

---

**UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」  
대한민국 제20·21·22차 국가보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서**

---

**2025. 3.**



**국가인권위원회**

## - 목 차 -

쟁점 번호	쟁점 제목	페이지
	A. 서론	1
	B. 협약 이행상황	1
1	1-1. 인종차별 관련 입법 및 협약상 인종차별 정의 국내법 반영	2
	1-2. 인종차별 동기 범죄 가중처벌 및 관련 통계 생성	3
2	2-1. 불법체류자 용어 사용 철폐	4
	2-2. 혐오표현 규제 및 대응방안 강화	5
3	3-1. 이주노동자 권리 보호 및 지원 강화	6
	3-2. 고용허가제 지역, 업종 변경 등 사업장 변경 제한 철폐	8
	3-3. 노동조건에 있어서의 차별 철폐	9
4	4-1. 난민 인정률 제고, 난민신청 심사 기간 단축 및 전문성·공정성 확보	12
	4-2. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선	14
	4-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선	16
5	5-1. 미등록체류자 발생을 초래하는 환경 및 정부의 단속 강화 정책에 따른 인권침해 방지	18
	5-2. 통보의무 면제제도 개선	19
	5-3. 구금기간 상한 설정	21
	5-4. 아동구금 금지	22
6	6. 결혼이주민의 권리 보장	23
7	7. 젠더기반 폭력 및 차별 예방, 피해구제 지원 강화	25
8	8. 인신매매 방지 및 처벌 강화, 피해자 식별 및 지원 강화	28
9	9. 이주아동 출생등록 및 체류 보장	30
10	10. 교육권의 보장	33
11	11-1. 건강보험제도, 국민기초생활보장제도, 긴급복지제도 차별 해소	34
	11-2. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원 강화	35
	11-3. 유아학비 및 아동 보육 지원 제도 차별 해소	37
12	12. 재난 상황에서의 외국인 피해 및 지원 차별 해소	37
	C. 결론	38

## A. 서론

국가인권위원회(이하 “인권위”)는 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약」(이하 “협약”) 제20·21·22차 대한민국 국가보고서(이하 “국가보고서”라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 인종차별철폐위원회(이하 “위원회”)에 본 보고서를 제출한다. 본 보고서는 인종차별철폐협약 국가보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1)을 참고하여 협약의 이행상황을 모니터링하면서 이번 국가보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.

## B. 협약 이행상황 1)

### I. 총론

1. 한국 내 이주민의 규모는 지속적으로 확대되고 있고, 정부는 근시일 내에 300만 명을 넘어설 것으로 예측하고 있음. 정부는 아동, 노동, 여성, 유학생 등 이주민 정책을 다각도로 시행하면서, 2021년 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제정 등 관련 법률을 정비하고, 2023. 12. <제4차 외국인정책 기본계획>을 발표하여 중장기적 목표 아래 관련 정책을 수행하고 있음

2. 정부는 이주아동의 체류와 교육권을 보장하기 위한 조치를 시행하고 건강보험 대상을 확대하는 등 이주민의 인권 신장을 위한 제도 개선을 이루었고, CERD에 제기된 진정사건<sup>2)</sup>에 대한 권고결정에 따라 2017년 회화(E-2) 비자 외국인 등록시 요구되던 HIV 검사제도를 폐지하고, 2019년 국가배상청구소송에 대한 원고 승소 판결<sup>3)</sup>에 대한 항소를 포기하는 등 권고를 수용하기 위한 노력을 보였음

3. 그러나 이주 인권 단체, 기관의 실태조사, 연구 등을 통해 여전히 개선이 필요한 사항들이 지적되고 있는바, 인권위는 이주민 정책과 관련 법령, 이주민 인권상황에 대한 모니터링, 조사 등을 실시하고, 국제인권기준에 부합하는 방향으

1) 이하의 목차는 지난 인종차별철폐위원회 제17-19차 최종견해에서 제시된 권고사항의 쟁점 제시 순서를 큰 틀로 하되, 인종차별철폐협약의 조항 순서대로 작성된 정부의 국가보고서 작성 순서를 함께 고려하여 작성되었음.

2) CERD/C/86/D/51/2012 Communication No. 51/2012

3) 서울중앙지방법원 2019. 10. 29. 선고 2018가단5125207 판결

로 정부 정책이 수립·이행될 수 있도록 권고하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있음

## II. 쟁점별 이행상황 및 권고제안

### 쟁점 1. 인종차별 관련 입법 및 정의(제1조, 제4조)

#### 쟁점 1-1. 인종차별 관련 입법 및 협약상 인종차별 정의 국내법 반영

4. 현재 국내법상 인종차별을 정의하는 법률 규정이 존재하지 않음. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 “평등권 침해의 차별행위”를 정의하면서 금지되는 차별사유로 출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색 등을 규정하고 있고, 일부 개별 법률 내에서 국적이나 민족, 인종 등을 사유로 한 차별을 금지하는 조항을 둔 사례가 있으나, 협약상 정의에서와 같이 사유, 영역, 행위, 목적 또는 효과를 모두 포함하지 못하고, 해당 법률이 규율하는 특정 영역, 행위 등에 한정되어 있음
5. 국가보고서에서는 인종차별 정의에 대한 별다른 언급 없이 제3차 「국가인권정책기본계획」 상 세부과제로 차별금지를 위한 법제 정비가 포함되어 있고, 21대 국회에 4건의 법안이 발의되어 있으므로, 이 과정에 적극적으로 협조할 예정이라고 기술되어 있음. 그러나 제4차 「국가인권기본계획」(2023-2027)에는 관련 법제 정비가 삭제되었고, 22대 국회에는 2025. 2. 현재까지 아직 발의된 법안이 없음
6. 인종차별철폐위원회를 비롯한 여러 조약기구들은 차별금지를 위한 법제 정비를 권고하고 있는바, 정부는 협약상 인종차별 정의를 국내법상에 명확히 규정되도록 하여야 함
7. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 협약 제1조에 부합하는 인종차별 정의를 국내법상 마련하고, 인종차별 철폐를 위한 정책을 수립, 시행할 것을 권고한다.

## 쟁점 1-2. 인종차별 동기 범죄 가중처벌 및 관련 통계 생성

8. 혐오범죄 및 가중처벌에 대한 국내법상 규정이 마련되어 있지 않음. 2020년 실시된 온라인 설문조사에서, 코로나19 이후 우리나라에서의 혐오범죄 발생이 ‘증가하였다’고 생각한다는 응답이 42.59%로 상당히 높게 나타난 바 있음<sup>4)</sup>. 또한 2001년부터 2019년까지 나온 인터넷 기사를 분석하여 2016년 이후 혐오범죄라고 볼 수 있는 사례가 늘어나는 양상을 보인다는 내용의 연구결과도 있었음<sup>5)</sup>
9. 실제 국내에서 발생한 외국인에 대한 차별·혐오에 기반한 범죄행위의 사례들도 여럿 보고되고 있음.<sup>6)</sup> 현재 이와 같은 범죄행위들은 현재 모욕이나 폭행, 특수감금 등의 일반적인 형사범죄로 의율되고 있는데, 대법원 양형위원회의 양형기준에 혐오범죄 가중처벌 근거로 볼 수 있을 만한 내용이 추가된 것은 2019. 7.로, 허위사실적시 명예훼손과 모욕죄의 양형인자 중 가중요소인 “비난할 만한 범행동기”에 “피해자에 대한 보복·원한이나 혐오 또는 증오감에서 범행을 저지른 경우”가 포함된 것임
10. 그러나 양형 과정에 외국인에 대한 혐오의 동기가 가중처벌 사유로 일반적으로 고려되고 있다는 점은 명확히 확인되지 않고, 혐오범죄는 피해자 개인이 아닌 그가 속한 집단이나 그것을 상징하는 사물이나 장소를 향하는 경우도 있기 때문에 ‘피해자에 대한’ 혐오 또는 증오감이라는 문구로 혐오범죄를 충분히 포괄하지 못하는 한계가 있음<sup>7)</sup>
11. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 협약 제2조, 제4조를 적극적으로

4) 코로나19 대유행 이후 우리나라 혐오범죄 발생에 대한 인식, 한국형사 법무정책연구원, 이슈통계, 2021. 9. 9.

5) 김중곤, “증오범죄에 대한 탐색적 연구: 인터넷 기사에 나타난 증오범죄 사례 분석”, 한국공안행정학회보, 28권 4호, 2019. ; 홍성수, “혐오범죄의 범정책”, 형사정책 제35권 제4호, 2024. 1.에서 재인용

6) 수원지방법원 안산지원 2017. 5. 24. 선고 2017고단911 판결 : 2016년 11월 버스에서 외국인 여성을 강제추행하고 “애네들 여기 있는 거 불법이다”라고 말하며 욕설을 한 사례

- 인천지방법원 2020. 8. 12. 선고 2019고단7475 판결 : 2019년 9월, 미얀마 국적의 피해자들에 대해 욕설과 함께 “너네 같은 외국인 불법체류자들 때문에 한국 사람들이 피해를 본다”, “너희들 불법이니까 다 나가라, 우리 대한민국에서 빨리 나가”라는 등의 발언을 하며 폭행을 한 사건

- 청주지방법원 2024. 7. 25. 선고 2024고단1113 판결, 청주지방법원 2024. 12. 5. 선고 2024노1107 판결 : ‘불법체류자를 추방하여 자국민을 지키자’는 구호를 내걸고 미등록외국인을 검문·체포하는 동영상을 게시하며 활동하는 ‘자국민보호연대’에 소속되어 미등록외국인으로 추정되는 외국인에게 접근해 체류자격을 검문하는 척 위장해 폭행·협박 또는 체포·감금한 다음 신고하지 않는다는 것을 빌미로 돈을 갈취한 일당

- 대구지방법원 2024. 1. 21. 선고 2024고단4540 판결 : 위 단체를 만들어 제보를 받아 체포·구금·폭행 등을 하며 그 과정을 동영상으로 촬영해 온라인에 게시함으로써 혐오와 폭력을 조장한 대표자 사건

7) 홍성수, “혐오범죄의 범정책”, 형사정책 제35권 제4호, 2024. 1. 참조

이행하기 위해, 특정 인종, 민족 등에 대한 편견, 혐오에 기반한 범죄행위에 적극 대처할 것과 관련 통계를 생성하고 공개할 것을 권고한다.

## 쟁점 2. 인종주의적 혐오표현(제2조, 제4조, 제7조)

### 쟁점 2-1. 불법체류자 용어 사용 철폐

12. 정부보고서는 ‘불법체류 외국인’이라는 용어가 현행법상 용어라고 하며, 2007년 제정된 「재한외국인 처우 기본법」을 제시하였음. 해당 법률 제2조 제1호는 ‘재한외국인’의 정의를 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”로 규정하고, 제9조 제1항은 외국인정책의 기본계획과 시행계획의 수립 등이 효율적으로 이루어지도록 ‘재한외국인’과 ‘불법체류외국인’에 대한 실태조사를 실시하도록 규정하고 있음
13. 이처럼 ‘불법체류외국인’이라는 용어는 위 법률 제2조 정의 조항에서 법률 용어으로써 그 의미가 명확히 정의되는 것이 아니라, 실태조사 대상을 규정할 때 활용되는 것에 불과함
14. 그동안 국내에서도 이 용어에 대한 문제제기가 지속되어 왔는데, 2021. 11. 24. 개최된 사회관계장관회의에서 심의된 <미등록 이주아동 사회적 기본권 보장 방안> 안건에서는, “미등록 이주아동”이라는 용어에 대해 “부모로 인해 불가피하게 행정법을 위반한 상태이나, 형사 불법행위자로 낙인효과가 우려되어 인권보장 차원에서 미등록 이주아동 명칭 활용”으로 설명한 바 있음
15. 이와 같은 취지에서 2022. 7. 18. ‘불법체류외국인’ 용어를 ‘체류자격위반자’로 변경하는 내용의 법안<sup>8)</sup>이 발의되었다 임기만료로 폐기된 바 있고, 2024. 6. 24. 다시 국회에 “불법체류외국인” 용어를 “체류자격위반자”로 변경하는 내용의 법안이 발의되었음.<sup>9)</sup> 해당 법안은 국회 논의 과정을 거쳐 “불법체류외국인”이라는 용어를 삭제하고, 기존 법안에서 “재한외국인,

8) 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」, 의안번호 2116495

9) 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」, 의안번호 제2200862, 홍기원의원 등 11인

불법체류외국인”으로 명시된 이들을 포괄하는 용어로 “국내 체류 외국인”으로 변경하는 것으로 수정·의결되어 2025. 1. 31.부터 시행되었음<sup>10)</sup>

16. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 당사국이 수행하는 업무 과정에서 ‘불법체류외국인’ 용어를 중립적 용어로 대체하는 노력을 하고, 그 취지와 의미를 공무원을 비롯한 시민들에게 적극적으로 알림으로써 사회 전반의 인식개선을 도모할 것을 권고한다.

## 쟁점 2-2. 혐오표현 규제 및 대응방안 강화

17. 2019년 인권위가 실시한 연구<sup>11)</sup>에 따르면, 본인이나 가족이 이주 배경을 가졌다는 이유로 ‘언어적 비하(반말, 욕, 조롱) 표현’을 ‘가끔’ 이상의 빈도로 경험한 응답자가 56.1%로 나타났고, 전반적으로 대중매체와 인터넷 매체에서 이주민에 대한 부정확하거나 부정적인 이미지가 전파된다는 것에 동의하는 비율이 40% 이상으로 나타났음. 아울러 인종주의를 확산시키는 혐오표현 행위들을 규제하는 데 대체적으로 동의하는 것으로 나타났음
18. 2021. 5. 인권위가 실시한 조사<sup>12)</sup>에서는, 최근 1년 동안 오프라인 실생활이나 온라인의 두 곳 중 한 곳에서라도 혐오표현을 보거나 들은 경험이 있는 응답자의 비율은 70.3%로 나타남. 이는 2019년 위원회가 실시한 조사<sup>13)</sup>에서 나타난 혐오표현 경험 비율 64.2%보다 6.1%포인트 높아진 것임
19. 한국은 국내법상 “혐오표현”을 정의하고 이를 규제하는 규정이 마련되어 있지 않아 제재수단이 마땅치 않은 상황으로, 방송, 온라인 콘텐츠 등에 대한 자율규제가 효과적으로 이루어지지 못하고 있다는 평가도 있음. <혐오표현 자율정책 가이드라인>에 따라 회원사에 게시된 게시물 및 댓글 등에 대한 심의를 실시하는 한국인터넷자율정책기구(KISO) 혐오표현심의위원회의 경우 2024. 3. 15.에 처음 개최되었고, 총 64건 심의 대상 중 ‘출신국가 및 인종’에 대한 건은 8건으로 이 중 3건에 대해서 ‘혐오표현에 해당하지

10) 「재한외국인 처우 기본법」, 법률 제20734호

11) 인권위, 한국사회의 인종차별 실태와 인종차별 철폐를 위한 법제화 연구, 2019

12) 인권위, 온라인 혐오표현 인식조사, 2021

13) 인권위, 혐오차별 국민인식 조사, 2019

않으나 회원사에게 조치 여부 검토를 권고' 하는 것으로 결정하는 것 외 나머지 건에 대해서는 혐의없음으로 결정하였음<sup>14)</sup>

20. 위원회는 인종에 따른 혐오선동 행위자 등에 대한 기소, 처벌 등을 권고하였으나, 국가보고서에는 어떻게 이들을 기소, 처벌하였는지에 대한 이행사항 또는 계획에 대한 내용이 제시되어 있지 않음

21. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,

- 정부 및 공공기관이 생산하는 홍보·간행물, 방송언어의 인종차별적 혐오표현에 대한 상시 점검, 신고 및 대응 방안을 마련하고 통계를 작성, 발표할 것,
- IT 사업자, 언론기관 등 관계기관들과 방송미디어 분야에서의 인종차별적 혐오표현 대응 노력을 적극적으로 지원할 것,
- 인종차별적 혐오를 예방하고 이에 대응하기 위한 교육을 실시하고, 인식개선 및 사회통합을 촉진할 수 있는 정책을 수립·시행할 것을 권고한다.

### 쟁점 3. 이주노동자(제5조)

#### 쟁점 3-1. 이주노동자 권리 보호 및 지원 강화

22. 최근 정부는 한국 사회의 저출생·고령화에 따른 노동력 부족에 대응하기 위한 목적으로 적극적인 이주민 유입 확대 정책을 펼치고 있음. 2023-24년에는 전체 고용허가제 규모를 확대함과 동시에 고용허가제 내 조선업 전용 쿼터 신설, 각 기업별 고용한도 2배 확대, 택배업, 공항지상조업의 상·하차 직종 등 신규 허용, 송출국 추가 지정 등의 조치를 실행하였음

23. 뿐만 아니라 ‘외국인 계절근로자 프로그램’의 확대<sup>15)</sup>, 가사·돌봄 노동자 제도 도입 등 고용허가제 이외의 다양한 유형의 노동력 유입 정책을 도입·확대하고 있음

<sup>14)</sup> 한국인터넷자율정책기구 혐오표현심의위원회 2024. 3. 15. 개최 심의 결과 참조

<sup>15)</sup> 계절노동자 배정 신청 지자체 수 : 2021년 42개→2024년 상반기 131개  
- 계절노동자 배정 인원 수 : 2021년 7,340명→2024년 상반기 49,286명



24. 또한 정부는 고용허가제 비전문인력(E-9) 노동자에 대해 4년 10개월 근무 후 출국했다가 재입국 후 다시 같은 기간 더 근무할 수 있는 제도를 운영 중이고, 향후 출국 및 재입국 절차를 생략하고 10년 동안 출국 없이 계속 근무할 수 있게 한다는 계획을 발표하기도 하는 등 체류기간을 장기화하는 방향으로 정책변화를 꾀하고 있음
25. 그러나 이들에 대해서는 가족 동반 및 초청이 허용되지 않고 있어 노동자들은 오랜 시간 동안 가족과 떨어져 생활해야 하는 상황에 처해 있음. 숙련기능(E-7) 자격 노동자의 경우에는 가족 동반이 허용되나, 소득 요건과 체류 안정성 요건을 충족해야 하여 초청이 용이하지 않고, 동반이 가능하더라도 동반가족의 경제 활동이 원칙적으로 금지되는 등 생활 여건이 어려워 현실적으로 동반하지 못하기도 함
26. 정부는 2023년 71억 800만 원이었던 외국인노동자 지원센터의 2024년 예산을 전액 삭감하고 해당 업무를 직접 수행하겠다고 밝힘. 이에 따라 2023년 말 전국 9개 거점 센터가 모두 폐쇄되었는데<sup>16)</sup>, 2024. 1. 18억 원 규모로 ‘외국인근로자 지역정착 지원사업’을 신설하고 다시 9개 지방자치단체를 선정해 노동 관련 상담, 통역 지원, 한국어 교육 등을 실시하도록 하고였음
27. 이 사업은 지자체와 예산을 절반씩 부담하여 운영하고 있으나, 기존의 예산 지원 규모에서 절반 가량으로 규모가 줄어들었음. 이후 언론보도를 통해 공개된 자료에 따르면, 정부가 당초 전국 지방고용관서에 다국어 상담원 65명을 신규배치하겠다고 밝힌 바와 달리, 거점센터들이 폐쇄된 지 세 달이 지난 시점인 2024. 5.까지 채용된 상담원은 총 53명이었음. 또한, 기존 지원센터들에서 제공하던 주말 상담은 전체 27개 지방고용관서 중 9곳에서만 제공되었으며, 한국어 교육 위탁 기관들이 한국어 교육 경험이 없는 등의 문제들이 지적되었음<sup>17)</sup>
28. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
- 이주노동자 제도 도입·확대 시 사전에 충분한 사회적 논의와 영향 평가를 실시할 것

<sup>16)</sup> 전국 9개 거점 센터, 35개 소지역 센터로 운영. 거점센터의 경우 정부 예산 100%로 운영되고, 소지역 센터의 경우 통역 등을 위한 경비 일부를 보조받는 형식

<sup>17)</sup> “외국인 노동자 지원 공백...‘직접’ 지원은 말뿐, 단비뉴스, 2024. 7. 15.

- 이주노동자의 가족결합을 촉진할 수 있도록 정책을 마련할 것,
- 이주노동자의 규모 확대 상황에 맞게 상담, 통·번역 등 지역기반의 상시적 지원체계를 보다 강화할 것을 권고한다.

### 쟁점 3-2. 고용허가제 지역, 업종 변경 등 사업장 변경 제한 철폐

29. 정부는 2004. 8.부터 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 근거하여 내국인노동자를 구하지 못한 중소기업이 일정한 조건 하에 외국인노동자를 고용할 수 있도록 하는 고용허가제를 운영 중임. 협약이 체결된 총 17개국에 서 입국한 노동자들은 위 법률 제25조<sup>18)</sup>에 따라 원칙적으로 사업 또는 사업장 변경의 사유와 횟수가 제한되고, 예외적인 경우에만 허용되고 있음
30. 그동안 유엔 인종차별철폐위원회(2012년, 2018년), 자유권위원회(2015년), 사회권위원회(2017년) 등은 고용허가제상 사업장 변경 제한이 노동착취 또는 강제노동에 해당한다는 점을 지적하며 제한 폐지를 지속적으로 권고하여 왔음
31. 정부는 국가보고서에서 2017년 이후 4회에 걸쳐 외국인노동자의 책임 없는 사업장 변경 사유를 확대해오고 있다고 설명하였음. 그러나 2023. 7. 정부는

<sup>18)</sup> 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

② 사용자가 제1항에 따라 사업 또는 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 외국인근로자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조를 준용한다.

③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다.

④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. 다만, 제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다.

‘입국 초기 외국인노동자의 사업장 변경으로 인한 인력활용의 어려움 해소를 목적으로 사업장 변경 사유 및 이력 등에 대한 정보제공<sup>19)</sup>을 강화하고, 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이동·집중을 방지하려는 목적으로, 2023. 10. 19. 이후 신규입국자부터 사업장 변경 시, 권역 내에서만 이동할 수 있다는 제한을 추가’ 하였음

32. 한편, 정부는 2023. 9. 숙련기능인력(E-7-4)의 전환 규모를 연간 2천명에서 3만 5천명으로 대폭 확대하겠다고 발표한바, 해당 체류자격자는 향후 영주 또는 거주자격 등의 체류자격 전환이 가능하고 가족 동반이 가능해지는 이점이 있음. 그러나 특정 기업의 추천과 고용계약을 기반으로 체류자격이 부여되고, 휴·폐업이나 근로계약 해지로 사업장 변경을 할 경우에도 이전 사업주의 ‘이적동의서(Letter of release)’를 요건으로 하는 등 고용허가(E-9) 체류자격자에 비해 사업장 변경이 더 어려워 사업장에 더욱 종속되는 문제가 있음
33. (권고 제언) 위원회는 당사국에 대하여, 이주노동자 사업장 변경 금지 원칙 완화를 검토할 것을 권고한다.

### 쟁점 3-3. 노동조건에 있어서의 차별 철폐

34. 국가보고서에 기술된 바와 같이, 근로조건의 기준을 정하고 있는 「근로기준법」은 내·외국인을 불문하고 제11조에 따라 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대해서만 적용되고, 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 경우 일부 규정만 적용됨. 또한 같은 법 제63조에 따라 휴게와 휴일, 근로시간에 관한 규정들이 농림, 수산, 축산, 양잠 등의 사업에 종사하는 근로자에 대해서는 적용되지 않음
35. <2024년 이민자체류실태 및 고용조사> 결과, 2024. 5. 기준, 산업별 외국인 취업자는 광·제조업이 46만 1천 명으로 가장 많았으나, 전년도와 비교하면 농림어업이 6만 1천 명에서 8만 4천 명으로 37% 증가하여 가장 급격한

<sup>19)</sup> 예 : 태업 등 노동자 책임에 따른 사업장 변경 이력을 구인 사업주에게 제공

증가를 보였는데, 농림어가의 고령인구 비율이 지속적으로 증가하고 노동력 부족이 심각해지자 보다 많은 이주노동자들이 해당 산업에 투입되고 있음. 이에 따라 휴게와 휴일, 근로시간 등 근로기준법 적용 제외 규정으로 인한 장시간 노동과 과로 등의 문제점에 많은 이주노동자들이 노출되고 있음

36. 2024년 인권위가 실시한 연구용역<sup>20)</sup> 결과에 따르면, 한국의 이주노동자 산재사망만인율은 최근 5년간(2018년~2022년) 최소 2.5‰이며, 산재발생 연도에 관계없이 한국국적 노동자보다 1.7배 이상 높는데, 연령표준화 결과<sup>21)</sup> 적어도 2.3배 사망률이 높은 것으로 나타났음
37. 특히 농업, 임업(벌목업 제외), 어업 및 수렵업 중 5인 미만 개인 사업장의 경우 산업재해보상보험의 적용이 제외되고<sup>22)</sup>, 타 산업에 비해 산업재해율이 높은 상황임. 이에 2023. 2.부터 관련 법령<sup>23)</sup> 개정으로 5인 미만 사업장도 산재보험이나 어선원 등의 재해보상보험에 가입하거나 농어업인안전보험 가입을 약속하는 확약서를 제출해야만 고용허가를 받을 수 있게 되었음. 그러나 부칙에 의해 개정 규정의 시행일 이후부터 고용허가를 신청하는 사용자부터 적용되어 그 이전에 이미 허가를 받은 사업장은 적용되지 않음
38. 2020. 12. 한파 경보가 내려진 날 비닐하우스 숙소에서 이주노동자가 숨진 채 발견된 사건이 발생하였고, 열악한 숙소 환경이 건강 악화에 기여했다고 판단되어 업무상 질병에 의한 산업재해로 인정되었음
39. 정부는 위 사건 발생 직후, 사업주가 비닐하우스 내 가설건축물을 이주노동자에게 기숙사로 제공하는 경우 신규 사업장의 고용 허가를 불허하기로 결정<sup>24)</sup> 하였으나, 고용노동부는 2021. 1. 고용주가 지방자치단체가 발급한 가설건축물 축조 신고필증을 제출하여 고용 허가 신청<sup>25)</sup>을 할 수 있는 여지를 남겨둠으로써 열악한 환경의 가설건축물 기숙사 문제가 해결되지 못하였음
40. 인권위는 2022. 7. 이주노동자의 건강과 안전이 위협받는 열악한 주거시설의 문제가 지속적으로 발생하는 점을 고려해<sup>26)</sup>, 농업 이주노동자의 주거권

20) 국가인권위원회, 이주노동자 사망에 대한 원인 분석 및 지원체계 구축을 위한 연구, 2024년

21) 이주노동자와 한국국적노동자 각 집단별 산재보상보험 가입자의 연령대 분포를 고려한 결과

22) 「산업재해보상보험법」 제6조, 같은 법 시행령 제2조 제1항 제6호

23) 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제13조의4 제6호

24) 제28차 외국인력정책위원회

25) 2021. 1. 6. ‘농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화’ 방침

보장을 위한 정책권고<sup>27)</sup>를 하였음

41. 이후 고용노동부는 2023. 11. 27. 기존 지침<sup>28)</sup>을 폐지하고, 숙식비 정보를 근로계약서에 상세히 기재하도록 하고, 숙소비 산정근거를 충분히 제시하도록 하는 등의 내용을 담은 새로운 가이드라인<sup>29)</sup>을 시행하였으나, 여전히 가설건축물을 숙소로 제공하는 것을 전면 금지하지 않았고, 최근까지도 열악한 주거환경으로 인한 사고가 발생하고 있음<sup>30)</sup>
42. 통계청 발표<sup>31)</sup>에 따르면, 거주형태가 ‘기숙사’인 외국인이 13.1%, ‘기타’인 외국인이 9.5%로 나타나 상당수의 외국인들이 열악한 주거환경 속에 살고 있음을 짐작할 수 있음
43. 한편, 2022년 인권위가 실시한 연구<sup>32)</sup>에서 고용노동부 임금체불 신고사건 통계분석을 실시한 결과, 최근 5년간 전체 임금체불액과 피해 노동자수는 감소하는데 반해, 이주노동자는 인원과 금액 모두 증가(인원기준 : 2018년 8.0%에서 2022년 11.8%로, 금액기준 : 2018년 5.9%에서 2022년 9.1%)하였고, 특히 5인 미만 사업장 비중이 증가하고 있는 것으로 나타남
44. 이주노동자 임금체불액은 2019년 이후 한 해 평균 1,000억이 넘는 상황이나, 피해 이주노동자들은 체류자격상 제한, 언어와 법제도 인식의 한계 등 복합적인 신분상의 취약성이 결합되어, 온전한 피해구제를 받는 것이 상당히 어려운 상황임
45. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
  - 이주노동자들에 대한 임금체불 예방 및 구제를 위한 효과적인 개선책을 마련할 것,

26) 창문이 없는 컨테이너 숙소에서 화재가 발생해 이주노동자가 탈출하지 못하고 사망한 사례, 농지에 설치된 비닐하우스 숙소에 폭우가 쏟아져 다수의 이주노동자가 이재민이 된 경우

27) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2022. 7. 22. 결정 21진정0000400·21진정0000500(병합) 열악한 기숙사 환경으로 인한 농업 이주노동자의 주거권, 건강권 침해/농업 이주노동자의 주거권 보장을 위한 정책권고

- 주요 권고 사항 : 인간으로서의 존엄성을 보장받으면서 건강하고 안전하게 생활할 수 있도록 공공기숙사 설치 등 지원대책 강구, 숙식비 선공제를 법령으로 금지, 숙식비를 이주노동자 임금에서 공제 가능하도록 한 지침 폐지, 실제 이주노동자에게 제공되는 주거환경에 대한 정확한 실태조사를 통해 합리적인 숙식비 기준 마련 등

28) 「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」

29) 「외국인근로자 주거 관련 가이드라인」

30) 2023. 3. 폐지 농장에서 일하며 축사 안에 지어진 공간에서 생활하던 이주노동자가 사망한 뒤 고용주 부자에 의해 유기된 사건, 2024. 10. 비닐하우스 안에서 이주노동자 부부가 난방용 액화석유가스 기기를 틀어놓고 수면 중 일산화탄소에 중독되어 숨진 사례

31) 통계청, 2024년 이민자체류실태 및 고용조사

32) 인권위, 임금체불 피해 이주노동자 실태 및 구제를 위한 연구용역, 2022년

- 이주노동자들의 산재발생 등에 대한 원인 분석, 연도별 목표, 예산 등을 포함하는 중장기 정책을 수립·추진하는 등 인권개선을 위해 노력할 것,
- 농·축산·어업분야 등의 이주노동자들이 국제인권규범이 인정하는 ‘적절한 주거에 대한 권리’를 보장받고 안전한 공간에서 생활할 수 있도록 적절한 주거환경을 확보하도록 노력할 것을 권고한다.

#### 쟁점 4. 난민 및 난민신청자(제5조, 제6조)

##### 쟁점 4-1. 난민 인정률 제고, 난민신청 심사 기간 단축 및 전문성·공정성 확보

46. 법무부 발표자료<sup>33)</sup>에 따르면, 최근 6년간 난민신청건수와 인정률 등 현황은 다음과 같음

년도	난민신청건수	인정(인정률)	인도적체류(보호율 <sup>34)</sup> )	이의신청건수	이의신청심사기간
2019년	15,452	79(1.6%)	229(6.1%)	4,067	
2020년	6,684	69(1.1%)	154(3.6%)	5,954	10.7개월
2021년	2,341	72(1.1%)	49(1.8%)	4,718	9.7개월
2022년	11,539	175(3.6%)	55(4.7%)	3,748	11.8개월
2023년	18,837	101(1.8%)	125(4.1%)	5,248	
2024년	18,336	105(1.9%)	101(3.7%)	4,636	

47. 이처럼 한국의 난민인정률 극도로 낮은 정도에 머물고 있는데, 실제 난민요건과 사유를 충족함에도 불구하고 행정청이 증거 불충분을 사유로 난민불인정 판정을 내리거나, 난민 신청사유를 ‘명백한 이유 없는 난민 신청’으로 분류하여 난민불인정 판정을 내리고 있다는 문제가 지적되고 있음<sup>35)</sup>

48. 정부는 2021. 12. 난민심사 제도가 체류 연장 수단으로 악용되는 것을 방지하기 위하여 난민재신청자에 대해 적격심사를 거치도록 하는 내용의 법률개정안<sup>36)</sup>을 제출하였고, 2024. 9.에는 ‘국가안보나 공공질서를 해쳤거나 해칠 위험이 있는 경우’를 난민불인정 사유로 명시하고, 난민인정결정을 취소,

<sup>33)</sup> 2024. 11. 출입국·외국인정책 통계월보

<sup>34)</sup> 난민신청자와 인도적체류자

<sup>35)</sup> 이진우, 한국의 난민제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구, 민족연구 79호, 2022년

<sup>36)</sup> 의안번호 제13939호, 「난민법 일부개정법률안」

철회할 수 있는 사유를 규정하는 내용의 법률개정안<sup>37)</sup>을 제출하였음

49. 2021년 개정안의 경우 국회임기만료로 폐기되었으나, 출입국항에서의 난민 인정 심사 회부 여부 결정과 같은 사전 평가 제도를 통해 광범위한 범주의 신청자들에게 부적격 결정을 내릴 것에 대한 우려가 제기되었고, 2024년 개정안의 경우 표현의 불명확성으로 난민인정 요건판단이 자의적으로 이루어질 수 있고, 난민인정 범위 역시 축소될 수 있다는 우려가 제기되고 있음<sup>38)</sup>
50. 2024년 발간된 난민인권센터의 <한국사회의 난민인권 보고서>에 따르면, 2022년 기준 1차 심사 결과 평균적인 대기 시간이 20.8개월, 같은 기준 1차 심사 최장시 심사 기간이 56개월(4년 8개월)로 나타났음. 인권위에도 2023. 2. 난민인정심사 지연으로 인한 인권침해 진정이 접수된 사례가 있었던 바, 해당 사건의 진정인은 2018. 8. 난민신청을 한 후 약 3년 만인 2021. 7.에 첫 인터뷰를 한 뒤 난민불인정결정을 받고 그에 대한 이의신청을 하였으나, 심사가 지연되다가 인권위 진정 접수 약 5개월 후 난민인정을 받았음.<sup>39)</sup> 당시 해당 사건에 대한 조사 과정에서 확인된 바에 따르면, 진정인에 대한 난민심사를 실시한 지방출입국·외국인관서의 난민심사 소요기간은 2021년 기준 25.1개월, 법무부 전체 난민심사 평균 소요기간은 24개월이었음
51. 「난민법」 제8조 제4항, 같은 법 시행령 제6조는 난민신청자에 대한 면접과 사실조사, 난민면접조서의 확인 등을 전담하는 난민심사관을 두되, 그 자격은 출입국관리 업무에 종사하는 5급 이상의 공무원으로서 난민 관련 업무에 2년 이상 근무하고 난민심사관 교육과정을 마친 자로 규정하고 있는데 2023. 8. 기준 난민심사관은 총 4명에 불과함
52. 「난민법 시행령」 제7조는 난민심사관 뿐만 아니라, 별도의 자격 요건 없이 난민심사 당국의 업무분장에 따라 지정된 ‘난민전담공무원’도 난민 인정 심사를 할 수 있도록 하였고, 난민심사관 4명을 포함해 난민신청 업무를 담당하는 난민전담공무원 67명이 있음<sup>40)</sup>

53. 한편 위 표와 같이, 난민불인정결정에 대한 이의신청은 매년 수천 건이

37) 의안번호 제2204195호, 「난민법 일부개정법률안」

38) 2025. 1. 법제사법위원회 수석전문위원 검토보고서

39) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2023. 10. 27. 결정 23진정0131000 사건, 난민인정심사 지연에 따른 제도개선 권고

40) 난민전담공무원 중 재정착 난민, 이의신청 심사를 주로 담당하는 법무부 난민정책과와 난민심의회 직원 23명

접수되고 심사 기간도 2020년 10.7개월, 2021년 9.7개월, 2022년 11.8개월로 지연되고 있음. 그러나 「난민법」 제25조에 따라 이를 심의해야 할 난민위원회는 위원장 포함 15명에 불과한 비상설기구임

54. 이에 인권위는 2023. 10. 신속, 공정한 난민인정심사를 위해 난민전담공무원의 전문성 확보를 위한 자격기준 마련, 난민심사관 대폭 증원, 난민위원회 상설화, 난민위원회 위원 확대를 권고<sup>41)</sup>하였으나, 2024. 12. 현재 여전히 난민위원회 위원의 정원은 15명에 불과함
55. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 난민인정심사를 신속·공정하게 진행하기 위한 인력 증원 및 담당 인력의 전문성 제고 방안을 마련할 것을 권고한다.

#### 쟁점 4-2. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선

56. 「난민법」 제6조는 출입국항에서 난민신청을 하는 경우, 출입국항을 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 신청서를 제출하고, 법무부장관은 신청자를 난민인정 심사에 회부할 것인지를 7일 이내에 결정하여야 하며(최대 14일), 지방출입국·외국인관서의 장은 신청자를 출입국항의 일정한 장소에 머무르게 할 수 있다고 규정하고 있음
57. 난민인정심사 불회부결정을 받은 외국인이 그 결정에 불복하여 소송 등을 하는 경우, 장기간 생활하기에 걱정하지 않은 환경의 출국대기실에서 오랫동안 머물게 되면서 위생, 건강 등의 문제가 꾸준히 제기되었음. 인권위는 2016. 8. 출국대기실 법적근거 마련, 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 난민인정 심사에 회부하도록 관련 법령 개정, 불회부결정 취소소송 제기자에 대한 처우 보장 등을 권고하였음. 그러나 법무부는 출국대기실 법적 근거 마련에 대해서만 수용하였음
58. 이후 2019년 부부와 10살 미만의 네 자녀가 심사불회부결정 취소소송 결과를 기다리며 10개월 가량 공항에서 노숙한 사례에 대해, 인권위는 2020. 2. 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 해당 기간 중 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 아동 최선의 이익을 최우선으로 고려하여 입국이

41) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2023. 10. 27. 결정 23진정0131000 사건, 난민인정심사 지연에 따른 제도개선 권고



가능하도록 관련 법령 및 제도를 개선하라는 의견표명을 하였음

59. 2019. 12. 31. 난민인정 심사 불회부결정통지서 발급이 의무화<sup>42)</sup>되었고, 2021. 8. 17. 출국대기실 운영의 법적근거 및 운영 주체를 정부로 하는 규정이 마련<sup>43)</sup>되어 2022. 8. 18.부터 출국대기실의 운영주체가 국가로 전환되었음
60. 그럼에도 불구하고 심사불회부결정을 다투는 동안 당사자들은 수하물에 접근할 수 없어 본인의 옷과 생필품 등을 사용할 수 없고 외부와 면회가 제한되는 등 출국대기실의 환경은 장기대기자들의 인간다운 삶을 보장하기에는 미흡한 측면이 있음. 이에 인권위는 2022년 장기대기 외국인의 인간다운 생활을 할 권리 보장을 위해 출입국항 외 별도의 시설과 운영규정 마련을 권고하였음.<sup>44)</sup> 당시 같은 취지의 법률개정안<sup>45)</sup>이 국회에 발의되어 있었으나, 국회 임기만료로 폐기된 후 다시 발의되지는 않은 상황임
61. 법무부 자료에 따르면, 2013년~2024년 출입국항에서의 난민인정 신청에 대한 난민인정 심사 불회부 결정 비율은 60%로, 특히 2023년은 74%, 2024년은 78%로 매우 높음. 난민심사 불회부결정을 받은 외국인은 출국하거나 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있으나, 2023. 7. 심사불회부결정에 대한 불복 의사 확인 없이 다음 날 송환을 위한 퇴거집행을 시도하였던 사건이 발생하였음. 이에 인권위는 명백한 불복 의사나 행정심판, 행정소송 제기 의사를 밝힌 당사자에 대해 불복가능기간 동안 피해자의 의사에 반하는 송환집행이 이루어지지 않도록 권고하였음<sup>46)</sup><sup>47)</sup>
62. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
- 「난민법 시행령」 제5조의 난민인정심사 불회부 사유를 최소화하고 심사불회부결정 취소소송 등 진행으로 장기간 대기하게 되는 이들에 대한 처우를 개선할 것을 권고한다.

42) 대통령령 제30278호, 「난민법 시행령」 제5조 제7항

43) 법률 제18397호, 「출입국관리법」 제2조 제16호 등

44) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2023. 8. 17. 결정 23진정0001200 징집거부 러시아 난민신청자에 대한 인권침해

45) 의안번호 제2118939, 「출입국관리법 일부개정법률안」

46) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2024. 6. 28. 결정 23진정0946600 출입국 공무원의 난민신청자에 대한 욕설 등에 따른 인권침해, 출국대기실 난민신청자에 대한 제도개선 권고

47) 고문방지위원회 제6차 심의를 위한 국가인권위원회 독립보고서 : 2019. 11. 북한선원 2인에 대해 귀순의사에 진정성이 없다고 판단하여 추방, 송환한 사건에 관하여 접수된 진정사건에 대해, 인권위가 진정사건은 각하하였으나 통일부장관 및 국가정보원장 등에게 법령 등 제도개선을 권고하며 정부의 이 조치가 고문방지협약 제3조를 위배한 것이라고 판단내린 바 있다는 내용을 제출하였음(제31항)

### 쟁점 4-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선

63. 난민법 제40조에 따라 난민신청자들은 신청일로부터 6개월까지는 취업활동을 할 수 없고, 그 기간 동안 생계비 등을 신청할 수 있음. 그러나 법무부의 난민신청자 생계비 지원 예산 및 집행 현황은 아래에서 보이는 바와 같이 상당히 낮은 상황이며, 생계비 지원에 대한 정보제공이 없고 절차의 안내와 행정적 연계가 이루어지지 않고 있는바, 2022년을 기준으로 할 때 전체 난민 신청자의 1.5%만 생계비 지원을 받을 수 있었음

[연도별 난민생계비 지원제도 운영현황(2019-2023)]<sup>48)</sup>

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
난민신청건수	15,462	6,684	2,341	11,539	18,838	18,336
생계비신청자(명)	717	460	78	225	568	
생계비 예산(천원)	792,607	839,362	839,362	839,362	710,120	568,090
산출근거	523명 * 433,000원 *3.5월	591명 * 433,000원 *3.28월	591명 * 433,000원 *3.28월	591명 * 433,000원 *3.28월	500명 * 433,000원 *3.28월	400명 * 433,000원 *3.28월
집행률(%)	99.9	65	6.2	29.4	80.0	

64. 「난민법」상 생계비 지원 외에 주거지원(출입국외국인지원센터, 제41조)도 가능하지만 평균 입소기간이 4.5개월로 짧고, 2023년 입소자도 77명에 불과한데 이마저도 대부분은 재정착난민으로, 난민신청자들은 주거지원을 거의 받지 못하고 있다고 할 수 있음
65. 한편 정부는 난민신청자 중 일정 요건에 한하여 인도적체류허가를 하는데, 난민법이 시행된 2013. 7. 이후 난민인정자의 수보다 인도적체류자의 수가 두 배 가량 더 많음
66. 이들에 대해서는 체류기간 최대 1년의 임시체류자격인 기타(G-1) 체류자격이 부여되므로, 인도적 체류허가 사유가 해소되어 본국으로 출국하는 경우를

<sup>48)</sup> 2024. 9. 11. 최기상 의원실 주최, <난민 정책의 문제와 개선 방향 모색 간담회 : 인간의 존엄과 가치의 시선에서> 자료집에 수록된 표에서 발췌 및 수정

제외하고는 매번 체류기간을 연장해야 하는데, 본국의 내전이 장기화되어 돌아가지 못하는 등의 사유로 장기간 체류하는 경우가 많은 상황임<sup>49)</sup>

67. 이들은 체류자격 외 활동허가를 받아 취업할 수 있으나, 그 절차를 이행하는 과정에서 절차적·경제적으로 많은 어려움을 겪고 있음. 또한 건강보험 가입 및 지역 건강보험료 30% 경감, 보건복지부 ‘외국인근로자 등 의료지원 사업’의 대상이 되지만, 난민인정자에게 적용되는 한국인과 같은 수준의 사회보장을 제공받지 못하며, 영주자격을 취득하기 위한 요건을 충족하는 것이 현실적으로 불가능하여 국적 취득의 기회도 원천적으로 배제되고 있음<sup>50)</sup>

68. 이에 인권위는 인도적 체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 관련 법령 개정, 안정적 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 및 절차 간소화 등 처우 개선을 위한 지침 등 개정을 정부에 권고하였음. 이에 따라 법무부는 2022. 11. 안정적 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 등을 포함한 지침 개정이 이루어졌고, 2023. 1.에는 이들에 대한 별도 체류자격 신설을 검토 중에 있다고 밝혔으나, 2025. 1. 현재까지 특별한 개선사항은 확인되지 않음

69. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,

- 난민인정자의 정착 및 생활지원을 위한 지역기반의 지원체계를 마련하고 접근성을 보장할 것,
- 인도적체류자의 가족결합, 안정적 체류기간의 확보와 취업기회 보장 등을 통해 처우를 개선할 것,
- 난민신청자의 인간으로서의 존엄을 보장받을 수 있는 생계, 의료, 주거지원, 취업지원 등 정책수립 및 예산지원을 할 것을 권고한다.

## 쟁점 5. 미등록이주민(제5조, 제6조)

<sup>49)</sup> 2021. 3. 기준 총 2,100명 중 10년 이상 체류자가 67명, 5~10년 체류자가 668명, 3~5년 체류자가 527명

<sup>50)</sup> 국가인권위원회 상임위원회 2021. 6. 10. 결정 인도적체류자의 지위와 처우 개선을 위한 정책권고

**쟁점 5-1. 미등록체류자 발생을 초래하는 환경 및 정부의 단속 강화 정책에 따른 인권침해 방지**

70. 국내의 체류기간 초과 외국인의 수는 2017~2019년 사이 급격히 증가하였고, 2024. 12. 현재 기준 약 40만 명이 넘는 상황으로, 최근 3년의 현황을 보면 사증면제, 단기방문자, 비전문취업의 순으로 가장 많은 것으로 확인됨. 법무부 자료에 따르면<sup>51)</sup>, 최근 3년간 미등록외국인의 발생 및 단속 현황은 다음과 같음

**[미등록외국인 발생 및 단속 현황]**

(단위 : 명)

구분	2022년	2023년	2024년 11월
발생	411,270	423,675	401,301
단속	14,807	39,038	43,404

71. 국내 연구<sup>52)</sup>에 따르면, 외국인의 체류기간 초과의 구조적, 법·제도적 환경에 대해, 취업사증을 통해 유입될 수 있는 외국인력의 수에 비해 국내 노동시장에서 외국인력에 대한 수요가 높은 점, 고용허가제의 사업장 변경 제한으로 인해 고용주가 인정하지 않는 상황에서 사업장 변경을 한 외국인에 대한 고용주의 이탈 신고에 의해 출국대상자가 된 외국인들이 이를 어길 경우 체류기간 초과자가 되는 점, 계절근로제도에서의 짧은 취업 허용 기간, 지속적인 체류가 가능한 체류자격으로 변경하는 것이 제한되어 있거나 변경 요건을 충족하기 어려운 점 등이 지적되었음

72. 인권위는 2018. 9. 발생한 단속과정 중 사망사고에 대한 직권조사 결과, 정부에 대해 단속 과정의 인명사고를 예방하기 위한 안전대책 마련, 적법적차 준수, 담당 공무원들에 대한 인권교육 등을 권고하였고<sup>53)</sup>, 정부는 이에 대해 관련 규정 개정, 직무교육 등 일부 수용 계획을 밝혔음

<sup>51)</sup> 법무부, 미등록 외국인 관련 자료제출 협조 요청 회신, 인권침해조사과-5039(2024. 12. 27.)

<sup>52)</sup> 이민정책연구원, 2023-08 이민정책연구원 기초연구보고서, 국내 외국인 체류기간 초과 원인 연구

<sup>53)</sup> 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2019. 1. 16. 결정 18직권0001800 단속과정에서의 이주노동자 사망사건 직권조사

73. 그러나 정부는 2023. 12. <제4차 외국인정책 기본계획>을 발표하면서, 중점 과제 중 하나로 “범정부적 협력을 통한 불법체류 반감 5개년 계획 추진”을 통해 현재 42만 명 수준인 불법체류 외국인 수를 20만 명대 수준으로 감소시키겠다고 발표하였음. 이후 정부는 적극적인 단속을 실시하며, 외국인 교회에서 종교활동 중 단속 실시 사례<sup>54)</sup>, 외국인 가수 공연장에서 단속 실시 사례<sup>55)</sup>, 공장에서 단속 중 여성 이주노동자 제압 과정에서 과도한 물리력을 사용한 사례<sup>56)</sup>, 단속을 피해 달아나던 중 호흡곤란으로 쓰러져 사망한 사례<sup>57)</sup>, 추락하여 사망한 사례<sup>58)</sup>, 임산부가 부상을 입고 강제출국된 후 유산한 사례<sup>59)</sup> 등 단속 과정에서 인권침해 문제가 계속 발생하고 있음

74. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,

- 미등록체류자가 발생하는 법적·제도적 원인을 파악하여 개선하고,
- 미등록체류자 단속 과정에서 적법절차를 준수하며, 폭력과 사고를 예방하기 위한 조치를 강화할 것을 권고한다.

## 쟁점 5-2. 통보의무 면제제도 개선

75. 「출입국관리법」은 공무원의 직무 수행 중 강제퇴거 대상 외국인을 발견하는 경우 지방출입국외국인관서의 장에게 알려야 할 통보의무를 규정하고 있으며, 일정 범위의 업무를 담당하는 공무원에 대해 예외적으로 통보의무를 면제함. 당초 통보의무 면제 규정이 존재하지 않았으나, 정부는 인권위 권고, 사회적 논의를 바탕으로 면제 규정을 신설한 후 몇 차례 개정을 거쳐 그 범위를 넓혀왔음

76. 다만, 국가보고서에서는 범죄 피해를 입은 외국인에 대해 모든 공무원의 통보의무가 면제되는 것처럼 기술되어 있으나, 실제 규정에서는 일정한 요건에 해당하는 경우에만 통보의무가 면제되고 있음<sup>60)</sup>

54) 대구 달성경찰서, 교회에서 외국인 연행... 예배 방해 논란, 기독교일보, 2023. 3. 31

55) “미안해요 나 때문에” 태국 가수 내한공연에 경찰 들이닥치자.... 파이낸셜뉴스, 2023. 4. 11

56) 여성 이주노동자 헤드락... 법무부 과잉 단속에 아시아 ‘부글’, 한겨레, 2023. 11. 10.

57) 단속반 보고 달아나다 쓰러진 불법체류 외국인 숨져, 연합뉴스, 2024. 2. 14.

58) 베트남 여성 단속 피하자 추락사... “단속 일변도 미등록 이주정책 멈춰야”, 프레시안, 2024. 9. 28.

59) 미등록 단속에 임신 중 부상, 결국 출국한 이주노동자...“위험한 단속 그만”, 경향신문, 2024. 6. 27

60) 「출입국관리법 시행령」 제92조의2(통보의무의 면제) 법 제84조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

77. 관련 연구<sup>61)</sup>에서는 체류기간 초과 후 취업경험이 있는 외국인 응답자들중 21.7%가 임금체불을 경험하였고, 임금체불 경험자의 66.1%가 체불 임금이 남아 있다고 응답하였음. 특히 임금체불 경험자 중 자진출국신고자의 64.6%가 받지 못한 임금이 있음에도 이를 포기하고 출국을 결심한 것으로 나타남
78. 인권위에는 2022. 11. 임금체불피해 구제신청을 하였다가 사업주의 신고로 출동한 경찰관에 의해 미등록 외국인임이 확인되어 현행범으로 체포, 출입국·외국인사무소로 인계되었던 사건이 진정으로 접수되었음<sup>62)</sup>. 이 사건의 피해자 외에도 인권위가 2023년 실시한 연구용역<sup>63)</sup>에서 유사한 사례가 다수 확인된바, 인권위는 2024. 5. 통보의무 면제 규정에 노동관계법령 위반으로 입은 피해에 대한 지방고용노동청의 조사 및 근로감독에 관한 사항이 포함되도록 출입국관리법 개정을 권고하였음
79. 그러나 법무부는 임금 체불은 일종의 금전적 채권·채무에 불과하여 통보의무 면제제도가 보호하고자 하는 기본적 인권 또는 범죄피해자 구제의 정도에 이르지 못하였다고 보아야 한다는 취지로 불수용 의사를 통보하였음
80. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 임금체불 등 노동권 침해 구제절차를

- 
1. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우
  2. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우
  3. 「아동복지법」 제15조제1항 각 호의 보호조치 또는 같은 법 제22조제3항 각 호의 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 신상정보를 알게 된 경우
  4. 「청소년복지 지원법」 제29조제1항에 따른 청소년상담복지센터에서 청소년에 대한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 신상정보를 알게 된 경우
  5. 그 밖에 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부령으로 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 인정하는 경우
- 「출입국관리법 시행규칙」 제70조의2(통보의무 면제에 해당하는 업무) 영 제92조의2제5호에서 “법무부령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 말한다. <개정 2023. 12. 14.>
1. 「형법」 제2편제24장 살인의 죄, 제25장 상해와 폭행의 죄, 제26장 과실치사상의 죄, 제28장 유기와 학대의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제30장 협박의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄, 제37장 권리행사를 방해하는 죄, 제38장 절도와 강도의 죄 또는 제39장 사기와 공갈의 죄에 해당하는 범죄 수사
  2. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 또는 「교통사고처리 특례법」 위반에 해당하는 범죄 수사
  3. 「직업안정법」 제46조제1항 각 호 위반에 해당하는 조사
  4. 「국가인권위원회법」 제30조제1항 각 호에 따른 인권침해나 차별행위의 조사와 구제
  5. 그 밖에 법무부장관이 정하는 업무

61) 이민정책연구원, 2023-08 이민정책연구원 기초연구보고서, 국내 외국인 체류기간 초과 원인 연구

62) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2024. 5. 31. 결정 22진정0951900 출입국관리법 시행규칙 통보의무면제 규정 개정 요구, 미등록 이주노동자의 권리 보호를 위한 정책권고

63) 인권위, 임금체불 피해 이주노동자 실태 및 구제를 위한 연구용역, 2023

담당하는 공무원에 대한 통보의무면제 규정을 검토할 것을 권고한다.

### 쟁점 5-3. 구금기간 상한 설정

81. 「출입국관리법」 제63조 제1항은 지방출입국외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있다고 규정하고 있음. 그런데 해당 규정에는 보호기간의 상한이 설정되어 있지 않은바, 헌법재판소는 2023. 3. 해당 조항이 무기한 보호를 가능하게 하고, 보호의 개시 또는 연장 단계에서 공정하고 독립적인 기관에 의한 통제절차가 없는 등 적법절차원칙에 위배됨을 이유로 헌법불합치 결정을 하면서, 2025. 5. 31.을 시한으로 개선입법 하도록 하였음<sup>64)</sup>
82. 이에 따라 법무부는 2024. 10. 7. 개정안<sup>65)</sup>을 국회에 제출한바, 보호기간의 상한을 18개월로 정하고, 18개월의 범위 내에서 연장할 수 있도록 규정하여 최대 36개월까지 보호할 수 있도록 하고, 일정한 경우 재보호가 가능하도록 하며, 보호와 계속 보호 등에 관한 사항을 심사할 기관을 법무부 산하에 신설하고 보호에 관한 당사자의 의견진술기회를 부여하는 것 등을 주요 내용으로 함
83. 위원회는 2025. 1. 16. <sup>66)</sup>위 개정안에 대하여, 설정된 기한이 지나치게 길다는 점을 지적하며 보호명령의 취지를 벗어나지 않는 적절한 보호기간 상한을 명시할 것, 재보호 역시 독립적·중립적 기관에 의해 결정될 수 있도록 외국인보호위원회의 사전 또는 사후 승인을 받도록 할 것, 외국인보호위원회의 독립성과 중립성을 갖추 수 있도록 하는 방안을 마련할 것, 변호인의 조력을 받을 권리 및 아동구금 금지 원칙이 반영될 필요가 있다는 의견을 표명하였음
84. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
- 국제인권기준에 비추어 이주구금시설에서 과도하게 장기간 구금되지 않도록 관련 법률을 개정하고,
  - 구금과 관련한 심사 및 결정 과정에 당사자의 변호인의 조력을 받을 권리를

<sup>64)</sup> 헌법재판소 2023. 3. 23.자 2020헌가1, 2021헌가10(병합) 출입국관리법 제63조 제1항의 위헌제청 결정

<sup>65)</sup> 출입국관리법 일부개정법률안(정부), 의안번호 2204587

<sup>66)</sup> 국가인권위원회 상임위원회 2025. 1. 16. 결정 「출입국관리법 일부개정법률」 정부안에 대한 의견표명

보장하며,

- 외국인보호위원회 등에 의한 결정이 이루어질 수 있는 방안을 마련할 것을 권고한다.

#### 쟁점 5-4. 아동구금 금지

85. 아동권리위원회와 인종차별철폐위원회는 각 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 출입국관리법 개정을 통한 이주아동의 구금금지를 권고한 바 있고, 인권위는 2018년, 2019년 이주아동 구금 제한에 대한 의견표명과 권고를 하였음
86. 법무부는 2020. 2. 25. 보도자료에서 “14세 미만 아동은 실무상 보호하지 않고 있으며, 14세 이상 18세 미만 아동은 출국명령 등을 통해 보호를 최소화하고, 형사범 등에 대해서 제한적으로 보호조치하고 있고, 「외국인보호규칙」 제4조 제4항에 ‘청장 등은 1개월 이상 보호하는 18세 미만의 아동에 대하여 그 아동의 나이와 능력에 적합한 교육을 실시하거나 외부의 전문복지시설에 위탁하여 교육을 실시할 수 있다’ 고 규정하여, 18세 미만 아동의 인권을 보호하고 있다” 고 밝힌 바 있음
87. 그러나 출입국 당국이 부모에게 강제퇴거명령 및 구금 처분을 하면서 아동을 함께 외국인 보호시설에 구금하는 상황이 꾸준히 발생하여 인권위에 진정 등이 제기되고 있으며, 아래 표와 같이 외국인 보호시설에 보호조치 된 아동이 적지 않은 상황으로 그 중에는 196일간 보호된 사례도 있었음

[외국인보호시설 아동 보호 건수]<sup>67)</sup>

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
14세~18세 미만	75	27	10	8	62	182
14세 미만 (가족동반)	28	25	16	19	23	111
계	103	52	26	27	85	293

88. 이에 인권위는 2024. 4. 「출입국관리법」에 ‘아동에 대한 보호(구금) 조치를 원칙적으로 금지한다’ 는 규정 신설과 아동이 부모와 생활하기 위해 사실상

67) 법무부 제출



구금되는 것을 최소화하기 위해 보호대상자의 구금을 검토할 때부터 ‘아동 최선의 이익’이 고려되도록 관련 규정을 마련할 것을 권고하였음<sup>68)</sup>

89. 법무부는 「출입국관리법」에 만 14세 미만 아동의 보호제한 규정 및 아동의 이익을 고려하는 규정 마련, 피보호자가 자신이 부양하는 14세 미만 아동에 대해 보호시설 내에서 함께 생활하기를 요청하는 경우 아동의 이익과 그 밖의 사정을 참작하여 출국 전까지 보호시설 내 생활을 허가할 수 있는 규정 신설 계획을 회신함. 그러나 피보호자와 14세 미만 자녀를 보호시설 내에서 함께 생활할 수 있도록 하는 규정의 신설은 아동이 외국인보호시설에 사실상 구금되는 상황의 근거를 법률에 마련하려는 것으로 위원회 권고 취지에 반하는 측면이 있음
90. 다만, 이후 2025. 1. 9. 18세 미만의 외국인에 대한 보호금지 원칙 규정을 신설하는 내용의 「출입국관리법 일부개정법률안」<sup>69)</sup>이 발의된 상황으로 향후 지속적인 모니터링을 실시할 계획임
91. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 만 18세 미만 이주 아동의 비구금 원칙을 법제화하고, 출입국관리공무원이 아동에 관한 모든 활동 및 결정에 있어 아동의 이익을 최우선으로 고려하도록 필요한 조치를 취할 것을 권고한다.

## 쟁점 6. 결혼이주민의 권리 보장

92. 2024. 12. 기준 국민의 배우자 체류 현황은 약 18만 명이며 혼인귀화자(누계) 약 16만 6천 명을 포함하면 34만 8천 명에 달함. 국민의 배우자 약 18만 명 중 80.3%가 여성임<sup>70)</sup>
93. <2021년 다문화가족 실태조사>에 따르면, 결혼이민자·귀화자의 체류기간이 15년 이상인 경우가 39.9%, 10~15년 미만 28.9%, 5~10년 미만 19.2%, 5년 미만 12.1%로 나타남. 또한 전반적인 인구 고령화의 영향이 관찰되며, 배우자 없이 생활하는 고령 이민자·귀화자가 빈곤 위험 등에 노출될 가능성이 높아지

<sup>68)</sup> 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2024. 4. 12. 결정 23진정0314600 출입국의 아동 동반 보호외국인에 대한 보호 일시해제 신청 불허에 따른 인권침해, 외국인 보호시설 내 아동구금에 따른 제도개선 권고

<sup>69)</sup> 의안번호 제2207407호, 조정훈의원 등 10인

<sup>70)</sup> 법무부, 2024년 12월 출입국·외국인정책 통계월보 : 국민의 배우자 F-2-1, F-5-2, F-6 체류자격 소지자

는 것으로 평가됨

94. 한국인과 외국인 부부의 이혼은 2022년 7,802건, 2023년 8,117건, 이혼의 종류에 따른 비율은 2022년 협의이혼 55.5%, 재판상이혼 44.5%, 2023년 협의이혼 58.1%, 재판상이혼 41.9%이며<sup>71)</sup>, 또한 미등록체류 외국인 중 결혼 이민(F-6) 체류자격이었던 외국인의 비율이 2022년 1.0%(약 4,112명), 2023년 0.9%(약 3,813명)임<sup>72)</sup>
95. 결혼이민 체류자격을 가진 외국인이 국민인 배우자와의 혼인 관계가 단절된 경우, 한국에 계속 체류할 수 있기 위해서는 혼인단절의 귀책사유가 본인에게 없거나, 한국 국적의 미성년 자녀나 가족을 부양하는 경우에 해당하여야 함. 이 중 ‘혼인파탄의 주된 귀책사유가 국민인 배우자에게 있는 경우’에는 이혼한 결혼이주여성에게 F-6-3의 체류자격이 부여되나, 실무에서는 국민인 배우자에게 주된 귀책사유가 있음이 판결문에 명시된 경우 외에 조정조서나 화해권고결정문에 명시된 배우자의 귀책사유는 인정해주지 않고 있음<sup>73)</sup>
96. 이에 자녀 양육이나 가족 돌봄을 하지 않으면서 혼인관계 해소 후 한국 체류를 희망하는 결혼이주민은 협의이혼을 할 수 있는 상황이라도 재판상이혼을 통해 본인에게 귀책사유가 없음을 인정받아야 하며, 그렇지 못할 경우 본국으로 돌아가거나 미등록체류 상태로 체류하게 됨
97. <2021년 다문화가족 실태조사>에 따르면, 이혼이나 별거 후 결혼이민자가 직접 자녀를 양육하고 있다는 응답은 93.3%로, 자녀 양육비를 받은 적이 있는 비율은 59.5%, 수령 경험이 있는 자 중 지속적으로 받는 비율은 21.4%, 일시 지불은 1.0%, 처음에는 받았지만 지금은 못 받는 비율이 14.3%임
98. 자녀가 성인이 된 후 거주체류자격(F-2)을 취득하려면 중위소득의 40% 요건, 사회통합프로그램 4단계 이상 교육 이수 등 한부모가 충족하기 쉽지 않은 체류자격 요건이 요구되고 있음<sup>74)</sup>. 결국 결혼이민자는 이혼을 하게 되면 자신 의지와 상관없이 본국으로 돌아가거나 미등록체류 상태가 되는 제도적·구조적 환경에 처해있다고 할 수 있음

71) 통계청, 2023년 다문화 인구동태 통계

72) 법무부, 2022년 출입국외국인정책 통계연보, 2023년 출입국외국인정책 통계연보

73) 서울이주여성상담센터, 2024. 12. 12. 서울이주여성상담센터 10년 성과공유회 자료집 참조

74) 법무부 출입국외국인정책본부, 외국인체류 안내매뉴얼, 법무부 2020. 12. 21.자 보도자료 참조

99. 또한 결혼이민자 중 한국인 배우자와 법적 혼인상태에서 귀환한 후 이혼절차를 진행·완료하지 못하거나, 임신 상태에서 귀환하거나 출산 후 자녀와 함께 귀환한 후 한국인 배우자의 비협조, 연락 두절, 법적 지식 및 지원 부재 등의 사유로 자녀의 출생등록, 국적취득, 인지, 양육비 청구·이행 등에 있어 어려움을 겪는 사례들이 보고되고 있음<sup>75)</sup>
100. 한편, 그동안 많은 지자체에서 조례 등을 제정하여 운영하던 농촌총각 국제결혼 지원제도<sup>76)</sup>에 대해 매매혼 등의 문제제기가 지속되자, 상당수 지자체에서 해당 조례 또는 사업을 폐지하였음. 그러나 일부 지자체에서는 여전히 그러한 조례와 사업을 시행 중인 상황임
101. (권고 제언) 위원회는 당사국에 대하여,
- 결혼이민자의 안정적인 체류를 보장하고, 혼인단절의 귀책사유가 결혼이민자에게 있는지 여부의 판단을 신중하게 하여 체류자격을 부여할 것,
  - 국제결혼 지원이 악용되어 인권침해가 발생되지 않도록 할 것을 권고한다.

## 쟁점 7. 젠더 기반 폭력 및 차별 예방, 피해구제 지원 강화

102. <2021년 여성폭력 실태조사>에 따르면, 전체 이주여성 응답자의 29.9%가 평생동안 한 가지 이상의 여성폭력 피해를 경험한 것으로 나타났고, 유형별로는 정서적 폭력 피해가 17.4%, 성적 폭력 15.9%, 신체적 폭력 13.0%, 통제 9.5%, 경제적 폭력 3.0% 순으로 나타났음. 또한 친밀한 관계에서 발생한 여성폭력 피해를 한 번이라도 경험한 결혼이주여성의 비율은 전체 이주여성의 18.1%였음
103. 결혼이주여성의 친밀관계 폭력피해 경험을 비이주여성의 피해 경험과 비교하면 전반적으로는 유의한 격차가 발견되지 않았으나 ‘통제 피해’의 경우

<sup>75)</sup> 한국이주여성인권센터, 아직 끝나지 않은 이야기, 2021년 참고

<sup>76)</sup> 농촌에 거주하는 만35세 이상 미혼 남성이 외국인 여성과 국제결혼을 희망할 경우 결혼에 관련된 비용을 1인당 300만~600만원까지 지원해주는 제도로 강원도를 포함하여, 40여개 시·군에서 관련 조례를 제정하여 시행하고 있음

이주여성은 7.9%, 비이주여성은 3.4%로 나타나 유의한 수준에서 차이가 나타났는데, 결혼이주여성들은 사회적·언어적·문화적 이질성과 함께 사회적 네트워크의 부족으로 취약한 상태에 놓이게 되는 경우가 많은 점이 영향을 미쳤을 가능성이 있는 것으로 분석되었음<sup>77)</sup>

104. <2021년 다문화가족 실태조사>에 따르면, 이혼, 별거의 사유로는 성격차이(50.7%)가 가장 많고, 경제적 문제(14.0%), 학대, 폭력(8.8%), 외도 등 애정 문제(7.5%) 등의 순으로, 특히 2018년 조사에 비해 경제적 문제와 학대, 폭력의 비율이 증가하였음. 또한 가정 내 여성이 가사 활동과 돌봄을, 남성이 재산관리를 하는 경향이 강해 성역할 분리가 확연한 것으로 나타났음
105. 2023. 4., 2024. 10. 등 결혼이주여성이 남편에 의해 살해되는 사건이 발생하는 등 가정폭력 문제가 지속되고 있음. 서울이주여성상담센터에서 수행한 상담 사례에 대한 질적 분석 결과, 가정폭력 피해가 장기화, 만성화되는 경향을 보이고, 이주여성의 체류자격의 취약성이 가정폭력 피해를 더욱 심각하게 만드는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보임
106. 또한 외국인 유학생이 증가하면서 전체 내담 사례 중 유학생의 비중이 2019년 1.14%에서 2023년 34.65%로 증가하였는데 성폭력 피해 상담이 대다수를 차지하였고, 여성 유학생의 피해는 거리에서 발생한 성폭력, 교제 폭력과 위기 임신, 온라인 성폭력 등 다양한 형태로 나타나고 있음<sup>78)</sup>
107. 이주여성들이 고용주에 의한 성폭력을 당한 경우 체류자격의 불안정으로 가해자에게 의존하거나 신고 후 추방의 두려움으로 폭력상황에서 벗어나기 어려움. 또한 많은 사례에서 임신 후 홀로 남겨지며, 임신과 출산 과정에서 일을 하지 못하거나 체류자격을 상실하고 출산 후 미등록 상태의 자녀 양육 및 생계 책임을 져야 하여 취약성의 순환 구조에 놓이게 됨
108. 이러한 다양한 폭력 피해 외국인은 신고, 수사, 재판 등 과정에서 통·번역 제공의 미비 또는 통역의 질이 담보되지 못하는 문제, 국민의 배우자 체류자

77) 여성가족부, 2021년 여성폭력 실태조사, 2021. 12.

78) 사례 ① : 유학생으로 체류 중 한국 남성과 교제임신하게 되었는데 남성이 임신중절을 요구하다 연락을 끊었고 나중에는 입양을 보내라고 강요, 내담자는 임신·출산 과정에서 유학생 체류 자격 연장을 하지 못해 출국명령을 받게 됨  
사례 ② : 온라인 앱에서 한국인 남자친구를 만나게 되었는데, 남자친구가 성관계비디오 촬영을 제안하여 처음 한 번은 동의했으나 그 이후는 동의하지 않았음. 이후 우연히 남자친구의 핸드폰에서 자신이 동의하지 않은 성관계 영상을 발견하고 삭제를 요구했으나, 남자친구는 내담자를 폭행하고 인터넷에 동영상을 판매하겠다고 협박함

격이 아닌 이주여성의 경우 가정폭력피해를 입더라도 피해회복기간 동안 체류자격을 연장하는 것이 불가능하고, 성폭력피해자 등 인도적 고려가 필요한 사람에게 부여되는 체류자격(G-1-11)의 경우 관련 권리구제절차가 종료되기까지만 부여되는 임시지위에 불과하여 ‘권리 구제 절차’의 범위를 어떻게 해석하는지 일선 공무원에 따라 다른 문제가 지적되고 있음<sup>79)</sup>

109. 한편, 공공기관 상담·통번역·이중언어 등의 직무에 종사하고 있는 이주여성 노동자들은 다문화가족지원센터를 중심으로 다누리콜센터, 외국인근로자지원센터, 외국인종합안내센터에서 근무하고 있는데, 호봉체계의 적용을 받아 매년 임금수준이 상승하고 승진의 기회도 주어지는 내국인 노동자들과 달리 임금수준 및 승진 기회에 있어 차별을 겪고 있다고 보고되었음<sup>80)</sup>

110. 아울러, 다양한 이주여성 집단이 증가하고 있지만 한국사회에서는 결혼이주여성 이외의 이주여성에 대한 관심은 제한적으로, 이민자 성별 비교 분석 결과, 이주여성이 남성에 비해 이민자 인력의 비중이 높은 소규모 업체에서 낮은 임금을 받으며 근로기간 계약 없이, 사회보험에 가입하지 않은 채로 취업하는 경향이 있는 것으로 나타남<sup>81)</sup>

111. (권고 제언) 위원회는 당사국에 대하여,

- 폭력 피해 이주여성에 대한 권리구제절차를 민·형사적 구제절차, 심신의 건강 회복을 위한 과정이 포함될 수 있도록 명확히 하고, 그 과정에서 안정적인 체류자격으로 전환할 수 있는 방안을 마련할 것,
- 결혼이주민, 외국인 유학생, 노동자 등 다양한 형태의 젠더폭력 실태를 구체적으로 파악하여, 법적·의료적·심리적·언어적 지원 및 구제수단을 안내하고 실행하는 정책과 예방 정책을 마련할 것,
- 여성 이주노동자에 대한 차별적 노동조건과 처우를 개선하기 위한 조치를 취할 것을 권고한다.

79) 한국여성인권진흥원, 여성폭력피해 이주여성 체류 및 지원 관련 법률·정책 개선방안 연구, 2020. 12.

80) 2020. 12. 16. <공공부문 상담·통번역·이중언어 업무 이주여성노동자 노동조건 실태조사 발표 및 제도개선 과제 토론회> 자료집 참조

81) 한국여성정책연구원, “결혼이주여성에 대한 관심, 다양한 이주여성의 인권, 차별문제로 확대해야”, KWDI 이슈페이퍼, 2020. 2. 29.

## 쟁점 8. 인신매매 방지 및 처벌 강화, 피해자 식별 및 지원 강화

112. 정부는 2015년 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서(이하 “인신매매방지의정서”)」 비준 후, 2021. 4. 「인신매매등방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(이하 “인신매매방지법”)」을 제정, 2023. 1. 1.부터 시행하였음
113. 인신매매방지법은 ‘인신매매등’에 대해 정의하면서(제2조 제1호), 「형법」 등 다른 법률상의 범죄를 저지른 경우<sup>82)</sup>를 ‘인신매매등범죄’로 별도로 정의(제2호)하여 ‘인신매매’에 대한 법적 정의를 모호하게 하면서, 인신매매 그 자체에 대한 처벌규정은 두고 있지 않아, 인신매매방지의정서상 인신매매를 국내법적으로 유효적절하게 처벌하는 데 한계가 있음<sup>83)</sup>
114. 또한 인신매매방지법 제15조는 인신매매등의 예방·방지 등에 관한 정부 정책의 효과적인 집행을 위한 중앙인신매매등피해자권익보호기관, 피해자의 신속한 식별과 보호를 위한 업무 등을 담당하기 위한 지역인신매매등피해자권익보호기관을 설치하도록 규정하고 있으나, 법 시행 2년이 되는 2025. 1. 현재까지 지역인신매매등피해자권익보호기관이 설치되지 않았음
115. 여성가족부 자료<sup>84)</sup>에 따르면, 법 시행 이후 피해자 확인서를 신청·발급한 사례는 2023년 신청 3건·발급 3건(성매매와 성적착취), 2024년 신청 21건·발급 12건<sup>85)</sup>임. 또한 피해자에 대한 지원 내역은 10명에 대해 총

<sup>82)</sup> 2. “인신매매등범죄”란 인신매매등으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제274조(아동학사)의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄 중 제287조(미성년자의 약취, 유인), 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등), 제289조(인신매매), 제290조(약취, 유인, 매매, 이송 등 상해·치상), 제291조(약취, 유인, 매매, 이송 등 살인·치사), 제292조(약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수·은닉 등), 제294조(미수범) 및 제296조(예비, 음모)의 죄

나. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제18조 및 제23조(미수범)의 죄(같은 법 제18조의 미수범에 한한다)

다. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제12조(아동·청소년 매매행위)부터 제15조(알선영업행위 등)까지의 죄

라. 「청소년 보호법」 제55조부터 제57조까지의 죄

(이하 생략)

<sup>83)</sup> 일례로 「형법」상 인신매매 범죄는 사람의 ‘매매(賣買)’, 개인이 자유 박탈, 강제적인 장소 이동에 중점을 두고 ‘사실상의 지배력 행사’를 요건으로 하므로, 직업소개 형태로 채무 관계 등을 이용해 피해자를 ‘노예적 지위’에 처하게 하는 행위에 대해서는 적절한 처벌이 어려움

<sup>84)</sup> 여성가족부, 인신매매방지법 이행 관련 자료제출, 인권침해조사과-4894(2024. 12. 13)

<sup>85)</sup> 성적착취 3건, 성매매와 성적착취 3건, 노동력착취 6건

28건, 총 37,068원임<sup>86)</sup>

116. 한국 국적 어선에 고용된 외국인선원의 경우, 규정에 따라 선박소유자가 직접 선원에게 임금을 지급하거나 선원의 서면동의를 받아 선원의 가족 또는 외국의 송출업체에 송금하여야 하며, 부득이한 경우 선박소유자의 책임하에 송입업체로 하여금 임금지급을 대행할 수 있음<sup>87)</sup>. 이에 송입업체를 통해 임금이 지급되는 과정에서 송입업체나 송출업체가 부당한 수수료를 미리 공제하고 지급하는 사례들이 발생하였음. 또한 선박소유자가 송입업체에 임금지급을 위임하고 송입업체는 다시 송출업체에 위임하면서 송출업체가 이탈보증금으로 첫 3개월분 임금을 공제한 것이 확인되기도 하였음<sup>88)</sup>
117. 또한 여권, 통장 등 개인서류를 선주 또는 송입업체가 압수하여 배를 떠나지 못하게 하여, 은행업무, 휴대전화 개설, 병원 진료 등 일상생활에 제약을 받는 사례, 숙소가 섬에 있어 선주의 허락 없이 육지로 쉽게 나갈 수 없는 상황이거나, 원양어선의 경우 국내 항구에 입항하여 잠시 체류하거나 계약만료로 본국 출국 전까지 지정숙소에 머무는 경우가 많은데, 노동자들을 감시하며 필수적인 경우를 제외하고는 외출을 금지하여 사실상 ‘구금’이 이루어지는 등 강제노동에 해당하는 사례가 빈번한 것으로 보고되었음<sup>89)</sup>
118. 아울러 인권위 모니터링과 진정사건 조사를 통해, 계절노동자들이 본국에서 다른 선택지가 없는 상황에서 중개업자를 거쳐 한국으로 오게 되면서, 행정 비용, 관리비 명목으로 과도하게 설정된 채무와 이자, 이탈 방지 목적의 여권 제출, 보증금 및 친인척의 연대보증 등 방법으로 통제되어 노동 착취 목적의 인신매매 피해를 입은 것이 확인되었음<sup>90)</sup>
119. 한편, 외국인 성착취 인신매매 문제는 수년 동안 제기되어 왔음에도 여전히 문제가 지속되고 있는 가운데, 최근에는 예술홍행비자 뿐만이 아니라, 사증면제(B-1)나 관광(C-3)과 같은 비공식적 이주경로를 통해 한국으로 유인되고 있음

86) 의료비 9건, 법률지원(통번역지원 2, 변호사 선임료 4) 6건, 취업지원 1건, 생계비 12건

87) 해양수산부 고시 「외국인선원 관리지침」 제9조

88) 국가인권위원회 상임위원회 2021. 7. 26. 결정 선원 이주노동자 모집 과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고

89) 국가인권위원회 상임위원회 2021. 7. 26. 결정 선원 이주노동자 모집 과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고

90) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2024. 7. 26. 결정 24진정0013300·24진정0026200(병합)

120. 특히 2023년 여성차별철폐위원회는 예술행행비자(E-6-2)로 한국에 입국한 외국인 여성들이 제기한 개인통보 사건에 대해, ‘경찰과 법원의 고정관념이 진정인들을 인신매매 피해자로 식별할 수 없도록 한 것으로 판단’ 하고 이들에 대한 배상을 비롯하여 ‘E-6-2 비자 제도 개선, 외국여성 대상 취업 알선 회사들에 대한 관리감독 강화, 모든 인신매매 여성 피해자에게 G-1 비자제도 적용 조치, 가해자 수사 및 기소’ 등을 권고한 바 있음<sup>91)</sup>. 그러나 2025. 1. 현재까지 정부는 뚜렷한 개선 방안을 제시하지 않고 있음

121. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,

- 인신매매방지법상 인신매매에 대한 법적 정의를 인신매매방지의정서 등 국제기준에 부합하게 정비하고, 인신매매 행위에 대한 처벌이 실효적으로 이루어질 수 있도록 노력할 것,
- 어선원, 계절노동자 등 송출입 과정에서 노동력 착취 목적의 인신매매를 예방하기 위해 노력할 것,
- 인신매매 피해자 조기 식별 및 수사 등 조치를 위해 산업별 특성, 인신매매 유형에 따른 식별지표를 개발·보완하고, 관련 공무원 등에 대한 피해자 식별지표 활용 의무화, 인신매매에 대한 인식 및 역량 제고를 위한 교육을 강화할 것,
- 인신매매 피해자들이 피해사실을 신고하고 필요한 지원을 신속하게 받을 수 있도록 지역별권익보호기관을 조속히 설치하고, 유관기관들의 협력을 통해 모니터링과 실태조사, 외국인 대상 예방교육 및 홍보 등을 실시할 것을 권고한다.

## 쟁점 9. 이주아동 출생등록 및 체류 보장(제1조, 제2조, 제5조)

122. 최근 몇 년간 한국 사회에서는 출생등록이 되지 않은 아동이 사망 후 발견된 사례들이 사회적 이슈가 되었음. 헌법재판소는 2023. 3. 아동의 출생등록될

<sup>91)</sup> CEDAW/C/86/D/139/2018



권리를 헌법상 보장되는 기본권으로 판단하였고<sup>92)</sup>, 국회에서는 그동안 출생등록이 누락될 수 있었던 법적·제도적 미비점을 개선하기 위한 조치로, 출생통보제를 도입하는 내용의 법률<sup>93)</sup> 개정이 이루어져 2024. 7. 19.부터 시행되었음. 그러나 해당 법률은 ‘국민’ 만을 대상으로 하고 있어 국내에서 출생한 외국국적, 무국적 아동은 대상이 아님

123. 따라서 외국인 부모는 자녀의 출생신고를 국적국 재외공관에 하여야 하며, 미등록이주민, 난민, 무국적자의 자녀인 경우에 이 절차에 접근하기 어렵거나 불가능한 상황임
124. 또한 아버지가 한국인이더라도 어머니가 외국인인 경우의 혼인 외 출생자는 출생에 의한 대한민국 국적취득이 불가능하며, 아버지의 출생신고가 이루어지더라도 인지로서의 효력을 인정받지 못하여, 어머니의 본국에 출생등록을 한 후 아버지의 인지 절차를 거쳐 국적법에 따라 신고를 하여야 한국 국적을 취득할 수 있어<sup>94)</sup> 상당한 어려움이 따르는 상황임
125. 2023. 9. 감사원 발표에 따르면, 2015년부터 2022년까지 보호자가 외국인인 아동의 경우 4,025명이 외국인등록번호 등으로 전환관리되지 않은 채 임시신생아번호로 남아 있었음
126. 법무부는 2023년, 체류자격과 무관하게 모든 외국인 아동이 출생등록을 신청할 수 있도록 하는 보편적 출생등록제 도입을 주요 추진 과제로 발표하였으나<sup>95)</sup> 구체적인 진행상황이 확인되고 있지는 않음. 다만 2025. 2.말 현재, 국회에 세 건의 외국인 아동의 출생등록 위한 법률안이 발의되어 있음<sup>96)</sup>
127. 인권위는 2020. 3. 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적 강제퇴거를 중단하고, 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적절한 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련하도록 권고하였음<sup>97)</sup>.

92) 헌법재판소 2023. 3. 23.자 2021헌마975 결정

93) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」, 법률 제19547호, 2023. 7. 18. 일부개정

94) 대법원 2018. 11. 6. 자 2018스32 결정, 대법원 2024. 3. 12. 선고 2022두60011 판결, 헌법재판소 2023. 3. 23. 2021헌마975 결정 참조

95) 법무부, 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027년)

96) 2024. 10. 4. 「외국인아동출생등록법안」(김남희의원 등 13인, 의안번호 2204526),

2024. 12. 19. 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률안」(서미화의의원 등 11인, 의안번호 2206753)

2025. 2. 7. 「외국인아동의 출생등록 등에 관한 법률안」(이강일의의원·주호영의원 등 11인, 의안번호2208000)

97) 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2020. 3. 31. 결정 19진정0703100 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여 제도 부존재로 인한 인권침해

이에 법무부는 일정 요건을 충족하는 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하고, 범칙금 납부를 조건으로 아동이 성년이 될 때까지 그 부모에게 임시 체류자격을 부여하는 구제 정책을 시행하였는데, 2025. 3. 31.로 만료됨

128. 그동안 위 한시적 구제 정책에 따라 체류자격을 부여받은 이주아동은 2024. 9.말 기준, 총 1,205명으로, 이 정책을 통해 긍정적 변화가 있었던 것으로 평가됨<sup>98)</sup>. 다만, 학교에 재학 중인 미등록 이주아동이 2021년 기준 3,196명이었던 것에 비해 이 제도로 구제된 이주아동의 수가 적은바, 서류준비, 범칙금 납부, 출입국외국인청의 부정확한 안내 또는 설명 부족 등 현실적으로 구제 신청을 하기 어려운 다양한 원인들이 존재하고, 체류자격 취득 후에도 원칙적으로 취업이 불가능하고 건강보험 지역가입이 불가능한 등의 기타 체류자격 (G-1)의 한계, 경제적 어려움, 자녀가 성인이 된 후 부모가 출국해야 하는 불안함 등의 어려움이 존재함<sup>99)</sup>

129. 한편, 그동안 체류자격이 있는 부모의 미성년 자녀로 방문동거, 동반 등의 체류자격을 가지고 있는 이주아동들은, 국내에서 성장해 고교를 졸업하고 성년이 되는 이주아동들은 해당 체류자격을 더 이상 유지할 수 없게 되지만, 이들을 고려해 마련된 체류자격이 없어, 대학에 진학해 유학 체류자격으로 변경하는 과정을 통하는 방법만이 가능한 상황이었음<sup>100)</sup>. 이에 정부는 2025. 4. 1.부터 일정 요건을 갖춘 경우<sup>101)</sup>, 대학 진학 외에도 구직·연수(D-10), 취업(E-7-Y) 자격으로 체류할 수 있는 방안을 마련하여 시행 예정임.

130. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,

- 국내에서 출생한 모든 이주아동에 대해 부모의 체류자격과 무관하게 출생등록이 이루어질 수 있도록 하고, 한국인 아버지와 외국인 어머니 사이의 혼외 출생자의 국적취득 절차를 개선할 것,
- 장기체류 미등록 이주아동에 대한 구제 정책의 한계점을 보완·개선하고, 향후에도 지속·강화될 수 있도록 제도화할 것을 권고한다.

<sup>98)</sup> 건강보험에 가입할 수 있게 됨으로써 의료비 부담을 덜고, 외국인등록번호가 없어 참여가 어려웠던 교내외 다양한 활동에서 배제되지 않아 각종 활동에 참여할 수 있게 되었고 대학 진학을 꿈꾸며 더 열심히 공부하게 됨

<sup>99)</sup> 2024. 11. 4. <장기체류 미등록 이주아동 체류권 보장을 위한 토론회> 자료집 참조

<sup>100)</sup> 2024. 11. 4. <장기체류 미등록 이주아동 체류권 보장을 위한 토론회> 자료집 참조

<sup>101)</sup> 신청일 기준 18세 이상 24세 이하이고, 18세가 되기 전 7년 이상 국내에서 체류하였으며, 국내에서 초·중·고교를 졸업한 경우

## 쟁점 10. 교육권의 보장(제1조, 제2조, 제5조)

131. 현재 우리나라는 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 「교육기본법」으로 규정하고 있으나, 이 법률은 그 적용대상을 ‘국민’으로 한정하고 있어, 국민이 아닌 이주아동은 배제되어 있음. 그나마 「초·중등 교육법」과 같은 법 시행령 등의 개정을 통해, 의무교육에 해당하는 초·중등학교의 입학·전학·편입학이 가능해지고 학적 관리 체계도 구축되었으나, 여전히 의무교육 대상에 포함되지 않기 때문에 이들에게는 취학통지서가 발부되지 않음. 이는 교육권뿐 아니라 아동학대의 예방 조치와도 연계되는데, 의무교육 대상이 되는 국민의 경우 취학통지서상 정해진 예비소집에 출석하지 않는 경우, 읍·면·동의 장에 통보, 유선연락, 가정방문 또는 경찰협조 등의 조치를 취하게 되나, 그렇지 않은 이주아동의 경우 이 과정에서 누락될 수 있음. 또한 이주아동의 입학 및 전학은 학교장 재량에 맡겨져 있기 때문에 신청을 하더라도 거절될 수 있음
132. 한편, 난민신청자, 인도적 체류자 등 기타(G-1) 체류자격자의 경우 대학입학은 가능하지만 유학 체류자격으로 변경은 불가하여, 외국인 유학생을 위한 혜택이 제한되고 학비 등 마련을 위한 시간제 근로를 할 수 없고, 대학 졸업 이후에도 체류자격 외 활동허가를 통해 제한된 분야에서만 취업이 가능하기 때문에 안정적 체류가 어려움. 또한 국내에서 초·중고를 졸업한 이주아동이 유학비자를 받는 경우에도 재정보증을 요구하는 경우, 난민인정자에 대한 학자금대출 대상 제외 등 대학교육 진입에 어려움이 있음<sup>102)</sup>
133. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
- 「교육기본법」이 이주아동에게도 적용되도록 하고, 이주아동의 교육권보장 및 학대예방 등을 위해 입학 거부 금지, 취학통지서 발급 등에 대한 규정을 마련할 것,
  - 모든 아동의 교육받을 권리의 중요성에 대한 교육관계자와 아동의 보

<sup>102)</sup> 교육부, 2024학년도 2학기 학자금대출 기본계획, 「취업 후 학자금 상환 특별법」 제3조 제4호에서 외국인을 제외하고 있음

호자의 인식을 제고할 것,

- 대학교육을 포함한 이주배경아동의 교육기회 보장을 위한 실효적인 정책을 실시할 것을 권고한다.

## 쟁점 11. 사회보장접근

### 쟁점 11-1. 건강보험제도, 국민기초생활보장제도, 긴급복지제도 차별 해소

134. 정부는 2019. 7. 16.부터 외국인 건강보험 지역가입자 최소 체류기간 요건을 3개월에서 6개월로 연장하고 임의가입에서 당연가입 대상으로 변경하였음<sup>103)</sup>. 특히 지역가입자인 국내체류외국인이 보험료를 체납한 경우 체납일부터 체납한 보험료를 완납할 때까지 보험급여를 하지 않도록 하는 규정이 신설되었음
135. 또한 세대합가 인정범위<sup>104)</sup>를 ‘세대주의 배우자 및 미성년자녀’로 축소하고 세대원도 의무가입하도록 하였음. 세대주의 체류자격이 영주 또는 결혼이민인 경우 외의 외국인의 월별 지역보험료 하한을 내국인보다 높게<sup>105)</sup> 정하는 것으로 변경하였음<sup>106)</sup>
136. 헌법재판소는 2023. 9. 지역가입자인 국내체류 외국인이 보험료를 1회라도 체납하면 내국인이나 직장가입자와 달리 사전통지 없이 체납일로부터 즉시 보험급여를 제한하고, 분할납부 승인 제도, 체납 보험료 납부시 보험급여의 소급 인정 등이 불가능한 것에 대해 평등권 침해로 판단함<sup>107)</sup>
137. 이에 지역가입자인 국내체류 외국인에게 내국인에 대한 체납 관련 규정을 준용하는 것으로 법률이 개정되었고, 2025. 4. 23.부터 시행될 예정임<sup>108)</sup>

103) 「국민건강보험법」, 법률 제16238호, 2019. 1. 15. 일부개정, 2019. 7. 16. 시행

104) 국민건강보험에서 가족 구성원이 동일한 세대(가구)로 간주되어 하나의 건강보험 가입자 또는 피부양자로 등록할 수 있는 범위, 원래 ‘세대주의 직계존비속, 미혼인 형제·자매, 세대구성원의 배우자, 세대주 배우자의 직계존속 및 자녀’가 범위에 포함되었음

105) 산정된 보험료가 전년도 11월 말 전체 평균보험료 미만인 경우, 평균보험료를 부과

106) 보건복지부 고시 제2019-151호, (2019. 7. 11. 일부개정, 2019. 7. 16. 시행, [별표2])

107) 헌법재판소 2023. 9. 26.자 2019헌마1165 결정, 그러나 월별 보험료 하한을 내국인 지역가입자가 부담하는 보험료 하한보다 높게 정한 것, 세대구성 범위를 내국인등에 비해 좁게 규정하는 것에 대해서는 합리적 이유가 있는 차별로 판단함

108) 법률 제20505호, 2024. 10. 22. 일부개정, 2025. 4. 23. 시행

138. 한편, 인권위는 장기체류자격으로 건강보험 가입자였던 외국인이 임금체불 피해 구제절차 진행으로 기타 체류자격(G-1-4)으로 변경된 후 건강보험 가입 자격을 잃게 된 사례에 대해, 이 경우에도 건강보험 자격을 유지할 수 있도록 관련 규정의 개정을 권고하였음<sup>109)</sup>. 그러나 보건복지부와 국민건강보험공단이사장은 2022년 이에 대해 불수용으로 회신하였고 2025. 1. 현재 추가적인 조치는 확인되지 않음
139. 또한 2024. 1. 2.부터 직장가입자의 피부양자가 되기 위한 조건으로, 국내 체류 6개월 이상의 요건이 추가(배우자와 미성년 자녀 제외)되었고<sup>110)</sup>, 난민신청자의 경우 건강보험 지역가입대상에 포함되지 않는데, 난민심사절차가 신속하게 진행되지 않음에도 불구하고 그동안 보험가입 및 혜택을 받을 수 없음
140. 국민기초생활제도와 긴급복지지원제도는 국내 체류 외국인 중 한정된 범위의 사람들만 수급권자로 인정하고 있고<sup>111)</sup>, 사회보장기본법 역시 상호주의 원칙에 의해 적용 범위가 제한되고 있음
141. 한편, 2022~23년 여러 지역에서 대규모의 피해자를 양산한 전세사기 범죄가 사회적으로 큰 파장이 일면서 정부는 피해자들에 대한 구제·지원책을 마련하였고, 2023. 6. 1. 관련 특별법이 제정되었음<sup>112)</sup>. 정부의 피해자 지원책 중 공공임대주택, 금융 지원, 긴급복지지원 등에서 외국인들은 배제·제한되고 있고, 위 특별법에 따른 긴급 주거 지원 기간도 내국인은 최대 10년까지 가능하나, 외국인은 단 2년으로 제한되었다가 2025. 1. 6년으로 변경되었음
142. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 사회복지제도에 있어 외국인 대상자 확대 등 노력하는 조치를 취할 것을 권고한다.

## 쟁점 11-2. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원 강화

<sup>109)</sup> 국가인권위원회 침해구제제2위원회 2021. 3. 12. 결정 20진정0732400 체류자격 변경 외국인에 대한 건강보험 가입 불허, 체류자격 변경 외국인의 건강보험 가입자격 유지 권고

<sup>110)</sup> 국민건강보험법 제109조 제4항, 법률 제19885호, 2024. 1. 2. 일부개정

<sup>111)</sup> 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나, 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람, 난민인정자 등

<sup>112)</sup> 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」, 법률 제19425호, 2023. 6. 1. 제정, 2023. 6. 1. 시행

143. 「범죄피해자 보호법」 구조대상 범죄피해자 또는 그 유족은 국가로부터 범죄피해 구조금을 지급받을 수 있으나, 외국인이 구조피해자이거나 유족인 경우에는 해당 국가의 상호보증에 있는 경우에만 지급받을 수 있음. 다만, 이 규정은 2024. 9. 개정되어, 해당 외국인이 구조대상 범죄피해 발생 당시 대한민국 국민의 배우자이거나 대한민국 국민과 혼인관계(사실혼 포함)에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 자로서, 영주 또는 장기체류자격을 가지고 있는 경우가 추가됨으로써, 구조금 대상이 다소 확대되게 되었음(2025. 3. 21.부터 시행)
144. 한편, 인권위는 2017. 12. 정부에 대해 학대피해 이주아동에게 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항 신설, 아동복지시설 입소를 거부할 수 없도록 법률적 근거 마련, 이주아동의 아동복지시설 입소 시 필요한 비용 지원 등을 정부에 권고하였음<sup>113)</sup>. 이에 법무부는 2019. 4. 학대피해 이주아동에 대한 체류기간 연장 규정을 마련<sup>114)</sup>하였으나, 보건복지부는 아동복지시설 입소 거부에 대한 제재 및 입소 아동에 대한 예산 지원 권고를 수용하지 않았음. 다만 이후 보건복지부는 지침(아동분야 사업안내)을 개정하여 ‘시설보호 외국 국적 아동의 생계비를 지방비로 지원하도록 노력하라’고 되어 있던 것에서 ‘노력’이라는 단어를 삭제함으로써 지원을 의무화함으로써 아동복지시설 입소 이주배경 아동에 대한 생계비 지원을 실시하겠다고 발표한 바 있음
145. 아울러 2024. 1. 여성가족부는 인권위의 권고<sup>115)</sup>에 따라, 성매매 피해를 입은 외국 국적 청소년이 지원시설 이용 시 지원을 받을 수 있도록 지침을 마련하였음
146. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여,
- 외국인 범죄피해자도 결혼이민 목적뿐 아니라 취업, 유학 등의 목적의 체류자격을 가지고 일정 기간 체류하고 있는 경우 상당한 기간 내에

<sup>113)</sup> 국가인권위원회 상임위원회 2017. 12. 28. 결정 학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고

<sup>114)</sup> 「출입국관리법」 제25조의4(아동학대피해자에 대한 특칙), 법률 제16344호, 2019. 4. 23. 일부개정 및 시행,

<sup>115)</sup> 국가인권위원회 아동권리위원회 2023. 10. 18. 결정 22진정0852800 성매매 피해청소년 지원시설 이용에서 외국인 아동 차별 사건

- 범죄피해 구조금 지급 대상으로 확대할 것,
- 학대피해, 성매매피해 등을 입은 아동의 보호 및 피해회복을 위해 시설입소, 생계지원 등을 위해 노력할 것을 권고한다.

### 쟁점 11-3. 유아학비 및 아동 보육 지원제도 차별 해소

147. 교육부는 유치원·어린이집에 다니는 만 3~5세 한국 국적 어린이에게 보호자의 소득수준과 관계없이 유아학비를 지원하고 있고, 일부 개별 지자체 단위(14개 광역지자체, 4개 기초지자체)에서 조례를 통해 외국인 주민 자녀에 대한 유아학비를 지원하고 있음
148. 이에 인권위가 2023. 7. 한국 거주 비국적자 아동에 대한 유아학비 지원 확대 방안 마련을 정부에 권고하였으나<sup>116)</sup> 정부는 구체적 이행계획을 밝히지 않는 상황임
149. 한편, 「영유아보육법」은 법 적용 대상을 국민으로 제한하고 있지 않으나, 구체적인 보육 또는 돌봄 지원 서비스 대상에 외국국적 가족의 자녀들은 우선순위나 지원 대상에서 제외되는 경우가 많음<sup>117)</sup>. 이와 같은 중앙정부의 정책과는 달리 외국인 주민이 밀집되어 있는 일부 지자체에서는 이주배경 아동들을 대상으로 보육료를 전액 또는 일부 지원하고 있는데<sup>118)</sup>, 지자체별로 지원금액이 상이함<sup>119)</sup>
150. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여, 대한민국에 거주하는 이주 아동이 유아학비와 보육지원에 있어 차별을 받지 않도록 지원 확대 방안을 마련할 것을 권고한다.

### 쟁점 12. 재난 상황에서의 외국인 피해 및 지원 차별 해소

<sup>116)</sup> 국가인권위원회 아동권리위원회 2023. 4. 12. 결정 22진정0091400 이주아동에 대한 유아학비 지원 제외

<sup>117)</sup> 장주영, 김희주, 이주민 가족의 사회통합을 위한 법제도 검토, 보건사회연구 제44권 제2호(2024) 참고

<sup>118)</sup> 2023. 6. 기준 전국 기초지자체 229곳 중 보육료 지원 62곳(27%), 조례 제정86곳(38%)

<sup>119)</sup> 2023. 10. 10. 국회의원 김영주 의원실 보도자료, 이주아동에게 코리안드림은 없다..보육에서부터 차별·배제 여전,

151. 코로나19 팬데믹 시기 동안 외국인에 대한 혐오, 차별적 인식과 정책 사안들이 많이 발생되었음.<sup>120)</sup> 미등록 체류자들에게는 백신접종의 선택권 없이 일괄적으로 한 가지 백신이 접종되었고, 해외유입 외국인의 확진 시 무료 치료가 원칙이었으나 「감염병 예방법」 개정에 따라 상호주의에 입각하여 치료비를 지원하는 방식으로 전환되었음<sup>121)</sup>
152. 2022. 10. 29. 할로윈을 맞아 많은 인파가 몰린 이태원에서 159명이 사망하고 195명이 부상당한 사건이 발생하였는데, 사망자 중 외국인이 총 14개국의 26명이었음. 정부는 외국인 피해자에 대해서도 한국인과 같이 장례비와 구호금 지급을 하였으나, 유족들에 대한 정보와 설명 제공, 의료비와 심리상담 지원, 서류발급 등 여러 가지 측면에 매우 미흡하였다는 문제제기가 있음<sup>122)</sup>
153. 한편, 2022년부터 중앙재난안전대책본부의 <자연재난조사 및 복구계획 수립 편람>에서 피해조사, 복구대상 등에 외국인을 포함하는 진전이 있었으나, 적법한 체류자격을 갖춘 외국인이 아니거나, 긴급상륙(입국)한 외국인에 대해서는 그 대상에서 제외하고 있어 한계가 있음
154. (권고 제안) 위원회는 당사국에 대하여 자연재해나 전염병, 사고 등의 사회적 재난 상황에서 피해 확인, 통·번역, 다국어 정보 제공, 심리·상담 서비스 등 보다 세심한 지원이 제공될 수 있도록 가이드라인 등 대응 체계를 구축할 것을 권고한다.

## C. 결론

155. 인권위는 인종차별철폐협약, 인종차별철폐위원회의 대한민국 국가보고

<sup>120)</sup> 이주노동자만을 분리·구별하여 코로나19 진단검사를 받도록 강제한 행정명령이 내려진 사례(국가인권위원회 3. 22. 결정 지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고), 지방자치단체가 주민들에게 지급하는 지원금의 대상에 영주권자 또는 결혼이민자가 아닌 외국인 주민들을 제외한 사례(국가인권위원회 2020. 5. 21. 결정 20진정0234400 코로나19 관련 지자체의 재난긴급 소득지원 시 이주민 배제, 국가인권위원회 차별시정위원회 20진정0362600 지자체의 외국인 주민에 대한 재난지원금 미지급, 20진정0501901외1 외국인에 대한 지방자치단체 재난기본소득 지급 차별)

<sup>121)</sup> 경기도외국인인권지원센터, 경기도 외국인주민 재난안전시스템 구축을 위한 실태조사 참조, 2022. 12.

<sup>122)</sup> ‘이태원’ 외국인 희생자 유족들 “한국정부, 무자비하고 잔인”, 프레시안, 2023. 10. 26. “한국정부는 기다리라고 만”... 차별받는 이태원 참사 외국인 피해자, 뉴스타파, 2023. 5. 30.



서에 대한 최종견해 등 국제인권기준에 따라 정부에 대해 이주민의 인권 보호 및 차별 예방을 위한 권고를 지속적으로 해오고 있음

156. 정부는 인종차별 금지를 위한 특별법 제정, 인신매매 피해자에 대한 구제 및 가해자 처벌, 장기간의 이주구금 제도와 낮은 난민인정률 문제의 개선, 보편적 출생등록제도, 여성, 장애인 등에 대한 차별 등 인종차별철폐위원회와 여타 다른 조약기구들로부터 반복적으로 권고되는 사항에 대해 보다 적극적인 이행 노력을 기울일 필요가 있음