

2003 연구보고서 240-7

# 외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구

연구책임자 : 장 혜 경 (연구위원)

공동연구자 : 김 혜 경 (연구위원)

연구참여자 : 오 학 수 (일본 노동정책연구·연수기구 연구원)

이 기 영 (부산대학교 사회복지학과 교수)

## 발 간 사

최근 우리나라에서는 외국인 노동자의 체류가 장기화함에 따라 미등록 노동자들이 결혼·출산하는 사례가 늘어나고 있으며 그 결과 외국인 노동자 가족이라는 새로운 가족집단이 형성되고 있습니다. 그러나 이주노동자의 가족정주화를 허용하지 않은 우리나라 정책의 현실 속에서, 이들의 신분(법률)적·경제적·사회적 기반은 매우 취약한 실정입니다. 외국의 노동자 문제의 국제적 동향을 볼 때 세계화 및 국제노동력의 확산에 따라 ‘가족권’의 보호가 중요한 주제로 부상하고 있습니다. 이러한 국내외적 정황 속에서 한국에서도 외국인 노동자 가족의 문제가 사회적으로 이슈화되고 있다고 보입니다. 이는 외국인노동자에 대한 차별해소가 참여정부의 차별해소 국정과제의 일부로 포함되고 있는 데서도 잘 나타나고 있습니다.

그러나 현재 외국인노동자 및 그 가족과 관련한 연구는 거의 전무합니다. 이러한 상황에서 본 연구는 한국의 현황과 외국의 사례들을 최초로 정리하였다는데 그 의의가 크다고 하겠습니다. 세계적으로 가족의 형태는 이제 더 이상 일정한 유형의 가족에 특권을 부여하기가 어려울 정도로 다원화되고 있습니다. 이러한 시점에서 이 연구의 결과는 우리사회가 당면하고 있는 다양한 가족출현에 따른 가족복지 문제, 문화적 차원에서의 사회통합 문제 등 여러가지 정책적 쟁점에 대한 접근시각을 제공하는 토대가 되어줄 것으로 생각합니다.

그러나 지금까지 외국인 노동자의 ‘가족’과 관련한 정책에 대해서는 국내외적으로 연구된 적이 없어 연구진들이 연구수행과정에 많은 어려움을 겪었습니다. 그 결과 통계적인 실태자료도 충분히 못하며, 대상국가도 폭넓게 선정되지 못한 점 등 본 연구는 여러 가지 제한점을 가지고 있다고 할 수 있습니다. 그러나 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 향후 우리사회가 정책적으로 반드시 고려해야 할 외국인 가족문제에 대한 접근의 방향을 제시하였다는 점에서 매우 뜻깊다고 생각합니다. 이후 정부 및 관련기관들의 보다 심도있는 정책과제 모색에 기초가 될 것으로 기대해 봅니다.

본 연구가 좋은 결실을 맺을 수 있도록 연구에 직접참여하시고 진행과정에 많은 조언을 해주신 자문교수님들과 외국인 노동자 관련단체 실무자들, 그리고 무엇보다도 연구진들의 노고에 진심으로 감사드립니다.

2003년 12월

한 국 여 성 개 발 원  
원 장 장 하 진

## 연구요약

### 1. 연구의 목적과 필요성

본 연구는 외국인 노동자의 증가 및 체류장기화에 따라 결혼·출산 등을 통해 외국인 노동자 가족이라는 새로운 가족집단이 형성되게 되는 현실 속에서, 신분(법률)적·경제적·사회적 기반이 취약한 이들 외국인 노동자 가족의 문제를 체계적으로 파악하고 그에 대한 정책적 지원방향을 모색하기 위해서 시도되었다. 이를 위해서 외국인노동자가족에 대한 국제협약 등 국제적 동향과 기준을 점검하고, 외국인 노동자의 긴 유입역사를 가지고 있어서 상대적으로 체계화된 정책을 갖추고 있거나, 혹은 우리와 유사한 정책적 환경 속에 있는 외국의 사례(미국, 독일, 일본)를 검토함으로써, 국내 외국인노동자가족에 대한 지원의 방향을 모색하고 정책적 시사점을 도출하였다.

본 연구의 필요성은 다음과 같은 세 가지 배경 속에서 이루어졌다. 첫째, 미등록 장기체류자의 증가에 따른 비합법 가족문제의 증대이다. 둘째로는, 세계화 및 국제적인 노동력의 확산에 따라 점차 공감대가 확장되고 있는 ‘가족권’ 보호를 향한 세계적 동향을 무시할 수가 없다는 점이다. 마지막으로 외국인 노동자 ‘가족’에 대한 연구가 거의 없다는 점이 직접적인 필요성으로 제기되었다. 이주노동자의 역사적 과정에 맞추어 주요한 과제들을 보면 초기에는 직접적인 인권(구타, 임금체불 등)의 문제가 부각되었고 다음으로 노동권(불법체류, 부당 해고 등)의 문제가 있었고, 앞으로 가족권(가족의 결합과 유지, 자녀양육 및 교육, 건강, 거주 등의 사회보장적 권리와 사회통합의 과제 등)이 중요하게 부각될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 경우 이와 관련한 정책들은 거의 전무한 상황이며 이에 외국의 정책 사례들을 분석하고 연구하여 그 시사점을 도출해내는 것은 매우 중요한 의의를 갖는다. 이러한 사례는 세계화 과정

속에서 노동시장을 개방함으로써 밀려들어오는 외국인이주노동자의 물결 속에서 우리나라가 어떻게 대처해야하는가에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

## 2. 연구의 내용과 방법

먼저 연구의 내용은 첫째, 국내 외국인 노동자 가족 관련 문제점에 대한 기본적인 사항을 파악하고 정리한다. 그리고 이러한 현실과 관련하여 중앙정부·지자체·민간단체들이 펼쳐오고 있는 정책 및 프로그램을 분석한다. 그러나 본 연구의 중심은 가족실태에 대한 상세한 조사에 있는 것이 아니라 관련 문제들에 대한 정책사례를 파악하는 것에 있으므로, 가족 관련 문제점에 대한 정리는 뒤의 정책연구를 위한 기본적인 정보 차원에서 수행되었다.

둘째, 일본·미국·독일 각 나라의 외국인 노동자 가족 관련 정책의 현황분석을 통해 우리나라 외국인노동자 가족 관련 정책 수립에의 시사점을 파악하였다. 구체적으로 각 국가의 외국인 노동자 유입의 배경을 파악하고 외국인 노동자 기본정책을 분석하였는데 가족 관련 정책으로 취업 및 소득과 관련한 경제적 측면, 의료측면, 출산과 자녀양육 및 교육 측면, 거주 측면, 그리고 지역사회에의 통합 측면을 중심으로 살펴보았으며 다만 국가별 특성을 고려하여 정책의 측면들을 일률적으로 동일하게 적용하여 살펴보지는 않았다.

셋째, 외국인노동자가족 관련 법령 및 협약의 국제적 동향을 분석함으로써 우리나라 외국인 노동자 가족 관련 문제의 시사점을 파악하였다. 구체적으로 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 아동의 권리에 관한 국제협약, 국제인권규약 A규약과 B규약, 을 통해 우리나라 외국인노동자가족 관련문제에의 시사점을 파악하였다.

넷째, 한국의 외국인 노동자 가족에 대한 정책을 제언한다. 일본, 미국, 독일 각 국의 외국 인노동자 가족관련정책의 특징과 시사하는 바를 고찰

함으로써 한국의 외국인 노동자 정책 및 가족관련정책을 위한 정책방안을 모색할 것이다.

한편 연구방법으로는 첫째, 문헌연구를 사용하였는데 관련 국내 및 국외의 문헌 및 정부자료, 그리고 인터넷, 국감자료 등을 살펴보았다. 기존연구물에서는 국가인권위원회의 보고서(2002) 등을 주요한 실태자료로 활용하였으며, 가족을 특화하여 다룬 것으로는 유일한 선행연구인 김영임(2002)을 참고하였다. 또한 외국인 노동자 지원을 위한 단체를 탐방하거나, 그곳 실무자들, 그리고 관련 전문가를 대상으로 한 텔파이 조사를 통하여 사례가 될 수 있는 자료를 확보하였다. 둘째, 외국인노동자가족관련 전문가회의 및 텔파이조사를 사용하였는데, 이는 외국인노동자가족 관련 정책이 거의 전무한 상태에서 필수적인 전략이었다.

다음으로 텔파이조사는 한국의 현실상 미등록노동자에 대한 정부정책의 제한성으로 인해 민간차원에서 외국인 노동자 관련 프로그램이 이루어져 온 점을 감안하여 관련단체의 실무자들을 중심으로 외국인 노동자 가족의 문제에 대한 경험과 이들의 문제에 대한 향후 지자체 및 정부의 역할과 정책방안이 무엇이 있는가를 중심으로 논의하였다. 주요 질문들은 첫째, 이주노동자가족규모를 파악할 수 있는 방법이 있는가? 둘째, 이주노동자의 가족권의 중요성은 어느 정도로 부각될 수 있는가? 셋째, 우리나라에서 이주노동자가족이 당면하는 가족문제의 실태는 구체적으로 어떠한가? 그리고 이러한 가족문제를 해결할 수 있는 구체적인 방안은 무엇인가? 넷째, 외국인 노동자관련 시민단체 지원과 정부 및 지자체가 참여하는 방법은 무엇인가? 다섯째, 외국인 노동자들의 한국사회 적응과 지역사회 통합을 위해 국가별, 문화구역별 차이를 인정하는 문화적 공동체로서의 동포회 활성화가 필요한가? 등이다. 구체적인 응답내용들은 연구내용 관련부분에 포함하여 전개하였다.

셋째, 참고가 될 사례국가를 선정하였는데 일본, 독일, 미국의 세 국가를 선정하여 비교검토하기로 하였다. 먼저 일본의 외국인노동자 정책은 우리나라와 마찬가지로 정책방향이 보수적이라는 지적을 받지만 미등록 노동

자의 확산을 방지하는 운영방식을 취하고 있으며, 지자체 차원의 통합노력이 전개된다는 점에서 참고해야 할 사례로 선정되었다. 한편 독일은 전통적으로도 외국인 노동자에 대해 독일인과 평등한 대우와 법적인 합리성을 적용하고 있었으나, 최근들어 혈통주의를 넘어서는 법률적 제도의 정비와 사회적 인프라 구축에 더욱 노력하고 있다는 점에서 선정되었다. 세계화에 따른 국제적 노동력 이동의 증대 및 국제결혼의 증가와 같은 사회적 환경에 긴밀하게 대응하면서 외국인 가족에 대한 국가적 차원의 조사와 보고서를 작성하는 등 외국인 가족의 증가를 사회발전에 따른 가족다양화의 일현상으로 인정하는 경향을 보인다. 마지막으로 미국은 이민자로 이루어진 나라라고 할 정도로 이주노동력의 유입의 역사와 전통이 유구한 사례이며, 속지주의의 원칙 하에서 불법 이주자의 자녀에 대해서도 국적 취득권을 허용하고 있는, 이주의 법적 권리에 관한 한 대표적인 개방형의 사회이므로 선정되었다. 임신여성의 출산과 보호 등 불법 이주노동자도 자녀의 사회복지권리를 통해 일정한 보호혜택을 받을 수 있는 등 다양한 지원사례를 참조할 수 있을 것으로 기대하였다.

### 3. 용어의 정의: 외국인 노동자 가족 및 가족정책

먼저 ‘외국인 (이주) 노동자 가족’(이후 외국인 노동자 가족)은 UN의 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에서 규정한 정의에 따라, 취업을 목적으로 자신의 국적국이 아닌 나라로 이주하여 근로하고 있는 노동자의 가족을 의미한다. 따라서 우리나라의 경우 합법적 체류자 및 산업연수생과 미등록이주노동자들을 포괄하여 외국인 노동자 가족은 한국인과 결혼한 국제결혼가족 및 외국인 노동자간의 결혼가족을 말하며, 이외에 외국인노동자가 이주하기 전에 자국에서 결혼하여 이주해온 가족도 포함하였다.

한편 가족정책의 주요내용과 관련해서는 첫째, 취업과 소득생활 등의 경제적 측면, 둘째, 건강수준, 의료상황, 특히 임신·출산·낙태 등의 건강

의 측면, 셋째, 자녀의 양육 및 교육, 특히 언어의 문제, 넷째, 주거, 그리고 이와 관련한 지역사회와의 통합의 문제로 정의하였다.

#### 4. 각국의 외국인 노동자 가족관련 정책의 특징 및 시사점

일본·미국·독일의 사례중에서 먼저 일본의 경우는 외국인 노동자에 대한 차별이 심한 상태에서 우리가 참고할 만한 좋은 국가 사례는 아니지만 노동자 정책의 운영에서 미등록이주노동자들이 양산되지 않고 지자체들의 일본계 외국인(니케이진)에 대한 통합시도와 노력에 있어 간과할 수 없는 측면을 가지고 있다. 또한 미국의 사례는 우리나라가 이민자를 받아들이지 않는다는 점에서 전적으로 참고하기는 어렵지만, 위기시의 임신여성과 자녀에 대한 의료 등을 지원하고 있어 국제인권규약과 아동의 권리에 관한 국제협약국인 우리나라에게 일정한 시사점을 던지고 있다. 그리고 독일은 이민자가 아니라 외국인 노동자를 수입한 사례로서 외국인노동자에게 거의 차별을 가하지 않는 법제화를 이루었다는 점에서 그 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

##### 가. 일본

일본의 외국인 노동자 관련 정책은 앞서 살펴본 바와 같이 단순미숙련 노동자의 취업금지, 산업연수생제도/기능실습제도, 미등록이주노동자를 통한 단순노동력조달, 외국교포활용 등 외국인 노동자 문제와 관련하여 한국과 매우 유사하다.

일본의 외국인 노동자 정책은 매우 보수적으로 80년대 말에서 90년대 초까지 노동력부족현상 때문에 단순 외국인 노동자를 받아들여자는 논의가 활발하게 진행되었으나 산업연수생제도(후에 기능실습제도)와 니케이진의 도입에 그쳤다. 일본중앙정부가 외국인 단순 노동자를 쉽게 받아들이지 않는 이유는 시장, 국가, 사회적 측면에서 다양하게 논의되고 분석되



어야하지만 전반적으로 외국인에 대한 사회적 비용을 늘리지 않기 위한 정부방침에 있다고 하겠다. 즉 외국인 노동자가 입국하면 정주화하기 쉽고 그렇게 되면 사회적 비용의 수반이 뒤따른다는 것을 명확하게 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 일본의 외국인 노동자 가족 관련한 정책은 기본적으로 명확하게 규명하기 어렵다. 그러나 외국인 노동자 정책이 우리나라와 유사함에도 산업연수생제도(기능실습제도)운영에서 우리나라처럼 대규모의 미등록이주노동자가 발생하지 않았고 니케이진의 도입은 우선적으로라도 일본동포를 포용하려는 사회통합차원의 노력이라는 점에서 우리가 생각해 보아야 할 측면이다.

먼저 일본의 산업연수생제도/기능실습제도의 운영은 우리나라처럼 장기체류의 미등록이주노동자를 양산해 내지 않는다는 점이다. 일본은 산업연수생제도 시행 시 실무연수를 사실상 노동으로 간주한데서 오는 연수제도의 문제점을 발견하였고 1993년부터 시행된 기능실습제도를 통해 해결하고자 하였다. 기능실습제도는 외국인 노동자에게 일본인과 동등한 보수를 보장하였고 특히 이 제도의 관리창구는 5개 정부부처 공동관할하에 단일화되어 있는 “국제연수협력기구(JITCO)”로 사용자와 노동자의 의견까지 수렴하려는 제3섹터의 성격을 띠고 있어 차별임금과 인권유린사태를 어느 정도는 방지할 가능성을 갖고 있다는 것이다. 또한 기능실습제도가 일본의 주요 외국인력정책이기도 하지만 실제 노동력 부족 해소 부분은 니케이진에 대한 정주자 사증발급제도와 외국인학생의 파트타임제도를 통해서 이루어지고 있다.

이러한 외국인력에 대한 일본의 유연한 정책운영과는 달리 우리나라는 연수생을 외국인 노동자라고 간주하고 있으며 관리창구 또한 성격이 각기 다른 사용자단체에 의해 주도되는 부설기관에 불과하다는 것, 그리고 외국인력의 대부분을 산업연수생 및 미등록이주노동자에 의해 충당되고 있는 상황에서 미등록이주노동자와 장기체류의 증가 그리고 그에 따르는 훨씬 많은 문제 (가족문제 등)를 양산해 내고 있는 것으로 보인다. 일본의 제도운영의 구체적 사례들을 우리가 참고하기에는 여러 가지 어려움이 있

다고 하더라도 제도적으로 불법적인 요소들을 개선해나가야 할 필요가 있음은 강조되어야 할 것으로 보인다.

니케이진의 도입은 부모혈통주의에 입각해 일본계 외국인과 그 가족에게 합법적 지위를 부여한 것이었다. 니케이진은 여전히 혈통주의를 유지하면서 일본계가 아닌 외국인에 대한 차별을 의미하는 것이었지만 일본계 외국인들을 외국인 노동자의 시각에서가 아니라, 재외동포로서의 소수집단으로 인식하여 이들의 인권 및 노동권, 가족권의 문제를 해결하고자 하였다는 점에서 우리나라가 생각해 볼 수 있는 측면이다.

1980년대 중반 일본에 외국인 노동자의 유입이후 이들은 집단 거주지역을 형성하여 생활하기도 하며, 일본인들과 결혼을 통해 자녀를 낳고 기르는 등 사회의 구성원으로서 정주하고자 하였다. 1990년대의 일본경기의 불황에도 일본계 외국인들은 모국과 비교해서 안정된 경제와 안전한 생활환경을 이유로 체류를 연장하려는 경향이 증가하면서 정주화의 현상이 진행되었던 것이다(이경호, 2000). 니케이진의 통합을 위해 일본은 국제연합의 ‘여성에 대해 가해지는 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’을 받아들여 1985년 부계혈통주의를 폐기하고 부모 혈통주의로 국적법의 기본원칙을 변경하였다. 따라서 부가 외국인이면 국적취득이 안되었던 것이 부모 중 한쪽만 일본인이면 일본국적을 자동으로 취득하게 하고, 또 남녀불문하고 일본인과 결혼한 외국인 배우자와 그 자녀는 ‘일본인의 배우자 등’ 체류자격을 부여받아 일본에서 정주하고 자유롭게 취업할 수 있도록 하였던 것이다. 즉 재외동포라 할 수 있는 니케이진을 일본사회에 통합할 수 있는 법적 기초를 마련한 것이다 (설동훈, 2000). 그러나 우리나라의 경우 1998년 국적법의 개정으로 외국인 남성과 결혼한 여성이 그 자녀를 호적에 올릴 수 있도록, 즉 아이의 한국국적 자동취득을 인정하였지만 경제적인 능력과 한국기여도 등을 따지는 귀화절차에 있어서 불이익을 겪고 있는 현실은 일본의 일본계 외국인과 그 가족에 대한 정책과는 대조적이라고 할 수 있다.

한편 외국인 노동자나 그 가족의 문제를 보다 효과적으로 해결하기 위하여 결성된 [외국인집주도시회의]의 역할은 또한 눈여겨볼 만하다. [외국인 집주도시회의]는 외국인에 대한 일본중앙정부차원의 지원이 전혀 없는 상황에서 대부분 닛케브라질인이 많이 거주하는 자치도시들에 의해 발족된 것으로 자치도시들이 주도적으로 활동하고 있다, 즉 외국인 노동자에게 불리하게 되어 있는 사회보장제도 등의 시정을 요구하고, 외국인 노동자들이 보다 살기 좋은 시를 만들기 위해 지혜와 힘을 모으고 있는 것을 볼 때, 아직 상시적인 사무국이 있는 것은 아니지만 지금까지 그러한 활동이 거의 없었기 때문에 주목해 볼 만하다고 여겨진다. 특별히 교육과 관련하여 외국인 자녀의 교육문제를 해결하고자 하였으며 지역의 규모에 따라 교사용 지도 자료 혹은 소책자를 배포하며 일본어지도 등을 담당하는 시간강사 또는 일본어 지도 협력자 등을 배치하는 활동은 우리나라에 있는 외국인 노동자 자녀의 교육에 시사하는 바가 있다. 그러나 자녀가 취학년령인데도 학교에 다니고 있지 않은 미취학자의 비율(평균 28.8%)이 높은 것은 일본 외국인 노동자 가족정책에 대한 어두운 면을 보여주고 있기도 하다.

#### 나. 미국

미국은 명확한 속지주의의 원칙 하에서 불법 이주자의 자녀에 대해서도 국적취득권을 허용함으로써 불법이주 임신여성의 출산과 보호뿐만 아니라 자녀의 양육 및 교육 등의 사회복지권리가 보장되고 있다는 점에서 사회복지적 함의와 지역사회차원에서의 함의가 크다. 전반적으로 미등록 외국인 노동자들은 사회복지로부터 제외되어 있는 것이 대부분이고 인권의 사각지대에 놓인 자들이라는 점을 고려해 볼 때 미국의 사례는 우리나라에 적용해 볼 수 있는 실질적인 프로그램을 살펴볼 수 있다는 점에서 의의가 있다고 본다.

먼저 미등록 이주 노동자에게 현실적으로 소득보장과 의료보장 급여는 불가능하다고 하더라도 우리나라에서 미등록 이주노동자가 가족을 형성할

경우, 여성의 모성보호와 자녀의 국적, 양육 및 교육문제는 해결해야 할 우선적인 과제라는 점이다. 국적취득의 논의는 사회적으로 계속 이슈화되어야 한다. 그리고 미등록 이주 노동자 가족의 의료 및 자녀문제를 통합적으로 지원할 수 있는 전담기관을 설립하여 프로그램의 방향과 원칙, 그리고 방법들이 모색될 필요가 있다. 한 예로 아동의 교육·의료·양육 서비스와 여성의 의료, 폭력보호 서비스 전담을 전담하는 비영리기관의 설립인데 미국의 여성·유아·아동을 위한 보충적 식품지원 프로그램 (WIC: Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children)의 운영기관이 수혜자의 자격결정 문제에는 공공기관으로부터 독립성을 인정받고 있는 것을 볼 때, 한국에서도 적용 가능한 방법이라고 할 수 있다.

먼저 의료문제에서 우선 여성 출산과 태아, 유아 건강은 어떠한 상황 하에서도 보호되어야 한다는 점이다. 이를 위하여 신뢰성 있는 기관을 설립하여, 그 기관에게는 법적 효력을 갖는 미등록 이주 노동자 여성의 옹호권과 대리권을 발동할 수 있도록 하고, 기관과 병원간의 국가 계약에 준하는 계약을 통하여, 기관 요청 시 즉각적으로 의료서비스가 제공되도록 해야 한다. 그리고 미등록 이주 노동자의 신분노출의 문제는 신뢰성 있는 운영기관에게 서비스 자격자율결정권, 서비스 전달과 클라이언트의 비밀보장권, 공공기관으로부터 독립권 보장이 필요하므로 법적으로 특별기구, 독립적인 단체라는 법적 지위를 부여해야 할 것이다.

아동교육문제에서는 원칙적으로 의무교육은 모든 아동을 대상으로 적용되어야 한다는 점이다. 공교육에로의 개방을 위해서, 우선 숨겨진 미등록 이주 노동자의 자녀발굴 작업이 선행되어야 한다. 이를 담당하는 기관은 위에서 예시한 신뢰성 있는 기관이 통합 운영토록 하여야 서비스 제공의 효과성과 효율성이 확보될 것이다. 그리고 방과후 교육차원에서, 신뢰성 있는 기관이 주관하는 화상교육, 케이블 티브이 이용교육, 가정방문 교사제 등이 거론될 수 있을 것이다.

자녀양육문제에서는 식품권(Food Stamp)제공 프로그램이 한 방법이다. 푸드스탬프 사용을 통한 신분노출을 막기 위하여, 기존 수급권자의 급여

프로그램에서 푸드스탬프 제도를 도입해야 함으로 충분한 논의가 필요할 것이다. 그러나 푸드스탬프 제공 기관은 신뢰성 있는 기관이어야 하며, 역시 비밀보장과 독립성이 확보된 기관이어야 한다.

지역사회차원의 함의는 미등록 이주 노동자들의 지역사회 자원활용(종교 자원, 의료자원, 기타)을 위한 다각도의 노력이 필요하고 현재도 어느정도는 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 이들 자원들의 가치 극대화와 효과성, 효율성을 증진시키기 위하여 전문 사회복지기관의 참여도 활발해져야 할 것이다. 즉 새로운 복지영역의 가능성이 매우 크므로 이에 대한 연구와 프로그램 경험들이 축적되어야 할 것이다. 특히 종교적 접근이 현 시점에서는 가장 유효하고 중요한데, 미국의 카톨릭주교회의(USCCB: United States Conference of Catholic Bishops)의 사례를 고려해 볼 필요가 있다.

기타 미등록 이주 노동자 인권적 이슈와 다문화 이해 차원이 모색될 필요가 있다. 한 조사에서 이주 노동자의 사망원인 중 복막염, 폐렴, 맹장염 등의 비율이 높은 것으로 나타나, 이와 같은 병들은 적절한 의과적 조치만 받아도 피할 수 있는 것이므로, 이는 인권문제와도 연관될 수 있는 것이다. 또한 이주노동자들은 본국과 다른 환경으로 인하여, 기후변화 때문에 오는 질병(감기, 두통)의 발생빈도가 많고, 장시간의 노동과 열악한 환경, 저임금에 시달리므로, 사회적 정의(복지)차원에서 계속적으로 이슈화되어야 할 것이고, 이점에서 미국의 비영리기관들의 활동을 살펴 볼 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다도 가장 본질적으로 이주 외국인들의 문화와 그들 고유의 정체성을 이해, 수용하면서 어떻게 한국사회의 문화에 적응시켜 나갈 것인가가 매우 중요하게 고려되어야 할 필요가 있다.

#### 다. 독일

독일은 1998년 정권이 기민련에서 사민당으로 변화하면서 성격상 관대한 입장을 취해오던 외국인에 대한 정책이 보다 빠른 속도로 개선되고 있다. 외국인법과 국적법이 제·개정되었으며(1999년) 전통적인 혈통주의에 속지

주의가 결합된 결과 2000년도부터는 외국인 부부의 자녀들이 국적을 취득할 수 있는 권리를 체계적으로 보장받게 되었다. 이제 독일정부는 독일이 이민국이라는 사실을 배제하지 않으며, 연방내무부 장관은 “이민”이라는 독립적인 위원회를 구성하여 이민정책의 정립에 주력하고 있다 (물론 독일정부는 아직 스스로를 “이주국”으로 인정하지는 않아서, 사민당과 녹색당의 연정이 들어서면서 “독일은 이주국이 아니”라고 천명하고 있는 정부의 공식적인 입장을 삭제하기로 하였으나 아직 이것이 현실화된 상태는 아니다).

독일 정부가 추구하는 외국인 가족정책이 시사하는 바는 여러 가지이다. 첫째, 독일정부는 외국인 가족의 증가를 예외적 현상, 단기적 현상으로 파악하지 않는다. 독일 정부는 외국인의 이주를 현재 진행중인 세계화과정에서 앞으로도 중요해질 지속적 현상으로 본다. 따라서 이와 관련한 문제들을 예방적으로 해결할 수 있도록 제도적 기구를 정비하고 있다. 예컨대 ‘연방이민통합사무소’와 같은 부처간, 연방·지방정부간의 조정기구를 두고 있으며, 연방내무부 차원의 ‘이민’ 위원회를 두고 있다. 또한 외국인 노동자의 고용 등에 있어서 공공성과 합법성을 유지하는데, 독일내의 대부분의 외국인 노동자들은 국가의 인력송출기관을 통하여 입국하고 있다.

둘째, 외국 노동자의 유입을 노동자 개인이 아닌, ‘가족 프로젝트’로 보고, 그에 대한 장기대책을 추구한다는 점이다. 특히 이들의 자녀세대가 훌륭한 인적 자원으로서 성장할 수 있도록 국가적 차원의 관심을 기울인다. 실제로 외국인 정책의 중요한 부분이 청소년에 대한 정책이며, 이들의 학교교육·직업교육, 그리고 언어교육이 중시되고 있다. 언어교육면에서는 이주국인 독일어교육은 물론, 출신모국의 언어에 대한 교육을 통해 그들 집단내의 세대적 유대와 통합성 제고를 지원한다. 외국인 가족내의 유대는 이들의 세대간 통합은 물론, 청소년 문제의 발생과 부적응을 예방하고, 독일내 훌륭한 인적 자원의 양성이란 측면에서 장기적인 효용성이 인정되고 있다.

셋째, 외국인 가족내의 다양성을 강조한다. 실제로 『가족보고서』의 조사결과 독일내 외국인 가족은 체류신분, 출생문화, 민족적 구성 등에 있어 상당히 다양하고 이질적이다. 이들의 이동방향 또한 다양한데 즉, 독일내 지속적인 체류만이 아니라 모국으로의 귀환이나 양국간의 빈번한 왕복 등 지속적인 유동성을 특징으로 한다. 따라서 원활하고 효과적인 이동에 대비하기 위해서 이들의 자녀와 청소년들이 적절한 교육훈련을 받는 것을 무엇보다도 중요하게 보고 있다. 그러므로 이들 청소년들을 대상으로 이주국의 언어는 물론 출신국의 모국어에 대한 교육을 수행하여 향후 이들의 원활한 이동을 돕기 위한 토대를 쌓는다.

넷째, 사회적 통합을 위해 적극적으로 노력한다. 통합을 저해하는 외국인(가족)에 대한 부정적인 이미지 생산의 문제나 대중매체에서의 고정관념화를 경계하고 있다. 또한 이들이 출신국 민족중심으로 편협하게 격리되거나, 혹은 출신국 문화를 포기하고 동화되는 것과 같은 양극단의 결과가 발생되지 않도록, 이들 구성원내 사회적 유대를 강화하면서도 동시에 독일 이민 사회로의 참여를 증대시킬 수 있도록 평등한 기회를 보장하고자 한다. 이를 위해서는 특히 주거상의 통합정책을 중시하고 있다. 예컨대 정부차원의 공동체 프로그램인 ‘특별한 발전욕구를 가진 도시지역’ 프로젝트에서는 이들 외국인 거주지역이 교통의 편의성 등 생활상의 인프라구조를 갖출 수 있도록, 그리고 독일인 이웃 가정들과의 사회문화적인 통합성이 제고될 수 있도록 지원한다. 여기서 어머니단체와 같은 지역사회적 차원의 노력이 강조된다.

다섯째, 외국인 가족을 하나의 예외적 현상으로 취급하지 않으려는 노력을 전개하는데 이들의 현실이 모든 사회조사와 통계에서 대표성이 높아질 수 있도록 노력한다. 아직 충분치는 않으나 여러 사회조사에서 외국인(가족)의 현실이 포괄되기 시작하고 있으며, 외국인 가족의 실태와 정책제안을 위해 준비된 『가족보고서』 6호와 같은 노력은 대표적 사례가 될 것이다.

마지막으로, 그리고 기본적으로 독일의 외국인에 대한 정책은 1998년 사민당 정부의 수립 이전부터 수용적인 태도를 가져왔음을 지적해야 할 것이다. 경제적으로는 가장 중요한 ‘동일노동에 대한 동일임금’의 원칙이 관철되고 있으며 노동3권도 충실하게 지켜지고 있다. 외국인이라도 일정 기간(60개월) 이상 장기적으로 일을 하고 세금을 낼 경우 노동권과 거주권을 보장한다. 법적으로도 국적법과 외국인법(1999)은 노동력의 매매관계를 규정하는 것이 아니라, 모든 외국인의 입국과 거주(체류), 노동, 정주, 귀화권에 대한 총체적인 규정을 담고 있다. 물론 이러한 법률은 기본적으로 독일 자국의 이해관계를 근간으로 하고 있지만, 노동을 하여 열심히 세금을 내는 외국인의 법적 사회적 권리를 보장하고자 하는 원칙을 갖고 있는 것이다.

#### 라. 한국

이주노동자의 가족형성과 관련하여 세계인권선언문과 국제인권규약(B규약)에 “성년에 이른 남녀는 인종, 국적 또는 종교를 이유로 그 어떤 제한도 받지 아니하고 결혼하여 가정을 이룰 권리를 가지며, 가정은 사회의 자연적이고 근본적인 집단의 단위이며 사회와 국가에 의하여 보호받을 권리를 가진다”(제16조)라고 명시하고 있다. 이처럼 국제적으로 이주노동자의 가족권을 강조하고 있는 추세에서 이들 가족에 대해 이주노동자를 유입하는 국가의 역할을 강조하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 2003년 3월 현재 약 37만여 명의 외국인이주노동자 가운데 약 80%가 체류기간 3년 이상의 불법장기체류자가 되면서 가정을 이루는 경우가 증가하고 있는 상황에서 이들이 한국인과 결혼하여 가족을 형성하여 정착하기에는 많은 장벽들이 가로놓여 있고 미등록이주노동자의 경우는 더욱 그렇다.

우리나라는 내국인과 혼인한 외국인이 합법적으로 입국하는 경우에도 취업활동을 할 수 없는 방문동거(F-1)비자를 발급하고 있어 노동권과 거주권이 보장되지 않으며 1년 정도의 기간이 지나면 비자를 갱신해야 한다.



한국인 남성과 결혼한 외국인 여성의 경우 국내에서 2년 이상 체류하면 취업에 제한이 없는 거주(F-2)비자로 변경해 주지만, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 경우는 거주비자를 발급하지 않고 있다. 그러므로 외국인 노동자 가족이 한국에서 안정적으로 거주권과 노동권을 보장받고 합법적으로 가족과 함께 살 수 있는 유일한 길은 귀화하는 방법뿐이다. 그러나 외국인노동자와의 결혼 자체는 가능하지만 가족생활의 유지에 필수적인 거주권과 노동권은 보장되지 않는 것인데, 귀화의 조건이 까다로운 그러한 이유로 적지 않은 외국인 노동자 가족들이 합법적 방법을 포기하고 불법체류라는 불안한 생활을 하고 있는 실정이다.

이러한 상황 하에 가정을 영위하기 위한 경제적 어려움은 물론이고 의료 및 건강문제, 자녀양육 및 교육, 거주문제가 매우 심각하다는 점이다. 불안정한 신분은 소득활동을 어렵게 하며 여성의 경우는 임신, 출산 등 여성특유의 모성기능에 대한 보호권은 기본적 인권으로서도 보장되지 못하고 있는 실정이다. 외국인 노동자들은 경비를 절약하기 위해서 혹은 타국에서의 노동의 고됨과 외로움을 달래기 위해서 한국에서 동거를 하거나 결혼을 하는 경우가 증가하고 있는데, 정작 임신과 출산에 대해서는 거의 대비를 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 외국인 여성노동자가 임신을 하였을 경우 회사에서 임신 사실을 알게 되면 연수를 중단하고 본국으로 돌려 보내지기 때문에 부득이 임신중절수술을 받게 되고, 또 중절수술 후 충분한 휴식을 취하지 못하고 바로 일을 해야 하는 상황에 처해있어 여성의 건강에 치명적인 영향을 미치고 있는 것이다. 또한 외국인 노동자들은 자녀와 떨어져 살고 있는 경우가 많았으며 그 가운데서도 특히 비한국계 미등록이주노동자의 경우는 거의 별거상태로서 가족해체의 일면을 나타냈다. 함께하고 있는 자녀들의 경우에도 미취학연령아동이 있는 경우 친척이나 연고가 없는 외국인 여성 노동자에게 영유아보육은 커다란 부담으로 작용한다. 배우자가 한국인이고 그로부터 도움을 받을 수 있는 경우는 괜찮지만 외국인 노동자 부부 사이의 출산인 경우 영유아를 돌보는 데 있어 문화적 차이와 열악한 경제적 여건으로 말미암아 커다란 문제를 낳기도

한다. 교육차원에서도 언어로 인한 어려움이 심각하였다. 이처럼 아이들에 대한 양육에 있어서 언어가 준비되지 않고 한국문화나 사회흐름이 익숙하지 않은 속에서 전적으로 여성이 아이의 보육과 교육을 책임지고 있는 실정인 것이다.

현실적으로 외국인 노동자 가족들이 당면하고 있는 이러한 문제들에 대해 정부 각 부처가 추진하고 있는 정책이나 프로그램은 거의 없다. 교육인적자원부의 미등록이주노동자 국내 초등학교 입학허용과 중학교진학을 가능하게 하였으나 지침의 형태로 수행되기 때문에 학교장의 재량에 달려 있게 된다. 보건복지부의 경우 건강검진과 의료보호를 시행하고 있지만 여성이나 아동에 대한 직접적인 대처방식은 없으며 소극적으로 민간단체에게 지원하는 형태를 띠고 있다. 기초자치단체의 경우 서울특별시 성동구의 외국인 노동자 프로그램과 안산시의 프로그램은 지역경제활성화 효과와 지역사회와의 통합을 이루고자 하는 노력으로 일면 긍정적이기는 하지만 구체적인 가족정책이나 프로그램은 실시는 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 ‘안산 외국인 노동자 센터 코시안의 집’과 ‘외국인 노동자 의료공제회’, ‘안양전진상복지관’등의 민간단체의 활동은 그나마 외국인 노동자 가족을 위한 사업이나 프로그램을 운영하고 있어 지역사회 공동체적 관심과 노력을 위한 불러일으키고 있다고 하겠다.

## 5. 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언

가. 미등록이주 노동자가 양산되지 않도록 외국인 노동자 정책 제도 운영의 융통성을 갖고 관리창구를 일원화한다.

- ☐ 외국인 노동자 정책의 합리적 운영을 위해서는 융통성과 관리창구의 일원화가 요구되는바 일본의 경우 국제연수협력기구가 5개 정부부처 공동관할하에 사용자와 노동자의 의견까지 수렴하는 제3섹터의 성격을 띠고 있는 점을 고려해볼 필요가 있다. 한국의 연수관리단체는 사용자

단체에 의해 주도되는 부설기관에 불과하여 여러 가지 문제를 초래하고 있는바 외국인 노동자 문제를 통합하여 다루는 역할을 할 수 있는 기관이 있어야한다 .

□ 관련부처 : 노동부, 행정자치부

#### 나. 체류신분의 법적 규정을 개선한다.

(나-1) 외국인 남성배우자의 거주체류자격을 개선한다.

□ 동남아시아 출신 외국인 남성배우자에게도 거주(F-2) 체류자격을 부여하여 체류기간 연장과 재입국 허가가 가능하게 하고, 국내에서 취업할 수 있도록 함으로써 경제생활을 영위할 수 있게 하거나, '일본인의 배우자 등'에 준하는 체류자격을 신설하여 정주권을 부여함으로써 가족권을 보호할 수 있는 정책적 노력을 추진해야한다.

(나-2) 이주노동자가족국제협약의 비준과 아동권리협약의 내용이 이주노동자 자녀에게도 적용시킨다.

□ 우리나라의 헌법에는 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는 지에 대한 직접적인 규정은 없다. 다만 헌법 제6조 제2항은 "외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다"고 규정하고 있다고 함으로써 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제 협약'에 의거하여 이주노동자가족의 권리와 보호가 고려되어야 하는 것이다. 이 협약에는 이주노동자가족에 대한 차별을 금지하고, 가족이 함께 모여 살 수 있는 권리를 인정하며, 당사국에서의 이들에 대한 사회보장을 명시하고 있어 이주노동자가족과 자녀의 권리보호를 위해 비준이 필요하다. '아동의 권리에 관한 국제협약'에서는 우리나라가 협약국임에도 불구하고 이주노동자가족의 자녀에 대한 보호는 적용되지 않고 있어 적용범위를 확대시켜야한다.

□ 관련부처 : 법무부, 보건복지부

다. 외국인 노동자의 가족권을 인정하도록 한다.

- 가족권이나 노동자의 노동 자체는 인간의 행복 추구를 실현하는 가장 기초적인 권리이다. 'UN의 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약'은 외국인 노동자가 체류국에서 최대한의 노동권리를 보장받으며 노동을 하기 위해서는 당연히 가족권에 대한 보장이 선행되어야 할 것을 명시하고 있다. 인간의 삶의 실현 자체가 가족이나 노동과 떨어질 수 없는 것으로 외국인 노동자의 가족권은 인정되어야 한다. 이주 노동자의 가족동반 불허에 따른 이산의 고통, 육아 및 교육의 문제, 문화적 차이로 인한 심리적 갈등의 심화 등의 본질적 가족문제가 해결되어져야한다.

(다-1) 동거 및 결합, 사회보장권의 권리를 부여함으로써 가족권을 인정해야한다

- 이주노동자가 국내에서 합법적인 체류 시 가족들과 함께 지낼 수 있도록 허용하는 것이다. 합법적인 체류시 일정한 신고 하에 가족들이 국내에 체류할 수 있도록 하거나, 그린카드 발급 같은 제도의 도입도 고려할 필요가 있다. 즉, 일정기간의 확실한 체류보장과 노동보장, 그리고 가족권에 대한 보장을 법적으로 하고, 제도적으로 이를 강력하게 실행하여 불법적인 요소를 점차 줄여 나간다면 가족권 인정에 대한 문제도 해결될 수 있다.
- 국내에 이미 들어와 있거나 국내에서 결혼하여 출생한 자녀들에 대한 임시적인 거주를 허락한다. 국내에서 태어났거나 이미 거주중인 자녀에 대해 부모의 신분과 상황에 관계없이 양육 및 교육, 의료부분에 있어 기초적인 보장이 이루어져야 하는 것이다 (특히 몽골인들은 유목사회의 전통으로 가족단위의 이주가 이루어지고 있어 이들 자녀의 교육 문제는 더욱 심각함을 살펴본 바 있다). 따라서 불법체류라 하더라도 기본권차원에서 이들을 사회의 소수자 그룹 (예: 빈곤가정 케이스)으로 보고 접근하도록 한다. 예컨대 미국의 태아건강을 지원하는 의료제도는 임신부의 건강보호와 직결되어 많은 저소득층 불법이민 여성들을

보호하고 있다. 즉 미국 연방정부는 2002년부터 미국에서 출생하는 태아는 ‘외국인’이 아니라는 근거로, 태아건강에 결정적인 영향을 미치는 임신여성의 건강을 위한 혜택을 제공하였다.

- 경제적으로 빈곤한 상태에서 살아가는 이주노동자가족은 자녀양육에 따른 높은 양육비의 부담이 자녀를 부모가 직접 양육하지 못하는 원인으로 작용하고 있다. 공공부조의 성격을 띤 국민기초생활보장법의 최저생계보호가 어렵다면 사회보장제도 중 사회보험의 성격을 띤 의료보험, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험 등에의 적용을 통하여 이주노동자가족의 경제적 취약과 자녀양육의 어려움이 시급히 해결되도록 한다.
- 관련부처 : 법무부, 노동부, 행정자치부, 보건복지부, 교육인적자원부, 여성부

라. 외국인 노동자 가족문제에 대한 열린 접근방법을 통해 이에 따른 정책 및 프로그램을 수립한다.

- 외국인 노동자 가족문제에 대한 열린 접근 방법은 노동력 이동의 국제화추세를 인식하고 국제노동자이주의 문제는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 교육적 차원 등 통합적 시각을 갖는 것이다. 이러한 인식하에 외국인 노동자들에 대한 인권과 노동권, 그리고 가족권이 함께하는 정책과 프로그램을 개발해야한다.

(라-1) 외국인 노동력의 국제화 추세를 인식하고 이들과 더불어 함께 사는 장기적 안목의 정책을 수립한다.

- 다인종사회는 외국인허용도가 높고 인종적 비율에 대한 정치적 고려가 있어 외국인 노동자에 대한 정책수립이 용이하다. 그러나 우리나라처럼 아시아 신흥공업국과 후발국과의 경쟁으로 외국인 노동자를 통한 생산비 절감은 어차피 한계가 있어 단계적 정책 수립의 장기적인 안목을 가져야 한다. 그간의 국제적 노동이동으로부터 얻은 교훈은 외국인 노동자 고용은 유입국의 경기변동과 산업구조조정을 완충하는 효과가

있으나 이러한 효과는 결코 오래가지 못한다는 것이다. 일시적 노동자의 일부는 결국 유입국에 정주하게 되며, 유입국은 외국인 노동자의 권리를 언제까지나 제한할 수 없게 되는 것이다. 먼저 외국인 노동자에게 자국의 문화를 널리 알리고, 자국과 친화적인 관계를 형성하여 내일의 소비자, 해외기업가로 성장시키는 것이다. 이를 위한 동포 연결망의 역할은 중요한 것이며 우선적으로 해외동포 비중을 강화한다. 이와 관련해서는 일본의 니케이진 도입과정을 면밀하게 검토해 볼 수 있다.

- 관련부처 : 법무부, 외무부, 노동부, 행정자치부, 교육인적자원부, 여성부, 지방자치단체

(라-2) 외국인 노동자 문제에 가족보호를 위한 관련 국내법과 복지문제 이슈를 포함한 다차원적 접근을 이루도록 한다.

- 국제 이주자 문제는 보다 정치적, 경제적, 사회 문화적, 교육적 차원에서 통합적으로 접근되어야 한다. 국제법인 '이주노동자와 그 가족 보호를 위한 UN 협약'은 국제사회로 하여금 외국인노동자문제를 새로운 각도에서 다양하게 접근할 것을 요청하고 있다. 아직 우리나라는 비준하지 않았지만 간과할 수 없는 추세에서 가족보호를 위한 관련국내법과 복지문제에 대한 이슈들 (자녀국적취득, 한국인과 결혼한 외국인 노동자의 체류, 취업문제, 외국인노동자 자녀의 교육문제, 공적사회복지 서비스 혜택여부 등)을 다루어야한다.
- 관련부처 : 법무부, 노동부, 행정자치부, 교육인적자원부, 보건복지부, 여성부

마. 외국인 노동자 가족문제를 위한 정부 및 지방자치체, 그리고 민간 단체의 협력관계를 구축한다.

- 외국인 노동자 및 가족문제와 관련하여서는 무엇보다도 정부와 지방자치체, 그리고 민간단체의 역할이 중요하므로 협력관계구축을 통한 문제해결의 노력이 활성화되고 구체적인 사업들이 추진되도록 한다.

(마-1) 정부와 지방자치체, 민간단체, 그리고 외국인 노동자가 함께 하는 위원회의 구성과 각 각의 위치에 적합한 업무의 발굴과 이를 구적으로 실행할 수 있는 전달체계를 구축한다.

- 협력관계를 구축하기 위해서는 이주노동자, 지역주민, 관련부처 담당자 등이 참여하는 위원회구성이 필요하다. 이를 통해 우리사회의 환경 변화와 인구학적 변화를 인정하고 이 변화에 어떻게 대처할 것인가 하는 진지한 고민이 있어야 한다. 앞으로 고용허가제가 정착되면 합법적으로 체류·노동하는 이들이 많아질 것이므로 ‘이주노동자’가 아니라 ‘거주민’ 혹은 ‘시민’ 개념으로 접근해야 할 것이다.
- 외국인 노동자가 많이 거주하고 있는 각 지자체와 민간단체는 외국인 시민을 어떻게 보듬고 한국인 시민과 통합할지에 대한 고민해야한다. 또한, 이들의 문제를 정부차원에서 어떻게 지원해 줄 수 있는 지를 논의하고 적극적인 추진을 위한 종합적인 지원 부서를 마련하는 것이 필요하다. 서울특별시의 성동구와 경기도 안산시의 사례는 좋은 예이다. 또한 민간단체인 안산 외국인노동자센터 코시안의 집, 외국인노동자 의료공제회, 안양전신상복지관들의 활동도 눈여겨볼 만하다. 외국의 사례로는 전반적인 외국인이 중심이지만 자치체들의 연합체인 일본의 외국인집주도시회의 결성은 참고해 볼 만하다.
- 특히 일본의 가와사키시(川崎市)는 1992년 12월 “가와사키 신시대 2010 플랜”을 책정했는데, 이 계획은 외국인 시민과 함께 추진하는 “다문화 공생의 도시만들기”를 시정의 주요시책으로 수립하였다. 이를 위해 시당국은 “외국인시민시책 가이드라인”을 책정하였다. 또한 행정조직을 정비코자 국제화를 향한 외국인시민시책의 종합창구로 시민국에 국제실을 설치하였으며, 외국적 시민의식 실태조사를 실시하고 외국인 시민시책 조사연구위원회 등을 구성하기도 하였다.
- 관련부처 : 행정자치부, 노동부, 보건복지부, 교육인적자원부, 여성부, 지자체

(마-2) 상담기관의 자율성을 보장한다.

- 이주노동자와 관련하는 상담기관은 어떠한 상황 하에서도 자율성이 보장되어야 한다. 이를 위하여 신뢰성 있는 기관을 설립하여, 그 기관에게는 법적 효력을 갖는 미등록 이주 노동자 여성의 옹호권과 대리권을 발동할 수 있도록 해야 한다. 미등록 이주 노동자의 신분노출의 문제는 신뢰성 있는 운영기관에게 서비스 자격자율결정권, 서비스 전달과 클라이언트의 비밀보장권, 공공기관으로부터 독립권 보장이 필요하므로 미국의 사례에서처럼 법적으로 특별기구, 독립적인 단체라는 법적 지위를 부여해야 할 것이다.
- 관련부처 : 보건복지부, 노동부

(마-3) 외국인 노동자 문제를 관장하고 있는 실무기관들의 연합과 재정적 지원이 확대되어야한다.

- 이주노동자 및 가족의 문제는 법적·경제적·사회복지서비스 차원의 지원뿐만 아니라 이를 실현하기 위한 비영리 민간단체와 사회복지기관의 적극적인 참여를 요구하고 있다. 관련 민간단체에서는 법적인 개선을 위한 활동과 더불어서 이주노동자에 대한 우리사회의 부정적인 인식을 변화시킬 필요가 있다. 이주노동자가족과 자녀의 권리보호를 위한 법적 개선활동을 위해서는 이들의 문제를 사회화 시키는 노력이 무엇보다도 강조되어야 한다. 사회복지기관에서는 이주노동자가족과 자녀를 위한 다양한 서비스를 제공하도록 한다. 사회복지기관의 전문성과 자원을 살려 이들의 욕구에 적합한 서비스 프로그램을 개발하고 지원할 필요가 있다. 이러한 사회적 지지망의 형성을 통해서 이주노동자가족의 안정성이 이루어질 수 있을 것이다.
- 시민단체의 재정적 문제를 해결하는 방안으로서는, 시민단체가 정부기관이나 지자체의 지원을 무조건적으로 받기에는 대립되는 입장이 있을 수 있으므로 직접적 지원방식보다는 재단이나 사업프로젝트 등을 통한 간접지원을 통하여 정부의 지나친 간섭을 배제하고 상대적 독자성을 유지하도록 하는 것이 바람직하다. 시민단체의 특성상 인건비가 차지



하는 비중이 크므로 이에 대한 지원으로 인턴제도나 공공근로제도를 통하여 인력을 활용할 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

□ 관련부처 : 보건복지부

**바. 외국인 노동자 가족에 대한 구체적인 실태조사를 실시한다.**

- 외국인 노동자 가족에 대한 구체적인 실태조사는 먼저 가족의 규모를 파악하고 이에 근거한 가족문제의 실태를 규명하는 것이다.
- 특히 독일과 같은 경우 외국인과 외국인 가족의 증가라는 사회적 환경 변화, 가족의 다양화, 국제화에 대비하여 국가의 가족정책보고서의 한 호(6호)를 전부 외국인가족에 할당하여, 외국인 가족의 규모를 포함한 실태와 문제, 정책수요를 조사한 고무적인 사례를 보여주고 있다.

**사. 외국인 노동자 가족의 사회통합과 이를 위한 국민의 인식변화가 이루어져야한다.**

- 외국인 노동자 및 가족이 우리 사회에 통합할 수 있도록 동포회 결성에 대한 이해와 국민 전반의 사회인식의 변화가 필요하며 이를 위한 적극적인 노력이 이루어져야 한다. 특히 수동적인 이주국 문화에의 동화도, 폐쇄적인 자문화우선적인 격리도 아닌, 진정한 사회통합의 모델을 구축하려는 독일정부의 노력과 같이 외국인의 자문화적 동질성을 보장함과 동시에 한국사회에의 지역적 통합성을 높이려는 노력이 중요하다.

# 목 차

발간사

연구요약

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적과 필요성 .....	3
2. 연구의 내용과 방법 .....	6
가. 연구의 내용 .....	6
나. 연구의 방법 .....	7
3. 용어의 정의: 외국인 노동자 가족 및 가족정책 .....	9
4. 연구의 의의 및 한계 .....	11
II. 외국인노동자 가족관련 법령과 협약의 국제적 동향 .....	13
1. 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 .....	15
가. 협약의 목적 .....	16
나. 협약의 의의 .....	16
다. 적용 대상 .....	17
라. 주요내용 .....	18
2. 아동의 권리에 관한 국제협약 .....	21
가. 협약의 목적 .....	21
나. 협약의 특징 .....	22
다. 아동의 권리보호 .....	22
라. 사회보장에 의한 보호 .....	23
3. 국제인권규약 A규약·B규약 .....	24

Ⅲ. 각 국의 외국인 노동자 가족 관련정책 .....	29
1. 일본 .....	31
가. 일본의 외국인 노동자 기본정책과 현황 .....	32
나. 외국인 노동자 가족생활 실태와 관련정책 .....	35
다. 요약 .....	57
2. 미국 .....	59
가. 미국의 외국인 노동자 기본정책과 현황 .....	60
나. 외국인 노동자(불법 이민자) 가족 관련 정책 및 프로그램 .....	63
다. 요약 .....	78
3. 독일 .....	82
가. 외국인(가족)의 법적 지위와 가족현황 .....	83
나. 외국인 가족에 대한 독일에서의 접근법과 관점 .....	90
다. 독일의 외국인 가족생활실태와 관련정책 .....	94
라. 요약 .....	113
Ⅳ. 한국의 외국인노동자 가족현황과 관련정책 .....	117
1. 한국의 외국인 노동자 기본정책과 현황 .....	119
2. 외국인 가족현황 .....	122
가. 혼인상태와 자녀현황 .....	122
나. 경제적 문제 .....	128
다. 건강 관련 문제 : 임신, 출산, 낙태 .....	131
라. 자녀양육 및 교육의 문제 .....	135
마. 주거문제 .....	139
3. 외국인 노동자 가족 관련 정책 및 프로그램 .....	141
가. 중앙정부의 정책 .....	141
나. 기초자치단체의 정책 및 프로그램 .....	144
다. 시민단체의 프로그램 .....	148
4. 요약 .....	153

V. 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언 .....	157
1. 각 국 정책의 특징 및 시사점 .....	159
가. 일본 .....	160
나. 미국 .....	163
다. 독일 .....	165
2. 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언 .....	168
참고문헌 .....	181
부    록 .....	189

## 표 목 차

<표 III-1>	일본의 외국인노동자수 등의 추이 .....	33
<표 III-2>	2001년 외국인 노동자수 .....	35
<표 III-3>	외국인집주도시회의 참가도시의 외국인등록자 현황 .....	37
<표 III-4>	외국인집주도시회의참가도시 외국인 주요재류자격별 등록자수 ..	38
<표 III-5>	하마마쓰시 닛께브라질인의 직업 .....	41
<표 III-6>	하마마쓰시 닛께브라질인의 수입 .....	42
<표 III-7>	외국인집주도시회의참가도시 외국인주민의 국민연금 가입상황 ..	43
<표 III-8>	외국인집주도시회의참가도시 외국인주민의 국민건강보험 가입상황 .....	45
<표 III-9>	외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議)참가도시 공립초/ 중학교 외국인 학생 담당 전문직원의 배치상황(2002년도) ..	48
<표 III-10>	외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議) 참가도시 외국인 어린이 취학상황(2002년도) .....	49
<표 III-11>	외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議) 참가도시 외국인 학생 중학교 졸업후 진로상황(2001년도) .....	50
<표 III-12>	외국인집주도시회의 참가도시의 공영주택 외국인세대 입주상황 ·	53
<표 III-13>	불법이민자에 대한 정부 및 민간의 기존 지원프로그램 수혜여부 ·	65
<표 III-14>	정부지원 프로그램의 수급율(2001, Chicago시 지역) .....	66
<표 III-15>	서비스 구분: 공적 · 민간차원 .....	68
<표 III-16>	부부의 국적 및 유자녀가구의 비율(독일, 복합국적, 외국인부부) ....	89
<표 III-17>	통합의 개념적 종류 .....	91
<표 III-18>	실패한 통합의 결과 .....	92
<표 III-19>	취업지위별 독일인과 외국인의 청소년취업 현황 (1984/89와 1991/95) .....	96

<표 IV-1>	연도별 외국인력 현황 .....	120
<표 IV-2>	국가별 불법체류자 현황 .....	121
<표 IV-3>	외국인과의 혼인건수 및 구성비 추이 .....	123
<표 IV-4>	결혼(사실혼) 유무 .....	127
<표 IV-5>	자녀에 관한 비교 .....	128
<표 IV-6>	자녀의 연령 및 취학상태 .....	128
<표 IV-7>	외국인노동자의 체류자격별 근로시간과 임금 .....	129
<표 IV-8>	임신 및 출산 경험 .....	132
<표 IV-9>	미취학자녀 양육 .....	137
<표 IV-10>	자녀 양육에 가장 어려운 점 .....	137
<표 IV-11>	현재 거주하고 있는 곳 .....	140
<표 IV-12>	외국인 노동자 법적 지위에 따른 사회보장적용 여부 .....	143
<표 IV-13>	성동구 외국인 노동자 프로그램 .....	145
<표 IV-14>	안산이주노동자센터 코시안의 집 프로그램 .....	149
<표 IV-15>	2000~2003년에 진행했던 순회진료 통계 .....	152

## 그 림 목 차

<그림 III-1>	1951년부터 1997년까지의 전체 인구 중 외국인 수와 비율 ...	84
<그림 III-2>	외국인과 독일인 “여성”의 취업률(1995-1997) .....	98
<그림 III-3>	외국인과 독일인 “남성”의 취업률(1995-1997) .....	99

## 서론

1. 연구의 목적과 필요성	3
2. 연구의 내용과 방법	6
3. 용어의 정의: 외국인 노동자 가족 및 가족정책	9
4. 연구의 의의 및 한계	11

## 1. 연구의 목적과 필요성

본 연구는 외국인 노동자의 증가 및 체류장기화에 따라 결혼·출산 등을 통해 외국인 노동자 가족이라는 새로운 가족집단이 형성되게 되는 현실 속에서, 신분(법률)적·경제적·사회적 기반이 취약한 이들 외국인 노동자 가족의 문제를 체계적으로 파악하고 그에 대한 정책적 지원방향을 모색하기 위해서 시도되었다. 이를 위해서 외국인노동자가족에 대한 국제협약 등 국제적 동향과 기준을 점검하고, 외국인 노동자의 긴 유입역사를 가지고 있어서 상대적으로 체계화된 정책을 갖추고 있거나, 혹은 우리와 유사한 정책적 환경 속에 있는 외국의 사례(미국, 독일, 일본)를 검토함으로써, 국내 외국인노동자가족에 대한 지원의 방향을 모색하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 결과는 외국인 노동자 가족에 대한 법·제도의 방향성 제공은 물론, 외국인 노동자 관련 정책 수립의 기초자료로의 활용, 그리고 한국 사회의 외국인 노동자 및 이들 가족에 대한 사회적 인식의 제고에 기여하는 효과를 가질 것으로 기대된다.

구체적으로 본 연구의 필요성은 다음과 같은 세 가지 배경 속에서 이해될 수 있다. 첫째, 미등록 장기체류자의 증가와 가족형성으로 인한 가족문제의 심각성. 둘째, 세계화 및 국제노동력의 확산에 따른 “가족권” 보호를 향한 국제동향. 셋째, 외국인 노동자 ‘가족’에 대한 연구의 부재가 그것으로, 이들을 각기 자세히 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 미등록 장기체류자의 증가에 따른 비합법 가족문제의 증대이다. 우리나라에 외국인노동자유입 과정을 보면 산업연수생제도 하에서 외국인노동자들의 체류는 경제적인 요인(자국내 송출업체의 상납금, 국내 기업의 산업연수생제도의 불법 전용 사례 등)과 맞물리면서 장기화되고, 가족이 형성되는 계기가 되고 있다. 법무부 집계에 의하면 2003년 3월 현재 약 37만여 명의 외국인이주노동자가 있으며 이 가운데 약 78%인 29만 명이 불법체류자로 이러한 숫자는 매년 지속적으로 증가해 오고 있다<sup>1)</sup>. 이들의 체



류기간은 3년 미만의 단기체류가 70%이나 점차 불법의 장기체류가 늘어나면서 가족이 형성되고 자녀수가 점차 증가하고 있는 것이다. 외국인 노동자 가족은 원칙적으로 가족단위 자체가 실질적으로 불법신분을 가지게 되면서 고용불안정으로 인한 경제적, 자녀의 출산 및 양육과 교육, 가족유지 등의 어려움 등에 직면하게 되고 특별히 자녀에게 미치는 영향은 매우 심각한 상황임이 보고되고 있다(김영임, 2002; 외국인 의료공제회, 2002; 전북대 사회과학연구소 외, 2002).

한국의 외국인력정책은 ‘단기로테이션정책’ 즉 단신노동 및 단기간의 취업을 그 내용으로 하여, 이주노동자들의 가족동반을 허용하지 않고 있다. 이것은 이주노동자들의 가족동반에 따른 사회비용부담을 하지 않겠다는 경제적인 이유도 있지만, 장기체류 등 정주를 인정하지 않겠다는 입장을 취하고 있기 때문이다. 우리나라는 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리를 위한 국제협약’을 비준하지 않고 있다. 또한 ‘아동권리에 관한 국제협약’에는 비준하여 협약당사국이 되었음에도 이주노동자가족의 자녀와 아동에게는 적용하지 않고 있다. 정부의 입장은 불법체류자의 경우 단순히 한국인과 동거한다거나 혹은 자녀를 낳았다는 이유만으로 법률적·사회보장적 혜택을 줄 수는 없다는 입장이다. 따라서 현재의 정책 하에서는 이주노동자가 가족을 형성할 경우 발생하는 경제적 어려움, 의료문제, 아이들의 교육문제, 주거문제 등은 전혀 고려되지 못하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

둘째, 세계화 및 국제적인 노동력의 확산에 따라 점차 공감대가 확장되고 있는 “가족권” 보호를 향한 세계적 동향을 무시할 수가 없다는 점이다. 지난 1990년 12월에 18일에 제정되고 지나 3월 과테말라가 20번째로 비준함으로써 정식 국제법으로 발효하게 된 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’(이하 이주노동자 국제협약) 등 외국인 노동자 가족에

1) 또한 관광비자 등 가족을 동반한 상태로 입국하여 취업하게 되는 미등록노동자가족이 늘어나고 있는 것으로 보고되고 있다.

2) 한 예로 장기체류이주노동자와 이들의 가족, 특히 자녀들의 국적문제는 향후 꾸준한 연구와 토론을 통해서 합리적인 정책 대안을 만들어 내야 할 시점이다. 즉 국적법을 비롯한 관련법규에 대해 국제적인 관점에서의 재개정이 필요할 것이다.

대한 국제동향은 외국인노동자문제에 대한 새로운 시각의 확산을 요구하고 있다. 이제 외국인 노동자는 노동자 개인이 아닌, 가족의 차원에서, 그리고 노동자의 문제만이 아닌, 인간의 삶의 총체적 과정의 일부로서 이해되어야 할 것 등 새로운 각도에서 접근할 것을 요구하고 있다. 구체적으로 이주노동자 국제협약 제30조는 ‘이주노동자의 자녀는 그 나라의 국민과 평등한 처우를 기초로 교육을 받을 기본적인 권리를 가진다’고 명시하는 등 외국인 노동자의 자녀에 대한 보호와 가족의 권리에 대한 규정을 담고 있다. 이러한 국제적 동향 속에서 출산률의 저하 등으로 향후 외국인력의 지속적인 도입을 중단하기 어려운 우리나라의 사정을 고려할 때 외국인 근로자의 가족권의 문제는 이제 우리나라에서도 검토할 단계가 되었다고 보인다. 예컨대 국제법과 관련한 하위 국내법의 개정이나 가족보호를 위한 영주권제도의 확대, 사회보장제도의 확대 등의 문제에 대한 예비적인 검토가 필요해진다는 것이다.

셋째, 외국인 노동자 ‘가족’에 대한 연구 자체가 거의 없다는 점이 바로 이 연구의 직접적인 필요성으로 작용하였다. 이주노동자의 역사적 과정에 맞추어 주요한 과제들을 보면 초기에는 직접적인 인권(구타, 임금체불 등)의 문제가 부각되었고 다음으로 노동권(불법체류, 부당 해고 등)의 문제가 있었고, 앞으로 가족권(가족의 결합과 유지, 자녀양육 및 교육, 건강, 거주 등의 사회보장적 권리와 사회통합의 과제 등)이 중요하게 부각될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 경우 이와 관련한 정책들은 거의 전무한 상황이며 이에 외국의 정책 사례들을 분석하고 연구하여 그 시사점을 도출해내는 것은 매우 중요한 의의를 갖는다. 이러한 사례는 세계화 과정 속에서 노동시장을 개방함으로써 밀려들어오는 외국인이주노동자의 물결 속에서 우리나라가 어떻게 대처해야하는가에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

## 2. 연구의 내용과 방법

### 가. 연구의 내용

첫째, 국내 외국인 노동자 가족 관련 문제점에 대한 기본적인 사항을 파악하고 정리한다. 그리고 이러한 현실과 관련하여 중앙정부·지자체·민간 단체들이 펼쳐오고 있는 정책 및 프로그램을 분석한다. 그러나 본 연구의 중심은 가족실태에 대한 상세한 조사에 있는 것이 아니라, 관련 문제들에 대한 정책사례를 파악하는 것에 있으므로, 가족관련 문제점에 대한 정리는 정책연구를 위한 기본적인 정보 차원에서 수행될 것이다.

이를 위해서 우선 외국인 노동자 및 가족에 관련한 국내 및 국외의 문헌 및 정부자료, 그리고 인터넷, 국감자료 등을 중심으로 살펴보았다. 기존연구물에서는 국가인권위원회의 보고서(2002) 등을 주요한 실태자료로 활용하였으며, 가족을 특화하여 다룬 것으로는 유일한 선행연구인 김영임(2002)을 참고하였다<sup>3)</sup>. 또한 외국인 노동자 지원을 위한 단체를 탐방하거나, 그곳 실무자들, 그리고 관련 전문가를 대상으로 한 델파이 조사를 통하여 사례가 될 수 있는 자료를 확보하였다.

둘째, 일본, 미국, 독일 각 나라의 외국인 노동자 가족 관련 정책의 현황 분석을 통해 우리나라 외국인노동자 가족 관련 정책 수립에의 시사점을 파악하고자 한다. 구체적으로 각 국가의 외국인 노동자 유입의 배경을 파악하고 외국인 노동자 기본정책을 분석한다. 가족 관련 정책으로 취업 및 소득과 관련한 경제적 측면, 의료측면, 출산과 자녀양육 및 교육 측면, 거주 측면, 그리고 지역사회에의 통합 측면을 중심으로 살펴보았으며 다만 국가별 특성을 고려하여 정책의 측면들을 일률적으로 동일하게 적용하여 살펴보는 않았다.

3) 김영임은 외국인 노동자가족을 세가지 유형으로 구분하였는데, 첫째, 국내인과 외국인 이주노동자간의 결혼으로 형성된 국제결혼가정, 둘째, 외국 이주노동자간에 결혼한 경우, 셋째, 이미 본국에서 결혼하여 형성된 가족이 국내로 이주한 경우의 세가지가 그것이다.

셋째, 외국인노동자가족 관련 법령 및 협약의 국제적 동향을 분석함으로써 우리나라 외국인 노동자 가족 관련 문제의 시사점을 파악한다. 구체적으로 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 아동의 권리에 관한 국제협약, 국제인권규약 A규약과 B규약, 을 통해 우리나라 외국인노동자가족 관련문제에의 시사점을 파악한다.

넷째, 한국의 외국인 노동자 가족에 대한 정책을 제언한다. 일본, 미국, 독일 각 국의 외국 인노동자 가족관련정책의 특징과 시사하는 바를 고찰함으로써 한국의 외국인 노동자 정책 및 가족관련정책을 위한 정책방안을 모색할 것이다.

## 나. 연구의 방법

### 1) 외국인노동자가족관련 전문가회의 및 델파이조사

외국인노동자가족 관련정책이 거의 전무한 상태에서 연구의 진행에 도움을 얻고자 외국인노동자가족문제와 관련이 있다고 생각되는 전문연구자 및 실무자들을 중심으로 먼저 전문가 자문회의를 개최하였다. 연구초기 자문회의는 이해경(배재대 교수), 설동훈(전북대 교수), 김미선(외국인노동자의료공제회 사무국장), 이수현(연세대 의과대학 레지던트) 중심으로 이루어졌다. 주로 논의되었던 내용들은 고용허가제가 실시되더라도 근본적으로 가족정주화는 불가망침이지만 관광 등으로 입국하는 것을 막을 수 없어 불법체류자가족은 증가할 것이라는 점, 또한 불법체류신분으로 인한 정책적 지원이 적용되기 어렵기 때문에 자녀교육, 의료, 주거, 생활상의 어려움이 심각하다는 점, 따라서 신분을 떠나 인간의 존엄성차원에서 지원정책이 논의되어야 한다는 점 등 이었다. 더욱이 우리나라의 경우 외국인노동자가족 문제는 향후 장기적인 관점에서 심도 있게 논의되어야할 필요성이 요구되는바 이와 관련한 외국의 사례를 살펴볼 필요성이 공유되었다.

전문가델파이조사는 미등록노동자에 대한 정부의 지원정책이 실시되기 어려워 민간차원에서 외국인 노동자 관련 프로그램이 이루어져온 점에 입각해 관련단체의 실무자들을 중심으로 외국인 노동자 가족의 문제에 대한 경험과 이들의 문제에 대한 향후 지자체 및 정부의 역할과 정책방안이 무엇이 있는가를 중심으로 논의하였다. 주요 질문들은<sup>4)</sup> 첫째, 이주노동자가 족규모를 파악할 수 있는 방법이 있는가? 둘째, 이주노동자의 가족권의 중요성은 어느 정도로 부각될 수 있는가? 셋째, 우리나라에서 이주노동자가족이 당면하는 가족문제의 실태는 구체적으로 어떠한가? 그리고 이러한 가족문제를 해결할 수 있는 구체적인 방안은 무엇인가? 넷째, 외국인 노동자 관련 시민단체 지원과 정부 및 지자체가 참여하는 방법은 무엇인가? 다섯째, 외국인 노동자들의 한국사회 적응과 지역사회 통합을 위해 국가별, 문화구역별 차이를 인정하는 문화적 공동체로서의 동포회 활성화가 필요한가? 등이다. 구체적인 응답내용들은 연구내용 관련부분에 포함하여 전개하였다.<sup>5)</sup>

## 2) 사례국가의 선정과 집필

관련전문가의 자문을 얻어 일본, 독일, 미국의 세 국가를 비교검토의 대상으로 선정하였다<sup>6)</sup>. 먼저 일본은 우리나라의 외국인노동자 정책기조와 비

4) 구체적인 내용은 부록 질문지 참조. 응답한 주요 실무자들은 안산외국인노동자센터 코시안의 집 김영임원장, 갈릴래아의 김현숙원장, 몽골학교 한금석교장, 안양이주노동자의 집(전진상복지관) 이금연관장 및 이영아 실무자, 부천외국인노동자의 집 이란주 실무자, 서울외국인노동자센터 박선희 상담가, 안산 소아과 송기현 원장, 한국이주노동자인권센터 최현모 실무자, 부산외국인노동자인권을위한모임 정귀순 대표 등이다.

5) 응답내용들 중 필요부분을 연구에 직접 인용하였으며 관련전문가 및 실무자들의 기관특성과 중점내용들을 그대로 전하고자 전문으로 부록으로 실었다.

6) 필자선정을 보면, 일본의 경우는 일본의 노동관련 연구소에 근무하는 전문가가 참여하였으며, 집필자가 직접 중앙 및 지방부처를 방문함으로써 자료를 수집하였다. 그리고 미국은 미국의 사회복지제도 및 프로그램의 전문가이며, 이민자 정책 전반을 살펴볼 수 있는 사회복지학자가 담당하였다. 독일은 가족에 관한 국가 공인보고서라 할 수 있는 『가족보고서』(Familienbericht)의 6차분이 외국인 가족을 주제로 발간되었기 때문에 그것을 번역하여 주요 자료로 활용하였다. 각 국별 필자는 일본은 일본 노동정책연구·연구기구(JLI)의 오학수 박사, 미국은 부산대학교 사회복지학과 이기영 교수이며 덕성여대 사회복지학과 정익중 교수의 도움도 얻었다. 그리고 독일은 영남대학교 민족문화연구소 김태

슷하고 그 정책의 성격이 매우 보수적이지만 미등록 노동자의 확산을 방지하는 운영방식을 취하고 있으며, 지자체 차원의 통합노력이 전개된다는 점에서 참고할 사례로 선정되었다. 한편 독일은 전통적으로도 외국인 노동자에 대해 독일인과 평등한 대우와 법적인 합리성을 적용하고 있었으나, 최근들어 혈통주의를 넘어서는 법률적 제도의 정비와 사회적 인프라 구축에 더욱 노력하고 있다고 보인다. 세계화에 따른 국제적 노동력 이동의 증대 및 국제결혼의 증가와 같은 사회적 환경에 긴밀하게 대응하면서 외국인 가족에 대한 국가적 차원의 조사와 보고서를 작성하는 등 외국인 가족의 증가를 사회발전에 따른 가족다양화의 일현상으로 인정하는 경향을 보인다. 마지막으로 미국은 이민자로 이루어진 나라라고 할 정도로 이주노동력의 유입의 역사와 전통이 유구한 사례이며, 속지주의의 원칙 하에서 불법 이주자의 자녀에 대해서도 국적취득권을 허용하고 있는, 이주의 법적 권리에 관한 한 대표적인 개방형의 사회이므로 선정되었다. 임신여성의 출산과 보호 등 불법 이주노동자도 자녀의 사회복지권리를 통해 일정한 보호혜택을 받을 수 있는 등 다양한 지원사례를 참조할 수 있을 것으로 기대하였다.

### 3. 용어의 정의: 외국인 노동자 가족 및 가족정책

먼저 ‘외국인(이주) 노동자 가족’(이후 외국인 노동자 가족)은 UN의 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에서 규정한 정의에 따라, 취업을 목적으로 자신의 국적국이 아닌 나라로 이주하여 근로하고 있는 노동자의 가족을 의미한다. 따라서 우리나라의 경우 합법적 체류자 및 산업연수생과 미등록이주노동자들을 포괄하여 외국인 노동자 가족은 한국인과 결혼한 국제결혼가족 및 외국인 노동자간의 결혼가족을 말하며, 이외에 외국인노동자가 이주하기 전에 자국에서 결혼하여 이주해 온 가족도

---

원 박사가 [독일외국인이주노동자가족보고서]를 번역한 것을 대구대학교 사회복지학과 이진숙 교수와 서울여대 사회복지학과 정재훈 교수의 도움을 얻어 연구진이 보완하였다.

포함하였다.

한편 외국인 노동자 가족 관련정책은 가족정책에 대한 사회정책적 이론적 규정은 물론<sup>7)</sup>, ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’의 틀을 참고하여 설정하였다. 먼저 사회정책적 차원에서 보면 가족정책의 범위는 매우 포괄적이어서 전 사회정책이 궁극적으로는 가족의 삶의 질을 제고하는 데 직간접적으로 연결되어 있다고 할 만큼 광범위하다<sup>8)</sup>. 캐머만과 칸에 의하면 가족정책은 가족을 하나의 “전체로서 고려”하거나, 혹은 개인을 대상으로 하더라도 “가족원으로서의 위치를 고려”하여 수행되는 법·조례·각종 급부와 프로그램이다(Kamerman and Kahn, 1997). 구체적으로는 모성·부성정책 등의 취업관련정책, 소득공제나 세금제도·직접적 이전 등의 소득관련정책, 그리고 보육서비스나 주택정책·아동복지서비스 등의 사회적 서비스 등이 모두 가족정책의 범주에 속한다.

그리고 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 의하면 이주노동자의 가족은 당사국의 국민과 평등하게 처우받는다고 규정하였는데, 교육시설 및 교육사업, 직업지도와 직업훈련시설 및 제도, 사회 및 보건사업, 문화활동 사업 등의 이용과 참가의 권리에 대해 언급하고 있으며, 특히 이주노동자의 가족의 동거·재결합의 권리와 자녀의(교육예의) 권리, 노동자 가족의 직업에 대한 접근권을 강조하고 있다.<sup>9)</sup>

7) 즉 가족 혹은 가족관련정책은 그 분류방식에 따라서 보다 협소한 내용을 담을 수도, 매우 포괄적인 내용을 담을 수도 있는 신축적인 개념이라고 할 수 있다. 가족정책의 개념 범주에 관한 논의는 장혜경·김혜경외(2002), 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전달부서의 체계화 방안 연구』를 참조하기 바람.

8) 예컨대 가족정책을 광의로 정의하면 그것은 가족법, 세제정책은 물론 노동시장정책 등까지 포함되며, 가장 협의로는 생활보호 대상자, 요보호대상 가족을 위한 정책에 국한되어 정의될 수도 있다(변화순, 1995). 혹은 가족정책은 가족과의 연계성이나 가족과의 관련성 측면에서 정의된다. 첫째는, 직접적으로 “가족”복지에 관심을 두고 정부가 의도적으로 취하는 조치나 행동을 가리키는 것, 둘째는 개인을 다루더라도 가족과 연계 속에서 접근하는 경우, 즉 아동·노인·장애인·여성 등 특정 인구집단을 대상으로 한 정책이라도 그것이 가족구성원에 영향을 미치는 경우, 셋째 직접적으로는 아니어도 “가족과 관련된” 사회보험·공공부조·사회복지서비스·고용정책·조세정책·보건의료정책·주택정책 등이 모두 가족정책으로 포함될 수 있다(조흥식외, 2002).

9) 동 국제협약의 자세한 내용은 제 II장에서 언급될 것임.

본 연구에서는 이상과 같은 사회정책 일반적 조건을 고려한 가족정책의 개념적 요소들과 외국인 노동자 가족의 급박한 정책적 필요를 근거로 하여, 다음과 같은 항목을 외국인 노동자 가족의 정책적·현실적 주제로 선정하였다. 첫째, 취업과 소득생활 등의 경제적 측면, 둘째, 건강수준과 의료상황, 특히 임신·출산·낙태 등의 건강의 측면, 셋째, 자녀의 양육 및 교육, 특히 언어의 문제, 넷째, 주거 및 이와 관련한 지역사회와의 통합의 문제를 가족관련 주요정책 주제로 하였다.

#### 4. 연구의 의의 및 한계

먼저 본 연구가 갖는 의의는 외국인 노동자 가족과 관련한 정책을 최초로 파악해봄으로써 다양한 가족출현에 따른 쟁점과 가족관련법 및 정책방향에 매우 귀중한 자료로서 활용될 수 있다는 점이다. 세계적으로 한 사회 또는 한 시대가 일정 유형의 가족만을 인정할 수 없는 사회가 되고 있다. 우리나라에서도 이러한 현상이 가족과 관련된 법 및 관련 정책에 반영되어야 한다는 요구가 일어나고 있고 실질적으로 다양한 가족들의 상황 및 이들이 정책의 수혜자가 될 수 있도록 구체적인 연구의 필요성이 강조되고 있는 시점이다. 우리사회에서 외국인 노동자 가족도 다양한 형태의 가족으로 공존할 수 있음을 인정한다면 이들 가족의 문제점은 무엇이며 가족 관련 정책의 범주에서 어떻게 위치시키고 지원해야 할 것인가는 매우 중요한 문제로 부각될 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 기존 연구물의 부족으로 인해 파생되는 한계점도 많이 가지고 있다. 가족권 분야에 대한 연구는 국내는 말할 것도 없거니와, 국외의 연구도 거의 없었기 때문에 초보적인 탐색연구의 수준을 넘어서기가 어려웠다. 더욱이 비합법 노동자에 대한 통계가 없는 상황에서 그 가족의 규모 등에 대한 통계적 접근 등 기본적인 자료의 확보나 현실파악은 더욱 제한되는 문제점이 있다. 본 보고서에서 외국사례로 채택한 독일·미국·일



본 등의 관련자료도 주로 합법 체류자를 대상으로 한 것이거나(일본), 외국인 노동자 가족만이 아닌 외국인 가족 전반을 포괄한 자료라는(독일) 한계점을 가지고 전개될 수밖에 없었다. 따라서 본 연구에서는 국가별로 외국인 노동자 가족 관련 정책의 차이가 나는 역사적 배경, 외국출생자가 거주국 사회에서 차지하는 인구규모와 인구비율, 외국출생자에 대한 거주국 국민의 태도와 사회이념 등이 보다 심도있게 다루어지지 못하였다.

우리나라와 같이 외국인 노동자 개인의 노동권과 정주권 확보의 길이 제한되어 있는 상태에서 가족의 권리를 이야기한다는 것이 현실성이 미약하게 보일 수도 있을 것이다. 그러나 다른 나라의 사례를 보아서도 나타나듯이 일단 외국인 노동자가 유입된 이상 그들이 결혼해서 새로운 가정을 꾸리는 일이나, 혹은 모국에 두고 온 가족과의 재결합을 시도하는 것은 매우 일반적인 현실로서, 노동자의 유입과 정주화 경향·가족화 경향은 따로 떼어서 볼 수 없는 문제로 이해되어야 할 것이다. 또한 국제적으로도 어린이의 권리와 외국인 가족의 권리들이 비준되고 있는 맥락을 고려할 때 외국인 노동자 가족이 최소한도의 권리를 보장받을 수 있는 방향과 정책대안을 모색하는 것은 연구면이나 현실면에서의 어려움을 감안하고서라도 수행되어야 할 과제라고 보아야 할 것이다.

## Ⅱ



# 외국인노동자 가족관련 법령과 협약의 국제적 동향

---

1. 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약	15
2. 아동의 권리에 관한 국제협약	21
3. 국제인권규약 A규약·B규약	24

우리 헌법에는 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는 지에 대한 직접적인 규정은 없다. 다만 헌법 제6조 제2항은 "외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다"고 규정하고 있다. 한국의 경우, 1991년 유엔에 가입하면서『경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약 B규약)』을 비준했는데, 이 규약에 의해 외국인에 대한 보호의 근거가 마련되어 있다. 헌법 제6조가 정하고 있는 대로 외국인의 지위에 대한 국제조약은 국내법과 동등한 효력이 있는 것으로, 이 규약 2조2항에 따르면 인종 등 어떤 조건에 의해서도 경제적, 사회적, 문화적 신분과 권리는 차별될 수 없다고 규정하고 있다. 동 규정이 정하고 있는 주요한 권리들을 보면, 모든 사람이 자유로이 선택하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리(제6조), 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수를 포함한 근로조건을 향유할 권리(제7조), 노동조합결성·가입·활동·파업권(제8조), 사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리(제9조) 등이 규정되어 있다.

이주노동자가족에 관한 국제 관련법으로는『모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제 협약』이 제정되었으나 우리나라는 아직 비준국가는 아니며 이주노동자가족의 자녀와 관련된 국제 관련법인『아동의 권리에 관한 국제협약』은 비준한 상태이다. 이 두 협약과 국제인권규약은 이주노동자가족의 법적 지원방안을 모색할 수 있는 중요한 근거가 된다.

## 1. 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약

국제인권조약은 인권을 확장하려는 지구적 노력의 확장이다. 최근에는 국제사회는 이주노동자를 보호하기 위한 최소 기준을 마련하였는데, 그것이 바로 1990년 12월 18일 유엔 총회에서 채택된『모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약』(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)이다. 동 협약은 1990년에 열린 UN 정기총회에서 의결됐으나 최근까지 20개국만 비준

하지 않아 발효되지 못하고 있다가 2003년 3월 14일 과테말라가 20번째 비준국이 되면서 2003년 7월 1일 발효하게 되었다. 또 같은 날 엘살바도르도 비준하여 현재 조약 비준국은 21개국이다.

이 협약은 이주노동자에 관한 지금까지의 문서 중 가장 포괄적인 국제협약으로 전문을 포함하여 93개 조항으로 구성되어 있다. 1부 적용범위와 정의, 2부 차별없는 권리보장, 3부 이주노동자와 그 가족의 기본적 인권, 4부 정규로 등록된 혹은 정규인 법적 지위에 있는 이주노동자와 그 가족들에게 인정되는 추가적 권리, 5부 특별 형태의 이주노동자와 그 가족에 관한 규정, 6부 노동자와 그 가족의 국제이주에 관한 건전, 공정, 인도적이며 동시에 합법적인 조건의 정의, 7부 조약의 적용, 8부 일반조항, 9부 최종규정으로 서술되어 있다. 이것은 이주노동자와 그 가족의 처우, 복지, 권리 그리고 관계국가들의 책임과 의무를 명시한 일련의 국제규범을 제시하고 있다.

#### 가. 협약의 목적

협약은 이주노동자와 그 가족들에게 법적, 정치적, 경제적, 시민적, 사회적, 문화적 권리를 보호하기 위한 최소한의 기준을 세우고 그렇게 하려는 국가들이 부가적 보호를 제공할 수 있도록 하는 것을 추구한다. 그러므로 이주노동자와 그 가족에 관련된 인권보호에 관한 국내적 기준이 없는 나라에게 그 입법을 협약에 규정된 보편적 기준에 근거하도록 장려하는 것을 목적으로 한다.

#### 나. 협약의 의의

모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약은 이주노동자와 그 가족 성원의 보호를 전 세계적으로 확대함으로써 새 지평을 열게 되었다는데 의의가 있다. 또한 이 협약은 오늘날 이주노동자들과 그 가족들이 출신 국가로부터 무시당하며, 개개인들에게 이용당하고 그들이 외국인 신분인 고용국가에서는 제한된 권리를 가지는 점에 대하여 이주노동자들과

그 가족 구성원들을 국제적 상황에서 인권보호가 필요하고 그들의 법적 지위에 상관없이 존중받을 권리를 부여받은 사회적 약자들이라고 규정하는데 의의가 있다.

#### 다. 적용 대상

협약 제1부의 적용 범위와 정의의 제1조 1항에 따르면 “이 협약은 별도로 언급되지 않는 한 성, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 종족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인상의 지위, 출생 또는 다른 신분 등 어떠한 종류의 구별도 없이 모든 이주노동자와 그 가족에 대하여 적용된다.”라고 명시함으로써 이주노동자와 그 가족이 어떠한 위치에서도 차별 받지 않고 대우의 평등이 적용되어야 함을 강조하고 있다. 제 4조와 5조에서는 가족의 의미와 지위에 관하여 언급하고 있다.

##### 제1조

1. 이 조약은 별도의 규정이 없는 한, 모든 이주노동자와 그 가족에 대해 성, 인종, 피부색, 언어, 종교 혹은 신념, 정치적 의견과 기타 의견, 국민적, 종교적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인상의 지위, 출생 또는 다른 지위 등 어떤 차별도 없이 적용된다.
2. 이 조약은 이주노동자와 그 가족에 대해 이주의 준비, 출국, 이동, 취업국에 체재해서 유급 활동을 하는 동안 및 출신국 또는 거주국으로의 귀환을 포함하는 이주의 모든 기간에 적용된다.

**제4조** 이 조약의 적용상 "가족"은 이주노동자와 혼인한 사람 또는 법의 적용상 혼인과 다른없는 효력이 있는 관계를 가진 사람, 부양하는 자녀 및 기타 피부양자로 관련하는 법 또는 관계국의 이국간 내지 다국간 협정에 의해 가족으로 인정이 되는 사람을 말한다.

**제5조** 이 조약의 적용상 이주노동자와 그 가족은

- (a) 취업국의 법률 및 그 나라가 가맹하고 있는 국제협약에 의해 입국, 체재, 유급활동으로의 종사가 인정될 때는 정식으로 등록된 혹은 정규인 법률상의 지위에 있는 것으로 간주한다.
- (b) (a)항의 조건을 만족시키지 못할 때는 정식으로 등록되지 않는 혹은 비정규인 법률상의 지위에 있는 것으로 간주한다.

## 라. 주요내용

### ① 기본적 인권·동거권·교육권 등

협약 제3부의 모든 이주노동자와 그 가족의 인권에서는 이주노동자와 그 가족의 자유로운 이동의 권리와 생명권이 법률에 의하여 보호받을 권리, 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리, 자유로운 의사표현의 권리, 사생활을 존중받을 권리, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 법률적 보호를 받을 권리에 대하여 정하고 있으며, 제24조는 “모든 이주노동자와 그 가족은 어디에서나 법 앞에 인간으로 인정받을 권리를 가진다.”로 규정함으로써 이주노동자와 그 가족에 대한 차별을 금하고 있다.

제24조 모든 이주노동자와 그 가족은 모든 장소에 있어서, 법률 앞에 사람으로서 인정 받을 권리를 가진다.

제4부 신고된 또는 정규적 상황의 이주노동자와 그 가족들의 기타의 권리에서는 제44조 1항에서는 이주노동자가족이 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하며 2항에서는 이주노동자가족의 결합이 보호받을 권리를 인정하고 있다.

#### 제44조

1. 당사국은 가족이 사회의 자연 동시에 기초적인 단위이며, 사회 및 나라에 의한 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하고, 이주노동자 가족의 동거의 보호를 확실하게 하기 위해서 적절한 조치를 취하는 것으로 한다.
2. 당사국은 이주노동자와 그 배우자, 법률의 적용상 혼인과 동등한 취급을 받는 관계에 있는 사람 및 미성년으로 부양을 요하는 독신의 자녀와의 동거의 실현을 촉진하기 위해서 그 권한에 속하는 적절한 조치를 취하는 것으로 한다.
3. 취업국은 그밖의 가족에 대해서도 인도적인 견지에서 본조 2항에서 정한 것과 동등한 조치를 취하도록 호의적으로 배려하는 것으로 한다.

제29조와 제30조에는 이주노동자 자녀들이 성명, 출생등록 및 국적에 대한 권리와 해당국의 국민과의 평등한 대우를 기초로 하여 부모의 신분과

상관없이 교육을 받을 기본권을 명시하고 있다. 제 45조에서는 이주 노동자 자녀들의 교육에 대한 구체적인 접근권과 교육과정(언어 등)에 대해 언급하고 있다.

제29조 이주노동자의 자녀는 성명, 출생 등록, 국적에 대한 권리를 가진다.

제30조 이주노동자의 자녀는 그 나라의 국민과 평등한 처우를 기초로 교육을 받을 기본적인 권리를 가진다. 그 사람이 공립유치원 및 학교에 입학할 것을 요구할 때 부모중 어느 한 사람이 재류 내지 취업이 부정규이거나 취업국에서의 그 자녀의 재류가 부정규임을 이유로 거부되어서는 안된다.

제45조

1. 이주노동자의 가족은 이하의 것의 이용, 참가에 대해서 취업국의 국민과 평등하게 처우받는 것으로 한다.
  - (a) 교육시설 및 교육사업. 이것은 당해 시설 및 사업의 입학요건 및 기타 규칙에 따를 것을 조건으로 한다.
  - (b) 직업지도 및 직업훈련시설 및 제도. 이것은 참가자격에 적합할 것을 조건으로 한다.
  - (c) 사회, 보건사업. 이것은 당해 사업의 참가자격에 적합할 것을 조건으로 한다.
  - (d) 문화활동사업
2. 취업국은 적절한 경우에는 출신국과 협력하고 이주노동자의 자녀가 지역의 학교에 입학하고 특히 지역의 언어를 배우는 것을 용이하게 하는 정책을 수행하는 것으로 한다.
3. 취업국은 이주노동자의 자녀에 대한 모국어 및 출신국의 문화 교육을 촉진하도록 노력하고 출신국은 적절한 경우 언제든지 이에 협력하는 것으로 한다.
4. 취업국은 필요한 때에 출신국의 협력을 받아 이주노동자의 자녀를 위해 모국어에 의한 특별교육과정을 설치할 수 있다.

② 사회보장에 의한 보호

협약은 이주노동자와 그 가족을 위한 사회안전망 마련에 관해 제27조에 1항에 “사회보장에 있어서 이주노동자와 그 가족이 취업국의 해당 법률과 양자 및 다자조약에 규정된 요건을 충족하면, 취업국에서 국민과 동등한 대우를 받아야 한다. 출신국과 취업국의 당국은 이의 적용방식을 결정하기 위하여 언제든지 필요한 조치를 마련할 수 있다.”하며 2항에서는 “해당 법률이 이주노동자와 그 가족에 대한 급부를 인정하지 않는 경우, 해당국은

유사한 상황의 국민에게 부여되는 대우를 기초로 하여 그 급부와 관련된 해당자의 출연금액을 본인에게 상환하는 가능성을 검토하여야 한다.”하여 이주노동자와 그 가족이 생존의 위협을 느낄 시에 사회보장법에 의하여 보호받아야 함을 명시하고 있다. 제 28조는 긴급의료에 대한 명시로 이주노동자가족의 건강을 도모하고 있다.

**제27조**

1. 사회보장에 대해서 이주노동자와 그 가족은 취업국에서 적용되는 법률 및 이국간 내지 다국간 조약이 규정하는 요건을 충족할 때는 취업국의 국민에게 인정되는 것과 동등한 처우를 받는 것으로 한다. 출신국과 취업국의 소관관청은 본항의 적용방식을 결정하기 위해서 언제든지 필요한 협약을 행할 수 있다.
2. 국내법에 의해 이주노동자와 그 가족에 대한 급부가 인정되지 않은 경우는 그 나라는 같은 지위에 있는 국민에게 인정되는 처우를 기초로 해서 그 사람이 행한 각출 상당액을 상환할 가능성을 검토해야 한다.

**제28조**

이주노동자와 그 가족은 그 나라의 국민과 평등하게 처우받는 것을 기본으로 해서 생명의 유지와 회복하기 어려운 건강피해를 방지하기 위해서 긴급하게 필요로 되는 의료를 받을 권리를 가진다. 구급의료는 그 사람이 재류 또는 취업이 부정규임을 이유로 거절되어서는 안된다.



## 2. 아동의 권리에 관한 국제협약<sup>10)</sup>

1990년 9월 2일을 기해 20개국 이상의 비준을 받게된『아동의 권리에 관한 국제협약(Convention on the Right of Children. 이하 CRC)』은 국제법의 효력을 갖게 되었으며, 우리나라는 1991년11월에 비준한 협약국이다.

동 협약은 전문(협약의 기본 정신)과 본문 54개 조항으로 구성되어 있다.

### 가. 협약의 목적

아동권리선언에 나타나 있는 바와 같이, “아동<sup>11)</sup>은 신체적·정신적 미성숙으로 인하여 출생전후를 막론하고 적절한 법적 보호를 포함한 특별한 보호와 배려를 필요로 한다”는 점에서 차별없이 성장하도록 가능한 모든 지원이 부여되어야 하며, 사회의 기초집단이며 모든 구성원 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연적 환경으로서 가족에게는 그 공동체 안에서 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조가 부여되어야 함을 목적으로 한다.

10) 아동권리사상은 1922년 아동복지회(Save the Children Fund)의 창설자인 Eglantyne Jebb여사에 의해 성문화된 아동권리선언(Declaration of the Rights of the Child)으로부터 짝이 났다. 그의 아동권리선언은 1924년 9월 26일 국제연맹에 의해 ‘제네바 선언(Declaration of Geneva)’으로 채택되었으며 제2차 세계대전 종전 후 유엔은 1946년 산하기구인 경제사회이사회에 제네바선언의 개정, 보완을 요청했고 1948년 제네바선언을 7개조로 보완하여 재선언을 하였다. 이후 1959년 11월 20일 세계 78개국 대표가 참가한 가운데 ‘유엔아동권리선언(UN Declaration of the Rights of the Child)’이 채택되었다. 1979년 11월 20일 유엔 총회에서 결의되었고 1979년 ‘세계 아동의 해’10주년을 기념하여 1989년 11월 20일 마침내 유엔은 전문 및 54개조로 된 ‘아동의 권리에 관한 국제협약(Declaration of the Rights of the Child)’을 만장일치로 채택하였다.

11) “아동”이라 함은 아동에게 적용되는 법에 의하여 보다 조기에 성인 연령에 달하지 아니하는한 18세미만의 모든 사람을 말한다(협약 제1부 제1조).

### 나. 협약의 특징

동 협약의 특징은 첫째, 종래의 아동의 권리에 관한 선언적 내용과는 달리 국제협약으로서 국제법의 효력을 갖게 됨으로서 협약 당사국에 있어서는 국내법과 동일한 법적 구속력이 있는 아동의 권리를 구체적으로 제시하였다는데 있다. 둘째, 아동을 소극적 보호의 대상으로만 규정하던 과거의 아동권리에서 탈피하여 적극적인 권리의 주체로 규정하고 있다. 셋째, 협약은 정부 및 민간 차원에서의 아동의 최선의 이익을 우선하는 원칙을 규정하고 있으며, 넷째, 아동의 적극적 권리로서의 시민적 자유권 즉 의사표시권과 자기 결정권, 정보접근권 등을 보장하고 있으며, 마지막으로 유엔아동권리위원회의 설치와 당사국의 국가보고서 제출의 규정 등 협약 당사국의 협약준수를 의무화하였다는데 있다(참여연대 사회복지위원회, 1997: 12). 아동을 보호의 대상뿐만 아니라 적극적인 권리의 주체로 인식하고 있는 『아동의 권리에 관한 국제 협약』은 무차별의 원칙, 아동의 최선의 이익우선, 아동의 생존·보호·발달 및 아동의 참여라고 하는 4개의 주요 원칙을 제시하고 있다.

### 다. 아동의 권리보호

아동권리협약은 주요 원칙과 아울러 아동이 누려야 할 실제적 권리들을 열거하고 있다. 모든 아동에게는 나면서부터 성명과 국적을 가질 권리가 있으며(제7조 1항), 국가에게는 아동의 신원을 보전할 의무가 있다(제8조 1항). 아동에게는 표현의 자유가 있으며(제13조 1항), 국가는 적절한 부모의 지도에 따를 것을 조건으로 아동의 사상, 양심 및 종교의 자유를 존중해야 한다(제14조 1항). 아동에게는 또 집회의 자유가 있으며 그 사생활에 대한 간섭으로부터 보호받을 권리가 있다(제15조 1항).

협약은 국가가 아동을 지도할 부모 및 확대가족의 권리와 책임을 존중해야 한다고 규정하고 있으며(제 5조), 부모에게는 아동을 양육할 공동의 일차적 책임을 부여함(제18조 1항)과 아울러 국가에게는 아동을 양육하는 부

모를 원조하도록 규정하고 있다(제27조 3항). 아동은 적용 가능한 법률에 따라 권한있는 당국에 의하여 아동의 최선의 이익에 부합한다고 간주되지 않는 한, 부모와 분리되어서는 안되며(제9조 1항), 또 부모와 분리된 경우에도 아동은 그 부모와 면접교섭을 유지할 권리를 가진다(제9조 3항). 또 서로 다른 국가에 거주하고 있는 아동과 그 부모는 친자관계의 유지 또는 가족의 재결합을 위한 출국 또는 입국의 권리를 가진다(제10조 2항). 아동은 교육을 받을 권리를 가지며, 당사국은 초등교육이 무상, 의무교육이 되도록 보장할 책임이 있다(제28조 1항).

#### 라. 사회보장에 의한 보호

협약은 또한 사회보장제도의 혜택을 받을 아동의 권리에 관하여도 규정하고 있다. 즉, 모든 아동은 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 가지며, 당사국은 국내법에 따라 위와 같은 아동의 권리를 완전하게 실현하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다(협약 제26조 제1항). 그리고, 취업부모의 아동은 아동보호를 위한 편의와 시설로부터 이익을 향유할 수 있는 권리를 가진다(협약 제18조 제3항). 모든 아동은 신체적·지적·정신적·도덕적 및 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며(협약 제27조 제1항), 당사국은 필요한 경우 특히 영양·의복 및 주거에 대하여 물질적 보조 및 지원계획을 제공하여야 한다(협약 제27조 제3항).

그러나, 위와 같은 아동의 기본적 건강과 복지에 관한 국가의 조치의무는 모든 당사국에게 적용되는 절대적 기준을 전제로 하는 것은 물론 아니다. 아동의 건강과 복지에 관한 국제협력은 점진적 이행을 전제로 하고 있다(협약 제24조 제4항). 또한 아동의 적합한 생활수준에 관하여도 국가의 능력 범위 내에서 적절한 조치가 행해질 수 있도록 규정하고 있다(협약 제27조 제3항).

### 3. 국제인권규약 A규약·B규약

유엔의 인권보호 제도 중에서 가장 대표적인 규범은 1948년 UN총회에서 만장일치로 통과된 ‘세계인권선언’이다. 다음으로 중요한 규범은 1966년 유엔총회에서 제정되어 1976년에 각각 발효된 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: 일명 A규약)’과 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(The Covenant on Civil and Political Rights: 일명 B규약)’ 등 두 개의 국제인권장전이다. 특히 B규약은 두 개의 선택의정서를 마련하여 주체들의 인권 실현 의지와 국내적 여건성숙도에 따른 규범의 다양한 단계적 실행절차들을 탄력적으로 제공하고 있다. 이 두 개의 규약에는 1995년 12월 31일 현재 각각 133개국(A규약), 132개국(B규약)이 가입하고 있다.<sup>12)</sup>

한편 국제인권장전이나 개별 국제인권규약들은 ‘세계인권선언’에 규정되어 있지 않은 권리(예를 들면 자결권, 아동의 특별한 권리, 채무불이행으로 구속되지 않을 권리 등)를 포함하거나 혹은 규정되어 있는 권리(예를 들면 개인의 재산권, 정치적 망명권, 국적을 가질 권리 등)를 삭제함으로써 규범의 내용을 확장하거나 변경하는 역할을 하기도 한다. 그러나 어떠한 경우에도 사회체제의 발전과 형태의 차이에 따라 실현가능성에서 차이는 있을 지라도 규범에 포함된 모든 인권항목들은 국가에 의해 보호되어야 함을 강조하고 있다. 그것은 자연법 사상에 도덕적 뿌리를 두는 한편 다양한 정치철학의 원리들을 인권규범이라는 하나의 규범체계로 통합하고 있는 것이다. 각각의 인권항목들은 개별 국가들이 임의적으로 선택할 수 있는 ‘메뉴’가 아니라 ‘분리될 수 없는’ 혹은 ‘상호의존적인’ 인권규범체계 속에 자리 잡고 있다고 하겠다.

12) 국제인권규약에의 가입은 성실한 이행을 전제로 하고 있는 만큼 당사국은 인권규약의 제규정을 충실히 이행할 의무가 발생하며, 동협약에서 규정된 인권의 실현을 위한 국내의 제반조치들에 대한 보고서를 제출해야한다. 유엔 인권위원회는 보고서 제출국에 대해 보고서 내용을 심사한 후 소견서를 작성 통보하도록 되어 있다.

국제인권규약 A·B 규약은 1966년 12월 16일 UN총회결의에 따라 채택되었고, 1976년 9월 3일 27조 규정에 의하여 발효하였으며 우리나라는 1990년에 가입했다. A규약은 31조, B규약은 53조로 되어있는 두 규약은 똑같이 서문에서 두 가지 유형의 권리의 동시적 보장의 중요성과 상호관련성을 중시하면서 “모든 사람이 자신의 시민적·정치적 권리와 더불어 경제적·사회적·문화적 권리를 향유할 수 있는 조건이 충족되어질 때”에 비로소 인권의 이상은 실현될 수 있다“(본 규약의 경우, 이에 비해 시민적·정치적 권리에 관한 규약에 있어서는 권리기술의 순서가 바뀌어져 있다)고 규정하고 있는 것에서도 살펴볼 수 있는 바와 같이, 본 규약 역시 규약이 규정하고 있는 수단들과 목표들의 해석에 있어서 양 규약의 관련성에 유의하면서 이루어져야 한다고 명시하고 있다. ‘A규약’은 노동의 권리, 사회보장권, 교육에 대한 권리 등 경제적·사회적 및 문화적 제 권리를 보호하도록 되어 있으며, ‘B규약’은 평등권, 신체의 자유, 표현의 자유, 참정권 등 시민적·정치적 권리를 보호하는 내용 등을 포함하고 있다.

A규약과 B규약에서 구체적으로 가족과 자녀에 관한 내용과 관련된 규정을 살펴보면 다음과 같다.

A규약 제 10조. 이 규약의 당사국은 다음 사항을 인정한다.

1. 사회의 자연적이고 기초적인 단위인 가정에 대하여는, 특히 가정의 성립을 위하여 그리고 가정이 부양 어린이의 양육과 교육에 책임을 맡고 있는 동안에는 가능한 광범위한 보호와 지원이 부여된다. 혼인은 혼인의사를 가진 양 당사자의 자유로운 동의 하에 성립된다.
2. 임신부에게는 분만전후의 적당한 기간동안 특별한 보호가 부여된다. 동 기간중의 근로 임신부에게는 유급휴가 또는 적당한 사회보장의 혜택이 있는 휴가가 부여된다.
3. 가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여 진다. 어린이와 연소자는 경제적, 사회적 착취로부터 보호된다. 어린이와 연소자를 도덕 또는 건강에 유해하거나 또는 생명에 위험하거나 또는 정상적 발육을 저해할 우려가 있는 노동에 고용하는 것은 법률에 의하여 처벌할 수 있다. 당사국은 또한 연령제한을 정하여 그 연령에 달하지 않은 어린이에 대한 유급 노동에의 고용이 법률로 금지되고 처벌될 수 있도록 한다.

**A규약 제 13조**

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족 간에 있어서나 모든 인종적 종족적 또는 종교적 집단 간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.
2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.
  - (a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.
  - (b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러 가지 형태의 중등 교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람이 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다.
  - (c) 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.
  - (d) 기본교육은 초등교육을 받지 못하였거나 또는 초등교육의 전 기간을 이수하지 못한 사람들을 위하여 가능한 한 장려되고 강화된다.
  - (e) 모든 단계에 있어서 학교제도의 발전이 적극적으로 추구되고, 적당한 연구·장학제도가 수립되며, 교직원의 물질적 처우는 계속적으로 개선된다.
3. 이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라서 법정 후견인이 그들 자녀를 위하여 공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교로서 국가가 정하거나 승인하는 최소한의 교육수준에 부합하는 학교를 선택하는 자유 및 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보 할 수 있는 자유를 존중할 것을 약속한다.
4. 이 조의 어떠한 부분도 항상 이 조 제1항에 규정된 원칙을 준수하고, 그 교육기관에서의 교육이 국가가 결정하는 최소한의 기준에 일치한다는 요건하에서, 개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유를 간섭하는 것으로 해석되지 아니한다.

**A규약 제 14조**

이 규약의 당사국이 되는 때 그 본토나 자국 관할내에 있는 기타 영토에서 무상으로 초등의무교육을 확보할 수 없는 각 당사국은 계획상에 정해질 합리적인 연한이내에 모든 사람에 대한 무상의무교육원칙을 점진적으로 시행하기위한 세부실천계획을 2년 이내에 입안, 채택할 것을 약속한다

**B규약 제 23조**

1. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.
2. 혼인적령기의 남녀가 혼인을 하고, 가정을 구성할 권리가 인정된다.
3. 혼인은 양당사자의 자유롭고 완전한 합의 없이는 성립되지 아니한다.
4. 이 규약의 당사국은 혼인기간중 및 혼인해소시에 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등을 확보하기 위하여 적절한 조치를 취한다. 혼인해소의 경우에는 자녀에 대해 필요한 조치를 취한다.

**B규약 제 24조**

1. 모든 어린이는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 민족적 또는 사회적 출신, 재산 또는 출생에 관하여 어떠한 차별도 받지 아니하고 자신의 가족, 사회 및 국가에 대하여 미성년자로서의 지위로 인하여 요구되는 보호조치를 받을 권리를 가진다.
2. 모든 어린이는 출생후 즉시 등록되고, 성명을 가진다.
3. 모든 어린이는 국적을 취득할 권리를 가진다.

### Ⅲ



## 각 국의 외국인 노동자 가족 관련정책

---

1. 일본	31
2. 미국	59
3. 독일	82

---

---



## 1. 일본

일본의 경우 단순 외국인 노동자의 도입을 금지하고 있는데, 그러한 이유로 해서 일본에 거주하는 외국인 노동자는 숫적으로는 그리 많은 편이 아니다. 일본 전체 근로자 중에서 외국인이 차지하는 비율은 2001년 기준으로 1.4%에 머물고 있다. 그 때문에 외국인 노동자에 대한 정부차원의 정책은 다른 선진국과 비교하여 매우 제한되어 있다고 볼 수 있다. 외국인 노동자 가족에 대한 정책은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 외국인 노동자가 집중적으로 거주하고 있는 일부의 지방자치단체가 외국인 거주자에 관한 정책을 실시하고 있는데 그것도 외국인 일반에 대한 것이지 외국인 노동자 가족에 한정된 것이 아니다. 외국인 거주자에 대한 조사 또한 마찬가지이다.

그 때문에 외국인 노동자 가족에 한정하여 일본정부나 자치단체의 정책을 살펴보는 것은 매우 어렵다. 이 같은 이유로 외국인 거주자 전반에 관한 실태와 정부/지방자치단체의 정책에 관하여 살펴보기로 하는데, 가능한 노동자 가족과 긴밀하게 관련된 분야인, 경제생활(취업, 소득지원), 의료(출산 및 건강), 자녀양육과 교육, 주거, 그리고 지역사회에의 통합 등을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>13)</sup>

---

13) 일본의 사례를 연구하는데 있어 일본후생노동성의 외국인고용대책과, 토요타시 자치권 통과, 하마마쓰시 기획부 국제과, 그리고 토요하시시 기획부 국제교류과로부터 자료제공 등의 협조를 받았다.

## 가. 일본의 외국인 노동자 기본정책과 현황

### 1) 외국인 노동자 기본정책

현재 일본의 외국인노동자 기본정책은 전문/기술직 노동자는 적극적으로 수용하고, 이른바 단순노동자의 수용은 불가하다는 입장이다. 이러한 일본 정부의 외국인 노동자정책은 1980년대 후반에 도입, 1990년대 후반에 확정되었다. 그간의 외국인 노동자정책을 일본의 고용정책의 기본이 되는 [고용대책 기본계획]을 통하여 개괄하면 다음과 같다.

일본에서 처음으로 [고용대책기본계획]이 책정된 것은 1967년인데, 외국인 노동자에 관한 언급은 없다. 그러나 당시 노동대신(한국의 노동부장관에 해당)은 계획 확정을 위한 각의(우리나라의 국무회의에 상당함)에서 “인력난 때문에 외국인을 도입하는 것은 중고령층의 취업문제가 발생하여 모든 노동자의 능력이 충분히 발휘되지 못하게 될” 가능성이 있다고 구두로 언급, 그 당시의 상황에서 인력난 해소를 위해 외국인 노동자를 도입할 필요가 없음을 지적<sup>14)</sup>하였다. 당시 중소기업의 기능노동인력 부족 문제를 해소하기 위해서는 종업원의 능력개발, 고용관리 개선, 중고령자의 활용을 강조하였다(노동성 1967).

1983년 책정된 [제5차 고용대책기본계획]에서는 국제적인 상호이해를 높이기 위해 외국인수생을 수용하고 발전도상국의 직업 훈련에 원조/협력의 필요성을 언급하는데 그쳐 외국인 노동자에 관한 적극적인 방침은 거론되지 않았다. 외국인 노동자 문제가 처음으로 언급된 것은 1988년에 책정된 [제6차 고용대책 기본계획]이다. 그 계획에 의하면, “외국인 노동자 수용은 국제간 인적교류를 원활히 하고, 일본의 노동시장이나 사회생활 등에 악영향을 미치지 않는 범위 내에서 검토하여, 전문기술직의 경우 가능한 받아들이나, 소위 단순노동자의 도입은 신중히 대응”할 것이 주장되었다.

14) 하찌야 1992, [외국인 노동자도입과 정부/경제계의 입장] 계간 노동법 164호 49.

1999년의 [제9차 고용대책기본계획]에서 현재 일본의 외국인 고용정책이 확정되었다. 즉 “일본 경제사회의 활성화와 더 한층의 국제화를 도모하는 관점에서 전문직, 기술직 분야의 외국인 노동자를 보다 적극적으로 받아들이고, 소위 단순노동자의 수용은 국내노동시장을 비롯한 경제사회, 국민생활에 큰 영향을 끼칠 뿐만 아니라 송출국과 외국인 본인에게도 영향이 크다고 예상됨으로 국민의 컨센서스에 입각하여 신중히 대응”할 필요가 있음을 지적, 이것을 정부의 기본방침으로 설정되어 현재에 이르고 있다.

## 2) 외국인 노동자 및 가족 현황

이 같은 외국인 노동자 정책을 펴온 결과 일본에 입국한 외국인 노동자의 추이를 보면 <표 Ⅲ-1>과 같다. 일본에서 취업활동을 하는 외국인 노동자수는 1990년대 초반에 급증하였으나 그 이후는 점차적으로 증가하는 추세이다. 불법잔류자도 1990년대 초반에 급증하여 1993년 최다였으나 그 후 점감하다가 최근3-4년간은 급감하였다. 2001년 현재 일본에서 취업활동을 하는 외국인 노동자는 74만 명으로 추정되고 있다. 외국인 노동자의 전 고용자에 대한 비율은 1990년대 초 급증, 1993년 1.2%를 기록한 후 불변하다가 최근 몇 년간 증가하고 있으나, 그것은 일본의 고용자수의 감소에 의한 영향이 크다. 2001년 현재 1.4%를 기록하고 있다.

<표 Ⅲ-1> 일본의 외국인노동자수 등의 추이

(추정, 단위 : 만명)

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
외국인노동자A	26	58	61	62	61	63	66	67	67	71	74
불법잔류자	10.6	29.2	29.7	28.8	28.5	28.3	27.7	27.1	25.2	23.2	22.4
경제활동인구B	6,384	6578	6,615	6,645	6,666	6,711	6,787	6,793	6,779	6,766	6,752
고용자C	4,835	5,119	5,202	5,236	5,263	5,322	5,391	5,368	5,331	5,356	5,369
외국인노동자비율A/B	0.4%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%
A/C	0.5%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%

주) 외국인노동자수의 일부(일본계외국인)는 후생노동성이 추계, 1991년은 법무성 통계가 존재하지 않음.

원자료; 법무성입국관리국, 후생노동성제공.

먼저, 일본에 거주하고 있는 외국인의 재류자격별로 노동자로서 취업활동이 허가되어 있는지 그렇지 않은지를 살펴보기로 한다. 일본정부는 외국인의 재류자격을 크게 두 가지로 나누고 있다. 하나가 활동에 기초한 재류자격이고 다른 하나는 신분이나 지위에 기초한 재류자격이다. 활동에 기초한 재류자격은 크게 취로가 가능한 자격, 불가능한 자격, 개별적으로 취로여부를 결정하는 자격이 있다. 취로가 가능한 자격은 외자기업의 경영자나 관리자에게 부여되는 투자/경영, 교수, 연구 등 16개의 자격이 있고, 취로가 불가능한 자격은 유학, 연수, 가족체재 등 6개의 자격이 있다. 단, 유학과 연수는 입국관리국가 허용하는 범위 내에서 자격 외 활동으로 취로가 가능하다. 개별적으로 취로여부를 결정하는 자격은 워킹 홀리데이, 기능실습 대상자 등이 포함되는 특별활동이라는 자격이다. 한편, 신분이나 지위에 기초한 재류자격으로서는 영주자(일반영주자+재일교포와 같은 특별영주자), 일본인 배우자, 영주자 배우자, 외국 일본인3세 등의 정주자가 있는데 이들은 활동에 제한이 없기 때문에 자유롭게 취업활동을 할 수 있다.

일본후생노동성이 외국인 노동자수를 일본법무성통계를 활용하여 독자적으로 추정한 수치가 <표 III-1>과 같은데 2001년의 74만명의 외국인 노동자를 재류자격별로 보면 <표 III-2>와 같다<sup>15)</sup>. 외국인 노동자 중 가장 많은 재류자격은 닛케진(日系人, 일본계외국인)등으로 전체 외국인 노동자의 약32%를 차지하고 있다. 이어 불법체류자로 약 30%를 기록하고 있다. 자격 외 활동으로서 취로하고 있는 아르바이트는 약 8.9%이다.

취로자격을 부여받고 일하고 있는 외국인 노동자는 전체의 약 25%에 불과하다. 그중 흥행과 인문지식/국제업무가 57.1%로 취로자격 외국인 노동자의 과반수를 차지하고 있다.

15) <표 III-2>에서는 영주자가 포함되어 있지 않는데 법무성 통계에 의하면 2002년 713,775명(일반영주자 223,875명 + 특별영주자 489,900명)으로 집계되고 있다. 법무성입국관리국, [2002년말 현재 외국인등록자통계].

<표 Ⅲ-2> 2001년 외국인 노동자수

재류자격		외국인수
취로목적외국인(전문직/기술적분야)*		168,783
특정활동		37,831
아르바이트(자격외활동)		65,535
닛겐진(日系人)등		239,744
불법취로	불법잔류자	224,067
	자격외취로, 불법입국 등	상당수(=㉑)
합 계		약74만명+㉒

\* 이들 중 흥행이 55,461명, 인문지식/국제업무가 40,861명으로 많았으며 기타 교수, 투자/경영, 연구, 교육, 기술, 기능 등으로 구성되어있다.  
자료 ; 후생노동성 2003.

외국인 노동자 가족의 상황을 보면, 가족체제의 재류자격으로 일본에 거주하고 있는 외국인은 최근 매년 증가하고 있다. 그 숫자는 2002년 83,075명인데, 1998년의 65,675명에 비해 약 27% 증가하였다. 2002년을 기준으로 가족체제 외국인은 외국인 전체의 약 4.5%, 2001년의 경우, 외국인 노동자 전체에 대하여 약 10.7%(78,847/740,000×100)를 기록하였다. 가족체제 외국인이 모두 외국인 노동자의 가족은 아니다. 예를 들어 유학생의 가족도 가족체제의 재류자격이 주어지기 때문이다. 그러므로 통계상 외국인 노동자 가족이 어느 정도인지 정확하게 추정하기는 매우 어렵다. 또한 가족체제의 재류자격은 취로할 수 있는 성인뿐만 아니라 어린이에게도 어렵다.

#### 나. 외국인 노동자 가족생활 실태와 관련정책

이상의 이유로 앞서 언급한 것처럼, 본 장에서는 외국인 거주자 전체에 관하여 살펴보고 가능한 한 외국인 노동자 가족과 관련된 사항을 논하는데 그치기로 한다. 참고/인용하는 주된 자료는 [외국인집주도시회의개요(外國人集住都市會議概要)]<sup>16)</sup>, 하마마쓰시(2003) [하마마쓰시의 브라질시민의 생

16) [외국인집주도시회의개요(外國人集住都市會議概要)]는 일본에 외국인이 다수 그리고 집

활/취로실태조사], 토요하시시(2003) [닛케브라질인 실태조사 보고서]이다.

외국인 노동자 가족에 관련한 정책은 중앙정부수준에서는 거의 없고, [외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議)]<sup>17)</sup>에 참여하고 있는 지방자치단체수준에서 어느 정도 보이는데 관련 지방자치단체의 외국인 등록 현황을 보면 <표 III-3>과 같다. 14도시의 평균 외국인 비율은 약3.7%로 시민 100중 약 4명은 외국인이고, 모든 도시에서 가장 많은 출신지는 브라질이다. 외국인 비율이 가장 많은 곳은 群馬(군마)현의 大泉町(오오 이즈미마치)로14.6%에 이르러 평균보다 약 4배 많다. 외국인 등록자수가 가장 많은 지방자치단체는 浜松(하마마쓰)市, 豊橋(토요하시)市, 豊田(토요따)市이다. 본고에서는 주로 이 3자치단체를 중심으로 살펴보기로 한다.

---

중적으로 거주하고 도시의 시장이 외국인 주민에 관련된 시책이나 활동상황에 관한 정보교환을 하면서 지역에서 나타나고 있는 외국인 관련 문제를 적극적으로 해결할 목적으로 2001년 5월 7일 설립한 것이 외국인 집주도시회의의 자료이다. 그 외 두 조사보고서는 닛케(日系)브라질인이 많이 거주하고 있는 자치단체가 발간한 자료이다.

- 17) 외국인집주도시회의(外國人集住都市會議)는 일본에 외국인이 다수 그리고 집중적으로 거주하고 도시의 시장이 외국인 주민에 관련된 시책이나 활동상황에 관한 정보교환을 하면서 지역에서 나타나고 있는 외국인 관련 문제를 적극적으로 해결할 목적으로 2001년 5월 7일 설립되었다. 외국인집주도시회의는 외국인 주민에 관련된 제문제가 광범위하고 다양할뿐만 아니라 취로, 교육, 의료, 사회보장 등 법률이나 제도에 기인한 문제도 많기 때문에 필요에 따라 시장회의 개최하여 국가/현 및 관련기관에 제언을 하거나 공동대응을 검토해 나가려고 계획하여 이 같은 활동을 통하여 지방분권시대에 새로운 도시간 연대를 구축하고, 앞으로 일본의 도시에서 국제화에 필수 불가결한 외국인 주민과의 지역공생을 확립해 나가려고 하고 있다. 2001년 10월 19일 하마마쓰(浜松)市에서 외국인집주도시회의 시장회의를 개최하여 외국인 주민과의 지역공생을 지향한 [하마마쓰 선언 및 제언]을 채택하였다. 11월 30일에는 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보험청에 [하마마쓰선언 및 제언]을 제출하였다. 2002년도는 5월 31일 회의를 개최하여 관계성청(省廳)과 외국인 집주도시회의 시장의 의견교환의 場인 [외국인 집주도시 도쿄회의]를 개최할 것을 결의하여 11월 7일 同회의를 개최하였다.

<표 Ⅲ-3> 외국인집주도시회의 참가도시의 외국인등록자 현황  
(2002년 10월 1일 현재)

도시명	총인구	외국인 등록자수	외국인 비율(%)	등록자국적 1위	등록자국적 2위	등록자국적 3위
浜松市	596,988	21,068	3.5	브라질	필리핀	페루
磐田市	86,016	4,112	4.8	브라질	중국	필리핀
湖西市	44,601	2,528	5.7	브라질	페루	인도네시아
富士市	242,392	4,511	1.9	브라질	필리핀	한국/북한
豊橋市	372,986	14,908	4.0	브라질	한국/북한	필리핀
豊田市	344,549	11,162	3.2	브라질	한국/북한	중국
大垣市	154,048	5,441	3.5	브라질	중국	한국/북한
可兒市	96,203	4,042	4.2	브라질	필리핀	한국
美濃加茂市	50,820	3,475	6.8	브라질	필리핀	중국
四日市市	296,651	7,182	2.4	브라질	한국/북한	중국
鈴鹿市	194,176	6,969	3.6	브라질	페루	한국/북한
太田市	150,948	7,516	5.0	브라질	필리핀	페루
大泉町	42,573	6,217	14.6	브라질	페루	필리핀
飯田市	109,434	2,902	2.7	브라질	필리핀	필리핀
計	2,782,385	102,033	3.7			

주: 2002년10월1일 기준

자료: [외국인집주도시회의개요]

외국인집주도시회의에 참가하고 있는 도시의 외국인을 주요 재류자격별로 보면, <표 Ⅲ-4>와 같다. 가장 많은 재류자격은 니케이진 3세를 중심으로 한 정주자로 전체(79,557명)의 약 1/2에 해당되는 47.9%였다. 다음은 일본인 배우자 등(자녀, 특별양자 포함)으로 27.5%, 영주자 9.6%, 재일교포와 같은 특별영주자 10.9%, 그리고 취로자격의 하나인 흥행이 4.1%였다.

〈표 III-4〉 외국인집주도시회의참가도시 외국인 주요재류자격별 등록자수  
(2002년 3월말 기준)

都市名	정주자	일본인배우자등	영주자	특별영주자	총합
浜松市	8,638	5,241	1,779	1,295	898
磐田市	2,132	1,061	242	58	117
湖西市	1,221	679	187	30	-
富士市	1,450	1,202	438	268	316
豊橋市	6,173	3,311	1,059	2,019	524
豊田市	3,757	2,194	1,482	1,586	175
大垣市	-	-	-	-	-
可兒市	1,877	1,046	388	284	-
美濃加茂市	-	-	-	-	-
四日市市	2,253	1,393	472	1,993	77
鈴鹿市	3,230	1,626	251	668	9
太田市	2,710	1,500	537	258	890
大泉町	3,459	1,745	563	92	95
飯田市	1,202	873	261	87	186
計	38,102	21,871	7,659	8,638	3,287

주) 磐田市는 10월17일, 可兒市는 7월, 四日市市는 10월말 현재 기준

일본 중앙정부차원의 외국인 지원이 미비한 상태에서, 외국인이 다수 거주하고 있는 지방자치단체가 외국인과 관련된 문제해결을 위해 상호간의 협력뿐 아니라 중앙정부와 현, 관계기관 등에 구체적인 요청을 하고 있다. 앞으로 이러한 요청이 어느 정도 실현될지 주목된다.

#### 1) 경제생활(취업 및 소득지원)

외국인 노동자 가족에 대한 경제생활(취업, 소득)지원은 매우 한정되어 있다. 일본중앙정부차원의 지원은 가족체제의 재류자격자에게 자격외활동으로서 원칙적으로 주 28시간 취로할 수 있는 자격을 부여해주는 것이 전부라 하고 과언이 아니다. 자격외활동으로 취로허가를 받기 위해서는 취로



내용, 취로장소 등을 소정양식에 기입하여 입국관리국에 제출해야 한다. 특별한 사유가 없는 한 허가를 받게 된다. 취업과 관련된 직업상담, 구인정보의 제공, 취직처의 알선 등의 서비스도 일본인, 외국인 노동자와 마찬가지로 공공직업안정소에서 서비스를 받을 수 있다. 특히 외국인이 많이 거주하고 있는 공공직업안정소에는 외국인을 위한 통역자<sup>18)</sup>가 배치되어 있기도 하다.

외국인 노동자나 그 가족에게 지원하는 소득지원은 생활보호가 있다. 일본의 생활보호법에 의거하여 실시되는 지원인데, 법의 규정<sup>19)</sup>에 의하면 생활보호를 받을 수 있는 자격은 일본국민에 한정되고 있다. 그 때문에 일본국민이 아닌 외국인은 그 대상이 아니다. 그러나 외국인에게도 준용되고 있는데 그 외국인 범위가 한정되어 있다. 그 범위는 앞서 살펴본 신분이나 지위에 기초하여 분류된 [영주자], [일본인의 배우자 등], [영주자 배우자 등], [정주자]의 자격으로 일본에 재류하고 있는 외국인에 한정되어 있다. 그 외의 재류자격으로 일본에 거주하고 있는 외국인/그 가족은 생활보호법의 생활보호의 대상이 아니나, 개별적으로 담당행정기관에 상담하여 보호를 받는 경우도 없지 않으나 매우 한정되어 있다.

일본의 생활보호법에 의거한 생활보호에는 크게 나누어 7종류의 扶助로 나눌 수 있다. 주로 衣食기타 일상생활비용인 생활부조, 주거에 관련된 주택부조, 교육부조, 의료부조, 출산부조, 생업을 하기 위해 필요한 기계기구의 구입, 기능습득 기타비용에 해당되는 생업부조, 장례부조가 있다. 후생노동성의 [후생통계요람]에 의하면, 2001년도 생활보호를 받고 있는 외국인은 1개월 평균 35138명이다. 1995년의 28237명에 비하면 24.4% 증가하였다. 최근 몇년간 지속적으로 증가하고 있다. 일본인/외국인 구별하지 않고

18) 통상 [외국인 고용 서비스 코너]가 설치되어 있는데, 2002년도 현재 일본 전국에 81개소에 이르고 있다. 도쿄도와 아이찌현에는 닛게진을 위한 [닛게진 고용서비스 센터]도 설치되어 있다. 후생노동성(2003), 29쪽.

19) 생활보호법 제1조는 다음과 같다. “이 법률은, 일본헌법 제25조가 규정하는 이념에 의거하여, 국가가 생활에 궁핍하고 있는 모든 국민에게, 그 궁핍의 정도에 따라 필요한 보호를 하여, 최저한도의 생활을 보장함과 동시에, 자립을 조장하는 것을 목적으로 한다.”

생활보호를 받고 있는 사람은 2001년도 1개월 평균 1,148,088명데 외국인의 비율은 3.1%에 달한다.

다음, 외국인집주도시회의 참가도시의 조사를 통하여 외국인의 취업에 관하여 그 실태를 살펴보기로 한다. 먼저, 외국인/외국인 가족의 취업에 관하여 살펴보기 전에 외국인의 가족구성을 보기로 한다. 하마마쓰시의 조사에 의하면, 브라질출신의 닛께진 경우 가족구성으로써 부부와 자녀가 60.9%로 가장 많고, 이어 부부 12.5%, 단신 10.1%, 부모와 동거 6.9%, 형제/자매 4.0%, 기타 5.6%였다. 부부가 맞벌이하는가 그렇지 않은가는 직접적으로 확인할 자료가 없다. 그러나 어느 정도 상황을 추정할 수 있는 자료는 있다. 토요하시시의 조사가 그것인데, 육아로 어려운 점을 물은 결과 [직장과 양육의 양립]이 가장 많은 56.5%였다. 조사대상이 세대인데 이같은 회답이 나온 것을 보면, 부부가 모두 직장에 다니고 있는 비율이 높음을 추정할 수 있다.

하마마쓰시의 브라질 닛께진의 직업을 보면 <표 III-5>와 같다. 현재기준으로 가장 많은 직업은 자동차 관련 제조업으로 전체의 58.8%로 과반수에 이르고 있다. 닛께 브라질인이 처음 일본에 왔을 때나 하마마쓰시에 왔을<sup>20)</sup>때의 직업도 현재와 큰 격차가 없으나, 하마마쓰에 왔을때 자동차 관련 제조업에 종사하는 닛께 브라질인이 많은 것이 차이라 하겠다. 그것은 하마마쓰에 자동차회사와 관련회사가 있어, 하마마쓰시에 주거를 이전할때 자동차관련 제조업에 취직한 외국인이 많았기 때문으로 판단된다. 또한 눈에 띄는 것은 냉동식품 /도시락 등 식품관련 제조업의 종사자가 상당히 줄었다는 점이다.

20) 처음 일본에 왔을 때와 하마마쓰에 왔을 때가 겹치는 경우가 많지 않나 사료된다. 즉, 처음 일본에 올 때 하마마쓰시에 온 경우가 많은 것으로 보여진다.

<표 Ⅲ-5> 하마마쓰시 닛게 브라질인의 직업

직업분류		처음 일본에 왔을 때	하마마쓰에 왔을 때	현재
제조업	자동차관련	52.8	64.1	58.8
	냉동식품/도시락 등 식품관련	10.0	2.9	0.4
	전기관계제조업	9.6	9.0	5.7
	기타	6.8	7.8	9.8
건설업		2.4	1.2	1.2
브라질관련서비스업		1.2	0.4	1.2
레스토랑 등 음식관계		0.8	0.4	0.0
주부		-	1.2	2.4
무직		-	2.9	1.6
기타		16.4	10.2	18.8

자료; 하마마쓰시(2003)[하마마쓰시의 브라질시민의 생활/취로실태조사].

이들의 수입을 보면 <표 Ⅲ-6>과 같다. 일본에 왔을 때와 하마마쓰시에 왔을 때, 그리고 현재의 수입별로 보면, 전반적으로 큰 변화가 있다고는 보기 힘들다. 그러나 약간의 변화가 있는데 그것을 보면, 10-30만엔층이 [처음 일본에 왔을때]76.9%, [하마마쓰에 왔을 때]78.3%, [현재]81.4%로 늘어나고 있다. 또한, 10만엔 미만이 감소하고 40만엔 이상의 수입자가 나타났다고 하는 측면도 엿볼수 있는데 그것은 근속연수가 증가하여 임금이 상승한 측면을 보여주는 있다고 말할 수 있다.

그러나 수입변화에 대한 당사자들의 평가를 보면, 반드시 근속연수증가에 따른 임금의 증가로 해석하기 힘든 측면이 있다. 즉 본인의 수입이 [매우증가]하였다고 평가한 사람은 6.6%, [약간 증가]15.8%, [변함없음]27.2%, [약간감소]28.9%, [매우감소]21.5%로 감소가 오히려 더 많기 때문이다.

&lt;표 III-6&gt; 하마마쓰시 닛게 브라질인의 수입

수입액	처음 일본에 왔을때	하마마쓰에 왔을때	현재
10만엔 미만	8.5	8.8	4.1
10-20만엔	42.1	40.8	43.6
20-30만엔	34.8	37.5	37.8
30-40만엔	14.6	12.9	14.1
40만엔 이상	0.0	0.0	0.4

자료; 하마마쓰시(2003)[하마마쓰시의 브라질시민의 생활/취로실태조사].

다음, 외국인의 고용형태를 보기로 한다. 후생노동성의 조사에 의하면, 2002년 6월 1일 현재, 근무하는 회사에 직접고용되는 외국인은 141,285명이 고, 파견회사나 하청회사 등을 통하여 간접고용되고 있는 외국인은 86,699명으로 전자가 62%, 후자가 48%였다<sup>21)</sup>. 한편, 토요하시시의 조사에 의하면, 닛게 브라질인의 78.8%가 파견사원으로 나타났다. 일본의 전체의 고용자에 차지하는 파견노동자의 비율이 7.1%<sup>22)</sup>인데 이에 비하면 외국인의 파견노동자 비율은 매우 높다. 파견노동자의 고용은 정직원보다 불안하고, 노동조건 또한 낮은 경우가 많으므로 외국인의 고용과 노동조건은 매우 열악하다고 하겠다.

이상, 외국인의 고용과 수입에 대하여 살펴보았다. 외국인집주도시회의 참가도시는 외국인 경제생활의 향상을 위한 정책을 검토하고 있는데, 토요타시의 경우 외국인 주민의 고용환경 개선으로서, 외국인 노동상담 등의 충실, 고용환경개선을 위한 방안의 검토, 취업을 위한 기업 등의 연수기회의 제공 및 취로를 위한 정보제공의 충실을 기할 필요가 있다고 지적하고 있다.

21) 후생노동성(2002), [외국인 노동상황보고 결과].

22) 총무성통계국

<http://www.stat.go.jp/data/routoku/sokuhou/1308/zuhyou/0554th01.xls>

한편, 외국인이 일본에 장기적으로 거주하는 경향이 보이는 가운데 그들의 노후소득도 중요한 문제인데, 노후의 소득을 확보하기 위한 수단으로서 국민연금에 가입할 수 있다. 일본국내에 살고 있는 20세 이상 60세 미만의 외국인도 가입할 수 있다. 외국인집주도시회의 참가도시가 집계한 통계에 의하면, 외국인의 국민연금 가입율은 9.7%에 그치고 있다. 일본국적의 유무와 관계없는 전체주민의 가입율 39.0%에 비해 매우 낮은 수치이다(<표 Ⅲ-7>참조). 외국인의 국민연금 면제신청건수가 2346건에 이르는데, 이것은 연금을 수령할수 있는 기간 만큼 연금보험료를 지불할 수 없는 것이 명확한 경우, 국민연금가입 면제신청을 하여 승인을 받으면 국민연금에 가입하지 않아도 되는 제도이다.

<표 Ⅲ-7> 외국인집주도시회의참가도시 외국인주민의 국민연금 가입상황  
(2002년 3월말 기준)

都市名	가입자수(명)	가입률%		면제신청건수
		외국인	전체	
浜松市	2,697	17.4	43.8	1,828
磐田市	155	19.2	42.8	8
湖西市	72	3.7	41.0	1
富士市	632	17.4	42.1	-
豊橋市	1,828	16.9	46.0	-
豊田市	987	12.2	42.1	122
大垣市	144	4.0	28.9	53
可兒市	105	2.8	25.5	24
美濃加茂市	84	3.4	42.8	54
四日市市	776	14.6	45.2	60
鈴鹿市	235	4.5	45.2	41
太田市	252	-	-	38
大泉町	95	1.5	22.2	5
飯田市	316	-	-	112
計	8,378	9.7%	39.0%	2,346

주) \*가입율(외국인)은 외국인 연금가입자수/외국인 등록자수(20세이상 60세 미만) 100

\*가입율(전체)은 국민연금가입자수/총인구(20세이상 60세 미만) 100.

자료: [외국인집주도시회의개요].

## 2) 의료(출산 및 건강)

일본에서는 일본인/외국인에 관계없이 건강보험에 가입해 있으면, 출산수당(30만엔)을 받을 수 있다. 그러므로 출산수당을 수급하기 위해서는 건강보험에 가입하지 않으면 안된다. 일본의 경우, 건강보험은 크게 나누어 회사 등에 고용되어 있는 샐러리맨이 가입하고 있는 의료보험과 자영업 등을 하는 사람들이 지역행정 구역별로 가입하는 국민건강보험이 있다.

<표 III-8>은 외국인집주도시회의 참가도시의 외국인 국민건강보험가입 상황을 보여주고 있다. 가입상황이 인원과 세대별로 나타나 있는데 외국인의 경우 인원기준으로 33.5%, 세대기준으로 29.7%이다. 이 같은 수치는 일본인을 포함한 전체 가입율(인원기준 31.6%, 세대기준 43.7%)과 비교하면, 인원기준은 외국인이 높으나 세대기준으로는 외국인이 낮다. 건강보험은 세대별로 적용되는 경우가 많기 때문에 인원보다 세대기준이 보다 현실적으로 건강보험 상황을 잘 나타내주고 있다고 판단되는데 세대별로 보면 외국인의 건강보험가입율은 전체보다 상당히 낮은 수준이다. 또한 앞서 언급한 것 같이 회사에 근무하고 있는 샐러리맨은 의료보험에 가입하고 있는데 <표 III-8>은 의료보험의 가입상황을 보여주고 있지 않기 때문에 외국인의 정확한 건강보험가입을 알기는 힘들다.

외국인의 경우, 그 대부분이 파견회사 등을 통해 간접고용되어 있는 비율이 높는데 그럴 경우 파견회사에 의료보험제도가 없거나 있어도 파견사원은 제외되는 경우가 많다. 그 때문에 외국인이 일본인 보다 국민건강보험에 적용될수 있는 비율이 높다고 판단되나, 실제 세대별 가입율은 낮다. 이 같은 상황을 종합할 때 외국인이 건강보험에 가입하고 있지 않은 사람은 상당수에 달한다고 볼 수 있다<sup>23)</sup>.

23) 토요타시 시장은 同市の 국제교류협회의 세미나 인사발언을 통해, 외국인의 건강보험 미가입자가 많다는 문제제기를 하였는데, 이러한 언급을 보는 한 외국인의 건강보험 미가입자가 상당수에 달한다고 추정할 수 있다. 토요타시국제교류협회, [지구의 국제화 토요타 세미나 2001].

<표 Ⅲ-8> 외국인집주도시회의참가도시 외국인주민의 국민건강보험가입상황

都市名	외국인 거주 가입상황		가입률(외국인)		가입률(전체)	
	인원	세대	인원(%)	세대(%)	인원(%)	세대(%)
浜松市	5,327	2,658	26.1	25.5	32.7	44.2
磐田市	438	226	11.3	10.4	32.2	46.5
湖西市	185	87	7.3	5.6	29.3	40.1
富士市	1,260	744	28.1	30.3	33.1	47.8
豊橋市	3,544	1,868	24.0	22.0	32.2	42.0
豊田市	4,807	2,317	44.6	42.9	25.2	35.0
大垣市	1,847	973	34.5	30.6	33.4	47.6
可兒市	1,735	705	46.1	32.2	29.4	42.3
美濃加茂市	1,655	737	51.1	42.5	34.3	47.3
四日市市	2,921	1,569	41.1	37.7	30.9	43.4
鈴鹿市	3,028	1,404	43.7	33.5	29.9	41.8
太田市	2,694	1,264	36.9	29.9	33.9	44.1
大泉町	2,492	1,056	39.5	33.5	31.8	38.1
飯田市	1,016	521	34.9	39.1	34.2	51.2
計			33.5%	29.7%	31.6%	43.7%

자료; [외국인집주도시회의개요].

실제 토요하시시의 조사에 의하면, 국민건강보험, 사회보험, 해외여행상해보험, 민간의 생명보험에 가입하지 않은 낮게 브라질인이 34.4%에 달했는데<sup>24)</sup>, 그 이유는 [보험료가 비싸서]가 48.4%로 가장 많고, [보험제도를 몰라서]가 20.7%, [병원에 가지 않으니까]가 9.4%, [기타]가 21.5%였다. 이처럼, 외국인은 보험료의 부담이나 보험제도에 관한 지식의 부족으로 국민건강보험에 가입하고 있지 않고 있다고 하겠다.

토요타시는 이 같은 무보험 외국인이 불의의 사고로 인해 동시의 의료기관을 이용한 경우, 의료비의 7할 이내이고 그 비용이 5만엔 이상인 경우에 일정한 범위 내에서 지원을 하고 있는데 2001년도의 예산을 300만엔으로 책정하였다. 실적은 1건으로 의료보조비로 124,000엔이 지출되었다<sup>25)</sup>.

24) 토요타시국제교류협회(2001), [2001년도 토요타시 국제화 추진사업 보고서].

25) 토요타시국제교류협회(2001), [2001년도 토요타시 국제화 추진사업 보고서].

외국인집주도시회의는 위와 같은 문제 대하여 다음과 같이 지적하고, 중앙정부나 현 및 관계단체의 제도개선을 제언하고 있다. 즉 [외국인 의료보험 미가입자의 증가와 그에 따른 외국인 주민의 건강문제, 의료현장에서 고액의 의료비 미지불이나 의료통역의 문제, 또한 국민건강보험제도 운영의 자치단체간 격차나 보험료 체납 등]의 문제가 있음을 지적하고, 외국인이 의료보험에 가입할 수 있도록 촉진 방안을 마련하는 한편, 건강에 관련된 사회보장 전반에 걸친 개편을 국가차원의 정책으로 검토할 것을 제언하고 있다.

### 3) 자녀양육과 교육

일본에서는 일본국적을 갖고 있지 않는 외국인 자녀에 대하여, 일본의 의무교육 제학교(초등/중학교)에 취학할 의무는 없으나, 보호자가 희망하는 경우 공립의무 제학교에 무상으로 취학이 인정된다. 지방자치단체에 따라 차이는 있겠지만, 외국인 자녀가 의무교육을 받을 연령이 되면 지방자치단체로부터 자동적으로 취학통지서가 나오는데 취학을 바란다는 의사표시를 하면 의무교육을 받을 수 있는 것이 대부분이라 보여진다.

일본의 문부과학성(한국의 교육인적자원부에 해당)이 2001년 9월 1일 현재시점에서 조사한 결과<sup>26)</sup>에 의하면, 일본의 초등/중/고등학교, 중등교육학교 및 맹/ろう/양호학교에 재적하고 있는 외국인 학생 중 일본어지도가 필요한 학생수는 19,250명이었다. 1997년의 17,296명에 비해 11.3% 증가하였다. 외국인 학생중 일본어지도가 필요한 학생수를 초등/중/고공/양호학교로 보면, 초등학생이 12,468명으로 전체의 64.8%를 차지하고, 중학생이 5,694명으로 29.6%, 고등학생이 1,024명으로 5.3%이지만, 맹/ろう/양호학교는 64(0.3%)명에 불과하다. 1997년에 비하면, 초등학생이 1.4%, 중학생이 25.6%, 고등학생이 122.1% 증가하여 고학년일수록 증가 비율이 높았다. 외국인 장기체류의 일면을 보여주고 있다. 실제로 이들 학생들이 다니고 있는 학교의 재

26) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/15/02/030220.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/030220.htm).



적기간을 보면 2년 이상이 2001년 42.2%로 4년전인 1997년의 32.9%보다 약 10% 증가하였다.

이들 외국인 학생이 다니는 학교수는 5,296개교로, 한 학교당 평균 약 4명의 외국인 학생이 같은 학교에 다니고 있는 셈이다. 그러나 실제로는 외국인 학생 1명만이 재적하고 있는 학교가 2,495개교로 약 1/2에 이르고 있다. 또한 5인 이상의 외국인 학생이 재적하고 있는 학교는 1101개교로 전체의 약 1/5에 이르고 있다. 외국인 학생의 분포가 극히 낮은 학교와 높은 학교로 양분화되어 있다. 모국어별 학생비율을 보면, 포르투갈어가 39.1%로 가장 많고, 이어 중국어 28.7%, 스페인어 12.5%, 필리핀어 5.8%, 한글 3.9%, 베트남어 2.8%, 영어 2.3%, 그리고 기타 4.9%였다. 포르투갈어가 가장 많은 것은 닛케브라질인이 많기 때문이다.

외국인 학생 중 일본어지도가 필요한 이들 학생에게 실시하는 지방자치 단체의 단독 시책을 보기로 한다. 먼저, 도도부현(都道府縣, 한국의 특별시/광역시/도에 해당) 수준에서 보면, 가장 많이 실시하는 시책은 [교사용 지도 자료/소책자의 작성/ 배포]로 22 도도부현인데 이것은 47개의 도도부현의 약 1/2에 이른다. 이어 많이 실시되고 있는 시책은 [일본어 지도 등을 담당하는 교원의 추가배치](19도도부현, 이하 같음), [일본어 지도 등을 담당하는 시간강사 또는 일본어 지도 협력자 등 배치](17), [담당교원의 연수 실시](16), [연락협의회 등의 실시](14), [일본어 지도교재의 작성/배포](12)의 순이었다.

한편, 보다 작은 자치단체인 시구정촌(市區町村, 일본에 총 3,204개가 있음)이 실시하고 있는 단독시책을 보면, [일본어지도 등을 담당하는 시간강사 또는 일본어 지도 협력자 등 배치]가 가장 많은 387시구정촌에 이르고 있다. 다음으로 [교재구입비등의 예산화](96), [연락협의회 등의 실시](86), [교육상담 등의 실시](68), [보호자용 가이드북 등의 작성/배포](59), [담당교원의 연수 실시](58), [교사용 지도 자료/ 소책자의 작성/ 배포](57), [자원 봉사 단체 등의 민간단체와 연계한 시책의 실시](55)의 순이었다.

외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議)에 참가하고 있는 도시를 중심으로 외국인 학생 지원 시책을 보면 <표 III-9>와 같다.

<표 III-9> 외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議)참가도시 공립초/중학교  
외국인 학생 담당 전문직원의 배치상황(2002년도)

(단위 : 명)

都市名	교원추가 배치학교	추가교원수	지도보조원수	상담원수	전문상담원
浜松市	32	33	15(15)	2	*2(2)
磐田市	6	6	3(1)	**1(1)	
湖西市	3	4			
富士市	9	10			
豊橋市	14	24	5(5)	2	3(3)
豊田市	8	13	28(27)	2	
大垣市	1	3	1(1)		
可兒市	3	5	2(2)		
美濃加茂市	6	6	4(4)	4	
四日市市	6	6		12	
鈴鹿市	6	9	4(4)	1	
太田市	15	19	14(14)		
大泉町	7	10	7(7)		
飯田市	8	5	3		
計	124	153	86(82)	24(1)	5(3)

주) 1.\* 2명중 1명은 지도보조겸무.

2.\*\* 지도보조겸무.

3.( )은 통역도 가능한 사람.

4.지도보조원은 학교현장에서 일본어, 교과목의 지도보조, 상담 등을 함.

5.상담원은 어린이의 교육에 관한 상담 전반을 담당 함.

6.전문상담원은 외국어에 능하고 학교와 가정과의 커뮤니케이션 지원의 역할을 함.

자료; [외국인집주도시회의개요].

모든 도시에 외국인 학생 담당 전문 교원이 배치되어 있는 학교를 갖고 있다. 학교수는 124교, 추가교원수는 153명에 이르렀다. 학교현장에서 일본어나 교과목의 지도보조나 상담 등을 하는 지도보조원수도 86명에 이르고 있는데 그들 대부분은 통역도 가능하다.

이상, 지방자치단체의 교육시책에 관하여 살펴보았는데, 구체적으로 학생들의 취학상황과 진로는 어떠한가. 외국인집주도시회의 참가도시를 중심으로 살펴본다. 아래 <표 Ⅲ-10>에 의하면, 취학년령의 어린이가 학교에 다니고 있지 않은 미취학자의 비율은 평균 28.8%였다. 미취학률이 가장 높은 시는 스즈카(鈴鹿)市로 56.3%에 이르러 취학년령에 있는 어린이의 1/2이상이 학교에 다니고 있지 않다. 미취학률이 가장 낮은 시는 토요따(豊田)市로 9.1%였다. 지방자치단체에 따라 미취학률의 격차가 매우 심한 것을 볼 수 있다.

<표 Ⅲ-10> 외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議) 참가도시 외국인 어린이 취학상황(2002년도)

都市名	취학년령외국인 (외국인등록)A	취학자 B	외국인학교 재적자 C	미취학자 D A-(B+C)	미취학률(%) D/A 100
浜松市	1,556	873	358	325	20.9
磐田市	270	118	91	61	22.6
湖西市	169	116	불명확	*58	34.3
富士市	274	191	0	83	30.3
豊橋市	1,100	644	250	206	18.7
豊田市	819	431	236	**75	9.1
大垣市	364	212	불명확	***152	41.8
可兒市	258	91	74	93	36.0
美濃加茂市	238	110	74	54	22.7
四日市市	461	274	109	78	16.9
鈴鹿市	497	167	50	280	56.3
太田市	502	233	91	178	35.5
大泉町	646	313	109	224	34.7
飯田市	195	149	0	46	23.6
計	7,349	3,922	1,442	1,913	28.8

주) \* 외국인학교재적자 포함.

\*\* 귀국이사 등 제외.

\*\*\* 외국인 학교 재적자 포함.

자료; [외국인집주도시회의개요].

다음, 의무교육인 중학교 교육을 마친 외국인 학생이 어떠한 진로를 선택하는가를 보면 <표 III-11>과 같다. 고등학교 등에 진학하는 진학률은 약 51.6%로 중학교 졸업후 두명 중 한명은 진학하고 있다. 그들 대부분은 일본의 고등학교에 진학하고 있다. 중학교 졸업자의 13.1%는 고등학교에 진학하지 않고 취직하고 있다.

<표 III-11> 외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議) 참가도시 외국인 학생  
중학교 졸업후 진로상황(2001년도)

(단위 : 명)

都市名	중학교 졸업자	고교진학	전문학교 진학	브라질인 학교	취직	기타	진학률 (%)
浜松市	62	38	3		2	19	66.1
磐田市	10	4			3	3	40.0
湖西市	10	5	1		1	3	60.0
富士市	11	7		1	2	1	63.6
豊橋市	48	26	3		3	16	60.4
豊田市	41	22	3		6	10	61.0
大垣市	12	9			2	1	75.0
可兒市	5	1			1	3	20.0
美濃加茂市	9	2		1	3	3	22.2
四日市市	9	6			2	1	66.7
鈴鹿市	13	3			6	4	23.1
太田市	11	2					18.2
大泉町	12	8	1		1	2	75.0
飯田市	7	5			2		71.4
計	260	138	11	3	34	66	51.6

자료; [외국인집주도시회의개요].

외국인집주도시회의는 이 같은 외국인 자녀의 학교생활과 학교의 지원 시책의 실태에 근거하여 보다 높은 교육을 외국인 자녀에게 제공하기 위하여 다음과 같은 지적하고 제언을 채택하였다. 즉, 외국인 주민이 증가하고 그 체재기간이 장기화되는 경향이 있는 가운데 외국인 자녀 교육을 어떻게

해야 할 것인가가 문제화되고 있다. 특히, 공립초/중학교에 다니는 학생의 일본어 지도는 물론, 학생들의 적성에 맞는 구체적인 교육을 충실히 해야 할 필요가 있다.

또한, 한편으로 초/중학생의 취학년령인데도 학교에 다니지 않는 미취학 어린이가 존재하고 있는데 그것은 장래의 지역사회에 큰 문제이다. 이 같은 미취학 어린이에 대하여 공립초/중학교에 취학하도록 촉진하거나 외국인 학교에 취학하도록 지원하는 것, 더 나아가 그들의 생활을 지원할 여러 시책 등을 실시하는 등 체재형태에 실정에 맞는 교육환경의 정비가 필요하다고 밝히고 있다. 더 나아가, 일본인 주민도 외국인 주민에 대한 이해를 높임과 동시에, 교육을 통한 인재형성이 외국인 주민과 공생사회실현을 향한 도시만들기 원점임을 인식하고 13도시가 연계하여 적극적으로 대응해 나간다고 결의하고 있다. 외국인집주도시회의가 구체적으로 국가/현/관계기관 등에 제언사항은 다음과 같다.

#### (1) 공립초/중학교 일본어등의 지도체제 충실에 관하여

- ① 일본어 학급이나 순회지도에 의한 언어지도과 함께, 문화의 이해 등 구체적인 교육이 실시될 수 있도록 지도체제의 충실을 기하기 위하여, 지도요령 메뉴얼작성, 추가교원의 증가나 통역원 배치에 관련한 경비를 조성하도록 검토해야 한다.
- ② 일본어나 교과학습도 수준에 맞춘 유연한 학년편입을 검토해야 한다.
- ③ 고교진학이나 취직시 선택지의 확대 등 장래에 연결되는 진로보장의 확립에 관하여 검토해야 한다.
- ④ 가정과 학교와의 커뮤니케이션 지원으로서 모국어로 대응할 수 있는 상담원 등을 행정기관에 배치하도록 검토해야 한다.

## (2) 취학지원의 충실에 관하여

- ① 미취학이나 미등교, 또한 학교수업에 따라가지 못하는 어린이들을 위한 학교(교실)의 설립운영에의 보조를 검토해야 한다.
- ② 외국인 학교와의 연계강화를 꾀함과 동시에, 공공적 사명을 고려하여 학교 법인화의 특례에 관하여 검토해야 한다.
- ③ 미취학 어린이들의 일본어 학습 지원이나 생활을 지원하고, 생활습관이나 사회규칙에 관하여 지도충실을 기하도록 검토해야 한다.

## (3) 기타

- ① 외국인 자녀들이 안심하고 생활할 수 있도록 장소를 확보하는 것은 학교에 너무 의존하는 것 없이 지역에서 어린이들을 받아들여 나가는 관점에서 관련시책의 충실에 관하여 검토해야 한다.
- ② 어린이들뿐만 아니라 성인 외국인 주민을 포함하여 교육과 관련된 여러 환경을 정비하도록 국가/현/외국인 채용기업으로부터의 재정지원이나 인적지원의 강화 등 네트워크화에 관하여 검토해야 한다.

앞으로 이 같은 외국인집주도시회의의 제언이 어느 정도 받아들여져 실행될지 주목된다.

## (4) 주거환경

넷째진을 중심으로 한 외국인의 주거환경에 관하여 살펴보도록 하겠다. 먼저, 외국인이 국가/현/시 및 관련단체가 설치/운영하는 공영주택에 거주하는 비율을 보면 <표 III-12>와 같다. 공영주택에 거주하는 전 입주세대수에서 외국인세대가 차지하는 비율은 12.3%에 이르고 있다. 이 같은 수치는 앞서 살펴본 해당 도시 전인구에서 외국인이 차지하는 비율 3.7%에 비해 3배 이상이다. 상대적으로 외국인에게 공영주택에 많이 제공되고 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-12> 외국인집주도시회의 참가도시의 공영주택 외국인세대 입주상황  
(기준일 2002년 3월말)

都市名	외국인세대수	전입주세대수	외국인세대비율
浜松市	951	7,413	12.8
磐田市	116	623	18.6
湖西市	146	516	28.3
富士市	183	2,765	6.6
豊橋市	1,159	6,694	17.3
豊田市	1,450	7,176	20.2
大垣市	27	1,197	2.3
可兒市	4	227	1.8
美濃加茂市	26	266	9.8
四日市市	670	5,639	11.9
鈴鹿市	129	2,084	6.2
太田市	355	3,505	10.1
大泉町	96	698	13.8
飯田市	145	1,103	13.1
計			12.3%

주) 공영주택은 국가, 현, 시 및 관련단체가 설치/운영하고 있는 주택임.  
자료; [외국인집주도시회의개요].

구체적으로 외국인의 주거환경을 두 시의 조사를 통하여 보기로 한다. 하마마쓰시가 2002년 11월 ~ 2003년 1월에 걸쳐 시내에 거주하는 남미 넛 끼진의 취로상황 등을 조사<sup>27)</sup>하였는데 그 결과에 의하면 다음과 같다.

먼저, 주거형태를 보면, 전액자기부담에 의한 임대주택 63.9%, 회사계약에 의한 임대주택 20.9%, 회사 료(寮. 집)/사택 3.0%, 자기집 2.2%, 회사의 일부보조에 의한 임대주택 1.3%, 기타 8.7%였다. 대부분의 외국인은 전액 자기부담에 의한 임대주택에 거주하고 있음을 알 수 있다. 이같은 임대주택은 민간주택도 있겠지만 앞서 살펴본 바와 같이 공영주택이 많지 않나 사료된다. 주거와 관련한 애로사항을 보면, [예금/보증금<sup>28)</sup>등 습관의 차이]

27) 하마마쓰시(2003), [하마마쓰시의 브라질 시민의 생활/취로실태조사].

가 가장 많은 37.5%를 기록하였고, 이어 [알선/입거의 거절] 16.7%, [보증인이 없음] 12.5%, [인근주민과의 불화] 6.7%, [기타] 26.7%로 나타났다.

한편 토요하시시의 조사에 의하면, 조사대상자의 주거형태로 공영주택이 47.2%로 가장 많고, 이어 회사의 료(寮. 집) 29.8%, 민간아파트 19.4%, 자기집 0.1%, 기타 3.5%이었다. 이같은 주거형태를 선택한 이유를 보면, [집세가 싸서]가 49.9%로 가장 많고, 뒤이어 [일상생활에 편리]가 27.6%, [회사에 가깝기]때문이 15.8%, [친구나 아는 사람의 소개]5.2%, [가까이에 브라질인이 많으므로]가 5.0%, [기타]가 24.0%였다. 그리고 현재의 주거에 78%의 응답자가 만족하고 있고, 20.6%만이 불만을 나타내고 있다. 불만을 나타낸 사람들에게 그 이유를 물어 본 결과, [집세가 비싸서]가 66.9%로 대부분이었고, [소음/진동이 있어서]가 17.2%, [근처의 사람들과 사귀기 힘들어]가 7.7%, 그리고 [교통편이 나빠서]가 3.6%였다.

전반적으로 넷게브라질인을 중심으로 외국인노동자/가족의 주거환경을 살펴본 결과, 그들의 50%정도가 국가/현/시나 관련단체가 설립/운영하고 있는 공영주택에 거주하고 있는데 그 주된 이유는 집세가 저렴하기 때문이었다. 또한 대체적으로 현재의 주거에 만족하고 있는 편이었다. 이것은 지금까지 외국인 거주자에게 공영주택의 제공이 비교적 순조롭게 이루어진 것을 보여준다고 할 수 있다. 그러나 집세가 비싸서 주거에 불만을 품고 있는 사람도 적지 않음을 볼 때 앞으로 그들에게 더 많은 공영주택이 제공되도록 정책적 대응을 할 필요가 있음을 지적할 수 있다. 또한 외국인에게 일본관행에 관하여 설명/이해하도록 함과 동시에 일본인에게는 외국인의 입주를 거절하지 않도록 설득/지도할 필요가 있다고 보여진다. 그리고 보증인이 없어도 주택을 입주할 수 있도록 하거나, 자치단체 등 공공기관이 보증인을 서주어 외국인의 주택임차에 어려움이 없도록 할 필요가 있다.

28) 일본의 경우 임대주택은 월세임대주택이 대부분인데, 주택을 임차할 때 예금과 보증금 지급이라는 관행이 있다. 지방이나 부동산, 임대인에 따라 차이가 있지만, 통상 예금과 보증금은 각각 월세의 2개월분이다. 전자는 주택을 임대해 준 임대인에게 고마움을 표시한다는 의미로 지불하는데 되거할 때 되돌려 받지 못하는 반면, 후자는 집에 손상 등이 있는 경우 수리비용을 제외한 금액을 돌려받을 수 있다.



### (5) 지역사회에의 통합

외국인집주도시회의는 2001년 10월 9일 [지역共生에 관한 하마마쓰선언]을 채택하였는데, 그것에 의하면, “일본인 주민과 외국인 주민이 상호간의 문화와 가치관에 대한 이해와 존중을 심화시켜나가는 가운데, 건전한 도시생활에 빼놓을 수 없는 권리의 존중과 의무의 수행을 기본으로 한 참된 공생사회의 형성”을 목표로 문화적 공동체를 형성해 나갈 것을 주창하고 있다.

외국인집주도시회의의 참가도시는 선언에서 볼 수 있는 바와 같이 기본적으로 외국인을 지역사회의 문화에 동화시키거나 아니면 배제하는 것이 아니라 외국인의 문화를 존중하면서 지역사회의 문화적 다양성을 높이려고 하고 있다. 이 같은 공생사회의 형성을 위해 각 도시는 어떠한 방침과 정책을 실시/계획하고 있는지 3도시를 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 토요타시를 본다. 토요타시에는 자동차를 중심으로 산업의 국제적인 전개와 함께 해외생활체험자, 외국인 연수생이나 노동자의 증가하고 있다. 同市에 거주하는 외국인은 2002년 10월 현재 11,162명으로 그중 닛게브라질인이 6,065명으로 과반수를 차지하고 있다. 토요타시는 이러한 글로벌적인 현상을 긍정적으로 받아들여 시의 활력으로 활용할 것을 목적으로 2001년 토요타시 국제화 추진대강을 책정하였다. 대강에는 [외국인과 함께 사는 사회만들기]를 주창하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째로 외국인의 시정에의 참가 촉진이다. 시가 관할하고 있는 각종 심의회, 위원회등에 외국인 주민을 적극적으로 등용하고, 외국인 시민회의 개최를 검토한다.

둘째로 외국인 주민의 지역에의 참가촉진으로서, 지역주민에 대한 의식개발, 외국인 주민의 지역참가의 촉진, 외국인의 集住化에의 대응이 그것이다. 이를 통하여 다른 문화적 배경을 갖고 있는 외국인을 지역주민이 수용하고 차별의식을 없애는 것을 지향하고 있다. 또한, 외국인 한곳에 집중하여 주거하르로서 지역주민과의 교류기회가 적어져 그로 인해 지역문제가 발생하고 있는데 가능하면 외국인이 집주하지 않도록 하는 대책을 강구할 필요가 있다고 지적하고 있다.

셋째, 외국인 주민의 인권존중이다. 외국인이 자립적인 생활을 하는데 필요한 외국인의 모국어에 의한 상담체제를 구축하고, 보건, 의료, 복지, 소방, 안전 등에 관련된 지원체제를 정비함과 아울러 모국어로 표기한다. 또한, 외국인 입주와 관련하여 외국인이 원만하게 집을 구할 수 있도록 부동산업자에게 협력을 요청하고, 외국인 주민 관련 법 개선을 위해 상위기관에 요망하기로 하였다.

넷째, 외국인 주민의 학습기회의 확보이다. 많은 외국인 자녀가 일본생활에 장기적인 전망과 학습의욕을 높이기 위해 고교진학의 특별전형이나 입학 후 지도체제의 확보를 꾀하도록 한다. 그것의 일환으로 외국인 학생 교육에 관한 지침을 책정하기로 하였다. 도서관 서비스도 외국인의 모국어로 할 수 있도록 정비하기로 하였다.

다섯째, 앞서 언급한 것 같이, 외국인 주민의 고용환경 개선이다. 토요타시는 이러한 국제화추진대강에 의거하여 외국인 주민과의 공생을 꾀하려고 하고 있다. 이러한 시의 대책은 외국인을 일본생활에 강제적으로 동화시키기보다는 다른 문화를 갖고 있는 외국인과 함께 생활함으로써 지역의 문화적 다양성을 높이는 것을 추구하고 있다고 보여진다. 토요타시는 주민과의 공생을 구체적으로 실현하기 위하여 [다문화공생 마을 만들기 모델사업]을 전개하고 있다. 외국인이 많이 거주하고 있는 지역에서, 일본어교실운영, 방과후 아동건전육성사업 등을 실시하고 있다.

다음은 토요하시시인데, 토요하시시에는 2003년 4월 현재 15,347명의 외국인이 거주하고 있다. 그중 넷째 브라질인이 9,637명으로 외국인 전체의 62.8%를 차지하고 있다. 同市는 외국인과 함께 사는 시 만들기를 지향하여 [다문화공생추진사업계획]을 작성하였다. 2003년도의 계획내용을 보면, 시장이 외국인과 만나 지역공생을 위한 의견/요망을 직접 청취하는 [외국국적시민과의 환담회]를 2회 개최하고, 행정담당자가 외국인이 많이 거주하고 있는 단지나 지역에 직접 방문하여 외국인, 일본인과 함께 3자 환담회를 연 3회 개최하여 일상적으로 경험하고 느끼고 있는 것을 같이 이야기하려고 계획을 세우고 있다. 지역공생의 한 측면으로 외국인이 한국의 반

상회와 비슷한 초나이까이(町内會)에 어느정도 가입하고 있는지 보면, 그 가입비율은 14.5%에 불과하다. 나머지의 85.5%는 가입하고 있지 않다. 가입하고 있지 않는 이유를 보면, 가장 많은 것이 [초나이까이를 몰라서]가 71.2%로 대부분의 외국인이 초나이까이의 존재를 모르고 있다. 초나이까이의 [설명이 없어서]24.4%, [내용을 몰라서]가 23.7%로 초나이까이의 존재를 안다하더라도 구체적인 가입권유나 내용을 몰라 가입하고 있지 않음을 엿볼 수 있다. [회비가 많아서]0.4%, 가입해도 [장점이 없어서]2.2%로 적극적인 이유에 의해 초나이까이에 가입하지 않는 외국인은 거의 없다. 이 같이 초나이까이 가입비율이 낮으므로 일본주민과 트러블이 많지 않나 추측되는데, 실은 그렇지 않은 것으로 나타났다. 즉, [인근 일본인 주민과 트러블이 있다]고 응답한 외국인은 4.5%이고, [트러블이 없다]고 응답한 외국인은 95.5%였다(상기의 토요하시시의 조사결과).

마지막으로 하마마쓰시에 대해서 보기로 한다. 하마마쓰시에는 2003년 3월말 현재 22,219명의 외국인이 거주하고 있는데 그중 60%는 닛게 브라질인이다. 동시에는 닛게 브라질인을 중심으로 외국인의 증가하고 있는데 이를 배경으로 [세계도시화 비전 시책체계]를 책정하였다. 시책체계에는 [공생], [교류/협력], [연계], [발신]으로 나누어져 있는데 외국인 주민과 직접 관계있는 [공생]의 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 외국인의 시정예의 참가를 촉진하고, 외국인 시민이 안심하고 살수 있는 시 만들기를 추진한다. 지역의 규칙을 확립하고 외국인과의 교류 네트워크를 만들어 외국인과의 공생하는 사회만들기를 향한 추진체계에 충실을 기한다가 그것인데 여기에서도 [공생]이 키워드이다.

#### 다. 요약

이상, 일본의 외국인 노동자 가족의 현황과 정책에 관하여 살펴보았는데, 서두에서 언급한 것처럼, 일본은 선진국에 비해 외국인 노동자나 그 가족이 매우 적기 때문에 중앙정부차원의 지원정책은 거의 없다고 해도 과언이

아니었다. 이러한 상황 가운데, 외국인(특히 닥게 브라질인)이 다수 그리고 집중적으로 거주하고 있는 도시들이 모여 외국인집주도시회의를 결성하여, 외국인 노동자와 그 가족의 문제를 해결하기 위해 다양한 활동을 하기 시작하였다. 본고에서는 주로 외국인집주도시회의를 중심으로 살펴보았는데 간략하게 정리하면 다음과 같다.

외국인 노동자 가족에 대한 경제생활(취업, 소득)지원은 매우 한정되어 있다. 일본중앙정부차원의 지원은 가족체제의 재류자격자에게 자격외활동으로서 원칙적으로 주 28시간 취로할 수 있는 자격을 부여해주는 것이 전부라 하고 파견이 아니다. 외국인 가족은 또한 취업과 관련된 직업상담, 구인정보의 제공, 취직처의 알선 등의 서비스도 일본인, 외국인 노동자와 마찬가지로 공공직업안정소에서 서비스를 받을 수 있다. 특히 외국인이 많이 거주하고 있는 공공직업안정소에는 외국인을 위한 통역자가 배치되어 있기도 하다. 그리고, 닥게 브라질을 중심으로 신분이나 지위에 의해 일본의 정주가 인정된 외국인 노동자나 그 가족은 생활보호의 소득지원을 받을 수 있다. 이 같은 경제생활의 지원은 외국인 노동자나 그 가족만을 위한 정책이라기 보다는 일본인에게 적용되는 제도를 그들에게 적용을 확대한 것이 많다.

외국인 노동자 가족의 주된 문제는 건강과 자녀교육이었다. 건강보험료가 비싸서 가입율이 낮았는데 토요타시의 경우 무보험 외국인을 위한 의료보조제도를 설치하여 대응하고 있으나 아직 실적이 높지 않다. 외국인 자녀가 취학년령인데도 학교에 다니고 있지 않은 미취학자의 비율은 평균 28.8%였다. 외국인 자녀의 교육문제를 해결하기 위하여 도도부현 가장 많이 실시하는 시책은 [교사용 지도 자료/소책자의 작성/ 배포]이고, 작은 자치단체인 시구정촌은 [일본어지도 등을 담당하는 시간강사 또는 일본어 지도 협력자 등 배치]이었다.

외국인 노동자와 그 가족은 국가/현/시 및 관련단체가 설치/운영하는 임대료가 저렴한 공영주택에 상대적으로 많이 거주하고 있다. 대체적으로 주거 환경에 대해서는 만족하는 편이나, 집세가 비싸서 주거에 불만을 품고 있는 사람도 적지 않음을 볼 때 앞으로 그들에게 더 많은 공영주택이 제공

되도록 정책적 대응을 할 필요가 있음을 지적할 수 있다.

외국인집주도시회의는 일본인 주민과 외국인 주민이 상호간의 문화와 가치관에 대한 이해와 존중을 심화시켜나가는 가운데, 건전한 도시생활에 빼놓을 수 없는 권리의 존중과 의무의 수행을 기본으로 한 참된 공생사회의 형성을 목표로 문화적 공동체를 형성해 나갈 것을 주창하고 있다. 토요타시는 주민과의 공생을 구체적으로 실현하기 위하여 [다문화공생 마을 만들기 모델사업]을 전개하고 있다.

이상, 일본의 외국인 노동자 가족과 관련된 상황과 정책을 살펴보았다. 이들 정책은 주로 외국인이 다수 그리고 집중적으로 거주하고 있는 지방자치단체를 중심으로 실시되고 있다. 최근, 외국인 노동자나 그 가족의 증가를 긍정적으로 받아들이면서, 외국인 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 외국인집주도시회의가 결성되었다. 앞으로 도시회의가 어떠한 성과를 낼지 주목된다.

## 2. 미국

미국은 전통적 이민국가로서 가족이민(재결합)의 이민정책이 특징으로 외국인 노동자 가족 관련정책의 의미는 없으며 불법체류이민자 가족과 관련한 정책을 통해서 살펴볼 수 있다. 미국은 국내에서 확보할 수 없는 노동력을 제공하는 단기 외국인근로자에 대하여 노동허가(work permit)를 필요로 하는 사증을 발급하고 있는데 외국인의 단기 취업이 가능한 체류자격은 농업노동자(H-2A), 비농업노동자(H-2B), 간호사(H-1A), 전문직업 종사자와 저명한 패션모델(H-1B), 외향선원(D), 전공과 관계없는 노동에 종사하는 학생(F-1) 등 6가지이다. 1986년에 [이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)]을 제정하여 불법체류외국인에 대한 금지를 강화하고 있음에도 불구하고 여전히 불법체류자 증가가 해마다 늘어나고 있는 추세이다.

미국의 불법 이민자는 법적 영주권, 난민지위, 망명자, 거주지 이주권, 쿠바/하이티 입국심사통과자(legal permanent resident, refugee, asylee, withholding of removal, Cuban/Haitian entrant or Amerasian)등의 지위를 가지지 못한 개인을 의미한다. 미국이민국(The Immigration and Naturalization Service, INS)에서 추정하기로 2000년 1월 기준으로 미국에는 약 7백만 명의 불법이민자가 살고 있으며 최근 매년 5십만 정도씩 증가하는 것으로 보고되었다. 그러므로 2003년 올해는 약 8백만 명 이상의 불법이민자가 거주하고 있음을 추정할 수 있다. 이중에 3-4.500만 명은 멕시코에서 온 사람들이고, 아동이 있는 불법이민자 가정의 대부분은 불법체류자 부모와 시민권자인 아동으로 이루어져있다.

따라서 미국의 경우, 어떠한 형태로든 부모가 불법이민자의 신분을 가지더라도 자녀의 출생은 숙지주의에 근거하기 때문에 불법체류자가족의 신분임에도 불구하고 사회복지제도 차원에서 이들을 지원하는 정책 및 프로그램을 살펴보는 것은 그 시사하는 바가 매우 크다. 그러므로, 현재 미국에서 불법 이민자에 대한 공적·민간 서비스의 종류를 알아보고, 이러한 서비스들이 시사하는 바를 추론하여, 앞으로 한국사회에서 적용 가능한 정책과 서비스들의 모형을 선언적이나마 도출해보는 것은 매우 시의 적절한 일일 것이다.

### 가. 미국의 외국인 노동자 기본정책과 현황

최소 5년이상 미국에서 거주한 합법적 이민자는 재정적 조건(소득수준)과 관련 요구사항들을 충족시키면, 메드케이드(Medicaid) 같은 공적 급여(Public Benefits)의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 불법이민자는 저임금 노동력 제공, 세금 등을 통한 경제적 기여를 하지만 정부로부터 최소한의 공식적인 사회안전망 프로그램(Safety Net Programs) 지원은 받지 못한다. 더욱이 미국사회가 9.11 테러이후, 아랍과 회교국가에서 온 이민자에게는 강화된 등록제<sup>29)</sup>를 실시하고, 또한 아랍과 회교국가, 아프리카, 중동, 중앙

아시아 등에 대하여는 비자발급에서 더욱 더 강화된 조건들을 요구하는 등 유색인종(백인과 흑인은 제외)에 대한 인종차별적, 비민주적, 더 나아가 적대적 정책(이민자 비밀재판<sup>30</sup>), 통신감시법<sup>31</sup>), 운전면허증 제한법<sup>32</sup>) 등을 강화해나가는 추세에 비추어, 대부분이 유색인종인 불법체류자에 대한 공적책임의 인식 확산과 사회복지정책 급여확대는 당분간 요원할 것으로 추측된다.

현재 미국의 사회복지제도의 특징을 살펴보면 미국은 70년대 경제위기와 80년대 글로벌리제이션을 거치면서 복지축소/탈규제/유연화의 전략을 한층 강화시켰다. 즉 자유주의 모델에 충실해졌다고 할 수 있고, 이는 복지영역에서 노동유인과 개인의 책임을 더욱 강화시켰다(이상호, 2001 재인용). 그 특징들을 살펴보면, 첫째, 현재 미국의 복지 중심은 민간영역(기업연금과 IRA<sup>33</sup>)의 역할이 강조되는데, 이는 탈규제, 시장주도 전략으로 노동시장 및 임금의 유연화를 통해 경기침체와 실업문제만이 아니라 복지문제에도 대처하려는 신자유주의 패러다임의 결과라고 할 수 있다(이상호, 2001). 이는 개인의 기여도나 고용경쟁력에 기초한 복지제도이며, 시장의 불평등을 그대로 복지영역에서도 재생산할 것이다. 그리고 엄격한 낙인문제에 따른

29) 아랍과 회교국가의 남자 등록법(Registration Requirements for Males from Arab and Muslim Countries; DHS). DHS(Department of Homeland Security)에 의하면 아랍계 남성 이민자, 학생, 방문자들은 지문, 사진, 심사를 새로 받아야 하고, 문제가 발생할 시에는 추방할 수 있다. 등록 기한을 넘긴 자에게도 즉시 추방명령을 내릴 수 있다.

30) Secret Immigration Trials; 추방 결정의 유력한 이민자 재판에는 가족, 매체, 기타 방문자도 허용되지 않고 있다.

31) Monitoring of Attorney Correspondence: 구금중인 사람에게서 테러활동에 대한 근거있는 의심(reasonable suspicion) 있을 경우에는 통신, 편지 등의 내용에 대하여 감시 및 도청이 가능하다.

32) 지역안에서 합법적으로 거주하는 자에게만 운전자격증을 주는 제도.

33) 기업연금과 개인연금의 특징.

기업연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>90년대에 확정금부형보다 확정자출형이 확산되는 추세</li> <li>대표적인 확정자출형 연금으로 401(k) plan, 403(b) plan, 457plan, Keogh plan</li> </ul>
IRA = Individual Retirement Account (개인연금)	<ul style="list-style-type: none"> <li>면세로 증식되다가 연금수혜시 과세됨. 70.5세 이전까지 가입하고, 59.5세부터 70.5세가 된 다음에 4월1일 사이에 반드시 일부라도 인출해야 함.</li> </ul>

인권침해의 가능성이 높고, 저소득층의 소득향상에도 크게 기여하지 못한다는 문제가 발생한다. 특히 9.11테러 이후 아랍으로 대표되는 유색인종에 대한 적대적 조치까지 가세한다면 모든 인간의 삶의 질 향상을 추구하는 사회복지제도는 미셸 푸코가 말한 ‘간수의 시선(The gaze)’<sup>34)</sup>의 역할을 하게 된다. 특히, 법적 지위가 불법인 이민자들에게는 내적(개인적), 외적(정부기구 및 정책) 간수의 시선을 가지므로, 수혜 가능한 복지제도도 일종의 간수의 시선으로 비쳐질 수 있다. 둘째, 사회복지제도가 주정부 중심으로 민영화로 이동하고 있다는 것이다. 1996년 복지개혁과 함께 시작된 민영화를 향한 움직임은 요보호빈곤가정일시보호(TANF)하에서 더욱 활발하게 되었고, 많은 주정부가 직업훈련과정을 민영화하기 시작하였다. 일부 주정부는 전체소득 유지 프로그램을 관리하기 위하여 민간기업(록히드마틴과 일렉트로닉 데이터 시스템 등)들과 계약가능성을 탐색하기도 하였는데, 소득유지 기능의 행정책임을 벗어나려는 움직임이다. 실제로 TANF 수혜자는 60개월의 수혜기간 제한을 갖는데, 취업이 안 된 대상자는 수혜자의 생애에서 총 5년 이상의 현금부조 제공을 금지한다는 독소조항에서 더욱 드러난다(닐 길버트, 2000). 셋째, 신자유주의 패러다임은 사회복지정책의 근저에 ‘가족유지’와 복지의 사적책임을 강조하여, 전통적인 가족의 역할과 책임을 강조한다. 현 미국의 아동중심의 서비스와 특히 모성-수유 증진-에 대한 서비스들은 이 같은 사실들을 말해주며, 가족 전체를 대상으로 한 보편적 서비스는 제한되는 경향을 보여준다. 특히 불법이민자에게 허용되는 아동과 여성 서비스를 살펴보면 그러한 근거는 더욱 확실해진다. 이는 가족의 안정적인 기능유지를 위해서는 가족 전체 성원을 대상으로 한 급여가 필요함에도, 일부 구성원 - 아동과 임신여성 - 에 제한함으로써 대상가족의 정상화에 기여하지 못할 가능성이 크다고 할 수 있다.

34) 푸코는 수감자 스스로 간수의 시선을 내화하여 스스로 자기신체 규율을 행사하게 한다고 하여, 이를 권력 - 사회조직과 행정기구 - 이 작동하는 방식이라고 단언하였고, 불법이민자는 사회적 서비스에 접근이 가능함에도, 불법신분이라는 감호 속에서 스스로 차단하는 경향이 크다.



미국에 살고 있는 불법이민자 가족원들에게는 이미 언급한바와 같이 원칙적으로 연방정부의 공적지원 프로그램이 적용이 안되지만, 주에 따라서 이에 대한 제한을 조금씩 해제하거나 적용불가원칙을 완화하는 모습을 보이기도 한다. 그만큼 이민법적 지위에 대한 입장이 주마다 다양하다는 것이다.<sup>35)</sup> 그러나 주별로 약간의 융통성을 보이긴 하나 전체적인 경향은 불법이민자들의 불법적 지위를 인정한다든지 가족전체를 보존한다든지 하는 것보다는 시민권을 확보하고 있는 불법이민자 자녀의 건강, 그리고 합법적이민자와 기존의 미국시민들을 보호하기 위한 차원에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 따라서 본 장에서 살펴보는 미국의 불법이민자 가족 관련 정책 및 프로그램은 주의 특성마다 다르지만 불법적인 신분에도 불구하고 긴급지원 대상으로 여성과 아이에 대한 지원을 하고 있다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 하겠다.

#### 나. 외국인 노동자(불법 이민자) 가족 관련 정책 및 프로그램

불법이민자들의 문제는 저임금, 열악한 노동환경, 신분의 불안(강제이주, 추방)의 3중고로, 의료적으로 긴박한 지원이 필요한 것과 같은 위급한 상황이 아니면 이러한 급여에의 접근이 불가능하다고 할 수 있다. 그 이유는 이민국 산하의 공적기관 등에서의 신분노출을 두려워하기 때문이고, 이러한 현상은 최근의 한국에서도 벌어지는 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 자격성(eligibility)은 부여되지만, 접근가능성(accessibility)은 매우 제한적이라

35) 한 예로 캘리포니아주의 불법체류자에 대한 운전면허증 발급이다. 캘리포니아주에서는 2003년 9월초에 불법체류자들의 운전면허 취득허용에 관한 법안(SB60)이 주지사의 서명으로 통과함에 따라 2004년 1월 1일부터 불법체류자들이 합법적으로 운전면허를 취득할 수 있게 되었다. 이 법안은 사회보장 번호가 없는 불법체류자들은 국세청(IRS)이 발급하는 납세자등록번호(TIN)나 외국 정부가 발행한 운전면허증, 출생증명서 등 신원 확인 서류와 디지털 지문이 있으면 운전면허 신청이 가능하다. 이와 더불어 콜로라도, 미네소타, 유타 등 미국 내 39개 주도 불법체류자들 대상으로 표결을 통해 불법체류자들이 운전면허를 쉽게 발급 받을 수 있도록 하는 법안을 잇달아 상정하고 있다. 이처럼 각 주정부마다 불법체류자들을 돕기 위한 법안을 추진하고 있는 것은 연방의회의 입법화를 기다리려면 장시간이 필요하다는 판단과 이민자들이 실질적인 혜택을 받을 수 있는 곳은 로컬정부라는 현실성을 인식했기 때문인 것으로 추측된다.

고 할 수 있다. 원칙적으로 미국에서 불법이민자는 요보호 빈곤가정 일시 보조(TANF), 보충적 소득보장(SSI), 의료보호(Medicaid), 의료보험(Medicare), 혹은 식품권(Food Stamps)과 같은 연방정부의 공적지원(Federal Public Benefits) 프로그램에 대부분이 적용이 안되며, 그들이 받을 수 있는 공적혜택은 자녀의 교육관련지원과 응급의료서비스, 여성 및 아동에 대한 의료서비스 제공 등에 불과하다.<sup>36)</sup>

다음 <표 III-13>을 살펴볼 때, 미국정부는 불법이민자 가족에 대하여 경제적(소득)보장은 원칙적으로 하지 않는 것임을 볼 수 있다. 즉, 이들에게 이루어지는 정부의 공적지원은 가장 긴요한 의료부분과 여성 및 아동의 건강, 그리고 아동의 교육차원에서만 제한적으로 제공되고 있는 것이다. 그러므로 가족보존(family preservation) 혹은 가정유지를 위한 보편적 서비스는 불법이민가족의 경우 해당되지 않으며, 다만 주로 모자보건과 이주 1.5세 혹은 2세들의 교육이란 차원에서 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

---

36) 한편 1996년 복지법의 개정으로 합법적인 이민자중에서 1996년 8월 이후에 미국에 이민 온 사람들에게는 입국 후 5년간 불법 이민자들과 마찬가지로 Food stamps, TANF, SSI, 그밖에 자산조사를 필요로 하는 연방정부의 지원프로그램들이 적용되지 못하게 되었다(ICIRR, 2002).

<표 III-13> 불법이민자에 대한 정부 및 민간의 기존 지원프로그램 수혜여부

수혜여부	적용가능	적용불가
프로그램 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Emergency medical assistance &amp; Prenatal care under Medicaid (긴급 의료지원과 임신여성에 대한 의료 지원)</li> <li>■ Immunization</li> <li>■ Medical assistance for children and woman who are victims of Domestic Violence** (가정폭력의 희생자인 아동과 여성을 위한 의료 지원<sup>37)</sup>)</li> <li>■ Free and reduced school breakfast and lunch program[무료 또는 저가의 학교 급식(아침,점심) 프로그램]</li> <li>■ K-12 Education</li> <li>■ Headstart program</li> <li>■ Short-term noncash disaster assistance</li> <li>■ Service provided by non-profit organization and clinics 비영리기관이나 의료기관에서 제공되는 서비스)</li> <li>■ Supplemental Food Program for woman, infants, and children(WIC) (여성, 유아, 아동을 위한 보충적 식품지원 프로그램)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Social Security</li> <li>■ Medicare, Medicaid</li> <li>■ Food Stamps(식품권)</li> <li>■ Supplemental Security Income(SSl)</li> <li>■ Earned Income Tax Credit(EITC)</li> <li>■ 오보호빈곤가정 일시부조: Temporary Assistance to Needy Family(TANF)</li> <li>■ 기타 주정부의 사회복지 프로그램 (예를 들어, 일리노이주의 경우,                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Illinois Circuit Breaker program</li> <li>- 노인, 시각장애인과 장애인을 위한 일리노이주의 지원급여: Illinois Assistance to Aged, Blind, and Disabled(AABD)</li> <li>- 일리노이주 임시적(과도적) 지원 (TA) 급여: Illinois Transitional Assistance</li> </ul> </li> </ul>

\* 자료: 2003년 일리노이주의 이민자 클라이언트 자료지침(Immigration Client Resource Guide).

그러나 현실적으로 불법이민자들의 생활 단위는 가족(혹은 가구)이므로 그 속에 속한 합법적 신분자(주로 시민권을 가진 불법이민자의 자녀)들 때문에 가구를 단위로 한 통계를 살펴보면, 위에서 제시된 적용불가능한 지원이 이루어지는 경우가 많다. 2001년 가을 시카고시의 1592 불법체류 이

37) 의료지원은 의료적 보호의 비용을 낼 수없는 사람들을 지원하기 위한 프로그램이다. 대부분의 의료지원은 메디케이드관리보호(Medicaid Managed Care)의 형태를 통하여 지원된다.

민자 가구를 설문 조사한 결과 그 가구들이 전혀 이러한 정부의 급여를 못 받는 것은 아닌 것으로 조사되었다(<표 III-14>). 이는 한 가구 속에 불법 이민신분을 가진 사람이 있지만, 그 가족 구성원 전체가 정부지원프로그램 급여로부터 배제되는 것이 아니기 때문이다. 통계분석결과 이들 가구의 약 12%(일반 이민자가구는 23%)는 위 <표III-13>에서 제시된 정부 지원 프로그램 중 적어도 한가지 이상의 지원을 받고 있는 것으로 나타났다(Mehta, Theodore, Mora, & Wade, 2002).

<표 III-14>는 불법이민자가구가 수급한 정부프로그램을 일반이민자가구와 비교하여 나타내고 있는데 불법이민자가족이 메디케이드와 메디케어와 같은 공적의료서비스를 가장 많이 이용하였고(9.5%), 식품교환권(Food Stamps)을 약3.3% 수급하였다. 그리고 실업보험, TANF, SSI 등의 사회보장제도들을 적게는 1.0%에서 많게는 1.7%의 가구들이 수급한 것으로 나타났다. 이러한 통계는 비록 Chicago 시지역에 한정된 것이어서 미국내 다른 지역의 불법이민자 가족의 수급율을 대표할 수 없지만, 미국전역의 불법이민자 가족이 법적으로 제한된 정부의 공공프로그램을 수급할 가능성은 적게나마 얼마든지 있다는 것을 시사하는 것이다.

<표 III-14> 정부지원 프로그램의 수급율(2001, Chicago시 지역)

프로그램	불법이민자 가구	일반이민자가구
의료보험/의료보호	9.5%	12.0%
식품교환권	3.3%	4.7%
사회보장	1.7%	6.0%
실업보험	1.8%	3.0%
요보호빈곤가정일시보호	1.1%	2.1%
보충보장소득	1.2%	3.4%
기타	1.0%	1.2%
	n=664	n=1,398

출처: Mehta, Theodore, Mora, & Wade, 2002.

그러나 불법체류자에게 최소한의 공공프로그램 수급자격(eligibility)은 부여되지만, 실질적인 접근가능성(accessibility)은 매우 제한적이다. 앞에서 지적한 것처럼 불법 이민자들은 저임금, 열악한 노동환경, 신분의 불안(강제이주·추방)의 3중고 속에서 사실상 긴급한 의료욕구와 같은 절대적으로 위급한 상황이 아니면 이러한 급여에의 접근이 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 문제들에 대하여 미국의 시민사회단체들은 가족단위의 이민자중 불법신분의 양성화를 위한 이슈를 제기하고, 이를 위한 운동을 벌이기도 한다.

불법이민자들이 접근할 수 있는 서비스는 크게 공적서비스<sup>38)</sup>와 민간서비스로 나눌 수 있고(<표 III-15>), 그 특징은 수혜대상이 여성<sup>39)</sup>과 아동에게 집중되고 있다는 점이며 의료(출산과 건강·여성보호), 아동양육과 교육 측면이 중심이다. 본 장에서는 연방, 주정부, 민간위탁사업을 포함한 공적 프로그램과 주별 지원 특수사례, 그리고 민간 지원 사례로 구분하여 제시해 보고자 한다.

38) 연방정부나 주정부의 보조금으로 시행되는 비영리기관 위임 사업을 공적 서비스에 포함함.

39) 주로 모성(보호)과 관련한 여성을 대상으로 하고 있다.

&lt;표 III-15&gt; 서비스 구분: 공적·민간차원

범 주			서비스명
구분	대상	내용	
공적 서비스	여성	출산과 건강 여성(모성)보호	■ 긴급 의료지원과 임신여성에 대한 의료보호: Emergency medical Assistance& Prenatal care under Medicaid
	여성/ 아동	여성/ 아동건강과 보호	■ 가정폭력 희생자인 여성과 아동을 위한 의료지 원 :Medical Assistance for Children and women who are Victims of Domestic Violence*
	아동	아동양육과 교육	■ 무료, 실비 학교급식프로그램 : Free and Reduced School Breakfast and Lunch Program
	여성/ 아동	여성과 아동 건강, 보호	■ 여성, 유아, 아동을 위한 보충적 식품지원 프로 그램: WIC(Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children)
	지역/ 가족	아동양육과 교육	■ K-12 education: 평생 학부모교육 프로그램(학교 중심)
	아동	아동양육과 교육	■ 헤드스타트 : Headstart
민간 서비스**			비영리기관이나 의료기관에서 제공되는 서비스

참고 \* 기준은 여성에 대한 폭력방지법(Violence against Women's Act)에 근거하여 본인이 신청

\*\* www.icirr.org(일리노이주 중심).

### 1) 공적 프로그램

#### 가) 경제적 측면

불법이민자들에 대한 소득보장 서비스는 전무하다고 할 수 있다. 단 필요 노동 공급 차원에서, 필요시<sup>40)</sup>(미국내 노동력의 부족)마다 합법화나 일종의 고용허가제의 추진 등이 산발적으로 행해졌을 뿐이다.

40) 1986년 이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)은 불법이민자에 고용주들에 대한 제재를 가함과 동시에, 많은 불법 이민자들을 사면시키기도 하였다.

#### 나) 의료와 자녀양육 및 교육 측면: 여성영역과 아동영역 프로그램<sup>41)</sup>

연방보건부는 2002년 연방정부가 제공하는 기금으로 주정부가 운영하는 아동건강보험 프로그램과 관련해, 미국에서 출생하게 될 태아는 법 규정상 ‘외국인’이 아니므로 정당한 보건 혜택을 받을 권리가 있으며, 이 때문에 태아의 건강에 결정적인 영향을 미치는 임신여성의 건강을 위한 혜택이 제공될 수 있도록 하였다. 이에 따라 저소득층 불법이민자 임신여성은 출산 전·후에 무료 의료혜택을 받게 되었다.<sup>42)</sup>

#### □ 뉴욕주의 긴급 의료지원과 임신여성에 대한 의료보호

(Emergency Medical Assistance & Prenatal Care under Medicaid)<sup>43)</sup>

1965년에 도입된 메디케이드는 우리나라의 의료보호와 비슷한 제도로써 저소득층의 의료비 보조를 위한 프로그램이다. 이 프로그램은 원칙적으로 공적부조대상자, SSI과 또는 저소득, 연령, 장애 기준에 적합한 자에게 제공되는 서비스이며 응급의료 및 진통법에 따라 어떤 환자든 응급실에 나타나면 치료해줘야 하고, 특히 출산과 관련한 응급환자에게는 자격유무에 상관없이 치료서비스가 제공된다. 서비스는 선택사항이고, 치료비는 국가나 병원 예산으로 지급된다. 또한 임신여성을 위한 특별 프로그램으로 임신여성 의료지원(Prenatal Care)과 아동용 의료보호(Children's Medicaid)를 신청할 수 있다.<sup>44)</sup>

41) 미국의 사회복지서비스는 아동을 중심대상으로, 여성이라기 보다는 모성 중심으로 복지급여가 재편되는 추세이다.

42) 이러한 지침이 만들어지기 이전에는 1996년에 제정된 Welfare법에 따라 불법이민자 또는 이민 후 5년간 복지혜택 수혜를 금지 당하는 신규(합법)이민자가 다수인 라틴계와 아시아계 등의 임신부 사망률은 백인 임신부의 10만명 당 7.3명에 비해, 아시아인은 11.3명, 라틴계는 10.3명으로 훨씬 높은 것으로 나타나, 불법 이민자 임신여성의 의료문제가 지속적으로 제기되어 왔다([www.site4korean.com/news](http://www.site4korean.com/news)).

43) 출처: [westchestergov.com/social/MA/MAhome.htm](http://westchestergov.com/social/MA/MAhome.htm).

44) 서비스의 주내용은 입원환자 보호, 외래환자보호, 치료서비스(physician services), 진료서비스(clinic services), 치과서비스, 약물처방(drugs: prescription and non-prescription), 안경, 가정간호보호, 개인적/장기적인 가정건강보호, 가정내 보장구 설치, 아동/청소년 건강 프로그램, 관리보호(managed care), 임신보호, 가족계획, 엑스레이검사, 정신건강서비스

## □ 가정폭력 희생자인 여성과 아동을 위한 의료지원

(Medical Assistance for Children and women who are Victims of Domestic Violence)<sup>45)</sup>

이 프로그램은 1994년의 여성폭력 방지법(the Violence Against Women)에 의하여, 거주지(residency)제공을 받기 위한 본인신청(self-petition)을 한 여성과 아동에게 지원된다. 지원내용에는 TANF와 유사한 현금지원과 메디케이드 관련한 의료적 지원이 있다. 그리고 이 프로그램의 적용대상자는 반드시 영주권을 가진 자와 결혼관계에 있어야 하며, 가정폭력(domestic violence)의 증거물을 제출해야 한다.

의료적 혜택(Medical benefits)차원에서 불법이민자(워싱턴주 거주)는 응급의료혜택을 받을 수 있는데 불법이민자의 아동과 임신여성에게 의료쿠폰이 제공된다. 기초건강계획(The Basic Plan : 소득에 기초한 프리미엄과 급료연계 계획)은 모든 워싱턴 거주자에게 적용되고, 면역조치, 전염병의 검사, 치료도 보건소(the health department)에서 이용할 수 있다.

긴급 현금 지원(Emergency cash assistance) 프로그램은 통합 긴급 지원 프로그램(consolidated emergency assistance program: CEAP)이라고 불리우는데, 일년에 한번 불법이민자 가족에게 적용되는데 그 액수는 한달 분의 복지급여액이다.

스, 건강보험과 메디케어 프리미엄지불 서비스(health insurance and Medicare premium payments) 등이다. 기타로 의료보장이 안되는 19세 이하와, 특정 성인에게는 아동건강보호, 신체검사, 면역, 질병상해진단과 치료, 엑스레이검사와 노동자 건강검진, 외래환자 수술, 응급보호, 약품처방, 입원환자 병원내 의료적 및 수술적 보호, 단기외래환자 치료서비스, 알코올 중독자·물질남용·정신건강에 대한 제한적 외래환자 치료 등과 같은 의료적 지원이 제공되며 이를 의료(병원)사회사업가에게 의뢰할 수 있다.

45) 출처: Washington Public Assistance for Immigrant Victims of Domestic Violence, [www.nwjustice.org/pdfs/7924](http://www.nwjustice.org/pdfs/7924).



□ 여성·유아·아동을 위한 특별 보충적 식품지원 프로그램(WIC)<sup>46)</sup>

이 프로그램은 전국적인 프로그램이며, 영양교육과 보건서비스, 그리고 우유, 달걀, 치즈, 주스 등 보충적 영양식품을 임산부와 수유여성 및 유아와 5세 이하의 아동에게 지원하는 프로그램이다. 프로그램 운영기관은 주의 보건복지부나 공중보건부이다. 이 프로그램은 수혜대상의 여성(어머니, 임신여성)과 아동의 나이와 건강상태에 맞는 농무부의 영양적인 요구조건을 충족시킬 수 있는 음식을 살 수 있는 증서를 대상자에게 제공한다. 자격조건으로는 우선 임산부, 출산부, 유아 및 5세 이하의 아동이어야 하며, ①전문의료인의 영양상 위험상태에 있다는 진단과 ② 가족소득이 연방정부가 제시한 빈곤선의 185% 이하여야 하며, ③ 해당 주의 합법거주자여야 한다. 식품권이나 의료보호 수혜자들에게는 자동적으로 여성·유아·아동을 위한 특별 보충적 식품지원 프로그램의 수급자격이 주어지고 있다(채구묵, 1999).

여성·유아·아동을 위한 특별 보충적 식품지원 프로그램의 담당기관은 보건사회복지부(Department of Health and Social Services)이며 프로그램의 목적은 저소득층의 임신, 수유, 산후 여성과 유아와 아동(5세 까지)의 건강과 영양상태를 개선하기 위한 것이다. WIC의 기금은 매년 농림부(the United States Department of Agriculture)에 의해서 보건사회복지부의 공중보건국(the Department of Health and Social Services, Division of Public Health)에서 보조된다. WIC는 100퍼센트 연방기금으로 운영되고, 보건복지부는 보조금(Grants)을 비영리기관에 제공(issue)하는 데, 그 기관에서 자격있는 클라이언트에게 서비스를 제공하게 되어 있다. WIC Services 수혜자의 선정에는, 신청자의 재정적, 영양적 위험이 결정요인이 되어야 하고, 클라이언트에게는 WIC의 증서(Warrants)가 제공되는데, 그것으로 특정 영양음식을 구입할 수 있다. 지방기관은 증서를 발행하고, 영양정보교육과 클라이언트에 관련한 건강보호(health care)를 제공하여야

46) 출처: Special Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children(WIC), Department of Health and Social Services, [www.gov.state.ak.us/omb/audit03/dhss\\_18.pdf](http://www.gov.state.ak.us/omb/audit03/dhss_18.pdf)

한다.

또한 이 프로그램의 기금은 클라이언트 서비스와 영양교육, 수유증진을 확대시키기 위하여 제공되는 기금이다. 증서를 발행할 수 있는 지역기관은 반드시 비영리기관이나 보건사회복지부(the Department of Health and Social Services)의 보조금관리규정(grant regulation 7 AAC78.030) 조건을 만족시키는 정치적 하부기관(political subdivision)이어야 한다.

□ 무료, 실비 학교급식프로그램(예: 스텐리카운티 학교)

(Free and Reduced School Breakfast and Lunch Program<sup>47)</sup>)

무료학교급식프로그램(The National School Lunch Program(NSLP))은 연방정부에서 지원하며, 비영리사립학교(nonprofit private schools), 주거아동보호소(residential child care institutions)가 실시하는 음식제공 프로그램이다. 이 프로그램은 균형있는 영양식을 제공하기 위하여, 무료나 실비로 학기중에 아동들에게 제공한다. 이 프로그램은 1946년 대통령 해리 트루만에 의해 서명된 전국학교급식법(the National School Lunch Act)에서부터 확립되었다.

식단은 농무부에서 제시한 식단표의 식사를 제공하며, 신청주의를 택하고 있다. 비용은 TANF, Food Stamps를 가진 아동에게는 무료로, 소득기준표 이하인 아동에게는 실비 또는 무료로, 위탁가정 아동의 경우는 보호자의 소득에 상관없이 무료 또는 실비로 제공하고 있다. 이 프로그램은 아동영양 프로그램 중에서 가장 큰 프로그램이고, 1996년 기준 약 40억 달러의 정부비용(채구묵 역, 1999)을 갖는 학교 급식 프로그램이고 약 절반의 초등, 중등학교 학생들이 보조된 점심을 제공받고 있다.

스텐리카운티 학교는 매일 학기 중에 아침과 점심을 제공하고 있고, 모든 음식은 농림부(the U.S. Department of Agriculture)에서 제시한 정규식단(dietary patterns)을 따르고 있음을 밝히고 있다. 신청서는 가정에서 작

47) 자료원: National school lunch program/school breakfast program, stanly county schools 2002-2003에서 발췌, [www.scs.k12.nc.us/lunch/par\\_letter.pdf](http://www.scs.k12.nc.us/lunch/par_letter.pdf)

성하여 학교에 제출해야 하고, 정확하게 기입해야 함을 강조하고 있고, 승인을 거친 후 무료급식 대상자로 선정되고 있다. 급식은 푸드스탬프, 아동용 AFDC나 TANF를 가진 대상자에게는 무료로, 또한 추가구소득이 소득기준표(Income Chart)의 상정액과 같거나 적으면, 무료 또는 실비로 제공되고 있으며, 위탁가정아동은 보호자의 소득에 상관없이 무료 또는 실비 대상자가 되고 있다.<sup>48)</sup>

□ K-12교육: 평생 학부모 교육(학교중심)<sup>49)</sup>

미국의 학교교육은 불법이민자의 자녀라도 학교교육을 받을 수 있게 되어있으며 이 프로그램은 자녀를 위한 부모교육으로 화상교육과 가정방문교육 등을 통하여, 부모의 교육자적인 역할능력을 높이는 프로그램이다. 교육내용은 첨단 교육에서 전통문화 등 매우 광범위하다. 프로그램 제공기관은 학교이다.

K-12는 아동양육에 대한 부모역할의 중요성을 인식하여 실시되는 무료 프로그램이다. 그 방법은 부모대상 가상교육과 가정방문교사를 대상으로 아동교육에 대한 기술적 지원을 하는 것이고, 프로그램제공 기관은 학교이다. K-12의 신념과 철학은 부모는 아동의 교육에 가장 강력하고 평생 지

48) 신청방법은 푸드스탬프나 AFDC 또는 TANF를 가지고 있는 경우에 각 아동의 푸드스탬프, AFDC, TANF 케이스번호 기입과 성인가구원의 사인(서명)이 있어야 한다. 위탁가정인 경우는 아동의 이름과 아동의 “개인용”소득의 기입과 성인의 서명이 필요하다. 기타 다른 유형의 신청자는 아동의 이름, 전가구원의 이름과 전가구원의 소득 기입이 필요하고, “신청서 작성 지침”에 의하여 전가구원의 소득유형이 보고되어야 하고, 성인의 사회보장번호에 따라 신청서에는 성인의 서명을 필요로 한다. 기타사항으로 가족의 경제적 상태나(소득의 증감)나 크기(가구원수의 증감)의 변화가 있을 때는 보고해야 하는 것을 요구하고 있다. 학교결정에 의의가 있을 때는 공정 청문회(fair hearing)를 신청할 수 있고, 프로그램과 관련한 정보는 부모나 보호자의 동의하에 다른 급여(주차원의 건강이나 교육 프로그램 참여)가 필요할 시 비밀보장 하에 정보를 유출할 수 있다. 또한 아동이 장애를 가지고 있고, 장애가 학교 급식이 제공하는 음식과 안 맞다는 의사 소견서를 제출하면, 학교는 의사가 서명한 식단주문(Diet Order)을 준수할 것이라고 밝히고 있다. 그리고 다른 어떤 대용품이 필요할 시, 추가적 비용 없이 제공될 수 있으며, 식단주문은 학교사무실이나 아동영양소(the office of Child Nutrition)에서 구할 수 있고, 그리고 학기 중에는 언제든지 이를 재신청할 수 있음을 포함하고 있다.

49) 출처: K12. Education for a lifetime, [www.k12.com/using](http://www.k12.com/using).

속되는 영향을 미친다는 것, 풍부하고 자극을 일으키는 환경은 아동교육에 결정적이다라는 것, 풍부한 학습내용은 아동교육에 결정적이다라는 것, 아동들은 반드시 본질적인 기술을 배워야 한다는 것, 그리고 아동들은 인류의 유산에 대하여 알아야 한다는 것이다.<sup>50)</sup>

#### □ 헤드 스타트<sup>51)</sup>

헤드 스타트(Head Start)는 연방정부가 저소득 가정의 유아를 위해 무료 혹은 저렴한 교육비로 조기 유아교육을 제공하는 프로그램이다. 주요대상은 학생부부, 실업 상태에서 직업훈련을 받거나, 다시 직장에 나가게 된 저소득층 자녀로 유치원 입학 전에 글자, 숫자, 사회성, 문화 등을 교육시킨다. 헤드 스타트의 교육대상은 생후 6주부터 5세까지며 보육시간은 파트데이(part-day)프로그램의 경우 오전 8시부터 정오까지(아침과 점심 제공), 전일(full-day)프로그램은 오전 7시부터 오후 5시까지(아침, 점심, 간식 제공)로 나뉜다. 보육료는 파트데이는 무료이고, 전일은 한달에 500달러인데, 저소득층은 각종 프로그램으로부터 할인혜택을 받아 대부분 절반 이하의 보육료를 내고 있다.

보육장소는 각 공립학교를 비롯, 기존 공공시설 속에 있거나(Center-Based Program), 가정집에서 자격요건을 갖춘 교사가 3세에서 5세까지 4-6명의 아이들을 돌보기도 한다(Family Child Care Homes). 헤드 스타트 프로그램은 생후 6주부터 3세(Early Head Start)까지, 그리고 3세부터 5세까지로 나뉘어 진행된다.

50) 두 가지 유형으로 K-12가상(화상)교육과 K-12홈스쿨이 있다. K-12 가상(화상)교육은 전국에 걸쳐 학교 구역 안에서 부모와 교사간의 강력한 파트너십을 제공하기 위한 작업의 일환으로 그 안에서 학생들은 개인적인 관심과 개인적인 지도과정을 받는다. 또한 학부모는 전통적 교육의 책무성과 지원으로 홈스쿨링에 대한 유연성 있고, 개인적인 지도방법을 배울 수 있고, 가상교육에 가입한 가정은 완벽한 K-12커리큘럼과 무료의 컴퓨터시스템, 기자재, 숙련된 교사의 지원과 무료 수업료로서 교육을 받을 수 있다. K-12홈스쿨은 학습내용과 CD, 다른 학습기자재를 지원받으며 기자재, 교구, 변제 프로그램은 학교마다 매우 다르다.

51) 출처:AVCP, INC. Headstart Program, [www.avcp.org/services/headstart.html](http://www.avcp.org/services/headstart.html).

헤드스타트 운동은 어린 아동들에게 사회적 경험으로부터 얻을 수 있는 혜택과, 취학이전의 활동을 통하여 언어, 사고, 의사소통을 발전시키는 기회를 제공하기 위한 것이다. 작고 소외된 지역사회의 어떤 학생들은 극단적인 한계점을 가지며, 보육생활에의 접근이 없으면 결과적으로 유치원에 들어가는 것에도 불이익을 받는다. 그러므로 헤드스타트의 목적은 조기교육욕구를 충족하기 위하여 특별한 프로그램을 제공하는 것이다. 이 프로그램은 연방정부와 주정부가 기금을 보조하는 아동과 가족 개발을 위한 프로그램이다. 대상은 3-5세 이하의 아동이고, 헤드스타트에 참여하는 아동들은 다양한 활동에 참여하고, 영양가 있는 음식과 스낵을 제공받는다.

운영기관은 Association of Village Council President(AVCP)이며 기본 철학은 아동은 우리의 미래로 그들의 발전은 전통적인 가치에 기초한 지역 문화의 지속성과 지속력을 유지하기 위하여 절대적인 것을 표명함으로써 아동들의 성장과 발전에 중요한 구성요소가 되고 있다. 주요서비스로 헤드스타트 스텝은 가족과 함께 일하며, 가족이 필요한 지원을 받을 수 있도록 다른 기관들과의 연계도 명시하고 있지만 스텝의 선발과정이 엄격하다는 것도 밝히고 있다.

또한 헤드스타트는 평생교육의 기초를 제공하고, 지역의 전통가치와 가족 가치를 아동들에게 전하기 위한 것으로 부모들의 참여를 강조하는 데, 이는 부모가 헤드스타트의 기본토대라는 신념에서 나온다. 즉, 부모는 아동들이 만나는 처음이고 가장 중요한 교사이기 때문이기 때문이라는 것이다. 부모들은 헤드스타트 프로그램에 참여하도록 격려되고, 스텝과의 파트너십을 지향한다. 그리고, 각 커뮤니티에는 부모운영위원회가 구성되고, 그들은 프로그램에 대한 중요한 의사결정을 내리며 부모를 위한 훈련과 워크샵 참여를 격려한다.

## 2) 주별 지원 특수사례

미국에 살고 있는 불법이민자 가족원들에게는 위에서 언급한 바와 같이 원칙적으로 연방정부의 공적지원 프로그램은 적용이 안되지만, 주별로 약

간의 융통성을 보이고 있음을 알 수 있으며 그러나 이는 전적으로 시민권을 확보하고 있는 불법이민자 자녀의 건강과 합법이민자와 기존의 미국시민들을 보호하기 위한 차원에서 이루어지고 있는 것으로 보인다.

주별 지원 사례로는 캘리포니아주의 대학교육비 혜택 프로그램(In-state tuition rates: 주별로 특별적으로 적용되고 있고 상설적이지는 않다). 과 임산부를 위한 의료보험(AIM), 텍사스주의 의료서비스 제공의 제한완화 등을 들 수 있다.

#### □ 캘리포니아주의 대학교육비 혜택

2002년부터 캘리포니아주립대학에서는 불법이민자도 고등학교(3년)를 캘리포니아에서 마치고 대학을 입학했으면 캘리포니아 주민들에게 적용되는 등록금(in-state tuition)을 내도록 법을 바꾸었다. 지난 2001년 10월 그레이 데이비스 주지사가 서명한 ‘캘리포니아주 내 불법체류신분 학생을 위한 학비경감 법안(AB 540)’에 의거해 캘리포니아주 내에서 고등학교에 3년 이상 재학했고, 고등학교를 졸업했거나 그와 동등한 학력을 소지했으며, 해당 캠퍼스에 입학했거나 재학중인 불법 이민자 가정의 자녀들도 합법적 신분을 갖춘 학생들과 똑같은 수준의 주립대학 학비를 낼 수 있도록 하고 있다. 2002년 이전까지 모든 불법이민자가 대학을 입학했을 때는 캘리포니아에서 몇 년을 살았는지 상관없이 타 주 거주민에게 적용되는 등록금(out-of-state tuition)을 내게 되어 있었다.

#### □ 텍사스주의 의료서비스 제공의 제한 완화

미국의 실정법가운데는 PRWORA(개인적 책임 및 노동조정법)과 같이 불법이민자에 대한 서비스적용규정에 마찰을 보이는 법들이 존재하므로 서비스제공기준에 혼란이 있기도 한다. 2000년 5월 텍사스주에서는 기존에 불법이민자에게 제한되어 있던 의료서비스 중 다음과 같은 몇 개의 의료적 서비스는 그 재원의 출처가 어디든(연방정부이든 주정부 혹은 지방정부이든) PRWORA(Personal responsibility and work reconciliation Act)법 근

거하여 제공되어야 함이 주장되었다.<sup>52)</sup> 이러한 의료서비스는 응급 Medicaid 환자, 전염성 질병의 진단과 치료, 단기 물품응급구호(short-term, in-kind, non-cash emergency) 혹은 재해구호 서비스, 학교급식, 소득수준에 상관없이 개인의 생명과 안전을 보호하는데 필요한 모든 프로그램이다(예를 들어, 가정폭력쉼터, 노숙자쉼터, 푸드뱅크, 응급정신건강서비스 및 약물 남용 서비스 등).

#### □ 캘리포니아주의 임산부를 위한 의료보험(AIM)

캘리포니아주정부는 의료보험이 없는 임산부를 위해 ‘AIM(Access for Infant and Mother)’이라는 의료보험 프로그램을 운영하고 있다. AIM은 체류신분에 상관없이 주에 일정기간 거주하면 중산층과 유학생 불법체류자 등 누구나 신청할 수 있다. 신청자격은 신청이 접수된 날을 기준으로 임신 30주 미만이고, 주에 6개월 이상 거주했으며, 메디컬이나 메디케어 파트 A 나 B를 받고 있지 않아야 하고, 소득기준은 연방정부 빈곤선의 200%에서 300% 수준이면 신청이 가능하고 세금보고 등을 통해 소득을 증명할 수 있어야 한다.<sup>53)</sup>

### 3) 민간지원: 옹호활동(Advocacy) <sup>54)</sup>

미국의 시민사회단체들은 불법이민자 자녀들이 부모와 이별하거나 부모들 때문에 올바른 교육과 성장상의 혜택에서 제외되는 상황을 막기 위해서 이들을 양성화(legalization) 하자는 운동을 벌이고 있다. 예를 들어, USCCB(United States Conference of Catholic Bishops) 같은 기관들이 그러하다.<sup>55)</sup>

52) [www.cppp.org/products/policyanalysis/benefiting\\_papers/brpHC1100.html](http://www.cppp.org/products/policyanalysis/benefiting_papers/brpHC1100.html).

53) [www.koreananews.com](http://www.koreananews.com).

54) 불법이민자 가족(부모와 자녀)의 분리에 대한 사회적 비판활동이다.

55) 일리노이주를 중심으로 민간단체의 서비스 내용은 다음과 같다.

\* 영어를 못하는 노인들을 위한 동맹(Coalition of English Speaking Elderly: CLESE): 이 단체의 주대상은 노인인 불법이민자 노인으로서 일리노이주에 있는 41개의 조직 연합체로 각 조직들이 제공하는 노인인에 대한 제반 서비스를 제공하고 있다.

#### 다. 요약

미국은 전통적 이민국가로서 가족이민(재결합)의 이민정책이 특징으로 외국인 노동자 가족 관련정책의 의미는 없으며 따라서 불법이민자 가족과 관련한 정책을 통해서 살펴볼 수 있다. 미국이민국에서 추정하기로 2000년 1월 기준으로 미국에는 약 7백만 명의 불법이민자가 살고 있으며 최근 매년 5십만 정도씩 증가하는 것으로 보고되었다. 그러므로 2003년 올해는 약 8백만 명 이상의 불법이민자가 거주하고 있음을 추정할 수 있다. 이중에 3-4,500만 명은 멕시코에서 온 사람들과, 아동이 있는 불법이민자 가정의 대부분은 불법체류자 부모와 시민권자인 아동으로 이루어져 있다.

따라서 미국의 경우, 어떠한 형태로든 부모가 불법이민자의 신분을 가지더라도 자녀의 출생은 속지주의에 근거하기 때문에 불법체류자가족의 신분임에도 불구하고 사회복지제도 차원에서 이들을 지원하는 정책 및 프로그램이 제공되고 있다. 원칙적으로는 연방정부의 공적지원 프로그램이 적용이 안되지만, 주에 따라서 이에 대한 제한을 조금씩 해제하거나 적용불가 원칙을 완화하는 모습을 보이고 있어서 미국은 이민법적 지위에 대한 입장이 주마다 다양하다는 것이 특징이다. 이러한 상황하에 전체적인 경향은 불법이민자들에 대한 불법적 지위의 인정이나 가족전체를 보존한다든 차원에서가 아닌 시민권을 확보하고 있는 불법이민자 자녀의 건강과 긴급의료 차원에서 모성을 보호하기 위한 차원에서 이루어지고 있다.

불법이민자들은 저임금, 열악한 노동환경, 신분의 불안(강제이주, 추방)의 3중고로, 사실상 위급한 상황이 아니면(예를 들면, 의료적 지원의 필요성)

---

\* 중서부 이민자와 인권센터(Midwest Immigrants and Human Rights Center): 법적 지위에 상관없이 중서부에 거주하는 저소득 이민자를 대상으로 하여 이민자 비자, 추방으로부터 보호와 정치적 보호처 제공을 위한 서비스 등의 포괄적인 법적 서비스를 제공하고 있다.

\* 법적 서비스제공을 위한 조정 조언과 의뢰 프로그램(Coordinated Advice and Referral Program for Legal Services(CARPLS): 불법/합법 이민자를 대상으로 다양한 법률적 이유에 대한 법률적 지원 전화상담과 의뢰서비스를 제공하고 있다.

[www.elpasodiocese.org/DMRS/News/Legaization.htm](http://www.elpasodiocese.org/DMRS/News/Legaization.htm).



이러한 급여에의 접근이 불가능하다고 할 수 있다. 즉, 공적기관(예를 들면, 이민국 산하 기관)에의 신분노출을 두려워하기 때문이고, 이는 최근의 한국상황에서도 벌어지는 현실이라고 할 수 있다. 그러므로 자격성(eligibility)은 부여되지만, 접근가능성(accessibility)은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 원칙적으로 미국에서 불법이민자는 요보호 빈곤가정 일시 보조(TANF), 보충적 소득보장(SSI), 의료보호(Medicaid), 의료보험(Medicare), 혹은 식품권(Food Stamps)과 같은 연방정부의 공적지원(Federal Public Benefits) 프로그램에 대부분이 적용이 안되며, 그들이 받을 수 있는 공적혜택은 자녀의 교육관련지원과 응급의료서비스, 여성 및 아동에 대한 의료서비스 제공 등에 불과하다. 즉, 이들에게 이루어지는 정부의 공적지원은 가장긴요한 의료부분과 여성 및 아동의 건강, 그리고 아동의 교육차원에서만 제한적으로 제공되고 있는 것이다. 그러므로 가족보존 혹은 가정유지를 위한 보편적 서비스는 불법이민가족의 경우 해당되지 않으며, 다만 주로 모자보건과 이주 1.5세 혹은 2세들의 교육이란 차원에서 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그러나 현실적으로 불법이민자들의 생활 단위는 가족(혹은 가구)이므로 그 속에 속한 합법적 신분자(주로 시민권을 가진 불법이민자의 자녀)들 때문에 가구를 단위로 한 통계를 살펴보면, 위에서 제시된 적용불가능한 지원이 이루어지는 경우가 많다. 한 예로 시카고 시의 경우, 불법이민자가족이 메디케이드와 메디케어와 같은 공적의료서비스를 가장 많이 이용하기도 하였고 식품교환권(Food Stamps)을 수급하기도 하였다. 이외에 실업보험, TANF, SSI 등의 사회보장제도들도 수급한 것으로 나타났다. 이러한 통계는 비록 시카고시에 한정된 것이어서 미국내 다른 지역의 불법이민자 가족의 수급율을 대표할 수 없지만, 미국전역의 불법이민자 가족이 법적으로 제한된 정부의 공공프로그램을 수급할 가능성은 적게나마 얼마든지 있다는 것을 시사하였다.

그러나 이와는 정반대로 불법 이민자가족의 자녀들은 합법적인 시민권자 이면서도 건강, 양육, 교육 등의 시민으로서의 기본적 서비스를 제공받지

못하는 경우가 있을 수 있는데, 이는 그들의 부모가 불법체류 신분이므로 신고하지 않기 때문이며 즉 이들이 공적기관(예를 들면, 이민국 산하 기관)에의 신분노출을 두려워하기 때문이고, 이는 최근의 한국상황에서도 비슷하게 보여지는 현실이라고 할 수 있다. 불법체류자에게 최소한의 공공프로그램 수급자격은 부여되지만, 실질적인 접근가능성은 매우 제한적인 것이다. 불법 이민자들은 저임금, 열악한 노동환경, 신분의 불안(강제이주, 추방)의 3중고 속에서, 사실상 절대적으로 위급한 상황이 아니면(예를 들면, 긴급한 의료욕구) 이러한 급여에의 접근이 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 문제들에 대하여 미국의 시민사회단체들은 가족단위의 이민자중 불법신분의 양성화를 위한 이슈를 제기하고, 이를 위한 운동을 벌이기도 한다.

미국에서의 불법이민자들이 접근할 수 있는 서비스는 크게 공적서비스와 민간서비스로 나눌 수 있고, 그 특징은 수혜대상이 여성<sup>56)</sup>과 아동에게 집중되고 있다는 점이며 의료(출산과 건강·여성보호), 아동양육과 교육측면이 중심이다.

공적 프로그램으로 경제적 측면에서는 불법이민자들에 대한 소득보장 서비스는 전무하다고 할 수 있으며 단 필요 노동 공급 차원에서, 필요시<sup>57)</sup>(미국내 노동력의 부족)마다 합법화나 일종의 고용허가제의 추진 등이 산발적으로 행해졌을 뿐이다. 의료와 자녀양육 및 교육 측면에서는 다양한 여성영역과 아동영역 프로그램이 제공되고 있다. 연방보건부는 2002년 연방정부가 제공하는 기금으로 주정부가 운영하는 아동건강보험 프로그램과 관련해, 미국에서 출생하게 될 태아는 법 규정상 ‘외국인’이 아니므로 정당한 보건 혜택을 받을 권리가 있으며, 이 때문에 태아의 건강에 결정적인 영향을 미치는 임신여성의 건강을 위한 혜택이 제공될 수 있도록 하였다. 이에 따라 저소득층 불법이민자 임신여성은 출산전·후에 무료 의료혜택을 받게 되었다.

56) 주로 모성(보호)과 관련한 여성을 대상으로 하고 있다.

57) 1986년 이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)은 불법이민자에 고용주들에 대한 제재를 가함과 동시에, 많은 불법 이민자들을 사면시키기도 하였다.

주요 프로그램은 뉴욕주의 긴급 의료지원과 임신여성에 대한 의료보호 , 가정폭력 희생자인 여성과 아동을 위한 의료지원, 여성·유아·아동을 위한 특별 보충적 식품지원 프로그램, 무료, 실비 학교급식프로그램(예: 스텐리 카운티 학교), K-12교육: 평생 학부모 교육(학교중심)<sup>58)</sup> 헤드 스타트 등이다.

미국에 살고 있는 불법이민자 가족원들에게는 위에서 언급한 바와 같이 원칙적으로 연방정부의 공적지원 프로그램은 적용이 안되지만, 주별로 약간의 융통성을 보이고 있는데 캘리포니아주의 대학교육비 혜택 프로그램과 임신부를 위한 의료보험(AIM), 텍사스주의 의료서비스 제공의 제한완화 등의 주별지원 특수 사례를 들 수 있다.

또한 미국의 시민사회단체들은 불법이민자 자녀들이 부모와 이별하거나 부모들 때문에 올바른 교육과 성장상의 혜택에서 제외되는 상황을 막기 위해서 이들을 양성화하자는 운동을 벌이고 있는데 USCCB(United States Conference of Catholic Bishops) 같은 기관들의 활동이 그러하다.

---

58) 출처: K12. Education for a lifetime, [www.k12.com/using](http://www.k12.com/using).

### 3. 독일<sup>59)</sup>

2차대전 이후 경제성장과정에서부터 약 50년이 넘는 외국인력의 유입역사를 가지고 있는 독일은 그간 외국인 노동자에 대한 동일노동 동일임금의 원칙 등 외국인력의 인권과 노동권을 보장하는 이주자 정책을 펼쳐왔다. 2000년도부터는 개정된 국적법에 의해 전통적인 혈통주의에 속지주의가 결합되어 외국인 부부의 자녀들이 국적을 취득할 수 있는 권리를 체계적으로 보장하게 되었다. 또한 최근 독일정부의 외국인에 대한 가족정책을 확인할 수 있는 『가족보고서』(6차)에 의하면 독일정부는 외국인 가족의 증대현상을 사회분화에 따른 가족다양화의 한 양상으로서 이해하고자 함을 알 수 있다. 이와 함께 노동자 개인이 아니라 가족차원의 삶을 보장하는 것에 관심을 가지고, 단순히 노동정책만이 아닌 가족정책적인 차원에서 외국인 노동자 문제에 접근을 하고 있다.

59) 본 장은 독일정부의 『가족보고서(Familienbericht)』 6호(외국인가족연구, 2002)를 토대로 재정리한 것으로, 특별한 다른 언급이 없는 한 이 장의 내용은 보고서에 기록된 것이다. 독일에서 『가족보고서』는 사회과학의 전문가들이 가족정책에 대한 자문을 수행하는 제도화된 매개체중 가장 중요한 도구의 하나로, 가족수사학을 주도함으로써 가족정책담론을 이끌어 왔다. 이러한 맥락에서 보면 『가족보고서』는 어떤 생활형태들이 제도가족으로 공인되어 사회적으로 보호되고 지원을 요청할 수 있는 지를 연구함으로써 공적인 가족 이상상을 정립하기 위한 담론에서 중심적인 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다(이진숙, 1999; 장혜경외, 2002:291). 지금까지 자녀사회화, 가족 내 노인실태 주요주제들이 연구되어 왔으며, 6호에서는 가족의 분화 현실 속에서 다양한 가족의 삶의 권리라는 차원에서 외국인가족이 연구되었다. 독일정부의 기본적으로 가족정책은 기본법 제3조와 6조를 고려하여 그 테두리 안에서 결정되었는데, 정책의 기조는 독일 사회 내에서의 모든 가족적 삶은 그들의 가족에 대한 고유한 상상에 따라 자유롭게 영위될 수 있어야 한다는 것이다. 오랜 동안의 가족 정책적 공백기간을 거쳐 새 연방정부는 기회의 평등과 정의와 연대라는 관점 하에서 가족을 위한 특정조건들을 다시 새롭게 만들기 시작하였는데, 그러한 차원에서 외국인 출신의 가족문제를 고려하는 데에 특별한 주의를 기울이게 되었다.

## 가. 외국인(가족)의 법적 지위와 가족현황

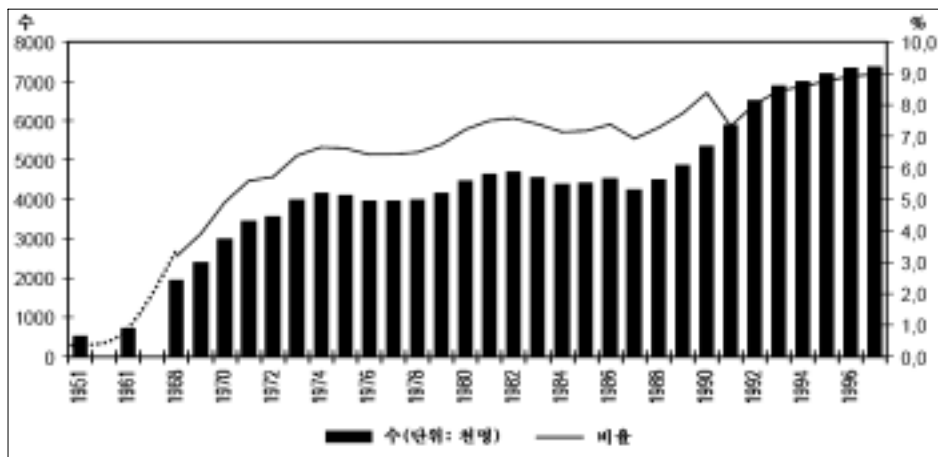
### 1) 독일 외국인 노동자 유입 및 정책의 역사

독일은 2차대전후 경제성장과정에서 외국인 노동자들을 받아들이기 시작했다. 이는 직접적으로는 패전 직후 독일의 노동력 중 많은 수가 동유럽 및 소련으로 강제이주되었거나 피난함에 따른 현상이었다. 50년대 중반경 독일 정부는 적극적인 외국인력수입정책으로 노동력의 부족문제를 해결하고자 하였으며, 이탈리아·스페인 등과 정부간 협정에 의해 외국인력을 수입하였다. 또한 전후 서독의 노동력 부족 해소에 가장 기여한 동독의 노동력이 1960년 ‘베를린 장벽’의 설치 이후 이동이 막히자 외국 인력의 유입규모는 더욱 증대하였다(성규탁·한동우·김재엽, 1997:65 등). 그 결과 1973년에는 외국인 노동력의 총수는 무려 260만명으로 전체노동력의 10%선을 넘어설 정도가 되었다. 그러나 70년대 초 오일쇼크 이후 경제성장의 저조와 산업구조의 고도화와 함께 외국인력의 추가적인 도입을 중지하고자 하였다. 여기에는 50년대 중반이후 조직적으로 전개된 외국인 모집제도 이래 이들의 배우자, 자녀 등 가족에 대한 초청으로 인해 연쇄적으로 유입된 인구가 급증했다는 점, 즉 외국인 근로자 유입의 가족적 특성이라는 요인이 함께 작용하였다(『가족보고서』 6호, 60). 1973년의(외국인력의) “모집중단” 조치와 동시에 기존 외국인 근로자에 대해서는 적극적인 귀국장려정책을 수행하고자 하였다. 그러나 이들이 일시에 귀국할 경우의 국내산업의 문제, 그리고 모국으로의 귀국거부와 독일 정주의사를 가진 외국인 근로자 측의 요구로 인해 귀국장려책은 수행되기 어려웠다. 특히 외국인 노동자 2세의 경우 본국에 대한 기억부족이나 모국어능력의 제한 등으로 인해서 귀국후의 생활이 불가능하다는 문제점 때문에 귀국보다는 독일주민으로서 통합할 필요가 생겨났다(이경호, 2000: 32). 90년대 이후로는 과거 스탈린시절 동유럽으로 강제이주되었던 사람들이 귀환되거나, 격화되는 민족분쟁과 내전 등을 피해 유입되는 피난민들(코소보난민 등)이 증가하는 등 과거 노동과 취업을 목적으로 이주하는 경제적 성격의 이주가 정치적·사회적 성격으로 변화하고 있다(『가족보고서』 6호). 또한 이

주민 1세대의 정주와 함께 결혼, 출산 등을 통해 2세대, 3세대가 형성되고 이들간의 자조를 위한 친족네트워크가 활발하게 작동하는 등 노동시장정책에 주안점을 두었던 이주에 대한 정책은 점차 이들 외국인 가족의 권리를 보호하고자 하는 가족정책적 성격을 강하게 띄게 되었다(『가족보고서』 6호, 78).

한편 전반적으로 독일이 가진 비교적 관대한 이민정책은 사회문화적 전통과도 연결되어 있는 것으로 이해된다. 즉 독일의 문화는 전통적으로 강한 카톨릭의 영향으로 여성의 가정적 역할이 강조되며 여성의 사회적 노동참여가 제한되는 경향이 지속되어왔는데, 그 결과 부족한 여성의 노동력을 대신하여 이민자를 활용하기 위해 상대적으로 관대한 이민정책이 추구되어왔다는 지적이 그것이다(Mosesdottir, 1999).

1996년 말 독일의 외국인 수는 730만명으로 독일연방공화국 주민의 8.9%를 차지한다. 다음의 그래프는 1951년 이후 1997년까지 약 반세기간의 외국인의 인구증가동향을 나타낸 것이다. 인구구성상으로 볼 때 어린이·청소년 및 학생과 같이 직업을 가지지 않은 외국인의 수가 점차 증가하는 등 외국인 과 독일인의 차이가 점차 줄어들고 있다.



출처: 독일보고서 6호, p. 33.

<그림 III-1> 1951년부터 1997년까지의 전체 인구 중 외국인 수와 비율

한편 독일의 전체 근로자에 대한 외국인 근로자의 규모는 1992년 190만 명으로 전체의 8.0%를 차지하고 있는데, 이러한 비율은 같은 연도 독일 거주 외국인의 전체 주민에 대한 비율이 8.0%를 차지한 것과 같은 규모이다 (독일상공회의소, 1993, 노동부·외국인력정책연구반, 1994: 120 재인용)<sup>60)</sup>.

## 2) 외국인 및 외국인 자녀의 법률적 지위

최근까지도 외국인들이 독일시민이 되는 데는 15년의 시간이 필요했었다. 다른 나라와는 달리 독일은 불법체류와 완전한 국가구성원으로서의 지위간에 매우 세분화된 체류단계를 운영하고 있어 외국인 거주자들은 다양한 대기기간을 거치면서 체류정력을 쌓아야 하는 법체계상의 특성을 가지고 있다. 그 결과 외국인들이 대기해야 하는 기간은 15년 정도로 다른 국가들에 비해 장기간이 소요되는 것이 일반적이었다. 그러나 이제는 8년이라는 기간을 거치게되면 “시민권(Einbürgerung)”을 요구할 수 있게 되었다. 그래서 외국인 부부(Ehegatten)와 아이들의 시민권 취득을 위한 체류기간은 실제로 단축되었다. 미성년자 아동의 경우는 3년, 결혼한 부부의 경우는 2년 동안 부부공동체를 이루고 4년 동안 부부로 살았을 때 시민권을 취득할 수 있다. 다국적은 금지되지만, 특별한 경우에는 예외 규정이 적용된다.

독일에서 최근 이주자정책의 변화는 1998년 정권이 기민련(CDU)에서 사회민주당(SPD)으로 교체되면서부터이다. 외국인 정책에 대한 새로운 장을 연 토대는 1998년 10월 20일의 상호협조약속인 데, 그 내용은 다음과 같다. “우리는 지난날의 돌이킬 수 없는 이민과정의 진행과정을 인식하고 지속적으로 우리와 함께 살아가는 이민자들에 대한 통합정책을 추진하기로 한다”라고 하였으며, 독일정부는 이 협약을 외국인정책의 실질적인 정치적 발전을 위한 출발점으로 삼고자 했다. 독일정부는 이 협약을 외국인정책의 실

60) 이처럼 외국인의 비율과 외국 근로자의 비율간에 별다른 차이점이 없기 때문에(본 글에서 주로 활용한) 독일정부의 『가족보고서』의 외국인 취업실태 등의 기본자료들로부터 외국인 근로자의 성격을 유추해내는 데 커다란 문제는 없으리라고 생각된다.

질적인 정치적 발전을 위한 출발점으로 삼고자 했다. 그 결과 1999년 국적법이 개정되었으며, 외국인법(Gesetz zur Neuregelung des Auslaenderrechts)이 제정되었다.

역사적으로 볼 때 1973년의 이민신청 중지 이래 독일의 외국인에 대한 정책은 제한되었다. 그 결과 독일로의 노동이민가능성들은 점차로 줄어들게 되었으나 이제 노동이민의 분야로부터 벗어나 이민이 새로운 다른 영역으로 확산되게 되었다. 이를테면 정치적 난민들, 후기 강제이주자들, 이민자를 따라서 나중에 입국하는 가족구성원들, 구소련지역에 사는 유대인 이민자들, 유럽연합의 시민들이 독일로의 이민을 고려하게 되었다. 여기에 전쟁, 각국의 내전으로 인한 피난민 등까지 가세하였다. 이 모든 영역에서 이민의 양과 질에 관련된 조정의 중요성을 제기하였다. 그 결과 독일내무부는 일종의 독자적인 위원회인“이민(Zuwanderung)위원회”를 소집하여, 이민과 연관된 모든 의문점들을 점검하고 새로운 이민정책을 위한 실질적인 해결방안과 추천에 관해 연구하도록 하였다. 위원회에 위탁된 이러한 일은 독립적으로 수행되며 정치적인 제한을 받지 않았다. 위원회는 현실적인 문제와 연관지어 망명자에 관한 심사나 이민 및 유럽연합으로부터 점차 동유럽으로 확산될 조짐을 보이는 이민운동을 고려하여 연구하였다.

결국 합법적이며 지속적으로 독일에 거주하는 외국인들의 통합에 대한 요구가 확산되면서 정부는 새로운 정부가 들어서자마자 “독일에서의 삶의 실현”이라는 현대적 국적취득권을 만들었다. 이에 따라 2000년 1월부터 독일국적을 취득할 수 있는 가능성들이 근본적으로 개선되었다. 외국인 가족들과 그들의 자녀들은 이러한 새로운 법에 따라 새로운 법적보호 및 참여의 가능성을 얻게 되었다. 이 새로운 규정들에는 독일 국적을 가진 독일인 부모의 자녀들에게만 독일국적을 제공하는 전통적인 혈통주의(*Abstammungsprinzip, ius sanguinis*)에 대해 새로운 속지주의(*Geburtsortprinzip, ius soli*)적 원칙이 가미되었다. 즉 부모 중 한쪽이 출생시점을 기준으로 그들의 일상적 삶을 최소한 8년 동안 합법적으로 독일에서 체류하며 보냈거나 체류권을 소지한 경우, 아니면 적어도 3년 동안 무기한의 비자를 소지하고 있었



다면 독일에서 출생한 외국인 부모의 자녀들은 독일국적을 취득할 수 있다. 성인이 되었을 때 이러한 사람들은 독일이나 자국의 국적 중 하나를 선택하여야한다. 독일법의 적용을 받으며 태어난 외국인 부모의 자녀들이나 이 법이 시행되는 현시점에 아직 10살이 되지 않은 자녀들은 2000년 1월 말 까지 상기 조건이 충족되면 국적취득을 위한 신청서를 제출할 수 있고 성년이 되었을 때는 독일국적이나 자국의 국적 중 하나를 선택해야 한다.

독일연방정부는 이외에도 1993년 1월 1일 전에 망명한 망명자들이나, 1990년 1월 1일 이전의 단신망명자들에게는 특별조건 하에서 체류허가를 내주었다. 이러한 규정의 적용을 받은 사람은 대략 24,000명 정도로 독일에서 그들의 삶을 계속 영위할 수 있을 뿐만 아니라, 그들의 가족들 특히 그들 중 독일에서 출생하거나 자라난 어린이들도 독일에서 그들의 장기적 삶의 계획을 세우며 살 수 있게 되었다. 이러한 조치는 독일정부에 의하여 지방정부에게도 요청되었으며, 보스니엔 헤르츠고비나(Bosnien-Herzegowina)와 코소보(Kosovo) 난민들이나 시민전쟁으로 난민이 된 사람들에게도 체류자격(Aufenthaltsbefugnisse)이 주어졌다. 한편 독일연방정부와 경제부처는 IT-전문인력의 수요를 충당하기 위한 “즉각대처프로그램(Sofortprogramm)”을 마련하여 직업교육및 직업훈련과 연계시켜 최대 20,000 명의 전문인력을 한시적 체류방안을 마련하였다.

### 3) 외국인 가족의 특성: 국적구성 및 자녀관계

먼저 혼인상태별로 볼 때 남성 외국인의 과반수(54.1%)는 미혼이며 기혼이 41.6%를 차지한다. 외국인 여성인구는 미혼과 기혼의 차이가 크지 않으며, 각기 미혼 48.4%, 기혼 44.6%, 그리고 이혼과 사별이 각기 3.4%, 3.6%를 구성한다(독일보고서 6호, p. 74 표III. 5b).

한편 국적별 구성을 볼 때 아래의 표에서 나타난 것과 같이 전체 가구 중 부부가 다 독일국적을 가진 경우는 88.3%이고, 외국국적을 가진 사람이 포함된 가족의 규모는 총수 1,858만 가구로 전체가구의 11.7%이다. 후자의 경

우 한쪽이 독일인이고 한편이 외국인이 이중국적, 혹은 복합국적 가구는 3.6%, 그리고 부부 모두 외국인인 가구는 8.1%이다. 아래의 표에 나타난 바와 같이 성에 따른 국적의 차이를 보면 복합국적 부부의 경우 국적이 남자가 독일인이고 여자가 외국인인 경우와, 그 반대인 경우가 큰 차이를 보이지는 않아 각기 49.3%, 50.7%를 구성한다. 부부 모두 외국인인 경우 출신국가의 구성비를 보면 터키 출신이 가장 많아 43.9%이며, 그 다음이 그리스나 이태리 등 유럽연합국가 출신이고(21.7%), 나머지가 구 유고슬라비아 출신이다(17.6%).

<표 III-16> 부부의 국적 및 유자녀가구의 비율(독일, 북한국적, 외국인부부)

구분	부부의 수와 자녀비율		
	부부	가구 내 자녀가 있는 경우	
	총계	총계	단위(%)
<b>모든 부부</b>	158,878	85,752	54.0
*독일국적	140,296	72,528	51.7
*이중/복합국적	5,750	3,445	59.9
-남자=독일인 / 여자=외국인	2,833	1,677	59.2
-여자=독일인 / 여자=외국인	2,917	1,768	60.6
* 전체 외국인 수	12,832	9,779	76.2
<b>배우자가 외국인일 경우 출신국가</b>			
* 유럽연합(EU)국가 출신	2,783	1,972	70.9
EU국가 중 -그리스 출신	920	653	71.0
-이탈리아 출신	987	778	78.8
*구 유고슬라비아 출신	2,263	1,640	72.5
*터어키 출신	5,630	4,567	81.1
<b>가구 내 무자녀/유자녀 부부의 구조1)</b>			
<b>모든 부부를 놓고 보았을 때</b>	총계	무자녀	유자녀
*부부 모두 독일인	88.3	92.7	84.6
*독일인이거나 외국인	3.6	3.2	4.0
*부부 모두 외국인	8.1	4.2	11.4
<b>모든이중/복합국적 부부를 놓고 보았을 때</b>			
*남자=독일인 / 여자=외국인	49.3	50.2	48.7
*여자=독일인 / 여자=외국인	50.7	49.8	51.3
<b>외국인 부부(100%) 중 양배우자 국적 현황</b>			
*유럽연합(EU) 국가	21.7	26.6	20.2
그 중 -그리스 출신	7.2	8.7	6.7
-이탈리아 출신	7.7	6.8	8.0
*구 유고슬라비아 출신	17.6	20.4	16.8
*터어키 출신	43.9	34.8	46.7

주1) 모든 무자녀/유자녀 부부의 퍼센트.

출처: Roloff(1998, 3) Daten des Mikrozensus 1995.

한편 유자녀가구의 비율은 위의 그림에서처럼 부부 모두 외국인인 가구에  
서 가장 높게 나타나서 76.2%로 기록한다. 그러나 복합국적을 가진 경우는  
가구 총수 5,750가구 중 유자녀가구의 비율이 59.9%로 나타나, 독일국적을  
가진 부부 중 유자녀가구의 비율이 51.7%인 것과 그렇게 큰 차이를 보이지  
않는다.

#### 나. 외국인 가족에 대한 독일에서의 접근법과 관점<sup>61)</sup>

##### 1) 외국인 가족의 이질성과 다차원성

독일 정부와 전문가 집단의 외국인가족에 대한 보고서(『가족보고서』 6  
호)에서 보이고 있는 기본입장은 “외국인 가족에 대한 획일화된 고정관념  
은 정확하지도, 현실적이지도 않다”는 것이다. 사회의 일반적 편견이나 고  
정관념, 혹은 대중매체에서의 이미지와 달리 독일『가족보고서』 6호의 연구  
결과 독일 내 외국인 가족은 이상적 독일가족의 대척점에 있는 위험한 존  
재도 아니었고, 내용상으로도 결코 단일화될 수 없는 매우 다양한 특징들  
을 지니고 있었기 때문에 외국인 가족에 대한 단일화, 동질화 시각의 지양  
과 고정관념의 극복이 필수적이다. 특히 이주민들의 경험과 특징은 세대별,  
민족별로 다양하며, 이들의 귀속인식도 민족이 아닌 개별 가족으로 나타나  
는 경향이 있다. 또한 이들의 이주형태도 일방향적인 것이 아니다.

구체적으로 외국인(가족)은 흔히 독일의 현대적 문화에 대해 대단히 낯설  
게 느끼며 독일문화와의 접촉 속에서 문화적 아노미와 혼란을 겪는 것으로  
간주되어왔다. 그러나 이러한 타자화는 한편으로는 대중매체에서의 부정적  
이미지의 결과이다. 그러나 이것은 다른 한편으로는 청소년 실업문제가 누적  
된 결과 분출하는 현상이기도 하므로, 이들 청소년들의 인종주의의 완화를  
위한 문화적·교육적 접근이 필요함은 물론, 구체적으로 취업기회를 보장함  
으로써 문제를 사전에 적절히 예방하는 과제의 중요성이 강조된다. 또한 이  
주민 1세대의 특징이 노동이민과 근면, 저축, 이후 자영업으로 이어지는 포괄

61) 독일가족보고서, pp.43-59.

적 직업경로를 밟는 반면에 이주민 2세대는 상대적으로 높은 교육기회를 통해 사무직 등에서의 직업적 진출을 확장하고 있으며, 가족주의나 출신국에 대한 사회문화적 소속감이 적으며 상대적으로 개인주의적 요소가 많다.

한편 이들 이주민들은 그들의 이민경로상에서 독일을 최후의 기착지로 정착하지만은 않는다. 모국으로의 역이민, 출신국과 이민국간의 반복(왕복)이민, 그리고 제3국으로의 이민 등 그 이주의 경로는 다양하다. 따라서 그들의 출신국과의 관계는 항상 열려있어야 한다고 지적되는데, 자문화의 계승과 발전이 중요한 것은 바로 이러한 이유에서이다.

## 2) 사회통합의 문제: 행위통합의 시각

독일 정부와 전문가 집단의 외국인가족에 대한 보고서(『가족보고서』 6호)에서 보이고 있는 기본입장은 “통합은 제로섬게임이 아니다”라는 것이다. 이주사회에의 통합의 증대를 출신사회로부터의 분리의 증대로 보는 것은 통합의 문제를 편협하게 바라보는 관점이다. 보다 포괄적인 관점의 정립을 위해서 일단 통합과 관련한 개념의 정의가 필요하다.

<표 Ⅲ-17> 통합의 개념적 종류

종 류	특 징
적응 (Akkomodation)	이민사회에서의 생활을 위해 기본적으로 중요한 정보와 기술들을 습득하는 과정. 정보와 기술이란 특히 언어의 습득과 다양한 제도적 규정들에 대한 이해 등. 예컨대 관청과 대중교통수단 및 노동시장에서의 태도 등 제도적 규정을 익히는 것.
문화화 (Akkulturation)	주류사회에서 통용되는 문화적 가치나 규범·태도·사고 등이(부분적으로)전승되고 내면화되는 것.
동화 (Assimilation)	모국사회와 관련되어 있는 모든 특성들을 포기하는 동시에 주류사회에 완전한 동일시를 하는 것. 기존에 존재하던 모든 민족적 정체성이 사라지고, 주류사회의 구성원들과 구분이 불가능할 정도로 되는 상태.

이렇게 구분해 볼 때 현실적 차원에서의 적응은 필수불가결하지만, 자신

의 민족적 정체성과 특성이 사라지는 “동화”에 대해서는 끊임없는 경계가 필요하다. 공적인 담론에서는 적어도 “동화”란 규범적으로는 “정치적 비속어”로 이해되어 잘 사용되지 않는 표현이다. 아래와 같은 통합의 결과는 실패한 통합의 결과라고 할 수 있는데, 즉 이주국문화나 출신국문화와도 어느 것에도 소속감을 갖지 못하는 경우, 혹은 아예 이주국내의 고립된 섬과 같이 출신국 문화만을 고수하는 경우가 그것이다.

<표 III-18> 실패한 통합의 결과

종 류	특 징
주변화 (Marginalisierung)	이민자 가족이 모국문화를 포기하거나 상실하게 되고, 동시에 이민사회의 문화를 획득하지 못하게 되는 결과로써 나타나게 되는 현상. 즉 모국문화와 이민사회문화라는 두 문화적 접촉에 모두 실패한 경우에 나타나는 현상임. 만일 이민자가 교육·노동·주거·그리고 사회적 참여와 관련하여 이민사회에서 높은 진입 장벽을 경험함과 동시에, 만일 스스로의 소수집단적 하위문화 유지를 위한 기회 및 출신사회에 대한 진입가능성이 적게 되면 실패할 가능성은 특히 더 높아짐.
격리 (Segregation)	이민사회 구성원들과의 통합이나 다수문화와 소수문화간의 교환이 없으며, 모국문화가 그대로 유지되거나 소수집단의 하위문화로서 모국문화가 지속적으로 발전하게 되면 나타나게 되는 현상. 이는 특히 이민사회로의 진입장벽이 매우 높거나 혹은 스스로의 민족적 하위문화를 고수하는 것에 대해 큰 매력을 느끼게 되면 나타날 수 있음. 예를 들어 만일 이민자 가족이 속한 소수집단의 크기에 있어서나 그들에게 제도적 완성을 위한 기회가 충분히 제공되는 등 민족적으로 분리된 경험 속에서, 고유한 노동시장이나 혼인시장의 장점과 매력 때문에 스스로의 민족문화적 집단의 영향범위 내에서 대부분의 생활영역이 조직된다면 분리가 나타날 수 있음.

이에 비해 대안적 통합의 방향은 “행위의 통합(Handlungsintegration)”이라고 부를 수 있을 것이다. 이것은 위의 사례와는 반대로 모국사회와 이민사회의 문화들이 지속적이고 병존적으로 유지되고, 두 문화간의 상호교류가 이루어지며, 그러한 가운데 전체적인 행위의 맥락이 형성되면 시작될 수 있다. 그렇듯 매우 높은 요구도와 고도의 개별적인 능력들을 전제로 하

는 양식은 만일 사회적, 문화적 학습의 모든 필요성 및 여러 분리된 교류권의 유지를 포함하는 “이중문화(Doppelkultur)”의 유지를 위한 지속적인 자극이 있을 경우에 형성될 수가 있다. 예를 들어서 이민노동자들의 가족에서 많이 나타나는 경향이라고 할 수 있는 데, 노동이민자로 구성된 가족 운영기업이 초민족적이면서 성공적으로 운영되고 다양한 사회 속으로의 사회·문화적 통합으로부터 이들을 끌어 낼 수 있는 경우가 이에 해당된다. 이민으로 인한 문화적 접촉이 어떻게 이민자 가족을 위해 진행되는가는 그들의 독자적인 능력과 행위목표에 종속될 뿐만 아니라, 그들의 행위 가능성에 의해 좌우된다. 이러한 행위 가능성은 이민사회 속에서 그들의 정치적 능력에 의해 영향을 많이 받게 된다.

결국 하나의 국가 내에서 둘 혹은 그 이상의 완전하게 형성된 제도적 구조들이 대등하게 공존하고 있다면 그것은(엄격한 의미에서) “복합문화적사회(Multikulturelle Gesellschaft)”라고 명명할 수 있을 것이다.

### 3) “가족프로젝트”로서의 이주

독일 정부와 전문가 집단의 외국인가족에 대한 보고서(『가족보고서』 6호)에서 보이고 있는 기본입장은 “근로자의 이주는 근로자 개인의 이주로 이해되어서는 안된다”라는 것이다. 즉 개인 근로자의 이민은 일정한 정착과 함께 가족원의 추가이민, 연쇄이민으로 이어지기 쉬우며, 미혼근로자도 유입이후 결혼과 가구의 형성, 자녀출산 등을 통해 가족으로서의 삶을 만들어가기 때문에 외국인 노동자의 문제는 개인의 관점에서가 아니라 “가족프로젝트”로서 접근되어야 한다.

가족과 친족네트워크는 이민의 단계에서만 아니라 이후 가족생활의 유지에서 매우 중요한 지지집단이다. 즉 가족구성원들간의 강력한 결속과 역할분담은 가족구성원을 위한 보호요인이 될 수 있으며, 가족은 그 성원들이 스트레스를 해소하고 새로운 환경에 적응할 때 나타날 수 있는 갈등적 상황을 잘 헤쳐 나갈 수 있도록 지지를 제공한다. 또한 문화적 태도와 종

교적 지향성 그리고 친척들간의 네트워크들은 이들 가족에게 정서적, 물질적인 지원요소로 기능한다. 이와 같이 가족은 이주자들의 입장에서는 매우 중요한 사회적 자본으로 사용되기 때문에 독일의 이주민에 대한 정책은 그들의 가족적 자조력을 지원하는 방식의 가족정책으로서 접근될 때 그 효용성이 확보될 수 있다고 본다. 한편 외국인들의 독일 이주는 초기 1950, 60년대에 시작된 이민 1세대 이후 현재는 비록 그 수가 적지 않고 주로 어린 이들로 구성되지만 이민 3세대까지로 이어지고 있다.

#### 다. 독일의 외국인 가족생활실태와 관련정책<sup>62)</sup>

##### 1) 경제생활과 소득

##### 가) 취업현실

독일 『가족보고서』 6호에 나타난 조사결과에 의하면 취업 중인 외국인 남편들의 직업적 지위는 독일인 비교집단에 비해 차이가 큰 것으로 보인다. 독일인 남편들의 15%는 자영업자이고 38%는 사무직 근로자이며 36%는 노동자인데 반해, 외국인들의 경우에는 7%가 자영업자이고 12%는 사무직 근로자이며 78%는 노동자인 것으로 조사되었다. 외국인 아내들의 경우에는 남편들에 비해서 훨씬 더 큰 차이가 나타난다. 외국인 아내들 중에서는 4.7%는 자영업자이고 21%는 사무직 근로자이며 68.5%는 노동자였다. 독일인 취업기혼여성들 가운데서 6.7%는 자영업자이고, 59.4%는 사무직 근로자이며 단지 22.5%만이 노동자였다(독일 『가족보고서』 6호, 68). 임금과 관련하여 볼 때 동일직종내에서 독일인과 외국인간의 임금차별은 없는 것으로 나타난다<sup>63)</sup>.

62) 독일 『가족보고서』 6호 집필위원회는 취업상황을 설명하면서 외국인의 통합을 위한 합법적 취업에 그 중점을 두고, 불법노동(illegale Beschaeftigung)과 특히 외국인 노동력이 수반하는 부정적 영향들에 대해서는 깊이 다루지 않았다.

63) 노동자들에 대한 대우에서 중요한 점은 내외국인에 대해 ‘동일노동 동일임금’의 원칙이 지켜지고 있다는 점이다(강수돌, 1996 참조). 이외에도 노동3권이 지켜지고 있다는 점이 중요한데, 독일내 한국인 근로자에 대한 실태조사(1995)에 의하면, 한국인 노동자의 44% 정도는 노동조합비만 내는 소극적 참여자이나, 집회나 모임 등에 참여하는 비율도



그러나 독일인과 비슷한 조건에서 교육과 기술습득의 기회를 경험했던 이민 2세대가 취업을 시작하면서 외국인 2세대의 직업구성은 개선되는 모습을 보이고 있다. 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 독일학교를 다녔던 16-25세의 외국인 청소년층의 직업은 1995년 현재 숙련노동자의 비중이 가장 높아서 39%를 차지하고, 그 다음이 전문직 노동자로 구성되어 있다(23%). 물론 여전히 독일청소년 집단과는 차이가 있어서 독일인의 취업직종 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 중급/고급 사무원으로 전체의 41%에 해당하고 그 다음이 전문직 노동자가 16%를 차지한다.

---

40%가량 되며, 이외에 노동조합 교육 등에 적극적으로 참여하는 사람도 11%에 이르는 것으로 보고되었다(성규탁 외, 1997: 67).

〈표 III-19〉 취업지위별 독일인과 외국인의 청소년취업 현황(1984/89와 1991/95)

사례수(N)	외국인		독일인 <sup>1</sup>		외국인		독일인 <sup>1</sup>	
	1984	1989	1984	1989	1991	1995	1991	1995
	1.086	1.141	2.565	2.755	1.004	937	2.837	2.694
	단위(%)							
총계								
미숙련노동자	25	20	4	4	22	16	3	3
숙련노동자	45	44	12	12	40	39	11	8
전문직노동자	19	23	18	17	24	23	18	16
단순 사무원	4	3	10	9	3	8	5	11
중급/고급 사무원	3	6	33	37	8	10	43	41
자영업자	4	4	12	11	3	4	10	12
2번째 세대 2								
미숙련노동자	22	15	9	3	10	2	2	1
숙련 노동자	25	35	11	14	33	25	14	8
전문직 노동자	32	28	21	24	33	30	25	24
단순 사무직	14	7	18	11	7	16	4	14
중급/고급 사무원	5	15	29	37	15	26	43	43
자영업자	2	2	3	6	1	1	4	4

1. 100%에 미달하는 수치는 공무원 수치가 빠진 것 임.
2. 외국인은 독일학교를 다녔고, 1984 또는 1991년에 25세 이하인 자를 의미한다. 독일인은 동일한 연령집단이다(16-25세).

Quelle: Seifert(1997): Daten des SOEP

출처, 독일 『가족보고서』 6호, p. 149.

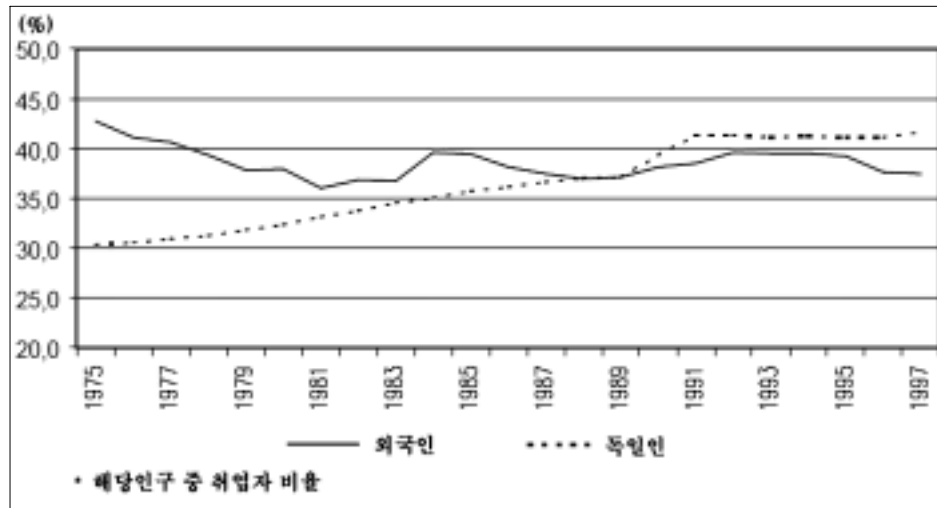
그러나 이주민 청소년 근로자의 직종구성은 약 10년전인 1984년에 비해 서도 개선된 모습을 보이는 것으로, 미숙련 노동자의 규모는 줄어들고 대신 전문직 노동자의 비율이 증가하고 있다. 중급/고급 사무원의 비중이 26%를 차지하며, 미숙련노동자는 2%에 불과한 모습을 보여 같은 연령집단의 독일인과의 직업구성상의 간격이 점차 줄어들고 있다.

### 나) 소득구성과 실업지원대책

그러나 이와 같은 직업구성의 발전에도 불구하고 여전히 외국인 가족은 독일인 가족보다 가난하다. 보고서를 작성한 위원회는 조사결과 하위소득 층에 속하는 사람들 중 독일사람보다는 외국인 출신이 훨씬 많다는 결론을 내렸다. 따라서 이들의 낮은 취업소득을 대신할 사회급부나 공적 또는 사적 이전(transfer)급부의 제공이 중요해진다. 『가족보고서』의 조사대상 중 55세미만 부부가구를 대상으로 볼 때 남편들의 생계는 대체로 취업을 통해 유지되고 있었다. 그러나 주소득원이 실업자지원비인 경우는 독일인의 2.9%, 외국인 남편의 8.9%로, 외국인가족의 남편의 실업률이 훨씬 높게 나타났다. 한편 사회부조가 주소득원인 경우는 유고슬라비아 출신 남성이었으며(10.2%), 그리스 이주남성은 실업자지원비와 사회부조를 가장 적게 받고 있는 집단이었다. 한편 독일내에 있는 재산에 한정해 볼 때 이주민 가족의 재산은 독일인 가족의 재산보다는 현저하게 낮다.

그러므로 "연방가족·노인·여성·청소년부"는 빈곤으로 인하여 가족이 해체되는 것을 막기 위해 빈곤예방에 대한 조치를 취하였다. 구체적으로 가계연합 및 가족구성을 위한 지원기구와 함께 조치대책안(Massnahmekonzept)을 개발하였다. 여기에는 가족의 자조력을 강화시킬 수 있는 방법들, 가족이 국가보조금으로부터 독립할 수 있는 가능성의 문제들이 포함되어 있다. 이러한 프로젝트의 정점에는 여러 다양한 집단이 있지만, 그 중에서도 심한 곤궁과 빚에 시달리는 외국인 가족이 놓여있다.

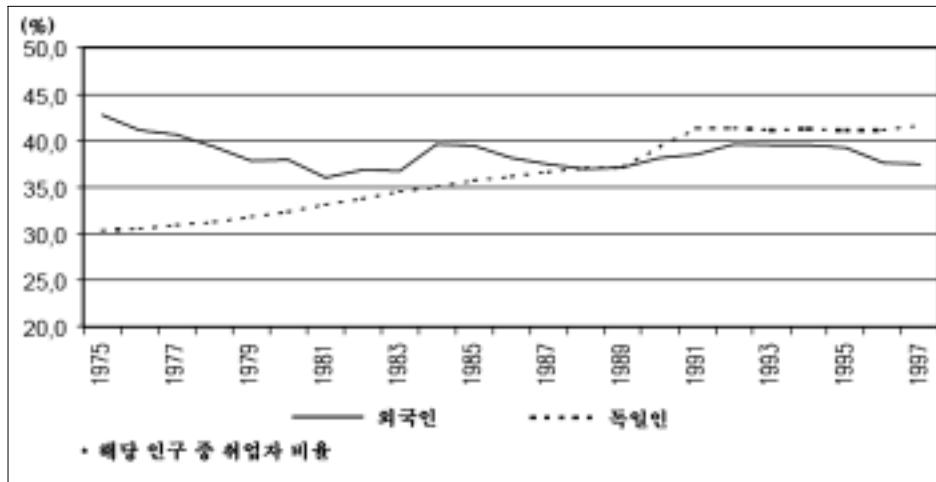
한편 여성들의 취업은 이주민 여성들의 경우 독일인 집단에 비해 전일제로 취업하는 비율이 높아서 더 많은 임금을 받고 있으나, 가족전체의 소득규모로는 낮다. 외국인 여성의 취업률은 남성들과 마찬가지로 80년대 말 이후로는 독일인 집단보다 지속적으로 낮게 나타난다.



출처: Statistisches Bundesamt, Daten des Mikrozensus und der EG Arbeitskraeftestichprobe 1975-97, 독일『가족보고서』 6호, p. 144.

<그림 III-2> 외국인과 독일인 “여성”의 취업률(1995-1997)

이는 인구의 연령구조와 사회구조상의 원인과 관련되어 있는데 어린이·청소년 및 학생과 같이 직업을 가지지 않은 외국인의 수가 점차 증가하는 등 외국인과 독일국민은 수치상, 구조상에서 매우 비슷해지는 현상을 보이고 있다. 또한 노동이민이 중심적이었던 이전과 달리 정치적 난민 등 이민자의 내부구성이 다양해지고 이민자 2세대의 취학 등을 계기로 노동시장에 참여하지 않는 인구층이 증가하면서 취업률상의 뚜렷한 증가세가 나타나지 않는다. 취업률의 정체경향은 남성의 경우도 마찬가지이다.



출처: Statistisches Bundesamt, Daten des Mikrozensus und der EG Arbeitskraeftestichprobe 1975-97, 독일『가족보고서』 6호, p. 144.

<그림 III-3> 외국인과 독일인 “남성”의 취업률(1995-1997)

한편 외국인 노동자들은 독일 노동자에 비해 실업자가 될 확률이 두 배나 더 높다. 현재로서는 실업을 당했을 경우 이것을 극복하는 전략들 중 친인척 및 가족 네트워크의 보조장치는 아주 특별한 역할을 한다. 연방정부는 실업을 줄이기 위해 노력하는데, 특히 청소년 실업을 감소시키기 위해 특별한 노력을 기울인다. 연방정부에 의해 발기된 “노동, 교육 및 경쟁력을 위한 연합(Buendnis fuer Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfaehigkeit)”은 이러한 목적을 위해 설립되었다. 특히 청소년 실업 낮추기 위해서 연방정부는 1998년 11월에 청소년 실업 감소를 위한 즉각대처프로그램을 결의하고, 1999년 1월부터 시행에 들어갔는데, 실업 청소년을 위한 자격취득과 고용기회를 제공한다. 2000년 이후까지 연장된 이 프로그램을 위해 연방정부는 1999년과 2000년에 각각 20억 마르크를 사용할 수 있게 하였다. 여기에 참여한 외국인 청소년의 수는 1999년에 약 13%에 달했는데 앞으로는 이들 중 실직자의 비율만큼 프로그램에 참여할 수 있도록 그들의 몫을 고려한다는 원칙을 정하였다. 이것은 청년실업과 장기실업이 자국의 사회구

성원들은 물론, 외국인들의 통합조치에 대한 방해요소로 이해되고 있음을 의미한다.

또한 “연방교육부”는 매년 약 1100만 마르크를 대학을 졸업한 “항상적 난민(Kontingentfluechtling)”과 같은 강제이주자들의 적응 후원을 위해 보조하고 있다. 이른바 30~50세 사이의 지성인을 위한 “지성인 프로그램(Akademikerprogramm)”을 통해 상담이나 직업선택, 어학코스, 학업, 직업 적응 코스 및 장학금을 도움의 형식으로 제공하였다. 이러한 일련의 조치를 거쳐간 사람들 중 약 80%는 자신의 교육에 상응하는 전문 일자리를 찾았다고 한다.

## 2) 건강실태와 관련정책

먼저 실태 차원에서 파악해보면 외국인 환자들과 독일인 보건의료인력들 사이에 이민의 초기 단계에 나타날 수 있는 상호이해에 대한 어려움들은 많이 감소되었다. 독일어 구사능력이 있고 의사소통이 원활한 후속세대들이 증가하면서 이들이 보건의료서비스에 있어서 매개자가 되고 있다. 보건의료부분에 있어서 이민자들은 독일인보다 보건의료 서비스에 대한 활용도가 낮지는 않으나, 여전히 예방과 재활의 영역에 있어서는 이용상의 어려움이 많이 있다.

건강상태를 신체적인 것과 정신적인 분야로 나누어 볼 때, 외국인 가족들은 생활상황의 특수성, 특히 직업적 조건과 이민상황으로 인해 건강상의 위험에 매우 많이 노출되어 있다. 응급의료서비스 부분을 보면 이들이 가장 많이 고통 받고 있는 부분은 근육과 골격부분에 대한 질병들이다. 1970년대 중반 이후부터 외국인 노동자들은 독일인 비교집단에 비해 일을 하지 못하고 쉬는 날이 훨씬 더 높은 것으로 나타났다. 산업재해와 직업병의 발생율이 높은 이유로 인해 외국인 노동자들은 더 큰 위험 속에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러나, 이민자들은 재활대책에 대한 요구가 매우 낮으며, 재활을 하여도 독일인 직업재활자들에 비해 원래의 직업으로 복귀할 가능성이

훨씬 낮다.

한편 정신적 분야로 볼 때 이민자들을 위한 심리치료, 간문화적 심리치료 및 민족성을 고려한 정신분석 등의 문제는 그 성격이 매우 복잡적이다. 가장 심각한 문제는 언어와 문화적 차이, 낮은 교육수준, 질병에 대한 문화적·전통적 태도의 차이로 인해 정확한 진단 자체가 어렵다는 점에서 발생한다. 정신적 질병들은 이민 단계에 따라 다르게 나타나는데, 즉 우울증적 증상은 주로 이민 초기에 나타나며 그 다음에는 심각한 정신적 고통으로 전이된다. 한편 이민 여성들에게서 특히 자주 발견되는 질병들은 신경증과 정신병적 질병들이다. 이민자 가족들에게서는 질병의 전개 상황을 적시에 인지하지 못하고 치료가 늦어지며, 언어와 문화로 인한 의사소통의 어려움 때문에 장애로 인한 표면적 행동이 행동장애로 오진되는 경우도 있다.

그러나 독일에서는 『가족보고서』 6호에서 수행한 건강관련보고를 제외하면 지금까지 이민자들의 건강상태에 대해서는 특별히 언급할만한 조사들이 발표된 바가 없었다. 또한 연방정부의 건강보고서와 관련된 연구나 연방통계청에 의해 조사된 자료들에서는 이민자들의 특수한 건강문제나 건강보호의 욕구에 대한 특별한 태도에 대해서는 전혀 언급이 되지 않았다.

외국인 가족들에게 서비스와 시설적 지원을 하고자 할 때 어려운 점은 그들의 부양체계와 의료과정에 대한 충분한 정보가 제공되지 못하고 있다는 점이다. 그래서 연방 정부는 서비스 제공에 참여하는 행위자들, 예를 들어 의사·의료보험관계자 및 상담가들에게 활용할 만한 그들의 부양체계 등에 관한 정보와 자료를 제공할 것을 과제로 부과하였다. 그리고 이러한 자료와 정보를 기초로 두 개의 언어로 홍보지를 제작하여 외국인들이 모국어를 통해 정보를 제공받도록 하고 있다. 상담소와 사회복지시설에는 모국어를 사용할 수 있는 인력들을 배치하며, 보건센터들을 설치할 때 다문화성을 고려하여 설치하는 것까지 포함한다. 가족이나 이웃간에 개별적으로 존재하는 지원과 부조의 체계를 파악하고 개입하고, 강화하기 위해서는 일단 그 실태에 대한 이해가 우선되어야 하기 때문이다.

외국인 문제에 대한 “연방보건부” 내의 담당관은 “이민과 공중보건(Migration

und oeffentliche Gesundheit)"팀을 설치하여 실제적인 정책적 자극과 실천적인 모델을 이론적으로 제공, 지원하고 확산시키기 위한 작업을 시작하였다. 이 팀의 목적은 정보 확산을 강화하고 대책들을 조정하는 일이다. 이 팀의 구성원들에는 연방보건부 뿐 만 아니라 "연방보건계몽센터"도 포함되는데 센터는 위의 이민과 공중보건 팀과 공동작업으로 인터넷을 통해 자료집을 발간한다. 이를 통해 현재에는 중앙집권적으로 제공되고 있는 정보들을 분산적으로 제공하고, 정보의 투명성을 개선하기 위해서 다양한 활동들의 연계망을 도구로 사용한다. 연방보건부의 위탁에 의해 연방보건계몽센터는 건강과 계몽에 관련된 캠페인과 대책들에 대해 계획하게 되는데, 예를 들어 아동 건강, 에이즈 예방, 중독증예방들이 포함된다. 그리고 여기에는 "연방가족·노인·여성·청소년부"의 위탁을 통한 성교육과 가족계획도 포함된다. 물론 이러한 캠페인들은 대부분 전체 국민을 대상으로 하지만 독일에 거주하고 있는 외국인 시민들과 같은 특별한 집단들도 포함된다. 특히 연방보건계몽센터는 이민자 집단을 대상으로 영유아의 건강과 에이즈 예방, 중독증 예방, 성교육 등에 대한 기본 자료들을 제공하는데, 에이즈 예방이라는 테마에 대해서는 미디어 자료들을 제작·홍보하고 있다.

한편 건강과 직접 관련된 사항은 아니나, 여성들에 대한 폭력이나 매매문제를 해결하기 위한 노력들이 진행되고 있다. 먼저 여성매매를 근절하기 위해 정부에서 시행하고 있는 계획에는 다양한 대책들이 포함되어 있다. 예컨대 '여성매매'를 담당하는 연방조직의 구성, 외국인법에 있어서 인신매매의 희생자에 대한 조항 신설, 이민과정에서 발생하는 여성매매와 폭력에 대한 상담을 위한 협동사무소의 강화 등이 이에 속한다. 한편 여성에 대한 폭력을 조절시키고자하는 연방정부의 개입대책은 외국인 여성과 직결되기 때문에 중요하다. 이외에 2000년 4월에는 연방과 지방정부의 조직인 '가정폭력조절팀(Bekaempfung haeuslicher Gewalt)'이 업무를 시작했다.



### 3) 자녀의 양육 및 교육

독일의 경우 외국인 노동자가 공식적으로 도입된 것은 1955년이지만, 외국인 노동자 자녀에 대한 교육이 시작된 것은 1960년대 중반이다. 그러나 외국인 노동자에 대한 교육은 독일정부의 자발성에 의해 시작되었다기보다는 유네스코 등 국제기관들의 외국인, 소수집단의 평등한 교육권 인정에 대한 권고를 수동적으로 따라가는 형식을 따랐다. 외국인 노동자 교육에의 소극적 대응은 1970년에 이미 300만명을 넘는 외국인이 거주하고 있었음에도 불구하고, 그해 독일교육심의회가 발표한 『교육제도에 관한 구조계획』에 외국인 자녀의 교육문제에 대한 언급이 없었다는 점에서도 단적으로 엿볼 수 있다(天野正治, 1997c: 98; 이경호, 2000: 재인용). 그러나 외국인 노동자들의 정착이 진행됨에 따라 그들의 존재를 한 사회의 구성원으로서 받아들이고 학교교육에서도 본격적으로 받아들일 필요가 제기되었다. 특히 중요한 역할을 한 것은 1976년 각주 교육부 장관 회의의 결의인 “외국인노동자 자녀를 위한 수업에 관한 협정”이다. 이 협정에서는, 외국인 노동자들의 정주화 현상이란 외국인 노동자들이 독일사회의 구성원이 되는 현상으로 규정하는 동시에, 이러한 과정속에서 독일사회가 다문화사회화 하였음을 병기하였다(天野正治, 1997c: 22-25, 이경호, 2000:40 재인용). 한편 외국인 노동자 자녀에 대한 교육의 기본목표로 그들을 독일사회에 독일인과 동등한 존재로서 통합시키면서도 동시에 그들의 자문화에 대한 정체성을 유지시켜주는 것으로 들고 있다.

#### 가) 자녀양육

먼저 실태수준에서 살펴보면 일반적으로 이민가족의 입장에서 볼 때 이민과 같은 선택은 확실히 자녀양육비용을 상승시키고, 자녀들의 가계경제에 대한 기여가능성을 낮추는 행위가 된다. 외국인 여성들의 출산율을 보면 대체로 이민은 출산율을 저하시키는 효과를 가져오는 것으로 나타나는데 이것은 외국인 가족은 독일 가족보다 자녀수가 많다는 일반적 고정관념

이 틀리다는 것을 보여준다. 외국인 가족의 출산태도는 매우 빠른 속도로 변화하여 독일사회의 출산태도와 유사하게 변화하는 양상을 보인다.

물론 이러한 출산 태도의 변화가 자녀와 양육에 대한 가치의 변화와 일치하지는 않는다. 양육태도와 규범적 지향성은 대체로 문화적 사회화의 결과이고 민족적 정체성을 구성하는 주요부분이기 때문에 이민에 의해 전혀 영향을 받지 않거나, 영향을 받는다 해도 그 속도는 매우 느리다. 이러한 문화적 특성들을 독일 정부는 외국인가족에 대한 독일사회로의 통합노력에서 중요한 문제로 받아들이고 있다.

그러나 외국인 가족을 대상으로 특화된 양육에 대한 별도의 지원정책은 없으며, 독일국민 일반을 대상으로 한 가족정책이 적용될 뿐이다. 2001년 1월 1일 시행된 개혁법인 연방양육비법은, 부모들이 아이들을 양육할 수 있는 기회를 넓혀주었을 뿐만 아니라, 젊은 아버지들이 적극적으로 양육에 참가할 수 있는 법적인 토대를 만들어 주었다. 이 개혁은 무엇보다도 수입 상한선과 생후 7개월부터 양육비와 관련해서 지급되는 자녀추가수당(Kinderzuschlaege)을 높였다(아동의 수에 따라서 약 10~24%). 부모들은 총 3년 간의 육아휴직(Erziehungsurlaub)을 할 수 있는데, 차후에는 부모시간(Elternzeit)로 변경되었고 부부 공동으로도 육아휴직이 가능하다. 부모시간을 가지는 동안에는 근본적으로 노동시간의 축소를 요구할 수 있으며, 이 기간동안 부모가 동시에 주당 30시간 이상을 노동하는 것은 허가되지 않는다.

### 나) 자녀교육

독일정부는 학교교육과 직업교육이라는 두 축이 외국인 출신 가족이 사회에 통합되는 데 결정적으로 기여할 뿐 만 아니라, 그들이 이민사회의 직업적인 위치나 문화적 체계로 들어갈 수 있도록 해주는 데 결정적 역할을 한다고 본다.

먼저 학교교육 차원에서 보면 언어교육을 위한 노력이 중시됨을 알 수 있다. 특히 아동연령기에 독일어를 학습한다는 것을 중시하여 유치원 및 기타 교육기관들은 지금까지보다 앞으로 더욱 이 과제를 강화할 계획이다. 현재 “연방가족·노인·여성·청소년부”는 후기강제이주 청소년들의 어학능력을 향상시키기 위해 1억 5000만 마르크를 지원한다.

외국인 출신 어린이들은 종종 그들의 국가나 인종적 출신에 따른 능력이나 결함에 의해 받아들여진다. 그래서 학생들이 결함을 지녔으리라는 저평가나 복합문화성, 다중언어성이 그들이 지닌 본래의 자원으로서보다는 통합의 저해로서 여겨진다. 학교는 교육제도의 모든 종류와 모든 단계에서 외국인 가족의 아동과 청소년들이 특별히 가지고 있는 어려움들을 인식하고, 그들이 보유하고 있는 능력과 자원들을 강화하기 위해서 우선적으로 교육자들이 국제문화적인 대응능력들을 갖추어야 한다는 점이 강조된다. 그러므로 교사들, 사회교육 학자들, 교육자들을 위한 간문화적 교육이나 평생교육 서비스가 필요하다고 인지된다. “연방교육부”는 1999년부터 교육자, 사회사업자 그리고 청소년청(Jugendamt)의 종사자들을 위한 현장 중심적인 평생교육 커리큘럼 프로젝트를 제공함으로써, 외국인에 대한 적대감을 해소시키기 위한 행동전략을 발전시키고자 하였다.

한편 교육차원에서 중요하게 고려되는 점은 바로 외국인 가족의 문화적 가치의 문제이다. 가족은 모국의 문화적 규범들을 전수시켜주는 동시에 전체 독일 사회의 사회적 가치들을 전달해주는 역할을 함으로써 이민자 가족이 속해 있는 문화시스템의 영향을 상대화시켜주어야 한다고 본다. 외국인 학부모들은 지속적으로 자녀가 다니는 학교와 관계를 맺어감으로써 새로운 독일문화에 접하는 자녀와 전통적인 자국의 문화에 익숙한 부모세대간의 상호작용이 원활해질 수 있다고 기대된다.

학교교육에 못지 않게 중요한 것은 바로 직업교육이다. 현실적으로 직업교육에 있어서 독일 청소년과 외국인 청소년들 사이에는 현저한 차이가 발견된다. 외국인 청소년 가운데에는 셋 중에 한 명은 직업교육을 다 마치지 못하는 것으로 나타났다. 그래서 학교체계 중 상급단계에 있어서 외국인

청소년들의 교육참여는 대체로 저조한 것으로 드러나는데, 이는 교육과 훈련에 대한 요구를 높이는 원인으로 작용하고 있다. 직업이 다양하지 못한 소수 직종에 한정적으로 집중되고 직업훈련시장에 있어서 경쟁이 점차 증가하는 것은 이들이 교육받는 것을 더 어렵게 만들고 있다. 그러나 외국인 가족 출신의 아동들과 청소년들을 위한 모든 교육조치와 훈련조치들은 인적자본의 발전과 유지를 위해 직접적으로 기여해야하고, 청소년들에게는 노동시장에서의 경쟁력과 기회의 평등을 보장해 주어야 할 의무가 있다. 전학이나 교육체계로부터 고용체계로 전환되는 과정에서 외국인 가족들에게 상담과 지원을 하려는 노력은 더욱 강화되어야한다.

이에 따라 노동, 직업교육과 경쟁력을 위한 연대정책의 취지 하에 특히 구동독 지역에 대해서는 충분한 직업훈련의 서비스를 보장하기 위해서 다양한 활동들과 정책들이 시행되었다. 예컨대 청소년의 직업의식과 직업훈련의 필요성에 대한 의식을 높이며, 직업교육과 직업적 평생교육을 병행하여 구조적으로 발전시킬 수 있는 프로그램들이 시행되고 있다. 직업훈련자리를 확보하기 위해서 외국기업, 특히 터키 기업 내에 부과적으로 훈련자리를 확보하려는 노력이 시도되고 있다. 지난 2년 동안 여러 지역에서 외국 기업 내에 교육과 훈련에 참여할 수 있는 기회를 확보하기 위해서 주도적 단체들이 활동을 시작하였다. 또한 취업을 용이하게 하고 각 관련 주도 단체들 간에 경험의 교환을 최적화하기 위해서 1999년에 “연방교육부”와 “연방노동사회부”의 재정적 지원 하에 “외국 기업에서의 직업교육조정소(KAUSA)”가 구성되었다. 이 단체는 앞으로 3년 동안 정보 제공과 조정업무를 통해 외국인이 소유주로 되어 있는 기업내에 직업교육 자리 수를 늘리기 위한 목적을 추구하고 있다.

#### 4) 통합의 일과제로서의 언어: 독일어능력과 다중언어성

독일어의 어학능력은 이민자 가족의 취업은 물론 이민자와 독일인간의 상호이해를 높힐 수 있는 이민자가족의 독일사회로의 핵심적인 통합 수단

이다. 특히 이주자에 대한 편견과 인종주의 그리고 외국인에 대한 적대감을 해소시킬 수 있는 전제조건이 된다고 볼 수 있다. 그러나 동시에 자국의 언어를 잃어버리지 않는 것은 이민자 가족내의 세대간 이해를 확보하게 하는 기본요건인 동시에 자국민의 문화의 자율성을 유지할 수 있는 중요한 수단으로 강조되고 있다.

#### 가) 독일어능력

연방정부는 독일어 어학능력을 증진시켜주기 위해 특별히 비중 있는 정책적 배려를 하고 있다. 이에 대해 연방정부와 주정부는 중요한 수단들이 동원되는 다양한 대책을 지원하고 있다. 예를 들어서 외국인 노동자와 그의 가족 구성원들의 어학적 사회통합을 위해 2000년에 만든 “연방노동사회부”에서는 3400만 마르크를 지출했다. 그리고 더 나아가 8억 마르크는 후기강제이주자, 망명자들 그리고 대륙 내의 난민들의 통합을 위해 쓰일 예정이다. “연방가족·노인·여성·청소년부”는 후기강제이주 청소년들의 어학능력을 향상시키기 위해 1억 5000만 마르크를 지원한다.

또한 연방정부는 집단을 초월하는 총체적 계획으로써 최근에 어학능력을 향상시키기 위한 완전히 새로운 시스템을 개발하기 위해 노력하고 있다. 이 계획의 주요 정신은 미래에 장기적인 체류의사가 있는 모든 이주자들은 평등하게 처우하겠다는 것을 핵심으로 하고 있다. 이 새로운 종합적 어학지원계획은 강제이주자들이나 외국인들을 다양하게 지원하는 체계를 갖추고 있으며, 이주자들에 대한 통합에 대한 욕구에 따라 통일된 준거들에 의해 새로이 구조화되었다. 이를 통해 장기적 체류권을 가진 젊은 이주자들은 그들의 신분이나 노동조건과 관련된 지위에 상관없이 지원을 보장받는다. 한편 국방력과 관련해서 독일군대에서는 강제이주자 가족의 젊은 남성들의 통합을 용이하게 하기 위해, 국방의무기간 중에 러시아 강제이주자들에게는 어학교육프로그램을 제공하고 있다.

### 나) 다중언어성과 모국어

두 개 이상의 언어구사능력은 세계화의 과정 속에서 더욱 그 의미가 커지고 있으며, 이주와 역이주(귀환), 양국간의 왕복이동 등 이주자들의 국제적 이동성이 점차 증대됨에 따라 특별히 지원되어야 할 자원이다. 독일 정부는 외국인 가족의 모국어에 대한 언어구사능력도 유지되고 향상될 수 있도록 지원하고 있다. 왜냐하면 문화적 정체성과 가족 내에서의 의사소통은 이민사회에서 뿐만 아니라, 모국에서도 유지되어야 하며 향후 모국으로의 귀국 가능성을 개방해 놓아야 하기 때문이다.

어린이나 청소년 초기 성인들에게는 이들이 가족들끼리 사용하는 언어를 학교와 직업교육과정에서도 계속해서 배울 수 있도록 조치를 취한다. 한 예로 “연방교육부”는 상업, 철강업과 전기 관련 직업분야에 있어서 직업과 관련된 전공 수업시간에 터키 언어로 교육이 이루어지도록 하는 프로젝트를 장려하고 있다. 이 프로그램은 베를린, 도르트문트, 함부르크에서 실행되고 있다.

한편 터키 청소년들을 위해서는 독일어와 터키 언어를 동시에 구사할 수 있는 능력을 가진 독일어-터키어 언어학자들이 참가하는 가운데 적절한 수업 자료들이 개발되고 있다. 이러한 수업자료들은 터키에서 뿐만 아니라 독일에서의 직업교육과정에서 동시에 사용될 수 있다. 이것은 수업계획과 수업실행을 통일하고 국가경계를 확산시키는 중요한 기여라고 볼 수 있다. 그리고 이것은 모국(터키)으로의 재통합을 가능하게 해주는 하나의 방안이라고도 이해된다.

### 5) 주거환경과 지역사회와의 통합

먼저 실태를 살펴보면 1993년에 이루어진 주택에 대한 조사에 의하면, 2인 이상 외국인 임대가구가 거주하고 있는 주거면적은 66평방미터( $m^2$ )로 독일 가구의 68 $m^2$ 에 비해 약간 적은 상태이다. 외국인 가구들은 일인당 평균 21 $m^2$ 면적을 사용하며, 한 사람 당 1칸을 사용한다. 독일인 가구는 평균

일인당 33m<sup>2</sup>의 면적을 사용하고 1.8칸의 공간을 사용한다. 그리고 부대비용을 제외한 주택의 순수한 평균임대료를 보면 m<sup>2</sup>당 9.82마르크 독일인 가구의 평균 임대가격인 m<sup>2</sup>당 8.56마르크로 이보다 약간 높은데 이것은 이들의 주요 거주지가 대도시에 분포되어 있기 때문이다.

외국인들의 주거지역은 대체로 공업지대에 가까이 위치해 있고 대도시에서 주로 분포되어 있다. 외국인 가운데 58.1%는 50만 명 이상의 거주자가 있는 대도시에서 살고 있으며 21.7%는 10만 명 이상 50만 명 미만의 거주자가 있는 대도시에서 거주하고 있다. 농촌지역에서는 외국인의 분포가 매우 낮아서 통합을 위해서는 개별적 전략에 따라 접근되어야 하지만, 외국인들이 밀집되어 있는 지역에서는 외국인들은 체류기간이 길며 장기적으로 거주하고 있는 독일인들과 더불어 안정적인 도시에 핵을 이루고 있으므로, 이미 이주자들을 위한 연계망과 지원체계들이 형성되어 있는 것이 일반적이다. 물론 이 경우에는 외국인들이 장기적으로 거주해도 토착 독일인들의 수가 우세하다. 그러나 그로 인해 민족간의 갈등은 나타나지 않고, 주거지역 내에서 문제가 있는 거주자로서 인식되지 않을 정도의 사회적 관계 속에서 살고 있는 것으로 나타났다.

한편 외국인 당사자들 사이에서는 농촌지역의 주거에 대해서는 대부분 부정적인 반응을 보였으며, 또한 독일인들이 현저하게 많이 거주하고 있는 주택들 내에서 외국인 개별 가족들이 섞여 사는 것도 별로 긍정적인 응답을 얻지 못했다. 가장 우세한 주거형식은 동일한 민족성을 지닌 외국인들과 독일인들이 복합문화를 형성하고 있는 상태이다.

다양한 외국인들이 독일인 이웃들과 어울려 살면서 형성하는 국제적인 혼합문화에 대해서는 응답자들이 대체로 긍정적으로 수용하는 편이었는데, 물론 이 경우 이웃으로써 누가 가장 바람직한 대상이 될 것인가라는 질문에 대해서는 유럽 국적을 지닌 외국인들이 가장 선호되는 것으로 조사되었다. 독일 내에 거주하고 있는 외국인들에게 있어서도 “낯선” 문화들에 대한 거리감은 매우 큰 것으로 나타났다. 그래서 아직도 많은 외국인 집단들은 주택시장에서 적당한 주택을 구하는데 있어서 많은 문제들을 경험하고

있다. 이들에게 있어서는 공간적 통합이라는 것은 전통을 가꿀 수 있는 자유공간이 보장되고, 이를 통해 일상생활 속에서 모국문화를 전승할 수 있는 언어사용과 전통보호간에 균형을 유지할 수 있으며, 그러한 가운데 독일사회로의 통합이 가능한 상태를 의미하는 것으로 나타났다.

외국인 가족들은 이민사회에서 주택을 구할 때 이미 가족구성원이 살고 있거나, 동일한 민족문화를 지니고 있는 구성원들이 살고 있는 곳에서 구하는 것이 일반적이다. 이를 통해 민족내의 연계망이 활용되기도 하고, 연계망이 없는 경우에는 새로이 구성되기도 하며 자조능력이 증진되기도 한다. 외국인 가족들은 주거의 질이나 사회적 지위에서 차별되고 있는 주거 지역에 밀집되어 살고 있는 경향이 있다. 그리고 그 원인은 대체로 소득수준이 낮고, 주택시장에서 배제되기 때문이다. 하지만 그것만이 주된 이유는 아니며, 이민자 가족들이 자신들이 동포들과 특히 그 중에서도 이미 정착해 있는 가족들 친구들과 같은 환경에서 거주하고자 하기 때문에, 의도적으로 외국인 밀집지역을 선호하는 경우가 많다고 한다.

외국인의 주거를 통한 통합과 관련해서 지금까지 발표된 이론들에 의하면 외국인 가족들이 경험하게 되는 차별은 장기적인 통합과정을 통해서만 철폐될 수 있음을 알 수 있다. 특히 어머니 단체, 가족단체 그리고 이웃 간의 자조조직과 도시 중심적인 모임장소의 설정은 통합을 장려하고 일상생활의 어려움을 가족들이 극복하는 것을 지원하는 것이 적합하다. 다문화적인 행사들과 만남을 통해 이들 가족들은 상호간에 외국인 가족이나 독일인 가족에 대한 왜곡된 고정관념을 해소하고 통합하는 데에 매우 큰 기여를 할 수 있다. 외국인 가족의 자조능력과 자원봉사활동들은 제도적인 서비스들을 통해 연계되고 장려된다. 이에 대해서는 주정부와 지역공동체가 우선적으로 책임을 지게 된다. 공동체 내에서의 자조단체들과 지역공동체의 가족정책적 방안들은 이에 대해 매우 중요한 기여를 하고 있다.

교통연계가 용이하고 시장보기가 편리한 것과 같은 생활상의 조건은 이들 외국인 가족의 사회적, 문화적 인프라구조의 확장과 더불어 일상생활의 편의성을 위한 매우 중요한 조건이 된다. 다양한 외국인 집단들은 인프라



구조를 형성하는데 있어서 스스로의 고유한 영역들을 창조하게 되었다. 예를 들어서 스스로의 고유한 영역에는 상점이나 식당 혹은 문화적 만남의 공간, 종교적 기관들이 그것이다. 지역공동체들은 이러한 것들이 형성되고 유지될 수 있도록 지원해야 한다. 한편 대도시 내에서 민족적 밀집지역을 형성하고 있는 그러한 지역들은 종종 사회적, 경제적 그리고 도시건축적 문제들과 사회·환경적 고립이라는 문제에 위협받게 된다. 이에 대해 연방, 지방정부의 공동체 프로그램들이 마련되었는데 예컨대 그것은 “특별한 발전욕구를 가진 도시지역(Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt)”이라는 명칭으로 수행되고 있다. 이것은 국가와 지방정부가 모든 도시발전 정책적으로 의미 있는 자원과 대책을 동원하여 이민자 가족의 사회적 통합가능성을 높이기 위한 목적을 가지고 있다. 이 지원프로그램은 1999년에 3억 마르크의 재정으로 시작되었으며, 2000년에는 동일한 재정적 범위 내에서 연장이 되었고 독일 가족과 외국인 가족의 주거 환경을 개선하기 위해서 실행되고 있다.

외국인의 주거통합을 위해 다양하고, 거주자의 분포구조와 그들의 생활 방식에 맞추어진 이론들과 프로젝트들을 개발하는 것은 미래에 있어서 가장 핵심적인 이슈가 될 것이다. 그와 더불어 독일 토착인구와 장기적으로 거주하고 있는 외국인들 및 낯선 문화권에서 이주해 오고 있는 사람들 간에 평화롭고 상호간에 성과를 가져오도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 가족정책적 그리고 주거정책적 제반조건들이 어떻게 형성되는가는 하나의 도전이 될 것이다.

#### 6) 외국인에 대한 적대감과 인종주의의 철폐문제

연방정부는 외국인에 대한 적대감, 반유대주의 등의 인종주의를 해소시키기 위한 사업과 질적인 노력들을 위한 활동을 시작하였다. 3년 동안 유럽사회기금(Europaeisches Sozialfond)에서 7500만 마르크의 지원을 받아 청소년들에 대한 예방적인 사업들을 시행하도록 예정되어 있다. 또한 “연

방노동사회부”와 “연방가족·노인·여성·청소년부”는 이 일을 주도적으로 조정하는 기능을 담당하게 된다. 그러나 이러한 사업이 현실적으로 효과적이라면 청소년 실업문제의 해결 등 모든 청소년들이 사회에 통합될 수 있는 실질적 기회를 보장해야 할 것이다.

민주적이고 인도주의적인 기본가치들을 인식하고 모든 형태의 극단주의와 외국인에 대한 적대감에 대해서는 거부하는 것이 독일연방공화국에서의 청소년 사회사업에서는 가장 근본적인 원칙들 중의 하나로 규정되어 있다. 그리고 이는 전통적인 정치적 교육에서부터 사회서비스와 구체적인 사회·정책적 행위들을 통해 다양한 조치들의 형태로 표면화되고 있다. 그러한 맥락에서 연방의 아동과 청소년 계획의 예를 보면 매년 대략 2000만 마르크가 정치교육(Politische Bildung)을 위해 지출되고 있다. “연방가족·노인·여성·청소년부”는 청소년 이민자들을 통합하기 위한 다양한 조치들과 아동과 청소년정책 그리고 노인정책과 평등정책 및 기타 다른 대책들을 통해 이에 대한 원인과 배경들을 연구하며 새로운 방안들을 시험해 보고 구체적인 지원 행위들을 제공하고 있다.

그러한 맥락에서 아동과 청소년 서비스를 통해 극우주의를 해소시키기 위한 이론적 방법들을 모색하기 위해서 “극우주의와 외국인에 대한 적대성 - 청소년 정책과 교육학적인 도전들”이란 프로젝트가 활성화되었다. 이밖에도 다음과 같은 프로젝트들이 그 사례로 언급될 수 있다 : 프랑크푸르트 독일청소년 스포츠단에서 운영하는 팬프로젝트에 대한 조정상담소가 지원하는 국가적 사업인 “스포츠와 안전” 프로젝트가 있고, 브란덴부르크의 청소년 스포츠단이 진행하고 있는 “관용을 위한 길거리 축구 프로젝트”, 독일 청소년단체의 반인종주의를 위한 정보와 기록 그리고 활동센터(EDA)프로젝트, “청소년의 반극우주의적 활동과 외국인에 대한 적대감을 해소시키기 위해 개입하고 있는 청소년지도자와 사회사업가 그리고 교육학자들의 행위의 안정성을 강화하기 위한 미디어 단체의 훈련프로그램, 동구권과 이스라엘 그리고 네덜란드 지역에 중점을 둔 노인들과의 국제적 모임 등이 있다.

## 라. 요약

독일은 1998년 정권이 기민련에서 사민당으로 변화하면서 성격상 관대한 입장을 취해오던 외국인에 대한 정책이 보다 빠른 속도로 개선되고 있다. 외국인법과 국적법이 제·개정되었으며(1999년) 전통적인 혈통주의에 속지주의가 결합된 결과 2000년도부터는 외국인 부부의 자녀들이 국적을 취득할 수 있는 권리를 체계적으로 보장받게 되었다. 이제 독일정부는 독일이 이민국이라는 사실을 배제하지 않으며, 연방내무부 장관은 “이민”이라는 독립적인 위원회를 구성하여 이민정책의 정립에 주력하고 있다. 이에 따라 인도주의적인 기본원칙을 보장하고, 독일의 합법적이고 경제적·정치적인 이익들이 포괄적인 이민정책으로 발전할 수 있도록 노력한다. 독일정부와 전문가들에 의해 출간된 『가족보고서』(6차, 2000)가 외국인 가족을 테마로 선정한 것은 이러한 정치적 환경의 변화와 무관하지 않다. 보고서의 두 번째 파트인 전문가들의 정책제안을 중심으로 독일의 외국인 가족정책의 특징을 정리하면 대략 다음과 같다. 기본적으로 독일정부와 관련 전문가들은 외국인 가족의 확대를 세계화에 따른 노동력의 국제적 이동 및 국제결혼의 증가, 가치관의 다양화 등을 배경으로 가족이 다양화하는 일반적 사회분화 현상의 일환으로 파악하면서 그들에 대한 고정관념을 탈피하고자 하는 이념적·사회문화적 노력을 중시하고 있다. 또한 외국인의 문제를 단순한 노동문제를 넘어선 복지·정치·교육의 종합적 차원의 문제, 외국인 노동자 세대간의 연대문제로 파악하면서 이들 노동자의 ‘가족으로서의 삶의 실현’, 즉 ‘가족권의 보장’이라는 차원에서 접근하고자 하는 특징을 가지고 있다. 이러한 독일 외국인 가족정책의 특성은 『가족보고서』의 전문가 팀이 제안한 관점과 제언을 중심으로 정리될 수 있을 것이다. 물론 이들이 제안한 관점이 현재 그대로 정책화되어 실현되는 것은 아니나, 외국인 가족에 대한 정책이 추구해야 할 하나의 방향을 제시한다고 보인다.

첫째, 이민은 현재 진행중인 세계화과정에서 앞으로도 중요해질 지속적 현상이다. 따라서 이와 관련한 문제들을 예방적으로 해결할 수 있도록 제도적 기구의 정비가 필수적이다. 예컨대 ‘연방이민통합사무소’와 같은 포괄적인 기

구들이 국가와 지역사회, 단체들간의 행위와 서비스를 조정해주는 역할을 맡아야 할 것이다(현재는 연방부서로는 ‘가족·노인·여성·청소년부BMFSFJ’ 등이 청소년이나 미성년 부부, 가족상담 관련 사업 등에 활발하게 참여하고 있다)

둘째, 이민은 어느 경우에도 한 세대로 끝나지 않는 ‘가족 프로젝트’이다. 따라서 이들의 문제에 대한 해결은 ‘장기적인 관점’을 필요로 한다. 가족정책과 외국인 정책의 빈번한 변화는 이들 가족의 후속 세대에 대한 인적 자본에의 장기적 투자를 방해하며, 결국 독일 전체로 보아서는 비생상적인 결과가 나타날 수 있음을 경계해야 한다(실제로 외국인 정책의 중요한 부분이 청소년에 대한 정책이며, 이들의 학교교육·직업교육, 그리고 언어교육이 중시되고 있다).

셋째, 외국인 가족이 겪는 문제들, 즉 심리적 문제, 교육·취업·정치참여와 주택시장에서의 어려움, 사회적 부적응 등의 제반 문제는 독일내에서 해결되어야 한다. 사회적 부적응과 그에 따라 발생한 범죄 등 독일체류와 관련하여 발생한 문제는 본국추방과 같은 방식이 아니라 독일내에서 해결되어야 한다. 독일에서만 자란 청소년들이 자신들이 전혀 모르는 낯선 모국으로 추방되는 것은 적절한 수단이 될 수 없다.

넷째, 독일내 외국인 가족은 체류신분, 출생문화, 민족적 구성 등에 있어 상당히 다양하고 이질적이다. 이들의 이동방향 또한 다양한데 즉, 독일내 지속적인 체류만이 아니라 모국으로의 귀환이나 양국간의 빈번한 왕복 등 지속적인 유동성을 특징으로 한다. 따라서 원활하고 효과적인 이동에 대비하기 위해서 이들의 자녀와 청소년들이 적절한 교육훈련을 받는 것이 무엇보다도 중요하다(현재 이주국의 언어는 물론 출신국의 모국어에 대한 교육을 통해 이들의 출신국에 대한 이해와 세대간의 유대를 강화하는 정책을 수행하고 있다).

다섯째, 외국인·외국인 가족에 대한 담론이 이주의 부정적인 효과를 다루는 부정적인 측면에만 초점이 맞추어진다면 그것은 이들 집단이 자율적으로 장기적이고 미래지향적인 세대간 투자를 하지 못하도록 저해하는 비효율적인 결과를 가져올 것이다.

여섯째, 사회적 통합의 문제로서, 출신국 민족중심의 사회적 격리, 혹은 출신국 문화에 대한 포기 등의 양극단의 결과가 발생되지 않도록, 이들 구성원 간의 사회적 유대를 강화하면서도 독일 이민사회로의 참여를 증대시킬 수 있도록 평등한 기회를 보장하는 것이 중요하다.(이를 위해서는 특히 주거상의 통합정책을 중시하고 있다. 예컨대 정부차원의 공동체 프로그램인 ‘특별한 발전욕구를 가진 도시지역’ 프로젝트에서는 이들 외국인 거주지역이 교통의 편의성 등 생활상의 인프라구조를 갖추는 일을 위해, 그리고 독일인 이웃 가정들과의 사회문화적 통합성을 유지하도록 지원한다. 여기서 어머니단체와 같은 이웃간의 자조조직의 지원노력이 강조된다).

일곱째, 성별의 문제로서, 노동이민 초기 젊은 외국인 남성들이 중심이었던 것과는 달리, 시간이 흐르면서 남성노동자들이 결혼과 가족을 형성하게 되었으며, 여성의 비율도 적지 않게 되었다. 이제 성관계·모성·인신매매·가정폭력 등에 대한 상담과 서비스, 예방적 조치들이 보다 중시되어야 한다(여성매매 담당 연방기구 및 가정폭력에 대한 조직들이 구성된 것이 그 예이다).

여덟째, 외국인 가족의 사회적·학술적 대표성 문제이다. 모든 연구나 사회보고서에서 이들 집단들도 하나의 대상으로 포괄되어야 하며, 표집설계에 있어서도 적절히 포함되어야 한다(『가족보고서』 6호와 같은 노력이 대표적 사례가 될 것이다).

## IV

# 한국의 외국인노동자 가족현황과 관련정책

---

1. 한국의 외국인 노동자 기본정책과 현황	119
2. 외국인 가족현황	122
3. 외국인 노동자 가족 관련 정책 및 프로그램	141
4. 요약	153

---

---

## 1. 한국의 외국인 노동자 기본정책과 현황

아시아지역이 식민지화를 겪으면서 시작된 대규모적인 노동이동은 19세기 이후 크게 증가하였는데 아시아지역 중 한국은 노동송출국에서 노동유입국으로 변모한 대표적인 국가이다. 1960년대부터 계약노동자를 독일에 파견하기 시작하였고, 1982년에는 중동에만 15만명을 파견하였었다. 그러나 82년을 고비로 노동송출의 규모가 줄어들면서 외국인 단순노동자가 유입하기 시작하였다. 이는 1980년대 중반이후 아시아 국가 내 경제발전의 차이, 일본과 아시아 신흥공업국의 대아시아 직접투자의 증가, 중국과 베트남 등의 개방화 및 아시아지역 내 많은 국가들의 출입국정책의 완화 등과 같은 아시아 국가 내 변화로 노동이동이 활발해졌기 때문이다.

1987년 중국과의 국교수립 후 친척방문 등의 이유로 들어온 중국동포의 유입을 시작으로, 1991년 필리핀인의 대거 유입, 1992년 방글라데시 등 남아시아인이 유입되기 시작하였다. 중국동포는 정치적인 변화(국교수립)로 한국을 방문하다가 극심한 인력난에 의해 취업기회를 얻은 것이라면, 1990년대 초 필리핀인과 남아시아인의 유입은 중동 노동시장의 변화와 1990년 6월1일 일본의 출입국정책의 변화로 일본유입이 매우 어려워지자 그 차선택으로 한국에 오게된 경우가 많다. 한편 방글라데시인과 네팔인 등 남아시아인이 대만과 홍콩보다는 한국으로 더 많이 유입된다는 사실은 일찍부터 한국 건설업체가 중동에 진출해 있어서 많이 알려졌기 때문이다(이혜경, 1997).

이와 더불어 국내 기업들이 1994년 이후 중소기업협동조합중앙회를 창구로 외국인 산업기술연수생을 대량 수입하고, 자발적으로 입국하여 국내에서 취업한 외국인미등록노동자들의 대폭 증가로 인해 외국인노동자는 2003년 3월 현재 약 37만 명에 달하고 있다. 연도별 외국인력 현황을 보면 <표 IV-1>과 같다. 취업비자는 전문기술인력과 연수취업자를 말하며 연수비자와 함께 합법체류자 신분을 갖는다.

&lt;표 IV-1&gt; 연도별 외국인력 현황

(단위 : 명, %)

연 도	총 계	취업비자	연 수 비 자		미등록노동자
			해외투자 기술연수생	산업연수생	
'92.12	73,868(100.0)	3,395(4.6)	4,945(6.7)		65,528(88.7)
'93.12	66,919(100.0)	3,767(5.6)	8,644(12.9)		54,508(81.5)
'94.12	81,824(100.0)	5,265(6.4)	9,512(11.6)	18,816(23.0)	48,231(58.9)
'95.12	128,906(100.0)	8,228(6.4)	15,238(11.8)	23,574(18.3)	81,866(63.5)
'96.12	210,494(100.0)	13,420(6.4)	29,724(14.1)	38,296(18.2)	129,054(61.3)
'97.12	245,399(100.0)	15,900(6.5)	32,656(13.3)	48,795(19.9)	148,048(60.3)
'98.12	157,689(100.0)	11,143(7.1)	15,936(10.1)	31,073(19.7)	99,537(63.1)
'99.12	217,384(100.0)	12,592(5.8)	20,017(9.2)	49,437(22.7)	135,338(62.3)
2000.12	285,506(100.0)	19,063(6.7)	18,504(6.5)	58,944(20.6)	188,995(66.2)
2001.12	329,555(100.0)	27,614(8.4)	13,505(4.1)	33,230(10.1)	255,206(77.4)
2002.12	362,597(100.0)	33,697(9.2)	14,035(3.9)	25,626(7.1)	289,239(79.8)
2003. 3	369,984(100.0)	32,856(8.9)	13,361(3.6)	36,711(9.9)	287,056(77.6)

자료: 법무부, 『출입국관리통계연보』, 각 연도.

노동부, 『지속성장과 중소기업을 위한 외국인 고용허가제』, 2003. 5.

미등록이주노동자의 경우, 1994년 48,000명 이었던 것이 2003년 3월 현재 287,000명으로 약 6배정도 증가된 것을 보여주고 있다. 2002년에 비해 2003년 불법체류자 수가 약간 감소한 것은 국내경기의 계속된 악화와 그로 인한 일자리 감소, 월드컵 전후로 강화된 출입국관리로 인한 것으로 분석된다. 그러나, 무엇보다도 불법체류자의 수가 합법체류자의 약 3.5배에 이르는 것은 우리나라 외국인 고용정책의 문제점을 드러내는 것이라 하겠다. 미등록이주노동자는 전문기술인력으로서 취업비자를 받지 않고 관광, 기타 단기 체류목적으로 입국하여 국내 사업장에 취업하고 있거나, 산업연수생이 그 신분과 연수장소를 무단으로 이탈하여 다른 사업장에 취업한 자들이다. 이들은 대부분 단기상용(C-2), 관광·방문(C-3), 산업연수(D-3) 목적으로 입국하여 건설현장, 3D업종, 유흥업소 등에 취업하고 있는 것으로 추정된다(김엘림·오정진, 2001). 국적별 현황을 살펴보면(<표 IV-2>), 중국이 146,803명으로 가장 많은데 그 중 조선족이 77,045명(26.8%)로 제일 높다.



다음으로 태국 20,026명(7.0%), 필리핀 17,847명(6.2%), 방글라데시 16,444명(5.7%) 등의 순위를 보이고 있다.

<표 IV-2> 국가별 불법체류자 현황

(단위 : 명, %)

연 도	계	중국	교포	방글라 데시	몽골	필리핀	태국	베트남	파키 스탄	우즈베크 스탄	인도 네시아	기타
'00.12	188,995 (100.0)	95,648 (50.6)	57,348 (30.3)	14,400 (7.6)	13,000 (6.9)	12,800 (6.8)	12,400 (6.6)	7,780 (4.1)	6,050 (3.2)	4,900 (2.6)	1,740 (0.9)	20,277 (10.7)
'01.12	255,206 (100.0)	130,291 (51.1)	72,332 (28.3)	15,538 (6.1)	15,458 (6.1)	16,843 (6.6)	17,330 (6.8)	12,611 (4.9)	6,651 (2.6)	6,923 (2.7)	9,870 (3.9)	23,691 (9.3)
'02.12	289,239 (100.0)	149,436 (51.6)	79,737 (27.6)	16,170 (5.6)	13,638 (4.7)	18,128 (6.3)	19,934 (6.9)	14,445 (5.0)	6,369 (2.2)	7,540 (2.6)	15,368 (5.3)	28,301 (9.8)
'03. 3	287,056 (100.0)	146,803 (51.1)	77,045 (26.8)	16,444 (5.7)	13,139 (4.6)	17,847 (6.2)	20,026 (7.0)	14,495 (5.1)	6,264 (2.2)	7,506 (2.6)	15,193 (5.3)	29,339 (10.2)

자료: 법무부, 『출입국관리통계연보』, 각 연도.

노동부, 『지속성장과 중소기업을 위한 외국인 고용허가제』, 2003. 5.

1997년 말 외환위기가 닥치자 경기악화와 기업들의 도산으로 상당수의 외국인력이 본국으로 귀국하게 됨으로써 수적인 감소가 있었고 정부정책 역시 외국인 노동력의 사용을 내국인력을 전환하고자 하였다. 그러나 3D업종을 주 노동시장으로 하는 외국인노동자들에게 이러한 정부정책은 큰 영향을 미치지 못하였으며 당시의 경기악화는 아시아 지역전반에 걸쳐 나타났기 때문에 외국인노동자들은 본국으로 귀국하기 보다 불법체류상태를 견디는 것을 선택하게 하였다. 그 결과 미등록노동자수는 증가하기 시작하였고 정부는 잠정적으로 30만명 가량으로 추측되는 미등록이주노동자들을 더 이상 묵인할 수 없는 상황으로 인식하게 되었다. 2002년 3월 15일 정부는 '불법체류자방지종합대책'을 발표하고, 3월 25일부터 5월 29일까지 자진신고를 하면 1년간의 합법체류기간(귀국준비기간)을 제공할 것을 명시했다. 이 기간에 파악된 외국인노동자는 전체 336,800명이었고, 78%가 불법체류자였는데 이를 토대로 7월 15일 '외국인력제도개선대책'이 발표되었다.<sup>64)</sup> 그

64) 주요 내용은 외국국적 동포와 외국인의 구분, 분야별 산업연수생제도의 정원 확대와 업종 확대 등이다.

러나 이 대책은 국내에 체류하고 있는 외국인노동자들의 전원 출국 조치를 담고있어 1년간의 합법체류기간이 종료되는 2003년에 출국비상사태가 우려되었었다. 이러한 상황 하에 2003년 7월 31일 ‘외국인근로자고용법’<sup>65)</sup>의 가결은 2004년 8월부터 종래의 산업연수생제와 병행해 고용허가제가 실시될 수 있도록 함으로써 8월말까지 출국이 재유예된 불법체류외국인 22만여명에 대한 합법화 조치를 추진할 수 있게 되었다.

## 2. 외국인 가족현황

### 가. 혼인상태와 자녀현황

2003년 3월 현재 약 37만여 명의 외국인이주노동자 가운데 약 78%인 29만 명의 불법체류자들은 체류기간 3년 이상의 장기체류자가 되면서 가정을 이루는 경우가 증가하고 있다. 그러나 가족형성에 대한 여러 가지 변수요인이 많아 실제 그 규모가 어느 정도 인지는 파악하기는 현재로서는 매우 어려운 상황이다.<sup>66)</sup>

65) 통과된 법안의 주요내용은 국무조정실 외국인인력정책심의위원회가 국내 인력수급상황과 연계해 외국인 근로자 고용가능 업종과 적정 도입규모를 결정하고, 노동부 외국인력고용위원회가 제도 운영과 권익 보호 등에 관한 사항을 사전 심의토록 규정하고 있다. 또 송출비리를 없애기 위해 노동부 고용안정센터와 한국산업인력공단 등 정부와 공공기관이 해외에서 외국인 근로자를 선정해 도입하고, 우리 정부가 해당 국가 정부와 양해각서(MOU)를 체결하도록 했다. 채용 절차에선, 1개월 이상 내국인 인력을 채용하기 위해 노력했으나 채용하지 못한 사용자에게 한해 노동부 직업안정기관에서 인력부족 확인서를 발급 받아 1년 단위로 총 3년 범위 내에서 외국인 근로자와 고용계약을 체결할 수 있도록 했다. 또 외국인 근로자에 대한 차별적 처우를 금지하고, 사업자로 하여금 임금체불에 대비해 보증보험과 상해보험에 가입토록 했으며 건강보험 가입도 가능케 했다.

66) 이들 변수 중 외국인노동자 밀집지역정도를 고려한다면 미등록신분의 노동자가 일하는 곳이 소규모의 영세업체이며 이들 영세업체의 대표적 밀집지역인 안산·시흥지역, 마석·의정부지역, 그리고 수원·화성지역에 생활하고 있는 가정을 통해 파악해 볼 수 있을 것이다. 국가별 요인을 고려해 본다면 예를 들어 조선족의 경우 이들은 한국사회에 보다 잘 적응하기 때문에 가족을 이루거나 혹은 중국 등지에 가족이 있는 경우가 많으며, 필리핀인의 경우에는 성관계가 보다 개방적이고 가족이나 동거의 형태가 많을 수 있다는 것이다. 시기별 요인을 고려해 본다면 외국인노동자들이 국내에 조기 체류하게 된 안산, 서울 등 수도권이 대전이나 경상남도보다 체류기간이 길기 때문에 가족을 이루는

## 1) 국제결혼의 증가추이

먼저 국제결혼의 현황을 살펴보면 2001년 외국인과의 혼인은 15,234건(총 건수의 4.8%)으로 2000년 12,319건보다 2,915건(23.7%) 증가하였다(<표 IV-3>). 이는 한국남자와 중국여자의 혼인이 전년에 비해 크게 증가하였기 때문이다. 국가별로 보면 남자는 중국, 일본 및 기타국가 여자와, 여자는 일본 및 미국 남자와의 혼인이 점차 증가하는 추세이다. 남자는 중국(7,001건)여자와의 혼인이 70.0%로 대부분을 차지하였고, 다음은 일본, 필리핀, 미국, 태국 순으로 나타나고 있다. 여자는 일본(3,011건) 및 미국(1,132건)남자와의 혼인이 79.3%를 차지하였고, 다음은 중국, 캐나다, 독일 순으로 나타났다.

&lt;표 IV-3&gt; 외국인과의 혼인건수 및 구성비 추이

(단위 : 건, %)

	한국남자 + 외국여자					한국여자 + 외국남자				
	계	일본	중국	미국	기타	계	일본	중국	미국	기타
1996	12,647	2,370	9,271	228	778	3,299	1,789	191	965	354
1997	9,266	1,075	7,362	213	616	3,182	1,670	151	902	459
1998	8,054	1,004	4,688	1,514	848	4,134	1,818	514	981	821
1999	5,775	1,248	2,883	280	1,364	4,795	2,649	234	1,190	722
2000	7,304	1,131	3,586	235	2,352	5,015	2,941	218	1,095	761
2001	10,006	976	7,001	265	1,764 <sup>1)</sup>	5,228	3,011	222	1,132	863 <sup>2)</sup>
구 성 비										
1996	100.0	18.7	73.3	1.8	6.2	100.0	54.2	5.8	29.3	10.7
1997	100.0	11.6	79.5	2.3	6.6	100.0	52.5	4.7	28.3	14.4
1998	100.0	12.5	58.2	18.8	10.5	100.0	44.0	12.4	23.7	19.9
1999	100.0	21.6	49.9	4.8	23.6	100.0	55.2	4.9	24.8	15.1
2000	100.0	15.5	49.1	3.3	32.3	100.0	58.7	4.3	21.8	15.2
2001	100.0	9.8	70.0	2.6	17.6	100.0	57.6	4.2	21.7	16.5

주 1) 기타국가: 필리핀(510건), 태국(185건), 러시아(157건), 베트남(134건), 몽골(118건) 등.

2) 기타국가: 캐나다(164건), 독일(97건), 호주(79건), 파키스탄(64건), 프랑스(58건) 등.

자료: 통계청 '2001년 혼인·이혼통계결과(혼인·이혼신고에 의한 집계)'.

시기도 더욱 빠르며 가족형성이 더 많이 되어있다고도 볼 수 있다. 그러나 이들 요인들 중 어떤 요인들이 가족형성에 보다 중요한 것인가는 아직 연구된바가 없으며 또한 본 연구의 범위에서는 접근하기 어려운바 추후의 과제가 될 것으로 생각된다.

기타국가의 필리핀, 태국, 러시아, 베트남, 몽골, 파키스탄 등은 주로 이주노동자 출신국이다. 기타국가와의 국제결혼이 남자는 전년도에 비해서 588건(14.7%) 줄어들었으나, 여자는 102건(1.3%)이 증가하였고, 총 건수의 2,672건(34.1%)를 차지하고 있다. 이는 국제결혼 통한 외국인구성가족이 형성되고 있음을 보여주고 있다. 법무부 체류심사과는 기타국가에 속하는 외국인들 신분을 많은 부분 미등록노동자들의 수로 해석하기도 하지만 이 또한 불확실하며 미등록노동자들이 사실혼에 있다고 하더라도 절차상의 복잡함으로 인하여 혼인신고를 할 수 없다든지 못하고 있다는 점을 감안하면 상당수에 이를 것으로 추정하고 있다(이금연, 2001).

## 2) 법적 체류조건

국제결혼은 국적이 서로 다른 남·녀가 결혼하는 것으로 국제결혼에서 결혼의 실질적 요건은 양당사자의 본국법에 의하며, 신고와 같은 형식적 요건은 결혼이 이루어진 나라의 법률에 따른다. 한국인이 한국에서 외국인과 결혼할 경우에는 상대자가 본국법에서 정한 혼인요건을 갖추고 있다는 증명서(총영사 또는 영사가 발행)가 필요하며, 이것에 호적등본을 첨부하여 상대방이 외국인 등록을 한 시청이나 구청 또는 이에 상응하는 관청에 혼인계를 제출한다. 만약, 이런 증명을 입수하기 곤란할 경우에는, 그런 취지를 기록한 진술서와 본인의 신분증명서에 호적등본 또는 외국인등록필 증명서를 첨부하여 제출한다. 국제결혼에 따른 국적문제는 성별에 따라 다소 차이가 있다. 예를 들면, 한국 남자가 외국인 여자와 결혼할 때는 남자는 한국 국적을 상실하지 않지만 여자가 속하는 국가에 귀화할 수는 있다. 한국인 여자가 외국인 남자와 결혼할 때는, 여자는 한국 국적을 잃지 않지만, 여자가 남자가 속하는 국적을 취득할 수 있는지의 여부는 남자가 속하는 국가의 법률에 따른다. 결혼 후의 법률관계는 남편의 본국법에 따르는 것이 원칙이다(국제사법 제6장 제36조, 제37조). 국제결혼가족의 자녀는 출생시 국내법에 따라 한국인의 국적을 부여받을 수 있으며, 외국을 국적으로

갖는 부나 모의 국적도 취득할 수 있어 이중국적취득이 가능하다.

우리나라는 내국인과 혼인한 외국인이 합법적으로 입국하는 경우에도 취업활동을 할 수 없는 방문동거(F-1)비자를 발급하고 있어 노동권과 거주권이 보장되지 않으며 1년 정도의 기간이 지나면 비자를 갱신해야 한다.<sup>67)</sup> 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성의 경우 국내에서 2년이상 체류하면 취업에 제한이 없는 거주(F-2)비자<sup>68)</sup>로 변경해 주지만, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 경우는 거주비자를 발급하지 않고 있다.<sup>69)</sup> 그러므로 외국인 노동자 가족이 한국에서 안정적으로 거주권과 노동권을 보장받고 합법적으로 가족과 함께 살 수 있는 유일한 길은 귀화하는 방법뿐이다.<sup>70)</sup> 그러나 외국인노동자와의 결혼 자체는 가능하지만 가족생활의 유지에 필수적

67) F-1 비자란 : 출입국관리법 시행령 제 12조에 따른 ‘방문 동거’ 비자로서 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리 기타 이와 유사한 목적으로 체류하고자 하는 자 [주한 외국 공관원의 가사보조인, 외교(A-1)내지 협정(A-3)자격에 해당하는 자와 외국인 등록을 마친 자의 동거인으로서 그 세대에 속하지 아니한 자, 거주(F-2) 자격을 가지고 있는 자의 처 또는 자로서 그 체류자격을 부여받지 못한 자, 국민의 배우자 또는 자녀로서 거주(F-2)자격을 부여받지 못한 자 기타 부득이한 사유로 직업활동에 종사하지 아니하고 대한민국 내 장기간 체류하여야 할 사정이 있다고 인정되는 자 포함] 에게 부여된다.

68) F-2 비자란: ‘거주’의 비자로 대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자 [거주(F-2) 자격을 가지고 있는 자의 출생 자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가진 사실이 없는 자 및 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처가 된 자로서 일정기간 이상 계속하여 국내에 체류한 자 외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함] .

69) 일본의 경우는 남녀를 불문하고 자국인과 결혼한 외국인에게 『일본인의 배우자 등』 비자를 발급하여 체류는 물론이고 자유롭게 취업할 수 있도록 하고 있다. 재일한국인 등과 같은 영주자의 경우에도 『영주자의 배우자 등』 비자를 발급하여 체류와 취업을 허용하고 있다. 민주당(2000), 12면.

70) 그러나 귀화에는 2년 이상의 거주와 3천만원 이상의 재산이 있음을 증명해야 하고 귀화시험도 외국인 노동자들에게는 까다로워서 귀화절차를 밟기가 매우 어렵다. 이 때문에 재입국비자를 받기 위해 고향으로 돌아가 다시 입국하는 방식을 택할 수밖에 없는 데, 미등록(불법체류)노동자였던 경우는 그 과정에서 미등록체류법칙금으로 400-500만 원을 내야 하고, 일단 출국하면 다시 입국하기가 힘들어 이산가족이 되는 경우가 많다는 것이다. 실제로 법무부에서는 1년 이상 장기불법체류 경험이 있는 외국인 노동자에게는 최소 1년에서 2년간 입국금지조치를 취하고 있다. 뿐만 아니라 비자발급 및 연장에 관한 체류심사허가를 받기 위해서는 혼인입증서류와 3천만원 이상의 경제적 능력을 입증할 수 있는 서류 혹은 배우자의 재직증명서가 있어야 하고 무엇보다 불법체류를 포함한 과거의 범죄사실이 없어야 한다.

인 거주권과 노동권은 보장되지 않는 것인데, 귀화의 조건이 까다로운 그러한 이유로 적지 않은 외국인 노동자 가족들이 합법적 방법을 포기하고 불법체류라는 불안한 생활을 하고 있는 실정이다.

한편 이주노동자간의 결혼을 살펴보면 한국 내에 체류하면서 국적이 같은 이주노동자간의 결혼과 국적이 다른 이주노동자간의 결혼으로 나눌 수 있다. 이들이 결혼하는 경우 실질적 요건은 당사자의 본국법에 의하며, 신고와 같은 형식적 요건 역시 본국법에 따른다. 한국 내에서의 혼인신고절차는 본국대사관에 접수하며 국내법이 외국인간의 결혼에 대한 구속력을 가지지 못하므로, 혼인에 따른 국적문제는 한국 내에서는 변동이 없다. 또한 이들 사이에서 태어난 자녀의 출생신고와 국적취득도 본국법에 의하여 이루어진다. 한국에서는 출입국관리법에 의하여 출생한 자녀의 외국인신고를 통해 외국인등록증을 발급 받아야 함으로 불법체류중인 이주노동자가족의 자녀는 부모의 신분에 의하여 한국에서 합법체류자로서 인정받지 못하고 있다. 이주노동자간의 결혼은 국내 혼인법과는 무관하여 이들의 혼인상태와 혼인률이 어느 정도인지는 알 수 없다. 다만 이주노동자 수의 증가와 체류기간의 장기화에 따라 이들간의 혼인도 높을 것으로 예상되고 있다. 이는 부분적이지만 국가인권위원회 조사결과에서 나타난 인구학적 특성을 보면 나타난다.

### 3) 노동자 체류신분별 혼인상태

외국인노동자의 결혼(사실혼)관계를 살펴보면, 기혼인 경우 한국계 산업연수생 60.1%, 한국계 미등록노동자가 74.5%로, 비한국계 산업연수생 33.7%, 비한국계 미등록노동자 49.1%보다 높아 한국계 외국인노동자들이 기혼인 경우가 더 많았다(<표 IV-4>). 이는 한국계 외국인 노동자들의 평균 연령이 상대적으로 높은 것을 반영하는 것으로 보이며 배우자와의 동거여부에서 한국계 미등록노동자가 65.2%, 비한국계 미등록노동자가 52.8%로 한국계 산업연수생 17.9%, 비한국계 산업연수생 31.5%보다 높았다.

&lt;표 IV-4&gt; 결혼(사실혼) 유무

	전체	산업연수생		미등록노동자	
		한국계	비한국계	한국계	비한국계
전체(N)	(1586)	(27)	(236)	(232)	(1091)
미혼	43.5	39.0	59.1	22.3	44.8
기혼	50.7	61.0	33.7	74.5	49.1
이혼	2.3	.0	1.7	3.2	2.3
사별	.7	.0	1.3	.0	.8
기타	2.7	.0	4.2	.0	3.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
배우자 동거여부(N)	(649)	(13)	(61)	(147)	(428)
같이 산다	52.9	17.9	31.5	65.2	52.8
따로 산다	47.1	82.1	68.5	34.8	47.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

#### 4) 자녀현황

<표 IV-5>를 보면 기혼노동자들의 자녀수는 1명이 51.6%로 제일 높았다. 전반적으로 90%이상의 외국인 노동자들이 자녀가 있는 반면에 80% 이상이 자녀와 떨어져 살고 있음을 보여준다. 그 가운데서도 한국계 미등록이주노동자들은 자녀를 동반하고 있는 경우가 60%가 되었지만 비한국계 미등록이주노동자는 91%가 별거함으로써 가족해체의 일면을 나타내 주고 있음을 알 수 있다. 또한 자녀의 연령 및 취학상태(<표 IV-6>)를 보면 비한국계 미등록이주노동자의 자녀들 대부분이 미취학연령아동이 64% 이상됨을 볼 때 이들의 신분상 자녀의 양육상 어려움을 겪고 있음을 말해주고 있다.

&lt;표 IV-5&gt; 자녀에 관한 비교

구 분	전체	산업연수생		미등록노동자	
		한국계	비한국계	한국계	비한국계
자녀수	(900)	(17)	(88)	(218)	(577)
1명	51.6	89.6	64.6	47.3	50.1
2명	24.1	10.4	10.6	40.8	20.3
3명	9.6	.0	4.2	11.9	9.8
4명 이상	3.9	.0	.4	.0	6.0
없다	10.9	.0	20.2	.0	13.9
한국에 살고있는 자녀	(630)	(17)	(55)	(148)	(410)
1명	16.0	.0	.0	47.5	7.5
2명	3.9	.0	3.5	12.5	1.1
3명	.3	.0	.0	.0	.5
없다	79.7	100.0	96.5	40.1	90.9

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』

&lt;표 IV-6&gt; 자녀의 연령 및 취학상태

	전체	산업연수생	미등록노동자	
		한국계	한국계	비한국계
(N)	(104)	(5)	(63)	(36)
미취학 연령 아동	24.2	41.4	.0	64.3
취학연령이고 학교 다님	22.6	23.4	23.7	20.4
취학연령이지만 학교 안 다님	3.8	35.2	.0	6.5

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』

#### 나. 경제적 문제

이주노동자의 임금수준은 그들의 체류자격과 민족에 의해 우선적으로 결정된다. 임금수준은 미등록외국인노동자가 산업연수생보다 높고, 이들 중에서도 한국계 유무에 따라 다르다. 한국계 미등록노동자, 대표적으로 중국에서 온 조선족의 임금수준이 가장 높은 반면 한국계가 아니면서 산업연수생 경우가 가장 낮은 임금을 받고 있다. 이주노동자가 한국에서 합법적으로 취업할 수 있는 길은 ‘산업기술연수생’의 신분뿐이지만, ‘연수’라는 명목하에 주 60-70시간에 이르는 장시간 노동에도 불구하고 월평균 74-87만원을



받는 저임금에 시달리고 있다. 전반적으로 외국인노동자의 월 평균 근로시간은 273시간이었으며, 월평균 임금은 995,816원, 시간당 임금은 3,651원으로 나타났다. 입국 전 본국에서의 월평균 임금에 대해 외국인노동자 전체 응답자 평균은 145,433원이었으며 이를 현재 한국에서의 임금과 비교하여 보면, 외국인노동자 전체임금은 본국에서의 임금보다 684.7% 상승하였다(<표 IV-7>).

<표 IV-7> 외국인노동자의 체류자격별 근로시간과 임금

	전체	산업연수생		연수 취업자	미등록 노동자
		해외투자	직종단체		
월 평균 근로시간(시간)	273	266	289	289	271
월 평균 임금(원)	995,816	738,754	870,461	888,638	1,023,921
시간당 임금(원)	3,651	2,781	3,012	3,75	3,780
입국전 월 평균 임금(원)	145,433	132,537	123,548	129,974	148,334
입국 전후의 임금비교(%)	684.7	557.4	704.6	683.7	690.3

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

이주노동자가족은 법적인 지위가 보호되지 않을 뿐만 아니라 경제적으로도 빈곤한 상태에서 가족의 생계비와 자녀양육비의 부담에 시달리고 있다. 특히 양육비의 부담은 소득의 대부분을 차지할 정도로 크지만 부모들은 자신의 자녀를 직접 양육하기를 원한다. 첫 아이를 출산한 가족일수록 부모가 직접 자녀를 양육하고자 하지만, 부모의 불안정한 법적 지위와 경제적인 어려움은 지속적인 양육에 대한 심리적 갈등을 가져오기도 한다. 이는 자녀양육기간이 1년 이하일수록 부모가 자녀양육에 한계를 느껴 자녀를 자국으로 보내는 경우는 [코시안의 집]<sup>71)</sup> 이용자 총 43 가정 중 63%에 달하는 것만 보아도 알 수 있다(김영임, 2002:13).

71) [코시안의 집]은 2000년 9월에 안산외국인노동자센터의 부설기관으로 설립되어 이주노동자가정과 그들의 자녀를 체계적으로 양육지원하기 위해 개원되었다. 2000년 9월부터 2002년 4월까지 '코시안의 집' 이용 회원상황은 총 43가정으로 이들 중 13가족이 내국인과 결혼한 국제결혼가족이며, 30가족이 이주노동자간의 결혼으로 이루어진 가족이다(김영임, 앞글:10). 코시안(KOSIAN)은 KOREAN과 ASIAN의 합성어로 외국인이주노동자 관련 가정을 부르는 대명사로 사용되어지고 있다.

부모가 자녀를 양육하는데 있어 경제적인 문제는 자녀양육을 지속적으로 수행하기 어려운 요인으로 작용한다. [코시안의 집] 이용자의 대부분이 공장노동자이자 월세거주자라는 조사는 이주노동자가족이 소득이 낮고, 거주 환경이 열악하다는 사실을 보여준다. 즉 경제적으로 빈곤한 상태에서 자녀 양육이 이루어지고 있는 것이다. 부모가 경제적인 활동을 위해 보육시설에 자녀를 맡기고 싶어도 소득에 따른 보육료 감면 혜택을 받지 못하여 높은 보육료를 부모가 부담해야 한다. 보육료가 일반 보육시설에 비해 낮은 국공립시설에 자녀를 보내고 싶어도 부모와 자녀 모두가 불법체류중인 외국인이기 때문에 입학이 불가능하다(김영임, 앞글:17). 또한 F1비자(거주/동거비자)이 경우도 취업은 불법이기 때문에, 가장이 외국인일 경우, 가정의 생계보장의 어려움이 따른다. 더욱이 아이를 낳았을 때 엄마가 아이를 돌보기 위해 일을 하지 못하기 때문에 생활이 더 어려워지게 되고 이러한 경제적 빈곤은 결국 이혼을 초래하고 있다(조권중·한영희, 앞글).

전반적으로 이주 노동자 가족들은 초기에 가족 중에 부나 모가 산업연수생비자나 관광비자 등으로 어렵게 입국하여 불법체류하면서 모은 돈으로 다른 가족들을 이주시키는 비용으로 사용하고 있어 전 가족이 입국하는데 많은 비용을 지불하여야 하기 때문에 생활은 늘 어려운 실정이다. 또한 국내에서 결혼하여 가정을 꾸린 이주노동자들도 이들 가족에 대한 아무런 보호장치가 없기 때문에 생활전반에 걸쳐서 어려움을 겪기는 마찬가지로 아래의 사례는 이를 잘 반영해 주고 있다.

<사례> 이주노동자들의 소득수준은 최저임금의 기본급과 잔업수당 또는 야간근무로 받는 수당을 합쳐 평균 90만원이다. 가정을 이루게 되면 공간을 마련하는데 연립주택의 지하창고를 개조해 세를 놓은 집을 평균 50만원 보증금에 월 10~15만원에 세들어산다(갈릴래아의 실무자)

#### 다. 건강 관련 문제 : 임신, 출산, 낙태<sup>72)</sup>

국가별 민족별로 한국사회 체류의 성격에 차이가 있어 출산의 경향은 다르지만 1990년대 후반 이후 출산의 비율이 공통적으로 증가하였음을 알 수 있다. 이는 2001년 상반기 외국인의료공제회의 의료비 지원내역에서 구체적으로 드러나는데, 2001년 8월 21일 현재 의료비 직접지원 159건 가운데 출산이 47건으로 전체지원건수의 30%를 차지하며, 2,500여만원이 지출되었다. 이들의 출산과 양육문제는 외국인노동자의 한국사회 이주에 대한 관점이 변화되고 있음을 시사한다고 있는데 영구적 체류가 아니더라도 90년대 초반처럼 단기 체류를 통해 돈을 벌어 본국으로 돌아가겠다는 사람보다는 일정 시간 이상 한국에서 거주하고자 하는 사람들이 많아지고 있는 것으로 분석된다(외국인노동자 의료공제회, 2001)

국가인권위원회(2002) 조사결과에서 임신 및 출산의 경우 비한국계 산업연수생 8.5%, 비한국계 미등록노동자 12.8%가 임신 1회이상의 경험이 있다고 응답했다(<표 IV-8>). 출산횟수는 비한국계 산업연수생의 14.4%가 1회 경험, 비한국계 미등록 노동자는 11.8%이며 2회 출산이 1.5% 였다. 이와 같이 한국에서 임신과 관련해서 출산하는 경우는 한국계 노동자보다 비한국계 노동자들이 많은 것으로 나타난다.

72) 사례의 주 출처는 외국인 노동자 가족 관련 실무자 델파이조사 결과를 중심으로 하였으며 김엘림·오정진(2002)의 사례들을 인용하기도 하였음.

&lt;표 IV-8&gt; 임신 및 출산 경험

	전체 (N, %)	산업연수생		미등록노동자	
		한국계	비한국계	한국계	비한국계
한국에서 임신했수	(434)	(8)	(35)	(70)	(321)
없다	88.2	100.0	91.5	89.4	87.3
1회	8.9	.0	8.5	.0	11.1
2회	.9	.0	.0	.0	1.3
3회 이상	2.0	.0	.0	10.6	.4
한국에서 출산했수	(410)	(8)	(34)	(55)	(313)
없다	88.6	100.0	85.6	100.0	86.6
1회	10.2	.0	14.4	.0	11.8
2회	1.2	.0	.0	.0	1.5
임신중절 횟수	(391)	(8)	(31)	(55)	(296)
없다	96.0	100.0	90.5	100.0	95.7
1회	3.2	.0	9.5	.0	3.2
2회	.8	.0	.0	.0	1.1

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

외국인 여성 노동자의 경우 여성으로서 임신, 출산, 수유, 생리와 같은 여성특유의 모성기능을 가지므로 그 모성보호권은 기본적 인권으로서 보장되어야 하나, 현재 외국인 여성노동자들은 거의 모성보호를 받지 못하고 있다(김엘림·오정진, 2002:56-57). 산업연수생의 경우 정기적인 건강검진을 받도록 되어 있지만, 실제 검진이 이루어지는 업체가 거의 없으며, 불법체류자의 경우는 의료혜택으로부터 완전히 배제되어 있다. 그리고 외국인 여성노동자가 임신을 하였을 경우 회사에서 임신 사실을 알게 되면 연수를 중단하고 본국으로 돌려 보내지기 때문에 부득이 임신중절수술을 받게 되고, 또 중절수술 후 충분한 휴식을 취하지 못하고 바로 일을 해야하는 상황에 처해있다. 이런 경우는 여성의 건강에 치명적인 영향을 미치게 된다.<sup>73)</sup>

73) 정귀순(2001). p.7 참조.

<사례> 임신을 알고 유산을 결심하는 여성이주노동자들의 현실도 매우 무겁습니다. 주로 태국노동자들의 경우인데 갈릴래아가 가톨릭 단체인 탓에 유산을 돕지는 않아서 이들은 그들이 아는 방법으로 피임을 하고(이 역시 부작용이 상당합니다) 유산시킬 산부인과를 찾고 유산후의 몸조리에 대한 의사소통이 제대로 되지 않아 유산하고 곧 일을 시작합니다. 이 역시 심각한 문제를 안고 있습니다. 이주여성노동자들은 이주노동자가 겪는 어려움의 몇 배 더 무거운 것이 현실입니다(갈릴래아 실무자)

외국인 여성노동자의 경우 혹은 경비를 절약하기 위해서 혹은 타국에서의 노동의 고됨과 외로움을 달래기 위해서 한국에서 동거를 하거나 결혼을 하는 경우가 증가하고 있는데, 정작 임신과 출산에 대해서는 거의 대비를 못하고 있는 상황이다.

<사례> 자녀양육에 대한 교육을 받거나 이웃의 도움을 받을 기회가 없어 문제가 생긴다. 자기 나라에서는 어머니를 비롯해 양육해본 사람들이 출산부를 도와주는데 여기에서는 그런 기회가 없다. 아기에게 우유를 어떻게 먹여야 하며, 또 예방주사를 언제 맞는 지 등에 대해서 자세하게 알 수가 없다(안산 코시안의 집 사례).

<사례> 방글라데시 출신의 한 산모는 본국에서처럼 출산 후 영아에게 옷을 제대로 입히지 않아 아이가 병이 났다(안산 코시안의 집 사례).

종교적 이유로 피임을 하지 않아 덜컥 임신을 하는 경우도 있고, 배가 불러오는데 정작 본인은 임신한 줄도 모르고 있는가 하면, 임신했다는 이유로 낙태를 강요당하거나 직장에서 해고되는 일도 있으며, 출산을 해도 돌봐줄 사람이 없는 경우도 있으며 고된 노동이나 신분의 불안으로 산모의 건강이 위태로워지기도 한다.<sup>74)</sup>

74) 외국인노동자 의료문제를 지원하고 있는 의료공제회의 한국표준질병사인 분류에 의한 급여현황을 보면 임신, 출산 및 산욕(27%), 소화기계 질환(20%), 신생물(10%), 근골격계 및 결합조직의 질환(9%), 손상, 중독 및 외인에 의한 특정결과(8%) 순이었다. 2,3차 병원의 입원에 대한 급여를 생각하면 일차질병분류보다 임신출산과 신생물(종양)에 대한 급여가 비교적 많이 이루어진 것은 당연하다. 특히 2001년도의 의료공제회 중점사업 중 하나인 모성보호활동의 일환으로 산전진찰과 출산, 조산아의 집중치료 같은 주산기 질병에 대하여도 급여를 장려함에 따라 급격히 급여비가 늘어나고 있는 추세이다. 2001년 상반기만 해도 의료비 지원 159건 중 출산이 47건으로 2,500여 만원의 급여가 이루어졌다(외국인노동자 의료공제회, 2001).

더구나 생산직에 유입된 외국인 여성노동자들은 노동자로서의 지위가 인정되지 않아 1995년 노동부예규에 의해 근로기준법이 일부 보장되고는 있지만, 여성노동자의 건강과 모성보호 등에 관한 부분은 고려되지 않고 있는 실정이다. 또 외국인 여성노동자들의 대부분은 영세한 사업체에서 근무하다 보니, 근로기준법상의 모성보호규정 중 적용이 배제되는 것이 있었고, 적용되어야 했던 규정도 실제에 있어서는 거의 지켜지지 않은 것으로 보인다. 월 1회 생리휴가는 생각도 할 수 없는 사정이고, 근로시간 제한도 지켜지지 않으며, 출산휴가와 육아휴직 역시 무시된다. 다음의 사례들은 이러한 문제를 극명하게 보여주고 있다.

<사례75> △△합섬에서 산업연수생으로 일하고 있던 중국교포여성 장○○은 같은 회사의 중국인과의 사이에서 임신하게 되었다. 직장을 잃고 출국조치당할까봐 두려워 임신사실은 숨겼으나 입덧을 하자 회사에서 이상하게 생각하기 시작했다. 그래서 며칠 후 스스로 낙태해 버렸다.

<사례76> 베트남여성인 캄반과 리녹상은 한국에서 같은 국적인 베트남 남성을 만나 결혼하였고 처음에는 사정이 허락되지 않아 피임을 하다가 임신을 원하게 되었다. 그러나 1-2년이 지나도 임신은 되지 않았고 걱정이 되어서 병원을 찾게 되었다. 검사결과는 뜻밖에도 자궁 내 종괴로 나타났다. 심각한 것은 아니지만 수술을 해야하고 암까지 우려되었기 때문에 수술을 결심하는 일은 쉽지 않았다. 암이 의심된다 하여 대학병원에서 수술을 받아야 하나 불법체류노동자인 이들에게는 병원비가 큰 걱정이었다. 리녹상의 경우는 병원진료를 받은 후 남편이 잡혀서 강제출국 당하였다. 수술을 받아야 하는 리녹상에 곁에 있을 수 없는 그녀의 남편은 베트남에서 애를 태우며 눈물만 흘리고 있다고 하였다. 다행히 병원의 도움으로 큰 부담 없이 수술을 받을 수 있었고 회복중에 있다.

여성 이주노동자들은 임신을 하게되면 본인들의 의사와 관계없이 해고 대상이 됩니다. 자유롭게 잔업 또는 야간 일을 시킬 수 없게된 사용자들이 기피하기 때문인데 임신 6개월쯤 대체로 퇴직하게되고 출산 후 1개월여까지 무급상태로 휴직하게되어 더욱 심한 생활의 곤란을 받습니다. 출산비의 문제 역시 만만치 않습니다. 대부분 저축보다는 본국의 가족에게 송금해야하는 이들의 현실에 아기를 위한 준

75) 김엘림·오정진(2002).

76) 이금연(2001), p.57 참조.

비가 미흡함이 사실이고 제왕절개로 아기를 출산하게 되면 어려움은 더욱 커집니다. 다행히 갈릴레아에는 의지할 좋은 산부인과병원이 있어 큰 도움을 받고 또한 의료공제회의 지부활동을 통해 이주노동자들이 의료비지원을 다소나마 받고 있습니다만 양육의 문제에 가서는 또 다른 벽에 부딪칩니다. 대부분의 경우 출산 후 1개월이 채 되지 않아 서둘러 아기를 보냅니다. 아기를 돌봐주는 곳도 없는데다 출생신고(1개월 내)가 불가능한 현실에 벌금을 피해 서두르게 되는 것인데 그러느라 산모의 건강은 돌볼 겨를이 없습니다. 아기를 낳고 대사관에 여권신청을 하고 아기를 데려다 줄 사람을 물색하고 값을 흥정하고 아기와 함께 가족에게 보낼 물건들은 준비하고 공항에 가 아기를 보내고 가슴이 아픈 엄마는 자신의 건강은 뒷전입니다. 그리고 그동안의 비용을 충당하기 위해 바로 작업현장으로 뛰어듭니다. 건강에 심각한 위협이 됨은 물론입니다. 산후조리를 제대로 하지 못한 아기엄마는 갈릴레아의 무료진료소 방문이 잦아집니다(갈릴레아 실무자).

## 라. 자녀양육 및 교육의 문제

### 1) 양육문제

이주노동자가 자녀양육 시 겪는 어려움은 이주노동자가족을 둘러싼 양육 지원체계의 빈약함을 들 수 있다. 양육에 따른 지원이 필요한 경우라도 이를 적절하게 조인해주고 도와줄 수 있는 친척이나 가까운 이웃이 없다. 부모가 자녀를 양육하는 경우, 자녀양육에 대한 경험과 정보가 부족한 상태가 많으며 부모가 자녀를 타인에게 위탁양육하는 경우, 자녀를 본국에 보내는 경우가 많다. 국내 호적법 제4장 신고의 제2절 출생에 따르면 출생의 신고는 1개월 이내에 출생지에서 부모에 의해 출생신고를 하도록 되어 있다. 부모 중 한쪽이 한국인인 경우에도 국내에서 출생신고를 통한 한국 국적 취득이 가능하지만 부모가 모두 이주노동자인 경우에는 자녀의 출생신고는 자국의 대사관이나 영사관에 이를 신고하도록 되어있다.<sup>77)</sup> 그러나 불법체류중인 이주노동자가족은 출입국관리법에 따른 합법적인 출생신고가 어렵다. 국내의 출입국관리법을 위반하였기 때문에 신고는 곧바로 강제출

77) 대사관에 신고 후 영사의 확인을 받은 출생증명서를 관할지역의 출입국관리소에 신고 하여 이국인등록을 한 후에 합법적인 체류를 허가받는다(출입국관리법 제5장 외국인의 등록 등). 출생신고 기간을 넘겼을 시에 과태료가 부과되는 것은 국내인과 외국인의 경우에 똑같이 적용된다.

국으로 이어지면서<sup>78)</sup> 이산가족이 되고 있다. 부모가 자녀를 타인에게 위탁 양육한 경우는 [코시안의 집] 이용자 전체의 27가정으로, 이들 가정 중에서 부모와 자녀가 1년 미만의 기간 동안 헤어져 있는 경우는 13%이고, 1~2년 동안 헤어져 있는 경우는 53%, 2~3년이 32%이며, 3년 이상인 경우도 2%이다(김영임, 앞글:17)

<사례<sup>79)</sup>> 한국에서 둘째 아이를 낳은 네팔인 구릉씨 부부는 아이의 양육 때문에 큰 심적 고통을 겪어야 했다. 주거환경이 너무 나빠 아기를 키우기 적당치 않은 데다 엄가가 육아에만 전념하기에는 남편의 수입이 너무 적어 생활이 빠듯했기 때문이다. 남편수입으로는 저축은 커녕 세 식구 생활비로도 모자랐다. 어차피 몇 년 고생하기로 작정했으니 둘이 맞벌이를 해서 한국체류기간을 단축하고 함께 돌아가자고 결정하고, 네팔에 계신 부모님께 아기의 양육을 부탁했다. 아기를 보내기 위해 네팔대사관에 출생신고를 하고 필요한 서류를 만들어서 여행객에게 아기를 데려다 달라고 부탁했다. 그러나 몇 차례에 걸쳐 노력했지만 모두 실패했는데, 법무부가 부모가 불법체류하는 것이 뻔한데 아기만 보낼 수 없으니 부모가 직접 데려가는 것 이외에는 출국을 허락할 수 없다며 아기의 출국을 불허했기 때문이다.

국가인권위원회(2002)의 자녀양육실태부분을 보면(<표 IV-9>), 미등록노동자들은 탁아소나 유치원 같은 곳에 자녀를 맡기기보다는 부모나 가족이 직접 돌보고 있는 것으로 조사(32%)되었다. 미취학 자녀가 있는 노동자가 자녀를 돌보는 방법은 부모나 가족이 돌본다고 응답한 비율이 한국계 미등록노동자가 50.0%로 가장 높았으며 월평균 탁아비용은 20만원으로 나타났다.

78) 또 신고가 되지 않은 자녀도 불법체류자로 간주되어 불법체류기간에 따른 벌금이 부과된다. 그러나 자녀를 출생신고 기간인 한 달 이내에 본국으로 보내게 되면 외국인 등록 신고절차와 벌금의 부과 없이 출국이 허용된다. 부부가 영아인 자녀를 양육하는 기간을 갖지 못하고 1개월 이내에 본국으로 출국시키는 원인에는 이러한 법적인 절차와 벌금 문제가 따른다.

79) 외노협(2001), pp.94-95.



&lt;표 IV-9&gt; 미취학자녀 양육

	전체	산업연수생	미등록노동자	
		한국계	한국계	비한국계
(N)	(39)	(4)	(15)	(20)
비해당(미취학 자녀 없음)	17.3	40.2	.0	25.0
부모나 가족이 돌본다	32.0	23.5	50.0	20.7
보육시설(어린이집, 놀이방)	9.6	.0	.0	18.8
유치원	4.2	.0	.0	8.3
모국인 친구에게 맡긴다	4.1	36.3	.0	.0
낮에는 아이 혼자 지낸다	2.5	.0	.0	4.8
기타	30.3	.0	50.0	22.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

외국인노동자가 한국에서 자녀를 양육하는데 가장 어려운 점은 돈 문제(35.6%)와 의사소통 문제(23.7%)였는데 한국계 미등록노동자가 한국어와 한글교육에 대한 도움을 강조한 주된 이유는 ‘의사소통’ 문제로 이는 문화적 맥락과 관련되어 있는 것으로 이해할 필요가 있다(<표 IV-10>).

&lt;표 IV-10&gt; 자녀 양육에 가장 어려운 점

	전체	미등록노동자	
		한국계	비한국계
(N)	(31)	(7)	(20)
돈 문제	35.6	.0	25.0
학교 교육	7.4	.0	20.7
한국사회 적응(한국어 습득 등)	2.6	.0	18.8
귀국 후 모국사회 적응준비(모국문화 및 언어습득)	3.8	.0	8.3
의사소통	23.7	100.0	4.8
기타	27.0	.0	22.4
계	100.0	100.0	100.0

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

## 2) 교육

실제로 외국인 가족 정책의 중요한 부분이 교육인데 특히 언어교육이 중시되고 있다. 독일이나 미국에서도 외국인의 적응에서 언어교육의 중요성을 인식하고 관련한 다양한 정책을 추진하고 있다. 우리나라에서 특히 몽골가족의 경우 이들은 가족단위로 이주하기 때문에 자녀교육에 있어서의 어려움을 경험하고 있다.<sup>80)</sup> 다른 외국인노동자들이 대체적으로 개인 단위로 입국하고 취업하는데 반해 몽골민족은 가족 단위로 이주하고 있기 때문에 현실적으로 자녀교육이라는 또 다른 중요한 과제가 발생하고 있는 것이다(한금석, 2003).

교육부재 현실 : 몽골자녀의 사례

현재 한국에 이주해 있는 몽골근로자의 수는 17,000여명으로 추정되며, 그들의 자녀들은 대략 1,500여명으로 추산되고 있다. 불법체류 신분이므로 정확한 수치는 파악할 수 없는 형편이다. 가족 단위로 이주한 몽골 근로자들은 부부가 모두 일터로 나가게 되면 집에는 자녀들만 남게 된다. 이들의 대부분은 한국말이 서툴다. 가장 시급한 문제는 몽골 근로자 자녀들이 한국어를 배워야 한국생활에 빨리 적응할 수 있는데, 현재 국내에 있는 한국어 학당과 같은 한국어 교육 기관은 빈민국의 어린이나 청소년을 위한 언어교육 기관이 아니라고 할 수 있다. 대부분 대학생들이나 성인을 위한 것이며, 교육비 또한 비싸 외국인 근로자나 그들의 자녀들이 입학하기에는 비용 부담이 너무 커서 엄두조차 내기 어려운 실정이다(몽골학교 사례)

2001년도까지만 해도 불법체류자의 자녀가 한국학교에 입학하려면 그 절차가 몹시 까다로웠다. 출입국사실증명서와 거류신고증이 있어야 했고, 서류를 모두 갖추었어도 학교장의 배려 여부에 달려 있었다. 그러나 2002년 3월부터 외국인노동자 자녀들도 한국 초등학교에 해당 학구 내의 거주사실 증명서만 있으면 입학이 가능하게 되었다. 그러나 문제는 한국학교에 입학해서부터 발생하는데 한국어 교육기회의 문제이다. 정규 한국학교에서는

80) 불법체류 외국인 자녀현황에서 2003년 5월 31일 현재 전국 초·중등학교에 재학중인 불법체류 외국인 자녀는 205명으로 이중 몽골출신아동이 160명으로 가장 많음이 보고되었다(조선일보 2003년 8월 21일자).

한국어 특별 수업이 없으며 인사나 완전 초보수준의 생활한국어만 겨우 익힌 아이들이 한국 아이들과 함께 동등한 수업을 받기에 어렵다는 사실이다. 학습능력의 부재에다 선생님이 이해부족, 그리고 심각한 따돌림까지 겪고 있다. 법적으로는 불법체류자의 자녀도 일반 한국 학교에 다닐 수 있도록 완화되었지만 현실적으로는 학교장의 배려 여부에 많이 좌우되고 있는 실정이다.

<사례> 초중등학교에 관한 법이 개정되고, 불법체류자의 자녀에 대한 입학이 허용되었다고는 하지만 학교에서는 행정적인 문제와 혹시나 겪게될 문제로 제한적으로 아이들의 입학을 허용하고 있으며, 그나마 중학교에서는 더 까다롭기만 합니다. ”(서울 외국인노동자센터 실무자)

<사례> 재한몽골학교가 수용할 수 있는 인원수의 한계와 거리의 한계가 있으므로 입학하고 싶어도 하기 어려운 경우들이 있다. 현재 초중학교에서는 불법체류 외국인의 자녀도 입학을 허용하고는 있지만 현실적으로 학교장의 재량이 작용하여 쉽게 입학하기가 어렵고, 더욱이 많은 경우 청강생 자격인 경우가 많다. 한국 학교에서는 아직 외국 학생들에게 한국어를 가르쳐 줄 준비가 되어 있지 못해 학업을 따라가기가 무척 어렵다. 수학 같은 경우는 계산하는 방법이 달라 더욱 곤혹을 치르곤 한다(재한 몽골학교 교장)

#### 마. 주거문제

외국인 노동자들이 살고 있는 거주지의 주거형태는 대부분 월세 방 한 칸, 좁은 부엌에서 살고 있다. 화장실은 공용인 경우도 있고, 방 옆에 화장실 공간이 따로 있기도 하다. 대부분의 외국인 노동자들은 이동성이 높기 때문에 주거지에 드는 비용을 최소화하기 위해 주로 지하 셋방이나 옥탑방에 거주한다.

<사례> 가정을 이루게 되면 공간을 마련하는데 연립주택의 지하창고를 개조해 세를 놓은 집을 평균 50만원 보증금에 월10~15만원에 세들어 삽니다. 현관에 부엌이 있고 방은 두 평 남짓합니다. 그리고 대부분 집밖의 공동화장실을 사용합니다. 여름장마와 겨울철 결로현상으로 습기와 곰팡이가 연중 가득합니다(갈릴레아 실무자)

<사례>대부분의 외국인 근로자들과 그 가족들은 지하 단칸방에서 생활을 하거나 컨테이너 박스에서 생활하고 있다. 그들은 추위와 더위에 노출되어 있다(제한골학교 교장)

산업연수생의 경우 한국계 노동자들이 기숙사에서 생활하는 비율이 압도적으로 많았으나, 비한국계는 아파트(11.1%), 비거주용 건물내 공간(20.5%), 무허가 불량주택(3.2%) 등 한국계보다 다양하게 거주하고 있는 것으로 나타났다(<표 IV-11>). 미등록노동자는 산업연수생과 약간 다른 특징을 보여준다. 한국계 미등록노동자는 기숙사(21.6%), 옥탑방(19.9%), 지하·반지하방(17.0%), 연립·다세대·다가구주택(14.4%)에서 많이 거주하며, 비한국계 미등록노동자는 기숙사(35.2%), 비거주용 건물내 공간(19.4%), 아파트(10.2%), 연립·다세대·다가구주택(8.3%)에 많이 거주하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 배우자 동거여부와 관련이 있어 보인다.

<표 IV-11> 현재 거주하고 있는 곳

	전체	산업연수생		미등록노동자	
		한국계	비한국계	한국계	비한국계
(N)	(1576)	(29)	(233)	(240)	(1074)
비거주용 건물내 공간 (공장,상가,식당,여관 등)	16.3	4.0	20.5	.0	19.4
임시 가건물 (재개발지역의 가이주 단지 등)	3.3	.0	1.3	.0	4.6
무허가 불량주택 (비닐하우스,판자집,옴막 등)	2.2	.0	3.2	.0	2.5
지하·반지하방	5.4	.0	1.5	17.0	3.8
옥탑방	6.2	.0	2.1	19.9	4.1
단독주택	6.3	.0	2.8	10.8	6.3
연립·다세대·다가구주택	8.2	.0	1.1	15.4	8.3
아파트	8.7	6.1	11.1	.0	10.2
기숙사	36.8	89.8	53.3	21.6	35.2
기타	6.6	.0	3.1	15.4	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.

자료 : 국가인권위원회, 2002, 『국내거주 외국인노동자 인권실태조사』.

### 3. 외국인 노동자 가족 관련 정책 및 프로그램

#### 가. 중앙정부의 정책

이주노동자 가족에 대한 정부의 기본정책은 가족의 정주화 방지에 있기 때문에 중앙정부차원에서 실제로 행하고 있는 정책은 전무하다고 할 수 있다. 다만 이들이 현실적으로 당면하고 있는 여러 문제에 대해 각 부처에서 지침형태나 시민단체들을 간접적으로 지원하는 방식을 취하고 있는 상황이다.

교육인적자원부는 외국인 불법체류자 자녀의 국내 초등학교 정식입학을 허용하였다. 그러나 불법체류자의 양산을 막기 위해 초·중등교육법 시행령 개정을 위한 법제화는 하지 않고 각 시도교육청에 '지침'을 보내는 정도에서 허용하고 있다. 이에 따라 만 7~12세인 외국인 불법체류자의 자녀는 관할구청에서 출입국사실 증명서만 발급 받아 인근 초등학교에 제출하면 입학해 수료후 정식 졸업장을 받을 수 있게 되며 또 국내에서 초등학교 졸업장을 받은 학생은 중학교 의무교육 실시에 따라 중학교에 진학할 수 있다.

보건복지부는 건강검진과 의료보호를 시행하고 있다. 2000년 8월 보건복지부에서는 외국인 불법체류 근로자의 의료사각지대 현실을 감안하여 인도적 차원에서의 보건의료서비스 제공을 위한 '외국인 근로자(불법체류자) 건강관리지침'을 마련하였다. 전국 16개 시·도 242개 보건소에 외국인근로자에 대한 무료검진 및 진료서비스를 제공하도록 시달하였으나 시행여건 미비로 수도권을 중심으로 일부 보건소만 실시되고 있는 실정이다.<sup>81)</sup> 의료보호차원에서는 외국인노동자의 건강과 사회보장의 문제는 정부나 기업의 관

81) 세부시행지침을 보면, 각 보건소 관내외에 소재하고 있는 외국인 근로자를 위한 관련 단체와 사전 협의하여 추진하며 검진 및 진료는 무상으로 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 검진내용은 결핵, 간염, HIV, 성병, 한센병을 기본 검진대상 질환으로 하며 입원을 요하지 않는 일차진료 범위 내에서 실시토록 하고 있으며, 검진기간은 산업체와 조율 후 평일에 시간을 정하여 실시토록 하며 질환자로 판명되는 경우엔 공공의료기관과 협력하여 지속적인 사후 관리가 이루어지도록 하며 HIV 양성인 경우는 국가 HIV/AIDS 관리지침에 따라 조치한다는 것이다(외국인노동자 의료공제회, 2001:119).

심의 대상이 되지 못하고 있어 이들의 질병관리는 사실상 사각지대에 놓여 있음을 고려하였다. 특히 불법체류자인 경우는 1년에 한번 실시되는 건강 진단에서조차 누락되어 있어, 질병관리는 커녕 전염병 관리차원에서도 완전히 사각지대에 놓여있는 실정이다. 이에 보건복지부는 신분의 합법성 여부를 떠나 외국인노동자에 대한 의료지원 정책을 시행, 집행하고 있지만 이들의 신분을 불법으로 규정하고 있는 법무부, 저임금의 가용한 노동인력으로만 간주하는 노동부 사이에서 임시방편적 정책에 불과하다. 2001년 의료공제회의 의료사업을 위해 행정자치부는 1억원을 지원했고, 여성부는 여성외국인노동자의 모성보호사업을 위해 의료공제회에 1천만원을 지원하였는데 정부의 통일되고 일관된 정책이 없는 상황에서 각 부처별로 현실적으로 심각하게 대두되는 외국인노동자의 문제를 인식하고는 있지만<sup>82)</sup> 이에 대한 대처방식은 매우 소극적이며 원칙이 없다(외국인노동자 의료공제회, 2001:122)

노동부의 경우, 1994년 2월과 1994년 9월 두 차례에 걸쳐 ‘불법취업 외국인 보호 종합대책’ 지침을 발표하였다. 이 지침은 5인 이상 사업체에서 산재보험에 가입하지 않은 사업주가 산재보상 확인을 기피할 경우에는 지방노동관서에서 직원으로 조사하여 보상을 실시하도록 하였으며, 임금체불에 대해서는 체불임금은 행정지도로 청산을 촉구하되, 사업주가 청산을 기피하거나 폭행, 사기 등 외국인 관련 물의를 야기하는 경우에는 근로감독을 실시하여 제재하고, 경찰관서 등에 통보하여 출입국관리법 위반으로 조치한다. 이는 2000년 7월 1일에 전 사업장으로 확대되어 영세한 업체에서의 산업재해와 임금체불 등에 대해서도 산업재해보상보험법과 근로기준법의 보호를 받을 수 있게 되었다. 그러나 현재까지도 이 같은 보상과 보호가 제대로 실현되지는 못하고 있다. 이는 산재보상을 받을 수 있다고는 하지만 실제로는 보상에 앞서 출입국관리법 위반에 대한 처벌을 감수해야하기

82) [응급의료에 관한 법률]로 2001년부터 법적 신분과 무관하게 임신한 외국인여성노동자를 대상으로 무료 산전진찰을 받을 수 있게 함으로써 인권사각지대에 놓여있는 외국인 근로자들의 경우 열악한 노동환경 때문에 중상, 중병의 위험에 대한 인식을 반영한 것으로 보인다(외국인노동자 의료공제회, 2001).

때문에 외국인 근로자가 산재를 당할 경우 대부분이 드러나지 않다가, 심각한 지경에 이르러서야 사회문제화 되어 나타나게 되는 것이다(신동민, 2002).

연수제도를 근간으로 하는 현행 외국인노동자 제도상 노동법 및 사회보장제도 적용은 이들의 출입국관리법상의 지위와 노동법상의 지위의 모순으로 인해 법 적용도 혼란을 일으키고 있다. 예를 들어 미등록노동자는 출입국 관리법 위반여부에 관계없이 노동관계법이 적용되는 반면, 합법적으로 존재하는 산업연수생과 해외투자기업연수생은 제한된 범위내에서만 노동관계법이 적용되고 있다(<표 IV-12>).

<표 IV-12> 외국인 노동자 법적 지위에 따른 사회보장적용 여부

구분	미등록노동자	산업기술 연수생	해외투자기업연수생
근거	지침 외국인근로자 민원 처리지침 (근기 68201-691, 2000.3.23)	지침 외국인산업기술연수생 의 보호 및 관리에 관 한 지침('95.2.14 예규 제369호)	지침 해외투자기업산업연수 생에 대한 보호지침 (근기 68201-696, '99.11.23)
노동관계법 적용 또는 법적보호	법적용 -내국인과 동등하게 근로기준법 등 적용 -최저임금보장 -산업안전보건의 확보	법적보호 -근기법 일부조항(폭행 및 강제근로금지, 연 수수당의 지급 및 금 품청산, 휴게, 휴일, 시간외, 야간 및 휴일 연수) -최저임금 보장 -산업안전보건의 확보	법적보호 (산업기술연수생과 동 일)
산재보험	O	O	O
의료보험	X	O	X
국민연금	X	X	X
고용보험	X	X	X

자료 : 외국인노동자 의료공제회, 2001, 『외국인 노동자 의료백서』.

### 나. 기초자치단체의 정책 및 프로그램

#### □ 서울특별시 성동구<sup>83)</sup>

성동구의 지역적 대응은 “민관협력사례”라고 할 수 있다. 현재 성동구청에서는 성동구가 위탁 제안을 하여 민간이 성동외국인센터를 2001년 12월부터 운영하고 있다. 외국인센터의 실무는 세계선린회가 담당하고, 센터의 관리를 성동구청 지역경제과에서 담당한다. 이 지역 민·관 협력사례로 성동외국인센터 설립의 의의는 이 센터의 설립뿐 아니라 성동구에서 실시하고 있는 외국인 노동자를 위한 프로그램들의 수혜대상이 반드시 합법체류자로 제한하지 않는데 있다. 현재 성동구청에서 실시하고 있는 외국인노동자를 위한 프로그램은 다음 <표 IV-13>과 같다.

83) 성동구 일대는 중소제조업체들이 밀집한 지역이다. 왕십리역을 중심으로 남부지역 성수 1, 2가동 지역은 서울에서는 드문 준공업지역으로 약 1,350개의 중소기업이 밀집되어 주민들의 고용기회를 넓혀주고 있으며 중랑천과 청계천이 유입되는 왕십리, 마장, 용답 지역은 교통과 상업의 중심지로 날로 발전을 거듭하고 있다(성동구청 홈페이지 [www.songdong.seoul.kr](http://www.songdong.seoul.kr) 참조). 성수동의 중소기업체들 - 예를 들어 기계공장, 동대문에 납품하는 봉제공장 등 - 은 성동구 지역경제의 기반이 되고 있으며, 마장동 지역은 농수산물 시장을 중심으로 한 상업지역이다. 마장동 농수산물시장에 가면 몽골노동자들을 만날 수 있고, 성수동 지역에는 방글라데시, 태국, 필리핀 각국의 동남/서남아시아인들을 쉽게 만나볼 수 있다. 성동구지역에 중소제조업체가 밀집해(성동구에는 2001년 12월 31일 현재 등록공장이 962개 업체, 미등록 공장이 990여개 업체로 총 2,000여 업체가 있는 것으로 파악된다: 성동구청 자료) 있기 때문에 당연히 제조업체와 상업지역에 종사하는 외국인들은 성동구 지역으로 집중 거주하게 된다. 결국 지역경제의 특성으로 인해 외국인들의 밀집이 생긴다. 현재 성동구청에서 파악하고 있는 외국인 거주지는 성수동 준공업지역이며 특히 집단거주지는 성수동 2가 3동 일대이다(서울시정개발연구원, 2002 참조).



&lt;표 IV-13&gt; 성동구 외국인 노동자 프로그램

사업방향	사업명	사업내용
자긍심 고취	‘외국인 근로자의 날’ 제정선포	2000년 5월 조례 제정하고 선포식 실시 매년 기념행사 개최
	각국 주요 국경일 축하	소속국 근로자에게 기념품 전달
	외국인 근로자 생일축하전문 발송	생일축하전문, 자체 축하행사 유도
복지강화	외국인근로자센터 개관·운영	2001년 12월 14일 개관 고충 및 법률상담실, 한국어교실, 인터넷 교실 등 운영
	근로자종합복지관 건립(장기과제)	2004년 목표로 추진 중 (서울시에 지원요청 중)
	외국인 근로자 무료 건강검진	· 실시 : 매월 넷째주 일요일 · 내용 : 내·외과, 안과, 피부과 등
한국문화 이해	한국어교실	
	한국전통문화체험	문화유적지 탐방
친목교류 분위기조성	자매결연 추진	
	송년위안잔치	위안행사 및 각종 레크레이션

성동구에서 실시하고 있는 프로그램 중 외국인노동자 생일축하전문발송, 각국의 국경일 축하 등은 실제 외국인들에 대한 세부적인 자료가 필요한 사업이기 때문에 산업연수생을 대상으로 하고 있고, 그 외의 한글교실, 무료진료, 상담, 인터넷 교실 등은 합법·불법의 구분없이 지원하고 있다. 성동구가 외국인 집중지역으로 부각되면서 주민복지차원에서 지방자치단체가 체계적이고 종합적인 지원대책의 필요성을 인식하여 외국인노동자를 지역사회의 인력으로 파악하고, 외국인노동자의 문제를 지역사회 문제로 보고 있는 것이다. 그러나 성동구가 외국인 노동자를 위한 프로그램을 시행하는 데는 산업현장에서 일어나는 제반 여건에 대한 예방책을 마련하고 중소기업이 밀집되어 있는 성수동지역의 인력난을 해결하여 고용안정을 도모함으로써 지역경제 활성화의 효과에 그 목적이 있어 실질적으로 불법체류 노동자가족에 대한 프로그램과 지원은 거의 없는 것으로 보인다.

## □ 경기도 안산시 84)

외국인노동자들에 대한 안산시의 지역의 대응은 “마을 공동체 만들기”이다. 안산시 내에서도 원곡동 일대에는 2만여명의 외국인 근로자들이 몰려 살고 있는 외국인 집성촌이라 할 수 있다. 안산시 원곡본동은 현재 ‘국경 없는 마을’로 불린다. 원곡본동에 위치한 안산외국인노동자센터와 원곡본동 사무소, 원곡본동의 주민들, 외국인노동자 등이 함께 참여하여 국경 없는 마을 만들기를 펼치고 있다.<sup>85)</sup> 국경 없는 마을 만들기는 원곡본동의 주민 구성이 바뀌고 원곡동에 외국인들을 상대로 하는 상권이 형성된 것이 배경이 되었다. 원곡동에 등록된 주민은 1998년 기준으로 2만 3천여 명이었으나 현재는 1만 8천여 명에 불과하다. 그러나 고시촌과 같은 주거지는 지속적으로 생겨나고 있고 등록되지 않는 외국인 인구가 증가하고 있다.

안산외국인노동자센터를 주축으로 2000년부터 시작한 국경 없는 마을 만들기는 원곡동에 거주하는 외국인 노동자에 대한 차별을 없애고, 지역주민과 더불어 살아가기 위해 민간단체가 제기한 대안이다. 주민구성의 이질화

84) 안산시는 수도권의 공업분담을 위한 계획도시로, 반월·시화·아산(조성 중) 등 3개 국가공단과 53개의 지방공단(14개 가동중, 24개 조성중, 15개 조성 예정)이 있다. 조립금속, 정밀화학, 자동차 기계부품, 전자 전기부품 등이 주요 업종이며 관련업체 1만 100여개가 밀집되어 있다. 조립금속이 21.5%를 차지해 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 다음이 기계장비·화학·섬유 공업 등의 순이다. 안산지역은 반월·시화공단 등이 입주해 있는 계획된 공업도시이다. 따라서 안산지역의 주민구성은 공단과 직·간접적으로 연관이 된다. 그러나 안산시는 현재 두 개의 지역으로 분리되었다. 공단위주의 계획도시로서 성립된 도시가 공단지역중심의 생활권과 고잔역의 아파트촌을 중심으로한 서울생활권으로 나뉘어졌다. 안산시의 공단지역 내국인 인구는 점차 아파트촌으로 이주해가기 시작하고, 공단지역의 셋집과 셋방의 공동화현상이 생겼다. 이 공단지역을 차츰 외국인 노동자들이 채워가기 시작하였다. 안산외국인 노동자센터 관계자들은 안산에 외국인 밀집현상이 생겨나게 된 시점은 IMF로 보고 있다. IMF로 인한 기업의 도산, 실직 등으로 공단에서 쫓겨나 공단 주변의 값싼 월세 방 한 칸에 여러 명이 집단 거주하게 되었다. 현재, 원곡본동, 원곡1,2동, 초지동, 고잔동, 선부동 지역이 외국이 노동자 집단거주지로 알려져 있다. 2002년 6월 말 현재 안산시 거주자는 총 620,701명, 이중 외국인 근로자 수는 3만 여명으로 추정된다. 주민 100명당 5명이 외국인인 셈이다(조선일보, 2002년 7월 15일자 참조).

85) 국경 없는 마을 원곡동 추진위원회에는 원곡본동장, 주민자치위원회위원장, 새마을부녀회 부회장, 안산시자원봉사센터, 중국동포상조회, 외국인상점인협회, 원곡본동상조회, 역전상가상조회, 원곡동외국인노동자주민회(준비위), 바르게살기협의회 등의 단체와 개인들이 참여하고 있다(안산외국인노동자센터 자료)

에 대한 지역주민들의 적응을 꾀하고, 이방인들의 지역생활적응을 공동목표로 하고 있다. 안산지역은 외국인 노동자를 비단 공장의 노동인력으로만 여기지 않고 주민으로서 받아들이고 있다. 외국인들을 대상으로 한 월세방이나 개조식 고시촌의 형성이 그것이다. 지역사회가 외국인들을 기반으로 설립되고 있기 때문에 외국인노동자들이 모두 출국할 상황에 발생할 공동화 현상을 우려하고 있다. 지역의 변화와 더불어 외국인노동자들은 만남과 정보유통의 장으로 안산지역, 특히 원곡동지역을 인식하고 있다. 이 지역에 밀집해있는 파키스탄, 스리랑카, 인도네시아, 중국 등의 식료품점과 식당은 외국인노동자들이 고향소식을 묻고 서로의 안부를 묻는 만남의 장소가 된다. 외국 식료품점은 서울과 경기지역의 외국인 노동자들이 찾아와 이용하는 것으로 알려져 있다.

원곡동 지역의 국경 없는 마을 만들기의 사례는 외국인 노동자와 지역주민에게 긍정적인 반응을 얻고 있다.<sup>86)</sup> 그러나, 이 지역의 사례에서 다시 한번 우려해야 할 점은 원곡동 지역 내에서의 긍정적인 변화와 인식은 원곡동내의 통합을 가능하게 하는 반면에, 외국인들이 거주하는 공간과 고층아파트가 밀집해있는 안산 중앙동 지역과는 분리될 수 있는 경향을 보여주고 있다는 점이다.

---

86) 2002년 5월 안산외국인노동자센터가 안산시민 가운데 한국주민 121명과 외국인주민 201명을 대상으로 벌인 설문조사 결과, 응답자의 75%가 '마을 운영에 외국인의 참여가 필요하다'고 답했다. 한국인 응답자의 50%가 외국인근로자 때문에 지역경제가 활발해졌다고 답했다. 40% 이상의 주민들이 '외국인들이 고유의 의상을 입고 고유어로 떠드는 것을 인정한다'고 답했다. 몇몇 주민들은 '외국인들이 가진 문화를 마을의 자산으로 이용해야 한다'는 의견을 내놓기도 했다(조선일보, 2002년 7월 15일자 참조)

#### 다. 시민단체의 프로그램

□ 안산 외국인 노동자센터 코시안의 집(<http://kosian.urm.or.kr>)

2000년 9월부터 2002년 4월까지 '코시안의 집' 이용 회원상황은 총 43가정으로 이들 중 13가정이 국내인과 결혼한 국제결혼가정이며, 30가정이 이주노동자간의 결혼으로 이루어진 가정이다. 국가별로 살펴보면 필리핀 13가정, 인도네시아 8가정, 중국 7가정, 몽골 6가정, 파키스탄 2가정, 콩고 3가정, 방글라데시 2가정, 스리랑카 2가정으로 나타나고 있다. 이들 외국인이주노동자가정은 평균 1명의 자녀를 두고 있으며, 자녀들의 연령별 분포는 0~1세 미만 49%, 1~2세가 33%, 3~4세 7%, 11~12세 10%, 15~16세 1%로 대부분이 부모에 의한 양육을 필요로 하는 영유아이다. 그러나 몽골 가정의 경우는 가족단위의 이주로 아동의 연령이 높으며 필리핀가정은 자녀 출산후 본국으로 보내고 있어 실제로 양육하고 있는 경우는 흔치않다. 거주상태는 전세거주 1가정을 제외하고는 42가정이 모두 월세거주상태였다. 취업상태는 공장노동자가 93%, 건축노동자가 6%, 서비스업 종사자가 1%를 차지하였다.

주요 프로그램은 다음과 같다.

- 영유아 지원 프로그램: 자녀가 출생하면 외국인이주노동자가족은 주변에 산후조리와 양육을 도와줄 가족이 없음으로 인해 산모의 산후후유증이나 자녀에 대한 영양공급 부족과 예방접종의 시기를 놓쳐 질병에 노출될 위험을 안고 있어 동 프로그램은 이와 관련된 서비스를 제공해주 내용이다. 산모와 영아의 정기적 방문으로 산모의 건강상태와 자녀의 양육상태를 체크하고, 양육 시 나타나는 문제에 대한 대처방안 전달과 예방접종 및 질병에 대한 병원연결서비스를 제공한다. 또한 영유아의 적절한 영양공급을 위한 분유지원과 시기적절한 이유식의 지원, 필요시 보육시설의 연결 등인데 특해 부부가 맞벌이를 위해 자녀를 보육시설에 맡기기를 원할 때는 인근지역의 보육시설과 연결하여 자녀를 안심하고 맡길 수 있도록 지원한다.

- 코시안 스쿨지원 프로그램: 외국인이주노동자인 부모를 따라서 한국에 입국한 아동들을 위한 서비스 제공으로 주로 사회적응과 학교적응서비스 중심이다. 한국사회문화에 적응하고 한국어를 익힐 수 있기 위한 사회적응훈련서비스, 학교입학의 적극적 추천, 입학 후에 학교생활의 적응을 돕기 위한 방과후교실서비스 지원하며, 지역사회기관을 연결하여 아동의 관심에 맞는 예체능활동 및 사회활동에의 참여, 심리·정서적 지원을 위해 개별상담과 집단상담 등의 서비스프로그램 등이다.

<표 IV-14> 안산이주노동자센터 코시안의 집 프로그램

연령별 지원내용	생활지원	학습지원	의료지원	정서지원	기타
영유아	매주 가정방문을 통한 분유 및 영유아 물품 전달		병원연계 활동비, 의료비지원	상담을 통한 지지 및 문제 해소	-가족들을 위한 수련회 개최 -안정된 가정을 위한 부모교육, 임신과 출산에 따른 양육 지원 활동
초등학생 중,고등 학생	-식사제공 -주,부식 지원	매주 금,토,일 주말 학교에서 국어, 수학, 영어, 독서 지도 실시 학교적응을 위한 사회적응 훈련			진학상담 및 건전한 생활지도

- 상담 : 외국인이주노동자가족의 자녀는 출생지가 우리나라일지라도 혈연에 기초한 국내법에 의해 국적을 인정받지 못한다. 국내법에 관한 지식과 이해가 없는 상황에서 이주노동자 가족들은 전문인의 조언을 필요로 하는 경우가 많다. 예를 들면 이주노동자와 국내인의 결혼은 양국가 모두에 혼인신고를 거쳐야 하는 복잡한 서류준비와 절차가 요구되고, 이주노동자간에 결혼하는 경우는 자국의 법에 따른 혼인신고를 하여야 한다. 또한 자녀가 출생하면 국제결혼 가족의 자녀는 국내

법에 따라 출생신고를 거친 후 부나 모의 국적에 따른 출생신고가 재차 이루어짐으로써 이중국적을 취득할 수 있다. 이주노동자간의 결혼으로 이루어진 가족은 자녀 출생에 따른 신고를 자국 대사관에 한 후 국내에서는 외국인등록을 하여야 한다는 규정을 가지고 있다. 자녀가 보육시설이나 학교교육을 받고자 한다면 각종 법과 그에 따른 절차를 거쳐야 하는데 국제결혼을 통한 이주노동자가족의 경우에는 부모중 한쪽이 한국인임으로 인해 수월하게 절차를 밟을 수 있으나, 부모가 모두 이주노동자인 경우에는 출입국사실증명서를 첨부해야 한다는 점 때문에 입학과 전학, 상급학교로의 진학문제가 수월하지 않다. 이주노동자들은 그 지위가 국내법에 의해 보호되지 않음으로 인해 결혼과 자녀양육에 따른 문제뿐만 아니라 노동현장과 거주지역, 일상생활 속에서 법적인 지원이 필요하다. ‘코시안의 집’에서는 이러한 문제를 대처하기 위해 각각의 상황에 적합한 법률상담과 지원을 실시하고 있다. 법률상담은 전문가와 연계하여 지원하고 있다.

- 의료지원: 의료서비스 지원은 외국인이주노동자 부부가 자녀를 임신했을 때부터 시작되는데 구체적인 서비스지원은 다음과 같다. 임신기간 동안 정기적인 가정방문상담 및 전화상담(주1회)의 실시와 정기검진을 위한 병원연결서비스의 제공, 임신기간 동안의 영양섭취를 돕기 위한 음식물 및 영양제 등의 지원, 출산에 대비한 준비와 출산 후 자녀양육 방법 등에 대한 지식 전달 및 양육에 대한 자신감 증진, 그리고 출생 이후 예방접종과 건강관리를 위한 소아과 연결 및 전 가족의 건강을 위한 정기건강진료 지원 등인데 이는 ‘외국인이주노동자 의료공제회’와 각 교회 의료선교회 등의 도움을 받고 있다.
- 가족간의 의사소통 향상 프로그램: 외국인이주노동자가족의 부모는 양육을 지지해줄 수 사회적 지지망을 갖지 못하고, 자녀의 양육과 교육에 따른 정보에의 접근성이 취약하여 심리적 위축감이 적지 않다. 이

를 위해 외국인이주노동자가족의 부모의 자녀양육에 대한 심리적 부담감을 줄이고, 자녀와의 원만한 관계형성을 위해 전체 가족을 대상으로 하는 상담과 프로그램 서비스사업으로 ‘이주노동자가족을 위한 양육지원(2000년 9월~11월)’ ‘이주노동자가족의 안정된 가정만들기(2001년8월)’, ‘국제결혼 여성의 갈등해소를 위한 정서지원 프로그램(2001년 7월~2001년 11월)’등을 실시하였다. 또한 분기별 가족정기모임으로 건강한 자녀양육을 위한 부모교육을 진행하고 있다.

□ 외국인 노동자 의료공제회(<http://www.mumk.org>)

외국인노동자의료공제회는 외국인 노동자들의 의료문제를 근본적이고 조직적으로 해결하기 위해 1999년 9월 출범하였으며 주요 프로그램은 다음과 같다.

먼저 의료지원 면에서 보면 의료공제회에 가입된 회원이 외국인 노동자의 의료를 돕는 지정병원에서 의료서비스를 이용할 때, 1차 진료기관인 개인병원에서 진료를 받을 때는 총 진료비의 60~70%의 비용을 지원하고 있으며, 종합병원에는 50~60%의 의료비용을 지원하고 있다. 만일 공제회에 가입한지 3달이 지난 후 입원, 수술을 받게 되면 할인 받은 종합병원의 치료비에서 50%까지 지원하고 있다. 2003년 5월 현재 전국 36개 지부에 회원은 12,500여명이고, 협력 의료기관 745개이다.

또한 여성노동자지원이 있으며 순회이동진료가 또한 활발하며(<표 IV-15>)이와 병행해 무료진료를 실시하고 있다.<sup>87)</sup>

87) 외국인노동자의료공제회 협력 무료진료소로는 성남외국인노동자의 집/중국동포의 집, 외국인노동자살림의 집, 엠마우스, 부천외국인노동자의 집, 서울외국인노동자센터, 안산외국인노동자센터, 외국인노동자사목센터 갈릴래아, 조선족복지선교센터, 고양시외국인노동자상담소, 명성교회 등이다. 자세한 프로그램 내용은 [부록] 참조.

&lt;표 IV-15&gt; 2000~2003년에 진행했던 순회진료 통계

날짜	장소	참여의료진	자원 봉사자	외국인 근로자
2000/06	부천외국인노동자의집	한양대의료원전공의협의회	14명	127명
2000/07	안산외국인노동자선교센터 갈릴리아	지역의료진	38명	166명
2000/09	수원 엠마우스	세브란스병원 전공의협의회	21	177
2000/11	안양이주노동자의집	서울대병원 전공의협의회	21	146
2001/06	갈릴리아	지역개원의	23	123
2001/09	엠마우스	한양대의료원전공의협의회	19	177
2001/11	한국이주노동자인권센터	인천사랑병원의료진	12	90
2002/04	외국인노동자 살롬의집	한양대의료원전공의협의회 한양대병원노조	.	260
2002/08	성동외국인근로자센터	한양대의료원전공의협의회 한양대병원노조		100
2002/09	천주교의정부이주노동자 상담소	한양대의료원전공의협의회 한양대병원노조		107
2002/10	엠마우스	한양대의료원전공의협의회 한양대병원노조		125
2002/10	한국이주노동자인권센터	인천사랑병원		114

□ 안양전진상복지관(<http://www.kafi.or.kr>)

안양 전·진·상 복지관은<sup>88)</sup> 1993년 1월 외국인 노동자들을 대상으로 상담을 시작하고 1997년 4월 이주노동자의 집이라는 이름으로 개소해 새로운 문화 속에서 열악한 노동 및 생활조건하에 인종적 불평등을 경험하는 이주노동자들을 위한 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 상담활동으로 노동문제(임금체불, 산업재해, 폭행, 기타)상담, 집단상담, 심리 및 성, 의료, 출입

88) 천주교수원교구유지재단 소속으로서 전회생/온전한 자아봉헌,眞진애인/진실한 사랑,常상희락/항상 기쁨을 기본정신으로 하여 '일하는 모든 이들이 그리스도의 사랑을 바탕으로 바른 가치관을 형성하여 이웃에 봉사하고 사회에 기여하도록 돕는데' 목적을 두고 설립되었다. 1969년 독일과 오스트리아 가톨릭교회의 도움으로 국제가톨릭형제회(AFI)에 의하여 근로자회관으로 설립되었으나 1998년 3월부터 현재의 이름 안양전.진.상 복지관으로 변경되어 사업이 이어지고 있다.



국, 국제결혼, 난민문제 등을 다루고 있다. 교육활동면에서는 한글, 컴퓨터 교실운영, 노동법, 현안 관련한 이주노동자와 지도자교육, 자원활동가 교육 등을 실시하고 있다. 그리고 이주여성을 위한 쉼터 및 무료진료 운영, 네팔 남성과 한국여성이 결혼해 만들어진 가족들의 모임인 네코모임(NE-CO: 2000년 4월 발족)과 각종 나라별 공동체지원이 이루어지고 있다. 또한 2001년 3월 28일에는 이주 여성·인권연대를 발족하고 민주노총 이주노동자지부와 연대 및 일본 가나가와 시티유니온, 도쿄커뮤니티유니온, 오사카 인권위원회 독일Agigra, UNFER와의 연대활동을 구축하고 있다. 그 외 사례집 발간 및 조사작업도 병행하고 있다.

#### 4. 요약

이주노동자의 가족형성과 관련하여 세계인권선언문과 국제인권규약(B규약)에 “성년에 이른 남녀는 인종, 국적 또는 종교를 이유로 그 어떤 제한도 받지 아니하고 결혼하여 가정을 이룰 권리를 가지며, 가정은 사회의 자연적이고 근본적인 집단의 단위이며 사회와 국가에 의하여 보호받을 권리를 가진다”(제16조)라고 명시하고 있다. 이처럼 국제적으로 이주노동자의 가족권을 강조하고 있는 추세에서 이들 가족에 대해 이주노동자를 유입하는 국가의 역할을 강조하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 2003년 3월 현재 약 37만여 명의 외국인이주노동자 가운데 약 80%가 체류기간 3년 이상의 불법장기체류자가 되면서 가정을 이루는 경우가 증가하고 있는 상황에서 이들이 한국인과 결혼하여 가족을 형성하여 정착하기에는 많은 장벽들이 가로놓여 있고 미등록이주노동자의 경우는 더욱 그렇다.

우리나라는 내국인과 혼인한 외국인이 합법적으로 입국하는 경우에도 취업활동을 할 수 없는 방문동거(F-1)비자를 발급하고 있어 노동권과 거주권이 보장되지 않으며 1년 정도의 기간이 지나면 비자를 갱신해야 한다. 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성의 경우 국내에서 2년이상 체류하면 취업

에 제한이 없는 거주(F-2)비자로 변경해 주지만, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 경우는 거주비자를 발급하지 않고 있다. 그러므로 외국인 노동자 가족이 한국에서 안정적으로 거주권과 노동권을 보장받고 합법적으로 가족과 함께 살 수 있는 유일한 길은 귀화하는 방법뿐이다. 그러나 외국인 노동자와의 결혼 자체는 가능하지만 가족생활의 유지에 필수적인 거주권과 노동권은 보장되지 않는 것인데, 귀화의 조건이 까다로운 그러한 이유로 적지 않은 외국인 노동자 가족들이 합법적 방법을 포기하고 불법체류라는 불안한 생활을 하고 있는 실정이다.

이러한 상황 하에 가정을 영위하기 위한 경제적 어려움은 물론이고 의료 및 건강문제, 자녀양육 및 교육, 거주문제가 매우 심각하다는 점이다. 불안정한 신분은 소득활동을 어렵게 하며 여성의 경우는 임신, 출산 등 여성특유의 모성기능에 대한 보호권은 기본적 인권으로서도 보장되지 못하고 있는 실정이다. 외국인 노동자들은 경비를 절약하기 위해서 혹은 타국에서의 노동의 고됨과 외로움을 달래기 위해서 한국에서 동거를 하거나 결혼을 하는 경우가 증가하고 있는데, 정작 임신과 출산에 대해서는 거의 대비를 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 외국인 여성노동자가 임신을 하였을 경우 회사에서 임신 사실을 알게 되면 연수를 중단하고 본국으로 돌려 보내지기 때문에 부득이 임신중절수술을 받게 되고, 또 중절수술 후 충분한 휴식을 취하지 못하고 바로 일을 해야 하는 상황에 처해있어 여성의 건강에 치명적인 영향을 미치고 있는 것이다. 또한 외국인 노동자들은 자녀와 떨어져 살고 있는 경우가 많았으며 그 가운데서도 특히 비한국계미등록이주 노동자의 경우는 거의 별거상태로서 가족해체의 일면을 나타냈다. 함께하고 있는 자녀들의 경우에도 미취학연령아동이 있는 경우 친척이나 연고가 없는 외국인 여성 노동자에게 영유아보육은 커다란 부담으로 작용한다. 배우자가 한국인이고 그로부터 도움을 받을 수 있는 경우는 괜찮지만 외국인 노동자 부부 사이의 출산인 경우 영유아를 돌보는 데 있어 문화적 차이와 열악한 경제적 여건으로 말미암아 커다란 문제를 낳기도 한다. 교육차원에서도 언어로 인한 어려움이 심각하였다. 이처럼 아이들에 대한 양육에 있

어서 언어가 준비되지 않고 한국문화나 사회흐름이 익숙하지 않은 속에서 전적으로 여성이 아이의 보육과 교육을 책임지고 있는 실정인 것이다.

현실적으로 외국인 노동자 가족들이 당면하고 있는 이러한 문제들에 대해 정부 각 부처가 추진하고 있는 정책이나 프로그램은 거의 없다. 교육인적자원부의 미등록이주노동자 국내 초등학교 입학허용과 중학교진학을 가능하게 하였으나 지침의 형태로 수행되기 때문에 학교장의 재량에 달려있게 된다. 보건복지부의 경우 건강검진과 의료보호를 시행하고 있지만 여성이나 아동에 대한 직접적인 대처방식은 없으며 소극적으로 민간단체에게 지원하는 형태를 띠고 있다. 기초자치단체의 경우 서울특별시 성동구의 외국인 노동자 프로그램과 안산시의 프로그램은 지역경제활성화 효과와 지역사회와의 통합을 이루고자 하는 노력으로 일면 긍정적이기는 하지만 구체적인 가족정책이나 프로그램은 실시는 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 ‘안산 외국인 노동자 센터 코시안의 집’과 ‘외국인 노동자 의료공제회’, ‘안양전진상복지관’등의 민간단체의 활동은 그나마 외국인 노동자 가족을 위한 사업이나 프로그램을 운영하고 있어 지역사회 공동체적 관심과 노력을 위한 불리일으키고 있다고 하겠다.



# 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언

---

1. 각 국 정책의 특징 및 시사점	159
2. 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언	168



## 1. 각 국 정책의 특징 및 시사점

외국인 노동자들은 일정기간이 지나면 대부분 자기나라로 돌아가지만 일부는 현지에 남아 생활한다. 이러한 경향은 국제노동력이동이 지속되면서 점점 강화되어 영구정착하는 사람까지 출현하게 된다. 그러면서 노동력 유입국 사회는 이주노동자를 통합해야하는 과제를 안게되며 이는 이민자를 받아들이는 나라도 마찬가지라고 할 수 있다.

한국과 일본사회에 유입된 외국인 노동자의 경우 지역적으로 분산되어 거주 할 뿐만 아니라 대부분 단기간 취업 후 모국으로 돌아가려 하므로 이주노동자의 정착과 소수민족집단의 형성을 논의하는 것은 성급할 수 있다. 그러나 독일의 경험에서 보는 것처럼 일단 이주노동자가 유입된 이상 그 집단 자체는 가족초청이나 결혼 등에 의해 영속적으로 존재할 가능성이 크다는 점에 주목해야함을 보여주고 있어 이주노동자의 정착과 소수민족집단의 형성은 별개의 독립적인 문제만은 아님을 말해준다.

일본은 외국인 노동자에 대한 차별이 심한 상태에서 우리가 참고할 만한 좋은 국가 사례는 아니지만 노동자 정책의 운영에서 미등록이주노동자들이 확산되지 않고 지자체들의 일본계 외국인(니케이진)에 대한 통합시도와 노력 등에서 간과할 수 없는 측면이 존재한다고 생각된다. 또한 미국의 사례는 우리나라가 이민자를 받아들이지 않는다는 점에서 전적으로 참고하기는 어렵지만, 위기시의 임신여성과 자녀에 대한 지원정책은 국제인권규약과 아동의 권리에 관한 국제협약국인 우리나라에게 일정한 시사점을 던지고 있다. 그리고 독일은 이민자가 아니라 외국인 노동자를 수입한 사례로서 외국인노동자에게 거의 차별을 가하지 않는 법제화를 이루었다는 점에서 그 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

### 가. 일본

일본의 외국인 노동자 관련 정책은 앞서 살펴본 바와 같이 단순미숙련노동자의 취업금지, 산업연수생제도/기능실습제도, 미등록이주노동자를 통한 단순노동력조달, 외국교포활용 등 외국인 노동자 문제와 관련하여 한국과 매우 유사하다.

일본의 외국인 노동자 정책은 매우 보수적으로 80년대 말에서 90년대 초까지 노동력부족현상 때문에 단순 외국인 노동자를 받아들여자는 논의가 활발하게 진행되었으나 산업연수생제도(후에 기능실습제도)와 니케이진의 도입에 그쳤다. 일본중앙정부가 외국인 단순 노동자를 쉽게 받아들이지 않는 이유는 시장, 국가, 사회적 측면에서 다양하게 논의되고 분석되어야하지만 전반적으로 외국인에 대한 사회적 비용을 늘리지 않기 위한 정부방침에 있다고 하겠다. 즉 외국인 노동자가 입국하면 정주화하기 쉽고 그렇게 되면 사회적 비용의 수반이 뒤따른다는 것을 명확하게 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 일본의 외국인 노동자 가족 관련한 정책은 기본적으로 명확하게 규명하기 어렵다. 그러나 외국인 노동자 정책이 우리나라와 유사함에도 산업연수생제도(기능실습제도)운영에서 우리나라처럼 대규모의 미등록이주노동자가 발생하지 않았고 니케이진의 도입은 우선적으로라도 일본동포를 포용하려는 사회통합차원의 노력이라는 점에서 우리가 생각해 보아야 할 측면이다.

먼저 일본의 산업연수생제도/기능실습제도의 운영은 우리나라처럼 장기체류의 미등록이주노동자를 양산해 내지 않는다는 점이다. 일본은 산업연수생제도 시행 시 실무연수를 사실상 노동으로 간주한데서 오는 연수제도의 문제점을 발견하였고 1993년부터 시행된 기능실습제도를 통해 해결하고자 하였다. 기능실습제도는 외국인 노동자에게 일본인과 동등한 보수를 보장하였고 특히 이 제도의 관리창구는 5개 정부부처 공동관할하에 단일화되어 있는 “국제연수협력기구(JITCO)”로 사용자와 노동자의 의견까지 수렴하려는 제3섹터의 성격을 띄고 있어 차별임금과 인권유린사태를 어느 정도

는 방지할 가능성을 갖고 있다는 것이다. 또한 기능실습제도가 일본의 주요 외국인력정책이기도 하지만 실제 노동력 부족 해소 부분은 니케이진에 대한 정주자 사증발급제도와 외국인학생의 파트타임제도를 통해서 이루어지고 있다.

이러한 외국인력에 대한 일본의 유연한 정책운영과는 달리 우리나라는 연수생을 외국인 노동자라고 간주하고 있으며 관리창구 또한 성격이 각기 다른 사용자단체에 의해 주도되는 부설기관에 불과하다는 것, 그리고 외국인력의 대부분을 산업연수생 및 미등록이주노동자에 의해 충당되고 있는 상황에서 미등록이주노동자와 장기체류의 증가 그리고 그에 따르는 훨씬 많은 문제(가족문제 등)를 양산해 내고 있는 것으로 보인다. 일본의 제도운영의 구체적 사례들을 우리가 참고하기에는 여러 가지 어려움이 있다고 하더라도 제도적으로 불법적인 요소들을 개선해나가야 할 필요가 있음은 강조되어야 할 것으로 보인다.

니케이진의 도입은 부모혈통주의에 입각해 일본계 외국인과 그 가족에게 합법적 지위를 부여한 것이었다. 니케이진은 여전히 혈통주의를 유지하면서 일본계가 아닌 외국인에 대한 차별을 의미하는 것이었지만 일본계 외국인들을 외국인 노동자의 시각에서가 아니라, 재외동포로서의 소수집단으로 인식하여 이들의 인권 및 노동권, 가족권의 문제를 해결하고자 하였다는 점에서 우리나라가 생각해 볼 수 있는 측면이다.

1980년대 중반 일본에 외국인 노동자의 유입이후 이들은 집단 거주지역을 형성하여 생활하기도 하며, 일본인들과 결혼을 통해 자녀를 낳고 기르는 등 사회의 구성원으로서 정주하고자 하였다. 1990년대의 일본경기의 불황에도 일본계 외국인들은 모국과 비교해서 안정된 경제와 안전한 생활환경을 이유로 체류를 연장하려는 경향이 증가하면서 정주화의 현상이 진행되었던 것이다(이경호, 2000). 니케이진의 통합을 위해 일본은 국제연합의 ‘여성에 대해 가해지는 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’을 받아들여 1985년 부계혈통주의를 폐기하고 부모 혈통주의로 국적법의 기본원칙을 변경하였다. 따라서 부가 외국인이면 국적취득이 안되었던 것이 부모 중 한

쪽만 일본인이면 일본국적을 자동으로 취득하게 하고, 또 남녀불문하고 일본인과 결혼한 외국인 배우자와 그 자녀는 ‘일본인의 배우자 등’ 체류자격을 부여받아 일본에서 정주하고 자유롭게 취업할 수 있도록 하였던 것이다. 즉 재외동포라 할 수 있는 니케이진을 일본사회에 통합할 수 있는 법적 기초를 마련한 것이다(설동훈, 2000). 그러나 우리나라의 경우 1998년 국적법의 개정으로 외국인 남성과 결혼한 여성이 그 자녀를 호적에 올릴 수 있도록, 즉 아이의 한국국적 자동취득을 인정하였지만 경제적인 능력과 한국기여도 등을 따지는 귀화절차에 있어서 불이익을 겪고 있는 현실은 일본의 일본계 외국인과 그 가족에 대한 정책과는 대조적이라고 할 수 있다.

한편 외국인 노동자나 그 가족의 문제를 보다 효과적으로 해결하기 위하여 결성된 [외국인집주도시회의]의 역할은 또한 눈여겨볼 만하다. [외국인집주도시회의]는 외국인에 대한 일본중앙정부차원의 지원이 전혀 없는 상황에서 대부분 닛게브라질인이 많이 거주하는 자치도시들에 의해 발족된 것으로 자치도시들이 주도적으로 활동하고 있다, 즉 외국인 노동자에게 불리하게 되어 있는 사회보장제도 등의 시정을 요구하고, 외국인 노동자들이 보다 살기 좋은 시를 만들기 위해 지혜와 힘을 모으고 있는 것을 볼 때, 아직 상시적인 사무국이 있는 것은 아니지만 지금까지 그러한 활동이 거의 없었기 때문에 주목해 볼 만하다고 여겨진다. 특별히 교육과 관련하여 외국인 자녀의 교육문제를 해결하고자 하였으며 지역의 규모에 따라 교사용 지도 자료 혹은 소책자를 배포하며 일본어지도 등을 담당하는 시간강사 또는 일본어 지도 협력자 등을 배치하는 활동은 우리나라에 있는 외국인 노동자 자녀의 교육에 시사하는 바가 있다. 그러나 자녀가 취학년령인데도 학교에 다니고 있지 않은 미취학자의 비율(평균 28.8%)이 높은 것은 일본 외국인 노동자 가족정책에 대한 어두운 면을 보여주고 있기도 하다.



## 나. 미국

미국은 명확한 속지주의의 원칙 하에서 불법 이주자의 자녀에 대해서도 국적취득권을 허용함으로써 불법이주 임신여성의 출산과 보호뿐만 아니라 자녀의 양육 및 교육 등의 사회복지권리가 보장되고 있다는 점에서 사회복지적 함의와 지역사회차원에서의 함의가 크다. 전반적으로 미등록 외국인 노동자들은 사회복지로부터 제외되어 있는 것이 대부분이고 인권의 사각지대에 놓인 자들이라는 점을 고려해 볼 때 미국의 사례는 우리나라에 적용해 볼 수 있는 실질적인 프로그램을 살펴볼 수 있다는 점에서 의의가 있다고 본다.

먼저 미등록 이주 노동자에게 현실적으로 소득보장과 의료보장 급여는 불가능하다고 하더라도 우리나라에서 미등록 이주노동자가 가족을 형성할 경우, 여성의 모성보호와 자녀의 국적, 양육 및 교육문제는 해결해야 할 우선적인 과제라는 점이다. 국적취득의 논의는 사회적으로 계속 이슈화되어야 한다. 그리고 미등록 이주 노동자 가족의 의료 및 자녀문제를 통합적으로 지원할 수 있는 전담기관을 설립하여 프로그램의 방향과 원칙, 그리고 방법들이 모색될 필요가 있다. 한 예로 아동의 교육·의료·양육 서비스와 여성의 의료, 폭력보호 서비스 전담을 전담하는 비영리기관의 설립인데 미국의 여성·유아·아동을 위한 보충적 식품지원 프로그램(WIC: Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children)의 운영기관이 수혜자의 자격결정 문제에는 공공기관으로부터 독립성을 인정받고 있는 것을 볼 때, 한국에서도 적용 가능한 방법이라고 할 수 있다.

먼저 의료문제에서 우선 여성 출산과 태아, 유아 건강은 어떠한 상황 하에서도 보호되어야 한다는 점이다. 이를 위하여 신뢰성 있는 기관을 설립하여, 그 기관에게는 법적 효력을 갖는 미등록 이주 노동자 여성의 옹호권과 대리권을 발동할 수 있도록 하고, 기관과 병원간의 국가 계약에 준하는 계약을 통하여, 기관 요청 시 즉각적으로 의료서비스가 제공되도록 해야 한다. 그리고 미등록 이주 노동자의 신분노출의 문제는 신뢰성 있는 운영기

관<sup>89)</sup>에게 서비스 자격자율결정권, 서비스 전달과 클라이언트의 비밀보장권, 공공기관으로부터 독립권 보장이 필요하므로 법적으로 특별기구, 독립적인 단체라는 법적 지위를 부여해야 할 것이다.

아동교육문제에서는 원칙적으로 의무교육은 모든 아동을 대상으로 적용되어야 한다는 점이다. 공교육에로의 개방을 위해서, 우선 숨겨진 미등록 이주 노동자의 자녀발굴 작업이 선행되어야 한다. 이를 담당하는 기관은 위에서 예시한 신뢰성 있는 기관이 통합 운영토록 하여야 서비스 제공의 효과성과 효율성이 확보될 것이다. 그리고 방과후 교육차원에서, 신뢰성 있는 기관이 주관하는 화상교육, 케이블 티브이 이용교육, 가정방문 교사제 등이 거론될 수 있을 것이다.

자녀양육문제에서는 식품권(Food Stamp)제공 프로그램이 한 방법이다. 푸드스탬프 사용을 통한 신분노출을 막기 위하여, 기존 수급권자의 급여 프로그램에서 푸드스탬프 제도를 도입해야 함으로 충분한 논의가 필요할 것이다. 그러나 푸드스탬프 제공 기관은 신뢰성 있는 기관이어야 하며, 역시 비밀보장과 독립성이 확보된 기관이어야 한다.

지역사회차원의 함의는 미등록 이주 노동자들의 지역사회 자원활용(종교 자원<sup>90)</sup>, 의료자원<sup>91)</sup>, 기타)을 위한 다각도의 노력이 필요하고 현재도 어느 정도는 이루어지는 것으로 볼 수 있다<sup>92)</sup>. 이들 자원들의 가치 극대화와 효과성, 효율성을 증진시키기 위하여 전문 사회복지기관의 참여도 활발해져야 할 것이다. 즉 새로운 복지영역의 가능성이 매우 크므로 이에 대한 연구와 프로그램 경험들이 축적되어야 할 것이다. 특히 종교적 접근이 현 시점에서는 가장 유효하고 중요한데, 미국의 카톨릭주교회의(USCCB: United States Conference of Catholic Bishops)의 사례를 고려해 볼 필요가 있다.

89) 신뢰성 있는 기관은 사회복지기관을 포함하는 비영리기관을 말함.

90) 종교자원은 가장 이용하기 쉽고 안전한 방법이다. 그리고 서비스의 범위도 현금지원, 주거지원, 심리적 안정 지원, 의료지원, 법률적 지원 등 매우 다양하다. 종교기관의 활용은 매우 효과적인 것이고, 또한 종교기관이 직접 참여하는 방법도 유효하다.

91) 기존 복지관들에서 실시하는 무료진료 등의 이용가능성.

92) 기독교에서 운영하는 외국인 근로자 센터.

기타 미등록 이주 노동자 인권적 이슈와 다문화 이해 차원이 모색될 필요가 있다. 한 조사에서 이주 노동자의 사망원인 중 복막염, 폐렴, 맹장염 등의 비율이 높은 것으로 나타나, 이와 같은 병들은 적절한 의과적 조치만 받아도 피할 수 있는 것이므로, 이는 인권문제와도 연관될 수 있는 것이다. 또한 이주노동자들은 본국과 다른 환경으로 인하여, 기후변화 때문에 오는 질병(감기, 두통)의 발생빈도가 많고, 장시간의 노동과 열악한 환경, 저임금에 시달리므로, 사회적 정의(복지)차원에서 계속적으로 이슈화되어야 할 것이고, 이점에서 미국의 비영리기관들의 활동을 살펴 볼 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다도 가장 본질적으로 이주 외국인들의 문화와 그들 고유의 정체성을 이해, 수용하면서 어떻게 한국사회의 문화에 적응시켜 나갈 것인가가 매우 중요하게 고려되어야 할 필요가 있다.

#### 다. 독일

독일은 1998년 정권이 기민련에서 사민당으로 변화하면서 성격상 관대한 입장을 취해오던 외국인에 대한 정책이 보다 빠른 속도로 개선되고 있다. 외국인법과 국적법이 제·개정되었으며(1999년) 전통적인 혈통주의에 속지주의가 결합된 결과 2000년도부터는 외국인 부부의 자녀들이 국적을 취득할 수 있는 권리를 체계적으로 보장받게 되었다. 이제 독일정부는 독일이 이민국이라는 사실을 배제하지 않으며, 연방내무부 장관은 “이민”이라는 독립적인 위원회를 구성하여 이민정책의 정립에 주력하고 있다(물론 독일 정부는 아직 스스로를 “이주국”으로 인정하지는 않아서, 사민당과 녹색당의 연정이 들어서면서 “독일은 이주국이 아니”라고 천명하고 있는 정부의 공식적인 입장을 삭제하기로 하였으나 아직 이것이 현실화된 상태는 아니다).

독일 정부가 추구하는 외국인 가족정책이 시사하는 바는 여러 가지이다. 첫째, 독일정부는 외국인 가족의 증가를 예외적 현상, 단기적 현상으로 파악하지 않는다. 독일 정부는 외국인의 이주를 현재 진행중인 세계화과정에서 앞으로도 중요해질 지속적 현상으로 본다. 따라서 이와 관련한 문제들

을 예방적으로 해결할 수 있도록 제도적 기구를 정비하고 있다. 예컨대 ‘연방이민통합사무소’와 같은 부처간, 연방·지방정부간의 조정기구를 두고 있으며, 연방내부부 차원의 ‘이민’ 위원회를 두고 있다. 또한 외국인 노동자의 고용 등에 있어서 공공성과 합법성을 유지하는데, 독일내의 대부분의 외국인 노동자들은 국가의 인력송출기관을 통하여 입국하고 있다.

둘째, 외국 노동자의 유입을 노동자 개인이 아닌, ‘가족 프로젝트’로 보고, 그에 대한 장기대책을 추구한다는 점이다. 특히 이들의 자녀세대가 훌륭한 인적 자원으로서 성장할 수 있도록 국가적 차원의 관심을 기울인다. 실제로 외국인 정책의 중요한 부분이 청소년에 대한 정책이며, 이들의 학교교육·직업교육, 그리고 언어교육이 중시되고 있다. 언어교육면에서는 이주국민 독일어교육은 물론, 출신모국의 언어에 대한 교육을 통해 그들 집단내의 세대적 유대와 통합성 제고를 지원한다. 외국인 가족내의 유대는 이들의 세대간 통합은 물론, 청소년 문제의 발생과 부적응을 예방하고, 독일내 훌륭한 인적 자원의 양성이란 측면에서 장기적인 효용성이 인정되고 있다.

셋째, 외국인 가족내의 다양성을 강조한다. 실제로 『가족보고서』의 조사 결과 독일내 외국인 가족은 체류신분, 출생문화, 민족적 구성 등에 있어 상당히 다양하고 이질적이다. 이들의 이동방향 또한 다양한데 즉, 독일내 지속적인 체류만이 아니라 모국으로의 귀환이나 양국간의 빈번한 왕복 등 지속적인 유동성을 특징으로 한다. 따라서 원활하고 효과적인 이동에 대비하기 위해서 이들의 자녀와 청소년들이 적절한 교육훈련을 받는 것을 무엇보다도 중요하게 보고 있다. 그러므로 이들 청소년들을 대상으로 이주국의 언어는 물론 출신국의 모국어에 대한 교육을 수행하여 향후 이들의 원활한 이동을 돕기 위한 토대를 쌓는다.

넷째, 사회적 통합을 위해 적극적으로 노력한다. 통합을 저해하는 외국인(가족)에 대한 부정적인 이미지 생산의 문제나 대중매체에서의 고정관념화를 경계하고 있다. 또한 이들이 출신국 민족중심으로 편협하게 격리되거나, 혹은 출신국 문화를 포기하고 동화되는 것과 같은 양극단의 결과가 발생되

지 않도록, 이들 구성원내 사회적 유대를 강화하면서도 동시에 독일 이민 사회로의 참여를 증대시킬 수 있도록 평등한 기회를 보장하고자 한다. 이를 위해서는 특히 주거상의 통합정책을 중시하고 있다. 예컨대 정부차원의 공동체 프로그램인 '특별한 발전욕구를 가진 도시지역' 프로젝트에서는 이들 외국인 거주지역이 교통의 편의성 등 생활상의 인프라구조를 갖추어 줄 수 있도록, 그리고 독일인 이웃 가정들과의 사회문화적인 통합성이 제고될 수 있도록 지원한다. 여기서 어머니단체와 같은 지역사회적 차원의 노력이 강조된다.

다섯째, 외국인 가족을 하나의 예외적 현상으로 취급하지 않으려는 노력을 전개하는데 이들의 현실이 모든 사회조사와 통계에서 대표성이 높아질 수 있도록 노력한다. 아직 충분치는 않으나 여러 사회조사에서 외국인(가족)의 현실이 포괄되기 시작하고 있으며, 외국인 가족의 실태와 정책제안을 위해 준비된 『가족보고서』 6호와 같은 노력은 대표적 사례가 될 것이다.

마지막으로, 그리고 기본적으로 독일의 외국인에 대한 정책은 1998년 사민당 정부의 수립 이전부터 수용적인 태도를 가져왔음을 지적해야 할 것이다. 경제적으로는 가장 중요한 '동일노동에 대한 동일임금'의 원칙이 관철되고 있으며 노동3권도 충실하게 지켜지고 있다. 외국인이라도 일정기간(60개월) 이상 장기적으로 일을 하고 세금을 낼 경우 노동권과 거주권을 보장한다. 법적으로도 국적법과 외국인법(1999)은 노동력의 매매관계를 규정하는 것이 아니라, 모든 외국인의 입국과 거주(체류), 노동, 정주, 귀화권에 대한 총체적인 규정을 담고 있다. 물론 이러한 법률은 기본적으로 독일 자국의 이해관계를 근간으로 하고 있지만, 노동을 하여 열심히 세금을 내는 외국인의 법적 사회적 권리를 보장하고자 하는 원칙을 갖고 있는 것이다.

## 2. 한국의 외국인 노동자 가족을 위한 정책제언

본 절에서는 외국인 노동자 가족에 대한 우리의 현실에서 일본, 미국, 독일의 정책의 시사점과 선행연구결과<sup>93)</sup> 및 전문가 델파이조사결과를 토대로 한국의 외국인 노동자 가족 관련 정책을 다음과 같이 제언해 보고자 한다.

가. 미등록이주 노동자가 양산되지 않도록 외국인 노동자 정책 제도운영의 융통성을 갖고 관리창구를 일원화한다.

- ☐ 외국인 노동자 정책의 합리적 운영을 위해서는 융통성과 관리창구의 일원화가 요구되는바 일본의 경우 국제연수협력기구가 5개 정부부처 공동관할하에 사용자와 노동자의 의견까지 수렴하는 제3섹터의 성격을 띠고 있는 점을 고려해볼 필요가 있다. 한국의 연수관리단체는 사용자단체에 의해 주도되는 부설기관에 불과하여 여러 가지 문제를 초래하고 있는바 외국인 노동자 문제를 통합하여 다루는 역할을 할 수 있는 기관이 있어야한다
- ☐ 관련부처 : 노동부, 행정자치부

나. 체류신분의 법적 규정을 개선한다.

(나-1) 외국인 남성배우자의 거주체류자격을 개선한다.

- ☐ 동남아시아 출신 외국인 남성배우자에게도 거주(F-2) 체류자격을 부여하여 체류기간 연장과 재입국 허가가 가능하게 하고, 국내에서 취업

93) 외국인 노동자 가족관련한 선행연구는 거의 전무한 상태에서 지엽적으로 제시된 것이 대부분이다. 본 연구에서 참조한 결과들은 설동훈(2000 & 2001), 이해경(1998), 안산외국인노동자센터자료, 김영임(2002)등이다.

할 수 있도록 함으로써 경제생활을 영위할 수 있게 하거나, ‘일본인의 배우자 등’에 준하는 체류자격을 신설하여 정주권을 부여함으로써 가족권을 보호할 수 있는 정책적 노력을 추진해야한다.

(나-2) 이주노동자가족국제협약의 비준과 아동권리협약의 내용이 이주노동자 자녀에게도 적용시킨다.

□ 우리나라의 헌법에는 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는지에 대한 직접적인 규정은 없다. 다만 헌법 제6조 제2항은 "외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다"고 규정하고 있다고 함으로써 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 의거하여 이주노동자가족의 권리와 보호가 고려되어야 하는 것이다. 이 협약에는 이주노동자가족에 대한 차별을 금지하고, 가족이 함께 모여 살 수 있는 권리를 인정하며, 당사국에서의 이들에 대한 사회보장을 명시하고 있어 이주노동자가족과 자녀의 권리보호를 위해 비준이 필요하다.<sup>94)</sup> ‘아동의 권리에 관한 국제협약’에서는 우리나라가 협약국임에도 불구하고 이주노동자가족의 자녀에 대한 보호는 적용되지 않고 있어 적용범위를 확대시켜야한다.

□ 관련부처 : 법무부, 보건복지부

**다. 외국인 노동자의 가족권을 인정하도록 한다.**

□ 가족권이나 노동자의 노동 자체는 인간의 행복 추구를 실현하는 가장 기초적인 권리이다. ‘UN의 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한

94) 그러나 비준문제와 관련하여서는 심도있는 접근이 필요할 것으로 사료된다. 즉 우리나라가 비준하지 않은 이유, 협약을 비준했을 때 지불해야하는 사회경제적 비용의 문제, 협약을 비준하기에 우리나라의 경제의 여건, 국민의 공감대와 의식수준의 정도, 그리고 향후 추세에 대한 전망은 어떠한가 등에 대한 현실적인 진단과 논의가 선행되어야 할 것이기 때문이다.

국제협약'은 외국인 노동자가 체류국에서 최대한의 노동권리를 보장 받으며 노동을 하기 위해서는 당연히 가족권에 대한 보장이 선행되어야 할 것을 명시하고 있다. 인간의 삶의 실현 자체가 가족이나 노동과 떨어질 수 없는 것으로 외국인 노동자의 가족권은 인정되어야 한다. 이주 노동자의 가족동반 불허에 따른 이산의 고통, 육아 및 교육의 문제, 문화적 차이로 인한 심리적 갈등의 심화 등의 본질적 가족 문제가 해결되어져야한다.

(다-1) 동거 및 결합, 사회보장권의 권리를 부여함으로써 가족권을 인정해야한다

- 이주노동자가 국내에서 합법적인 체류 시 가족들과 함께 지낼 수 있도록 허용하는 것이다. 합법적인 체류시 일정한 신고 하에 가족들이 국내에 체류할 수 있도록 하거나, 그린카드 발급 같은 제도의 도입도 고려할 필요가 있다. 즉, 일정기간의 확실한 체류보장과 노동보장, 그리고 가족권에 대한 보장을 법적으로 하고, 제도적으로 이를 강력하게 실행하여 불법적인 요소를 점차 줄여 나간다면 가족권 인정에 대한 문제도 해결될 수 있다.
- 국내에 이미 들어와 있거나 국내에서 결혼하여 출생한 자녀들에 대한 임시적인 거주를 허락한다. 국내에서 태어났거나 이미 거주중인 자녀에 대해 부모의 신분과 상황에 관계없이 양육 및 교육, 의료부분에 있어 기초적인 보장이 이루어져야 하는 것이다(특히 몽골인들은 유목사회의 전통으로 가족단위의 이주가 이루어지고 있어 이들 자녀의 교육문제는 더욱 심각함을 살펴본 바 있다). 따라서 불법체류라 하더라도 기본권차원에서 이들을 사회의 소수자 그룹(예: 빈곤가정 케이스)으로 보고 접근하도록 한다. 예컨대 미국의 태아건강을 지원하는 의료제도는 임신부의 건강보호와 직결되어 많은 저소득층 불법이민 여성들을 보호하고 있다. 즉 미국 연방정부는 2002년부터 미국에서 출



생하는 태아는 ‘외국인’이 아니라는 근거로, 태아건강에 결정적인 영향을 미치는 임신여성의 건강을 위한 혜택을 제공하였다.

- 경제적으로 빈곤한 상태에서 살아가는 이주노동자가족은 자녀양육에 따른 높은 양육비의 부담이 자녀를 부모가 직접 양육하지 못하는 원인으로 작용하고 있다. 공공부조의 성격을 띤 국민기초생활보장법의 최저생계보호가 어렵다면 사회보장제도 중 사회보험의 성격을 띤 의료보험, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험 등에의 적용을 통하여 이주노동자가족의 경제적 취약과 자녀양육의 어려움이 시급히 해결되도록 한다.
- 관련부처 : 법무부, 노동부, 행정자치부, 보건복지부, 교육인적자원부, 여성부

라. 외국인 노동자 가족문제에 대한 열린 접근방법을 통해 이에 따른 정책 및 프로그램을 수립한다.

- 외국인 노동자 가족문제에 대한 열린 접근 방법은 노동력 이동의 국제화추세를 인식하고 국제노동자이주의 문제는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 교육적 차원 등 통합적 시각을 갖는 것이다. 이러한 인식하에 외국인 노동자들에 대한 인권과 노동권, 그리고 가족권이 함께 하는 정책과 프로그램을 개발해야한다.

(라-1) 외국인 노동력의 국제화 추세를 인식하고 이들과 더불어 함께 사는 장기적 안목의 정책을 수립한다.

- 다인종사회는 외국인허용도가 높고 인종적 비율에 대한 정치적 고려가 있어 외국인 노동자에 대한 정책수립이 용이하다. 그러나 우리나라처럼 아시아 신흥공업국과 후발국과의 경쟁으로 외국인 노동자를 통한 생산비 절감은 어차피 한계가 있어 단계적 정책 수립의 장기적

인 안목을 가져야 한다. 그간의 국제적 노동이동으로부터 얻은 교훈은 외국인 노동자 고용은 유입국의 경기변동과 산업구조조정을 완충하는 효과가 있으나 이러한 효과는 결코 오래가지 못한다는 것이다. 일시적 노동자의 일부는 결국 유입국에 정주하게 되며, 유입국은 외국인 노동자의 권리를 언제까지나 제한할 수 없게 되는 것이다. 먼저 외국인 노동자에게 자국의 문화를 널리 알리고, 자국과 친화적인 관계를 형성하여 내일의 소비자, 해외기업가로 성장시키는 것이다. 이를 위한 동포 연결망의 역할은 중요할 것이며 우선적으로 해외동포 비중을 강화한다. 이와 관련해서는 일본의 니케이진 도입과정을 면밀하게 검토해 볼 수 있다.

- 관련부처 : 법무부, 외무부, 노동부, 행정자치부, 교육인적자원부, 여성부  
지방자치단체

(라-2) 외국인 노동자 문제에 가족보호를 위한 관련 국내법과 복지문제 이슈를 포함한 다차원적 접근을 이루도록한다.

- 국제 이주자 문제는 보다 정치적, 경제적, 사회 문화적, 교육적 차원에서 통합적으로 접근되어야 한다. 국제법인 '이주노동자와 그 가족 보호를 위한 UN 협약'은 국제사회로 하여금 외국인노동자문제를 새로운 각도에서 다양하게 접근할 것을 요청하고 있다. 아직 우리나라는 비준하지 않았지만 간과할 수 없는 추세에서 가족보호를 위한 관련국내법과 복지문제에 대한 이슈들(자녀국적취득, 한국인과 결혼한 외국인 노동자의 체류, 취업문제, 외국인노동자 자녀의 교육문제, 공적사회복지서비스 혜택여부 등)을 다루어야한다.

- 관련부처 : 법무부, 노동부, 행정자치부, 교육인적자원부, 보건복지부, 여성부

마. 외국인 노동자 가족문제를 위한 정부 및 지방자치체, 그리고 민간단체의 협력관계를 구축한다.

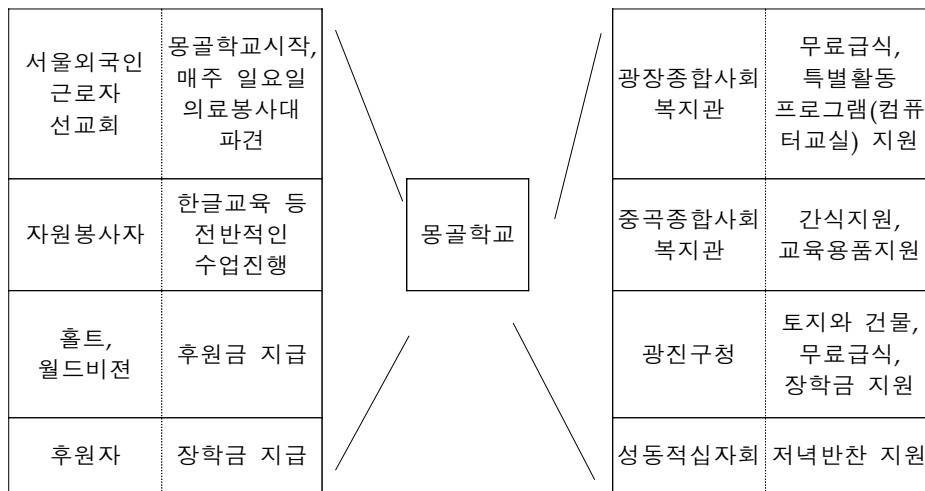
- 외국인 노동자 및 가족문제와 관련하여서는 무엇보다도 정부와 지방자치체, 그리고 민간단체의 역할이 중요함으로 협력관계구축을 통한 문제해결의 노력이 활성화되고 구체적인 사업들이 추진되도록 한다.

(마-1) 정부와 지방자치체, 민간단체, 그리고 외국인 노동자가 함께 하는 위원회의 구성과 각 각의 위치에 적합한 업무의 발굴과 이를 구적으로 실행할 수 있는 전달체계를 구축한다.

- 협력관계를 구축하기 위해서는 이주노동자, 지역주민, 관련부처 담당자 등이 참여하는 위원회구성이 필요하다. 이를 통해 우리사회의 환경 변화와 인구학적 변화를 인정하고 이 변화에 어떻게 대처할 것인가 하는 진지한 고민이 있어야 한다. 앞으로 고용허가제가 정착되면 합법적으로 체류·노동하는 이들이 많아질 것이므로 ‘이주노동자’가 아니라 ‘거주민’ 혹은 ‘시민’ 개념으로 접근해야 할 것이다.
- 외국인 노동자가 많이 거주하고 있는 각 지자체와 민간단체는 외국인 시민을 어떻게 보듬고 한국인 시민과 통합할지에 대한 고민해야한다. 또한, 이들의 문제를 정부차원에서 어떻게 지원해 줄 수 있는지를 논의하고 적극적인 추진을 위한 종합적인 지원 부서를 마련하는 것이 필요하다. 서울특별시의 성동구와 경기도 안산시의 사례는 좋은 예이다. 또한 민간단체인 안산 외국인노동자센터 코시안의 집, 외국인노동자 의료공제회, 안양전신상복지관들의 활동도 눈여겨볼 만하다. 외국의 사례로는 전반적인 외국인이 중심이지만 자치체들의 연합체인 일본의 외국인집주도시회의 결성은 참고해 볼 만하다.

□ 특히 일본의 가와사키시(川崎市)는<sup>95)</sup> 1992년 12월 “가와사키 신시대 2010 플랜”을 책정했는데, 이 계획은 외국인 시민과 함께 추진하는 “다문화 공생의 도시만들기”를 시정의 주요시책으로 수립하였다. 이를 위해 시당국은 “외국인시민시책 가이드라인”을 책정하였다. 또한 행정조직을 정비코자 국제화를 향한 외국인시민시책의 종합창구로 시민국에 국제실을 설치하였으며, 외국적 시민의식 실태조사를 실시하고 외국인 시민시책 조사연구위원회 등을 구성하기도 하였다.

□ 외국인 노동자 자녀교육을 위한 공적 및 민간단체의 연계 사례



\* 몽골학교의 지원체제현황을 연구진이 구성하여 작성한 것임

□ 관련부처 : 행정자치부, 노동부, 보건복지부, 교육인적자원부, 여성부, 지자체,

(마-2) 상담기관의 자율성을 보장한다.

□ 이주노동자와 관련하는 상담기관은 어떠한 상황 하에서도 자율성이 보장되어야 한다. 이를 위하여 신뢰성 있는 기관을 설립하여, 그 기

95) 이상의 가와사키시의 내용은 최윤선(1999: 72-76)에서 발췌.

관에게는 법적 효력을 갖는 미등록 이주 노동자 여성의 옹호권과 대리권을 발동할 수 있도록 해야 한다. 미등록 이주 노동자의 신분노출의 문제는 신뢰성 있는 운영기관<sup>96)</sup>에게 서비스 자격자율결정권, 서비스 전달과 클라이언트의 비밀보장권, 공공기관으로부터 독립권 보장이 필요하므로 미국의 사례에서처럼 법적으로 특별기구, 독립적인 단체라는 법적 지위를 부여해야 할 것이다.

□ 관련부처 : 보건복지부, 노동부

(마-3) 외국인 노동자 문제를 관장하고 있는 실무기관들의 연합과 재정적 지원이 확대되어야 한다.

□ 이주노동자 및 가족의 문제는 법적·경제적·사회복지서비스 차원의 지원뿐만 아니라 이를 실현하기 위한 비영리 민간단체와 사회복지기관의 적극적인 참여를 요구하고 있다. 관련 민간단체에서는 법적인 개선을 위한 활동과 더불어서 이주노동자에 대한 우리사회의 부정적인 인식을 변화시킬 필요가 있다. 이주노동자가족과 자녀의 권리보호를 위한 법적 개선활동을 위해서는 이들의 문제를 사회화 시키는 노력이 무엇보다도 강조되어야 한다. 사회복지기관에서는 이주노동자가족과 자녀를 위한 다양한 서비스를 제공하도록 한다. 사회복지기관의 전문성과 자원을 살려 이들의 욕구에 적합한 서비스 프로그램을 개발하고 지원할 필요가 있다. 이러한 사회적 지지망의 형성을 통해서 이주노동자가족의 안정성이 이루어질 수 있을 것이다.

□ 시민단체의 재정적 문제를 해결하는 방안으로서는, 시민단체가 정부기관이나 지자체의 지원을 무조건적으로 받기에는 대립되는 입장이 있을 수 있으므로 직접적 지원방식보다는 재단이나 사업프로젝트 등을 통한 간접지원을 통하여 정부의 지나친 간섭을 배제하고 상대적

96) 신뢰성 있는 기관은 사회복지기관을 포함하는 비영리기관을 말함.

독자성을 유지하도록 하는 것이 바람직하다. 시민단체의 특성상 인건비가 차지하는 비중이 크므로 이에 대한 지원으로 인턴제나 공공근로제도를 통하여 인력을 활용할 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

□ 관련부처 : 보건복지부

**바. 외국인 노동자 가족에 대한 구체적인 실태조사를 실시한다.**

- 외국인 노동자 가족에 대한 구체적인 실태조사는 먼저 가족의 규모를 파악하고 이에 근거한 가족문제의 실태를 규명하는 것이다.
- 특히 독일과 같은 경우 외국인과 외국인 가족의 증가라는 사회적 환경변화, 가족의 다양화, 국제화에 대비하여 국가의 가족정책보고서의 한 호(6호)를 전부 외국인가족에 할당하여, 외국인 가족의 규모를 포함한 실태와 문제, 정책수요를 조사한 고무적인 사례를 보여주고 있다.

(바-1) 외국인 노동자 가족의 규모를 파악한다.

- 외국인 노동자 가족규모를 정확하게 파악하기 위한 실태조사가 필요하다. 현실적으로 외국인 노동자들이 가족단위로 함께 비자를 받는 것이 아니기 때문에 가족단위 이주를 한다고 하더라도 파악하기가 어려우며 한국에 입국한 후 가정을 꾸리는 이주 노동자 가정 또한 상당수 있으므로 파악되지 않고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 방법을 모색해 볼 수 있을 것이다.
- 이주노동자들의 지역적, 인종별, 국가별, 합법/비합법, 시기적 등으로 구분하는 파악해볼 수 있다. 예를 들어 특히 국가별 구분의 경우, 조선족의 경우에는 한국 사회에 보다 잘 적응하기 때문에 가족을 이루고 있는 양상이 많을 것이며, 필리핀인의 경우에는 적극적인 성격으로 성관계가 보다 개방적이어서 동거 및 가족의 형태가 더 많을 수

있으며 태국인의 경우에는 불교적 속성과 소극적인 성격 등에 의해서 동거나 가족의 형태로 살아가는 것이 드물다. 또한, 시기적으로 본다면 외국인 노동자들이 국내에 조기에 체류하게 된 안산, 서울 등 수도권이 대전이나 경상남도보다 체류 기간이 길기 때문에 가족을 이루는 시기도 더욱 빠르거나 가족형성이 더 많이 되어 있을 수 있다는 점을 고려해 볼 수 있다. 이외에 각 지역의 외국인 노동자 관련 상담소가 만나고 있는 가족의 수를 파악하거나 이주 노동자 아동의 입국 현황을 조사하거나 유입되는 이주 노동자 국가의 대사관(영사관)에 가족의 수를 문의할 수 있다. 그리고 각 지방자치단체의 통계자료를 활용한다.

(바-2) 외국인 노동자 가족의 구체적인 가족문제를 파악함으로써 외국인 노동자 가족보고서를 작성한다.

□ 외국인이주노동자가정은 크게 세 가지 유형으로 구분되고 있다. 첫째 유형은 국내인과 외국인이주노동자의 결혼으로 형성된 국제결혼가정이며, 둘째 유형은 외국인이주노동자로 국내에 유입되어 외국인이주노동자간에 결혼하여 형성된 외국인이주노동자가정이다. 그리고 셋째유형은 이미 본국에서 결혼하여 형성된 가족이 국내에 외국인이주노동자로 이주한 이주가정이 있다. 이들 가정은 각각의 유형에 따라 서로 다른 문제를 가지고 있기 때문에 이러한 문제들을 규명하는 보고서가 필요하다. 독일의 경우 외국인 노동자 가족에 대한 종합적인 조사를 바탕으로 가족문제와 정책수요와 정책방향을 논의하는 과정을 밟고 있다. 그리고 한국 사회 내에서 이들 외국인노동자가족의 위치는 외국인 정책 및 가족정책의 이념과 철학의 수립과 연관하여 모색되어야 할 것이다.

□ 관련부처 : 보건복지부, 여성부, 지자체

사. 외국인 노동자 가족의 사회통합과 이를 위한 국민의 인식변화가 이루어져야한다.

- 외국인 노동자 및 가족이 우리 사회에 통합할 수 있도록 동포회 결성에 대한 이해와 국민 전반의 사회인식의 변화가 필요하며 이를 위한 적극적인 노력이 이루어져야 한다. 특히 수동적인 이주국 문화에의 동화도, 폐쇄적인 자문화우선적인 격리도 아닌, 진정한 사회통합의 모델을 구축하려는 독일정부의 노력과 같이 외국인의 자문화적 동질성을 보장함과 동시에 한국사회에의 지역적 통합성을 높히려는 노력이 중요하다.

(사-1) 각 외국인 노동자들의 동포회 결성이 보다 활성화 될 수 있도록 함으로써 외국인 노동자의 정서적 안정과 이를 통한 지역주민과의 교류와 이해를 도모한다.

- 외국인 노동자 동포회는 현재에도 많이 활성화되어 있어 국가별, 종교별, 심지어는 같은 나라 사이에서도 지역별 모임 등이 생겨 강한 연대감으로 함께 하고 있다. 자신들만의 공동체가 보여줄 수 있는 문화를 지키고 키우고 다른 국적의 동료들과, 또는 안산의 시민들과 나누고 다른 문화를 이해하는 기회가 되고 있다. 실제로 단위별 공동체는 책임감 또는 결속력이 훨씬 강해 오히려 효과적인 공동체활동이 가능하도록 하고 있다. 이러한 각 국 동포회의 결성 및 지역적 통일성을 갖게 하는 것이 외국인 노동자에 의한 여러 가지 문제를 최소화시킬 수 있으며, 이들에게 국내에 거주하는 동안의 정착을 보다 쉽게 할 수 있을 것으로 보인다.



(사-2) 외국인 노동자에 대한 인식의 변화를 도모한다.

□ 이주노동자들은 우리와는 다른 문화를 가진 주체임에도 불구하고 이를 인정하지 못하고 있고 이는 우리나라 국민성의 배타적 민족성에서 비롯되는 것으로 보인다. 현재 여러 방송 매체의 사례 방송과 이들의 문제를 방송함으로써 외국인 노동자에 대한 인식은 기본적으로 많이 우호적으로 변하고 있다고 보인다. 한 TV 프로그램(박수홍·윤정수의 아시아! 아시아!)이 “외국인 노동자도 우리의 이웃입니다~”, “코리안 드림을 안고 들어온 국내 체류 외국인노동자 총 33만명!!!” 등의 이슈를 갖고 외국인노동자 가족의 문제(이산의 고통, 자녀양육 및 교육의 어려움 등)를 바라보고 있는 것을 좋은 예라고 생각된다. 이러한 프로그램들이 단순히 동정적인 여론이 아니라 보다 구체적인 외국인 노동자의 실태와 국내 체류 상황 등에 대한 분석과 무엇이 해결방안인가에 대한 적극적인 노력이 필요할 것이다. 즉 이러한 노력들은 외국인 노동자의 정책, 그리고 그들에 대한 인식의 전환을 배타적인 국민의식의 대 변혁의 기회로 삼을 수 있는 방안들로 꾸준히 모색되어야 할 것이다.

□ 관련부처 : 문화관광부, 노동부, 행정자치부, 보건복지부, 여성부

## 참고문헌

### 1. 단행본 및 연속간행물

- Neil Gilbert(2001), 김영화·임성옥·공정원 역, 『복지국가에서 능력개발국가로』, 한울아카데미.
- UN 사회개발연구소(1999), 고스타 에스핑 앤더슨 편, 한국사회복지연구회 역, 『변화하는 복지국가』, 인간과 복지.
- 강수돌(1996), 『외국인 노동자 고용 및 관리실태와 정책대안 - 기업적 합리성과 사회적 합리성의 비교 관점에서』, 한국노동연구원.
- 김선수(1997), 『외국인노동자인권보호대책』, 안산외국인노동자센터.
- 김엘림·오정진(2001), 『외국인 여성노동자의 인권보장 연구』, 한국여성개발원.
- 김호기·이혁구 외(2002), 『지식의 최전선: 사회복지는 근대권력의 한 장치이다』, 한길사.
- 김호웅(1995), 중국조선족 가족실태 연구, 『가족학논집』 제7호.
- 김호웅·김순녀(1999), 가족외 공적 영역에서의 여성의 활동과 문제점-개혁 개방 후 중국 조선족 사회를 중심으로, 『남북한여성 그리고 중국 조선족 여성의 삶 : 중국조선족 연구 자료집』, 이화여대 한국여성연구원.
- 노동부(2003. 5월), 『지속성장과 중소기업을 위한 외국인 고용허가제』.
- 노동부·외국인력정책대책반(1994), 『단순기능외국노동력의 국내취업에 관한 정책 대안』, 노동부.
- 박영범·로저 뵈닝·마놀로 아벨라(1996), 『외국인력정책에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 박천웅(2001), 외국인노동자와 사회복지, <http://www.migrant.or.kr>.
- \_\_\_\_\_(2003. 5월), 『안산지역 외국인노동자 실태와 안산시의 지원시책의 방향』, 행정자치부 국제화 재단 ‘국제포럼’.

- 박환영(2000), 사회경제적인 측면에서 본 현대몽골의 가족과 민속에 관한 일 고찰. 『한국문화인류학』 33-2 : 2000.
- 사 레비탄·가트 땡금·스테픈 땡금(1999), 채구묵 역. 『미국의 사회보장제도』. 나남.
- 설동훈(2000), 『노동력의 국제이동』. 서울대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_(2000), 외국인력 도입제도의 현황과 문제점 및 개선방향. 『주한 외국인 노동자 관련법률과 개선방향』. 사랑의 친구들 창립 2주년 기념토론회 자료집.
- \_\_\_\_\_(2002), 외국인 노동자 지원 시민단체의 발전, 1990-2002년 : 쟁점과 과제. 『시민사회』 6호.
- \_\_\_\_\_(2002), 한국의 외국인력제도의 문제점과 대안. 『이주노동자의 현실과 문제, 그 개선방안』. 민주화운동기념사업회.
- 설동훈·송병준 외(1997), 『외국인노동자의 현실과 미래』.미래인력연구센터.
- 성규탁·한동우·김재엽(1997), 『국내 외국인 근로자의 문제와 대책』. 집문당.
- 안산외국인노동자센터(2000), 『다른 나라의 외국인력 정책 검토』. 안산외국인노동자센터 자료실.
- 외국인노동자 의료공제회(2001), 『외국인 노동자 의료백서』. 청년의사.
- 유길상·이규용(2002), 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 유정숙(2000), 『독일 이주(노동자)의 권리』. 안산외국인노동자센터 자료실.
- 이금연(2003), 이주와 여성폭력. 『복지연대』 3, 참여연대.
- 이상호외(2001), 『미국자본주의 해부: 글로벌라이제이션과 미국 복지제도』. 풀빛.
- 이왕준(2002), 『외국인노동자 무료진료소 현황과 효율적 협력 방안』. 외국인 노동자 진료네트워크 구성을 위한 워크숍.
- 이주·여성인권연대(2001), 『한국 내 이주여성 및 국제결혼 가정의 문제와 대책』. 이주·여성인권연대 발족기념 제1회 정책워크숍.

- 이진숙(2000), 사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 『가족보고서』를 중심으로. 『가족과 문화』 제12집 1호, 한국가족학회.
- 이혜경(1997), 아시아 태평양 지역의 외국인 노동자 고용에 관한 연구. 『한국사회학논집』 제31집 가을호.
- 장준오(2002), 『불법체류 외국인 처리에 관한 외국 실태와 국내 비교』. 한국형사정책연구원.
- 전북대 사회과학연구소·외국인노동자대책협의회(2002), 『국내거주 외국인 노동자 인권실태조사』. 국가인권위원회.
- 정현욱(1999), 『조선족 귀화여성들에 관한 연구 : 유입배경, 수용환경 그리고 부적응에 관한 고찰』. 한국행정학회 99년도 하계학술대회 발표논문집.
- 조권중·한영희(2002), 『서울시 외국인 노동자의 생활』. 서울시정개발연구원.
- 조병인·박철언(1998), 『불법체류 외국인의 실태와 대책』. 한국형사정책연구원.
- 조흥식(2001), 『가족복지학』. 학지사.
- 최홍엽(1997), 『외국인 근로자의 노동법상 지위와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(2002), 『단순인력 외국인력정책의 문제점과 정책방향』. 한국노동연구원.
- 한국사회과학연구소 사회복지연구소(1996), 『세계의 사회복지: 미국의 사회복지』. 인간과 복지.
- 한금석(복지동향 2003), 『이주노동자 자녀 교육의 문제』. 참여연대
- 한상진 외(1998), 『현대사회와 인권 : 한국내 외국인 노동자의 실태와 인권』. 나남.
- Chriag Mehta, Nik Theodore, Illiana Mora, and Jennifer Wade(2002), Chicago's undocumented immigrants: An analysis of wages, working conditions, and economic contributions. University of Illinois at Chicago, Center for Urban Economic Development.

Kamerman, S. and A. Kahn ed.(1997), Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States, Clarendon Press • Oxford U.P

Yuko Ohara-Hirano(1999), "Towards "Health for All" in Japan". *Asian Migrant Yearbook 1999*, Asian Migrant Centre Ltd.

## 2. 학위논문

김영임(2002), 『이주노동자가족의 자녀양육실태와 지원방안』. 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사학위 연구보고서.

김현덕(2003), 『외국인 노동자 복지실태에 관한 연구』. 이화여자대학교 사회 복지대학원 석사학위 논문.

설동훈(1996), 『한국사회의 외국인노동자에 대한 사회학적 연구: 외국인노동자의 유입과 적응을 중심으로』. 서울대 대학원 박사학위 논문.

성미영(1998), 『외국인노동자 권익보호단체의 현황 및 역할』. 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문.

신동민(2002), 『불법체류 근로자의 산재보험 적용에 대한 연구』. 건국대 행정 대학원 석사학위 논문.

이경호(2000), 『일본사회의 국제화와 사회통합을 위한 학교교육의 대응 :일본 고등학교 사회과 교과서에 나타난 외국인 노동자관을 중심으로』. 서울대학교 대학원 교육학박사학위논문.

이은자(2002), 『외국인 근로자를 위한 의료서비스 활성화 방안에 관한 연구』. 경희대 행정대학원 석사학위 논문.

정수열(1996), 『국내 외국인노동자의 이주 및 적응 행태』. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

최윤선(1999), 『일본의 외국인노동자정책에 관한 연구』. 이화여자대학교 대학원 지역연구협동과정 석사학위 논문.

홍기혜(2000), 『중국조선족여성과 한국남성간의 결혼을 통해 본 이주의 성별 정치학』. 이화여자대학교 대학원 여성학과 석사학위 논문.

## 3. 일본 관련 자료

天野正治, 1997c:

노동성, 『고용대책기본계획』 1차-9차.

외국인고용문제연구회(2000), 『외국인고용문제연구회 보고서』.

외국인집주도시회의. 『외국인 집주도시회의(外國人集住都市會議)개요』.

토요타시(2001), 『토요타시 국제화 추진 대강』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『토요타시의 국제화 시책』.

토요타시국제교류협회(2000), 『토요타시 국제화 추진사업 위탁 보고서』.

\_\_\_\_\_ (2000), 『지역의 국제교류/이해; 토요타 세미나』.

\_\_\_\_\_ (2001), 『토요타시 국제화 추진사업 보고서』.

\_\_\_\_\_ (2001), 『지역의 국제화; 토요타 세미나』.

토요하시시(2003), 『2003년도 다문화 공생 추진 사업 계획에 관하여』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『닛게브라질인 실태조사 보고서』.

하마마쓰시(2003), 『하마마쓰시의 브라질시민의 생활/취로실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『하마마쓰시 세계도시화 비전 시책체계』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『2003년도 국제과 중점사업』.

하마마쓰국제교류협회(2002), 『HICE Annual Report』.

하찌야(1992), 외국인 노동자도입과 정부/경제계의 입장. 『계간 노동법』  
164호 49.

후생노동성(2003), 개정 제외국의 외국인 노동자의 현상과 시책. 『일간노동  
통신사』.

\_\_\_\_\_ (2002), 『후생통계요람』.

## 4. 인터넷 자료

노동부, [www.molab.go.kr](http://www.molab.go.kr)

미국생활뉴스, <http://www.site4korean.com>

법무부, [www.moj.go.kr](http://www.moj.go.kr)

보건복지부, [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)

성동구외국인근로자센터, [www.smwc.or.kr](http://www.smwc.or.kr)

안산외국인노동자센터, [www.migrant.or.kr](http://www.migrant.or.kr)

안산외국인노동자센터 코시안의 집, [kosian.urm.or.kr](http://kosian.urm.or.kr)

안양이주노동자의 집, [www.kafi.or.kr](http://www.kafi.or.kr)

외국인노동자의료공제회, [www.mumk.org](http://www.mumk.org)

이민포탈클럽 Visa Club, <http://www.visaclub.co.kr>

이민 USA, <http://www.iminusa.com/pages>

중소기업청, [www.smba.go.kr](http://www.smba.go.kr)

출입국관리국, [www.moj.go.kr/immi](http://www.moj.go.kr/immi)

한국노동연구원, [www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr)

해외한인포탈, <http://www.heykorean.com>

Administration for Children and Families, <http://www.acf.hhs.gov>

AVCP, Inc., <http://www.avcp.org/services/headstart.html>

International Migration Review, Solidarity network with Migrants Japan,  
[www.jca.apc.org](http://www.jca.apc.org)

Head Start State Collaboration Project,

[http://www.doe.state.de.us/early\\_childhood/programs/HS/hs.htm](http://www.doe.state.de.us/early_childhood/programs/HS/hs.htm)

K12, <http://www.k12.com/corriculum/enrollment>

Kansas Department of Social and Rehabilitation Services,

[http://www.srskansas.org/services/med-assist\\_pregnant\\_women.htm](http://www.srskansas.org/services/med-assist_pregnant_women.htm)

Metropolitan Family Services,

[http://www.metrofamily.org/immigrationadvocacy\\_bulletin.pdf](http://www.metrofamily.org/immigrationadvocacy_bulletin.pdf)

National School Lunch Program,

[http://www.scs.k12.nc.us/lunch/par\\_letter.pdf](http://www.scs.k12.nc.us/lunch/par_letter.pdf)

New South Wales Countru Areas Program,

[http://www.cap.nsw.edu.au/projects/headstart\\_program.html](http://www.cap.nsw.edu.au/projects/headstart_program.html)

Northwest Justice Project, <http://www.nwjustice.org/pdfs/7924>  
 The Office of Governor Frank Murkowski,  
[http://www.gov.state.ak.us/omb/audit03/dhss\\_18.pdf](http://www.gov.state.ak.us/omb/audit03/dhss_18.pdf)  
 South Dakota Medical Assistance,  
<http://www.state.sd.us/social/MedElig/women/pregnant.htm>  
 United States Department of Agriculture, <http://www.fns.usda.gov>  
 Westchester County Department of Social Services,  
<http://www.westchestergov.com/social/MAServices.htm>

##### 5. 신문 및 잡지 자료

- 『경향신문』(2003), 외국인노동자 ‘다문화 정책’ 흔들릴 때. 7월 13일.
- 『대한매일』(2002), 이주노동자 권리협약 내년3월 국제법 발효. 12월 24일.
- 『동아일보』(2001), 불법체류 외국인자녀 초등교 한해 입학 허용. 2월 7일.
- \_\_\_\_\_ (2002), 美불법체류 한인 18만여명. 1월 24일.
- \_\_\_\_\_ (2002), 외국인근로자 보건 사각지대. 12월 25일.
- 『매경ECONOMY』(2003), 【특집2】 무료 진료 - 송기현 소아과 원장. 9월 19일.
- 『매일경제』(2003), 작년 국제결혼 1만5913건. 3월 27일.
- \_\_\_\_\_ (2003), 불법체류자 합법취업 가능. 8월 17일.
- 『문화일보』(2002), 불법체류자 자녀 교육차별. 12월 18일.
- \_\_\_\_\_ (2002), 불법체류자와 교육의 그늘. 12월 19일.
- \_\_\_\_\_ (2002), 인권사각지대 신음 외국인노동자24시-불법체류자 처리 이중잣대(中). 12월 25일.
- \_\_\_\_\_ (2003), 외국인노동자 처우 법제화를. 1월 14일.
- \_\_\_\_\_ (2003), 외국인노동자 32% 인종차별 느껴. 7월 18일.
- \_\_\_\_\_ (2003), 초중고교 재학 외국인 학생 6명중 1명 불법체류자 자녀. 9월 24일.
- 『신동아』(2003), 한국국적 취득 동포들의 애환: “정부가 뭘 해줬다고 자식도 못 불러오게 합니까”. 제46호.



『여성신문』(2003), 외국인 노동자 ‘서러운 출산’. 5월 10일.

『연합뉴스』(2003), 여성외국인노동자 56.3% 유산경험. 1월 19일.

『조선일보』(2003), 화교/그들은 이방인인가(下). 2월 7일.

\_\_\_\_\_ (2003), 역시 한국인 닮았나 불법체류 몽골인들 교육열 뜨겁다.  
8월 21일.

\_\_\_\_\_ (2003), 外國人노동자 무료진료 ‘한국의 슈바이처’. 9월 22일.

『중앙일보』(2003), 우리도 한국사람(上) 설 땅 없는 혼혈인들. 2월 13일.

\_\_\_\_\_ (2003), 우리도 한국사람(下) 귀화해도 톡하면 불법취업자 취급.  
2월 14일.

『한겨레신문』(2003), 후발의 장점. 1월 12일.

\_\_\_\_\_ (2003), 이주노동자는 이방인? 4월 24일.

\_\_\_\_\_ (2003), 한국 속의 이방인2. 5월 15일.

\_\_\_\_\_ (2003), 빈곤국 성장동력은 이주노동자. 6월 26일.

\_\_\_\_\_ (2003), 불법체류협박 임금체불때 큰 코다친다 . 6월 27일.

\_\_\_\_\_ (2003), 한국의 문화 정체성 - 이중국적과 노무현화법 읽기.  
6월 28일.

\_\_\_\_\_ (2003), 특파원리포트 - 불법체류자는 모두 범죄자? 7월 22일.

\_\_\_\_\_ (2003), 이주노동자, 전세계인구의 2.5~3%. 7월 31일.

\_\_\_\_\_ (2003), 외국인노동자 전용병원 개설. 9월 13일.

\_\_\_\_\_ (2003), 불법체류자 자녀 ‘교육 불평등’. 9월 25일.

『한국일보』(2003), 사람이 모여야 허브다. 2월 5일.



## ■ 전문가 델파이조사 질문지

### 1. 불법이주노동자 가족규모를 파악할 수 있는 방법이 있는가?

- 1) 대표적으로 세 지역정도를 선정해서 그 안에서 가족 수를 파악한 후 비례 수치로 추산하는 것이 가능한가?
- 2) 가능하다면 대표적인 세 지역 선정은 어떻게 하는가? 그렇게 해서 추산된다면 그 규모는 어느 정도라고 생각하는가?

### 2. 불법이주노동자의 가족권의 중요성은 어느 정도로 부각될 수 있는가?

- 1) 이주노동자의 역사적 과정에 맞추어 주요한 과제들을 보면 초기에는 인권(구타, 임금체불 등)의 문제가 부각되었고 다음으로 노동권(불법체류, 부당 해고)의 문제가 있었고, 최근부터 고용허가제가 실시가 예정되면서 가족권(자녀 양육, 거주, 건강 등)문제가 중요하게 부각된다고 할 수 있다.
  - ① 우리나라 상황에서 가족권에 대한 문제를 어떻게 바라보아야 하는가?
  - ② 보장되어야 할 당위성과 그 근거는 무엇이라고 생각하는가?
  - ③ 외국의 사례들은 어떠한가?
- 2) 이주는 노동만이 아니라 삶의 과정인데 외국인노동자의 권리를 언제까지나 제한할 수 있는가? (통과된 고용허가제에서도 외국인의 정주화 방지 방안에 들어있어서 근본적일 가족결합은 허용하지 않고 있음)

### 3. 우리나라에서 불법이주노동자가족이 당면하는 가족문제의 실태는 구체적으로 어떠한가? 이러한 가족문제를 해결할 수 있는 구체적인 방안은 무엇인가?

- 1) 이주노동자의 신분보장이 안되어 국외로 추방시의 이산가족형성, 이혼문제 등 다양하게 제기되고 있다. 특별히 자녀의 신분보장, 양육 및 보호, 의료지원체계, 교육문제 등이 논의되고 있다. 한 예로 입학의 경우 현재

법적으로는 학교장재량으로 입학이 가능하지만, 현실적으로 어려움이 많은 실정이다.

- ① 구체적인 문제들은 무엇이며 이를 어떻게 해결할 수 있는가?
- ② 인센티브 제공은 한 방안이 될 수 있는가? (예: 인성훈련지정학교 프로그램, 영어특구지정 등).
- ③ 일정기간이상 합법체류를 한 경우에는 직계가족에 한해 가족결합을 할 수 있도록 하는 방안은 어떠한가? 이를 통해 불법을 막고, 가족결합의 욕구와 희망으로 일에 대한 능률제고와 사회통합 및 안정에 기여할 수 있을 것인가?

4. 불법이주노동자 가족관련 정책으로 무엇을 제안할수 있으며 구체적으로 어떠한 내용을 담아야할 것인가?

- 1) 우선적으로 중요하다고 생각되는 부분은 **취업과 소득, 자녀양육 및 교육, 출산 및 건강, 주거환경, 지역사회에의 통합 문제** 등을 들 수 있다.
  - ① 각각에 대해 무엇이 보장되어야 하며 이를 정책적으로 지원해야할 것인가?
  - ② 혹은 제시된 부분 이외에 정말 이들 노동자가족차원에서 모색되고 지원되어야하는 정책이 있다면 무엇인가?

5. 시민단체 지원과 정부 및 지자체가 참여하는 방법은 무엇인가?

- 1) 시민단체가 공통적으로 겪고 있는 큰 문제는 일단 재정의 문제라고 할 수 있다.
  - ① 만약 사회복지공동모금회에서 기획사업으로 지정하여 사업계획서를 통해 시민단체를 지원하는 것도 좋은 방법이 될 수 있는가? (2001년 기획사업으로 외국인노동자 의료지원이 있었음)
  - ② 또한, 이를 통해 긴급지원사업을 꾸준히 펼칠 수 있는 방안은 무엇인가? (외국인 노동자 전통음식 나누기 및 문화행사지원 사업 등)
- 2) 시민단체의 지원에 있어서 재정문제가 가장 중요할 수 있지만 장기적으로 볼 때 근본적인 지원을 위해서는 시민단체에 대한 정부와 지자체의 협력

혹은 연대감일 것이다. 이주 노동자의 정책에 있어서 민간이 자치하는 부분이 크기 때문에 정부와 자지체는 지금까지의 현장에서 노력한 시민단체의 실무자들의 경험을 토대로 삼는 것이 도움이 될 것이다.

- ① 그렇다면 민관합동의 이주노동자지원센터 혹은 지원청을 국가적 차원에서 만들고 지금의 민간 지원 기구의 실무자들을 과감히 기용한다면 보다 현실적인 지원책이 될 것이다. 가능한가?
- ② 그렇다면 역할분담을 어떻게 하며 그 구체적인 추진전략은 무엇인가?

※ 관련단체와 지자체협력 모델사례 : 몽골학교 예

서울외국인 근로자 선교회	몽골학교시작, 매주 일요일 의료봉사대 파견	몽골학교	광장종합사회 복지관	무료급식,특별활동 프로그램 (컴퓨터교실) 지원
자원봉사자	한글교육 등 전반적인 수업진행		중곡종합사회 복지관	간식지원, 교육용품지원
홀트, 월드비전	후원금 지급		광진구청	토지와 건물, 무료급식, 장학금 지원
후원자	장학금 지급		성동적십자회	저녁반찬 지원

3) 그러나 지자체의 지원은 현실적으로 제도상 많은 해결과제들이 있어 실질적인 지원이 어려운 실정이다. 즉 예산 집행에 있어서도 현행 이주노동자 정책에서는 국가의 책임이 전혀 없으며, 더구나 이주노동자의 대부분이며, 가장 열악한 분야인 미등록 노동자에 대해서는 국가가 책임질 부분이 아닌 것으로 귀착된다. 즉 불법적인 행위를 일삼는 노동자들이기 때문에 오히려 단속과 탄압의 대상이 될 뿐이지 공식적인 지원은 전혀 고려의 대상이 아니다. 따라서 국가의 정책적 변화가 없이 지자체의 지원은 미약할 수밖에 없을 것이다. 현재 우리의 실정상 이주노동자 문제를 해결하기 위해서는 이주 노동자의 경제 기여도에 걸맞는 지원과 정책이 ‘국가 책임 하에’ 수립되는 것이 최우선 과제일 것이다.

- ① 그렇다면 이를 추진하려면 어떠한 노력이 필요한가?
- ② 이러한 노력의 일환으로 정부행정부처에 전담하는 전담부서 설치할 필요가 있으면 구체적으로 어느 부처에서 담당하는 것이 바람직하며 어떠한 업무내용을 담아야 하는가?

6. 국가별, 문화구역별 차이를 인정하는 지원방법은 무엇인가?

- 1) 대사관이나 관계국의 노동협력관 등과의 협조를 통해서 자국 문화를 충분히 유지하면서 이들의 실정에 맞는 지원책에 대한 세심한 배려도 필요하며 각국의 자발적인 동포회의 조직과 협조가 있으면 훨씬 수월할 수 있다. 한국의 외국인노동자들은 이러한 동포회가 활성화되고 있는가? 실제 이들의 한국사회적응과 지역사회통합에 기여하고 있는가?
- 2) 동포회와 민간단체와의 관계는 어떠한가? 또한 이주노동자에 대한 민간단체의 지원의 부작용은 있는가? 있다면 구체적으로 무엇이며 어떻게 그 문제를 해결하였는가?

7. 우리나라 국민의 이주노동자에 대한 인식은 어떻게 변화되어야 하는가?

## ■ 전문가 델파이조사 결과

### 1. 이주노동자 가족규모를 파악할 수 있는 방법

**[요약]** 현재로서는 가족의 규모와 수를 전혀 파악할 수 없다. 가족을 파악하기 위해서는 우선 ‘가족’의 범주에 대한 기준이 명확해야한다. 사용할 수 있는 방법으로는 첫째는 각 지역의 외국인관련 상담소가 만나고 있는 가족의 수를 파악하고, 둘째는 법무부의 도움을 받아 아동의 입국현황을 조사하고, 셋째는 유입되는 이주노동자국가의 대사관(영사관)에 가족의 수를 문의하고, 넷째는 통계자료(통계청, 각 지방자치단체의 통계)를 활용한다

(김영임) 이주노동자 가족규모에 대한 파악은 오래전부터 고민되어왔던 일입니다. 이곳저곳에 분산적으로 사시기도 하고, 도움이 필요한 경우가 아니면 밖으로 자신들의 모습을 드러내기 싫어하시기 때문에 안산에서 일하는 저 역시 코시안의 집에서 만나는 분들외에는 정확한 규모를 파악하지 못하고 있습니다. 일반적으로 이주노동자가 많이 거주하는 지역으로 안산이 손꼽히기는 하지만 가족이 많이 산다기보다는 반월과 시화공단을 중심으로 젊은 노동력이 대부분일 것입니다. 또한 가족의 수가 그리 많지 않기 때문에 그 수를 비례수치로 추산하는 것은 무리가 있을 것 같습니다. 이주노동자가족은 국제결혼과 이주노동자간의 결혼, 자녀가 있느냐, 없느냐에 따라 또 다른데 그 가족의 테두리를 어디에 둘 것인지 정해져야 할 것입니다. 젊은 이주노동자 가운데는 결혼은 했지만 자녀를 두지 않고 있는 부부들도 있기 때문입니다. 특히 이주노동자간의 결혼은 국내법에 아무런 영향을 받지 않고, 자신들의 법에 따른 신고도 하지 않은 상태로(종교적인 혼인식은 올려도 법률상 합법적인 신고 방식은 우리와 다른 것 같습니다.)도 있어 정리가 필요합니다. 따라서 이주노동자 가족 조사대상자의 기준이 요구됩니다. 이주노동자 가족 규모파악을 위해서 제 개인적인 의견으로는 첫째는 각 지역의 외국인관련 상담소가 만나고 있는 가족의 수를 파악하고, 둘째는 법무부의 도움을 받아 아동의 입국현황을 조사하고, 셋째는 유입되는 이주노동자국가의 대사관(영사관)에 가족의 수를 문의하고, 넷째는 통계자료(통계청, 각 지방자치단체의 통계)를 활용한다면 좀 더 정확하지 않을까 싶습니다

(김현숙) 지역별 이주노동자의 밀집정도와 작업장의 업태, 규모 등이 고려되어야 할 것입니다. 산업연수생의 신분으로 고용되어 있는 경우 한국에서 가정을 꾸리기가 쉽지 않기 때문에 가정을 이룰 결심을 하게 되면 연수업체를 떠나게 되고 곧 미등록신분이 됩니다. 이들 미등록신분의 노동자가 일하는 곳은 소규모의 영세업체이고 이들 영세업체의 대표적 밀집지역인 안산·시흥지역, 마석·의정부지역, 그리고 수원·화성지역에 생활하고 있는 가정이 많은 것으로 알고 있습니다. 개인적으로 통계에 그다지 관심이 없고, 약한 저는 많다는 느낌을 가지고 있고 어느 정도라고 수치로 파악하고 있지 못합니다. 그러나 그 수에 관계없이 가족권은 주어지고 행사되어야 하는 권리라는 것을 믿고 있을 따름이지요

(이란주) 현재는 불가능합니다. 그러나 고용허가제를 통해 합법화조치가 진행되고 있으므로 앞으로는 일정정도 가능하리라고 봅니다. 정부가 2/3정도만(체류기간에 따라 4년미만) 합법화하고 나머지(4년이상)는 출국시키겠다는 계획을 가지고 있으므로 합법화되는 일부에 대해서는 파악이 가능할 것입니다. 이번 등록조치 후에 법무부에 자료를 요구해서 이주노동자가 가장 많은 지역을 세 군데 정하면 될 듯 합니다. 그 규모를 지금으로서는 전혀 짐작할 수 없는 상황입니다. 현재 이주노동자 지원단체들도 구체적인 자료는 없으며 앞으로 정부 자료를 확보할 수 있을 것이라 예상하고 있는 실정입니다. 이주노동자들이 가족단위로 함께 비자를 받는 것이 아니기 때문에 가족단위 이주를 한다하더라도 알 수 없으며, 한국에 입국 한 후 가정을 꾸리는 이주가정 또한 상당수 있으나 파악할 수 없습니다

(정귀순) ‘대표적’ 지역의 기준이 무엇인지가 문제일 것 같습니다. 이중문화가족의 경우 도시와 시골에 넓게 분포되어 있으므로 법무부를 통해 전체 통계를 확보하여 검토한 뒤, 가족들의 분포도와 국적에 따라 지역선정과 규모결정이 가능할 것입니다.

(송기현) 외국인 노동자들의 구분을 다양하게 할 수 있다고 봅니다. 지역적인 구분도 그 중에 하나이며, 인종별, 나라별, 합법/비합법의 구분 등이 그 예라 할 수 있습니다. 지역적으로는 안산과 같은 밀집된 생활을 하는 곳이 있는 반면에



화성이나 용인은 그보다 좀 더 밀집되지 않은 속에서 생활하고 있는 것으로 보입니다. 따라서 지역적인 구분을 통해서 가족의 규모를 파악하는 것은 이런 다양한 형태의 집단성을 구분해서 편차를 고려하는 것이 필요하다고 봅니다. 그러나 가족 규모를 파악하는 요소 중 무엇보다 중요한 것은 국가별 구분이 아닌가 합니다. 예를 들어서 조선족의 경우에는 한국 사회에 보다 잘 적응하기 때문에 가족을 이루거나 혹은 중국 등지에 가족이 있는 경우 등 양상이 많을 것이며, 필리핀인의 경우에는 보다 밝고 활발하기 때문에 성관계가 보다 개방적이고, 가족이나 동거의 형태가 더 많을 수 있습니다. 태국인의 경우에는 불교적 속성과 소극적인 성격 등에 의해서 동거나 가족의 형태로 살아가는 것이 더 드물게 볼 수 있습니다. 따라서 가족 규모에 대한 모집단을 구할 때는 지역적인 집단 외국인 거주 여부 등에 파악도 중요하며, 국가별로 구분해 보는 것도 아주 많은 차이를 낼 수 있다고 봅니다. 만약에 시기적으로 본다면 외국인 노동자들이 국내에 조기에 체류하게 된 안산, 서울 등 수도권이 대전이나 경상남도보다 체류 기간이 길기 때문에 가족을 이루는 시기도 더욱 빠르거나 가족 형성이 더 많이 되어 있다고 볼 수도 있지 않을까 합니다. 결론적으로 가족의 수나 규모를 파악하는 여러 가지 변수 요인이 많습니다. 결국 모집단의 규모를 어떻게 잡는가? 그리고 어떤 요소가 가족 형성에 보다 중요한 것이며, 이런 요소들을 어떤 변수를 두어서 평균적인 가족 형성의 규모로 볼 것인가에 대한 고려를 먼저 하시는 것이 추후 통계적인 오류를 줄일 수 있지 않을까 합니다. 다만 가족의 범위를 어떻게 넣느냐에 대한 고민을 해 봐야 합니다. 즉 단순히 동거나 국내 체류기간 동안의 결혼, 혹은 본국에서 가족단위의 이주 등을 포함시키는데 대한 기준이 있어야 한다고 봅니다. 일례로 볼 수 있는 것은 안산에서 매년 출생하는 신생아의 수, 매년 결혼하는 신혼부부의 수 등은 쉽게 파악이 가능할 것으로 보입니다. 그러나 이 또한 필리핀의 경우에는 갈릴레아에 물어보면 되고, 태국인의 경우에도 갈릴레아, 조선족은 안산선교센터, 기타 방글라데시, 인도, 스리랑카 등등은 또 다른 곳 등의 여러 관련기관들이 있기 때문에 이를 통계적으로 취합하기가 쉽지 않을 듯 합니다. 물론 동거를 가족의 경우에 포함시킨다면 더욱 복잡해지며 파악하기가 더욱 어려울 것이고, 이런 과정에서 발생하는 유산과 사산의 문제는 실무자들도 제대로 파악하지 못한다고 합니다.

## 2. 이주노동자의 가족권의 중요성 정도

**[요약]** 가족의 범위를 한정하여, 외국인노동자가 국내에서 합법적으로 체류한 경우에는 가족권을 주는 것이 건강한 노동을 위해 필요하다고 본다. 그간의 경험으로 봤을 때, 가족권을 준다고 하여도, 모든 이주노동자가 다 가족을 동반하는 것은 아니며 고국으로돌아가는 경우도 있기에 정주화방지를 위해 가족권을 부여하지 않는 것은 옳지 않다고 본다. 그리고 이주노동자 자녀들에 대한 교육과 보육은 부모의 체류자격에 상관없이 이루어져야 한다고 본다. UN의 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약에 근거하여, 그리고 가족권이나 노동자의 노동 자체는 인간의 행복 추구를 실현하는 가장 기초적인 권리이기 때문에 외국인 노동자가 국내에서 최대한의 노동권리를 보장받으며 노동을 하기 위해서는 당연히 가족권에 대한 보장이 선행되어야 하며, 인간의 삶의 실현 자체가 가족이나 노동과 떨어질 수 없다.

(김영임) 연구자가 지적하신 대로 이주노동자 문제가 초기에 노동과 관련된 것이 주로 부각되었다면 현재는 가족으로 그 문제와 관심사가 넘어가고 있습니다. 이주노동자의 국내 정착이 결혼과 출산으로 이루어지기도 하고, 전 가족이 보나 남은 삶을 찾아 비합법적인 방법으로 이주하여 정착하는 예도 많아지고 있습니다. 이들은 국내에서 허락되어진다면 지속적으로 거주하고, 경제적인 활동에 참여하며, 교육을 받고 새로운 세대를 형성하기를 바라고 있습니다. 하지만 현재의 국내 상황으로는 정착하기란 무척 힘든 일입니다. 저는 이에 두 가지 생각을 가져봅니다. 첫째는 이주노동자가 국내에서 합법적인 체류 시 가족들과 함께 지낼 수 있도록 허용하는 방안을 마련하는 것 입니다. 이주노동자 가운데 노동력이 왕성한 젊은층도 있지만, 이미 가족을 이룬 사람도 있으므로 이들이 원한다면 일정한 신고 하에 가족들도 국내에 체류하여 가족이 행복하고 건강하게 살아갈 수 있도록 보장해 주어야 한다고 생각합니다. 어떤 사람들은 가족이 함께 오면 사회적인 비용지불이 많아지고 혹시나 전 가족이 다 비합법적인 체류를 한다거나 범죄의 위험성, 혼란 등의 부정적인 견해를 말씀하시기도 하지만 가족의 체류를 전 이주노동자가 모두 원하는 것도 아니고, 부부와 자녀에 한정한다면 오히려 건강하게 노동하고 생활할 수 있을 것이라고 생각합니다. 둘째는 국내에

이미 들어와 있거나 국내에서 결혼하여 출생한 자녀들에 대한 임시적인 거주를 허락하는 것도 고려해야 한다고 생각합니다. 국내에서 이미 거주하고 있거나 태어난 자녀들은 부모의 상황에 따라 그 지위가 결정되는 것이 현실입니다. 아동이 자신의 가족으로부터 돌봄을 받는 것은 마땅한 일이나 이주노동자라는 현실에 의해서 모든 것이 제한되어져 있는 아동을 그 신분과 상황에 관계없이 간단한 서류절차만을 통해서라도 성년이 되기까지는 우리 사회가 보호하고 지원(교육, 의료, 기타)하여야 한다고 생각합니다.

(김현숙) 이주노동자들은 단순히 그들의 노동력만을 제공하는 노동자의 신분이 전에 사람입니다. 가정을 이루고 그 가정을 지키고 살아가기를 희망하고 그것은 인권입니다. 이주노동자들의 노동력이 필요해서 받아 들였으니 노동권은 물론 그들 가족권도 부여하고 보호하여야 합니다. 가족과의 왕래도 허용해야 하며 그들이 원하면 그들이 원하는 곳에서 가족이 함께 건강한 가정생활을 하도록 지원해야 합니다. 한국은 이제(매우 미흡합니다만) 고용허가제를 통과시킴으로서 이주노동자들을 노동자로 인정하기로 하였습니다. 이렇게 노동자들에게 노동권을 부여하는 데에도 15년의 시간이 걸렸습니다. 그러나 이 정도의 작은 진전도 상당지원단체의 끊임없는 활동의 결과라고 생각합니다. 이주노동자 가정의 문제에 대하여도 그렇습니다. ‘갈릴래아’는 더는 이들 가족의 문제에 더는 외면할 수 없어 다소 무리하여 이들 가정의 아기들을 위한 탁아사업을 시작하게 되었습니다. 우선 당면한 이들 가정의 아기양육의 문제라도 좀 덜어주려는 마음에서이지요. 다행히 많은 보통의 사람들이 관심을 가지고 그들의 마음을 나누고 있습니다. 아직도 많은 걱정과 염려가 있으나 이 작은 시작이 널리 알려지고 퍼져 관심을 가지는 다른 단체에 용기가 되고 많아지고 그러다가 결국에는 우리와 같은 단체가 맡을 일이 아니라 이들 이주노동자들이 필요한 한국의 정부나 지자체가 이들의 문제를 함께 걱정하고 어려움을 덜어주는 노력을 하게 되리라는 기대를 합니다. 정주하게 되는 것에 대한 염려라고 했지만 저의 10년간의 경험으로 한국에서의 영원한 삶은 희망하는 이주노동자들은 극소수입니다. 이들은 가난하지만 자신들의 나라를 사랑하고 자신들의 나라에서 가족과 함께 행복을 누릴 날을 꿈꿉니다. 한국에서 머물고 싶어 하는 것은 그들이 살 수단을 마련할 수 있기 때문입니다. 한국을 좋아하고 한국 사람을 좋아하는 이주노동자들이 많음에도 불

구하고 한국은 그들에게 살고 싶은 나라는 아닙니다. UN의 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약에 따르면 모든 이주노동자들은 그들의 인권을 보호 받아야하며 특히 가족에 대한 보호에 대한 명시가 구체적으로 되었습니다. 그러나 불행하게도 그 UN에 가입해 있는 많은 나라, 특히 한국을 비롯해 이주노동자들의 노동력은 필요해 노동력은 취하고 책임은 피하려는 이기적인 나라들에서 비준을 받지 못하고 있는 실정입니다. 그나마 독일, 일본의 경우 장기체류, 특히 일정기간이상 체류한 가정을 이루고 있는 이주노동자들에게 특별한 허가를 주어 시민사회의 일원이 되도록 허용한다고 합니다. 한국에서도 같이 시간을 정해 장기체류에 대한 출국시 벌금을 면제해 주는 정도의 소극적 사면이 아니라 체류허가를 주는 진정한 의미의 사면도 이루어지고 있습니다.

(이금연) 이미 아동들이 유치원이나 학교에 취학하는 등 강제적인 조치를 취할 경우 아동인권침해국으로 오인될 수 있다. 따라서 가족의 경우 고용허가제와는 별도의 조치가 필요하다. 국제인권관련 법률이 기반이 된다. 가족권을 언급하기 위하여서는 장기체류자를 추방하는 정책으로는 안된다. 한국도 이미 국제성을 따라 장기 체류하면서 건강하게 거주 노동해온 이주자들에게 그린카드 발급 같은 제도도입이 이루어 져야한다. 일본은 역시 외눈박이 정책이다. 아동을 철저히 자국아동과 같이 보호한다. 비자는 없어도 탁아소와 유치원등 양부모가 취업중임이 확인되면 보육료를 동등하게 혜택을 받고 안전하게 아동을 보호할 수 있다.

(이란주) 우리나라 인력정책을 결부시켜 생각해 볼 때 본격적으로 논의하기에는 시기상조라는 느낌이 듭니다. 지금까지는 미등록노동자들이 전체 노동자수의 80%를 차지했기 때문에 가족단위 이주가 가능했으나 정부의 인력정책대로 고용허가제를 정착시키면 가족동반은 금지될 것이므로 앞으로는 그 수가 급격하게 줄어들 가능성이 큼니다. 물론 소수는 남아 있겠지만 그 수로 '가족권'을 언급하기는 힘들 것이라고 생각합니다. 장기적으로는 꼭 필요한 일입니다만... 외국인력 도입정책으로 이민을 받아들이는 나라가 아니라면 대부분이 가족동반을 금지하는 형편입니다.

(정귀순) (1) 이주노동자가족의 경우 : 한국의 외국인력정책은 ‘단기로테이션정책’ 즉 단신노동 및 단기간의 취업을 그 내용으로 하여, 이주노동자들의 가족동반을 허용하지 않고 있습니다. 이것은 이주노동자들의 가족동반에 따른 사회비용부담을 하지 않겠다는 경제적인 이유도 있지만, 장기체류 등 정주를 인정하지 않겠다는 입장을 취하고 있기 때문입니다. 따라서 현재의 정책 하에서는 이주노동자의 가족을 동반할 경우 발생하는 주거문제, 의료문제, 아이들의 교육문제 등에 대해 전혀 고려치 않고 있습니다. 그러나 관광비자 등 가족을 동반한 상태로 입국하여 취업하게 되는 미등록노동자 등 이주노동자가족이 많이 늘어난 상태입니다. 앞의 한국정부의 정책으로 인해 이 가족들의 경우 가족이 정상적인 가정으로 살아갈 수 있는 기본적인 여건이 마련되어 있지 않을 뿐 아니라, 언어의 차이를 비롯한 다문화 수용할만한 사회적 수준이 되지 않아 점점 사회적 소외계층으로 전락하게 되어 아이들의 경우 제대로 의료혜택이나 교육받지 못하는 문제를 야기하고 있다(※현재 미등록노동자의 취학연령 아동에 대해 학교입학을 수용하도록 결정하고 있으나, 부산지역에는 취학한 아동이 없습니다). 따라서 외국인력정책이 과거 독일에 한국의 광부가 간호사의 취업 당시 가족 동반이 허락되었듯이 이주노동자들의 가족동반을 인정하는 것으로 제도와 사회적 인식을 바꾸어 나가야 합니다(UN 이주노동자조약에도 인정하는 가족이 함께 살 권리를 보장). 이것은 이주노동자의 건강하고 안정적인 삶을 보장하는 측면에서 뿐 아니라, 이주노동자 가정과 한국가정간의 인간적 관계를 비롯한 문화적 차원의 입체적인 교류에 있어서도 긍정적인 결과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 지나치게 폐쇄적인 사회의식, 이들의 정주에 대한 막연한 거부감으로 단일민족 운운하며 반대하는 것)을 어떻게 바꾸어 나갈 것인가라는 사회교육적 차원의 문제와 함께 가족동반에 따른 구체적인 내용(주거, 의료, 교육문제)이 중앙정부 및 지방자치단체에서 준비되어야 한다. (2) 이중문화가족의 경우 : 이주노동자의 한국체류가 길어지면서 한국인과의 결혼도 점차 늘어나고 있는 추세이다. 이중문화가정의 경우 외국인 배우자가 남성인가 여성인가에 따라 문제의 유형들이 다르다: 외국인 남성과 한국인 여성가정의 경우- 한국은 전형적인 남성중심, 부계중심의 사회로 외국인남성과 결혼한 한국인여성 가정의 경우 한국체류를 위한 비자발급 등의 제도적인 측면에서부터 일상적인 생활에 이르기까지 적지 않은 차별과 불편한 시선을 견뎌내야 한다. 제도적으로는 49년만인 1998년 국적법의 개정으로

과거 부계중심의 국적취득에서 남녀평등의 원칙으로 전환하여 외국인남성과 결혼한 여성이 호주가 되어 그 자녀를 호적에 올릴 수 있도록, 즉 아이의 한국국적 자동취득을 인정하는 등 꽤 많은 개선이 이루어졌지만, 경제적인 능력과 한국기여도 등을 따지는 귀화절차에 있어 불이익을 당하고 있다; 외국인 여성과 한국인 남성이 가정의 경우 - 국적법 개정 이전, 결혼과 동시에 국적이 주어졌던 것에 비해, 국적법 개정 이후 결혼 후 최소 2년이 경과해야 귀화자격이 주어지는 것으로 하향평준화 되었다. 제도적인 측면에서 외국인남성배우자의 경우에 비해 훨씬 유리하지만, 한국적응과정 및 사회적 차별시선은 여전히 문제로 남아 있다.

(송기현) 어려운 문제로 보입니다만, 우선 이주 노동자의 가족의 범주를 어떻게, 어디까지 포함시켜야 하는가에 대한 고민이 앞섭니다. 예를 들어서 본국에 있는 아이들과 처에 대한 가족의 문제라면 더욱 범위가 넓어질 것이며, 이런 부분, 즉 노동자를 따라서 본국의 처자식을 입국시키고, 가족적인 삶을 보장할 것인가에 대한 고민은 복잡한 문제가 많을 것으로 보입니다. 이런 문제가 외국인에 대한 정주화 방지 방안으로 설정되어 있지만, 이를 인권문제로 접근하다보면 사실 더욱 깊은 문제를 낳을 수 있겠지요. 그러나 이는 결국 어느 시기에선가 주요 이슈로 등장할 문제라고 보며, 현재의 복잡하고 혼란스러운 외국인 노동자 제도에선 뚜렷한 답을 찾기가 어렵다고 봅니다. 그러나 추후 고용허가제나 노동허가제가 정비되고, 국내의 외국인 노동자의 불법적인 문제가 해소되며, 정상적인 노동과 대가 지불, 즉 제대로 된 계약과 제도의 실행이 완성되어 어느 정도 사회가 안정화된다면 외국인 노동자 가족에 대한 일정기간의(국내 체류기간) 정주화 양성 방안도 대두될 수 있지 않을까 합니다. 제가 보는 것은 5년이면 5년동안 확실한 체류 보장과 노동 보장, 그리고 가족권에 대한 보장을 법적으로 하고, 제도적으로 이를 강력하게 실행하며, 불법적인 요소를 점차 줄여간다면 나중에는 이런 정주화 문제도 받아들이는게 좋지 않을까 합니다. 다만 현 상태에서는 누구도 이를 인정하지 않기 때문이며, 외국인 노동자 또한 이런 제도적인 허점을 악용할 부분이 있기 때문에 나온 교육책이 아닌가 합니다. 크게는 노동 자체의 목적과 합치된다고 생각합니다. 가족권이나 노동자의 노동 자체는 인간의 행복 추구를 실현하는 가장 기초적인 권리이기 때문입니다. 따라서 외국인 노동자

가 국내에서 최대한의 노동권리를 보장받으며 노동을 하기 위해서는 당연히 가족권에 대한 보장이 선행되어야 하며, 인간의 삶의 실현 자체가 가족이나 노동과 떨어질 수 없다는 말과 동일하다고 생각합니다.

**(한금석)** 현실적으로 외국인 근로자 중에 유독 몽골인들은 가족 단위로 이주하고 있다. 그리고 한국에서 외국인 노동자 간의 결혼으로 인해 자녀가 생기기도 한다. 몽골인들은 가족 단위로 이주하는 것이 그들의 전통문화적인 관습이다. 유목사회이므로 가족 단위로 이주하고 있어 한국에서 그들 자녀의 교육 문제가 대두되고 있다. 외국인 근로자의 고용 허가를 실시하는 마당에 그들의 현실인 가족권에 대한 문제를 고려해야 하는 것은 당연한 일이다. 이주하여 근로하고 있는 기간동안 만큼은 윤리적으로 그들의 가족권에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 한국은 전통적으로 가족단위로 사회가 구성되어 왔다. 사회의 가장 기초 단위인 가족이 바로 서야 그 사회가 나아가 국가가 바로 설 수 있는 것이다. 더욱이 현대 사회의 가족 붕괴로 인해 도덕의식이 무너지고 사회병폐까지 발생하고 있다. 외국인 근로자들의 가족권이 현실임을 감안한다면 그들의 가족권을 보호하는 것은 적극적으로 사회 병폐가 될 수 있는 소지를 사전에 예방할 수 있는 길이 될 수 있을 것이다.

### 3. 우리나라에서 이주노동자가족이 당면하는 가족문제의 실태와 해결방안

**[요약]** 가족문제의 실태는 의료, 보육 및 자녀교육, 경제적 어려움, 주거등이 심각하며 해결방안으로는 우선, 불법체류에 대한 문제가 우선적으로 해결되어야 하고, 불법이라하더라도 기본권은 지켜져야 한다. 이를 위해 이들을 사회의 소수자그룹(예로 빈곤가정케이스)으로 보고 접근하여야 한다. 또한 정부 차원의 근본적인 인식전환과 제도화(의료 보장, 주거 및 교육의 보장, 자녀 양육 및 보육의 기회제공)가 뒷받침되어야 한다.

**(김영임)** 크게 두 가지로 나누어 이들의 어려움을 말하여 본다면, 국제결혼가정은 현재는 이전에 비해서 조금 더 나은 상황입니다. 아시다시피 F2비자가 발급되었고, 5년이상 합법적인 체류한 배우자에게는 영주권의 부여가 공포되었으

며, 국적취득에 있어서도 필기시험이 면제되었습니다. 그러나 이들 가정은 아직도 부정적인 사회적인 인식으로 정신적 고통을 당하고 있으며, 외국인배우자(특히 남성)는 이주노동자와 동급으로 대우 받아 수입이 적은 직업에 종사할 수 밖에 없어 국내기반이 없는 이들이 경제적으로 열악함을 벗어나기에는 힘든 상황입니다. 이들의 자녀들은 외모의 차이로 인해 부모들이 자녀의 앞날을 놓고 고민이 끊이지 않습니다. 어떤 부모는 아이가 어느 정도 성장하면 본국으로 보내 교육 받게 하겠다고 생각하기도 하고, 또 어떤 부모는 제3국으로의 이민도 생각하고 있을 정도로 예민합니다. 자녀 스스로는 일상적으로 받는 질문(외모; 피부색, 부모; 부모의 출신국에 따른 차별, 언어; 외국인 아이가 왜 영어는 못하나? 등 등)으로 인한 스트레스가 있습니다. 부모의 환경이 자녀양육에 미치는 영향은 우리가 이미 알고 있듯이 이들의 자녀들이 아직은 대부분 어려서(이주노동자와의 국제결혼이 증가한 것은 최근의 일입니다.) 미처 느끼지 못하는 갈등이 곧 현실화되어 나타날 것이라고 생각합니다. 한국국적을 가지고 같은 언어와 같은 교육을 받으며 자라나는 아이들이지만 주변의 시선은 이들을 자유롭지 못하게 합니다. 다음은 이주노동자만의 가정에 대해 말씀드리겠습니다. 우리나라에 이주하는 이주노동자 가족들은 초기에 가족 중에 부나 모가 산업연수생비자나 관광비자 등으로 어렵게 입국하여 불법체류하면서 모은 돈으로 다른 가족들을 이주시키는 비용으로 사용하고 있어 전 가족이 입국하는데 많은 비용을 지불하여야 하기 때문에 생활은 늘 어렵습니다. 국내에서 결혼하여 가정을 꾸린 이주노동자들도 이들 가족에 대한 아무런 보호장치가 없기 때문에 생활전반에 걸쳐서 어려움을 당하기는 마찬가지입니다. 비합법적인 체류자일수록 가족의 생활전반에 걸쳐서 무엇하나 정당하게 보호받을 수 있는 경우는 없습니다. 예를 들어 초중등학교에 관한 법이 개정되고, 불법체류자의 자녀에 대한 입학이 허용되었다고는 하지만 학교에서는 행정적인 문제와 혹시나 겪게될 문제로 제한적으로 아이들의 입학을 허용하고 있으며, 그나마 중학교에서는 더 까다롭기만 합니다. 건강과 관련해서도 일반병원에서의 진료는 의료보험대상자가 아니기에 일반으로 처리되거나 큰 비용이 들때는 보증금과 보증인을 요구하는 등 그 문턱이 높기만 합니다.

새로이 고용허가제가 실시되면 이 법내에서 합법적으로 노동하는 분들은 사회보험의 대상자가 되어도 이들의 가족은 여전히 배제되어질 것입니다. 가족이 함께



이주하는 것 자체가 허용되어지지 않는다면 이들에 대한 어떠한 조치도 이루어지지 않을 것 입니다. 단지 그때그때 사안에 따른 일시적인 지원은 있으리라고 봅니다. 현재 국내에 체류하고 있는 이주노동자 가족은 한국에 정착하기를 대부분 원하고 있습니다. 저는 우리사회 구성원들 가운데 다른 나라로 이민을 떠나는 사람들의 심정과 이들도 비슷할 것이라고 생각합니다. 좀 더 나은 생활을 위해서, 자녀들의 교육을 위해서, 꿈을 실현하기 위해서 등 더 나은 삶을 영위하기 위한 인간의 자연스러운 욕구라고 보고 싶습니다. 그러나 불행하게도 우리사회는 이방인들에 대해 관대하지 않으며 특히 이주노동자에 대해서는 지극히 부정적입니다. 우리와 같은 존재로 인정하고 싶지 않는 모습(다양한 이주노동자의 문제로 미루어 본다면)이 문제의 원인이 해소되지 않는 것을 보면 알 수 있습니다. 이주노동자들의 문제해결을 위해서 법적으로 제한적인 이주노동자들의 권리를 근본적으로 개선하기를 늘 요구해 왔습니다. 이는 국가라는 테두리 안에서는 정해진 규칙이 적용되는 것을 무시하기가 어렵고, 어떠한 근거가 있느냐 없느냐라는 것이 중요하기 때문입니다. 최근 고용허가제가 통과되어 나름대로 이주노동자가 보호받을 근거가 생겨났지만, 이는 가족들은 제외되어 있고, 이미 우리사회에서 나름대로 정착하여 살아가고 있는 이주노동자 가족들은 아무런 해당사항이 없습니다. 결국 비합법적인 체류 가족으로 살아가야 하는 가족이 여전히 존재하고 있고, 또 새롭게 생겨날 것입니다. 따라서 가족들에 대해서는 새로운 정책이 구상되어야 하며, 특히 아동들의 건강권과 교육권은 부모의 신분과 상관없이 보호되어야 한다고 생각합니다. 이를 위해서 정부기관이나 지자체 내에 이주노동자관련 기구가 있어야 하고 이 안에 가족을 전담하는 부서도 필요하며, 이들에 대한 차별적인 요소를 줄여나가는 노력을 펼쳐 나가야 할 것입니다.

(김현숙) 개인적으로 이주노동자들을 만나고 그들의 어려움, 기쁨을 함께 나누고 지낸 지 올해로 10년째 됩니다. 이주노동자들은 대부분 20대의 독신의 신분이거나 가정을 이룬지 얼마 되지 않는 건강한 젊은이들입니다. 노동강도가 높은 작업장에서의 근로와 한국사회의 심한 차별과 편견 속에서 이들은 향수병에 시달리기 일쑤입니다. 좋은 해결방법은 가정을 이루는 것이라고 여깁니다. 이들은 이렇게 서로를 위로하고 견뎌냅니다. 이들의 소득수준은 최저임금의 기본급과 잔업수당 또는 야간근무로 받는 수당을 합쳐 평균 90만원입니다. 가정을 이루게

되면 공간을 마련하는데 연립주택의 지하창고를 개조해 세를 놓은 집을 평균 50만원 보증금에 월 10-15만원에 세들어 삽니다. 현관에 부엌이 있고 방은 두평 남짓합니다. 그리고 대부분 집밖의 공동화장실을 사용합니다. 여름장마와 겨울철 결로현상으로 습기와 곰팡이가 연중 가득합니다. 임신을 하게 되면 본인들의 의사와 관계없이 해고 대상이 됩니다. 자유롭게 잔업 또는 야간 일을 시킬 수 없게 된 사용자들이 기피하기 때문인데 임신 6개월쯤 대체로 퇴직하게 되고 출산후 1개월여까지 무급상태로 휴직하게 되어 더욱 심한 생활의 곤란을 받습니다. 출산비의 문제 역시 만만치 않습니다. 대부분 저축보다는 본국의 가족에게 송금해야 하는 이들의 현실에 아기를 위한 준비가 미흡함이 사실이고 제왕절개로 아기를 출산하게 되면 어려움은 더욱 커집니다. 다행히 갈릴레아에는 의지할 좋은 산부인과병원이 있어 큰 도움을 받고 또한 의료공제회의 지부활동을 통해 이주노동자들이 의료비지원을 다소나마 받고 있습니다만 양육의 문제에 가서는 또 다른 벽에 부딪칩니다. 대부분의 경우 출산후 1개월이 채 되지않아 서둘러 아기를 보냅니다. 아기를 돌봐주는 곳도 없는데다 출생신고(1개월내)가 불가능한 현실이 벌금을 피해 서둘러 하는 것인데 그러느라 산모의 건강은 돌볼 겨를이 없습니다. 아기를 낳고 대사관에 여권신청을 하고 아기를 데려다 줄 사람을 물색하고 값을 흥정하고 아기와 함께 가족에게 보낼 물건들은 준비하고 공항에 가 아기를 보내고 가슴이 아픈 엄마는 자신의 건강은 뒷전입니다 그리고 그동안의 비용을 충당하기 위해 바로 작업현장으로 뛰어듭니다. 건강에 심각한 위협이 되는 물론입니다. 산후조리를 제대로 하지 못한 아기엄마는 갈릴레아의 무료진료소 방문이 잦아집니다. 임신을 알고 유산을 결심하는 여성이주노동자들의 현실도 매우 무겁습니다. 주로 태국노동자들의 경우인데 갈릴레아가 가톨릭 단체인 탓에 유산을 돕지는 않아서 이들은 그들이 아는 방법으로 피임을 하고(이 역시 부작용이 상당합니다) 유산시킬 산부인과를 찾고 의사소통이 제대로 되지 않아 유산하고 곧 일을 시작합니다. 이 역시 심각한 문제를 안고 있습니다. 이주여성노동자들은 이주노동자가 겪는 어려움의 몇 배 더 무거운 것이 현실입니다. 단순하게나마 이주여성노동자들에게도 같은 노동자로서의 법 적용이 이루어져야 할 것입니다. 임신 후 퇴직을 강제한다든지 출산후 1년내에 잔업 및 야간근로등을 강요할 수 없다는 등의 근로기준법조차 지켜지고 있지 않은 현실을 개선, 이들 이주여성노동자들에게 적용되도록 하여야 할 것입니다. 또한 이주노동자들의

가정을 위한 복지가 고려되어야 할 것입니다. 한국사회의 다른 어려움 중의 사람들(저소득층 등)에게와 마찬가지로 한국에서 일하는 동안 이들에게도 의료보장, 사회보장의 혜택이 주어져야 할 것입니다. 출산과 양육을 지원하는 것 많은 지자체가 위탁 운영하고 있는 보육시설에서 이들 이주노동자들의 아기들을 돌봐 주는 것도 한 방법일 수 있을 것입니다.

(이금연) 취업은 양부모가 역시 비정규직 같은 불안정 고용상태에 있다고 볼 수 있다. 자녀 양육으로 부모 중 한쪽이 일을 할 수 없는 경우도 있다. 아이들의 취학이 허용되고 있어 진일보한 상태라고 할 수 있고, 출산시 의료공제회를 이용하는 정도이지 의료권이 문제있다. 모성보호는 전혀 안 이루어지고 있다. 출산 후 영아를 친정집으로 귀국시키는 사례들이 많아 가족의 유지가 어려운 여성들이 많다. 주거환경 역시 열악하다고 할 수 있다. 해결 방안은 국내외인을 별도로 놓고 접근하는 것이 바람직한가 보아야 한다. 일단, 불법체류자들의 문제가 해결되어야 한다. 장기체류자들의 문제라든가. 가족을 가진 불법체류자들의 비자 문제 해결없이 이 문제의 접근이 항상 일시적이고 파편적이다. 빈곤가정의 문제 접근과 같이 놓고 바라보아야 한다. 즉 저소득층 아동들의 보육, 탁아 문제에 이주노동자 가족들의 문제도 동시에 다루고 학교 급식이나 학교 수업 보충의 문제도 역시 빈곤층의 사회복지문제 접근 시 이주아동들을 동시에 다루는 등...우리 사회의 소수자그룹의 문제로서 바라보아야 한다.

(이란주) 현재 가장 큰 문제는 미등록(불법체류) 자격이라는 점입니다. 불안정한 체류자격 때문에 건강보험은 물론 취업, 자녀출산 및 양육 등 모든 생활이 위축됩니다. 우선은 미등록노동자들을 합법적으로 고용하려는 노력을 해야 하고 그와 동시에 미등록이라도 기본권에 해당하는 부분은 체류자격과 상관없이 보호할 수 있도록 노력해야 할 것입니다.

(정귀순) (1) 외국인 남성과 한국인 여성가정의 경우 : 첫째, 경제적인 문제이다. 주로 생산직 제조업에 취업해 있고, 여건상 다른 전문직 취업의 가능성이 적어 소득수준이 낮은 편이며, 본국의 가족들과 떨어져 있어 가족들의 지원도 기대하기 어려울 뿐 아니라, 한국인 부인 역시 대부분 가족들로부터 지지 받지 못한

결혼이 많아, 가족들로부터 경제적인 지원을 기대하기 어려운 처지이다. 따라서 경제적으로 어려운 가정이 많고 그로인한 갈등이 많은 편이다. 둘째, 문화적인 차이이다. 결혼생활이 지속되면서 서로 다른 문화권에서 살아온 것이 일상생활에서 다양한 갈등들을 일으키게 된다. 언어의 차이로 인한 충분한 의사소통이 이루어지지 않는 점, 갈등의 해소방법의 차이 등이 그러하다. 셋째, 자녀양육의 문제이다. 소위 혼혈아동으로 외모에서부터 확실한 차이가 드러나 한국사회에서 제대로 적응하고 상처없이 아이들을 키울 수 있을 것인가에 대해 많은 걱정을 안고 있다. (2) 외국인배우자가 여성인 경우 : 첫째, 한국적응의 문제이다. 대부분이 결혼적령기를 넘긴 한국인 남성이 결혼상담소 등을 통해 외국인배우자를 선택하는 경우가 많고, 이 경우 배우자를 돈을 들여 사오는 것과 흡사한 모양이 된다. 전혀 의사소통이 되지 않는 경우가 많고 시부모님을 모시는 경우도 많고, 취업이나 사회활동이 허락되지 않아 가족간의 갈등이 많은 편이다. 둘째, 자녀양육의 문제이다. 자녀양육의 전적인 책임이 여성들에게 주어지지만, 한국어 및 한국사회에 대한 이해가 부족하여 아이들을 제대로 키울 수 있을 것인지에 대해 많은 걱정을 안고 있다. 스웨덴의 경우 어머니가 한국인, 아버지가 독일인인 외국인 가정의 자녀는 정부로부터 세가지 언어를 배울 수 있도록 지원받는다(한국어, 독일어, 그리고 스웨덴어). 이 하나의 사례만으로도 외국인에 대한 충분한 이해가 전제된 정부정책 뿐 아니라 가족들이 다문화에 적응하고 수용할 수 있도록 지원하는 문화정책의 한 단면을 볼 수 있다.

(송기현) 정부 차원의 근본적인 인식전환과 제도화가 필요하다고 봅니다. 즉 합법적인 외국인 노동자에게 노동의 연수 보장과 이를 통한 부의 축적의 기회를 주어야 하며, 그 외의 권리 - 의료 보장, 주거 및 교육의 보장, 자녀 양육 및 보육의 기회제공 등에 대한 정부 차원의 지원이 있어야 합니다.

(한금석) 자녀 교육의 문제 - 재한몽골학교가 수용할 수 있는 인원수의 한계와 거리의 한계가 있으므로 입학하고 싶어도 하기 어려운 경우들이 있다. 현재 초등학교에서는 불법체류 외국인의 자녀도 입학을 허용하고는 있지만 현실적으로 학교장의 재량이 작용하여 쉽게 입학하기가 어렵고, 더욱이 많은 경우 청강생 자격인 경우가 많다. 한국학교에서는 아직 외국 학생들에게 한국어를 가르쳐 줄

준비가 되어 있지 못해 학업을 따라가기가 무척 어렵다. 수학 같은 경우는 계산하는 방법이 달라 더욱 곤혹을 치르곤 한다; 주거환경 - 대부분의 외국인 근로자들과 그 가족들은 지하 단칸방에서 생활을 하거나 컨테이너 박스에서 생활하고 있다. 그들은 추위와 더위에 노출되어 있다; 출산 및 건강 - 의료보험의 혜택이 없는 외국인 근로자들은 아파도 병원을 찾지 않는다. 더욱이 그들의 자녀들은 예방 접종에서 제외되어 있다. 지난 10월 초에 저희 재한몽골학교는 열린 의사회사의 도움으로 개교 이래 처음으로 학생들에게 독감예방접종을 실시하여 그들이 독감으로부터 안심하고 겨울을 보낼 수 있게 해 주었다. 요즘은 모든 예방접종이 그 부모의 책임 하에 이루어지므로 불법체류 외국인 자녀들은 모든 예방접종에서 제외되어 있다고 볼 수 있다. 외국인 근로자와 그 가족을 돌볼 수 있는 전문기관들이 필요하다. 현재 그들을 위해 봉사하고 있는 여러 NGO 단체들이 있는데, 대체적으로 재정적인 어려움을 겪고 있다. 정부 기관에서 현재 봉사하고 있는 기관들에 재정적, 인적, 물적 지원을 해 준다면 더욱 효과적으로 봉사할 수 있을 것이다.

#### 4. 외국인 노동자관련 시민단체 지원과 정부 및 지자체가 참여하는 방법

**[요약]** 정부기관이나 지자체의 지원을 무조건적으로 받기에는 대립되는 입장이 있을 수 있으므로 직접적 지원방식보다는 재단이나 사업프로젝트 등을 통한 간접지원을 통하여 정부의 지나친 간섭을 배제하고 상대적 독자성을 유지하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 인턴제도나 공공근로제도를 통하여 인력을 활용할 수 있는 방안을 고려할 수 있다. 이제는 중앙 차원에서 이주노동자 이슈를 정책적으로 다루었다면 동시에 지방 정부와 지역사회와 시민단체 및 복지 기관들이 이주민들에 대한 공동의 대책을 수립하기 위한 위원회 구성이 필요하다. 지방 정부가 우리사회의 환경 변화, 인구학적 변화를 인정하고 이 변화에 어떻게 대처할 것인가 하는 진지한 고민이 있어야 한다. 지자체는 당연히 외국인 시민을 어떻게 보듬고 어떻게 한국인 시민과 통합할지에 대한 고민을 해야 할 것입니다. 그 과정에서 지금까지 활동하며 노하우를 갖고 있는 민간의 도움이 필수적입니다. 지금은 초기단계이므로 민관사이에 네트워크를 구성하고 논의구조를 상설화하는 것이 필요할 것입니다. 정부나 지자체 차원에서는 우선 주거의 문제, 육

아와 의료 문제, 교육의 문제 등에 대한 대책이 있어야겠다. 일예로 몽골학교와 광진구청간의 네트워크를 들 수 있겠다.

(김영임) 시민단체의 재정은 대부분이 후원에 의존하고 있는 것으로 알고 있습니다. 후원은 항상 일정하지 않고, 비정기적인 경우도 많아서 어려움이 큼니다. 그렇다고 시민단체가 수익사업을 벌여가며 재정을 충당하기도 쉽지 않습니다. 시민단체들이 활성화되기 위해서 재정적 자립이 중요한 것은 사실이지만 그렇다고 정부기관이나 지자체의 지원을 무조건적으로 받기에는 대립되는 입장이 있을 수 있을 것입니다. 저는 시민단체의 역할이 손상되지 않는 한에서 시민단체가 필요에 따라 재정지원을 요청할 수도 있고(프로젝트 사업 참여, 행사지원요청 등), 인턴제나 공공근로제도를 통하여 인력을 활용할 수 있는 방안을 고려할 수 있다고 생각합니다. 정부 및 지자체가 시민단체와 이주노동자, 지역주민, 관련부서 등이 참여하는 위원회 같은 제도를 두고 이를 통해서 사안별로 협조해 나가면 좋을 것 같습니다. 많은 해결과제들이 있어 실질적인 지원이 어려운 실정이지만 먼저 이주노동자 가족들이 처한 현실을 정확히 진단하여 구체적인 자료를 만들어내야 하며, 이를 토대로 이주노동자 가족에 대한 지원책을 마련하여야 한다고 생각합니다.

(김현숙) 정부나 지자체에서 할 수 있는 부분을 최대한 부담해야 합니다. 지금까지와 같이 인권문제로 접근한 상담지원단체에서 모든 일을 다 하는 구조는 이제 벗어나야 합니다. 태어나서 죽는 일까지 사람에게 일어나는 모든 일을 상담지원단체가 떠맡아 해결하는 지금의 상황은 단순한 재정곤란의 문제만이 아니라 실무자의 쉽게 지쳐 오랜 동안 복무하지 못하는 순환을 가져옵니다. 재정적인 지원으로 수익사업까지 해서 운영 및 이들에 대한 직접적인 지원도 함께 고민해야 하는 어려움을 덜어주는 것도 한 방법일 수 있을 것입니다. 실제로 이들에게 일어나는 많은 일들은 노동부나 법무부, 보건복지부 등에서 해야 할 일들이기도 하기 때문입니다. 이주노동자들을 그들이 사는 사회의 구성원으로 받아들여야 합니다. 그런 분위기 더불어 함께 사는 이웃으로 받아들이기를 할 수 있어야 합니다. 시혜자의 태도, 동정의 시선 등은 또 다른 차별입니다. 제도는 사람을 위해 만들고 고치고 개선해 나가는 것입니다. 한국사회가 보다 성숙한 사회로의 성장을 위해

서는 상식의 수준에서 조례를 만들고 규칙을 고치고 법을 만들어 이들 이주노동자 가정의 한국인 가정과 더불어 살아갈 수 있도록 생각의 전환을 해야 할 것입니다.

(이금연) 지방분권 작업이 이루어지고 있다. 이제는 중앙 차원에서 이주노동자 이슈를 정책적으로 다루었다면 동시에 지방 정부와 지역사회와 시민단체 및 복지 기관들이 이주민들에 대한 공동의 대책을 수립하기 위한 위원회 구성이 필요하다. 해당 지역의 환경과 실태 조사도 공동으로 할 때 극대화 된다.. 정부의 모든 정책과 조사 작업이 일개 연구단체에 위탁하여 실시되니 항상 전체적인 파악이 안되고 또다시 조사하는 노력과 재정을 낭비하는 우를 범하고 있다. 각 시, 군구와 도 단위의 지방 정부 연구단체, 복지단체, 시민단체들이 나서서 왜 같이 공동 협력 조사를 못하나. 답답하다. 지방 정부가 나서야 동사무서 단위별로 이주노동자 거주 가족을 세세하게 조사할 수 있다. 이들에 대한 서비스로 동사무소의 사회복지사들이 나서야 한다. 그들에 대한 국제성의 인식 전환 교육이 선행되면서 말이다. 앞서 말한 대로 지방 정부가 우리사회의 환경 변화, 인구학적 변화를 인정하고 이 변화에 어떻게 대처할 것인가 하는 진지한 고민이 있어야 한다. 너무 좁은 사고방식으로, 민족적 개념으로 방치하면서 묵과하고 있는 중에 문제가 가중되어 오고 있다. 말하자면 공무원의 인식 전환,(우리지역사회에 불법체류자이던 합법체류자이던 구성원 자체가 달라지고 있음에 대한 현실 인식의 감각이 필요한데 특하면 그저 외국인은 불법이니 우리의 고려 대상이 아니라는 식의 좁은 해결 사고를 가지고 있는 공무원을 일선에서 많이 만난다. 도 단위의 지방 정부도 마찬가지이다. 우리사회의 지각변동이 바로 이주노동자들의 존재임을 이제 현실로 받아들이는 작업을 해야 한다. 나는 앞서 제시한 대로 지방 정부가 동사무소 까지 나서서 조사할 수 있도록 의지적인 대책을 발동해야 한다. 동북아 중심 국가는 나가서 하는 것이 아니다 안에서 가까이 있는 이들과 우리가 어떻게 조화롭게 살 수 있을까 라는 고민을 해야 한다. 다른 나라들은 우리의 명예를 위하여 대상이 되어 주지 않는다. 우리가 우리사회에 들어와 있는 이들을 마음으로 받아들이 정책적으로 대책을 수립할 때 가능하다.

(이란주) 재정자립도를 높이기 위해 법인이 아니라도 후원금을 모금하고 영수증을 발급할 수 있도록 해야 할 것입니다. 민관이 함께 진행할 수 있는 사업을 개발하여 함께 운영하는 노력이 필요합니다. 특히 이주노동자 분야는 지금까지는 모두가 미등록노동자였고 그 이유 때문에 정부에서 직접 복지·화합정책을 펴기 어려웠으므로 어쩔 수 없이 민간에서 그 일을 감당해야만 하는 상황이었습니다. 그러나 앞으로 제도가 정착되면 합법적으로 체류·노동하는 이들이 많아질 것이므로 ‘이주노동자’가 아니라 ‘거주민’ 혹은 ‘시민’ 개념으로 접근해야 할 것입니다. 지자체는 당연히 외국인 시민을 어떻게 보듬고 어떻게 한국인 시민과 통합할지에 대한 고민을 해야 할 것입니다. 그 과정에서 지금까지 활동하며 노하우를 갖고 있는 민간의 도움이 필수적입니다. 지금은 초기단계이므로 민관사이에 네트워크를 구성하고 논의구조를 상설화하는 것이 필요할 것입니다. 어린이에 대해서는 체류자격과 관계없이 건강보험 적용을 한다던가, 자녀보육료를 감면해주는 정책, 한국어에 서툰 부모와 자녀의 한국생활 적응을 돕기위해 전문상담원을 배치하고 자녀양육과 학교생활 등을 상담 지원하는 역할이 필요합니다. 어떤 내용이든 가장 중요한 것은 합법·불법 등 체류자격을 문제삼지 말아야 한다는 점입니다.

(정귀순) (1) 시민단체의 재정문제 - 기부문화가 정착되지 않은 한국사회에서 시민단체들의 안정적인 재정은 대단히 어려운 과제이다. 그러나 현재 시민단체가 하고 있는 상당부분의 활동은 정부정책 차원에서 이루어져야 할 내용인 만큼, 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서 사회복지 및 다문화사회를 위한 좀 더 정교한 사업이 요구된다. 이 점에 있어서 시민단체 활동의 경험과 사업내용을 적극적으로 평가하고 수용하는 것이 필요하다. 경직된 공무원사회가 아니라 자발적 활동에 근거한 시민단체의 창의성을 바탕으로 둔 사업에 좀 더 많은 이해와 지원이 필요하다. 단, 재정지원의 방식이 직접적 지원방식보다는 재단이나 사업프로젝트 등을 통한 간접지원을 통하여 정부의 지나친 간섭을 배제하고 상대적 독자성을 유지하도록 하는 것이 바람직하다. (2) 사업방식 및 내용 - 중앙정부 혹은 지방자치단체 차원의 연구기획팀(담당공무원, 연구자, 시민단체 활동가의 공동구성)을 구성하여 필요성과 사업방향을 검토한 뒤, 그 사업을 추진할 주체를 구성하여(위탁 등) 사업을 지원하고 평가를 통해 지원의 지속성 여부를 결정하는 방식이 좋을 것이다.



(송기현) 시민단체의 역량과 활동 방향이 워낙 다양하고, 재정적인 자립도 또한 다양합니다. 시민단체에 대한 지원에 필요한 재원을 산출하기는 어렵고, 재정적인 지원만이 시민 단체의 활동을 강화시킬 수 있다고 보지는 않습니다. 그 뿐만 아니라 문제가 많은 시민 단체(외국인 노동자를 개인적인 부의 축적이나 정치적 혹은 비정치적 권력의 획득의 수단으로 삼는 순수하지 못한 시민 단체)가 더욱 많으며, 이런 단체일수록 재정지원 사업, 혹은 언론 매체를 동원한 홍보성 사업에 열중하기 때문에 제대로 된 지원이 되지 않을 공산이 더욱 크다고 봅니다. 또한 시민 단체의 사업이라는 것이 넓힐려면 무한대로 넓힐 수 있기 때문에 이런 사업에 재정 지원은 밑빠진 독에 물붓기가 되지 않을까 합니다. 만약에 정부차원의 재정적인 지원이 필요하다면, 시민 단체의 실무자 월급여에 대한 일정 정도의 지원이 가장 바람직할 듯 합니다. 실무자들은 일반적으로 낮은 임금으로 최일선에서 고생하시는 분으로 이들에 대한 지원이 실무자들이 지속적이고 열정적으로 일할 수 있는 기회를 제공하지 않을까 합니다. 사업에 대한 지원은 시민 단체의 속성상 잘못하면 왜곡된 사용처를 나타낼 수 있을 수 있다고 봅니다. 가장 좋은 방안은 후원자 모임을 두텁게 하는 것인데 사실 시민 단체라는 허울로 후원자모집을 주로 하는 단체가 있기도 하지만, 이것이 실제로 열심히 일하는 시민 단체에서는 후원자 모임을 꾸려나갈 만한 시간과 역량이 없습니다. 즉 이런 부분에 관심이 별로 없고, 또 관심이 있더라도 워낙 외국인 노동자 관련 사업들이 많이 있고, 또 수시로 문제가 발생하기 때문에 이런 문제들에 파묻혀서 후원자 모임을 꾸려가지 못하고 있는 실정으로 보입니다. 정부 차원의 인턴사원 형식의 인적 지원도 생각해 볼 수 있는데, 업무의 성격상 투철한 사명 의식이 없는 인력은 결국 짐만 되는 것으로 보이며, 실무자의 숫자를 지원할 수 있는 후원자 모임, 혹은 정부 차원의 지원책 등이 있으면 좋겠습니다. 정부 차원의 종합적인 지원 부서를 우선 마련하는 것이 중요하다고 봅니다. 이를 통해서 외국인 노동자에 대한 종합적인 대책과 지금까지 일선에서 일하고 있는 시민단체의 실무자들과의 협의와 지원이 필요하지 않을까 합니다. 일전에 안산시의 경우에는 외국인 노동자 대상의 아파트 건립 사업 등을 하겠다고 구상한 적이 있습니다.(물론 시행되지는 않은 정치적인 발상이었지만) 즉 정부나 지자체 차원에서 우선 주거의 문제, 육아와 의료 문제, 교육의 문제 등에 대한 대책이 있었으면 합니다.

(한금석) 우선 시민단체에서 일하는 인력을 정부 재정으로 지원해 주는 것이 가장 필요하다. 현실적으로 시민단체에서 일하는 인력의 인건비가 가장 큰 재정적인 부담이다. 예를 들자면 재한몽골학교는 지난 2003년 2월부터 자원봉사 교사 체제에서 교육의 질을 높이기 위해 과목별 유급교사 체제로 전향하였다. 모든 재정을 후원금으로 유지하다 보니 교사 급료가 가장 큰 부담이다. 학교의 점심 급식이나 여러 행사들이나 교과서 등은 최대한의 노력으로 타 봉사 단체들과의 협력으로 채워질 수 있지만, 재정적인 부담이 가장 큰 교사나 직원의 급료는 정부의 지원이 절실히 필요하다. 재한몽골학교의 예를 들자면, 광진구청의 역할이 크다고 할 수 있다. 구청에서 산하에 있는 사회복지과를 통해 급식비를 지원해 주면, 그 재정을 이용해 구내에 있는 복지관이나 무료급식 시설들을 통해 급식 제공을 받는다. 즉 구청이 교량역할을 하여 다른 복지관이나 봉사 단체들과 네트워크되어 서로 돕는 것이다.

##### 5. 외국인 노동자들의 한국사회 적응과 지역사회 통합을 위해 국가별, 문화구역별 차이를 인정하는 동포회 활성화의 필요성

[요약] 동포회는 현재에도 활성화되어있다고 보여진다. 국가별, 종교별, 심지어는 같은 나라 사이에서도 지역별 모임 등이 생겨 강한 연대감으로 함께 하고 있다. 자신들만의 공동체가 보여줄 수 있는 문화를 지키고 키우고 다른 국적의 동료들과, 또는 안산의 시민들과 나누고 다른 문화를 이해하는 기회가 될 수 있을 것이고 실제로 단위별 공동체는 책임감 또는 결속력이 훨씬 강해 오히려 효과적인 공동체활동이 가능하도록 하고 있다. 즉, 각국 동포회의 결성 및 지역적, 전국적인 통일성을 갖게 하는 것이 외국인 노동자에 의한 여러 가지 문제를 최소화시킬 수 있으며, 이들에게 국내에 거주하는 동안의 정착을 보다 쉽게 할 수 있지 않을까 합니다. 그러나, 고용허가제가 실시되면 오랜 한국생활의 경험을 가진 체류기간 4년 이상의 불법체류자들은 모두 추방되기에 동포회가 해체될 가능성도 적지 않다. 이주민들이 우리와는 다른 문화를 가진 주체임을 인정하고 그들을 보아야 한다. 우리 국민은 단일 민족성을 어려서부터 배웠고, 워낙 외세의 침입 속에서 생긴 민족성이라 너무 배타적인 민족성을 띄지 않았나 합니다. 일반적으로 여러 방송 매체의 홍보에 의해서 외국인 노동자에 대한 인식은 기본적인

으로 많이 우호적으로 변하고 있다. 다만 단순히 동정적인 여론에만 몰두하게 되면 안되고, 좀 더 구체적으로 외국인 노동자의 실태와 국내 체류 상황, 그리고 너무 감상적이거나 감정적이지 않은 이성적인 태도로의 인식이 필요하다. 외국인 노동자의 정책, 그리고 그들에 대한 인식의 전환을 국수주의적이고 배타적인 국민 의식의 대 변혁의 기회로 삼을 수 있는 방안들이 꾸준히 개발되어야 한다.

(김영임) 이주노동자들은 나라별 공동체를 형성하고 있는데, 이주노동자관련 민간단체가 이를 적극 지원하고 있습니다. 공동체는 나라별로 한개만이 있는 것은 아니고, 지역마다 크거나 작게 형성되어 있는 것으로 알고 있습니다. 공동체는 자조모임으로 내부에서 형식을 갖추고 행사(자국의 명절, 기념일 행사)나 어려움을 당한 동포를 돕고, 정보를 공유하며, 교육의 기회를 갖기도 하며, 이주노동자 단체가 지역사회와 연결하여 이주노동자 공동체가 지역사회의 일에 참여하기도 합니다. 서로 다른 문화를 갖고 있는 이주노동자들의 공동체(동포회)는 앞으로도 활성화되어 개별적 모임 외에도 전체 모임을 형성하고, 지역별 협력체를 형성하여 지역사회 속에서 자신의 목소리를 낼 수 있도록 해야한다고 생각합니다.

(김현숙) 예를 들어 갈릴레아는 갈릴레아를 찾는 이주노동자들에게 국적과 종교에 관계없이 안산의 생활인으로 안산시민사회와의 연대의 중요성을 강조해 오고 있습니다. 그러나 여전히 국가별, 종교별, 심지어는 같은 나라 사이에서도 지역별 모임 등이 생겨 강한 연대감으로 함께 하고 있습니다. 갈릴레아는 이 같은 현상은 매우 자연스러운 현상이라고 생각하고 큰 뜻에서 함께 할 일을 통해 연대의 자리를 갖도록 배려하는 일을 하면 될 것이라고 더는 우기지 않습니다. 자신들만의 공동체가 보여줄 수 있는 문화를 지키고 키우고 다른 국적의 동료들과, 또는 안산의 시민들과 나누고 다른 문화를 이해하는 기회가 될 수 있을 것이고 실제로 단위별 공동체는 책임감 또는 결속력이 훨씬 강해 오히려 효과적인 공동체활동을 합니다. 이로써 다양함으로 하나되는 어울림의 평화가 가능해지고 지역사회의 또 다른 그러나 함께 할 수 있는 단위로 자리할 수 있을 것입니다. 안산시민들에게 외국인 이주노동자에 대한 일반적인 인식은 상대적으로 차별은 덜하다고 느껴집니다. 전체 생산직노동자의 20%를 상회하는 밀집도를 보

이고 있고 그들 삶의 터가 일반 시민들의 생활공간에 함께 자리하고 있기 때문이기도 합니다. 그러나 아직도 이주노동자들은 단지 경제적인 곤란으로 이주해와 있는 것뿐만이 아니라 문화적으로도 매우 낙후되어 있는 저급한 사람들이라고 여겨 함부로 대하거나 나이와 관계없이 반말은 일상적이며 문화적 자존심을 상하도록 하는 무례를 자주 범합니다. 또는 터무니없이 가엾고 불쌍한 사람들로 취급, 적선하는 듯한 태도를 취하기도 합니다. 중요한 것은 우리와 마찬가지로 고향에서는 살기 어려워 타지역으로 이주해와 있는 것이며 언젠가 고향으로 돌아가 가족과 함께 살날을 희망하며 열심히 일하는 보통사람들이라는 점입니다. 우리와 같이 장을 보러가고 물건값은 흥정하기도 하는, 장보기를 마치고 목을 축이러 술을 한잔 기울이는 우리와 같은 생활인인 것입니다. 젊은 날 돈을 벌어서 잘 살아보려는 목적으로 언어도, 문화도 심지어 날씨도 몹시 달라 어려운 나라에 와서 노동강도가 센 힘들고 위험하고 더러운 일을 하다가 같은 처지에서 힘겹게 살아가는 다른 동료를 만나 정이 들어 가족이 됩니다. 그러나 가족이 되고 나서는 더욱 많은 어려움이 있습니다. 함께 살 공간을 마련해야하고 아기가 생기면 출산과 양육에 대한 걱정 등 우리 보통사람들이 겪는 어려움을 그들도 똑같이 겪습니다. 이들에게 출생신고도 하게하고 저소득층에게 하듯이 사회복지제도 안에 수용하여야 합니다. 그들은 우리와 같이 한국 땅에서 일하는 한국경제에도 이바지하는 사람들이기 때문이고 그들역시 한국의 상품을 사는 소비자이기 때문입니다. 그들의 노동력, 상품구매력만을 취하고 그리고는 다른 복지정책에서 제외하는 것은 부당합니다. 다르다면 우리와 달리 우리가 하기 싫어하는 더럽고 위험하고 힘든 작업장에서 일하기를 마다하지 않는 것이 다를 뿐입니다.

(이금연) 중국동포들을 중심으로는 이미 진행되고 있다. 동대문의 몽골 사람들 네팔 사람들처럼 음식점이나 기타 생활에 필요한 것들과 연결되면서 형성되고 있다고 본다. 지역사회 통합은 역시 앞선 질문이 해결될 때 말할 수 있다. 좁은 사고방식의 탈피, 우리라는 말을 습관적으로 쓰는 사고방식에서의 탈피(예를 들면 대한민국 지도가 아닌 우리나라 지도라고 한다): 단일한 민족이라는 혈통중심의 허구성을 깨는 일, 단일한 것의 맹목적인 추구에서 벗어나는 것, 공무원과 정치인, 사회지도층들의 의식변화, 외국은 우리의 이용수단일 뿐 그들과 진정한 관계 맺기 가 아닌 이용의 대상으로 여기는 지나친 대상화의 극복, 국제

인권법의 준수를 위한 과감한 학교교육과 사회교육의 실시, 지구화의 움직임에 대한 문화사회적인 작업의 구체화 등

(이란주) 지금 현재는 국가별로 차이가 있긴 하지만 동포회가 형성되어 활발한 활동을 하고 있습니다. 그러나 4년이상 장기체류자에 대한 강제출국조치로 인해 이 동포회가 모두 해체될 위기에 처해 있습니다(참고글 : 한 이주노동자가 쓴 글 중에서 - 이주노동자 도입 초기에는 지금보다 한국 사회와 외국인 노동자들 간의 관계가 더욱 좋지 않았습니다. 항상 이방인이기 마련인 외국인노동자들과 스스로를 자본가, 고용주 혹은 주인이라고 착각하는 한국 사람들과의 관계 속에서 ‘차별과 이질감’은 아주 오래고 심각한 문제였습니다. 외국인들과 더불어 이웃으로 살아 본 적이 없는 한국인들, 적은 임금을 주고 일을 시킬 수 있다는 점 때문에 외국인노동자를 선호하는 것 이외에는 별 관심이 없는 한국 사회와 한민족의 문화와 언어, 습관 등을 이해하지 못하는 외국인 노동자들의 사이에서 일어난 마찰은 겉으로 드러난 것 보다 훨씬 더 심각했습니다. 그러나 지금은 그런 문제들이 어느 정도 해결되었습니다. 기름 없이 계속 맞물려 돌아가고 있는 두 개의 톱니바퀴를 생각해 보십시오. 거기에서 나오는 소리는 시끄러울 뿐더러 그 상태로 계속 돌아가면 부서져 버릴 것이라는 것은 안보고도 뻔한 일입니다. 얼마 전까지 한국 사회에서 외국인 노동자들과 관련된 문제들은 매우 시끄러웠고 혹은 견디다 못해 폭발직전까지 가기도 했습니다. 그러나 폭발한 적은 없습니다. 한국에 먼저 온 우리들, 장기체류 외국인 노동자 스스로가 기름이 되어 주었기 때문입니다. 4년 이상 체류한 사람들이 한국 사회와 새로 들어온 외국인 노동자라고 하는 두 개의 톱니바퀴 사이에 있는 ‘기름’입니다). 위 글을 통해서 동포회가 지역사회 통합과도 밀접한 관련이 있다는 것을 파악할 수 있을 것입니다. ‘불법체류노동자’에서 이제는 ‘외국인시민’으로 달라진 이주노동자들의 위상을 한국인들도 받아들이야 할 것입니다. 어쨌면 지금까지는 불쌍하기 짝이 없는 그래서 시혜의 대상으로까지 여겨졌던 이주노동자들이 앞으로는 함께 어울려 살아야 하는 이웃이요 동반자라는 점을 제대로 알아야겠지요. 우리가 제도를 제대로 갖춘다면 이주노동자들이 불쌍할 이유는 전혀 없을 것입니다. 이주민들이 우리와는 다른 문화를 가진 주체임을 인정하고 본다면 이제는 세상을 내다볼 수 있는 ‘창’임을 알게 될 것입니다.

(정귀순) 뒤늦게 화교를 인정하고 차이나타운을 건설하는 것이 충분치는 못하나 하나의 변화의 시작이라 볼 수 있다. 이주노동자들이 한국사회에 적응하고 한국문화를 이해해나가는 것이 필요한 것과 동시에 이주노동자들의 문화를 이해하고 인정하는 것이 이루어져야한다. 쌍방의 소통이 가능한 문화정책이어야 한다는 것이다. 따라서 이들의 국적별 모임은 충분히 인정되고 그들의 문화와 정체성들을 유지하도록 지원해야 한다. 그것이 오히려 한국의 문화를 훨씬 다양하고 풍성하게 만들어 나갈 것을 확신한다. 특히 서구문화에 대한 과대평가와 동시에 아시아문화에 대한 몰이해와 무시는 교육의 문제점이라고 할 수 있는 만큼, 학교교육 및 성인교육 차원에서 성숙한 의식을 갖기 위한 교육프로그램이 다양하게 개발되어야 한다.

(송기현) 저는 이 부분이 중요하다고 봅니다. 이를 위해서는 각국의 대사관에 있는 노무 행정관의 자국민에 대한 관심이 있어야 하며, 우리 정부 차원에서도 이를 지원하기 위한 정책들이 있어야 하지 않을까 합니다. 즉 외국인 노동자의 개별적인 관리는 외국인 노동자에게서나 우리나라의 정책의 실현을 위해서나 너무 힘들지 않을까 합니다. 즉 각국 동포회의 결성 및 지역적, 전국적인 통일성을 갖게 하는 것이 외국인 노동자에 의한 여러 가지 문제를 최소화시킬 수 있으며, 이들에게 국내에 거주하는 동안의 정착을 보다 쉽게 할 수 있지 않을까 합니다. 그런 예들이 안산에서는 매년 각 나라별 음식이나 문화를 홍보할 수 있는 기회를 주고 있다든지, 농구 시합이나 축구 시합 등을 통해서 이들이 문화와 체육 활동을 도와주고 있다든지 하는 등의 활동이 있습니다. 제가 가장 중요하게 보고 있는 측면입니다. 우리 국민은 단일 민족성을 어려서부터 배웠고, 워낙 외세의 침입속에서 생긴 민족성이라 너무 배타적인 민족성을 띄지 않았나 합니다. 저는 외국인 노동자가 바로 이런 문제를 일거에 해소시킬 수 있는 좋은 기회라고 봅니다. 즉 국민인식의 세계화, 인류 이상의 실현, 인간성의 회복을 위한 인식 전환을 전 국민이 동시에 느낄 수 있는 방법을 외국인 노동자와의 접촉을 통해서 배우지 않을까 합니다. 그 예로 오락성을 띄기도 했지만 모 방송프로그램의 느낌표가 우리 국민에게 외국인 노동자에 대한 인식의 변화에 크게 기여하고 있다고 봅니다. 일반적으로 여러 방송 매체의 홍보에 의해서 외국인 노동자에 대한 인식은 기본적으로 많이 우호적으로 변하고 있습니다. 다만 단순히 동정적

인 여론에만 몰두하게 된다면, 일부 외국인 노동자의 잘못된 행동에 의해서도 갑작스럽게 의식의 역전이 올 수 있기 때문에 좀 더 구체적으로 외국인 노동자의 실태와 국내 체류 상황, 그리고 너무 감상적이거나 감정적이지 않은 이성적인 태도로의 인식이 필요하다고 봅니다. 또한 이런 인식의 변화를 어떻게 행동으로 옮길 수 있게 하는가? 혹은 자신의 이익이나 국수주의적 사고와 배치되더라도 어떻게 이를 극복하고 합의해 나갈 것인가에 대한 문제들을 꾸준히 제기해야 하지 않을까 합니다. 이런 면에서 본다면 외국인 노동자의 국내 체류가 경제적인 노동력의 제공보다 오히려 더 중요한 문제를 우리에게 주고 있지 않은가 합니다. 따라서 외국인 노동자의 정책, 그리고 그들에 대한 인식의 전환을 국수주의적이고 배타적인 국민 의식의 대 변혁의 기회로 삼을 수 있는 방안들이 꾸준히 개발되어야 한다고 봅니다. 일례로 저희 진료소의 경우에는 자원봉사자들이 꾸준히 조직되고 바뀌면서 이들에게 많은 인식의 변화가 있을 수 있으며, 보다 많은 자원봉사 혹은 후원모임에의 참여가 독려되어야 한다고 봅니다. 이런 의식의 변화가 국가 미래에 아주 중요하며, 국민의 의식 전환의 계기가 될 수 있음을 인식하고 정부 차원의 대책이 있으면 좋겠다고 생각합니다.

(한금석) 외국인에 대한 이중적인 태도를 가지고 있다. 미국이나 유럽 계통의 백인 외국인에 대해서는 열등감을 가지고 있으며, 비굴할 정도로 찢찢 매지만, 동남아나 아프리카 등 피부색이 유색인종일 때는 우월감을 가지고 하찮게 보는 경향이 심하다. 하여 외국인 근로자들에 대해서는 종을 부리듯이 대한다. 심지어는 공장 내에서 욕설이나 구타가 자행되고 있어 인권문제가 대두된다. 똑같이 존귀한 존재임을 인식하고 존대해 주어야 한다.

## ■ 일본·미국·독일의 외국인력제도

구 분	일 본	미국(H-2B)	독 일
관계법령	-출입국관리및난민인정법	-이민귀화법	-신이민법
도입업종 · 직종	-정주자(일계인), 연수·기능실 습생 모두 제한없으나 대부분 생산직에 종사	-고졸이하학력 필요 직종	-제한없음
도입규모	-별도의 정원책정 없으나 정주 자는 20만명, 연수생은 3~4 만명 수준 유지	-연간 비자발급 건수를 66천명 으로 제한	-총 도입규모는 없으나, 국 내 고용여건에 따라 제한
내국인 고용보호 조치 등	-일본인 2·3세(일계인)에게는 정주자 체류자격을 부여, 취업 활동 제한없음 -개발도상국에의 기술이전을 위해 연수·기능실습제도운영 -기능실습생의 경우 일본인과 동등한 보수 지급	-공공직업안전기관을 통해 30 일이상 구인노력 의무 -당해지역·동일 직종의 시장 임금(prevaling wage)이상을 지급	-공공직업안전소를 통해 4 주이상 구인노력 의무 -외국인고용이 독일인의 고용 조건 등을 악화시키 지 않을 것 -취업한 외국인에게는 독 일인과 동등한 대우
도입절차	-일계인은 남미 출장소와 일본 내 공공직업안전소가 협력하 여 취업알선 -연수제도는 사업주단체 등, 기 능실습제도는 JITCO가 수행	①민간알선업체에 의뢰해 인력 선발 ②연방노동부(공공직업안전기 관)통해 노동증명서 발급 ③이민귀화국에 바이민근로요 청서 제출, 심사후 허가	①연방노동사회부는 송출 국가와 송출협정 체결 ②사용자는 연방노동사회 부에 알선 의뢰 ③현지 출장소에서 근로자 모집·선발
고용기간	-정주자 1~3년(연장가능) -연수·기능실습제도 (1년·2년)	-최초 고용기간 1년 (최대 3년)	-최초 고용기간 2년 (최대 5년)
소관부처	-출입국관리국은 출입국 관리 를 담당 -후생노동성은 취업알선 및 고 용관리 담당 -연수·기능실습제도는 JITCO 가 중심적 역할담당	-구인노력·지급임금등 노동시 장 관련 부분은 연방노동부에 서 담당 -최종 허가권은 이민귀화국 (INS)에서 담당	-연방노동사회부(고용사무 소)는 고용허가 실시 -연방내부무(고용사무소)는 체류허가 실시
외국인 근로자수	-709천명('00), 노동력인구의 1.0%	-16,114천명('99), 노동력인구의 11.6%	-3,545천명('99), 노동력인구의 8.9%
불법체류자 수·비율	-232천명·32.7%('00)	-	-6.5%

자료: 노동부, “불법체류외국인 합법화 조치관련 업무처리 지침” 2003.8



## ■ 서울특별시성동구외국인근로자의날조례

[제정 2000·7·20 조례 제506호]

제1조(목적) 이 조례는 외국인 근로자가 문화와 언어가 다른 환경에서 모든 어려움을 이겨내고 열심히 일하며 우리나라 경제발전에 이바지하고 있으므로 기업인의 적극적인 협조와 국민적인 관심을 바탕으로 한국에서의 꿈을 실현할 수 있도록 희망과 용기를 북돋아 주기 위하여 성동구 외국인 근로자의 날(이하 "외국인 근로자의 날"이라 한다)을 제정하고 그 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(외국인 근로자의 날) 외국인 근로자의 날은 5월 31일로 한다.

제3조(기념식등 행사) ①성동구청장(이하 "구청장"이라 한다)은 매년 외국인 근로자의 날을 기념하여 근로자, 기업인, 주민이 함께하는 기념의식과 체육대회, 위안잔치등 행사를 실시할 수 있다. ②구청장은 제1항의 행사를 성동구 기업인협의회등 시민단체가 실시하게 할 수 있으며 필요한 행정, 재정적 지원을 할 수 있다

제4조(운영규정) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 (2000·7·20)

이 조례는 공포한 날부터 시행하되 2000년 5월 31일부터 적용한다.

## ■ 서울특별시성동구외국인근로자센터설치및운영조례시행규칙

[2001·11·15 규칙 제407호]

제1조(목적) 이 규칙은 서울특별시성동구외국인근로자센터설치및운영조례(이하 "조례"라 한다)에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(이용자격) 외국인근로자센터(이하 "센터"라 한다.) 이용자격은 서울특별시에 거주 또는 근무하는 외국인근로자로 한다.

제3조(이용기간) 센터는 연중 운영하고, 이용시간은 오전 10시 부터 오후 8시까지로 한다. 다만, 서울특별시 성동구청장(이하 "구청장"이라 한다)이 필요하다고 인정하는 경우 이용기간 및 시간을 조정할 수 있다.

제4조(이용승인) ①센터의 운영·관리책임자(이하 "센터장"이라 한다)는 센터를 이용하고자 하는 자에게 개별 면담을 통하여 센터의 이용승인을 결정하고 센터 이용 신청자 관리카드(별지 제1호 서식) 및 일일이용 대장(별지 제2호 서식)을 작성·관리한다. ②센터장은 제1항의 규정에 의하여 작성된 센터 이용신청자 관리 카드 및 일일이용 대장을 3년간 보관·관리하여야 하며, 업무일지(별지 제3호 서식) 및 기타 필요하다고 인정하는 서식 등을 작성·관리하여야 한다.

제5조(운영위원회) ①센터의 효율적인 운영·관리를 위하여 센터 운영위원회(이하 "위원회"라 한다)를 두며 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 운영위탁자 선정에 관한 사항
2. 센터 운영사업에 관한 사항
3. 예산 및 결산에 관한 사항
4. 기타 센터 운영·관리에 관하여 필요한 사항

②위원장은 부구청장이 되고, 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자로 한다.

1. 구청의 국장 5명(행정관리국장, 재무국장, 생활복지국장, 도시관리국장, 건설교통국장)
2. 성동구의회 의원, 교수, 기업인 및 관련단체 임직원 등 관계 전문가 중 구청장이 위촉하는 자
- ③당연직 위원의 임기는 당해직에 재직하는 기간으로 하고, 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.
- ④위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두며, 간사는 지역경제과장이 된다.
- ⑤회의는 위원장이 필요에 따라 소집하며 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥공무원이 아닌 위원에게는 예산범위 안에서 수당 등 실비를 지급할 수 있다.

제6조(운영위탁) 조례 제4조에 의한 센터 운영·관리위탁을 받고자 하는 자는 센터 운영·관리 위탁신청서(별지 제4호 서식)에 다음 각호의 서류를 첨부하여 구청장에게 신청하여야 한다.

1. 정관(규약) 및 법인등기부 등본 또는 그 설립을 증명하는 서류 각 1부
2. 사업계획서 1부
3. 기타 구청장이 필요하다고 인정하는 서류

제7조(운영·관리위탁 기간의 연장신청 등) 조례 제5조의 규정에 의한 운영관리 위탁 기간을 연장 받고자 할 때에는 위탁기간 만료일 3개월 전까지 센터 운영·관리위탁 기간연장 신청서(별지 제5호 서식)와 제6조 각호의 서류를 첨부하여 구청장에게 제출하여야 한다.

제8조(운영·관리 협약) ①센터 운영·관리위탁 통지를 받은자는 그 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 센터 운영·관리 위탁협약을 체결하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 협약체결 기간 내 협약을 체결하지 아니한 때에는 운영·관리위탁을 포기한 것으로 본다.

제9조(예산 및 결산) ①수탁자는 매 사업년도 마다 수탁업무에 대한 총 수입과 지출을 예산안으로 편성하여 구청장의 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

②수탁자는 제1항의 승인을 얻고자 할 때에는 그 편성된 예산안을 매 회계연도 개시일 6월전까지 구청장에게 제출하여야 한다.

③수탁자는 매 사업년도 경과 후 2월 이내에 수탁업무에 대한 결산서를 작성하여 구청장에게 제출하여야 하며, 결산서에는 구청장이 지정하는 공인회계사에 의한 결산검사를 받아야 한다.

제10조(감독) 수탁자는 연 2회 정기적으로 구청장에게 센터 운영에 관한 사항을 제출하여야 하며, 구청장은 필요시 관계 공무원으로 하여금 수탁자의 사무실 및 시설 등에 출입하여 장부·서류 기타의 물건을 조사 또는 검사하게 할 수 있으며, 수탁자는 검사 및 조사에 협조하여야 한다.

제11조(운영규정) 이 규칙에서 정하지 아니한 사항이나 센터의 운영·관리를 위하여 기타 필요한 사항은 구청장의 승인을 얻어 센터 운영규정으로 정할 수 있으며, 이를 변경하는 때에도 또한 같다

## 부 칙

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

# ■ 민간단체 프로그램 내용

상담소명	무료진료소 현황
성남 외국인 노동자의집 / 중국동포의집	- 1996년 시작 - 의 료 진 : 향린교회 의료선교팀 - 대 상 : 조선족동포 - 진료장소 : 성남외국인노동자의집/중국동포의집(성남 주민교회) - 시 간 : 매주 일요일 7시~11시 - 주 소 : 461-192 성남시 수정구 태평 2동 7288-11 - 전 화 : (031) 756-2143~4
외국인 노동자 살롬의 집	- 2000년 8월 11일 시작 - 진료과목 : 내과, 피부과, 치과 - 의 료 진 : 연세대 의대간호대 연합동아리 '의청' - 대 상 : 방글라데시, 파키스탄, 중국, 나이지리아 등 - 진료장소 : 살롬의 집 - 시 간 : 격주 토요일 7시~11시 - 주 소 : 472-840 경기도 남양주시 화도읍 녹촌2리 산 33-9 - 전 화 : (031) 594-5821
엠마우스	- 2001년 5월 20일 시작 - 진료과목 : 내과, 신경정신과, 한방 - 대 상 : 방글라데시, 인도네시아, 태국, 중국, 아프리카, 페루, 우즈베키스탄 등 - 진료장소 : 엠마우스 - 시 간 : 매월 3째 주 일요일 2시~4시 - 주 소 : 440-150 경기도 수원시 장안구 화서동 100 - 전 화 : (031) 257-8501
부천 외국인 노동자의 집	- 2001년 4월 29일 시작 - 진료과목 : 내과, 치과, 한방, 안과, 가정의학과, 혈액검사 - 의 료 진 : 오정보건소/ 경기도이동진료팀/ 광명성애병원내과팀/ 경희대치대봉사동아리 코드/ 외국인근로자를위한의료봉사자모임 - 대 상 : 몽골, 파키스탄, 방글라데시, 미얀마 등 - 진료장소 : 부천외국인노동자의 집 - 시 간 : 매월 2째 주, 4째 주 1시~5시 - 주 소 : 420-020 부천시 원미구 중동 1039-1 근로자종합복지회관 3층 - 전 화 : (032) 654-0664

상담소명	무료진료소 현황
서울 외국인 노동자센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 4월 23일 시작</li> <li>- 진료소명 : 선한이웃클리닉</li> <li>- 진료과목 : 내과, 외과, 가정의학과, 치과, 한방</li> <li>- 의 료 진 : 경동교회, 기독교사회</li> <li>- 진료장소 : 경동교회</li> <li>- 시 간 : 매월 1째주 3째주 3시~6시</li> <li>- 주소/전화 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울외국인노동자센터 110-542 서울 종로구 창신2동 130-102 / 전화 : (02) 3672-9472</li> <li>• 경동교회 100-391 서울 중구 장충동 1가 26-6 / 전화 : (02) 2274-0161~3</li> </ul> </li> </ul>
안산 외국인 노동자센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 초 시작</li> <li>- 진료과목 : 치과, 내과 정형외과, 혈압, 혈액 검사, 약국</li> <li>- 의 료 진 : 사랑의교회 의료선교회, 안산보건소</li> <li>- 대 상 : 중국, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카, 우즈베키스탄, 몽골</li> <li>- 진료장소 : 안산외국인노동자센터 교육관</li> <li>- 시 간 : 네째 주 일요일 2시~5시</li> <li>- 주 소 : 425-846 경기도 안산시 원곡동 791-4</li> <li>- 전 화 : (031) 492-8785</li> </ul>
외국인 노동자 사목센터 갈릴리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998월 2월 시작</li> <li>- 진료과목 : 내과, 가정의학과</li> <li>- 의 료 진 : 개원의</li> <li>- 진료장소 : 원곡 외국인노동자 무료진료소(원곡성당 내)</li> <li>- 시 간 : 2째 주, 4째 주 2시~5시</li> <li>- 주 소 : 425-130 경기도 안산시 원곡동 843 인세연립 다동 201호</li> <li>- 전 화 : (031) 494-8411</li> </ul>
조선족 복지선교센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 11월 시작</li> <li>- 진료과목 : 내과, 간단한 외과적 수술(근처 병원 이용)</li> <li>- 대 상 : 중국 동포</li> <li>- 진료장소 : 조선족복지선교센터</li> <li>- 시 간 : 매월 4째 주 일요일 2~5시</li> <li>- 약품지원 : 기독교청년의료인회, 진료 : 지역개원의</li> <li>- 주 소 : 120-092 서울시 서대문구 홍제 2동 28-6</li> <li>- 전 화 : (02) 723-4822~3</li> </ul>

상담소명	무료진료소 현황
<p>고양시 외국인노동자 상담소</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의 료 진 : 세브란스병원 의료팀</li> <li>- 대 상 : 이란, 파키스탄, 몽골, 방글라데시 등</li> <li>- 진료장소 : 경기케이블TV(월마트 건너편)</li> <li>- 시 간 : 매월 둘째 주 일요일 4시~6시</li> <li>- 주 소 : 411-350 경기도 고양시 일산구 마두동 862-1 사회선교센터 내</li> <li>- 전 화 : (031) 921-5006</li> </ul>
<p>명성교회</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교인 가운데 의료진이 참여</li> <li>- 대 상 : 중국, 몽골, 태국, 베트남, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 파키스탄</li> <li>- 시 간 : 매주 일요일 오후 4시간씩 진료</li> <li>- 주 소 : 134-070 서울시 강동구 명일동 330-5</li> <li>- 전 화 : (02) 3427-3031~5</li> </ul>

2003 연구보고서 240-7

외국인 노동자 가족관련 정책 비교연구

---

2003년 12월 27일 인쇄  
2003년 12월 31일 발행

발행인 : 장 하 진

발행처 : 한국여성개발원  
서울시 은평구 불광동 1-363  
전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한학문화  
전화 / 02-313-7593 (代)

---

ISBN 89-8491-070-8 93330

<정가 6,500원>