

# 국 가 인 권 위 원 회

## 차 별 시 정 위 원 회

### 결 정

사 건 21진정0370300 지방자치단체의 이주여성에 대한 성별 및 출신 국가를 이유로 한 차별

- 진 정 인
1. ○○○ ○○ ○○ ○○○
  2. ○○○○(○○○○○○○○○○○○○ 대표)
  3. ○○○(○○○○○○○○○ ○○ 이사장)
  4. 공동진정 64개 시민사회단체 및 143명

피진정인 ○○시장

### 주 문

1. ○○시장에게, 인구증가 시책과 관련하여 성평등 관점에서 사업내용을 점검하고 이 사건과 같은 문제가 재발하지 않도록 소속 직원들을 대상으로 인권교육을 추진하는 등 대책을 마련하여 시행하는 것이 필요하다는 의견을 표명합니다.
2. 이 진정은 각하합니다.

## 이 유

### I. 진정사건 조사결과

#### 1. 진정 요지

가. 피진정인은 20xx. x. xx.경 ○○시 명의로 ‘인구증가를 위한 농촌총각 장가보내기 추진 협조문’(이하 ‘이 사건 협조문’이라 한다)을 법무부 출입국 대행기관 ‘○○○○ 행정사합동사무소’에 발송하였다. ‘인구증가를 위한 농촌총각 장가보내기’ 정책은 혼인 목적으로 입국하지 않은 ○○○ 유학생 여성을 국제결혼의 대상으로 삼고 있는데, 이는 성별, 출신 국가 등을 이유로 한 차별적 행위이므로, 재발 방지를 위한 대책이 필요하다.

나. 지방자치단체의 국제결혼 지원 조례에 대한 검토를 통해 진정요지 가항과 유사한 정책 유무에 대한 전수조사를 요청하며, 여성가족부와 각 지방자치단체에 대하여 국가기관이 국제결혼 성사에 개입하지 않고, 성평등 의무를 다하라는 취지의 권고를 해주길 바란다.

#### 2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

##### 가. 진정인

○○시의 인구증가시책의 일환인 ‘농촌총각 장가보내기 사업’을 홍보하는 이 사건 협조문에는 ‘맞선 진행/결혼을 위한 만남 등을 지원’이라는 소제목 아래 맞선 후 만남을 위한 무료 주거지원, 예비 신랑의 집을 방문할 경우 출퇴근 농사(가능), 생활경비, 결혼 후 장학금 지급 등 금전 지원의 내용을 포함하고 있다. ‘농촌총각 장가보내기 사업’은 혼인 목적으로 입국하지 않은 ○○○ 유학생

여성을 잠재적인 국제결혼의 대상으로 삼았다는 점에서 성차별적 정책이다.

피진정인은 ‘이 사건 협조문’에서 농촌지역 인구감소와 고령화의 근본 원인을 파악하여 실질적 대책을 마련하기보다는 ○○○ 유학생 여성을 혼인 대상으로 전제하여 농촌문제의 해결 수단으로 삼아 출산과 육아, 농사 등 의무를 부과하는 내용 등을 기재하여 성역할 고정관념을 강화하였다. 지방자치단체는 국민의 기본권을 보호할 책무가 있고, 차별행위를 방지할 의무가 있음에도 이를 해태하고 결혼이주여성에 대한 고정관념의 확산 및 외국인 여성에 대한 차별적·혐오적 관점을 확산하는 것에 일조했다는 점에서 문제가 심각하다.

#### 나. 피진정인

20xx. x. ○○시 출신인 ○○○○ 행정사합동사무소 대표(참고인)가 지역의 농촌총각과 ○○○ 유학생의 만남의 기회를 만들어 줄 것을 제안하면서 ○○시에 ○○○ 유학생이 신뢰할 수 있도록 인구증가 시책을 담은 협조문을 요청하였다. 이에 이 사건 협조문을 20xx. x. xx. ○○○○ 행정사합동사무소에 발송하였다.

진정인 2가 20xx. x. xx. 인터넷에 게시된 협조문에 대하여 ○○시에 사실 확인을 요청하여 이 사건 협조문이 인터넷에 게시된 사실을 알게 되었다. 게시된 내용 중 일부는 ○○○○ 행정사합동사무소 측에서 임의로 수정하여 ○○시와 협의 없이 SNS에 게재한 것이다. 피진정인은 참고인에게 협조문이 인터넷에 게시된 경위, 사실관계를 확인하는 과정에서 이 사건 협조문이 ○○○○ 행정사합동사무소 팀장의 페이스북에 게시되었다가, 확인 당시에는 이미 삭제되었다고 들었다. 피진정인은 진정인 2가 이 사건 협조문에 대한 사실확인을 요청한 이후 본 사업추진 검토를 중단하였다.

피진정인은 국제결혼의 부정적 사례를 방지하고 미혼 남녀의 만남의 장을 마련하여 궁극적으로 이주여성의 안정적인 정착을 도우면서 인구증가시책을 홍보한다는 취지에서 사업을 기획하였는데, 사전에 신중하게 충분히 검토하지 못한 것을 유감스럽게 생각한다.

다. 참고인(○○○, ○○○○ 행정사합동사무소 대표)

참고인은 ○○시 출신으로 ○○광역시에서 거주하다 20xx년 ○○시에 귀촌하였으며, 20xx년 ○○시에 장학금 및 불우이웃돕기 명목으로 기부금을 낸 바 있다. 20xx. x.경 당시 ○○시장과 기부자들의 접견 자리가 마련되어 참석하였고, 이후 다른 기부자들은 돌아가고 시장과 따로 담소를 나누었는데, 시장이 참고인이 출입국 행정업무 경험도 있고, 외국인에 대해 잘 알 테니, 관내 농촌총각과 유학생이 결혼할 수 있도록 도와달라고 하여 도와드리겠다고 한 것이고, 이후 이 사건 협조문을 받게 된 것이다.

당시 시장이 참고인에게 ○○시 좀 도와달라고 하면서 시에서 외국인 여성에게 주는 혜택(주택제공 50%, 육아정책 등)을 많이 이야기하였고, 이후 이 사건 협조문과 관련하여 ○○시 총무과장과 대화하였다.

참고인이 ○○시를 도와주고자 시작한 것이지만, 결혼정보업체 등의 오해를 살 수 있어서 ○○시에 공문을 요청하였고, 공문을 받으면 지인을 통해 ○○○어로 번역하여 ○○○ 유학생을 모집하려고 하였다. 참고인은 ○○○ 출신 결혼이주여성에게 모집을 부탁하였는데, 그가 자신의 페이스북에 이 사건 협조문을 게시했다고 들었다.

코로나 상황이 아니었다면 국제결혼정보업체를 통해 사업을 추진하였을 것이나 코로나19로 현재 ○○○ 유학생 외에는 유입되는 인구가 없어서 유학생과의 만남을 기획하게 된 것이다. 당시 ○○시장이 “국제결혼은 지금 많이 단절했다. 코로나19 상황으로 이제 유학생밖에 없으니 유학생 중에서 혹시 결혼할 만한 여성이 있느냐?” 하여 사건이 시작된 것이다.

### 3. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술 및 제출자료, 참고인 진술 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 이 사건 협조문 작성 경위와 관련하여, 참고인은 사건 당시 ○○시장의 요청으로 농촌총각과 ○○○ 유학생의 만남을 주선하는 사업이 시작되었다고 진술하고 있다. 그러나 피진정인은 참고인이 제안하여 이를 검토하게 되었다고 진술하고 있는바, 이 사건 협조문의 작성 경위가 객관적으로 확인되지 않는다. 다만, ○○시 총무과 자치행정팀장이 20xx. x. xx. 14:00경 이 사건 협조문 초안을 참고인에게 이메일로 송부한 사실이 있다.

나. 진정인 2는 20xx. x. xx. 이 사건 협조문이 인터넷에 게시되어 있다는 제보를 받았다. 해당 문서에는 ○○시가 ‘농촌총각과 ○○○ 유학생의 만남을 통한 농촌총각 장가보내기 사업을 추진하고자 하니 협조를 바란다’는 내용과 ‘맞선 후 만남을 위한 주거지원, 예비 신랑 집 방문 출퇴근 농사/ 생활경비 지급, 유학경비 지급’ 등의 내용이 기재되어 있다.

다. 진정인 2는 이 사건 협조문이 ○○시 명의로 ‘법무부 출입국민원대행기관인 ○○○○ 행정사합동사무소 대표 행정사’에게 발신된바, 20xx. x. xx. ○○

시에 이에 대한 확인을 요청하는 공문을 보냈다.

라. 피진정인은 진정인 2로부터 확인 요청을 받은 후, 참고인을 통해 이 사건 협조문이 인터넷에 게시된 경위를 파악한 결과, 참고인이 지인(○○○ 결혼이주여성)에게 협조문을 전달하였고, 이를 그 지인이 개인 페이스북에 게시하였으나, 확인 당시 협조문은 이미 삭제되었음을 확인하였다.

마. 피진정인은 20xx. x. x. 진정인 2에게 “○○시가 인구증가시책의 일환으로 해당 협조문을 홍보하였으나 게시 내용이 최초 홍보내용과 달라 삭제 조치되었으니, ○○시의 최종적인 협조문을 참고해달라”고 회신하였고, 20xx. x. x. ○○시 총무과 주무관이 참고인에게도 이 사건 협조문 최종(안)을 이메일로 송부하였다.

바. ○○시의 경우 국제결혼 지원 관련 조례는 제정된 바 없고, 당초 작성된 협조문의 출산장려금, 임신부 및 영유아 지원사업, 보육료 및 양육수당 등은 「○○시 출산장려에 관한 조례」, 「○○시 인구증가시책 지원조례」에 근거하여 시행되는 사업의 내용이다.

사. 피진정인은 인터넷에 게시된 협조문 중 ‘맞선 후 만남을 위한 주거지원, 예비신랑 집 방문 출퇴근 농사/ 생활경비 지급, 유학경비 지급’ 등에 관한 사항은 ○○시가 지급할 근거가 없어 협조문 최종(안)에서는 해당 내용을 농촌총각 농가에서 지원하도록 변경한 바 있다.

아. 2017. 9. ‘시골 남성들에 대한 매매혼 지원금 지급 중지를 바란다’는 청와대 국민청원이 접수되고 지방자치단체에 국제결혼 지원사업에 대한 비판이 제

기됨에 따라, 여성가족부는 2018. 1. 지방자치단체에 국제결혼 지원사업의 적정성에 대한 재고가 필요하고 국제결혼 비용지원 등의 일회성·시혜성 사업을 지양하고 다문화가족의 역량 강화를 위한 정책이 추진될 수 있도록 지방자치단체에 협조 공문을 시행한 바 있다.

자. 여성가족부는 2020년 ‘국제결혼 지원사업’에 대한 특정성별영향평가를 실시하여 관련 조례 및 사업 분석을 하여 개선권고 과제를 도출하였다.

#### 4. 판단

진정요지 가항과 관련하여 진정인들은 피진정인이 ○○시에 거주하는 비혼 남성과 ○○○ 유학생과의 결혼을 성사시키기 위해 법무부 출입국민원대행기관인 ‘○○○○ 행정사합동사무소’에 이 사건 협조문을 보내 ○○○ 유학생 모집·홍보를 기획한 행위가 성별 및 출신 국가를 이유로 한 차별행위라고 주장한다. 그러나 피진정인이 행정사합동사무소 대표와 이 사건 협조문을 주고받은 사실은 인정되나, 인터넷에 게시된 협조문의 내용은 피진정인이 작성한 협조문의 내용을 행정사 대표가 임의로 수정한 점, 게시 기간이 길지 않고 문제제기 이후 게시물이 삭제된 점 등을 고려할 때 이 사건 협조문이 게시되어 구체적인 피해가 발생하였다고 보기 어렵고, 이 사건 협조문을 주고받은 사실로 인해 불리한 대우가 있었다고 보기 어렵다.

진정요지 나항 관련하여 진정인들은 ○○시 외 지방자치단체의 국제결혼 지원 조례에 대한 전수조사를 통해 지방자치단체가 외국인 여성 및 결혼이주 여성에 대한 편견을 강화하는 정책이 있는지 확인해 국가기관 등이 성평등 책무를 다할 수 있도록 정책권고를 해주길 바란다는 주장으로, 이는 정책적 검토가 필요한 사안으로 판단된다.

따라서 이 사건 진정은 국가인권위원회 조사대상에 해당하지 아니하므로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하한다.

## II. 피진정인에 대한 의견표명

### 1. 검토 배경

이 사건 진정은 각하하였으나, 지방자치단체의 국제결혼 지원사업이 ○○○ 유학생 등 이주여성을 인구증가 시책의 도구로 활용하는 것은 문제가 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다고 보아 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 의견표명을 검토하였다.

### 2. 성평등에 부합하는 시책 추진의 필요성

한국의 이주인구의 증가는 주로 취업과 결혼이라는 경로를 통해 나타난다. 1990년대 이후 국제결혼이 급증하면서 2000년경 결혼이주여성의 증가와 인권 문제 등이 사회적으로 의제가 되기 시작하였고, 2006년 정부가 ‘여성결혼이민자 가족 사회통합 지원대책’을 발표하면서 지방자치단체의 ‘농촌총각 장가보내기 사업’이 확산되었다. 이러한 가운데 한국의 결혼이주여성 관련 정책이 가부장적인 가족제도에 기반하여 이주여성을 출산과 보육의 역할만 수행하는 대상으로 간주한다는 비판이 지속적으로 제기되었다.

‘결혼 이주’ 인구 중 84%가 여성이고, 이 중 중국 동포를 제외한 87% 이상이 아시아 여성으로(법무부, 2016년 기준) 이들의 주요 국적은 베트남, 중국, 필리핀, 캄보디아, 태국 등으로 결혼이주여성은 민족, 성별, 국적의 문제를 복합적



으로 가지고 있다. 결혼 이주는 상당 부분 지방자치단체의 ‘농촌총각 장가보내기’ 등 재생산 위기 타개를 위한 정책에 따라 진행되어 왔으므로 이주한 아시아 여성을 인구증가의 목적 달성을 위한 수단으로 취급하는 결과를 가져왔다. 또한 이는 아시아 여성을 성역할 고정관념에 따른 배우자 역할만을 수행하는 한국 남성의 배우자 및 이에 따른 가족관계에 한정된 존재로 간주하고, 독립적인 이주 주체로 인식되지 못하도록 하여 이들 집단에 대한 부정적 편견이나 고정관념을 강화해 왔다.

피진정인은 ○○시 내 국제결혼을 희망하는 농촌 남성에 대한 구체적인 수요나 국내로 이주한 여성들의 이주 목적의 차이 등을 고려하지 않은 채 무작정, 아시아 여성인 ○○○ 유학생과 농촌 비혼 남성과의 결혼을 주선하고자 하였다. 이는 지역의 인구감소가 내국인 여성의 농촌 이탈에 있다는 전제하에, 농촌 비혼 남성과 결혼하여 출산으로 인구증가에 기여할 외국인 여성을 모집하려 한 것이다.

하지만 이러한 시책의 수립은 여성을 출산과 육아, 가사노동과 농사 등의 가족 내 무급노동의 의무를 진 존재로 인식한 가부장적 성역할 고정관념에 기인하였다고 할 것이다.

피진정인은 코로나19로 결혼이주여성이 감소함에 따라 결혼이주여성의 많은 비율을 차지하였던 아시아 여성 중 ○○○ 여성을 특정하여 그 가운데 유학생을 농촌지역 비혼 남성의 결혼상대자로 지목한 것으로 보인다. 그간 농촌지역의 국제결혼은 한국 남성의 ‘정상가족’ 구성을 위한 가부장적 틀에서 이행되어왔고, 그러한 맥락에서 ○○○ 여성을 ‘순종적이고, 순결하다, 생활력이 강하다’ 등의 이미지로 미화하였던 측면을 부인할 수 없다.

또한 피진정인이 ○○○ 유학생 여성을 차별할 의도가 없었다 하더라도 성별, 국적 등 다양한 교차적 지위에 있는 ○○○ 유학생을 주된 체류 목적인 유학에서 유래하는 학생이라는 신분과 상관없이 오로지 농촌지역 남성의 결혼 상대방으로만 상정한 것은 ○○○ 여성이 성별화된 역할을 수행하기에 적합하다는 인종적 편견을 함의하고 있다고 판단된다.

피진정인은 지방자치단체의 장으로서 성평등한 정책을 수립하여 시행할 의무가 있다. 또한 인구감소로 인해 인구증가를 위한 시책 마련이 시급하다면 결혼 이외에도 다양한 인구 유치 방안이 있을 수 있고, 인구 유치를 위한 정책 추진에 있어 이주민 등 특정 집단에 대한 차별과 편견이 발생하지 않도록 하는 한편 성평등에 부합하도록 노력하여야 한다. 한편 우리 사회가 저출산·고령화 사회로 진입함에 따라 결혼과 출산으로 이어지는 가족생애주기가 점차 해체되고 있고 다양한 가족 유형이 증가하고 있다는 현실을 감안하여 다양한 가족 형태를 포용하고, 다문화 공존이라는 방향에서 정책이 추진되는 것이 바람직하다.

### Ⅲ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호, 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2022. 7. 14.

위원장 남 규 선

위원 이 준 일

위원 김 수 정