
**UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」
대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한
국가인권위원회 독립보고서**

2018. 10. 22.



국가인권위원회

- 목 차 -

| 구분 | 쟁점 목록 | 페이지 |
|--------------------|--------------------------------------------|-----|
| A. 서론 | | 1 |
| B. 협약 이행상황 | | 1 |
| I. 총론 | | 1 |
| II. 협약 제1조 | 쟁점 1. 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영 | 2 |
| III. 협약 제2조 | 쟁점 2 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어 지양 | 3 |
| | 쟁점 3. 다문화가족의 정의 확대 | 4 |
| IV. 협약 제4조 | 쟁점 4. 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련 | 5 |
| | 쟁점 5. 포괄적 차별금지법 제정 | 6 |
| V. 협약 제5조 | 쟁점 6. 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리 | 7 |
| | 쟁점 7. 외국인 보호제도와 신체의 자유 | 8 |
| | 쟁점 8. 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리 | 9 |
| | 쟁점 9. 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리 | 10 |
| | 쟁점 10. 이주민 의료안전망의 사각지대 해소 | 10 |
| | 쟁점 11. 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대 | 12 |
| | 쟁점 12. 이주아동의 기본권 보호 | 13 |
| | 12-1. 보편적 출생등록제도의 도입 | 13 |
| | 12-2. 이주아동에게 안정적인 의료서비스 제공 | 14 |
| | 12-3. 이주아동의 온전한 교육권 보장 | 14 |
| 12-4. 이주아동의 보호와 지원 | 15 | |

| 구분 | 쟁점 목록 | 페이지 |
|------------|-----------------------------------------|-----|
| V. 협약 제5조 | 쟁점 13. 난민 보호 시스템 | 15 |
| | 13-1. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선 | 16 |
| | 13-2. 난민인정절차의 전문성과 공정성 확보 | 17 |
| | 13-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선 | 18 |
| | 13-4. 제주도 내 예멘 난민신청자 현황과 정부의 적극적 대응 필요 | 19 |
| | 쟁점 14. 결혼이주여성의 권리 강화 | 20 |
| | 14-1. 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장 | 20 |
| | 14-2. 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활 유지 | 21 |
| | 14-3. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대한 정책적 고려 | 22 |
| | 쟁점 15. 이주노동자의 인권증진 | 23 |
| | 15-1. 열악한 노동조건 개선과 임금차별 시정 | 23 |
| | 15-2. 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도 개선 | 25 |
| VI. 협약 제6조 | 쟁점 16. 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호 | 28 |
| | 16-1. 인신매매방지의정서의 이행 입법과 협력 체계 구축 | 28 |
| | 16-2. 인신매매 피해자 식별과 보호 지표의 적극적 활용 | 29 |
| | 16-3. 인신매매 예방을 위한 정기적이고 포괄적인 실태조사 실시 | 30 |
| | 쟁점 17. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원 | 31 |
| | 쟁점 18. 협약 제14조 개인통보제도에 따른 국내 이행절차 마련 | 32 |
| VII 협약 제7조 | 쟁점 19. 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보 | 33 |
| C. 결론 | 쟁점 20. 국가인권위원회의 임무 | 34 |

1. 국가인권위원회는 제17·18·19차 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 유엔 인종차별철폐위원회에 독립보고서를 제출함
2. 독립보고서는 총 20개 쟁점(31개 세부 쟁점)으로 구성되었으며, 그동안 인종차별철폐위원회에서 지속적으로 권고한 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영, 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련과 포괄적 차별금지법 제정에 대해 최근 사례와 위원회 의견을 담음
3. 협약 제5조 관련하여 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리, 외국인 보호제도와 신체의 자유, 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리, 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리, 이주민 의료안 전망의 사각지대 해소, 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대 등의 쟁점을 전략적으로 기술함
4. 특히, 이주아동의 기본권 보호 쟁점에 대해서는 보편적 출생등록제도의 도입, 안정적인 의료서비스 제공, 온전한 교육권의 보장, 이주아동의 보호와 지원 등에 대해 구체적으로 최근 사례를 제시함
5. 최근 제주도 예멘 국적 난민신청자들이 급격히 증가한 것과 관련하여 한국사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식이 외부로 표출된 사례가 확인됨에 따라 난민보호시스템 관련하여 그동안 인종차별철폐위원회에서 권고한 사안에 대해 구체적인 통계 자료와 위원회 의견을 명시함
6. 결혼이주여성의 권리 강화, 이주노동자의 인권증진, 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호, 외국인 범죄피해자에 대해 구제 및 지원, 개인통보제도 국내이행절차 마련, 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보 등 지속적으로 쟁점이 되어온 사항과 그동안 논의되지 않았던 사항도 독립보고서에 담으면서, 결론으로 이주민 인권증진과 인종차별철폐를 위한 국가인권위원회의 역할과 책임을 의견으로 제시함

A. 서론

국가인권위원회는 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약」(이하 “협약”이라 한다) 제17·18·19차 대한민국 정부보고서(이하 “정부보고서”라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 인종차별철폐위원회에 본 보고서를 제출한다. 본 보고서는 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1)을 참고하여 「협약」의 이행상황을 모니터링하면서 이번 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.

B. 협약 이행상황

I. 총론

1. 이주민의 규모가 급증하고 정주화 경향이 강화되면서 정부는 2006년 5월 제1회 외국인정책회의를 개최하여 「외국인정책 기본방향 및 추진체계」를 확정하였다. 외국인 정책 수행을 위한 각 부처별 준거법으로 「출입국관리법」(1963, 법무부), 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(2003, 고용노동부), 「재한외국인 처우 기본법」(2007, 법무부), 「다문화가족지원법」(2008, 여성가족부), 「난민법」(2012, 법무부) 등이 제정되었다.
2. 또한 정부는 외국인의 사회통합과 다문화사회로의 이행을 위해 이주민 지원 공공 인프라를 빠른 시일 내에 구축하였다.

[표 1] 이주민 지원 공공 인프라 현황

| 공공 인프라 | 사회통합 프로그램 | 다문화가족 지원센터 | 외국인력 지원센터(상담) | 외국인복지센터 |
|---------------------|-----------|------------|---------------|---------|
| 지원 대상 | 외국인 | 다문화가족 | 외국인근로자 | 외국인 |
| 운영 부처 | 법무부 | 여성가족부 | 고용노동부 | 지방자치단체 |
| 설립 개수 (2017년 기준) | 316개 | 217개 | 40개 | 57개 |

3. 외국인·다문화 정책의 종합적 시행을 위한 국가계획과 법제를 수립·제정하고, 전국적으로 지원 인프라를 구축한 점 등 정부의 적극적인 노력에도 불구하고, 이러한 제도와 인프라가 이주민의 인권 보호와 증진에 실제로 기여하고 있는가에 대해서는 이주민 인권상황 실태조사 결과 여전히 열악한 측면이 나타나 있다.
4. 이에 국가인권위원회는 정부의 이주민 정책의 수립과 이행에 있어 인권적 측면에서 방향과 지침이 될 수 있도록 「이주 인권가이드라인」을 2012년 권고하였고, 그 이후 계속해서 변화하는 이주민 현황과 국내외 이주환경에 대응하기 위해 「제2차 이주 인권가이드라인」의 수립을 추진 중이다.

II. 인종차별의 정의(협약 제1조)

쟁점 1. 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영

5. 협약 제1조의 인종차별 정의는 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념이다. 그러나 현재 국내에는 인종차별 정의로 목적을 포함하는 법령이 없으며, 인종 등을 이유로 차별을 금지하는 개별법도 차별금지의 영역이 제한적이다.
6. 최근 제주도 예멘 국적 난민신청자들이 급격히 증가한 것과 관련하여 2018. 6. 13. “「난민법」·무사증 입국·난민신청허가 폐지 및 개헌 청원”과 난민 반대 시위, 국회의원의 「난민법」 폐지법안 발의, 일부 언론과 미디어의 선정주의적 보도¹⁾ 등을 통해 한국사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식이 외부로 표출된 사례를 확인할 수 있었다.
7. 또한 2016년 경기도 인종차별 실태 모니터링²⁾에 따르면, 외국인에 대한 무시, 비하, 모욕, 혐오, 따돌림, 성희롱 등 인종주의적 혐오 혹은 인종차별이

1) 2018년 7월 제주도에서 발생한 실종 여성 사건과 관련하여 다수 언론 매체들이 ‘난민 범죄’ 가능성을 언급하는 헤드라인을 노출시켰으며, “실족 가능성이 높다”는 경찰 발표를 전하는 보도 역시 ‘난민 범죄 가능성 적어’, ‘실족 가능성 제기에도 난민범죄 의혹’ 등으로 난민범죄를 부각하였음

2) 2016년 경기도외국인인권지원센터에서 경기도 지역을 대상으로 실시한 모니터링으로 ‘피부색 등 외모, 출신 국가, 외국인 신분, 종교 등 타문화’ 등 4개 차별 범주로 185개의 유효한 사례를 수집·분석함

교육 공간, 직장, 상업 공간, 병원, 대중교통, 사적 공간 등 일상 속에서도 다수 발생하는 것으로 나타났다.

8. 따라서 한국사회 내의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별을 예방하기 위해서 법과 제도의 틀이 제대로 마련될 필요가 있으며, 정부는 협약 이행에 대한 의지로 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념의 인종차별 정의를 국내법에 반영할 필요가 있다.

Ⅲ. 인종차별철폐를 위한 정부정책(협약 제2조)

쟁점 2. 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어 지양

9. 국내 입국 후 90일을 초과하여 체류하는 외국인은 외국인 등록을 요하는 장기체류 외국인으로 2017년 12월 기준 158만 3천명이며, 이들 중 비전문취업(27만 3천명), 방문취업(22만 5천명) 등 취업이 목적인 체류자격 소지 외국인은 49만 8천명이다.
10. 2018. 3. 20. 개정된 「출입국관리법」 제10조는 일반체류자격과 영주자격을 나누고 제10조의2(일반체류자격)를 신설하여 단기체류자격과 장기체류자격을 구분하면서, 장기체류자격의 목적을 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등으로 한정하고, 사실상 국내 체류외국인의 입국 목적 중 31%를 차지하는 ‘취업’은 신설규정에 반영하지 않았다.
11. 모든 외국인을 포괄하는 법으로 정부보고서에 기술된 「재한외국인 처우 기본법」 또한 재한외국인의 처우를 대상별로 구체화하여 결혼이주민과 그 자녀, 영주권자, 난민 등에 대해 규정하면서, 고용허가제를 통해 입국하는 비전문취업 이주노동자의 처우에 대해서는 명시하지 않았다.
12. 이들의 취업활동 기간이 만료되는 시점마다 고용허가제를 개정하여 취업기간을 늘려서 9년 10개월까지 국내 체류가 가능해짐에도 최근 개정된 「출입국관리법」의 장기체류목적이나 「재한외국인 처우 기본법」의 처우 대상에 포함되어 있지 않아 이주노동자를 정부정책에서 배제된 취약집단으로 만드는 결과를 낳는다.

13. 한편 「재한외국인 처우 기본법」 제9조 제1항에서 ‘재한외국인’과 ‘불법체류 외국인’에 대한 실태조사를 규정하고 있어, 법률 용어로 ‘불법체류외국인’을 사용하고 있다. 이주민의 ‘미등록 체류상태’ 또는 ‘체류기간 도과상태’에 대해 부정적 인식을 부여하는 ‘불법체류’라는 용어의 사용은 이들을 법적, 제도적인 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고, 우리사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져온다.
14. 다문화, 외국인 등 이주민 관련 단어를 포함하는 트윗 1만개에 대한 2017년 빅데이터 분석³⁾에 따르면, “외국인 노동자의 연관 단어”로 “동남아, 비하, 반대, 혐오, 추방” 등이 추출되었고, “불법체류자”의 연관 단어에는, “저학력, 새끼, 혐오, 결사반대” 등의 단어들 포함되어 있다.
15. 2016년 7월 국가인권위원회는 인종차별철폐협약 제17·18·19차 정부보고서에 기술된 ‘불법체류자’ 용어의 사용을 지양하고 ‘미등록 이주노동자’로 수정할 것을 의견표명 한 바 있다. 정부는 2017년 10월 UN에 영문으로 작성한 정부보고서를 제출하면서 Undocumented Immigrants로 번역하였음에도 한글로 작성된 정부보고서는 여전히 ‘불법체류자’로 기술하고 있다.
16. 따라서 정부는 「출입국관리법」 등 외국인 관련 법률을 개정할 경우 다수의 외국인 체류 목적이 취업인 현실을 반영하여 이주노동자가 법·정책에서 배제되지 않도록 하고, 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어의 사용을 지양할 필요가 있다.

쟁점 3. 다문화가족의 정의 확대

17. 가족과 함께 장기 체류하는 이주민이 증가⁴⁾하고 있음에도 「다문화가족지원법」이 귀화를 포함하여 한국인과 결혼관계로 이어진 가족으로 제한하고 있어, ‘같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 서로 다른

3) 김석호, 2017, “한국인의 이주민에 대한 인식의 변화”, 2017년도 한국이민학회 전기학술대회 자료집, 「한국의 이민정책, 어디로 가야하나? : 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제」

4) 통계청·법무부의 2017년 「이민자 체류실태 및 고용조사」 결과에 따르면, 2017년 5월 기준 15세 이상 외국인(122만 5천명) 중 1인 가구는 19.4%이고 2인 이상 가구가 80.6%임

나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족' 등은 원천적으로 정책 대상자에 포함되지 못하고 있다.

18. 범정부 차원의 국가계획인 「외국인정책 기본계획」에 따라 수립되는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관련 정책도 '다문화 가족' 곧 결혼이주민 및 그들의 자녀 관련 사업 중심으로 구성되어 있어, 국가의 외국인 정책에서 다른 형태의 다문화가족이 배제되어 사실상의 차별적 상황을 조성하는 효과를 가져 오게 된다.
19. 따라서 국내 체류 이주민과 그 가족이 사회구성원으로서 거주하는 현실을 반영한 정부 가족정책의 수립이 요구되며, 가족의 범주에 인종·국적·체류자격에 따라 이주민과 그 가족이 배제되지 않도록 해야 할 것이다

IV. 인종혐오 근절(협약 제4조)

쟁점 4. 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련

20. 제주도 예멘 난민신청자 급증으로 야기된 청와대 청원 등을 통해 확인되는 '난민 혐오세력'의 존재와 충분한 설명과 정보전달을 받지 못한 일부 시민들의 염려가 복합되어, 소위 '혐오발언'이 무차별적으로 증가하고 있다.
21. 이러한 미디어나 인터넷 공간, 그리고 오프라인 공간에서의 인종주의 확산과 관련하여 문제가 되는 점은 이들의 활동이 조직화, 정치세력화 되는 현상이다. 사례로 2017년 8월 '안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준)'가 주최하여 "외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼"을 국회에서 개최한 바 있는데, 국회의원의 축사에서 '국민의 4대 의무를 행하지 않는 사람에게 예를 들면, 거주 이전의 자유를 줄 경우 거주 생활형 테러 문제가 심각해 질 수 있다'는 사실에 근거하지 않고 외국인 혐오를 야기하는 발언 내용이 있었다.

22. 이러한 움직임은 인종차별철폐협약 제4조에서 “국가는 인종차별을 고무하고 선동하는 조직과 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시켜야 하며, 이러한 조직이나 활동에의 참여를 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 보아야 한다.”고 규정한 내용에 따라 인종차별 범죄로 처벌이 가능하나, 한국사회는 인종차별을 예방하거나 규율할 수 있는 공식적인 법제가 미비하여 인종범죄로 기소가 어렵다.
23. 외국인 혐오 표현 등 인종차별 행위에 대해 한국인들은 이것이 왜 문제가 되는지 둔감할 수 있지만 이주민 당사자들은 민감하게 반응할 수밖에 없으며, 국가인권위원회의 2016년 혐오표현 실태조사에 따르면 인터넷 등에서 외국인 혐오 표현을 접한 후, “스트레스나 우울증 등 정신적 어려움을 경험”했다고 응답한 이주민이 조사 대상자의 56.0%에 달했다.
24. 따라서 정부는 인종차별의 유형과 양상 등 전반적인 인종차별 실태를 파악하고, 우리사회에 외국인 혐오와 인종주의는 결코 관용될 수 없는 범죄 행위라는 인식의 전환을 유도하기 위해 UN 인종차별철폐위원회에서 권고한 ‘인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하는 것’을 적극적으로 이행할 필요가 있다.

쟁점 5. 포괄적 차별금지법 제정

25. 2010년 구성돼 활동해 온 차별금지법제정연대가 2017년 3월 기존의 25개 단체에서 105개 시민단체로 크게 확대하여 재출범하는 등 차별금지법 제정 요구가 높아지고 있는 반면, 차별금지법이 동성애를 조장하고 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 주장하는 입법 반대 의견도 제기되고 있다.
26. 차별금지법의 제정은 차별을 경험하는 사회적 약자·소수자의 삶의 질을 향상시키고 불합리한 차별관행이나 제도·정책을 적극적으로 시정하고 나아가 우리 헌법의 핵심원리인 평등원칙의 실현을 도모하기 위해 필요하다. 특히 모든 차별사유를 포괄하여 하나의 법률로 정하는 일반적·포괄적 차별금지법의 제정은 현대사회에서 차별이 발생하는 원인이 하나의

차별요소로 인한 것이 아니라 다양한 이유로 차별이 발생·심화되는 현상을 반영한 것이다.

27. 따라서 포괄적 차별금지법은 조속한 시일 내에 제정이 되어야 할 것이며, 이를 위해 다양한 사회구성원들의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵이 마련될 필요가 있다.

V. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(협약 제5조)

쟁점 6. 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리

28. 현행 「헌법」 제2장의 기본권 조항은 ‘국민’이라는 용어를 사용하고 있다. 헌법재판소는 ‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인도 기본권주체가 될 수 있다.’고 명시하고 있지만 일부 의견으로 ‘우리 헌법 문언 상 외국인은 기본권의 주체가 될 수 없다.’는 외국인의 기본권 주체성을 부정하기도 한다.⁵⁾
29. 최근 헌법개정안 논의 속에서 2018년 3월 의회에 제출된 대한민국의 제10차 헌법개정안은 기본권의 주체를 원칙적으로 ‘모든 사람’으로 확대하고 다만 권리의 성격상 ‘국민’으로 한정하여야 하는 경우에는 ‘국민’으로 규정하고 있다.
30. 또한 사회의 통합과 정의를 실현하기 위해서는 평등권을 강화할 필요가 있다는 취지에서 평등권 조항에 ‘인종’, ‘언어’ 등을 명시적인 차별 금지사유로 제시하고 있다.
31. 제10차 헌법개정안 논의가 다양한 이행관계가 상충하면서 합의된 개헌안이 마련되지 못해 더 이상 진척이 안 되고 있지만, 향후 논의과정에서 외국인의 기본권 주체성을 헌법에서 분명하게 명문으로 확인할 수 있도록 하여, 법 앞에서 국민과 동등하게 대우를 받을 권리가 보장되어지는 것이 바람직하다.

5) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083등 결정

쟁점 7. 외국인 보호제도와 신체의 자유

32. 「출입국관리법」에 따른 외국인의 ‘보호’는 강제퇴거 대상자로 의심되고 도주의 염려가 있는 사람을 단속·심사결정 할 때까지의 ‘보호’(제51조에 따른 강제퇴거 심사를 위한 보호)와 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 송환하지 못할 경우 보호시설에 머무르게 하는 ‘보호’(제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호)가 있다.
33. 유엔 자유권규약위원회의 일반논평 제35호에서 ‘외국인을 강제송환이나 추방을 위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조의 신체의 자유 제한, 즉 구금’이라고 지적한 바 있으며, 이러한 보호는 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하여 인권침해를 예방할 수 있는 방어기제가 필요하다.
34. 「출입국관리법」에 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청 절차가 규정되어 있지만 최근 5년간 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청이 인용된 경우는 없다. 2012년부터 2016년 8월까지 강제퇴거자는 95,048명이고, 이의신청이 접수된 건수는 405건으로 대부분이 기각(327건, 81%)이고 나머지는 각하(78건, 19%)로 인용한 사례는 없었다.⁶⁾
35. ‘보호’의 또 다른 문제는 수개월 이상의 장기구금으로 이어진다는 점이다. 「출입국관리법」 제63조에서 보호 기간이 3개월을 넘는 경우 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 승인을 받지 못하면 보호를 해제하도록 하고 있지만, 2012년에서 2016년 8월까지, 승인을 받지 못해 보호해제 한 건수는 1,107건 중 1건이 전부이다.
36. 따라서 「출입국관리법」에 의한 ‘보호’가 인신을 구속하는 구금임을 명확히 하여 그 명칭을 ‘구금’ 혹은 ‘수용’으로 변경할 필요가 있으며, 구금은 법원의 명령에 의해서만 행해지고, 변호인에 대한 접근과 공정한 재판 보장 등 적법절차가 존중되어야 할 것이다.
37. 또한 2018. 7. 28. 국가인권위원회가 「출입국관리법」 일부개정법률안에

6) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 267.

대해 의견표명 한 바와 같이 아동의 경우 보호의 필요성을 인정할 만한 객관적이고 명백한 사유가 없는 한 원칙적으로 보호를 금지해야 할 것이며, 보호외국인의 인권보호를 위해 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 등이 마련되어야 할 것이다.

쟁점 8. 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리

38. 2005. 4. 24. 결성된 이주노동자 노동조합(이주노조, MTU)에 대해 정부는 이주노조가 미등록 이주노동자 중심의 노조라는 이유로 설립신고를 거부하였다. 또한 노동자의 권리인 노조활동을 이주노동자에 대해서는 정치적 집단 활동으로 보아 이주노조의 위원장 및 지도부들을 단속하고 강제퇴거 조치를 한 바 있다.⁷⁾
39. 그러나 2015. 6. 25. 대법원은 노동조합법상의 노동자성이 인정되는 한, 노동자가 외국인인지 여부나 취업자격(취업활동을 할 수 있는 체류자격)의 유무에 관계없이 노동3권을 향유한다고 판결하였다.
40. 정부보고서는 합법적인 체류자격을 갖춘 외국인근로자에게 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리가 보장되어 있다고 기술하고 있어, 미등록 이주노동자를 배제하는 측면이 보인다.
41. 따라서 체류자격에 상관없이 노동조합 결성, 가입 등 노동 3권을 보장하고, 이주노동자의 지위 개선과 차별해소에 관련된 의견 표현 및 집회 참가의 자유가 보장받을 수 있도록, 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있는 출입국관리법 제17조의 개정도 검토할 필요가 있다.
42. 「출입국 관리법」에서 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 위반 시 강제퇴거 조치의 대상이 되도록 하고 있는데, '정치활동'이란 선거권이 나 피선거권 등의 참정권 뿐 아니라 정치적 견해를 가지고 이를 표현하는 정치적 표현의 자유, 집회의 자유까지 포함되어, 이주노동자들이 집회에 참여한 것을 이유로 강제 퇴거한 사례들이 있기 때문이다.

7) 2018 한국사회 인종차별에 대한 시민사회보고서, pp. 39. ~ 40.

쟁점 9. 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리

43. 2017년 12월, 국내에서 태어나 외국인등록을 하지 못한 체 미등록으로 체류하고 있던 7세, 3세, 1세 남매가 외할머니와 함께 출국하기 위해 공항에서 출입국관리사무소를 방문했을 때, 이들에게 담당직원은 아동 3명에 대해 총 220만원의 과태료를 내지 않으면 보호자 및 아동들의 출국을 불허한다고 통보한 사례가 있다.
44. 과태료는 행정질서벌로서 「출입국관리법」 제29조의 외국인 출국정지 사유에 해당하지 않으며, 특히 과태료 미납자가 이주아동이 아님에도 불구하고 부모 등의 미납을 이유로 이주아동도 출국 정지하는 것은 법적 근거가 없다고 할 것이다.
45. 국가인권위원회는 2018. 4. 19. 미등록 이주아동의 과태료 미납을 이유로 한 출국정지 관행을 즉시 중단하는 것을 권고하였고, 법무부는 관련 법규 정비 등 이를 수용하는 입장을 회신하였으나 관행의 개선으로 권고가 실제로 이행되는지에 대해서는 지속적인 모니터링이 요구된다.

쟁점 10. 이주민 의료안전망의 사각지대 해소

46. 2016년 말 기준 건강보험 가입자격을 가진 이주민의 건강보험 적용률은 60.8%로 내국인 인구의 건강보험 적용률 96.5%와 큰 격차를 보인다.⁸⁾

[표 2] 2016년 내국인과 외국인의 의료보장 적용인구 현황 (단위: 명)

| 구분 | 내국인 | 장기체류 이주민 (체류자격 합법) |
|------------|------------|-----------------------|
| 인구 | 51,696,216 | 1,454,357 |
| 건강보험 적용 인구 | 49,879,509 | 883,774 |
| 직장가입 | 36,039,444 | 635,295 |
| 지역가입 | 13,840,065 | 248,479 |
| 건강보험 적용률 | 96.5% | 60.8% |

8) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 235.를 참조하였으며, 국민건강보험공단, 「2016 건강보험주요통계」에 근거함

47. 합법적인 체류자격을 가진 이주노동자의 건강보험 직장가입은 국민과 제도적으로 차별이 없으나, 실제 노동현장에서 이주노동자의 직장가입률은 내국인 노동자와 차이가 있다. 고용허가제 이주노동자의 2015년 직장가입률은 71.2%이지만, 제조업 이외 업종에서는 현저히 낮아서 건설업 54.9%, 서비스업 44.5%, 농축산업 16.1%에 불과하다.
48. 농축산업 분야의 건강보험 직장가입이 낮은 이유는 이주노동자와 사업주가 의무가입 대상임을 모르거나 비용 부담을 꺼려해 건강보험에 가입하지 않았기 때문으로 보인다. 또 실질적인 고용관계가 있다고 하더라도 사업자등록이 되어 있지 않으면 건강보험공단에서 사업장으로 보지 않아, 노동자에게 직장가입자 자격을 부여하지 않기 때문이다.
49. 농축산업의 경우 개인농장의 경우 사업자등록증 제출을 요구하지 않아서, 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자 20,471명 가운데, '사업자 등록을 안 한 사업장의 근로자'가 10,523명으로 절반 이상이 직장 건강보험 가입자격을 가질 수 없다.
50. 직장가입과 달리 지역가입은 입국 후 3개월이 지나야 지역가입자 자격을 얻게 되는데, 건강보험을 통해 기왕의 질병을 치료하고 바로 출국하는 사례⁹⁾가 많아져 2018. 8. 29. 입법 예고된 「국민건강보험법 시행규칙」 개정안에서는 국내체류 기간요건을 3개월에서 6개월로 연장하였다.
51. 건강보험 지역가입자의 2017년 재정적자는 2,051억 원으로, 최근 5년간 7천억 원 적자가 발생했다. 그러나 직장가입자의 흑자 규모가 워낙 커서, 전체적으로 외국인 건강보험 가입자의 2017년 재정수지는 2,490억 원 흑자이고, 최근 5년간 수지도 1조 1천억 원 흑자라는 사실은 잘 알려지지 않고¹⁰⁾, 재정적자와 일부 악용 사례만 언론에 집중 보도되었다.

9) 국민건강보험공단에 치료비 지출이 많은 외국인 환자 상위 100명에 대한 자료 분석결과, 2015년부터 2017년까지 치료만 받고 출국해 건강보험 자격을 상실한 외국인이 총 31,983명이고, 본인 부담금은 74억원에 비해 공단 부담금이 228억원이었음. 사례로 중국인 재외동포 A씨(30)는 무혈성 빈혈 치료비로 3년간 6억 1,000만원이 나왔지만, 본인부담금은 6,100만원이고, 본인 부담 상한액 초과로 인해 건강보험공단에서 4,500만원 돌려줘, 실제 지불한 금액은 1,600만원이었음

10) “외국인 건강보험 흑자, 악용은 막아야”(2018. 10. 13.가톨릭평화방송 라디오 <열린세상 오늘! 김혜영입니다>)

52. 건강권은 넓은 의미에서 보건의료서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 차별금지와 같은 건강의 사회적 결정 요인들을 모두 포함한다. 따라서 일부 악용 사례를 이유로 정당하게 체류하는 전체 이주민들의 건강권 보호에 역행하는 조치는 바람직하지 않다는 점에서 정부는 입법 예고된 「국민건강보험법 시행령」·「국민건강보험법 시행규칙」 일부 개정안에 대해 신중히 검토하여 보완할 필요가 있다.
53. 또한 의무가입인 직장 건강보험을 회피하고 있는 사업장에 대해서는 감독을 강화하고, 최소한 '정부간 인력송출양해각서'를 통해 입국하는 고용허가제도의 이주노동자가 건강보험 가입조차 불가능한 사업장에 고용되지 않도록 농축산업 분야의 사업장 등록을 확대할 필요가 있다.

쟁점 11. 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대

54. '국민기초생활보장제도'는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민과 난민인정자로 한정하고 있으며, 결혼이주민도 임신 또는 자녀 양육, 직계 존속 부양과 같은 전통적인 여성적 역할을 수행하는 경우에만 수급권자가 될 수 있다.
55. '긴급복지지원제도'는 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 이주민에게, 결혼이민자나 난민이 아니더라도 일정기간 동안의 생계, 의료, 주거지원을 제공하고 있으나, 이주민이 범죄의 피해자일 때, 가해자 역시 이주민인 경우 긴급복지 지원 대상에서 배제된다.
56. 국내 체류 이주민의 수가 많아지고 체류 형태도 다양해지면서 노숙인 이주민도 발생하고 있는데, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에서 대상을 '노숙인'으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 법 해석상 외국인인 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있어 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다. 또한 현행 「출입국관리법」상 노숙인 등 경제적 능력이 없는 이주민은 강제퇴거 또는 출국명령이 가능하다고 보는 입장이다.

57. 빈곤 문제는 외견상 사회권 문제에 한정된 사안으로 볼 수 있으나, 인간의 존엄성과 행복을 추구할 권리는 물론 건강권, 주거권 등 다른 기본권과 직·간접적으로 결부된다고 할 것이며, 이러한 빈곤으로 인한 기본권 침해의 문제는 외국인이라고 달리 볼 특별한 이유도 없다고 할 것이다.
58. 따라서 취약 이주민에 대해서도 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원 보장이 정책적으로 검토되어야 할 것이며, 단지 노숙인이라는 이유로 이주민이 강제퇴거의 대상이 되어서는 안 될 것이다.

쟁점 12. 이주아동의 기본권 보호

12-1. 보편적 출생등록제도의 도입

59. 외국인의 출생등록은 대한민국의 국적 취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 자국 대사관에 출생등록을 할 수 없는 난민, 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀에 대해서는 국내 체류 가능하도록 특별히 배려하고 있다고 정부보고서는 기술하고 있다.
60. 외국인등록 체계에 이러한 아동들의 개인정보를 입력하여 국내 체류가 가능하게 한다는 취지이나, 외국인등록은 출생사실을 증명하는 서류로 기능하기 위한 것이 아니며, 외국인등록 시 출입국공무원 또는 부모가 임의로 국적을 기재하는 사례도 있었고, 미등록체류 부모의 자녀는 외국인 등록도 하기 어렵다.
61. 출생등록은 모든 아동의 생존권, 발달권, 양질의 서비스에 대한 접근권을 보장하는 첫 단계로, 출생 즉시 등록이 되지 못하는 것은 아동의 개인적 정체성에 부정적 영향을 끼칠 뿐 아니라 기본적인 건강, 교육, 사회복지의 혜택에서 배제될 가능성을 높인다는 점에서 체류자격, 국적과 무관하게 모든 아동에게 출생등록의 권리가 보장될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

12-2. 이주아동에게 안정적인 의료서비스 제공

62. 아동에게 건강은 생존과 발달을 위해 가장 기본적인 조건으로, 안정적으로 의료서비스를 제공받아야 한다. 이에 국가는 건강보험제도와 의료급여제도를 통해 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력하고 있다.
63. 그러나 국내 장기체류 이주민은 직장가입 또는 지역가입으로 건강보험에 가입할 수 있으나, 여러 가지 이유로 건강보험 가입률이 현저히 낮고, 미등록으로 체류하는 아동은 건강보험 가입 자체를 못한다.
64. 또한 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제를 국가가 보장하는 의료급여제도는 난민인정자만을 특례로 인정하고, 이주민에 대해서는 적용을 배제하고 있어, 건강은 물론 생존을 위협받는 이주아동들이 생긴다.
65. 따라서 최소한 아동에 대해서는 체류자격에 무관하게 건강보험이 가입되고, 저소득층 가정의 이주아동은 의료급여의 대상이 될 수 있도록 「국민건강보험법」과 「의료급여법」의 개정을 검토할 필요가 있다.

12-3. 이주아동의 온전한 교육권의 보장

66. 「초중등교육법 시행령」 개정으로 이주아동은 체류자격과 무관하게 의무교육인 초등학교 및 중학교에 전·입학이 가능하다. 그러나 부모의 무관심이나 방임, 정보의 부족 등으로 여전히 의무교육을 받지 못하는 이주아동들이 존재한다. 또한 이주아동의 전·입학이 학교장 재량에 맡겨져 있어, 체류자격이 있는 중도입국 이주아동들이 입학할 거부당하는 사례도 있다.
67. 중도입국 이주아동을 위한 한국어 교육 및 학교생활 적응지원을 하는 대안학교인 레인보우스쿨은 전국 23개가 설립되어 있고, 이곳을 이용한 이주아동의 수가 2013년 837명, 2014년 1,003명, 2015년 1,278명으로 증가함에도 일반학교 진학으로 연계된 학생의 비율은 2013년 15.8%, 2014년 10.1%, 2015년 8.1%로 감소¹¹⁾하고 있다.

68. 따라서 이주아동의 온전한 교육권 보장을 위해 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단 마련 등 학령기 이주아동에 대한 취학 독려 방안이 적극적으로 마련될 필요가 있다.
69. 또한 중도입국 이주아동은 대안학교 이수 후 일반학교로의 진학률을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 일반학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교실 확보, 교과 과정 마련, 교사 파견 등의 방안도 검토될 필요가 있다.

12-4. 이주아동의 보호와 지원

70. 최근 아동학대가 사회적인 문제가 되어 학대피해 아동의 식별, 신고, 보호, 지원과 관련된 체계가 정비되고 있다. 그러나 국내 체류 이주아동의 경우 학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 있다.
71. 중앙아동보호전문기관에 의하면 이주배경 아동의 피해 신고는 2016년 1,217건으로, 이는 2013년의 3.6배에 해당한다. 국내 거주 이주민 수가 증가하면서 학대, 빈곤 등으로 인하여 특별히 보호와 지원이 필요한 이주아동의 수 역시 증가하고 있는 것으로 추정된다.¹²⁾
72. 2017. 12. 28. 국가인권위원회는 학대피해 이주아동의 권리구제 및 피해 회복 등을 위해 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설할 것을 권고하였고, 법무부는 개정을 추진할 예정이라는 입장을 회신한 바 있다. 따라서 학대 이주아동의 안정적인 보호와 적절한 지원을 위해 국가인권위원회 권고가 조속히 제도화 되어야 할 것이다.

쟁점 13. 난민 보호 시스템¹³⁾

11) 2016년 9월 이주배경 아동청소년 기본권 네트워크가 국회의원실을 통해 여성가족부에 요청 받은 자료임
 12) 2018 한국사회 인종차별에 대한 시민사회보고서, p. 85.
 13) 통계 및 현황 자료는 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp. 195. ~ 204.를

13-1. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선

73. 출입국항에서 난민인정심사에 회부하기로 결정을 내리는 비율은 [표 3]과 같으며, 불회부 결정을 받으면 사실상 입국이 거부되어 출국대기실에서 머무르면서 송환절차를 받게 된다.

[표 3] 출입국항에서의 난민신청자 회부 현황

| 구분 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|
| 신청 건수(A) | 26 | 141 | 400 | 187 |
| 회부 건수(B) | 15 | 52 | 287 | 61 |
| 불회부 건수(C) | 11 | 89 | 113 | 126 |
| 회부율(B/A×100) | 57.7% | 36.9% | 71.8% | 32.6% |

74. 일반적으로 출국대기실에 보내진 외국인의 약 99%는 4일 이내에 송환이 완료되지만, 난민 신청을 하였다가 난민인정심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 경우에는 오랜 기간 출국대기실에 머무를 수밖에 없다. 2016년 9월 기준, 출국대기실에 3개월 이상 대기한 외국인은 모두 6명으로 전부 난민신청자였고 이들이 대기실에 머문 기간은 8~11개월이었다.

75. 문제는 출국대기실이 수개월간의 장기체류에는 적합하지 않은 환경으로, 투명한 벽을 통해 24시간 직원들의 감시가 가능한 반면 햇빛이 보이는 창이 없고, 침대와 침구 없이 평상만 있으며, 수용 가능 인원보다 많은 인원이 수용될 때는 평상조차 부족해서 수용자들이 의자를 모아서 그 위에서 자거나 종이상자를 깔고 자기도 한다.

76. 국가인권위원회는 2016년 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 난민인정심사에 회부하도록 관련 법령을 개정할 것, 불회부결정 취소소송 제기자에 대한 처우를 보장할 것 등을 권고하였으나, 법무부는 법령 개정 및 처우 개선에 대해 신중 검토가 필요하다는 불수용 입장을 회신하였다.

77. 그러나 정부는 출입국항에서 난민신청을 한 사람들이 명백한 형식적

참조하였으며, 이 자료는 시민사회단체의 행정정보공개청구로 법무부가 제출한 것임

요건을 결여한 경우가 아니라면 난민심사를 받을 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다.

13-2. 난민인정절차의 전문성과 공정성 확보

78. 2016년 법무부 사무소별 난민신청 현황을 보면, 서울 사무소가 82.5%(7,542건 중 6,224건)로 많은 난민신청을 받고 있고, 서울 사무소의 난민심사 담당자는 22명으로, 공무원 1명당 280명 이상의 난민신청자를 담당하고 있는 편이다. 1차 심사결정기간은 법 규정상 6개월로 제한하였고, 1차 연장이 가능하지만, 2016년 평균 1차 심사결정기간은 5개월로 과거에 비해 많이 단축되었다.
79. 난민심사 과정에서의 통역 문제는 지속적으로 문제제기된 것으로, 최근에는 특정 통역인과 출입국 공무원이 면담조서를 허위로 작성하여 법원에서 난민불인정결정을 취소하는 판결이 이루어졌다.¹⁴⁾
80. 난민불인정 결정에 대한 2차 심사로 이의신청이 가능하지만, 이의신청 심사는 「난민법」 제25조에 근거한 난민위원회에서 담당하며, 15명으로 구성된 난민위원회는 난민신청자에 대한 청문절차 없이 서류 심사만으로 진행하고, 한번 개최될 때마다 처리하는 사건수가 많다.

[표 4] 난민위원회 개최시기 및 건수

| 연도/월 | 3월 | 5월 | 6월 | 9월 | 10월 | 12월 | 합계 |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| 2015년 | 306 | - | 462 | 658 | - | 590 | 2,016 |
| 2016년 | 777 | 563 | 459 | 501 | 896 | 1,151 | 4,347 |

14) 2017. 10. 12. 선고 서울행정법원 2017구단4294 판결과 2018. 6. 27. 선고 서울고등법원 2017누47245 판결 참조. 위 판결문에 의하면 특정 공무원과 통역인이 진행한 면담조서에는 모두 동일하게 “한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.” (“난민신청서에 기재된 난민신청 사유는 모두 거짓인가요?”) 예, 모두 사실이 아닙니다. 난민신청을 하려고 사유를 거짓으로 기재했습니다.”라고 허위로 작성한 내용이 기록되어 있었으며, 특히 위 2017누47245 판결에서는 (난민신청자가) 난민신청 사유와 모순되는 진술을 한다는 것은 매우 이례적인 일이라 할 것인데, 유독 아랍어 통역인 B가 통역한 난민면접조서에서 그와 같은 기재가 많다는 것은 아랍어통역인 B의 통역내용이나 통역방식 등에 심각한 문제가 있다는 것을 의미한다.”고 적시하였다.

81. 따라서 난민인정절차의 모든 단계에서 난민문제와 당사국의 문화에 대한 전문성과 정치적·종교적 중립성을 갖춘 적절한 통역이 제공되어야 하며, 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 상설 난민심판원에 의해 이의신청 심사가 이루어지고, 난민신청자가 이의신청 심사에 참석하여 자신을 변호할 수 있게 청문절차가 보장될 필요가 있다.

13-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선

82. 난민신청자는 6개월 간 취업이 금지되는 대신 생계비 지원을 받을 수 있다. 그러나 실제 생계비를 지원받을 수 있는 기간은 평균 3개월 10일로, 생계비 지원 신청에 필요한 서류(외국인등록증과 본인 명의 통장 등) 구비, 심사, 실제 지급까지 절차에 최소한 50일 이상 기간이 소요되기 때문이다.
83. 생계비 신청자도 전체 난민신청자 중에 10% 내외로, 생계비 지원에 대한 정보를 뒤늦게 알게 되어 신청 시기를 놓치는 경우도 많다.

[표 5] 난민신청자 대비 생계비 지원 신청자 및 대상자 현황

| 연도/구분 | 난민신청자(명) | 생계비 신청자(명) | 생계비 대상자(명) | 난민신청자 중 생계비 대상자 비율 |
|-------|----------|------------|------------|--------------------|
| 2014년 | 2,896 | 585 | 317 | 10.9% |
| 2015년 | 8,711 | 589 | 373 | 4.3% |
| 2016년 | 7,542 | 824 | 651 | 8.6% |

84. 서울행정법원은 난민신청자인 원고에게 허가기간 외에 취업활동을 하였음을 이유로 강제퇴거명령을 한 것은 행정의 확실성과 편의성만을 일방적으로 강조하고 난민신청자의 인간으로서 존엄성은 무시한 조치라는 판결을 내린 바 있다.¹⁵⁾
85. 인도적 체류자도 기타(G-1) 체류자격이 부여되고 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있으나, 출국의 자유, 가족결합의 권리 등에 있어서는 제약이 있다.

15) 생계를 위해 취업했다는 이유로 행해진 강제퇴거명령 관련 승소[서울행정법원 2013구합13617]

- 86. 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있지만, 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 '외국인'에 대한 차별 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 「난민법」에 명시된 처우를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다.
- 87. 국가인권위원회는 2017년 3월 「장애인복지법」 제32조의2에서 규정하고 있는 장애인등록을 할 수 있는 외국인의 범위에 난민을 포함하도록 '난민 장애인에 대한 장애인등록 개선권고'를 한 바 있고, 보건복지부는 이를 수용하여 법령을 개정하였다.
- 88. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 인권증진을 위해 난민신청자의 취업금지 기간을 없애고 생계를 위한 활동을 보장할 필요가 있으며, 인도적 체류자와 난민인정자가 한국사회에 안정적으로 정착하고 사회통합이 가능하도록 적절한 조치들이 마련될 필요가 있다.

13-4. 제주도 내 예멘 난민신청자 현황과 정부의 적극적 대응 필요

- 89. 제주도는 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 관광 등의 목적으로 사증 없이 입국이 가능한 무비자 지역으로 예멘 또한 무비자 국가이다.
- 90. 내전을 피해 자국을 떠난 예멘인들은 대부분 인접국인 오만(51,000명), 사우디아라비아(39,880명)로 이동하거나 비자 없이 단기간 체류할 수 있는 말레이시아(2,830명)로 이동하였고, 2017년 12월부터 말레이시아와 제주 간 직항 노선이 개설된 이후 2018년 4~5월에 500여명이 집중적으로 제주도로 입국하여 난민신청을 하였다.
- 91. 정부는 「출입국관리법」 제22조에 근거하여 4월 30일부터 무비자 입국한 예멘 난민신청자들의 활동 범위를 제주도로 제한하여 육지로 나가지 못하게 하였고, 6월 1일 예멘을 무비자 예외국가로 지정하여 이후 예멘인들의 추가 입국이 중단되었다.
- 92. 또한 「난민법」 상 난민 신청 후 6개월이 지나야 취업을 허가하는 규정에

대한 예외로 예멘 난민신청자에 대해 양식업, 어업, 식당 서비스 업종에 취업을 허가하였고, 난민심사를 최대한 신속히 2~3개월 안에 진행한다는 입장이다.

93. 난민 수용에 대한 부담, 이슬람 종교에 대한 편견 등의 이유로 근거 없거나 왜곡·과장된 주장 등 난민과 외국인에 대한 부정적 인식이 확산되는 현상에 대해 국가인권위원회에서는 국제인권기준과 「난민법」에 부합하는 난민에 대한 확고한 입장과 대책을 마련할 것에 대해 두 차례 위원장 성명을 발표하였고, 여러 차례 현지를 방문하여 난민신청자들을 면담하고 난민심사관과의 간담회를 통해 공정한 심사를 촉구하였다.
94. 2018. 7. 20. 시민사회 개최로 추진된 「2018 인종차별 보고대회」에서 “제주 예멘 난민신청자 급증에 대해 정부가 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 국제 기준에 부합하는 명확한 메시지를 전달하지 못하는 사이 난민들을 향한 혐오의 말들이 그 자리를 지배했다” 지적에 대해 정부는 난민에 대한 국민의 오해와 편견, 공포를 불식시키기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

쟁점 14. 결혼이주여성의 권리 강화

14-1. 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장

95. 외국인주민 현황조사에 따르면, 귀화자를 포함한 결혼이주민의 수는 2007년 약 12만 명에서 2017년 약 28만 명으로 지난 10년간 두 배 이상 증가하였고, 2017년 기준 국적을 취득하지 않은 국민의 배우자 중 83.8%가 여성이다.
96. 다문화가족 실태조사에 따르면, 국내 체류 10년 이상 결혼이주민의 비중이 2012년 36.1%에서 2015년 47.9%로 증가하였고, 취업한 결혼이주여성의 30%는 단순노무 업무에 종사하고 있으며, 비정규직으로 고용된 경우가 많았고, 결혼이주여성 혼자만 있는 1인 가구나 결혼이주여성과 자녀로 구성된 한부모가구의 비중도 늘어난 것으로 나타났다.

97. 결혼이주여성이 국내에 체류하기 위해서는 혼인 상태여야 하고, 한국 국적의 자녀 없이 합의이혼 등으로 혼인관계가 단절되면 결혼이민(F-6) 체류자격이 주어지지 않아 한국 거주기간에 관계없이 출국을 해야만 하는데, 결혼이민(F-6) 체류자격 소지자 중 2016년에 1,433명, 2017년 1,334명이 신규 미등록 체류자가 되었다.
98. 따라서 혼인관계가 단절된 경우에도 이미 대한민국에 생활기반이 있어 계속해서 체류를 하고자 하는 결혼이주여성에게 체류자격 변경 등을 통해 안정적인 체류가 가능하도록 법적 조치를 마련할 필요가 있다.

14-2. 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활 유지

99. 2011년부터 시행되고 있는 법무부의 ‘국제결혼 안내 프로그램 제도’는 국제 결혼을 준비하는 한국인(여성 포함)에게 국제결혼 안내 프로그램을 의무적으로 이수해야만 결혼이민 비자발급이 가능하도록 하고 있다.
100. 2018년 현재 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국의 7개국이 국제결혼 안내 프로그램 이수가 필요한 국가로 지정되어 있으며, 이들 국가가 선정된 기준은 상대적으로 이혼율이 높거나 한국국적을 다수 취득한 국가로, 2015년 유엔 인종차별특별보고관의 보고서에서 “정부가 대한민국 국적의 남성에게 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관행을 없애도록 노력”할 것을 권고한 바 있다.
101. ‘국제결혼 안내 프로그램 제도’와 함께 결혼이주 여성 대상으로 한국생활에 대한 적응과 가정 내 여성의 역할에 대한 내용이 주를 이루는 ‘결혼이민자 현지사전교육’이 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골 4개국에서 연중 실시하고 있다.
102. 그러나 국제결혼 가정에서 발생하는 갈등의 주요 원인 중 하나가 가부장적 인식과 성차별적 여성역할 수행으로 인한 부부갈등, (신체적, 언어적, 정서적) 가정폭력의 문제로 가정 내에 성평등 인식이 매우 중요한 요소임에도

‘국제결혼 안내 프로그램 제도’와 ‘결혼이민자 현지사전교육’ 모두 성평등 감수성이 반영되지 않은 프로그램으로 구성되어 있다.

103. 한편 농촌공동화를 막자는 취지에서 일부 지방자치단체에서 조례를 제정하여 시행 중인 농촌총각 국제결혼 지원제도¹⁶⁾에 대해 2017. 9. 2. ‘시골 남성들에 대한 매매혼 지원금 지급 중지를 바랍니다.’로 청와대 청원이 제기된 바 있고, 인신매매혼이라는 비판여론도 거세졌다.
104. 농촌총각 국제결혼 지원제도처럼 결혼이주여성을 바라보는 지방자치단체의 시선은 다문화가족 지원 업무 담당 부서의 명칭에서도 드러난다. 서울시 25개 자치구는 ‘출산다문화팀’, ‘출산장려다문화팀’, 출산아동팀(다문화가족업무) 등의 명칭으로 출산과 다문화를 등치시키는 명칭을 사용하고 있다.
105. 따라서 정부는 결혼이주여성을 가족의 구성, 유지, 재생산이라는 관점으로 접근한 다문화가족 및 결혼이주여성 정책에 대해 젠더관점과 인권관점을 반영하여 「헌법」 제36조 제1항에서 규정하고 있는 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활의 유지라는 헌법적 가치가 이주민에게도 적용될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

14-3. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대한 정책적 고려

106. 2016. 12. 기준 결혼이주여성의 국적을 살펴보면 중국과 한국계(59,740명. 47.6%), 베트남(40,479명. 31.5%), 일본(11,892명. 9.3%) 등의 순이다.¹⁷⁾ 이 중 베트남의 경우, 2016년 말 기준 통계청 자료로 추정해볼 때 베트남 출신 결혼이주여성 5명 중 한 명 꼴(약 19.25%)로 가족 해체를 경험하고 있으며, 미성년 자녀를 둔 상태에서 이혼한 건수가 전체 이혼 건수의 19%에 달하는 3,183건으로, 최소 3,777명 이상의 한-베 미성년 자녀들이 가족 해체를 경험한 것으로 추론해 볼 수 있다.¹⁸⁾

16) 농촌에 거주하는 만35세 이상 미혼 남성이 외국인 여성과 국제결혼을 희망할 경우 결혼에 관련된 비용을 1인당 300만~600만원까지 지원해주는 제도로 40여개 시·군에서 관련 조례를 제정하여 시행하고 있음

17) 국가인권위원회(2017) 「결혼이주민의 안정적 체류보장을 위한 실태조사」, p. 18.를 참조함

107. 본국으로 귀환하는 베트남 출신 결혼이주여성의 경우 이혼 등 가족해체가 일어난 직후에 즉시 귀환하는 경우가 많으며(47.3%), 미등록체류 후 귀국하거나(22.94%, 추방 9.68% 포함), 가족방문차 귀국 후 재입국 거부 또는 제한당한 경우(9.32%)도 많다.
108. 특히 문제는 결혼생활 초부터 다문화가족지원센터 방문 등의 한국사회 적응 활동을 제지당한 경우가 많고, 이에 다누리콜센터 등을 통한 법적 지원을 받지 못하고 혼인 해소가 되지 않은 채로 귀환하거나 일방적으로 이혼당하는 경우가 많아 자녀의 양육권 등의 권리도 확실히 하지 못한 채 귀환한다는 점이다. 한국 국적의 자녀와 함께 귀환하는 경우 한국인인 아버지와 연락이 두절되거나 지원을 받지 못해 해당 자녀들이 해외에서 체류, 교육, 의료 등의 문제를 겪는 사례도 다수 발생하고 있다.
109. 따라서 정부는 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운 정책 대상인 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대해 이혼절차, 자녀의 양육권 문제 등과 관련하여 행정적, 사법적 지원 시스템을 마련할 필요가 있다.

쟁점 15. 이주노동자의 인권증진

15-1. 열악한 노동조건 개선과 임금차별 시정

110. ‘노동자’, ‘외국인’, ‘여성’ 이라는 복합적인 취약성을 가지며 노동현장에서 소수자로서 자신들의 목소리를 내세우기 어려운 여성 이주노동자는 32만 4천명으로 전체 외국인 취업자 중 33.7%에 해당한다.
111. 제조업 분야 여성 이주노동자 대상 실태조사에 따르면, 과반수가 근로계약서를 작성하지 않았고, 저임금과 임금 체불로 경제적 어려움이 많고, 성희롱 피해 경험과 영세사업장에서의 모성보호 외면 등 이들의 노동권을 보장받지 못하고 차별을 받는 것으로 나타났다¹⁹⁾.

18) 유엔인권정책센터 베트남 권터사무소 한-베가정법률상담소 개소 기념 심포지움(2018. 1. 25) 「베트남 거주 귀환여성과 한-베 자녀 실태 및 지원방안 모색」, p. 52.

112. 농축산업의 경우에는 여성 이주노동자의 비율이 33.3%로, 사업장 등록이 되어 있지 않아 직장 건강보험에도 가입하지 못하는 경우가 많으며 사업장이 도심에서 떨어진 고립된 지역에 있고, 숙소를 포함한 모든 생활공간이 사업주의 통제 하에 있어서 정부기관뿐 아니라 이주노동자 지원 단체조차 접근성이 떨어져 농축산업 이주노동자는 권리구제를 받기도 어려운 상황이다.
113. 한편 20톤 미만 연근해 어선원 이주노동자의 미등록 체류율은 2017년 7월말 기준 65%, 20톤 이상은 37%로, 같은 시기 체류 이주민 전체의 11.2%에 비해 높은 미등록 체류율을 보이며, 이러한 원인으로 어업 노동현장의 열악한 상황과 이들에 대한 인권침해, 최저임금 차별 등을 들고 있다²⁰).
114. 어선원의 최저임금은 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」로 정해 지는데, 이 고시는 ‘적용의 특례’를 두어 이주어선원의 최저임금 결정은 해당 선원노동단체(한국인 선원노동단체로 외국인은 포함되어 있지 않음)와 선박소유자단체 간의 단체협약에 위임하였다.

[표 6] 20톤 이상 연근해 어선의 한국인 선원과 이주어선원 최저임금 비교

| 연도 | 한국인 선원 | 이주어선원 | 비교 |
|-------|----------|----------|-----|
| 2007년 | 90만 6천원 | 75만 2천원 | 83% |
| 2016년 | 164만 1천원 | 126만 5천원 | 77% |

115. 어선원의 임금은 최저임금과 전체 수익에서 비용을 제외한 금액을 일정한 비율로 나누어 받는 보합제(성과급)로 구성되나, 이주노동자는 보합제에서 배제된다. 따라서 이주어선원이 더 많이 일할수록 성과급으로 한국인 선원의 임금 몫이 커져 인권침해를 심화시키는 구조가 되고 있다.

19) 국가인권위원회(2016) 「제조업 분야 여성 이주노동자 인권상황 실태조사」에서 385명을 대상으로 설문 조사한 결과 ‘근로계약서를 작성했다.’고 응답한 비율은 49.4%이며, 응답자의 54.3%가 150만원 이하를 받고, 15.1%가 임금체불을 경험하였으며, 11.7%가 성희롱·성폭력 피해 경험이 있었고 피해 경험도 1회에 그치지 않고 2회 이상 반복되는 경우가 많다고 응답함

20) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 100.를 참조하였으며, 이 자료는 2017. 9. 5. ‘이주 어선원 인권개선을 위한 컨퍼런스’ 자료집 중 법무부 토론 자료에서 인용함

116. 2018. 7. 16. 중소기업중앙회는 중소벤처기업부 장관과의 간담회에서 국내 입국 1년차에 최저임금의 80%만, 2년차에는 90%, 3년차에 100% 지급하는 내용의 '외국인 노동자 수습제'를 제안하였고, 이에 호응하여 이주노동자가 국내 입국 2년 이내인 경우에는 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하거나, 농축산업 사업장은 이주노동자의 최저임금을 차등 적용할 수 있도록 하는 등의 「최저임금법」 개정안이 2018년 8월 국회에 2건 발의되었다.
117. 이러한 최저임금 차등지급 논의는 근로기준법 제6조 등 국내법과 인종차별 철폐협약 등 국제협약에 정면으로 어긋나는 내용이고, 이주노동자의 인권과 노동권을 침해하며, 이로 인해 '값싼 대체 노동력'이 늘어나 내국인을 포함한 전체 노동자들의 노동조건을 악화시키는 압력으로 작용할 것이 예상된다.
118. 국가인권위원회는 2018년 3월 성희롱·성폭력은 반복 가능성이 높고 한국 말이 서툰 이주노동자는 특히 더 피해 입증이 어려운 범죄라는 점을 고려하여 성희롱·성폭력 예방과 구제 등에 대한 제도 개선 권고를 하였고, 정부는 '긴급 사업장 변경제도' 추진, 이주여성 전문상담소 설치 등 적극 수용하는 입장을 밝힌 바 있다. 여성 이주노동자의 인권증진을 위해 관련 대책들이 조속히 실현되도록 국가인권위원회는 지속적으로 모니터링을 하고자 한다.
119. 한편 정부는 이주노동자에 대한 인종차별적인 차등임금적용 시도에 대해 엄중하게 대처해야 할 것이며, 국적에 기반한 어떠한 차별 없이 근로권을 효과적으로 향유할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 것이다.

15-2. 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도 개선

120. 2017년 12월 기준 누적 미등록 체류자는 82,837²¹⁾명이고, 2017년 한 해에 등록 외국인 중 26,178명이 미등록 상태가 되었으며, 고용허가제로 입국하

21) 출입국·외국인정책 통계월보 2017년 12월호에 따르면, 2017년 12월 기준 미등록 체류자는 251,041명으로 3개월 미만 단기체류자 중 미등록 체류자가 167,140명(66.6%), 3개월 이상의 장기체류자인 등록외국인이 82,837명(33%), 거소신고한 외국국적동포가 1,064명(0.4%)이다.

는 비전문취업 체류자격 소지자가 9,455명으로 가장 많고, 성 착취 논란이 많은 예술홍행비자로 입국한 이주노동자의 미등록 발생률이 높다.

[표 7] 등록 외국인 중 미등록 발생 현황 (단위: 명)

| 구분 | 비전문취업 (E-9) | 선원취업 (E-10) | 예술홍행 (E-6) | 특정활동 (E-7) | 방문취업 (H-2) | 결혼이민 (F-6) |
|-----------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 등록 외국인 (누적) | 273,406 | 15,334 | 3,383 | 20,684 | 225,455 | 120,840 |
| 미등록 체류자 (2017년) | 9,455 | 1,355 | 449 | 975 | 1,267 | 1,334 |
| 미등록 발생률 | 3.5% | 8.8% | 13.3% | 4.7% | 0.6% | 1.1% |

121. 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자가 사용자의 부당한 처우 등을 이유로 사업장을 변경하고자 할 때 새로 구직을 하는 과정에서 이주노동자에게 제공되는 구인업체 명단 제공이 2012년 8월부터 중단되었다.
122. 이로 인해 사업주가 자신에게 전화를 걸어 줄 때까지 기다려야 하며 구인 사업주와의 면접 시 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않는다는 이유로 채용의사를 거절하기도 어렵다. 왜냐하면 사업장 변경 신청기간을 1개월 이내, 구직기간을 3개월 이내로 정하고 있어 이 기간 초과 시 이주노동자는 체류자격이 취소되어 출국해야 하거나 미등록 체류자가 되는 상황이 발생하기 때문이다.
123. 2010년부터 2015년 6월까지 사업장 변경 신청기간을 초과한 이주노동자는 26,466명이었으며, 같은 기간 구직기간 초과자는 16,530명으로 사업장 변경 과정에서 발생한 강제출국 예정자 또는 미등록 체류자 수는 42,996명에 달한다²²⁾.
124. 한편 「출입국관리법」 제19조는 사업주가 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우 출입국관리사무소에 신고하도록 신고 의무를 부과하고 있다. 이탈신고 접수 시 해당 노동자를 소재불명자로 전산입력 조치한 후 출석요

22) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 77.를 참조하였으며, 이 자료는 2015. 9. 2. '이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나' 자료집 중 고용노동부 토론 자료에서 인용함

구를 하고, 노동자가 출석해서 소명하지 않는 경우 출석 공고절차를 거쳐 체류허가를 취소하며, 이탈한 날로부터 1개월이 초과된 경우에는 강제퇴거 조치를 한다.

125. 이러한 효과로 인해 이 신고 조항은 '고용변동신고'라는 원래 명칭 대신 '무단이탈신고제도'라고 불리며, 이주노동자들이 권리구제를 요구할 때 고용주들이 불법체류자로 만들거나 강제출국 시켜 버리겠다고 협박하는 수단이 되고 있다.
126. 무단이탈신고제도의 폐해는 고용허가제 농축산어업 이주노동자와 이주어선원에게 심각하다. 이들은 일하고 있는 농장이나 선박이 공간적으로 고립되어 있어서 권리구제 절차를 진행하고자 할 때 일하던 사업장에서 나오거나 승선을 거부한 상태에서 고용센터, 노동청, 해양수산청, 송입업체 등을 찾는 경우가 많고 이 때 고용주는 이들을 '소재불명'이라고 신고한다.
127. 출입국관리사무소가 이주노동자들에게 고용주의 '소재불명' 신고에 대해 이의신청 절차나 적절한 권리구제 절차를 안내하지 않아 이들이 미등록 체류자가 되는 것을 방치한 사례에 대해, 2015년 광주고등법원은 체류허가 취소처분이 처분으로서의 형식조차 갖추지 못하여 부존재 하므로 이를 전제로 한 강제퇴거명령을 위법으로 판결(2014누6318)한 바 있다.
128. 따라서 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도에 대한 개선으로 장기적으로 이주노동자에게 직업 선택의 자유가 보장되어야 하며, 단기적으로 인권침해 또는 불합리한 차별대우 등이 있을 때, 횡수 제한 없이 사업장을 변경할 수 있도록 변경 사유를 확대하고, 인권침해 또는 불합리한 차별대우에 대한 이주노동자의 입증책임을 완화하는 방안을 마련할 필요가 있다.
129. 또한 고용변동신고제도가 고용주의 신고만으로 체류허가 취소와 보호명령, 강제퇴거명령이 강행되어 '무단이탈신고제도'로 악용되는 일이 없도록 고용변동신고 시 그 사유를 기재하도록 하고, 허위신고 한 고용주에게는 이주노동자의 고용허가를 취소하고 고용제한 조치를 취해야 할 것이다.

VI. 외국인의 구제 및 피해보상(협약 제6조)

쟁점 16. 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호

16-1. 인신매매방지의정서의 이행 입법과 협력 체계 구축

130. 2015년 한국정부가 비준한 ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서’(이하 인신매매방지의정서)는 착취를 목적으로 위협, 사기, 직권남용 등 불법·부당한 수단을 통해 사람을 모집하고 이동시키는 행위를 인신매매로 규정하고 있는 반면, 개정 형법조항에서는 사람을 사고 판 경우만 인신매매 범죄로 인정하여 협소하게 규정하고 있다.
131. 또한 인신매매의정서는 불법·부당한 수단이 이루어졌다면 피해자의 동의 여부에 상관없이 인신매매가 성립되지만, 국내 형법에는 그러한 조항이 없고 수사·재판기관은 피해자 동의가 있었다고 판단하면 이를 인신매매로 인정하지 않고 있다.
132. 2014년 예술홍행비자(E-6) 이주민에 대한 국가인권위원회 실태조사 사례를 살펴보면, A씨는 24시간 노동으로 쉬는 날도 없었고, 퇴근 후에도 바파인(성매매)을 해야 했다고 응답했다. 바파인은 한번 하면 15만원을 받는데 자신에게는 4만 5천원을 주었고, 손님이 원하는 섹스 행위를 제공해야 했고, 섹스 장면을 비디오로 찍힌 경우도 있다고 인터뷰했다.
133. 2015년 국정감사 및 언론보도에서 예술홍행비자로 입국한 외국인 여성들에 대해 성매매 강요가 있음에도, 이들을 인신매매 피해자가 아닌 피의자(성매매 혐의)로 수사가 진행되고, 강제퇴거명령 및 보호명령에 따라 외국인보호소에 수용된 문제가 지적된 바 있다.
134. 외국인여성지원시설 상담사례에서도 여권을 빼앗기고, 지리적인 여건을 알 수 없고, 외부 출입도 안 되는 환경에서 탈출하여 구조요청을 하였으나, 핸드폰을 자유롭게 사용했다는 것이 이유가 되어 피해 여성을 자발적인 행위자로 파악하고 인신매매 피해에 대한 조사보다는 「출입국관리법」의 위반 여부부터 판단하려 했다는 사실이 확인되었다

135. 또 다른 문제는 예술홍행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에게 성매매를 강요한 가해자들이 인신매매 죄로 처벌된 경우가 없고, 다른 법으로 처벌받았다 하더라도 그 처벌 정도가 경미해 간단히 벌금을 문 뒤 여전히 업소를 운영하며 여성들을 착취하고 있다는 점이다.
136. 인신매매 가해자가 처벌받는 경우는 드문 반면 인신매매 피해자가 2차 피해를 입는 경우가 흔해, 자신을 착취하고 괴롭힌 업주를 대상으로 법적 싸움을 벌이려던 여성이 강제송환으로 인해 결국 고소를 취하할 수밖에 없는 사례도 빈번하다.
137. 따라서 한국사회에서 발생되고 있는 이주민 대상 인신매매에 대해 가해자를 처벌하고, 피해자를 보호하여 인신매매를 예방할 수 있는 국내 입법이 요구되며, 그 전이라도 관련 여러 부처의 역할을 조정하고 통합할 수 있는 협력 체계 구축 또는 전담기관의 설치가 필요하다.

16-2. 인신매매 피해자 식별과 보호 지표의 적극적 활용

138. 인신매매의 핵심은 착취로, 인신매매 가해자는 지속적으로 인신매매 피해자를 착취하여 임금을 가로채거나, 합당한 대가 없이 노동력을 착취하여 경제적 이득을 얻는 것이기 때문에 성 착취, 노동 착취 등의 인신매매가 한국사회 내에서 발생하고 있다는 점을 정부는 인지하고 인신매매를 근절하기 위한 대책을 수립해야 한다.
139. 국가인권위원회는 「형법」 상 인신매매 정의가 협소하고 인신매매 피해자 식별이 어려운 점을 고려하여 2016년 6월 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 마련하여 권고하였고, 해당 지표는 제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)에 예술홍행 종사자 인권보호 조치로 반영되었다.
140. 다만 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」는 이미 드러난 사례 중심의 일반적인 틀을 제안한 것으로 법집행기관은 지표를 적극적으로 활용하여 일선 현장에서 인신매매 피해자를 제대로 식별하고 보호할 수 있도록 방안을 강구해야 할 것이다.

16-3. 인신매매 예방을 위한 정기적이고 포괄적인 실태조사 실시

141. 예술홍행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에 대한 성 착취 인신매매 문제는 수년 동안 제기되어 왔음에도 여전히 제도개선이 이루어지지 못하고 있는 가운데, 최근에는 취업비자가 아닌 사증면제(B-1)와 같은 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국한 이주여성의 성 착취 인신매매도 발생하고 있다²³⁾.
142. 2017년 7월 타이 여성들을 사증면제 등으로 입국시킨 뒤 부산과 제주 등지의 업소에서 감금한 채 성매매를 강요한 브로커와 업주 등 70여 명이 검거되었다는 소식이 언론에 보도되었고, 이 사건은 그로부터 두 달 전 경, 피해자 중 한 명의 타이 여성이 감시망을 피해 슈퍼마켓의 점원에게 몰래 도움을 요청하는 쪽지를 전달한 것이 계기가 되었다.
143. 아시아의 창(2017.2)에서 마사지 업소에서 일한 경험이 있는 타이 여성들 및 관계자들과의 인터뷰 조사를 통해, 입국 전 거짓정보 제공, 입국비용 선불, 테스트 명목의 성폭력 등으로 여성들의 '자기결정권' 제압, 여권 압류, 물리적·심리적 감금과 성매매 동영상 유포 협박, 귀국 후 안전에 대한 공포 등 이들이 처한 실태를 부분적으로나마 알린 바 있다.
144. 한편, 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내 취업을 하는 이주노동자에 대해 성 착취 뿐 아니라 노동 착취 인신매매 피해 사례들도 있다. 2017년 5월, 사증면제로 입국해 아파트 건설현장에서 약 1년간 일을 하던 말레이시아 노동자 2명은 그동안 브로커에게 여권을 압수당하고 일당 9만원 중 5만원은 가로채이고 4만원만 지급받았다. 이 노동자들 말로는 같은 숙소에 기거하면서 그렇게 일하는 이주노동자들이 여러 명이라고 하였으며, 입국할 때 항공료를 브로커가 빌려 주었고, 노동자들이 그 대가로 입국 후 별도로 200만원을 갚았다고 하였다.
145. 한편 어렵게 범죄 피해자로 인정받아 장기간 진행되는 수사과 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자에 대해 권리구제 시까지 체류자격이 허용되는

23) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp. 255. ~ 257.를 참조함

데, 법무부의 비자분류표에 의하면 체류자격명이 '성매매피해자'(G-1-11, 성매매 피해 외국인여성 등 인도적 고려가 필요한 자)로, 2차 피해를 유발할 수 있는 명칭이다.

146. 원칙적으로 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내에서 일하는 이주노동자들이 단속과 강제퇴거를 두려워해 착취 피해에 아무런 대응을 안 함에 따라, 이들의 취약한 상황을 이용한 착취가 만연하고, 우리 사회의 이주민에 대한 인신매매는 사라지지 않게 된다.
147. 따라서 인신매매 피해자로 식별되면 미등록 이주민에게도 체류기간 연장이나 안정적인 임시비자 발급을 통해 권리구제 절차를 진행할 수 있도록 해야 할 것이며, 비공식적 경로를 통해 유입되는 성착취, 노동착취 인신매매의 실태 파악을 포함하여 인신매매 실태에 대한 정기적이고 광범위한 실태조사가 이루어질 필요가 있다.

쟁점 17. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원

148. 2017. 11. 1. 타이 여성 이주노동자가 같은 사업장의 한국인 동료에 의해 살해당한 사건이 발생하였다. 미등록 신분인 점을 이용해 '단속을 피해 안전한 곳으로 데려다 주겠다.'며 자신의 차에 태운 뒤 성폭행을 시도하다 살해한 경우로, 해당 사건은 미등록 여성 이주노동자가 성폭력 등의 범죄에 얼마나 취약한지를 보여주고 있다.
149. 생명·신체에 대한 피해를 받은 범죄피해자에 대한 구조 제도는 「범죄피해자보호법」에 그 법적 근거를 두고 있다. 그런데 이 법 제23조는 외국인이 구조피해자·유족인 경우에는 대한민국과 범죄피해 지원 관련 협정을 맺은 국가의 국민이거나, 해당 국가의 상호보증에 있는 경우에만 적용한다고 규정하고 있다.
150. 「범죄피해자보호법」 상의 범죄구조금 제도는 「헌법」 제30조를 법률로써 구체화 한 것으로 「헌법」 상의 범죄피해자 구조청구권은 생명이나 신체와 같은 가장 중요하고도 근본적인 인간의 권리로 성질 상 외국인에게도

적용되는 권리이다. 「헌법」 상에 범죄피해자 구조청구권을 명시하고 있는 나라는 대한민국 외에 멕시코, 스위스 정도인데 이들 국가는 모두 외국인에 대해서도 내국인과 동일하게 범죄구조금을 지급하고 있다.

151. 우리나라와 상호보증을 채택하고 있는 스페인, 캐나다의 경우 국내 체류자 수도 많지 않고 범죄피해율도 낮은 편인 것에 비해, 2017. 12. 출입국·외국인정책 통계월보에 따르면 국내체류 외국인의 국적은 중국(46.7%), 베트남(7.8%), 태국(7.0%), 미국(6.6%), 우즈베키스탄(2.9%), 필리핀(2.7%) 순이다.
152. 이들 국가 출신들은 미국 국적자를 제외하고는 상대적으로 한국에서의 지위가 열악한 경우가 많아 범죄피해에도 빈번하게 노출되고 있는데, 2016-2017년 기준으로 외국인 범죄피해자의 국적 분포를 보면 중국이 40.2%로 가장 높고, 베트남이 35.6%, 캄보디아 5.7%, 우즈베키스탄 4.6%, 몽골 3.4%로 그 뒤를 잇고 있다.²⁴⁾
153. 따라서 국내 체류 외국인 현황을 볼 때 엄격하게 상호보증을 요구하고 있는 「범죄피해자보호법」은 외국인 보호 및 구조라고 하는 목적을 달성하기에 부적합하므로 이에 대한 개선이 요구된다. 또한 위 사건에서 미등록 체류상태로 인해 피해가 발생한 점을 고려하여 범죄피해에 가장 취약한 미등록 외국인의 보호를 위해 체류자격에 상관없이 「범죄피해자보호법」이 적용되어야 할 것이다.

쟁점 18. 협약 제14조 개인통보제도에 따른 국내이행절차 마련

154. 인종차별철폐위원회는 개인통보사건 51/2012(L. G. v. 대한민국)에서 인종적으로 한국계가 아닌 외국어 영어 교사에 한정된 의무적 HIV/AIDS 검사정책에 대해 2015. 5. 20. 제86차 견해에서 대한민국 정부에 진정인에 대한 임금 보상 및 정신적·실질적 피해에 대한 손해배상과 외국인 혐오에 대한 대책 마련 등을 권고한 바 있다.

24) 한국형사정책연구원(2017) 「외국인범죄자지원 현황 및 개선방안 연구」, p. 50.

155. 우리나라 정부는 인종차별철폐협약 체결국으로서 인종차별철폐위원회 권고를 성실히 이행할 필요가 있으나, 현재 유엔조약기구의 개인통보제도에 대해 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등에 대한 규정이 없어, 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제가 어려운 현실이다.
156. 이에 국가인권위원회는 2016. 9. 8. 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취할 것을 권고하였다.
157. 그러나 현행 국내 실정법 체계상 손해배상 책임은 계약불이행 또는 불법행위가 인정되어야 성립 가능바, 배상 의무가 발생하지 않았다는 불수용 입장과 인권기본법 제정과정에서 국제인권기구의 권고를 국내에 이행하기 위한 절차 및 방안을 논의할 계획이라는 입장을 회신하였다.
158. 따라서 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등이 조속히 마련되어 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제에 대해서도 검토가 필요하다.

VII. 인종차별을 초래하는 편견에 대항하기 위한 교육,문화,홍보(협약 제7조)

쟁점 19. 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보

159. 2012년 1월부터 2015년 12월까지 237개 언론사의 총 14,530기사를 대상으로 '이주노동자, 외국인노동자, 외국인근로자'에 대한 감성어 키워드를 검색한 결과, 부정적 단어들이 상위를 차지하고 있다.²⁵⁾

[표 8] 이주노동자 관련 감성어 키워드

| 순위 | 1위 | 2위 | 3위 | 4위 | 5위 | 6위 | 7위 | 8위 | 9위 | 10위 |
|-----|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 키워드 | 다양한 | 불법 | 열악한 | 필요한 | 범죄 | 어려운 | 지속적 | 혐의 | 도움 | 안전 |
| 금부정 | 중립 | 부정 | 부정 | 중립 | 부정 | 부정 | 중립 | 부정 | 긍정 | 긍정 |
| 빈도 | 1,218 | 1,178 | 550 | 515 | 513 | 376 | 372 | 321 | 318 | 305 |

25) 한국경제신문이 빅데이터 분석업체에 의뢰한 자료로, '감성어'란 대상에 대한 인식 혹은 태도를 반영하는 단어를 뜻함

160. 심지어 외국인에 의해 발생한 범죄 사건에 대해 이주민 전체를 범죄 집단으로 이미지화 하는 뉴스보도, 난민 혐오를 부추기는 왜곡 보도 및 가짜 뉴스 보도 등에 대해 언론매체는 인종주의를 선동하고 있다는 인식도 없는 것으로 보인다.
161. 사회적 파급력이 큰 영화 매체의 경우 2017년에 상영된 영화 중 중국 출신의 외국국적 동포와 밀집 거주지에 대해 범죄 이미지를 강화하고 편견을 조장하는 메시지를 담아, 관련 단체에서 상영중단과 제작진의 사과를 요구하기도 하였다.
162. 인터넷 공간은 누구나 특정한 목적을 달성하기 위해 자신의 견해, 생각 및 사상 등을 자유롭게 표현할 수 있도록 보장해야 하지만, 인종과 관련된 표현들이 국제기준과 국내 관련 법규에서 규제하고 있는 범위의 표현 수준을 넘어 인종차별 등을 부추길 개연성이 농후한 경우라면 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않은 범위 내에서 인종차별적 용어 사용이 남발되지 않도록 적절한 조치를 취할 필요가 있다.
163. 특히 최근 1인 미디어의 급증과 자극적인 소재로 성차별적이고 인종차별적인 동영상 제작되어 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 편견과 부정적 인식을 재생산하는 등 파급력이 높다.
164. 따라서 개인 또는 집단에 의해 가짜 뉴스가 사실처럼 유포되거나, 외국인·난민 관련 기사에 악의적이고 인종차별적인 댓글들로 혐오를 확산하는 현상에 대해 정부는 적극적이고 적절한 조치를 시급히 추진할 필요가 있다. 우리사회에 인종주의가 심화될수록 그로 인한 갈등과 사회적 비용 부담이 커진다는 것을 정책적으로 홍보하고, 사회 전반에서 발생하는 인종차별을 감시하고 방지하도록 교육과 홍보가 이루어져야 할 것이다.

C. 결론

쟁점 20. 국가인권위원회 임무

165. 국가인권위원회는 2001년 12월부터 2018년 9월까지 이주민 인권상황에 대한 실태조사, 모니터링, 직권·방문 조사를 통해 [표 9]와 같이 총 67건의 이주민권 증진과 인종차별 철폐 관련 권고·의견표명을 하였다.

[표 9] 이주민 인권 관련 정책권고(의견표명 포함) 현황

| 구분 | 계 | 이주민 인권증진 | | | 이주민권 및 출입국 법령 | 인종차별 철폐 | 직권·방문 조사 |
|--------|----|----------|-----------------|----------|---------------|---------|----------|
| | | 이주노동자 | 결혼이주민(여성), 이주아동 | 난민 등 그 외 | | | |
| 현황 (건) | 67 | 16 | 11 | 9 | 12 | 9 | 10 |

166. 인권침해 및 차별행위에 대한 조사는 주로 진정 제기로 개시되며, 피해 당사자뿐만 아니라 피해 사실을 알고 있는 사람·단체 등 제3자도 진정을 제기할 수 있다. 진정이 접수되면 이를 조사하여 인권침해 및 차별행위로 인정되는 경우 피진정인 또는 피진정인의 감독기관에 대해 재발 방지 및 원상회복을 위해 필요한 조치 등을 권고(인용)하게 된다.

[표 10] 이주분야 인권침해 및 차별행위²⁶⁾ 진정사건 연도별 접수 현황

| 구분 \ 연도 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 인권침해 | 100건 | 89건 | 128건 | 83건 | 111건 |
| 차별행위* | 18건 | 18 | 10건 | 8건 | 5건 |

167. 외국인이 겪는 공권력으로부터 받는 인권침해는 주로 체류자격과 강제퇴거, 단속과정에서의 인권침해 등이며, 인종 등을 이유로 한 차별 진정사건 중 대표적 인용 사례는 레스토랑 출입거부, 외국인 진료거부 등 상업시설 이용에 대한 차별, 국내체류 기간을 이유로 한 결혼

26) 「국가인권위원회법」의 차별사유 중 ‘출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색’ 관련

이주여성에 대한 보험가입 제한 등에 대해 시정할 것을 권고한 사례이다.

168. 최근에는 법무부 단속과정에서 미얀마 이주노동자가 사망한 사건이 발생하여, 국가인권위원회는 단속과정에서의 적법절차 및 인권보호 준칙을 준수하였는지, 부상자 발생 시 시의적절한 조치를 하였는지 등을 조사하고, 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책에 대해 인권친화적 개선방안을 마련하고자 2018. 10. 4. 직권조사 개시 결정을 하였다.
169. 국가인권위원회에 부여된 임무를 수행하기 위한 전제조건인 독립성 관련하여 2014년 12월 「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」을 제정하고, 2016년 2월 인권위원 선출의 다양성 확보와 독립성 보장 조항의 신설 등을 위해 「국가인권위원회법」을 개정하였다.
170. 인종차별철폐위원회에서 지적한 바와 같이, 국가인권위원회가 협약상 권리 증진과 임무를 원활하게 수행하기 위해서는 충분한 재원과 경험 있는 인권전문가의 충원이 필요하다. 국가인권위원회는 진정사건 조사, 인권상황 실태조사 및 정책권고와 더불어 사회적 소수자에 대한 혐오·차별 전반에 대해 제도·관행 개선 및 교육·캠페인 사업을 적극적으로 전개해 나갈 것이다.