

한국사회

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

인종차별을 말하다

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

[09:30-10:00] 축사 및 경과보고

축사 서울지방변호사회 이찬희 회장
경과보고 인종차별철폐협약 설명 및 시민사회 보고서 준비 과정 -이완 (외국인이주노동운동협의회 / 아시아인권문화연대)

7/20 1부 : 한국사회와 인종차별을 말하다 - 한국사회와 인종차별 역사와 배경

10:00~11:00
사회 : 황필규 (공익인권법재단 공감)
· 발제 1 한국사회 인종차별의 역사적, 사회적 배경: 박경태 (성공회대 사회학과)
· 발제 2 정책과 제도에 투영된 인종차별: 김현미 (연세대 문화인류학과)

2부 현실을 말하다 1 - 국가는 인종차별 강화에 어떻게 기여하고 있는가?

11:00~11:50
사회 : 김은정 (세이브더칠드런)
[이주배경아동/청소년]
· 발제: 석원정 (외국인이주노동자인권을위한모임)
· 토론: 이탁건 (재단법인 동천) / 김진 (이주민지원공익센터 감동)

13:00~14:30
사회 : 정영섭 (이주공동행동)
[이주노동]
· 발제 1 어업노동: 김종철 (공익법센터 어필)
· 발제 2 농업노동: 김사강 (이주와인권연구소)
· 발제 3 고용허가제: 우다아라이 (이주노조)
· 토론: 이종민 (파주살롱의집) / 백선영 (민주노총) / 김이찬 (지구인의정류장)

14:50~16:00
사회 : 이은혜 (아시아의창)
[이주여성]
· 발제 1 결혼이주여성: 허오영숙 (한국이주여성인권센터)
· 발제 2 성착취 인식매매 피해이주여성: 김태정 (두레방)
· 토론: 장보람 (민주사회를위한변호사모임) / 김이선 (한국여성정책연구원)

16:20~17:50
사회 : 최계영 (서울대 법학전문대학원)
[난민]
· 발제 1 난민: 고은지 (난민인권센터)
· 발제 2 제주 예멘 난민: 백가윤 (제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회 정책위원)
· 토론: 김보명 (인천대 기초교육원) / 김지림 (공익인권법재단 공감) / 박정형 (한국이주인권센터 와하) / 난민 당사자 R

7/21 2부 현실을 말하다 2 - 누가 인종차별 강화에 기여하고 있는가?

10:00~10:50
사회 : 심영섭 (경희사이버대 미디어커뮤니케이션학과)
[미디어에 의한 차별]
· 발제 1 미디어와 인종주의: 정혜실 (이주민방송 MWTV)
· 발제 2 미디어의 외국인 재현, 숨은 그림 찾기: 안진 (KBS)

11:00~11:50
사회 : 자개오 (성공회 용산나눔의집)
[종교집단과 혐오조장 단체에 의한 차별]
· 발제 1 종교집단의 충남인권조례 폐지운동에 나타난 인종차별: 우삼열 (아산이주노동자센터)
· 발제 2 반다문화의 형평성의 윤리: 전의령 (전북대 고고문화인류학과)

13:00~13:50
사회 : 장은영 (서울교대 교육전문대학원)
[민간지본과 교육에서의 차별]
· 발제 1 차별과 낙인의 일상화: 경기도 인종차별 실태 모니터링을 중심으로: 이경숙 (경기도외국인인권지원센터)
· 발제 2 인종차별의 원인과 대안 사이에서 교육 바라보기: 이정은 (아시아인권문화연대)

3부 쟁점을 말하다 - 인종차별의 선긋기는 어디에서 교차되는가?

14:00~14:50
사회 : 이주영 (서울대 인권센터)
· 발제 1 인구 센서스와 인종/민족 정체성: 김지혜 (강릉원주대 다문화학과)
· 발제 2 인종차별 당하지 않을 권리와 이민정책의 실패: 김철호 (전북대 사회학과)
· 토론: 박준규 (한양대 문화인류학과) / 신승훈 (서남권글로벌센터)

15:00~16:00
사회 : 김미선 (외국인이주노동운동협의회)
[수혜를 넘어서 권리로: 이주민의 건강권, 사회보장권, 국적취득]
· 발제 1: 김사강 (이주와인권연구소)
· 발제 2: 김정우 (한국이주민건강협회)
· 발제 3: 박영아 (공익인권법재단 공감)

4부 미래를 말하다 : 미래를 향한 제언

16:10~17:30
사회 : 이탁건 (재단법인 동천)
· 패널: 강슬기(의정부 엑소더스)
레티마이투 (한국이주여성인권센터)
압둘와합 (헬프시리아)



안녕하십니까? 서울지방변호사회 회장 이찬희 변호사입니다.

바쁘신 중에도 서울지방변호사회와 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국이 공동 주최하는 ‘한국사회 인종차별을 말하다 토론회’에 참석해 주신 회원 여러분과 내외빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

흔히 ‘인종차별철폐협약’이라고 불리는 위 국제조약의 정식명칭은 ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’입니다. 위 국제조약은 남아프리카공화국의 인종차별정책을 규탄하고, 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄하며, 평등하다는 세계인권선언의 정신을 재확인하기 위하여 1966년 UN총회 결의로 선포되었습니다. 우리나라는 1978년 위 조약의 비준에 동의하였습니다.

남아프리카공화국의 ‘아파르트헤이트’는 식민정권의 지배자였던 백인들이 인종분리정책을 통하여, 원주민인 흑인을 비롯한 유색인종들에 대하여 인간으로서의 존엄과 평등, 자유를 빼앗은 인종차별정책이었습니다.

‘아파르트헤이트’에 의하여 참정권은 어떠한 피부색을 가졌는지에 따라 차별적으로 부여되었으며, 흰 피부를 가진 사람들의 거주지와 검은 피부를 가진 사람들의 거주지가 정책적으로 분리되었고, 교류는 허용되지 않았습니다. 유색인종들은 토지를 소유할 수도 없었습니다. 흑인은 백인과 같은 의자에 앉을 수 없었고, 같은 대중교통을 이용할 수도 없었으며, 같은 화장실도 사용할 수 없었습니다. 흑인은 백인이 가질 수 있는 직업은 가질 수 없었고, 백인이 받는 교육도 받을 수 없었습니다. 백인과는 혼인할 수도 없었습니다.

1948년부터 시작된 남아프리카공화국의 반인권적인 인종차별정책은 1994년 넬슨 만델라가 최초의 흑인 대통령으로 당선된 이후에야 비로소 종결될 수 있었습니다. 불과 20여 년 전의 일입니다.

이렇듯 국가권력에 의하여 정책적으로 이루어지는 인종차별은 국제사회의 압력으로 인하여 점차 사라지는 양상을 보이고 있습니다. 그러나 우리사회에는 여전히 인종차별적 인식에 근거한 혐오가 팽배해 있다고 할 것입니다.

제주도 예멘 난민 사태를 계기로 관련 규제를 강화해 달라는 청와대 국민청원에는 우리 국민 64만 명 이상이 동의하였습니다. 여전히 순혈주의를 기초로 하는 단일민족의 신화를 교육하고

있는 우리나라의 우울한 자화상이 아닐 수 없습니다. 흑자는 난민 문제에 있어서 아무런 연민도 느끼지 못하는 한국인들에게 오히려 ‘북한과 전쟁이 날 경우, 다른 나라들이 한국 난민을 어떻게 처우해 주기를 바라는지’ 물어보는 편이 더 나올지도 모른다고 말하기도 합니다. 참으로 부끄러운 일입니다.

2018년 5월 현재 우리나라 난민 인정률이 4.1%에 불과함에도 불구하고, 우리 국민들이 제주도 난민 수용에 관하여 이렇듯 과민한 반응을 보이는 것은 난민을 ‘잠재적 범죄자’ 혹은 ‘테러리스트’로 바라보는 인종차별적인 인식에 근거한다고 할 것입니다.

물론 난민들이 범죄자가 될 수도 있지만, 동시에 범죄의 피해자가 될 수도 있는 우리와 똑같은 사람들입니다. 국내외의 여러 통계자료들은 집단으로서의 난민들이 해당 국가의 내국인들보다 낮은 범죄율을 보인다는 것을 증명하고 있습니다.

난민 문제와 관련하여 독일 베를린의 거리에서는 다음과 같은 문구가 적힌 스티커가 자주 보인다고 합니다. “피난민이 너무 많은 것이 아니라, 인종차별주의자가 너무 많은 것이다.”

낮선 문화에 대한 막연한 두려움과 공포에서 벗어나 인도주의적인 관점에서 위 문제가 잘 해결되기를 바라면서, 바쁘신 중에도 우리 사회의 인종차별 철폐를 위하여 토론회를 주최하여 주신 ‘UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국’의 ‘공익인권법재단 공감, 두레방, 민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회, 아시아인권문화연대, 사단법인 이주민건강협회, 이주민지원공익센터 감동, 이주민방송 MWTB, 이주와인권 연구소, 재단법인 동천, 한국이주여성인권센터’ 관계자 분들께 감사의 인사를 드립니다. 이틀간 열리는 이번 토론회에 사회, 발제, 토론을 맡아주시는 전문가 여러분들께도 다시 한 번 감사의 인사를 드립니다.

우리 사회의 인종차별철폐를 위하여 오늘도 이렇게 열심히 노력해 주시는 여러분들이 있기에 우리의 미래는 앞으로 더욱 평등해 질 것이라고 생각합니다. 서울지방변호사회도 모든 종류의 인종차별이 철폐되는 그 날까지 여러분들과 함께하겠습니다. 감사합니다.

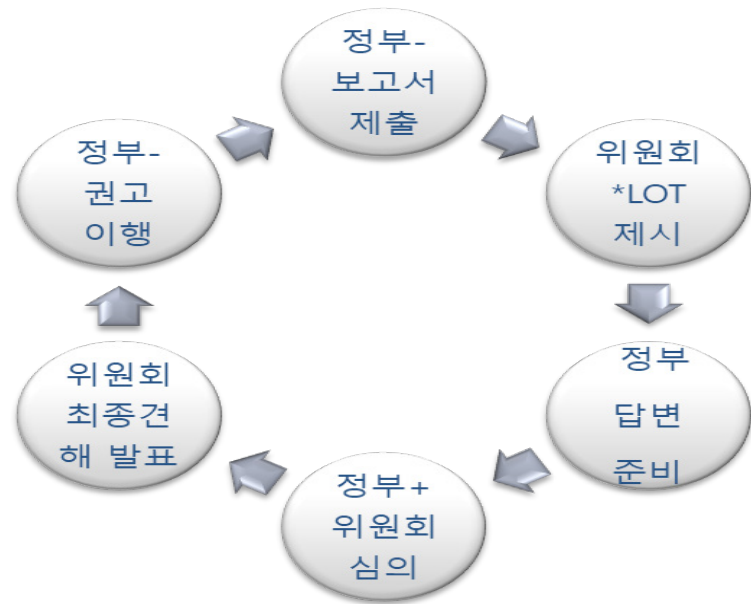
2018년 7월 20일
서울지방변호사회 회장 이 찬 희

인종차별철폐협약 및 심의대응 시민사회 공동사무국 활동 경과

이완(외국인이주노동운동협의회/아시아인권문화연대)

1. 인종차별철폐위원회 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)

- 약칭으로 CERD라 부른다. 인종차별철폐협약 8조에 근거하여 1969년 설치되었다. 개인자격의 전문가 18명으로 구성되었으며 임기는 4년이다. 위원회(조약기구)는 인종차별철폐협약에 관한 국제규약을 비준한 당사국의 협약 이행 상황을 정기적으로 심의하고 있다.
- 인권이사회의 특별보고관 제도나 UPR(국가인권정기검토제도)에 비해 인종차별철폐협약은 대한민국이 비준한 조약으로서, 앞선 두 제도 보다 더 강한 이행 의무가 있다.
- 대한민국은 2007년, 2012년에이어서 6년만인 2018년 12월 심의가 진행될 예정이다.
- 이행모니터링 체계



* List of Themes

2. 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약 (인종차별철폐협약) (International Convention on Elimination for All Forms of Racial Discrimination)

- 1965년 유엔총회에 채택되었고 1969년 발효되었다. 현재 177개국이 가입하였으며, 대한민국은 1978년에 가입하였다. 전문과 25개조항으로 구성된다. 협약은 ‘인종, 피부색, 혈통(descent) 또는 민족적, 종족적 출신’에 의한 차별을 대상으로 하고 (1조) 인종차별을 근절하기 위해 주로 다음과 같은 의무를 당사국에 부과한다. 우선 국가에

의한 인종차별의 실행과 지원, 인종차별의 선동 금지(2조 1항 (a)~(c), 3조, 4조 (c)). 개인 또는 단체가 실행하는 인종차별의 금지조치와 인종주의적 표현의 처벌규제와 인종 주의적 단체의 금지조치 등을 취할 의무(2조 1항 (d), 4조 (a), (b)). 그리고 인종적 편견의 제거와 인종간의 이해의 촉진을 위한 조치(2조 1항 (e), 7조), 인종차별의 희생자의 구제 조치(6조), 필요하다고 인정되는 경우에는 인종 집단 또는 그것에 속하는 개인으로의 적극적 우대조치(2조 2항). 협약의 실시조치에는 보고제도, 국가통보제도 및 개인통보제도가 있다(9~14조).

3. 국가보고서 심의 과정



*List of Themes는 List of Issues와 달리 정부의 서면답변을 요하지 않고 심의 주제/방향을 정하기 위한 것임 / 최종견해: Concluding Observations (CO)

- 최종 견해가 채택되기 이전 본 심의에서는 당사국 대표단과 조약기구 위원간 이틀에 걸쳐 각 3시간씩, 총 6시간에 걸쳐 질의와 답변이 이어진다. 이후 사전에 제출된 보고서들의 내용과 본 심의 당시 이뤄진 대화를 토대로 긍정적으로 평가한 사항과 주요한 우려 및 권고사항을 담은 최종 견해를 채택함으로써 심의는 마무리 된다. 당사국은 이후 다음 정기 심의까지 특히 최종 견해에 담긴 내용을 포함하여 협약의 이행을 강화해야 한다.

4. 국가보고서 심의 및 시민사회 사무국 운영 일정

2017. 10. 17.	정부 17-19차 통합보고서 제출 (기한: 2016. 1. 4.)	
2018. 3	심의 대응 시민사회사무국 구성	대안 보고서 준비 및 제출 심의대응 전략 준비 관련 자료 준비
2018. 4-6	시민사회 보고서 목차, 내용 및 작성자 확정 , 인종차별 보고대회 준비	사무국 활동 방향 합의
2018. 7	보고대회 개최	보고대회 결과, 보고서 작성 시 반영
2018. 8	시민사회 보고서 완성 및 영문 번역	
2018. 9	감수 및 제출 완료	
2018. 10-11	Country Rapporteur “List of Themes” 정해서 정부에 송부 및 홈페이지 공개*	- 대안보고서(Alternative Report) - List of Themes를 위한 정보제공 - List of Themes에 대한 답변 준비
2018. 12. 3 - 4	인종차별철폐위원회 대한민국 심의 (97차 회의) 12월 3일~4일	관련 활동 진행
	이후 후속 활동진행	최종견해 내용 홍보 이행 촉구 및 모니터링

5. 시민사회 공동사무국 참여 단위

■ 참여자 및 단체

공익법센터어필, 공익인권법재단 공감, 난민인권센터, 두레방, 민주사회를위한변호사모임, 서울경기인천이주노동자노동조합, 아산이주노동자센터, 아시아인권문화연대, 외국인이주·노동운동협의회, 이주민방송, 이주민지원공익센터 감동, 이주와인권연구소, 인권법센터 보다, 재단법인 동천, 한국이주여성인권센터, (사)한국이주민건강협회 희망의친구들, E-6-2 비자대안네트워크

(이상 단체)

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

■ 사무국 실무그룹 활동

김정우((사)한국이주민건강협회 희망의친구들), 김지림(공익인권법재단 공감), 김지혜(강릉원주대학교), 김진(이주민지원공익센터 감동), 김태정(두레방), 김현미(연세대학교), 박경태(성공회대학교), 박영아(공익인권법재단 공감), 이완(외국인이주·노동운동협의회), 이탁건(재단법인동천), 이한숙(이주와인권연구소), 장보람(민주사회를위한변호사모임), 정혜실(이주민방송), 최계영(서울대학교), 허오영숙(한국이주여성인권센터)

6. 활동방향

- 한국사회 인종차별 상황을 종합적으로 정리 하는 과정
- 시민사회보고서 준비의 과정이 한국사회 인종차별을 개선하는데 일조하도록 방향 설정
- 광범위한 단위가 참여할 수 있도록 노력
- 인종차별 심의와 이후 최종 견해를 활용한 후속 과정 진행

1부 한국사회와 인종차별을 말하다
- 한국사회와 인종차별의 역사와 배경

- 19 발제 1 한국사회 인종차별의 역사적, 사회적 배경: 박경태 (성공회대 사회학과)
- 25 발제 2 정책과 제도에 투영된 인종차별: 김현미 (연세대 문화인류학과)

2부 현실을 말하다 1 - 국가는 인종차별 강화에 어떻게 기여하고 있는가?

[이주배경아동/청소년]

- 37 발제 오늘의 정책이 내일의 인종차별을 예방한다: 석원정 (성동외국인근로자센터)
- 48 토론 이주아동의 체류권: 이탁건 (재단법인 동천)
- 54 토론 보편적 출생신고 제도 - 이주아동의 출생신고: 김진 (이주민지원공익센터 감동)

[이주노동]

- 61 발제 1 이주어선원에 대한 착취와 차별 그리고 인신매매: 김종철 (공익법센터 어필)
- 69 발제 2 농축산업 이주노동자의 인권 실태 - 인종차별에 기반을 둔 강제노동: 이한숙 (이주와 인권연구소)
- 79 발제 3 죽음의 제도, 고용허가제: 우다야 라이 (이주노동자 노동조합 위원장)
- 87 토론 고용허가제: 이종민 (성공회대 파주이주노동자센터 살림의 집)

[이주여성]

- 93 발제 1 결혼이주여성과 인종차별: 허오영숙 (한국이주여성인권센터)
- 101 발제 2 한국 내 성착취인신매매 피해 이주여성의 실태: 김태정 (두레방/E-6-2비자대안네트워크)
- 104 토론 성착취 목적의 인신매매 피해자가 되고 있는 E-6-2 비자 소지 이주여성들: 장보람 (민주사회를 위한 변호사 모임)
- 108 토론 김이선 (한국여성정책연구원)

[난민]

- 112 발제 1 난민처우 제도의 개선: 고은지 (난민인권센터)
- 116 발제 2 제주 예멘 난민 현황과 정부 대응의 문제점: 백가운 (제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회)
- 121 토론 후퇴된 질문 속, 난민과 함께 나아갈 수 있기를: 박정형(한국이주인권센터)

2부 현실을 말하다 2 - 누가 인종차별 강화에 기여하고 있는가?

[미디어에 의한 차별]

- 127 발제 1 미디어와 인종주의: 정혜실 (이주민방송MWTV)
- 139 발제 2 미디어의 외국인 재현, 숨은 그림 찾기: 안진 (KBS)

[종교집단과 혐오조장 단체에 의한 차별]

- 147 발제 1 종교집단의 충남인권조례 폐지 운동에 나타난 인종차별: 우삼열 (아산이주노동자센터)
- 157 발제 2 반다문화의 형평성의 윤리: 전의령 (전북대 고고문화인류학과)

[민간자본과 교육에서의 차별]

- 161 발제 1 차별과 낙인의 일상화 - '경기도 인종차별 실태 모니터링'을 중심으로: 이경숙 (경기도외국인인권지원센터)
- 169 발제 2 인종차별 원인과 대안 사이에서 교육 바라보기: 이정은 (아시아인권문화연대)

3부 쟁점을 말하다- 인종차별의 선긋기는 어디에서 교차되는가?

- 183 발제 1 인구 센서스와 인종/민족 정체성: 김지혜 (강릉원주대 다문화학과)
- 195 발제 2 인종차별 당하지 않을 권리와 이민정책의 실패: 김철효 (전북대 사회학과)
- 206 토론 인구센서스와 인종/민족 정체성, 그리고 인종차별: 박준규 한양대 문화인류학과
- [수해를 넘어서 권리로: 이주민의 건강권, 사회보장권, 국적취득]
- 211 발제 1 이주민의 사회보장권: 김사강 (이주와 인권연구소)
- 221 발제 2 이주민의 건강권: 김정우 ((사)한국이주민건강협회 희망의친구들)
- 235 발제 3 수해를 넘어서 권리로-국적취득: 박영아 (공익인권법재단 공감)
- [부록]
- 246 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약
- 266 인종차별철폐협약 제15·16차 국가보고서에 대한 위원회 최종 견해
- 276 인종차별철폐협약 제17·18차·19차 국가보고서

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의회, 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

1부 한국사회와 인종차별을 말하다 - 한국사회와 인종차별의 역사와 배경

한국사회 인종차별의 역사와 사회문화적 배경

박경태 (성공회대학교 사회과학부)

정책과 제도에 투영된 인종차별

김현미 (연세대학교 문화인류학과)

한국사회 인종차별의 역사와 사회문화적 배경

박경태 (성공회대학교 사회과학부)

1. 한국 인종주의의 출발점

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 무엇이기 때문에 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 해방과 그 후 미국이 군정을 주도하면서 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 어찌다가 서양에서 하멜이나 박연과 같은 사람들이 왔으니 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.

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.

19세기 말과 20세기 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.

2. 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.

그러나 이와 같은 흑인 차별은 한국인이 적극적으로 했다기보다는 미군 안에 존재하는 흑백 서열을 수동적으로 반영하는 것에 불과했다. 당시의 미군기지 안에는 백인병사와 흑인병사들 사이에 보이는 또는 보이지 않는 인종서열이 존재했으며, ‘우리’는 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. 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. 오죽하면 국내 영화산업 보호를 위해서 일정 비율 이상은 한국영화를 상영해야 한다는 ‘스크린 쿼터제도’를 도입했겠는가. TV드라마의 경우도 마찬가지다. 최근에 ‘미드’라고 불리는 미국드라마들이 인기를 끌고 있는데, 과거 20-30년 전에도 미국드라마들은 한국의 안방 화면을 차지하고 있었다. ‘아내는 요술쟁이’나 ‘말괄량이 루시’와 같은 코미디를 비롯해서, ‘초원의 집’, ‘월튼네 사람들’과 같은 가족드라마도 있었고, ‘보난자’와 같은 서부극도 있었다. 그리고 매우 큰 비중을 차지하고 있었던 것은 ‘맥가이버’, ‘제5전선’, ‘50수사대’ 등과 같은 다양한 범죄수사물들이었다. 한국 드라마의 제작 능력이 일천하던 시절, 지금 생각해보면 지나치다고 할 정도로 엄청나게 많은 미국 프로그램들이 우리의 여가 시간을 책임지고 있었던 셈이다. 바로 이 영화들과 프로그램들이 우리에게 인종차별을 가르쳐준 스승이 되었다.

예전보다 나아졌다고는 하지만 (TV드라마를 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 우리의 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 우리의 시각은 ‘복제된 오리엔탈리즘’이다. 우리는 백인을 정점으로 하고 흑인을 제일 밑바닥에 놓는 인종 서열에 어느덧 폭 젖어있고, 우리의 위치는 그 중간 어디엔가 있는 것으로 생각한다. 그래서 우리는 우리를 포함하는 아시아조차도 백인의 눈으로 보고 있다. 경제발전도 못한 것들, 민주주의도 제대로 못하는 것들. 미국과 백인에 대한 전망은 열등감의 다른 표현이기도 했다. 그래서 그 열등감은 흑인이나 다른 비백인에 대한 경멸로 보상받았다.

3. 인종주의의 극복을 위하여

미국과 서구의 시각을 무비판적으로 수용한 결과, 우리는 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 아시아인들(예를 들면 중국인이나 몽골인 등)에 대한 차별이다. 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.

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 우리는 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 사람들에게 대한 차별의 형태로 존재하며, 구체적으로 이주노동자, 결혼이주여성, 난민, 혼혈인 등에 대한 차별로 나타난다. 비록 이 사람들에게 대한 차별이 국적에 의한 차별, 체류자격(등록, 미등록)에 따른 차별, 계급/계층에 기초한 차별과 섞여서 비춰지기는 하지만, 우월한 한국사람(한민족)에 비해서

열등한 존재로 낙인찍혀서 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. 이런 점들을 볼 때 한국 사회에서 더 이상의 인종주의와 인종차별의 확산을 막기 위해서 인종차별금지법의 제정이 필요하며, 출신국가, 종교, 문화, 언어, 체류자격 등에 기초한 차별을 막기 위해서 포괄적인 차별금지법의 제정이 절실하다.

정책과 제도에 투영된 인종차별

김현미 (연세대학교 문화인류학과)

1. '경계'에서 말하기

‘인종차별을 말한다’는 제목의 오늘 토론회는 UN인종차별철폐협약 가입국인 한국 정부의 이행 내용을 분석하고 시민사회 관점에서 대안을 제안하는 것을 목표로 한다. 최근 한국 사회에 불거진 ‘난민 논쟁’과 ‘우리 목소리를 들어라’라는 국민 청원 형식으로 제안된 난민반대 운동, 조경태 국회의원의 난민법 폐지법안 발의, 이언주 의원실의 토론회, 언론과 미디어의 선정주의적 보도 등을 보면서, 정치적 ‘조급주의’를 목격하고 있다. 난민과 타문화 이해를 위한 숙고의 시간 없이 추방, 폐지, 공포라는 이름의 혐오로 가득 찬 공론장은 한국 사회가 얼마나 인종주의적 혐오를 애국이나 정체성 보존, 일자리 창출이란 말로 낭만화하고 정당화해왔는지를 잘 보여주고 있다. 이런 현상은 새삼 놀랄 일도 아니다. 한국사회가 적극적으로 이주민을 받아들인 이후 이들에 대한 무시, 모욕, 폭력적 공격, 지배는 증가했다. 문제는 인종차별을 정의하고 줄여나가려는 국가의 노력이 전무했다는 점이다. 정부가 2006년 이후 다문화사회로의 이동을 선언하고, 결혼이주자 사회통합정책을 수립했지만, 다양한 다문화가족을 취약계층으로 동질화함으로써 한국인들의 인종적 우월감은 이미 감각화되고 자연화되었다. 이 때문에 개인적, 제도적, 국가적 차원에서의 인종주의 혹은 인종차별을 함께 해결해 가야할 공동체의 이슈로 보지 못하게 만들었다.

무엇보다 심각한 문제는 한국 정부가 한국 사회가 인종 차별과는 무관한 영토라는 환상을 지속시키고 있다는 점이다. UN인종차별협약의 가입국으로 누려왔던 선진화된 정치, 민주주의 역량, 초국적 성원권이라는 자부심을 통해 글로벌 세계의 중심으로 서겠다는 열망은 얼마나 가볍고 휘발적인 것이었는지, 새삼 민주적 정치 비전의 허망함을 느끼게 한다. 이 때문에 UN인종차별협약에서 제시하는 기준, 정부의 대응안, 현실에서 체험되는 인종주의는 마치 연결성이 전혀 없는 구획화 된 정치 영역 같다는 생각이 든다. 울림 없고 반향 없는 메아리처럼 한국 정부는 나름의 전략과 전술로 매번 ‘잘하고 있다’는 내용의 국가 보고서를 제출하고 있다. 가장 기본적인 차별금지법 제정조차 벌써 10년째 유예되고 있다. 이 때문에 개별화된 형태로 표현되는 인종주의는 증가하고, 이런 사회적 환경을 구성해 온 국가는 늘 온전하다. 한국정부는 교육과 미디어를 포함한 다양한 정책과 제도를 통해 차별적 배제주의를 없애야 하는 국가의 적극적인 사회화의 역할을 방기해왔다. 이 때문에 인종주의를 백인 우월주의와 동일시하는 사람들은 한국 사회에 인종차별이 어디 있다고 반문한다. 무엇보다 나를 포함한 모든 이들은 자신이 인종주의자가 아니라고 주장한다.

또 다른 의미에서 국가는 인종주의를 적극적으로 생산해 온 주체이다. 이주 정책에 반영된 권력 관계를 통해 선주민과 이주민은 인간으로서의 공통적 열망과 기본권을 공유하는 존재라기보다는 ‘본질적’으로 다른 사회적 위치에 있는 존재처럼 구성되었다.

국가 이데올로기 장치들을 통해 장기간 자연스럽게 스며든 법과 제도안의 인종주의는 쉽게 포착되거나 비판받지 않는다. 이런 의미에서 국가 인종주의(state racism)와 제도적 인종주의(institutional racism)를 ‘보이게’ 만드는 것이 중요하다.

여기서 정치인류학자인 제임스 스캇의 ‘국가처럼 보기’라는 의미를 생각해본다. 국가의 법, 제도는 특정한 형태의 가치관, 실천 행위와 태도를 만들어낸다. 학교, 종교, 미디어, 복지서비스 등의 국가 이데올로기 장치를 통해 ‘국가처럼 보는 국민’을 만들어내는 상황에서 국가의 인종주의는 자연스럽게 일상에 스며든다. 국민들은 ‘국가처럼 보는 것’을 당연시하며 인간 삶의 조건을 개선하기 위한 정치 비전을 갖기 어렵다.

그럼에도 불구하고 한국 사회에서 인종주의에 반대하는 적극적인 사회 운동의 비전이 만들어지는 것 또한 사실이다. 이런 배경에는 이주민의 증가가 한 요인이다. 한국사회가 ‘인종차별’을 논의하기 시작했다는 것은 외국인이 단순히 임시적 거주민이 아니라 장기적이고 영구적인 정주민이 되고 있다는 점을 반영한다. 한국의 국가 건설에 참여하는 주체는 더 이상 국민이 아니다. 혼종적 문화유산을 함께 이어받고 성장하는 국제결혼 가족의 자녀들, 이주민 아동 및 청소년들과 외국인 노동자들은 한국 사회의 안정적인 재생산을 위해 어디에나 존재한다. 이들을 동등한 주체로 바라보는 것이 정말 요원한 일인가? 한국 사회의 선주민과 이주민 모두 초지역적인 형태의 이동 및 유동을 통해, 민족 국가와의 거리두기가 가능한 경험을 갖게 되었고, 상호의존과 평등이라는 정치 비전을 만들어나갈 수 있게 되었다. 이를 통해 당파주의, 분리, 무관심, 위계화에서 벗어나 국가처럼 보지 않는 공생의 방법론을 모색할 수 있다. 이번 토론회는 이주 정책이나 미디어 등에 스며든 인종주의를 분석함으로써, 인종 차별은 원인이나 근거 없는 폭력이라는 점을 강조하고자 한다. 이주는 지역 간, 국가 간의 인간 이동을 의미하기 때문에 한 국가의 이주 정책은 타국가의 국민 및 종족집단에게 막대한 영향력을 행사한다. 이주제도에 투영된 가치관은 선주민과 이주민, 이주민간의 ‘관계’를 구성하는데 절대적 영향을 미칠 뿐 만 아니라, 한국의 영토 밖에서 이뤄지는 다층적인 사회적 관계의 성격을 결정짓는다. 이주 정책은 외국인의 유입, 모집, 체류, 귀환 등에 관한 절차를 관장하는 외국인 ‘인력’ 정책 혹은 ‘외국인 체류 질서’ 확립이라는 치안적 목표로 구성되는 정책이 아니다. 이주 정책은 선주민과 이주민의 상호 영향력을 증진하는 공적 영역의 확장을 통해 사회 통합을 이뤄나가는 목표를 가진다. 한국 사회는 난민 신청자를 포함한 외국인에 대해 언제든지 응징이 가능한 대상으로 규정함으로써 국가의 권력감을 과시하지만, 이주자의 존재 없이는 지속적인 사회발전을 이뤄내기 어려운 ‘취약한’ 상황에 놓여 있다. 이주 정책과 교육 및 미디어에 깊이 반영된 인종주의를 드러냄으로써 이를 생산하고 지속시키는 ‘행위자’들에게 응답을 요청하는 것이 시민사회가 수행해야 할 역할이다. 인종주의는 인간의 생존과 성장을 위해 필연적인 ‘관계 맺기’라는 기본적인 삶의 윤리를 방해하는 고질적인 폭력 중 하나일 뿐이다.

2. 이주 정책과 제도적 인종주의

인종주의는 성차별주의 만큼이나 정의하기 어려운 개념이며, 누구도 자유로울 수 없는 이데올로기라 할 수 있다. 인종주의는 어떤 개인이나 집단의 생물학적 특징을 ‘본질적인 요소’로 보게 만들어 사회적 불평등을 정당화하는 신념체계이다. 모든 개인은 특정한 인종적 특질을 가지고 있는데, 이런 특질을 경제적 자원, 문화적 권리, 인권에서 차등적 분배를 정당화하는데 활용한 것이 인종주의다. 인종주의가 사회적 통치 체제가 된 과정에는 제국과 식민, 발전주의라는 역사를 고려해야 하고 동시에 학교, 미디어, 종교, 법이라는 사회화의 기제들을 통해 강화되어온 제도적 인종주의를 분석해야 한다.

인종주의는 생산 및 재생산의 주체나 범주에 따라 여러 가지로 정의될 수 있다.

1) 국가인종주의(state racism)

국가 인종주의는 국가가 인종, 종교, 문화적 판단 기준을 통해 차별적인 기제를 만들어내고 소수자나 특정 인종의 삶에 관여하는 법을 만들어 실행하는 것을 의미한다. 특정 종족, 소수자 집단, 이민자 집단과 관련된 법이나 정책을 통해 영토 내부의 존재들을 구획하고, 경계 짓고, 차별을 구성한다.

한국의 경우 단일민족주의, 순혈주의, 민족국가라는 이념을 고수하기 위해 결혼이민자를 제외한 정착형 이민을 불허하며, 사면이 아닌 추방제도를 운영하면서 반-이민 정서를 강화하고, 외국인을 계도화된 형태의 직업군에 집중시키는 것이 국가인종주의의 예다. 한국의 이주 정책은 ‘법적 지위’가 확실하며 통합의 필요성이 있는 결혼 이주자들만을 정책대상으로 설정해 왔다. 다른 이주자들에 대해서는 필요한 노동력은 언되 이들을 사회구성원으로 통합하는 데 비용을 들이지 않는 정책을 추구해왔다. “주류 한국인이 기획하고 이주민은 선별적으로 호명하되 정해진 역할과 입지로 배치하는 사회”는 다문화사회로의 동력을 선사하기보다는 갈등과 분열로 파편화 된다¹⁾.

국민과 외국인 사이의 신분적 격차를 지속시키는 ‘신원보증제’는 외국인이 국민에 의존하지 않고서는 독자적인 권리를 행사할 수 없게 만든다. 즉 한국인 배우자나 고용주가 ‘준사법적 권력’ 혹은 탈법적 권력을 휘두를 수 있다. 혈연주의에 의한 국적 취득 외에 신분 보장을 위한 다른 선택지를 허용하지 않는 것 또한 국가인종주의의 예이다. 자국대사관에 출생등록 할 수 없는 난민, 인도적체류허가자, 난민신청자 자녀는 출생등록의 통로가 없기 때문에 아동의 전 성장과정에서 요청되는 건강 및 의료 지원, 교육 서비스로부터 소외된다.

한국 정부는 기본적으로 재한외국인처우 기본법을 통해 개방성을 천명하고 있으나, 그 적용 대상을 합법적 외국인으로 제한할 뿐 아니라, 구체적인 권리 구제를 위한 노력을 하지 않고 있다. 혐오단체의 조직 및 활동을 승인하는 것 또한 국가 인종주의의 예이다. 특정 종교집단이나 반다문화조직에서 표명하는 인종주의를 자치적이고 자발적인 시민운동으로 규정하여 지원하고 승인하는 것은 국가가 인종주의를 통치 전략의 일부로 활용하고 있다는

1 · 한건수(2011), “한국의 다문화사회 이행과 이주노동자,” <철학과 현실> 91, 29쪽.

점을 보여준다.

2) 제도적 인종주의(institutional racism)

제도적 인종주의(institutional racism)는 사회, 정치적 제도와 조직 안에서 표현되는 인종주의를 의미한다. 특정 조직의 일상적 실천이나 절차가 소수자에게 불이익을 주는 등의 명백하거나 은밀한 형태의 차별을 만들어내는 인종주의를 의미한다. 즉, 소수자를 배제하거나 착취하려는 의도를 가진 조직과 제도상의 규칙, 보상, 실천 행위 등을 의미한다.² 소수자들은 임금, 고용, 주택, 교육, 의료 및 보건, 정치 등에 스며든 인종주의적 사고 때문에 재화, 서비스, 기회 등에서 배제되고, 특정 주거지에 격리되면서, 시간이 지날수록 열악한 지위나 상황으로 떨어지게 된다. 제도적 인종주의는 공식적이고 객관적인 것처럼 보이는 제도와 조직에 스며든 인종주의적 배제이기 때문에 은폐된 형태로 존재하기 쉽다. 이 때문에 제도적 인종주의의 피해자들은 인종차별을 증명해내기 쉽지 않다. 오히려 이를 제도나 조직에서 지켜야 하는 규칙으로 이해하게 된다. 따라서 피해자들은 인종주의를 내재화하면서 자신의 가능성과 능력에 대해 부정적인 판단을 하고, 낮은 자아감을 갖게 되어, 차별에 순응하게 된다.

배제가 항상 의도적이거나 고의적인 결과로 생겨나는 것은 아니다. 국가의 거대한 법이나 제도뿐만 아니라 미세한 생활 영역의 많은 부분들이 국민 혹은 정상이라 간주되는 사람을 기준으로 만들어진 산물이다. 제도적 인종주의는 가시적인 차원의 배제와 더불어 비가시적인 형태의 지속적인 차별을 만들어낸다. 경찰이나 미디어에서 자주 사용하는 ‘인종적 프로파일링’ 또한 제도적 인종주의의 예이다. 특정 종교집단이나 소수자의 인종적, 문화적 특징을 강조하고 이를 범죄, 치안에서 절대적 요인으로 치부하거나, 희화화와 오락거리의 요소로 고착함으로써 부정적인 스테레오 타입을 강화한다.

제도적 인종주의는 한국 정부가 운영하는 고용허가제를 비롯한 노동정책 전반에 반영되어 있다. 계도화된 직업군에 이주자를 넣고, 이 모든 직종을 ‘단순노무직’으로 정의하는 행위는 제도적 인종주의의 예이다. 캄보디아, 베트남, 네팔, 타이, 미얀마는 농축산업 특화국가로 규정하고, 이 지역 출신 노동자를 농축산업에 배정하는데 이는 인종주의적 관념을 강화시킨다. 이를 통해 관리를 용이하게 만들고, 착취를 지속시키며, 수익을 창출하는 구조를 재생산한다. 이주자의 노동권을 보장한다는 고용허가제와 한국의 <근로기준법> 조항과의 불일치를 방지하는 것 또한 문제다. 이주자들은 근로시간의 예외를 인정하는 5인 이하의 사업장인 농축산분야, 돌봄 노동 분야에 집중되어 있고, 임금, 주거, 노동시간을 통한 과잉 착취에 노출되어 있다. 또한 사업장 변경 기회를 제한할 뿐 아니라 변경 시 이동할 직장의 고용주의 승인이 아닌 떠날 사업장의 고용주의 승인을 받도록 해 신분적 억압 상태를 가중시킨다.

한국의 교육기본법은 국가가 개인의 사회적 신분이나 경제적 지위에 따른 차별 없이 모두에게 교육받을 권리를 부여하고 이를 보장하지만, 학교의 행정관행은 차별과 배제를

만들어낸다. 예를 들어, 인터넷이나 SNS를 통한 행정시스템을 선생과 학부모 교류의 주요한 통로로 사용할 경우, 인증에 실패하고 언어적 어려움을 가진 외국인 부모들이 지속적으로 배제될 수 있다.

군이라는 조직 안에도 인종화가 지속되고 있다. 2009년 혼혈인군복무 제외규정이 위한 판결을 받았음에도 이후 ‘다문화장병 관리 가이드라인(지침)’이란 명목으로 이들을 요주의 인물로 분류하고 관리하며 전방부대 배치를 유보해 온 것 또한 제도적 인종주의의 예이다.

3) 인종화 (racialization)

인종화는 ‘신체적 특징’을 필요로 하지 않는 담론적, 문화적 과정을 의미한다. 마일즈는 인종화(racialization)는 ‘인종’이라는 사고의 역사적 발현과 그 이후의 적용 및 재생산을 뜻한다고 주장하면서, 차별화된 사회적 집합성을 구조화하고 정의하는 방식으로 인간의 생물학적 특징을 두고 사람들 사이의 사회적 관계를 만들어 낸 범주화 프로세스로 정의 내린다.³ 그러나 인종화과정은 ‘신체적 특징’을 필요로 하지 않는 담론적, 문화적 과정이기도 하다. 즉, 인종 구분과 유사한 의미와 가치를 환기시킴으로써 인종화의 과정은 소수 집단을 인종에 결부시켜 표시하고 낙인찍는다. 인종화는 특정 집단에 대한 본질주의(essentialism)적 관념을 만들어낸다. 본질주의는 “무엇이 되는데, 그것이 없으면 안 되는, 무엇을 규정하는 본질적인 속성들이 있다고 보는 관점”으로 선택된 특정 속성들을 통해 대상을 정의내리는 관점을 의미한다.⁴ 본질주의는 선형적으로 “준거를 고정시키는 행위”다. 따라서 우연, 불일치, 유동성을 배제한다. 즉, 대상들이 선택된 특정 속성 중 일부만을 가지고 있다거나, 속성 자체가 변할 수 있다는 경험적 사실을 배제한다.

한국의 다문화가족이나 다문화가족 아동에 대한 담론도 일종의 ‘인종화’ 담론이라 해석할 수 있다. 이런 의미에서 한국의 다문화 정책은 인종주의적 메타포를 적극 차용함으로써 인종주의를 환기시켜내는 효과를 갖게 되었다. 또한 난민을 비호를 요청하는 ‘권리’를 가진 주체가 아니라, 잠재적 범죄자나 ‘가짜’ 난민으로 구성해가는 문화정치 또한 인종화의 예이다.

4) 일상의 인종주의(everyday racism)

인종주의는 사회적, 구조적 불평등을 생산하고 지속시키는 체계이며 역사적 과정이다. 이 체계는 행위자 외부에 존재하는 것이 아니라 행위자들에 의해 만들어져 일상적으로 실천되고 경험된다. 인종주의는 지배를 만들어내는 권력이며, 편견을 강한 신념과 믿음 체계로 전치시킨 것이다. 여기서 ‘과정’(process)이라는 개념이 중요하다. 인종주의라는 구조적 힘들이 일상의 반복되는 상황 속에서 연결, 실천, 경험되기 때문이다. 이를 ‘일상의 인종주의’(everyday racism)라고 한다.⁵ 일상이라는 맥락에서 행위자들은

3 · Miles, Robert. 1989. Racism. London: Routledge.

4 · 앤드류 에드거, 피터 세즈워 윌슨, 박명진 외 옮김, 2003. <문화이론사전>, 197쪽

5 · Essed Philomena. 1991. Understanding Everyday Racism: An Interdisciplinary Theory. Sage

2 · Fleras, Augie. Racism in a Multicultural Canada: Paradoxes, Politics, and Resistance. Ontario, Canada: Wilfrid Laurier University Press, 2014.

‘인종’이라는 눈으로 세상을 보고, 이에 따른 지배관계를 내재화하여 서로간의 태도를 구성하고, 실천한다. 일상의 인종주의는 인종적 편견을 보이는 특정 개인을 비난하기보다 인종주의라는 사회권력 구조가 어떻게 일상에서의 개인의 말과 행동을 규정하고 강화하는지 분석해야 한다는 점을 시사한다. 경기도 인종차별 실태 모니터링에서 보듯, 외국인에 대한 무시, 비하, 모욕, 혐오, 따돌림, 성희롱은 학교, 병원, 대중교통, 민간 기업 등의 전 영역에서 발생한다. 즉 일상을 구성하는 일부인 것이다.

5) 교차성과 복합차별

인종은 다른 사회적 범주인 계급, 성, 국적, 성적지향성 등과 결코 분리될 수 없는 범주이며 차별 또한 복합적이고 다층적인 차원에서 발생한다. 한국 사회에서 자주 발생하는 선주민에 의한 이주민 차별적 언어와 행동은 뿌리 깊은 문화 진화론적 사고, 경제제일주의 원칙, 국민우월주의의 표현이다. 피부색에 따른 차이뿐만 아니라 계급, 젠더와 같은 사회적 억압 체계가 결합하여 차별이 증폭된다. 예를 들어 고용허가제 제조업 노동자의 여성 비율은 5.6%지만 농축산업 분야에는 33.8%가 여성이다. 이는 성역할 고정관념에 의한 배치일 뿐만 아니라, 이들을 사생활 침해나 성폭력에 지속적으로 노출되게 만든다. E-6-2 비자나 관광 비자를 통해 입국한 엔터테이너 여성들은 성착취 인신매매의 주요 피해자이지만 피해자의 안전한 이주를 보장하는 시스템은 존재하지 않는다. 결국 다중 착취 구조 하에 놓인 여성이주자들은 제도를 통한 문제 해결로부터 점점 멀어지고, 사적 관계망에 의존해 생존하는 형태로 살아감으로써 더욱 열악한 신분적 구속을 경험하게 된다. 이주여성의 삶 자체가 위험과 거래의 상황에 놓이는 것이다.

3. 인종주의의 부정

인종차별문제는 최근 다문화적 상황을 반영하는 가장 정치적으로 예민한 주제가 되고 있다. 인종주의의 깊은 역사와 이에 따른 전쟁, 대량학살, 혁명을 경험한 서구사회에서 인종은 집단적 상흔을 불러일으키는 단어이며, 가장 금기시되는 언어이다. 모든 사람들은 다른 차별들은 ‘인정’하지만, 자신이 인종에 의거한 차별을 만들어내는 행위자 또는 가해자라는 사실에 대해서는 인정하고 싶어 하지 않는다. 여전히 인종차별주의가 만연함에도 불구하고, 인종주의를 거론하는 것은 이미 지난 역사를 들춰내는 행위며 또한 인종으로 구분되거나 차별받아서 안 되는 정치적 올바름을 지켜나가는 행위라고 이해되기도 한다. 이 때문에 인종주의는 현대 정치 운동에서 ‘쉬쉬’하는 주제가 되고 있다. 하지만 인종주의는 더욱 강건해졌다. 다만 ‘문화적 억압’과 종족주의(ethnicism)의 형태로 표현되고 있을 뿐이다.⁶ 즉, 인종 대신 언어, 종교나 문화, 의식주 습관 등 ‘문화적 기표’를 이유로 특정 집단을 배제하는 것이다. 다문화 사회를 표방하지만, 종족 간 혹은 문화 간

Publications.

6 · Mullard, C. 1986. Pluralism, ethnicism and ideology: Implications for a transformative pedagogy. Amsterdam: CRES.

엄격한 위계화를 전제하면서 이민자나 타종족을 억압하는 것이 그 예이다. 이를 통해 본인은 인종차별을 하는 것이 아니라, 특정 문화의 반인권적 요소 때문에 문제를 제기하는 것이라 표현한다. 이를 신인종주의라 부른다. 1990년대 이후 유럽 등지에서 강화된 문화주의는 인종차별을 부인하기 위해 고안되었다. 이민자가 제공하는 노동력과 문화적 요소 등에 지속적으로 의존하여 사회를 재생산하고 있지만, 이를 부정하고 동격으로 대우하지 않기 위해 만들어진 개념이다.

특히 유럽의 몇몇 나라의 경우처럼 사회통합의 이데올로기로 ‘관용’을 주장하는 것 또한 인종주의의 현존을 부정하는 것이다. 유럽의 프랑스나 네덜란드에서 이민자나 타종족에 대해 ‘관용’을 강조하지만 관용이란 말은 주류의 가치와 규범은 월등하기 때문에, 변화될 필요가 없다는 것을 전제할 때 가능한 담론이다. 즉, 존재하는 이민자나 타종족을 ‘관리’하기 위해서는 이들의 문화를 억압함과 동시에, 타문화의 일부를 눈감아주고 참아주자는 형태의 수사학을 구성해낸다. 이런 비판에도 불구하고 한국 사회에서 ‘관용’은 개인적 차원에서의 소박한 인도주의적 형태로 표출되기 때문에 인종주의에 반대하는 진입의 정서로 유효할 수 있다.

문제는 한국의 경우 인종차별의 정의조차 존재하지 않는다는 점이다. 인종적 묘사와 관련하여 차별적인 보도를 하면 안 된다(방송법 6조 2항)는 규정만 가지고 있을 뿐 구체적인 내용이나 기준이 없고, 국가인권위원회의 이주인권 가이드라인에서도 무엇이 인종차별인지에 대한 개념 정의를 제시하지 않고 있다.⁷ 인종차별의 정의 및 처벌을 ‘형법’상에 규정하고 법제화하는 일이 시급하다. 기존의 혼혈인 차별 금지법의 구체적인 실행 안을 마련한다거나, 인종차별과 외국인 혐오를 부추기는 문자나 이미지로 구성된 정보 생산자의 처벌 규정을 만들고, IT와 SNS 포탈 등의 게시판에 ‘인종차별적, 외국인 혐오를 부추기는 글이나 이미지 등에 대한 삭제 경고 지침’ 부착 의무화도 필요하다. 이주민과 이주노동자가 한국 사회를 위해 어떻게 기여, 공헌하고 있는지 교육하고, 특히 문화 생산에 참여하는 방송국 작가, 피디 등의 문화감수성 교육을 의무로 바꾸는 등 강력하게 독려해야 한다.

4. ‘인종차별 당하지 않을 권리’를 향하여⁸

신자유주의적 보수 우파 정권에서 가속화된 경제 격차와 불안, 이후 ‘국민이 주권행사의 주체’임을 강조했던 촛불 시위 이후의 국민특권주의 정서가 묘하게 결합하면서 이주자와 외국인에 대한 인종차별적 폭력이 가시화되고 있다. 삶의 확실성과 안정에 대한 갈망은 일부 한국인을 익숙하고 전형적인 ‘자민족중심주의’로 회귀하게 만든다. 자민족중심주의는 내부의 갈등을 무화시키고 동질성의 신화에 의존한 인종주의의 한 표현이다. 애국심이나 국가 지키기, ‘내 권리’로 무장된 반외국인, 인종주의적 담론은 무개입적, 무비판적 사회 환경에서 증폭할 수밖에 없다. 무엇이 원인이고 무엇이 결과인지에 대한 인과적 질문을

7 · 정혜실, 2014. “미디어 속의 인종주의,” 2014 한국사회 인종차별 실태 보고대회 원고 모음.

8 · 김철효, 본 토론회 발표제목

포기한 사회적 분위기에서 이주자는 쉽게 사회, 경제, 안보, 성폭력 등의 불안과 공포의 원인 제공자로 지목된다. 이들에 대한 공격과 비난은 이주자들이 자신의 취약한 위치 때문에 대응과 저항을 하지 못한다는 점을 이용해서 수위를 높여간다. 자기 재현과 대표성의 통로를 갖지 못한 소수자로서 이주자들은 주류가 규정하고 욕망하는 방식으로만 가시화될 뿐이다. 한국 사회의 인종주의의 확산은 이주자의 '무권력' 상태를 지속시키는 요인들, 즉, 일터에서의 비인간적 대우, 혐오범죄를 막기 위한 국가 제도적 장치의 부재, 교육과 미디어에서의 인식 변화를 위한 노력 부재, 이주자의 적극적인 저항 운동이 성장할 수 없는 환경에서 확산되고 있다. 제도는 추상적인 구조가 아니라 인간 행위자에 의해 만들어지고 실천되며 학습되고 경험되는 실체이다. 제도 속의 인종주의 해결을 위해서는 단순히 피해사례를 수집하는데 목적을 두지 말고, 개인적, 제도적, 지역사회 차원에서 어떻게 인종주의적 언어, 태도, 무의식 등을 고쳐나갈 수 있을지 토론하고, 문제 해결을 위한 공동체의 역량을 확장해야한다.

우리 모두가 인종차별의 피해자가 되는 것을 원치 않기 때문에 인종차별을 당하지 않을 권리를 향해 나아가는 것은 21세기 한국 사회의 유일한 정치적 비전이 될 수 있다.

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

오늘의 정책이 내일의 인종차별을 예방한다

석원정(성동외국인근로자센터)

이주아동의 체류권

이탁건(재단법인 동천)

보편적 출생신고 제도: 이주아동의 출생신고

김 진 (이주민지원공익센터 감동)

이주어선원에 대한 착취와 차별 그리고 인신매매

김종철(공익법센터 어필)

농축산업 이주노동자의 인권 실태

- 인종차별에 기반을 둔 강제노동

이한숙(이주와 인권연구소)

죽음의 제도, 고용허가제

우다야 라이(이주노동자 노동조합 위원장)

고용허가제

이종민 (성공회 파주이주노동자센터 살롬의집)

2부 현실을 말하다 1 - 국가는 인종차별 강화에 어떻게 기여하고 있는가?

결혼이주여성과 인종차별

허오영숙 (한국이주여성인권센터)

한국 내 성착취인신매매 피해 이주여성의 실태

김태정(두레방/E-6-2비자대안네트워크)

난민처우 제도의 개선

고은지 (난민인권센터)

제주 예멘 난민 현황과 정부 대응의 문제점

백가윤 (제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회)

오늘의 정책이 내일의 인종차별을 예방한다

석원정(성동외국인근로자센터)

1. CERD 최종권고와 제 17.18.19차 (대한민국) 국가보고서에서 언급한 이주아동 기본권

1) 유엔인종차별철폐위원회(이하 'CERD')는 2012년 최종견해에서 이주아동¹⁾의 기본권에 관하여 다음과 같이 제시함.

- (1) CERD 최종권고 11항(외국인근로자)에서 ‘...전략....또한 위원회는 한국에 대해 외국인근로자와 그 가족, 특히 자녀들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고’ 함.
- (2) CERD 최종권고 13항(난민, 난민신청자 및 무국적자 관련 현황)에서 ‘...전략...난민, 난민신청자 및 무국적자의 자녀들에 대한 적절한 출생등록제도가 부족하다는 점이 위원회의 특별한 우려사항이다.. ..중략...또한, 난민과 난민신청자들이 근로권을 향유하고, 이들 자신과 그 가족들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고한다. 그리고 2011년 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 이미 권고한 바와 같이, 한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 불법체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립할 것을 권고’ 함.
- (3) CERD 최종권고 17항(다문화가족의 정의확대)에서 ‘..전략...위원회는 다문화가족지원법이 한국내 다수의 체류자들을 배제하여, 이들의 사회통합을 저해하고, 특히 그 자녀와 외국인배우자에게 중대한 영향을 미치는 사실상의 차별적 상황을 조성하는 것에 우려한다. 위원회는 한국이 현행 다문화가족지원법 하에서 혜택을 받지 못하고 있는 다수 국내 체류자의 완전한 통합을 위해, 다문화가족의 정의를 확대하여 외국인간 혼인 및 인종간 혼인을 포함할 것을 권고한다. 위원회는 통합이 저해됨에 따라 가장 중대한 영향을 받는 다문화가족 자녀들에 대해 한국이 특별한 관심을 가질 것을 촉구’함.

1 · 이주아동은 부 또는 모가 이주민이거나 이주민 친인척을 통해 한국에 입국한 아동으로 정의하고, ‘등록 이주아동’과 ‘미등록 이주아동’으로 구분하고 있다. 이주아동실태조사보고서 p.58에서 인용. 이혜원,김미선,석원정,이은하. 외노협, 2010, 국가인권위원회 연구용역)

2) 한국정부의 제 17.18.19.차 국가보고서(2017년 10월 발간)의 답변

CERD 최종권고에 대하여 대한민국정부는 국가보고서 42항(난민, 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀, 미등록 이주민의 자녀의 출생등록제도와 절차마련), 국가보고서 제71항(이주아동 교육권 보장), 국가보고서 제 74항(CMW 비준), 국가보고서 제 100항(다문화가족 자녀에 대한 관심- 다문화 교육)에서 국가보고서 24항(다문화가족 정의확대)에서 답변함

(1) 최종권고 11항 관련 국가보고서 71항 불법체류자를 포함한 이주외국인자녀의 교육권 보장

71. 대한민국 정부는 이주 아동이 부모의 체류자격과 관계없이 초·중등교육을 받을 수 있도록 초·중등교육법 시행령을 개정('08.2, '10.12)하였다. 원활한 공교육 적응 지원을 위해 다문화학생을 위한 특별학급을 설치된 학교에 입학하거나 전학할 수 있도록 하였고, 아울러 학력 증명이 곤란한 이주아동의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회를 두도록 초·중등교육법 시행령을 개정('13.10)하였다. 이에 따라 시·도교육청별로 학력심의위원회가 구성되었으며('15.11.완료) 교육부는 원활한 학력심의위원회 운영과 관련하여 운영 매뉴얼과 학력심의용 평가지를 개발·보급하였다.(교육부) 또한, 초·중·고에 재학 중인 아동의 부모가 「출입국관리법」 위반으로 적발되는 경우에는 갑작스런 출국으로 인한 아동의 학습 단절을 방지하기 위하여 일정 기간 보호일시해제를 통하여 사실상 체류를 허용, 출국 준비를 마친 후 출국할 수 있도록 하고 있다. (법무부)

(2) 최종권고 11항 관련 국가보고서 제74항 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 비준

74. 동 협약에 포함되어 있는 가족동반 허용, 외국인근로자가 자영업에 종사할 수 있는 조건 설정(제52조 제4항), 모든 이주노동자 자녀의 출생등록 및 국적부여(제29조), 불법체류 상태의 해제 조치(제69조 제1항) 등은 현행 「출입국관리법」, 「국적법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등과 상치되는 점이 있어 신중한 검토가 필요하다. (법무부)

(3) 최종권고 13항 관련 국가보고서 42항 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 불법체류자자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차 수립

42. 또한 인종차별철폐위원회는 제 15,16차 국가보고서 심의 후 2011년 아동권리위원회(CRC/C/KOR/ CO/3-4)의 권고와 같이, 한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 불법체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립할 것을 권고하였다.(최종견해 13)

위원회의 권고 취지는 공감하나 출생등록은 대한민국 국적취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 자국민의 출생등록은 대한민국에 주재하는

자국 공관이 본국법에 따라 처리하는 사안이다. 다만, 자국대사관에 출생등록을 할 수 없는 난민이나 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀에 대해서는 대한민국에서 적절한 체류자격을 취득하여 체류할 수 있도록 특별히 배려하고 있다. (법무부)

(4) 최종권고 17항 관련 국가보고서 제 100항 다문화가족 자녀에 대한 관심

100.대한민국 정부는 다인종 사회로 변화하고 있는 사회 상황과 타민족 문화에 대한 이해와 포용 없이는 국가발전이 불가능하다는 인식하에 2007년, 2009년 개정 초·중등학교 교육과정에서 국제이해 교육, 인권 교육, 다문화 교육을 실시하도록 하고, 2006년과 2007년에 걸쳐 다문화 이해 교육을 위한 초·중등학교용 교과서 보완 지도 자료를 발간·보급함으로써 학교에서 다양한 인종의 문화와 역사 이해를 위한 교육을 실시하고 있다. 2015년 개정 초·중등학교 교육과정에도 인종·피부색·성별·종교·신념 등과 관계없이 인간의 존엄성을 존중하고 인종적 편견과 차별을 철폐하기 위한 인권 교육 내용을 반영하여, 체계적인 교육이 이뤄질 수 있도록 기반을 조성하였다. (교육부)

아울러 다문화가족 학생에 대한 이해 및 다문화 교육에 대한 인식 개선을 위해 교사를 대상으로 하는 직무 연수를 대폭 강화하는 한편, 모든 학생이 인종과 문화의 차이에 관계없이 더불어 살 수 있도록 다문화 이해 촉진을 위한 콘텐츠를 개발, 보급하여 교과 연계 학습, 동아리, 체험 활동 등을 통해 학교 내 다문화 교육이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. (교육부)

(5) 최종권고 17항 관련 국가보고서 24항 다문화가족의 정의확대

24.다문화가족지원법상 다문화가족 정의 확대와 관련하여서는 최근 다문화가족지원법 일부개정안이 발의되었으며, 국민과의 형평성 및 타 법률과의 중복문제 발생 우려 등 반대이견이 제기되고 있다. 인종차별철폐 위원회 권고의 기본취지는 다수 국내 체류자의 사회 통합을 위해 정책에서 배제되는 외국인을 최소화하는 데 있는 것이지, 그 구체적인 정책수단이 반드시 다문화 가족의 범위 확대를 통해서만 구현된다고는 볼 수 없다. 따라서 현행 법 제도상 이미 「재한외국인처우기본법」을 근간으로 하는 '외국인정책'이 모든 외국인의 처우에 대하여 가장 일반적이고 보편적인 정책을 펴나가는 수단으로 기능하고 있으므로, 향후 동 외국인정책을 통하여 외국인 가족에 대한 구체적인 정책과 시책을 강화해 나가는 것이 보다 적합하다 할 것이다. 이를 위해 연구용역, 포럼, 학회 등 활발한 논의를 통해 관련 부처, 전문가, 국민 등의 의견을 수렴하고, 사회적 합의 등을 거쳐 보다 합리적인 방안을 마련해 나갈 필요가 있다. (여성가족부, 법무부)

2. 대한민국 국가보고서에 대한 시민사회단체의 의견

(1) 미등록체류자를 포함한 이주외국인자녀의 교육권보장과 관련하여

- ① 대한민국 정부는 이주 아동이 부모의 체류자격과 관계없이 초중등교육을 받을 수 있도록 초중등교육법 시행령을 개정('08.2, '10.12)하였고, 원활한 공교육 적응 지원을 위해 다문화학생을 위한 특별학급을 설치된 학교에 입학하거나 전학할 수 있도록 하겠다고 하였음.

정부가 조치를 취한 것은 사실이나 그 조치가 현실의 문제점을 해결하기에 충분히 실효적인지를 점검해본다면 단지 조치를 취하였다고 아동들의 교육권이 보장되는 것은 아님을 볼 수 있음. 시행령을 개정하고 제도를 만든 것은 해결의 첫걸음에 불과할 뿐인 것임.

* 여전히 완강한 이주아동의 공교육 전입학 장벽

- 초중등교육법 시행령 19조는 2010년에 개정되어 미등록아동이 출입국에 관한 사실 혹은 외국인등록사실을 증명할 수 있는 서류가 아니더라도 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류로 입학, 전학할 수 있음.
- 그러나 이와 관련해서 인권단체에서 오래전부터 지적하였다시피, 이 조항은, 임의규정으로서 일선학교의 학교장이 입학, 전학을 받아주지 않을 경우에는 강제할 수 없음. 미등록 아동이 아님에도 아동의 전학을 여러 이유로 '사실상' 거부하는 학교들이 있음.
- 공교육 적응지원을 위한 특별학급, 혹은 예비학교가 설치되면서 오히려 아동의 입학, 전학을 거절하는 빌미가 되기도 함.
- 여러 이유로 학교측이 요구하는 모든 서류를 '완벽히' 갖추지 못한 아이는 입학이 거절당하고 있음. 서류가 아동의 학습보다 우선되는 현실임. 서류미비 아동은 공교육을 받지 못하는 현실임.
- 비자가 없으면 학교를 다닐 수 없고, 전학, 상급학교 진학이 안된다고 생각하는 교원들이 여전히 있음.
- 취학통지서 발부가 여전히 되지 않아, 한국의 학제, 학교 위치, 절차 등을 전혀 몰라서 두달간 홀로 방치되는 아이도 있음. 학령기 아동에 대한 관리는 여전히 매우 미흡함.
- 이주아동의 입학, 전학을 반기지 않는 한국인 학부모들의 강한 배타성이 새로운 의제로 되고 있음.

* 이주아동들의 공교육 적응 지원과 관련한 현실

- 언어교육과 적응교육 외에도 다방면으로 지원이 필요한 아동들이 많음
- 다문화예비학교는 예전보다는 많이 늘어났으나 주거지로부터 접근성이 떨어지거나

중학교는 그 숫자가 충분치 않음.²

- 예비학교측에서는 수용할 수 있는 인원은 적고 지원이 현저히 부족하여 제대로 교육하기 힘들다는 고충을 토로함.
- 전. 입학한 이주아동의 적응을 위한 교육적 견지에서 체계적인 지원시스템은 없다고 보임.³
- 학교의 여러 교육서비스들이 있지만 정보들이 필요한 이주아동들에게 제대로 전달되지 않음.
- 아동의 종교적, 문화적 특성이 사전에 확인되고 배려되어야 함에도 여전히 잘 안되고 있음.⁴
- 저소득층 이주아동에 대한 교육지원(고교학비, 급식비, 방과후 자유수강권, 교육정보화 지원 등)을 교육부 지침상으로는 불가하며 학교장 추천으로 한정된 규모내에서만 가능하는 등 지원이 어려움.
- 교육행정시스템에 미등록아동을 등재할 수 있음에도 이를 모르는 교사들이 여전히 있음.
- 학교 홈페이지 이용시 미등록 이주아동의 접근은 여전히 제한됨.
- 입학후 매일매일 가정통신문을 센터로 들고 와 설명을 들어야 할 정도로 언어적 배려가 없음.
- 학부모가 담임과 아이에 대해 상담하고자 해도 언어가 통하지 않아 포기하는 현실임.

==> 이주아동의 공교육 접근성 강화 및 적응성 강화를 위한 정책이 필요함.

- * CRC의 비차별원칙을 적용하여 교육기본법 제8조에 이주아동을 의무교육대상으로 명시함.
- * 이주아동 학교 전입학 거부행위 금지해야 함 : 모든 사람에게 초중교육을 의무적으로 제공하고, 차별 없는 교육기회를 부여한다는 차원에서 학교장이 학교의 여건 등을 이유로 이주아동의 전입학을 거부하지 못하도록 관련 법 조항 정비 또는 행정지도·관리감독 강화할 것이며, 고등학교 전입학 진학시에도 학교장의 입학거부금지를 규정화해야 함.
- * 이주아동에게 취학통지서 발부 : 체류자격 불문하고 아동에게 취학통지서를 발부할 수 있도록 행정시스템을 갖추어야 함.
- * 교원들에 대한 적극적 안내 : 미등록아동이라 해도, 서류미비자라 해도 입학, 전학,

2 · 한국어가 서툰거나 한국문화 적응에 어려움을 겪는 중도입국학생의 학교 적응을 돕기 위해 6개월간 한국어와 한국문화를 집중적으로 교육하고, 이후 원적학교로 돌아가게 된다. 전국 165개교(초 105개교, 중 50개교, 고 2개교, 초중고 통합 8개교)에서 운영되고 있다.

3 · 어떤 몽골청소년은 학교에 전학하여 다니긴 했지만 학교측, 동급생들의 배려를 전혀 받지 못해 7개월동안 '홀로' 학교생활을 해야 했다.

4 · 한 예멘 초등학생은, 음식에 돼지고기가 있는지 없는지 아무도 알려주지 않아 학교급식을 아예 먹지 않는다.

상급학교 진학이 거부 혹은 지체되어서는 안된다는 것을 더욱 적극적으로 안내해야 함.

- * 교육 관련 다국어 통번역시스템 구축 : 국가의 통번역시스템을 활용하여 입학절차, 입학학교 등에 대한 입학 정보 및 학부모 상담, 학생상담들이 다국어로 제공되도록 해야 함.
- * 이주아동이 교육서비스 대상에서 누락되지 않고 교육행정시스템 등록에서 배제되지 않도록 관련 행정시스템 정비해야 함.

② 또한 (대한민국 정부는) 초·중·고에 재학 중인 아동의 부모가 「출입국관리법」 위반으로 적발되는 경우에는 갑작스런 출국으로 인한 아동의 학습 단절을 방지하기 위하여 일정 기간 보호일시해제를 통하여 사실상 체류를 허용, 출국 준비를 마친 후 출국할 수 있도록 하고 있다고 하였음.(법무부)

- * 2013년 법무부 지침으로 초·중·고 재학중인 아동과 부모는 아동에게는 강제퇴거가 유예되고는 있음.
- * 그러나 고교를 졸업한 이후부터는 단속과 강제퇴거의 대상이 되고 있음⁵
- * 또한 초·중·고에 재학중이지 않은 미성년 이주아동에게는 해당이 되지 않음.⁶

==> 한국에서 장기체류하면서 한국어를 사용하고, 한국의 교과과정을 이수하며 한국의 언어·풍습·문화·생활환경 등에서 정체성을 형성하여 온 이주아동들에 대한 무차별적인 강제퇴거정책은 반인권적 정책임. 이에 대한 전향적 방향의 정책 개선이 필요함.

(2) 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 비준과 관련하여

국가보고서는 대한민국의 기존 법률 등과 상치되는 점이 있어 신중한 검토가 필요하다고 하였음.

==> 중요한 것은 정부의 의지라고 봄.

기존의 대한국민 법률과 상치되는 점이 있어 비준에 신중한 검토가 필요하다면, 구체적으로 상치되는 법률과 법률의 개정에 대한 검토를 하는 정도의 성의는 표하여야 한다고 봄. 또한 비준이 지체된다면 비준하기 전이라도 CERD가 권고하는 핵심내용에 대해서는 개선하기 위한 정책을 수립하는 것이 필요함. 우리 정부가 ‘모든 이주노동자와 그

5 · 실례로 1999년 한국에서 출생한 나이지리아계 청소년이 2017년 고교를 졸업하고 취업하였다가 단속된 사례도 있다. 이 청년은 보호소에 구금되었다가 보호일시해제처분을 받은 후 강제퇴거명령취소청구소송을 제기하여 승소하였다.

6 · 대한변호사협회가 발간한 2015년 외국인보호소 실태조사 결과 보고서에 의하면, 최근 3년간 화성 외국인보호소에서 67명의 아동이 구금됨(이주아동이슈브리프에서 인용, 2017. 이주아동청소년기본권보장을 위한 네트워크 발간)

가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 비준하지 않은 상태라 해도 유엔 아동권리협약이나 인종차별철폐조약과 같은 비준한 국제협약에 의해 위 사항들을 이행해야 할 의무가 있음을 특별히 주지시키는 것이 필요하다고 생각함. 특히 다음과 같은 문제점은 당장이라도 개선할 수는 있다고 봄.

- 1) 혈통 우대 외국인력도입제도로 인해 고용허가제 이주노동자들은 가족을 동반할 수 없고 한국체류 중에 자녀를 출산하더라도 일정 기간만 임시비자를 받을 수 있을 뿐이며 한국에서 양육할 수 없어 아이를 출국시키거나 자녀를 미등록상태에서 양육하게 됨.
- 2) 미등록체류자들은 한국의 모든 사회보장(건강보험/의료보험/보육지원 등) 시스템에서 배제되고 있는 것이 한국의 현실인데 이는 성인-미성년의 구분이 없음. 아동은 유엔아동권리협약에서 확인하고 있는 바 생존권, 발달권, 보호권, 참여권을 누릴 권리가 있고, 한국은 유엔아동권리협약에 명시된 아동권리의 4가지 일반원칙(제 2조 비차별의 원칙, 제3조 아동 최선의 이익원칙, 제 6조 아동의 생존, 보호, 발달보장 원칙, 제12조 아동의 의사존중원칙)을 준수하여야 하지만 ‘미등록체류’라는 사회적 신분으로 아동권리를 제대로 보호받지 못하고 있음.
 - 건강권의 경우, 영유아도 사회보장제도에서 배제함으로써 보육기관 이용 시 지원에서 제외되고, 응급의료에관한법률/의료급여법/국민건강보호법 적용대상에서 제외됨으로써 의료서비스 사각지대에 놓이며, 정부의 소외계층의료비지원사업에서도 협소한 적용으로 사실상 배제되고 있음.
 - 아동보호 및 지원체계에서 배제되고 있음. 국민이 아니어서 아동보호시설, 지역아동센터 등 아동복지시설에서 이주아동을 거부하더라도 제재할 수 없고, 미등록 아동의 경우 가정에서 학대를 받는다 해도 쉽게 신고하지 못하고 지원을 요청하지 못하기도 함.
 - 이주아동의 보육은 지원이 부재함. 종종 어린이집 입소를 거부당하거나 한국인보다 훨씬 비싼 보육료를 부담해야 하고, 미등록아동이라도 보육통합정보시스템에 등록 가능하나 정원외로 받거나 출입국에 관한 서류를 요구당하기도 하며, 한국적이 아니다 보니 가정양육에 대한 양육비 지원 및 어린이집 이용에 대한 보육비 지원을 받을 수 없음.
 - 아동 단속, 구금, 강제퇴거는, 그 집행과정에서 아동이 겪게 될 정신적 충격과 피해가 극심하므로 이를 금지하도록 하여야 함.
 - 한해 100명이 넘는 20세 미만 미등록 이주아동청소년이 강제퇴거명령을 받거나 구금되고 있음. 한국에서 최소한 5년 이상 살고 한국의 교육, 문화속에서 정체성을 형성하면서 한국사회와 강한 유대를 갖게 된 이주아동이 기본권을 보호받으며 성장할 수 있도록 체류를 위한 정책개발이 필요함.

==> 이주아동의 기본권을 보호하기 위하여 다음과 같은 개선이 필요함

- 장기체류가 예정되는 단순미숙련노동자에게도 가족동반을 허용하는 법률개정

- 아동복지법 차별금지원칙에 아동 자신 또는 부모의 국적이나 체류자격에 따른 차별금지 명시
- 아동복지법의 보호대상 아동 및 지원대상 아동에 국적이나 체류자격 무관하게 포함할 것
- 국민기초생활보장법의 외국인에 대한 특례 조항에 아동복지법에 따른 아동복지시설 및 통합시설에서 보호받고 있는 아동 포함
- 출입국관리법에 아동학대 피해자에 대한 특칙 신설하고 임시체류자격 부여할 법적 근거 마련
- 이주아동의 보호, 후견인의 선임, 체류연장, 체류자격 부여 등 아동 최상의 이익을 고려하여 판단할 수 있는 기구를 마련할 것
- ‘영유아보육법’상 영유아 보육책임의 대상을 ‘국내 거주하는 모든 사람’으로 확대하고 보육비 및 양육수당 지원을 국적·체류자격과 무관하게 모든 영유아에게 제공하도록 법·제도 개선
- 아동 보육등록시스템의 등록절차 간소화 필요
- 지자체 보육관련 조례에 이주아동에 대한 보육지원 관련내용 포함
- 이주아동에 대한 단속·구금·강제퇴거 집행을 제한하는 방향으로 출입국관리법 개정
- 이주아동 체류자격 부여 특례 신설방향으로 출입국관리법 개정

(3) 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 불법체류자자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차 수립과 관련하여

국가보고서는 출생등록은 신중한 검토가 필요하며, 자국대사관에 출생등록할 수 없는 난민, 인도적 체류허가자, 난민신청자 자녀에 대해서는 적법하게 체류할 수 있도록 특별히 배려하고 있다고 함.

* 출생신고와 국적취득은 별개의 사안으로서, CERD 외에 유엔아동권리협약은 ‘출생신고 될 권리’를 아동의 권리로 선언하고 있으며, 2015년 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회는 “아동의 출생등록이 부모의 법적 상태 그리고 출신국과 무관하게 모든 아동들에게 허용되도록 보장”할 것을 대한민국 정부에 권고하였으며, 2017년 유엔 경제적·사회적·문화적 권리규약 위원회는 “모든 아동에 대하여 부모의 체류자격과 관계 없이 보편적 출생 등록을 허용”할 것을 촉구하였다. 이처럼 유엔의 여러 기구가 일관되게 보편적 출생등록허용을 촉구하고 있음에도 여전히 한국정부는 미봉책을 취하고 있음.

* 출생신고가 되지 못한 아동들은 국가의 공적인 관리망에서 벗어나기 때문에, 필수예방접종 서비스, 의무교육의 대상에서 배제될 우려가 높음. 불법입양, 아동매매, 학대의 대상이 되어도 국가의 보호를 받기 쉽지 않음. 가족과 분리되어 있을 때 신원 확인을 할 수 없어 가족 결합에 애로가 발생하기도 함.

* 2016년 12월 기준, 국내 거주하는 외국인 총 수가 200만 명을 넘어섰고, 2015년 3월

기준, 법무부 통계상으로 19세 이하 총 체류 외국인의 숫자는 90,727명으로 나타나고 있음.⁷ 미등록 상태로 국내에 체류하고 있는 이주아동의 정확한 숫자는 집계된 바가 없으나, 일반적으로 2만 명은 넘을 것으로 추산되고 있는데, 이 중 한국에서 태어나 부모의 출신국과 한국 양국 어디에도 출생신고가 되지 못한 이주아동은 대략적인 숫자도 추산하기 힘들.

* 2015년 유엔 총회에서 채택된 SDG-s에서는 goal 16-9 에서 ‘2030년까지 출생등록을 포함하여 모두에게 법적 신원을 제공할 것을 세부목표로 정한 바 있음.

==> 보편적 출생등록제도의 빠른 도입 필요

(4) 최종권고 17항 관련 국가보고서 제 100항 다문화가족 자녀에 대한 관심, 다문화교육

국가보고서는 초중등학교 교육과정에서 국제이해교육, 인권교육, 다문화교육을 실시하고 있고, 인종, 피부색, 성별, 종교, 신념등과 관계없이 인간의 존엄성을 존중하고 인종적 편견과 차별을 철폐하기 위한 인권교육내용을 반영하여 체계적인 교육이 이뤄질 수 있도록 기반을 조성하였고(교육부), 교사대상 직무연수 대폭 강화 및 다문화이해촉진을 위한 콘텐츠 개발, 보급 등을 통해 학교 내 다문화교육이 이루어지도록 지원하고 있다고 하였음.

* 이러한 대한민국 정부의 노력에도 불구하고 교과서나 공교육내 구성원들의 다문화가족 학생에 대한 대우에서는 개선해야 할 요소가 여전하다고 보임.

- 국가인권위원회는 ‘2017년 초중등교과서 모니터링 결과보고’에서 다문화 배경을 가진 학생들을 주인공이 아닌 주변인물로 묘사⁸하는 등 편견을 담고 있다고 지적하였음
- 인권감수성이 미흡한 교사로부터 다문화가정 학생들이 차별받는 사례들이 종종 보고됨. ‘다문화’로 지칭되기를 거부하는 아동에게 ‘왜 다문화가 아니라고 하니?’ ‘다문화 손들어 봐’ ‘다문화라서 걱정했는데 잘 하고 있다’는 등의 편견을 가진 교사들의 언행, 아프리카에서 온 아동의 피부색을 x에 빗대어 무시한 학급아동 등 학교 현장에서 일어나는 인종차별이 끊이지 않고 있음.

7 · 소라미, 현행 출생신고의 문제점 및 개선방안, 아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회 (16.10.25.), 34면

8 · 2018.2.26. 국가인권위원회 보도자료

- 다문화가정 자녀의 진학률이 대한민국 전체 청소년 취학률에 비해 낮고, 상급학교 진학에서 더욱 격차가 커짐.⁹
- 다문화 가정 자녀의 학업중단율과 전출률이 전체 평균보다 높음.¹⁰
- 다문화 가정 학생들이 학교를 떠나는 가장 큰 이유..'학교생활 및 문화가 달라서' 학교공부가 어려워서' 로 나와 학교내의 다문화인권감수성과 다문화가정 자녀에 대한 지원이 불충분함을 반증해주고 있음.¹¹
- 한국어에 취약한 학부모가 자녀 교육에 적극적으로 관여하기가 어렵고, 학부모들의 사적 네트워크에서도 결혼이주여성은 따돌려지기 일췌여서 자녀교육에 필요한 정보습득도 낮음.
- 공교육에서의 이주아동 입학, 전학 거부로 인해 이주아동을 받아주는 공교육기관으로 이주아동들이 집중되는 현상이 발생하면서 통합교육의 원칙이 흐트러지고 있음.
- 한국인 학부모들의 이주민에 대한 배타성이 자녀 재학 학교의 이주아동 증가에 대해 거부하거나 자녀를 타학교로 전학시키는 사례들이 벌어지고 있음.¹²

==> 다문화가정 학생/학부모 교육역량강화를 위한 지원확대 및 한국민의 배타적 인식해소를 위한 적극적 정책수립 필요함

9 · 여성가족부의 '2015 다문화가족 실태조사'에 의하면, 다문화가정 학생수는 매년 증가하지만 상급 학교 진학률은 저조함. 다문화가정 자녀의 진학률이 초등학교 97.6%, 중학교 93.5%, 고등학교 89.9%, 고등교육기관 53.3%인 것으로 나타났음. 대한민국 전체 청소년 취학률에 비해 낮은 수준이며 고등학교, 고등교육기관에서의 격차는 각각 3.6%p, 14.8%p로 상급학교 진학에서 그 격차는 더 크게 드러났음. (파이낸셜뉴스. 2018.7.7. 기사에서 재인용)

10 · 여성가족부 '2016 다문화가족실태조사'에 의하면 다문화 가정의 초등학생 1.32%, 중학생 2.15%, 고등학생 2.71%가 학업을 중단했다. 고등학생의 학업중단율은 초등학생의 약 2배다. 다문화 학생 비율이 높은 학교일수록 전출 비율도 높게 나타났다. 2017년 평균 초·중학교 전출률이 4.9%인데 반해 다문화 학생 비율이 30% 이상인 학교의 전출률은 11%에 달했다.(파이낸셜뉴스. 2018.7.7. 기사에서 재인용)

11 · 여성가족부의 '2016 전국 다문화 가족 실태조사' 결과, 다문화 가정 자녀가 학교를 떠나는 가장 큰 이유는 '학교생활 및 문화가 달라서(18.3%)'였다. 학교 생활에 잘 적응하지 못한 셈이다. 이어 '학교 공부가 어려워서(18.0%)', '편입학 및 유학준비(15.3%)', '돈을 벌어야 해서(14.4%)', '그냥 다니기 싫어서(11.1%)'순이었다. 다문화 가정 자녀들은 학교에서 차별이나 무시를 받으면 소극적으로 대응하고 있었다. '옳지 않다고 생각했지만 참았다'는 답변이 44.9%로 가장 높은 수치를 기록했다. '부모님, 선생님께 말씀드렸다'는 답변은 34.7%, '별 다른 생각 없이 그냥 넘어갔다'는 응답은 26.4%를 기록했다. (파이낸셜뉴스. 2018.7.7. 기사에서 재인용)

12 · 다문화학생이 학교에 유입되면 한국인 학부모들이 '학교 질이 떨어진다'며 가능하면 다문화학생을 받지 못하도록 여론을 형성한다. 그러나 다문화학생이 일정 비율을 넘어서면 학부모들은 자녀들을 타학교로 전학을 시킨다. 그러면 그 빈 자리를 다문화학생이 유입되면서 다문화학생이 더욱 많아지는 현상이 벌어지기도 한다.

- * 이주아동에 대한 차별과 인권침해 예방과 그 피해아동 지원 등에 관하여 지도교사들이 활용할 수 있는 구체적 방안 마련 필요함.
- * 올바른 다문화인권교육 확대 시행
 - 다문화이해교육은 본질적으로 인권교육임. 다른 나라의 문화에 대한 이해에 그치지 않고 이주아동을 비롯한 우리사회 소수자를 존중하는 인권의식을 제고할 수 있도록 다문화교육의 지향점과 방향을 정립해야 함.
- * 다문화수용성이 부족한 지역사회에 대해서는 정부 차원의 지원정책과 인식개선 정책수립이 필요함.
 - 선주민아동, 이주민아동 구분 짓지 않는 교육복지사업
 - 선주민과 이주민이 지역공동체 구성원임을 함께 느낄 수 있는 다양한 기회들 제공함.
 - 행정기관의 외국인 창구, 주요 외국어 행정정보 제공 등 가까이 다가가는 다문화인권감수정을 갖춘 행정 필요함.
 - 지역주민의 차별의식의 해소를 위한 종합적 정책이 필요하며 필요하다면 인종차별, 혐오발언을 규제하는 강제조치도 필요함.

(5) 최종권고 17항 관련 국가보고서 24항 다문화가족의 개념정의 확대

국가보고서에서는, 다문화가족의 정의확대의 근본 취지가 다수 국내 체류자의 사회통합을 위해 정책에서 배제되는 외국인을 최소화하는 데 있다고 보고, 향후 외국인정책을 통하여 구체적인 정책과 시책을 강화해나가겠다고 하였음.

- * 협소한 다문화가족의 정의로 인한 문제점은 더 다문화적인 다양한 외국인 가족을 포괄하지 못한다는 점에 있음은 이미 인권단체들에서 지적한 바임.
- * 다문화가족의 정의는 대한민국의 이주민 정책을 규정짓는 기본법 중의 하나임. 기본법의 대상에서 배제되는 이주민들을 위한 정책을 별도로 수립하는 것은, 일견 그럴싸해보이나, 그렇게 만들어진 정책이나 시책들이 만들어질지 여부 자체도 불안정할 수 있고, 설사 만들어진다고 해도 여러 가지 사정으로 폐기 혹은 유예될 수 있는 등으로 예측가능성에서 심각한 우려를 갖게 됨.
- * 정책이나 시책의 수립, 실행을 하는 행정조직은 물론, 이를 바라보는 국민들로 하여금, 다문화가족, 외국인가족 등을 구분짓게 하는 효과를 가짐으로써 사실상 인종차별이 일어날 수 있는 토대를 형성할 우려가 있음.


==> 다문화가족의 정의를 확대하는 방향으로 법률개정 필요함

이주아동의 체류권

이탁건(재단법인 동천)

1

WHO STAYS?



한국에서 체류하는 미등록이주아동

01 이주아동 규모 추산

- 19세 이하 이주배경 아동·청소년은 15만 명 이상으로 추산
- 미등록 체류아동의 규모에 대한 구체적인 연구는 없으나, 대략 2만명 정도일 것으로 추정
- 한국에서 출생하였거나 영유아기에 한국에 입국하여 장기간 체류한 미등록 이주아동에 대한 추산치 없음

02 장기간 체류 미등록아동

- 자아와 정체성이 주요하게 형성되는 유아·유년기에 한국에서 교육, 성장
- 한국 사회와 밀접한 유대관계 형성
- 국적국과 관계 미미, 국적국의 문화, 언어에 대한 이해 부족

03 체류자격이 아동에게 미치는 영향

- 정체성, 소속감에 대한 혼란
- 단속에 대한 두려움, 미래에 대한 불안감이 정신건강·발달에 영향
- 아동으로서의 권리를 주장, 향유하는데 현실적인 장벽

한국에서 장기간 체류하는 미등록이주아동

01 교육권과 체류자격

- 법무부는 「불법체류 학생의 학습권 지원」 지침에 따라 고등학교를 졸업할 때까지의 체류를 어느 정도 보장 (다만 법 제도의 미비로 입학 및 재학의 어려움은 여전히 존재)
- 한국정부의 이주민 인권 보호의 실례로 널리 홍보되고 있는 현 정책은 ‘추방의 유예’ 차원에서 시행되고 있어, 고등학교 졸업 후 체류에 대한 대책 전무

02 장기체류 미등록아동에 대한 정규화 정책 없음

- 미등록아동에 대한 공식적 체류자격 부여는 2006년 100여명에 대한 한시적인 특별체류허가 부여가 유일
- 현행 법 상 강제퇴거명령에 대한 이의신청에 따른 특별체류허가 부여는 극히 예외적

03 미등록 체류에 따른 단속, 구금, 추방

- 이주아동에 대한 별도의 보호 근거가 없어 성인과 동일한 단속, 구금, 강제퇴거의 대상이 될 수 있음
- 최근 3년간 화성 외국인보호소에 67명의 외국인 아동이 구금됨
- 부모의 급작스러운 단속, 구금으로 인해 보호자 없이 홀로 남겨지는 아동들 존재

아동의 기본권·인권의 침해

01 가족과의 강제적 분리

- 강제퇴거명령/출국명령에 수반되는 몇 년 간의 입국금지 / 향후 비자 심사의 불이익
- 아직 학업 이수 중인 가족들이 있는 경우, 장기간 가족과의 분리

02 국내에서 형성된 정체성과 유대관계와의 단절

- 유대관계, 생활과의 급격한 단절
- 한국에서 형성된 자유주의적 정체성을 숨겨야 할 위험

03 생소하고 사회기반이 전무한 국적국으로의 강제송환

- 국적국의 사회, 문화가 생소하고 이질적인 경우가 많음
- 한국어가 사실상 모국어이고 국적국 언어 구사능력이 극히 부족한 경우도 많음

2

WHAT RIGHTS?

계속 체류할 권리

01 장기간체류에 따른 '사회적 멤버십' (social membership) 의 획득

- 체류국에서 거주하면서 형성한 유대관계, 장기적 책무, 정체성의 중요성에 주목
- 체류기간이 일정 기간을 초과했다면, 미등록 체류사실보다 그 동안 축적된 유대관계의 중요성이 더 높아짐
- 공교육 및 제도를 통해 형성된 정체성에 대한 국가의 보호가 필요함

02 '법적안정성'을 위한 국가의 책무

- 단속의 낮은 확률과 무작위성으로 인해, 강제퇴거 명령의 예측가능성 낮음
- 국가가 미등록 체류를 사실상 용인한 상태로 장기간의 시간이 도과된 경우에도 강제퇴거 처분을 허용하면 장기간 체류하며 사회관계를 형성한 이주민에 대한 법적 안정성이 보장되지 않음

강제퇴거당하지 않을 권리

01 가족생활에 대한 권리

- 자유권규약 제17조 및 제23조 제1항
- 가족과의 분리가 그 사람에게 끼치는 영향이 강제퇴거명령 집행으로 달성될 수 있는 정책 목표에 비해 지나치게 가혹한 경우, 그 강제퇴거명령의 위법성이 인정될 수 있음
- 외국인이 거주 국가로 이주한 연령, 거주 국가 내 거주기간, 거주 국가 내 가족관계 및 유대, 외국인이 추방될 경우 거주 국가에 남은 가족들이 겪는 어려움의 정도, 외국인의 국적국과의 유대관계, 외국인의 국적국의 주 언어 구사 능력, 외국인의 형사 범죄 양태 및 위법 정도, 형사 범죄 행위 시 외국인의 나이, 외국인의 형사 범죄 행위의 기간, 외국인의 재화에 대한 증거, 외국인이 거주국에서 시민권을 취득하기 위해 취한 노력 등

02 본국에 귀국할 권리

- 자유권규약 제12조 제4항
- 어느 국가와의 특별한 관계 또는 권리로 인해 일반적인 외국인으로 볼 수 없는 사람'까지 이 조항에 의해 그 국가에 입국할 권리가 보호될 여지가 있음
- '장기간의 거주, 밀접한 개인적 및 가족 관계, 계속 체류하고자 하는 의사, 타국과의 관계가 없다는 점' 등을 종합적으로 고려

강제퇴거당하지 않을 권리

03 사생활에 대한 권리

- "유럽인권협약 제8조는 외부세계와 다른 사람과 관계를 설정하고 발전할 권리를 보호하며, 이는 개인의 사회적 정체성의 요소들을 포함할 수 있는 개념이므로, 정주화된 외국인과 그가 거주하고 있는 공동체 간의 사회적 관계의 총합도 협약 제8조가 규정하고 있는 '사생활'에 포함된다고 보아야 한다."

04 일부판례: 이미 형성된 이익에 대한 보호

- 이미 입국하여 거주하면서 내국인들과 긴밀한 유대관계를 구축하고 일정한 직업에 종사하는 등 생활관계를 형성한 경우, 대한민국에 입국하려는 외국인에 비하여 이미 형성된 사회, 경제적 이익을 보호할 필요성이 더욱 크다는 점
-서울행정법원 2014.9.19. 선고 2014구합5842 판결
- 오랜 기간 한국에 거주하면서 쌓아온 일체의 기득권과 거주, 이전의 자유, 가족과의 결합을 포함한 행복추구권 등이 심각하게 침해된다는 점
-대전지법 2008.5.28. 선고 2008구합985 판결

정규화 정책 사례

01 유엔아동권리위원회 권고

- "양 위원회는 특히 아동이 대상국에서 태어났거나 장기간 거주한 경우, 또는 부모 출신국으로 귀환하는 것이 아동 최상의 이익에 반하는 경우에 자식과 함께 거주하는 비정규적 이주민들에 대한 체류자격 정규화를 위한 경로를 제공할 것을 권고한다."

02 해외입법례

국가	체류자격 부여 요건 및 심사기준
영국	<ul style="list-style-type: none"> • (1) 18세 미만 외국인이 최소 7년을 지속적으로 영국 내 거주, 또는 (2) 18세 이상 25세 미만 외국인이 인생의 반 이상을 영국 내 거주 등 • 영국에서 출생하여 첫 10년을 거주한 외국인은 시민권 신청 가능
독일	<ul style="list-style-type: none"> • (사생활 및 가족생활에 대한 보호 등을 이유로) 강제퇴거가 중지된 21세 미만의 외국인: • (1) 4년간 독일 내 체류자격이 있는 상태로 체류 및 독일 내 학교 재학, (2) 독일의 생활방식에 원활하게 적응할 것으로 예상되며, 독일의 자유 민주주의 질서에 불응할 것이라는 명백한 사유 부존재
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 13-16세 사이에 프랑스 도착, 2년 이상 교육 이수, 부모 또는 모와 함께 거주하고 있는 18세 외국인 • 프랑스에서 출생, 최소 10세 이후 연속하여 거주, 5년 이상 교육 이수한 16세-21세 사이의 외국인
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 장기간 체류사실 및 정착성 인정, 인도적 배려 필요, 가족관계 등

3

WHO DESERVES?

‘마땅히’ 체류할 자격

01 자격/법적 권리

“건설한 한국 청년으로 성장하였습니다”

“외국인 구금시설에 있는 30대 아랍 청년을 돕지 않고 있어서 참 다행이에요”

- 자신의 체류를 선택할 수가 없었다 (innocent)
- 향후 국가 경제에 이바지할 수 있다
- 사실상 ‘우리’ 와 같다 (one of us)

02 법적 권리/정책적 재량

- 장기간 체류 사실만을 이유로 정규적 체류자격을 부여하는 국가는 사실상 없음
- 법원은 특히 미등록체류 이주아동에 대해 체류자격을 부여하는 것에 매우 인색함
- 정규화 정책은 대체로 ‘좋은 시민’이 될 수 있는 외국인들을 대상으로 함

4

WHOSE WORK?

이주아동네트워크의 활동

01 이주배경아동청소년 기본권 보호를 위한 네트워크

- 공익변호사와함께하는동행, 공익인권법재단 공감, 아시아의 창, 아시아인권문화연대, 안산시 글로벌청소년센터, 외국인이주노동자인권유한모임, 이주노동희망센터, 이주민지원공익센터 감동, 이주와 인권연구소, 재단법인 동천, 천주교 의정부교구 파주 EXODUS, (사)한국이주민건강협회 희망의친구들, 한국이주여성인권센터, TAW(터) 네트워크

02 ‘균’ 사건

- (1) “법률상 우리나라 국적을 취득할 수는 없으나, 대한민국의 언어, 풍습, 문화, 생활환경 등에서 그의 정체성을 형성하여 왔고, 그의 경제적·사회적·문화적 기반은 오로지 대한민국에만 형성되어” 있는 점, (2) “국적인 나이저리아의 고유 언어조차 사용하지 못”하는 점, (3) “불법체류상태는 그의 귀책사유에 의하여 야기된 것이 아니라는 점” 등을 주요하게 고려
- “원고와 같이 대한민국에서 출생하여 현재까지 사실상 오직 대한민국만을 그 지역적·사회적 터전으로 삼아 살아 온 사람을 무작정 다른 나라로 나가라고 내쫓는 것은, 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다.”
- “외국인이라고 하더라도 대한민국 사회 내에서 보편적 인권의 주체이자 경제적·사회적·문화적 생활의 주체로서의 인격을 보장함으로써 궁극적인 사회통합을 도모할 필요성이 있고, 출입국관리행정에서 고려하여야 할 공익적 가치에 국가의 안정보장뿐만 아니라 외국인의 인권과 사회통합이라는 가치도 중요하게 다루어져야 할 필요성이 있다고 보아야 한다. 즉 대한민국은 국내에 사회적 기반을 형성한 원고로 하여금 인간다운 삶을 누리며 국내에 체류할 수 있도록 그의 기본적 인권을 보장할 의무가 있다고 보아야 한다.”

향후 계획

01 인권위진정등 정책적 변화 촉구

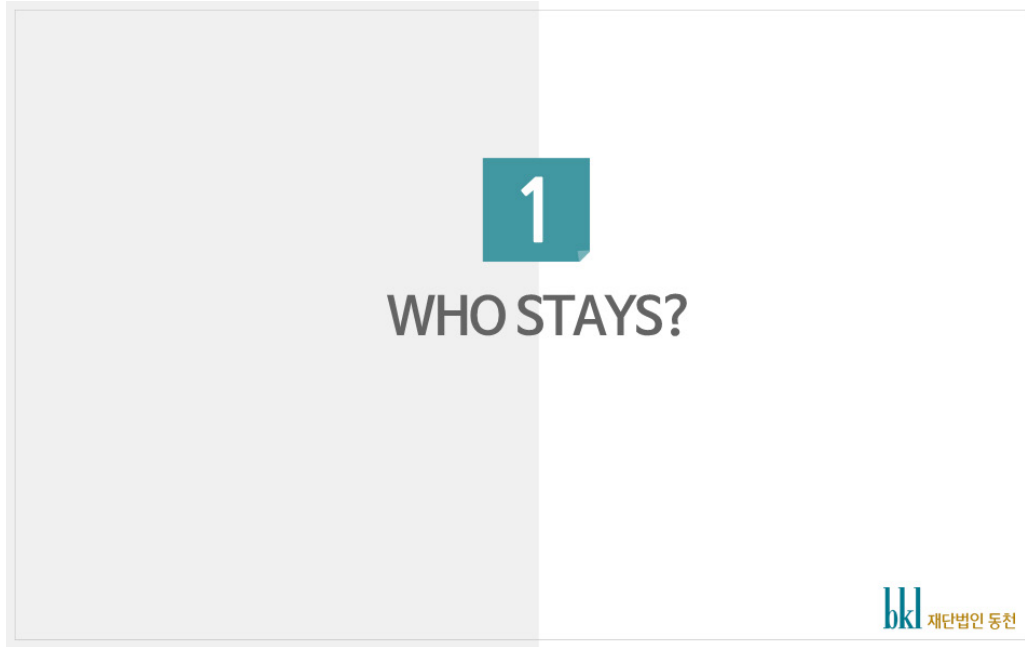
02 관련사건 계속 대응

03 유관단체 참여 확대, 추가사례 확보

04 관련 연구수행

보편적 출생신고 제도: 이주아동의 출생신고

김 진 (이주민지원공익센터 감동)



한국에서 체류하는 미등록이주아동

01 이주아동 규모 추산

- 19세 이하 이주배경 아동·청소년은 15만 명 이상으로 추산
- 미등록 체류아동의 규모에 대한 구체적인 연구는 없으나, 대략 2만명 정도일 것으로 추정
- 한국에서 출생하였거나 영유아기에 한국에 입국하여 장기간 체류한 미등록 이주아동에 대한 추산치 없음

02 장기간 체류 미등록아동

- 자아와 정체성이 주요하게 형성되는 유아·유년기에 한국에서 교육, 성장
- 한국 사회와 밀접한 유대관계 형성
- 국적국과 관계 미미, 국적국의 문화, 언어에 대한 이해 부족

03 체류자격이 아동에게 미치는 영향

- 정체성, 소속감에 대한 혼란
- 단속에 대한 두려움, 미래에 대한 불안감이 정신건강·발달에 영향
- 아동으로서의 권리를 주장, 향유하는데 현실적인 장벽

한국에서 장기간 체류하는 미등록이주아동

01 교육권과 체류자격

- 법무부는 「불법체류 학생의 학습권 지원」 지침에 따라 고등학교를 졸업할 때까지의 체류를 어느 정도 보장 (다만 법 제도의 미비로 입학 및 재학의 어려움은 여전히 존재)
- 한국정부의 이주민 인권 보호의 실례로 널리 홍보되고 있는 현 정책은 ‘추방의 유예’ 차원에서 시행되고 있어, 고등학교 졸업 후 체류에 대한 대책 전무

02 장기체류 미등록아동에 대한 정규화 정책 없음

- 미등록아동에 대한 공식적 체류자격 부여는 2006년 100여명에 대한 한시적인 특별체류허가 부여가 유일
- 현행 법 상 강제퇴거명령에 대한 이의신청에 따른 특별체류허가 부여는 극히 예외적

03 미등록 체류에 따른 단속, 구금, 추방

- 이주아동에 대한 별도의 보호 근거가 없어 성인과 동일한 단속, 구금, 강제퇴거의 대상이 될 수 있음
- 최근 3년간 화성 외국인보호소에 67명의 외국인 아동이 구금됨
- 부모의 급작스러운 단속, 구금으로 인해 보호자 없이 홀로 남겨지는 아동들 존재

아동의 기본권·인권의 침해

01 가족과의 강제적 분리

- 강제퇴거명령/출국명령에 수반되는 몇 년 간의 입국금지 / 향후 비자 심사의 불이익
- 아직 학업 이수 중인 가족들이 있는 경우, 장기간 가족과의 분리

02 국내에서 형성된 정체성과 유대관계와의 단절

- 유대관계, 생활과의 급격한 단절
- 한국에서 형성된 자유주의적 정체성을 숨겨야 할 위험

03 생소하고 사회기반이 전무한 국적국으로의 강제송환

- 국적국의 사회, 문화가 생소하고 이질적인 경우가 많음
- 한국어가 사실상 모국어이고 국적국 언어 구사능력이 극히 부족한 경우도 많음

2

WHAT RIGHTS?

계속 체류할 권리

01 장기간체류에 따른 '사회적 멤버십' (social membership)의 획득

- 체류국에서 거주하면서 형성한 유대관계, 장기적 책무, 정체성의 중요성에 주목
- 체류기간이 일정 기간을 초과했다면, 미등록 체류사실보다 그동안 축적된 유대관계의 중요성이 더 높아짐
- 공교육 및 제도를 통해 형성된 정체성에 대한 국가의 보호가 필요함

02 '법적안정성'을 위한 국가의 책무

- 단속의 낮은 확률과 무작위성으로 인해, 강제퇴거 명령의 예측가능성 낮음
- 국가가 미등록 체류를 사실상 용인한 상태로 장기간의 시간이 도과된 경우에도 강제퇴거 처분을 허용하면 장기간 체류하며 사회관계를 형성한 이주민에 대한 법적 안정성이 보장되지 않음

강제퇴거당하지 않을 권리

01 가족생활에 대한 권리

- 자유권 규약 제17조 및 제23조 제1항
- 가족과의 분리가 그 사람에게 끼치는 영향이 강제퇴거명령 집행으로 달성될 수 있는 정책 목표에 비해 지나치게 가혹한 경우, 그 강제퇴거명령의 위법성이 인정될 수 있음
- 외국인이 거주 국가로 이주한 연령, 거주 국가 내 거주기간, 거주 국가 내 가족관계 및 유대, 외국인이 추방될 경우 거주 국가에 남는 가족들이 겪는 어려움의 정도, 외국인의 국적국과의 유대관계, 외국인의 국적국의 주 언어 구사 능력, 외국인의 형사 범죄 양태 및 위법 정도, 형사 범죄 행위 시 외국인의 나이, 외국인의 형사 범죄 행위의 기간, 외국인의 재화에 대한 증거, 외국인이 거주국에서 시민권을 취득하기 위해 취한 노력 등

02 본국에 귀국할 권리

- 자유권 규약 제12조 제4항
- 어느 국가와의 특별한 관계 또는 권리로 인해 일반적인 외국인으로 볼 수 없는 사람'까지 이 조항에 의해 그 국가에 입국할 권리가 보호될 여지가 있음

강제퇴거당하지 않을 권리

03 사생활에 대한 권리

- “유럽인권협약 제8조는 외부세계와 다른 사람과 관계를 설정하고 발전할 권리를 보호하며, 이는 개인의 사회적 정체성의 요소들을 포함할 수 있는 개념이므로, 정주화된 외국인과 그가 거주하고 있는 공동체 간의 사회적 관계의 총합도 협약 제8조가 규정하고 있는 ‘사생활’에 포함된다고 보아야 한다.”

04 일부판례: 이미 형성된 이익에 대한 보호

- 이미 입국하여 거주하면서 내국인들과 긴밀한 유대관계를 구축하고 일정한 직업에 종사하는 등 생활관계를 형성한 경우, 대한민국에 입국하려는 외국인에 비하여 이미 형성된 사회, 경제적 이익을 보호할 필요성이 더욱 크다는 점
-서울행정법원 2014.9.19. 선고 2014구합5842 판결
- 오래 기간 한국에 거주하면서 쌓아온 일체의 기득권과 거주, 이전의 자유, 가족과의

정규화 정책 사례

01 유엔아동권리위원회 권고

- “양 위원회는 특히 아동이 대상국에서 태어났거나 장기간 거주한 경우, 또는 부모 출신국으로 귀환하는 것이 아동 최상의 이익에 반하는 경우에 자식과 함께 거주하는 비정규적 이주민들에 대한 체류자격 정규화를 위한 경로를 제공할 것을 권고한다.”

02 해외입법례

국가	체류자격 부여 요건 및 심사기준
영국	<ul style="list-style-type: none"> • (1) 18세 미만 외국인이 최소 7년을 지속적으로 영국 내 거주, 또는 (2) 18세 이상 25세 미만 외국인이 인생의 반 이상을 영국 내 거주 등 • 영국에서 출생하여 첫 10년을 거주한 외국인은 시민권 신청 가능
독일	<ul style="list-style-type: none"> • (사생활 및 가족생활에 대한 보호 등을 이유로) 강제퇴거가 중지된 21세 미만의 외국인: • (1) 4년간 독일 내 체류자격이 있는 상태로 체류 및 독일 내 학교 재학, (2) 독일의 생활방식에 원활하게 적응할 것으로 예상되며, 독일의 자유 민주주의 질서에 불응할 것이라는 명백한 사유 부존재 • 13-16세 사이에 프랑크 도착, 2년 이상 교육 이수, 부 또는 모와 함께 거주하고 있는 18세 외국인

3

WHO DESERVES?

‘마땅히’ 체류할 자격

01 자격/법적권리

“건설한 한국 청년으로 성장하였습니다”

“외국인 구금시설에 있는 30대 아랍 청년을 돕지 않고 있어서 참 다행이에요”

- 자신의 체류를 선택할 수가 없었다 (innocent)
- 향후 국가 경제에 이바지할 수 있다
- 사실상 ‘우리’ 와 같다 (one of us)

02 법적권리/정책적재량

- 장기간 체류 사실만을 이유로 정규적 체류자격을 부여하는 국가는 사실상 없음
- 법원은 특히 미등록체류 이주아동에 대해 체류자격을 부여하는 것에 매우 인색함
- 정규화 정책은 대체로 ‘좋은 시민’이 될 수 있는 외국인을 대상으로 함

이주어선원에 대한 착취와 차별 그리고 인신매매

김종철(공익법센터 어필)

이주어선원의 숫자

2014년 UN식량 농업기구 통계에 따르면 한국은 세계에서 13위의 어업생산국이라고 한다. 그런데 이러한 자료에서 드러나지 않는 사실 하나는 한국의 어업이 철저하게 이주민의 노동력에 의존하고 있다는 것이다. 원양어선의 경우 2015년 12월 31일 현재 전체 어선원 중 약 70%가 이주노동자이고, 20톤 이상의 연근해어선의 경우 이주어선원이 차지하는 비율이 약 35%이고, 20톤 미만의 연근해어선의 경우 약 25%이다.

이주어선원이 일하는 배의 종류

어선을 위와 같이 원양어선과 연근해어선으로 나누고, 연근해어선은 20톤 이상과 미만으로 나누는 이유는 그에 따라 적용되는 관련법과 주무부처와 송출과정이 다르기 때문이다. 간단히 말하면 원양어선과 20톤 이상의 연근해어선에는 <선원법>이 적용되고 송출과정이 전적으로 노동 시장에 맡겨져있는 반면, 20톤 미만의 연근해어선에서는 <근로기준법>·<최저임금법>·<외국인근로자의 고용 등에 관한 법률> 등이 적용되고 노동부와 송출국 정부가 송출과정에 개입한다.

이주어선원이 고용단계에서 당하는 착취와 차별

정도의 차이는 있어도 어선의 종류와 무관하게 한국 어선에서 일하는 이주노동자들은 심각한 노동 착취에 시달린다. 대표적인 착취는 낮고 차별적인 임금과 장시간의 노동이다. 이주어선원들과 이야기를 해보면 하루 15시간에서 20시간 정도 일한다는 사람들이 많은데, 이러한 장시간의 노동이 가능한 이유는 법적인 근거인 <선원법> 제68조 제1항 제2호와 <근로기준법> 제63조 제1항이 노동시간에 제한을 두고 있지 않기 때문이다. 물론 노동시간에 제한이 없는 것은 이주어선원들에게만 해당되는 것은 아니지만, 원양어선의 경우 한국인 어선원은 모두 해기사로 일하기 때문에 노동 강도가 평선원인 이주어선원이 하는 만큼 세지 않고, 고정급으로 받는 이주어선원들에 비해 한국인 어선원들은 보합제()라고 부르는 비율급으로 임금을 받기 때문에, 이주어선원들이 장시간 고된 노동을 한 대가는 고스란히 한국인 어선원들과 선주에게 돌아가게 된다. 그렇기 때문에 한국인 어선원과 이주어선원들 사이의 실질임금의 차이는 연근해어선의 경우 3배 정도가 되고 원양어선의 경우에는 10배 정도 되는 것이다. 게다가 원양어선과 20톤 이상의 연근해 어선에서 일하는 이주어선원의 경우에는 최저임금조차도 한국인 어선원보다 낮다.

그 이유는 20톤 이상의 연근해어선과 원양어선에서 일하는 선원들은 <최저임금법>이 아니라 <선원법>의 적용을 받도록 되어 있는데, <선원법>은 해수부장관이 고시로 선원의 최저임금을 정하도록 하고 있지만, 해수부장관은 관련 고시에서 한국인 선원들의 최저임금만 정하고, 이주 선원들의 그것은 노사합의로 정하도록 다시 위임했기 때문이다. 이주어선원을 대표하지 않는 노동조합과 선주협회는 언제나 한국인 어선원의 최저임금보다 훨씬 낮은 수준으로 이주어선원의 최저임금을 정하는데, 2016년 한국인 어선원의 최저임금은 164만원 정도인데 비해, 이주어선원의 최저임금은 520,000원이다.

이주어선원이 겪는 착취는 장시간의 노동과 낮고 차별적인 임금 뿐 아니라 열악한 생활환경과 위험한 노동환경에서 지내야 할 뿐 아니라 학대와 인종차별을 당한다. 어선에서의 욕설은 일상적이고 폭력도 예외적인 일이 아니다. 음식은 그 질이 낮고 부족하며, 마시는 물도 깨끗하지 않다. 생활시설의 측면에서 볼 때 원양어선의 경우 화장실이 부족할 뿐 아니라, 어떤 배에서는 이주어선원 23명이 쓸 수 있는 화장실이 1개에 불과한 경우도 있었다. 욕설의 숫자도 부족했지만 가장 큰 문제는 씻는 물이었는데, 몸을 씻고 빨래를 할 충분한 담수가 없어서 바닷물로 샤워와 빨래를 할 수 밖에 없고, 심지어는 에어컨에서 나오는 물을 받아서 씻는 경우도 있었다. 20톤 이상의 연근해어선의 경우에는 배가 조업을 마치고 정박을 할 때 이주어선원이 육지에서 쉴 수 있도록 숙소를 마련해주지 않고 배의 침실이나 컨테이너에서 잠을 자도록 하는 경우도 적지 않았다. 의료와 안전과 관련된 문제에 있어서도 안전교육의 부재, 안전장비의 부족 뿐 아니라 선장 등의 안전불감증이 노동현장을 위협하게 만든다.

아래는 한국 원양어선을 탔던 베트남 선원들 사이에서 구전되어 오는 시라고 하는데, 그들이 일했던 생활환경과 노동조건이 얼마나 열악하고 착취적인지 단적으로 보여준다.

(...) 작업이 시작되면 난 아무 것도 생각할 수 없어요/네온 불빛이 내 태양이 되고 나는 파도와 친구가 되어요/(...) 작업이 시작되면 쉬지않고 18시간 동안 일해요/이제, 한국을 이해했어요/(...) 그들은 손이 빠른 사람을 좋아해요/손이 느리면 씨발놈이에요/(...) 밥을 먹을 때도 항상 명령해요/씹지 마라, 그냥 삼켜라/아무리 급하게 밥을 넘겨도 그들이 말하는 “빨리 “보다는 느려요/(...) 일이 끝나도 세수를 하고 이 닦을 시간은 없어요/어서 누워 담요를 끌어올려요/그래야 6시간을 잘 수 있거든요/(...) 날 그리워하며 울지말아요/내사랑, 내 걱정은 말아요/이 힘든 시간이 지나면 좋은날이 오겠쥬/거친 파도가 언젠간 잦아드는 것처럼 이 일이 끝나면 난 돌아갈 거예요/ (...) 내가 녀마를 걸치도록 가난해져도 한국, 이 나라에 올 생각은 꿈에도 하지 않을 거예요/내게 천금을 준다고 해도/ (...) 당신이 과부가 되고, 내 아이들이 고아가 될 수 있으니까/ 그들이 주는 건 보너스가 아니에요/매일 소처럼, 개처럼 사는 대가예요

이주어선원이 모집 단계에서 당하는 착취

이주어선원의 인권침해를 총체적으로 이해하기 위해서는 고용단계에서의 착취 뿐 아니라 모집단계 심지어는 모집 전 단계에서 겪게 되는 이주어선원의 어려움을 살펴봐야 한다. 이주어선원은 대부분 가난하고 교육을 받지 못했으며 출신국에 있을 때 장기간의 실업 상태에 있었다. 그렇기 때문에 이들은 모집과정에서 더 쉽게 착취를 당하게 된다.

모집과정에서 이주어선원들에 대한 대표적인 착취 수단이 이탈보증금을 포함한 고액의 송출비용이다. 모집이 사적인 노동 시장에 맡겨져 있는 원양어선과 20톤 이상의 연근해어선에서 일하기 위해서 이주어선원들은 송출기관이 다양한 명목으로 요구하는 송출비용을 지불해야 하는데, 출신국과 어선의 종류에 따라 액수가 다르지만, 많게는 1,570만원(20톤 이상의 연근해어선에서 일하는 베트남 어선원), 적게는 280만원(원양어선에서 일하는 인도네시아 어선원)을 내야 한국어선에서 일할 수 있다. 그렇기 때문에 많은 이주어선원이 은행이나 사채업자로부터 대출을 받아 송출비용을 지불하게 된다. 또한 뒤에서 보는 바와 같이 송출수수료 중 이탈보증금은 계약기간 만료 전에 어선을 떠나게 되는 경우에는 송출기관으로부터 돌려받지 못하기 때문에, 고용단계에서의 착취에도 불구하고 이주어선원은 배를 떠나지 못하고 계속 일을 할 수 밖에 없다.

모집과정에서 이주어선원이 겪는 어려움은 고액의 송출비용 뿐 만이 아니다. 많은 이주어선원들이 모집과정에서 여러 중개업체 내지 브로커를 거쳐야 했고, 제대로 된 사전 교육을 받지 못하였다. 특히 원양어선이나 20톤 이상의 연근해어선을 타게 되는 이주어선원들은 송출기관에 여권을 압수당한 채 6개월에서 1년 까지 기다리다가 갑작스럽게 출국 일시를 통보 받고 고용계약의 내용을 제대로 확인도 못한 채 출국을 하였다. 이렇게 모집단계에서 송출기관에 의해 당한 착취 때문에 이주어선원들은 고용단계에서의 착취에 더 취약하게 되었다고 할 수 있다.

이주어선원이 당하는 인권침해의 성격

이주어선원이 모집단계와 고용단계에서 당하는 인권침해의 성격은 강제노동과 인신매매에 가깝다고 볼 수 있다. 그 이유는 이주어선원이 고용단계에서 심각한 착취를 당하고 있음에도 불구하고, 재정적이고, 사회적이고, 물리적인 이유 때문에 사업장을 떠날 수 없기 때문이다. 재정적인 이유와 관련해서 이주어선원들은 송출기관에 지급한 이탈보증금을 돌려받지 못할 까봐 두려워 배를 떠나지 못하고, 선주들도 고의로 임금체불을 해서 이주어선원들이 배를 떠나지 못하게 한다. 물리적인 이유와 관련해서는 원양어선을 타는 이주어선원의 경우에는 한번 배를 타면 바다에서 1년 내지 2년 동안 머무는 경우가 많기 때문에 물리적으로 배를 떠나기가 쉽지 않을 뿐 아니라, 예외적으로 육지에 정박을 하였다고 하더라도 선주와 송출업체의 의해 사실상 구금을 당하기 때문에 돌아가기가 쉽지 않다. 사회적으로도 거의

대부분의 이주어선원의 여권이 선주나 송입업체 직원들에 의해 압수가 되기 때문에 배를 떠날 수 없을 뿐 아니라, 연근해어선의 경우 사업장 이동에 대한 법적 제한 때문에 착취를 당하고 있음에도 불구하고 어선을 떠나는 것이 쉽지 않다.

한국이 2015년 비준한 ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제, 처벌을 위한 의정서’ 제3조는 인신매매를 다음과 같이 정의하고 있다. 1)착취의 목적을 위해서, 2)협박이나, 폭력이나 다른 강제력을 사용하거나, 납치하거나, 사기하거나, 기망하거나, 권한의 남용하거나, 취약한 지위를 남용하는 등의 수단으로, 3)사람을 모집하거나, 운송하거나, 이동하거나, 숨기거나, 인수하는 등의 행위가 인신매매인데, 착취에는 다른 사람을 성매매 시키는 등 성적으로 착취하거나, 강제노동을 시키거나, 노예상태에 두거나, 유사노예제에 두거나, 예속 상태에 두거나, 장기를 적출하는 것 등을 포함한다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 송출업체는 노동착취의 목적으로 이주어선원의 연약한 혹은 취약한 지위를 이용하거나 이들을 기망하는 등의 수단을 사용해서 이주어선원을 모집하고 이동하는 행위를 하였고, 선주 혹은 송입업체 역시 노동착취의 목적으로 이주어선원의 취약한 지위를 이용하여 이주어선원을 이동하고 인수하는 행위를 한 것이므로 이런 경우 이주어선원이 처한 상태는 단순한 인권침해를 넘어 인신매매에 해당한다고 할 것이다.

정부의 대응 실패

한국 정부는 엄청난 규모의 보조금을 원양선사에 제공을 하는데, 2012년는 미화 약 280,000,000 달러의 보조금을 지급한 바 있다. 또한 국민연금은 가장 큰 두 개의 원양선사인 사자와 동원의 총 주식을 각 6.79%와 10%를 가지고 있다. 이주어선원이 겪는 인권침해의 성격이 인신매매 내지 강제노동이라면, 정부는 보조금을 지급하거나 국민연금을 통해 원양선사에 투자를 하기보다 이를 심각하게 보고 이러한 인권침해에 적절히 대응해야 함에도 불구하고, 법과 제도 그리고 이행의 측면에서 예방도, 피해자 구제도, 가해자 처벌도 제대로 못하고 있다. 대표적인 몇 가지만 설명하면 다음과 같다.

- 1) 송출업체 규율의 실패: <선원법> 제113조 제2항은 선주에게 해사노동협약의 기준을 충족하는 송출업체로부터 소개 받은 선원을 고용할 의무를 부과 하고 있으나, 해양수산부는 그 기준 무엇인지에 대해서는 아직까지도 구체화하지 않고 있다.
- 2) 고용계약 규율의 실패: 원양어선의 경우 표준고용계약서가 없고, 선사가 사용하는 계약서에는 계약기간과 월급과 재해보상에 관한 간단한언급을 제외하고는 내용이 거의 없으며, 취업규칙과 단체협약에 따른다는 규정이 있지만, 이주어선원은 노동계약을 체결할 때 취업규칙과 단체협약의 내용에 대해 전혀 설명을 듣지 못할 뿐 아니라 자신이 이해할 수 있는 언어로 번역된 문서에 접근할 수도 없다. 또 선원법은 지방해양항만청에 노동계약서를 제출하여 고용신고를 하도록 했지만, 노동계약서가 이주어선원이 서명을 하여 진정하게성립이 된 문서인지 여부와 노동계약의 내용의 불공정 혹은 불법 여부에 대해서 규율하지는 못하고 있다.

- 3) 송입과정에서 정부 개입의 부재: 원양어선에서 일하는 이주어선원의 경우에는 담당 부처인 해수부가송입과정에 전혀 개입을 하고 있지 않고, 20톤 이상의 연근해어선원의 송입과 관련해서는 수협에 포괄적으로 위임을 하였는데, 수협은 그 일을 다시 송입업체에게 외주를 주어서 운영 하고 있다.
- 4) 선원노동감독의 실패: 원양어선이든연근해어선이든 이주어선원들이 어선에서 당하는 심각한 인권침해에도 불구하고 선원노동감독이 제대로 이루어지고 있지 않다.
- 5) 임금 지급에 관한 규정 회피: 선원법상 강제저축 금지, 임금 직접 지급 원칙, 위약금예정 금지 등의 규정이 있다. 하지만 여전히 송출업체에 의한 손해배상액예정의 관행이 만연하고, 다양한 방식으로 임금이 유보되거나, 체불되고, 송출업체를 통해 임금이 간접적으로 지급되고 있다.
- 6) 재해보상보험제도의 문제점: 원양어선의 경우 선원법이 선주로 하여금 보험가입 금액을 승선평균임금이상으로 해서 가입하도록 하였음에도 불구하고, 선주는 이주어선원의 경우에는 승선평균임금이 아니라 그 보다 3~7배까지 낮은 최저임금으로 보험가입을 하거나, 심지어는 그 보다 더 낮은 임금으로 보험가입을 하여 재해를 입은 이주어선원이 보험을 통한 정당한 보상을 받지 못하게 되는 경우가 많다는 것이다. 그리고 상황에도 이러한 불구하고 해수부는 선주가 선원법에 따라서 재해보상보험가입의무를 이행했는지 여부에 대해서 노동 감독을제대로 수행하지 못하고 있다.
- 7) 피해자 식별의 실패: 노동착취 목적의 인신매매 피해자 식별과 관련해서는 어느 국가기관도 지표를 만든 바없으며, 법집행 기관, 특히 법무부 산하에 있는 출입국관리공무원들은 자주 외국인 피해자를 식별하는데 실패한다.
- 8) 이주어선원 통계와 조업위치를 파악할 수 있는 시스템의 부재: 선원통계연보를 보면 한국인어선원에 관한 것은 다양한 범주로 구분된 자세한정보가 있다. 그러나 이주어선원과 관련해서는 어느 출신국의어선원이 몇 명 있다는 정보만을 얻을 수 있을 뿐이다. 또 이주어선원들에 대한 보호를 위해서는 당국은 그들이 현재 어느 배를 타고 있는지 알아야 함에도 불구하고, 이주어선원의 위치에 대해 정부부처마다 다른 정보를 가지고 있을뿐 아니라, 그 부처간 정보 공유 시스템도 마련되어 있지 않다.
- 9) 협소한 인신매매 및 강제노동 정의 규정: 팔레르모 의정서에 가입하기 전인 2013년 4월 5일 이행 입법을 마련한다는취지로 인신매매에 관한 형법 조항을 개정하였고, 선원법에 강제노동금지 조항을 신설하였다. 그러나 개정된 형법과선원법의 조항은 팔레르모 의정서에서 규정한 넓은 의미의 인신매매 정의에 턱없이 미치지 못할뿐 아니라 그 표현이 너무 추상적이어서,그 동안 인신매매와 강제노동에 해당함에도 처벌 대상이 되지 못한 행위들이 여전히 처벌되지 못하고 있다.
- 10) 선주와 한국어선원들에 대한 미약한 제재:선주나 한국어선원이 선원법과 형법 등을 위반하여 이주어선원의 인권을 침해하여도 해수부나 수사당국의 처벌과 제재는 미약하다.

- 11) 사실상 구금에 대한 방치: 원양어선의 경우 이주어선원이 입국 후 승선하기 전 머무는 원양외국인선원복지교육원은 사실상 구금시설이라고 할 수 있고, 이에 관한 문제에 대해서는 언론에서도 이미 다루었으나 계속 방치되고 있다.
- 12) 여권 압수를 금지하는 법에 대한 불이행: 출입국관리법과여권법에서는 계약 이행을 확보 수단으로 여권 등 개인서류를 빼앗는 경우 엄하게 처벌을 하도록 되어 있으나, 이 법은 전혀 이행되고 있지 않다.

유엔 사회권 위원회의 권고

유엔 사회권 위원회는 2017년 10월 6일 한국 정부의 위와 같은 이주어선원 인권 보호 실패에 우려를 표시하면서, 1) 이주어선원의 여권 압수되는 관행을 막고, 2) 이주어선원이 착취당하고, 구금당하고, 폭행을 당하는 것에 대해 조사를 하고, 3) 가해자를 제대로 처벌하고, 4) 어업 일반에 관해 노동시간과 휴식, 휴계를 포함해 노동조건을 낮추지 말고, 5) ILO 강제노동협약 29호와 강제노동폐지 협약 105호를 비준하라는 구체적인 권고를 내렸다.

유엔 인종차별철폐 위원회에 요청하는 권고

유엔인종차별위원회도 이주어선원들이 겪는 인권침해의 심각성을 인식하고 유엔인종차별철폐협약을 위반하여 이주어선원의 인권 보호에 실패하고 있는 한국 정부에 다음과 같은 권고를 내려 줄 것을 요청한다.

배의 종류(원양, 20톤 이상, 20톤 미만) 별로 이주어선원을 심층 인터뷰 하여 모집단계에서 그들이 지불하는 비용이 얼마나 되고 그 세부항목이 무엇인지 분석하라.

- 원양산업발전법 혹은 선원법에 이주어선원의 권리를 보장할 수 있는 조항을 추가하라.
- 선원법 제113조 제2항을 이행하기 위해 해사노동협약상의 기준을 충족시키는 송출업체인지 여부를 검증할 수 있는 절차와 기준을 마련하라.
- 송출국과 최신의 최저임금을 포함해 이주어선원제도와 관련된 정보들을 공유하라.
- 송출국과 협력하여 모집비용에 있어서 ‘고용자 지급 원칙’을 이행할 수 있는 로드맵을 마련하고 그 원칙을 이행하기 위해 관련 법을 개정하라.
- 보조금 등 다양한 지렛대를 사용해서 한국선사로 하여금 송출업체를 포함해 자신의 사업상의 파트너에 의한 이주어선원의 협약 상 권리 침해를 식별하고 예방하고 완화시키기 위한 인권 실천 및 점검 의무를 이행하도록 하고 하라.

- 이주어선원의 협약상의 권리 침해를 효과적으로 감독하기 위해서 선원근로감독에 관한 인적, 물적 지원을 늘려라.
- 착취하고 차별하고 인신매매에 연루된 선사들이 책임을 지도록 하고 피해자들을 구제하라.
- ILO 어선원노동협약(188호)을 비준하라.
- 사법경찰관과 출입국관리공무원 등 법집행 공무원과 검사 및 판사가 인신매매된 이주어선원을 식별할 수 있도록 체계적으로 교육하라.
- 형법을 개정하고 특별법을 제정해서 노동착취 인신매매를 예방하고, 피해자를 보호하고, 인신매매자를 처벌할 수 있는 입법적인 조치를 취하라.

농축산업 이주노동자의 인권 실태 - 인종차별에 기반을 둔 강제노동

이한숙(이주와 인권연구소)

1. 농축산업 이주노동자 현황

농축산업 분야에 고용허가제 이주노동자 도입은 타 업종에 비해 늦게 시작되었다. 그러나 그 증가속도는 여타 업종에서보다 빨라서 최근 10년 사이에 고용허가제 농업(E-9-3) 비자를 가진 이주노동자 수는 5배 가까이 증가했고, 2017년 말 현재 3만 명을 넘어서 전체 고용허가제 이주노동자의 11% 이상을 차지하게 되었다.¹ 또한 전국으로 고용이 확산되고 있다.²

농축산업 이주노동자는 여성의 비율이 특히 높다. 2017년 말 현재 고용허가제 제조업 노동자의 여성 비율은 5.6%에 불과한데 농축산업의 경우 33.8%에 달하고 있다.³ 또한 특정국가 출신 비율이 높는데 이는 고용허가제가 소수업종에 대해 특화국가를 지정해 운영하고 있기 때문이다. 농축산업에서 특화국가는 캄보디아, 베트남, 네팔, 타이, 미얀마인데, 2017년 이전 3년 간 고용허가제 농축산업 비자 발급 현황을 살펴보면 캄보디아 39.7%, 네팔 27.2%, 타이 12.8%로 이들 3개 국가 출신 이주노동자가 80%에 달한다.

농축산업에 종사하는 이주노동자는 폐쇄적이고 보수적이며 고립된 농촌 사회에서 외국인으로서 인종차별에 고스란히 노출되어 강제노동, 폭언, 폭행, 성폭력, 사생활 침해, 통제, 멸시, 열악한 생활과 주거 등의 인권침해를 가장 심하게 겪고 있다. 또한 고용허가제 농축산업 이주노동자는 고용주에 대한 종속성이 강한 고용허가제 이주노동자로서 취약성에 더해 최소한의 노동조건에 대한 법적 보호가 없는 농축산업 노동자 일반으로서 취약성, 여성의 비율이 높아서 여성노동자로서 취약성이 더해져 고용허가제 노동자 중에서도 가장 취약성이 높은 그룹이 되고 있다.

그러나 농축산업 이주노동자의 권리구제는 매우 어렵다. 사업장은 도심에서 떨어진 고립된 지역에 있어서 고용센터와 지방노동청뿐 아니라 이주노동자 지원단체조차 접근성이 떨어진다. 숙소를 포함한 모든 생활공간이 사업주의 통제 하에 있고, 휴일이 너무 적어서 찾아갈 시간도 없다. 때문에 계속 일을 하면서 문제제기를 하는 것이 불가능한 경우가

1 · 자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부 「2017년 12월호 출입국외국인정책 통계월보」

2 · 농축산업 이주노동자는 경기도에 고용된 비율이 높다. 농축산업 이주노동자 고용이 전국으로 확산되면서 경기도에 고용된 비율은 2012년 43.1%에서 2016년 34.6%로 낮아졌다.

3 · 자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부 「2017년 12월호 출입국외국인정책 통계월보」

많아서 일단 사업장을 나와서 권리구제 요구를 하게 된다. 그러나 이주노동자가 사업장변경 허가를 받지 못하고 사업장을 나오면 체류자격을 잃을 수도 있는 위태로운 처지에서 권리구제절차를 밟아야 한다. 그런데 이주노동자의 생사여탈권을 쥐고 있는 고용센터와 노동청은 그 사유가 무엇이든 노동자에게 일방적인 증명을 요구한다. 그리고 많은 경우 사업장변경 사유가 되지 않는다면 도망쳐 나온 그 사업장으로 복귀명령을 내린다. 그러나 도저히 돌아갈 수 없거나 돌아가고 싶지 않은 노동자는 미등록 체류자가 될 수밖에 없다. 결과적으로 2016년 말 현재 고용허가제 제조업 노동자의 미등록 체류율은 11.2%인 반면 농축산업은 21.9%로 약 2배 더 높다.⁴ 이런 수치는 고용허가제 농축산업 이주노동자가 처한 현실을 단적으로 보여주는 것이다.

농축산업 이주노동자들의 열악한 인권실태는 이미 여러해 전부터 이슈로 제기되기 시작했다. 이에 국내에서의 문제제기⁵ 뿐 아니라 국제 인권기구의 권고도 이어졌다. 2015년 인종차별 특별보고관의 보고서에는 “근로기준법 56조에 명시된 바와 같이, 정규 근무시간 외의 노동에 대하여 모든 사람들이 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 취하라.”고 권고하였다.

같은 해 자유권위원회는 농업 이주노동자들이 강제노동을 비롯한 착취를 목적으로 인신매매되고 있음에도 현행 고용허가제가 사업장 변경에 제한을 두고 있는 점을 문제로 지적하면서 사업장 변경의 자유 허용, 강제노동에 대한 근로감독 강화를 권고하였다.

2017년 사회권위원회 또한 불공정하고 비우호적인 노동조건에 노출되어 있는 산업들이 근로기준법 등 공정하고 우호적인 노동조건과 사회보장을 보호하는 법률들의 적용에서 배제되고 있다는 점에 우려를 표하면서, 농축산업, 어업과 가사 등 특정 산업에 관한 별도의 법적 규율로 저하된 노동권을 설정하는 대신, 오히려 노동자의 권리에 대한 더 높은 침해 위험에 대처할 것을 권고하였다. 특히 “이주노동자들에 대한 여권 압수 관행을 예방하고,

4 · 같은 시기 고용허가제 건설업 노동자의 미등록 체류율은 24.1%, 어업은 42.1%이다. 이는 고용허가제 이주노동자 중에서도 농축산업과 건설업 등 소수 업종 종사자들의 노동조건과 인권실태가 그만큼 열악하다는 반증이다.

5 · 2014년 ‘소비자도 이주노동자도 행복한 인권발상 캠페인’이 진행되어 128개국으로부터 탄원 엽서 약 3만 통을 모아 고용노동부에 전달하며 농축산업 이주노동자의 인권개선을 위한 조치를 촉구하였다. 이 캠페인에는 국제엠네스티, 전국의 이주인권단체들, 국제식품연맹, 국제슬로푸드한국협회, 아이쿱생협, 한겨레21이 참여하였다.

2015년에는 농축산업 사업주들이 근로계약서 상 노동시간은 226시간이라 등록해 놓고 실제로는 300시간 이상 노동을 착취하고, 비인간적인 기숙사를 제공하면서 그 비용으로 1인당 수십만 원을 공제하고 있는데도 노동청이 아무런 대책을 내놓지 않는 것에 항의하는 ‘고장 난 계산기 캠페인’이 진행되었다.

2017년에는 부산경남지역의 40여개 이주·노동·먹거리·여성 단체 등이 참여하는 ‘밀양 깻잎 밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 캠페인’이 진행되어 지역사회의 관심과 정부의 제도개선을 촉구하였다.

착취와 사실상 구금과 신체적인 학대에 관한 보고에 대해 조사하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 촉구”하면서, “ILO 강제노동협약 제29호와 강제노동폐지협약 제105호를 비준할 것”을 권고하였다.

그러나 농축산업 이주노동자들에 대한 차별과 인권실태는 여전히 개선의 기미가 보이지 않고 있다.

2. 농축산업 이주노동자들의 차별과 인권실태

1) 살인적인 장시간 노동과 저임금, 국적에 따른 임금차별

근로기준법 제63조는 농축산업에 종사하는 노동자를 근로시간, 휴게, 휴일에 대한 적용에서 제외하고 있다. 때문에 농축산업 노동자들의 최대 노동시간은 법적으로 제한이 없고, 최소 휴게시간과 휴일을 보장받지 못하며, 추가근로수당을 지급받지 못한다. 그 결과 농축산업 이주노동자들은 하루 평균 10시간 이상, 한 달 평균 휴일 2일 이하의 살인적인 장시간 노동에 내몰리고 있다. 이 조항은 1953년 동 법이 제정된 이래 지금까지 그대로 유지되면서 농축산업 노동자들의 열악한 노동조건을 유지하게 하였고, 현재는 한국인 노동자들이 떠난 자리를 메우고 있는 이주노동자들의 장시간 저임금 노동에 근본 원인을 제공하고 있다.

근로기준법 63조에도 불구하고 농축산업 노동자도 최저임금법의 적용을 받으므로 노동시간당 최저임금은 지급받아야 한다. 그러나 실제 대다수 농축산업 이주노동자가 최저임금에 훨씬 못 미치는 임금을 지급받고 있다.⁶ 그러나 한국인 농업 노동자의 평균임금은 최저임금을 상회하며 이주노동자 임금의 2배 이상으로⁷ 국적에 따른 임금차별이 뚜렷하다.

6 · 2013년 국가인권위원회의 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』(이병렬 외)에서 농축산업 이주노동자들의 월평균 노동시간은 283.7시간(농업 291.7시간, 축산업 246시간), 월평균휴일은 2.1일이었다. 월평균 노동시간이 300시간 이상인 노동자도 33% 이상이었다. 그러나 월평균임금은 127만원(농업 124만원, 축산업 144만원)에 불과했다. 2013년 시간당 최저임금 4,860원을 받았다면 평균임금은 137만원 이상이어야 한다.

2017년 고용노동부, 농림축산식품부 공동조사 결과(2017.9, 관계부처합동, “농업 분야 외국인노동자 근로환경 개선방안”에 포함된 결과임)에 따르면 농축산업 이주노동자의 60.3%는 1일 평균 노동시간이 8시간을 넘었고, 31.6%는 10시간 이상이었으며, 휴일이 월 2회인 노동자가 62.0%였는데, 월평균임금은 149만원에 불과했다. 1일 8시간만 일하고, 월 2회 휴일이 있다면 2017년 시간당 최저임금 7,530원으로 계산된 월임금은 168만원 이상이어야 한다.

7 · 2018년 1/4분기 통계청의 농가구입가격조사의 농업노동임금(1일 8시간 노동)은 남자 112,145원, 여자 75,048원으로 농축산업 이주노동자들의 평균임금의 2배 이상이다.

2) 계산이 맞지 않는 근로계약서와 근로계약 위반

고용노동부는 이주노동자와 계약에서 표준근로계약서를 제시하고 있고, 이를 감독할 의무가 있다. 그런데도 농축산업 이주노동자의 근로계약서에 1일 근무시간은 10~11시간, 휴일은 월 2일인데 월 근무시간은 226시간과 같이 1일 근무시간 및 휴게시간과 월 근무시간의 계산이 맞지 않는 경우가 많았다. 이에 대해 문제제기를 받은 고용노동부는 계산이 맞지 않으면 아예 입력이 되지 않도록 전산시스템을 정비했다고 했다. 그 때문인지 최근에는 월 휴게시간을 3~4시간으로 늘리거나, 근무 시작시간을 늦게, 종료시간을 빠르게 실제와 다르게 작성해 하루 8시간, 월 226시간 정도의 근무를 약정한 표준근로계약서를 제출한 후 실제로는 280~300 시간 이상의 노동을 강요하고, 임금은 표준근로계약서 상 노동시간만큼만 지급하는 사례가 흔히 발견되고 있다.

3) 비인간적인 주거 생활환경과 임금 삭감 목적의 숙식비 공제

농축산업 노동자들은 고립된 사업장에서 일하기 때문에 사업주가 제공하는 숙소에서 생활할 수밖에 없는 경우가 많다. 그런데 그 숙소의 대부분이 비닐하우스, 컨테이너, 패널 등으로 지어진 가건물이며⁸ 소방 시설은 물론이고 통풍, 환기시설, 주방, 욕실, 심지어 화장실조차 갖추어져 있지 않은 경우가 많다. 잠금장치가 없고 사업주를 비롯해 누구든지 마음대로 드나들 수 있어서 여성 노동자들이 성폭력의 위험에 노출될 가능성도 높다.

이렇게 열악하기 짝이 없는 임시주거시설을 ‘기숙사’로 제공하면서 1인당 15~40만 원의 비용을 임금에서 사전에 공제하는 관행이 최근 몇 년간 널리 확산되었다. 이는 임금삭감이 목적인 경우가 많다. 때문에 노동시간이 많은 달은 기숙사비가 늘어났다가, 적은 달은 줄어들기도 한다.

그런데 2017년 2월, 고용노동부는 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 발표했다. 이 지침은 사업주가 제공하는 숙소에 최소한의 기준도 제시하지 않은 채, 월 통상임금의 8%에서 20%까지 숙식비를 징수할 수 있도록 했다. 특히, 이주노동자에게 제공하는 숙소가 임시주거시설인 경우에도 비용 공제가 가능하다고 명시함으로써 숙식비 부과를 임금 삭감 방편으로 이용하던 사업주들의 행태를 정당화시켰다.

캄보디아에서 온 C씨와 D씨는 경남 밀양에 있는 4개동의 대형 시설재배 하우스에서 1년 6개월 이상 오이, 토마토, 고추 등을 재배하는 일을 했다. 농장에는 모두 4명의 노동자가 있었는데 비닐하우스 안에 패널로 지은 방 2칸의 ‘기숙사’에 함께 살았다. 난방이 되지 않아 전기장판 하나로, 온수기가 고장 나 얼음물에 샤워를 하며 겨울을 나야 했고, 여름에는 천장에서 비가 새서 빗자루로 물을 퍼냈다. 채소를 수확할 때 쓰는 노란 플라스틱 통을 가지고 와서 침대 밑에 받쳐 놓았다가 야단을 맞고 돌려줘야 했다. 벌이 들지 않아 방은 마르지 않았고 불쾌한 냄새가 났다. 화장실은 야외 간이 화장실이었는데 냄새가 심하고 비가

8 · 2013년 국가인권위원회의 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』에서 비닐하우스, 컨테이너, 패널 등으로 지어진 가건물에 거주 비율은 70%였고, 2017년 고용노동부, 농림축산식품부 공동조사 결과에서는 80%였다.

오면 물이 넘쳤다. 노동자들은 삼시 세끼 밥을 스스로 해먹었다. 이 집의 1인당 기숙사비는 15만원, 4명 합쳐 60만원이었다.

위 노동부 지침에 대한 노동·인권단체와 이주노동자들의 격렬한 항의에도 불구하고 고용노동부는 순전히 비닐하우스로 지은 주거시설을 제공하는 사업장에 대해서만 신규 외국인력 배정을 배제하고 이주노동자의 사업장변경을 허용하는 조치를 취하겠다고 하고 있다.

4) 불법적 파견근로

고용허가제는 이주노동자의 사적인 알선과 채용을 금지하고 있다.⁹ 이주노동자를 고용한 사업주는 당해 이주노동자를 직접 사용해야 하며 제3자에게 알선, 소개, 파견 등을 해서는 안 된다.

그러나 사업주들이 농축산업 이주노동자를 마치 자신의 소유물인 것처럼 인근 농장, 타 지역, 다른 업종의 사업장까지 보내 불법적 파견근로를 시키는 일은 흔하다. 가족이나 인근 지역 농장주들이 각각 배정받은 이주노동자를 돌려쓰는 일은 매우 흔하고, 관리인이 여러 명의 고용주 명의로 배정받은 다수의 이주노동자들을 집단으로 관리하면서 수백 개 하우스에 파견을 보내고 그 대가를 챙긴 후 이주노동자들에게는 일부만 지급하는 전문적인 인신매매형 파견근로도 발견되고 있다.

그러나 사전 예방 조치는 전무하고 노동청에 진정을 해도 제대로 조사와 처벌이 이루어지지 않는다. 오히려 여러 사업장에 불법파견을 당하고 임금을 받지 못해 노동청에 체불임금 진정을 했는데, 이주노동자가 일한 사업장들이 소재불명이어서 체불임금을 받을 수 없다고 하면서, 오히려 이주노동자에게 불법취업을 했다고 수백만 원의 벌금을 물린 경우도 있었다.

캄보디아 노동자 A씨는 2017년 입국해서 의정부에 있는 산란계(달걀) 농장에서 일을 시작했다. 그런데 두 달 후부터 달걀 파동으로 농장 운영이 어려워지자 사업주는 사업장 변경을 해 주는 대신 노동자들을 인근 작물재배 농장으로 이리저리 파견 아르바이트를 보냈다. 노동자들이 일을 하고 받은 일당은 이 농장에서 4년여를 일한 선배 캄보디아 노동자가 건어서 농장주에게 전달했다. 농장주는 이렇게 받은 노동자들의 일당을 모아 두었다가 근로계약서상의 급여만큼만 월 1회 지급했다. 차액은 농장주가 가졌다.

5) 산재보험과 건강보험 가입 제외

2017년 돼지농장에서 황화수소 중독으로 인한 사망 사고가 잇따라 발생한 데서도 알 수 있듯이 농축산업에서 산재 발생률은 결코 낮지 않다. 일사병, 열사병, 농약 등 독성물질에

9 · 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제8조 제6항은 고용센터만이 이주노동자의 구인, 구직 업무를 할 수 있도록 정하고 있고, 제29조 제1호는 이를 위반할 시 1년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다”고 하고 있다.

의한 중독, 절단기에 의한 신체절단사고 등 그 유형도 다양하다.

2017년 5월 12일, 경북 군위의 돼지농장에서 고용허가제 농축산업 노동자로 일하던 네팔노동자 2명이 돼지 분뇨를 치우다 황화수소 중독으로 인한 질식으로 사망했다. 분뇨 배출을 위한 파이프와 펌프가 모두 고장 나서 이주노동자들이 면마스크 조차 쓰지 않고 직접 지하 집수조에 들어가 분뇨를 퍼내던 중에 발생한 사고였다. 5월 25일에는 경기도 여주의 돼지농장에서 유사한 사건으로 미등록 노동자로 일하던 타이 노동자 1명과 중국 노동자 1명이 사망했다.

이들 사고가 발생한 시기는 고용노동부의 외국인근로자 사업장 점검 단속 기간이었다. 그러나 이 4명의 노동자는 황화수소가 얼마나 위험한지 안전교육을 받은 적이 없었고, 사업주의 지시로 아무런 안전장비도 없이 밀폐공간에서 돼지분뇨를 퍼내다 사고를 당했다.

그런데도 유독 농림어업 및 수렵업에서만 법인이 아닌 5인 미만 사업장은 산재보험 의무가입 사업장에서 제외되어 있다.¹⁰ 고용노동부 자료에 따르면, 2014년 7월 현재 고용허가제 농축산업 사업장의 약 70%가 5명 이하의 노동자를 고용한 업체이다.¹¹ 결국 대다수 농업분야 이주노동자들이 빈번한 산재에도 불구하고 산업재해보상보험법의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다.

또한 고용허가제 농축산업 이주노동자의 직장건강보험 가입률은 특히 낮아서 2015년 16.1%에 불과했다.¹² 이주노동자를 고용하고 있는 농축산업 사업장은 사업장등록을 하지 않은 경우가 많은데, 건강보험공단이 이런 사업장의 노동자에게 직장가입자격을 주지 않고 있기 때문이다.¹³ 직장건강보험 의무가입사업장이라도 관리감독은 전혀 이루어지지 않고 있다.

6) 농촌의 폐쇄성과 외국인에 대한 차별에 기반을 둔 강제노동

농축산업 이주노동자들은 단지 장시간 저임금 노동에 시달리는 것뿐 아니라 욕설, 폭언, 폭행, 성폭력, 멸시와 협박 등 다양한 인권침해에 노출되어 있다. 농축산업 이주노동자들이 이에 대응할 수 있는 거의 유일한 방법은 사업장변경이다. 그러나 고용센터와 노동청은 사업장변경 사유에 해당하지 않으면 변경을 허용하지 않고, 해당하더라도 증명을 이주노동자에게 일방적으로 요구한다. 그리고 사업주들은 무단이탈로 신고해 불법으로 만들거나 추방하겠다고 협박한다. 사업주들의 이러한 대응이 집단적으로 나타나는 사례가

점점 증가하고 있다. 이주노동자들이 근로계약기간을 못 채우고 나갈 경우 위약금을 내야 하고, 근무태만이나 결근 시 벌금을 내야 하며, 근로연장수당은 기숙사 비용으로 대체할 수 있다는 내용의 합의서에 서명을 종용하는 것이 대표적이다.

< 합의서 사례 >

○ 경기도 일죽

1. 근로자는 정당한 사유 없이 계약 기간 중 퇴직할 수 없으며, ... 농장주에게 피해보상금으로 150만원을 배상하고 퇴직한다.
2. ... 농장주에게 피해를 입히는 경우 급여 삭감에 이의를 제기하지 않으며 ... 작업거부, 작업방해, 불성실 근무 등은 1일 급여 ... 무단결근, 무단이탈 ... 월 1일을 제외하거나 3일간의 급여를 공제한다. ...
8. 근로자 부담인 기숙사 사용 비용은 월 25만원을 기본으로 하고 ... 근로 연장수당으로 대체할 수 있다.

○ 경기도 여주

- 근로자 ()는 기숙사와 기숙사 관리비를 근로자가 부담한다. 한 달 금액 350000을 기준으로 한다.
- 근로자는 정기 근로시간에 무단 결근 시 3일급을 봉급에서 공제한다. 단 고용주와 사전상의 시 1일급을 봉급에서 공제한다.

○ 경남 밀양

-
3. 농업은 근로계약서상의 휴게시간을 자유로이 분할 휴게함을 확인합니다. (점심시간, 오전 오후 간식시간, 그 외 시간 핸드폰사용, 물, 기타 휴게시간에 포함됨)
 4. ... 업무태만, 무단결근, 파업에 대해 사업주(고용주)는 노동법에 준하여 외국인근로자의 임금 감면 조치를 취할 수 있음을 확인합니다. ...

고용노동부의 고용허가제 업무편람에 따르면 제조업 종사 이주노동자는 제조업 외에 농축산업, 어업, 건설업으로 업종변경신청이 가능하다. 그러나 어업 이주노동자가 피부병 등으로 어업에 종사하기 어렵다는 진단을 받은 경우 농축산업으로 업종변경이 가능한 외에는 농축산업, 어업, 건설업 등에 종사하는 이주노동자는 타 업종으로 변경할 수 없다. 때문에 소수업종 특화국가로 지정되어 어쩔 수 없이 농축산어업 분야에 배정받은 이주노동자들은 이 분야에 강제로 묶여 일을 해야 한다.

10 · 산업재해보상보험법 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업)

11 · 고용노동부 외국인력담당관실(2014.10), “농축산업 분야 외국인근로자 근로조건 보호 방안”

12 · 같은 시기 고용허가제 제조업 노동자의 건강보험 가입률은 85.8%였다.

13 · 고용노동부에 따르면 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자의 51%가 사업자등록증이 없는 사업장의 근로자였다.

7) 편파적인 근로감독 실태

노동자들을 보호해야 할 책무를 맡은 관련 공무원(고용센터 직원과 노동청 근로감독관)들이 오히려 인종차별적 의식, 발언, 행동으로 이주노동자들에게 대한 차별을 뒷받침해주는 경우가 자주 발생하고 있다.

많은 이주노동자들과 인권단체 활동가들이 관련 공무원의 반말, 강압적이고 무시하는 태도에 곤란을 겪은 경험을 가지고 있다. 조사 과정에서도 사업주에 편파적인 태도를 취하고 이주노동자들의 진정에 대해 그 입증책임을 일방적으로 이주노동자에게 미루는 경우가 흔하다. 노동자가 노동시간을 매일 기록한 메모나 달력을 제출해도 증거로 채택하지 않고, 사진이나 CCTV 기록을 요구하고, 이를 제시하더라도 제시한 날의 근로시간만 인정하기도 하였다.

3. 권고 요망 사항

- 1) 근로기준법 제63조 폐지, 농축산업 노동자의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설
- 2) 농축산업 이주노동자의 산재보험과 직장건강보험 가입 보장
- 3) 근로계약의 체결과 이행, 최저임금법 준수에 대한 현실성 있는 감독방안 마련
- 4) 농축산업에 빈번한 불법적 행위, 인권침해에 고용허가취소 적극 활용
- 5) 근로계약에 위반되며 불법적인 각서 및 이면합의서를 금지하는 조치 시행
- 6) 근로기준법과 고용허가제법에 주거기준 마련, 위반 사업장에 고용취소 및 고용제한
- 7) 폭언, 폭행, 성폭력, 협박 등 인권침해 발생 시 피해자를 가해자로부터 분리, 보호하기 위한 조치 시행
- 8) 불법적 파견 근로 사업장 감독 강화와 고용제한
- 9) 농축산업 고용주 및 노동부 공무원들에 대한 교육 의무화

죽음의 제도, 고용허가제

우다야 라이(이주노동자 노동조합 위원장)

1. 들어가며

고용허가제는 16개의 이주노동자 송출국과 대한민국정부 간의 사전 협약을 통해 이주노동자의 송출과 입국, 국내 체류를 체계적으로 관리하고 국내 시장에 원활한 인력수급과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 법이라고 규정하고 있습니다.

고용허가제 14년, 한국의 이주노동자는 과연 원활하고 균형 있게 살고 있을까요? 2018년 들어서 고용허가제를 비판한 네팔인 이주노동자는 4명이나 자살을 했습니다. 또한 산업재해 사고로 사망한 네팔인 이주노동자는 9명입니다. 나머지 15개 송출국의 이주노동자 사망사건까지 조사한다면 그 수는 더 늘어날 것입니다. 이들이 삶이 아니라 차라리 죽음을 선택한 이유는 고용허가제에 있습니다. 이 자리를 통해 이주노동자가 죽음으로 내몰릴 수밖에 없는 현실을 전하고자 합니다.

2. 이주노동자 죽음과 고용허가제의 연관성

가. 신체 활동의 자유 박탈

고용허가제 안에서 이주노동자가 3년 동안 3번을 초과해서 사업장을 변경할 수 없는 것은 극심하게 신체 활동을 제한하는 것입니다. 고용허가제는 이주노동자에게 3번의 '기회'가 있는 것처럼 법령을 써놓았지만, 이주노동자는 3번의 '제약'으로 느끼고 있습니다. 그마저도 사용자가 허락을 해줘야 하는 실정이니 이주노동자가 느끼는 압박감은 무척 강합니다.

이주노동자의 상담 사례 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것은 사업장 변경 문의인데 가장 안타까울 때는 이주노동자는 사업장을 변경하고 싶는데 사용자가 이렇다 할 이유도 없이 이주노동자를 잡아놓고 다른 곳으로 옮기지 못하게 할 때입니다.

사용자가 이주노동자에게 술주정을 부리고, 폭력과 폭언을 행사해서 사업장 변경을 요청하면 '들인 돈'타령을 하면서 '누구 좋은 일을 시키냐'는 태도로 나옵니다. 최근 파주의 한 노동자는 일이 없어 한 달에 60여만 원의 임금만을 받았다고 호소했습니다. 이 사업장에 방문해서 사업주에게 사업장 변경을 요구하자 '3년 계약을 했다. 나는 사업장을 변경 시켜줘야 할 만큼 잘못된 것이 없다. 보내 줄 수 없다.'라고 말했습니다.

사용자는 자신들에게 이주노동자의 신체 활동권을 본인이 쥐고 있다는 사실을 너무나 잘 알고 있고 이주노동자 역시, 그 사실을 알고 있습니다. 그래서 언제나 저자세로 사용자를 대할 수밖에 없고 그 가운데 억울함과 분노를 넘어 무력감까지 찾아오게 되고 끝내 '죽고 싶은 마음'을 가지는 것입니다.

나. 사회적 보호 장치 미흡

한편, 이주노동자가 죽음을 고민할 때에 사회는 답이 없습니다. 이주노동자가 문제가 생기면 제일 먼저 찾아가는 곳은 지역의 고용센터입니다. 하지만 대부분 헛걸음을 하고 돌아오는 경우가 많습니다. 고용센터와 대화를 하기 위해서는 많은 서류와 증거들이 있어야 합니다. 사업장에서 일어나는 여러 가지 아픈 이유, 괴로운 이유를 모두 서류화해서 가져가야지만 대화가 됩니다.

처음 한국에 입국하여 3개월이 이주노동자에게는 가장 큰 고비입니다. 최근 이주노동자의 상담 사례를 보면 입국 초반의 이주노동자들이 언어도 서툴고, 정보도 없는 상황에서 낮은 노동환경, 주거환경, 문화차이에 장벽을 느껴 우울증과 신경쇠약에 시달리다 못해 ‘죽고 싶다. 도와달라.’는 연락이 많이 옵니다.

입국 초기에 이주노동자를 집중 케어하는 장치가 필요합니다. 부족하나마 이주노동자가 한 달에 한 번 신규 입국 노동자를 대상으로 공항에서 선전전을 벌이고 있지만, 더 크고 집중적인 규모의 교육과 정보 제공 시스템이 마련되어야 합니다.

다. 열악하고 고립된 노동환경

이주노동자는 주로 도심권 밖에서 체류하고 있습니다. 고용허가제 제 6조에 보면 ‘내국인 구인 노력’이라는 조항에 내국인 노동자가 지원하지 않는 사업장에 이주노동자를 배치하는 목적을 명시해 두었습니다. 달리 말하면 내국인이 선호하지 않는 외지고, 힘든 사업장을 이주노동자가 채우고 있는 것입니다.

사업장의 환경이 외부로부터 고립되어 있고, 주거지에 대한 정보가 없는 경우가 많아 이주노동자가 점점 더 고립되는 원인이 됩니다. 이주노동자가 세상과 소통하는 장치는 스마트폰 밖에 없습니다. 이주노동자는 대개 사용자가 제공하는 숙소에서 사는데 유일한 휴식공간인 기숙사의 환경도 매우 저질입니다. 농업노동자, 제조업노동자 할 거 없이 한 컨테이너에 여러 명을 지내게 하고 적은 비에도 물이 새고, 해충과 쥐, 뱀이 방안을 드나드는 곳에서 지냅니다. 이주노동자에게 인터넷은 가족과 통하는 유일한 창구인데 인터넷을 설치해 주지 않아서 많은 통신비를 부담하는 이주노동자도 많습니다. 물은 출처를 알 수 없는 공장 물탱크에서 받아다 먹으라고 하기도 합니다. 샤워시설은 공장 공용화장실에 고무 대야를 놓고 물을 받아서 씻으라고 하고 있습니다. 누구든 들어올 수 있는 구조에 잠금장치도 달려있지 않습니다. 그나마도 겨울에서 물이 얼어서 샤워를 할 수도 없습니다.

작업장에서도 마스크와 같은 기본적인 안전장비도 지급하지 않아 불결한 마스크를 오랫동안 쓰고 있고, 작업복은 자국에서 가져온 평상복으로 대체하고 있습니다. 이주노동자의 산재 사고가 많은 이유도 바로 이것입니다. 작은 사고가 큰 산재 사고로 이어질 수밖에 없습니다. 작업장도, 고된 노동 후 돌아온 기숙사의 환경도 이주노동자의 우울감을 조장시키고 있습니다.

3. 고용허가제의 폐해 - 자살

가. 최근 이주노동자 자살 사례

네팔인 이주노동자 B 씨는 논산의 한 용접공장에서 일했습니다. 사용자는 공장에 일거리가 없어 B 씨와 퇴사합의를 했습니다. B 씨는 실업상태가 되었고 3개월의 구직기간동안 새로운 직장을 찾아야 했습니다. 하지만 새로운 직장을 찾으려 전국을 다녔지만 새로운 직장을 구하는 것은 어려웠습니다. 직장을 구하지 못하면 체류자격을 잃게 되니 B 씨는 좌절할 수밖에 없었습니다. 그런 상황에서도 친구들에게 돈을 빌려가면서 가족들에게 생활비를 보내던 B 씨는 끝내 직장을 찾지 못해 체류자격을 잃어 졸지에 미등록체류자가 되었습니다. 가족의 생계를 책임져야 한다는 중압감과 언제 단속에 걸릴지 모른다는 부담감이 그를 점점 압박해 오기 시작했고 B 씨는 끝내 자살을 선택했습니다.

나. 사례로 보는 고용허가제

고용허가제에서 구직기간 3개월은 너무 짧고, 업종간 변경도 할 수 없습니다. 이주노동자는 스스로 직장을 찾을 수 없고, 고용센터가 알선해주는 사업장에 가서만 취업을 할 수 있습니다. 그 이유가 고용허가를 받은 사업장으로 취업을 해야 하기 때문이라고 하더라도, 이주노동자에게는 고용허가를 받은 사업장의 정보가 없기 때문에 고용센터에서 보내주는 ‘알선문자’에만 기대어 취직을 해야 합니다. B 씨의 경우도 고용센터에서 보내주는 알선문자만 기다리면서 애를 태우다 알선문자를 받고 간 직장의 조건이 좋지 않거나, 조건이 좋지만 선택을 받지 못해 실망하고 돌아온 날들이 쌓이며 끝내 돌이킬 수 없는 선택까지 이르게 된 것입니다. 이주노동자는 구직기간에 고용센터로 하여금 20여 번의 알선문자를 받는다고 증언합니다.

또한, 구직기간에 고용센터로부터 알선된 사업장에서 고용으로 이어지지 않은 경우 사용자가 해당 이주노동자에 대해 채용정보를 취소해주지 않으면 고용센터에서 채용 중인 정보가 그대로 유지되어 이주노동자는 새로운 알선을 받을 때까지 3일 동안 아무런 구직활동을 할 수 없고, 알선정보도 받지 못합니다. 이런 문제를 방지하기 위해서는 이주노동자도 계약 취소에 대한 신고를 할 권한을 주어야 합니다.

4. 고용허가제의 핵심 문제

가. 무한 권력이 있는 사용자, 사용자 뒤에 숨은 정부

고용허가제라는 말에서 알 수 있듯이, 고용허가제는 이주노동자의 인권이 배제되고 사용자에게 모든 권력이 있음을 짐작할 수 있는 제도입니다. 사용자는 이주노동자의 사업장 변경권한을 움켜쥐고 있음은 물론이고, 숙식비에 대해서도 공제권한을 가지고 있습니다. 또한 농·축산·어업에서는 노동시간과 휴게시간까지 사용자 마음대로 지정하고 심지어는 휴가권까지도 사용자가 가지고 있습니다. 이주노동자는 스스로 언제 쉴 수 있는지, 여름휴가를 언제 갈 수 있는지, 명절에는 며칠을 쉴 수 있는지 알 수 없습니다. 한국에서는

이렇게 사는 사람을 ‘노예’나 ‘종’이라고 말합니다.

재계약에 대해서도 상호 합의를 통한 계약이 아니라 오로지 사용자만이 권한을 가지고 있습니다. 그래서 노동자가 재계약 의사가 있어도 사용자가 재고용 의사가 없으면 재계약을 할 수 없습니다. 사용자의 재고용의사는 합리적인 판단이나 사업장의 재정과 환경을 고려한 것이 아닙니다. 이주노동자가 ‘마음에 안 들어서’라는 비합리적인 판단으로 재계약을 해주지 않는 것입니다. 시장논리로 보아도 단순 변심은 환불 수수료를 물게 되어 있습니다. 하지만 사용자는 어떠한 패널티도 없이 이주노동자와의 계약에서 납득하기 어려운 이유로 계약을 좌지우지 해버립니다. 이주노동자에게 있어서 사용자의 고용의사는 한국에서의 체류 가능 여부와 직접적인 관계가 있습니다. 다시 말해 이주노동자의 생존권이 사용자에게 달려있는 것입니다.

고용허가제는 어째서 이토록 많은 권한을 사용자에게 부여하고 있는 것일까요? 대한민국 정부는 노동자와 사용자간의 이러한 구도와 분쟁을 예상하지 못한 것은 아닐 것입니다. 대한민국 정부는 사용자에게 ‘권한’이라는 명목으로 ‘책임’을 물리고 있는 것입니다. 이주노동자를 사용자가 도맡아서 관리하고 감독하도록 책임을 물려 정부는 책임에서 물러나려는 것으로 볼 수 있습니다. 이렇듯 고용허가제는 이주노동자 뿐만 아니라 국민에게도 부담을 안겨 분쟁과 혐오와 차별을 낳는 제도입니다.

나. 일회용 노동자로 돌려막는 한국 경제구조

이주노동자에서 사용자와 상담전화를 할 때면 많이 듣는 이야기가 있습니다. ‘애네들은 일을 진짜 못한다. 일 좀 할 만하면 가버린다.’는 말입니다. 이주노동자가 숙련 노동자가 되기 위해서는 내국인 노동자 보다 많은 시간과 환경이 필요합니다. 이주노동자 개인의 역량에 기댈 수만은 없습니다. 이주노동자는 ‘이주’라는 특수한 환경 속에서 크게 생활과 노동 두 가지를 적응해야 합니다. 이주노동자가 앞서 말한 열악한 환경조건들을 견디며, 고용허가제안에서 허락된 4년 10개월 동안 이를 적응하기에는 시간이 턱없이 부족합니다.

고용허가제는 이주노동자를 단순 작업현장에 배치한다고 하지만, 이것은 노동에 대한 이해가 부족한 규정이라고 볼 수 있습니다. 농업현장, 제조업현장을 가보면 반복적인 작업일 수는 있어도 ‘단순’하다고 규정하기 어려운 작업 환경이 많습니다. 이주노동자가 작업환경에 적응할 수 있는 시스템과 체류기간이 필요합니다. 입국 직후 피곤이 쌓인 상태에서 단 3일 동안 집중력이 떨어지는 상황에서 수많은 지식을 한꺼번에 전달하는 것이 아니라 시간을 들여서 작업에 적응할 수 있는 교육을 제공해야 합니다.

또한, 숙련 노동자가 될 수 있는 기회와 체류 기간 역시 주어져야 합니다. 고용허가제가 이주노동자의 취업 체류기간을 4년 10개월로 둔 이유는 5년 이상 체류를 하는 외국인에게 부여 되는 정주권을 막기 위함입니다. 장기 체류자가 늘어 국내 시장을 어지럽히고, 영구히 체류를 해서 국적이 손실이 될 것으로 예상하고 있습니다. 하지만 이는 억측입니다. 이주노동자는 언젠가는 본국의 가족이 있는 곳으로 돌아가 행복한 삶을 영위하고 싶은 사람들입니다. 또한, 이주노동자는 한국에 체류하며 수입만 벌어들이는 것이 아니라 한국에서 소비활동도 하고 있습니다. 한국 경제의 또 다른 구성원으로서 살아가고 있는 것입니다. 이제는 한국사회가 이주노동자를 한 번 쓰고 버리는 일회용 노동자로 소비해버릴

것이 아니라, 한국사회의 구성원임을 존중하고 더불어 살 수 있는 구조를 만들어야 할 것입니다.

다. 저임금, 장시간 노동 환경

최근 이주노동자 상담 사례 중 충격적인 사례가 있었습니다. 평택의 한 토마토농장에서 4년 10개월을 일하고 다시 성실근로자로 들어와 일하고 있는 이주노동자 O 씨는 4년 10개월 동안 단 하루도 쉬지 못했다고 했습니다. 하루에 12시간씩 일했고, 여름휴가와 명절휴가도 받아 본 적이 없다고 했습니다. O 씨가 이주노동자에 상담을 온 이유는 퇴직금 때문이었습니다. 그렇게 장시간 동안 군말 없이 일했지만 사용자는 O 씨에게 퇴직금을 주지 않았다고 합니다.

이주노동자는 평균적으로 하루 10시간 이상, 월 26일 정도의 노동을 하고 있습니다. 임금은 최저임금을 받고 있습니다. 그럼에도 불구하고 이주노동자는 다반사로 급여를 착취당하고 있습니다. 연장근로수당을 떼어먹거나, 휴일근로수당을 제대로 주지 않는 경우도 많고 기본급에서 각종 항목으로 급여에서 공제를 당하고 있습니다. 매주 체불임금 등의 상담 사례가 2~3건 씩 발생하고 있습니다. 한 건당 체불임금을 받기까지 길게는 6개월의 시간이 걸리기도 합니다. 법률지원센터를 통해 체불임금이 인정되기도 하지만 법률구조공단으로 사건이 넘어가는 사례도 많습니다. 법률구조공단으로 사건이 넘어가면 사실상 얼마의 시간이 걸릴지 예상할 수 없습니다.

이주노동자는 일한 만큼이라도 정당하게 급여를 받기를 원하지만 현실에서는 일한 만큼도 받지 못하는 사례가 많습니다. 또한, 고용허가제는 저임금으로 장시간 노동을 하는 것에 대한 규제사항이 전혀 없습니다. 이는 이주노동자의 과로사와 직결되는 문제입니다. 올해 과로사로 죽은 네팔인 이주노동자도 많습니다. 고용노동부는 이주노동자에 대한 과로사 실태조사를 실시하고 이주노동자의 건강권 보호를 위한 시스템을 마련해야 합니다.

5. 마치며

얼마 전 고용노동부 실무진 차원의 고시 개정안 논의가 있었습니다. 고용노동부의 입장에서 이주노동자에게 사업장 변경을 허하는 것은 사용자에게 패널티를 주는 것이라고 규정하고 있었습니다. 이는 명백히 사용자 감싸기이며, 이주노동자의 희생을 발판으로 대한민국 경제 구조를 구축해 나가겠다는 입장과 다르지 않습니다. 또한, 이주노동자에게 직장을 선택할 자유를 주고 안정적인 주거환경에서 살 수 있는 자유가 주어진다면 한국의 많은 사업장 중 이주노동자가 갈 만한 정상적인 사업장이 많지 않다는 방증입니다. 이주노동자가 안정적으로 일할 수 없는 사업장이 아니라면 이주노동자를 고용할 수 없게 하는 것이 맞지 않을까요? 언제까지 노동자를 맞을 준비가 되어 있지 않은 사업장으로 이주노동자가 ‘원활히 수급’되어야 하는 걸까요?

이주노동자가 사업장의 변경하는 이유에 ‘단순 변심’은 없습니다. 대개 사업장에 원인이 있습니다. 이주노동자는 깨끗하고 안전하지 않은 기숙사 환경, 보호장비 없는 위험하고

해로운 작업장, 욕설과 폭력이 난무하는 사용자와 직장동료, 인종차별과 인권유린의 현장을 이유로 사업장 이동을 원하고 있습니다.

고용허가제는 이주노동자를 인권에 입각해서 노동자로, 사람으로 인정하는 법이 아닙니다. 대한민국 경제 구조에서 필요하지만, 사회의 구성원으로 존중하고 있지 않습니다. 이주노동자를 경제 발전의 구실로 쓰다 버리고 있습니다. 이런 구조로는 '원활한 인력수급과 균형 있는 경제 발전'을 이루는 목적을 성취할 수도 없습니다. 우리사회는 대한민국 국민만을 위해 이주노동자의 인권을 침해하고 있는 것은 아닌지 깊은 성찰이 있어야 합니다. 고용허가제 법안에서는 이주노동자의 인권보호 받고 있지 않습니다. 대한민국 정부는 이제 고용허가제도의 한계를 인정하고, 폐기해야 할 때입니다.

고용허가제

이종민 (성공회 파주이주노동자센터 살림의집)

‘촛불혁명’을 겪은 한국사회는 사회 구성원들이 겪고 있는 여러 문제에 대한 대중적 요법이 아니라 근원적 문제를 해결해야 한다는 공감대가 커지고 있다. 이를 ‘적폐청산’이라고 칭한다 이러한 공감은 헌법의 개정, 남북관계에 근본적 전환, 미투운동 등 사회 전반적으로 번져가고 있다. 한국사회는 그동안 형식적 민주주의는 이뤄냈지만, 인간의 존엄성과 함께 살아가는 공동체의식의 뿌리는 매우 부족하여, 이른바 ‘헬조선’이라고 하는 자조적 표현이 나타날 정도였다.

이주민과 이주노동자에 대한 시각도 이에 맞추어 근본적인 변화가 있지 않으면 안된다. 한 마디로 지금의 이주노동자 정책은 이른바 ‘1988년 체제’라고 부를 수 있겠다. 80년대 말 기록적 경제성장과 올림픽 효과로 동남아시아에서 한국으로 이주노동자들의 유입이 시작되었고, 이는 중소기업의 인력난과 맞물려 한국사회는 ‘싼 인건비로 힘든 일을 시킬 수 있는’ 외국인노동자들을 무분별하게 받아들여 소모적으로 사용해 온 것이다.

그 시작은 산업연수제였고, 산업연수제는 온갖 시행착오와 인권침해로 인하여 폐지된다. 2003년부터 산업연수제와 고용허가제의 병행실시, 2007년부터 외국인고용에 관하여 현재의 고용허가제로 일원화되었다. 고용허가제는 외국인고용에 관하여 정부와 정부간의 계약, 정부주도 관리, 이주노동자의 계약과 처우등을 법률로 정해 놓았다는 긍정적인 측면에도 불구하고, 그 성격상 산업연수제가 요구하는 ‘값싼 외국인 노동력을 사용주의 요구에 따라 단기적으로 사용하는’ 관점에서 같은 선상에 있다. 이는 산업연수제 폐지운동과 대안을 만드는 과정속에서 나타난 시대적 한계였고 한국의 외국인노동자정책은 이러한 30년된 시각에서 한 발자국도 벗어나지 못하고 있다. 경제의 가장 하층구조에서 아무도 하려하지 않는 일을 저임금으로 외국인노동자로 지탱해 나가는 고용허가제는 변형된 산업연수제일 뿐이다. 한국정부는 이주노동자에게 직장이동 등의 자율성과 노동자의 권리를 주는 것을 거부한다. 왜냐하면 한국사회가 요구하는 것은 인간이 아니라 말하는 노동력 뿐이기 때문이다.

고용허가제는 그 시작에 있어 긍정적인 측면에도 불구하고 한국사회의 30년 넘은 ‘적폐’이다. 오늘 발제문에서 거론된 바 같이 고용허가제는 인간의 기본권을 제한하고, 외국인이라는 이유로 노동의 기본권을 빼앗는 인종차별의 성격이 강한 제도이며, 현대의 한국사회가 나아가야 할 상생의 경제구조에 맞지 않는 제도이다. 사용자들은 외국인의 임금이 오르고, 처우가 좋아지는 것에 불쾌함을 느끼고, 국민들은 이주노동자들이 자신들의 일자리를 빼앗는다고 불안함을 느낀다. 이주노동자들은 끝없는 인권침해에 굴레 속에 있고

심지어 자살을 할 정도라면 과연 누구를 위한 고용허가제임을 묻지 않을 수 없다.

이제 고용허가제라고 하는 적폐를 들어내야 한다. 한국 정부는 한국의 경제상황과 인권의식의 성장 등 사회 전반적 여건이 30년전과 완전히 달라졌음을 직시하고, 이주와 이주노동에 대한 새로운 비전을 만들어나갈것을 촉구한다. 산재와 임금체불이 끊이지 않는 이른바 3D 영세산업을 정리하고, 한국의 젊은이들이 일할 수 있는 중소기업을 육성하며, 국내 중소기업의 인력난에 대한 근본적 성찰이 필요하다. 또 저숙련 외국인노동자에 대한 기능적 접근을 지양해야한다. 소모품으로서의 이주노동자가 아닌, 자격을 갖춘 이주민들의 정당한 이주를 받아들이고, 그들에 대하여 노동자로서의 권리와 생활조건, 인권의식을 새로운 기준에 맞춰 보장하여야 한다.

백선영 (민주노총)

김이찬(지구인의 정류장)

결혼이주여성과 인종차별

허오영숙 (한국이주여성인권센터)

한국에서 국제결혼은 2000년대 이후 급증했다. 국제결혼 중에서도 ‘한국남성+외국여성’간의 혼인은 1995년부터 증가 추이를 보이는데 특히 2002년부터 1만건을 넘어서기 시작하여 3년만인 2005년에 30,000건을 넘어섰다. 이후 감소세를 보여 2017년에 14,869건의 한국남성과 외국여성 사이의 혼인이 이루어졌다.

〈한국인과 외국인 혼인 추이〉 (단위 : 건)

년 도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
한국남성+외국여성	6,945	9,684	10,698	18,750	25,105	30,719	29,665	28,580	28,163
한국여성+외국남성	4,660	4,839	4,504	6,025	9,535	11,637	9,094	8,980	8,041
년 도	2009	2010	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
한국남성+외국여성	25,142	26,274	22,265	20,637	18,307	16,152	14,677	14,822	14,869
한국여성+외국남성	8,158	7,961	7,497	7,688	7,656	7,164	6,597	5,769	5,966

출처: KOSIS 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>) ‘외국인과의 혼인’에서 재구성

국제결혼 중에서도 한국남성과 외국여성 사이의 결혼의 증가는 국제결혼 중개업체를 통한 결혼의 증가와 맞물려 있다. 한국 남성이 중개업체를 통해 아시아 개발도상국으로 가 그 나라 여성과 맞선을 보고 결혼하는 방식이 그것이다. 맞선에서 결혼까지는 일주일 전후의 짧은 시간 안에 이루어지며, 그에 따른 비용은 한국 남성이 중개업체에 지불한다. 2015년 전국다문화가족실태조사에 따르면 결혼중개업체를 통해 결혼했다는 한국 남편의 답변 비율은 27%였다. 중개업에 의한 결혼은 동남아시아 국가(43%) 출신들 중에서도 베트남(57%) 출신이 높았다.

국가 정책에서 발현되는 결혼이주여성에 대한 인종차별 혐의

한국남성+외국여성의 국제결혼이 급증한 배경에는 국가의 정책적 지원도 큰 역할을 했다. 2006년 대통령 국정과제로 “결혼이민자와 및 혼혈인 이주자 사회통합 지원방안”이 발표되었다. 이때 결혼이민자의 통합지원방안은 가족 유지와 아동 양육에 초점이 맞추어져 있었다. 아동을 출산한 결혼 이민자는 국적 취득전이라도 원칙적으로는 한국인에게만 해당되는 각종 혜택을 받을 수 있도록 하는 등 다문화 사회 통합보다는 인구대책으로서의 성격이 더 강했다(김희정, 2007:67). 한국 남성과의 사이에 자녀 출생 유무에 따라 지원이

달라지는 결혼이주여성에 대한 정책은 다양한 분야에서 지속되었다.

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.

결혼이민 비자 소지자의 '혼인에 의한 간이 귀화' 역시 같은 방식으로 작동한다. 가족 관계를 유지하고 있는 사람은 귀화 필기시험이 면제되지만 사망이나 이혼으로 혼인관계가 단절된 사람은 그렇지 않다. 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	분류기준	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	2016년 12월 이전 국적회복/귀화자의 자녀 미성년 양자	약 19개월
	면접 면제	2018년 1월 이전 만 15세 미만	약 6개월
간이귀화		2016년 10월 이전 성년이 되어 입양된 자	약 21개월
		2017년 6월 이전 대한민국 출생자	약 13개월
일반귀화	2016년 12월 이전	대한민국에 5년 이상 거주한 자	약 19개월
국적회복	2018년 2월 이전	중국 동포를 제외한 국적회복 신청자	약 5개월

출처: 법무부 출입국외국인정책본부. 2018년 7월 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 25개 자치구의 다문화가족 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 25개 자치구 다문화 관련 업무 담당팀 명칭

자치구	국	과	팀
강남구	복지문화국	사회복지과	생활보장팀 장애인복지팀 자활주거팀 다문화지원팀
강동구	복지교육국	여성가족과	보육1팀 보육2팀 여성복지팀 출산다문화팀 어린이회관
강북구	생활복지국	여성가족과	보육지원1팀 보육지원2팀 여성복지팀 출산장려다문화팀
강서구	생활복지국	여성가족과	보육1팀 보육2팀 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 (저출산극복T/F)
송파구	복지교육국	여성보육과	여성정책팀 보육지원팀 보육사업팀 출산장려다문화팀
양천구	복지교육국	출산보육과	출산장려팀 (다문화가족업무) 공공보육팀 민간보육팀
영등포구	복지국	다문화지원과	다문화정책팀 다문화지원팀 외국인지원팀
용산구	주민생활 지원국	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)

3) 외국인 가족을 배제하는 다문화가족지원법

실질적으로 결혼이주여성과 그 가족을 지원할 목적으로 하는 다문화가족지원법은 다문화 가족을 한국인 중심으로 협소하게 정의함으로써 ‘다문화 가족’이라는 호명을 무색하게 만든다. 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. 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. 이주민 중 가장 다수를 차지하는 외국인 노동자 역시 배제의 대상이다.

4) 특정 국가와 결혼할 경우에만 이수해야 하는 국제결혼 안내 프로그램

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 7개 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 있는 셈이다.

성·인종차별적 국제결혼 광고와 규제 미비

2006년 7월 한국이주여성인권센터를 비롯한 6개 단체는 당시 만연해 있던 국제결혼 중개업체의 성적, 인종 차별적 광고 내용을 문제삼아 국가인권위원회에 진정서를 제출하였다. ‘성·인종 차별적 국제결혼 중개 및 광고에 반대하는 진정서’가 그것이다. 성·인종차별에 대한 별도의 규제 장치가 없는 상태였기 때문에 인권위 진정은 성·인종차별적 옥외 광고물에 대한 지방자치단체의 관리감독 의무를 소홀히 했다는 것을 진정하는 방식으로 ‘에둘러서’ 이루어졌다.

진정서의 주요 내용은 1) 중개업자들은 보다 많은 한국 남성들을 모집하기 위하여 현수막 게시, 지면 광고, 인터넷 홈페이지 광고 등 온라인부터 오프라인까지 다양한 매체를 홍보의 장으로서 활용하고 있는데, 그 과정에서 중개업자들은 인권 침해적인 광고, 여성과 다른 민족·인종에 대한 차별적 광고 행위를 문제 삼았다. 이러한 광고 행위는 여성에 대한 차별, 베트남·필리핀 등 외국인에 대한 차별적 행위라는 점을 들었다. 2) 각 지방자치단체장이 관할 구역내 여성을 상품화하고 베트남 등 외국인에 대한 차별적 인식을 확산·강화하는 옥외광고물에 대한 관리·감독 의무를 해태함으로써 여성, 베트남 등 해당 국적의 외국인, 이미 국제결

혼하여 가정을 꾸리고 있는 국제결혼 가정 구성원(배우자 당사자뿐만 아니라 2세까지 포함)의 인격권, 명예권, 행복추구권 등을 침해하였음을 지적하였다. 3) 국제결혼 중개업자들의 국제결혼 중개행위와 온라인·오프라인 상에서 이루어지는 국제결혼 광고 행위는 여성·외국인에 대한 인격권·행복추구권을 침해하고 우리 사회에 여성과 외국인에 대한 차별적 인식을 확산하는 것으로서, 정부는 이와 같은 인권 침해적이고 차별적인 국제결혼 중개행위 및 광고행위를 단속·규제할 수 있는 통합적 정책을 마련해야할 것을 제안하였다.

이 운동의 결과로 옥외광고물관리법에 ‘인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것’이 금지 광고물에 포함되었다. 하지만 여전히 국제결혼 광고는 성·인종차별적 내용으로 이루어지고 있다.

국가별 신부들의 장점

HOME > 커뮤니티 > 국가별 신부들의 장점

우즈베키스탄 여성의 특징

우즈베키스탄은 지정학적으로 중앙아시아에서 아시아와 유럽, 아랍문화가 어우러진 다민족사회로서 동서양의 혼합된 정서를 가지고 있으며 여성의 외모는 서구적으로 매우 아름다우며 대부분이 고학력자로서 언어능력이 뛰어납니다. 다양한 다민족 사법들과 어울려 성장하여 새로운 환경에서도 잘 적응하며 인종적 이질감이 전혀 없으며 또 이슬람의 영향으로 아직도 남존여비의 사고방식이 자리잡고 있으며 30~40년전 우리나라 여성들이 가졌던 태도지 않은 순수함과 소박함과 남편을 존중하고 가정을 생각하는 여덟중부형의 신부들이 많습니다.

베트남 여성의 특징

베트남은 오랜세월 중국의 한자, 불교, 유교의 영향으로 우리나라와 문화와 풍습이 비슷하며 여성의 외모는 동남아시아 중에서 우리나라 여성과 가장 비슷합니다. 또한 모계사회로 여성들 대부분이 농사일을 하고 집안일을 이끌어 나갈 정도로 생활력이 강하며 대부분의 청사와 가차관이 남편에게 순종하고 웃어른을 공경하고 지극한 모성애와 자식에 대한 높은 교육열과 한번 시집가면 일부종사 한다는 우리 어머니 세대의 전통적인 가치관을 갖고 있습니다. 또한 베트남인의 가족구조는 3대가 한집에서 같이 살거나 가까운 곳에 사는 대가족 사회에서 시집온 후 시부모님과 함께 살기도 부모님을 잘 모시고 갈등 또한 적습니다. 또한 한류열풍(한국 남성의 근면함과 성실함)으로 인하여 한국남성들을 최고의 신랑감으로 생각하는 여성들이 많습니다.

필리핀 여성의 특징

필리핀 여성은 항상 밝은 미소와 낙천적인 성격과 열대지방 특유의 착한 심성을 갖추고 있으며 카톨릭 국가로서 이혼과 낙태를 금시하므로 결혼생활에 대한 충실도가 높고 보수적인 가치관을 가지고 있어 결혼한 남편과 자식을 위하여 헌신하며 대가족 사회의 전통으로 부모님을 모시고 사는 것에 대하여 거부감이 없으며 동기간의 우애가 돈독합니다. 또한 영어를 공용어로 사용하기 때문에 부부간의 언어소통이 타국에 비해 원활하며 장차 태어날 2세의 언어교육에도 긍정적인 측면이 있으며 특히 중국계 여성들은 한국어성과 외모가 비슷하며 스펠링에 미국계 혼혈여성들은 서구적이어서 아름답고 하체가 길며 눈이 크고 아름다운 여성이 많습니다.

중국(한족여성) 여성의 특징

중국여성도 문화적으로 우리와 같은 한자, 불교, 유교 문화권에서 성장하여 우리나라 여성의 정서와 성격이 비슷하며 타국에 비해 이질감이 덜하여 한국에 와서도 잘 적응합니다. 특히 (한족여성)들은 사회주의 체제에서 성장함으로써 부지런하고 겸손하며 어려운 여건하에서도 참고 이기려는 인내력이 뛰어납니다. 결혼에 있어서 남성과의 나이차도 서로간의 애정만 있으면 문제가 되지 않는 모습은 사회주의 체제의 중국여성의 활발한 사회활동과 사회주의 체제의 신문의 평등에서 오는 자만스러운 현상입니다. 중국은 장래에 미국을 능가하는 유일한 정치, 경제, 군사대국으로서 이러한 나라의 영예를 아들로 맞이 하는것은 결혼외적으로도 긍정적인 측면이 있으며 미지않은 장래에 중국어를 구사하는 아내와 자녀는 다른 사범에 비해 한발 앞선 삶을 살것입니다.

키르기스스탄 여성의 특징

중앙아시아 여성 중 가장 많이 몽골리언의 피가 섞여있다. 그러다 보니 생김새가 한국여성과 같은 사람도 많다. 60%는 완전 몽골리언이고, 20%는 백인과 몽골리언의 혼혈이다. 10%는 완전 러시아 백인이고 10%는 이슬람과 몽골리언의 혼혈이다. 학력수준은 높은 편이며 영어는 다들 중간 정도의 수준이며 2세의 외모나 교육 때문에 국제결혼을 원하는 분이라면 추천할 만하다. 사회규범은 남성지배적 사회이며 성욕 의존적 대가족제이고 가족이나 친구에 대한 책임감이 강하고 연장자나 성직자에 대한 존경심이 대단하다. 키르기스스탄의 국민성은 보수적이며 수동적이고 아량이 적으며 자축하고 조용하고 평화로운 성격이다. 조화로운 관계를 중시하고 항상 좋은 말로써 가능한 대결을 회피한다. 키르기스인들은 대단히 친절할 인종으로 어느 경우에도 손님접대를 잘하고 풍습은 한국의 옛날 풍습과 비슷한 점이 많고, 순수하고 솔직하며 기쁘게 산다.

네팔 여성의 특징

네팔여성들은 아직도 태동지 않은 순수함을 지니신 아름다운 분들 이십니다. 한국의 약 30년전과 같은 60~70년대의 우리들의 어머니상으로서 한 남편만을 섬기는 순수한 분들이고 가족제도를 중하게 여기며 성실하고 진실 합니다. 네팔은 한반도의 2/3 정도되는 면적을 가지고 있지만 60개 소수 민족을 이루는 다민족 국가입니다. 네팔의 모든 민족 수를 나열하기 어렵지만 크게 나누어 보면 아시아계(네팔,중국계, 인도계, 몽골계 등)로 볼 수 있고 그 중에 아시아계 여성들은 한국인과 외모가 거의 똑 같습니다. 가정에 과거 인도와 마찬가지로 영국 식민지를 가졌던 나라로 고유 언어 외 초등학교부터 영어를 배웠기 때문에 중등교육 이상 교육을 받았다면 영어로 대화를 나누는데도 크게 어려움이 없습니다.

출처: 하나로 국제결혼 정보 <http://www.wedhanaro.com/subpage.php?p=m311>

한 국제결혼 중개업체 사이트에는 아시아 여성들의 사진이 남성이 고를 수 있을 것 같은 이미지로 전시되어 있다. ‘국가별 신부들의 장점’이라는 게시판에는 특정 국가 여성들은 순수하고, 순종적이고, 남성중심 가족 유지에 충실할 것 같은 설명을 하고 있다. 중개업체의 성인 종차별적인 광고의 문제가 지속되면서 언론에 보도되자 여성가족부는 2018년 7월 ‘국제결혼중개업체 온라인 영상광고 일제점검 실시’한다며, 여성 성상품화하는 국제결혼중개업 온라인광고 퇴출하겠다고 밝혔다.

차별의 표식으로 자리잡은 다문화가족과 결혼이주여성

결혼이주여성은 한국인 남편의 동등한 배우자라기보다는 시부모를 모시면서 자녀를 출산, 양육하는 동남아시아 출신 여성으로 상상되었다. 실제로 ‘한국인 아이를 출산하는 외국인 여성’이 다문화가족 지원사업의 초점이다. 결혼이주여성은 한국보다 출산율이 높은 국가에서 왔고 출산에 대해 긍정적인 생각을 갖고 있으며, 이와 같은 태도가 한국의 출산율을 향상시킬 것(김경원, 2010: 134)으로 상상되기도 하였다. 그렇기 때문에 다문화 정책은 (한국 국적의) 아이가 있는 여성과 아이가 없는 여성에 대한 지원이 노골적으로 다르게 나타난다.

이러한 제도적 흐름은 시민 의식에도 영향을 미친다. ‘서구 국가 출신과 결혼한 한국인 가족은 글로벌 가족이고, 아시아계 여성과 결혼으로 이루어진 가족은 다문화가족’이라 인식되고, 미디어에서 공공연히 재현한다. 다문화는 ‘취약계층’과 동일시되며, 차별의 표식이 되었다. 다문화 열풍과 더불어 생긴 ‘다문화가정상’은 다문화 수용적인 내용과 관계없이 한국사회를 중심으로 전통적 가치를 얼마나 구현했는가를 보여주는 사례들이 대부분이다. 결혼이주여성이 저개발국 아시아계 여성이라는 전제위에서 이러한 현상이 가능하다. 서구 백인여성에게는 기대하지 않을 인식들이기 때문이다.

한국 내 성착취인신매매 피해 이주여성의 실태

김태정(두레방/E-6-2비자대안네트워크)

들어가며

성착취 인신매매 피해 이주여성들은 E-6-2비자를 포함하여 다양한 수단으로 유입되어 한국 내 성산업에서 피해 받고 있다. E-6-2비자 소지 여성들은 이제 기지촌에만 국한된 것이 아니라 중소도시의 유흥업소, 항만 지역의 외국인 클럽 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.

정부는 피해 여성들을 위한 활동으로 정부기관 사이의 협조체계 등 노력에 있다고 보고되고 있지만 현장에서 만나는 피해 여성들의 사례는 나아지지 않고 오히려 변화되는 피해 현상을 정부 시스템이 따라가지 못하는 것으로 보인다.

성착취 인신매매 피해 이주여성들의 피해 실태

① 정부는 예술홍행(E-6) 자격 연예인들의 사증 발급 심사 기준을 강화하였고 성매매 강요·알선 등으로 처벌받은 공연업소는 사증발급인정서 발급을 제한하였으며 정부합동으로 예술홍행(E-6) 제도 개선을 추진하고 있다고 보고하였다. 그러나 이러한 제재는 근본적인 문제가 해결을 하지 못한 채 다시 여성이 피해를 받은 구조가 된다. 업소는 여성의 월급의 반을 귀국 시 주는 방법으로 경제적 감금을 조성하여 여성들은 피해가 있음에도 이탈을 하거나 신고할 수 없어 피해의 사례는 더욱 드러나기 어렵고 업주는 처벌을 피할 수 있다. 한편 처벌받은 클럽은 다른 사람의 이름으로 다시 업소를 운영할 수 있으며 E-6-2비자소지 여성 대신 무비자, 관광비자 소지의 여성들을 고용하여 정부 합동점검 시 드러날 수 없는 부분으로 그 안에서 어떠한 착취 구조로 피해를 받는지 알기 어렵다.

② 관광비자, 사증면제로 한국으로 들어온 외국인 여성들의 피해 사례가 지속적으로 전국적으로 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.

성착취인신매매 피해 이주여성들의 보호와 지원의 미비

① 정부는 권리 구제 절차가 종료할 때까지 법무부장관이 체류 기간 연장을 허가할 수 있도록 하여 범죄 피해 외국인 여성에 대한 보호지원을 강화한다고 보고하였다. 그러나 현장에서는 민사소송 또는 채권압류 및 추심명령 진행 시 출입국관리사무소의 재량에 따라 체류 기간이 허가되기 때문에 실제로 여성들은 불안정한 체류 속에 절차가 진행되는 경우가 있다.

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

② 성착취 인신매매 피해 이주여성이 법적 절차가 진행되는 동안 기초적인 생계비가 지원되지 않아 진행 중간에 포기 하는 사례가 발생한다. 결국 이는 피해 보상뿐 만 아니라 가해자 처벌도 제대로 이뤄지지 않아 동일 피해사례가 반복적으로 일어나는 결과를 만든다.

③ 정부는 성폭력·가정폭력·성매매 등 외국인 여성 폭력 피해자를 위한 지원 시설을 설치 운영하여 국내 정착이 가능하도록 돕고 있다고 보고하였다. 그러나 성착취 인신매매 피해 이주여성 사례의 경우 법률적인 사건이 진행되는 동안에만 한정적인 체류 자격이 주어지며 법률사건이 끝나면 더 이상 연장되지 않는다. 성착취 피해로 나타나는 트라우마 회복을 위한 치료회복 프로그램은 불안정한 체류에서 지원해야 하며, 직업자활프로그램 지원을 통해 진학 또는 취업 관련한 서비스는 대부분 받을 수 없다. 또한 쉼터 입소 기간이 내국인(일반지원시설-1년) 지원과 다른 3개월로 국한되어 있어 수사, 소송 시 연장이 가능하며 사건이 종료되면 퇴소를 해야 하는 시스템이다. 이러한 현실은 성착취인신매매 피해 이주여성은 자립의 대상이 아닌 귀국조치의 대상으로 볼 수밖에 없는 구조이다.

***사례 : 법률 사건이 진행되는 동안 G-1비자를 받고 직업자활프로그램지원으로 한국어학당을 우수한 성적으로 수료 하였으나 그 후 한국 대학교에 진학을 하려 하였으나 적절한 비자가 아니므로 학교에서 입학 거부당했다.(2017.9.1._외국인지원시설사례)

수사과정에서 문제점

① 초기 수사 단계는 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 신고자이라 해도 피의자 신분으로 강제출국 되는 경우가 있다.

① 구조 요청 신고한 여성임에도 피해를 조사하기보단 출입국관리법의 불법적인 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.

② 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)

포괄적 인신매매법 부재

정부는 「형법」의 개정으로 인신매매죄를 신설하고 인신매매에 대한 가중 처벌 규정을 마련하였다고 보고하였다. 그러나 노동력착취, 성매매와 성착취, 장기적출의 목적으로 한 인신매매죄를 정의한 조항에 대하여 기소된 건은 2013-2016까지 단 4건만 존재하며 통계상 기소 건의 죄목은 확인 할 수 없지만 4건 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.

결론 및 권고

① 피해 여성들이 권리구제 절차 종료 시까지 안정적인 체류자격과 기초적인 생계가 보장될 수 있도록 관련 법령이 개정되어 피해 여성들이 안정적으로 수사에 참여하여 가해자를 처벌할 수 있도록 해야 한다.

② 관련 기관(수사기관, 출입국관리사무소)의 실제적으로 피해 여성들을 만나는 담당자들의 인권교육이 의무화되어야 한다.

③ 경찰 수사 과정에서 신뢰관계인 동석 규정을 의무규정으로 변경하여 피해 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 있는, 인신매매 행위에 대한 강력하게 처벌할 수 있는 포괄적인 인신매매 법안의 입법이 필요하다.

성착취 목적의 인신매매 피해자가 되고 있는 E-6-2 비자 소지 이주여성들

장보람(민주사회를 위한 변호사모임)

대부분의 E-6-2 비자 소지자인 필리핀 출신 여성들은 사회경제적으로 취약한 지위를 이용한 착취를 당하고 있을 뿐 아니라 젠더를 기반으로 한 폭력까지 더하여 교차차별에 노출되어 있다. 1) 유흥업소 고용주가 여성들의 취약한 경제적, 사회적 지위를 이용해서 어떻게 성적, 경제적, 사회적으로 착취하고 있는지, 2) 국가가 어떻게 인신매매 피해자 보호와 예방, 가해자 처벌에 실패하고 있는지 살펴보려 한다.

착취상황

1) 경제적 착취

유흥업소의 고용주는 여러가지 방법으로 여성들을 성적착취 하는데, 여성들의 경제적인 취약성을 이용한다. E-6-2 비자 소지 여성들 모두 파견업체와 체결한 근로계약상으로는 월급이 약 120만원이었다. 그러나 고용주는 매일 저녁 6시부터 새벽 6시까지 12시간 가까이 일을 시키면서도 월급으로 40여 만원만 지급한다. 심지어 처음 2-3개월은 입국까지의 비용 명목으로 지급조차 하지 않는다. 또 그 이후에도 이탈 보증금 명목으로 월급의 절반만을 지급하고, 나머지는 출국시 지급하는 관행이 이어지고 있다. 업주는 이렇게 여성들이 경제적으로 취약하다는 것을 이용해서 임금을 체불한 뒤 손님들에게 성적인 서비스를 제공해야만 돈을 주는 방식(주스쿼터, 바파인)으로 성적, 경제적 착취를 하고 있다.

고용주의 성적 착취는 여성들의 경제적인 취약성을 이용하는 것에 그치지 않고, 여성들이 주스쿼터를 채우지 못하거나 손님들에게 성적 서비스 제공을 거부하면 욕을 하고 폭력을 가한다. 여성들은 이렇게 손님으로부터 추행을 당하고 업주로부터 성매매를 강요당하는 등 성적인 착취를 당하면서도 그 상황을 벗어나기가 어렵다.

2) 사회적 격리

술집 업주는 여성들이 도망가지 못하게 협박하고 여권을 압수하고 감금한다. 여성들은 차라리 업주와 파견업체에 필리핀으로 보내달라고 여러번 이야기를 하지만, 업주와 파견업체는 더 착취가 심한 곳으로 보내겠다고 협박을 한다. 또 여성들은 수사기관에 신고를 하고 보호를 요청할 수도 없다. 업주가 신고하면 위해를 가할 것이고, 여성들도 감옥에 갈 것이라고 하면서 계속 협박을 하기 때문이다. 또한 대부분의 유흥업소 고용주들은 여성들이

머무는 숙소를 잠귀놓을 뿐 아니라 CCTV로 늘 감시를 하고 있다.

이러한 상황을 종합해보면 E-6-2 비자 소지 피해 이주여성들을 성착취를 목적으로 한 인신매매 피해자로 볼 수 있다. 우리나라가 2015년 비준한 유엔 팔레르모 의정서의 인신매매 정의, 유엔 국제이주기구(IOM)나 유엔 마약범죄사무소(UNODC)에서 만든 인신매매 피해자 식별 지표 어느 곳을 살펴보더라도 이 여성들은 인신매매 피해자이다.

유엔 인신매매 의정서 제3조:

착취를 목적으로 협박이나 무력의 사용 혹은 다른 형태의 강제, 유괴, 사기, 기만, 권력의 남용, 취약한 지위의 이용, 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 대가나 이익의 제공 혹은 수락 행위를 통해, 사람들을 모집, 운송, 이전, 은닉, 혹은 인계하는 것. 여기서 핵심요소는 ‘착취’인데 이는 최소한 성매매나 그 밖의 성착취, 강제노동 및 노동력 착취, 노예제나 유사노예제, 그리고 장기를 적출하는 행위를 포함한다.

이에 따라 한국 정부는 E-6-2 비자 소지 인신매매 피해여성들을 보호할 국제법, 국내법적인 의무가 있다. 대한민국이 비준한 유엔여성차별철폐협약(CEDAW) 제6조 역시 모든 조치를 다해 인신매매를 막도록 되어 있는데 이 모든 조치에는 인신매매 피해자를 보호하는 것도 포함되어 있다. 특히 2018년 2월에 있었던 유엔여성차별철폐협약 대한민국 정부보고서 심의 후 여성차별철폐위원회는 다음과 같은 최종견해를 발표했다.

현행 E-6-2 비자 제도를 개선하고 E-6-2 비자로 입국한 여성들이 일하는 업소에 대한 현장조사 등 외국인여성을 채용하는 연예공연업체들에 관한 모니터링을 강화할 것; 모든 인신매매 피해자여성이 수사기관에 대한 그들의 협조 의지나 능력에 상관없이 G-1 비자를 취득할 수 있도록 보장하기 위한 조치들을 취할 것; 여성 여아에 대한 인신매매 및 성매매 착취를 방지하기 위한 노력에 있어 피해자 및 인권 중심 접근법을 도입할 것.

또한 성착취 목적 인신매매 피해자 보호와 관련한 유엔 팔레르모 의정서 제6조에 따르면 국가는 1)인신매매 피해자의 신원이 노출되지 않고 프라이버시가 침해되지 않도록 하고 2)피해구제 등과 관련한 적절한 정보를 제공 받고 3)가해자를 처벌하기 위한 행사에

참여하도록 하고, 4) 상담과 치료와 숙소와 교육과 고용 등 신체적, 정신적, 사회적 회복을 위한 조치를 제공해야 하다고 되어 있다.

뿐만 아니라 인신매매 피해자 보호는 국내법에서도 그 근거를 찾을 수 있다. 성매매 알선 등 처벌에 관한 법률 제6조에서는 성매매피해자의 성매매는 처벌하지 않도록 하고 있으며 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때에는 수사과정에서 일정한 보호 조치를 하도록 하고 있고, 외국인인 경우에는 강제퇴거를 하거나 구금을 해서는 안된다고 규정하고 있다. 또한 성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제11조 등에서는 인신매매 피해 외국인 여성이 지원시설에 들어가 숙식과 상담과 치료, 취업, 교육, 법률서비스 등의 지원을 받도록 하고 있다.

피해자 식별을 포함한 국가의 인신매매 피해자 보호 실패

피해자를 보호하기 위해 선행되어야 하는 것은 인신매매 피해자를 식별하는 것이다. 국가인권위원회에서는 2016년 인신매매 피해자 식별 및 보호 지표를 개발하여 그 활용을 권고하고 있다. 경찰, 검찰 등 수사기관, 출입국관리사무소 그리고 법무부 등 관련 당국은 이 여성들을 인신매매 피해자로 식별을 하고 보호해야 한다. 그러나 이러한 국가기관들은 이 여성들을 피해자로 보호하지 못할 뿐 아니라 오히려 이들의 2차 피해에 노출시키고 있다. 단속을 통해 피의자로 수사를 받는 여성들에게 수갑과 포승줄을 채우고, 동의 없이 가해자 고용주와 대면하도록 하고, 수갑을 채운 상태에서 업소로 데리고 가서 공개적으로 현장 검증을 하게 하였다. 또한 수사를 하면서 기간의 제한이 없는 구금 상태에서 여성들을 조사하고 수사하여 영장주의를 명백히 위반하기도 하였다.

법무부 역시 계속해서 피해자 예방과 보호, 가해자 처벌에 실패하고 있다. 법무부는 그동안 E-6-2 비자가 필리핀 이주 여성을 인신매매 피해자로 만드는 통로가 되고 있음을 알면서도 이에 대응하기 위해 여성들이 진짜 가수임을 증명하는 과정을 엄격히 강화하는 것 외에 아무런 조치를 취하지 않고 있다. 뿐만 아니라 유엔 팔레르모 의정서가 정의하고 있는 인신매매의 정의에 대해 한국의 수사기관과 사법당국, 그리고 대중 모두가 잘 알지 못하고 있기 때문에 여성들이 인신매매 피해자라고 주장하여도 쉽게 받아들여지지 않고 있다. 실제로 유엔을 포함한 국제사회로부터 대한민국은 E-6-2 여성들의 ‘인신매매’피해로 지속적으로 비판을 받아왔음에도 불구하고 국내에서 가해자들이 인신매매로 처벌된 경우가 거의 없는 상황이다.

2013년에 개정된 형법 인신매매조항 역시 유엔 팔레르모 의정서의 포괄적인 인신매매의 정의를 반영하지 않았을 뿐 아니라, ‘인신매매 피해자의 동의는 인신매매죄 성립에 영향이 없음’ 등과 같은 핵심내용도 누락되어 있다. 그 결과 다양한 형태의 인신매매행위를 처벌하는 것이 사실상 불가능하며, 인신매매 예방과 피해자 보호에 관한 법률도 부재한 상황이다.

포괄적 인신매매법 제정하라

마지막으로 두레방 김태정 소장님이 말씀하신 것처럼 다음의 내용을 포함하고, 팔레르모 의정서의 인신매매 정의를 충분히 반영하는 포괄적 인신매매법(보호, 예방 및 처벌법)의 제정이 필요함을 다시 한번 강조한다.

- 인신매매 정의에 있어 인신매매로 포섭가능한 수단과 행위유형이 넓게 규정되어야 하며, 피해자의 동의여부는 인신매매죄의 성립과 무관하여야 하며, 미성년자에 대한 인신매매에 대하여는 불법적 목적이 인정되면 불법한 수단(사기, 강박 등)이 없더라도 죄가 성립되어야 함. 궁극적으로는 다양한 형태의 인신매매를 예방하고 피해자를 보호하기 위한 포괄적 인신매매법이 제정되어야 함.

- 인신매매피해자 식별지표의 적극 활용 및 지침마련 이행. 정부는 경찰, 검찰, 출입국관리사무소 공무원 등에게 국가인권위원회가 제정하여 권고한 2016.6.20. ‘인신매매 피해자 식별 및 보호지표’를 교육하고, 실제사건에 적극 활용할 수 있도록 하여야 하며, 위 식별지표를 제대로 활용하지 않고 피해여성들을 만연히 피의자 내지 강제퇴거대상자로 의제한 뒤 외국인보호소에 구금할 경우 이에 대하여 해당 기관의 법적 책임을 추궁할 수 있어야 함.

김이선(한국여성정책연구원)

성착취 인신매매 피해 이주여성들은 E-6-2비자를 포함하여 다양한 수단으로 유입되어 한흔히 ‘결혼이주여성’은 여타의 이민자에게는 부여되지 않는 권리가 주어지기도 하고 이들에게 특화된 지원이 이루어진다는 점에 이민자 가운데 특별 대우를 받고 있는 것으로 인식되는 경향이 있다. 심지어 ‘한국인’에게는 제공되지 않는 지원이 이루어진다는 점에서 ‘한국인들보다 더 많은 혜택을 누리고 있는 것은 아닌지’ 불만이 제기되기도 했다. 그러나 결혼이주여성 중 누구에게 어떤 권리가 부여되고 어떠한 정책이 적극적으로 혹은 소극적으로 추진되는지 구체적인 양상을 들여다보면 한국사회가 인종, 종족, 출신배경이 ‘보통 한국인’과는 다른 것으로 간주되는 이민자를 대하는 최선의 시각이 과연 어떤 것이고 그만큼 변화되기 어려운 차별 문제는 무엇인지가 여실히 드러난다.

○ 한국인 남성과의 결혼관계에 의존하는 존재

먼저 발표문에서 지적된 바와 같이 결혼을 위해 이주했다라도 혼인관계가 더 이상 유지되지 않는 순간 결혼이주여성은 체류 제도에서 차별화된다. 뿐만 아니라, 한국국적을 취득하지 않은 채 혼인관계가 청산된 결혼이주여성들은 ‘대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자’에게 부여되는 근로장려금 신청자격, 취업성공패키지 이용자격 등도 적용되지 않는다. 또한 (한국인 자녀를 키우는 경우에도) 임대주택 신청자격도 부여되지 않으며 임대주택 점수 산정 시 부양가족에도 포함되지 않는다. 혼인관계가 유지되는 이들은 주민등록표에 등재되지 않더라도 외국인등록증 또는 국내거주신고증 상 거소(체류지)를 기준으로 부양가족임을 판정하는 등의 조치를 하고 있으나 혼인관계가 청산된 이들은 가족원으로서, 부모로서 존재조차 인정받지 못하고 있는 실정이다.¹

○ 자녀돌봄 역할의 절대성

방문 서비스 등 결혼이주여성에 대한 ‘특별한’ 지원은 결혼이주여성의 존재 자체에 대한, 이들의 개인적 요구에 부응하기 위한 것이 아니라 자녀돌봄 역할에 집중되어 있다. 그리고 한국인과의 혼인관계가 청산되었더라도 한국인 자녀(또는 한국인 부모)를 돌보는 이들만은 국민기초생활보장법, 한부모가족지원법 등에 해당되도록 한 것에서도 이들에게 기대되는 ‘자녀돌봄 역할’의 절대적 중요성을 확인할 수 있다.

그런데 자녀돌봄 역할은 영원히 인정되는 것은 아니다. 자녀가 성년이 됨과 동시에

1. 임대주택제도 관련 사항에 대해서는 김이선 외, 2016. 다문화가족의 구성 변화와 정책 대응 다각화 방안. pp.159-160 참조.

자녀돌봄 역할은 더 이상 인정되지 않으며 자녀돌봄 역할을 기반으로 부여되던 사회적 권리는 일시에 사라진다. 더욱이, 자녀의 양육자로서 체류자격을 유지했던 이들은 자녀가 성년이 됨과 동시에 체류자격 연장은 보장되지 않는다.

발표문에 지적된 바와 같이 서울시 기초자치단체 대다수의 다문화가족 관련 부서가 ‘출산’과 직접적으로 연계되어 있는 점은 사뭇 충격적이다. 여성의 위치를 임신, 출산 역할에 고정시키는 것은 상상하기 힘든 일이지만, 결혼이주여성에게는 이것이 엄연한 현실일 뿐 아니라 공식 정책의 방향인 것이다.

이들에게 부여되는 자녀양육 역할의 절대성에 대해 정부에서도, 사회적으로도 질문이 제기되지 않는 상황에서 양육할 자녀의 ‘출산’과 ‘결혼이주여성’을 등치시킨 지방자치단체의 명명법은 결혼이주여성을 바라보는 지배적 담론을 충실히 담아내고 있을 뿐이다.

○ 온정주의적 차별의 위험성

결혼이주여성에 대한 소위 ‘특별 혜택’에도 불구하고 한국사회 성원으로서 이들의 사회적 위상이 확고해지고 경제적 상황이 개선되었는지는 의문이다. 오히려 2015년 전국다문화가족실태조사 결과, 결혼이민자·귀화자 등의 사회적 소외는 심화되고 있으며 취업은 늘어나지만 수준 낮은 일자리에 집중되어 인종에 따른 노동시장 분리 우려까지 제기되고 있는 실정이다.

10여년 전 이들이 직면한 한국어문제, 자녀양육문제에 대해서는 획기적이라고 할 만큼 적극적이었던 정부도 이 부분에 대해서는 무기력한 상황이다. 사회참여나 일자리 수준 문제는 정책의제로서의 우선순위를 부여받지 못할 뿐 아니라 구조적인 요인이 핵심적인 부분에 있어 고안해내는 정책은 결혼이주여성 대상 직업훈련 등 개인의 노력을 강조하는 접근을 넘어서지 못하고 있다.

한국어가 어려운 이들, 자녀양육이 어려운 이들은 도와줄 수 있지만 나와 같은 위상을 전제해야 하고 그 과정에서 일정한 경쟁도 불가피한 사회참여, 취업에 있어서는 함구하는 식의 온정주의적 차별의 위험성을 인식하고 이를 넘어서기 위해 노력하지 않는 한 결혼이주여성을 나의 동료로, 우리로 인정하는 날은 오지 않을 것이다.

○ 다문화가족 지원에 대한 역차별 논쟁의 차별성

발표문에서 제시된 바와 같이 다문화가족 정책은 ‘한국인’이 포함된 가족을 대상으로 해서 ‘한국인’ 자녀의 양육 기능 보완에 초점을 둔다는 점에서 다분히 ‘한국인’ 가족 중심적인 성격을 지니고 있어 그 자체로서 비판의 소지가 있다. 그런데, 다른 한편으로는 다문화가족 지원은 흔히 ‘외국인’ 지원으로 규정되고 심지어 다문화가족을 지원한다는 것만으로 ‘국민에

대한 역차별'이라는 비난이 일기도 한다². 인종차별철폐협약에서도 시민/ 비시민의 구분은 개별국가의 기본적 질서에 관한 것으로 인종차별의 예외로 인정하지만³, 시민 내부의 구분은 매우 심각한 인종차별에 해당된다. 이러한 점에서 엄연한 국민을 자신 혹은 부모가 이주해왔다는 이유로 국민이 아닌 것으로 간주하는 심각한 차별 행위가 만연해있음에도 불구하고 정부에서는 가시적 조치를 취하지 않고 있다. 심지어 행정의 효율성을 이유로 다문화가족정책위원회와 외국인정책위원회의 통합을 추진함으로써⁴ 정부가 나서서 다문화가족과 외국인을 동일시하고 자신 혹은 부모가 이주해온 국민을 차별하는 우를 범할 우려도 배제할 수 없다.

2 · 제주 예멘 난민 사태 이후 지난 두 달여간 정부의 다문화 지원 정책을 반대하는 청원 글은 200건 가까이 올라왔다. 대부분 국제결혼 지원, 다문화 대입특별전형, 다문화가정 청소년 학원비 지원 등 외국인 지원 정책이 자국민을 역차별한다는 내용을 담고 있다. 최근엔 '외국인 아동도 아동수당을 받게 해 달라'는 게시글이 올라오자 일부 네티즌들은 해당 글을 여러 사이트에 퍼다 나르며 "너희 나라로 돌아가라"는 등 악플을 달기도 했다. (국민일보, 2018.7.4. 예멘 난민 사태로 기존 외국인정책에도 불풍. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923975077&code=11131100&cp=du>)

3 · 모든형태의인종차별철폐에관한국제협약 제1조 2. 이 협약은 체약국이 자국의 시민과 비시민을 구별하여 어느 한쪽에의 배척, 제한 또는 우선권을 부여하는 행위에는 적용되지 아니한다.

4 · 연합뉴스, 2018.2.12. 이총리 "외국인 정책위-다문화가족 정책위 통합할 것". <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/12/0200000000AKR20180212113200001.HTML?input=1179m>)

난민처우 제도의 개선

고은지 (난민인권센터)

1. 난민인정자 정착을 위한 컨트롤타워와 종합체계의 공백

- (1) 정부는 제 17~19차 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.¹ 그러나 정부의 제2차 국가인권정책기본계획 보고²에 따르면 재정착 난민 시범사업 수행을 제외한 난민인정자의 한국 정착을 위한 사업 이행 내용은 전무하다.
- (2) 난민인정자 839명³의 정착을 위해 법무부 난민과에 배치된 전담인력은 2명⁴에 불과하고, 재정착 업무를 겸하고 있어 개별 심사를 통해 난민지위를 획득한 이들의 정착을 위한 행정지원이 부족하며, 난민법 시행령 제 22조⁵에 근거한 난민처우협의회는 2016, 2017년 모두 개최된 바가 없다.⁶ 2013년 난민법 시행 이후 재정착실무협의회가 개최되었으나 이는 ‘재정착 난민 수용 추진 경과 및 향후 계획’ 등을 안건으로 정부 차원에서 난민인정자 정착을 위한 중, 장기 계획과 논의가 이루어지지 않고 있으며⁷, 재정착난민의 정착을 위해 2017년 한 해 249,936,000원을 사용하였으나 난민인정자를 위해 운영한 예산은 0원이다.⁸
- (3) 법무부는 외국인의 체류관리·단속 및 난민심사 등을 주로 전담해왔던 주무부처로써 난민 ‘정착’ 지원을 위한 전문성과 역량의 한계가 있어 시민사회의 비판을 받고 있다. 재정착난민 시범사업 운영 과정에서 86명을 모두 동일한 지역에 거주시키고,

1 정부보고서, 제41항.

2 제 3차 국가인권정책기본계획, 법무부, 2017.10.12

3 통계월보, 법무부 출입국외국인정책본부, 2018.5.31

4 직원현황, 법무부, 2018. 7. 17

5 난민법 시행령 제22조(난민인정자 등의 처우를 위한 협의회 운영) 법무부장관은 난민인정자나 난민신청자 등의 처우를 위하여 필요한 경우에는 관계 기관의 공무원으로 협의회를 구성하여 운영할 수 있다.

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

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

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

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.⁹

2. 난민인정자 처우 권리 해석의 한계와 인권침해사례 지속 발생

- (4) 다문화가족지원법 제 6조¹⁰ 등에 근거하여 한국사회 정착을 위해 결혼이주민에게 제공되는 생활 정보와 비교하여, 난민인정자는 인정 이후 출입국외국인청으로부터 난민법에 명시된 난민인정자의 권리를 기재한 3장 분량의 정보를 제공받는 것이 전부이며, 동법 11조¹¹ 등에 근거하여 정착의 모든 과정에서 통번역 서비스 제공을 받고 있는 결혼이주민과 달리 난민인정자 대상의 언어 제공은 전무하고, 재한외국인처우기본법 14조와 난민법 34조에도 불구하고¹² 한국어교육 기회의 부족, 정착마스터플랜의 공백 등으로 인해 구조적으로 이에 접근하기 어려운 실정이다.
- (5) 또한 난민협약 제 25조¹³와 난민법 제30조¹⁴ 등에도 불구하고 가족관계증명 등의 제반

9 한국의 재정착난민제도 시행평가 및 발전방향 검토, 조영희, IOM이민정책연구원, 2018.1.22

10 제6조(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.

11 다문화가족지원법 제11조(다국어에 의한 서비스 제공) 국가와 지방자치단체는 제5조부터 제10조까지의 규정에 따른 지원정책을 추진함에 있어서 결혼이민자등의 의사소통의 어려움을 해소하고 서비스 접근성을 제고하기 위하여 다국어에 의한 서비스 제공이 이루어지도록 노력하여야 한다.

12 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. (제14조 1항)

13 난민협약 제25조 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 체약국은 자국의 기관 또는 국제기관에 의하여 그러한 원조가 난민에게 부여되도록 조치한다. 2. 제1항에서 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.

14 난민법 제30조(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.

서류를 발급받을 수 있는 행정적 조치를 받지 못해 통장·핸드폰개설, 인감증명, 혼인 등과 관련한 인권침해 사례가 지속 발생하고 있으며, 동법 제 35조와 36조¹⁵의 학력 및 자격 인정에 대한 체계가 없어 위 혜택을 받은 사례는 그간 1건도 없다. 난민법 제 30조와 31조¹⁶ 등에 대해서도 지방정부, 중앙행정기관의 의무와 인정자 권리에 대한 해석이 협소하게 이루어져, 사회보장서비스에 접근하지 못한 대표적인 사례로 2017년 1월 뇌병변 장애인 난민인정자 아동이 장애인 등록 거부 처분을 받은 사건이 있다. 정부는 같은 해 취소 소송 승소 판결과 인권위의 권고(2017.3.30)등을 통해 2018년 3월 20일자로 난민인정자 장애인등록을 비로소 이행하였으나¹⁷ 장애인등록 이외의 다른 분야의 서비스접근체계 마련은 여전히 공백상태로 남아있다.

3. 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.

15 난민법 제35조(학력인정) 난민인정자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육의 정도에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다., 제36조(자격인정) 난민인정자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.

16 난민법 제 31조(사회보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.

17 난민인권센터 행정정보공개청구 결과, 보건복지부, 2018. 3.21

제주 예멘 난민 현황과 정부 대응의 문제점

백가윤 (제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회)

1. 배경

지난 5월, 약 500여명의 예멘 사람들이 제주도에 입도했다. 지난 2014년부터 계속되고 있는 내전을 피해 한국에 난민 지위 신청을 하기 위해 온 사람들이다. 예멘에서는 지난 4년간 계속된 내전으로 인해 약 2천 2백만 명의 사람들이 위협에 처해있고 유엔은 예멘 내전을 지난 해 최대의 인도주의 위기 상황이라고 규정한 바 있다.¹

유례없는 규모로 이뤄진 이번 예멘 난민 입도와 관련하여 전국적으로 난민 이슈가 주목받고 있다. 그리고 이번 예멘 난민 이슈는 난민에 대한 우리 정부의 미흡함을, 우리 사회의 민낯을 적나라하게 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 197조에 따라 관광 등의 목적으로 제주에 입도한 외국인인 범외국인은 법무부 장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 사증 없이 입국할 수 있다. 예멘 사람들도 이러한 정책에 따라 4~5월에는 비자 없이 제주도에 입국할 수 있었다. 갑자기 제주도에 예멘 난민 신청자가 급증했다는 판단이 들자 법무부는 황급히 4월 30일 자로 난민들의 출도를 제한하고 6월 1일자로 예멘을 무비자 불허국에 추가했다.² 법무부의 이러한 임시 조치는 난민들을 육지로 올라와서는 안되는 위험한 존재로 낙인 찍었고 사람들 사이에 두려움이 증폭되는 계기가 되었다.

이전에도 제주도에 입도해 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 38개 인권시민사회단체 및 진보정당들도 “제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회”라는 연대체를 만들어 예멘 난민들을 지원하는 활동을 시작했다.

1 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)

2 2018년 7월 현재, 제주 무비자 불허국은 가나, 나이지리아, 마케도니아, 수단, 시리아, 아프가니스탄, 예멘, 이라크, 이란, 코소보, 쿠바, 팔레스타인이다.

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 출국했거나 육지로 간 사람들을 제외하고 제주도에 486명의 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 70만명의 사람들이 참여하기도 했다. 낯선 난민들에 대한 두려움, 그리고 정부가 자신의 안전을 책임져 주지 못할 것이라는 경험에서 온 공포가 맞물려 난민들에 대한 혐오를 자아냈다.

3. 시민사회 권고

공정하지 못하고 졸속적으로 이뤄지는 난민 심사 제도의 문제점은 오래 전부터 제기되어 왔다. 법무부는 제주도 내 예멘 난민들을 심사하기 위해 직원을 보강해 6명이 난민 심사 업무를 담당하고 있다고 밝혔다. 그러나 난민 심사를 빠르고 신속하게 진행하는 것도 중요하지만 심사관의 전문성을 높이는 등 심사의 질을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 전세계 난민 인정률이 29.9%일 때 한국의 난민인정율을 올해 5월 기준 4.1%에 불과하다. 난민을 잠재적 범죄자 취급하는 정부의 태도가 난민 심사에도 고스란히 드러나고 있다.

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.

4. 결론

이정도 규모의 난민 신청자 입국은 법무부 뿐만 아니라 제주 도민을 비롯한 전국의 시민들도 처음 접하는 일이다. 그리고 이번 일로 인해 우리 사회가 난민을 어떻게 바라보고 있는지, 법무부 난민 정책의 문제점이 무엇인지가 명백하게 드러났다. 정부가 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 국제 기준에 부합하는 명확한 메시지를 전달하지 못하는 사이 난민들을 향한 혐오의 말들이 그 자리를 지배했다. 유엔 인종차별철폐협약 위원회에서는 난민 인정자 뿐만 아니라 난민신청자들이 노동권을 향유하고 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 조치를 취하라고 권고한 바 있다. 또한 혐오 표현이나 인종차별을 처벌할 수 있는 포괄적 차별금지법 제정은 인종차별철폐협약 위원회 뿐만 아니라 다른 조약기구, 특별절차에서도 수차례 내려진 권고다.

난민이란 박해의 위협으로 인해 자신의 나라로 돌아갈 수 없기에 다른 나라에 머물 수밖에 없어 국제적인 보호를 필요로 하는 이들이다. 아시아 최초로 제정되었다는 우리나라의 난민법도 그 제정 이유를 “난민을 충분히 받아들이고 있지 아니해 국제사회에서 그 책임을 다하고 있지 못하고 있고… 인권 선진국으로 나아가려는 초석을 다지려는 것”이라고 명시하고 있다. 지금 우리에게 필요한 것은 진짜 난민, 가짜 난민을 가려내려는 시도가 아니라 예멘의 내전을 멈출 수 있는 방법에 대해 함께 고민하고, 평화적인 해결을 제시하며 박해를 피해 찾아온 난민들과 함께 살아가는 방법을 모색하는 것이다.

김보영(인천대 기초교육원)

후퇴된 질문 속, 난민과 함께 나아갈 수 있기를

박정형(한국이주인권센터 와하)

‘와하’는 아랍 여성들이 함께 모여 공부하고, 쉬고, 함께 어려움을 나눌 수 있도록 만든 공간이다. 2~3년 전부터 인천지역에 아랍 거주민들의 숫자가 늘기 시작하면서, 센터에서도 아랍가정들에 대한 상담이 늘기 시작했다. 전쟁으로 인한 사회적 혼란을 피해서 가족단위의 이주를 한 사람들이다. 자신들이 당연하고 편안하게 생각했던 문화적 익숙함이 통용되지 않는 사회에서, 특히 여성들이 여러 가지 어려움을 겪고 있었다. 때문에 아랍 여성들이 아이들을 데리고 언제든 편하게 올 수 있는 곳, 그 곳에서 비슷한 ‘나’와 함께 연대할 수 있는 곳이 되기를 꿈꾸며 작은 공간을 마련했던 것이다.

분명 여성들의 어려움들은 개인적인 어려움이 아니다. 한국에서 난민 인정률은 4% 정도로, 대부분의 난민 신청자들은 난민이 불인정 되거나, 시리아 또는 예멘 같이 국가적 전쟁이 인정될 경우 (이마저도 선별하여) 인도적 체류 비자를 주고 있다. 와하에 모이는 대부분의 여성들도 인도적 체류비자로 한국에 거주하고 있다. 인도적체류비자는 한국 복지 시스템의 사각지대에서 의료보험, 양육지원, 취업알선, 직업능력개발, 저소득가정지원 등 모든 복지 지원에서 배제되어 있다.

의료보험이 없어서 일반 국민이 내는 금액의 3배 가량의 의료비를 내야 한다. 아이 출산에 400만원이 들었다는 여성들도 있다. 아이를 유치원이나 어린이집에 보내서 교육을 받게 하고 싶지만 정부의 양육지원이 없으면 거의 45만원 가량의 교육비를 지불해야 한다. 특히 예멘 여성들의 경우 본국에서 직업 경험이 있으신 분들이 많고, 사회 활동에 대한 욕구들이 있다. 하지만 양육을 도와줄 친족들이 주변에 없는 상황에서 아이를 두고 사회활동을 하기가 쉽지 않다. 사회활동을 할 수 있는 여건이 되도 직업 훈련을 받기도, 직업을 찾기도 어려운 상황이다.

아이를 유치원 또는 학교에 보낸 후에도 문제가 생긴다. 유치원과 학교에서 보내는 수많은 가정통신문들과 정보들을 소화하기 힘들고, 아이들이 학교에서 겪는 문제들을 선생님과 소통하기도 힘들다. 유치원과 학교 선생님들은 그들대로, 어머니들은 어머니들대로 오해와 불만이 쌓여있기도 했다.

국가의 사회적 시스템에서 배제된 상태에서, 그래도 여성들은 한국사회에도 관심을 갖고, 어한국어를 배우려고 애쓰고, 아이들을 교육시키려고 애쓰고, 일자리를 찾으려고도 애쓰며 한국사회에 여러 가지 역할들로 자신들의 존재를 들어내고 있었다. 이들은 이미 소비자, 학부모, 구직자, 노동자, 거주자 등 한국 사회에서 살아가고 있는 사람들이다. 안타까운

점은 현재 제주도 예멘 이슈가 여러 가지 역할들로 한국사회에 적응하고 있던 여성들을 움츠러들게 하고 있다는 점이다.

각자가 서울에서 열린 난민반대집회 영상들을 공유하며 걱정스럽게 얘기한다. 많은 여성들이 예전보다 부쩍 ‘어느나라에서 왔냐’는 얘기를 듣고 있다고 한다. 그 때마다 ‘예멘에서 왔다’라고 얘기하기 어려워져 고민스럽다고 한다. 본인이 자주 가던 슈퍼에서 이제 여기 오지 말라는 얘기를 들은 여성도 있다. 구직을 할 때도 예멘에서 왔다고 하면 노골적인 반감의 대답을 듣기도 한다. 혹시나 학교에서 아이들이 예멘에서 왔다는 이유로 따돌림을 당할까봐 걱정을 하기도 한다.

자신들의 다양한 사회적 요구와 권리들을 말해야 할 시점에, 갑자기 한국에서의 존재를 의심받아야 하는 상황이 된 것이 너무 안타깝다. 이들은 질문한다. “한국도 옛날에 전쟁이 있었지 않느냐”, “다른 나라에서 온 난민들은 괜찮은 것이냐”, “종교가 이슬람이기 때문이냐, 그렇다면 만약에 그 중에서 종교가 다른 사람들은 수용해 줄 수 있다는 이야기냐”. 우리는 뭐라고 대답해야 할까.

정부가 이주민에 대해서 갖고 있었던 편견적 시각은 이번 제주 난민 이슈에 대한 정부의 미흡한 대처를 낳았다. 이를 기반으로 난민에 대한 불안과 공포의 목소리를 대중적으로 커졌다. 가짜와 진짜를 가르고, 합법과 불법을 가르고, 여성과 남성을 가르다. 이 모든 구분이 지목하고 있는 것은 난민에 대한 반대와 부정이다. 그 불안과 공포의 목소리를 기반으로 정부는 다시 난민들을 선별하는 작업에 몰두하려 하는 것이 아닌가 우려스럽다.

우리는 몇 달 사이 갑자기 후퇴되어 버린 논의들을 되돌릴 수 있을까. 이미 한국사회에 난민들이 다양한 역할을 하며 살고 있다, 문화적 혼란과 경제적 어려움 속에서도 생존하기 위해 부단히도 애쓰고 있다. 한 여성은 이렇게 말한다. “난 난민이 되기를 원하지 않았다. 그래서 나를 난민이라고 부를 때면 마음이 이상해 진다. 난 사람으로서 살고 싶지 난민으로서 한국에서 살고 싶지 않다.” 이들이 사회 구성원으로 내야 할 다양한 목소리들이 묻혀지지 않도록, 낙인과 혐오에 숨지 않도록 함께 연대해야 한다.

난민당사자 R

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

미디어와 인종주의

정혜실 (이주민방송MWTV)

미디어의 외국인 재현, 숨은 그림 찾기

안 진 (KBS)

종교집단의 충남인권조례 폐지 운동에 나타난 인종차별 - '이슬람 혐오'를 중심으로

우삼열(아산이주노동자센터)

반다문화의 형평성의 윤리

전의령 (전북대학교 고고인류문화학과)

2부 현실을 말하다 2 - 누가 인종차별 강화에 기여하고 있는가?

차별과 낙인의 일상화

- '경기도 인종차별 실태 모니터링'을 중심으로

이경숙 (경기도외국인인권지원센터)

인종차별 원인과 대안 사이에서 교육 바라보기

이정은 (아시아인권문화연대)

미디어와 인종주의

정혜실 (이주민방송MWTV)

대중매체로서 미디어는 일상에서 쉽게 정보에 접근할 수 있는 수단이며, 그 파급력 또한 커서 한국인들의 인식과 가치판단에 상당한 영향을 주고 있다. 더구나 인터넷 보급과 활용도가 높은 한국사회에서 미디어는 언론보도와 더불어 방송 그리고 영화에 이르기까지 스마트폰 하나로도 얼마든지 접근 가능한 매체가 되었다. 따라서 이러한 접근성의 용이함은 다시 SNS를 통해 담론의 형성과 더불어 빠른 재생산을 통한 파급력을 가진다. 그래서 미디어에서 다루는 사안들은 경우에 따라서는 사실의 진실여부와 관계없이 유포되었다가, 정정보도가 된다 할지라도 이미 낮은 결과를 초래하는 경우가 있다. 그렇기 때문에 다문화 사회를 지향한다고 선언한 한국사회에서 90년 이후 유입이 크게 늘어난 이주민들을 미디어가 어떻게 재현하고 있는지가 현재의 한국사회의 인종주의의 일면을 파악할 수 있는 중요한 분석 근거가 될 수 있다. 이러한 분석을 위해 직접적인 인종차별(Racism)과 인종주의화(Racialization)를 모두 고려의 대상으로 넣고 있다. 특히 한국사회의 특성상 단일민족으로서의 순혈주의를 탈피하지 못한 상황에서 국민과 비국민이라는 구도에 의한 구별과 구분 그리고 고정관념과 편견, 왜곡된 이미지, 낙인찍기, 희생양 만들기, 문화적 폄하나 비하 등과 같은 것들을 주의해 볼 필요가 있다¹.

더구나 최근 불거진 예멘난민과 관련한 혐오표현의 사회적 논란에서 보듯이 SNS를 통한 집단 갈등을 부추기는 차별 선동적 행위들이 증가하고, 이것이 오프라인으로 확장되는 상황에서, 몇몇 언론들이 왜곡된 정보를 제공하거나 재생산하여 유포함으로써 사회적 갈등을 더욱 조장하기에 이르렀다. 더구나 온라인상의 청와대 청원제도가 이러한 갈등을 더욱 악화시키는 방향으로 나아가게 된 것은 SNS으로 유포할 수 있는 효율적 인터넷 공간이 악용되어 인종주의를 확산시키는 결과를 가져온다는 점에서 지금의 미디어 환경에서 인종주의 문제를 심각하게 논의해야 할 상황이라 할 수 있다. 그러나 지금의 미디어 환경은 단일한 통로를 가지고 있지 않다. 말하자면 주류미디어라 할 수 있는 지상파 MBC, KBS, SBS, EBS 등과 이 지상파들이 보유하고 있는 여러 채널들이 다양해졌고, 종편이라 불리는 대표적인 채널 JTBC, tvN, Olive, TV조선 등 다양한 종편 채널들이 생겼으며, 이 외에 케이블TV까지 텔레비전으로 시청 가능한 채널들이 너무 많아진 환경에서 모든 채널을 인종차별을 예방하기 위한 모니터링을 하는 것이 결코 쉽지 않은 상황이 되었다는 것이다. 특히 1인 미디어의 활성화와 소규모 인터넷 미디어 언론을 표방한 미디어들이 유튜브 채널이나 페이스북과 같은 파급력 있는 SNS를 통해 영향력을 키워오고 있는 상황에서 이제는 주류언론이 아니어도 대중들이 가짜 뉴스나 왜곡되고 편파적인 보도 자료들을 걸러내기가 쉽지 않은 상황이 되었다.

1 · 2014년 8월 12일 <한국사회 인종차별실태보고대회> '미디어속의 인종주의' 13쪽, 정혜실 인용

그럼에도 불구하고 나날이 늘어가는 인종차별적인 이미지를 유포하고 왜곡된 담론을 형성하게 함으로써 한국사회에서 살아가야 할 이주민들을 위협하고 있는 현재의 상황을 고려할 때, 제한적이지만 몇몇의 사례들을 통해 미디어가 가진 인종주의의 위협성을 경고하고, <모든형태의인종차별에관한국제협약>에 비준한 국가로서 정부가 미디어 정책에 있어서 그 협약의 내용들을 제대로 반영하고 있는 지 살펴 볼 필요가 있다.

1. 계급적 인종주의를 드러내는 시사교양 및 예능 방송 프로그램

최근 방송사들은 다양한 프로그램들을 통해 이주민을 출연시키고 있으며, 과거와 달리 프로그램의 수도 늘어났다. 다국적 출신의 이주민들 출연과 내용의 다양성을 확보하고 자하는 방송기획의 변화 때문인지 이주민들의 한국생활을 보여주는 KBS2 채널의 <이웃집 찰스>를 필두로, 한국을 방문하여 한국문화를 알아가는 컨셉의 MBCeveryone의 <어서와 한국은 처음이지?>, Olive의 <서울 메이트> 같은 프로그램들이 인기를 끌고 있다. 그런가 하면 여전히 결혼이민자여성의 한국생활을 그려내는 EBS의 <다문화고부열전>같은 프로그램이 <러브인 아시아>종영 이후 지금까지도 방영되고 있는 대표적인 결혼이민자여성에 관한 프로그램으로 자리 잡았다. 그런가하면 앞서 한국문화를 알고 싶어서 방문하는 관광객으로서의 외국인과 대조적으로 한국에서 이주노동자로 일하고 있는 아빠를 찾아서 방문한다는 컨셉의 <글로벌 아빠 찾아 삼만리>가 본방 이후 재방의 방식으로 지속적으로 EBS를 통해 방영되고 있다. 그리고 지금까지 잘 이야기 되지 않았던 한국여성의 국제결혼에 관한 이야기가 TV조선의 <사랑은 아무나 하나>라는 프로그램을 통해 세계 곳곳에 살아가는 가정들을 보여주는 컨셉으로 방영되고 있기도 하다. 이 외에도 외신기자들과 함께 그들의 다양한 시각으로 한국의 이슈들을 다루는 tvN의 '외계통신'같은 프로그램들이 새롭게 시작되기도 하였다. 이보다 더 많은 프로그램들이 있지만, 여기서는 국제결혼과 한국방문이라는 포맷을 가진 5개의 프로그램들을 통해 알 수 있는 미디어 속의 계급적 인종주의에 대해 이야기하고자 한다.

우선 국제결혼을 다루는 대표적인 프로그램으로서 <다문화고부열전(KBS)>과 <사랑은 아무나 하나?(TV조선)>을 비교해 보자. <다문화고부열전(KBS)>은 결혼이민자여성과 한국인 시어머니의 갈등과 해결을 다루는 내용이다. 특히 이 프로그램에 출연하는 결혼이민자여성과 한국인 남성 그리고 한국인 시어머니라는 가족관계 안에서 경제적인 어려움이나 고부관계에서의 갈등을 소재로 이야기를 전개시키기 위해 거침없는 표현들이 담긴 사생활이 그대로 노출 된다. 그리고 이 갈등의 봉합은 결혼이민자여성의 모국의 친정방문을 계기로 이루어진다. 여기서 결혼이민자여성의 친정의 경제적으로 어렵고 힘든 모습들을 한국인 시어머니가 이해하고 받아들인다는 것이 정해진 포맷이다.

그에 비해서 한국인 여성의 국제결혼을 다룬 <사랑은 아무나 하나?(TV조선)>같은 프로그램은 한국에 살지 않으면서 세계 곳곳에서 경제적 안정과 높은 신분적 지위를 가지고 살아가는 중산층 이상의 사람들의 생활만을 보여줌으로써 <다문화고부열전>과는 상반되는 모습으로 그려내고 있는 프로그램이다. 이러한 한국여성의 국제결혼 포맷은 국경을 넘는 사랑이 낭만적으로 묘사되고, 경제적 지위가 어느 정도 확보된 삶이라는 점에서 그들은

라이프 스타일의 하나로 보이는 포맷을 유지하고 있다.

이런 식의 포맷은 시청자들로 하여금 결혼이주여성의 '다문화가정'이 갈등이 많은 문제 집단으로 왜곡되게 편견을 조장하는 것으로 보인다. 그와 대조적으로 한국여성의 국제결혼은 낭만화하고 있다. 하지만 그동안 한국사회의 가부장제적인 남성들이 비난해 왔던 한국여성들의 국제결혼에 대한 역사와 한국사회에 살고 있는 아시아 출신의 이주노동자들과 결혼한 한국여성들에 대해 현재까지도 비난하고 있는 온라인상의 수많은 악플들을 외면하는 은폐된 계급적 인종주의일 뿐이다.

이러한 계급적 인종주의를 비교해서 볼 수 있는 것이 <글로벌 아빠 찾아 삼만리(EBS)>와 <어서와 한국은 처음이지?(MBC)> 그리고 <서울 메이트(Olive)>와 같은 프로그램이다. 한쪽은 어렵게 일하는 외로운 이주노동자인 아빠를 만나러 오는 그 가족들이라는 포맷과 셀럽에 해당하는 외국인 방송인이나 연예인을 방문하는 관광객으로서의 이방인들은 그 계급적 차이가 확연하게 보이는 포맷을 취하고 있다. 그렇다보니 <글로벌아빠 찾아 삼만리(EBS)>의 경우 방문가족의 경제적 빈곤상태의 적나라한 노출을 통해 동정심을 유발하고, 어떤 장면에서는 처음 본 한국인 여성이 잘 알지도 못하는 나라 출신의 아이에게 돈이나 양말을 사다주는 장면을 그대로 방영하기도 한다. 그것에 비해 <어서와 한국은 처음이지?(MBC)>나 <서울메이트(Olive)>의 경우에는 한국을 발견하고 문화를 배우고 한국에 대해 놀라워하는 외국인 친구들은 경제적으로 여유가 있어 보이는 사람들로 본국에서의 생활을 보여준다. 결과적으로 이는 한국 방문 시 묶게 되는 숙소나 방문 장소의 차이에서도 드러난다. 사실 서구유럽인들의 한국방문은 체류자격의 면에서도 관광객의 신분으로 방문하는 것과 달리, 이주노동자들은 최소 4년 10개월 머무는 한국에서 가족방문이나 가족 결합권이 없으며, 설사 방문신청을 한다 해도 한국대사관으로부터 거절률이 높다는 사실은 말해지지 않는다. 하지만 동정적이고 시혜적인 대상으로 이미지화 된다. 그래서 아시아에서 온 이주노동자 집단이라는 대상과 서구유럽이나 같은 아시아여도 경제적 신분이 좋은 방문객으로서 외국인을 어떻게 한국사회가 차별적 시선으로 그려내고 있는지 드러나고 있다.

2. 영화 속 이주민 : 민족과 이주민의 경계에서 인종주의화 되는 중국동포 재현의 문제

이주민의 인구 비율이 전체 인구의 4%를 넘어서면서, 중국에서 온 이주민은 동포를 포함하여 전체 이주민 중 50%이상을 차지하고 있다. 밀집지역도 늘어나서 서울의 가리봉동과 대림동은 아주 대표적인 중국동포 밀집지역이 되었으며, 안산이나 수원에 거주하는 비율도 높다고 할 수 있다. 특히 중국동포는 민족과 이주민이라는 경계사이에서 포섭과 배제의 경험을 동시에 경험하고 있는 동포이자 이주민들이다. 그리고 2012년에 일어났던 '오원춘 살인 사건'으로 인해 범죄의 낙인화가 이루어진 이주민 집단으로서 혐오집단으로 부각되기도 하였다. 언론의 선정적인 보도가 줄을 이었고², 반이주민 정서와

2 · http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/27/2012042700262.html 2012년 4월 27일 양희동 기자

혐오표현을 불러일으키는 거짓 사실들이 인터넷 온라인 커뮤니티들을 통해 유포되기 하였다³. 결국 이러한 언론의 선정적인 보도나, 인종차별을 부추기는 관련 인터넷 온라인 커뮤니티들을 통한 혐오표현들은 중국동포에 대한 범죄적 이미지를 낙인화하고, 고정관념을 갖게 함으로써 영화의 소재로 채택되었다고 보고 있다. 그리고 영화라고 하는 픽션임에도 불구하고 한국사회에서 한 이주민 집단을 향해 범죄 집단이라는 이미지를 각인해 줌으로써 차별을 선동해 온 측면을 우려하지 않을 수 없었다.

이러한 중국동포집단과 거주지에 대한 범죄 이미지를 강화한 대표적인 작품으로는 작년 2017년에 개봉된 영화들 중 논란이 되었던 두 영화 ‘청년경찰’과 ‘범죄도시’라는 두 영화이다. 특히 김주환 감독이 만든 ‘청년경찰’의 논란은 중국동포들이 밀집해서 살고 있는 서울 영등포구 대림동을 중심으로 크게 반발이 일어났다. 그 이유는 중국동포사회를 노골적으로 범죄 집단화했다고 보았기 때문이었다. 이러한 반발은 단지 불만을 드러내는 것으로 그치지 않고, 중국동포를 범죄자로 낙인화 하는 영화 ‘청년경찰’의 상영 중단요구를 위한 기자회견을 열었다. 그리고 이러한 집단 반발은 사회적 이슈가 되었다.⁴ 이후 가리봉동이라고 하는 또 다른 중국동포 밀집지역을 중심으로 소위 조선족 조폭이라고 범죄집단을 일망타진해 간다는 내용으로 만들어진 ‘범죄도시’라는 영화에서도 논란이 되지 않을까 하는 우려가 나오기도 하였다⁵. 그런 우려와 달리 문제는 범죄도시에서 조선족 역할을 했던 진선규 배우가 남우조연상을 수상하면서, 그 소감을 이야기 하는 멘트에서 이어졌다.

“전 중국에서 넘어 온 조선족이 아니고요, 대한민국 국민입니다.”

이러한 멘트는 방송을 타고 대중들에게 알려졌을 뿐 아니라, 이를 보도하는 언론들은 그저

3 “나는 중국 OO파 조직에 들어가서 인신매매, 장기매매, 인육매매에 대하여 알게 되었습니다. 그러나 시골에 계신 어머니의 간절한 눈물의 기도로 조직에서 빠져나와 신앙을 갖게 되었습니다. 또한 어느 날 내 육신의 몸에서 내 영혼이 빠져 나와서 지옥으로 떨어지는 생생한 지옥을 경험했습니다.”

“이 땅에서 살아있는 동안 인신매매, 장기매매, 인육매매한 자들과 살인한 자들에게 흉칙한 마귀들이 정수리부터 반으로 갈라서 온 몸의 껍질을 벗기니 사람의 말로는 표현할 수 없고, 상상할 수 없는 고통가운데 진물이 흐른 채로 불구덩이에 집어 던져서 태워 버리고, 양상한 해골과 뼈다구만 남은 것을 갈퀴로 다시 끄집어 내니 형태가 원상회복이 되고, 또다시 같은 형벌이 영원히 반복되는 끔찍하고도 생각조차 두려운 지옥을 경험 하였습니다.” 라며 ‘보배드림’이라고 하는 인터넷 사이트에 조선족 인육업자의 고백이라며 글을 올려 유포하기도 하였다.

4 <http://www.dongponews.net/news/articleView.html?idxno=34892> 2017년 8월 28일 중국동포신문 서정필 기자

5 <http://news.donga.com/3/all/20170920/86430050/1#csidxee6eceb7735b69282da737ebad05ba4> 2017년9월 21일 동아닷컴 윤여수 기자

깨알 같은 웃음 포인트라고 간단히 썼다⁶. 하지만 그러한 멘트는 그가 조선족이 아님을 부인하는 그 부정이 주는 의미가 바로 중국동포를 비하하면서 대한민국 국민과 중국동포는 다른 존재임을 암시하고 있다고 볼 수밖에 없다⁷. 이러한 국민과 비국민 집단으로의 구별은 단일민족이라는 신화에도 불구하고 동일한 국민으로 포섭하기를 거부하는 태도라 할 수 있다. 이제 인종차별은 단순히 피부색이나 외모가 확연히 구별되는 인종적 차이를 전제로 하지 않는다. 국가국민으로 어떤 집단으로 포섭하고 배제할 것인가라는 측면에서 ‘인종주의화’(racializing)를 통한 집단 차별로 이어지고 있는 것이다. 즉 동일한 민족적 기원을 가진 것으로 추정된다 할지라도 돌아온 동포로서의 민족적 동질감보다는, 새로운 이주민이라는 배제적 집단으로 규정하고 있다는 것이 문제이다. 바로 그러한 이질적 집단으로서 두려움과 공포의 대상으로 차별을 조장할 위험을 내포하는 것이 ‘영화’가 미치는 인종주의적 영향이라는 것이다.

3. 규제 없는 성·인종차별적 영상 유포의 포털 사이트 유튜브(youtube)

최근 여성가족부는 7월9일부터 20일까지 전국 시·군·구에 등록된 국제결혼중개업체의 홈페이지, 유튜브, 블로그, 카페 등 온라인상 광고 게재물에 대해 일제 점검을 한다고 하였다. 점검의 내용은 주요 점검사항은 ▲국가·인종·성별·연령·직업 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장할 우려가 있는 내용인지 여부 ▲인신매매나 인권 침해의 우려가 있는 내용인지 여부 ▲사진·영상 등에 게재된 당사자의 개인정보 제공 동의 여부 등 결혼중개업법에서 금지하고 있는 표시·광고의 전반에 관한 사항이다. 이러한 광고를 했다가는 업체 등록 취소, 1년 이내 영업정지나 3년 이하 징역 또는 3000만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 시·군·구 담당 공무원이 온라인 검색을 통해 위반 여부를 확인한다. 위반 시 해당 영상은 온라인상 즉시 삭제하도록 시정 명령하고, 불이행할 경우 영업정지·등록취소 등 행정처분과 형사고발 조치한다고 발표하였다⁸. 이러한 조치가 일어난 데에는 여성신문의 2018년 6월 12일자 기사 “19살 미녀 처녀 몸매 규제 밖 국제결혼 성상품화 심각”의 헤드라인을 단 기사로부터 촉발되었다. 이러한 기사의 내용을 통해 유튜브를 살펴 본 결과 그 상태는 정말로 심각했다. 일부 업체는 기사가 난 이후 재빠르게 유튜브에서 삭제한 곳도 있지만 여전히 홈페이지와 유튜브를 그대로 두고 있는 곳도 있다. 하지만 이렇게 국제결혼 중개업체만이 문제가 아니다. 유튜브채널에는 다음과 같은 제목의 영상을 지속적으로 업로드 되고 있다.

“여자 고시기 가장 쉬운 나라 BEST 6, 한국과 일본은 각각 몇 위 일까??”
(이블팩토리TV 2018.2.20.)

6 <http://www.insight.co.kr/news/128187> 2017년 11월 25일 인사이드 권순걸 기자

7 2018년 7.8 제 16호 카톨릭 평론 「이주민, 인종차별과 혐오의 대상이 되다」, 31p

8 http://m.womennews.co.kr/news_detail.asp?num=143159#.W0s8gUxuI2x 2018년 7월 8일 여성신문 기사 “여가부, 뒤늦게 인권침해 국제결혼중개업 온라인 광고 퇴출”, 이세아 기자

“18살 연하 태국여성과 연애중인 한국남자가 전하는 태국여성을 만나야하는 이유!!”

(이블팩토리TV, 2018.4.17.)

“베트남 여성과 사귄때 좋았던 점, 다주는 베트남 여자들”(이블팩트TV, 2018.4.18.)

“요르단에서 보낸 무슬림 여성과의 하룻밤”(이블팩토리TV, 2018. 6. 25)

“한국남자들을 좋아하는 나라들, 환장한다”(도리토리, 2017,7.20)

“나에게 훌쩍반한 베트남 호텔 직원들, 그들이 전하는 혈기왕성한 한국 중년남성 투숙객들”

(Minos Tube, 2018, 6.1)“최민국 네팔사람들의 특징, 한국남성과 네팔여성은 궁합이 좋다고 생각하는 네팔 여대생과의 인터뷰”(Minos Tube, 2018. 6. 14)

“우크라이나 현지 소개소를 통해 맞선 본 생생한 경험담, 기대이상의 미모”(Minos Tube,2018. 6. 22)

이러한 영상들은 수도 없이 많고, 꾸준히 업로드 되어 몇 십만이 넘는 조회수를 자랑하고 있다. 이들은 여러 나라들의 여성들을 성적 대상화하고, 잘못된 편견을 유포하고 있을 뿐 아니라, 각 나라의 여성들을 비교하면서 인종차별적으로 폄평까지 하고 있는 실정이다. 국제결혼업체들은 성혼영상이라며 올리면서, 베트남 여성과 결혼한 한국남성 커플을 침대가 놓여 있는 침실에서 촬영하거나, 공항에서 울면서 아쉽게 헤어지는 절절한 커플들의 모습을 여과 없이 내보낸다. 이들의 사생활침해적인 부분이나 초상권은 고려되지 않는다. 그런가하면 실제 내용과 상관없이 등장하는 여러 나라 여성들의 모습들을 올리면서, 각각의 나라 여성들에 대한 성적 농담인지 진담인지 알 수 없는 음담패설 수준으로 밖에 이해할 수 없는 내용들을 마치 그 나라 여성들에 대해서 다 알고 있는 것처럼 나레이션을 나오거나 자막이 뜬다. 성격이나 피부색 등을 넘어 각 나라 여성과 결혼하는데 드는 비용에 대해서까지 이야기 한다. 이런 종류의 영상물이 지속적으로 업로드 되고, 많은 수의 조회수를 자랑하는 것이 시사하는 것이 무엇인가. 국제결혼업체들이야 규제할 수 있다고 해도, 1인 미디어로 조회수와 구독자들의 인기로 먹고 사는 자들이 성차별적이고 인종차별적인 영상을 올렸을 때 처벌할 수 있는 법적 근거가 있는가. 이런 식의 포털사이트를 이용한 1인 미디어를 규제하기 위해 유튜브라는 포털사이트를 규제할 방법은 있는가?

4. 제주 예멘 난민 사태를 통해 본 차별과 혐오를 부추기는 언론의 인종주의 문제

최근 한국사회의 가장 큰 이슈는 제주에 들어 온 예멘 난민에 대한 것이다. 500명이 조금 넘는 난민이 제주에 들어오면서 불거진 이 문제는 한국사회가 그동안 이슬람국가 출신의 무슬림들에 대해서 갖고 있었던 잠재적 테러리스트로서의 두려움과 공포에 더하여 여성들의 미투 운동이 활발해지면서 부각된 여성들에 대한 성폭력과 강간 그리고 살해에 대한 한국사회 남성들에 대한 공포를 예멘에서 온 이슬람 국가 출신의 남성들에 대한 두려움과

공포로 전이 시키면서 그들의 난민이라는 위치가 갖는 절박한 상황이 외면당한 채 난민에 대한 혐오가 확산되고 있다. 이러한 확산에는 주류 언론뿐 아니라 일부 개신교 세력을 등에 업은 언론과 유사 언론들이 이러한 인종차별적 담론을 주도하거나 확산하는 양태를 보이고 있다. 과거와 달리 지면이 아니라 인터넷이라는 공간에서 유포되는 이러한 언론의 인종차별적 행태들은 직접적이든 간접적이든 인용과 인용을 거치면서 가짜 뉴스가 사실처럼 유포되거나, 팩트 체크 없는 인용들이 페이스북이나 트윗 등 SNS를 통해 유포되고, 반대는 지지든 기사나 난민관련 글이 있는 곳에서 달려들어 악의적인 댓글들이 차별선동을 서슴치 않고 있다.



옆의 사진은 무슬림 남성들을 공포와 혐오의 대상으로 만들기 위해 사실관계가 허위로 조작된 가짜 뉴스에 해당한다⁹. ‘보배드림’과 같은 카페는 인종주의자들이 모이는 카페로서 지난 오원춘 사건에 있어서도 중국인들이 인육을 먹는 민족이라는 허위사실을 유포한 곳이기도 하다. 결국 이 사진은 가정폭력을 당한 영국여성들의 사진의 임의로 가져다 쓴 것으로 판명되었다.

이러한 가짜 뉴스를 유포함으로써 달성하려는 목적은 무엇인가? 보배드림 같은 사이트가 반다문화화와 반이슬람적인 인종주의적인 악의적인 담론들을 오랫동안 유포해 왔음에도 불구하고 사이버상(출처:보배드림카페)의 범죄로서 다루어지지 않은 이유는 무엇인가?

그러나 이보다 더 우려가 되는 문제는 주류언론이지는 않지만, 가짜 뉴스를 걸러내지 않은 채 SNS상의 영향력을 행사하고 있는 인사이트나 디스패치, 위키트리 같은 뉴스미디어들의 문제다.

“제주도에 있는 난민 중 ‘시아파 무장반군이 섞여 있다는 증언이 나왔다’
(2018.6.29. 최민주 기자, 인사이트)

난민 중에 테러리스트가 섞여 있다는 것을 강조함으로써 예멘난민을 위험한 존재로 부각하려 했던 인사이트 기사 헤드라인에도 불구하고, 기사 내용 속에는 그 증언에 대한 팩트 체크나 누가 증언을 했고, 어떻게 조사되고 있는 지에 대해서는 전혀 언급이 없이 예멘의 종교적 갈등상황을 설명하는 내용으로 채우고 있다. 이들은 대중의 무슬림 혐오를 부추기기 위해 과거의 방송내용까지도 인용하여 사용한다.

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

“예멘 난민 관련해 재조명되는 독일 닉 '비정상회담' 소신 발언”
(2018년 7월 6일, 황비 기자, 인사이드)

위 기사의 헤드라인은 닉의 발언 소신으로 포장함으로써 표현의 자유에 해당하는 다양한 의견들 중 하나가 아니라 신념에 해당하는 발언으로써 지지하고 있음을 드러내는 기사이다. 기사 내용을 살펴보면 “유럽은 이미 많은 문화를 받아들였으며, (무슬림을 위해) 공휴일도 만들고, 모스크도 만들었다. 그런데 또 원하냐며 날선 비판을 했다. 그는 그렇게 (전통의상)을 입고 싶고, 자기 문화를 그렇게 보여주고 싶으면 자기 나라로 가면 된다고 이야기를 마무리 했다.”라고 쓰고 있다. 이 기사에서 부르카를 부정하는 닉의 발언을 소신발언으로 본다면, 한복입고 외교하는 한국인의 문화외교는 왜 존중되어야 합당한지, 또는 유대인들이 자신들의 유대교 모자와 수염과 전통의상을 입는 것은 왜 논란이 되지 않는지, 그리고 카톨릭 신부나 수녀들의 복장은 왜 논란이 되지 않는지에 대해 설명해야 하지만 그런 것은 당연히 없다. 오히려 지금 논란이 되는 예멘 난민에 대한 혐오를 부추기기 위한 기사로 보일 뿐이다. 이런 식의 인사이드의 인종주의적인 기사는 팩트 체크 없는 해외 기사의 왜곡보도로 이어지기도 한다.

“제주 예멘 난민들 ”한국 형편없어, 돌아가고 싶다“(2018.7.8. 김소영기자. 인사이드)

이렇게 헤드라인의 기사에서 사용한 사진들은 인용출처가 온라인 커뮤니티이다. 그러면서 저작권이 있으니 무단배포하지 말라고 한다. 하지만 이 기사에 실린 내용은 외신의 내용을 임의로 왜곡 편집한 내용을 그대로 옮겨다 인용한 기사이다. 그런데 이러한 기사의 원래 유포 미디어는 '디스패치'라는 미디어였다. 원래 기사는 알자지라의 방송이었으며, “예멘에 평가가 찾아오면 그 즉시 예멘으로 돌아가고 싶다”는 인터뷰 내용이였다¹⁰. 이러한 왜곡 보도는 이후 SNS를 타고 공유되었을 뿐 아니라, 이러한 악의적인 편집왜곡 보도를 확장하는 미디어 매체들이 많았다는 것이다¹¹.

주류언론 중 소위 보수언론이라고 지칭 되는 언론들도 예외는 아니었다. 이들은 대중들이 가짜 난민과 진짜 난민의 논란을 불러 온 스마트 폰 소지에 관한 것부터, 여성들의 공포를 부추겼던 성범죄 문제 그리고 난민 증가의 위험성부터, 불법성과 폭력성을 부각하기 위한 기사들을 내보냈다.

10 · <http://theimpeter.com/44069/> 아이엠펙터tv, 2018년 7월9일

11 · 왜곡된 알자지라 번역자막을 통해 혐오를 부추기는 의도적인 기사 편집을 퍼날랐던 매체들
<https://gag4today.com> 2018년 7월 8일
<http://m.inven.co.kr/board> 2018년 7월 7일 웹진 오픈 이슈 갤러리
<https://ichart.instiz.net/pt/5738173> 2018년 7월 7일 인스티즈

[난민쇼크]①스마트폰 무장한 난민들 "900달러면 한국간다 ... - 조선일보(2018.7.1.)
[난민쇼크]②성범죄 위험 높다? 여성들 더 민감한 ... - 조선닷컴 - 조선일보(2018.7.3.)
[난민쇼크]③'예멘 난민'은 시작에 불과하다는데 ... - 조선닷컴 - 조선일보(2018.7.5.)
제주 예멘 난민 2명, '설거지 순번 시비' 흥기 들고 서로 폭행 ... - 조선일보(2018.7.5.)
난민 브로커 있었나... 예멘인들 "서울 취업 된다 ... - 조선닷컴 - 조선일보(2018.6.26.)

이러한 언론의 인종주의적 보도를 막을 방법이 있는가? 왜곡된 편파 보도를 규제한다면 언론의 자유와 인종차별의 금지는 어떻게 균형을 맞출 수 있을 것인가? 개인이 아닌 집단에 대한 이러한 왜곡보도에 대한 정정보도와 명예회복에 대한 구제절차는 만들어질 수 있는가?

5. 결론 및 제언

2015년에 방문한 유엔의 인종차별특별 보고관이었던 무티마 루티에는 한국사회의 인종주의 문제에 대해 다음과 같은 권고를 했다.

“특별보고관은 다양성을 고취하고 의견과 태도를 형성하는 데 있어서 미디어의 핵심적인 역할을 상기한다. 이러한 점에서 미디어의 긍정적인 역할과 영향은 다양성에 대한 관용과 존중을 고취하는데 이용되어야 한다. 특별보고관은 미디어에서 다양한 목소리가 반영될 수 있도록 할 것을 독려하고, 이는 지역사회 미디어에 장려책과 지원을 제공하고 인종주의와 혐오 피해자들에게 대해 가시성과 목소리를 줌으로써 이를 수 있다. 또한 특별보고관은 미디어가 자발적 윤리 행동강령과 자기규제 조치, 인종주의와 외국인 혐오를 방지하기 위한 정책과 관행을 개발하고 시행할 것을 권고한다.

또한 특별보고관은 정부가 인터넷 상의 혐오 발언과 외국인 혐오를 방지 및 철폐하고 이러한 행위에 대한 불처벌을 방지하기 위해 더 엄격한 조치를 취할 것을 독려한다. 이와 관련하여, 특별보고관은 가해자를 신속히 기소하고 해당되는 경우 적절한 제재를 가할 것을 권고한다.”

하지만 위와 같은 권고를 위한 방송법이나 방송심의 규정의 변화와 인터넷 상의 혐오발언과 외국인 혐오를 방지할 만한 법은 지난 3년간 없었다. 지금 다시 '모든 형태에 관한 인종차별철폐를 위한 국제협약'에 대한 정부보고서를 반박하는 시민사회보고서를 준비하며 이 협약에서 우리 사회에 요구하는 것들을 시행하고 있는 지 살펴보고 있다. 지금까지 살펴 본 한국사회의 미디어와 인터넷상의 유포되는 글들은 이러한 협약에 가입한 국가로서 그 책임을 방기하고 있음을 UN 인종차별철폐위원회 권고 이행상황에 대한 정부 보도 자료를 통해 알 수 있다.

제2차 ‘외국인정책기본계획’ 등 인종차별 철폐를 위한 정부의 노력이라는 보고서 부분에서, 3) 인종차별의 범죄화 및 인종 혐오 발언 규제에 필요성에 있어서 “인종적 우월주의적 사상 유포 또는 인종적 혐오 선동에 대한 적절한 조치”에 아래와 같은 답변을 하고 있다.

“인종차별적 행위가 모욕이나 명예 훼손, 정보통신망을 통한 공포심 불안감 유발행위 등에 해당하는 경우에는 해당 법 규정을 적용하여 처벌하고 있습니다.”

그러나 현재까지 이러한 처벌에 논의는 커녕, 청와대 청원으로 올라온 인종차별이나 정보통신망이라 할 수 있는 온라인상에서 왜곡보도로부터 혐오발언이 담긴 악성 댓글 그리고 차별선동적인 글들에 대해 어떠한 제재도 목격하고 있지 못하다. 인종차별철폐협약은 체약국에 대해 다음과 같이 요구하고 있음에도 말이다.

- (c) 각 체약국은 어디에 존재하든간에 인종차별을 야기시키거나 또는 영구화시키는 효과를 가진 정부 국가 및 지방정책을, 면밀히 조사하고 또한 상기 효과를 가진 법규를 개정 폐기 또는 무효화시키는 효율적 조치를 취하며
- (d) , 각 체약국은 어느 인간 집단 또는 조직에 의한 인종차별을 해당 사정에 따라 입법을 포함한 모든 적절한 수단으로써 금지하고 종결시키며
- (e) 각 체약국은 적절한 경우 다종족 통합주의자단체와 인종간의 장벽을 폐지하는 운동 및 기타 방법을 장려하고 또한 인종분열을 강화할 성향이 있는 어떠한 것도 막아야 한다.

따라서 이러한 협약에 대한 이행과 준수는 차별과 혐오를 금지하는 법을 만들고, 현재의 미디어 및 인터넷 그리고 사이버범죄 등과 관련법들을 개정하여 그 책임을 다하고 있음을 보여주어야 한다.

미디어의 외국인 재현, 숨은 그림 찾기

안진 (KBS)

“모든 사회는 외국인을 만든다; 단, 각각의 사회는 자기 방식대로 자신의 외국인을 만든다.”
 All societies produce strangers; but each kind of society produces its own kind of strangers,
 and produces them in its own inimitable way.
 - 지그문트 바우만(Zygmunt Bauman),
 <외국인 만들기와 허물기(Making and Unmaking of Strangers)>, (1995:p.1)

I. TV에 재현된 외국인, 그들은 누구인가?

2018년 현재, 한국의 TV 속에는 외국인이 차고 넘친다. 특히 ‘외국인 관찰 예능 전성시대’라 불릴 만큼 한국에 있는 혹은 한국을 방문하는 외국인들의 삶을 낱알이 보여주고 있다. 시청률과 이슈메이킹에서 단연 선두주자였던 MBC에브리원 '어서와 한국은 처음이지?'를 시작으로, SBS TV '내 방을 여행하는 낯선 이를 위한 안내서', JTBC '나의 외사친', MBN '헬로우 방 있어요?', 올리브 채널의 '서울메이트', tvN '친절한 기사단'까지 다양하다. 술한 외국인 예능 프로그램들이 나타났다가 사라졌고, 시청률로 성공한 프로그램들은 여전히 유지되거나 시즌2까지 확장되고 있으며, 지금도 어느 제작사 회의실에서는 새로운 외국인 예능 프로그램이 기획중일지도 모른다.

외국인 남성 집단 토크쇼인 jtbc<비정상회담>의 성공을 시작으로, 지상파와 종편, 케이블TV를 넘나들며, 과장하자면 돌리는 채널마다 한 두 명의 외국인과 조우하게 된다. 이들은 한국 사람보다 더 유창한 한국어를 구사하고, 더 한국적인 사고를 표현하고, 때로는 한국의 사라진 예(禮)와 전통을 시청자로 하여금 복기 시킨다. 종종 그들 출신국가의 문화를 자랑하고 비교하며, 한국 문화에 대해 거침없는 비판을 내던지기도 한다. 또한 그들은 단순히 TV 속의 볼거리로서 머무는 것이 아닌, 같이 여행하고 데이트하는 대상이 되기도 한다. 특히 젊은 여성을 주시청자 타겟으로 한 케이블 TV 라이프스타일 프로그램들을 중심으로, 이들 외국인과의 연애나 가상의 결혼 생활을 보여주는 리얼리티쇼 프로그램들도 양산되고 있다.

작금의 TV 속에서 외국인은 식상한 연예인들을 대체하는 매우 중요한 출연진이며, 제작자 입장에서는 비싼 연예인을 쓰지 않고도 시청률을 확보할 수 있는 소위 ‘가성비 좋은’ 아이템이다. 이러한 유행적 현상은, 십여 년 전의 절기마다 특집 편성되던 ‘외국인 장기 자랑’이나 ‘노래 경연’과는 본질적으로 다르다. 현재의 외국인들의 TV 출연은 상시적이고 지속적이며 전방위적으로 다양한 장르와 프로그램으로 확산되어 있다. 그러나 이들의 면면을 자세히 들여다보면, 다양한 프로그램 속에 출연 중인 외국인 출연자들은 공통적으로

백인이 주류이다. 이처럼 외국인 예능 프로그램의 성행과 더불어 시청자 사이에서 점차 아이돌(Idol)화 되어가는 백인 출연자들의 특색은, 현재의 한국 TV속 외국인 재현의 중요한 단면이다.

문제는 TV의 백인 선호 경향만큼이나 비백인¹에 대한 비호감도 함께 강화되는 점이다. 예컨대, 백인 주류의 외국인 출연 TV 프로그램의 증가만큼이나 다른 한 축에 결혼이주여성이라는 외국인을 소재로 한 프로그램도 몇몇 존재하지만, 이들이 재현하는 외국인의 모습은 전자와 사뭇 다른 양상이다. 다시 말해, 백인 주류의 프로그램들은 경쾌하고 밝은 판타지를 생산하는 반면, 다른 한축은 고단하고 때로는 어두운, 생활 세계의 면면이 거칠게 드러난다. 전자는 백인 남성 출연자들이 집중 출연하는 <비정상회담>류의 예능 프로그램들이고, 후자는 EBS <다문화 고부열전>류의 동남아시아 출신 결혼이주여성들 소재로 한 휴먼다큐 프로그램이다. 이미 폐지된 KBS <러브인아시아>로 거슬러 올라가보면, 이러한 외국인 출연 TV 프로그램의 이분법적 재현 양식은 십여 년 넘게 고착화된 한국적 TV현상이다.

한국내 거주하는 외국인에 대해 백인 선호와 비백인 혐오의 이항대립적 구도를 고착화시키는데 있어서의 주류 미디어의 역할, 혹은 원죄는 기존의 연구들을 통해 무수히 강조된 바이다. 특히, 외국인 재현에 있어서의 차별적 시선은, TV 프로그램의 이분법적 유형화를 통해 더 강력하고 자연스럽게 수용자에게 내재화되고 있다. 미디어를 통한 소수자의 재현은 수용자의 소수자에 대한 '지각방식과 고정관념(stereotype)을 구조화'하며(이상길·안지현, 2007) 소수자는 지배집단의 시각으로 재단한 자신들에 대한 규정 방식으로 자신 스스로와 주변 세계를 이해하게 되기 때문에(양정혜, 2007), 미디어의 왜곡되고 차별적인 외국인 재현 방식은 수용자뿐만 아니라 재현의 대상인 외국인에게도 부정적인 영향을 주게 된다.

기존의 많은 선행 연구들은 이러한 미디어의 외국인 재현에 대해 비판적인 시각으로 고찰했는데, TV, 신문, 광고, 영화 등 다양한 미디어를 통한 반복적 이미지 재현 속에 담긴 한국적 다문화 담론을 중점적으로 다루고 있다(원숙경, 2014; 이상길·안지현, 2007; 이희은·유경한·안지현, 2007; 주재원, 2014; 한건수, 2004). 또한 이러한 미디어의 외국인 재현에 대한 수용자들의 인식을 내국인 수용자, 결혼이주여성들을 대상으로 연구한 바 있다(김경희, 2011; 김승환, 2013; 오창우·이현주, 2011; 황경아·김태용, 2012). 일반 시청자들의 경우, 미디어가 (재)생산한 외국인 노동자나 결혼이주여성에 대한 뉴스 보도나 특정 TV 프로그램의 재현 방식을 통해, 이들 외국인 이주자들에 대해 편견과 부정적 인식을 내재화함을 알 수 있었다.

1 · '비백인'이란 표현 안에 이미 '백인'을 담론의 상위 주체로 상정한 인상을 지을 수가 없으나, 백인-비백인의 이항대립적 TV 재현 구도를 설명하고자 하는 목적으로 불가피하게 사용한 것임을 밝힌다.

II. 외국인, 재현(representation), 그리고 TV 속의 외국인

1. 다문화 한국사회에서의 '외국인'의 함의

한국에서 '외국인'이란 '외모가 다른 타인종, 넓게는 혼혈인'을 이르며, 이들이 한국 국적을 취득했다 해도 '여전히 정서적 외국인으로 취급'된다(홍지아·김훈순, 2010, 550쪽). 1980년대부터 서서히 시작된 외국인 국내유입은 국내 노동력 감소, 농촌 가족제 붕괴 위기, 국내 대학의 재정난과 폐교 위기 등의 정치경제적 상황에 대한 타개책으로 정책적으로 외국인들의 국내 이주가 장려되면서, 현재까지 그 수가 증가하는 추세이다. 특히, 외국인 노동자와 결혼이주여성의 국내 유입처럼 미디어의 주목을 받지 않았지만, 외국인 유학생의 국내 이주는 2000년대 후반부터 현재까지 한국내 외국인 유입 현상 중 가장 급격한 증가를 보이는 부분이다. 이렇게 외국인 노동자 · 결혼이주여성 · 외국인 유학생이라는 세 그룹이 다수로 다문화 한국사회를 이루고 있다.

'다문화(multiculture)'의 의미를 다양한 나라와 문화 배경의 외국인의 양적 증가로만 본다면, 해마다 높아지는 외국인 인구 통계 수치가 한국의 다문화 국가로의 본격적 진입을 보여주고 있다. 하지만, '다양한 문화의 공생·공존'의 의미로 조명한다면, 한국사회의 다문화는 다채로운 이벤트로 포장된 표피적 다문화이고, 아래로부터의 현실이 반영된 다문화라기보다는 관 주도의 '인구통치(governmentality)를 구현하기 위한 정부의 정책담론'으로서의 다문화이다(이희은 · 유경한 · 안지현, 2007).

따라서 현재 한국 사회의 다문화주의는 황경아·김태용(2012:258쪽)이 지적한 대로 외국인에 대한 '동화전략', 혹은 위계적 이분법에 바탕을 둔 '차이전략'으로서, '하나의 사회 속에 다양한 인종 또는 민족의 문화를 주류 문화로 동화시키지 않으면서, 서로 존중하고 공존하도록 만드는데 목적이 있는 이념 체계'로서의 다문화주의의 본연의 의미가 사라진, 공허하고 성급한 다문화주의이다(이상길·안지현, 2007, 59쪽). 그 결과, 성숙한 다문화주의의 부재를 채우는 것은 한국적 인종주의이다.

한국에서의 '외국인'의 의미는 피부색이나 출신 국가, 현재의 한국 사회내의 사회·계층적 지위 혹은 신분에 따라 다층위적인 위계와 범주를 내포한다. 즉, 인종에 따라, 출신국의 경제적 발전 정도에 따라, 또는 현재 한국사회에서 외국인인 그/그녀가 무슨 일을 하고 있는지에 따라 그/그녀의 개별적 정체성은 사라지고 그 자리에 서열화된 인종의 층위가 대신하게 된다. 전규찬(2001, 74쪽)은 인종주의가 "인간적 편견·오해의 단순한 차원이 아닌, 타자에 대한 지배를 정당화하기 위한 정치적 장치"라고 주장하면서, 나와 다른 인종인 타자에 대한 "자민족 중심의 배타·우월적" 행위로 구체화된다고 했다.

그러나 한국의 인종주의는 배타·우월적 행위의 대상인 열등한 타자만 있는 것이 아니라, 다른 한 쪽엔 동경과 친근함의 대상인 우월적 타자도 존재한다. 이러한 이분법적인 인종의 서열화는 미국·유럽 출신의 백인 집단과 저개발국가 출신의 유색인, 즉 비백인 집단을 '나'를

중심으로 층위를 매기는 방식으로 구조화된다(오창우·이현주, 2011, 149쪽). 한국사회 내, 뿌리 깊은 인종적 서열화, 인종에 대한 차별적 시선에 대한 그 원인을 과거 역사로부터 찾자 했던 한경구·한건수(2007, 25쪽)는 ‘순혈주의적 단일민족론’이 아니라 ‘문화적 우월주의’가 외국인에 대한 차별적 태도의 결정적 요인이라고 주장한다. 즉, 조선시대 중국을 문화적으로 우월한 존재로, 왜나 여진족에 대해서는 문화적으로 열등한 존재로 차별했던 것처럼, 우리보다 발전한 문화를 가진 선진국 출신 외국인에게는 ‘호감과 동경’, 우리보다 경제적으로 취약한 저개발국가 출신 외국인에게는 ‘비호감과 동정’을 표현한다는 것이다.

2 ‘타자’로서의 외국인에 대한 ‘재현(representation)’의 문제

다문화 한국 사회에서 ‘타자’란 “한국적인 것”의 범주에서 벗어나는 모든 대상을 이르는 말이다(주재원, 2014, 450쪽). 그러나 이 타자의 개념 속에 백인들은 없다. 그들은 타자가 아닌 주체로서, 한국사회에서 특권적 대상이다. 하상복(2012, 530-531쪽)은 이러한 한국인의 백인 선호와 비백인 혐오의 이분법적 차별의 관행, 왜곡된 인종주의적 태도와 폭력의 뿌리를 프란츠 파농(Frantz Fanon)의 ‘유색인종의 열등의식과 백인과의 동일시 현상’을 빌어 설명하고 있다. 즉, 한국인의 ‘백색 신화(white mythology)’에 대한 맹신과 백색에 대한 욕망, 다시 말해, 우월한 백인/열등한 비백인에 대한 신념을 내재화한 한국인 스스로 ‘백색 가면’을 쓴 채, 비백인 집단에 ‘물질적, 심리적 폭력을 강제’하고 있다는 것이다(하상복, 2012, 534쪽).

인종을 매개로 해서 그 우열을 가리고, 지배자인 ‘나’의 우월함을 공고히 하기 위해, 피지배자인 ‘열등한 타자’의 존재를 필요로 하는 오리엔탈리즘의 전형은 ‘재현(representation)’을 통해 구체적인 현실로 재구성된다. 여기서, ‘타자’에 대한 ‘재현’은 권력을 가진 집단의 시각으로, 권력이 약한 집단에 대해 일방적으로 정의내리는 행위라고 할 수 있다(오창우·이현주, 2011). 다시 말해, 피지배 집단의 열등한 이미지를 정당화함으로써, 지배집단의 우월성을 강화하고자 하는 목적으로 재현이 사용되는 것이다. 이와 관련, 2차 세계 대전 이전의 미국 미디어의 ‘타자 재현’을 예로 든 전규찬(2001, 90-91쪽)은 미국에서의 유색인종은 미디어에서 ‘비가시적 인간’으로 존재하며, 호명의 기회를 원천 봉쇄당하거나, 간혹 호명된다 해도 낮은 대상으로 기표화되어져 그들의 주체성은 부정되고 왜곡된다고 하였다.

이런 방식의 ‘타자’에 대한 ‘재현’은 앞서 논의한 한국 TV 프로그램에서 형상화되는 이분법적 인종의 범주화의 TV적 재현으로 가시화된다. 백인 출연자 주류의 밝고 경쾌한 프로그램과 비백인을 소재로 한 부정적 이미지의 프로그램이라는 양극화 속에서, 우리 사회의 ‘타자’인 유색인종 비백인 집단은 스스로를 표현하기보다는 지배 집단의 시각으로 설명되어진다. 반대로, 백인 집단은 jtbc <비정상회담>의 출연자들처럼 자신의 출신 국가의 문화와 사회적 우월성을 큰 목소리로 당당히 표현할 기회를 얻는다. 이렇듯 재현은 문화적 혹은 정치적 재구성의 과정이며, 수용자들에게 특정한 방향으로 대상을 보도록

가이드함으로써 지배층의 이데올로기를 형성하고, 수용자들에게 특정 대상에 대한 관점이나 가치관을 갖도록 자연스럽게 유도한다(원숙경, 2014, 112-113쪽).

또한 주류 미디어에서 특정 대상을 재현함에 있어서 어떤 프레임으로 이들을 재현하는가에 따라 전혀 다른 사회적 합의도 끌어낼 수 있다(오창우·이현주, 2011, 176쪽). 이런 점에서 미디어는 지배 이데올로기를 단순히 재현하는 것뿐만이 아니라 특정 이데올로기를 형성할 수 있으며, 특히 인종적 서열을 분명히 드러내는 TV 프로그램의 이분법적 범주화에서도 볼 수 있듯이, 미디어는 이러한 한국적 다문화 담론을 생산해내는 그 중심에 위치한다. 이는 전규찬(2001, 86쪽)의 표현처럼 ‘인종주의의 미디어화’, 혹은 ‘미디어의 인종화’의 한 단면을 여실히 보여준다.

3. TV 프로그램의 외국인 재현에 관한 선행 연구

지난 십여 년간 학계에서는 이주민에 대한 주류미디어의 동화주의적이며 동시에 타자화 되고 차별적인 재현에 대해 다양한 비판적 연구가 진행돼온 바 있다. 앞서 논의한 대로, 미디어는 한국의 다문화담론을 재현할 뿐만 아니라, 재생산하고 강화한다. 이러한 경향은 신문, TV, 광고, 영화, 인터넷 등 다양한 매체에 걸쳐 나타나는데, 미디어의 다문화 재현 방식에 대한 연구는 그간 많은 문화연구학자들의 논의의 대상이었다. 그 중 특히 TV 프로그램의 다문화 재현 연구가 다수인데, 이는 TV라는 미디어 안의 세분화된 장르의 다양화 양상에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 드라마, 다큐멘터리, 공익광고, 오락·예능프로그램 등, 다양한 TV 프로그램 장르적 특성을 넘어 관통하는 다문화 혹은 외국인 재현 특성이 포착되는데, 크게 세 가지 특성- 타자화, 동질화, 이상적 소수자 전형의 강조로 구분할 수 있다.

또한, 현재의 한국적 다문화 현실에서 TV의 외국인 재현의 가장 큰 문제점은 유색인종 이주민과 백인 이주민의 구별짓기적 접근이다. ‘백인은 지적이고 문화수준이 높은 집단(안정임·전경란·김양은, 2009)’으로, 외국인 노동자와 결혼이주여성은 ‘불쌍한 타자’로 규정하는 서열화 된 재현방식은 최근의 백인 위주의 외국인 출연 예능프로그램들의 범람으로 인해 더욱 심화되고 있는 상황이다. 특히 이러한 주류미디어의 외국인에 대한 특정 방식의 왜곡적·차별적 프레임이 강화될수록, 수용자들은 반복 시청을 통해 무비판·무의식적으로 TV에 재현된 이미지를 하나의 진실로 받아들여지게 된다(정의철, 2013). 정연구 외(2011, 418쪽)의 연구에 따르면, 신문이나 방송에서의 결혼이주여성에 대한 뉴스를 접하게 되는 수용자의 경우, 미디어의 부정적 재현에 의해 형성된 고정관념이 실생활 속에서의 외국인과의 교류에 있어서도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김승환(2013)은 이주민에 대한 주류미디어의 뉴스 보도가 수용자 인식에 미치는 영향 연구에서, 수용자는 세 가지 유형-감성적 지지, 준법 강조, 객관적 상황 분석-으로 인식 특성을 형성하고 있다고 주장한다. 특히 이러한 인식은 그들의 생활세계 속에서 이주민에 대한 비슷한 태도와 행위로 연관성을 보인다. 다문화와 공생을 지지하는 제 1유형을

제외하고, 제2, 3 유형의 수용자들은, 이주민들을 타자화하거나 외국인 범죄 등의 특정 이미지와 이주민을 연계하는 양상을 보인다. 더불어 이 유형군의 수용자는 이주민들을 한국사회에 적극 동화되어야 할 대상으로 인식하고 있다. 김경희(2011)의 ‘휴먼다큐멘터리 프로그램 게시판에 나타난 이주민에 대한 수용자의 인식’ 연구에서, 일반 시청자들은 TV 속에 재현된 이주민들이 대부분 한국 국적을 취득하고, 이미 다문화가정을 이루고 있음에도 불구하고, 나와 다른 ‘이방인’으로 규정짓고 있으며, 특히 한국인/이주민, 백인/비백인 여성, 합법/불법 체류자 형식의 ‘이분법적 인식’을 강하게 드러내고 있음을 포착했다.

이러한 일반 수용자들의 외국인에 대한 이중적 시선을 고착화하는데 일조하는 주류 미디어의 외국인 재현의 부정적 역할과 더불어, 더욱 문제적인 부분은 앞서 논의한 외국인에 대한 TV 재현이 일반인 수용자들뿐만이 아니라, 타자화의 대상이 되는 외국인들 스스로에게 내재화되는 점이다. 파농(F. Fanon, 1967; 오창우·이현주 재인용, 2011, 154-155쪽)은 피지배자가 지배자의 우월적 재현 체계에 의해 타자로 구성됨과 동시에, 피지배자가 ‘스스로를 타자화 하는 자기분열’적 내재화가 이루어진다고 주장한 바 있다. 다시 말해, 주류 집단이 부여한 관점을 통해 세계와 그 자신을 보는 방식이 고착화되고, 자신의 실제 삶의 주체가 되지 못하고, 늘 주변적 위치에 스스로를 머물게 하고자 한다는 것이다.

III. 글을 맺으며

현재의 외국인 출연 프로그램들을 깊이 살펴보면, 백인이 주로 출연하는 예능 오락 프로그램의 경우 밝고 경쾌한 분위기와 재미 위주의 구성을 극대화하려 하는 반면, 동남아시아 출신 결혼이주여성들을 다루는 휴먼 다큐 프로그램들은 시청자의 감동을 강요하면서 실제 이들의 삶의 밝은 면은 배제되고 있다. 특히, 한국의 TV 프로그램들은 외국인을 다양하게 출연시키지 않고 미국이나 유럽 선진국 출신 백인 출연자들만 집중하는 경향도 발견된다.

그렇다면 그 이유는 무엇일까? 미디어 생산자로서 생산국면의 작동방식을 보면, 이는 시청률에 많은 부분 기인한다. 즉, 백인들의 삶과 사고를 동경하고 선망하는 한국인 시청자들이 다수 존재하기 때문이다. 더불어 자본의 논리도 작용한다. 비싼 출연료를 쏟아 붓고도 시청률에서 성공 못하는 프로그램들이 술하게 많은 반면, 출연료를 많이 지급하지 않더라도 멋진 백인 출연자를 잘 발굴하면 높은 시청률이 확보되기에 이런 제작 경향은 콘텐츠 생산자가 쉽게 벗어나기 어려운 유혹이다. 물론, 모든 원인을 백인 선호 시청자나 시청률로 죽고 사는 생산자에게로 돌리는 것은 매우 환원적이다. 그러나 백인을 선호하는 시청자를 TV가 왜 양산하고 있는지 그 분명한 이유를 인지한다면, 이 악순환의 고리를 어디서부터 바로 잡을지에 대한 논의도 시작할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 권금상(2013). 대중매체가 생산하는 ‘이주여성’ 재현의 사회적 의미: 결혼이주민과 북한이탈주민 TV 프로그램을 중심으로, *다문화사회연구* 6(2). 39-81.
- 김경희(2011). 휴먼다큐멘터리 프로그램 게시판에 나타난 이주민에 대한 수용자의 인식, *방송과 커뮤니케이션* 12(4). 5-42.
- 김경희·심미선·박은희(2012). 텔레비전 프로그램의 선정성 심의기준에 대한 수용자 인식 연구, *방송통신연구* 제78호. 109-135.
- 김승환(2013). 이주민에 대한 언론 보도가 수용자 인식에 미치는 영향, *주관성연구*, 제26호. 39-55
- 김영옥(2007). 새로운 ‘시민들’의 등장과 다문화주의 논의, *아시아여성연구* 46(2). 129-159.
- 김인영·박관영·이인희(2009). TV 프로그램에 나타난 한국적 다문화주의의 특수성에 관한 미디어 담론: KBS <러브 인 아시아>와 <미녀들의 수다>를 중심으로, *OUGHTOPIA* 24(2). 69-95.
- 안정임·전경란·김양은(2009). 다문화와 미디어교육 서울: 한국전파진흥원.
- 오경석(2007). 어떤 다문화주의인가, 오경석 외 (편), *한국에서의 다문화주의* 서울: 한울아카데미.
- 오창우·이현주(2011). TV가 재현하는 다문화 현실에 대한 결혼이주여성의 재귀적 해독, *언론과학연구* 11(3). 147-180.
- 원숙경(2014). 타자의 시선으로 재현된 이주민: 영화<방가?방가!>와 <완득이>를 중심으로, *언론학연구* 18(1). 109-134.
- 이상길·안지현(2007). 다문화주의와 미디어/문화연구: 국내 연구동향의 검토와 새로운 전망의 모색, 『*한국언론학보* 51(5). 58-475.
- 이인희·황경아(2013). 다문화 관련 미디어 보도 프레임 연구에 대한 메타분석, *다문화사회연구* 6(2). 83-108.
- 이희은·유경한·안지현(2007). TV광고에 나타난 전략적 다문화주의와 인종주의, *한국언론정보학보* 39호. 473-505.
- 전규찬(2001). 인종주의의 전지구적 형성과 미디어 연관성에 관한 연구, 『*언론과 사회*』 9(4). 73-105.
- 정연구·송현주·윤태일·심훈(2011). 뉴스 미디어의 결혼이주여성 보도가 수용자의 부정적 고정관념과 다문화지향성에 미치는 영향, *한국언론학보* 55(2). 405-444.
- 정의철(2013). 다문화사회 소통과 미디어정책: 정책현황, 문제점, 개선방안을 중심으로, *한국방송학보* 27(5). 244-284.
- 주재원(2014). 다문화담론 이면의 타자와 미디어 윤리: 타자에 대한 윤리철학적 논의들을 중심으로, *커뮤니케이션 이론* 10(4). 443-475.
- 최성환(2009). 다문화주의와 타자의 문제, *다문화콘텐츠연구* 제1호. 131-154.
- 하상복(2012). 황색 피부, 백색 가면- 한국의 내면화된 인종주의의 역사적 고찰과 다문화주의, *인문과학연구* 제33집. 525-556.
- 한건수(2004). 타자만들기: 한국사회와 이주근로자의 재현, 『*비교문화연구*』 9(2). 157-193.
- 한경우·한건수(2007). 다문화사회 개념과 한국사회 다문화 담론에 대한 성찰, *한국사회학회 사회학 대회 논문집* 20-36.
- 홍지아·김훈순(2010). 다인종 가정 재현을 통해 본 한국사회의 다문화 담론-TV다큐멘터리<인간극장>을 중심으로, *한국방송학보* 24(5). 544-583.
- 황경아·김태용(2012). 다문화 공익광고의 메시지 유형이 수용자의 신념과 태도에 미치는 효과: 실험을 통한 양적 분석과 발성사고법(Think Aloud)을 통한 질적 분석, *미디어,젠더&문화*, 제22호. 257-293.
- 황정미·김이선·이명진·최현·이동주(2007). 한국사회의 다민족 다문화 지향성에 대한 조사연구, *한국여성정책원 경제·인문사회연구회 협동연구총서* 07-19-02. 208쪽.
- Bauman, Z.(1995). Making and unmaking of strangers, *Thesis Eleven*, vol. 43 no.1 pp.1-16.

종교집단의 충남인권조례 폐지 운동에 나타난 인종차별 - '이슬람 혐오'를 중심으로

우삼열(아산이주노동자센터)

현재 한국에서 지방자치단체의 인권조례를 폐지하라는 개신교단체들의 운동이 강력하게 진행되고 있다. 이러한 현상은 도, 광역시 등 광역단위 뿐만 아니라 시, 구, 군 단위의 기초단위에서도 동일하게 나타나고 있다. 이로 인해 충남인권조례가 전국 광역지방자치단체 최초로 폐지안이 두 번이나 도의회에서 가결되었고(2018년 2월 2일, 4월 3일), 결국 대법원에서 소송이 진행 중이다. 기초단위의 경우 대부분의 지역에서 인권조례 폐지 요구가 나타났으며, 이로 인해 충북 증평군 인권조례가 폐지되었고(2018년 4월 20일) 수많은 지역의 조례에서 인권 관련 차별금지 관련 규정들이 삭제되었다.

이처럼 인권조례 폐지 요구가 거센 것은, 이 조례가 '이슬람을 조장'하고 있기 때문에 지역사회가 '위험'에 빠질 수 있으며, '동성애를 옹호'하고 있어 '에이즈 확산'이 나타날 것이라는 주장이 개신교를 중심으로 크게 확산되었기 때문이다. 대부분의 인권조례 폐지 서명운동이 교회 내에서 진행되었고, 조례 폐지 주장 집회 역시 교회 조직들을 동원한 사례가 절대다수이므로, 이러한 운동을 개신교 중심의 단체들이 주도한 것임에 분명하다. 특히 동성애에 대한 혐오와 함께 이슬람에 대한 근거없는 적대적 표현이 사용된 것은 주목해야 할 사안이다.

이슬람교의 경우 한국 내에서 종교 분포상 규모가 작은 편이다. 한국이슬람교중앙회에서 파악한 바에 따르면, 한국 내 무슬림의 수는 15만 명 가량이며 이 중 한국인 무슬림의 수는 3-4만 명이다.¹ 이렇게 볼 때, 외국인 무슬림은 이슬람교의 교세가 강한 인도네시아, 파키스탄, 방글라데시, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 등에서 온 이주노동자들로 보여진다.²

인권조례가 무언가를 조장하기 때문에 폐지해야 한다는 말은, 인권조례 때문에 부정적인 사건이나 현상이 늘어난다는 의미를 담고 있다. 때문에 이슬람을 조장하므로 인권조례를 폐지하라는 말은 결국 이슬람교에 대해 부정적이고 적대적인 입장을 표현한 것이다. 이는 대한민국 헌법이 명시하고 있는 종교의 자유를 위협하는 것이며, 동시에 최근 수십년 간 이주민의 수 증가와 함께 무슬림의 증가가 나타나고 있는 한국사회에서 발생하고 있는

1 · 한겨레21(2018. 7. 11.) 한국 내 기독교인 수는 약 967만 명이다(2015년 인구주택총조사, 통계청)

2 · 2018년 3월 현재 한국 내 이슬람 문화권 국가의 체류자 수는 인도네시아 42,042명, 파키스탄 13,093명, 방글라데시 16,242명, 우즈베키스탄 65,361명, 키르기스스탄 6,012명 등이며, 이들의 수를 모두 더하면 14만 3천 명 가량이다.(법무부 출입국외국인정책본부) 이들 모두가 무슬림은 아니고 나라 별로 무슬림의 비율에 차이가 있으나, 이 나라들은 대부분 국민의 80% 이상이 무슬림 인구이므로 최소 10만 명 이상이 무슬림이라는 추산이 가능하다.

인종차별의 명백한 사례로 평가되어야 한다.

본 글은 충남 지역을 중심으로 진행된 인권조례 폐지 운동에서 드러난 이슬람 혐오 사례들과 이로 인한 인종차별의 문제를 정리하였다.

1. 충남 지역 인권조례 폐지 운동

1) 충남인권조례의 역사

국가인권위원회는 2012년 4월 각 지방자치단체에 인권 기본조례 표준안을 제시하며 인권조례 제정 및 개정을 권고했다. 충청남도 의회는 이를 받아들여 같은 해 5월에 당시 보수정당인 자유선진당 소속 의원의 발의로 ‘충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례’(이하 ‘충남인권조례’)를 제정했다. 도의회는 2015년 10월 조례를 개정하여 제8조 인권선언 이행, 제10조 인권지킴이단의 운영, 제4장 인권센터 운영 등의 내용을 중심으로 전부 개정하였다. 인권조례 개정 당시 자유한국당 소속 의원들이 사실상 만장일치로 이를 지지하였다. 그러나 자유한국당 의원들은 이후 2018년 6월 지방선거를 앞두고 조례를 폐지하라는 개신교단체의 주장을 받아들여 전면적으로 조례 폐지에 나섰다.

2) 충남인권조례의 내용

충남인권조례의 주요 내용은 도민의 인권 증진을 위한 도지사의 업무를 규정하여 인권증진을 위한 정책연구, 인권 프로그램 개발·교육·홍보, 인권상황 실태조사, 인권지표 개발 및 평가, 인권협의체 설치·운영, 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 업무를 할 수 있도록 하였다.

조례에 따라 인권센터를 설치할 수 있으며, 인권센터의 상담 및 조사업무는 충남도지사의 실질적인 업무 영향력 하에 있는 행정기관과 공무원에 대해 진행되며, 일반적인 개인 사이의 인권문제는 해당되지 않는다.

3) 인권조례 폐지 운동의 경과

충남인권조례 폐지를 요구하는 주장은 2017년 2월 경 본격화되었다. 당시 안희정 도지사가 대통령 선거를 앞두고 “성소수자의 인권도 보호되어야 한다.”고 발언한 것에 대해 개신교 단체들이 항의하며 시작되었다. 이후 인권조례 폐지 안건을 도의회에 제출하기 위한 서명이 5월부터 진행되어 8만여 명의 서명이 제출되었다. 애초 서명 기준은 충남도 유권자의 1%인 17,032명이었으나, 교회를 중심으로 한 대대적인 서명이 진행되어 그 기준을 크게 넘었다. 당시 인권조례 폐지 청구서를 제출한 대표 청구인은 <충남기독교총연합회> 대표 오종설 목사였다. <충남기독교총연합회>는 개신교 목회자 중심의 단체이며, 천주교 및 신부는 이 단체의 활동에 전혀 참여하지 않고 있다.

이들이 인권조례 폐지를 요구하는 주된 이유는 동성애를 합법화하고 옹호한다는 것이다. 이들은 국가인권위원회법 제2조 3항 ‘평등권 침해의 차별행위’대상에 ‘성적 지향’이 포함된

것을 문제 삼는다. 또한 ‘충남도민 인권선언’³이 성적 지향에 따른 차별을 하지 말도록 규정하고 있고⁴, 충남인권조례가 인권선언을 이행하도록 하고 있으므로⁵, 충남인권조례 자체를 폐기해야만 한다는 것이다.

충남 인권조례 폐지 요구 단체의 주장에 성소수자에 대한 공격만 담겨있는 것은 아니다. 충청남도에 제출된 ‘도민인권 보호 및 증진 조례 폐지 청구 이유’ 문서의 내용을 보면, ‘테러집단이 종교로 둔갑’한 바 있다며 ‘테러집단이나 사이버 종교집단들까지도 인권으로 옹호할 수 있는 조례’이므로 인권조례를 폐지해야 한다고 주장하고 있다.

이후 진행된 인권조례 폐지운동은 매우 공격적으로 진행되었다. 지역별 현수막 게시, 수천명 규모의 대중집회, 조례폐지 청구 서명운동, 기자회견 등 다양하게 나타났다. 주목할 점은, 이러한 운동의 과정에서 인권조례가 ‘이슬람을 조장’한다는 주장이 종교 영역 내에서뿐만 아니라 거리의 현수막, 전단지 등을 통해 대중적인 공간에서도 무차별적으로 발생했다는 것이다.

대한민국 헌법은 국민이 가진 종교의 자유를 명시하고 있다. 충남 인권조례 역시 5장에서 국적과 종교에 따른 차별 금지 원칙을 명시하고 있다.

제5장 약자 및 소수자의 권리

제17조 이주민

충청남도의 이주민은 국적에 관계없이 인간으로서의 존엄을 지키며 살아갈 수 있는 권리를 갖는다.

충청남도는 이주민이 인종, 국적, 성별, 언어, 종교, 체류 자격 등을 이유로 차별받지 않으며, 자신의 문화와 정체성을 지킬 수 있도록 필요한 지원을 제공할 책무를 갖는다.

그러나 개신교 단체들은 이슬람교에 대한 부정적 인식을 공공의 장소에서 드러냈으며, 타 종교에 대해 공포감을 조장함으로써 인권조례 폐지 요구를 정당화했다. 이주민이 종교에 따라 차별받아서 안된다는 기본적인 당위성마저 부정하며 공포감을 확산하는 것이야말로 이주민의 권리를 심각하게 침해하는 것이자 사회적 폭력이다.

충남인권조례는 결국 2018년 2월 2일과 4월 3일 두 차례에 걸쳐 도의회에서 폐지안이 가결되었다. 당시 이를 주도한 자유한국당 의원들은 전체 의원 40명 중 26명을 차지하여

3 · 2014년 10월 13일 <충남도민 인권선언 선포식>에서 선포됨.

4 · 제1조 차별금지의 원칙 ① 충청도민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력, 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, 성적지향, 성별정체성, 국적, 전과, 임신, 출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다(충남도민인권선언).

5 · 제8조(인권선언 이행) ① 도지사는 도민 인권선언을 이행하기 위하여 전담 부서를 설치하는 등 제도를 정비하고 정책을 수립·집행해야 한다.(충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례, 시행 2015. 10. 30.)

인권조례 폐지를 반대한 민주당 12명을 압도했다. 인권조례 폐지안이 의회에서 다루어질 때마다 도의회 건물 밖에서는 여러 교회에서 동원된 신도들이 폐지를 요구하는 집회를 열었다.

2. 거리 현수막, 홍보차량에 나타난 문제

충남 인권조례 폐기 운동이 본격화되던 중 충남 지역의 수많은 교회들을 중심으로 같은 내용의 현수막이 내걸렸다. 여기에는 “에이즈의 주범! 가정 파괴의 주범! 동성애를 옹호하고 이슬람을 조장하는 충남인권조례 폐지하라!”라는 구호가 <충청남도 기독교총연합회> 명의로 실려있다.



<충청남도 도청 부근 거리에 게시된 현수막>



<도로변을 향해 설치된 교회 게시대에 걸린 현수막>



<충남 지역 거리 곳곳에 게시된 현수막>



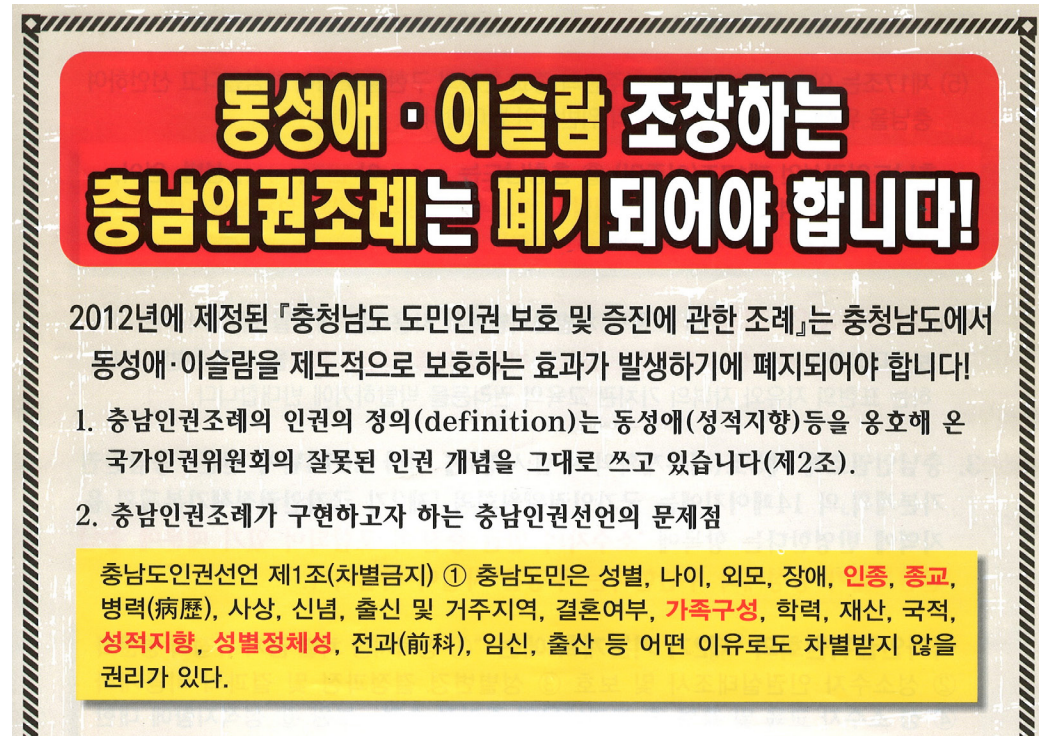
<인권조례 폐지운동 홍보 차량 모습>

이러한 현수막들 중 길거리에 걸린 것들은 허가받지 않은 채 게시된 것으로서 행정 당국에 의해 며칠 이내에 철거되었으나, 교회 부지 내에 걸린 것들은 최소 3개월 이상 게시되어 거리를 지나는 이들이 볼 수 있었다. 또한 거리를 달리는 차량에 부착된 이슬람 비난 문구에 대해서도 행정력이 미치지 못하여 규제되지 않았다. 위 사진과 같이 인권조례

폐지를 요구하는 차량의 광고판 문구에는 “충남인권조례는 동성애와 이슬람을 조장하고 있습니다!”라는 문구가 크게 씌여있고, 이 차량은 충남 지역 곳곳을 다니며 여러 집회에 모습을 드러냈다.

이러한 표현들에 나타나는 문제점은 인권조례에 이슬람을 조장하는 내용이 없다는 것이다. 뿐만 아니라 이슬람에 특혜를 주는 조항도 전혀 없다. 충남인권조례는 국제 인권기준과 대한민국 헌법에 따라 종교에 따른 차별을 하지 말 것을 규정하고 있을 뿐이다.

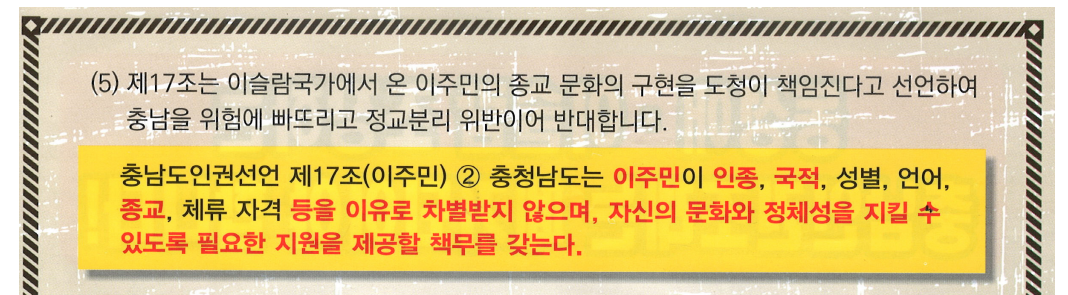
3. 전단지에 나타난 문제



〈인권조례 폐지 요구 집회에서 시민들에게 배포되는 전단지의 앞면 일부〉

위 사진은 인권조례 폐지를 주장하는 집회에서 뿌려지고 있는 전단지 모습이다. 제목을 보면 큰 글씨로 ‘동성애와 이슬람을 조장하는 충남인권조례는 폐기되어야 합니다’라고 씌여져 있다. 이 전단지는 충남 지역에서 각 교회와 서명행사장, 집회 장소에서 광범위하게 배포되었다.⁶

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



〈인권조례 폐지 요구 집회에서 시민들에게 배포되는 전단지의 뒷면 일부〉

위 전단지에는 (충남인권조례가) “이슬람국가에서 온 이주민의 종교 문화의 구현을 도청이 책임진다고 선언하여 충남을 위험에 빠뜨리고 정교분리 위반이어서 반대합니다”라는 설명이 담겨있다. 이주민이 종교에 의해 차별받지 않아야 한다는 상식적인 내용에 대해 ‘충남을 위험에 빠뜨린’다고 해석하는 이들이 있다는 것은 충격적이다. 그러나 이 전단지는 그 구체적인 ‘위험’이 무엇인지 설명하지 않으며, 왜 ‘위험’에 빠지는지도 말하지 않는다. 더욱이 이주민이 자신의 종교에 따라 차별받지 않고 자신의 문화와 정체성을 지킬 수 있어야 한다는 명제가 어떤 점에서 정교분리 위반이라는 것인지도 전혀 설명하지 않고 있다.

마치는 말

〈세계인권선언문〉은 “모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유를 누릴 권리를 가진다.”(제18조)라고 규정하여 종교의 자유를 명시하고 있다. 인종차별철폐협약 역시 체약국이 이행해야 할 의무에 ‘종교의 자유에 대한 권리’를 포함하도록 명시하고 있다.(제5조) 이에 따라 대한민국은 헌법과 국제협약에 따라 이주민을 포함하여 모든 이가 가진 종교의 권리가 침해되지 않도록 해야 한다.

현재 한국에서는 3-4만 명 가량의 내국인 무슬림의 수보다 외국인 무슬림의 수가 4배 가량 많으며, 이들의 수는 10만 명을 넘을 것으로 보인다. 이로 인해 한국 내에서 이슬람교는 ‘이주민의 종교’로 인식되고 있다. 때문에 충남의 거리에 인권조례 때문에 이슬람이 조장될 것이라는 주장이 대규모로 유포된 것은, ‘이슬라모포비아’ 조장과 이주민에 대한 차별을 공공연하게 표현한 것으로 볼 수밖에 없다. 동시에 이는 종교집단이 나서서 인종차별 행위를 한 것임에 분명하다. 당시 이러한 행위에 대해 경찰을 비롯한 정부 당국은 어떠한 규제도 하지 않았다.

‘이슬람’을 인권조례 폐지의 이유로 삼는 것은 개신교단체들이 가진 이슬람에 대한 부정적 인식이 반영된 것으로 볼 수 있다. 그러나 한국 상황에서 이슬람에 대한 적대감을 공공 장소에서 드러내는 행위는 결국 이주민들이 가진 종교적 권리를 심각하게 위협하는 것이며, 이로 인해 이주민을 차별과 혐오의 대상으로 전락시킬 가능성이 크다.

자신의 종교와 다르다는 이유로 타종교에 대한 공격성을 드러내는 것은 매우 오만하며 폭력적인 행위이다. 더욱이 인권조례의 규정을 빌미삼아 자신들이 가진 타종교에 대한 배타적 인식을 드러내는 것이야말로 반이성적인 태도로서 사회적 지탄과 함께 강력한 법적

제재를 받아야 할 일이다.

국제인권협약과 대한민국 헌법에 담긴 민주주의와 인권의 가치를 이행하기 위해 제정된 인권조례가 인종차별 집단에 의해 위협을 받아서는 안된다. 또한 인종차별 행위가 어떠한 이유로도 사회적 정당성을 갖지 못하도록 강력한 규제방안이 필요하다. 한국 정부가 인종차별 철폐를 위한 최소한의 의지를 보일 수 있기를 바란다.

반다문화의 형평성의 윤리

전의령 (전북대학교 고고인류문화학과)

한국에서 이주노동자와 이주민을 받아들인 지 30년이 지난 지금 인터넷 공간을 중심으로 반이주노동/반다문화적 담론이 매우 활발히 전개되고 있다. 이는 이주노동자에 대한 온정주의적 시선이 지배적이었던 90년대 초중반과 비교해 급격히 달라진 사회적 분위기를 보여주며, 그동안 도대체 무엇이 변했는가라는 질문을 제기하게 한다. 인터넷 상에서 보여지는 반다문화 담론은 네이버, 다음 등의 포털 사이트에서 본격적으로 반다문화/반이주노동이라는 주제로 운영되는 온라인 카페들, 일베와 같이 소수자혐오를 드러내는 독립 커뮤니티들, 인터넷 기사들에 달린 댓글들, 또는 팟캐스트나 유튜브 동영상 등의 형식으로 가시화 된다. 물론, 반다문화적 콘텐츠가 생산되는 형식 및 커뮤니티의 성격에 따른 차이가 분명히 존재하지만, 동시에 이들이 하나의 전체로서 한국의 반다문화 담론을 형성하고 있으며, 그럼으로써 특정한 사회적/정치적 효과를 만들어내고 있음은 분명한 사실이다.

그동안 한국의 반이주/반다문화적 움직임에 대한 비판적 접근들은 꾸준히 있어왔다. 이들은 대체적으로 이 현상에 대한 단순한 진단을 경계하고, 보다 넓은 사회적, 또는 사회경제적 맥락에서 접근할 것을 주장한다. 즉, 한국의 반다문화 현상은 지나치게 윤리화된 것으로서의 한국의 다문화 담론에 대한 거부 반응(강진구 2014), 신자유주의 체제 안에서의 사회적 불안감(김현희 2016), 또는 그 속에서 모든 문제의 책임을 이주자의 탓으로 돌리는 신인종주의(김현희 2014) 등으로 정의되어 왔다. 동시에, 반다문화적 내러티브들이 단순히 이주민과 인종적 타자에 대한 혐오와 분노를 표출하는 것을 넘어 사실상 주류 이주/다문화 담론(즉, 국가와 시민사회에 의한)을 적극적으로 차용하여 그 논리를 전개하고 있음이 지적되어 왔다(육주원 2016, 전의령 2015, 2017). 반다문화의 특히 이와 같은 측면은 인터넷 포털 사이트에서 활동하는 반다문화 카페들을 중심으로 집중적으로 가시화 되지만 반드시 그들에게만 국한되지도 않는다. 이들의 논리에서 이주민들은 주류 이주담론에서 강조해왔던 ‘선량한 이주민,’ 즉 한국이란 국가의 경제적 발전 또는 문화적 다양성에 이바지하거나 과거의 한국인을 연상시키는 ‘코리안 드림’의 주체로서 한국인의 동정을 자극하는 이들이 아닌 온갖 범위를 일으키고 자신들의 권리를 부당하게 주장하며 그럼으로써 한국이란 국가와 사회, 그 국민들에게 해악만 가져오는 ‘불량한’ 존재로 그려진다(전의령 2015). 이들은 자신들이 단순히 외국인혐오 또는 인종차별을 주장하는 것이 아니라 한국이란 국가의 국민으로서 매우 정당하고 합리적인 주장을 하고 있음을 강하게 내세운다(육주원 2016, 전의령 2017).

이와 같은 논리는 사실상 외국인, 이주민, 난민 등과 관련된 인터넷 기사들에 으레 달리는 댓글들, 그리고 이들보다 좀 더 ‘전문성’을 담지하고 있음을 내세우는 팟캐스트들과 유튜브 동영상들에서도 여지없이 발견된다. 흥미로운 점은 ‘기생충’ 또는 ‘무임승차자’로서의

‘불량한 이주민’의 완성은 이주민들 보다 더 ‘불쌍한’ 또는 그들의 존재에 의해 더 ‘불쌍해진’, ‘피해자’ 또는 ‘동정의 대상’으로서의 ‘한국인’이라는 상의 완성과 언제나 동시적이라는 것이다. 한 예로, 다문화 또는 이주민에 대한 소위 ‘팩트’만을 다뤄보겠다는 취지를 가진 어느 팟캐스트는 ‘공정성’과 ‘형평성’에 대해 어느 사회 보다 더 민감한 한국에서 정당하고 합법적인 권리를 가지지 않은 이주민들이 ‘우리 국민’ 보다 우선시 되고 있음을 주장하면서 ‘불쌍한’ 것은 이주민이 아니라 ‘우리’임을 역설하기도 한다. 또는, 어느 유튜브 동영상은 ‘오원춘,’ ‘고용허가제 폐지를 주장하는 이주노동자들,’ ‘집회 현장에서 막대기를 든 이주노동자’ 등의 모습을 담은 사진들을 보여준 후 ‘서울의 어느 주민센터에서 청소노동자를 모집했는데 수많은 지원자가 몰렸으며 이들의 대부분은 대졸이었을 뿐만 아니라 심지어 물리학 박사과정생까지 있었다는’ 뉴스로 넘어간다. 여기서 이 동영상은 ‘부당하게 자신들의 권리를 요구하는 이주민들’ 또는 ‘잔인한 조선족’과 ‘악화된 경제 하에서 고통 받는 우리 청년들’이란 문제적 이분법을 (재)생산해낸다.

하지만, 자신들은 인종주의자들이 아니라 ‘국가의 미래를 걱정하는 평범한 시민들/민중’ 또는 ‘진짜 보수’로서 ‘형평성과 상식에 어긋난 한국인 대 이주민의 관계,’ 또는 ‘부패한 엘리트와 무임승차하는 개인들에 의해 파괴되고 있는 민생’이 문제라고 주장하는 반다문화 담론은 기존의 비판들을 상당히 무력화시킨다. 즉, 이들이 왜곡된 정보들을 만들어 내고 있음을 비판하거나 이들을 포함한 혐오 발언에 대한 법적 제재 또는 다문화/관용 교육을 강화해야 한다는 주장은 문제의 해결책으로서 제한적일 수 밖에 없다. 소위 ‘팩트’의 재구성을 통해 특정한 현실을 생산해내고 그럼으로써 특정한 정동을 만들어내거나 자극하는데 집중하는 반다문화 담론에 대해 단순히 잘못된 ‘팩트’를 전파하고 있음을 비판하는 것은 문제의 핵심 보다 부분만을 건드릴 뿐이다. 더 중요한 것은 반다문화의 논리가 점점 더 현재 한국 사회의 ‘일반적 정동’에 의존해 작동하고 있다는 점에 있다. 즉, 반다문화가 강조하는 ‘형평성’과 ‘공정성’이란 가치, 그 가치를 파괴하는 ‘탐욕스런 엘리트와 이에 편승해 부당 이익을 취하는 개인들’이란 절대악과 그 도덕적 문법들은 단지 반다문화만의 가치가 아닌 더 큰 사회적 맥락에서 지배적으로 통용되고 있으며 그렇기 때문에 많은 사회 구성원들로 하여금 반다문화와 같은 배타적 담론에 동조하도록 만들기 때문이다.

따라서, 지금 한국 또는 한국을 넘어선 인종주의의 문제는 한국의 반다문화 커뮤니티들과 같이 직접적으로 배타적 활동을 펼치고 있는 커뮤니티에 대한 법적/행정적 제재와 관리 또는 재교육 논의를 넘어서 더 큰 사회문화적 맥락 속에서 어떤 포함과 배제, 불평등의 논리들이 정당화되고 있으며, 그 속에서 어떤 차별과 박탈이 당연히 되고 있는지에 대한 활발한 논의들을 요구한다. 반다문화 현상은 돌출 행동 또는 예외로서가 아니라 그와 같은 사회정치적 문맥의 내부에서부터 다시 읽혀질 필요가 있다. 이는 동시에 서구의 경험으로부터 바로 수입된 것으로서의 ‘인종주의’ 또는 ‘반인종주의’ 담론에 안주하지 않고 새로운 통찰력과 가시화를 요구하는 일일 것이다. 예를 들어, 최근의 예멘 난민 이슈와 함께 등장한 여러 움직임들은 이미 넓게 퍼져 있는 반다문화적 정서가 어느 날 찾아온 난민이란 질문에 반응하는 방식을 드러낸다. 이 상황은 궁극적으로 새로운 프레임과 언어에 대한 성찰을 요구하며, 그러기 위해 우리는 먼저 다음과 같은 질문들로부터 시작할 필요가 있다.

즉, 반난민 집회에 모인 많은 사람들이 청년이며, 그 중에서도 여성이 다수 포함되어 있었다는 사실(또는 주도하고 있다는 사실)은 무엇을 의미할까? 왜 이들은 제주도에서 온 500인의 예멘인이 당연히 난민으로 가장한 경제적 이주자들이며 그들의 생존과 안전을 위협할 것이라는 공포감과 분노에 휩싸였는가? ‘가짜난민 아웃’이라 외치는 이들은 ‘진짜난민’은 받아들이겠다는 것을 의미하는가? 청와대에 올라온 반난민 청원들은 국가로부터 무엇을 인정받고 또 보장 받으려고 하는가? 왜 이들은 이들을 ‘난민혐오’로 정의하는 목소리들에 대해 “혐오가 아닌 안전”이라고 응수하는가? 난민의 인권과 인도주의적 배려라는 보편주의적 요청이 왜 이들에게는 ‘배부른 이들의 감정팔이’로 밖에 받아들여지지 않는 것일까? 또는, ‘우리도 난민이었다’라는 말은 왜 이들에게 공감과 연대의 감정을 자아내지 못하는 것일까? 이들은 난민 입국을 반대하는 유럽의 극우들, 재일조선인들에 대해 특권층이라 비아냥대는 일본의 넷우익, 또는 중국 본토에서 오는 이들을 ‘메뚜기떼’라 부르며 혐오하는 홍콩인들과 한편으로는 닮은 것 같으면서도 또 한편으로는 매우 다른 얼굴을 하고 있다. 무엇이 이들 사이의 공통점과 차이점을 만들어내는 것이며, 우리는 어디서부터 시작해야 하는 것일까?

차별과 낙인의 일상화 : '경기도 인종차별 실태 모니터링'을 중심으로

이경숙 (경기도외국인인권지원센터)

1. 들어가며

○ 국가를 제외한 인종차별 행위자 중 하나로 ‘민간자본과 교육에서의 차별’을 다루고자 함. 이번 보고서와 보고대회에서 다루는 국가이외의 차별 행위자인 미디어, 종교집단/혐오조장 단체를 제외한, 일상이라는 생활세계에서의 차별을 다루는 장이라 할 수 있음.

○ ‘미디어’나 ‘종교집단/혐오조장 단체’가 특정한 목적과 기능을 수행하는 조직, 집단적 행위자라고 한다면, 일상에서 발생하는 차별의 행위자는 지극히 개별적이고 개인적인 행위자라 할 수 있음. 이러한 행위자들에 의한 인종차별은 거의 일상의 모든 영역에서 광범위하게 이루어지고 있음에도 불구하고, 특정한 의도가 없는, 지극히 개인적 일탈로, 혹은 문화적 몰이해나 오해로 인한 현상으로 치부되며, 법적·사회적 제재가 이루어지지 않은 채 점점 더 노골화되고 있음

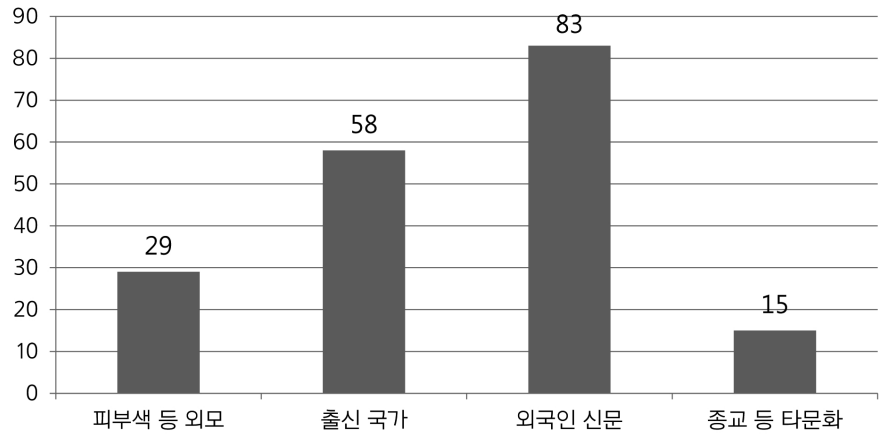
○ 그러나 이주민 당사자들의 일상적 차별은 결코 ‘우연한 사건’이거나 ‘일회적’ 사건이 아닌 반복적으로 발생하는 일상이 되고 있음. 이는 이번 NGO보고서 작성을 위한 사례 수집 과정에서도 확인할 수 있었으며, 2016년 경기도외국인인권지원센터가 수행한 “경기도 인종차별 실태 모니터링”을 통해 보다 구체적으로 확인할 수 있었음.

○ 본 발표문에서는 “경기도 인종차별 실태 모니터링” 결과를 중심으로 일상에서 발생하는 인종차별 실태를 다루고자 함. 이 과정에서 NGO보고서의 해당 장 사례를 재배치함.

2. 경기도 인종차별 실태 모니터링 결과

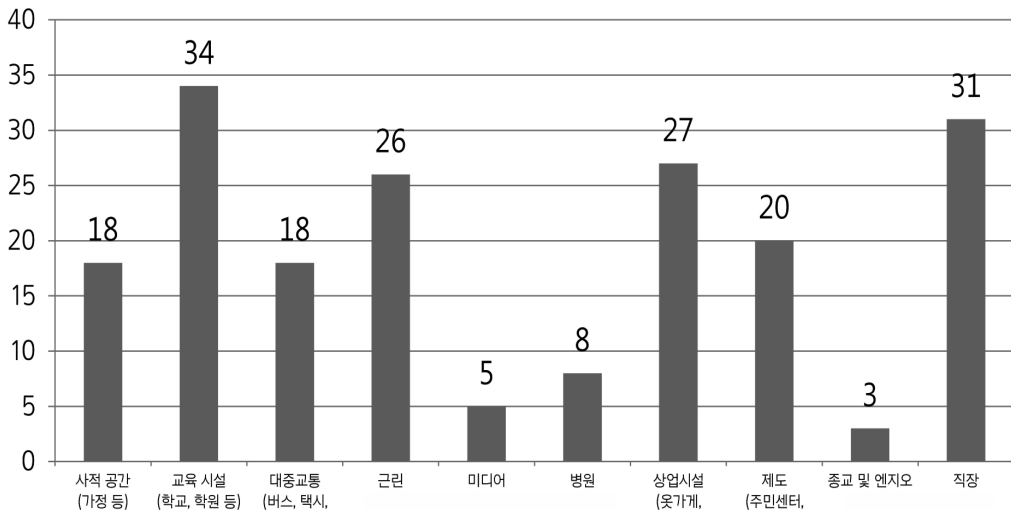
○ “경기도 인종차별 실태 모니터링”은 7개국 출신 14명의 이주민 당사자가 직접 조사자로 참여하는 방식으로 이루어졌으며 총 185건의 유효 사례를 수집함. 수집한 사례를 차별 범주별로 분류한 결과 외국인 신분에 따른 차별 83건, 출신국가에 따른 차별 58건, 피부색 등 외모에 따른 차별 29건, 종교 등 타문화에 대한 차별 15건 등이었음.(그림Ⅳ-1)

〈그림Ⅳ-1〉 차별 범주별 사례 현황



○ 차별이 이루어진 장소별로 차별 사례를 재분류한 결과, 교육 시설(학교, 학원 등) 34건, 직장 31건, 상업시설(옷가게, 식당 등) 27건, 근린 26건, 제도 공간(주민센터, 법무부 등) 20건, 대중교통(버스, 택시, 지하철 등) 18건, 사적 공간(가정 등) 18건, 병원 8건, 미디어 5건, 종교 및 엔지오 3건 등이었음: 반편견·반차별 학습이 이루어져야 할 교육 공간과 권리구제가 이루어져 할 공공기관에서의 인종차별이 각각 34건과 20건으로 빈번하게 관측되었다는 점이 주목됨.(그림Ⅳ-2)

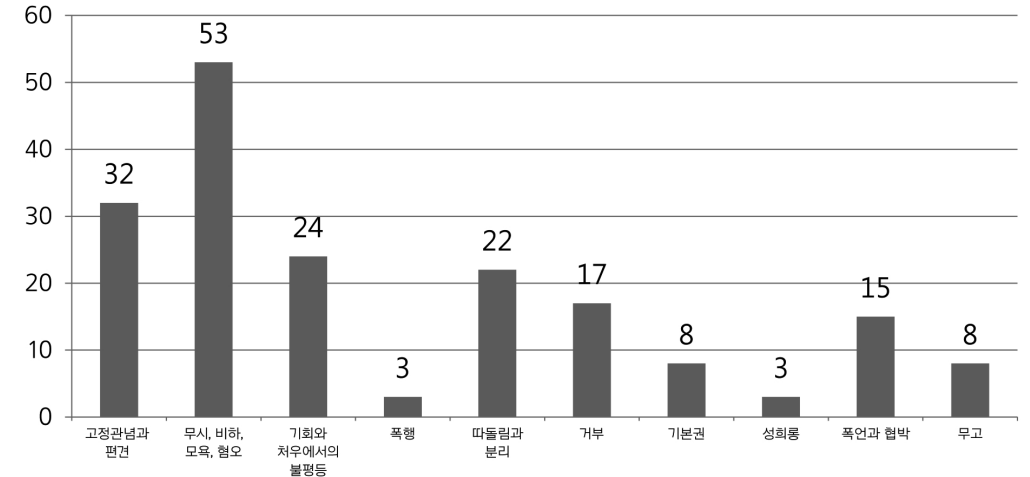
〈그림Ⅳ-2〉 차별 장소별 사례 현황(중복사례 포함)



○ 차별 행태별로 사례들을 재분류한 결과, 무시·비하·모욕·혐오 53건, 고정관념과 편견 32건, 기회와 처우에서의 불평등 24건, 따돌림과 분리 22건, 폭언·협박·폭행 18건, 거부 17건, 기본권 침해 8건, 부당한 의심 및 무고 8건, 성희롱 3건 등이었음.

대부분의 사례들에서 인종차별이 한 가지 형태가 아니라 여러 형태가 중첩되어 발생함을 확인함.(그림Ⅳ-3)

〈그림Ⅳ-3〉 차별 행태별 사례 현황



3. 인종주의적 차별 양상

○ 전방위적이고 공공연한 차별: 직장, 상점, 학교, 공공시설, 대중교통, 근린, 종교 및 엔지오, 가정과 같은 사적 공간에 이르기까지 일상을 구성하는 거의 모든 공간에서 인종주의적 차별을 확인함. 또한 차별의 행위자 역시 아동과 성인, 이웃에서부터 일면식도 없는 낯선 사람에 이르기까지 다양하게 나타남.

- 이번 모니터링에서 가장 많은 사례가 수집된 공간은 학교, 학원과 같은 교육시설로 34건에 달함. 그 밖에 옷가게, 식당 등 상업시설이 27건, 근린 26건, 대중교통 18건임.

- 이같은 공간은 대부분 행위자들 이외에도 다수가 함께하는 공간임에도 차별행위가 공공연하고, 노골적으로 발생하고 있음을 확인함. 다수가 함께 있는 공간에서 인종차별을 당한 당사자들은 더 큰 모욕감과 수치심을 느낀다고 했으며, 한편 다수 중 누구도 자신의 피해상황에 대해 개입하거나 저지하지 않는 상황에 대해 무력감을 느끼기도 한다고 보고함.

몽골 출신 이주여성 진모씨가 딸과 함께 소아과를 방문했을 때 일이다. 진료 순서를 기다리다 고향에 계신 부모님과 통화를 하게 되었다. 몽골어 대화를 들던 대기실에 있던 중년의 한국 여성이 “뭐가 이렇게 시끄러워. 그럴 거면 니네 나라 가서 떠들어. 재수 없게 이 병원 안 되겠네. 물 흐려놔서”라고 말했다. 자신의 자녀에게는 저런 애들이랑은 어울리면 안 된다고도 하였다. 한국에서 자란 진모씨 딸은 울음을 터뜨렸다. 사실 이런 일을 한두 번 당한 건 아니었다.

놀이터에서 놀 때도 몽골은 물이 없어서 샤워를 안 해 더럽다고 근처 가면 안 된다고, 같이 놀면 안 된다고 하는 탓에 상처를 받은 게 이만저만 아니다. 진모씨는 너무 화가 나고 딸이 받았을 상처를 생각하면 더욱 화가 치밀어 오른다. 이런 상황에서 무언가 항의를 하거나 대응을 하게 되면 더욱 큰 상처를 경험하게 될 때가 많다.

중국 출신 결혼이민자인 류씨는 한국에 온 지 3개월쯤 되었을 때 한국어를 잘하지 못하는 상태에서 혼자 장을 보러 갔다.

어떤 반바지가 마음에 들어 얼마냐고 물었더니 사장은 만원이라고 했다. 류씨는 “깎아주세요”라고 했다. 주인은 류씨의 어눌한 발음을 듣더니 “안 판다”라고 했다. 류씨는 바지를 내려놓으며 중국어로 “안 팔면 되지 왜 큰소리를 치느냐”라고 말했다. 그렇게 말할 만한 한국어 실력이 아직 못되었기 때문이었다. 사장은 류씨의 중국어가 욕이라고 생각하고 화를 내며 이미 걸어가는 류씨를 향해 바지를 던졌다. 그리고 류씨에게 바지를 주으라고 시켰다.

류씨가 바지를 주워 갔다 주는 순간 옷가게 사장은 마네킹으로 류씨를 때렸다. 류씨가 사장을 밀치자 사장은 류씨의 뺨을 때렸다. 덩치 큰 사장에게 구타당한 류씨는 쓰러져 정신을 잃었다. 주변 사람 가운데 누군가 119를 빨리 부르라고 하는 말을 들었다. 사장은 주변 사람들에게 신고하지 말 것을 강요했다. 류씨는 구급차에 실려 병원에 입원한 후에 경찰에게 신고를 했다.

사장은 류씨 구타 사실을 부인했다. 주변 상인들도 사장의 편을 들었다. 지나가던 사람들 대부분은 류씨가 구타당하는 것을 목격했지만 아무도 증언을 해주지는 않았다. 결국 사장이 류씨의 병원 치료비를 납부하는 것으로 사건은 종결되었다. 류씨는 너무나 억울해서 며칠 동안 계속 울기만 하였다.

○ 차별주체의 다양화 : 인종차별의 주체는 주류 기성세대 뿐 아니라, 아동, 외국인 내부에 이르기까지 매우 다양함을 확인함.

중국 출신 서씨와 11살 아들은 한국에 온 지 3년이 되었다. 아들은 한국 학교에 다니기 때문에 한국어를 빨리 배웠다. 그래도 한국 아이들처럼 똑같이 하기가 어렵다. 지난주에 바둑 학원의 차를 타고 귀가하는 길이었다.

차에서 한 또래 친구가 물었다. 너는 중국인이냐고 물었다. 서씨의 아들이 “응”이라고 대답했다. 바둑 학원 친구는 “우리는 중국인과 같이 안 논다”고 했다. “중국인은 한국어를 잘 모른다”라고도 했다.

착한 서씨의 아들은 아무 말 하지 않았다. 집으로 와서 엄마한테 속상하다고 이야기했다. 서씨는 한국 사회에서 중국 출신 이주민은 어른뿐만 아니라 아이들도 무시를 당한다고 걱정한다.

○ 구체적 불이익의 발생 : 이주민들은 흔히 알려진 바와 같이 상대적으로 가장 어렵거나 힘든 작업을 배정받고, 비인격적인 대우를 받는 것 이외에도 채용과정이나 승진이나 포상 등의 과정, 과정마다 차별적인 대우를 받고 있으며, 이에 따른 불이익을 감내하기도 함.

베트남 출신 이주여성 D씨는 미용을 배워서 미용실에서 일한지 1년이 되었다. 어느 날 한국인 직원이 새로 들어와서 같이 일을 하게 되었는데, D씨 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. D씨가 경력도 많고 일도 잘하는데 새로운 신입 직원을 돕고 오히려 그의 밑에서 일해야만 한다.

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 한다고 믿는데 그녀는 그 조건에 충족하지 않는다고 말했다.

그녀는 십대 때부터 미국에서 자랐고 미국에서 모든 교육을 받았음에도 불구하고 이런 대우를 받았다.

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

○ 사과 없는 가해자, 물리서는 피해자: 피해자 대부분은 자신이 겪은 인종차별에 대해 외국인이기 때문에 어쩔 수 없는 일로 감내하거나, 그 상황(자리)를 떠나는(피하는) 것으로 대응하고 있었음. 적극적으로 문제제기를 하거나, 문제 상황을 적극적으로 해결하려 한 경우에도 가해자가 사과를 한 경우는 없었으며, 피해자 개인의 탓으로 돌리거나 도리어 비난하는 경우도 있었음.

필리핀 출신의 한 여성은 자신의 아이를 그 지역에서 부모들이 매우 선호하는 유치원에 보내고 싶어 했다. 그녀의 아이가 4살이 되었을 때 그녀는 그 유치원에 찾아갔다. 유치원 원장은 인사를 건네고 무엇을 원하는지 물었다. 그 여성이 아이를 유치원에 보내고 싶다고 어법에 맞지 않는 한국어로 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. 그 여성은 매우 화가 난 채로 아이를 데리고 집에 돌아와야만 했다.

그녀는 다문화가정 아이들이 어떻게 유치원에 갈 수 있는지 걱정스러웠다. 직장에서 돌아온 남편은 그녀의 이야기를 믿지 못했다. 그는 자신이 직접 유치원에 찾아가 원장을 만나겠다고 결심했다. 그러나 원장을 만난 남편은 자신의 아이를 받아줄 수 없다는 원장의 말에 충격을 받았다.

원장은 심지어 그 남성에게 ‘당신은 한국의 수준을 낮추는 사람’이라고 비하했다. 그는 화가 난 채 유치원을 나왔고 그들의 자녀를 거부한 충격적인 경험 때문에 결국 그 부부는 한국을 떠나기로 결심했다. 그 가족은 이번 연휴에 아내의 나라로 이민을 가기로 계획하고 있다.

한국 남자랑 결혼한 베트남 여성이 남편과 함께 택시를 탔다. 택시 기사가 백미러로 힐끗 보고는 “국산이에요? 외국산이에요?” 했다.

베트남 여성과 남편은 일부러 못 들은 척 했지만, 택시 기사가 또 똑같이 물어봐서 남편이 사람이 물건이냐고, 왜 그렇게 물어보냐고 말했다.

택시 기사는 사과하지 않고, 외국사람처럼 보여서 물어본 거라고만 했다.

○ 범죄의 피해자 : 차별행태 중 가장 많은 수를 차지한 것은 ‘무시·비하·모욕·혐오’(53건)이었으나, 폭행(3건), 성희롱(3건)과 같은 범죄 피해도 일부 보고됨. 사례 수 자체는 적다 할지라도, 인종주의적 차별이 범죄로 이어질 수 있음을 시사함.

증명사진을 촬영하기 위하여 동네 사진관을 갔다.

사장이 사진을 찍으며 사적인 질문을 하나씩 하기 시작했다. 내가 몽골에서 왔다는 것을 알고는 그때부터 불필요한 질문을 덧붙였다. 전화번호를 달라고 요구하는데 이를 거부하자 집요하게 요구했다.

끝내는 전화번호를 주지 않으면 사진을 인화해 주지 않겠다고 했다. 어떻게 할까 망설이다가 엉뚱한 번호를 적어주었다. 그러자, 언제 전화를 하면 되는지, 남편이 없는 때는 언제인지를 물었다. 불쾌함이 치솟아 더 이상 참을 수가 없었다. 그러나 어떻게 할 방법이 없어 그냥 사진을 받아 뛰쳐나왔다.

내가 한국 사람이라면 그랬을까 싶다. 다른 나라 사람이라고 해서 한국 사람에게 하지 않을 무례한 언행을 한다면 이것은 분명 인종차별이다. 너무 화가 나서 이를 지역의 인권단체에 알리고 도움을 청했다.

내가 항의를 하기에는 겁이 났고, 증거가 있었으면 경찰서에 신고하고 싶었지만 미리 확보하지 못했기 때문에 그럴 수가 없었다.

니카라과아(Nicaragua) 여성 H씨와 딸(11살)이 집에 가려고 승강장에서 전철을 기다리고 서 있었다. 갑자기 중년의 한국 남성이 H씨의 머리를 잡아당겨 바닥에 쓰러뜨렸다. 놀란 딸은 울음을 터트렸다.

H씨가 놀라서 사람들에게 “도와주세요”라고 말했다. 하지만 사람들은 H씨의 말을 무시하고 그 누구도 도와주지 않았다. 그래서 H씨는 어떻게 해야 할 지 망설였다. 딸은 울고 있고 H씨는 정신없고 ‘도와주는 사람도 없고 해서 전철역사 안에 가서 도움을 청했다.

남자는 도망가고 없었다. 그래서 남편한테 얘기 했는데 들어 주지도 않았다.

4. 나가며 - 인종차별, 왜 노골적이며 확산되는가?

○ ‘경기도 인종차별 실태 모니터링’ 결과만으로 한국 사회의 인종차별 실태를 일반화하
에는 무리가 있을 수 있음. 그럼에도 불구하고 이주민 당사자들이 직접 조사하고 수집한
이번 사례들은 누군가가 한국 사회에서 겪은 분명한 사건이며, 인종차별의 예방과 권리
구제가 매우 시급함을 보여주는 사례임.

○ 이번 결과가 보여주는 바와 같이 인종차별이 노골적이고 광범위하게 확산되는 이유는
분명함. 인종차별적 행위에 대해 누구도 제재하지 않기 때문. 피해 당사자도 불리한 사회적
지위로 인해 문제제기를 할 수 없고, 문제제기를 하더라도 더 큰 모욕을 당하거나, 법적으로
피해를 구제받을 수 없기 때문임.

○ 정부보고서가 대한민국에서 발생한 인종차별적 행위 및 이에 기인한 범죄행위에 대한
구체적인 정보를 포함하고 있지 않음에서 인종차별에 대한 정부의 태도를 확인할 수 있음.
이주민 당사자들은 생활세계에 만연하고 노골적인 인종차별을 겪고 있으나, 정부는 이들의
피해를 법적으로 보장해야 할 사안으로 보고 있지 않음.

○ 제노포비아(xenophobia)는 어의적으로 ‘잘 알려지지 않는 것이나 특별한 것에 대한
비이성적 두려움 혹은 다른 국적을 가진 사람들에 대한 막연한 증오나 두려움’을 의미하며,
제노포비아 자체가 반드시 혐오적 태도나 행동으로 직결되는 것은 아님(김용신 2014).
인종차별과 관련해 우리 정부가 추진해야 할 시급한 과제는 시민 일반이 이주민에 대해
가질 수 있는 막연한 불안이나 불편함, 오해가 ‘인종주의적 차별’ 나아가 ‘인종주의에 기반한
범죄’로 발전, 확산되지 않도록 법적, 제도적 대응이라 여겨짐.

인종차별 원인과 대안 사이에서 교육 바라보기

이정은 (아시아인권문화연대)

들어가며

매일 뉴스로 전해지고, 만나는 사람마다 한번씩 언급할 정도로 제주예멘난민 이슈는 그 여파가 가지적으로 확인된다. 뉴스 보도를 통해 세 살 된 시리아 난민 쿠르디를 만났을 때 SNS를 통해서 많은 이들이 충격을 받고 가슴 아파한 지 얼마 지나지 않았다.

난민은 먼 나라의 이야기라고만 생각했을까? 2018년 한국사회에 유입된 난민들은 두려움과 공포의 대상이 되었다. 난민에 대한 근거없는 가짜뉴스가 돌고, 난민들이 겪고 있는 상황을 알리며 연대와 지지를 호소하면 ‘감성팔이’라고 몰아붙인다. 이렇듯 불거진 난민에 대한 혐오는 한국사회에 만연한 인종주의를 수면 위로 끌어 올렸다.

정부는 각 부처의 사업을 통해 다문화정책을 표방하면서 공고한 단일민족신화의 한국사회를 다문화사회로 전환하고자 했다. 이를 통해 갑작스레 ‘다문화’라고 호명되는 집단(개인)이 생겨났고, ‘다문화’는 그 자체로 구분과 배제의 용어가 되었다. 동질성을 강조하던 한국사회에서 ‘다문화’라는 용어는 다양성을 존중하는 긍정적인 의미가 되길 바랬으나, 정책용어가 오·남용되면서 다문화가족과 그 자녀들을 대상화하고 낙인시키는 부정적 결과를 초래했다.

인종차별을 철폐하기 위해서는 차별을 금지하는 법·제도 장치의 마련만큼 시민들의 인식 변화가 중요하다. 일상에 만연한 인종차별을 사회문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 전략을 마련하는 일을 더 이상 늦출 수 없다. 인종차별을 강화하는 요인을 제거하고, 이에 대한 대응책을 강구하는 것이 시급하다. 교육과 미디어를 통한 시민들의 인식 변화를 추구하여야 한다는 주장은 매번 반복된다. 다문화사회의 특성을 이해하고, 차별을 철폐하고 인권의식을 함양하는데 바탕이 되는 것이 교육이라는 사실을 부정할 수 없다. 그리고, 점차 현실적인 대안을 모색하는 움직임이 커지고 있다.

교육철학이자 관념학인 다문화교육은 1960년대와 1970년대 초에 인권운동에서 출발하였다. 초기에는 학교에서의 인종주의에 반격하기 위한 교육적 노력으로 개념화되었으나, 인종, 민족, 성별, 사회계층, 언어와 장애 문제와 관련된 학교 개혁 운동으로 확장되었다.¹ 다문화 개념은 반인종주의, 반차별주의, 인권, 언어, 문화차이와 변동 등 다양한 요소를 포함하고 있으며, 그들을 인식하고 설명하는 관점의 차이를 포함하는

1 · 장인실(2006), 미국 다문화 교육과 교육과정, 교육과정연구, 24(4).

다양한 의미로 사용된다.²

한국사회에서 다문화교육은 2006년 교육인적자원부의 「다문화가정자녀 지원대책」을 비롯하여 각 정부부처에서 제안에 따라 처음 시행되었다. 초기에는 한국어와 한국문화 적응을 기초로 소수집단인 다문화가정(자녀)만을 대상으로 하는 교육으로 인식되었다. 이후, 「다문화가족지원법」³에 따라, 국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 이해를 증진하기 위한 수단으로 다문화이해교육이 활용되었다. 이를 통해 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고, 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 한다. 그러나 이 역시 교육을 근거로 다문화가족을 대상화한다는 부정적인 측면이 있다.

이에 따라, 다문화교육은 점차 한국사회에 살고 있는 소수 이주민에 대한 교육이 아니라, 모든 사회구성원들을 위한 교육을 추구하는 방향으로 확장되고 있다. 나아가, 다문화교육의 목표는 차이를 중시하고 차별을 해소하기 위한 실천하는 것이어야 한다. 또한, 인권을 기반으로 인종차별철폐 교육을 할 수 있어야 한다.

이 글에서는 먼저 인권운동의 측면에서 시민사회단체들을 중심으로 전개되는 다문화교육의 내용과 특성, 한계를 간략하게 살펴볼 것이다. 시민사회영역 뿐 아니라, 학교 내에서도 다문화감수성을 증진하기 위한 노력이 다방면으로 점차 확대되고 있다. 그럼에도 여전히 인종주의를 강화하는 부정적인 예시가 지적된다. 따라서, 교과서와 학교 현장에서 이를 찾아보고 원인이 아니라 대안으로서 다문화교육의 지향점을 나눌 것이다.

1. 인권운동으로서의 다문화교육

이주민 인권옹호활동을 지속해 오던 시민사회단체들은 중 2000년대 중반부터 다문화교육을 진행해온 곳들이 있다. 인종차별을 철폐하기 위해서 시민사회와의 접점을 확대하는 것이 절실했기 때문이다. 교육을 통해 시민들의 인식을 전환하는 것이 요구된 것이다.

다문화교육을 실천하는 각 단체마다 운영하는 방식, 교육의 내용과 구성요소 등은 실제 다소 차이가 있다. 그러나, 다문화주의를 기반으로 인권과 문화다양성 관점을 통해 교육에 참여하는 이들의 감수성을 자극하며 혐오와 차별을 넘어 공존을 기대하는데 공통점이 있다.

1) 다문화교육, 차별에 맞서는 교육

아시아인권문화연대는 2004년부터 다문화교육을 진행해왔다. 다양성을 즐기고 평등과 인권의식을 장려하며 차별에 맞서는 시민으로 키우는데 일차 목적이 있다. 또한,

2 · 황갑진(2010), 다문화교육 담론에 대한 비판적 고찰-중등 사회과에서 다문화교육의 가능성을 중심으로-, 사회과교육연구, 17(4)

3 · 제 5조 (다문화가족에 대한 이해증진) ① 국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화이해교육과 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다. ② 교육부장관과 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감은 「유아교육법」 제 2조, 「초·중등교육법」 제2조 또는 「고등교육법」 제 2조에 따른 학교에서 다문화가족에 대한 이해를 돕는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

‘인권존중’과 ‘문화다양성존중’이라는 두 가지 목표를 통해 평등하고 평화로운 사회통합을 이루고자 한다.

초기에는 각국 출신 결혼이주민 강사가 전통의상, 놀이, 음식 등 모국 문화에 대해 소개하는데서 시작했다. 그리고, 선주민강사와 이주민강사가 파트너로 호흡을 맞춰 수업을 함께 진행하기도 했다. 주로 체험활동 위주의 참여형 수업을 운영하였다. 수업을 통해 학생들은 낯선 문화에 대해 호기심을 가지며 흥미를 느꼈다. 그러다 점차 교육경험을 쌓으면서 단체는 다른 문화에 대한 존중과 이해가 곧 인권의식에서 비롯된다는 ‘다문화인권교육’이라는 용어를 쓰기 시작했다. 그리고 현재는 다양한 문화 배경을 가진 사회구성원 모두가 상호 동등한 입장에서 서로의 문화적 차이를 이해하고 존중해야 한다는 의미를 담아 ‘상호문화교육’이라는 명칭을 사용한다.

2) 교육의 주체와 내용

이주민 강사가 다문화교육을 진행하는 것은 그 자체로 의미가 있었다. 처음 ‘문화’수업을 준비하는데 많은 시간과 노력이 필요했다. 수업을 진행하면서 순간적으로 한국어 표현이 생각이 안나 당황하고 긴장하는 경우도 있었지만 이주민 강사들은 모국 문화를 소개한다는 것에 자긍심을 느꼈다. 최근에는 이주민 인권을 주제로 한 수업도 맡아서 진행한다. 이는 선주민강사들이 주로 진행하던 주제인데 꾸준히 이주민 강사의 역량 강화를 위해 노력해 온 결과다. 어느덧 익숙해진 ‘문화’ 수업은 진행하기 편한 반면, 이주민에 대한 차별을 이야기하며 ‘인권’ 수업을 하는 것은 부담이 배가 된다. 그러나, 점차 자기의 경험담을 전하며 다시금 능동적인 주체로 거듭났다.

인종차별과 인종주의에 맞서기 위해서 이주민과 선주민 모두가 당사자로서 힘써야 하는 것은 분명한 사실이다. 이주민 당사자의 교육활동에 강사로 참여하는 것은 그동안 사회적 소수자로서 배제되고 인정받지 못한 존재가 교육의 주체가 된다는 데 큰 의미가 있다.⁴ 무엇보다 자신의 경험을 자연스럽게 전달할 수 있다는 데도 강점이 있다. 뿐 아니라, 강사활동을 통해 자존감이 높아지는 것도 긍정적인 결과이다.

유치원, 어린이집, 초등학교의 경우, 여전히 문화수업에 대한 요청의 비중이 높은 편이다. 반면, 중학교, 고등학교 수업은 갈수록 인권과 문화다양성에 초점이 맞춰진다.⁵

3) 교육 대상의 변화

‘찾아가는 교육’을 통해 주로 어린이집, 유치원, 초·중·고등학교, 대학교 등 학생들이 교육에 참여하였다면 최근에는 성인들의 참여가 점차 증가하고 있다. 동시에 학교 울타리를 넘어 지역사회 공간에서 진행되는 교육도 늘어났다. 비단 학생뿐 아니라 시민을 대상으로

4 · 임혜정(2017), ‘아래로부터의 운동’으로서 결혼이주여성의 다문화교육, 박사학위논문.

5 · 이는 담당교사가 다문화교육을 바라보는 관점에 따라 달라지기도 한다. 중·고등학교 수업을 할 때에도 역시 다른나라 문화 소개만 수업해 달라고 하는 경우도 종종 있다. 또한, 다문화교육을 다문화가족에 대한 이해교육으로 인식하여 이주노동자 인권문제는 다루지 않았으면 좋겠다거나 문화체험활동을 보장해달라는 요청을 받기도 한다.

다문화교육의 필요성이 확대된 것이다. 또한, 교사, 공무원, 언론인 등 전문 인력을 대상으로 한 교육이 늘고 있다.

이와 같은 변화의 원인은 「경기도 인종차별실태 모니터링」(2016, 경기도 외국인인권지원센터)자료에서 찾을 수 있다. 조사 결과, 인종차별이 반편견·반차별 학습이 이루어져야 할 교육공간과 권리구제가 이루어져야 할 공공기관에서의 인종차별이 각각 34건과 20건으로 빈번하게 관측되었다. 외국인에 대한 사회적 편견과 고정관념에서 가장 자유로워야 할 것 같은 교육 공간에서 가장 빈번하게 인종차별이 자행되고 있다는 사실이 확인된 것이다. 교육시설에는 영유아 보육시설에서부터 대학/원에 이르는 공교육 시설, 학원 등의 사교육 시설, 공적 기관에서의 강연 등이 포함된다.⁶ 따라서, 교육시설과 공공기관에 종사하는 교사와 공무원에 대한 교육이 점차 중요해지고 있다. 언론인들에게는 교육을 통해 사실에 기반한 독립적이고 객관적으로 보도를 하기를 기대한다.

2. 일상적 교육 현장으로서의 학교

끊임없이 변화와 도전을 지속하면서 시민사회단체가 지속해 온 다문화교육은 그것이 담고 있는 가치, 강사들의 노력과 별개로 일회성 교육이라는 데 가장 큰 약점이 있다. 단 한번의 교육 경험으로 인식이 전환되고, 감수성이 증진되는 것을 기대하는 것 자체가 무리다. 중요한 것은 일상적으로 지속되는 교육 현장으로서 학교가 함께 변해야 한다는 점이다. 최근에는 교사 연수 등을 통해 다문화교육에 대한 교사들의 관심과 이해가 높아지고, 역량 또한 강화되었다.

1) 아직도, 여전히 ‘다문화’라는 이름

다음은 학급에서 교육을 전담하는 학교 교사의 인권감수성이 학생들에게 미치는 영향이 중요하다는 사실을 보여준다. 다문화교육을 진행하려 찾은 교실에서 교사로부터 인종차별적 표현을 들을 때가 종종 있다. 이 때 강사는 매우 난감하다. 정작 수업은 일회성이고 일상적으로 마주하는 교사의 태도에 학생들은 영향을 받기 마련이기 때문이다. 교육을 통해 학생들에게 지식 뿐 아니라 가치를 심어주는 존재라는 점에서 교사의 감수성은 매우 중요하다.

교육을 하러 간 어느 초등학교에서 담임선생님께서 이주민 다문화 인권강사에게 “저 아이는 엄마가 베트남인데 베트남 말을 하나도 못하고요, 애는 필리핀인데 애도 필리핀 말을 전혀 못해요.” 라고 했다.

(경기도외국인인권지원센터 인종차별실태 모니터링 사례)

교실 현장에서 ‘다문화가정 자녀’에게 이름이 아닌 ‘다문화’라고 호명하는 일 역시 비밀비재하다. 당사자의 동의 없이 공개하는 일도 종종 일어난다. 이는 여러 사례를 통해 그

문제가 지적되었다. 여전히 발견되고 있어 학생 뿐 아니라, 교사에 대한 교육이 중요하다는 것을 반증한다. 교사가 친밀한 교우관계를 형성하기 전인 신학기에 해당 학생에 대한 배려 차원으로 교사가 직접 학급 전체를 대상으로 공개적으로 이야기하는 경우가 있다. 교사가 미리 언급한 경우가 아니더라도, 학교에서 이주배경 사실이 밝혀지면 친구들과 사이에서 차별의 이유가 된다. 이주배경아동의 경우, 신학기마다 이와 같은 이유로 더 긴장하게 된다.

신학기가 시작된 지 얼마 안됐을 때, 담임 선생님께서 교실 수업에서 “000의 어머니는 일본에서 우리나라로 오신 일본 사람이고, 000의 어머니는 중국에서 오셨대요. 이런 가정을 다문화가정이라고 하지요? 우리 친구들 모두 사이좋게 잘 지내세요.”라고 말씀하셨다.

새 학급에 익숙해지기도 전에 담임 선생님이 해당 학생을 가리키면서 ‘다문화가정’ 자녀라고 특정해서 지적하거나 어머니의 출신국가를 공개하면서 ‘외국인’이라는 점을 강조할 필요는 없을 것이다. ‘다문화가정 자녀’니까 사이좋게 지내줘야 한다는 듯이 말씀하신 것도 부적절한 지도라 생각된다.

(경기도외국인인권지원센터 인종차별실태 모니터링 사례)

일본출신의 이주여성 000씨는 아들이 4학년 때 다른 지역에서 전학 온 친구가 000씨의 아들이 다문화가정이란 사실을 알고 교과서, 잠바, 실내화 등을 숨기면서 조금씩 괴롭혔다.

그 당시에 000씨는 학교선생님이나, 괴롭힌 여자아이의 부모님에게 가서 이야기도 하지 못하고 혼자 학교에 가서 아들의 물건을 찾아서 다시 가져오기도 했었다. 또, 아이가 역사수업을 받을 때는 같은 반 학급아이들이 ‘넌 왜 여기 있냐!’, ‘일본사람인데 일본으로 가야지!’ 라는 등의 차별적 발언을 아이에게 한 일도 다반사였다, 나중에는 아들이 엄마에게 ‘엄마, 이번엔 (엄마가 일본사람이라는 것을 같은 반 친구들이 알게 되는 기간이)1주일밖에 버티지 못했어..’, ‘3일밖에 버티지 못 했어..’라는 등의 말을 자주하여 000씨는 마음의 상처를 많이 받았다.

(남양주시외국인복지센터 상담사례)

2) 교과서 속에 인종차별

최근에는 정규 교과과정에서도 ‘다문화사회, 소수자인권, 문화다양성’ 등을 주제로 한 내용들이 다양하게 편성된다. 이주민을 묘사할 때 ‘사회적 소수자’의 해당 단위에서만 등장하는 것이 일반적이어서 일상적으로 존중받아야 하는 대상으로 포함시키는 것이 중요하다.

[표 1]은 초등학교 5학년 1학기 사회 교과서-[2. 환경과 조화를 이루는 국토] 단원에 사회 교과서에 제시된 삽화 내용이다. 다양한 사회 구성원이 등장하는 삽화, 모든 사람이 평등하고 행복한 삶을 추구해야 한다는 의미의 삽화에 이주배경을 가진 사람을 등장하지 않는다. 이는 전반적으로 이주배경을 가진 인물들이 삽화에 등장하는 경우가 적은 것의 한 예이다. 또한, 한국문화를 체험하는 이들의 모습은 주로 백인으로 묘사된다. 이와 같은 예는 흔하다. 이주노동자의 모습은 주로 동남아시아에서 온 남성들이 공장에서 일하는 모습으로

6 · 경기도외국인인권지원센터(2016), 경기도 인종차별 실태 모니터링 보고서.



[표1] 초등학교 5학년 1학기 사회교과서-2. 환경과 조화를 이루는 국토 단원에 제시된 삽화

중·고등학교의 검정교과서의 경우, 동일 교과, 같은 주제단원을 다루는데 출판사에 따라 세부집필 내용에 차이가 있다. 또한 교사지도지침이 있긴 하지만 교사의 관심과 역량에 따라 내용의 전달 수준이 상이할 수 있다.⁷

(1) [표 2] 중학교 도덕 1의 경우, 문화다양성을 다루는 단원에서 이주민과 다문화사회에 대해 설명한다. 이주민들이 한국사회에 정착하며 겪는 어려움과, 이주민들이 함께 살면서 한국사회에 긍정적인 내용을 주로 담고 있다. 그런데 ‘다문화와 우리사회’와 같이, ‘다문화’에 대한 소개를 다문화가족 혹은 이주민과 동일시한다. 이는 한국사회에서 ‘다문화’의 개념을 협의로 다루는 방식과 일치한다. 따라서, 교과서에서의 ‘다문화’는 한 사회 내 다양한 소수문화를 존중한다는 다문화주의를 담지 못하고, 일부 집단에 대한 호명에 그친다. 또한, ‘다문화가족’과 ‘다문화가정 청소년’을 다른 존재로 구분하여 서술한다. 또한, 문제를 발견하고 해결책을 찾는 방식을 통해 ‘다문화’를 다루면서 부정적인 내용을 부각시켜 낙인화하는 우려가 있다. 또한, 어려움을 겪고 있는 ‘다문화 친구’들에게 위로를 건네는 말을 적게 하는 활동은 다른 배경을 가진 친구와의 차이에 주목하며, 대상화하게 될 위험이 있다.

단원	내용
[미래엔] III. 사회 공동체와의 관계 2. 문화다양성 p. 204 [함께 탐구하기] 우리 안의 다문화 모습 소개하기	다음 예시처럼 우리 안의 다문화 모습을 소개하는 카드 뉴스를 만들어 보자. 제목: 이국땅에서 느낀 따뜻한 배려 한국으로 시집온 OO씨는 말과 풍습이 전혀 다른 한국에서 외로운 느낌을 많이 많았다. OO씨와 같은 결혼이주여성들이 느끼는 슬픔을 전해 들은 △△군은 결혼 이주여성들을 위한 위성 안테나를 설치해주었다. 위성안테나를 통해 고국의 방송을 볼 수 있게 된 OO씨는 따뜻한 배려 덕에 향수병을 이겨냈다고 감사 인사를 전했다.

7. 교과재구성을 통해 지도하는 경우가 많아 교사에 따라서는 주제에 관심이 있는 경우, 별도 참고자료를 활용하기도 하지만 중요도를 낮게 인식하는 경우 간단하게 언급하고 넘어가기도 한다. 이는 교과 내용에 구성되어 있지만 실제 교과 과정에서의 활용 여부는 교사의 의지와 역량에 달렸다고 할 수 있다.

p.205 다문화 여행하기 - 외국인들이 우리나라의 특정 지역에 정착하면서 형성된 마을이 있습니다. 지금부터 다문화 여행을 시작해 볼까요?	외국인들이 우리나라의 특정 지역에 정착하면서 형성된 마을이 있습니다. 지금부터 다문화 여행을 시작해볼까요? 1) 서울이태원동 이슬람 거리: 모슬렘의 제 2의 고향 2) 인천 선린동 차이나 타운: 한국 속 작은 중국 3) 경상남도 남해군 독일마을: 한반도 남쪽 작은 독일
[(주)리베르] III. 사회 공동체와의 관계 1. 인간존중 2) 사회적 약자와 함께하는 방법 p.189	[함께 해 보기] 외국인들과 함께 살아가는 법 1. 우리들이 가지고 있는 외국인에 대한 편견에는 어떤 것들이 있을까요? 모둠원과 함께 이야기해보세요.
III. 사회 공동체와의 관계 2. 문화다양성 p. 199	우리 안의 다문화, 무엇이 문제일까? [생각펼치기] 나도 사춘기예요! 1. 다문화 가정 청소년들의 사춘기는 어떤 모습일까요? 2. 다문화 가정의 청소년들이 어려움에는 어떤 것이 있을까요? 해결방법도 생각해 보세요.
[(주)금성출판사] III. 사회 공동체와의 관계 2. 문화다양성 2) 다 문화 사회에서 발생하는 갈등을 어떻게 해결할 것인가? p. 188.	우리 사회 속의 문화적 갈등 [생각 더하기] 주변에 다문화 친구들이 이런 고통을 겪는다면 어떤 말로 친구를 위로하면 좋을까? 이해와 공감을 전하는 따뜻한 말을 해 보자. -키가 작고 피부색이 다르며 한국말이 좀 서툴다는 이유로 친구들이 놀립니다. 비록 어머니가 외국에서 왔지만 우리 가족은 분명 한국인입니다. -우리 가족은 종교의 가르침에 따라 돼지고기를 먹지 않을 뿐인데, 한국인들은 우리를 이상한 사람이라 여깁니다. 평화를 사랑하는 우리들을 폭력 단체 취급을 하며 험담하는 사람도 있습니다. -평소에는 잘 지내다가도 나라끼리 외교적인 마찰이 있거나 문화적인 차이로 다툼이 일어나면, 친구들이 심하게는 “너희 나라로 돌아가라.”라며 상처를 주는 말을 하기도 했어요. -아. 그래서 _____ 그랬구나!

[표2] 중학교 1학년 도덕 교과서 내용

(2) [표 3]과 같이 고등학교 사회문화 [Ⅲ. 문화와 사회-3. 문화 변동과 한국 문화의 세계화] 단원에서 사회변화에 따른 다양한 양상을 설명하고 있다. 특히, 다른 문화권 출신 인구, 다문화가족의 증가를 예로 들어 변화를 설명하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 자민족중심주의에 기반하여 다문화 사회의 도래를 부정적으로 평가하고 있으며 ‘다문화가정’의 해체라는 일부 문제를 확대하여 ‘사회적 도움이 절실한 다문화가족’이라고 언급하고 있다. 이는 곧 다문화가족을 전행화시키며 이주민에 대한 차별적인 시선의 원인이 된다.

단원	내용
[지학사] Ⅲ. 문화와 사회 3. 문화 변동과 한국문화의 세계화 02 다문화 사회와 한국 문화의 세계화 p.120	다문화 사회의 도래로 문화적 다양성이 심화되고 있다. 우리나라 역시 다문화 사회로 접어들면서 이질적인 문화를 가진 다른 민족 출신의 사람들과 함께 살아가고 있다. <u>오랜 세월 단일 민족⁸의 정체성을 갖고 살아온 우리 민족에게는</u> 이러한 변화가 낯설기 때문에 다문화 사회의 도래에 부정적인 인식을 표출하는 경우도 많다.
p. 121	다문화 사회로의 변화에 어떻게 대처해야 할까? 다문화 혼인이 우리사회의 저출산 현상과 농촌의 성비 불균형 현상을 완화하는데 이바지함에도 불구하고, 외국인 배우자들이 우리사회에 적응하지 못하고 이혼을 하거나 가정 폭력에 시달리는 경우가 종종 발생한다. 이러한 현상은 국내 문제에 머무르는 것이 아니라 외교 마찰로 번질 수 있기 때문에 다문화가족을 위한 교육, 상담 등과 같은 범사회적 지원이 필요하다. [탐구활동] 사회적 도움이 절실한 다문화가정 1) 소외받는 다문화가정의 자녀 2) 다문화 가정의 해체

[표3] 고등학교 사회문화 교과서 내용

동시에, 배타적인 민족주의에서 벗어나 다문화 사회에 대응해야 한다고 강조하기도 한다.

“여전히 한국인의 의식과 관행은 민족주의적 시각에서 벗어나지 못하여 이주노동자가 인권의 사각지대에서 차별 대우를 받고 있다는 자성의 목소리가 제기되고 있다. 이제는 다문화 사회를 먼저 경험한 여러 국가의 사례를 참고하여 우리 사회에 적합한 다문화 정책을 수립해야 할 때가 되었다.” (p.124-125)

또한, 동일 교과서 [Ⅳ. 사회계층과 불평등 2. 다양한 사회 불평등 현상 3) 사회적 소수자 차별 문제, 어떻게 해결할 수 있을까?]에서는 사회적 소수자의 의미와 차별 사례를 설명하면서 사회적 소수자 차별 개선 방안을 제시하고 있다. 더불어, 다문화 사회 준비도 언급하고 있다. 소수자의 개념 정의에 그치지 않고, 다음과 같이 누구라도 소수자가 될 수 있음을 확인하는 것은 중요하다. 이주노동자, 결혼이주민과 그 가족, 자녀들을 소수자로 설명하고, 시혜의 대상으로만 간주하던 것에서 ‘나 또한’ 소수자가 될 수 있다는 사실을 인식하게 한다.

“소수자는 상대적인 개념이어서 상황과 여건에 따라 누구도 얼마든지 사회적 소수자가 될 수 있다. 예컨대, 내가 외국으로 이민을 가게 되면 그 나라에서 나는 소수자로 분류된다. 또한, 종교적 신념이나 가치관의 변화, 불의의 사고, 노년기에 진입함에 따라 사회적 소수자로 취급받아 차별의 대상이 될 수 있다.” (p. 157)

“사회적 소수자에 대한 차별은 우리를 ‘정상’으로, 그들을 ‘비정상’으로 보는 편견과 선입견으로부터 비롯된다.” (p. 158)

그러나 위와 같이, 사회적 소수자를 ‘그들’, 그 반대되는 위치를 ‘우리’로 명명한 것은 이주민을 특정 그룹으로 분리하며 낙인하는 것과 같이 혼하게 범하는 오류이다. 이처럼 ‘우리’라는 내집단과 ‘그들’이라는 외집단을 구분하여 표현하는 것은 교과서 속에서 빈번하게 등장한다. ‘우리사회’, ‘우리나라’, ‘우리민족’ 등과 같이 ‘우리’라는 단어는 이에 속한 구성원들 간의 결속력을 단단하게 하면서 외적 존재에 대해서는 배제하는 차별적인 용어이다. 교과서 내용 뿐 아니라, ‘교실’, ‘학교’라는 현장에서 교육을 통해 강조되는 ‘우리’는 차별을 강화시키는 핵심 요인이 된다. 실제 이주배경청소년들은 수업 환경에서 ‘우리’라는 선긋기로 인해 상처를 받는 경우가 많다.

“학교에서 선생님이 수업을 하실 때, ‘우리나라’라는 표현을 많이 쓰시잖아요. 그런데 제 아이는 엄마나라, 아빠나라에 대해 똑같이 인식하고 있어요. 교과서에서도 ‘우리나라’라고 되어 있는데 아이 입장에서는 헛갈리는 거예요.”

다문화강사양성과정 참여자 A

나아가며 - 다문화교육, 인종차별에 맞서는 시민의 역량을 강화하는 방향으로

앞에서 살펴 본 바와 같이 다문화교육은 다문화사회에 나타나는 여러 가지 사회문제를 해결하기 위한 목적에서 인권운동 차원으로 차별을 철폐하는 실천으로 나아가야 한다. 그러면서 여전히 인종주의를 강화하는 요소로 작동하는 것들 최소화하기 위한 방안도 모색해야 한다. 다문화주의를 실현하고자 하는 노력은 시민 모두에게서 비롯되어야 하며 인종차별 문제에 있어 자신 또한 그 문제의 책임과 권한이 있는 당사자임을 인식해야 한다.

이를 위하여 첫째, 내용적 측면에서 다문화교육은 인권의 개념이 반드시 반영되어야 한다.⁹ 타문화를 이해하기 위해서 여러 나라의 의식주, 종교, 규범 등에 대해 소개하는 것도 필요하지만 서로 다른 정체성을 가진 사람들 간에 나타나는 차별에 어떻게 대응할 지 방안을 모색하는 적극적인 태도도 필요하다. 즉, 문화다양성에 대한 가치를 인정하고, 공존을 목표로 하는 것 뿐 아니라 인권의 문제로 인종차별을 다루며 차이가 차별이 되지 않는

8 · 2007년 인종차별철폐위원회는, 한국정부에 “단일민족 국가의 인종적 우월성을 극복”할 것을 권고 하였다. 교과서에서 ‘단일민족’이라고 언급하는 것은 자민족중심주의를 강조하는 것이므로 이에 대한 금지가 요청된 바 있다. 또한, 2006년 「다문화가정 자녀 교육지원대책」의 ‘과제5 교육과정 및 교과서에 다문화 교육 요소 반영’에는 도덕, 국사 등의 영역에 수록된 단일민족 관련 내용을 수정하는 내용이 담겨 있다.

9 · 가정을 포함하여 모든 단계 및 모든 연령에서의 교육, 특히, 인권 교육이 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 이와 관련된 불관용에 근거한 태도와 자세를 변화시키고 사회에서의 관용과 다양성에 대한 존중을 강화하는 열쇠임을 인정한다. 더 나아가, 그러한 교육이 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 이와 관련된 불관용의 확산을 막고 근절하기 위해 필수적인 정의와 형평성에 대한 민주적 가치를 증진, 유포, 보호하는 결정적 요소임을 확인한다.(더반선언문 및 행동프로그램, 2001)

사회를 조성하는 것을 목적으로 해야 한다. 이를 위해서는 한국사회 현실 속에서 나타나는 구체적인 인종차별 사례를 알리는 것이 중요하다. 그래서 인종차별이 가까운 일상에서 발생하고 있음을 자각하도록 해야 한다. 또한, 모든 형태의 인종차별 철폐를 강조하는 비판적 관점이 제시되어야 할 것이다.

둘째, 교과서 등 교육 자료에 대한 꾸준한 모니터링이 필요하다. 교과서는 다문화주의를 실현하기 위한 실천행동을 담는 한편, 반차별 교육 자료로 활용되어야 한다. 국가인권위원회는 인권친화적 교육과정과 교과서 정착을 위하여 일부 교과서에서 인권기준에 부합하지 않는 부분을 확인하고 이의 개선을 권고한다. 이는 교과서 모니터링¹⁰ 활동의 결과이다. 언론 미디어 모니터링이나 인종차별실태 조사와 같이 모니터링 과정에서 학생, 교사 뿐 아니라 이주배경을 가진 학부모들의 참여도 필요하다.

셋째, 기존의 방식에서 다문화교육을 재개념화하는 것이 중요하다. 다문화감수성을 키우는 것은 모두에게 필요하다. 교육의 대상에 있어서도 학생 뿐 아니라 시민에 이르기까지 그 범위를 확대하며 교사, 공무원, 언론인 등에 대한 체계적인 교육 마련이 시급하다. 이들은 차별을 철폐하고 문화다양성과 인권을 보장하는 다문화교육의 가치를 확산하는데 핵심적인 역할을 할 것이다. 다문화교육은 소수를 위한 것이 아니라 모두를 위한 것으로 인식해야 한다. 다문화교육의 핵심은 시민의 지식과 가치, 역량 강화, 시민의 행동이 긴밀하게 관계를 맺고 통합되도록 하는 것에 있기 때문이다.¹¹ 이를 통해 시민 공동체성을 추구하고 모든 인종차별과 혐오에 차별에 맞서는 대안으로서 다문화교육이 활성화되기를 기대한다.

10 · 국가인권위원회는 2009년 제 1기를 시작으로 인권친화적 교과서 모색을 위한 모니터링 활동을 진행하고 있다. 모니터링 결과에는 비추천 사례도 있지만, 점차 추천사례들이 늘어나고 있다.

11 · Banks, J.(2008). 다문화교육 입문. 모경환, 최충옥, 김명정, 임정수 공역. 서울: 아카데미프레스.

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 정의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

3부 쟁점을 말하다 - 인종차별의 선긋기는 어디에서 교차되는가?

인구센서스와 인종/민족 정체성, 그리고 인종차별

김지혜 (강릉원주대 다문화학과)

인종차별 당하지 않을 권리와 이민정책의 실패

김철호 (전북대학교)

이주민의 사회보장권

김사강 (이주와 인권연구소)

이주민의 건강권

김정우 ((사)한국이주민건강협회 희망의친구들)

수혜를 넘어서 권리로 - 국적취득

박영아 (공익인권법재단 공감)

인구센서스와 인종/민족 정체성, 그리고 인종차별¹

김지혜 (강릉원주대학교 다문화학과)

I. 들어가며

인구센서스는 국가가 인구의 규모와 특징을 파악하기 위해 실시하는 전수조사로서, 한국에서는 ‘인구총조사’와 ‘주택총조사’를 결합하여 ‘인구주택총조사’라고 불린다. 이때 인구총조사란 “정부가 특정한 시점에 대한민국 영토의 인구 및 가구의 실태를 파악하기 위하여 실시하는 전수조사”를 의미하고, 주택총조사란 “정부가 특정한 시점에 대한민국 영토의 주택의 실태를 파악하기 위하여 실시하는 전수조사”를 뜻한다.¹ 조사주기는 5년으로, 가장 최근에는 2015년에 시행했으며, 2020년에 다시 시행될 예정이다.²

역사적으로 인구센서스는 국가통치의 수단으로서 이용되었으며, 인구센서스에서 수집하는 개인의 인종/민족에 관한 정보는 계층적 신분구조를 형성하고 차별적 정책을 집행하는 도구로 사용되기도 하였다. 예를 들어, 벨기에에는 르완다 식민지 통치를 위해 후치족과 투치족을 인종적으로 구분하고 투치족에 우월성을 부여하면서 인종차별적 관념을 통치에 이용했다.³ 인종, 민족, 국적 등에 관한 사항이 단순히 통계정보에 그치지 않고 개인의 신분서류에 기록될 때, 이는 남아프리카공화국의 아파르트헤이트와 같이 개인의 이동의 자유를 제약하는 등 극단적인 인종차별정책으로 연결되기도 하였다.⁴

반면, 현대 국가에서는 오히려 차별에 대응하기 위한 정책적 목적으로 인종/민족에 관한 정보를 수집하기 시작했다. 일부 국가에서 민권운동의 발전과 차별에 대응하기 위한 정책적 노력과 함께 인구센서스에서 인종/민족에 대한 정보를 수집할 필요성이 인정되었다.⁵ 영국의 경우 1976년에 차별금지법제의 하나로서 인종관계법(Race Relations Act)을

1 이 글은 쟁점을 소개하기 위한 목적으로 작성된 것으로, 향후 많은 연구가 필요한 미완의 글이다. 관련된 의견은 적극 환영하지만 인용이나 발췌는 삼가주시고, 필요하면 jihyekim@gwnu.ac.kr로 연락주시기를 부탁드립니다.

1 · 인구주택총조사 규칙 제2조

2 · 인구주택총조사 <http://www.census.go.kr/>

3 · David I. Kertzer & Dominique Arel, “Censuses, identity formation, and the struggle for political power”, In David I. Kerzer & Dominique Arel (eds.), *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity, and Languages in National Censuses*, Cambridge University Press, 119–220쪽 참조.

4 · 위의 글, 111–112쪽.

5 · 위의 글, 252–253쪽.

제정하면서, ‘피부색, 인종, 민족(국적 포함), 출신 민족 또는 출신 국가를 이유로 한 차별을 금지하였다. 그리고 인구센서스에서 그 대상이 되는 “소수자”에 관하여 가족형태, 주거, 고용, 교육 등에 관한 통계정보를 얻도록 하였다.’⁶

근본적으로 인구센서스에서 인종/민족에 관한 정보 수집은 사람을 특정한 분류방식에 의하여 임의적으로 나눈다는 점에서 딜레마가 발생한다. 국가가 인종/민족을 분류하고 개인에게 응답하도록 하는 것이, 그 자체로 ‘인종화’의 기제로서 인종차별적 관념을 만들고 결과적으로 인종차별적 사회 현실을 창조할 위험이 있다. 반면, 인종차별이 이미 존재하는 것이 현실이라면, 오히려 그 차별을 드러내고 정책적으로 대응하는 것이 궁극적으로 차별을 해소하기 위해 효과적일 수 있다. 그렇다면 과연 인구센서스에서 인종/민족에 관한 개인 정보를 수집하는 것과 수집하지 않는 것 중 어느 것이 더 인종차별을 해소하기 위한 목적에 기여할까?

이 글은 한국의 인구센서스에서 구성원의 인종/민족에 관하여 어떻게 다루고 있는지 살펴보고, 인종차별과 관련하여 쟁점을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 미리 말씀드리지만, 필자는 이 글에서 결론을 유보하려고 한다. 다양한 논제를 꺼내어 놓고 토론을 촉진하기 위한 도구로서 이 글을 작성하며, 그러한 토론의 결과로 국가통계, 인종/민족 정체성, 차별에 관한 논의를 확장시키는 데 조금이라도 기여하게 되기를 희망한다.⁷

II. 한국의 인구주택총조사와 인종/민족 정체성

인구총조사는 대한민국 영토에 상주하는 국민과 외국인 및 외국에 공무로 체제중인 국민을 그 대상으로 한다.⁸ 한국에서 인구총조사는 1925년에 처음 실시된 이후, 지금까지 19차례 실시되었다. 주택총조사는 1960년부터 인구총조사와 함께 실시되었다. 2010년까지는 전통적 방식으로 가구를 방문하여 전수조사를 실시하였고, 일부 세부항목에 대해서는 표본조사를 병행하였다. 그러다 지난 2015년 조사에서 등록센서스 방식을 채택하여 기존의 행정자료를 활용하는 방식의 전수조사를 실시하였고, 실제 가구를 방문하는 현장조사는

6 · 위의 글, 257-258쪽. 참고로, 영국은 1979년 시험 센서스에서 인종/민족적 소수자들의 응답률이 저조하였고, 이에 센서스에 질문을 포함하지 않았다가 1991년부터 인종/민족에 따른 통계를 수집하기 시작했다. 2011년 센서스에 사용한 구분은 백인(영국, 아일랜드, 집시, 기타), 혼혈(백인과 흑인캐리비안, 백인과 흑인아프리카인, 백인과 아시아인, 기타), 아시아계(인도, 파키스탄, 방글라데시, 중국, 기타), 흑인(아프리카인, 캐리비안, 기타), 기타(아랍, 기타)이었다.

7 · 이 글에서 결론을 내리지 못하는 것은, 아직까지 필자의 연구가 덜 된 탓이 크다. 이 글에서는 주요하게 미국의 사례를 언급하지만, 미국의 예가 대표성을 가진다고 볼 수 없고 한국 상황에 도움이 되는 함의를 준다고 볼 수도 없다. 향후 더 다양한 논점과 사례들을 살펴봄으로써 좀 더 의미 있는 논의를 제시하고자 하며, 이러한 한계를 염두에 두고 이 글을 이해해 주시기를 부탁드립니다.

8 · 인구주택총조사 규칙 제3조 제1항. 체류자격을 불문하고 모든 영토 내의 외국인이 조사대상에 포함되며, 다만 외교관, 대한민국에 주둔 중인 외국군인과 그 가족은 포함되지 않는다.

20%의 표본조사로만 실시하였다.⁹ 인구주택총조사의 문항에는 성명, 가구주와의 관계, 연령, 성별, 혼인상태 등 공통질문과 함께 교육정도, 종교, 경제활동 등이 조사 시기에 따라 달리 포함되고, 그 외에 주택에 관한 질문들이 포함된다.

1. 인구주택총조사와 인종/민족 관련 정보

아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 지금까지 한국의 인구주택총조사에서는 인종/민족 정체성에 관한 정보를 조사하지 않고, 대신 출생지 또는 국적(출생시, 현재)에 관한 질문이 포함되는 경우가 있었다(그 구체적인 질문과 조사방식은 매번 조금씩 달랐다). 출생지와 국적에 대한 정보로 간접적으로 인종/민족에 관한 정보를 유추할 수는 있겠지만, 이는 불충분하고 부정확한 정보가 된다. 예컨대 국적이 한국인 사람의 출생지가 외국이라는 사실만으로는 인종/민족적 배경을 알기 어렵고, 귀화한 사람의 자녀 세대 이상인 경우에는 인종/민족적 배경이 통계적으로 드러나지 않게 된다.

<표> 한국의 인구주택총조사 인종/민족 관련 문항 (1960-2015)¹⁾

연도	인종/민족 관련 문항	인구조사 문항	가구 및 주택조사 문항
1960년	출생지, 국적	공통 ²⁾ , 교육, 경제활동, 출산력	-
1985년	출생지	공통, 종교, 과거 거주지, 교육정도, 경제활동, 출산력	공통 ³⁾ , 연료, 문화시설 및 가재, 총 가구수, 난방시설, 편익시설(부엌, 화장실, 목욕) 형태
1990년 1990년	내국인용: 출생지	공통, 교육정도, 통근통학	공통, 식수종류, 취사연료, 난방시설, 문화시설 및 가재, 외벽재료, 지붕재료, 대지면적, 거주 가구수, 건축연도, 편익시설수, 거주가능 가구수
	외국인용: 출생지, 국적	체류목적, 직업, 체류기간	-
1995년 1995년	내국인용: 없음	공통, 종교, 교육정도	공통, 주거시설 형태(부엌, 화장실, 목욕시설), 대지면적, 건축연도, 편익시설수(부엌, 화장실, 독립된 출입구)
	외국인용: 국적	체류목적, 일하는 장소, 입국일자, 출국예정일자	공통, 부엌시설, 화장실(목욕시설) 형태
2000년	출생지	공통, 교육정도	공통, 주거시설 형태, 주인/대표가구 여부, 대지면적, 건축연도, 편익시설수(부엌, 화장실, 독립된 출입구)
2005년	(외국인인 경우) 국가명	공통, 교육정도, 종교, 남북이산가족	공통, 주거시설 형태(부엌, 수도, 화장실, 목욕시설), 거주층, 난방시설, 주인가구 및 주택소유여부, 대지면적, 건축연도, 편익시설수

9 · 인구주택총조사 <http://www.census.go.kr/> 등록센서스 방식에서 공식 기록이 없는 사람은 전수조사에 포함되지 않게 된다.

2010년 2010년	일반조사표 ⁴⁾ : 국적, 출생시 국적	공통, 입국연월, 교육정도	공통, 건물 및 거주층, 주거시설형태, 타지주택소유 및 주인가구여부, 건축연도, 주거시설 수
	외국인용: 국적	공통, 입국연월, 교육정도, 직업	공통, 건물 및 주거층, 주거시설형태, 타지주택소유 및 주인가구여부, 건축연도, 주거시설 수
2015년 (표본조사) ⁵⁾	국적(출생시, 현재), 출생지, 1년 전 거주지, 5년 전 거주지	공통, 입국연월, 종교 ⁶⁾ , 교육정도, 전공계열, 아동보육, 활동제약, 통근통학, 교통수단, 경제활동, 출산, 경력단절, 사회활동, 고령자 생활비	공통, 거주기간, 건물 및 거주층, 주거시설형태(부엌, 화장실, 목욕시설, 수도시설, 온수시설), 난방시설, 주차장소, 주거전용·영업겸용, 임차료, 타지주택소유여부, 주인(대표)가구 여부, 주거시설 수

- 주1) 인구주택총조사 <http://www.census.go.kr/> 에 제공된 조사표를 바탕으로 정리한 것임.
주2) 인구 공통문항으로 성명, 가구주와의 관계, 연령, 성별, 혼인상태 등이 포함됨.
주3) 주택 공통문항으로 주거형태, 가구구분, 점유형태, 사용 방 수, 연면적, 총 방 수 등이 포함됨.
주4) 한국인과 같이 살고 있는 외국인은 일반조사표를 사용함.
주5) 2015년의 전수조사는 등록센서스 방식으로 수행하였으며, 이 내용은 표본조사표의 질문임.
주6) 2015년도 조사에서 종교는 불교, 기독교(개신교), 기독교(천주교), 원불교, 유교, 천도교, 대순진리회, 대종교, 기타로 조사함.

인구주택총조사에서는 초기부터 외국인을 포함하여 실시하였는데, 내국인과 비교하여 생활조건의 불평등이 드러나는 방식으로 조사와 분석이 이루어지지 않는다는 점이었다. 1990년과 1995년의 경우, 외국인용 별도의 조사표를 만들면서 질문의 내용을 내국인보다 간소화하여, 내국인과의 생활환경 비교가 불가능하거나 불충분하게 되었다. 가장 최근 조사인 2015년도의 경우 기존의 행정자료를 활용하여 전수조사를 대신하였기 때문에, 의미 있는 비교가 더욱 어려워졌다. 주민등록, 외국인등록, 출입국 정보 등을 토대로 외국인 및 '다문화가구'의 출신국가, 연령, 지역별 인구 분포 등 기본 정보는 제시하였을지라도,¹⁰ 이들의 생활환경을 내국인 또는 비 다문화가구와 비교할 수는 없었다. 무엇보다, 통계청에서 발표하는 결과자료에 생활환경에 관해 이러한 비교분석을 포함한 경우는 찾아보기 어렵다. 요컨대, 지금까지 한국의 인구센서스는 인구 구성의 특징으로 인종/민족의 요소를 고려하지 않았으며, 결과적으로 구성원의 인종적·민족적 다양성이 공식적으로 드러나지 않았다. 인구구성 다양성은 '외국인'의 구성을 통해 이해되거나, 내국인 구성원의 다양성은 '다문화가구'라는 이름으로 간접적이고 부분적으로 표현되었다. 더욱 근본적으로는 인구센서스가 인종차별의 해소라는 정책적 목적에서 검토된 적이 있는지 의문이다. 한국에서 인구센서스가 '인종차별에 대응'하기 위한 목적을 염두에 두고 설계되고 활용되고 있는가? 한국에서 인종/민족 정체성을 조사하지 않는 것은 구분 자체가 차별을 양산할 효과를 염려한 의도적인 선택인가?

10 · 통계청. 2015 인구주택총조사 전수부문: 등록센서스 방식 집계결과. 2016 참조.

2. '인정의 딜레마'와 평등 정책

Zwart는 특정 집단에 대한 차별을 해소하기 위해 고안된 적극적 조치가, 오히려 사회적 구분을 강화하여 집단 간 불평등과 사회적 분절을 강화하는 딜레마를 '인정의 딜레마(dilemma of recognition)'라고 부른다.¹¹ 그리고 이 딜레마에 대한 정부의 대처를 조정(accommodation), 부인(denial), 대체(replacement)로 나눈다. 이중 '조정'은 다문화주의 또는 '인정의 정치'에 해당하는 것으로, 각 집단은 인구센서스에서 자신의 정체성을 표기하고, 정책입안자는 이를 "실재하는 집단으로서의 사회적 구분"으로 받아들여 '소수자'를 위한 정책을 펼친다.¹² 이런 방식은 효과적이고 운용하기 편리하며 정의 관념에 부합하지만, 인종분리적 세계를 영속시킬 위험이 있다는 우려가 제기된다.¹³

반면, '부인'은 집단 간 불평등에도 불구하고 특정 집단에 혜택을 주는 재분배 정책을 거부한다.¹⁴ 개인의 권리를 강조하는 자유주의적 입장으로, 사회통합을 사회 구조보다도 개인의 문제로 바라본다.¹⁵ 프랑스의 경우와 같이, 인구센서스에서 인종/민족에 관한 정보를 수집하지 않으며, 공식적으로 집단으로서의 '소수자'를 인정하지 않는다.¹⁶ 마지막으로 '대체'는 집단별 재분배 정책을 시행하되 기존의 사회적 분류가 아닌 새로운 분류 방식을 만들어 시행하는 접근이라고 정의하였다.¹⁷ Zwart는 대체방식이 조정과 부인의 한계를 보완하는 중간적 방식으로 고려될 수 있겠지만, 결국 새로운 집단 불평등 구조를 만드는 효과가 있어 인정의 딜레마를 해소하지 못한다고 분석하였다.¹⁸

한국의 접근은 기본적으로 내국인에 대하여 인종/민족 정체성을 조사하지 않으며 이러한 집단 간 차별을 정책에 고려하지 않는다는 점에서 '부인'에 가깝다고 보인다. 다만, 다문화가족지원법에 따른 '다문화가족'의 정책적 등장은 새로운 분류체계를 통해 일부 인종/민족적 집단에 사회적 지원을 제공한다는 점에서 '대체'방식이 시도되었다고도 볼 수 있다. 이런 접근은 인종/민족 정체성의 '인정'을 토대로 하는 문자 그대로의 '다문화' 정책과는 분명 거리가 있다. 그렇다고 인구센서스에 인종/민족 정체성을 묻는 문항을 포함해야 하는가에 대해 성급하게 결론을 내리기는 조심스럽다. 다만, 최소한 논의를 시작해

11 · Frank de Zwart, "The dilemma of recognition: Administrative categories and cultural diversity", *Theory and Society*, 34, 2005, 137-138쪽.

12 · 위의 글, 138쪽.

13 · 위의 글, 138쪽.

14 · 위의 글, 138쪽.

15 · 위의 글

16 · 위의 글

17 · 위의 글, 140-141쪽.

18 · 위의 글, 158쪽

볼 필요가 있다고 생각된다.

III. 인종/민족 정체성 조사와 인종차별의 쟁점

한국에서 인종/민족 정체성을 조사하지 않은 결과로 나타난 현상의 하나는, 소수 인종·민족의 ‘비가시화’와 이들을 배제한 ‘단일민족’이라는 착시라고 생각된다. 예컨대 오랜 세월 화교나 소위 ‘혼혈인’이 한국 사회에 존재하였어도 이들이 사회의 ‘구성원’으로 인식되지 않게끔 작동하고 결국 한국을 떠나게끔 만드는 현상이다.¹⁹ 최근 이주민의 증가로 다인종·다민족 국가가 되고 있다고 말해 왔지만, 여전히 이들은 온전한 구성원으로 포섭되지 않는 ‘외국인’으로 표출되는 경우가 많았다. 이에 대비된 내국인은 ‘순수한’ 한국인으로 가정되고, 또 그렇게 한국인이 ‘되도록’ 요구되었다.

그러한 가운데 2010년 인구주택총조사에서 ‘다문화가족’의 등장은 어떤 면에서 새로운 국면을 드러낸다. ‘다문화가족’은 내국인과 ‘외국인(출신)’의 혼합을 의미하는 집단으로 정책에 공식적으로 등장하였다. 물론 이 역시 개인의 인종/민족적 정체성이 아니라 국적을 기준으로 가구의 구성을 파악한 것이다. 그럼에도 ‘귀화자’를 포함한 이 국가통계는 ‘내국인=단일민족’이라는 신화에 균열을 내었다. 하지만 다문화가족은 여전히 국적을 전제로 한(1세대 기준) 분류체계이다. 국적이 아닌 인종/민족 정체성에 관한 질문이 인구센서스에 포함되어야 할까? 이와 관련해 제기될 수 있는 몇 가지 쟁점을 살펴보면 아래와 같다.

1. 인종/민족에 대한 인구통계는 차별을 해소하는데 기여하는가?

국적을 중심으로 하는 한국의 현행 인구조사방식은 ‘내국인’과 ‘외국인’을 분리하는 관념을 강화하는 효과가 있다고 의심된다. 이 인구조사결과는 사실 같은 영토 내에 ‘상주하는’ 구성원의 다양한 국적을 드러내는 결과임에도 불구하고, 외국인을 마치 영토 내에 존재하지 않거나 한시적인 ‘객(客)’이라고 여기는 방식으로 해석되어, 실제로 차별에 대응하는 정책을 향상시키는 데에는 의미 있는 효과가 없었다고 생각된다. 만일 인종/민족에 대한 질문을 한다면 상황이 달라질까? 오히려 전에 없거나 흐릿하던 인종/민족적 분리 관념을 확산시키면서 오히려 인종차별이 확산되고 제도화되는 결과가 생길 우려는 없는가?

이러한 우려를 바탕으로 제기되는 접근이 Zwart가 말한 ‘부인’ 혹은 더 익숙하게 통용되는 용어로 ‘블라인드’ 방식이다. 인종/민족을 아예 고려하지 않을 때 더욱 평등한 결과가 초래될 것이라는 가정을 바탕으로 하는 방식이다. 인종이란 것이 본래 생물학적 또는 유전적 ‘사실’이 아니라 사회적 구성의 산물이라는 관점에서 보자면, 인종을 구분하는 시도 자체가 무의미하고 해롭다.²⁰ 모든 인종/민족적 구분이 없어지는 것을 목표로 한다면, 공식적으로

19 · 박경태, *소수자와 한국사회*, 후마니타스, 2008 참조.

20 · John A. Powell, “The colorblind multiracial dilemma: Racial categories reconsidered”, *University of San Francisco Law Review*, 31, 1996, 790쪽; Iris M. Young, “Equality for whom? Social groups and judgments for injustice”, *The Journal of Political Philosophy*, 9(1), 2001, 4쪽 참조.

이를 분류하여 질문하고 집계하는 것은 바람직하지 않으며, 인종/민족을 의식하여 고려하는 방식의 정책은 정당화되기 어렵다.²¹

이를 반박하는 입장에서는, 인종/민족을 고려하지 않는다고 해서 역사적으로 존재해 온 차별이 사라지지 않는다고 지적한다. 이런 사회에서 진정한 블라인드는 불가능하며, 블라인드를 주장함으로써 사실은 인종적 질서를 ‘현 상태 그대로’ 유지시키는 효과가 있다고 비판한다.²² “피부색을 보지 않는다는 것은, 사실상 인종이 중요함을 부인하는 것”이라는 것이다.²³ 나아가 Young은 집단 구분에 따라 불평등을 규명함으로써 “구조적 불평등”을 밝혀낼 수 있다고 본다.²⁴ 불평등의 원인은 사회 제도, 규정, 관계 속에 존재하기 때문에 이러한 사회 구조를 밝히고 각자 처한 구조적 위치의 차이를 드러내는 것이 중요하다고 본다.²⁵ 부정의를 밝혀내고 대응하기 위해, 사회 집단을 비교할 수 있는 자료가 필요하다는 것이다.²⁶

2. 인종/민족을 어떻게 분류할 것인가?

인구센서스에서 인종/민족을 조사하는 경우에 대체적으로 개인이 스스로 정체성을 밝히는 자기규정(self-identification) 방식이 적절하다고 여겨진다.²⁷ 가족력이나 외부적 판단에 의한 것이 아니라 본인의 정체성으로서 정보를 수집하는 것이다. 따라서 인구센서스에서의 인종/민족 정보는 객관적인 ‘사실’이라기보다 일종의 집단적 정치행위가 될 수 있다. 이런 효과가 그 자체로 문제라고 단정할 수는 없다. 결국 인종/민족 집단에 대한 정보수집의 목적이 사회구조적 차별을 밝혀내려고 하는 것이라면, 인구센서스 자체가 숫자로서 참여하는 정치적 표현행위일 수 있기 때문이다. 다만 응답자가 개인적으로 ‘유리한’ 방식으로 응답한다면 사회적 현실로서 차별이 잘 드러나지 않을 가능성도 있다.²⁸

특히 인종/민족이 ‘혼합’되는 경우에 분류와 관련하여 논쟁이 있을 수 있다. 미국에서는

21 · Powell, 위의 글, 790-791쪽; Tanya Kateri Hernandez, “Multiracial discourse: Racial classifications in an era of color-blind jurisprudence”, *Maryland Law Review*, 57, 1998, 108-109쪽 참조.

22 · Hernandez, 위의 글, 140쪽 참조.

23 · 위의 글, 158쪽(원문은 “Color-blindness, in effect, is a denial that race matters.”).

24 · Young, 위의 글, 2쪽.

25 · 위의 글, 17쪽 참조.

26 · 위의 글, 2, 18쪽 참조.

27 · U.S. Commission on Civil Rights, *Racial Categorization in the 2010 Census*, 2009.

28 · Hernandez, 위의 글, 167-169쪽(자기보고식의 인종/민족 표기가 차별을 밝혀내기에 적절하지 않을 수 있다는 논의 참조).

흑인과 백인 사이에서 태어난 자녀의 인종적 분류가 주요하게 문제되었다. 미국에는 19세기 후반부터 생물학적 인종우월주의에 입각해 ‘흑인의 피가 한 방울이라도 섞이면’ 흑인이라고 분류하는 규칙이 존재했다.²⁹ 인종적으로 ‘혼합’된 자녀가 백인으로 분류되지 못하는 것은 백인 부모에게는 불리한 상황이었으며, 이러한 경우에 백인 또는 흑인으로 분류하도록 하기 보다는 브라질의 예처럼³⁰ ‘복합인종(multiracial)’이라는 선택지를 만들 것을 요구했다.³¹ 결과적으로 인구센서스에서 이 요구는 받아들여지지 않았다. 다만, 미국의 인구센서스에서는 여러 인종의 중복표시가 가능하도록 하고 있다.³²

미국의 ‘복합인종’에 대한 논쟁은 블라인드 대 정체성 인정에 대한 논의와 유사하기도 했다. 모든 사람이 어떤 측면에서 ‘복합인종’이라는 점에서, 이 분류는 사실상 기존의 인종적 분류를 의미 없게 만들기 때문이다.³³ 복합인종 분류를 옹호하는 입장에서는 궁극적으로 인종적 분류를 없애는 효과가 있어 평등에 기여한다고 주장했지만, 이에 반대하는 사람들은 실재하는 차별을 해소하는 효과가 없다고 보았다. 한편으로는 사실상 이 분류가 백인 우월적 사회질서를 그대로 유지시킨다는 비판이 제기된다.³⁴ 이런 분류를 만드는 숨겨진 의도는

29 · Powell, 앞의 글, 798쪽; Edward E. Telles & Christina A. Sue, “Race mixture: Boundary crossing in comparative perspective”, *Annual Review of Sociology*, 35, 2009, 137쪽.

30 · 브라질의 인구센서스의 경우 혈통보다는 외모에 의해 인종을 분류하는데, 백인(branco), 브라운(pardo), 흑인(preto), 황인(amarelo), 원주민(indigena)로 분류한다. 이중 pardo는 다른 인종분류에 맞지 않는 모든 중간적이면서 혼합된 분류로 기능해왔다. 브라질에서 일반적으로 통용되는 분류로는 moreno("tanned", "brunette", "with an olive complexion"의 의미라고 함)라는 모호한 용어로 인종적으로 혼합되었음을 표기한다. Stanley R Bailey & Edward E. Telles, *From Ambiguity to Affirmation: Challenging Census Race Categories in Brazil*, 2002.

31 · Hernandez, 앞의 글, 109-111쪽.

32 · 위의 글, 100쪽 참조. 2010년 미국 인구센서스에서 인종/민족에 관한 질문은 두 문항으로 다음과 같았다(이하 선택지의 번호는 임의로 붙인 것으로 본래 체크박스임). 8. 히스패닉, 라틴, 또는 스페인 출신입니까? (1) 아니다, (2) 그렇다: 멕시코 출신, (3) 그렇다: 푸에르토리코 출신, (3) 그렇다: 쿠바 출신, (4) 그렇다: 기타(아르헨티나, 콜롬비아, 도미니칸, 니카라과, 살바도르, 스페인 등 적으시오). 9. 인종은 무엇입니까?(중복응답 가능) (1) 백인, (2) 흑인/아프리카계 미국인, (3) 아메리칸 인디언/알래스카 원주민(부족이름을 적으시오), (4) 아시아인 인디언, (5) 일본인, (6) 중국인, (7) 한국인, (8) 필리핀인, (9) 베트남인, (10) 기타 아시아인(몽족, 라오스인, 타이, 파키스탄, 캄보디아 등 적으시오), (11) 하와이 원주민, (12) 괌 또는 차모로인, (13) 사모아인, (14) 기타 태평양 섬주민(피지인, 통가인 등 적으시오).

33 · Powell, 앞의 글, 798쪽 참조.

34 · 위의 글, 800쪽; Hernandez, 앞의 글, 117-118쪽 참조. ‘복합인종’의 관념이 생물학적·유전적 인종 관념에 기반한다는 비판도 제기된다. Telles & Sue, 앞의 글, 139쪽 참조.

흑인보다는 상위의 백인에 가까운 중간 계층의 창출이라는 것이다.³⁵ 이로써 백인 부모를 가진 사람이 개인적으로 차별을 피할 수는 있을지 몰라도 사회적으로 차별을 없애는 효과는 없다는 것이다.

한국의 경우에도 분류체계를 정하려 할 때 마찬가지로의 쟁점이 제기될 수 있다. 무엇을 기준으로 분류할 것인가? 출신국가별로 구분하는 것이 적절한가, 아니면 세부적인 민족을 파악해야 하는가? 아시아 출신에 대해서는 출신국, 민족, 언어 등을 기준으로 세부적으로 구분하면서 유럽이나 아프리카 출신에 대해서는 ‘백인’, ‘흑인’ 등 인종 또는 피부색을 따라 포괄적으로 분류한다면 이 역시 문제가 될 것이다.³⁶ 한국과 다른 인종/민족 출신의 부모 사이에서 태어난 자녀의 분류는 어떻게 할 것인가? 사회적 차별이 심할수록 자가 보고를 할 때 주류인 ‘한국계(인)’으로 표시하는 경향이 높지 않을까? 그렇다면 결국 인구통계적으로 사회적 차별을 드러내려고 하는 본래의 목적이 달성되지 못한 채, 인종을 구분하는 관념만 강화되지 않을까?

IV. 나가며

유엔 인종차별철폐위원회는 “당사국은 자국의 정기 보고서에 인구통계학적 구성에 관한 관련 정보를 동 협약 제1조 규정과 관련하여 적절한 대로 인종, 피부색, 혈통 및 민족이나 종족의 기원에 관한 정보를 포함시키도록 노력할 것을 요청”³⁷하였다. 이때 일부 민족이나 종족 집단 또는 토착민에 대해서는 인정하고 다른 집단은 무시하는 자의적인 판단이 이루어지는 상황에 우려를 표하며, 이것이 “한 국가의 인구 내 다양한 집단에 대해 상이한 처우를 발생시킬 수 있다는 점에 대하여 당사국들의 주의를 요청”³⁸한 바 있다. 이러한 자료수집에 사용되는 기준이 “모든 집단에 대하여 균등하게 적용되어야 한다.”³⁹는 것이 원칙이다. 비시민 인구에 관해서도, “성, 민족 및 종족의 기원에 따라 세분화한 사회경제적 통계를 포함하여야 한다.”⁴⁰고 요청한 바 있다.

국가가 개인 정보를 수집하는 것은 언제나 조심스럽다. 게다가 인종/민족을 공식적으로 분류한다는 행위는 그 자체로 매우 위험해 보인다. 가뜰이나 인종주의가 강도 높게 수면위로

35 · Hernandez, 앞의 글, 137-138쪽 참조.

36 · 참고로, 미국에서는 2020년 센서스에서 백인에 대해 출신국/민족(독일, 아일랜드, 영국 등)을 적도록 하겠다고 발표했다. “2020 Census Will Ask White People More About Their Ethnicities”, NPR, 2018. 2. 1.자.

37 · 유엔 인종차별철폐위원회, 제55차 회기: 협약 제1조에 관한 일반권고 XXIV, 1999, 4문단.

38 · 위의 글, 2-3문단.

39 · 위의 글, 1문단.

40 · 유엔 인종차별철폐위원회, 제64차 회기: 비시민권자에 대한 차별에 관한 일반권고 XXX, 2004.

드러나는 이때에, 집단을 구분하는 관념을 만드는 어떠한 시도도 피해야 할 것으로 생각되기도 한다. 하지만 동시에 이러한 우려가 실재하는 인종차별에 대한 ‘외면’이나 ‘은폐’가 되고 있는 건 아닌지 의심도 있다.⁴¹ 이미 ‘다문화가족’이라는 정책적 구분은 ‘인종화’되고 있고,⁴² ‘이주노동자’로 표출되는 동남아시아인에 대한 비하적 관념이 유포되고 있다. 이들을 단순히 ‘외국인’으로 취급하는 것은 사회구성원으로서의 시민권을 부정하고 배제를 정당화하는 데 기여한다고 생각된다. ‘우리’라는 관념 안에 다양성이 자리 잡으려면, 먼저 구성원의 다양성이 공식적으로 표출되어야 할 것 같기도 하다. 많은 고민과 토론이 필요한 쟁점이다.

41 · 독일의 경우에도 인종/민족에 관한 통계를 수집하지 않는데, 인종주의를 만들지 않으려면 인종/민족을 측정하지 않아야 한다는 주장이 있는 한편, 통계수치가 없는 결과 인종적 소수자가 비가시화된다는 비판이 제기되기도 한다. “Statistically speaking, black people in Germany don’t exist,” Quartz, 2017. 9. 23.자.

42 · 김현미, “인종주의 확산과 ‘국가없음’”, 2014 한국사회 인종차별 실태 보고대회, 2014.

인종차별 당하지 않을 권리와 이민정책의 실패

김철호 (전북대학교)

이 글에서는 국제적으로 ‘인종차별 당하지 않을 권리’와 ‘국가의 인종차별철폐 의무’를 어떻게 규정하고 있는지를 먼저 살펴보고 ‘이민정책’은 여기에 어떤 역할을 하는지 검토한다. 그리고 한국에서 이러한 권리와 의무가 어떻게 작동하고 있는지 그리고 한국의 이민정책은 한국 내에서의 인종차별 현상에 어떠한 영향을 주었는지 검토한다. 결론적으로 이 글은 최근 한국사회에 등장하고 있는 인종혐오 발언과 행동들의 발생원인의 하나로 이민정책의 실패를 지적한다.

인권으로서 인종차별 당하지 않을 권리

1948년 유엔이 선포한 「세계인권선언」은 지난 70년 동안 대부분의 국제인권법과 각국의 인권 관련 국내법의 기준이 되어왔다. 선언의 법적 구속력 여부와는 별개로 「모든 종류의 인종차별 철폐에 관한 협약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 규약」을 비롯한 대부분의 국제인권조약의 전문에서 제약국들이 「세계인권선언」을 존중함으로써 해당 조약의 정당성이 발생함을 언급하고 있다. 각국의 인권 관련 국내법들 역시 「세계인권선언」을 직접 언급하거나 국제인권조약에 기반 하여 제정되었음을 명시하고 있다. 비록 법적 구속력이 없는 인권문서이고 구체적으로 나열한 권리의 세부적인 내용이나 권리 보장방식에 대해서는 끊임없는 논쟁이 있을 수밖에 없지만, 「세계인권선언」이 제시하는 인권의 원칙과 기준은 이미 동시대의 보편적 가치로 받아들여지고 있다. 또한 국제인권조약의 확산과 함께 「세계인권선언」은 국제관습법에 가까운 위상을 갖게 되었다(Freeman, 2011).

「세계인권선언」에 대해 이렇게 장황하게 설명하는 이유는 인권의 기본원칙을 선언하고 있는 제1조와 제2조에 대해서 이야기하기 위해서이다.

제1조 모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. ...
제2조 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의 차별이 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다. ...

모든 사람은 단지 사람이라는 이유만으로 ‘동등’하게 ‘존엄’하다. 그렇기 때문에 모든 사람은 인간으로서의 ‘권리’ 즉 인권을 동등하게 갖는다. 누군가가 지구상의 다른 생명체나 외계인이 아닌 ‘사람’인 이상 이른바 ‘인종’ 또는 어떠한 종류의 ‘차별’ 없이 선언에서 제시한 인권과 자유를 누려야 한다는 뜻이다. 따라서 여기서 말하는 ‘동등한 인권’은 이른바 ‘기회의

균등'을 의미하는 것이 아니라 '절대적 권리'를 의미하며, 인권에 관한 한 이른바 '합리적 차별'은 논리적으로도 성립될 수 없다.

「세계인권선언」은 인종차별 금지를 선언의 가장 앞에서 천명함으로써 이후 제3조부터 제28조까지 제시한 인권의 목록이 보장되기 위한 전제조건임을 강조한다. 어떤 사람이 '인종'을 이유로 동등하게 존엄한 '사람'으로 인정되지 않는다면 「세계인권선언」에 나열된 모든 종류의 인권이 인정되지 않기 때문이다. 철학자들은 무국적 상태의 사람을 예로 들어 '권리를 가질 권리'가 박탈되는 상황을 설명하는데(Arendt, 1973 [1951]), 인종차별 역시 특정 '인종'의 사람을 다른 모든 종류의 인권으로부터 원천적으로 배제시키는 결과를 낳는다는 점을 주목해야 한다.

따라서 '인종차별을 당하지 않을 권리'는 모든 사람이 누려야 할 보편적이고 절대적인 인권이며, 다른 종류의 인권을 보호하는데 전제조건이 되는 '권리를 가질 권리'이다.

인종차별 당하지 않을 권리의 근거와 인종주의

「세계인권선언」이 '인종차별금지'를 이렇게 강조한 배경에는 19세기 말엽부터 서유럽과 동아시아에서 이른바 '과학'으로 발전한 '우생학'과 제2차 세계대전 중 홀로코스트와 같은 인류의 재앙에 저항하는 보편적 인권운동이 있다. 당시 우생학자들은 인간은 각기 '유전적 재능과 특질'이 다르고 거기에 우열이 나뉘며, 이른바 '인종'에 따라 인간이 구분되어 진다고 주장했다. 이러한 주장은 대학에서 이른바 '과학'으로 자리 잡고, 사회학·인류학·정치학 등 사회과학에도 도입되면서 사회적 제도와 관념에 중대한 영향을 미치게 되었다. 즉 우생학은 사람을 '인종'에 따라 구분하여 차별적으로 대우하는 것을 정당화하는 데 사용되었는데, 미국, 호주, 캐나다 등의 국가에서 특정 지역 출신의 사람들의 유입을 막기 위해 '중국인 이민금지법', '이민제한법' 등을 도입한 경우나 제2차 세계대전 중 나치독일에 의해 자행된 유대인·동성애자·장애인 등 사회적 소수자들의 집단학살 등이 그 예이다. 인종차별이 만연하고 정당화되는 동안 인종차별 피해자들의 저항 역시 꾸준히 이어졌다. 「세계인권선언」은 전문에서 '인류의 양심을 짓밟는 만행'을 언급함으로써 제2차 세계대전과 중 홀로코스트가 국제인권기준이 만들어지는데 배경이 되는 중요한 사건임을 재확인하였다.

이후 생물학의 발전으로 우생학이 근거 없는 사이비 과학임이 입증되었다. 유전적 다양성에 있어 이른바 '인종'이라고 여겨지는 다른 집단 간의 차이 보다 같은 '인종'에 속한 사람들 간의 차이가 더 크다는 것이 밝혀진 것이다. 1978년 유네스코는 「인종과 인종적 편견에 관한 선언」을 통해 '모든 인간은 단일한 종(種)에 속하며 공통된 선조로부터 이어져 내려온다'고 선언하기에 이르렀다. 결국 생물학적으로 '인종'이란 존재하지 않으며 인간만 존재한다는 것이다.

그런데 사회학 등에서 굳이 따옴표까지 써가며 '인종'이라는 용어를 계속 쓰는 이유는, 자연과학의 입증에도 불구하고 현실에서는 여전히 '인종'에 따른 구분과 차별이 존재하기 때문이다. 연구자들은 '인종'이 실제로는 존재하지 않지만, 사람과 집단을 구분하는데 사용하기 위해 사회적으로 구성된 개념이라는 의미에서 '인종화(racialization)'(Murji and Solomos, 2005)라는 개념을 사용하기도 한다. 또 그 과정을 특정한 집단에

대한 편견(prejudice), 그것이 그 집단에 대한 고정관념(stereotype)으로 고착화, 경제적·사회적 자원의 공정한 재분배가 실패했을 때 그 원인을 사회적 약자에게 돌리는 전가(scapegoating), 그리고 편견과 고정관념이 구체적 행동으로 이어지는 차별(discrimination)의 단계로 설명하기도 한다. 또 그러한 '인종'에 대한 편견이 개인이나 사회의 고정관념이 되었을 때 '인종주의(racism)'라고 하고, 비판적 연구자들은 교육·고용·의료·행정 등 사회 전반에 걸쳐 제도화되어 있는 인종차별을 밝혀내고, 그 역사적 배경이 과거의 식민주의에 있다고 주장한다.

한편 20세기 후반에 들어 우생학에 근거한 노골적인 인종주의가 더 이상 정당성을 인정받지 못하게 되자, 점차 새로운 형태의 '문화적 인종주의'가 등장하기 시작한다. '인종' 대신 종교나 문화, 언어 차이 등을 이유로 특정한 집단의 소수자들을 배제하는 제도나 관행이 확산된 것이다. 이로 인해 인종차별의 양상은 과거에 비해 보다 복잡하고 또는 세련된 방식으로 발전하고 있다. 일상생활에서의 예를 들면 같은 영어권 문화에서도 사람들이 모인 자리에서 모국어가 영어가 아닌 사람들끼리 서로 영어가 아닌 모국어로 대화하는 것을 무례하다고 여기는 사회가 있는 반면, 일상에서의 다문화주의가 발달된 사회에서는 그것을 자연스러운 현상으로 여긴다. 영어가 아닌 언어로 서로 대화하는 것을 보고, 영어만 사용하는 사회의 다수가 자신들을 배제하기 위해 영어가 아닌 외국어를 사용하는 것이 아니라 모국어를 통해 서로 더 원활한 소통을 위한 것이라는 신뢰를 갖고 있기 때문이다. 따라서 이런 다문화 사회에서는 '영어만 쓰시오'라는 말은 언어적 인종차별에 해당한다고 여긴다. 또 일부 서구 국가에서는 이슬람 문화인 여성의 히잡 혹은 전신수영복 부르키니를 공공장소에서 착용하는 것을 금지하는 반면, 다른 국가에서는 개인의 문화적 표현으로 인정하고 그러한 금지가 문화적 인종차별에 해당하는 것이라 여기기도 한다.

한편 강대국들의 경제적·군사적 권력의 독점에 대항하여 정치적 세력화를 추구하는 일부 집단들이 특정한 종교를 근본주의적 혹은 극단주의적으로 해석하여 그것으로 자신의 정치적 정당성을 주장하고 테러범죄 행위를 자행하는 일들이 증가하고 있다. 이렇게 테러집단들이 대중의 공포를 조장하는 방식으로 정치적 의사 표현을 하는 반면, 이에 대한 반작용으로 서구사회에서는 이들이 근본주의적으로 해석한 종교 자체를 문제시하고 그 문화권에 속한 사람 전체를 테러주의 집단과 동일시하는 이른바 '이슬람혐오'가 확산되고 있다.

서구사회에서 그리고 한국사회에서 '이슬람혐오'가 확산되는 양상을 표면적으로만 보고 단순히 문화적 인종주의나 종교적 갈등에 의한 것이라고만 볼 수 없다. 문화 혹은 종교 차이를 명분으로 하고 있지만, 그 이면에는 국제적인 경제 이권 다툼, 정치적 배제, 영토 분쟁 등이 복잡하게 뒤얽혀 있기 때문이다. 이는 사실 지난 2000년 동안 유럽과 중동지역에서 계속되어 온 종교간 갈등의 역사를 보아도 마찬가지였는데, 10세기부터 시작된 십자군 전쟁과 15세기 오스만제국 정복전쟁이 그러한 예이다. 최근 한국사회에서 등장한 이슬람혐오 역시 한국사회에 누적된 가부장주의, 소수자 배제, 부의 불균등 분배, 불안정 고용 그리고 '구분배제에 기반 한 이민정책의 실패'가 복잡하게 뒤얽혀 발생한 현상으로 보아야 한다.

인종차별 당하지 않을 권리에 대한 국가의 의무

그런데 ‘모든 사람에게 이리이러한 권리가 있다’고 선언만 한다고 그 권리가 보장되는 것은 아니다. 그 권리를 보장할 책임과 의무가 누구에게 있는 지를 명확히 하지 않으면 권리의 선언은 공허한 주장에 그치고 만다. 「세계인권선언」 전문에서는 「국제연합 헌장」이 명시하는 ‘기본적 인권, 인간의 존엄과 가치’, ‘남녀의 동등한 권리’에 대한 신념은 ‘모든 사람’이 재확인한 것이며, ‘회원국들은 국제연합과 협력하여 인권과 기본적 자유의 보편적 존중과 준수를 증진할 것을 스스로 서약’하였다는 점을 지적한다. 또한 제29조에서는 ‘모든 사람’은 ‘자신의 인격이 자유롭고 완전하게 발전할 수 있는 공동체에 대하여 의무’가 있다고 명시한다. 즉 인간의 권리를 존중할 의무는 개인과 국가 모두에게 있다는 것이다.

‘인종차별 당하지 않을 권리’에 대한 국가의 의무는 「모든 종류의 인종차별 철폐에 관한 협약」으로 구체화되었다. 1965년에 유엔총회가 채택하고 1969년에 27개국 비준과 함께 발표된 이 협약은 오늘날 국제인권제도를 구성하는 국제조약 가운데 가장 먼저 성립된 제도이다. 2018년 현재 193개 유엔 회원국 가운데 북한, 미얀마, 남수단 등 14개국을 제외한 모든 국가가 이 협약에 가입하였다. 전 세계 대다수의 국가들이 ‘인종차별금지’를 국가의 의무로 받아들이고 있다는 뜻이다.

협약에 따르면 대한민국을 비롯한 당사국이 ‘모든 형태의 인종차별철폐와 인종간의 이해증진 정책을 적절한 방법으로 지체 없이 추구할 책임’(제2조)이 있다. 특히 국가는 인종차별행위를 실시하지 않을 의무뿐만 아니라 ‘모든 국가 및 지방공공기관과 공공단체’가 그 의무에 따르도록 해야 할 의무가 있다. 또한 인종차별을 ‘야기’ 또는 ‘영구화’ 시키는 효과를 가진 정책을 조사하고 그러한 법규를 개정, 폐기, 무효화하는 조치를 취해야 한다. 아울러 ‘인종분열을 강화할 성향이 있는 어떠한 것’도 막아야 할 의무가 있다. 또 특정 인종집단 또는 개인의 발전과 보호, 평등한 인권과 기본적 자유의 향유를 위해 특별하게 우대 조치를 취해야 할 수도 있다.

또 국가는 ‘인종적 우월성이나 증오, 인종차별에 대한 고무에 근거를 둔 모든 관념의 확산, 피부색이나 종족의 기원이 서로 다른 인종이나 인간의 집단에 대한 폭력행위나 폭력행위의 조장’, 이러한 ‘인종주의자 활동’에 대한 재정적 또는 어떠한 종류의 지원도 범죄로 처벌해야 할 의무가 있다(제4조). 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리에 있어 ‘모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무’가 있으며(제5조), 모든 사람을 인종차별행위로부터 보호·구제하고 피해자가 ‘법원으로부터 공정하고 적절한 보상·변제’를 받을 수 있도록 의무가 있다(제6조). 뿐만 아니라 인종차별철폐에 관한 목적과 원칙을 전파시켜서 교육, 문화, 홍보 분야에서 ‘인종차별을 초래하는 편견에 대항’하는 조치를 즉각 취하여야 한다(제7조).

다시 말해 국가는 인종차별철폐를 위한 정책을 제시하고, 기존의 정책이 인종차별을 직간접적으로 발생시키거나 강화하게 하는 것은 없는지 검토하여 개선하고, 인종주의 활동이나 이를 지원하는 행위를 처벌하고, 모든 분야의 인권을 보장하는데 있어 인종에 따른 차별이 없도록 하며, 인종차별 피해자를 보호하며, 끝으로 문화·교육·홍보 분야에서 인종차별적 편견이 발생하지 않도록 할 의무가 있다. 즉 국가는 모든 사람의 ‘인종차별 당하지 않을 권리’를 보호할 포괄적인 의무가 있다는 것이다.

인종차별 당하지 않을 권리와 이민정책

협약이 제시하듯이 국가는 인종차별 철폐를 위해 이를 구체적으로 실행할 ‘인권정책’을 마련해야 할 뿐만 아니라 기존의 정책에 인종차별에 관여할 요소가 없는 지 검토해야 한다. 말하자면 국가정책과 법제도, 행정관행 전반에 대한 ‘인종차별 영향평가’가 이루어져야 한다는 것이다. 국가의 모든 정책에 대한 면밀한 검토가 필요하겠지만, 그 가운데서도 중요한 것이 이민정책이다.

여러 사회에서 경험했듯이 국제이주는 단순히 자본이나 권력이 원하는 대로 노동력 공급이나 인구 재생산만 하는 것이 아니다. 사람의 이동에는 필연적으로 문화, 사회적 관계, 역사성 등 인간사회 전반의 이동이 수반한다. 즉 새로운 사회구성원의 등장과 함께 민족적·언어적·종교적·문화적 소수자 집단의 발생과 이들의 주류 사회와의 접변, 초국가적 네트워크 발생과 이를 통한 문화·정보·자원의 이동, 그리고 이들의 국제·국내 정치적 활동 등 사회 전반에 걸쳐 변화가 일어난다는 것이다. 국제이주는 한 사회가 변화를 겪으면서 발생하는 결과이기도 하지만, 그 사회에 또 다른 양상의 변화를 불러일으킬 수 있는 원인이 되기도 한다 (Castles, 2018). 그리고 이러한 광범위한 사회변화에 정부가 반응하는 방식이 ‘이민정책’이라 할 수 있다. 내국인이나 외국인의 출입국과 체류를 관리하는 이른바 ‘출입국정책’, 또는 다양해진 사회구성원들을 관리하기 위한 ‘사회통합정책’ 보다 훨씬 더 넓은 범위의 문제를 다루어야 한다.

서구의 연구자들은 각국 정부가 국제이주 현상에 대하는 국가정책들을 연구하며, 그 정책이 실패했거나 성공하였는지 여부를 판단하기도 하였다. 국가정책의 실패와 성공은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있는데, 정책이 애초에 표방한 목적을 달성했는지 여부를 평가하는 것(Castles, 2004)과 헌법과 같이 국가의 구성원이 합의한 국가구성이 원칙에 부합하는지 여부를 평가하는 것으로 볼 수 있다.

이민정책의 실패 여부를 평가하는 대표적인 연구사례는 1970년대 독일 등 서유럽 국가에서 실시한 단기노동이주제도(초청노동자제도)이다. 이 사례는 위의 첫 번째, 즉 애초에 표방한 목적 달성 여부 측면을 볼 때 실패한 정책이다. 당시 정부는 단기간 동안만 필요한 인력을 충원하고 해당 기간이 끝나면 되돌려 보내서 사회적 여파를 최소화하기 위한 제도로 고안하여 제도를 실시했는데, 결과적으로는 이들 ‘단기이주노동자’들이 독일 사회에 정주함으로써 애초에 표방한 목적 달성에 실패한 것이다. 그러나 ‘단기간의 노동력 충원’이라는 측면에서는 성공한 정책이라고 주장하는 이가 있을 수도 있는데, 이는 그로 인해 이익을 편취한 사용자 등 사회 일부 집단의 편협한 경제적 관점에서만 보면 그러하다. 그러나 다시 사회 전반 혹은 국가 운영 전체의 입장에서 보았을 때는 애초에 목표한 ‘사회적 여파 최소화’에 완전히 실패하였기 때문에 크게 실패한 정책이다. 이런 실패를 막기 위해 실시한 정부의 초과체류노동자 가족의 강제추방 정책은 다시 가족결합을 더 중요한 가치로 여기는 독일 헌법에 의해 제지되었다. 즉 이 제도는 결과적으로 헌법이라는 국가의 최고 수준의 원칙에도 부합하지 않는 것으로 판단된 실패한 제도였던 것이다.

국가의 정책이 실패하면 그 사회적 여파는 부정적인 방향으로 퍼지는 경우가 많다. 이민정책이 그 사회 구성원들이 갖고 있는 이른바 ‘인종’, 민족, 국적에 대한 인식에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 독일 초청노동자제도의 실패는 사회 내 민족적 소수자 집단

성장으로 이어지고, 상대적으로 경제적·정치적 지위가 낮은 이들에 대해 편견-고정관념-고착화-차별 단계의 인종차별 과정으로 나타났다. 이들 대한 인종차별, 외국인혐오, 심지어 인종주의적 신나치주의가 등장하고, 이들의 혐오에 반대하는 이민자 출신들의 불만 표출로 집단 간 갈등이 심화되었다. 이민정책의 실패로 독일 사회의 인권, 문화, 복지, 교육 등 국가 정책 전반에 대한 정책적 대응이 필요하게 된 것이다.

뿐만 아니라 과거 인종주의에 기반 하여 도입된 미국, 호주, 캐나다의 이민제한법, 중국인이민금지법, 백호주의 역시 현실의 경제적·사회적·문화적 현실을 반영하지 못한 이념적·포퓰리즘적 정책이었고, 결국 모두 폐기되었다. 그렇지만 실패한 정책의 유산은 일상생활에서의 문화적, 간접적 인종차별의 형태로 계속 남아 있고, 더욱 복잡하게 얽힌 인종주의 문제가 되었다.

한국에서 인종차별 당하지 않을 권리

한국에서는 1958년 국회에서 세계인권선언 10주년 관련 행사를 열고,¹ 언론은 ‘인권옹호가 구두선()에 그치지 말라’²는 사설을 내는 등 이미 국제적 인권보장체제가 마련되기 이전부터 인권의 가치를 중요시하고 있었다. 그러나 이후 한국사회에서 인권담론은 ‘세계인권선언 스무돌 시민회관서 기념식, 김일성 만행규탄 메시지 채택’³과 같은 신문기사가 보여주듯 냉전시기 체제경쟁을 위한 정치적 수사에 지나지 않았다. (사실 이는 한국에서만 특별히 나타난 현상은 아니었다. 전 세계가 냉전으로 갈라져 서구권과 동구권 사이의 정치적 경쟁의 도구로 인권 수사가 쓰인 것은 당시 국제관계에서 흔한 일이었다.)

1990년대 초부터 한국에서는 ‘인권’을 핵심가치로 내건 ‘인권단체’들이 설립되기 시작하고,⁴ 1998년 국제앰네스티 등 인권단체가 세계인권선언 50주년 기념 캠페인을 열고 당시 ‘인권대통령’을 자처하던 김대중 대통령이 적극 참여하면서 세계인권선언에 대한 대중적인 이해가 확산되기 시작하였다. 현재는 초등학교 교과서에서도 한 단원을 차지할 정도로 한국사회의 구성원이 갖추어야 할 기본적인 소양과 가치가 되었다. (안타깝게도 초중등학교에서 세계인권선언을 배우지 못한 세대들 가운데 많은 사람들은 아직도 그 의미를 이해하지 못하고 있지만 말이다.)

이렇게 제정된 국제인권법은 국내에서도 법적 기준으로 받아들여진다. 「대한민국 헌법」 제6조는 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력’을 가지며 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장’된다고 정하고 있으며, 이는 1948년 7월 17일 헌법이 제정된 이후로 단 한 번도 바뀐 적이 없는 (심지어 1972년 유신헌법에서도) 대한민국 헌법의 역사에서 근간을 이루는 원칙이다.

1 · 경향신문(1958). *맞아* 에서 · . 1958. 12. 3. 1면.

2 · 동아일보(1958). *가* 에 그치지 말라. 1958. 12. 9. 1면.

3 · 동아일보(1968). *스무돌*. 1968. 12. 10. 7면.

4 · 1989년 노동인권회관, 1991년 천주교인권위원회, 1992년 외국인노동자인권을 위한 모임, 1993년 인권운동사랑방 등 (이정은, 2001).

아울러 「국가인권위원회법」에서도 ‘인권’을 정의하면서 ‘「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정’하는 권리로 정하고 있다.

여기서 굳이 「세계인권선언」의 70주년에 대해서 이야기 한 이유는 비록 형식이나 수사에 지나지 않을지 몰라도 한국에서 「세계인권선언」의 내용 자체에 대해서는 반공정권도 유신정권도 신군부정권도 부인할 수 없었다는 점을 지적하기 위해서이다. 비록 그 세부사항에 대한 관점이나 구체적인 보장방식에 대해서는 끊임없이 논쟁이 있을 수밖에 없지만, ‘보편적 인권’이라는 개념 혹은 언어가 가지는 윤리적 정당성과 국제적 합의의 결과라는 사실에는 여전히 부인하기 어려운 정치적 중요성이 있다(Freeman, 2011). 뿐만 아니라 서유럽에서 비롯된 ‘인권’ 개념의 저항적 역사가 1990년대 이후 한국사회에서도 이어지는 과정을 보면 저항담론의 단초로서의 가능성은 언제나 중요했다는 점을 기억할 필요가 있다.

다른 종류의 인권과 함께 ‘인종차별 당하지 않을 권리’ 역시 국제인권조약에의 가입과 함께 한국에서도 인권의 하나로 자리 잡게 되었다. 대한민국은 1978년 11월 4일 ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약’에 국회가 비준 동의함으로써 인종차별 철폐를 위한 국제적 의무를 다 할 것을 약속하였다. 정부는 모든 형태의 인종차별을 철폐할 의무가 있고, 1978년 당시 대한민국의 국회는 1973년 유신헌법에 따라 치러진 선거로 구성된 것으로 의석의 1/3은 대통령이 지명한 사람이 국회의원이 되고 다른 1/3은 여당이 독식하고 있는 형태였다.

이런 독재 하에서 유엔의 회원국도 아니었던 한국 정부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 비준동의안을 국회에 제출한다. 당시 정부는 이 협약에 비준하는 의의를

‘유엔총회는 인종차별 및 인종분리가 없는 국제공동사회의 건설이 국제평화와 안전유지에 기여함을 강조하면서 누차 이 협약 미체약국의 가입을 촉구하는 결의를 채택하여 왔음’,

‘주 유엔대사는 유엔 내에서의 비동맹 중립제국에 대한 우리나라의 입장강화와 우리나라에 대한 지지도 고양을 위한 정치적인 고려에서도 이 협약에의 조속 가입을 건의하고 있음’,

‘우리나라는 이 협약에 복귀에 앞서 가입함으로써 인종차별 철폐를 지지하는 입장을 대외적으로 명백히 천명함과 동시에 특히 “남아프리카의 인종차별 정책”, 인종분리 또는 인종격리정책을 규탄하는 입장에 동조함으로써 특히 제3세계 제국에 대한 우리의 외교강화에 기여할 수 있을 것임.’⁵이라고 설명하였다. 또한 동의안은 ‘참고사항’으로

‘국내입법의 필요성: 우리나라의 현행 법령에는 인종차별 행위를 범죄로 규정,

5 · “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약” 비준동의안, (대한민국 제9대 국회 의안번호 853), pp.1-2.

처벌하는 어떠한 명문 규정도 없으므로 새로운 법령의 제정이 필요함.⁶

이라고 지적하기도 하였다. 한편 당시 국회 회의록을 검토하면 인종차별에 대한 국회의원과 관료들의 인식을 엿볼 수 있는데, 동의안에 대한 검토보고서를 제출한 국회 전문위원은

‘본 조약에의 가입은 오히려 만시지탄이 있으며 이 비준동의안에 대해서는 긍정적으로 심의해 주심이 가하리라고 사료되어 이상과 같이 보고드립니다.’⁷

라고 비준을 재촉하였고, 국회 외무위원회에서 한 의원은

‘가입한 100개국 중에 일본이 빠진 것 같은데 ... 인종문제를 지금 우리나라 입장에서 생각할 때 대일관계에서 현안문제가 있기 때문에 우리의 큰 관심사가 아닐 수 없습니다. 한쪽에서 가입을 안 하고 우리 쪽에서만 가입하는 것은 일방적인 것이 아니냐, 대일관계에 있어서 교포지위문제 등이 있는데...’⁸

라고 지적하였다. 일제 식민통치 하에 있었던 극단적인 형태의 인종차별 행위에 대한 기억 그리고 일본에 살고 있는 재일교포들이 당하던 차별의 문제 등으로 인해 피해자의 관점에서 인종차별 문제를 보고 있었던 것이다.

협약의 비준으로 ‘인종차별 당하지 않을 권리’의 보호에 대한 국가의 의무를 약속했지만 이를 위한 국내 이행조치는 찾아보기 힘들다. 1978년에도 없던 ‘인종차별 행위를 범죄로 규정, 처벌하는 어떠한 명문 규정’은 2018년 현재 아직도 없고 당시 유신정권이 주장한 ‘새로운 법령의 제정’은 지난 몇 년간 사회 일부 세력에 의한 극심한 반대에 부딪히고 있다. 한편 한국정부는 협약 비준에 따른 의무사항인 정기보고서 제출과 관련 1980년부터 2018년까지 총 13차례 빠짐없이 보고서를 제출하고 유엔 인종차별철폐위원회의 심사를 받았다. 그러나 2006년 한국의 관련단체들이 시민사회보고서를 공식적으로 제출하기 이전까지는 정부의 일방적인 보고서 제출과 그 내용에 한정된 위원회의 최종견해 발표에 한정된 것이었다. 일부 활동가들이 해당 위원회 위원에게 비공식적으로 정보를 제공한 것이 반영이 되어 정부보고서가 지적하지 않은 일부 사례들을 제기하기도 하였다. 그러나 대부분은 인종차별 관련 통계의 부재, 법률 정비 부재, 정부의 ‘단일민족으로 구성된 인구’ 주장에 대한 의문 등이 반복적으로 제기되었다.⁹

6 · “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약” 비준동의안, (대한민국 제9대 국회 의안번호 853), p.5.

7 · 제100회국회 외무위원회회의록 제12호, p.10.

8 · 같은 문서

9 · 예를 들어 Committee on the Elimination of Racial Discrimination Sixty-third session, 4-22 August 2003, ‘Consideration of Reports submitted by State Parties under Article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial

2007년에 있는 제13-14차 정기보고 회의부터 한국의 시민사회 단체들이 조직적으로 반박보고서를 제출하면서부터 위원회의 최종견해도 현안을 보다 구체적으로 지적하기 시작했다. 예를 들어 ‘차별금지법의 조속한 입법’, ‘공정한 난민심사와 난민관련 법령 개정’, ‘외국인여성의 인신매매 방지’, ‘외국인여성 배우자의 보호 및 이혼 이후의 지위 보장’, ‘이주노동자의 임금, 노동조건 보호’ 등이 구체적으로 언급되기 시작한 것이다.¹⁰ 유엔에서의 국내 인권단체들의 활동은 이른바 ‘부메랑효과’를 통해 국내에서 정부에 정책개선을 요구하는 기준을 제공하고 정치적 압력의 근거를 마련했다는 의미가 있다.

이민정책과 관련하여 개별적이고 구체적인 일부 제도나 범조항이 개선되어 오고 있으며, 「출입국관리법」의 일부에 포함되어 출입국관리 업무로만 인식되는 난민보호제도가 「난민법」으로 독립되고 그 절차도 일부 개선되었다. 그러나 2007년 정부 발의로 논의가 시작된 포괄적인 「차별금지법」은 20년이 넘도록 사회 내 일부 보수집단들의 반대에 부딪혀 제정되지 못하고 있다.

한국에서 이민정책의 실패와 인종차별

이민연구자들은 흔히 각국의 이민정책을 평가하면서 이주자가 그 사회에 얼마나 참여할 수 있고 자신의 정체성이 포용될 수 있는 지 정도에 따라 ‘구분배제’, ‘동화주의’, ‘사회통합’, ‘다문화주의’라는 네 가지 모델을 제시한다 (Castles et al., 2014). 한국에서는 정부가 ‘다문화가족정책’, ‘사회통합프로그램’ 등 일부 수사를 쓰기는 하지만, 이민정책의 원칙은 사실상 ‘구분과 배제’ 모델에 가깝다고 볼 수 있다.

이민정책에 대한 기준을 가장 포괄적으로 제시하고 있는 「재한외국인 처우 기본법」은 정부가 제공하는 처우의 대상이 되는 ‘재한외국인’을 ‘대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자’라고 한정하고 있다(제2조). 대상을 ‘거주’할 목적으로 체류하는 사람으로 한정하고 있는데, 이는 이른바 ‘비전문취업’이 체류 목적으로 간주되는 ‘외국인근로자(이주노동자)’는 ‘처우’의 대상에서 비록 명시적으로는 아니지만 배제할 수도 있다는 것을 함의한다. 실제로 법에서도 그리고 구체적인 ‘처우’의 시행에 있어서도 ‘외국인근로자’에 대한 내용은 거의 언급되지 않는다.

뿐만 아니라 ‘합법적으로 체류’하고 있는 사람만 ‘재한외국인’이라고 명시함으로써 25만 명이 넘는(『2017 출입국·외국인정책 통계연보』) 미등록외국인(체류기간을 초과하거나 체류자격을 위반한 사람)은 아무런 처우도 제공하지 않음을 분명히 하고 있다. 현행 「출입국관리법」에 따라 ‘강제퇴거’(제46조) 이외의 아무런 공식적 정책이 없다. 다만 ‘국적·신앙 또는 사회적 신분’을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우’를 하는 것을 금지하는

Discrimination, Republic of Korea’ (CERD/C/63/CO/9, 10 December 2003).

10 · Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2007, ‘Consideration of Reports submitted by State Parties under Article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Republic of Korea’ (CERD/C/KOR/CO/14).

「근로기준법」(제6조)에 따라 근로조건, 근로계약, 임금, 근로시간, 재해보상 등에 관하여 체류자격과 관계없이 보호 받을 수 있다. (하지만 이주노동자의 인권실태 고발하는 보고서들에 따르면 제도와 현실 사이의 간극은 여전히 크다.)

대신 「제한외국인 처우 기본법」은 처우의 대상을 구체화하면서 ‘대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는’ ‘결혼이민자 및 그 자녀’ (제12조), ‘영주권자’ (제13조), ‘난민’ (제14조), 국적취득 후 3년 이내의 사람(제15조), ‘전문외국인력’ (제16조), ‘과거 대한민국 국적을 보유하고 있던 자’와 그의 직계비속(제17조)으로 명시한다. 그리고 이들에 대해 각기 다른 ‘처우’를 제공한다. 즉 ‘사회적 신분’이나 직업, 민족에 따라 차등적인 대우를 명문화하고 있는 것이다.

한편 단순기능 업종에 필요한 인력을 일시적으로 수입하기 위해 도입된 ‘고용허가제’는 애초에 그 대상을 아시아지역 저개발국 16개 국가로 한정하였다. 실제로 『2017 출입국·외국인정책 통계연보』에 따르면 ‘비전문취업(E-9)’ 체류자격을 가진 외국인 28만 여명 대부분은 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 네팔, 스리랑카, 필리핀, 미얀마 출신 노동자였다. 2004년 시작된 이래 지난 15년간, 그리고 이전의 ‘산업연수생제도’가 시기까지 포함하면 25년 동안 한국사회에서 3D 단순기능 업종에서 저임금으로 일하는 노동자는 이 지역 출신 사람들이었다. 게다가 이들의 90% 이상은 20-30대 남성이었다. 이 기간은 한국 사회의 많은 사람들 사이에서 ‘동남아인은 저숙련 노동자’라는 ‘편견’이 ‘고착화’되기 충분한 시간이었다. 그 사람들 개개인의 인품이나 학업수준, 사회적 배경이나 문화적 역량, 지식과 경험 등은 전혀 이해되지 못한 채 집단적으로 ‘저숙련 노동자’로만 인식되었다. 정부의 노동이주 정책은 애초에 이들을 ‘외국인력’ 즉 생산수단의 하나로 간주했을 뿐 인격체와 문화를 가진 그리고 어딘가 삶의 터전을 가지고 이웃들과 대화를 나누는 ‘사람’으로 인식하지 못했던 것이다. 대표적인 ‘구분과 배제’ 모델의 이민정책이라 할 수 있다.

이른바 ‘다문화가족 정책’ 역시 가족 내 혹은 사회 내에서 ‘다문화’가 어떻게 인정되고 존중되어야 하는 지에 대한 ‘다문화주의’적인 접근과는 거리가 멀다. 대신 대한민국 국적자와 혼인을 통해 가족을 이룬 외국인 또는 그 이후 혼인을 통해 국적을 취득한 사람을 어떻게 한국사회에서 ‘안정적인 가족생활을 영위’하고 ‘사회구성원으로서의 역할과 책임’을 다하도록 ‘지원’하고 ‘통합’(「다문화가족지원법」 제1조, 제2조) 시키는 정책일 뿐이다. 여기서 말하는 ‘안정적인 가족생활’과 ‘사회구성원으로서의 역할과 책임’은 그 법적 정의와 개념이 모호한 대신 이들 새로운 사회구성원에게 요구하는 상상 속의 ‘한국인’ 이미지로 치환하기 좋게 되어있다. 사실 정부 정책이 이른바 ‘다문화가족’에게 요구하는 가족에게 순종적이지만 억척스러운 생존능력을 갖고 이웃들에게는 살가운, 현실에서는 존재하지 않는 배우자의 상인 경우가 대부분이다. 정부와 지방정부의 암묵적 지원을 통해 성장한 상업적 국제결혼 중개를 통해 ‘결혼이민자’가 증가하였는데, 『2017 출입국·외국인정책 통계연보』에 따르면 이들 중 65%가 중국과 베트남 출신이었고 84%가 여성이었다. 비록 정부가 공식적으로 조장하지는 않았지만 한국 사회에서 ‘결혼이민자는 중국·베트남 여성’이라는 ‘고착화’되는 것을 방조했다는 사실은 부인할 수 없다.

위의 노동이주, 결혼이주 정책은 몇 가지 측면에서 이미 ‘실패한 이민정책’이다. 우선 ‘단순인력의 일시적 고용과 순환’이라는 ‘고용허가제’의 목적은 정부 스스로 포기한 것으로

보인다. 애초에 고용허가제 노동자에게 부여된 3년의 체류기간은 5년에서 10년까지 연장할 수 있도록 바뀌었다. ‘장기적인 일시체류’라는 모순된 제도는 과거 독일의 경험에서도 보았듯이 헌법에 명시된 국가의 기본원칙에 반하게 발전할 가능성이 높다. 사회 속에 체류 혹은 존재 자체가 불안정한 인구가 많다는 사실은 편견과 차별의 피해 대상이 되기 쉬운 소수자가 많다는 것이고, 이는 인종차별로 이어지기 쉬운 상황이라는 뜻이다. 뿐만 아니라 주류사회의 사람들과 다소 다른 ‘상업적 국제결혼중개’라는 과정을 통해서 사회구성원이 된 사람들에게 다시 ‘특별한 지원의 대상이 되는 수혜자’라는 낙인을 부여한 ‘다문화가족정책’ 역시 ‘다문화 존중’에도 실패하고 인종차별에 취약한 대상을 만들어 내었다.

이러한 법제도와 정책 자체가 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에 따른 ‘인종차별’에 해당한다고 볼 수는 없으나, 인종차별을 ‘야기’ 또는 ‘영구화’ 시키는 효과(제2조)를 가진 정책으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 인종차별철폐에 관한 목적과 원칙을 전파시켜서 교육, 문화, 홍보 분야에서 ‘인종차별을 초래하는 편견에 대항’하는 조치를 즉각 취하여야 한다는 책임(제7조)을 다하는 데는 실패한 것이다. 협약에 따라 정부는 이러한 법제도와 정책을 ‘개정, 폐기, 무효화’를 비롯하여 모든 사람의 ‘인종차별 당하지 않을 권리’를 보호할 포괄적인 의무를 다해야 할 것이다.

끝으로 최근 한국사회에서도 등장하고 있는 인종주의적 혐오 발언과 집단행동들은 양성평등, 복지, 고용, 교육 등 여러 분야의 정부정책의 실패의 결과라는 관점에서 분석할 필요가 있다. 특히 ‘이민정책의 실패’가 ‘인종차별을 당하지 않을 권리’의 침해에 영향을 주었는지 지속적인 연구와 분석이 필요하다.

참고문헌

- Arendt, Hannah (1973 [1951]) The origins of totalitarianism. New York: Harcourt.
 Castles, Stephen (2004) 'Why Migration Policies Fail', Ethnic and Racial Studies, 27(2), pp. 205-227.
 Castles, Stephen (2018) 'Social Transformation and Human Mobility: Reflections on the Past, Present and Future of Migration', Journal of Intercultural Studies, 39(2), pp. 238-251.
 Castles, Stephen, Hein de Haas and Mark J. Miller (2014) The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. 5th edn. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
 Freeman, Michael (2011) Human rights: an interdisciplinary approach. 2nd edn. Malden, MA Cambridge, UK: Polity Press.
 Murji, Karim and John Solomos (eds.) (2005) Racialization: studies in theory and practice. Oxford ; New York: Oxford University Press.
 이정은 (2001) '한국에서의 인권개념 형성 과정', 민주주의와 인권, 1(2), pp. 121-161.

인구센서스와 인종/민족 정체성, 그리고 인종차별

박준규 (한양대학교 문화인류학과)

서론에서 언급된 것처럼 이 발표문은 인종/민족 정체성과 인종차별이라는 주제와 관련한토론을 촉진하기 위해 한국의 인구센서스에서 구성원의 인종/민족에 관하여 어떻게 다루고 있는지 살펴보고 과연 인구센서스에서 인종/민족에 관한 개인 정보를 수집하는 것과 수집하지 않는 것 중 어느 것이 더 인종차별을 해소하기 위한 목적에 기여하는지에 대해 논하고 있다.

솔직히 매우 광범위하고 복잡한 주제를 다루고 있다. 이를 주어진 짧은 시간 내에 토론하는 것이 좋은 것인지 생각하면 또다른 딜레마가 발생한다. 그럼에도 불구하고 한국에서 인종주의와 인종차별에 대한 논의가 시작되어야 한다는 점에서 인구센서스에 국한하여 토론을 진행하고자 한다. 토론 과정에서 토론자는 미국 사례를 주로 사용하려 하는데 이는 미국이 대표성을 가진다는 것을 의미하는 것이 아니라 단순히 개인적으로 가장 익숙한 경우이기 때문임을 먼저 밝히고자 한다.

결론부터 이야기 하자면 인구센서스는 매우 정치적인 도구이다. 발표자가 주장한 바대로 역사적으로 인구센서스는 국가통치의 수단으로서 이용되었다. 구체적으로 베네딕트 앤더슨은 센서스, 지도, 박물관이 상상된 공동체인 국민-국가를 건설하는데 핵심 역할을 한다고 주장했다. 그러나 계층적 신분 구조를 정당화하는 형성하고 차별적 정책을 집행하는 도구로 사용되었던 센서스는 현대에 와서 오히려 차별에 대응하기 위한 정책적 목적으로 인종/민족에 관한 정보를 수집하기 시작했다고 발표자는 소개하고 있다. 발표자가 제시한 대표적인 사례는 영국이다. 미국의 경우 흑자는 발표자가 언급한 영(Young)과 같이 인구센서스에서 인종/민족에 관한 개인 정보는 차별적 정책을 비판하고 인종 불평등을 폭로할 수 있는 통계를 제공한다고 주장한다. 그 이유는 미국 인구센서스는 연방정부 지원금과 선거구 설정에 매우 큰 영향을 주기 때문이다. 이런 맥락에서 미국 인구센서스의 인종/민족 분류는 몇 번 수정되었고 오바마 행정부 시기에는 히스패닉과 라틴계를 중심으로 새로운 문항과 중동 또는 북아프리카(MENA)에 대한 새로운 문항을 추가할 것을 제안한 바 있지만 트럼프 행정부가 이를 받아 들이지 않아 2020년 인구센서스는 2010년 인구센서스의 문항이 유지 될 것으로 짐작이 된다. 그러나 논쟁이 멈춘 것은 아니다. 이 논쟁에 미국인류학협회는 인종과 너무 광범위한 범주를 아예 없애는 것을 조심스럽게 제안하였다. 인구센서스의 인종/민족 문항을 옹호하는 집단은 인구센서스가 미국의 인종/민족 현황을 통계학이나 인구학적으로 보여주는 것이지 불평등을 만드는 것이 아니라고 주장한다. 또한 현황은 변하고 이 또한 인구센서스가 보여주고 있다고 주장한다. 이에 이들은 인구센서스는 인종이란 개념이 보편적이고 생물학적인 개념이 아니라 사회적으로 구성된 개념이라는 것을 입증하는 좋은 증거라고 역설한다.

그럼에도 불구하고 발표자가 잘 지적한 것과 같이 사람을 특정한 분류 방식에 의하여 임의적으로 나눈다는 점에서 딜레마가 발생한다. 특히 국가가 이를 나눈다는 것은 인종/민족 차별적 관념을 정당화하고 제도화하여 결과적으로 인종/민족 차별적 사회를 유지/고착화 시킬 위험이 있다. 필자 또한 이같은 발표자의 고민에 전적으로 동의한다. 미국의 경우 인구센서스의 정보가 제2차대전 당시 일본계 미국인을 수용하는데 사용되었다는 비판이 있다.

이론적 측면에서 발표자는 분류 방식에 대해 인정의 정치와 관련된 분석틀을 제시하고 있다. 그리고 정부의 대처에 초점을 두고 조정, 부인, 대체로 나누고 있다. 이에 대한 이견은 없지만 이 외에도 다른 분석틀들이 포함되어야 한다고 생각한다. 시간 제한 상 두 개만을 언급하자면 먼저 인종/민족/종족/국민(국적) 등에 대한 개념을 본질주의보다는 구성주의적 관점에서 정리해야 할 것 같다. 지속적으로 논의되어야 할 것은 인종/민족/종족/국민(국적) 등등 집단 정체성과 소속감을 의미하는 개념들이 상상된 것이지만 상상이 아닌 현실에서 차별, 갈등, 위계질서화, 분리, 억압 등으로 실천되고 있다는 것이다. 연장선상에서 초국주의적 현상과 발표자가 언급한 ‘복합인종’과 같은 여러 인종과 민족에 소속감을 가지고 있는 집단들에 대한 고려도 중요하다. 발표자도 언급하였지만 미국은 2000년도부터 인종/민족 문항에 대해 중복응답을 할 수 있게 했다. 이들을 어떻게, 누가 명명할 것인가는 명명의 정치라는 측면에서 또 다른 논의가 필요할 것 같다.

또 하나는 국가 중심적 관점에서 시민사회적 관점 또는 지방분권 관점이 추가되어야 할 것 같다. 큰 규모의 예산 때문에 중앙정부가 중심이 될 수 밖에 없는 현실이지만 분류 방식과 문항 작성 및 검증 작업 등등은 민주적이고 지방분권중심으로 진행되어야 하지 않을까 하는 생각이 든다.

마지막으로 토론문을 준비하다가 미국 인구센서스에 대해서 한 기자의 설명을 읽은 부분을 언급하려 한다. 이에 따르면, “1790년 이후 오늘날까지 인종/민족 분류 방식은 조금씩 변하였지만 거의 변하지 않은 분류는 ‘백인’이다. 이처럼 인구센서스는 권력의 도구지만 양면의 칼처럼 사용될 수 있다는 것을 이해하는 것이 중요하다고 생각한다.

신승훈(서남권글로벌센터)

이주민의 사회보장권

김사강 (이주와 인권연구소)

1. 이주민 사회보장권의 근거

유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 사회권 규약)은 제9조에서 규약을 비준한 당사국은 “모든 사람이 사회보장을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다”고 하고 있다. 구체적으로는 모든 사람이 의식주를 포함해 적절한 생활수준을 누릴 권리(제11조), 건강을 향유할 권리(제12조), 교육을 받을 권리(제13조)를 가진다는 것과, 아동의 양육과 교육을 책임지고 있는 가정에 대해서는 광범위한 보호와 지원이 부여되어야 하며 특히, 임산부와 아동에 대해서는 특별한 보호와 원조(제10조)가 제공되어야 한다는 것이 포함되어 있다. 한국은 1990년 사회권 규약을 비준·발효했으며, 이 규약은 헌법 제6조에 의해 국내법과 같은 효력을 가진다.

사회권은 어떠한 종류의 차별도 없이 보장되어야 하는 것이 원칙인데(사회권 규약 제2조 제2항), 이는 인종차별 철폐협약, 여성차별 철폐협약, 아동권리협약, 이주노동자 권리협약 등 특정 집단의 사회권을 언급하고 있는 인권조약 들을 통해서도 거듭 강조된다. 비차별 조항에 국적에 따른 차별 금지에 대한 언급이 없다는 이유로 이주민의 사회권을 부인하려는 시도들이 없지 않으나, 유엔 사회권 위원회는 “사회권 규약 상의 권리는 난민, 난민신청자, 무국적자, 이주노동자, 국제 인신매매의 피해자 등 비국적자들에게도 체류자격이나 등록 상태와 무관하게 적용된다”고 설명함으로써, 사회권이 국적은 물론 체류자격에 따라서도 차별 없이 적용되어야 함을 분명히 했다.¹

물론 사회권 규약 제2조 제3항은 “개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여, 비국적자들에게 이 규약이 제시하고 있는 경제적인 권리를 어느 정도까지 보장할 것인가를 결정할 수 있다”고 제한을 두고 있기는 하다. 그러나 이는 어디까지나 개발도상국의 경우로 한국이 이 조항을 근거로 이주민의 사회권을 제한하는 것은 정당화될 수 없을 것이다. 이는 2017년 10월 사회권위원회가 한국 정부의 정기보고서에 대해 발표한 최종견해에서 “비국민도 국가의 사회보장 제도에 등록하고 복지 서비스의 혜택을 받을 수 있도록 할 것을 촉구한다”고 한 것에서도 확인할 수 있다.²

1 · 유엔 사회권위원회가 2009년에 발표한 일반논평 제20호(경제적, 사회적, 문화적 권리에서의 비차별) 참고.

2 · 유엔 사회권위원회의 대한민국 정부의 제4차 정기보고서에 대한 최종견해 (E/C.12/KOR/CO/4) para. 27. 덧붙여 사회권 위원회는 한국 정부에 위원회가 2017년 3월에 발표한 성명서 “사회권 규약에

〈표 1〉 사회보장의 대상이 되는 이주민

사회보장의 종류	대상 또는 제외 이주민
사 회 보 험	<직장가입> 건강보험 적용사업장에서 근무하는 합법체류 이주민 <지역가입> D-1 ~ D-10 체류자격 소지자 E-1 ~ E-10 체류자격 소지자 (E-8 제외) F-1 ~ F-6 체류자격 소지자 H-1, H-2 체류자격 소지자 * G-1 비자 소지자 중 난민불인정 인도적 체류자 (예정) * 유학생(D-2)과 결혼이민자를 제외하고는 국내 입국 후 3개월 경과해야 가입 가능 (향후 6개월 경과로 연장 예정)
	D-5(취재), D-7(주재), D-8(기업투자), D-9(무역경영), D-10(구직) 체류자격 소지자 E-1 ~ E-10 체류자격 소지자 (E-8 제외) F-2(거주), F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민) H-1(관광취업), H-2(방문취업) * 이주민의 본국 법이 대한민국 국민에게 국민연금에 상응하는 제도를 적용하지 않는 경우 체류자격과 무관하게 가입 불가
	<당연적용> 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9) 체류자격 소지자 중 이주민의 본국법이 대한민국 국민에게 적용되는 경우 F-2, F-5, F-6 체류자격 소지자
	<신청에 의한 가입> C-4(단기취업) 체류자격 소지자 E-1 ~ E-10 체류자격 소지자 (E-8 제외) F-4, H-2 체류자격 소지자
산재보험	산재보험 적용대상 사업장에서 근무하는 모든 이주민 * 체류자격 무관
공 공 부 조	국민기초생활보장제도 결혼이민자 중 대한민국 국민과 혼인 중이면서 - 본인 또는 배우자가 임신 중 - 한국국적 미성년 자녀 양육 중 - 배우자의 한국국적 직계존속과 동거 중 결혼이민자 중 대한민국 국민과 이혼 또는 사별했으나 - 한국국적 미성년 자녀 양육 중 - 사망한 배우자의 태아 임신 중 난민 인정자
	긴급복지지원제도 결혼이민자 중 - 대한민국 국민과 혼인 중인 사람 - 한국국적 배우자와 이혼 또는 사별 후 한국국적을 가진 직계존속을 돌보고 있는 사람 난민 인정자 난민법에 따른 인도적 체류자 본인 귀책 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람
	한부모가족지원제도 한국국적을 가진 자녀를 양육하고 있는 결혼이주민

그러나 한국 정부는 여전히 국제규약과 헌법에 따라 보장되어야 할 사회적 권리, 특히 사회보장에 대한 권리에 이주민들이 차별 없이 접근할 수 있도록 하는데 소극적인 자세를 취하고 있다. 최근 헌법 개정 논의에서 헌법이 규정한 기본권의 대상을 “국민”에서 “사람”으로 확대하자는 의견이 제기되었다. 그러나 지난 3월 대통령에 의해 발의된 헌법 개정안은 기본권 중 자유권적 기본권은 모든 사람의 권리로 확대하되 사회권적 기본권은 국민으로 한정함으로써, 인간으로서 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리가 모든 사람에게 있다고 하면서 인간다운 생활을 할 권리는 국민에게만 부여하는 모순을 드러냈다. 특히 개정안은 노동권, 교육권, 사회보장권, 주거권, 건강권 등의 기본권이 국민에게만 있다는 것을 분명히 함으로써, 최소한 사회권에 있어서는 기존의 헌법에서 한걸음도 나아가지 못한 모습을 보였다.

2. 이주민 사회보장권 현황

한국의 사회보장제도는 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 나뉘며 「사회보장기본법」 및 사회보장과 관련된 개별법에 의해 운영되고 있다. 그런데 사회보장기본법은 그 목적을 “사회보장에 대한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 규정”하는 것(제1조)이라고 함으로써 사회보장의 권리를 국민으로 한정하고 있다. 물론 외국인에 대한 적용 조항(제8조)을 두어 “국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”며 여지를 두고 있기는 하지만, 관계 법령들은 사회보장의 권리를 가지는 이주민을 체류자격과 체류기간 등에 따라 엄격히 제한하고 권리의 범위 또한 축소하는 경우가 대부분이라는 점에서 한계가 뚜렷하다.

특히 사회보장제도 가운데 가입자가 기여금(보험료)을 내서 마련한 재원을 바탕으로 운영되는 사회보험의 경우, 대체로 이주민을 그 대상에 포함시키고 있는 반면, 국가가 일반조세를 통해 비용을 충당해 수혜자를 지원하는 공공부조나 사회서비스의 경우 일부 예외를 제외하고는 이주민을 수혜대상에서 배제하고 있다. 그 결과 실업, 빈곤, 질병, 장애, 출산, 양육 등 사회적 보호와 지원이 필요한 상황에서 인간다운 생활을 누리지 못하는 이주민들이 증가하고 있다.³ 각각의 사회보장제도가 대상으로 포함하고 있는 이주민은 〈표 1〉과 같다.

따른 국가의 난민과 이주민에 대한 의무”를 참고하라고 언급했는데, 이 성명서는 난민과 이주민이 급격히 증가하는 상황에서 일부 국가의 부담이 커질 수 있다는 점을 인정하면서도 사회권 규약의 당사국은 난민, 난민신청자, 이주민을 포함한 모든 비국민에게, 그들이 미등록으로 체류하고 있다 하더라도, 규약상의 권리를 보장해야 한다는 것을 분명히 했다.

3. 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.

사 회 서 비 스	산모 신생아 건강관리 지원	결혼이민자 그 밖에 외국국적 산모 중 거주(F-2), 영주(F-5) 비자 소지자
	보육예산 지원	한국 국적 자녀를 키우는 결혼이주민 난민
	아이돌봄 지원	다문화가족지원법 상 다문화가족 자녀
	아동급식 지원	다문화가족 자녀 결식우려가 있는 외국국적 아동
	응급의료 지원	응급환자로 인정된 국내 체류 이주민
	장애인 지원	재외동포 재외국민 결혼이민자 영주권자 난민인정자
노숙인 지원	해당 없음	

3. 사회보장권에 있어서 이주민 차별 실태

1) 사회보험

(1) 건강보험

건강보험은 원칙적으로 국민을 그 적용대상으로 하고 있지만 외국인에 대한 특례조항⁴을 두어 외국인등록 또는 거소신고를 하고 건강보험 적용 사업장에 고용된 이주민에게는 직장가입을, 기타(G-1) 체류자격을 제외한 이주민에게는 지역가입을 허용하고 있다. 그러나 등록 이주민의 건강보험 가입률은 59.4%로 전체 건강보험 가입률 95.6%에 비해 매우 낮은 편이다.⁵ 직장가입 비율이 낮은 것은 이주민들이 건강보험 미적용 사업장에 고용되어 있거나 당연적용 사업장에 고용되어 있지만 사업주가 이주노동자의 건강보험 가입을 기피하는 경우가 많기 때문이며, 지역가입 비율이 낮은 것은 건강보험 가입을 위한 체류기간을 3개월 이상으로 제한하고 보험료 부과 기준을 내국인과 달리 높게 책정하고 있기 때문이다.⁶

4 · 국민건강보험법 제109조(외국인 등에 대한 특례)

5 · 국민건강보험공단의 「2017 건강보험주요통계」 및 법무부의 「2017 출입국·외국인정책 통계연보」 기준

6 · 이주민의 보험료 부과·징수에 관한 사항은 「장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용 기준 (보건복지부 고시 제2015-138호)」에 따라 내국인과 달리 정해져 있다.

특히 보건복지부 고시가 정하고 있는 이주민 지역가입의 보험료 부과 기준은 명백한 차별이다. 소득(임금) 파악이 가능한 경우에도 이주민에게는 소득에 따라 산정한 보험료와 전년도말 지역가입 세대당 평균보험료 중 높은 쪽을 부과하고 있기 때문이다.⁷ 이러한 상황임에도 보건복지부는 지난 6월, 차별적인 보험료 부과 기준을 유지하면서 이주민의 건강보험 지역가입을 의무화하고, 가입자격 취득을 위한 체류기간을 3개월에서 6개월로 연장하며, 보험료를 체납하는 이주민에게 출입국 심사 시 제재를 가하겠다는 내용을 담은 「외국인 건강보험제도 개선방안」을 발표했다. 당시 보건복지부는 보도자료를 통해 “도덕적 해이 방지”, “내외국인 형평성 제고”, “부정수급자 처벌 강화” 등의 표현을 반복해서 사용함으로써 이주민에 대한 편견을 야기하고 반이주민 정서를 확산하는 역할을 하기도 했다.

(2) 국민연금

국민연금 역시 원칙적으로 국민을 적용대상으로 하고 있지만, 외국인에 대한 적용 조항⁸을 두고 있다. 이에 따라 18세 이상 60세 미만의 등록 이주민이 국민연금 적용사업장에 고용되어 있으면 사업장 가입자, 그렇지 않으면 지역 가입자가 된다. 그러나 체류자격에 따라 국민연금을 가입할 수 없는 경우도 있고,⁹ 국가 간 상호주의 원칙에 따라 해당 이주민의 본국 법이 대한민국 국민에게 상응하는 제도를 적용하지 않으면 가입할 수 없는 경우도 있다.

국민연금의 급여혜택과 관련해 이주민 차별로 지적되고 있는 것은 반환일시금제도이다. 반환일시금제도는 연금을 받을 수 있는 연령이 될 때까지 가입기간이 10년 미만이거나, 중도에 가입자가 국외로 이주하거나, 가입자가 사망했지만 유족연금을 받을 요건이 안 되는 경우 등 국민연금을 가입해 보험료를 납부했지만 연금을 받을 수 있는 자격이 안 될 때, 납부했던 보험료를 한 번에 돌려받는 제도이다. 그러나 반환일시금은 상호주의에 따르는 경우나 국가 간 사회보장협약이 체결된 경우, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 이주노동자로 E-9, H-2, E-8 체류자격 소지자를 제외하고는 ‘외국인’에게 지급되지 않는다. 이에 고용허가제와 무관한 취업비자로 체류하는 저임금 이주노동자들에게도 반환일시금제도를 적용해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

7 · 현행 고시에 따르면 내국인과 동일한 기준으로 보험료를 산정하는 이주민의 체류자격은 F-1(방문동거), F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민)로 제한되며, D-2(유학), D-4(일반연수), D-6(종교) 체류자격 소지자는 산정된 보험료를 경감한다.

8 · 국민연금법 제126조(외국인에대한적용)

9 · <표 1>에 포함되지 않은 체류자격 소지자

(3) 고용보험

고용보험은 법령에 의해 적용이 제외되는 특정 사업이나 노동자를 제외한 모든 사업장을 적용대상으로 규정하고 있지만, 이주민은 체류자격에 따라 당연적용 대상과 신청에 의해서만 가입이 가능한 경우로 나뉜다. 취업비자를 소지한 이주민과 재외동포는 신청에 의한 가입 대상인데, 대부분의 사업주들이 고용보험 가입을 꺼리기 때문에 고용보험 가입을 거의 하지 못하고 있다. 특히 고용허가제 이주노동자들은 고용보험에 가입했다더라도 조기재취업 수당의 수급자격자에서 제외되는 차별이 존재한다.¹⁰

고용보험 당연적용 대상이 되는 이주민의 체류자격은 F-2, F-5, F-6로 여성의 비율이 높는데, 이들은 고용보험에 가입하고도 출산전후휴가 급여나 육아휴직 급여를 받지 못하는 경우가 많다. 노동관계법이나 고용보험 제도에 대한 인지도가 낮다는 것을 악용한 사업주에 의해 임신·출산 시 해고를 당하는 경우가 많기 때문이다.

(4) 산재보험

산재보험은 사회보험 중 유일하게 미등록 체류자를 포함한 모든 이주민을 그 대상으로 하고 있다. 그러나 내외국인을 불문하고 소규모 건설업 종사자, 농림어업 중 상시노동자 수가 5인 미만인 비법인 사업장 노동자, 가사노동자 등은 산재보험 적용대상에서 제외되는데, 이러한 업종에 종사하는 이주노동자의 비율이 낮지 않다보니 실질적으로 산재보험의 적용을 받는 이주노동자는 전체의 1/4 정도로 추산되고 있다.¹¹

산재보상 과정에서 이주노동자가 경험하는 차별은 일단 귀국하면 재활에 대한 지원을 받을 수 없고, 의수나 의족 등 보조기 교체를 위해 재입국을 하는 경우 비자발급이 원활하지 않다는 점이다. 또, 이주노동자가 산재로 장기간 요양이 필요하거나 사망한 때 본국의 가족들이 간병이나 시신 인수를 위해 입국을 원하는 경우 비자 발급에 재산증명을 요구하고 있어 실제로 입국이 불가능한 상황이 종종 발생하고 있다.

2) 공공부조

(1) 기초생활보장제도와 긴급복지지원제도

국민기초생활보장제도는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민이나 난민 인정자로

10 · 고용보험법 제64조 제1항 참고. 2016년 고용노동부는 고용허가제로 취업 중인 이주노동자(E-9, H-2 비자 소지자)를 고용보험 당연가입 대상으로 포함하되, 실업급여 지급 대상에서는 제외하겠다는 방안을 내놓은 적이 있으나 무산되었다.

11 · 2017년 5월 기준 산재보험에 등록된 한국인 노동자는 17,980천명, 이주노동자는 215천명이고, 취업자는 한국인 노동자가 26,824천명, 이주노동자가 834천명이다. 이를 토대로 대략의 산재 적용률을 계산해보면 한국인 노동자는 67%, 이주노동자는 26%이다.

한정하고 있다.¹² 이에 따라 위 대상자가 아닌 이주민은 질병이나 장애로 일을 할 수 없게 되더라도 기초적인 사회안전망의 보호를 받을 수 없어 기본적인 생활을 누릴 수 없게 된다. 더 문제가 되는 것은 사회복지시설에 입소하게 된 이주민이다. 국민기초생활보장법 제32조에 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, 지자체는 물론 정부부처에서도 실제로 지원이 필요한 보호 이주아동의 규모조차 파악하지 못하고 있는 실정이다. 또한, 여성가족부는 2017년부터 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 난민 인정자가 아니더라도 일정기간 동안 생계, 의료, 주거지원을 제공할 수 있다고 하고 있다.¹³ 그러나 내국인 대상 선정 시 고려되는 위기상황(주소득자의 사망, 중한 질병 또는 부상, 가구구성원으로부터 방임, 유기, 학대, 가정폭력 등)에 처한 이주민에게는 지원이 제공되지 않는다는 한계는 여전히 남아있다.

3) 사회서비스

(1) 장애인 복지제도

장애인복지법은 2012년 개정을 통해 처음으로 이주민의 장애인등록을 허용했다. 그러나 장애인등록 허용 이주민을 동포, 재외국민, 영주권자, 결혼이민자로 국한했고, 그나마 이들에 대해서는 국가와 지방자치단체가 예산 등을 고려해 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다는 단서를 달았다.¹⁴ 이러한 단서에 따라 보건복지부는 장애인 활동지원 사업과 관련된 지침에서 이주민을 활동지원급여 신청자격의 제한 대상으로 명시했다.

유엔 장애인권리위원회는 2014년 한국 정부의 제1차 정기보고서에 대한 최종견해를 발표하면서, 장애인복지법 제32조가 장애인 이주민들을 위한 기본적인 장애인복지 서비스에 제한을 두고 있다는 점에 우려를 표하면서, 이러한 제한을 철폐할 것을 권고한

12 · 국민기초생활보장법 제5조의2(외국인에 대한 특례), 난민법 제32조(기초생활보장)

13 · 긴급복지지원법 시행령 제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위)

14 · 장애인복지법 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)

바 있다. 그러나 한국 정부는 이러한 권고를 받아들이지 않고 있다. 2017년 법개정으로 장애인등록 대상 이주민에 난민 인정자가 포함되었고, 2018년 지침의 개정으로 난민인정자에 한해 활동지원급여 지원이 가능하게 되었지만, 여전히 그 밖의 이주민은 제외되어 있는 실정이다.

(2) 노숙인 복지제도

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률은 대상을 ‘노숙인’으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 외국인인 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있다. 그러다보니 국내에 장기간 체류한 이주민 가운데 노숙생활을 하고 있는 사람들은 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다.

법무부는 매년 외국인정책 시행계획에 행려외국인 등에 대한 관리 체계 구축을 인권분야 과제로 꼽아왔다. 그런데 실제로는 현행 출입국관리법 상 노숙인 등 경제적 능력이 없는 이주민은 강제퇴거 또는 출국명령이 가능하다고 하면서, 보호나 지원보다는 관리와 추방으로 문제를 해결하겠다는 입장이다. 이에 따라 노숙인 이주민 가운데 영주권자나 결혼이민자에 한해 노숙인 복지시설에 입소할 수 있도록 하는 방안을 검토하는 한편, 그 밖의 이주민은 원칙적으로 체류허가를 취소하고 출국명령을 하되, 출국 전까지 노숙인 일시보호시설을 활용할 수 있게 하겠다고 하고 있다.¹⁵ 보건복지부는 노숙인 이주민을 발견하면 귀국절차 진행을 위해 외국인 전용시설로 연계하도록 지자체에 협조 요청을 하겠다는 것을 유일한 계획으로 발표하고 있다.¹⁶

4. 제언

한국 정부는 원칙적으로 국적이나 체류자격과 무관하게 모든 이주민에게 사회보장의 권리를 보장할 수 있는 방법을 강구해야 한다. 특히, 취약한 상황에 처한 이주민들에게는 우선적으로 공공부조나 사회서비스가 확대될 수 있도록 법과 제도를 정비해야 하고, 사회보험제도는 형평성과 공정성을 전제로 재구축해야 할 것이다.

구체적으로 건강보험은 이주민의 가입을 의무화하되, 가입 자격 취득 시기를 가능한 짧게 하고 보험료 부과 기준을 내국인과 동일하게 적용해야 한다. 한편 건강보험 적용사업장에 고용된 이주노동자의 직장가입률을 제고하기 위한 적절한 방안을 마련하고, 관리감독을 강화해야 한다.

국민연금은 상호주의 원칙을 견지하면서도, 국가 간에 합리적인 사회보장협정이 체결될

15 · 2017년 중앙행정기관 외국인정책 시행계획(법무부), 312쪽.

16 · 2017년 중앙행정기관 외국인정책 시행계획(보건복지부), 582쪽.

수 있도록 노력해야 한다. 또, 이주민들에게도 차별 없이 반환일시금제도를 적용해야 한다. 고용보험과 산재보험의 혜택은 이주민 가입자에게도 공평하게 제공되어야 한다.

갑작스럽게 생계가 어려워진 이주민이나 학대피해 이주아동, 폭력피해 이주여성 등 위기상황에 처한 이주민들에게 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원이 보장되어야 한다. 필요한 경우 이주민들에게 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 중증장애인이나 장애아동에 대한 지원은 우선적으로 제공될 수 있도록 조치를 강구해야 한다.

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

이주민의 건강권

김정우 ((사)한국이주민건강협회 희망의친구들)

1. 건강권에 대한 정의

세계보건기구(WHO)는 ‘건강’을 “질병과 허약이 없는 상태일 뿐 만 아니라 신체적, 정신적, 사회적으로 안녕(welling-being)한 상태”로 정의하고 있다.

세계인권선언은 제25조에서 “모든 사람이 의식주, 의료 및 필요한 복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와, 실업이나 질병, 장애, 배우자의 사망, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍에 대한 보장을 받을 권리를 가진다”고 명시함으로써 건강권의 법적 토대를 놓았다.

2. 이주민 건강권 보호를 위한 법적 근거

1) 대한민국 헌법

- 제34조 모든 국민¹⁾은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 국가는 사회보장, 사회복지 증진에 노력할 의무를 진다. 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력해야한다. >> 국민의 ‘건강권’ 이라는 단어가 헌법에 명시되어 있지는 않으나 포괄적으로 보장하고 있음
- 제36조 3항 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

2) 보건의료기본법

- 제10조 (건강권 등) ① 모든 국민은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 바에 따라 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가지다. ② 모든 국민은 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다.

1 · 헌법 제6조에서는 헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 지니며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 밝히고 있다. 주요 국제인권법과 대부분 국제노동기구 조약들은 비국민 및 자국민에 대한 인권과 자유를 보호하고 있으며, 건강권의 주체를 ‘모든 국민’이 아닌 ‘모든 사람’으로 규정하고 있다. 한국이 1978년 국회비준 동의를 거쳐 1979년 1월에 발효한 “모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약” 제1부 제1조 2항은 “이 협약은 체결국이 자국의 시민과 비시민을 구별하여 어느 한쪽의 배척, 제한 또는 우선권을 부여 하는 행위에는 적용되지 아니한다”고 밝히고 있다.

3) 국민건강보험법

- 제109조 (외국인 등에 대한 특례) 2. 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람은 제5조에도 불구하고 이 법의 적용을 받아 가입자 또는 피부양자가 된다.

4) 응급의료에 관한 법률

- 제3조 (응급의료를 받을 권리) 모든 국민은 성별, 나이, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다. 국내에 체류하고 있는 외국인도 또한 같다. (전문 개정 2011.8.4.)

5) 국제적 권고

- 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약(1966년), 여성차별금지협약(1979), 아동권리협약(1989), 장애인권리협약(2006), 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 대한 협약(1990) 등이 인간다운 삶을 보장받기 위한 사회적 권리로 건강에 대한 권리(right to health)를 명시
- UN인종차별철폐위원회에서 한국의 제15, 16차 정부보고서를 심사한 후 채택한 최종견해에서 헌법 제11조 제1항 및 일련의 개별법이 모든 시민의 평등을 보장하고 인종차별을 금지하기에 충분하다는 설명에 주목하고, 인종차별철폐협약 제12조에 포함된 모든 차별금지사유를 포괄하고, 시민과 외국인에게 동등한 권리를 보장하는 인종차별의 정의를 국내법에 포함시킬 것을 촉구 (최종견해6)
- <취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호에 대한 원칙과 가이드라인(2017)> : 유엔 2018년 난민과 이주민에 대한 Global Compact에서 채택 준비 예정이며, 유엔 OHCHR과 Global Migration Group이 준비중임

가이드라인 2 비차별 : 이주민에 대한 모든 종류의 차별을 금지할 것

가이드라인 12 건강권 : 모든 이주민이 신체적, 정신적으로 도달 가능한 최상의 건강을 향유할 수 있도록 보장할 것

3. 이주노동자와 산업재해

산업재해로부터 보호받을 권리- 산재발생률이 OECD 1위로 높은 한국에서 이주노동자의 산재발생률은 한국인 노동자의 6배². 취약성이 큰 이주노동자의 산재은폐율은 훨씬 높아서 실제 산재발생률은 공식적 통계보다 훨씬 더 높을 것으로 예상. 이주노동자는 산재 발생 후 처리과정에서도 절차를 잘 모르고 한국어에 취약하며 고용주에 대한 종속성이 커서 더 큰 어려움을 겪는다. 치료과정에서 공상 처리 보다 자부담을 강요당하는 경우가 흔하며 공상

2 “이주노동자 산재발생률 국내노동자의 6배 육박”, 매일노동뉴스, 20170925 기사 참조. (“2017년 5월 기준 국내노동자 산재발생률은 0.18%인 반면 이주노동자는 1.16%로 6배에 육박했다. 같은 기준 산재보험에 등록된 국내노동자는 1천798만617명, 이주노동자는 21만5천532명이다. 국내노동자 재해자는 3만2천440명, 사망자는 759명으로 조사됐다. 고용노동부, 안전보건공단 자료 분석”)

처리 경우에도 사업주의 부담이 커지면 치료가 끝나기 전에 출국을 강요하는 사례도 있다.

경기도외국인인권지원센터 <경기도 외국인산업재해자 실태조사> (2017)에 의하면 산재피해를 당한 이주노동자들 가운데 산재보상보험을 신청하지 않은 경우가 52.9% (신청한 경우 10% 정도), 이것은 이주노동자의 산재발생율이 공식적인 통계보다 훨씬 대규모로 발생하고 있음을 뜻한다. 이들 중 산재치료비를 본인이 부담한 경우도 36.4%에 달했다. 산재를 당했음에도 불구하고 산재보험을 신청하지 않은 사유로는 사업주가 아무 설명 없이 신청에 조력하지 않는 이른바 ‘묻지마’ 미신청이 18.6%, ‘불법체류나 불법고용’을 빌미로 한 거부가 9.3%, ‘외국인’임을 이유로 한 거부 5.5%로 나타났다. 산재보험을 신청하지 못한 이주민 산재피해자들은 적절한 치료와 보상도 받지 못한 것으로 드러났다. 사업주가 정해진 병원이라 적절한 치료를 받지 못했다는 응답이 44.5%, 치료 중 월급을 못 받거나 덜 받은 경우가 40%, 치료 중 노동을 강요받은 경우도 39.1%로 나타났다. 사업주가 산재보험 신청에 조력했다라도 치료비 중 자부담 부분을 피해자 급여에서 공제하려 하거나, 산재보험 신청을 요구하는 노동자에게 ‘알아서 하라’, ‘다른 회사로 가라’며 퇴사를 종용한 사례도 면접조사에서 파악됐다고 한다.

1) 이주노동자 산재 현황

전체 노동자의 산업재해율은 6년 (2011년~2016년) 지속적으로 감소하지만, 이주노동자의 산재율은 2013년 기점으로 매년 증가추세.

표1. 2011년~2016년 이주노동자 재해 현황 (단위: 명)

년도	이주노동자	전체 노동자
2011년	6,509	93,292
2012년	6,404	92,256
2013년	5,586	91,824
2014년	6,297	90,909
2015년	6,676	90,129
2016년	6,844	-

2) 3년간 (2014년~2016년) 업종별 외국인 재해 비중

이주노동자 재해는 건설업, 서비스업을 포함한 기타 업종과 농업 분야에서 증가

표2. 2014~2016년 업종별 이주노동자 산재 현황³ (단위 :명)

구분	2014년	2015년	2016년
계	6,297	6,676	6,844
광업	4	5	6
제조업	3,703	3,643	3,488
전기 가스 및 수도업	1	1	-
건설업	1,427	1,804	2,053
운수 창고 및 통신업	38	34	33
임업	21	15	25
어업	24	16	17
농업	96	99	124
기타의 사업	983	1,059	1,098

3) 2011년~2015년 이주노동자 사고/ 질병 비율

이주노동자들의 5년간 전체 재해 중 사고가 차지하는 비율은 98%이며, 사고는 제조업> 건설업> 서비스업 순으로 많이 발생하고 질병은 제조업> 서비스업> 건설업 순으로 발생
서비스업은 질병이 3.59%를 차지하고 제조업은 2.16%를 차지
사고는 안전예방교육 (다국어 교육자료 및 통역 필수), 안전작업장 관리감독에 의해 줄일 수 있는 부분. 2013년부터 재해 건수 다시 증가

표3. 2011년~2015년 이주노동자 사고/ 질병 비율⁴ (단위 :명)

구분	2011년		2012년		2013년		2014년		2015년	
	사고	질병	사고	질병	사고	질병	사고	질병	사고	질병
계	6,382	127	6,266	138	5,465	121	5,916	128	6,330	119
제조업	4,243	88	4,055	97	3,461	80	3,525	78	3,491	63
건설업	1,139	10	1,228	9	1,123	11	1,335	14	1,740	10
서비스업	847	22	844	30	744	26	899	33	953	43
기타업종	153	7	139	2	137	4	157	3	146	3

3 · 근로복지공단 정보공개청구 (2018년 7월) 자료

4 · <외국인근로자의 직무환경과 산재예방의 이해>, 산업재해예방 안전보건공단 (2016년 11월)

4) 경기도외국인인권지원센터 <경기도 외국인산업재해자 실태조사>⁵의 시사점

① 경기도 내에 산업재해 피해를 경험한 이주노동자⁶ 208명에 대한 설문조사와 10명에 대한 면접조사 결과 산재피해가 사업장의 75.5%는 직원 29인 미만의 소규모였음.

② 산재 발생 원인에 대한 요인 분석 결과 아래의 네 가지 요인 추출. 경기도뿐만 아니라 모든 이주노동자들에게 적용되는 부분이라 생각됨

- i. 안전관리 소홀 요인
- ii. 열악한 근무환경 요인
- iii. 한국사회 부적응 요인
- iv. 직장 내 차별 및 폭행 요인

이러한 요인 분석결과는 사업장에 발생한 사고나 질병의 경우 안전관리가 제대로 되지 않는 작업장에서 과도한 업무를 수행하는 과정에서 나타날 가능성이 매우 높다는 것을 시사.

③ 산재 발생 요인에 대해 한국어능력, 산재발생시 사업장 규모, 체류 자격 등의 집단에 따른 차이가 존재

④ 산재보험 이용 시 어려운 점 : 정보 부족 (신청방법 및 요양, 보상과정) > 사업주의 비협조 > 보험 처리과정의 어려움

⑤ 시사점

- i. 이주노동자 산재는 전방위적이고 무차별적임, 개인적인 특성의 차이와 관계없이 항상적으로 산재의 위험에 노출되어 있음을 뜻함 (예를 들어 한국에서의 체류기간이 길거나, 한국어 소통 능력이 높고, 등록 이주노동자라고 해서 산재를 피하기는 어려운 상황, 산재예방은 모든 노동자에게 동일하게 적용되는 근로환경이 중요함)
- ii. 이주노동자 산재는 개인적인 요인보다는 구조적이며 환경적인 요인에 기인함
- iii. 산재는 신체적 손상과 경제적 손실에 제한되는 일시적인 사건이 아니라 피해자의 마음과 사회관계, 나아가 삶의 지속가능성 자체를 파괴하는 생애사적인 사건임
- iv. 산재 피해 이주노동자들이 피해 구제 과정에서 직면하는 어려움에는 문화적 차별과 인종주의, 신분 및 고용에 대한 불안, 취약한 공공 부문의 역할, 피해 당사자들과 동료 노동자들의 낮은 권리 의식 등이 포함됨

5 · <경기도 외국인 산업재해자 실태조사>, 경기도외국인인권지원센터. 2017. 12. pp29-36, pp156-167 참고.

6 · 위의 실태조사에서 사용된 '외국인 노동자'를 전체 원고의 맥락에 맞추어 '이주노동자'로 바꿔 표기함

5) 제언⁷⁾

- ① 산재 예방 조치를 위해 더욱 시스템을 보완해야 하며 <근로기준법>⁸⁾과 <산업안전보건법>⁹⁾ 위반 적발 사업장에는 이주노동자 고용을 제한, 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경을 허용해야 하며, 작업환경개선 완료 여부와 그 이후에도 지속적이고 정기적인 모니터링 실시
- ② 농축산업의 비법인 5인 미만 사업장에 대한 산재보험 적용 제외 규정을 폐지해야 함
- ③ 산업안전보건교육은 이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 번역된 자료와 통역을 통해 진행해야 함. (가능하면 입국전 본국에서 교육 필요, 입국 후 진행 교육은 형식적 측면이 강함)
- ④ 고용허가제 관리감독 강화와 벌률 위반시 법적 제제가 강화되어야 함

4. 이주민과 국민건강보험

정부는 2003년 ‘외국인근로자 고용 등에 관하 법률’을 제정하면서, 고용허가제를 통해 취업한 이주노동자에 대해 2004년 8월 17일부터 건강보험의 당연적용 직장가입자가 되도록 하였다. 이후 2006년 1월부터 정부는 국내에 장기체류하는 재외국민 및 외국인들의 건강권을 보장하기 위하여 ‘장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용 기준’을 제정하였다. 국내에 합법적으로 체류하는 재외국민 및 외국인에 대하여 예외 없이 직장가입을 통한 강제 적용이나 지역가입을 통한 임의적용 방식으로 국민건강보험 적용을 받을 수 있다.

또한 <국민건강보험법>, <장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준 고시>는 외국인 등록을 하고 국내에 일정 기간 이상 체류하는 이주민에 대해 내국인과 마찬가지로 건강보험 직장가입 또는 지역가입의 자격을 부여하고 있다.

그러나 2017년 말 기준 장기 합법체류 이주민의 건강보험 가입률은 59.4%에 불과하다.(전체 가입률 95.6%)¹⁰⁾ 이는 이주노동자들의 일터가 건강보험 직장가입이 되지 않는 경우가 많기 때문이다. 건강보험 당연적용 사업장이 아닌 곳에 고용되어 있거나, 당연적용 사업장에서 건강보험 가산을 거부하기 때문이다. 농업의 경우 사업자등록증이 없는 곳은 직장 가입과 지역보험이 모두 임의 조항이다.

7 · 이주민권 가이드라인 재구축을 위한 연구, 국가인권위원회, 2017

8 · 근로기준법 제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대하여 차별적 처우를 하지 못한다.

9 · 산업안전보건법 제5조(사업주 등의 의무) 사업주는 근로자의 안전과 건강을 유지, 증진시키는 한편, 국가의 산재예방 정책에 따라야 한다. - 산재 예방을 지키고 근로자의 신체적 피로와 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고, 안전보건에 관한 정보를 근로자에게 제공할 것

10 · 국민건강보험의 2017년 건강보험 주요통계 참고

2018년 6월 보건복지부는 <외국인 및 재외국민 건강보험제도 개선방안>¹¹⁾을 발표했다. 주요 내용은

- ① 국내 체류 기간 연장 조건 : 현행 3개월 이상 체류에서 6개월 이상 국내 체류 외국인 및 재외국민의 건강보험 지역가입 의무화
- ② 인도적 체류허가자의 지역 가입 허용
- ③ 소득, 재산 등 능력에 따라 보험료를 부과하되 소득, 재산 파악이 곤란해 정적 보험료 부과가 어려운 외국인은 건강보험 가입자 평균 보험료 부과
- ④ 건강보험료를 체납한 외국인에 대하여 체류기간 연장신청 및 외국인 등록 시 체류 기간을 제한하는 등 제재 조치
- ⑤ 건강보험증 대여, 도용 등 부정 사용자를 신고한 경우 신고포상금 지급 제도 신설 및 부정사용자 처벌 강화

보복부의 이러한 개선방안은 구체적인 자료와 근거를 밝히지 않은, 차별적이며, 졸속한 행정의 결과라고 할 수 있다. 장기체류 이주민에게 건강보험 가입을 의무화 하는 것은 바람직하나, 체류 기간 연장조건, 보험료 산정 방법, 보험료 납부를 통한 체류 자격 관리 등 각론으로 들어가면, 개선 방안의 정확한 근거와 운영 방법이 허술하다.

만일 보복부가 진심으로 ‘내, 외국인 간 형평성을 높이는 보험제도 개선’을 원한다면 아래와 같은 문제들¹²⁾에 대해 해결해야 할 것이다.

- ① 건강보험 미적용 사업장의 이주민 고용허가 문제와 당연가입 사업장의 건강보험 가입 여부 감독 및 제재 조치 : 건강보험 미적용 사업장에 이주민 고용허가, 당연가입 사업장이라도 건강보험 가입 여부 감독 및 제재 조치가 없음. 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아니며, 상시 4명 이하의 노동자를 채용하는 경우 직장건강보험 적용 제외대상이며, 법무부가 주관하는 외국인 단기계절근로제도(C-4비자)로 3개월 단위로 농업분야에 들어오는 이주노동자들의 건강보험 가입이 안 되는 것도 큰 문제.
- ② 국내 체류기간 3개월에서 6개월 후로 요건이 강화되면서 길어진 건강보험 공백 기간 : 공백 기간 동안 건강보험이 없는 이주민은 의료관광객으로 분류되어 건강보험수가 200의 외국인 수가 적용. 고액의 의료비로 치료를 포기할 수밖에 없는 상황으로 이주민 환자들을 몰아넣는 경우 발생.
- ③ 실질적인 소득, 재산과 무관한 전년도말 지역가입자 세대 당 평균보험료를 부과하는 규정
- ④ 피부양자 등록의 문제 : 현재도 건강보험공단은 이주민이 배우자를 피부양자로 등록하는 경우 6개월 이내에 발급받은 혼인증명 서류 제출, 자녀의 경우 유전자 검사 결과를

11 · 보건복지부 보도자료, 2018년 6월 7일자 참고

12 · “이주민의 건강보험 가입 장벽을 높이고 차별을 유지·강화 하는 보건복지부 「외국인 및 재외국민 건강보험 제도 개선방안」에 반대한다”, 외국인이주·노동운동협의회를 비롯한 이주 인권단체 성명서 (20180618). <외국인 및 재외국민 건강보험제도 개선방안>에 대해 보건복지부 장관에게 드리는 질의 (2018.0712), 외국인이주·노동운동협의회를 비롯한 이주 인권단체 공동질의문 (주무단체:이주와 인권연구소) 참고 정리

요구하기도 함. 출입국관리사무소의 외국인사실증명을 통해 가족관계를 증명하는 것은 받아들여지지 않음, 이로 인해 본국에서 가족관계와 관련된 서류를 준비하지 못했거나 국내에 재외공관이 없거나 난민 등 이를 발급받을 수 없는 상황에 있는 이주민들은 가족을 피부양자로 등록하는데 어려움.

⑤ 건강보험료 납부와 이주민 체류관리의 연동 : 제도 문제 해결 없이 이주민 개인의 문제로 치부하고 체류 관리와 연동하여 불이익을 주겠다는 방안은 무책임하고 실효성이 떨어짐

5. 감염과 차별

1) 감염과 차별의 사례

사례 1¹³ _ B형간염

2018년 초 광주지법에서 베트남 출신 결혼이주여성이 B형 간염에 걸린 사실을 배우자에게 알리지 않고 결혼했다는 이유로 사기죄에 해당하여 혼인취소 판결을 내린 일이 발생. 2016년 베트남에서 결혼식을 올리고 한국에 돌아온 후 혼인신고를 준비하는 과정에서 여성으로부터 간염에 걸렸다는 사실을 듣게 된 남편은 중개업소에 아내의 질병에 관해 건강검진표를 요청했고 중개업소는 비뇨기과 검사에서 이상이 없다는 결과가 나왔으므로 간염에 걸린 것이 아니며 이주여성이 스스로 추측할 뿐이라고 했음. 그러나 남편은 아내의 한국입국 후 보건소에서 건강검진을 실시하고 그 결과 B형 간염 표면 항원 검사 결과 양성반응이 나오자 중개업소와 아내를 대상으로 혼인취하소송을 진행하여 2018년 2월 혼인취소판결을 받게 됨.

사례2¹⁴ _결핵

2016년 3월부터 경기 포천의 한 농장에서 근무하던 캄보디아인 속 니타(30/여/가명)씨는 매일 오전 4시50분 일어나 10명의 이주노동자들과 함께 66개 비닐하우스에서 상추와 청경채, 열무 수확 등을 위해 하루 13시간(휴게시간 1시간)을 일했다. 근로계약서에 적힌 226시간보다 무려 100시간 많은 월 330시간을 일하기도 했다. 그런 니타 씨는 지난달 27일 갑자기 해고 통보를 받았다. 지난해 12월 결핵에 걸려 수술과 치료를 마치고 업무에 복귀한 뒤 8일째 된 날이었다. 농장주 김모(58) 씨는 “결핵이 나에게 전염될 수도 있다. 나가라”라며 일방적으로 니타 씨와 그의 룸메이트를 해고하면서 고용노동부에는 “자율합의로 근로계약을 종료했다”는 취지의 고용변동신고서를 접수했다.

사례3¹⁵ _ 결핵진단병원의 문제점

서울 구로구 구로동의 한 소형 의원은 늘 외국인 환자들로 북적거린다. 국내 최대 조선족 타운이 형성된 지하철 2·7호선 대림역 인근에 있는 이 의원의 주 진료과목은 ‘산부인과’다... 이 의원이 외국인들로 붐비는 까닭은 외국인 체류 연장에 필요한 결핵검진확인서 발급이 빠르다는 소문이 나면서다. 법무부 지정검사 병의원으로 지정된 이 의원에서는 결핵검사 결과가 빠르면 30분, 늦어도 1시간 만에 나온다. 결핵검사 비용은 2만원으로 1500원에 불과한 일선 보건소보다 13배 이상 비싸다... 일선 보건소에서 결핵검진확인서를 발급받으려면 약 일주일의 기다려야 한다. 때문에 보건소보다 10배 이상 비싼 비용에도 불구하고, 결핵검진확인서를 당일에 받으려는 외국인들로 붐빈다... 이 의원은 서울 양천구 신정동 서울출입국관리사무소 앞에서 호객꾼들을 통해 병원 홍보도 하고 있다.

사례 4 _메르스와 이주노동자¹⁶

정부의 메르스(MERS·중동호흡기증후군) 방역 대책에서 27만 명에 달하는 이주노동자들이 소외돼 있는 것으로 조사됐다. 언어적 문제로 뉴스나 정보 습득에 취약한 이들이 메르스 방역 사각지대에 놓여 논란이 예상된다. 법무부에 따르면 지난 4월(2015) 기준 단순노동에 종사하는 비전문취업(E-9) 비자로 국내에 체류 중인 외국인인 27만687명으로 집계됐다. 하지만 이들을 위한 설명이나 메르스 안내문 등은 턱없이 부실한 상황이다.

사례5 _ AI 살처분 참여 외국인 노동자 ‘감염 사각지대’¹⁷

AI 발생으로 인한 살처분에 참여하는 외국인 인력의 상당수가 인체 감염의 사각지대에 놓여 있는 것으로 드러났다. 연락처 및 소재지 파악이 허술한데다 의사소통까지 어려워 질병 바이러스 노출에 의한 부작용이나 감염여부 확인이 어렵기 때문이다.

정부는 AI 살처분에 참여한 인력들을 인체감염 우려가 높은 ‘고 위험군’으로 분류하고, 보건당국에서는 이들에 대해 부작용이나 감염여부를 확인해 신속한 치료와 전염병 확산 및 방지가 가능하도록 모니터링을 실시 중에 있다. 모니터링은 ‘AI 인체감염 예방 및 관리지침’을 토대로 AI 바이러스에 노출된 후 5일째와 10일째 되는 날 전화로 실시하고 있다.

그러나 현재 살처분 참여 인력의 1/3가량을 외국인 인력이 담당하고 있는데도 이들을 대상으로 한 모니터링은 미흡한 것으로 나타났다. 위성곤 더불어민주당(제주 서귀포시)의원이 질병관리본부로부터 제출받은 자료에 따르면 지난해 11월 AI 발생 이후 살처분에 참여한 인력은 모두 1만6715명으로, 이

15 · “국내 체류 외국인 급증, 행정 서비스 개선 필요”, 주간조선 2454호 (20170526)

16 · “한국말 몰라요”메르스에 ‘깜깜’... 사각지대에 놓인 이주노동자, 머니투데이 (20150616)

17 · 한국농어민신문 (20170201)

13 · <이주민 건강실태 현황과 과제>, 김미선 (201805).

14 · “농어촌 '마을 노비' 전락한 코리아 드림 [농어업 외국인 노동자 피눈물]”, 한국일보 (20180220)

가운데 29%인 4773명은 외국인 인력인 것으로 파악됐다.

하지만 4773명의 외국인 인력 중 193명은 연락할 수 있는 전화번호가 아예 없고, 전화번호가 중복 입력된 외국인도 1971명이나 되는 것으로 밝혀졌다. 이는 대부분 용역업체나 가족, 동료 등의 전화번호를 공동으로 적어 놓은 것으로, 연락 가능 여부가 불분명한 경우가 많다. 살처분 외국인 인력의 절반 정도가 바이러스 감염 관리의 사각지대에 놓여 있는 것.

또한 주소가 없거나 주소지가 중복 기재된 외국인 인력도 각각 663명, 2879명인 것으로 집계됐다. 방문·대면 모니터링이 제대로 이뤄지지 않고 있지만 방문·대면 모니터링을 진행하려하더라도 소재지 파악이 어려운 상황이다.

2) 차별적 법률 조항

① <외국인 결핵 사증발급 및 체류관리 지침 일부 개정 내용>, 법무부 체류관리과

i. 외국인 결핵환자 사증발급 및 체류관리 지침에 따른 결핵진단서 제출대상

- (재외공관 사증신청) 결핵고위험국가에 거주하는 결핵고위험국가 국민이 재외공관에서 장기(체류기간 91일 이상)비자를 신청하는 경우 : 예) 중국(고위험국가)이나 태국(고위험국가)에 거주하는 중국(고위험국가)인은 제출대상이지만, 미국에 거주하는 중국인은 제출대상이 아님

- (체류자격 변경) 이 지침 시행 후 최초 결핵고위험국가 국민이 단기에서 장기 체류자격으로 변경하거나 장기에서 다른 장기 체류자격으로 변경하는 경우

- (체류기간 연장) 이 지침 시행 전에 장기 체류하고 있는 결핵 고위험국가 국민이 동 지침 시행 이후 최초 체류기간 연장을 신청하는 경우

※ 적용 제외

□ 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3)자격은 대상에서 제외

□ 국민의 배우자(F-6), 영주자격 소지자의 배우자(F-2-3) 등 사증발급 신청 시 제출한 건강진단서에 결핵검사가 포함되어 있는 경우

ii. (결핵고위험국가)

네팔, 동티모르, 러시아, 말레이시아, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 인도, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 태국, 파키스탄, 필리핀, 라오스

iii. 제출서류

- (재외공관 사증신청) 2017년 9월 1일 이후 사증발급예정자는 사증(체류기간 91일 이상 신청시) 대한민국 재외공관에서 지정한 결핵진단병원에서 발급한 결핵진단서 제출>> 결핵진단서 유효기간은 3개월로 단축

② 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제17조 및 시행령 제23조

외국인근로자가 전염병예방법 제2조제1항, 제호 내지 제 4호의 규정에 의한 전염병(콜레라, B형감염, 결핵, AIDS)등의 환자가 되거나 마약중독 등으로 공중 위생상 위해를 미칠 염려가

있는 경우는 고용변동사유가 됨 : 내국인과 차별 조항

3) 제언

① 예방의료, 감염증예방법이 체류자격이나 주민등록 여부, 국적과 상관없이 적용됨에 따라 모든 이주민에게 예방의료 서비스가 제공되어야 함.

② 감염병으로 격리 및 치료를 받은 경우 이로 인한 피해를 보상받을 권리와 감염병 발생 상황, 감염병 예방 및 관리 등에 관한 정보와 대응방법을 알 권리와 진단 및 치료받을 권리에 국내 거주 이주민 포함.

③ 치료가 가능한 감염병을 이유로 이주민에 대한 취업 제한 불이익과 강제퇴거는 차별적 법 적용이므로 <감염병의 예방 및 관리에 관한 법률>의 취업제한 불이익 금지 규정의 대상에 국내 거주 외국인 포함하도록 개정.

④ 이주민들의 상황을 충분히 고려한 위기 대응 종합체계 구축과 함께 대응 매뉴얼, 대응시스템, 다국어정보제공, 긴급 상황 시 도움기관 연결망 등 필요, 미등록 이주민이 위기 상황에서도 추방 염려 때문에 제대로 대응을 못하거나 감염병에 걸려도 신분 통보의 우려 때문에 병원 방문을 꺼리고 예방조치를 피하지 않도록 위기 시에 안심하고 사회안전망으로 포섭될 수 있는 체계와 매뉴얼 작성 및 제도 운용 필요.

⑤ 취약계층의 감염병 관리는 그들이 처한 상황에 대한 이해가 우선되어야 함. 열악한 생활환경, 주거환경에 대한 법적 개선 시급

⑥ <살처분 매물처리 작업자 건강관리지침, 한국산업안전보건공단>에 이주노동자들을 위한 내용과 다국어 지침서 마련해야 함, 각 지방자치단체에서 이주노동자를 살처분-방역-매물현장 투입할 때는 일관된 방식으로 인력을 모집하고 감염관리에 대한 사전, 사후 안전교육을 확실히 진행해야함. 농림식품부, 행정안전부, 법무부, 질병관리본부 등 관계부처 및 유관기관과의 협의를 통해 예방교육 및 관리체계를 마련 필요

□ 결핵진단서 등 체류 자격유지 혹은 연장을 위해 정기적인 서류 제출을 해야하는 이주민을 위한 다국어 안내 행정시스템 갖추어야

6. 이주민의 건강권 증진을 위하여

건강과 인권은 상호 복합적인 연관성을 지니고 있다. 인종차별로 인한 이주민의 인권 결여 상황은 개인뿐만 아니라 사회적 건강문제에 심각한 결과를 초래할 수 있다. 질병의 발생과 취약한 건강상황은 이주민의 인권을 존중하고, 보호하며, 이행하는 조치를 취함으로써 개선될 수 있다.

1) 세계보건기구의 이주민 건강권 보호와 증진을 위한 원칙이 지켜지도록¹⁸

- 도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 향유하도록 한다

- 건강 서비스에 대해 차별없이 평등하게 접근해야 한다.

18 · 1) ~ 7)의 내용은 <이주민 건강 실태 현황과 과제>, 김미선(201805) 중 제언 부분 옮김

- 이주민 및 난민을 포함한 사람 중심의 건강시스템이 운용될 수 있도록 한다.
- 모든 이해관계자의 참여와 파트너십, 협력을 강화한다.

2) 포괄적 이주민 공공보건정책으로 내외국인 차별 없는 건강권 보호 마련 시급하다.

국내 거주 이주민을 공공보건 정책 내 포함, 포괄적이고 통합적인 건강정책 수립 및 시행이 필요

〈국민건강증진법〉 제 4조 국민건강증진계획 수립 규정에 이주민이 포함될 수 있도록 제4조 2항에 이주민의 건강증진계획의 수립을 의무화하도록 명시

〈지역보건법〉 상 이역 주민에 이주민이 명확히 포함되도록 제2조를 개정하고, 제7조 제3항에 따른 지역보건의료계획 수립 시 그 대상을 체류자격고 무관하게 지역에 거주하는 이주민과 이주아동을 포함하도록 개정

〈지역보건법〉 제11조 보건소의 기능 및 업무에 이주민의 건강, 진료 및 의료환경에 관한 사항을 포함하여 〈외국인근로자 건강관리지침, 2000년〉이 잘 시행될 수 있도록 뒷받침

3) 인종에 차별 없이 촘촘한 사회적 의료안전망을 만들어야 한다.

국민건강보험 강화와 취약 계층 의료접근권 강화 필요

- 국내 거주 이주민을 위한 위기대응체계 구축과 교육

4) 건강상 차별로 인한 고용 불이익 및 강제퇴거가 발생함에 따라 이주민의 고용 및 강제퇴거 사유를 내국인과 동등하게 규정하여 인권보호 및 취업상의 불이익을 방지해야 한다. (질병 관리, 의료지원을 체류관리와 연계하지 말아야)

5) 이주민에 대한 의료서비스 및 건강관리방안에 대한 정보, 보건교육의 실질화

〈국민건강증진법〉 제12조에 모든 국민과 함께 이주민을 추가적으로 명시하여 이주민이 보건교육 실시 대상임을 규정하고 지역사회에서 이주민이 보건의료 대상이 됨을 인지하도록 함.

보건교육이 취업교육 내 포함되도록 〈외국인근로자 고용 등에 관한 법률〉 제 11조 개정

보건복지 관련 인력에 대한 교육 내용에 이주민에 관한 인권 및 건강권 교육훈련을 포함하도록 〈한국보건복지인력개발원법〉 제 6조 개정

이주노동자의 사업장 안전교육을 위한 모국어 교재 제작과 설명으로 교육효과를 증대할 수 있도록 〈산업안전보건법〉 제 31조 개정

6) 특별한 보호가 필요한 이주민이 증가함에 따라 이주여성과 아동의 건강권 보호와 보호소 내 이주민에 대한 의료, 위생 강화로 생명과 인권을 보호해야 한다.

- 이주여성의 모성보호를 위해 모든 여성노동자가 근로기준법의 모성보호 조항의 적용을 받을 수 있도록 제11조의 적용제외 규정을 삭제해야 함.

- 이주여성에 대한 모든 교육에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 모성보호와 관련된 법과 제도, 임신 출산 양육 과정에서 제공받을 수 있는 지원 등에 관한 내용을 포함해야 함.

- 이주여성 노동자가 임신과 출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독을 강화하고 해고 사업장에 대해서는 적절한 제재 조치를 가해야 함.

- 산모와 신생아 건강관리 지원, 아이돌봄 지원, 보육예산 지원 등을 모든 이주여성에 점진적으로 확대해야 함.

- 의료보장 확대를 위해 최소한 아동에 한해서만큼은 부모 또는 본인의 체류자격과 무관하게 건강보험에 가입할 수 있도록 〈국민건강보험법〉 시행령 제76조의 4의 개정 및 의료급여 지원 대상에 이주아동이 포함되도록 〈의료급여법〉 제 3조 개정 필요.

- 법 개정 이전이라도 이주아동에게는 최소한 건강보험 수가 또는 의료급여 수가를 적용해, 병원비에 대한 부담으로 의료기관 이용을 못하는 일은 없도록 해야함.

7) 이주민 건강증진을 위한 건강정보 교육관련 서비스를 개선해야 한다.

- 건강정보와 관련된 문해력 제고를 위한 체계적인 교육
- 의료서비스 이용 관련 언어 지원과 안내 체계 구축

수혜를 넘어서 권리로 - 국적취득

박영아 (공익인권법재단 공감)

1. 들어가며

“국민이 우선이다” 최근 들어 여기저기서 들리는 구호다. 한국의 이주민정책이 철저히 자국 이익 우선주의적 관점을 견지하고 있고, 이주민에게 ‘공짜’로 부여되는 혜택이란 없다시피 한 점을 고려할 때 다소 의외의 구호라 할 수 있다. 그러나 여기서 모든 권리의 종착지인 국적을 태생적으로 부여받은 국민의 상대적 박탈감을 논하려는 것은 아니다.

근대국가 체제에서 외국인은 그 개념정의상 국적이 없는 “비시민”이다. 외국인은 다소 역설적이게 국경을 넘는 순간 비시민으로서의 지위를 부여받는다. “비”시민이라는 점에서 국가공동체의 바깥에 머무르므로 국경이 개인을 따라다니는 모양새'라고 할 수도 있다. 그러나 다른 한편 비시민이지만 거주국의 영토 안에서 거주국의 직접적 지배를 받는 권리의무의 주체이기도 한다. 이와 같은 서로 상반된 지위는 불확실성과 갈등을 낳는다.

“국민이 우선”이라는 것은 어쩌면 위와 같은 불확실성과 갈등을 일거에 해결하려는 시도에서 나온 말일 수도 있다. 그러나 외국인이 비시민으로서 국가의 영토에 들어와 있는 이상 “비시민”으로서의 지위와 “인간” 내지 “권리주체”로서의 지위 중 하나를 부정하는 방식으로 긴장과 갈등을 해소하는 것은 불가능하다. 오히려 위와 같은 긴장과 갈등에 대한 명확한 인식이야말로 문제를 풀어나가는 첫걸음이라 할 수 있다.

아래에서 비시민으로서의 외국인의 지위의 특수성을 살펴보고, 위와 같은 긴장과 갈등 해소의 방법으로서의 귀화의 의미에 대해 살펴보고자 한다.

1 · Linda Bosniak, ‘The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Memership’, Princeton University Press, 2008

2. “비”시민으로서의 지위

가. 이민법의 대상으로서의 지위

국적법이 비시민으로서의 지위를 확인하는 법이라면, 이민법은 그러한 비시민의 입국과 체류의 조건을 정한다. 이민법은 근대 국가의 대부분의 법과 달리 법제정의 시원적 권력주체인 주권자와 법의 적용대상인 수범자의 불일치를 특징으로 한다². 이민법 하에서 입국과 체류의 조건은 통상 체류목적에 따라 결정된다. 특정한 체류 목적을 가진 외국인의 입국과 체류를 허용할 것인지는 해당 외국인의 의사보다 국가의 이익에 의해 좌우된다. 즉 “도움이 되는 이주민”과 그렇지 않은 이주민을 차별적으로 취급한다³.

우리나라에서 이민법에 해당하는 법제로는 「출입국관리법」, 「재한외국인 처우 기본법」, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등을 들 수 있다. 이 중 「출입국관리법」은 외국인의 출입국과 체류관리 일반에 관한 사항을 정한 것이고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 외국인노동자의 송입(입국) 과정과 고용관리에 관한 사항을 정하고 있다.

사람이 특정 시공간에서 일상생활을 영위한다고 할 때, 공간에 대한 규제라 할 수 있는 입국 및 체류관리가 일상생활에 미치는 영향이 클 수밖에 없다. 특정 외국인의 입국허가여부나 체류에 부가되는 조건과 그 위반에 대한 결과로서의 강제출국은 해당 외국인의 체류를 넘어 다른 권리의무관계에 영향을 미치기 때문이다.

예를 들어 외국인가족의 입국이나 체류가 허용되지 않을 때 가족결합에 관한 권리에 직접적 영향을 미치며, 고용허가제의 가장 큰 쟁점 중 하나인 사업장변경 제한은 근로계약 해지의 자유에 대한 제한을 의미한다. 범죄혐의에 대해 불기소처분을 받은 경우의 강제퇴거⁴는 무죄추정의 원칙에 대한 배제에 해당한다.

비시민이라 해서 출입국관리 목적의 권리제한의 한계가 없는 것은 아니다. 그러나 그 한계에 관한 충분한 논의가 이루어져 왔다고 보기 어렵다. 이와 관련 헌법재판소는 고용허가제의 사업장변경제한에 대해 “입법자가 외국인력 도입에 관한 제도를 마련함에 있어서는 내국인의 고용시장과 국가의 경제상황, 국가안전보장 및 질서유지 등을 고려하여 정책적인 판단에 따라 그 내용을 구성할 보다 광범위한 입법재량이 인정된다. 따라서 그 입법의 내용이 불합리하고 불공정하지 않는 한 입법자의 정책판단은

존중되어야 하며 광범위한 입법재량이 인정되고, 외국인근로자의 직장 선택의 자유는 입법자가 이러한 정책적 판단에 따라 법률로써 그 제도의 내용을 구체적으로 규정할 때 비로소 구체화된다. 따라서 입법자가 고용허가제라는 제도를 마련함에 있어 사업장 변경가능 횟수를 제한하고 있는 이 사건에 있어서는 그 입법의 내용이 합리적인 근거 없이 현저히 자의적인 경우에만 헌법에 위반된다고 할 수 있다.”라고 판시하여 이민법과 외국인의 권리가 교차되는 영역에서 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성과 법익의 균형성을 요구하는 일반적 비례의 원칙이나 과잉금지원칙보다 현저히 완화된 심사기준을 적용한 바 있는바, 외국인 노동자의 도입에 관한 법제라는 데만 방점을 둔 나머지 노동권 침해 여부에 대한 판단을 유보했다는 비판이 가능하다.⁵

나. 정치적 공동체의 비구성원으로서의 지위

국적은 일반적으로 정치적 공동체의 구성원 자격과 동일시되며, 국적이 없는 외국인은 투표권 등 정치적 권리의 주체로서의 지위나 권리가 인정되지 않는다. 따라서 외국인이 정치적 의사형성에 영향을 미칠 수 있는 통로는 극히 제한적이고, 외국인의 정치활동을 금지하는 「출입국관리법」 제17조 제2항이 보여주듯 외국인의 정치참여는 경계의 대상이 되어 왔다.

그런데 정치적 공동체의 비구성원으로서의 지위는 외국인으로서의 지위에 일정부분 내재되는 것이면서도 외국인의 취약성의 근본적 원인이기도 하다.

다. 불완전한 사회구성원으로서의 지위

“우리가 서로 간 분배하는 첫 번째 재화는 어떤 공동체의 구성원 자격이다.”⁶ 정치적 비구성원으로서의 외국인의 지위는 사회적 구성원으로서의 외국인의 지위에도 영향을 미친다. 정치적 공동체의 비구성원인 외국인은 사회적 구성원으로서도 불완전한 지위를 가질 수밖에 없기 때문이다.

그와 같은 불완전한 지위가 나타나는 영역 중 하나는 사회보장이다. 정치적 공동체의 구성원 신분은 구성원들이 서로에 대해서만 또는 비구성원에게 똑같은 수준으로 부담하지 않는 의무 덕분에 중요성을 가지며, 그러한 상호부담 중 가장 일차적인 것 중 하나는

2 · 이철우, ‘주권과 인권의 사이에서: 이민법의 구조,’ 이주민법연구, 경인문화사, 2017

3 · 이철우, 위의 글

4 · 박영아, ‘출입국관리법상 강제퇴거사유에 관한 소고,’ 이주민법연구, 경인문화사, 2017

5 · 헌법재판소 2011. 9. 29. 결정 2007헌마1083

6 · Michael Walzer, 'Spheres of Justice A Defence of Pluralism and Equality', Basic Books, 1983. "The primary good that we distribute to one another is membership in some human community"

복지의 보장이다.⁷ 사회보장에 대한 권리를 보장하는 제도는 연대의 원리에 기반한다. 그러나 비시민은 ‘연대’의 시야에 잘 들어오지 않는다.

물론 국가마다 비시민이 사회보장제도의 적용을 받는 정도가 다르다. 한국은 비시민이 사회보장에서 원칙적으로 배제되는 대표적인 국가라 할 수 있다. 외국인은 명시적 규정이 있는 경우에만 특별히 그리고 선별적으로 관련 법령의 적용을 받는다. 통상 시민에 준하는 처우를 받는 영주권자에 대한 사회보장이 다른 외국인과 크게 차이가 없는 것도 특징이라고 할 수 있다.

예를 들어, 결혼이주민은 한국인의 가족으로서 이미 한국사회와 가장 밀접한 방식으로 관련을 맺고 있지만, 사회보장에 관한 권리보장은 여전히 선별적이고 제한적이다. 국민연금 은 상호주의의 제한을 받으며(그래서 연금제도가 없는 네팔 등 출신 결혼이주민은 연금가입자격이 없다), 기초생활보장은 출산 및 돌봄노동 제공을 전제로만 보장된다. 영주권자는 장애인등록을 할 수 있지만, 활동보조서비스와 장애연금 등 핵심적 보장에서 배제되며, 기초생활보장 등 가장 기본적이고 필수적 사회보장제도마저 적용받지 못한다.

3. “권리주체”로서의 지위

국내 학계와 판례상 외국인이 사회권을 비롯한 특정 기본권의 주체가 되는지는 아직 논란이 되고 있다.⁸

그러나 헌법상 기본권 주체성 여부와 무관하게, ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약’, ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 등의 국제인권규약은 내외국인을 불문하고 권리의 주체성과 국가의 보장 의무를 규정하고 있다. 따라서 체약국인 한국은 그 관할권의 범위 안에 있는 사람에 대해 외국인이라 하더라도 협약에서 규정한 권리를 보장할 의무가 있고, 해당 외국인은 그에 상응하는 권리의 주체임은 의문의 여지가 없다. 그런데 권리의 주체라는 것과, 해당 권리를 실제로 어느 수준으로 보장할 것인지는 또 다른 문제라 할 수 있다.

예를 들어, 국내에서는 이주아동의 교육권(다만 최소한의 권리로서 보장되며 취학통지를 받지 못하는 등 제도로서의 의무교육에 편입되지 않음)과 이주노동자의 단결권(그러나 대법원 판결 후에도 노조규약에 포함된 ‘고용허가제 폐지’ ‘이주노동자 합법화’에 관한

7 · Michael Walzer, 위의 글

8 · 이주영, ‘외국인의 사회권과 헌법재판소’, 인권의 창, 헌법의 길: 인권으로 본 헌법재판 30년 학술대회 자료집, 서울대학교 공익인권법센터, 2018; 황필규, ‘이주민 기본권의 재구성’, 인권법학회·공익인권법재단 공감 공동집담회: 이주민 기본권의 재구성, 2016

요구가 정치적이거나 국가작용인 출입국관리에 관한 요구라는 이유로 노조설립 신고가 다시 반려되고 해당 부분 삭제 후에야 수리되는 진통을 겪음)이 체류지위와 무관하게 권리로써 보장되어야 한다는 점은 당국의 정책이나 법원의 판결에 의해 비교적 명확하게 확인되고 있다.

즉, “비시민은 소외되고 중대한 방식으로 열등한 지위가 부여되면서도, 어떤 면에서 시민권자로 대우받고 있다. 여기서 “비시민의 시민권”이라는 역설적 관념이 어째서 논란의 원천이 됨과 동시에 일부분 타당성을 갖는지 설명된다”고 할 수 있다.⁹

4. 사회통합으로서의 귀화

위에서 본 바와 같이 국가 공동체의 비구성원이면서도 권리의무의 주체로서 국가의 지배를 받는 외국인/비시민의 존재는 내재적 갈등과 긴장을 함축한다. 이러한 갈등과 긴장은 외국인 스스로의 경험을 규정함과 동시에 외국인이 속한 사회의 경험을 구성하는 일부가 된다. 근대국가 체제에서 이러한 갈등은 궁극적으로는 거주국의 국적을 보유하게 되면서 비로소 해소된다고 할 수 있다.

물론 귀화한다고 해서 출신, 인종 등을 사유로 한 시민권 있는 사람들 안에서의 차별이 곧바로 해소되는 것은 아니다. 그러나 국적을 취득하지 못하면 법적 지위가 불안정해지고 각종 사회적 지원 대상에서 제외될 가능성이 높으며 국민의 지위에서 갖는 권리의 행사도 어렵게 되어 궁극적으로는 한국사회의 실질적 구성원으로 살아가면서도 한국사회의 일원이 되지 못하는 차별을 감수할 수밖에 없다.¹⁰

따라서 귀화는 이주민 개인에게 동등한 사회구성원으로서의 권리를 보장받을 수 있는 길임과 동시에 사회통합의 중요한 수단이라 할 수 있다.

“국적은 국민의 자격을 결정짓는 것이고, 이를 취득한 사람은 국가의 주권자가 되는 동시에 국가의 속인적 통치권의 대상이 되므로, 귀화허가는 외국인에게 대한민국 국적을 부여함으로써 국민으로서의 법적 지위를 포괄적으로 설정하는 행위에 해당한다. 한편 국적법 등 관계 법령 어디에도 외국인에게 대한민국의 국적을 취득할 권리를 부여하였다고 볼 만한 규정이 없다. 이와 같은 귀화허가의 근거규정의 형식과 문언, 귀화허가의 내용과 특성 등을 고려하여 보면, 피고는 귀화신청인이 법률이 정하는 귀화요건을 갖추었다고 하더라도 귀화를 허가할 것인지 여부에 관하여 재량권을 가진다고 봄이 상당하다”(대법원 2010. 7. 15. 선고 2009두19069 판결, 대법원 2010. 10. 28. 선고 2010두6496 판결 등)”는 것이 현재의 대법원 판례다.

9 · Linda Bosniak, 위의 글

10 · 박진근, ‘다문화구성원에 있어 국적취득의 법적 개선방향’, 한양법학 제43집, 2013

그런데 귀화가 사회통합의 주요한 수단이라고 한다면, 귀화심사는 귀화신청인 개인이 한국인이 될 “자격”이 있는지 여부뿐만 아니라, 사회통합의 공익적 목적도 함께 고려될 필요가 있다. 즉, 판례에서 말하는 재량을 행사함에 있어, 귀화신청인이 국내에서 맺은 사회관계나 귀화가 신청인의 사회통합에 미치는 영향도 고려되어야 한다.

이와 관련, 유엔인종차별철폐위원회도 일반논평 30에서 “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 것”을 주문하고 있다.

나아가 현행법체계를 넘어선다면, 이주민들을 처음부터 궁극적으로 국민이 될 사람으로 대하고 특별한 사정이 없는 한 귀화를 포함한 사회통합의 기회를 제공하여 선택권을 부여하는 방향으로 나아가는 것에 대한 검토도 필요하다.

“이민과 국적과 연관되었을 때 평등권은 난해하다. 외부인은 본래적으로 불평등하기 때문이다. 그러나 평등이 법률 그리고 대중적 문화에서 의미를 가진다면, 그것은 *Brown v. Board of Education*에서 가장 간명하면서도 설득력 있게 제시된 것처럼, 어느 한 집단의 영구적 열등화가 미국에서 설 자리가 없다는 메시지다. 이 메시지는 이민과 국적과 관련하여 다른 곳에서도 다를 바 없는 의미를 가지지만, 신규 구성원의 귀에는 배제의 메시지가 다다르기 쉽다. 호혜, 선택권, 그리고 온전한 구성원이 될 기회의 제공 모두가 중요하다. 왜냐하면 미국에 와서 어떠한 소속감을 느끼게 될 때까지의 길은 험난하기 때문이다.”¹¹

11 · Hiroshi Motomura, ‘Americans in Waiting The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States’, Oxford University Press, 2007

한국사회 인종차별을 말한다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의회, 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 경의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

4부 미래를 말하다 - 미래를 향한 제언

패널 강슬기 (의정부 엑소더스)

패널 레티마이투 (한국이주여성인권센터)

패널 압둘와합 (헬프시리아)

한국사회 인종차별을 말하다

2018. 7. 20 ~ 21 인종차별 보고대회

주최 UN인종차별철폐협약 한국심의회, 시민사회 공동사무국 · 서울지방변호사회
장소 서울지방변호사회 변호사회관 경의실 (서울시 서초구 법원로1길 21 5층)

모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약

채택일 1966. 3. 7 / 발효일 1969. 1. 4 / 당사국 수 156 / 대한민국 적용일 1979. 1. 4 단, 제14조 선언은 1997. 3. 5

국제연합 헌장이 모든 인간에게 고유한 존엄과 평등의 원칙에 기본을 두고 있으며 모든 회원국이 인종, 성별, 언어 또는 종교의 구별 없이 만인을 위한 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수를 증진시키고 촉진하는 국제연합의 목적 중의 하나를 성취하는 데 있어서 국제연합과의 협조 아래 공동적 및 개별적 조치를 취하기로 서약하였음을 고려하고,

세계인권선언이 만인은 존엄과 권리에 있어 태어날 때부터 자유롭고 평등함을 선언하고 또한 특히 인종, 피부색 또는 출생지에 대하여 어떠한 종류의 구별도 하지 않고 동 선언에 언급된 모든 권리와 자유를 누구나 향유할 수 있음을 선언하고 있음을 고려하고,

만인은 법 앞에 평등하며 어떠한 차별에 대해서도 그리고 어떠한 차별의 고무에 대해서도 법의 균등한 보호를 받을 자격이 있음을 고려하고,

국제연합이 어떠한 형태로든 또한 어디에 그들이 존재하던 식민주의와 그리고 그와 결탁한 차등과 차별의 모든 관행을 규탄하고 1960년 12월 14일자 식민지 및 그 인민에 대한 독립 부여 선언(총회결의 1514(XV))이 그들을 신속히 무조건 종식시켜야 할 필요성을 확인하고 또한 엄숙히 선언하였음을 고려하고,

1963년 11월 20일자 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제연합 선언(총회결의 1904(XVIII))이 전세계에서 모든 형태와 양상의 인종차별을 신속히 철폐하고 인간의 존엄성에 대한 이해와 존중을 확보할 필요성을 엄숙히 확인하고 있음을 고려하고, 인종차별에 근거한 어떠한 우수 인종 학설도 과학적으로 허위이며 도덕적으로 규탄받아야 하며 사회적으로 부당하고 위험하며 또한 어느 곳에서든 이론상으로나 실제상으로 인종차별에 대한 정당화가 있을 수 없다는 것을 확신하고,

인종, 피부색 또는 종족의 기원을 근거로 한 인간의 차별은 국가간의 우호적이고 평화적인 관계에 대한 장애물이며 국민간의 평화와 안전을 그리고 심지어 동일한 단일 국가 내에서 나란히 살고 있는 인간들의 조화마저 저해할 수 있다는 것을 재확인하고,

인종적 장벽의 존재가 어떠한 인류사회의 이상과도 배치됨을 확신하고, 세계 일부 지역에서 아직도 실증적인 인종차별의 시현과 또한 인종적 우월성 또는 증오감에 근거를 둔 “남아프리카의 인종차별정책”, 인종분리 또는 격리와 같은 정부 정책에 경악을 금치 못하고,

모든 형태와 양상에 있어 인종차별을 신속히 철폐시키기 위한 모든 필요 조치를 채택하고, 인종간의 이해를 증진시키기 위하여 인종주의자의 이론과 실재를 방지하고 격퇴시키며 모든 형태의 인종분리 및 인종차별이 없는 국제공동사회를 건설할 것을 결의하고,

1958년 국제노동기구가 채택한 고용 및 직업에 있어서의 차별에 관한 협약과 1960년 국제연합교육과학문화기구가 채택한 교육에 있어서의 차별금지협약에 유의하고,

모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제연합 선언에 포용된 제반 원칙을 실행할 것과 이 목적을 위한 실제적 조치의 최단시일 내 채택을 확보할 것을 열망하여,

다음과 같이 합의하였다.

제 1 부

- 제1조 1. 이 협약에서 “인종차별”이라 함은 인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며 이는 정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에 있어서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우이다.
2. 이 협약은 체약국이 자국의 시민과 비시민을 구별하여 어느 한쪽의 배척, 제한 또는 우선권을 부여하는 행위에는 적용되지 아니한다.
3. 이 협약의 어느 규정도 국적, 시민권 또는 귀화에 관한 체약국의 법규정에 어떠한 영향도 주는 것으로 해석될 수 없다. 단, 이러한 규정은 어느 특정 국적에 대하여 차별을 하지 아니한다.
4. 어느 특정 인종 또는 종족의 집단이나 개인의 적절한 진보를 확보하기 위한 유일한 목적으로 취해진 특별한 조치는 그러한 집단이나 개인이 인권과 기본적 자유의 동등한 향유와 행사를 확보하는 데 필요한 보호를 요청할 때에는 인종차별로 간주되지 않는다. 단, 그러한 조치가 결과적으로 상이한 인종집단에게 별개의 권리를 존속시키는 결과를 초래하여서는 아니되며 또한 이러한 조치는 소기의 목적이 달성된 후에는 계속되어서는 아니된다.

- 제2조 1. 체약국은 인종차별을 규탄하며 모든 형태의 인종차별 철폐와 인종간의 이해증진 정책을 적절한 방법으로 지체없이 추구할 책임을 지며 이 목적을 위하여
- (a) 각 체약국은 인간이나 인간의 집단 또는 단체에 대한 인종차별 행위를 하지 않을 의무 또는 인종차별을 실시하지 않을 의무를 지며 또한 모든 국가 및 지방공공기관과 공공단체가 그러한 의무에 따라 행동하도록 보증할 의무를 지고
- (b) 각 체약국은 인간이나 또는 조직에 의한 인종차별을 후원, 옹호 또는 지지하지 않을 의무를 지며
- (c) 각 체약국은 어디에 존재하던 간에 인종차별을 야기시키거나 또는 영구화시키는 효과를 가진 정부, 국가 및 지방정책을 면밀히 조사하고 또한 상기 효과를 가진 법규를 개정, 폐기 또는 무효화시키는 효율적 조치를 취하며
- (d) 각 체약국은 어느 인간, 집단 또는 조직에 의한 인종차별을 해당 사정에 따라 입법을 포함한

모든 적절한 수단으로써 금지하고 종결시키며

(e) 각 체약국은 적절한 경우 다종족 통합주의자단체와 인종간의 장벽을 폐지하는 운동 및 기타 방법을 장려하고 또한 인종분열을 강화할 성향이 있는 어떠한 것도 막아야 한다.

2. 체약국은 상황이 적절한 경우 사회적, 경제적, 문화적 그리고 기타 분야에 있어서 특정 인종집단 또는 개인의 적절한 발전과 보호를 보증하는 특수하고 구체적인 조치를 취하여 이들에게 완전하고 평등한 인권과 기본적 자유의 향유를 보장토록 한다. 이와 같은 조치는 어떠한 경우에도 소기의 목적이 달성된 후 별개의 상이한 인종집단에 대한 불평등 또는 별개의 권리를 존속시키는 일을 초래하여서는 아니된다.

제3조 체약국은 특히 인종분리와 “남아프리카의 인종차별정책”을 규탄하고 그들 관할권 내의 영역에서 이런 부류의 관행을 방지, 금지 및 근절시킬 의무를 진다.

제4조 체약국은 어떤 인종이나 특정 피부색 또는 특정 종족의 기원을 가진 인간의 집단이 우수하다는 관념이나 이론에 근거를 두고 있거나 또는 어떠한 형태로든 인종적 증오와 차별을 정당화하거나 증진시키려고 시도하는 모든 선전과 모든 조직을 규탄하며 또한 체약국은 이같은 차별을 위한 모든 고무 또는 행위를 근절시키기 위한 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지며 이 목적을 위하여 세계인권선언에 구현된 제 원칙 및 이 협약 제5조에 명시적으로 언급된 제 권리와 관련하여 특히 체약국은

(a) 인종적 우월성이나 증오, 인종차별에 대한 고무에 근거를 둔 모든 관념의 보급 그리고 피부색이나 또는 종족의 기원이 상이한 인종이나 또는 인간의 집단에 대한 폭력행위나 폭력행위에 대한 고무를 의법처벌해야 하는 범죄로 선언하고 또한 재정적 지원을 포함하여 인종주의자의 활동에 대한 어떠한 원조의 제공도 의법처벌해야 하는 범죄로 선언한다.

(b) 인종차별을 촉진하고 고무하는 조직과 조직적 및 기타 모든 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시킨다. 그리고 이러한 조직이나 활동에의 참여를 의법처벌하는 범죄로 인정한다.

(c) 국가 또는 지방의 공공기관이나 또는 공공단체가 인종차별을 촉진시키거나 또는 고무하는 것을 허용하지 아니한다.

제5조 제2조에 규정된 기본적 의무에 따라 체약국은 특히 아래의 제 권리를 향유함에 있어서 인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별없이 만인의 권리를 법 앞에 평등하게 보장하고 모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다.

(a) 법원 및 기타 모든 사법기관 앞에서 평등한 대우를 받을 권리

(b) 정부 관리에 의해 자행되거나 또는 개인, 집단 또는 단체에 의해 자행되거나 간에 폭행 또는 신체적 피해에 대하여 국가가 부여하는 인간의 안전 및 보호를 받을 권리

(c) 정치적 권리 특히 선거에 참가하는 권리, 보통 평등 선거의 기초 위에서 투표하고 입후보하는 권리, 각급 공공업무의 행사는 물론 정부에 참여하는 권리 그리고 공공업무에의 평등한 접근을 할 권리

(d) 기타의 민권 특히

(i) 당해 체약국 국경 이내에서의 거주이전의 자유에 대한 권리

(ii) 자국을 포함 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리

(iii) 국적 취득권

(iv) 혼인 및 배우자 선택권

(v) 단독 및 공공재산 소유권

(vi) 상속권

(vii) 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리

(viii) 의견과 표현의 자유에 대한 권리

(ix) 평화적인 집회와 결사의 자유에 대한 권리

(e) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 특히

(i) 근로, 직업 선택의 자유, 공정하고 알맞는 근로조건, 실업에 대한 보호, 동일노동, 동일임금, 정당하고 알맞는 보수 등에 대한 권리

(ii) 노동조합 결성 및 가입권

(iii) 주거에 대한 권리

(iv) 공중보건, 의료, 사회보장 및 사회봉사에 대한 권리

(v) 교육과 훈련에 대한 권리

(vi) 문화적 활동에의 균등 참여에 대한 권리

(f) 운송, 호텔, 음식점, 카페, 극장 및 공원과 같은 공중이 사용하는 모든 장소 또는 시설에 접근하는 권리

제6조 체약국은 권한 있는 국가법원 및 기타 기관을 통하여 본 협약에 반하여 인권 및 기본적 자유를 침해하는 인종차별행위로부터 만인을 효과적으로 보호하고 구제하며 또한 그러한 차별의 결과로 입은 피해에 대하여 법원으로부터 공정하고 적절한 보상 또는 변제를 구하는 권리를 만인에게 보증한다.

제7조 체약국은 특히 수업, 교육, 문화 및 공보 분야에 있어서 인종차별을 초래하는 편견에 대항하기 위하여 민족과 인종 또는 종족 집단간의 이해, 관용과 우호를 증진시키기 위하여 그리고 국제연합 헌장, 세계인권선언, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제연합 선언 및 이 협약의 제 목적과 원칙을 전파시키기 위하여 즉각적이고 효과적인 조치를 취할 의무를 진다.

제 2 부

제8조 1. 인종차별 철폐에 관한 위원회(이후 “위원회”라 함)를 설치한다. 이 위원회는 체약국이 자국 국민 중에서 선정한 덕망이 높고 공평성이 인정된 18명의 전문가로 구성된다. 상기 전문가는 개인자격으로 집무하며, 이들의 선정에는 공정한 지역적 배분이 이루어지고 주요 법체계 및 상이한 문명 형태를 대표하도록 고려한다.
2. 위원회의 위원은 체약국이 지명한 후보자 명단에서 비밀투표로 선출된다. 각 체약국은 자국 국민 중에서 후보자 1명을 지명할 수 있다.
3. 제1차 선출은 이 협약 발효일로부터 6개월 후에 실시된다. 최소한 선출일 3개월 전에 국제연합 사무총장은 체약국에 서한을 송부, 체약국들로 하여금 2개월 이내에 후보자명단을 제출하도록 요청한다. 국제연합 사무총장은 후보자를 지명한 체약국명을 명기, 피지명된 전후보자 명부를 알파벳 순으로 작성하여 동 명부를 체약국에게 제시한다.

4. 동 위원회 위원의 선출은 국제연합 본부에서 사무총장이 소집한 체약국회의에서 실시된다. 체약국의 2/3가 정족수를 이루는 이 회의에서 출석하고 투표한 체약국 대표의 최대다수표 및 절대다수표를 얻는 후보자가 위원회 위원으로 선출된다.
5. (a) 이 위원회의 위원은 4년 임기로 선출된다. 그러나 제1차 선출에서 선출된 위원 중 9명의 임기는 2년만에 만료된다. 이 위원 9명의 성명은 제1차 위원 선출 직후 위원회 위원장이 추천으로 선택한다.
(b) 부정기적인 공석의 충원에 있어서 자국 전문가가 위원회 위원직을 상실한 당해 체약국은 위원회의 승인을 받아 자국 국민 중에서 다른 전문가를 지명한다.
6. 체약국은 위원회 위원들이 위원회의 제반 임무를 수행하는 동안 이들의 비용을 책임진다.

제9조 1. 체약국은 이 협정의 제 규정을 시행하도록 채택한 입법적, 사법적, 행정적 또는 기타 제반 조치에 관한 보고서를 아래와 같이 국제연합 사무총장에게 제출하여 위원회의 심의에 회부되도록 한다.

- (a) 당해 체약국에 대하여 협약의 발효 후 1년 이내
- (b) 그 후 매 2년마다 그리고 위원회가 요청할 때 위원회는 체약국으로부터 더 이상의 정보를 요청할 수 있다.

2. 위원회는 사무총장을 통하여 자신의 활동에 관하여 매년 국제연합 총회에 보고하며, 체약국으로부터 접수된 보고와 정보를 검토하고, 이를 근거로 제의와 일반적인 권고를 행할 수 있다. 이러한 제의와 일반적인 권고는 체약국의 논평이 있을 경우 이 논평과 함께 총회에 보고된다.

- 제10조 1. 위원회는 자체의 절차 규칙을 채택한다.
2. 위원회는 자체의 임원을 2년 임기로 선출한다.
3. 위원회의 사무국은 국제연합 사무총장에 의하여 마련된다.
4. 위원회의 회합은 통상 국제연합 본부에서 개최된다.

- 제11조 1. 체약국이 이 협약의 규정을 시행하지 않는 기타 체약국이 있다고 간주할 때는 이 문제를 위원회에 회부할 수 있다. 위원회는 이 사실을 당해 체약국에 전달한다. 3개월 이내에 당해 체약국은 이 문제를 명확히 하는 문서로 된 해명서 또는 성명서와 더불어 동국이 구제조치를 취한 것이 있으면 그 구제조치를 위원회에 제출한다.
2. 만약 이 문제를 당해 국가에서 1차 통보를 받은 후 6개월 이내에 쌍무 교섭이나 또는 양자에게 가능한 다른 절차 중 어느 한 수단에 의하여 양측에 동등히 납득되도록 해결되지 않을 경우 양측 중 어느 일방은 위원회와 상대방 국가에 통고함으로써 위원회에 재차 이 문제를 회부할 권리를 보유하고 있다.
3. 위원회는 어느 문제에 있어서 모든 가능한 국내적 구제조치가 취하여져 완료되었음을 확인한 후 본조 2항에 따라 위원회에 회부된 그 문제를 일반적으로 승인된 국제법 원칙에 따라 처리한다. 이것은 구제조치의 적용이 부당하게 지연되는 데 대한 규칙이 될 수 없다.
4. 위원회는 자신에게 회부된 어떠한 문제에 있어서도 당해 체약국에게 관련 정보의 제공을 요청할 수 있다.
5. 본조에서 언급된 문제가 위원회에 의하여 심의되고 있을 때에는 당해 체약국은 동 문제가

심의되는 동안 대표를 파견하여 투표권 없이 위원회의 의사 절차에 참여하도록 할 수 있다.

- 제12조 1. (a) 위원회가 자신이 생각하기에 필요하다고 보는 모든 정보를 획득하여 비교 대조한 후에 위원장은 5명으로 구성되는 임시 조정위원단(이후 “위원단”이라 함)을 임명한다. 이 위원단의 구성원은 위원회의 위원일 수도 있으며 또 위원이 아닐 수도 있다. 이 위원단의 구성원은 분쟁당사국 전원의 동의를 얻어 임명되며 위원단의 주선은 이 협약에 대한 존중을 기초로 하여 문제를 호의적으로 해결하기 위하여 당해 체약국에서 이용 가능하여야 한다.
(b) 분쟁에 관련된 체약국이 3개월 이내에 위원단 구성의 전부 또는 일부에 대하여 합의에 도달하지 못할 경우, 분쟁에 관련된 체약국에 의하여 합의되지 못한 위원단의 구성원은 위원회의 비밀투표에 의해 2/3 다수표로 위원회 위원 중에서 선출된다.
2. 위원단의 구성원은 개인자격으로 집무한다. 이들은 분쟁당사국의 국민이 되어서는 안되며 이 협약의 비체약국 국민이 되어서도 안된다.
 3. 위원단은 의장을 선출하며 자체의 의사규칙을 채택한다.
 4. 위원단의 회합은 통상 국제연합 본부 또는 위원단이 정하는 기타 편리한 장소에서 개최된다.
 5. 이 협약 제10조 3항에 따라 마련된 사무국은 체약국간 분쟁으로 인하여 위원단이 구성될 때 동 위원단의 사무국으로 이용된다.
 6. 분쟁에 관련된 체약국은 국제연합 사무총장에 의해 제공되는 추계에 따라 위원단 구성원의 모든 경비를 균등하게 부담한다.
 7. 사무총장은 위원단 구성원의 경비를 본조 6항에 따라 필요하다면 분쟁에 대한 체약국이 지급하기 전에 지급할 수 있는 권한이 있다.
 8. 위원회가 획득하여 비교 대조한 정보는 위원단에서 이용 가능하며 위원단은 당해 체약국에게 기타 관련정보를 공급해 줄 것을 요구할 수 있다.

- 제13조 1. 위원단은 문제를 충분히 심의하였을 때 위원회의 위원장에게 보고서를 작성 제출한다. 이 보고서는 당사국간 쟁점에 관련된 사실의 모든 문제에 관한 조사 결과와 분쟁의 호의적 해결을 위해서 적절하다고 생각하는 권고를 내포하고 있다.
2. 위원회의 위원장은 위원단의 보고서는 분쟁에 관련된 각 체약국에게 전달한다. 이 당사국은 3개월 이내에 위원회 위원장에게 위원단의 보고서에 내포된 권고의 수락 여부를 통고한다.
3. 본조 2항에 규정된 기간이 경과한 후 위원단의 의장은 위원회의 보고서와 당해 체약국의 선언을 이 협약 타 체약국에게 전달한다.

- 제14조 1. 체약국은 어느 때라도 동 체약국에 의한 이 협약에 규정된 권리 위반의 피해자임을 주장하고 있는 개인이나 또는 개인의 집단으로부터 그 관할권 내에서 통보를 접수하여 심사할 권능을 위원회가 보유하고 있다는 것을 승인한다고 선언할 수 있다. 이러한 선언을 하지 않은 체약국에 관련되는 통보는 위원회가 접수하지 아니한다.
2. 본조 1항에 규정된 것과 같은 선언을 한 체약국은 자국 법질서 범위 내에서 어느 기관을 설치하거나 또는 지정하여 이 기관이 이 협약에 규정된 권리 위반의 피해자임을 주장하고 가능한 국내 구제조치를 완료한 개인과 개인의 집단으로부터 그 관할권 내에서 청원을 접수하여 심사할 권능을 가지도록 한다.

3. 본조 1항에 따라 취해진 선언과 본조 2항에 따라 설치되거나 또는 지정된 기관의 명칭은 당해 계약국에 의하여 국제연합 사무총장에게 기탁되고 국제연합 사무총장은 이들의 사본을 타 계약국에게 전달한다. 선언은 어느 때라도 사무총장에 대한 통고로써 철회될 수 있으나 이러한 철회가 위원회 앞으로 계류되어 있는 전달에는 영향을 주지 않는다.
 4. 청원의 등록은 본조 2항에 따라 설치되거나 또는 지정된 기관에 의해 보관되며 이 등록의 인증등본은 내용이 공표되지 않는다는 양해 아래 적절한 경로를 통하여 매년 사무총장에게 보관된다.
 5. 본조 2항에 따라 설치되었거나 또는 지정된 기관으로부터 만족스러운 구제조치를 받지 못하는 경우 청원자는 6개월 이내에 이 문제를 위원회에 전달할 권리를 보유한다.
 6. (a) 위원회는 자신이 받은 통보사항에 대하여 본 협정의 규정을 위반하고 있다는 혐의를 받고 있는 계약국의 주의를 은밀히 환기시킨다. 그러나 해당개인이나 또는 개인집단의 신원이 자신들의 명시적인 동의 없이 밝혀져서는 아니된다. 위원회는 익명으로 된 통보를 접수하지 아니한다.
(b) 3개월 이내에 접수국은 동 문제를 해명하는 설명이나 혹은 성명을 서면으로 위원회에 제출하며 또한 자국이 취한 구제조치가 있으면 그 구제조치를 위원회에 제출한다.
 7. (a) 위원회는 당해 계약국과 청원자에 의해 제공된 모든 정보를 감안하여 통보를 받은 사항을 심의한다. 위원회는 청원자가 모든 가능한 국내 구제조치를 완료하였음을 확인하지 않는 한 청원자로부터 어떠한 통보도 심의하지 않는다. 그러나 이것은 구제조치의 적용이 부당하게 지연되는 데 대한 규칙이 될 수는 없다.
(b) 위원회는 당해 계약국과 청원자에게 제의와 권고를 할 사항이 있을 경우 이러한 제의와 권고를 한다.
 8. 위원회는 그 연차보고서 속에 이러한 통보의 개요와 적절한 경우 당해 계약 당사국의 설명 및 성명과 위원회 자신의 제의와 권고의 개요를 포함시켜야 한다.
 9. 위원회는 이 협약 계약국 중 최소한 10개국에 본조 1항에 따른 선언을 하였을 때에만 본조에 규정된 기능을 행사할 권능을 가진다.
- 제15조 1. 1960년 12월 14일자 총회결의 1514(XV)에 포함된 식민지 및 그 인민에 대한 독립 부여 선언의 제 목적을 달성할 때까지 이 협약의 규정은 타 국제기관이나 또는 국제연합 및 그 전문기구에 의하여 이 민족들에게 허용된 청원권을 결코 제한하지 아니한다.
2. (a) 이 협약 제8조 1항에 의거 설치된 위원회는 다음 국제연합 소속기관으로부터의 청원의 사본을 접수하고 또한 동 기관에 이러한 청원에 대한 명시적인 의견과 권한을 제출한다. 여기의 국제연합 소속기관은 자신 앞에 회부되어 있고 이 협약에 포괄된 문제와 관련하여 총회결의 1514(XV)가 적용되는 신탁통치 및 비자치영역과 모든 기타 영역의 주민들로부터의 청원을 심사함에 있어서 이 협약의 제 원칙과 목적에 관한 사항을 직접 취급한다.
(b) 위원회는 본항(a)에 언급된 영역 내에서 행정권에 의해 적용되는 이 협약의 제 원칙과 목적에 직접 관련된 입법적, 사법적, 행정적 또는 기타 조치에 관한 보고서의 사본을 국제연합의 권한 있는 기관으로부터 접수하여 명시적인 의견을 표명하고 이러한 기관에

대하여 권고를 한다.

3. 위원회는 총회에 대한 보고서 속에 국제연합 기관으로부터 접수한 청원과 보고서의 개요를 포함시키고 또한 동 청원과 보고서에 관한 위원회의 명시적인 의견과 권고를 포함시킨다.
4. 위원회는 국제연합 사무총장으로부터 이 협약의 제 목적과 관련된 모든 정보와 본조 2항(a)에 언급된 영역에 관하여 사무총장이 이용 가능한 모든 정보를 요청한다.

제16조 분쟁이나 이외의 해결에 관한 이 협약의 제 규정은 국제연합과 그 전문기구의 조직 범위 속이나 또는 국제연합과 그 전문기구에 의해 채택된 협약 속에 규정된 차별에 관련된 분쟁이나 또는 이의를 해결하는 다른 절차를 침해함이 없이 적용되며 또한 계약국이 자기들 사이에 유효한 일반 또는 특별 국제협정에 따라 분쟁을 해결하는 다른 절차를 채택함을 막지 아니한다.

제 3 부

- 제17조 1. 이 협약은 국제연합 회원국 또는 국제연합 전문기구의 회원국, 국제사법재판소 규정 당사국 및 국제연합 총회로부터 이 협약의 당사국이 되도록 권유를 받은 국가의 서명을 위하여 개방된다.
2. 이 협약은 비준을 받아야 한다. 비준서는 국제연합 사무총장에게 기탁된다.
- 제18조 1. 이 협약은 협약 제17조 1항에 언급된 어떠한 국가의 가입에도 개방된다.
2. 가입은 국제연합 사무총장에게 가입서를 기탁함으로써 발효한다.
- 제19조 1. 이 협약은 27번째 비준서 또는 가입서를 국제연합 사무총장에게 기탁한 후 30일만에 효력을 발생한다.
2. 27번째 비준서 또는 가입서 기탁 후 이 협약을 비준하거나 또는 가입하는 각국에 대하여서는 이 협약은 동 비준서 또는 가입서 기탁일 후 30일 만에 효력을 발생한다.
- 제20조 1. 국제연합 사무총장은 비준이나 또는 가입시 당사국이 행한 유보를 접수하여 이 협약의 기존 계약국이나 또는 계약국이 되는 모든 국가에 회람한다. 이러한 유보에 반대하는 국가는 동 통보일로부터 90일 이내에 자국이 이를 수락하지 않는다는 것을 사무총장에게 통고한다.
2. 이 협약의 목적 및 취지에 용납될 수 없는 유보는 허용되지 않으며 또한 이 협약에 의해 설립된 기관의 운영을 저해하는 효력을 가진 유보는 허용되지 않는다. 최소한 이 협약의 계약국 중 2/3가 유보를 반대할 경우 동 유보는 용납될 수 없거나 또는 저해되는 것으로 간주된다.
3. 유보의 철회는 그 뜻을 사무총장에게 통고함으로써 어느 때라도 행할 수 있다. 이러한 통고는 접수된 날짜에 효력을 발생한다.
- 제21조 계약국은 국제연합 사무총장에 대한 서면통고로써 이 협약을 폐기할 수 있다. 폐기는 사무총장이 통고를 접수한 일자로부터 1년 후에 발생한다.
- 제22조 이 협약의 해석이나 또는 적용에 대하여 2개 또는 그 이상의 계약국간 분쟁이 교섭이나 또는 이 협약에 명시적으로 규정된 절차에 의하여 해결되지 않을 때 이 분쟁은 분쟁당사국이 이 해결 방법에 합의하지 않는 한 분쟁당사국 어느 일방의 요청에 따라 국제사법재판소에 회부하여 판결토록 한다.
- 제23조 1. 이 협약의 개정은 국제연합 사무총장에 대한 통고로써 계약국이 어느 때든지 요청할 수 있다.
2. 국제연합 총회는 이러한 개정 요청에 대하여 필요한 경우 취할 조치를 결정한다.

- 제24조 국제연합 사무총장은 이 협약 제17조 1항에 언급된 모든 국가에게 특히 다음사항을 통보한다.
- (a) 제17조 및 제18조하의 서명, 비준 및 가입
 - (b) 제19조하의 이 협정 발효일
 - (c) 제14조, 20조 및 23조하의 접수된 통보 및 선언
 - (d) 제21조하의 폐기
- 제25조 1. 이 협약은 중국어, 영어, 불어, 노어 및 서반아어본이 동등히 정본이며 국제연합 문서보존소에 기탁된다.
2. 국제연합 사무총장은 이 협약의 인증등본을 협약 제17조 1항에 언급된 부류에 해당되는 모든 국가에 전달한다.

4. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

The States Parties to this Convention,

Considering that the Charter of the United Nations is based on the principles of the dignity and equality inherent in all human beings, and that all Member States have pledged themselves to take joint and separate action, in co-operation with the Organization, for the achievement of one of the purposes of the United Nations which is to promote and encourage universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion,

Considering that the Universal Declaration of Human Rights proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set out therein, without distinction of any kind, in particular as to race, colour or national origin,

Considering that all human beings are equal before the law and are entitled to equal protection of the law against any discrimination and against any incitement to discrimination,

Considering that the United Nations has condemned colonialism and all practices of segregation and discrimination associated therewith, in whatever form and wherever they exist, and that the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples of 14 December 1960 (General Assembly resolution 1514(XV)) has affirmed and solemnly proclaimed the necessity of bringing them to a speedy and unconditional end,

Considering that the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly resolution 1904(XVIII)) solemnly affirms the necessity of speedily eliminating racial discrimination throughout the world in all its forms and manifestations and of securing understanding of and respect for the dignity of the human person,

Convinced that any doctrine of superiority based on racial differentiation is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous, and that there is no justification for racial discrimination, in theory or in practice, anywhere,

Reaffirming that discrimination between human beings on the grounds of race, colour or ethnic origin is an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and is capable of disturbing peace and security among peoples and the harmony of persons living side by side even within one and the same State,

Convinced that the existence of racial barriers is repugnant to the ideals of any human society,

Alarmed by manifestations of racial discrimination still in evidence in some areas of the world and by governmental policies based on racial superiority or hatred, such as policies of apartheid, segregation or separation,

Resolved to adopt all necessary measures for speedily eliminating racial discrimination in all its forms and manifestations, and to prevent and combat racist doctrines and practices in order to promote understanding between races and to build an international community free from all forms of racial segregation and racial discrimination,

Bearing in mind the Convention concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation adopted by the International Labour Organisation in 1958, and the Convention against Discrimination in Education adopted by

the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in 1960,
Desiring to implement the principles embodied in the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and to secure the earliest adoption of practical measures to that end,
Have agreed as follows:

PART I

Article 1

1. In this Convention, the term “racial discrimination” shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.
2. This Convention shall not apply to distinctions, exclusions, restrictions or preferences made by a State Party to this Convention between citizens and non-citizens.
3. Nothing in this Convention may be interpreted as affecting in any way the legal provisions of States Parties concerning nationality, citizenship or naturalization, provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality.
4. Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 2

1. States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and promoting understanding among all races, and, to this end:
 - (a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;
 - (b) Each State Party undertakes not to sponsor, defend or support racial discrimination by any persons or organizations;
 - (c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;
 - (d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization;
 - (e) Each State Party undertakes to encourage, where appropriate, integrationist multiracial organizations and movements and other means of eliminating barriers between races, and to discourage anything which tends to strengthen racial division.
2. States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and other fields, special and concrete measures to

ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 3

States Parties particularly condemn racial segregation and apartheid and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction.

Article 4

States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

- (a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;
- (b) Shall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law;
- (c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.

Article 5

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

- (a) The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice;
- (b) The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual group or institution;
- (c) Political rights, in particular the right to participate in elections - to vote and to stand for election - on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service;
- (d) Other civil rights, in particular:
 - (i) The right to freedom of movement and residence within the border of the State;
 - (ii) The right to leave any country, including one's own, and to return to one's country;
 - (iii) The right to nationality;
 - (iv) The right to marriage and choice of spouse;
 - (v) The right to own property alone as well as in association with others;

- (vi) The right to inherit;
- (vii) The right to freedom of thought, conscience and religion;
- (viii) The right to freedom of opinion and expression;
- (ix) The right to freedom of peaceful assembly and association;
- (e) Economic, social and cultural rights, in particular:
 - (i) The rights to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work, to protection against unemployment, to equal pay for equal work, to just and favourable remuneration;
 - (ii) The right to form and join trade unions;
 - (iii) The right to housing;
 - (iv) The right to public health, medical care, social security and social services;
 - (v) The right to education and training;
 - (vi) The right to equal participation in cultural activities;
- (f) The right of access to any place or service intended for use by the general public, such as transport hotels, restaurants, cafes, theatres and parks.

Article 6

States Parties shall assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies, through the competent national tribunals and other State institutions, against any acts of racial discrimination which violate his human rights and fundamental freedoms contrary to this Convention, as well as the right to seek from such tribunals just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination.

Article 7

States Parties undertake to adopt immediate and effective measures, particularly in the fields of teaching, education, culture and information, with a view to combating prejudices which lead to racial discrimination and to promoting understanding, tolerance and friendship among nations and racial or ethnical groups, as well as to propagating the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and this Convention.

PART II

Article 8

1. There shall be established a Committee on the Elimination of Racial Discrimination (hereinafter referred to as the Committee) consisting of eighteen experts of high moral standing and acknowledged impartiality elected by States Parties from among their nationals, who shall serve in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution and to the representation of the different forms of civilization as well as of the principal legal systems.
2. The members of the Committee shall be elected by secret ballot from a list of persons nominated by the States Parties. Each State Party may nominate one person from among its own nationals.
3. The initial election shall be held six months after the date of the entry into force of this Convention. At least three months before the date of each election the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to the States Parties inviting them to submit their nominations within two months. The Secretary-General shall prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated, indicating the States Parties which have nominated them, and shall submit it to the States Parties.
4. Elections of the members of the Committee shall be held at a meeting of States Parties convened by the Secretary-General at United Nations

Headquarters. At that meeting, for which two thirds of the States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Committee shall be nominees who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting.

5. (a) The members of the Committee shall be elected for a term of four years. However, the terms of nine of the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election the names of these nine members shall be chosen by lot by the Chairman of the Committee;
- (b) For the filling of casual vacancies, the State Party whose expert has ceased to function as a member of the Committee shall appoint another expert from among its nationals, subject to the approval of the Committee.
6. States Parties shall be responsible for the expenses of the members of the Committee while they are in performance of Committee duties.

Article 9

1. States Parties undertake to submit to the Secretary-General of the United Nations, for consideration by the Committee, a report on the legislative, judicial, administrative or other measures which they have adopted and which give effect to the provisions of this Convention:
 - (a) within one year after the entry into force of the Convention for the State concerned; and
 - (b) thereafter every two years and whenever the Committee so requests. The Committee may request further information from the States Parties.
2. The Committee shall report annually, through the Secretary-General, to the General Assembly of the United Nations on its activities and may make suggestions and general recommendations based on the examination of the reports and information received from the States Parties. Such suggestions and general recommendations shall be reported to the General Assembly together with comments, if any, from States Parties.

Article 10

1. The Committee shall adopt its own rules of procedure.
2. The Committee shall elect its officers for a term of two years.
3. The secretariat of the Committee shall be provided by the Secretary-General of the United Nations.
4. The meetings of the Committee shall normally be held at United Nations Headquarters.

Article 11

1. If a State Party considers that another State Party is not giving effect to the provisions of this Convention, it may bring the matter to the attention of the Committee. The Committee shall then transmit the communication to the State Party concerned. Within three months, the receiving State shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that State.
2. If the matter is not adjusted to the satisfaction of both parties, either by bilateral negotiations or by any other procedure open to them, within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter again to the Committee by notifying the Committee and also the other State.
3. The Committee shall deal with a matter referred to it in accordance with paragraph 2 of this article after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the case, in conformity with the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged.

4. In any matter referred to it, the Committee may call upon the States Parties concerned to supply any other relevant information.
5. When any matter arising out of this article is being considered by the Committee, the States Parties concerned shall be entitled to send a representative to take part in the proceedings of the Committee, without voting rights, while the matter is under consideration.

Article 12

1. (a) After the Committee has obtained and collated all the information it deems necessary, the Chairman shall appoint an ad hoc Conciliation Commission (hereinafter referred to as the Commission) comprising five persons who may or may not be members of the Committee. The members of the Commission shall be appointed with the unanimous consent of the parties to the dispute, and its good offices shall be made available to the States concerned with a view to an amicable solution of the matter on the basis of respect for this Convention;
 - (b) If the States parties to the dispute fail to reach agreement within three months on all or part of the composition of the Commission, the members of the Commission not agreed upon by the States parties to the dispute shall be elected by secret ballot by a two-thirds majority vote of the Committee from among its own members.
2. The members of the Commission shall serve in their personal capacity. They shall not be nationals of the States parties to the dispute or of a State not Party to this Convention.
3. The Commission shall elect its own Chairman and adopt its own rules of procedure.
4. The meetings of the Commission shall normally be held at United Nations Headquarters or at any other convenient place as determined by the Commission.
5. The secretariat provided in accordance with article 10, paragraph 3, of this Convention shall also service the Commission whenever a dispute among States Parties brings the Commission into being.
6. The States parties to the dispute shall share equally all the expenses of the members of the Commission in accordance with estimates to be provided by the Secretary-General of the United Nations.
7. The Secretary-General shall be empowered to pay the expenses of the members of the Commission, if necessary, before reimbursement by the States parties to the dispute in accordance with paragraph 6 of this article.
8. The information obtained and collated by the Committee shall be made available to the Commission, and the Commission may call upon the States concerned to supply any other relevant information.

Article 13

1. When the Commission has fully considered the matter, it shall prepare and submit to the Chairman of the Committee a report embodying its findings on all questions of fact relevant to the issue between the parties and containing such recommendations as it may think proper for the amicable solution of the dispute.
2. The Chairman of the Committee shall communicate the report of the Commission to each of the States parties to the dispute. These States shall, within three months, inform the Chairman of the Committee whether or not they accept the recommendations contained in the report of the Commission.
3. After the period provided for in paragraph 2 of this article, the Chairman of the Committee shall communicate the report of the Commission and the

declarations of the States Parties concerned to the other States Parties to this Convention.

Article 14

1. A State Party may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals or groups of individuals within its jurisdiction claiming to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in this Convention. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration.
2. Any State Party which makes a declaration as provided for in paragraph 1 of this article may establish or indicate a body within its national legal order which shall be competent to receive and consider petitions from individuals and groups of individuals within its jurisdiction who claim to be victims of a violation of any of the rights set forth in this Convention and who have exhausted other available local remedies.
3. A declaration made in accordance with paragraph 1 of this article and the name of any body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article shall be deposited by the State Party concerned with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General, but such a withdrawal shall not affect communications pending before the Committee.
4. A register of petitions shall be kept by the body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article, and certified copies of the register shall be filed annually through appropriate channels with the Secretary-General on the understanding that the contents shall not be publicly disclosed.
5. In the event of failure to obtain satisfaction from the body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article, the petitioner shall have the right to communicate the matter to the Committee within six months.
6. (a) The Committee shall confidentially bring any communication referred to it to the attention of the State Party alleged to be violating any provision of this Convention, but the identity of the individual or groups of individuals concerned shall not be revealed without his or their express consent. The Committee shall not receive anonymous communications;
 - (b) Within three months, the receiving State shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that State.
7. (a) The Committee shall consider communications in the light of all information made available to it by the State Party concerned and by the petitioner. The Committee shall not consider any communication from a petitioner unless it has ascertained that the petitioner has exhausted all available domestic remedies. However, this shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged;
 - (b) The Committee shall forward its suggestions and recommendations, if any, to the State Party concerned and to the petitioner.
8. The Committee shall include in its annual report a summary of such communications and, where appropriate, a summary of the explanations and statements of the States Parties concerned and of its own suggestions and recommendations.
9. The Committee shall be competent to exercise the functions provided for in this article only when at least ten States Parties to this Convention are bound

by declarations in accordance with paragraph 1 of this article.

Article 15

1. Pending the achievement of the objectives of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, contained in General Assembly resolution 1514(XV) of 14 December 1960, the provisions of this Convention shall in no way limit the right of petition granted to these peoples by other international instruments or by the United Nations and its specialized agencies.
2. (a) The Committee established under article 8, paragraph 1, of this Convention shall receive copies of the petitions from, and submit expressions of opinion and recommendations on these petitions to, the bodies of the United Nations which deal with matters directly related to the principles and objectives of this Convention in their consideration of petitions from the inhabitants of Trust and Non-Self-Governing Territories and all other territories to which General Assembly resolution 1514(XV) applies, relating to matters covered by this Convention which are before these bodies;
(b) The Committee shall receive from the competent bodies of the United Nations copies of the reports concerning the legislative, judicial, administrative or other measures directly related to the principles and objectives of this Convention applied by the administering Powers within the Territories mentioned in subparagraph (a) of this paragraph, and shall express opinions and make recommendations to these bodies.
3. The Committee shall include in its report to the General Assembly a summary of the petitions and reports it has received from United Nations bodies, and the expressions of opinion and recommendations of the Committee relating to the said petitions and reports.
4. The Committee shall request from the Secretary-General of the United Nations all information relevant to the objectives of this Convention and available to him regarding the Territories mentioned in paragraph 2 (a) of this article.

Article 16

The provisions of this Convention concerning the settlement of disputes or complaints shall be applied without prejudice to other procedures for settling disputes or complaints in the field of discrimination laid down in the constituent instruments of, or conventions adopted by, the United Nations and its specialized agencies, and shall not prevent the States Parties from having recourse to other procedures for settling a dispute in accordance with general or special international agreements in force between them.

PART III

Article 17

1. This Convention is open for signature by any State Member of the United Nations or member of any of its specialized agencies, by any State Party to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State which has been invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to this Convention.
2. This Convention is subject to ratification. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 18

1. This Convention shall be open to accession by any State referred to in article 17, paragraph 1, of the Convention.
2. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession

with the Secretary-General of the United Nations.

Article 19

1. This Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twenty-seventh instrument of ratification or instrument of accession.
2. For each State ratifying this Convention or acceding to it after the deposit of the twenty-seventh instrument of ratification or instrument of accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of the deposit of its own instrument of ratification or instrument of accession.

Article 20

1. The Secretary-General of the United Nations shall receive and circulate to all States which are or may become Parties to this Convention reservations made by States at the time of ratification or accession. Any State which objects to the reservation shall, within a period of ninety days from the date of the said communication, notify the Secretary-General that it does not accept it.
2. A reservation incompatible with the object and purpose of this Convention shall not be permitted, nor shall a reservation the effect of which would inhibit the operation of any of the bodies established by this Convention be allowed. A reservation shall be considered incompatible or inhibitive if at least two thirds of the States Parties to this Convention object to it.
3. Reservations may be withdrawn at any time by notification to this effect addressed to the Secretary-General. Such notification shall take effect on the date on which it is received.

Article 21

A State Party may denounce this Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22

Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement.

Article 23

1. A request for the revision of this Convention may be made at any time by any State Party by means of a notification in writing addressed to the Secretary-General of the United Nations.
2. The General Assembly of the United Nations shall decide upon the steps, if any, to be taken in respect of such a request.

Article 24

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States referred to in article 17, paragraph 1, of this Convention of the following particulars:
(a) Signatures, ratifications and accessions under articles 17 and 18;
(b) The date of entry into force of this Convention under article 19;
(c) Communications and declarations received under articles 14, 20 and 23;
(d) Denunciations under article 21.

Article 25

1. This Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.
2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of

this Convention to all States belonging to any of the categories mentioned in article 17, paragraph 1, of the Convention.

인종차별철폐협약 제15·16차 국가보고서에 대한 위원회 최종 견해 (국문 번역본)

1. 인종차별철폐위원회(이하 위원회)는 2012.8.21-22간 개최된 제2187차 및 제2188차 회의(CERD/C/SR.2187 및 CERD/C/SR.2188)에서 대한민국의 제15차 및 제16차 통합 정기보고서(CERD/C/KOR/15-16)를 심의하였다. 위원회는 2012.8.30 개최된 제2201차 회의(CERD/C/SR.2201)에서 다음과 같은 최종견해를 채택하였다.

A. 서 문 (Introduction)

2. 위원회는 한국이 위원회의 보고서 가이드라인(CERD/C/2007/1)에 따라 제15차 및 제16차 통합 정기보고서를 적기에 제출한 것을 환영한다.
3. 위원회는 보고서 심의시 정부대표단이 참석하여 위원들이 제기한 질문 및 논평에 대해 답변을 제공한 것을 평가한다.

B. 긍정적 측면 (Positive aspects)

4. 위원회는 아래를 포함하여, 인종차별을 철폐하고 다양성을 증진하기 위해 한국이 행한 여러 긍정적 진전사항 및 활동을 환영한다.
 - (a) 2013년 7월 발효 예정인 난민법 제정
 - (b) 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 유네스코 협약」 비준
 - (c) 초중등교육법 시행령 개정
 - (d) 법무부와 서울출입국관리사무소에 국적난민과 신설

5. 위원회는 2008년 12월 제1차 외국인정책기본계획 및 2012년 3월 제2차 국가인권정책기본계획 채택에 주목한다.

C. 우려 및 권고사항 (Concerns and recommendations)

인종차별의 정의

6. 위원회는 헌법 제11조 1항 및 일련의 개별법이 모든 시민의 평등을 보장하고 인종차별을 금지하기에 충분하다는 한국의 설명에 주목하는 한편, 협약 제1조와 일치하는 인종차별에 대한 법적 정의가 없다는 점에 거듭 우려를 표한다.

위원회는 헌법 제11조 1항을 통해 시민들에게 차별로부터의 충분한 보호를 보장하고 있다는 전제 하에 협약과 일치하는 인종차별의 정의가 필요하지 않다는 한국의 입장을 재검토할 것을 거듭 권고한다. 위원회는 협약 제1조에 따른 모든 차별금지사유를 포괄하며, 위원회 일반권고 제30호(2004)에서 권고한 바와 같이 시민과 외국인에게 동등한 권리를 보장하는 인종차별의 정의를 국내법에 포함시킬 것을 한국에 촉구한다.

인종차별에 관한 법률 제정

7. 위원회는 법무부가 위원회의 이전 권고에 따라 2007년 차별금지법안을 국회에 제출하였던 것에 주목한다. 위원회는 2008년 5월 제17대 국회 회기 만료로 동 법안이 폐기된 것에 대해 유감을 표명한다. 한편, 위원회는 차별금지법을 계속 검토하기 위하여 전문가 위원회를 구성하였다는 정보를 한국이 제출하였음에 주목한다.

위원회는 협약 제4조에 따라 차별금지법 또는 인종차별을 금지하는 여타 포괄적 법률의 성안 및 채택을 위한 조속한 조치를 취할 것을 한국에 촉구한다. 위원회는 2009년 경제적·사회적·문화적 권리위원회(E/C.12/KOR/CO/3)에서, 그리고 2011년 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)와 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO3-4)에서 동일한 권고를 한 바 있음을 상기한다.

인종차별의 범죄화

8. 위원회는 차별금지법안이 차별 행위에 대한 형사처벌을 규정하고 있지 않은 것에 유감을 표명한다. 더 나아가, 위원회는 인종차별 선동 및 인종적 동기에 기인한 폭력행위에 대한 형사제재가 없는 것을 포함하여, 현행 국내법이 협약 제4조를 완전히 준수하고 있지 않다는 점에 주목한다.

협약 제4조에 관한 위원회 일반권고 제1호(1972)를 상기하면서, 위원회는 협약 제2조 및 제4조가 의무적 성격을 가짐을 거듭 지적하고, 한국이 형법을 개정하여 인종차별을 범죄의 한 형태로서 규정하는 한편, 인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하며, 인종차별을 가중처벌 사유로서 고려하고, 피해자에 대한 배상을 규정하는 포괄적 법률을 채택할 것을 촉구한다.

인종차별 관련 통계 부족 및 관련 판례의 사실상 부재

9. 위원회는 역사적으로 인종차별에 근거한 범죄가 거의 발생하지 않았으며, 인종적 동기에 기인한 범죄에 대한 별도의 통계를 관리하지 않고 있다는 한국의 정보에 주목한다.

형사사법 체계의 관리와 기능에 있어서 인종차별의 방지에 대한 위원회 일반권고 제31호(2005)를 상기하면서, 위원회는 인종차별행위의 고소 건수가 매우 적다고 하여 반드시 긍정적인 것은 아니며, 특히 인종차별 금지 법률의 미비 또는 배상 가능성에 대한 피해자들의 신뢰 또는 인식의 부족에 기인한 것일 수도 있다는 것이 위원회의 입장임을 밝힌다. 위원회는 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 수사와 기소 비율 및 고소 결과에 대한 정보와 통계를 제공할 것을 요청한다.

인종혐오 발언

10. 위원회는 언론매체와 인터넷 상에서 외국인에 대한 인종혐오발언이 보다 광범위하게 그리고 보다 노골적으로 표출되고 있다는 점에 주목한다. 위원회는

표현의 자유에 대한 개인의 기본권이 인종적 우월성에 근거한 사상의 전파 또는 인종혐오에 대한 선동까지 보호하는 것은 아니라는 점에 주목한다.

일반권고 제7호(1985), 제15호(1993) 및 제30호(2004)에 따라 위원회는 인종적 우월성에 근거한 사상을 전파하고 외국인에 대한 인종혐오를 선동하는 개인 또는 집단을 파악하기 위하여 언론매체, 인터넷 및 소셜네트워크를 감독할 것을 한국에 권고한다. 위원회는 한국이 그러한 행위자들을 기소하고 적절히 처벌할 것을 권고한다.

외국인근로자

11. 위원회는 고용허가제가 개정된 것에 주목하나, 외국인근로자들이 차별, 착취, 저임금 또는 임금체불에 처할 수 있다는 것에 여전히 우려를 표명한다. 더 나아가, 위원회는 한국에서 외국인근로자의 최장 취업기간이 4년 10개월이며, 동 기간이 만료되면 3개월 출국 후에 한 차례 연장이 가능하기 때문에, 외국인근로자들이 5년간의 국내체류를 요건으로 하는 영주자격을 획득하는 것이 사실상 불가능하다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 특히 불법체류자가 된 경우를 포함하여, 외국인근로자들이 노동조합 결성 및 가입권을 향유하지 못하고 있으며, 외국인근로자 노동조합의 일부 간부들이 한국에서 강제퇴거되었다는 것에 심각하게 우려한다. 이와 관련하여, 위원회는 경제적·사회적·문화적 권리위원회의 권고(E/C.12/KOR/CO/3)에 전적으로 동의한다.

위원회는 특히, 사증 종류의 복잡성과 다양성, 국적에 따른 차별, 외국인근로자의 사업장 변경 제한, 최장 취업기간과 관련하여 한국이 고용허가제를 추가적으로 개정할 것을 권고한다. 또한 위원회는 한국에 대해 외국인근로자들이 자신의 권리를 완전히 향유할 수 있도록 보장하고, 외국인근로자와 그 가족, 특히 자녀들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고한다. 위원회는 모든 사람이 자유롭게 노동조합을 결성하고 이에 가입할 수 있는 권리를 한국이 보장할 것을 촉구한다. 위원회는 한국이 이러한 특정 사안들에 대해 보고서를 제출할 것을 요청한다. 위원회는 한국이 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약」을 비준할 것을 권고한다.

불법체류 외국인근로자

12. 위원회는 기한 제한이 있는 체류자격 및 사증 제도의 경직성에 따른 결과 중 하나로, 합법적으로 입국한 다수의 외국인근로자들이 불법체류자가 되고 있으며, 이들과 그 가족들이 자신의 권리 및 서비스에 대한 접근을 향유하지 못하고 있다고 판단한다. 또한, 위원회는 사업장을 대상으로 실시된 근로감독이 근로조건 점검보다는 불법체류자 파악을 목적으로 하고 있으며, 단속이 강화되어 그 결과로 강제퇴거 건수가 증가하였다는 정보를 접수하였다.

위원회는 한국이 불법체류 외국인근로자의 권리를 보호할 것을 촉구하며, 근로감독 중에 파악된 불법체류 근로자의 수, 이들에 대한 보호조건 및 기간, 그리고 이들 중 강제퇴거된 사람의 수에 대한 정보를 요청한다. 위원회는 합법적으로 한국에 입국한 외국인근로자들이 취업허가 제도의 경직성으로 인하여 불법체류자가 되지 않도록 보장하기 위한 모든 조치를 취할 것을 한국에 요청한다.

난민, 난민신청자 및 무국적자 관련 현황

13. 법무부 국적난민과 신설 및 지난 몇 년간 난민지위 인정 건수의 증가를 통해 난민 분야에서 한국의 노력이 증대된 것에 주목하는 한편, 위원회는 세계 평균과 비교하여 난민 인정률이 매우 낮다는 점을 우려한다. 위원회는 난민 신청을 심사하는 공무원의 수가 여전히 적으며, 2012년 5월 현재 심사대기 중인 신청건수가 1200건 이상이라는 정보를 접수하였다. 또한, 위원회가 접수한 정보에 따르면, 난민심사에 있어 통역이 적절히 제공되지 않고, 난민인정협의회에서 난민신청자가 출석하는 심리 없이 이의신청절차를 다루고 있어, 난민지위 결정 과정이 여전히 적법절차를 보장하지 못하고 있다. 위원회는 생활수준, 고용, 공공서비스에 대한 접근, 교육 및 시민권과 관련하여 난민과 난민 신청자들이 처한 어려움에 여전히 우려한다. 난민, 난민신청자 및 무국적자의 자녀들에 대한 적절한 출생등록제도가 부족하다는 점이 위원회의 특별한 우려 사항이다.

위원회는 입국경로에서 공식적인 난민신청 제출절차에 방해받지 않고 동등하게 접근할 수 있도록 보장하고, 이를 통해 강제송환금지원칙을 준수할 것을 권고한다. 또한, 난민과 난민신청자들이 근로권을 향유하고, 이들 자신과 그 가족들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고한다. 그리고 2011년 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 이미 권고한 바와 같이, 한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 불법체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립할 것을 권고한다. 위원회는 한국이 차기 보고서에서 연간 총 난민지위 신청 건수를 인정 건수와 불인정 건수로 구분하여 제공할 것을 요청한다.

더 나아가, 위원회는 난민신청 심사 공무원 증원 등을 통해, 난민지위 인정 절차가 국제기준에 부합되도록 하고 보다 신속히 진행되도록 할 것을 권고한다. 난민지위 인정 절차의 모든 단계에서 적법절차를 존중하여야 하며, 특히 신청자들에게 통역을 제공하고, 신청자들이 자신이 관련된 이의신청절차에서 진술할 수 있는 권리를 보장하여야 한다.

외국인 여성 보호

14. 위원회는 국제결혼중개업체 이용자 보호를 강화하기 위한 결혼중개업의 관리에 관한 법률 개정(2010년), 결혼이민자 한국 입국전 사전정보 제공을 위한 현지교육 프로그램 운영(3개국 5개 도시) 및 다문화가족지원센터 개소에 주목하는 한편, 외국인 여성배우자 권리 보호에 관한 위원회의 이전 권고가 이행되지 않았다는 것에 여전히 우려한다. 특히, 위원회는 이혼시 외국인 여성배우자가 거주자격을 유지할 수 있으며, 공인된 여성단체의 이혼확인서를 제출하도록 허용함으로써 입증책임이 완화된다는 것에 여전히 우려한다. 위원회는 또한 이혼을 요구하는 외국인 여성들이 여전히 권리를 충분히 보호받지 못하고 있으며, 자녀 양육이나 시부모 부양과 같은 전통적인 여성적 역할을 수행하는 경우에 조건적으로 국내 계속 체류가 허용될 수 있다는 것에 우려한다.

인종차별의 성별과 관련된 측면에 관한 위원회 일반권고 제25호(2000년)를 상기하면서, 위원회는 별거 또는 이혼시, 그리고 그 이후의 거주자격 및 기타 규정들과 관련하여, 한국인 배우자와 결혼한 외국인 여성에게 동

등한 권리를 부여함으로써 이들에 대한 보호 노력을 강화할 것을 한국에게 재권고한다. 이러한 측면에서, 위원회가 첫 번째 관련 권고를 하였던 2007년 이래, 별거 및 이혼 이후 거주자격이 거부된 외국인 여성배우자수에 관한 정보를 제출할 것을 한국에 요청한다.

15. 위원회는 가정폭력 및 성폭력을 당한 이주여성들이 합법적 거주자격 상실을 우려하여 그러한 범죄를 신고하지 못하는 경우가 자주 있으며, 그 결과 이들에 대한 보호가 부족하다는 것에 주목한다. 위원회는 또한 한국인 남성의 외국인 여성배우자에 대한 폭력과 차별에 관한 보고에 대하여 우려한다.

위원회는 가정폭력, 성폭력, 인신매매 및 기타 폭력의 외국인 여성피해자들이 신뢰를 갖고 사법절차에 호소할 수 있도록 보장할 것을 한국에 촉구한다. 폭력 피해 여성들은 회복시까지 한국 내에서 합법적 체류를 보장 받아야 하며, 희망하는 경우 이후에도 계속 체류할 수 있는 선택권을 가져야 한다.

인신매매

16. 위원회는 「국제조직범죄 방지협약」 및 「인신, 특히 여성과 아동의 매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」를 비준하겠다는 한국의 의사와 강제성매매 여성피해자 지원센터의 설립을 환영한다. 그러나 위원회는 연예산업 종사를 위해 부여되는 예술홍행(E-6) 사증을 악용하는 경우를 포함하여, 이주여성들이 다양한 경로를 통해 인신매매를 당하고 성매매를 강요당하고 있다는 보고에 우려한다. 위원회는 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)가 표명한 우려와 권고를 공유한다.

위원회는 「국제조직범죄 방지협약」 및 「인신, 특히 여성과 아동의 매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 비준, 그리고 인신매매사범에 대해 기소와 적절한 처벌을 가능하게 하고 피해자에 대한 배상을 규정하며 강제퇴거에 대한 두려움으로 인해 관련 범죄 신고를 단념하지 않도록 하기 위한 형법 개정 및 국내 법률 채택을 한국에 촉구한다. 위원회는 한국이 현행 예술홍행(E-6) 사증 제도를 재검토하고, 민간사업자를 포함한 모든 범주의 관련 행위자에 대해 필요한 규제를 행할 것을 권고한다.

다문화가족

17. 위원회는 다문화가족지원법에 주목하나, 다문화가족의 정의가 현재로서는 한국 국민과 외국인 배우자 간의 혼인에 국한되고, 외국인 부부로 구성된 가족을 비롯한 다른 형태의 다문화가족을 배제하는 것에 우려한다. 위원회는 다문화가족지원법이 한국 내 다수의 체류자들을 배제하여, 이들의 사회통합을 저해하고, 특히 그 자녀와 외국인 배우자에게 중대한 영향을 미치는 사실상의 차별적 상황을 조성하는 것에 우려한다.

위원회는 한국이 현행 다문화가족지원법 하에서 혜택을 받지 못하고 있는 다수 국내 체류자의 완전한 통합을 위해, 다문화가족의 정의를 확대하여 외국인간 혼인 및 인종간 혼인을 포함할 것을 권고한다. 위원회는 통합이 저해됨에 따라 가장 중대한 영향을 받는 다문화가족 자녀들에 대해 한국이 특별한 관심을 가질 것을 촉구한다.

국가인권위원회의 임무

18. 국가인권위원회 예산이 2012년 4% 이상 증가하였음에 주목하는 한편, 위원회는 그러한 예산 증가가 몇 년 전에 있었던 21%의 조직축소를 만회하지 못한다는 것에 우려한다. 또한, 위원회는 국가인권위원회의 조사 진행 중에 관련 외국인근로자가 강제퇴거되었다는 보고를 접수하였다. 위원회는 최근 몇 년 동안 일부 경험있는 위원들이 사임하였다는 점, 그리고 국가인권위원회가 위원회에 한국 정부의 협약 이행에 관한 독립 보고서를 제출하지 않고, 대신 한국의 보고서 초안에 대해 의견을 제출하였음에 주목한다.

위원회는 2009년 경제적·문화적·사회적 권리위원회(E/C.12/KOR/CO/3)에서, 그리고 2011년 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)에서 행한 권고를 상기한다. 위원회는 특히 독립성과 관련하여, 국가인권위원회가 계속해서 파리 원칙에 부합하도록 보장할 한국의 책임을 상기한다. 위원회는 한국이 국가인권위원회의 조사 기간을 존중하고, 또한 국가인권위원회가 협약상 권리의 증진과 감독을 포함한 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 충분한 자원과 경험있는 인권전문가들을 제공할 것을 촉구한다.

D. 기타 권고사항 (Other recommendations)

여타 조약 기준

19. 모든 인권의 불가분성을 유념하면서, 위원회는 한국이 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」, 그리고 「국제조직범죄 방지협약」 및 「인신, 특히 여성과 아동의 매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」의 기준을 검토할 것을 장려한다.

더반선언 및 행동계획 후속조치

20. 더반 검토회의 후속조치에 대한 위원회의 일반권고 제33호(2009)에 비추어, 위원회는 한국이 국내 법체계에서의 협약 이행에 있어서 2001년 9월 '인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 관련 불관용 철폐에 관한 세계회의'에서 채택된 더반선언 및 행동계획을 시행하고, 그 과정에서 2009년 4월 제네바에서 열린 더반 검토회의의 결과문서를 함께 고려할 것을 권고한다. 위원회는 한국이 차기 보고서에 더반선언 및 행동계획을 국내적으로 이행하기 위해 취한 행동계획 및 여타 조치들에 관한 구체 정보를 포함할 것을 요청한다.

전파

21. 위원회는 한국의 보고서 제출 시기에 일반 대중이 동 보고서에 손쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 하며, 위원회의 보고서 관련 최종견해 역시 이와 유사하게 공식언어 및 여타 적절한 상용언어로 공개할 것을 권고한다.

공통핵심문서

22. 위원회는 2006년 6월에 열린 제5차 인권협약기구 위원회간 회의에서 채택된 국제인권협약 '보고서에 관한 통합 가이드라인(HRI/MC/2006/3)', 그 중에서도 특히 공통핵심문서에 관한 가이드라인에 따라 2010년 제출한 한국의 핵심문서(HRI/CORE/KOR/2010)를 정기적으로 갱신할 것을 장려한다.

최종견해 관련 후속조치

23. 협약 제9조 1항 및 개정 절차규정 제65조에 의거, 위원회는 한국이 상기 위원회 최종견해 제11, 12, 13항에 포함된 권고사항에 대한 후속조치 관련 정보를 동 최종견해 채택 1년 내에 제공할 것을 요청한다.

특별히 중요한 항들

24. 위원회는 또한 제14, 17, 18항의 권고사항들이 갖는 특별한 중요성에 대해 한국의 주의를 환기하고자 하며, 이러한 권고사항을 이행하기 위해 취한 구체적 조치들에 대한 세부 정보를 차기 보고서에서 제공할 것을 한국에 요청한다.

차기 보고서 준비

25. 위원회는 제71차 인종차별철폐위원회(CERD/C/2007/1)에서 채택된 인종차별철폐협약 관련 문서에 대한 가이드라인을 고려하여, 한국이 2016.1.4.을 기한으로 제17차 내지 제19차 정기보고서를 통합된 문서로 제출하고, 동 최종견해에서 제기된 모든 논점들을 차기 보고서에서 다룰 것을 권고한다. 위원회는 또한 한국이 협약 관련 보고서에 대한 40페이지 분량제한 및 공통핵심 문서에 대한 60-80페이지 분량제한을 준수할 것을 한국에 촉구한다 (HRI/GEN.2/Rev.6 제19항에 포함된 보고서에 관한 통합가이드라인 참조).

/끝/

인종차별철폐협약 제17·18차·19차 국가보고서

2017.10

서 문

1. 대한민국 정부는 모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약(이하 협약) 제9조 1항에 따라 다음과 같이 제17, 18, 19차 통합보고서를 제출한다. 본 보고서는 지난 2007년 인종차별철폐위원회(이하 위원회)가 채택한 ‘정부 보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1)’에 준하여 작성되었다.
2. 본 보고서는 지난 2011년과 2016년 사이 대한민국 정부가 협약의 이행을 위해 취한 입법·사법·행정 및 기타 조치들과 개선 사항들을 다루고 있다.
3. 아울러 대한민국의 제15, 16차 통합보고서(CERD/C/KOR/15-16) 심의 결과 위원회가 제기했던 우려 및 권고사항(CERD/C/KOR/CO/15-16)에 관한 최근의 현황을 포함하고 있다.
4. 대한민국 정부는 본 보고서를 작성함에 있어 2016년 4월 8일 인종차별철폐 분야에서 활동하는 시민사회 단체와 간담회를 개최하였다. 또한 「국가인권위원회법」 제21조에 따라 보고서 초안에 대한 국가인권위원회의 의견을 요청하여, 2016년 8월 23일 국가인권위원회의 의견서를 송부 받았다. 정부는 이러한 시민사회 단체와 국가인권위원회의 의견 반영 여부에 관해 정부 내 협의 과정을 거쳐 위 의견을 보고서에 적절히 반영하고자 노력하였다.

제1부 일반 (법무부)

귀화

5. 2012년부터 2016년까지 귀화자의 수는 총 54,138명이고, 2007년부터 2016년까지 10년간 누적 귀화자의 수는 총 131,496명이다. 귀화자의 출신국은 중국이 가장 많고, 그 다음으로 베트남과 필리핀의 순서이다. 2016년 한 해 동안 귀화자는 10,108명이었고, 이 중 중국 출신은 5,126명 (50.7%), 베트남 출신은 3,289명(32.5%), 캄보디아 출신은 476명(4.7%), 필리핀 출신은 337명(3.3%), 몽골 출신은 107명(1.0%)이었다.

표 1 : 연도별 귀화자 현황

(단위 : 명)

연도	2012	2013	2014	2015	2016
귀화자	10,535	11,264	11,310	10,921	10,108

무국적자

6. 2016년말 기준으로 국내 체류하고 있는 무국적자는 총 166명으로, 그 중 91일 이상 장기 비자로 입국하여 외국인 등록 후 체류 중인 자는 106명, 90일 이하 단기 비자로 입국하여 미등록상태로 체류 중인 자는 60명이다.

7. 무국적자가 국내에 체류하는 유형으로는 i) 국내 입국 전 무국적자로 상주국으로부터 여행증명서 등을 발급받아 입국하는 경우¹⁾, ii) 외국인이 한국 국적을 취득한 후 원 국적을 포기하지 않아 한국 국적이 상실된 상태에서 다시 원 국적을 포기하여 일시적²⁾으로 무국적 상태가 되는 경우, iii) 위장결혼 또는 위변조 여권 행사로 유죄판결 등을 받아 국적이 취소³⁾된 후 원 국적을 회복중인 경우, iv) 탈북화교⁴⁾, 베트남민⁵⁾ 등의 경우로, 이들의 경우에도 다른 체류외국인과 같이 「국적법」에 따른 요건을 갖추면 대한민국 국적취득이 가능하다.

체류 외국인

8. 국내 체류 외국인⁶⁾의 수는 지속적으로 증가해 왔으며, 국내 주민등록인구 대비 국내 체류 외국인의 비율 또한 매년 증가하고 있다. 2016년말 기준으로 국내 주민등록인구 대비 국내 체류 외국인의 비율은 3.96% 수준이다.

표 2 : 연도별 국내 주민등록인구 및 국내 체류 외국인 현황

(단위 : 명)

1) 1991년 구소련 붕괴 후 새로운 국적을 부여받지 못한 고려인(주로 우즈베키스탄 거주)의 경우이다.
 2) 체취득이나 국적회복을 통하여 신속한 대한민국 국적 취득이 가능하다.
 3) 「무국적의 감소에 관한 협약」(제8조)에서도 허용되고 있는 상황이다.
 4) 북한에서 중국인 부-북한인 모 사이에서 출생해 중국정부의 보호를 받지 못하는 사실상의 무국적자로서, 「국적법」상 본인 의사에 따라 국적취득이 가능하다.
 5) 월남전 패망으로 월남을 탈출한 일부 베트남인들이 국내에 정착, 본인 의사에 따라 국적취득이 가능하다.
 6) 장기거주자 및 단기방문자, 합법 및 불법체류자 모두 포함한다

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국내 체류 외국인	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,047,441
국내 주민등록인구	50,734,284	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,529,338	51,696,216
비율	2.75%	2.84%	3.08%	3.50%	3.69%	3.96%

9. 국내 체류 외국인을 주요 국적별로 분류하면, 2015년말 기준 국내 체류 외국인 2,049,441명 중 중국인은 1,016,607명(49.6%), 베트남인은 149,384명(7.3%), 미국인은 140,222명(6.8%), 태국인은 100,860명(4.9%), 필리핀인은 56,980명(2.8%), 일본인은 51,297명(2.5%) 등이다. 2016년말 기준 국내 체류 외국인 2,049,441명 중 외국 국적의 동포는 775,715명(37.8%)이고, 국내 체류 외국 국적 동포의 84.1%인 652,028명은 중국 국적을 보유하고 있다.

10. 국내 불법체류 외국인의 수는 2011년까지 감소하다가 2012년 이후 다시 증가 추세를 보이고 있다. 하지만 동기간 전체 체류 외국인 수가 크게 증가했기 때문에 전체 체류 외국인 대비 불법체류 외국인의 비중은 줄어들어, 2016년말 기준 공식적으로 집계된 국내 체류 외국인 중 불법체류 외국인의 비율은 10.2%이다.

표 3 : 연도별 국내 체류 외국인 중 합법체류자 및 불법체류자 현황

(단위 : 명)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국내 체류 외국인	1,261,415	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,047,441
합법체류자	1,092,900	1,227,297	1,267,249	1,392,928	1,588,840	1,685,351	1,838,470
불법체류자	168,515	167,780	177,854	183,106	208,778	214,168	208,971
불법체류비율	13.4%	12.0%	12.3%	11.6%	11.6%	11.3%	10.2%

11. 대한민국 국민과 결혼한 외국인 배우자(결혼이민자)의 총 수는 매년 증가하고 있으나, 최근 결혼이민사증 신청 건수가 감소하며 증가율도 둔화하고 있다. 이로 인해 전체 체류 외국인 대비 결혼이민자 비율도 줄어들어 2016년 말 기준 7.4%로서 총 152,374명의 결혼이민자가 국내에 체류하고 있고, 이 중 남성은 23,856명(15.7%), 여성은 128,518명(84.3%)으로 여성이 절대 다수를 차지한다. 주요 국적별로는 중국인 56,930명(37.4%), 베트남인 41,803명(27.4%), 일본인 13,110명(8.6%), 필리핀인 11,606명(7.6%), 캄보디아인 4,473명(2.9%), 태국인 3,182명(2.1%), 몽골인 2,381명(1.6%)순으로 나타났다.

표 4 : 연도별 국내 체류 외국인 중 대한민국 국민의 배우자(결혼이민자) 현황

(단위 : 명)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국내 체류 외국인	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
결혼이민자	144,681	148,498	150,865	150,994	151,608	152,374
결혼이민자 비율	10.4%	10.3%	9.6%	8.4%	8%	7.4%

난민

12. 대한민국이 1992년 난민협약에 가입한 이후 2016년말까지 난민인정 신청자 수는 총 22,792명이고, 이 중 난민으로 인정된 자는 672명⁷⁾이며, 인도적 사유에 의해 체류를 허가받은 자(인도적 체류자)⁸⁾는 1,156명이다. 2016년 한 해 동안 5,394명에 대한 난민인정 심사를 종결하였다. 2006년 국적난민과가 신설되고 2013년 난민과로 분리된 이후 난민인정자, 가족재결합 인정자 모두 증가하였고 특히 2014년 인도적 체류자가 대폭 증가하였다. 2011년부터 2016년까지의 연도별 통계는 다음과 같다.

표 5 : 난민, 인도적 체류자의 연도별 통계

(단위 : 명)

구 분	2011년		2012년		2013년		2014년		2015		2016	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
난민인정자	42		60		57		94		105		98	
	27	15	39	21	35	22	62	32	54	51	48	50
인도적 체류자	20		31		6		539		194		246	
	15	5	16	15	4	2	483	56	50	144	115	131

13. 2016년말까지의 난민인정자, 인도적 체류자를 성별, 연령별, 국적별로 구분하면 다음과 같다.

표 6 : 난민, 인도적 체류자의 성별 구분

(단위 : 명)

구 분	합계	남성	여성
난민인정자	672	417	255

7) 난민인정자수는 법무부심사로 인정되는 경우 및 법무부심사결정에 불복한 행정소송의 결과로 인정되는 경우를 모두 포함한다.
8) 인도적 체류허가자는 난민에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 체류허가를 받은 외국인을 말한다.

인도적 체류자	1,156	851	305
---------	-------	-----	-----

표 7 : 난민, 인도적 체류자의 연령별 구분

(단위 : 명)

구 분	합계	0-4세	5-17세	18-59세	60세 이상
난민인정자	672	60	109	492	11
인도적 체류자	1,156	98	140	900	18

표 8 : 난민의 국적별 구분

(단위 : 명)

합 계	미얀마	방글라데시	에티오피아	파키스탄	DR 콩고	이란	기타
672	226	96	88	47	32	30	153

표 9 : 인도적 체류자의 국적별 구분

(단위 : 명)

합 계	시리아	미얀마	중국	파키스탄	코소보	이라크	기타
1,156	874	33	31	27	24	23	144

제2부 각 조항별 정보 (협약 제1조~제7조)

제1조 인종차별의 정의

인종차별의 정의

14. 우리나라의 제15, 16차 국가보고서를 심사한 후 채택한 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)에서 위원회는 헌법 제11조 제1항 및 일련의 개별법이 모든 시민의 평등을 보장하고 인종차별을 금지하기에 충분하다는 설명에 주목하고, 인종차별철폐협약 제1조에 포함된 모든 차별금지사유를 포괄하고, 시민과 외국인에게 동등한 권리를 보장하는 인종차별의 정의를 국내법에 포함시킬 것을 촉구한 바 있다.(최종견해 6)

15. 인종차별의 정의는 제15, 16차 국가보고서 17항부터 23항에서 설명한 바와 같다.

대한민국 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 헌법 제11조 제1항의 차별금지 사유에 협약 제1조 제1항에 규정된 차별금지 사유인 ‘인종, 피부색, 가문, 민족적 또는 종족적 기원’이 포함되어 있지 않지만, 헌법 제11조 제1항은 차별금지 사유를 예시하고 있는 것이며, 동항에 명시되지 않은 다른 사유에 의한 합리적 근거 없는 차별도 금지된다. (법무부)

16. 헌법재판소는 헌법 제11조 제1항과 관련하여 ‘인종, 피부색, 민족적 또는 사회적 출신, 출생 또는 기타의 신분 등’에 의한 차별금지를 규정하고 있는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘사회권규약’이라 한다) 제2조 제2항의 내용이 헌법 해석과정에서 고려되어야 한다고 판시한 바 있다.(헌재결 2007. 8. 30. 2004헌마670) (법무부)

17. 국내법상 인종차별의 정의를 별도로 규정한 예는 없으나, 다수의 개별법에서 협약 제1조 제1항에 규정된 차별금지 사유를 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 「교육기본법」 제4조 제1항, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제9조, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제5조 제1항, 「방송법」 제6조 제2항, 「아동복지법」 제2조 제1항은 ‘인종’을 이유로 한 차별을 금지하고 있고, 「병역법」 제3조 제3항은 ‘인종, 피부색’을 이유로 한 차별을 금지하고 있으며, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제5조는 ‘출신국가, 출신민족’을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 또한 「근로기준법」 제6조는 ‘국적’을 이유로 한 차별을 금지하고 있으며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조는 ‘외국인근로자’를 이유로 한 차별을 금지하고 있다. (법무부)

18. 또한, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 국가인권위원회의 조사대상이 되는 ‘평등권을 침해하는 차별행위’의 정의를 규정하고 있는데, 여기에는 협약 제1조상 인종차별의 정의가 상당 부분 반영되어 있다. 동 조항에 따르면, 합리적인 이유 없이 ‘출신국가, 출신민족, 인종, 피부색 등’을 이유로 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정인을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위는 동 법상 ‘평등권을 침해하는 차별행위’에 해당한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정인을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 차별행위로 보지 아니한다. (법무부)

19. 국가인권위원회는 국가기관, 지방자치단체, 법인, 단체 또는 사인에 의한 차별행위에 대한 진정을 접수받거나 직권으로 조사한 후, 차별행위자나 그 소속기관 또는 감독기관의 장에게 차별행위의 중지, 원상회복, 손해배상, 재발방지조치 등의 구제조치를 이행하도록 권고할 수 있다.(「국가인권위원회법」 제30조, 제44조 제1항, 제42조 제4항) (법무부)

20. 간접차별에 관하여 헌법 제11조 제1항은 이를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 헌법재판소가 간접차별이라는 용어를 직접 언급한 결정문은 확인되지 않지만, 헌법재판소는 헌법 제11조 제1항의 평등권 침해 여부를 판단하면서 간접차별의 법리를 수용한 바 있다. 헌법재판소는 1999년 12월 23일 ‘제대군인지원에관한법률 제8조 제1항 등 위헌확인’ 사건과 관련하여 채용시험 시 제대군인에 대한 가산점제도가 제대군인과 제대군인이 아닌 사람을 차별하는 형식을 취하고 있으나, 남성 중 80% 이상이 제대군인이 될 수 있음에 비하여 전체 여성 중 극히 일부분만 제대군인에 해당될 수 있고 실제 거의 모든 여성이 제대군인에 해당하지 않음을 이유로 ‘실질적으로 남성에 비하여 여성을 차별’하는 제도라고 판단하였다.(헌재결 1999. 12. 23. 98헌마363) 이와 같은 헌법재판소의 태도는 인종차별 사례에도 동일하게 적용될 수 있을 것이다. (법무부)

제2조 인종차별철폐를 위한 정부정책

다문화가족의 정의 확대

21. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 현행 「다문화가족지원법」 하에서 혜택을 받지 못하고 있는 다수 국내 체류자의 완전한 통합을 위해, 다문화가족의 정의를 확대하여 외국인간 혼인 및 인종간 혼인을 포함할 것을 권고하였다. (최종견해 17)

22. 다문화가족 정책의 시작이 2000년대 초반 급증한 국제결혼으로 인한 문제점을 해결하기 위한 것이었으므로 이에 따라 2008년 3월 「다문화가족지원법」이 제정되었으며, 최초의 대상은 남녀 구분 없이 결혼 이민자와 한국 국민으로 구성된 가족이었으

나, '11년부터는 인지·귀화자 가족까지 범위를 확대한 바 있다(다문화가족지원법 개정, 2011.4.4.). (여성가족부)

23. 한편, 대한민국 정부는 「재한외국인처우기본법」을 마련하여 국내 체류하는 외국인 전체를 대상으로 사회통합을 지원하고 불합리한 차별을 금지하는 규정을 두고 있으며, 정부 각 부처 및 지자체가 모두 참여하는 외국인정책기본계획 및 시행계획을 통해서 재한 외국인의 처우와 차별방지에 대한 정책을 수립하여 점검해 오고 있다. (법무부)

24. 다문화가족지원법상 다문화가족 정의 확대와 관련하여서는 최근 다문화가족지원법 일부개정안이 발의되었으며, 국민과의 형평성 및 타 법률과의 중복문제 발생 우려 등 반대의견이 제기되고 있다. 인종차별철폐 위원회 권고의 기본취지는 다수 국내 체류자의 사회 통합을 위해 정책에서 배제되는 외국인을 최소화하는 데 있는 것이지, 그 구체적인 정책수단이 반드시 다문화 가족의 범위 확대를 통해서만 구현된다고는 볼 수 없다. 따라서 현행 법 제도상 이미 「재한외국인처우기본법」을 근간으로 하는 '외국인정책'이 모든 외국인의 처우에 대하여 가장 일반적이고 보편적인 정책을 펴나가는 수단으로 기능하고 있으므로, 향후 동 외국인정책을 통하여 외국인 가족에 대한 구체적인 정책과 시책을 강화해 나가는 것이 보다 적합하다 할 것이다. 이를 위해 연구용역, 포럼, 학회 등 활발한 논의를 통해 관련 부처, 전문가, 국민 등의 의견을 수렴하고, 사회적 합의 등을 거쳐 보다 합리적인 방안을 마련해 나갈 필요가 있다. (여성가족부, 법무부)

국가인권정책기본계획 수립

25. 대한민국 정부는 2012년 3월 제2차 '국가인권정책기본계획(2012-2016)'(NAP : National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)을 수립하여 이행 중이다. 국가인권정책기본계획에 관해서는 제15, 16차 보고서 28항부터 32항에서 설명한 바와 같다. (법무부)

26. 범정부적 인권정책 청사진인 제2차 국가인권정책기본계획에 인종차별 관련 추진과제가 다수 포함되어 있다. 주요 과제로는 다문화가족의 사회통합 지원, 결혼이주 여성의 안정적 법적 지위 보장, 결혼이민자에 대한 가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 구

제, 이민자 사회통합프로그램 확대, 외국인 성매매 피해자 지원 강화, 미등록 외국인과 그 자녀에 대한 의료지원, 불법체류 외국인 단속·보호 과정상 인권보호 지속 추진, 난민심사절차의 공정성 확보, 난민신청자의 처우 개선, 국제적 수준의 난민지원체계 구축 등이 있다. (법무부)

27. 국가인권정책기본계획은 주무부처인 법무부가 매년 각 부처·기관의 이행 결과를 종합하여 국가인권정책협의회에 보고한 후 일반에 공개하고 있다. 2013년에는 국가인권정책기본계획의 이행상황 점검에 국민의 의견을 반영하기 위해 국가인권정책협의회 상정 전에 학계, 법조계, 종교계 등 민간위원 25명으로 구성된 인권정책자문단(국민점검단)이 이행 상황을 검토하는 절차를 마련하였다. (법무부)

외국인정책 기본계획

28. 대한민국 정부는 모든 외국인을 포괄하는 「재한외국인처우기본법」에 근거하여, 제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)을 수립하여 시행하였고, 2012년에는 제2차 외국인정책기본계획(2013-2017)을 수립하여 이행 중이다. 제2차 기본계획에 따라 질서와 안전, 이민자의 책임과 기여를 강조하는 한편, 이민자 인권존중 및 차별방지를 위해 법제도를 개선하고 국민의 문화다양성 이해 제고를 위해 노력하고 있다. 동 계획을 통해 외국인의 체류자격에 따른 법적지위를 명확히 하고, 이민자의 증가에 따른 국민과 이민자 간 갈등과 편견을 조정하고 해소할 수 있도록 방송·교육 프로그램을 개발하고 문화적 소통 공간을 마련하기로 하였다. (법무부)

29. 외국인정책기본계획을 통해 대한민국 정부는 인권침해 피해 외국인에 대한 체류허가를 확대하는 등 이민자의 인권침해를 예방하고 구제절차를 개선하기로 하였다. 그리고 여성이민자의 인권보호를 위하여 가정폭력 피해 여성이민자에 대한 법률 상담을 지원하고 센터를 운영하며 이민배경 아동에 대한 의무교육 과정의 학습권 보장을 위한 관련 정책을 수립·운영하기로 하였다. (법무부)

30. 또한 대한민국 정부는 외국인근로자의 인권보호 차원에서 산업재해 예방을 위해 다양한 언어로 번역된 산업안전보건 교육 및 외국인근로자용 안전보건자료를 개발·보급하고 외국인력 지원·상담센터의 효과적인 상담을 위해 지원 상담언어를 종래 10개

국 언어에서 15개국 언어로 확대하기로 하였고, 외국인근로자 권익보호협의회 운영을 통해 외국인근로자와 사용자간 갈등해소, 취업활동 지원방안 등 제도개선을 지속적으로 추진하기로 하였다. (법무부)

정책 평가를 위한 조치

31. 대한민국 정부는 외국인정책기본계획에 따른 연도별 시행계획에 대해 매년 정책 추진실적을 점검하고 평가를 실시하고 있다. 정책적 효과를 볼 수 있도록 정책 과제별로 지표를 설정하여 세부과제 및 범정부의 노력을 평가하는데, 인권 분야의 지표로 이민자 상담 실적, 이민자 상담 만족도, 문화다양성 교육 만족도 등을 설정하여 정부의 이민자 인권보호 및 문화다양성 정책추진 효과를 분석하고, 그 결과를 향후 정책 입안·추진 시에 반영하고 있다. (법무부)

제4조 인종적 우월성이나 인종적 증오행위 근절을 위한 적극적 조치

차별금지법 제정 검토

32. 인종차별철폐위원회는 협약 제4조에 따라 차별금지법 또는 인종차별을 금지하는 여타 포괄적 법률의 성안 및 채택을 위해 조속한 조치를 취할 것을 권고하였다.(최종견해 7)

33. 대한민국 정부는 2007년 12월 국회에 제출된 차별금지법안이 2008년 5월에 회기 만료로 폐기된 이후 차별금지법안을 제출한 바 없으나, 제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016)에 추진과제로 포함시켜 차별금지법 제정을 추진 중에 있다. 이에 따라 법무부는 2013년 인권국장(위원장), 외부전문가, 관계부처 과장급 공무원으로 구성된 차별금지법 제정추진단(총 12명)을 운영하여 주요 쟁점에 관해 검토하였다. 또한 시민사회단체 등의 의견 수렴을 통해서 차별문제 전반에 관한 논의를 진행하고 있으며 차별을 금지하고 있는 개별 국내법들과의 법체계적 조화를 고려하여 차별 금지법의 제정 추진을 신중하게 검토 중이다. (법무부)

인종차별적 행위에 기인한 범죄행위의 처벌

34. 인종차별철폐위원회는 협약 제2조 및 제4조가 의무적 성격을 가짐을 거듭 지적하고, 한국이 형법을 개정하여 인종차별을 범죄의 한 형태로서 규정하는 한편, 인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하며, 인종차별을 가중처벌 사유로서 고려하고 피해자에 대한 배상을 규정하는 포괄적 법률을 채택할 것을 촉구하였다.(최종견해8)

35. 현재 대한민국에는 인종차별적 행위에 기인한 범죄행위 전반을 포괄하여 명시적으로 처벌하는 법률 규정이 없으나 이러한 행위가 개별 법률에 의해 범죄로 처벌되고 있음은 제15, 16차 보고서 50항부터 51항에서 설명한 바와 같다. 최근 이주노동자가 증가하면서 외국인에 대한 혐오범죄가 증가할 우려가 있는데, 외국인에 대한 혐오범죄도 위와 같은 개별 법률에 의해 범죄행위로 처벌될 수 있다. (법무부)

인종차별범죄에 대하여 이루어진 고소, 기소, 판결 등 통계자료

36. 인종차별철폐위원회는 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 수사와 기소 비율 및 고소 결과에 대한 정보와 통계를 제공할 것을 요청하였다.(최종견해9)

37. 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 않다. (법무부)

제5조 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지

난민

38. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 입국경로에서 공식적인 난민신청 절차를 방해받지 않고 동등하게 접근할 수 있도록 보장하고, 이를 통해 강제송환금지원칙을 준수할 것을 권고하였다.(최종견해 13)

39. 2013년 7월 1일 시행된 「난민법」에서 ‘출입국항에서의 난민인정신청’제도를 도입하여 외국인은 출입국항에서의 입국심사시 난민신청을 할 수 있도록 하였다. 외국인이 입국심사를 받을 때 난민신청을 하려면 출입국항을 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 난민신청서를 제출하여야 하며, 지방출입국·외국인관서의 장은 신청자를 7일의 범위에서 출입국항내에 있는 난민신청자 대기실에 머무르게 하여 그 기간 이내에 난민인정 심사 회부 여부를 결정하도록 하였고, 그 기간 안에 결정하지 못하면 신청자의 입국을 허가하도록 하였다. 난민인정 심사에 회부하기로 결정된 사람은 난민신청자 자격이 인정되어 국내 입국이 허가된다. 「난민법」의 시행으로 국내에 체류 중인 외국인의 난민신청 외에 출입국항에서 입국하려는 외국인의 난민신청이 허용됨으로써 난민신청 기회가 더욱 확대되었다. (법무부)

표 10 : 출입국항 난민신청 현황(2013. 7. - 2016. 12. 기준)

(단위 : 명)

구분	신 청	회 부	불 회 부
총계	685	392	286
2013	27	16	11
2014	71	26	45
2015	400	287	113
2016	187	61	119

표 11 : 출입국항 시리아인 난민신청 현황(2013. 7. - 2016. 12. 기준)

(단위 : 명)

구분	신 청	회 부	불 회 부
총계	355	329	33
2014	13	13	0
2015	295	270	25
2016	47	46	8

※ 2013년에는 신청건수 없음

40. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 난민과 난민신청자들이 근로권을 향유하고, 이들 자신과 그 가족들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을

향유할 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고하였다.(최종견해 13)

41. 대한민국 정부는 위 권고에 따라 난민 인정자에게 국내에서 안정적으로 체류할 수 있도록 보장하는 동시에 자유롭게 취업할 수 있도록 하였다. 또한, 기초생활보장 등 사회보장, 건강보험의 적용 및 한국어 교육 등 사회적응 교육 등을 지원하고 있으며, 난민여행증명서의 발급으로 자유로운 여행을 보장하고 있다. (법무부)

난민신청자에게는 국내 생계유지의 어려움을 해소하고자 생계비 지원제도를 도입하였고, 난민신청일부터 6개월이 경과하면 취업을 허용하여 생계가 보장되도록 하고 있다. 또한 난민지원시설을 운영하여 난민신청자의 주거 및 건강검진 비용, 의료 등을 지원하고 있으며, 난민신청자와 그의 자녀가 19세 미만인 경우 국민과 동등하게 초·중·고 교육을 받을 수 있도록 보장하고 있다. 다만, 생계비, 건강검진, 의료비 지원 등은 예산 등의 사정으로 지원이 긴급한 난민신청자를 우선 대상으로 하고 있으며, 앞으로 관련 예산을 확대할 수 있도록 노력해 나갈 예정이다. (법무부)

42. 또한 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 2011년 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)의 권고와 같이, 한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 불법체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립할 것을 권고하였다.(최종견해 13) 위원회의 권고 취지는 공감하나 출생등록은 대한민국 국적취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 자국민의 출생등록은 대한민국에 주재하는 자국 공관이 본국법에 따라 처리하는 사안이다. 다만, 자국 대사관에 출생등록을 할 수 없는 난민이나 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀에 대해서는 대한민국에서 적법한 체류자격을 취득하여 체류할 수 있도록 특별히 배려하고 있다. (법무부)

43. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 대한민국이 차기 보고서에서 연간 총 난민지위 신청 건수를 인정 건수와 불인정 건수로 구분하여 제공할 것을 요청하였다.(최종견해 13) 대한민국 정부는 이미 유엔난민기구(UNHCR) 등 국제기구와 함께 법무부 홈페이지 등에 난민인정 심사 현황⁹⁾에 대한 자료를 제공하고 있다. (법무부)

9) 난민인정률은 7.1%로 심사 종료자(8,001명) 중 난민인정자(576명)가 차지하는 비율이고, 난민보호율은 18.5%로 심사종료자(8,001명) 중 난민인정자(576명) 및 인도적 체류허가자(910명)가 차지하는 비율이다.

표 12 : 난민통계 종합(1994 - 2016.12. 기준)

(단위 : 명)

신청	심사결정 종료(13,393)			난민 심사 중(6,861)		철회
	난민 인정	인도적 체류 인정	불인정	1차심사	이의신청	
22,792	672	1,156	11,565	3,715	3,146	2,538

표 13 : 연도별 신청자, 난민 인정자, 인도적 체류허가자 현황(1994. - 2016.12. 기준)

(단위 : 명)

구분	계	'94-'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
신청자	22,792	1,087	717	364	324	423	1,011	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542
인정자	672	52	13	36	70	45	42	60	57	94	105	98
인도적 체류 허가자	1,156	40	9	14	22	35	20	31	6	539	194	246

44. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 난민신청 심사 공무원 증원 등을 통해 난민지위 인정 절차가 국제기준에 부합하면서 보다 신속히 진행되도록 할 것을 권고하고, 난민지위 인정 절차의 모든 단계에서 적법절차를 존중하여야 하며, 특히 신청자들에게 통역을 제공하고, 신청자들이 자신이 관련된 이의신청절차에서 진술할 수 있는 권리를 보장하여야 한다고 권고하였다.(최종견해 13)

45. 최근 난민신청 급증에 따른 심사 장기화로 난민심사의 신속화가 요구되고 있다. 이에 대한민국 정부는 난민신청을 유형별로 분류하여 「난민법」상 규정된 6개월 이내에 가급적 심사를 완료하도록 하고 있으며, 이와 더불어 난민TF팀을 별도 인력으로 편성하여 심사 인력을 보장하는 등 난민심사 적체해소를 위해 적극적으로 노력해오고 있다. 아울러 대한민국 정부는 2016년 서울출입국관리사무소에 난민과를 분리·신설하면서 심사 인력을 4명 증원하였고, 2017년 2월에는 10명의 난민심사 인력을 증원하였으며 연내에 추가 증원을 위해 관계부처와 협의 중이다. (법무부)

46. 또한, 난민불인정결정에 대한 공정하고 효율적인 이의신청 심사를 위해 「난민법」에 따라 독립적인 난민위원회를 설치하여 운영하고 있다. 난민위원회는 관계부처 실·국장급 공무원, 대법원 추천 법관 및 난민분야에 있어 전문성과 객관성을 갖춘 민간 위원 8명 등 총 15명으로 구성되어 있으며, 아시아·중동·아프리카 등 3개 권역별 분과

위원회의 사전심사를 통해 신속성과 전문성을 강화하고 있다. 아울러 난민위원회 운영 세칙에서 이의 신청인이 난민위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있는 기회를 보장하였고, 난민에 관한 전문적인 경험이나 지식이 풍부한 전문가로부터 서면 또는 진술로 심의사항에 관한 의견을 들을 수 있도록 하여 이의신청 심사에 대한 공정성과 객관성을 담보하도록 노력하고 있다. (법무부)

47. 난민신청자에 대한 절차적 권리를 보장하고 적절한 난민 심사를 받도록 하기 위해 「난민법」은 난민신청자에게 유리한 자료 수집, 관계 행정기관이나 관련 단체의 장에게 난민심사와 관련된 자료 요청, 변호사의 조력을 받을 권리, 신뢰관계에 있는 사람의 동석, 일정한 자격을 갖춘 통역인의 통역지원, 난민면접과정에서의 녹음·녹화 허용, 난민신청자가 제출한 자료 및 난민면접조서 등 자료의 열람·복사 요청, 난민신청자와 면접에 동석한 사람의 인적사항 공개 금지 등을 보장한다. 최근 난민신청자 수가 급증하고 있는 현실을 감안하여, 대한민국 정부는 난민심사의 전문성을 강화하기 위한 난민심사관 역량교육, 인권교육 등을 실시하고 있다. (법무부)

외국인 여성 배우자의 권리 강화 및 사회통합 촉진

48. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의에서 별거 또는 이혼시, 그리고 그 이후의 거주자격 및 기타 규정들과 관련하여, 한국인 배우자와 결혼한 외국인 여성에게 동등한 권리를 부여함으로써 이들에 대한 보호 노력을 강화할 것을 한국에게 다시 권고하며, 이러한 측면에서 위원회가 첫 번째 관련 권고를 하였던 2007년 이래, 별거 및 이혼 이후 거주자격이 거부된 외국인 여성배우자 수에 관한 정보를 제출할 것을 한국에 요청하였다.(최종견해 14)

49. 외국인 배우자에게 이혼의 귀책사유가 없는 경우와 귀책사유가 있다고 하더라도 그 외국인이 대한민국 국민인 배우자의 부모 또는 가족을 부양하는 경우 등에는 체류를 허가하고 있다. 다만, 진정한 혼인사 없이 국내 입국을 목적으로 결혼한 것(위장결혼)으로 의심되는 경우에는 정상적인 혼인을 전제로 발급되는 결혼이민 자격을 거부할 수 있다. 그러나, 이혼 이후 거주 자격이 거부된 외국인 여성배우자 수에 관한 통계는 별도로 관리하고 있지 않다. 별거의 경우에도 외국인 여성배우자가 대한민국 국민인 배우자와 별거한 사유를 입증하는 자료와 함께 한국인 배우자와의 사이에 출생한 자녀를 양육하거나 한국인 배우자의 부모 또는 가족을 부양하는 사실 등을 입증하면

결혼이민 자격으로 체류허가할 수 있다. (법무부)

50. 대한민국 정부는 인권침해성 결혼중개 과정으로부터 외국인 여성배우자 등을 보호하기 위하여 2007년 말 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」을 제정하여 시행해 오고 있다. 2010년 4월에는 중개업자로 하여금 당사자간 혼인경력, 범죄경력,¹⁰⁾ 건강, 직업 등 주요 신상정보 제공을 의무화 하는 등의 내용으로 법률을 개정하였으며, 2012년 미성년자 소개, 단체 맞선 금지 및 국제결혼중개업자 관리를 강화하였다. 2013년 국제결혼 실태조사 규정을 신설하는 등 국제결혼 당사자의 인권 보호를 강화하였다. (여성가족부)

51. 또한 국제결혼중개업체의 탈법·불법행위에 대한 규제와 단속 강화를 위하여 2009년부터 국제결혼중개업체에 대한 단속을 매년 주기적으로 실시하고 있다. 2012년에는 대한민국 정부가 주관하는 교육을 받아야만 국제결혼중개업 등록이 가능하도록 법률을 개정하고, 자본금 1억원을 의무적으로 보유하도록 하는 등 영세 소규모 국제결혼중개업체의 건전화 및 내실화를 유도하는 조치를 실행하였다. (여성가족부)

52. 대한민국 정부는 국제결혼 당사자의 국제결혼에 대한 이해와 당사국의 생활·문화 등에 대한 이해를 돕기 위하여, 2008년부터 결혼이민 예정자 등을 대상으로 입국 전 외국 현지에서 사전정보제공 프로그램을 운영하고 있으며, 사전교육 실행 국가를 2014년 3개국에서 2015년 4개국으로 확대하였다. 이를 통하여 결혼이민자들의 한국사회 정착을 지원하고 있으며, 가족갈등과 같이 입국 후 겪게 되는 각종 문제를 예방하는데 기여하고 있다. 한편, 특정국가 출신 외국인 배우자를 초청하는 사람을 대상으로 ‘국제결혼 안내프로그램’을 운영하여 국제결혼 상대국가의 문화이해 및 외국인 배우자 초청절차 관련 법령 등을 안내하고 있는데, 2016년 7,330명이 참여하였으며, 설문 참여자 중 국제결혼 준비에 도움이 된다고 응답한 비율은 81.0%(5,834명)이다. ‘한국사회의 조기적응을 지원하기 위하여 부부관계와 소통 등의 프로그램(이민자 조기적응프로그램)을 운영하고 있으며, 2016년 이 프로그램에 3,254명이 참여하였으며, 설문 참여자 중 한국생활에 도움이 된다고 응답한 비율은 90%(593명)로 나타났다. (여성가족부)

53. 아울러, 결혼 이민자의 사회통합 촉진을 위해 전국 217개 지역에 설치된 ‘다문

10) 2012.2월 개정된 법에 따라, 국제결혼중개업자는 배우자의 범죄경력증명서에 성매매 알선, 강요 범죄를 포함시킬 의무를 부담한다.

화가족지원센터’를 통하여 결혼이민자에 대한 사용언어별·수준별로 세분화된 한국어교육 및 한국문화 이해교육을 실시하고 있으며, 가정방문 교육, 온라인교육, 방송교육 프로그램도 제공하고 있다. 뿐만 아니라 결혼이주자의 한국인 배우자와 가족에 대해서도 교육과 상담 등을 실시하여 결혼이주자들의 한국사회로의 조기 통합을 돕고 있다. (여성가족부)

54. 가정폭력 등 피해를 입은 이주여성의 보호를 위하여 전국에 이주여성 보호시설 28개소를 운영하고 있다. 보호시설에서는 이주여성과 동반아동의 거주와 함께 의료·법률지원, 치료회복프로그램 운영 및 직업훈련 등을 지원하고 있다. (여성가족부)

55. 또한 2006년부터 결혼이주여성에게 한국생활정보를 제공하고 인권보호를 지원하기 위하여, 365일 24시간 상담서비스를 제공하는 ‘다누리콜센터’를 운영하고 있다. 이주여성 상담원들은 13개 언어로 상담을 하고 있으며, 병원, 경찰, 보호시설 등과의 연계를 지원하고 있다. 2007년에 4개, 2010년에 2개 지역센터를 추가로 설치하여 현재 7개 지역센터를 설치·운영하고 있고, 2016년도에는 연간 12만 4천건의 상담을 실시하였다. (여성가족부)

외국인 근로자의 권리보호

56. 대한민국 정부는 인력 송출과 도입을 동시에 체험한 독특한 경험을 바탕으로 국내인력수요뿐만 아니라 외국인근로자의 인권보호를 함께 고려하면서 외국인근로자정책을 발전시켜나가고 있다. '93.12월 도입하였던 산업연수생제도에서 나타난 외국인력의 인권침해, 불법체류자 양산, 민간브로커의 개입으로 인한 송출비리 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해 대한민국 정부가 '04.8.17부터 고용허가제를 도입, 운영하고 있음은 제13, 14차 국가보고서 제34-36항에서 언급한 바와 같다. (고용노동부)

57. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조는 “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다”고 규정하고 있으며, 고용허가제상 근로자들에게는 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「산업안전보건법」 등 노동관계법령 등을 내국인과 동등하게 적용함으로써 외국인근로자를 보호하고 있다. 특히 「근로기준법」은 사업주가 국적을 이유로 근로조건에 대해 차별적 처우를 하지 못하도록 하고 있으며, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제9조는 인종을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. (고용노동부)

대한민국 정부는 동법의 실효성을 담보하기 위해 정기적인 사업장 지도점검을 실시하여 사업주의 근로계약상 근로조건 준수, 임금체불, 차별 등 노동관계법 위반 여부를 확인하고 있다. 또한, 불법취업·불법 고용 여부를 조사하는 동향 조사를 병행하여 합법적인 고용관행 정착을 위해 노력하고 있다. '16년 외국인다수고용 사업장 3,316개소에 대해 사업장 지도점검을 실시하여 7,005건의 관계법령 위반사항을 시정 조치하는 등 외국인근로자의 권리구제에 노력하고 있다. 그리고 송출비리를 방지하고 외국인력 선정 및 도입절차를 투명하게 유지하기 위해 송출국에서의 외국인구직자명부작성, 한국에서의 외국인근로자 알선 등 외국인력도입의 전 과정을 공공부문이 담당하고 있다. (고용노동부)

58. 그동안 원어민 회화지도 강사(E-2 비자 소지)가 신규 입국하여 외국인등록증 신청 시 HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서를 제출하도록 하고 있었으나, 이러한 제도가 인종·국적 등의 차별적 요소가 있다는 국가인권위원회의 권고를 수용하여 2017.7.3.부 법무부고시(제2017-116호) 시행으로 HIV 검사 제도를 폐지하였다. (법무부)

59. 대한민국 정부는 내국인의 고용기회를 보장하면서 시장수요에 맞는 외국 인력을 도입하기 위해 한국의 고용시장 현황과 업종별 인력수급을 고려해 외국인력 도입규모 등을 결정하고 있다. 2016년말까지 베트남, 태국 등을 포함한 15개국과 정부 대 정부간 MOU를 체결하여 약 599,941명의 외국인근로자가 입국하였으며, 이중 85.1%인 510,836명의 근로자가 제조업으로 입국하였다. (고용노동부)

표 14 : 업종별 외국인근로자 입국현황(2004-2016)

(단위 : 명)

연도별 구분	총 계	04~10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
소계	599,941	276,265	49,130	53,638	58,511	51,556	51,019	59,822
제조업	510,836	247,319	40,396	45,632	48,967	40,874	40,223	47,425
건설업	23,189	10,987	2,207	1,269	1,606	2,299	2,228	2,593
농축산업	47,563	13,420	4,557	4,931	5,641	6,047	5,949	7,018
서비스업	846	315	124	107	70	91	71	68
어업	17,507	4,224	1,846	1,699	2,227	2,245	2,548	2,718

60. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의에서 고용허가제가 개정된 것에 주목하나, 고용허가제 근로자가 한국에서 취업할 수 있는 최장기간이 4년 10개월로

영주자격 취득 요건인 5년에 미치지 못함을 우려하면서 최장 취업기간 및 사업장 변경 관련 추가 제도 개정을 권고하였다.(최종건해 11)

61. 한국의 고용허가제는 단기노동이주제도로써 '04년 도입 당시부터 '정주화 금지' 및 '국내 노동시장 보충성'이라는 두 개의 원칙을 준수하고 있다. 고용허가제로 입국한 외국인근로자가 한국에서 취업할 수 있는 기간은 원칙적으로 3년이지만, 사업주가 근로자를 재고용할 경우 근로자는 본국으로 출국하지 않고도 1년 10개월을 추가로 취업할 수 있다. '12.7월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정하여 성실근로자에 대해서는 4년 10개월 근무 후 재입국하여 최대 4년 10개월의 취업활동기간을 추가로 부여하고 있으며 취업기간이 만료된 외국인근로자가 신속히 귀국하여 본국에서 원활하게 정착할 수 있도록 다양한 귀국지원 프로그램을 함께 시행하고 있다.(고용노동부) 또한 고용허가제 근로자가 일정한 업종에서 정해진 기간 동안 근로를 제공하고 학력, 한국어능력, 해당분야 국내 자격증취득, 기량검증 통과 등 요건을 갖춘 경우 숙련기능인력으로 자격변경이 가능하여 요건이 충족되는 한 최장 취업기간 상한의 제한을 받지 않고 가족도 동반 체류할 수 있는 제도가 마련되어 있다. (법무부)

62. 외국인근로자는 휴·폐업 등 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 사유가 발생하거나 사용자의 근로조건 위반 등의 경우에는 사업장을 변경할 수 있으며, 외국인근로자에게 책임이 없는 사유로 사업장을 변경하는 경우 사업장 변경 횟수에도 포함되지 않는다. 대한민국 정부는 「산업안전보건법」 위반사항, 「최저임금법」 위반사항 및 외국인근로자 권익보호협의회 소위원회에서 의결하는 경우 등을 사업장변경 횟수에 포함되지 아니하는 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유」(고용노동부장관고시)에 추가하여 개정('16.1.20)함으로써 외국인근로자의 권익을 한층 강화하였다. (고용노동부)

63. 한편 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의에서 외국인근로자들이 노동조합 결성 및 가입권을 향유하지 못하고 있는 것에 우려를 표명하고, 모든 사람이 자유롭게 노동조합을 결성하고 이에 가입할 수 있는 권리를 보장할 것을 권고하였다. (최종건해 11)

64. 대한민국 정부는 그동안 합법적인 체류자격을 갖춘 외국인근로자가 내국인근로자와 차별받지 않고 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리를 보장하였다. 또한 '15.6월 대법원의 '서울경기지역 이주근로자노동조합(MTU)' 사건에서 취업자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성하거나 노동조합에 가입할 수 있다는 내용

의 판결에 따라 대한민국 정부는 '15.8월 MTU에 노조설립신고 필증을 교부하였고, MTU는 합법적인 노조로서 활동할 수 있게 되었다. (고용노동부)

65. 또한, 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의에서 한국에 대해 외국인근로자들이 자신의 권리를 완전히 향유할 수 있도록 보장하고, 외국인근로자와 그 가족, 특히 자녀들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고하였다.(최종견해 11)

66. 대한민국 정부는 외국인 근로자의 원활한 국내생활 적응을 위해 통역서비스, 한국어 교습기회 제공, 고충상담 및 쉼터 등을 제공하는 '외국인력 지원센터'를 '16.12월 외국인근로자가 밀집한 서울, 인천, 대구, 김해 등 전국 39개 지역에서 운영하고 있으며 향후 센터의 숫자를 늘리는 동시에 제공 프로그램도 다양화할 계획이다. 또한 민간이 중심이 되어 운영하는 외국인근로자 지원센터가 운영되고 있고, 외국인근로자 문화축제 등의 행사를 개최하여 외국인근로자들의 문화적 다양성을 인정함과 동시에 한국 생활에 잘 적응할 수 있도록 지원하고 있다. (고용노동부)

67. 또한 외국인근로자와 국내근로자에게 동등하게 산업재해보상보험, 건강보험을 적용하고 있으며, 외국인근로자 전용보험으로서 귀국항공료 등에 대비한 귀국비용보험, 업무 외 질병에 대비한 상해보험의 가입을 의무화하여 외국인근로자의 권익보호와 안정적 체류 및 귀국지원을 보장하고 있다. (고용노동부)

68. 고용허가제(EPS)는 산업연수생제(ITS)에서 발생했던 불법체류율의 급증, 송출비용 과다 등의 문제를 해결하기 위해 도입되었고, 최근의 통계 수치는 이러한 문제점들이 상당히 개선되었다는 점을 보여준다. '03년 80%에 이르렀던 외국인근로자의 불법체류율이 '16.12월에 13.9%로 하락하였고, '03년 3,509달러에 이르렀던 송출비용이 '15년에는 941달러까지 하락하였다. 한편, 제도 도입 초기인 '07년 조사에 따르면 사업장 이탈률도 50-60%에서 3.3%로, 임금체불경험비율도 36.8%에서 9.0%로 대폭 하락한 것으로 나타나 외국인근로자의 권익이 빠르게 개선되었다는 것을 알 수 있다. (고용노동부)

69. 인종차별철폐위원회는 불법체류 외국인 근로자의 권리를 보호할 것을 촉구하며, 근로감독 중 파악된 불법체류 근로자의 수, 불법체류 근로자에 대한 구금조건 및 기간, 그리고 이들 중 강제 퇴거된 자들에 대한 정보 제공을 요청하였다. 또한 합법적으로 한국에 입국한 외

국인 근로자들이 취업허가제도의 경직성으로 인해 불법체류자가 되지 않도록 보장하기 위한 조치를 취할 것을 요청하였다.(최종견해 12)

70. 대한민국 정부는 불법체류 외국인 근로자도 합법적인 외국인 근로자와 동일하게 「근로기준법」, 「산업재해보상보험법」 등을 적용받고, 노동조합을 결성하고 가입할 수 있도록 보장하고 있다. 그리고 고용허가제를 통해 합법적으로 입국한 외국인 근로자가 사업주의 고용허가 취소·제한 및 근로조건, 「산업안전보건법」, 「최저임금법」 위반 등 계속 근로가 곤란한 경우에는 사업장을 변경할 수 있도록 사업장 변경 요건을 지속적으로 완화하고 있다. 한편, 사업장 지도점검을 통하여 사업주의 고용허가제 관련 각종 의무 이행 여부 및 노동관계법 전반의 준수 여부를 점검하고 있으며 불법체류자 단속에 치중하고 있지 않다. 2013년부터 2016년까지 근로 감독 중 파악된 불법체류 근로자 수는 아래와 같다. (고용노동부)

표 15 : 근로감독 중 파악된 불법체류 근로자 수(2013-2016)

(단위 : 명)

연도	2013	2014	2015	2016
불법체류 근로자	13	9	20	13

불법체류자를 포함한 이주 외국인 자녀의 교육권 보장

71. 대한민국 정부는 이주 아동이 부모의 체류자격과 관계없이 초중등교육을 받을 수 있도록 초중등교육법 시행령을 개정('08.2, '10.12)하였다. 원활한 공교육 적응 지원을 위해 다문화학생을 위한 특별학급을 설치된 학교에 입학하거나 전학할 수 있도록 하였고, 아울러 학력 증명이 곤란한 이주아동의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회를 두도록 초중등교육법 시행령을 개정('13.10)하였다. 이에 따라 시·도교육청별로 학력심의위원회가 구성되었으며('15.11.완료) 교육부는 원활한 학력심의위원회 운영과 관련하여 운영 매뉴얼과 학력심비용 평가지를 개발·보급하였다.(교육부) 또한, 초·중·고에 재학 중인 아동의 부모가 「출입국관리법」 위반으로 적발되는 경우에는 갑작스런 출국으로 인한 아동의 학습 단절을 방지하기 위하여 일정 기간 보호일시해제를 통하여 사실상 체류를 허용, 출국 준비를 마친 후 출국할 수 있도록 하고 있다. (법무부)

72. 외국인 학생에 대한 교육 지원을 위해 '한국어' 과목을 예비학교에서 정규 교육

과정으로 신설('12.7 고시)하고, 표준 한국어 학습 교재를 개발하여 활용하고 있다. 또한, 방과후 교육, 체험 활동, 대학생 멘토링 등 다양한 교육 지원 프로그램을 통해 외국인 학생의 교육 및 상담을 지원하고 있다. (교육부)

이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 비준

73. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의에서 「이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약」을 비준할 것을 권고하였다.(최종견해 11)

74. 동 협약에 포함되어 있는 가족동반 허용, 외국인근로자가 자영업에 종사할 수 있는 조건 설정(제52조 제4항), 모든 이주노동자 자녀의 출생등록 및 국적부여(제29조), 불법체류 상태의 해제 조치(제69조 제1항) 등은 현행 「출입국관리법」, 「국적법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등과 상치되는 점이 있어 신중한 검토가 필요하다. (법무부)

예술홍행 사증 재검토 및 관련 행위자에 대한 규제 실시

75. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 현행 예술홍행(E-6) 사증 제도를 재검토하고 민간사업자를 포함한 모든 범주의 관련 행위자에 대해 필요한 규제를 시행할 것을 권고하였다.(최종견해 16)

76. 대한민국 정부는 예술홍행(E-6) 자격 연예인들에 대한 성매매 강요·알선 등 불법행위가 발생하지 않도록 예방적 차원의 사증발급 심사기준을 강화하였다. 2011년 11월부터 불법행위자 등에 대한 사증발급인정서 발급제한 세부기준을 마련하고 온라인 범죄경력조회시스템을 구축하였으며, 외국인연예인 최초 초청 또는 최근 6개월 이내 무단이탈자 발생 업체가 초청하는 경우 영사 인터뷰 실시 등 사증발급 심사를 강화하였다. 또한 2013년 10월에는 「출입국관리법 시행규칙」을 개정하여 성매매 강요·알선 등으로 처벌받은 공연업소는 외국인연예인을 고용할 수 없도록 사증발급인정서 발급을 제한하였다. 2013년 12월부터 정부합동 ‘성매매 방지대책 추진 점검단 회의’를 개최하여 지속적으로 예술홍행(E-6) 제도 개선방안을 협의하고 개선을 추진하였다. 2016년 9월 1일부터 외국인 연예인에 대한 경력증명서 제출을 의무화하였고, 공연장 시설요건

을 강화하여 폐쇄공간이 발견된 경우 비자발급을 제한하여 성매매, 인신매매 등 인권침해 행위를 사전에 방지하고 있다. 또한 성매매 강요 등 인권침해 예방차원에서 예술홍행자격(E-6) 외국인을 대상으로 인권침해 사례, 인권침해 시 구제방안 등의 정보를 제공하는 조기적응프로그램을 운영하고 있다. (법무부)

77. 이와 더불어 공연업소 사업자 등 관련 행위자에 대한 규제와 단속을 지속적으로 시행하여 예술홍행자격(E-6) 연예인 공연추천 및 비자발급 관련 공연업소에 대한 실태점검 및 단속을 강화하고, 범위반 업소에 대한 행정제재를 강화하였다. 또한 향후에도 불법행위 업체에 대한 주기적인 합동 단속을 지속적으로 실시하고 성매매 강요, 인신매매 등 인권침해 행위를 한 업주 등을 강력히 처벌할 예정이다. (법무부)

78. 예술홍행비자(E-6)가 성매매 또는 강제노동을 위한 수단이 되지 않도록 하기 위하여, 비자발급 사전단계인 외국인 공연 추천제도를 운용함에 있어 심사의 전문성을 높이고자 전문지식을 갖춘 위원회를 구성하여 심사를 하고 있으며, 외국인 공연자의 연주 및 음향기계 조작, 립싱크 여부 등을 정확하게 판단하기 위하여 기술적으로 향상된 심사시스템을 운영하고 있다. (문화체육관광부)

79. 대한민국 정부는 외국인 공연추천제도의 문제점을 파악하기 위해 2014년 주요 외국인 예술가 고용업체를 대상으로 실태조사를 실시하여 위반업체에 대한 시정조치를 취한 바 있으며, 2015년에는 예술홍행비자 신청이 가장 많은 국가 관계자와의 간담회를 통해 예술홍행비자로 인한 부작용 방지 방안에 대해 논의한 바 있다. 또한, 외국인 공연추천 관련 처벌조항 운영, 유관기관과의 협조체계 구축 등을 통해 외국인 공연추천제도가 건전하게 운용될 수 있도록 하고 있다. (문화체육관광부)

제6조 외국인의 구제 및 피해보상

가정폭력, 성폭력, 인신매매 및 기타 폭력의 외국인 여성 피해자 보호 조치

80. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 가정폭력, 성폭력, 인신매매 및 기타 폭력을 당한 외국인 여성피해자들이 신뢰를 갖고 사법절차에 호소할 수 있

도록 보장할 것을 촉구하였다.(최종견해 15)

81. 대한민국 정부는 「출입국관리법」에 2011년 4월 결혼이민자에 대한 특칙(제25조의2), 2014년 12월 성폭력피해자에 대한 특칙(제25조의3)을 각각 신설하여 국내에 거주하는 가정폭력, 성폭력, 인신매매 및 기타 폭력을 당한 외국인 여성피해자들이 신뢰를 가지고 사법절차에 호소할 수 있도록 보장하고 있다. 즉 동 법에 따라 가정폭력 및 성폭력을 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중인 대한민국 국민의 배우자인 외국인 또는 여타 외국인이 체류기간 연장허가를 신청한 경우에는 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있다. (법무부)

82. 대검찰청은 2013년 7월 외국인 여성 가정폭력 피해자들이 신뢰를 갖고 사법절차에 접근할 수 있도록 ‘가정폭력사건처리 및 피해자 지원에 관한 지침’을 제정하여 결혼이민자 대상 가정폭력사건의 특칙을 규정하였다. 다문화가족 내 가정폭력피해자를 조사함에 있어 통역이 필요하다고 판단되면 통역인을 지정하여 조사과정에서 피해자의 의사가 적극 반영되도록 하였고, 신뢰관계에 있는 자의 동석이 필요한 경우 유관기관 상담원 등 피해자와 신뢰관계에 있는 자를 동석시키도록 하였다. 또한, 가정폭력 사건과 관련된 민·형사상 법률문제에 대해 피해자에게 법률적인 조력이 필요한 경우 다문화가족지원센터 등과 연계된 변호사를 통해 법률조력을 받을 수 있도록 하였고, 결혼이민자가 가정폭력으로 혼인관계를 종료하는 경우에도 각종 지원을 받을 수 있도록 하였다. (법무부)

83. 또한, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 상 신고자인 외국인 여성 또는 성매매피해자인 외국인 여성 수사 시, 사건에 대한 처분 전까지는 강제퇴거명령 등을 집행하여서는 아니 된다. 또한 공소제기 후라 할지라도 성매매피해 실태 증언 또는 배상의 필요성, 그 밖의 정황을 고려하여 지방출입국·외국인 관서의 장 등 관계기관의 장에게 일정한 기간을 정하여 강제퇴거명령의 집행을 유예하거나 보호를 일시해제할 것을 요청할 수 있고, 동 기간 동안 해당 외국인 여성은 지원 시설 등을 이용할 수 있다. 나아가 수사기관이 외국인 여성을 성매매피해자로 조사할 때 「소송촉진 등에 관한 특례법」에 따른 배상신청을 할 수 있음을 고지하도록 규정하고 있으며, 법무부는 2014년 12월 출입국관리법에 제25조의3(성폭력피해자에 대한 특례) 조항을 신설하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조 제1항의 성폭력범죄를 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중인 외국인

이 체류기간 연장허가를 신청한 경우에는 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 법무부 장관이 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 하여 범죄피해 외국인 여성에 대한 보호 지원을 강화하였다. (법무부)

84. 나아가 2015년 4월 16일부터 「범죄피해자 보호법」 개정으로 범죄피해자 권리 및 지원제도에 대한 정보제공이 의무화됨에 따라, 외국인 범죄피해자에게도 관련 정보가 제공될 수 있도록 영어·중국어·일본어·베트남어로 안내문을 제작·배포하였다. 수사 단계에서의 국선변호사 제도 및 진술조력인 제도 도입으로 성폭력범죄 피해자에 대한 인권 보호를 강화하였고, 외국인 피해자와 수사기관·피해자 국선변호사 간의 원활한 의사소통을 위해 통역인·번역인을 지원해 주고 있다. (법무부)

85. 또한 대한민국 정부는 외국인 성매매피해자를 지원하기 위하여 ‘성매매피해자 외국인 지원시설’을 설치·운영하고 있다. 동 시설에서는 외국인 여성들에게 숙식, 의료, 법률, 통역 지원과 함께, 귀국 지원서비스도 통합적으로 제공한다. (여성가족부)

86. 성폭력·가정폭력·성매매 등 외국인 여성 폭력 피해자를 위한 쉼터를 2012년 18개소에서 7개소를 확대해 현재 25개를 설치·운영 중에 있으며, 거주지원을 위한 그룹홈 2개소 및 자립·자활을 위한 자활지원센터 1개소를 운영하여 국내 정착이 가능하도록 돕고 있다. 또한 다누리콜센터를 통해 이주여성 폭력 피해자 발생시, 112, 119 등 긴급연락망, 상담소, 보호시설, 지역 다문화 센터 등으로의 연계를 지원한다. 대한법률구조공단, 한국가정법률상담소, 한국성폭력위기센터 및 대한변협법률구조재단 등을 통해 무료법률서비스 제공을 지원하고 있다. 자활지원센터 등을 통해 한국어교육, 컴퓨터 교육 및 각종 직업탐색교육 등 직업훈련 및 취업알선을 통해 국내 정착이 가능하도록 돕고 있으며, 성매매피해자 외국인 지원시설도 운영 중이다. (여성가족부)

이주여성 인신매매 퇴치 및 피해 여성 지원 노력

87. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 「국제조직범죄 방지협약」 및 「인신, 특히 여성과 아동의 매매방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 비준, 그리고 인신매매사범에 대한 기소와 적절한 처벌을 가능하게 할 것을 권고하였다.(최종견해 16)

88. 대한민국 정부는 위 권고에 따라 2013년 4월 인신매매죄 신설 등을 골자로 하는 「형법」 개정 등 협약가입을 위한 주요 이행입법 조치를 완료하였다. 그 후 2015년 5월 「국제조직범죄 방지협약」 및 「인신, 특히 여성과 아동의 매매방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 가입을 위한 국내절차를 완료하였고 2015년 11월 유엔 사무총장에게 비준서를 기탁하였으며 2015년 12월 5일 발효하였다. 대한민국 정부는 향후 동 협약과 의정서를 적극적으로 이행할 예정이다. (법무부)

89. 또한, 대한민국 정부는 2013년 4월 「형법」을 개정하여 인신매매죄를 신설하고 노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기 적출 등 목적의 인신매매에 대한 가중 처벌 규정을 마련하였다. 그리고 미성년자 약취·유인죄, 인신매매죄 등에 대해서는 대한민국 영역 밖에서 죄를 범한 외국인에게도 대한민국 형법이 적용될 수 있도록 규정을 신설하였다. 대검찰청은 2014년 1월 범죄 사건처리기준을 개정하여 인신매매범죄에 대한 구형량을 상향하는 등 약취·유인 및 인신매매 사건처리기준을 대폭 강화하였다. 2011년부터 2016년까지 인신매매사범에 대한 처분현황은 아래표와 같다. (법무부)

표 16 : 인신매매사범 처분현황

(단위 : 명)

연도	처분계	기소		불기소	기타
		구공판	구약식		
2011	342	111	7	124	100
2012	445	175	3	128	139
2013	387	107	3	128	149
2014	489	144	1	145	199
2015	487	157	0	150	180
2015	468	487	157	150	180
2016	566	572	199	190	183

※ 인신매매 관리죄명 : 형법 위반(영리 등을 위한 약취, 부녀매매, 인신매매 등), 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 위반(성매매 강요 등), 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반(강요행위 등, 매매), 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반(국외이송약취, 국외이송유인, 부녀매매 등)

※ 불기소 : 혐의없음, 기소유예, 죄가안됨, 공소권없음, 각하

※ 기타 : 기소중지, 참고인중지, 소년보호사건송치, 타관이송

90. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 인신매매 등 피해자인 이주여성이 강제퇴거에 대한 두려움으로 인해 범죄 신고를 단념하지 않도록 하기 위한 국내 법률 채택을 권고하였다.(최종견해 16)

91. 대한민국 정부는 「출입국관리법 시행령」에 통보의무의 면제 규정(제92조의2)을 신설하여 2012년 10월 시행하였고 이에 따라 「통보의무의 면제에 관한 지침」을 제정하여 2013년 3월부터 시행하고 있다. 이로써 인신매매 등 범죄피해자 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 권익 보호와 범죄 예방에 기여하게 되었다. 다만 인신매매 등 피해를 입은 불법체류자들이 통보의무 면제 제도를 알지 못함으로써 신분노출을 두려워하여 신고를 꺼리는 경향이 아직 남아 있으므로 경찰청 등 통보의무 면제 대상 업무를 수행하는 기관과 협조하여 동 제도에 대한 홍보를 강화할 예정이다. (법무부)

92. 이와 더불어 인신매매 등 피해자 보호대책 및 예방대책도 마련하여 시행하고 있다. 2007년 5월 인신매매 등 피해자에 대한 체류허가 특례를 마련하여, 성매매 강요, 상습폭행·학대, 심각한 범죄피해 등으로 인권침해를 당해 피해구제를 위한 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자에 대해 권리구제 시까지 체류 및 취업활동을 허용하고 있다.

2014년 5월부터 최초 입국하는 외국인 연예인(E-6-2 소지자)을 대상으로 한국사회 조기적응을 지원하기 위해 기초 법령 및 생활정보 뿐만 아니라 인권침해사례, 권리침해 시 대처방법 및 구제절차 등에 관해 교육을 진행하고 있다. 2016년 12월 기준으로 외국인등록을 마친 외국인 연예인은 4,349명이며, 이중 821명이 프로그램에 참여하였다. (법무부)

교도소, 외국인 보호시설 수용 외국인에 대한 차별 방지

93. 법무부는 교도소, 외국인 보호시설 등에 수용된 외국인이 의료, 식사, 물품지급 등에서 차별을 당하지 않도록 정기적으로 실태점검을 실시하고 있으며, 인권침해신고

센터를 설치하여 24시간 인권침해 신고를 접수받아 조사 및 구제를 신속히 실시하고 있다. (법무부)

94. 특히, 외국인을 위한 다국어 리플렛 제작·배포, 동영상 제작 등을 통하여 인권 침해구제절차에 대한 홍보를 강화하고, 국적, 인종, 종교 등을 이유로 한 외국인에 대한 차별적 처우에 적극적으로 대응하고 있다. 그 결과 2016년도에는 취침등 개선으로 수면권 보장 1건, 보호실 CCTV 카메라 노출 방지 1건, 위생환경 개선 1건, 보호실 시설 안전 개선 2건, 외국인 고충민원 해결 2건, 외부병원 호송시 초상권 보호 개선 1건 등 총 8건이 개선되었다. (법무부)

외국인 피해자 구제 및 지원

95. 외국인 피해자가 국적에 관계없이 가해자를 상대로 불법행위에 대한 손해배상을 청구할 수 있음은 별론으로 하고, 상호주의에 따라 피해자는 국가를 상대로 「범죄피해자보호법」에 따른 구조금을 청구할 수 있다. 이 경우 범죄피해자나 그 유족에게 일정한 요건이 충족되는 경우 국가는 예산에서 보충적으로 구조금을 지급한다.¹¹⁾ (법무부)

96. 범죄피해자지원센터는 외국인 범죄피해자에게 내국인과 마찬가지로 법률상담, 법률구조 안내, 긴급구호, 취업지원·현장정리 등을 지원하고 있으며, 범죄피해를 입은 외국인 피해자는 법령 및 지침상 요건을 충족하는 경우 전국 58개 검찰청으로부터 범죄피해구조금, 치료비·긴급생계지원을 받을 수 있다. 또한, 범죄피해로 인한 정신적 고통으로 일상생활을 영위할 수 없는 경우에는 전국 8개 지역(서울·인천·부산·광주·대전·대구·춘천·전주)에 설치된 스마일센터를 통하여 전문 심리치유 서비스를 받을 수 있다. (법무부)

97. 대한민국 정부는 외국인 범죄피해자들도 위와 같은 지원을 받을 수 있도록 하기 위해 범죄피해자지원센터, 법률구조법인 등과 같은 피해자 지원단체·유관기관의 지원에 관한 정보를 담은 ‘범죄피해자안내서’를 베트남어, 중국어, 영어로 제작하여 전국 범죄피해자 상담소, 피해자지원센터, 지방자치단체, 경찰서 등에 배포하고 있다. (법무부)

11) 현재까지 스페인, 캐나다 등 상호주의 적용 국가의 국민이 범죄피해구조금을 신청한 사례는 없다.

98. 가정폭력 등 피해 이주여성의 피해구제 및 인권보장을 위해 전국 58개 범죄피해자지원센터와 성폭력상담소, 가정폭력상담소 등과 업무협약 체결을 통하여 피해 이주여성에 대한 효과적인 지원체제를 마련하였다. 또한 가정폭력 피해자들의 법률상담 및 가사소송에 대한 전문적 지원을 위해 한국 가정법률상담소와 업무협력 방안을 모색 중에 있다. (법무부)

제7조 인종차별을 초래하는 편견에 대항하기 위한 교육, 문화, 홍보

다문화가족 자녀들에 대한 관심

99. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 다수 국내 체류자의 완전한 통합이 저해됨에 따라 가장 중대한 영향을 받는 다문화가족 자녀들에 대해 특별한 관심을 가질 것을 촉구하였다.(최종견해 17)

100. 대한민국 정부는 다인종 사회로 변화하고 있는 사회 상황과 타민족 문화에 대한 이해와 포용 없이는 국가발전이 불가능하다는 인식하에 2007년, 2009년 개정 초·중등학교 교육과정에서 국제이해 교육, 인권 교육, 다문화 교육을 실시하도록 하고, 2006년과 2007년에 걸쳐 다문화 이해 교육을 위한 초·중등학교용 교과서 보완 지도 자료를 발간·보급함으로써 학교에서 다양한 인종의 문화와 역사 이해를 위한 교육을 실시하고 있다. 2015년 개정 초·중등학교 교육과정에도 인종·피부색·성별·종교·신념 등과 관계없이 인간의 존엄성을 존중하고 인종적 편견과 차별을 철폐하기 위한 인권 교육 내용을 반영하여, 체계적인 교육이 이뤄질 수 있도록 기반을 조성하였다. (교육부)

아울러 다문화가족 학생에 대한 이해 및 다문화 교육에 대한 인식 개선을 위해 교사를 대상으로 하는 직무 연수를 대폭 강화하는 한편, 모든 학생이 인종과 문화의 차이에 관계없이 더불어 살 수 있도록 다문화 이해 촉진을 위한 콘텐츠를 개발, 보급하여 교과 연계 학습, 동아리, 체험 활동 등을 통해 학교 내 다문화 교육이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. (교육부)

법집행공무원에 대한 인권교육

101. 2006년 5월 법무부는 인권국을 설치한 이후 소속 공무원을 대상으로 인권교육

을 실시하고 있다. 각 직렬별 내부 인권강사단을 양성하여 법무부 소속 법집행공무원을 대상으로 인권감수성 향상훈련을 실시하고, 대학교수, 변호사 등 다양한 분야의 인권전문가로 외부 인권강사단을 구성하여 출입국관리사무소 등 법무부 산하 기관을 방문하여 불법체류 외국인 단속 실무자를 포함한 출입국관리사무소 직원 등을 대상으로 지속적으로 인권교육을 실시하고 있다. (법무부)

102. 특히, 인권감수성 향상훈련은 검찰공무원에 대하여 수사과정에서의 인종을 이유로 한 차별금지, 외국인보호시설과 불법체류 외국인 단속 실무자 등 외국인 관련 업무를 수행하는 출입국관리 공무원에 대해서는 다문화에 대한 이해 및 인권침해 예방, 교정공무원에 대하여는 외국인 수용자에 대한 차별 금지 등을 교육하고 있고, 체험·참여 중심의 감성적 접근방식으로 인권 존중의 품성 및 실천력을 향상시키는 내용으로 구성되어 있다. (법무부)

103. 그 결과, 법집행공무원의 인권감수성을 제고하고, 다문화사회 및 인종차별철폐 협약 등 국제 인권규범 체계에 대한 이해의 폭을 넓히고, 국적과 인종을 초월한 보편적 인권에 대한 공감대를 확산시키고 있다. (법무부)

104. 또한 법무부 산하 법무연수원에서도 법집행 공무원(불법체류 외국인 단속·조사 담당 공무원 포함)을 대상으로 인종차별 철폐를 위한 교육을 실시하고 있으며 주요 내용은 이민자 사회통합, 다문화사회와 공무원의 역할, 다문화 감수성 훈련, 한국 다문화 사회의 이해와 과제, 결혼이민자 정책 등이 포함되어 있다. 2012년에는 101명, 2013년에는 120명, 2014년에는 115명, 2015년에는 120명, 2016년에는 122명을 대상으로 교육하였다. (법무부)

인종차별 선동 매체에 대한 감독

105. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 인종적 우월성에 근거한 사상을 전파하고 외국인에 대한 인종혐오를 선동하는 개인 또는 집단을 파악하기 위하여 언론매체 등을 감독할 것을 권고하였다.(최종건해10)

106. 대한민국 정부는 방송법 제33조에 따른 「방송심의에 관한 규정」에 근거하여 방송 매체에서의 특정 인종에 대한 편견을 조장하거나 특정 인종을 조롱·모독하는 표

현을 심의하고 관련 규정을 위반한 방송사업자를 「방송법」 제100조에 따라 제재조치하고 있다. (방송통신위원회)

107. 또한, 특정 인종에 대한 차별적 혐오 표현과 관련, 2012년 2건, 2013년 4건, 2014년 7건, 2015년 3건, 2016년 3건의 방송 프로그램을 심의 제재하였으며, 위반 방송사에 대해 「방송법」 제100조에 따라 제재 사유, 위반 법규, 제재 결과를 방송으로 시청자에게 고지하도록 하고 심의 제재 결과를 방송사 평가 및 재허가·재승인 심사시 반영하고 있다. (방송통신위원회)

표 17 : 최근 5년간 특정 인종에 대한 차별적 혐오 발언 심의 현황

(단위 : 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	계
법정제재	0	3	0	0	1	4
행정지도	2	1	7	3	2	15
계	2	4	7	3	3	19

※ 적용조항 : 방송심의에 관한 규정 제31조(문화의 다양성 존중)

108. 대한민국 정부는 방송 매체에서의 특정 인종에 대한 차별적 혐오 표현을 심의 제재하는 한편, 방송 프로그램에서 차별적 표현 및 왜곡, 선정적 표현 등을 바로잡기 위해 ‘방송언어 가이드라인’(15.9.)을 마련하고 방송 제작 및 방송사의 자사 프로그램 자율 심의에 활용할 수 있도록 관계자 대상 교육을 주기적·지속적으로 실시하고 있다. (방송통신위원회)

109. 또한, 방송통신심의위원회는 인터넷상 특정 인종에 대한 편견 조장, 조롱·모독 등의 표현을 「정보통신에 관한 심의규정」에 따라 심의하고 있으며, 향후 방송통신심의위원회는 중점 모니터링 및 민원 접수 등을 통해 인터넷상 특정 인종에 대한 편견 조장, 차별 표현 등의 근절을 위하여 지속적 노력을 기울일 예정이다. (방송통신위원회)

표 18 : 인종차별 관련 심의현황

(단위 : 건)

구분	2013	2014	2015	2016	계
시정요구	18	0	2	2	22

※ 적용조항 : 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등)

제3부 기타

국가인권위원회의 임무

110. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 국가인권위원회가 계속해서 파리 원칙에 부합하도록 보장할 대한민국 정부의 책임을 상기하고, 국가인권위원회의 조사 기간을 존중하고, 또한 국가인권위원회가 협약상 권리의 증진과 감독을 포함한 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 충분한 자원과 경험있는 인권전문가들을 제공할 것을 권고하였다.(최종건해18)

111. 국가인권위원회는 ‘독립인권기구를 위한 파리원칙’에 따라 정부로부터 독립된 기관으로 2001년 11월 설립되었으며, 「국가인권위원회법」 제3조에 명시된 바와 같이 그 권한에 속하는 임무를 독립되어 수행한다. 국가인권위원회는 인권 정책·법령·제도에 대한 연구 및 개선 권고, 국가기관의 인권침해에 대한 조사 및 구제, 차별행위에 대한 조사 및 구제, 인권 홍보 및 국내·외 단체와의 협력 등의 업무를 수행하고 있다.

112. 국가인권위원회의 위상을 제고하기 위해 「국가인권위원회법」이 2016년 2월 개정되었다. 동 법은 제18조에서 ‘위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 위원회의 독립성을 보장하고 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 최대한 고려’할 것을 규정하고 있으며, 국가인권위원회의 위원구성의 다양성 및 선출 절차의 투명성 확보, 인권위원이 직무상 행한 발언과 의결에 관한 책임면제 등을 내용으로 하고 있다. 또한 국가인권위원회는 인권위원 선출에 관한 가이드라인을 마련하여 추천 기관에 권고하였으며, 위원의 공석이 발생한 경우 이를 공고하여 일반 시민으로부터 적격자를 추천받아 위원추천권자에게 전달하는 등 위원 구성의 다양화를 위하여 노력하고 있다.

더반선언 및 행동계획 후속조치

113. 인종차별철폐위원회는 제15, 16차 국가보고서 심의 후 ‘인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 관련 불관용 철폐에 관한 세계회의’에서 채택된 더반선언 및 행동계획을

국내적으로 이행하기 위해 취한 행동계획 및 여타 조치들에 대한 구체 정보를 제출할 것을 요청하였다.(최종건해20)

114. 대한민국 정부는 더반선언 및 행동계획을 국내적으로 이행하기 위한 별도의 포괄적인 행동계획을 수립하지는 않았다. 그러나 범정부 인권 관련 정책과제로서 수립된 ‘제2차 국가인권정책기본계획’은 다수 인종차별 관련 추진 과제를 포함하고 있으며, 외국인근로자, 여성이민자 등 이민자의 인권존중 및 차별방지를 위해 「재한외국인처우기본법」에 근거하여 제2차 외국인정책기본계획이 수립되었다. 아울러 「난민법」, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「출입국관리법」 제25조의 2(결혼이민자에 대한 특칙) 및 제25조의 3(성폭력피해자에 대한 특칙), 「형법」 제289조(인신매매죄) 등의 규정에 따라 인종차별을 예방하고 피해자를 보호하기 위한 조치들이 취해지고 있음은 위에서 설명한 바와 같다. 끝.

발행 | UN인종차별철폐협약 한국심의대응 시민사회 공동사무국

이 행사는 OVSOM 인권재단사람 **bkl** 재단법인 동천 의 지원으로 진행됩니다