

유엔 인종차별철폐위원회
2018년 11월 26일 - 12월 14일 제 97차 세션
대한민국 17-19차 국가보고서 심의를 위한
인권시민사회단체 공동 보고서

2018년 9월 제출

사무국 담당

- 장보람(민주사회를 위한 변호사모임): bjang@minbyun.or.kr, 010-9337-3607
- 김지림(공익인권법재단 공감): rlawfla00@gmail.com 010-3675-7740
- 김진(이주민지원센터 감동): jean1228@gmail.com 010-537-5459

유엔 인종차별철폐협약 한국심의 대응 시민사회공동사무국

■ 단체참여

공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 난민인권센터, 두레방, 민주사회를 위한 변호사모임, 서울경기인천이주노동자노동조합, 아산이주노동자센터, 아시아인권문화연대, 외국인이주노동운동협의회, 유엔인권정책센터, 이주민방송, 이주민지원공익센터 감동, 이주와 인권 연구소, 인권법센터 보다, 재단법인 동천, 한국이주여성인권센터, (사)한국이주민건강협회 희망의 친구들

■ 네트워크 참여

난민네트워크 (공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 난민인권센터, 세이브더칠드런, 아시아평화를 향한 이주 맵, 에코팜므, 이주민지원센터 감동, 재단법인 동천, 한국이주인권센터, 휴먼아시아)

보편적출생신고네트워크 (공익인권법재단 공감, 국제아동인권센터, 뿌리의 집, 세이브더칠드런 코리아, 안산시 글로벌청소년센터, 이주민지원공익센터 감동, 이주민센터 친구, 재단법인 동천, 플랜코리아, 사단법인 두루)

이주배경 아동청소년 기본권 향상을 위한 네트워크 (공익인권법재단 공감, 아시아인권문화연대, 안산시 글로벌청소년센터, 외국인이주노동자인권을 위한 모임, 이주민지원공익센터 감동, 이주와 인권연구소, 이주노동희망센터, 재단법인 동천, 천주교 의정부교구 파주 EXODUS, (사) 한국이주민건강협회 희망의 친구들, 한국이주여성인권센터, TAW(터) 네트워크)

E-6-2 비자 대안 네트워크 (공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 두레방, 성매매 문제해결을 위한 전국연대, (사)여성인권지원센터살림 (사)전북여성인권지원센터, (사)한국이주여성인권센터, IOM 한국대표부)

외국인이주노동운동협의회 (부천 이주노동복지센터, (사)지구촌사랑나눔, (사)한국이주민건강협회 희망의 친구들, (사)한국이주여성인권센터, 서울 외국인노동자 센터,

아산이주노동자센터, 아시아인권문화연대, 남양주시 외국인복지센터, 외국인이주노동자
인권을 위한 모임, 용인 이주노동자쉼터, 의정부 EXODUS, 인천 외국인노동자 센터, 파주
살롬의 집, 포천 나눔의 집)

■ **개인참여**

김현미 (연세대학교), 김지혜 (강릉원주대학교), 김철효 (전북대학교), 박경태 (성공회대학교),
이경숙 (경기도외국인인권지원센터), 이정은 (창원대학교), 최계영 (서울대학교)

목차

I. 한국 인종주의의 역사	5
1. 한국 인종주의의 역사	5
2. 여러 집단 별 인종차별의 예	8
3. 인종주의의 극복을 위하여	18
II. 인종차별 정의	20
III. 국가 법·제도에 투영된 인종차별	21
1. 일반	21
2. 심판 또는 사법기관 앞에서 동등한 처우 – 사법절차에서의 권리보장	24
3. 신병의 안전과 폭력이나 신체에 대한 위해로부터 국가의 보호를 받을 권리	26
4. 기타 시민적 권리	33
5. 경제적, 사회적 및 문화적 권리	47
6. 취약한 계층의 이주민에 대한 차별	63
7. 난민의 권리	82
8. 피해구제	96
IV. 미디어에 의한 차별	99
V. 특정 종교집단에 의한 차별	101
1. 인종차별적 관념에 기반한 포괄적 차별금지법 제정 반대	101
2. 이슬람 혐오에 따른 지방인권조례 폐지 흐름	104
VI. 기업 및 민간자본에 의한 차별사례	106
VII. 혐오조장 단체, 커뮤니티 및 네트워크	109

I. 한국 인종주의의 역사

1. 한국 인종주의의 역사

가. 개화기의 인종주의

쉬쉬하지만 모두 알고 있는 것처럼, 많은 한국인들은 백인을 선망하고 흑인(또는 '우리'를 제외한 비백인)을 멸시하는 태도를 갖고 있다. 사람을 인종에 따라 구분하고 그에 따라 다른 대우를 한다는 것이다. 인종이 무엇이기에 그런 태도를 갖게 되는 것일까? 사전적 정의를 찾아보면 인종은 '사람을 생물학적 차이 즉, 신체적 특징에 따라서 구분한 것' 또는 '신체상의 유전학적인 제반 특징을 공유하는 집단'으로 규정된다. 즉, 인종이 생물학적, 유전학적, 신체적 특징에 따라 구분된 인간 집단이라는 것이다.

그렇다면 우리는 언제부터 이런 인종주의를 갖게 되었을까? 흔히 우리는 식민지 해방 이후에 미군정을 거치면서 미국인의 인종주의를 그대로 이어받았을 것으로 생각한다. 물론 해방 이후 미국의 역할이 매우 크기는 했지만, 우리의 인종주의는 생각보다 뿌리 깊어서 개항기까지 거슬러 올라간다. 강화도 조약이 체결된 1876년 이전까지만 해도 한반도 사람들은 인종에 대한 개념이 없었다. 물론 17세기에 어쩌다가 표류해서 조선에 오게 된 네덜란드의 박연이나 하멜과 같은 사람들을 직접 만나보았거나 그들에 대한 소문을 들어본 소수의 사람들이 있었겠지만, 그 외래인들의 도래에 따라 조선에 인종주의가 형성되었다는 증거는 없다.

따라서 대부분의 사람들은 백인이나 흑인을 만나본 적은커녕 들어본 적도 없었을 테니 그들을 차별하는 개념인 인종주의가 있었을 가능성은 없다. 다만 당시의 조선 사람들은 세상 사람들을 전통적인 화이관(華夷觀)에 따라 중화 문명을 배운 사람 '화'와 그렇지 않은 오랑캐 '이'로 분류한 것은 인종 개념이 아니라 문화 개념을 따른 것이었다. 그러나 1876년 이후 개항과 더불어 본격적으로 서양을 만나면서 서양인들이 갖고 있던 인종주의가 사람들 사이에 급속하게 퍼져 나갔다. 당시의 서양 제국주의는 이미 아메리카 대륙의 인디언을 '정복'했고, 아프리카 사람을 노예로 부렸으며, 인도와 중국을 완전히 식민화했거나 반(半)식민 상태로 만들었다. 그들이 정복한 세상에는 백인이 정점에 있고 나머지 인종은 그들에게 종속되어 있었다. 그런 그들에게 굴욕적인 개항을 당한 조선의 엘리트들은 백인들의 인종 서열 의식을 재빨리 받아들였다.

개화파에 속한 박정양이나 유길준 등은 19세기 후반에 미국을 다녀와서 흑인을 노예로 부리는 백인종의 우월성을 찬미했고, 이런 사고방식은 미국 유학파인 윤치호와 서재필이 운영하여 100여 년 전 신지식인들에게 큰 영향을 끼친 <독립신문>을 통해 널리 퍼지게 되었다.<독립신문>이 주장한 '개화 담론'의 핵심은 강자가 살고 약자가 죽는다는 힘의 논리였고, 사회적으로 우월한 자만이

살아남는다는 사회 진화론이었다. 이런 적자생존의 논리는 당시 세상을 지배하던 백인을 우월한 존재로 받아들이는 논리로 이어졌고, 이런 논리는 조선인을 포함해 지배를 받는 인종들은 실력이 모자란 탓이니 조선인은 독립을 주장하기보다는 먼저 실력을 쌓아야 한다는 자강파(自強派)의 주장으로 이어졌다. 사실 이러한 주장은 일본과 중국에서 먼저 시작된 것을 도입한 셈인데, 선진문화를 이룩한 백인종을 따라 배우지 않으면 흑인종처럼 노예가 될 수밖에 없다는 중국과 일본의 일부 엘리트들의 주장을 그대로 가져온 것이라 할 수 있다(박노자 2005).

자강파 지식인들이 백인종의 우월함과 승리를 인정했다는 것은 세상을 인종 간 대결 구도로 바라본 것이라고 할 수 있다. 그런데 일본에 의해 지배를 당하던 시절에 자강파가 갖고 있던 이런 시각은 인종 대결에서 승리하려면 열등한 조선 인종이 '황인종의 맹주'인 일본을 중심으로 단결해야 한다는 '친일파'의 논리로 발전했다. 을사조약이 체결되자<시일야방성대곡>이라는 글을 써서 민족의 울분을 토로한 장지연이나 '민족 개조'를 외친 이광수 같은 지식인들이 친일파가 될 수 있었던 이유는 그들이 서구 인종주의를 무비판적으로 수용했고, 백인이 가진 힘에 대한 열등감을 넘어서기 위해 또 다른 힘인 일본에 대한 추종으로 이어졌기 때문이다.

19 세기 말과 20 세기 초 조선의 지식인들이 받아들인 서구의 인종주의는 한국이 독립한 후에도 서구, 특히 미국 중심의 세계 질서 속에서 변함없이 지속되었다. 세계를 석권한 미국 대중문화가 무차별 수입되면서 우리는 미국의 눈으로 세상을 바라보고 평가하는 데에 길들여졌다. 아름답다는 것은 백인처럼 생겼다는 것을 의미하게 되었고, 흑인은 범죄자 아니면 마약 중독자이며, 이슬람은 테러와 야만의 종교로 인식되었다.

나. 해방 이후의 인종주의

조선 시대뿐만 아니라 지금도 대부분의 한국 사람은 흑인들을 직접 만나본 적이 없거나, 만났다고 해도 그저 스쳐지나간 정도에 불과하다. 그럼에도 불구하고 흑인에 대한 부정적인 편견이 존재하는 이유는 해방 이후에 쏟아져 들어온 미군과 미국 미디어의 영향 때문이다. 먼저 미군의 영향을 살펴보자. 해방이 된 후 남한은 미군정의 통치하에 놓였고, 이후 전쟁을 거치면서 수많은 미군들이 진주하게 되면서 전국 곳곳에 기지촌이 형성되었다. 기지촌이란 원래 부대(군사기지) 주변에 형성된 촌락을 의미하는 것이어야 하지만, 한국에서는 미군부대 주변의 동네를 일컫는 표현으로 고착되었다. 이미 60년대와 70년대에 기지촌에서는 한국인들이 흑인 미군을 차별했다는 증언들이 나와 있다. 클럽들은 흑인들의 음악이라고 할 수 있는 소울(soul) 음악보다 백인 손님을 끌기 위해서 록이나 컨트리 음악을 연주했고, 이미 일종의 백인전용과 흑인전용 클럽으로 나뉘어 있는 경우가 많았다. 한국인 여성접대부들도 흑인과의 동침을 거부하는 경우가 있어서 흑인 군인들의 항의를 받는 일이 많았다.

근대 한국에는 화교 등 인근 국가 출신의 외국인에 대한 차별이 있었지만, 본격적인 인종주의는 2차 세계대전 종전 이후 한국에 주둔하기 시작한 주한미군(특히 흑인)과 한국여성 사이에서 태어난 2 세에 대한 차별에서 시작되었다고 볼 수 있다.

흑인에 대한 차별은 한국인이 적극적으로 했다고보다는 미군 안에 존재하는 흑백 서열을 수동적으로 반영하는 것에 불과했다. 당시의 미군기지 안에는 백인병사와 흑인병사들 사이에 보이는 또는 보이지 않는 인종서열이 존재했으며, 한국사회는 그것을 그대로 학습했다. 기지촌의 한국인들은 백인 군인들로부터 흑인차별을 배웠으며, 숫자가 더 많은 백인 손님을 잃지 않기 위해서 백인 중심의 서비스를 제공할 수밖에 없었다. 백인 군인 전용클럽에서 일하는 여성이 흑인 손님과 어울리면 백인 군인들에게 구타를 당하거나 영업상의 불이익을 당할 수밖에 없는 현실에서, 그리고 자신의 '고객'인 백인이 흑인 차별을 행하고 원하는 상황에서 한국인이 흑인을 동등하게 대하기는 어려웠을 것이다(김연자 2005; 문 2002). 그러다보니 한국인들은 '자연스럽게' 미군의 인종주의를 배우고 체화하게 되었다.

한편 인종차별과 관련한 미국 미디어의 영향을 살펴보자. 최근 몇 년 동안 한국 영화가 점유율을 높이기 전까지 오래 동안 미국 영화는 실질적으로 한국의 영화시장을 지배했다. TV 드라마의 경우도 마찬가지다. 최근에 '미드'라고 불리는 미국드라마들이 인기를 끌고 있는데, 과거에도 미국드라마들은 한국의 안방 화면을 차지하고 있었다. 바로 이 영화들과 프로그램들이 우리에게 인종차별을 가르쳐준 스승이 되었다.

예전보다 나아졌다고는 하지만 (TV 드라마를 포함해서) 할리우드 영화는 여전히 흑인을 범죄자나 마약거래상으로 그리고 있고, 중동 사람들은 지구 전복을 꾀하는 테러리스트로 묘사하고 있으며, 아시아 사람들은 영어를 제대로 못하는 가게 주인으로 등장하며, 중남미 사람들은 독재자의 하수인 노릇을 하다가 백인 영웅의 총에 죽어가는 수많은 엑스트라로만 등장시키고 있다. 이런 시각에 맞춰 훈련된 한국사회의 인종관은 놀랍게도 백인의 시각과 정확하게 일치하고 있다. 문명화된 백인과 야만의 비백인, 선진적인 백인과 후진적인 비백인, 과학과 기술의 백인과 미개발된 자연의 비백인, 정복자 백인과 피정복자 비백인, 그래서 남성적인 백인과 여성적인 비백인. 서구가 백인 중심으로 아시아를 보는 것이 오리엔탈리즘이라면 한국사회의 시각은 '복제된 오리엔탈리즘'이다. 한국사회는 백인을 정점으로 하고 흑인을 제일 밑바닥에 놓는 인종 서열에 어느덧 푹 젖어있고, 한국인의 위치는 그 중간 어디엔가 있는 것으로 생각한다. 그래서 한국사회는 한국을 포함하는 아시아조차도 백인의 눈으로 보고 있다. 경제발전도 못한 것들, 민주주의도 제대로 못하는 것들. 미국과 백인에 대한 선망은 열등감의 다른 표현이기도 했다. 그래서 그 열등감은 흑인이나 다른 비백인에 대한 경멸로 보상받았다.

2. 여러 집단 별 인종차별의 예

2018년 6월말 현재 한국 땅에 살고 있는 체류외국인은 229만 명으로 전체인구의 4%를 넘어섰으며, 이것을 2008년의 116만 명과 비교해보면 불과 10년 사이에 체류외국인의 숫자가 거의 두 배나 늘어났음을 알 수 있다. 추세를 보면 이것이 일시적인 현상이 아니라 꾸준히 지속되어 온 것임을 알 수 있고, 따라서 앞으로도 더욱 많은 외국인들이 올 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 실제로 세계에서 가장 낮은 출산율과 급속하게 진행되는 인구의 고령화를 고려해보면, 외국 출신의 인력들이 더 많이 필요하게 된다는 것은 피할 수 없는 현실이다. 때맞춰 한국에서는 과거의 단일민족 신화를 벗어던지고 다문화사회로 나아가야 한다는 주장이 대세로 자리를 잡았다.¹ 그러나 그렇다고 해서 모든 문제가 해결된 것은 아니다. 일부 사람들은 외국인에 대한 혐오를 공공연하게 표시하고 있고, 인종주의에 기초한 차별행위들이 발생하고 있는 반면에, 그런 것들을 막아낼 수 있는 법과 제도의 틀은 제대로 갖춰지지 않았으며, 오히려 이러한 혐오 및 차별에 편승하거나 조장하는 법 제도가 상당수 존재한다.

가. 화교에 대한 차별

한국과 중국은 지리적으로 인접해 있기 때문에 당연히 옛날부터 많은 사람들이 서로 빈번하게 왕래와 이주를 했을 것이다. 그러나 우리가 화교라고 부르는 중국인들이 본격적으로 우리나라에 정착하여 살기 시작한 것은 1882년 임오군란 이후였다. 군란으로 조선이 정변에 휩싸이자 청나라가 일본을 견제하기 위해 재빠르게 3천여 명의 병력을 조선에 파견하였는데(김종규 1993, 8; 이이화 2003, 271-291), 이때 40여 명의 민간인 상인들이 함께 들어왔다(박은경 1981, 24). 당시에 조선이 청과 맺은 통상조약인 조청상민수륙무역장정(朝淸商民水陸貿易章程) 이후에 본격적인 화교 이동의 시작되어서 오늘날 한국 화교의 선조가 되었다.

일제강점기에 화교에 대한 일제의 탄압과 규제에도 불구하고 화교의 숫자는 1942년에 8만 명을 넘어섰다. 그러나 해방과 더불어 분단이 시작되면서 1945년 남한의 화교인구는 12,648명에 불과하게 되었다. 이후에 한국 정부의 다양한 차별적인 정책들이 시작되었는데, 아래의 <표 1-1>은 이것들을 보여주고 있다. 해방 이후 한국의 무역을 장악하고 있던 화교들을 무력화시키기 위한 창고봉쇄령과 외국인토지소유금지법, 화교들에게 불리한 결과를 초래한 두 차례의 화폐개혁, 차이나타운 해체를 초래한 도심 재개발사업, 심지어는 한국식당을 보호하기 위해서 중국식당에서 쌀이 들어간 음식을 팔지 못하게 하는 황당한 정책도 있었다.²

¹ 물론 다문화를 비판하고 외국인들에 대해서 혐오를 표시하는 세력도 있지만, 적어도 국가가 표방하는 가치를 비롯한 공식 담론들은 친 다문화적이라고 할 수 있다.

² 이 표에 나타난 여러 차별들에 대한 자세한 설명은 박경태(2008)의 책 157-162쪽 참조

<표 1-1> 화교와 관련된 법령과 정책들

연도	법령과 정책	비고
1950	창고봉쇄령	
1953	제1차 화폐개혁	-외국인의 부두창고 사용금지로 화교 무역에 악영향
1961	외국인토지소유금지법	-현금을 많이 보유한 화교들에게 불리 -토지를 헐값에 매각하거나 한국인 부인이나 친구 명의로 바꿨다가 사기 당함
1962	제2차 화폐개혁	
1968	외국인토지소유금지법 개정	-주거용에 한하여 1세대1주택 200평까지 소유 가능 -1가구당 1주택(200평미만), 1점포(50평미만)까지만 허용, 그러나 임대불가
1970	외국인 토지취득 및 관리에 관한 법	
1973	가정의례준칙	-결혼식 피로연, 회갑연 등 금지, 중국식당에 불리
1973	쌀밥 판매금지령	-면 종류만 판매 가능, 3개월만에 취소 -차이나 타운 완전 해체
1970년 대	서울 도심 재개발사업	
1977	부가가치세 시행	-세금제도에서 화교들에게 불리하게 작용

출처 : 박경태(2008, 158), 한홍구(2001, 42-45)와 설동훈 외(2004, 6)에서 재구성

한편 <표 1-2>는 그동안 화교들과 관련해서 이뤄진 세 가지의 긍정적인 제도 개선을 보여준다. 첫째, 토지법에 의한 불이익은 한국이 IMF 경제위기 극복을 위한 외자유치 목적으로 외국인의 국내부동산 취득을 자유화한 1998년 6월에야 비로소 사라졌다. 두 번째로는 2002년에 도입한 영주권 제도다. 영주권 제도를 도입하기 이전에는 모든 화교들이 5년마다 체류허가를 새로 받아야 했는데, 그나마 95년 이전에는 2년마다 한 번씩 출입국관리소에 가서 허가를 갱신했었다. 고작 몇 년에 한 번씩 체류허가를 갱신하는 것이 뭐 그리 어려운 일인가라고 생각할 수도 있겠지만, 이것은 화교들에게 매우 큰 정신적인 부담으로 작용했다. 세 번째는 참정권이다. 2004년에 개정된 주민투표법은 영주권을 취득한 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인들이 지방선거에서 투표를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이 법에 따라 드디어 2006년의 5·31 지방선거에서 처음으로 외국인들이 선거에 참여했는데, 당시 선거권이 주어지는 외국인 6,579명의 대부분에 해당하는 6,511명이 화교라는 점을 상기해보면, 영주자의 투표권 행사는 사실은 화교의 참정권이 실현된 것이라고 볼 수 있다.

<표 1-2> 화교와 관련된 긍정적인 제도들

연도	법령과 정책	비고
----	--------	----

1998	외국인토지소유제한 해제	-화교를 위해서가 아니라 IMF외환위기 때에 해외투자를 유도하기 위해서 실시
2002	영주권제도 도입	-화교가 한국에 영주하는 존재로 받아들여짐
2004	주민투표법	-합법체류 외국인의 지방자치단체 활동에 대한 제한적 참여를 허용

출처 : 박경태(208, 158), 한홍구(2001, 4245)와 설동훈 외(2004, 6)에서 재구성

이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 아직도 해야 할 일들이 더 있다. 첫째, 화교는 비록 영주권을 갖고 있더라도 국적 상 외국인이고, 따라서 원칙적으로 그들은 '국민'으로서의 권리인 사회복지 혜택을 누릴 수 없다. 현재 한국에서 저소득층 가정, 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 사회적 약자에 속하는 사람들은 <국민기초생활보장법> 등과 같은 제도에 따라 정부로부터 지원을 받는다. 그러나 그와 같은 복지 혜택의 수혜 대상은 대한민국 국민에 국한되어 있기 때문에 화교들 중에서 국가의 복지 지원을 필요로 하는 사람이 있음에도 불구하고 동등한 혜택을 받을 수 없다. 이들은 국민이 내는 모든 세금을 똑같이 내면서도 혜택에서는 제외되고 있다. 만약 권리의 주체가 국민이 아니라 인간 또는 주민으로 규정될 수 있다면 화교들도 수혜 대상이 될 수 있을 것이다.

둘째, 현재 화교학교는 한국 정부로부터 정규 학교로 인정을 받지 못하고 '각종학교'로 등록되어 있는데, 그 이유는 이 학교들이 한국의 교육인적자원부가 요구하는 기준을 갖추고 있지 못하기 때문이다.³ 여기에서 말하는 기준으로는 교육내용과 시설을 들 수 있는데, 화교학교는 교육내용과 관련해서는 기준을 충족하고 있으나⁴ 대체로 운동장 규모 등의 시설 측면에서 부족해서 정규학교로 인정받지 못하고 있다. 과연 그 이유만으로 화교학교의 학력을 인정하지 않아도 되는 것인가? <국제인권규약>의 자유권규약 제 27 조에는 "민족적·종교적·언어적 소수자가 존재하는 나라에서 해당 소수자에 속하는 자는 그 집단의 다른 구성원과 함께 자기의 문화를 향유하고, 자기의 종교를 믿으며, 실천하고, 자기 언어를 사용할 권리가 부정되어서는 안 된다."고 명시하고 있다. 그리고 <아동의 권리에 관한 국제협약> 제 29 조 다항에는 아동교육이 "자신의 부모, 문화적 정체성, 언어 및 가치 그리고 현 거주국과 출신국의 국가적 가치 및 이질문명에 대한 존중의 개발"의 목표를 지향하여야 한다고 규정하고 있으며, 제 30 조에는 "인종적 종교적 또는 언어적 소수자 원주민이 존재하는 국가에서 이러한 소수자에 속하거나 원주민인 아동은 자기 집단의 다른 구성원과 함께 고유문화를 향유하고, 고유의 종교를 신앙하고 실천하며 고유의 언어를 사용할 권리를 부인당하지 아니 한다"고 규정하고 있다. 소수자 권리존중의 출발점으로 교육의 권리를 존중해줄 필요가 있다.

나. 미군계 혼혈인에 대한 차별

³ 각종학교는 "정규학교가 담당하기 어려운 분야를 실시하는 학교와 유사한 시설을 갖춘 일종의 학교"를 말한다.

⁴ <외국인학교 및 외국인유치원의 설립·운영에 관한 규정> 제 12 조에는 국어와 사회 과목 등을 연간 102 시간 이상 이수하도록 하는 등의 인정 조건이 나와 있다.

해방 이후 미군이 진주하면서 태어나기 시작한 혼혈인은 한국전쟁의 발발 이후 미군이 대거 들어오고 휴전 이후에도 남게 되면서 더욱 많아지게 되었다. 일반적으로 미군계 혼혈인의 숫자는 2 만 명에서 6 만 명에 이르는 것으로 추정되었지만, 이에 대한 정확한 통계는 존재하지 않는다. 그런데 정부가 작성한 혼혈아동의 해외입양 통계, 미국의 1982 년 특별이민법⁵에 따른 이민자 통계, 국내 혼혈인 단체가 파악한 국내 체류 혼혈인 숫자 등을 기준으로 추산한 숫자를 보면, 공식적으로 지금까지 태어난 미군계 혼혈인의 숫자는 약 11,000 명이다.⁶ 그러나 이것은 다음과 같은 몇 가지 유형의 혼혈인들을 빠뜨려서 실제 숫자를 과소평가한 것으로 보인다. 첫째는 입양을 갖지만 혼혈아동 통계에서 빠진 경우이다. 비록 소수이겠지만, 입양통계의 집계가 시작된 1955 년 이전에 입양을 간 사람들도 있을 것이고, 그 후에 입양을 갖더라도 집계에서 빠진 사람도 있을 수 있다. 둘째는 1982 년의 특별이민법 이전에 개인적인 초청을 받아 이민을 간 사람들, 그리고 그 후에 갖더라도 특별이민법과 무관하게 미군과의 결혼 등을 통해 개별적으로 이민을 간 사람들이 있다. 셋째로는 이른바 '정상적인' 가정의 자녀로서 미군인 아버지를 따라 미국으로 이주해간 경우이다. 이럴 경우에는 한국에 출생신고조차 할 필요가 없으므로 한국의 통계집계에서는 잡히지 않는다. 마지막으로 국내에 거주하고 있지만 집계에 들어가지 않은 사람들이다. 혼혈인들 중에서도 기지촌에 살지 않고 도시나 농촌의 '일반적인' 거주지에 살면서 '일반인들' 사이에 묻혀서 각종 집계에서 빠지는 사람들이 있다. 특히 혼혈인이라는 '표시가 덜 나는' 일부의 사람들은 의도적으로 자신의 정체성을 숨기고 생활을 하는 경우가 있다. 한국 사회에서 혼혈인이 안고 사는 짐을 생각해보면 (감출 수만 있다면) 자신의 '과거'를 감추는 것이 오히려 당연하고 현명한 선택일 것이다.

혼혈인들이 받은 차별은 다양한 모습으로 나타났다. 친척들도 혼혈 아이를 낳았다는 이유로 본인과 본인의 어머니를 따돌렸고, 학창시절에 친구들이나 심지어는 교사들의 차별 때문에 학교를 계속 다니기 어려웠다. 이런 차별은 저학력이라는 결과를 낳았고, 그것은 '좋은 직업'을 갖기 어려운 조건이 되었다. 상당수의 혼혈인들은 저임금 직종에서 비정규직으로 일하고 있으며, 기지촌 주변에서 살아온 사람들이 많다. 결혼을 할 때에도 비혼혈인 배우자의 가족들이 반대를 해서 '정상적인' 결혼을 하지 못한 경우가 많다.

혼혈인들이 차별을 받은 이유는 크게 보면 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 기지촌 출신이라는 차별이다. 비록 모든 혼혈인들이 기지촌에서 태어난 것은 아니라고 하더라도 모두 그렇게 여겨졌다. 기지촌이란 원래 군사기지 즉 군부대 주변에 형성된 촌락을 의미하는 것이어야 하지만, 한국에서는 오직 미군부대 주변의 동네만을 일컫는 표현으로 고착되었다. 미군이 있는 곳이면 어김없이 만들어졌던

⁵ 아시아 각국에 주둔했던 미군들이 버리고 온 혼혈인 자녀들이 차별대우를 받고 있어서 미국으로 데려와야 한다는 여론이 들끓자 미국 의회는 1982 년에 특별법(Public Law 97-359)을 통과시켜서 한국, 태국, 베트남, 라오스, 캄보디아에 남겨진 미군 아버지를 둔 자녀들이 미국으로 올 수 있도록 하였다. 입양을 가지 못하고 한국에서 성장한 혼혈인들도 이 법에 따라 미국으로 갈 수 있게 되었다.

⁶ 이들 중의 대다수는 입양(7 천 명) 또는 이민(3 천 명)으로 한국을 떠났고, 천 명 이하의 사람들만 한국에 남았다.

기지촌은 미군을 대상으로 한국 여자들이 술과 몸을 파는 동네였고, 서양 남자들의 남성성이 활개를 치는 곳인 동시에 한국 남자들의 무기력함이 증명되던 공간이었다. 기지촌 여성은 가장 밑바닥 취급을 받았고, 천민 중에서도 천민으로 여겨졌다. 그런 곳에서 태어난 혼혈인들은 성매매라는 불결한 거래의 산물로 여겨졌고, 출생 자체가 차별의 원인이 되었다.

두 번째 이유는 민족이 다르다는 이유에서 오는 차별이다. 한국 사람들은 오랜 시간동안 한국이 단일민족국가라고 생각해왔다. 건국 신화에 나오는 단군이라는 시조의 후손들로 이뤄진 국가, 그래서 모두가 같은 조상의 피를 물려받은 사람들이라는 생각을 갖고 있다. 한민족, 백의민족, 배달의 민족 등의 이름이 바로 한국 사람들이 스스로를 부르는 이름이다. 그래서 특히 학교 교육에서는 단일민족의 자부심을 나타내는 내용들이 강조되어왔다. 아래의 <표 1-3>은 다문화담론이 본격화되어 교과서가 다양성을 인정하기 직전이던 2006 년의 교과서에 실린, 단일민족을 강조한 내용들을 정리한 것이다. 이런 내용이 강조되는 교실에 앉아있는 혼혈인 학생은 자연스럽게 이질적인 존재임이 부각되고, 우리와 같은 사람이 아니라는 점이 드러나게 된다.

<표 1-3> 교육인적자원부가 발표한 2006 년 교과서의 단일민족주의 사례

	학년	과목	교과서 원문 내용
초 등 학 교	2	생활의 길잡이	우리나라는 한 핏줄을 이어받은 한 민족으로 이루어져 있습니다.
	6	도덕	우리는 본디 하나 땅도 하나 민족도 하나 말도 하나였습니다.
	6	사회	우리는 생김새가 서로 같고, 같은 말과 글을 사용하는 단일민족입니다.
중 학 교	1	도덕	우리 민족은 단일민족으로서 오랜 세월을 ...
	2	도덕	... 바로 우리가 같은 핏줄을 이어받은 한 민족이라는 ...
	3	사회	민족, 언어, 문화가 같은 단일민족인 우리나라는
고 등 학 교	1	도덕	본래 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 단일 민족으로서...
	1	국사	우리 민족은 세계사에서 보기 드문 단일민족국가로서의 전통을 이어오고 있다.
	1	정치	우리 민족은 ... 단일 민족국가를 형성해 왔다.

자료: 교육인적자원부 보도자료 <다문화 가정 품에 안는 교육지원대책> 2006년 4월 28일. (한경구, 한건수 2007:22 쪽에서 재인용)

세 번째 이유는 인종에 따른 차별, 즉 흑인계 혼혈인에 대한 차별이다. 혼혈인이라고 다 같은 혼혈인이 아니었다. 물론 백인계 혼혈인들이 차별을 받지 않았다는 얘기는 전혀 아니지만, 특히 흑인 혼혈인들은 더욱 가혹한 차별을 견뎌내야 했다. 그래서 어릴 때에는 피부가 하얗게 되기를 빌며 우유를 많이 마셨다거나, 피부를 한 겹 벗겨내면 다른 한국 아이들과 같은 색이 나올 거라 믿으며 차들로 문질렀다는 증언을 한 사람들도 있었다(박경태, 223). 성인이 된 후에도 이와 같은 흑인계 혼혈인에 대한 차별은 여전해서 직장을 다닐 때에도 남들 눈에 띄지 않게 야간 근무만 했다는 증언을 한 사람도 있었다(KBS, 1996).

요즘에는 미군 아버지와 한국인 어머니라는 전통적인 의미에서의 혼혈인 아이가 태어나는 일은 별로 없다. 피임법도 널리 알려졌고, 그곳에서 일하는 여성들조차도 예전처럼 '애 하나 낳아주면 나를 미국으로 데려가겠지'라는 순진한 생각을 더 이상 하지 않는다. 게다가 기지촌에서 미군을 접대하는 여성들의 상당수가 필리핀 등의 외국 여성들로 바뀌었다. 그러나 나이가 들어가는 혼혈인들이 당한 차별의 기억은 아직도 생생하게 남아있다. 다문화를 찬양하는 시대로 이미 넘어갔다고는 하지만 과거에 다문화의 '선구자'였던 사람들에게 대한 차별을 반성하고 사과하는 과정이 없이 새로운 세상으로 나아가는 것은 불가능하다. 과거의 차별에 대한 반성이 없다면 기지촌에서 일하는 외국 여성들의 자녀들이 똑같은 차별의 희생양이 될 것이다.

다. 이주노동자

오랜 세월동안 외국으로 이주민을 보내던 나라였던 한국 땅에 이주노동자들이 일하러 들어오기 시작한 것이 1980년대 후반이니 이제 30년에 이르는 역사가 흐른 셈이다. 2018년 6월말 현재 한국에 체류하고 있는 단순기능인력은 약 54만 명이고, 그 사람들이 소지하고 있는 비자의 유형으로 나눠보면 비전문취업(E-9) 28만 명, 선원취업(E-10) 1.6만 명, 방문취업(H-2)은 24만 명이다(법무부 2018). 그러나 비록 취업비자로 입국하지는 않았지만 실제로 단순기능직 단순노동에 종사하고 있는 사람들은 훨씬 많아서, 이들을 모두 합하면 현재 한국에서 일을 하고 있는 이주민의 숫자는 100만 명이 넘을 것으로 추정된다.⁷

80년대 후반에 이주노동자들이 들어오기 시작했지만, 그들을 합법적으로 고용하는 제도가 없었기 때문에 당시의 모든 이주노동자들은 미등록자들이었다. 인력부족 때문에 외국 인력을 도입할 수 있게 해달라는 중소기업 사용자단체의 요구에 따라, 그리고 점차 늘어나는 미등록노동자에 대한 관리의

⁷ 재외동포비자(F-4)로 입국한 43만 명, 결혼이주여성 27만 명 중의 상당수도 이주노동에 종사하고 있는 실질적인 이주노동자라고 할 수 있다.

필요성 때문에 정부는 외국 인력과 관련된 제도를 도입하게 된다. 처음으로 만들어진 제도는 <표 1-4>에 나온 것처럼 1991년에 제정된 외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침에 따른 '산업연수제도'였다. 처음에는 해외투자기업만 연수생을 도입할 수 있다가 1994년부터는 중소기업협동조합중앙회 등의 추천을 받은 기업으로 확대되었다. 이 제도가 내세운 취지는 산업연수를 통해서 개발도상국에 기술을 이전해준다는 것이었는데, 그것은 표면상의 취지에 불과하고 실제 내용은 국내의 인력난 해소를 위해서 외국의 노동자를 데려와서 저임금으로 일을 시키는 것이었다. 그러나 산업연수제도는 도입 초기부터 외국 인력을 노동자가 아닌 연수생으로 도입하는 편법적인 제도라는 비판을 받았으며, 저임금 때문에 노동자들이 사업장을 이탈해서 다른 공장으로 도망가 버리는, 그래서 결국 미등록노동자가 되는 사례가 빈번하게 발생하게 되었다. 이주노동자들을 도와주고 지원해주는 단체들은 산업연수제도를 '현대판 노예제'라고 부르면서 이것의 폐지와 새로운 제도의 도입을 요구하는 운동을 거세게 전개했다(외국인노동자대책협의회 2000).

<표 1-4> 외국 인력 도입과 관련한 제도의 변화

시기	제도	비고
1991년	해외투자기업 산업연수제 도입	해외에 투자한 기업들이 연수생을 국내에 도입할 수 있게 함
1994년	단체추천 산업연수제 도입	해외에 투자하지 않은 (작은 규모의) 중소기업들도 연수생을 받을 수 있게 됨
1995년	외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침 제정	연수생들이 산업재해보상보험과 의료보험을 적용받고, 근로기준법의 일부를 적용받게 됨
2000년	연수취업제도 도입	산업연수제의 문제점을 보완하기 위해서 '3년 연수'에서 '2년 연수 후 1년 취업'으로 변경
2004년	고용허가제 도입	외국인력을 연수생이 아니라 노동자로 도입하는 제도임. 산업연수제와 병행 실시.
2007년	산업연수제 폐지	신규도입 인력은 고용허가제로만 도입함

자료: 하갑래, 최태호(2005), 115-117쪽에서 재구성

연수생들은 노동자가 아닌 연수생(학생)이었기 때문에 아프거나 산업재해를 당해도 산재보험이나 의료보험의 대상이 되지 않았다. 이들을 각 보험에 포함시켜야 한다는 시민사회의 오랜 주장의

결실로 1995년에 '외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침'이 만들어졌다. 그리고 2003년 8월 16일, 역시 시민사회의 지속적인 노력으로 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'이 제정되어 외국 인력을 정식 노동자로 도입할 수 있는 '고용허가제'가 도입되기 시작했다.⁸ 그런데 비록 과거의 산업연수제도보다 나아졌다고는 하지만, 여전히 고용허가제는 이주노동자를 차별하는 다양한 내용들을 안고 있다. 사업장 이동을 자유롭게 변경할 수 없고, 고용주에게만 일방적으로 유리한 계약이 이뤄지고 있으며, 체류자격을 유지하기 위해서는 고용주에게 절대 복종을 해야 하는 것이 현실이다.⁹

그렇다면 한국 사회는 왜 이주노동자들을 차별적으로 대하고 있을까? 이주노동자들을 불쌍하게 여기는 배경에는 감춰진 것이 있다. '그들은 우리보다 열등하다'는 인식이 바로 그것이다. 우리가 모든 인간은 동등하다고 아무리 부르짖어도 막상 현실은 그렇게 돌아가지 않고 있다. 이주노동자도 똑같은 인간이라고 주장할 수는 있겠지만 그들이 현장에서 똑같은 대우를 받고 있는 것은 아니다. 이렇게 되는 이유는 우리의 마음속에 깊이 자리 잡고 있는 인종주의 때문이다. 한국 사람들은 인종주의라고 하면 주로 백인이 흑인을 차별하는 것을 우선 연상하게 되고, 기껏해야 백인에 의한 비백인 차별이 인종주의의 전형인 것처럼 생각한다. 그러나 한국 사람들이 이주노동자를 대하는 방식은 전형적인 인종주의의 틀에 완벽하게 들어맞는다. 물론 한국 사람과 이주노동자들 사이에는 외모를 비롯해 여러 가지 측면에서 차이가 존재할 수도 있다. 그렇지만 차이가 자동적으로 차별의 근거가 되는 것은 아니다. 차이가 인종주의를 거칠 때 비로소 차별로 변하게 된다. 한국 사람들은 자기들이 다른 나라에서 온 이주노동자들과 '다른 종자'라고 생각한다. 이런 신체적인 특질은 정신적인 능력에서의 차이로까지 인식되는데, 당연히 우리는 우월하고 그들은 열등한 것으로 인식한다.

초저출산율을 보이고 있음과 동시에 초고령사회로 나아가고 있는 상황에서 한국에는 앞으로 더 많은 이주노동자들이 들어오게 될 것이다. 이런 환경에서 이주노동자에 대한 인종주의적 차별을 그대로 둔다면 더 많은 사회갈등을 겪을 수밖에 없다. 한국 사회가 더욱 안전하고 평화로운 미래로 나아가기 위해서는 이주노동자들을 포함하는 모든 이주민들을 인간적으로 대하는 방향으로 변해야만 한다.

라. 중국동포

2018년 6월말 현재 국내에 체류하고 있는 중국국적 동포는 715,953 명이고, 여기에 한국으로 귀화한 14만 명을 합치면 전체 중국동포의 숫자는 85만 명에 이른다(법무부 2018). 그러나 한국 사회에서 중국동포에 대한 이미지는 긍정적이지 않다. 2017년 8월 28일 서울의 지하철 대리역 앞에서는 중국동포들이 모여서 영화 '청년경찰'의 상영을 금지하라면서 시위를 벌였다. 이 영화에서

⁸ 일부 시민단체들은 고용허가제보다 진일보한 노동허가제의 도입을 추진했고, 다른 단체들은 전략적으로 일단 고용허가제의 도입을 우선시켰다.

⁹ 고용허가제의 문제점에 대해서는 이 보고서의 4장에 자세하게 나와 있다.

중국동포들은 폭력조직 구성원으로 등장했고, 대림동은 대표적인 우범지역으로 묘사되었다. 사실 중국동포가 이런 방식으로 그려지는 것은 처음이 아니었다. 그동안 '황해'(2010), '신세계'(2013), '차이나타운'(2014), '범죄도시'(2017) 등을 비롯한 수많은 영화에서 중국동포는 일관되게 그런 모습으로 등장했고, 뉴스에서는 그들이 저지른 범죄가 대서특필되었다. 그 결과로 중국동포는 언제 무슨 짓을 저지르지 모르는 위험한 사람, 품에 칼을 넣고 다니는 우범자로 여겨지게 되었다.¹⁰

과연 중국동포는 범죄를 많이 저지르는 사람들인가. 물론 그렇지 않다. 우선 전체 외국인의 범죄율을 살펴보자. 외국인에 대한 부정적인 시선에도 불구하고 내국인과 외국인 전체범죄의 인구 10만 명 당 검거인원을 비교해보면, 내국인의 검거인원지수는 외국인보다 현저하게 높아서 무려 2.8 배나 된다(최영신 외 2016, 76). 다시 말해서 내국인의 범죄율이 외국인에 비해서 거의 세 배나 높다는 말이다.¹¹ 한편 중국국적 소지자의 경우는 외국인 중에서도 몽골, 러시아, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 대만에 이어 '겨우' 여섯 번째의 검거지수를 보이고 있다. 즉, 외국인 전체가 그리 위험한 사람들이 아니고, 특히 중국에서 온 사람들은 그중에서도 가장 위협적인 사람들이 아니라는 말이다.

그렇다면 중국국적 소지자들이, 그중에서도 특히 중국동포가 한국 사회에 큰 위협을 주는 범죄집단이라는 언설이 퍼지게 된 원인은 무엇일까? 첫 번째 원인은 절대 숫자의 크기를 들 수 있다. 즉 현재 국내체류 외국인 중에서 중국인, 그리고 중국동포의 숫자가 워낙 많아서 그들의 범죄가 과다한 것처럼 보인다는 것이다. 전체 외국인 중에서 중국국적 소유자는 거의 절반에 가까운 46%에 이르고, 그중에서 동포의 비율은 무려 66%에 이른다(법무부 2018). 따라서 중국국적 소유자나 중국동포의 실제 범죄율은 낮지만 전체 건수로 보면 많기 때문에 착시현상이 일어나는 것이다. 두 번째 원인은 역시 외부인혐오, 더 나아가서는 인종차별 때문이다. 한 사회 안에서 이방인에 해당하는 사람들은 언제나 위험의 근원으로 여겨지며, 내부인들은 이방인에 대한 배타성을 공통분모로 삼으면서 동질성을 만들어낸다. 이방인을 위험으로 인식하는 손쉬운 방법이 그들을 범죄자로 몰아서 '우리'를 위협하고 있다고 주장하는 것이다. 존재하지도 않은 위험에 근거해서 '그들을' 모두 추방해야 한다는 주장은 외부인혐오에 해당한다. 특히 그 외부인이 본질적으로 악하고 열등한 존재라고 여기는 것이라면 매우 전형적인 인종주의적 표현이라고 할 수 있다. 비록 중국동포와 '일반적인' 한국 사람이 같은 민족에 해당하는 사람들일지라도 상대를 마치 열등한 생물학적 특성을 갖는 존재로 범주화한다면 그것은 인종주의다.

마. 결혼이주민

¹⁰ 한편 코미디 프로그램에서는 중국동포들이 한국말을 할 줄은 알지만 어눌한 말투로 보이스 피싱을 하는 우스꽝스런 존재로 자주 그려졌다.

¹¹ 그러나 내국인에 비해 외국인의 살인은 2 배, 강도는 비슷하게 나온다. 이런 결과가 나오는 원인에 대해서는 치밀한 연구가 필요하며, 단순하게 혐오로 이어져서는 안 된다. 법무부가 정확한 통계를 밝히지 않고 있지만, 외국인이 저지르는 강력범죄 피해자의 상당한 부분은 같은 나라 출신인 사람 또는 제 3 국 출신의 외국인인 경우가 많은 것으로 알려져 있다.

긴 세월 동안 한국에서 국제결혼의 의미는 한국인 여성과 미국의 남성 군인 사이에서 일어나는 것이라는 인식이 있었다. 실제로 해외로 나가는 일이 쉽지 않은 상태에서 국제결혼이 발생하려면 한국에 온 외국인과 결혼을 하는 수밖에 없었는데, 한국에 와있는 외국인이라고는 거의 전부 미군밖에 없는 상황에서 이것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러다가 1980년대 후반에 새로운 현상이 나타났다. 배우자를 구하지 못하는 농촌지역의 남성들의 배우자를 찾아주기 위한 이른바 '농촌총각 장가보내기'라는 명목으로 중국동포 여성을 신부로 데려오기 시작한 것이다. 그러다가 중국동포 여성들만으로 충당이 되지 않게 되자 대상을 한족 여성들로 넓히게 되었고, 이것은 다시 필리핀, 베트남, 캄보디아 등으로 이어지게 되었다.¹²

결혼이주민들 중에서 아직 귀화를 하지 않은 사람들의 숫자는 2018년 6월말 현재 157,170명이지만, 여기에 이미 귀화한 사람들인 124,962명을 합치면 전체 숫자는 28만 명이 넘는다(법무부 2018). 물론 이들이 모두 여성은 아니다. 법무부가 혼인귀화자의 성별을 발표하지 않아서 전체 중에서 여성비율을 알 수는 없지만, 미귀화자 중 여성비율이 83.5%인 것을 전체 결혼이주민에게 적용해보면 약 233,800명이 여성이라고 추정할 수 있다. 결혼이주를 선택한 모든 사람들에게 새로운 땅에서의 생활이 힘들겠지만, 여성들은 특히 더 어려운 환경에 처해있다.

결혼이주여성들이 한국에 오게 되는 방법은 다양할 수 있다. 우연하게 배우자를 만나서 사랑을 한 끝에 결혼에 이른 사람도 있고, 가까운 친척이나 친구가 좋은 사람을 소개해줘서 오게 된 사람도 있다. 그러나 상당수는, 특히 국제결혼이 많아지기 시작한 초기에는 국제결혼 중개업소를 통해서 이뤄진 급조된 만남의 결과로 결혼을 했다.¹³ 이렇게 시작된 결혼은 평등한 부부관계와는 거리가 멀다. 남성들(과 시댁 식구들)은 결혼을 위해서 고액의 비용을 지불한 것이 마치 돈을 주고 신부를 사온 것이라는 착각을 하게 되고, 그래서 여성을 동등한 인간으로 대하지 않는다. 김지영, 최훈석(2011)의 연구에 따르면 결혼이주여성의 30.6%가 남편이나 시댁 식구들이 "자유롭게 외출을 못하게 했다"고 응답했고, 4.2%는 "남편이나 시댁 식구가 방이나 창고 등에 감금"한 적이 있다고 응답했다. 그 외에도 본국식구들과 연락을 못하게 하거나(23.1%), 본국 방문을 못하게 하고(29.1%), 신분증(여권, 주민등록증 등)을 주지 않았다(20.5%)는 등의 응답들이 있었다.

너무나 당연한 얘기지만, 결혼을 한 후 한국에 오면 한국에 체류하게 되며, 그러기 위해서는 체류자격이 있어야 한다. 그러나 2011년에 출입국관리법 시행규칙이 개정되기 전까지는 결혼이민자는 국내 배우자의 신원보증만 있어야만 체류자격을 받을 수 있었다. 이것 때문에 폭력

¹² 일본인과의 국제결혼은 이미 존재했는데, 대체로 통일교를 통한 결혼으로 이주한 사람들이 많았다.

¹³ 가장 최근 자료인 2015년 <전국다문화가족실태조사>에 따르면 결혼이민자(귀화자 포함) 중에서 중개업체를 통한 결혼 비율은 20.8%로 나타나서 과거보다 많이 낮아졌음을 알 수 있다. 그러나 국내 거주지역별로 볼 때 도시지역(17%)에 비해 농어촌지역(32.9%) 거주자는, 그리고 출신국가별로 볼 때 베트남(56.9%)과 동남아국가(43.1%) 출신은 여전히 중개업체를 통하는 비율이 높음을 알 수 있다.

피해를 입어도, 부당한 대우를 받아도 남편을 떠나지 못하는 문제가 빈발했다. 하지만 규정이 바뀌었다고는 해도 정작 당사자가 모르면 소용이 없다. 한국어도 못하고 주변에 도와줄 사람도 없이 고립된 상황에서 결혼이주여성이 이런 상황에 처하지 않게 하려면 당사자의 언어로 정보를 제공해줘야 하고, 문제가 생길 때 어떻게 대응해야 하는가를 알려줄 수 있어야 한다. 결혼이주여성이 직면한 문제는 배우자나 시댁 식구들로부터 받는 협박, 신체적 또는 성적 학대, 경제적 착취 등과 같이 다양한 모습으로 드러난다. 결혼이주여성이 인간으로서의 권리를 누릴 수 있는 제도를 갖추지 않은 채 차별과 착취의 대상으로 방치하는 것은 그들을 성적 도구만으로 보거나 대를 이어줄 애 낳은 기계로 보는 것과 다르지 않다.

3. 인종주의의 극복을 위하여

미국과 서구의 시각을 무비판적으로 수용한 결과, 한국사회는 백인에 대한 선망 의식을 갖게 되었다. 이런 백인 선망은 “우리가 백인이었으면 좋겠다”는 생각으로 이어지며, 아예 “우리는 백인이다”라는 유사 백인 의식으로 이어진다. 유사 백인 의식은 백인과 비슷한 사고와 느낌을 통해 백인과 비슷한 대우를 바라는 것을 말한다. 유사 백인 의식은 백인의 인종주의마저 그대로 받아들여 비백인들끼리 서로 차별하는 결과를 낳았다.

일반적으로 인종주의는 “인종에 따른 생물학적 차이가 인간의 능력을 결정한다는 믿음”을 말한다. 이 정의는 한 인종이 다른 인종보다 우월하다는 생각을 내포하고 있으며, 따라서 인종 간 서열에 따른 불평등은 당연하다는 믿음으로 이어진다. 원래 인종주의는 근대 서구에서 발생한 개념이어서 백인이 모든 비백인을 열등하게 여기는 것이지만, 한국에서의 인종주의는 비백인인 한국인이 다른 비백인들을 열등하게 여기는 방식으로 나타난다. 한국 인종차별의 두 가지 유형을 차례대로 살펴보자면, 첫 번째는 보통의 한국인 보다 짙은 피부색을 지닌 사람들을 차별하는 것으로, 흑인이나 일부 아시아인들(예를 들면, 파키스탄, 방글라데시, 인도네시아, 필리핀 등)에 대한 차별이다. 이것은 피부색이라는 신체적 특성에 기초한 차별이라는 면에서 서구의 인종주의와 같은 맥락에 있는 것이다. 두 번째는 외관 상 차이가 없는 아시아인들에 대한 차별이다. 이런 차별은 중국인, 몽골인, 심지어는 중국동포와 북한이탈주민에게까지 가해진다. 어떤 면에서 이것은 민족주의(nationalism)에 기초한 차별 또는 종족차별(ethnic discrimination) 개념으로 설명하는 것이 더 맞다고 주장할 수도 있지만, 특정한 사람들을 열등하다고 규정하고 차별한다는 점에서는 여전히 인종주의의 한 모습이라고 할 수 있다. 물론 원어민 회화강사에 대한 HIV 검사 등 서방국가 백인에 대한 차별, 그리고 러시아 등 한국보다 경제수준이 낮은 국가 출신의 백인에 대한 차별도 한국사회에 만연하다. 하지만 이것을 보고 백인이나 비백인이나 모두 똑같이 차별을 하므로 인종에 따른 차별이 아니다, 또는 인종차별은 없다고 말할 수는 없다. 이 경우는 낮은 계급/계층에 속한 사람 또는 피고용인에 대한 차별이며, 이와는 별도로 인종차별은 여전히 작동하고 있다.

근대 국가는 새로 그어진 국경 안에 우연히 함께 포함된 이질적인 사람들을 묶어서 국민으로 만들려고 노력해왔고, 일부 사람들은 그것을 거부하며 자기의 고유함을 지키려고 노력해왔다. 바로 이런 이유 때문에, 즉 새로 그어진 국경 안에 동질적인 문화가 없다는 이유 때문에 근대 국가는 외부 문화와 구분되는 동질적인 내부 문화를 가지려고 의도적으로 노력해왔다. 때로는 자기의 단일 문화성을 과도하게 강조하고 공통의 조상임을 반복 주입하여 내부 동질성을 이루려 했고, 때로는 다른 문화를 가진 사람들을 추방하거나 강제로 동화시켜 순수함을 완성하려고 했다. 심지어는 나치의 경우처럼 이질적인 요소를 가진 사람들을 말살시키는 정책까지 등장하게 되었다. 결국 근대 국가가 문화의 동질성을 집요하게 추구해온 이유는 역설적으로 내부 구성이 동질적이지 않았기 때문이고 단일 문화가 아니었기 때문이다.

한국의 경우도 마찬가지다. 다문화 열풍이 불기 직전까지 한국사회는 단일 문화를 자랑스럽게 여겼고, 이와 관련해 어떠한 의심도 품지 않았다. '단일'에 대한 지나친 강조는 '다름'에 대한 경계심과 배타성으로 나타났고, 다른 인종에 대한 직접적인 경험이 없는 상태에서 인종주의적 태도를 형성했다. 그러다가 제대로 된 비판과 극복을 하지도 않은 채 어느 틈엔가 인종주의는 나쁘다는 인식 속에 자취를 감추었고 이제 다문화주의를 찬양하고 있다. 과연 제대로 된 비판 없이 지나간 인종주의가 다시 돌아오지 않는다고 확신할 수 있을까? 그렇지 않다. 인종주의를 극복하기 위해서는 지금까지 우리를 지배해온 의식 구조에 대한 냉철한 분석과 비판이 있어야만 한다. 나아가 사회, 경제, 정치적으로 소외된 모든 사람들을 따뜻하게 품어 안아야 한다는 공감대가 널리 형성되어야만 한다. 그렇게 될 때 비로소 인종주의와 그 변형인 신인종주의의 장벽을 넘어설 수 있을 것이다.

현재 한국의 인종차별은 한국인이 비한국인이면서 비백인인 사람들에 대한 차별의 형태로 나타나고 있다. 비록 이 사람들에 대한 차별이 국적에 의한 차별, 체류자격(등록, 미등록)에 따른 차별, 계급/계층에 기초한 차별과 섞여서 비취지기는 하지만, 우월한 한국사람(한민족)에 비해서 열등한 존재로 낙인 찍혀서 차별의 대상이 된다는 점에서 인종차별의 성격을 띠는 점을 놓쳐서는 안 된다. 최근 확산되고 있는 반다문화 담론의 근거도, 열등한 외국 출신들이 한국인과 한국 사회를 더럽힌다는 인식에 기초하고 있다는 점에서 인종주의적 성격을 강하게 띠고 있다.

제안권고

- 한국 사회에서 더 이상의 인종주의와 인종차별의 확산 및 출신국가, 종교, 문화, 언어, 체류자격 등에 기초한 차별을 막기 위한 인종차별 금지를 포함한 포괄적인 차별금지법을 제정하라.

II. 인종차별 정의

UN 은 국내법에 인종차별의 정의를 포함시킬 것을 촉구한 바 있다. 이에 법무부는 대한민국 헌법 제 11 조 제 1 항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정을 들어, 국내법상 인종차별의 정의를 별도로 규정한 예는 없으나, 다수의 개별법에서 인종차별을 사실상 금지하고 있다고 주장해왔다.

대한민국의 모든 법에서는 인종차별의 정의조차 존재하지 않는다. 인종적 묘사와 관련하여 차별적인 보도를 하면 안 된다(방송법 6 조 2 항)는 규정만 가지고 있을 뿐 구체적인 내용이나 기준이 없고, 국가인권위원회의 이주인권 가이드라인에서도 무엇이 인종차별인지에 대한 개념 정의를 제시하지 않고 있다. 즉, 국가가 인종차별을 근절해야 하는 직간접적 의무를 이행하지 않고 있다.

사실상 현재의 상황은 대한민국이 여전히 단일민족국가라는 이념을 고수하기 위해 인종주의를 지속시키거나 강화하는 국가 인종주의(state racism) 상황이라 할 수 있다. 즉, 대한민국은 국민과 외국인 사이의 신분적 격차를 지속시키는 ‘신원보증제’를 통해 외국인이 국민에 의존하지 않고서는 독자적인 권리를 행사할 수 없게 만든다. 이주자들에 대한 의존도가 심화되고 있음에도 불구하고, 결혼이민자를 제외한 모든 외국인 노동자의 정착형 이민을 불허하며, 반-이민 정서를 강화하고 있다. 또한 고용허가제라는 외국인 인력 정책을 통해 이주자들을 계토화된 형태의 직업군에 집중시키며 착취를 통한 수익을 창출하는 구조를 유지하고 있다. 문화적인 측면에서도 이슬람과 같은 특정 종교 출신자들이나 난민들에 대한 노골적인 혐오와 추방의 위협을 공개적으로 표명하는 단체를 자발적인 시민운동 단체로 승인하고 있다. 사회연결네트워크에서 인종차별과 외국인 혐오를 부추기는 문자나 이미지로 구성된 정보 생산자의 차별 규정조차 존재하지 않는다.

제안권고

- 인종차별의 정의 및 처벌을 ‘형법’상에 규정하고 법제화하라.

Ⅲ. 국가 법·제도에 투영된 인종차별

1. 일반

대한민국의 이민정책과 관련 법제도는 '구분·배제'와 '선택적 동화'를 바탕으로 이루어져 있으며, 이로 인해 이주민의 권리는 출신국, 민족, 직업, 혈연관계에 따라 조직적이며 차등적으로 제한된다. 이는 사회적으로 '인종'적 편견과 고정관념, 더 나아가 외국인 혐오와 '인종'차별을 양산하는 결과로 이어지지만, 정부는 '인종'차별 방지를 위한 적극적인 조치를 취하지 않고 있다.

「대한민국 헌법」은 '인간으로서의 존엄과 가치'와 '행복을 추구할 권리'를 비롯한 기본권의 주체를 '모든 국민'으로 정함으로써 '외국인'을 권리의 대상에서 배제한다. 그러나 「세계인권선언」이 천명한 대로 '모든 사람'이 인종, 피부색, 출신 민족 또는 사회적 신분 등에 따른 차별 없이 보편적 인권을 누릴 자격이 있으며, 대한민국 정부가 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약」이 정하는 바에 따른 의무가 있다는 규정 역시 「대한민국 헌법」이 확인하고 있다. 「헌법」 제 6 조에서 '체결·공포된 조약'과 '일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력'을 가진다고 명시할 뿐만 아니라, 외국인의 지위는 '국제법과 조약이 정하는 바에 의하여' 보장된다고 정하기 때문이다. 대한민국에서 '모든 형태의 인종차별 철폐'는 '모든 사람'이 누려야 할 권리이며, 국가는 이 권리를 보호할 의무가 있다. 이는 헌법적 가치이다.

그러나 대한민국 정부는 「헌법」의 '국민' 규정에만 갇혀서 국민과 외국인 그리고 외국인과 외국인을 구분·배제하는 법제도를 구성하였다. 예를 들어 「국민건강보험법」, 「국민기초생활 보장법」, 「국민연금법」, 「교육기본법」 등 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 주요 법률들은 적용대상을 '국민'으로 한정한다. 비록 특정한 체류자격을 가진 외국인을 다시 구분하여 예외적으로 해당 법률을 적용할 수 있게 허용하고 있으나, 이를 '외국인'에게도 차별 없이 권리를 부여한 것이라 보기는 어렵다. 「출입국관리법」은 '외국인'의 '정치활동'을 금지하면서 그 범위를 명확히 제시하지 않아(제 17 조 제 2 항) 시민적 및 정치적 권리를 심각하게 제한한다. 또 「출입국관리법」은 공무원이 미등록 외국인을 발견하면 일부 예외를 제외하고는 모두 출입국관리 기관에 '통보할 의무'(제 84 조)를 부과하고 있는데, 이는 미등록 외국인이 적절한 피해구제를 받는데 장애가 된다.

대한민국에서 이주민의 권리보장 여부를 결정하는 가장 핵심적인 법률은 「출입국관리법」이며 이 법에 따른 '체류자격'(제 10 조)은 '외국인' 권리의 전제조건이다. 이 법률에 따라 정부는 '외국인'의 '체류자격'을 정부가 정한 체류목적에 따라 36 개로 구분하고¹⁴, 이를 다시 192 개 세부 체류자격으로

¹⁴ 「출입국관리법 시행령」 제 12 조 관련 별표 1.

구분한다.¹⁵ '외국인'은 대한민국 정부가 이른바 '인력'의 전문성 정도, 혈통, 국민과의 가족 관계 등에 따라 차등적으로 구분하여 부여한 '체류자격'에 따라 체류기간과 '활동범위'가 정해진다.

예를 들어 교수, 외국어 회화 강사, 연구자 등의 직종에 고용된 경우 '전문인력'으로 간주되어 이에 해당하는 체류자격¹⁶을 부여받고 입국하여 2년 내지 5년간 체류할 수 있도록 허용된다. 이들은 체류기간 동안 근무처를 자유롭게 변경할 수 있고, 체류자격에 따른 활동 범위 이외의 활동과 가족동반도 허용된다.¹⁷ 이 체류자격으로 5년 이상 계속하여 체류하면 '영주(F-5)' 체류자격으로 변경하여 체류기간이나 활동 범위에 제한 없이 체류할 수 있으며, 「국적법」에 따라 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득할 수 있는 자격도 생긴다. 한편 '세계 500대 기업근무경력자'나 '세계 200대 대학(원) 졸업자' 등 '전문직'에 해당하는 분야에 취업하고자 하는 사람으로 인정될 경우 근로계약이 없어도 '구직활동'만을 목적으로 '구직(D-10)' 체류자격을 부여받고 입국하여 최대 6개월간 체류할 수 있다. 체류기간 동안 취업할 경우 위의 '전문인력' 체류자격으로 변경할 수 있다.

그러나 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 제조업, 건설업, 농어업 등 분야의 중소기업 또는 영세사업장에 고용된 사람은 '단순기능인력'으로 간주되어 이에 해당하는 체류자격¹⁸을 부여받아 입국할 수 있다. 체류기간은 최대 3년 허용되고, 이후 1년 10개월의 기간을 추가로 연장할 수 있다. 그러나 체류기간 동안 근무처 변경이 제한되는데, 이는 임금과 노동조건에 대한 사용자와의 협상에서 노동자를 훨씬 더 불리한 조건에 위치하게 하는 결과를 낳는다. 한편 최장 4년 10개월 체류기간 이후 귀국 후에는 사용자의 초청과 근로계약을 통해 재입국하여 추가로 4년 10개월간 체류할 수 있다. 그러나 최장 9년 8개월까지 체류할 수 있음에도 불구하고 5년 이상 계속 체류한 것으로 인정되지 않아 '영주' 체류자격으로 변경할 수 없다. 또한 '정주 방지'를 이유로 체류기간 동안 가족동반은 절대적으로 불허된다. 이러한 제약은 이주노동자의 노동권과 가족결합권의 제한과 더불어 이들을 사회적으로 배제되고 취약한 집단으로 만드는 결과를 낳는다. 특히 체류기간을 추가로 연장할 수 있는 수단이 없기 때문에, 체류기간이 끝나기 전에 예외 없이 출국해야 하고 이를 어길 경우 「출입국관리법」에 따른 '불법체류자'('강제퇴거대상자')로 간주되어 단속 및 구금(보호)된다.

한편 한국계 외국인의 경우 '외국인근로자 고용의 특례' 규정에 따라 근로계약 없이 구직을 위하여 입국하여 최대 4년 10개월까지 체류가 허용되고, 체류기간 동안 근무처 변경이 자유로우며,

¹⁵ 법무부 출입국·외국인정책본부. 2018. 「2017 출입국·외국인정책 통계연보」.

¹⁶ 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7) 체류자격.

¹⁷ 법무부 출입국·외국인정책본부. 2018. 「외국인체류 안내매뉴얼」; 법무부 출입국·외국인정책본부. 2018. 「사증발급 안내매뉴얼(체류자격별 대상 첨부서류 등)」.

¹⁸ 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류자격.

가족동반까지 허용된다. 또 '장기근속' 등 일정한 요건을 갖추면 '영주(F-5)' 자격을 부여받을 수도 있다.

즉 대한민국의 노동이주 정책은 국민과 외국인을 구분하여 외국인 이주노동자의 노동권을 제약하고, 이주노동자 가운데서도 '비전문직'으로 간주 되는 사람은 체류 조건에 더 많은 제한을 두며, '비전문직' 가운데서도 '비한국계 외국인'은 직업 이동의 자유마저 제한된다. '인력'의 전문성이 낮다고 간주 되고, 혈통이 다르다고 여겨지면 기본적 권리의 보장에서 완전히 배제된다.

위의 두 종류의 체류자격을 가진 외국인의 인구 구성을 비교하면 확연한 차이를 확인할 수 있다. 2017 년 공식 통계¹⁹에 따르면 '전문인력' 외국인 45,685 명 가운데 중국 국적(12,804 명)과 미국 국적(9,981 명)이 거의 절반을 차지한다. 여기서 중국 국적자의 경우 한국계는 0.3%(39 명)에 지나지 않는다. 반면 '단순기능인력' 외국인 534,076 명 가운데 절반 가까이가 중국, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 국적의 한국계 외국인(238,880 명)으로 위의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 '특례' 규정에 따라 '방문취업(H-2)' 체류자격을 가진 사람들이다. 나머지는 베트남(42,253 명), 캄보디아(38,798 명), 네팔(31,509 명), 인도네시아(29,681 명) 등 대한민국과 '정부간 인력송출양해각서'를 체결한 아시아 지역 16 개국²⁰ 출신이다. 이들 국가 가운데 중국과 태국(중상위소득)을 제외한 대부분은 1 인당 총국민소득 4,035 달러 이하의 중하위소득(lower middle income) 국가이거나 1,025 달러 이하의 하위소득(low income) 국가(네팔)이다.²¹ 즉 '전문인력'은 비한국계 중국인과 미국인이 다수를 차지하고, '단순기능인력'으로 분류되는 이주노동자 대부분은 한국계 중국인이거나 아시아 지역 중하위 또는 하위소득 국가 출신에 집중되어 있다.

대한민국 정부는 1991 년부터 산업구조 변화에 따라 이른바 '사양산업화'된 분야의 중소·영세규모 사업장에 노동력을 공급하기 위하여 변형된 노동이주 제도인 '산업연수생제도'를 시행하였다. 이 제도는 열악한 노동환경에서 직업선택의 자유와 노동권을 보장하지 않은 채 한정된 기간 동안 저임금으로 노동력을 공급하기 위해 고안된 것이었고, 그 결과 심각한 인권침해를 양산하였다. 정부는 노동자와 시민사회의 저항에 부딪혔고, 대안으로 노동자들의 최저임금과 노동권 보호를 보완한 고용허가제를 2004 년부터 도입하여 시행해 오고 있다. 그러나 열악한 노동환경에 저임금의 저개발국 출신 노동력을 공급한다는 제도의 목적에는 변함이 없었으며, 그 결과는 위의 통계에서 나타나는 바와 같다.

정부가 이러한 제도를 시행한 지난 28 년은 대한민국 사회에서 '아시아 저개발 출신은 저임금 이주노동자'라는 편견이 사람들 사이에 고정관념으로 고착화하고, 이주노동자들에 대한 차별과

¹⁹ 법무부 출입국·외국인정책본부. 2018. 「2017 출입국·외국인정책 통계연보」.

²⁰ 태국, 필리핀, 스리랑카, 베트남, 인도네시아, 몽골, 파키스탄, 우즈베키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 미얀마, 키르기스스탄, 동티모르, 라오스.

²¹ World Bank. 2017. *World Development Indicators 2017*. Washington, DC: World Bank.

착취로 발전하기에 충분한 시간이었다. 정부는 이런 문제들을 해결하기 위해 이주노동자들의 보편적 권리를 인정하고 보장하기보다는, 시혜 차원의 지원을 일시적으로 제공하는 방법을 택하였다. 「재한외국인처우기본법」이 제정되었으나 '재한외국인'을 정의하면서 '거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자'로 한정하여, '불법체류자'는 '처우'의 대상이 아니라 추방의 대상으로 배제시켰다.

한편 대한민국 국민의 배우자, 국민의 부모, 국민의 며느리나 사위로서 역할을 수행하는 '결혼이민자'를 '선택적 동화'의 대상으로 포함 시켰다. 정부는 「다문화가족지원법」을 통해 '결혼이민자'가 속해 있는 가족을 '다문화가족'이라는 별도의 이름을 붙이고, '안정적인 가족생활'과 '사회구성원으로서의 역할과 책임'을 할 수 있도록(제 1 조) 특별한 지원을 제공하는 대상으로 받아들였다.

그런데 '결혼이민자'는 아시아 지역에 만연한 상업적 국제결혼산업의 결과로 위의 '이주노동자'와 확연하게 차이가 나는 인구 구성을 보인다. 2017 년 공식 통계에 따르면 체류 중인 결혼이민자 155,457 명 가운데 절대다수인 83.8%(130,227 명)가 여성이었는데, 이는 위에서 언급한 '단순기능인력'의 77.0%인 411,457 명이 남성인 것과 극단적으로 비교된다. 한편 '결혼이민자'의 출신국은 중국(37.1%)과 베트남(27.1%)에 편중되어 있었다.

상업적 국제결혼 사업이 확대되고 정부는 국민의 가족을 유지·재생산하기 위해 '결혼이민자'를 권리의 주체라기보다는 지원대상으로 처우하면서, 결혼이민자는 저개발국의 빈곤 지역 출신이며 정부는 이들에 대해 특별한 혜택을 준다는 편견이 확산되었다. 2007 년 「다문화가족지원법」이 도입된 이래 10 년이 넘게 이러한 사회적 편견과 고정관념이 고착화되었고, 상대적 박탈감을 갖게 된 사회의 소외계층은 이들을 차별과 혐오의 대상으로 보게 되었다.

이주민의 권리보장 없이 '구분·배제와 선택적 동화'를 기반으로 한 이민정책은 사회적으로 '인종'적 편견과 차별이 강화되는 배경이 되었다. 뿐만 아니라 대한민국 사회에서 확산되고 있는 '인종'적 편견과 차별을 예방·차별·철폐하기 위한 조치를 취하는 데 실패했다.

2. 심판 또는 사법기관 앞에서 동등한 처우 – 사법절차에서의 권리보장

가. 문제

인종차별철폐협약 제 5 조 (A)는 체약국은 '법원 및 기타 사법기관 앞에서 평등한 대우를 받을 권리'를 향유함에 있어서 인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이 만인의 권리를 법 앞에

평등하게 보장하고 모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다고 규정한다. 2018년 6월말 현재 체류외국인은 229만 명으로 전체인구의 4%를 넘어섰다. 민형사상 사법절차에 놓이는 외국인의 수 및 난민심사단계 이후 사법절차에 놓이는 외국인의 수도 늘고 있는 바 경찰이나 검찰, 법원 등 사법절차에서 외국인의 권리가 내국인과 같은 수준으로 보장되는지 여부가 문제된다.

나. 통역

외국인에 대한 통역을 '법률'로 규정하고 있는 유일한 조항은 「형사소송법」 제 180조(통역) "국어에 통하지 아니하는 자의 진술에는 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다"이다. 원래 이 규정들은 법원의 조치에 관한 것이나, 수사에 있어서도 다를 바 없다(같은법 제 221조 제 2항). 그런데 외국인 인구가 약 50만 명에 달하는 서울에서의 외국인 범죄는 2013년 8145건에서 2016년 기준 1만 1607건으로 약 42% 증가하였음에도 통역요원은 2012년 873명(경찰관 317명, 민간인 556명)에서 2016년 724명(경찰관 285명, 민간인 439명)으로 줄었다.²² 또한 난민절차에서 한 통역인이 난민면접내용을 의도적으로 수 차례 오역하여 난민신청자의 난민신청에 불리한 결과를 낳아 법원이 재심사할 것을 명한 사례가 있는 등 문제가 다발하고 있으나, 2015년 222명이던 전체 난민전문통역인은 현재 174명으로 줄고, 소수민족의 언어의 경우 이중통역이 되는 등 여전히 많은 문제가 있다.²³ 외국인의 사법접근권 강화를 위해서는 가치중립과 공신력이 보장된 통역인에 의한 통역지원이 이루어져야 한다.

다. 권리고지

1) 영사접견권 고지: 2014년 발생한 나이지리아 국적 외국인 피의자의 영사기관에 대한 접견권 보장 위반 사례에 대해 국가인권위원회는 인권침해임을 인정하였으며, 법원도 이 사건에 대하여 대한민국의 불법행위를 인정하며 해당 외국인에게 배상할 것을 명하였다.²⁴ 하지만 여전히 영사접견권의 고지 여부를 확인하는 등 관련 권리를 보장·점검할 수 있는 절차는 마련되어 있지 않다.

2) 미란다 원칙 등 고지: 실무상 외국인 피의자 체포 과정에서 미란다 원칙 등을 고지 받지 못하거나, 한국어로만 고지 받은 사례가 발생하고 있다. 그런데 실제 법원에서도 한국어로 된 범죄사실확인서가 존재하고 그에 해당 피의자가 서명한 경우 절차상 문제가 없다고 판단하는데, 실제로 당사자가 서류의 내용을 알지 못한 채 서명하였는지 확인할 방법이 없어 문제된다.

라. 외국인 범죄 피해자 통보의무 면제

²² 2017. 12. 27. 한경일보, "체류외국인 200만시대" <http://news.hankyung.com/article/2017122721131>

²³ 2018. 7. 19. 국민일보 "줄이는 난민 신청자 영터리 통역에 눈물... 드러난 난민심사 허점" <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923977134>

²⁴ 국가인권위원회 결정 14 진정 1033000, 서울중앙지방법원 2017 가단 25114, 서울고등법원 2018 두 34558

출입국관리법 제 84 조 제 1 항에 의하면, 원칙적으로 강제퇴거 대상자(체류자격이 없는 경우 등)를 발견한 공무원은 그 사실을 출입국사무소에 알려야 할 의무가 있다.²⁵ 대통령령은 '범죄피해자'를 위 통보의무의 예외대상으로 지정하고 있다. 하지만 대통령령에 의해 예외의 대상이 되는 범주는 매우 한정적이어서, 임금체불 등 노동관계법령 피해자의 경우 혹은 쌍방폭행의 경우처럼 피해자이자 피의자인 경우에도 예외 없이 통보의무의 대상이 된다. 또한 범죄피해자 외 참고인이나 증인에 대해서는 예외대상으로 지정되어 있지 않아, 출입국사무소에 통보되어 강제퇴거의 위험이 있는 외국인들에게 수사협조를 요청하는데 어려움이 있다.

마. 권고

- 1) 사법절차의 모든 단계에서 외국인의 통역 및 번역을 제공받을 권리를 보장하고, 통역인의 가치중립 및 공신력을 보장하기 위한 제도를 확립하라.
- 2) 수사절차상 외국인 피고인에 대한 영사접견권의 고지 및 해당 피고인이 이해할 수 있는 언어로 범죄사실 확인. 미란다 원칙 고지를 필수적 절차로 확립하고 이를 검증할 수 있는 절차를 마련하라.
- 3) 현재출입국관리법 제 84 조 1 항의 통보의무와 관련하여 그 통보 시기를 검찰의 기소결정 후로 정하라. 또한 통보의무 면제 대상 중 '범죄 피해자'의 범위를 확대하고 사법절차의 참고인에 대하여도 통보의무를 면제하라.

3. 신병의 안전과 폭력이나 신체에 대한 위해로부터 국가의 보호를 받을 권리

가. 성착취 목적 인신매매

성착취 인신매매 피해 이주여성들은 E-6-2 비자를 포함하여 다양한 수단으로 유입되어 한국 내 성산업에서 피해 받고 있다. E-6-2 비자 소지 여성들은 이제 기지촌의 외국인전용업소에만 국한된 것이 아니라 중소도시의 유흥업소, 향만 지역의 한국유흥업소 등 유입 범위가 넓어지고 있고, 최근 몇 년부터 태국여성(사증면제)들은 브로커의 기망으로 한국 내 태국마사지 업소로 유입되어 성착취에 노출되는 사례가 지속적으로 늘어나고 있다. 또한 단기 관광비자, 의료관광비자 등 여러 방법을 통해 러시아, 라오스, 중남미 등 여러 국가의 여성들이 한국 내 성산업에 유입되어 피해 받은 사례들도 나타나고 있다.

²⁵ 출입국관리법 제 84 조(통보의무) ① 국가나 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행할 때에 제 46 조제 1 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이나 이 법에 위반된다고 인정되는 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 알려야 한다. 다만, 공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 그러하지 아니하다.

1) 실태

정부는 예술흥행(E-6) 자격 연예인들의 사증 발급 심사 기준을 강화하였고 성매매 강요·알선 등으로 처벌받은 공연업소는 사증발급인정서 발급을 제한하였으며, 정부합동으로 예술흥행(E-6) 제도 개선을 추진하고 있다고 보고하였다 (정부보고서 76 항). 그러나 이러한 제재는 근본적인 문제를 해결을 하지 못한 채 여성이 도로 피해를 받은 구조가 된다. 업소는 여성 월급의 반을 귀국 시 주는 방법으로 경제적 감금을 조성하여 업소 안에서 여성들은 피해가 있음에도 이탈을 하거나 신고할 수 없는 환경을 만들어 피해는 사실은 더욱 드러나기 어려워지고 업주는 처벌을 피할 수 있다. 한편 처벌받은 클럽은 다른 사람의 이름으로 다시 업소를 운영할 수 있으며, E-6-2 비자소지 여성 대신 무비자, 관광비자 소지의 여성들을 고용하여 정부 합동점검에서 여성이 드러나지 않도록 하여 그 안에서 어떠한 착취 구조로 피해를 받는지 알 수 없도록 한다.

관광비자, 사증면제로 한국으로 들어온 외국인 여성들의 피해 사례가 전국에 지속적으로 드러나고 있다. 여성들은 태국마사지 업소, 오피스텔 성매매 등 한국 내 성산업에 강제적으로 유입되어 성착취 당하고 있다. 그러나 대부분 단속 또는 구조 요청에 사례가 드러나고 있고 지원 단체의 도움이 닿기 전 조사 과정에서 피의자 또는 참고인으로 조사받고 출입국관리법 위반에 의거 강제 출국되기 때문에 인신매매 가해자에 대한 처벌이 강력하게 진행되지 못하고 있다. 정부는 외국인전용업소에 대한 합동점검으로 성착취 피해 외국인 여성들에게 대한 지원의 노력을 한다고 보고하고 있지만 이와 같이 변화된 현상에 대한 적절한 대안을 내놓지 못하고 있다.

정부는 권리 구제 절차가 종료할 때까지 법무부장관이 체류 기간 연장을 허가할 수 있도록 하여 범죄 피해 외국인 여성에 대한 보호지원을 강화한다고 보고하였다 (정부보고서 83 항). 그러나 현장에서는 민사소송 또는 채권압류 및 추심명령 진행 시 출입국관리사무소의 재량에 따라 체류 기간이 허가되기 때문에 실제로 여성들은 불안정한 체류 속에 법적절차가 진행되는 경우가 있다.

*** 사례 : A 씨는 민사소송을 통해 손해배상 판결을 받고 이를 통해 채권압류 및 추심의 진행을 하였다. 압류된 배상금은 A 씨 본인이 직접 찾을 수 있어 배상금을 완벽하게 받을 때까지 한국에 체류해야 한다. 이러한 상황에서 A 씨는 채권압류 및 추심 명령서 근거로 체류 연장 신청을 하였으나 거절 되었다. (2018.1.10_경기도평택), B 씨와 C 씨 또한 채권압류 및 추심의 단계에서 이 근거로 체류 연장 신청하였고 A 씨와는 다르게 체류가 허가되었다. (2018.5.4_경기도평택)

정부는 성폭력·가정폭력·성매매 등 외국인 여성 폭력 피해자를 위한 지원 시설을 설치 운영하여 국내 정착이 가능하도록 돕고 있다고 보고하였다 (정부보고서 86 항). 그러나 성착취 인신매매 피해 이주여성 사례의 경우 법률적인 사건이 진행되는 동안에만 한정적인 체류 자격이 주어지며

법률사건이 끝나면 더 이상 연장되지 않는다. 즉 성착취 피해로 나타나는 트라우마 회복을 위한 치료회복 프로그램은 불안정한 체류에서 지원되며, 직업자활프로그램 지원을 통해 진학 또는 취업 관련한 서비스는 대부분 받을 수 없다. 이러한 현실은 성착취인신매매 피해 이주여성은 자립의 대상이 아닌 귀국조치의 대상으로 볼 수밖에 없는 구조이다.

초기 수사 단계에서 피해 여성을 자발적인 행위자로 파악하려는 것부터 시작한다. 여권을 빼앗기고, 지리적인 여건도 알 수 없고, 외부 출입도 안 되는 환경에서 겨우 탈출하여 구조요청을 하였으나 핸드폰을 자유롭게 사용했다는 것이 이유가 되어 구조 요청 신고자라 해도 피의자 신분으로 강제출국 되는 경우가 있다. 또한 구조 요청 신고한 여성임에도 피해를 조사하기보단 출입국관리법의 위반 여부부터 판단하려는 관행이 있어 초기 수사 단계에서 상담소에 연계되지 않으며 피해 여성들은 구제도 받지 못한 채 바로 출입국관리소로 넘겨져 출국된다. 이런 이유로 초기 수사부터 지원 단체의 동석을 요청하지만 거부당하는 경우가 있어 여성들의 피해가 제대로 드러나지 못하는 경우가 많다.

수사기관에서 의뢰한 통역인을 통해 여성들은 자신들의 피해를 진술해야 한다. 하지만 성착취 인신매매에 대한 이해가 없는 통역인 경우 오류 된 질문과 답변의 통역으로 여성들이 충분히 진술을 할 수 없는 환경을 만들며 또한 통역인의 자의적인 판단을 수사기관에 제시하는 경우도 있어 오히려 구조 요청 신고한 피해 여성이 피의자로 될 가능성을 높인다.

*** 사례: 피해태국여성은 업소에서 탈출하여 경찰에 구조요청을 하였다. 여성의 진술은 수사기관에서 의뢰한 통역인을 통해 진행되었다. 그러나 통역인의 자의적인 의견이 함께 확인되면서 경찰은 여성의 진술에 충실하기보단 조사 이후 통역인의 판단을 한 번 더 확인하고 여성에 대한 피의자성을 확인하였다.(2018.06.04_전북)

정부는 「형법」의 개정으로 인신매매죄를 신설하고 인신매매에 대한 가중 처벌 규정을 마련하였다고 보고하였다 (정부보고서 89 항.) 그러나 노동력착취, 성매매와 성착취, 장기적출의 목적으로 한 인신매매죄를 정의한 조항에 대하여 기소된 건은 2013-2016 까지 단 4 건만 존재하며 통계상 기소 건의 죄목은 확인 할 수 없지만 4 건 모두 성매매와 성착취로 인한 인신매매로 기소된 건 아닐 수 있다. 현재 「형법」에 개정된 인신매매죄는 피해자 인정범위 해석이 넓지 않아 조사 과정 중 피해자가 동의한 부분이 있다면 취약한 지위의 남용 등의 방법으로 인신매매 피해를 받은 것은 인정이 되지 않아 이 법을 통해 보호받지 못한다.

2) 결론 및 권고 제안

- 피해 여성들이 권리구제 절차 종료 시까지 안정적인 체류자격과 기초적인 생계가 보장될 수 있도록 관련 법령이 개정하여 피해 여성들이 안정적으로 수사에 참여하여 가해자를 처벌할 수 있도록 해야 한다.

- 관련 기관(수사기관, 출입국관리사무소)의 실제적으로 피해 여성들을 만나는 담당자들의 인권감수성을 위한 인권교육이 강력하게 되어 여성들의 자발, 비자발성을 수사하는 것이 아닌 성착취인신매매 피해 사실에 더 집중하여 수사 할 수 있도록 해야 한다. 3) 경찰 초기 수사 과정에서 상담소의 연계와 신뢰관계인 동석 규정을 의무규정으로 변경하여 여성들이 피해 사실을 가감 없이 진술 할 수 있도록 보장해야 한다. 4) 팔레르모 의정서상의 인신매매 정의를 충실히 구현하여 피해자의 인권 보호와 피해 구제 지원을 할 수 있고, 인신매매 행위에 대한 강력하게 처벌할 수 있는 포괄적인 인신매매 금지 법안의 입법이 필요하다.

나. 어선원 등 노동착취 목적 인신매매

1) 한국어선에서 일하는 이주어선원들에 대한 노동 착취와 인종 차별, 그리고 인신매매²⁶

FAO에 따르면, 2014년 한국의 어업생산량은 177만 톤이다. 이 생산량의 가치는 약 44억 달러로 추산되며, 이로서 한국은 세계 13위의 어업 국가로 자리매김했다. 이 통계들에 반영되지 않은 것이 있다면 한국 어선의 노동자들 대부분이 이주민이라는 것이다. 실제로 2016년 한국 원양어선의 선원들 중 70%가 이주노동자이다. 원양어선에서 일하는 이주어선원들은 제한 없는 장시간의 노동, 건강과 안전문제, 낮고 차별적인 임금, 폭행, 일반적인 인종차별과 같은 여러 가지 문제로 고통 받고 있다.

2) 장시간의 노동, 낮고 차별적인 임금, 초과노동수당의 부재

원양어선의 송출 및 노동계약서에는 노동시간에 대한 규정이 전혀 없으며, 한국 선원법은 노동시간의 상한을 두지 않고 있다. 원양어선에서의 노동이 다소 예측불가능하고 비정규직일 수 밖에 없긴 하지만, 제한 없는 노동시간을 정당화시켜줄 수는 없다. 이주어선원들이 원양어선 위에서 일하는 시간은 굉장히 고되며 비인간적이다. 몇몇 노동자들이 하루에 12시간씩 일한다고 대답하긴 했지만, 대부분의 인터뷰 대상자들은 평균적으로 하루 18~20시간, 바쁠 때는 심지어 22시간까지도 일한다고 밝혔다. 이주어선원들의 평균 임금은 같은 시간을 일했음에도 불구하고 한국인 선원들에 비해 현저히 낮았다. 한국 선원법은 어선원의 최저임금을 해양수산부 장관이 고시하여 결정하도록 규정하고 있다. 그러나 이주어선원들의 최저임금은 선사와 한국인 어선원 노조 간의 노사합의를 통해 전혀 다르게 결정되며, 양 쪽 집단 모두 이주민 선원들과 이해충돌 관계에 있다. 게다가, 대부분의 선박들은 ILO

²⁶ 이 내용은 공익법센터 어필과 국제이주기구(이하 조사팀)가 2015년부터 2017년까지 연구한 결과를 담은 '바다에 불잡하다', http://apil.or.kr/?page_id=10351에 기초한 것이다.

최저임금을 준수하지 않고 있고, 우리가 인터뷰했던 일부 이주어선원들은 한 달에 고작 250달러를 받았다. 임금결정에 있어 가장 차별적이고 착취적인 요인은, 한국인 선원들은 소위 말하는 보험제의 일원으로서 순익을 그들끼리 나누는 반면, 이주어선원들은 고정된 임금을 받는다는 것이다. 따라서, 이주어선원들은 수익에서 완전히 배제될 뿐만 아니라, 이 제도는 한국인 노동자들이 이주민 노동자들의 노동시간을 적극적으로 늘리도록 만든다.

3) 폭행

조사팀은 수년간의 조사와 인터뷰 끝에 이주어선원을 폭행하는 일이 원양어선 위에서 빈번하게 일어났다는 사실을 밝혀냈다. 한국인 선원들은 이주민 선원들이 무례하다는 이유뿐만 아니라 행동이 느리거나, 토를 하거나, 혹은 일을 잘 하지 못한다는 것을 이유로 언어폭력은 물론이며 신체적 폭행을 정당화했다. 선주에게 도움을 요청하는 것 외에는 그러한 폭력에 대해 이주어선원들이 도움을 얻을 길이 전혀 없었기 때문에 문제는 더 심각해졌을 테지만, 그 요청조차도 거의 받아들여지지 않았다.

4) 인종차별

근로기준법 제6조는 국적에 따른 차별을 금지하고 있으며, 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제22조 역시 고용주가 누구 하나도 그가 외국인노동자라는 이유만으로 차별하거나 부당하게 대우하지 않도록 규제하고 있다. 선원법 제5조는 위 근로기준법 제6조를 적용하고 있다. 하지만 조사팀은 이주어선원들로부터 그들이 경험했던 차별에 대한 수없이 많은 이야기들을 들었다. 이주어선원들은 한국인 선원들보다 훨씬 더 열악한 생활 환경 속에 있었고, 때로는 한국인들이 먹고 남은 음식을 받기도 했다. 이러한 차별은 욕실이나 화장실, 그리고 물을 쓰는데 있어서도 마찬가지였다.

5) 물리적, 사회적, 재정적 강제성

일반적으로, 만약 누군가 자신의 근무 환경이 맘에 들지 않으면 직장을 떠나거나 고국으로 돌아갈 수 있다. 하지만, 이것은 한국어선에서 일하는 대부분의 이주어선원들에게는 해당되지 않는 일이다. 1) 선사들은 종종 도킹 비용 때문에 주요 선박을 해외 연안에 머물게 하고, 물고기와 생필품을 다른 배들을 통해 수송한다. 이러한 관행 때문에 이주노동자들은 심각한 착취와 폭력, 차별을 직접 겪음에도 불구하고 배를 떠나거나 외부의 도움을 요청할 수가 없다. 이주어선원들은 바다 위에서 위성통신장치 외에는 통신 가능한 수단이 없으며, 그 장치는 이주어선원들이 사용하기가 불가능하다. 2) 때때로 송입업체들은 선사의 비용으로 이주어선원들을 원양외국인선원복지교육원에 머물도록 강요했고, 이곳은 사실상 구금시설이다. 그 시설에 구금되어 있는 이주어선원들은 그 곳을 마음대로 떠날 수 없다. 1층에 있는 출구 가까이에서부터 건물 전체에 이르기까지 CCTV가 설치되어 있고, 이주어선원들이 머무는 층은 쇠창살과 철문으로 잠겨 있으며, 경비원이 계속해서 그들을 감시하고

있다. 3) 원양어선에 채용된 이주민선원들은 그들의 여권과 기타 개인 서류를 송출업체에 압수당했다. 그들은 이 서류들을 고국에서 출발할 때 잠깐 돌려받았지만, 한국에 도착하는 즉시 송입업체나 선장에게 다시 빼앗겼고, 그 후 일을 마칠 때까지 다시 돌려받지 못했다. 이주어선원들이 여권과 서류 없이 도움을 요청한다는 것은 매우 어려운 일이다. 4) 원양어선의 이주어선원들은 송출업체에 거액의 이탈보증금을 지불했다. 그 때문에 일하는 동안 노동착취와 폭력을 경험했다고 하더라도, 대부분의 이주어선원들은 지불한 이탈보증금을 돌려받지 못할까 두려워 선박에 머물 수 밖에 없었다. 또한, 손해배상액예정이라고 하는 또 다른 재정적 압박 수단이 있었다. 통상적으로 송출업체가 송입업체에게 도망친 이주어선원에 대한 벌금을 내도록 하는 계약이 두 업체간에 체결되는데, 송출업체는 벌금으로 손해를 보는 것을 막기 위해 이주 노동자와의 송출계약에서 손해배상액예정이라는 항목을 포함시켰다. 계약에 포함된 이 조항은 이주어선원이 선박을 떠나지 못하도록 재정적으로 압박을 가하는 또 다른 수단이 된다. 5) 게다가, 선주들이 이주어선원들의 사업장 이탈을 막기 위해 종종 임금을 유보하는데, 이주어선원들이 선박을 떠나지 못하도록 일정 금액의 임금을 일부러 유보하는 것이 원양어선 위에서 관행처럼 널리 퍼져있었다. 몇 달치의 임금을 유보했던 경우도 있고, 전체 계약기간의 임금 중 일부를 유보하는 경우도 있었는데, 송출업체가 임금을 유보하기도 했고, 선사에서 유보하기도 했다.

6) 정부가 취한 조치

이러한 인권침해와 착취는 한국 정부가 적극적으로 기존 법과 제도를 이행하려는 시도가 부족한 것뿐만 아니라, 법적인 보호 자체가 근본적으로 허점을 갖거나 아예 부족하기 때문에 일어난다는 사실을 주목해 볼 필요가 있다. 한국 원양어업 회사들이 이러한 심각한 사태들에 직간접적으로 연관되어 있음에도 불구하고, 선사들은 국민연금공단의 투자와 함께 2012년 한국 정부로부터 약 28만 달러에 달하는 거액의 보조금을 받았다. 이 자금은 국내 원양어업 최대 회사인 사조의 지분 중 6.79%, 동원의 지분 중 10%를 차지하고 있다. 정부는 현지 송출업체들이 위반하고 있는 이주노동자들의 권리협약을 보호해야 할 의무가 있음에도 한국 원양어업 회사들을 제대로 규제하지 못함으로써 그 의무를 위반했고, 오히려 국민연금공단을 통해 그들에게 보조금을 대고 있었다.

7) 문제해결을 위한 제언

우리는 한국 정부가 권리협약을 준수하기 위해 다음과 같은 조치를 취할 것을 제언한다.

- 어선별 이주어선원에 대한 심층 인터뷰를 통해 항목별로 정확한 송출비용을 파악하라.
- 송출국 정부와 이주어선원 시스템에 대한 정보를 교환하라.
- 송출국 정부와 협의하여 송출비용 선주 부담원칙을 이행할 수 있는 로드맵을 마련하고 관련법을 개정하라.
- 보조금 등의 수단을 통해 이주어선원의 권리협약을 협력사인 현지 송출업체들이 위반하고

있음을 선사가 인정하고, 그것을 금지하며, 인권침해를 완화하도록 하라.

- 노동감독관 인원을 확충하고 재원을 늘려 이주어선원들의 권리협약 위반에 대한 감독이 효율적으로 이뤄질 수 있도록 하라.
- 노동착취가 일어났던 선사에 책임을 묻고, 피해자들을 보상할 수 있는 조치를 마련하라.
- 국민연금공단이 체계적이고 독자적인 인권영향평가를 수행하고, 효율적인 감독체계를 구축하며, 선사들이 권리협약을 위반한 것에 대해 쉽게 접근하여 고충처리를 할 수 있도록 하라.
- 선사가 인권을 존중하고, 계약권 침해 사례를 효율적으로 파악하고 보상하는 수단을 마련할 수 있도록 그들의 정책과 과정을 보고하는 것을 의무화하라.

다. 외국인 · 미등록 체류 중인 범죄피해자에 대한 미흡한 보호

정부의 범죄피해자에 대한 보호·지원 정책 및 생명·신체에 대한 피해를 받은 범죄피해자에 대한 구조(救助) 제도는 범죄피해자보호법에 그 법적 근거를 두고 있다. 그런데 이 법 제 23 조는 외국인이 구조피해자이거나 유족인 경우에는 해당 국가의 상호보증이 있는 경우에만 적용한다고 규정하고 있다. 한편 정부보고서에 따르면 이 법 시행 후 현재까지 스페인, 캐나다 등 상호주의 적용국가의 국민이 범죄구조금을 신청한 사례는 없는 것으로 파악된다(정부보고서 95-각주 11 참조). 지금까지 사실상 범죄피해자보호법에 따라 범죄피해구조금을 받은 외국인은 전무하다는 것이다.

범죄피해자보호법 상의 범죄구조금 제도는 대한민국 헌법 제 30 조를 법률로써 구체화 한 것으로 헌법상의 범죄피해자구조청구권은 생명이나 신체와 같은 가장 중요하고도 근본적인 인간의 권리로 성질 상 외국인에게도 적용되는 권리이다. 세계적으로 헌법상에 범죄피해자구조청구권을 명시하고 있는 나라는 대한민국 외에 멕시코, 스위스 정도인데 이들 국가는 모두 외국인에 대해서도 내국인과 동일하게 범죄구조금을 지급하고 있다.²⁷

한편 한국에 체류 중인 외국인의 비율을 보면 중국(47.4%), 베트남(7.8%), 미국(7.1%), 태국(5.8%), 필리핀(2.8%) 국적자 순²⁸이다. 이들 국가 출신들은 미국 국적자를 제외하고는 상대적으로 한국에서의 지위가 열악한 경우가 많아 범죄피해에도 빈번하게 노출되고 있다.²⁹ 반면, 범죄구조금지원제도에 있어 상호보증을 채택하고 있는 스페인(순위 외)이나 캐나다(1.2%) 국적자는 그 수가 많지 않으며 범죄피해율도 낮은 편이다.³⁰ 이와 같은 국내 체류 외국인 현황을 볼 때

²⁷ 한국형사정책연구원, 외국인범죄자지원 현황 및 개선방안 연구, 2017, 23-24 면.

²⁸ 위의 연구보고서 40-41 면 표 2-6 참조.

²⁹ 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(위의 연구보고서 50 면 표 3-4 참조).

³⁰ 위의 연구보고서 40-41 면 표 2-6, 50 면 표 3-4 참조.

엄격하게 상호보증을 요구하고 있는 범죄피해자보호법은 외국인 보호 및 구조라고 하는 목적을 달성하기에 부적합하므로 조속한 시일 내에 상호보증제도를 폐지 또는 완화하여야 한다.

정부는 미등록 외국인에 대한 통보의무 면제 규정인 「출입국관리법 시행령 제 92 조의 2」 및 「통보의무의 면제에 관한 지침」에 따라 인신매매 등 범죄피해자의 구조, 인권침해 구제업무를 수행하는 검찰, 경찰, 국가인권위원회 공무원의 경우 피해자 구조 업무를 수행하는 과정에서 알게 된 범죄피해 외국인의 신상정보를 출입국관리기관에 통보할 의무가 면제되어 피해자가 신고를 쉽게 할 수 있는 근거를 마련함으로써 외국인의 권익을 보호하고 있다고 주장한다.

그런데 현행 출입국관리법 시행령 상의 통보의무 면제 조항은 통보의무가 면제되는 공무원의 범위 및 면제 대상이 되는 요건 등에 관하여 법무부장관이 재량으로 정하도록 되어 있다. 또한 통보의무의 면제에 관한 지침에 따르면 검찰, 경찰 및 국가인권위원회 공무원만이 범죄피해 미등록 외국인에 대한 통보의무가 면제되고 있으며, 이마저도 해당 공무원들이 통보의무 면제된다는 사실을 잘 알지 못하는 경우가 많아 단순한 분실신고만으로도 출입국에 인계되어 추방하는 사례들이 발생하고 있다. 또한 상당수의 미등록 외국인들의 경우 통보의무 면제 제도가 있다는 사실을 잘 몰라 범죄 피해를 당하고도 추방될 것을 우려하여 신고조차 하지 못하고 있는 것이 현실이다.

결론 및 권고

대한민국에서 또는 대한민국 국민에게 범죄 피해를 입은 외국인은 체류자격 및 상호보증의 여부와 관계없이 범죄 피해에 대해 대한민국 정부로부터 보호와 지원을 받을 수 있도록 현행 범죄피해자 보호법을 개정하여야 한다. 또한 현행 출입국관리법의 통보의무조항을 폐지하고, 통보금지조항을 마련하여 미등록 이주민들도 범죄피해를 입을 때 단속 및 추방에 대한 두려움 없이 권리구제를 요청할 수 있도록 해야한다.

4. 기타 시민적 권리

가. 국적(시민권)을 가질 권리

유엔 인종차별철폐위원회는 일반권고 제 30 호 제 15 항에서 “장기 또는 영주 거주자에 대한 시민권의 거부나 경우에 따라 고용이나 사회적 혜택에 대한 접근성과 관련 불리하게 작용할 수 있고, 이는 협약의 반차별 원칙에 위배된다는 점을 고려할 할 것”을 권고하고 있다.

한국에서 대부분의 사회보장, 사회복지 제도는 국민임을 전제로 하고 있고, 외국인은 특별한 규정이 있는 경우에만 보장대상에 포함되기 때문에 기초생활보장, 장애인수당, 아동복지 등 기본적인 사회보장이나 사회복지 서비스와 지원에서 배제되는 등 외국인에 대한 사회적 혜택이 제한적이다. 결혼이주민과 같은 장기 거주 외국인이거나 영주권자라 해도 마찬가지이다. 이주민은 한국국적을 취득함으로써 비로소 온전한 사회보장 혜택을 누릴 수 있다.

그러나 귀화신청인이 법률이 정하는 귀화요건을 갖추었다고 하더라도 귀화를 허가할 것인지 여부에 관하여 법무부장관이 재량권을 가진다는 것이 한국 대법원의 입장이어서(대법원 2010. 7. 15. 선고 2009 두 19069 판결) 한국에서 정주하는 외국인 중 상당수는 국적을 취득하지 못하고 있으며, 국적법상 혈통주의를 취함에 따라 그러한 지위는 다음 세대에도 승계되고 있다.

1) 결혼이주민

이혼, 사별을 경험한 결혼이주민은 한국인 배우자와 사이에 출생한 한국국적 미성년 자녀를 양육하고 있지 않거나, 한국인 배우자와 혼인관계를 유지하지 못한 데 본인 책임이 없다는 점을 입증하지 못하는 경우 한국 거주기간과 관계없이 한국에서 거주할 수 있는 체류자격이 주어지지 않는다. 즉 혼인관계를 유지하는 기간 또는 한국인 배우자와 사이에 출생한 자녀를 양육하는 기간 귀화허가 또는 영주자격을 받지 못한 경우 거주기간과 관계없이 출국해야 한다.

그런데 한국인 배우자와 혼인관계를 유지하지 못하거나 한국인 배우자와 사이에 출생한 자녀를 양육하지 않는 결혼이주민은 귀화에서도 차별을 받는다. 전자의 경우 필기시험을 면제받지 못하며, 2010 년 후부터 결혼이주민에 한해서 인정되는 복수국적 보유가 허용되지 않는다. 후자의 경우 귀화허가 심사기간이 확연히 차이가 난다. 법무부가 2018. 7. 공표한 ‘국적업무 처리기간 안내’에 따르면 혼인귀화 심사는 자녀 양육과 “그 외”로 구분하고 있으며, 심사기간은 한국인 배우자와 혼인관계를 유지하며 그와 사이에 출생한 자녀를 양육하는 경우 11 개월, 그 외의 경우 19 개월로 안내하고 있다.

한편, 법무부 통계에 따르면 혼인귀화 신청자 중 생계유지, 범죄경력 등 다른 요건을 모두 충족하였음에도 불구하고 최종면접에서 탈락한 비율이 2013 년 이후 급격히 증가하였다. 면접은 객관적 기준이 없고, 면접을 시행하는 일선 출입국관리사무소 심사자의 주관이 개입될 여지가 많기 때문에 전체 불합격자 중 60% 이상을 차지하고 있는 점(2016 년의 경우 70%)은 많은 우려를 낳고 있다.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
신청자	13,093	11,812	10,729	7,456	8,882	9,396

불허자 전체	3,021	3,201	3,781	3,653	3,883	1,821
면접 2 회 불합격	59	896	2,363	2,146	2,553	1,280
면접 2 회 불합격 비율	2%	28%	62%	58%	65%	70%

2) 아동

한국인 남성과 외국인 여성 사이에 혼인 외 자녀로 태어난 아동은 아버지가 인지하는 경우 신고만으로 국적을 취득한다(국적법 제 3 조). 그런데 일선 출입국관리사무소는 인지에 의한 국적취득신고시 "외국인임을 증명하는 서류"를 제출하도록 하는 국적법 시행규칙 제 2 조를 근거로 "외국인임을 증명하는 서류"로 어머니의 국적국에서 발행한 아이 명의 여권의 제출을 요구하고 있다. 위와 같은 행정관행을 고수하는 이유는, 인지에 의한 한국국적 취득 후 어머니로부터 승계받은 국적을 포기하게 하여 이중국적을 방지하기 위한 것이라고 한다. 그러나 위와 같은 행정관행으로 인해 국적의 모계 승계가 안되거나 난민인 경우 등의 사유로 어머니 출신국 대사관에서 출생신고와 여권을 발급받을 수 없는 경우 아버지에 의한 인지 후에도 출생등록과 국적취득이 수년간 지연되어 건강보험, 보육지원 등 기본적 사회보장 혜택을 받지 못하는 사례들이 보고되고 있다.

인지에 의한 국적취득은 법상 신고만으로써 가능함에도 불구하고 행정적 이유로 신고수리를 거부함으로써 아동의 국적취득을 막는 것은 아동의 국적취득에 관한 권리에 대한 침해에 해당한다.

<사례 1>

필리핀 출신 여성 A 는 한국인 남편과 사별한 후 현재의 한국인 남편과 만나서 2011 년 아이를 낳고 한국에서 혼인신고를 하였다. 아이가 혼인 신고 전에 태어났기 때문에 한국 민법상 혼외자로 분류되어 출생이 아닌 인지에 의해서만 국적취득이 가능하였다. 그런데 관할 출입국관리사무소에서 아이의 필리핀 여권 제출을 요구하며 인지에 의한 국적취득신고 수리를 거부하였다. 그러나 A 는 필리핀 당국에 전남편의 사망을 보고하지 못하여 필리핀 공부상 전남편의 아내로 등록이 되어 있었고, 필리핀 대사관 직원은 남편과 아이의 아버지가 다르다는 이유로 출생등록이 안된다고 안내하였다. 위와 같은 사유로 아이는 2011 년부터 2014 년까지 필리핀이나 한국정부에 출생등록을 하지 못하였다. 위 사안의 경우 시민단체 개입으로 필리핀 대사관에서 아이의 출생을 등록할 수 있는 방법을 찾아내어 출생 후 3 년만에 필리핀 여권을 발급받은 후 비로소 한국 국적도 취득할 수 있었다.

<사례 2>

중동국가 출신 여성 B는 2016년 한국인 남성과 사이에 혼인외 자녀를 출산하였다. 아이는 소송을 거쳐 2017년 말 아버지에 의해 인지되었다. 그러나 B가 난민신청을 하여 출신국 대사관을 접촉할 수 없을 뿐만 아니라 B의 출신국 국적법상 국적의 모계승계를 원칙적으로 허용하지 않음에도 불구하고, 관할 출입국관리사무소는 B의 출신국에서 발행한 아이의 여권 제출을 요구하며 인지에 의한 국적취득신고수리를 거부하여 아이는 2018. 9. 12. 현재까지 출생등록과 국적이 없는 상태다.

3) 무국적자

한국은 '무국적자의 지위에 관한 협약' 가입국으로서 협약 제 32 조에 따라 무국적자의 동화 및 귀화를 위하여 가능한 편의를 도모할 의무가 있다. 그러나 한국은 현재까지 무국적자 여부를 판정하기 위한 절차나 무국적자의 비호를 위한 제도를 두고 있지 않다.

4) 난민

난민협약 제 34 조는 계약국에 난민의 귀화를 가능한 한 용이하게 하도록 의무를 부과하고 있고, 난민은 출신국의 보호를 받지 못하는 사실상 무국적자로서 빠른 사회통합이 필요함에도 불구하고, 한국은 난민에 대해 간이귀화 등 귀화를 촉진하거나 장려하는 제도를 두고 있지 않다. 특히 귀화요건 중 재산기준(6000만원 이상의 금융재산 또는 부동산이나 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 이상의 소득)은 난민의 귀화를 막는 가장 큰 장애사유 중 하나로 지적되고 있다.

5) 영주권 전치주의 도입

종전까지 5년 이상 계속하여 한국에 주소를 두고 있는 모든 외국인은 관련 요건을 갖추는 경우 법상 귀화허가 신청권이 부여되고 있었다. 그러나 2017년 말 국적법이 개정되면서 2018. 12. 20.부터 영주권자만이 귀화허가를 신청할 수 있다(간이귀화 대상자 제외). 그런데 영주권 신청자격 자체가 특정 체류자격으로 한정되어 있고, 영주권을 신청하기 위해 체류자격별 최소거주기간 요건과 현재의 귀화요건에 버금가는 재산과 소득기준, 사회통합프로그램 이수 등의 요건이 적용될 것으로 예고되어(법무부의 2018. 6. 19.자 출입국관리법 시행령, 시행규칙 입법예고안), 귀화로 가는 길이 더욱 어려워지고 지연될 것으로 예상된다.

6) 귀화허가 취소

국적법 시행령 제 27 조 제 1 항 제 4 호에 따르면 “귀화허가에 중대한 하자가 있는 사람”의 경우 귀화허가를 취소할 수 있다.³¹ 그러나 어떤 경우가 “중대한 하자”에 해당하는지에 대한 구체적 기준이 없다. 출입국관리 행정실무상 과거 다른 인적사항으로 입국한 기록이 있거나 인적사항이 “실제”와 다를 때 “신원불일치자”로 보아 강제퇴거대상으로 삼고 있으며, 귀화한 경우 이미 출신국 국적을 포기했다 하더라도 귀화허가를 취소대상이 된다. 그러나 “실제” 인적사항을 확인하는 기준이 명확하지 않다. 그 결과 타인의 인적사항으로 발급받은 여권을 사용하거나 과거 출입국관리법 위반사실이나 범죄경력을 숨기기 위해 신분세탁을 한 경우 뿐만 아니라, 공부상 기록이 변경되거나 공부상 기록과 본인이 알고 있는 생년월일이 다르다고 스스로 신고한 것이 계기가 되어 귀화허가가 취소되어 무국적자로 전락한 사례가 있다.

제안권고

- (1) 난민인정자를 간이귀화대상자에 포함시키고 재산기준 완화할 것
- (2) 인지에 의한 국적취득에 대한 행정상 장애사유 제거할 것
- (3) 무국적자 판정절차를 도입할 것
- (4) 결혼이주여성의 귀화와 관련 혼인관계유지여부 및 자녀양육여부에 따른 차별 없애고, 면접심사 폐지할 것
- (5) 귀화허가 신청자격을 영주권자로 한정하되, 귀화허가의 재량성을 최소화하고, 장기거주자의 영주권 취득경로를 확대할 것
- (6) 귀화허가 취소의 기준을 명확히 하여 자의적 법 집행을 방지할 것

나. 집회의 자유

1) 현황과 문제점

이주노동자 노동조합 (이주노조, MTU)은 2005년 4월 24일에 결성되었다. 이주노동자운동의 역사와 투쟁을 계승하여 독립적이고 자주적인 이주노동자들의 노동조합으로서 민주노총에 가입되어 있다. 그런데 노동부는 이주노조가 미등록 이주노동자들 중심의 노조라는 이유로 설립신고를 거부하였다. 이주노조는 이에 행정소송을 제기했고 1심에서 패소, 2007년에 고등법원에서 승소하였다. 노동부가 대법원에 상고하여 10년만인 2015년 6월 25일 합법화 되었다. 국제법과 헌법상의 노동 3권에 비취 보더라도 미등록 이주노동자가 노동조합을 결성할 권리는 보장되어 있다.

³¹ 같은 항 제 1 호는 신분관계 증명서류의 위조나 변조, 제 2 호는 국적취득의 원인이 된 혼인이나 입양신고행위로 인한 유죄판결, 제 3 호는 국적 취득의 원인이 된 법률관계에 대한 무효나 취소판결로 인한 귀화허가 취소에 대해 규정하고 있으므로, 제 4 호는 위 사유 외의 경우를 지칭하는 것이다.

이주노동자들의 노동조합 결성은 노동자로서의 권리를 보장받기 위함이다. 그러나 고용허가제법상 이주노동자들은 사업주에 종속될 수밖에 없는 상황이다. 부당노동행위를 비롯한 온전한 노동 3 권이 보장되기 어렵다. 또한, 노조활동을 정치적, 집단활동으로 보아 출입국관리법 상 강제추방의 대상으로 삼고있다. 그리고 체류자격과 관계없이 노동조합 활동을 보장받기 위한 제도적 개선이 꼭 필요하다.

출입국관리법 제 17 조³²(외국인의 체류 및 활동범위)3 항에서 이주노동자의 정치활동을 자의적으로 해석하여 금지할 수 있다.³³ 실제로 과거 이주노동조합의 위원장들을 비롯한 여러 활동가들의 강제추방, 노조규약에 대한 개정요구 등을 포함하여 이주노동자들의 정당한 노조활동을 제한하는 효과를 가져오고 있다.

한국정부는 이주노조의 초대 위원장인 아노와르 후세인동지를 비롯하여 까지만 까풍, 토르너 림부와 부위원장인 라즈 쿠마르 구릉(라주), 압두스 소부르와 사무국장인 압둘 바셔르 모니루자만(마숨)을 연속적으로 체포해서 표적단속 해왔다. 그 결과 지도부 전원을 강제 추방시키면서 실질적으로 이주노조를 무력화했고 한 편으로 10 년이 넘는 시간동안 이주노조 합법화를 지연시키면서 이주노동자들의 노동 3 권이 보장되는 것을 막아왔다. 이중에서도 토르너 림부 이주노조 3 대 위원장의 단속사례를 통해서 여전히 이주노조의 활동을 정치활동의 연장선에서 탄압하고 있음을 알 수 있다. 당시 법무부가 발표한 보도 자료는 다음과 같다.

특히 네팔인 L 씨는 불법체류 신분임에도 불구하고 오래전부터 외국인노조에 가입하여 핵심적인 역할을 수행하여 오던 중 지난 해 11. 27. 제 3 기 이주노조 위원장인 네팔인 K 씨가 검거되어 강제 퇴거되자 위원장 직무대행을 맡으면서 시민사회단체 등과 연대하여 공공장소에서 '정부단속 결사반대', '불법체류자 전원 합법화', '고용허가제 폐지, 노동허가제 쟁취' 등 정부정책 반대 시위를 주도해 왔음

특히, 지난 4. 6. 민노총 사무실에서 개최된 제 4 차 '서울. 경기. 인천지역 외국인 노동자 노동조합' 총회에서 제 4 기 집행부로 선출된 이래, '08. 5. 1. 노동절까지 일부 시민사회단체 등과 연대하여 새 정부의 불법체류정책을 반대하는 시위를 주동하여 왔음

³² 제 17 조(외국인의 체류 및 활동범위)

① 외국인은 그 체류 자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.

② 대한민국에 체류하는 외국인은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 경우를 제외하고는 정치활동을 하여서는 아니 된다.

③ 법무부장관은 대한민국에 체류하는 외국인이 정치활동을 하였을 때에는 그 외국인에게 서면으로 그 활동의 중지명령이나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있다.

[전문개정 2010.5.14.]

³³ 프레시안, 2018.06.07

출입국관리법의 막대한 권력은 비단 집회 참여뿐만이 아니라 서명에 참여하는 최소한의 행동마저도 제한하는 효과가 있다. 대다수의 이주노동자들이 출입국관리법에 구체적인 조항까지는 모르더라도 출입국관리법에 정치활동을 금지하는 내용이 있기 때문에 한국에서는 어떠한 정치활동도 해서는 안 된다. 심지어 본국에서 활발한 정치활동을 한 정당활동가들도 한국정부에 대해 목소리를 내는 것을 상당히 꺼려하고 공동체 안에서 이주노동자의 활동을 자제시키는 경우도 있다. 또한 이주노동자 입국당시 의무적으로 받아야 하는 3 일간의 연수교육에서도 이주노동자들의 집단행동, 집회참여 등에 대해서도 부정적으로 설명하는 경우도 있다. 한편 자국민의 권리를 보장하고 대변해야 할 역할을 지닌 대사관에서도 오히려 이주노동자들의 정치활동을 억제하는 경우도 적지 않다. 실제 사례로 2013 년에 경북 경주시에 위치한 자동차부품업체인 엠에스오토텍에서 민주노조를 건설하는 과정에서 내국인노동자와 이주노동자가 함께 파업에 돌입하여 집단농성을 시작했다. 사업주는 가장 약한 고리인 이주노동자를 끊어내기 위해서 사측과 친한 필리핀 이주노동자를 시켜 필리핀 영사관과 경찰에 이주노동자들이 한국인노동자들에 의해 감금되어 있다고 거짓신고를 하게 하였고 이에 필리핀 영사관과 경찰이 출동하여 결국 필리핀 이주노동자들은 모두 노조를 탈퇴하고 농성장을 떠나는 결과를 만들기도 하였다.³⁴

“정치활동”이란 매우 광범위하게 적용될 수 있는 개념으로, 선거권이나 피선거권 등의 참정권 뿐 아니라 정치적 견해를 가지고 이를 표현하는 정치적 표현의 자유, 집회의 자유까지 포함한다. 일반적으로 이주민의 정치적 권리는 다른 기본적 권리에 비해 배제된 권리로, 외국인의 정치활동 허용 범위는 각 국가가 여러 상황을 고려하여 결정해야 할 문제로 인식하고 있는 것은 사실이다. 하지만 이는 참정권 등 직접적인 정치 참여에 대한 것이며, 이주민이 사회 구성원으로서 기본적 권리를 누리기 위해 목소리를 내는 것이 중요하다는 것에는 이견이 없어 유엔 총회는 1985 년 ‘거주국의 국적을 가지지 않은 외국인의 권리에 관한 선언(Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live)’을 채택하여 모든 외국인이 국가 안보와 질서를 해치지 않는 한 거주국에서 표현의 자유, 집회의 자유 등을 보장받아야 함을 강조한 바 있다. 따라서 외국인이 “정치활동을 하여서는 아니 되”며, 정치활동을 할 경우 강제퇴거 대상이 될 수 있다는 출입국관리법의 본 조항을 정치적 표현의 자유와 집회의 자유까지 제한하는 것으로 해석해 적용하는 것은 심각한 기본권의 침해이며, 국제기준에 반한다고 할 수 있다.

미국과 유럽의 국가들 등, 기본권의 개념이 확립된 국가에서는 특히 기본권의 주체를 “모든 사람”으로 규정하여 외국인 또한 표현의 자유를 가진다고 본다. 예를 들어 미국은 법에 이주민의 표현의 자유 등에 대해 명시하지는 않았으나 기본적으로 누구든 그 체류자격이나 국적 등을 이유로 표현의 자유 등 기본 권리에서 제외되어서는 안 되며, 헌법 상 ‘인간의 권리’를 제한하기 위해서는 정부 차원의 타당하고 정당한 이유가 있어야 함을 명시한 바 있다 (Citizen United v. FEC., 558 U.S. 310, 340-41 (2010)). 이는 유럽연합, 캐나다, 호주 등에서도 비슷하게 적용되며, 심지어 일본도

³⁴ 미디어오늘 2013.8.20

외국인의 직접적인 정치 참여는 제한하여도 특정 사안에 대해 정치적 의견을 내는 것까지 제한하지는 않고 있다.

정부보고³⁵ 에 의하면 고용허가제의 사업장 변경 요건을 지속적으로 완화하고 있으며, 사업장 지도점검을 통하여 사업주의 의무 이행 여부 및 노동관계법 전반의 준수 여부 점검하고 있음. 불법체류자 단속에 치중하고 있지 않다고 답변하였다. 하지만 이는 고용허가제 도입시기를 전후하여 현재까지 매년 출입국관리사무소의 강제단속으로 인한 이주노동자 사상자만 본다 하더라도 거짓임을 알 수 있다.

2003	11 월 11 일 미등록 이주노동자 합동단속을 앞두고 故다르카씨(스리랑카) 지하철투신자살 11 월 12 일 故비꾸씨 (방글라데시) 단속 두려움에 공장에서 목을 매 자살 11 월 17 일 미등록이주노동자 합동단속시작 11 월 20 일 故안드레이씨(러시아) 바다에 투신 자살 11 월 25 일 故부르훈씨(우즈베키스탄) 공장에서 목을 매 자살 12 월 9 일 故방글라데시 노동자 자카리아씨 단속 피해 혼자 지내다 심장마비 사망
2004	4 월 방글라데시 카이살 후세인 강제단속, 장시간근무, 임금체불로 급성심근경색 사망 11 월 부천에서 나이지리아출신 이주노동자가 출입국단속반이 쏜 마취 총에 맞아 기절한 채 연행
2005	10 월 수원출입국관리사무소 4 층에서 중국 여성노동자 떨어져 사망
2006	2 월 수원출입국관리사무소 6 층에서 터키노동자 코스쿤 셸림 떨어져 사망 4 월 부천에서 단속반을 피해 도망치던 인도네시아 노동자 누르 푸아트씨 추락사 5 월 중국동포 장풍 씨 창원의 한 공장에서 단속 피하려다 2 층에서 떨어져 뇌사
2007	1 월 전남 해남에서 중국노동자 여풍산 씨(32), 단속반을 피해 도망치다 심장마비 사망 2 월 여수외국인보호소에서 일어난 화재로 10 명의 이주노동자 사망 11 월 발안의 외국인교회에 출입국단속반 난입하여 이주노동자 2 명 중상입음
2008	1 월 중국인노동자 권씨가 단속과정 중 8 층 높이에서 추락사 4 월 남양주 단속과정 중 방글라데시 노동자가 3 층에서 추락 8 월 부산에서 중국 노동자 작홍근씨 단속중 추락하여 중상 11 월 마석 성생가구공단과 연천 청산농장 출입국 경찰 합동단속으로 130 여명의 이주노동자가 연행당함. 공장 무단침입, 주택 문 부소고 침입, 여성 머리채잡고 끌고

³⁵ 제 17, 18, 19 차 국가보고서 요약(2017) 12 항

	가기, 폭행 등 인권침해. 이주노동자 10 여명 중경상 입음.
2010	10 월 서울 가산동에서 베트남 이주노동자 T 씨가 출입국 단속과정에서 추락사
2011	11 월 김포시에서 단속과정 중 중국인 노동자 H 씨 심장마비로 사망
2012	3 월 동해시에서 단속과정 중 중국인 노동자 허씨 단속을 피해 바다에 뛰어들어 사망 11 월 부산 기장군에서 단속과정 중 옹벽에서 추락한 인도네시아 노동자가 중상을 입은 후 사망
2015	3 월 서울목동출입국관리사무소에서 필리핀 이주여성과 2 살난 아기를 함께 단속함
2016	화성 외국인보호소내 단식과 자살기도까지 한 우즈베키스탄 이주노동자에 대한 동의없는 강제추방
2017	7 월 4 일 울산출입국 이집트 이주노동자 강제단속과정에서 6m 아래 펜스로 추락하여 중상을 입음, 피해 이주노동자 치료과정에서 강제이송이 되었고 이에 항의하는 이주노동센터 활동가에게 울산출입국 직원이 폭력을 행사함
2018	4 월 25 일 대구출입국관리사무소는 경북 영천시 소재공장에서도 또다시 야만적인 미등록이주노동자 단속을 벌임. 태국, 스리랑카, 필리핀 이주노동자 25 명이 강제 단속을 당했고, 그 중 태국 출신 여성 이주노동자는 전방십자인대가 파열되는 등 중상을 입음.

2) 권고제안

- (1) 이주노동자에 대한 차별과 통제를 강화하는 출입국관리법 개정
- (2) 미등록 이주노동자에 대한 반인권적이고 폭력적인 강제 단속 중단
- (3) 사업주의 횡포, 제도상의 문제로 인해 미등록체류가 되는 이주노동자들 구제
- (4) 미등록 이주노동자에 대한 합법화 방안 마련

다. 신체의 자유

- 1) 외국인 구금의 문제
- 1) 출입국관리법 제 63 조의 문제

(1) 정부보고서는, 외국인 구금 관련해서는 위원회의 권고를 한 단락 언급만 하고, 관련해서 정부의 입장이나 의견은 전혀 표명 하지 않았다. 그러나 한국에서 외국인 구금 문제는 관련 법과 실태가 모두 심각한 상황이다.

(2) 먼저 출입국관리법상 외국인 구금문제의 핵심을 이루는 것은 출입국관리법 제 63 조³⁶으로서, 동법에 대해서는 이미 CRC, ICCPR, CAT 에서 각 권고를 한 적이 있으며³⁷³⁸³⁹, 헌법재판소 다수 의견도 그 위헌성을 인정할 정도이다.⁴⁰ 동 법의 문제는 첫째 즉시 송환불능만을 보호 사유로 규정하고 있어, 보호 사유에 대한 구체적 심사 없이 외국인에게 강제퇴거명령 발부가 되면, 거의 동시에 보호명령이 발령이 가능하다. 둘째 '송환할 수 있을 때까지'라는 문구의 불명확성으로 인해 무기한의 구금이 가능하다. 셋째 보호 연장 단계에서 독립된 기구의 심사 절차 부재로 출입국관리사무소에 대한 광범위한 재량에 대한 통제가 이루어지지 않고 있다.

³⁶ 제 63 조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있다.

② 지방출입국·외국인관서의 장은 제 1 항에 따라 보호할 때 그 기간이 3 개월을 넘는 경우에는 3 개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받아야 한다.

③ 지방출입국·외국인관서의 장은 제 2 항의 승인을 받지 못하면 지체 없이 보호를 해제하여야 한다.

④ 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람이 다른 국가로부터 입국이 거부되는 등의 사유로 송환될 수 없음이 명백하게 된 경우에는 그의 보호를 해제할 수 있다.

⑤ 지방출입국·외국인관서의 장은 제 3 항 또는 제 4 항에 따라 보호를 해제하는 경우에는 주거의 제한이나 그 밖에 필요한 조건을 붙일 수 있다.

⑥ 제 1 항에 따라 보호하는 경우에는 제 53 조부터 제 55 조까지, 제 56 조의 2 부터 제 56 조의 9 까지 및 제 57 조를 준용한다.

³⁷ 2012. CRC 대한민국 제 3,4 차 통합정기보고서에 대한 권고 [CRC/C/KOR/CO/3-4]7)에서 '난민아동이 강제퇴거대상자가 되어 구금될 수 있다는 문제, 구금상한이 없고, 정기적인 심사가 없다는 문제'를 시정할 것을 권고함.

³⁸ 2015. ICCPR 대한민국 제 4 차 정기보고서에 대한 권고[CCPR/C/KOR/CO/4]8)에서 '구금 상한이 없고, 아동이 구금될 수 있으며, 구금시설이 열악하고, 정기적이고 독립적인 심사를 받지 않는 문제'를 시정할 것을 권고함.

³⁹ 2017. CAT 대한민국 제 3,4,5 차 통합정기보고서에 대한 권고[CAT/C/KOR/CO/3-5]9)에서 '구금기간의 상한이 없고 아동이 구금될 수 있음과 열악한 보호소시설에 대해 우려를 표하고, 이를 시정할 것'을 권고함

⁴⁰ 위헌결정이 나기 위해서는 6 인의 재판관의 위헌선언이 있어야 해서 아직 위헌선언이 되지는 않았다. 헌법재판소 2018. 2. 22. 선고 2017 헌가 29 출입국관리법 제 63 조 제 1 항 위헌제청 참조.

(3) 동법의 구금상한과 독립된 심사의 부재로 인하여, 6 개월이상 장기 구금 외국인 현황은 2014 년 기준 57 명, 2015. 기준 75 명, 2016. 기준 111 명, 2017. 10.기준 23 명⁴¹, 이다. 장기구금자 중에는 최장 6 년간 장기구금된 사례도 있다. 단지 출입국관리법 위반이라는 이유만으로 형사상 중범죄에 해당하는 형기만큼 구금되어 있는 것이다. 게다가 구금되어서는 안되었던 억울한 사례들 즉 정기적인 사법심사와 구금의 상한이 없는 것으로 인해 피해를 본 피구금자들, 대표적으로 난민으로서 구금되어서는 안되었을 사례들이 명확히 존재한다.⁴²

(4) 정부는 구금상한이 설정되면 강제퇴거집행이 어려워져 정상적인 외국인 체류관리가 어려울 수 있다며 제도 운영을 위해서 불가피하고, 보호에 대한 이의신청이나 취소소송으로 문제해결이 가능하다고 있다고 한다. 그러나 현행법상 보호에 대한 이의신청은 보호 처분의 주체와 심사 주체가 동일한 기관에 속하는 바, 중립적이고 객관적인 통제가 되지 않고 있으며, 실제 보호이의신청이 실제적 사유로 인용된 사례는 거의 없다. 그리고 보호'처분'에 대한 취소소송은 제소기간이 90 일로 정해져 있어, 적법한 보호 개시 후 제소기간이 지난 후 위법한 보호 사유가 발생하는 경우 취소소송을 제기할 수 없어, 신체의 자유와 관련해서 가장 문제가 많이 되는 장기간의 보호에 대해서는 구제수단이 될 수 없다. 한편 인신보호법상 구제청구는 인신보호법 제 2 조가 출입국관리법에 따라 보호된 자를 제외하도록 규정하고 있어, 외국인의 경우 인신보호법상 구제청구가 불가능하다.

2) 이주아동 구금의 문제

(1) 한국은 이주아동구금을 금지하고 있는 법이 없다. 법이 아니고 행정규칙인 외국인보호규칙 제 4 조 제 1 항에서 "(외국인보호소) 소장은 보호외국인이 14 세 미만의 어린이를 부양하고 있고 보호외국인 외에는 그 어린이를 부양하려는 사람이 없는 경우에 한정하여 그 어린이가 보호대상이 아니더라도 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있다. 다만, 3 세 미만의 어린이는 보호외국인 외에 그 어린이를 부양하려는 사람이 있는 경우에도 그 친부모인 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있다"라고 하고 있을 뿐인데, 이는 이주아동 비구금 원칙이 이주아동 구금과 관련된 최후수단성을 규정한 것이 아니라 아동이 체류자격에 문제가 없다고 하더라도 부모와 함께 구금할

⁴¹ 2017 년 장기 구금 외국인 현황이 줄어든 것은 동법의 문제가 해결되어서가 아니라, 동법에 대한 헌법재판소 다수 위헌 의견과 국회에서 개정 움직임 이후 법무부에서 장기구금자들을 의사에 반하여 본국으로 강제송환시키거나, 일시적인 보호해제를 하여 그 수를 줄게한 결과로 보인다.

⁴² 예를 들어, 3 년 10 개월 동안 구금된 이란 국적의 난민신청자인 외국인은 풀려난 이후에 2015. 5. 28. 난민으로 인정받았고, 1 년 9 개월 동안 구금되었던 나이지리아 국적의 외국인도 풀려나 2013. 초 난민인정을 받았고, 1 년 6 개월 동안 구금된 파키스탄 국적의 외국인도 2010. 난민인정을 받고 풀려났고, 8 개월 동안 아내와 딸과 떨어져 구금되었다가 풀려난 이란 국적 외국인은 2017 4. 15. 난민으로 인정받았고, 8 개월 동안 구금되었던 이집트 국적의 대학생은 2017. 2. 24. 난민인정을 받고 풀려났으며, 1 년 반 동안 구금되었던 파키스탄 국적의 정치 활동가는 장기 단식으로 허약해지자 보호소에서 보호일시해제로 풀려났으나 이후 2016. 10. 27. 난민인정을 받았다.

수 있다는 규정이다. 2011 년 유엔아동권리위원회로부터 이주아동 구금을 하지 말라는 구체적인 권고를 받은바 있으나 여전히 이주아동을 구금하고 있다.

(2) 2012년에는 총 15 명의 아동(남자 6 명, 여자 9 명)이 구금되었는데, 그 가운데는 1 세 아동(5 일 동안 구금)과 4 세 아동(2 일 동안 구금)도 있었고, 최대 22 일까지 구금된 아동(17 세 여자)도 있다. 2013년에는 총 11 명의 아동(남자 6 명, 여자 5 명)이 구금이 되었는데, 그 가운데는 만 4 개월의 아동(19 일 동안 구금)도 있고, 최대 27 일까지 구금된 아동(17 세)도 있다. 2013.1.부터 2015.6. 까지 전국 외국인 보호소(실)에 구금되었거나 현재 구금중인 18 세 미만의 아동들을 조사하여 본 바, 전부 98 명의 이주아동이 구금되어 있다. 그 가운데 8 세미만의 자는 26 명으로 전체 구금된 아동들의 약 26.5%를 차지하였다. 그 26 명 가운데에는 3 살 남자 아이가 30 일동안, 2 살 여자 아이가 81 일동안 구금된 경우도 있었다. 8 세이상 13 세 미만의 아동들은 7 명이며, 13 세 이상- 18 세 미만 까지의 아동은 65 명이였다. 그 중에서도 17 세의 아동이 49 명으로 50%의 비율을 차지하였다.

(3) 구금의 조건 역시 아동 친화적이지 않다. 외국인보호규칙 제 4 조 제 4 항에서는 “소장은 1 개월 이상 보호하는 14 세 미만의 어린이에 대하여 그 어린이의 나이와 능력에 적합한 교육을 실시하거나 외부의 전문복지시설에 위탁하여 교육을 실시할 수 있다”라고 하고, 제 5 항과 제 6 항은 “소장은 17 세 미만의 보호외국인에 대해서는 특별보호를 위하여 전담공무원을 지명하여야 한다. 제 5 항에 따라 지명된 전담공무원은 17 세 미만의 보호외국인을 2 주일에 1 회 이상 면담하여야 하며, 면담 결과 방배정, 교육, 운동, 급식 등에 있어서 특별한 조치가 필요하다고 판단되는 경우 이를 문서로 소장에게 보고하여야 한다”라고 되어 있으나, 위와 같은 최소한 조치도 실제로 구금되었던 아동에게 이행이 되지 않고 있는 것으로 확인된다.

3) 출입국항 송환대기실에서 구금

(1) 한국의 출입국항에서 난민신청이 가능하다. 출입국항에서 난민신청하는 경우 난민법에 따르면 난민대기실에서 머물게 해야 함에도 불구하고(난민법 제 6 조, 난민법시행령 제 4 조), 송환대기실에 불법적으로 구금한다.⁴³

(2) 난민파트에서 자세히 설명하겠지만, 난민신청자들의 주장 그 자체로 명백히 난민이 아닌 경우는 거의 없는바, 난민불회부결정 취소소송을 제기한 경우 승소하는 경우가 많다. 이런 난민신청자들은 입국을 하게 된다. 그러나 현실적으로 변호사와 접근이 어렵고, 소송에 이르기까지는 더욱 어렵고, 결국 대부분의 출입국항 난민신청자들은 입국이 아닌 구금을 당하게 된다.

⁴³ 출입국항에서 난민신청 문제는 난민파트 참조

(3) 송환대기실은 원래 송환 전에 잠시 대기하는 공간으로서 구금시설이 아니기 때문에 최소한의 숙박시설도 갖추지 못하고 있다. 햇빛이 차단된 지하공간, 화장실 한칸이 있는 방에 많을 때에는 200 여명이 수용되어 협소한 공간에서 빈대가 들끓고, 열악한 음식, 세면도구, 의복, 침구 등의 미제공, 의료접근권의 제약, 용역직원들의 폭언 및 강제송환 협박 등 송환대기실의 가혹한 환경은 일반 행정시설은 물론이고, 국내 체류중인 미등록 외국인들이 구금되는 외국인보호소와도 비교할 수 없는 고통을 창출한다.

(4) 난민들은 자신들의 난민신청이 받아들여지지 않을 경우, 이를 법적으로 다룰 방법을 숙고하기 전에 이 같은 가혹한 환경을 버티지 못하고 송환된다. 결국, 현재 대한민국의 출입국항에서는 난민협약상 일정한 규범적 보호를 받아야 할 난민신청자인 난민들이 불명확한 기준으로 운용되는 사전심사로 인해 강제송환금지원칙에 반하여 송환되는 일이 존재하며, 그 과정에서 법률적 근거가 없는, 가혹한 환경의 송환대기실로의 구금이 큰 영향을 끼친다.

4) 시민사회의 권고

(1) 출입국관리법 제 63 조를 개정하여 강제퇴거명령발부된 자에 대한 구체적 보호개시 사유, 구금상한, 구금연장에 대한 독립된 기관의 심사를 규정해야 한다.

(2) 이주아동 구금이 원칙적으로 금지되고 예외적으로 구금을 하는 경우에도 엄격한 조건을 구체적으로 갖추도록 하는 내용의 법과 정책을 마련해야 한다.

(3) 출입국항 난민신청자들의 경우 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 입국을 허가하여 송환대기실에 구금되는 일이 없게 해야 한다. 부득이 구금해야 하는 경우에는 난민신청자가 송환대기실이 아닌 난민대기실에서 출입국의 회부 심사절차 및 불회부 취소소송절차를 진행하도록 하게 해야 한다.

라. 출국의 자유

한국에서 거주한 미등록 이주아동들은 출국의 자유를 타당한 이유 없이 실질적으로 제한당하고 있다. 다수의 시민단체 활동가의 증언 및 언론보도에 따르면, 출입국관리사무소는 자녀의 외국인 등록 의무를 이행하지 않은 아동의 보호자에 대해 과태료 미납을 이유로 과태료를 완납할 때까지 출국을 사실상 금지하고 있다. 미등록 외국인이 출국하기 위해서는 발권 전 출입국관리사무소를 먼저 방문하여 '담당 공무원의 확인'을 받아야 한다. 출입국관리사무소가 과태료 미납을 이유로 출국을 불허용한다고 통보하면 대상 외국인은 항공권을 발권 받을 수 없으므로, 사실상 해당 외국인의 출국이 금지되는 효과가 발생하는 것이다. 이러한 사례들은 몇 년 전부터 시민단체 활동가들을 통해 알려지기 시작하였으며, 최근 언론보도를 통해 밝혀진 사례는 다음과 같다.

2017년 12월경 국내에서 출생해 미등록으로 체류하고 있던 이주아동들 (김해거주 베트남 국적의 7, 3, 1 세 남매와 안산 거주 우간다 국적의 5, 3, 1 세 자매)은 보호자와 함께 자진하여 한국을 출국하고자 하였으나, 각각 김해공항 및 인천공항 출입국관리사무소 측으로부터 출국을 저지당하였다. 양 출입국관리사무소 담당 공무원은 명확한 처분사유를 제시하지 않으며 과태료 각 220 만원과 85 만원을 납부하여야 한다고 명령하며, 과태료를 완납하기 전에는 보호자 및 피해 아동들은 출국을 불허한다고 통보하였다. 과태료를 납부할 능력이 없었던 가족들은 출국을 포기한 채 공항에서 나왔으며, 주변의 도움으로 과태료를 마련할 때까지 수일 간 시민단체 사무실과 지인의 집을 전전하며 숙식을 해결하여야 했다.

이러한 출입국 관행은 출국의 자유를 보장하고 있는 세계인권선언 제 13 조 제 2 항⁴⁴, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제 12 조 제 2 항⁴⁵, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제 5 조 (d)⁴⁶에 배치된다. 합법적으로 체류하고 있는지 여부에 따라 출국의 자유가 제한되지는 않으며,⁴⁷ 다만 외국인의 출국의 자유는 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕, 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요한 한도 내에서만 법률에 의하여 규정된 바에 따라 제한될 수 있을 뿐이다.⁴⁸ 한국 법도 예외적인 경우에 한하여 일정한 기간 동안 외국인의 출국을 제한하는 방식으로 “출국 정지 사유”를 법정하고 있으며, 외국인의 출국 정지는 “필요한 최소한의 범위 안에서” 행해지고, “단순히 공무수행의 편의”, 또는 “행정벌을 받은 자에 대한 행정제재의 목적으로 할 수 없다.”⁴⁹ 한국 법 상 출국 정지 사유는 일반적으로 형사처벌에 따른 벌금, 추징금 미납 등인데, 질서위반행위에 대한 과태료는 행정법규 위반에 대한 행정벌로서, 형사처벌에 따른 벌금 또는 추징금으로 해석될 여지가 없으며, 그 외 다른 출국 정지 사유에도 해당하지 않음이 명백하다.^{50 51} 따라서 한국 거주 이주아동들은 미등록이라는 이유만으로 등록된 다른 외국인 또는 한국 국적 아동들과 다르게 출국의 자유가 제한되고 있으며, 이를 정당화할 합리적인 국내, 국제법 상의 근거도 존재하지 않는다.

결론 및 권고제안

⁴⁴ “모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며...”

⁴⁵ “모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 되거할 수 있다.”

⁴⁶ “자국을 포함 모든 국가로부터 출국하고, ...”

⁴⁷ 자유권위원회 일반논평 15, 제 9 항. 자유권위원회 일반논평 27, 제 8 항

⁴⁸ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제 12 조 제 3 항

⁴⁹ 출입국관리법 제 29 조, 동법 시행규칙 제 6 조 1 항, 2 항 및 제 39 조의 2

⁵⁰ 출입국관리법 제 4 조, 동법 시행령 제 1 조의 3 제 1 항 및 동법 시행규칙 제 6 조의 2 제 1 항, 제 39 조의 3

⁵¹ 이러한 한국 정부의 관행은 과태료 부과에 대한 국내법 상의 제척기간,사전 통지,의견 제출 기간 부여 등의 규정을 모두 지키지 않은 문제도 있다.질서위반행위규제법 제 16 조,제 17 조,제 19 조,동법 시행령 제 4 조 등.

이 협약 제 5 조 d 항 ii 호에 따른 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리를 모든 외국인이 차별 없이 향유할 수 있도록, 위법한 출입국 관행을 중지하여야 한다.

5. 경제적, 사회적 및 문화적 권리

가. 노동권 및 노동 3 권

정부보고서는 한국의 대표적인 이주노동자 도입 정책인 고용허가제의 원칙으로 '정주화 금지'와 '국내 노동시장 보충성'을 들고 있다. 이 원칙은 노동조건이 열악해서 한국인들이 일하기를 기피하는 업종에서 노동조건을 개선하는 대신 그런 열악한 환경을 견딜 수 있는 이주노동자들을 도입해서 일하도록 하겠다는 한국정부의 의지의 표현이다.

결국 이주노동자들은 한국인들은 도무지 견디지 못하는 열악한 노동조건 하에서 직업선택의 자유와 사업장을 옮길 수 있는 권리, 가족동반과 사회보장과 영주권과 국적 신청의 권리를 갖지 못한 채 인종차별과 인권침해를 견뎌내며 일하도록 강요받고 있다.

1) 임금과 노동조건에 대한 차별

(1) 이주노동자를 보호하지 못하는 노동관계법령

정부보고서는 「근로기준법」, 「최저임금법」 등 노동관계법령 등을 내국인과 동등하게 적용하여 이주노동자를 보호하고 있으며, 외국인 다수고용 사업장 점검으로 노동관계법 위반 여부를 확인하고 있다고 주장한다.

그러나 실제 노동관계법령은 지켜지지 않고 있고, 이주노동자가 법령 위반을 제기해도 이주노동자에게 일방적인 증명을 요구하는 경우가 많다. 고용노동부가 사업장 점검 과정에서 법령 위반사항을 발견해도 90% 이상이 시정지시에 그치고 있으며 사법처리 하는 경우는 거의 없어 실효성이 없다.

<표> 고용노동부 외국인노동자 고용사업장 지도점검 현황

기간	점검 사업장수	법령 위반건수	조치 현황 건수				
			시정지시	사법처리	과태료	행정처분	관계기관 통보

2015~ 2017년 상반기	8,108	16,488 (100%)	14,884 (90.3%)	18 (0.001%)	633 (3.8%)	225 (1.4%)	728 (4.4%)
-----------------------	-------	------------------	-------------------	----------------	---------------	---------------	---------------

(2) 인종차별적인 노동관계법령과 임금 차별 선동

국적에 따른 임금차별은 국내법 및 국제협약에 위배되는 명백한 인종차별이다. 그런데도 노동관계법령을 위반하여 이주노동자에게만 상여금(보너스)과 수당을 주지 않고 최저임금조차 주지 않는 경우가 많다.

최근에는 이주노동자들은 생산성이 떨어지고 소득을 모두 본국으로 송금해 국익이 유출되므로 이주노동자들에게는 최저임금을 차등 적용해야 한다는 언론과 정치인들의 인종차별적 선동이 심각한 수준에 이르고 있는데 (각주추가요) 정부 담당자와 국회조차 이런 악선동에 호응하고 있다. 2018년 7월 중소기업중앙회는 '외국인 노동자'에 대해 입국 1년차에 최저임금의 80%, 2년차에 90%만 지급하도록 하는 제도를 제안했다. 이에 대해 정부의 중소벤처기업부 장관이 이를 적극 검토하겠다고 발언하였다. 또한 '외국인 노동자'에 대해 최저임금을 차등적용 하려는 2개의 법안이 야당 의원들에 의해 국회에 발의되기까지 하였다.

한편 이주노동자 중에서도 노동조건이 가장 열악한 이주어선원에 대해서는 이미 국적에 따라 최저임금을 차별해 왔다. 선원의 최저임금은 매년 해양수산부 장관이 결정해 발표하는데, 이주어선원의 최저임금은 이와 별도로 선원노동단체와 선박소유자단체 간 단체협약에서 정하도록 해 버렸다. 결과적으로 모든 업종 중 유일하게 어업 분야에서만 국적에 따른 최저임금 차별이 발생하고 있으며, 인권단체들의 지속적인 문제제기에도 그 차이는 오히려 더욱 커지고 있다. 현재 한국인 선원의 최저임금은 1,982,340 원인데 이주어선원의 최저임금은 20 톤 이상 연근해어선은 1,400,000 원, 원양어선은 457~614 달러에 불과하다. 그런데 한국인 선원의 임금은 최저임금보다 성과급의 비율이 더 큰데 이주어선원에게는 성과급을 전혀 주지 않으므로 실제 한국인 선원과 이주어선원의 임금은 많게는 10 배 이상 차이가 난다.

그리고 최근 정부에 의해 이주노동자에 대한 차별이 새로이 법제화된 사례도 있다. 고용노동부는 2014년 1월, 이주노동자들이 취업기간이 끝난 후에도 돌아가지 않는 것을 막겠다며 이주노동자가 출국한 후에야 출국만기보험을 받을 수 있도록 고용허가제법을 개정하였다. 출국만기보험은 고용허가제 이주노동자의 퇴직금 지급을 목적으로 사업주가 들도록 한 보험이다. 퇴직금은 퇴직한 노동자가 새로운 직장을 구하는 동안 가족과 함께 최소한의 생계를 유지하기 위한 것이다. 때문에 신속하게 지급되지 않는다면 노동자와 그 가족의 생활이 곤란해질 수 있다. 그래서 근로기준법은

퇴직 후 14 일 이내에 퇴직금을 지급하도록 하고 있다. 퇴직 후 본인과 가족의 생계가 곤란해지는 것은 이주노동자의 경우에도 마찬가지다. 그런데 근로기준법을 정면으로 위배하여 고용허가제법이 개정되었고, 이주노동자들은 취업기간 중간에 사업장을 옮기더라도 이전에 일하던 사업장에서 적립한 출국만기보험을 받을 수 없게 되었다.

(3) 이주노동자의 주거권

이주노동자들의 대다수는 사업주가 제공하는 숙소에서 생활하고 있다. 그런데 이러한 숙소는 소방시설과 통풍·환기시설, 욕실, 주방 등 필수적인 설비와 화장실조차 제대로 갖추어져 있지 않은 경우가 많다. 방범 시설도 허술해 이주여성 노동자들이 성폭력의 위험에 노출될 가능성도 높다. 이주노동자들의 숙소는 특히 냉방과 난방, 화재에 취약한 임시가건물인 경우가 많다. 때문에 매년 겨울이면 전열기 과열로 인한 화재로 이주노동자들이 죽거나 다치는 사례가 끊이지 않고 있다. 실태조사에 따르면 전체 이주노동자의 34% 이상, 농업 이주노동자의 70% 이상, 건설업 이주노동자의 33%의 숙소가 임시가건물이다.⁵²

그런데 이런 열악한 숙소에서 사업주들이 과도한 사용료를 부과하는 경우가 늘어나고 있다. 여러 명이 방 한 칸에 거주하는 숙소에서 1인당 15만원에서 40만원까지 사용료를 받는 사례들이 인권단체들에 보고되고 있다. 이는 특히 농업 분야에서 빈번한데 농업 이주노동자들이 일한 시간만큼 최저임금이라도 지급하라는 요구가 증가하자, 사업주들이 임금을 적게 줄 목적으로 임금에서 숙식비를 빼기 시작했기 때문이다.

이에 대한 지속적인 문제제기에 고용노동부는 2017년 2월 '외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침'을 발표했다. 그런데 이 지침은 사업주가 제공하는 숙소에 대해 어떤 기준도 제시하지 않은 채, 월 통상임금의 8%에서 20%까지 숙식비를 급여에서 미리 공제할 수 있도록 하고, 특히, 이주노동자에게 제공하는 숙소가 그 밖의 임시 주거시설인 경우에도 숙식비 공제가 가능하다고 명시하였다. 결과적으로 사업주들이 숙소 사용료를 임금 삭감 방편으로 이용하던 행태를 정당화시키는 결과를 가져왔으며, 숙식비 징수는 현재 농업 분야에서 전 업종으로 확산되고 있다.

권고제안

(1) 모든 이주노동자가 고용보험에 가입할 수 있도록 하고 고용보험의 동등한 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다.

⁵² 한국외국인력지원센터 외, 2013, 『외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서』, 이병렬 외, 2013, 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회
이창원 외, 2015, 『건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.

- (2) 노동관계법령 위반 사업주에 대한 처벌을 강화하는 등 이주노동자에 대한 노동관계법령의 동등한 보장을 위한 실효성 있는 조치를 실시해야 한다.
- (3) 고용허가제법의 출국만기보험 지급시기 규정, 계약기간 규정 등 국적에 따른 차별 조항을 폐지해야 한다
- (4) 모든 이주노동자에게 한국어 교육을 받을 수 있는 기회를 보장하고 권리구제과정에서 통역 지원을 대폭 확대해야 한다.

2) 체류, 영주권과 국적신청, 가족동반의 권리에 대한 차별

한국정부는 이주노동자를 자의적으로 단순기능인력과 전문인력으로 분류하며, 전문인력으로 분류되는 이주노동자는 극소수이다.⁵³ 단순기능인력으로 분류되는 대다수 이주노동자에게는 취업기간을 제한하고 영주권과 국적 신청의 권리, 가족동반의 권리를 주지 않는다. 인종차별철폐위원회와 특별보고관은 이에 대해 반복적으로 개선을 권고하였지만 한국정부는 지금도 이러한 권고를 받아들이지 않고 있다.

정부보고서에 언급한 바와 같이 단순기능인력으로 분류되는 E-9, H-2, E-10 비자 소지 이주노동자가 요건을 갖춘 경우 취업기간에 제한이 없고 가족동반이 가능한 체류자격으로 변경할 수 있는 숙련기능인력 점수제 비자 제도가 도입되었다. 그러나 이 제도는 쿼터가 너무 적어서 사실상 생색내기용에 불과하다. 2018년 각 분기당 쿼터는 100명이었는데 2018년 1분기 쿼터는 단 3일 만에 소진되었다. 또한 신청자격 중 국내체류 기간에 관한 요건이 2017년 4년에서 2018년부터 5년으로 연장되었다. 대다수 이주노동자에게 허용되는 국내 연속 취업기간은 4년 10개월이므로 이들에게는 신청자격이 없다.

또한 정부보고서에 언급한 바와 같이 2012년 고용허가제 이주노동자가 4년 10개월 근무 후 재입국하여 최대 4년 10개월 추가로 근무할 수 있는 제도가 도입되었다. 그러나 이 제도를 통해 10년 가까이 체류하는 이주노동자에게도 영주권과 국적 신청의 권리, 가족동반의 권리를 주지 않는다. 이에 대한 문제제기가 이어 지자 오히려 법무부는 2017년 11월 출입국관리법 시행규칙을 개정하여 국내 5년 이상 체류한 E-9, H-2, E-10 비자 소지자에게는 사증발급인증을 발급할 수 없도록 하였다.

권고제안

⁵³ 통계청·법무부, 「2017 이민자 체류실태 및 고용조사 결과」에 따르면, 2017년 국내 외국인 취업자는 834천여 명이다. 이 중 취업비자 소지자는 고용허가제 비전문취업(E-9)이 30.6%, 방문취업(H-2)이 23.0%로 가장 많다. 한국정부는 이들과 함께 선원취업(E-10) 소지자 등을 단순기능인력으로 분류한다. 한국정부가 '전문인력'으로 분류하는 이주노동자는 4.8%에 불과하다.

이주노동자의 국적과 체류자격에 따른 차별을 폐지하고 모든 이주노동자에게 가족동반, 영주권과 국적 신청의 권리를 동등하게 보장해야 한다

3) 개선되지 못하고 있는 송출비리

정부보고서는 송출비리를 방지하고 외국인력 선정 및 도입절차를 투명하게 유지하기 위해 외국인력도입의 전 과정을 공공부문이 담당하고 있다고 하였다. 그러나 고용허가제 외의 이주노동자 도입 제도는 여전히 영리를 목적으로 하는 민간부문 혹은 불법적인 브로커들이 담당하고 있어서 송출비리가 매우 심각하다는 사실이 여러 건의 실태조사과를 통해 보고되고 있다. 연근해어선과 원양어선 이주노동자, 전문인력으로 분류되는 특정활동(E-7) 이주노동자, 외국인계절근로자 등은 수백만원에서 천만원 이상의 송출비용을 지불하고 한국에 일하러 온다.

고용허가제 하에서도 송출비용은 크게 증가하였는데, 이는 한국정부가 미등록 체류율 감소를 최우선 목표로 하여 베트남, 미얀마 등 송출국 정부가 이주노동자들에게 출국 전 거액의 이탈보증금을 예치하도록 하였기 때문이다.⁵⁴

권고제안

이주노동자 도입을 공공부문이 관장하고 송출비용을 사업주가 내도록 하는 등 모든 이주노동자의 도입제도를 보완하여 송출비리를 줄일 수 있는 실질적 조치를 취하여야 한다.

4) 강제노동을 강요하는 고용허가제 사업장변경 제한

한국의 대표적인 외국인력 도입 및 고용 제도인 고용허가제는 이주노동자가 사업장을 옮길 수 있는 횟수를 최초 3년의 취업기간 동안 3회, 추가 1년 10개월 동안 2회로 제한하고, 이조차 사업주의 승인이 있어야 가능하도록 했다. 또한 사업장을 옮길 경우에도 1개월 내에 구직신청 하지 않거나, 3개월 내에 새로운 일자리를 찾지 못하면 체류자격을 박탈하고 있다. 때문에 이주노동자는 작업장 내에서 착취와 차별, 학대에 매우 취약한 상황과 열악한 노동조건을 감내하며 강제노동을 할 수밖에 없다.

⁵⁴ 미얀마 노동자는 출국 전에 미얀마 정부에 이탈보증금 150 만짖 현금과 300 만짖에 달하는 부동산 보증서를 내야 한다. 베트남 노동자는 출국 전에 1 억동을 정부 계좌에 송금하고 미등록 체류자가 되면 이를 포기한다는 동의를 제출해야 한다.

그런데 정부보고서는 외국인근로자에게 책임이 없는 사유로 사업장을 변경하는 경우 사업장변경횟수에 포함되지 않으며 고용노동부 장관의 고시로 발표되는 “외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유”를 추가하여 개정함으로써 외국인근로자 권익을 강화하였다고 하였다. 그러나 이 고시는 예를 들어 “30% 이상 임금체불이 1년 이상 2개월 이상인 경우”와 같이 사업장변경이 가능한 근로조건 위반이나 인권침해의 정도를 자의적으로, 매우 협소하게 규정하고 있다. 또한 고시에서 정한 사업장변경이 가능한 사유에 해당되는지 여부를 이주노동자가 증명해야 한다. 때문에 증명이 어려운 차별대우, 상습적 폭언, 성희롱과 성폭행 등은 문제제기조차 어려우며, 명백해 보이는 임금체불이나 근로계약 위반을 제기하는 경우에도 고용센터와 노동청이 매일매일의 근무시간기록 등 이주노동자가 제시하는 증거를 인정하지 않는 경우가 빈번하다.

실제 사업장 변경 제한은 정부보고서의 주장과 달리 점점 강화되어 왔다. 2009년에는 고용허가제 이주노동자의 근로계약은 최장 3년까지 체결하는 것이 가능하도록 고용허가제법이 개정되어 고용허가제 이주노동자들은 3년간의 강제노동의 위험에 처하게 되었다. 2012년에는 노동부가 이주노동자 구인업체에만 구직 중인 이주노동자 명단을 제공하고, 이주노동자에게는 구인업체 명단을 제공하지 않기로 하면서 이주노동자의 사업장 선택의 폭은 더욱 좁아졌다. 그 후로 이주노동자들은 고용센터가 보내주는 알선문자만을 기다려야 하는데, 3개월 내에 일자리를 찾지 못하면 체류자격이 박탈되므로 알선받은 사업장의 노동조건이 적절하지 못하다는 이유로 거절할 수도 없게 되었다.

또한 정부보고서는 고용허가제(EPS)를 산업연수생제(ITS)와 비교하며 사업장 이탈률, 임금체불경험비율이 대폭 하락하여 이주노동자의 권익이 향상되었다고 주장한다.

그러나 2017년 말 현재 국내 체류 외국인의 미등록 체류율이 10.5%인데 비해 EPS 이주노동자의 미등록 체류율은 16.7%로 높다.⁵⁵ 특히 고용허가제 중에서도 노동조건이 극도로 열악한 업종에서 미등록 체류율은 건설업 24.1%, 농업 21.9%, 어업은 42.1%로 매우 높다.⁵⁶ 이는 EPS의 사업장변경제한, 취업기간제한 등 엄격한 조항이 미등록 체류자를 계속 만들어내고 있기 때문이다. 2010년부터 2015년까지 사업장변경 신청기간 1개월과 구직기간 3개월을 초과해 미등록 체류의 위험에 처한 이주노동자만 해도 42,996명이었다.

또한 이주노동자의 임금체불비율은 한국인 노동자에 비해 훨씬 높다. 2012년에서 2016년까지 4년간 이주노동자의 임금체불금액은 노동청에 고발된 것만도 3배 이상 증가했고, 2017년 8월 현재 15,000명의 이주노동자가 1인당 300만 원 이상의 임금을 받지 못하고 있다.⁵⁷

⁵⁵ 법무부 출입국·외국인정책본부, 2017 출입국·외국인정책 통계연보

⁵⁶ 2016 출입국·외국인정책 통계연보와 고용노동부 자료를 이용해 계산

⁵⁷ 2017-10-03 연합뉴스 “작년 외국인노동자 임금체불 687억...4년새 3배 증가”

권고제안

강제노동을 강요하는 고용허가제 이주노동자의 사업장변경 제한, 구직신청기한 제한, 구직기한 제한을 폐지해야 한다.

5) 이주노동자의 노동 3 권

2015년 6월 25일 대법원은 미등록 이주노동자들의 노조결성권을 인정하는 판결을 내렸다. 2005년 노동부가 이주노조 설립신고서를 반려한 것을 취소한다는 것이다. 그렇다면 노동부의 반려 행위가 무효가 된 것이므로 설립필증을 즉각 발급해야 하는 것인데, 노동부는 오히려 설립신고서 보완요구를 해왔다. 보완요구 4개 사항 가운데, 규약상 미비사항이나 조항 간 충돌되는 부분을 보완하라는 형식적 부분을 제외하면, 핵심은 노조법 제 2조 제 4호 '마'목이 '주로 정치운동을 목적으로 하는 경우를 노동조합 결격사유의 하나'로 규정하니 그에 어긋나는 것을 수정하라는 요구였다. 노동부는 공문을 통해 "귀 규약 상 단속추방 반대, 이주노동자 합법화 쟁취, 고용허가제 반대, 연수제도 폐지, 활동 목적 또는 사업내용 등으로 규정하고 있어 노조법 제 2조 제 4호 마목에 해당할 소지가 있는 바, 관련 사항을 노조법에 부합하도록 규약 보완"을 요구하였다.

노동부의 이런 요구는 노조결성권을 부당하게 침해하고 있다. 또한 정당한 노조활동을 억지로 정치활동으로 얽어매려는 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 대법원 판결은 체류자격이 없다고 하더라도 노조법 상 근로자에 해당하니 노동조합을 결성할 수 있다는 것이 핵심이다. 그리고 노조는 설립 신고를 하는 것이지 허가를 하는 것이 아니다. 노동조합설립신고에 대한 행정관청의 관여는 최소한의 형식적 심사에 그치도록 해야 한다는 권고를 국가인권위도 한 바 있다.

즉, 대법원의 판결은 노동조합법상 노동자란 '직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 사람'을 의미하므로, 타인과의 사용종속관계 하에서 노동을 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람은 노동조합법상 노동자에 해당하고, 노동조합법상의 노동자성이 인정되는 한, 그러한 노동자가 외국인인지 여부나 취업자격(취업활동을 할 수 있는 체류자격)의 유무에 관계없이 노동 3 권을 향유한다는 것이다.

둘째, 노동조합 활동에서 노동자의 사회적 지위 개선과 차별을 해소하기 위해 정부 정책에 대한 비판 활동은 필수적이다. 이주노조가 이주노동자의 체류 지위에 상관없는 노동권 보장을 위해, 단속추방에 반대하고 합법화를 요구하고 고용허가제를 반대하는 것은 당연한 일이다. 이러한 내용은 이주노동자

인권을 위해 활동하는 대부분의 시민사회단체들이 공유하는 내용이기도 하다. 정당활동을 하는 것도 아닌데, 이를 두고 정치운동 운운하는 것은 맞지 않다.

셋째, 10 년 전에 설립신고 당시에는 문제 삼지 않다가, 10 년이 지난 후에 노동부가 다른 논리를 내세워서 노조설립을 방해하는 것은 어불성설이다. 10 년 동안 규약에 대해 노동부는 한번도 문제제기를 한 적이 없었다.

권고제안

- (1) 외국인에 대한 인종차별적인 차등임금적용 시도 중단
- (2) 이주노조 합법화에 따른 온전한 노조활동 보장을 위한 제도적 개선
- (3) 미등록과 등록을 구분하지 않고 모든 이주노동자들의 노동 3 권 보장
- (4) 이주노동조합 활동을 이유로 조합원들의 표적단속 및 강제추방 중단
- (5) 노동조합 활동을 이유로 한 이주노동자들에 대한 표적단속 및 강제추방을 중단하고 모든 이주노동자들의 노동 3 권을 실질적으로 보장

6) 농축산업 이주노동자에 대한 인종차별적 노동환경

농축산업에 종사하는 이주노동자는 폐쇄적이고 보수적이며 외국인에 대한 무시와 편견이 깊은 농촌 사회에서 인종차별에 고스란히 노출되어 강제노동, 폭언, 폭행, 성폭력, 사생활 침해, 통제, 멸시, 열악한 생활과 주거 등의 인권침해를 가장 심하게 겪고 있다.

근로기준법 제 63 조는 농축산업에 종사하는 노동자를 근로시간, 휴게, 휴일에 대한 적용에서 제외하고 있다. 때문에 농축산업 노동자들은 하루 평균 10 시간 이상, 한 달 평균 휴일 2 일 이하의 살인적인 장시간 노동에 내몰리고 있다. 또한 사업주들이 농축산업 이주노동자를 마치 자신의 소유물인 것처럼 인근 농장, 타 지역, 다른 업종의 사업장까지 보내 불법적 파견근로를 시키는 일도 흔하다. 근로기준법 63 조에도 불구하고 농축산업 노동자도 최저임금법의 적용을 받지만 실제 대다수 농축산업 이주노동자는 최저임금에 훨씬 못 미치는 임금을 지급받고 있다. 또한 농축산업의 경우 노동자가 5 명 미만인 비법인 사업장인 경우 산업재해보상보험 가입의 대상에서 제외되고 있고, 사업자등록이 되어 있지 않아 직장건강보험에도 가입하지 못하는 경우가 대다수이다.

2017 년 말 현재 고용허가제 제조업 노동자의 여성 비율은 5.6%에 불과한데 농축산업의 경우 33.8%에 달하고 있다. 때문에 농축산업 이주노동자는 성희롱과 성폭력 비율이 특히 높은 등 여성노동자로서 취약성도 높다.

그러나 농축산업 이주노동자의 권리구제는 매우 어렵다. 사업장이 도심에서 떨어진 고립된 지역에 있고, 숙소를 포함한 모든 생활공간이 사업주의 통제 하에 있어서 정부기관뿐 아니라 이주노동자 지원단체조차 접근성이 떨어지기 때문이다.

때문에 농축산업 분야에는 이주노동자들조차 일하기를 꺼려한다. 이에 한국정부는 고용허가제 농축산업 특화국가를 지정해 캄보디아, 네팔, 태국에서 주로 농축산업 이주노동자를 도입한 후 이들에 대해 고용허가제 노동자 중에서도 가장 엄격하게 업종변경을 제한하고 있다.⁵⁸

이에 2015년 인종차별 특별보고관의 보고서는 농축산업 이주노동자와 관련해 시간외 수당 전액을 받을 수 있도록 보장하고, 이주노동자의 계약서에 숙식 관련 내용이 포함된 경우 적절한 숙식의 기준을 명확히 하고, 고용노동부가 정기적으로 모든 농장을 점검하여 근로기준법과 고용허가제 계약을 이행하고 있는지 확인할 수 있도록 보장하며, 의무를 위반한 고용주에 대한 적절한 제재를 포함해서 상황을 개선하기 위한 적절한 조치를 취하라고 권고하였다. 2015년 자유권위원회는 농업 이주노동자들이 강제노동을 비롯한 착취를 목적으로 인신매매되고 있음을 언급하였고, 2017년 사회권위원회 또한 특히 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 촉구한 바 있다.

권고제안

- (1) 농축산어업 이주노동자의 노동조건 보호를 위하여 근로기준법 제 63조를 폐지해야 한다.
- (2) 고용노동부의 '외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침'을 즉시 폐지하고 사업주가 이주노동자에게 제공하는 숙소의 기준을 정하고 기준에 미치지 못하는 숙소를 제공하는 사업장의 이주노동자 고용을 제한해야 한다.
- (3) 이주노동자에게도 상여금과 수당을 동등하게 지급하고 국적에 따른 임금차별을 폐지해야 한다. 특히 이주어선원에 대한 최저임금 차별을 시급히 폐지해야 한다.

7) 계절 이주노동자

농축산업과 어업에 종사하는 이주노동자들의 인권침해 문제가 지속적으로 이슈로 제기되고 있음에도 이에 대한 개선이 이루어지지 않고 있는 가운데 법무부는 이들 분야에서 '외국인 계절근로자 제도'를 시행하기 시작했다. 이 제도는 2015년~2016년 시험실시를 거쳐 2017년부터 본격적으로 시행되었다. 인권단체들은 이 제도의 시험실시 계획이 발표된 직후부터 지속적으로 제도

⁵⁸ 고용허가제 농축산업 특화국가는 캄보디아, 베트남, 네팔, 타이, 미얀마이다. 이 중 캄보디아, 네팔, 타이 출신 이주노동자가 농축산업 이주노동자의 약 80%에 달한다. 제조업 이주노동자는 사업장 변경신청 시 제조업 외 업종으로 업종변경 신청이 가능하지만, 농축산업 이주노동자들은 어떠한 경우에도 타 업종으로 변경할 수 없다.

자체에 이미 노정된 인권침해 가능성에 대해 우려를 표명하며 반대 입장을 밝혀 왔으나 한국 정부는 이를 고려하지 않고 그 도입규모를 확대하고 있다.

이 제도는 아무런 법률적 근거 없이 실시되고 있으며 제도의 운용과 관리는 계절 이주노동자들을 도입하는 지방자치단체에 맡겨져 있다. 이 제도를 통해 도입되는 이주노동자들은 농축산어업 이주노동자들이 겪고 있는 문제를 모두 겪고 있는 것에 더해 근로계약서조차 없이 일을 하고, 3개월 미만의 초단기계약을 맺고 입국하기 때문에 외국인등록을 할 수 없으므로 건강보험 등 사회보험 가입이 불가능할 뿐 아니라 급여 통장조차 개설이 불가능한 등의 문제를 추가로 겪고 있다.

그런데도 법무부는 계절 이주노동자의 미등록 체류 가능성만을 염려하며 그 대책을 지방자치단체에 요구하고 있다. 때문에 이미 시험 실시 중에도 '불법체류' 방지 명목으로 2천만 원에 달하는 담보를 내고 입국하거나, 매월 정기적으로 지급해야 하는 임금을 출국 시 일시에 지급하는 등 인신매매에 해당하는 인권침해 사례가 발견되고 있다.

권고제안

외국인 계절근로자제도를 폐지하고 이미 도입된 계절 이주노동자의 노동조건을 보호하고 인권침해를 예방하고 권리구제가 가능한 조치를 취하여야 한다.

8) 이주여성노동자의 권리

(1) 노동자로서 권리에 취약한 이주여성노동자

다양한 체류자격을 가진 이주여성들의 50% 이상이 노동자로서 일을 하고 있다. 이주여성노동자는 한국사회에 만연한 성차별적 문화와 관행으로 인해 여성으로서 갖는 일반적인 취약성 외에도 이주여성으로서 특별한 취약성을 갖는다. 그러나 한국정부는 이주여성을 전통적인 성역할의 담지자로만 보는 정책을 실시해 왔기 때문에 이주여성노동자들을 보호하기 위한 정책은 거의 전무하다.

이주여성노동자들은 근로기준법 등 노동관계법의 적용을 받지 못하는 업종인 가사서비스업이나 농업, 영세사업장의 비정규직 노동자로 종사하는 경우가 많다. 이로 인해 장시간 저임금 노동, 휴일과 휴게시간의 부족, 산업재해 보상으로부터의 배제 등 노동자로서의 권리를 침해당하고 있다.

또한, 이주여성들은 취업비자가 아닌 체류비자를 받고 입국해서 일을 하는 경우가 더 많은데, 이 경우 노동과 관련된 교육을 받을 수 있는 기회를 갖지 못해 노동자로서 본인의 권리나 관련 법령 및

제도에 대해 잘 모른 채 취업하게 된다. 게다가 한국정부가 제공하는 이주노동자 지원 서비스는 고용허가제 이주노동자를 주된 대상으로 하고 있어 이주여성 노동자들에게는 이러한 지원이 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 일례로 지역별 외국인력지원센터에서 운영하는 쉼터는 고용허가제 노동자만을 대상으로 하고 있고, 공간적인 제약으로 아예 여성 노동자를 받지 않는 곳도 있다.

(2) 성폭력

이주여성은 여성이라는 이유에 이주민이라는 이유가 더해지는 인종차별적 폭력으로서 성폭력에 노출될 가능성이 크다. 그러나 언어 장벽, 신고나 구제 절차 접근성에 대한 제약, 체류자격에 대한 위협으로 이에 대한 대응이 더욱 어렵다.⁵⁹

고용허가제로 취업한 이주여성들은 사업장에서 성희롱이나 성폭력을 당한 경우 횡수 산입 없이 사업장을 변경할 수 있다. 그러나 가해자가 사업주나 관리자일 경우에만 해당되며, 피해자 본인이 그 피해를 입증해야 하고, 그 피해사실이 경찰 조사 등을 통해 확인된 것이어야 한다. 때문에 성희롱이나 성폭력 피해를 입어도 사업장 변경 신청을 포기하게 된다.

성희롱·성폭력 사실을 신고하더라도 그것이 단지 사업장 변경을 허가해주는 것이라면 제대로 된 구제절차라고 보기 어렵다. 뿐만 아니라, 고용허가제로 취업한 경우가 아닌 이상, 사업장 변경 조치는 무의미하다. 가해자에 대한 처벌, 피해자에 대한 상담, 법률 및 의료 지원, 쉼터와 생활 지원, 나아가 체류의 보장이 이어지지 않는 구제절차는 이주여성, 특히 미등록으로 체류하는 이주여성이 성희롱·성폭력 신고를 꺼리게 되는 원인이 된다. 현재 미등록 체류 이주여성이 성폭력 피해를 당하는 경우, 폭력 피해에 대한 지원은 가능하지만 사건 종결 후 추방 절차가 진행된다.

(3) 모성보호

취업비자를 소지한 이주노동자와 재외동포(F-4) 비자 소지자는 고용보험 의무가입 대상이 아니기 때문에 고용보험 가입이 어렵다. 따라서 이러한 체류자격을 가진 이주여성 노동자들은 고용보험에서 제공하는 모성보호 혜택에서 실질적으로 배제된다.

또한 고용허가제 이주노동자들에게는 자녀동반이 금지되고 있고 국내 출산한 경우에만 자녀에게 동반비자가 주어진다. 그러나 모성보호에서 배제되고 있고, 양육에 대한 지원은 대한민국 국적을

⁵⁹ 실태조사에 따르면 성희롱 등을 경험한 이주여성 노동자의 38.1%는 그냥 참거나 말없이 일을 그만두는 등 아무런 대응을 하지 못했다. 또한, 말로 항의하거나 고용센터나 노동청, 경찰 등에 신고하는 등 대응을 한 경우에도, 아무런 조치가 없었다는 응답이 32.1%로 가장 높게 나타났으며 오히려 본인이 해고, 징계, 왕따 등 불이익을 당했다는 응답도 12.7%나 되었다. (박선희 외, 2015, 『경기도 이주여성 노동자 직장 내 성희롱 실태』, 경기도외국인인권지원센터)

가진 자녀를 키우는 결혼이주민이나 난민에게만 제한적으로 제공되고 있으므로 고용허가제 이주여성노동자가 국내에서 자녀를 양육하는 것은 거의 불가능하다.

비취업비자를 가지고 있는 이주여성노동자라도 근로기준법이 적용되지 않는 업종과 영세사업장의 비정규직 노동자로 일하는 경우가 많아 모성보호를 요구하기 어렵다. 임신으로 인한 해고를 경험한 비율이 비취업비자 소지 이주여성 노동자, 귀화 여성 노동자에게서 더 높게 나타나는 것이 이를 반증한다.⁶⁰

권고제안

- (1) 모든 이주여성노동자들이 노동권에 대한 교육과 이주노동자 지원서비스를 동등하게 받을 수 있도록 해야 한다.
- (2) 이주여성노동자가 출산과 양육 지원에서 차별받지 않도록 하는 조치를 취해야 한다.
- (3) 이주여성노동자의 성폭력 피해에 대해 가해자 처벌, 피해자에 대한 상담, 법률 및 의료지원, 쉼터와 생활보장, 체류 보장이 이어지는 구제절차를 마련해야 한다.

나. 건강권

1) 이주노동자들의 건강보험 문제

(1) 정부보고서는 이주노동자와 국내노동자에게 동등하게 산업재해보상보험, 건강보험을 적용하고 있다⁶¹고 했으나 등록 이주민의 건강보험 가입률은 59.4%⁶²에 불과하다.

이주노동자들의 직장건강보험 가입 비율이 낮은 것은 건강보험 미적용 사업장에 고용허가를 하고, 당연가입 사업장이라도 건강보험 가입 여부 감독 및 제재 조치가 없기 때문이다. 현재 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아니며, 상시 4 명 이하의 노동자를 채용하는 경우 직장건강보험 적용 제외대상이다. 또한 법무부가 주관하는 외국인 단기계절근로제도(C-4 비자)로 3 개월 단위로 농업분야에 들어오는 이주노동자들의 건강보험 적용이 안 되는 것도 큰 문제이다. 지역보험 가입 비율이 낮은 것은 건강보험 가입을 위한 체류기간을 제한하고, 보험료 부과 기준을 내국인과 달리 높게 책정하고 있기 때문이다.

⁶⁰ 장명선 외(2016), 『제조업 분야 이주여성노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회

⁶¹ 인종차별철폐협약 제 17, 18, 19 차 정부보고서, 67 항.

⁶² 2017 건강보험 주요통계, 국민건강보험공단.

그럼에도 불구하고 정부는 국내 체류 기간을 3 개월에서 6 개월로 연장했고, 건강보험료를 체납한 외국인에 대하여 체류기간 연장신청 및 외국인 등록 시 체류 기간을 제한하는 등 제재 조치 강화 등의 차별적인 방안⁶³을 발표 후 국민건강보험법 시행령 개정안 입법 예고를 했다. 이는 매년 외국인 직장보험료 2 천억 흑자는 누락시킨 채 지역보험 가입자들의 보험료 납부 금액 대비 의료 이용현황 증가로 인한 재정적자 일부분만을 부각시켜 '이주노동자들이 건강보험 먹튀'⁶⁴라는 인식을 주는 정부의 무책임하고 근시안적인 정책 운용이다. 이는 장기적으로 사회적 비용 증가와 이주민 건강권 침해, 이주민 차별을 방조하게 될 것이다.

2) 이주노동자들의 산업재해 예방교육과 산업재해보상보험

(1) 정부보고서는 산업재해 예방을 위해 다양한 언어로 번역된 산업안전보건교육 및 상담을 지원하며⁶⁵, 국내노동자와 동등하게 산업재해보상보험을 적용한다⁶⁶고 했지만 한국에서 이주노동자의 산재발생률은 한국인 노동자의 6 배에 달한다⁶⁷. 지난 3 년간 (2014 년~2016 년) 업종별 외국인 재해 비중을 보면 이주노동자 재해는 건설업, 서비스업을 포함한 기타 업종과 농업 분야에서 증가했다. 전체 노동자의 산업재해율은 6 년 (2011 년~2016 년) 지속적으로 감소하지만, 이주노동자의 산재율은 2013 년 기점으로 매년 증가 추세이다. (산업재해예방 안전보건공단, 근로복지공단 2018 정보공개청구 자료) 이주노동자들의 5 년간 전체 재해 중 사고가 차지하는 비율은 98%이다. 국가인권위원회는 건설현장에서 일하는 이주노동자의 68%가 일하다 다쳐도 산재보험 처리를 받지 못한 것으로 조사되었다고 발표했고 (건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사, 2015), 고용노동부 자료에 따르면 2016 년 이주노동자 산재 사망자 총 88 명 중에서는 45.5%가 건설업에 종사하였다. 각 지방자치단체에서 살처분- 방역- 매물현장에 이주노동자를 투입할 때 조차 감염관리에 대한 다국어 안전교육 없이 진행되고 있다. 2017 년 5 월에는 경북 군위와 경기 여주 돼지농장에서 일하던 노동자 4 명이 제대로 된 안전장비도 없이 정화조를 청소하다 분뇨 가스에 질식해 숨지는 사고가 발생했다⁶⁸. 산업안전보건을 위한 실질적인 실행방안 보완 없이는 이런 사고가 계속될 것이다.

또한 이주노동자는 산재 발생 후 처리과정에서도 절차를 잘 모르고 한국어에 취약하며 고용주에 대한 종속성이 커서 더 큰 어려움을 겪는다. 경기도 외국인산업재해자 실태조사

⁶³ 외국인 및 재외국민 건강보험제도 개선방안, 2018 년 6 월 보건복지부.

⁶⁴ "고가치료 뒤 출국, 외국인 건보먹튀 막는다", 한국일보, 2018.6.7.

⁶⁵ 인종차별철폐협약 제 17, 18, 19 차 정부보고서, 30 항.

⁶⁶ 인종차별철폐협약 제 17, 18, 19 차 정부보고서, 67 항.

⁶⁷ "이주노동자 산재발생률 국내노동자의 6 배 육박", 매일노동뉴스, 2017.9.25 ("2017 년 5 월 기준 국내노동자 산재발생률은 0.18%인 반면 이주노동자는 1.16%로 6 배에 육박했다. 같은 기준 산재보험에 등록된 국내노동자는 1 천 798 만 617 명, 이주노동자는 21 만 5 천 532 명이다. 국내노동자 재해자는 3 만 2 천 440 명, 사망자는 759 명으로 조사됐다. 고용노동부, 안전보건공단 자료 분석")

⁶⁸ "이주노동자는 죽으러 오지 않았다!", 미디어스, 2017.8.17

(경기도외국인지원센터, 2017)를 보면 산재피해 이주노동자들 중 산재보상보험을 신청하지 않은 경우 52.9%, 산재치료비 본인 부담이 36.4%에 달한다. 산재보험을 신청하지 않은 사유는 사업주가 조력하지 않는 경우 18.6%, 불법체류나 불법고용을 빌미로 한 거부 9.3%, '외국인'임을 이유로 거부 5.5%⁶⁹. 치료 중 월급을 못 받거나 덜 받은 경우가 40%, 치료 중 노동을 강요 받은 경우도 39.1%이다. 소규모 건설현장, 농장 등에 고용된 이주노동자 일수록 산재보상 적용에 어려움을 겪고 있다.

3) 난민신청자 및 인도적체류자에 대한 정부의 불성실한 건강권 보호 문제

정부보고서는 난민신청일부터 6 개월이 경과하면 취업을 허용, 난민지원시설 운영을 통해 난민신청자의 주거, 건강검진 비용, 의료 지원을 하고 있다고 하였으며, 생계비, 건강검진, 의료비 지원은 예산 사정으로 지원이 긴급한 난민신청자를 우선 대상으로 하고 있다⁶⁹고 밝혔다.

하지만 2017 년 난민관련 예산⁷⁰을 보면 2015 년~2017 년 3 년 동안 매년 의료비 26,000,000 원, 건강검진비 11,880 원(1 인당 6,000 원)을 책정하여 증가하는 난민신청자 현황을 반영하지 못한 예산 편성을 하고 있다. 그마저도 난민지원시설에서 99%를 사용하고 있어 시설 밖 난민신청자들을 위한 의료비 지원을 하지 못하고 있다. 난민신청자는 신청접수 후 6 개월이 지나 취업허가를 받아 직장건강보험에 가입하지 않는 한 의료보장을 받을 수 없어 대다수 난민신청자들은 외국인수가 또는 일반수가로 치료를 받아야 한다. 인종차별철폐위원회가 제 15, 16 차 국가보고서 심의 후 난민과 난민신청자들이 근로권을 향유하고, 이들 자신과 그 가족들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 모든 필요한 조치를 취하도록 권고했지만, 2013 년부터 난민신청자수가 급증함에도 정부는 현황에 맞는 예산확보를 하지 못해 실질적인 의료보장 권고를 이행하지 못하고 있다.

2016 년 3 월~2018 년 5 월까지 화성외국인보호소에 구금됐었던 난민 K(파키스탄/남) 씨⁷¹ 는 집단생활 중에 불가피하게 감염병에 걸리고 악화될 때까지 방치되고 있었다. 국가시설인 외국인보호소는 외국인보호규칙(외국인보호규칙 제 7 조, 환자 발견 시 조치)에 따라 1 개월 이상 장기 구금 중인 난민을 비롯한 외국인에 대한 건강권 보호의 의무가 있음에도 그 의무를 다하고 있지 않다. 또한, 2018 년 5 월 예멘 난민들이 무비자 협정을 통해 집단으로 제주에 입국 후 난민에 대한 반대여론이 급격히 많아지자 출도 제한 조치로 인해 응급 출산과 수술이 필요한 사례들이 발생하였을 때 고액의 외국인수가로 치료를 받았다. 긴급의료비를 지원해야 할 법무부는 예산부족과

⁶⁹ 인종차별철폐협약 제 17, 18, 19 차 정부보고서, 41 항.

⁷⁰ 난민인권센터가 법무부에 정보공개청구를 통해 받은 2017 년 난민관련예산.

⁷¹ 구금 후 7 개월 이후부터 각혈과 복통으로 보호소 내 진료 약 처방 치료 중 증세 악화로 외부 의료기관에서 결핵 진단. 이 과정에서 경제 능력이 없는 K 씨는 외부기관 진료와 검사를 자부담 해야함. 이후 황달증세로 C 형간염 진단을 받는데도 치료비 부담으로 치료를 못받고 구금 상태 지속. 결국 2018 년 5 월 건강상태 악화로 일시보호해제로 나와 NGO 의 지원으로 치료를 받음.

국민여론을 의식하여 난민법의 근거하여 정부가 해야 할 의료지원 하지 않아 민간단체를 통해 해결하게 하며 소극적인 태도를 보였다.

4) 시민사회의 권고

- (1) 한국정부는 세계보건기구의 이주민 건강권 보호와 증진을 위한 원칙이 지켜지도록 포괄적 이주민공공보건정책으로 내외국인 차별 없는 건강권 보호 마련하라
- (2) 건강상 차별로 인한 고용 불이익 및 강제퇴거가 발생하지 않도록 내국인과 동등하게 규정하여 차별요소를 없애야 한다
- (3) 이주노동자를 고용한 사업장의 건강보험 가입의무 준수와 정부의 관리감독을 강화하고, 자국어 의료정보 제공, 산업안전 및 보건교육을 실질화 할 것을 촉구한다.

다. 사회보장권

한국 정부는 사회보장에 대한 권리에 이주민들이 차별 없이 접근할 수 있도록 하는데 소극적인 자세를 취하고 있다. 인종차별철폐 위원회는 대한민국 정부에게 이주노동자와 그 가족, 난민과 난민 신청자들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육의 권리를 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고한 바 있다.⁷² 하지만 대한민국 헌법은 여전히 위의 권리들을 국민의 권리로 한정하고 있다. 사회보장과 관련된 법률들 가운데 일부가 외국인에게 예외적으로 공적 지원을 허용하는 조항을 두고 있기는 하지만, 대상이 되는 이주민을 체류자격이나 체류기간 등에 따라 엄격히 제한하고, 권리의 범위 또한 축소하는 경우가 대부분이라는 점에서 한계가 뚜렷하다.

특히 사회보장제도 가운데 국가가 조세를 통해 비용을 충당해 수혜자를 지원하는 공공부조나 사회서비스의 경우 극히 일부 예외를 제외하고는 이주민을 그 대상에서 배제하고 있다. 그 결과 실업, 빈곤, 질병, 장애, 출산과 양육 등 사회적인 보호와 지원이 필요한 상황에서도 인간다운 생활을 누리지 못하는 이주민들이 증가하고 있다.⁷³

1) 공공부조 : 기초생활보장과 긴급복지지원

⁷² CERD/C/KOR/CO/15-16.para.11, 13.

⁷³ 통계청이 발표한 「2017년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과」에 따르면 지난 1년간 경제적 어려움을 경험한 이주민은 11.6%로, 이들은 병원비 부담으로 진료를 받지 못하거나(44.6%), 본인 또는 가족의 학비를 마련하지 못하거나(24.6%), 공과금을 제때 납부하지 못하는 등(15.5%)의 어려움을 겪은 것으로 나타났다.

한국의 대표적인 공공부조 제도에는 국민기초생활보장제도와 긴급복지지원제도가 있다. 그런데 국민기초생활보장제도는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민이나 난민인정자로 한정하고 있다.⁷⁴ 그 중에서도 결혼이민자는 한국인 배우자와의 사이에서 수태된 태아를 임신 중이거나 한국 국적의 미성년 자녀를 양육 중이거나 한국인 배우자의 부모를 부양하는 경우에만 수급권자가 될 수 있다. 위 대상자가 아닌 이주민들은 질병이나 장애로 일을 할 수 없게 되더라도 기초적인 사회안전망의 보호를 받을 수 없고, 따라서 인간다운 생활을 누릴 수 없게 된다.

더 문제가 되는 것은 사회복지시설에 입소하게 된 이주민이다. 국민기초생활보장법 제 32 조에 따라, 아동복지시설, 가정폭력 또는 성폭력 피해자 보호시설, 성매매 피해자 지원시설 등 사회복지 시설에 입소한 사람은 생계급여, 의료급여, 교육급여 등 생활에 필요한 기본적인 지원을 받을 수 있다. 그러나 이주민의 경우, 체류자격이 결혼이민자나 난민인정자가 아니라면 그러한 지원을 받지 못하게 되는 것이다.

정부로부터 생계비 지원 등을 받을 수 없는 이주민은 사회복지시설이 입소를 거부하거나, 입소하게 되더라도 최소한의 생활수준을 유지할 수 없게 된다. 보건복지부는 시설에서 보호되는 이주아동에 대해 지방비로 지원하도록 노력하라는 지침을 제시하고 있지만 실제로 생계비 등을 지원 받는 아동은 극히 드문 실정이다. 또한, 여성가족부는 2017 년부터 미등록 체류자도 폭력피해 이주여성 쉼터에 입소할 수 있도록 허용하고 있으나 생계비 등의 지원은 신청할 수 없도록 하고 있다.

긴급복지지원제도는 그나마 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 이주민에게, 결혼이민자나 난민인정자가 아니더라도 일정기간 동안 생계, 의료, 주거지원을 제공할 수 있다고 하고 있다.⁷⁵ 그러나 내국인 대상 선정 시 고려되는 위기상황, 예를 들어 주소득자의 사망, 중한 질병 또는 부상, 가구 구성원으로부터 방임, 유기, 학대, 가정폭력을 당한 경우와 같은 상황에 처한 이주민에게는 지원이 제공되지 않는다는 한계가 여전히 남아있다.

2) 사회서비스 : 장애인 및 노숙인 복지

장애인복지법은 2012 년 개정을 통해 처음으로 이주민의 장애인등록을 허용했다. 그러나 장애인등록을 할 수 있는 이주민을 동포, 재외국민, 영주권자, 결혼이민자로 국한했고, 그나마 이들에 대해서는 국가와 지방자치단체가 예산 등을 고려해 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다는 단서를 달았다.⁷⁶ 이에 따라 중증장애가 있는 이주민은 장애인등록을 하더라도 의료와 재활치료, 직업훈련, 활동지원을 받지 못하는 문제가 발생하고 있다. 2017 년 법 개정으로 장애인등록 대상

⁷⁴ 국민기초생활보장법 제 5 조의 2(외국인에 대한 특례) 및 난민법 제 32 조(기초생활보장)

⁷⁵ 긴급복지지원법 시행령 제 1 조의 2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위)

⁷⁶ 장애인복지법 제 32 조의 2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)

이주민에 난민인정자가 포함되었고, 2018 년부터는 난민인정자에 한해 활동지원 급여를 지원하고 있지만, 여전히 다른 이주민들은 제외되어 있다.

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률은 대상을 노숙인으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 외국인도 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있다. 그러다보니 노숙인 이주민들은 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다. 2017 년 외국인정책시행계획에서 법무부는 노숙인 이주민 가운데 영주권자나 결혼이민자에 한해 노숙인 복지시설에 입소할 수 있도록 하는 방안을 검토하겠다고 하면서 그 밖의 이주민은 체류허가를 취소하고 강제퇴거 또는 출국명령을 하겠다고 밝혔다. 또한 보건복지부도 노숙인 이주민을 발견할 경우 귀국절차 진행을 위해 외국인 전용시설로 연계하겠다는 것을 계획으로 발표했다.

3) 제안

한국정부는 국적이나 체류자격과 무관하게 모든 이주민에게 사회보장의 권리를 보장할 수 있는 방법을 강구해야 한다. 특히, 갑작스럽게 생계가 어려워진 이주민이나 학대피해 이주아동, 폭력피해 이주여성 등 위기상황에 처한 이주민들에게는 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의해 생계, 의료, 주거, 교육 등의 지원이 보장되어야 한다. 시설보호가 필요한 이주민들에게는 사회복지시설 또는 쉼터의 입소를 보장하고, 내국인과 동일한 지원을 받을 수 있는 수급자격을 주어야 한다.

체류자격과 무관하게 장애가 있는 이주민에게 장애인등록을 허용하고 복지서비스 제공을 보장해야 한다. 특히 의료 및 재활치료, 교육과 훈련, 활동보조와 관련된 서비스는 모든 장애인에게 차별 없이 제공되어야 하며, 중증장애인이나 장애아동에 대한 지원은 우선적으로 제공될 수 있도록 조치를 강구해야 한다.

노숙인이라는 이유로 이주민이 강제퇴거의 대상이 되어서는 안 된다. 노숙인 이주민에게도 내국인과 마찬가지로 주거, 급식, 의료 지원을 제공해야 하며, 장기적으로는 자활을 위한 교육과 훈련을 제공해야 한다. 노숙 중 체류자격을 상실한 경우에는 체류자격을 회복할 수 있도록 지원해야 한다.

6. 취약한 계층의 이주민에 대한 차별

가. 젠더와 중첩된 차별

1) 다문화가족과 결혼이주여성

(1) 외국인 가족을 배제하는 다문화가족지원법

결혼이주민과 그 가족을 지원할 목적으로 하는 다문화가족지원법은 다문화가족을 한국인 중심으로 협소하게 정의하였다. 동법에 따르면 다문화가족은 '1) 결혼이민자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 2) 귀화허가를 받은 자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족'을 말한다. 귀화를 포함하여 한국인과 결혼 관계로 이어진 경우로 다문화가족의 범위를 한정한다. 다문화가족지원법에서 규정하는 지원 내용은 다문화가족의 이해증진, 생활정보 제동 및 교육 지원, 평등한 가족 관계 유지 조치, 가정폭력 피해자 보호, 의료와 건강관리 지원, 아동청소년 보육과 교육, 다국어 서비스 제공, 다문화가족종합정보전화센터 설치와 운영, 다문화가족지원센터 설치와 운영 등 매우 광범위하다. 외국인끼리 결혼한 가족은 외국인 가족으로 분류되어 다문화가족지원법에 따른 모든 지원에서 배제된다. 따라서 한국사회에 다양하게 존재하는 '같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 서로 다른 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족 (고려인, 중국 동포, 탈북 이주민 등)' 등을 원천적으로 배제한다.

(2) 특정 국가 출신 국제결혼의 경우에만 교육 의무화

법무부는 2011. 3. 7.부터 국제결혼을 예정하고 있거나 이미 국제결혼을 한 상태에서 특정 국가의 외국인배우자를 초청하려고 하는 내국인에 대하여 국제결혼 안내 프로그램 이수를 의무화하였다. '법무부장관이 고시한 국가'는 7 개 국가로 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국이다. '고시국가의 선정기준은 이혼율이 높거나, 국제결혼을 통해 한국국적을 다수 취득한 국가(특정국가) 국민을 대상으로 선정' 하였으며, '법무부장관이 고시한 국가국민과 국제결혼을 준비하는 내국인은 "국제결혼 안내프로그램"을 이수하여야만 결혼이민(F-6) 사증발급 신청절차 진행이 가능'하도록 하였다. 국가가 제도적으로 특정국가를 차별하고 있다. (각주)

(3) 결혼이주여성에 대한 출산 도구화 정책

① 체류, 귀화에서의 혈통중심성

결혼이민비자(F6)의 세분류는 가족 유지 여부와 자녀 유무에 따라 구분된다. 법무부 출입국외국인정책본부의 '체류자격별 통합 안내 매뉴얼'에 따르면 결혼비자는 다음과 같이 세분된다.

약호	분류기준
----	------

F-6-1	양 당사자 국가에 혼인이 유효하게 성립되어 있고, 우리 국민과 결혼생활을 지속하기 위해 국내 체류를 하고자 하는 외국인
F-6-2	'F-6-1'에 해당되지 않으나 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함)에서 출생한 미성년 자녀를 양육하거나 양육하려는 부 또는 모
F-6-3	국민인 배우자와 혼인상태로 체류하던 중 그 배우자의 사망·실종, 그밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인생활을 유지할 수 없는 사람

출처: 법무부 외국인출입국정책본부. 외국인 체류 안내 매뉴얼 (2018.6)

결혼이주여성이 한국인 남편과 협의 이혼할 경우 자녀 양육 여부에 따라 체류 자격이 주어지기 때문에, 자녀가 없는 여성은 본국으로 돌아가야 한다. 결혼비자의 미등록 체류는 2017년 1,334명으로 적지 않은데, 가족 유지와 자녀 유무에 따라 체류 자격이 주어지는 비자 시스템의 영향이다. 이는 명백하게 한국 국적 자녀가 없는 외국인 여성에 대한 차별이며, 자녀 출산을 체류 자격과 연계시키는 도구적 정책이다.

결혼이민 비자 소지자의 '혼인에 의한 간이 귀화' 역시 같은 방식으로 작동한다. 한국인과 부부 관계를 유지하고 있는 외국인은 귀화과정에서 필기시험이 면제된다. 하지만 한국인 배우자의 사망이나 이혼으로 혼인관계가 단절된 외국인은 필기시험을 봐야 한다. 배우자의 사망이나 이혼이 외국인의 책임이 아님에도 귀화 과정을 더 어렵게 하는 방식으로 차별하고 있다. 또한 귀화 신청을 한 이후 귀화 허가 심사기간에서도 자녀 유무에 따라 심사 기간이 확연히 달라진다. 출입국외국인정책본부의 2018년 7월 '국적업무 처리 기간 안내'에 따르면 혼인귀화 심사는 자녀 양육과 그 외로 구분하고 있으며, 자녀 양육이 11개월, 그 외가 19개월 소요되고 있다.

구분		허가 신청일	해당 유형	처리 기간
혼인 귀화	자녀 양육	2017년 8월 이전	국민과 혼인관계를 유지하고 있는 자 (배우자와의 사이에 출생한 미성년 자녀 양육)	약 11개월
	그 외	2016년 12월 이전	상기 "자녀 양육"에 해당하지 않는 경우	약 19개월
특별귀화 (독립유공자 후손)		후손확인위원회 심사 후 약 1개월	독립유공자의 후손	-

특별 귀화	면접 대상	2016 년 12 월 이전	국적회복/귀화자의 자녀 미성년 양자	약 19 개월
	면접 면제	2018 년 1 월 이전	만 15 세 미만	약 6 개월
간이귀화		2016 년 10 월 이전	성년이 되어 입양된 자	약 21 개월
		2017 년 6 월 이전	대한민국 출생자	약 13 개월
일반귀화		2016 년 12 월 이전	대한민국에 5 년 이상 거주한 자	약 19 개월
국적회복		2018 년 2 월 이전	중국 동포를 제외한 국적회복 신청자	약 5 개월

출처: 법무부 출입국외국인정책본부. 2018 년 7 월 국적업무 처리기간 안내

② 저출산 대책과 다문화 업무가 등치된 담당부서 명칭

다문화가족 지원 업무를 하는 지방자치단체의 담당 부서 명칭은 결혼이주여성을 바라보는 시선을 대변한다. 아래 서울시 25 개 자치구의 다문화 가족 관련 담당 부서의 명칭에서 보듯이 대부분의 자치구에서 저출산과 다문화를 등치시키는 부서명이 사용되고 있다. 예를 들어 한국이주여성인권센터가 있는 종로구의 담당 부서명은 출산·다문화지원팀이다. 외국인 밀집지역이 형성되어 이주민 주민이 많은 구로구와 영등포구의 경우만 다문화정책과가 별도로 있으며, 과내의 팀명칭도 저출산 업무와 연계되어 있지 않음을 알 수 있다.

서울시 25 개 자치구 다문화 관련 업무 담당팀 명칭

자치구	국	과	팀
강남구	복지문화국	사회복지과	생활보장팀 장애인복지팀 자활주거팀 다문화지원팀
강동구	복지교육국	여성가족과	보육 1 팀 보육 2 팀 여성복지팀 출산다문화팀 어린이회관
강북구	생활복지국	여성가족과	보육지원 1 팀 보육지원 2 팀 여성복지팀 출산장려다문화팀
강서구	생활복지국	여성가족과	보육 1 팀 보육 2 팀 저출산대책팀 (다문화가족업무) 여성정책팀
관악구	복지환경국	가정복지과	보육정책팀 보육지원팀 여성정책팀 출산다문화팀
광진구	복지환경국	가정복지과	보육행정팀 보육지원팀 출산장려팀 드림스타트팀 여성다문화팀

구로구	생활복지국	다문화정책과	다문화정책팀 다문화지원팀 외국인지원팀
금천구	복지문화국	사회복지과	어르신지원팀 어르신시설팀 장애인복지팀 외국인다문화팀
노원구	교육복지국	여성가족과	여성정책팀 보육행정팀 보육지원팀 출산장려팀(다문화가족업무)
도봉구	복지환경국	여성가족과	여성정책팀 보육지원팀 보육운영팀 출산다문화팀
동대문구	복지환경국	가정복지과	보육기획팀 보육지원팀 여성정책팀 출산다문화팀
동작구	복지환경국	보육여성과	보육행정팀 보육지원팀 보육관리팀 여성정책팀 출산다문화팀
마포구	복지교육국	가정복지과	여성복지팀 보육행정팀 보육지원팀 출산아동팀(다문화가족업무) 드림스타트팀
서대문구	복지문화국	여성가족과	보육행정팀 보육지원팀 보육관리팀 여성정책팀 출산다문화팀
서초구	주민생활국	여성가족과	보육정책팀 보육운영팀 어린이집확충팀 여성행복팀
성동구	주민생활국	여성가족과	보육기획팀 보육운영팀 여성정책팀(다문화가족업무)
성북구	복지문화국	여성가족과	보육행정팀, 보육지원팀, 여성복지팀, 출산다문화지원팀(저출산극복 T/F)
송파구	복지교육국	여성보육과	여성정책팀 보육지원팀 보육사업팀 출산장려다문화팀
양천구	복지교육국	출산보육과	출산장려팀(다문화가족업무) 공공보육팀 민간보육팀
영등포구	복지국	다문화지원과	다문화정책팀 다문화지원팀 외국인지원팀
용산구	주민생활지원국	여성가족과	여성정책팀 보육행정팀 보육지원팀 아동·청소년팀 출산다문화팀 드림스타트팀
은평구	협치문화국	여성정책과	여성정책팀 여성복지증진팀 다문화가족팀
종로구	복지환경국	여성가족과	보육지원팀 여성청소년팀 아동친화도시팀 출산·다문화지원팀

중구	복지환경국	여성가족과	여성정책팀 보육지원팀 아동친화도시팀 출산장려팀(다문화가족업무)
중랑구	생활복지국	여성가족과	여성정책팀(다문화가족업무) 보육행정팀 보육지원팀 드림스타트팀

출처: 서울시 25개 자치구 홈페이지 참조하여 재구성 (2018.7.12. 기준)

권고제안

- (1) 외국인과 외국인이 결혼한 가족을 포함하도록 다문화가족의 법적 정의 확대
- (2) 한국 국적 자녀 유무에 따라 달라지는 결혼이주민의 체류, 귀화시 차별 시정
- (3) 이혼, 사별한 결혼이주민의 귀화시 차별 시정 (4) 출산 대책 업무와 다문화가족 지원 업무 분담

나. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀

현재 다문화가족지원법은 재한 외국인을 대상으로 하고 있어 결혼이주여성이 한국인 배우자와 이혼 또는 별거로 인해, 혼자서 또는 자녀를 동반하고 본국으로 귀환한 경우, 귀환한 여성이 국외에서 다문화가족지원의 혜택을 받기 어려운 상황이다.⁷⁷

또한 본국으로 귀환하는 결혼이주여성의 경우 이혼 등 가족해체가 일어난 직후에 즉시 귀환하는 경우가 많으며, 결혼생활 초부터 다문화가족지원센터 방문 등의 한국사회 적응 활동을 제지 당한 경우가 많고, 이에 다누리콜센터 등을 통한 법적 지원을 받지 못하고 혼인 해소가 되지 않은 채로 귀환하거나 일방적으로 이혼당하는 경우가 많으며 자녀의 양육권 등의 권리도 확실히 하지 못한 채 귀환하는 경우가 많다.⁷⁸

이런 경우 자녀는 한국국적자이나 미성년자이며 보호자인 어머니가 법률 지원과 상담 혜택을 받기 어려우므로 자녀 또한 지원을 받기 어렵다. 한국인인 아버지와 연락이 두절되거나 지원을 받지 못하는 경우, 해당 자녀들은 해외에서 체류, 교육, 의료 등의 문제를 겪게 된다.⁷⁹

⁷⁷ 베트남의 경우, 2016년 말 기준 한국 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 있음. P52, “베트남 거주 귀환여성과 한-베자녀 실태 및 지원방안 모색”, 유엔인권정책센터 베트남 컨터사무소 한-베가정법률상담소 개소 기념 심포지움. 2018년 1월 25일.

⁷⁸ 귀환절차: 가족해체 후 바로 귀국 47.31%, 미등록체류 후 귀국 22.94%(추방 9.68%), 가족방문차 귀국 후 재입국 거부 또는 제한 9.32%. P54, ibid.

⁷⁹ 관련사례: 2007년 베트남 여성 투이(가명)씨는 브로커를 통해 남편과 혼인했고 한국에 갔고, 한국에서 시부모와 남편과 함께 생활했으며 2008년 아들 현석(가명)군(한국국적)을 낳았음. 남편은 심한 알콜 중독 증세를

결혼이주가 대폭적으로 증가한 지 많은 시간이 지난 이후 다양한 형태의 가족해체가 일어나고 있고 이에 따른 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족자녀의 사례가 증가하고 있으며 한국을 벗어난 경우 기본적인 교육권, 건강권이 위협을 받게 되나 나 이들에 대한 지원은 정책적으로 고려되고 있지 않다.

권고제안

- (1) 재외 다문화가족에 대한 차별적 규정을 개선한다.
- (2) 재외 다문화가족의 행정적, 사법적 접근성을 개선한다.
- (3) 한국인 배우자의 주소지 확인, 혼인 상태 확인, 이혼서류 송달 촉탁 업무 등
- (4) 현지 한국대사관이나 영사관을 통한 한국 이혼서류 발급 민원업무 추진 모색

2. 아동의 권리

가. 이주아동의 출생등록 (정부보고서 42)

한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 미등록체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립하라는 위원회의 권고⁸⁰에도 불구하고, 이주아동들은 여전히 출생등록권 행사에 커다란 제약이 있다.

정부보고서는 외국인의 출생등록은 대한민국의 국적 취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 외국인의 출생등록은 본국 공관이 본국법에 따라 처리하면 족하다고

보였으며 일도 하지 않고 가족도 전혀 돌보지 않았고, 결국 2010년 현석군이 세 살일 때, 고향인 베트남 건너에 친정을 방문하였다가 아들과 함께 한국에 돌아가지 않기로 결심함. 그 후 남편과 시집과 연락을 끊고 친정인근에서 아들과 함께 생활하고 있음. 2014년 현석군의 여권이 만료되었지만 남편과 연락 할 수 없어 아이의 미등록 체류를 그대로 방치할 수밖에 없었음. 그후 2016년 공안이 집으로 찾아와 아이가 불법체류 상태라는 것을 알게 되었고, 투이씨는 그제서야 현석군의 여권 재발급과 비자신청에 대해 상담을 받고자 했으며 2016년 8월에 톡넷여성연맹의 소개로 유엔인권정책센터 건너사무소를 처음 방문함. 유엔인권정책센터 건너 사무소를 통해 확인해본 결과 투이씨와 남편의 이혼판결문에 의하면 아이 친권, 양육권이 남편 앞으로 되어 있었음. 아버지가 친권자이기 때문에 아이의 여권을 발급받으려면 아버지의 동의가 반드시 필요해서 투이씨가 현석군의 여권을 재발급 받는 것은 원칙적으로 불가능했음. 다행히 후에투이씨의 전 남편과 연락이 닿았고 도움을 주기로 하여 현석군의 여권재발급에 필요한 제반 서류를 받을 수 있었고, 호치민 한인 상공인 연합회(KOCHAM)의 한-베자녀체류지원금을 지원받아 2017년 4월 아이의 여권 재발급과 6개월짜리 비자를 받을 수 있었음.

⁸⁰ 최종견해 13

답변하였다.⁸¹ 그러나 속지주의를 택하지 않더라도 외국인의 출생등록을 허용하는 것이 제도적으로 불가능하지 않고, 오히려 외국인을 포함한 모든 아동을 대상으로 한 보편적 출생등록 제도의 도입이 각국에 부여된 의무라는 점에서 한국 정부의 정책은 이주아동을 부당하게 차별하고 있다. 또한 한국 정부의 답변과는 다르게 공관을 통한 출생등록이 불가능한 경우가 다수 존재하며, 특히 위원회 권고에서 언급된 위의 집단 - 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 미등록체류자 자녀의 출생등록이 그러하다.

먼저 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자는 박해의 주체 또는 주체 중 하나인 본국 정부 기관인 공관에 방문하여 자녀의 출생을 신고하기 힘든 경우가 많다. 한국 정부는 이러한 아동들은 대한민국에서 적법한 체류자격을 취득하여 체류할 수 있도록 특별히 배려하고 있다고 답변하고 있다.⁸² 즉, 한국의 외국인등록체계에 이러한 아동들의 개인정보를 입력하는 것으로 충분하다는 취지의 답변인데, (1) 신분등록이 아니라 출입국행정을 위한 정보체계를 통해서 아동의 legal identity 를 확인하고, legal identification 를 제공할 수 없다는 점, (2) 따라서 외국인등록증 및 외국인등록사실증명은 체류자격을 증명하는 서류이지 출생사실을 증명하는 서류로 기능하기 힘든 점, (3) 실제로 부모 본국의 국적 관련 법령에 따라 법적인 무국적이 되거나, 출생등록이 안되어 사실상 무국적자인 아동에 대해 출입국관리공무원 또는 부모가 임의로 국적을 기재하여 외국인 등록한 사례가 확인되는 등 점,⁸³ (4) 아래에서 살펴보듯이 미등록체류 부모의 자녀는 체류자격이 없기 때문에 외국인 등록도 되지 않는다는 점에서 보편적 출생등록 제도로 기능하지 못한다. 결국 한국에서 출생한 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자의 자녀는 출생등록이 되지 않아 사실상 무국적자로 남게 되며, 16 년이 지나도록 출생신고를 못한 경우도 목격된다.⁸⁴

미등록 체류 이주민의 자녀도 현실적인 장벽 때문에 부모의 본국 공관에 출생사실을 등록하는 것이 불가능한 경우가 많다. 한국 정부가 미등록 체류자의 감소를 위해 노력할 것을 인력 송출국에 요구하면서, 해당 국가 공관에서 아동의 출생신고 시 체류자격 여부를 확인하거나, 출생신고를 조건으로 귀국할 것을 종용하는 등의 불이익을 가하는 경우 확인된다. 미등록체류를 이유로 행정처리를 위한 과도한 급행료를 요구하는 사례도 있다. 결국 한국 정부는 이러한 아동들은 미등록 체류 자격을 이유로 국내에서의 외국인등록을 금지하는 한편, 부모의 본국 공관에 대한 출생등록을 사실상 제한하고 있으므로 출생등록을 포함한 어떠한 신원정보 등록도 차단하고 있는 셈이다. 그 외에도 지방에 거주하는 이주민 입장에서 공관이 소재한 수도까지 이동하는 것이 힘들 수 있고, 한국에 아예 공관이 없는 국가도 30 여개 국이나 된다.

⁸¹ 정부보고서, 제 42 항.

⁸² Ibid.

⁸³ 김철효 등, 이주배경아동의 출생등록, 세이브더칠드런, 2013, 57.

⁸⁴ 김예윤, 동아일보, "부모님 나라 미얀마와 우리나라 한국 둘의 문화를 섞은 음악 만들고 싶어- [그림자 아이들] 외국인등록증 받은 16 세 조슈아의 꿈" (2017.5.19.),

<http://news.donga.com/View?gid=84434554&date=20170519>

결론 및 권고

1. 체류자격, 신분, 국적과 무관하게 모든 외국인에게 출생등록의 의무와 권리를 명시적으로 부여하여야 한다.
2. 체류자격 부재를 이유로 출생등록을 위한 행정서비스 접근이 사실상 제한되지 않도록 제도적으로 보장하여야 한다.

나. 이주아동의 건강 (정부보고서 26. 41)

정부보고서는 위원회 권고에 따라 제 2 차 국가인권정책기본계획에 인종차별 관련 추진과제의 하나로 미등록 외국인과 그 자녀에 대한 의료지원 등이 포함되어 있다고 보고하였다.⁸⁵ 현재 만 12 세 이하 국내 출생 및 거주 이주아동은 체류자격에 관계없이 질병관리본부의 <어린이 국가예방접종 지원사업>을 통해 무료 예방접종을 받을 수 있다. 그러나 이전에는 보건소뿐 아니라 민간 의료기관에서도 가능했던 예방접종이, 2014 년 관리번호 지침 시행 이후 외국인 등록번호가 없는 미등록 이주아동은 보건소에서만 무료접종을 하도록 하고 있다.⁸⁶ 이로 인해 보건소와 접근성이 떨어지는 지역의 이주민 가정은 가까운 개인의원을 이용할 수밖에 없고 이 경우 비용을 모두 본인이 부담해야 한다. 국가사업으로 시행하는 무료 예방접종 사업임에도 미등록 이주아동에게는 보건소만을 이용하게 함으로써 오히려 비용의 부담을 안기고 있으며 이로 인해 접종시기를 놓치는 경우도 발생한다. 실제 2017 년 질병관리본부 국정감사에서는 만 4~6 세 어린이 예방접종 완전 접종률의 지역별 격차 발생 원인의 파악이 요구된 바 있으며 예방접종 거부자를 줄이기 위한 정확한 정보제공 방안 마련과 다문화 가정, 국내 거주 외국 어린이를 위한 보다 다양한 다국어 안내물 제작이 요구되었다.⁸⁷ 이에 따라 9 개 언어⁸⁸ 다국어 안내문은 제작되었지만 접종율을 높이기 위한 보건소 외 의료기관 확대방안이 마련되어야 그 실효성을 높일 수 있다.

2005 년부터 정부에서 시행하고 있는 이 사업은 의료보험이 없는 미등록 이주노동자들에게 의료비를 지원하고 있으며, 2006 년부터 그들의 자녀도 지원 대상에 포함하고 있다. 그러나 지원대상자 선정절차의 복잡성과 이용할 수 있는 의료기관의 제한으로 접근성이 낮으며, 불안정한 예산 확보, 근거법령의 부재로 인해 정부방침에 따라 언제든지 중단 가능한 상태이다. 더욱이 본인부담 비용과 비급여영역, 상급병실 이용료나 선택진료비를 본인이 부담해야 하는 등의 경제적 장벽은 여전히 존재한다. 또한 여권, 외국인등록증, 근로확인서 등 제출해야 하는 서류를 마련하지 못해 의료 서비스를 받지 못하는 경우도 있다.

⁸⁵ 정부보고서 26. 27.

⁸⁶ 질병관리본부, 외국인관리번호 발급절차 안내, 질병관리본부, 2014.12.10.

⁸⁷ 대한민국정부, 2017 년도국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서(보건복지부 소관), 2018. 4., 135-136.

⁸⁸ 러시아어, 몽골어, 베트남어, 영어, 일본어, 중국어, 캄보디아어, 태국어, 필리핀어

최근 보건복지부는 외국인의 건강보험 지역가입에 필요한 최소 체류 기간을 3 개월에서 6 개월로 연장하는 등 「외국인 및 재외국민 건강보험제도 개선방안」과 관련 법 개정안을 발표했다.⁸⁹ 그러나 이마저도 미등록 이주아동은 물론, 등록된 이주아동이더라도 부모가 직장이 없거나 보험료를 내지 못하는 경우 건강보험에 대한 접근이 불가능하다.⁹⁰ 또 현행 「의료급여법」을 적용받을 수 있는 외국인은 「난민법」에 따른 난민인정자 중 일부와 국내에 체류하고 있는 결혼이주민 중 일부만 해당될 뿐 이주아동은 제외되고 있다.

정부보고서는 난민에 대해서도 위원회 권고⁹¹에 따라 난민인정자에게는 물론 난민신청자에게도 주거 및 건강검진 비용, 의료 등을 지원하고 있다고 보고했다. 다만 생계비, 건강검진, 의료비 지원 등은 예산 등의 사정으로 지원이 긴급한 난민신청자를 우선 대상으로 하고 있다고 하였다.⁹² 건강보험은 난민인정자(F2)가 아닌 G-1 체류자격을 가진 난민신청자나 인도적체류자의 경우 지역가입자가 될 수 없어 그 자녀 또한 건강보험에 가입할 수 없었다. 이에 대한 국가인권위원회의 정책개선 권고⁹³에도 불구하고 보건복지부의 불수용 방침이 있었으나 최근 인도적 체류허가자에 대한 건강보험 지역가입 허용이 발표되어 최소한의 의료보장을 받을 전망이다.

결론 및 권고

1. 부모 또는 본인의 체류자격과 무관하게 이주아동의 건강보험 가입이 가능하도록 「국민건강보험법」 시행령 제 76 조의 4 의 개정 및 의료급여 지원 대상에 이주아동이 포함되도록 「의료급여법」 제 3 조를 개정해야 한다.
2. 「지역보건법」 상 지역주민에 이주민과 이주아동이 명확히 포함되도록 제 2 조를 개정하고, 제 7 조 제 3 항에 따른 지역보건의료계획 수립시 그 대상을 체류자격과 무관하게 지역에 거주하는 이주민과 이주아동을 포함하도록 개정해야 한다.
3. 보건복지부 「외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원사업」의 안정적 예산 확보 및 이주아동을 위한 보건 지원체계를 수립해야 한다.
4. 체류상태와 관계없이 모든 이주아동에 대한 필수예방접종 보장 및 보건소 이외 접종 의료기관을 확대하여 의료서비스 접근성을 강화해야 한다.

다. 이주아동의 보육 (정부보고서 17.)

⁸⁹ 보건복지부, 보도자료, 2018. 8. 29.

⁹⁰ 정석호, "의료보험도 안돼" 복지 사각지대 놓인 '미등록 이주아동' CBS 노컷뉴스 (2017. 12. 12)
<http://www.nocutnews.co.kr/news/4890814>

⁹¹ 최종건해 13.

⁹² 정부보고서 41.

⁹³ 국가인권위원회, 인도적체류자의 지역건강보험 가입제한에 대한 정책개선, 2013. 11.19.

미등록 이주아동들은 어린이집 입소를 거부당하는 경우가 종종 있으며, 입소를 허용하는 경우에도 전제 조건으로 부모에게 안전사고 발생 시 어린이집에 책임을 묻지 않겠다는 각서를 요구하거나 주위 한국인을 보증인으로 세우라는 요구를 하기도 한다. 이주아동이 외국인등록증, 여권, 출생증명서 등이 없는 경우에도 보육통합정보시스템에 보육아동으로 등록할 수 있으나, 어린이집 담당자가 모르는 경우 갖출 수 없는 서류를 요구받기도 한다. 이주아동을 정원 외로 받아주는 경우, 기관조사 시 아동의 등원을 금하기도 한다.

한국 국적이 없는 아동들은 정부로부터 가정 양육에 대한 양육비 지원 및 어린이집 이용에 대한 보육비 지원을 받을 수 없다. 따라서 어린이집 보육비용을 감당할 수 없는 이주아동의 부모는 일하는 동안 자녀를 집에 홀로 방치하거나, 열악한 환경의 일터에 데리고 가거나, 보육능력이 검증되지 않은 이에게 맡기는 등 아동을 적절하지 못한 보육환경에 처하게 하고 있다.⁹⁴

「영유아보육법」 제 4 조는 모든 “국민”은 영유아(6 세 미만의 취학 전 아동)를 건전하게 보육할 책임을 진다고 하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력해야 한다고 하고 있다. 이에 따라 비국민은 영유아 보육 책임에서 배제되고 있다.

「영유아보육법」 제 34 조는 어린이집에서 보육 서비스를 제공받는 영유아에 대해 국가와 지방자치단체가 무상보육을 실시하도록 하고 있으며, 특히 장애아와 다문화가족의 자녀 등은 취약보육의 우선 실시(제 26 조) 및 보육의 우선 제공(제 28 조) 대상으로 정하고 있다. 또한 제 34 조의 2 는 국가와 지방자치단체가 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아에게 아동의 연령과 부모의 소득수준을 고려하여 양육수당을 지원하도록 하고 있다. 그러나 법률 상 비국민이 보육책임에서 배제되고 있기 때문에, 이주아동은 무상보육 및 양육수당 지원 대상에서 제외된다.

보건복지부의 지침에 따라, 대한민국 국적이 없는 이주아동 중에는 난민으로 인정받은 아동만이 예외적으로 보육료 및 양육수당 지원사업의 대상이 되고 있다.

결론 및 권고

1. 「영유아보육법」 상 영유아 보육 책임의 대상을 ‘국민’이 아닌 ‘국내에 거주하는 모든 사람’으로 확대하고, 보육비 및 양육수당에 대한 지원을 국적, 체류자격과 무관하게 모든 영유아에게 제공해야 한다.
2. 지자체 보육관련 조례에 이주아동에 대한 보육 지원 관련 내용을 포함해야 한다.
3. 일선 어린이집에서 이주아동을 보육통합정보시스템에 쉽게 등록시킬 수 있도록 절차를 간소화해야 한다.

⁹⁴ 정석호, 정부·지자체 지원금 없어 보육시설 이용도 못해, “의료보험도 안돼” 복지 사각지대 놓인 ‘미등록 이주아동’ CBS 노컷뉴스 (2017. 12. 12) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4890814>

라. 이주아동의 교육 (정부보고서 71, 72)

대한민국의 이주아동들은, 교육기본법, 초중등교육법 시행령 제 19 조, 법무부 내규 등 법령과 정부부처 내규에 의해 체류자격에 무관하게 공교육의 대상이 되고 있고, 이주아동의 학력증진을 위한 예비학교 등이 설치되어 있으며, 미등록체류아동이라 해도 강제퇴거 유예 대상으로 되어 있다. 그러나, 법령과 내규의 실질에 비추어보면 CRC 가 천명하고 있는 비차별의 원칙, 아동이익 최우선의 원칙은 충실하게 지켜지지 않고 있다.

미등록아동 및 국제결혼가정의 아동들 중 일부는, 종종 한국의 공교육기관에 의해 다양한 이유로 전입학이 거절당하고 있으며, 미등록아동은 체류자격으로 전학, 진학이 불가하다는 잘못된 인식을 가진 교원의 조언으로 따돌림이나 폭력피해와 같은 인권침해가 일어나도 적절한 보호를 받지 못하기도 하다.

이주아동이나 학부모들에게 충분한 교육정보가 전달되지 않음으로 인해, 취학통지서가 발부되지 않음으로 해서 한국입국후 몇 달간 가정에서 방치되는 아동도 있고, 이주아동의 학력증진을 위해 설립된 예비학교가 주거지로부터 너무 멀고 선택할 수 있는 학교가 너무 적어 이주아동의 공교육 진입조건이 충분치 않다.

미등록아동들은 공교육에 진입했다 해도 각종 교육비 지원, 스쿨뱅킹 계좌, 학교 홈페이지 및 교육사이트 가입 등 재학중인 아동으로서 기본적으로 제공받고 이용할 수 있는 사회서비스와 교육서비스에서 소외되고 있다. 한국어에 취약한 이주아동과 그 학부모는, 한국어로만 제공되는 교육정보, 교사와의 대화로 인해 충분한 교육적 역량을 발휘하지 못할 뿐만 아니라 아동에 관한 교육상담조차 제대로 하기 어려운 상황이다. 또한 미등록아동들은 자신의 재능을 공식적으로 증명 받을 수 있는 각종 재능대회 및 대학입학이 원천적으로 거부되고 있어, 이주아동이 모국이나 당사국에 긍정적으로 기여할 수 있는 기회가 궁극적으로 차단되고, 이로 인해 아동의 공교육 이탈을 부추기는 주요한 원인으로 작용하고 있다.

결론 및 권고

한국정부는 이주아동의 공교육 접근성 강화 및 적응 강화를 위하여 정책을 수립, 시행하여야 한다. 이를 위하여

(1) CRC의 비차별원칙을 적용하여 교육기본법 제 8조에 이주아동을 의무교육대상으로 명시하여야 한다.

(2) 이주아동의 학교 전입학을 거부하지 못하도록 관련 법조항을 정비하고 행정지도, 관리감독을 강화하고, 이주아동에게 취학통지서를 발부하여 공교육으로부터 방지되는 아동이 없도록 행정조치를 취하며, 미등록아동을 포함하여 서류미비아동이라 해도 입학, 전학, 상급학교 진학이 거부 혹은 지체되어서는 안된다는 것을 교원들에게 적극적으로 지속적으로 안내하는 등 이주아동이 공교육에서 배제되지 않도록 하여야 한다.

(3) 이주아동의 교육 적응 촉진 및 학부모의 교육역량강화를 위하여 교육관련 다국어 통번역시스템을 구축하는 등 아동과 학부모가 교육 관련 정보 및 상담에서 배제되지 않도록 하여야 한다.

(4) 사회적 신분에 무관하게 이주아동들이 각종 교육서비스에서 차별받지 않도록 하여야 하며, 미등록 아동이 당사국 및 인류의 발전에 긍정적으로 기여할 수 있도록 역량을 발휘할 기회를 제공하도록 하여야 한다.

마. 이주아동의 보호와 지원

대한민국 내 이주아동 보호 시스템 운영 현황에 대한 공식 통계는 없으나 중앙아동보호전문기관에 의하면 이주배경 아동의 피해 신고는 2016년 1217건으로, 이는 2013년의 3.6배에 해당한다. 국내 거주 이주민 수의 증가하면서 학대, 빈곤 등으로 인하여 특별히 보호와 지원이 필요한 이주아동의 수 역시 증가하고 있는 것으로 추정된다.

아동의 건강하고 안전한 삶과 아동 복지 전반에 대해 다루는 현행 법인 아동복지법은 그 적용 대상인 '아동'을 '18세 미만의 사람'이라고 국적과 관계없이 포괄적으로 정의하고 있으며, 아동 자신 또는 부모의 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받아서는 안 된다고 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제로 아동복지법은 국민기초생활보장법 등 사회복지와 관련된 법령의 해석에 의하여 대한민국 국적을 가진 아동에만 한정 적용되어, 대부분의 이주아동은 보호자가 없거나, 빈곤, 장애, 학대 등으로 인하여 국가의 지원이 필요할 경우에도 아동 보호 및 지원체계에서 배제되고 있다.

또한 아동보호전문기관 등 아동복지시설에서는 예산의 부족, 또는 의사소통의 어려움으로 인하여 이주아동과 그 부모를 쉽게 지원하지 못한다. 한국국적 아동이라면 국민기초생활보장법에 의해 시설이 정부로부터 생계급여, 의료급여 등을 지원받을 수 있지만, 이 법은 수급권자가 될 수 있는 외국인을 일부 결혼이주민으로 한정하고 있어 수급권자가 아닌 이주아동은 국가로부터의 지원을 받지 못한다. 또한, 미등록 이주아동의 경우에는 체류자격의 문제가 발생할 수 있어 학대를 당해도 신고조차 어려운 것이 현실이다.

결론 및 권고

(1) 한국 정부는 현행 사회복지체계를 정비하여 아동의 복지와 관련된 법령에 명시된 서비스가 실제로 이주아동에게 적용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 그 수급권자를 일정한 조건을 갖춘 결혼이주민에만 한정하고 있는 현행 국민기초생활보장법 제 5 조의 2 특례조항에 아동복지법 제 50 조에 설치된 아동복지시설 이용 대상자를 포함하는 등의 법 개정을 고려하여야 한다.

(2) 학대 등으로 특별히 보호가 필요한 아동이 강제추방에 대한 두려움 없이 학대 사실을 신고하고 안정적으로 보호를 요청할 수 있도록 체류기간을 보장하는 등 출입국관리법을 개정하여야 한다.

바. 이주아동의 구금

출입국관리법은 강제퇴거 대상인 외국인을 출국시키기 위하여 외국인보호소 등의 장소에 사실상 구금하는 집행활동을 '보호'라고 정의하고 있다. 현행 출입국관리법상 한국 국적이 없는 아동의 구금에 대한 별도의 규정은 없고, 제 56 조의 3 에서 "19 세 미만인 사람"에 대해 특별히 보호해야 한다고 규정하고 있다. 행정규칙인 외국인보호규칙 제 4 조에서 외국인보호시설의 장은 보호외국인이 14 세 미만의 어린이를 부양하고 있고 보호외국인 외에는 그 어린이를 부양하고자 하는 자가 없는 때에 한하여 그 어린이가 보호대상이 아닌 경우에도 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있으며, 3 세 미만의 어린이는 보호외국인 외에 그 어린이를 부양하고자 하는 자가 있는 경우에도 그 친부모인 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 부모에 대한 강제퇴거 명령을 발령하면서 부모의 동의가 있는 경우 14 세 미만의 아동을 같이 구금하게 되는데, 부모의 입장에서 달리 자녀의 보호에 대한 대안이 없어 동의가 사실상 강제에 가까운 경우가 많다.⁹⁵ 결과적으로 영유아도 부모와 함께 구금되는 관행이 존재한다고 할 수 있다.⁹⁶

위원회는 미등록 이주노동자의 권리보호를 촉구하며 불법체류 근로자에 대한 구금조건 및 기간, 그리고 이들 중 강제퇴거된 자들에 대한 정보제공을 요청하였으나,⁹⁷ 정부는 근로감독 중 파악된 불법체류 근로자 수만 제시하였을 뿐 구금된 이들의 나이나 자녀가 있는 경우 조치 등에 대해서는 답변하지 않았다.⁹⁸ 다만 재학 중인 아동의 부모가 출입국관리법 위반으로 적발되는 경우 아동의 교육권 보장을 위해 출국 준비를 마친 후 출국할 수 있도록 보호일시해제를 하고 있다고 답변하였다.⁹⁹

⁹⁵ 이일, 불법체류(통제)의 법적 쟁점, 한국이민법학회·한양대 법학 연구소·인하대 BK21+다문화교육 사업팀 2016 년 추계공동학술대회 (2016.10.28.), 49.

⁹⁶ 2013.1 부터 2015.6.까지 전국 외국인 보호소(실)에 구금되었던 8 세 미만의 아동은 26 명이다. 이 중 3 살 남자 아동이 30 일 동안, 2 살 여자 아동이 81 일 동안 구금된 경우도 있었다. 김종철, 이주아동 구금 근절과 구금 대안을 향하여, 어필·월드비전, 2015, 5.

⁹⁷ 최종견해 12.

⁹⁸ 정부보고서 70

⁹⁹ 정부보고서 71.

최근 3 년간 화성 외국인보호소에서만 67 명의 아동이 구금된 바 있으며¹⁰⁰ 2016 년에만 70 명의 14 세 이상의 이주 아동이 구금되었고,¹⁰¹ 2015 년 1 월부터 2017 년 12 월까지 전국 외국인 보호시설에 구금되었거나 구금 중인 18 세 미만 아동은 총 225 명이다.¹⁰² 외국인보호규칙 상 구금된 아동에 대한 교육, 보호 등에 대해 일부 추가 규정을 두고 있다. 그러나 교육이나 특별한 보호가 제공된다고 하더라도 구금 자체가 아동에게 미치는 부정적인 영향을 상쇄할 수는 없으며,¹⁰³ 최근 실태조사에서 확인할 수 있듯이 이마저도 제대로 준수되고 있지 못하는 실정이다.

표: 각 보호소 외국인보호규칙 및 시행세칙 준수여부

	화성보호소	청주보호소	여수출입국 관리사무소
가족실 구비여부	○	×	○
나이, 능력에 따른 교육 실시 여부	×	×	×
외부 전문복지시설 위탁 교육 실시 여부	×	×	×
전담공무원 2 주 1 회 면담(17 세 미만)	○	○	○

출처: 대한변호사협회, 2015 외국인보호소 실태조사 결과 보고서, 2015, 25.

결론 및 권고

- (1) 이주 아동의 구금은 최후의 수단이 되어야 하며, 아동 보호 등을 이유로 구금하게 되면 아동 최상의 이익에 부합하는 가족실, 교육, 급식 및 의료 등이 제공되어야 한다.
- (2) 위원회는 대한민국 정부가 외국인 미성년자 및 미성년 자녀를 양육, 보호하여야 하는 외국인도 원칙적으로 외국인보호소(실)에 구금되지 않도록 「출입국관리법」을 개정하도록 권고하여야 한다.
- (3) 「출입국관리법」에 아동 최상의 이익의 원칙과 관련된 조항을 추가하여, 출입국과 관련된 모든 결정에 있어 아동의 권리를 고려하도록 권고해야 한다.

사. 이주아동의 강제송환과 체류

현행 출입국관리법은 이주아동의 구금과 체류에 대한 별도의 규정이 없다. 따라서 체류자격이 없거나 체류기간이 만료된 이주아동도 원칙적으로 출입국관리법 제 46 조에 따른 강제 퇴거 대상이 된다.

¹⁰⁰ 대한변호사협회, 2015 외국인보호소 실태조사 결과 보고서, 2015, 25.

¹⁰¹ 법무부, 더불어민주당 금태섭 의원실 질의 회신, 2017.

¹⁰² 국가인권위원회, 출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명, 2018. 7. 26.

¹⁰³ (사)이주민과 함께, 이주인권가이드라인 재구축을 위한 연구, 국가인권위원회, 2017, 180.

한국 정부는 지금까지 미등록체류 아동에 대한 정규화 정책을 시행한 사실이 사실상 없다. 다만 법무부 내부지침을 통해 초등학교, 중학교 및 고등학교 재학 중인 미등록 이주아동에 대하여 졸업 시까지 강제퇴거를 유예하고 있으며, 지침 대상 아동의 부모는 출국조치를 원칙으로 하되, 부득이한 경우 보호일시해제 등을 통한 한시적 체류를 허용하고 있다.¹⁰⁴

위 지침이 법적 근거가 없는 행정청 내부 지침이며, 일관성 있게 집행되고 있는지에 대한 공개된 자료도 없다는 한계를 차치하더라도, 이주아동의 교육권의 필요성을 명시적으로 인정하고 이를 위한 체류를 일정 정도 보장한다는 점에서 의미가 있는 제도이다. 다만 위 지침이 보호하지 않는 아동들이 상당 수 존재한다. 지침에서 보호 대상으로 명시한 학교 재학 중인 아동들 외의 집단은 - (1) 미취학 연령의 아동, (2) 학교 밖 아동, (3) 고등학교 졸업 아동은 위 지침의 적용을 받지 않는다. 따라서 이러한 아동들은 출입국관리법에 따라 강제퇴거 대상이 되며, 실제로 불법체류를 이유로 하여 강제퇴거명령 및 보호명령을 받아 구금된 18 세 미만의 아동들이 존재한다.¹⁰⁵ 또한 학교 재학 중인 아동에게 별도의 체류자격을 부여하는 것이 아니라 강제퇴거명령의 집행을 유예하는 것이기 때문에, 장기간 체류한 사실로부터 체류 연장을 요구할 권리가 현행법 상 도출되기 힘들다.

불안정한 체류 자격은 그 자체로 아동의 심리 발달, 사회적 관계 형성을 저해한다.¹⁰⁶¹⁰⁷ 학교에 재학 중인 미등록 이주아동이 학기 중 출국하게 될 경우 학습단절, 귀국 후 부적응 등의 문제가 발생한다.¹⁰⁸ 가장 큰 문제는 해당 아동이 한국에서 형성한 정체성과 유대관계와의 단절이다. 한국 내 의무교육을 상당 기간 이수한 이주 아동들은 국적국이 아닌 한국 사회와 강력한 유대관계를 맺고 한국인으로서의 정체성을 형성할 가능성이 높으며, 오히려 국적국의 언어, 문화, 사회가 생소한 경우가 많다.¹⁰⁹ 이러한 미등록 아동들에게 내려지는 강제퇴거처분은 보통 수년 간의 입국금지의 불이익이 수반되기 때문에(강제퇴거명령은 일반적으로 5 년의 입국금지, 출국명령은 1 년 내지 5 년 사이의 입국금지), 강제퇴거된 후 다시 한국에 입국하여 단절된 관계를 복구하는 것을 기대하기 힘들다.¹¹⁰ 아직 학교 교육을 이수 중인 동생들이 있는 경우, 동생들이 학업을 포기하지 않는 한 강제퇴거된 아동이 가족들과 장기간 분리될 수 밖에 없다.

¹⁰⁴ 법무부, 불법체류아동의학습권지원방안, 2013.

¹⁰⁵ 법무부, 더불어민주당금태섭의원실질의회신, 2017.

¹⁰⁶ 김설이, 미등록아동과함께한시간들, 이주노동/미등록아동심리사회적지원결과간담회, 이주노동희망센터, 2016; 외노협, 이주아동의교육권실태조사, 국가인권위원회, 2010; 안은주, 미등록이주아동실태조사결과발표, 심층면접을통해본미등록이주아동실태연구간담회, 이주노동희망센터, 2015 등.

¹⁰⁷ 석원정, 미등록이주아동의교육권실태, 미등록이주아동의기본권실태와개선방안토론회, 국회인권포럼등, 2013, 31.

¹⁰⁸ 위의글, 40.

¹⁰⁹ 위의글, 34.

¹¹⁰ 불법체류사실을 이유로 하여 입국비자발급이 거부된 사례들도 확인된다. 위의글, 41-42.

이렇게 국내에서 성장한 이주 아동들에 대한 정규화 (regularization) 정책은 전무하다. 법무부는 출입국관리법 제 61 조¹¹¹ 및 동법 시행령 제 76 조¹¹²에 따른 '체류허가의 특례' 제도에 따라 미등록 이주아동도 강제퇴거를 유예할 수 있기 때문에 별도의 규정이 불필요하다는 입장을 표명해 왔다.¹¹³ 그러나 어떠한 경우에 '인도주의에 비추어 체류하여야 할 특별한 사정'이 인정되는지에 대해서는 전혀 규정되어 있지 않아 제도의 수범자 입장에서 예측 가능성이 없으며, 법무부가 자의적으로 제도를 운용할 위험이 있다. 실제 제도 운용 형태를 살펴보다라도, 법무부가 자의적으로 '특별한 사정'을 판단하고 있다는 심증을 지울 수 없다. 2016 년 및 2017 년에 부여된 총 35 건의 특별체류허가 중 '한국계 외국인'이라는 사실이 인정 사유에 포함된 경우가 19 건이다.¹¹⁴ 그러나 이 사실이 특별체류허가 부여 판단을 위한 가중요소에 왜 포함되는지, 어느 정도의 가중치가 부여되는지 등의 판단기준이 전혀 공개되어 있지 않다.

2012 년에는 유년기에 한국에 입국하여 초«중학교를 졸업하고 고등학교를 재학 중이었던 몽골 청소년이 싸움을 말리다가 경찰의 조사를 받게 되었고, 미등록사실을 확인한 경찰이 출입국관리사무소에 이 학생을 인계하며 강제퇴거가 된 사례가 있었다. 2017 년에는 나이지리아 국적 청소년("F")의 사례가 언론의 주목을 받았다. F 를 포함한 5 남매는 모두 한국에서 출생하여 성장하였지만, 유년기 아버지의 강제퇴거로 인해 체류자격을 상실한 상태로 어머니와 함께 한국에서 거주하였다. 이들은 모두 한국에서 초«중고등학교를 졸업하였거나 재학 중인 상태이며, 언어«문화«생활기반 등 모든 측면에서 한국사회와 동화되었고, 나이지리아 내 친인척 및 지인과 사실상 관계가 단절되었다. 그러나 F 는 2017 년 고등학교 졸업 직후 공장에서 일하던 중 단속되어 강제퇴거처분을 받았다.¹¹⁵ F 는 지방법원에 제기한 강제퇴거처분 취소소송에서 승소하였으며,¹¹⁶ 법무부는 항소를 포기하여 2018.6.9.자로 위 법원 결정이 확정되었다. 그러나 법무부는 이 사건의

¹¹¹ 제 61 조(체류허가의특례)

① 법무부장관은제 60 조제 3 항에따른결정을할때이의신청이이유없다고인정되는경우라도용의자가대한민국국적을가졌던사실이있거나그밖에대한민국에체류하여야할특별한사정이있다고인정되면그의체류를허가할수있다.② 법무부장관은제 1 항에따른허가를할때체류기간등필요한조건을불일수있다.

¹¹² 제 76 조 (체류허가의특례)

① 법제 61 조제 1 항에따른그밖에대한민국에체류하여야할특별한사정은다음각호의어느하나에해당하는경우로한다. 1. 용의자가별표 1 중 28 의 3. 영주(F-5) 체류자격을 가지고 있는경우 2. 용의자가 대한민국정부로부터 훈장 또는 표창을 받은 사실이 있거나 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있는경우 3. 그밖에 국가이익이나 인도주의(人道主義)에 비추어 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우

¹¹³ 법무부, 이주아동권리보장기본법(안) 검토의견, 국회의원이자스민이주아동권리보장기본법(안) 관련부처간담회 (2 차간담회), 2013. 12. 17. 황필규, 이주아동권리보장기본법제정안개관, 이주아동권리보장기본법제정공청회 (2014.4.3.), 45 에서재인용

¹¹⁴ 법무부, 최근 2 년간의이신청및특별체류허가현황 (더불어민주당백혜련의원실질의회신), 2017.

¹¹⁵ 조은아, "'동생들먹여살려야한다고호소해도소용없어' 폐버의눈물", 동아일보 (2017.5.17.), <http://news.donga.com/3/all/20170517/84395038/1#csidxa286b016214e5babe0bd35ba09a7aa4> (2018.8.3. 확인).

¹¹⁶ 청주지방법원 2018.5.17. 선고 2017 구합 2276

향소 포기가 F의 특수한 배경과 요건을 고려한 것으로서, 향후에도 “강력한 불법체류 억제 및 감소 정책을 지속적으로 추진할 것”이라는 입장이고,¹¹⁷ 1심 법원 결정이 다른 법원 또는 정부를 구속하지 않으므로, 위 법원 결정의 확정에 따른 법제도적 변화를 예상하기는 힘들다.

결론 및 권고

- (1) 이주아동에 대한 체류 자격 부여의 특례를 신설하는 방향으로 「출입국관리법」을 개정하여, 이주아동에게 체류자격을 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다.
- (2) 행정청이 지나치게 자의적이거나 제한적으로 체류 자격을 부여하는 것을 방지하기 위해, 체류 자격 부여 심사를 위한 기준을 법규정에 구체화하여야 한다.
- (3) 부모의 체류자격 및 미등록 체류사실, 아동의 미등록 체류 사실이 소극 심사 요소로 포함되지 않도록 법에 명시하여야 하며, 위의 특례 조항에 따라 부여된 체류 자격에 따른 거주가 이후 영주권 및 귀화신청 자격 요건에 제외되지 않도록 하여야 한다.
- (4) 「출입국관리법」에 아동 최상의 이익의 원칙과 관련된 조항을 추가하여, 출입국과 관련된 모든 결정에 있어 아동의 권리를 고려하도록 하고, 아동 최상의 이익에 반하여 아동과 부모가 분리되지 않도록 부모에 대한 강제퇴거처분의 집행을 유예할 수 있도록 하여야 한다.

마. 출신국, 인종 등에 따라 선별적 혜택을 부여하는 갈등조정정책

① 재외동포 중 미국동포와 중국/구소련 동포 간 차별, 재외동포와 기타 외국인 간 차별정책

- 2018년 5월말 현재 한국에 거주하고 있는 외국국적동포는 857,273명. 자격별로는 재외동포비자(F-4)가 429,514명, 방문취업비자(H-2)가 243,930명, 영주비자(F-5)가 90,008명, 방문동거비자(F-1)가 32,430명 순을 나타내고 있음
- 국적별로는 중국이 715,023명으로 전체의 83.4%를 차지하고 있고 미국이 45,056명으로 5.2%, 우즈베키스탄이 31,785명 3.7%의 순으로 중국동포의 수가 월등히 높게 나타남
- 이처럼 중국동포가 한국으로 이동하여 취업의 기회가 확대될 수 있었던 계기는 1999년에 제정된 재외동포법(재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률)이 평등원칙에 위배된다는 2001년 11월의 헌법불합치(99헌마494) 결정 이후임
- 2004년 3월에 개정된 재외동포법에서는 “대한민국정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다”는 문구가 추가되어 중국동포와 CIS 지역 동포가 이 법의 적용을 받게 됨. 재외동포법이 “정부수립 이전 이주한 동포”를 적용대상에서 제외한 것은 차별에 해당된다는 이유에서였음. 개정된 재외동포법은 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주할 수밖에 없었던 식민지기의 이동을 중요한 역사적 사건으로 인정한 것임

¹¹⁷ 법무부, 설명자료: “‘페버’ 강제퇴거명령취소소송항소부제기관관련설명을드립니다”, 2018.6.12.

- 이에 근거하여 중국동포와 CIS 지역동포는 미국이나 유럽지역의 동포들처럼 한국을 자유롭게 왕래할 수 있고 체류와 취업에 제한이 없는 F-4비자의 발급을 요구하고 있음. 현재 일본에서 무국적자로 분류되는 조선적 재일조선인들도 남한으로의 자유로운 왕래를 요구하고 있음

※ F-4비자: 재외동포법에 근거하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람으로 외국국적을 취득한 경우에 발급하는 재외동포 장기 체류사증. 호적등본(제적등본)에 국적상실 여부가 표기되어 있거나 국적상실신고서를 제출해야 하며 발급 2년 후부터 매년 재외공관에서 기간 연장가능

② 중국동포에 대한 차별과 편견의 심화

- 중국동포들은 한국사회가 그들을 외국인 노동자와 유사하게 대우한다고 하지만 제도상으로는 외국인 노동자보다 중국동포의 체류조건이 유리함. 그러나 일상생활에서 체감하는 중국동포에 대한 차별은 외국인노동자와 크게 다르지 않음

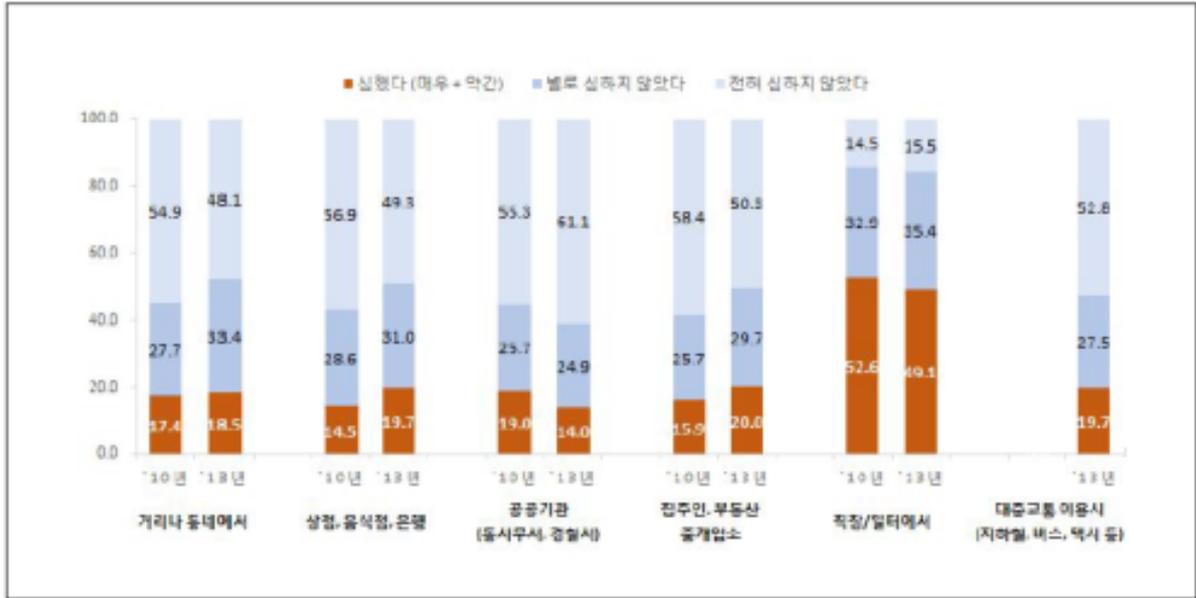
<표 1> 중국동포의 차별받은 경험: 업종별 (단위: %, 명)

연도	차별경험	제조업	건설업	음식점업	기타	전체
2013	있다	35.3	48.1	39.2	54.4	37.6
	2013없다	64.7	51.9	60.8	45.6	62.4
	합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	사례수	663	27	171	57	918
2010	있다	48.2	53.3	16.8	60.0	43.5
	없다	51.8	46.7	83.2	40.0	56.5
	합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	사례수	650	60	184	80	974

※출처 : 정기선 외(2013) ‘2013년 체류외국인 실태조사 : 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활’ 법무부 출입국·외국인정책본부, p.439

- <표 1>를 보면, 2013년도 조사에서 건설업(48%)과 음식점업(39%), 제조업(35%)에 종사하는 경우, 중국동포들의 차별경험이 높은 것으로 나타남. 특히 2010년도에 음식점업 종사자의 차별경험이 16.8%였던 것에 비해, 2013년도에는 39.2%로 두 배 이상 늘어난 것에 주목할 필요가 있음. 2010년과 2013년도 조사에서 사례 수의 차이가 크지 않음에도 불구하고 이런 결과가 나온 것은 일반인들과의 접촉빈도가 높은 직종에서 차별이 심해졌다고 느끼고 있음

<그림 1> 상황별 차별경험: 2010년, 2013년 비교



*출처: 정기선 외(2013), 위의 책 p.441.

- <그림 1>은 방문취업한 중국동포의 상황별 차별경험을 조사·비교한 것임. 2010년과 비교해 보았을 때, 공공기관에서의 차별경험은 줄고 있는 반면, 중국동포가 가장 많은 차별을 경험하는 장소는 직장으로 나타남
- 재한중국동포가 중국에서 소수민족으로서의 차별을 받았다면, 한국에서는 국적에 따른 차별이라는 이중적인 차별을 경험함. 한중국교수립 이후 언어자원을 이용해 한국으로 이동한 중국동포들은 ‘불법체류자’, ‘범외자’, ‘가난한 동포’라는 낙인 속에서 심각한 차별을 경험하고 있음

결론 및 권고

대한민국은 이 협약 제 2 조와 제 4 조에 근거하여 차별금지 원칙을 국가운영의 주요 가치로 삼고 인종 및 국적에 따른 차별을 철폐하기 위한 법령제정은 물론, 교육과 인식 개선을 위해 노력하여야 한다. 특히, 인종과 국적에 따른 문화적 차이를 상호 존중하도록 하는 역사교육 및 문화다양성 확산 교육을 위해 노력해야 한다.

7. 난민의 권리

가. 난민인정심사제도의 개선

1) 국제적 기준에 부합하지 않는 난민인정률과 심사제도

법무부는 난민인정심사의 주체로서 적극적으로 난민을 인정해야함에도 불구하고 법무부 난민심사관들이 시행하는 1 차 심사를 통한 난민인정률은 지난 5 년간 평균 0.66%에 머무르고 있다.¹¹⁸ 이는 난민인정절차 전반에 걸쳐 난민신청자의 대부분에 대해 제도를 남용하는 허위난민이라는 출입국심사적 관점을 전제로 심사를 진행하며 지나치게 높은 심사기준을 적용하고 있기 때문이다.

2) 실효성이 없는 이의신청절차

한편 이렇게 불충분한 1 차 심사결과에 대해서 이의를 제기할 수 있는 절차마저 형식적인 심사에 머무르고 있어 유의미한 구제절차로서의 기능을 하지 못하고 있다. 불인정결정통지서는 한글로만 기재되어 있어 구체적인 불인정사유에 대해 당사자가 이해하지 못하는 경우가 대부분이며, 이의신청절차에서 추가자료 제출 및 난민위원회에 참석하여 발언이 가능하다는 권리에 대해 전혀 고지가 이루어지지 않고 있다. 또한 이의신청 사건을 심의하는 난민위원회는 1 회당 수백건에 이르는 사건을 심의하기 때문에¹¹⁹ 이의신청절차를 통해 이의신청 사유가 구체적으로 검토되기 보다는 법무부의 1 차 심사 결과에 대해 기계적으로 승인하는 절차로 이용되고 있는 상황이다.¹²⁰

¹¹⁸법무부 통계는 가족 중 한명이 난민인정심사를 거쳐 난민인정을 받은 경우 직계가족에게 난민인정을 하는 가족결합을 통한 난민인정자 수와 재정착난민의 수를 포함한 수이지만 본 통계에서는 가족결합을 통한 난민인정자와 재정착난민의 수를 제외하고 법무부 심사를 통해 인정을 받은 난민인정자의 수만 반영을 하였다.

연도	1 차 심사(사법부)	이의신청(난민위원회)	행정소송(행정법원)
2013	5	9	10
2014	18	53	3
2015	13	27	0
2016	17	10	3
2017	27	24	5

이를 반영한 심사단계별 난민인정률은 다음과 같다.

연도	1 차 심사(사법부)	이의신청(난민위원회)	행정소송(행정법원)
2013	0.8	1.5	1.7
2014	1.3	3.7	0.07
2015	0.6	1.2	0
2016	0.2	0.1	0.04
2017	0.4	0.4	0.08

¹¹⁹ 2017 년 난민위원회 개최현황

권고

- (1) 출입국 정책으로부터 독립적인 난민의 권리에 기반한 난민심사기준을 마련하고, 난민인정심사를 전문적으로 수행할 수 있는 구조와 인력을 마련할 것
- (2) 난민불인정결정통지서를 당사자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 제공할 것
- (3) 이의신청 과정에서 난민위원회에 추가자료 제출 및 진술권이 있다는 것을 고지하는 등 이의신청절차에서의 권리를 보장하고 독립적이고 전문적인 심사가 가능하도록 난민위원회 인력과 구조를 개선할 것

3) 구제를 제공하는 대신 박해 위험을 가중시키는 법원

법원을 통한 구제절차 또한 적절하게 작동하고 있지 않는데, 소장, 보정명령, 변론기일 통지서 등 각종 통지와 판결문 등에 대한 번역 지원이 전혀 이루어지지 않고 있어 당사자가 직접 소송을 진행하는 것이 어려운 상황임에도 불구하고, 인지대, 송달료 뿐 아니라 변호사 비용의 소송구조가 거의 이루어지지 않고 있어 실제로 소송을 구제절차로 활용할 수 있는 난민신청자가 거의 없는 상황이다.¹²¹

한편 현재 거의 모든 법원에서 난민사건에 대해 심리를 공개하고 있는 바, 간혹 사건 당사자 및 대리인이 아닌 일반인들이 법정방청 견학을 하여 난민신청자의 심리과정이 제 3 자에게 공개되는 경우가 있다. 난민신청자의 개인정보가 노출되어 본인 혹은 본국에 남아있는 가족들에게 위험이 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없음에도 불구하고 법원은 난민사건에 대한 비공개신청권을 보장하고 있지 않다.

권고

난민신청자에 대한 소송구조를 확대하고 소송과정에서 기본적인 통번역 서비스를 제공하여 난민신청자의 구제절차로의 접근을 보장하라

4) 재신청과 미등록체류 양산하는 난민심사절차

	제 1 회	제 2 회	제 3 회	제 4 회	제 5 회	제 6 회	합계
소집시기	2/17	4/14	6/2	7/12	9/29	12/1	-
심사건수	721	1,077	470	801	638	835	4,542

¹²⁰ 2013 년부터 2017 년까지 5 년간 2 차심사인 난민위원회를 통한 평균 난민인정률은 1.38%이다.

¹²¹ 2013 년부터 2017 년까지 소송을 통한 난민인정률은 0.38%이다.

이의신청 및 행정소송을 거친 후에도 본국으로 돌아갈 수 없는 사람들은 다시 난민신청을 할 수 밖에 없는데, 결국 이의신청절차가 구제절차로서 실질적으로 기능을 다하지 못하기 때문에 재신청자가 양산되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 법무부에서는 재신청자가 많다는 것을 제도를 남용하는 사람이 많다는 근거로 활용하고 있으며, 재신청자들의 외국인등록증을 몰수하여 취업이 어렵게 만들거나 미등록체류자의 경우 구금을 하는 등 난민신청자의 권리를 제한하여 이들을 더욱 취약한 상황으로 내몰고 있다.

권고

난민인정신청 절차의 정확성을 보장하고, 재신청자들의 처우를 보장하라

5) 출입국항 난민신청자의 강제송환

출입국항에서의 난민인정신청절차는 회부결정을 통해 난민신청자 자격을 부여받을 수 있는 사전심사임에도 불구하고 실제 난민인정절차의 기준을 적용하여 엄격하게 운용이 되고 있다. 공항에서의 심사는 최근 더욱 엄격해지고 있는 추세로 2015 년 시리아 난민 28 명이 기약도 없이 7 개월 넘게 송환대기실에 구금되어있었던 사례가 있는 뒤, 70 퍼센트에 이르던 회부율은 2017 년 10%대로 떨어졌다.¹²²

그럼에도 불구하고 회부결정에 대한 별도의 이의신청 절차가 마련되어 있지 않기 때문에 이를 다룰 수 있는 유일한 방법은 불회부결정에 대해 취소소송을 진행하는 것인데, 불회부결정을 받은 후 탑승동, 송환대기실, 출입국 보호실 등에 구금 또는 방치되어 강제송환 요구를 시시각각으로 받으면서 변호인을 구하여 소송을 진행하는 것이 쉽지 않기 때문에 대부분의 경우 변호인의 개입 없이 불회부결정 후 강제송환이 되고 있다.

심지어 불회부결정취소소송 소장 접수 후에도 중국 위구르인 2 명(2018 년 5 월)과 이집트인 1 명(2018 년 6 월)이 강제송환이 되었으며, 이외에도 실제로 얼마나 많은 수의 난민들이 국경에서 거부하여 강제송환을 당하고 있는지 파악조차 되지 않고 있다.

¹²² 출입국항만 사전심사 연도별 회부현황

연도	불회부	회부	회부율
2013 년	11	16	59.3%
2014 년	45	26	36.6%
2015 년	111	289	72.3%
2016 년	126	61	32.6%
2017 년	176	21	10.7%
합계	469	413	46.8%

권고

출입국항에서의 회부결정심사기준을 난민인정심사 기준과 별도로 마련하여 명백히 이유 없는 난민신청이 입증되지 않을 경우 회부, 입국을 허가하여 정식 심사기회를 부여하도록 할 것

6) 기준미달인 통역

난민신청절차에서 신청자들의 이야기를 직접 들을 수 있는 면담이 핵심적인 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 부족한 통역 인력풀로 인하여 신청자들은 적절한 통역 제공을 받지 못하고 있다. 2015년 222명이던 전체 난민전문통역인은 현재 174명으로 감소하였으며, 특히 아랍어 신청자가 증가한 반면 아랍어 통역은 12명에서 10명으로 감소하였다.

한편 통역의 질도 문제가 되고 있는데, 난민전문통역인 제도 통해 적절한 8-9시간에 그치는 약식 교육과정 외에 별도의 선발 기준을 두지 않고 있어 통역의 질을 담보할 수 있는 방법이 없다. 때문에 통역인의 악의적인 오역으로 인하여 피해를 입는 사례도 발생하고 있다.

특정 통역인과 공무원은 면담 중 박해사항과 관련된 부분에서 난민신청서를 모두 거짓으로 작성하였으며 돈을 벌기 위하여 한국에 입국하였다며 면담조서를 허위로 작성하였고 100명 이상의 난민신청자들이 이때문에 불인정결정을 받은 것으로 밝혀지고 있다.¹²³ 그럼에도 불구하고 법무부는 구체적인 피해규모를 파악하지 않고 허위 작성된 면접조서의 내용과 재신청서의 내용이 다르다는 이유로 불인정결정을 하는 등 적절한 대응을 하지 못하고 있는 실정이다.

권고

1. 난민전문통역인 제도를 내실화하여 통역의 양과 질을 향상시킬 것
2. 난민면접과정 녹음녹화제도를 의무화하고 당사자의 녹음녹화 신청권을 실질적으로 보장할 것
3. 부적절한 통역으로 인하여 피해를 입은 난민신청자에게 재심사를 포함한 적절한 구제책을 마련하고, 통역인과 공무원에게 징계 등 책임을 물을 것

¹²³ 이들이 진행한 면담조서에는 모두 동일하게 “한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.” “(난민신청서에 기재된 난민신청사유는 모두 거짓인가요?) 예, 모두 사실이 아닙니다. 난민신청을 하려고 사유를 거짓으로 기재했습니다.”라고 허위로 작출한 내용이 기록되어있었다. 이후 2017. 10. 12. 선고서울행정법원 2017 구단 4294 판결과 2018. 6. 27. 선고서울고등법원 2017 누 47245 판결에서 해당 통역인과 공무원이 관여한 면담조서가 문제가 있었다는 이유로 난민불인정결정을 취소하는 판결이 이루어졌다. 특히 2017 누 47245 에서는(난민신청자가) 난민신청사유와 모순되는 진술을 한다는 것은 매우 이례적인 일이라 할것인데, 유독아랍어통역인 B가 통역한 난민면접조서에서 그와 같은 기재가 많다는 것은 아랍어통역인 B의 통역내용이나 통역방식 등에 심각한 문제가 있다는 것을 의미한다”고 적시하였다.

나. 난민처우 제도의 개선

1) 난민인정자 정착을 위한 컨트롤타워와 종합체계의 공백

(1) 정부는 제 17~19 차 보고서를 통해 난민인정자에게 안정적 체류와 자유로운 취업을 허가하고, 기초생활보장 등 사회보장, 건강보험의 적용 및 한국어 교육, 사회적응 교육 등을 지원하고 있으며, 난민여행증명서의 발급으로 자유로운 여행을 보장하고 있다 보고하였다.¹²⁴ 그러나 정부의 제 2 차 국가인권정책기본계획 보고¹²⁵에 따르면 재정착 난민 시범사업 수행을 제외한 난민인정자의 한국 정착을 위한 사업 이행 내용은 전무하다.

(2) 난민인정자 839 명¹²⁶의 정착을 위해 법무부 난민과에 배치된 전담인력은 2 명¹²⁷에 불과하고, 재정착 업무를 겸하고 있어 개별 심사를 통해 난민지위를 획득한 이들의 정착을 위한 행정자원이 부족하며, 난민법 시행령 제 22 조¹²⁸에 근거한 난민처우협의회는 2016, 2017 년 모두 개최된 바가 없다.¹²⁹ 2013 년 난민법 시행 이후 재정착실무협의회가 개최되었으나 이는 '재정착 난민 수용 추진 경과 및 향후 계획' 등을 안건으로 정부 차원에서의 난민인정자 정착을 위한 중, 장기 계획과 논의가 이루어지지 않고 있으며,¹³⁰ 재정착난민의 정착을 위해 2017 년 한 해 249,936,000 원을 사용하였으나 난민인정자를 위해 운영한 예산은 0 원이다.¹³¹

(3) 법무부는 외국인의 체류관리·단속 및 난민심사 등을 주로 전담해왔던 주무부처로서 난민 '정착' 지원을 위한 전문성과 역량의 한계가 있어 시민사회의 비판을 받고 있다. 재정착난민 시범사업 운영 과정에서 86 명을 모두 동일한 지역에 거주시키고, 출입국외국인지원센터 이용 종료 시점에 긴급히 거주 지역을 결정, 신청자와 다를바 없는 단순노무직 연계 및 '난민어울림마당' 등을 통한 난민아동의 전시홍보, 센터 이용 종료 이후 민관협력을 통한 지원체계 구축 노력하고 있으나 이마저 자원의 한계 등으로 장기적 정착을 위한 지방정부 및 기타 중앙행정기관과의 원활한 협력이 이루어지지 않고 있다.¹³²

¹²⁴ 정부보고서, 제 41 항.

¹²⁵ 제 3 차 국가인권정책기본계획, 법무부, 2017.10.12

¹²⁶ 통계월보, 법무부 출입국외국인정책본부, 2018.5.31

¹²⁷ 직원현황, 법무부, 2018. 7. 17

¹²⁸ 난민법 시행령 제 22 조(난민인정자 등의 처우를 위한 협의회 운영) 법무부장관은 난민인정자나 난민신청자 등의 처우를 위하여 필요한 경우에는 관계 기관의 공무원으로 협의회를 구성하여 운영할 수 있다.

¹²⁹ 난민인권센터 행정정보공개청구결과, 법무부 난민과, 2018. 2. 5

¹³⁰ 난민인권센터 행정정보공개청구 결과, 법무부 난민과, 2016. 1. 26

¹³¹ 난민인권센터 행정정보공개청구결과, 법무부 난민과, 2018. 4. 4

¹³² 한국의 재정착난민제도 시행평가 및 발전방향 검토, 조영희, IOM 이민정책연구원, 2018.1.22

2) 난민인정자 처우 권리 해석의 한계와 인권침해사례 지속 발생

(1) 다문화가족지원법 제 6 조¹³³ 등에 근거하여 한국사회 정착을 위해 결혼이주민에게 제공되는 생활 정보와 비교하여, 난민인정자는 인정 이후 출입국외국인청으로부터 난민법에 명시된 난민인정자의 권리를 기재한 3 장 분량의 정보를 제공받는 것이 전부이며, 동법 11 조¹³⁴ 등에 근거하여 정착의 모든 과정에서 통번역 서비스 제공을 받고 있는 결혼이주민과 달리 난민인정자 대상의 언어 제공은 전무하고, 재한외국인처우기본법 14 조와 난민법 34 조에도 불구하고¹³⁵ 한국어교육 기회의 부족, 정착마스터플랜의 공백 등으로 인해 구조적으로 이에 접근하기 어려운 실정이다.

(2) 또한 난민협약 제 25 조¹³⁶와 난민법 제 30 조¹³⁷ 등에도 불구하고 가족관계증명 등의 제반 서류를 발급받을 수 있는 행정적 조치를 받지 못해 통장·핸드폰개설, 인감증명, 혼인 등과 관련한 인권침해 사례가 지속 발생하고 있으며, 동법 제 35 조와 36 조¹³⁸의 학력 및 자격 인정에 대한 체계가 없어 위 혜택을 받은 사례는 그간 1 건도 없다. 난민법 제 30 조와 31 조¹³⁹ 등에 대해서도 지방정부, 중앙행정기관의 의무와 인정자 권리에 대한 해석이 협소하게 이루어져, 사회보장서비스에 접근하지 못한 대표적인 사례로 2017 년 1 월 뇌병변 장애인 난민인정자 아동이 장애인 등록 거부 처분을 받은

¹³³ 제 6 조(생활정보 제공 및 교육 지원) ① 국가와 지방자치단체는 결혼이민자등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보(아동·청소년에 대한 학습 및 생활지도 관련 정보를 포함한다)를 제공하고, 사회적응교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

¹³⁴ 다문화가족지원법 제 11 조(다국어에 의한 서비스 제공) 국가와 지방자치단체는 제 5 조부터 제 10 조까지의 규정에 따른 지원정책을 추진함에 있어서 결혼이민자등의 의사소통의 어려움을 해소하고 서비스 접근성을 제고하기 위하여 다국어에 의한 서비스 제공이 이루어지도록 노력하여야 한다

¹³⁵ 재한외국인처우기본법에도 난민인정자에 대해 “결혼이민자 및 그 자녀”에 대한 규정을 준용하여 “국어교육, 대한민국 제도·문화 교육, 자녀 보육 및 교육 지원”을 제공할 수 있다고 규정하고 있다(제 14 조 1 항)

¹³⁶ 난민협약 제 25 조 행정적 원조 1. 난민이 그의 권리를 행사함에 있어서 통상적으로 외국기관의 원조를 필요로 하는 경우 그 기관의 원조를 구할 수 없을 때에는 그 난민이 거주하고 있는 계약국은 자국의 기관 또는 국제기관에 의하여 그러한 원조가 난민에게 부여되도록 조치한다. 2. 제 1 항에서 말하는 자국의 기관 또는 국제기관은 난민에게 외국인이 통상적으로 본국의 기관으로부터 또는 이를 통하여 발급받은 문서 또는 증명서를 발급하거나 또는 그 감독하에 이들 문서 또는 증명서를 발급받도록 한다. 3. 상기와 같이 발급된 문서 또는 증명서는 외국인이 본국의 기관으로부터 또는 이를 통하여 발급받은 공문서에 대신하는 것으로 하고, 반증이 없는 한 신빙성을 가진다.

¹³⁷ 난민법 제 30 조(난민인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

¹³⁸ 난민법 제 35 조(학력인정) 난민인정자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육의 정도에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다., 제 36 조(자격인정) 난민인정자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.

¹³⁹ 난민법 제 31 조(사회보장)난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인인 「사회보장기본법」 제 8 조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.

사건이 있다. 정부는 같은 해 취소 소송 승소 판결과 인권위의 권고(2017.3.30)등을 통해 2018년 3월 20일자로 난민인정자 장애인등록을 비로소 이행하였으나¹⁴⁰ 장애인등록 이외의 다른 분야의 서비스접근체계 마련은 여전히 공백상태로 남아있다.

시민사회의 권고

- (1) 난민인정자와 재정착난민의 정착 지원을 격차를 해소하고, 체계적이고 전문적인 정착 이행과 통합 거버넌스 구축을 위해 난민 정착에 필요한 기본계획을 수립하라.
- (2) 난민의 사회 정착에 발생하고 있는 장애요인을 파악하고, 난민법 제 30조에 근거하여 관련 법령, 지침, 시스템을 개선하라.

다. 난민신청자 및 인도적체류자의 권리

1) 난민신청자의 권리

(1) 현황: 대한민국이 난민협약에 가입한 1994년 이래 2017년 12월 31일까지 총 32,733명이다. 2017년 한 해에만 9,942명이 난민신청을 하였고 그 중 1차 심사, 이의신청 심사, 가족결합, 재정착, 행정소송 승소 건을 포함하여 총 121명이 난민으로 인정받아, 2017년 난민인정률은 1.5%에 불과하다.¹⁴¹

(2) 난민신청자의 생계비 지원: 난민인정신청에 대한 심사가 진행 중인 사람의 생계지원을 위해 국가가 일정금액을 지원하는 제도로, 난민인정을 신청한 날부터 6개월 이내까지 생계비 신청이 가능하다. 그러나 6개월이라는 기간이 무색하게 (2017. 12. 31.기준) 6개월 이상 생계비를 지원받은 난민신청자의 비율은 전체 난민신청자 대비 3%에 불과하며 난민신청자가 실제 생계비를 지급받는 평균기간은 3개월에 불과하다. 또한 전체 난민신청자 대비 생계비 지급률은 2016년 기준 8.6%, 2017년 기준 3.2%에 불과하다.¹⁴²

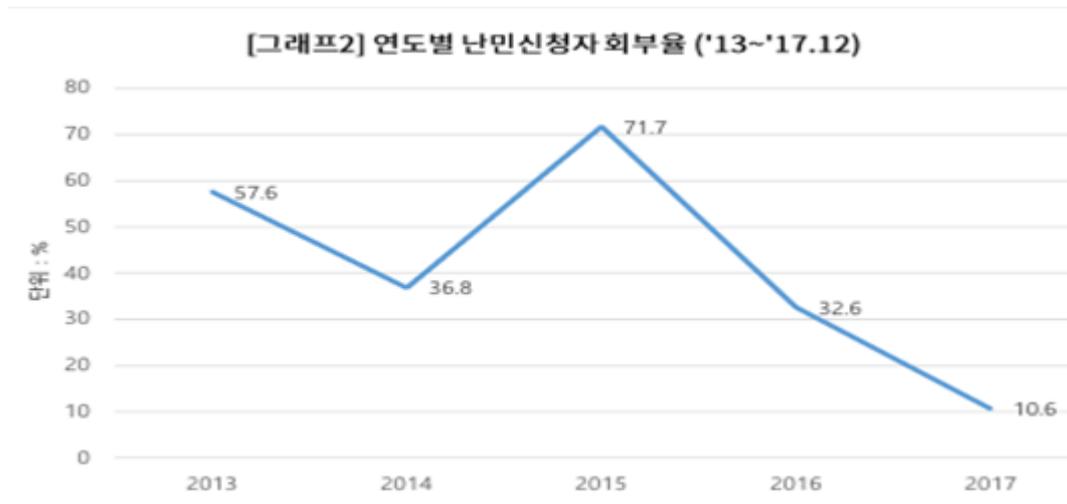
(3) 난민신청자의 건강권: 난민신청자는, 건강보험지역가입은 법률적으로 불가능하고, 그 불안정한 체류 및 원칙적으로 취업이 불가능한 '기타' 비자유형(G-1)에 대한 사업주의 인식으로 인해 직장건강보험 가입도 사실상 불가능하다. 또한 난민신청 후 6개월이 도과하여야 취업이 가능하고, 그 후에야 직장건강보험가입이 가능하므로, 난민신청 이후 6개월 동안 난민신청자는 건강 보험 등을 통한 의료서비스 접근이 제한적이고 의료비 지불에 어려움이 있어 건강권의 기초적인 조건도 충족되지 않는 상태에 놓이게 된다.

¹⁴⁰ 난민인권센터 행정정보공개청구 결과, 보건복지부, 2018. 3.21

¹⁴¹ 난민인권센터 2017년통계 <http://nancen.org/1741>

¹⁴² 난민인권센터 2017년 통계 <http://nancen.org/1741>

(4) 난민신청자에 대한 구금, 송환: 국경에서 이루어지는 비호신청의 경우 난민협약 및 고문방지협약 보호대상자 여부에 대한 간략한 심사가 이루어지고 실제로 절반 정도에 달하는 외국인들이 공항에서 정식심사기회를 받지 못하고 송환된다. 2017년에는 단 10%의 신청자만이 회부결정을 받아 입국할 수 있었고, 나머지 90%는 본국으로 송환되거나 불회부결정에 대한 취소소송에 승소할 때까지 공항에 머물러야 했다.



또한 비호신청을 한 외국인들에 대하여도, 출입국관계법령의 위반이 있을 경우(체류기간의 도과, 위조여권 소지, 밀입국, 심사인위조) 난민협약 및 고문방지협약상의 신청에 관한 심사가 종료되지 않았음에도 강제퇴거명령을 발령한 후 법관의 심사 없이 외국인을 구금¹⁴³하는데, 구금의 종기가 없어¹⁴⁴, 외국인에게 심사를 포기하고 스스로 귀국할 것을 사실상 강제하고 있다. 또한 퇴거결정 및 집행은 출입국공무원이 법관의 판단을 거치지 않고 자의적으로 할 수 있고, '공공의 안전을 해쳤거나 해칠 우려'가 있다고 포섭하면 고문 등의 위험에 대한 심사가 종료되지 않았어도 얼마든지 자의적인 퇴거집행이 가능하다.

고문방지협약위원회는 2017년 대한민국에 대한 3-5 차 심의에서 '비호절차 불회부의 근거가 되는 난민법시행령 5 조 삭제'를 고려하고 불인정 이의신청시 집행정지 효력이 있는 이의신청 절차를 보장하라. 외국인 구금의 상한을 법적으로 설정하고 미성년 외국인 구금을 피하라'는 권고를 한 바 있다.¹⁴⁵

¹⁴³ 강제퇴거명령은 난민신청자에게 언제든지 내릴 수 있고 퇴거집행만 하지 않으면 강제송환금지원칙에 위배되지 않는다는 것이 출입국당국 및 현행 법원의 해석임.

¹⁴⁴ The Immigration Act Article 63

¹⁴⁵ CAT/C/ROK/CO/3-5

2) 인도적체류자의 권리

(1) 현황: 대한민국이 난민협약에 가입한 1994년부터 2017. 12. 말까지 총 1400 여명의 사람이 인도적체류자 지위를 부여받았다. 2015년 국정감사를 포함 공식석상에서 법무부장관은 대한민국의 난민보호율에 인도적체류자를 포함하여 산출한 통계로 답변을 하는 등, 마치 인도적 체류자가 난민인정자의 지위에 상응하는 보호를 받고 있는 것 같은 외관을 형성하고 있다. 하지만 난민법상 인도적체류자에 대하여는 '취업활동허가'만이 지원되며(난민법 제 39 조),¹⁴⁶ 그 외에 체류비자타입, 취업가능범위, 건강보험가입 등과 관련하여 인도적 체류자는 난민신청자와 같은 지위에 머무르고 있어 문제된다.

(2) 처우 상 난민인정자에 준하는 보호 보장: 현행 난민법에는 인도적체류자의 처우와 관련하여 취업활동 허가에 대한 규정만 존재할 뿐, 난민인정자가 받는 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장, 사회적응교육, 학력인정, 자격인정, 가족결합 등의 혜택은 전혀 받지 못하고 있다. 현행 난민법 상의 인도적 체류자는 사실상 대한민국에 영구 체류할 필요성이 인정된 자들로서, 그 처우에 있어 임시 체류지위자와 구분하여 난민인정자에 준하는 처우를 제공해야 할 것이다.

(3) 보충적 보호 지위의 신설: 현행 제도상 인도적체류자에게는 소송, 의료 등의 이유로 임시 체류가 불가피한 자들에게 부여되는 기타(G-1) 비자가 부여된다. 하지만 이는 본국귀환이 불가능하여 장기체류가 불가피한 인도적체류자에게는 맞지 않으므로 새로운 타입의 비자를 신설하거나, 난민인정자에게 부여하는 거주(F-2) 비자를 부여하는 방안을 고려하여야 한다.

시민사회의 권고

(1) 난민신청자에 대한 생계비 제도 고지를 의무화하고, 생계비 신청에 대한 심사를 신속화하여 법으로 정해진 6개월의 기간을 보장하라.

(2) 난민신청자 고용주의 직장건강보험 당연가입을 의무화하고, 미가입시 제재방안을 마련하라. 부모 또는 본인의 체류자격, 건강보험 가입 여부와 무관하게 난민아동의 건강보험 접근방안을 마련하라.

(3) 외국인 구금의 상한을 법적으로 설정하고 미성년 외국인 구금을 피하라

(4) 현행 인도적체류자 지위는 단기체류자에 적합한 제도이므로, 장기 체류가 불가피한 이들을 위한 보충적 보호제도를 신설하고 거주(F-2) 비자를 부여하라.

(5) 인도적체류자에 대하여 난민인정자에 준하여 동일한 수준의 처우를 보장하라.

라. 제주 예멘 난민 현황과 정부 대응의 문제점

¹⁴⁶ 제 39 조(인도적체류자의 처우) 법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다.

1) 배경

지난 5 월, 약 500 여명의 예멘 사람들이 제주도에 왔다. 지난 2014 년부터 계속되고 있는 내전을 피해 한국에 난민 지위 신청을 하기 위해 온 사람들이다. 예멘에서는 지난 4 년 간 계속된 내전으로 인해 약 2 천 2 백만 명의 사람들이 위험에 처해있고 유엔은 예멘 내전을 지난 해 최대의 인도주의 위기 상황이라고 규정한 바 있다.¹⁴⁷

유례없는 규모로 이뤄진 이번 예멘 난민 입도와 관련하여 전국적으로 난민 이슈가 주목받고 있다. 그리고 이번 예멘 난민 이슈는 난민에 대한 우리 정부의 미흡함을 드러내는 계기가 되었다. 유엔 인종차별철폐협약 심의를 앞두고 제주 예멘 난민 이슈가 주목받는 이유다.

2) 제주 예멘 난민 현황

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 197 조에 따라 관광 등의 목적으로 제주에 입도한 외국인은 법무부 장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 사증 없이 입국할 수 있다. 예멘 사람들도 이러한 정책에 따라 4~5 월에는 비자 없이 제주도에 입국할 수 있었다. 갑자기 제주도에 예멘 난민 신청자가 급증했다는 판단이 들자 법무부는 황급히 4 월 30 일 자로 난민들의 출도를 제한하고 6 월 1 일자로 예멘을 무비자 불허국에 추가했다.¹⁴⁸ 법무부의 이러한 임시 조치는 난민들을 육지로 올라와서는 안되는 위험한 존재로 낙인 찍었고 사람들 사이에 두려움이 증폭되는 계기가 되었다.

이전에도 제주도에서 난민 신청을 하는 사람들이 있기는 했으나 이렇게 많은 숫자가 한꺼번에 난민 신청자로 입도한 적은 처음이었다. 법무부가 이렇다 할 대책을 내놓지 못하고 있으니 개인들이 먼저 움직이기 시작했다. 알음알음 소식을 듣고 난민들을 돕기 위한 온라인 그룹이 만들어졌고 제주도 내 38 개 인권시민사회단체 및 진보정당들도 “제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회”라는 연대체를 만들어 예멘 난민들을 지원하는 활동을 시작했다. 이들은 자발적으로 예멘 난민들을 위한 한국어 교실, 의료 및 주거 지원, 법무부와의 면담, 취업 연계 등의 활동을 하고 있다.

긴급하게 진행되는 상황 속에서 정부가 내놓은 대책은 예멘 난민들에 대한 예외적인 취업허가와 도민들의 일자리를 해치지 않는다는 취업 연계 뿐이었다. 취업은 어업, 농업, 요식업으로 한정되어 있으며 다른 직종에 취업을 원할 경우, 출입국관리소의 허가를 받아야 한다. 현재 입도 후 단기

¹⁴⁷ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Yemen: As conflict escalates, more than 22M people are left in dire need of assistance and protection, <https://www.unocha.org/story/yemen-conflict-escalates-more-22m-people-are-left-dire-need-assistance-and-protection> (accessed on 15 July 2018)

¹⁴⁸ 2018 년 7 월 현재, 제주 무비자 불허국은 가나, 나이지리아, 마케도니아, 수단, 시리아, 아프가니스탄, 예멘, 이라크, 이란, 코소보, 쿠바, 팔레스타인이다.

출국했거나 육지로 간 사람들을 제외하고 제주도에는 486 명의 예멘 국적 난민 신청자들이 있는 것으로 파악된다. 이 중 반 정도는 취업을 했으며 나머지 반은 취업을 했다가 되돌아왔거나 아니면 직업을 구하지 못했다. 제대로 된 취업 설명도, 직업 교육도 없이 일자리가 필요하다고 하는 곳에 정부가 무작위로 예멘 난민들을 연계한 결과다. 취업을 통한 난민들의 자립이 우선시 되어야 하는 만큼 제주도 내 사회적 기업들과 연계하여 이를 해결하기 위한 시급한 대책 마련이 필요하다.

심지어 정부는 난민들을 잠재적인 범죄자 취급하며 순찰을 강화하겠다는 안을 발표하기도 했다. 난민들은 박해를 피해 다른 나라에 온 사람들이며 국제법에 따라 보호해야 한다는 입장을 명확하게 밝히는 대신 정부는 눈 앞의 문제를 해결하기에만 급급했다. 그리고 그 사이 난민에 대한 잘못된 정보, 예멘이라는 국가에 대한 그릇된 인식, 그리고 낯선 자에 대한 두려움들이 혐오의 말로 나타나기 시작했다. 제주도 내에서만 예멘 난민을 반대하는 집회가 두 차례나 열렸으며 예멘 난민을 받지 말라는 청와대 청원에는 짧은 시간 내에 약 70 만명의 사람들이 참여하기도 했다. 낯선 난민들에 대한 두려움, 그리고 정부가 자신의 안전을 책임져 주지 못할 것이라는 경험에서 온 공포가 맞물려 난민들에 대한 혐오를 자아냈다.

시민사회의 권고

정부는 가짜 뉴스와 혐오 세력에 대한 단호한 입장을 공식적으로 표명해야 한다. 특히 인종차별이나 혐오 발언을 처벌할 수 있는 포괄적 차별금지법이 제정되어 있지 않은 현 시점에서는 정부의 명확한 입장 표명이라도 시급히 되어야 한다. 더불어 포괄적 차별금지법을 빠른 시일 내에 제정해야 한다.

제주도정은 긴급 구호 활동에 대한 인도적 지원과 더불어 예멘 난민들의 안정적 정착을 지원할 수 있는 중장기적 지원 프로그램을 제안해야 한다. 예멘 난민들이 제주도 사회에 잘 정착해서 살아갈 수 있는 적극적인 지원책을 마련하고 향후 이러한 시스템이 다른 지역의 난민 정착을 위해서도 활용될 수 있도록 선례를 남겨야 한다.

라.난민에 관한 최근 보도의 문제

1) 난민에 관한 최근 언론보도 현황

최근 약 500 명의 예멘국적 난민이 제주도에서 난민신청 한 이후 난민에 대한 인종차별적인 용어를 담은 언론 보도가 급격히 늘어났다. 이런 보도들은 난민에 대한 혐오와 두려움을 촉발시키고, 더 나아가 특정 민족과 인종에 대한 배척 현상으로 확대되고 있다.¹⁴⁹ 보도의 특성은 아래와 같다.

¹⁴⁹ 예멘 난민신청자들에 대한 두려움 섞인 관심을 시작으로 2018.06.30 에는 “가짜난민 Get Out”을 표어로 내건 난민반대 집회가 열렸고,이 집회에서는 “국민이 먼저다”, “난민협약 탈퇴”, “독일 사건사고를 보라”, “샤리아법이

(1) 난민신청자의 비인격화

다수의 난민신청자들을 두고 이들을 비인격화하는 용어의 사용이 잦다. 이런 용어의 사용은 난민신청자들을 하나의 인격으로 생각하지 못하게 하고 인격 없는 '집단'으로 규정해 난민에 대한 두려움을 촉발시키는 역할을 하고 있다.

연합뉴스, <중동 예멘인 무더기로 제주도에 온 이유는?>
인사이트, <중국인이 점령한 제주도에 이슬람 난민이 몰려오고 있다>
인사이트, <난민신청자 취업허가 후 예멘인들로 꽉찬 제주도>
동아일보, <제주도가 난민 폭탄 떠안아서 안돼>
시선뉴스, <난플루언서(난민+인플루언서의 합성어) 제주도>
중앙일보, 내용 중 '난민 대량 유입 등'

(2) 난민에 대한 인종차별적 표현

예멘 난민신청자들이 20-30 대 남성이며 무슬림이라는 이유로 '성폭력, 범죄자, 불법난민, 취업을 위한 난민신청, 가짜 난민, 허위 난민'의 키워드가 따라 붙었다. 대부분의 기사에서 국제적으로 통용되지 않는 아래와 같은 용어들이 '난민신청자'를 대체하고 있다.¹⁵⁰

가짜 난민, 불법 체류자, 허위 난민, 경제적 이주자/이주민, 취업 난민, 이슬람 난민, 묻지마 난민, 제메니(제주도+예멘인의 합성어), 테러리스트, 극단주의자

(3) 종교, 문화를 근거로 한 혐오선동적 보도

아랍권 문화에 대한 몰이해와 문화 절대주의적 시각이 반영된 기사들이 잇따라 등장했다. '타하루시' 같은 현지에 존재하지 않는 것을 아랍 문화로 소개하고, 조혼 및 여성할례를 언급하는 내용은 특정인종에 대한 고정관념과 혐오를 고착화한다. 이 때문에 '성폭력' 키워드가 난민과 결합하여 '난민'을 검색하면 실제로는 벌어지지 않았던 '제주난민 성폭행'이 연관검색어로 등장하기까지 했다.

디스패치, <결혼식 첫날 밤 사망한 8 살의 어린신부>: 어린여자를 '사는 풍습'으로서의 조혼 을 '예멘'의 문화로 소개함.
디스패치, <제주도에 몰린 예멘인들의 소름돋는 풍습>
아시아타임, <2016 년 쾰른 집단 성폭력 사건 재조명>
동아일보, <일하다가도 기도해야... 제주 예멘 난민 취업현장 갈등>

어떤 줄 아느냐" 등의 발언이 이어졌다. 이후 서울, 광주, 제주 등지에서 같은 내용의 집회들이 잇따랐다. 제주시청 앞에는 "독일 난민받아 집단강간, 성폭행 당하는 것 보았느냐"와 같은 내용의 현수막이 걸렸다.

¹⁵⁰ 한국난민네트워크연론대응팀 변수현 활동가, 2018.05.20 부터 2018.07.09 까지 진행한 언론 모니터링 결과에 따름. 이 모니터링은 전국 신문과 방송사, 지역신문, 타블로이드/인터넷 신문을 포함하여 총 36 개의 언론사를 대상으로 진행했다.

인사이트, <알라신 아니면 고개 안숙인다며 손님에게 인사 안하는 예멘 난민들>
인사이트, <이슬람 난민들 사이서 떠도는 집단 성폭행 악습 타하루시>

(4) 연관 없는 내용을 난민과 결합한 보도

난민과 관계없는 내용을 난민이라는 키워드와 묶어 보도하는 사례가 늘고 있다. 아이뉴스 24는 제주 예멘 난민과 관계없는 내용임에도 <“원나잇하자”한국여성 수행한 ‘제주 예멘 난민’ 환각제 마약 소지>라는 제목을 사용한 기사를 냈다. 이 기사에는 제주 예멘 난민들이 모여있는 사진이 함께 실렸다. 또 근래 일어난 예멘 난민신청자간 폭행사건을 보도하면서 사건과 관련 없는 선정적인 이미지를 첨부하고, 이주민이 벌인 국내/해외 폭행 사건과 통계자료를 언급하여 전체 이주민에 대한 혐오를 부추겼다. 예멘 난민의 상황을 소개하면서 중국인 미등록 체류자의 살인 사건을 함께 보도 한 경우도 있었다.

2) 인종차별적 보도의 문제점과 제재방안

(1) 문제점

위의 사례들은 그 동안 한국사회에서 보기 어려웠던 난민에 대한 관심을 불러 일으키고 동시에 난민에 대한 오해와 혐오를 부추겼다. 사실관계가 확인되지 않은 보도에 대하여 자진 정정 또는 삭제가 이루어지는 경우는 거의 없었고, 그나마 인권단체들의 항의에 기사가 정정된 경우만 몇 차례 있다.

미디어/모바일을 통해 간략한 정보만을 추구하며 빠르게 정보를 수집하는 요즘의 분위기에서, 왜곡되고 선정적인 키워드와 기사제목은 난민뿐 아니라 이주민에 대한 반감을 자극하기에 부족함이 없다.

내용적으로 중립적인 보도를 한 언론사들의 경우에도 난민신청자들이 박해의 위험이라는 특수한 상황에 처해있음을 반영하지 못하고 있다. 인터뷰에 응한 난민신청자의 얼굴사진, 이름, 거주지 등이 여과 없이 보도되어 인종차별의 대상이 될 수 있는 위험성과 박해의 위험이라는 가능성에 노출되는 사례들이 생기고 있다. 이로 인해 어떤 불상사가 발생했을 때는 이미 ‘누구도 책임질 수 없다’는 점이 가장 큰 문제이다.

(2) 제재방안의 부재와 허점

한국의 언론은 소수의 언론사를 제외하고 대부분 독자적인 보도지침이 마련되어 있지 않거나, 인터넷에 공개되어 있지 않다.¹⁵¹ 이 중 난민에 대한 윤리강령을 가지고 있는 곳은 단 한 곳도 없다. 한국기자협회와 국가인권위원회가 2011년 마련한 인권보도준칙도 이주민과 외국인, 북한이탈주민에 대한 보도준칙을 마련해 놓고 있으나 규정의 구체성이 필요하고, 박해의 위험이라는 특수한 상황에 처한 난민보도에 관한 준칙이 별도로 마련될 필요도 있다. 또 보도준칙이 있다고 하더라도 이를 지키는 것은 언론사의 '자율'에 맡겨져 있고, 이를 위배했을 때 실질적인 제재를 가할 수 없다는 맹점도 있다. 특히 방송심의에 관하여는 방송통신심의위원회가 존재하나 신문보도는 신문윤리위원회가 자율기구로 운영되고 있어 실질적인 제재가 어렵다.

시민사회의 권고

- (1) 난민의 특수성에 초점을 맞춘 난민보도 가이드라인을 마련하고, 가이드라인의 준수 여부를 적극적으로 감독할 것.
- (2) 난민에 대한 인종 차별·혐오성 발언을 실질적으로 제재·처벌할 방안을 마련할 것.

8. 피해구제

가. 피해구제

1) 인종차별적 행위에 기인한 범죄행위의 처벌

인종차별철폐위원회는 제 15. 16 차 국가보고서에 대한 최종견해에서 형법을 개정하여 인종차별을 범죄의 한 형태로 규정하는 한편, 인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하며, 인종차별을 가중처벌 사유로서 고려하고, 피해자에 대한 배상을 규정하는 포괄적 법률을 채택할 것을 촉구하였다.

정부보고서 제 35 항은 제 15. 16 차 국가보고서를 인용하여, 혐오범죄를 포함하여 인종차별적 행위에 기인한 범죄행위는 개별 법률에 의해 범죄로 처벌되고 있다고 답변하였다.

인종차별 선동행위에 대하여 명예훼손죄(형법 제 307 조)와 모욕죄(형법 제 311 조)가 적용될 수 있다고 하였다.¹⁵² 그러나 위 범죄들은 특정한 피해자의 명예를 훼손하거나 특정한 피해자를 모욕해야 성립되므로, 인종차별 선동행위 중 위 규정으로 처벌될 수 있는 행위는 극히 일부이다. 인종차별에 기인한 폭력행위의 처벌에 대해서는 폭력행위에 관한 기존 범죄유형에 의해 처벌될 수

¹⁵¹ 남재일, 한국언론윤리 현황과 과제, 한국언론재단, 2006.12

¹⁵² 제 15. 16 차 국가보고서 제 51 항.

있고 인종차별적 동기가 판사의 양형판단시 고려될 수 있다고 하였다.¹⁵³ 그러나 양형위원회의 폭력범죄 양형기준¹⁵⁴에는 인종차별적 동기가 가중요소로 규정되어 있지 않다.¹⁵⁵

제안권고

대한민국은 인종차별 선동행위를 범죄의 한 형태로 규정하고, 인종차별에 기인한 폭력행위에 대하여 가중처벌하는 별도의 범죄유형을 만들거나 양형위원회의 양형기준에 인종차별적 동기를 가중요소로 규정하여야 한다.

2) 인종차별범죄에 대하여 이루어진 고소, 기소, 판결 등 통계자료

인종차별철폐위원회는 제 15. 16 차 국가보고서에 대한 최종견해에서 관련 고소 건수가 매우 적은 것에 대해 심층 분석을 실시하고, 차기 보고서에서 관계 당국에 보고된 인종차별 고소 건수, 고소인의 국적과 법적 지위, 고소 건수 중 수사과 기소 비율 및 고소 결과에 대한 정보와 통계를 제공할 것을 요청하였다.

정부보고서 제 37 항은 대한민국의 범죄 통계는 죄명을 기준으로 분류되고 있고, 피해자가 외국인인 범죄를 모두 인종차별에 기인한 범죄행위로 볼 수는 없다. 현재 인종차별에 기인한 범죄행위에 대한 통계는 별도로 관리하고 있지 않다고 밝혔다.

인종차별범죄의 유형과 양상을 파악하고 적절한 대책을 수립하기 위해서는 인종차별에 기인한 범죄행위에 대한 통계가 작성되어야 할 것이다.

제안권고: 정부는 인종차별 고소 건수, 고소인의 국적과 법적 지위, 고소 건수 중 수사과 기소 비율 및 고소 결과에 대한 정보와 통계를 수집, 분석할 수 있는 메커니즘을 갖추어야 한다.

3) 인종차별철폐위원회의 보상 권고 미이행

인종차별철폐위원회는 2015 년 외국인 영어 교사에 대해서만 고용조건으로 HIV/AIDS 검사를 받도록 요구한 것은 협약을 위배한 것이므로, 검사 제도를 폐지하고 검사 거부로 고용계약이 갱신되지 못한 외국인 교사에게 정신적, 재산적 손해에 대한 적절한 보상을 제공할 것을

¹⁵³ 제 15. 16 차 국가보고서 제 51 항.

¹⁵⁴ 양형위원회의 양형기준은 법관이 양형기준을 이탈하는 경우 판결문에 양형이유를 기재해야 하므로, 합리적 사유 없이 양형기준을 위반할 수는 없는 효력을 갖는다
(<http://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/standard/standard.jsp>).

¹⁵⁵ http://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/criterion_19/violence_01.jsp

권고하였다.¹⁵⁶ 의무적 HIV/AIDS 검사 제도는 2017 년 폐지되었으나, 피해보상을 위해 필요한 조치는 이루어지지 않았다.

제안권고

정부는 인종차별철폐위원회의 권고에 따라 의무적 HIV/AIDS 검사 제도의 피해자에게 정신적, 재산적 손해에 대한 적절한 보상을 제공하여야 하고, 인종차별철폐위원회 의 권고 이행을 담보할 수 있는 효과적인 메커니즘을 마련하여야 한다.

4) 미흡한 사법기관의 구제

대한민국 헌법재판소 등 사법기관은 외국인에 대한 차별취급의 정당성을 비교적 쉽게 인정하는 경향이 있다. 아래의 두 가지 헌법재판소 결정이 대표적인 예이다.

헌법재판소는 외국인근로자의 사업장 이동 횟수를 3 회로 제한한 구 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률' 제 25 조 제 3 항이 합헌이라고 판단하였다.¹⁵⁷ "무분별한 사업장 이동을 제한함으로써 내국인근로자의 고용기회를 보호하고 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리로 중소기업의 인력수급을 원활히 하기" 위한 것이므로 직장 선택의 자유에 대한 정당한 제한이라는 것이다. 인종차별철폐위원회는 제 15. 16 차 국가보고서에 대한 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)에서 사업장 변경 제한을 개정할 것을 권고하였다. 사업장 변경 제한으로 인해 외국인근로자는 사업주의 임금체불 등 부당행위가 있었다 하더라도 이를 명확히 입증하지 못하면 사업장을 이동하지 못하므로 사업자에게 예측되는 상황에 처하게 된다.¹⁵⁸

헌법재판소는 출국만기보험금의 지급시기를 출국 후 14 일 이내로 정하고 있는 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률' 제 13 조 제 3 항이 합헌이라고 판단하였다.¹⁵⁹ 일반적인 퇴직금의 지급시기는 퇴직한 때로부터 14 일 이내이지만, 외국인근로자의 출국만기보험금은 퇴직금의 성격을 가짐에도 불구하고 지급시기를 출국 후로 늦추고 있기 때문에, 근로의 권리와 평등권을 침해한다는 점이 문제가 되었다. 헌법재판소 다수의견은 "근로자의 퇴직 후 생계 보호를 위한 퇴직금의 성격을 가진다고 하더라도 불법체류가 초래하는 여러 가지 문제를 고려할 때 불법체류 방지를 위해 그 지급시기를 출국과 연계시키는 것은 불가피"하고, 차별적 취급은 "고용허가를 받아 국내에 들어 온 외국인근로자의 특수한 지위에서 기인"하므로 정당하다고 판단하였다. 그러나 퇴직금은 근로자의 생계보호를 위한 것이고, 인간 존엄성의 기초가 되는 생계는 그것이 내국인인지 외국인인 지

¹⁵⁶L.G. v. Republic of Korea, CERD/C/86/D/51/2012 Communication No. 51/2012

¹⁵⁷ 헌재 2011. 9. 29. 2007 헌마 1083 등, 판례집 23-2 상, 623 [기각]

¹⁵⁸ 뉴스 1 2018. 5. 27. 자 기사 "고용허가제, 현대판 노예법" ...법 보호 못 받는 이주노동자들 (<http://news1.kr/articles/?3327392>)

¹⁵⁹ 헌재 2016. 3. 31. 2014 헌마 367, 판례집 28-1 상, 471 [기각]

여부에 따라 달라지는 것이 아니라 인간이라면 누구에게나 보편적으로 보장되어야 하는 것이다.¹⁶⁰

제안권고: 대한민국의 법원, 헌법재판소 등 사법기관은 외국인에 대한 차별취급의 정당성을 판단할 때 인종차별철폐협약을 포함한 국제인권법상의 기준을 존중하여 신중하게 판단하여야 하며, 막연하고 추상적인 정책적 목표에 기초하여 쉽게 차별의 정당성을 인정하여서는 아니된다.

IV. 미디어에 의한 차별

유엔 인종차별철폐위원회는 한국이 제출한 제 15-16 차 국가보고서에 관한 최종견해에서 한국 정부가 위원회 일반논평 제 7 호(1985), 제 15 호(1993), 및 제 30 호(2004)에 따라 인종적 우월성에 근거한 사상을 전파하고 외국인에 대한 인종혐오를 선동하는 개인 또는 집단을 파악하기 위하여 언론매체, 인터넷 및 소셜네트워크를 감독할 것을 한국에 권고 하였고, 한국이 그러한 행위자들을 기소하고 적절히 처벌할 것을 권고하였다.

이와 관련하여 시민사회단체에서 지난 2012 년부터 현재에 이르기까지 한국사회의 각 종 미디어를 분석한 결과 위와 관련한 권고 이행 여부를 아래와 같이 지적하는 바이다.

가. 언론매체 : 인종주의를 선동하는 언론의 왜곡보도에 대한 제재 없는 언론보도

1) 이주민을 범죄집단으로 이미지화 하는 뉴스보도(2012 년)

사례) 여성에 대한 남성의 가정폭력과 살해의 문제를 중국조선족의 범죄로서 이주민의 범죄로 확대 해석하여 왜곡 선정 보도 함(오원춘사건)¹⁶¹

2) 테러방지법을 만들기 위한 법 제도를 뒷받침하고자, 이주노동자를 테러리스트로 몰아간 언론의 보도 태도(2015 년 사례: 인도네시아 이주노동자의 SNS 계정에 찍힌 IS 깃발 사진을 이유로 확인없이 테러리스트로 모는 언론 플레이를 하고, 미등록이어서 추방 시킴)

3) 난민 혐오를 부추기는 언론의 왜곡 보도 및 가짜 뉴스 보도¹⁶²

¹⁶⁰ 위 현재 결정 중 재판관 이정미, 김이수, 서기석의 반대의견

¹⁶¹ http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/27/2012042700262.html

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/05/2012040500207.html

¹⁶² 당신을 불안에 떨게 한 그 사진은 가짜 뉴스다' 2018 년 8 월 7 일자 한겨레 기사, http://m.hani.co.kr/arti/society/media/851507.html?_fr=fb#cb

사례) 제주도 예멘 난민이 한국에서 이슈가 되자, 언론 보도들은 난민의 범죄를 강조하는 해외 보도를 인용하며, 왜곡 보도를 하였음¹⁶³

- 위와 같은 이유로 하여 언론보도 준칙에서의 인종차별을 방지할 보도 준칙의 구체적 내용 삽입과 실천 강화와 언론인 연수가 필요하다고 봄.

나. 방송 및 영화 매체: 인종차별적인 인종적 위계화와 계급적 인종주의 문제

1 2015 년 유엔인종차별특별보고관이 지적한 미디어에서 특정집단에 대한 '다문화'라는 호명이 불러오는 인종차별적 이미지에 대한 우려를 표명하였으나, 미디어에서 여전히 여과없이 사용되고 있음.(사례 : 다문화고부열전¹⁶⁴)

2) 인종적 다양성이나 문화적 다양성이 반영되지 못하는 인종차별적 프로그램의 제작과 편성의 문제로서 백인은 전문가 엘리트 그룹으로 표상되고, 아시아 출신의 결혼이민자와 이주노동자, 난민은 시혜의 대상이거나 문제집단으로 표상됨.

사례) 다문화고부열전¹⁶⁵ VS 사랑은 아무나 하나¹⁶⁶/ 글로벌 아빠 찾아 삼만리¹⁶⁷ VS 어서와 한국은 처음이지¹⁶⁸? / 비정상 회담¹⁶⁹ 또는 외계 통신¹⁷⁰(서구 유럽, 백인 엘리트 중심의 출연)

3) 영화 부분에 있어서 중국 출신의 조선족과 거주지에 대한 범죄 이미지를 강화하고 편견을 조장하는 왜곡된 메시지를 담은 영화들의 제작과 상영의 문제 (사례: 청년경찰¹⁷¹, 범죄도시¹⁷² 등)

¹⁶³ <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/03/0200000000AKR20180103171100082.HTML>

<http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/725048.html#csidx589d249daef8c2b7b90ab04b1169fb> 독일 '이민자출신 집단 성폭력' 발각...난민정책에 '불뚝'(한겨레 헤드라인, 2016, 2, 20)

¹⁶⁴ 무투마루티에레, 현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 이와 관련한 불관용에 관한 특별보고관의 보고서“(2015 년)

¹⁶⁵ http://home.ebs.co.kr/gobu/main;jsessionid=nlasEjP3nWbj741bcMX4u0lz9rmJ4wy1il4SWUULuxv61GVD0K6n84QyFZL7qGGQ.enswasb02_servlet_engine2

¹⁶⁶ <http://search.chosun.com/tvchosun/total.search?query=%EC%82%AC%EB%9E%91%EC%9D%80+%EC%95%84%EB%AC%B4%EB%82%98+%ED%95%98%EB%82%98>

¹⁶⁷ http://home.ebs.co.kr/finddad/main;jsessionid=8a11lpZwCj8l8WY5BZaTul774jd5eUzMiAajqJmjN1KcCS7q0ZEhhDQj19ltnkkB.enswasb01_servlet_engine2

¹⁶⁸ <https://www.mbcplus.com/web/program/contentList.do?programInfoSeq=62>

¹⁶⁹ <http://tv.jtbc.joins.com/nonsummit>

¹⁷⁰ http://program.tving.com/tvn/globalviews/2/Contents/Html?h_seq=2

¹⁷¹ www.dongponews.net/news/articleView.html?idxno=34892

¹⁷² <http://news.donga.com/3/all/20170920/86430050/1#csidxee6eceb7735b69282da737ebad05ba4>

(1) 위와 같은 이유로 구체적인 내용이 반영된 방송법 및 방송심의 규정의 개정이 필요하며, 방송제작 가이드라인이 제작 과정에 반영될 필요가 있음. 그리고 출연자의 인종적 다양성과 문화적 다양성을 반영하는 방송 출연쿼터제의 필요성이 제기됨.

(2) 또한 영화제작 부분에 있어서 특정 이주민집단의 이미지와 거주지에 대한 인종차별적 편견과 부정적 이미지를 고착화 할 우려가 있는 부분에 대한 제작 가이드라인의 제시와 자체 제작 및 출연자 스텝들에게 고지할 필요가 있음.

다. 인터넷 및 소셜네트워크: 규제 없는 성·인종차별적 영상 유포의 포털 사이트

1) 국제결혼 중개 업체와 같은 곳의 성차별적이고 인종차별적인 홍보에 대한 제재 필요¹⁷³

2) 1인 미디어의 급증으로 인한 성차별적이고 인종차별적인 동영상 유포를 확산하는 유튜브나 페이스북, 네이버 등과 같은 플랫폼에 대한 규제가 필요함 (사례: "여자 꼬시기 가장 쉬운 나라 BEST 6, 한국과 일본은 각각 몇 위 일까??" /이블팩토리 TV 2018.2.20.)

(1) 위와 같은 이유로 개인이나 집단에 의한 성차별적이고 인종차별적인 동영상의 유포를 막기 위한 포털사이트들에 대한 미디어 제작 가이드라인의 배포와 윤리적 영상제작에 대한 지침 그리고 방지대책을 요구해야 함.

정부보고서에 대응하는 시민사회 권고

(1) 한국사회정부에는 방송법 및 방송심의규정의 개정과 아울러 개인이나 집단이 만들어내는 인터넷 및 온라인 포털 매체에 대한 적극적인 감독과 제재의 방안을 마련하여야 한다.

(2) 한국사회 내 변화를 위한 포괄적 차별금지법의 제정 권고가 반드시 이루어져야 한다

V. 특정 종교집단에 의한 차별

1. 인종차별적 관념에 기반한 포괄적 차별금지법 제정 반대 (정부보고서 32~33)

인종차별철폐위원회는 제 15-16 차 정부보고서 심의 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)에서, 대한민국이 "협약 제 4 조에 따라 차별금지법 또는 인종차별을 금지하는 여타 포괄적 법률의 성안 및

¹⁷³ http://m.womennews.co.kr/news_detail.asp?num=143159#.W0s8gUxul2x

채택을 위한 조속한 조치”¹⁷⁴를 취하도록 촉구했다. 그 동안 사회권위원회(2009년, 2017년), 아동권리위원회(2011년), 여성차별철폐위원회(2012년), 자유권위원회(2015년) 등 유엔인권조약기구에서 반복하여 차별금지법 제정을 권고하였지만 아직까지 관련 법은 제정되지 않았다. 2017년 10월 사회권위원회는 특별히 차별금지법 제정에 관한 권고 이행에 관해 18개월 이내에 보고하도록 요청하기도 하였다.¹⁷⁵

차별금지법은 국가 및 지방자치단체가 정기적으로 차별의 실태를 조사하고, 대응방안을 연구하여 계획을 수립하고 실행하며, 사회 전반적으로 평등과 차별금지에 관한 인식을 고양하고, 민사소송을 가능하게 하는 등 차별피해에 대한 구제기능을 높이기 위한 제도적 기반으로 2007년 법무부에 의해 처음 제안되었다. 이후 지난 10년 동안 시민사회는 지속적으로 차별금지법의 제정을 요구해 왔다. 괴롭힘과 혐오표현과 같이 차별의 범주를 확장하고, 그 구제의 실효성을 높이며, 위계적인 문화에서 비롯된 구조적 차별에 대응하는 방안 등을 논의해 왔다.

하지만 2007년 당시 법무부는 일부 보수 기독교를 중심으로 한 반대에 부딪혀 차별금지사유 가운데 ‘성적 지향, 병력, 출신 국가, 언어, 가족 형태 및 가족 상황, 범죄 전력 및 보호처분, 학력’을 삭제하였다. 이로써 ‘모든 차별을 금지’하려는 차별금지법의 본질적 원칙을 훼손하였다는 비판을 받았다.¹⁷⁶ 이후 국회에서 노회찬 의원 등 10인(2008), 박은수 의원 등 11인(2011), 권영길 의원 등 10인(2011), 김재연 의원 등 10인(2012), 김한길 의원 등 51인(2013), 최원식 의원 등 12인(2013) 등이 차별금지법안을 발의하였지만 모두 일부 보수 기독교 단체의 반대로 진전 없이 임기만료로 폐기되거나, 심지어 철회되기도 하였다.¹⁷⁷

일부 보수 기독교 단체는 “이슬람은 테러리스트의 종교”, “동성애는 죄”라는 등의 이슬람혐오와 동성애혐오의 메시지를 각종 소셜미디어를 이용하여 전파하며, 차별금지법 제정을 반대하는 운동을 공격적으로 펼치고 있다.¹⁷⁸ 지역의 교회들은 ‘이슬람 저지 연합 기도 집회’를 열고, ‘이슬람 박멸을 위한 기도문’을 만들어 배포하면서, 난민을 반대하는 운동을 전개하기도 한다.¹⁷⁹ 2016년 4월 총선에서는 3대 공약으로 ‘반동성애’, ‘반이슬람’, ‘차별금지법 반대’를 내세운 기독교 기반의 정당

¹⁷⁴ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination(CERD), Concluding observations: Republic of Korea, CERD/C/KOR/CO/15-16, 2012, 7 문단.

¹⁷⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights(CESCR), Concluding observations: Republic of Korea, E/C.12/KOR/CO/4, 2017, 74 문단.

¹⁷⁶ “차별금지법이 사람 차별하네.” <한겨레 21>. 2007. 11. 8.자.

¹⁷⁷ “Civic groups call for anti-discrimination act”, The Korea Herald, 2017. 2. 23.

¹⁷⁸ “소셜미디어 떠도는 ‘차별금지법’ 유언비어.” <뉴스앤조이>. 2017. 4. 4.자; Se-Woong Koo, “South Korea’s Enduring Racism”, New York Times, 2018. 7. 1.

¹⁷⁹ “혐오로 결집하는 한국 교회, 반북에서 반이슬람까지”, <한겨레>. 2018. 6. 25.

'기독교자유당'이 출현하여 2.64%를 득표했다.¹⁸⁰ 선거관리위원회는 이러한 내용을 담은 선거공보물을 모든 유권자에 배포하기도 했다(아래 <그림 1>).



<그림 > 선거관리위원회에서 공식 배포한 기독교자유당 선거공보물

하지만 이러한 인종차별을 포함한 차별을 해소하기 위한 기본적인 제도로써 포괄적 차별금지법 제정을 위한 정부의 노력은 거의 없거나 극히 소극적이다. 2017년 8월 문재인 정부의 출범 후 발표한 100대 국정과제에 차별금지법의 제정은 포함되지 않았다.¹⁸¹ 2018년 8월 7일에 법무부가 발표한 제3차 국가인권정책기본계획에는 “차별금지에 관한 기본법 제정 방안 마련”을 포함하였다. 하지만 구체적인 추진계획과 로드맵을 제시하는 대신, “차별금지에 따른 편익과 사회·경제적 부담이 조화를 이룰 수 있는 입법 방안 마련”¹⁸²이라고 하여 조건적이고 유보적인 태도를 취하고 있어, 정부의 평등실현 의지가 의심된다.

포괄적 차별금지법의 제정은 이미 그 요구와 논의가 시작된 지 10년이 넘었으며, 그 동안 수차례 유엔의 권고를 받아왔다. 무엇보다 지난 10여년 동안 일부 보수 기독교 중심의 단체와 개인들이 활발하게 전개해 온 차별금지법 제정 ‘반대’ 운동이, 그 자체로 차별금지법 제정의 긴박하고도 절실한 필요성을 말해준다. 정부는 차별금지법 제정을 위한 선행 조건으로 ‘사회적 합의’가 필요하다는 차별금지법과 평등 증진의 의무를 회피하고 있다. 그 동안 차별을 선동하는 목소리와 이로 인해 불거지는 사회적 분리와 갈등이 더욱 깊어지고 있다.

결론 및 권고

¹⁸⁰ “4.13 총선, 기독교자유당 2.64% 득표 원내 진출 실패.” 노컷뉴스. 2016. 4. 14; “Religion-affiliated parties want to ‘protect’ country from Islam, homosexuality”, The Korea Herald, 2016. 4. 11.

¹⁸¹ 대한민국 정부, 100대 국정과제. 2017. http://www.pmo.go.kr/pmo/inform/inform01_02a.jsp.

¹⁸² 대한민국 정부, 2018-2022 제3차 국가인권정책 기본계획, 2018.

대한민국은 이 협약 제 2 조 및 제 4 조에 따라 (1) 차별금지의 원칙을 국가운영의 중요한 가치로 천명하고 그 실현을 위해 국가 정책을 수립하여 집행하고, (2) 인종차별적 관념을 전파하고 인종에 기반한 차별·폭력 행위를 조장하고 선동하는 일체의 행위를 금지하고, (3) 이슬람혐오를 비롯해 특정 출신 국가나 종교를 이유로 한 적대적인 관념을 만들어내는 활동을 중단하도록 조치하며, (4) 인종차별의 예방과 다양성에 대한 포용의 증진을 위하여 대중적 인식 개선과 교육 활동을 진작하며, (5) 인종차별을 포함한 차별의 피해자를 실효적으로 구제하고 사회구조적 변화를 촉진하기 위한 제도적 방안으로서, 포괄적 차별금지법의 제정을 더 이상 지체함 없이 **‘즉각’** 추진하여야 한다.

2. 이슬람 혐오에 따른 지방인권조례 폐지 흐름

개신교단체가 주도하는 지방자치단체 인권조례 폐지 운동이 광역단위 및 기초단위 차원에서도 강력하게 진행되고 있다. 일례로 ‘충청남도 인권조례’ 폐지안이 광역자치단체 최초로 두 번이나 도의회에서 가결되었고(2018년 2월 2일, 4월 3일), 결국 대법원에 조례 폐지의 정당성에 대한 소송이 진행 중이다.

충남인권조례 폐지 주장은 2017년 2월에 본격화되었고 교회를 중심으로 한 대대적인 서명이 진행되어 그 기준을 크게 넘어 8만 명 가까이 되었다. 당시 인권조례 폐지 청구서를 제출한 대표 청구인은 <충남기독교총연합회> 대표인 목사였다.

인권조례폐지 운동단체들은 이 조례가 ‘이슬람을 조장’하여 지역사회가 ‘위험’에 빠질 수 있으며, ‘동성애를 옹호’하고 있어 ‘에이즈 확산’이 나타날 것이라고 주장한다. 이들 단체는 동성애 혐오와 이슬람에 대한 적대적 표현을 공공장소인 거리, 광장 등에서 사용하고 있다.

인권조례 폐지운동은 지역별 현수막 게시, 수천 명 규모의 대중집회, 조례폐지 청구 서명운동, 기자회견 등 다양한 방식으로 매우 공격적으로 진행되었다.



<도로를 향해 교회에 설치된 현수막과 길거리에 게시된 현수막 - “에이즈의 주범! 가정파괴의 주범! 동성애를 옹호하고, 이슬람을 조장하는 충남인권조례 폐지하라!>

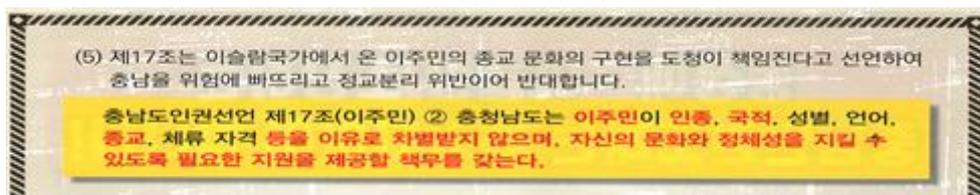


<인권조례 폐지운동 홍보 차량 - 충남인권조례는 동성애와 이슬람을 조장하고 있습니다! 동성애 옹호·조장하는 잘못된 인권조례는 폐기되어야 합니다!>

거리에 걸린 현수막들은 정부의 허가 없이 게시되었기에 며칠 후 철거되었으나, 교회 부지 내에 걸린 것들은 최소 3 개월 이상 게시되어 거리를 지나는 이들이 볼 수 있었다. 또한 “충남인권조례는 동성애와 이슬람을 조장하고 있습니다!”라는 차량 부착용 문구에 대해서도 전혀 규제가 없었다.



<인권조례 폐지 요구 집회에서 시민들에게 배포되는 전단지 앞면 일부 - 동성애·이슬람 조장하는 충남인권조례는 폐기되어야 합니다!>¹⁸³



<인권조례 폐지요구 집회장소 주변에서 배포된 전단지의 뒷면 일부 - (충남인권조례가)“이슬람국가에서 온 이주민의 종교 문화의 구현을 도청이 책임진다고 선언하여 충남을 위험에 빠뜨리고 정교분리 위반이여 반대합니다.>

¹⁸³ 이 전단지를 제작한 조직의 명단을 보면 ‘건강한 사회를 위한 국민연대 충남지부’, ‘아산 탈동성애대책본부’ 등 사회적으로 알려지지 않다가 갑자기 나타난 단체들을 비롯하여 ‘아산기독교연합회’, ‘아산시기독교평신도연합회’ 등 기존 개신교 단체들이 포함되어 있다.

교회와 거리에서 인권조례 때문에 이슬람이 조장될 것이라는 주장이 대규모 유포된 것은 '이슬라모포비아'를 조장하고 이주민에 대한 차별 정당화를 공공연하게 표현한 행위이며, 동시에 이는 종교세력이 앞장선 심각한 인종차별 행위를 한 것이다.

인권조례는 이슬람을 조장하는 내용이 전혀 없으며, 국제 인권기준과 대한민국 헌법에 따라 모든 이가 종교에 따라 차별받아서는 안 된다고 규정하고 있다. 한국내 이슬람교의 규모는 작은 편으로, 전체 무슬림 수는 15 만 명, 한국인 무슬림 수는 3~4 만 명이다.

이러한 혐오 표현 행위에 대해 경찰을 비롯한 정부 당국은 어떠한 규제도 하지 않았다. 한국 정부는 2012 년 UN 인종차별철폐위원회가 인종차별을 범죄로 규정하고 처벌하도록 권고한 이후 지금까지 아무런 노력을 하지 않고 있다.

제안권고

정부는 인종차별 행위가 어떠한 이유로도 사회적 정당성을 갖지 못하도록 즉각 강력한 법을 제정하고 관련 규제를 강화하라

VI. 기업 및 민간자본에 의한 차별사례

정부보고서는 대한민국에서 발생한 인종차별적 행위 및 이에 기인한 범죄행위에 대한 구체적인 정보를 포함하고 있지 않다.(정부보고서 제 35 항) 그러나 인종차별적 행위는 일상생활 전반에서 다양한 형태로 발생하고 있으며, 특히 기업 및 민간자본에 의한 차별 사례는 다음과 같다.

가. 고용 등에서의 차별¹⁸⁴

사례 1) 베트남 출신 이주여성 D 씨는 열심히 미용을 배워서 미용실에서 일한지 1 년이 되었다. 어느 날 한국인 직원이 새로 들어와서 같이 일을 하게 되었는데, D 씨 보다 기술이 떨어지고 일을 잘 하지 못했다. 그런데 미용실 원장은 "그 친구를 먼저 가르쳐주고 너는 나중에 가르쳐줄 테니 일단 그 친구 옆에서 네가 도와주라"고 했다. D 씨가 경력도 많고 일도 잘하는데 새로운 신입 직원을 돕고 오히려 그의 밑에서 일해야만 한다.

사례 2) 내 친구 중에 한 명은 그녀가 아시아계 미국인이라는 이유로 교사 자리에 고용되지 못하였다. 학교는 그녀에게 학부모들은 백인 또는 100% 미국인을 원하고 또 그런 사람들이 더 영어를 잘

¹⁸⁴ 사례 출처: 사례 1,2,3 - 2016 경기도 인종차별 실태 모니터링 보고서(경기도외국인인권지원센터, 2016). / 사례 4,5 - 2017 이주민차별 사례 모니터링 보고서(천안모이세, 2017)

한다고 믿는데 그녀는 그 조건에 충족하지 않는다고 말했다. 그녀는 십대 때부터 미국에서 자랐고 미국에서 모든 교육을 받았음에도 불구하고 이런 대우를 받았다.

사례 3) A 화장품 본사에서 자사(自社)의 방문 판매 사원을 대상으로 해외여행 프로모션에 갈 사람을 모집했다. 본사에서 제시한 실적 등 조건을 통과한 같은 시기에 입사한 귀화여성(40 대)과 이주여성(중국/30 대)이 신청했으나 이주여성만 한국국적이 아니라는 이유로 거절을 당해 갈 수 없었다.

사례 4) 캄보디아 출신 이주노동자 다엔씨는 회사에서 회식을 하는데, 외국인 직원만 빼고 회식을 했다. 또 회사반장님은 다른 사람들은 **씨라고 이름을 부르는데, 외국인에게는“야!”라고 부른다.

사례 5) 캄보디아 출신 이주노동자 비엔씨는 추석명절에 일 할거냐는 질문에, 돈을 벌기 위해서 몸이 힘들지만 하겠다고 했는데, 오버타임수당을 주지 않았다. 그래서 사장님께 물어보았더니“우리는 달력에 빨간 날에도 일을 해야된다.”고 했다. 또는 회사에 문제나 궁금한 사항을 물어보면“나라로 돌려보낼거야.”라고 말했다.

나. 서비스 제공에서의 차별

1) 상업시설¹⁸⁵

사례 1) 친구들(south american)과 같이 쇼핑 하러 옷가게에 들어갔다. 외국인 A 씨는 주인한테 가격을 물어봤다. 주인은 한국 사람들은 할인을 요구하지 않는다고 했다. 부평에 있는 다른 가게에 들어갔더니 외국인한테 말은 안하고 손으로 엑스(x) 모양을 하면서 No No No 했다.

사례 2) 흑인과 백인, 한국인 여성으로 이루어진 세 사람의 친구들이 사당동에 있는 사우나에 갔다. 탈의를 하고 욕조로 향할 때 중년의 한국 여성 두 명이 흑인은 목욕탕 물에 들어갈 수 없다고 말했다. 한국인 친구가 화를 내며 왜 그런지를 물었다. 그러자 중년여성들은 관리자와 함께 나타났다. 중년여성들은 왜 흑인 여성을 사우나에 입장시켰냐면서 관리자에게 항의하고 물이 더럽혀질 것이기 때문에 그녀가 욕탕에 들어가면 안 된다고 주장했다. 관리자가 그 중년여성들에게 화를 냈지만 중년여성들은 막무가내로 관리자에게 계속 항의했다. 관리자는 중년여성들에게 그들이 인종차별을 했다는 이유로 사우나에서 나가 줄 것을 요구했다. 하지만, 이에 대해, 별도의 조치를 취할 방법이 없었다. 상처받은 흑인 여성은 친구들과 함께 자신들이 사우나에서 나가겠다고 결정했다.

¹⁸⁵ 사례 출처: 사례 1,2, - 2016 경기도 인종차별 실태 모니터링 보고서 (경기도외국인인권지원센터, 2016). /사례 3,4 - 2017 이주민차별 사례 모니터링 보고서 (천안모이세 2017) / 사례 5. jtbc 2018. 8. 20

<http://news.jtbc.joins.com/html/142/NB11683142.html> / 사례 6 김현정의 뉴스 쇼. 2017. 6. 8.

<http://www.nocutnews.co.kr/news/4796109>

사례 3) 베트남 출신 이주민 다씨는 물건을 사러 가게에 들어갔는데, 가게 주인이 머리에서부터 발끝까지 훑어보더니 저에게 나가라고 물건을 팔지 않는다고 말해서 쫓겨 나왔다.

사례 4) 몰도바 출신 이주노동자 b 씨는 집을 구하러 가서 집주인을 만났다. 집주인은 외국인에게는 집을 줄 수가 없다며, “너무 더럽고, 계약을 지키지도 않아서 안 된다.”고 말했다.

사례 5) 2018 년 8 월 12 일 미얀마 이주민 4 명은 수원의 한 편의점에 음료수를 사러갔다. 하지만 편의점에서 이유 없이 이들에게 물건을 팔지 않고 나가라고 했다. 미얀마 이주민들은 경찰을 찾아가서 말을 했다. 그러나, 해줄 수 있는 게 없다며 돌려보냈다.

사례 6) 2017 년 6 월 인도출신 이주민 쿠마르씨는 서울 이태원 지역의 술집에 친구들과 갔다. 경호원이 신분증을 요구했고, 친구들은 모두 입장이 되었다. 그러나, 쿠마르씨만 출입할 수 없다고 말했다. 이유를 묻자, “인도사람은 들어갈 수 없다.”고 말했다. 쿠마르씨가 경호원에게 다시 이유를 물었다. 그러자 경호원은 “인도, 파키스탄, 몽골, 카자흐스탄, 사우디아라비아, 이집트 다 안 된다.”고 말했다.

2) 학원 등 사설 교육기관¹⁸⁶

경기도외국인인권지원센터 조사 결과에 따르면 보육기관 이용 외국인 아동 10 명 중 3 명꼴로 보육기관 입소 거부 경험이 있으며, 보육기관을 이용하지 않는 비율은 22.4%로 내국인 아동 1.7%을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

사례 1) 13 세 무국적 아동을 둔 부모 “비싸고, 멀어서 힘들어해요(집에서 40 분 거리, 월 46 만원 납부). 그래도 갈 수 있는 데가 거기 밖에 없고, **에 대해(지역에 대해) 잘 모르니까 비싼지 알 수가 없었다. 그리고 여기 가기 전에 여러 군데 갔는데 다 안받아줬다. 또한 여러 가지 이야기를 했다. 비자가 없어서 안 된다. 피부색이 달라서 적응할 수 있을지 걱정된다. 보육료를 부담하기 힘들 거다. 여긴 아프리카 아이가 없다.” 고 말했다.

사례 2) 6 세 아동을 둔 중국 부모 어린이집에서 한국인 학부모들이 외국인 원생 있으면 싫어한다고 거부 했다. 다른 외국인 아동이 있는 곳을 수소문해서 들어갔다. (사례 67 번, 6 세, 중국 아동 부모)

사례 3) 파키스탄에서 온 여성 T*씨, 아이 어린이집에 미리 종교적인 이유로 돼지고기를 먹지 않는다고 이야기했는데도 골고루 먹어야 된다고 하며 이슬람에 대해서 이해하지 못했다. 또,

¹⁸⁶ 사례 출처: 사례 1, 2, 경기도 외국인 아동 기본권 모니터링 보고서 (경기도외국인인권지원센터, 2017). / 사례 4, 5 - 2017 이주민차별 사례 모니터링 보고서 (천안모이세 2017) / 사례 5. 이주민 지원 활동가 A 씨

아이들과 집 앞 놀이터에서 놀고 있으면, 같이 아이를 데리고 나온 아이 엄마들이 “저 아이랑 놀지마.”라고 하면서 무슬림을 나쁘게 생각하고 두렵게 생각한다.

사례 4) 이주민 지원 활동가 A 씨는 한번은 난민가정의 아동을 어린이집에 등록하려고 하는데, 원장님이 다짜고짜 저를 보고, “보육비 낼 수 있어요?” 라고 물었다. 당시 모 후원처에서 아동보육비를 지원받는 가정이라고 상황을 이야기하니 안심하였다. 또, 미등록 이주아동의 경우 불안한 체류자격과 경제사정을 우려하여 등록 자체를 거부하는 경우가 많았다.

사례 5) 필리핀 출신의 한 여성은 자신의 아이를 그 지역에서 부모들이 매우 선호하는 유치원에 보내고 싶어 했다. 아이가 4살이 되었을 때 그 유치원에 찾아갔다. 아이를 유치원에 보내고 싶다고 말했다. 그러자 원장은 만약 우리가 ‘혼혈인’을 받게 되면 많은 한국인 엄마들이 자신의 아이들을 다른 유치원으로 옮겨버릴 것이기 때문에 “아이를 받아줄 수 없다.”며 미안하다고 말했다. 다음날 남편이 유치원을 찾아가 원장을 만났다. 원장은 남편에게 ‘당신은 한국의 수준을 낮추는 사람’이라고 비하했다. 남편은 유치원에서 그들의 자녀를 거부한 충격적인 경험 때문에 가족 모두 한국을 떠나기로 결심했다.

3) 병원 등 민간 의료기관¹⁸⁷

사례 1) 중국 출신의 이주 여성 이모씨는 장기간의 불임 끝에 산부인과를 찾았다. 초기 정보가 없어 찾아 간 병원에서 시험관 가능 여부를 알 수가 없었다. 안내 데스크에 시험관이 가능하냐고 물어봤는데 어눌한 한국어 탓에 잘 전달이 되지 않았다. 데스크 직원은 답답했는지 “한국어 되는 사람 데리고 와.”라고 반말로 요청했다. 이씨는 내용을 종이에 적어서 다시 보여줬다. 그러자 직원은 “시험관 엄청 비싸요. 돈 있어?” 하며 다시 반말을 하였다. 이씨는 서러운 마음에 출근중인 남편에게 전화를 걸어 데스크 직원과 통화를 하게 한 후에야 비로소 기본적인 안내를 받을 수가 있었다. 이모씨는 직원의 반말과 더불어 비밀 보장이 되어야 할 사적인 정보를 주변인들에게 다 노출시켰다는 사실이 무척 수치스러웠다.

VII. 혐오조장 단체, 커뮤니티 및 네트워크 (정부보고서 105~109)

이주민·난민에 대해 인종차별을 선동하는 담론은 인터넷을 통하여 빠르고 효과적으로 유통되어 왔다. 대표적으로, 인터넷 커뮤니티인 ‘다문화정책반대’가 2008년 6월에 개설되어 회원수 1만 2천여 명을 두고 있고, 2003년 개설된 ‘다문화바로보기실천연대’에는 회원수 900여 명이 있다. 민족주의를

¹⁸⁷ 사례 출처: 사례 1, 경기도 외국인 아동 기본권 모니터링 보고서(경기도외국인인권지원센터, 2017).

외치는 '우리문화사랑 국민연대'에도 회원수 300 여명이 등록되어 있고, 그 외에 '제주난민수용반대와 다문화정책반대 시민연합' 등 크고 작은 카페들이 다수 개설되어 있다.¹⁸⁸ 많은 인터넷 커뮤니티에서 "파퀴벌레(파키스탄인)", "똥남아(동남아인)", "짜장(중국인)" 등 외국인 출신에 대한 비하성 용어가 유희적으로 사용된다.¹⁸⁹

주로 유통되는 인종차별적 표현의 내용은 "외국인이 한국 여성을 강간한다.", "무슬림이 테러를 시도하고 한국을 이슬람화한다.", "외국인은 범죄자들이다", "다문화정책은 한민족 말살정책이다.", "다문화정책을 하는 사람은 매국노이다.", "국민이 먼저다" 등 공포를 조장하는 허위 또는 과장된 가짜 기사와 진술들과 인종적 우월 관념을 부추기는 구호들이다.¹⁹⁰ 이런 외국인혐오와 민족주의를 자극하는 콘텐츠가 각종 반이주민·난민 단체와 인터넷 커뮤니티에서 생산되고 SNS 를 통하여 일반 대중에게 유통된다. 다음이나 네이버와 같은 포털사이트에 소개되는 이주민·난민 관련 인터넷 기사에는, 이러한 내용들이 반복적으로 댓글에서 재생산되며 여론을 형성한다.

이런 혐오조장 단체와 네트워크가 실제로 난민반대 집회, 무슬림반대 집회 등의 오프라인 활동에 사람들이 참여하도록 촉구하는 역할을 하며, 이주민·난민에 관한 정책에 악영향을 미치도록 세력화하고 있다. 결혼이주여성으로 최초의 국회의원이 된 이자스민 전 의원(임기 2012~2016)에 대한 인신공격성 욕설과 비하발언은 심각한 수준이었으며, 이자스민 전 의원이 제안한 정책에 대해 인종혐오에 기반한 반대로 맞서 합리적인 토론이 불가능했다.¹⁹¹ 2015 년 1 월 19 일자로 일간지 <동아일보>에 등장한 "대한민국의 자살"이라는 표제의 광고(아래 <그림 1> 참조)에서 보듯이, 20 여개의 단체들이 조직적으로 결집하고 자금을 마련하여 한국인이 우월하다는 관념을 전파하고 인종적 증오와 차별을 정당화하며 조장하는 활동을 벌였다.

결론 및 권고

한국은 인종차별철폐협약 제 4 조에서 금지하는 한국인의 인종적 우월성에 관한 사상의 전파와 인종혐오 및 차별 선동의 수위, 양, 범위가 심각하게 우려할 만한 상황이다. 특히 이민자·난민에 대한 공포를 부추기고 배척하는 혐오조장단체의 활동이 인터넷 매체를 통해 꾸준히 광범위하고 반복적으로 대중에게 전달되고 있음에도 불구하고, 이를 감독하는 정부 활동은 범위가 좁고 미약하다.

대한민국 정부는, (1) 통신사업자가 차별금지정책을 제정하고 인종혐오 및 차별에 대한 감독을 강화하도록 자율 규제를 유도하고, (2) 인종에 기반한 차별과 폭력을 옹호하고 조장하는 게시물에

¹⁸⁸ 다음 카페 (<http://cafe.daum.net/>) 참조.

¹⁸⁹ "'파퀴벌레·짜장'...한국 여기저기서 '외국인 혐오' 꿈틀." <JTBC>. 2015. 3. 31.자.

¹⁹⁰ "좌절한 대중이 찾은 상상의 적...예멘 난민과 배타주의." <한겨레>. 2018. 6. 26.

¹⁹¹ "<인터뷰> 국회 떠나는 '다문화 1 호 의원' 이자스민." <연합뉴스>. 2016. 4. 21; "How Jasmine Lee, One Of The Most Hated Women In Korea, Is Changing The Country", The Huffington Post Korea, 2015. 5. 7.

