

한국 외래인 정책의 배제적 성격에 관한 연구

A Study on Exclusive Aspects of Korean Aliens Policy

김 태 수(Kim, Tae Sool)*

ABSTRACT

There are aliens of over one million in Korea. This paper examines double aspects composed of social inclusion and exclusion, and especially exclusive aspect after conceptualization of aliens(foreign workers, north Korean migrants, homeland-staying 'brethren'), social inclusion and exclusion. In spite of inclusive aspects, dominant aspects of aliens policy of Korea may be summarized into exclusive one.

Key Word: 외래인(정책)(Aliens(Policy)), 사회적 포용(Social Inclusion), 사회적 배제(Social Exclusion), 외국인(Foreigner Workers), 북한이탈주민(North Korean Migrants), 귀국교포(Homeland-staying Brethren)

I. 서론

2009년 현재 한국에는 1백만 이상의 외국인 노동자와 1만 3천명 이상의 북한이탈주민 및 12만 명 이상의 귀국교포 등 약 1,200,000명 이상의 외래인이 거주하고 있다. 등록 외국인과 북한이탈주민 및 귀국교포 관련 통계는 아래 표와 같다.

<표1> 국내 외국인 등록인구 현황

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	123,881	244,172	267,630	287,923	437,014	469,183	485,477	632,490	765,429
남	70,755	143,177	153,449	159,356	257,628	278,377	283,998	370,728	438,660
여	53,126	100,995	114,181	128,567	179,386	190,806	201,479	261,762	326,769

* 자료: 통계청, (2008), 「국가통계포털」; 원출처: 각 시도 기획관리실 기획관실

* 그리스도대학교 교양학부 교수

<표2> 북한이탈주민 입국자 수 추이

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019

*자료: 통계청, (2008), 「국가통계포털」

<표3> 재외교포 및 체류자, 2005, 2007

	2005			2007		
	총계	재외교포	체류자	총계	재외교포	체류자
세계	6,638,338	5,490,983	1,147,355	7,044,716	5,499,280	1,545,436
중국	2,439,395	2,155,664	283,731	2,762,160	2,247,510	514,650
일본	901,284	800,410	100,874	893,740	795,721	98,019
캐나다	198,170	158,161	40,009	216,628	173,559	43,069
미국	2,087,496	1,665,452	422,044	2,016,911	1,557,749	459,162
아르헨티나	19,171	17,996	1,175	21,592	20,974	618
브라질	50,296	49,420	876	50,523	49,619	904
과테말라	9,943	2,787	7,156	9,944	2,788	7,156
오스트리아	1,620	330	1,290	1,998	473	1,525
프랑스	13,162	1,335	11,827	13,981	2,553	11,428
독일	31,966	15,296	16,670	29,800	14,776	15,024
이탈리아	5,080	57	5,023	5,502	514	4,988
네덜란드	1,875	450	1,425	1,751	719	1,032
러시아	190,671	185,885	4,786	209,025	201,900	7,125
영국	40,810	6,550	34,260	41,995	8,565	33,430
이집트	685	1	684	932	26	906
리비아	964		964	605	0	605
남아공	3,452	382	3,070	3,480	1,131	2,349
호주	84,316	50,198	34,118	105,558	54,632	50,926
뉴질랜드	31,500	17,955	13,545	32,972	23,877	9,095

* 자료출처: 통계청 통계정보국 행정정보팀,

** 2년에 한번 조사하여 홀수년도에 발표함

이 수치는 수원시 인구 이상이며 울산광역시 인구와 맞먹는 엄청난 것이다. 급증하는 이들 한국사회 외래인에 대한 정책의 성격은 대략 포용적 성격과 배제적 성격으로 구성된다고 할 수 있다.

그래서 이 논문은 한국 외래인 정책의 성격 가운데 특히 배제적 성격을 뒷받침하는 근거들을 제시하고자 한다. 연구대상은 한국 외래인 정책, 그 가운데서도 배제적 성격이다. 연구방법은 문제점을 발견하고 대안을 제시하는 귀납법이 아니라 배제적 성격을 규명하는 발견적(heuristic) 연역법(deduction)이다. 이를 위해 먼저 외래인 정책과 사회적 배제 및 포용을 개념화 한 후 한국 외래인 정책의 포용적 측면과 배제적 측면

으로 구분하여 전자에 대해서 간단히 살펴보고, 배제적 성격은 외국인 노동자와 북한이탈주민 및 귀국교포로 나누어 각각에 대해 살펴보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 외래인 정책의 개념

1) 외래인의 개념

외래인 정책의 개념화에 앞서 외래인을 개념화할 필요가 있다. 외래인(foreign-born population)은 크게 이주자(migrants)와 난민(refugees) 및 외국인(alien)으로 구분할 수 있는데, 이주자는 다시 유입 이주자(immigrants)와 유출 이주자(emigrants)로 나눌 수 있다. 외국인은 합법적인 등재(documented) 외국인과 불법적인 비등재(undocumented) 외국인으로 나눌 수 있다. 또 피난자나 도피자, 피감시자 등으로 번역되는 asylees와 가석방자(parolee), 신입자(entrants)로 구분할 수도 있다.

한국에 거주하는 사람은 헌법 국민조항을 구체화하여 대한민국의 국민요건을 규정한 국적법의 적용을 받는 국민과 적용이 배제되는 비국민으로 대분할 수 있다. 비국민은 합법적(legal & documented) 거주자와 비합법적(illegal & undocumented) 거주자로 구분할 수도 있지만, 대한민국 이외의 합법적 국가의 국민인 외국인(foreigner)과 헌법 상 비합법적 국가인 북한에서 이탈하여 정착한 북한이탈주민으로 구분할 수 있다.

여기서 외래인(foreign corner)은 외국 국적을 가지고 한국에 입국한 외국인(foreigner) 가운데 장기체류자와 한국 국적을 취득한 북한이탈주민 및 귀국교포를 통칭한다. 결국은 국적관계를 규율하는 실정법에 따라 대한민국 국적을 가진 내국인과 그렇지 않은 외국인이 구별되며, 외국인 가운데에는 한국에 입국한 외래 외국인과 한국 국적을 취득하지 않은 북한지역 주민과 재외교포가 있다. 곧 외래인을 구성하는 범주는 외국인과 북한이탈주민 및 귀국교포 등 세가지다.

출입국관리법에 의하면 외국인이란 대한민국 국적을 가지지 않은 사람으로 정의된다. 또한 재한 외국인 처우 기본법에 의하면 외래 외국인은 곧 재한외국인으로서, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 의하면 북한이탈주민은 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자로 정의된다.

재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조에 의하면 재외교포란 대한민국의

국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국 정부수립 전에 국외로 이주한 교포를 포함) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(외국국적동포)로 정의된다.

2) 외래인 정책의 개념

외래인 정책이라 함은 위에서 살펴본 바와 같이 외국인과 북한이탈주민 및 귀국교포 등 세가지로 구성되는 외래인을 대상으로 하는 한국정부의 정책을 통칭한다. 구체적으로는 이들을 직접적 대상으로 하거나 이들과 관련된 현행법체계를 중심으로 한 다양한 형태의 시책들이 포함된다.

이들에게 공통적으로 적용되는 국적법과 출입국관리법은 물론이고, 외국인 일반을 대상으로 한 재한외국인 처우기본법(2007년 신규제정)과 외국인 노동자를 대상으로 한 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2003), 북한이탈주민(새터민)을 대상으로 하는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(1997), 귀국교포를 대상으로 하는 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(1999), 그리고 귀화한 이주여성을 대상으로 하는 다문화가족지원법(2008)과 그 법체계, 관련 법체계가 가장 대표적인 외래인 정책이다. 이러한 법체계 외에도 다양한 정부시책들이 외래인 정책에 해당한다. 특히 법체계의 연혁과 관련 현상에 대한 다양한 정책들이 외래인 정책의 범주에 든다. 대표적인 외래인 정책의 범주는 아래의 표로 정리될 수 있다.

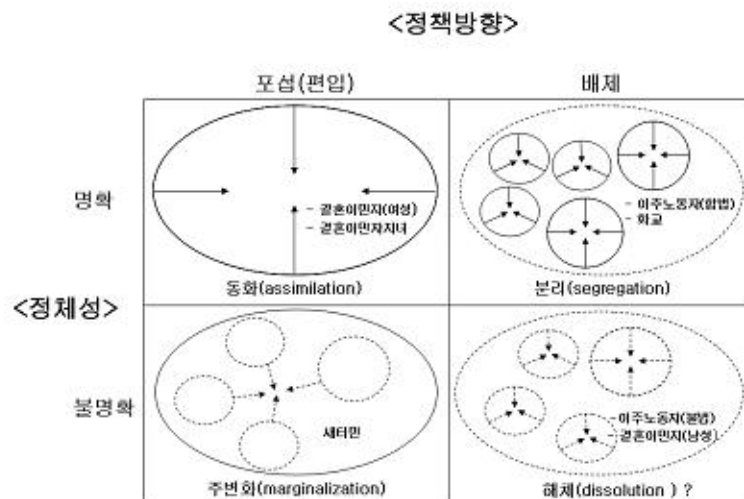
<표4> 외래인 정책의 범주

대상	관련 정책(현행법 체계)	핵심 개념
외래인 일반	국적(법)	국적(취득), 귀화
	출입국관리(법)	출입국, 출입경, 난민, 보호
외국인	재한외국인 처우기본(법)	외국인 정책, 지원(차별배제, 인권)
	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률)	인력수급, 내외국인 구별, 고용허가
북한이탈주민	북한이탈주민의 보호 및 정착지원(에 관한 법률)	인도주의, 정착지원, 경력인정, 특별임용
귀국교포	재외동포의 출입국과 법적지위(에 관한 법률)	선별허용, 투자촉진
다문화 이주여성	다문화가족지원(법)	언어지원, 폭력구제

2. 배제가설과 포용가설

외래인에 대한 태도는 크게 포용가설(inclusion hypothesis) 또는 포섭이론과 배제가설(exclusion hypothesis)로 구분할 수 있다. 포용가설은 동화(assimilation)이론과 다문화(multiculture)이론 및 주변화(marginalization)이론 등으로 구분할 수 있다. 배제가설은 분리(segregation)이론과 해체(dissolution)이론으로 구분할 수 있다. 원숙연은 잉그램과 드 레온(Ingram & de Leon, 2007)의 논의를 빌려 사회적 소수자인 외래인에 대한 태도를 크게 포섭(inclusion)과 배제(exclusion)로 나누고, 지속적 포섭을 동화(assimilation), 지속적 배제를 분리(segregation), 유동적 포섭을 주변화(marginalization), 유동적 배제를 해체(dissolution)로 유형화한 바 있다(원숙연, 2008). 이를 그림으로 요약하면 아래와 같다.

<그림1> 외국인 정책의 구분



현재 결혼여성이민자와 그 자녀에게는 동화, 합법 이주노동자에게는 분리, 북한이탈 주민에게는 주변화, 불법 이주노동자와 남성 결혼이민자에게는 해체 태도를 보여주고 있다고 요약한다.

한승준은 외국인에 대한 차별적 포섭·배제모델과 동화주의모델 및 다문화주의모델로 대분한 캐슬과 밀러(Castle & Miller, 2003)의 논의를 빌려 프랑스의 경우를 중심으로 동화이론(assimilation)과 다문화이론(multiculture)으로 구분하고 있다. 이 논의에 의하면 양극점의 스펙트럼 안에서 분야와 집권세력에 따라 그 위상이 자리매김 되고 있으며, 대략 동화이론에서 다문화이론으로 이행하는 추세에 있음을 알 수 있다(한승준, 2008). 이를 표로 요약하면 아래와 같다.

<표5> 동화주의 모델과 다문화주의 모델의 비교

구분	동화주의 모델	다문화주의 모델
문화적 지향	-문화적 동질화 추구 -추상적인 타문화 이해와 수용	-문화적 이질성 존중 -구체적인 타문화 인정과 보호
국가의 역할	매우 제한적	매우 적극적
정책목표	소수집단의 주류사회로의 동화	소수집단의 고유성 인정을 통한 사회통합
갈등해소방안	완전한 동화를 통한 사회갈등해소	완전한 참여를 통한 사회갈등해소
정책수단	소수집단 차별방지의 법제화 (소극적 수단)	소수집단 문화와 권리 보호의 법제화 (적극적 수단)
다양성 개념	사적영역의 문화적 다양성 보호	사적, 공적영역의 문화적 다양성 보호
평등개념	기회의 평등	결과의 평등
이민자에 대한 관점	-‘노동력’, ‘이방인’ -통합의 대상	-사회구성원 -사회 다양성의 원천
비판	-이주민 동화의 현실적 어려움 -이주민에 대한 현실적인 사회적 배제	민족정체성 약화 및 사회적 분열 초래

외래인 정책에 대한 이러한 배제가설과 포용가설이라는 상반된 관점이 공존하는 것은 외래인 정책의 양면성 때문이다. 외래인 정책의 포용적 측면과 배제적 측면을 대조하면 아래 표와 같다.

<표6> 주요 외래인 정책의 배제적 측면과 포용적 측면

대상	관련 정책	배제적 측면	포용적 측면
외래인 일반	국적	국적취득 제한	(점진적 개선여지)
	출입국관리	입국제한, 보호(억류, 추방), 난민 조건	사증다양화, 영주권제도
외국인	재한외국인 처우기준		(전반)
	외국인근로자의 고용 등	내국인 우선, 고용허가	(점진적 개선여지)
북한이탈 주민	북한이탈주민의 보호 및 정착지원	적극성 결여(현실적 제약)	(전반)
귀국교포	재외동포의 출입국과 법적지위	선별허용	투자촉진
다문화 이주여성	다문화가족지원		(전반)

3. 배제와 포용의 개념

1) 사회적 배제 개념의 형성과정

외래인을 포함한 사회적 열세에 있는 자들에 대한 구조적인 차별을 의미하는 사회적 배제가 사회적 관심사가 된 역사는 길지 않다. 특히 이른바 전통적 취약계층에 속하는 빈민과 실업자, 여성 등에 대한 사회적 차별에 비해 외래인에 대한 배제의 역사는 더욱 일천하다. 배제의 대조개념인 포용과 융합, 통합 등은 배제개념의 반사적 논의로 다루어져 그 본격적 관심의 역사는 더욱 짧다고 해야 할 것이다.

19세기 사회적 배제(social exclusion) 개념에 처음 본격적으로 관심을 가져 사회적 폐쇄(social closure)의 한 형태로서 한 집단의 우월적 지위를 이용한 타집단의 희생으로 정의한 사람은 막스 베버였다(Hills et al. 2002). 그러다가 이 개념이 주목을 받게 된 것은 1960년대 프랑스였는데, 정부관료인 마세(Pierre Maseé)가 공식적으로 사용하였고 르노와르(René Lenoir, 1974)가 사회부적응(social misfit)의 일종으로 인식의 개념을 확장하였다(심창학, 2001). 르노와르는 빈곤을 넘어서는 체계적 배제로 사회적 배제를 개념화하면서 이 개념의 저작권을 가질 정도가 되었다(Sen, 2000). 그러다가 1990년대 들어 새로운 사회적 균열(social cleavage)들이 나타나면서(Littlewood, 1999; Byrne, 1999) 단순한 빈-부(rich-poor) 격차에서 배제-포섭(exclusion-inclusion) 문제로 이행되기에 이른 것이다.

유럽연합도 1970년대 들어 특히 빈곤으로 인한 사회적 배제현상에 관심을 갖기 시작하였다(심창학, 2005). 세차레(1975~80; 1986~89; 1990~1994)의 빈곤퇴치 프로그램 시행 이후 1997년 암스테르담조약(The Amsterdam Treaty)에서 사회적 배제 문제가 정식 의제로 채택되었다. 2000년 유럽정상회담에서 사회포용을 위한 공동보고서(Joint Report on Social Exclusion)를 발행하였는데, 여기서는 고용에의 참여와 자원·권리·재화·서비스에 대한 모든 유럽인의 접근 촉진, 배제의 위험 방지, 취약계층 지원, 모든 관련기관의 동원 등 4대 공동목표와 노동시장 진입애로 계층에 대한 사회보장과 생애학습 및 노동시장과의 연계 강화, 최저소득보장과 효율적 근로유인책 마련, 주거·건강·장기요양·생애학습·문화활동에 대한 취약계층의 접근성 강화, 청소년의 정규교육과 직업훈련으로부터의 이탈방지, 취약계층에 대한 국가의 조기개입을 통한 빈곤의 대물림 방지, 이민자와 소수인종의 사회통합 촉진 등 6개의 우선정책이 제시되었다. 2000년 리스본정상회담(The Lisbon European Summit)에서는 2010년까지 유럽빈곤을 철폐하기로 선언하였고, 2000년 유럽이사회(European Council)는 사회포용(social inclusion)을 위한 국가행동계획(NAP: National Action Plan) 입안하기에 이르렀다.

이 국가행동계획에 따라 프랑스는 사회적 배제 문제에 대한 기존 사회보장제도의 취약성에 유의하여 장기실업자의 사회적 배제 문제 해결에 집중해 최소사회수당(minimum social allowance) 지급과 도시주거개선 5개년 계획을 입안하였다. 영국은

1990년대 후반부터 이 문제에 관심을 기울여 1997년 노동당 정부에 설치된 사회적 배제기획단(SEU: Social Exclusion Unit)은 주로 노동시장에서의 배제현상에 관심을 가져 노동시장의 활성화 덕분에 호황을 맞이했으나 소득불평등과 상대빈곤율, 소외집단(장애인, 편부모, 소수인종, 장기실업자, 노인, 저학력자 등) 문제가 잔존하고 있다. 이탈리아의 경우 낙후된 남부지역에서의 사회문제에도 불구하고 국가개입보다 가족연대로 극복하려는 데서 한계를 드러내고 있고, 포르투갈과 그리스 등 여타 지중해연안 국가에서는 높은 빈곤율, 비실업적 요인의 상존으로 어려움을 겪고 있다. 스웨덴에서는 빈곤이나 특정인구집단에 국한한 사회적 배제보다 청년실업과 이민자 등의 주변화(marginalization)에 관심을 가지고 있다(심창학, 2003).

런던정치경제대학교(LSE: London School of Economics)의 사회적 배제 분석센터(Centre for Analysis of Social Exclusion)의 르 그랑(Le Grand)은 첫째, 지리적으로 특정 사회내에 거주하고, 둘째, 자신이 통제할 수 없어서 그 사회 내에서 정상적인 사회활동에 참여할 수가 없으며, 셋째, 참여하기를 희망한다는 세가지 조건을 충족했을 때 비로소 사회적 배제가 성립한다고 말한 바 있다(문진영, 2004).

사회적 배제를 주류집단에 의한 비주류집단의 체계적 차별로 정의한다면, 그 대상은 소외계층이라고 할 수 있다. 소외계층도 빈곤층과 노인, 장애인 등 전통적 소외계층과 외국인과 장기실업자 등 새로운 소외계층으로 구분할 수 있는데, 본래 1960년대 사회적 배제가 사회문제화될 때만 해도 주로 빈곤층과 노인 등 전통적 취약계층에 국한된 문제였다. 실제로 초기의 많은 문헌들은 사회적 배제현상을 빈곤문제와 동일시할 정도였다. 그러나 세계화 추세로 인해 외국인 근로자가 대대적으로 유입되고, 이로 인한 청년실업과 (초)장기실업, 비정규직 고용형태의 일상화 등으로 외국인 등 소수자와 실업자에 대한 인권적 관점(human right)의 사회적 배제가 화두가 되고 있다. 특히 우리나라에서는 외국인 노동자와 다문화가족, 북한이탈주민, 귀국교포 등 외래인에 대한 사회적 배제현상이 두드러지고 있는 실정이다. 한국사회에서 사회적 배제를 받고 있는 대상은 <표7>과 같다.

<표7> 한국사회 배제계층의 구분

기준	구분	특징
전통적인 사회경제적 배제계층	저소득층	국민기초생활보장법 상 자활대상자
	저학력(학업중단) 청소년	교육제도에 의한 재통합 불가
	저학력 노동자	저숙련, 저임금으로서 실업과 취업 반복
	여성취업자	전통적, 가부장적 문화에 의한 차별
노동시장 배제계층	장기실업자	구직실패의 낙인효과로 빈곤전략 위험
	비정규 근로자	노동보호정책 시급
특수 취약계층	학령기 장애인	특수교육기회 부족
	성인 장애인	자활을 위한 직업능력개발 및 고용기회 부족
	수용자	전과기록으로 특별배려 필요
한시적 취약계층	북한이탈주민	합법적 난민의 지위
	외국인 근로자	불법체류 시 특히 문제

2) 사회적 배제의 시각과 유형

사회적 배제를 바라보는 시각은 여러 가지 관점에서 구분할 수 있다. 우선 영·미 계통의(사회적) 분화 패러다임을 견지하는 (신)자유주의적 시각과 프랑스 계통의 사회적 연대 패러다임을 견지하는 공화주의적 시각, 신베버주의자들의 독점 패러다임을 견지하는 사회민주주의적 시각 및 맑스주의자들의 급진적 시각 등 네가지로 구분할 수 있다(국가인권위, 2004). 또 달리 연대 패러다임(solidarity paradigm) 개별화 패러다임(specialization paradigm) 독점 패러다임(monopoly paradigm) 및 신유기적 패러다임(neo-organic paradigm)으로 구분하기도 한다. 실버에 의하면 사회적 배제의 세가지 패러다임은 연대(결여) 패러다임과 (잘못된) 분화 패러다임 및 (가치)독점 패러다임 등이다(Silver, 1994).

포강은 종래 빈곤의 개념을 토대로 하여 아래와 같이 사회적 배제를 통합적 배제와 한계적 배제 및 자격박탈적 배제 등 세가지로 유형화하고 있다(심창학, 2003).

<표8> 사회적 배제의 유형

	통합적 배제	한계적 배제	자격박탈적 배제
집단적 표출	광범한 집단 공유	악화일로	집단적 위험인식
피해자 정체성	확대된 사회집단; 약한 수치심	불가피한 현상; 강한 수치심	내부적으로 이질적이나 확대일로
사회적 논쟁	전통적 빈곤과 동일시	정상적 유지에 관심	구조적 요인과 연대관점 중시
고용시장	저발전, 실업은폐	완전고용, 실업감소	실업문제, 고용불안, 재취업 매로
사회적 연계	가족연대 강조	가족연대 감소	사회적 연계 미약
사회보호체계	최저보장 등의 미약	보편적 사회보호, 최저보장제 구비	최저보장대상 급증, 빈민지원 증가
해당지역, 시기	지중해연안 국가	독일, 스칸디나비아, 프랑스 6,70년대	최근 영국과 프랑스

3) 대조적 개념으로서의 사회적 포용

사회적 배제의 상반적 개념으로는 사회적 결속과 사회통합, 사회적 포용을 들 수 있다. 먼저 사회적 결속(social cohesion)은 본래 그 원인과 사회적 연대(social solidarity)의 원인을 찾으려는 뒤르케임에 의해 체계화되었다고 할 수 있다(Ritzen, 2001). OECD는 사회적 결속을 가치의 공유와 공동체에 대한 헌신으로 정의하면서 그 5대영역으로 소속감과 사회적 포용, 참여, 상호인정 및 합리성을 들었다(OECD, 2001). 또한 젠슨은 사회구성원 사이의 상호의존성과 가치의 공유 및 연대성으로 정의하면서, 격리(isolation)가 아닌 소속(belonging), 배제(exclusion)가 아닌 포용(inclusion), 무관심(non-involvement)이 아닌 참여(participation), 거절(rejection)이 아닌 인정(recognition), 위법(illegitimacy) 아닌 합법(legitimacy)의 성격을 갖는다고 그 성격을 정리한 바 있다(Jenson, 1998).

오코너는 유대(ties)로 요약되는 가치와 정체성 및 문화, 차이(difference)와 구분(division), 불평등(inequality), 불공정(inequity), 다양성(diversity)을 포괄하는 것, 사회적 '아교'(glue)로 요약되는 연합(association)과 네트워크 등으로 요약하였다(O'Connor, 1998). 우리는 사회적 결속의 명제로서 사회적 배제의 부재, 사회자본에 기초한 상호작용과 결합(connection), 집단정체성에 기초한 해석의 공동체(community of interpretation) 및 가치의 공유로 정리하였다(Woolley, 1998).

백 등은 사회적 질(social quality)의 4분면(quadrant)으로 시야와 소속단위별로 구분된 네가지 속성을 제시한 바 있는데, 그것은 권한 비부여(disempowerment)가 아닌 부

여(empowerment)와 아노미가 아닌 사회적 결속, 사회적 배제가 아닌 사회적 포용 및 사회경제적 불안정이 아닌 보장(security)이다(Beck et al, 1998). 이러한 사회적 배제의 대조적 개념은 아래표로 정리될 수 있다.

<표9> 사회적 배제의 대조적 개념들

	미시차원	거시차원
공동체차원	권한부여	사회적 결속
조직차원	사회적 포용	사회경제적 보장

이러한 벡 등의 논의를 구체화하여 버만과 필립스는 사회적 포용의 네가지 차원을 세분화하였다(Berman & Phillips, 2000; 강신욱, 2005).

<표10> 사회적 포용의 측면과 속성

측면	속성	
사회경제적 보장(↔비보장)	물질적 보장 고용보장	주거보장 건강보장
사회적 포용(↔배제)	사회안전망으로의 포용 노동시장으로의 포용 주택시장으로의 포용 보건서비스로의 포용	교육서비스로의 포용 정치적 포용 공공서비스로의 포용 사회적 지위로의 포용
사회적 결속(↔아노미)	경제적 결속 사회적 지위의 결속	정치적 결속 정치적 안전 이타적 행동
권한부여(↔비부여)	사회문화적 권력화 정치적 권력화	경제적 권력화 사회심리적 권력화

사회적 통합(social integration)이란 구성적 요소들이 상호 결합하여 독자적인 실재와 질서를 갖는 하나의 완결된 전체를 형성하는 것이라고 정의할 수 있다(배순근, 1998). 그러나 벡은 통합이 사회적 포용의 형태일 수도 있지만 사회적 배제의 형태일 수도 있음을 지적한다. 곧 사회통합에는 타자성을 인정하는 포용적 통합도 있지만 인종과 민족 등 배타적 기준에 기초한 배제적 통합도 존재한다는 것이다(김형찬, 2002). 다양성에 기초한 공존을 의미하는 포용과 달리 전통적 통합은 정치와 종교가 구심점 역할을 한다(매일경제신문사, 2006).

사회적 배제의 해결방안으로 제시된 것이 사회적 포용이다(Verma, 2002). 사회적 배

제와 사회적 포용 사이의 관계는 아래표와 같이 정리될 수 있다.

<표11> 사회적 배제와 포용과의 관계

사회적 배제	사회적 포용
정치적 권리 부정 노동시장에서의 차별 신문에 따른 사회적 혜택 차별 민족·문화간 사회적 상호작용 방해 계층, 성인, 인종 민족에 의한 차별 교육의 공급 부족	완전한 정치적 참여 노동시장에서의 동등한 기회 사회적 혜택과 권리의 공유 민족·문화간 사회적 상호작용 강화 계층, 성인, 인종 민족에 의한 차별 철폐 교육에 대한 동등한 기회 제공

III. 한국 외래인 정책의 성격

1. 외래인에 대한 포용적 측면

외래인 일반에 대한 포용적 측면은 먼저 한국 외래인 정책의 장기적 경향성에서 나타난다. 외래인 정책의 핵심은 바로 출입국관리 관련 정책이다. 한국 출입국관리정책은 출입국관리법을 기본으로 하고 있는데, 이 법은 1963년(법률 제1289호) 제정되었다(법무부, 2003). 외래인 정책의 가장 중요한 출입국관리 정책의 세계적 경향을 보면 대략 적대주의에서 천대주의와 배척주의를 지나 상호주의와 평등주의에 이르고 있는데, 우리나라 출입국관리 정책도 그러한 경향성을 따르고 있어서(법무부 체류정책과, 2008: 8), 대체로 배제적 측면에서 포용적 측면으로 이행하는 추세라고 할 수 있다. 출입국 관리와 관련된 외국인에 대한 포용적 측면은 외국인의 투자를 유치할 목적으로 한 외국인의 토지취득 및 관리에 관한 법률, 외국인의 투자에 관한 사무취급 일원화 규정, 외국인 토지법, 외국인 투자 및 외자도입에 관한 법률, 외국인투자촉진법 등이 있다.

한국의 출입국관리 정책은 세계적 표준에 부응하는 추세를 보이고 있다. 유엔과 ILO 등 외래인 인권관련 국제기구 및 조약에 가입하거나 권고를 따르고자 노력하고 있으며, 최근 이른바 아시아 허브공항을 지향한 신공항 개항에 맞추어 자동 출입국심사 시스템을 도입하고 다문화 이주여성 등 외래인에 대한 다문화사회전문가 양성 프로젝트가 진행 중이며 특히 결혼이민자 자립기반 강화에 노력하고 있다(출입국·외국인정책본부, 2009).

외래인 일반, 특히 외국인과 다문화 이주여성을 위한 포용적 측면은 재한외국인 처우기본법(2007)과 다문화가족지원법(2008) 제정에서 가장 잘 드러난다. 재한외국인을 그 법적지위에 따라 적정하게 대우함으로써 재한외국인이 한국사회에 빨리 적응하도록 하

고, 내국인과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회환경을 조성함으로써 국가의 발전과 사회통합에 이바지하게 하고자 재한외국인 처우기본법을 제정하였다. 이 법에서는 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력할 책무를 국가에 부여하고, 법무부와 관련 기관으로 외국인정책의 수립 및 추진체계를 구비하며, 외국인전담직원의 지명·교육 및 외국인 종합안내센터의 설치를 규정하고 있다.

또한 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족이 언어 및 문화적 차이를 극복하고 한국사회의 구성원으로 순조롭게 통합되어 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 다문화가족에 대한 지원정책의 제도적인 틀로써 다문화가족지원법이 제정되었다. 평등한 가족관계의 유지를 위해 결혼이민자 등이 가정폭력으로 혼인관계를 종료하는 경우 가정폭력 피해자를 보호·지원하며, 의사소통의 어려움을 해소하고 서비스 접근성을 제고하기 위하여 다국어에 의한 서비스를 제공할 뿐 아니라 다문화가족지원센터를 지정하도록 하고 있다.

한국정부의 북한이탈주민 정책은 보안차원 지원 시기(1948~1961)와 보훈차원 지원 시기(1962~1977), 체제선전 차원 지원 시기(1978~1992), 사회복지 차원 지원 시기(1993~1996), 통일대비 차원 수용 시기(1997~) 등 다섯단계로 나눌 수 있다(이경숙·윤여상, 2005, op. cit.).

보안차원 지원시기의 북한이탈주민은 1962년 제정된 국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법의 적용에서도 제외되었다. 보훈차원 지원시기에는 국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법의 제정과 1974년 국가유공자 등 특별원호법으로의 개정으로 보훈차원에서 북한이탈주민에게 국가유공자에 준하는 제공하였다. 체제선전 차원의 지원시기에는 국가유공자 관련 법률에 포함되어 있던 북한이탈주민 관련규정들이 1978년 월남귀순용사 특별보상법으로 통합, 제정되면서 종합적이고 체계적인 지원정책이 되었다. 곧 각종 보상금과 특별임용, 주택제공, 직장알선, 교육보호, 의료보호 등이 제공되었다.

사회복지차원 지원시기에는 월남귀순용사 특별보상법이 1993년 귀순북한동포보호법으로 개정되어 종전의 혜택을 축소하고 주무부서를 국가보훈처에서 보건사회부로 이관하였다. 1997년에는 주무부서를 통일부로 하는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률이 제정되었다. 이 법에 의한 북한이탈주민에 대한 포용은 하나원에서의 2개월간 사회 적응 및 소양교육 등 시설보호, 정착금 지원과 주택알선 등 초기 자립지원, 신변보호와 취업보호, 생계비, 교육비, 의료비 등 사후지원으로 구분할 수 있다.

초창기 재일교포와 재미교포를 중심으로 한 재외교포 정책은 남북한 이념대립의 대리적 수단 악용되어 왔다(윤인진, 2003: 68). 따라서 1,2공화국에서는 귀국교포정책이라 할 정책이 전무한 시기였고, 제3공화국에서는 해외이주법을 통한 해외이민 독려의 시기였으며, 1991년 해외이주를 허가제에서 신고제로 전환하고 1993년 문민정부에 의해 신고교포정책이 수립되었다. 1994년 이후 세계화를 추진하고, 1995년 대통령 소속 세계화추진위원회의 세계화추진종합보고서에서 체계적인 재외교포정책의 방향을 설정하고 1998년 재외동포재단을 설립하였다.

한국학교, 한국교육원, 한글학교 등의 형태에 의한 재외교포에 대한 교육은 60년대 재일교포를 시작으로 1970년대 여타지역으로 확대되었고, 1977년 재외국민교육에 관한 규정을 공포하고 1980년대 모국초청 프로그램을 개시하여 1990년대 구 사회주의권으로 확대하였다. 1955년 조총련 설립 이후 1970년대까지는 대북수세의 입장에서 모국방문 금지 등 통제위주 정책을 구사하였고, 1970년대에는 재미교포 한인회 조직화 중심으로 1975년 13개국 재외국민지도자로 재외국민통일회의를 개최하였다. 1975년 재일동포모국방문추진위원회에 의한 조총련 모국방문, 1976년 재외동포 모국방문추진위원회 결성, 1990년대에는 세계한민족축전이 개최되었다(김용찬, 2000). 1999년에는 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률이 제정되고 2004년 헌법재판소 결정에 따른 교포범위 확대를 골자로 한 법률의 개정이 있었다(조정남·유호열·한만길, 2004; 외교통상부, 2003; 제성호, 2003). 외국국적 교포와 재외국민으로 구성되는 귀국교포에 대한 포용의 측면은 주로 출입국과 체류, 취업 및 금융거래, 부동산 투자 등 경제활동, 연금 및 보상금 적용 등에서 나타난다.

2. 외국인에 대한 배제적 측면

출입국관리정책은 크게 미국식과 유럽식을 대별되는데 우리나라 출입국관리정책은 외국인의 입국거부 사유와 강제퇴거 사유 등을 상세하게 규정하는 등 외국인의 입국조건을 까다롭게 규정하고 입국거부나 강제퇴거의 경우 본인에게 미치는 영향을 고려하여 신중한 절차를 적용하는 미국식을 따르고 있다. 미국식은 사증 발급절차를 엄격히 규정하면서 수적 할당제를 두거나 체류자격제도를 시행한다. 반면 유럽식은 외국인의 입국보다 체류 측면을 중시하여 범범외국인의 배제와 취업제한 등을 중시한다.

광의의 출입국관리는 직접적인 협의의 출입국관리와 외국인 체류관리, 난민인정 및 관리, 국적업무로 구분할 수 있으며, 협의의 출입국관리는 외국인의 출입국관리와 내국인의 출입국관리로 구성된다. 내국인의 출입국관리는 외교부에 의한 여권발급과 출입국심사 및 규제자관리로 나누어지며, 외국인의 출입국관리는 입국관리와 출국관리로 구분되어, 전자에는 사증업무와 입국심사, 상륙허가, 국경순찰 등이 포함된다. 외국인의 출국관리에는 출국심사와 규제자관리가 속한다.

출입국관리정책 상 가장 중요한 외국인정책에는 외국인강제퇴거와 외국인 보호가 있는데, 강제퇴거도 그 이전 결국 격리수용한다는 점에서 외국인 출입국관리정책의 핵심은 바로 보호다. 그런데, 이 보호라는 용어는 ‘문화재보호’ 등에서 사용하는 개념이 아니라 ‘격리 수용’의 뜻을 담고 있다. 미국의 경우도 그런 점에서 ‘protection’이 아니라 ‘detention’이란 용어를 사용하고 있다. 또한 보호의 개념이 지나치게 포괄적이고 사실상 기간제한이 없을 뿐 아니라 외국인보호규칙이라는 시행규칙에 위임하는 등 근거법률의 박약이라는 인권침해적인 결정적 문제가 있다. 그래서 국가인권위원회는 불법체류자에 대한 공무원의 통보의무, 불법체류 범칙금 제도 개선, 출입국관련 서류의 번역 공

급, 외국인노동자 인권보장 지침의 번역 공급, 외국인노동자와 한국인에 대한 인권교육의 강화, 출입국 담당직원 소양교육, 국내 주재 송출국 대사관과의 긴밀한 협력채널 구축, 한국인의 차별의식 극복 프로그램 개발 등을 권고한 바 있다(국가인권위원회, 2002). 최근 2007년 제정된 재한외국인 처우 기본법도 체류자에 관한 것일 뿐 외국인의 입국자 중심의 보호위주 출입국관리정책은 아닌 것이다.

외국인에 대한 사회보험 적용 해외사례를 표로 정리하면 아래와 같다.

<표12> 외국인에 대한 국민연금 적용의 외국사례

구분	국가 예
적용 제외국	남아공, 러시아, 싱가포르 등 17개국
반환일시금 제도 없는 나라	전혀 없는 나라 51개국; 한국 경우보다 낮은 나라 25개국
반환일시금 제도 있는 나라	스위스, 이탈리아, 홍콩 등 13개국
사회보장체결국(상호주의)	미국, 캐나다, 독일, 영국, 네덜란드, 중국 등 6개국

* 자료: 보건복지부 연금정책과, (2004), 「외국인근로자 국민연금 적용관련 설명자료」

한국은 외국인에 대해 체류자격별로 차등적인 사회보험을 적용하고 있는데, 현황은 아래 표와 같다.

<표13> 외국인의 사회보험 적용현황: 2005

	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
비전문취업 (E-9)	○	○	○	○
전문기술인력 (E-1~E-7)	△	△	△	○
연수취업 (E-8)	△	△	△	○
단체추천 산업연수 (D-3-2~D-3-6)	×	△	×	○
해투기업 (D-3-1)	×	×	×	○
미등록 취업자	×	×	×	○

* △는 임의적용 또는 상호주의 원칙 적용

** 자료: 설동훈(2005), 이주노동자 복지의 현황과전망, 한국사회복지협의회 편, 「사회복지」, 164호.

전문기술 외국인의 유치에 대한 적극적 지원 및 저숙련 필요인력에 대한 허용과 달리 불법체류 외국인 정책은 대단히 엄격한데, 불법체류자란 합법적 입국절차를 거쳐 입국한 후 체류기한을 넘기고 계속 국내에 거주하는 사람을 말한다. 내국인근로자에 대한 고용기회 보호의 원칙하에 외국인근로자를 체계적으로 도입함으로써 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리와 근로자로서의 권익을 보호하기 위한 장치로 2003년 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률을 제정하였다.

한국은 외국인에 대한 국제기준에 크게 미달하고 있다. 곧 비교적 최근의 협약인 UN 이주근로자 권리협약(UN International Convention on the Protection of their Families, 2003)은 물론 ILO 97호 이주근로자 협약(ILO NO. 97: The Convention concerning Migration for Employment, 1952), ILO 86호 이주근로자 권고(ILO NO. 86: The Recommendation concerning Migration for Employment, 1949), ILO 118호 사회보장에서의 내외국민의 균등대우에 관한 협약(ILO NO. 118: The Convention concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security, 1964), ILO 143호 외국인 근로자의 기회 및 균등대우 증진에 관한 협약(ILO NO. 143: The Convention concerning Migration in Abusive Condition and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, 1975) 등에 가입하지 않고 있다.

또 체류보다는 출입국 통제를 근간으로 하는 미국형 제도로 경제부처의 논리에 좌우되어 사회적 배려와 인권보장 등은 매우 경시되고 있다. 또한 체계적으로 외국인정책을 입안하는 것이 아니라 수요가 발생하면 사후적으로 추진하는 임기응변으로 대응하고 있다. 관광객이나 투자자 등에 대해서까지도 '보호'라는 미명 아래 규제일변도의 출입국 관리정책을 구사하고 있다. 그러나 정작 정책적 허점이 많아 출입국관리정책의 부실로 인한 불법체류자를 양산하는 실정이며, 전문기술직은 중시하면서 단순노무직에 대해서는 홀대하는 경향이 강하다.

조사결과 기본적 의식주와 직장 및 근로형태, 심리상태 등에 대한 사회적 배제의 광범한 존재가 확인되었으며, 그 원인변수로는 출신국적과 체류신분이 가장 중요하고 한국인 지인의 수와 지원단체의 영향력도 다소 작용하는 것으로 나타났다(선남이, 2007, op. cit).

3. 북한이탈주민에 대한 배제적 측면

분단 직후부터 기본법(헌법)에 동독거주자도 독일국적 소지자로 규정(제116조)한 독일독일국적 한국에서의 북한이탈주민은 내국인돼일귀국교포의 중간쯤으로 이해되어 대체로 배제를 받고 있다. 곧 국가유공(조)우를 받던 초창기 귀순용사 개념을 탈피하면서 급증추세에 따라 최근에 와서는 외국인 노동자와 동일한 이른바 3D업종을 위한 예

으로 이해하는 실정이다.

북한이탈주민에 대한 사회적 배제 양상은 통일 전후 독일과 대비해야만 한다. 1989년 베를린장벽이 붕괴될 때까지 동독에서 서독으로 이탈한 사람은 380만명 이상으로 추정된다. 1989년 여름 동서독 화폐·경제사회 통합이 발표된 1990년 6월 30일까지 서독으로 이동한 58만을 합하면 전체 동독주민의 1/4을 초과하는 400만 이상의 수준이다. 서독은 이러한 문제에 대비해 분단 직후부터 서독기본법에 동독거주자도 독일국적 소지자로 규정(제116조)하고 긴급수용법을 1950년에 제정하여 대량 탈출사태에 대비해 왔다. 따라서 서독은 동독인을 난민이나 이주자로 보지 않고 교포로 이해하여 베를린과 기센 등 두곳에 긴급수용소를 설치하고 간단한 절차를 거쳐 서독 11개 주로 분산 배치하였다. 이후 동독인들은 서독인과 동등한 사회보험과 수당 등 각종지원을 받아 정착과 동화에 어려움이 없었다. 정부와 민간단체의 역할이 적절히 분담되어 통일 이전 대탈출과 이후 대량이동에도 별 큰 어려움을 겪지 않았다(국회인권포럼, 1999: 25~26).

독일과 달리 최소한 법적으로는 외국인으로 간주된 북한이탈주민에 대해서는 북한과의 체제경쟁으로 보아 귀순자로 명명한 이후 귀국교포 및 일반 외국인과의 차별화 차원에서 특별법을 제정하여 외국인과 동등한 사회적 배제 수준으로부터 그 수준을 완화하는 경향성을 보여 왔다. 그러나 입국자가 폭증하고 국내인과의 형평성 문제 등이 제기되면서 사회보험은 물론 정착지원 수준마저 축소되는 상황에 있다.

4. 귀국교포에 대한 배제적 측면

한국은 귀국교포에 대해서도 사회적 배제 기조를 유지하고 있다. 제1공화국 시기 모국방문을 전면 금지한 것은 물론이고 제3공화국 시기 이른바 적성국가 교포의 귀국을 금지한 것이나 대체로 북한과의 체제대결이나 모국의 국위선양을 위한 수단으로 악용되면서 배제의 색채가 드러났다. 사할린거주 교포나 독립유공자의 후손 등에 대해서만 차별적인 시혜가 주어질 뿐이다.

대부분의 미국과 러시아, 독일 등 선진국에서는 국내시민과 해외교포를 법적으로 동일시하여 재외동포법 등을 입법하지도 않으며, 재외교포 관련법을 가진 나라는 11개국에 있어서도 일반 외국인과는 차별적인 특혜를 부여하고 있다. 이른바 니케진(日系人)이라는 23만명 이상의 교포를 받아들여 국내인과 다를 바 없는 사회보장을 제공하는 일본, 화교(華僑)라 하여 재외교포를 매우 중시하는 중국, 870만 해외교포의 동등한 지위를 인정하는 이스라엘, 기본법 제116조에 의해 1천만 이상 재외교포의 차별 없는 귀국이 보장된 독일과 달리 한국은 매우 배타적인 교포정책을 구사하고 있다(노영돈, 2003: 18~21).

선진국 사례와 판이하게 모국의 발전수단으로 악용되고 사회적 배제를 받아 왔지만, 사할린 교포와 독립투사의 후손 등의 특별귀국과 일부 중국교포에 국한된 취업관리제의 예외적 허용 등에서는 진일보한 경우도 있다. 그러나 단순히 동족이라는 정서적 접

근경향이 강하고 화상(華商)에 대비한 한상(韓商)을 중심으로 한 이른바 글로벌 네트워크 구상 등으로 국수주의적 경향을 보이고 있다.

IV. 결론

앞서 살펴본 바와 같이 한국 외래인 정책은 배제적 측면과 함께 포용적 측면을 가지고 있다. 곧 재한외국인 처우기본법(2007)과 다문화가족지원법(2008) 등 최근의 전향적 입법, 영주권제도의 검토와 이민정책연구원의 신설추진 등 국적법의 전면적 개정 추진, 출입국관리법의 개정, 외국인 노동자 정책의 체계화, 북한이탈주민 정착지원의 내실화 추진, 교포에 대한 투표권 부여 검토 등에서 그 포용적 측면이 잘 드러나고 있다.

그러나 통제위주적인 미국형 출입국관리 정책과 내국인에 대한 차별을 명시한 외국인 노동자 정책, 국적취득의 제한, 북한이탈주민과 귀국교포에 대한 실질적 지원의 부실 등에서 그 포용적 측면은 극히 취약하다고 할 수밖에 없다. 또한 이들 외래인에 대한 국제기구의 권고사항 준수에도 매우 소극적이다.

그러나 그러한 포용적 측면의 취약성에도 불구하고 매우 느리긴 하지만 점진적으로 개선되는 추세를 보이고 있다. 특히 국가인권위원회가 신설되어 외래인 차별시정 관련 권고가 늘고 있고, 유엔과 세계 인권위원회 연합체에서의 한국의 위상제고로 그 개선속도는 더욱 빨라질 것으로 기대되고 있다.

외국인의 입국보다 체류 측면을 중시하여 범법외국인의 배제와 취업제한 등을 중시하는 유럽식이 아니라 외국인의 입국거부 사유와 강제퇴거 사유 등을 상세하게 규정하는 등 외국인의 입국조건을 까다롭게 규정하고 입국거부나 강제퇴거의 경우 본인에게 미치는 영향을 고려하여 신중한 절차를 적용하는 미국식으로 사증 발급절차를 엄격히 규정하면서 수적 할당제를 두거나 체류자격제도를 특징으로 한다. 특히 '보호'(detention)와 강제출국, 외국인의 엄격한 관리, 까다로운 난민 조건 등 출입국관리와 관련하여 그 배제적 성격이 나타나고 있다. 출입국관리와 관련한 여타 배제적 성격은 출입국관리법 외에도 외국인보호규칙, 외국인수용규칙, 외국인 출국정지업무 처리 규칙에서 잘 나타난다.

내국인과 대비할 때 외국인에 대한 차별성은 우선 국적법 상 매우 까다로운 국적취득(귀화)조건에서 잘 나타난다. 미국형 영주권 및 시민권제도의 검토도 오히려 국적취득의 장애물로 작용할 가능성이 크다. 외국인 노동자 정책에서는 '선 내국인 구인, 후 외국인 구인'이라는 명시적 조항에서 외국인에 대한 차별성이 뚜렷하게 나타난다. 그 외 유엔과 국제노동기구 등의 국제 권고사항의 불이행이 두드러지는데, 1970년 이전의 이주근로자 권고(ILO NO. 86, 1949)권고(회보장에서 내외국민의 균등대우에 관한 협약(ILO NO. 118, 1964) 마저도 외면하고 있는 현실이다. 균등대우에 관한 ILO의 권고에도 불구하고 사회보장의 이른바 상호주의를 견지하고 있어서, 협정을 체결한 선진국

이외의 출신자들은 실질적으로 사회보장 혜택을 거의 받지 못하고 있다. 또한 체불과 부당노동행위는 물론 사회생활에서 각종 배제현상(지표)가 상존하고 있다.

“한반도와 그 부속도서”로 규정된 헌법 상 영토조항에 의해 북한이탈주민을 내국인으로 보는 관점과 달리 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 및 국적법, 출입국관리법은 북한이탈주민을 내국인으로 대우하지 않고 있다. 곧 그들은 외국인과 내국인의 중간적 위상에 있다고 할 수 있다. 이들은 북한에서 취득한 학력과 자격을 인정받지 못해 전문직 등 안정적 취업이 현실적으로 불가능하고 입국자의 폭증으로 초기 적응교육이 부실화되고 있을 뿐 아니라 각종 지원에도 불구하고 실질적 적응과 정착의 실패로 포용조항이 형식성을 탈피하지 못하고 있다.

대부분의 선진국과 달리 한국에서는 귀국교포에 대한 자동적 국적취득을 인정하지 않고 있다. 이들에 대한 포용적 측면은 주로 한국에 대한 투자유인의 차원에 집중되고 있고, 귀국희망자에 대해서는 이른바 선별귀국의 측면에서 취업지원 등이 이루어지고 있다. 이들도 외국인과 내국인의 중간적 위상으로 인해 포용은 형식적 차원에 머물러 있다. 결국 한국의 외래인 정책의 성격은 점진적 개선에도 불구하고 포용의 형식성과 배제적 성격이라 해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강신욱 외, (2005), 사회적 배제의 지표개발 및 적응방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 구동수, (2000), 「북한의 해외동포정책 연구」, 고려대 정책대학원.
- 국가인권위원회, (2002), 「국내 거주 외국인 노동자 인권실태 조사」.
- 국회인권포럼, (1999), 「북한이탈주민의 사회적응 현황과 정책방향」.
- 김안나, (2007), 유럽연합(EU) 사회적 배제 개념의 한국적 적용가능성 연구-사회적 배제 측정을 위한 지표개발을 중심으로, 한국유럽학회 편, 유럽연구, 25-1, 351~379.
- 김용찬, (2000), 남북한의 재외동포정책, 한국민족연구원 편, 「민족연구」.
- 김태수, (2008a), 한국사회에 대한 사회적 배제 가설의 적용가능성 검토-외태인을 중심으로, 한국행정학회 편, 추계국제학술대회 발표논문집(III), 87~108.
- 김태수, (2008b), 외태인 정책으로 본 한국정부의 성격-외국인과 북한이탈주민과의 비교를 중심으로, 서울행정학회 편, 춘계학술대회 발표논문집, 813~850.
- 김태수, (2007), 세계화에 대한 한국정부 대응방식의 비판적 검토, 한국행정학회 편, 동계학술대회 발표논문집, 571~586.
- 김형찬, (2002), 독일 윤리허 백 인터뷰, 동아일보.
- 노병일, (2006), 「취약지역의 사회적 배제」, 다문샘.
- 노영돈, (2003), 재외동포법 개정방향에 관한 연구, 해외교포문제연구소 편, OK Times, 113호.
- 류재원 외, (2004), 「외국인 연수취업제의 정책적 효율성에 관한 연구」, 중소기업.
- 매일경제신문사 기획취재팀, (2006), 다문화사회에는 통합과 상생이 경쟁력.
- 류지웅, (2006), 북한이탈주민의 '사회적 배제' 연구-소수자의 관점에서, 한국학중앙연구원 박사논문.
- 문진영, (2004), 사회적 배제의 국가간 비교연구-프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로, 한국사회복지학회 편, 한국사회복지학, 56-3, 253~277.
- 박능후, (1999), 사회적 배제극복을 위한 근로연계 복지정책의 효과성, 「한국사회보장학회 추계학술발표회 논문집」.
- 배손근, (1998), 사회통합과 참여형 복지사회, 목포대학교 사회복지연구소 편, 사회복지연구, 2, 1~22.
- 법무부, (2003), 「출입국관리 40년사」.
- 법무부 체류정책과, (2008), 출입국관리정책론(I).
- 선남이, (2007), 「외국인 노동자의 사회적 배제원인 분석」, 경기대 행정대학원.
- 손동권 외, (1996), 출입국관리와 치안대책의 효율화에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 외교통상부, (2003); (2005), 「재외동포 현황」.
- 신명호, (2001), 세계화와 사회적 배제, 한국도시연구소 편, 도시와 빈곤, 48, 5~19.
- 심창학, (2001), 사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의-비교관점에서의 프랑스를 중심으로, 한국사회복지학회 편, 한국사회복지학, 44, 178~208.
- 심창학, (2003), 빈곤문제 해결을 위한 새로운 패러다임-사회적 배제 극복정책의 국가별 비

- 교, 한국유럽학회 편, 유럽연구, 18, 209~238.
- 심창학, (2005), 유럽연합(EU)의 사회적 배제 극복 정책-변천과정을 중심으로, 동국대학교 행정대학원 편, 행정논집, 쫓정논 127~157.
- 원숙연, (2008), 다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제-외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근, 「한국행정학회 하계세미나 발표논문집」.
- 유길상·이정혜·이규용, (2004), 「외국인력제도의 국제비교」, 한국노동연구원.
- 윤인진·이진복, (2006), 소수자의 사회적 배제와 사회통합의 과제-북한이주민의 경험을 중심으로, 한국사회연구소 편, 한국사회, 7-1, 41~92.
- 윤인진, (2003), 북한의 재외동포 정책, 해외한민족연구소 편, 「한민족 공동체」, 11집.
- 이경숙·윤여상, (2005), 「재외탈북자 실태 및 향후 입국전망」, 북한인권정보센터.
- 제성호, (2003), 한반도 통일과정에서 해외동포의 역할, 「아리랑」, 135호.
- 조기선, (2003), 「재외동포법을 둘러싼 정치적 갈등과 개정방향」, 전남대 행정대학원.
- 조정남·유호열·한만길, (2004), 「북한의 재외동포정책」, 집문당.
- 출입국·외국인정책본부, (2009), 2008 출입국·외국인정책본부 연감.
- 한승준, (2008), 동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론-프랑스의 선택을 중심으로, 「한국행정학회 하계세미나 발표논문집」.

- Beck, W. et al, (1998), *The Social Quality of Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Berman, Y. & Phillips, D. (2000), Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level, *Social Indicators Research*, NO.50.
- Bradshaw, J et al, (2000), The Relationship between Poverty and Social Exclusion, Paper Presented for the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Poland.
- Burchardt, T. & Le Grand, J. & Piachaud, D. (1999), Social Exclusion in Britain, 1991~1995, *Social Policy and Administration*, 33-3, 227~244.
- Byrne, D. (1999), *Social Exclusion*, Buckingham: Open University Press.
- Castle, S & Miller, M. J. (2003), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, N.Y.: the Guilford Press.
- EC Commission, (1992), *Toward a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion, Fostering Integration*, Brussel.
- EU Commission, (2002), *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion*, Luxemburg: Office for Official Publications of the EU.
- EU Commission, (2003), *Joint Report on Social Inclusion*.
- European Commission, (2004), *Joint Report on Social Inclusion 2004*.
- Hills, J. & Le Grand, J. & Piachaud, D.(eds), (2002), *Understanding Social Exclusion*, Oxford Univ. Press.
- Jenson, J. (1998), Mapping of Social Cohesion: The State of Canadian Research, Berger-Schmitt, R & Noll, H. *EurReporting*, Paper NO.9.

- Kim, Taesoo. (2007). Korea Government as Corporatist-Neomercantilist Globalizing Supporter. Seoul Association for Public Administration(ed). *International Conference on Government Innovation and Human Resources Development: Regional Development and Role of University*. 387~394.
- Kim, Taesoo. (2007). Korea Government as Corporatist-Neomercantilist Globalizing Supp
- Kim, Taesoo & Lee, Taejong. (2008). Toward a Cosmopolitan Community: Contemporary Characteristics of Korean Foreigner Policy. Seoul Association for Public Administration & Mongolian Academy of Political Education(ed.). *SAPA International Conference: Cultural Exchange and Cultural Identity in East Asia in the 21st Century*. 57~68.
- Littlewood, P.(ed). (1999). *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms*. Aldeshot: Ashgate.
- O'Connor, P. (1998). Mapping Social Cohesion: Canadian Policy Research Network. *CPRN Discussion Paper NO.F01*.
- OECD. (2001). *Investing in Competence for All Communiqué*. <http://www.oecd.org>
- Ritzen, J. (2001). Social Cohesion, Public Policy and Economic Growth: Implications for OECD Countries. Helliwell, J. F.(ed). *International Symposium Report: The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being*. Human Resource Development Canada and OECD.
- Robinson, P. & Oppenheim, C. (1998). *Social Exclusion Indicators: A Submission to the Social Exclusion Unit*. London: Institute for Public Policy Research.
- Room, G.(ed). (1995). *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Sen, Amartia. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny: Social Development Papers No. 1*. Asian Development Bank.
- Social Protection Committee. (2001). *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*. EC Commission.
- Verma, G. K. (2002). *Migrants and Social Exclusion: A European Perspective*.
- Wooley, F. (1998). Social Exclusion and Voluntary Activity: Making Connections, *CSLS(Center for the Study of Living Standards) Conference: The State of Living Standards and the Quality of Life*. Ottawa.