현대사회와 다문화 제14권 1호(29~57) http://dx.doi.org/10.35281/cms.2024.02.14.1.29

「재한외국인 처우 기본법」에 기초한 외국인주민 지원 조례 비교 연구

민기채*

요약_본 연구의 목적은 준거법으로서 「재한외국인 처우 기본법」에 기초한 외국인주민 지원 조례 비교 분석을 통해, 「재한외국인 처우 기본법」 및 외국인주민 지원 조례의 개정 방안을 도출하는 것이다. 내용분석 방법으로 「재한외국인 처우 기본법」 및 광역자치단체의 외국인주민 지원 조례를 비교 분석하였다. 분석결과, 첫째, 「재한외국인 처우 기본법」은 사회복지법이 갖추어야 할 내용적 체계를 구성하지 못하고 있다. 둘째, 외국인주민 지원 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성은 낮다. 셋째, 본 연구의 분석틀인 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀'에 의하면, 광역자치단체 외국인주민 지원 조례 중, 광주 조례가 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계를 갖추고 있다. 연구결과에 기초하여 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」 및 광역자치단체 외국인주민 지원 조례 개정 방안을 제시하였다. 연구결과를 활용하여, 「재한외국인 처우 기본법」 및 지방자치단체 외국인주민 지원 조례가 개정되고 외국인주민의 권리가 강화되기를 기대한다.

주요어_사회복지조례, 재한외국인 처우 기본법, 사회복지조례 내용체계, 외국인주민, 비교 연구

* 국립한국교통대, 사회복지학, 부교수, minkichae@ut.ac.kr

1. 서론

2007년 5월 17일 제정되고, 여섯 차례나 제정된 「재한외국인 처우 기본법」이 17년 동안 시행 중에 있다. 동법에 의거하여 외국인을 위한 5년 주기 기본계획과 매해 시행계획을 발표하고 있다. 국무총리 소속의 외국인정책위원회가 운영되고 있으며, 이민정책연구원이라는 연구기관을 통해 전문적이고 체계적인 이민정책이 수립되고 있다. 이처럼 외국인주민 지원을 위한 법률적 근거가 마련되어 있으며, 행정적 지원체계도 작동되고 있다. 그러나 외국인주민을 위한 지원사업들은 외국인주민의 증가에 따른 욕구 확대 및 국제이주기구의 방침에 충분히 부합되지는 못한다. 그 다양한 배경 중에서, 지방자치단체의 조례에서 그 원인을 찾아보고자 한다.

2023년 11월 8일 발표된 행정안전부의 '2022년 지방자치단체 외국인주민 현황'에 따르면, 외국인주민 수는 매해 증가하고 있는 추세이며, 2022년 외국인주민 수는 225만 8,428명(총인구 대비 4.4%)으로, 2021년 대비 5.8% 증가하였다(행정안전부 2023). 특히 지방자치단체 및 지방대학에서는 인구절벽 및 인구소멸에 대응하기 위한 일환으로 외국인 유학생 유치경쟁에 나서고 있는데, 그 수는 2022년 기준 18만 9,397명으로 2021년 대비 20.9%라는 급격한 증가율을 보이고 있다(MBC 2023.11.10). 한국 국적 취득자뿐만 아니라 한국 국적이 없는 외국인 유학생, 외국인 계절근로자, 외국국적 동포, 결혼이민자, 그리고 외국인주민 자녀가 전국 지방자치단체에서 꾸준히 증가하고 있지만, 이들에 대한 법적 및 행정적 대응은 변화하는 추세에 충분하지 못하고 있다. 특히 지역사회에서 급격히 증가하고 있는 외국인주민에 대한 전국의 지방자치단체의 대응에서는 뚜렷한 변화가 없는 실정이다.

현재 전국 243개 자치단체 중 181개 자치단체(74.49%)가 외국인주민 지원 조례를 시행하고 있다(국가법령정보센터 2023). 광역자치단체 중 제정일 기준으로 볼 때, 최초의 조례는 2007년 5월 9일 제정된 「제주특별자치도 외국인주민 지원 조례」이고, 최근의 조례는 2023년 3월 31일 제정된 「전라북도 외국인주민 지원 조례」이며, 개정된 지 가장 오래된 조례는 2017년 3월 22일 개정된 「부산

광역시 외국인주민 지원 조례」이다. 전국의 약 75% 광역 및 기초 자치단체가 외국인주민 지원 조례를 제정하여 시행 중에 있고, 최초 조례로부터 16년이 흘렀지만, 외국인주민 지원 조례에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 그 동안「재한외국인 처우 기본법」을 분석대상으로 한 외국인주민 지원 법률 연구는 많았으나, 외국인주민 지원 조례 연구는 소외되었다.

한편, 지방자치단체의 사회복지조례는 사회복지사업이 실질적으로 집행되는 지역사회를 무대로 하고 있으며, 생활밀착형의 방식으로 작동하여 지역사회에 거주하는 지역주민의 삶을 변화시킬 수 있다는 점에서 의의를 갖는다. 법률적 측면에서 볼 때,「지방자치법」제13조(지방자치단체의 사무 범위) 제2항의 제2호에서는 '주민의 복지증진'을 규정함으로써, 사회복지의 보장기관으로서 지방자치단체를 명확하게 규정하고 있다. 규범적 측면에서 볼 때도, 지역사회에서 사회복지 자주조례는 지역사회복지의 규범으로서 작동할 수 있다(김광병 2012: 12-13). 나아가 사회복지조례는 빈약한 조례 제정 실적, 단체장의 낮은 책임성 및 강제력이 낮은 재정책임성, 위원회 구성 조항의 부재, 전문인력 채용과 배치의 부재 등의 문제점을 갖는 바, 사회복지조례는 지역사회의 변화를 추구하는 운동적 관점에서 바라볼 필요가 있다고 주장되기도 한다(윤찬영 1997: 115-117). 따라서 사회복지조례 연구는 탈중앙화와 지방자치의 시대에 중요한 지위를 차지한다고 볼 수 있다.

문제제기에 따른 본 연구의 목적은 준거법으로서「재한외국인 처우 기본법」에 기초한 외국인주민 지원 조례 비교 분석을 통해,「재한외국인 처우 기본법」및 외국인주민 지원 조례의 개정 방안을 도출하는 것이다. 본 연구는 내용분석 방법으로 국가법령정보센터에서 수집한「재한외국인 처우 기본법」및 광역자치단체의 외국인주민 지원 조례를 비교 분석하고자 한다. 기존 연구에 대하여 본 연구가 갖는 차별성은 외국인주민 대상의 법 연구에서 소외되었던 '조례'라는 분석대상에 있다. 또한 수평적 비교로서의 조례 간 비교와 함께, 수직적 비교로서의 법률과 조례 간의 정합성 비교를 통해 규범적 타당성 및 규범적 실효성을 파악한다는 법 비교방법론의 혁신에 있다. 연구결과를 활용하여,「재한외국인 처우 기본법」및 지방자치단체 외국인주민 지원 조례가 개정되어 지역사회

에 거주하는 외국인주민의 권리가 강화되기를 바란다.

2. 선행연구 검토

외국인주민 지원을 위한 법 개정 방안 도출을 위하여 「재한외국인 처우 기본법」 및 외국인주민 지원 조례를 분석한 선행연구를 검토하고자 한다. 여기에서는 본 연구의 분석틀에서 구성하고 있는 외국인주민의 권리성, 적용대상, 급여, 재정, 전문인력 구성요소별로 구분하여 검토하고자 한다.

먼저 권리성과 관련된 선행연구들이다. 「재한외국인 처우 기본법」을 비롯한 이주자를 대상으로 한 법률들에서 규정하고 있는 사회통합의 개념에서는 체류자격, 국적, 이주 유형을 묻고 있으나, 이러한 요소들보다는 적응이나 양방향성과 같은 요소에 주목한 사회통합적 법률이 요청된다고 하였다(김현정 2023: 87). 2000년대 이후 확대와 포섭 방향의 세계 이민정책의 추세에 발맞추어, 2004년 고용허가제 및 「재한외국인 처우 기본법」 시행으로 확대와 포섭의 방향으로 한국 이민정책도 전개되고 있으며, 향후 이민정책의 방향으로 국제적 수준의 외국인 인권을 보장하는 문제에 집중할 것을 제안하였다(김병록 2020: 1). 이 연구들은 권리성의 중요 구성내용인 목적에서 사회통합과 인권 이슈의 중요성을 환기시켜준다.

적용대상과 관련된 선행연구를 보면, 「재한외국인 처우 기본법」 등의 외국인 관련 법제 분석 연구에서는, 외국인의 법적 지위 및 권리·의무에 있어서 일반적·종합적·체계적 규정에서 한계를 노정하고 있으며, 관련 규정들은 국가 및 지방자치단체에 대한 권고 방식을 담은 프로그램적 규정 또는 선언적 규정에 불과하여, 권리주체와 보호대상으로서의 외국인 규정이 매우 제한적이라고 비판하였다(이우영 2019: 1). 또한 기존 연구에서는 현행 법률들이 이주민과 외국인의 법적 지위 내지 권리와 의무에 관한 세부 규정에 소홀하다고 지적하였다(황광섭 2016: 12). 유사한 맥락에서 「재한외국인 처우 기본법」은 국가와 지방자치단체가 행해야 할 책무 및 정책 시행을 위한 프로그램 입법이며, 법률에서 보호

하고 있는 주체의 범위의 제한성, 국적을 취득한 결혼이민자의 제외의 문제, 비전문직 외국인근로자의 배제, 한국 국적을 취득하지 않은 자의 제외라는 문제점을 갖고 있다고 지적받았다(박민지·이춘원 2019: 205). 이와 같이 기존 연구들에서는 기본법의 지위를 갖는 「재한외국인 처우 기본법」에서 적용대상에 대한 명확한 규정이 부족하고, 주체의 권리 규정이 부재하며, 다양한 외국인을 적용대상에서 제외하고 있다는 한계를 지적하고 있다.

구체적인 지원사업과 관련된 선행연구도 있다. 일본의 「일본어교육추진법」과 한국의 「다문화가족지원법」 및 「재한외국인 처우 기본법」의 언어교육 지원 조항 비교 연구에서는 일본에 비해 한국 법률들은 교육과정 지침, 기관연계, 사업주의 책무, 언어능력 평가 관련 조항들이 모호하거나 부재하다고 평가하였다(민기채 외 2020: 248). 법 제정과 관련된 선행연구에서는 등록된 거주 외국인을 기준으로 외국인주민 지원 정책이 수행되고 있어, 미등록 거주 외국인의 수가 많으면 예산상 어려움을 겪을 수밖에 없으므로, 「재한외국인 처우 기본법」상의 이민기금 규정을 신설하는 개정안을 제안하였다(김종세 2019: 74). 국가 및 지방자치단체의 외국인주민 지원사업을 책임적으로 수행하기 위한 재원 조달과 관련된 법적 근거가 부족하므로, 기금 신설이라는 법률 개정을 제안한 것이라고 이해할 수 있다.

전문인력과 관련한 법률 개정을 제안한 연구들이 있다. 이민자 밀집거주지역이 많은 지방자치단체에서는 전문인력 배치에 관한 의무규정 도입으로 자국민과 이민자 간 이해 및 사회통합 제고를 꾀할 수 있다고 하였다(김종세 2019: 74). 외국인 학생의 부모를 위한 단편적·비전문적 교육방식은 교육 효과성이 매우 낮으므로, 외국인 학생의 부모를 위한 전문 교육인력의 활용을 권고하였다(정필운 2019: 309). 이와는 다른 맥락에서, 「재한외국인 처우 기본법」에서는 외국인 전문인력에 대한 규정만 존재하여, 비전문인력에 대한 보호는 고려하지 않는 차별 조항이라고 비판하기도 하였다(박민지·이춘원 2019: 206). 외국인주민 지원사업 수행에서 인력의 전문성을 강조하는 것과 함께, 단기 외국인노동자와 같은 비전문인력에 대한 차별금지를 강조하였다고 할 수 있다.

이상의 「재한외국인 처우 기본법」 관련 연구들은 법률상의 문제점으로 외국

인주민의 권리 규정의 취약, 적용대상 조항의 부재, 교육지원 등의 지원사업에서의 한계, 국가 및 지방자치단체의 재정 마련에 대한 법적 근거 부족, 인력의 전문성 부족 등을 제시하였다. 선행연구를 통해 검토된 「재한외국인 처우 기본법」에서의 문제점은 본 연구의 법률 개정 방안을 도출하는 과정에서 의미있게 활용될 수 있을 것이다.

이러한 법률에 주목한 연구가 아닌, 외국인주민 및 다문화가족 지원 '조례' 비교 연구를 수행한 연구가 있어 흥미롭다. 조례 비교 연구에서는, 광역자치단체 조례들이 표준조례안 및 통합표준안을 차용함으로 인해 지역적 특색이 부족하며, 법률 제정 이전의 '거주외국인지원 표준조례안'을 참고하여 제정되어 규범적 체계 및 실효성 체계가 미흡하다고 평가하였다(박미현 2022: 31). 이 연구는 '표준조례안'을 준거로 하였으나, 본 연구는 「재한외국인 처우 기본법」을 규범적 타당성과 실효성을 갖춘 준거법으로 본다는 점에서 차이가 있다.

3. 연구방법

1) 분석대상 및 자료

본 연구의 분석대상은 외국인주민 지원 조례이다. 국가법령정보센터 홈페이지의 자치법규(조례·규칙)에서 검색 키워드로 '외국인주민'을 입력할 때 자치법규로서 181개의 광역 및 기초 자치단체 조례가 검색되었다. 17개 광역자치단체 중 9개 자치단체는 '다문화가족 지원 조례'와는 독립적인 '외국인주민 지원 조례'를 제정하고 있으며, 8개 자치단체는 두 조례를 통합한 '외국인주민 및 다문화가족 지원 조례'를 제정하고 있다.

본 연구에서는 통합형 조례가 아닌 독립형 외국인주민 지원 조례를 제정·시행 중인 9개 광역자치단체의 외국인주민 지원 조례를 분석대상으로 하였다. 그 이유는 첫째, 외국인주민+다문화가족의 통합형 조례와 외국인주민만을 대상으로 한 독립형 조례를 비교가능한 조례라고 가정할 경우, 다문화가족까지 포함하

고 있는 통합형 조례가 목적지향성, 자치단체장의 책무성, 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성 등에서 높은 평가를 받을 수밖에 없기 때문이다. 통합형과 독립형 조례는 이질적인 조례 내용으로 인해 비교가 어렵다고 판단하였기 때문이다. 둘째, 본 연구는 다문화가족이 아닌 외국인주민에 초점을 둔 연구이기 때문이다. 통합형 조례까지 포함한다면, 다문화가족의 논의를 하지 않을 수 없어서 논지가 흐트러질 수 있다고 판단하였기 때문이다. 이에 〈표 1〉과 같이 9개의 외국인주민 지원 조례를 분석대상으로 하였다. 이와 함께 기본법의 성격을 갖는 「재한외국인 처우 기본법」을 분석하였다.

표 1. 외국인주민 지원 조례 제정 현황

조례명	제정일	최근 개정일
부산광역시 외국인주민 지원 조례	2009.08.05.	2017.03.22.
광주광역시 외국인주민 지원 조례	2020.09.28.	2023.04.10.
대전광역시 외국인주민 조례	2008.01.04.	2023.07.14.
울산광역시 외국인주민 조례	2007.11.08.	2023.06.30.
경기도 외국인주민 지원 조례	2008.10.01.	2023.10.11.
전라북도 외국인주민 지원 조례	2023.03.31.	-
전라남도 외국인주민 조례	2008.01.09.	2017.09.28.
경상남도 외국인주민 지원 조례	2007.11.08.	2023.08.03.
제주특별자치도 외국인주민 지원 조례	2007.05.09.	2022.11.23.

* 전라북도의 경우, 외국인주민 지원 조례를 개정한 바 없음.

자료: 국가법령정보센터에서 '외국인주민' 검색결과를 토대로 광역자치단체 조례를 재구성함(검색일: 2023.11.10).

2) 분석틀 및 분석방법

본 연구에서의 분석틀은 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'을 활용하였는데, 이 분석틀은 규범적 타당성 체계로서 권리성(조례의 목적지향성, 주민의 권리성, 자치단체장의 책무성), 적용대상의 보편성, 급여[1]종류의 포괄성, 자치단체장의 재정책임성과 규범적 실효성 체계로서 전달체계의 책임성

및 통합성, 인력의 전문성, 권리구제의 보장성, 벌칙의 엄격성으로 구성되어 있다(민기채 2023: 32–34). 이때, 권리구제의 보장성 및 벌칙의 엄격성은 「재한외국인 처우 기본법」 및 9개 광역자치단체 외국인주민 지원 조례에서 규정하고 있지 않아, 해당 요소는 분석에서 제외하였다.

이 분석틀의 선택 이유는 첫째, 「재한외국인 처우 기본법」과 광역자치단체 외국인주민 지원 조례 비교가 가능한 분석틀이기 때문이다. 둘째, 9개 광역자치단체 외국인주민 지원 조례에서 명시된 조문을 모두 포괄하여 비교할 수 있기 때문이다. 셋째, 분석틀에서는 측정방법과 해석방법을 간명하게 제시하여 이해하기 쉽기 때문이다.

한편 본 연구는 수평적 비교로서의 조례 간 비교와 함께, 수직적 비교로서의 법률과 조례 간의 정합성 비교를 통해 규범적 타당성 및 규범적 실효성을 파악한다. 기존 연구에서는 법률 간의 비교를 하거나, 조례 간의 비교를 하는 방식의 수평적 비교에 머물렀다면, 본 연구는 수직적 비교도 추가한 것이다. 본 연구는 이러한 수직적 비교를 위해 「재한외국인 처우 기본법」을 규범적 타당성과 실효성을 갖춘 준거법으로 보고, 이 법률을 준거로 하여 9개 광역자치단체들의 조례들의 규범적 타당성과 실효성을 파악하고자 한다. 물론 「재한외국인 처우 기본법」은 선행연구에서 검토된 바와 같이 다양한 법률적 문제점을 안고 있다. 이에 본 연구에서는 광역자치단체 조례 개정 방안뿐만 아니라 「재한외국인 처우 기본법」의 법률 개정 방안까지를 도출함으로써, 준거법의 한계도 동시에 지적하고자 한다.

본 연구는 사회복지법률 및 사회복지조례 비교 연구에서 일반적으로 활용되는 내용분석 방법을 활용하였다. 「재한외국인 처우 기본법」과 광역자치단체 외국인주민 지원 조례의 법조문에 대한 내용분석을 토대로 하여, 질적 해석과 양적 해석을 병행하였다. 양적 해석 시의 측정방법은 기존 연구에서와 마찬가지로, 항목 수와 규정수준을 측정대상으로 하였고, 항목 수가 많을수록, 규정수준

1 사회복지조례에서 급여(benefit)는 일반적으로 자치단체 조례에서 지원대상을 위해 제공하는 다양한 유·무형의 현금 또는 서비스를 의미한다.

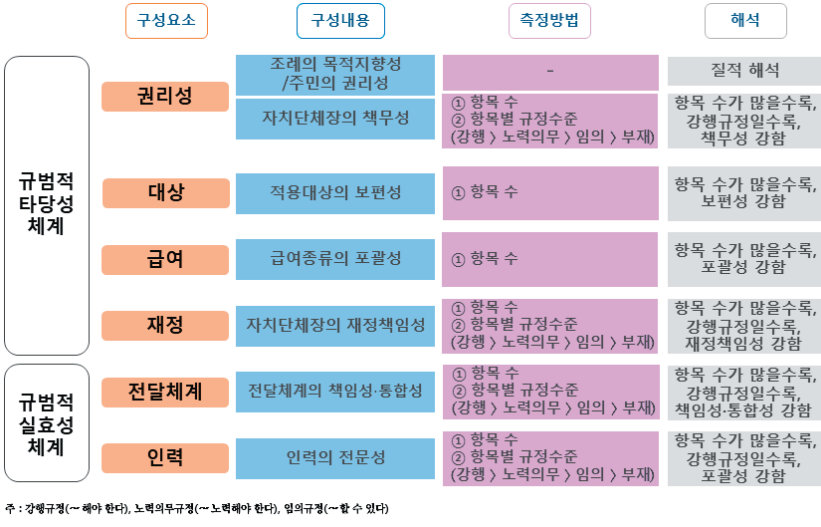

그림 1. 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

자료: 윤찬영(1998: 209-236)의 분석틀을 수정한 민기채(2023: 32-34)의 분석틀.

이 강행규정에 가까울수록 조문 구성내용의 성질이 보다 강하다고 해석하였다(민기채 2023: 34). 이상의 설명에 기초하여, 외국인주민 지원 조례 분석을 위해 설정한 분석틀과 측정방식을 〈그림 1〉에 정리하였다.

4. 연구결과

1) 권리성

(1) 조례의 목적지향성

조례의 '목적' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 목적지향성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '「재한외국인 처우 기본법」 위임', '지역사회 적응', '생활편익 향상', '인권보호', '차별방지', '자립생활', '지역사회 일원으로 정착', '이해·존중 환경 조성', '삶의 질 향상', '지역사회 발전', '사회통합 이바지'라

는 목적을 규정하고 있다. '생활편익 향상'과 '지역사회 일원으로 정착'이라는 목적은 모든 조례에서 공통적으로 규정하고 있으나, 그 외 목적 규정은 외국인주민 인권 조례들 간 차이가 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정하는 '대한민국 사회 적응', '서로를 이해하고 존중하는 사회 환경', '대한민국의 발전과 사회통합에 이바지'라는 목적을 볼 때, 9개 외국인주민 지원 조례에서 규정하는 목적들은 그 내용적 측면에서 벗어나지 않는다고 볼 수 있다. 다만 법률에서의 '서로를 이해하고 존중하는 사회 환경'과 부합하는 조례의 '이해·존중 환경 조성', 법률의 '대한민국의 발전과 사회통합에 이바지'에 부합하는 조례의 '지역사회 발전'과 '사회통합 이바지'는 광주 조례에서만 규정하고 있다. 이에 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정한 목적이 일부 광역자치단체 조례에서만 반영되므로, 외국인주민 지원 조례는 목적지향성 측면에서 규범적 타당성이 낮다고 해석할 수 있다. 특히 해당 조례가 「재한외국인 처우 기본법」에서 위임한 사항을 규정하기 위함이라는 명시는 전남 조례에서만 확인된다.

표 2. 외국인주민 지원 조례의 목적지향성

구분	「재한 외국인 처우 기본법」 위임	지역 사회 적응	생활 편익 향상	인권 보호	차별 방지	자립 생활	지역 사회 일원 으로 정착	이해· 존중 환경 조성	삶의 질 향상	지역 사회 발전	사회 통합 이바지
부산	✖	●	●	●	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
광주	✖	✖	●	●	✖	✖	●	●	●	●	●
대전	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
울산	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
경기	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
전북	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
전남	●	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
경남	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖
제주	✖	●	●	●	●	●	●	✖	✖	✖	✖

* ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

조례 비교의 관점에서, 목적지향성이 강한 외국인주민 지원 조례는 상위법의 정신을 반영하면서 인권과 삶의 질 향상까지를 규정하고 있는 광주 조례이다. 다음으로 인권보호와 차별방지를 추가적으로 규정하는 제주 조례와 차별방지를 추가적으로 규정하는 부산 조례가 있다. '「재한외국인 처우 기본법」에 따라'를 명시하고 있는 전남 조례가 있으며, 나머지 광역자치단체의 외국인주민 지원 조례의 목적지향성은 '지역사회 적응', '생활편익 향상', '자립생활', '지역사회 일원으로 정착'으로 동일하다.

(2) 주민의 권리성

조례의 '외국인주민의 지위' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 주민의 권리성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '주민과 동일한 시/도의 재산과 공공시설 이용', '행정 혜택', '지역공동체의 구성원으로서 행정참여권'이라는 외국인주민의 권리를 규정하고 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서는 '외국인주민의 지위'라는 조항은 부재하다. 법률에서 '영주권자의 처우' 등을 규정하지만, 조례의 '외국인주민의 지위' 조항에서 명시하는 내용과는 동떨어져 있다. 이에 상위법에서의 관련

표 3. 외국인주민 지원 조례의 주민의 권리성

구분	주민과 동일한 시/도의 재산과 공공시설 이용	행정 혜택	지역공동체의 구성원으로서 행정참여권
부산	✖	✖	✖
광주	●	●	✖
대전	●	●	✖
울산	●	✖	●
경기	●	●	●
전북	●	●	✖
전남	●	●	●
경남	●	●	●
제주	●	●	●

* ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

규정이 부재하므로, 외국인주민의 권리성에 대한 규범적 타당성을 해석할 수 없다.

조례 비교의 관점에서, 외국인주민의 권리성이 강한 외국인주민 지원 조례는 3개 항목의 권리를 규정하고 있는 경기, 전남, 경남, 제주 조례이다. 광주, 대전, 울산, 전북 조례는 2개만 규정하고 있어, 외국인주민의 권리성은 중간 정도이다. 부산 조례에서는 관련 규정이 부재하여, 외국인주민의 권리성이 약하다.

(3) 자치단체장의 책무성

조례의 '시장/도지사의 책무'와 '외국인주민 지원계획의 수립·시행' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 광역단체장의 책무성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '시책 추진', '지원계획 수립·시행/수립·시행·평가', '실태조사', '지역공동체의 구성원으로서 행정참여 보장', '의견수렴을 통한 정책수립·집행', '전담부서 설치', '전담인력 및 재정보전방안 마련', '재정 마련'이라는 광역단체장의 책무를 규정하고 있다. 모든 자치단체에서 '시책추진'만 공통으로 규정하고 있으며, 그 외 규정은 외국인주민 인권 조례들 간 차이가 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정하는 자치단체장의 책무는 '정책의 수립·시행'(제3조)과 '연도별 시행계획 수립·시행·평가'(제6조, 제7조)이다. 이러한 법률 조항들은 각각 조례에서 규정하는 광역단체장의 책무인 '시책추진'(9개 자치단체), '지원계획 수립·시행/수립·시행·평가'(5개 자치단체)와 부합한다고 볼 수 있다. 이에 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정한 광역단체장의 책무가 대부분의 광역자치단체 조례에서 반영되므로, 외국인주민 지원 조례는 자치단체장의 책무성 측면에서 규범적 타당성이 높다고 해석할 수 있다.

조례 비교의 관점에서, 자치단체장의 책무성이 가장 강한 외국인주민 지원 조례는 8개 항목의 책무를 모두 규정하고 있는 광주 조례이다. 다음으로 제주 조례는 3개의 강행규정, 1개의 노력의무규정, 3개의 임의규정을 명시하여, 책무성이 매우 강하다. 전북 조례는 4개의 강행규정을 명시하여 책무성이 상대적으로 강하며, 경남 조례는 3개의 강행규정과 1개의 노력의무규정을 명시하여 책무성

표 4. 외국인주민 지원 조례의 자치단체장의 책무성

구분	시책 추진	지원계획 ❶수립·시행/❷수립·시행·평가	실태 조사	지역공동체의 구성원으로서 행정참여 보장	의견수렴을 통한 정책 수립·집행	전담 부서 설치	전담인력 및 재정 보전방안 마련	재정 마련
부산	●	❶	●	✖	✖	✖	✖	✖
광주	●	❶	△	▲	●	▲	△	●
대전	●	✖	△	▲	✖	✖	✖	✖
울산	●	❶	●	✖	✖	✖	✖	✖
경기	●	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖
전북	●	❶	●	✖	✖	✖	✖	●
전남	●	✖	△	✖	✖	✖	✖	✖
경남	●	❷	●	▲	✖	✖	✖	✖
제주	●	✖	△	●	▲	△	△	●

* ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

이 조금 강하다. 부산과 울산 조례는 3개의 강행규정을 명시하여, 책무성이 조금 약하다. 대전은 1개의 강행규정, 1개의 노력의무규정, 1개의 임의규정을 명시하여, 책무성이 상대적으로 약하다. 전남은 1개의 강행규정과 1개의 임의규정을 명시하여 책무성이 매우 약하며, 경기는 1개의 강행규정만 명시하여 책무성이 가장 약하다.

2) 적용대상

조례의 '정의'와 '지원대상' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 적용대상의 보편성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 적용대상과 관련하여, 용어를 정의하고 있는데, 그것들은 '외국인/재한외국인', '외국인주민', '외국인주민 아동·청소년', '외국인주민 가정/외국인 가정', '외국인주민 지원단체/외국인 지원단체'이다. 다음으로 적용대상을 보자. 먼저 '지원대상' 조항은 부산과 대전을 제외한 조례들에서 명시하고 있다. 지원대상은 '외국인주민(외국인, 외국인주민 자녀, 외국인주민 가정, 국내거소신고 외국국적동포, 한국문화와 생활에

표 5. 외국인주민 지원 조례의 적용대상의 보편성

구분	정의					적용대상															
						지원대상								선별요건							
	❶외국인/❷재한외국인	외국인주민	외국인주민아동·청소년	❶외국인주민가정/❷외국인가정	외국인주민지원단체/❷외국인지원단체	지원대상조항	외국인주민					외국인주민단체	외국인주민지원단체	외국인					외국인주민자녀	외국인주민가정	외국인주민지원단체	국적취득
							외국인	외국인주민자녀	외국인주민가정	국내거소신고외국국적동포	한국문화와생활에익숙하지않음			국적미취득	최소거주기간90일	생계활동종사	거주목적합법적체류	등록외국인	24세이하	생계·주거공동체	외국인주민지원목적의비영리단체	
부산	❶	●	✖	❶	✖	✖	●	✖	●	✖	✖	✖	●	●	●	✖	✖	✖	✖	●	●	●
광주	❷	●	●	❶	❶	●	●	●	●	●	✖	●	●	●	●	●	●	✖	●	●	●	✖
대전	✖	●	✖	❷	❷	✖	●	●	●	●	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●	✖	●	●	●
울산	❶	●	✖	●	❶	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖	●	●	✖	●	●	●
경기	❶	●	●	❶	❶	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	●	●	✖	●	●	●	●
전북	✖	●	✖	❷	❶	●	●	●	●	✖	✖	✖	●	✖	●	✖	●	✖	✖	●	●	●
전남	❶	●	✖	❶	❶	●	●	●	●	✖	✖	✖	●	●	●	●	●	✖	✖	●	●	●
경남	❶	●	✖	❶	❶	●	●	●	●	✖	✖	✖	●	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●
제주	✖	●	✖	✖	❶	●	●	●	✖	●	✖	●	●	✖	●	✖	✖	●	●	✖	✖	●

* ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

익숙하지 않음)', '외국인주민단체', '외국인주민 지원단체'이다. 지원대상에 대한 다양한 선별요건들을 규정하고 있는데, 외국인의 경우 '국적 미취득', '최소거주기간 90일', '생계활동 종사', '거주목적 합법적 체류', '등록외국인', 외국인주민 자녀의 경우 '24세 이하', 외국인주민 가정의 경우 '생계·주거 공동체', 외국인주민 지원단체의 경우 '외국인주민 지원 목적의 비영리단체'이며, 마지막으로 '외국국적이었다가 대한민국 국적을 취득한 자'이다. 외국인과 외국인주민 지원단체는 모든 외국인주민 지원 조례에서 지원대상으로 포함하고 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서는 적용대상과 관련하여 '재한외국인'과 '결혼이민자'라는 용어만 정의되고 있으며, '지원대상' 조항은 부재하다. 법률에서 '재한외국인'을 정의하고 있지만, 조례의 '정의' 및 '지원대상' 조항에서 명시하는 다양한 규정과는 차이가 있다. 이에 상위법에서의 관련 규정이 부재하므로, 외국인주민 적용대상의 보편성에 대한 규범적 타당성을 해석할 수 없다.

조례 비교의 관점에서, 적용대상의 보편성이 강한 외국인주민 지원 조례는 외국인에 대한 선별요건이 등록외국인 1개이며 다양한 대상을 포괄하고 있는 대전 조례이다. 다음으로 부산, 전북, 제주 조례가 외국인에 대한 2개의 선별요건을 규정하여, 보편성이 중간 정도이다. 광주, 울산, 경기, 전남, 경남 조례는 외국인에 대한 4개의 선별요건을 규정하여, 보편성이 약하다.

3) 급여

조례의 '외국인주민 지원계획의 수립·시행', '지원사업', '지원의 범위', '외국인주민 가정 자녀 지원', '세계인의 날', '국제교류의 활성화', '다국어에 의한 서비스 제공' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 급여종류의 포괄성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '한국어 및 기초생활 적응 교육', '고충·생활·법률·취업 등 상담', '생활편의 제공', '응급구호', '보건의료', '문화·체육행사 개최', '재난긴급지원', '사업·투자 행정서비스', '자녀 보육·교육사업', '다국어 서비스', '이중언어 지원', '중도입국자녀 사회·문화 지원', '영유아보육료 지원', '차별 방지·권익· 인권옹호', '쉼터 운영지원', '상담센터 프로그램 지원', '집

표 6. 외국인주민 지원 조례의 급여종류의 포괄성

구분	한국어 및 기초생활 적응 교육	고충·생활·법률·취업 등 상담	생활 편의 제공	응급 구호	보건 의료	문화·체육 행사 개최	재난 긴급 지원	사업·투자 행정 서비스	자녀 보육·교육 사업	다국어 서비스	이중 언어 지원	중도입국 자녀 사회·문화 지원	영유아 보육료 지원	차별 방지·권익·인권 옹호	쉼터 운영 지원	상담 센터 프로그램 지원	집중 거주지 환경 개선	국제 교류	세계인의 날 행사 지원
부산	●	●	✖	✖	●	✖	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●
광주	●	●	✖	●	✖	●	✖	✖	●	●	●	●	●	●	✖	✖	●	●	●
대전	●	●	✖	●	●	●	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●
울산	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	✖	✖	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●
경기	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	✖	✖	●
전북	●	●	●	●	✖	●	✖	✖	●	✖	✖	✖	✖	●	●	✖	✖	✖	●
전남	●	●	●	●	✖	●	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖	●
경남	●	●	●	●	✖	●	●	●	●	✖	✖	●	✖	●	✖	✖	●	✖	●
제주	●	●	●	●	●	●	●	✖	●	✖	✖	✖	✖	●	●	●	✖	✖	●

* ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

중거주지 환경개선', '국제교류', '세계인의 날 행사지원'이라는 지원사업들을 규정하고 있다. '한국어 및 기초생활 적응 교육', '고충·생활·법률·취업 등 상담', '세계인의 날 행사지원' 외에는 자치단체마다 명시하는 지원사업들에서 차이가 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정하는 지원사업은 '차별 방지 및 인권옹호'(제10조), '교육·정보제공 및 상담'(제11조), '결혼이민자에 대한 국어 교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료 지원, 건강검진'(제12조), '영주권자에 대한 경제활동 보장'(제13조), '국제교류의 활성화'(제22조)이다. 이러한 법률 조항들은 각각 조례에서 규정하는 지원사업인 '차별 방지·권익· 인권옹호', '한국어 및 기초생활 적응 교육, 고충·생활·법률·취업 등 상담', '자녀 보육·교육사업', '사업·투자 행정서비스', '국제교류, 세계인의 날 행사지원'과 부합한다고 볼 수 있다. 이에 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정한 지원사업이 대부분의 광역자치단체 조례에서 반영되므로, 외국인주민 지원 조례는 급여종류의 포괄성 측면에서 규범적 타당성이 높다고 해석할 수 있다.

조례 비교의 관점에서, 급여종류의 포괄성이 강한 외국인주민 지원 조례는 급여종류가 13개인 광주 조례가 가장 강하다. 다음으로 경남과 제주 12개, 경기 10개, 울산과 전북 9개, 대전 8개, 부산과 전남 6개의 순이다.

4) 재정부담

조례의 '시장/도지사의 책무', '외국인주민 지원계획의 수립·시행', '외국인주민 지원단체에 대한 지원', '사무의 위탁' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 광역단체장의 재정책임성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '재정마련에 대한 자치단체장 책무', '지원계획 수립·시행 시 재원조달방안', '전담부서 및 전담인력 재정보전', '외국인주민 지원단체 예산 지원', '위탁 민간단체 사업경비 지원'이라는 재정 책임을 규정하고 있다. 모든 자치단체들이 공통적으로 규정하는 광역단체장의 재정책임 항목은 없다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서는 광역단체장의 재정책임과 관련된 조항은 부재하다. 중앙정부(법무부장관)가 '외국인정책 기본계획'(제5조)의 수립 시, 포함해야 할 항목으로서 '필요한 재원의 규모와 조달방안'(제5조 제②항 제3호)을 규정하고 있지만, 지방자치단체의 장의 책무라고 볼 수는 없다. 이에 상위법에서의 관련 규정이 부재하므로, 자치단체장의 재정책임성에 대한 규범적 타당성을 해석할 수 없다.

조례 비교의 관점에서, 광역단체장의 재정책임성이 가장 강한 외국인주민 지원 조례는 1개의 강행규정과 3개의 임의규정을 명시하고 있는 광주 조례이다. 다음으로 전북과 제주 조례는 1개의 강행규정과 2개의 임의규정을 명시하여, 광역단체장의 재정책임성이 상대적으로 강하다. 부산, 경기, 전남, 경남 조례는 2개의 임의규정을 명시하여, 광역단체장의 재정책임성이 상대적으로 약하다. 대전과 울산 조례는 1개의 임의규정만 명시하여, 광역단체장의 재정책임성이 가장 약하다.

표 7. 외국인주민 지원 조례의 자치단체장의 재정책임성

구분	재정마련에 대한 자치단체장 책무	지원계획 수립·시행 시 재원조달방안	전담부서 및 전담인력 재정보전	외국인주민 지원단체 예산 지원	위탁 민간단체 사업경비 지원
부산	✖	✖	✖	△	△
광주	✖	●	△	△	△
대전	✖	✖	✖	△	✖
울산	✖	✖	✖	✖	△
경기	✖	✖	✖	△	△
전북	✖	●	✖	△	△
전남	✖	✖	✖	△	△
경남	✖	✖	✖	△	△
제주	●	✖	△	△	✖

* ● 강행규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

5) 전달체계

조례의 '시장/도지사의 책무', '외국인주민 지원계획의 수립·시행', '외국인주민지원위원회/지원협의회 설치·운영', '자조 단체 등에 대한 지원', '외국인주민 지원단체에 대한 지원', '외국인주민지원센터의 설치·운영', '외국인주민협의회/외국인주민자문위원회의 설치/외국인주민자문회의의 설치', '국제교류의 활성화' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '전담부서 설치에 대한 자치단체장 책무', '지원계획 수립·시행 시 민간단체 및 기관 간 서비스 연계와 협력체계 구축', '지원계획 수립·시행 시 민간단체와의 협조체제 구축', '지원위원회/지원협의회 설치·운영', '자조단체 지원', '외국인주민 지원단체 지원', '외국인주민지원센터 설치·운영', '외국인주민협의회/자문위원회/자문회의 구성', '국제교류 활성화'라는 전달체계 항목들을 규정하고 있다. '외국인주민 지원단체 지원' 외에는 자치단체마다 명시하는 전달체계 항목에서 차이가 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정하는 전달체계 조항은 '민간과의 협력'(제21조)과 '국제교류의 활성화'(제22조)이다. 중앙정부(국무총리)의 역할로 '외국인정책위원회'(제8조)의 구성을 규정하고 있지만, 지방자치단체의 책무라고 볼 수는 없다. 2개의 법률 조항들은 각각 조례에서 규정하는 지원사업인 '외국인주민 지원단체 지원', '국제교류 활성화'와 연결된다. 그러나 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정한 전달체계 항목이 일부 광역자치단체 조례에서만 반영되므로, 외국인주민 지원 조례는 전달체계의 책임성 및 통합성 측면에서 규범적 타당성이 낮다고 해석할 수 있다.

조례 비교의 관점에서, 전달체계의 책임성 및 통합성이 가장 강한 외국인주민 지원 조례는 7개의 항목을 명시하고 있는 광주 조례이다. 다음으로 울산과 경남 조례는 2개의 강행규정과 3개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 매우 강하다. 전북 조례는 3개의 강행규정과 1개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 상대적으로 강하다. 부산 조례는 2개의 강행규정과 1개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 조금 강하다. 제주 조례는 1개의 강행규정과 2

표 8. 외국인주민 지원 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성

구분	전담부서 설치에 대한 자치단체장 책무	지원계획 수립·시행 시 민간단체 및 기관 간 서비스 연계와 협력체계 구축	지원계획 수립·시행 시 민간단체와의 협조체제 구축	지원위원회/지원협의회 설치·운영	자조단체 지원	외국인주민 지원단체 지원	외국인주민지원센터 설치·운영	외국인주민협의회/자문위원회/자문회의 구성	국제교류 활성화
부산	✖	✖	●	●	✖	△	✖	✖	✖
광주	▲	●	✖	△	△	△	△	△	▲
대전	✖	✖	✖	△	✖	△	△	✖	✖
울산	✖	✖	●	●	✖	△	△	△	✖
경기	✖	✖	✖	●	✖	△	✖	✖	✖
전북	✖	●	●	●	✖	△	✖	✖	✖
전남	✖	✖	✖	△	✖	△	✖	✖	✖
경남	✖	✖	●	●	✖	△	△	△	✖
제주	△	✖	✖	●	✖	△	✖	✖	✖

* ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 조금 약하다. 대전 조례는 3개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 상대적으로 약하다. 경기 조례는 1개의 강행규정과 1개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 매우 약하다. 전남 조례는 2개의 임의규정을 명시하여, 책임성 및 통합성이 가장 약하다.

6) 인력

조례의 '시장/도지사의 책무', '외국인주민지원위원회/지원협의회 설치·운영', '외국인주민 지원단체에 대한 지원', '외국인주민지원센터의 설치·운영', '외국인주민협의회/외국인주민자문위원회의 설치/외국인주민자문회의의 설치', '외국인주민 명예대사' 조항을 통해 외국인주민 지원 조례의 인력의 전문성을 파악하였다. 외국인주민 지원 조례들에서는 '전문인력 보전', '전문외국인력 처우 개선', '위원회/협의회 구성 시 외국인주민 전문가 참여', '외국인주민 명예대사 구성·

운영'이라는 인력 항목들을 규정하고 있다. '위원회/협의회 구성 시 외국인주민 전문가 참여' 외에는 자치단체마다 명시하는 인력 항목에서 차이가 있다.

상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정하는 전문인력 조항은 '전문외국인력의 처우 개선'(제16조)이다. 중앙정부의 역할로 '이민정책연구원'에 '이민정책 전문가 양성'(제22조의2 제③항 제2호)을 규정하고 있지만, 지방자치단체의 책무라고 볼 수는 없다. 법률 조항들은 조례에서 규정하는 지원사업인 '전문외국인력 처우 개선'과 연결된다. 그러나 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에서 규정한 전문인력 항목이 일부 광역자치단체 조례에서만 반영되므로, 외국인주민 지원 조례는 인력의 전문성 측면에서 규범적 타당성이 낮다고 해석할 수 있다.

조례 비교의 관점에서, 인력의 전문성이 가장 강한 외국인주민 지원 조례는 3개의 항목을 명시하고 있는 광주 조례이다. 다음으로 경기와 제주 조례는 1개의 강행규정과 1개의 임의규정을 명시하여, 전문성이 이 상대적으로 강하다. 부산, 울산, 전북, 경남 조례는 1개의 강행규정만 명시하여, 전문성이 상대적으로 약하다. 대전과 전남 조례는 1개의 임의규정만 명시하여, 전문성이 가장 약하다.

표 9. 외국인주민 지원 조례의 인력의 전문성

구분	전문인력보전	전문외국인력 처우 개선	위원회/협의회 구성 시 외국인주민 전문가 참여	외국인주민 명예대사 구성·운영
부산	✖	✖	●	✖
광주	△	▲	△	✖
대전	✖	✖	△	✖
울산	✖	✖	●	✖
경기	✖	✖	●	△
전북	✖	✖	●	✖
전남	✖	✖	△	✖
경남	✖	✖	●	✖
제주	△	✖	●	✖

* ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

5. 결론 및 논의

본 연구의 목적은 준거법으로서 「재한외국인 처우 기본법」에 기초한 외국인주민 지원 조례 비교 분석을 통해, 「재한외국인 처우 기본법」 및 외국인주민 지원 조례의 개정 방안을 도출하는 것이었다. 내용분석 방법으로 국가법령정보센터에서 수집한 「재한외국인 처우 기본법」 및 광역자치단체의 외국인주민 지원 조례를 비교 분석하였다.

수직적 비교와 수평적 비교를 종합하여, 〈그림 2〉와 같이 연구결과를 제시하였다. 분석결과, 첫째, 「재한외국인 처우 기본법」은 사회복지법이 갖추어야 할 내용적 체계를 구성하지 못하고 있다. 대표적으로 외국인주민의 권리, 지원대상, 재정책임, 권리구제, 벌칙 조항이 부재하였다. 둘째, 외국인주민 지원 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성은 낮다. 「재한외국인 처우 기본법」의 규정을 조례에 명시하는 수준을 보면, 자치단체장의 책무성과 급여종류의 포괄성은 높은 반면, 조례의 목적지향성, 전달체계의 책임성·통합성, 인력의 전문성은 낮았다. 셋째, 본 연구의 분석틀인 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀'에 의하면, 광역자치단체 외국인주민 지원 조례 중, 광주 조례가 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계를 갖추고 있다. 광주 조례는 목적지향성, 자치단체장의 책무성, 급여종류의 포괄성, 자치단체장의 재정책임성, 전달체계의 책임성·통합성, 인력의 전문성에서 이상적인 사회복지 조례로서의 내용적 체계를 구성하고 있다. 자치단체의 조례는 그 성격상 자치단체 고유의 인구구성, 재정여건, 주민인식 등에 기초하여 자주성에 입각하여 제정되어야 함에도 불구하고, 광주 조례는 조례 벤치마킹의 유용한 대상이 될 수 있을 것이다.

연구결과에 기초한 외국인주민 지원 조례의 개정 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다. 먼저, 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」의 개정 방안으로서, 첫째, 외국인주민의 권리를 보장하기 위해 '외국인주민의 권리', '이의신청 등 권리구제', '벌칙' 조항 신설 및 자치단체장의 재정책무성 조항 강화를 제안한다. 법률이 보장하는 권리의 주체이자 당사자인 외국인에 대한 권리 조항이 부재하여, 권리성이 충분히 담보되지 못하고 있다. 또한 권리가 침해당했을 때, 발휘가 가

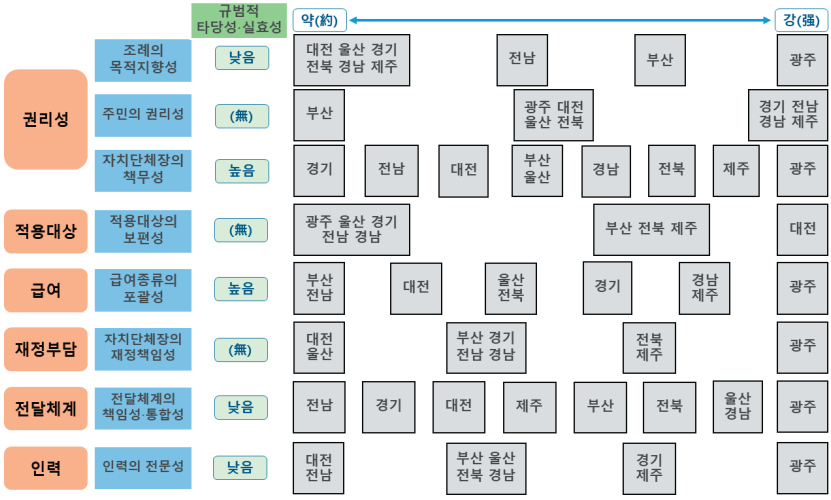

그림 2. 외국인주민 지원 조례의 내용적 체계 비교 결과

* 규범적 타당성·실효성이 (無)인 경우는, 준거가 되는「재한외국인 처우 기본법」에서 해당 구성내용을 법 조문에 규정하고 있지 않아서, 규범적 타당성 및 실효성을 해석할 수 없음을 의미함.

능한 이의신청 등의 권리구제 조항이 부재하다. 보장기관인 행정관청의 부당한 법 집행 또는 남용에 벌칙 조항도 부재하다. 이와 함께 지방자치단체의 장이 수행해야 할 지원사업 규정은 많으나 재정 마련에 대한 규정이 부재하므로, 자치단체장의 재정 책임에 대한 강행규정을 법률에 명시할 필요가 있다.

둘째, 기본법적 지위를 갖는「재한외국인 처우 기본법」에서 법률의 적용대상을 명확히 하기 위한 '지원대상' 규정 신설 및 인권옹호의 관점에서 '합법적 체류' 규정 개정을 제안한다. 사회복지조례의 내용적 비교 분석을 위한 구성요소 중 자치단체 간에 가장 공통점이 없는 구성요소가 '적용대상'이다. 광역자치단체들마다 외국인주민의 적용범위에서 차이가 존재하고 있어서, 그 차이를 당사자인 외국인주민도 이해하기 어려울 것이다. 그 원인은 상위법에서 관련 규정이 부재하다는 것에서 비롯된다고 판단된다. 현행 광역자치단체 조례들에서는「재한외국인 처우 기본법」의 정의(제2조),「출입국관리법」의 정의(제2조), 외국인등록(제31조),「국적법」의 출생 및 인지에 의한 국적 취득(제3조, 제4조)을 준용

하여, 지원대상을 규정하고 있다. 이때 광역자치단체마다 그 해석에서의 차이가 발생하다보니, 조례에서 규정하는 지원대상의 차이가 나타나고 있다. 그 차이는 지역특화적 내지는 지역맞춤형을 추구하는 방향이 아닌, 상위법의 해석에서 비롯한 것이므로, 기본법적 지위를 갖는「재한외국인 처우 기본법」에서 명확히 규정할 필요가 있다.

지원대상 규정에 있어서, 인권옹호의 관점에서 '합법적 체류'라는 전제조건의 개정을 제안한다.「재한외국인 처우 기본법」제2조(정의)에서 "'재한외국인'이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다"고 규정하고 있다. 이 조항에 따르면, '합법적으로 체류하고 있는 외국인'만 지원대상이 될 수 있다. 반면,「제주특별자치도 외국인주민 지원 조례」제5조(지원대상 및 범위) 제①항에 따르면, "제주자치도에 거주하는 다음 각 호의 하나에 해당하는 자를 지원대상으로 한다. 다만,「출입국관리법」등에 의해 대한민국에 합법적으로 체류할 수 있는 법적 지위를 가지지 않은 외국인의 경우에는 인도적인 지원에 한정하여 지원할 수 있다"고 규정하고 있다. 즉 '합법적 체류'가 아닌 외국인도 인도적 차원의 지원은 가능하다는 것이다.「재한외국인 처우 기본법」제10조(재한외국인 등의 인권옹호)에서는 "국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다"고 규정하고 있는 바, 제주 조례를 참고하여 인권 옹호의 차원에서 '합법적 체류'가 아닌 외국인에 대한 인도적 지원을 보장하기 위한 방향으로 지원대상에 대한 정의가 재검토를 제안한다.

셋째, 급여종류의 포괄성 확대를 위해 지방자치단체에서 수행하고 있는 다양한 지원사업을 법률에 추가할 필요가 있다.「재한외국인 처우 기본법」에 반영을 검토할 수 있는 외국인주민 지원 조례의 지원사업들로는 '생활편의 제공', '응급구호', '문화·체육행사 개최', '재난긴급지원', '다국어 서비스', '이중언어 지원', '중도입국자녀 사회·문화 지원', '영유아보육료 지원', '쉼터 운영지원', '상담센터 프로그램 지원' 등이 있다. 이러한 지원사업들을 포함하여,「재한외국인 처우 기본법」제6조의1(지방자치단체의 연도별 시행계획 수립·시행) 조항으로 명

칭을 변경하여 보다 구체화 한다면 지방자치단체에서 실행력을 담보하게 될 것이다.

넷째, 전달체계의 책임성·통합성 강화를 위해 지방자치단체에서 수행하고 있는 전달체계 규정들을 법률에 보완할 필요가 있다. 「재한외국인 처우 기본법」에서 지방자치단체의 장이 설치·운영할 전달체계 조항은 임의규정으로서 '민간과의 협력'(제21조)과 노력의무규정으로서 '국제교류의 활성화'(제22조)뿐이다. 이에 '외국인주민지원위원회/지원협의회 설치·운영', '자조 단체 등에 대한 지원', '외국인주민 지원단체에 대한 지원', '외국인주민지원센터의 설치·운영', '외국인주민협의회/외국인주민자문위원회의 설치/외국인주민자문회의의 설치' 등의 광역자치단체 외국인주민 지원 조례의 관련 규정을 검토할 필요가 있다.

다음으로 광역자치단체 외국인주민 지원 조례 개정 방안이다. 첫째, 상위법인 「재한외국인 처우 기본법」에 명시되어 있는 '목적' 조항에 따라, 광역자치단체 조례의 목적 규정을 개정함으로써, 규범적 타당성을 제고할 필요가 있다. 법률에서는 '대한민국 사회 적응', '서로를 이해하고 존중하는 사회 환경', '대한민국의 발전과 사회통합에 이바지'라는 목적을 규정하고 있는데, 광주를 제외한 광역자치단체에서는 해당 용어를 사용하지 않고 있다. 이에 광주 조례의 목적 조항을 검토할 필요가 있다. 또한 전남 조례의 목적 조항에서 명시하고 있는 "이 조례는 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 (하략)"을 각 광역자치단체 목적 조항에 삽입함으로써, 필수위임 조례로서의 성격을 분명히 한다면, 규범적 타당성을 보다 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 자치단체장의 책무성 강화를 위해 「재한외국인 처우 기본법」 제6조(연도별 시행계획)에 따라 각 조례의 '연도별 지원계획 수립·시행·평가' 조항을 강행규정으로 명시하고, 재정마련에 대한 자치단체장의 책무를 신설해야 할 것이다. 「재한외국인 처우 기본법」에서 제6조(연도별 시행계획) 제②항에서는 "지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다"고 명시하고 있다. 또한 동법 제7조(업무의 협조) 제②항에서는 "(상략) 시행계획을 수립·시행하고 이를 평가하기 위하여

(하략)"을 규정하고 있다. 이에 「재한외국인 처우 기본법」 제6조(연도별 시행계획) 및 제7조(업무의 협조)의 규정을 반영하여, 외국인주민 지원 조례에서는 강행규정으로서 '연도별 지원계획 수립·시행·평가' 조항을 신설(대전, 경기, 전남, 제주) 또는 수정(부산, 광주, 울산, 전북)해야 할 것이다. 한편 외국인주민 지원사업의 실질적 집행을 위한 광역단체장의 예산 지원 규정을 마련할 필요가 있다. 현재 재정마련에 대한 자치단체장의 책무를 직접적으로 명시하고 있는 자치단체는 제주뿐이다. 이와 함께 광주 조례의 '지원계획 수립·시행 시 재원조달 방안', '전담부서 및 전담인력 재정보전', '외국인주민 지원단체 예산 지원', '위탁 민간단체 사업경비 지원' 규정을 검토할 수 있다.

셋째, 타 광역자치단체에서 규정하고 있는 지원사업들에 대한 벤치마킹이 필요하다. 재난긴급지원(경남, 제주), 다국어 서비스(광주), 이중언어 지원(광주), 중도입국자녀 사회·문화 지원(광주, 경기, 경남), 영유아보육료 지원(광주, 경기), 쉼터 운영지원(전북, 제주), 상담센터 프로그램 지원(제주), 집중거주지 환경개선(광주, 경남), 국제교류(광주) 등의 사업들은 특정 광역자치단체에서 수행하는 독특한 사업들이다. 각 광역자치단체의 실정에 맞게 해당 외국인주민 지원사업들을 벤치마킹할 수 있을 것이다.

넷째, 전담부서 설치, 서비스 연계와 협력체계 구축, 외국인주민지원센터 설치·운영, 국제교류 활성화를 통해 외국인주민 지원사업에서 전달체계의 책임성 및 통합성을 강화할 필요가 있다. 법률에서의 전달체계 규정이 취약하다보니, 외국인주민 지원 조례의 전달체계 관련 법문은 양적으로나 질적으로 부족하다. 이에 법률보다는 타 광역자치단체 조례를 통해 전달체계 조항을 강화할 수 있다. 참고할 수 있는 조항으로는 전담부서 설치(광주, 제주), 지원계획 수립·시행 시 서비스 연계와 협력체계 구축(광주, 전북), 자조단체 지원(광주), 외국인주민지원센터 설치·운영(광주, 대전, 울산, 경남), 외국인주민협의회 또는 자문위원회(광주, 울산, 경남), 국제협력 체계(광주) 등이 있다.

다섯째, 상위법에서 규정하는 전문외국인력 규정과 경기도의 외국인주민 명예대사 구성·운영 규정을 신설함으로써, 인력의 전문성을 강화할 수 있다. 「재한외국인 처우 기본법」 제16조(전문외국인력의 처우 개선)에서는 "국가 및 지

방자치단체는 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다"라는 노력의무규정을 명시하고 있다. 이 조항을 반영하고 있는 광역자치단체는 광주와 제주 외에는 없으므로, 관련 조항을 신설할 필요가 있다. 한편 경기도는 2023년 10월 11일 조례 개정을 통해, 제4장 '외국인주민 명예대사'를 신설하고, 제17조(명예대사 구성), 제18조(임무), 제19조(위촉) 등의 조항을 마련하였다. 50명 이내로 구성·운영되는 명예대사의 임무는 "외국인주민 재난·안전, 행정·생활 등 정보전달, 도정 및 외국인 지원 시책 홍보, 외국인주민 및 외국인 커뮤니티 여론수렴, 외국인주민 지역사회 협력 네트워크 구축, 외국인 관련 회의 및 행사 참석" 등이다. 경기 조례의 '외국인주민 명예대사' 규정을 도입한다면, 각 광역자치단체에서 수행하는 외국인주민 지원사업에서의 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

후속연구를 위한 과제로서, 다양한 준거규범에 대한 고려가 필요하다. 본 연구에서는 「재한외국인 처우 기본법」을 준거법으로 설정하였으나, 「지방자치법」, 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 등을 준거규범으로 고려할 수 있다.

본 연구는 외국인주민 법 연구에서 배제되었던 외국인주민 조례를 분석대상으로 하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 「재한외국인 처우 기본법」을 규범적 타당성과 실효성을 갖춘 준거법으로 보고 광역자치단체 조례의 비교를 통해, 규범적 타당성과 실효성을 파악하였다는 점에서도 사회복지법 비교방법론 차원에서 의의를 찾을 수 있다. 연구결과를 활용하여, 「재한외국인 처우 기본법」 및 지방자치단체 외국인주민 지원 조례가 개정되고 외국인주민의 권리가 강화되기를 기대한다.

교신: 민기채(국립한국교통대학교 사회복지학과 부교수)(minkichae@ut.ac.kr)
Correspondence: Kichae Min(Professor, Dept. of Social Welfare, Korea National University of Transportation)(minkichae@ut.ac.kr)

2024.01.15 접수, 2024.01.23 심사, 2024.02.14 게재확정

참고문헌

국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/(검색일: 2023.11.10).

김광병, 2012, 지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구 –서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로–, 고려대학교 박사학위논문.

김병록, 2020, 이민정책의 법제와 헌법적 과제, 미국헌법연구, 31(2), 1–48.

김종세, 2019, 재한외국인처우기본법 이민기금 설치의 필요성, 한양법학, 30(2), 59–77.

김현정, 2023, 이주자 사회통합 관련 법률에 관한 소고, 법학연구, 71, 87–116.

민기채 외, 2020, 이주민의 언어교육 강화를 위한 법률 개정 방안: '일본어교육추진법(2019)' 비교를 중심으로, 다문화와 평화, 14(3), 248–264.

민기채, 2023, 농어민수당 조례 비교를 통한 개선방안 도출 연구, 농촌경제, 46(3), 25–55.

박미현, 2022, 외국인주민 지원을 위한 조례 비교분석: 광역자치단체를 중심으로, 복지와 문화 다양성 연구, 4(3), 31–60.

박민지·이춘원, 2019, 이주민의 법적지위와 관련하여 재한외국인처우기본법의 한계와 개선방안에 대한 고찰, 법학논총, 32(1), 187–215.

윤찬영, 1997, 사회복지조례의 제정운동의 필요성과 전망, 자치행정연구, 2, 109–125.

윤찬영, 1998, 사회복지법제론 I·총론, 나남.

이우영, 2019, 인권보장과 체계정합성 관점에서의 외국인 관련 법제의 입법적 분석과 개정방향, 입법학연구, 16(1), 1–37.

자치법규정보시스템, https://www.law.go.kr/(검색일: 2023.11.10).

정필운, 2019, 외국인의 교육기본권 보장 현황과 과제, 유럽헌법연구, 30, 309–336.

행정안전부, 2023, 2022년 지방자치단체 외국인주민 현황.

황광섭, 2016, 이민자 법제의 개선방안 연구, 창원대학교 박사학위논문.

MBC 유튜브, 2023.11.07, 인구절벽 3부: 외국인 유학생 모십니다, https://www.youtube.com/watch?v=afjU52os2s4(검색일: 2023.11.10).

Comparative Study on Foreign Residents Support Ordinances Based on the 「Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea」

Kichae Min*

Abstract_The purpose of this study is to derive plans to amend the 「Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea」 and the Foreign Resident Support Ordinance through a comparative analysis using a content analysis. As a result of the analysis, first, the Framework Act does not form the content system that the social welfare act should have. Second, the normative validity and effectiveness of the ordinances are low. Third, the Gwangju ordinance has the content system of an ideal social welfare ordinance. A plan to amend the Framework Act and the ordinances was presented. Using the results of this study, we hope that laws and ordinances will be revised and the rights of foreign residents will be strengthened.

Keywords_Social Welfare Ordinance, Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea, Content System of Social Welfare Ordinance, Foreign Residents, Comparative Research

* Korea National University of Transportation, Dept. of Social Welfare, Associate Professor, minkichae@ut.ac.kr