

다문화가족 지원과 사회통합프로그램의 관계*

최 윤 철**

목 차

- | | |
|--------------------|-------------------------------|
| I. 들어가는 말 | 2. 주요 국가의 사회통합 프로그램 |
| II. 다문화가족 지원 | 3. 우리나라의 사회통합프로그램 |
| 1. 다문화가족 지원의 의의 | IV. 다문화가족 지원과 사회통합프로그램의 관계 |
| 2. 다문화가족 지원의 주요 내용 | 1. 현 제도의 문제점 |
| 3. 다문화가족 지원의 성격 | 2. 다문화가족 지원과 사회통합프로그램 통합의 가능성 |
| 4. 소결 | V. 나가는 말 |
| III. 사회통합프로그램 | |
| 1. 사회통합의 의의 | |

I. 들어가는 말

한국사회가 본격적인 이주사회로 접어들었는지에 대한 다툼은 있으나 1990년대 이후 노동자들의 대거 유입, 재중 조선족들의 유입, 결혼을 이유로 한 동남아 중심의 여성들의 유입으로 인하여 한국 사회에 외국인 인의 수가 대폭 증가하였다.¹⁾ 1990년대 후반부터는 이러한 현상을 연구

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012-S1A3A2-033324). 이 논문은 2014.4.24. 건국대학교 법학연구소가 주최한 국제학술대회에서 발표한 것으로 토론 및 문헌에 대한 추가 분석을 통하여 완성한 글입니다.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

1) 법무부 외국인 출입국정책본부 통계월보 제3월호 9-10쪽에 따르면 2014년 3월 현재 한국에 체류 중인 외국인은 약 160만 명이며, 이 가운데 3개월 이상의 장기체류자는 약 130만 명에 이른다. <http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShow-Data.do?strNbodCd=noti0097&strWrtNo=135&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=10>

대상으로 하고 설명하려는 목적으로 다문화주의 논쟁이 벌어졌으며, 그에 따라 한국사회가 다문화사회인지, 한국은 어떠한 다문화주의 입장에 있는지, 만약, 그러하지 않다면 한국사회는 어떠한 유형의 다문화사회를 지향하여야 하는지에 대한 많은 논의가 학계에서 이루어졌다.²⁾ 법제와 정책의 경우도 새로운 상황에 대한 대응을 하기 시작하였다. 1990년대 중반 이후 많은 문제를 야기하던 산업연수생제도를 전면 수정하여 외국인노동자들의 지위를 인정한 ‘외국인근로자 고용 등에 관한 법률’이 2003년 제정되고 이어서 2007년, 2008년에 각각 ‘재한외국인 처우 기본법’과 ‘다문화가족 지원법’이 제정되었으며, 2010년에는 외국인의 출입국과 체류의 근거 법률인 ‘출입국관리법’과 국민의 자격과 지위의 근거 법인 ‘국적법’의 대폭 개정이 있었다. 또한 과거 ‘출입국관리법’ 속에 한 장으로 규정되어 있던 난민규정이 ‘난민법’이라는 독자적인 법으로서 2012년 제정되었다. 이들 법률이 가지는 공통의 대상은 외국인이며 그에 따라 이들 법률들은 각각 외국인의 입국, 체류활동, 귀국, 한국사회에의 적응, 국적취득에 관련한 내용들을 주요 내용으로 하고 있다. 그런데 이러한 외국인과 외국인의 체류, 국적취득 등을 내용으로 하는 법률과 그에 근거한 정책들이 실시되면서 법률 사이의 충돌과 중복, 결합, 추진체계의 중복과 비효율성이 비판되고 있다.³⁾ 이러한 문제들이 나타나고 있는 원인은 무엇보다도 각 법률과 정책의 목표가

4000&strRtnURL=IMM_6070&strAllOrgYn=N&strThisPage=1&strFilePath=imm>

2) 1990년대 이후 우리나라에서 이루어진 다문화주의 논쟁을 정리하고 있는 논문으로 전영준, ‘한국의 다문화연구의 현황’, 다문화콘텐츠연구 제1호; 최성환, ‘다문화주의의 개념과 전망’, 철학탐구 제24집, 법학분야에서는 최윤철, ‘다문화주의의 헌법적 수용에 관한 연구’, 공법연구 제41집 제2호; 김선택, ‘다문화사회와 헌법’, 헌법학연구 제16권 제2호; 김종세, ‘다문화사회의 헌법적 가치와 규범인식’, 법학연구 제45집; 서유희, ‘다문화주의와 문화다양성, - 다문화법제의 기본개념 분석 -’, 일감법학 제23호 등이 있다.

3) 최윤철, ‘다문화사회로의 변화에 따른 입법적 대응’, 저스티스 제134호(한국법학원, 2013), 289쪽 이하.

명확하지 설정되지 못한 채 각 부문별로 나타난 상황들에만 기초하여 제정되었다는 것이다.⁴⁾ ‘다문화’, ‘다문화사회’, ‘다문화주의’ 등에 관한 본질적인 논의, 한국사회의 장기적인 전망, 그와 관련한 외국인에 대한 인식과 그들과의 관계설정을 위한 장기적인 대안에 대한 논의 및 제시에 대한 깊은 논의를 하지 못한 채, 어쩌면 그러한 여유를 가지지도 못한 채, 외국인의 유입에 따라 나타난 현상과 이에 대한 대응의 긴급성 등이 단시간 내에 많은 법률과 정책, 제도를 만들어 내기는 하였으나 앞에서 언급한 이유들로 인하여 적용과정 실제에서 여러 문제가 발생하고 있다. 한국 사회의 미래에 대한 여러 전망들이 있으나 그 공통점은 외국인 및 외국계 국민이 계속 증가할 것이라는 것과 또한 그 필요성이 매우 크다는 것이며, 그에 따른 준비를 하여야 한다는 것이다. 따라서 한국 사회가 긍정적인 지속을 하기 위한 모든 영역에서의 준비 및 개선이 있어야만 한다.

이 글은 정부가 시행하는 외국인을 대상으로 하는 대표적인 정책인 ‘다문화가족 지원’과 ‘사회통합프로그램’의 관련성에 대하여 살피는 것을 목적으로 한다. ‘다문화가족 지원법’에 근거하여 결혼이민자와 국민배우자로 구성된 가족을 지칭하는 다문화가족에 대한 지원정책이 여성·가족부를 중심으로 하여 실시되고 있으며, 이와는 별도로 ‘출입국관리법’ 제39조에 근거하여 ‘사회통합프로그램’이 법무부의 주관아래 운영되고 있다. 두 개의 정책은 목적과 내용이 서로 다르지만, 적용대상은 외국인으로 한다는 점에서 서로 중첩되는 부분이 있다. 거시적인 목표에서도 외국인과의 통합을 통하여 평화적인 사회를 만들어간다는 것이다. ‘다문화가족 지원’과 ‘사회통합프로그램’을 서로 비교하여 보다 개선된 외국인 및 통합을 위한 제도와 정책의 대안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 우선 두 정책의 목표, 주요 내용을 간략하게 수평적으로 비교·소개한다. 이어서 다문화주의의 관련 국·내외의 주장과 문헌, 주요국가

4) 최윤철, 위의 논문, 283쪽.

의 외국인 관련 법제와 정책, 우리나라의 정책과 제도 시행과정에서의 경험 등을 기초로 하여 다문화 가족 지원제도와 사회통합프로그램 상호간의 관계를 살피는 것을 목표로 한다.

Ⅱ. 다문화가족 지원

1. 다문화가족 지원의 의의

다문화가족 지원은 ‘다문화가족 지원법’에 의해 다문화가족으로 정의된 가족들에게 ‘안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 하여 이들의 삶의 질 향상과 사회통합’(법률 제1조)이 원활하게 이루어질 수 있게 하는 일련의 지원을 말한다. 지원의 대상이 되는 ‘다문화가족’이란 ‘재한외국인 처우 기본법’ 제2조제3호의 결혼이민자와 ‘국적법’ 제2조 부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 및 ‘국적법’ 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 의미한다(법률 제2조 제1호). 따라서 ‘다문화가족’이란 외국인 또는 외국계 국민과 생래적 국민인 배우자 및 그 자녀로 이루어진 가족을 의미하며 ‘다문화가족 지원’은 이들 가족에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원을 의미한다.

다문화가족 지원은 첫째, 삶의 질의 향상을 위한 지원과 둘째, 다문화가족의 사회통합 지원이라고 하는 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫 번째의 목적에 해당하는 삶의 질 향상은 생존배려에 해당하는 것으로 주로 경제적인 영역에 초점이 맞추어져 있는 것으로 이해할 수 있다. 두 번째 중요한 목적인 사회통합 지원의 경우는 다문화가족 구성원이 외국인인 결혼이민자 또는 외국계 국민으로 되어 있다는 점에서 그들이

한국 사회에 적응하고 통합할 수 있도록 하는 지원에 해당한다. 이를 위한 것으로는 언어, 법률 등 사회적응을 위한 기초적인 소양의 양성 지원 등이 해당된다.

2. 다문화가족 지원의 주요 내용

2.1 추진 체계

다문화가족 지원법은 국가 및 지방자치단체에게 결혼이민자들이 가족 구성원인 다문화가족에 대한 지원을 할 것을 규정하고(법률 제3조) 이에 대한 구체적인 정책수립과 시행을 여성가족부가 주관이 되어서 하도록 규정하고 있다(법률 제3조의 2). 그에 따라 여성·가족부는 다문화가족 정책에 관한 시행계획을 매년 수립하고 시행하여야 하며 이를 위하여 관계 중앙행정기관 및 광역자치단체 장은 전년도 시행계획에 따른 추진 실적 및 다음 연도의 시행계획을 여성가족부 장관에게 제출하게 하고 있다(법률 제3조의 3). 또한 여성·가족부는 다문화가족의 현황과 실태를 파악하고 다문화가족의 지원을 위한 정책수립에 활용하기 위하여 3년마다 다문화가족에 대한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공포 하여야 한다(법률 제4조). 특히, 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리가 위원장이 되고 관련 중앙행정기관의 장 등이 위원이 되는 다문화가족 관련 정책의 수립과 시행 등에 대한 최고 심의기관의 지위를 가지는 ‘다문화가족 정책위원회’를 두고 있다(법률 제3조의 4).

2.2 지원 내용

다문화가족 지원법은 위에서 정의한 다문화가족을 위하여 국가와

지방자치단체에게 다양한 지원을 할 것을 규정하고 있다. 법률을 중심으로 그 내용을 살펴보면 우선 초기정착지원 및 지속적 생활지원을 위한 것으로서 국가와 지방자치단체는 다문화가족을 구성하게 한 원인을 제공한 외국인 배우자인 ‘결혼이민자’에 대하여 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하고 사회적응교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어 교육을 받기 위해 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다(법률 제6조 제1항). 가족생활에 대한 직접 지원으로서, 특히 언어, 연령, 문화 등의 차이로 인하여 발생할 수 있는 가정폭력을 예방하고 해결하기 위한 지원 규정을 두고 있다. 즉, 다문화가족 내에서의 가정폭력이 발생하지 않도록 예방하기 위한 노력과 아울러 이미 가정폭력을 당한 결혼이민자 등을 지원할 수 있으며(법률 제8조 제1항, 제2항) 이들을 보호 및 지원하기 위하여 외국인 통역서비스를 갖춘 가정폭력 상담소 및 보호시설의 설치를 확대할 수 있도록 노력하며(법률 제8조 제3항) 가정폭력이 원인이 되어 혼인관계를 종료하는 경우 그 과정에서 불리한 위치에 처하지 않도록 필요한 서비스의 지원을 할 수 있다(법률 제8조 제4항). 또한 결혼이민자들에 대한 영양·건강에 대한 교육 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등 의료서비스를 지원할 수 있다(법률 제9조)

그 밖에도 다문화가족 내에서 출생하여 성장하는 아동에 대한 학업 및 그 밖의 교육지원을 위한 규정을 두고 있다. 법률은 다문화가족 구성원인 아동을 차별하여서는 아니 되며(법률 제10조 제1항), 이들이 학교생활을 하는 경우 학교생활에 신속히 적응할 수 있도록 교육지원대책을 마련하고 각 단위별 교육감은 이들 아동들에 대한 학과 외 또는 방과 후 교육프로그램 등을 지원할 수 있으며(법률 제10조 제2항), 국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원인 아동의 초등학교 취학 전 보육 및 보육 및 교육 지원을 위하여 노력하고 아동의 언어발달을 위하여 한국어 및 결혼이민자등인 부 또는 모의 모국어 교육을 위한 교재지원

및 학습지원 등 언어능력 제고를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다(법률 제10조 제3항). 이러한 지원은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 다문화가족 구성원에게도 이루어지며(법률 제14조), 다문화가족이 이혼 등의 사유로 해체된 경우에도 그 구성원이었던 자녀에 대해서도 이 법률을 적용하는 것으로 하였다(법률 제14조의 2).

3. 다문화가족 지원의 성격

다문화가족에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원은 다문화가족의 기초적 생활조건의 확보와 향상을 위한 생존배려의 성격을 가지는지, 아니면 결혼이민자로 대표되는 외국인 또는 외국계 국민이 한국의 가족과 문화 속에 동화되기를 촉진하기 위한 특별 지원의 성격을 가지는지 또는 한국 사회에 한국의 정체성과 가치 속에 통합되는 것을 의도하는지가 불분명하다. 그 밖에도 외국인 배우자(결혼이민자) 또는 외국계 국민 배우자를 사회적 소수로 보고 이들을 차별 취급하여 특별지원을 하는 것으로 (이른바, Affirmative Action) 볼 수 있다. 이는 이주민에 대한 한국사회의 태도가 위에서 본 바와 같이 다문화주의적인지, 차별과 배제인지, 동화주의적 입장인지에 대한 입장이 명확하지 않은 것이 그 원인이라고 생각한다. 다문화가족은 결혼이민자 또는 외국인과 국민 배우자 및 그 자녀로 구성되고 있다는 구성상의 특징만을 가질 뿐 다른 생애적 국민만으로 이루어져 있는 가족과 당연히 동등한 지위와 보호를 받는다. 더구나 다문화가족이 한국사회의 가족의 한 형태로서 가족으로서 보호되어야만 한국사회가 지속되고 유지될 수 있으며 헌법은 다문화가족을 헌법이 보호하여야 하는 가족으로 보고 있다는 점은 명백하다(헌법 제36조 제1항). 따라서 다문화가족 지원의 성격이 다문화가족 구성의 원인이 된 외국인 배우자 또는 외국계 국민배우자에 대한 차별과 배제를 의미하지 않는 것이라는 점은 명백하다. 하지만 ‘다문화가족

지원법'이 규정하고 있는 각종 지원의 종류와 내용을 보면 이러한 지원들이 결혼이민자의 배경인 문화적 표지를 그대로 존중하고 발현하도록 든 채 이들이 가족 내에서 한국인 배우자 및 자녀와 그들의 친족을 비롯한 주변의 한국인들과 생활해 가면서 가족 내에서 개인의 존엄성과 평등이 유지될 수 있기 위한 기초 조건만을 지원하는 다문화주의적 입장에서의 지원에 해당하는 것인가에 대해서는 의문이다. 오히려 이러한 지원들은 결혼이민자들로 하여금 한국사회와 문화에 신속하게 동화되도록 하여 문화적, 사회적 의미로서 한국민으로 변화시키겠다는 목표를 가지고 이루어지는지, 즉 동화주의적 입장에 기초하여 이루어지고 있는 것으로 보인다.⁵⁾

4. 소결

‘다문화가족 지원법’이 여러 형태의 지원을 규정하고 있으나 기본적으로 다문화가족을 소수자로 보고 있다. 동시에 다문화가족의 주 구성원인 결혼이민자를 여성으로 예정하고 성 소수자로서 특별한 지원을 규정하고 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 결혼이민자는 여성, 외국인 등 사회에서의 소수자 표지가 중첩된 대상으로 특별히 더 많은 지원이 요구되는 집단으로 규정된 것으로 볼 수도 있다. 또한 ‘다문화가족 지원법’이 결혼이민자와 그 가족들의 특성, 지위, 생활환경에 대한 구체적인 고려를 통한 지원을 하기 보다는 일반적인 지원에만 집중하고 있다는 평가를 할 수 있다. 결혼이민자의 한국 체류기간, 국적 취득 여부, 교육 수준 등 정착과 적응의 정도들에 따른 지원의 필요성 또는 지원의 내용 등이 보다 세분되어질 필요가 있다. 지원의 대부분이 강행규정의 형식이 아

5) 같은 의견, 박종대/박지해, “한국 다문화정책의 분석과 발전 방안 연구”, 문화정책 논총 제28집 제1호(한국문화관광연구원, 2014), 50쪽 이하.

6) 이현아, “다문화시대 이민자 사회통합 정책방향에 대한 일고찰”, 인간·환경·미래 제10호(인제대학교 인간환경미래연구원, 2013), 153쪽.

닌 임의규정으로 되어 있다는 점이 문제로 지적되고 있다.⁷⁾ 지원의 대상도 대부분 외국인 또는 외국계 국민인 이른바 결혼이민자에 대한 지원으로 집중되어 있어서 국민배우자에 대한 배려가 상대적으로 적다는 점도 지적될 수 있다.⁸⁾ 지원의 내용도 주로 외국인이거나 외국계인 결혼이민자의 가족생활의 적응과 사회적응을 위한 내용으로 되어 있어서 한국어 교육 지원이 가장 주요한 지원내용일 수밖에 없다. ‘사회통합프로그램’의 주요 내용인 한국어 교육과 중복된다는 지적을 할 수 있다.

Ⅲ. 사회통합프로그램

1. 사회통합의 의의

사회통합(social integration)의 개념이 어느 하나로 정해진 것은 아직 없다. 문헌들은 사회통합에 대해서 다양하게 정의를 하고 있는데 예를 들면, 우리나라의 경우 사회통합 개념에 대한 통일된 의견이 없이 이민 정책과 다문화정책 등과 혼용되어 사용되고 있다는 의견으로부터⁹⁾ ‘인종적·문화적 배경이 다른 사람들을 한 사회에서 제한 없이 평등한 공동체로 진입시키는 과정’,¹⁰⁾ ‘개인이나 집단이 한 사회에서 어떻게

7) 최윤철, 앞의 논문 289쪽.

8) 국가 및 지방자치단체에게 다문화가족이 민주적이고 양성평등한 가족관계를 누릴 수 있도록 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등을 추진 할 것을 주문하고 있으나(법률 제7조), 국민배우자를 대상으로 하는 직접적 지원에 관한 내용은 규정하지 않고 있다.

9) 이성순, “이주민 사회통합정책에 관한 연구”, 사회과학연구 제24권 제3호(충남대학교 사회과학연구소, 2013), 163쪽.

10) 김영란, “다문화사회 한국의 사회통합과 다문화주의 정책”, 한국사회 제14집 제1호(고려대학교 한국사회연구소, 2013), 7쪽.

적응하고 함께 살아가느냐에 대한 사회적 유대라는 의미로서 주류집단과 비주류집단 사이의 갈등을 최소화하고 상호 존중하는 것¹¹⁾이라고 한다. 그 밖에도 기존의 법률에 기대어 ‘재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있고 대한민국 국민과 재한 외국인이 서로를 이해하고 존중하는 환경조성’을 의미한다고 하는 견해도 있다.¹²⁾ 또한 ‘사회통합’을 네덜란드의 사례에 기대어 이주자들이 수용국의 시민으로서 자리매김하는 시민권적 측면에서 ‘시민통합’(civic integration)으로 이해하는 견해도 있다.¹³⁾

이러한 견해들의 공통점은 ‘사회통합’은 ‘서로 다른 집단이 동일한 공간에서 충돌과 갈등이 적은 가운데 공존하는 것’을 목표로 하고 있다는 점이다. 그에 따라서 ‘사회통합정책’을 정의하면 ‘사회통합을 위해서 각각의 국가가 취할 수 있는 다양한 정책대안’이라고 정의할 수 있다. 각 국가들이 취할 수 있는 ‘사회통합정책’은 통합의 동기가 된 해당 사회의 현실에 구속될 수밖에 없으며 어떠한 수준과 내용의 사회통합을 목표로 하는가에 따라서 정책의 구체적 내용이 결정된다. 미국, 캐나다, 호주처럼 원주민, 이주민, 2차 이주민 등이 이미 사회 속에서 혼재하고 있는 국가들의 경우, 독일, 최근의 한국과 같이 산업 수요 등으로 인하여 유입집단이 증가하여 이들에 대한 대처가 필요한 국가, 다수의 민족집단으로 구성되어 있는 국가 등의 사회통합정책의 목표, 대상, 및 내용이

11) 문형표, “사회통합의 의의 및 정책적 과제”, 사회복지협회 동향자료(1994), 59쪽.

12) 김기하, “사회통합을 위한 법의 역할”, 저스티스 통권 106호(한국법학원, 2008), 218쪽.

13) 설동훈/이병하, “다문화주의에서 시민통합으로”, 한국정치외교사논총 제35집 제1호(한국정치외교사학회, 2013), 212쪽. 설동훈/이병하는 같은 논문, 225쪽에서 ‘이민자 사회통합정책’을 여러 개의 정책을 아우르는 패키지 개념으로 파악한다고 하면서 ‘이민자의 출입국과 체류 및 국적 관련 정책을 아우르는 이민정책에 부가하여, 이민자와 가족을 통합하기 위한 복지정책, 가족정책, 고용정책, 교육정책 등을 포괄하는 개념이다. 여기서 사회통합정책은 ‘이민자를 대상으로 한 정책’과 ‘국민을 대상으로 한 정책’으로 구분할 수 있다. 전자는 이민자를 위해 고안하여 집행하는 정책을 뜻하고, 후자는 국민을 대상으로 하는 정책인데, 그 대상자에 이민자가 포함되는 것을 가리킨다’라고 하고 있다.

다를 수밖에 없다.

결국 각 국가가 처해 있는 현실과 해당 국가가 지향하는 통합의 목표와 방향이 많은 대안들 가운데 어떠한 정책을 선택하는가에 결정적인 요소가 되며, 이에 따라서 구체적인 사회통합정책이 수립될 수 있다. 유입집단을 원주집단 속에 수용하거나 공존하는 것을 원칙적으로 차단하고자 하는 경우는 차별과 배제 정책을, 유입집단을 원주집단화하고자 하는 경우에는 동화주의적 입장에 기초하는 정책이, 유입집단에게 그들의 고유성과 정체성을 인정하면서 원주집단의 기본적 가치 등을 받아들이도록 요구하는 다문화주의적 입장, 또는 유입집단과 원주집단의 공존에 전혀 개입하지 않고 방치하는 입장 등에 따라 사회통합정책은 다양하게 나타날 수 있을 것이다.

예를 든다면, 유입집단 또는 사람들 가운데 통합의 대상으로 수용할 수 있는 집단을 선별하고 통합대상이 되는 유입집단이나 사람들에게 통합을 위한 지원 및 요구를 하는 정책이 선택될 수도 있다. 유입집단 또는 사람들 모두를 구별 없이 모두 통합의 대상으로 보고 그에 따른 정책을 수립하고 집행하는 경우도 있을 수 있다. 전자의 경우는 유입국의 구체적이고 적극적 수요에 따라서 일시적으로 받아들이는 노동인력과 혼인, 거주 등 사회의 자율적 기제에 따라 유입되는 사람들을 구별하여 각각 배제와 통합의 대상으로 하는 경우 등을 생각할 수 있다. 후자의 경우를 택하고 있는 국가는 매우 적어서 해당 국가에 이미 많은 유입집단과 사람들이 원주사회에 혼재하고 있어서 이들에 대한 차별 또는 배제 등의 정책이 불가능한 경우 이들과 원주집단 간의 공존을 위한 국가의 정책이 요구되는 경우에 해당된다.

2. 주요 국가의 사회통합 프로그램

2.1 독일

독일은 1950년대부터 터키노동자를 비롯한 많은 외국인 노동자(이른바 Gastarbeiter) 들을 받아들였고, 이후 이들이 정주하게 되면서 사실상 이주국가가 되었음에도 불구하고 이주국가가 아니라고 주장하여 왔었다.¹⁴⁾ 그러나 외국인 노동자들의 정주화가 진행되었고, 이후 유럽연합의 탄생과 발전, 동유럽 국가의 변화와 이들 지역에 거주하던 독일인들의 귀환(이른바, Spätaussiedler¹⁵⁾) 으로 인하여 정주 외국인들의 수가 급증하였고 결국 이에 대한 법적·정책적 전환을 하지 않을 수 없게 되었다. 정주화한 외국인 노동자와 가족결합에 의한 노동자 가족이주, 이민 2, 3세대의 교육, 노동 시장의 진입 등의 어려움과 그에 따른 사회 불안 등이 보고되고 그에 대한 대책의 마련이 요구되었다.

2000년대에 들어서면서 과거의 외국인 노동자 충원 프로그램에서 벗어나 과학기술분야 고숙련 노동력(Green Card) 의 이민을 촉진하고 저숙련 외국인 노동자의 유입을 제한하는 정책으로 전환하였으며, 2005

14) ‘Gastarbeiter’의 ‘Gast’의 의미는 ‘손님’에 해당한다. ‘손님’은 누군가를 특정한 목적을 가지고 일시적으로 방문하고 있는 사람을 의미한다. 즉, 방문목적이 이루어지면 자기의 집으로 다시 돌아가야 하는 사람이다. 따라서 독일에서 외국인 노동자들에 대하여 ‘Gastarbeiter’라는 용어를 사용하여 왔다는 것은 이들 외국인 노동자들의 독일 정주를 처음부터 인정하지 않고 이들은 노동력 제공이라는 목적을 달성하면 자국으로 돌아가야 할 사람들이라는 인식을 하고 있는 것이다.

15) 이들은 양 차 대전 중 독일지역에서 다른 국가로 자의 또는 타의로 이주하였다가 전쟁 후에 독일로 돌아오지 못하는 등 해당 지역에 거주하다가 1990년대 동유럽과 소련의 붕괴로 인하여 독일로 돌아온 사람들로서 과거 독일지역에 거주하였다는 사실과 기록 등을 기초로 독일국민으로 인정받고 있다. 그러나 이들은 오랫동안 독일을 떠나 있었으므로 독일어를 하지 못하고, 또한 그 후손들은 독일문화에도 익숙하지 않아서 사실상 외국인들과 큰 차이를 보이지 않고 있다는 특징을 가지고 있다. 자세한 내용은, 권형진, “통일 전 독일연방공화국의 외국인정책”, 중앙사론 제36호(서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2012)참조.

년에 이르러서는 종래의 외국인법(Ausländergesetz)을 바탕으로 새로이 이주법(Zuwanderungsgesetz)을 제정하여 이주정책의 획기적인 변화의 틀을 마련하였다. 전통적인 속인주의 입장에 의하던 국적법이 제한적인 속지주의적 입장을 반영하면서 개정이 되었다. 특히 2005년 제정된 이주법은 통합과 관리, 안보를 기본원칙으로 하여 이주민 관리를 위한 거버넌스 체제의 구축과 운영, 독일의 수요에 따른 이민의 관리 및 통제를 하되 인도주의적 입장을 고려하면서 동시에 독일의 안전과 국민보호를 세부원칙으로 하고 있다. 이 법률에 의해 사회통합 추진을 위한 정책의 결정권한이 연방정부로 이양되고 이주민 관리와 같은 행정적 문제들은 주 정부에 의해 집행되고 있다. 연방내무성이 정책결정의 가장 중요한 기능을 행사하며, 산하에 연방이주난민청과 연방경찰청이 운영과 관련한 업무를 담당하고 있다.¹⁶⁾

독일의 사회통합프로그램은 기본적으로 이주민들의 사회통합을 촉진시키기 위하여 ‘지원과 요구’의 원칙에 따라 이루어지고 있다. 국가가 이주민들에게 언어강좌를 비롯한 정착에 필요한 교육프로그램을 제공하고 이주민들에게는 독일사회에 정착하기 위한 조건으로서 이들 프로그램의 참가를 의무화하였으며, 프로그램의 과정에 따라 언어시험을 실시하고 평가결과를 체류허가의 조건으로 하였다. 사회통합프로그램의 목표, 대상, 과정 등은 ‘연방 역내에서의 외국인의 체류·직업활동·통합에 관한 법률’(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)에서 자세히 정하고 있다.¹⁷⁾

16) 강휘원/강성철, “독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스”, 한국정책과학학회보 제14권 제4호(한국정책과학학회, 2010), 299쪽 이하.

17) 이 법률 제43조는 통합과정(Integrationskurs)을 규정하고 있다. 이 법률은 독일 연방 역내에 합법적으로 계속적으로 체류하고 있는 외국인들로 하여금 독일에서의 경제적·문화적·사회적 생활로의 통합을 촉진하고 요구하는 것을 규정하고(법률 제43조 제1항), 이들 외국인들의 통합을 위한 노력을 통합을 위한 기본적인 내용을 제공하고 있다(제2항 제1문). 이러한 통합과정의 목표는 외국인들에게 독일의 언어, 법질서, 문화 및 역사를 성공적으로 전달하고 외국인들이 이를 통하여 독일 내에서

독일의 이주정책 및 사회통합프로그램은 기본적으로 경제와 노동시장에 유연하게 대처하면서 독일사회에 부담이 되지 않는 노동이민과 가족들에 대한 선택적 이민을 장려하고 이를 총체적으로 관리하고 하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 동시에 비합법적 체류 또는 체류자격 변동 이주자에 대해서는 신속한 퇴출과 강제귀국을 시키는 배제정책도 동시에 실시하고 있다. 특히 독일의 언어, 법질서, 문화, 역사교육을 제공하는 사회통합프로그램은 그 성과를 체류 및 국적취득과 결부시킴으로서 이주민의 선별과 통제를 하고 있어서 한편으로는 통합을 다른 한편으로는 배제를 담고 있다. 사회통합프로그램 이수를 하지 않는 경우에 대해서 체류허가부여 및 연장여부, 국적취득 등에서 국가가 개입을 하게 되는 경우 이주민의 감소로 이어질 수 있다. 이를 종합해 보면 독일의 사회통합프로그램은 독일이 오랜 동안 고수하여 오던 비 이민국가로서, 속인주의적 입장이 강조되어 있으며 이러한 프로그램을 통하여 이주민들을 독일사회에 동화시키고자 하는 동화주의적 입장이 강하게 반영되어 있는 것으로 보인다.¹⁸⁾ 독일 내에서도 ‘사회통합프로그램이 통합보다는 통제수단으로 이용될 가능성에 대해 경계를 하여야 한다.’¹⁹⁾는 지적이 나타나고 있다.

생활함에 있어서 제3자의 도움이나 매개 없이도 독자적으로 일상생활을 해 나갈 수 있도록 하는 것이다(제2항 제2, 3문). 그에 따라 독일의 통합과정은 충분한 언어 구사능력을 가지도록 하기 위하여 독일어 기초과정과 심화과정을 동일시간 배정하고 있으며 독일의 법질서, 문화와 역사에 관한 이해를 돕기 위한 소개과정으로 구성되어 있다(3항 제1문). 통합과정을 담당하는 주관 부서는 ‘연방 이주·난민청’으로서 이 부서에 의해 통합과정이 마련되고 시행이 되는데, 이때 사적·공적 기관들이 통합과정을 제공할 수도 있다(제3항 제2문). 통합과정 참가자들에게 부담능력에 따라 일정한 비용을 징수할 수 있으며 이 비용은 해당 외국인들의 생활을 책임지는 자가 부담할 의무가 있다(제3항 제3문). 그 밖의 통합과정과 관련한 개별적인 사항들에 관한 규정은 연방정부가 연방상원의 동의 없이 재량으로 정할 수 있다(제4항).

18) 같은 견해, 강휘원/강성철, 앞의 논문, 310쪽 이하.

19) Stadler, Max, “Integration durch Recht”, in: Klaus Barwig/Stephan Beochel-Benedetti/Gisbert Brinkmann(hrsg.), *Hohenheimer Tege zum Ausländerrecht 2010*(Baden-Baden, 2011), 33쪽.

2.2 네덜란드

네덜란드의 이주자정책은 대체적으로 이민자통합정책이 없었던 상태에서 다문화주의에 기반한 이주자 정책을 실시하다가 1990년대 이후 시민통합(civic integration) 정책으로 전환하여 이주자에 대한 관리를 하여 오고 있다.²⁰⁾ 네덜란드의 시민통합정책은 이른바 ‘다문화주의의 실패’를 경험했다고 하는 독일, 프랑스, 덴마크 등 다른 유럽 국가들이 이주자 정책을 수립하고 시행하는 데 많은 영향을 미쳤다고 평가되고 있다.²¹⁾

다문화주의 모델은 이주자들을 특정한 ‘문화집단’으로 파악하고 이주집단과 원주집단의 관계 가운데에서 이주집단이 원주집단에 어떻게 적응하고 관계를 유지하는지를 중시하고 있다. 그에 반하여 시민통합모델은 이주자 개인 또는 그 가족이라는 개별단위에 주목하고 이들 각 개인들에게 원주사회에 적응할 책임을 부과하고 있다. 원주사회의 언어, 법적 가치, 시민으로서의 권리와 의무 등과 관련한 교육프로그램을 이주자 개인에게 이수할 것을 강제하고 이행하지 않은 경우 이주자를 거부하는 구조를 가지고 있는 것이 특징이다.

네덜란드는 이러한 시민통합정책을 통하여 이주자들에게 그들이 소수문화집단 또는 경제적 약자라는 이유 등으로 단순한 ‘보호의 대상자’로 여겨지는 것이 아니라 네덜란드의 사회적 가치, 정치적 형성 등에 대한 수용을 통하여 네덜란드 사회에 능동적으로 참가할 것을 요구하고 있다.²²⁾ 이를 통하여 네덜란드는 이주자가 네덜란드 사회에 정주하고자 한다면 언어교육 프로그램 참가를 위한 비용 등을 이주자 스스로에

20) 네덜란드의 이주자 통합정책의 변화에 대해서 보다 자세한 내용은, 설동훈/이병하, 앞의 논문, 215쪽 이하.

21) 설동훈/이병하, 위의 논문, 210쪽 이하 참조.

22) 설동훈/이병하, 위의 논문, 213쪽 이하 참조.

게 부담하도록 하는 등 정주를 위한 시민으로서의 전제조건들을 충족할 것을 요구하고 이를 이주자 의무로 규정하였다.

네덜란드의 이주자 사회통합정책 관련 업무는 국가의 여러 기관이 협업하여 수행하고 있는데, 이민정책의 수립·정책 조정 및 감독업무는 내무·왕국관계부가 맡고 있으며 구체적인 이민정책의 집행은 이민·국적청에서 하고 있다. 그 밖에 체류자격 변동자에 대한 단속 및 강제 퇴거 업무는 법무부, 사증 등의 업무는 외무부, 각종 복지와 가족관련 정책, 노동시장 정책, 교육정책 등은 각각의 소관부처가 맡고 있다.

2.3 캐나다

캐나다는 현대 다문화주의 논의가 있도록 한 대표적인 국가이다. 대표적인 이민국가인 캐나다는 선발 이주민이지만 소수집단이 된 프랑스계와 후발 이주민인 영국계가 공존하기 위한 방안으로서 통합정책이 마련되었다. 불어가 영어와 함께 공식 언어로 지정되는 1969년 이중 언어법을 필두로 하여 1971년의 다문화주의 정책의 공식선언이 있었다. 이후 1980년대에 들어서는 다문화주의를 위한 정책의 법제화 및 제도화가 활발히 진행되었는데 1982년 ‘권리와 자유와 헌장’에 다문화주의를 포함시켜서 헌법에 명시하기에 이르렀으며, 1988년에는 연방 정부 차원에서 ‘다문화주의 법’²³⁾이 세계 최초로 제정되기에 이르렀다. 1997년에 이르면 다문화주의가 사회전반의 적극적 목표로 변화되었다. 그 결과 2008년의 다문화주의 정책 목표를 첫째, 사회통합과 이민자에 대한 적극적 지원을 강조하면서 통합적이고 응집력 있는 사회의 건설, 둘째,

23) ‘다문화주의법’은 캐나다의 기본적 특성으로서 다문화주의에 대한 선언, 다양한 그룹의 구성원에 대한 존중과 공평, 기회의 평등의 가치를 유지하기 위한 연방 기관의 역할, 문화·민족·종교 및 언어적 배경에 관계없이 모든 캐나다인의 권리를 보호하고 사회의 모든 구성원의 완전한 참여를 촉진하며, 연방기관의 활동이 다문화 현실에 민감하고 대응력이 있는 방식으로 수행될 것을 규정하고 있다.

이민자 지원을 위한 실질적인 전달시스템의 확대, 셋째, 국제사회 논의에의 기여로 설정하고 이를 적극적으로 진행하고 있다.²⁴⁾

캐나다는 ‘다문화주의법’이 제정된 이후 기존의 이민부와 별도로 ‘다문화·시민부’를 연방 중앙행정기관으로 설치하고 다문화통합 업무를 담당하여 왔다. 이후 관장사항이 다소 변화였다가 2008년에 이르러서 다문화주의 사업을 ‘시민·이민부’로 통합하여 시민·이민부 장관이 다문화주의 장관을 겸임하게 하여 업무의 일관성과 통합조정 가능성을 높였다. 캐나다는 2006년에 ‘공동체의 역사인식 프로그램’을 대대적으로 실시하면서 다문화주의적 정체성이 캐나다의 일관성 있는 가치라는 것을 확인하고 유지하기 위한 노력을 하고 있다.²⁵⁾

캐나다에서의 통합은 세 가지 차원에서 설명되어지는데 첫째, 노동시장에로의 경제적 통합(economic integration), 둘째, 선거 과정 및 다른 형태의 정치적 참여(political participation), 마지막으로 이웃 간의 비공식적 네트워크에서 공식적인 조직 멤버로서 시민사회의 네트워크와 공간으로의 사회적 통합(social integration)으로 구성되어 있다. 이에 따라 캐나다의 사회통합정책은 이주자를 기준으로 이주단계별 서비스가 순차적으로 제공된다. 이주 초기단계에서는 이주민이 캐나다 사회에 정착을 하기 위한 필수적 서비스의 제공과 이를 유지하기 위한 고용과 노동기회의 제공을 한다. 이 과정에서 고용에 필수적인 언어능력, 직업교육 및 훈련, 의료서비스, 주택, 법적 보호 등과 관련한 서비스가 제공된다. 마지막 단계에 이르게 되면 이주자가 캐나다 사회에서 시민으로서 완전한 참여를 할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.²⁶⁾

24) 박진경/임동진, “다문화주의와 사회통합 -캐나다와 호주를 중심으로-”, 한국정책학회보 제21권 제2호(한국정책학회, 2012), 130쪽.

25) 박진경/임동진, 위의 논문, 132쪽 이하.

26) 박진경/임동진, 위의 논문, 133쪽 참조.

3. 우리나라의 사회통합프로그램

3.1 의의 및 도입취지

이주자에 대한 사회통합에 대한 기본적 방향은 2007년 제정된 ‘재한 외국인처우 기본법’²⁷⁾이 밝히고 있다. 이 법률은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력이 충분히 발휘될 수 있도록 하고 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어서 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지 하도록 하는 것을 목적으로 하고 있다(법률 제1조). 이에 따라 법률은 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 외국인들에 대하여 불합리한 차별 방지와 인권옹호(법률 제10조), 사회적응 지원(법률 제11조), 결혼이민자 및 그 자녀에 대한 적응지원(법률 제12조), 영주권자 및 난민의 처우에 대한 기본적 내용(법률 제13조, 제14조)을 규정하고 있다. 특히 이미 국적을 취득하여 대한민국 국민이 된 외국계 국민에게도 일정기간 적응지원을 할 수 있도록 하고 있다(법률 제15조). 또한 사회통합이 외국인만을 한국사회에 적응하도록 하는 것으로는 부족하므로 국민들에게도 재한외국인의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 국가 및 지방자치단체가 노력하여야 함을 주문하고 있다(법률 제18조).

‘재한외국인처우기본법’의 목적과 내용을 구현하기 위하여 재한외국인들의 한국사회에의 적응을 위한 구체적이고 실천적인 제도가 필요하다는 것을 취지로 하여 한국어 교육과 한국사회 이해를 위한 교육과정의 필요성이 논의되었고 그에 따라 ‘출입국관리법’에 ‘사회통합프로

27) ‘재한외국인처우 기본법’의 입법과정에 관한 분석은 이병하, “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구”, 의정연구 제17권 제1호(한국의회발전연구회, 2011), 71쪽 이하 참조.

그램'의 설치 및 운영에 관한 근거가 마련되었다(법률 제39조 및 제40조). 그러나 사회통합프로그램의 구체적인 운영을 담고 있는 '이민자 사회통합프로그램 운영 등에 관한 규정'이 2014년 4월 1일자로 폐지되었고(법무부 훈령 제936호) 기존의 사회통합프로그램은 내규 정도의 수준에 해당하는 정도로 규정되어 있다. '이민자 사회통합프로그램'은 법무부가 운영하는 사회통합정보망(Soci-Net)²⁸⁾에 자세하게 규정이 되어 있다.

3.2 사회통합프로그램의 내용²⁹⁾

3.2.1 법률근거

정주목적의 합법적 외국인에 대한 사회통합의 일반적인 방향은 '재외국민법'이 정하고 있으며, 이들 외국인 가운데 특히 결혼 이민자에 대해서는 '다문화가족 지원법'에서 각종 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 정작 이들 외국인을 한국사회에 적응시키기 위한 구체적인 정책인 사회통합프로그램의 실시는 외국인의 입·출국을 적용대상으로 하는 '출입국관리법'에 그 법률근거를 두고 있다.

'출입국 관리법' 제39조와 제40조에 근거하여 법무부가 주관하고 있는 사회통합프로그램(KIIP)은 첫째, 이민자가 한국말과 한국 문화를 빨리 익히도록 하여 국민과의 원활한 의사소통으로 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원하며, 둘째, 재한 외국인이 대한 각종 지원정책을 사회통합프로그램으로 표준화하고 이를 이수한 이민자에게는 국적취득 필기시험을 면제하여 주는 등 다양한 인센티브를 제공하고, 셋째 이민자에게 꼭 필요하고 적절한 지원정책과 세부지원 항목 발굴을 위하

28) <<http://www.socinet.go.kr>>.

29) 사회통합프로그램의 추진경과 및 추진성과 등에 대해서는 김중세, "출입국관리법상 사회통합프로그램(KIIP)에 대한 정책적 소고", 법과 정책연구 제13집 제2호(한국법정책학회, 2013), 9쪽 이하 참조.

여 이민자의 사회적응지수를 측정하여 이민자 지원정책 등에 반영하는 것을 도입취지로 하고 있다.³⁰⁾

3.2.2 참가대상 및 절차

사회통합프로그램의 자세한 내용은 ‘출입국관리법’ 시행령과 시행규칙, 법무부 훈령인 ‘이민자 사회통합프로그램 운영 등에 관한 규정’에 관한 세부사항을 규정하고 있다. 사회통합프로그램의 참가 대상자는 2014년 4월 1일자로 폐지된 이민자 사회통합프로그램 운영 등에 관한 규정에서는 ‘출입국 관리법에 따라 외국인 등록 등을 하고 합법적으로 체류하고 있는 외국인 또는 재한 외국인 처우 기본법 제15조에 적용되는 귀화자 등’을 참가 대상으로 하고 있었다(운영규정 제2조, 법무부 훈령 제888호). 사회통합프로그램에 대해서 자세히 정하고 있는 사회통합정보망에 따르면 프로그램의 참가대상자를 ‘모든 이민자 및 국민이’ 희망에 따라 자율신청 하는 것으로 하고 있다. 참가대상자를 다소 불분명하게 정하고 있는데 아마도 사회통합프로그램의 참가 대상자의 범위를 확대하려는 취지로 파악된다. 그러함에도 불구하고 여기서의 모든 이민자는 ‘운영규정’에서 정하고 있는 범위일 것이다. 다만 그렇게 볼 때 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’에 근거하여 한국에서 노동을 하고 있는 외국인 근로자들도 참가대상이 되는지, 된다면 이들이 과정을 이수하는 경우에 국적취득까지 연결이 도리 수 있는지가 의문이 된다. 이미 국적을 취득하여 이미 대한민국 국민이 된 자의 경우에도 국적 취득으로부터 3년이 경과하지 아니한 경우에는 참가를 할 수 있도록 하고 있다. 이는 한국 사회에 대한 적응기간이 부족하지만 혼인 등의 사유로 단기간에 국적을 취득한(간이귀화) 국민(주로 결혼이민자)에게 국적취득 후에도 한국어 교육 등의 기회제공을 하기 위함으로 생각된다.

30) 법무부 사회통합정보망(Soci-Net), <http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB01>.

3.2.3 주요 내용³¹⁾

3.2.3.1 한국어 교육 과정 및 이수시간

사회통합프로그램은 한국어 교육과 한국사회이해교육으로 구성되어 있다(출입국관리법 제39조 및 시행령 제48조 제1항). 아래의 표는 법무부 사회통합프로그램 운영 지침에서 규정하고 있는 사회통합프로그램 과정이다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 사회통합프로그램의 대부분은 한국어교육과정으로 구성되어 있다. 외국인, 특히 결혼이민자가 가정 또는 한국사회에 적응하기 위한 전제 및 가장 기초적인 사항이 의사소통이며 그에 따라 한국어 습득이 가장 중요한 것으로 여기고 있다는 것을 보여준다.³²⁾

	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
과정	한국어					한국사회의 이해
	기초	초급 1	초급 2	중급 1	중급 2	
이수시간	15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	50시간
사전평가	구술 3점 미만 (지필점수무관)	3-20점	21-40점	41-60점	61-80점	81-100점

3.2.3.2 평가의 종류와 방법

사회통합프로그램은 프로그램에 참가한 외국인 또는 결혼이민자가 소정의 한국어 이해 및 한국사회 이해의 정도에 도달하였는지에 대하여 단계별로 평가를 실시하고 평가결과에 따라 다음 단계 교육진입 및

31) 사회통합프로그램의 도입경과, 구체적 내용 등에 대해서는 김종세, “출입국관리법상 사회통합프로그램(KIIP)에 대한 정책적 소고”, 법과 정책연구 제13집 제2호(한국법학회, 2012)참조.

32) 독일의 사회통합과정의 경우도 외국인 및 사회통합과정 이수 의무자에게 600시간 이상의 독일어 과정이수를 요구하고 있다. 사회통합프로그램과 유사한 과정을 운영 중인 대부분의 국가들이 프로그램의 가장 중요한 부분으로 언어습득을 들고 있다. 자세한 내용은 강휘원/강성철, 앞의 논문, 참조.

수로 자격을 부여하고 있다. 신청자의 한국어 능력에 맞는 교육단계 및 교육시간 배정을 위한 수준평가에 해당하는 사전평가, 이후 각 100시간의 이수시간이 배정되어 있는 4단계의 중간평가, 이러한 평가를 모두 합격한 경우에 50시간에 해당하는 한국사회의 이해과정에 진입하고 졸업시험의 성격을 가지는 종합평가를 실시하고 있다. 한국어 과정의 경우 4단계를 마치게 되면 중간평가를 통하여 합격자에게 ‘사회통합프로그램 한국어 능력시험 합격증(KIIP-KLT)’을 발급해 주며, 종합시험을 합격하는 경우 ‘한국이민귀화적격시험(KINAT) 합격증’을 발급해 주고 있다. 한국어 과정이 한국어 수준에 따라 단계별로 제공되는 반면에 한국사회이해과정은 사회통합프로그램 참가자 모두가 의무적으로 이수하여야만 한다.

3.2.4 사회통합프로그램 이수자에 대한 혜택

국적필기시험면제 및 국적면접심사 면제, 국적심사 대기기간 단축, 점수제에 의한 전문인력의 거주 자격(F-2) 변경 시 가점 부여, 일반 영주자격(F-5) 신청 시 한국어 능력 입증 면제, 국민의 배우자 및 미성년 자녀 영주자격(F-5) 한국어 능력 입증 면제, 외국인 근로자의 특정 활동(E-7) 변경 시 한국어 입증 면제, 장기체류 외국인의 거주(F-2) 자격 변경 시 한국어 능력 입증 면제 등의 혜택을 주고 있다.³³⁾

3.3 소결

우리나라의 이주자에 대한 입장은 이주 집단의 정체성과 고유성을 그대로 인정하는 것을 전제로 하는 다문화주의적 입장도, 모든 이주민을 원주민과 구별하고 배제하는 배타적 입장을 취하고 있는 것도 아니

33) 법무부 사회통합정보망(Soci-Net), <http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB01>.

다. 오히려 이주민이 한국사회에 신속하게 적응할 수 있도록 하는 동화주의적 입장에 가깝다고 볼 수 있다.³⁴⁾ 그러나 그러한 경우에도 동화의 주요 대상은 결혼이주민 등 한국인과 혼인하거나, 전문적 기술이나 기능을 가진 외국인이며(법률 제16조), 단순 노무 노동자들의 경우에는 구별과 배제의 입장에서 한국사회의 통합 대상에서 원칙적으로 제외를 하고 있다.³⁵⁾ 특히 불법체류자에 대한 법률과 정책은 이들에 대한 엄격한 관리와 강제 출국을 기본으로 하고 있다.³⁶⁾ 그렇게 본다면 우리나라의 외국인 및 이주자에 대한 입장은 동화주의적 입장을 원칙으로 하고 이주자의 성질과 유형에 따라 부분적으로 구별과 배제의 입장에 따른 법제와 정책을 펴고 있다고 말할 수 있다. 실제로 사회통합프로그램의 참가대상자는 합법적 체류자에게만 한정되고 있다. 또한 우리나라의 사회통합프로그램은 거의 대부분을 어학능력 제공 및 평가에 두고 있고, 이주민에 대한 경제적 토대 제공 등은 아직은 고려하지 않고 있다.³⁷⁾

34) 최윤철, 앞의 논문, 287쪽.

35) 외국인근로자 고용 등에 관한 법률에서 따로 규정하고 있다.

36) 출입국관리법 제4장 이하 참조.

37) 그러한 점에서 본다면 우리나라의 이주자 사회통합프로그램은 독일과 네덜란드의 경우와 유사한 목표와 내용을 가지고 있는 것으로 보이지만 그 구성과 내용, 이주자에 대한 실질적 영향 등에서는 다른 면이 나타나고 있다. 네덜란드나 독일의 경우는 이주자들에 대해서 자기 책임 하에 사회통합프로그램의 참가를 의무화 시키면서 동시에 생활의 자립을 위한 다른 프로그램의 제공까지도 내용 속에 포함시키고 있다.

Ⅳ. 다문화가족 지원과 사회통합프로그램의 관계

1. 현 제도의 문제점

1.1 다문화가족 지원의 문제점

다문화가족 지원과 통합프로그램의 최종 목표가 불분명하여 양 제도 사이에 참가대상, 지원내용 등이 중복과 비용이 발생하고 있다. 두 제도가 외국인과 외국계 국민들을 한국사회에 동화를 시키는 것이 최종목표인지 또는 정착하여 독자적 생활능력을 위한 최소한의 조건을 제공하고 자신들의 고유성과 독자성을 유지한 채 한국사회에서 살아가게 하는 것이 최종목표인지 불분명한 것으로 보인다.

다문화가족 지원의 구체적인 문제를 현 제도만을 중심으로 살펴보면, 지원 내용이 일반화되어 있고 지원여부 자체도 임의규정으로 되어 있어서 지원을 하는 국가와 지방자치단체의 재량에 의해서 지원여부 및 내용이 달라질 수 있다. 지원의 대상으로서 수범자인 다문화가족을 중심으로 규정되어 있지 아니하고 집행자의 재량에 맡겨져 있어서 예측가능성의 정도가 약하다. 또한 지원의 경우에도 지원 대상자인 결혼이민자와 다문화가족을 지나치게 일반화시킴으로써 확실적 지원이 주를 이룰 수밖에 없어서 지원의 효율성이 떨어진다. 지원대상자를 세분화하고 구체적인 상황(경제수준, 결혼지속기간 등) 등을 고려한 차등적 지원이 필요하다.

다문화가족의 지원대상이 결혼이민자를 중심으로 관련 법률에 따라 국적을 취득한 국민 간의 가족으로만 한정되어 있어서(법률 제2조), 외국인 노동자로만 이루어진 가족, 국적을 취득하지 않은 상태에서 이혼을 하여 가족을 구성하지 못하고 있는 외국인(법률에 따른 결혼이민자였던 자), 기타 사유로 장기체류하고 있는 외국인 가족들은 지원대상에

해당하지 않고 있어서 지원의 공백이 발생하고 있다는 문제가 있다. 만약, 입법자의 취지가 법률 제2조에서 정한 자들에 대해서만 지원하는 것이라면 결국 다문화가족 지원은 생계지원의 성격이 보다 강하다는 인상을 지을 수 없게 된다.

또한 결혼이민자가 포함된 가족에 대한 지원이 상대적으로 미흡하다.³⁸⁾ 결혼이민자가 포함된 가족 구성원들에 대한 지원보다는 구성원 가운데 1인인 결혼이민자에 대한 지원이 집중되어 있다. 사회, 문화, 언어 환경이 다른 결혼이민자가 가정 내에서 평등한 가족 구성원으로서 역할을 할 수 있기 위한 전제로서 결혼이민자에 대한 초기 지원은 당연하고 불가피한 것이다. 그러나 결혼은 혼인을 한 양 당사자는 부부의 기존의 가족과 친족에게도 상당한 변화와 충격이 되는 것이 일반적이다. 특히, 외국인과의 혼인은 당사자는 물론 당사자의 친족에게는 보통 내국인과의 혼인보다 더 강한 충격이 된다. 따라서 외국인과의 혼인으로 이루어진 이른바 다문화가족의 경우에는 결혼이민자 당사자는 물론 그 배우자, 배우자의 기존의 가족과 친족에 대한 변화한 상황에 대한 적응을 위한 지원체계도 마련되어야 한다. 나아가 해당 당사자와 다양한 사회적 관계를 맺고 있는 사람, 지역 공동체에 대한 적응 프로그램등도 고려되어야 할 것으로 생각된다.

1.2 사회통합프로그램의 문제점

법무부가 2009년에 도입한 사회통합프로그램은 ‘이민자 및 그 자녀

38) ‘다문화가족 지원법’ 제4조와 이에 근거한 ‘다문화가족 지원법 시행규칙’ 제2조의 다문화가족 실태조사의 경우는 법률에 규정하여야 할 사항을 하위법규에 사실상 백지위임한 것으로 다문화가족의 사생활의 자유 및 행복추구권을 침해할 수 있는 규정이다. 설사 법률에 규정한다고 하여도 실태조사의 내용들이 지나치게 상세하고 가족생활의 내밀한 부분까지 조사할 수 있도록 하고 있어서 헌법에 위반될 수 있다. 이에 대해서는 최윤철, 앞의 논문, 287쪽.

등 소수자 인권보호’, ‘다문화 포용 및 사회통합’을 통한 ‘이민자와 국민이 더불어 살아가는 열린 사회를 구현’하는 것으로 되어 있다.³⁹⁾ 이 내용으로만 볼 경우 ‘사회통합프로그램’이 기초하고 있는 관점이 다문화주의적 입장인지 또는 동화주의적 입장인지가 명확하지 않다. 그러나 사회통합프로그램의 구체적인 교육내용과 교육 이수에 따른 혜택을 비교해 보면 사회통합프로그램은 외국인 및 외국계 국민들을 혈통주의에 기초한 입장에서의 ‘국민 만들기’에 많은 노력을 하고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 비록 개방된 개념으로 표현하고 있지만 ‘건전한’, ‘기본소양’ 특히 ‘대한민국 국민으로서의 기본 요건’을 갖추기 위해서 외국인을 교육한다는 것에서 강한 동화주의적 입장을 읽을 수 있다.

사회통합프로그램 이수자에게 주어지는 영주권 국적취득에 대한 혜택도 영주권이나 국적취득을 위해 프로그램이 기능하면 결국은 일방적 동화로 갈 가능성이 높다. 특히 사회통합프로그램의 실제 주요 참가대상자가 여전히 결혼이민자자 대부분을 차지하고 있다. 사회통합프로그램의 실제적 목표가 영주권 또는 국적취득을 용이하게 하여 이주민을 신속하게 동화시켜서 국민화 하는 것이라고 하더라도 이주민 입장에서 사회통합프로그램이 영주권 또는 국적취득을 위한 용이한 수단으로 이해되어서는 아니 된다.

현재의 사회통합프로그램은 참가대상 범위에 속하는 외국인에 대하여 명시적인 이수를 강제하고 있지는 아니하다. 그러나 참가대상자가 대부분 국적을 취득하고 한국사회에서 영구 정착하고자 하는 결혼이민자가 대부분이므로 사실상 참가가 강제되는 효과를 가져 올 수 있다. 그렇게 된다면 결혼이민자의 경우는 사회통합프로그램의 참가와 동시에 유사한 내용의 다문화가족 지원을 받거나, 실제 처한 환경에 따라서

39) 외국인정책위원회, 제2차 외국인 정책 기본계획 (2012), 7쪽.

40) 같은 의견, 이승용, “한국과 서유럽의 이민자 사회통합정책 비교 연구”, 국제정치연구 제16집 제1호(동아시아국제정치학회, 2013), 156쪽.

는 다른 지원을 포기하고 사회통합프로그램만을 참가해야만 하는 경우가 있을 것이다.⁴¹⁾ 초기 정착 및 적응의 어려움을 겪는 결혼이민자 등 이주자들에게 지나친 부담이 될 수 있을 것이다.

네덜란드 또는 독일의 사례에서 보는 바와 같이 사회통합프로그램의 참가가 체류허가, 노동기회의 제공 등과 연계하여 운영되면서 프로그램에 참가하지 않는 경우는 해당 이주자에 대한 규제를 하는 경우 장기적으로는 이주민의 감소로 이어질 수 있다. 사회통합프로그램이 통합보다는 통제수단으로 이용될 가능성에 대해 경계를 할 필요도 있다.⁴²⁾

2. 다문화가족 지원과 사회통합프로그램 통합의 가능성

2.1 통합의 필요성

다문화가족 지원과 사회통합프로그램이 갖는 독자적인 정책적 목표를 인정할 수는 있으나 위에서 본 바와 같이 정책 간의 중복 등을 볼 때 양자의 정책을 통합하여 통일적인 사회통합과 공존이 가능하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 다문화가족 지원의 주요대상이 결혼이민자이고 사회통합프로그램도 결혼이민자가 주요 참가 대상자이므로 두 제도의 목표가 다문화주의 또는 동화 등으로 동일하게 설정될 수 있다면 양 제도의 상당부분이 통합되어 운영될 수 있을 것으로 생각된다. 두 개의 정책에 대한 문제를 검토하여 통일된 정책으로 만들어 낸다면 그러한 정책의 수권 근거를 어디에 둘 것인지에 대한 문제도 자연스럽게 정리가 될 수 있을 것으로 생각된다.

41) 네덜란드 또는 독일의 경우 참가를 강제하고 있으며 참가하지 않는 경우 체류연장, 취업 등에서 불이익을 감수하여야 한다. 특히 네덜란드의 경우는 이를 유료화하고 있다. 이승용, 위의 논문 참조.

42) Stadler, Max, 앞의 논문, 33쪽.

다문화가족 지원의 구체적 성격이 설정되어야 한다. 다문화가족 지원이 결혼이민자를 중심으로 하는 다문화가족의 생활지원의 성격을 가지는 사회부조의 일종인지 또는 결혼이민자의 한국 사회의 조기 안정적 동화를 목표로 결혼이민자에 대한 지원이 이루어지는지 확인이 되어야 한다. 전자의 입장이라면 굳이 결혼이민자를 포함하는 다문화가족 지원을 성질상 특별법에 해당하는 ‘다문화가족 지원법’에 따라 각종 지원을 할 정당성이 부족하다. 특히 ‘다문화가족 지원법’은 해당 다문화가족의 구체적인 차이 등에 대한 고려보다는 결혼이민자라는 징표를 가장 우선으로 하여 이른바 ‘다문화가족’이라는 새로운 ‘사회적 신분’을 만들어 내서 이들에 대한 우대 지원을 하고 있다. 헌법은 특정한 개인 또는 그룹에 대한 특별한 지원 또는 제한을 하는 입법을 하는 경우 평등원칙을 고려하여야 함을 규정하고 있다(헌법 제11조 제1항). 따라서 다문화가족 지원이 생활지원 등 생계보조 등으로 이해된다면 생애적 국민만으로 이루어진 ‘가족’들과 달리 다문화가족에게만 특별한 지원이 있어야 함을 입법자가 증명하여야 한다. 다문화가족 지원이 생계지원이 아니라 외국인이거나 외국계 국민으로서 한국사회에 배우자를 포함한 가족과의 생활의 영위와 이를 기초로 한 동화가 목표라고 한다면 결혼이민자 및 그 가족에 대한 지원이 합리적 근거를 가진 이른바 적극적 우대조치(affirmative action)로서 이해될 수 있다. 다문화가족 지원가운데 핵심을 차지하는 결혼이민자들에 대한 각종 지원은 사회통합의 중요한 부분이라고 볼 수 있다. 그런데 이렇게 보게 되면 외국인을 대상으로 하는 ‘출입국관리법’상의 ‘사회통합프로그램’과의 중복이 다시 문제가 된다. 특히 ‘사회통합프로그램’의 참가 대상자는 대부분 결혼이민자일 수밖에 없다는 점에서 더욱 그러하다.

‘사회통합프로그램’의 경우도 참가 대상과 프로그램의 구성과 내용 등으로 보면, 주로 참가 대상이 결혼이민자이며, 한국어 교육을 단계별로 제공하고 최종적으로 한국사회에 대한 이해 과정에 시간을 배분하고

있다. 사회통합프로그램의 정해진 과정을 모두 이수하고 나면 교육 참가 대상자가 국적취득을 원하는 경우 특혜를 주는 것으로 되어 있다. 사회통합프로그램의 최종 목표는 한국에 정주하고자 하는 외국인에게 한국 국적을 취득하게 하여 한국 국민으로 살아가야 할 것을 전제로 하여 그 최소한의 요건으로 생각되는 언어습득을 외국인들이 하도록 하는데 있다. 결국 사회통합프로그램은 국적 취득을 희망하는 외국인, 특히 결혼이민자들에게 일정 정도의 한국어 수준을 갖도록 하고 그에 상응하는 대가로서 국적취득을 용이하게 하여 주는 것이 주요한 부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 한국어 습득프로그램은 다문화가족 지원을 통해서도 이루어지고 있고 따라서 양 제도를 통합하여 운영할 필요는 더욱 커진다. ‘다문화가족 지원법’의 한국어교육이 지원의 성격을 가지고 있어서 지원대상자의 재량이 우선시 될 수 있다는 것에 반해서 ‘사회통합프로그램’에서의 한국어 교육은 강제성을 상당히 담고 있다는 점에서 차이가 있을 수 있으나 그 내용은 동일하게 한국어 교육이라는 점에서 양자의 통합필요성도 이야기 될 수 있다.

2.2 외국인 및 외국계 국민에 대한 국가의 통일적 입장 정립

2.2.1 헌법 정책적 접근

현행 헌법은 외국인의 지위에 대해서 단지 ‘국제법과 조약이 정하는 바에 의해서 그 지위가 보장된다.’고 정하고 있을 뿐이다(헌법 제6조 제2항). 따라서 이 조항만으로는 관광 또는 통과를 위해서 일시 체류하고 있는 외국인과 정주 목적 체류외국인, 기타 외교관과 같은 특수한 법적 지위를 가지는 외국인, 외국 법인 등 모든 종류의 외국인에 대하여 원칙적이고 선언적인 사항만을 규정하고 있을 뿐이다. 더구나 우리 헌법은 대부분의 기본권 조항에서 기본권의 보유와 향유의 주체가 마치 ‘국민’만이 가능한 것처럼 규정하고 있다.⁴³⁾ 그 결과 한때는 한국헌법은

기본권 주체를 국민에게만 한정하고 있으므로 외국인은 기본권 주체가 될 수 없고 헌법 제6조에 따라 상호주의에 기초하여 단지 해당 외국인의 국적국가와 대한민국과의 관계 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 자신의 지위를 확인하고 주장하고 있을 뿐이지 기본권 주체성은 인정할 수 없다는 주장도 있었다.⁴⁴⁾ 그러나 이미 학설⁴⁵⁾ 및 판례⁴⁶⁾는 성질상 외국인에게도 인정할 수 있는 기본권의 경우에는 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있다.

그러함에도 불구하고 우리 헌법은 여전히 한국 내에 체류하고 있는 외국인, 특히 정주목적으로 한국에 체류하고 있는 외국인에 대해서는 침묵을 지키고 있다. 결혼이민자의 경우 혼인을 통하여 한국사회에 직접 진입하고 있고, 그 자녀들은 국민주권의 담지자로서 국민이 되고 있다. 외국인이 차지하는 한국사회에 대한 영향이 커지면서 이를 ‘다문화’, ‘다문화사회’라는 점에 착안하여 헌법 제9조 등에 근거하고 있다는 문화국가원리 속에서 설명하려는 시도도 있다.⁴⁷⁾ 그러나 우리 헌법상 문화국가원리의 도출을 위한 주요 근거가 헌법 제9조인지 여부는 별도로 하고 우리 헌법은 위에서 본 바와 같이 외국인에 대해서는 처음부

43) 외국인의 기본권 주체성, 국민, 시민 등의 개념을 중심으로 다문화사회를 논하고 있는 글로는 도희근, “사회통합을 위한 국민 개념 재고”, 저스티스 통권 제134-2호 (한국법학원, 2013), 429쪽 이하 참조.

44) 박일경, 제5공화국 헌법(일명사, 1981), 161쪽 이하. 특히 김종대 헌법재판관은 재판관 재임 중 심리한 사건 중 외국인이 관련된 사건에서 외국인의 기본권 주체성을 예외 없이 일관되게 부인하는 의견을 내놓았다. 예를 들면, 헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083 등.

45) 권영성, 헌법학원론(법문사, 2010), 314쪽 이하; 성낙인, 헌법학(법문사, 2014), 340쪽 이하; 한수웅, 헌법학(법문사, 2014), 385쪽 이하 등. 물론, 외국인의 기본권 주체성과 관련하여 세부적인 차이는 있지만 외국인의 경우 원칙적으로 자유권 영역에서의 기본권 주체성을 대체적으로 인정하고 있는 것으로 보인다.

46) 헌재 1994. 12. 29. 93헌마120; 헌재 2001. 11. 29. 99헌마494; 헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083 등.

47) 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호(한국헌법학회, 2010) 참조.

터 크게 고려치 않는 태도를 취하고 있었다.

물론 현행 헌법이 시행되던 당시(1987년)는 아직 외국인의 유입이나 체류 외국인의 수가 그다지 많지 않아서 헌법 개정에서 외국인과 관련한 규정에 대한 검토를 할 필요는 없었던 것도 그 이유가 될 수 있을 것이다. 그러나 급격히 증가하는 외국인으로 인하여 가해지는 한국사회에 대한 영향, 저출산·고령화에 따른 한국사회의 지속가능성에 대한 우려와 이를 해결하기 위한 중요 방안으로서 외국인의 유입 등이 논의되고 있다. 적어도 정주 목적의 외국인, 혼인을 원인으로 유입되는 외국인, 외국인 노동의 장기화와 그에 따라서 발생할 것으로 예상되는 정주 외국인 노동자와 그들에 의해서 형성될 가족, 재외동포의 대량 유입 나아가 통일 이후의 북한주민 등, 이주현상과 관련된 내용들을 면밀히 검토하고 그에 따른 헌법적 대응도 깊이 고려하여야 한다.

2.2.2 외국인 및 이주민 관련 법제의 통합

2.2.2.1 통합의 필요성

다문화주의, 외국인과 외국계 국민과 생래적 국민의 공존의 방식과 내용에 따라 정책의 목표와 결과가 달라질 수밖에 없다. 다문화가족 지원과 사회통합프로그램도 결국은 대한민국 사회가 새로이 유입되어 대한민국의 구성원이 되려고 하는 외국인들을 어떠한 입장과 어떠한 제도를 통해서 수용할 것인가에 따라 구성되어야 할 것이다. 그러나 그러한 입장이 명확히 정해지기 전이라도 지원과 참가 대상이 중첩되고, 지원과 제공 내용이 중복되고 있는 현행 다문화가족 지원의 상당부분과 사회통합프로그램의 주요 제공 내용은 통합운영될 수 있을 것으로 생각된다. 다문화가족 지원은 궁극적으로는 다문화가족에 대한 특별 지원의 방식을 지양하고 보통의 가족과 동일한 지원기준에 따라 채우하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 사회통합프로그램은 주요 내용인

한국어지원 이외에 한국사회에 정착하여 독자적인 삶을 영위해 나갈 수 있기 위한 실질적인 프로그램의 마련과 제공을 하여야 한다.

‘재한 외국인 처우 기본법’, ‘출입국관리법’, ‘다문화가족 지원법’, ‘국적법’ 등 외국인 및 외국계 국민의 공존과 통합을 위한 다층적이고 다면적인 검토⁴⁸⁾가 필요하다. 한국의 일련의 이주 관련 법률들은 일관된 사회적 합의 등에 기초하기보다는 사안 별로 나타난 현상에 대응하거나⁴⁹⁾ 특정 목적을 구체화하기 위한 목적으로 제·개정⁵⁰⁾되어서 이주법 전체와 관계에서 체계정합성 문제가 생길 우려가 있다.⁵¹⁾

2.2.2.2 법제 통합의 방안

이주민을 입국 전과 입국 후로 구분하여 이주법제가 정비되어야 한다.⁵²⁾ 입국 전의 경우는 입국 유형에 따른 기본 조건들을 요건으로 하여 입국 사증 발급을 하고, 예를 든다면 결혼이주자의 경우 혼인의사 확인, 혼인과 가정 유지를 위한 최소한의 조건과 결혼을 중개하는 결혼 중개업에 관한 엄격한 준칙주의의 유지 등을 강화하여야 한다. 이와 관련한 입법적 대응은 입국사증과 관련한 법률과 하위법규의 정비, 결혼중개업법의 대폭 강화 등이 있을 수 있다. 한국으로의 외국인 유입의 가장 많은 부분을 차지하는 외국인 노동자의 경우는 사증발급, 국내 외국인 노동

48) 김종세, 앞의 논문, 17쪽. 다만 김종세는 ‘법제의 전면적인 수정작업이 불가피할 것으로 보인다.’고 할 뿐 그 방향, 구체적인 방법 등에 대해서는 언급하고 있지 않다. 독일의 2005년 이민법이 보여주고 있는 기본방향과 세부원칙만 소개하고 있을 뿐이다.

49) 산업연수생제도, 외국인근로자 고용 등에 관한 법률, 다문화가족 지원법, 결혼중개업 관련 법률등의 개정 과정 등이 그 예가 될 수 있다.

50) ‘출입국관리법’의 일련의 개정 조항, ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’의 일부 조항 등.

51) 최윤철, “이주법제 정립을 위한 입법이론적 고찰”, 일감법학 제26호(건국대학교 법학연구소, 2013), 296쪽.

52) Thym, *Migrationsverwaltungsrecht* (Tübingen, 2010), 11쪽.

자를 필요로 하는 사용자, 현지 모집 중개자와 관련한 기존 법률과 관련 법률의 요건과 절차를 정비하여야 한다. 입국 후의 경우도 입국목적과 유형에 따라 다양한 양상이 전개될 수 있다. 결혼이민자의 경우 결혼이민자 스스로는 물론 결혼이민자와 함께 혼일을 한 국민배우자로 이루어진 가족에 대한 지원, 정착, 국적취득의 문제, 자녀의 양육, 경제적 생활의 영위, 혼인파탄의 경우 결혼이민자의 지위 및 그 자녀의 지위 등 해결한 문제가 매우 복잡하고 다층적이다.

이러한 점들을 종합하여 현 법률체계에 대한 대안을 제시하면 첫째, ‘출입국관리법’을 외국인의 입국과 출국, 특히 입국사증 및 체류자격 부여요건과 절차에 집중하는 방향으로 법률을 전문화하여야 한다. 둘째, 현행 ‘재한외국인 처우 기본법’, ‘다문화가족 지원법’, ‘출입국관리법’을 하나의 법률로 통폐합하는 것이 바람직 할 것으로 생각한다. 출입국관리법 가운데 첫 번째에서 언급한 입국사증 및 체류자격 부여요건과 절차와 관련된 부분을 제외한 나머지 부분과 ‘재한외국인 처우 기본법’, ‘다문화가족 지원법’ 상의 처우 및 지원과 관련한 부분을 실질적으로 변경하여 통합하는 것을 생각할 수 있다. 이 법률들과 내용들은 모두 외국인이 대한민국으로 입국한 이후를 규율하는 법률이며 모두가 체류 및 정착지원과 관리를 목적으로 하고 있다는 점에 공통점을 가지고 있다. 정주의사를 가지고 입국한 외국인인 결혼이민자 및 일반 이민자가 가능한 짧은 기간에 대한민국 사회에 독자적인 생활능력을 갖도록 하기 위하여 이들 외국인(아마도 대부분 결혼이민자) 및 이른바 다문화가족의 정착을 위한 초기단계에서의 생활지원과 이들이 대한민국사회에 통합될 수 있기 위한 사회통합을 지원하기 위한 근거 등을 담고, 기존 ‘출입국관리법’에 담고 있는 외국인 체류관리 부분도 포함하여 가칭, ‘이주자 및 다문화가족 정착지원과 사회통합을 위한 법률’을 제정하는 것이 필요하다.⁵³⁾ 이미 국적법이 정하는 국적 취득 기간이 경과하

53) 외국인 노동자의 경우는 위의 경우와 다소 다른 점이 있어서 별도의 법체계가 필요

여 대한민국 국적을 취득한 외국계국민의 경우는 다른 생래적 국민과 함께 동일한 법적 지원과 규율 하에 놓이게 하여야 한다. 또한 다문화가족의 경우도 다문화가족의 원인이 되었던 결혼이민자(외국인)가 일정 기간 국내에 거주하면서 국적을 취득하거나 영주권을 취득하면서 한국 사회에서 가족과 함께 생활을 하는 경우에도 해당 가족과 생래적 국민 가족과의 구별 없이 동일한 법체계하에서 지원과 규율이 이루어지도록 하는 것이 장기적으로 차별 또는 역차별의 문제를 야기하지 않을 것으로 생각한다. 이렇게 하기 위해서는 국가가 사회통합을 위한 보다 체계적이고 일관된 사회통합 정책을 수립하고 이를 추진하여야 하며, 이러한 정책을 외국인은 물론 국민도 자의적 의사에 따라 언제든지 이용할 수 있도록 개방하여야 한다. 특히 외국인의 경우 독일이나 네덜란드 사례와 같이 대한민국에 입국한 후 초기에는 일정기간 사회통합과정에 의무적으로 참가할 수 있도록 하는 것도 검토하여야 한다. 다만, 사회통합과정 참여가 오로지 국적 취득을 위한 전제조건으로 되도록 하는 것에는 신중할 필요가 있다.

외국인 및 이주자에 대한 법체계를 입국 전과 입국 후로 나누어서 법체계를 정비하면서 입국 전 관할은 외교부와 법무부, 입국 후의 경우는 안전행정부와 법무부가 협력관계를 통해서 집행을 하는 것을 생각할 수 있다. 물론 이민·이주를 전담하는 행정기관의 신설과 기능의 통합도 대안으로 생각할 수 있다. 국적취득도 이와 연관 지어서 연구할 필요는 있을 것이다.

V. 나가는 말

대부분의 국가들은 어떠한 형태와 방식으로든 그들과 원주사회 사이에 긴장과 갈등이 적은 상태에서 이주자들을 수용하고 정착하기를 바란다. 이에 따라 이른바 수용국가들은 이들 이주민에 대한 대응방식이 여러 가지로 나타난다. 그러한 유형은 대체로 구분·배제 모형, 동화모형, 다문화주의 모형 등으로 알려져 있다. 구분·배제 모형이 외국인이나 이주자에게 가장 배타적인 모형이며 차례로 이들에 대하여 상대적으로 우호적인 모형으로 구분한다.⁵⁴⁾ 특정 국가가 이주민 또는 외국인에 대하여 어떠한 유형의 정책을 취하는지에 따라, -대부분의 국가는 이주민의 이주 목적, 유형 등에 따라 위의 여러 유형을 복합적으로 택하고 있지만-, 이주민 통합을 위한 구체적인 정책과 제도, 실시방법, 강제성의 정도 등이 매우 다르게 나타나게 된다. 앞에서 살펴본 여러 국가들의 이주자에 대한 입장과 이들을 수용하는 구체적인 정책들도 이러한 스펙트럼 가운데 비록 중첩되는 모습도 보이고는 있으나 일정 부분을 차지하고 있다.

이주민의 증가와 외국계 국민의 증가로 인하여 한국사회가 이주사회로 가고 있거나 이주사회가 되어 외국인 및 외국계 국민들이 사회의 주요 구성원이 되는 것이 현실 또는 바람직하다고 본다면, 미래의 한국사회를 위한 헌법·입법 정책적 대응이 근본적이고 체계적으로 이루어져야 할 때가 되었다고 본다. 다문화주의와 관련한 한국 사회의 구체적인 입장의 정리, 유입이주민과 원주 국민간의 헌법과 법적 관계 및 지위의 확인을 통한 경제·사회 및 공적 영역에 대한 참여의 양과 질에 대한 정리, 발생 가능한 갈등에 대한 예방 등에 대한 논의를 기초로 이주관련법제의 통일적 체계 구성이 있어야 한다. 물론, 이러한 논의에

54) 같은 의견, 설동훈/이병하, 앞의 논문, 211쪽.

는 이주의 성격상 수반되는 보편적 인권과 이를 확인하고 있는 국제협약 및 국제법규들에 대한 고려도 충분히 논의되어야만 할 것이다.

위기의 발생, 사회구조의 구체적인 변화 등 사회에 나타날 것이 현저히 예상되는 영역에 대해서 국가가 이를 예방하고 그에 대한 대응을 하는 것은 국가의 책무이다. 그러나 사회와 국가의 미래에 대한 구상과 방향설정은 국가의 사회의 가치형성을 주도 허용가능성에 대한 깊은 논의의 대상이므로 사회 전체의 컨센서스에 바탕을 둔 엄격하고 구체적인 기준에 따라 이루어져야 한다. 저출산·고령화, 세계화 등에 따른 인구구조의 변화 등 사회구성의 변화들이 명백히 예견되는 경우 국가는 입법형성권을 통하여 그에 대한 선제적 대응을 하는 것이 요청된다. 이주의 경우에는 기존의 사회와 새로이 유입되는 이주민 사이의 관계가 미래의 사회에 직접 영향을 미치게 되므로 국가는 사회가 미래에도 지속가능하게 발전하기 위한 일정한 가치와 목표의 설정과 제공을 입법작용을 통해서 제시하여야 하는 분야 중의 하나이다.

(투고일 2014년 4월 30일, 심사(의뢰)일 2014년 5월 19일, 게재확정일 2014년 6월 13일)

주제어 : 외국인, 다문화주의, 다문화가족, 사회통합프로그램, 입법정책

참고문헌

1. 단행본

- 김정순, 외국인 이주민의 사회통합 법제연구, 한국법제연구원, 2009.
- 박일경, 제5공화국 헌법, 일명사, 1981.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014.
- 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2014.
- 한수웅, 헌법학, 법문사 2014.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1996.
- Thym, Daniel, *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen 2010.
- Schneider, Katja, *Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft*, ZAR 2011.8.

2. 논문

- 강휘원/강성철, “독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스”, 한국정책과학학회보 제14권 제4호, 한국정책과학학회, 2010, 291-316쪽.
- 구춘권, “이주의 증가와 독일 이주민정책의 변화”, 국제지역연구 제21권 제1호, 서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2012, 119-154쪽.
- 권형진, “국민국가 속에서 국민의 자격 - 독일제국 성립부터 2차 대전의 패전까지”, 일감법학 제26호, 서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2012, 119-154쪽.
- 김기하, “사회통합을 위한 법의 역할”, 저스티스 통권 제106호, 한국법학원, 2008, 218-237쪽.

- 김영란, “다문화사회 한국의 사회통합과 다문화주의 정책”, 한국사회 제14집 제1호, 고려대학교 한국사회연구소, 2013, 3-30쪽.
- 김영선, “결혼 이민자를 위한 관련법의 비판적 고찰”, 동아법학 제52집, 동아대학교 법학연구소, 2011, 107-141쪽.
- 김이천, “덴마크, 독일 그리고 한국의 사회통합프로그램 비교 연구”, 독일언어문학 제57집, 독일언어문학연구회, 2012, 159-185쪽.
- 김중세, “다문화사회의 헌법적 가치와 규범인식”, 법학연구 제45집, 한국법학회, 2012, 1-22쪽.
- , “출입국관리법상 사회통합프로그램(KIIP)에 대한 정책적 소고”, 법과 정책연구 제13집 제2호, 한국법정책학회, 2013, 599-628쪽.
- 도회근, “사회통합을 위한 국민 개념 재고”, 저스티스 통권 제134-2호, 한국법학원, 2013, 429-449쪽.
- 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 71-103쪽.
- 문형표, “사회통합의 의의 및 정책적 과제”, 사회복지연구 123, 한국사회복지협의회, 1994, 57-77쪽.
- 박종대/박지해, “한국 다문화정책의 분석과 발전 방안 연구”, 문화정책논총 제28집 제1호, 한국문화관광연구원, 2014, 35-63쪽.
- 박진경/임동진, “다문화주의와 사회통합”, 한국정책학회보 제21권 제2호, 한국정책학회, 2012, 123-152쪽.
- 박혜숙, “사회통합프로그램 한국어 과정 개선 방안”, 인문학연구 제44집, 서윤희, “다문화주의와 문화다양성, -다문화법제의 기본개념 분석-”, 일감법학 제23호, 건국대학교 법학연구소, 2012, 283-321쪽.
- 설동훈/이병하, “다문화주의에서 시민통합으로 - 네덜란드의 이민자통합정책”, 한국정치외교사논총 제35집 제1호, 한국정치외교사학회, 2013, 207-238.

- 송영현, “다문화 사회의 법제와 인권 패러다임”, 충남대학교 법학연구 제24권 제1호, 충남대학교 법학전문대학원 법학연구소, 2013, 43-77쪽.
- 송오식, “사회통합 내지 공존을 위한 다문화가족법제 모색”, 법학논총 제33집 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2013, 31-68쪽.
- 이성순, “이주민 사회통합정책에 관한 연구: 에이저(A. Ager)와 스트랭(A. Strang)의 사회통합 분석을 적용”, 사회과학연구 제34권 제3호, 충남대학교 사회과학연구소, 2013, 161-185쪽.
- 이승우, “다문화 가족의 보호와 지원에 관한 법제 소고”, 가족법연구 제23권 제3호, 한국가족법학회, 2009, 215-238쪽.
- 이승용, “한국과 서유럽의 이민자 시민통합정책 비교연구”, 국제정치연구 제16집 제1호, 동아시아국제정치학회, 2013, 143-163쪽.
- 이병하, “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구”, 의정연구 제17권 제1호, 한국의회발전연구회, 2011, 71-104쪽.
- 이현아, “다문화시대 이민자 사회통합 정책방향에 대한 일고찰”, 인간·환경·미래 제10호, 인제대학교 인간환경미래연구원, 2013, 151-178쪽.
- 전영준, “한국의 다문화연구의 현황”, 다문화콘텐츠연구 제1호, 중앙대학교 문화콘텐츠기술연구원, 2009, 109-130쪽.
- 정재각, “독일의 이주정책과 사회통합간의 갈등에 관한 연구”, 한독사회과학논총 제21권 제3호, 한독사회과학회, 2011, 79-106쪽.
- 정상우, “다문화가족 지원에 관한 법체계 개선 방안 연구”, 법학논총 제26집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2009, 483-511쪽.
- 최경옥, “한국의 다문화가족 지원법상 이주근로자와 그 가족의 기본권”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011, 21-62쪽.
- 최윤철, “다문화주의의 헌법적 수용에 관한 연구”, 공법연구 제41집 제2호, 한국공법학회, 2012, 1-31쪽.

- _____, “다문화사회로의 변화에 따른 입법적 대응”, 저스티스 제134호, 한국법학원, 2013, 273-297쪽.
- _____, “이주법제 정립을 위한 입법 이론적 고찰”, 일감법학 제26호, 건국대학교 법학연구소, 2013, 263-303쪽.
- 최봉경, “국제이주여성의 법적 문제에 관한 소고”, 서울대학교 법학 제51권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2010, 131-162쪽.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, “Homogenens Volk, Über Homogenitätspostulate und Integration”, *Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2010*, Baden-Baden, 2011, 19-30쪽.
- Stadler, Max, “Integration durch Recht”, *Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2010*, Baden-Baden, 2011, 31-45쪽.

[Abstract]

The Connection between ‘Support for Multicultural-Family’ and ‘Social Integration Program’ in Korea

Yoon-Cheol Choi*

Increasing of Foreigners, foreign citizens, and foreign workers in Korea brought new challenges for Korean society. Korean society is not a single nation-state based on the pure blooded anymore. Legislator made also some notable acts with a focus on a new social phenomenon. The enacted acts to allow and support the foreigners and Foreign-based citizens, who want to settle with indigenous people in Korean society, better way to living. Many policies based on it have been performed.

Contains a variety of support for the stability of life and early adaptation of multicultural family centered on the immigrants “Multicultural Family Support Act” was enacted. Defines the basic treatment for foreigners staying in Korea “The Basic Law for Treatment of Foreigners in Korea” was also enacted. For the integration of foreigners in the Korean society, the Law ‘Exit and Entry Act’ was changed. The social integration program under the new law will be executed and enforced for Promoting social integration for foreigners. However, the overlap between law-related, which has been put on collision, due to ambiguity, problems of law enforcement contains a lot.

* Professor, Law School of Konkuk University

Relation between the “multi-cultural family support” and “social integration program” is also ambiguous character and its purpose. Thus integration and management overall review of the system of both is required. Basic stance of the Korean society of foreign settlers must be shown. Then the support and requirements for the foreigners are even better to concretize.

Key Words : Foreigner, Multiculturalism, Multicultural-Family, Social Integration Program, Legislative Policy