

International Peace
Journal of

국제평화

제3권 1호 2006. 6

■ 특집 | 동아시아 평화스탠더드

- 동(북)아시아 평화스탠더드: 연구의 필요성과 연구방향 / 이 근
- 여성과 평화표준 형성: 한국여성평화운동을 중심으로 / 강윤희
- 동북아 패권경쟁하의 새로운 평화표준: 복지평화론의 가능성 / 신성호
 - 동북아시아 환경과 평화표준 / 정서용
 - 동아시아 민주주의와 평화 표준 / 최태욱

■ 일반논문

- 일본에 있어서 21세기적 국가-기업간 관계의 모색:
복합효율과 복합경제사회를 위한 시론 / 손 열

■ 쟁점

<북한인권>

- ▶ 보편적 가치로서 북한 인권개선에 적극적으로 나서야 한다 / 제성호
- ▶ 북한인권 개선을 위해서는 그 특수성을 인정해야 / 이장희

■ 이슈

- 국내 이주 외국인들을 어떻게 대우할 것인가 / 설동훈

■ 서평

- 결혼, 정당한 제도인가 / 김희강



2006

국 제 평 화

Journal of International Peace

편집위원

김병국(고려대학교 정치외교학과 교수)

김승채(서울평화상문화재단 연구실장)

김용민(한국외국어대학교 정치외교학과 교수)

마인섭(성균관대학교 정치외교학과 교수)

이 근(서울대학교 국제대학원 교수)

이석수(국방대학교 국제관계학처 교수)

이정민(연세대학교 국제학대학원 교수)

최은봉(이화여자대학교 정치외교학과 교수)

▶ 「국제평화」는 순수 학술잡지로서 세계평화를 구축하기 위한
올곧은 의견을 담아내는 큰 그릇을 지향합니다.

▶ 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해로서 서울평화상문화
재단의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

목차

■ 특집 | 동아시아 평화스탠더드

- 동(북)아시아 평화스탠더드: 연구의 필요성과 연구방향
이근, 서울대학교 국제대학원 교수, 미래전략연구원 원장 / 3
- 여성과 평화표준 형성: 한국여성평화운동을 중심으로
강윤희, 국민대학교 국제학부 교수 / 31
- 동북아 패권경쟁하의 새로운 평화표준: 복지평화론의
가능성
신성호, 서울대학교 국제대학원 교수 / 71
- 동북아시아 환경과 평화표준
정서용, 명지대학교 법과대학 교수 / 107
- 동아시아 민주주의와 평화 표준
최태욱, 한림국제대학원 대학교 교수 / 143

■ 일반논문

- 일본에 있어서 21세기적 국가-기업간 관계의 모색: 복합
효율과 복합경제사회를 위한 시론
손열, 중앙대학교 국제대학원 교수 / 175

■ **쟁점**

〈**북한인권**〉

- ▶ **보편적 가치로서 북한 인권개선에 적극적으로 나서야 한다**

제성호, 중앙대학교 법과대학 교수 / 206

- ▶ **북한인권 개선을 위해서는 그 특수성을 인정해야**

이장희, 한국외국어대학교 대외부총장 / 214

■ **이슈**

- **국내 이주 외국인들을 어떻게 대우할 것인가**

설동훈, 전북대학교 사회학과 교수 / 222

■ **서평**

- **결혼, 정당한 제도인가**

김희강, 경희대학교 인류사회재건연구원 학술연구 교수 / 232

이슈

- ▶ 국내 이주 외국인들을 어떻게 대우할 것인가
(설동훈, 전북대학교 사회학과 교수)

이슈

국내 이주 외국인을 어떻게 대우할 것인가

설 동 훈 (전북대학교 사회학과 교수)

한국에는 수많은 외국인들이 살고 있다. 2005년 말 기준 한국에는 747,467명에 달하는 외국인이 거주하고 있었다. 국내 외국인들의 체류 자격은 매우 다양하다. 외국인노동자가 347,814명으로 가장 많고, 그 다음으로는 외국국적 동포 146,614명, 결혼이민자(국적취득 전 외국인) 70,381명, 외국인유학생 19,430명, 외국인투자자 6,709명, 난민인정자 41명 등의 순이다. 그리고 기타 목적으로 체류하고 있던 외국인도 156,478명에 달한다.

한국에 사는 외국인들은 크게 두 집단으로 구분할 수 있다. 하나는 미국·일본·독일 등 선진국 출신의 외국인투자자, 전문인력(19,951명) 및 예·체능 인력(3,371명) 등으로 합법적으로 체류하면서 비교적 좋은 대접을 받고 넉넉하게 살 뿐만 아니라, 어떤 경우는 선망의 대상이 되는 사람들이다. 그들 중 일부는 한국인보다 더 풍요롭고 안정된 삶을 영위하는 특권을 누리고 있다.

다른 하나는 중국·동북아시아·동남아시아·남부아시아·서남아시아·아프리카 등지의 저개발국 출신으로서 생산기능직에 종사하는

사람들이다. 그들 중에는 합법적 체류자격을 가진 사람(167,022명)도 있지만, 그렇지 못한 불법체류자(180,792명)도 있다. 생산기능직에 종사하는 외국인노동자는 한국인들이 기피하는 직종에서 저임금을 받으며 일을 하고 있다. 그 중 불법체류자들은 지극히 열악한 환경에서 인간 대접을 받지 못하고 온갖 굴욕을 감내해야 상황에 처한 사례가 종종 발견된다.

한국정부는 외국인투자자 등 국익에 보탬이 되는 외국인에게는 출입국과 체류에서 여러 가지 편의를 제공하여 적극적으로 유치하지만, 입국 또는 체류가 해악이 되거나 거추장스러운 외국인에 대해서는 입국 거부, 출국 유도, 또는 강제 퇴거 등의 조치를 취하고 있다. 실제, 정부는 외국인투자자나 합법체류 외국인노동자 및 외국국적 동포 등에 대해서는 적극적으로 환영하는 입장이지만, 불법체류 외국인노동자는 강력한 단속을 통해 적발·추방하고 있다.

세계 각국의 정부는 자국의 노동시장 상황과 사회적 여건을 고려하여 외국인을 선별적으로 받아들이고 있다. 사증(visa) 제도는 이러한 목적에서 개발된 것으로, 한국 뿐 아니라 전 세계 대부분의 국민국가에서 채택하고 있다. 국경통제는 내국인의 안전 보장과 일자리 보호를 위해 필수 불가결하게 취해지는 국민국가의 주권(sovereignty)의 영역이다.

세계인권선언에서도 '거주이전의 자유'와 '직업선택의 자유'를 언급할 때 "한 나라의 영토 내에서"라는 전제를 달고 있다. '거주이전의 자유'와 '직업선택의 자유' 등은 특정 나라에서 그 나라 국민들이 누릴 수 있는 권리일 뿐, 국경을 넘어 다른 나라로 이주하여 일자리를 찾을 수 있는 자유를 의미하지는 않는다. 영주(永住) 또는 정주(定住)가 가능

한 사증을 가진 외국인들을 제외한, 기타 외국인들은 정부의 취업허가(work permit)를 받아 정해진 업종·직종 또는 지역에서만 취업하여야 한다. 정부의 외국인노동자에 대한 취업 규제는 내국인의 취업기회 보호라는 명분에서 정당화된다.

외국인노동자가 직업선택의 자유를 가질 경우, 그들은 내국인노동자가 기피하는 직종 뿐 아니라 내국인들이 선호하는 일자리를 찾게 될 것이며, 결국 일자리를 두고 서로 경쟁하는 관계가 될 것이다. 또 사람들이 국경을 넘어 이주하여 다른 나라에 정착할 수 있는 자유를 가진다면, 선진국에서는 외국인노동자의 수가 급증하여 결국 내국인의 일자리가 잠식당하는 상황이 초래될 것이다. 일반적으로 국가가 일정 정도 외국인노동자의 직업선택과 거주이전의 자유를 규제하는 것은 국제적으로 용인된다. 그러므로 현재 한국정부가 생산기능직 외국인노동자에 대해 적용하고 있는 고용허가제는 결코 인권 침해적인 제도가 아니다.

고용허가제는 국내 노동자의 고용기회 침식을 방지하는 범위 내에서 최소한의 외국인력을 수입하되(‘노동시장 보완성의 원칙’ 또는 ‘내국인 우선 고용의 원칙’), 근로기준법 상 ‘근로자’ 신분을 부여하여 국적에 따른 차별을 철폐하는 것(‘균등대우의 원칙’)을 핵심 내용으로 한다. 고용허가제는 불법체류·인권침해·송출비리로 얼룩졌던 산업연수제도의 대안으로 제시된 것이었으나, 기존 산업연수제를 운영하고 있던 업종별 단체의 반대를 무마하기 위해 일시적으로 산업연수제와 병행 실시하는 형태로 도입되었다. 그러다가 정부는 2005년 7월 27일 외국인력정책위원회를 개최하여, 2007년 1월 1일부터 생산기능 외국인력제도를 고용허가제로 일원화하기로 결정하였다. 외국인노동자에

게 산업연수생 신분을 부여함으로써 차별대우를 제도화했던 산업연수제를 마침내 폐지하기로 결정하였다.

그러나 고용허가제에서 외국인노동자에게 '사업장 이동의 자유'가 완벽히 주어지지 않고 있다는 점을 들어 반인권적이라고 주장하는 사람들이 있다. 그들은 제2차 세계대전 이후 '이주노동자 제도'(guest worker program)가 널리 확산되면서, 생산기능직 외국인노동자에게 '직업선택의 자유'를 부여하는 나라가 지구상에서 완전히 사라졌다는 점을 고려하지 못하고 있다. 그들은 19세기 이전 이민의 시대에 미국·캐나다·오스트레일리아 등 몇몇 나라에서 특정 국가 출신 이민자에게만 제공하였던 특혜를 21세기 한국에서 모든 외국인에게 적용하라는 시대착오적 주장을 하고 있다.

한편, 체류기간초과자·자격외활동자·밀입국자 등 출입국관리법을 위반한 이민자들은 불법체류외국인(illegal aliens)·비합법이민자(irregular immigrants)·미등록이민자(undocumented immigrants) 등 다양한 명칭으로 불리고 있다. 그들의 대다수가 취업하고 있으므로, 미등록 이주노동자(undocumented migrant workers)라고 부르기도 한다. 상당수 한국인들은 외국인 불법체류자 단속에 대하여 온정주의적 태도를 갖고 있다. 한국 경제와 사회에 위해를 끼치기보다는 국내 노동시장의 빈자리를 메워주는 산업역군 역할을 하고 있는 그들을 냉혹하게 대할 필요가 있느냐는 시각이다. 2003년에 한국정부가 불법체류자의 체류자격 합법화 조치를 실시하였음에도 불구하고, 일부 논자들은 자진 귀국 약속을 위반하고 체류하고 있는 그들을 합법화시키라고까지 주장한다. 이러한 온정주의적 태도는 외국인들의 불법체류를 조장한다.

불법체류자 수의 증가는 인권의 사각지대가 그만큼 커짐을 의미한다. 불법체류 상태에 있는 외국인들은 인권침해를 당하여도 “강제 퇴거를 감수하지 않고서는” 법과 공권력에 호소하기 쉽지 않다. 즉, 온정주의적 태도는 겉으로는 인도주의적인 것으로 비치지만, 결과적으로 반인권적 상황을 초래한다. 그러므로 국가가 비합법이민자 내지 미등록 이주노동자 단속을 지속적으로 강력히 수행하여, 법질서를 유지하는 게 최선이다.

한국정부는 생산기능직 외국인노동자에 대해서는 교체순환원칙(rotation principle)을 적용하여 국내 정착을 방지하려 한다. 대신에 전문기술직 종사자나 외국인투자자 등에 대해서는 두뇌유치(brain gain)의 차원에서 국내 정착을 장려한다. 외국국적 동포에 대해서는 방문취업제를 통해 그들의 국내 취업 문호를 대폭 개방하고 있다. 선진국에 거주하는 동포는 우대하고, 저개발국에 거주하는 동포는 박대하는 정책을 시행하려 하고 있다. 결혼이민자와 외국인 유학생의 국내 적응과 사회통합을 위해 여러 가지 지원 정책을 펴고 있다.

한편, 2004년 1월 주민투표법의 제정으로 “20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자”에게 주민투표권이 부여되었고, 2005년 7월 27일 제주도의 지방자치단체를 없애고 단일광역자치단체로 개혁하는 혁신안에 대한 주민 투표가 실시되었을 때 외국인들이 최초로 투표권을 행사하였다.

또, 2005년 8월 공직선거법의 개정으로 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거에서도 외국인이 투표권을 행사할 수 있었다. 대통령선

거와 국회의원총선거는 국민의 대표를 뽑지만, 지방선거는 주민의 대표를 뽑는다는 점을 고려하여 법을 개정하였기 때문이다. 선거일을 기준으로 영주권을 얻은 뒤 3년이 지난 19살 이상의 외국인들에게 선거권이 주어진다. 그 대상 인원은 6500여 명인데, 그들의 98% 이상은 대만 또는 중국 국적을 지닌 화교다. 다음으로는 일본·미국·독일·말레이시아·아일랜드 출신 등의 순이다.

영주 외국인에게만 지방선거 투표권을 부여하였다는 점을 근거로 순혈주의(純血主義)의 발로라고 비판하는 사람들이 있다. 그들은 극소수의 외국인에게만 기회를 제공하는 생색내기에 불과하다는 점을 강조한다. 고용허가제를 통해 입국한 생산기능직 외국인노동자 등은 대상이 되지 못한다는 점을 지적한다.

그들의 주장은 그럴 듯 해보이지만, 매우 비현실적이다. 왜냐하면, 이민으로 형성된 국가인 미국과 오스트레일리아에서는 영주권자에게 선거권을 부여하지 않고 있다. 영국과 독일은 유럽연합 시민인 경우 지방자치단체장의 선거권과 피선거권을 주고, 특히 영국은 영연방 시민이거나 아일랜드공화국의 시민들에게 의회의원 선거의 선거권 및 피선거권까지 보장한다. 그렇지만, 영국과 독일이 모든 외국인에게 선거권을 부여하지 않고 있음을 직시할 필요가 있다. 영국과 독일에 거주하는 유럽연합 회원국 국민은 투표할 수 있으나, 한국인은 투표권이 없다. 한편, 일본에서는 영주 외국인의 지방참정권 부여 법안이 국회에 상정되었으나 아직 처리되지 않고 있다. 이러한 점을 고려하면, 한국에서 지방선거 참정권을 외국인에게 부여한 것의 의의는 결코 폄하될 수 없는 것이다.

한국사회는 공업화·민주화를 매우 짧은 시간에 이룬 것처럼, 외국

인 인권에 대한 제도 개선도 급속도로 달성하고 있다. 헌법과 국가인권위원회법 및 근로기준법 등 국내법은 물론이고, '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약' (사회권규약, A규약)과 '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약' (자유권규약, B규약) 등 대한민국이 비준한 국제협약들에서도 '국적에 따른 차별대우'를 금지하고 있음을 고려하여, 제도적 불평등을 시정하려는 노력이 진행되고 있다. 그것은 한국사회가 국제인권규범을 준수하는 인권선진국으로 도약하려는 움직임으로 평가할 수 있다.

그렇지만 그 정도 수준에 만족하지 못하고 더 강한 주장을 하는 사람들이 있다. 앞에서 살펴본, 노동허가제 실시, 불법체류자 단속 중지, 합법체류 외국인에 대한 지방선거 투표권 전면 부여 등과 같은 주장은 몰역사적이고 비현실적이다. 이러한 억지 주장이 여론을 호도하도록 방치해서는 안 된다.

그러기 위해서는 한국사회의 외국인 수용에 대한 비판의 초점을 명료히 하는 것이 필요하다. 첫째, 제도 운영에 관한 점검과 지적이 필요하다. 고용허가제에서 사업장 이동이 제한적으로 허용되어 있으나, 제대로 이루어지지 못하는 원인을 찾아내어 시정하도록 요구하는 것이 '직업선택의 자유'와 다름없는 이른바 "노동허가제"를 주장하는 것보다 훨씬 효과적이다.

둘째, 공권력의 행사에서 절차적 요건의 준수가 무엇보다 중요하다. 불법체류자 단속은 국가 주권의 영역이지만, 그 과정에서 불법체류 외국인의 인권이 침해되는 것을 막기 위한 노력을 하여야 한다. 예컨대, 2005년 5월 법무부 출입국관리국에서는 국내에서 8년 8개월간 불법체류한 무하마드 아노와르 후세인(Mohammad Anowar Hossain) 서

울·경기·인천 이주노동자노동조합 위원장을 단속하는 과정에서 출입국관리소장이 아닌 9급 공무원이 임의로 발급한 보호명령서를 근거로 삼았고, 제2차 보호명령서 발급 과정에서도 구금 48시간 이내에 발급해야 한다는 규정을 어겼다는 이유로, 시민단체로부터 보호일시해제의 요구를 받았다. 공권력을 집행하는 공무원은 규정된 절차를 준수하여 인권침해 시비가 일지 않도록 하여야 한다.

셋째, 법과 현실의 괴리를 메울 수 있는 인도주의적 제도운영이 필요하다. 2006년 4월 법무부는 무하마드 아노와르 후세인에 대해 인도적 인 건지에서 신병치료를 할 수 있도록 하고, 법무부장관을 상대로 제기한 손해배상청구소송과 서울지방법노동청장을 상대로 제기한 외국인노동조합설립신고서반려처분 취소소송이 현재 항소심 계류 중이라는 점을 고려하여 3개월간 보호일시해제 결정을 내렸다. 법무부에서는 '외국인 인권보호 및 권익증진협의회'에서 그 안건을 논의하여, 인도주의적 관점에서 보호일시해제를 허용한 것이다. 인도주의적 제도 운영은 앞서 언급한 온정주의와는 본질적으로 다른 것이다.

넷째, 외국인 인권의 영역을 확대하기 위한 제도 개선 노력이 필요하다. 국제협약을 비준 운동 등 등 실현가능한 노력이 여기에 해당한다. '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약'에서는 합법 체류자의 가족 동반·초청의 권리 등을 규정하고 있다. 지금은 모든 선진국들이 이 협약을 전혀 비준하지 않고 있으나, 과거 국제인권규약이 그러했던 것처럼 언젠가는 대부분의 나라가 이 협약을 비준할 것이 명백한 이상, 한국 정부가 이 협약 비준을 선도하여야 한다.

다섯째, 외국인을 받아들이기 위한 한국인의 노력과 외국인의 한국 사회 적응 노력이 병행되어야 한다. 제도 개선의 성과가 아무리 눈부시

더라도, 사람들 개개인의 마음 자세가 바뀌지 않으면 가시적인 성과는 미약할 수밖에 없다. 한국인들과 외국인들이 서로 마음을 열고 상대방을 이해하려는 쌍방적 노력을 경주하여야 한다.*

국 제 평 화

Journal of International Peace

제 3권 1호(2006년 6월)

인 쇄 / 2006년 6월 22일

발 행 / 2006년 6월 30일

등 록 일 / 2005년 2월 14일

등록번호 / 서울사02009

발 행 처 / 서울평화상문화재단

발 행 인 / 서울평화상문화재단 이사장

서울시 송파구 방이동 88-2 올림픽공원내

Tel : (02)2203-4096~8

Fax : (02)417-1982

<http://www.spp.or.kr> E-mail : sppcf@spp.or.kr

제작 · 인쇄 : 밝음기획(T. 2264-9415)

Journal of International Peace

■ Special Issue: Peace Standard in East Asia

- Peace Standard in East Asia: Research Agenda and Directions
Lee, Geun, Seoul National University
- Women and the Formation of a New Standard for Peace:
With its Focus on the Korean Women's Peace Movement
Kang, Yoon-hee, Kookmin University
- Welfare Peace: A New Peace Standard in Northeast Asia
Sheen, Seong-ho, Seoul National University
- Environment and Peace Standard in Northeast Asia
Chung, Suh-yong, Myongji University
- East Asian Democracy and Peace Standard
Choi, Tae-wook, Hallym Institute of Advanced International Studies

■ Article

- Searching for the 21st-Century's Government-Business Relationship in Japan
Sohn, Yul, Chung-Ang University

■ Pros and Cons

<Human Rights in North Korea>

- ▶ Improving North Korea Human Rights as Universal Value
Jhe, Seong-ho, Chung-Ang University
- ▶ Special Understanding for the Improvement of Human Rights in North Korea
Lee, Jang-hie, Hankuk University of Foreign Studies

■ Issue

- ▶ How Should We Treat Immigrants in Korea
Seol, Dong-hoon, Chonbuk National University

■ Book Review

- ▶ Marriage, Is It a Just Institution
Kim, Hee-kang, Kyung Hee University