안고 있는 첫 번째 문제는 우리의 다문화를 위한 노력이 다문화적이라기 보다는 단일문화적이며 내용상으로 볼 때 동화주의와 다르지 않다는 것이다. 예를 들어 중앙정부와 지방자치단체들, 그리고 각종 기관에서 실행하고 있는 다문화 관련 사업들의 내용을 들여다보면 이주여성들의 적응을 위한 한국어교육과 한국문화 배우기 등이 매우 많다는 것을 알 수 있다. 물론 이주해온 사람들이 한국 문화를 배워서 잘 적응할 수 있게 도와주는 것 자체에는 아무 문제가 없다. 거기에는 '한국 정착 지원프로그램'이라는 이름을 붙여서 아예 더 많은 예산이 지원되어도 좋다. 그러나 정책의 내용이 거기에서 그친다면 그것은 다문화주의가 아니라 동화만을 추구하는 단일문화정책이 되고 만다. 다문화주의의 핵심은 한 사회나 국가 안에 여러 문화가 존재한다는 사실을 받아들이고 각 문화의 고유 가치를 존중하는 것이다.

두 번째 문제는 대상을 차별하는 다문화라는 점이다. 한국 땅에 살고 있는 이주자 중에서 가장 큰 집단은 이주노동자들이다. 한국의 인구구조와 산업구성을 고려해보면 이주노동자의 숫자는 줄기는커녕 앞으로 더욱 늘어날 전망이어서 향후 정책은 이주노동자가 노동이민자로 전환될 가능성을 염두에 두고 만들어져야 하는 실정이다. 그러나 정부의 다문화정책의 주요 대상은 결혼을 해서 온 사람, 그것도 여성이주자(및 그 가족들)만을 대상으로 하고 있다는 인상이 짙다. 비록 결혼이주여성의 숫자가 20만을 헤아리고 다문화가정 아동들의 출생이 늘어나고 있는 것은 사실이지만, 이주노동자를 비롯해서 외국국적 동포, 빠른 속도로 늘어가고 있는 외국인 유학생, 난민 및 난민지위신청자, 북한이주민 등 그 보다 훨씬 더 많은 수의 다른 이주민들이 존재하고 있는 것도 사실이다. 이런 현실은 뒷전에 두고 이주여성들을 위한 정책만이 쏟아져 나오는 것은 바람직하지도 않거니와 다문화적이지도 않다. 한쪽에서는 '베트남에서 시집와서 고생하는 착한 농촌 며느리'로 정형화된 불쌍한 이주여성들을 위한 정책이 실행되지만, 다른 쪽에서는 미등록이주노동자들에 대한 강력한 단속과 추방이 진행되고 있는 현실은 대상 집단에 따라 차별하는 분할통치의 전형을 보여준다.

세 번째 문제는 문화에만 초점을 맞춘 다문화라는 것이다. 우리는 인간관계를 구성하는 영역을 대체로 정치・경제・사회・문화 등으로 나눠서 조망한다. 각 영역은 인간이 사회에서 살아가는 데에 필수적인 사안들을 포함하고 있는데, 예를 들어서 우리는 사람들 사이에 있을 수 있는 갈등을 조정하기 위해서 정치 영역을 필요로 하고, 먹고 사는 문제를 해결하기 위해서 경제 영역을 필요로 하고, 건강과 복지를 위해서 사회 영역을 필요로 한다. 그러나 한국의 다문화주의는 이런 모든 문제들의 중요성은 무시하고 오직 문화에만 관심을 기울이고 지원을 하고 있는 인상을 준다. 이주자들이

한국말을 배우는 것도 중요하지만, 자기의 이익을 대변할 수 있는 정치적 권리를 갖고 법으로 규정된 복지 혜택을 받는 것도 중요하다. 결혼이주 여성이 김치 담그기를 배우는 것도 중요하지만, 취업에서 차별을 받지 않고 노동에 대한 정당한 대가를 받는 것도 중요하다. 다문화주의를 문화 영역에만 국한된 행정조치로 이해하면 이주자들이 겪고 있는 계층과 계급의 문제를 제대로 바라보지 못하게 된다. 현재 한국의 이주민 집단은 사회의 낮은 위치를 차지하는 사람들로 채워져 가고 있고, 지리적으로나 계급/계층적으로 사회의 변두리에 자리를 잡아 가고 있다. 이런 현실을 무시한 채 이주민을 그저 말이나 배우고 가끔씩 이국적인 축제에만 등장하는 존재로 전락시킨다면 우리 다문화주의의 미래는 어둡다.

마지막으로는 구조의 변화에는 무관심한 채 의식의 변화만 추구하는 계몽이 중심이라는 것이다. 사회가 변해가기 위해서는 사람들의 의식변화도 필요하지만, 그에 걸맞은 구조와 제도의 변화도 필요하다. 차별을 하지 말고 따뜻하게 대해주자는 구호를 외치는 것도 중요하지만, 사람들의 선의에 간절히 호소하는 것 이외에 차별을 하면 안 되도록 제도를 만드는 것이 필수적이다. 소수자가 차별을 당하는 이유는 차별하는 사람이 나쁜 사람이기 때문이라기보다는 다수자가 자기 기득권을 지키기 위해서 소수자를 배제하는 것 때문에 발생하는 측면이 많다. 따라서 건강한 사회라면 구성원 전체가 배제되지 않고 골고루 권리를 누릴 수 있도록 제도를 만들어야만 한다. 현재 한국사회가 실행하고 있는 남녀고용평등법, 장애인차별금지법, 고용상연령차별금지법 등은 해당 소수자들이 차별받지 않고 살아갈 수 있게 하기 위해서 만들어진 것들이다. 이주와 관련된 소수자들이 차별받지 않게 인종차별금지법의 제정도 필요하고, 모든 소수자들에 대한 차별을 금지하는 포괄적인 차별금지법의 제정도 필요하다.

4. 신인종주의의 경향들

이민과 관련된 현상들을 먼저 경험한 국가들에서 반이민정서가 높아가는 것에 비하면 한국의 상황은 적어도 아직까지는 비교적 우호적인 시각이 존재하는 편이라고 할 수 있다. 비록 동정심을 유발하는 유치한 수준이기는 하지만 미디어에서 이주민을 비추는 시선도 반감을 자아내는 방식과는 차이가 있다. 시민사회에서도 이주민을 지원하는 단체들이 많이 있다는 점은 이주민과 선주민 사이의 관계가 적대적이지 않음을 보여주는 것이다. 그런데 최근 들어서 이런 전체 분위기에 반대되는 흐름들이 등장했다. 이들은 다문화를 반대하는 모임들, 이주노동자를 반대하는 모임들, 국제결혼을 반대하는 모임들인 셈인데, 주로 온라인 활동을 통해서 움직이던 단체들이 점차 오프라인에서도 활동을 활발하게 하고 있다. 이 단체들은 서구 국가들에서 볼 수 있는 반이민자단체들과 성격상 비슷한 내용을 담고 있는, 일종의 극우성향의 집단들이라고 할 수 있다.

극우집단의 의견을 요약해보면 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 이주민의 증

가가 선주민에게 피해가 간다는 것이고, 둘째는 결국 한국적 가치의 파괴로 이어진다는 것이다. 첫 번째인 피해는 다시 경제적인 피해와 국제결혼 관련 피해로 나눠볼 수 있다. 경제적인 피해를 주는 이주민은 주로 이주노동자를 의미하는데, 이들 때문에 일자리를 빼앗겨서 실업자가 되었다는 점, 이들의 저임금 때문에 전체적인 임금이 하락해서 살기 어려워졌다는 점, 이들의 해외 송금으로 외화유출이 일어나고 나라 경제가 어려워졌다는 점, 더 높은 차원으로 산업구조가 조정되는 것을 막는다는 점을 지적한다. 대체로 이런 주장은 개인이 처한 상황과 구조적 변화를 혼동하기 때문에 나타난다.

실업률이 상승하고 고용안정성이 위협받고 있는 것은 분명한 사실이다. 하지만 이것은 이주노동자가 왔기 때문에 나타나는 현상이 아니라 신자유주의적 세계화에 따른 기업 환경의 변화와 기업의 구조조정의 결과 때문에 나타나는 현상이다. 이윤추구를 목적으로 하는 기업은 새로 발견한 값싼 노동력을 이용하기 위해서 가능한 모든 수단을 동원해서 공장을 해외로 이전하고 있으며, 그 결과는 내국인의 실업 증가로 나타난다. 이주노동자가 와서 일하는 곳은 내국인노동자가 가지 않는 곳이어서 일자리를 빼앗은 것이 아닌데도 분풀이를 거기에 하고 있는 셈이다. 물론 일부 업종에서 일자리 경쟁관계가 형성된 곳들이 있는데, 건설노동(남성의 경우)과 돌봄노동(여성의 경우) 분야가 바로 그것이다. 그런데 이 부분들은 일반적인 이주노동자들과 중첩되는 곳이 아니라 주로 동포노동자들과 중첩되는 곳이다. 그러나 동포노동자들이 내국인노동자와 경쟁관계에 놓이게 된 이유는 그들이 와서 일을 하도록 지속적으로 주장하고 로비를 한 기업들의 노력 때문이었다. 기업들의 희망에 따라 동포노동자들이 낮은 임금으로 일을 하게 된 것인데, 결과적으로는 노동자들끼리 경쟁을 하게 된 셈이다. 동포노동자와 관련된 문제는 우리가 재외동포를 어떻게 바라 볼 것인가의 문제와 연결되어 있다. 즉, 범 한민족의 정의에 따라 그들을 우리의 일부로 볼 것인가 아니면 그저 외국인으로 볼 것인가의 문제를 함께 고민해야 한다.

국제결혼 관련 피해의 경우도 비슷한 측면이 있다. 한국인 남성중에서 국제결혼과 관련해서 피해를 본 사람이 있다는 것은 분명한 사실일 것이다. 그런데 개인이 당한 피해의 원인이 구조의 문제에서 발생한다는 시각을 갖기 보다는 이주여성을 악마화하는 방식으로 해결하려는 것은 올바른 방식이 아니다. 사랑해서 결혼하거나 적어도 상대에 대한 이해에 기초해서 하는 결혼이 아니라 며칠 만에 쇼핑하듯 이뤄지는 결혼을 통해 '정상적인' 가족을 만들겠다는 황당한 발상하는 사람이 있는 한 피해는 계속 발생할 수밖에 없다. 여기에 무책임하고 비정상적인 브로커들까지 개입되면 문제는 피해가기 어렵다. 필요한 것은 국제결혼에 대한 환상을 깨고, 바람직한 결혼에 대한 노력이 기울여지고, 그것을 이어주는 구조의 개선이지, 이주여성을 악마화하는 것이 아니다.

두 번째인 한국적 가치의 파괴는 좀 더 큰 문제를 안고 있다. 반이민자단체들의 온라인 홈페이지들은 스스로가 인종주의자가 아님을 명시하고 있거나 외국인 혐오에 해당하는 글을 쓰지 못한다고 규정하고 있다. 그러나 내용을 살펴보면 노골적인 인종주의를 나타내거나 아니면 소위 아름다운 '우리 문화'를 강조하는 신인종주의에 불과함

을 알 수 있다. 이주민의 증가는 우리 문화와는 다른 문화를 가진 사람들의 증가를 낳고, 이것은 애국심이 의심스러운 사람들의 증가를 낳고, 그래서 결국 한국 고유문화의 파괴로 이어진다고 말한다. 노골적으로 인종에 기초한 차별을 할 수 없는 상황에서 문화에 기초한 차별(또는 차이의 강조)은 매우 설득력 있는 것처럼 보인다. “우리의 문화가 있고 너희의 문화가 있으니 각자의 나라에서 각자의 문화를 소중하게 간직하자”는 프랑스 극우파의 논리는 이민자 추방의 강력한 근거로 활용되고 있다. 한국인 부인을 쉽게 버리고 부인을 네 명까지 둔다는 논리로 방글라데시나 파키스탄 남자들에 대한 비난은 오히려 점잖은 편이고, 무슬림들이 한국 여성들을 이슬람화하고 한국에 이슬람국가를 건설하려 하고 나아가 폭탄테러가 빈발하게 된다는 얘기까지 가게 되면 신인종주의의 결정판에 이르게 된다.

문제는 이런 주장들이 영향력을 갖는다는 점이다. 유럽 각국에서 반이민정서를 자극하는 극우정당들이 하층 노동계급의 지지를 얻어 힘을 갖게 되면서, 보수정당은 물론이거니와 중도 및 좌파정당들도 “이민자 때리기”나 “이슬람 죽이기”의 시늉을 내야만 지지표를 얻을 수 있다는 의식을 하게 되고 실제로 일정하게 이민규제를 수용해가고 있다. 한국의 상황에 크게 봐서 같은 맥락에 놓여있는 것으로 보인다. 극우단체들은 다문화주의를 반대하며 이민자에 대한 공격을 시도하고 이민규제의 목소리를 높여가고 있다. 정치권은 이를 무시하기 어렵기 때문에 이것을 수용하는 일정한 시도를 하게 되고, 이런 시도는 정책에 반영되기 시작한다는 맥락이다.

5. 조화로운 세상을 위하여

그렇다면 제대로 된 미래를 위해서 어떤 방향으로 가야할까? 첫 번째는 ‘함께’ 또는 ‘통합’이라고 할 수 있다. 현재 진행 중인 다문화 관련 프로그램들 중에는 다문화에 해당하는 사람들만을 따로 모아서 진행하는 것들이 꽤 많다는 인상을 받는다. 다문화특별학급, 다문화학교, 다문화합창단 등에서 보는 것처럼 제목부터 특정한 사람들만을 모아서 진행되는 프로그램들이라는 인상을 주고, 실제 내용도 그런 경우가 많다. 그러나 이런 것들은 다문화에 해당하는 사람들이 마치 ‘우리’와는 다른 존재인 것처럼 여겨지게 만들 수 있다. 물론 차별 때문에 따로 떼어서 할 수밖에 없을 수도 있다. 한국어 능력이나 문화 차이 때문에 그럴 수밖에 없는 경우도 있다. 그러나 그런 상황 때문에 부득이하게 별도의 프로그램을 하더라도 궁극적인 지향점은 통합이어야 한다. 함께 하기 위한 징검다리의 역할이어야 한다는 의미다. 징검다리 프로그램을 통해서 부족하거나 필요한 부분을 보완한 후에는 모두가 있는 곳으로 돌아갈 수 있도록 해야 한다는 의미다. 현재 다문화와 관련된 프로그램을 진행하고 있는 기관들이 매우 많이 있다. 그러나 일부 기관들은 다문화에 해당하는 사람들만을 대상으로 프로그램을 진행하고 있어서 다른 이웃들과 분리될 가능성도 있다.

두 번째는 이주와 다문화를 한국 사회 전체의 정의 문제와 연결해서 바라보는 것이다. 우리는 이주와 다문화를 마치 독자적인 영역인 것처럼 바라보는 경향이 있다. 그러나 이것은 우리 사회의 모든 영역과 불가분의 관계를 갖는 것이고, 전체 사회와 유기적으로 연결되어 있는 것들이다. 그렇기 때문에 이주와 다문화와 관련된 문제들만을 따로 떼어서 열심히 고민하고 지원하고 프로그램을 시행하는 것만으로는 이 문제들이 잘 해결되지 않을 수도 있다. 예를 들어 이주민만 따로 떼어서 지원하는 예산이 늘어나고 저소득층 중에서 저소득 이주민만 지원하는 프로그램이 늘어난다면, 한정된 복지 예산에서 기존의 일반 저소득층을 위한 예산은 줄어들 수밖에 없다. 중요한 것은 이것을 줄여서 저것을 지원하는 것이 아니다. 지원이 필요한 국민 모두에게 충분한 지원을 할 수 있도록 복지 예산을 확충하는 것이 중요하다. 분배정의가 잘 실현되는 나라에서는 사회적 갈등이 훨씬 줄어든다. 이주와 다문화와 관련된 문제들을 잘 해결해가기 위해서는 한국 사회 전체가 정의로운 사회가 되어야 한다. 부자들만을 위하는 정부가 아니라 평범한 모든 국민들을 위한 복지를 지향하는 정부가 필요하다.

세 번째는 '인간의 권리'와 '국민의 권리' 사이의 관계를 새롭게 바라보는 것이다. 물론 이미 귀화를 통해서 한국 국적을 취득한 사람이라면 두 개의 권리가 당연히 모두 보장되므로 고민을 할 필요도 없다. 문제는 아직 외국인의 신분으로 있는 이주민의 경우다. 대한민국헌법 제6조 제2항은 '외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다'고 규정하고 있으므로, 한국이 비준·공포한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 외국인의 지위를 규정하고 있을 경우 이는 국내법과 동일하게 적용되어야 한다. 물론 외국인에게 언제나 내국인과 동일하게 기본권이 보장될 수는 없지만, 외국인도 일정한 범위의 기본권에 대하여는 그 보장의 주체가 될 수 있다. '국민의 권리'에 속하는 기본권은 외국인에게 당연히 보장된다고 할 수 없지만, '인간의 권리'에 속하는 기본권은 보장되어야 한다. 두 권리 사이의 거리가 멀수록 외국인의 인권은 축소되어 가는데, 그것이 갈수록 폭넓게 해석해가는 인권개념의 일반적 해석방식과 충돌이 없는지, 장기체류를 해가는 사람들에게 꼭 그런 방식으로 적용해야 하는지를 생각해볼 필요가 있다.

마지막으로는 이주의 현실을 직시하는 것이다. 이미 국제이주는 개인이나 집단이 찬성하고 반대하는 것에 따라 결정되는 수준을 넘어선 문제가 되었다. 국가 수준의 출산율, 노동력 부족률, 사회보장 분담인구의 확보율 등이 이주민의 수요량을 결정하고 있으며, 새롭게 재편된 세계질서는 이주의 유동성을 더욱 높여감으로써 국제이주를 일상의 문제로 만들고 있다. 막는다고 덜 오는 게 아닌 상황, 어차피 필요한 만큼은 올 수밖에 없는 상황이 되었다는 의미다. 이런 상황에서 국가의 새로운 구성원이 출생에 의해서만 충원된다는 생각은 환상에 불과하게 되며, 이주를 통해서 충원되는 사람들도 우리 사회의 동등한 성원이 되어야만 한다는 인식의 전환이 필요하다. 올 수밖에 없는 사람들이 성원이 되는 것을 어렵게 만드는 것이 모두를 위한 이익이 되는가에 대한 진지한 고민이 필요하다.

[기조발제]

이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토

소 라 미

공익변호사그룹 공감 변호사

이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천과 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토

소라미 (공익변호사그룹 공감)

1. 이주민에 대한 귀화·영주 제도의 변천

가. 국적법의 변천

1948년 12월 20일 제정된 국적법은 부계혈통주의와 속인주의를 원칙으로 채택했다. 이중국적과 영주권을 인정하지 않았다. 부계혈통주의와 속인주의는 1997년까지 유지되었다. 혈통에 근거한 국민 정체성과 강력한 속인주의의 적용에도 불구하고 한국 정부는 해외 동포 특히 구 사회주의 국가 출신의 해외 동포에 대하여는 시민권 배제의 원칙을 유지해왔다. 이 배제의 원칙은 1999년 「재외동포 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제정 시에도 반영되었다. '재외동포'에 대한 정의에서 구 사회주의권 국가(구 소련, 중국) 출신의 재외동포를 배제하도록 규정했던 것이다. 결국 헌법재판소로부터 평등권 위배 위헌 판결을 받은 후에야 재외동포에 대한 정의 규정은 개정되었다.[1] 그러나 재외동포에게 부여하는 F-4 체류자격의 대상에서 단순노무행위에 종사하는 동포를 제외함으로써 소득과 계층을 기준으로 한 재외동포에 대한 차별적인 포섭과 배제 정책은 여전히 유지되고 있다.

1997년에는 부계혈통주의를 원칙으로 하던 국적제도가 부모 양계혈통주의로 변화되었다. 1970년대부터 가족법이 지니고 있는 가부장적 요소를 제거하기 위해 싸워온 여성운동의 결과였다. 나아가 2004년에는 혼인에 기한 간이귀화 요건을 완화하여 국적법 제6조 제2항에서 제3호와 제4호를 신설하여 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었거나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자인 경우에도 국적 취득의 기회가 부여되었다.[2] 혼인 이주자가 본인의 귀책사유 없이 혼인관계가 파탄 났음을 법적으로 증명

---

1) 헌법재판소 2001. 11. 29. 자 99헌마494 결정【재외동포의출입국과법적지위에관한법률제2조 제2호위헌확인】

2) 국적법 제6조 제2항
제3호 '제1호 또는 제2호의 기간을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한

할 수 있는 경우에는 한국에서의 체류와 귀화신청이 가능하게 된 것이다. 2000년대 한국인 남성과 외국인 여성 간의 국제결혼이 급격히 증가했으나, 개인적·사회적으로 준비되지 않은 상태에서 속성으로 이루어진 국제결혼은 종종 가정폭력, 조기 혼인 파탄 등의 파국을 맞이했다. 한국인 배우자의 가정폭력에 의해 결혼이주여성이 사망하기를 몇 차례, 국내 이주민인권단체와 여성인권단체가 결혼이주여성의 취약한 법적 지위의 보장을 지속적으로 문제제기한 결과였다.

한편 2010년 5월 국적법 개정으로 복수국적의 보유가 일부 허용되었다. 법무부는 법 개정의 취지를 "엄격한 단일국적주의 아래에서 복수국적자에 대하여 규제 일변도로 되어 있는 현행 규정을 국제 조류와 국익에 부합되는 방향으로 복수국적을 제한적으로 허용"하고자 한다고 설명했다. 이에 따라 국적취득자 중 ①혼인관계를 유지하고 있는 결혼이민자, ②대한민국에 특별한 공로가 있거나, 우수 외국인재로서 특별귀화한 자, ③국적회복허가를 받은 자로서 특별한 공로가 있거나, 우수 외국인재로 인정되는 자, ④해외입양 되었다가 우리 국적을 회복한 자 등은 대한민국 국적을 취득한 후 외국국적을 포기하지 아니하고 국내에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 서약만 하면 대한민국 국적이 상실되지 아니하도록 했다. 또한 우수인재에 대한 귀화 요건을 완화하는 규정을 신설했다.(법 제7조제1항제3호) 우수 외국인 인재를 유치하여 국가경쟁력을 강화하고자 국익에 기여할 수 있는 우수 외국인재의 경우 국내 거주기간 요건 없이 귀화할 수 있도록 완화한 것이다.

나. 영주자격 제도의 변천

영주(F-5) 체류자격은 2002년 도입되었다. 2001년 화교의 법적지위 개선을 주목적으로 정대철의원이 대표 발의한 「장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안」이 입법에 실패하면서, 그 체류 자격만이 2002년 「출입국관리법」에 신설된 것이다. 국민 및 영주자격자의 배우자, 난민, 고액 투자자, 그리고 그들의 미성년 자녀가 신설된 영주자격을 신청할 수 있는 외국인으로 포섭되었다. 이후 출입국관리법 시행령 개정을 통해 대한민국 특별 공로자(2003. 5. 개정), 과학·경영·교육·문화·예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력을 소유한 자(2005. 7. 개정) 등이 영주자격 대상으로 추가되었다. 동시에 외국 투자자에 대하여는 투자금액과 거주기간에 있어서 영주자격의 취득 요건을 완화하는 조치를 지속적으로 취했다.

민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자로서 제1호 또는 제2호의 잔여기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자',
제4호 '1호 또는 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호 또는 제2호의 기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자'

한편 영주(F-5) 자격이라는 새로운 비자 타입은 신설되었으나 '영주권'이라고 할 권리의 실체는 없었다. 다만 「재한외국인 처우 기본법」에서는 다음과 같이 '영주권자'라는 규정을 사용하고 있으나, 그 법적 지위의 구체적 내용은 입국, 체류와 경제활동의 보장을 선언적으로 언급하고 있을 뿐이다.

> 제13조(영주권자의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 대한민국에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 가진 외국인(이하 "영주권자"라 한다)에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리, 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.
>
> ② 제12조제1항[3]은 영주권자에 대하여 준용한다.

이외에 영주자격자를 명시적으로 언급하고 있는 법률로는 「출입국관리법」과 「공직선거법」, 「주민투표법」이 있고, 그 내용은 강제퇴거를 제한하여 체류의 안정성을 보장하는 것과 주민투표권과 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권(피선거권 제외)를 부여하는 것이다. 또한 영주외국인은 원칙적으로는 「국가공무원법」 상의 공무원이 될 수 없는 것으로 해석된다.[4]

2. 현행 영주자격에 대한 검토

영주자격은 국적법상의 국적취득 요건[5]과 동일하거나 또는 보다 엄격한 기준을 제

---

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

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

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

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

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

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

1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것

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

〈 출입국관리법 시행령 별표 1. 영주자격(F-5) 〉

법 제46조제1항 각 호의 강제퇴거 대상이 아닌 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 대한민국 「민법」에 따른 성년이고, 본인 또는 동반가족이 생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추는 등 법무부장관이 정하는 조건을 갖춘 사람으로서, 주재(D-7)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람

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

다. 「외국인투자 촉진법」에 따라 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국투자가로서 5명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람

라. 재외동포(F-4) 체류자격으로 대한민국에 2년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람

마. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제2호의 외국국적 동포로서 「국적법」에 따른 국적 취득 요건을 갖춘 사람

바. 종전 「출입국관리법 시행령」(대통령령 제17579호로 일부개정되어 2002. 4. 18. 공포·시행되기 이전의 것을 말한다) 별표 1 제27호란의 거주(F-2) 체류자격(이에 해당되는 종전의 체류자격을 가진 적이 있는 사람을 포함한다)이 있었던 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람

---

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

사. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람

1) 국외에서 일정 분야의 박사 학위를 취득한 사람으로서 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내 기업 등에 고용된 사람

2) 국내 대학원에서 정규과정을 마치고 박사학위를 취득한 사람

아. 법무부장관이 정하는 분야의 학사 학위 이상의 학위증 또는 법무부장관이 정하는 기술자격증이 있는 사람으로서 국내 체류기간이 3년 이상이고, 영주(F-5) 체류자격 신청 시 국내기업에 고용되어 법무부장관이 정하는 금액 이상의 임금을 받는 사람

자. 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람

차. 대한민국에 특별한 공로가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람

카. 60세 이상으로서 법무부장관이 정하는 금액 이상의 연금을 해외로부터 받고 있는 사람

타. 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 이 표 제27호 거주(F-2) 란의 사목 1)부터 3)까지의 요건을 모두 갖추고 있는 사람 중 근속기간이나 취업지역, 산업 분야의 특성, 인력 부족 상황 및 국민의 취업 선호도 등을 고려하여 법무부장관이 인정하는 사람

파. 거주(F-2) 자목에 해당하는 체류자격으로 대한민국에서 3년 이상 체류하고 있는 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본적 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람

하. 거주(F-2) 차목의 체류자격을 받은 후 5년 이상 계속 투자상태를 유지한 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본 소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람과 그 배우자 및 미성년 자녀

영주외국인에 대한 사회보장과 관련해서는 4대 보험(국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법)과 노인장기요양보호법[6]이 영주자격 외국인에게 적용된다. 2012년 장애인복지법의 개정으로 재외동포, 결혼이민자와 더불어 영주자격자도 장애인 등록이 가능하게 되었으나 예산 등을 고려하여 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있도록 한정하고 있다.[7] 아동복지법과 노인복지법 상에는 외국인에 대한 명시적 언급이 없어 보호가 필요한 아동이나 노인에 대한 지원이 이루어지고 있지 않다. 나아가 공공부조에 해당하는 국민기초생활보장법의 경우 외국인에 대한 특례조항을 통해 결혼이민자 중 일부만을 포섭하고 있을 뿐 영주자격자에 대한 규정은 없다.[8] 2002. 2. 10. 제정 2013. 7. 1. 시행되는 난민법으로 난민이 기초생활수급대상자로 추가되었다. 의료급여법의 경우 국민기초생활보장수급대상자를 서비스 대상자로 규정하고 있어 영주자격자는 배제되어 있다.[9] 기초노령연금법은 외국인에 대한 언급이 없다. 사회보장 적용 여부를 영주자격자와 다른 체류자격자와 비교하면 다음의 <표1>과 같다.

6) 노인장기요양보험법 제7조 제3항
7) 장애인복지법 제32조의2
8) 국민기초생활보장법 제5조의2
9) 의료급여법 제3조 제1항 제1호

〈외국인에 대한 사회보장 적용 비교〉

	영주외국인	결혼이주민	이주노동자	난민	비고
4대 보험	○	○	○	○	
국민기초생활보장법	X	○ (2005년)	X	○ (2012)	2012년 난민법 제정
노인장기요양보험법	○	○	△	○	
긴급복지지원법	X(△)	○ (2010년)	X	○ (2010)	2010년 시행령 개정
의료급여법	X	○ (2005년)	X	○ (2006)	2006년 난민특례 규정
노인복지법	X	X	X	X	
아동복지법	△	○	X	○	
영유아보육법	△	○	X	△	
장애인복지법	○	○ (2012년)	X	X	2012년 법률 개정
한부모가족지원법	X	○ (2007년)	X	X	2007년 법률 개정
고용정책기본법	X	○	X	○	

위 표에서 확인할 수 있는 바와 같이, 영주외국인의 사회보장 적용과 관련한 원칙과 기준은 발견되지 않는다. 특히 공공부조의 경우에는 결혼이주민 일부와 난민(인정자)만을 포섭하고 있을 뿐 영주외국인은 배제되어 있다. 이러한 현실은 외국 사례에 비추어 매우 불합리한 것이다. 대부분의 해외 사례에서 확인할 수 있는 것은, 영주권과 시민권의 사이에 존재하는 사회적 권리의 차이가 거의 없다는 점이다. 기본적으로 영주권자는 그 사회에 대한 귀속의식을 가지고 살아가는 공동체의 일원이라는 점에서 국가적 수준의 참정권과 일부 특수 직군의 공무담임권을 제한하는 이외에는 시민권자와 동일한 수준의 권리를 보장하는 것이 인권의 차원과 사회통합의 차원에서도 타당하다.

3. 법무부가 입법 예고한 영주자격전치주의의 내용

가. 배경

영주자격 전치주의가 정부 정책에서 처음 제시된 것은 2008년 12월 국무총리 주재 외국인정책위원회에서였다. 재한외국인기본법에 따른 제1차 외국인 정책 기본계획을

심의·확정하는 자리였다. 확정된 4대 외국인 정책 목표는 첫째, "적극적인 개방을 통한 국가경쟁력 강화" 둘째, "질 높은 사회통합" 셋째, "질서 있는 이민행정 구현" 넷째, "외국인의 인권옹호"였다. 첫 번째 목표인 적극적인 개방을 통한 국가경쟁력 강화를 위한 정책 과제로 "창업비자, 구직비자, 간접투자이민제도 등 도입으로 우수인재에 대한 입국문호 확대"와 "사회·경제·문화 등 각 분야에서 탁월한 능력을 보유한 외국 우수인재 등에 대해 이중국적 용인"이 제시되었다. 사회통합프로그램 이수제의 도입이 두 번째 정책목표인 질 높은 사회통합을 위한 정책 과제로 제시되었다. 세번째 목표인 질서 있는 이민행정 구현을 위해서 "건전한 국민 확보를 위한 국적 업무 수행"이 중점과제로 제시되었다. 구체적으로 귀화허가 시 검증 기능강화를 위해서 일정기간 영주자격으로 체류한 경우에 한하여 귀화를 허가 하는 방안, 즉 '영주자격 전치주의 도입'이 언급되었다. 영주자격 전치주의 도입의 취지가 귀화 허가시 검증 기능을 강화하여 '건전한' 국민을 확보하기 위한 것임이 드러나는 지점이다. 나아가 법무부는 1차 외국인 정책 기본계획에서 중점과제로 삼았던 영주자격 전치주의의 도입과 사회통합이수제의 법제화를 위해 2012. 8. 국적법 일부개정안과 출입국관리법 일부개정안을 입법 예고했다.

나. 주요 내용

2012. 8. 입법예고한 법무부의 영주자격 전치주의는 이주민이 귀화 신청을 하기 위해서는 전단계로서 반드시 영주자격을 취득한 후 일정 기간 한국에 거주해야한다는 것을 내용으로 삼고 있다. 국적법 개정안은 일반 외국인의 경우에는 귀화요건인 5년의 거주기간 중 3년 이상을, 결혼이주민의 경우에는 3년의 거주기간 중 1년 이상을 영주자격으로 거주하도록 규정하고 있다. 출입국관리법 개정안은 영주자격의 대상자를 한국인과의 가족관계 또는 혈통관계인 자, 소위 전문인력·우수인력 등으로 기존보다 더욱 협소하게 한정하고 있다. 국적법과 출입국관리법 개정안의 주요 요지는 다음과 같다.

〈법무부 입법예고 국적법 일부 개정안〉

- 일반귀화: 거주기간 5년 중 3년 이상을 영주자격을 보유할 것(제5조 1항)
- 사회통합프로그램 이수한 경우 영주자격 보유기간을 1년 안에서 단축할 수 있도록 함(제5조 3항 신설)
- 혼인에 기한 간이귀화: 거주기간을 2년에서 3년으로 상향하고, 3년 중 1년 이상을 영주자격 보유할 것(제6조 제2항 제1호)
- 혼인파탄 간이귀화: 잔여기간(3년) 충족 및 1년 이상 영주자격 보유할 것(제6조 제2항 제3호 및 제4호)

〈법무부 입법예고 출입국관리법 일부 개정안〉

- 영주자격 신설(제2조 제15호)
- 영주자격자는 체류자격 구분에 따른 활동 제한을 받지 않음(제26조 제1항 신설)
- 영주자격의 대상(제26조 제2항 신설)
  - ① 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀
  - ② 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 제2조 제2호의 외국국적동포
  - ③ 우수능력보유자 및 특별 공로자
  - ④ 투자가 및 전문인력
- 영주자격에 대한 심사기준(제26조 제3항 신설)
  - ① 품행단정
  - ② 생계유지능력
  - ③ 한국어 능력 등 대한민국에서 살아가는데 필요한 기본소양
  - ④ 강제퇴거 대상이 아닐 것
- 구체적인 심사기준과 절차는 법무부령으로 위임
- 영주자격자 전용 외국인등록증 신설, 7년마다 갱신하도록 규정(제33조의2 신설)

4. 영주자격 전치주의 도입에 대한 검토

가. '권리'보장 없는 영주자격

법무부가 현재 도입하고자 하는 영주자격 전치주의에는 국내 영주 거주가 가능하다는 점 이외 영주자격자에게 어떠한 시민적·사회적 권리를 부여할 것인지에 대한 논의가 전혀 포함되어 있지 않다. 영주자격 전치주의를 시행하고 있는 대다수의 국가(프랑스, 독일, 영국호주, 캐나다 등)에서는 필요에 따라 거주기간의 제한을 두기도 하나 원칙적으로 영주자격자에게 시민권자(국민)와 다름없는 사회보장 권리를 부여하고 있다. 따라서 시민권 취득의 전 단계로서 이주민에게 영주자격으로 몇 년간 거주할 것을 요구하더라도 이주민이 그 사회에서 안정적으로 정착하고 생활해 나가는데 큰 어려움이 없다.

반면 현재 입법예고된 개정안에 의하면 영주자격자에게 어떠한 권리 보장을 할지에 대한 내용이 일체 누락되어 있다. 권리보장 없는 영주자격 전치주의 제도의 도입은 이주민의 안정적인 정착과 사회통합을 어렵게 한다. 다문화사회로의 이행에 발맞추어 이주민의 안전한 정착을 보장하고 이를 통해 사회통합을 이루어나가고자 한다면 국적과 연계한 영주자격 도입에서 나아가 영주자격자에게 어떠한 시민적·사회적 권리를 부여할 것인지에 대한 범부처간 논의와 포괄적 정책이 선행되어야 할 것이다.

나. 영주자격 대상의 축소: 이주노동자와 난민 배제

법무부의 출입국관리법 개정안에 따르면 영주자격 대상자는 "국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제2호의 외국국적동포, 우수능력 보유자 및 특별 공로자, 투자가 및 전문인력"으로 한정되어 있다. 또한 국적법 개정안은 일반 외국인이 귀화신청을 하기 위해서는 5년의 국내거주기간 중 3년 이상을 반드시 영주자격으로 거주하도록 요구하고 있다.(안 제5조) 출입국관리법 개정안에 의하면 난민과 이주노동자는 아예 영주자격을 신청할 수 없다. 그 결과 난민과 이주노동자는 귀화신청에 필요한 영주 거주기간을 충족시킬 수 없게 되어 귀화신청 자체도 불가능하게 된다.

현행 출입국관리법과 국적법은 난민과 이주노동자에게도 영주자격 취득 가능성을 열어두고 있다. 현행 출입국관리법 시행령은 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 국내 거주한 외국인에게 영주(F-5) 체류자격 신청 자격을 부여하고 있다.[10] 난민은 거주(F-2) 자격 대상자에 해당한다. 나아가 비전문취업(E-9)과 선업취업(E-10)의 경우에도 일정한 요건을 구비하면 거주(F-2)자격으로 변경이 가능하다.[11] 따라서 난민과 비전문취업(E-9) 체류자격 외국인의 경우에도 거주(F-2) 체류자격을 취득하여 일정기간 거주한 후에는 영주(F-5) 자격을 신청할 수 있는 것이다. 신청 자격은 있으나 E-9 체류자격의 체류기간 상한을 3년으로 관리했기 때문에 이주노동자가 실제로 영주자격을 취득할 수는 없었다. 그러나 2009. 10. 9.「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 개정으로 이주노동자는 본국에 돌아갈 필요 없이 대한민국에서 5년(3년 +2년)까지 체류할 수 있게 되었고, 다시 2012. 2. 1. 개정으로 5년 근무한 이주노동자는 출국한 날로부터 3개월이 지나면 다시 취업할 수 있게 되어 이전보다 이주노동자의 정주가능성이 높아지게 되었다.(2012. 윤지영) 이에 대한 대책으로서 출입국관리법 개정안에서 명시적으로 영주자격 대상자에서 이주노동자를 배제한 것으로 보인다.

그러나 이주노동자도 영주자격을 취득할 수 있도록 해야 한다. 한국에 장기 체류하고 있는 이주노동자의 경우 업무상 숙련도나 조직 몰입도 등이 입국한 지 얼마 되지 않은 이주노동자에 비해 매우 높다. 또한 한국인 및 한국문화에 대한 이해도가 높아 문화적 이질감에서 기인하는 사업장 내 갈등이 발생할 가능성도 낮다. 경제적 측면에 있어서도 정주화 방지만을 고수하며 단기 체류를 강제하는 것은 타당하지 않다. 정주를 허용할 경우 외국인근로자가 국내 노동자들의 일자리를 잠식할 것이라는 우려가 제기되기도 하나 이주노동자의 고용이 국내노동자들의 고용에 큰 영향을 주지 않는

10) 출입국관리법시행령 별표 1.「외국인의체류자격」중 28의3. 영주(F-5) 가목
11) 출입국관리법시행령 별표 1.「외국인의체류자격」중 27. 거주(F-2) 다목, 사목

산업 부문, 즉 인력 부족을 호소하고 있는 산업 부문이 여전히 존재하고 있으므로 위와 같은 주장은 타당하지 않다.(2010. 유성규) 대다수 이주노동자들이 열악한 제조 산업 현장에서 저임금과 열악한 작업 환경을 감내해내며 일하고 있다. 이주노동자를 귀화와 영주제도에서 전면 배제하는 것은 이주민의 사회 통합을 저해하고 사회 불안 비용을 증대시킬 수 있다. 또한 난민의 경우 우리나라가 비준 가입한 「난민 지위에 관한 협약」에 따라 보호되는 이주민이다. 한국 사회에서 난민의 정주를 배제하는 방향의 법률 개정안은 국제인권 기준에 부합하지 못하는 것으로 적절치 않다.

다. 영주자격 취득 요건으로 부가된 '한국어 능력'

출입국관리법 개정 법률안 제26조는 영주자격의 심사기준으로 영주자격 신청자에게 별도의 거주기간을 요건으로 하고 있지 않다. 일면 영주자격 신청 대상에 해당하면 대한민국 거주와 동시에 영주자격을 신청·취득할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 실제는 그렇지 않을 것으로 예상된다. 개정 법률안이 영주자격 심사기준으로 요구하고 있는 "한국어 능력"을 갖추기 위해서는 최소한 국내 1~2년의 거주기간이 필요하기 때문이다.

현행 영주자격 취득 요건 상에는 한국어 능력이 명시되어 있지 않다. 영주자격을 규정하고 있는 현행 출입국관리법 시행령 별표 1은 영주자격(F-5)의 요건으로 "생계를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본 소양을 갖추는"으로 규정하고 있다. 반면 귀화요건으로는 국적법 제5조 제5호에 "국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것"으로 규정되어 있다. 영주자격 요건과 달리 귀화요건에는 "국어능력"이 추가적으로 명시되어 있다. 현행 국적법 상 국어능력 요건을 통과하기 위해서 대다수의 이주민들은 최소한 1~2년간 한국어 공부에 매진해야 하는 실정이다. 결국 출입국관리법 개정안에 따라 이주민이 영주자격을 취득하기 위해서는 사실상 1~2년의 한국에서의 거주기간이 필요한 것이다.

개정 법률안은 결혼이민자, 재외동포, 우수능력보유자 및 투자자 등을 영주자격 대상자로 규정하고 있다. 적어도 정부는 위 대상자의 경우 이주의 성격, 출신 배경, 출신능력 등을 고려했을 때 한국사회로의 신속한 통합이 국익에 부합된다고 판단한 것이다. 그렇기에 영주자격 신청에 필요한 거주요건도 요구하고 있지 않다. 반면 기존 영주자격 심사 기준으로 명시되지 않았던 "한국어능력"을 부가함으로써 영주자격 신청과 심사를 까다롭게 하고 있다. 이는 정부가 추구하는 신속한 사회통합을 통한 국익 추구에 부합하지 않는 것으로 보인다. 또한 귀화자격 취득 전 단계로서 영주자격을 취득하도록 하는 제도의 본 취지에도 맞지 않는다.

나아가 결혼이민자의 경우 영주자격 심사에 필요한 한국어 준비를 하는 동안에는 기존의 결혼이민자(F-6) 체류자격으로 거주해야할 것이며 그 기간은 1~2년이 소요될 것이다. 그렇다면 F-6 체류자격으로 거주하는 동안 체류 연장시 한국인 배우자의 조력 해태(미동행, 신원보증 철회 등)로 인한 결혼이주여성의 법적 지위의 불안정성, 그로 인한 가정 폭력 피해에 취약하게 노출되는 문제는 개선될 수 없다.

다. 더욱 취약해지는 결혼이주민의 법적 지위

현행 국적법 아래에서 결혼이주여성은 귀화 허가 이전의 불안정한 법적 지위로 인하여 가정폭력 피해에 취약하게 노출되어 왔다. 지난 2012. 6. 남편이 휘두른 흉기에 의해 살해당한 중국 출신의 결혼이주여성은 결혼한 지 7년이 되었으나 국적취득을 하지 못한 상태였다. 귀화 신청에 한국인 배우자의 조력이 필수적인 것을 빌미 삼아 행해졌던 남편의 상습적인 폭행에 적극적으로 대처하지 못한 결과였다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 유엔여성차별철폐위원회는 한국정부에 지속적으로 결혼이주여성의 법적 지위를 보장할 수 있도록 제도 개선을 권고해왔다.

> "위원회는 한국 국적을 취득하기 위한 자격 요건에 관하여 제공된 서면 및 구두 정보들을 확인하였다. 그러나 위원회는 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성들이 귀화 신청 접수의 전제조건이 되는 남편의 지원이 없을 경우, 또 자녀가 없을 경우에, 한국국적을 부여받는 데 어려움에 직면할 수 있다는데 대해 우려를 표명한다. 위원회는 당사국이 협약 제9조에 따라 한국 국적을 취득하기 위한 요건들에 관한 모든 차별적인 조항들을 삭제하기 위하여 국적에 관한 법률을 수정하기를 권고한다."(2011년 여성차별철폐위원회 권고 중)

그러나 국적법 개정 법률안은 결혼이주민의 귀화신청에 필요한 국내거주기간을 기존 2년에서 3년으로 상향 조정하고 있다. 나아가 귀화 신청의 전제조건으로 영주자격을 취득한 후 국내 2년 거주할 것을 요구하고 있다. 결혼이주여성이 안전하게 거주하기 위해서는 영주자격 심사와 귀화 심사를 이중으로 통과해야 하는 것이다. 이는 결혼이주여성의 법적지위를 더욱 취약하게 만드는 것으로 그 결과 결혼이주여성이 가정폭력 피해에 더욱 심각하게 노출될 것이 우려된다.

라. 재외동포에 대한 차별적 포섭의 위험성

출입국관리법 개정안 제26조 제2항은 영주자격 대상자로서 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제2호의 외국국적 동포를 규정하고 있다. 이에 대한 구체적인 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 현행 출입국관리법은 단순노무행위 종사

여부를 기준으로 하여 재외동포를 F-4 체류자격과 H-2 체류자격으로 분류하여 차별적인 대우를 하고 있다. 이러한 차별적 대우는 재외동포를 합리적인 이유 없이 구별하여 다르게 취급하는 것으로서 헌법상 평등권 위배 소지를 포함하고 있다. 개정 법률안은 현행 법 상의 위헌적인 사항을 해소하지 않은 채 재외동포 중 영주자격 대상자에 포함되는 범위를 만연히 하부 시행령에 위임하고 있다. 모든 재외 동포가 차별 없이 영주자격 대상자에 포함될 수 있도록 법에 구체적으로 명시해야 할 것이다.

마. 명확성 원칙의 위배

출입국관리법 개정안에는 영주자격자에 대한 심사기준으로서 “품행이 단정할 것”을 요구하고 있다. 이는 현행 국적법 상 일반귀화 심사 요건으로도 요구하고 있는 사항이다. 본 요건은 그 의미가 지나치게 자의적이고 불명확하다. 불확실한 규정은 법 집행 과정에서 재량의 범위가 너무 넓어져 행정행위의 예측가능성을 확보할 수 없게 만든다. 이는 헌법상 요구되는 명합성의 원칙에 위배되며 나아가 외국인과 국민에게 입법과 행정행위에 대한 신뢰를 저하시키는 결과를 야기한다. 불명확한 법 규정과 그로 인한 자의적인 행정집행이 해당 외국인뿐만 아니라 그와 관련된 한국인의 삶에 얼마나 위해가 될 수 있는지 보여주는 사례가 최근 외국인 지원단체를 통해 접수된 바 있다. 한국인과 결혼하여 그 사이에서 자녀 2명을 출산하여 양육하고 있는 결혼이주여성이 귀화신청을 하였으나 불허통지를 받았다. 불허 결정의 이유는 결혼이주민이 이전에 초과체류 상태로 출입국관리법을 위반해서 과태료를 납부한 전력이 있기 때문에 품행이 단정치 못하다는 것이었다. 다행히 재차 귀화신청 서류를 접수해서 이후 귀화허가를 받기는 했으나 “품행이 단정할 것” 요건의 문제는 여전하다. 동일한 출입국관리사무소 내에서 처음 귀화 신청에 대해서는 품행이 단정치 못하다는 불허 결정을 내렸으나 두 번째 신청시에는 허가 결정을 내린 이유와 심사기준은 여전히 불명확하기 때문이다.

바. 영주증 갱신 제도의 위험성

영주제도는 그 자격을 취득할 경우 특정한 사유가 발생하지 않는 한 영구 거주가 안정적으로 보장되는 제도이다. 그러나 출입국관리법 개정안은 영주자격자 전용 외국인등록증인 ‘영주증’ 발급(제33조의2) 제도를 신설하고 영주증의 유효기간을 7년으로 정하여 7년마다 갱신하도록 하고 있다. 영주증의 발급, 갱신절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 위임하고 있다. 개정안에 따르면 영주증 갱신에 필요한 서류 조건 등을 시행령과 시행규칙을 통해 부가할 수 있어 영주증의 갱신절차가 영주자격을 재심, 삼심하는 절차로 오용될 수 있는 위험성이 내재되어 있는 것이다. 이는 영주자격 소지 외국인의 한국에서의 거주를 불안정하게 만드는 것으로서 본래 영주자격 제도의 취지에 부합되지 않는다.

5. 영주제도의 올바른 방향

가. 목표- 무엇을 위한 영주자격전치주의인가

국적법과 출입국관리법 상 영주제도의 변천 과정에서 정부는 국가경쟁력 강화를 위해 우수인력, 고액 투자자, 전문인력을 유치하고자 지속적으로 귀화 요건과 영주자격을 완화시켜 왔다. 그러나 현재 영주자격 소지자의 96% 이상이 국민의 배우자, 외국국적 동포, 재한 화교와 같이 신분관계에 의하여 영주자격을 취득한 자인 반면, 우수 전문인력의 영주자격 취득은 미미하다. (2011. 송소영) 영주제도가 우수 전문인력 유치에 있어서 실질적인 기능을 하고 있지 못하다는 점이 드러나는 지점이다.

근본적인 문제는 법무부가 영주자격 전치주의를 왜 도입하고자 하는가에 있다. 앞서 살펴보았듯이 정부가 영주자격 전치주의를 도입하고자 하는 취지는 건전한 국민을 확보하기 위해 귀화허가 시 검증기능을 강화하고자 함에 있다. 취지가 그러하니 영주권자에 대한 제도 접근이 체류관리 차원에만 머물고 있을 뿐, 영주자격 외국인에게 어떠한 권리를 보장할 것인지에 대해 논의되지 못하고 있는 것이다. 나아가 결혼이주민에 대한 귀화 요건이 더욱 까다로워지고, 국익에 도움이 되지 않는다고 판단되는 이주노동자와 난민을 그 대상자에서 배제시키고 있는 것 또한 당연한 귀결이다. 영주제도는 현행과 같은 '체류자격 관리'의 관점에서가 아니라 영주권이라는 '권리'의 관점에서 설계되어야 한다.

나. 대상의 확대

현재 속인주의를 원칙으로 하는 국적법 체계 하에서 대한민국에서 출생한 이주아동은 국적을 취득할 수 없다. 현행 출입국관리법 상 이주노동자 사이에서 출생한 이주아동의 체류자격은 보장되고 있지 않다. 또한 이주노동자의 가족 동반을 허용하고 있지 않아 합법적인 자녀 동반이 불가능하다. 이러한 법제도 아래에서 이주노동자 사이에서 출생하거나 부모를 따라 이주한 아동·청소년은 대한민국에서 체류하는 동안 안정적인 법적 지위를 취득하지 못하고, 결국 건강한 발달권, 교육권 등의 침해를 받게 될 위험에 노출되어 있다. 그러나 미등록 이주아동을 보호하면 그 부모의 체류까지 보호해야하기 때문에 결국 소위 "불법"체류자를 양산하는 결과를 낳게 될 것이라는 우려가 이주아동에 대한 보호 제도 마련을 가로막고 있다. 정부는 소위 "불법"체류자 단속이라는 명분으로 이주아동, 특히 미등록 이주아동의 교육권, 건강권 보호를 방치하고 있는 것이다.

유엔은 세계인권선언에서 아동시절에는 특별한 보호와 원조를 받을 권리가 있다고 선언하였으며, 이는 1924년 아동권리에 관한 제네바선언과 1959년 11월 20일 총회에서 채택된 아동권리선언에도 명시되어 있다. 이주아동의 건강한 발달과 성장을 보호할 수 있도록 국내에서 출생했거나 국내에서 장기간 교육을 받거나 거주한 이주아동에게 영주자격을 부여하여 안정적인 법적 지위를 보장하는 것이 필요하다.

나아가 기본적으로 한국에 장기 거주하며 정착하고 있는 외국인에 대하여 준 사회구성원으로서 대우받을 수 있도록 영주자격을 필요할 필요가 있다. 장기 거주한 이주노동자나 난민의 경우가 이에 해당한다.

다. 권리 보장

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

호주의 경우 영주자격자에게 기본적으로 선거권 및 피선거권을 제외한 모든 면에서 시민권자와 동일한 권리를 갖는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 사회보장법에 규정된 사회보장을 받기 위해서는 일반적으로 영주권을 취득 후 2년의 대기기간(waiting

perod)이 필요한 것으로 정하고 있다. 난민, 호주시민권자 및 그 가족 등에 대하여는 대기기간 규정을 면제하도록 예외를 두고 있다. 또한 건강보험(Medicare)의 경우 영주비자 보유자가 대기기간 없이 즉시 가입이 가능하도록 하고 있다. 이에 대하여 2000년 유엔 경제적 사회적 및 문화적 권리 위원회는 호주에서 시행되는 2년의 대기기간 규정이 신규 이주자로 하여금 "적절한 수준의 생활을 누릴 권리(right to an adequate standard of living)"를 침해할 가능성이 있으므로 그렇게 되지 않도록 보장할 것을 권고한 바 있다. 아동과 관련해서는 호주의 모든 주는 6세에서 15세 사이의 교육을 의무 교육으로 정하고 있으며 이는 이주아동에게도 모두 동등하게 적용된다. 영주권자는 그 사회에 대한 귀속의식을 가지고 살아가는 공동체의 일원이라는 점에서 기본적으로 국적자와 동일한 수준의 권리를 보장하는 것이 인권의 차원과 사회통합의 차원에서도 타당하다.

참고문헌

고현웅. 2006. 대한변호사협회 주최 '유엔이주노동자권리협약 비준을 위한 공청회' 발표문(2006, 11, 29.)

국가인권위원회. 2006.『2007-2011 국가인권정책기본계획 권고안』

김성천. 2009. "이주 아동 인권의 국제적 동향과 한국의 현실", 이주아동·청소년 권리 보장을 위한 시민행동 토론회. 서울 4월 20일.

민유기. 2010. "프랑스의 이주민 정책에 대한 평가 : 동화모델에서 통합모델로의 이행과 그 한계". 새세상연구소 주최 다문화 사회 정책연구 발표회. 서울. 2월 24일.

박성혁. 2007. 우리나라 다문화교육 정책 추진현황, 과제 및 성과분석 연구. 교육인적자원부.

박찬호. 2007. "미국의 출입국관리법제와 그 동향".『각국의 출입국관리법제와 그 동향(1)』. 한국법제연구원

법무부. 2012. "영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회" 자료집

소라미. 2010. "젠더와 인권의 관점에서 바라본 다문화가족지원법제 검토."『젠더법학』 제2권 제1호. 한국젠더법학회.

소라미 등. 2012. "이주민의 사회적 권리 보장과 체류자격 개선 방안 모색을 위한 연구". 프리드리히 에버트 재단

송소영. 2011. "귀화와 영주자격의 연결방안에 관한 연구".『입법학연구』 제8집

외교통상부. 2005.『영주권제도편람』

유성규. 2010. "현 이주노동자 정책의 문제점과 개선방향 검토"

윤지영. 2012. "영주자격 전치주의 도입에 관한 토론문".「영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회」

이재산. 2011. 형식적인 숙련생산기능인력 제도, 이주노동자에게는 그림의 떡!(칼럼)

이희정. 2009. "다문화사회의 통합증진 방안으로서의 영주권 제도: 미국 영주권제도 연구분석". 한국법제연구원

최현. 2008. "영주권과 귀화의 연결제도 검토". 법무부 연구용역 보고서

[토론]

국적법·출입국관리법 개정안 설명
(영주자격 전치주의 관련)

이 기 흠

법무부 국적난민과 사무관

국적법·출입국관리법 개정안 설명
(영주자격 전치주의 관련)

이기흠 (법무부 국적난민과)

1. 영주자격 전치주의 개요 및 추진 배경

□ 영주자격 전치주의 개요

○ 외국인이 대한민국 국적을 취득하고자 하는 경우 먼저 영주자격을 취득하고 일정기간 이상 국내에 체류하면서 국민으로서의 기본소양을 갖춘 후 국적을 신청할 수 있도록 하는 제도임

□ 추진 배경

○ 우리나라의 체류외국인은 '99년 38만명에서 '11년 말 140만명으로 약 3.7배 증가하여 외국인이 총인구의 2.8%를 차지할 정도로 우리나라의 주요한 사회구성원을 차지하고 있음
※ 체류외국인 : '99년 38만명 →'05년 75만명 →'11년 140만명

○ 저출산·고령화 극복과 국가성장 동력확보 차원에서 세계 각국은 우수 외국인재 확보를 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있는 환경을 고려할 때 현행 영주자격과 귀화제도로는 국제적인 경쟁력 확보 곤란

○ 장기간 소요되는 국적취득 심사기간 단축과 우리나라 국적을 취득할 경우 본국법에 의하여 본국국적을 상실하게 되는 등의 문제를 해결하면서 정주형 체류외국인의 안정적인 체류를 보장할 수 있는 방안 마련 필요

○ 자립능력과 한국사회 및 문화에 대한 이해를 충분히 갖추지 못한 외국인의 정주 증가로 국적취득 관련 문제점을 감소시킬 수 있는 예방적 대책 마련 필요

○ 특히, 일정기간만 경과하면 국적신청이 가능하게 되는 등 국민으로서 권리·의무의 주체가 되는 국적 취득이 영주자격을 취득하는 것보다 더 용이할 수도 있는 현행 귀화제도로 인하여 준비가 덜 된 외국인의 국적취득 쏠림현상이 발생하고 있음

○ 이민정책 환경변화에 선제적이고 탄력적으로 대응할 수 있는 새로운 영주자격과 귀화제도에 대한 정책적 패러다임 전환이 필요함

2. 추진경과

○ ‘08. 11. 대한민국의 국적과 영주권 제도 연구용역 실시
- 국적제도와 영주자격제도를 연계하는 방안 모색

○ ‘09. 6. 「다문화가족 지원개선 종합대책」의 일환으로 영주권전치주의 도입 검토 (제28차 국가정책조정회의)

○ ‘09. 8. 국적취득자 생활실태조사

○ ‘10. 12. 국내거주 영주자격 소지자 실태조사 및 사회통합도 측정
- 영주자격 소지자에 대하여 국적미취득 이유, 한국어 구사능력, 가족관계 등에 대한 조사 실시

○ ‘11. 4. 「국적·영주제도 개선방안 마련을 위한 정책워크숍」개최

○ ‘12. 2. 영주자격 전치주의 추진을 위한 TF 구성

○ ‘12. 3. 재외공관을 통한 영주권 전치주의 관련 해외 입법례 수집

○ ‘12. 3. 27. ~ 4. 6. 국적, 영주자격 신청자(620명) 대상 설문조사 실시
- 영주자격 전치주의 도입에 대하여 응답자 620명 중 찬성 301명(48.5%), 반대 94명(15.2%), 잘 모름 225명 (46.3%)

○ ‘12. 4. 3. 지방자치단체공무원 간담회 개최
- 서울 구로구, 경기도 안산시 등 수도권 10개 시·구 공무원

○ ‘12. 4. 13. 이민정책 자문위원회 자문

○ ‘12. 4. 30 ~ 5. 10. 법무정책 온라인 국민 평가단(310명) 설문조사 실시
- 영주자격 전치주의 도입에 대하여 응답자 242명 중 찬성 232명(95.87%), 반대 10명(4.13%)

○ ‘12. 5. 17. 법무부 정책위원회 자문

○ ‘12. 6. 4. 보건복지부, 여성가족부 등 관계부처 의견 조회

○ ‘12. 6. 20. 영주자격 전치주의 도입을 위한 공청회 개최

○ ‘12. 9. 4. 국적법 및 출입국관리법 개정안 입법예고

○ ‘12. 11. 9. 외국인정책 기본계획 공청회

3. 국적법 개정안

가. 일반귀화 요건 (제5조)

제5조 ① (일반귀화 요건) 외국인이 귀화허가를 받기 위하여서는 제6조나 제7조에 해당하는 경우 외에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있고, 이 중 최근 3년 이상 「출입국관리법」 제10조제1항에 따른 영주자격(이하 "영주자격"이라 한다)을 가지고 있을 것

② (생략)

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

□ 영주자격 전치주의 기간

○ 현행 일반귀화는 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 경우 국적신청이 가능하였으나, 앞으로 대한민국 국적을 취득하기 위해서는 지금과 같이 5년 이상 계속 거주해야 하되 그 중 최근 3년 이상은 영주자격을 보유하고 있어야 함

○ 영주자격으로 보유하면서 국적법 제5조에서 규정하고 있는 품행단정(제3호), 생계유지 능력(제4호), 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해(5호) 배양을 통하여 국적을 취득할 외국인이 우리사회에 성공적으로 정착할 수 있는 소양을 갖추도록 함

○ 영주자격 전치주의 도입으로 국적취득에 소요되는 기간이 지나치게 장기화되는 것을 방지하고 외국인의 안정적인 체류를 보장하기 위해 기존의 국적취득을 위한 최소 체류기간인 5년은 현행과 같이 그대로 유지하면서, 영주자격으로 체류의 안정성을 확보한 상태에서 국민으로서의 기본소양과 품행을 함양하도록 함

□ 영주자격 보유기간 단축

○ 한국어 및 한국사회의 이해에 대한 교육과 정보를 제공하는 사회통합프로그램을 이수하여 일정한 수준의 한국어 구사능력과 한국사회의 문화와 법질서 이해 능력을 함양한 외국인의 경우

- 대한민국 구성원으로서의 자립능력과 기본소양을 갖추었다고 인정되어 국적취득에 필요한 영주자격 보유기간을 최대 1년의 범위에서 단축할 수 있도록 함

나. 간이귀화 요건 (제6조)

제6조(간이귀화 요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있고 이 중 최근 2년 이상 영주자격을 가지고 있는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.

1. 부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 자
2. 대한민국에서 출생한 자로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 자
3. 부 또는 모가 대한민국의 국민인 사람으로서 대한민국 「민법」상 성년인 자

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

1. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있고 이 중 최근 1년 이상 영주자격을 가지고 있는 사람
2. 그 배우자와 혼인한 후 4년이 지났고 혼인한 상태로 최근 1년 이상 영주자격을 가지고 대한민국에 계속하여 주소가 있는 사람
3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간 및 최근 1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자
4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간 및 최근 1년 이상의 영주자격 보유 요건을 충족하였하였고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자

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

□ 자녀신분에 의한 간이귀화

○ 대한민국 국적을 보유하였던 사람의 자녀, 대한민국에서 출생한 자로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 자, 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자 중 대한민국의 민법상 성년인 자는 그 특수한 신분관계 등을 고려하여 국적취득을 위해서 3년 이상을 거주해야 하며, 체류기간 중 최근 2년 이상은 영주자격을 보유하여야 함

- 국적취득에 소요되는 기간이 장기간 늘어나는 것을 방지하면서 자녀의 안정적인 체류를 보장하기 위하여 기존의 국적취득을 위한 체류기간인 3년을 그대로 유지하면서 다만, 최근 2년 이상 영주자격을 보유하도록 함

□ 혼인에 의한 간이귀화

○ 국민의 외국인 배우자인 경우 2년간 국내에 체류하면 국적취득이 가능한데다가 필기시험 면제 등으로 국적취득 시 한국어와 한국사회 이해 등에 대한 기본소양이 상당히 미흡한 실정임
○ 한국어 구사능력과 한국사회 이해 등은 정상적인 혼인생활 및 2세의 교육 등을 위하여 필요한 기본소양으로 국적취득 전에 일정수준을 함양하도록 하기 위하여 외국의 입법례 등을 고려하여 국적취득을 위한 국내체류기간을 2년에서 3년으로 늘리는 대신, 영주자격 보유기간을 1년으로 함
○ 제6조 제②항 제2호의 경우, 혼인에 의한 국적취득기간이 2년에서 3년으로 늘어남에 따라 “배우자와 혼인한 후 3년”을 “배우자와 혼인한 후 4년”으로 적용기간을 순차적으로 확대함

□ 국내거주 요건 및 영주자격으로서의 체류기간 단축

○ 국민의 배우자가 사회통합프로그램을 이수한 경우 영주자격 보유기간을 최대 1년의 범위 내에서 단축할 수 있도록 함

다. 부칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

○ 영주자격 전치주의 도입에 따른 혼란과 부작용을 최소화하고 충분한 준비기간을 부여하기 위하여 법 시행일을 공포일로부터 1년간 유예함

4. 출입국관리법 개정안 설명

가. 체류자격 (제2조 및 제10조)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 15. “영주자격”이란 외국인이 이 법이나 다른 법률에 특별한 정함이 없는 한 대한민국에서 영구적으로 거주할 수 있는 체류자격을 말한다. 제10조(체류자격) ① 입국하려는 외국인은 영주자격 또는 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.

○ 영주자격 전치주의 도입에 따라 일반체류자격과 차별화된 권리부여 등을 위하여 영주자격과 일반체류자격 구분 필요

○ 영주자격 소지를 국적법상 국적취득 요건으로 함으로써 국적법과 출입국관리법상 형평성 유지 차원에서 출입국관리법에 영주자격 근거마련 필요

나. 영주자격 대상 및 활동 범위 (제26조)

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

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

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

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

1. 품행이 단정할 것
2. 본인 또는 배우자 등 동거가족의 자산, 소득 등을 고려하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
3. 한국어 능력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국에서 계속 살아가는 데 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것
4. 제47조제1항 각 호의 어느 하나에 규정된 강제퇴거대상이 아닐 것

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

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

○ 영주자격의 중요성과 관련 법제 체계화의 필요성을 감안해, 영주자격의 대상 및 일반적 심사기준의 대강을 법률에 직접 규정하고, 나머지 세부적인 사항은 시행령에 위임하는 법적 근거를 마련함

다. 영주자격자에 대한 영주증 발급 (제33조의2 등)

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

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

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

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

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

제98조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 100만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제33조의2제3항에 따른 영주증 갱신의무를 위반한 사람

○ 영주자격 전치주의 도입 시 영주자격 소지 외국인의 급증이 예상될 뿐만 아니라 영주자격 소지 외국인에 대한 한국어와 한국사회이해 교육서비스 제공 등을 위하여 체계적인 관리시스템 구축 필요

○ 현행 제도하에서는 영주자격을 일단 취득 하면 국내체류를 실질적으로 관리할 수 있는 정책적인 수단이 미흡하여 예비국민으로서 체계적인 관리 곤란

○ 영주자격 전치주의를 도입하고 있는 국가의 대부분이 갱신제도를 도입하고 있음

※ 미국과 영국은 10년, 캐나다, 싱가포르, 필리핀, 오스트리아, 벨기에는 5년 마다 영주권을 갱신하도록 하고 있음

○ 우리나라의 경우 외국인의 체류관리가 제대로 이루어지지 않고 있는 점과 외국의 입법례 등을 고려하여 7년 마다 영주자격 소지자에 대하여 영주증을 갱신하도록 함. (끝)

[토론]

다문화가정의 인권보호 측면에서의 영주자격 전치주의 도입 필요

김 애 경

여성가족부 다문화가족지원과 사무관

다문화가정의 인권보호 측면에서의 영주자격 전치주의 도입 필요

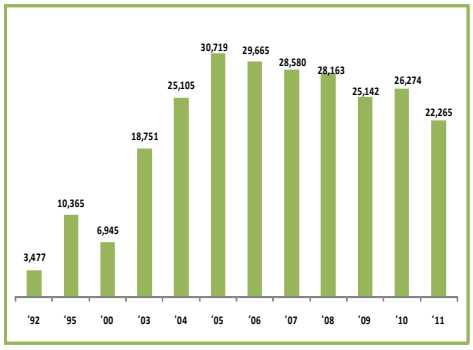
김애경 (여성가족부 다문화가족지원과)

1. 국제결혼의 현황

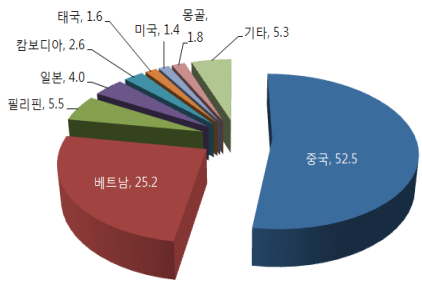
우리나라 국민이 외국인과 혼인하여 결혼이민자가 유입되기 시작한 것은 1980년대 초반이었다. 당시 통일교도와 결혼하여 한국으로 이주해 들어온 외국인은 주로 일본 여성들이 대부분이었다. 1990년대 들어서면서 여성들의 농촌지역으로의 결혼 기피 현상으로 인하여 농촌총각들은 중국인(한국계)등 외국인 여성들과 결혼하는 현상이 나타났으며 지자체 또한 농촌총각장가보내기 운동 차원에서 외국여성과의 국제결혼을 지원하는 사업도 시행하였다. 이러한 국제결혼비율은 꾸준히 증가하여 2005년에는 13.5%까지 높아졌고 이후 10% 내외를 유지하고 있다.

국제결혼 비율이 10%대로 넘어가면서 우리의 사회구조는 본격적인 다문화사회로 이행되었고 다문화사회를 구성하는 국제결혼은 국제결혼중개업에 의해 많은 영향을 받게 되었다.

혼인건수(한국남+외국여, 단위:건)



국가별 구성비율(한국남+외국여, 단위:%)



* 자료기준 : 2003년-2011년까지의 국제결혼 건수

2. 국제결혼 단계에서의 인권보호를 위한 정부정책

국제결혼은 상업화된 결혼중개와 맞물려 대량, 단기, 속성으로 진행되어 한국남성과 외국여성과의 국제결혼건수가 정점을 이룬 2005년도 전후에 위장결혼, 허위정보 제공에 따른 피해 등이 심각한 사회적 문제를 일으켰다. 이러한 국제결혼의 가장 큰 문제점은 여성을 배우자로 인식하기보다는 상품으로 여기게 만들었으며 미(美)국무부 인신매매보고서, 유엔여성차별철폐위원회 등 국·내외적인 우려를 낳았다.

국제결혼의 상당수는 결혼중개업체를 통해 성사되고 있으나, 이들에 의한 탈법·상품화된 국제결혼은 점점 늘어나고 있다. 결혼성사를 위해 허위정보를 제공하거나 집단 맞선, 속성 결혼중개의 폐해로 결혼 후 가정갈등, 이혼 및 사회부적응의 문제가 야기되고 있다. 따라서 결혼·입국단계에서부터 국제결혼 제도 전반에 대한 검토를 통해 근본적인 해결책을 도출할 필요성이 제기되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 2008년 6월 15일에 「결혼중개업의 관리에 관한 법률(이하 '결혼중개업법')」을 제정·시행하였다. 결혼중개업법은 국제결혼중개업자가 지켜야 할 가이드라인을 제시하였고, 국제결혼이용자가 피해구제를 받을 수 있는 근거를 마련하였다는데 그 의미가 있다. 그 동안 자유업이었던 국제결혼중개업을 등록제로 전환하였으며, 결혼중개업자에 대한 자격제한 및 의무부여와 의무위반에 대한 제재 규정 등을 마련하여 건전한 결혼중개 문화의 토대를 마련하였다.

2011년 11월 18일에 개정시행된 「결혼중개업법」에서는 결혼당사자간 신상공개 서면제공 의무화 규정을 마련하여 그 동안 부정확한 신상정보 제공으로 인해 발생한 국제결혼 피해 문제를 예방할 수 있는 근거를 마련하고, 또한 2012년 8월 2일 개정법률에서는 '18세미만 소개 금지' 및 '집단맞선 금지' 등을 규정하여 결혼이주여성이 인신매매와 성매매로 유입될 수 있는 가능성을 차단하고 혼인에 대한 진정성을 제고하였다.

한편 2011년 3월 7일 출입국관리법시행규칙 개정으로 결혼동거 목적의 사증발급 심사를 하는 경우에 혼인에 대한 진정성을 확인하기 위하여 국제결혼 당사자에 대한 혼인의사 등을 확인하도록 하였다. 이는 국제결혼 당사자의 인권을 예방하는 차원에서 어느정도 효과를 거둔 것으로 보이나, 혼인신고 이후에 사증발급 심사가 이루어져 사증발급이 거부된 혼인 당사자의 혼인신고 무효화 및 그로 인한 신분법상의 문제가 발생되고 있어, 사증심사 절차를 혼인신고 전에 할 수 있는 대안마련이 시급한 것이 현실이다.

〈출입국관리법 시행규칙〉

제9조의5(결혼동거 목적의 사증 발급 기준 등) ① 제9조의4제1항에 따라 결혼동거 목적의 사증 발급 신청을 받은 재외공관의 장은 혼인의 진정성 및 정상적인 결혼 생활의 가능성 여부를 판단하기 위하여 제9조의2 각 호(제5호는 제외한다) 외에도 사증 발급을 신청한 외국인과 그 초청인에 대하여 다음 각 호의 요건을 심사·확인할 수 있다.

1. 교제경위 및 혼인의사 여부
2. 당사국의 법령에 따른 혼인의 성립 여부
3. 최근 5년 이내에 2회 이상 다른 배우자를 초청한 사실이 있는지 여부
4. 초청인의 개인 파산, 부도, 법원의 채무불이행 판결 등을 고려한 가족부양능력 여부
5. 건강상태 및 범죄경력 정보 등의 상호 제공 여부

② 재외공관의 장은 제1항 각 호의 요건을 심사·확인하기 위하여 필요할 때에는 초청인의 주소지를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 사실관계의 확인을 요청할 수 있다.

③ 제1항 각 호의 요건을 심사·확인한 결과에 따라 사증 발급이 허가되지 않은 경우 해당 신청인은 그 배우자와 혼인의 진정성 등을 재고(再考)하여 허가되지 않은 날부터 6개월이 경과한 후에 사증 발급을 다시 신청할 수 있다. 다만, 출산이나 그 밖에 국내에 입국하여야 할 급박한 사정이 있는 경우에는 6개월이 경과하지 아니한 경우에도 신청할 수 있다.

3. 다문화가정의 인권을 고려한 영주자격 전치주의 도입 필요

결혼이주민 체류권과 관련하여 그동안 꾸준히 제기되어 왔던 사항에 대하여 몇 가지 개선사항이 이루어졌다. 첫째, 체류기간 연장 신청과 관련하여 국민의 배우자의 체류자격으로 결혼이민(체류자격 : F-6)을 신설하고 체류기간을 연장할 때 제출하였던 한국인 배우자의 신원보증서 제출을 폐지하였다. 둘째, 결혼이민자의 영주권 신청 시 한국인 배우자의 신원보증서 제출을 폐지하였다(2012.8.1부터 적용). 셋째, 결혼이민자의 귀화허가 신청 시 신원진술서를 폐지하였다(2011.7.1부터 적용). 따라서 지금까지 결혼이민자의 체류가 한국인 배우자에 종속되어 결혼이민자의 안정적인 체류권을 확보하기 위한 문제가 꾸준히 제기되어 왔으나 이러한 문제점이 다소 해소되었다고 할 수 있다.

그러나 영주자격 전치주의를 도입하기 위한 2012.8.30일자로 입법예고한 「국적법」 및 「출입국관리법」의 일부개정법률(안)은 결혼이민자의 체류권을 크게 불리하게 하고 있다. 결혼이민자가 간이귀화를 신청할 수 있는 기간이 대한민국에서 혼인한 상태로 계속 거주한 경우에는 거주기간이 2년에서 3년으로 늘어났고 그 중 1년은 영주자격으로 거주할 것과, 계속 거주하지 않은 경우에는 혼인기간이 3년에서 4년으로 늘어났고 그 중 1년은 영주자격으로 거주할 것을 요구하고 있다.

대부분의 결혼이민자들은 혼인생활의 안정을 위하여 안정적인 체류자격을 원하고 있고 하루빨리 귀화허가를 받기를 원한다. 그러나 영주자격 전치주의의 도입으로 국적취득에 걸리는 시간이 늘어나면 그 기간만큼 체류자격에 제한을 받게 된다.

따라서, 영주자격 전치주의를 도입하더라도 결혼이민자의 안정적인 체류가 보장되도록 처음부터 영주(F-5)자격을 부여하여야 한다. 결혼이민자에 대한 체류자격에 관하여 미국 등 선진 국가에서도 결혼이민자의 경우에는 영주자격을 부여하는 사례가 있다. 처음부터 영주자격을 부여한다면 영주로 체류자격을 변경하고 또다시 귀화절차를 거치는 번거로움을 해소하고 귀화에 이르는 기간을 어느정도 단축할 수 있고 처음부터 안정적인 체류를 보장받을 수 있다.

만일, 영주자격 전치주의 도입 취지가 위장결혼 방지와 국적취득으로 인한 복지비용증가에 대한 대책 차원에서 추진되고 있다면, 제도도입으로 인하여 당초의 목적달성이 가능한지에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 현재, 한국남성과 결혼이민여성의 이혼 실태를 살펴 보면, 위장결혼으로 의심되는 이혼이 국적취득*전인 결혼초기**에 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있어, 국적취득을 신청하는 결혼이민자의 경우에는 혼인의 진정성이 높은 것으로 판단되므로 이에 대한 충분한 사전 검토가 필요하다.

* 국적신청 후 취득까지의 평균 소요기간(체류기간 포함)
· 자녀가 있는 경우 : 1년(3년)
· 자녀가 없는 경우 : 24개월~29개월(4~5년)
** 2010년 기준으로 한국남성과 외국여성의 이혼현황(한국남성+외국여성)
· 평균동거기간 3.2년, 5년미만(0~4년) 비중 72.7%, 이혼당시 자녀가 없는 경우 87.4%

위장결혼 등의 문제 해소는 사증심사 발급 전 단계에서 사전인터뷰제 등 제도 보완을 통해 이루어지 져야 하는 것으로, 당초 의도한 제도도입 목적을 달성하기 보다는 혼인의 진정성이 있는 결혼이민자에 대한 불이익을 초래할 가능성이 크며, 특히, 사회복지 수급 문제와 연계할 경우 취약한 다문화가정 및 결혼이민여성에 대한 사회적 기반을 더욱 열악하게 하는 등 결혼이민여성의 권익을 저해할 가능성을 내포하고 있다 하겠다.

4. 맺음말

지금 정부에서는 '세계인과 더불어 성장하는 대한민국'과 '열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현'이라는 비전을 가지고 각각 제2차 다문화가족정책기본계획(안)과『제2차 외국인정책 기본계획』(안)이 한창 논의 중이다.

상기 기본계획은 향후 다문화가족 및 외국인의 삶의 질 향상 등에 직접적인 영향을 주는 기본계획(안)이다. 열린 다문화 사회와 세계인과 더불어 사는 대한민국 건설이라는 비전의 실천 차원에서 영주자격 전치주의 제도가 논의되었으면 한다.

영주자격 전치주의 도입의 주요 취지가 경제적 자립 능력이 부족하고 한국사회 및 문화에 대한 이해를 충분히 갖추지 못한 외국인의 정주 증가를 방지하는 데 있으나, 결혼이민여성의 경우 일반 외국인과 달리 정주를 목적으로 이주를 하며 국민의 배우자이면서 한국 국적의 자녀를 양육하는 어머니라는 특수성이 있으며, 자녀의 성장과 함께 불안정한 신분을 해소하기 위해 국적취득을 원하고 있는 현실을 고려해야만 한다.

이러한 특수성을 고려할 때 결혼이민자에 대한 불이익한 제도 도입 보다는 결혼이민자 및 다문화가족의 사회통합 및 인권보호 차원에서 제도 개선이 이루어 져야 할 것이다.

[토론]

영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?

소 모 뚜

정치적 난민, 버마행동 한국 총무

[토론]

중국동포들의 정주를 봉쇄하는 영주자격전치주의 도입을 반대한다!

이 호 형

서울조선족교회 목사

〈토론문〉

중국동포들의 정주를 봉쇄하는 영주자격전치주의 도입을 반대한다!

이호형 목사 (서울조선족교회 인권센터소장)

법무부는 지난 2012년 8월, 영주자격 전치주의 도입을 위한 국적법 개정안과 출입국관리법 개정안을 입법 예고했다. 이번 법무부가 입법예고한 영주자격 전치주의에 가장 크게 영향을 받을 사람들이 중국동포들이다.

과거 법무부는 영주자격에 대한 문호를 극도로 제한하여 중국동포들이 원하던 원하지 않던 무조건 국적신청을 하도록 하는 불편함을 주었다. 그러다 중국동포들 가운데는 굳이 국적이 아니라 영주권을 취득하기를 원하는 자들이 다수 있다는 사실을 알고 2년 전부터 중국동포들에 대해서 영주권과 귀화신청을 선택할 수 있도록 제도를 개선하여 시행해오고 있다. 이에 따라 국적취득신청 조건을 갖춘 동포들은 자기들의 형편에 따라 국적을 취득하든가 영주권을 취득하든가 결정을 하여 신청하고 있다.

현재 시행되고 있는 제도에 따라 동포들이 영주권이나 국적을 취득하기 위해서는 첫째 체류기간을 충족시키는 것이고 둘째 2천만원 이상 자산을 가지는 것이다. 셋째 법령위반으로 금고 이상의 처벌을 받은 경우 5년이 경과한 자라야 한다.

이를 자격 별로 세분하면 체류 기간에 관계없이 국적을 신청할 수 있는 경우는 국적을 회복하는 동포1세와 그를 수반하는 배우자와 2세 자녀와 그 손자들과 국적을 취득한 동포의 자녀이다. 다음으로 부모의 제적이 있고 친척이 있는 동포 2세의 경우 연속적으로 3년의 합법 체류기간을 채워야 하고, 마지막으로 무연고 동포의 경우 5년의 체류기간을 채우면 가능하다.

그러나 영주자격전치주의가 도입이 되면 현재 동포들에게 주어진 동포들의 선택권은 기본적으로 박탈당한다. 동포1세로 국적을 회복하는 자를 제외하고 연고동포, 무연고 동포를 가릴 것 없이 모두 새로운 제도에 의해 동포로서의 권리를 인정받지 못하게 된다. 기존에 법무부가 인정하고 있던 동포들의 천부적 권리는 더 이상 인정 되지 않는다.

새로운 제도에 의해 기존의 권리를 유지할 수 있는 동포는 국적을 회복하는 동포1세와 그 배우자뿐이다. 그 외에 성년 동포들은 국적을 취득하기 전에 모두 영주권을 먼저 취득해야 한다. 그런데 문제는 영주권을 취득하는 것이 현실적으로 아주 까다롭다는 것이다.

입법 예고된 바에 의하면 다음과 같은 자가 영주권을 신청할 수 있다.

1. 국민 또는 영주자격자의 배우자 및 그의 미성년 자녀
2. 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제2호의 외국국적동포
3. 우수능력보유자 및 특별공로자
4. 투자가 및 전문 인력

대 다수 동포들에게 해당하는 영주권 신청 조건은 2번 밖에 없다고 봐야 한다. 2번 조건으로 영주권을 취득하기 위해 현재 시행 중인 규정을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 영주자격전치주의에 의해 영주권을 신청하기 위해서는 전제 조건이 또 따라 붙는다는 사실을 지적하고 싶다. 즉 중국동포는 영주권 신청 이전에 먼저 F-4 체류자격을 취득해야 한다. F-4 자격의 경우 제조업 취업 이외의 방법으로 F-4를 취득한 자와 H-2에서 F-4로 변경된 경우가 있는 데 이들에 대한 영주권 신청조건은 아주 까다롭다. 제조업 취업 외의 방법으로 F-4를 취득한 경우 전년도 국민총소득의 2배에 해당하는 소득을 올려야 하는 등 동포 가운데 여기에 해당되는 자는 거의 없다고 봐야 한다.

다음으로 현 규정에 의하면 H-2로 지방 제조업에서 2년 이상 근무하고 F-4로 변경한 동포가 영주권신청 대상으로 다음 세 조건을 모두 충족시켜야 한다.

첫째, H-2부터 시작해서 만 4년 이상을 같은 제조업에서 근무할 것.

둘째, 3천만원 이상의 자산을 보유할 것.

셋째, **기능사 자격을 취득하거나 연간소득이 전년도 일인당 국민총소득** 이상일 것. (참고로 2012년 국민총소득은 2천 4백만원 정도로 예상함.)

현재 시행 중인 제도와 입법 예고된 제도를 비교해 보면 동포들이 영주권을 얻고 국적을 신청하는 것이 얼마나 까다롭게 변하게 되는지를 알 수 있다. 여기에는 더 이상 연고 동포에 대한 권리 보장도 또 무연고 동포에 대한 배려도 찾아 볼 수 없다. 이런 저런 사유로 부모의 호적이 없고 친척이 없어 무연고 동포가 되어 귀화에 어려움을 겪는 동포들은 이 제도로 인해 국적을 취득할 길이 요원해지고 조국에서 영원히 외국인으로 살아가야 한다.

비록 무연고동포들이지만 그들은 한국인의 후손으로 영주자격이든 국적이든 자신들의 선택에 따라 결정할 수 있는 권리를 지니고 있다. 그런데 법무부는 그 권리를 더 이상 인정하지 않고 그들을 외국인 범주에 넣어 획일적으로 영주권을 먼저 취득하도록 규정하려고 한다. 이는 동포들의 권리를 빼앗는 법의 횡포이다. 오매불망 국적을 얻겠다고 준비해온 동포들의 소망을 하루아침에 짓밟아버리는 폭거이다.

실례를 들어보겠다. 현재 국적을 취득하려고 하는 동포들 가운데는 1992년 8월 24일에 맺어진 한중 수교 전에 입국해서 20년 이상을 한국에 체류해 오고 있는 동포들이 있다. 한국에 연고가 없는 이들은 우여곡절 끝에 2008년에 법무부의 조치에 따라 불법체류신분을 벗어나 H-2 체류자격을 얻었으며, 2011년에 이루어진 법무부의 조치에 따라 F-4 체류자격을 얻어 체류 중이다.

현재 제도대로라면 이들은 2013년 후반기부터 일반귀화자격으로 국적신청을 할 수 있다. 그러나 새로운 제도가 시행되면 이들은 그 때부터 영주자격으로 3년을 더 채운 후 귀화를 신청할 수 있게 된다. 거의 대부분 60을 바라보는 이들이 현재 규정대로 F-4 자격 동포로 영주자격을 어떻게 구비할 수 있을 지 의문이다. 새로운 제도대로라면 이들은 죽을 때까지 국적을 취득할 수 없을 것이다. 조국에서 30년의 세월을 보내고도 국적을 취득할 수 없게 된다면 이는 조국이 동포들에게 저지르는 가장 야만적인 처사가 될 것이다.

입법예고 된 법무부의 영치자격전치주의 도입은 결국 동포들이 조국에서 정착하는 것을 막겠다는 동포 배제정책으로의 회귀에 지나지 않는다. 이는 지금까지 추구해 오던 동포포용정책에 역행하는 것으로 우리민족의 불행이며, 고령화시대를 대비하는 시대적 요구에도 맞지 않는 퇴행적인 정책이다.

그러므로 법무부는 동포들의 생득적 권리와 현실을 무시하는 획일적인 영주자격 전치주의가 아니라 동포를 결혼이주민과 외국인 전문 인력과 이주 노동자와 난민과 구별하는 제도를 유지해야 한다. 그리고 각 이주자의 형편과 처지에 부합하는 제도를 만들되 이들의 국내 정주가 합리적이고 인도적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

〈영주전치주의 도입 전과 후의 비교 – 중국동포의 경우〉

1. 영주자격전치주의 도입 후 동포의 영주자격 취득 조건

입법예고와 현 규정에 따르면 동포의 경우 다음의 조건을 갖추어야 영주권 신청이 가능하다.

가. H-2나 H-2에서 F-4로 변경한 동포 - 아래 조건을 모두 충족한 자

첫째, 지방 제조업, 농축산업이나 어업에서 2년 이상 계속해서 근무를 할 것.
둘째, 3천만원의 자산이 있을 것.
셋째, 기능사 자격을 취득하였거나 연간소득이 전년도 일인당 국민총소득 이상일 것. (참고로 2012년 예상 국민총소득은 2천 4백만원정도임).

(H-2로 시작해서 연속적으로 4년을 같은 제조업에서 근무한 동포로 제한함)

나. 다른 방법으로 F-4를 취득한 동포 - 다음의 하나에 해당하는 자

하나, 영주권 신청 당시 연간 소득이 일인당 국민총소득의 2배 이상인 자.
하나, 연금을 받는 60세 이상의 동포로 연금액이 국민총소득 이상인 자.
하나, 50만원 이상의 재산세를 납부하거나 재산세 50만원에 상당하는 재산을 보유한 자.
하나, 한국 기업과의 연간 교역실적이 20억원 이상인자.
하나, 한국에 50만불 이상을 투자한 자.
하나, 거주국 정부가 공인한 동포단체 대표 또는 법인기업제 대표로서 재외공관장의 추천을 받은 자.

2. 현행 동포들의 국적신청 조건과 입법예고에 의한 자격조건의 비교

가. 동포1세와 관련한 규정의 비교

현행 : 동포1세와 그를 수반하는 배우자, 그 2세와 2세의 배우자와 3세는 즉시 신청이 가능하고 동포1세가 국적 회복 후에는 2세와 그 배우자와 3세는 즉시 귀화 신청 가능.

예고 : 동포 1세를 수반하지 않으면 동포1세 국적을 회복하고 2세는 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득하고 2년 후 귀화 신청 가능.

나. 동포2세와 관련한 규정의 비교

현행 : 동포2세와 그를 수반하는 배우자와 3세는 3년 체류 후 귀화 신청 가능하고 동포2세 국적 취득 후 3세는 즉시 신청 가능.

예고 : 동포2세는 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득하고 2년 후 국적 신청이 가능하고 3세는 동포2세가 국적을 취득하고나서 본인은 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득한 후 2년이 지나 귀화신청 가능.

다. 무연고 동포와 관련한 규정

현행 : 무연고 동포는 5년 합법체류 후 국적 신청 가능하고 그 자녀는 무연고 동포가 국적취득 후 즉시 신청

예고 : 무연고 동포는 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득하고 3년 후 신청 가능하고 그 자녀는 무연고 동포가 국적을 취득해야 하고 자신은 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득하고 2년 후 국적 신청 가능.

라. 혼인 귀화 동포의 자녀와 관련한 규정

현행 : 혼인 귀화 동포의 자녀는 성년이든 미성년이든 즉시 신청 가능.

예고 : 성년인 경우 재외동포자격 F-4를 취득하고 자격을 갖추어 영주권을 취득하고 2년 후 국적 신청 가능.

[토론]

영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?

마 븝 알 엄

영화감독

[토론]

체류안정이라는 가장 기본적인 권리도 보장받지 못한 채 불안하게 살고 있는 다문화의 담지자, 결혼이주여성들

강 혜 숙

대구이주여성인권센터 대표

〈토론문〉

체류안정이라는 가장 기본적인 권리도 보장받지 못한 채 불안하게 살고 있는 다문화의 담지자, 결혼이주여성들

강혜숙 (대구이주여성인권센터 대표)

한국사회에서 결혼이주자만이 정주가 가능한 '이민자'로 간주되고 있고, 실제로도 한국의 다문화정책과 법이 주로 여성결혼이민자를 대상으로 하고 있다. 그러나 다문화정책과 법을 살펴보면 개별이주여성보다는 다문화가족을 통합의 대상으로 보며, 여성결혼이민자의 출산과 양육을 집중 지원하는 사회복지서비스정책이다.

일반적으로 한국인 배우자와 결혼한 결혼이주민은 한국 가족으로 편입되었기 때문에 한국 사회에서 거주하는데 필요한 기본적이고 보편적인 권리를 가지고 있다고 알려져 있다. 그러나 이들마저도 체류안정이라는 가장 기본적인 권리조차 보장받지 못한 채 수많은 제약과 일상적 불안감 속에서 살아가고 있다.

이주여성긴급지원센터가 2006년 11월부터 2011년 6월까지 약 5년 동안의 <1577-1366> 상담전화를 통해서 이루어진 상담 추이를 살펴보면 전체 162,560건 중에서 22,900건이 체류문제를 상담하는 것으로 나타났다. 이는 전체 상담에서 약 14%에 해당되는 것인데, 생활상담에 이어 두 번째로 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 이주여성에게 체류문제가 얼마나 중요한 지를 잘 보여준다.

1. 현재 결혼이주자는 한국인 배우자의 도움 없이는 외국인등록, 체류연장 및 영주권·국적 취득이 현실적으로 불가능하다. 때문에 특히 결혼이주여성은 가정폭력, 방임, 학대 등을 당해도 안정적인 체류권 확보를 위해 참고 결혼생활을 유지하는 경우가 많다.

이주여성의 폭력 피해 상황은 매우 심각하다. 2005년 보건복지부 실태조사에 의하면 결혼이주여성의 가정폭력 경험이 12.6%로 조사되었고, 그 내용으로는 언어폭력(31%)이 가장 많고, 신체적 폭력(26.5%), 성적 학대(23.1%), 위협(18.4%) 순이었다. 불안정한 국제결혼을 유지하기 위한 방편으로 한국인 배우자나 한국인 시집 가족들이 외국인 배우자의 여권이나 외국인 등록증을 빼앗거나 모국 지인과의 교류금지, 외출금지 등으로 통제하기도 한다. 2010년 여성가족부 자료에 의하면 국제결혼 가정에서 신체적 폭력뿐만 아니라 언어적, 정서적 폭력 등 47.3%가 가정폭력에 노출되어 있는 것으로 나타났다. 경우에 따라서는 '죽거나 죽이거나' 등의 극단적인 가정폭력의 사례가 보고되기도 한다.

이러한 현실 속에서 국적법 개정 법률안은 결혼이주민의 귀화신청에 필요한 국내거주기간을 기존 2년에서 3년으로 상향 조정하고, 영주자격 심사와 귀화 심사를 이중으로 통과해야 결혼이주여성이 안전하게 거주할 수 있게 된다. 이 기간 동안 여성결혼이민자들은 남편에게 더욱 종속되게 되어 결혼이주여성이 가정폭력 피해에 더욱 심각하게 노출될 것이다.

2. 현재 결혼이주민에 대한 영주권이나 국적의 신청 자격은 기본적으로 혼인 후 한국 체류 2년이며, 심사를 거쳐 영주권이나 국적을 부여한다. 그런데, 현행 기준에서는 영주권이나 국적의 심사기한에 대한 별도의 규정이 없고, 실제 심사기간은 매우 길어서 2년 이상이 걸리는 경우도 생기고 있다. 이주여성들 사이에서는 '아이가 있으면 1년 반, 아이가 없으면 2년 반'이라고 말할 정도이다. 때문에 국적을 신청한 후 장기간의 심사기간 동안 한국인 배우자나 가족의 의사 철회, 서류회수 등 신청과정에서도 매우 불안정한 상황이 벌어지고 있다. 이러한 구조적 강제로 인해, 4-5년동안 이들의 체류자격이 전적으로 남편의 처분에 맡겨지고, 이주여성들은 모든 인간의 권리인 자유권, 인권이 박탈당한채로 살아갈 수 밖에 없다.

이러한 현실 속에서 개정 법률안에서 제시하는 것처럼 영주자격 심사기준을 갖추고, 영주권 심사기간, 영주권 갱신과정, 국적심사 기간까지 합치면 매우 불안정한 상황이 현재의 4-5년보다도 더 길어질 것으로 보인다. 그리고 외국인의 신분으로 결혼한 지 얼마 되지 않아 자녀가 없이 남편이 사망하거나 남편의 유책으로 이혼한 경우의 여성들은 사회보장이 전혀 이루어지지 않는 상황에서 생계를 위한 활동으로 영주자격 심사기준에 부합되기도 쉽지 않은 상황이다.

3. 체류연장과 관련한 상담을 하다보면 같은 사안인데도 담당 공무원이 누구냐에 따라, 혹은 같은 공무원인데도 어떻게 대응하느냐에 따라 결과는 많이 달라지는 경험을 하게 된다. 출입국관리법 개정안에는 영주자격자에 대한 심사기준으로서 "품행이 단정할 것"을 요구하고 있는데 그동안 꾸준히 제기되어왔던 공무원들의 재량 남용으로 이어져 행정행위의 신뢰성을 담보할 수 없게 될 것이다.

정부와 지자체는 저출산 및 인구부족을 해결하기 위해 결혼비용까지 주어가면서 국제결혼을 장려해왔다. 뿐만 아니라 현행 국적제도는 남편의 협조 없이는 결혼이주민이 자력으로 체류권을 확보할 수 없도록 이주여성에 대한 남편의 통제권을 보장하고 있다. 따라서 여성의 정체성을 아내, 어머니, 며느리 등 가족의 구성원으로서만 규정하는 한국사회의 구조 속에서 결혼이주여성은 가족을 지키고 성역할을 충실히 할 때만이 체류자격이 보장되어왔다.

결코 인간의 존엄성이 담보되지 못하는 결혼생활에서 이주여성의 죽음의 행렬은 올해도 어김없이 이어졌다. 그런데 법무부의 영주권전치주의 입법안은 결혼이주여성의 삶

의 조건을 개선하기보다는 더욱 더 남편으로부터의 종속과 일상적인 불안감을 가중시킬 것으로 보여진다.

한국사회에서 결혼이주여성들은 다문화에 대한 폭발적인 관심을 불러일으키고, 사회통합의 대상으로 간주되어진 주체들이다. 하지만 이들조차 체류안정이라는 가장 기본적인 권리도 보장받지 못한 채 불안하게 살고 있는 것이 한국의 현실이다.

결혼이주여성의 안정적 체류 확보와 함께 결혼이주여성의 권리보장이라는 측면에서도 바람직한 영주자격제도가 논의되길 바란다.