

국 가 인 권 위 원 회

결 정

제 목 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제20차,
제21차, 제22차 통합 정부보고서에 대한 의견표명

주 문

국가인권위원회는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제20차, 제21차, 제22차 통합 정부보고서에 대하여, 지난 2017년과 2021년 사이 대한민국정부가 협약의 이행을 위해 취한 입법·사법·행정 및 기타 조치들과 2018년 유엔 인종차별철폐위원회가 최종견해에서 제기한 우려 및 권고사항에 관한 최근 현황 및 이행 노력 등이 충실히 반영될 수 있도록 보고서 내용을 일부 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명합니다.

이 유

I. 의견표명의 배경

외교부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(이하 “인종차별 철폐협약” 또는 “협약”이라 한다) 제9조 제1항에 따라 동 협약의 이행상황에 대하여 제20차, 제21차, 제22차 통합 정부보고서(이하 “보고서”라고 한다)를 작성하고, 「국가인권위원회법」 제21조에 의거하여 의견조회를 요청하였다.

II. 판단 기준

보고서에 대한 판단은 인종차별철폐협약, 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1), 인종차별철폐협약 제17차, 제18차, 제19차 대한민국 보고서에 대한 유엔 인종차별철폐위원회 최종견해(CERD/C/KOR/CO/17-19)를 기준으로 하였다.

III. 판단

1. 보고서에 대한 총평

가. 유엔 인종차별철폐위원회(이하 “인종차별철폐위원회”라 한다)의 우려 및 권고사항과 관련하여 많은 통계 및 현황 자료를 제공한 정부의 노력을 확인할 수 있다. 다만, 일부 통계 및 현황 자료가 사실 반영 측면에서 미흡한 점이 있고, 인종차별철폐위원회가 차기 보고서에 구체적 조치들에 대한 세부 정보를 제공할 것을 요청한 사항 등에 대해서는 반영되지 않은 부분이 일부 발견되므로 보완이 필요하다.

나. 인종차별을 철폐하기 위한 정부의 노력과 대책을 반영하여 기술하고자 하였으나, 일부 항목의 경우 현황, 법령, 정책의 설명에 한정되어 있고, 문제를 해결하기 위한 구체적 방안 또는 이행 의지를 보이는 내용이 없어, 인종차별철폐위원회와의 건설적인 대화를 위해서는 미흡한 측면이 있다.

다. 2017년부터 2021년 사이 인종차별과 관련하여 발생한 유의미한 사례들과 코로나19 상황에서 이주민에 대한 차별과 혐오 실태, 재난지원금 등 재난 대응 정부 정책에서 이주민이 배제된 사례 등이 보고서에 반영되어 있지 않다.

2. 세부 조항별 의견

가. 인종차별의 정의(제1조) 관련

‘인종차별을 정의하는 것’은 쉽지 않다. 그동안 인종차별은 인종, 피부색, 출신민족, 출신국가에 기인한 차별 사유로만 개념화해 왔으나, 국가인권위원회의 2019년 실태조사¹⁾에서 ‘언어, 국적, 문화적 차이’ 등에 기인한 차별 경험도 많았다는 점과 차별 영역도 언어적 비하, 고용·교육·서비스·재화의 거부 또는 불이익, 신체적 폭력 등 인종차별적 행위가 다양한 행태로 나타난 점을 확인할 수 있었다.

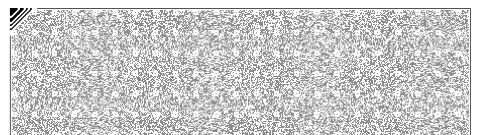
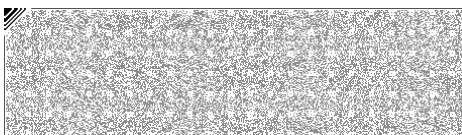
또한 인종에 기인한 차별뿐만 아니라 용모 등 신체조건에 대한 조롱과 비하적 표현, 일부 특정 종교에 대한 편견, 경제적 취약계층에 대한 무시와 차등 대우 등 차별 요소들이 중첩되고 심화되는 현실을 종합적으로 해석할 법률의 필요성이 대두되었다. 이에 국가인권위원회는 2020년 6월 국회에 「평등 및 차별금지에 관한 법률안」을 제시하면서 조속한 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 표명한 바 있고, 현재 국회에 4개의 포괄적 차별금지법안이 발의되어 있다.

따라서 보고서 제14항에 위의 내용을 추가 기술하여, 한국사회의 인종차별 개념을 정의하고 이를 금지하는 포괄적 법률 제정에 대한 정부의 의지를 보이는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적 대화를 위해 바람직할 것이다.

나. 인종차별철폐를 위한 정부정책(제2조) 관련

보고서 제19항에서 ‘불법체류 외국인’의 개념을 설명하면서 이 표현은

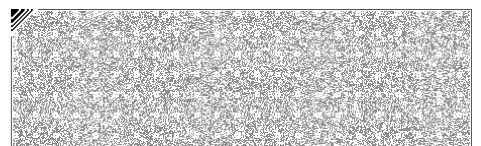
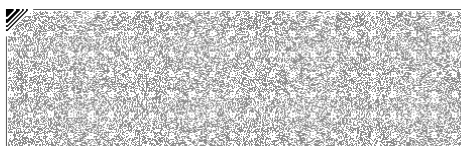
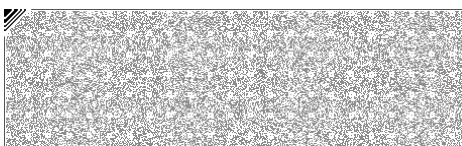
1) 한국사회의 인종차별 실태와 인종차별철폐를 위한 법제화 연구



현행법상 용어라고 기술하고, 각주로 해당 현행법을 2개 열거하였다. 그러나 해당 보고서에서 제시하는 「재한외국인 처우 기본법」에서는 재한외국인에 포함되지 않는 외국인이라는 의미로 ‘불법체류 외국인’을 기술한 것일 뿐 법적 용어로 ‘불법체류 외국인’을 정의하고 있지 않다. 또한 「출입국관리법」은 ‘불법체류’가 아닌 ‘불법취업’에 관한 조항으로, 보고서상의 “현행법상의 용어”와 “각주”는 ‘불법체류 외국인’ 용어 사용에 대한 법적 근거로 오해할 소지가 있으므로 삭제할 필요가 있다.

‘불법체류 외국인’에 대해 「2020 출입국외국인통계연보」에서는 「출입국관리법」 제12조 및 제25조의 규정에 따라 허가받은 체류기간이 만료되었으나 출국하지 아니한 외국인’으로 설명하고 있는데, ‘체류기간 도과’라는 행정질서 위반행위에 대해 ‘사람’을 지칭하는 용어를 붙여 ‘불법체류 외국인’ 또는 ‘불법체류자’로 관행적으로 사용해 옴으로써, 부정적 인식을 야기하고 인권침해 및 차별에 취약하게 할 우려가 있다.

이와 관련하여 2020년 코로나19 대책 회의에서 국무총리가 ‘미등록 외국인의 의료접근성 확대’ 발언을 한 점, 2021년 일부 지방자치단체의 행정명령에 ‘미등록 외국인’으로 기술한 점, 2021년 사회관계장관회의에서 부모로 인해 불가피하게 행정법을 위반한 상태임에도 ‘불법체류 아동’으로 지칭하는 것은 형사 불법 행위자로 낙인효과가 우려되므로 인권보장 차원에서 ‘미등록 이주아동’ 명칭을 활용할 것을 합의한 점 등의 사례에서 볼 때 ‘불법’ 용어가 지닌 문제점을 인식하여 정책 변화를 가져왔다는 것을 확인할 수 있는바, 위 유의미한 사례들을 기술하여 사회 전반의 인식이 변화하고 있다는 점을 밝히는 것이 바람직하다.



다. 인종적 우월성·인종적 증오행위 근절을 위한 적극적 조치(제4조) 관련

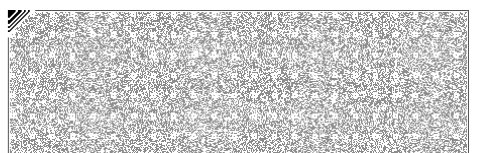
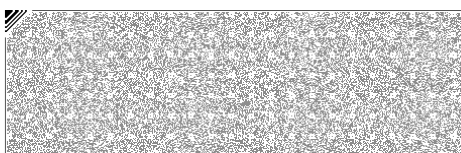
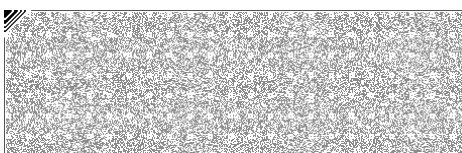
범죄행위가 인종주의적 편견을 기반으로 발생할 경우, 피해자에게 회복하기 어려운 트라우마를 겪게 할 뿐만 아니라 피해자와 같은 집단에 속하는 사람들에게 사회에서 환영받지 못한다는 메시지를 전달하여 위축되게 만드는 등 사회적 해악이 크다는 점에서, 인종차별철폐위원회는 인종차별에 기인한 범죄행위를 가중 처벌할 수 있도록 형법을 개정하여 인종차별을 철폐하기 위한 국가의 책무를 다할 것을 반복하여 권고하고 있다.

보고서 제25항은 인종차별에 기인한 폭력 등을 현행법으로 처벌하고 있고, 대법원 양형기준상 형량 가중요소로 기능하는 ‘비난할만한 범행동기’에서 인종차별을 범행동기로 고려한다고 설명하고 있으나, 실제로 인종차별에 기인한 범죄행위가 발생했을 때 ‘비난할만한 범행동기’로 가중처벌하였는지에 대한 구체적인 사례나 통계자료를 보고서에 제시하고 있지 않다.

따라서 보고서에 ‘인종차별 동기를 형사 범죄의 가중처벌 사유로 고려하도록 형법을 개정해야 한다’는 인종차별철폐위원회의 권고 취지가 충분히 반영되고 있는지 현황을 분석하고 개선할 수 있는 방안을 보다 분명하게 밝히는 것이 바람직하다.

라. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(제5조) 관련

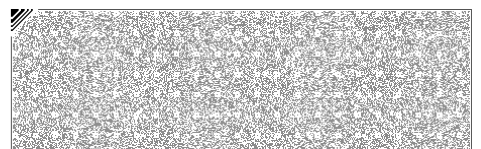
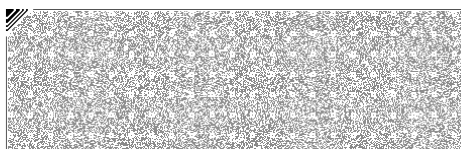
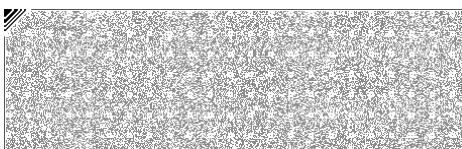
보고서 제28항과 관련하여, 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률(가칭) 제정안」 초안 마련은 환영할 만한 사실이나, 외국인 부모가 자녀의 출생 사실을 등록하는 과정에서 미등록 사실이 밝혀져 출국될 것을 두려워하여 자녀의 출생 사실을 숨길 수도 있다는 점이 우려된다. 2017년 국가인권위원회가 아동의 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생 사실을



국가기관 또는 공공기관에 통보하도록 의무를 부여하는 출생통보제도를 권고한바, 향후 위 법률안이 제정되어 시행되는 경우 이러한 우려를 어떻게 불식시킬 것인가도 추가 기술하여 정부의 이행 의지를 보이는 것이 바람직하다.

보고서 제30항에서 제39항까지는 난민인정 심사의 전문적 수행 보장조치로, 난민심사 공무원·통역인에 대한 전문성 강화, 인권교육 실시, 난민심사 및 이의신청 심의의 전문성 제고, 「난민법」 개정 사항등을 기술하고 있다. 법무부는 2019년부터 「난민법」 개정을 추진해 왔는데, 국가인권위원회는 위 개정안 중 ‘강제송환금지 원칙의 예외 조항 신설’과 ‘명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정결정조항 신설’ 등에 대한 삭제 의견 등을 표명하였다. 법무부는 이를 상당 부분 반영하면서도, 난민신청자에게 보장되어야 할 절차적 권리를 축소할 수 있는 조항들을 여전히 남겨둔 채 개정을 추진하고 있다. 따라서 난민심사제도가 가져야 할 독립성, 전문성, 공정성의 측면에서 최근 「난민법」의 개정 움직임이 어떠한 방향으로 변화하고 있는지에 대해 정확한 정보를 제공하는 것이 필요하므로, 국가인권위원회의 의견표명과 「난민법 일부개정법률안」이 수정되어 온 경과 등을 보고서에 구체적으로 추가 기술하는 것이 바람직하다.

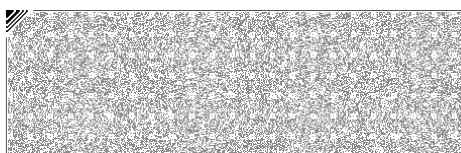
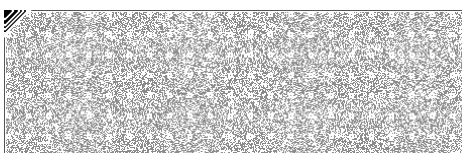
보고서 제41항에서 정부는 인종차별철폐위원회의 권고를 수용하기 곤란하다는 입장을 드러내면서, 혼인단절 결혼이민자의 국내 체류권을 보장하기 위한 개선안으로 2019년 12월부터 외국인체류 움부즈만을 운영하여 혼인단절 책임 여부를 판단하고 있다고 기술하였다. 이와 관련하여, 행정청이 결혼이민자의 체류자격을 불허하기 위해서는 이혼의 주된 책임이 결혼이민자에게 있다는 점을 행정청이 증명해야 한다고 2019년 7월 대법원이 판결



(2018두66869)한 유의미한 사례가 있는바, 보고서에 해당 판결을 추가 기술하고, 정부의 개선제도를 통해 그동안 자신에게 책임이 없는 사유로 이혼을 할 수밖에 없었던 결혼이민자가 얼마나 조력을 받았는지 구체적인 통계자료를 보완하여 구체적으로 설명하는 것이 바람직하다.

보고서 제61항에서 외국인으로 등록되지 않은 학생도 실질적으로 학교 교육을 받을 수 있도록 제도를 개선해왔다고 기술하고 있는 내용과 관련하여, 부모 등의 체류자격에 따라 미등록 상태가 된 이주아동이 학습권·발달권·건강권 등 아동의 권리를 보장받지 못하고 인권 사각지대에 존재하게 된 상황에 대해 2020년 국가인권위원회가 장기체류 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하도록 권고한 바 있다. 이에 따라 2021년 법무부가 한시적으로 체류자격을 부여하는 조건부 구제대책을 발표하였으나, 보완이 필요하다는 국가인권위원회 및 시민사회의 지적에 따라 2022년 1월 이를 보완하는 조치를 시행한 바 있다. 이로써 교육부 통계상 외국인등록번호 없이 초·중·고등학교에 재학 중인 미등록 이주아동 중 체류자격 부여 대상이 되는 학생은 2021년 구제조치 당시에는 500명 미만이었으나 2022년 보완조치로 3,000여 명으로 대폭 확대될 것이 예상된다. 이는 협약의 이행과 관련된 최근의 제도 변화로 보고서에 포함시키는 것이 바람직하다.

보고서 제68항에서 기술하고 있는 「근로기준법」 제6조의 근로조건에 대한 차별적 처우 금지조항은 모든 노동자에게 적용되는 규정이다. 그러나 외국인 선원은 「선원 최저임금 고시」에 의해 내국인 선원 대비 임금 결정에서 차등 적용받고 있어 국가인권위원회가 2021년 9월 「선원 최저임금 고시」의 차별적인 조항을 삭제할 것 등의 권고를 한 바 있고, 정부는 내국인 선원의 81% 수준인 외국인 선원 최저임금을 2026년까지 단계적으로 상향하

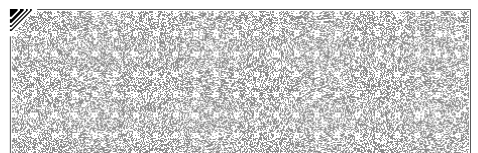
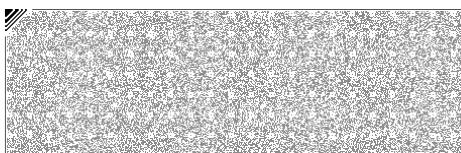
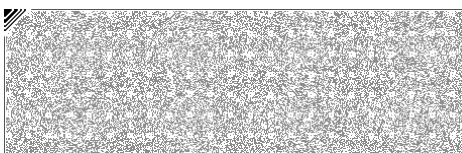


여 내·외국인 간의 최저임금 차등 조치를 개선하겠다는 이행 의지를 밝혔다. 또한 2021년 3월 일부 지방자치단체에서 코로나19 감염이 의심되는 사업장 내 밀접접촉자 또는 노동자 모두를 대상으로 하지 않고, 외국인 노동자만을 분리·구별하여 진단검사를 강제로 받도록 한 ‘외국인 노동자에 대한 코로나19 진단검사 행정명령’에 대해, 국가인권위원회가 외국인에 대한 차별적 조치라고 판단하고 해당 행정명령을 중단할 것을 권고하였고, 관련 지자체가 이행 노력을 보인 유의미한 사례도 있었던바, 보고서 제68항 이후에 차별적 목적이나 효과를 가져올 수 있는 고용 규정과 관행에 대해 관련 문제점을 기술하고 이에 대한 정부의 해결방안 노력을 포함시키는 것이 인종 차별철폐위원회와의 건설적 대화에 부합할 것으로 보인다.

마. 외국인의 구제 및 피해보상(제6조) 관련

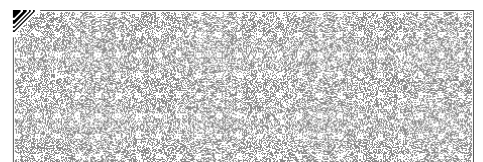
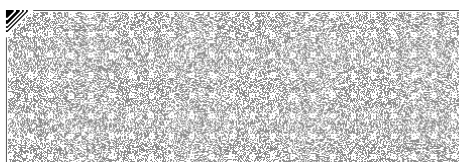
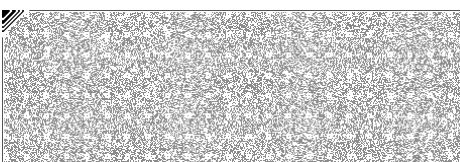
보고서 제78항에서는 즉시 강제퇴거가 이루어질 수 없는 외국인을 보호할 경우 그러한 보호의 적법성 여부가 독립적 기구에 의해 검토될 수 있도록 「출입국관리법」 제63조를 개정할 것을 권고한 인종차별철폐위원회의 취지와는 다르게, 외국인 보호명령은 행정처분이고 법원 등에 의한 사후 법적 구제수단이 충분히 마련되어 있다는 입장을 기술하고 있다. 그러나 외국인 보호명령은 사실상 신체의 자유를 침해하는 구금행위임에도 사법기관에 의한 적부심사의 대상이 아니다. 즉, 「인신보호법」에서 “「출입국관리법」에 따라 보호된 자”를 제외하고 있어 보호명령이 집행되는 과정에서 보호수용된 외국인에 대한 구금의 적법성을 심사할 수 있는 사법적 절차는 현행법상 존재하지 않기 때문에, 보고서 내용을 수정하여 이러한 문제점을 정확히 설명하는 것이 적절할 것으로 보인다.

보고서 제81항과 관련하여, 보호명령에 의해 신체의 자유 침해 행위가



장기화되는 실태에 대해, 2018년 국가인권위원회는 필요 최소한의 기간 범위에서 보호기간 상한을 명시하고, 해당 기간 초과 시 보호해제 등을 하는 것이 바람직하다는 의견표명을 한 바 있다. 또한, 2021년 외국인보호소에서 보호 중이던 난민신청자에게 보호장비를 과도하게 사용해 신체에 상당한 고통을 주고, 인간으로서 보장되어야 하는 최소한의 존엄에도 부합하지 않는 조치를 한 것이 드러나, 2021년 10월 국가인권위원회는 유사한 사례의 재발을 방지하기 위한 제도 개선을 권고하였고, 같은 해 12월 해당 난민신청자가 안정적인 상황에서 치료받을 수 있도록 보호일시해제 등 필요한 조치를 할 것을 추가로 권고하였다. 이에 대해 법무부가 외국인보호제도의 구조적 개선을 위한 계획으로 영장주의에 준하는 인신구속 절차 마련, 보호기간의 상한 설정, 대안적 보호시설 검토 등의 계획을 밝히고, 해당 외국인에 대한 보호일시해제 조치도 시행한바, 이러한 내용을 추가 기술하여 최근 상황에 근거한 정확한 보고서가 되도록 하는 것이 바람직하다.

보고서 제94항에서는 인신매매 관련 법률 제정과 피해자 지원을 위해 「인신매매등 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 제정하였으며, 2023년 시행 예정이라고 기술하고 있다. 그러나 최근의 인신매매는 피해자가 자발적으로 직업을 소개받은 것처럼 만든 후, 채무관계 등을 이용하여 피해자를 인신매매의 착취 구조에서 빠져나오기를 어렵게 하는 모습을 띠고 있다. 현행 형법은 피해자의 자발적 의사가 존재하는 한 인신매매 범죄성립을 부인해 왔기에 인신매매 피해자가 있으나 가해자 처벌이 안 되는 상황이 발생하고 있었다. 이에 2021년 2월 국가인권위원회는 「인신매매등 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 실질적으로 효력을 가질 수 있도록 인신매매방지정책서에 부합한 처벌입법이 신속히 고려되어야 한다는 내용을 중심으로 의견표명을 한 바 있다. 따라서 국가인권위원회의 의견표명, 최근 성착취·노

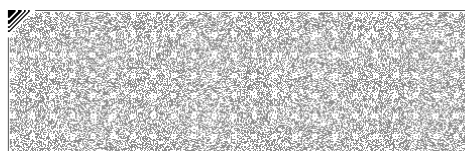
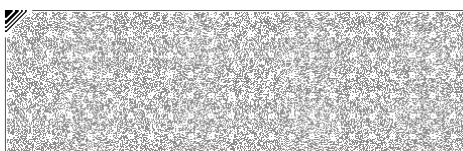
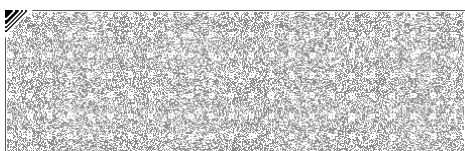


동착취가 의심되는 인신매매 피해 사례 등 현실의 문제점을 추가 기술하고, 이에 대한 정부의 노력을 보여주는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적 대화를 위해 바람직할 것이다.

바. 기타 통계자료 등 보완

보고서 제9항의 통계자료에서 ‘체류기간 도과’ 또는 ‘불법취업’ 상태의 외국인에 대한 연도별 현황을 기술하고 있는데, 장기 체류자격 비자 소지자(외국인등록, 거소신고) 및 단기 체류자격자로 세분화한 자료를 제시하여 현실을 정확히 반영할 필요가 있다. 2018년 사증면제 국가가 확대되어 단기 체류자격으로 많은 사람들이 입국하였는데, 이들 중 상당수가 90일 체류기간을 초과하여 국내 체류 중이거나, 「출입국관리법」에 의해 취업활동이 허가되지 않았음에도 취업 중이다. 2020년 3월 코로나19의 전세계적 확산 이후 국내 체류 외국인은 전체적으로 감소했음에도 이들은 증가한바, 2021년 11월 단기 체류자격 397,803명 중 265,763명(66.8%)이 정부의 통계자료에서 ‘불법체류 외국인’으로 기록되어 있다.

보고서 제11항, 제12항은 난민인정자 통계를 기술하면서, 법무부 심사(난민인정 심사, 이의신청 심의), 법무부 심사결과에 불복한 행정소송, 가족결합, 재정착 등을 통해 인정된 모든 경우를 포함한 합계를 제시하고 있다. 그러나 인종차별철폐위원회가 난민인정률이 여전히 극도로 낮은 것을 우려하며 난민인정 심사가 전문적인 방식으로 수행될 것을 권고한 취지를 고려할 때, 난민인정자 통계는 세분하여 제시할 필요가 있다. 2020년말까지 난민인정자는 통계자료에 의하면 총 1,091명이나, 이의신청과 소송 등을 제외하면 「난민법」 제8조에 따라 전문교육을 받은 난민심사 공무원과 통역인에 의해 진행하는 면접조사 방식의 난민인정 심사 결과 바로 난민으로 인정받



은 사람은 총 633명이다. 이 중에서 상당수가 가족결합을 통해 난민인정을 받았으며, 이러한 배경을 감안하면 정치적 의견·종교·인종 등으로 인한 박해를 이유로 난민인정을 받은 경우는 더 적다고 볼 수 있다. 따라서 보고서 제12항에 가족결합 사유를 구분한 법무부의 난민인정 심사 결과 난민인정자 통계를 제시하여 현실을 정확히 반영하는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적인 대화 목적에 부합할 것이다.

IV. 결론

이러한 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제7호에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2022. 2. 7.

위 원 장 송두환 동두환

위 원 이상철 이 상철

위 원 박찬운 박 찬운

위 원 남규선 <불참>

위 원 문순회 문 순회

위 원 이준일 <불참>

위 원 서미화 서 미 화

위 원 석원정 석 원 정

위 원 윤석희 <불참>

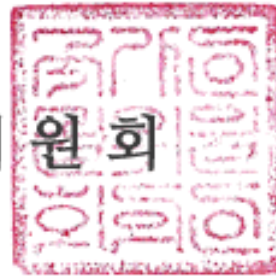
위 원 김수정 김 수 정

위 원 한석훈 한 석 훈

위 정본입니다.

2022. 2. 25.

국 가 인 권 위 원 회



의사담당 이성택 이 성택

