

2015

연구보고서-13-2

I S S U E P A P E R

미등록체류 아동과 미혼모 이주여성의 인권, 안전 보호를 위한 정책방안


수행과제명 • 이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안


과제책임자 • 김이선 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

미등록체류 아동과 미혼모 이주여성의 인권, 안전 보호를 위한 정책방안*

수행과제명  이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안

과제책임자  김이선 연구위원

 Tel: 02-3156-7158

 e-mail: yskim@kwdimail.re.kr

요약

세계 각국에서는 이주가 본격화되면서 국가 제도 밖에 남아있는 이주자 가족과 자녀 세대 문제 등이 공통적으로 제기되고 있음. 정확한 규모는 파악할 수 없으나 우리나라에도 미등록 체류 상태인 채로 본국에서 배우자가 들어오거나 국내에서 결혼해 아이를 낳아 키우면서 가족생활을 하고 있는 이들이 존재하고 있는 현실임. 이와 관련해 학교입학을 위한 법적 근거가 마련되는 등 정책적으로도 적잖은 성과가 있었으나 이것만으로는 당사자뿐 아니라 사회적 차원의 각종 문제를 예방할 수 없으며 이주아동과 이주여성 권리 보장, 사회통합 사각지대 발생 예방 차원에서 일정 수준 정책 보완이 필요함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

김이선·정해숙·이진숙(2015). 이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안.
서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 이주의 역사가 길어지면서 다양한 통로를 통해 가족이주가 본격화되면서 이주자 가족이 늘어나고 있음.
 - 이주가 본격화된 국가에서는 공통적으로 체류자격을 갖춘 이주자뿐 아니라 체류자격이 불안한 이들 역시 국내에서 새로운 가족을 형성하거나 본국에서 가족원이 이주해오는 과정이 전개되며, 국가 제도 밖에 남아있는 이주자 가족과 자녀세대 문제 등이 본격적으로 제기됨.
 - 우리나라에도 정확한 규모는 파악할 수 없으나 미등록 체류 상태인 채 모국에서 배우자가 들어오거나 국내에서 결혼해 아이를 낳아 키우면서 가족생활을 하고 있는 이들이 존재하고 있는 현실임.
- 미등록체류 상태에 있는 이주노동자 가족에 관해서는 2000년대 초반부터 자녀의 학교 입학 문제를 중심으로 사회적 관심이 제기되고 관련 연구가 진행되었으며, 그 결과 학교입학을 위한 법적 근거가 마련되는 등 정책적으로도 적지 않은 성과가 있었음. 또한 민간에서 의료문제나 자녀양육 등과 관련해 일정 부분 지원이 이루어지면서 최소한의 안전망으로 작용하고 있음.
 - 그러나 외국인과 국민을 가르는 제도적 틀에 더해 미등록체류라는 이유로 항상 불안한 상태에서 가족생활을 영위하면서 임·출산, 자녀양육·교육 등 가족생활 중에 발생하는 여러 사안을 제도 밖에서 풀 수밖에 없는 현실에는 큰 변화가 없는 실정으로 이주아동의 권리 보장뿐 아니라 사회통합 사각지대 발생 예방 차원에서도 일정 수준 정책 보완이 필요함.

2 조사 및 분석결과

● 미등록 체류 아동의 학업 중단 문제

- 그간 이주자 가족 관련 의제 중에서도 학교교육 관련 제도에는 큰 변화가 있었음. 본 연구에서 진행한 인터뷰 참가자 가운데 학교에 입학하고 싶었으나 입학하지 못한 사례는 없었던 점이나 미등록 상태에서도 고등학교에 재학 중이거나 졸업한 사례가 발견된 점은 이러한 제도 개선과 밀접한 관계가 있는 것으로 보임.
- 그러나 다른 한편으로 이주노동자 가족을 대상으로 한 오경석 외(2013: 69)의 조사결과에서는 학교에 다니지 않는 학령기 자녀를 둔 경우가 36.0%에 이르는 것으로 나타난 바 있음.
 - 입학에 있어 제도적 장벽은 상당부분 해소되었음에도 불구하고 여전히 ‘미등록체류’임이 드러날 것을 우려해 입학을 하지 않는 경우가 있을 뿐 아니라, 학교에 입학했다라도 학업의 어려움으로 학업을 중단한 이들, 학업 중단 위기에 놓인 이들도 적지 않을 것으로 보임.
 - 가족 환경이나 보육시설 이용의 어려움 등으로 입학 이전에 학업에 필요한 준비가 충분히 되어 있지 않을 뿐 아니라, 입학 이후에도 학업을 보완할 기회를 갖기 어렵기 때문임.

● 한국에서 태어나고 오랜 기간 자란 이주청소년의 정체성 혼란과 사회적 거리의 발생

- 이주의 역사가 길어지면서 오랜 기간 미등록상태에서 성장한 자녀 세대가 형성되고 있다는 점도 주목할 필요가 있음.
- 한국에서 성장한 이들은 ‘모국으로 돌아가자’는 부모도 이해할 수 없으며, 함께 자라던 친구들과도 미등록체류자라는 이유로 어느 순간 균열을 경험함.
- 소속과 정체성의 혼란에 직면해 있는 이들은 ‘한국사회에 살면서

도 한국사회와 거리를 두고' 살아갈 가능성도 있음.

● 이주여성 미혼모/한부모의 불안한 상황

- 이주자의 증가와 더불어 이주여성 미혼모, 이주여성 한부모와 같이 가족생활에 있어 특별히 취약한 상황에 놓인 집단이 발생할 가능성도 커지고 있음.
- 미등록체류자인 동시에 미혼모, 한부모라는 이중적 취약성을 지닌 이들과 그 자녀는 주거와 생계가 지극히 위험한 상태로 내몰릴 우려가 있음. 더욱이 이를 피하기 위한 방법을 찾는 과정에서 또 다른 심각한 위험에 직면할 가능성도 배제할 수 없음.

3 정책제언

제안 1) 지역아동센터 등 자녀교육 관련 서비스 기관에 대한 접근 장애요인 해소

- 제도적으로는 이주아동도 지역아동센터를 이용할 수 있으며 외국인도 우선보호아동 범위 및 우선순위를 동일하게 적용한다고 명시하고는 있으나, 모든 이용자에게 기본적으로 '주민등록등본'을 요구하고 있어 외국인등록증조차 없는 미등록체류 아동의 경우 사실상 이용이 불가능한 실정임.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 학령기 아동에 한해 외국인등록에 대한 대안을 마련하거나 적어도 등록 없이도 지역아동센터 이용은 가능하게 하는 방안이 강구되어야 할 것임.
 - 19대 국회에 계류 중인 이주아동권리보장법안의 이주아동 출생등록(제9조), 특별체류자격 부여(제10조) 규정은 미등록체류 아동에게도 외국인등록에 준하는 자격을 부여할 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 의의가 있음.

- 만약 이러한 방안이 실행되기 어려울 경우에는, 최소한 학업과 관련해 학교 이외의 지원이 필요한 경우, 주민등록등본 제출 대신 학교장의 추천으로 지역아동센터를 이용할 수 있도록 하는 방안 등 제한적 조치라도 도입해야 함.

제안 2) 이주아동 지원의 법적 근거 마련

- 2000년대 초부터 민간단체와 국제기구를 중심으로 미등록체류 이주노동자 자녀의 학교 입학에 대한 논의가 꾸준히 진행된 결과 학교교육제도에 있어서는 상당한 개선이 이루어졌음. 그러나 다른 한편으로 학교교육 이외의 영역에서는 여전히 제도적인 접근은 이루어지지 못하고 있음.
- 이러한 상황에서 현실적으로는 이주자의 증가에 따라 자녀 역시 증가하고 제도의 사각지대에 놓인 미등록, 무국적 아동의 존재도 사회적 관심사로 부각되는 등 지원의 필요성이 증가하자, 일부 지자체에서 체류자격과 무관하게 외국인 아동 보육시설을 지원 하는 등의 방식으로 부분적으로나마 공백을 메우고 있는 상황임. 지자체의 외국인 아동 보육시설 지원은 조례를 근거로 시행하고 있으나, 법적인 근거는 빈약한 실정임. 현재로서는 지자체가 어린이집의 설치, 취약보육 실시 등과 관련하여 비용을 보조할 수 있다는 영유아보육법 제36조(비용의 보조 등) 이외에 관련 조항이 부재한 실정으로, 이주아동 보육에 관한 지자체의 안정적인 지원을 위해서는 명시적인 법 조항이 신설되어야 할 것임.
- 국가와 지방자치단체에 대해 ‘아동권리협약에 관한 시책을 수립, 시행해야 한다’는 일반적 차원의 책무만을 규정하고 있는 현행 아동복지법을 개정해 아동권리협약 이행 차원에서 국가와 지방자치단체가 이주아동의 보호에 관해 지니는 책무를 구체화해야 함.
- 영유아보육법, 유아교육법 등 어린이집, 유치원을 비롯한 아동

관련 기관 소관법률에도 국적이나 등록 여부 등에 따른 차별 없이 아동이 시설 이용권을 확보할 수 있도록 하는 조항을 명시해야 함.

- 이주아동의 권리 보장에 있어 체류자격은 무엇보다 결정적인 요소로, 중장기적으로는 미등록 이주아동의 체류자격과 관련된 대안도 마련되어야 할 것임.
 - 미등록 이주아동은 출입국관리법상 불법체류자이지만 본인의 의지와 관계없이 보호자의 결정에 따라 이주했다는 점에서 법을 위반한 주체로 보기 어려울 뿐 아니라, 이주아동 중에는 한국에서 나고 자란 사실상 한국인의 정체성을 가진 이들이 적지 않음.
 - 이러한 점을 고려할 때 미등록이라는 이유만으로 이주아동의 의사에 반해 부모의 모국으로 강제추방하기보다는 한국에서 체류할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.

제안 3) 민간 지원활동을 위한 안정적 기반 마련

- 미등록체류자의 경우 공식 제도 차원의 접근에는 한계가 있을 수 밖에 없으나, 미등록체류자와 자녀를 둘러싼 각종 문제는 당사자들뿐 아니라 지역사회, 나아가 한국사회 전반에 영향을 미칠 수 있는 만큼, 일정 수준의 대응은 반드시 필요함. 이러한 부분에 대해서는 거버넌스의 주요 주체인 민간의 지원 활동이 대안이 될 수 있음.
- 현재에도 민간단체에서 체류자격 여부와 관계없이 이용할 수 있는 의료공제제도나 보육시설을 운영하고 있어 공식 영역 접근이 제약된 이주자들에게 도움이 되고 있으나 운영 재원이 안정적이지 않은 상황으로 지속적인 사업 추진을 기대하기 어려운 실정임.
 - 뿐만 아니라, 재정적 한계로 인해 미등록체류 아동을 주로 돌보는 시설에서는 교육의 질적 수준 확보에 있어 한계에 직면해 있음.

- 미등록체류 아동의 긴급한 상황을 고려하면, 민간단체를 통해 체류자격과 무관하게 이주 아동의 안전, 건강, 교육권 확보를 위한 지원이 안정적으로 이루어질 수 있도록 정부에서도 거버넌스 체계를 강화하는 방안을 강구해야 할 것임.
 - 그 하나의 방안으로, 앞서 제시한 바와 같이 아동복지법에 이주아동 지원을 명시하고 이를 근거로 이주아동 복지지원사업 추진을 고려할 수 있음.
 - 사업 예산은 일반 예산 사업으로 추진하거나 현재 국회에 계류 중인 재한외국인처우기본법 일부개정법률안 통과시 조성될 ‘외국인사회통합기금’ 사업으로 추진하는 방안을 고려할 수 있음. 외국인사회통합기금의 재원에는 등록체류자의 수수료뿐 아니라 외국인등록증 발급신청을 하지 않은 미등록체류자들에게 부과되는 과태료도 포함되어 있어 체류자격 여부와 무관하게 이주아동의 권리와 복지를 지원하는 각종 사업의 성격에도 부합하는 면이 있음.
- 또 하나의 대안으로는 국회에 계류 중인 이주아동권리보장법안을 통해 이주아동권리기금을 조성하는 방안을 들 수 있음.
 - 출입국관리법 제100조(과태료) 3항에 따라 외국인등록증 발급신청을 하지 않은 자들에게 부과되는 과태료 등을 재원으로 하는 이주아동권리기금을 조성하여 체류자격과 무관하게 이주아동 보호 지원, 이주아동 학교 입학 및 학업 지원, 한국사회에서 성장한 이주 청소년 상담 및 모국어 교육 등을 위한 사업을 지원하는 것임.

제안 4) 이주자의 가족생활 관련 정보 제공 강화

- 유학생이나 재외동포, 영주권자, 이주노동자 등 본 연구의 인터뷰에 참가한 이주자들은 체류자격의 안정성 여부와 무관하게 가족 생활에 필요한 각종 정보를 주로 사적인 네트워크를 통해 얻는

것으로 나타났음.

- 그런데, 사적인 통로에 의존하는 방식으로 얻은 정보
가 제한되어 있을 뿐 아니라 획득한 정보의 신뢰성도 확보하기
어려움. 더욱이, 사회적 네트워크가 빈약한 집단은 각종 정보에
대한 접근성도 낮아져 결국 사각지대에 빠지는 문제도 발생함.
- 특히, 미등록체류자의 성격상 사회적 네트워크가 제한되어 있
는 이주노동자들은 공식 영역 외부에서 불안한 가족생활을 영
위해야 하는 만큼 이용할 수 있는 지원에 대한 정보가 매우 중
요함에도 불구하고 정보 접근 가능성은 제한되어 있음. 각종
지원의 통로가 되는 지원단체와 연결되어 있지 않은 상태에서
긴급한 사안이 발생할 경우 지원에 대한 정보 자체가 없어 심
각한 상황에 놓일 우려도 있음.
- 이러한 상황을 예방하기 위해서는 미등록체류자들도 접근할 수 있
는 부분에 대해서는 자녀 출생등록과 국적취득방법, 보건소 이용,
민간의 각종 지원 등 정보를 제공받을 수 있어야 함.
 - 다누리콜센터, 지자체 운영 외국인 대상 정보제공센터 등에 대
해서는 체류자격 여부와 관계없이 이용권을 부여하는 한편, 이
러한 기관에서 제공하는 정보 풀에 미등록체류자들도 이용 가
능한 의료지원, 보육시설 및 학교 이용, 민간지원단체 등에 대
한 정보를 통합해야 함.
 - 다누리콜센터나 지자체의 외국인 대상 정보제공기관에서는 국
제결혼 이외에 외국인간 결혼과 자녀 출생, 자녀 보육 및 교육,
가족관계 등 가족생활 관련 제도, 서비스에 대한 정보를 제공
하거나 해당 기관에 연결하는 게이트 역할을 해야 함.
 - 미등록체류자의 성격상 지역의 이주노동자 지원 단체 등과 협력
해 관련 정보를 확산하고 보다 구체적인 정보를 얻을 수 있는
기관을 홍보하는 것도 필요함.
- 가족생활 관련 정보를 축적, 제공하는데 있어 본 연구에서 새로
게 조명된 이주여성 미혼모의 국내출생 자녀 국적 취득을 둘러싼

복잡한 현실은 중요한 시사점을 제공함. 국내에서 다양한 국적의 이주자들이 만나서 자녀를 낳고 있지만, 각국의 국적 취득 제도나 국민에게 주어지는 권리 등에 관한 정보가 제한되어 있어 당사자들이 갈등이 직면하고 결국 또 다른 위험에 노출될 가능성이 적지 않음.

- 이러한 문제를 예방하기 위해서는 세계 각국의 국적제도와 취득 절차, 자국 아동에 대한 지원 등에 대한 정보가 제공되어야 함.
- 이주여성긴급전화 기능까지 수행하고 있는 다누리콜센터가 각국 정부 및 대사관과 협력해 관련 정보를 축적, 제공하는 것이 대안이 될 수 있음.

제안 5) 이주여성 미혼모 및 한부모가족 지원체계 마련

- 이주자의 증가와 더불어 이주여성 미혼모, 이주여성 한부모와 같이 가족생활에 있어 특별히 취약한 상황에 놓인 집단이 발생할 가능성도 커지고 있지만, 현재로서 이들이 접근할 수 있는 지원은 한시적 프로젝트형 사업뿐임. 안정적 사업체계를 갖춘 위기임신지원센터를 설치·운영하여, 이주여성, 노숙여성 등 사회적 지원이 작동하지 않아 사각지대에 놓여있는 여성들의 위기임신을 체계적으로 지원하는 방안이 강구되어야 함.
- 외국인, 미혼모, 미등록체류라는 다중적 취약성을 지닌 이주여성 미혼모와 한부모는 주거와 생계 등 기본 생활에 있어 심각한 위험에 노출될 가능성이 크며, 이러한 위험에서 벗어나기 위한 방안을 찾는 과정에서 또 다른 심각한 위험에 빠질 우려도 배제할 수 없음. 이러한 문제를 예방하고 이주여성과 자녀의 최소한의 안전과 인권 보호를 위해서는 임·출산기 이주여성 미혼모와 한부모를 위한 임시거주시설 지원도 검토되어야 함.
- 현재 정부에서는 이주여성 쉼터를 지원하고 있으나, 쉼터는 폭력피해 이주여성을 대상으로 한 것으로 미혼모와는 성격에

차이가 있고 필요로 하는 지원 서비스의 종류나 내용도 달라
쉽터만으로는 미혼모와 그 자녀에 대한 최소한의 안전이 확보
되기 어려움. 이주여성 미혼모와 그 자녀의 기본적 생활을 위
해서는 별도의 임시거주시설이 필요한 상황으로, 현재에도 민
간부문에서 시설을 운영하는 사례는 있으나 공적인 지원이 전
무한 상황에서 안정적인 운영을 기대하기 어려운 실정임.

- 이주여성 미혼모와 한부모의 발생 가능성과 이들의 심각한
상황을 고려하면, 현행 한부모가족지원법 제19조(한부모가족복지
시설)의 모자복지시설과 미혼모자가족복지시설을 이용할 수
있도록 지원대상자의 범위(제5조)를 이주여성까지 확대하는 한
부모가족지원법 개정을 검토해야 함.
- 위기임신상태에 놓인 이주여성을 지원하기 위한 미혼모자가족
복지시설을 별도로 설립·운영하는 방안도 적극 검토되어야 함.

4 기대효과

- 아동권리협약 이행을 위한 이주아동 지원 방안 개발에 기여
- 미혼모/한부모 이주여성 및 그 자녀의 인권, 안전 보호를 위한 정책
개발에 기여
- 사회통합 사각지대 발생 예방에 기여

주관부처 : 보건복지부 아동복지정책과, 여성가족부 가족지원과,
다문화가족정책과, 법무부 외국인정책과,
지자체 보육지원 부서, 외국인·다문화가족 관련 부서
관계부처 : 국무조정실 사회복지정책관, 교육문화여성정책관