

## 한국 이주법제의 변천과 전망<sup>\*,\*\*</sup>

### A Study on the Changing and Prospective of Migration Law in Korea

최 윤 철<sup>\*\*\*</sup>  
Choi, Yoon-Cheol

#### 목 차

- |                  |               |
|------------------|---------------|
| I. 들어가는 말        | III. 이주법제의 방향 |
| II. 한국의 이주법제의 현황 | IV. 나가는 말     |

산업화와 세계화 현상은 한국에게도 큰 영향을 미쳤다. 보다 나은 생활조건과 환경을 찾아 이동하는 현상은 전세계에 걸쳐서 일어나고 있다. 이주현상은 특정 국가에만 국한 되는 것이 아니라 모든 국가에 해당되며, 모든 국가가 대응하는 초국가(超國家)적인 현상이다. 최근의 산업화와 개방을 경험한 한국도 예외가 아니다. 특히 저출산과 고령화는 한국 사회의 지속발전의 중요한 위협요인이 되었으며, 급속한 도시화는 국가의 균형 발전에 부정적인 영향요인이 되었다. 노동력 공급의 불균형은 제조업과 농어업 인력의 심각한 부족을 가져왔다.

1990년대 중반부터 급증한 외국인의 유입은 대체적으로 외국인 노동자, 재외동포, 결혼 이민자, 유학생, 난민 등으로 유형화 할 수 있다. 2000년대에 제정된 외국인 법령도 이러한 분류에 기초하고 있다. 이주 현상을 예상하지 못하거나 할 수 없었던 입법자에 의해 만들어 졌던 ‘국적법’, ‘출입국관리법’도 대폭 개정되었다. 2000년 초반의 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’, 2000년대 후반에는 ‘재한외국인 처우 기본법’, ‘다문화가족 지원법’, ‘재외동포의 법적지위에 관한 법’, ‘결혼중개업법’ 등이 새로이 제정되거나 대폭 개정되었다. 2010

투고일 : 2015. 12. 15. / 심사의뢰일 : 2016. 1. 26. / 게재확정일 : 2016. 2. 12.

\* 이 논문은 2013년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* 이 논문은 2015.11.26. 개최된 건국대학교 법학연구소 국제학술대회에서 발표하고 토론자의 의견을 반영하여 완성하였음.

\*\*\* 건국대학교 법학전문대학원/법학박사

Prof. Konkuk University Law School

년대에는 ‘난민법’이 제정되어 시행되고 있다.

한국의 이주관련 법제는 단기간에 마련되고 이에 기초한 정책과 추진체계도 매우 신속하게 이루어졌다. 다른 국가들이 장기간에 걸쳐서 이주민에 대한 법령과 정책들을 준비하여 왔던 것에 비하면 매우 이례적이라고 할 수 있다. 이는 한편으로는 한국사회의 구조적인 문제의 심각성과 이주현상에 대한 한국사회의 신속한 대응이라고 볼 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 사회의 충분한 합의가 부족한 가운데 정부의 주도에 의해서 이루어짐으로서 사회의 자율적 기제가 부족하여 법령이 실질적인 효력을 발휘하는데 한계가 생기고 있다고도 볼 수 있다.

단기간에 급증한 외국인과 외국계 국민은 한국사회에 새로운 기회와 도전이다. 한국사회의 기존 구성원과 이주민과의 통합은 한국사회의 지속발전의 본질적인 요소이다. 이주민을 한국사회의 동등한 구성원으로 보고 긴장과 갈등을 최소화 하면서 이들과 함께 한국사회 공동체의 발전을 모색하기 위한 실질적인 법제의 정비와 정책 및 추진체계의 정비가 필요한 시점이다. 이미 이주사회를 경험하고 긴장과 갈등을 겪었던 다른 국가의 사례와 이주 20년을 맞고 있는 한국의 그간의 경험과 사례, 원주민과 이주민의 의견 등이 충분히 반영된 가운데 현행 법제도와 정책들에 대한 분석과 개선이 있어야 한다. 외국인, 이주자는 나와 동등한 가치를 가지는 존엄한 인간이라는 생각이 기초가 되어야 한다. 한국 사회가 저출산·고령화로 인하여 경쟁력이 떨어지고 있어서 이를 해결하는 수단 중의 하나로서 외국인의 유입을 필요로 한다는 생각은 매우 위험하다. 이주자는 수단이 아니라 목적 그 자체이다.

**[주제어]** 외국인, 이주법제, 다문화, 사회통합, 입법학

## I. 들어가는 말

한국사회에 외국인의 유입이 눈에 띄게 늘어난 시기는 1988년 올림픽 후 1990년대 초부터 이다. 1990년대 고도 산업화와 도시화는 노동시장의 구조 변화, 지역사회的人口 구성의 변화를 불러왔다. 특히, 1992년의 한국과 중국 간의 외교관계 수립은 중국 북동부 지역에 거주하던 한국계 중국인들의 대량 유입의 계기가 되었다. 2015년 9월 현재 한국에 체류 중인 외국인의 수는 187만여 명에 이르고 있다. 이들 가운데 3개월 이상 장기 체류를 목적으로 한국에 머무르는 외국인의 수는 145만여 명에 달하고 있다. 또한 지난 20여 년간 한국에 결혼 등의 목적으로 입국하여 한국 국적을 취득한 외국계 국민의 수도 약 20만여 명에 이르고 있다. 이들의 수를 모두 합치면 한국에 거주하고 있는 전체 인구 중 외국인과 외국계 국민의 비율은 3%에 해당한다.<sup>1)</sup>

1) 일본의 경우 전체 인구대비 외국인과 외국계 국민의 비율은 1.7%에 머물고 있다.

한국에 장기체류<sup>2)</sup> 중인 외국인들의 입국유형은 크게 5가지로 구분할 수 있다. 첫째, ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’에 의한 고용허가제에 의해 한국에 입국하여 노동을 제공하고 있는 노동자 집단이 있다. 둘째, ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’의 최대 수혜자라고 볼 수 있는 한국계 중국인(이른바, 조선족)을 비롯한 재외동포 집단이 있다. 셋째, 혼인을 목적으로 한국에 입국한 이른바 ‘결혼이민자’로 불리는 외국인 집단(주로 여성)이 있다. 넷째, 한국에 학업 등 교육을 목적으로 입국한 유학생 집단이 있다. 다섯째, 국제법 규정에 따라 난민 인정을 받았거나 난민 인정을 신청 중인 외국인 집단이 있다. 그밖에 사업, 파견 등에 의해서 한국에 체류 중인 외국인이 있으나 그 숫자나 비중은 매우 적다.

해방 이래 순혈을 강조한<sup>3)</sup> 민족주의에 기초한 공화국임을 자랑스럽게 내세웠던 한국은 외국인의 유입에 대해서 소극적인 자세를 유지해 왔다. 비록 제헌 헌법이 세계에서 유래가 드물게도 외국인의 지위를 직접 규정하고 있었지만, 이는 한국에 체류 중인 외국인을 대상으로 하기보다는 외국인에 대한 한국의 공식적인 태도를 천명한 것이라고 본다. 한국에 체류 중인 외국인들을 대상으로 마련된 법제는 1963년에 제정된 ‘출입국관리법’이라고 할 수 있다. 이후 법제상의 특별한 변화가 없다가 1990년대 세계화 등 국제환경의 변화와 국내 사회 및 경제구조의 변화에 따라 외국인의 유입이 증가하면서 그에 대한 입법적 대응을 하여 지금에 이르고 있다. 그러나 현재 시행 중인 각종 외국인과 이주민 관련 법제에 대한 여러 문제점이 지적되고 있으며, 계속 증가하고 있는 이주자와 다양화 하고 있는 이주형태 등을 규율하기에는 미흡하다는 지적도 있다. 이 글은 현행 이주 법제를 검토·비판하고 개선방안 또는 전망을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 이주 관련 법률들에 대한 개별적 검토 보다는 시대별로 변화해 온 이주환경과 그에 대한 입법자의 대응이 어떠한지를 살피는 방식으로 논의를 전개하고자 한다.<sup>4)</sup> 물론 외국인 및 이주민과 관련한 많은 법률들이 있을 수 있으나 이 글에서 주로 소개하는 법률들은 외국인 또는 이주민에게 상대적으로 더 많은 영향을 미치는 법률들을 주 대상으로 한다.

2) 3개월 이상 체류할 목적으로 입국사증을 가지고 입국하여 체류하고 있는 경우를 말한다.

3) 순혈주의, 특히 부계중심의 순혈 주의는 국적법 제정과정에서 행한 제1대 국회의원들의 발언들을 통해서 적나라하게 나타나고 있다. 예를 들면 제헌국회 법제사법위원장 백관수 의원의 외국인 처의 수반취득의 당연성을 주장하는 발언을 들 수 있다. 참조, 단기 4281.12.2. 제119차 회의, 제헌국회속기록 2, 1149쪽.

4) 개별 법률들에 대한 비판, 개선 방안에 대한 글들은 이미 상당히 발표되어 있다. 정상우, “다문화가족 지원에 관한 법체계 개선방안 연구”, 법학논총 제26집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2012. 등 다수.

## II. 한국의 이주법제의 현황

### 1. 한·중 수교(1992년 이전)

#### 1.1 이주법제의 부재

한국은 오래전부터 ‘고요한 아침의 나라’로서 외부에 알려졌다. 조선 말기에는 외국과의 교류와 접촉을 엄격히 금했고, 조선 사회가 외국인을 개별적으로 접촉할 수 있는 기회는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 일제강점기 중에는 많은 한국 사람들이 한반도를 떠나 현재의 중국 북동부 지방으로 이주하였으며, 상당수는 소련정부에 의해서 중앙아시아로 강제 이주당하기도 하였다. 대한민국 정부가 수립된 이후에도 한국사회는 외국과 외국인과의 접촉의 정도는 매우 낮았다. 새로운 공화국이 수립되고 얼마 되지 않은 시기에 한국전쟁이 발발하였으며, 한국전쟁 중에는 참전국을 중심으로 많은 외국인이 한반도에 주둔하거나 주류하였다. 그러나 이러한 일시적인 상황은 이민법 제정이나 발전에 영향을 미치지 못하였다.

오히려 1970년대에 많은 한국인들이 당시 서독정부와 협약에 의하여 간호사와 광부로 노동이주를 하였다. 1970년대와 1980년대에는 미국이나 중남미 국가로 이민을 떠나는 사람들이 매우 많았다. 한국은 이때까지는 전통적으로 유출국에 해당하였으며, 유입외국인과 체류외국인 등의 관리를 위한 법제의 필요성이 적었다. 따라서 이주와 관련한 직접적인 법률이 제정되어 있었다고 보기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 이주와 관련한 법률들을 고려한다면 1948년 제정된 국적법과 1963년 제정된 출입국관리법을 들 수 있다.

#### 1.2 국적법, 출입국관리법

##### 1.2.1 국적법

국적법은 당초 미 군정이 점령지역 내에서의 일본의 신속한 무장해제 및 재산정리(이른바 ‘적산(敵産)’)을 위해 조선인과 일본인을 구별할 목적으로<sup>5)</sup> 제정한 ‘국적에 관한

5) 정인섭, “우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토”, 국제법학회논총 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998, 238쪽; 김수자, “대한민국 정부수립 전후 국적법 제정 논의과정에 나타난 ‘국민’ 경계 설정”, 한국근대사

임시조례’(미 군정법령 제11호, 1948년 5월 11일)에 기원한다. ‘임시조례’에는 명확히 나타나 있지 않지만 이후 한반도 위에 형성될 것으로 예상되어지는 신생 공화국 수립을 위한 선거인의 범주 확정의 필요도 있었을 것으로 추정된다.<sup>6)</sup> 이후 대한민국 정부가 수립되고 정부는 1948년 11월 17일 국적법(안)을 제헌국회에 제안을 하였고 이 안은 같은 해 11월 29일 국회법제사법위원회의 수정을 거쳐 12월 1일부터 국회 본회의에서 심의가 된 뒤 같은 해 12월 3일 가결되었다. 국회를 통과한 국적법 안을 정부는 1948년 12월 20일 공포하여 대한민국에 최초로 국적법이 제정·시행되기에 이르렀다.<sup>7)</sup> 제정 국적법의 원칙과 특징은 부(父)계 혈통주의 및 부(夫) 중심주의 원칙으로 하고 있었다.<sup>8)</sup>

### 1.2.2 출입국관리법

출입국관리법은 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 선원을 제외한 모든 대한민국 국민과 외국인의 출입국의 공정한 관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 거주 및 등록에 관하여 규정함을 목적으로 제정되었다(법률 제1289호, 1963년 3월 5일). 출입국관리법이 제정될 당시 한국에는 출입국 및 체류 외국인의 수가 많지 않아서 해당 법률이 외국인의 출입국 및 체류관리에서 큰 의미를 가지지는 못하였다. 당시 제정 출입국관리법의 체류 외국인 관련 규정, 강제퇴거 규정 등을 살펴보면 외국인의 출입국과 체류관리가 중요한 문제는 아니었던 것으로 추정된다. 그러나 올림픽 이후 외국인의 입국과 방문이 급격히 증가하면서 출입국관리법은 외국인의 체류관리 등의 가장 기본적인 이고 중요한 법률이 되었다.

연구 제49집, 한국근현대사학회, 2009, 116쪽.

- 6) 최윤철, “대한민국 국적법의 현황과 문제점”, 일감법학 제17호, 건국대학교 법학연구소, 2010, 7쪽, 엄해옥, “남북한 국적법의 최초 국(공)민 요건에 관한 고찰”, 일감법학 제28호, 건국대학교 법학연구소, 2014, 226쪽.
- 7) 제정 국적법은 제2조에서 각 호에 해당하는 자를 대한민국 국민이라고 규정하였다. 1. 출생 당시 부(父)가 대한민국 국민인 자. 2. 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 사망 당시에 대한민국 국민이었던 자. 3. 부가 밝혀지지 않았을 시 혹은 국적이 없을 시에는 모(母)가 대한민국 국민인 자. 4. 부모가 모두 밝혀지지 않았을 시 혹은 국적이 없을 시에는 대한민국에서 출생한 자.
- 8) 아버지를 한국인으로 하여 태어난 경우에만 국적을 취득하는 것으로 하고, 모(母)가 한국인이며 부(父)가 외국인 경우는 한국 국적을 취득할 수 없었다. 또한 여성인 외국인 배우자의 경우는 혼인을 원인으로 하여 대한민국 국적을 취득하게 하는 수반취득을 인정하여 남성 중심의 혈통주의에 기초하고 있었다.

## 2. 산업화 및 개방화(1992-2004)

### 2.1 산업연수생

당초의 산업연수생제도는 출입국관리법령에 있었던 ‘산업기술연수’의 체류자격을 이 용함으로써 시작되었고 산업기술연수를 위하여 입국하고자 하는 외국인은 재외공관의 장으로부터 체류자격의 사증을 받을 경우에는 국내체류가 가능했다(구 출입국관리법 시행령 제9조 제1항 제13호). 이 산업기술연수 자격은 해외 현지법인이 있는 사업체가 국내 사업체로 기술연수를 보내기 위해 마련한 별도의 체류자격이었다. 1991년 11월부터 1992년 8월까지 외국인 산업기술연수생은 해외투자·기술제공·설비수출과 관련하여 해외 현지법인을 통하여 유입되었고, 이 제도는 해외 현지진출 한국기업이 현지에서 고용한 인력의 기능을 향상시킨다는 것을 명분으로 삼았으나, 실제로는 해외인력을 도입하여 국내산업체에 취업시키는 것으로 활용되었다.

본격적인 산업화는 노동력 수요의 증가를 수반하였다. 그러나 임금의 상승과 제조업 분야의 노동력 공급부족이 발생하였다. 상당수의 중소기업들이 노동력 수요에 대응하기 위하여 산업연수생 제도를 우회적으로 이용하여 동남아시아 지역을 중심으로 하여 저숙련, 단순 노무인력을 도입하기 시작하였다. 정부는 한 때 산업연수생제도를 중단하였으나 같은 해에 다시 2년간 2만 명의 산업연수생을 도입하기로 결정하고 본격적으로 외국인 노동자를 받아들이기 시작하였다(1993년).

이들 외국인 노동자들의 법적 지위와 자격은 노동자가 아닌 교육훈련생이었다. 이를 통하여 외국인 노동자의 노동자성을 부인할 수 있어서 근로기준법 등 각종 법규의 적용 회피를 할 수 있었다. 결국 이들은 실제로는 자신의 노동력을 제공하고 임금을 받아 생활하는 일반적인 임금노동자임에도 불구하고 노동자의 권리를 인정받지 못하는 결과를 가져왔다. 특히, 이들 산업연수생제도는 국가가 직접 관리·운영하지 않고 중소기업 관리공단에 위임하고 관련 법규도 규칙과 기준 수준에 의해서만 운영되었다. 결국 노동자의 권리를 부인하고, 노동현장에서의 관리부족과 사용자의 외국인 노동자에 대한 인권침해 등의 많은 부작용과 비난을 받아오던 산업연수생제도는 헌법재판소의 위헌결정<sup>9)</sup>과 입법자가 산업연수생제도를 대체하고 외국인 노동자에게 일반적으로 적용되는 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’이 새로이 제정하면서 폐지되었다. 이후 외국인

9) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670.

노동력의 공급은 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’로서 일원화되어 실시되고 있다.

## 2.2 결혼이민자와 결혼중개업

1990년대는 산업구조의 개편과 도시화의 진행으로 인하여 농·어촌의 쇠퇴와 도시집중 및 팽창이 지속적으로 일어난 시기이다. 농·어촌 지역의 생활환경이 도시에 비하여 상대적으로 열악하여 청·장년 인구의 급속한 감소와 혼인 연령의 여성들의 이탈로 인하여 노년층의 비율이 급속히 높아졌다. 농·어촌 남성들은 혼인 적령기를 넘겨서도 혼인을 할 수 없는 경우가 많아졌다. 많은 여성들이 생활환경 등 여러 면에서 불편한 농·어촌 지역에 혼인을 통하여 이주하는 것을 적극적으로 기피하면서 이른바 ‘신부의 부족’은 더욱 심화되었다.

결혼중개업은 이전부터 사적으로 형성되어 있었으나 결혼중개의 범위를 국내에서 해외로 확대하게 된 것은 이때부터라고 할 수 있다. 결혼중개업자는 외국인 배우자를 대부분 베트남을 비롯한 동남아시아와 한·중 수교 후에는 중국 북동부의 한국계 중국인 여성들 속에서 찾아서 한국의 농·어촌 지역의 남성들에게 수수료를 받고 혼인을 중개하였다. 그러나 결혼 중개의 과정에서 상대 배우자들에 대한 부실하거나 미흡한 정보제공, 경제적 기반의 부족, 반인권적인 혼인 중개과정 등이 발생하였다.<sup>10)</sup> 결혼 중개과정에서의 부실한 중개는 국민과 외국인 배우자가 혼인 후에도 부부간의 연령차이, 외국인 배우자의 언어능력의 부족, 전통사회에서의 가족 구성원간의 불화와 배제, 혼인 후 외국인 배우자의 가정 이탈, 외국인 배우자에 대한 가정폭력 등의 간접적 원인라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 외국인과의 혼인 (단위: 천 건, %)

| 구분         | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 총 혼인 건수    | 314.3 | 330.6 | 343.6 | 327.7 | 309.8 | 326.1 | 329.1 | 327.1 | 322.8 | 305.5 |
| 외국인과의 혼인   | 42.4  | 38.8  | 37.6  | 36.2  | 33.3  | 34.2  | 29.8  | 28.3  | 26.0  | 23.3  |
| 한국남성+외국여성  | 30.7  | 29.7  | 28.6  | 28.2  | 25.1  | 26.3  | 22.3  | 20.6  | 18.3  | 16.2  |
| 한국여성+외국 남성 | 11.6  | 9.1   | 9.0   | 8.0   | 8.2   | 8.0   | 7.5   | 7.7   | 7.7   | 7.2   |

(통계청, 2014년 혼인통계결과, 2015년 4월 현재)<sup>11)</sup>

10) 정부는 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’(2007.12.14.)을 제정하고 관련 법령 등의 개정을 통한 결혼중개업 영위에 관한 조건에 대한 지속적인 관리와 감독 등을 강화하여왔다.

11) <<http://www.liveinkorea.kr/homepage/kr/multidata/statisticsFamily>>.

결혼중개업의 활황, 정부의 국제결혼에 대한 지원, 동남아시아 지역 여성들의 한국 선호 등이 맞물리면서 주로 여성인 많은 수의 외국인이 혼인을 통해 한국으로 유입되었다. 이들을 한국정부는 ‘결혼이민자’로 불렀으며 국민배우자와 이들 외국인 배우자 및 그 자녀로 구성되는 가족을 ‘다문화가족’이라고 하여 지원정책을 펼치고 있다.<sup>12)</sup> 이들 가운데 많은 결혼이민자는 국적법이 정한 국적취득 요건 기간<sup>13)</sup>을 충족한 뒤 국적 신청을 하여 대한민국 국민이 되었다. 특히, 혼인을 통해 입국한 한국계 중국인들의 경우는 국적취득의 경우가 다른 외국인 집단보다는 상대적으로 많았다. 2015년 1월 1일 기준 행정안전부의 지방자치단체 외국인 주민 현황조사 결과에 따른 통계를 보면 전체 결혼이민자의 수가 305,446 명으로 집계되고 있다. 이 가운데 한국계 중국인을 포함하여 중국인 결혼이민자의 수는 총 179,047명이며 이중 남성이 37,658명, 여성이 141,389명이다. 전체 결혼이민자 305,446명 중 58.6%에 해당하는 것으로 중국계 결혼이민자가 전체 결혼이민자의 과반수를 훨씬 상회함을 보여준다.<sup>14)</sup> 한국계 중국인의 경우는 언어적 동질성에 따른 부부간 소통가능성이 혼인을 용이하게 한 요인으로 분석된다. 그밖에 중국의 경우도 문화적인 유사성이 작용한 것으로 추측된다. 법무부는 결혼이민자에게 발급하는 혼인비자의 발급요건을 강화하는 조치를 규칙으로 정하였다. 해당 규칙에 따르면 국제결혼의 경우 외국인 배우자에게 일정정도의 한국어 능력을 요구하고 있으며, 최소한 부부간에 서로 대화가 가능한 동일한 언어가 있음을 혼인비자 발급요건으로 하고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 규칙의 적용은 한국계 중국인과의 혼인비율이 다른 국가 출신의 혼인보다 더 높아지는 효과를 가져올 것으로 예상된다.

〈표 2〉 결혼이민자 및 인지·국적취득 현황(2015년 1월 1일 기준, 안전행정부)

(단위: 명)

| 성 별 현 황 |        |         |
|---------|--------|---------|
| 전체      | 남성     | 여성      |
| 305,446 | 51,655 | 253,791 |

12) 법률에도 ‘결혼이민자’를 정식 용어로 채용하였다. ‘다문화가족’도 용어의 적절성에 대한 논란이 있지만 법률의 제명과 법률용어로 정식으로 채택되어 규정되어 있다.

13) 국적법 제6조는 국민배우자와 혼인한 외국인은 2년간 혼인을 지속하면 국적취득 신청을 하여 국적을 취득할 수 있도록 하는 간이귀화제도를 두고 있다.

14) 참조, 여성가족부, <[http://www.liveinkorea.kr/kr/contents/contents\\_view.asp?idx=10](http://www.liveinkorea.kr/kr/contents/contents_view.asp?idx=10)>.

15) 출입국관리법 시행규칙 제9조의5 제1항 제6호.



〈표 3〉 국적취득별 현황

(단위: 명)

| 국적 미취득자 |        |         | 국적 취득자  |        |         |
|---------|--------|---------|---------|--------|---------|
| 합계      | 남      | 여       | 합계      | 남      | 여       |
| 149,764 | 21,953 | 127,811 | 146,078 | 26,834 | 119,244 |

### 2.3 재외동포의 유입

조선 후기부터 많은 한국 사람들이 한반도를 떠나 세계 각 국으로 이주를 하였다. 특히, 일제강점기에는 중국 북동부로 이주를 하였으며, 일부는 구 소련정부에 의해서 중앙아시아로 강제이주 당하기도 하였다. 일제 강점기에 징용, 취업 등으로 일본으로 이주를 한 한국 사람들도 상당수 있다. 해방 후에도 한국 사람들은 여러 국가로 이주를 하였는데, 1970-80년대에는 주로 미국과, 남미 국가 등지로 이주하여 정착하였다. 이들이 한국을 떠날 당시 한국은 식민지배하에 있었거나 극도로 빈곤한 상황이었다. 그러나 1990년대 한국의 경제상황이 호전되면서 한국인의 해외이주는 급격히 감소하였으며, 오히려 역 이주가 점차 늘기 시작하였다. 특히, 한국과 중국의 외교관계 정상화는 한국계 중국인(이른바 ‘조선족’)의 한국 유입의 계기가 되었으며 많은 수의 재외동포가 중국에서 유입되었다. 현재 한국에 체류 중인 외국인 가운데 가장 많은 수를 차지하고 있는 사람들은 재중동포인 한국계 중국인이다.

정부는 재외동포의 입국과 정착을 지원하기 위한 법률을 제정하였다. 이 ‘재외동포의 정착과 지원에 관한 법률’은 재외동포의 귀환과 정착, 본국에의 투자 등을 유치하고 지원하기 위해서 제정되었다. 그러나 이 법률은 이른바 선진국에 거주하는 재외동포와 그러하지 않는 국가의 재외동포, 해방이전에 이주한 재외동포와 정부수립 이후에 이주한 재외동포 간에 차별로 인하여 위헌결정이 있었다. 이후 재외동포간의 차별적 처우를 폐지하고 모든 재외동포들에게 입국, 정착, 기타 경제적 활동에서 동등한 대우를 하는 내용으로 개정이 되었다.

### 3. 외국인 이백만 명(2004-현재)

#### 3.1 출입국관리

국민과 외국인의 출입국을 관리하는 것을 목적으로 하는 출입국관리법은 1967년, 1983년, 1992년 네 번의 전부개정이 있었으며, 이후 외국인 입국 및 체류가 본격적으로 늘어난 때인 1990년대 후반부터는 거의 매년 개정이 있었다. 1994년 개정 ‘출입국관리법’은 제8장의2에 ‘난민’에 관한 장을 신설하였다. 이후 2012년 ‘난민법’이 독립된 법률로서 제정되면서 서로 체계상 맞지 않던 난민관련 주요 조항이 ‘출입국관리법’에서 제외되고 난민의 출입과 체류와 관련사항만을 두고 있다(법 제76조의5, 제76조의6, 제76조의7). 특히, 2007년, 2008년에는 각각 ‘재한외국인 처우 기본법’과 ‘다문화가족 지원법’이 제정된 것이 ‘출입국관리법’ 개정의 주요 이유가 되었다. 또한 2012년 개정에서는 국적 취득이나 영주할 수 있는 체류자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등을 제공하는 사회통합 프로그램을 시행하기 위한 근거를 두었다(현행 법 제39조, 제40조).

현행 출입국관리법은 ‘안전한 국경관리’와 ‘체류 외국인관리’를 중요한 목적으로 시행되고 있다(법 제1조). 그러나 출입국관리법은 사실상 외국인의 출입국과 체류관리가 주요 목적과 내용을 이루고 있다고 볼 수 있다. 11장으로 구성된 전체 법률가운데 제1장(총칙)과 제2장(국민의 출입국)과 선박의 입출항과 관련한 두 개의 장(제7장, 제8장)을 제외한 나머지 다섯 개 장의 대부분이 외국인 관리를 내용으로 하고 있다. 이 가운데 제6장은 외국인의 강제퇴거 등을 자세히 규정한 장으로 2010년 개정에서 자세히 규정된 후, 2014년 개정에서는 인권존중(제56조의3)과 적법절차를 강화하였다. 그러나 외국인의 강제퇴거 절차 및 실제적인 내용이 여전히 신체의 자유, 인신 보호 등과 관련한 적법절차 보장에 충실하지 못하다는 비판이 계속되고 있다.<sup>16)</sup>

#### 3.2 재한 외국인처우

과거 체류 외국인의 수가 그다지 많지 않았던 때에는 체류 중인 외국인의 처우를

16) 2008년 제정되어 시행중인 ‘인신보호법’은 ‘출입국관리법’에 따라 ‘보호시설’에 보호되고 있는 외국인을 적용 대상에서 제외하고 있어서 비판을 받고 있다. 그러나 헌법재판소는 2014년 결정에서 ‘인신보호법’ 제2조 제1항 관련 내용에 대해서 합헌으로 결정하였다. 헌재 2014. 8. 28. 2012헌마686 참조.

위한 특별한 고려를 할 필요가 적었다. 독립된 법률을 기초로 하는 외국인 처우는 생각할 수 없었다. 그러나 정주를 비롯한 장기체류외국인의 수가 증가하고, 관광 등을 목적으로 한국에 입국하는 외국인의 수가 늘어나면서 입국외국인에 대한 처우를 고려하여야 한다는 입법취지에 의해 2007년 ‘재한외국인처우기본법’이 제정되었다. ‘재한외국인처우기본법’은 재한 외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개안의 능력을 충분히 발휘하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 상호이해하고 존중하는 사회 환경을 조성하여 대한민국 발전과 사회통합에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 하고 있다(법 제1조). 이 법률은 기본법의 형식을 취하고 있다. 기본법의 성격상 재한 외국인 지원을 위한 실체적인 규정보다는 조직, 추진체계, 지원의 일반적인 방향 등만을 정하고 있을 뿐이다. 법에서 정하고 있는 대강의 내용을 구체화하는 구체화법, 집행법 등을 염두에 두고 제정되는 것이 기본법이다. 따라서 기본법-구체화법의 관계에 해당하는, 즉 ‘재한외국인처우기본법’의 구체화법이 어떠한 법인지에 대한 논의도 있을 수 있다.

‘재한외국인처우기본법’은 그 적용대상을 거주할 목적으로 합법적으로 체류하고 있는 외국인으로 한정하고 있다(법 제2조 제1호). 또한 이러한 외국인 가운데 ‘결혼이민자’를 별도로 규정하여 적용대상으로 하고 있다(법 제2조 제3호). 이른바 불법체류 외국인의 경우는 이 법률의 적용대상에서 제외되어, 불법체류자는 사회통합의 대상이 될 수 없다. 거주할 목적의 외국인이므로 관광 등 단기체류 중인 외국인에 대해서도 적용되지 아니한다. 국민 가운데에서도 후천적인 국적 취득으로 국민이 된 자에 대해서는 사회적응을 위하여 국적취득 후 3년까지는 이 법률이 정하는 지원을 받을 수 있도록 하고 있다(법 제15조). 그밖에도 재외동포의 범주에 속하는 외국인에 대해서도 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있도록 하고 있다(법 제17조).

그러나 국적취득을 통하여 국민이 된 자들에 대한 사회적응 지원 필요성, 지원기간과 지원의 실효성, 재외국민에 대한 혜택에 대한 규정과 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’과의 관계 등은 체계상의 중복 여부 등이 문제가 될 수 있다. 그밖에도 ‘재한외국인처우기본법’의 규정 등이 추진체계, 조직규정을 제외한 대부분의 규정들이 임의규정이어서 법 집행의 실효성에 대한 의문의 제기도 있다. 기본법의 성격상 구체적인 집행이 상대적으로 적게 요구되지만, 그럼에도 불구하고 이 법률은 구체적인 지원의 종류를 규정하고 있어서, 적어도 지원을 규정한 부분의 경우 집행규정으로서 구체적으로 규정될 것이 요구된다. 이 법률의 성격을 기본법으로 할 것인지 아니면, 집행법으로 할 것인지에 대한 깊은 고민이 상대적으로 적었지 않았나 하는 의심이 든다.

### 3.3 다문화가족

이전의 한국사회는 국제결혼에 대해서 대체적으로 부정적이었다. 외국인과의 결혼한 한국 여성에 대한 편견과 차별적 시각, 그 자녀들에 대한 차가운 시선과 대우가 현실적으로 있었다. 한국 사회의 근거 없는 순혈주의에 기초한 민족주의와 국가에 대한 신화적 인식이 국제결혼 자체와 그 가정들에 대한 편견을 키웠다고 볼 수 있다. 그러나 한국사회가 급속도로 저출산과 고령화, 농·어촌 지역의 공동화, 도시화, 혼인연령의 상승, 혼인적령 여성들의 혼인 기피 등으로 인하여 남성들이 배우자를 선택하는데 어려움이 생겨났다. 특히, 여성들이 농·어촌 지역의 거주를 기피하는 경향이 상대적으로 높아지면서 이 지역의 남성들은 배우자를 찾기가 더욱 어려워졌다.

농·어촌 인구의 감소 및 노령화, 노동력의 부족 등은 더욱 심화되어 해당 지역의 자생력에도 문제가 발생하자, 지방자치단체를 중심으로 배우자를 해외에서 찾는 정책과 지원을 시작하였다. 많은 외국인 여성들이 혼인을 통해 한국에 입국하였으며, 이 중 상당수가 농·어촌 지역에 혼인을 통해 정착하고 가족을 형성하였다. 그러나 이들 부부와 가족들은 가족 내에서의 언어소통, 문화 등의 차이 등으로 인하여 많은 어려움을 겪게 되었다. 외국인 배우자 스스로는 더욱 어려운 상황에 처하게 되어 이들에 대한 특별한 지원을 할 필요성이 대두되었다. 외국인 배우자와 그 가족에 대한 사회적응과 정착지원은 결국 한국사회의 안정적이고 지속적인 유지와 직결된다는 인식이 생기면서 이를 위한 법률이 2008년 제정되었다.

입법자는 국민과 외국인, 또는 외국계 국민배우자와 그 자녀들로 구성된 가족을 ‘다문화가족’이라고 정의(법 제2조)하면서 이들 가족이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 기여할 수 있도록 하는 것(법 제1조)을 목적으로 ‘다문화가족 지원법’을 제정하였다고 밝히고 있다. ‘다문화가족 지원법’은 법의 제명에서 말하고 있는바와 같이 특정 적용대상에 대하여 구체적인 적용 내용을 정하고 있는 구체화법의 하나이다. ‘다문화가족 지원법’의 지위에 대하여 ‘재한외국인처우기본법’의 개별법(실행법)에 해당한다는 견해가 있다.<sup>17)</sup> 또한 ‘건강가족지원법’의 개별법이라는 견해도 있다.<sup>18)</sup> 그런데 법률 그자체로 보면 기본법의 기본 구조라고 볼 수 있는

17) 차용호, 한국이민법, 법문사 2015, 635쪽 이하.

18) 이정희, “다문화가족 지원법의 문제점과 개선방향”, 법학논고 제32집, 경북대학교 법학연구원, 2010, 530쪽 이하.

법률의 추진을 위한 조직과 추진체계에 관한 규정, 기본계획에 관한 사항, 지원에 관한 대강의 내용 등을 규정하고 있다. 그러한 면에서 ‘다문화가족 지원법’은 기본법의 성격과 구체화법의 성격을 한 법률 속에 담고 있다고 볼 수 있다. 또한 다문화가족이 ‘건강가족 기본법’ 상의 가족과 동일한 내용으로 볼 수 있는지도 의문이다. 오히려 법률 사이의 우열, 서열, 기본과 구체와의 관계를 논하는 것은 논의의 실익이 적다고 본다. 그보다는 다문화가족에 대한 지원의 필요성에 맞게 법률의 내용과 구체적인 집행을 법률 속에 실효적으로 담는 것이 보다 중요하다고 생각한다. 실제로 ‘다문화가족 지원법’은 대부분의 규정이 임의규정으로 되어 있다는 문제가 있다.

### 3.4 고용허가제

산업연수생제도가 외국인 노동자의 근로자성을 부인하는 등 자의적인 차별을 하는 것으로 위헌으로 결정되었다.<sup>19)</sup> 헌법재판소의 위헌 결정 이전에 이미 산업연수생제도는 제도 자체는 물론 각종 송출비리, 외국인 노동자의 이탈 등 운영 현장에서 많은 문제들이 생겨나면서 이를 대체하여야 한다는 지적이 많았다. 국회는 2003년 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’을 제정하고 이에 따라 고용허가제가 도입되었다. 고용허가제는 처음에는 기존의 산업연수생제도와 병행하여 실시되었으나 2007년부터 산업연수생 제도가 폐지되고 고용허가제로 일원화 되었다.

고용허가제는 국내 인력을 구하지 못한 기업이 적정규모의 외국인 노동자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허용하는 제도로서 외국 인력의 도입·관리를 국가가 직접 담당하여 외국인 구직자 선발조건·방법·기관 및 상호간 권리의무사항 등을 국가 간 양해각서(MOU)에 규정하는 등 외국인 노동자 도입과정에서 민간기관의 개입을 배제하였다. 이전의 산업연수생제도는 연수생 도입과 관련한 부분을 민간기관에 위탁하여 운영하였었는데 이 과정에서 각종 송출비리 등이 발생하였다. 고용허가제에 따른 외국인 근로자의 취업기간은 3년이며, 1년마다 갱신하도록 되어 있다. 이후 계약기간이 만료되어 해당 외국인 노동자가 귀국을 한 뒤에도 사용자의 요구에 따라 동일한 사업장에서 동일한 기간 동안 고용되어 노동을 할 수 있다. 그에 따르면 취업기간은 최장 9년 8개월 정도에 이르게 된다. 사용자와 외국인 노동자는 표준계약서를 사용하여 근로계약을 체결하며, 외국인 노동자의 사업장 변경은 원칙적으로 금지되나, 다만 사업체의 휴·폐업, 사업자

19) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670.

의 정당한 근로계약 해지 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 다른 사업장으로의 변경이 허용된다. 고용허가제는 외국인 노동자의 노동자성을 인정하여 내국인 노동자와 동등하게 노동관계법을 적용받아 산재보험·최저임금·노동3권 등 기본적인 권익을 보장하는 내용을 담고 있다.

고용허가제를 주요 내용으로 하는 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’은 행정규칙에 근거하여 운영되던 산업연수생제도에 비해 진전된 제도라고 평가할 수 있다. 그러나 고용허가제는 철저한 순환형 고용을 원칙으로 하고 있어서 외국인 노동자의 한국사회 정주는 부정되고 있다. 또한 고용허가제는 사용자의 노동수요에 중심을 두고 노동자에게는 상대적으로 많은 제한이 강제되고 있다. 외국인 노동자는 취업기간 중 자의에 의한 사업장 선택과 이전을 할 수 없고 오로지 사용자의 귀책사유가 있는 경우에만 사업장을 이전할 수 있다. 그러한 경우에도 사업장 이전 회수는 3회를 초과할 수 없도록 하고 있다(법 제25조). 헌법재판소는 외국인 노동자의 사업장 변경을 사용자의 귀책사유가 있는 경우에 한하여 허용하고 그 회수를 3회로 제한하고 있는 것에 대하여 “입법자가 외국인력 도입에 관한 제도를 마련함에 있어서는 내국인의 고용시장과 국가의 경제상황, 국가안전보장 및 질서유지 등을 고려하여 정책적인 판단에 따라 그 내용을 구성할 보다 광범위한 입법재량이 인정 된다.”<sup>20)</sup>고 하면서 “외국인근로자의 직장 선택의 자유는 입법자가 정책적 판단에 따라 법률로써 그 제도의 내용을 구체적으로 규정할 때 비로소 구체화된다.”<sup>21)</sup>는 입장을 취하고 있다. 그에 따라서 고용허가제에서 도입하고 있는 사업장 변경 3회 제한 규정은 “외국인근로자의 무분별한 사업장 이동을 제한함으로써 내국인 근로자의 고용기회를 보호하고 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리로 중소기업의 인력수급을 원활히 하여 국민경제의 균형 있는 발전이 이루어지도록 하기 위하여 도입된 것이어서”<sup>22)</sup> 헌법상 직장선택의 자유를 침해하지 않는다고 결정한 바 있다.<sup>23)</sup>

20) 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083 등.

21) 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083 등.

22) 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083 등.

23) 이에 대해서 “외국인이라 하더라도, 대한민국이 정한 절차에 따라 고용허가를 받고 적법하게 입국하여 상당한 기간 동안 대한민국 내에서 거주하며 일정한 생활관계를 형성, 유지하며 살아오고 있는 중이라면, 적어도 그가 대한민국에 적법하게 체류하는 기간 동안에는 인간의 존엄과 가치를 인정받으며 그 생계를 유지하고 생활관계를 계속할 수 있는 수단을 선택할 자유를 보장해 줄 필요가 있으므로, 청구인들에게 직장 선택의 자유가 인정되며, 이 사건 시행령조항은 법률유보원칙과 과잉금지원칙에 반하여 청구들의 직장 선택의 자유를 침해한다.”는 송두환 재판관의 반대이견이 있다. 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083 등 참조.

### 3.5 국적

국적의 취득은 외국인이 한국에 정주의사로 이주하여 한국사회에 적어도 공적으로 완전히 통합된다는 의미를 가진다. 그러한 점에서 국적은 외국인이 각각의 목적에 따라 이주, 체류(영주를 포함)를 거쳐서 최종적으로 그 사회에 공적으로 완전히 하나가 되어 원주 국민과 동등한 지위와 자격을 가지는 이주의 최종단계라고 볼 수 있다. 원주 국민의 입장에서 본다면, 이방인(외국인)을 자신과 동등한 대등한 당사자로 인정하고 수용한다는 공적 의사표시에 해당한다고 볼 수 있다. 국적취득은 그 성격상 외국인을 해당 국가의 성원으로 수용할 것인지에 대한 문제이고, 이러한 결정은 수용국의 고권 영역에 속한다. 따라서 수용국이 외국인에 대하여 어떠한 자를 어떠한 조건에 따라 성원으로 받아들일지에 대해서 전적인 권리를 가진다. 우리 헌법은 대한민국 국민이 되는 요건은 법률로 정하도록 하고 있고(제2조 제1항), 이에 따라 국적법이 국민이 되는 요건을 자세히 정하고 있다.

현행 국적법은 과거 부계혈통주의 원칙에서 벗어나 부모(父母) 양계혈통주의를 택하고 있으며, 외국인 배우자의 경우도 혼인을 한 후 혼인이 일정기간 지속된 후에야 비로소 국적취득 신청을 하고 국적취득을 허가 받도록 하여 여성 배우자에 대한 수반취득 제도를 폐지하였다.<sup>24)</sup> 국적법은 대한민국 국민과 혈연 등의 관계가 없는 보통 외국인의 경우 대한민국 내에 5년 이상 주소를 두고, 민법에 의해서 성년이며, 품행이 단정할 것을 요구하고 있으며, 또한 자신의 자산이나 기능에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있고, 국어능력 등 대한민국 국민으로서의 기본소양을 갖춘 자로서 일정한 자격을 가진 대한민국 국민의 추천에 의해서 국적취득 신청을 할 수 있도록 하고 있다(법 제5조, 시행규칙 제3조 제2항). 이른바 불법체류자의 경우는 거주요건을 충족하고 있다고 하더라도 국적취득 대상자에서 제외된다.<sup>25)</sup> 특히, 2010년 국적법

24) 1957년 UN총회의 ‘처의 국적에 관한 협약’(Convention on the Nationality of Married Women, 1958.8.11. 발효) 제1조 각 체약당사국은 자국민과 외국인 간의 혼인의 성립 또는 해소나, 혼인 중 남편의 국적변경이 자동적으로 처의 국적에 영향을 주지 않는다는 것이 동의한다. 제3조 각 체약당사국은 그 국민의 외국인 처가 요청할 경우, 그 남편의 국적을 특별한 절차에 의하여 취득할 수 있도록 하는 것에 동의한다. ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’ 제9조 제1항: 당사국은 여성이 국적을 취득, 변경 또는 보유함에 있어서 남성과 동등한 권리를 부여하여야 한다. 당사국은 특히 외국인과 결혼 또는 혼인 중 부에 의한 국적의 변경으로 처의 국적이 자동으로 변경되거나, 처가 무국적으로 되거나 또는 부의 국적이 처에게 강제되지 아니하도록 확보하여야 한다. 제2조: 당사국은 자녀의 국적에 관하여 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여하여야 한다.

25) 서울행정법원 2009. 8. 20. 선고 2008구합400 판결.

개정에서는 외국인이 한국 국적을 취득한 경우 한국 내에서 한국 국민으로서만 활동한다는 서약을 하는 것을 전제로 본래의 국적을 포기하지 않아도 되는 복수국적제도를 채택하기에 이르렀다(법 제10조). 아울러 복수 국적자의 경우는 살인죄, 강간죄 등 법무부령으로 정하는 죄명으로 7년 이상의 징역 또는 금고의 형을 선고받아 그 형이 확정되면 행정처분으로만(법무부장관의 결정)으로도 대한민국 국적을 상실하도록 규정하고 있다(국적법 제14조의3, 동 시행령 제18조의3).<sup>26)</sup>

### III. 이주법제의 방향

#### 1. 헌법적 수권의 강화

##### 1.1 서설

1990년대 후반 체류외국인의 수가 급증하고, 결혼이민자가 늘면서 한국사회가 다문화 사회로 변하고 있다는 주장과 함께 다문화주의 논의가 활발하게 일어났다.<sup>27)</sup> 법학 분야에서도 다문화주의에 대한 논의가 있었다.<sup>28)</sup> 헌법학계에서는 다문화사회 및 다문화주의에 대한 헌법적 근거를 헌법 제9조 문화국가원리에서 찾는 견해<sup>29)</sup> 등 여러 논의가 있었다.<sup>30)</sup> 특히, 외국인 노동자의 노동권 인정여부 등 외국인의 기본권 인정여부를 둘러싼 논쟁이 많이 있었다.<sup>31)</sup> 그러나 어떠한 견해도 다문화사회로 변했다고 하는 한국사회에

26) 해당 조항의 위헌여부에 관한 논의는 신옥주, “복수국적자에 대한 대한민국 국적박탈규정의 위헌성 연구”, 헌법학연구 제18권 제2호, 한국헌법학회, 2012. 참조.

27) 한국에서의 다문화주의 담론의 현황에 대해서는 전영준, “한국의 다문화연구의 현황”, 다문화콘텐츠연구 제1호, 중앙대학교 문화콘텐츠기술연구원, 2009.

28) 법학계의 논의에 대한 대강의 정리는 최윤철, “이주사회에서의 법제와 사법”, 저스티스 통권146-2호, 한국법학원, 2015.2. 참조.

29) 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010. 참조. 이에 대한 비판적 견해로 김선택, “다문화사회와 헌법”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 17쪽 이하.

30) 이러한 논의에 대한 소개 최윤철, “다문화주의 헌법적 연구”, 공법연구 제41집 제2호, 한국공법학회, 2012. 참조.

31) 전광석, “다문화사회와 사회적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010; 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010; 최경욱, “한국의 다문화가족 지원법상 이주근로자와 그 가족의 기본권”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011; 김선택, 앞의 논문,



서 외국인들을 수용할 수 있는 만족할 만한 정도의 헌법적 근거를 찾지는 못하고 있다.

## 1.2 헌법 제6조 제2항에 대한 재검토 필요

헌법은 제헌 때부터 지금까지 외국인의 법적 지위에 관한 규정을 두어 왔다(제헌 헌법 제7조).<sup>32)</sup> 현행 헌법은 외국인의 법적 지위는 국제법과 조약이 정하는 바에 따라서 보장된다고 규정하고 있다(제6조 제2항). 이에 근거하여 외국인의 법적 지위 및 기본권 주체성 인정여부는 상호주의에 기반으로 하여 인정되고 보장되는 것을 원칙으로 하고 있다고 한다.<sup>33)</sup> 지배적인 견해와 판례는 외국인도 기본권의 성질에 따라 일정한 범위 내에서 기본권의 주체가 된다고 본다.<sup>34)</sup>

헌법이 제정된 후 70년이 지난 현재 한국에는 체류외국인 수가 200만 명을 넘어서고 있고, 외국계 국민의 수가 급증하고 있다. 헌법의 기초가 되는 현실이 급변한 상태에서 1948년 현실과 인식에 기초하고 있는 외국인 조항을 그대로 적용하는 것이 여전히 적절한지 논의가 있어야 한다. 외국인 조항이 규정된 시기인 1948년은 한국에 외국인이 거의 없던 시기에 해당한다. 따라서 장기 체류 외국인을 대상으로 그들의 법적 지위를 헌법적으로 명확하게 하기 위한 실체적 규정으로 보기보다는 선언적 의미를 더 많이 내포한 규정으로 볼 수 있다. 한국이 신생 공화국으로서 외국에 대하여 공화국의 국제법 존중과 국제평화 존중의 원칙을 밝힌 것으로 이해할 수 있다.

만약, 헌법 제6조 제2항이 외국인과 외국계 국민들이 더불어 살고 있는 현재, 그리고 더 많은 외국인과 외국계 국민과 함께 살아가야 하는 미래에 충분하지 않고 오히려 장애를 일으킬 수 있다고 한다면 해당 조항에 대한 헌법 정책적 측면에서 적극적인 논의가 있어야 할 것이다. 헌법 제6조 제2항을 일반적인 외국인을 포함하여 한국에 거주 또는 정주의 목적으로 체류 중인 외국인에게 모두 포괄적으로 인정할 수 있는 것으로 볼 수 있지는 아니한지, 아니면 해당 조항의 삭제를 포함한 다른 형태의 규정 방식을 택하는 것이 적절한지 등에 대한 진지한 검토를 하여야 한다.

25쪽 이하; 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670; 대법원 2015. 6. 26. 선고 2007두 4995 전원합의체 판결 등.

32) 제헌 헌법 제7조 제2문 외국인의 법적지위는 국제법과 국제조약의 범위 내에서 보장된다.

33) 성낙인, 헌법학, 법문사 2015, 919쪽; 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083 (김중대 재판관의 의견).

34) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2015, 388쪽 이하; 정종섭, 앞의 책, 32쪽; 성낙인, 앞의 책, 915쪽 등; 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494; 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670 등.

## 2. 현행 법률들의 개선

### 2.1 이주사회에 대한 사회적 합의 - 입법적 인식의 기초 확립

한국사회는 저출산·고령화로 인하여 성장의 둔화가 예상되어지고 이에 대한 대안으로 외국인의 유입과 이들의 영주화 또는 국민화가 필요하다는 주장이 정부를 비롯해서 많은 분야에서 논의가 되고 있다. 또한 세계화의 영향으로 19-20세기의 주류이었던 단일국적국가에 기초한 국민국가에 대한 새로운 인식이 필요하다는 주장도 있다. 이러한 주장에 따르면 외국인들과의 교류, 수용, 통합이 많으면 많을수록 한국 사회에 더욱 도움이 될 것이라는 결론에 도달하게 된다. 그러나 원주사회에 다양하고 다른 문화적 배경을 가진 이주민들이 유입이 되면, 원주민과 이들 이주민 사이의 갈등과 긴장이 생겨나고 경우에 따라서 상당한 희생을 치른 많은 외국의 여러 경우가 있다. 이들 사회가 겪었던 갈등과 비용을 회피하고 이주민과 원주민 사이의 통합을 통한 사회의 지속적 유지와 발전을 꾀하기 위해서는 원주사회가 이주민들과 관계를 어떻게 설정하고 이를 유지할 것인지에 대한 진지한 고민이 있어야 한다. 자국 노동시장과 경제발전을 위해 ‘일정한 조건’하에서 외국 노동력을 도입하여 운영하려 하였던 국가들이 이들 외국인 노동자들의 정주로 인하여 발생하고 있는 제반의 문제들, 식민 모국의 지위에서 과거 식민국가의 사람들을 수용하면서 생겨나는 갈등이 무엇을 시사하고 있는지를 원주 사회와 유입 국가는 배워야 한다.

한국은 외국인과 이주민과 관련한 각종 법률들이 비교적 단기간에 체계적으로 만들어진 국가라고 평가할 수 있다. 입법자의 신속한 대응으로 외국인 및 외국계 국민에 대한 관리와 지원이 상대적으로 정비가 잘 되었다고 할 수 있다. 그러나 법률의 제정시기에서 볼 수 있는 바와 같이 대부분의 주요 법률이 몇 년 사이에 집중적으로 제정되거나 개정이 되었다. 관련 법률들의 제·개정이 거의 대부분 정부주도로 급속히 이루어지면서 국민들의 의견을 폭넓게 청취하거나 수용하는 점에서 다소 미흡했다. 예를 들면, ‘다문화가족’을 비롯한 법률의 정의규정 등에 대한 철저한 검증 등이 부족하면서 차별과 배제를 의도하고 사용하였던 용어가 오히려 새로운 차별용어로 자리 잡게 되기도 하였다.

많은 법률과 제도가 외국인과 외국계 국민들을 대상으로 이들을 한국 사회에 효과적으로 통합시킬 것을 목적으로 마련되어 실행되고 있다. 그간의 법 집행의 결과를 분석하고 개선을 할 점은 없는지 입법적 개선 방안을 모색하여야 한다. 외국인에게 한국사회에

동화될 것을 요구하는 것에 목표를 둘 것인지, 그들의 독자성과 정체성을 승인하고 헌법적 가치 등 공적 가치에 동의를 할 것을 전제로 하는 통합을 목표로 할 것인지에 대한 입법자의 진지한 고민이 있어야 한다. 현행 법률과 제도는 외견적으로는 통합을 규정하고 있지만, 실제에서는 일방적 동화를 이주자에게 요구하고 있다는 주장도 상당히 강하게 있다. 외국인 노동자의 경우도 현재는 철저한 순환형 고용허가제이지만 이들의 체류가 장기화 되는 경우 사실상 정주화 될 수밖에 없었던 다른 국가의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 경직된 순환형 제도는 불법체류자를 양산하면서 이들을 관리하기 위한 비용은 물론, 인권과 관련한 민감한 문제들이 더욱 발생할 수도 있다. 외국인 노동력 유입과 활용부분에서 조선족의 경우는 H-2 체류자격을 통해 사실상 정주의 길로 걷고 있으나 본질적으로 동일한 노동을 하고 있는 외국인 노동자(E-9)의 경우는 정주가 부인되고 있다. 이들 사이의 구별을 사회통합을 위한 본질적인 것이라고 보는 것인지에 대한 입법자의 명확한 인식의 확립이 필요하다.

### 2.1.1 안정적 체류 지향

결혼이민자나 재외동포의 경우 법률과 제도에 의해서 가족에 대한 지원 및 가족초청과 결합이 이루어지고 있다. 이들에 대해서는 이주자 당사자와 그 가족들이 한국 사회에 효과적으로 적응하여 독자적인 삶을 영위해 갈 수 있는 지원을 하는 것이 중요하다. 상대적으로 언어이해가 부족하고 단신으로 입국한 결혼이민자의 경우 한국어 교육의 강화는 물론 다수인 원주사회에서 자신의 권리와 법적 지위를 지킬 수 있는 제도적인 지원이 강화되어야 할 것이다. 혼인 기간이 오래되거나 가족과 지역 사회에 이미 효과적으로 정착한 결혼이민자에 대한 지원보다는 결혼이민 초기에 해당하는 결혼이민자에 대한 지원을 집중할 필요가 있다. 현행 법률과 제도는 결혼이민자의 개별적이고 구체적인 상황에 따른 지원보다는 일반적이고 추상적인 지원을 규정하고 있어서 지원의 효율성이 떨어지고 있다.

외국인 노동자의 경우 현행 고용허가제 아래에서는 정주가 부인되고 있으나 일단 외국인이 한국의 사업장에 고용이 되면 2회에 걸쳐서 최장 9년 8개월간 일을 하면서 거주할 수 있다. 비록 중간에 한국에 계속 거주할 수는 없다고 하여도 9년 8개월의 기간은 매우 긴 기간이다. 국적법에 따른 일반귀화의 거주요건이 계속 거주 5년인 것에 대비해 보면 고용허가제에 따른 전체 거주기간이 9년 8개월이 매우 장기적이라는 것을 알 수 있다. 이들 외국인 노동자들이 법정 노동기간을 모두 사용하고 귀국을 하는 것이 대부분

일 것이라고 가정한다 하더라도 상당수의 외국인 노동자는 한국에 계속 체류를 하거나 희망할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 실제로 독일이나 미국의 경우를 살펴보면 노동을 목적으로 입국하여 체류하던 외국인 노동자들이 사용자의 요구 또는 자발적으로 계속 체류하면서 결국 정주하게 되었다.

외국인 노동자들은 이미 장기간 노동을 하면서 한국 문화, 한국인들과의 교류를 통하여 한국 사회에 성원이 될 여지가 충분히 있다고 생각된다. 입법자는 이들이 장기적으로 한국 사회에 정착할 가능성이 매우 높다는 것을 인식하고 그에 대한 입법적 대응을 하여야 한다. 물론, 고용허가제가 정하고 있는 순환노동형식을 더욱 강화하는 방안도 있을 수 있으나, 새로운 노동자를 계속해서 받아들이고 기존의 노동자들은 엄격하게 관리하여 출국시키는 정책이 효율적인지에 대한 검토를 하여야 한다. 이미 단순노무분야 노동시장의 많은 부분을 담당하고 있는 한국계 중국인들의 경우는 정주가 사실상 허용되고 있다는 점에서 적어도 한국사회의 공적 가치를 충분히 이해하고 한국의 문화를 수용할 수 있는 외국인 노동자들의 체류에 대한 점도 고려를 하여 입법적 대응을 할 필요가 있다.

## 2.2 이주자의 권리 강화

### 2.2.1 외국인에 대한 자유권 보장의 확대

외국인과 이주자의 권리인정을 헌법 제6조 제2항을 근거로 하여 상호주의적 입장에서 살펴야 한다는 논의는 외국인, 특히 장기체류외국인의 권리 보장에 대하여 소극적일 수밖에 없다. 학설과 판례가 상호주의를 언급하고는 있기는 하지만, 그보다는 개별 기본권의 성격과 상황에 따라 기본권 주체성을 인정하고 있는 점은 긍정적이라고 할 수 있다. 기본권 가운데 자유권에 대해서는 외국인에 대해서도 원칙적으로 기본권 주체성이 인정되고 있다. 그러나 현실에서 외국인에 대한 자유권의 인정과 보호의 정도가 미흡하다. 따라서 자유권을 보다 실질적으로 인정하고 보호할 필요가 있다.

자유권 가운데에서도 적법절차가 준수되는 가운데 신체의 자유가 두텁게 인정되어야 한다. 신체의 자유는 인간이 가지는 가장 기본적인 자유권이다. 국가권력을 비롯한 공권력으로부터 신체에 대한 부당한 간섭을 받지 아니할 것을 내용으로 하고 있는 것이 신체의 자유이다. 국가가 이러한 신체의 자유를 제한하는 경우에는 적법절차에 따라야만 하고 그러하지 아니 한 경우에는 국가의 행위는 위헌을 면치 못한다. 이러한 신체의

자유는 사람이면 누구나 생래적으로 가지는 것으로 국민과 외국인을 구별하지 아니한다. 특히, 신체에 대한 직접적 제한인 체포, 구속, 압수, 수색의 경우는 제한을 하는 요건이 보다 엄격하다. 출입국관리법에서 정하고 있는 불법체류자에 대한 인신의 제한 절차와 내용을 적법절차에 따라 보다 엄격하게 제한하여야 한다.

## 2.2.2 미등록 이주아동의 보호

미등록 이주아동들에 대한 인도적 처우와 보편적 권리가 보장되어야 한다. 미등록 이주 아동은 외국인 부모의 체류자격 변동, 합법적 체류 외국인 사이에서 한국 내에서의 출생한 경우 등이 원인이 되어 발생한다. 이른바 미등록 이주 아동의 경우 건강권, 교육권 등에서 상당한 문제가 생기고 있다. 아동의 경우는 국적 등과 관계없이 아동이라는 그 이유만으로 부모를 비롯한 가족과 동거하면서 보호를 받아야 하며, 건강한 성장을 위해 의료서비스를 비롯한 각종 건강권이, 정신적 능력의 함양과 향후 독자적 개인으로서 자립할 수 있기 위한 기반으로 교육받을 권리가 보장된다. 이러한 권리는 아동 스스로에게 보장되는 것이지 부모의 법적 지위, 법적 상태와는 무관하다. 부모가 불법체류자이던, 또는 다른 지위에 있던 상관없이 아동이라는 사실 그 자체만으로 주어지는 것이다. 한국은 이미 ‘유엔아동권리협약’에 가입 국가로서 협약의 내용을 성실히 이행할 의무를 부담한다.

아동의 건강권과 교육권이 실질적으로 보장되고 관철되기 위한 기초는 아동과 부모가 동거하는 것이다. 부모가 비록 불법체류자라는 법적 지위를 가지고 있다고 하더라도 아무런 귀책사유가 없는 아동의 권리와 보호를 위해서는 일정 조건아래서 부모의 국내 체류가 허용되어 가족이 동일한 공동체 안에 있도록 하여야 한다.<sup>35)</sup> 현행 관련 법령도 미등록 이주 아동에게 교육의 기회를 제공하고 있으며,<sup>36)</sup> 일정 정도의 건강권도 보장하여 보호하고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 그럼에도 불구하고 아동을 양육하고 보호하는 부모의 체류자격 문제로 교육기관이나 기타 기관에 접근하는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 적어도 미등록 이주 아동이 성인이 되어 독자적인 생활이 가능할 때까지 이들을 양육하고 보호하는 부모에게 강제출국의 두려움이 없이 안정적으로 체류할 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>38)</sup>

35) 최근 새누리당 이자스민 의원이 발의한 ‘이주아동권리보장기본법안’도 그러한 내용을 담고 있다.

36) 초·중등 교육법 시행령 제19조.

37) 2015.1.8. 서울시 시민인권보호관은 서울에 사는 이주아동이면 누구나 차별 없이 보육료와 양육비를 지원할 것을 권고한 바 있다.

<[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201501081713071&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201501081713071&code=940100)>.

### 2.3 현행 법률 간의 체계적 통합

국적을 취득한 이주배경자의 경우에는 국내법 체계 속에서 국민으로서, 공동체의 구성원으로서, 개인으로서 정착하고 공존할 수 있는 지원방안을 마련하는 것을 생각할 수 있다. 출입국관리법 상의 통합프로그램 부분을 따로 떼어 내고, 다문화가족 지원법 상의 각종 지원내용 등을 통합하여 이주배경 국민에 대한 지원을 위한 기본적 법체계를 만들고 구체적인 지원방안과 내용 등은 다른 사회권 관련 법률들 속에서 개별적으로 (특별히)지원하는 것도 생각할 수 있다. 당연히 그에 따른 집행기구도 필요할 것이다. 그렇게 된다면 다문화가족 등 기타 법률용어 사용으로 인하여 사실상 국가에 의해서(법령 및 정책) 차별적 집단이 되어 버린 ‘다문화’ 또는 ‘다문화가족’이라는 용어도 없어질 것으로 생각한다.<sup>39)</sup> 그에 따라 현행 ‘재한외국인처우기본법’의 기본법으로서의 성격이 명확해질 것이며, ‘출입국관리법’의 경우도 국민과 외국인에 대한 출입국 관리행정의 근거 법률로서 ‘출입국관리법’ 자체가 가지는 고유 입법목적에 더욱 부합할 것으로 생각된다.

국적 취득 이전의 외국인에 대해서는 각 체류목적에 따라 규정하는 법률들이 있으므로 해당 법률에서 가장 적절한 통합프로그램을 규정하고 운영하면 될 것으로 생각한다. 예를 든다면, 노동을 목적으로 입국한 외국인 근로자의 경우는 ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’에서 적용 프로그램과 관리프로그램을 개선하는 방향으로 규정하는 것으로 가능할 것이다. 다만, 외국인 노동자와 관련한 부분은 국내의 경제상황의 변화, 노동시장의 요구 등에 따라 가변적이므로 장기적으로는 정착가능성도 고려하여 법제와

38) 현행 출입국 관리법 제84조 제1항 및 동 법 시행령 제92조의2는 공무원의 통보의무와 통보의무에서 면제되는 사유를 규정하고 있다. 그러나 그 범위와 이를 위반하였을 경우 해당 공무원에 대한 실체적 책임의 강화와 피 통보된 외국인의 지위 강화가 있어야 한다.

출입국관리법 시행령 제92조의2(통보의무의 면제) 법 제84조 제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

1. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우
2. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우
3. 그 밖에 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우

39) 사회의 영역에서 이루어지는 구분, 차별의 문제들은 보다 근본적이고 구조적인 것이어서 이를 모두 제거하는 것을 사실상 불가능하다. 그러나 최소한 공식적 영역에서의 차별을 야기하는 정책, 제도들은 충분히 제거할 수 있다.

정책이 마련되어야 한다.<sup>40)</sup>

국적을 취득하기 이전 또는 국적취득을 하지 않는 결혼이민자의 경우는 결혼이민자 본인이 국민배우자와의 혼인과 가족생활이 가능하도록 하는 기초적이고 실효적인 지원을 할 수 있는 내용과 국민배우자 및 그 자녀에 대한 지원도 실효적으로 이루어져야 한다. ‘재한외국인처우기본법’을 ‘재한외국인 정착지원에 관한 법률’이라는 이름으로 현행 다문화가족 지원법의 상당부분을 ‘재한외국인처우기본법’속에 담고 지원의 기초를 마련하고 집행하는 것도 생각해 볼 수 있다. 다만, 이 경우에도 ‘다문화가족’이라는 모호하고 차별적인 용어 사용은 피하여야 할 것으로 생각한다.

## 2.4 향후 이주법제의 방향

이주민의 지위에 따른 법체계 및 법적 접근을 보다 명확하게 할 필요가 있다고 생각한다. 외국인은 국내에 입국을 하면서(단기체류자 제외) 체류기간 중에 법적 지위의 변동을 겪거나 영주자격 또는 국적 취득 등의 법적 지위의 변경을 피하기도 한다. 이주관련 법체계도 그러한 과정에 맞추어서 보다 전문화되고, 집행기관의 전문성도 동시에 확보하는 방안을 찾아야 한다. 이주법의 개념 및 범주는 외국인의 지위의 상대성에 영향을 받게 되는데,<sup>41)</sup> 예를 든다면 국적의 취득을 기준으로 하여 국적 취득 이전의 이주민에 대한 법체계와 적용(Migrationsrecht)과 국적취득 이후의 국민이 된 이주 배경자(Migrationshintergrunde)에 대한 적용법체계(Migrationsfolgenrecht) 마련 등을 생각할 수 있다.<sup>42)</sup>

이주법의 인적 범주와 적용대상을 이주민의 법적 지위와 법적 지위의 변경에 따라 달리하게 되면 국적취득을 통한 지위의 변동이 이주법과 그에 따른 이주법의 물적 경계가 정해진다.<sup>43)</sup> 다만, 그러한 경우에도 사회적 통합을 위한 행정과제가 종료되는 것은 아니고 ‘이주후속법’(Migrationsfolgenrecht)속에서 별도로 다루어진다는 점을 주의하여야 한다. 그에 따라 국적 취득이전의 이주민을 대상으로 하는 이주행정은 주관 행정기관

40) 독일의 터키계 노동자의 경우가 그 예이다.

41) Thym, a aa.O., S. 11.

42) 최윤철, ‘이주법제 정립을 위한 입법 이론적 고찰’, 독일의 경우에는 ‘이주배경자’(Migrationshintergrund)는 외국인이 아니지만, 사회학적 관점에서 사회적 통합의 중요한 요인들로 다루어지고 있다. 이들에 대한 사회통합 근거법제 이주후속법(Migrationsfolgenrecht) 체계를 이룬다.

43) Thym, aa.O., S. 11.

과 사회적 주체의 동조를 근거로 하여 이주후속법이 기능하도록 기여하며, 다른 법 영역에 이주법의 조정수단을 결합하는데 기여할 의무를 부담할 수 있을 것이다.<sup>44)</sup>

#### IV. 나가는 말

한국 사회의 지속발전을 어렵게 하는 원인 중 가장 큰 원인이 저출산·고령화라고 지적하고 있다. 인구 및 노동인구의 감소와 노령사회에 따른 고비용의 구조로 인하여 사회의 발전은 물론 세대 간의 갈등도 심각해 질 것으로 예상하고 있다. 그러나 이를 획기적으로 해결하기 위한 국내적인 방안은 의견만 분분한 채 효과적인 의견은 아직 나오지 않고 있다. 오히려 외국인을 유입하여 출산율과 노동력 공급을 하여 저출산 고령화로 야기 될 수 있는 문제를 해결하여야 한다는 목소리가 높아졌다. 그 결과 많은 외국인이 혼인, 노동을 위해 적극적으로 한국에 유입되었고 농어촌 지역의 경우 거주자의 평균 연령과 출산율이 높아지기도 하였다. 노동시장의 경우도 단순 노무인력 시장의 노동공급이 이루어짐으로서 중소기업 중심으로 노동력 부족을 해결할 수 있었다.

외국인 이백만 시대를 맞이한 한국 사회는 이들과의 공존을 위한 과제를 모색하고 있다. 이주민으로서 외국인과 내국인 간의 갈등과 긴장을 최소화하고 상생할 수 있는 법제도와 정책을 마련하여야 한다. 현행 법제도와 정책은 한국 사회구조 및 인구구조의 급속한 변화에 대응하는데 일정부분 성과를 거두었다. 그러나 장기적이고 지속적인 안정과 발전을 위해서 보다 개선된 법체계를 고안하고 마련하여야 한다. 헌법적 수권을 보다 명확히 하기 위한 헌법정책적 고민을 비롯하여 이주자를 한국 사회의 동등한 성원으로 어떻게 효율적으로 통합해 나갈 것인지에 대한 합의(Konsensus)를 이루어야 한다. 그러나 외국인, 이주자는 나와 동등한 가치를 가지는 존엄한 인간이라는 생각이 기초가 되어야 한다. 한국 사회가 저출산·고령화로 인하여 경쟁력이 떨어지고 있어서 이를 해결하는 수단의 하나로서 외국인의 유입을 필요로 한다는 생각은 매우 위험하다. 인간이 다른 어떤 인간을 위해서 수단으로 취급되는 것은 스스로 인간의 존엄을 부인하는 것이다.

---

44) Thym, aa.O., SS. 11-12.



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 성낙인, 헌법학, 법문사 2015.  
 차용호, 한국 이민법, 법문사 2015.  
 한수웅, 헌법학, 법문사 2015.  
 Thym, Daniel, *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen 2010.

### 2. 학술지

- 김선택, “다문화사회와 헌법”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 1-41쪽.  
 류시조, “다문화사회와 자유권적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 71-103쪽.  
 신옥주, “복수국적자에 대한 대한민국 국적박탈규정의 위헌성 연구”, 헌법학연구 제18권 제2호, 한국헌법학회, 2012, 345-380쪽.  
 이정희, “다문화가족 지원법의 문제점과 개선방향”, 법학논고 제32집, 경북대학교 법학연구원, 2010, 509-536쪽.  
 전광석, “다문화사회와 사회적 기본권”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 105-146쪽.  
 전윤구, “외국인근로자의 노동법적 지위”, 노동법학 제42호, 한국노동법학회, 2012, 249-277쪽.  
 정상우, “다문화가족 지원에 관한 법체계 개선방안 연구”, 법학논총 제26집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2012, 483-510쪽.  
 최경옥, “한국에서의 다문화가정 아동의 교육권”, 공법학연구 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012, 307-339쪽.  
 최윤철, “다문화사회에서의 입법적 대응”, 저스티스 제134호, 한국법학원, 2013, 273-297쪽.  
 최윤철, “다문화주의의 헌법적 연구”, 공법연구 제41집 제2호, 한국공법학회, 2012, 1-31쪽.  
 최윤철, “세계화와 한국의 다문화주의”, 공법연구 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015, 21-50쪽.

### 3. 웹자료

<<http://www.law.go.kr/>>.

<<http://www.liveinkorea.kr/homepage/kr/multidata/statisticsFamily.asp>>.

## [ Abstract ]

## A Study on the Changing and Prospective of Migration Law in Korea

Choi, Yoon-Cheol\*

Industrialization and globalization had a significant influence on Korea. Migrating in search of better living conditions and environment occurs throughout the entire world. Migration is not limited to certain nations, but is relevant with all nations worldwide as a transnational phenomenon faced by them. Korea, which has recently experienced industrialization and openness toward migrants, is no exception. In particular, the low birth rate and the aging of population have become important threats for sustained development of Korean society, and rapid urbanization has become a factor that negatively shortage of manpower in manufacturing, agriculture and fisheries.

The inflow of foreigners, which increased rapidly since the mid-1990s, can be generally categorized into foreign workers, overseas Koreans, marriage-based migrants, international students, and refugees. The law regarding foreigners enacted in the 2000s is also grounded in this categorization. The ‘Nationality Act’ and the ‘Immigration Control Act’, which had been made by legislators who did not or could not expect the migration Phenomenon, were also drastically amended. There were enactments of new laws or drastic amendments, such as the ‘Act on the Employment, etc of Foreign Workers’ in 2003, and the ‘Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the ROK(2007)’, ‘Multicultural Families Support Act(2008)’, ‘Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans(2004)’, and ‘Marriage Brokers Business Management Act(2007)’. In the 2012, the ‘Refugee Act’ was enacted.

Foreigners and hyphenated Koreans that increased so rapidly within a short period of time provide a new opportunity and challenge for the Korean society. Integration of the existing

---

\* Prof. Konkuk University Law School

members of the Korean society and immigrants is the fundamental element of sustained development for the Korean society. Now is the time to see migrants as equal members of the Korean society and minimize tension and conflicts, organizing and modifying laws, policies and implementations systems in a practical way to seek development of Korean community along with the migrants. It is necessary to analyze and improve the current legal system and policies in light of the case other nations that already experienced the migrations society and faced tension and conflicts, the experiences and case of Korea that is now celebrating the 20<sup>th</sup> years of migrations, and the opinions of natives and migrants. All that must be grounded on the idea that foreigners and migrants are human beings with dignity who have equal values as us. It is a highly dangerous idea to think that the Korean society needs an inflows of foreigners as a means to resolve the issue of the decreasing competency of Korean society due to low birth and aging population. Migrants are not a means but the purpose itself.

**[Key Words]** Foreigner, Legal System of Migration, Multiculture, Social Integration, Science of Legislative