

발간등록번호

11-1620000-000669-01

2017년도 이주 인권가이드라인 재구축을 위한
연구용역보고서

이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구
연구용역보고서를 제출합니다.

2017년 11월

연구수행기관	(사)이주민과 함께
연구책임자	이한숙 (이주와 인권연구소)
	김사강 (이주와 인권연구소)
공동연구원	강혜숙 (대구이주여성인권센터)
	오경석 (경기도외국인인권지원센터)
	우삼열 (아산이주노동자센터)

요 약

I. 연구개요

○ 연구의 목적과 필요성

2012년 국가인권위원회의 이주 인권가이드라인(이하 2012년 가이드라인)에서 이주 인권의 핵심 영역을 7개로 구분하여 제시한 90가지 핵심 과제들의 이행은 여전히 답보 상태에 빠져 있다. 그에 반해 국내적·국제적으로 변화하는 정책 환경 하에서 이주 인권 침해의 영역은 오히려 확장되거나 새로운 침해의 유형들이 관측되고 있다. 그러나 지난 5년 동안 한국의 이주민들은 한국사회에 기여 및 통합, 자력화, 욕구 등에서 진일보하고 있고, 이주민 당사자와 시민사회는 어려운 여건 하에서도 이주민 인권을 보장받기 위해 다양한 네트워크를 형성하고 서로 연대하며 새로운 영역을 개발하고 새로운 접근방식을 끊임없이 시도해 왔다.

본 연구의 목적은 이러한 변화된 환경 하에서 시급한 과제로 부상하고 있는 새로운 이주 인권가이드라인 구축을 위한 이론적·실증적 논거를 제시하며, 핵심 과제들의 목록을 재작성하여 그 실태를 파악하고, 국제적 규범과 한국사회 특성을 반영한 정책 제언을 제시하는 것이다.

○ 연구의 내용과 방법

본 연구에서는 첫째, 지난 5년간 국내적, 국제적으로 변화한 이주 인권 관련 정책 환경 및 동향을 분석하였다. 여기에는 주요 통계, 외국인·다문화 정책의 변화, 국제 인권기구의 권고와 국내 법령 및 판례 분석이 포함되었고, 이주민 당사자의 정책 수요를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 둘째, 2012년 가이드라인과 국가인권위원회(이하 인권위)의 관련 정책 권고에 대한 정부 이행실적을 평가하였다. 셋째, 연구 결과를 종합하여 이주 인권 영역을 새로이 구획하고, 각 영역별 실태조사를 실시하고 정책제언을 제시하였다.

본 연구에서는 2012년 가이드라인에 대한 총평에 근거해 이주 인권 영역을 이주민의 그룹별 영역과 권리별 영역으로 새로이 구획하였는데, 이주민의 그룹별 영역에는 이주노동자, 이주여성, 이주아동, 난민이, 권리별 영역에는 안전한 작업환경에서 일할 권리, 인간다운 주거와 생활의 권리, 보건의료서비스에 접근할 권리, 이주민의 사회보장권, 인신매매로부터 보호받을 권리, 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리, 인종차별에 대한 대응이 포함되었다.

연구의 방법에서는 이주민 당사자의 정책 인지도와 수요도 조사에서 전국적 설문조사 방법을 썼다는 것 외에는 연구의 전 영역에서 문헌조사, 사례조사, 면접조사, 전문가 자문의 방법을 동시에 병행해 활용하였다.

II. 이주 인권 관련 정책 환경의 변화와 국제적 준거

1. 통계를 통해 본 이주민 현황

지난 5년간 국내 이주민은 절대적 규모에서 증가했을 뿐 아니라 그 구성도 크게 변화해 정주형 장기체류자가 30%를 넘어섰고, 제도 안팎에서 가족 체류가 빠른 속도로 증가하였다. 그러나 여전히 공식적인 정주형 이민도입 정책이 부재하고 단기순환형 외국인력정책 기조가 유지되는 가운데 정책과 현실 간 간극이 확대되고 있다. 또한 모든 체류자격 유형에서 고용률이 높아져 이주민의 68%가 이주노동자로 일하고 있어 이주민에 대한 폭넓은 노동·고용정책의 필요성이 증가하고 있다.

2. 다문화·외국인 정책의 변화

외국인 정책의 종합적 시행을 위한 법제가 제정되고 전국적으로 촘촘한 지원 인프라가 구축되었지만 이것이 이주민의 인권 보호와 증진에 실제로 기여하고 있다고 평가하기는 어렵다. 제2차 외국인정책 기본계획과 연도별 시행계획 모두 일회성 전시성 사업이나 실제 이주민의 인권과는 무관한 사업이 인권분야 과제로 제시되어 인권 분야 과제에 '인권'이 존재하지 않았다. 또한 기본계획에서 인권분야는 가장 적은 예산이 배정되었는데, 실제 연도별 시행계획에서는 그보다 훨씬 낮은 비율의 예산이 배정되어 그조차 성취 의지가 약했다는 것을 확인할 수 있었다. 다문화가족정책 기본계획에는 인권과 관련된 단어를 찾아보는 것 자체가 쉽지 않았다.

3. 이주민 당사자 정책 인지도 및 수요도 조사결과

이주민 당사자에 대한 정책 인지도 및 수요도를 묻는 설문조사에서는 이주민 관련 제도(노동청, 국가인권위원회, 고용센터, 산업재해보상보험, 건강보험, 외국인근로자 등 의료지원사업, 초중등 무상교육, 다문화가족지원센터, 이주여성쉼터, 외국인력지원센터, 사회통합프로그램, 최저임금)의 인지 여부, 이용경험, 만족도와 공공기관(출입국관리사무소, 노동청과 고용센터, 주민센터와 시군구청, 경찰서, 법원 등)에서 차별 경험, 정부 제공 서비스 이용 시 어려움, 향후 바라는 정책 개선방향에 대해 물었다.

총 510명의 응답자들은 성별로는 남성이 65.5%, 여성이 34.5%였고, 연령별로는 20대 후

반에서 30대 초반이 61.1%로 과반수 이상이었다. 체류자격은 취업비자 소지자가 1/2 가량이었으나 결혼이민자, 영주권자, 귀화자 등 정주형 장기체류자도 1/4을 넘었으며, 국내 체류기간은 1년 미만부터 5년 이상까지 골고루 분포되어 있었다.

응답자들의 체류자격을 취업비자 소지자, 정주형 장기체류자, 기타 체류자격 소지자, 미등록 체류자로 구분하여 교차분석 한 결과, 노동 및 고용과 관련된 제도는 취업비자 소지자에게 인지도가 가장 높았으며, 교육, 건강, 사회통합 등을 비롯한 그 밖의 제도에 대해서는 정주형 장기체류자의 인지도가 높은 것으로 나타났다. 공공기관에서의 차별 경험은 노동청(29.7%)과 출입국관리사무소(25.0%)에서 가장 높게, 다문화가족지원센터와 외국인근로자지원센터(10% 미만)에서 가장 낮게 나타났다. 차별 경험은 특히 체류자격에 따른 차이가 두드러졌는데, 미등록 체류자는 출입국관리사무소나 경찰서, 법원에서, 취업비자 소지자는 노동청에서, 정주형 장기체류자는 주민센터나 구청, 시청, 학교에서의 차별 경험이 높게 나타났다.

정부 제공 서비스 이용 시 어려운 점은 “말이 잘 통하지 않는다”(71.8%), “서비스 이용 절차에 대해 잘 모른다”(47.5%), “서비스를 제공하는 기관이 멀리 있다”(18.2%), “체류자격 때문에 불이익을 당할까봐 불안하다”(14.1%) 순으로 나타났다. 개선 요구는 노동 및 고용과 관련된 제도에서 가장 높아서 “노동조건 향상 및 노동자의 권리 구체”(48.0%)와 “취업 교육 또는 일자리 소개”(46.1%)가 비슷하게 나타났고, 다음으로 “안정적인 체류를 보장하기 위한 정책”(35.9%)이 가장 높았다. 그 밖에 의료비 부담을 낮추기 위한 정책에 대한 요구는 미등록 이주민 사이에서(55.7%), 평등한 가족문화를 보장하기 위한 정책과 자녀들을 위한 보육과 교육지원 정책에 대한 요구는 정주형 장기체류자 사이에서(30.7%, 37.2%)로 상대적으로 높게 나타났다.

4. 국제 인권기구의 권고를 통해 본 이주 인권 현황

지난 5년 간 아동권리위원회(2012), 인종차별철폐위원회(2012), 장애인권리위원회(2014), 자유권위원회(2015), 고문방지위원회(2017), 사회권위원회(2017), 인종차별 특별보고관 보고서(2015), UPR(2012)의 권고에는 비슷한 내용이 반복해서 제기되고 있는데도 여전히 권고의 이행은 미흡한 실정이다.

권고 내용	이행여부
이주민 인권 일반	
차별금지법의 제정	×
이주노동자 권리협약 비준	×
인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서 비준	○
인신매매 금지 및 가해자 기소, 처벌	×
인종차별 철폐 및 인종차별의 정의, 기소와 처벌 관련 입법	×

구금 억제		×
사회보장의 권리 (생계, 주거, 건강, 교육)		△
다문화가족의 정의 확대		×
인권, 인종차별 관련 교육		△
문화다양성 증진		△
특정 이주민 그룹 관련		
이주노동자 일반	국적 등에 따른 차별 금지	×
	노동조합 가입 보장	△
	학대, 착취, 강제노동으로부터 보호	×
고용허가제 이주노동자	사업장 변경 제한 철폐	×
	체류자격 변경 허용	△
농축산업 이주노동자	근로기준법에 따른 처우	×
	적절한 숙식 제공 여부의 문서화	△
	정기적인 근로감독	△
	여권압류, 착취, 구금, 학대 등 조사, 처벌	×
어업 이주노동자	최저임금 차별 철폐	×
	동일한 임금제도 적용	×
	학대 금지, 신고, 처벌	×
	선상 근로감독	×
미등록 이주노동자	기본적 사회서비스 제공 및 인권보호	×
	단속-구금-추방 시 적법절차	×
결혼이주민	이혼 별거 시 체류연장 보장	△
	가정폭력 등으로부터 보호	△
	중개업체의 인종차별 제재	×
E-6 이주여성	성매매, 인신매매로부터 보호	×
이주아동	보편적 출생등록 제도	×
	실질적인 교육권 보장	×
	괴롭힘으로부터 보호	×
	사회보장의 제공	×
	구금금지	×
난민	강제송환 금지	×
	신청과정 시 적법절차	△
	사회보장의 권리	△
	담당 공무원에 대한 교육	△
	구금의 최소화, 시설 개선	×
장애인 이주민	입국 금지 폐지	×
	장애인 복지서비스 제공	△

5. 이주 인권가이드라인의 국제 기준

유엔의 2018년 난민과 이주민에 대한 Global Compact에서 채택 예정이며, 유엔 OHCHR과 글로벌 마이그레이션 그룹(Global Migration Group)이 준비 중인 “취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호에 대한 원칙과 가이드라인”을 국제기준으로 제시하였다. 이 가이드라인은 현재까지 20개의 원칙하에 131개의 가이드라인을 제시하였다.

<취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호에 대한 원칙과 가이드라인 (2017)>

1. 인권 최우선: 이주를 다루는 모든 법률, 제도, 관행에서 인권이 중심에 놓이도록 할 것
2. 비차별: 이주민에 대한 모든 종류의 차별을 금지할 것
3. 사법 접근권: 이주민이 사법시스템에 접근하는 것을 보장할 것
4. 구조와 지원: 이주민의 생명과 안전을 보호하고, 구조와 즉각적인 지원을 제공할 것
5. 출입국 관리: 모든 출입국 관리 절차가 인권을 보호할 수 있도록 보장할 것
6. 인권에 기반을 둔 송환: 이주민의 송환이 인권이 온전히 존중되며 국제법에 부합하는 방식으로 되도록 보장할 것 (강제송환금지의 원칙, 자의적이거나 집단적인 추방 금지의 원칙, 난민 신청의 권리)
7. 폭력과 착취로부터의 보호: 공공기관이나 공무원, 개인이나 민간기관에 의한 폭력과 착취로부터 이주민을 보호할 것
8. 이주 구금의 금지: 출입국 행정에 따른 이주민의 구금을 폐지 할 것. 아동을 구금하는 것을 절대로 금할 것
9. 가족 보호: 이주민의 가족 보호를 광범위하게 보장하고, 가족 결합을 용이하게 하고, 사생활과 가족생활을 누릴 권리를 자의적이거나 불법적으로 방해하는 것을 금지할 것
10. 이주아동: 이주의 맥락 속에 있는 모든 아동의 인권을 보장하고, 그들이 무엇보다 우선적으로 아동으로 다루어지도록 보장할 것
11. 이주여성과 소녀: 이주여성과 소녀의 인권을 보호할 것
12. 건강권: 모든 이주민이 신체적, 정신적으로 도달 가능한 최상의 건강을 향유할 수 있도록 보장할 것
13. 적절한 생활수준을 누릴 권리: 이주민에게 적절한 생활수준을 누릴 권리를 보장할 것
14. 노동권: 이주민에게 일할 권리와 공정하고 우호적인 조건에서 일할 권리를 보장할 것
15. 교육권: 초중등 교육은 물론 고등교육과 직업교육, 언어교육을 포함해 이주민들의 교육 받을 권리를 보호할 것
16. 정보권: 이주민의 정보에 대한 권리를 보장할 것
17. 모니터링과 책임: 이주에 대한 모든 대응을 모니터링하고 책임과 의무를 보장할 것
18. 인권옹호자: 이주민을 구조하고 지원을 제공하는 인권옹호자나 그 밖의 사람들의 행위를 존중하고 지원할 것

- | |
|---|
| <p>19. 자료 수집과 보호: 사생활 보장과 개인정보 보호를 지키면서 이주민의 인권상황에 대한 정보를 수집할 것</p> <p>20. 역량 구축과 협력: 이주 관리에 대한 접근이 성인지적이고 인권에 기반 한 것이 될 수 있도록, 그리고 이주민의 이주를 야기하는 원인을 이해하고 문제를 해결할 수 있도록 하기 위해 모든 이해당사자들의 역량을 구축하고 서로 협력을 증진할 것</p> |
|---|

III. 이주민의 그룹별 실태조사 결과와 정책제언

1. 이주노동자의 권리

1-1. 전반적 현황

이 장에서는 이주노동자 그룹을 고용허가제 이주노동자, 농축산업 이주노동자, 이주여성, 해외투자기업 연수생, 건설업 이주노동자, 특정활동(E-7)비자 이주노동자, 계절근로자로 나누어 그 인권실태를 조사하고 정책제언을 제시하였다. 이주여성노동자는 이주여성의 권리에 관한 장으로 통합하고, 예술홍행(E-6) 이주노동자의 실태는 인신매매에 관한 장에 포함하였으며, 산업재해와 주거권은 이주민의 권리별 실태조사 결과에서 각각 다루었다.

한편 개별적인 이주노동자 그룹의 인권실태와 정책제언 제시에 앞서, ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’의 기준을 모든 이주노동자의 인권 개선을 위한 첫 번째 정책제언으로 제시하고자 한다.

1-2. 고용허가제 이주노동자

고용허가제 이주노동자의 인권 이슈는 크게 사업장 변경 제한과 단기순환로테이션 유지로 요약할 수 있다. 2011년 헌법재판소는 사업장 변경 제한과 구직기간 제한이 헌법 상 권리를 침해한 것이 아니라는 판결을 내렸지만, 2012년 이후 지금까지 유엔 인권기구는 반복해서 사업장변경 제한과 체류허용 기간 제한을 폐지하라고 한국정부에 권고하였다.

그러나 고용허가제의 사업장 변경 제한은 오히려 강화되었다. 2012년 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정해 횡수 산업 없이 사업장을 옮길 수 있는 사유를 고용노동부 장관 고시에 위임하였고, 고시는 그 사유를 매우 협소하게 한정하였다. 2012년 8월부터는 사업장 변경 시 이주노동자에게 구인업체 정보를 제공하지 못하게 하였다. 2014년부터는 퇴직금인 출국만기보험금을 출국 후 14일 이내에 받을 수 있도록 법이 개정되었다.

한편 고용허가제 이주노동자의 취업 기간은 계속 연장되어 약 10년 체류가 가능해졌는데도 가족결합권 등 장기체류자로서 권리는 논의조차 되지 않고 있으며, 5년 이상 계속 체류

를 금지하여 영주권과 국적 취득에 대한 접근 자체를 막고 있다. 또한 사업장을 변경하지 않고 고용주의 동의가 있어야 계속 취업이 가능하도록 해 고용주에 대한 종속성이 더욱 강화되었다.

고용허가제 이주노동자의 노동권 보장을 위해, 첫째, 국제인권기구가 반복해 권고하고 있듯이 고용허가제의 사업장 변경 제한을 폐지해야 한다. 그 전까지 인권침해 발생 시 횡수 제한 없이 사업장 변경이 가능하도록 사업장 변경 사유를 대폭 확대하고, 인권침해에 대한 이주노동자의 입증 책임 완화 방안을 마련하여야 한다. 둘째, 구직신청기간과 구직기간 제한을 폐지하고, 고용허가제 이주노동자도 구직기간이 길어질 경우 실업급여를 포함하여 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 그 전까지 고용변동신고가 된 즉시 사업주와 고용센터가 이주노동자에게 이를 안내할 의무를 부과해야 한다. 셋째, 이주노동자에게 구인업체 명단을 제공하지 않도록 한 고용노동부 지침을 폐지하고, 이주노동자에게 구인업체에 대한 정확하고 상세하며 공정한 정보를 제공해야 한다. 넷째, 이주노동자의 취업기간 연장 과 재입국취업의 요건에서 사업장변경 유무와 기존 사용자 동의 여부를 제외하고, 국내법 준수와 경력을 중심으로 합리적인 기준을 새로이 설정하여, 이주노동자의 고용주에 대한 종속성을 완화하여야 한다. 다섯째, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제13조 3항의 출국만기보험 지급시기에 관한 규정을 삭제하고 「근로기준법」을 동등하게 적용해야 한다. 여섯째, 입국 전후 권리교육을 강화하고, 마지막으로 고용허가제 이주노동자도 다른 이주민과 동등하게 영주권과 국적 신청자격을 가지도록 하고, 장기체류자로서 가족결합과 사회보장의 권리를 보장해야 한다.

1-3. 농축산업 이주노동자

대다수 농축산업 이주노동자들은 하루 평균 10시간 이상, 한 달 평균 휴일 2일 미만의 장시간 노동, 최저임금에 미치지 못하는 저임금, 임금 삭감을 목적으로 한 과도하고 일방적인 임금 공제, 불법적인 파견 근로, 폭언, 폭행, 성폭력, 협박과 차별을 겪으며, 근로계약 위반에 더해 이면합의서에 서명을 강요받고 있다. 그러나 근로감독 당국은 이주노동자에게 근로시간에 대한 입증책임을 지우고 이주노동자들이 제시한 증거를 인정하지 않는 등 노동자에게 비우호적인 태도를 보이고 있다. 2013년 이후 농축산업 이주노동자들의 이러한 열악한 인권실태에 대한 연구가 연이어 발표되고, 인권위 정책권고와 국제인권기구의 권고, 시민사회의 캠페인 등이 지속되고 있지만 그 실태와 제도개선에서 진전이 없었다.

농축산업 이주노동자들의 권리 보장을 위해 첫째, 농축산어업 노동자들의 근로시간, 휴게, 휴일에 대한 법 조항의 적용을 제외하고 있는 「근로기준법」 제63조를 폐지하거나 농축산업 이주노동자들의 최소한의 노동조건을 보장하는 법 규정을 신설하는 것이 가장 시급하다. 둘째, 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조의 5인 미만 비법인 농축산어업 사업장에 대한 산

재보험 가입 제한 조항을 폐지하고, 셋째, 농축산업 사업장은 사업자등록증이 없어서 이주노동자가 직장건강보험 가입조차 하지 못하고 있으므로, 사업자등록증이 없는 사업장에 이주노동자 고용을 제한하거나 실질적인 고용관계에 있으면 직장가입자로 건강보험 의무가입이 가능하도록 해야 할 것이다. 넷째, 불법적 파견 근로에 대한 근로감독을 강화하여 법 위반 사실 발견 시 해당 사업장에 고용허가를 취소하고 해당 법령에 따라 고발조치해야 한다. 다섯째, 농축산업 이주노동자의 인권실태 개선을 위해 사업주 뿐 아니라 노동부 관련 공무원의 인식과 태도 변화가 절실하므로, 이들에 대한 인권교육을 의무화하여야 할 것이다.

1-4. 어선원 이주노동자

이주어선원의 도입과 관리제도는 원양어선, 20톤 이상 연근해어선, 20톤 미만 연근해어선의 3가지 유형으로 나뉜다. 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원은 이전의 외국인 산업연수생 제도와 마찬가지로 민간영리기업이 도입과 관리를 담당하고 있어 송출비리와 송출·송입업체에 의한 착취가 심하며, 「선원법」의 근로시간, 휴게, 휴일 등에 대한 적용 제외 규정으로 인해 최소한의 노동조건을 보호해 줄 법률이 없다. 이들은 이탈보증금을 지불하고, 신분증과 통장을 압수당한 채, 폭언, 폭행, 차별에 시달리며, 놀라울 만큼 긴 시간 일하고 월정액의 최저임금만 지급받는다. 이들 어선에서 내외국인 간 임금차별은 매우 큰데, 이주어선원의 최저임금을 노사간 단체협상에서 결정하도록 해 최저임금조차 한국인 선원보다 훨씬 낮은 수준에서 결정되고 있다.

20톤 미만 연근해 이주어선원 역시 「근로기준법」 제63조의 적용제외 조항으로 최소한의 노동조건을 보장할 법률이 없으며, 연장근로에 대한 최저임금을 지급하지 않는 관행이 널리 퍼져 있어 역시 매우 장시간 노동하면서 턱없이 적은 임금을 받고 있기는 마찬가지다. 그러나 2012년 이후 인권위 정책권고 뿐 아니라 정부가 약속한 개선방안 또한 실행되지 못하고 있다.

이주어선원의 권리 보장을 위해, 첫째, 2017년 11월 발효를 앞둔 ILO의 「2007 어선원 노동협약」을 비준하고, 협약에 준하여 관련 법령을 시급히 개정해야 할 것이다. 특히 어선원에 대한 「선원법」 및 「근로기준법」 상의 적용 제외 규정을 폐지하거나 어선원에게 휴게와 휴일을 보장하고 노동시간을 제한하는 법 규정을 신설하여야 한다.

셋째, 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원의 도입과 관리는 모두 민간부문에 위탁 운영되고 있어 여러 가지 문제점이 나타나고 있으므로 이주어선원의 도입과 관리를 공공기관이 관장하도록 하고, 모든 송출 및 선원 관리비용을 어선원이 부담하지 않도록 법 규정을 정비해야 할 것이다. 그 전이라도 해양수산부가 직접 송출·송입업체 허가 및 허가 중단 요건을 정하여 제시하고 이에 대한 감독을 직접 담당해야 한다. 넷째, 이주어선원의 최저임금 결정을 노사 간 단체협상에 위임한 「선원 최저임금 고시」의 ‘적용의 특례’를 폐지하고, 「최저임금법」 제4조 제2항에 준하여, 이주어선원을 포함한 선원의 최저임금위원회를 구성하여 해

양수산부 장관이 최저임금을 결정하여 국적에 따른 최저임금 차별을 폐지하여야 한다. 또한 추가수당 지급 및 보험제 적용에서도 국적에 따른 차별을 폐지해야 한다.

다섯째, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」을 개정하여 원양 이주어선원도 동 법의 적용 대상이 될 수 있도록 하고, 장기적으로 어선원재해보험과 산업재해보상보험을 통합하여 운영해야 할 것이다. 시급하게는 어선원 재해보험 가입여부와 가입금액, 보상금액에 대한 해양수산부의 관리감독을 강화하고, 어선원의 보험급여 결정에 대한 이의 제기 시 중립적 위원회를 구성하여 심사와 결정을 할 수 있도록 하며, 이주어선원에게 재해보상 산정 기준 임금을 차별적으로 적용하고 있는 관행을 폐지해야 한다. 여섯째, 노동조건을 저하시키거나 인권침해를 조장하는 동의서나 합의서가 유효하지 않도록 법령을 개정하고, 그 전이라도 표준근로계약서에 이를 명시하여야 한다. 마지막으로 근로감독의 전문성을 강화하기 위해, 해양수산청 내 근로감독 인력을 충원하고, 겸직이나 보직순환이 없는 전문인력을 배치하여야 하며, 노동청 내 근로감독인력에 대해서는 이주어선원의 인권실태 및 그 예방과 대책에 대한 교육을 강화하여야 한다.

1-5. 기타 취약계층 이주노동자

1-5-1. 해외투자기업 산업연수생

법무부는 해외투자기업 산업연수생 제도는 순수하게 연수 목적으로 운용되는데 그 이름으로 인해 오해를 산다며 2012년 7월, 명칭을 기술연수(D-3)로 변경하였다. 그러나 그 후로도 연수생들에게 놀랄 만큼 장시간 노동에 연수비 명목의 극단적인 저임금을 지급하고, 근로복지공단조차 법적 노동자로 인정하지 않은 사례가 발생하고 있다. 오히려 연수생의 수가 줄어들면서 사회적 관심도 줄어들어 연수생들이 더욱 큰 어려움에 처하고 있으므로, 기술연수(D-3) 제도는 전면 폐지되어야 한다.

1-5-2. 건설업 이주노동자

건설업은 다단계 하도급의 복잡한 구조로 인해 실태 파악이 어려운데 이주노동자 관련 실태는 더욱 파악이 어렵다. 건설업 종사 이주노동자들이 겪고 있는 문제는 건설업의 비정상적인 구조로 인해 종사자 일반이 겪고 있는 문제이기도 하지만, 이주노동자들은 불법 다단계 하도급 구조의 말단에서 임금착취와 임금체불, 임금차별, 빈번한 산재, 폭언과 폭행 등 인권침해, 열악한 노동환경과 생활환경으로 더 큰 어려움을 겪고 있기도 하다.

건설업 이주노동자의 노동권 보장을 위해 첫째, 내외국인을 불문한 건설업 종사자 모두를 위해 공종별·기술수준별 최저임금(적정임금)을 공시하고 시공금액의 일정비율이나 일정액을 노동자의 임금으로 책정하도록 하는 ‘적정임금제도’를 도입하여 정부 발주 건설공사에서부

터 적용해 나가야 할 것이다. 둘째, 「근로기준법」 제44조의 2의 직상수급인의 임금지급에 대한 연대책임이 실행될 수 있도록 근로감독을 강화하고, 이주노동자에 대한 교육 또한 강화해야 한다.

1-5-3. 특정활동(E-7) 이주노동자

2013년 이후 이주노동자지원센터 등에 전문인력의 약 50%를 차지하고 있는 특정활동(E-7) 이주노동자 중 중국인 요리사들의 상담이 증가하였는데, 이들은 이탈보증금, 신분증 압수, 장시간 노동, 최저임금과 가산수당 및 퇴직금 미지급, 임금체불, 폭언·폭행 등 인권침해, 업체이전의 어려움, 브로커에 의한 착취 등을 겪고 있었다.

특정활동(E-7) 이주노동자의 인권상황에 대한 실태조사를 실시하고, 브로커 개입을 차단하고 송출비리를 억제할 수 있는 도입 시스템을 마련해야 할 것이다. 또한 특정활동(E-7) 비자가 부여되는 직종 중 주방장 및 조리사 등 10개 직종에 대해서만 사업장 변경을 제한하고 있는 규정을 폐지하고, 근로계약과 최저임금 위반에 대한 관리감독을 강화해야 한다.

1-5-4. 계절 이주노동자

법무부가 주관하는 ‘외국인 계절근로자 제도’가 2017년부터 본격적으로 시행되기 시작했다. 이 제도는 별도의 법률적 근거 없이 「출입국관리법」 상 비자발급 규정 및 내부 지침만으로 운영되고, 송출국과 송입국 지자체의 MOU를 통해 도입 과정이 이루어진다고는 하지만 이 과정을 책임질 수 있는 공적 시스템은 부재하다. 계절 이주노동자들에게 부여되는 단기체류(C-4) 비자 소지자는 외국인등록을 할 수 없기 때문에 건강보험 가입조차 불가능한데, 시험실시 중에도 이미 2천만 원에 달하는 이탈보증금 징수, 출국 시 임금 일시불 지급 등 인신매매에 해당하는 인권침해 사례가 빈번히 발생하였다. 그런데 법무부는 미등록 체류방지를 목적으로 계절 이주노동자 도입 지자체에 불법체류 방지 계획을 제출하도록 하고, 이탈보증금 약정 계약을 모범 사례로 제시하였다. 실제 계절이주노동자는 월 130~150만원의 임금을 받으며 주휴 보장 없이 하루 평균 10시간 이상을 일하며, 근로계약서를 아예 작성하지 않고, 근로기준법의 휴게와 휴일 규정이나 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임금 규정의 적용을 받지 못하는 경우가 대부분인 것으로 나타나고 있다.

원칙적으로 계절 이주노동자 제도는 폐지되어야 한다. 그러나 이미 이 제도를 통해 입국해 일하고 있는 이주노동자들이 있으므로 국제적 기준에 따른 인신매매적 요소를 조사하여 ‘불법체류 방지’ 목적으로 자행되는 인권침해 및 인신매매 방지 대책을 마련하고, 노동조건에 대한 정기적인 조사와 감독으로 노동관계법에 의한 보호를 보장하며, 노동권과 인권 침해 발생 시 권리구제기간 동안 체류와 숙식 지원 및 귀국 후 배상과 보상 시스템을 마련하여야 한다.

2. 이주여성의 권리

2-1. 전반적 현황

지금까지 한국정부의 이주여성 정책은 전체 여성 이주민의 15% 가량인 결혼이주여성으로 한정되어 있다. 그러나 전체 이주여성의 50% 이상이 경제활동에 참여하고 있으며, 이들의 60% 이상이 취업비자가 아닌 비자로 체류 중이다. 이에 결혼이주여성의 혼인·체류와 관련된 권리 보장도 중요하지만 노동자로서의 이주여성의 권리 보장을 위한 정책의 중요성이 증가하고 있다.

2-2. 결혼이주여성

첫째, 2014년부터 결혼이민 비자발급 심사기준이 강화되면서 현지에서 결혼절차를 마친 뒤 비자발급이 거부된 여성들에 대한 인권침해문제가 발생하고 있으므로, 피해자에게 배상방안이 마련되어야 하며, 외국인 배우자의 본국에서의 이혼 절차 간소화 등 책임 있는 후속조치가 뒤따라야 한다. 둘째, 결혼이주민의 혼인권과 체류권 보장을 위해 한국인 배우자의 범죄경력 조회 정보를 외국인 배우자에게 통보하도록 의무화, 법무부의 국제결혼안내 프로그램과 여성가족부의 결혼이민자 현지사전교육 내용을 인권 지향적으로 보완, 한국인 배우자에 의한 신원보증제도 완전 폐지, 가정폭력을 신체적·정신적 폭력, 재산상의 범위로 광범위하게 적용하여 혼인파탄 귀책사유로 인정, 여성단체 확인서를 피해입증자료의 하나로 채택하는 제도를 실질적으로 운영, 한국인 배우자의 전적인 귀책사유로 인한 이혼 혹은 별거가 아니더라도 외국인 배우자의 합법적 체류가 보장될 수 있도록 조치, 이혼한 결혼이주민에게도 복수국적 허용, 자녀의 면접교섭권만으로도 체류연장이 가능하다는 규정 명문화 등이 필요하다.

결혼이주여성의 인권침해 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 것이 가정폭력이지만, 다누리 콜센터 통합에서 보듯이 정부정책은 오히려 후퇴하는 경향을 보이고 있다. 이에 가정폭력으로부터 결혼이주여성의 인권을 보호하기 위해, 긴급전화-상담소-쉼터로 이어지는 폭력피해 이주여성 지원체계 구축, 여성폭력범죄 피해자의 체류권 보장, 이주여성쉼터의 지원대상을 미등록 이주여성까지 확대하고, 이주여성을 위한 진술조력인 제도 도입, 가사 사건 재판 과정에서 이주민이 차별받지 않도록 공정성과 안전성 확보, 결혼이주여성의 가정폭력과 귀책사유 적용 범주를 「가정폭력방지법」 정의에 따라 확대, 가정폭력 피해자에 대한 적극적 사회보장 실시, ⑧ 「출입국관리법」 상의 가정폭력피해자에 대한 특칙 조문의 적용대상을 가정폭력 피해를 입은 모든 외국인으로 개정, 이주여성폭력 실태조사와 통계 작성, 귀환한 이주여성들의 자녀면접권 보장 등이 필요하다.

2-3. 이주여성노동자

국내 체류하는 이주여성의 50% 이상이 취업 중인데, 남성에 비해 상대적 저임금을 받고, 성적 폭력에 취약한 등 여성으로서 일반적인 취약성 외에도, 가사·간병 분야와 같이 근로기준법 등 노동관계법의 적용을 받지 못하는 업종에 종사하는 경우가 많고, 비취업비자 소지자의 경우 노동과 관련된 교육을 받을 수 있는 기회를 갖지 못하며, 고용센터, 노동청, 외국인력지원센터 등의 주 지원대상이 아닌 등의 추가적 취약성을 가지고 있었다. 이는 정부에서 이주여성을 위해 창출한 일자리에서 일하는 경우에도 마찬가지다.

인권위는 2017년 비공식부문 가사근로자의 노동권 및 사회보장권 보호를 위한 권고에서 ILO의 ‘가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약’ 비준, 근로기준법 11조의 ‘가사사용인’ 적용제외 삭제 또는 가사노동자 보호를 위한 입법적 조치, 표준근로계약서 보급, 가사노동자를 위한 인권 매뉴얼 제작 보급, 고용보험 및 산재보험 적용을 권고한 바 있다. 인권위의 권고는 국적과 무관하게 모든 가사노동자의 인권 보장을 위해 당연히 이행되어야 할 것이며, 이에 더해 중개업체 및 파견업체에 대한 규제와 감독으로 합리적인 수수료 조정 및 근로계약서 작성 의무화, 고용센터를 통한 일자리 알선 서비스 제공, 이주여성 가사·간병 노동자를 위해 특화된 교육과 상담, 정보 제공, 의료·법률 지원 연계, 쉼터 제공 방안이 마련되어야 할 것이다.

비취업비자 소지 이주여성 노동자의 노동권 보장을 위해서는 첫째, 외국인력지원센터의 대상 범위를 고용허가제 이외의 노동자에게까지 확대하고, 둘째, 다문화가족지원센터에서 이주여성 대상 노동관계 법제도 교육 및 상담 서비스를 제공하며, 셋째, 사회통합프로그램 교육내용에 노동관계 법제도와 노동자로서 권리에 관한 내용을 포함시키고, 넷째, 정부가 결혼이주여성의 취업 장려를 위해 만든 일자리의 정규직화를 추진하고, 다섯째, 정부 위탁·운영 기관에 고용된 이주여성들에게도 내국인 여성과 동일한 기준의 경력을 인정하고, 승진 기회를 보장해야 한다.

성희롱, 성폭력, 그 외 성에 기반을 둔 폭력으로부터의 보호를 위해서는, 첫째, 이주여성 에 대한 모든 교육 과정에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 성폭력 등의 피해에 대처하는 절차와 피해자를 위한 지원 제도에 대한 내용을 포함하며, 둘째, 피해 이주여성에게 신고, 조사, 기타 사법처리 과정에서 적절한 통역이 제공되어야 하며, 셋째, 관련 공무원들이 성인지적 관점에서 이주여성의 특수성을 고려하는 방식으로 업무를 수행할 수 있도록 적절한 교육과 훈련을 제공해야 하고, 넷째, 직장 내 성희롱·성폭력 구제 절차 중 가해자와 분리되어 근무할 수 있도록 사업주 의무 규정을 입법화하고, 다섯째, 고용허가제 이주여성이 피해자인 경우 가해자가 사업주가 아닌 경우에도 사업장 변경이 가능하도록 규정이 마련되어야 한다. 여섯째, 체류자격과 무관하게 피해 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 상담, 법적·의료적 지원, 쉼터를 제공하고, 마지막으로 미등록 이주여성이 신고·구제절차를 진행하는

전 과정에서 단속이나 강제되지 않도록 방화벽을 설치해야 하며, 최소한 구제, 치료, 보상이 이루어질 때까지 안정적으로 체류할 수 있는 자격을 부여해야 한다.

이주여성의 모성 보호를 위해, 첫째, 모든 여성노동자가 근로기준법의 모성보호 조항의 적용을 받을 수 있도록 제11조의 적용제외 규정을 삭제해야 한다. 둘째, 이주여성에게 모든 교육에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 모성보호와 관련된 법과 제도, 임신·출산·양육 과정에서 제공받을 수 있는 지원 등에 관한 내용을 포함해야 하며, 셋째, 이주여성 노동자가 임신과 출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독을 강화하고, 해고 사업장에 대해서는 적절한 제재 조치를 가해야 하며, 넷째, 산모와 신생아 건강관리 지원, 아이 돌봄 지원, 보육예산 지원 등을 모든 이주여성에게 점진적으로 확대해야 할 것이다.

3. 이주아동의 권리

이주아동에 대한 한국 정부의 공식적인 통계조차 존재하지 않는 것에서 짐작할 수 있듯이 한국 정부는 국제인권규범이나 헌법에 따라 보장되어야 할 아동의 권리에 이주아동이 차별 없이 접근할 수 있도록 하는데 소극적인 자세를 취하고 있다. 현행 법제도는 출생의 등록과 증명을 국민에 한해 적용하는 가족관계등록제도의 일부로 포함하고 있어 이주아동을 배제하고 있다. 많은 이주아동들이 건강보험조차 없이 자라고 있는데, 미등록 체류 아동이나 기타(G-1) 비자로 체류하는 아동은 아예 건강보험 가입이 불가능하다. 난민인정자를 제외한 이주아동은 경제적으로 어려운 형편에 있더라도 의료수급권자가 될 수 없어 건강은 물론 생존을 위협받는 이주아동들이 생기고 있다.

어린이집에 다니는 이주아동은 무상보육의 대상에서 제외되고 있고, 보건복지부는 지침을 통해 다문화가족 자녀에게 지원되는 다문화 보육료도 난민의 자녀를 제외하고는 대한민국 국적자인 아동만 대상이 된다고 못 박고 있다. 이주아동은 체류자격과 무관하게 의무교육인 초·중학교에 전입학이 가능하게 되었지만 취학통지서가 발부되지 않고, 취학독려조치가 취해지지 않아, 부모의 무관심이나 방임, 정보 부족 등으로 여전히 의무교육조차 받지 못하고 있는 이주아동들이 존재한다. 또한 이주아동의 고등학교 전입학은 여전히 학교장 재량에 맡겨져 있고, 대학 이상의 고등교육은 미등록 이주아동에게 차단되어 있어 이주아동의 교육권은 여전히 제한적으로 보장되고 있다.

보호자가 없거나 보호자와 분리된 아동, 빈곤·장애·질병·학대 등으로 사회적, 경제적, 정서적 지원이 필요한 취약한 상태에 놓인 이주아동의 사례가 늘어나고 있는데, 이주아동은 아동 보호 및 지원 체계에서 배제되고 있다. 구급은 아동의 신체적, 정신적 건강과 발달에 심각한 악영향을 미친다는 것이 여러 조사를 통해 드러난 사실이지만 이주아동에 대한 구급은 지금도 계속되고 있다.

이주아동의 입국시기와 체류자격, 연령대, 가족구성 등이 다양해지면서 이주아동의 발달

단계에 따라 보호 및 보장되어야 할 권리들도 다양해지고 있는 만큼 아동 권리의 전반에 걸쳐 이주아동이 포함되도록 기존의 법과 제도가 재정비 되어야 한다. 우선, 이주아동에게 출생등록의 권리를 보장하기 위해서는 보편적 출생등록 제도가 도입되어야 한다. ‘보편적 출생신고 네트워크’는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정하여 외국 국적의 아동도 이 법에 따른 출생신고와 증명서 발급을 가능하게 하는 안, 또는 이주아동을 위한 새로운 출생등록 관련 법률의 제정하는 안을 제시하고 있다.

이주아동에 대한 의료보장 확대를 위해, 첫째, 최소한 아동에 한해서만큼은 부모 또는 본인의 체류자격과 무관하게 건강보험에 가입할 수 있도록 현행 「국민건강보험법」이 개정되어야 하며, 저소득층 가정의 이주아동은 의료급여의 대상이 될 수 있도록 의료급여법이 개정되어야 한다. 둘째, 법 개정 이전이라도 이주아동에게는 최소한 건강보험 수가 또는 의료급여 수가를 적용해, 병원비에 대한 부담으로 의료기관 이용을 하지 못하는 일은 없도록 해야 할 것이다. 셋째, 소외계층을 위한 의료안전망 구축 정책에 이주아동이 포함되도록 하고, 그 전까지는 현행 ‘외국인근로자 등 의료서비스 지원사업’에서 아동의 진료비에 대해서는 자부담 없이 지원받을 수 있도록 예산을 확보해야 한다.

이주아동의 보육권을 보장하기 위해서는, 첫째, 「영유아보육법」상 영유아 보육 책임대상을 국내에 거주하는 모든 사람으로 확대하여야 한다. 둘째, 법 개정 전이라도 지방자치단체에서 이주아동에 대한 무상보육 또는 최소한 보육료 일부 지원이 이루어질 수 있도록 관련 지침을 개정하는 것도 방법이 될 것이다. 셋째, 일선 어린이집에 영유아의 국적이나 체류자격과 무관하게 보육통합정보시스템에 등록 가능하다는 사실을 적극 안내하여야 한다.

이주아동의 교육권을 온전히 보장하기 위해서는 첫째, 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 「교육기본법」 제8조를 개정하고, 둘째, 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 학령기 이주아동에게 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단을 마련하며, 셋째, 이주아동이 공교육 기관에서 제공되는 사회서비스 및 교육서비스에 접근할 수 있도록 조치하고, 넷째, 저소득층 이주아동에게 급식비를 포함한 교육비 지원을 허용하며, 다섯째, 주민등록번호를 대체할 수 있는 학생 식별 번호를 제공하여 관련 행정 절차에 사용될 수 있도록 해야 한다. 여섯째, 중도입국 이주아동 등을 위한 특별학급 또는 예비학교를 확충하고 접근성을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 학교에서 교육을 받을 수 있도록 교과 과정을 마련하고 교사를 파견해야 하며, 일곱째, 중도입국 청소년을 위한 검정고시 대비 교육, 취업 교육, 진로 상담 등을 체계적으로 제공해야 한다.

아동학대 등의 피해를 당한 이주아동을 보호하고 지원하기 위해서는 첫째, 「아동복지법」의 차별 금지 원칙(제2조)에 국적이나 체류자격에 따른 차별 금지를 명시하는 등 보호가 필요한 이주아동의 시설 입소를 위한 법적 근거를 마련하고, 둘째, 「아동복지법」 제12조 상의 아동복지심의위원회가 이주아동의 보호, 친권의 제한, 후견인의 선임, 체류 보장 등

관련 사항을 심의할 수 있도록 하며, 셋째, 「국민기초생활 보장법」을 개정하여, 아동보호 시설 등에 입소한 이주아동에게 생계급여, 의료급여, 교육급여 등이 동등 지원되어야 한다. 마지막으로 이주아동이 아동학대범죄사건의 피해자가 되는 경우에는 체류자격을 보장함으로써, 강제퇴거의 두려움 없이 피해 사실을 신고하고 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다.

이주아동의 구금 금지를 위해서는, 「출입국관리법」에 아동의 구금을 금지하는 규정을 명시해야 한다. 그 이전까지는 아동친화적인 구금 환경을 제공할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

또한 미등록으로 체류하는 이주아동이 공정하고 투명한 절차를 거쳐 합법적인 체류자격을 부여받을 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히, 국내 출생 아동, 국내에서 일정 기간 이상 거주한 아동, 교육 또는 건강상의 이유로 국내 체류가 불가피한 아동, 국적국으로 돌아감으로써 아동의 최선의 이익에 반하는 상황에 처하게 될 가능성이 있는 아동들에게는 인도적인 견지에서 체류자격을 부여해야 한다. 체류자격을 부여받은 이주아동들은 성인이 되었을 때 영주권과 국적 취득의 권리를 동등하게 부여받아야 한다.

4. 난민의 권리

2013년 「난민법」이 시행되기 시작했지만, 난민인정률이 2012년 4.26%에서 2016년 1.54%로 큰 폭으로 낮아지는 등 한국의 난민 보호 시스템은 더 나아졌다고 보기 어려우며 오히려 어떤 면에서는 후퇴하고 있다. 그동안 너무나 낮은 난민인정률과 관련해 출입국관리 당국과 법원에서 난민정의를 너무 엄격하게 해석하고 그 입증정도를 너무 높게 설정하는 문제가 제기되었는데, 최근 난민신청이 급증하자 난민인정절차 전반에 진입장벽을 높이기 위한 행정적 수단들이 활용되고 있는 것이 아닌가, 하는 우려까지 제기되고 있다.

난민인정률이 매우 낮은 반면 시리아 난민에게 일괄적으로 인도적 체류 지위를 부여하면서 2014년 이후부터 인도적 체류자 수가 급증했는데, 시리아 난민이라면 실제 협약 상 난민이라도 무조건 인도적 체류 지위를 부여하고 있는 것이 아니냐는 우려와 함께, 그 처우에 있어서는 단지 ‘체류’만을 허용하는 수준이어서 난민신청자와 난민인정자 뿐 아니라 인도적 체류자의 처우에 대한 문제가 새로이 쟁점이 되고 있다. 이와 함께 그 전부터도 있었던 출입국항에서 난민신청이 「난민법」 시행으로 제도화되었는데, 명백히 난민이 아닌 경우만을 가려내야 하는 난민인정심사 회부심사가 사실상 난민인정심사인 것처럼 운용되고 있고, 불회부 결정을 받은 난민신청자가 송환을 거부할 경우 송환대기실에 장기구금되는 문제 또한 뜨거운 쟁점이 되고 있다.

난민협약의 비준국으로서 국제인권규범에 부합하는 난민보호시스템 정비가 필요하다. 우선 출입국항에서 난민신청절차 개선을 위해, 첫째, 입국심사 시에 난민신청을 할 수 있다는 것과 그 절차에 대한 상세한 안내를, 난민신청자가 많은 국가의 언어로 번역하여, 쉽게 발

견할 수 있는 장소에 게시하여야 한다. 둘째, 출입국항에서 난민신청자가 난민신청의사를 밝히면 접수가 거부되거나 지연되지 않도록 하고 이후 절차에 대한 번역된 안내 매뉴얼을 비치하여야 한다. 셋째, 난민인정심사 회부심사에서는 명백히 이유 없는 난민신청이라고 인정되지 않는 한 지체 없이 회부결정을 하여야 하며, 넷째, 불회부결정에 대해 이의신청절차를 마련하고, 불회부 사유, 이의신청 기한 및 방법 등을 신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역해 서면으로 교부해야 한다. 다섯째, 출입국항에서 난민신청자의 처우 규정을 마련하여, 회부심사 및 그 심사 결과를 다루는 기간 동안 머물 장소와 기본적인 의식주, 의료서비스 등을 제공해야 하며, 그 장소로부터 자유로운 출입, 통신설비의 이용, 외부인의 접촉을 보장해야 한다.

난민인정절차에서 가장 중요한 1차 심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위해, 첫째, 전문성과 독립성을 갖춘 난민심사관이 심사를 담당하도록 해야 하며, 둘째, 1차 심사 시 작성된 면담조서를 난민신청자가 쉽게 열람, 복사할 수 있어야 하고, 셋째, 난민신청자의 동의하에 모든 면접과정을 녹음·녹화하여 난민신청자가 요구할 때 그 기록을 열람할 수 있도록 해야 한다.

이의신청단계에서는 현행 난민위원회를 상설화하거나 난민심판원 제도를 신설하여 2차 심사를 준사법적 절차로 전환하는 안이 제안되고 있는데, 그 전에 1차 심사 절차가 먼저 정비되어야 하고, 공적 자금이 투입되고 전문성과 독립성을 갖춘 연구자들로 구성된 난민신청자의 출신국 정보에 대한 연구센터가 구축되어야 한다. 특히 그 전이라도 현재 이의신청 단계에서 가장 중요한 문제로 제기되고 있는 난민신청자의 청문절차가 시급히 보장되어야 한다.

현재 출입국관리 당국이 '재량'으로 결정하고 있는 인도적 체류 지위는 난민신청과 별도로 신청하고 심사할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

출입국항에서 난민신청, 1차 심사 단계, 이의신청단계, 난민재판 단계 모두에서 난민신청자에게 국선변호인 또는 이에 준하는 법률조력인의 조력을 보장해야 하며, 특히 취약한 난민신청자들에 대해서는 시급히 소송구조가 제공되어야 할 것이다. 또한 난민인정절차의 모든 단계에서 난민문제에 대한 전문성과 정치적, 종교적 중립성을 갖춘 적절한 통역이 지원되어야 하며, 이를 위해 통역제공뿐 아니라 전문적인 통역을 양성하기 위한 예산을 배정하고 집행하여야 한다.

난민의 처우와 관련해 첫째, 난민신청자의 취업금지 기간을 없애고, 생계를 위한 활동이 불가능한 난민신청자에게는 기초생활수급자에 준하는 지원을 받을 수 있도록 해야 하며, 둘째, 난민인정자가 실제 난민협약에 따른 처우와 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 관련 법령뿐 아니라 관련 부처의 지침을 검토하여 재정비하여야 한다. 셋째, 인도적 체류자 또한 난민인정자에 준하는 권리를 보장받아야 한다. 특히 여행증명서를

발급하고, 가족결합원칙을 적용해야 한다. 넷째, 난민인정자와 인도적 체류자의 안정적 정착과 사회통합을 목적으로 한 조치들을 마련하고 시행해야 한다.

IV. 이주민의 권리별 실태조사와 정책제언

1. 산업재해로부터 보호받을 권리

산재발생률이 OECD 1위로 높은 한국에서 이주노동자의 산재발생률은 한국인 노동자의 6배에 달하고 있다. 한국은 산재 은폐율도 매우 높는데, 취약성이 큰 이주노동자의 산재은폐율은 훨씬 높아서 실제 산재발생률은 공식적 통계보다 훨씬 더 높을 것으로 예상된다. 이주노동자는 산재 발생 후 처리과정에서도 절차를 잘 모르고 한국어에 취약하며 고용주에 대한 종속성이 커서 더 큰 어려움을 겪는다. 한국인 노동자의 경우에도 산재보험처리를 하지 않고 공상으로 처리하는 경우가 많은데, 이주노동자의 경우에는 공상 처리조차 하지 않고 자비 부담을 강요하는 경우가 흔하다. 공상으로 처리한 경우에도 사업주의 부담이 커지면 치료가 끝나기 전에 출국을 강요하는 사례도 드물지 않다.

무엇보다 산업재해로부터 예방조치가 우선되어야 한다. 이를 위해 「산업안전보건법」 위반 적발 사업장에는 이주노동자 고용을 제한하고, 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경을 허용해야 하며, 작업환경개선 완료여부와 그 이후도 지속적이고 정기적인 모니터링을 실시해야 한다. 또한 중대재해발생 사업장에는 이주노동자 고용을 금지해야 한다.

건설업의 경우, 정부 발주 공사의 입찰참가자격심사 평가 항목에서 건설재해에 관한 사항을 삭제하고, 산업안전 예방조치에 관한 사항을 추가하며, 농축산어업의 비법인 5인 미만 사업장에 대한 산재보험 적용 제외 규정을 폐지하여야 한다.

산업안전보건교육은 이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 번역된 자료로, 통역을 동행해 진행하도록 하고 교육 여부에 대한 관리감독을 강화해야 할 것이다. 산업인력공단과 근로복지공단의 통역풀을 확대하여 산재신청과 처리과정뿐 아니라 교육 과정에도 통역서비스를 제공하고, 장기적으로는 이주노동자에 대한 업종별 산업안전교육을 전담하는 고용노동부 산하 전문인력을 양성해 사업장에 파견해 교육할 수 있도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

산재 후 요양 중인 이주노동자는 체류자격과 무관하게 고용노동부 위탁 운영 센터 입소를 허용하여 안정적으로 치료를 받을 수 있게 하고, 이주노동자의 귀국 후 재활치료 과정에서 내국인 노동자와 동등한 지원이 가능하도록 제도를 정비하며, 산재사망 이주노동자의 경우, 근로복지공단의 책임 하에 산재신청과 처리가 진행될 수 있도록 해야 한다.

2. 인간다운 주거와 생활의 권리

특히 고립된 사업장에서 일하는 이주노동자들은 사용자가 제공하는 기숙사에서 생활할 수밖에 없는데 기숙사에 소방, 통풍, 환기 시설뿐 아니라 화장실, 욕실, 주방 등 필수적인 시설조차 제대로 갖추어져 있지 않은 경우가 많다. 방범 시설도 허술해 이주여성 노동자들이 성폭력의 위협에 노출될 가능성도 높다. 그런데 이러한 숙소에 임금 삭감 목적으로 과도한 사용료를 부과하는 경우가 늘어나고 있다. 이에 대한 지속적인 문제제기에 고용노동부는 2017년 2월 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 발표했는데, 이 지침은 기숙사에 대한 아무런 기준도 제시하지 않은 채, 임시주거시설에조차 통상임금의 일정 비율을 숙식비로 징수할 수 있도록 해 숙박비 부과를 임금 삭감 방편으로 이용하던 행태를 정당화시키는 결과를 가져왔다.

이주노동자들에게 최소한의 주거와 생활의 권리를 보장하기 위해서는, 첫째, 「근로기준법」 등 관련법에 ILO의 권고 기준에 부합하는 기숙사 관련 규정을 마련하고, 기준에 미달하는 기숙사를 제공 하는 사업장에 이주노동자 고용을 제한하고, 이주노동자의 사업장 변경을 허용해야 한다. 고용노동부의 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’은 즉시 폐지하고, 숙소비용 공제 명목으로 최저임금 미만을 지급하는 데 대해 감독을 강화하며, 장기적으로 이주노동자에 기숙사를 무상으로 제공할 수 있는 방안을 마련해 나가야 할 것인데, 사업주 비용 부담 완화를 위한 제도적 지원 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

3. 보건의료서비스에 접근할 권리

최근까지 이주민의 건강권은 주로 이주노동자의 산업재해 문제와 관련해서만 제기되는 경향이 있었지만, 이주민의 체류기간이 길어지고 구성이 다양해지면서 이주민의 건강권 문제 또한 그 범위가 확대되고 성격이 변화하고 있다. 그러나 의료지원을 포함하고 있는 공공부조제도는 결혼이주민 중 일부와 난민 등 극히 일부 이주민에게만 지원신청자격이 주어졌고, 이주민은 가장 기본적인 의료보장제도인 건강보험가입에서조차 차별받고 있어, 합법적 체류자격을 가진 장기체류이주민의 건강보험가입률조차 61%로 내국인 97%에 비해 매우 낮다.

건강보험 직장가입은 법적으로는 차별이 없지만 제도적 공백의 존재로 이주노동자의 직장가입률은 내국인에 비해 매우 낮다. 고용허가제 농축산업 이주노동자의 51%가 사업자등록증이 없는 사업장에 근무하고 있는데, 이들에게 직장건강보험 당연가입자격이 주어지지 않는 것이 대표적인 예이다. 이주민에게 건강보험 지역가입의 문턱은 더욱 높운데, 기타(G-1) 비자는 여전히 지역가입에서 배제되어 있고, 유학과 결혼 외 사유로 입국한 사람은 입국 후 3개월이 경과한 날부터 지역가입자격이 주어지며, 1개월 이상 일시출국 후 재입국하면 역시 그 때부터 3개월이 경과해야 지역가입이 가능해서 3개월의 아슬아슬한 공백기간

이 이주민의 건강권을 위협하고 있다. 또한 F-1(방문동거), F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민) 외 체류자격을 가진 이주민은 최소한 전년도 세대당 평균보험료 이상을 내도록 하고 있어, 보험료 부담으로 지역가입을 포기하는 사례가 흔하다.

또한 미등록 체류자는 건강보험가입에서 완전히 배제되어 있는데, 기본적인 의료보장제도에서 배제되어 있는 이주민의 유일한 의료안전망인 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’은 수요는 늘어나는데 반해 예산은 오히려 삭감되고 있고, 원칙적으로 입원 및 수술이 지원범위라서 아동 이외에는 외래진료 지원이 제한적이고, 아동을 포함해 모든 사업대상자에게 약제비는 지원되지 않아서, 외래진료비와 약제비 부담으로 치료를 포기하는 사례가 발생하고 있다.

이주민들도 보건의료서비스에 접근할 권리를 보장받기 위해, 첫째, 건강보험공단과 고용노동부의 협력을 통해 의무가입사업장임에도 불구하고 건강보험 가입을 회피하고 있는 사업장에 대한 감독 방안을 마련하고, 건강보험 미가입사업장에는 적어도 고용허가제 이주노동자의 고용을 제한하는 조치를 취해야 할 것이다. 고용허가제에 의한 고용허가 기준을 사업자등록이 된 사업장으로 제한하거나, 사업자등록이 되어 있지 않더라도 실질적인 고용관계에 있으면 직장가입자로 건강보험 의무가입이 가능하도록 해 농축산업 이주노동자들도 동등하게 건강보험에 가입할 수 있도록 해야 한다.

체류자격에 따른 건강보험 지역가입 제한을 폐지하여, 기타(G-1) 비자 소지자도 건강보험 지역가입 자격을 가질 수 있도록 하고, 입국 후 3개월 후부터 건강보험 지역가입자격을 취득할 수 있도록 한 「보건복지부 고시 제2015-138호」를 개정하여, 3개월 이상 장기체류할 것이 명백한 이주민은 입국한 날부터 지역가입자격을 취득할 수 있도록 하고, 모든 이주민도 내국인과 동등한 기준으로 보험료를 책정하여 지역가입에서 차별을 폐지해야 한다.

‘외국인근로자 등 의료지원사업’의 지원범위를 외래진료와 약제비 지원이 가능하도록 확대하고, 적절한 예산을 확보하여야 하며, 지정 의료기관에서 다른 의료기관으로 전원한 경우뿐 아니라 그 역의 경우에도 진료비 지원이 가능하도록 해야 할 것이다.

장기적으로는 체류자격에 상관없이 모든 이주민을 의료보장제도에 편입시킬 수 있는 방안을 강구해 나가고, 아동, 장애인, 임산부 등 건강 취약계층은 특히 시급하게 건강보험 가입 허용 또는 의료수급권 자격 부여 방안을 마련해야 할 것이다.

5. 인신매매로부터 보호받을 권리

한국 정부는 2015년 「인신매매방지 의정서」에 비준하였지만, 인신매매에 제대로 대응하지 못하고 있다. 한국 정부가 인신매매에 제대로 대응하지 못한다는 것은 가해자를 처벌하지 못하고, 피해자는 보호하지 못하고, 인신매매를 예방하지 못하고 있다는 것이다. 가해자를 처벌하지 못하는 근본적인 이유는 형법에서 인신매매 정의를 사람을 매매한 경우만으

로 너무나 협소하게 규정했기 때문이다. 피해자 보호와 관련해서는 인신매매방지 의정서의 프라이버시 보호, 구제절차에의 접근, 관련 정보 제공 등을 규정하고 있지만, 오히려 인신매매 피해자들이 피의자로 수사를 받고, 외국인 보호소에 구금되고, 강제퇴거 당하고 있다. 결과적으로 예술홍행(E-6) 이주노동자로 대표되는 성착취 인신매매의 문제는 수년 동안 제기되어 왔는데도 여전히 제도개선이 이루어지지 못하고 있는 가운데, 사증면제(B-1)와 같은 비공식적 이주경로를 이용해 입국한 이주여성의 성착취 인신매매가 널리 확산되고 있다. 또한 비공식적 이주경로를 통해 입국한 이주노동자뿐 아니라 공식적 경로를 통해 도입된 이주노동자들도 국제적 기준에서 명백히 인신매매로 볼 수 있는 노동착취를 당하며 일하고 있는 것이 다양한 영역에서 발견되고 있다.

인신매매에 제대로 대응하기 위해 무엇보다 인신매매방지 의정서의 이행을 담보하는 국내 입법이 가장 중요한데, 그 내용에는 인신매매에 대한 포괄적인 정의 규정과 예방, 처벌 조항 뿐 아니라 인신매매 피해자의 보호조항까지 포함되어야 한다. 또한 인신매매는 그 목적에 따라 성착취 인신매매, 노동착취 인신매매, 장기탈취 인신매매 등 3가지로 범주화할 수 있고, 여러 부처의 관할이 중복되므로 이들 부처의 역할을 통합하고 조정할 수 있는 전담기관이 필요하다.

인신매매 피해자 보호를 위해 무엇보다 중요한 것은 경찰, 법원, 출입국관리소 공무원 등 법집행기관이 인신매매 피해자를 제대로 식별하는 것이다. 이미 인권위가 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 개발하여 제시하였지만 이는 성착취 목적 인신매매 피해에 국한되어 있으므로 3가지 목적의 인신매매 피해자를 식별할 수 있는 포괄적인 지표를 개발하여, 법집행공무원이 이를 활용하도록 법적으로 강제해야 할 것이다.

이주민 인신매매 피해자들에게 가장 긴급한 보호조치는 안정적인 체류이다. 현재도 피해자들에게 기타(G-1) 비자가 주어지는 경우가 있지만 피해자가 가해자를 고소하여 법적 조치가 진행 중인 경우에만 한정되어 있다. 때문에 인신매매피해자로 식별되면 다른 부가조건 없이 체류기간 연장이나 안정적인 임시비자 발급을 통해 권리구제절차를 진행할 수 있도록 해야 하고, 이 비자는 피해자가 원할 경우 상처의 치유와 회복, 재활 전 과정에 보장되어야 한다.

현재 고용허가제, 이주어선원 도입제도, 계절근로자제도 등 한국의 이주노동정책은 그 자체로 국제적 기준에 비추어 보면 인신매매적 요소를 내포하고 있는 경우가 많으므로 국내 이주노동정책 전반을 재정비해야 할 것이다. 마지막으로 인신매매 실태에 대한 정기적이고 포괄적인 실태조사를 통해 인신매매에 대응할 수 있는 적절한 정책방안을 찾아나가는 방안 마련에 활용해야 한다.

6. 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리

법무부는 2009년 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」을 제정하고, 2013년 ‘불법체류자 단속 사전 예고제’를 실시하겠다고 발표했지만 여전히 단속과정의 인권 보호 준칙을 지키지 않는 폭력적 단속방식이 크게 개선되지 못해 단속과정에서 부상, 사망 사고가 지속적으로 발생하고 있다. 단속, 구금, 추방 과정에서 이주민의 인권을 보호하기 위한 근본적인 해결책은 단속과 추방 위주의 미등록 이주민 정책의 기초를 전환하고, 정규화 시스템을 마련하는 것이다. 어쩔 수 없이 단속을 하는 경우에는 단속 과정에서 적법 절차와 인권보호 준칙이 반드시 지켜져야 한다.

현행 법제도 상 단속은 곧 외국인 보호소에서의 구금으로 이어지는데, 단속과 구금을 통제하여 인권침해를 예방할 수 있는 기제가 존재하지 않는다. 「출입국관리법」에는 구금사유의 심사, 구금기한의 상한, 독립된 기관의 심사 장치에 대한 규정이 없어서 수년간 장기구금자가 발생하고 있다. 특히 난민신청자의 경우에 상한 없는 장기구금의 문제점이 가장 극명하게 드러나고 있다. 수년 동안 장기구금 되었던 이들 중에는 국적 취소로 무국적자가 되어 돌아갈 곳이 없게 된 이들도 있었다.

구금과 관련하여 가장 긴급한 것은 자의적인 장기구금을 금지하는 것이다. 이에 단속과 구금의 절차를 형사사법절차에 준하도록 규정하고 사법적 심사를 강화해야 하며, 3개월 이상 구금이 장기화되는 경우에는 법무부장관의 승인이 아니라 사법부 등 독립된 기관에 의하여 구금의 사유를 심사하도록 하고, 국제적 기준에 따라 구금기간에 상한을 정하여 자의적인 무기한의 장기구금을 금지해야 한다. 또한 현행 「출입국관리법」에 의한 ‘보호’가 인신을 구속하는 구금임을 명확히 하여 그 명칭은 ‘구금’ 혹은 ‘수용’으로 변경하고, 「인신보호법」의 원 취지에 맞게 동 법을 개정하여 출입국관리 업무에 대한 적용제외규정을 삭제하여야 한다. 그 전이라도 보호해제 혹은 보호일시해제를 확대 실시하고, 보호일시해제를 위한 과도한 보증금 제도를 폐지하고, 보증금의 금액과 예치방법, 반환방법에 대한 규정을 정하여 투명하게 공개해야 할 것이다.

한편 미등록 이주민이 인권침해나 범죄피해를 입어도 법적 보호를 요청하지 못하는 지속적으로 제기되면서 공공보건의료기관, 중요범죄 피해자 구조업무를 수행하는 검찰, 경찰 공무원 등의 통보의무 면제 조항이 신설되었다. 그러나 통보의무가 면제되는 경우가 분명한데도 공무원이 이를 인지하지 못하거나, 통보의무면제 범위가 너무 협소해 그 실효성이 떨어지고 있다는 문제제기가 지속되고 있다.

이에 통보의무면제 조항이 비정규 이주민들의 기본권을 보호하고 교육, 보건 등 기본 복지서비스에 대한 접근을 보장하기 위한 방화벽의 역할을 제대로 할 수 있도록 통보의무의 면제 범위를 노동청, 근로복지공단, 아동복지 관련 공무원 등이 외국인 청구인이나 신고자의 신상정보를 알게 된 경우나 주민센터와 시군구청 등 공무원 등이 민원인의 신상정보를

알게 된 경우 등까지 확대해야 한다. 또한 범죄의 피해자뿐 아니라 증인, 목격자, 사건의 관계자까지 그 범위를 확대하여 미등록 이주민이 범죄 신고를 꺼리지 않도록 해야 한다. 또한 필수적 영역에서는 해당 공무원의 통보금지 조항을 신설하여야 할 것이다.

「출입국관리법」 제19조와 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제17조는 고용주에게 이주노동자의 고용과정에서 변동 사항이 생겼을 때 신고 의무를 부과했을 뿐인데 출입국관리 당국은 고용주가 이주노동자의 소재를 알 수 없게 되었다고 신고한 것만으로 바로 사업장 무단이탈로 간주해 아무런 법적 근거 없이 체류자격을 박탈하고 보호명령과 강제퇴거명령을 내린 후 해당 노동자를 단속해 구금하고 있다. 때문에 이 신고 조항은 ‘고용변동신고’라는 원래 명칭 대신 소위 ‘무단이탈신고제도’라고 불리며 이주노동자들이 권리구제를 요구할 때, 고용주들이 이주노동자들을 협박하는 강력한 수단이 되고 있다.

무단이탈신고제도는 즉시 폐지되어야 하며, 고용주가 고용변동신고제도를 악용하는 일이 없도록 그 사유를 기재하도록 하고, 허위신고 한 고용주에게는 이주노동자의 고용허가를 취소하고 고용제한 조치를 취해야 할 것이다.

7. 인종차별에 대한 대응

한국 사회에 인종차별과 혐오 표현이 전방위적으로 확산되고 있는 양상이 여러 조사들을 통해 확인되고 있다. 그러나 공공 부문의 인종주의와 관련된 자세는 미온적이며 그 결과 공공부문 내에서의 인종주의조차도 스스로 규제하지 못하고 있다.

한국적 상황에서 인종차별을 예방하거나 규제할 수 있는 방안으로서 최우선 과제는 포괄적인 차별금지법 제정 또는 차선책으로서 인종차별을 규율하는 특별법 제정 등 인종차별 금지의 법제화이다. 이와 함께 인종차별에 대한 시민사회의 대응능력을 향상시키기 위한 방안으로 인종차별이 발생하는 다양한 사회적 공간(공공기관, 방송국 등 언론기관, 민간기업 등)에서 자율적인 반차별 정책 시행을 위한 가이드라인 제정, 공공부문에 이주민 참여나 고용을 독려하고 이를 기관평가에 반영하는 평등 및 다양성 증진을 위한 원칙 및 가이드라인 수립을 고려해 볼 수 있다.

인종차별 및 외국인혐오에 대해 대처할 수 있는 전담기구를 설치할 수 있을 것인데, 이 기구는 국가인권위 내 또는 민-관-사법부가 참여하는 독립적 형태로 설립될 수도 있을 것이며, 정기적 실태조사, 공공부문 및 언론의 인종차별 행위 모니터링, 인종차별·외국인혐오 집단에 대한 공적감시, 공무원 및 시민대상 반차별 교육 등의 역할을 부여할 수 있을 것이다.

마지막으로 인종차별·외국인혐오를 규율하는 조례 제정 등 지자체 차원에서 인종차별 예방과 구제, 사회적 인식 개선을 위한 정책 방안의 마련과 시행도 중요한 과제이다.

목 차

I. 연구의 개요	1
1. 연구의 필요성과 목적	3
2. 2012년 이주 인권가이드라인에 대한 총평	6
3. 연구의 내용	10
4. 연구의 방법	12
II. 이주 인권 관련 정책 환경의 변화와 국제적 준거	15
1. 통계를 통해 본 이주민 현황	17
2. 다문화·외국인 정책의 변화	21
1) 외국인 정책의 기본방향 및 추진체계	21
2) 외국인정책 기본계획과 연도별 시행계획	23
3) 여성가족부의 다문화가족정책	29
3. 이주민 당사자 정책 인지도 및 수요도 조사결과	32
4. 국제 인권기구의 권고를 통해 본 이주 인권 현황	38
5. 이주 인권가이드라인의 국제 기준	47
III. 이주민의 그룹별 실태조사 결과와 정책제언	63
1. 이주노동자의 권리	65
1-1. 전반적 현황	65
1-2. 고용허가제 이주노동자	67
1) 고용허가제 현황과 인권기구의 권고	67
2) 인권실태 쟁점과 사례	69
(1) 더욱 강화된 사업장 변경 제한	69
(2) 구인업체 정보가 제공되지 않는 구직 활동	75
(3) 구직 기간과 구직신청 기간 제한	76
(4) 사업주에 종속된 재취업 기회, 성실 외국인근로자 재입국 취업제도	77
(5) 출국만기보험금 제도의 퇴직금 권리 제한	78
(6) 부족한 권리교육	80
(7) 단기순환원칙과 장기체류자로서 권리 부재	81

3) 정책 제언	82
(1) 사업장 변경 제한의 폐지, 그 전까지 사업장 변경 사유 대폭 확대	82
(2) 구직기간과 구직신청기간 제한 폐지	82
(3) 이주노동자에게 구인업체에 대한 정확한 정보 제공	83
(4) 취업기간 연장, 재입국취업의 합리적 기준 설정	83
(5) 출국만기보험 지급시기 규정 폐지	84
(6) 입국전후 권리교육 강화	84
(7) 영주권 및 국적 신청 권리와 장기체류자로서 권리 보장	84
1-3. 농축산업 이주노동자	85
1) 농축산업 이주노동자 현황	85
2) 농축산업 이주노동자 인권보장 활동과 인권기구의 권고	85
3) 인권실태 쟁점과 사례	88
(1) 장시간 저임금 노동, 최저임금 미지급	90
(2) 근로계약 위반	90
(3) 과도하고 일방적인 임금 공제	91
(4) 이면합의서에 서명 강요	91
(5) 편파적인 근로감독 실태	92
(6) 불법적 파견근로	93
(7) 산재보험과 건강보험 가입 제외	94
(8) 폭언, 폭행, 성폭력, 협박, 멸시와 차별	96
4) 정책 제언	96
(1) 농축산업 노동자의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설	96
(2) 산재보험과 건강보험의 가입 보장	97
(3) 불법적 파견 근로 사업장 감독 강화와 고용제한	98
(4) 농축산업 고용주 및 노동부 공무원들에 대한 교육 의무화	98
1-4. 어선원 이주노동자	99
1) 이주어선원 현황과 제도	99
2) 이주어선원 인권실태 개선을 위한 정부 이행실적 검토	102
3) 인권실태 쟁점과 사례	106
(1) 송출업체와 송입업체에 의한 착취	106
(2) 이탈방지를 위한 보증금, 신분증과 통장 압수	107
(3) 열악한 노동·생활 조건, 저임금과 차별	109
(4) 재해보상에서 차별	111
4) 정책 제언	114
(1) 어선원 노동협약 비준 및 이에 준하여 국내 법령 정비	114

(2) 어선원의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설	114
(3) 공공부문에 의한 이주어선원 도입시스템 정비와 송출·송입업체 감독	114
(4) 해양수산부 장관에 의한 이주어선원 최저임금 결정과 임금 차별 폐지	115
(5) 공공부문에 의한 선원재해보상보험 운영 및 이주어선원의 재해보상 차별 폐지	116
(6) 위법적인 동의서와 합의서 징구 금지	116
(7) 근로감독의 전문성과 모니터링 강화	116
1-5. 기타 취약계층 이주노동자	118
1-5-1. 해외투자기업 산업연수생	118
1) 현황 및 인권실태와 사례	118
2) 정책제언	119
1-5-2. 건설업 이주노동자	119
1) 현황 및 인권실태와 사례	119
2) 정책제언	122
1-5-3. 특정활동(E-7) 이주노동자	123
1) 현황 및 인권실태와 사례	123
2) 정책제언	127
1-5-4. 계절 이주노동자	128
1) 현황 및 인권실태	128
2) 정책 제언	131
2. 이주여성의 권리	132
2-1. 전반적 현황	132
2-2. 결혼이주여성의 권리	135
1) 결혼이주여성의 현황	135
2) 2012년 가이드라인 이행실적 및 인권 실태 쟁점과 사례	136
(1) 혼인과정에서의 인권침해	139
(2) 결혼이주민의 체류권, 영주권, 국적 취득	141
(3) 결혼이주여성에 대한 가정폭력	143
3) 정책제언	146
(1) 결혼이민비자 발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해 방지	146
(2) 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장	146
(3) 가정폭력으로부터 결혼이주여성의 인권 보호	147
2-3. 이주여성노동자	149
1) 이주여성노동자 현황	149
2) 2012년 가이드라인의 이주여성노동자 인권보호 강화 이행실적 검토	150
3) 이주여성노동자 인권실태 쟁점과 사례	151

(1) 이주여성 가사·간병노동자	151
(2) 비취업비자 소지 이주여성노동자	154
(3) 성희롱·성폭력·기타 성에 기반을 둔 폭력	156
(4) 모성보호	159
4) 정책제언	160
(1) 이주여성 가사·간병 노동자의 노동권 보호	160
(2) 비취업비자 소지 이주여성 노동자에 대한 교육과 지원	162
(3) 성희롱·성폭력·그 밖의 성에 기반을 둔 폭력으로부터의 보호	162
(4) 모성보호	163
3. 이주아동의 권리	164
1) 이주아동 현황	164
2) 2012년 가이드라인 이주아동 인권보호 이행실적 검토	165
3) 인권실태 쟁점과 사례	168
(1) 보편적 출생등록제도의 부재	168
(2) 보건의료서비스로부터의 소외	170
(3) 보육서비스 접근의 제약	171
(4) 의무교육과정의 진입에서 끝나는 교육을 받을 권리	173
(5) 학대피해 이주아동에 대한 보호와 지원의 미비	175
(6) 출입국 관리 행정에 따른 아동의 구금	178
(7) 불안정한 체류	180
4) 정책제언	182
(1) 보편적 출생등록제도의 도입과 방화벽의 마련	182
(2) 의료보장의 확대	182
(3) 보육서비스 접근성의 확보 및 보육 지원의 확대	183
(4) 온전한 교육권의 보장	183
(5) 학대피해 이주아동에게 아동복지법 적용	184
(6) 이주아동의 구금 금지	184
(7) 미등록 이주아동의 정규화 방안 마련 및 인도적 사유의 체류자격 부여	185
4. 난민의 권리	186
1) 난민법 제정 이후 오히려 후퇴한 난민 보호 시스템	186
2) 난민의 권리에 관한 2012년 가이드라인과 인권기구 권고 이행실적 검토	189
3) 난민의 인권실태 쟁점과 사례	194
(1) 난민인정심사조차 받지 못하는 출입국향 난민신청자	195
(2) 난민인정절차의 전문성과 공정성 부족	199

(3) 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 열악한 처우	202
4) 정책제언	205
(1) 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선	206
(2) 난민인정절차에서 가장 중요한 1차 심사의 전문성과 공정성 확보	207
(3) 준사법기관에 의한 이의신청심사와 이를 위한 전제	207
(4) 인도적 체류 지위의 신청과 심사 절차 마련	208
(5) 난민신청자에 대한 변호인의 조력, 소송구조, 통역서비스 보장	208
(6) 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선	208

IV. 이주민의 권리별 실태조사 결과와 정책제언 211

1. 안전한 작업환경에서 일할 권리	213
1) 이주노동자의 산업재해 발생 현황	213
2) 2012년 가이드라인의 산업재해 예방과 구제제도 개선의 이행실적 검토	214
3) 인권실태 쟁점 및 사례	216
(1) 높은 산재은폐율	216
(2) 산재 후 치료비 자비부담과 불충분한 치료	218
(3) 산재 예방에 소극적인 고용노동부	218
(4) 산업재해구제 과정에서 어려움	222
4) 정책제언	223
(1) 산업안전보건법 위반 사업장에 고용제한, 중대재해발생 사업장에 고용금지	223
(2) 정부 발주 공사 입찰참가자격심사 평가 항목에 산업안전 예방조치 추가	224
(3) 농축산어업에 대한 산업재해보상보험법 적용 제외 규정 폐지	224
(4) 산업안전보건교육 시 통역서비스 제공의 강화	224
(5) 산재 후 구제과정에서 차별 폐지	224
2. 인간다운 주거와 생활의 권리	225
1) 이주노동자의 주거 환경 현황	225
2) 인권실태 쟁점 및 사례	227
(1) 적절한 생활수준을 보장할 수 있는 숙소 기준의 부재	227
(2) 이주여성 노동자의 안전을 위협하는 기숙사	228
(3) 과도한 숙박비 공제	230
3) 정책 제언	232
(1) ILO 기준에 부합하는 기숙사 기준에 대한 법규정 신설	232
(2) 기숙사 기준 미달 시 사업장변경 허용, 이주노동자 고용제한	232
(3) 고용노동부의 외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침 폐지	233

(4) 이주노동자에게 기숙사 무상 제공 방안 마련	233
3. 보건의료서비스에 접근할 권리	234
1) 이주민의 의료보장 현황과 제도	234
2) 이주민의 의료보장 실태와 사례	236
(1) 건강보험 직장가입의 제도적 공백과 지역가입에서의 차별	236
(2) 외국인근로자 등 의료지원사업의 한계	238
3) 정책제언	240
(1) 이주민의 건강보험 직장가입 제도 정비와 감독강화	240
(2) 이주민의 건강보험 지역가입 제도 차별 폐지	240
(3) 외국인근로자 등 의료지원사업 제도 정비와 예산 확보	241
(4) 체류자격에 무관하게 취약한 이주민의 의료보장 확대	241
4. 이주민의 사회보장권	242
1) 이주민의 사회보장 현황	242
2) 2012년 가이드라인의 이주민의 사회보장 이행실적 검토	243
3) 인권실태 쟁점과 사례	244
(1) 위기 상황에서 공적 지원의 부재	244
(2) 장애인 복지의 제한적 제공	245
(3) 지원 대신 강제퇴거의 대상이 되는 이주민 노숙인	246
4) 정책제언	248
(1) 위기상황에 처한 이주민들에 대한 지원의 확대	248
(2) 이주민 장애인에게 장애인 복지사업에 따른 지원 제공	248
(3) 노숙인 이주민을 위한 보호와 지원 대책 마련	248
5. 인신매매로부터 보호받을 권리	249
1) 국내외 인권기구의 권고와 정부의 인신매매 대응 현황	249
2) 인신매매 실태와 사례	251
(1) 인신매매 대응 국내 법제의 한계	251
(2) 공식적 경로를 통한 성착취 인신매매	253
(3) 공식적 경로를 통한 노동착취 인신매매	254
(4) 비공식적 경로를 통한 성착취와 노동착취 인신매매	255
3) 정책제언	257
(1) 인신매매방지의정서 이행 입법과 전담기관 설립, 협력체계 구축	257
(2) 인신매매 피해자 식별지표의 개발과 적용	258
(3) 이주민 인신매매 피해자 보호를 위한 안정적 체류 보장	258

(4) 인신매매적 이주노동정책 재정비	259
(5) 정기적이고 포괄적인 실태조사	259
6. 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리	260
1) 2012년 가이드라인의 단속, 구금, 강제퇴거 과정의 인권보호 이행실적 검토	260
2) 단속, 구금, 추방 관련 인권실태와 사례	263
(1) 적법절차를 지키지 않는 단속과정의 인권실태와 사례	263
(2) 단속 및 '보호'의 근거 및 절차 상 공백과 장기구금	266
(3) 통보의무 면제 규정의 실효성	273
(4) 권리구제를 가로막는 무단이탈신고제도	277
3) 정책제언	282
(1) 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책 전환과 정규화 시스템 마련	282
(2) 단속 과정의 적법 절차와 인권보호 준칙 준수	282
(3) 단속과 구금의 절차를 형사사법절차에 준하여 규정하고 사법적 심사 강화	282
(4) 보호해제 혹은 보호일시해제의 확대 실시	283
(5) 사법부 등 독립된 기관에 의한 구금 사유의 심사와 구금기간의 상한 규정	283
(6) 아동 구금의 금지와 대안적 구금 제도 마련	284
(7) 통보의무면제 범위 확대, 필수 영역에서 통보금지 조항 신설	284
(8) 무단이탈신고제도 폐지, 허위신고자에게 고용허가 취소	285
7. 인종차별에 대한 대응	286
1) 한국사회 인종차별 현황	286
2) 2012 가이드라인 이행 평가, 인종차별 실태 쟁점 및 사례	290
3) 인종차별 예방과 규제를 위한 정책 제언	298
(1) 인종차별 금지의 법제화	298
(2) 다양한 사회적 공간에서 자율적 가이드라인의 수립	298
(3) 인종차별 및 외국인혐오에 대처하기 위한 전담기구 설치	299
(4) 지자체 차원의 정책방안 마련	299
V. 정책제언 총괄	301
참고문헌	317
부록 설문지	323

표 차례

<표 I-1> 2012년 가이드라인 ‘제시안’과 인권위 ‘최종안’의 핵심추진과제 목록 비교	7
<표 II-1> 연도별 체류외국인 현황	17
<표 II-2> 연도별 장단기 체류외국인 현황	17
<표 II-3> 연도별 정주형 체류자격(F-2, F-4, F-5, F-6) 현황	18
<표 II-4> 2016년 외국인 체류자격별 경제활동상태	19
<표 II-5> 연도별 미등록 체류자 비율	20
<표 II-6> 2016년 미등록 체류자의 체류자격별 현황	20
<표 II-7> 정부 각 부처의 외국인 정책 현황	21
<표 II-8> 외국인 정책 수립·심의 관련 위원회 현황	22
<표 II-9> 제2차 외국인정책 기본계획의 수립배경	23
<표 II-10> 제2차 외국인정책 기본계획의 정책목표와 주요 추진과제	24
<표 II-11> 2013년~2017년 외국인정책 시행계획 예산	26
<표 II-12> 2013~2017년 중앙부처 ‘인권·차별방지와 문화다양성 존중’ 분야 과제	26
<표 II-13> 2013~2017년 보건복지부의 외국인근로자 등 의료지원 사업 예산 변화	29
<표 II-14> 연도별 다문화가족 관련 정책 추진경과	29
<표 II-15> 다문화가족정책 기본계획의 주요 내용	30
<표 II-16> 설문 응답자의 출신 국적별 분포	32
<표 II-17> 설문 응답자의 체류자격별 분포	33
<표 II-18> 설문 응답자의 체류기간별 분포	33
<표 II-19> 이주민 관련 정책 인지도 및 만족도	34
<표 II-20> 체류자격에 따른 이주민 관련 정책 인지도 및 만족도	35
<표 II-21> 체류자격에 따른 차별 경험	36
<표 II-22> 정부 제공 서비스 이용 시 어려운 점	36
<표 II-23> 정부의 이주민 정책 중 개선되어야 하는 분야	37
<표 II-24> 국제 인권기구의 권고 내용과 권고 이행 여부	44
<표 II-25> 이주 인권 관련 가이드라인	47
<표 II-26> ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호에 대한 원칙과 가이드라인’	49
<표 III-1-1> 비전문취업(E-9) 세부업종별 현황(2016년 말)	67
<표 III-1-2> 고용허가제에 대한 국제 인권기구의 권고(최근 5년간)	68
<표 III-1-3> 사업장 변경 제한에 관한 고용허가제의 변화	70
<표 III-1-4> 「고용노동부고시 제2016-4호」 외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 · 71	
<표 III-1-5> 사업장 변경 신청기간 및 구직기간 초과자 현황	77

<표 III-1-6> 취업활동기한에 관한 고용허가제의 변화	81
<표 III-1-7> 농축산업 이주노동자의 인권 개선을 위한 정책권고 주요 내용	87
<표 III-1-8> 선원 고용 현황(2016년 말 현재)	99
<표 III-1-9> 국적별 이주어선원 고용현황(2016년 말 현재)	101
<표 III-1-10> 이주어선원 인권개선을 위한 2012년 개선방안과 2013년 인권위 정책권고 이행실적 검토	104
<표 III-1-11> 해외투자기업 연수생(기술연수(D-3)) 현황	118
<표 III-1-12> 특정활동(E-7) 도입 허용 업종	124
<표 III-1-13> 특정활동(E-7-1) 유형별·국적별 현황(2016년 말)	124
<표 III-1-14> 외국인 계절근로자 확대 추이	129
<표 III-2-1> 국내 체류 이주민의 주요 체류자격별 성별 현황	132
<표 III-2-2> 유엔 인권기구의 이주여성 관련 권고	134
<표 III-2-3> 2012년 가이드라인의 결혼이주여성 인권보호 강화 과제의 이행실적 검토	136
<표 III-2-4> 2016년 체류자격별 외국인 취업자	149
<표 III-2-5> 2012년 가이드라인의 이주여성노동자 인권보호 강화 과제의 이행 검토	150
<표 III-2-6> 제조업 분야 이주여성 노동자의 체류자격별 노동조건	155
<표 III-3-1> 이주아동 현황 (2016년 말 현재, 추정)	164
<표 III-3-2> 2012년 가이드라인의 이주아동 인권보호 강화 과제의 이행 검토	166
<표 III-4-1> 국가별 난민 심사 현황(1994~2016.12)	186
<표 III-4-2> 연도별 난민신청 및 인정 현황	187
<표 III-4-3> 2012년 가이드라인의 난민의 인권보호 강화 과제의 이행 검토	190
<표 III-4-4> 인도적 체류자의 처우에 대한 인권위 권고 이행평가	193
<표 III-4-5> 출입국항 난민신청에 대한 인권위 권고 이행 검토	194
<표 III-4-6> 공항만별 난민신청자 회부 현황	197
<표 III-4-7> 거점 사무소별 난민 신청 현황	200
<표 III-4-8> 사무소별 난민심사 담당자 현황(2016.12.31. 기준)	200
<표 III-4-9> 난민위원회 개최시기 및 건수	201
<표 III-4-10> 연도별 난민신청자 대비 생계비지원신청/대상자	202
<표 III-4-11> 생계비 지원기준 금액	203
<표 IV-1-1> 2012년~2017년 5월의 이주노동자의 산업재해 현황	213
<표 IV-1-2> 2015년~2016년 업종별 이주노동자 산업재해 현황	214
<표 IV-1-3> 2012년 가이드라인의 산업재해 예방과 구제제도 개선을 위한 추진과제 이행실적 검토	215

<표 IV-2-1> 고용노동부의 지침 상 숙식비 징수 상한액 기준	226
<표 IV-2-2> 근로기준법 상의 기숙사 관련 규정	227
<표 IV-3-1> 고용허가제 이주노동자의 건강보험 적용률, 2004~2015년	235
<표 IV-3-2> 2016년 내국인과 외국인의 의료보장 적용인구 현황	235
<표 IV-3-3> 지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격	236
<표 IV-4-1> 공공부조와 사회서비스 수혜 대상 이주민	243
<표 IV-5-1> 팔레모 의정서의 인신매매 요건과 고용허가제하에서 발견되는 사례의 유사성	255
<표 IV-6-1> 2012년 가이드라인 중 단속, 구금, 강제퇴거 과정에서 인권보호 강화를 위한 추진과제와 법무부 이행실적 검토	260
<표 IV-6-2> 2012년~2016년 8월까지 강제퇴거명령 이의신청과 처리현황	267
<표 IV-6-3> 2012년~2016년 8월까지 보호에 대한 이의신청과 처리현황	267
<표 IV-6-4> 2012년~2016년 8월까지 출입국관리법 제63조 제2항에 따른 승인건수와 제3항에 따른 보호해제 건수	269
<표 IV-6-5> 보호소 보호외국인의 보호기간별 현황(2015.10~2016.8)	269
<표 IV-6-6> 90일 이상 장기보호외국인 보호사유별 현황(2015.10~2016.8)	270
<표 IV-6-7> 보호소의 평균 보호집행일수(일)	270
<표 IV-6-8> 연도별 보호소 내 난민신청자 현황(2011년~2016년 8월)	270
<표 IV-6-9> 보호기간별 난민신청자 현황(2011년~2016년 8월)	271
<표 IV-6-10> 통보의무의 면제 범위	274
<표 IV-7-1> 인종차별 장소별 사례 현황	288
<표 IV-7-2> 경기도 외국인 주민 차별 요소에 대한 요인 분석	289
<표 IV-7-3> 인종차별 관련 2012년 이주 인권가이드라인 과제 목록	290
<표 IV-7-4> 6개 과제별 해당 부처 이행 실적	290
<표 IV-7-5> 6개 과제별 해당 부처 이행실적(2016)에 관한 평가	294
<표 V-1> 이주민의 그룹별 권리보장을 위한 정책제언 총괄	303
<표 V-2> 이주민의 권리별 정책제언 총괄	311

사례 차례

<사례 III-1-1> 사업장변경 요청에 반복된 부당한 징직처분(5인 미만 사업장)	72
<사례 III-1-2> 임금체불과 폭행을 사업장변경 합의로 무마	73
<사례 III-1-3> 어머니의 병환으로 휴가를 요청하자 강제출국 협박	73
<사례 III-1-4> 회사가 거짓으로 업체변경 신고	74
<사례 III-1-5> 고용변동신고 사실을 알려주지 않아 강제출국위기에 처했던 이주노동자	76
<사례 III-1-6> 복잡하기 짝이 없는 출국만기보험금 지급방식	79
<사례 III-1-7> 밀양 캄보디아 여성 농업 노동자들	88
<사례 III-1-8> 농축산업 이주노동자들의 이면합의서	91
<사례 III-1-9> 고장난 계산기 캠페인 제안서	92
<사례 III-1-10> 불법적 파견근로를 종용한 후 일당마저 착취한 농장주	93
<사례 III-1-11> 5인 미만 사업장으로 허위 등록해 산재 처리를 거부한 회사	95
<사례 III-1-12> 사업자등록증이 없는 사업장의 노동자여서 건강보험 가입 불가	95
<사례 III-1-13> 이주여성들의 통장에서 수년간 관리비를 빼간 송출업체	106
<사례 III-1-14> 계약 불이행을 이유로 임금을 가로챈 송출업체	107
<사례 III-1-15> 본인의 신분증과 통장을 찾는데 신병인수확인서에 서명 요구	108
<사례 III-1-16> 송출업체 '수수료 차감 합의서'와 여권과 통장 보관 동의서	109
<사례 III-1-17> 송출업체 수수료+이탈보증금+(선주→송출업체→송출업체→가족 통장으로 입금되는 임금)	110
<사례 III-1-18> 여성들의 국적에 따른 재해보상 차별에 대한 판례	112
<사례 III-1-19> 대법원 판결에도 불구하고 여전히 재해보상 차별	113
<사례 III-1-20> 신분증 압수, 월 300시간 근무, 임금 15만원, 산재 당하자 강제출국 위기에 처한 해외투자기업 연수생	119
<사례 III-1-21> 고액의 임금이 체불되어도 돌려받을 길이 막막한 건설업 이주노동자들	121
<사례 III-1-22> 중국인 요리사들이 송출업체와 고용주에게 제출하는 동의서	126
<사례 III-1-23> 임금을 입금한 후 매월 일정액을 다시 반납하도록 한 고용주	127
<사례 III-2-1> 가정폭력으로 이혼 후 체류연장 시 경험하는 인권침해	142
<사례 III-2-2> 체류연장이 보장되지 않아 이혼을 망설이는 결혼이주여성	143
<사례 III-2-3> 외국인 부부라서 가정폭력으로 이혼 후 체류연장 불가	144
<사례 III-2-4> 결혼이주여성들의 가정폭력에 대한 구제의 어려움	145
<사례 III-2-5> 이주민 지원기관 내에서 발생하는 이주여성 직원에 대한 차별	156
<사례 III-2-6> 성폭력을 당했으나 임금체불로 사업장 변경허가를 받으려 한 이주여성노동자	158
<사례 III-2-7> 성폭력 피해 신고를 포기할 수밖에 없었던 미등록 이주여성 노동자	158

<사례 III-2-8> 고용보험 가입 노동자를 임신을 이유로 해고한 뒤 자발적 퇴사 처리	159
<사례 III-3-1> 미등록으로 체류하고 있는 부모에게서 태어나 출생등록을 하지 못하고 있는 아동	168
<사례 III-3-2> 외국인 모와 한국인 부의 혼외자로 태어나 출생등록을 하지 못하고 있는 아동	169
<사례 III-3-3> 의료서비스 지원사업의 예산을 뛰어넘는 병원비가 발생한 생후 9개월 미등록 아동	170
<사례 III-3-4> 중도입국 후 중학교 입학이 거부된 난민인정자 아동	174
<사례 III-3-5> 학교에 입학했으나 한국어 교육을 제대로 받지 못해 학교를 그만 둔 이주 아동	175
<사례 III-3-6> 부모로부터 버림받고 보육원에서 생활하는 미등록 아동	176
<사례 III-3-7> 계부로부터 성폭행을 당해 청소년 쉼터에 입소하게 된 지적장애 아동	176
<사례 III-3-8> 출입국관리사무소 보호실에 구금되었다가 천식 발작을 일으킨 아동	179
<사례 III-4-1> 난민인정심사 불회부결정 후 '송환대기실'에 장기구금 상태에서 불회부결정 취소의 소를 진행	198
<사례 III-4-2> 생계를 위해 취업했다는 이유만으로 강제퇴거명령을 받고 구금된 난민신청자	203
<사례 III-4-3> 난민 장애아동의 장애인등록거부취소 소송	204
<사례 IV-1-1> 허리 통증이 심해서 일을 할 수 없는데 산재처리와 사업장 변경을 할 수 없었던 이주노동자	217
<사례 IV-1-2> 직업성 질환으로 인한 사업장변경의 어려움	217
<사례 IV-1-3> 산재예방지도과에 감독을 요청했지만 현금을 지불하고 사업장 변경	218
<사례 IV-1-4> 산업안전보건법 위반으로 검찰 기소된 고용주에게 신규 고용 알선	219
<사례 IV-1-5> 산재 발생 후 1개월 간 산재신고를 하지 않았는데도 허용되지 않은 사업장 변경	221
<사례 IV-1-6> 돼지농장 이주노동자들의 황화수소 질식사망 사건	222
<사례 IV-1-7> 산재신고는 했지만 불법파견 한 사업주가 폐업 신고하고 잠적	222
<사례 IV-1-8> 산재환자를 돌보지 않는 회사	223
<사례 IV-2-1> 화장실이 없어 사업장 변경을 요구했지만 거절당한 농업 이주노동자	227
<사례 IV-2-2> 여성 노동자들에게 남성과 같은 방을 쓰도록 한 고용주	229
<사례 IV-2-3> 숙박비 공제에 대한 합의서	231
<사례 IV-2-4> 고용노동부 숙박비 상한 지침 발표 후 기숙사비 공제를 시작한 제조업 고용주	231

<사례 IV-3-1> 건강보험 지역가입이 불허된 재외동포	238
<사례 IV-3-2> 건강보험 직장가입과 지역가입이 모두 불허된 예술홍행(E-6) 노동자	238
<사례 IV-3-3> 일시출국 후 1개월이 넘어 입국했다고 지역가입이 불허된 청소년	238
<사례 IV-3-4> 통원 치료비와 약제비 부담으로 치료를 포기한 사례	239
<사례 IV-4-1> 공공부조에서 배제되는 이혼한 결혼이주민	244
<사례 IV-4-2> 공적인 노숙인 지원체계에 포함되지 못한 화교 노숙인	246
<사례 IV-4-3> 합법적 체류자격이 있어서 오히려 아무런 공적인 지원을 받을 수 없었던 재외동포 노숙인	247
<사례 IV-5-1> 여권과 통장을 압수당한 채 집단으로 숙식하며 임금을 착취당하는 이주노동자들	256
<사례 IV-5-2> 클럽에서 일하던 이주노동자가 보내 온 문자	257
<사례 IV-6-1> 단속과정에서 적법절차 미준수, 부상자를 보호소로 이송	263
<사례 IV-6-2> 공항에서 2천만 원을 돌려받았는데 가지고 갈 수 있는 돈은 1만 달러뿐 ..	268
<사례 IV-6-3> 4년 이상 구금된 난민신청자의 보호해제를 요청하는 탄원서	271
<사례 IV-6-4> 생년월일 정정 신청을 했는데 귀화허가가 취소되어 1년 이상 장기구금 ..	272
<사례 IV-6-5> 개명으로 귀화허가가 취소되어 1년 6개월 동안 구금 후 출국	273
<사례 IV-6-6> 「교통사고처리 특례법」에 의한 통보의무면제 대상인데도 경찰이 출입국 관리사무소에 통보해 보호실에 구금	275
<사례 IV-6-7> 노동청 출석조사를 마치고 나오다 사업주 신고로 단속된 이주노동자	276
<사례 IV-6-8> 체불임금 진정을 접수하자 사업주가 경찰에 신고해 구금된 이주노동자들 ..	276
<사례 IV-6-9> 부당한 대우로 배를 옮겨 달라 했다가 강제출국 된 베트남 어선원들	281
<사례 IV-6-10> 허리통증을 앓아 온 어선원이 배를 옮겨 달라고 했다가 강제출국	281
<사례 IV-7-1> 나는 도망가려고 국적 취득을 원하는 게 아닙니다	295
<사례 IV-7-2> 나는 밥 먹고 할 일 없어 주제 파악 못하고 가지가지 하는 외국인 국적 취득 희망자가 아닙니다	296
<사례 IV-7-3> 아프리카 놈들은 모두 아프리카로 돌아가야 해	296

I. 연구의 개요

1. 연구의 필요성과 목적
2. 2012년 이주 인권가이드라인에 대한 총평
3. 연구의 내용
4. 연구의 방법

1. 연구의 필요성과 목적

2012년 국가인권위원회의 이주 인권가이드라인(이하 2012년 가이드라인)은 종합적이고 체계적인 이주 인권 정책 수립을 위한 원칙과 청사진, 분야별 실천 과제 목록을 제시함으로써, 이주 인권 지평의 확대 및 이주 인권에 대한 공공 부문의 민감성, 시민사회의 인식 제고 등에서 적지 않은 기여를 하였다.

그러나 2012년 가이드라인은 몇 가지 한계 또한 내포하고 있었던 것이 사실이다. 무엇보다 가장 큰 한계는 5년이 흐른 현재 2012년 가이드라인에서 이주 인권의 핵심 영역을 7개로 구분하여 제시한 90가지 핵심 과제들의 이행이 여전히 담보 상태에 빠져 있다는 것이다. 그에 반해 국내적·국제적으로 변화하는 정책 환경 하에서 이주 인권 침해의 영역은 오히려 확장되거나 새로운 침해의 유형들이 관측되고 있다.

이는 지난 5년 간 이주민을 둘러싼 정책 환경이 국내 뿐 아니라 국제적으로도 그리 우호적인 방향으로 나아가지 못한 것이 일차적 요인이다. 경기악화, 양극화 심화, 비정규직 증가, 일자리 질의 하향평준화 경향이 심화되었는데 이주민을 희생양으로 삼으면서 이주민, 외국인에 대한 배타성이 강화되었다. 2011년 유럽 우파 보수주의 정부의 다문화주의 실패 선언은 이를 상징하는 사건이었다. 분쟁지역에서 EU 중심지로 옮겨온 도심 테러도 이런 배타성을 강화하는데 크게 기여했다. 2015년 약 132명의 사망자를 발생시킨 파리 테러는 그 대표적 사례다. 시리아 내전 등으로 인한 대규모 난민사태 또한 국제적인 이주 인권 정책 환경에 부정적 영향을 미친 것으로 보인다. ‘아일란 쿠르디’ 사건은 국내에서도 난민에 대한 전사회적인 공감을 끌어냈지만 상황을 크게 역전시키지는 못했다.

국내에서는 2006년 제1회 외국인정책회의가 개최된 후로 이주 정책 수립을 위한 각 부처별 준거법이 제정되었고, 기본적이고 포괄적인 이주민 정책방향을 제시하는 5개년 계획인 외국인정책 기본계획과 다문화가족정책 기본계획이 2차까지 수립·시행되었다. 법무부 사회통합 프로그램, 여성가족부 다문화가족지원센터, 고용노동부 외국인력지원센터와 각급 지자체의 지원센터 등이 개설되어 이주민을 위한 전국적인 지원 인프라도 구축되었다.

그러나 수년 전부터 이주민 정책의 컨트롤타워 부재, 부처 간 정책의 중복, 다문화정책과 사회통합정책의 협소한 대상 설정, 혈통주의적·동화주의적 정책, 일방적 ‘적응지원’ 중심의 정책 등의 한계가 제기되어 왔지만, 지난 5년간 그 한계는 제대로 극복되지 못했다(유의정 외 2009, 김남국 외 2012).

제2차 외국인정책 기본계획에서 보편적 인권의 지향성은 오히려 약화되었다. 기본계획에서 인권분야에 예산 배정이 가장 적었고, 기본계획과 이에 근거해 매년 발표된 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획 모두 일회성 전시성 사업이나 실제 인권과는 무관한 사업이 인권분야 과제로 제시되어 인권 분야 과제에 ‘인권’이 존재하지 않았다. 게다가 연도별

시행계획에서는 기본계획에서 발표되었던 것보다 훨씬 낮은 비율의 예산이 인권분야에 배정되어, 그조차 실행 의지가 약했음을 보여주었다. 기본계획 수립 초기부터 인권분야 주요 과제로 강조되었던 차별금지법 제정이 현재까지 아무런 진전이 없는 것은 이를 단적으로 보여준다.

또한 이주민 규모의 증가를 정주형 체류자격 증가가 주도하고, 가족 체류가 빠른 속도로 증가하는 등 이주민의 구성이 급격히 변화하여 이주 인권 쟁점이 생활과 사회보장의 전 영역으로 확대되고 있는데도 공식적인 정주형 이민도입 정책이 부재하고 단기순환형 외국인력정책 기조가 유지되는 가운데 정책과 현실 간 간극이 확대되었다. 이주민들은 모든 체류자격 유형에서 높은 고용률을 보여주고 있는데도 여전히 ‘외국인력정책’은 이주민 전반을 아우르는 보다 폭넓은 이주민의 노동·고용 정책으로 전환되지 못하고 있다.

이에 따라 외국인 혹은 다문화 정책이 범정부적이며 전국구적인 정책 의제가 되고, 전국적인 지원 인프라가 구축되었는데도, 이주 인권의 핵심 주체 및 이슈들은 오히려 주변화되거나 비가시화되어 가고 있고, 이주 인권의 사각지대가 재생산될 뿐 아니라 새로이 만들어지고 있다. 미등록 이주민은 물론이고 대다수 이주노동자와 그 가족, 난민신청자와 인도적 체류자, 무국적자, 자녀가 없거나 한국국적 부양가족이 없는 결혼이주민과 한국국적을 취득하지 못한 장기체류자들은 가장 기초적인 사회안전망에서 배제되어 있다. 이주노동자 중에서도 농축산업, 어업, 건설업, 가사부문 종사자 등 가장 기본적인 노동법의 보호를 받지 못하는 취약 그룹이 증가하고 있다.

또한 시민 사회의 인식 및 다문화 수용성은 국제사회와 비교했을 때 여전히 미흡한 수준이고, 반다문화 및 외국인 혐오주의의 집단화 및 정치세력화는 빠르게 진행되고 있다. ‘신인종주의’를 매개로 인터넷 등에서 활발하게 활동하는 반다문화주의자들의 규모는 6천여 명을 상회하는 것으로 추산된다. 이들은 한국인의 내면화된 인종주의를 빠른 속도로 ‘공론화’시키고 있다고 평가되는데, 일부는 사회단체로 등록되어 있으며 “정부의 이주민 정책의 방향에 영향을 주는 전문가 집단으로 인정”된다(강진구 2012, 김현미 2014).

당연히 한국의 이주민 인권 상황에 대한 국제사회의 평가는 우호적이지 않아서, 긍정적인 경우보다는 우려와 개선 권고를 하는 빈도가 여전히 많다. ‘강제근로’, ‘인신매매’, ‘인종주의’ 등이 국제사회가 한국의 이주민 인권 상황을 평가할 때 많이 사용하는 용어들이다.

그러나 지난 5년 동안 한국의 이주민들은 한국사회에 기여 및 통합, 자력화, 욕구 등에서 진일보하고 있다. 2015년 경기도 외국인 주민 560명을 대상으로 한 사회통합 실태 조사는 이주민 당사자들의 한국 사회 통합 정도에 대한 평가가 일반적인 한국인들의 기대를 훨씬 뛰어 넘을 정도인 것을 확인시켜 준다.

한국의 정치사회 현안에 대한 관심을 묻는 문항에서 응답자들의 72.2%는 관심이 있다고 답해주었다. 응답자의 69.9%는 동네소속감이 있다고 답해주었고, 84.4%는 자신의 삶에 만

족하며, 71.2%는 한국 사회에서 존중받고 있다고 답해주었다. 문제가 생겼을 때 한국어로 항의할 수 있다고 답한 비율은 63.6%였으며, 공공 및 편의 시설 단독 탐방 능력도 매우 높은 것으로 확인되었다. 지하철역이나 백화점 등을 스스로 찾아갈 수 있는 비율은 모두 90%를 상회했고, 의료기관의 경우 78.4%, 주민센터 등 공공 기관의 경우 70.9%에 달했다. 주민 모임에 참여하는 응답자도 34.5%에 이르렀다. 응답자의 67.0%는 지역자원봉사단 참여 의사가 있었고, 43.4%는 통반장 활동의사가 있는 것으로 나타났다(오경석 외 2015).

이것은 한국 사회가 이제 그들에게 방문 노동이나 일시적인 체류의 공간을 넘어 가족과 함께 하는 삶의 공간으로 새롭게 자리매김 되어 가고 있음을 뜻한다. 이는 2015년 안산시 외국인 주민 인권실태 조사를 통해서도 확인된다. 조사에 참여한 외국인 주민들에게 가장 절박한 필요는 “주거비용 및 행정서비스 요인”이었다. 인권 수요도 변화하여, 이주민 인권 개선을 위해 안산시가 우선적으로 해야 하는 일과 관련, 2010년의 응답자들은 다수가 ‘차별 금지 조례의 제정’을 1순위 과제로 선택했으나 2015년의 응답자들은 ‘이주민 대표자 회의의 구성과 시정 참여 보장’이라는 ‘정치적 참여’에 해당하는 보다 능동적인 권리의 제도화를 선택하였다(오경석 2017).

또한 이주민 당사자와 시민사회는 어려운 여건 하에서도 이주민 인권을 보장받기 위해 다양한 네트워크를 형성하고 서로 연대하며 새로운 영역을 개발하고 새로운 접근방식을 끊임없이 시도해 왔다. 그 노력이 이주민 당사자의 조직화와 다양한 영역에서의 참여, 국내외 인권기구의 권고와 활용, 법령의 제·개정 노력, 소송과 판례 등으로 나타나고 있어, 이주민 인권의 주요 과제들을 이행하기 위한 전략적 방안에 풍부한 시사점을 제공하고 있다.

이러한 현황은 기존의 이주 인권가이드라인 과제 목록들의 이행을 보다 효과적으로 담보하고, 동시에 새로운 이주 인권 침해에 대응할 수 있는, 이주 인권가이드라인의 재구축이 매우 시급한 과제임을 뜻한다.

본 연구의 목적은 이러한 변화된 환경 하에서 시급한 과제로 부상하고 있는 새로운 이주 인권가이드라인 구축을 위해, 첫째, 2012년 가이드라인의 성과와 한계 및 그 이행실적을 평가하고, 둘째, 지난 5년간의 국내외 정책 환경 변화, 이주 인권 지평의 변화, 이주민 당사자와 시민사회의 역량을 충분히 반영하여 새로운 이주 인권가이드라인의 추진방향과 그에 대한 이론적·실증적 논거를 제시하며, 셋째, 변화된 정책 환경 하에서 새로이 제기되고 있는 과제들을 포괄한 핵심 과제들의 목록을 재작성하여 그 실태를 파악하고 국제적 규범과 한국사회 특성을 반영한 정책제언을 제시하는 것이다.

본 연구의 결과가 한국의 이주민 정책이 인권친화적인 방향으로 전환될 수 있는 계기가 되고, 현 단계 한국 사회의 환경, 자원, 역량 등을 고려하여 이주 인권 개선을 위한 과제 목록을 발굴하고 설득력 있는 이행 방안 및 추진 계획을 제안하는 기초 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2. 2012년 이주 인권가이드라인에 대한 총평

본 연구가 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구인만큼 2012년 가이드라인 자체에 대한 평가에서 출발할 수밖에 없다. 상기 언급한 바와 같이 2012년 가이드라인은 적지 않은 성과에도 불구하고 몇 가지 점에서 한계 또한 내포하고 있다.

2012년 가이드라인은 이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사(정병호 외 2011)에 근거하여 작성되었는데, 이 연구의 시작 단계에서 가장 큰 어려움은 연구진을 구성하는 문제였다. 이주 인권이라는 방대하며 복잡한 주제를 다루기 위해서는 각 분야 전문가와 활동가들의 공동 연구가 절대적으로 필요했다. 이주민 연구자의 참여도 필요했다. 그러나 많은 현장 활동가들은 연구진에 합류하기를 어려워했다. 당시 논란이 되고 있던 국가인권위원회(이하 인권위)의 ‘문제적인’ 위상에 대한 거부감 탓이었다. 이주민 당사자들이 공동연구자로 참여하는 것도 쉬운 일이 아니었다. 역량 있는 이주민 연구자들의 경우, 연구 관리 기관이 ‘형식적으로’ 요구하는 ‘신분 증명’을 충족시켜주기 어려운 경우들이 존재했던 탓이다. 이를테면 미등록체류자나 무국적자 등의 경우는 연구에 공식적으로 참여할 수 있는 경로 자체가 원천적으로 봉쇄되어 있었다.

연구의 진행단계에서는 무엇보다도 ‘시간의 문제’가 가장 큰 어려움이었다. 6개월이라는 기간은 이주 전 분야를 망라하여 다루는 실태조사와 그에 근거한 정책 권고를 기술하기에는 턱없이 부족했다. 시간의 부족은 연구진 내에서의, 그리고 연구진과 다양한 이해관계자 집단 사이에서의 충분한 토론을 어렵게 만들었다. 이주민을 어떻게 규정할 것인가, 이주민 인권에 어떻게 접근할 것인가 등의 주제에 대해서는 다양한 의견이 개진되었음에도 불구하고 시간과 자원의 한계를 핑계로 관행적인 방식, 이주민 집단을 인위적으로 분류한 후 각각의 인권 침해 유형을 유형화하고 그에 대한 제도적, 법적 해법들을 제시하는 방식을 답습할 수밖에 없었다.

연구의 진행 단계에서 부딪힌 또 다른 난관은 ‘재외 동포의 위상’을 어떻게 평가할 것인가 하는 문제였다. 재외동포는 이주민이지만 일반적인 외국인과는 또 다른 ‘정체성’을 갖는 이주민들이다. ‘한국 혈통’의 외국인이라는 점에서 그들은 법적 지위에서는 일반적인 외국인과 다를 바 없으나, 문화적 정체성이라는 면에서는 상이한 위상을 갖게 된다. 전자의 측면에서 그들은 타 이주민 집단에 비해, 업종 선택과 이동, 가족 동반 및 체류 기간 등에서 상대적으로 많은 권리를 향유한다. 그러나 한편으로 이주노동자로서, 이주여성으로서, 이주아동으로서 차별과 냉대, 제도적인 배제에 노출되어 있다는 점에서는 이주민 일반이 겪는 동일한 어려움을 겪고 있고 더구나 이주민 중에서도 인종차별적 혐오를 가장 집중적으로 받고 있기도 하다. 이처럼 논쟁적인 위상을 갖는 재외동포를 타 이주민 집단과 통합적으로 고려할 것인가에 대한 연구진 내부의 논쟁이 있었으나 결론은 유보된 채, ‘재외동포 이주민’이

이주민 취약 그룹 중 하나로 독립된 영역으로 가이드라인에 포함되었다.

연구의 보고 및 발간 단계에서 가장 합의하기 어려웠던 점은 이주 인권의 에이전트를 누구로 설정할 것이냐 하는 문제였다. 이주 인권을 실현하고 개선하는 최일선의 주체는 과연 누가 될 수 있을 것인가, 정부일까, 한국의 시민사회일까, 이주민 자신일까? 이주민 권 주체에 대한 관점의 차이에 따라 가이드라인의 ‘급진성’ 혹은 ‘개량성’에 대한 평가 역시 아주 상이하게 내려졌다. 이를테면 정부의 입장에서 가이드라인은 비현실적으로 급진적이었다. 반면에 시민사회의 입장에서는 대체로 반대의 평가가 내려졌다.

2012년 가이드라인은 이와 같은 여러 가지 쟁점들이 충분한 토론을 거쳐 합의에 이르지 못한 채 발간되었다. 연구진의 제시안과 국가인권위의 최종안의 과제 목록 가운데 변경, 삭제, 추가된 주요 내용은 다음과 같다.

<표 I-1> 2012년 가이드라인 ‘제시안’과 인권위 ‘최종안’의 핵심추진과제 목록 비교

과제목록	연구진 제시안	인권위 최종안
제1부 이주노동자의 인권보호 강화		
2. 송출과정의 투명성 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 송출국 정부에 한국어 교육기관의 실태에 대한 정기적인 모니터링 실시와 그 결과의 일반 공개 - 한국어 교육기관이 민간 송출업체로 변질되지 않도록 송출국과 협력 	I-2-1. 송출국에 한국어 교육기반 지원
3. 사업장 내 차별 금지와 인권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 인종차별 피해자 구제와 가해자 처벌을 위한 법적 근거 마련 	삭 제
4. 직업선택의 유연성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자의 근로계약 해지권, 갱신 거절권 보장, 제약 없이 사업장 변경 가능 	I-4-1. 가능한 범위에서 직업선택의 유연성이 확보되도록 노력, 상해 등 이주노동자의 귀책사유 없이 사업장을 옮길 때는 사업장 변경 횟수에 산입하지 않도록 함
12. 해외투자기업 연수생 인권보장	<ul style="list-style-type: none"> - 해외투자기업 산업연수생 제도 폐지 	I-12-1. '해외투자기업 연수생 제도'의 편법 운용 방지 및 관리·감독 강화
	<ul style="list-style-type: none"> - 문화적 독자성 보장 	삭 제
	<ul style="list-style-type: none"> - 출입국관리법에 비전문취업자격을 포함한 이주노동자의 가족결합권 인정, 가족결합권이 인정되는 가족의 범위 명시 등 구체적 기준과 방법 마련 	삭 제

과제목록	연구진 제시안	인권위 최종안
제2부 결혼이주민의 인권보호 강화		
	- 모든 이주노동자에 대한 성별분리 통계를 작성, 공개, 정책집행과정에서 성별영향평가 실행	삭 제
제5부 재외동포 이주민의 인권보호 강화		
	- 재외동포법 전면시행	삭 제
	- 방문취업제 대상 재외동포의 인권 보장 강화	삭 제
	- 재외동포이주민의 귀화 및 정착 지원 정책의 개선	삭 제
제6부 미등록 이주민의 인권보호 강화		
	- 미등록 이주민의 등록제도 마련 및 정규화 추진	- 미등록 이주민의 '사회권 보장 강화'
	- 미등록 이주민의 단속제도 개선	- 미등록 이주민의 '단속 과정에서의 인권침해 예방'
제7부 인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고(인권위 추가)		
		- 인종 차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고

그러나 본 연구 역시 2012년 가이드라인 작성 과정에서 경험했던 어려움들로부터 완전히 자유로울 수는 없었다. 우선 시간의 문제는 5년 전이나 전혀 변함이 없어서 단 6개월 동안 이주 인권 전 분야를 대상으로, 이주 인권 환경의 변화, 정책 동향 분석, 실태 및 사례조사, 새로운 인권 이슈의 제시 등을 망라해서 다루고, 그에 근거해 가이드라인의 새로운 버전을 제시한다는 것은 매우 무리한 일정이 아닐 수 없었다.

시간의 문제를 제외한다면, 우리 연구진은 2012년 가이드라인의 문제들을 최소화하기 위해 몇 가지 대안적인 접근 방법을 채택하였다. 연구진을 구성함에 있어서, 2011년 연구에 참여한 연구자와 연구결과에 비판적이었던 연구자들을 골고루 포함함으로써, 보다 균형 잡힌 시각과 포괄적인 전망을 확보하였다.

본 연구진이 연구에 앞서 동의한 원칙은 이주민 집단을 인위적으로 분류한 후, 그 각각의 인권 침해를 유형화하는 관행적 방식을 가능한 답습하지 않는 것이었다. 여태껏 이주노동자, 이주여성, 재외동포, 유학생, 난민 등으로 이주민 집단을 분류하는 경우가 흔했던 것은 그간의 정부 정책이 이주민 집단을 인위적으로 구분해 대상별로 차별적인 정책을 실시해 왔던 영향이 컸던 것으로 판단된다. 그러나 대부분의 이주민이 이주노동자로 노동시장에 참

여하고, 이주노동자나 유학생, 난민이 결혼이주민이기도 하며, 재외동포가 이주노동자이면서 이주여성이면서 유학생이기도 한 등 이주민 한 명 한 명이 다양하고 복잡한 정체성을 함께 지니고 있다.

다음으로 우리 연구진은 이주 인권가이드라인의 핵심 원칙에 대한 재정립과 관련해 2012년 가이드라인이 당사자 관점이 취약하다는 한계를 가지고 있었다는 데 동의하였다. 2012년 가이드라인의 과제들을 범주화하는 용어들의 공통점은 “보호 강화”였다. 이를테면 이주노동자 인권 ‘보호 강화’, 결혼이민자 인권 ‘보호 강화’, 이주아동 인권 ‘보호 강화’ 식이다. 이런 워딩은 당사자의 제기된 역량을 반영하지 못하는 결과를 가져올 수 있다.

때문에 연구진의 처음 바람은 이주 인권 영역을 국제인권조약에 비추어 이주민에게 당연히 보장되어야 하는 권리별로 구분하는 것이었다. 그러나 이주 인권가이드라인이 정책권고의 형태로 구체화 될 때 그 대상은 정부의 각 부처이고, 현재 한국의 이주민 정책이 컨트롤 타워가 없이 이주노동자는 고용노동부, 이주여성은 여성가족부 식으로 부처별로 분산되어 집행되고 있는 것이 현실이며 한계이기 때문에 이를 고려하지 않을 수 없었다. 또한 특별히 주목해야 할 이주민 취약 그룹이 있고, 지난 5년 동안 그러한 그룹이 새로이 발견되고 있다는 점도 고려해야 했다. 결국 본 연구에서 이주 인권 영역은 이주민 그룹별 영역과 권리별 영역을 혼재해서 구분하게 되었다.

아마도 모든 인권 가이드라인은 장기적으로 도달해야 할 보편적 지향점으로서 규범의 제시와 현 시점에서 실현가능한 구체적인 과제의 제시 사이에서 갈등을 겪을 수밖에 없을 것이다. 그러나 가이드라인이 공간적, 시간적 맥락에서 원칙을 구체화 하는 것이 아니라 원칙을 저버린다면 그것은 이미 가이드라인이 아니게 된다. 이런 점에서 국제 인권기구가 반복해 권고하고 있는 고용허가제 사업장 변경 제한 폐지를 직업선택의 유연성 강화로 희석한 점, 미등록 이주민의 정규화, 이주노동자의 가족결합권 보장 등을 삭제한 점 등은 2012년 가이드라인이 내포한 약점을 드러내 보여주는 것이다. 2012년 가이드라인에서 이주민의 사회보장의 권리에 대해 ‘결혼이주민의 사회보장 혜택과 사회안전망 구축’에서 주로 제기하면서 정보제공을 주요한 추진과제로 제시한 것도 마찬가지다. 2012년 가이드라인은 결혼이주 여성이 전통적 성역할을 충실히 수행하고 있을 때에만 사회보장의 권리를 제한적으로 누릴 수 있도록 한 법제도 자체의 문제나 대부분 이주민이 기본적인 사회보장의 권리에서 배제되어 있는 현실의 한계를 극복하기 위한 과제는 제시하지 못하였다.

그러나 인권 가이드라인이 근거로 삼을 수 있는 원칙의 측면에서, 보편적인 국제적 규범을 제시하고 있는 국제인권조약은 보편적인 만큼 추상적이며, 조약감시기구에 의한 권고는 조약기구가 현재 파악 가능한 비준국 내 인권실태를 넘어설 수 없으므로 부분적일 가능성이 있다는 한계가 있다. 이에 본 연구진은 국제적 기준을 보다 구체적이고 포괄적으로 제시하고 있는 이주 인권가이드라인들을 선별해 검토하고, 정책 제언의 원칙을 공고히 하는 데

서 출발하였다.

그리고 원칙의 구체화라는 측면에서는 지난 5년 동안 충실히 역량을 축적해 온 이주민 당사자들과 이주 인권 관련 시민사회의 의견을 적극적으로 수렴하고자 노력하였다. 현재 이주 인권 관련 시민사회는 인권단체 및 노동단체, 공익변호사그룹, 학계가 함께 참여하여, 이주아동, 이주여성, 난민, 출입국관리법, 출생등록, 이주어선원, 농축산업 이주노동자, 이주노동자의 주거권 등 이주 인권의 주제별 네트워크와 지역별·전국적 네트워크를 중심으로 교차하며 구성해 활동하고 있고, 대안적 정책개발의 측면에서 전문성이 5년 전과 비교할 수 없이 발전하였다. 또한 이미 이주민 당사자들은 여러 형태의 커뮤니티를 구성해 활동하고 있을 뿐 아니라, 관련 인권단체와 정부 및 지자체의 위탁기관의 활동가 등으로 시민사회의 구성원이면서 한 축이 되었다. 이러한 이주 인권 관련 시민사회로부터 의견 수렴과 역량 활용은 짧은 연구기간 동안 광범한 영역의 연구를 수행해 내는데 큰 도움이 되었다.

3. 연구의 내용

본 연구의 내용은 크게 2012년 가이드라인 수립 이후 지난 5년간 국내적, 국제적으로 변화한 이주 인권 관련 정책 환경 및 동향에 대한 분석, 둘째, 2012년 가이드라인 및 그 이후 인권위의 이주 인권 관련 정책 권고에 대한 정부 이행실적 평가, 셋째, 그 결과를 종합하여 이주 인권 영역을 새로이 구획하고 각 영역별 실태조사와 정책제언을 제시한 세 부문으로 나눌 수 있다.

첫째, 지난 5년간의 이주 인권 관련 정책 환경 변화를 파악하기 위해 주요 통계, 외국인·다문화 정책의 변화, 국제 인권기구의 권고를 검토하였다. 이주민 당사자의 정책 수요를 파악하기 위해서는 설문조사를 실시하였다.

2012년 가이드라인 제시 이후 현재까지 시기는 제2차 외국인정책 기본계획(2013년~2017년), 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013년~2017년)의 입안 및 실행 시기와 거의 일치한다. 때문에 양 기본계획을 중심으로 이주 인권 관련 정책의 변화를 분석하였다. 그런데 기본계획에서는 다음 5년간의 정책의 뼈대가 작성될 뿐이다. 실제 정책은 기본계획에 근거해 수립되는 연도별 시행계획에서 각 부처와 지자체의 정책으로 구체화되기 때문에 제2차 외국인정책 기본계획의 연도별 시행계획 중 인권 분야 과제 목록과 그 이행실적을 함께 검토하였다.

국제 인권기구의 권고는 한국사회의 이주 인권 실태와 국제적 인권 규범 사이에 거리를 측정할 수 있도록 해 주며, 이주 인권 정책이 지향해야 할 방향성을 보여준다. 우선 지난 5년간 국제 인권기구의 권고 내용과 그 이행 여부를 총체적으로 평가한 후에, 이주 인권 관

런 영역별 실태조사에서 권고가 제시된 배경을 포함해 각 권고를 보다 구체적으로 분석하여 제시하였다. 또한 본 연구가 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구인만큼 이주 인권 가이드라인의 국제 기준으로서 모범이 될 수 있는 것으로 판단되는 가이드라인을 선별하여, 국제 인권기구의 권고와 별도로 그 내용을 제시하였다.

이주 인권 정책 환경 변화를 분석하기 위해서는 국내 법령의 제·개정과 주요 판례 분석도 중요하다. 국내 법령의 제·개정과 주요 판례에 대한 분석 결과는 이주 인권 관련 영역별 실태조사에서 각 영역별로 제시하였다. 법률은 시행령, 시행규칙, 정부 부처별 내부 지침에 의해 실제적으로 집행되는 힘을 얻거나 혹은 반대로 원래의 제·개정 취지가 무력화되기도 한다. 또한 이주민 인권이 현실에서 구체적으로 처해 있는 지점은 헌법이나 법률에 근거해 이주민의 권리를 확보하려는 법적 소송에서 더욱 적나라하게 드러난다. 때문에 지난 5년 간 이주 인권 확보를 위해 진행된 대표적인 법적 소송과 그 결과를 분석하되, 특히 법령, 판례, 정책 간의 상호작용과 피드백에 주목하고자 하였다.

마지막으로 변화하는 이주 인권 정책 환경 속에서, 이주민 당사자의 이주 인권 정책에 대한 인지도, 만족도, 수요도를 파악하기 위해 전국적 설문조사를 실시하였다.

둘째, 2012년 가이드라인의 핵심 과제 및 그 이후 지난 5년 간 인권위의 이주 인권 관련 정책권고에 대한 이행실적을 검토하였다. 2012년 가이드라인은 이주 인권의 핵심 영역을 7개로 구분하고 전체적으로 90가지의 핵심 과제를 제시하였는데, 인권위는 이들 과제들을 해당 부처에 권고의 형식으로 제시하였다. 따라서 2012년 가이드라인의 부처별 이행 실적을 평가하되, 단순히 추상적인 정량적 성과 중심의 보고에 대한 평가를 지양하고, 이행의 촉진 요인과 장애 요인을 고려하는 질적인 평가를 추가하고자 하였다. 2012년 가이드라인의 부처별 이행 실적 평가와 그 이후 인권위 정책권고 이행 평가 또한 이주 인권 관련 영역별 실태조사에서 각 영역별로 제시하였다. 그리고 그 전에 2012년 가이드라인 자체를 간략히 총평하였는데, 이 평가는 2012년 가이드라인에서 7개로 구분한 핵심영역을 재구획하는데 우선 반영하였다.

셋째, 2012년 가이드라인 이행 평가와 정책 환경 변화를 반영하고 연구의 모든 결과를 종합하여, 2012년 가이드라인의 총평에 근거하여 재구획한 이주 인권 영역별로 실태조사 결과와 정책제언을 제시하였다.

본 연구는 이주 인권 영역의 구획에서 2012년 가이드라인과 달리 크게 이주민의 그룹별 영역과 권리별 영역을 구분하였다. 그리고 이주민의 그룹별 영역에서는 재외동포를 독립된 이주민 그룹으로 분리해서 기술하지 않았다. 대신 이주 인권 전 영역에서 재외동포를 함께 통합해 검토함으로써, 그들의 문화적 정체성의 독자성을 우회하면서, 이주 인권의 지평에서 통합적인 접근을 시도하였다. 또한 결혼이주민과 이주여성노동자의 권리를 포괄하여 이주여성 권리를 독립된 영역으로 분리하였다. 이는 정부의 다문화가족지원정책의 한계로 이주

여성에 관련된 정책은 곧 결혼이주여성과 관련된 정책으로 협소화되고 있고, 결혼이주민을 비롯해 모든 체류자격의 여성들이 노동자로 일을 하는데도 노동자로서 여성의 권리는 쉽게 간과되는 측면을 고려한 것이다. 미등록 이주민 또한 독립된 그룹으로 구분하는 대신 이주 인권 전 영역에서 그 취약성을 검토하였다.

권리별 영역 중 “단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리”는 미등록 이주민과 가장 연관성이 높기는 하지만, 현행 법제도 하에서 대다수 이주민이 단속, 구금, 추방의 위협에 놓여 있기는 마찬가지라는 관점에서 접근하였다. 또한 권리별 영역에서 인신매매에 대한 영역을 새로이 추가한 것도 2012년 가이드라인과는 다른 점이다. 국내에서 인신매매의 문제는 주로 성착취 인신매매를 중심으로 검토되었고, 이주 인권의 영역에서는 주로 예술홍행(E-6) 이주노동자를 중심으로 문제제기가 되어 왔다. 그러나 현재 비공식적 경로뿐만 아니라 정부를 통한 공식적 경로로 도입되는 이주노동자 대부분의 현실이 국제적 기준에서 노동착취 인신매매에 해당하는 지경이 되었다. 2012년 가이드라인에서 독립된 영역으로 구분하였던 예술홍행(E-6) 여성 노동자의 성착취 인신매매는 이 장에 통합해 기술하였다.

결과적으로 본 연구에서 새로이 구획한 이주 인권 영역은 이주민의 그룹별 영역으로 이주노동자, 이주여성, 이주아동, 난민, 권리별 영역으로 안전한 작업환경에서 일할 권리, 인간다운 주거와 생활의 권리, 보건의료서비스에 접근할 권리, 이주민의 사회보장권, 인신매매로부터 보호받을 권리, 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리, 인종차별에 대한 대응을 포함하였다.

4. 연구의 방법

본 연구는 문헌조사 외 이주민 당사자의 정책 인지도와 수요도를 조사하기 위한 설문조사 500부 이상, 사례조사 50건과 면접조사 20건 이상을 목표로 하였다.

이주민 당사자의 정책 인지도와 수요도를 조사하기 위한 설문조사는 주로 이주 인권 관련 정책의 전달자인 기관(다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터 등)을 매개로 하여 실시하였다. 본 연구진의 소속 기관은 각각 경기, 충청, 경북, 경남에 소재해 있어 설문조사가 전국 대부분 지역을 포괄하는 것이 가능하였다. 그러나 응답에서 거주지역보다 체류자격이나 체류기간에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 더 클 것으로 보고 이를 중심으로 표본을 할당하여 최종적으로 510명의 응답자들로부터 설문을 받아 분석하였다. 사례조사와 면접조사는 연구의 주요 방법으로 사용되어 당초 목표보다 많은 조사를 진행하여 최종적으로 그 결과를 70건 이상의 사례로 본문에 제시하였다.

그러나 본 연구에서 연구의 방법은, 이주민 당사자의 정책 인지도와 수요도에 대한 설문

조사 외에는 어떤 연구 주제에 어떤 방법이 주로 사용되었는지 구분해서 설명하기 어려운 방식으로 진행되었다. 연구가 진행되면서 대부분 영역에서 문헌조사, 사례조사, 전문가 및 당사자에 대한 면접조사와 자문의 방법이 동시에 병행해 활용되었기 때문이다.

예를 들어 2012년 가이드라인 및 인권위 정책권고 이행 검토는 정부 각 부처가 인권위에 제출한 이행실적과 권고 수용여부에 대한 회신내용, 인권위의 이행점검 모니터링 결과에 대한 문헌조사에서 출발했지만 사례조사, 면접조사, 전문가 자문을 총괄하여 평가하였다. 법령과 지침의 제·개정과 소송, 판례에 대한 연구는 그 자체로 문헌조사이면서 그 계기와 배경, 영향을 조사하는 과정에서 사례조사가 되어 하나의 사례로 정리되기도 하였다.

이주 인권 관련 영역별 실태조사 또한 각 영역별 통계, 정책, 법령 및 판례, 특히 해당 영역의 인권실태에 초점을 맞춘 선행 연구에 대한 문헌조사와 함께 면접조사와 사례조사를 병행하였고, 영역별로 제시된 사례는 보도자료, 성명서, 탄원서, 의견서, 토론회와 워크숍 자료 등 문헌 조사를 통해 확보하기도 하고, 일차 문헌조사 후 해당 사례에 직접 관련된 전문가 자문으로 보다 정확한 내용을 파악하여 실은 경우도 있으며, 해당 전문가에게 직접 사례 선정과 제공을 요청한 경우도 있다. 본 연구진은 연구기간 동안 진행된 관련 토론회와 워크숍에 가능한 참가하여 전문가들을 직접 만나며 자문을 구하였다. 또한 이주여성, 농축산업 이주노동자, 이주아동 관련 주요 사례는 당사자들을 직접 면접조사 하였다.

많은 분들이 귀한 시간을 내서 연구에 도움을 주셨는데, 최현모 활동가(인권재단 사람)가 연구의 전반적인 방향에 대해, 정영섭 활동가(이주공동행동)가 노동 영역에 대해, 소라미 변호사(공익인권법재단 공감)가 농축산업 이주노동자와 주거권에 대해, 김종철 변호사(공익법센터 어필)가 난민, 구금, 인신매매 관련 영역에 대해, 김민정 활동가(이주여성정책포럼)가 이주여성과 인신매매 관련 영역에 대해 조언을 해 주셨다. 박정형 활동가(한국이주인권센터), 이영아 활동가(아시아의 창), 란미 활동가(경산이주노동자센터), 김그루 활동가(녹산공단희망찾기)와는 별도의 워크숍을 2차례 가지며 이주노동자와 이주아동에 대한 연구내용을 함께 검토하였다. 선원 이주노동자 인권 개선 네트워크(공익법센터 어필, 경주이주노동자센터, 국제이주기구, 이주와 인권연구소 등)와도 1회 워크숍을 진행하였는데, 선원 이주노동자의 인권실태와 정책제언은 이 네트워크의 연구 성과를 토대로 작성되었다. 또한 연구기간 동안 이주정책포럼의 T/F팀인 이주인권연구회에서 출입국관리법 개정안 마련을 위한 연구를 진행하며 토론회를 여러 차례 개최하였는데, 구금과 강제퇴거, 통보의무제도에 대한 내용은 그 토론 결과를 토대로 작성하였다. 그 외 이주배경 아동 청소년 기본권 보장을 위한 네트워크, 한국난민지원 네트워크, 보편적 출생등록 네트워크, 이주노동자의 주거권 개선 네트워크의 연구 또한 마찬가지로 큰 도움이 되었다.

공익인권법재단 공감, 경주이주노동자센터, 녹산공단희망찾기, 대구이주여성상담소, 부산 외국인근로자지원센터, 아산이주노동자센터, 아시아의 친구들, 이주민과 함께, 지구인의 정

류장의 활동가들은 사례를 제공해 주었을 뿐 아니라 사례와 관련된 실태와 정책에 대한 자료를 제공해 주었다. 이주노동자 관련 사례조사에서 특히 의정부외국인력지원센터 류지호 상담팀장과 부산외국인근로자지원센터 이인경 센터장이 큰 도움을 주셨다.

현재 이주민 지원센터와 이주인권 관련 단체들에는 이주민 당사자가 활동가로 일을 하고 있는 경우가 많아서, 결과적으로 이들 사례 중 다수는 이주민 당사자들이 직접 제공해 주었다. 이들의 이름을 모두 언급하지는 못하였지만, 이 연구는 그들의 지원이 없었다면 가능하지 않았을 것이다.

II. 이주 인권 관련 정책 환경의 변화와 국제적 준거

1. 통계를 통해 본 이주민 현황
2. 다문화·외국인 정책의 변화
3. 이주민 당사자 정책 인지도 및 수요도 조사결과
4. 국제 인권기구의 권고를 통해 본 이주 인권 현황
5. 이주 인권가이드라인의 국제 기준

1. 통계를 통해 본 이주민 현황

<표 II-1>에서 보듯이 최근 5년간 국내 체류외국인은 매년 9.2% 증가하여 2016년 12월 말 현재 2백만 명을 넘어섰다. 주민등록인구 대비 체류외국인의 비율도 매년 증가하여 2012년 2.84%에서 2016년 3.96%로 증가하였다.

<표 II-1> 연도별 체류외국인 현황

각 년도 말 기준 (단위: 명)

구분 \ 연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
체류외국인	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
주민등록인구	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,529,338	51,696,216
주민등록인구 대비 체류외국인 비율	2.84%	3.08%	3.50%	3.69%	3.96%

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2016년 출입국·외국인정책 통계연보」

2002년 이전까지 국내 체류외국인 중 3개월 미만 단기체류 외국인의 비율이 장기체류 외국인의 비율보다 높았지만, 2003년 이후로 그 비율이 역전되었고, <표 II-2>에서 보는 바와 같이, 2016년 12월 말 현재 국내 체류외국인 중 외국인등록이나 거소신고를 한 3개월 이상 장기체류 외국인의 비율은 전체의 74.7%인 1,530,539명이다.

<표 II-2> 연도별 장단기 체류외국인 현황

각 년도 말 기준 (단위: 명)

구분 \ 연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
체류외국인	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
장 기	1,120,599 (77.54%)	1,219,192 (77.36%)	1,377,945 (76.7%)	1,467,873 (77.3%)	1,530,539 (74.7%)
단 기	324,504	356,842	419,673	431,646	518,902

자료: 상동

장기체류 외국인은 절대적 규모 면에서 급증했을 뿐만 아니라 그 구성도 크게 변화해 2016년 12월 말 현재 전체 체류 외국인 중 재외동포(F-4) 18.2%, 영주(F-5) 6.4%, 결혼 이민(F-6) 5.9% 등 정주형 장기체류자가 30%를 넘어섰다. 이 중 특히 재외동포(F-4)의 증가세가 가장 뚜렷하고, 영주(F-5)도 꾸준히 증가 추세에 있다(<표 II-3> 참조).

<표 II-3> 연도별 정주형 체류자격(F-2, F-4, F-5, F-6) 현황

각 년도 말 기준 (단위: 명)

구분 \ 연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
거주(F-2)	63,362	39,704	37,504	38,881	39,681
재외동포(F-4)	189,508	235,953	289,427	328,187	372,533
영주(F-5)	84,140	100,171	112,742	123,255	130,237
결혼이민(F-6)	86,944	117,007	120,710	120,485	121,332
계	423,954	492,835	560,383	610,808	663,783
체류외국인 중 비율	29.3%	31.3%	31.2%	32.2%	32.4%

자료: 상동

지난 5년 간 장기체류 외국인이 많은 상위 10개국의 국적을 검토한 결과, 한국계 중국인이 매년 40% 안팎으로 1위를 차지하는 가운데, 중국, 베트남, 미국이 그 뒤를 이었고, 그 밖의 국가로는 필리핀, 우즈베키스탄, 캄보디아, 인도네시아, 네팔, 타이 등이 10위 안에 포함되었다. 최근 3년간 일본이 10위 내에서 빠지는 대신 네팔이 들어와 조금씩 비중이 늘고 있으며, 미국 국적자의 감소세가 눈에 띄는 가운데 우즈베키스탄과 캄보디아 국적자의 비중이 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

정주형 장기체류자가 많은 국가는 동포의 비율이 높은 중국, 미국, 우즈베키스탄과 결혼이민자의 비율이 높은 베트남, 일본, 필리핀 등이었다. 캄보디아, 인도네시아, 네팔, 타이의 경우, 장기체류자의 수는 많았지만 그 가운데 정주가 허용되지 않는 비전문취업 비자 소지자의 비율이 높아 상대적으로 정주형 장기체류자의 수는 적은 것으로 나타났다.

한편, 통계청의 「2016년 외국인 고용조사 결과」에 따르면 장기체류 외국인을 가구 유형으로 구분했을 때 가족가구가 57%로 가장 많고, 그 증가율도 가장 높은 등 이주민의 ‘가족 체류’가 뚜렷이 증가하고 있다. 고용허가제는 가족 동반을 불허하고 있음에도 불구하고 고용허가제로 입국한 비전문취업비자 소지자들의 8.9%는 가족과 동거하는 것으로 알려져 있다(김이선 외 2015). 가족 동반 금지의 정책 기조에도 불구하고 제도 안팎에서 가족 체류가 빠른 속도로 증가하고 있는 것이다(오경석 외 2013).

이와 같이 정주형 장기체류 이주민이 증가하고 가족 체류 비중이 빠르게 증가하는 등 이주민의 구성이 급격히 변화하여 이주 인권 이슈가 생활과 사회보장의 전 영역으로 확대되고 있다. 그러나 여전히 공식적인 정주형 이민도입 정책이 부재하고 단기순환형 외국인력정책 기조가 유지되는 가운데 정책과 현실 간 간극이 확대되고 있다.

<표 II-4>에서 보듯이, 국내 체류 이주민은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 전문인력(E-1~E-7)과 같은 취업비자 소지자는 물론 취업비자 소지자가 아닌 경우에도 높은 경제활

동참가율과 고용률을 보여주고 있다. 영주(F-5) 비자 소지자의 고용률은 73.5%, 재외동포(F-4) 비자 소지자의 고용률은 59.2%, 결혼이민자의 고용률은 49.8%에 달하며, 유학생조차 고용률이 12.7%인 것으로 나타났다. 취업비자 소지자 중 전문인력의 비율은 매우 낮고 대부분은 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 비자 소지자인데 여타 비자 소지자의 높은 고용률로 인해 전체 외국인 취업자 중 비전문취업과 방문취업 취업자의 비중은 약 50%에 불과하고, 그 비중 또한 서서히 줄어들고 있다.

<표 II-4> 2016년 외국인 체류자격별 경제활동상태

(단위: 천명, %)

구 분	15세 이상 인구*	경제활동인구		취업자		경제활동 참가율 (%)	고용률 (%)
		인구	비율	인구	비율		
외국인 합계	1,425	1,005	100.0	962	100.0	70.5	67.6
비전문취업(E-9)	262	261	26.0	261	27.1	99.9	99.8
방문취업(H-2)	269	231	23.0	221	23.0	85.7	82.2
전문인력(E-1~E-7)	46	46	4.6	46	4.8	99.7	99.7
유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	101	17	1.7	13	1.4	16.8	12.7
재외동포(F-4)	337	214	21.3	199	20.7	63.4	59.2
영주(F-5)	120	92	9.2	88	9.1	76.8	73.5
결혼이민(F-2-1, F-6)	124	66	6.6	62	6.4	53.3	49.8
기타(F-1, F-2, F-3 등)	166	78	7.8	72	7.5	47.1	43.4

* 단기체류 외국인(2016년 474천 명)과 15세 미만 외국인(2016년 50천 명) 제외
 자료: 통계청, 「2016년 외국인 고용조사 결과」

이주민 전체의 높은 고용률로 외국인 취업자 중 취업비자 소지자의 비중이 감소하고 있는 현상은 취업 체류자격의 종류와 양에 대한 통제를 중심으로 하고 있는 현재의 '외국인력 정책'이 이주민 전반을 아우르는 보다 폭넓은 노동·고용정책으로 전환되어야 할 필요성이 제기되고 있음을 의미한다. 한편으로는 인권의 측면에서 이주노동자의 권리보장 문제는 이주민의 노동권 보장의 문제로 시야를 확대할 필요성을 의미하는 것이기도 하다.

국내 체류외국인 중 미등록 체류자의 비율은 2005년 27.3%에서 2016년 10.1%로 감소했다. 그러나 총 체류자 수가 증가한 만큼 그 절대적 수는 줄어들지 않아서 2016년 말 현재 208,971명이 여전히 미등록 체류자이다. 또한 국내 이주민의 체류기간이 전반적으로 늘어나면서 국내 출생한 미등록 이주아동도 늘어나고 있는데 이 아동들은 출입국 기록이 없으므로 공식적 통계에 잡히지 않기 때문에 실제 미등록 체류자는 공식적인 통계보다 훨씬 많을 것으로 예상된다(<표 II-5> 참조).

<표 II-5> 연도별 미등록 체류자 비율

(단위 : 명)

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
총체류자	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
미등록 체류자	167,780	177,854	183,106	208,778	214,168	208,971
미등록 체류비율	12.0%	12.3%	11.6%	11.6%	11.3%	10.2%

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계연보」 각 년도

2016년 말 현재 전체 미등록 이주민 중에서 3개월 이상 장기체류비자로 입국한 외국인은 36.5%이고, 3개월 미만 단기체류비자로 입국한 외국인은 63.5%로, 단기체류비자로 입국해 계속 체류 중인 이들의 비율이 더욱 높다(<표 II-6> 참조).

<표 II-6> 2016년 미등록 체류자의 체류자격별 현황

(단위: 명)

	전체	미등록 체류자	미등록 체류 비율
체류외국인	2,049,441	208,971 (100.0%)	10.2%
단 기	518,902	132,789 (63.5%)	25.6%
장 기	1,530,539	76,182 (36.5%)	5.0%
비전문취업(E-9)	279,187	45,567(21.8%)	16.3%
선원취업(E-10)	15,312	5,480(2.6%)	35.8%
방문동거(F-1)	103,826	2,440(1.2%)	2.4%
거주(F-2)	39,681	3,660(1.8%)	9.2%
방문취업(H-2)	254,950	2,315(1.1%)	0.9%
기타(G-1)	17,278	3,607(1.7%)	20.9%

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2016년 출입국·외국인정책 통계연보」

2016년 말 현재 3개월 이상 장기체류비자로 입국한 미등록 이주민을 체류자격별로 구분해 보았을 때, 선원취업(E-10)의 미등록 체류율이 35.8%로 가장 높다. 선원취업(E-10) 이주노동자는 취업비자 이주노동자 중에서 가장 노동조건이 열악하고 인권침해가 심한 것으로 알려져 있다. 다음으로는 고용허가제 비전문취업(E-9)의 미등록 체류율이 16.3%로 전체 체류외국인의 미등록 체류율보다 높은 것으로 나타나고 있다. 비전문취업(E-9)의 미등록 체류자 수는 45,567명으로, 이는 전체 미등록 체류자의 21.8%에 해당한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 같은 비전문취업(E-9)이라고 하더라도 세부 업종별로 미등록 체류율의 차이가 크고, 역시 노동조건이 열악한 업종에서 그 비율이 훨씬 높다. 반면 방문취업(H-2)의 미등록 체류율은 0.9%에 불과하다(<표 II-6> 참조). 이는 구조적으로 미등록 체류자가 재생산되는 경향이 여전히 지속되고 있음을 확인시켜 주는 것이다.

2. 다문화·외국인 정책의 변화

1) 외국인 정책의 기본방향 및 추진체계

국내 최초로 체류 외국인 정책의 기본방향 및 추진체계를 규정한 제1회 외국인정책회의가 개최된 것이 2006년 5월이다. 외국인 정책의 총괄추진기구격인 법무부의 출입국·외국인정책본부는 2007년 5월 출범하였다. 「재한외국인 처우 기본법」이 제정된 것은 2007년 7월이다. 그 이후 「다문화가족지원법」(2008), 「난민법」(2012), 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」(2014) 등 외국인 정책 수행을 위한 각 부처별 준거법이 제정되었다. 현재 다문화 및 외국인 분야는 법무부, 여성가족부, 고용노동부 등 모든 중앙 부처와 전국의 모든 지방자치단체가 참여하는 범정부적이며 전국구적인 정책 의제이다.

<표 II-7> 정부 각 부처의 외국인 정책 현황

해당부처	대상	영역	준거법과 주요 정책
법무부	외국인	출입국·사회통합	· 재한외국인 처우 기본법 · 사회통합 프로그램 운영 · 외국인정책 기본계획 수립
여성가족부	다문화가족 (결혼이주여성 과 자녀)	다문화가족 적응지원	· 다문화가족지원법 · 다문화가족정책 기본계획 수립 · 다문화가족지원센터 운영
고용노동부	외국인 근로자	외국인력관리	· 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 · 외국인력지원센터 운영
행정자치부	외국인 주민	지방행정 주민관리	· 지역정착 및 지역참여 지원 · 지방자치단체 추진체계 구축 지원
문화체육관광부	외국인·국민	문화·체육· 예술·관광	· 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 · 문화·언어 적응 지원
교육부	다문화가족 자녀	인적자원개발· 대안학교	· 교육 지원
농림축산식품부	농촌거주 이주여성	교육훈련	· 맞춤형 영농교육

자료: 고희웅(2016) 재구성

외국인 정책을 시행하는 정부 부처가 다양한 것만큼이나 외국인 정책 수립을 심의하고 의결하는 추진 체계 역시 다양하게 운영되고 있다.

<표 II-8> 외국인 정책 수립·심의 관련 위원회 현황

위원회명	소속	법적 근거	주요 활동
외국인정책위원회	국무총리	재한외국인처우기본법 제8조	기본계획 작성, 외국인정책시행계획 심의 및 의결
다문화가족정책위원회	국무총리	다문화가족지원법 제3조의 4	기본계획 수립, 결혼이민자 취업지원 종합대책 심의 확정
외국인력정책위원회	국무총리	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조	외국인력 도입 규모 결정, 외국인력 도입계획 심의 의결
재외동포정책위원회	국무총리	재외동포정책위원회규정(대통령훈령 제228호)	재외동포 정책 및 재외동포네트워크 구축 관련 활동 심의 의결, 연도별 재외동포 교류 협력사업 확정 및 시행
사회통합위원회	대통령	사회통합위원회 규정(대통령령 제22340호)	결혼이민자 동행프로젝트 시행, 다문화가정 탈학교 자녀 대안학교 설립

자료: 윤영근(2016)의 재구성

국내 거주 이주민의 한국어 및 한국사회 이해 증진을 위해 설립된, 법무부가 주관하는 사회통합 프로그램 운영 기관은 전국적으로 316개소에 달한다. 여가부가 주관하는 결혼이민자 및 자녀들의 한국어 교육 및 생활 상담 등을 지원하는 다문화가족지원센터도 217개소에 달한다. 고용노동부는 이주노동자의 교육 및 고충 상담을 지원하는 외국인력지원센터 및 상담 센터 40곳을 운영하고 있다. 각급 지자체에는 이주민을 대상으로 교육 및 상담 서비스를 제공하는 외국인복지센터 57개소가 설치되어 운영되고 있다.

이처럼 단기간에 외국인 정책의 종합적 시행을 위한 법제가 제정되고 전국적으로 촘촘한 지원 인프라가 구축되었다는 것은 매우 긍정적으로 평가할 만한 일이다. 그러나 그러한 제도와 인프라가 이주민의 인권 보호와 증진에 실제로 기여하고 있는가에 대해서는 검토해볼 필요가 있다.

많은 사람들이 지적하는 현행 외국인 법제와 인프라의 가장 중요한 한계 한 가지는 대상의 편향성이다. 외국인정책 기본계획 상의 중앙 부처 및 지방자치단체의 관련 정책의 거의 90%는 ‘다문화 가족’ 곧 결혼이민자 및 그들의 자녀 관련 사업으로 구성된다. 이주민 가운데 가장 규모가 큰 ‘외국인 근로자’ 관련 사업은 거의 찾아보기 어렵다.

다문화가족지원법 제2조 제1호에 따르면, ‘다문화 가족’이란 결혼이민자 및 귀화자와 대한민국 국적취득자로 이루어진 가족으로 제한된다. 이러한 규정에 따르는 경우 이주노동자 가족, 난민 가족, 유학생 가족 등 기타의 외국인만으로 구성된 가족은 공식적인 정책 수요자로 평가조차 받을 수 없게 된다.

지방자치단체들의 경우 정책 대상이 다문화 가족으로 제한되는 것과 더불어 정책 내용이 ‘인권’과는 거리가 먼 일반적인 ‘적응 지원’에 집중되어 있는 것은 또 하나의 문제로 지적될 수 있다. 지방자치단체들의 경우, 외국인 인권 분야 정책들임에도 불구하고 프로그램들의 공통적인 키워드는 ‘지원센터 운영’, ‘지원 서비스’, ‘운영 지원’ 등 ‘지원’이다.

그러다보니, ‘외국인주민 전통문화 체험’(제주, 충북, 충남, 경기, 경남), ‘국가별 전통문화 육성’(울산, 전남), ‘외국인주민 대상 한복대여 사업’(대전), ‘다문화 상설마당/행복 장터 운영’(인천, 광주) 등 ‘차별방지와 문화다양성 존중’을 목표로 하는 외국인 인권 정책의 범주로 분류되기 어려운 프로그램들이 인권 정책이라는 이름으로 진행되는 경우도 드물지 않다.

2) 외국인정책 기본계획과 연도별 시행계획

현재의 다문화·외국인 정책의 문제는 현재로서는 가장 기본적이고 포괄적인 이주민 정책 방향을 제시하는 외국인정책 기본계획을 통해서도 확인할 수 있다. 제2차 외국인정책 기본계획(이하 제2차 기본계획)은 2012년 11월 28일 외국인정책위원회에 의해 의결되어 2013년부터 2017년 현재까지 시행 중이다.

<표 II-9>의 제2차 기본계획의 수립 배경에서 확인할 수 있듯이, 제2차 기본계획은 이주민의 규모와 체류기간 증가로 인한 우려, 걱정, 염려가 이주민의 인권보장을 위한 노력을 압도한 채 수립되었다.

<표 II-9> 제2차 외국인정책 기본계획의 수립배경

국내적 요인	국제적 요인
<ul style="list-style-type: none"> ○ 단순기능인력 편중 심화, 장기거주 및 불법체류 증가 우려 ○ 결혼이민자에 대한 지원의 편중 및 용어사용 혼란으로 반외국인(반다문화) 정서 등장 ○ 체류외국인 증가에 따른 사회적 비용 증가 예상 ○ 외국인 범죄 증가 ○ 국민이 외국인 관리 강화 요구와 국가 정체성 혼란 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이민자 통합 강화(다문화주의 실패 선언) ← 유럽 보수우익 정부 ○ 우수인재 유치 경쟁 ○ 비자 정책을 통한 관광객 유치 경쟁

자료: 『2013~2017 제2차 외국인정책 기본계획』, 외국인정책위원회 참조.

그래서인지 개방, 통합, 인권, 안전, 협력의 5가지 주요 정책목표 중에 인권(차별 방지와 문화다양성 존중) 분야에 배정된 예산은 12.9%에 불과했다. 예산이 주로 집중 배정된 분야는 개방(경제활성화 지원과 인재 유치)과 통합(대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합) 분야이다. 총예산의 36.3%가 배정된 통합 분야는 법무부가 운영하는 사회통합 프로그램의

운영에 집중되어 있다. 총예산의 41.6%로 가장 많은 예산이 배정된 개방 분야의 주요 추진 과제는 관광객, 해외 인적자본, 유학생, 외국인 투자 유치이다(<표 II-10> 참조). 때문에 개방 분야에 대한 예산의 편향은 둘째 치고, 그 추진과제가 이주민에 대한 가장 기본적인 정책 계획인 외국인정책 기본계획의 정체성을 매우 불분명하게 만들고 있다.

<표 II-10> 제2차 외국인정책 기본계획의 정책목표와 주요 추진과제

○ 비전: 세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국		
정책목표	중점과제	주요 추진과제
1. 개방 : 경제활성화 지원과 인재 유치 6,275억 원, 41.6%)	1. 내수활성화 기여 외래 관광객 유치	1. 출입국심사 서비스 고도화 2. 비자제도 개선을 통한 유입 촉진 3. 글로벌 헬스케어 활성화 지원
	2. 국가와 기업이 필요한 해외 인적자본 확보	1. 해외 전문인력 유치 지원 2. 중소기업 외국인력 도입 합리화
	3. 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치	1. 유학생 유치 기반 조성 2. 유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
	4. 지역 균형발전을 촉진 하는 외국인 투자 유치	1. 투자이민제도 확대 2. 외국인 투자여건 개선
2. 통합 : 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 (5,465억 원, 36.3%)	1. 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선	1. 국적취득 시 기본소양 등 자격요건 강화 2. 국적절차와 사회통합프로그램 연계 강화 3. 국적 수요자에 대한 서비스 제고
	2. 체계적인 이민자 사회 통합프로그램 운영	1. 이민 유형별 사회통합프로그램 개발·운영 2. 사회통합프로그램 운영기반 확충 3. 사회통합프로그램 운영관리 종합시스템 구축
	3. 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원	1. 비자심사 강화 및 결혼중개업체 관리 강화 2. 결혼이민자의 한국생활 초기적응 지원 3. 결혼이민자 경제자립 역량 강화 지원
	4. 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성	1. 이민배경자녀의 초기적응 지원 2. 이민배경 청소년의 진로·진학지도 강화 3. 다문화 친화적 교육환경 구축
	5. 이민자 사회통합을 위 한 인프라 구축	1. 사회통합 관련 재원 마련 2. 이민자 사회참여 기반 확대 3. 지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착지원
3. 인권 : 차별방지와 문화다양성 존중 (1,937억 원, 12.9%)	1. 이민자 인권존중 및 차 별방지 제도화	1. 이민자 차별방지를 위한 법·제도 개선 2. 이민자 인권침해 예방 및 구제 절차 강화 3. 인도주의적 지원 확대
	2. 다양한 문화에 대한 사 회적 관용성 확대	1. 문화다양성 이해 제고 2. 지역주민과 함께하는 '세계인의 날' 활성화 3. 문화다양성 콘텐츠 개발·활용 지원
	3. 국민과 외국인이 소통 하는 글로벌 환경조성	1. 외국인 집중거주지 생활환경 개선 2. 외국인 생활편의 제공을 위한 민원제도 개선 3. 외국인 친화적 온라인·미디어 환경 구축

4. 안전 : 국민과 외국인이 안전한 사회 구현 (779억 원, 5.2%)	1. 안전하고 신뢰받는 국경관리	1. 공항 출입국관리 강화 2. 항만 출입국관리 강화
	2. 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류관리	1. 질서위반 외국인의 실효적 제재를 위한 기반 구축 2. 외국인 대상 범질서 교육 강화 3. 외국인 집중 거주지에 대한 질서 확보
	3. 불법체류 단속의 패러다임 다변화	1. 불법체류자 단속역량 강화 2. 불법고용 근절 기반 조성 3. 외국인 불법행위에 대한 기획조사 강화
	4. 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고	1. 외국인 주민 현황(통계) 관리 정확성 제고 2. 통합이민정보시스템 구축 등 외국인 정보의 체계화
5. 협력 : 국제사회와 의 공동발전 (612억 원, 4.1%)	1. 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화	1. 이민관련 국제 협의체 참여 확대 2. 귀환 이민자의 성공적 본국 재정착 지원체계 구축 3. 개발도상국 우수인재 양성 지원
	2. 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진	1. 재정착희망난민 제도 도입 2. 체계적 난민심사 시스템 구축 3. 난민신청자 등에 대한 국내 정착지원
	3. 동포사회와의 교류, 협력 확산	1. 외국국적동포의 자유로운 출입국과 귀환지원 2. 국내와 재외동포 사회와의 교류확대 지원

자료: 상동

그리고 안타깝게도 예산이 집중된 개방 분야의 주요 추진과제는 예산에 걸맞은 성과를 거두지 못한 것으로 보인다. 예를 들어 정부는 전자비자제도 도입, 인력 발굴과 채용 지원 프로그램, 영주허용요건 완화 등 고급전문인력 유치를 위한 정책을 실시해 왔지만 취업비자 소지자 중 전문인력은 특정활동(E-7), 예술행행(E-6), 회화지도(E-2)가 대부분이고 유치에 공을 쏟은 고급전문인력은 증가하지 않거나 오히려 감소했다.

이에 「2015년 외국인정책 시행계획」에서는 현대경제연구원(2014)을 인용하면서 전문인력, 주재원, 투자자 등 우수인재의 평균 체류기간은 2년 4개월에 불과하고, 체류기간 종료 후 출국을 희망 하는 비율이 43.4%로 높는데 그 원인으로 일상생활에서 언어소통, 자녀교육 인프라 부족, 차별, 거주지 마련 어려움, 직장생활에서 과도한 근무시간, 경직된 위계질서, 언어장벽에 따른 소외감을 들고 있다. 이는 인권 분야의 과제가 제대로 설정되고 추진되지 않는다면 전문인력 유치조차 성과를 기대하기 어렵다는 점을 시사한다.

<표 II-11>에서 보듯이, 제2차 기본계획에 근거해 2013년부터 2017년까지 매년 발표된 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획을 살펴보면 실제로 기본계획에서 발표되었던 것보다 훨씬 낮은 비율의 예산이 인권분야에 배정되어 왔다. 인권 분야 정책 과제는 매년 전체 과제 수의 25%를 넘었지만 그 예산은 채 10%도 되지 않았다는 것에서, 인권이라는 정책 목표가 차지하는 위상이 낮았다는 것과 그 목표를 성취하고자 하는 의지가 약했다는 것을 확인할 수 있다.

<표 II-11> 2013년~2017년 외국인정책 시행계획 예산

(단위: 개, 백만 원)

연 도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
인권분야 과제 수	325	357	326	343	337
전체 과제 수	1,142	1,272	1,173	1,227	1,248
비 율 (%)	28.5	28.1	27.8	28.0	27.0
인권분야 예산	59,066	61,990	63,342	66,110	65,687
전체 예산	768,480	760,069	696,925	665,872	677,196
비 율 (%)	7.7	8.2	9.1	9.9	9.7

자료: 중앙행정기관 외국인정책 시행계획, 각 년도

나아가 외국인정책 시행계획 가운데 중앙부처의 인권 분야 정책 과제의 내용과 그 추진 실적을 살펴보면 이것이 이주민의 인권을 보호하고 존중하겠다는 목표에 부합하는 것인지 의문이 든다. <표 II-12>는 제2차 기본계획에 근거하여 2013년부터 2017년까지 중앙부처들이 설정한 인권 분야 시행계획 과제 목록이다.

<표 II-12> 2013~2017년 중앙부처 ‘인권-차별방지와 문화다양성 존중’ 분야 과제

법무부	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적 차별금지법 제정 - 외국인처우영향평가제 도입 - 체류자격에 따른 외국인 권리와 의무 규정 (체류자격 구분기준 정비) - 인권침해 외국인에 대한 체류 허가 확대 - 여성 이민자의 인권보호 - 법위반 외국인의 보호과정에서의 인권보장 - 시설개선을 통한 안전관리 강화로 보호 외국인 인권보호 - 응급상황시 피해 최소화 위한 응급구조사 양성 위탁교육 - 출입국사범 인권보호를 위한 영상녹화조사실 활용도 제고 - 행려 외국인 등에 대한 관리 체계 구축 - 정부합동고충상담 실시 - 응급 정신질환 외국인관리 사각지대 해소 - ‘외국인을 위한 마을변호사’ 운영 - 부처간 다문화 인식개선 사업 협력 체계 구축 - 지자체 중심의 ‘세계인의 날’ 운영 - 세계인의 날 활성화 방안 마련(올해의 이민자상 신설) - 외국인종합안내센터(1345) 서비스 개선 - 외국인을 위한 전자민원 서비스 강화 - 대중매체, 인터넷 모니터링 강화
-----	--

문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> - 이민 배경 아동의 인권보호 - 문화다양성 교육 프로그램 확충 - 초·중·고 및 대학의 문화다양성 이해 역량 강화 - 부처간 다문화 인식개선 사업 협력 체계 구축 - 이민자와 국민 간 문화예술 네트워크 구축(무지개다리 사업) - 문화다양성 증진을 위한 법·제도 정비 - 방송 등 미디어를 활용한 문화다양성 이해 증진 - 문화다양성 관련 우수사례 발굴 지원 - 문화다양성 관련 자료의 데이터베이스 구축 및 활용 - 다문화 인식 개선을 위한 방송프로그램 운영 - 대중매체, 인터넷 모니터링 강화
미래창조과학부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인을 위한 방송통신서비스 확대(IPTV 양방향 다국어 자막서비스확대, 이동통신 선불요금제 서비스 확대)
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인근로자 인권보호 - 정부합동고충상담 실시
해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 근로자의 인권보호 (외국인선원 근로여건 및 인권 개선 대책 시행)
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 이민자의 인권보호 - 정부합동고충상담 실시 (다문화가족지원센터 상담, 다누리콜센터 운영)
교육부	<ul style="list-style-type: none"> - 이민 배경 아동의 인권보호 - 초·중·고 및 대학의 문화다양성 이해 역량 강화
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인근로자 등 의료지원사업 - 행려 외국인 등에 대한 관리 체계 구축 - 응급 정신질환 외국인관리 사각지대 해소
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인주민 집중거주지 생활환경 개선 - 민원서류 외국어지원서비스 확산

위 목록 가운데 기본계획 수립 초기부터 주요과제로 강조되었던 차별금지법 제정은 매년 법무부 시행계획의 인권 분야 첫 과제로 제시되고 있으나, 2013년 종교계 등 보수단체의 반발로 중단되었으며, 이후 매년 각계의 의견 수렴 후 사회적 합의를 도출할 수 있는 방안을 연구·검토하겠다는 발표만 되고 있을 뿐 아무런 진전이 없는 상황이다. 반면, 세계인의 날을 기념하는 일회성 전시성 사업이나, 이주민의 인권과는 무관한 사업은 꾸준히 지속되어 왔다. 예를 들어, 법무부가 추진해 온 ‘시설개선을 통한 안전관리 강화로 보호 외국인 인권 보호’ 과제는 전국의 외국인보호소와 출입국관리사무소의 보호실 출입문을 수동 개폐 방식에서 전자제어 시스템에 의한 자동개폐 방식으로 전환하는 것이 그 내용으로, 이는 구금된 이주민의 생활환경 개선을 비롯한 인권 보호와는 전혀 무관한 과제였다.

또 다른 주요과제인 문화다양성 증진은 유네스코 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」의 국내 발효(2010년) 및 협약 이행을 위한 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」의 제정(2014년)으로 제2차 기본계획에서 매우 강조되었던 부분이었다. 이로 인해 문화체육관광부가 담당하는 외국인정책 기본계획 내의 과제 수와 예산이 크게 증가했으나

예산의 대부분은 외국인 관광객 유치를 포함한 개방 분야에 배정되었고, 인권 분야에서는 문화 관련 공모 사업이나 전시회 등 홍보성 사업이 주로 이루어져 왔다. 그나마 이주민에 대한 차별적 인식 개선과 문화다양성 이해 증진을 위해 추진되었던 방송 미디어 시민 모니터링단 운영은 2014년 이후 중단되었고, 문화다양성 보호 및 증진을 위한 기본계획 수립도 몇 년 째 제자리걸음을 하고 있을 뿐이다.

인권 분야 과제에 ‘인권’이 부재한 것은 물론, 이주민과 무관한 과제들이 제시되기도 했는데, 대표적인 것이 미래창조과학부의 이동통신 선불요금제 서비스 확대 과제이다. 해당 부처는 2017년 시행계획에서 “선불요금제 자체가 외국인에게 한정된 통신서비스가 아니므로 외국인을 위한 정책으로 보기 어려워 사업을 종료한다”고 발표했으나, 그 전까지 아무런 문제의식 없이 4년간 동일한 과제를 추진해왔다는 것 자체가 정부 외국인 정책의 인권 분야 인식 수준을 반영한다고 하겠다.

한편 중앙부처 외국인정책 시행계획에서 취약한 상황에 처한 이주민의 인권 상황을 개선하려는 의지와 노력은 찾아보기 힘들었다. 예를 들어 이주노동자 가운데 가장 열악한 노동 조건에서 일하는 선원 노동자의 경우, 해양수산부가 매년 ‘외국인선원 근로여건 및 인권 개선대책’을 이행하겠다는 계획을 내놓기는 했지만, 그 대책은 번번이 실패로 돌아갔다. 외국인 선원의 최저임금을 인상하겠다는 계획은 내국인 선원과의 최저임금 차별 문제도 해소하지 못한 채 슬그머니 자취를 감췄으며, 외국인 선원에 대한 인권 침해 예방하겠다는 계획으로 2016년 제작한 ‘외국인 선원 이해를 위한 한국인 선원 가이드북’은 오히려 인종차별적이고 편견을 고착화하는 내용을 담았다는 비판에 직면해 결국 배포 직전 폐기되는 해프닝이 벌어지기도 했다.

이주민 노숙인의 경우, 법무부와 보건복지부가 지속적으로 ‘행려외국인에 대한 보호 및 관리체계’를 시행계획의 과제로 내놓고 있지만 그 속내를 살펴보면 오히려 반인권적인 내용을 담고 있다. 법무부는 시행계획에서 행려외국인이 영주권자나 결혼이민자라면 노숙인 복지시설에 입소할 수 있도록 하고 있지만, 그 밖의 체류자격을 가졌다면 체류허가를 취소하고 강제퇴거 시키거나 출국명령을 내리는 것이 원칙이라고 못 박았고, 보건복지부는 지자체 및 노숙인 시설에 행려외국인 발견 시 법무부로 연계하도록 협조요청 공문을 발송한 것을 추진 실적으로 내세운 것이 전부였다. 법무부가 2016년의 추진 실적에 행려외국인을 대부분 강제퇴거 시켰다고 밝히고 있는 것에서 드러나듯 이 과제는 이주민 노숙인의 인권보호가 아닌 강제퇴거가 목적일 뿐이었던 것이다.

건강보험에 가입할 수 없는 미등록 이주민을 위해 제한적으로나마 의료서비스 접근성을 보장하기 위해 시행되고 있는 보건복지부의 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’은 <표 II-13>에서 보듯이 해마다 예산이 축소되고 있다. 또한 의료비의 비급여 부분 확대로 환자의 부담이 지속적으로 증가해오고 있음에도 2017년부터는 의료비의 일정 비율을 환자의 본인 부담금으로 책정해 실질적인 지원은 더 줄어든 상황이다.

<표 II-13> 2013~2017년 보건복지부의 외국인근로자 등 의료지원 사업 예산 변화

(단위: 백만원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
예산 총액	4,000	3,324	3,159	3,000	3,000
국비	2,800	2,327	2,211	2,100	2,100
지방비	1,200	997	948	900	900

자료: 보건복지부, 「2017 중앙행정기관 외국인정책 시행계획」

3) 여성가족부의 다문화가족정책

다문화가족정책이 정부의 공식적인 정책 프레임으로 도입된 이래, 지난 10년간 관련 법률이 제정되고, 종합적인 계획이 수립, 시행되고 있다(<표 II-14> 참조).

<표 II-14> 연도별 다문화가족 관련 정책 추진경과

연 도	연도별 다문화 관련 정책 추진경과(2006~2010)
2006년	- 여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안 발표 - 다문화가족지원센터 설치(26개) - 다문화가정 자녀 교육지원 대책 발표(교육부)
2008년	- 다문화가족지원법 제정 및 시행 - 다문화가족 생애주기별 맞춤형 지원 강화대책 발표(보건복지부)
2009년	- 다문화가족정책위원회 규정 제정 - 다문화가족지원개선 종합대책(안) 발표
2010년	- 다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012) 수립 및 추진
2013년	- 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017) 수립 및 추진

자료: 최윤정 외(2017)

관련 법제에 준거해 정책대상이 구체화되고, 전담 부서가 조직되면서 다문화가족정책은 꾸준한 예산 증가를 바탕으로 전국적인 지원 인프라를 구축하는 데에 성공했다. 2006년 약 325억 원이던 다문화가족 관련 예산은 2014년에는 1,089억 원 수준으로 증액되었고, 당시 26개에 불과했던 다문화가족지원센터가 현재는 200여 개를 훌쩍 넘는 규모로 전국적으로 운영되고 있다.

다문화가족정책은 “초기 결혼 이민자의 한국 사회 적응과 정착에 기여하고, 위기에 처한 결혼이민자에 대한 보호와 지원을 강화하는 한편, 이민자 집단을 가시화함으로써 다문화사회로의 이동에 대한 사회적 관심을 촉발하고 정책적 지지기반을 확보하는 성과”를 거둔 것으로 평가된다(최윤정 외 2017). 단일민족 사상을 중심으로 순혈주의가 일반화된 한국 사회에서 “이주민의 존재를 공식적으로 인정하고 제도적, 사회적 대응”을 모색했다는 점(김이선 외 2015), 그리고 다문화 담론의 주류화를 견인했다는 것은 다문화가족정책의 가장 큰 성과로 평가될 수 있다.

그러나 결혼이주여성과 그 가족을 대상으로 하는 여성가족부가 주관하는 ‘다문화가족정책’의 경우도 인권친화성이라는 측면에서 긍정적인 평가를 받기에는 부족하다. 2006년 다문화정책이 도입된 이후 개선된 주요한 정책의 내용들을 일별해보는 것만으로도 다문화가족정책의 인권친화성이 매우 취약하다는 것은 쉽게 확인될 수 있다(<표 II-15> 참조).

<표 II-15> 다문화가족정책 기본계획의 주요 내용

구분	2006년 지원방안	제1차 기본계획	제2차 기본계획
비전	여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현	열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현	활기찬 다문화가족, 함께하는 사회
목표/기본방향	차별과 복지 사각지대 해소	- 다문화가족의 삶의 질 향상 및 안정적 정착 지원 - 다문화가족 자녀에 대한 지원 강화 및 글로벌 인재 육성	- 사회발전 동력으로서의 다문화가족 역량 강화 - 다양성이 존중되는 다문화사회 구현
추진과제	탈법적인 결혼중개 방지 및 당사자 보호	국제결혼중개 관리 및 입국전 검증시스템 강화	안정적인 가족생활 기반 구축
	안정적인 체류 지원	결혼이민자 정착 지원 및 자립역량 강화	결혼이민자 사회경제적 진출 확대
	조기적응 및 정착 지원		다양한 문화가 있는 다문화가족 구현
	안정적인 생활환경 조성	다문화에 대한 사회적 이해 제고	다문화가족에 대한 수용성 제고
	사회적 인식개선 및 업무책임자 교육		다문화가족 자녀의 성장과 발달 지원
	아동의 학교생활 적응 지원		다문화가족지원정책 추진체계 정비
	추진체계 구축		정책추진체계 정비

자료: 최윤정 외(2017)

가장 초기에 기술된 2006년 지원방안 중 ‘차별과 복지 사각지대 해소’를 제외하고는, 1차와 2차 기본계획에서 ‘인권’과 관련된 단어를 찾아보는 것 자체가 쉽지 않다. 이러한 문제의식으로 여성가족부는 2015년 다문화가족정책의 과제 영역을 사회통합, 젠더, 인권, 가족 등으로 재구성하는 문제의식을 공론화한 바 있다(정현미 외 2014).

그러나 여전히 “혼인관계의 해소 또는 미성립, 법적 가족관계 외 가족 등 법적 지위의 테두리를 벗어난 다문화가족에 대한 인권적 조치”는 지연되고 있다(최윤정 외 2017). 가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 구제라든지, 결혼이민자의 배우자 의존성 역시 실제적으로 개선되고 있다고 평가하기 어렵다.

국가에서 운영하는 보호 시설이 존재하나 입소 자격이 제한적이며, 주무 부처 간 연계 부족으로 이주여성 피해자의 접근성 및 제도의 효율성이 떨어지고 있는 것이 현실이다. 보호 시설의 이용 대상은 여전히 “합법적으로 체류가 가능한 자”로 제한되고 있다. 미등록 이주 여성의 시설 접근성은 원천적으로 차단되어 있는 셈이다. 게다가 10세 이상 남아의 경우 어머니와 동반 입소가 불허됨으로써 시설에 입소하기 위해서는 가족 분리가 전제되어야 한다.

결혼이주여성이 한국인 남성과 결혼하여 한국에서 자녀를 출산하고 거주하더라도 인터넷 상으로 주민등록 등초본을 발급받는 경우 서류상에 기재되지 않는다. 인터넷 서류를 이용하는 경우 해당 가정의 자녀들은 한부모 가정으로 오인 받을 수밖에 없는 상황이다. 주민등록법 시행규칙에 따라 외국인도 요건에 해당하는 경우 등초본에 별도 기재가 가능해졌으나 동 주민센터를 직접 방문할 때에만 해당하기 때문에 인터넷 상에서 결혼이주여성은 여전히 ‘보이지 않는 가구원’에 불과하다.

여성가족부의 인권 분야 서비스 강화 노력에도 불구하고, 실제적인 집행기관인 다문화가족지원센터들의 인권 정책 이해도나 수행력이 담보상태라는 점도 지적될 수 있다. 어떤 센터에서는 ‘K팝 따라 부르기’가 인권 분야 대표 프로그램으로 소개되기도 한다.

국제 인권기구는 다양한 가이드라인을 통해 한 국가의 이주민 정책의 수립과 이행에 인권이 중심에 놓이도록 보장하는 ‘인권 최우선의 원칙’이 지켜져야 함을 강조하고 있다. 그러나 한국 정부의 이주민 정책은 인권에 대한 인식과 감수성이 부족하고 때로는 반인권적이고 차별적인 성격마저 띄고 있어, 이후 올바른 인권 가이드라인의 제시와 그에 따른 정책 수립, 이행에 대한 모니터링과 평가가 반드시 필요할 것이다.

3. 이주민 당사자 정책 인지도 및 수요도 조사결과

본 연구에서는 국내에 체류하고 있는 이주민들이 한국 정부의 이주민 관련 정책을 얼마나 잘 알고 있으며 그에 대해 얼마나 만족하는지, 그리고 앞으로 새롭게 개발되거나 개선되어야 할 부분은 어떤 것인지를 파악하기 위해 설문조사를 실시했다.

구체적으로 이주민 정책 인지도 및 만족도에서는 노동청, 국가인권위원회, 고용센터, 산업재해보상보험, 건강보험, 외국인근로자 등 의료지원사업, 초중등 무상교육, 다문화가족지원센터, 이주여성 센터, 외국인력지원센터, 사회통합프로그램, 최저임금 등에 대해 제도의 인지 여부와 이용경험, 만족도를 물었다. 또 수요도에서는 출입국관리사무소, 노동청이나 고용센터, 주민센터나 시군구청, 경찰서, 법원 등 다양한 공공기관에서의 차별 경험과 정부 제공 서비스 이용 시 어려움, 향후 바라는 정책 개선방향에 대해 물었다.

설문조사는 유효설문지 500부 회수를 목표로, 2017년 7월 말부터 9월초까지 1.5개월 간 이주 인권 관련 정책의 전달자인 기관(다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터 등)과 이주 관련 인권단체를 매개로 하여 전국적으로 진행했다. 그리고 응답에서 거주지역보다 체류자격이나 체류기간에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 더 클 것으로 보고 이를 중심으로 표본을 할당하였다. 총 수거된 설문지는 모두 660여 부였으나, 무응답이나 응답 오류를 제외하고 최종 분석에 사용된 설문지는 510부였다.

응답자의 출신국은 총 13개국으로, 베트남 22.5%, 네팔 19.6%, 중국 14.1%, 필리핀 12.7%, 캄보디아 11.6%, 인도네시아 6.7%, 미얀마 6.5%, 기타 6.3% 순이었다(<표 II-16> 참조). 기타 출신국에는 파키스탄, 우즈베키스탄, 스리랑카, 타이, 방글라데시, 키르기스스탄이 포함되었다. 성별로는 남성(334명, 65.5%)이 여성(176명, 34.5%)보다 약 2배 많았고, 연령별로는 20대 후반에서 30대 초반이 312명(61.1%)으로 과반수를 차지했다.

<표 II-16> 설문 응답자의 출신 국적별 분포

출신국	베트남	네팔	중국	필리핀	캄보디아	인도네시아	미얀마	기타	합계
인원수 (명)	115	100	72	65	59	34	33	32	510
비율 (%)	22.5	19.6	14.1	12.7	11.6	6.7	6.5	6.3	100.0

체류자격별로는 비전문취업(E-9) 비자 소지자를 포함한 취업비자 소지자가 1/2 가량이었으나 결혼이민(F-6), 영주(F-5), 귀화자 등 정주형 장기체류자도 1/4을 넘었다(<표 II-17> 참조).

<표 II-17> 설문 응답자의 체류자격별 분포

체류자격		인원수 (명)	비율 (%)	소계 (명)	비율 (%)
분 류	비자 종류				
취업비자 소지자	비전문취업 (E-9)	251	49.2	268	52.5
	특정활동 (E-7)	16	3.1		
	방문취업 (H-2)	1	0.2		
정주형 장기체류자	거주 (F-2)	10	2.0	137	26.9
	영주 (F-5)	13	2.5		
	결혼이민 (F-6)	59	11.6		
	귀화	55	10.8		
미등록 체류자	없음	61	12.0	61	12.0
기타비자 소지자	유학, 동반 등	44	8.6	44	8.6
합 계		510	100.0	510	100.0

국내 체류기간은 최소 3개월 이상인 경우에만 응답을 받았는데 응답자의 체류자격은 1년 미만부터 5년 이상까지 골고루 분포되어 있었다.(<표 II-18> 참조) 응답자의 거주 지역은 아무래도 연구진의 활동 지역인 경기, 충남, 부산, 대구가 많았지만 서울, 인천, 경남북, 전남북, 강원, 제주 지역에 거주하는 이주민들도 다수 포함되어 전국적인 분포를 보였다.

<표 II-18> 설문 응답자의 체류기간별 분포

체류기간	3개월 이상	1년 이상	2년 이상	3년 이상	4년 이상	5년 이상	합계
	1년 미만	2년 미만	3년 미만	4년 미만	5년 미만	5년 이상	
인원수 (명)	54	65	84	60	56	191	510
비율 (%)	10.6	12.7	16.5	11.8	11.0	37.5	100.0

<표 II-19>와 같이, 응답자의 정책 인지도는 제도에 따라 차이를 보였는데, 노동 및 고용과 관련된 제도에 대한 인지도가 높았던 반면, 교육, 건강, 사회통합 등과 관련된 제도는 인지도가 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 인지도가 가장 높은 것으로 조사된 제도는 노동청의 진정 구제 절차로 전체 응답자의 88.0%가 알고 있었으며, 그 다음은 산업재해보상보험(82.7%), 최저임금(82.0%), 고용센터의 구직서비스(80.0%), 외국인력지원센터(79.8%) 등의 순으로 높은 인지도를 보였다. 이민자 사회통합 프로그램이나 다문화가족지원사업은 전국적으로 수 백여 곳의 센터를 통해 운영되고 있는 제도임에도 인지도는 50%에 미치지 못했으며, 체류자격과 무관하게 초·중·등 의무교육을 받을 수 있는 교육제도는 34.7%라는 가장 낮은 인지도를 보였다.

<표 II-19> 이주민 관련 정책 인지도 및 만족도

이주민 관련 정책	알고 있음				모름		이용 만족도
	이용 경험 유		이용 경험 무				
	명	%	명	%	명	%	점
노동청 진정 구제	123	24.1	326	63.9	61	12.0	4.3
산업재해보상보험	85	16.7	337	66.1	88	17.3	4.2
최저임금제도*	297	58.2	121	12.2	92	18.0	N/A
고용센터 구직 서비스	193	37.8	215	42.2	102	20.0	4.0
외국인력지원센터	225	44.1	182	35.7	103	20.2	4.6
건강보험	223	43.7	111	21.8	176	34.5	4.2
인권위 진정 구제	34	6.7	262	51.4	214	42.0	4.5
인터넷 다국어 정보 서비스	130	25.5	163	32.0	217	42.5	4.4
사회통합 프로그램	71	13.9	183	35.9	256	50.2	4.5
다문화가족지원센터	93	18.2	159	31.2	258	50.6	4.3
이주여성쉼터	54	10.6	188	36.9	268	52.5	4.1
보건복지부 의료지원 제도	40	7.8	175	34.3	295	57.8	4.3
초중등 무상교육	47	9.2	130	25.5	333	65.3	4.4

* 모든 항목의 응답자 총수는 510명임

* 최저임금제도를 알고 있지만 이용 경험이 없다는 응답에는 현재 직장에서 최저임금을 받지 못하고 있는 경우(62명, 12.2%)와 현재 직장이 없는 경우(59명, 11.6%)가 모두 포함되어 있음. 최저임금제도에 대한 만족도는 별도로 질문하지 않았음.

이러한 결과는 응답자들의 과반수가 취업비자로 체류하고 있는 노동자이며, 따라서 사회통합의 대상자도 아니고 다문화가족의 정의에 포함되지도 않을 뿐 아니라 대체로 자녀 동반이 허용되지 않는 상황에 처해 있는 것에 기인하는 것으로 추정된다.

실제로 체류자격을 크게 취업비자 소지자, 정주형 장기체류자, 기타 체류자격 소지자, 미등록 체류자로 구분하여 교차분석 해본 결과, <표 II-20>에서 볼 수 있듯이, 노동 및 고용과 관련된 제도는 취업비자 소지자 사이에서 인지도가 가장 높았으며, 교육, 건강, 사회통합 등을 비롯한 그 밖의 제도에 대해서는 정주형 장기체류자의 인지도가 가장 높은 것으로 나타났다.

제시된 정책이나 제도를 알고 있고 이용해 본 경험이 있는 사람들에게 만족도를 물었을 때, 응답자들은 모든 항목에 대해 5점 만점에 4점 이상의 후한 점수를 주었다. 다만, 고용센터와 이주여성 쉼터 이용자들은 상대적으로 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 체류자격에 따라 만족도의 차이를 교차분석 한 결과 취업비자 소지자들은 고용센터의 구직 서비스와 노동청의 진정 구제 절차에 대해 각각 3.6점과 3.7점으로 다른 체류자격에 비해 낮은 점수

를 주고 있었다. 미등록 체류자의 경우 보건복지부의 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’에 대해 절반가량이 알고 있었지만, 이용 시 만족도는 3.0점으로 가장 낮게 나타났다.

<표 II-20> 체류자격에 따른 이주민 관련 정책 인지도 및 만족도

(단위: %, 점)

이주민 관련 정책	취업비자 소지자		정주형 장기체류자		기타비자 소지자		미등록 체류자	
	인지	만족	인지	만족	인지	만족	인지	만족
노동청 진정 구제	92.9	3.7	91.2	4.4	70.5	4.4	72.1	4.2
산업재해보상보험	93.6	4.0	77.4	4.3	52.3	3.5	68.9	3.3
최저임금제도	84.0	N/A	82.5	N/A	75.0	N/A	77.0	N/A
고용센터 구직 서비스	90.7	3.6	78.1	3.9	47.7	4.6	60.7	3.3
외국인력지원센터	86.9	4.4	78.1	4.4	59.1	4.7	67.2	4.0
건강보험	60.8	3.8	81.0	4.0	65.9	3.9	50.8	3.8
인권위 진정 구제	57.8	4.1	67.9	4.4	40.9	5.0	49.2	4.5
인터넷 다국어 정보 서비스	57.5	3.8	69.3	3.9	47.7	4.5	37.7	3.9
사회통합 프로그램	46.6	3.7	69.3	3.9	36.4	4.5	29.5	3.0
다문화가족지원센터	32.1	3.3	85.4	4.0	54.5	4.0	41.0	3.8
이주여성쉼터	34.7	2.4	78.1	4.0	45.5	3.2	36.1	3.0
보건복지부 의료지원 제도	37.3	4.3	50.4	4.7	36.4	4.5	49.2	3.0
초중등 무상교육	22.8	3.0	59.9	4.1	29.5	4.8	34.4	3.8

공공기관에서의 차별 경험은 기관별로 8.9%부터 29.7%까지 상이하게 나타났다. 이주민이라는 이유로 차별이나 무시, 부당한 대우를 받은 경험이 있다는 응답이 가장 높게 나타난 곳은 노동청(29.7%)이었고, 그 다음은 출입국관리사무소(25.0%)였다. 반면에 다문화가족지원센터나 외국인근로자지원센터에서 차별을 경험했다는 응답은 10% 미만으로 낮았다.

차별 경험은 국적이나 성별, 체류기간에 따른 차이보다는 체류자격에 따른 차이가 두드러졌는데, 예를 들어 미등록 체류자는 출입국관리사무소나 경찰서, 법원에서, 취업비자 소지자는 노동청에서, 정주형 장기체류자는 주민센터나 구청, 시청, 학교에서의 차별 경험이 높게 나타났다(<표 II-21> 참조).

<표 II-21> 체류자격에 따른 차별 경험

(단위: %)

기관	응답자 전체	취업비자 소지자	정주형 장기체류자	기타비자 소지자	미등록 체류자
출입국관리사무소	25.0	25.1	27.1	15.0	27.8
노동청 또는 고용센터	29.7	40.2	14.7	0.0	18.5
주민센터, 구청, 시청	12.1	11.3	14.0	5.9	10.0
경찰서	13.4	11.3	17.7	0.0	19.0
법원	15.7	17.6	12.2	12.5	20.0
외국인근로자지원센터	9.0	9.0	6.3	5.9	17.1
다문화가족지원센터	8.9	8.0	8.5	8.3	15.8
학교	14.4	13.3	16.1	15.4	10.0
병원 등 의료기관	16.3	15.8	18.0	6.5	20.8

정부가 제공하는 서비스를 이용할 때 어려운 점을 복수 응답을 허용해 물었을 때, 가장 많은 이용자들이 꼽은 것은 “말이 잘 통하지 않는다”(71.8%)는 것이었다. 그 다음으로는 “서비스 이용 절차에 대해 잘 모른다”(47.5%)거나 “서비스를 제공하는 기관이 멀리 있다”(18.2%), “체류자격 때문에 불이익을 당할까봐 불안하다”(14.1%) 등이 뒤를 이었다. 말이 통하지 않는 어려움은 예상할 수 있듯이 체류기간이 길수록 줄어드는 경향을 보여 한국에 5년 이상 체류한 경우 64.4%까지 떨어졌다. 하지만 그럼에도 그 비율이 다른 어려움에 비해 높게 나타나 이주민들에게 언어 장벽이 큰 불편함으로 작용함을 알 수 있었다(<표 II-22> 참조).

<표 II-22> 정부 제공 서비스 이용 시 어려운 점

어려운 점	빈도 (명)	비율 (%)
말이 잘 통하지 않는다	366	71.8
서비스를 제공하는 기관이 너무 멀리 있다	242	47.5
서비스 이용 절차에 대해 잘 모른다	93	18.2
서비스를 제공하는 공무원이나 직원이 불친절하다	72	14.1
체류자격 때문에 불이익을 당할까봐 불안하다	46	9.0
제공하는 서비스가 별로 도움이 되지 않는다	44	8.6

서비스 이용 절차를 잘 모른다는 어려움의 경우, 체류기간이 길어져도 줄어드는 경향을 보이지 않았는데, 이는 국내에 오래 체류할수록 새롭고 다양한 서비스를 이용할 기회가 많

아져 여전히 낮은 절차를 맞닥뜨려야 하기 때문일 것으로 추정된다.

서비스를 제공하는 기관이 멀리 있다는 응답은 강원도에 거주하는 응답자들에게서 66.7%로 가장 높게 나타났으며 서울·경기·인천 거주 응답자들에게서 9.5%로 가장 낮게 나타나 거주 지역에 따른 편차가 심하다는 것을 확인할 수 있었다. 체류자격 때문에 불이익을 당할까봐 불안하다는 응답은 미등록 체류자에게서 36.1%로 가장 높게 나타났지만, 기타 비자 소지자(13.6%)나 정주형 장기체류자(11.7%), 취업비자 소지자(10.4%)들도 어려움으로 꼽아 체류자격을 가진 이주민들도 체류자격 유지나 변경에 불안함을 느끼는 것으로 드러났다.

<표 II-23> 정부의 이주민 정책 중 개선되어야 하는 분야

정책 분야	빈도 (명)	비율 (%)
한국어 교육	326	63.9
노동조건 향상 또는 노동자의 권리 구제	245	48.0
취업 교육 또는 일자리 소개	235	46.1
안정적인 체류 보장	183	35.9
의료비 부담을 낮추기 위한 정책	174	34.1
귀국 후 재정착을 돕기 위한 정책	144	28.2
다양한 정보와 서비스를 통합적으로 제공하는 시스템	140	27.5
평등한 가족문화를 보장하기 위한 정책	117	22.9
자녀들을 위한 보육과 교육 지원	111	21.8

마지막으로 <표 II-23>에서 보듯이, 이주민 정책 중에 개선되어야 한다고 생각하는 것을 물었을 때, 응답자들이 가장 많이 꼽은 것은 한국어 교육(63.6%)이었다. 정부 제공 서비스 이용 시에도 말이 잘 통하지 않는 것을 가장 큰 어려움으로 느끼고 있는 만큼 이는 당연한 결과라 하겠다. 한국어 교육에 대한 개선 요구는 취업비자 소지자들에게서 71.6%로 가장 높게 나왔고, 정주형 비자 소지자들에게는 53.3%로 가장 낮았다.

그 다음으로 개선 요구가 높았던 것은 노동 및 고용과 관련된 것으로, 노동조건 향상 및 노동자의 권리 구제(48.0%)와 취업교육 또는 일자리 소개(46.1%)가 비슷하게 나타났다. 특히 전자에 대한 요구는 현재 일을 하고 있는 비율이 높은 취업비자 소지자들에게서 52.2%로 가장 높았고, 후자에 대한 요구는 정주형 비자 소지자들에게서 50.4%로 가장 높았다. 기타 의견을 제시하는 란에서 한 고용허가제 노동자는 “농업 노동자로 일하는데 고용주가 임금에서 숙식비를 과도하게 공제하고 나를 동물처럼 취급한다”며 노동조건 향상을 요구했고, 영주자격 체류자인 한 여성은 “아이를 키우면서 할 수 있는 일자리가 많아져야 한다”고 피력했다.

노동과 고용 다음으로 개선 요구가 높았던 것은 안정적인 체류를 보장하기 위한 정책

(35.9%)이었다. 이 요구는 특히 미등록 체류자 사이에서 44.3%로 높았지만, 취업비자 소지자 사이에서도 각각 37.7%로 높게 나타났다. 체류 관련 정책에 대해 한 미등록 이주노동자는 “고용주의 학대로 신변에 위협을 느껴 직장을 옮기면서 미등록이 되었다. 본인 잘못 없이 미등록이 된 사람을 구제하는 제도가 마련되면 좋겠다”고 밝혔으며, 고용허가제 이주노동자들의 경우 “사업장을 바꾼 노동자도 사정이 있어서 그랬다면 성실근로자로 인정받아야 한다,” “오랫동안 안정적으로 일할 수 있게 기회를 달라,” “재계약 시 본국으로 돌아가서 기다리다가 오게 하지 말고 한국에 머물면서 연장할 수 있었으면 좋겠다”는 의견을 제시하기도 했다.

그 밖에도 의료비 부담을 낮추기 위한 정책에 대한 요구는 미등록 이주민 사이에서 55.7%로 높았고, 평등한 가족문화를 보장하기 위한 정책과 자녀들을 위한 보육과 교육지원 정책에 대한 요구는 정주형 장기체류자 사이에서 각각 30.7% 및 37.2%로 상대적으로 높게 나타났다.

4. 국제 인권기구의 권고를 통해 본 이주 인권 현황

2012년 가이드라인 발표 이후 유엔 인권조약기구는 한국 정부에 이주민의 인권과 관련한 다양한 권고를 내놓았다. 이러한 권고들은 2012년 2월 아동권리위원회, 2012년 10월 인종차별철폐위원회, 2014년 10월 장애인권리위원회, 2015년 12월 자유권위원회, 2017년 5월 고문방지위원회, 2017년 10월 사회권위원회의 최종견해에서 찾아볼 수 있다. 또한 2012년 2월 제2기 국가별정례인권검토(UPR)에서는 총 22개 국가가 한국 정부에 이주민과 관련된 10여 개의 권고를 제시하였다.

한국 정부가 이주민의 인권을 중점적으로 다루고 있는 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 비준하지 않은 상황에서 이주민의 인권과 관련된 권고는 인종차별철폐위원회의 최종견해(2012)에서 가장 광범위하고도 심도 있게 다루어졌다. 뿐만 아니라 2014년 한국을 방문한 ‘현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 이와 관련한 불관용에 관한 유엔 특별보고관’이 작성한 2015년 방한 보고서(이하 유엔 인종차별 특별보고관 보고서)에서는 특별히 고용허가제 이주노동자, 농축산업 이주노동자, 어업 이주노동자, 결혼이주민, 난민 등 개별 이주민 그룹에 대한 차별과 인권침해가 구체적으로 언급되었으며, 이에 대한 법적·제도적 개선 권고가 적시되었다.

우선 인종차별철폐위원회의 최종견해(2012)는 한국 정부가 취해 온 긍정적인 조치들에 대한 평가, 그럼에도 지속되고 있는 인종차별과 이주민에 대한 인권침해에 대한 우려, 그리고 그에 대한 위원회의 권고로 구성되어 있다. 위원회는 2007년 한국 정부의 13차, 14차

정기보고서에 대한 심사 및 최종견해 발표 이후 약 5년 간 한국에서 인종차별철폐와 다양성 증진을 위해 이루어진 긍정적인 변화로 난민법의 제정(2012.2), 유네스코 문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약 비준(2010.7), 초중등교육법 시행령 개정(2008.2), 법무부 서울출입국관리사무소에 국적난민과 신설(2009.5), 제1차 외국인정책 기본계획의 채택(2008.12), 제2차 국가인권정책 기본계획의 채택(2012.3) 등을 꼽았다. 그러나 인종차별의 법적 정의 부재, 인종차별을 금지하고 처벌할 수 있는 법률의 부재, 인종주의적 혐오발언의 확산, 이주노동자, 이주아동, 난민·난민신청자·무국적자, 결혼이주여성, 인신매매 피해자 등 다양한 그룹의 이주민에 대한 차별과 권리제한에 우려를 표명했다.

그리고 이러한 우려를 바탕으로 인종차별철폐위원회가 발표한 권고는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫 번째는 인종차별 일반에 대한 내용이다. 우선 법률상 인종차별의 정의가 없다는 것에 주목하면서, 국내법에 인종차별의 정의를 포함하고, 인종차별을 금지하는 근거와 시민(국민)과 비시민(외국인)의 동등한 권리를 보장하는 내용을 포함할 것을 촉구했다. 또한 차별금지법의 제정이 무산되었을 뿐 아니라 기존에 발의되었던 법안에서도 인종차별을 선동하고, 행하고, 그에 기인한 폭력을 처벌하는 규정이 없었다는 것을 지적하면서, 인종차별을 범죄로 규정하고 처벌하는 것과 피해자에 대한 보상을 제공하는 것을 포함하는 포괄적인 입법을 촉구했다. 나아가 인종주의적 혐오발언이 대중매체와 인터넷을 통해 확산되고 있는 상황에서, 모니터링을 통해 인종우월의식을 퍼뜨리거나 외국인에 대한 인종적 증오를 선동하는 개인이나 단체를 적발하고, 이러한 행위의 주체들을 기소하고 처벌할 것을 권고했다.

두 번째는 인종차별의 대상이 되는 개별 이주민 그룹에 대한 내용이다. 이주노동자에 대해서는 고용허가제 개정에도 불구하고 이주노동자를 저임금이나 임금체불 등으로 차별·착취하고, 실질적으로 영주자격을 갖지 못하도록 체류기간에 제한을 두고, 미등록 이주노동자들이 노동조합에 가입할 권리를 누리지 못하게 하는 등의 문제가 계속되고 있다고 하면서, 고용허가제를 개선할 것을 권고했다. 특히 고용허가제 중에서도 비자 종류의 복잡함, 국적에 따른 차별, 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 등과 관련된 부분을 개선하라는 의견을 밝혔다. 덧붙여 이주노동자와 그 가족, 특히 자녀들이 적절한 생활수준, 주거, 건강, 교육의 권리를 누릴 수 있도록 보장할 것과, 이주노동자들이 자유롭게 노동조합에 가입할 수 있는 권리를 보장할 것을 촉구하면서 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 비준할 것을 권고했다.

미등록 이주노동자에 대해서는, 체류기간의 제약 등 경직된 제도 운영으로 인해 합법적으로 입국한 이주노동자들이 미등록으로 되고 있으며, 미등록 이주노동자와 그 가족들은 사회서비스에 접근할 수 있는 권리를 누리지 못하고 있다는 것에 주목했다. 또한 사업장 지도감독이 노동조건에 대한 조사보다는 미등록 이주노동자를 적발하는데 사용되고 있으며, 단속이 강화되어 강제퇴거자의 수가 늘고 있는 것에 우려를 표명했다. 이에 미등록 이주노동

자의 권리를 보호하고 단속·구금·추방에 이르는 과정에 투명성을 보장할 것을 촉구하면서, 특히 고용허가제의 경직성 때문에 합법적으로 입국한 이주노동자들이 미등록 체류자가 되는 일이 없도록 모든 조치를 취할 것을 권고했다.

난민, 난민신청자 및 무국적자에 대해서는, 낮은 난민인정률, 난민신청 심사 공무원의 부족, 통역 미비나 이의신청절차 상 적법절차 미비, 난민과 난민신청자의 사회권 및 자유권 제약, 난민, 난민신청자, 무국적자 자녀의 출생등록 부재 등에 우려를 표하면서, 입국항에서의 난민신청에 대한 평등한 접근 보장, 강제송환 금지 원칙의 준수, 난민신청 과정에서 통역 제공 및 적법절차 준수, 난민과 난민신청자의 일할 권리 보장, 난민, 난민신청자 및 그 가족들에게 적절한 생계, 주거, 건강, 교육의 권리 보장을 권고했다. 뿐만 아니라 국내에서 출생한 난민, 인도적 지위 체류자, 난민신청자, 미등록 이주민의 자녀들이 출생을 등록할 수 있는 제도를 마련할 것을 촉구하기도 했다.

결혼이주여성에 대해서는, 결혼중개업 관리에 관한 법률의 개정과 다문화가족지원센터의 증가에도 불구하고 여전히 권리보호가 미흡하다는 것에 주목했다. 특히 결혼이주민의 이혼 시 한국인 배우자의 잘못으로 이혼하는 경우에도 여성단체의 확인서 없이는 여전히 본인의 귀책사유가 없다는 것을 증명할 책임이 본인에게 있다는 점과, 자녀나 시부모를 부양하는 등 전통적인 성역할을 하는 경우에만 체류자격을 유지할 수 있다는 점을 문제로 지적하면서, 별거와 이혼 시 결혼이민자에게 동등한 권리를 보장할 것과 사후 체류연장이나 기타 사회서비스에 있어서 이들을 보호하기 위한 노력을 강화할 것을 권고했다. 또한, 이주여성이 가정폭력이나 성폭력 등의 피해를 당하고도 합법적인 체류자격을 박탈당할까봐 신고를 꺼리게 되고 그 결과 보호받지 못할 수 있다는 것을 지적하면서, 다양한 폭력의 피해자들이 안심하고 사법제도에 접근할 수 있도록 보장하고 피해를 회복할 때까지 합법적으로 체류할 수 있도록 할 것과, 원하는 경우 국내에 계속해서 체류할 수 있는 기회를 제공할 것을 권고했다.

이주여성과 이주아동에 대해서는, 이들이 인신매매의 위험성에 노출될 수 있다는 점에 주목했는데, 특히 예술홍행(E-6) 비자 소지자가 인신매매로 입국해 성매매를 강요당하고 있다는 데 우려를 표명했다. 그리고 이에 대해 ‘초국가적 조직범죄 방지협약’과 그 협약의 ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서’에 비준할 것, 형법을 개정하거나 새로운 입법을 통해 인신매매 가해자를 기소하고 적절히 처벌할 수 있게 하는 동시에 피해자에게 보상을 제공하고 강제추방에 대한 두려움으로 범죄를 신고하지 못하는 경우가 없도록 할 것, 현행 E-6 비자 제도를 검토하고 이에 관련된 모든 행위자들에게 필요한 통제를 시행할 것을 권고했다.

끝으로 다문화가족지원법 상 다문화가족의 정의가 한국인과 외국인 사이의 결합으로 이루어진 가족에 한정되어 있다는 것에 우려를 표하면서, 외국인 또는 다른 인종 사이의 결합

으로 이루어진 가족들이 다문화가족의 정의에 포함되어 이들도 통합의 대상이 될 수 있도록 할 것을 권고했다. 나아가 현재 통합의 대상에서 배제되어 다문화가족지원법의 지원 혜택을 받지 못하고 있는 이주아동들에게 특별한 관심을 기울일 것을 촉구했다.

2015년 발표된 유엔 인종차별 특별보고관의 보고서에서는 2012년 인종차별철폐위원회의 최종견해에서 언급된 권고들이 대부분 반복해서 권고되는 한편, 특정 그룹의 이주민에 대한 차별 문제가 중점적으로 다루어지면서 그에 대한 권고들이 추가되었다. 대표적인 그룹은 농축산업 이주노동자와 어업 이주노동자로, 전자에 대해서는 초과근무에 대한 수당의 지급, 적절한 숙식 제공 여부의 문서화, 농축산업 사업장에 대한 정기적인 근로감독, 의무 위반 사업주에 대한 적절한 처벌 등이, 후자에 대해서는 내외국인 간 최저임금 차별의 철폐, 이주노동자에게 동일한 임금제도 적용, 고용주나 한국인 노동자의 이주노동자에 대한 언어·신체적 학대를 줄일 수 있는 실질적인 조치 마련, 적절한 선상 근로감독 보장, 학대 신고 절차의 확립, 위법행위에 대한 신속한 제재 조치 등이 권고되었다.

또한 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오와 그와 관련된 불관용을 방지하기 위해 특정 주체들의 역할을 강조하기도 했는데, 대표적으로는 한국 정부에 대해 사인, 특히 정치인에 의한 인종차별과 외국인 혐오 담론을 방지할 수 있는 방안을 강구할 것과, 언론매체들에 대해 언론을 통해 인종주의가 확산되지 않도록 자발적인 윤리강령 또는 자율 규제 조치를 취할 것, 교육 당국에 대해 인종차별을 방지하고 관용과 존중을 고취할 수 있도록 교육과정을 개선시킬 것 등을 권고했다.

한편, 2012년 아동권리위원회는 이주아동이 다중적인 차별을 경험하고 있는 상황에 우려를 표명하면서, 한국 정부에 이주아동의 사회권과 자유권에 대한 다양한 권고를 제시했다. 우선 아동의 비차별 원칙에 이주배경을 가진 아동들이 포함되어야 함을 분명히 하면서, 취약한 상황에 처해 있거나 소수자 지위에 있는 아동들에 대한 차별적 행위를 근절하고 방지하기 위해 인식개선 또는 교육 캠페인을 포함한 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고했다.

그리고 이주아동의 사회권과 관련해서는 교육과 사회보장의 권리에 대한 권고가 있었다. 아동권리위원회는 초중등교육법 시행령 개정에도 불구하고 여전히 이주아동의 취학률이 낮은 것이 부모들에게 자녀를 초중등학교에 보내도록 의무화하고 있는 법률이 이주민 부모들에게는 적용되지 않고 있기 때문이라고 지적하면서, 미등록 체류자를 포함한 모든 이주아동이 공교육에 접근할 수 있게 하는 것뿐 아니라 실질적으로 학교 교육을 받을 수 있도록 하는 정책과 방안을 개발하고 채택할 것을 권고했다. 또한 학교에서 발생하는 따돌림이나 괴롭힘이 특히 이주아동을 향하는 경우가 있으며 그 정도나 빈도 또한 증가하고 있다는 것에 우려를 표하며, 교내 따돌림과 괴롭힘을 방지하는 조치를 취할 때 이주아동에게 특별한 주의 기울일 것을 권고했다. 사회보장과 관련해서는 난민이나 이주노동자의 자녀와 같이 취약한 상태에 놓여 있는 아동들을 위해 예산 수준을 책정하고, 경제적 위기나 자연재해, 그

밖의 위기 상황에서도 그 예산의 수준이 보장될 수 있도록 할 것을 권고했다. 나아가 난민, 난민신청자, 인도적 체류자의 자녀들은 사회보장시스템에 등록할 수 있도록 하고, 교육을 비롯한 경제적, 사회적 지원을 충분히 제공할 것을 권고했다.

끝으로 이주아동의 자유권과 관련해서는 출생등록과 구금금지에 대한 권고가 있었다. 아동권리위원회는 난민, 난민신청자, 또는 미등록 이주민의 자녀들이 국내에서 태어난 경우 출생을 등록할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다는 것에 주목하면서, 부모의 출신이나 체류자격과 무관하게 모든 아동들이 출생을 등록할 수 있는 제도를 마련할 것을 촉구했다. 또한 현행 출입국관리법 상 난민, 난민신청자, 또는 부모를 동반하지 않은 아동이 구금될 수 있다는 것에 우려를 표하면서, 이러한 아동에 대한 구금을 금지하고, 송환시키는 경우에는 아동이 가능한 최상의 정도로 아동의 권리를 보장받을 수 있는 시설에 시기적절한 정기적 재심과 명확하게 규정된 기한 내에서 수용되도록 보장할 것을 권고했다.

2014년 장애인차별철폐위원회는 장애가 있는 이주민의 이동권 침해에 우려를 표하면서, 특히 정신적 장애가 있는 사람에게 입국을 금지하는 출입국관리법 제11조와 장애가 있는 이주민에게 장애인으로서의 서비스 제공을 제한하고 있는 장애인복지법 제32조를 구체적으로 지적했다. 이에 한국 정부에 두 법률 조항의 개정으로 모든 장애인 이주민들에게 입국의 권리와 장애인 복지 서비스의 제공을 보장할 것을 권고했다.

2015년 자유권위원회는 이주민의 인신매매와 구금 문제에 주목했다. 인신매매와 관련해서는 농업 이주노동자들이 강제노동을 비롯한 착취를 목적으로 인신매매되고 있음에도 현행 고용허가제가 사업장 변경에 제한을 두고 있는 점과 예술홍행(E-6) 비자로 입국하는 여성들이 성매매를 강요받고 있음에도 인신매매 피해자를 식별하고 가해자를 처벌하는 제도가 부재하다는 점을 문제로 지적하면서, 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경 자유 허용, 강제노동에 대한 근로감독 강화, E-6 비자 발급에 규제 강화, 인신매매 피해자를 식별하고 보호하는 제도의 마련 등을 권고했다. 구금과 관련해서는 난민신청자 등이 외국인보호소에 무기한 구금될 수 있다는 것에 우려를 표하면서, 구금은 최후의 수단으로 최소한의 기간만큼만 허용되어야 하며, 특히 아동의 구금은 원칙적으로 금지되어야 하지만 구금될 경우 앞서 언급된 원칙이 반드시 지켜질 수 있도록 보장할 것과 외국인보호소의 생활조건을 국제적 기준에 부합하게 개선할 것을 권고했다.

2017년 고문방지위원회에서도 구금 문제가 언급되었는데, 특히 난민신청자가 열악한 시설의 송환대기실에 무기한 구금되고 있는 상황에 우려를 표하면서, 구금의 상한 기간을 법적으로 규정하고 아동 구금을 금지할 것과, 구금시설의 과밀화를 방지하고 생활환경을 개선할 것을 권고했다. 또한 위원회는 이주노동자에게 가해지는 성폭력을 비롯한 학대와 신분증 압류 등의 문제에 주목하면서, 이주여성노동자를 포함한 모든 이주노동자들을 착취, 부당한 대우, 학대, 개인 서류의 압류로부터 보호하고 사법 정의에 접근할 수 있도록 보장할 것,

사업장 변경을 허용할 것, 착취와 학대를 당한 경우 의료 지원과 보상, 정부가 지원하는 쉼터 등을 제공할 것을 권고했다.

가장 최근인 2017년 10월에 발표된 사회권위원회의 권고는 외국인은 온전한 사회적 권리를 누릴 자격이 없다고 한 헌법재판소의 판결에 우려를 표명하면서, 이주민이 사회보장 제도에서 배제되는 것과 출생등록, 학대 피해에 대한 보호 등 공공 서비스에서 제외되는 것을 문제로 지적했다. 이에 사회권 규약 상의 모든 권리가 국적에 따른 차별 없이 보장될 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 권고하면서, 특히 외국인이 사회보장 제도에 가입하고 복지서비스의 혜택을 받을 수 있도록 허용하고 부모의 체류자격과 무관하게 모든 아동에게 보편적인 출생등록을 보장하라고 촉구했다.¹⁾ 이주노동자에 대해서는 고용허가제의 사업장 변경 제한 철폐와 더불어 특히 농업과 어업 분야에 종사하는 이주노동자들에게 노동법 및 사회보장법이 동등하게 적용될 수 있도록 할 것과 여권압류 관행의 금지 및 착취·구금·학대에 대한 조사와 가해자들에 대한 사법처리 등을 촉구했다.²⁾ 끝으로 한국의 다문화주의 수용 수준이 낮은 것에 우려를 표명하면서 일반 대중을 대상으로 문화적 다양성을 증진시키기 위한 조치를 취할 것을 권고했다.

한국 정부는 이주민 인권과 관련된 이러한 국제인권기구의 권고에 대해 다양한 경로로 권고 수용 또는 불수용 의사를 표해왔으며, 일부 권고에 대해서는 이행을 약속하기도 했다. 그러나 비슷한 권고가 서로 다른 국제 인권기구에 의해 반복해서 제기되고 있는 것에서도 알 수 있듯이, 여전히 권고의 이행은 미흡한 실정이다.

대표적으로 이주노동자권리 협약의 비준이나 차별금지법의 제정은 정부의 의지가 없으며, 인신매매 방지와 관련해서는 의정서를 비준했을 뿐 실제로 인신매매 가해자에 대한 기소와 처벌 및 피해자에 대한 보호와 지원은 이루어지지 않고 있다. 특별히 인권 침해에 취약한 이주민 그룹에 대한 다양한 권고들은 거의 이행되지 않고 있으며, 난민인정자와 결혼이민자에 대한 일부 권고만이 제한적으로 이행되고 있는 상황이다. 2012년부터 2017년까지 국제 인권기구가 이주민 인권에 대해 한국 정부에 내린 모든 권고에 대한 이행 여부는 <표 II-24>와 같다.

- 1) 비시민에 대한 사회권 보장을 권고하면서, 사회권위원회는 위원회가 2017년 3월에 발표한 성명서 “사회권 규약에 따른 국가의 난민과 이주민에 대한 의무”를 참고하라고 언급했다. 이 성명서는 난민과 이주민이 급격히 증가하는 상황에서 일부 국가의 부담이 커질 수 있다는 점을 인정하면서도 사회권 규약의 당사국은 난민, 난민신청자, 이주민을 포함한 모든 비국민에게 규약상의 권리를 보장하도록 하고 있으며, 특히 의식주 등 기본적인 욕구를 충족시킬 권리와 교육권, 건강권 등은 핵심적인 의무로 반드시 지켜야 한다는 것을 강조하고 있다(E/C.12/2017/1).
- 2) 노동권과 관련해서 사회권위원회는 위원회가 2016년 발표한 일반논평 제23호를 참고하라고 언급했다. 공정하고 우호적인 노동조건에서 일할 권리에 대한 이 일반논평은 특히 이러한 권리에서 취약한 노동자에 이주노동자와 난민노동자를 포함하고 있는데, 이들이 국적이나 신분 때문에 일터에서 착취·차별·학대에 노출되기 쉬운 만큼 법률과 제도로 내국인 노동자와 동등한 대우를 받을 수 있도록 보장해야 한다고 명시하고 있다.

<표 II-24> 국제 인권기구의 권고 내용과 권고 이행 여부

권고 내용	권고한 국제인권기구	권고 이행 여부
이주민 인권 일반		
차별금지법의 제정	아동권리위원회(2012) 인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	불이행
이주노동자 권리협약 비준	아동권리위원회(2012) 인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 사회권위원회(2017) UPR(2012)	불이행
인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서 비준	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	이행 (2015.11. 비준)
인신매매 금지 및 가해자 기소, 처벌	인종차별철폐위원회(2012) 자유권위원회(2015) UPR(2012)	불이행
인종차별 철폐 및 인종차별의 정의, 기소와 처벌 관련 입법	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) UPR (2012)	불이행
구금 억제	자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017)	불이행
사회보장의 권리 (생계, 주거, 건강, 교육)	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 사회권위원회(2017)	일부 이행 (난민인정자와 일부 결혼이민자에 보장)
다문화가족의 정의 확대	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) UPR(2012)	불이행
인권, 인종차별 관련 교육	인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (학교 및 공무원 대상 교육)
문화다양성 증진	사회권위원회(2017)	일부 이행 (문화다양성 교육 및 프로그램 개발)
특정 이주민 그룹 관련		
이주노동자 일반		
국적 등에 따른 차별 금지	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) UPR(2012)	불이행
노동조합 가입 보장	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (이주노동자 합법화)

학대, 착취, 강제노동으로부터 보호	인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017) 사회권위원회(2017)	불이행
고용허가제 이주노동자		
사업장 변경 제한 철폐	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017) 사회권위원회(2017) UPR(2012)	불이행
체류자격 변경 허용	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (조건부 변경 허용)
농축산업 이주노동자		
근로기준법에 따른 처우	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
적절한 숙식 제공 여부의 문서화	인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (농축산업 표준 근로계약서 제공)
정기적인 근로감독	인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015)	일부 이행 (일부 사업장 대상 지도 감독 시행)
여권압류, 착취, 구금, 학대 등의 조사, 처벌	사회권위원회(2017)	
어업 이주노동자		
최저임금 차별 철폐	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
동일한 임금제도 적용	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
학대 금지, 신고, 처벌	인종차별 특별보고관(2015) 사회권위원회(2017)	불이행
선상 근로감독	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
미등록 이주노동자		
기본적 사회서비스 제공 및 인권보호	인종차별철폐위원회(2012) UPR(2012)	불이행
단속-구금-추방 시 적법절차	인종차별철폐위원회(2012)	불이행
결혼이주민		
이혼 별거 시 체류연장 보장	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (조건부 체류 연장)
가정폭력 등으로부터 보호	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행 (쉼터 등 운영)
중개업체의 인종차별 제재	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
E-6 이주여성		
성매매, 인신매매로부터 보호	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015)	불이행

이주아동		
보편적 출생등록 제도	아동권리위원회(2012) 인종차별철폐위원회(2012) 자유권위원회(2015) 사회권위원회(2017)	불이행
실질적인 교육권 보장	아동권리위원회(2012) UPR(2012)	불이행
괴롭힘으로부터 보호	아동권리위원회(2012)	불이행
사회보장의 제공	아동권리위원회(2012) 사회권위원회(2017) UPR(2012)	불이행
구금금지	아동권리위원회(2012) 자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017)	불이행
난민		
강제송환 금지	인종차별철폐위원회(2012)	불이행
신청과정 시 적법절차	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 고문방지위원회(2017)	일부 이행
사회보장의 권리	인종차별철폐위원회(2012) UPR(2012)	일부 이행 (난민인정자에 한해 일부 권리 보장)
담당 공무원에 대한 교육	아동권리위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행
구금의 최소화, 시설 개선	자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017)	불이행
장애인 이주민		
입국 금지 폐지	장애인차별철폐위원회(2014)	불이행
장애인 복지서비스 제공	장애인차별철폐위원회(2014)	일부 이행

5. 이주 인권가이드라인의 국제 기준

국제인권조약은 인권에 관한 보편적인 국제적 규범을 제시하고 있고, 국제 인권기구에 의한 감시 및 권고는 국내 정책 및 법제가 국제인권조약이 제시하는 국제적 규범으로 나아가기 위한 징검다리를 놓아주는 역할을 한다. 그러나 국제인권조약은 보편적인 만큼 추상적이며 국제 인권기구에 의한 권고는 해당 기구가 현재 파악 가능한 비준국 내 인권실태를 넘어설 수 없으므로 부분적일 가능성이 있다는 한계가 있다.

때문에 이주 인권가이드라인 작성을 위한 국제적 기준으로서 보다 구체적이며 포괄적인 원칙을 제시할 수 있는 기존의 가이드라인을 찾아서 그 중 <표 II-25>의 6가지를 검토하였다. 그 결과 본 연구가 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 것인 만큼, 그리고 특히 취약한 상황에 처한 이주민들을 위한 인권가이드라인을 제시하는 것을 목표로 하고 있는 만큼, 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)와 글로벌 마이그레이션 그룹이 개발하고 있는 첫 번째 ㉠의 ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권 보호에 대한 원칙과 가이드라인’(이하 취약한 이주민의 인권보호 가이드라인)이 국제적 기준으로 좋은 모범이 될 수 있을 것으로 판단되었다.³⁾

<표 II-25> 이주 인권 관련 가이드라인

- ㉠ OHCHR·Global Migration Group(2017) <Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations>
- ㉡ OHCHR(2014) <Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders>
- ㉢ Intern-Parliamentary Union, ILO, OHCHR(2015) <Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians>
- ㉣ Inter-American Commission on Human Rights(2015) <Human Rights of Migrants, Refugees, Stateless Persons, Victims of Human Trafficking and Internally Displaced Persons: Norms and Standards of the Inter-American Human Rights System>
- ㉤ Council of Europe(2013) <Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter: A Handbook for Legal Practitioners>
- ㉦ Migrants in Countries in Crisis Initiative(2016) <Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster>

3) ‘취약한 이주민의 인권보호 가이드라인’은 2016년 6월에 초안이 나온 이후 의견 수렴을 통해 수차례

<표 II-25>의 가이드라인 중 ⑥는 대규모 난민이 유입되는 상황에서 출입국관리를 염두에 두고 제시된 원칙이라서 국내 상황과는 거리가 있었고, ⑦는 각국의 입법기관이 입법활동 과정에서 이주민 인권을 보호하기 위한 원칙을 제시하고 있는 가이드라인이며, ⑧는 남아메리카 지역 내 이주와 관련된 원칙을 제시하고 있어 해당 지역의 특수한 상황이 반영되어 있고, ⑨는 유럽연합 내 입법 및 사법 활동에서 이주민을 보호하기 위한 원칙을 제시하고 있으며, ⑩는 분쟁이나 자연재해로 인해 발생한 난민의 보호에 관한 원칙을 제시하고 있다. 그런데 취약한 이주민의 인권보호 가이드라인은 나머지 5개 가이드라인에서 제시된 원칙을 가장 넓게 포괄하고 있다는 장점이 있었다.

최근 난민과 이주민의 대규모 이동이 전지구적으로 증가하면서, 이들의 보편적 인권과 기본적인 자유를 보장하기 위한 국제 사회의 공동 노력이 요구되어 왔다. 이에 2016년 9월 열린 유엔 총회에서는 고위급 정상회담을 통해 「난민과 이주민을 위한 뉴욕선언」이 채택되었다. 뉴욕 선언을 통해 국가 및 정부 수반들과 고위대표들은 국제법에 의거해 난민과 이주민의 인권을 보호하기 위해 국제사회 및 국가가 이행해야 할 의무를 담은 글로벌 컴팩트를 2018년까지 작성하여 채택하기로 합의했다. 그리고 이를 위해 각각 ‘종합적인 난민 대응책’과 ‘안전하고, 질서 있으며, 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트’라는 제하의 부속서를 제시했다.

이에 따르면 난민에 대한 글로벌 컴팩트에는 난민의 수용, 난민에 대한 즉각적이고 지속적인 지원, 난민 수용국 및 지역사회에 대한 지원, 난민 문제 해결을 위한 지속적인 노력에 대한 국가의 노력이 포함될 예정이며, 이주민 일반에 대한 글로벌 컴팩트에서는 모든 이주민의 인권보호와 차별 철폐, 이주의 원인이 되는 문제에 대한 해결 방안 모색, 이주 관리에 있어서의 국제 협력, 비정규(미등록) 이주민의 정규화와 이주노동자 노동권 보호를 포함한 이주민 인권 보호의 방안 등이 포함될 것이다. 현재 글로벌 컴팩트 작성을 위한 국가 및 지역차원의 협력이 진행되고 있으며, 비정부기구 또한 이에 대한 의견을 활발히 개진하고 있다.⁴⁾

한편, 뉴욕선언에서 국가 및 정부 수반들과 고위대표들은 위의 ‘취약한 이주민의 인권보호 가이드라인’에 주목하면서, 정부 주도 하에 취약한 상황에 처한 이주민의 처우에 관해 국제법에 부합하는 자율적인 원칙과 가이드라인을 개발할 것을 고려하겠다고 밝히기도 하였다.

‘취약한 이주민의 인권보호 가이드라인’은 총 20개의 원칙과 131개의 가이드라인으로 구성되어 있으며, 유엔 인권조약을 비롯한 국제 인권규범에서 다루고 있는 다양한 종류의 사

수정본이 발표되고 있다. 아직 완성본은 나오지 않았기 때문에 여기에서는 2017년 2월에 발표된 가안을 제시하였다.

4) 본 연구가 이주 인권가이드라인 재구축을 위해 제시한 정책 제언들에는 국내 시민사회 단체들이 이주에 관한 글로벌 컴팩트를 위해 준비한 권고사안들이 반영되어 있다.

회권과 자유권을 이주민이 처한 취약한 상황에 맞추어 보장하기 위한 방법을 제시하고 있다.5)

이 가이드라인이 우선적으로 꼽은 원칙은 인권 최우선의 원칙과 비차별 원칙이다. 그리고 뒤를 이어 사법접근권의 보장, 구조와 지원의 제공, 출입국 관리 절차상의 인권보호, 인권에 기반 한 송환, 폭력과 착취로부터의 보호, 이주 구금의 금지, 가족 보호, 이주아동의 인권 보장, 이주여성의 인권 보장, 도달 가능한 최상의 건강을 향유할 권리, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 공정하고 우호적인 조건에서 일할 권리, 교육을 받을 권리, 정보에 대한 권리 등 구체적인 권리의 보장이 원칙으로 제시되고 있다. 마지막으로 이러한 원칙과 가이드라인들이 지켜지기 위해 모니터링과 책임소재를 분명히 할 것, 인권옹호자를 존중하고 지원할 것, 자료와 정보를 수집할 것, 이해당사자들의 역량을 구축하고 협력을 증진할 것 등까지를 원칙으로 포함하면서 마무리되고 있다. 각각의 원칙들을 준수하기 위한 가이드라인의 내용은 <표 II-26>과 같다.

<표 II-26> ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호에 대한 원칙과 가이드라인’

<p>원칙 1: 인권 최우선</p>
<p>이주를 다루는 모든 법률, 제도, 관행에서 인권이 중심에 놓이도록 보장할 것</p>
<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 모든 국제 인권 조약을 비준하고 이행할 것 2) 이주 행정에 관한 법과 그 밖의 절차들이 국제 인권법에 부합되도록 보장할 것 3) 미등록 상태로 출입국하거나 체류하는 행위를 형사적인 범죄로 보지 말고 행정적 차원의 문제로 볼 것. 특히, 아동의 구금을 금지할 것 4) 인권 활동가가 이주민을 보호하고 지원할 수 있도록 적절한 법과 절차를 마련할 것 5) 이주민이 무국적상태에 놓이는 일이 없도록 할 것. 특히 모든 이주아동이 국적을 취득할 수 있도록 할 것 6) 이주와 관련된 모든 인권 요소들이 지자체, 중앙정부, 지역, 국제적인 모든 수준의 정책에서 일관성을 가질 수 있도록 필요한 조치를 취할 것
<p>원칙 2: 비차별</p>
<p>이주민에 대한 모든 종류의 차별을 금지할 것</p>
<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 성별, 성적 취향, 성 정체성, 민족, 장애, 종교, 국적, 체류자격, 연령, 이주의 동기, 이주의 과정 등과 무관하게 이주민들을 보호할 수 있도록 인권에 기반 한 법적인 조치를 만들고

5) ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권 보호 가이드라인’은 이주민이 처하게 되는 취약한 상황이 다음과 같은 경우에 발생한다고 설명하고 있다. 첫째, 출신국을 떠나게 된 이유가 빈곤, 차별, 기본적인 인권에 대한 접근성 부재, 외국인 혐오, 폭력, 자연재해 등 비자발적이고 불안정한 것인 경우. 둘째, 출국, 이주 경로, 입국 등 이주과정에서 맞닥뜨리는 환경이 위험하거나 반인권적이고 비인도적인 경우. 셋째, 이주민이 연령, 성별, 민족, 국적, 종교, 언어, 성적 지향이나 성정체성, 체류자격 등에 있어서 특정한 그룹에 속해 있거나, 임산부, 환자, HIV 보균자, 장애인, 노인, 아동 등 신체적·정신적으로 약자에 속한 경우.

<p>시행할 것. 법률상의 비차별 조항이 모든 이주 행정의 절차에 적용되도록 할 것</p> <p>2) 이주민에 대한 차별을 발생시킬 수 있는 모든 법과 조치들을 개정하고 수정할 것. 이주민에 대한 인종차별, 외국인 혐오, 불관용을 드러내고 표현하는 모든 행위를 금지하고 효과적으로 방지할 수 있는 조치를 취할 것. 특히 정치인, 오피니언 리더, 언론 등의 인종차별적 행위에 책임을 묻고, 피해자가 문제를 제기하고 구제를 받을 수 있는 절차를 마련할 것. 심각한 혐오 발언이나 혐오를 선동하는 행위를 형사 처벌할 수 있도록 할 것</p> <p>3) 이주민과 이주를 묘사하는 용어들을 올바르게 중립적인 것으로 사용할 것. 이주민의 인권에 대한 연구 및 이주민이 출신국, 경유국, 목적국에 미치는 영향과 기여에 대해 사실에 근거한 연구를 기반으로 정책을 개발할 것</p> <p>4) 이주민 전체, 그리고 필요한 경우 특정 국가나 종교에 대한 편견과 사회적 낙인을 방지하기 위한 교육이나 인식개선 캠페인을 실시할 것</p> <p>5) 이주민에 대한 모든 형태의 차별을 모니터링하고 보고할 수 있는 독립적이고 전문적인 공공기관을 설립하거나 강화할 것</p>
<p>원칙 3: 사법 접근권 이주민이 사법시스템에 접근하는 것을 보장할 것</p>
<p><가이드라인></p> <p>1) 특별히 주변화 되거나 배제될 위험이 있는 이들을 포함해, 모든 이주민들이 동등하고 효율적으로 사법 시스템에 접근할 수 있도록 하는 조치를 취할 것. 체류자격이 보호, 지원, 재판에 접근하는데 장애가 되지 않도록 할 것</p> <p>2) 이주민들이 법률지원을 받을 수 있도록 하는 조치를 개발하고 강화할 것. 특히 정보와 통역 서비스를 제공해 본인들의 권리, 의무, 해당되는 형사적·행정적·노동법적 절차들을 이해하고, 정당한 법절차와 사법제도에 접근하며, 피해자 지원 서비스를 받을 수 있도록 할 것</p> <p>3) 이주민에 대한 인권침해 혐의를 감독하고, 접수하고, 조사할 수 있는 공식적인 절차를 수립하거나 강화할 것. 인권침해에 대해 적절하고 효과적이고 신속한 사법적 조치를 취하고 피해에 대한 보상을 제공할 것</p> <p>4) 이주민들이 국제 기준이 요구하는 대로 양질의 법적 지원을 무료로 이용할 수 있도록 하면서 독립적이고 효과적인 법률적 도움을 받고 법적 절차에 있어 대변인을 사용할 수 있도록 보장할 것</p> <p>5) 이주과정에서 범죄의 피해를 입거나 범죄를 목격한 이주민들이 추방의 공포 없이 법적 절차에 참여하고, 증거를 제시하거나 증언할 수 있도록 하는 절차를 마련할 것.</p> <p>6) 법률을 집행하거나 재판을 진행하는 기관과 출입국 관계 당국 사이에 방화벽을 설치하는 것과 관련해 분명하고 법적 구속력이 있는 절차와 기준을 개발할 것. 법원이나 경찰 등 사법행정이 이루어지는 장소나 그 근방에서 출입국의 단속 업무가 이루어지지 않도록 보장할 것</p> <p>7) 이주민과 관련된 절차에 관여하는 판사, 변호사, 검사들이 국제 인권법과 기준을 알고, 이주민의 인권을 지키고 보호해야 할 자신들의 역할을 수행할 수 있도록 할 것</p>
<p>원칙 4: 구조와 지원 이주민의 생명과 안전을 보호하고, 생명이나 안전이 위협에 처한 모든 이주민들을 구조하고 즉각적인 지원을 제공할 것</p>
<p><가이드라인></p> <p>1) 수색과 구조 지역에 관한 권한에 대한 법체계 및 국제적, 다자적, 양자적 협약들이 효과적인 수색과 구조 작업의 수행을 보장할 수 있도록 완전히 보장할 것</p>

- 2) 바다에서의 수색과 구조를 위한 적절하고 효과적인 서비스를 수립하고 시행하고 유지할 것
- 3) 위험한 이주경로에서 이주민의 생명권이 보장될 수 있도록 모든 노력을 기울일 것
- 4) 인권과 인도적 기준에 맞는 접수와 지원이 가능한 도착과 착륙 장소를 준비할 것. 이러한 장소들은 건강검진, 심리적 지원, 취약성 평가 등이 이루어질 수 있어야 하며 적절한 음식과, 물, 담요, 옷, 위생용품, 휴식 기회가 주어져야 함
- 5) 보호 또는 구호 기구와 가이드라인을 개발하고 협약을 체결해 이주민들에게 보호와 지원이 시의적절하고 효과적으로 전달되도록 할 것. 난파선의 생존자, 트라우마, 고문, 성폭력의 피해자 등 가장 취약한 이주민들에게 전문적이고 우선적인 지원이 제공되도록 하고, 보호자로 부터 분리되거나 동반자 없이 이주한 아동들의 특별한 필요를 충족시킬 수 있는 조치를 마련할 것
- 6) 수색, 구조, 지원에 책임을 가진 사람들에게 그들의 최우선적인 임무가 이주민의 생명과 안전을 포함한 인권 보호, 특별한 필요에 대한 판단, 구조된 사람들의 인권과 존엄의 보장이라는 것을 교육시킬 것
- 7) 이주민의 수색, 구조, 지원을 제공하는 모든 개인과 단체들이 그 행위로 인해 범죄자가 되거나 처벌받지 않도록 현행 법률을 개정하는 등의 조치를 취할 것
- 8) 국가적, 양자적, 지역적, 국제적 차원에서 이주과정 중 실종되거나 사망한 사람들을 수색하기 위한 공공 정책을 수립하고 지원할 것

원칙 5: 출입국 관리

모든 출입국 관리 절차가 이동의 자유와 출국의 권리를 포함한 인권을 보호할 수 있도록 보장할 것

<가이드라인>

- 1) 모든 사람의 출신국을 포함한 모든 국가에서 출국할 권리를 보호하고, 이주와 출입국 관리에 관한 법률, 절차, 이행이 인권에 부합하고, 아동에 민감하며, 성 인지가 되도록 보장할 것과 이주민의 인권과 존엄에 악영향을 주지 않도록 보장할 것
- 2) 어떤 이주민도 비정규적으로(미등록으로) 또는 조력자의 도움으로 국경을 넘었다는 이유로 범죄자 취급을 당하지 않도록 할 것
- 3) 출입국 관리 절차가 인권침해를 야기하거나 인권침해의 위험을 가져오는 것을 금지할 것. 무력적이거나 위험한 국경 통제 방식의 과도한 사용을 금지할 것. 자의적이거나 집단적인 추방이 없도록 할 것
- 4) 국경이나 출입국 지점에서 지체하는 시간을 최소화할 수 있도록 모든 합리적인 조치를 취할 것
- 5) 차별 없이 모든 이주민들이 취약한 상황에 처했는지 신속하게 식별될 수 있도록 도착 후 가능한 빨리 개인을 심사하고 평가하는 절차를 이행할 것
- 6) 출입국 공항만에서 모든 이주민들의 개인적 상황을 평가할 수 있는 실용적이고 효과적인 메커니즘을 수립할 것. 평가가 완료되거나 부정적인 결정에 대한 이의제기가 완료될 때까지 추방은 금지되거나 연기되어야 함. 평가 메커니즘은
 - 적절한 자격을 갖춘 직원에 의해 수행되어야 함
 - 보호가 필요한 경우 등 위험이나 권리를 평가하기 위해 개별 이주민의 상황이 적절하게 식별될 수 있어야 함
 - 이주민이 본인의 상황을 제시하고 적절한 경우 구제를 요청할 수 있도록 시의적절한 방식으로 처리되어야 함
 - 유능한 법적 조언이나 대변인에게 접근이 가능해야 함

- 사안과 관련된 모든 서류에 접근 가능해야 함
 - 판단의 근거가 이주민이 이해할 수 있는 언어와 형식으로 제공되어야 함
 - 인도적인 사유로 긍정적인 출입국 재량권이 행사될 수 있어야 함
 - 사용가능한 정보와 구제방법이 제공되어야 함
 - 적절한 기관으로의 이송이 마련되어야 함
- 7) 출입국 관리 담당 관계자는 법에 의해 승인되거나 국제 인권기준에 부합하는 경우에만 이주민의 개인 소지품을 압수할 수 있도록 할 것
- 8) 출입국 관리 담당 관계자에게 이주민의 인권을 존중, 보호, 충족시킬 본인들의 의무에 대해, 그리고 이주의 과정에서 인권침해가 발생할 수 있다는 것에 대해 교육을 제공할 것
- 9) 출입국 공항에서의 인권침해가 신속하고 적절하게 조사되고 이주민이 이의를 신청하거나 구제를 받을 수 있는 메커니즘에 접근할 수 있도록 할 것

원칙 6: 인권에 기반을 둔 송환

송환이 이주민의 인권이 온전히 존중되는 방식으로, 강제송환금지의 원칙, 자의적이거나 집단적인 추방 금지의 원칙, 난민 신청의 권리 등 국제법에 부합하게 이루어지도록 보장할 것

<가이드라인>

- 1) 모든 사법 및 행정 당국이, 어떠한 사람도 그 사람이 고문, 잔혹하거나, 비인도적이거나 모욕적인 대우나 처벌, 또는 다른 인권침해나 회복할 수 없는 피해를 받을 수 있는 상당한 근거가 있는 장소로 송환되지 않도록 보장할 법적 의무가 있다는 것을 알고 수행할 수 있도록 보장할 것. 밀입국을 저지하거나 미등록 이주를 관리하기 위한 조치들이 강제송환금지의 의무를 훼손시키지 않도록 할 것
- 2) 자발적인 송환절차에 대한 동의를 받으려면 당사자에게 최신의 정확하고 객관적인 정보를 바탕으로 완전하게 정보가 전달되어야 함. 폭력, 부당한 대우, 기약이 없거나 자의적인 구금, 부적절한 조건의 구금 등을 포함한 위협 없이 동의가 이루어져야 함
- 3) 송환되는 이주민이 송환될 국가를 선택할 수 있도록 노력할 것
- 4) 송환이 국제법에 부합되게, 안전하고 존엄 있게, 적절한 절차가 보장되는 상황에서만 이루어질 수 있게 보장할 것
- 5) 보호자가 있건 없건 아동에 대한 송환 결정은 아동 이익 최우선의 원칙에 따라 이루어져야 함. 아동 송환 결정은:
 - 유능한 공무원들에 의해 공식적인 절차에 따라 내려져야 함
 - 아동의 말할 권리와 유능하고 독립적인 법률 대리인을 가질 권리를 허용하는 등, 필요한 안전장치를 갖추어야 함
 - 아동에게 가능한 모든 해결방법들이 동등하게 평가될 수 있도록 보장되어야 함
 - 아동의 적절한 발달과 생존의 요소가 포함되어야 함
 - 아동의 출신국의 사회경제적 상황, 가족 환경 등이 고려되어야 함
- 6) 아동 최선의 이익에 맞지 않다고 아동을 두고 부모만 추방하기보다는 가족이 함께 체류국에 머물 수 있도록 보장할 것. 가족이 분리되는 경우, 출신국과 목적국은 송환 이후 가족의 행방을 찾는 노력이 계속되도록 보장해야 함
- 7) 송환자가 출신국에 도착해서 맞닥뜨리게 될 위험을 완화함으로써 송환의 지속가능성을 보장하기 위한 모든 노력을 기울일 것. 아동의 경우 송환 이후 효과적으로 재통합될 수 있도록 보장해야 함. 송환 이전에 아동의 재통합 등에 대한 적절한 계획이 있어야 하며, 송환이 아동이 노숙을 하게 되거나 고아원 등 시설에 들어가는 결과를 초래해서는 안 됨. 송환 이후 잠재적이거나 실제적인 인권 침해가 있는지 모니터링 할 수 있는 장기적이고 독립적인 보고

<p>체계를 마련할 것</p> <p>8) 송환 이후 지속적인 인권 상황 모니터링을 하기 위한 독립적인 체계를 도입할 것. 이 체계는 다음을 충족시켜야 함:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 송환이 강제송환금지의 원칙, 난민신청의 권리, 자의적이거나 집단적인 추방 금지를 위반하지 않았는지 확인하는 것을 보장 - 송환과정에서 인권침해 혐의가 발생한 경우 신속하고 공정하게 수사되는 것을 보장 - 강제로 추방되었거나 자발적인 절차에 의해 송환된 이주민들의 인권상황을 모니터링 - 필요한 경우 효과적인 이의신청과 구제절차에 접근하는 것을 보장 <p>9) 본국의 사정 등으로 송환될 수 없는 이주민들에게는 임시적인 체류자격을 부여할 것. 송환될 수 없는 이주민들을 무기한 또는 장기간 구금하거나 재구금해서는 안 됨</p> <p>10) 강제이전 자발적이전 송환과 관련된 모든 조치에서 OHCHR의 이전 가이드라인 중 인권에 기반 한 송환과 관련된 조항들이 고려되도록 할 것</p>
<p>원칙 7: 폭력과 착취로부터의 보호</p> <p>공공기관이나 공무원에 의해서건 개인이나 민간의 기관에 의해서건 모든 종류의 폭력과 착취로부터 이주민을 보호할 것</p>
<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 국가기관과 공무원에 의해서건 개인과 민간기업이나 그룹에 의해서건 이주민에게 가해지는 폭력과 착취로부터 이주민을 보호할 예방적이고 대응적인 조치들을 취할 것. 예방적이고 대응적인 조치들이 재발을 방지하고, 모든 이주민이 접근할 수 있도록 보장하고, 폭력과 착취로부터 이주민을 보호하는 조치들이 이주민이나 이주민 조직, 대표적인 고용주 및 노동자 조직, 형사적 사법집행과 관련된 행위자들과 논의해서 만들어지도록 보장할 것. 모든 이주민 관련 시설들은 폭력 예방과 대응 기준을 준수해야 하고, 폭력과 착취의 피해자들에게 안전한 숙소와 지원을 제공해야 함 2) 법률, 정책, 관행들이 이주민이 서비스나 일을 제공하는 사람들에 의해 착취될 수 있는 위험을 줄이도록 보장할 것. 이주아동들이 아동노동을 비롯한 착취와 학대로부터 보호받을 수 있도록 보장해야 함 3) 폭력이나 착취를 당한 이주민 피해자들을 위해 치료, 상담, 신고와 문제제기 메커니즘, 이관 절차 등을 포함한 서비스들을 마련할 것. 이러한 서비스에는 회복과 재활을 위한 의료 지원 및 심리·사회적 지원 서비스가 포함되어야 함. 서비스 제공자들은 피해 이주민과 그 가족의 인권과 요구를 이해하고 대응할 수 있도록, 그리고 이주민에 대한 편견을 극복할 수 있도록 훈련되어야 함. 보호, 서비스, 권리에 대한 적절한 맞춤형 정보가 이주민들이 이해할 수 있는 형식과 언어로, 그리고 연령에 적합한 방식으로 제공되어야 함 4) 이주민에게 가해지는 폭력과 착취에 대한 법집행 기관의 대응을 강화할 것. 체류자격과 무관하게 모든 이주민에 대해 공인 또는 사인에 의해 이루어진 과도한 폭력을 신속하고 독립적이고 효과적으로 조사하고 기소할 것 5) 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 마련해 이주민들이 본인들에게 가해지는 범죄를 신고할 수 있도록 장려하는 조치를 마련할 것. 이주민들이 체류자격에 근거한 단속, 구금, 추방의 공포 때문에 범죄 신고를 주저하는 일이 없도록 할 것
<p>원칙 8: 이주 구금의 금지</p> <p>출입국 행정에 따른 이주민의 구금 폐지라는 분명한 목적을 가진 노력을 함으로써 이주민의 자유에 대한 권리와 자의적 구금 금지를 지킬 것. 본인 또는 부모의 체류자격을 이유로 아동을 구금하는 것을 절대로 금할 것</p>

<가이드라인>

- 1) 이주 구금을 최후의 수단으로 생각하는 원칙을 법에 마련할 것
- 2) 모든 형태의 이주 구금을 폐지하기 위해 점진적으로 노력할 것. 그 전까지는 국제 인권법과 거기에 담긴 절차적 안전장치에 의거해서 이주구금을 시행할 것. 이주 구금은 다음의 조건을 충족시켜야 함:
 - 구금은 법원의 명령에 의해서만 이루어져야 함
 - 구금은 언제나 개별적으로 결정되어야 하며, 예외적이고 최후의 수단으로서 가장 짧은 기간 동안만 이루어져야 함
 - 변호인에 대한 접근과 공정한 재판 보장 등 적법절차가 존중되어야 함
 - 구금이 강제적인 것이 아님을 보장하고, 구금이 필요하고 적당한 정도로 한정된 범위와 기간 동안 이루어지도록 보장해야 함
 - 같은 법적 목적을 충족시키면서 인신구속의 형식이 아닌 적당한 대안이 없을 때에만 이루어져야 함
 - 구금의 사유가 법에 명백하게 정의되어야 함
 - 구금 사유는 이주민들이 이해할 수 있는 언어와 형식으로, 필요한 경우 통역의 도움을 받아 구두와 문서로 설명되어야 함
 - 구금 명령서에 구금 결정과 관련된 개인의 권리에 대한 정보가 포함되어야 함
 - 시기적절하게 법정에서 신체적 자유의 박탈에 대한 적법성을 따질 권리를 보장해야 하며, 구금이 불법적이라는 판결을 받으면 신속하게 석방 명령이 내려져야 함.
- 3) 이주 구금을 폐지하기 위한 국가적인 계획을 개발하고, 인권에 부합하며, 인신이 구속되지 않고, 지역사회에 근거를 둔 구금의 대안이 시행되도록 할 것
- 4) 유엔 범죄인 처우에 대한 최소한의 기준과 기타 관련된 국제 기준을 충족시킴으로써 구금의 조건이 인간의 존엄을 존중할 수 있도록 보장할 것. 구금의 조건은 이주민이 구금된 행정적인 목적을 반영해야 하며, 이주민은 결코 교도소나 범죄인의 교화를 위한 시설에 구금되어서는 안 됨. 개인의 자율성을 제한하는 것은 다른 사람을 보호하거나 공공질서를 유지하기 위한 필요가 있는 경우에만 이루어져야 함. 신체적 자유가 박탈된 이주민은 구금의 적법성을 따질 수 있는 권리를 실현하거나 고문이나 그 밖의 잔혹하고 비인도적이며 모욕적인 대우로부터 보호받기 위해 신속하게 독립적인 변호사를 접견할 수 있어야 함
- 5) 이주 구금으로 인해 아동, 성소수자, 여성, 장애인 등에게 발생할 수 있는 착취, 학대, 성적 폭력이나 그 밖의 폭력 등과 같은 특별한 위협으로부터 이주민을 보호하고, 요청 시 치료와 의약품을 받을 수 있도록 보장할 것
- 6) 본인 또는 부모의 체류자격과 무관하게 모든 아동에게 이주 구금을 금지하는 원칙을 시행할 것. 신속하고 완전하게, 아주 짧은 기간 동안의 구금을 포함한 모든 형태의 아동 구금을 중단할 것. 임신한 여성이나 모유수유 중인 여성, 노인, 장애인, 고문이나 트라우마의 생존자, 특별한 신체적 정신적 건강 문제가 있는 사람, 무국적자를 포함해 특별한 보호가 필요한 이주민은 구금되어서는 안 됨
- 7) 구금 시설들이 인권침해 금지라는 분명한 목적을 가진, 자율적이고 독립적인 메커니즘에 의해 효과적으로 모니터링 되도록 보장할 것. 모니터링 메커니즘은 아래를 포함해, 법률에서 정한 분명한 역할과 책임, 폭넓은 권한을 가져야 함:
 - 불시 방문을 포함해 신체적 자유가 박탈된 모든 장소에 대한 접근권
 - 필요한 정보에 접근할 권리, 조사 이전, 도중, 이후에 보고서를 요청할 권리와 신속하게 답변을 받을 권리
 - 이주민으로부터 직접적인 이의 제기를 받을 권리와 이주민이 위협에 처해질 수 있는 정

<p>보공개를 금하는 동시에 조사의 결과와 권고를 공표할 권한</p> <p>8) 구금된 자국민의 요구에 영사가 효과적으로 대응할 수 있도록 보장하기 위한 필요한 조치를 취할 것</p> <p>9) 불법적이거나 자의적인 구금, 구금 기준에 부합하지 않는 구금, 구금된 이주민에 대한 인권 침해가 발생한 경우에 관계자에게 책임을 지우고 구금 당사자에게 구제를 제공할 수 있도록 보장할 것</p>

<p>원칙 9: 가족 보호</p> <p>이주민의 가족 보호를 광범위하게 보장하고, 가족 결함을 용이하게 하고, 사생활이나 가족생활을 누릴 이주민의 권리를 자의적이거나 불법적으로 방해하는 것을 금지할 것</p>

<p><가이드라인></p> <p>1) 착륙, 출입국 절차, 입국과 등록 절차 및 구금이나 추방 상황 등에서 이주민 가족의 분리를 방지하기 위한 조치를 개발할 것. 아동에게 가족결합에 대한 결정과 관련해서 자유롭게 의견을 표현할 권리를 보장할 것. 가족결합이 적법절차를 따르지 않고 급하게 송환하는 것을 정당화하는데 사용되어서는 안 됨</p> <p>2) 국내 차원은 물론 양자 간이나 지역적 차원의 절차에 있어서 가족 결함이나 재결합을 용이하게 할 수 있는 조치를 취할 것. 어떠한 차별이나 부당한 제한(연령, 소득, 언어 등에 따른) 없이 가족이 재결합할 수 있는 정기적인 통로를 강화할 것. 가족 재결합에 대한 요청이 그 가족들의 입국신청에 부정적인 결과를 초래하지 않도록 보장할 것</p> <p>3) 출신국에서의 가족 재결합이 항상 아동 최선의 이익에 부합하는 것은 아니라는 점에 주의 하면서, 아동 이익 최우선의 원칙에 따라, 동행인이 없거나 보호자와 분리된 아동이 부모를 찾고 부모와 재결합할 수 있도록 모든 노력을 기울일 것. 인권 기준을 훼손시키지 않으면서 절차를 간소화, 신속화 하여 아동이 가족들과 재결합하는 것을 용이하게 할 것. 특히 가족 재결합을 목적으로 아동 본인이나 부모가 입국이나 출국 신청을 하는 경우, 국가는 긍정적이고, 인도적이고, 신속한 방법으로 이를 처리해야 함</p> <p>4) 가족 등록과 재결합절차가 다양한 형태의 가족을 인정하고, 가족의 대표를 등록할 때 성차별적, 이성애적, 기타 고정관념이나 편견이 개입하지 않도록 할 것</p> <p>5) 법적인 지원이나 사법적 행정적 보호 등을 통해 그 국가에서 송환되거나 추방된 부모가 그 국가의 법정에서 가족결합의 권리와 자녀 양육의 권리를 행사할 수 있도록 보장할 것</p>

<p>원칙 10: 이주 아동</p> <p>이주의 맥락 속에 있는 모든 아동의 인권을 보장하고, 그들이 무엇보다 우선적으로 아동으로 다루어지도록 보장할 것</p>
--

<p><가이드라인></p> <p>1) 이주아동이나 이주에 의해 영향을 받는 아동에 관한 모든 정책이 다음과 같이 되도록 보장할 것:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국제 법, 특히 비차별 원칙과 아동 이익 최우선의 원칙, 아동의 온전한 참여 원칙에 기반해서 수립·이행 되고, 이주아동의 생존과 신체적·정신적·정서적·도덕적·사회적 발달이 도달 가능한 최대한도로 보장되도록 할 것 - 아동 최선의 이익이 출입국 관리의 목적이거나 다른 행정적 고려에 우선하도록 하며, 이주의 맥락 속에 있는 아동이 무엇보다 우선적으로 아동으로 다루어지도록 보장하고, 연령에 상관없이 모든 아동에게 동일한 보호 기준이 제공되도록 보장할 것 - 자격을 갖춘 법적 대리인을 가질 권리를 포함해 모든 적법절차가 적용되도록 할 것 - 이주아동이 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 자유롭게 의견을 표현할 기회를 갖도
--

- 록 보장하고, 연령과 성숙도에 따라 그들의 의견이 고려될 수 있도록 보장할 것
 - 모든 이주아동이 본인의 권리와 본인에게 영향을 미칠 모든 절차에 대해 연령에 적합하고 아동을 고려한 방식으로 준비된 정보에 접근할 수 있도록 보장할 것
- 2) 난민 신청 자격을 갖추지 못한 이주아동과 관련된 모든 사안에서 아동 이익 최우선의 원칙이 실제로 적용될 수 있도록 하는 지침을 제공할 것. 이러한 지침은 국제 인권법과 모범사례에 기반을 둔 것이어야 하며, 아동 보호 공무원과 기타 관련된 공무원에게 전달되어야 함
- 3) 이주민의 연령에 대해 합리적인 의심을 하게 되는 경우, 안전하고, 연령에 적합하고, 존엄성을 지키는 방식으로, 독립적이고 자격을 갖춘 심리학자와 사회복지사의 평가에 따른 성인지적이면서 다학제적인 연령 결정 절차를 제공할 것
- 4) 국가의 아동 보호 시스템의 설계와 시행에서 이주아동과 이주민의 자녀가 갖는 독특한 욕구와 관점을 고려할 것. 국제 인권법에 부합하는 아동 보호 정책과 시스템을 위해 국내외적으로 협력할 것. 이주아동을 접할 가능성이 있는 공무원에 대해 아동친화적인 의사소통을 비롯한 좋은 실천방법에 대한 훈련을 제공할 것. 가능한 최대한 모든 이주의 단계에서 적절한 수의 훈련된 아동 보호 공무원이 배치될 수 있도록 할 것
- 5) 이주아동에 대한 심사는 출입국 관리 공무원이 아니라 아동 보호 공무원이 실시하도록 하고, 해당 공무원에게 심화 심사, 인터뷰, 지원, 보호를 위해 이주아동을 아동보호 전문가에게 이관할 수 있는 권한을 부여할 것. 동행인이 없는 아동은 성인들과 분리된 별도의 수용 시설에서 머무를 수 있도록 할 것
- 6) 동행인이 없거나 보호자와 분리된 아동에게 구체적인 보호와 지원을 제공할 것. 자격 있고 훈련된 독립적인 후견인 제도를 마련하거나 강화하여 동행인이 없거나 보호자와 분리된 아동, 아동이 가장인 가족이 발견되면 이들에게 신속하게 후견인이 지정되어 필요한 보호와 지원을 받을 수 있도록 할 것
- 7) 아동의 부모나 다른 보호자의 체류자격과 무관하게 이주의 맥락 속에 있는 모든 아동에게 무상 출생등록을 효과적으로 제공할 것

원칙 11: 이주 여성과 소녀
이주여성과 소녀의 인권을 보호할 것

- <가이드라인>
- 1) 법률, 정책, 프로그램을 이주 여성과 소녀들의 특별한 요구와 권리를 충족시킬 수 있도록 설계할 것. 여성들이 안전하고, 문화적으로 적절하고, 성 인지적인 환경에서 본인의 상황을 설명하고 인권 보호를 주장할 수 있도록, 적절하게 훈련된 여성 사례 관리자, 변호사, 면접관과 독립적인 통역을 제공하고, 인터뷰 과정에서 자녀 돌봄 서비스를 받을 수 있게 할 것. 여성의 인권침해 신고가 남성의 경험을 갖대로 취급되지 않도록 할 것
 - 2) 모든 수용시설 혹은 이주민을 위한 시설에서 여성과 소녀들이 자원 분배나 관리에서 차별받지 않도록 할 것. 여성과 소녀들의 숙소에는 여성 직원을 상주시킬 것. 그러한 시설에는 조명시설이 잘 갖춰진 안전하고 개인적인 세면 시설, 문화적으로 적절한 다목적 공간, 여성 전용 공간과 여성과 아이들을 위한 전용 공간이 제공되어야 함
 - 3) 모든 시설에 성폭력이나 성에 기반 한 폭력을 포함한 트라우마를 경험한 여성과 소녀들을 지원하기 위해 훈련된 직원을 배치할 것. 이주 여성과 소녀들이 전문적인 의료 및 심리 지원, 성이나 임신·출산과 관련된 건강 서비스와 정보, 성 인지적이고 여성을 대상으로 하는 서비스 등에 접근할 수 있도록 할 것
 - 4) 국경 경찰과 출입국 공무원이 이주여성과 소녀들을 차별하지 않고 그들의 욕구와 인권 문제에 대응할 수 있도록 훈련과 모니터링과 감독을 제공할 것

- 5) 비자 발급, 체류자격 부여, 취업, 구금 정책, 노동권 등과 관련된 이주 정책과 프로그램이 성별에 따라 다른 영향을 미치는지 철저히 분석할 것. 보호가 필요한 경우의 여성과 소녀들을 피해자로만 이해해 이동 제한을 정당화시키지 않도록 특별한 주의를 기울일 것. 이주와 관련된 법과 관행에서 성차별적인 부분들을 검토하고 개선할 것
- 6) 관련된 법, 제도, 프로그램을 고안하고 정기적으로 검토하는데 서로 다른 국적의 여성, 여성 가장 가정의 여성, 임신부나 장애 여성 등 다양한 이주여성들을 참여시켜 그들의 욕구와 인권이 반영될 수 있도록 할 것

원칙 12: 건강권
모든 이주민이 신체적·정신적으로 도달 가능한 최상의 건강을 향유할 수 있도록 보장할 것

- <가이드라인>
- 1) 건강 시스템과 건강에 대한 국가적 계획이 체류자격과 무관하게 이주민들을 포함할 수 있도록 보장할 것. 그리고 이것이 실제로 이행될 수 있도록 법적이고 행정적인 체계를 마련할 것. 체류자격이 공공 보건 의료 시스템에 접근하는 것을 막는 것을 분명히 금지할 것. 이주민을 고려한 건강 정책을 증진시키고 필수적인 건강 증진, 질병 예방, 의약품, 양질의 치료에 접근하는 것을 가능하게 하는 프로그램을 개발할 것
 - 2) 접근하기 쉬운 의료 시설, 상품, 서비스를 제공하고, 그러한 것들이 차별적이지 않고, 성인지적이며 문화적이고 언어적으로 적절한 방식으로 이주민에게도 제공되도록 할 것. 이러한 서비스에는 진단, 치료, 건강 증진, 아동을 위한 예방접종 등이 포함되어야 하며 인권 기준에 맞고 필요한 경우 이주민의 욕구에 맞춤형이 될 수 있도록 해야 함
 - 3) 모든 이주단계에서 이주민들에게 이주민들이 이해할 수 있는 언어와 형식으로 건강 문제나 건강에 대한 권리에 관한 시기적절하고 정확한 정보를 제공할 것. 여기에는 이주민이 이용할 수 있는 주요한 의료서비스, 재활이나 응급치료 서비스 등 보건 의료 서비스에 대한 보편적 접근과 관련된 정보가 포함되어야 함
 - 4) 이주민에게 권리에 기반 한 종합적이고 통합적인 성 또는 생식 건강 정보와 서비스에 대한 접근을 제공할 것. 여기에는 특히 생리 위생용품, 안전하고 효과적인 피임방법, 응급 피임, 모성 건강 보호, 안전하고 접근 가능한 낙태 치료, HIV를 비롯한 성병의 예방, 치료, 지원, 성폭력 생존자에 대한 전문 치료 등의 서비스를 포함해야 함
 - 5) 이주민에게 제공되는 HIV 검사는 자발적으로 이루어져야 하며, 검사 전후의 상담, 고지에 입각한 동의, 정보의 비밀 준수 등이 이루어져야 함. HIV 양성 결과가 강제되거나 송환, 이동의 자유 제한, 치료에 대한 접근 거부 등으로 이어져서는 안 됨. 왜냐하면 이것은 권리 침해이며 공공의 건강을 위한다는 목적에도 부합하지 않기 때문임
 - 6) 시민단체의 활동가를 포함한 서비스 제공자들과 공조하여 장기적이고 만성적인 질병의 치료와 관리가 충분히 지속될 수 있는 전략을 개발할 것. 이주민이 구금되거나 재배치되는 경우를 포함해 이주의 모든 경로에서 의료 기록이 이관될 수 있도록 하는 등, 치료와 관리의 지속성이 보장되도록 모든 노력을 기울일 것
 - 7) 이주민은 특수하고 긴급한 정신 건강에 대한 욕구를 가지고 있을 수 있다는 점을 인식할 것. 이주의 과정에서 적절한 정신 건강에 대한 치료에 접근할 수 있도록 할 것. 이주아동들은 성인과 다른 스트레스를 경험하고 이를 다루는 수준도 낮을 수 있다는 점을 고려해, 이들이 아동에게 걸맞은 치료와 심리적 지원에 접근할 수 있도록 보장할 것. 이주과정에서 가족을 잃거나 유산을 경험한 이들에게 필요한 상담을 제공할 것. 정신 건강 증진 프로그램이 문화적으로 적절하고 낙인효과를 피할 수 있도록 프로그램 개발과 제공에 이주민과 함께 할 것

- 8) 공공 의료 서비스의 제공자와 출입국 관계 당국 사이에 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 설치하는 것에 대한 절차와 기준을 개발할 것. 의료기관이나 그 근방에서 출입국의 단속 업무가 이루어지지 않도록 보장할 것
- 9) 구금된 이주민들이 건강에 대한 요구를 충족시킬 수 있는 조건에 있을 수 있도록 보장할 것. 여기에는 필수적인 의료 서비스를 차별 없이 무상으로 제공하는 것이 포함되어야 함

원칙 13: 적절한 생활수준을 누릴 권리
이주민에게 적절한 생활수준을 누릴 권리를 보장할 것

- <가이드라인>
- 1) 이주민들이 수용시설이나 캠프와 같은 일시적인 장소를 포함한 모든 곳에서 적절한 생활수준에 접근할 수 있도록 보장하는 조치를 취할 것. 적절한 생활수준에의 접근은 아동, 장애인, 노인, 임산부, 산모 등 모든 이주민에게 가능해야 함. 적절한 생활수준은 다음을 포함함:
 - 개인의 영양 상태를 만족시킬 수 있도록 양과 질에 있어 충분한 적절하고 안전한 음식
 - 문화적으로 수용 가능한 식수와 위생시설
 - 적절하고 충분한 의복
 - 적절한 주택과 지속적인 주거 조건의 개선
 - 2) 이주민이 사생활에 대한 권리를 보장받고 안전의 위협에서 보호받는 등 그들이 욕구를 충족시키는 충분한 시설을 갖춘 쉼터에 접근할 수 있도록 보장할 것. 임시 쉼터나 캠프를 포함해 이러한 쉼터를 이주민들이 필요 시 개조할 수 있도록 보장할 것
 - 3) 이주민의 퇴거나 재배치가 국제 인권법에 맞게, 당사자들과 충분하고 효과적인 협의를 거쳐 이루어지도록 보장할 것
 - 4) 공공 또는 민간의 서비스 제공자들 및 공공 또는 민간의 주택 제공자들과 출입국 관계 당국 사이에 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 설치하는 것에 대한 절차와 기준을 개발할 것. 미등록 이주노동자들이 적절한 생활수준을 누릴 권리를 행사하는 것을 이유로 형사 조치를 받지 않도록 보장하고, 이들이 그 권리를 용이하게 누릴 수 있도록 지원한 집주인이나 시민사회 단체 역시 형사조치를 받지 않도록 할 것. 이주민들이 체류자격과 무관하게 노숙인 쉼터에 접근할 수 있도록 보장할 것
 - 5) 이주민들의 거주시설에서 불필요하게 일상적인 이동을 제한 당하거나, 폐쇄적인 쉼터 시설, 감옥, 또는 외국인보호소 등에 머물도록 강요당하지 않도록 보장할 것. 여성, 아동, 성소수자, 장애인인 이주민이 시설의 안팎에서 성적인 폭력이나 기타의 피해를 당할까 두려워 사실상 이동의 자유를 제한당하는 일이 없도록 보장할 것

원칙 14: 노동권
이주민에게 일할 권리와 공정하고 우호적인 조건에서 일할 권리를 보장할 것

- <가이드라인>
- 1) 제대로 된 직업과 적절한 생활수준에 접근할 수 있는 권리를 포함해 노동시장에 있는 모든 이주민들에게 어떠한 차별도 없이 일할 권리 및 공정하고 우호적인 조건에서 일할 권리를 보장할 수 있는 국가 정책 및 국가적 이행계획(NAP)을 개발할 것
 - 2) 내국인과 비교해서 이주민들이 임금, 작업장에서의 권리, 노동조합의 권리, 기술과 자격을 인정받을 권리, 사회적 보호를 받을 권리 등의 고용조건에 있어 동등한 대우를 받고 차별당하지 않도록 보장할 것. 많은 이주민, 특히 이주여성들이 노동법에 의해 보호되지 않는 비공식 경제에서 일하도록 강요되는 상황이 많다는 것을 인식하고 이러한 이주민이 직업을 이유로 차별당하지 않도록 보장할 것

- 3) 모든 산업 분야에서 일하는 이주민들에게 근로감독 서비스를 포함해 유능한 노동관계 당국이 시행하는 노동조건에 대한 적절한 감독을 제공하고 강화할 것. 이의제기 절차, 근로감독 서비스와 출입국 관계 당국 사이에 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 설치하고 이를 홍보할 것. 이러한 방화벽이 실제로 작동할 수 있도록 보장할 것
- 4) 노동자들이 국적이나 체류자격과 무관하게 고용주에 대한 불만을 제기하고, 구제받고, 보상 받을 수 있는 효과적인 진정 절차를 마련할 것. 체류자격과 무관하게 이주민들이 일터에서 발생한 인권침해에 대한 사법적 구제와 보상 절차에 보복이나 추방에 대한 두려움 없이, 제한 없이 효과적으로 접근할 수 있도록 보장할 것. 모든 이주민들이 차별 없이 산업재해에 대한 보상체계에 접근할 수 있도록 할 것
- 5) 구인업체에 대한 효과적인 규제를 보장하고 이주민들이 구직과 관련된 수수료를 내도록 강요당하지 않도록 보장하는 등의 방법으로 모든 이주민들이 구직 과정에서 학대나 사기를 당하지 않도록 보호할 것. ILO의 공정한 구직을 위한 원칙과 가이드라인의 효과적인 적용을 보장할 것

원칙 15: 교육권
초중등교육은 물론 고등교육과 직업교육, 언어 교육을 포함해 이주민들의 교육 받을 권리를 보호할 것

- <가이드라인>
- 1) 모든 이주아동들이 내국인과 동등한 대우를 받아야 하며, 초등교육은 모두에게 무상으로 제공되어야 한다는 것을 전제로, 이들이 적절하고 충분한 모든 단계의 교육을 받을 수 있도록 보장할 수 있는 절차, 메커니즘, 협력방법을 개발할 것. 시험, 자격증, 직업훈련, 재정 보조 등을 포함한 교육의 모든 부분이 차별 없이 제공되어야 함. 교육과 훈련에 관한 국가적 이행계획(NAP)이 이주아동 학생에게 차별 없이 적용되도록 개발하고 시행할 것
 - 2) 학교와 기타 교육서비스 제공자와 출입국 관계 당국 사이에 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 설치하는 절차와 기준을 개발하고 이를 홍보할 것. 행정직원, 교사, 학부모들이 학생 본인이나 부모의 체류자격과 관련된 자료를 제출하도록 요구받지 않도록 분명히 할 것. 출입국 당국이 학교나 기타 교육이 이루어지는 장소 및 그 근방에서 단속 업무를 수행하지 않도록 보장할 것
 - 3) 이주민의 교육적·직업적 자격을 인정하고 교육적 성취를 이관할 수 있는 절차를 시행하거나 강화할 것
 - 4) 이주민과 지역 사회 사이의 상호문화에 대한 대화를 촉진하는 포괄적 교육과정 내용을 도입할 것. 모든 과정과 형태의 교육에 종사하는 교사를 대상으로 이주민의 인권과 문화적 다양성에 대한 존중을 촉진할 목적을 가진 전문적인 훈련을 제공할 것
 - 5) 이주민들이 사회에 온전히 참여하는데 필요한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 직업훈련과 평생교육의 기회에 접근하는 것을 지원할 것

원칙 16: 정보권
이주민의 정보에 대한 권리를 보장할 것

- <가이드라인>
- 1) 이주민이 이해할 수 있는 언어와 접근 가능한 형식으로 정보를 찾고, 받고, 전달할 자유를 누릴 수 있도록 보장할 것. 이주민이 자신의 권리와 상황에 대해 자신이 선택한 언론을 통해 정확하고 믿을만한 뉴스와 정보에 효과적으로 접근할 수 있도록 모든 노력을 기울일 것. 이주아동에게는 연령에 적합한 언어와 형식으로 된 아동 친화적인 정보의 제공을 보장할 것

- 2) 이주민에게 자신의 이주와 관련해 정보에 근거한 결정을 내릴 수 있도록 모든 필요한 정보를 제공할 것. 이러한 정보 제공 방법을 개발하고 실행할 수 있는 캠페인은 다음과 같아야 함:
 - 출발국, 경유국, 목적국에서 이주민과 기타 영향을 받는 개인, 지역이나 공동체에 기반을 둔 단체, 시민사회 단체들과 협의를 기반으로 해야 함
 - 인권을 보호하고, 이주를 방지하는 데에 초점을 맞추기보다는 위험한 이주 경로 대신 안전한 대안을 촉진하는 것을 목표로 정보를 제공해야 함
 - 캠페인이 고의적이건 아니건 이주민에 대한 부정적인 고정관념을 고착하는 등 이주민에 반하는 환경을 고취하지 않도록 보장할 것.
- 3) 이주민이 자신의 권리를 행사하는 도구로서 인터넷에 접근할 수 있도록 할 것. 이주민이 수용시설에서 자신의 통신 장비를 소지하고 사용할 수 있도록 보장할 것
- 4) 이주민에게 개인정보 보호 방침에 의거해 온라인상의 사생활을 보장할 것. 이주민의 이동 경로에 대한 정보, 위치 정보, 통신 정보, 이주민에게 도움을 제공하는 사람에 대한 정보를 이주민의 인권을 제한하기 위한 목적으로 추적하고, 수집하고, 저장하고, 공유하는 행위를 하지 말 것
- 5) 독립적이고 정확하게, 취약한 상황에 처한 이주민의 이동과 관련된 문제를 보도할 수 있도록, 모든 언론인과 언론정보가 부당한 개입 없이 다뤄질 수 있는 안전한 환경을 조성할 것

원칙 17: 모니터링과 책임

이주에 대한 모든 대응을 모니터링하고 책임의무를 보장할 것

<가이드라인>

- 1) 이주민과 관련된 법률, 정책, 관행이 인권에 미치는 영향을 모니터링 할 수 있는 독립적인 내·외부 메커니즘을 수립하고 강화시킬 것. 개인정보를 보호하면서 책임의무와 투명성의 원칙에 의거하여 모니터링 결과를 발표할 것
- 2) 독립적인 모니터링 기관이 구금시설을 포함한 모든 장소에 제한 없이 접근하고 이주민 인권을 효과적으로 모니터링 하는데 필요한 모든 정보에 제한 없이 접근할 수 있도록 보장하고 그러한 접근을 용이하게 할 것. 이주민과 함께 하는 시민사회 활동가들이 행정 조치들이 인권에 미치는 영향을 모니터링하고 평가하는데 참여할 수 있도록 할 것. 이러한 정보를 유엔 인권기구와 특별절차 UPR과 공유할 것. 국내외의 모니터링 기구의 권고를 이행할 수 있는 메커니즘을 마련할 것
- 3) 이주민이 처벌에 대한 두려움 없이 이용할 수 있는 접근성 높은 이의 제기 메커니즘을 제공하고 홍보할 것. 이주민의 인권 침해에 대한 신속하고 공정하고 독립적인 조사를 보장하고, 책임 있는 기관이나 개인에게 공정한 재판을 통해 법의 심판을 받도록 할 것
- 4) 출입국 관계 당국이 비리를 저지르거나 이주민 인권 침해에 개입·공모한 것에 대해 조사하고 기소할 것. 이를 위해 필요한 법률과 재원을 마련할 것
- 5) 이주민이 경험하는 다양한 종류의 인권 침해에 대해 효과적이고 시기적절한 구제를 제공할 것. 그러한 구제는 법적 절차나 그에 준하는 독립성, 공정성, 효율성을 갖춘 절차여야 하며, 충분하고 종합적인 보상 제공을 포함해야 함
- 6) 국가에 의해 이주에 대응하게 된 국가 기관이 아닌 행위자들에게 효과적인 책임의무를 지우는 것을 보장할 것. 여기에는 이주민의 수색과 구조, 출국 전 심사나 탑승 결정 등 입국 규제 수행, 서비스 제공, 구금시설 운영 등과 관련된 민간 행위자들이 포함됨. 책임의무를 보장하는 견고한 메커니즘을 마련하고, 인권침해에 대해 구제를 보장할 것

원칙 18: 인권옹호자

이주민을 구조하고 지원을 제공하는 인권옹호자나 그 밖의 사람들의 행위를 존중하고 지원할 것

<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 이주민 지원활동을 하는 개인과 단체가 역할을 수행할 수 있도록 안전한 환경을 제공할 것 2) 인권 옹호자들을 지원하고 보호하는 공공정책이나 프로그램을 개발할 것 3) 인권옹호자들을 폭력, 위협, 보복 등으로부터 보호하기 위한 조치를 마련할 것 4) 인권옹호자들에게 가해진 공격과 위협에 대해 조사하고 책임을 추궁할 것 5) 이주민의 인권 상황에 대한 정보를 공개한 사람을 보호하기 위한 법적인 조치를 마련할 것 6) 인권옹호자들의 역할을 공개적으로 지원할 것
<p>원칙 19: 자료 수집과 보호 사생활 보장과 개인 정보 보호를 지키면서 이주민의 인권상황에 대한 정보를 수집할 것</p>
<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 이주민의 동의와 자발적 참여를 통해 이주민의 경험을 조사하는 양적이고 질적인 연구를 생산하고 지원할 것. 그러한 연구에는 다음과 같은 것들이 포함됨: <ul style="list-style-type: none"> - 취약한 상황에 처한 이주민의 수와 그들의 상황에 대한 자료를 조사하는 연구 - 취약한 상황에 처한 사람들이 이주하는 근본적 원인을 분석하는 연구 - 국경을 넘는 이주민의 수, 연령, 성별에 대한 자료(이주 과정에서 사망, 실종, 부상, 범죄의 피해를 경험한 사람을 포함)를 조사하는 연구 - 이주 구금 및 대안적 구금에 대한 양적이고 질적인 자료를 제시하고 지표를 개발하는 연구 - 국가 또는 비국가 기구의 행위자에 의해 자행된 이주민의 인권침해에 대해 이의 제기, 조사, 기소, 선고에 대한 자료를 조사하고 분석하는 연구 2) 연령, 성별, 체류자격, 종교, 민족, 장애, 성적 지향, 성 정체성, 다른 신분 등에 따라 이주민의 인권상황에 대한 자료를 분류할 것 3) 국제이주에 관한 신뢰할 만한 통계자료 수집을 위해 협업할 것 4) 조사와 정보 수집 방법이 윤리적인 기준에 부합하도록 할 것 5) 이주민에 대한 모든 자료 수집이 국제 기준과 개인정보 보호에 관한 모범적인 가이드라인에 부합하도록 수집, 저장, 이관, 배치될 수 있도록 모니터링 할 것
<p>원칙 20: 역량 구축과 협력 이주 관리에 대한 접근이 성 인지적이고 인권에 기반 한 것이 될 수 있도록, 그리고 이주민의 이주를 야기하는 원인을 이해하고 문제를 해결할 수 있도록 하기 위해 모든 이해당사자들의 역량을 구축하고 서로 협력을 증진할 것</p>
<p><가이드라인></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 이주민의 인권 보호를 위한 다양한 이해당사자들의 파트너십과 협력 관계를 수립하고 강화할 것 2) 이주민과 접촉하는 법집행 공무원, 지자체 공무원을 포함한 모든 공무원들에게 모든 이주민의 인권을 증진하고 보호할 수 있는 역량을 구축할 것 3) 이주민의 역량 강화를 지원할 것 4) 취약한 상황의 이주민의 이동을 야기하는 원인을 해결하기 위해 국제적인 협력을 증진시킬 것 5) 미등록 이주민을 합리적인 기간 안에 합법화하는 것을 고려할 것. 합법화는 이주민의 욕구를 해결하고 권리를 보장하는 가장 효과적인 조치임을 명심할 것

- 6) 이주민의 통합을 증진시킬 것. 통합의 증진은 사회적 경제적 평등을 지향하고 문화적 다양성을 조성함으로써, 이주민의 노동조합 결성과 가입, 네트워크나 모임, 커뮤니티 활동의 참여를 보장함으로써, 이주민이 자유롭게 종교생활을 할 수 있도록 보장함으로써 가능해짐을 명심할 것
- 7) 언론이 이주민의 상황과 인권을 제대로 알고 민감하게 대응할 수 있도록 역량을 구축할 것
- 8) 이주와 관련된 정책 수립이 국회에 의해 감시되도록 하고, 이주와 관련된 모든 협약이나 계약들을 일반에게 공개함으로써 이주 정책 수립의 투명성과 책임성을 강화할 것

III. 이주민의 그룹별 실태조사 결과와 정책제언

1. 이주노동자의 권리
2. 이주여성의 권리
3. 이주아동의 권리
4. 난민의 권리

1. 이주노동자의 권리

1-1. 전반적 현황

2012년 가이드라인의 제1부 “이주노동자의 인권보호 강화”에서는 입국 과정에서 입국 전 정보제공과 송출과정의 투명성 보장, 체류 과정에서 사업장 내 차별 금지와 인권 보장, 직업선택의 유연성 강화, 산업재해 예방 및 구제제도 개선, 주거권 개선, 생활권 보장, 취약 계층 이주노동자 중에서 이주여성노동자, 소규모 고립 사업장, 농축수산업 이주노동자, 어업 선원 이주노동자, 해외투자기업 연수생, 예술홍행공연자 등 모두 13개 영역에서 24개 핵심 추진과제를 제시하였다. 안타깝게도 지난 5년 동안 이들 핵심추진과제 중 뚜렷한 개선을 보이는 과제는 없는 것으로 판단된다.

2012년 가이드라인에서는 송출과정의 투명성 보장과 관련해 송출국에 한국어 교육기반 지원(I-2-1)이라는 1개 추진과제만을 제시하였다. 이는 고용허가제 이주노동자를 염두에 두고, 외국인 산업연수생 제도가 폐지되고 고용허가제가 전면 실시된 이후 송출과정의 투명성은 어느 정도 보장되고 있다는 판단 하에 제시된 과제인 것으로 보인다. 그러나 20톤 이상 연근해와 원양 이주어선원, 특정활동(E-7) 노동자, 계절 이주노동자 등 고용허가제 이외 이주노동자들은 거액의 송출비용을 지불하는 경우가 많았다.

뿐만 아니라 미등록 체류율 감소를 우선 목표로 삼는 정부의 이주노동정책의 영향으로 송출국 정부가 직접 거액의 이탈보증금을 예치하도록 하는 경우가 있었다. 미얀마 노동자는 입국 전에 미얀마 노동부에 이탈보증금 150만짖 현금과 300만짖에 달하는 부동산 보증서를 내야 한다. 입국 후 미등록 체류자가 될 경우 이탈보증금 150만짖은 벌금으로 처리되고 부동산 보증서를 돌려받으려면 150만짖을 더 지불해야 한다. 계약기간이 끝나기 전에 미얀마로 돌아가게 되는 경우에도 미얀마 대사관의 노동부 담당자에게 그 이유를 상세히 보고해야 보증금과 부동산 보증서를 돌려받을 수 있다.⁶⁾ 베트남 노동자들은 출국하기 전에 1억동을 정부 계좌에 송금하고 송금확인서를 노동부 산하 '외국파견노동자 관리센터'에 제출하는데, 이 때 미등록 체류자가 되면 1억동을 포기한다는 내용의 동의서를 제출한다. 계약기간을 마치고 기한 내에 귀국하면 이 돈을 돌려받을 수 있지만 이자는 받지 못한다.

2012년 가이드라인이 발표된 이후 특히 취약한 이주노동자 그룹으로 지목되었던 어선원 이주노동자, 농축산업 이주노동자, 예술홍행(E-6)비자 소지 이주노동자, 건설업 이주노동자, 제조업 이주여성노동자 등에 대한 실태조사가 진행되었다. 이들 실태조사의 결과에 따르면 2012년 가이드라인에서 추진과제로 제시한 입국 전 출입국제도 및 법령 등의 내용에 관한 모국어 정보제공(I-1-1), 근로계약 체결 시 노동조건, 작업내용, 산재보험, 건강보험 등에

6) 포뚜야(2014.11.25.) p.30.

대한 정보제공(I-1-2)은 여전히 개선되지 못하고 있다. 대다수 특히 취약한 이주노동자 그룹들은 본인의 근로계약에 대한 내용조차 제대로 알지 못한 채 입국해서 일을 시작하고 있다. 더 문제는 근로계약이 제대로 지켜지지 않고, 최저임금조차 지급받지 못하는 경우가 빈번한데, 감독기관이 그 증명의 책임을 이주노동자에게 지워 이주노동자의 취약성을 심화시키고 있다는 것이다.

직업선택의 유연성 강화와 관련해서는 고용허가제의 사업장 변경 제한은 오히려 강화되었고, 특정활동(E-7) 노동자 중 일부 직종에서 사업장 변경은 고용허가제의 경우보다 더 어렵다. 산업재해 예방 및 구제제도 개선과 관련해서는 전반적인 위험의 외주화 경향 속에 공식적인 통계만으로도 이주노동자의 산업재해율이 한국인 노동자의 6배에 달하는 지경이 되었는데, 이주노동자들에 대한 산재은폐는 훨씬 극심해서 그 실태는 더욱 심각할 것으로 예상되고 있다.

이주노동자 전반이 그러하지만 특히 농축산어업의 소규모 고립 사업장에서 주거권과 생활권 문제는 최근에 특히 이슈가 되고 있고, 임금 삭감을 목적으로 한 숙식비 공제 관행이 널리 확산되고 있다. 또한 비취업비자를 가진 이주민들도 노동시장에 진출해 이주노동자로 일하는 경우가 많지만 이들은 이주노동정책에서 거의 고려되지 않고 있는 상황이다.

이하에서는 우선 지난 5년간 인권 이슈가 집중적으로 제기되었던 이주노동자 그룹의 인권실태를 조사하고 2012년 가이드라인과 그 이후 인권위 정책권고의 정부이행실적을 검토한 후 정책제언을 제시하였다. 2012년 가이드라인에서와 달리 고용허가제 이주노동자를 독립된 그룹으로 구분하여 직업선택의 유연성 강화는 여기서 자세히 검토하였다. 그리고 2012년 가이드라인에 포함되었던 농축산업 이주노동자, 이주어선원, 해외투자기업 연수생과 함께 비교적 최근 인권 이슈가 제기되고 있는 건설업 이주노동자, 특정활동(E-7)비자 이주노동자, 계절근로자를 기타 취약계층 이주노동자 그룹에 포함하였다. 한편 2012년 가이드라인에 포함되었던 이주여성노동자는 이주여성의 권리에 관한 장으로 통합하여 기술하였다.

2012년 가이드라인에서 “이주노동자의 인권보호 강화” 영역에 포함되었으면서 최근 더욱 이슈가 되고 있는 산업재해와 주거권 등은 이주민의 권리별 실태조사 결과에서 각각 다루었다. 예술행(E-6) 이주노동자의 실태는 인신매매에 관한 장에 포함해 검토하였다.

한편 한국 정부는 아직도 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 비준하지 않고 있다. 개별적인 이주노동자 그룹의 인권실태와 정책제언 제시에 앞서, 동 협약의 기준을 모든 이주노동자의 인권 개선을 위한 첫 번째 정책제언으로 제시하고자 한다.

1-2. 고용허가제 이주노동자

1) 고용허가제 현황과 인권기구의 권고

2016년 말 현재 고용허가제 이주노동자 274,168명 중 제조업 종사자가 78.6%로 가장 많고, 다음으로 농축산업 10.2%, 건설업 4.5%, 어업 3.6% 순이다. 고용허가제 이주노동자의 업종별 미등록 체류율을 보면 어업이 42.1%로 가장 높고, 다음으로 건설업이 24.1%, 농업이 21.9%로 높아서 제조업 11.2%와 크게 차이가 난다(<표 III-1-1> 참조). 이는 고용허가제 이주노동자 중에서도 농축산업업과 건설업 등 소수 업종 종사 이주노동자의 노동조건과 인권실태가 열악하다는 반증이기도 하다.

<표 III-1-1> 비전문취업(E-9) 세부업종별 현황(2016년 말)

(단위 : 명)

구 분	업종별 체류자수	업종별 비율	업종별 미등록체류자수	업종별 미등록체류율
총 계	274,168	100.0%	45,567	16.6%
제조업(E-9-1)	215,561	78.6%	24,058	11.2%
건설업(E-9-2)	12,474	4.5%	3,006	24.1%
농업(E-9-3)	27,984	10.2%	6,117	21.9%
어업(E-9-4)	9,920	3.6%	4,181	42.1%

자료: 업종별 체류자수는 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보 2016년 12월 호」, 업종별 미등록 체류자수는 고용노동부

그동안 고용허가제 이주노동자의 인권 문제는 이주노동자 중에서도 가장 집중적으로 제기되어 왔다. 그 주요 쟁점은 크게 사업장 변경 제한(사업장 변경 횟수와 사유 제한, 구직신청기간 제한, 구직기간 제한)과 단기순환로테이션 유지(연속취업기한 제한, 가족동반금지)로 요약할 수 있다. 고용허가제의 근거법인 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 고용허가제법)의 개정 내용도 주로 이 2가지에 집중되었고, 국내외 인권기구의 권고 또한 그러했다.

2012년 가이드라인이 발표되기 직전인 2011년 12월, 인권위는 고용허가제 개선방안으로 첫째, 고용허가제법 제25조를 개정하여 횟수 제한 없이 사업장변경 가능한 사유 확대, 둘째, 체류기간 동안 법위반 사실이 없고 사용자의 동의가 있는 등 일정한 요건을 충족하는 재고용기간만료자가 재입국해 종전 사업장에 취업할 수 있는 방안 마련, 외국인근로자 고용 사업장에 대한 관리감독 강화, 출국만기보험 및 체불보증보험 제도 정비를 권고하였다. 2012년 가이드라인에서도 입국 전 출입국제도, 법령, 근로계약 조건에 대한 정보제공(I-1-1, I-1-2)과 함께, 직업선택의 유연성 확보를 위해 노력하고(I-4-1), 체류기간 만료자

중 재입국절차 간소화 대상이 되는 이주노동자 범위를 체류기간 동안 사업장을 변경하지 않은 경우가 아니라 체류기간 동안 국내법을 준수하고 기존 사용자의 동의가 있는 경우로 확대(I-4-2)하라는 핵심추진과제를 제시하였다.

한편 헌법재판소는 이주노동자의 사업장변경을 제한하는 고용허가제법 규정의 위헌성을 다툰 헌법소원에서 연이어 기각 결정을 내렸다. 2007년과 2009년, 사업장 변경 횟수 3회를 모두 쓴 후 해고되어 체류자격을 잃고 강제퇴거 위기에 놓인 이주노동자들이, 고용허가제법 제25조 등에서 규정한 사업장 변경 횟수 제한은 헌법 상 직업의 자유, 근로의 권리를 침해하며, 대통령이 정한 사유를 시행령에 위임하여 포괄위임입법금지 원칙, 과잉금지 원칙을 위배하였다며 헌법소원을 제기하였다. 그러나 2011년 9월 헌법재판소는 외국인에 대한 기본권(직장 선택의 자유) 주체성은 한정적으로 긍정하면서도, 기각 결정을 내렸다.[2007헌마 1083 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제4항 등 위헌확인]

같은 날, 헌법재판소는 구직기간 초과로 출국대상자가 된 이주노동자가 구직기간 제한으로 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권(일반적 행동 자유권), 직업의 자유 및 근로의 권리를 침해했다며 2009년 제기한 헌법소원에 대해서도 기각 결정을 내렸다.[2009헌마351 외국인의 근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제3항 등 위헌확인]

그러나 헌법재판소의 합헌 결정이 내려진 지 채 1년도 되지 않은 2012년 8월, 유엔 인종차별철폐위원회는 특히 복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한에 대해 고용허가제를 재개정할 것을 권고하였다. 그 이후 지금까지도 <표 III-1-2>와 같이 고용허가제 개선을 권고하는 국내외 인권기구의 권고가 잇따르고 있다.

<표 III-1-2> 고용허가제에 대한 국제 인권기구의 권고(최근 5년간)

2012년 인종차별철폐위원회	복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한에 대해 고용허가제를 재개정
2012년 제2기 국가별정례인권검토(UPR)	사업장 이동 제한을 철폐하기 위한 모든 조치를 취할 것(프랑스)
2014년 ILO 협약 및 권고적용 전문가위원회 차별 협약(1958) 이행점검보고서	사업장을 변경할 수 있도록 허용
2015년 인종차별 특별보고관 보고서	복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 사업장 변경 제한, 최대 체류 허용 기간 제한, 사업장 변경 횟수 제한 폐지, 근로기준법상 권리 동등 적용에 대해 고용허가제 개정
2015년 자유권위원회	사업장 변경의 자유 허용
2017년 사회권위원회	사업장변경제한 폐지

2015년 유엔 인종차별 특별보고관의 보고서는 인종차별철폐위원회의 고용허가제 개정 권고를 다시 한 번 확인하였고, 2015년 자유권위원회는 이주민의 인신매매에 주목하면서 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경의 자유를 허용할 것을 권고하였다. 그리고 2017년 10월, 사회권위원회는 또 다시 고용허가제 이주노동자들의 사업장변경 제한을 폐지할 것을 권고하였다.

그러나 국내외 인권기구의 반복된 권고가 있었고 고용허가제로 인한 이주노동자의 인권 침해 사례가 끊임없이 보고되었는데도 관련 제도와 인권실태는 그다지 개선되지 못하였다. 고용허가제의 사업장 변경 제한은 오히려 강화되었다. 이주노동자의 귀책사유가 아닌 사유로 사업장을 옮길 때 횡수에 산입하지 않도록 한 법 규정은 그 사유를 고시에 위임해 법 규정의 원 취지를 훼손하였고, 사업장을 변경할 때 이주노동자에게는 구인업체 정보가 제공되지 않아 사업주의 선택만 기다리도록 제도가 바뀌었다. 여전히 고용허가제 이주노동자는 사업장을 변경하지 않고 사업주의 동의를 받아야만 취업기간을 연장할 수 있다. 체류기간 만료자의 ‘불법체류’를 막는답시고 퇴직금인 출국만기보험금을 출국 후에야 받을 수 있도록 근로기준법을 위반하면서까지 고용허가제법이 개정되었다. 입국 전 출입국제도, 법령, 근로계약 조건에 대한 정보제공은 여전히 불충분하다. 단기순환제도라고 하면서 계속취업기간을 연장해 약 10년 체류가 가능해졌는데, 영주권과 국적 취득에 대한 접근은 완전히 금지하고 장기체류자로서 권리는 전혀 보장하지 않고 있다.

2) 인권실태 쟁점과 사례

(1) 더욱 강화된 사업장 변경 제한

고용노동부는, 2012년 가이드라인 추진과제 중 직업선택의 유연성 확보에 대한 이행실적으로, 2012년 관련 법령을 개정하여 “외국인근로자 귀책사유 없는 사업장 변경 사유(횡수 제한을 받지 않는 경우)”를 “대폭 확대”하였다고 답하였다. 그러나 관련 법령의 개정내용을 구체적으로 살펴보면 그렇다고 평가하기는 어렵다. 오히려 사업장 변경 제한으로 강제노동을 강요한다는 이주노동자 당사자 및 시민사회의 비판과 국내외 인권기구의 권고에도 불구하고 지난 5년 동안 사업장 변경 제한은 도리어 강화되어 왔다.

2003년 고용허가제법이 제정될 당시 사업장변경은 원칙적으로 3회, 최대 4회를 넘을 수 없도록 하였다. 그러나 고용허가제의 사업장 변경 금지 조항이 사실상의 강제노동을 강요한다는 국내외의 비판에 직면한 정부는, 2009년 10월, 사업장변경 허용 요건에 “사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우”를 추가하고 “휴·폐업, 노동자 책임이 아닌 사유”로 사업장을 옮길 경우에는 사업장 변경 횡수에 산입하지 않도록 고용허가제법

을 개정하였다.

<표 III-1-3> 사업장 변경 제한에 관한 고용허가제의 변화

<p>2003.8.16 법제정 (2004.8.17 시행) 2004.3.17 시행령 제정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 사업장변경 허용 요건을 1) 근로계약 해지·갱신 거절, 2) 휴·폐업, 노동자 책임이 아닌 사유, 3) 고용허가 취소·제한, 4) 그 외 대통령령으로 정한 사유(상해 등)로 제한 ▷ 사업장변경 가능 횟수 3회로 제한 2)와 4)에 해당하는 사유만으로 3회 변경 시는 1회 추가 허용 ▷ 사업장변경신청기간 1개월, 구직기간 2개월 내
<p>2009.10.9. 법개정 (2010.1.10 시행) 2010.4.12 시행규칙 개정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 계속취업가능 기간이 (3년+1년 10개월)이 됨에 따라 연장기간 중 사업장변경횟수 2회 추가 ▷ 사업장변경 허용 요건에 “4)사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우” 추가 ▷ “2)휴·폐업, 노동자 책임이 아닌 사유”는 사업장 변경 횟수에 산입하지 않도록 함 ▷ 구직기간 2개월에서 3개월 내로 연장(2010.4.10 시행) - 산재, 질병, 임신, 출산 등의 사유가 있을 시 그 사유가 없어진 날부터 구직기간을 계산한다는 조항 추가 ▷ 근로계약기간 1년 이하 ⇒ 3년 내로 연장(2010.4.10 시행)
<p>2012.2.1. 법개정 (2012.7.2 시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 사업장변경 허용 요건을 1) 근로계약 해지·갱신 거절, 2) 휴·폐업, 고용허가 취소·제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 노동자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우, 3)그 외 대통령령으로 정한 사유로 개정 ▷ 2)를 사업장 변경 횟수 산입에서 제외. 결국 횟수 산입에서 제외되는 <u>사업장변경 허용 요건을 고용노동부장관 고시에 위임</u> ⇒ 고용노동부고시 제2012-52호
<p>2012.6 고용노동부 지침 변경 (2012.8.1 시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 고용노동부 “외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책” 발표 - 사업장변경 과정에서 노동자에게 제공하는 구인업체명단 제공 중단

그런데 2012년 2월, 다시 고용허가제법을 개정해 “휴·폐업, 고용허가 취소·제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 노동자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우”에만 사업장 변경 횟수에 산입하지 않도록 하였다.

원래 2009년 10월 고용허가제법 개정의 취지는 노동권을 포함한 인권침해 등이 발생할 때 제한 없이 사업장을 옮길 수 있도록 허용한 것인데, 그 허용 요건을 고용노동부장관 고시에 위임한 것이다. 그리고 법 개정에 따라 새로이 제정된 「고용노동부고시 제2012-52호」 “외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유”는 근로조건 저하나 임금체불이 몇 %, 몇 개월 이상이라는 식으로 그 기간, 정도 등을 임의로 규정하는 등 그 사유를 매우 협소하게 제한하여 원래의 법 취지를 크게 훼손하였다.

**<표 III-1-4> 「고용노동부고시 제2016-4호」
외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유**

1. 휴업·폐업
 - 가. 장기간의 휴업·휴직 또는 폐업·도산의 확정
 - 1) 평균임금의 70 퍼센트 미만 지급 기간이 1년 동안 2개월 이상, 평균임금의 90 퍼센트 미만 지급 기간이 1년 동안 6개월 이상, 단 4개월 경과 전 사업장변경 신청해야 함
 - 2) 사업장의 폐업 또는 도산이 확실시 되는 것으로 인정되는 경우
 - 나. 경영상 필요에 의한 해고, 권고사직
 - 다. 공사종료, 사업완료 등
 - 라. 입국 후 최초 사업장 배치 전 사용자의 귀책사유로 사용자에게 인도되지 않은 경우
2. 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우
 - 가. 근로조건 위반
 - 1) 임금·근로시간 20 퍼센트 이상 저하, 기타 근로조건이 현저하게 낮아진 경우가 1년 동안 2개월 이상. 단 4개월 경과 전 사업장변경 신청해야 함.
 - 2) 근로시간대가 임의로 변경되어 1개월 이상 계속되는 경우 등(농축산어업 등 사업의 특성 고려해 판단)
 - 3) 사업주의 「산업안전보건법」 위반으로 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 외국인근로자가 발생한 경우로서, 발생한 날로부터 1개월간 사업주가 법령상 적절한 안전·보건 상의 조치를 하지 아니하여 더 이상 근로관계 유지가 어렵다고 인정되는 경우 (2016년 새로 추가)
 - 나. 임금 체불 또는 지급 지연
 - 1) 2개월분 이상의 임금을 전액 지급받지 못하거나 임금의 30 퍼센트 이상을 지급받지 못한 경우 또는 「최저임금법」 제6조를 위반한 경우(2016년 새로 추가)로서, 그 기간이 사업장 변경 신청일 전 1년 동안 2개월 이상인 경우 등
 - 2) 그 밖에 임금체불 또는 지급 지연이 상습적으로 반복
 - 3) 1)과 2)는 4개월 경과 전 사업장변경을 신청해야 함
 - 다. 부당한 처우(폭행, 상습적 폭언, 성희롱, 성폭행, 불합리한 차별 등)
 - 1) 폭행, 상습적 폭언, 성희롱, 성폭력
 - 2) 국적, 종교, 성별, 신체장애 등을 이유로 불합리한 차별대우
 - 라. 외국인근로자 권익보호협회의 사업장변경 허용 인정 시행규칙 제15조의2제2항제1호에 따라 외국인근로자 권익보호협회(소위원회)가 협의하여 사업장변경의 허용을 인정한 경우 (2016년 새로 추가)
3. 고용허가의 취소 또는 고용의 제한

위의 고용노동부 고시는 지난 5년 동안 2번 개정(2015년 9월, 2016년 1월)되었는데, 실제 내용은 2016년에만 부분적으로 개정되어 산재가 발생한 경우, 최저임금법 제6조를 위반한 경우, 외국인근로자 권익보호협회가 허용한 경우가 추가되었을 뿐이다.

고용노동부 장관이 고시하는 사유에는 노동조건이 보다 나은 사업장으로 옮기고 싶다는 모든 노동자의 소망은 물론이고, 동료의 산재피해로 인한 공포와 두려움, 장시간 노동으로 인한 육체적 피로와 고통, 고립된 장소에서 동료가 없이 일하면서 느끼는 정신적 고통 등 당사자에게는 도무지 해당 사업장에서 계속 일하기 힘든 사유는 해당되지 않는다.

그리고 고시의 사유에 해당되는 경우에도 이를 이주노동자가 증명해야 한다. 이주노동자가 사업장변경을 원할 때 그 이유는 복잡적이기 마련인데, 증명이 거의 불가능한 불합리한 차별대우와 상습적 폭언, 증명이 쉽지 않은 성희롱과 성폭행, 보통 맞고소로 쌍방폭행이 되어 버리는 폭행 등은 제기하지도 못하고, 가장 명백해 보이는 임금체불이나 근로계약 위반을 제기하는 경우가 많은데, 고용센터와 노동청이 이주노동자가 제시하는 증거에 객관적인 태도를 보이지 않는 사례가 빈번하다.

결국 일하던 사업장을 벗어나고 싶은 이주노동자는 권리구제를 포기하고, 때로는 사업주에게 대가까지 지급하고, 원래 사업장 변경을 옮기고 싶었던 사유와는 무관하게 ‘근로계약 해지’를 사유로, 사업장 변경 횟수 한 번을 포기하며, 겨우겨우 사업장을 옮기는 경우가 흔하다.

<사례 III-1-1> 사업장변경 요청에 반복된 부당한 정직처분(5인 미만 사업장)

베트남 이주노동자 G씨(27세, 남)는 2017년 4월 8일 입국하여 포천시 소재 A사업장에서 일하던 중, 사업장 내 유일한 동료였던 베트남 노동자가 퇴사하자 외로움을 느껴 5월 24일경 사업주에게 퇴사를 요청하였으나, 사업주는 퇴사에 합의하지 않았다. 이후 사업주는 노동자의 퇴사요청과 태업 등을 이유로 5월 29일부터 노동자에게 일을 시키지 않고 기숙사에서 나가라고 하였다. 근로계약 내용이 기숙사를 제공하지 않는 것으로 되어 있어, 노동자는 사업주의 지시에 따라 기숙사에서 나올 수밖에 없었다.

이후에도 사업주는 동일한 사유로 정직처분을 반복하였으며, 노동자는 현재에도 2017년 12월 23일까지 내려진 정직처분에 따라 일을 하지 못하고 있다. 노동위원회에 부당한 정직처분으로 진정도 하였지만 해당 사업장의 노동자 수가 5인 미만이어서 구제를 받을 수 없었다. 정직기간이 끝나는 날 노동자가 근로의사를 표시하러 사업장에 찾아갔다가 나가라는 사업주에 떠밀려 넘어지면서 폭행으로 신고하기도 했지만 입증증거가 없어 무혐의 처리되었고 오히려 사업주가 무고죄로 신고해 조사 중이다.

관할 고용센터에서는 이 문제를 알고 있지만 5인 미만 사업장으로 법의 사각지대에 있

어 어찌하지 못하고 있는 상황이다. 오히려 사업주는 근로관계를 유지할 의사가 없으며, 노동자가 본국에 돌아갈 때까지 징계를 반복하겠다는 의사를 노동자에게 명백히 표시하였다. 노동자는 이를 이유로 6월 25일 고용센터에 '사실상 근로관계 종료'에 따라 사업장변경을 요청하였으나, 고용센터는 사업장변경사유가 아니라고 판단하여 현재까지도 사업장변경을 허용하지 않고 있다.

5인 미만 사업장은 부당해고 및 징계를 당해도 진정으로 구제받을 수 없고 사업장의 귀책사유로 휴업을 하더라도 휴업수당을 받을 수 없는 등 노동관계법의 사각지대에 있어 특히 이주노동자는 더 심각한 인권침해 상황에 놓일 수밖에 없다.

(의정부외국인력지원센터)

<사례 III-1-2> 임금체불과 폭행을 사업장변경 합의로 무마

2017년 4월, 3명의 미얀마 노동자가 센터에 상담을 요청하였다. 노동자들은 한국에 입국한지 1년이 되지 않았는데, 임금에 문제가 있는 것 같으며 각각 9개월 기간의 급여 계산을 요청하였다. 사측에 확인하니 노동자들이 매달 임금에 대해 이의를 제기하고 단체 행동을 하여 문제라고 주장했다. 그러더니 노동자들에게 정직처분을 했다. 센터는 경기지방노동위원회에 부당징계로 진정했으나 사측이 곧 복직을 시켜 취하였다.

이후 며칠이 지나 사업주와 공장장으로부터 폭행을 당했다고 또 상담이 접수가 되어 경찰서에 신고를 하게 되었다. 사측은 노동자 3명 중 1명이 선동하고 있다고 주장하며, 공장장이 맞고소를 했고, 본사 법무팀에서 노동자들에게 손해배상청구를 진행할 예정이라고 했다.

그 후 사업주는 센터에 노동자들과 함께 찾아와 노동자들과 합의했다며 경찰서 신고를 취하할 것을 요청하였다. 노동자들은 매번 월급날마다 임금이 맞지 않는 문제로 사측과 다투고 이로 인해 징계와 폭행으로 이어지는 현 상황을 벗어나고 싶다며 사업장변경을 제시한 사측과 합의했다고 했다.

임금문제를 두고 다투면서 이와 같은 상황이 발생하는 것은 매우 빈번한 일이다. 이 과정에서 사측은 사업장변경을 제시하며 임금을 주지 않거나 폭행사건을 무마하려 하고 이주노동자들은 하루라도 빨리 벗어나고자 이에 응하는 경우가 자주 발생하고 있다.

(의정부외국인력지원센터)

<사례 III-1-3> 어머니의 병환으로 휴가를 요청하자 강제출국 협박

인천 소재 냉동식품업체에서 일하던 미얀마 출신 이주노동자 M씨(28세, 남)는 2017년 4월, 고향의 어머니가 많이 편찮으시다는 연락을 받았다. 일시적인 귀국을 위해 사업주에게 휴가를 요청했으나, 사업주는 회사에 일이 많고 바쁘다며 이를 거부했다. 마음이 급한 M씨가 반복적으로 사장을 찾아가 요청을 하자, 사장은 퇴사처리를 할 테니 알아서 하라고

통명스럽게 말하였다. M씨는 퇴사처리가 되면 귀국을 할 수 있다는 생각으로 계속 기다렸으나, 고용센터에는 고용변동신고서가 접수되지 않았다.

회사에 반복적으로 문의를 하며 퇴사처리를 요청하자, 회사 측에서는 관리자가 짜증을 내며 앞으로 한국에서 일하지 못하게 만들겠다는 협박을 하였다. 센터 측이 회사 측과 대화를 하였고, 비로소 그는 고용변동신고 처리를 받아 귀국을 할 수 있었다. 그러나 그는 체류기간 중 근무처 변경 횟수 3회 중 1회가 줄어들게 되어 불안감을 안고 귀국하게 되었다.

(아산이주노동자센터)

<사례 III-1-4> 회사가 거짓으로 업체변경 신고

스리랑카 출신 이주노동자 E씨(28세, 남)는 충남 아산 지역에서 근무하면서 근무처 변경을 3회 하였으며, 마지막 회사가 파산하여 2017년 2월에 네 번째 변경을 추진하게 되었다. 그런데 사실관계를 확인하니 E씨가 실제로 회사를 옮긴 경우는 1회 뿐이었고, 수년째 A업체에서 계속 일을 하고 있었다.

A업체는 경영상의 문제로 이주노동자를 고용할 수 없게 되자 그를 형식적으로만 다른 회사로 이적시킨 후 실제로는 계속 같은 회사에서 일하게 하였다. 옮겨 간 회사가 망하게 되자 A업체는 다시 그를 다른 협력업체로 근무처 변경을 시켜 놓고, 실제로는 자신의 회사에서 일하도록 하였다. 이러한 근무처 변경 과정에서 이주노동자의 의사는 전혀 반영되지 않았고, 모든 과정이 회사 측의 일방적인 조치에 의해 이루어졌다.

(아산이주노동자센터)

고용허가제 이주노동자들은 입국 전에, 사업주가 고용노동부에서 제시한 표준근로계약서를 기초로 작성해 산업인력공단을 통해 본국의 송출기관으로 송부한 근로계약서를 통해 근로계약을 체결한다. 그러나 절차와 시간에 쫓겨 근로계약서를 제대로 확인하지 못하고 서명하게 되는 경우가 많다. 제대로 확인한다고 하더라도, 자신이 일할 회사가 어느 업종에 속하는지 정도를 알 뿐 어떤 제품을 생산하는지, 어떤 공정에 참여하는지도 모르는 상태로 근로계약을 체결하게 된다. 또한 근로계약을 체결해야 국내 취업이 확정되는데 근로계약서 상 노동조건이 마음에 들지 않는다고 해서 서명을 거부하면 입국이 하염없이 늦어질 수 있기 때문에 이주노동자로서는 사실상 선택의 여지가 별로 없다.

또한 근로계약서를 잘 확인하고 서명했다고 하더라도, 입국 전 체결한 근로계약을 위반해 입국 후 실제 노동조건이 다른 경우가 빈번하다. 그런데 계약 위반에 대한 증명은 이주노동자가 해야 하므로 이를 이유로 사업장 변경 허가를 받는 것은 매우 어렵다. 게다가 2009년 고용허가제법이 개정된 이후 고용허가제 이주노동자의 근로계약기간은 최장 3년까지 체결하는 것이 가능해졌고, 안정적인 인력 확보를 원하는 사업주는 보통 입국 전 근로계약서의

근로계약기간을 3년으로 정하므로, 사업장 변경이 허용되지 않는 고용허가제 이주노동자는 3년간의 강제노동의 위험에 처하게 된다.

이런 상황을 고려하면 고용허가제 이주노동자에게 당연히 사업장 변경의 권리를 보장해야 하겠지만 지금까지 고용노동부는 이주노동자에게 직장 이동의 권리를 부여할 경우 “노동시장의 교란”과 “산업현장의 혼란”이 가중될 것이라는 입장을 유지해왔다. 그러나 통계청의 2016년 「외국인 고용조사」 결과에 따르면 전체 외국인 취업자 962천 명 가운데 사업장 변경의 권리가 없는 고용허가제 이주노동자는 226천 명에 불과하고, 나머지 방문취업 221천 명, 재외동포 199천 명, 영주 88천 명, 결혼이민 62천 명, 기타 72천 명의 이주노동자는 모두 제도적으로는 직장 이동이 자유롭고, 입국 후에 자유로이 구직활동을 할 수 있지만 심각한 “노동시장의 교란”과 “산업현장의 혼란”이 우려되지는 않고 있다.

(2) 구인업체 정보가 제공되지 않는 구직 활동

현행 고용허가제법 제25조 제2항은 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 이주노동자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관해 처음 한국에 입국하는 이주노동자를 고용할 때의 절차 및 방법을 준용하도록 하고 있다. 이에 따라 직업안정기관의 장(고용센터)은 내국인 고용 의무를 거친 사용자에게 외국인 구직자 명부에 등록된 사람 중에서 적격자를 추천하고, 사용자가 당해 적격자를 선정하면 고용허가를 받아 근로계약을 체결하게 된다. 그런데 현행 제도는 재취업하려는 이주노동자를 고용하는 사업주 입장에서의 절차와 방법은 명시하고 있으나, 재취업하려는 노동자 입장에서의 절차와 방법은 명시하지 않고 있다.

과거 고용노동부는 재취업하려는 이주노동자에게도 구인업체 명단을 제공함으로써 노동자가 근무조건 등을 비교한 후 사업장을 선택할 수 있도록 해 왔다. 그러나 고용노동부는 2012년 6월 4일, “외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책”을 발표하고, 8월 1일부터 노동자에게 제공되는 구인업체 명단 제공을 중단하였다. 그리고 아래와 같은 내용이 기재된 “알선제도 변경에 따른 외국인 구직자 유의사항”이라는 안내문을 배포하였다.

“12. 8. 1.부터는 구직자가 사업장에 연락을 할 수 없고 사용자의 연락에 의하여 채용절차가 진행되게 됩니다. 따라서 언제든지 연락이 가능한 전화번호 등을 반드시 기재하고 사업장 변경기간 중 가급적 그 연락처를 변경하지 않아야 합니다. 외국인 구직자는 3개월의 구직 기간이 끝날 때까지 직장을 구하지 못하면 반드시 출국해야 합니다. 따라서 취업을 계속하고자 한다면, 고용센터의 알선에 따른 사용자의 면접 요청 등에 적극 응하여 사용자가 귀하를 채용하도록 노력하여야 합니다. 만약 합리적 이유 없이 구인 사용자의 면접 요청이나 채용의사를 거부할 경우 2주간 알선이 중단되는 불이익을 입을 수 있습니다.”

고용노동부는 해당 “대책”의 목적이 “사업장 변경 과정에 브로커 개입을 차단”하기 위해서라고 하였다. 그러나 이러한 브로커가 발견되거나 적발된 사례가 없어 실제 목적은 고용허가제 이주노동자들의 사업장 변경에 어려움을 가중해 그 제한을 강화하기 위한 것으로 판단되는데, 이로 인해 여러 가지 부작용과 인권침해가 유발되고 있다.

해당 “대책”이 실시된 이후부터 사업장을 변경하려는 이주노동자들은 사업주가 자신에게 전화를 걸어 줄 때까지 기다리는 것 외에는 어떠한 구직 노력도 할 수 없게 되었다. 또한 구인 사업주와의 면접 시 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않는다는 이유로 채용의사를 거절하기도 어렵다. 3개월 중 근무처를 결정하지 못하면 체류자격이 박탈될 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 근로계약을 체결해야 하는 이주노동자는 자유의사에 따라 근로조건을 결정할 수가 없고, 이는 근로기준법 제4조의 “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다”에도 반하는 것이다.

노동자가 3개월 동안 10여 회 문자 메시지를 통해 일방적인 면접을 보고 직장을 결정하도록 하는 것은, 더욱이 이러한 결정을 통해 3년 이상 다른 직장으로의 이동이 불가능해지는 계약을 맺도록 하는 것은 노동자의 권리를 심각하게 침해하는 것이다.

(3) 구직 기간과 구직신청 기간 제한

현행 고용허가제는 사업장 변경을 엄격하게 제한하고 있는 것과 더불어, 사업장을 변경할 때 구직(사업장변경) 신청기간을 1개월 이내, 구직기간을 3개월 이내로 정해 두고, 이를 지키지 못할 경우 이주노동자의 체류자격이 취소되어 미등록 체류자가 되든지 강제출국 할 수밖에 없도록 하고 있다. 때문에 고용허가제 이주노동자는 사업장 변경 과정에서 엄청난 심적 부담을 가질 수밖에 없으며, 이주노동자에게 구인업체 정보가 제공되지 않고 고용센터가 보내주는 휴대폰 문자메시지만 하염없이 기다려야 하게 된 후로는 더욱 그렇다.

또한 사업주 측에서 고용변동신고를 했다 하더라도 이주노동자에게 이를 알려야 하는 의무는 없기 때문에, 때로는 사업주 측의 실수나 무성의로, 때로는 임금체불이나 산업재해 등을 무마하기 위해 악의로 이주노동자에게 고용변동신고 사실을 알려주지 않아서, 이주노동자가 사업장변경신청기간 1개월을 넘겨 미등록 체류자가 되기도 한다.

<사례 III-1-5> 고용변동신고 사실을 알려주지 않아 강제출국위기에 처했던 이주노동자

2016년 8월, 필리핀 이주노동자 M씨가 사업장변경 신청기간 1개월이 지나서, 출국해야 하는데, 자신이 수술치료를 받고 있던 중에 회사에서 퇴사로 고용변동신고를 했고 신고사실을 정확히 알려주지 않아 발생한 일이라고 억울하다며 상담을 요청하였다.

M씨는 무거운 짐을 드는 작업을 계속해야 하는 회사에서 장기간 일을 하던 중에 탈장

으로 수술을 받아야 한다는 진단을 받게 되었다. 회사에는 수술 전에 7월 15일부터 1주일 동안 입원해야 한다는 사실을 알렸고, 허락을 받았다고 했다. 그러나 M씨가 퇴원 후에 사업장으로 복귀하자, 사측은 퇴사처리를 했으니 더 이상 나오지 말라고 M씨에게 통보했다.

M씨가 사측으로부터 퇴사처리 되었다는 통보를 받은 날은 7월 25일이었기 때문에 M씨는 그날을 기준으로 1개월 안에 사업장변경신고를 하면 된다고 생각했다. 수술 후 건강이 좋지 않았던 M씨는 몸이 좀 회복된 후인 8월 18일 관할 고용센터를 방문했다. 그런데 퇴사처리 후 이미 1개월이 지났다고 출국하라는 안내를 받았다. 사측은 7월 14일을 기준으로 관할 고용센터에 고용변동신고를 접수했던 것이다.

센터에서 사실관계를 확인하니 사측에서는 고용변동신고에 대해 노동자에게 통보해야 할 의무가 없으므로 잘못이 없다는 태도였고, 고용센터 담당자는 절차에 따라 처리한 것이기에 노동자의 사정은 딱하나 도와줄 수 없다고 하였다. 결국 국민권익위원회에 진정하였고 조사관의 적극적인 조사로 M씨는 사업장변경신청을 하고, 다른 사업장에 취업할 수 있게 되었다.

(의정부외국인력지원센터)

고용노동부 자료에 따르면, 2010년부터 2015년 6월까지만 해도 사업장변경 신청기간 초과 노동자의 수는 26,466명이었으며, 같은 기간 구직기간 초과자는 16,530명이었다. 사업장변경 과정에서 발생한 미등록 체류자 수가 이 기간에만 모두 42,996명에 달하는 것이다 (<표 III-1-5> 참조).

<표 III-1-5> 사업장 변경 신청기간 및 구직기간 초과자 현황

연도	사업장 변경 신청기간(1개월) 초과						구직기간(3개월) 초과					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015.6
명	1,354	4,447	7,728	5,241	3,812	3,884	1,727	3,593	3,839	2,737	2,817	1,817

자료: 고용노동부, 우삼열(2015.9.2.) p.58.

이처럼 정해진 기간에서 단 하루만 지나도 이주노동자를 소위 ‘불법체류자’로 전락시키는 방식은 고용허가제가 미등록 체류자를 구조적으로 재생산하는 제도라는 비판에서 벗어나기 어렵게 만든다.

(4) 사업주에 종속된 재취업 기회, 성실 외국인근로자 재입국 취업제도

2012년부터 취업활동 기간(4년 10개월 또는 6년)이 만료된 고용허가제 이주노동자에 대해 고용주가 고용허가를 신청할 경우 출국 3개월이 지난 후에 재입국해서 이전에 근무하던 사업장에 다시 취업할 수 있게 하는 ‘성실 외국인근로자 재입국 취업제도’가 실시되기 시작했다. 그런데 그 조건이 원칙적으로 노동자가 사업장변경 없이 동일한 사업장에서 계속 근

무했어야 하며, 고용노동부 장관이 고시한 ‘외국인근로자의 책임이 아닌 사유’로 어쩔 수 없이 사업장을 변경한 경우에도 마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이어야 한다는 것이다.⁷⁾

이 제도는 재취업을 바라는 이주노동자의 사업장 변경을 억제하는 효과와 함께, 그 신청권이 사업주에게 있어 사업주의 배타적 결정에 의해서만 재입국 취업이 가능하므로 사업주에 대한 이주노동자의 종속성을 강화시키는 역할을 한다. 또한 ‘외국인근로자의 책임이 아닌 사유’로 사업장을 변경한 경우에도 마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이라는 요건을 충족해야 하기 때문에, 마지막 취업기간 1년 이내에 해당 사업장의 폐업으로 어쩔 수 없이 사업장변경을 하게 된 노동자는 재입국 취업의 기회를 잃게 된다.

사업장 변경 제한으로 인한 인권침해 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 재입국 취업이 가능한 ‘성실근로자’의 요건을 사업장변경 유무로 두고, 그 신청 권한을 사업주에게 전적으로 부여한 것은 안정적인 노동력을 확보하려는 고용주들의 편의를 위한 것으로밖에 볼 수 없다.

(5) 출국만기보험금 제도의 퇴직금 권리 제한

고용노동부는 고용허가제의 취업기한 만료자 급증이 예상되던 2014년 1월, “취업활동기간 만료자의 불법체류를 감소 목적”으로 고용허가제법을 개정해 제13조에 출국만기보험 지급시기에 관한 규정을 신설하여, 출국만기보험 지급시기를 “피보험자등이 출국한 때부터 14일(체류자격의 변경, 사망 등에 따라 신청하거나 출국일 이후에 신청하는 경우에는 신청일로부터 14일) 이내로 제한하였다.

출국만기보험은 이주노동자의 퇴직금 지급을 목적으로 한 보험으로, 사업주가 출국만기보험에 가입하면 퇴직금 제도를 설정한 것으로 간주되며, 그 보험금은 퇴직금이다. 때문에 2013년 12월, 고용허가제법이 개정하여 기존 2년이었던 출국만기보험금의 소멸시효를 퇴직금과 같이 3년으로 명시하였다. 또한 실제 발생하는 퇴직금과 출국만기보험금의 차액만을 사업주가 이주노동자에게 지급하도록 하고 있다.

퇴직금은 중간 퇴직하는 노동자가 새로운 직장을 구하는 동안 노동자와 그 가족의 생계유지를 위한 실업보험 기능을 하는 것으로 사업장을 옮기는 동안 신속하게 지급되지 않는다면 노동자와 그 가족의 생활이 곤란해질 수 있다. 때문에 근로기준법은 제36조에 14일 이내에 퇴직금을 지급하도록 하고 있다. 퇴직 후 본인과 가족의 생계가 곤란해지는 것은 이

7) 성실 외국인근로자 재입국 취업제도의 요건은 1) 취업활동기간 중 사업장 변경이 없었을 것(단 휴·폐업 등 외국인근로자의 귀책사유 없이 사업장 변경했을 시 취업활동기간 만료일까지의 근로계약기간이 1년 이상 남아있을 것), 2) 제조업(30인 이하, 뿌리산업 50인 이하), 농축산업, 어업 분야일 것, 3) 재입국 후 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것이다. 이 때 사업주에게는 내국인 구인노력이 면제되고, 노동자에게는 한국어능력시험과 취업교육이 면제된다.

주노동자의 경우에도 마찬가지다. 그런데 근로기준법의 퇴직금 지급 시기 규정에 대한 취지를 정면으로 위배하며 고용허가제법이 개정된 것이다.

2016년 6월, 헌법재판소는 출국만기보험 출국 후 14일 이내 지급 규정에 대한 헌법소원 심판 청구에 대해 “불법체류 방지를 위해 그 지급시기를 출국과 연계시키는 것은 불가피” 하라며 기각 판결을 내렸다.[2014헌마367 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제13조 제3항 등 위헌확인]

그러나 재판부 중 3인은 근로관계가 종료된 후 퇴직금이 신속하게 지급되지 않는다면 퇴직근로자 및 그 가족의 생활은 곤경에 빠질 수밖에 없으므로 이를 방지하기 위해 근로기준법 제36조에 퇴직금을 퇴직한 때부터 14일 이내에 지급하도록 하고 있는데, 퇴직금의 성질을 가진 출국만기보험금의 지급시기를 무조건 출국과 연계하는 것은 퇴직금의 본질적 성격에 반하고, 인간으로서 최소한의 생존권을 위협할 수 있다는 점에서 입법재량을 넘는 과도한 제한이므로 청구인들의 근로의 권리를 침해하였고, ‘불법체류’의 원인을 제거하지 않은 채, 출국만기보험금의 지급시기만을 출국 후로 강제하는 것이 ‘불법체류’ 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법이 될 수 있을지 의문이며, 인간 존엄성의 기초가 되는 생계는 그것이 내국인인지 외국인인지 여부에 따라 달라지는 것이 아니라 인간이라면 누구에게나 보편적으로 보장되어야 하는 문제이므로 청구인들의 평등권을 침해하여 헌법에 위반된다는 반대 의견을 제출하였다.

고용노동부 측은 2015년 9월 2일 열린 ‘이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나’에서 ‘퇴직금 출국 후 지급 제도’의 효과에 대해 2015년 7월 말 현재 변경된 제도가 차질 없이 시행 중이며, ‘체류기간 만료자 불체율’이 법 시행 이전보다 3.4% 감소하는 등 법 개정 취지가 긍정적으로 나타나고 있다고 밝혔다. 그러나 고용노동부가 밝힌 ‘불체율’ 3.4% 감소 효과가 순전히 출국만기보험금 지급 시기 변경으로 인한 효과인지도 의심스럽지만, 그것이 사실이라고 하더라도 근로기준법을 위반하면서 이주노동자를 차별하고, 공항에서 보험금을 지급하기 위해 전산망을 설치하고 인력을 배치하고, 15개국 현지에서도 이를 지급할 수 있도록 하기 위해 시스템을 갖추는데 막대한 행정력과 비용을 지출한 결과로는 미약한 결실이라고 볼 수밖에 없다.

<사례 III-1-6> 복잡하기 짝이 없는 출국만기보험금 지급방식

2014년 7월 29일, 이주노동자 출국만기보험금의 지급방법이 변경된 후부터 출국만기보험은 출국하는 날 공항에서나 출국 후에 본국에서만 받을 수 있게 되었다.

그러나 공항에서 출국만기보험금을 받는 절차는 매우 복잡하다. 우선 귀국하기 전 2~30일 사이에 이주노동자 본인이 삼성화재에 연락해서 본인의 수령가능 보험금액을 확인해야

한다. 두 번째는 비행기티켓을 구입하여 회사관할 지역에 있는 고용센터에 방문해 '출국예정 사실 확인서'를 발급받아야 한다. 세 번째는 공항의 지정된 은행에 가서 '거래외국환은행지정확인서'를 발급 받아야 한다. 위의 서류들을 다 모아서 '외국인근로자전용보험금신청서'를 3장에 걸쳐서 작성하고 외국인등록증, 여권, 통장사본까지 총 9장을 팩스를 이용해 삼성화재에 보낸다. 이틀쯤 후 서류가 정상적으로 접수되었는지 확인해야 한다. 혹시나 조금이라도 잘못된 부분이 있으면 보험금을 받을 수 없다. 또한 출국 당일, 일찍 공항에 도착해 출국심사 전에 지정된 은행에 가서 '지급증명서'를 받아 두어야만 나중에 출국심사를 거친 후 비행기에 오르기 직전 보험금을 받을 수 있다. 이런 일련의 과정들이, 한국말도 제대로 하지 못하고 경험도 없는 이주노동자에게는 매우 복잡하고 어려운 것이어서 이주노동자가 회사의 도움 없이 혼자 보험금을 수령하기란 여간 어려운 게 아니다.

베트남 노동자 A씨는 귀국하기 전 서류는 본인이 직접 준비하고, '외국인근로자전용보험금신청서' 작성과 접수는 회사 직원에게 도움을 받았다. 그런데 공항에서의 절차를 잘 몰라서 '지급증명서'를 받지 않고 출국심사를 해 버렸다. 때문에 A씨는 비행기에 오르기 전 보험금을 받을 수가 없었다. 출국심사를 끝낸 후라 다시 은행이 있는 곳으로 나올 수도 없었다.

A씨는 울며불며 센터로 연락을 해 왔다. 센터에서는 곧바로 삼성화재 쪽으로 연락해 이런 상황을 설명했다. 그러나 이미 출국심사를 끝낸 상태라서 공항에서는 수령할 방법이 없었고 본국으로 송금할 수밖에 없었다. 본국에 도착하고 나서 본국의 은행에서 통장을 발급 받은 후 통장사본을 한국 삼성화재에 팩스로 보내주는 등, 이러저러한 서류를 제출하고 난 후 잘 해결된 줄 알았다. 그런데 삼성화재에서는 베트남 은행의 통장에 은행로고가 없다는 등, 숫자가 잘 안 보인다는 등, 3주에 걸쳐서 온갖 서류를 보충해서 제출하게 한 후에야 겨우 보험금을 지급해 주었다.

또 다른 노동자 B씨는 본인이 스스로 '외국인근로자전용보험금신청서'를 작성해서 삼성화재로 보냈다. 그러나 서류를 보낸 후 직접 전화확인을 해야 한다는 사실을 몰랐다. 귀국하는 날, 기쁜 마음으로 공항의 지정된 은행을 방문했으나 '지급증명서'를 받을 수가 없었다. 알고 보니 '외국인근로자전용보험금신청서'의 '공항수령'란에 체크하지 않았던 것이다. 노동자는 너무나 당황했다. 본인이 제출한 서류에 이상이 없으니 삼성화재에서 따로 연락이 없었다고 생각했던 것이다. 결국 귀국을 미루고 서류를 다시 작성해 삼성화재로 보낸 후에야 절차에 따라 보험금을 지급받을 수 있었다.

(부산외국인근로자지원센터)

(6) 부족한 권리교육

고용허가제 이주노동자들은 근로계약을 체결하고 취업이 확정되면 입국 전에 한국어 38시간, 한국문화 7시간의 총 45시간 이상, 현지 송출기관이 관장하는 취업교육을 받아야 한다. 입국 후에는 고용허가제 민간대행기관이 주로 실시하는 16시간 이상의 취업교육을 받아야 한다. 때문에 다른 이주노동자들에 비해 자신의 권리에 대해 교육받을 기회가 많은 것으

로 볼 수 있다. 그러나 입국 전후 교육에서 노동법, 출입국관리법 등 관계법령에 대한 교육과 인권침해 인지 및 대처방법에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않아 그 기회가 제대로 활용되지 못하고 있다. 특히 입국 전 교육은 한국어시험에 이미 합격한 이들을 대상으로 대부분 시간을 한국어 교육에 할애하고 있고, 입국 후 교육 또한 이주노동자의 관점에서 권리교육이 진행되고 있다고 보기는 어렵다.

이에 이주노동자들이 스스로를 보호할 수 있는 노동법에 대해 잘 모르고, 노동자가 받아야 할 임금과 퇴직금을 계산하지 못하거나, 산재를 당할 경우 산재보험 신청절차와 지원받을 수 있는 방법을 모르며, 성희롱, 성추행 등 성폭력을 범죄로 인지하지 못하거나 성폭력을 당했을 때 대처방법을 모르는 등의 사례들이 나타나고 있다.

(7) 단기순환원칙과 장기체류자로서 권리 부재

고용허가제는 이주노동자의 정주를 막기 위한 단기순환원칙을 가지고 출발했고, 고용허가제법은 제정 당시 취업활동기간을 3년으로 제한하고 출국 후 1년이 지나야만 재입국해서 다시 취업할 수 있도록 하였다. 그러나 실상은 취업활동기간만료자가 다수 발생할 것으로 예상되는 시점마다 고용허가제법이 개정되어 연속해 취업할 수 있는 기한은 계속 늘어났다.

<표 III-1-6> 취업활동기한에 관한 고용허가제의 변화

2003.8.16. 법제정 (2004.8.17 시행)	▷ 취업활동기간 3년, 재입국·취업제한기간 1년
2005.5.31 법 개정	▷ ‘취업제한에 관한 특례’를 신설해 사용자 요청 시 재입국·취업제한기간을 단축할 수 있도록 하고, 기간은 대통령령에 위임/한국어능력시험, 취업교육 면제 ⇒ 3년 취업+(1개월 출국)+3년 취업 ▷ 재입국·취업제한기간 1년에서 6개월로 단축
2009.10.9 법 개정 (2010.1.10. 시행, 4.12.시행규칙 개정)	▷ ‘취업활동 기간 제한에 관한 특례’를 신설해 사용자가 재고용 신청 시 연속해서 2년 미만 취업활동기간 연장을 가능하도록 함 ⇒ 3년+1년 10개월 연속취업
2011.11 특별한국어시험제도 실시 발표(12월 시행)	▷ 취업활동기간 내 귀국한 노동자를 대상으로 출국 6개월 후 재입국 취업이 가능하도록 하고, 최종 사업주와 1년 이상 근무 등 요건 갖춘 경우 지정알선 허용(입국 전 취업교육 면제)
2012.2.1 법 개정 (2012.7.2 시행)	▷ ‘재입국 취업제한의 특례’ 신설 -사용자가 재입국 후 고용허가 신청 시 출국 3개월 후 재취업 가능 ⇒성실외국인근로자재입국 취업제도: 4년 10개월 취업+(3개월 출국)+4년 10개월 취업

그러나 고용허가제 이주노동자에게는 영주권과 국적 신청자격을 주지 않기 위해 국내에서 연속체류기간은 5년 미만으로 제한하였고, 장기체류자에게 마땅히 주어져야 할 권리인 가족결합의 권리, 사회보장의 권리 등은 주어지지 않고 있을 뿐 아니라 그에 대한 논의조차

진행되지 않고 있다.

3) 정책 제언

(1) 사업장 변경 제한의 폐지, 그 전까지 사업장 변경 사유 대폭 확대

고용허가제 사업장 변경 제한 조항은 국제 인권규범에 비추어 볼 때 사실상 강제노동을 야기하는 인권침해 조항으로 국내외 인권기구로부터 대표적 인종차별정책으로 지목받아, 반복해서 개선권고가 있었다. 이에 고용허가제의 사업장 변경 제한 조항을 폐지하여 이주노동자가 체류 기간 전체를 통해 사업장을 선택할 수 있는 자유를 보장받을 수 있도록 해야 한다.

그러나 법 개정까지는 시간이 걸리므로 그 전이라도 사업장 변경 사유를 대폭 완화하여 노동권이나 인권침해 등이 있을 때에는 지체 없이, 횡수 제한 없이 사업장을 변경할 수 있도록 해야 한다.

또한 현재는 고용노동부 장관이 고시한 사업장 변경 사유에 해당하더라도 일선 고용센터와 노동청에서 그 입증책임을 노동자에게 일방적으로 지우는 경우가 빈번하므로, 노동자의 입증책임을 완화할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 특히 폭행과 성폭력 등 이를 고발한 노동자가 해당 사업장으로 돌아가 계속 일할 수 없는 사안에 대해서는 즉시 사업장 변경을 허가한 후 다음 절차를 진행하여야 할 것이다.

(2) 구직기간과 구직신청기간 제한 폐지

고용허가제 이주노동자가 일단 취업비자를 받아 입국한 후에는 취업기간 동안 안정적인 체류를 보장받아야 한다. 그런데 현행 고용허가제는 사업장 변경을 하는 이주노동자가 구직신청기간 1개월, 구직기간 3개월을 단 하루라도 넘기면 체류자격이 취소되어 미등록 체류자가 되도록 하고 있다. 사업주 측의 실수나 고의로 구직신청기간을 넘겨도 마찬가지다. 이에 미등록 체류자를 구조적으로 양산하는 구직신청기간과 구직기간 제한을 폐지해야 한다.

또한 구직기간 제한이 폐지되면 고용허가제 이주노동자에게도 고용보험 의무가입 권리를 보장하고, 구직기간이 길어질 경우 실업급여와 교육훈련 등 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다.

그리고 시급하게는 이주노동자가 고용변동신고처리 일자를 알지 못해서 사업장변경신청기한을 놓치는 경우가 발생하지 않도록, 고용변동신고처리가 되면 그 즉시 사측에서 이주노동자에게 서면으로 이를 통보할 의무를 부과하고, 고용센터에서도 문자 메시지 등으로 신고내용을 이주노동자에게 안내하도록 해야 한다.

(3) 이주노동자에게 구인업체에 대한 정확한 정보 제공

고용노동부 산하 고용안정 사업기관인 고용센터는 직업안정법 제1조에 따라 “모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, 정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 공급되도록 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함을 목적”으로 업무를 수행해야 한다. 그런데 고용센터가 구인업체에게만 노동자에 대한 정보를 제공하고 노동자에게는 구인업체 명단조차 제공하지 않고 사업주의 일방적인 선택을 기다리도록 하는 것은 고용센터 설립의 원 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 자유로운 근로계약의 기본원칙을 위배하는 것이다.

따라서 이주노동자에게 구인업체 명단을 제공하지 않도록 한 고용노동부 지침을 즉시 폐지하고, 고용허가를 받은 사업주와 이주노동자 모두에게 그 명단 뿐 아니라 가능한 정확하고 자세하며 공정한 정보를 제공해야 한다.

(4) 취업기간 연장, 재입국취업의 합리적 기준 설정

2012년 가이드라인에서는 체류기간 만료자 중 재입국절차 간소화 대상이 되는 이주노동자 범위를 체류기간 동안 사업장을 변경하지 않은 경우가 아니라 체류기간 동안 국내법을 준수하고 기존 사용자의 동의가 있는 경우로 확대(I-4-2)하라는 핵심추진과제를 제시하였다. 그러나 재입국취업에 기존 사용자의 동의를 전제로 한 것은 사업장 변경 제한 조항과 마찬가지로 이주노동자의 고용주에 대한 종속성을 강화시키고 이주노동자의 협상력을 약화시키고 강제노동을 할 수밖에 없도록 만든다. 첫 3년 취업 후 1년 10개월 취업기간 연장시에 사업주의 동의가 있어야 하는 것도 마찬가지다.

2016년 유엔 사회권 위원회의 일반논평 제23호에서도 “이주노동자는 공정하고 유리한 노동조건에서 일할 권리에서 취약”하고 “이주노동자, 특히 미등록 이주노동자는 착취, 장시간 노동, 부당한 임금, 위험하고 건강에 해로운 노동환경 등에 취약”한데 “취약성을 증가시키는 것은 고용주에게 이주노동자의 체류자격을 통제할 수 있는 권한을 주거나 이주노동자를 특정 고용주에게 묶어두는 노동 관행”이라고 명시하였다.

따라서 고용허가제 이주노동자의 취업기간 연장과 재입국취업의 요건에서 사업장변경 유무와 기존 사용자의 동의 여부를 제외하고, 체류기간 동안 국내법 준수와 경력을 중심으로 새로이 합리적인 기준을 설정하여 제시하여야 할 것이다.

또한 고용노동부의 ‘성실 근로자’ 규정은 ‘어차피 직장 이동을 할 수 없는 상태에서 직장 이동을 하지 못한 노동자’를 지칭하는 것이므로 적절한 표현이라 할 수 없고, 권리를 침해당하고 있는 상태의 노동자를 정부가 ‘성실’하다고 지칭하는 것은 부적절하므로, ‘성실 근로자’ 용어를 새로운 용어로 바꾸어야 한다.

(5) 출국만기보험 지급시기 규정 폐지

퇴직금인 출국만기보험금을 출국 후 14일 이내 지급하도록 한 개정 고용허가제법 제13조 3항의 규정은 근로기준법에 반하여 이주노동자의 평등권과 생존권을 침해하고 있다. 이에 고용허가제법의 출국만기보험 지급 시기에 관한 해당 규정을 삭제하고, 고용허가제 이주노동자 또한 가장 기본적인 노동법으로서 근로기준법을 동등하게 적용받을 수 있도록 해야 한다.

(6) 입국전후 권리교육 강화

고용허가제 이주노동자의 입국 전후 교육과정에서 국내 법령과 제도, 이주노동자들의 기본적인 권리와 권리구제를 위한 대응방법 등에 대한 교육을 강화하여야 한다. 입국 전 교육에서 송출기관이 전적으로 입국 전 교육을 관장하도록 맡겨 두지 말고, 국내에서 한국 정부의 재정적 지원을 통해 엄정한 검증을 거친 전문 강사를 양성·과건하여 교육을 실시하는 방안을 마련할 수 있을 것이다. 또한 입국 후 교육에서 시민사회와 협력을 강화하여 이주노동자지원센터 및 이주인권단체 관계자들의 강사 활용, 교육 참여 보장 등으로 권리교육에 내실을 기해야 할 것이다.

(7) 영주권 및 국적 신청 권리와 장기체류자로서 권리 보장

고용허가제 이주노동자도 다른 이주민과 동등하게 영주권과 국적 신청자격을 가지도록 연속취업기한을 5년 미만으로 제한한 규정을 폐지하고, 장기체류자에게 마땅히 주어져야 할 가족결합과 사회보장의 권리 등을 보장해야 한다.

1-3. 농축산업 이주노동자

1) 농축산업 이주노동자 현황

정부에 의한 농축산업 분야 이주노동자 도입은 타 업종에 비해 상대적으로 늦게 시작되었다. 그러나 그 증가속도는 여타 업종에서보다 빨라서 2007년 6,504명이던 고용허가제 농축산업 이주노동자는 2016년 말 27,984명으로 4배 이상 증가해 전체 고용허가제 이주노동자의 10% 이상을 차지하고 있다.⁸⁾ 그리고 고용노동부 자료에 따르면 농축산업 이주노동자 중 경기도에 고용된 비율이 2012년 43.1%이던 데서 2016년 34.6%로 낮아진 데서 알 수 있듯이 전국으로 고용이 확산되고 있다.

고용허가제는 농축산어업 등 소수업종에 대해서는 특화국가를 지정해 운영하고 있고, 농축산업에서 특화국가는 캄보디아, 베트남, 네팔, 타이, 미얀마인데, 최근 3년 간 고용허가제 농축산업 비자 발급 현황을 살펴보면 캄보디아 39.7%, 네팔 27.2%, 타이 12.8%로 이들 3개 국가 출신의 이주노동자가 80%에 달한다.

농축산업에서 또 하나 특징적인 현상은 이주여성노동자의 비율이 매우 높다는 것이다. 2016년 말 현재 고용허가제 이주노동자 전체 중에서 여성의 비율은 8.6%, 제조업에서는 5.8%에 불과한데, 농축산업의 경우에는 33.3%에 달하고 있다.

고용허가제 농축산업 이주노동자는 고립된 사업장에서 일하면서 최소한의 노동조건에 대한 법적 보호가 미비한 농축산업 노동자 일반으로서 취약성, 사업장 변경이 제한된 고용허가제 이주노동자로서 취약성, 여성 노동자 비율이 높아서 그에 따른 취약성이 중첩되어 고용허가제 노동자 중에서도 가장 취약성이 높은 그룹이 되고 있다.

한편 농축산업 분야에 종사하는 이주노동자는 고용허가제 이주노동자뿐 아니라 중국동포와 비취업비자 소지 이주노동자도 많을 것으로 예상되지만 본 연구의 실태조사는 고용허가제 농축산업 이주노동자의 범위를 벗어나지 못한 한계가 있음을 밝혀 두는 바이다.

2) 농축산업 이주노동자 인권보장 활동과 인권기구의 권고

고용허가제 농축산업 이주노동자의 인권실태가 구체적으로 드러나기 시작한 것은 2012년 이후였다. 2011년 7월, 한 캄보디아 여성 노동자가 안산의 이주인권단체인 ‘지구인의 정류장’을 찾아왔다. 3개월 동안 3개 농장에 ‘돌려 쓰이며’ 하루 12시간 이상 일하고 100만원의 정액 월급을 받으며 일하던 이 여성 노동자는 작업지시자에게 항의했다가 버스터미널에 버

8) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보」 각 년도 12월호.

려졌고, 캄보디아 말을 할 줄 아는 한국 사람이 있다는 이야기를 듣고 무턱대고 ‘지구인의 정류장’을 찾은 것이었다. ‘지구인의 정류장’은 그 날 이후 전국에서 몰려온 농축산업 이주노동자 상담의 중심지가 되어 버렸다.

그로부터 1년 6개월이 지난 후 이주인권연대의 농축산업 이주노동자 권리 네트워크(2013.2)는 100여건의 상담사례를 분석해, 농축산업 이주노동자가 겪는 인권침해를 감금, 성폭력 등 일상적인 폭력, 최저임금 위반과 장시간 노동 등 노동권 침해, 사업장 변경 제한, 불법 강제 파견 등 유형별로 분류해 제시한 백서를 발간하였다. 이 백서의 부제는 “노비가 된 노동자들”이었다.

2013년 10월에는 헌정사상 처음으로 국정감사 참고인으로 2명의 이주노동자가 국회에서 증언했는데, 그 중 한 명이 일하던 농장에서 도망쳐 나와 사업장 변경 허가를 받기 위해 갖은 노력을 다하고 있던 캄보디아 이주여성노동자였다.

그리고 같은 달 농축산업 이주노동자에 대한 전국적인 실태조사 결과를 담은 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』(이병렬 외, 2013.10)가 발표되었다. 이병렬 외(2013.10)는 전체 설문조사 응답자 161명의 월 평균 노동시간 284시간, 월 평균임금 127만원, 월 평균 휴일 2.1일, 33% 이상이 월 300시간 이상 노동, 71% 이상이 최저임금 미만의 임금 수령, 60% 이상이 다른 농장이나 사업장에 불법 파견 경험, 67% 이상의 숙소가 컨테이너나 패널로 지은 가건물, 여성 중 30% 이상이 성폭력 경험자, 산재경험자 중 산재보험으로 치료를 받은 경험이 약 3%라는 결과를 보여주었다.

연이어 『고통을 수확하다: 한국 농축산업 이주노동자 착취와 강제노동』(국제엠네스티, 2014.10)이 발표되었다. 이 보고서는 실태조사 결과를 바탕으로 고용허가제 농축산업 이주노동자의 상당수가 “착취를 목적으로 한 속임수를 통해 채용되었다는 점에서 인신매매되었다.”고 주장하였다. 국제엠네스티는 보고서 발간과 동시에 ‘소비자도 이주노동자도 행복한 인권밥상 캠페인’⁹⁾을 진행해 128개국으로부터 탄원 엽서 약 3만 통을 모아서, 같은 해 2014년 12월 18일 ‘세계이주민의 날’에 고용노동부에 전달하며 농축산업 이주노동자의 인권개선을 위한 조치를 촉구하기도 하였다.

두 연구는 공통적으로 장시간 노동과 저임금을 농축산업 이주노동자가 겪고 있는 가장 심각한 인권침해로 보면서, 그 주요 원인을 농축산업에 종사하는 노동자에게 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 관련 조항의 적용을 제외하고 있는 근로기준법 제63조로 지적했다.

인권위는 이병렬 외(2013.10)의 연구결과에 근거하여 2013년 12월, 고용노동부 장관에게 ‘농축산업 이주노동자의 인권 개선을 위한 정책권고’를 하였다. 그 주요 내용은 <표 III-1-7>과 같다.

9) 이 캠페인에는 국제엠네스티, 이주공동행동, 이주인권연대, 외노협, 국제식품연맹, 국제슬로푸드한국협회, 아이쿱생협, 한겨레21이 참여하였다.

<표 III-1-7> 농축산업 이주노동자의 인권 개선을 위한 정책권고 주요 내용

저임금·장시간 근로환경 개선 관련	농축산업 내 세부업종별 특성이 반영되도록 근로기준법 제63조(적용의 제외)를 개정할 것
	근로에 상응하는 임금을 받을 수 있도록 농축산업 업종별 특성에 맞는 표준근로계약서를 마련할 것
	사업주 대상 교육을 의무화하고 교육과정에 근로기준에 대한 내용을 포함할 것
사업장변경 개선 관련	농한기의 임금 삭감 또는 해고가 없도록 관리감독을 철저히 할 것
	‘외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경’에 있어서, 근로자가 불이익을 받지 않도록 입증책임을 완화하는 등 개선방안을 마련할 것
	외국인이 불법 공급되지 않도록 근무처추가기간 현실화 및 공공부문의 알선기능강화 등 근무처추가제도를 활성화 할 것
주거환경 개선 관련	최소기준 이상의 숙소가 제공될 수 있도록 법령에 숙소기준을 마련하고 숙소기준 준수에 관한 사항을 점수제 외국인력 배정방식에 반영할 것
	임금에서 숙식비를 공제할 경우 근로계약서에 숙식비와 그 지급방법에 대해 명확히 기재하도록 할 것
산재보험 등 개선 관련	사업주의 산재보험 임의가입률 제고 방안을 마련하고, 직장건강보험에 미가입되는 사례가 발생하지 않도록 할 것

고용노동부는 2015년 10월, 농축산업 분야 표준근로계약서를 신설¹⁰⁾하고, 작성 가이드라인을 마련하였다. 권고 이후 만 2년이 다가오던 시점에 인권위 정책권고 중 유일하게 이행한 조치였다. 그러나 이는 실효성 있는 효과를 거두지 못하였다.¹¹⁾

2015년 12월, ‘세계이주민의 날’에 즈음하여, ‘지구인의 정류장’의 제안으로, 고용노동부가 제시한 표준근로계약서 개정을 촉구하는 ‘고장 난 계산기 캠페인’이 진행되었다. 농축산업의 사업주들이 근로계약서 상 노동시간은 226시간이라 등록해 놓고 실제로는 300시간 이상 노동을 착취하고, 비인간적인 기숙사를 제공하면서 그 비용으로 1인당 수십만 원을 공제하고 있는데도, 노동청이 근로기준법 제63조를 핑계로 농업 노동자들의 근로시간에 대해 아무런 조사도 하지 않고 대책도 제시하지 않는 것에 항의하는 캠페인이었다.

2016년 12월 발표된 『이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사』(소라미 외, 2016.12)에서도 농축산업 이주노동자의 인권실태는 개선되지 못한 것으로 드러났다.

그리고 2017년에는 농축산업 이주노동자들이 일반적으로 겪는 인권침해를 모두 겪고 있

10) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행규칙 별지 제6호의 2 서식

11) 2014년 10월, 고용노동부는 “농축산업 분야 외국인근로자 근로조건 보호 방안”을 작성해 농축산업 표준근로계약서 별도 제작, 점수제 개편, 불법 사업주 제재 강화, 사업주 대상 교육 강화 및 내실화, 근무처 추가제도 활성화 등을 제시하였다. 그리고 2015년 2월 고용노동부는 “농축산업 분야 외국인근로자 근로조건 개선 방안” 마련을 주제로 인권단체들과 ‘고용허가제 제도개선 간담회’를 주최하고, 후속 논의를 약속했으나 진행되지 않았다.

는 밀양의 이주노동자 상담사례가 이주인권단체에 연이어 접수된 것을 계기로, 부산경남지역의 40여개 이주·노동·먹거리·여성 단체 등이 참여하는 ‘밀양 깻잎 밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 캠페인’이 진행되어 지역사회의 관심과 정부의 제도개선을 촉구하였다.

농축산업 이주노동자들의 열악한 인권실태가 알려지면서 국제 인권기구의 권고도 이어졌다. 2015년 인종차별 특별보고관의 보고서는 “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 인신 매매되고 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, 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.

3) 인권실태 쟁점과 사례

2016년 경남 밀양에서 일하던 캄보디아 여성 노동자들의 사례는 현재 고용허가제 농축산업 이주노동자들의 인권실태를 전형적이고 집약적으로 보여준다. 2016년 9월~10월, 같은 지역 6개 농장, 8명의 노동자들이 권리구제를 위해 인권단체를 찾아왔는데 이들이 겪고 있는 상황은 얼추 비슷했다.

<사례 III-1-7> 밀양 캄보디아 여성 농업 노동자들

캄보디아에서 온 A씨와 B씨는 각각 1년 3개월, 1년 9개월 동안 깻잎 농장에서 매일 오전 6시부터 오후 5시 30분까지, 점심시간 1시간을 제외하고 하루에 10시간 30분씩 깻잎 따

는 일을 했다. 한 달에 휴일은 단 이틀이었기 때문에 이들은 월 294시간 이상 일을 했다. 그런데 임금은 224시간 분만을 지급받았다.

그마저도 1인당 기숙사비 15만원을 제하고 통장에 들어오는 돈은 110~120만원뿐이었다. 점심식사는커녕 쌀도 제공되지 않아서 세 끼 밥을 직접 해먹어야 했다. 한 농장에서 함께 일하던 노동자가 모두 6명이었는데 농장주는 기숙사비 명목으로 매달 90만(15만원×6명)원을 챙겼다.

캄보디아에서 온 C씨와 D씨는 4개동의 대형 시설재배 하우스에서 1년 6개월 이상 오이, 토마토, 고추 등을 재배하는 일을 했다. 근로계약서 상의 고용주는 H씨였는데, 입국후 교육을 마치고 자신들을 데리러 온 사람은 H씨의 부인인 Y씨였다. 4개동의 하우스 중 3개동은 Y씨 일가 형제자매 3명의 소유였고, 나머지 1동 만이 H씨의 것이었는데 Y씨 일가족들은 자신들을 ‘사장님’이라고 소개했다.

C씨와 D씨는 ‘공동 사장님’의 4개동 하우스 일뿐 아니라 이웃 화훼 하우스에 불려가거나, 세종시, 부산 등지에 가서 하우스 재배시설을 설치하는 일도 했다. 인근 대형마트 물류센터에 가서 제품 포장 일도 했다. 그러나 다른 곳에서 일한 급여는 한 번도 직접 받지 못했다. 월급에 포함되었는지 계산할 방법도 없었다. 급여 명세서를 지급받은 적이 없었기 때문이다.

C씨와 D씨는 겨울에는 8시간, 그 외에는 10~11시간 정도를 일해, 월 280~308시간을 일했다. 그들은 매일 매일의 근무시간을 꼼꼼히 달력이나 수첩에 적어 두었다. 그러나 최저시급으로 계산한 임금과 지급받은 돈이 맞지 않았고, 임금이 몇 달씩 체불되다가 여러 번에 나누어 통장에 지급되기도 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 화장실이었었는데 냄새가 심하고 비가 오면 물이 넘쳤다. 노동자들은 삼시 세끼 밥을 스스로 해먹었다. 이 집의 1인당 기숙사비는 15만원, 4명 합쳐 60만원이었다.

노동자들은 처음에 농장주에게 사업장 변경을 요구했다. 그러나 농장주는 몇 백만 원의 돈을 요구하거나 캄보디아로 돌아가라고 협박했다. 혹은 짐 싸서 나가라고, 나가면 불법으로 신고하겠다고 했다. 이들은 도움을 받기 위해 고용센터로 찾아갔다. 그러나 고용센터에서 농장주의 변명과 억박지름을 통역을 통해 다시 들었을 뿐이었다. 고용센터는 다시 농장으로 돌아가라고 했고, 농장으로 돌아가면 농장주들은 여러 가지 방법으로 보복을 했다. 무단 파업했다며 꾸중하고, 캄보디아로 돌려보내겠다고 협박하고, 휴일을 주지 않거나, 새벽에 2~3시간 일을 시킨 뒤 휴일이라며 들어가라고 했다.

2016년 가을, 4명의 노동자들은 이주인권단체의 도움을 받아 노동청에 진정을 제기했다. 그러나 첫 출석 날 담당 근로감독관은 이렇게 말했다. “이런 법도 모르는 시골 양반들한테

무슨 신고를 하느냐, 가족같이 일하면 될 것이지...”

그로부터 사업장 변경까지는 수개월의 시간이 걸렸다. 그 사이에 ‘밀양 갯잎 밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 시민모임’이 만들어져 해당 노동청과 고용센터에 항의하고 정부에 제도개선을 촉구하는 캠페인이 진행되었다.

결국 4명의 노동자의 고용변동 여부를 심사하기 위해 ‘외국인권익보호위원회’가 열렸고 C씨와 D씨에게 변동허가가 내려졌다. 허가를 받지 못하고 농장 복귀 명령을 받은 A씨와 B씨는 미등록 체류자가 되지 않기 위해 어쩔 수 없이 농장으로 돌아갔지만 농장주가 받아주지 않겠다고 버틴 덕택에 4개월여 만에 농장에서 벗어날 수 있었다.

(양산외국인노동자의집, 이주민과 함께)

(1) 장시간 저임금 노동, 최저임금 미지급

농축산업 이주노동자들의 인권실태에서 가장 쟁점은 장시간 저임금 노동이다. 농축산업에 종사하는 노동자는 내외국인을 불문하고 근로기준법 제63조에 의해 근로시간, 휴게, 휴일에 대한 적용에서 제외되어 있어, 최대 노동시간에 제한이 없고, 최소 휴게시간과 휴일을 법적으로 보장받지 못하며, 추가근로수당을 지급받지 못한다. 때문에 하루 평균 10시간 이상, 한 달 평균 휴일 2일 미만의 장시간 노동에 내몰리고 있다. 그러나 농축산업 노동자도 최저임금법의 적용을 받으므로 근로시간당 최저임금을 지급해야 하지만 실제 대다수가 최저임금에 훨씬 못 미치는 임금을 지급받고 있다.

(2) 근로계약 위반

이전에는 “월 근로시간 335시간, 월 임금 110만원”과 같이, 표준근로계약서 상에 하루 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.

같은 농장에 표준근로계약서 상 노동조건이 각각 다르게 작성되어 있는 여러 명의 노동자가 실제로는 동일한 시간 동안, 동일한 장소에서, 동일한 작업을 하고, 실제 노동시간과 무관하게 모두 226시간분의 최저임금만 지급받기도 한다. 2015년 12월, ‘고장난 계산기 캠페인’ 중에 지방노동청장에게 보내진 면담 요청서에는 이러한 사례 여러 건이 제시되었다.

(3) 과도하고 일방적인 임금 공제

임금 삭감을 목적으로 한 과도하고 일방적인 임금 공제가 빈번하다. 가장 대표적인 것은 열악하기 짝이 없는 임시주거시설을 ‘기숙사’로 제공하면서 1인당 15~40만 원의 비용을 임금에서 사전 공제하는 것이다. 이는 하루 8시간 정도의 노동시간에 맞춘 최저임금만을 지급하고 나머지 노동시간에 대한 대가를 기숙사비로 공제하기 위한 목적인 경우가 많다. 그래서 노동시간이 많은 달은 기숙사비가 늘어났다가, 적은 달은 줄어들기도 한다.

(4) 이면합의서에 서명 강요

사업주가 표준근로계약서와 별도로 부당공제 등의 내용을 담은 이면합의서를 작성하고 노동자에게 서명을 강요하는 사례가 늘어나고 있다.

<사례 III-1-8> 농축산업 이주노동자들의 이면합의서

○ 경기도 일죽, ‘외국인 노동자 고용 계약 시 근로합의서’

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, ‘합의서’

아래의 합의서는 숙식제공과 근무 결근사항에 대한 합의서이다.

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.

○ 경기도 이천, ‘합의서’

정기공제액 : 삼십만원

정기급여 : 일백육십만원

... 공제 세부내역: 가전제품, 쌀, 가스, 전기, 온수, 식대비, 난방 등등 부대시설의 사용 및 수리비용과 감가상각을 고려하여 산정한 금액

○ 경남 밀양 ‘외국인근로자 근로 확인서’

... ..

3. 농업은 근로계약서상의 휴게시간을 자유로이 분할 휴게함을 확인합니다.
(점심시간, 오전·오후 간식시간, 그 외 시간·핸드폰사용, 물, 기타 휴게시간에 포함
됨)

4. ... 업무태만, 무단결근, 파업에 대해 사업주(고용주)는 노동법에 준하여 외국인
근로자의 임금 감면 조치를 취할 수 있음을 확인합니다.

(지구인의 정류장, 양산외국인노동자의집)

(5) 편파적인 근로감독 실태

노동청이 근로기준법 제63조를 핑계로 노동자들의 실제 노동시간에 대한 조사를 회피하
거나, 이주노동자들의 진정에 대해 그 입증책임을 이주노동자에게만 미루면서 사용자가 주
장하는 노동시간만을 인정하는 경우가 보고되고 있다. 노동자가 노동시간을 매일 기록한 메
모나 달력을 제출해도 증거로 채택하지 않고, 사진이나 동영상을 제시하면 사진이나 동영상
을 제시한 날의 근로시간만 인정할 수 있다고 한 경우도 있다.

때문에 2015년 ‘고장난 계산기 캠페인’에서는 다음과 같은 항의서한을 각 노동청에 보내
자고 제안되기도 하였다.

<사례 III-1-9> 고장난 계산기 캠페인 제안서

<2015년 세계 이주민의 날 맞이 이주노동자 및 연대그룹 공동행동 제안서>

수 신 : 고용노동부 000 지청장님께

1. 귀 노동청에 정의와 평화가 넘치기를 기원합니다.
2. 귀 노동청의 근로감독관과 외국인력 담당관들의 전자계산기를 모두 점검하시고 교체하
시길 권합니다.
귀 노동청의 모든 계산기가 00시간 × 28근로일 = 226시간, 22시간 × 29근로일 =
226, 9시간 × 29근로일 = 226시간, 10시간×26일+4시간×5일 = 226시간, 11시간
×(30일-2휴일)= 226시간, 11.5시간 × 29일 = 226시간입니다.
3. 귀 노동청 관내 지역협력과 직원들과 근로감독과 직원들의 전자계산기는 귀 노동청 관
내, 특히 이천, 여주, 포천, 안성, 양평, 논산, 담양, 고양지역의 농업에 종사하는 수천 명
의 이주노동자들의 근로시간에 대하여 모두 226시간이라는 답만 출력하나봅니다. 4년간
꾸준한 지적이 있었지만 여전히 모든 수식의 답이 226입니다.

4. 귀 노동청 전자계산기에 문제가 있는 것으로 사료되니, 회수하여 폐기처분하시길 권유합니다.

2015년 11월 19일, 지구인의 정류장

2017년 밀양 농축산업 이주노동자들이 마주친 상황도 똑같았다. 노동자들은 매일 출퇴근 시간과 휴게시간을 꼼꼼히 기록한 수첩과 달력을 제출했지만 담당 근로감독관은 CCTV 기록을 가져오라고 했다. 동료노동자들이 불이익을 무릎 쓰고 진술을 했지만 같은 나라 사람이라 믿지 못하겠다고 했다. 불법파견을 조사하기 위해 고용센터 직원과 함께 노동자들이 일했던 장소를 일일이 찾아다녔고, 이웃의 한 농장주가 자신의 하우스에서 일했다고 진술했지만 들어주지 않았다.

(6) 불법적 파견근로

고용허가제법 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 함으로써 사적인 알선과 채용을 금지하고 있다. 이에 따르면 이주노동자를 고용한 사업주는 당해 이주노동자를 직접 사용해야 하며 제3자에게 알선, 소개, 파견 등을 해서는 안 된다. 그러나 농축산업 이주노동자를 인근 농장, 타 지역, 다른 업종의 사업장까지 보내 불법적 파견근로를 시키는 일은 흔하다.

<사례 III-1-10> 불법적 파견근로를 중용한 후 일당마저 착취한 농장주

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

(지구인의 정류장)

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. 이런 경우는 고용허가제법뿐 아니라 「직업안정법」 및 「파견근로자의 보호 등에 관한 법률」에도 위배되는 것이다. 또한 불법적

파견근로는 이주노동자의 노동 강도를 극한으로 몰아가는 효과, 임금체불이나 산재 발생 시 책임소재가 불명확한 문제 등이 나타난다.

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

(7) 산재보험과 건강보험 가입 제외

산업재해보상보험법 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업)에 따라 “농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업”은 산재보험 의무가입 사업장에서 제외된다.

그런데 고용노동부 자료에 따르면, 2014년 7월 현재 고용허가제 농축산업 사업장의 약 70%가 내국인 노동자를 포함해 5명 이하의 노동자를 고용한 업체이다.¹²⁾ 그리고 이병렬 외(2013)에서 설문 응답자의 57.8%가 작업 도중 부상을 당한 경험이 있는 것으로 나타났고, 2017년 돼지농장에서 황화수소 중독으로 인한 사망 사고가 잇따라 발생한 데서도 알 수 있듯이 농축산업에서 산재 발생률은 결코 낮지 않다. 결국 대다수 농업분야 이주노동자들이 5인 미만 사업장에서 일하고 있는데, 빈번한 산재에도 불구하고 산업재해보상보험법의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다.

작업 중 당한 부상에 대해 산재보험의 혜택을 받지 못하더라도 고용주에게 분명한 책임이 있고 고용주가 책임을 지지 않으려고 하는 경우 민사상 책임을 묻는 소송을 제기할 수는 있으나, 이주노동자가 소송절차를 스스로의 힘으로 진행하는 것은 거의 불가능하다. 소송을 통해 이주노동자에게 보상 판결이 내려진다 해도 영세한 고용주가 그 부담을 원만히 질 수 있을지도 의문이다. 그 때문에 공적보험으로서 산재보험이 존재하는 것이고 산재보험은 4대 보험 중에서도 유일하게 이주노동자의 체류자격에 상관없이 적용되는 등 그 적용범위가 가장 넓은 보험인데, 유독 농축산어업에서만 영세기업을 그 적용대상에서 배제하고 있다.

또한 5인 미만 사업장의 적용 제외는 고용주가 농축산업 이주노동자들을 고용할 때 5인 미만으로 쪼개서 고용하고자 하는 유인을 제공하기도 한다.

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

<사례 III-1-11> 5인 미만 사업장으로 허위 등록해 산재 처리를 거부한 회사

네팔 출신 이주노동자 리잘씨(32세, 남)는 2016년 3월 양계장에서 일하던 중 팔꿈치 뼈가 부서지는 사고를 당하였고, 수술비와 치료비가 천만 원 이상 나온다는 진단을 받았다. 그런데 양계장은 5인 미만 사업체로 등록되어 있었고 산재보험에 가입되어 있지 않았다.

산재보험에 가입하지 않았더라도 고용주가 치료에 책임을 져야 하는데도 농장주는 리잘씨의 귀국을 중용하며 치료를 위한 아무런 도움을 주지 않아 치료비를 리잘씨가 모두 부담해야 할 상황이었지만 리잘씨에게는 그런 여력이 없어서 수술 일정이 계속 지체되고 있었다.

그러나 조사 결과 이 업체에는 8명의 이주노동자가 일하고 있었지만 고용주가 4명만 고용한 것으로 신고하여 책임을 회피하고 있었던 사실이 드러났다. 이에 센터의 제안으로, 양계장에서 함께 일하던 나머지 동료 7명이 모두 함께 작업장에 모여 단체사진을 찍고, 항상 8명이 일해 왔다는 내용의 진술과 서명을 한 연명부를 사진과 함께 센터로 몰래 전달해 주었다.

이를 확인한 근로복지공단이 직권으로 산재 승인을 함으로써 리잘씨는 늦게나마 수술을 받을 수 있었다. 그러나 늦어진 수술로 인해 치료 후에도 팔꿈치가 완전히 펴지지 않았고, 결국 장애 판정을 받았다.

(아산이주노동자센터)

최경수 외(2016)에 따르면, 2015년 고용허가제 농축산업 이주노동자의 직장건강보험 적용률은 16.1%에 불과했다. 이병렬 외(2013)에서는 건강보험에 가입해 있고 이를 알고 있는 비율이 27.3%에 불과했다. 이병렬 외(2013)는 건강보험가입률이 낮은 이유를 이주노동자와 사업주가 의무가입대상임을 모르거나 비용 부담을 꺼려해 건강보험에 가입하지 않았기 때문이라고 추측하였다. 그러나 또 다른 이유가 있었다. 이주노동자를 고용하고 있는 농축산업 사업장은 사업장등록을 하지 않은 경우가 많은데, 건강보험공단은 이런 사업장의 노동자에게 직장가입자 자격을 부여하지 않고 있다.

<사례 III-1-12> 사업자등록증이 없는 사업장의 노동자여서 건강보험 가입 불가

2016년 9월경, 양주의 농장에서 근무하는 캄보디아 노동자 A씨가 사업장에서 여권을 보관하고 있고, 건강보험 가입을 해 주지 않아서 병원을 다니면서 많은 비용이 발생하고 있다고 상담을 요청했다.

사업주와 연락해 여권을 사업장에서 보관하는 것은 법 위반임을 안내하니 돌려주겠다고 했다. 그런데 사업주와 건강보험공단을 통해 확인한 결과 이 노동자가 일하는 농장은 사업장등록이 되어 있지 않아서 직장가입을 할 수 없고 지역가입자로 가입해야 하며 이를 위해 체납보험료를 내야 한다고 했다. 결국 A씨는 건강보험 가입을 포기했다.

농축산업의 경우 이주노동자 허용업종 여부 판단 근거를 ‘농업경영체등록확인서’(국립농산물품질관리원 발급)로 하고 있으며 개인농장의 경우 사업장등록증 제출을 요구하지 않고 있다. 고용노동부에 문의하였지만 해당 내용에 대해 잘 알지 못했고, 건강보험공단에 재차

문의했더니 실질적인 고용관계가 있다고 하더라도 사업자등록이 되어 있지 않으면 사업장으로 보지 않기 때문에 직장가입자 자격을 부여할 수 없다고 하였다.

(의정부외국인력지원센터, 경기도외국인인권지원센터)

경기도외국인인권지원센터가 고용노동부에 정보공개 청구하여 받은 자료에 따르면 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자 20,417명 가운데, “사업자등록증이 있는 사업장의 근로자”는 9,894명(49%)에 불과하였고, 나머지 10,523명은 “사업자등록증이 없는 사업장의 근로자”였다. 즉 농축산업 이주노동자의 절반 이상이 직장건강보험 가입자격 자체가 없는 것이다.

(8) 폭언, 폭행, 성폭력, 협박, 멸시와 차별

농축산업 이주노동자는 고용허가제의 제도적 문제로 인한 인권침해를 가장 선두에서 가장 집약적으로 겪고 있다. 폭언, 폭행, 성폭력, 무단이탈신고와 강제출국협박, 멸시와 차별 등을 가장 심하게 겪고 있는데, 사업장이 도심에서 멀리 떨어진 고립된 지역에 있어서 고용센터와 지방노동청뿐 아니라 이주노동자 지원 단체조차 접근성이 떨어진다. 휴일이 너무 적어서 쉼시간도 없고, 숙소를 포함한 모든 생활공간이 고용주의 통제 하에 있어서 계속 일을 하면서 문제제기를 하는 것이 불가능한 경우가 많고, 일을 하면서 문제제기를 한 경우에도 고용주와 갈등과 압박을 견디지 못해 사업장을 나오기도 한다. 그렇게 사업장을 나오면 사업주는 ‘무단이탈신고(고용변동신고)’를 하기 마련이다.

그러면 이주노동자는 체류자격을 잃을 수도 있는 위태로운 처지에서 권리구제절차를 밟게 된다. 그런데 이주노동자의 생사여탈권을 쥐고 있는 고용센터와 노동청은 그 사유가 무엇이든 노동자에게 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.

4) 정책 제언

(1) 농축산업 노동자의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설

2016년 사회권위원회는 일반논평 제23호에서 “농업노동자는 심각하게 사회경제적인 혜택을 받지 못하며, 강제노동, 불안정한 임금, 기본 서비스에 대한 접근의 제약 등을 경험하며 때로는 공식적으로 노사 관계나 사회보장 시스템으로부터 배제된다. 여성 농업 노동자, 특히 가족 농장에서 일하는 여성노동자는 노동자로 인정받지 못하는 경우가 많으며, 이에 따

라 임금이나 사회적 보호, 농업 협동조합 가입, 노동조건을 향상시키기 위한 대출 혜택 등의 권리를 갖지 못한다. 국가는 농업노동자들이 다른 분야의 노동자들이 누리는 것보다 덜 우호적인 대우를 받지 않도록 보장하는 법과 제도를 제정해야 한다.”라고 하였다.

한국에서도 근로기준법 제63조는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정에 대해 농축산어업 노동자는 적용을 제외하고 있다. 이 조항은 1953년 동 법이 제정된 이래 지금까지 그대로 유지되면서 농축산어업 노동자들의 열악한 노동조건을 유지하게 하였고, 현재는 한국인 노동자들이 떠난 자리를 메우고 있는 이주노동자들의 장시간 저임금 노동에 근본 원인을 제공하고 있다.

근로기준법 제63조는 농축산어업이 기상이나 계절 등 자연적 조건에 강하게 좌우된다는 것을 그 취지로 한 것으로 보이지만 농축산업은 이미 기계화·합리화를 통해 제조업화되는 추세에 있다. 또한 자연적 조건에 강하게 좌우되는 일부 업종이 있다 하더라도 다른 업종과 동일한 조건을 제시하기 어렵다는 것일 뿐 노동자가 최소한의 노동조건에서 법적 보호를 받을 수 없다는 취지는 아닐 것이다.

따라서 근로기준법 제63조를 폐지하여 농축산어업 노동자도 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 동등한 적용을 받을 수 있도록 하든지, 농축산어업 노동자에게 일정한 휴게시간과 휴일을 보장하고 노동시간이 일정 기준을 넘지 않도록 제한하는 법 규정을 신설하여야 할 것이다.

(2) 산재보험과 건강보험의 가입 보장

현재 1인 이상 고용인이 있는 사업장에서 상시적으로 일하는 모든 노동자는 건강보험과 산재보험에 의무 가입하도록 되어 있는데, 유독 농축산어업만 예외가 되고 있다. 농축산어업에서만 5인 미만 비법인 사업장에서 일하는 경우 산재보험 의무가입 대상이 아니다. 농축산어업에서만 고용허가제 사업장의 절반 이상이 사업장등록을 하지 않아서 건강보험 직장가입자의 자격을 가질 수 없다. 그러나 산재보험과 건강보험은 노동자의 건강과 생존을 위한 가장 기본적인 사회보장시스템으로 업종이나 국적에 의해 이로부터 배제하는 것은 명백한 차별이다.

따라서 「산업재해보상보험법 시행령」 상의 농축산어업에 대한 적용 제외 규정을 삭제하여 농축산어업 노동자도 동등하게 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 건강보험 가입조치 불가한 사업장에 국가 간 MOU를 통해 도입한 이주노동자의 고용을 허가한다는 것은 있어서는 안 될 일이므로 고용허가제에 의한 고용허가 기준을 사업장등록이 된 사업장으로 제한하거나, 사업장등록이 되어 있지 않더라도 실질적인 고용관계에 있으면 직장가입자로 의무가입이 가능하도록 하고, 의무가입사업장임에도 불구하고 건강보험 가입을 회피하고 있는 사업장에 대한 감독 방안을 마련하여야 할 것이다.

(3) 불법적 파견 근로 사업장 감독 강화와 고용제한

농축산업 이주노동자의 불법적 파견 근로에 대해서는 근로감독을 강화하고, 법 위반 사실이 발견되면 고용허가를 취소하고 향후 고용을 제한하는 조치를 취해야 한다. 특히 고용주나 전문브로커가 불법파견업, 불법직업소개업, 근로자공급사업을 하는 것이 발견된 경우에는 「직업안정법」 및 「파견근로자의 보호 등에 관한 법률」 위반으로 고발하도록 하고 사업장 지도·점검을 강화해야 한다.

(4) 농축산업 고용주 및 노동부 공무원들에 대한 교육 의무화

이주노동자의 인권 침해를 예방하기 위해서는 법을 강제하는 것만으로는 부족하고 근본적으로는 사업주의 인식과 태도가 바뀌어야 한다. 특히 농축산업의 경우에 더욱 그러하다. 그런데 고용허가제는 노동자에 대해서는 입국전후 교육을 의무적으로 받도록 하고 있지만 정작 사업주에 대한 교육은 강제되고 있지 않다. 때문에 인권위 또한 2013년 정책권고에서 “사업주 대상 교육을 의무화하고 교육과정에 근로기준에 대한 내용을 포함”할 것을 권고하였다. 그러나 고용노동부는 사업주 대상 교육을 의무화했을 경우 부작용(행정력 한계, 사업장 부담, 교육효과 불명확)이 있으므로 사업주 교육을 임의제로 운영하고 있지만 외국인력 배정 점수제 가점항목에 포함하고 있다고 답변하였다.

현재 외국인력 배정 점수제에서 사업주 교육 이수 사업장은 제조업은 0.2점, 제조업 이외는 2점으로 다른 가점항목에 비해 그 점수가 낮지 않다. 그러나 그 실효성은 나타나지 않고 있다. 그러므로 사업주에 대한 교육을 의무화해야 한다는 인권위의 권고는 여전히 유효하며, 교육은 노동관계법령과 인권교육을 중심으로 진행되어야 한다.

사업주의 인식과 태도 변화보다 농축산업 이주노동자의 인권실태 개선을 위해 더욱 절실한 것은 고용센터와 노동청 근로감독관의 인식과 태도 변화이다. 법률과 제도가 아무리 잘 정비되어도 이를 집행하고 감독하는 공무원이 노동자에게 공정한 실무를 집행하지 않는다면 소용이 없을 것이다. 이에 고용센터와 노동청 직원들에 대한 인권교육을 의무화하고 교육 내용에 농축산어업 이주노동자의 인권실태와 그 예방에 대한 내용이 반드시 포함되어야 한다.

1-4. 어선원 이주노동자

1) 이주어선원 현황과 제도

최근 10년 동안 상선과 어선을 합친 이주어선원¹³⁾의 수는 매년 10% 이상 증가해 온 반면 한국인 선원은 약 0.5%씩 지속적으로 감소해 왔다. 그만큼 해양수산 분야 전반에서 이주어선원에 대한 의존도가 커지고 있지만, 특히 최근 그 인권실태가 주목을 받고 있는 어선에서 더욱 크다.

<표 III-1-8> 선원 고용 현황(2016년 말 현재)

(단위 : 명)

	상 선		어 선	
	외항선	내항선	원양	20톤 이상 연근해
계	19,759	8,645	4,384	23,006
한국인 선원	8,548	7,854	1,393	14,692
외국인 선원 (비율)	11,211 (56.7%)	791 (9.1%)	2,991 (68.2%)	8,314 (36.1%)

자료 : 한국선원복지고용센터 「2017년도 한국선원통계 - 연도별현황」

이주어선원 도입과 관리 제도는 원양어선, 20톤 이상 연근해어선, 20톤 미만 연근해어선의 3가지 유형으로 나뉘어 있다.

연근해어선에는 1996년 외국인 산업연수제도를 통해 처음으로 어업 연수생이 도입되었고, 2007년에 산업연수제도가 폐지되고 고용허가제가 전면적으로 실시되면서 도입제도는 어선규모 20톤을 기준으로 이원화되었다.

20톤 미만 연근해어선은 선원법의 적용을 받지 않기 때문에¹⁴⁾ 이들 어선에서 일하는 이주노동자는 근로기준법의 적용을 받으며 고용노동부가 관장하는 고용허가제로 편입되어 고용허가제 어업(E-9-4) 비자를 받는다. 2015년 말 기준 고용허가제 어업(E-9-4) 비자를 받아 입국한 총 체류인원 11,122명 중 연근해어업 어선원이 7,255명(65.2%), 양식업 종사자가 3,837명(34.5%), 소금채취업 종사자가 30명(0.3%)이다(고용노동부). 20톤 미만 연근해어

13) 이하에서는 원양어선이나 연근해어선 등 어선에서 일하는 ‘외국인 노동자’를 어선원 이주노동자 혹은 이주어선원이라 부르고자 한다.

14) 「선원법」 제3조(적용 범위) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 승무하는 선원과 그 선박의 선박소유자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 3. 총톤수 20톤 미만인 어선으로서 해양수산부령으로 정하는 선박

선에서 일하는 이주노동자는 내외국인을 합친 해당 분야 전체 어선원의 약 25%를 차지하고 있다(IOM 외, 2017).

20톤 이상 연근해 이주어선원은 선원법의 적용을 받고, 고용허가제가 아닌 ‘외국인선원제도’라고 불리는 별도의 제도를 통해 도입되어 선원취업 어선원(E-10-2)비자를 받는다. 그런데 외국인선원제도의 형식상 주무부처는 해양수산부지만 실제 제도 운영은 수협중앙회에 위탁되었고, 수협중앙회는 이를 다시 민간 영리기업인 송출업체와 송입업체(선원 관리업체)에 맡기고 있다.¹⁵⁾ 즉 외국인선원제도에서는 민간 영리기업이 이주노동자 송출, 송입과 사후관리 전 과정을 위탁받아 운영하는 기존 외국인 산업연수제도의 틀이 그대로 유지되고 있는 것이다. 2016년 말 선원취업 어선원(E-10-2)비자로 입국한 총 체류자는 13,756명¹⁶⁾인데 20톤 이상 연근해 어선에 실제 고용 중인 이주노동자는 8,314명으로, 내외국인을 합친 전체 20톤 이상 연근해 어선원의 36.1%를 차지하고 있다(<표 III-1-8> 참조).

그런데 법무부에 따르면 2017년 7월 31일 기준으로 고용허가제 어업 중 20톤 미만 연근해 이주어선원의 미등록 체류율은 65%이고, 20톤 이상 연근해 이주어선원의 미등록 체류율은 37%에 달하고 있다.¹⁷⁾ 같은 시기 체류 이주민 전체의 미등록 체류율이 11.2%라는 점을 감안하면 이것만으로도 연근해 이주어선원들의 열악한 실태를 짐작할 수 있다.

원양 이주어선원의 도입과 관리 역시 민간 영리업체인 송출업체와 송입업체에 맡겨져 있다. 연근해어선과 다른 점이 있다면 연근해어선에서는 송입업체 운영이 허가제이고 수협중앙회가 그 선정권한을 갖고 있는 반면, 원양어선에서는 송입업체 설립과 운영이 자유롭다는 것이다. 한국국적 선박에서 일하는 원양 이주어선원은 2016년 2,991명으로 전체 원양 어선원의 68.2%에 달한다.¹⁸⁾

20톤 이상 연근해어선의 이주어선원은 2016년까지는 중국, 베트남, 인도네시아로부터 도입되었다. 2014년에 스리랑카에서 도입하려는 시도가 있었지만, 대부분 이탈하는 바람에 그 만두었고, 대신 2017년에 새로이 미얀마가 도입국으로 추가되었다. 몇 년 전까지만 해도 3개국 가운데 중국 선원들이 가장 많았다. 그러나 연근해 이주어선원의 임금 수준이 중국 내 임금수준에도 미치지 못하자 중국 선원들이 빠르게 감소하였고, 현재는 <표 III-1-9>의 국적별 이주어선원 고용현황에서 보듯이, 인도네시아 선원들이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 원양 이주어선원도 역시 인도네시아 선원의 비중이 가장 높고 다음으로 베트남, 필리핀 순으로 많다.

15) 수협중앙회는 송출국 선정뿐 아니라 현지 송출업체와 계약으로 짝을 이룬 송입업체 선정과 퇴출 권한을 가지게 되었다. 수협중앙회는 해양수산부 장관 고시인 「외국인선원관리지침」에 근거해 자체적으로 만든 「어선외국인선원운용요령」을 통해 제도를 운영하는데, 이 요령은 송입업체에 선원 이주노동자의 권익침해와 부당행위에 대한 조치, 송출업체 감독까지 광범위한 권한을 부여했다.

16) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보 2016년 12월호」

17) 2017.9.5. 「이주 어선원 인권개선을 위한 컨퍼런스」 자료집 중 법무부 체류관리과의 토론문.

18) 해양수산부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』 각 년도.

<표 III-1-9> 국적별 이주어선원 고용현황(2016년 말 현재)

(단위 : 명)

	계	중국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	기타
계	11,305	1,408	4,831	4,539	48	446	33
원양어선	2,991	16	1,847	606	48	446	28
20톤이상 연근해어선	8,314	1,392	2,984	3,933	-	-	5

자료: 해양수산부 선원정책과

원양 이주어선원들의 인권실태가 국내에 알려진 계기는 ‘오양 75호’ 사건이었다. 2011년 6월 뉴질랜드 배타적 경제수역(EEZ)에서 조업 중이던 ‘오양 75’호에서 32명의 인도네시아 선원들이 뉴질랜드로 탈출해 언어적·물리적·성적 학대, 저임금과 장시간 노동, 열악한 주거와 식사, 임금체불 등에 대해 폭로하는 사건이 발생했다. 그 몇 년 전부터 비슷한 사건이 연이어 발생하면서 한국국적 원양어선의 인권침해는 이미 국제사회의 주목을 받고 있었다.¹⁹⁾ 그러나 특히 ‘오양 75호’ 사건은 그 피해자들을 국내 인권단체가 직접 지원하여 국내에도 알려지는 계기가 되었다.

연근해어선에서도 비슷한 시기에 항구 인근 지역에 위치한 이주인권단체들에 권리구제를 요구하는 이주노동자 상담이 증가하고 있었다. 2012년에는 178명의 20톤 이상 연근해 이주어선원들에 대한 설문조사를 포함해 전국적인 실태조사 결과와 정책제언을 담은 선원 이주노동자 인권상황 실태조사 보고서(오경석 외 2012)가 발표되었다. 이 보고서는 1천만 원 이상의 송출비용, 하루 평균 조업시간 14시간, 월 평균임금 110만 원의 장시간 저임금 노동, 폭언 경험 94%, 폭행 경험 43%, 차별 경험 84%, 신분증과 통장 압류, 송입업체의 불법적 수수료 징수와 횡포 등 실태를 보고했다.

2017년에는 원양어선과 20톤 이상과 미만의 연근해 이주어선원들을 망라해, 2014년 10월부터 2016년까지 인권침해 상황을 분석한 보고서가 『바다에 붙잡히다: 한국어선에서 일하는 이주어선원의 인권침해 실태와 개선방안』이라는 이름으로 발표되었다(IOM·어필, 2017). 이 보고서는 그동안 이주어선원들의 인권실태에 별다른 변화가 없었다는 사실을 보여주었다.

19) 2011년 9월, 뉴질랜드의 오클랜드 대학 뉴질랜드 아시아 연구소는 뉴질랜드 배타적 경제수역(EEZ)에서 조업하는 외국국적 원양어선에서 일어나고 있는 노동착취와 인권침해뿐 아니라 이주어선원의 모집과 고용과정에서 사기, 협박, 중간착취를 폭로한 워킹페이퍼를 발표했다. (Stringer, C., Simmons, G. and Coulston, D. (2011.9) "Not in New Zealand's waters, surely? Labour and human rights abuses aboard foreign fishing vessels", New Zealand Asia Institute Working Paper Series 11-01, The University of Auckland) 그런데 그 대부분 사례가 한국국적 원양어선이었다. 2012년 2월에는 같은 주제에 대한 뉴질랜드 농림부와 노동부 합동조사단의 보고서가 발표되었는데 이 보고서 또한 특별히 문제가 심각한 선박으로 한국국적 원양어선을 지목했다.

2) 이주어선원 인권실태 개선을 위한 정부 이행실적 검토

2012년 가이드라인에서는 어업 선원 이주노동자의 인권보호 강화를 위하여 「어선원노동협약(2007)」에 가입하고, 법령 준수에 대한 관리·감독을 강화(I-11-1)하며, 연근해어업 선원 제도 상 선원의 권리가 고용허가제 상 이주노동자의 권리 수준에 준하도록 보장(I-11-2)하고, 원양어업 선원 이주노동자의 인권실태 파악 및 인권 보장을 위한 제도를 정비(I-11-3)하라는 핵심추진과제 3가지가 제시되었다. 이 3가지 과제는 현재까지도 모두 이행되지 않고 있다.

2012년 가이드라인이 발표될 즈음까지도 이주어선원의 인권 실태는 잘 알려져 있지 않아서 2012년 가이드라인의 추진과제는 구체적이지는 않았던 것으로 보인다. 그러나 ‘오양 75호’ 사건으로 국내외의 압박에 직면한 정부는 2012년 9월 28일, 오양 75호 사건에 대한 정부합동조사단의 조사결과를 발표하면서 ‘외국인 선원 근로여건 및 인권 개선 방안’(이하 2012년 개선방안)을 발표했다.²⁰⁾ 같은 해 12월에는 오경석 외(2012)에 근거하여 인권위가 해양수산부와 수협중앙회에 ‘연근해 선원 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고’(이하 2013년 인권위 권고)를 했고, 2013년 4월 해양수산부와 수협중앙회는 이 권고를 수용하겠다고 답변하였다.

이어서 7월 해양수산부는 ‘연근해어선 승선 외국인 선원 근로여건 개선 대책’을 발표했다. 해양수산부는 이 대책이 원양 이주어선원의 인권개선방안을 담은 ‘2012년 개선방안’의 후속조치라고 했다. 그러나 2012년 약속한 선조치는 그 때까지 이행되지 않았을 뿐 아니라 후속조치에서 정부역할 강화, 최저임금 차별 폐지 등 주요 대책은 모두 빠지고 “교육”, “유도” 등으로 대체되는 등 해수부의 제도개선안은 오히려 후퇴했다.

특히 이 대책에서는 이주어선원에 대한 인권침해의 대표적 사례인 여권과 외국인등록증 압수에 대한 개선방안으로 “여권, 외국인등록증을 본인이 관리토록 유도”한다고 하면서 “본인의 동의(동의서 징구)에 따라 별도로 관리하는 것은 예외로 함”이라는 단서조항을 달았다.²¹⁾ 이 동의서 징구에 의한 불법적인 행위의 합법화는 해양수산부의 ‘선원근로감독 기본계획’에서 “외국인선원이 근로계약서, 외국인등록증, 임금입금통장 등을 선주(선장)가 보관해 주기를 원하는 경우 해당 선원으로부터 동의서 징구 후 보관”으로 그 범위가 확대되었다.²²⁾

20) 2011년 10월, 오양 75호 인도네시아 선원들이 성폭행, 폭행과 폭언, 임금체불에 대해 인권위에 제기한 진정에 대해 2012년 4월 차별시정위원회는 기각, 각하, 각하 결정을 내렸다. 그러나 5월 상임위원회는 정부 합동조사반을 편성해 조사를 실시하고 외국인 선원의 인권보호 대책을 마련하라는 별도 의견을 표명하였고, 9월에 한국정부는 정부합동조사단의 조사결과와 함께 ‘외국인 선원 근로여건 및 인권 개선 방안’을 확정해 발표했다.

21) 해양수산부 보도자료, 2013.7.23., “연근해어선 승선 외국인선원 근로여건 개선 대책 마련”

22) 해양수산부 선원정책과, 2017.2., “2017년도 선원근로감독 기본계획”, p.8.

2012년 개선방안과 2013년 인권위 권고는 공히 도입과정의 송출비리를 억제하고, 국적에 따른 임금과 근로조건 차별을 줄이기 위해 이주어선원 도입과 관리에서 정부의 역할을 강화하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 이를 위해 고용허가제와 같이 공공기관에 의한 도입 시스템을 구축하고(2013년 인권위 권고), 송출업체 수수료는 선사가 지급하도록 하며(2012년 개선방안), 외국인력정책위원회에 준하는 선원정책심의회를 구성해 현재 노사합의에 맡겨져 있는 선원 이주노동자 도입규모 등 주요사항을 결정하고(2012년 개선방안), 역시 노사합의에 맡겨져 있는 선원 이주노동자 최저임금을 한국인 선원의 경우처럼 장관이 결정해 고시하고 임금차별을 개선(2012년 개선방안, 2013년 인권위 권고)하도록 하는 방안이 제시되었다. 그러나 어선원 이주노동자 도입과 관리에서 정부 역할을 강화하기 위한 방안 중 실행에 옮겨진 것은 없다.

다만 2012년 개선방안의 약속대로 2013년 1월, 한국선원복지고용센터에 ‘외국인선원 콜센터’가 설치되었다. 이 콜센터는 2014년 1월, 외국인선원관리지원단으로 개명하였지만 인도네시아, 중국, 베트남 통역원이 배치되었을 뿐 인력, 전문성, 홍보 면에서 절대적으로 부족한 상황이다. 근로감독관 충원에 대한 약속도 「2006 해사노동협약」의 2013년 8월 20일 발효에 대비해 2013년 근로감독관 5명이 충원된 이후 실적사항이 확인되지 않는다.

2012년 개선방안에서 “선원에 대한 인권침해 및 중대한 위법행위를 한 경우에는 원양어업허가를 취소할 수 있도록 원양산업발전법을 개정 추진”하겠다고 약속하였다. 이에 따라 2013년 7월 30일, 개정된 원양산업발전법에 제13조(원양어업자등의 준수사항)가 신설되어, 해양수산부장관이 외국인 선원의 근로여건을 개선하고 인권침해를 예방하기 위한 대책을 수립하여 원양어업자가 이를 준수하도록 하고(제13조 제3항), 원양어업자가 준수사항을 위반하는 경우 재정적 지원을 제한할 수 있고(제13조 제6항), 이를 위해서 원양어업자에게 자료 및 정보제공을 요청할 수 있으며(제13조의2), 정당한 이유 없이 이에 응하지 않은 경우 원양어업의 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 원양어업의 정지를 명할 수 있도록(제33조(벌칙) 제3항) 하였다. 그러나 원양산업발전법 제13조와 관련하여 구체적인 하위규정이 없고, 따라서 실행의지가 없는 상징적 조항에 불과하다고 할 수 있다.

해외공관의 역할 강화와 관련해서는, 그 업무범위 및 업무처리절차를 규정하기 위해 2014년 4월, 선원법 시행령 제49조의3(외국에서의 행정관청의 업무)²³⁾가 신설되어 영사가

23) 「선원법 시행령」 제49조의3(외국에서의 행정관청의 업무) ① 법 제131조에 따라 대한민국 영사(이하 이 조에서 "영사"라 한다)가 외국에서 수행하는 해양항만관청의 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제21조에 따른 선장의 선박 운항에 관한 보고 접수, 2. 법 제44조제3항에 따른 선원의 선원명부에 대한 공인, 3. 법 제82조제4항에 따른 선박소유자의 보고 접수, 4. 법 제129조제1항에 따른 선원의 불만신고 접수 ② 영사는 제1항에 따른 사무를 수행하는 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장에게 그 사무 수행 사실을 통보하여야 한다. ③ 제2항에 따른 통보를 받은 관계 행정기관의 장은 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 한 결과를 영사에게 통보하여야 한다. ④ 영사는 필요하다고 인정하면 제3항에 따라 관계 행정기관의 장이 통보한 사항을 관계 선원, 선박의 선장이나 해당 외국의 관계 기관에 알릴 수 있다. [본조신설 2014.4.15.]

선박 운항, 선원명부 공인 보고 접수, 선원의 불만신고 접수를 하고 관계 행정기관의 장에게 통보하도록 하고 있지만, 통보를 받은 행정기관의 장은 필요한 조치를 “할 수 있다”, 영사는 “필요하다고 인정하면” 관계인이나 관계기관에 “알릴 수 있다”는 등 강제규정이 없어 실효성이 없는 것으로 판단된다.

2012년 개선방안에서 선내 폭행에 대해 형법보다 가중 처벌하고, 승선 공인 누락 시 과태료를 상향 조정하기로 한 데 대해서는, 2015년 선원법 제25조의2(강제 근로의 금지) 조항이 신설²⁴⁾되었고, 제167조(벌칙)에서 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금에 처하도록 하는 사유에 추가하였다. 그러나 이 조항으로 처벌된 사례는 없는 것으로 보인다. 승선 공인 누락 시 과태료는 상향 조정되지 않았다.

**<표 III-1-10> 이주어선원 인권개선을 위한
2012년 개선방안과 2013년 인권위 정책권고 이행실적 검토**

	2012년 개선방안	2013년 인권위 정책권고	이행실적
정부 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 외국인 선원 도입·관리에 대한 정부역할을 강화하는 방향으로 정책기조 전환 - 선원정책심의회를 설립 (2012년 말)해 도입규모 등 주요 사항 심의 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 공공기관에 의한 도입 시스템 검토, 추진, 단 현행 제도 정비, 송출국 정부와 양해각서 체결 등으로 상당한 시일이 소요될 것이므로 새로운 시스템 도입 전까지 우선 송입업체 관리감독 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이행을 함 없음 송입업체 관리감독 강화를 위해 송입업체평가제를 실시한다고 하였으나 이는 이전부터 운영되던 것이고 그 평가지표가 이탈률로 오히려 이탈방지를 위한 인권침해 원인이 되고 있음
임금 체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 외국인선원 최저임금 결정은 노사합의에서 장관이 결정·고시하는 것으로 변경 (2012년 말)하고 임금수준 단계적 인상 ▷ 송출업체 수수료는 선사가 별도로 지급하도록 조치 (2013년) 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 연근해어선 외국인 선원 최저임금은 국내선원 최저임금을 적용하도록 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이행을 함 없음
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 한국선원복지고용센터에 ‘외국인선원 콜센터’ 운영 (2012년 말) ▷ 지방항만청 선원근로감독관 충원/ 주요 원양어업 거점(남태평양, 남미 등)에 감독관 파견 추진(2013년) 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 주거환경 개선, 재해보험, 건강보험 의무 가입 등 적절한 수준의 복지 보장을 위한 중장기 대책 마련 ▷ 해사노동협약 비준에 따르는 근로 및 생활조건 개선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2013.1. 콜센터(외국인선원관리지원단) 설치, 그러나 인력, 전문성, 홍보 부족 ▶ 2014년 감독관 5명 충원 이후 실적 확인되지 않음 ▶ 2014년 선원법 시행령 제 49조의3(외국에서의 행정관

24) 「선원법」 제25조의2(강제 근로의 금지) 선박소유자 및 선원은 폭행, 협박, 감금, 그 밖의 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 선원의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다.[본조신설 2015.1.6.]

<p>기 타 근 로 감 독 과 인 권 침해 대 응</p>	<p>▷ 해외공관의 역할 및 관련 부처 협조체계를 강화하여 해외에서의 선원관련 업무를 효율적으로 추진 ▷ 인도네시아 등 선원송출 국가와 MOU를 체결하여 상호정보교류 강화 ▷ 선내 폭행에 대해 형법보다 가중 처벌, 승선 공인 누락 시 과태료 상향 조정(선원법 개정 2013년) ▷ 선원 인권침해 및 중대 위법행위 시 원양어업 허가 정지·취소 근거 마련(원양산업발전법 개정, 2013년)</p>	<p>▷ 인권상황 주기적 점검, 근로감독 강화 등 제반 인권침해 예방 시스템 마련</p>	<p>청의 업무) 신설하였으나 실효성이 없음 ▶ 2015년 선원법 제25조의 2(강제 근로의 금지) 신설하고 벌칙 사유에 추가하였으나 처벌 사례 발견되지 않음 ▶ 2013년 원양어업발전법 제13조(원양어업자등의 준수사항) 신설되었으나 이행 절차와 이행조치 없어 실효성이 없음 ▶ 선원 이주노동자의 인권 개선이나 복지 보장을 위한 중장기 대책이 수립된 적이 없음 ▶ 2014년 이후 ‘선원근로감독기본계획’ 수립 시 외국인 선원 권익 강화 방안을 포함, 특별조사 등을 실시한다고 하고 있으나 조사 후 결과와 조치가 보고되지 않고 있음. 오히려 동의서를 받으면 근로계약서, 외국인등록증, 임금입금통장 등을 선주(선장)가 압수할 수 있도록 해 인권침해를 정당화하고 있음</p>
---	---	---	--

이주어선원들의 인권개선을 위한 유효한 조치가 취해지지 않는 가운데, 2015년 유엔 인종차별특별보고관 보고서는 특별히 이주어선원들에 주목하여 “대한민국에 등록된 선박에 근무하는 외국인 선원과 관련하여, 특별보고관은 정부가 어선에서의 한국인 선원과 외국인 선원 간의 차별적 최저임금 적용에 대해 제재를 가할 것, 외국인 선원도 어획량에 따른 생산수당을 받을 수 있도록 할 것, 고용주들이 외국인 선원의 신원 증명 서류와 통장을 압수하는 관행을 근절할 것, 외국인 선원에 대한 언어적, 신체적 학대를 근절하기 위한 실질적 조치에 대해 한국인 고용주와 선원을 교육할 것, 해양수산부 공무원들이 외국인 선원이 고용된 어선을 제대로 점검할 수 있도록 보장할 것, 외국인 선원들이 한국인 고용주와 동료로부터의 침해와 학대를 자신의 언어로 신고할 수 있는 보고 체계를 설립할 것, 그리고 이러한 침해 행위가 드러났을 때 적절한 제재를 포함한 신속한 조치를 취할 것을 권고”하였다.

2017년 유엔 사회권위원회 또한 앞서 언급하였듯이 특별히 농업과 함께 어업 분야에 주목하여 여권 압수 관행 예방, 착취와 사실상 구금, 신체적 학대에 대해 조사하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함해 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리를 보호하고 존중할 것을 촉구하였다.

3) 인권실태 쟁점과 사례

(1) 송출업체와 송입업체에 의한 착취

민간 영리기업이 도입과 사후관리를 담당하고 있는 원양어선과 20톤 이상 연근해 이주어선원들은 모집과 송출과정에서 송출업체와 송입업체에 의해 극심한 착취를 당하며, 이는 단적으로 송출비용에서 드러난다. 오경석 외(2012)에서 20톤 이상 연근해 어선원의 평균 송출비용은 중국 1,071만 원, 베트남 1,266만 원, 인도네시아 462만 원이었다. IOM·어필(2017)에 따르면 20톤 이상 연근해 어선의 경우 과거에 비해 송출비용이 다소 낮아지기는 했지만 여전히 매우 높았고, 원양어선의 경우에도 인도네시아와 베트남의 경우 2~3백만 원에 달해서 임금에 비해 매우 높은 송출비용을 지불하고 있었다. 그리고 원양과 연근해 모두 각종 물적·인적 담보를 잡히고 배를 탔다.

IOM·어필(2017)에 따르면 필리핀이나 인도네시아의 송출업체는 원양 이주어선원의 임금에서 매월 관리비 명목으로 약 6만 원을 공제했다. 오경석 외(2012)에서 20톤 이상 연근해 이주어선원들은 입국 후에도 송출업체와 송입업체에 월 관리비 3~4만 원, 이탈보증금 90~180만 원, 계약연장수수료 100~400만 원, 업체이전수수료 수십만 원등을 착취당하고 있었다.

그런데 연근해 어선의 경우 입출금 기록 등 증거가 있을 때 이를 해양수산청(전 해양항만청)에 진정하면 선원법 제111조²⁵⁾에 근거해 돌려주라는 지급지시를 받는 경우가 점점 늘어났다. 그러나 해양수산청 진정을 통해 수수료를 돌려받는 경우는 일부에 불과했다.

<사례 III-1-13> 이주어선원의 통장에서 수년간 관리비를 빼간 송입업체

중국 선원 A는 산재로 다리를 다쳐서 선원일을 그만두었는데 그만둔 후에도 3년간이나 매월 통장에서 4만원 씩 송입업체 관리비가 빠져 나갔다는 사실을 뒤늦게 알게 되었다. 인도네시아 선원 3명은 선주가 각각 100만 원씩을 통장에서 인출해서 송출업체로 보냈다는 사실을 뒤늦게 알았다.

25) 「선원법」 제111조(금품 등의 수령 금지) 선원을 고용하려는 자, 선원의 직업소개·모집·채용·관리에 종사하는 자 또는 그 밖에 선원의 노무·인사 관리업무에 종사하는 자는 어떠한 명목으로든 선원 또는 선원이 되려는 사람으로부터 그 직업소개·모집·채용 등과 관련하여 금품이나 그 밖의 이익을 받아서는 아니 된다.

2015년 이들 선원들의 상담을 받은 ‘이주민과 함께’에서 송입업체에 확인해 보니 선원들에게 위임장을 받아서 송금을 했다고 했다. 그런데 선원들에게 받았다는 위임장의 위임 내용은 “거래통장개설, 자동이체, 금융정보제공, 당사자간의 위약에 따른 대납금액의 출금, 기타 필요한 사항”으로 매우 포괄적이었는데 수임인의 인적사항을 적어야 하는 자리가 비어 있었다.

‘이주민과 함께’는 두 가지 사건에 대해 각각 금융감독원에 민원을 제기해 위임을 받는 사람이 없는 위임장으로 이렇게 포괄적인 금융거래를 위임하는 것이 가능하고 합법적인지 문의했다. 그런데 금융감독원은 두 사건에 대해 똑같은 답변을 보내왔다. 수협중앙회에 조회해 보니 선원의 동의하에 진행된 일이라고 답변했고, 인적사항이 기재되지 않았다는 이유만으로 관리업체(송입업체)가 대리권을 수여받지 않았다고 보기는 곤란한 것으로 판단된다는 것이었다.

그리고 두 가지 민원에 대해 똑같이 당시 수협의 수신담당책임자가 사망해서 사실관계 파악이 곤란하다고 했다. 그런데 중국 선원은 2006년, 인도네시아 선원들은 2012년 각각 급여통장을 개설했다. 수협에는 수신담당책임자가 사망하는 일이 잦은 모양이었다.

(이주민과 함께)

수수료를 돌려주라는 지급지시가 늘어나자 송출업체와 송입업체는 국내가 아니라 현지에서 입국 전이나 출국 후에 수수료를 받는 방식으로 대응했다. 입국 전에 선원에게 미리 ‘합의서’나 별도의 ‘계약서’를 받아 두는 경우도 늘어났다. 별도의 계약서는 원양 이주어선원의 경우에도 마찬가지다.

<사례 III-1-14> 계약 불이행을 이유로 임금을 가로챈 송출업체

2016년 계약기간을 채우지 못하고 하선해서 귀국한 베트남 원양 이주어선원에게서 연락이 왔는데, 그동안 일한 임금을 전혀 받지 못했다고 했다. 확인 결과 이 선원이 서명한 송출업체와의 계약서에는 선원의 귀책으로 중도하선 할 시 왕복항공료와 벌금 등을 지불하기로 한 내용이 포함되어 있었다.

(부산외국인근로자지원센터)

(2) 이탈방지를 위한 보증금, 신분증과 통장 압수

이주어선원들의 송출비용에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 이탈보증금이다. 이탈방지를 위해 첫 2~3달의 임금을 지급하지 않거나 몇 개월에 한 번씩 임금을 지급하는 관행도 널리 퍼져 있다. 그 외에도 이탈을 막기 위해 쓰이는 방법은 신분증과 통장을 압수하는 것이다.

원양어선은 송출업체에 선원 지원을 하면 송출계약도 체결하기 전에 여권을 빼앗긴 상태에서 기다리게 된다. 20톤 이상 연근해어선의 경우는 입국 직후에 여권, 외국인등록증, 수협이 일괄적으로 개설해 주는 급여통장까지 압수당하는 경우가 많다. 2016년 고용노동부 자료에 따르면 고용허가제 어업 노동자도 40% 이상이 물품 강제보관을 당한 적이 있다고 답변하였다.

<사례 III-1-15> 본인의 신분증과 통장을 찾는데 신병인수확인서에 서명 요구

산재를 당해 한쪽 다리를 잃은 S씨는 자신의 산재보상금이 입금되어 있는 통장과 신분증을 찾기 위해 ‘이주민과 함께’ 활동가들과 함께 관리업체를 찾아갔다. 관리업체 이사장은 S씨가 출국할 때까지 “관리가 필요”하고 “본인을 위해 신분증과 통장을 보관”하고 있다 했다. 동행한 상담 활동가가 신분증과 통장 압수는 출입국관리법과 금융거래법 위반임을 지적하자, 또 다른 직원이 중국 송출회사에 보고하고 허락을 받아야 한다면서 중국에 전화를 하기 시작했다. 화가 머리끝까지 치밀어 오른 S씨의 입에서 서투른 한국어로 외침이 터져 나왔다. “내꺼 쥐!”

S씨는 ‘내 꺼’를 내가 돌려받는데 ‘수료증’에 서명을 했다. 관리업체는 동행한 활동가에게도 손글씨로 급하게 써서 만든 ‘신병인수확인서’에 서명하라고 했다. 여기에는 “○○수산 외국인선원 S/ 상기 본인을 인수함/ 단 본인의 동의에 의함”이라고 적혀 있었다.

(이주민과 함께)

출입국관리법 제 27조에 따라, 국내 체류하는 17세 이상 외국인은 항상 여권 등 신분증을 본인이 지니고 있어야 하며,²⁶⁾ 동법 제 33조 2에 따라 외국인의 여권이나 외국인등록증을 취업에 따른 계약 또는 채무이행의 확보수단으로 제공받거나 그 제공을 강요하는 행위를 할 수 없다.²⁷⁾ 그런데도 2013년 7월, 해양수산부가 발표한 ‘연근해어선 승선 외국인 선원 근로여건 개선 대책’에서는 통장, 여권, 외국인등록증을 본인이 관리토록 “유도”한다고 하면서 본인에게 “동의서”를 받는 경우에는 예외로 한다는 조건을 달았다. 이로 인해 명백

26) 「출입국관리법」 제 27조(여권등의 휴대 및 제시) ① 대한민국에 체류하는 외국인은 항상 여권·선원 신분증명서·외국인입국허가서·외국인등록증 또는 상륙허가서(이하 “여권등”이라 한다)를 지니고 있어야 한다. 다만, 17세 미만의 외국인의 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 본문의 외국인은 출입국관리공무원이나 권한 있는 공무원이 그 직무수행과 관련하여 여권등의 제시를 요구하면 여권등을 제시하여야 한다.

27) 「출입국관리법」 제33조의2(외국인등록증 등의 채무이행 확보수단 제공 등의 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 외국인의 여권이나 외국인등록증을 취업에 따른 계약 또는 채무이행의 확보수단으로 제공받거나 그 제공을 강요하는 행위
2. 제31조4항에 따른 외국인등록번호를 거짓으로 생성하여 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용하는 행위
3. 외국인등록번호를 거짓으로 생성하는 프로그램을 다른 사람에게 전달하거나 유포하는 행위
4. 다른 사람의 외국인등록증을 부정하게 사용하는 행위
5. 다른 사람의 외국인등록번호를 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 부정하게 사용하는 행위

히 위법한 행위가 합법화되었다.

<사례 III-1-16> 송출업체 ‘수수료 차감 합의서’와 여권과 통장 보관 동의서

2015년 10월, 약 2달을 연근해 이주어선원으로 일하다가 이탈한 인도네시아 선원 H씨가 여권과 통장, 체불임금을 돌려받고 싶다고 센터를 찾아 왔다. 일은 힘들고 한국인 선원들의 욕설이 심한데 2달 동안 임금을 한 번도 받지 못해서 이탈했다고 했다.

선사 측에 확인해 보니 여권과 통장을 보관하고 있지만 공문으로 요청하면 보내줄 것이고 임금은 전액 통장으로 입금했기에 더 지급할 게 없으며, 다만 입금된 임금이 관리업체(송입업체)로 이체된 것으로 알고 있다고 했다. 나중에 확인해 보니 임금 중 1백만 원을 선주가 직접 송출업체 통장으로 입금하였다.

해양수산청에 선주를 상대로 체불임금 지급요구, 여권 및 통장 반환요구 진정을 했지만 돌려받을 수 없었다. 해양수산청은, H씨가 입국 전에 송출업체와, 대행사 수수료 1백만 원을 임금에서 차감하는 데 동의한다는 내용의 ‘대행사 수수료 차감 합의서(계약서)’를 작성했는데, 현지 송출업체는 국내 선원법의 적용을 받지 않으므로, 선주가 직접 송출업체 통장으로 임금을 입금한 것이 위법하지 않다고 했다. 또한 H씨가 여권 및 통장을 근무기간 동안 고용주에게 위탁 보관하는 것에 동의한다는 동의서에 서명하였으므로 이 또한 문제가 되지 않는다고 했다.

(경주이주노동자센터)

(3) 열악한 노동·생활 조건, 저임금과 차별

어선원들은 선원법 제6장 근로시간, 제7장 유급휴가 등에서 규정한 선원들의 최소한의 노동조건에 대한 조항에서 적용이 제외되어 있다. 때문에 이주어선원들은 최소한의 노동조건을 보장받을 수 있는 법 규정이 없이 장시간의 고강도 노동에 시달리고 있다. 오경석 외(2012)와 IOM·어필(2017)은 원양과 연근해 이주어선원 모두가 놀라울 만큼 긴 시간 열악한 노동조건과 생활조건 하에서 일을 하고 있다는 사실을 보여주었다.

고용허가제 어업 노동자도 근로기준법 제63조에 의해 최소한 노동조건에 대해 법적 보호를 받지 못하기는 마찬가지다. 2016년 고용노동부가 고용허가제 어업 노동자 502명에 대한 근무실태를 조사한 결과에 따르면, 1일 평균 근무시간 10~11시간이 72.1%, 월 2회 이하 휴일이 56.8%로 장시간 노동과 열악한 노동조건 측면에서 다른 이주어선원들과 다르지 않았다. 더욱이 12.9%가 배를 숙소로 이용하고 있어서 열악한 생활조건을 짐작할 수 있다.

선원법의 적용제외 규정으로 인해 어선원은 일한 시간만큼의 임금을 받을 수 없다. 대신 어선원의 임금은 노동시간과 무관하게 월정액으로 정해지는 최저임금과 전체 수익에서 비용을 제외한 금액을 일정한 비율로 나누어 받는 일종의 성과급인 보합제로 구성된다. 그런데 이주노동자는 보합제에서 완전히 배제되어 있고 최저임금조차 차별이 크다. 선원의 최저

임금은 매년 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」로 정해지는데, 이 고시는 ‘적용의 특례’를 두어 이주어선원의 최저임금 결정을 해당 선원노동단체와 선박소유자단체 간의 단체협약에 위임하였다.

그렇게 정해진 20톤 이상 연근해 이주어선원의 최저임금은 2007년, 한국인 선원의 최저임금 906천 원의 83%인 75만 원에서 시작해서 2016년 6월부터는 한국인 선원의 최저임금 164만1천 원의 77%인 126만5천 원으로 정해져 그 격차가 더 커졌다. 원양어선의 경우 오양 75호 사건 이후에는 ILO 최저임금 이상을 지급하도록 하고 있는데, 2016년 현재 3년 이하 경력자는 457달러, 3년 이상은 614달러이다. 20톤 이상 연근해와 원양 이주어선원 모두 초과수당이 전혀 없고 보합제에서 배제되어 매월 ‘외국인 선원 최저임금’만 받거나 선주나 선장의 선처로 약간의 보너스를 얻어 받는다.

때문에 실제 최저임금보다 보합제 임금이 더 많은 한국인 선원과 이주어선원 간의 임금 차별은 최저임금 차이보다 훨씬 크다. 이는 보합제의 적용을 받지 않는 이주어선원이 더 많이 일할수록 한국인 선원의 임금 몫이 커지므로 인권침해를 심화시키는 구조이기도 하다.

고용허가제 어업 노동자는 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원과 달리, 최저임금법의 적용을 받기 때문에 가산수당은 못 받지만 일한 시간만큼 최저임금은 지급받아야 한다. 그러나 2016년 고용노동부 조사 결과에 따르면, 하루 10~11시간 일하고 한 달 2일 이하를 쉬는 비율이 높는데, 임금수준은 ‘120만원 이상~130만원 미만’이 47.6%고, ‘110만원 이상~120만원 미만’이 24.1%, ‘130만원 이상’이 17.9%로 농축산업 이주노동자와 마찬가지로 대부분 일한 만큼 최저임금을 지급받지 못하고 있는 것으로 판단된다.

이주어선원은 임금지급 관행에서도 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 오양 75호 사건에서는 피해자들의 체불임금을 지급했다는 송금증이 위조되었다는 사실이 뒤늦게 발견되었지만, 원양 이주어선원의 임금은 선사, 송입업체, 송출업체를 거쳐 본인의 통장으로 입금되므로 그 과정에서 임금이 어디에서 사라졌는지 찾아낼 수 없었다. 또한 임금이 본인에게 직접 지급되지 않으므로 송입업체나 송출업체가 부당한 수수료를 미리 공제하고 지급하는 것이 수월하다. 그런데 최근 연근해 이주어선원들에게서도 비슷한 사례가 발견되고 있다.

<사례 III-1-17> 송출업체 수수료 + 이탈보증금 + (선주 → 송입업체 → 송출업체 → 가족 통장으로 입금되는 임금)

인도네시아 이주어선원 R씨와 K씨는 2016년 D송입업체를 통해 입국해서 연근해어선에서 일하게 되었다. D송입업체는 수협이 직접 송입을 추진하는 일환으로, H업종수협의 자회사로 2016년 1월 설립된 업체이다. H업종수협은 교육비, 항공료, 신체검사비 등 1인당 180여만 원을 선주가 부담하도록 하고, 송출업체의 수수료도 이주어선원 1인당 2,250달러 이상을 받지 못하도록 송출업체와 계약을 해서 송출비용을 줄였다고 홍보한 바 있다. 그러

나 실제 송출비용은 다른 송입업체의 경우와 별반 다르지 않았다.

각각 2016년 7월과 9월 입국한 R씨와 K씨는 입국 전에 송출업체에 수수료로, 처음 계약할 때 500만 루피아, 비자가 나온 후 2,800만 루피아, 총 3,300만 루피아(한화 약 300만 원±α)를 냈다고 했다. 이 돈이 없는 사람은 친척에게 빌리기도 하고, 송출업체에 빌리기도 하는데, R씨와 K씨는 모아 놓은 돈이 있어서 낼 수 있었다고 했다. 그리고 이와 별도로 R씨와 K씨는 한국에 온 후에 첫 3개월 동안 월 80만 원씩 송출업체에 '보증금'을 납부하는데 동의한다는 계약서에도 서명했다. 이 보증금은 중도에 이탈하면 돌려받지 못하는 이탈보증금이었다. 여느 다른 이주어선원들처럼 R씨와 K씨도 입국하자마자 여권과 통장을 압수당한 채 일을 시작했다.

여기까지는 다른 송입업체를 통해 입국하는 연근해 이주어선원의 경우와 비슷한데, D송입업체는 한 가지 다른 점이 있었다. 임금이 원양 이주어선원들의 경우처럼 선주로부터 D송입업체와 송출업체를 거쳐 가족 통장으로 입금된다는 것이었다. 때문에 R씨와 K씨는 자신들의 임금에서 이탈보증금이 얼마나 공제되고 체불된 임금이 있는지 어떤지를 알지 못했다.

(경주이주노동자센터)

이주어선원들에게 폭언과 욕설은 너무 흔한 일이다. 오경석 외(2012)에서 설문조사한 연근해 이주어선원의 43%는 폭행을 당한 경험이 있다고 답해 폭행 또한 빈번하다는 것을 확인시켜 주었다. 2014년 2월에는, 제주도 인근 바다에서 조업 중이던 통영 선적 통발 어선에서 인도네시아 선원이 한국인 동료들에게 맞아서 목숨을 잃는 사건이 발생하기도 하였다. 2015년 2월 경에는 인도네시아 이주어선원들이 한국 어선에서 폭행당한 사실 등을 주한 인도네시아 대사관에 알려 인도네시아 정부에서 고용허가제 어업 분야 인력 송출 중단 선언을 하기도 했다. 원양어선도 마찬가지인데 오양 75호 사건의 피해자들은 폭언, 폭행과 함께 심각한 성폭력까지 겪었다.

폭언과 폭행은 이주어선원들을 동등한 동료로 대우하지 않는 차별이 근본적인 원인이다. 이주어선원들은 업무 분담은 물론, 먹는 음식부터 잠자리 배정까지 다양한 영역에서 차별을 당하고 있다고 호소한다.

(4) 재해보상에서 차별

연근해어선은 「어선원 및 어선 재해보상보험법」(이하 어선원재해보상법)의 적용을 받는데, 동 법은 4톤 미만과 원양 어선은 그 적용에서 제외하고 있어서, 이들 어선은 수협중앙회의 승인을 받아 임의가입해야 한다.

그런데 육상 노동자들의 산재보험은 고용노동부 산하 공공기관인 근로복지공단에서 운영하는 반면, 어선원재해보상법은 해양수산부가 어선원의 재해보상사업을 선주들의 조합인 수

협중앙회에 위탁했다. 근로복지공단의 보험급여 결정에 노동자가 이의를 제기하면 그 심사와 결정은 별도의 중립적인 위원회에서 하지만 어선원의 경우에는 보험료 징수, 보험급여에 대한 심사와 결정뿐 아니라 그 이의에 대한 결정까지, 보험제도 전반을 수협중앙회에서 운영하며, 자금의 운영 역시 별도의 보험회사가 아닌 수협은행이 하고 있다.

그리고 수협중앙회는 재해보상에서도 이주어선원을 심각하게 차별해 왔다. 해양수산부 장관은 매년 어선원의 재해보상 시 적용되는 기준임금을 별도로 고시한다. 계약기간 중에 재해가 발생하면 최저임금에 보합제 임금을 더해 정해지는 어선원의 통상임금이나 평균임금을 산정·확인하기 어려워 어선원이 불리한 처지에 놓일 수 있기 때문이다. 2016년 한국인 어선원의 최저임금은 월 164만1천원이지만 이 재해보상 기준임금은 월 351만3천원이었다. 그러나 수협중앙회는 선원 이주노동자에게는 최저임금=통상임금=평균임금으로 재해보상액을 산정해 왔다.

2010년 이주어선원의 재해보상액을 이주어선원의 최저임금으로 산정해 지급한 데 대해 수협중앙회를 상대로 소송이 제기되었고, 2016년 말 대법원은 이주어선원에게도 해양수산부 장관이 고시한 기준임금을 동등하게 적용해야 한다고 판결하였다.

<사례 III-1-18> 어선원의 국적에 따른 재해보상 차별에 대한 판례

2010년 6월, 제108 신일호의 침몰로 행방불명된 베트남 선원 2명의 유족이 2011년, 수협중앙회를 상대로 소송을 제기했다. 유족 측은 수협중앙회가 당시 외국인 선원 최저임금 80만 원을 기준으로 유족급여와 장례비 등을 산정한 데 불복해 당시 해수부장관이 고시한 어선원의 재해보상 시 적용되는 기준임금 1,343천 원을 기준으로 다시 산정해 줄 것을 요구했다. 2012년 6월, 대구지방법원[2012.6.1.선고 2011구합4147], 2013년 2월, 대구고등법원[2013.2.1.선고 2012누1397]은 유족의 손을 들어주었다. 대법원은 거의 4년 만인 2016년 12월 29일 수협중앙회의 상고를 기각하는 결정을 내렸다.

그러나 유족 측의 요구와 재판부의 판단 사이에는 차이가 있었다. 유족 측 주장의 핵심은 장관 고시에 의해 외국인 선원의 최저임금을 노사 간 단체협약에서 결정하도록 위임한 것 자체가 해수부 장관이 선원의 최저임금을 정하도록 한 선원법 뿐 아니라 헌법, 근로기준법 등을 위반한 것이므로 무효라는 것이었다. 즉 국적에 따른 최저임금 차별 자체에 대해 문제제기를 한 것이었다. 그러나 재판부는 이에 대한 판단은 유보한 채 외국인 선원의 승선평균임금은 따로 정해 놓지 않았기 때문에 재해보상금을 산정할 때 장관이 고시한 승선평균임금을 동일하게 적용해야 한다고 판단했다.

그러나 수협중앙회는 대법원 판결 이후에도 소송을 제기한 이주어선원은 재해보상금 산정에서 해양수산부 장관이 고시한 기준임금을 적용하면서, 그렇지 않은 이주어선원은 여전히 ‘외국인선원 최저임금’으로 재해보상액을 산정해 지급하고 있다.

<사례 III-1-19> 대법원 판결에도 불구하고 여전한 재해보상 차별

중국 선원 S씨는 2011년 6월에 입국해, 경남 통영 기선권현망 멸치잡이 어선에 근무하다 2013년 8월 20일, 산재를 당해 한쪽 다리를 절단했다. 2014년 1월 7일 S씨가 퇴원하는 날 선주의 여동생이 서류 한 장을 내밀면서 서명을 하라고 했다. S씨는 한국어로 쓰여져 있어서 무슨 서류인지는 알 수 없었지만 퇴원에 필요한 서류이니 하고 서명했다. 그 서류가 '장해급여청구서'라는 것은 나중에 알게 되었다.

다른 이주어선원들처럼 S씨도 신분증과 통장을 선주에게 뺏긴 채 일을 했었는데, 이제 신분증과 장해급여가 입금되어 있을 통장은 관리업체 수중으로 넘어갔다. 선주와 관리업체는 S씨에게 이제 더 이상 해 줄게 없으니 집으로 돌아가라고 했지만 S씨는 절단한 다리 통증이 심했고, 담당의사도 퇴원 후 지속적인 통원치료가 필요하다고 했다. 그러나 S씨는 치료도 받지 못하고 1월 말 설연휴에 기숙사에서도 쫓겨나 관리업체 직원에게 이끌려 관리업체 본사가 있는 부산으로 갔다. '이주민과 함께' 활동가들이 이 소식을 듣고 S씨를 만나러 갔을 때는 하루 숙박비가 몇 만원씩 하는 여관에서 벌써 6일째를 맞고 있었다.

확인결과 사고 당시 S씨의 임금은 월 120만 원이었는데 보험급여는 당시 '외국인 선원 최저임금' 110만 원을 기준으로 산정되어 있었다. 수협 경남본부에 항의해 우선 그 차액분을 지급받고, 2015년 수협중앙회를 상대로 해수부장관이 고시한 어선원의 재해보상 시 적용되는 기준임금으로 재해보상액을 재산정해 달라는 행정소송을 제기했다. 소송은 제108신일호 베트남 선원들의 유족이 제기한 소송의 대법원 판결이 나올 때까지 계류되었다가 2016년 12월 대법원에서 원고 승소 판결이 나면서, S씨도 2017년 3월 원고 승소 판결을 받았다.

그러나 부산의 대형선망 어선에 근무하던 베트남 이주어선원 H는 2016년 3월 산재를 당했고, 2017년 3월에 장해급여를 받았는데, 월 급여 168만 원으로 재해보상액이 산정되어 있었다. 뒤늦게 이 사실을 알게 되어 5월, 수협중앙회에 어선원 재해보상 시 기준임금으로 재해보상액을 산정하고 차액 약 1천 8백만 원을 지급하라는 심사청구를 제기하여, 차액을 지급받았다.

만약 H씨가 심사청구를 제기하지 않았으면 차액은 지급받지 못했을 것이다.

(이주민과 함께)

어선원재해보상법 적용에서조차 제외되어 있는 원양어선의 경우 대부분 선주가 송출업체를 통해서 보험가입을 하는데, 선원법에서 보험가입금액을 승선평균임금 이상으로 해서 가입하도록 하고 있는데도 불구하고 턱없이 낮은 금액으로 보험가입을 하고 있으며 그에 대한 관리감독이 부재하다. 2014년 12월, 러시아 서베링해에서 침몰한 사조산업의 명태잡이 트롤어선 501오룡호의 유족 중에는 인도네시아 보험회사로부터 유족보상으로 290만 원을 받은 사람이 있었다. 2014년 최저임금 월 435달러를 기준으로 하더라도 선주에게 2,100만 원을 유족보상지급의무가 있었음에도 불구하고 그조차 담보할 수 없는 낮은 보험가입 금액으로 보험을 가입한 것이다.

4) 정책 제언

(1) 어선원 노동협약 비준 및 이에 준하여 국내 법령 정비

2013년 발효된 ILO 「2006 해사노동협약(Maritime Labour Convention)」은 선원의 작업환경과 생활환경에 관한 새로운 포괄적 협약이었으나 어선과 어선원을 그 적용범위에서 제외하였다. 이에 어선원에 관한 새로운 포괄적 협약으로 「2007 어선원노동협약(Work in Fishing Convention)」이 채택되었으나 지난 10년 동안 발효 요건을 갖추지 못하고 있다. 마침내 2017년 11월 16일 발효를 앞두고 되었다.²⁸⁾ 2007 어선원노동협약은 생계 및 오락을 목적으로 하는 경우를 제외한 모든 상업적 어선을 적용대상으로 하며, 어선원의 모집과 고용알선, 근로계약, 승선인원과 휴식시간, 임금지급, 생활환경, 의료, 산업안전, 사회보장 등 포괄적인 영역에서 가입국이 적용해야 할 기준을 제시하고 있다.

2012년 가이드라인에서 이미 2007 어선원노동협약 비준이 이주어선원 인권 개선을 위한 추진과제로 제시되었으나, 한국정부는 지금까지도 이를 비준하지 않고 있다. 그러나 동 협약 제44조는 협약을 비준하지 않은 국가의 국적선이 비준한 국가의 국적선에 비해 더 우호적인 대우를 받지 않는 것을 보장하는 방식으로 협약을 적용하도록 하고 있어, 일단 협약이 발효되면 비준국은 빠르게 늘어날 것으로 예상된다.

따라서 한국도 2007 어선원노동협약을 비준하고, 그에 준하여 관련 법령을 개정하여 국제적 규범에 맞는 어선원의 권리를 보장해야 한다.

(2) 어선원의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설

현재 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원은 선원법의 적용 제외 규정에 의해, 20톤 미만 이주어선원을 포함한 고용허가제 어업 노동자는 근로기준법의 적용 제외 규정에 의해 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 어떠한 법적 보호도 받지 못하고 있다. 이는 한국인 선원의 경우에도 마찬가지다. 이에 선원법과 근로기준법의 적용 제외 규정을 폐지하거나 어선원에게 일정한 휴게시간과 휴일을 보장하고 노동시간이 일정 기준을 넘지 않도록 제한하는 법규정을 2007 어선원노동협약에 준하여 신설하여야 할 것이다.

(3) 공공부문에 의한 이주어선원 도입시스템 정비와 송출·송입업체 감독

현재 해양수산부는 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원의 도입과 관리 업무를 모두 민간영역에 위탁하여 극심한 송출비리와 송출·송입업체에 의한 이주어선원의 착취, 임금차별을 야기하거나 방조하고 있다. 이에 2012년 해양수산부가 발표한 '외국인 선원 근로여건 및

28) 「2007 어선원노동협약」은 ILO 회원국 가운데 8개 연안국을 포함해 적어도 10개국이 비준을 마치면 비준한 날로부터 12개월이 경과한 시점에 발효될 예정이었다.

인권 개선 방안'에서 약속한 바와 같이 이주어선원의 도입과 관리에 대한 정부 역할을 강화하는 방향으로 정책기조를 전환해야 할 것이다.

우선 이주어선원 도입을 공공기관이 관장하도록 도입시스템을 정비해야 할 것이다. 고용허가제는 여러 가지 제도적 한계에도 불구하고 송출국 정부와 양해 각서 체결로 양 정부의 공공기관이 송출·송입을 담당함으로써 송출비리를 줄이는 데는 크게 기여하였다. 따라서 이주어선원의 도입 또한 고용허가제에 준하여 도입시스템 정비가 이루어져야 한다.

2014년 해양수산부는 선박소유자단체인 수협중앙회가 공공기관이라고 주장하면서 20톤 이상 연근해 이주어선원 송입업무를 수협중앙회가 전담하는 방안을 추진 중이라고 했다. 이어서 수협중앙회가 '수협개발'이라는 자회사를 설립해 스리랑카에서 선원 도입을 시도하였지만 스리랑카 이주어선원 대부분은 이탈해 버렸다. 최근에는 대형기선저인망수협이 직접 송입업체를 설립해 2016년 하반기부터 이주어선원을 도입하기 시작했다. 대형기선저인망수협은 송출비용을 선주가 부담하도록 하는 등 획기적인 개선을 약속했었지만 이주어선원에게 이탈보증금을 받는 등 기존 송입업체와 크게 달라지지 못했다.

또한 2007 어선원노동협약 제22조는 송출과 고용알선에 대한 비용의 일부 또는 전체를 어선원이 내지 않도록 해야 한다고 규정하고 있다. 현재 원양과 20톤 이상 연근해 이주어선원은 송출비용 전액을 선원이 부담할 뿐 아니라 마땅히 선주나 선사가 부담해야 하는 선원의 인사·노무 관리 업무에 대한 대가까지 송출·송입업체의 관리비라는 명목으로 선원이 부담하고 있다. 이에 모든 송출 및 관리비용을 어선원이 내지 않도록 관련 법규정을 정비하고, 이에 대한 감독을 철저히 하여 이러한 사실이 발견되었을 경우 송출·송입업체 허가를 중단할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나 공공부문에 의한 도입 시스템을 정비하기까지는 시간이 소요될 것이므로 그 전이라도 송출·송입업체에 대한 감독을 선박소유자단체에 위탁하지 말고 해양수산부에서 직접 담당해야 할 것이다. 2007 어선원노동협약 제22조 어선원의 모집 및 고용알선에서는 민간 송출업체가 허가를 받을 수 있는 요건을 정하고 이러한 사항이 위반되었을 경우 허가를 중단하거나 철회할 수 있는 요건을 정하여야 한다고 하고 있다. 해양수산부 또한 국제적 기준을 검토하여 송출업체와 송입업체의 허가 요건과 허가 중단 요건을 정하여 제시하고 그 감독을 직접 담당해야 할 것이다.

(4) 해양수산부 장관에 의한 이주어선원 최저임금 결정과 임금 차별 폐지

이주어선원의 최저임금 결정을 노사 간 단체협상에 위임한 현행 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」의 '적용의 특례'를 폐지하고, 최저임금법 제4조 제2항에 준하여, 이주어선원을 포함한 선원의 최저임금위원회를 구성하고 그 심의를 거쳐 해양수산부 장관이 정하도록 하여야 한다. 해양수산부는 2012년 개선방안에서 이미 노사 간 단체협약에 위임하였

던 이주어선원의 최저임금 결정을 장관이 결정·고시하는 것으로 변경하겠다고 약속한 바 있다.

또한 국적에 따른 최저임금 차별을 폐지해야 하는 것은 물론이며, 추가수당 지급과 보험제 적용에서 이주어선원이 배제되지 않도록 하여야 한다.

(5) 공공부문에 의한 선원재해보상보험 운영 및 이주어선원의 재해보상 차별 폐지

재해보상과 관련해서는 어선원 및 어선 재해보상보험법 상의 적용 제외 규정을 폐지하여 원양 이주어선원도 동등한 법적용을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

그 전이라도 선원법 제106조(재해보상보험 등의 가입 등) 제2항은 선박소유자의 보험가입 금액이 승선평균임금 이상이 되도록 하고 있지만 원양 이주어선원의 재해보험은 턱없이 낮은 금액으로 가입하거나 아예 가입하지 않은 사례가 많고, 연근해 이주어선원의 경우 재해보상 시 해양수산부 장관이 고시한 기준임금을 동등하게 적용해야 한다는 대법원 판결이 있었음에도 불구하고 수협중앙회가 이를 준수하지 않고 있으므로 해양수산부에서 이를 감독하여 재해보상에서 국적에 따른 차별을 폐지하고 이주어선원이 정당한 보상을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

장기적으로는 어선원의 재해보험을 선박소유자단체인 수협중앙회에 위탁해 운영하는 제도를 폐지하고, 어선원재해보험과 산업재해보상보험을 통합하여 운영하여야 할 것이다. 그 전이라도 어선원이 보험급여 결정에 이의를 제기했을 때 그 심사와 결정은 수협중앙회가 아니라 근로복지공단과 마찬가지로 중립적인 위원회를 구성하여 하도록 해야 할 것이다.

(6) 위법적인 동의서와 합의서 징구 금지

해양수산부는 2013년 발표한 ‘연근해어선 승선 외국인 선원 근로여건 개선 대책’에서 통장, 여권, 외국인등록증을 본인이 관리토록 “유도”한다고 하면서 본인에게 “동의서”를 받는 경우에는 예외로 한다는 조건을 달았다. 그러나 이주어선원의 취약성은 이러한 동의서에 거부 의사를 밝히는 것을 어렵게 하므로 동의서를 받았더라도 이는 명백히 신분증의 ‘압수’에 해당한다. 게다가 백지에 미리 서명을 받는 경우와 여러 개의 동의서나 합의서에 설명 없이 서명을 강요한 경우도 발견되고 있다.

따라서 인권침해를 야기하거나 국내 법령을 위반하거나 이주어선원의 근로조건을 저하시키는 동의서나 합의서 등이 유효하지 않도록 법령을 개정해야 하며, 그 전이라도 표준근로계약서에 이를 명시하여 근로계약을 체결하도록 해야 한다.

(7) 근로감독의 전문성과 모니터링 강화

해양수산부 산하 선원근로감독을 담당하는 해양수산청 근로감독관은 그 수에 있어서도 절대적으로 부족하지만, 고용노동부 노동청 근로감독관과 달리 근로감독 업무를 전담하지 않고 다른 업무와 겸업하며, 여타 업무로 보직순환하기 때문에 전문성이 부족하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 근로감독 인력을 적정한 수준으로 충원하고 겸직이나 보직순환 없이 근로감독업무를 전담하도록 하여야 한다.

또한 고용노동부 노동청 근로감독관은 육상 노동자에 비해 어선원의 특수성에 대한 이해가 부족하다는 문제가 있다. 이에 고용노동부와 해양수산부 근로감독관들에게 이주어선원의 인권실태와 그 예방 및 대책에 대한 정기적인 교육을 실시하여 임금체불뿐 아니라 신분증과 통장 압수, 폭언과 폭행 등 이주어선원에게 흔히 발생하는 인권침해에 적절히 대응하여 그러한 관행을 근절할 수 있도록 해야 할 것이다.

이주어선원의 인권 개선은 타 업종에서보다 훨씬 더 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 그 과정이 녹록치 않을 것으로 예상된다. 때문에 정책이 일관되고 성과 있게 추진될 수 있도록 해양수산부는 이주어선원 인권개선을 위한 중장기계획을 수립하고 정기적인 모니터링을 진행해 이를 점검해 나가야 할 것이다.

1-5. 기타 취약계층 이주노동자

1-5-1. 해외투자기업 산업연수생

1) 현황 및 인권실태와 사례

외국인 산업연수제도는 ‘현대판 노예제’라는 오명을 얻으며 국내외 비판에 직면하여 2007년 전면 폐지되었는데, 해외직접투자기업이 현지 법인의 노동자를 연수를 명목으로 데리고 와서 국내에서 일하게 하는 해외투자기업 산업연수생 제도는 아직 유지되고 있다.

정병호 외(2011)는 해외투자기업 산업연수생의 인권침해 사례를 제시하면서 연수생의 편법적 노동력 착취와 인권 유린을 방지하기 위하여 해외투자기업 산업연수생제도는 폐지되어야 한다고 주장하였다. 그러나 2012년 가이드라인에서는 해외투자기업 연수생 인권을 보장하기 위해 해외투자기업 연수생 제도의 편법 운용 방지 및 관리·감독 강화(I-12-1)를 추진과제로 제시하였다. 이에 법무부는 해외투자기업 산업연수생 제도는 순수하게 연수 목적으로 운용되는데 그 이름으로 인해 오해를 산다며 2012년 7월, 명칭을 기술연수(D-3)로 변경하는 것으로 답하였다.

그렇게 이름이 바뀐 기술연수(D-3) 체류자격으로 입국한 이들의 수는 2012년 3,854명에서 점차 감소하여 2016년 2,950명이 되었다. 2012년 60%를 넘던 미등록 체류율도 약간 감소하였으나 여전히 52.1%로 매우 높은데, 이는 해외투자기업 산업연수생의 열악한 현실을 반증하는 것이다.

<표 III-1-11> 해외투자기업 연수생(기술연수(D-3)) 현황

(단위 : 명)

연도	2012	2013	2014	2015	2016
체류자	3,854	3,648	3,507	3,497	2,950
미등록체류자	2,326	2,173	2,083	1,876	1,536
미등록체류율	60.4%	59.6%	59.4%	53.6%	52.1%

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부 출입국통계연보 각 연도

연수생은 당사자들과 시민사회의 오랜 저항과 수년 동안 쌓인 법원에서의 판례를 통해 실제 노동자로서 노동법의 보호를 받게 되었다. 그런데도 여전히 이들에게 놀랄 만큼 장시간 노동을 시키고 연수비라는 명목으로 임금이라고 부를 수 없을 만큼의 저임금을 주면서 노동자가 아니라 ‘학생’으로 취급하는 사례가 발생하고 있다.

**<사례 III-1-20> 신분증 압수, 월 300시간 근무, 임금 15만원,
산재 당하자 강제출국 위기에 처한 해외투자기업 연수생**

인도인 노동자 S씨는 2014년 10월, 김해 D기업의 인도 현지 법인에 입사해 약 5개월을 근무한 후 기술연수(D-3) 비자로 입국해 2015년 3월부터 D기업에서 해외투자기업 산업연수생으로 일하기 시작했다.

S씨는 회사에 여권과 외국인등록증을 압수당한 채, 한국에 입국한 바로 다음날부터 작업장에 투입되어 주야 2교대로 하루 약 12시간씩 월 2일 휴일을 제외하고 월 평균 300시간 이상을 일했다. 그런데 월 겨우 15만원을 현금으로 지급받았는데, 함께 일하던 인도인 동료들이 모두 같은 조건이었다.

인도 현지에서는 1명이 1대를 조작하던 기계를 D기업에서는 1명이 3대를 조작하게 해 노동강도가 엄청나게 높아졌는데 장시간 노동으로 늘 피로한 상태여서 사고위험이 늘 상존해 있었다. 결국 입국 한 달만인 2015년 4월 2일 S씨는 고무사출기에 손이 끼어 화상을 입는 산재를 당했다.

그런데 회사 측이 4월 10일 양산근로복지공단에 요양신청서를 접수했는데, 양산근로복지공단은 “S씨가 현지법인 소속 근로자로 기술연수 목적으로 국내 기업에 파견되어 근로를 제공 하였을 뿐 산업재해보상보험법의 적용을 받을 수 있는 국내 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다”며 요양불승인 결정을 내렸다. 그리고 10월이 되자 회사 측은 S씨 치료가 끝나지 않았는데도 본국으로 강제 귀국 결정을 내렸다. 이를 인정할 수 없었던 S씨는 센터로 찾아와 권리구제를 요청했다.

센터는 근로기준법, 최저임금법, 산업재해보상보험법 위반으로 D기업을 양산지청에 고발하고, 연수생도 근로기준법상 근로자임을 주장하며 요양신청서를 재접수해 2016년 4월, 산업재해요양급여 승인 결정을 받았다. S씨는 그 이후에야 2차 수술을 받을 수 있었다.

(김해이주민인권센터)

2) 정책제언

해외투자기업 산업연수생의 편법적 노동력 착취와 인권 유린은 기술연수로 이름이 바뀐다고 사라지지 않으며, 오히려 연수생의 수가 줄어들면서 사회적 관심도 같이 줄어들어 연수생들이 더욱 큰 어려움에 처하고 있다. 이에 기술연수(D-3) 제도는 전면 폐지되어야 한다.

1-5-2. 건설업 이주노동자

1) 현황 및 인권실태와 사례

건설업 이주노동자는 2012년 가이드라인에 별도로 언급되지 않았던 그룹으로, 심규범(2013, 2014), 이창원 외(2015) 등의 연구를 통해 처음으로 조명되었다. 이창원 외(2015)는

특히 건설업 이주노동자의 인권상황에 초점을 맞춘 최초의 연구이다. 심규범의 연구들은 비록 건설업 이주노동자의 활용과 관리에 초점을 맞추고 있지만, 이창원 외(2015)의 연구에서 지적되었던 임금이나 산업재해 문제가 언급되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

국내에는 2017년 9월 현재, 종합건설업체 11,984개, 전문건설업체 59,712개로 약 7만여 개 업체가 등록되어 있고, 이들 업체를 중심으로 약 196만 명의 건설노동자가 종사하고, 이중 이주노동자가 27만 명 정도일 것으로 추정하고 있지만 어디서도 건설업 종사자 통계를 내지 못하고 있다(김기돈, 2017.11.14.). 건설업은 다단계 하도급 구조의 복잡한 사슬 속에서 다양한 형태의 고용관계가 존재하는 등 복잡한 구조를 가지고 있어서 그만큼 실태 파악이 어려운데 이주노동자 관련 실태는 더욱 파악이 어렵다. 건설업 종사 이주노동자들이 겪고 있는 문제는 건설업의 비정상적인 구조로 인해 종사자 일반이 겪고 있는 문제이기도 하지만, 이주노동자들은 불법 다단계 하도급 구조의 말단에서 더 큰 어려움을 겪고 있기도 하다.

건설업에는 고용허가제 건설업(E-9-2) 노동자, 방문취업(H-2) 이주노동자가 단순노무직에, 특정활동(E-7) 이주노동자와 재외동포(F-4)가 기능직이나 전문직에 합법적으로 취업할 수 있고, 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 등 그 외 취업활동에 제한이 없는 이주민도 종사할 수 있다. 이 중 고용허가제 건설업(E-9-2) 노동자는 고용 현황 파악이 가능하다. 그러나 방문취업(H-2) 이주노동자는 ‘건설업 취업등록제’를 통해 건설업에 취업을 위해서는 취업허가를 받아야 하지만 허가를 받지 않고 취업하는 경우가 많고, 일용직 취업자, 미등록 취업자도 많아서 전체 건설업 이주노동자 규모를 알기는 어렵다(이창원 외, 2015.12).

이창원 외(2015.12)는 다양한 유형의 건설업 이주노동자 307명에 대한 설문조사와 심층면접조사, 현장관리자, 건설업체 관계자, 상담활동가에 대한 면접조사를 통해 그 인권실태를 드러내 보여주었다.

이창원 외(2015.12)에 따르면, 설문응답자의 16.0%가 근로계약서를 작성하지 않았다. 근로계약서를 작성했어도 36.8%는 근로계약서를 교부받지 못했고, 중국동포를 제외한 이주노동자 18.0%는 근로계약서가 자신이 이해할 수 없는 언어로 작성되어 있었다. 설문응답자 대부분이 하루 10시간 이상 근무했는데, 점심시간을 제외하면 하루 휴게시간이 25분으로 고된 육체노동 및 장시간 근무에 비해 휴게시간이 매우 짧았다. 임금은 중국동포의 경우 하루 평균 일당이 13.1만원, 중국동포 외 이주노동자는 평균 8.5만원이었는데, 16.4%가 하루 10시간 이상 일하는데도 일당이 6만원 이하였다. 또한 추가수당이 제대로 계산되지 않고 일당으로 임금이 지급되는 등 급여 계산방식이 불투명하고, 일당의 기준이 매우 자의적이며, 불량 보수비용을 노동자에게 전가하거나 숙식비 공제로 임금을 부당하게 삭감하기도 하였다. 한국인과 임금차별도 심한데 이주노동자에게만 연차수당을 지급하지 않거나 식비를 공제하기도 했다. 휴일이 정기적으로 보장되지 않고 매우 불규칙해서 소득 또한 불안정했

다. 건설업은 특히 임금체불이 빈번해서 중국 동포 이외 이주노동자의 39.2%, 중국동포의 33.3%가 임금체불을 경험했다. 중국동포 이외 불법취업 상태의 이주노동자는 12.5%가 7개월 이상 임금체불을 경험했다.

양지이(2017.11.14)에서는 2016년 1월부터 2017년 10월까지 건설업 종사 이주노동자들로부터 받은 총 455건의 상담을 분석하여 이들이 겪고 있는 문제점을 제시하였는데, 이창원 외(2015.12)의 실태조사와 유사한 결과를 보여주었다. 다단계 하도급이 일반적인 건설업에서는 최저낙찰제로 인해 건설업체들이 적자를 감수하고 저가낙찰하고 그 부담을 하수급인에게 전가하는 경우가 많아 중간착취가 심각하고, 특히 미등록 체류자의 경우 임금체불이 심각했다. 하도급의 마지막 마디에 있는 하수급인은 공사대금을 받아서 다른 비용을 치르고 마지막에 남는 돈으로 노동자에게 임금을 지급한다. 때문에 매일 일당을 정산하는 업체도 있지만 공사건수별로 혹은 주나 월 단위로 임금을 정산하기도 한다. 이 과정에서 노동자가 아예 임금을 받지 못하는 경우도 있고, 처음 구두로 계약한 일당에 미치지 못 하는 금액을 받는 경우가 대부분이다. 고용허가제 건설업 이주노동자의 경우는 사업장변경과 노동조건에 대한 상담사례가 많았는데, 특히 타 업종에 비해 폭행이 빈번했다.

<사례 III-1-21> 고액의 임금이 체불되어도 돌려받을 길이 막막한 건설업 이주노동자들

2016년 1월말, 건설현장에서 일을 했던 U씨 등 중국인 이주노동자 7명이 함께 센터로 찾아왔다. 이들은 양산에서 제법 큰 아파트 건설공사 일을 했다. 원청업체는 한국에서 꽤 유명한 A건설사였지만 A건설사는 B씨와 하도급 계약을 맺었고, B씨는 다시 C씨한테 이 공사 일부를 하도급을 주었다. C씨는 다시 중국인 노동자 7명을 모아서 2015년 6월 6일부터 11월 19일 공사가 다 끝날 때까지 아파트 외곽 테두리 벽돌 작업을 시켰다. 그러나 7명의 노동자는 총 1,500만 원 정도의 임금을 받지 못했다.

이 노동자들은 C씨 밑에서 일했지만 C씨는 등록된 사업자가 아니어서 누가 이들의 사업주인가 애매했다. 결국 B씨와 C씨를 상대로 노동부에 진정을 했다. 노동부의 조사 과정에서 B씨와 C씨는 임금을 체불한 사실에 대해서는 인정했지만 체불임금을 지급할 능력이 안 된다고 했다. B씨에 따르면 A건설사와 하도급계약을 체결한 공사대금보다 실제 공사에 들어간 비용이 훨씬 많아서 남은 돈이 없다는 것이었다. 다행히 B씨는 체불임금을 5개월 동안 조금씩 나누어 지급하겠다고 했다.

만약에 사업주가 임금체불을 인정하고 지급하겠다는 의지가 있으면 그나마 해결의 희망이 있지만 그렇지 않은 사건도 많다. 특히 미등록 이주노동자들은 현장반장이라고 부르는 사람의 핸드폰 번호 외에는 공사명, 원청업체 이름, 본인이 소속된 하청업체에 대한 기본 정보조차 모른 채 일하는 경우가 많다. 그런데 이 반장이 노동자들의 임금을 중간에서 가로채 도망쳐 버리는 경우가 비일비재하다. 이 반장은 C씨처럼 아예 사업자 등록도 하지 않은 개인일 경우가 대부분이다.

이런 경우에는 경찰에 고발하는 수밖에 없다. 하지만 미등록 이주노동자들은 경찰서에 가는 것 자체를 많이 두려워하고 있다. 심지어 여권도 없는 노동자도 있었다.

건설업에서 일하다가 임금체불로 센터를 찾아오는 노동자들이 점점 늘어나고 있는데, 이런 사건을 맡을 때마다 이걸 어디서 시작해서 어디까지 어떻게 해결해야 할 지 늘 고민이다.

(부산외국인근로자지원센터)

건설업은 산재발생률이 매우 높는데, 이창원 외(2015.12)에 따르면 정부가 발주하는 대형 공사에 참가할 자격을 심사하는 입찰참가자격심사제도의 평가항목에 건설재해에 관한 항목이 포함되어 있어 산재은폐도 심하다. 부산외국인근로자지원센터(2017.11.14.)에 따르면 안전장비 및 도구 분실 우려로 장비 수령대장에 형식적으로 서명하고 바로 현장으로 투입하거나, 이주노동자들이 장비를 알아서 구매하도록 하기 때문에 필수적인 장비 이외에는 갖추지 않아 안전사고가 더 빈번하게 발생하고 있었고, 중대재해사고가 특히 많이 발생한다. 또한 사전 4시간 교육이 원칙인 안전교육은 이주노동자들이 직접 받아본 적이 없는 경우가 많았고, 교육을 실시하더라도 반장이나 오야지가 간략한 설명으로 대체하는 경우가 많았다.

건설업 이주노동자들은 폭언, 폭행, 협박과 차별 등 인권침해를 겪는 비율도 높았다. 이리저리 공사현장을 옮겨 다니며 일을 하니 주거도 불안정한데, 특히 고용허가제 건설업 이주노동자들은 주로 격·오지의 기반시설 건설현장에서 일하게 되어 컨테이너 등 임시주거시설에 거주하는 비율이 높았다.

그러나 미등록 이주노동자들은 단속이 두려워서 권리구제 요청을 못하고, 고용허가제 건설업(E-9-2) 노동자는 사업장 변경의 제한 때문에 권리구제에 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

2) 정책제언

인권위는 이창원 외(2015.12)에 근거하여 2017년 6월 ‘건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고’를 하였다. 여기에는 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화할 것, 건설업 이주노동자가 근로기준법 상 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하고 개선대책을 마련할 것, 연장, 야간, 휴일근로에 대한 수당 지급기준을 명확히 하여 표준근로계약서를 개정할 것, 산업안전보건 자료를 다양한 언어로 개발하고 입국 후 취업교육에 권리교육을 강화하고, 숙식비 공제에 대한 합리적 기준 마련, 주거환경 기준 마련 등의 내용이 포함되었다.

이창원 외(2015.12)에서 제시한 정책제언에는 그 외에도 고용허가제법 시행규칙 상에 근거를 마련하여 급여명세서 발급을 의무화하고, 내외국인 간 임금차별을 방지하기 위해 공종별·기술수준별 최저임금(적정임금)을 작성하고 공시하는 ‘적정임금제도’ 도입, 사업장 이동 제한을 완화하여 특례고용허가제도와 동일하게 자유로운 계약을 체결하도록 제도 개선 모

색 등을 제시하였다.

근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리감독 강화, 근로기준법 상 노동조건의 보장, 산업재해, 주거의 문제는 경중의 차이는 있지만, 다른 업종에서도 공히 발생하고 있는 문제이다. 그러나 건설업에서 특히 빈번한 임금체불은 다단계 하도급 구조라는 건설업의 특징에서 기인하는 바가 크다.

이에 대해 적정임금제도는 비정상적인 건설업의 구조를 개선하기 위한 대안으로 건설노동 조 또한 제시하고 있는 안으로, 시공금액을 책정할 때 일정비율로 노무비를 정하거나 일정액을 반드시 노동자의 임금으로 책정하도록 하여, 임금차별뿐 아니라 과도한 임금삭감경쟁을 방지할 수 있는 제도이다. 이에 정부가 발주하는 건설공사에서부터 적정임금제도를 실시해 나가야 할 것이다.

또한 근로기준법은 건설업자가 아닌 하수급인이 사용한 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우 직상 수급인이 하수급인과 연대하여 그 임금을 지급할 책임을 지도록 하고 있다.²⁹⁾ 따라서 이에 대한 근로감독을 강화하고, 이주노동자들은 해당 법규를 알지 못하는 경우가 많아서 고용주와 부당한 합의를 하거나 체불임금을 포기하는 사례가 많으므로 이에 대한 교육이 특별히 중요하다.

1-5-3. 특정활동(E-7) 이주노동자

1) 현황 및 인권실태와 사례

2016년 12월 현재, 전문인력 48,334명 중 특정활동(E-7) 이주노동자가 44.5%로 전문인력의 다수를 차지하고 있다. 특정활동(E-7) 노동자는 “대한민국 내의 공·사기관 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람”으로 도입할 수 있는 직종은 법무부장관이 결정하는데, 2015년 7월 이후 85개 직종(471개 세부직업)이 선정되어 있다.

그리고 법무부는 그 직종을 다시 “한국표준직업분류 상 대분류 항목과 직능수준을 감안”하여 “전문성 수준 및 국민대체성” 등에 따라 전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력으로 구분하고, 각각의 세부직종마다 도입기준과 관리기준을 각각 다르게 정해서 운영하고 있다.

29) 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임) ① 건설업에서 사업이 2차례 이상 「건설산업기본법」 제2조제11호에 따른 도급(이하 "공사도급"이라 한다)이 이루어진 경우에 같은 법 제2조제7호에 따른 건설업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 임금(해당 건설공사에서 발생한 임금으로 한정한다)을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 하수급인과 연대하여 하수급인이 사용한 근로자의 임금을 지급할 책임을 진다.<개정 2011.5.24.>

<표 III-1-12> 특정활동(E-7) 도입 허용 업종

구 분	대분류 직종	세부 직종
전문인력	관리자, 전문가 및 관련 종사자	경제이익단체 고위임원 등 15개 직종 관리자와 생명과학전문가 등 52개 직종 전문가 및 관련 종사자
준전문인력	사무종사자	면세점 또는 제주도 내 판매사무원, 항공운송 사무원, 호텔 접수사무원, 의료 코디네이터
	서비스 종사자	운송 서비스 종사자, 관광통역 안내원, 카지노 딜러, 주방장 및 조리사
숙련기능인력	농림어업 숙련 종사자	농축산어업 숙련기능인, 동물사육사, 해삼양식기술자
	기능원 및 관련 기능 종사자	할랄 도축원, 약기 제조 및 조율사, 뿌리산업체 숙련기능공, 일반제조업체 및 건설업체 숙련기능공, 조선용접공, 항공기정비원

주 : 특정활동(E-7) 체류자격은 다시 특정활동(E-7-1), 의료코디(E-7-2), 해삼양식(E-7-3)로 나뉘는데 2016년 12월 말 현재 등록외국인 중 E-7-2는 1명, E-7-3는 14명이다.³⁰⁾
 자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 2017.1.6. 「사증발급 안내매뉴얼」.

<표 III-1-13>에서 특정활동(E-7-1) 비자 소지자의 유형별·국적별 현황을 보면 준전문인력이 가장 많아서 51.3%를 차지하고 있고, 준전문인력의 83.2%는 중국인 노동자다. 특정활동(E-7-1)의 세부 직종별 현황은 발표된 공식적인 통계로 파악할 수 없지만, 준전문인력 중국인 이주노동자 중 가장 흔히 접할 수 있는 직종은 ‘주방장 및 조리사’다.

<표 III-1-13> 특정활동(E-7-1) 유형별·국적별 현황(2016년 말)

(단위 : 명)

유형별	국적별							
	계	중 국	미 국	베트남	인 도	타 이	기 타	
전 체	19,931	10,277	1,568	1,264	995	570	5,257	
전문인력	8,611	1,637	1,562	593	620	56	4,143	
준전문인력	10,230	8,509	6	184	367	358	806	
숙련기능인력	1,090	131	0	487	8	156	308	

법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보 2016년 12월호」

그런데 2013년경부터 이주인권단체에 특정활동(E-7-1) 비자로 입국해 일하는 중국인 요리사의 상담이 증가해 이주노동자 주요 현안으로 논의되기 시작했다.³¹⁾ 부산외국인근로자지

30) 2011년부터 4년 이상 근무경력이 있는 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 비자 소지자들 중 경력, 학력, 자격에 따른 일정 점수를 확보하면 주어지는 숙련기능외국인전문취업자격은 2017년 8월 1일부터, E-7-4 비자로 분리되었다.

원센터에는 2012년 10월부터 2015년 5월까지 중국인 요리사 112명이 찾아왔고, 경주이주노동자센터도 같은 시기에 매년 5~60명의 중국인 요리사들이 찾아왔다. 이들이 가지고 온 문제는 비슷했는데, 이탈보증금, 신분증 압수, 장시간 노동, 최저임금과 가산수당 및 퇴직금 미지급, 임금체불, 폭언·폭행 등 인권침해, 업체이전의 어려움, 브로커에 의한 착취 등이었다. 경주이주노동자센터에는 중국인 해삼양식기술자들이 찾아오기도 했는데 전 세계에서 몇 명 되지 않는다는 이 기술자들도 중국인 요리사와 별반 다르지 않은 조건에서 일을 하고 있었다.

특정활동(E-7) 이주노동자를 포함한 전문인력의 채용 절차는 기업이 스스로 인력을 발굴해 근로계약을 체결하고, 사증발급이나 체류자격 변경허가를 신청하면 법무부에서 심사해 허용여부를 결정하는 방식이다. 그러나 실제 채용과정은 중국 내 중개업자가 지원자를 모아서 국내 중개업자에게 그 정보를 전달하면, 국내 중개업자가 사업주에게 연결해 주는 방식으로 진행된다. 중개업자는 온라인 홈페이지를 통해 요리사를 구하는 사업주에게 저렴한 임금으로 이들을 채용할 수 있다고 광고하기도 한다.

채용이 결정되면 중국인 요리사는 현지 중개업자에게 1인당 평균 6만 위안 이상(한화 1천만 원 이상)의 수수료를 지불한다. 입국 후에도 국내 중개업자에게 3천 위안 정도의 수수료를 현금으로 지불한다. 그리고 이탈을 막기 위한 조치로 여권, 외국인등록증, 통장, 요리사자격증까지 압수당한 채 일하는 경우가 많다. 이것도 모자라 첫 3달 임금은 이탈보증금으로 공제된다.

이 이탈보증금은 처음에는 “처음 3개월 급여를 지급유예”하고 “무단이탈시에는 3개월 급여를 지급하지 않는다”는 내용의 ‘고용특약서’를 작성해 서명하게 하고 임금에서 선공제하던 방식으로 징수되었다. 그러나 이탈보증금 명목으로 급여를 미지급한 데 대해 노동부 진정이 늘어나자, 사업주가 노동자에게 임금을 모두 지급한 뒤 노동자가 다시 사업주에게 송금하는 방식이나 ‘숙소 보증금’이라는 명목으로 ‘협의서’를 작성해 서명을 받은 후 임금에서 공제하는 방식으로 이탈보증금 징수방식이 바뀌었다.

중국인 요리사는 보통 비슷한 양식의 고용계약서와 함께 <사례 III-1-12>와 같은 노예계약서에 가까운 ‘동의서’에 서명하고 일을 시작한다. 주방에서의 도제식 관계에 따른 일상적인 폭언·폭행, 이주여성노동자의 경우 성희롱을 당하며, 새벽부터 밤늦은 시간까지 하루 평균 12시간 일하고, 한 달 휴일이 2일밖에 되지 않아서 월 평균 300시간 이상을 근무하는 것이 보통이다. 그리고 특정활동 비자로 일하는 요리사는 월 급여를 150만 원 미만으로 지급할 수 없도록 하고 있는데도 월 급여는 평균 130만 원 정도였다.

31) 부산외국인근로자지원센터(2014.11.25.), 국가인권위원회·부산외국인근로자지원센터(2015.5.19.)

<사례 III-1-22> 중국인 요리사들이 송출업체와 고용주에게 제출하는 동의서

동 의 서

나는 계약서에 명시된 근무조건에 불만을 가지지 않는다.
나는 다른 식당에 있는 중국인들과 비교해서 월급을 올려달라고 하지 않는다.
나는 열심히 해서 월급을 높게 받기 위해 힘써 노력한다.
나는 한국에서 요구하는 일은 무엇이든지 한다. 설거지, 청소, 양과 까기, 등등...
나는 내가 맡은 일만 하는 것이 아니라 동료가 힘들고 바쁘면 기꺼이 도와준다.
회사 사장님께서 보너스를 주거나 그 이외에 잘 해주시는 부분에 대해서 당연하게 생각하지 않는다.
바쁠 때 조금 늦게 퇴근하거나 일이 많아도 묵묵히 열심히 일한다. 다른 날 분명 보상받게 될 것이다.
절대 칼을 들고 싸우지 않는다. 한국에서는 범죄이며 구속된다.
주방에서는 절대 침을 뱉어서는 안되며 주변을 항상 깨끗하게 정리해야 한다.
한국에서의 모든 보험과 세금은 반반이며 그것을 공제하고 난 후에 월급을 받게 된다.
한국에서 불법 체류할 생각을 죽어도 갖지 않는다. 내가 만약 불법을 선택했다면 어떤 불이익도 감수할 것이다.
불법 체류자와 연락하지 않겠다.
문제가 있을 때 먼저 사장님과 의논한다. 절대 중국어로 먼저 전화 하지 않는다.
1년에 한번 중국으로 휴가가는 것은 회사사정에 따라 다르기 때문에 절대 다른 식당과 비교하지 않는다.
월급은 한국인들도 1년에 한번 올라간다. 절대 자주 올려달라고 하지 않는다.
내가 받는 월급은 중국에서는 벌 수 없는 돈이기 때문에 항상 감사하게 생각한다.
한국회사는 여러분의 허가를 위해 엄청난 비용과 노력이 들어갑니다. 불법체류자가 되어 식당 사장님과 한국회사를 힘들게 하면 여러분도 벌받게 될 것입니다. 반드시 합법적으로 일하시기 바랍니다.
한국에서 문제가 발생시 중국과 한국회사는 반드시 해결해 줄 것입니다. 안심하고 열심히 일하시길 바랍니다.

서명 _____
년 월 일

중국인 요리사의 고용계약서는 2013년까지도 급여 150만원, 근무시간 12시간, 월2회 휴일, 연차 7일로 작성되었는데, 이 또한 일한 시간만큼 최저임금을 지급하라는 진정이 늘어

나자 농업 노동자들의 근로계약서와 마찬가지로 휴식시간을 3~4시간씩 늘려 근무시간을 축소한 계약서를 작성해 놓고는 실제로는 이를 지키지 않는 방식으로 바뀌었다. 때문에 중국인 요리사들은 엄청난 시간을 근무하고 가산수당이 없이 임금은 거의 고정급으로 지급되기 때문에 노동청에 진정하기 위해 체불임금 계산을 해 보면 1~2년 동안의 체불임금이 1천만 원을 훌쩍 넘고는 하였다.

<사례 III-1-23> 임금을 입금한 후 매월 일정액을 다시 반납하도록 한 고용주

2015년 중국인 요리사 G씨가 센터를 찾아왔다. G씨는 특정활동(E-7) 비자로 입국해서 2014년 11월부터 경남지역의 M 중국요리점에서 일을 시작했었다. 그 당시 중국인 요리사의 저임금 장시간 노동이 문제가 되면서 법무부에서 급여를 180만 원 이상 지급하도록 하고 있었기 때문인지 G씨의 통장에도 매월 180만 원이 입금되었다.

그러나 사업주는 G씨에게 매월 일정액을 다시 반납하도록 했는데, 첫 3달은 150만원씩 반납해 실 지급액이 30만 원밖에 되지 않았고, 다음 4달 동안은 50만원씩 반납하도록 해 실지급액이 130만 원, 그 다음 달부터는 190만원을 입금하고 50만원을 반납하도록 해 실 지급액이 140만원으로 인상되었다.

(경주이주노동자센터)

특정활동(E-7) 비자 소지자는 대부분 업체를 변경하고 사후 신고만 하면 되는데, 법무부는 주방장 및 조리사, 해삼양식기술자 등 10개 직종에만 사업장 변경 시 사전 허가를 받도록 하고 있다. 이 때 사업장 변경 허가는 사업장의 휴·폐업과 임금체불이 있는 경우에만 가능하며, 이에 대한 입증서류 또는 사유서를 제출하도록 하고 있고, 본인 귀책사유로 해고 또는 중도 퇴직할 때는 원 고용주의 동의서를 제출해야 한다.

그러나 사업주는 임금체불이 신고 되면 다른 E-7 요리사를 고용할 수 없기 때문에 노동자에게 동의서를 써 주면서 임금체불 사실을 알리지 말아 달라고 하는 경우가 많은데, 막상 출입국관리 당국은 체불금품확인원이 없다는 이유로 근무처 변경을 불허해 이주노동자가 미등록 체류자가 되든지 출국할 수밖에 없는 상황에 처하기도 한다.

사업장 변경 허가를 받아도 구직(D-10) 체류자격으로 구직활동이 가능하고 다시 취업을 하면 E-7으로 체류자격을 변경해 준다. 구직(D-10) 체류자격은 2016년 9월 이전까지는 지역건강보험에조차 가입할 수 없는 체류자격이었다.

2) 정책제언

특정활동(E-7) 이주노동자의 실태에 대해서는 전문인력 활용의 차원에서 연구가 되고 있을 뿐 그 인권상황에 초점을 맞춘 연구는 진행된 적이 없다. 때문에 그 실태는 이주노동자

지원센터들의 상담사례를 통해 부분적으로 드러나 있을 뿐이다. 이에 우선 특정활동(E-7) 이주노동자의 인권상황에 초점을 맞춘 실태조사를 실시하고, 그 실태조사 결과를 토대로 브로커의 개입을 차단해 송출비리를 억제할 수 있는 도입방식을 이 제시되어야 할 것이다.

또한 주방장 및 조리사, 해삼양식기술자 등 10개 직종에만 사업장 변경 시 사전 허가를 받도록 하여 고용허가제 이주노동자와 마찬가지로 고용주에 종속되는 방식으로 사업장 변경을 제한하여 강제노동을 강요하는 결과를 낳고 있으므로 이를 폐지하여야 한다.

마지막으로 특정활동(E-7) 노동자를 고용하는 사업장의 근로계약과 최저임금 위반에 대한 관리감독과 위반 사업장에 대한 처벌을 강화하여야 한다.

1-5-4. 계절 이주노동자

1) 현황 및 인권실태

2015년 10월 14일, 법무부는 보도자료를 통해 ‘외국인 계절근로자 제도’를 시험실시하겠다고 발표했다. 법무부는 농번기 구인난 해소를 위해 외국인을 단기간 고용할 수 있게 해달라는 농민들과 지자체의 요구를 반영해 제도를 도입하게 되었다고 하면서, 지자체가 필요한 인력 규모를 법무부에 제출하면 심사를 거쳐 단기취업(C-4) 비자를 발급하여 계절노동자를 시범적으로 도입할 것이라고 밝혔다. 그리고 얼마 지나지 않아 시험실시 지역으로 선정된 충북 괴산군의 농가에 단기취업(C-4) 비자로 입국한 중국인 계절 이주노동자 19명이 배정되었다.

비록 법무부는 보도자료에서 시험실시를 거쳐 외국인 계절근로자 제도의 본격 시행 여부와 방법을 결정할 예정이라고 했으나, 이미 제도의 도입과 시행방법은 결정되어 있었다. 2015년 9월 정부가 국회에 제출한 2015년~2019년 국가재정운용계획에 외국인 계절근로자 제도를 2016년부터 본격적으로 시행하겠다는 문구가 있었고, 10월에 국회예산정책처가 발표한 2016년도 예산안 부처별 분석(법제사법위원회)에서도 이 제도를 2016년부터 확대할 계획이라며 ‘인력 수요 파악·배정 시스템’ 개발비로 3억 원을 편성한 것이 확인되었다.

결국 ‘외국인 계절근로자 제도’는 2015년 하반기와 2016년 상·하반기 세 차례의 시험실시를 거쳐, 2017년부터 본격적으로 시행되기 시작했다. 2017년 법무부가 발표한 운영계획에 따르면 계절 이주노동자의 도입주체는 지자체이고, 도입대상은 지자체가 자매결연(MOU)을 맺은 외국 지자체 주민 또는 지자체에 거주 중인 결혼이민자의 가족이며, 전자는 단기취업(C-4), 후자는 방문동거(F-1) 비자를 받아 입국하게 된다. 이들은 사업장이 아닌 ‘가구’에 배정되는데, 가구당 배정인원은 2016년 2명에서 4명으로 늘어났다. 허용업종은 계절적 농업 및 수산물 가공분야로 한정하고 있으나, 실제 계절 이주노동자들은 축산업, 농산

물 가공업 등의 업종에서도 일을 하는 것으로 알려져 있다. 현재까지 도입된 계절 이주노동자의 규모와 지역은 <표 III-1-14>와 같다.

<표 III-1-14> 외국인 계절근로자 확대 추이

	2015년	2016년	2017년(예정)
도입 인원	19명	200명	1,547명
도입 국가	중국	중국, 필리핀, 베트남, 네팔, 몽골, 키르기스스탄 (6개국)	기존 국가에 캄보디아 등 추가
배정 지역	충북 괴산군	강원 양구군, 충북 괴산군·보은군·단양군, 충남 서천군, 전북 진안군 (6개 지자체)	기존 지자체에 강원 정성군·홍천군·화천군, 경북 영양군·포항시, 충북 영동군, 제주 서귀포시 등 추가 (23개 지자체)

법무부의 계절근로자 제도 시험실시 계획이 발표된 이후 이주 인권단체들은 지속적으로 제도의 졸속 도입 문제와 제도 자체에 이미 노정된 인권침해 가능성에 대해 우려를 표명하며 반대 입장을 밝혀왔다.

우선, 계절근로자 제도는 별도의 법률적 근거 없이 출입국관리법 상 비자발급 규정 및 내부 지침만으로 운영되고 있다. 심지어 단기취업(C-4) 비자 소지자에게 단순노무를 금지하고, 방문동거(F-1) 비자 소지자에게 취업을 금지하고 있는 현행 규정과의 충돌에 대한 정비도 없다. 송출국과 송입국 지자체 간 MOU를 통해 모집, 선발, 도입 과정이 이루어진다고는 하지만, 이 과정을 책임질 수 있는 공적 시스템은 부재하다. 공적시스템의 부재가 브로커 개입이나 과도한 송출비용, 부실한 관리 감독 등의 문제를 발생시키는 것은 이미 예술은행(E-6), 특정활동(E-7), 선원(E-10) 이주노동자 도입과정에서도 경험하고 있는 바이다.

또, 3개월 미만의 초단기 계약을 체결한 이주노동자를 도입하는 제도이니만큼, 계약 기간 만료 후 미등록 체류를 방지하는 것은 제도의 사활이 달린 문제이다. 그러다보니 이미 시험실시 중에도 ‘불법체류’를 방지한다는 명목으로 2천만 원에 달하는 담보를 내야 입국할 수 있도록 하고, 임금을 월 1회 이상 정기적으로 지급하는 대신 출국 시 일시에 지급하는 등 인신매매에 해당하는 인권침해 사례가 빈번히 발생했다.

그런데도 법무부는 계절 이주노동자를 도입하고자 하는 지자체에 불법체류 방지를 위한 계획을 제출하도록 하고 있으며, 여기에 이탈보증금 조의 담보 제공을 약정하는 계약을 모범적인 사례로 제시하고 있기까지 하다.³²⁾ 근로기준법 상의 임금지급 규정을 준수해야 한다고는 하고 있지만, 지자체 등은 3개월 미만의 단기체류 노동자들은 외국인등록을 할 수 없고 따라서 통장 개설도 불가능하기 때문에 임금을 현금으로 지급할 수밖에 없는데 한 달치 월급 수령 후 목돈을 갖고 작업장을 이탈할 수 있으므로 일시불로 지급하는 것이라고

32) 법무부 체류관리과가 2017년 2월에 발표한 “2017년도 외국인 계절근로자 도입 운영계획(안)”

변명하고 있는 실정이다.³³⁾

단기체류(C-4) 비자 소지자는 사회보험의 적용에서 제외되고 있는 것도 문제이다. 외국 인등록을 할 수 없기 때문에 건강보험 가입이 불가능한 것은 물론이고, 고용보험이나 국민연금 가입 또한 제외되어 있다. 법무부는 계절 이주노동자의 산재보험 가입에 대해 ‘의무권장사항’이라는 애매한 표현을 사용하고 있는데, 실질적으로 산재보험이 농림어업 중 5인 미만 비법인 사업장에 대해 적용제외 규정을 두고 있는 만큼, 사업자등록과 무관하게 ‘농가’ 등에 배정하고 있는 계절 이주노동자가 산재보험 의무가입 사업장에 고용되기는 쉽지 않을 것이다.

2016년 말 발간된 IOM 이민정책연구원의 조사(최서리 외, 2016)와 각종 언론보도에 따르면, 계절 이주노동자들의 노동조건은 고용허가제 농업·어업 노동자들과 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 이들은 주휴 보장 없이 하루 평균 10시간 이상을 일하고, 월 130~150만 원의 임금을 받는 것으로 나타났으며, 근로계약서를 아예 작성하지 않고, 근로기준법의 휴게와 휴일 규정이나 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임금 규정의 적용을 받지 못하는 경우가 대부분이었다.

“보은군청 담당과(농축산과)에서는 계절근로자를 고용하는 농업 경영인에게 근로조건에 대한 가이드라인을 따로 제공해 주지 않고, 농업근로자 고용과 관련한 유의사항만 고용주에게 전달해 주고 있음. 계절근로자들은 월급제로 급여를 지급받음. 하루에 보통 10시간 근무하는 것으로 보고되고, 월 급여는 150~160만 원 정도 됨.”

“2016년 상반기에는 90일 동안 하루도 안 쉬고 일을 하고, 월 160만원을 받는 사람도 있었다고 함. 만약 하루 10시간씩 30일 동안 일을 했다고 가정하면, 해당 계절근로자는 시급 5,333원을 받는 것으로 계산이 되는데, 이는 2016년 정부가 법적으로 정한 최저시급 6,030원에 못 미치는 것으로 추정됨.”

(최서리 외(2016). 계절근로자를 시범적으로 도입했던 충북 보은군 담당자와의 면접조사 결과 정리에서 발췌)

고용허가제를 통해 3년의 근로계약을 체결하고 입국해 농업이나 어업에 종사하는 이주노동자들도 한국어가 미숙하고 지리적으로 고립된 환경에서 일하는 등의 제약 때문에 다른 업종에 비해 노동권을 포함한 인권침해에 문제제기를 하고 구제받기가 어려운 상황에 놓여 있다. 그러니 3개월 미만의 단기계약을 맺고 일하는 계절 이주노동자들은 이러한 인권침해에 더욱 취약할 것으로 예상된다.

특히 고용주에 의해 인권침해를 당했을 때, 사업장을 변경할 수 있는 기회가 실질적으로 차단될 것이므로, 어렵게 얻은 기회를 잃지 않기 위해서라도 본인의 권리구제를 포기하게

33) 최서리 외(2016), p.33.

될 가능성이 크다. 설사 구제절차를 밟는다고 해도 짧은 체류 기간 내에 권리침해에 대한 노동청이나 경찰의 조사가 이루어지기는 힘들 것이며, 만약 권리구제가 될 때까지 기타 (G-1) 비자를 받아 체류할 수 있다고 해도 그 기간 동안의 숙식이나 체류비용을 부담하는 것 역시 쉽지 않을 것이다. 뿐만 아니라, 출국 후에 권리침해 사실을 인지하여 구제를 원할 경우에 대한 구제방안은 전혀 마련되어 있지 않다.

2) 정책 제언

원칙적으로 외국인 계절근로자 제도는 폐지되어야 한다. 지금과 같이 도입과 관리에 대한 공공성과 투명성, 인권침해에 대한 구체적인 방안이 법적·제도적으로 뒷받침 되고 있지 않은 상태에서는 더욱 그러하다.

그러나 이미 제도가 실시되고 있는 만큼, 현 제도를 통해 입국하는 계절 이주노동자를 보호하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 지금의 계절근로자 제도는 ‘불법체류 방지’에만 초점이 맞추어져 있다. 2016년 시험실시로 도입된 200명의 계절 이주노동자 가운데 4명이 미등록 체류자가 된 이후, 인권침해적인 ‘불법체류’ 예방책은 더욱 강화되고 있다. 법무부는 미등록 체류자가 발생할 시 이주노동자를 도입한 지자체와 고용한 사업주에 대한 제재는 물론이거니와 송출국 지자체 및 계절 이주노동자의 국내 체류 이주민 가족에게도 그 책임을 묻는, 실질적인 연좌제를 실시하고 있다. 이는 계절 이주노동자에게 이탈보증금 요구, 임금 후 지급으로 인한 임금 체불, 감시·감금 등의 노동착취 인신매매로 이어질 가능성이 크다. 국제적인 인신매매 기준에 따라, 계절근로자 제도 운영에서 발생하는 인신매매적 요소를 조사하고, 이를 방지하기 위한 대책이 마련되어야 한다.

현 제도는 계절근로자 도입의향서에 근로조건을 제시하도록 하고 있을 뿐, 그 조건이 노동 관계법을 준수하고 있는지는 확인하지 않고 있다. 계절 이주노동자들이 농수산물 가공업, 다시 말해 제조업에 종사하게 되는 경우는 근로기준법이 지켜지는지 철저히 감독되어야 한다. 농업, 어업 등 근로기준법의 근로시간, 휴게, 휴일이 적용되지 않는 분야에서 일하는 경우에도, 이들에게 적절한 노동시간과 휴식시간, 휴일을 보장할 수 있도록 기준이 제시되어야 한다. 그리고 이들의 노동조건에 대한 조사와 감독이 정기적으로 이루어져야 한다.

계절 이주노동자들에게 노동권을 비롯한 인권침해가 발생하는 경우 어떻게 구제할 수 있을지에 대한 방안도 마련되어야 한다. 3개월 미만의 체류를 조건으로 입국하기 때문에, 구제절차가 길어지는 경우 체류와 숙식이 지원되어야 한다. 또한, 본국으로 돌아가 구제절차를 진행하는 경우 이후 배상과 보상이 원활이 이루어질 수 있도록 책임지고 확인하는 시스템 또한 갖추어져야 한다.

2. 이주여성의 권리

2-1. 전반적 현황

2016년 12월 현재 외국국적자인 국내 체류 이주민 2,049,441명 중 여성은 46%인 932,235명이다. 출신지역별로는 아시아 지역이 87%인 1,778,486명인데, 이 중 여성의 비율도 46%인 816,309명으로 전체 이주민의 성비와 같다. 외국국적자인 국내 체류 이주민의 체류자격별 성별 구성은 아래의 <표 III-2-1>과 같다.

<표 III-2-1> 국내 체류 이주민의 주요 체류자격별 성별 현황

(단위 : 명)

구분	유학 (D-2)	예술 홍행 (E-6)	특정 활동 (E-7)	비전문 취업 (E-9)	재외 동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼 이민 (F-6)	방문 취업 (H-2)	방문 동거 (F-1)	거주 (F-2)	동반 (F-3)
전체	76,040	4,302	21,498	279,187	372,533	130,237	121,332	254,950	103,826	39,681	22,828
여성 (58%)	44,309 (58%)	3,180 (74%)	6,240 (29%)	24,078 (8%)	191,994 (51%)	71,787 (55%)	101,393 (83%)	108,554 (42%)	62,197 (60%)	22,962 (57%)	15,042 (66%)
남성 (42%)	31,731 (42%)	1,122 (26%)	15,258 (71%)	255,109 (92%)	180,539 (49%)	58,450 (45%)	19,939 (17%)	146,396 (58%)	41,629 (40%)	16,719 (43%)	7,786 (34%)

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2016년 출입국·외국인정책 통계연보」

국내 체류 이주여성의 약 1/3은 재외동포(F-4) 비자나 방문취업(H-2) 비자를 소지한 동포들이며, 결혼이민(F-6) 비자나 영주(F-5) 비자 소지자의 비율도 높은 편이다. 여성의 비율이 높은 체류자격은 결혼이민(F-6) 83%, 예술홍행(E-6) 74%, 동반(F-3) 66%, 방문동거(F-1) 60%, 유학(D-2) 58%, 거주(F-2) 57%, 영주(F-5) 55% 순이며, 재외동포(F-4)도 51%로 여성의 비율이 약간 더 높다.

반면 취업비자 소지자는 남성 비율이 높다. 고용허가제 비전문취업(E-9)은 여성이 8%에 불과하고, 소위 전문인력에게 주어지는 특정활동(E-7)도 여성 비율이 29%로 낮다. 방문취업(H-2)은 여성이 많이 종사하는 서비스업 등에 취업이 가능해 여성 비율이 42%로 취업비자 중에서는 높은 편이다.

그러나 취업비자 소지자의 여성 비율이 낮다는 것이 이주여성노동자가 그 정도로 적은 것으로 이해되어서는 안 된다. 통계청의 2016년 외국인고용조사 결과에 따르면, 영주, 재외동포, 결혼이민 등 취업비자가 아닌 비자 소지자의 고용률이 각각 73.5%, 59.2%, 49.8%로

높았으며, 비록 고용률이 81.0%인 남성에 비해 낮기는 하지만 여성의 고용률도 50.9%로 절반 이상의 이주여성들이 노동자로 일을 하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 이주민 중 여성의 비율이 절반 가까이 되며, 이주여성들은 다양한 체류자격을 가지고 과반수가 경제활동에 참여하며 국내에서 살아가고 있는데, 지금까지 한국정부의 이주 여성에 대한 정책은 다문화가족 중심으로 편재되어 왔다. 이는 정책 대상을 전체 여성 이주민의 15%도 되지 않는 결혼이주여성으로 한정된 것일 뿐 아니라,³⁴⁾ 정책 내용 또한 대체로 결혼이주여성을 한국인의 배우자이자 한국 국적의 자녀를 낳아 기르는 어머니라는 가정 내 전통적인 성역할의 담지자로만 보고 있다는 한계를 갖는다.

정부는 2006년 결혼이민자 지원 종합대책을 마련하면서 결혼이주여성을 가족의 구성, 유지, 재생산이라는 틀에 종속시켰고, 이후 정부 정책은 결혼이주여성의 ‘인권’보다는 ‘가족유지’가 핵심으로 자리 잡게 되었다. 슬한 문제제기에도 다문화가족지원법제 2조는 여전히 (귀화) 한국인과 외국인이 결합한 가족만을 다문화가족으로 정의하고 있어 다양한 이주민 가족을 포괄하지 못하고 있다. 그리고 다문화가족지원법은 여전히 결혼이주민의 문제를 가족정책으로만 해결하고자 하는 시각을 고수하고 있어 다문화가족을 구성하는 개개인의 권리나 가치에 대한 보호가 이루어지지 못하고 있다.

결혼이주여성의 체류권과 사회권은 한국인 배우자, 자녀, 가족에 종속되어 있다. 결혼이주 여성은 체류 자격 유지, 영주권 및 국적 취득을 위해, 또는 공공부조나 사회서비스의 수혜자가 되기 위해 한국인 배우자와의 혼인관계를 유지하거나, 한국 국적의 자녀를 출산·양육하거나, 한국인 배우자의 부모를 부양해야 한다는 조건을 요구받는다. 이러한 구조적 강제로 인해 결혼이주여성들은 가정폭력을 비롯해 가정 내에서 인권침해나 착취를 당해도 이에 적극적으로 대응할 수 없다. 결혼이주여성의 취약한 법적 지위로 인해 부부관계의 불평등이 심화되면서 폭력과 살인으로 이어지는 경우도 발생하고 있다. 안정적인 체류라는 가장 기본적인 권리가 보장되지 않으면 결혼이주여성들에게 인권 보장은 요원한 것이다.

한국 사회 전반에 만연한 성차별적 문화와 제도 하에서 차별받는 것은 결혼이주여성 뿐만이 아니다. 다양한 체류자격의 이주여성들이 취업해 노동자로서 일하고 있지만 최저임금조차 지급받지 못하는 등 노동법의 보호를 받지 못하고 있으며, 한국인 여성노동자에게도 쉽지 않은 모성보호는 꿈도 꾸지 못하고 있다. 많은 이주여성들이 가정과 직장, 그 밖의 다양한 장소에서 성폭력과 젠더폭력의 위협에 노출되어 있는데, 여성으로서의 취약성에 이주민으로서의 언어 장벽, 체류자격으로 인한 취약성까지 더해져 피해 사실을 신고하는 것조차 어려운 상황이다. 이주여성에 대한 여성 친화적이고 이주민 친화적인 구제와 지원시스템의 부재는 피해 이주여성이 체류자격을 빼앗기고 강제출국 되는 결과를 초래하기도 한다.

34) 2016년 12월 기준, 외국 국적자인 여성 결혼이민자의 수는 128,518명이다. 이 수치에는 결혼이민(F-6) 비자 소지자 뿐 아니라 거주(F-2) 또는 영주(F-5) 비자를 소지한 결혼이민자도 포함된 것이다.

이주여성이 처한 반인권적인 상황에 대해 유엔 인권기구는 한국정부에 지속적으로 아래와 같은 권고를 제시해왔다.

<표 III-2-2> 유엔 인권기구의 이주여성 관련 권고

인종차별철폐 위원회 (2007)	한국인 남편의 전적인 귀책사유로 인하여 결혼이 파탄에 이르게 된 경우가 아니라고 하더라도, 국제결혼 여성이 이혼 혹은 별거하게 된 경우에 법적인 거주 자격이 보장될 수 있도록 하는 조치를 채택할 것
사회권위원회 (2009)	한국 국민과 결혼한 외국인 여성들이 그들의 남편에게 의존하지 않고 거주 자격을 얻거나 귀화할 수 있는 권한을 부여하여 이들이 직면한 차별을 극복할 수 있도록 추가적인 노력을 기울일 것
여성차별철폐 위원회 (2011)	<p>가정폭력에 대한 예방과 보호를 위한 가능한 조치를 포함하여, 외국인 여성들이 자신의 권리와 보상 방안을 인지하도록 여성에 대한 인식개선 캠페인을 시행할 것</p> <p>결혼중개업자, 인신매매자, 배우자에 의한 학대와 착취로부터 외국인 여성을 보호하기 위하여 「결혼중개의 관리에 관한 법률」의 효과적인 이행을 보장하기 위한 입법 및 조치를 취할 것</p> <p>한국인 남성과 결혼한 외국인 여성들이 국적 신청서를 제출할 때 남편의 신원보증을 받지 못하거나, 자녀가 없는 경우 직면할 수 있는 어려움에 대해 우려를 표명하며, 한국국적 취득 요건과 관련한 모든 차별적 조항을 제거하고 유엔여성차별철폐협약 제9조에 부합하게 국적과 관련된 법과 제도를 개정할 것</p>
인종차별철폐 위원회 (2012)	<p>별거와 이혼 시 동등한 권리를 보장하고, 이후 체류허가와 기타 조항을 고려하여 한국인 배우자와 결혼한 이주여성을 보호하기 위한 노력을 강화할 것 (재권고)</p> <p>위원회가 이에 관해 처음 권고했던 2007년 이래, 별거 또는 이혼 이후 체류 자격을 박탈당한 이주민 배우자에 대한 정보를 제공할 것</p> <p>가정폭력, 성적 학대, 인신매매, 기타 다른 형태의 폭력을 당한 외국인 여성 피해자들이 사법절차에 접근할 수 있도록 보장하고, 폭력피해여성들에게 합법적인 체류를 보장할 것</p>
인종차별특별 보고관 (2015)	<p>별거 또는 이혼의 경우, 결혼의 결과 또는 지속기간, 그리고 결혼관계에서 태어난 자녀의 유무와 관계없이 대한민국 국적 남성과 결혼한 이주여성에게 체류의 안정성을 포함한 동등한 권리를 부여할 것</p> <p>대한민국 국적의 남성이 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관행을 없애도록 노력할 것</p> <p>인종주의와 성차별주의를 드러내는 직원이 있는 국제결혼업체들이 적절히 제재를 받도록 보장할 것</p> <p>다문화가족 개념을 재정의하고, 그들이 사회에 주는 혜택을 인정하는 것을 포함하여, 국제결혼과 관련한 인종주의와 외국인 혐오를 없애기 위한 광범위한 공공 인식개선 캠페인을 시행할 것</p>

	<p>가정폭력, 성적 학대, 인신매매 또는 다른 형태의 폭력의 피해를 입은 외국인 여성들이 자신들의 권리에 대해 통지를 받고 재판에 적절히 접근할 수 있도록 보장할 것. 폭력 피해 여성들에게 원하는 경우 국내에 합법적으로 체류할 권리를 부여할 것</p> <p>다문화 가족의 정의를 확대해 외국인 간 또는 민족 간 결합을 포함시켜, 현재 다문화가족법에 따른 사회적 혜택을 받지 못하는 사람들이 혜택을 받을 수 있도록 할 것</p>
--	---

2-2. 결혼이주여성의 권리

1) 결혼이주여성의 현황

귀화자를 포함한 결혼이주민의 수는 2007년 약 12만 명에서 2016년 약 27만 명으로 지난 10년간 두 배 이상 증가했다.³⁵⁾ 그러나 전체 혼인 건수 가운데 국제결혼이 차지하는 비율은 같은 기간 10.9%에서 7.3%로 감소했다. 특히 전체 국제결혼 가운데 한국인 남성과 외국인 여성의 국제결혼은 2007년 76.1%에서 2016년 72.0%로 조금씩 감소 추세에 있다. 이러한 변화는 결혼이주여성에 대한 인권침해 논란이 끊이지 않던 국제결혼 중개업체를 관리·감독하는 법률의 제정(2007년), 법무부의 국제결혼 안내 프로그램 도입(2010년)과 결혼이주민의 비자 발급 심사 기준 강화(2014년) 등 잇따른 조치에 기인한 것으로 보인다.

그러나 국제결혼의 감소가 결혼이주민의 감소로 이어진다고 볼 수는 없다. 다만 신규 입국자가 줄어들고 장기간 체류한 결혼이주민이 늘어남에 따라 예전과는 다른 경제적, 사회적 욕구가 발생하리라는 것은 예상할 수 있다.

2015년 여성가족부가 실시한 다문화가족 실태조사에 따르면 5년 미만 한국에 거주한 결혼이주민의 비중은 2012년 27.5%에서 16.0%로 감소한 반면, 10년 이상 거주한 사람들의 비중은 36.1%에서 47.9%로 증가했으며, 이에 따라 한국어나 한국사회 적응 교육 서비스에 대한 요구(41.7%)보다는 일자리 교육이나 일자리 소개 서비스에 대한 요구(52.0%)가 더 큰 것으로 나타났다.

실제로 결혼이주여성 중 취업자 비율은 2009년 36.9%에서 2012년 53.0%, 2015년 59.5%로 증가 추세에 있는데, 이는 2015년 기준 국내 여성 전체 고용률 49.9%에 비해 10% 가량 높은 것이다. 그러나 취업한 결혼이주여성의 30% 이상은 단순노무 업무에 종사

35) 2016년 12월 현재 한국 국적을 취득하지 않은 결혼이주민은 152,374명이며, 국적을 취득한 결혼이주민은 114,901명이다. 혼인귀화자 중 국내에 체류하지 않고 있는 이를 제외한 전체 결혼이주민의 수는 약 25만 명이며, 이 중 85%인 약 21만 명이 여성이다.

하고 있으며, 임시직이나 일용직 형태로 고용된 경우가 과반수를 차지하는 등 고용의 질과 안정성은 떨어지는 것으로 나타났다. 그 결과 결혼이주민의 월평균 가구소득은 200만 원 미만이 32.6%였으며, 국민기초생활보장 수급가구도 5.1%인 것으로 조사되었다.

또한 2015년 실태조사에 따르면 결혼이주민의 가구구성에도 변화가 있었는데, 2012년 조사에 비해 결혼이주민 본인만 있는 1인 가구나 결혼이주민과 자녀로 구성된 한부모가구의 비중은 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 가족 구성의 변화는 결혼이주민에 대한 정책의 대상이 전통적인 가족관계 내에 있는 결혼이주여성에서 다양한 상황에 처한 결혼이주여성으로 확대되어야 함을 시사하고 있다.

그러나 아직까지도 결혼이주여성 관련 주무부처인 여성가족부의 이주여성 관련 조직은 가족정책관 산하에 다문화가족정책과와 다문화가족지원과로, 협소하게 정의된 다문화가족만을 그 업무 대상으로 하고 있다. 그리고 이주여성에 대한 폭력과 관련된 업무는 여성가족부 복지지원과에서 담당하는 ‘폭력피해 이주여성 지원 사업’으로 주로 가정폭력 피해를 당한 결혼이주여성을 대상으로 한 이주여성쉼터를 사업 대상으로 하고 있어, 여전히 결혼이주민이 아닌 이주여성의 접근성은 제한적이다.

2) 2012년 가이드라인 이행실적 및 인권 실태 쟁점과 사례

2012년 이주인권가이드라인은 ‘제2부 결혼이주민의 인권보호 강화’에서 인권침해성 결혼방지대책 마련을 위한 3개 과제, 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장을 위한 2개 과제, 가정폭력으로부터의 인권보호 강화를 위한 4개 과제를 제시하였다.

<표 III-2-3> 2012년 가이드라인의 결혼이주여성 인권보호 강화 과제의 이행실적 검토

1. 인권침해성 결혼 방지대책 마련		
과제	정부 이행 실적(여성가족부)	평가
「결혼중개업의 관리에 관한 법률」의 효과적인 이행을 보장하기 위한 입법 및 조치, 이주과정에서의 인권침해 방지대책 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 개정·시행 <ul style="list-style-type: none"> - 2012.8 : 집단맞선 금지, 집단기숙 금지, 18세 미만 소개 금지 등 신설 - 2015.8 : 연1회 이상 국제결혼중개업체 지도 점검 진행/ 표준계약서 사용 권장 등 <ul style="list-style-type: none"> - 2016.3 : 손해배상 입증책임을 중개업자로 전환 - 2016.7 시행규칙 개정 : 폐업 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 대부분의 결혼중개행위가 결혼이주민의 출신국에서 이루어지는데, 현행 법률은 현지에서의 범위만 행위를 규율할 수 없어 결혼중개업이 제대로 규율되지 못함

	<p>신고 간소화, 개인정보보호(주민번호→생년월일)</p> <p>▷ 국제결혼중개업체로 인한 피해예방을 위해 온·오프라인 홍보 및 국제결혼안내교육 시 피해예방 가이드 배포</p>	
<p>국제결혼중개업자에 대한 관리·감독(정확한 신상정보 제공 및 당사자의 의사결정권 보장) 및 처벌 규정 마련, 현지의 중개업자 규제 방안 마련, 중개업체의 고의 또는 과실에 대한 입증책임을 피해자에게 부과하지 않기</p>	<p>▷ 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 개정·시행</p> <p>- 2012.8 : 신상정보 거짓제공 및 미제공시 형사처벌 규정 신설, 중개업자의 서류보존 의무화 규정(5년)을 신설하여 입증책임을 피해자가 아닌 중개업자에게 부여</p> <p>- 2013.3: 현지국가에서의 결혼중개업에 대한 관리를 강화하기 위하여 현지법령 위반시 3년간 결혼중개업 종사제한 규정 신설, 현지국에서 결혼중개업자가 동법 위반 시 통보 규정 신설(외교부→여성가족부)</p> <p>▷ 국제중개업체 지도점검 및 의무강화에 따른 국제결혼중개업체 감소</p> <p>- 2011. 1,679개→2016.8 372개</p> <p>▷ 결혼이민 심사기준 강화(2014년4월1일 시행)</p>	<p>▶ 결혼이민 비자발급 심사기준 강화로 혼인신고까지 마친 후에 비자발급 요건을 충족하지 못하여 외국인 배우자의 입국이 거부되는 피해 사례 증가</p> <p>▶ 현지에서 결혼중개업체 등을 통하여 배우자를 만나는 경우 맞선 전 또는 혼인신고 전에 결혼비자 발급 요건을 충족하였는지 여부를 확인할 방법이 없음</p>
<p>결혼중개업 담당공무원에 대한 전문성강화 교육 및 인권교육 실시</p>	<p>▷ 전문강사양성교육 실시, 다문화이해교육 실시</p> <p>▷ 온라인지원시스템(다누리배움터) 개통</p> <p>▷ 지역거점기관(4곳) 시범 운영</p> <p>▷ 다문화가족지원센터 종사자 대상 인권 매뉴얼 교육 실시</p> <p>▷ 국제결혼 및 다문화업무 담당 공무원들의 전문성 제고 및 인권교육 강화를 위한 교육 실시</p>	<p>▶ 다문화가족지원센터 종사자들에 대한 인권감수성 및 인권의식 강화를 위해 형식적 교육이 아닌 교육내용 및 효과분석을 통한 실질적 교육 효과 달성이 필요함. 기관장에 대한 교육 참여는 필수가 되어야 함</p>
<p>2. 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장</p>		
<p>과제</p>	<p>정부 이행 실적</p>	<p>평가</p>
<p>「국제결혼안내프로그램」 과 사증 연동제도의</p>	<p>▷ 국제결혼을 희망하는 한국인을 대상으로 ‘국제결혼 안내프로</p>	<p>▶ 국제결혼안내프로그램과 결혼이민자 사전교육에서 성평등</p>

<p>인권친화적 개선</p>	<p>그램' 이수 의무화(법무부) ▷ 결혼이민자 한국입국 전 현지 사전교육 실시(여성가족부)</p>	<p>감수성과 인권지향적 내용이 부족하고, 이수대상을 특정 국가로 제한하여 인종차별 유발 ▶ 국제결혼안내프로그램 교육 수료증이 있어야 사증을 발급함으로써 의무화하고 있음 ▶ 결혼이민자 한국입국 전 현지 사전교육의 내용을 인권보호와 관련된 법과 정보제공 등 인권지향적이고 성인지적인 내용이 보완되어야 함</p>
<p>결혼이주민의 체류권, 영주권, 국적취득권의 권리를 법령에 따라 보장</p>	<p>▷ 한국인 배우자의 신원보증서 창구 폐지 ▷ 결혼이민 사증 발급 및 체류관리 통합지침을 개정하여 담당공무원의 재량권 남용 방지 조치, 불필요한 일부 규제 완화, 불명확한 내용의 명확화 ▷ 결혼이민 사증 심사기준 개선해 결혼이민자의 한국어 구사능력, 초청자의 소득요건, 주거요건, 초청횟수 등을 심사</p>	<p>▶ 한국인 배우자의 신원보증서 요구는 폐지되었으나 여전히 요구하는 경우 발생, 입증이 가능한 신체적 폭력 중심으로 가정폭력을 인정, 재판에서 귀책사유 명시, 위자료 명시한 경우, 부부관계 개선 위한 별거 중에도 체류연장 불허, 사별한 배우자에게도 한국 거주 사유서 제출 요구 등 담당공무원의 재량권 여전히 남용 ▶ 한국인 배우자의 신원보증서 유효해야만 결혼이주민의 체류가 유지됨으로써 여전히 한국인 배우자에게 종속 ▶ 한국인 배우자의 신상 정보가 결혼이주민이 이해할 수 있는 언어로 제공되지 않아 부정확한 신상정보 전달되고 있으며, 결혼식과 혼인신고를 한 이후에 사증심사를 통과하지 못하여 입국하지 못하는 사례 발생</p>
<p>3.가정폭력으로부터의 인권보호 강화</p>		
<p>과제</p>	<p>이행 상황</p>	<p>평가</p>
<p>비물리적 가정폭력 피해에 대한 인권보호조치 강화, 가정폭력 피해자에 대해 적극적인 사회보장</p>	<p>▷ 폭력피해이주여성쉼터 25개소(2015년) 운영, 상담·의료·법률 등 지원 및 치료·회복 프로그램 제공</p>	<p>▶ 비물리적 가정폭력 피해 인권보호 및 체류연장 되지 않음 ▶ 다누리 콜센터와 1577-1366의 통합으로 폭력피해 이주여성의 위기상담 지원 약화 ▶ 사후기관인 쉼터만으로는 가</p>

		<p>정폭력 예방 불가능. 쉼터 입소 외에 지원이 없음</p> <p>▶ 한국 국적이거나 한국 국적의 자녀가 없는 쉼터 입소자의 경우는 생계비 지원되지 않음</p> <p>▶ 외국인 부부 사이의 가정폭력 피해자는 체류연장 허가 신청 불가능</p>
<p>자녀양육권을 가진 이주 여성이 친권자인 한국인 배우자의 동의 없이도 거주이전의 자유와 독립적 육아양육 보장</p>	<p>▷ 폭력피해 아동의 전학관련 사실이 가해자 등에게 공개되지 않도록 관리</p> <p>▷ 취학지원 외 육아양육을 위해 아동양육비, 아이돌보미 등 지원</p> <p>▷ 폭력피해 이주여성 및 동반아동은 국적여부에 상관없이 그룹홈을 통한 주거지원으로 자립을 유도</p>	<p>▶ 이혼 시 한국인 남편이 양육권을 가진 경우는 친권과 양육권을 모두 주는 경향이 있는 반면, 이주여성인 양육권을 가진 경우는 공동 친권을 주는 경우가 있어 자녀양육권을 가진 이주여성이 친권자인 한국인 배우자의 동의 없이도 거주이전의 자유와 독립적 육아양육 보장이 되지 않음</p>
<p>쉼터 입소 폭력피해이주 여성의 생활보장 방안 마련</p>	<p>▷ 폭력피해 이주여성 및 동반아동에 대한 주거 및 기초생활 지원, 직업기술교육 훈련, 취업 지원</p> <p>▷ 시설 미입소자의 경우, 다문화가족지원센터를 통한 지원</p> <p>▷ 10세 이상의 남자아이 동반 입소자를 위해 가족보호시설 20개소 운영(국적취득자 또는 국적취득 아동을 동반하는 경우 입소 가능)</p>	<p>▶ 한국국적이 없거나 한국국적 자녀가 없는 이주여성은 대부분의 지원에서 배제됨</p>
<p>이주여성쉼터의 입소자의 개별 특성 고려하고 자율성 보장</p>	<p>▷ 직업교육 훈련, 취·창업 능력 개발을 통해 정착 지원</p> <p>▷ 이주여성의 문화적·언어적 특성을 고려 폭력피해 이주여성만을 대상으로 하는 보호시설 28개소 운영</p>	<p>▶ 미등록 이주여성은 쉼터 이용 등에서 배제하고 있어 보호 대책이 필요</p>

(1) 혼인과정에서의 인권침해

「결혼중개업의 관리에 관한 법률」이 2008년부터 시행되고, 몇 차례 법이 개정되면서 사전정보 제공, 단체 맞선 금지, 현지법령 준수 의무 등이 법제도에 수용되었다. 그러나 맞선, 성혼결정, 결혼식 등 대부분의 결혼중개 행위가 이주여성 출신국에서 이루어진다. 따라

서 현지에서 이루어지는 중개행위를 어떻게 규제할 것인가가 중요하다고 볼 수 있는데, 현행 법률은 현지에서 이루어지는 법 위반 행위에 대해서는 규율할 수 없는 한계가 있다.

국제결혼중개업체가 실질적으로 규율되지 못하자 법무부는 2014년 4월 1일부터 결혼이민비자발급 심사기준을 강화했다. 법무부 출입국·외국인정책본부는 이의 추진배경이 첫째, 가정폭력 피해여성 구제, 한국어 교육 등 그간의 결혼이민자 지원 정책이 입국 후에 실시되어 사회문제 발생을 사전 차단하는 데 한계가 있고, 둘째, 국제결혼과 관련한 사회문제를 사전에 예방할 수 있는 입국 전 단계에서의 정책 수단을 강구할 필요성이었다고 밝히고 있다. 그러나 새롭게 실시된 결혼이민 비자발급 심사기준 강화제도에서 심각한 것은 무엇보다도 맞선, 성혼결정, 결혼식 등 대부분의 결혼절차를 마친 뒤에 비자발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해 문제가 발생하고 있는 것이다. 또한 한국인 배우자의 신상 정보가 결혼이주민이 이해할 수 있는 언어로 제공되지 않고 있으며 이에 따른 부정확한 신상정보의 전달로 인한 파급효과는 결혼 이후의 삶에 상당히 심각한 영향을 끼친다.

법무부는 2015년 11월 1일부터 한국인 배우자의 결혼이민사증(F-6) 신청 시 범죄경력증명서(회보서) 제출 방식을 변경하여, 한국인 배우자가 범죄경력증명서를 직접 발급받아 제출하던 방식에서 재외공관에서 경찰청으로 직접 범죄경력을 조회 요청하도록 하였다. 이런 절차의 변경은 상업적 중개업에 의한 속성 결혼이 여전한 현실에서 공적 절차의 강화라는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 개인이 직접 제출할 경우 외국인 여성이 중개업체를 통하여 한국인 배우자의 정보를 얻을 수 있는 가능성이 있었지만 절차 변경으로 이 과정이 사라져 현지에서 외국인 배우자가 한국인 배우자의 범죄 경력을 인지할 가능성이 현저히 낮아졌다. 따라서 한국인 배우자의 범죄경력 증명서 제출 방식 변경으로 의도하지 않은 외국인 여성의 피해가 발생할 우려가 있다.

결혼이주민의 혼인권 보호라는 명목으로 법무부는 국제결혼안내 프로그램을, 여성가족부는 결혼이민자 현지사전교육을 실시하고 있으나 교육 내용에서 성평등 감수성과 인권지향성이 부족하다.

법무부에서 시행하고 있는 국제결혼안내프로그램은 국제결혼 관련 현지 국가의 제도, 문화, 예절정보 등 소개, 결혼사증 발급절차 및 심사기준 등 정부정책 소개, 시민단체의 결혼이민자 상담, 피해사례 및 국제결혼 이민자나 한국인 배우자의 경험담 등으로 구성되어 있다.³⁶⁾ 법무부는 이 프로그램의 이수를 의무화한 이유를 “최근 연이어 발생하고 있는 결혼이민자 문제는 한 가정의 문제로 끝나는 것이 아니라 우리 사회 전체의 문제로서, 이러한 문제를 해결하기 위해 국제결혼에 대한 올바른 인식을 재고하고 국제결혼의 부작용을 최소화하며, 바람직한 다문화가정을 형성할 수 있도록 지원하기 위하여”라고 밝히고 있다.

36)법무부 사회통합정보망 Soci-Net> 국제결혼안내프로그램, 국제결혼안내프로그램소개 (www.socinet.go.kr)

그러나 2011년 3월 7일부터 의무제로 적용하고 있는 위 프로그램의 교육시간은 3시간이다. 국제결혼가정에서 발생하는 갈등은 가부장적 인식으로 인한 부부갈등, (신체적, 언어적, 정서적) 가정폭력의 문제로 가정 내에 성평등 인식이 매우 중요한 요소임에도 불구하고 성평등 감수성이 전혀 반영되지 않은 프로그램으로 구성되어 있다.

뿐만 아니라 이수대상을 특정국가(중국, 베트남, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 타이) 출신의 배우자와 결혼하려는 한국인으로 제한하고 있으며 고시 국가의 선정기준 또한 이혼율이 높거나 국제결혼을 통해 한국국적을 다수 취득한 국가(특정국가)라고 공지하고 있어 특정국가에 대한 인종차별을 유발하고 있다. 이에 2015년 유엔 인종차별특별보고관의 보고서는 “정부가 대한민국 국적의 남성에게 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관행을 없애도록 노력“할 것을 권고하였으나 여전히 권고는 이행되지 않고 있다.

여성가족부가 실시하는 결혼이민자 대상 현지사전교육은 4개국(베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골)에서 연중 실시하고 있다. 교육은 한국생활 및 문화, 긴급연락, 모성·건강 등에 대한 내용으로 구성되어 있어서, 한국생활에 대한 적응과 여성의 역할에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 현재 국제결혼가정 해체의 가장 큰 요인이 성차별적인 여성역할 수행과 가정폭력이나 만큼 성인지적 교육, 한국의 법과 인권침해 시 대처법 등의 정보 제공을 강화할 필요가 있다.

(2) 결혼이주민의 체류권, 영주권, 국적 취득

결혼이주여성에게 체류권, 영주권, 국적 취득의 권리는 한국인 배우자의 신원보증, 한국인 자녀의 출산과 양육, 한국인 가족의 부양을 조건으로 주어져, 한국인 배우자와 가족에게 종속되어 있다. 이와 관련해 유엔 여성차별철폐위원회를 포함해 국제 인권기구의 권고가 잇따라 있었지만 이행되지 않고 있다. 개선에 대한 어떠한 계획도 보이지 않는 가운데, 법으로는 명백히 체류권과 취업권을 부여하게 되어 있는데도 현실에서 출입국관리사무소 담당자의 재량에 의해 체류권이 보장되지 않는 경우가 빈번히 발생해 결혼이주여성들의 체류권이 오히려 불안정해지는 것으로 파악된다.

결혼이주여성의 경우 1년마다 체류자격을 연장해야 하는데 2011년 12월 23일자로 한국인배우자의 신원보증 서류를 요구하지 않는다는 시행령이 제정되었으나 일선 출입국관리사무소에서는 여전히 이 서류를 요구하였고, 실제로는 한국인 배우자의 신원보증이 유효할 때만 체류연장이 가능하다. 2년 후 신청할 수 있는 국적 신청의 경우도 신원보증의 일차적 주체가 한국인 남편이어서 여전히 결혼이주민의 체류는 불안정하다.

현 국적법에 따라 결혼이주여성이 가정폭력 피해를 입증하는 경우 혼인에 기한 간이귀화 조항에 따라 귀화 신청 자격이 부여되며 합법적 체류자격을 가질 수 있다. 그런데 그 입증

방식은 한국인 배우자에게 ‘혼인해소 귀책사유’가 있음이 이혼 판결문에 명시될 경우에 한해서 가정폭력 피해 이주 여성에게 한국에서 체류 연장을 허용하는 것이다. 이는 결혼이주 여성이 이혼 후 한국에 체류하기를 원할 경우 협의이혼이 가능한 상황이라도 재판이혼을 거칠 수밖에 없게 하는 요인이 되고 있다. 결혼이주여성이 혼자서 한국인 배우자에게 ‘혼인해소 귀책사유’가 있음을 입증하는 것은 상당한 한계가 있다. 특히 이주여성의 원활한 의사소통을 위해 한국인 대리인이 참석할 수 없거나 여성의 가출로 인한 공시송달 재판의 경우 배우자의 귀책사유가 명백한데도 강제퇴거 당할 위험에 노출되어 있다. 이를 보완하기 위해 여성단체확인서를 피해입증자료의 하나로 채택하는 등 제도를 만들었지만 이를 참고자료 정도로만 여기고 있어 그 가치가 제대로 발효되지 못하고 있는 실정이다.

또한 현 국적법에서는 진단서, 사진, 형사·가사소송의 판결문 등 자료를 바탕으로 가정폭력을 입증하도록 되어 있지만 실제로 신체적 폭력 외 다양한 유형의 무형적 가정폭력(언어 폭력, 성적학대, 위협, 감금, 악의적 유기 등)에 대한 입증 불가능성에 대해서는 고려하지 않고 있다. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따라 “가정폭력”을 “가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 폭행, 상해, 유기, 학대, 체포, 감금, 협박 행위”로 정의하고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 법률상에 명문 규정을 두어 무형의 가정폭력 피해에 대해서도 체류보장 및 경제활동이 가능한 체류자격 부여, 법률지원, 일정한 사회보장 혜택의 부여 등을 명확히 규정해야 한다.

그리고 결혼이주여성들의 체류 불안정에는 출입국관리사무소 공무원들의 재량권 남용이 여전히 영향을 미치고 있으며 여러 다양한 사례들이 발생하고 있다. 재판에서 명백하게 한국인 배우자의 귀책사유로 이혼한다고 판시한 경우도 출입국관리사무소에서 이를 인정하지 않고 체류를 허락하지 않는 경우, 한국인 배우자의 귀책사유로 위자료가 명시되어 있어도 위자료를 모두 받은 후에는 출입국관리사무소에서 더 이상 체류를 연장해주지 않는 사례, 부부관계 개선을 위해 별거 중인 상태에서 체류연장을 해주지 않는 사례, 심지어 배우자와 사별한 이주여성에게도 한국 거주 사유서 제출을 요구하고 있는 실정이다.

<사례 III-2-1> 가정폭력으로 이혼 후 체류연장 시 경험하는 인권침해

캄보디아 출신인 F씨는 남편의 폭력으로 집을 나와 고향 친구의 집에 머물면서 일을 하고 있다. 남편의 폭력으로 이혼은 했으나 체류 연장 때마다 폭력의 증거를 들고 출입국관리사무소에 가서 보여준다는 것이 아주 수치스럽다. 또한 남편한테 맞아 생긴 허리 병으로 장시간 일을 할 수 없어 생활비가 항상 부족하지만, 한국인 배우자와 이혼했고, 자녀를 양육하고 있는 것도 아니라 공적 지원을 받을 수 없는 상황이다.

(대구이주여성상담소)

때문에 한국국적 미취득 결혼이주민이 체류와 이혼을 동시에 원할 경우 미등록 체류자가 될 가능성이 높고, 이는 결혼이주민의 이혼할 권리가 보장되지 않는 결과를 낳기도 한다. 2016년 미등록 체류자 중 여성이 많은 체류자격의 종류는 거주(F-2) 3,203명, 결혼이민(F-6) 3,111명, 예술행행(E-6) 1,787명 순으로 결혼이주민이 많은 것을 알 수 있는데, 2016년 한 해 동안에만 결혼이민 체류자격 소지자 중 1,433명이 미등록 체류자가 되었다.

<사례 III-2-2> 체류연장이 보장되지 않아 이혼을 망설이는 결혼이주여성

재혼으로 한국인 남편과 결혼한 지 2년이 된 중국출신 A씨는 남편이 일도 하지 않고 사사건건 간섭이 심한데다 의처증 증세까지 보이자 이혼을 원했다. 그러나 부부 모두 재혼으로 나이가 많아 아이를 낳지 않기로 해서 부부 사이에 자녀도 없고 국적을 취득한 것도 아니어서 이혼을 하게 되면 체류자격을 잃을까봐 이혼을 하지 못하고 있다.

(대구이주여성상담소)

(3) 결혼이주여성에 대한 가정폭력

결혼이주여성의 인권침해 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 것이 가정폭력이다. 그러나 가정폭력을 비롯한 여성폭력 피해자들은 자신들의 권리에 대해 잘 알지 못하며 법적 해결과 보호를 받지 못하고 있다. 2010년 결혼이주여성의 약 69.1%가 신체적·정서적·경제적 폭력, 성적학대, 방임, 통제 등의 가정폭력을 경험했으며, 통제를 제외한 부부폭력 경험도 46.6%에 달했다.³⁷⁾ 2010년부터 매년 진행된 이주여성 인권 지원단체들의 전국적인 추모제 진행 등으로 결혼이주여성의 인권이 이슈가 되었고 남편의 폭력에 의해 사망한 결혼이주여성들의 소식이 연이어 언론에 보도되었으나 정책의 변화로까지 이어지지 못했다.

오히려 2012년 인권가이드라인에 제시된 ‘가정폭력으로부터의 인권보호 강화’라는 측면에서 정부 정책은 후퇴한 것으로 보인다. 단적인 예가 2014년부터 다문화가족지원사업단에서 운영하던 다누리 콜센터와 여성중앙인권진흥원에서 여성가족부의 위탁을 받아 운영하던 1577-1366 이주여성긴급지원센터가 다누리 콜센터로 통합된 것이다. 주무부처도 여성가족부 권익증진국에서 다문화가족지원센터를 관할하는 청소년가족정책실의 다문화가족지원과로 옮겨갔고, 관리체계도 여성인권진흥원에서 건강가족진흥원 관할로 넘어갔다. 결국 폭력피해 이주여성들의 위기상담을 통해 인권을 보호하던 역할은 상실되었다. 이는 정부 정책이 다문화가족 유지 정책으로 고착화되면서 이주여성의 인권 문제는 배제한 결과로 보인다.

여성가족부는 ‘가정폭력으로부터의 인권보호 강화’를 위해 이주여성쉼터 25개를 운영한다고 하고 있다. 하지만 쉼터의 운영만으로는 2011년 유엔 여성차별철폐위원회의 “가정폭력에 대한 예방과 보호를 위한 가능한 조치를 포함하여, 외국인 여성들이 자신의 권리와 배상

37) 여성가족부(2010), p.547.

방안을 인지하도록 여성에 대한 인식 개선 캠페인을 시행”하라는 권고를 적절히 이행하는 데는 부족하다. 또한 미등록 이주여성은 쉼터 이용에서 배제되어 더 많은 범죄에 노출되어 있는 상황이다.

쉼터는 이미 폭력을 경험한 여성들의 상담·의료·법률 등 지원 및 치료·회복 프로그램을 제공하는 폭력 사후기관으로, 예방활동을 할 수가 없다. 그리고 이주여성이 증가하면서 쉼터에 입소하지 않고도 여성폭력 문제를 지원받으려는 사람이 많아 이들을 지원하는 별도의 기관이 필요할 것으로 보인다.

정부의 이주여성의 ‘가정폭력으로부터의 인권보호 강화’ 이행실적은 한국여성들에 대한 여성폭력 방지와 지원시스템에 상당히 대비된다. 선주민을 대상으로 하는 여성폭력 지원체계는 생활지원과 위기지원이 구분되어 있으며, 연계 업무를 주로 하는 1차 상담기관, 상담과 지원 및 예방활동을 하는 2차 상담기관, 폭력에 대한 치유와 숙식을 제공하는 3차 상담기관으로 체계화되어 있다. 그러나 결혼이주여성은 생활지원을 주로 하는 다문화가족지원센터와 다누리 콜센터 외에 위기지원 기관으로는 이주여성쉼터밖에 없다. 결국 쉼터에 들어가지 않으면 이주여성들은 적절한 지원을 받지 못하는 여성폭력 사각지대에 놓이게 되는 것이다.

2011년 가정폭력 피해 결혼이주민에 대한 특칙 조항이 출입국관리법에 추가되어 가정폭력을 이유로 한 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 종료될 때까지 피해자가 체류연장을 할 수 있도록 하였다. 그러나 특칙조항은 법 적용 대상을 ‘대한민국 국민의 배우자인 외국인’으로 한정하고 있다. 외국인 부부 사이에서 가정폭력 피해를 입은 이주민은 동 특칙에 따라 체류연장 허가를 신청할 수 없다. 따라서 외국인 부부의 가정폭력 피해자 또한 사각지대에 놓이게 된다.

<사례 III-2-3> 외국인 부부로서 가정폭력으로 이혼 후 체류연장 불가

남편이 전문인력 취업비자로 한국에 입국해 함께 거주하고 있던 방글라데시 국적의 부부는 부인이 가정폭력으로 남편을 경찰에 신고하였으나 부인이 이혼을 선택하자 남편이 체류연장에 도움을 주지 않아 더 이상 체류할 수 없게 되었다.

(서울이주여성상담센터)

여성가족부는 결혼이주여성 인권이슈가 발생하면 이주여성 인권 지원을 위한 체계적인 시스템을 구축하기보다는 이주여성쉼터를 증설하는 것으로 해결해왔다. 그러나 폭력예방 활동과 적극적인 구제 활동을 펼치기에는 쉼터 제도만으로는 부족하다.

그리고 한국의 이주여성폭력 지원시스템의 한계로 강제출국 된 여성들의 경우 혼인관계 증명서, 판결문 등을 발급받지 못해 자국 내에서 새로운 삶을 설계할 수가 없다. 혼인관계 증명서는 이혼하더라도 해외공관을 통해 발급받을 수 있음에도 해외공관 창구 종사자가 이

러한 내용을 숙지하지 못해 발급을 해주지 않아 브로커에게 많은 비용을 주고 발급받는 사례가 발생하고 있다. 또한 한국 국적의 자녀를 두고 강제출국 된 이주여성들은 평생 본인의 자녀를 만나지 못한다. 귀환한 이주여성들이 한국에서 자녀를 만날 수 있도록 한국 내 체류 자격부여 및 연장이 필요하며 한국 내 서류를 해외공관을 통해 원활하게 발급받을 수 있도록 하는 등 이주민 조력과 관련하여 해외 공관의 역할 강화가 필요하다.

<사례 III-2-4> 결혼이주여성들의 가정폭력에 대한 구제의 어려움

사례 1 : 다문화가족지원센터의 가정폭력 상담의 한계

캄보디아 출신인 G씨는 남편의 폭력으로 몇 차례 다문화가족지원센터에 이야기를 했으나 참으라는 이야기만 들었다. 도저히 견디지 못한 G씨는 집을 나와 친구를 통해 소개를 받아서 상담소를 찾아왔다.

사례 2 : 가정폭력 사후 절차의 한계

우즈베키스탄 출신인 H씨는 남편에게 맞았으나 치료를 해주지 않아 남편이 없을 때 몰래 빠져나와 병원을 가서 치료를 했다. 그러나 한국어와 한국의 지리에 어두운 H씨는 병원 이름도 위치도 알 수 없어 진단서를 끊을 수 없었다.

사례 3 : 가정폭력으로 집을 나온 뒤 성폭력의 위협에 노출되는 이주여성

베트남 출신 B씨는 남편의 폭력으로 집을 나와 월세로 살던 중 집주인으로부터 강간미수의 범죄피해를 경험했다. 다니던 교회의 도움으로 경찰에 신고했으나, 경찰로부터 2차 가해를 받았다.

사례 4 : 가정폭력으로 인한 이혼 시 통역 지원 부재

베트남 출신 C씨는 남편의 폭력으로 11개월 된 자녀를 데리고 이주여성쉼터에 입소했다. 이혼조정 과정에 양육권 싸움이 팽팽해지자 조정위원이 일방적으로 이주여성에게 양육권을 포기할 것을 강요하며 통역원이 조정과정에 들어갈 수도 없게 해서 본인의 의사를 제대로 전달할 수가 없었다.

사례 5 : 이혼 법정에서도 계속되는 가정폭력

중국 출신 D씨는 남편의 폭력으로 이혼을 진행 중인데, 조사 기일에 남편이 법원에 기다리고 있다가 소리를 지르며 폭력을 행사하려 했다. 마침 동행한 통역원이 제지하면서 법원 청원 경찰에게 도움을 청해 폭력을 피할 수 있었다.

(대구이주여성상담소)

3) 정책제언

(1) 결혼이민비자 발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해 방지

법무부에서 2014년부터 시행하는 결혼이민 비자발급 심사기준 강화정책으로 비자발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해를 해소시키기 위한 대책이 필요하다.

첫째, 법무부가 제시한 자격의 미달로 외국인배우자의 비자발급이 거부될 경우 관련 국제 결혼중개업체와 한국인 배우자에게 엄격한 잣대를 적용하여 중개업체의 폐쇄를 비롯해 권리침해를 당한 결혼의 당사자들에게 배상조치를 하도록 하는 제도를 실시해야 할 것이다.

둘째, 한국인 배우자가 처한 조건으로 인해 결혼이민 비자발급이 거부될 수 있는 상황에 대하여 외국인 배우자의 국가와 외교 협상을 통해 구제절차를 마련해야 한다. 한국 정부의 비자발급 거부로 인하여 외국인 여성이 본국에서 홀로 이혼하는 경우, 이혼 절차 간소화를 여성의 인권 차원에서 협상해야 할 것이다.

셋째, 한국 정부의 비자 발급 거부로 인한 미입국의 경우에는 우리 정부가 ‘비자발급 거부 증명원’ 과 같은 형식의 공식 문서를 발급하여, 외국인 여성이 이 서류를 통하여 본국에서 혼자 이혼절차가 가능하도록 후속 조치를 책임 있게 할 필요가 있다.

넷째, 맞선 상대들의 정보가 그들이 이해할 수 있는 언어로 번역되어 당사자들에게 제대로 제공되었는지에 대한 확인 절차가 필요하다.

(2) 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장

첫째, 재외공관에서 결혼이민사증 발급 서류 절차의 하나로 범죄경력 조회할 경우 해당 정보를 재외공관에서 외국인 배우자에게 통보하도록 의무화하여 외국인 배우자가 한국인 배우자의 범죄 경력을 인지할 수 있도록 보완해야 한다.

둘째, 결혼이주민 현지교육의 내용이 한국 생활 중 결혼이주민 자신의 보호를 위해서 필요한 법령과 지원기관 안내 등 인권지향적인 내용으로 보완될 필요가 있다.

셋째, 결혼이주민의 평등권 확보를 위해 배우자에 의한 신원보증제도를 폐지하고, 결혼이주민이 독립적으로 체류할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 법이 보완될 때까지는, 현행 법 상으로 1차 체류연장 신청 시 최대 3년까지 체류연장이 가능하므로 이를 적극 활용하여 3년 체류연장을 기본으로 하고 3년 체류 연장이 허가되지 않을 경우 그 사유를 해당 관서에서 서류로 명시해주는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

넷째, 결혼이주민의 이혼 시 가정폭력을 법에 명시된 정의에 따라 신체적·정신적 폭력, 재산상의 범위로 광범위하게 적용하여 혼인파탄 귀책사유로 인정해야 하며, 여성단체확인서를

피해입증자료의 하나로 채택하는 제도를 실질적으로 운영해야 한다. 또한 한국인 남편의 전적인 귀책사유로 인하여 결혼이 파탄에 이르게 된 경우가 아니라고 하더라도, 결혼이주여성 이 이혼 혹은 별거하게 된 경우에 합법적인 체류자격이 보장될 수 있도록 하는 조치가 필요하다.

다섯째, 현 국적법에 따라 결혼이주여성이 가정폭력의 피해를 입증하는 경우 혼인에 기한 간이귀화 조항에 따라 귀화 신청 자격이 부여됨에도 불구하고, 한국인 남편의 일방적인 가출신고만으로도 강제퇴거 당할 위험에 노출되어 있는 것에 대한 보완책이 필요하다.

여섯째, 국적법에서 국적 취득 후에라도 이혼한 여성의 경우 복수국적을 가질 수 없도록 하고 있다. 이는 혼인관계에 있는 여성과 이혼한 여성에 대한 근거 없는 차별이며, 결혼이주자에게 복수국적을 허용하기로 한 취지에 비추어보더라도 모순적이다. 따라서 국적법에서는 혼인관계를 유지하고 있는 결혼이주여성뿐만 아니라 이혼한 결혼이주여성에게도 동일하게 복수국적이 허용되도록 해야 한다.

일곱째, 혼인관계 해소의 귀책사유가 남편에게 있음을 입증하지 못한 여성이 이혼 후 친권 양육자로도 지정되지 않아 면접교섭권만 주어지는 경우 체류자격을 인정하는 명문화된 규정이 없어서 사실상의 면접교섭권에 침해를 받고 있다. 보다 명확하게 면접교섭권의 실효성을 확보하기 위해서는 면접교섭권만으로도 체류연장이 가능하다는 규정을 명문화해야 한다.

(3) 가정폭력으로부터 결혼이주여성의 인권 보호

첫째, 배우자의 가정폭력을 입증할 경우에는 결혼이주여성들의 체류를 허용하고 있으나, 결혼이주여성들이 배우자의 잘못을 입증하는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 폭력피해 여성의 구제 차원에서 적절한 지원을 받을 수 있는 (선주민 여성폭력 지원체계와 같이 긴급전화-상담소-쉼터로 이어지는) 폭력피해 이주여성지원체계를 구축해야 한다.

둘째, 여성폭력범죄 피해자의 체류권을 보장하고 사회복지지원서비스가 이루어져야 한다.

셋째, 여성가족부에서 운영하는 이주여성쉼터는 등록 이주여성만이 아니라 미등록 이주여성까지 지원대상을 확대하여 모든 폭력피해 이주여성들을 보호할 수 있도록 해야 한다. 또한 법에 적시된 대로 가정폭력 피해자뿐만 아니라 성폭력, 성매매 피해 이주여성도 입소 대상이라는 점을 운영자들이 인지하고 홍보를 적극적으로 할 필요가 있다.

넷째, 사회적, 문화적 차이로 원활한 범죄피해 진술에 어려움을 겪는 이주여성 인권보호를 위해 진술조력인 제도 도입이 필요하다.

다섯째, 국제결혼 가정의 가사 사건 재판 과정에서 이주민이 차별받지 않도록 공정성과 안전성이 확보되어야 한다.

여섯째, 가정폭력방지법에 정의된 대로 비물리적 가정폭력도 가정폭력으로 정의되고 피해자에 대한 인권보호조치가 강화되어야 한다. 이주민에게 체류권은 가장 기본적인 인권이다. 이혼 후 체류권을 보장받지 못한 결혼이주여성이 겪는 어려움의 해소를 위해서라도 결혼이주여성의 가정폭력과 귀책사유 적용 범주를 가정폭력방지법 정의에 따라 넓혀야 할 것이다.

일곱째, 가정폭력 피해자에 대해 적극적인 사회보장이 실시되어야 하며, 외국국적의, 한국국적 자녀가 없는 폭력피해이주여성도 동등한 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 시설에 입소하지 않은 피해 이주여성의 생활보장 정책도 필요하다

여덟째, 출입국관리법 상의 가정폭력피해자에 대한 특칙 조문의 적용대상을 가정폭력 피해를 입은 모든 외국인으로 개정하여 모든 이주민에게 인권구조의 기회를 보장해야 한다.

아홉째, 이주여성폭력 실태에 관한 실태조사와 통계 작성이 필요하다. 여성폭력 가해자를 처벌하고 피해자를 보호하는 모든 정책의 출발점은 정확한 실태 파악을 통한 통계이다.

열 번째, 귀환한 이주여성들이 한국에서 자녀를 만날 수 있도록 한국 내 체류자격부여 및 연장이 필요하다. 한국 내 서류를 해외공관을 통해 원활하게 발급받을 수 있도록 하는 등 이주민 조력과 관련하여 해외 공관 역할 강화가 필요하다.

2-3. 이주여성노동자

1) 이주여성노동자 현황

통계청의 2016년 외국인 고용조사에 따르면 국내에 상주하고 있는 15세 이상 외국인³⁸⁾ 142만 5천명 가운데 67.6%인 96만 2천명이 취업 중이며, 이중 여성 취업자는 32만 4천명으로 전체 조사 대상 여성의 50.9%에 해당한다. 취업 이주여성을 체류자격별로 보면 방문취업(H-2) 비자 소지자가 26.9%로 가장 많고, 그 다음이 재외동포(F-4) 25.6%, 결혼이민(F-2-1 및 F-6) 14.1%, 영주(F-5) 13.5%의 순으로 많다.

<표 III-2-4> 2016년 체류자격별 외국인 취업자

(단위: 천 명, %)

	합계	비전문 취업 (E-9)	방문취업 (H-2)	전문인력 (E-1~7)	유학생 (D-2, D-4-1,7)	재외동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼이민 (F-2-1, F-6)	기타
전체	962	261	221	46	13	199	88	62	72
	100.0	27.1	23.0	4.8	1.3	20.7	9.2	6.4	7.5
여성	324	23	87	18	7	83	44	46	17
	100.0	7.0	26.9	5.5	2.2	25.6	13.5	14.1	5.1

자료: 통계청, 「2016년 외국인 고용조사」

취업 이주여성의 국적을 살펴보면 한국계 중국이 56.6%로 가장 많고, 비한국계 중국이 10.1%, 베트남이 7.4% 순이었으나, 각 국적 안에서 취업한 여성을 살펴보면 국적별 차이는 상대적으로 그리 크지 않았다. 산업별로는 취업한 이주남성의 과반수가 제조업에서 일하고, 그 다음이 건설업, 개인사업, 서비스업 순이었다면, 이주여성은 서비스업이 가장 많은 39.5%를 차지했고, 이어 개인사업(27.4%), 제조업(26.5%), 농림어업(4.7%)의 순으로 많았다.

여성 노동자는 전반적으로 한국사회에 만연한 성차별적 문화와 관행으로 인해 남성 노동자에 비해 직장 내에서 상대적으로 낮은 임금을 받는 등 차별을 당하거나 성희롱을 포함한 성적 폭력에 취약하며, 이는 이주여성 노동자의 경우도 마찬가지이다. 그러나 여성으로서 갖는 일반적인 취약성 외에도 이주남성 노동자에 비해 이주여성 노동자는 다음과 같은 취약성을 갖는다.

우선, 이주여성노동자들은 근로기준법 등 노동관계법의 적용을 받지 못하는 업종인 가사 서비스업이나 농업에 종사하는 경우가 많다. 이로 인해 장시간 저임금 노동, 휴일과 휴게시간의 부족, 산업재해 보상으로부터의 배제 등 노동자로서의 권리를 침해당하고 있다. 또한,

38) 이 수치는 2016년 5월말 법무부에서 발표한 장기체류외국인(외국인등록자 및 거소신고자) 중 15세 이상 외국인을 집계한 것이다.

이주여성 노동자들은 처음부터 취업 비자를 받고 입국해서 일을 하게 되는 경우보다 한국에 체류하면서 일자리를 구해 취업하게 되는 경우가 많은데, 이 경우 노동과 관련된 교육을 받을 수 있는 기회를 갖지 못해 노동자로서 본인의 권리나 고용 및 노동과 관련된 한국의 제도를 잘 모른 채 취업하게 된다. 게다가 고용센터, 노동청, 외국인력지원센터 등에서 제공하는 취업, 상담, 권리구제 등의 지원 서비스는 고용허가제 이주노동자를 주된 대상으로 하고 있다 보니 이주여성 노동자들에게는 이러한 지원이 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

2) 2012년 가이드라인의 이주여성노동자 인권보호 강화 이행실적 검토

2012년 가이드라인에서는 ‘제1부 이주노동자의 인권보호 강화’ 총 13개 과제 중 이주여성노동자의 인권보호 강화를 위한 과제로 성폭력 및 성희롱 방지를 위한 관리·감독(I-8-1), 성별에 따른 분리된 공간 사용 보장, 성폭력 및 성희롱 피해 이주여성 쉼터 이용, 심리적 치유 프로그램 참여, 안정적 체류 보장(I-8-2), 모든 이주여성노동자들의 실질적 모성 보호 보장(I-8-3)의 3가지 주요 추진과제가 제시되었다.

<표 III-2-5> 2012년 가이드라인의 이주여성노동자 인권보호 강화 과제의 이행 검토

과제	이행실적(고용노동부)	평가
1-8-1. 성폭력 및 성희롱 방지를 위한 관리·감독, 성별에 따른 분리된 공간 사용 보장 (고용노동부·여성가족부)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 근로기준법 시행령 제55조에 기숙사 남녀 분리를 규정, 사업주의 법령 준수를 지도하고 있음 ▷ 여성다수고용사업장에 대해 직장 내 성희롱 방지 및 예방 강화를 위한 사업장 지도점검 실시 ▷ 영세사업장의 직장 내 성희롱 예방 교육을 지원하기 위하여 지방고용노동관서에 성희롱 무료강사 풀구성·운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사업장 감독 시 형식적인 성희롱 예방 교육 실시 여부뿐만 아니라, 통역, 내용, 교육 효과 등 실질적 효과를 지도·점검할 필요가 있음
1-8-2. 성폭력 및 성희롱 피해 이주여성 쉼터 이용, 심리적 치유 프로그램 참여, 안정적 체류 보장 (고용노동부·여성가족부·법무부)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 직장 내 성희롱 피해 근로자(외국인근로자 포함)는 지방고용노동관서에 진정(고소·고발) 제기 가능 - 민간단체의 전문적인 상담을 받을 수 있도록 전국에 15개 고용평등상담실 지정·운영지원 - 직장 내 성희롱 예방 및 발생 시 조인 등을 위해 명예고용평등감독 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용노동부에 진정, 수사기관에 고소 등을 한 성희롱·성폭력 피해 이주여성 노동자들이 여성가족부가 운영하는 성폭력 피해여성 쉼터 및 지원프로그램에 연계가 잘 되지 않고 있음

	<p>관제 운영</p> <p>▷ 사업장변경 중에 있는 자, 성폭력 및 성희롱 피해 이주여성 등을 위해 전국 각 지역별 외국인력지원센터에서 쉼터 16개소 운영</p>	
<p>모든 이주여성노동자들의 실질적모성보호 보장 (고용노동부·여성가족부)</p>	<p>▷ 근로기준법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 등 노동관계법을 외국인근로자에게도 내국인과 동일하게 적용하고 있어, 외국인근로자도 출산 전후휴가, 육아휴직제도 등의 사용이 가능</p> <p>▷ 외국인근로자가 임금근로자로 고용보험에 가입되어 있는 경우에는 출산전후휴가 급여 및 육아휴직급여 지급, 육아휴직제도 등의 사용이 가능</p>	<p>▶ 이주노동자는 고용보험 임의가입자 비율이 높아 그 가입률이 저조하므로 사업장 계도, 근로계약 체결 시 이주노동자에게 고용보험에 대한 적극적 안내 등 제도개선 방안 마련 필요</p> <p>▶ 고용보험에 가입하지 않은 이주노동자라도 출산휴가를 사용할 경우, 사업주는 최소 2달간 급여를 지급하여야 하나, 현실에서는 업무 공백 등을 이유로 퇴사를 강제하는 사례가 발생하고 있으므로, 이에 대한 실태 파악 및 근로감독이 필요함</p>

2012년 가이드라인에서 아쉬운 점은 이주여성 노동자의 인권보호를 위한 과제가 성희롱·성폭력 방어나 모성보호 등 ‘여성’으로서의 취약성에만 초점이 맞춰져 있었다는 것이다. 그러다보니 이주여성 노동자들의 취업 업종이나 취업 경로에 따른 특수한 취약성에 대한 인권 보호 과제는 제시되지 못했다.

그나마 정부가 가이드라인 이행실적이라고 밝히고 있는 쉼터 운영이나 모성보호를 위한 제도들도 실질적으로 이주여성 노동자의 인권 보호 효과를 가져왔는가에 대해서는 의구심이 생긴다. 지역별 외국인력지원센터에서 운영하고 있다는 쉼터는 고용허가제 노동자만을 대상으로 하고 있고, 공간적인 제약으로 아예 여성 노동자를 받지 않는 곳도 있으며, 출산 전후휴가나 육아 휴직은 특히 영세 사업장에서 일하고 있는 이주여성 노동자로서는 그림의 떡인 제도이기 때문이다.

3) 이주여성노동자 인권실태 쟁점과 사례

(1) 이주여성 가사·간병노동자³⁹⁾

이주여성 가사·간병노동자의 정확한 규모는 파악되지 않고 있다. 최근의 조사에 따르면

39) 가사·간병 노동자의 인권실태는 구미영 외(2015), 윤지영 외(2017)을 참조.

가사·간병 노동자로 일하는 이주여성들은 대부분 중국동포로 주로 방문취업(H-2)이나 재외동포(F-4), 영주(F-5) 비자를 소지한 외국인이거나 귀화자인데, 이 중 방문취업(H-2) 비자 소지자 외에는 고용신고를 하지 않아 취업 업종 확인이 불가능하기 때문이다. 관련 연구자들은 이주여성 가사노동자의 수를 3만에서 8만 명(이혜경, 2012) 또는 6천에서 6만 명(모종란·박민아, 2017) 등으로 추산하고 있는데, 가장 최근 연구(윤지영 외, 2017)에서는 재한 중국동포 여성이 대부분 식당, 간병, 가사 노동자로 일을 하고 있고, 이 세 곳의 분포가 비슷할 것으로 예측하고 있다. 이에 따르면 최소한 10만 명 이상의 이주여성들이 가사·간병노동자로 일하는 것으로 추산할 수 있다.

이주여성 가사·간병노동자들은 대부분 직업소개소를 통해 취업을 하게 되며, 첫 월급의 10%를 소개비로 지불한다. 병원에서 일하는 간병 노동자들은 취업 후 간병사협회에 가입해야 되는데, 유니폼과 교육비 명목으로 17~35만 원 정도를 내야하고, 이후에도 매달 6만원의 회비가 월급에서 공제된다. 대부분 병원이 협회와 계약을 맺고, 협회가 소속회원을 병원에 파견하는 방식으로 고용되는데, 이 때 병원과는 물론 협회 측과도 근로계약서를 작성하지 않는 경우가 대부분이다. 개인 가정에 고용되는 가사·간병노동자들 역시 방문취업(H-2) 비자 소지자 중 일부를 제외하고는 별도의 계약서 없이 고용되어 일한다.

이렇게 고용된 이주여성 가사·간병노동자들의 노동조건은 열악하기 짝이 없다. 병원에서 일하는 간병노동자들의 경우 일반적으로 간병인 2명이 12명 정도의 환자를 24시간 내내 간병하는데, 별도의 휴식시간이 정해져 있지 않으며 휴일은 월 2회에 불과하다. 개인 가정에 고용되어 있는 가사·간병노동자의 경우도 큰 차이는 없다. 이주여성 가사노동자들은 출퇴근 또는 시간제로 일하는 내국인 여성들과는 달리 대부분 입주 가사노동자로 일하며 가사는 물론 필요한 경우 간병과 육아까지 책임지는데, 이들의 노동시간은 기상한 후부터 취침할 때까지이고 그나마 환자나 영유아를 돌보는 경우 수면시간마저 보장받을 수 없다.⁴⁰⁾ 휴일은 주 1회가 많지만, 고용주의 요구에 따라 휴일에도 일해야 하는 경우가 생기기도 한다. 일부는 고용주의 집 뿐 아니라 일가친척의 집안일까지, 고용주가 자영업자인 경우 그 영업장의 잡무까지 하도록 요구받기도 한다. 이렇게 일하고 이들이 받는 월 임금은 병원 간병노동자가 평균 200만 원 안팎, 입주 가사노동자가 평균 180~190만 원 정도이다.

가사·간병노동자가 이처럼 장시간 저임금 노동에 시달리는 이유는 이들이 노동법의 적용에서 제외되고 있기 때문이다. 가사노동자의 경우 근로기준법 제11조가 “이 법은 (...) 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다”라고 명시적으로 적용을 제외하고 있으며, 그 밖에도 최저임금법, 산업재해보상보험법, 근로자퇴직급여보장법, 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률, 고용보험법 등 관련법에서 모두 적용제외 대상으로 규정되어 있다. 간병노동자는 대부분 병원에 직접 고용되지 않고 간병사협회를 통해 파견을 나가는 형태로 일을 하

40) 윤지영 외(2017)에서는 이주여성 가사노동자 62명을 대상으로 설문조사를 실시했는데, 62%가 하루 근로시간을 16시간 이상으로 답했으며, 14%는 24시간이라고 답하기도 했다.

는데, 이 경우 근로기준법 상의 근로자로 인정되지 않으며,⁴¹⁾ 개인에게 고용된 경우는 가사 사용인으로 분류되어 역시 근로기준법 등의 적용을 받지 못한다.

이주여성 가사·간병 노동자는 사회보험 중 고용보험과 산재보험의 가입대상에서 제외되며, 건강보험과 국민연금은 적용제외 규정이 따로 없지만 실제로 사업주가 가입해 주는 경우가 거의 없어 본인이 알아서 지역가입을 신청해야 한다. 그러나 이주민의 지역가입 건강보험료는 소득수준과 무관하게 전년도 지역가입자 보험료의 평균으로 책정되기 때문에, 월 10만원 가까이 되는 건강보험료의 부담 때문에 지역가입을 하고 있는 노동자들은 50%도 되지 않는다. 결국 사고나 질병으로 병원에 가야하는 경우 대부분 자부담으로 비용을 내고 있으며, 일부는 치료를 위해 본국(중국)에 다녀오기도 한다. 병원 간병노동자의 경우 본인의 부주의로 사고가 발생할 경우 환자에게 배상하기 위해 배상보험을 들고 있는데, 그 보험료가 내국인 노동자에 비해 높게 책정되고 있으며, 환자의 부주의로 인한 사고에도 간병노동자가 월급에서 배상비를 내는 등 불이익을 당하고 있다.

그 밖에도 이주여성 가사·간병 노동자들은 열악한 생활환경과 차별을 일상적으로 감내하고 있다. 병원 간병노동자는 물론 입주 가사노동자의 경우에도 본인이 휴식과 수면을 취할 수 있는 별도의 방을 배정받지 못하는 경우가 많고, 환자 또는 고용주의 가족들로부터 욕실 사용을 제재받기도 한다. 특히 입주 가사노동자의 경우 고용주 가족들이 먹고 남은 음식으로 식사를 해결하도록 하는 경우가 많아 식사의 양과 질이 형편없는 것으로 조사되기도 했다. 이들을 더욱 힘들게 하는 것은 중국동포에 대한 차별, 가사·간병노동자에 대한 무시 등이다.

“병원에 공동 욕실이 있어요. 그런데 한국 분은 저녁 때 일 끝나면 목욕해도 괜찮은데, 우리가 하면 난리가 난다 이거예요.”

“(간병사가 바뀌면) 한국 분들끼리 누가 왔어? 국산이야? 이런 식으로 물어봐요. 어떤 사람이 왔는가, 중국 사람인가, 한국 분인가 이렇게 말해야 하는데 물건처럼 국산이야 이러면 얼마나 기분 상하는지 몰라요. 국산이면 어떻게 토박이면 어떻게. 너도 대소변 치우고 나도 대소변 치우고 똑같은 직장인데.”

“선풍기 에어컨 안 틀게 해주는 사람이 많아요. 그런 조건들이 너무나 힘들고, 커피 한잔 먹었다고 니가 뭔데 나의 카누를 먹어, 맥심이나 먹어 이런 그런 분들이...”

“내가 너를 부리고 있다고 하대하는 거가 가장 문제예요. (종사자가) 좌절감을 갖고 내가 이거를 무엇 때문에 이 짓을 하고 있는가까지 가기 때문에 그거가 가장...”

(구미영 외(2015). 이주여성 가사·간병노동자 포커스 그룹 인터뷰에서 발췌)

41) 간병인 등을 협회의 근로자로 볼 수 없다고 판시한 대법원 판례(2001.08.21.선고, 2001도2778 판결) 참조.

그러나 이주노동자를 위한 상담과 지원 시스템, 노동권과 인권침해에 대한 권리 구제 절차는 이주여성 가사·간병 노동자들에게서 너무 멀리 있다. 본인들이 잘 알지 못하기도 하지만, 안다한들 이러한 시스템은 이들을 위한 것이 아니다. 앞서 언급한대로 이미 법적으로 보호받지 못하는 노동자인 것이다.

“(임금체불 상담을) 해 봤어요. 그런데 노동부에서 하는 말이 간병하는 사람은 법에서 관할 안 한다는 거예요. 상관 안 한대요. 대한민국은 왜 이러냐니까 당신네 중국하고 틀리다고 해요.”

“제가 (외국인력) 지원센터 오니까 변호사를 찾아서 상담을 시키는데, 변호사가 2분도 안 되어서 가정일 하다 사고 난 거는 산재보험으로 해결이 안 된다고, 회사에서 일이 나와 산재 보험이 된다고...”

(구미영 외(2015). 이주여성 가사·간병노동자 포커스 그룹 인터뷰에서 발췌)

노동법의 적용 제외 문제는 사실 이주여성 뿐 아니라 모든 가사·간병 노동자에게 해당된다. 그렇기에 이주여성 가사·간병 노동자의 인권 보호를 위해서는 모든 가사·간병 노동자에게 노동자로서의 권리를 보장하기 위한 조치가 필요하다. 그러나 그 밖에도 이주민으로서의 특별한 요구와 이주민이기에 가해지는 차별에 대응하기 위한 별도의 조치 또한 필요하다.

(2) 비취업비자 소지 이주여성노동자

통계청의 고용조사에 의하면, 이주여성 중에는 취업비자 소지자가 아닌 거주(F-2), 동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 등의 비자를 소지한 사람의 고용률이 약 60%로 더 높게 나타난다. 그러나 취업 전 교육, 고용센터를 통한 구직 안내, 표준근로계약서 작성 및 교부, 외국인력센터를 통한 노동상담 및 교육 등 이주노동자 보호를 위한 정책은 취업비자 소지 노동자, 그 중에서도 고용허가제 노동자를 중심으로 짜여있다. 그러다 보니 여기에 해당하지 않는 이주여성 노동자는 노동자로서의 권리에 대해서 잘 모르고, 권리 침해를 당하는 경우도 많으며, 이후 구제 절차에 대한 인지도 및 접근성이 떨어질 수밖에 없다.

장명선 외(2016)가 실시한 제조업 분야 여성이주노동자 인권상황 실태조사에 따르면, 비취업비자 소지 이주여성 노동자는 취업비자 소지 이주여성 노동자⁴²⁾에 비해 5인 미만 사업장에서 일하는 비율이 높고 근로계약서 작성 비율은 낮았으며, 임금이 낮고 시간외 수당은 없으며 임금체불의 경험은 더 많은 등 노동조건이 더 열악한 것으로 나타났다. 그리고 비록 수는 많지 않았지만 일을 하다가 임신 경험이 있었던 노동자들을 대상으로 임신으로 인해

42) 언급된 조사에서 전자는 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-6), 결혼이민(F-6) 비자 소지자, 후자는 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)비자 소지자가 여기에 해당된다.

해고를 당한 적이 있느냐고 물었을 때, 비취업비자 소지 이주여성노동자가 그렇다고 응답한 비율이 높았다. 그리고 모든 조건에 있어서 귀화자의 노동조건은 더 열악한 것으로 나타났다.

<표 III-2-6> 제조업 분야 이주여성 노동자의 체류자격별 노동조건

	5인 미만 사업장	근로계약서 작성	월 임금 150만 미만	시간외 수당	임금체불 경험	임신으로 인한 해고
취업비자	12.4%	83.7%	44.2%	91.5%	13.2%	7.7%
비취업비자	16.3%	36.6%	65.7%	79.1%	13.4%	13.0%
귀화자	25.0%	37.5%	66.7%	33.3%	16.7%	25.0%

자료: 장명선 외(2016)에서 재구성

그러나 비취업비자 소지 이주여성 노동자들은 노동자를 보호하기 위한 정책이나 제도에 대해서는 알기가 쉽지 않다. 본 조사의 이주민당사자 정책 인지도 설문조사에서도 대부분이 여성이었던 정주형 장기 체류자들은 취업비자 소지자들에 비해 노동청 진정 구제 절차, 산업재해보상보험, 최저임금제도, 고용센터 구직서비스, 외국인력지원센터 등에 대해 모르고 있었다. 이러한 상황은 장명선 외(2016)의 연구에서도 확인할 수 있다.

“근로계약서를 안 쓰는 경우는 결혼이민여성들이 취업한 경우에 그래요. 사실 이주노동자로 들어오면 근로계약서는 쓰더라구요.” (OO 외국인근로지원센터 상담팀장)

“직장에 다닐 때 한국에 고용보험이 있고, 임신과 출산할 경우 3개월간 월급을 주며 휴가를 쓸 수 있다는 것은 오늘 처음 들었다. 나는 한국에서 공장을 4년 넘게 다녔지만 우리 같은 노동자들에게 어떤 권리가 있는지 잘 모른다. 누가 가르쳐 준 사람도 없었다.” (결혼이민(F-6) 비자 소지 30대 캄보디아 여성 노동자)

“제가 전에 다니던 공장은 일주일에 60시간 일했어요. 점심시간은 단지 30분 정도이구요. 그렇게 일해도 한 달에 버는 돈은 150만원 정도였어요. 지금 생각하니 굉장히 많이 일하고 돈은 적게 받은 것 같아요.” (결혼이민(F-6) 비자 소지 30대 필리핀 여성 노동자)

“우리에게도 고용보험이 어떤 때 이용할 수 있는지를 알려주었다면 아마도 지금 돈 내는 것은 힘들어도 가입하려고 했을 거예요. 그런데 누구도 이러한 것에 대해 알려주지 않았어요. 그런 것을 알려주는 서비스를 주는 것이 필요해요.” (결혼이민(F-6) 비자 소지 30대 베트남 여성 노동자)

(장명선 외(2016). 이주여성 노동자 및 지원센터 활동가 심층면접에서 발췌)

정부에서 이주여성을 위해 창출한 일자리에서 일하는 이주여성들도 공정한 노동조건에서 일하지 못하고 있는 것은 마찬가지이다. 다문화가족지원센터, 외국인력지원센터, 다누리콜센터 등 한국 정부에서 위탁 운영하는 이주민 지원기관에도 많은 이주여성들이 고용되어 일하고 있다. 또한 이주여성의 일자리 창출과 다문화가정 자녀들의 언어능력 개발이라는 취지하에 교육부에서는 양성하여 학교로 파견하는 이중언어강사 이주여성들도 많다. 그러나 이들의 노동조건은 저임금과 고용불안정이라는 전형적인 이주여성 노동자의 그것과 다르지 않다(김경희·허영숙, 2014). 기관에 고용된 이주여성들은 한국인 직원들과 달리 경력을 인정받아 승진의 기회를 갖지 못하는 경우가 대부분이고, 교육청의 이중언어강사는 1년마다 계약을 갱신해야 하는 비정규직으로 일하고 있으며, 업무의 전문성을 인정받지 못한 채 교육청이 제시한 수준보다 낮은 급여를 받으며 수당도 없이 일하고 있다(전은희, 2015).

<사례 III-2-5> 이주민 지원기관 내에서 발생하는 이주여성 직원에 대한 차별

정부 위탁 이주민 지원 기관에서 일하는 베트남 출신 여성 I씨는 매년 새로이 근로계약을 체결한다. I씨뿐만 아니라 내국인 출신 직원들도 대부분 그렇다. 문제는 월급이다. 다른 내국인 직원은 그렇지 않은데 이주여성 직원의 월급은 올라가지 않는 대신 근무 시간을 줄여서 일한다. 8시간 일하고 그에 상응하는 월급을 받고 싶지만, 예산이 부족하다는 이유로 시간을 줄여 일해야 한다.

(대구이주여성인권센터)

고용허가제 중심의 이주노동자 정책, 그로인해 이주여성 노동자가 접근하기 어려운 노동관련 교육, 상담, 구제 절차, 이주여성의 노동을 부수적인 것으로 간주하고 제대로 된 가치를 부여하지 않는 관행 등이 변하지 않는다면 이주여성 노동자의 노동자로서의 권리 보장은 어려울 것이다.

(3) 성희롱·성폭력·기타 성에 기반을 둔 폭력

한국 사회에서 여성에 대한 성희롱과 성폭력, 기타 성에 기반을 둔 폭력은 비단 이주여성에게만 향하고 있지 않다. 여성들은 가정에서, 직장에서, 거리에서 여성이라는 이유로 다양한 폭력의 위협에 노출되고 있으며 이는 국적과 연령을 가리지 않는다. 그러나 실태조사를 통해 얼마나 많은 여성들이 이러한 폭력을 경험하고 있는지를 파악하는 것은 쉽지 않다.

직장 내 성희롱·성폭력만 예를 들어보더라도, 한국 여성의 직장 내 성희롱 경험 비율은 2015년 여성가족부의 실태조사에서 9.6%로 나타났지만, 2011년 민주노총의 조사에서는 39.4%로 훨씬 높았다(이나영 외, 2015, 김정혜 외, 2011). 이주여성의 경우 2013년 한국의 외국인력지원센터 외의 조사에서는 10.7%가 경험했다고 응답한 반면, 2015년 경기도외국인인

권지원센터의 조사에서는 무려 74.1%가 경험이 있다고 응답한 바 있다(박선희 외, 2015, 한국외국인력지원센터 외, 2013). 이는 누가, 어떤 질문을, 어떤 방식으로 던졌는가에 따라 응답자가 솔직한 답변을 하느냐 마느냐가 달라지는 성희롱·성폭력 조사의 특성을 반영한 것으로, 결국 수치가 말해줄 수 있는 것은 크게 없다고 하겠다.

그러나 분명한 것은 이주여성에 대한 성적 폭력이 여성이라는 이유에 이주민이라는 이유가 더해지는 인종차별적 폭력이기도 하다는 것과, 언어 장벽, 신고나 구제 절차 접근성에 대한 제약, 체류자격에 대한 불안함으로 인해 이주여성은 더욱 이러한 폭력에 취약한 상황에 처하게 된다는 것이다.

박선희 외(2015)의 조사에 따르면, 성희롱 등을 경험한 이주여성 노동자의 38.1%는 그냥 참거나 말없이 일을 그만두는 등 아무런 대응을 하지 못했으며, 그 이유로 언어가 통하지 않아서(23.2%), 누구에게 말해야 도움을 받을 수 있는지 몰라서(21.8%), 창피하고 오히려 내가 비난받을까봐(18.2%), 미등록 체류 상태라 신고가 두려워서(16.8%) 등을 꼽았다. 또한, 말로 항의하거나 고용센터나 노동청, 경찰 등에 신고하는 등 대응을 한 경우에도, 아무런 조치가 없었다는 응답이 32.1%로 가장 높게 나왔으며 오히려 본인이 해고, 징계, 왕따 등 불이익을 당했다는 응답도 12.7%나 되었다.

“[한국인 관리자에 의해] 성폭력은 한 다섯 번. 성추행이 한 세 번, 그리고 강간이 한 두 번 정도 있었던 걸로 보고 있습니다. 그래서 그러면 그 당하는 도중에 당신이 도움을 요청하거나 그래본 경험이 있나 물어보니까, 전혀 뭐 해보신 적이 없었고. 이것이 드러났을 경우에 내가 한국을 계속 못 있는[다고 생각하셨대요]. 그리고 그 남자도 어쨌든 그런 거를 저지르고 나서도 이 여성이 신고하지 않으니 계속 그걸 빌미로 계속 추행과 성폭력이 계속 있었던 거고요. 니가 말하면 너희 나라로 보내버린다 라든지 그런 말로 이 여성을 협박했어요. 그래서 이렇게 당하시면서도 소리를 못 내고, 부끄럽기도 하고 또 내가 이게 알려지면 나는 정말 가야되는가보다, 전혀 모르시는 상황이니깐. 나중에 경찰들이 조사해 보니까요, 옆방에 다른 노동자들이 있었는데도 불구하고 전혀 그런 거에 대해서 모르고, 농장주도 몰랐다고 할 정도로, 이 분이 혼자서만 당하신 그런 경우였어요.”

(소라미 외(2016). 이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사 중 활동가 인터뷰 발췌)

실제로 성희롱이나 성폭행을 당하고도 오히려 가해자로부터 강제 추방시키겠다는 등의 협박을 받는 이주여성 노동자들이 적지 않으며, 이는 반드시 미등록 체류자에게만 해당되는 것도 아니다. 아래는 고용허가제로 입국해 E-9 비자를 소지한 채 축산농가에서 일하던 이주여성 노동자의 사례이다.

**<사례 III-2-6> 성폭력을 당했으나
임금체불로 사업장 변경허가를 받으려 한 이주여성노동자**

캄보디아에서 온 농업노동자 T씨는 어느 날 밤 기숙사에서 고용주로부터 성폭력을 당했다. 경찰에 신고하고 싶었지만, 읍내에 나가는 것은 고용주가 차를 태워줘야만 가능했고, 신고 후 다시 기숙사에 돌아와야 한다는 것도 무서웠다. 도망친 T씨는 캄보디아 노동자들을 도와주는 곳이라는 이야기를 들은 적이 있었던 안산의 한 이주민 지원단체를 찾아갔다. 그곳에서는 T씨가 일한 시간과 임금을 계산해보더니 임금체불이라면서 사업장 변경이 가능하다고 말해주었다. 이후 지원단체 활동가와 고용센터를 찾아가 사업장 변경 신청을 했다. 왜 그 때라도 성폭력을 당했다는 것을 알리지 않았느냐고 묻자, T씨는 지원단체의 활동가도, 고용센터의 직원도 남성이었고, 그들에게 성폭력 사실을 말하는 것이 수치스러웠기 때문이었다고 밝혔다.

(이주와 인권연구소)

취업비자 특히 고용허가제로 취업한 이주여성들은 사업장에서 성희롱이나 성폭력을 당한 경우 횡수 산입 없이 사업장을 변경할 수 있다.⁴³⁾ 그러나 피해자 본인이 그 피해를 입증해야 하고, 그 피해사실이 경찰 조사 등을 통해 확인된 것이어야 한다. 따라서 성폭력 피해를 당하고도, 신고 절차를 모르거나 구제 가능성에 대한 확신이 없는 경우, 또는 여성으로서의 본인의 경험을 털어놓을 수 있는 분위기가 마련되지 않은 경우, 성희롱이나 성폭력으로 인한 사업장 변경 신청을 포기하게 된다.

<사례 III-2-7> 성폭력 피해 신고를 포기할 수밖에 없었던 미등록 이주여성 노동자

미등록으로 체류하면서 식당에서 일하는 중국 출신 A는 밤에 일이 끝나면 식당에서 잔다. 사장님이 숙소를 제공한다고 해서 일을 시작하였는데 숙소가 그 식당이었던 것이다. 어느 날 퇴근했던 주방장이 다시 돌아와 혼자 식당에서 잘 준비를 하고 있는 A를 성폭행하려 시도했다. A는 경찰에 신고하고 싶었지만 미등록 체류 상태가 문제될 것 같아 신고할 수 없었다.

(대구이주여성인권센터)

성희롱·성폭력 사실을 신고하더라도 그것이 단지 사업장 변경을 허가해주는 것이라면 제대로 된 구제절차라고 보기 어렵다. 뿐만 아니라, 고용허가제로 취업한 경우가 아닌 이상, 사업장 변경 조치는 무의미하다. 가해자에 대한 처벌, 피해자에 대한 상담, 법률 및 의료 지원, 쉼터와 생활 지원, 나아가 체류의 보장이 이어지지 않는 구제절차는 이주여성, 특히 미등록으로 체류하는 이주여성이 성희롱·성폭력 신고를 꺼리게 되는 원인이 된다. 현재 미

43) 고용노동부고시 제2016-4호. 외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유.

등록 체류 이주여성이 성폭력 피해를 당하는 경우, 폭력 피해에 대한 지원은 가능하지만 사건 종결 후 추방 절차가 진행된다.

(4) 모성보호

근로기준법과 남녀고용평등법은 여성 노동자의 임신과 출산 및 육아에 따른 보호와 휴가 제공을 보장하도록 하고 있으며, 고용보험법은 출산전후 휴가 급여 등의 지급을 보장하고 있다. 그러나 이것은 법률에 의한 규정일 뿐, 현실에서 여성노동자들의 모성 보호는 제대로 이루어지지 않는다. 이는 이주여성 노동자에게만 국한된 것이 아니라, 모든 여성노동자에게 그러하다. 그렇기에 모성보호 규정이 실질적으로 여성노동자들에게 적용되기 위해서는 법의 엄정한 집행을 위한 제재와 처벌, 모성보호에 대한 장려 또는 우대 정책이 병행되는 등 구조적 변화가 뒤따라야 한다.

그러나 여전히 이주여성 노동자를 모성보호에 있어 더욱 취약한 상황에 처하게 하는 요인들이 존재한다. 우선 이주여성 노동자는 앞서 언급한 가사·간병노동자와 같이 근로기준법의 적용을 받지 못하는 업종에 종사하는 경우가 많다. 또, 취업비자(44)를 소지한 이주노동자와 재외동포(F-4) 비자 소지자는 고용보험의 의무가입 대상이 아닌 신청에 의한 가입 대상인데, 대부분의 사업주들이 고용보험 가입을 꺼리기 때문에 고용보험 가입을 거의 하지 못하고 있다. 따라서 이러한 체류자격을 가진 이주여성 노동자들은 고용보험에서 제공하는 모성보호 혜택에서 실질적으로 배제된다. 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 비자를 가지고 있더라도 사정이 더 나은 것은 아니다. 노동자 규모가 작은 사업장에서 일하거나 고용형태가 불안정한 경우가 많기 때문에 모성보호를 요구하기 쉽지 않기 때문이다. 앞서 언급한 장명선 외(2016)의 연구에서 임신으로 인한 해고를 경험한 비율이 비취업비자 소지 이주여성 노동자, 귀화 여성 노동자에게서 더 높게 나타나는 것이 이를 반증한다.

<사례 III-2-8> 고용보험 가입 노동자를 임신을 이유로 해고한 뒤 자발적 퇴사 처리

캄보디아에서 온 M씨는 영주 체류자격으로 체류하고 있다. 결혼 후 얼마 되지 않아 임신하게 되었는데, 경제적으로 여유가 없었기 때문에 임신한 몸으로 핸드폰 배터리 제조업체에 입사하게 되었다. 2015년 입사한 지 2개월이 지난 어느 날 산전검사를 위해 병원へ 가야 한다고 조퇴를 신청하자, 고용주가 펄쩍 뛰며 화를 냈다. 고용주는 M씨의 임신 사실을 알았다면 채용하지 않았을 것이라며 회사를 그만두라고 했다.

임신을 이유로 해고하는 것은 부당한 일이지만, 회사에 입사해 첫 3개월은 통상적으로 수습기간으로 보고 이 기간 안에 고용주가 계속해서 고용하지 않겠다고 결정하면 해고라고 보기 어렵기 때문에 부당해고로 다투기는 어려운 상황이었다. 다만, M씨가 현재 회사에 들어오기 전 1년 이상 다녔던 회사에서 고용보험에 가입해 있었고, 현재 회사에서도 가입

44) 단기취업(C-4), 교수(E-1)부터 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2).

한 상태였기 때문에 해고를 사유로 실업급여 신청은 가능했다.

그러나 실업급여 신청을 위해 고용센터를 찾은 M씨는 담당직원으로부터 퇴사 사유가 건강상의 이유, 개인적인 사유라고 되어 있어 실업급여의 대상이 아니라는 말을 들었다. 분명 임신 때문에 해고한다고 했는데, 고용주가 고용센터에 자발적인 퇴사로 신고를 한 것이었다. 고용센터의 담당자는 회사에서 퇴사 사유를 정정해서 권고사직으로 바꾸면 모를까, 그렇지 않으면 실업급여 신청이 불가능하다고 했다.

M씨는 센터를 찾아와 상담을 했고, 센터에서는 고용주에게 퇴사 사유를 정정해달라고 요청했다. 처음에는 완강히 거부하던 고용주는 임신을 이유로 퇴사시킨 데 대해 부당해고로 지방노동위원회에 진정하겠다고 하자 하는 수 없이 퇴사사유 정정에 동의했다.

(부산외국인근로자지원센터)

모성보호는 단순히 임신과 출산에 관련되는 것에만 국한되지는 않는다. 자녀와 함께 살 권리, 자녀 양육을 지원받을 권리는 사회권 규약에서 언급하고 있는 부모의 기본적인 권리이자 넓은 의미의 모성보호에 포함되지만 이 역시 이주여성들에게는 제한적으로 보장되고 있다. 고용허가제로 체류하고 있는 이주노동자들에게는 자녀동반이 원칙적으로 금지되고 있으며, 양육에 대한 지원은 대한민국 국적을 가진 자녀를 키우는 결혼이주민이나 난민에게만 제한적으로 제공되고 있기 때문이다.

4) 정책제언

(1) 이주여성 가사·간병 노동자의 노동권 보호

앞서 살펴본 바와 같이 이주여성 노동자들은 가사·간병노동에 종사하는 비율이 높는데, 그러한 업종은 노동관계법이나 사회보장과 관련된 법률의 적용에서 대부분 제외되고 있어 노동조건이 열악하다. 이에 2017년 10월 유엔 사회권위원회는 한국 정부에 가사노동을 포함한 특정 산업 분야에서 일하는 노동자가 특히 권리 침해를 당할 가능성이 크다는 인식하에 그러한 문제를 해결할 수 있도록 별도의 법률을 제정할 것을 권고했다. 이어서 위원회가 발표한 공정하고 우호적인 노동조건에서 일할 권리에 대한 일반논평 제23호(2016)를 참고하라고 언급하는데, 그 내용은 다음과 같다.

“가사노동자의 대다수는 여성이며, 많은 경우 민족적·국적 소수자이거나 이주민이다. 이들은 종종 고립되어 일하기 때문에 착취와 괴롭힘을 당하기 쉬우며, 특히 입주 가사노동자의 경우 노예와 같은 상황에 놓이기도 한다. 가사노동자는 노조에 가입할 권리나 다른 노동자들과 소통할 수 있는 자유를 갖지 못하는 경우가 많다. 고정관념으로 인해 가사노동에 요구되는 기술들은 가치가 폄하되며, 그 결과 임금도 낮다. 가사노동자는 학대, 괴롭힘, 폭력으로부터 보호받을 권리

와, 적절한 노동조건, 유급 연차휴가, 적절한 노동시간, 다른 노동자들과 동등한 휴게와 주휴, 최저임금, 성별에 따른 차별 없이 책정된 보수, 사회보장 등 공정하고 유리한 노동조건에서 일할 권리를 가진다. 따라서 가사노동자의 이러한 권리를 인정하고 근로감독 등 가사노동을 감시하는 적절한 수단을 보장하고, 권리 침해에 대해 문제를 제기하고 구제를 받을 수 있도록 하는 법률이 마련되어야 한다.”

이미 인권위는 2017년 1월 비공식부문 가사근로자의 노동권 및 사회보장권 보호를 위한 권고를 발표한 바 있다. 인권위는 우선 고용노동부 장관에게, 첫째, 국제노동기구 ‘가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약’에 가입할 것, 둘째, 근로기준법 제11조 제1항의 ‘가사사용인’ 적용제의 문구를 삭제하고, 가사노동의 특성에 비추어 근로기준법을 그대로 적용하기 곤란하거나 근로기준법으로 충분히 보호하기 어려운 사항에 관해 입법적 조치를 취할 것, 셋째, 근로조건 보호를 위한 표준계약서 보급, 인권 보호를 위한 이용자 매뉴얼 제작 및 보급, 고용보험 및 산업재해보상보험 적용 등 비공식 부문 가사근로자의 근로조건 보호와 사회보장을 위한 방안을 마련할 것을 권고했다. 이어 국회의장에게는 비공식부문 가사근로자가 일반 근로자와 동등하게 근로조건을 보호받고, 노동3권 및 사회보장권을 보장받도록 근로기준법을 개정하거나 가사근로자 관련 법률을 제정하는 등 입법적인 조치를 취할 필요가 있다는 의견을 표명했다.

인권위의 권고는 국적과 무관하게 모든 가사노동자의 인권 보장을 위한 것으로 당연히 이행되어야 한다. 여기에 덧붙이고 싶은 것은 중개업체 및 파견업체에 대한 규제이다. 가사·간병 노동자들은 민간 중개업체를 통해 일자리를 구하는데, 중개업체는 노동자에게 과도한 수수료를 요구하면서도 일자리에 대한 정확한 정보 제공이나 근로계약서 작성 등에는 전혀 도움이 되지 못하고 있다. 간병 노동자들은 ‘협회’라고 하는 파견업체에 회원으로 소속되어 교육비 등 수수료와 회비를 납부하고 있음에도 고용관계가 아니다보니 노동자로 인정받지도 못하면서 사고 배상 등의 책임을 고스란히 떠안고 있다.

중개업체 및 파견업체에 대한 규제와 감독으로 수수료 등을 합리적으로 조정하고, 근로계약서 작성을 강제하고, 책임소재를 명확히 할 필요가 있다. 동시에 가사·간병노동자들에게도 고용센터를 통해 일자리 알선 서비스를 제공하는 등 공공 부문의 역할을 강화할 필요가 있다.

이주여성 가사·간병노동자들의 특성을 고려할 때, 특히 필요한 것은 이들을 위한 교육과 상담, 정보 제공, 의료·법률 지원에의 연계 및 쉼터 제공 등이다. 이들 대부분이 중국 동포이기는 하지만 한국어가 미숙한 경우도 있고, 특히 한국의 법제도나 진정·구제절차에 대한 이해도 부족하다. 그리고 동포가 아닌 이주여성 가사·간병 노동자도 늘어나고 있는 만큼, 이들을 위한 자국어 서비스도 제공되어야 한다.

(2) 비취업비자 소지 이주여성 노동자에 대한 교육과 지원

비취업비자 소지 이주여성 노동자들은 고용허가제 등 취업비자로 입국한 이주여성 노동자들에 비해 노동관련 법제도, 노동자로서의 권리, 진정 및 구제 절차에 대해서 잘 모르며, 이들을 대상으로 한 교육, 상담 등 지원 제도도 제대로 갖추어져 있지 않다. 따라서 이들에 대한 교육과 지원 제도가 마련되어야 한다.

이를 위해서는 기존의 외국인력지원센터의 대상 범위를 고용허가제 이외의 노동자에게까지 확대하는 것, 다문화가족지원센터에서 이주여성을 대상으로 한 노동관계 법제도 교육을 실시하고 관련 상담서비스를 제공하는 것, 사회통합프로그램의 교육내용에 노동관계 법제도 및 노동자로서의 권리에 대한 내용을 포함하는 것 등이 필요하다.

한편, 정부가 결혼이주여성의 취업을 장려하기 위한 조치로 마련된 이중언어강사나 통역과 관련된 일자리의 질을 높이는 방안이 고려되어야 한다. 여기에는 가능한 비정규직 고용관행을 정규직으로 전환하는 것이 포함되어야 한다. 또한, 정부 위탁·운영 기관에서 일하는 이주여성에게도 내국인 여성과 동일한 기준의 경력 인정과 승진기회 보장이 주어져야 한다.

(3) 성희롱·성폭력·그 밖의 성에 기반을 둔 폭력으로부터의 보호

이주여성은 언어적 제약, 신고나 구제절차에 대한 낮은 인지도, 체류자격으로 인한 불안함으로 성폭력 등의 피해를 당하고도 아무런 대응을 하지 못하는 경우가 발생하기 쉽다. 따라서 직장 내 성희롱예방교육을 포함해, 이주여성에 대한 모든 교육 과정에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 성폭력 등의 피해에 대처하는 절차와 피해자를 위한 지원 제도에 대한 내용을 포함시켜야 한다.

성폭력 등의 피해를 당한 이주여성에게는 신고, 조사, 기타 사법처리의 과정에서 적절한 통역이 제공되어야 하며, 이 모든 절차에 관련된 공무원들이 성인지적인 관점에서, 그리고 이주여성의 특수성을 고려하는 방식으로 업무를 수행할 수 있도록 적절한 교육이 이루어져야 한다.

직장 내 성희롱·성폭력의 경우 구제절차가 진행되는 동안 가해자와 분리되어 근무할 수 있도록 사업주의 의무를 규정하는 법률이 마련되어야 한다. 고용허가제 이주여성 노동자가 피해자인 경우, 그 가해자가 사업주가 아닌 경우에도 원할 시 사업장 변경이 가능하도록 규정이 마련되어야 한다.

성폭력 등의 피해를 당한 이주여성에게는 이해할 수 있는 언어로 충분한 상담과 적절한 법적·의료적 지원이 제공되어야 하며, 체류자격과 무관하게 필요한 경우 쉼터가 제공되어야 한다. 미등록 체류자의 경우 성폭력 등의 피해를 신고하고 구제절차가 진행되는 전 과정에

서 출입국의 단속이나 강제퇴거 명령 등 행정조치가 이루어지지 않도록 철저한 방화벽이 작동되어야 하며, 구제와 필요한 치료, 적절한 보상이 이루어질 때까지 안정적으로 체류할 수 있는 자격을 부여해야 한다.

(4) 모성보호

모든 여성 노동자가 임신, 출산 시 근로기준법의 모성보호조항의 적용을 받을 수 있도록, 근로기준법의 가사사용자 및 4명 이하 근로자에 대한 적용제외 규정(법 제11조)을 개정해야 한다. 특히 이주여성 노동자는 모성보호에 대한 법제도에 대해 잘 모를 수 있으므로, 이주여성에 대한 모든 교육에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 모성보호와 관련된 법과 제도, 임신·출산·양육 과정에서 제공받을 수 있는 지원 등에 관한 내용이 포함되어야 한다.

한편, 이주여성 노동자가 임신과 출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독을 강화하고, 해고 사업장에 대한 제재 조치가 이루어져야 한다.

현재 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 비자 소지자에게만 제공하고 있는 산모신생아 건강관리 지원, 결혼이민자에게만 제공되고 있는 아이돌봄 지원 및 보육예산 지원을 모든 이주여성에게 점진적으로 확대하는 방안이 마련되어야 한다.

3. 이주아동의 권리

1) 이주아동 현황

이주아동을 한국국적이 없이 국내에 체류하고 있는 18세 미만의 사람으로 정의할 때, 이주아동의 수에 대한 한국 정부의 공식적인 통계는 존재하지 않는다. 법무부에서 발표하는 출입국·외국인 통계는 18세 미만의 아동을 따로 집계하지 않을 뿐 아니라, 국내에서 태어나 출입국 기록이 없고 외국인 등록도 하지 않은 이주아동을 파악하지 못하고 있다. 행정자치부에서 발표하는 외국인 주민 현황은 18세 이하의 사람을 연령별로 집계하고 있지만 여기에는 ‘한국국적을 가지지 않은 자 중 결혼이민자’와 ‘한국국적 취득자’의 자녀만을 포함하고 있어 부모가 모두 외국국적자인 아동은 배제되고 있다. 교육부의 교육기본통계에서 다루고 있는 다문화학생에는 다문화가정의 국내출생 자녀와 중도입국 자녀 및 외국인가정 자녀를 각각 따로 집계하고 있지만, 초·중·고등학교에 재학 중이 아닌 아동은 포함되지 않고 있다. 결국 이주아동의 현황은 출입국·외국인 통계에서 18세 미만의 이주민 수를 추산하고 여기에 통계에 포함되지 않는 숫자를 추산한 것을 합해서 대략적으로 파악할 수밖에 없다.

<표 III-3-1> 이주아동 현황 (2016년 말 현재, 추정)

분 류	이주아동의 수	비 고
19세 이하 총 체류외국인	141,991 명	2016년 출입국·외국인 통계연보
18세 미만 총 체류외국인	127,792 명	위 통계연보를 바탕으로 한 추산치
통계에 포함되지 않은 18세 미만 이주아동	20,000 명 내외	관련 전문가들이 추산하고 있는 국내 출생 미등록 이주아동의 수
합 계	147,000 명 내외	두 번째와 세 번째 줄의 수를 합한 수

한국 정부가 이주아동의 정확한 숫자를 집계하려는 노력을 기울이지 않고 있는 것은 이들에 대한 실태파악과 그에 따른 보호 및 지원 정책 수립, 예산 배정 등이 제대로 이루어질 수 없는 결과를 낳는다는 점에서 문제가 될 수밖에 없다.

실제로 한국 정부는 국제인권규범이나 헌법에 따라 보장되어야 할 아동의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 이주아동이 차별 없이 접근할 수 있도록 하는데 소극적인 자세를 취하고 있다.

이주아동에 대한 차별을 명시적으로 금지하고 있는 법률은 다문화가족지원법이 유일한데, 이 법의 제 10조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 아동·청소년 보호·교육을 실시함에 있어서 다문화가족 구성원인 아동·청소년을 차별하여서는 아니 된다”고 하고 있다. 그러나 여기

에 해당하는 이주아동은 “다문화가족 구성원”으로, 동법 제2조의 다문화가족의 정의에 따라 부모 중 최소한 한 명은 한국 국적자인 아동으로 국한된다.

이주아동에 대한 지원과 관련해서는 재한외국인처우기본법에 언급되어 있는데, 이 법에 의해 보육, 교육, 의료 지원을 받을 수 있는 이주아동은 결혼이민자의 자녀(제12조 제1항), 영주권자의 자녀(제13조 제2항), 및 난민인정자의 자녀(제14조 제1항)으로 한정되어 있다.

한편, 아동복지법은 제3조 제1호에서 법 적용 대상이 되는 아동을 “18세 미만인 사람”으로 정의하고 있을 뿐, 아동을 국민과 외국인으로 구분하고 있지는 않다. 그러나 사회복지사업법이 그 적용 대상을 “국민”으로 한정함에 따라, 아동복지법의 정책 대상 역시 한국 국적을 가진 아동에 한정되는 결과를 낳고 있다. 결국 대부분의 이주아동은 법률을 근거로 한 보호와 지원에서 배제되어 있는 셈이다.

그나마 정부의 아동정책이 이주아동을 포함하고 있기는 하지만, 그 내용은 교육권 및 건강권의 일부 보장으로 제한되어 있다.⁴⁵⁾ 이 때문에 국제인권조약기구나 국가인권위원회에서는 한국 정부에 지속적으로 이주아동에게 차별 없이 아동이 누려야 할 다양한 종류의 권리를 보장할 것을 권고하고 있다. 그러나 2012년 이주인권가이드라인에서 제시된 이주아동의 인권보호 강화를 위한 기본적인 과제마저 제대로 이행되지 않고 있는 실정이다.

2) 2012년 가이드라인 이주아동 인권보호 이행실적 검토

2012년 이주인권가이드라인 구축을 위한 실태조사 중 ‘III. 이주 인권가이드라인 구축 실태조사’의 ‘5. 이주아동’에서는 주로 중도입국 아동·청소년의 교육권 및 미등록 이주아동의 체류권을 포함한 다양한 인권이 다루어졌다. 그 결과 2012년 발표된 가이드라인의 ‘제3부 이주아동의 인권보호 강화’에서 이주아동의 교육권과 관련된 과제 7개, 미등록 이주아동의 인권보장과 관련된 과제 5개가 제시되었다. 그러나 아래 표에서 확인할 수 있듯이 정부의 이행 실적은 여전히 부족해 실질적인 인권보장으로 이어지지 못하고 있다.

전반적으로 평가해볼 때, 2012년 가이드라인에서 제시된 교육권, 건강권, 사회복지권(사회보장권), 단속·구금 금지, 체류권 등은 여전히 보장되고 있지 않거나, 법적인 근거 없이 규칙이나 지침, 내부규정에 의해 불완전하게 보장되고 있다.

45) 제1차 아동정책기본계획(2015~2019)은 그 정책 대상을 “우리나라에 거주하는 18세 미만의 모든 아동”으로 명시하고 있지만, 이주아동을 위한 정책과제는 초·중등교육법에 따른 공교육을 받을 권리와 응급의료를 받을 권리, 외국인근로자 등 의료서비스 지원사업, 국가필수예방접종 무료접종에 국한되어 있다.

<표 III-3-2> 2012년 가이드라인의 이주아동 인권보호 강화 과제의 이행 검토

1. 이주아동의 교육권 보장		
과제	정부 이행 실적	평가
이주아동의 공교육 접근성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 공교육 진입 강화를 위한 교과부-법무부 MOU (2012.7) ▷ 시·도 교육청 다문화 전담코디네이터가 입학절차 안내부터 정규학교 배치까지 전 과정 지원 ▷ 정규학교 중도탈락자에 대한 대안학교 확대 (4개교) ▷ 입학절차·학교정보 등 안내 자료를 9개 언어로 번역하여 유관기관에 배포 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 출입국에서 개인정보 보호 명목으로 학령기 이주아동 정보 공유 안 되는 경우 많음 ▶ 교육청의 지원 또는 대안학교는 지역별 편차 큼 ▶ 여전히 학교에 다니지 못하는 이주아동 존재 (2016년 인권위 학교 밖 이주아동 모니터링)
중도입국 이주아동의 학년배정 기준 마련 및 학력평가 기준 재정비	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 초·중등교육법 시행령 개정 (2013.10)으로 시·도 교육청에 학력심의위원회 설치·운영 	
중도입국 이주아동을 위한 학교 적응 프로그램 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 공교육 진입 및 학교생활 적응을 돕는 예비학교 확대 (2016년 110교) ▷ 표준 한국어 교재 지원 ▷ 레인보우스쿨을 통한 적응 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 예비학교 접근성 떨어짐 (지역별 편차 큼) ▶ 찾아가는 한국어 교육 등이 필요 ▶ 레인보우스쿨 이후 공교육 연계 비율 낮음
이주아동의 개별요구에 맞춘 교육내용과 지원체계 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 다문화학생 교육 선진화방안 (2012.3) 통한 이중언어재능 육성, 진로진학교육 강화, 대학생 멘토링 제공 ▷ 이중언어 가족환경 조성 사업 ▷ 직업교육 지원, 글로벌브릿지 사업단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 아동 및 학부모의 의견 반영하지 않은 일방적인 프로그램으로 학습 부담 가중 ▶ 이중언어 교사의 역할 모호 ▶ 이주아동의 개별요구 충족과 동시에 통합 교육 실시 필요
교과서 내 인종차별적 요소 개선과 교육관련 인력 및 이주아동 담당 공무원에 대한 다문화 인권교육	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교과서 내 단일민족 관련 내용 삭제 ▷ 다문화 교육에 대한 교원 연수 강화 ▷ 다문화학생 지도와 관련한 교사 역량 강화 연수 ▷ 다문화이해교육 전문 강사 양성 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 여전히 교과서 내 인종차별, 이주아동에 대한 편견 심화시키는 내용 존재 ▶ 학교 내 이주아동에 대한 차별, 따돌림 문제
취학연령에 해당하는 중도입국 청소년에 대한 교육훈련 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 예비학교 확대 ▷ 다문화학생을 위한 전담 코디네이터 배치 ▷ 다솜학교 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 예비학교, 다솜학교, 레인보우스쿨 등에 접근성 떨어짐 (지역별 편차) ▶ 고교 학령기 이상의 나이에 중도

	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 레인보우스쿨 운영 ▷ 무지개 Job아라 프로그램 운영 	입국한 청소년에 대한 체계적 교육 부족
다문화교육 가이드 라인 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 다문화학생 교육 선진화방안 (2012.3) ▷ 다문화학생 교육지원계획 (2015.3, 2016.2) 	
2. 미등록 이주아동의 인권 보장		
과제	이행 상황	평가
교육권 보장 및 부모가 아동을 보호하기 곤란한 경우 양육, 의료 등 사회복지체제 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 초·중등교육법 시행령 기반영 ▷ 외국인 가정 자녀도 한국아동과 동일한 교육권 보장 ▷ 외국국적 아동이 아동양육시설 입소 시 수급자 지정은 안 되나 지방비로 지원하도록 노력 ▷ ‘외국인근로자 등 의료지원 사업’에 따라 이주노동자, 국적취득 전 결혼이민자, 난민의 자녀에게 의료지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교육기본법의 의무교육 대상은 여전히 ‘국민’ ▶ 고등학교 편입학은 여전히 학교장 재량으로 남아있음 ▶ 미등록 이주아동의 대학입학은 여전히 어려운 상황 ▶ 아동양육시설 및 아동보호시설에 입소한 외국국적의 아동에게 지방비 지원은 ‘노력’ 사항 ▶ ‘의료지원 사업’은 사업 대상이 제한적이고, 접근성에 한계
안정적 체류 보장과 단속·구금 금지	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 초중고에 재학 중인 미등록 이주아동의 학습권 보장을 위해 체류허용 (2013.12.5) ▷ 외국인보호규칙 제4조 제4항 개정으로 1개월 이상 보호하는 아동에 대해 외부의 전문복지시설에 위탁하여 교육을 실시할 수 있도록 한 연령을 만 14세 미만에서 18세 미만으로 확대 (2015.6.15) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 초중고 재학생에 대한 체류허용은 법적 근거 없는 비공개 지침에 따른 것 ▶ 학령기 이전 또는 학교 밖에 있는 미등록 이주아동을 단속·구금으로부터 보호할 수 있는 조치 없음
건강권 보장을 위한 정책 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▷ ‘외국인근로자 등 의료지원 사업’에 따라 이주노동자, 국적취득 전 결혼이민자, 난민의 자녀에게 의료지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘의료지원 사업’은 사업 대상이 제한적임
혼자 남은 아동에 대한 체류·안전·교육 보장	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교육의 연속성을 보장할 필요가 있거나 인도적인 사유가 있는 경우 출입국관리법 상 ‘체류허가의 특례’ 및 ‘보호일시해제 제도’를 활용하여 한시적 체류허용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 부모로부터 학대를 당해 분리되어 보호될 필요가 있는 아동에게 안정적인 체류가 보장되지 않고 있음
교육권·건강권 보장을 위한 공무원 통보의무 면제	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 출입국관리법 시행령 제92조의2 (통보의무의 면제) 신설하여 시행 중 (2012.10.15) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공무원 이외 교육기관과 의료기관 종사자에게 적용되지 않음 ▶ 통보를 받더라도 단속·구금하지 않는 규정 필요

3) 인권실태 쟁점과 사례

(1) 보편적 출생등록제도의 부재

출생등록은 아동의 존재를 공적으로 인정하고 증명하는 제도로 자유권 규약 제24조 및 아동권리협약 제7조에 아동의 기본적인 권리로 명시되어 있다. 유엔 아동권리위원회는 2005년 발표한 일반논평 제7호(영유아기에서의 아동권리 이행)를 통해 출생등록은 모든 아동의 생존권, 발달권, 양질의 서비스에 대한 접근권을 보장하는 첫 단계라고 하면서, 출생 즉시 등록이 되지 못하는 것은 아동의 개인적 정체성에 부정적 영향을 끼칠 뿐 아니라 기본적인 건강, 교육, 사회복지의 혜택에서 배제될 가능성을 높인다고 설명했다.

유니세프는 출생등록이 되지 않은 아동은 학대, 착취, 폭력, 납치, 인신매매 등의 위험에 쉽게 노출될 수 있다는 인식하에, 출생등록의 중요성을 강조하고 있다. 특히, 일반적으로 이주민이나 난민의 자녀들과 같이 취약한 상황에 처한 아동들의 출생등록률이 낮은 것에 주목하면서, 국가는 관할권 내에서 태어난 모든 아동에게 부모의 국적이나 체류자격에 따른 어떠한 차별도 없이 출생등록 제도에 접근할 수 있도록 할 의무가 있다고 하고 있다.⁴⁶⁾

그러나 현행 법제도는 출생의 등록과 증명을 가족관계등록제도의 일부로 포함하고 있으며, 가족관계등록제도는 국민에 한해 적용되고 있어 이주아동을 배제하고 있다. 외국인 부모가 자녀의 출생신고를 지방자치단체에 제출할 경우 특종신고서류 편철장에 편철하여 보존될 수는 있으나, 이것이 공식적인 출생등록이 되는 것은 아니다.

한국 정부는 외국인의 자녀는 부모의 국적국 재외공관에 출생신고를 할 수 있다고 하고 있으나, 미등록 이주민의 자녀, 난민의 자녀, 무국적자의 자녀인 경우 이러한 절차를 밟기 어렵거나 불가능한 상황이다. 뿐만 아니라, 법적 혼인관계에 있지 않은 외국인 모와 한국인 부 사이에서 출생한 자녀는 우선 모의 출신국 국적을 취득한 후, 부에 의해 인지신고 되어 국적을 취득해야 출생등록(가족관계등록부에 등재)이 가능한데, 모의 출신국에 출생등록을 하기 위한 서류를 갖추지 못해 출생등록을 하지 못하는 아동들이 생기고 있다.

<사례 III-3-1> 미등록으로 체류하고 있는 부모에게서 태어나 출생등록을 하지 못하고 있는 아동

M군은 미등록으로 체류하고 있는 베트남 이주노동자 부모의 자녀로 태어났다. 부모는 M군의 출생 이후 베트남 대사관에 출생신고를 하고 여권을 만들어 본국에 보낼 생각을 하고 있었으나, 대사관 측은 불법체류를 하고 있는 사람의 자녀에게 출생등록을 허락할 수 없다며 서류 접수를 거부했다. 주위에 비슷한 처지에 있는 베트남 이주민들로부터 대사관

46) UNICEF, A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming (2013).

에 2~300만원의 뒷돈을 주면 출생등록과 여권발급이 가능하다는 이야기를 들었지만 형편상 그만한 돈을 마련할 수 없었다. M군은 결국 6살이 될 때까지 신분을 증명할 수 있는 아무런 서류도 없이 지내야 했으며, 이에 따라 병원 치료나 어린이집 입소에 어려움을 겪었다.

(2015년 이주민과 함께)

<사례 III-3-2> 외국인 모와 한국인 부의 혼외자로 태어나 출생등록을 하지 못하고 있는 아동

K군은 베트남 어머니와 한국인 아버지 사이에서 태어났다. 부모는 원래 혼인 관계에 있다가 이혼을 한 뒤 다시 결합하여 동거하고 있었는데, K군이 태어난 이후 아버지가 시청에 K군의 출생신고를 하러 갔더니 인지신고를 해야 한다는 이야기를 들었다. 인지신고를 하기 위해서는 아이의 어머니가 미혼임을 증명하는 서류를 제출해야 했는데, 이혼 사실이 베트남 쪽에는 신고 되지 않아 어머니는 법적으로 여전히 혼인관계에 있는 상황이었다. 이에 국내에서 이혼했다는 것과, 사실 상 베트남에서 혼인관계에 있는 남성이 K군의 아버지임을 서류를 통해 입증하려 했지만, 여전히 미혼증명서를 요구해서 인지신고를 할 수 없었다. 그 결과 K군은 실질적으로 한국인 아버지의 자녀임에도 불구하고 출생등록은 물론 한국 국적도 취득하지 못한 채 서류상 존재하지 않는 아동으로 살아야 했다.

(2014년 이주와 인권연구소)

유엔 아동권리위원회는 대한민국 3,4차 정부보고서에 대한 최종견해(2012)에서 한국 정부가 보편적 출생등록을 적절하게 제공하지 못하고 있으며, 특히 난민, 난민 신청자, 또는 미등록 이주민이 출생등록에 어려움을 겪고 있다는 점에 우려를 표명하면서, 부모의 법적 지위나 출신과 무관하게 모든 아동에게 출생등록이 가능하도록 보장하기 위한 조치를 취할 것을 촉구했다.

같은 해 인종차별철폐위원회도 아동권리위원회의 권고를 언급하며, 한국 정부에 난민, 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀 및 미등록 이주민의 자녀들의 출생을 적절하게 등록할 수 있는 제도와 절차를 마련할 것을 권고했다. 그리고 5년 뒤인 2017년 사회권위원회 역시 부모의 체류자격과 무관하게 모든 아동에게 보편적 출생등록을 보장하라고 권고했다. 그러나 한국 정부는 이주아동에 대한 출생등록을 국적 부여 또는 체류자격 부여와 결부시키며 보편적 출생등록 제도의 도입을 거부하고 있다.⁴⁷⁾

47) 2014년 4월 국회에서 열린 이주아동권리보장기본법 제정 공청회 중 법무부가 밝힌 입장

(2) 보건의료서비스로부터의 소외

아동에게 건강은 생존과 발달을 위해 가장 기본적인 조건이다. 따라서 유엔 아동권리협약은 제24조에서 아동이 “도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용”할 수 있어야 하며 “당사국은 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력해야 한다”고 명시하고 있다.

이후 다시 살펴보겠지만 외국인등록을 하고 3개월 이상 체류하고 있는 이주민들은 일부 체류자격을 제외하고 건강보험 가입이 가능하다. 그러나 여러 가지 이유로 건강보험 가입률은 내국인에 비해 현저히 낮고, 그 결과 많은 이주아동들이 건강보험 없이 자라고 있다. 미등록으로 체류하는 아동이나 인도적인 사유로 G-1 비자를 받고 체류하는 아동은 아예 건강보험 가입이 불가능해 제도의 사각지대에 놓여있다. 한편, 난민인정자를 제외한 이주아동은 경제적으로 어려운 형편에 있더라도 의료수급권자가 될 수 없다. 그 결과 건강은 물론 생존을 위협받는 이주아동들이 생기고 있다.

현행 법제도상 응급상황에 놓인 이주아동은 「응급의료에 관한 법률」 제3조에 의해 응급의료를 받을 권리를 가진다. 그러나 응급상황이 아닌 경우 의료지원에 대한 내용은 법에 명시되어 있지 않다. 질병관리본부의 ‘필수예방접종 국가부담사업’은 만12세 이하 어린이를 대상으로 미등록을 포함한 모든 이주아동에게 국민인 아동과 동등하게 무료 접종을 시행하고 있다. 그러나 현장에서는 지자체의 불안정한 예산편성, 이용자들의 낮은 인지도로 실효성이 떨어지고 있다.

보건복지부에서는 2005년부터 ‘외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원사업’⁴⁸⁾을 통해 건강보험이 없는 미등록 이주노동자, 결혼이민자, 난민 등에게 입원·수술 비용을 지원하기 시작했다. 2006년부터는 대상 이주민의 18세 미만 자녀들에게 지원을 확대했고, 자녀들에 대해서는 외래 치료에 대한 비용도 지원하고 있다. 그러나 지원대상자를 선정하는 절차가 복잡하고 이용할 수 있는 의료기관이 제한되어 있어 접근성이 떨어지며, 예산도 감소하고 있고, 근거 법령이 없어 언제든 중단이 가능한 불안정한 상황이다.

<사례 III-3-3> 의료서비스 지원사업의 예산을 뛰어넘는 병원비가 발생한 생후 9개월 미등록 아동

J는 몽골 출신의 미등록 이주노동자였다. 임신 중 동네 의원에서 검사를 하러 갔다가 조산기가 있으니 대학병원에 가야 한다는 이야기를 듣고 경남의 한 이주민 지원단체를 찾았다. 건강보험이 없어 걱정하던 J는 단체의 의뢰로 보건복지부 사업의 지정병원에 입원했고, 임신 7개월 만에 아들을 낳았다. 아이는 출생 직후 인큐베이터에 들어갔는데, 이후 심장에 문제가 있다는 것이 발견되어 수차례 수술을 받았다.

48) 이 사업은 2015년부터 ‘외국인근로자 등 의료지원 사업’으로 명칭이 변경되었다.

아이가 사망할 수도 있다는 의료진의 소견을 들은 병원의 사회복지사는 아이가 이름도 국적도 없는 상태에서 사망하게 되는 상황을 막고 싶어 J에게 출생신고를 권했다. 하지만 J는 본인이 미등록으로 체류 중이라 출생신고가 쉽지 않다면서, 어차피 아이가 살게 될 가망이 없다면 인공호흡기를 떼고 퇴원을 시키겠다고 했다. 그러나 사회복지사의 끈질긴 설득 끝에 마음을 고쳐먹은 B는 어렵게 서울에 있는 몽골대사관에 가서 아이의 출생신고를 했고, 아이는 드디어 바투(가명)라는 이름을 갖게 되었다.

다행히 바투의 건강도 호전되어 출생 9개월 만에 퇴원이 가능하게 되었다. 그러나 문제는 병원비였다. 바투는 의료서비스 지원사업의 대상이라 의료급여 수가를 적용한 병원비가 계산되었는데도 그 비용이 1억을 훌쩍 넘었다. 비급여로 보호자가 부담해야 할 비용도 3,000만 원 가까이 되었으며, 지원되어야 할 비용은 8,000여만 원으로 계산되었다. 문제는 2014년 경상남도 전체에 책정된 사업 예산이 1억 원에 불과한데다 그나마 거의 소진된 상태였다는 것이다. 병원의 사회복지사가 도의 담당자에게 호소하고, 도의 담당자가 보건복지부에 상황 설명을 하는 등 애써준 결과 바투의 병원비는 이듬해의 예산으로 처리되었고, 2015년에는 전체 의료서비스 지원사업 예산의 감소에도 불구하고, 경상남도에 배정된 예산은 조금 늘어나게 되었다.

(2015년 이주와 인권연구소)

국가인권위원회는 2011년 12월 ‘미등록 이주아동의 의료접근권 개선방안 권고’를 발표하면서 보건복지부에 미등록 이주아동이 안정적으로 의료서비스를 제공받을 수 있도록 ‘외국인근로자 등 소외계층 의료비 지원사업’의 지원절차를 개선하고 의료비 지원범위 및 진료기관의 수 확대, 안정적 예산 확보 등의 조치를 할 것과, 미등록 이주아동이 의료급여 수급권자에 포함되도록 의료급여법 등 관련 규정을 개정할 것을 권고했다. 그러나 현재까지 권고의 어떤 것도 이행되지 않고 있다.

이에 보건복지부의 의료서비스 지원사업과 의료급여법의 개선이 다시 한 번 촉구되어야 한다. 그러나 무엇보다 최소한 아동이라면, 부모 또는 본인의 국적이나 체류자격과 무관하게 건강보험에 가입해 그 혜택을 받을 수 있도록 「국민건강보험법」이 개정되어야 할 것이다. 그것이 가장 보편적으로 많은 이주아동들의 건강권을 보장할 수 있는 방법이기 때문이다.

(3) 보육서비스 접근의 제약

유엔 아동권리협약 제6조 2항은 국가가 가능한 최대한도로 아동의 생존과 발달을 보장해야 함을 명시하고 있다. 또한 동 협약 제18조는 아동의 양육과 발달에 일차적인 책임을 지는 것은 부모 또는 후견인이라고 하면서도, 국가가 이러한 책임의 이행을 위해 부모와 후견인에게 적절한 지원을 제공할 의무가 있다고 하고 있으며, 특히 국가는 취업한 부모의 아동들이 아동보육 서비스와 시설의 혜택을 받을 권리를 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취

해야 한다고 덧붙이고 있다.

아동권리위원회가 2005년에 발표한 일반논평 제7호(영유아기에서의 아동권리의 이행)는 영유아 시기(출생부터 8세 미만)의 보육, 교육, 놀이의 중요성을 강조하면서 국가는 모든 아동이 양질의 보육 서비스를 제공받을 수 있도록 그 부모나 후견인을 지원할 의무가 있다고 다시 한 번 강조하고 있는데, 특히, 이주민 가족의 자녀들과 난민 또는 난민신청자 가정의 자녀들은 보육을 포함한 영유아 복지증진 서비스에서 차별당할 수 있는 만큼 특별한 관심을 쏟아야 한다고 분명히 하고 있다.

그러나 한국에 체류하고 있는 이주아동은 보육서비스 접근에 제약을 당하고 있다. 현행 영유아보육법 제4조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다”고 하고 있다. 그러나 동법 동조 제1항에서 영유아 보육의 책임은 “국민”에게 있다고 한정함에 따라 비국민은 영유아 보육 책임에서 배제되고 있다.

2013년 영유아보육법이 개정되면서 저소득층 자녀, 장애아동, 다문화가정 자녀에게 한정되었던 무상보육을 전면적으로 확대했다. 이에 따라 6세 미만의 취학 전 아동을 양육하는 가정은 소득과 무관하게 어린이집 이용에 대한 보육료 지원(법 제34조) 또는 가정 양육에 대한 양육수당 지원(법 제34조의 2)을 받을 수 있게 되었다.

그러나 법률 상 비국민이 보육책임에서 배제되고 있기 때문에, 어린이집에 다니는 이주아동은 무상보육의 대상에서 제외되고 있다. 보건복지부는 지침을 통해 보육료 및 양육수당 지원사업의 대상은 대한민국 국적 및 유효한 주민번호를 보유한 만 0~5세 영유아이며, 다문화가족 자녀에게 지원되는 다문화 보육료도 아동이 대한민국 국적자인 경우에만 대상이 된다고 못 박고 있다. 다만, 난민 인정자의 자녀에 대해서만 예외적으로 지원을 허용하고 있을 뿐이다.⁴⁹⁾

어린이집 보육비용을 감당할 수 없는 이주아동의 부모는 일하는 동안 자녀를 집에 홀로 방치하거나, 열악한 환경의 일터에 데리고 가거나, 보육능력이 검증되지 않은 이에게 맡기는 등 아동을 적절하지 못한 보육환경에 처하게 하고 있다는 것이 실태조사를 통해 확인된 바 있다(아시아의 창 외, 2012).

부모가 비용을 부담할 수 있다고 하더라도, 미등록으로 체류하고 있는 이주아동들은 어린이집 입소를 거부당하는 경우가 종종 있다. 입소를 허용하는 경우에도 전제 조건으로 부모에게 안전사고 발생 시 어린이집에 책임을 묻지 않겠다는 각서를 요구하거나 주위 한국인을 보증인으로 세우라고 요구하기도 한다(김사강, 2011).

보건복지부는 지침을 통해 이주아동이 외국인등록증, 여권, 출생증명서 등이 없는 경우에

49) 보건복지부. 2016년도 보육사업안내

도 보육통합정보시스템에 보육아동으로 등록할 수 있다고 안내하고 있으나, 어린이집 담당자가 이를 모르는 경우 여전히 갖출 수 없는 서류를 요구받고 있다. 일부 어린이집은 이주아동을 정원 외로 받아주는 대신 기관조사 시 아동의 등원을 금하는 등의 조치를 취하는 것으로 드러나기도 했다.⁵⁰⁾

(4) 의무교육과정의 진입에서 끝나는 교육을 받을 권리

교육권은 성장과정에 있는 아동의 인격실현에 있어 중요한 요소로, 아동의 발달 단계에 따른 적합한 교육 지원은 반드시 이루어져야 한다. 유엔 아동권리협약 제28조 제1항은 “당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정해야 하며, 기회 균등의 기초 위에서 모든 사람에게 무료로 제공되는 의무 초등교육, 모든 아동의 이용 및 접근이 가능한 중등교육, 능력에 입각해 모든 사람에게 개방된 고등교육 등을 제공하기 위한 조치를 취해야 한다.”고 명시하고 있다.

그러나 이주아동의 교육권은 여전히 제한적으로 보장되고 있다. 초·중등교육법 시행령 개정으로 이주아동은 체류자격과 무관하게 의무교육인 초등학교 및 중학교에 전입학이 가능하게 되었다. 그러나 이주아동에게는 취학통지서가 발부되지 않고, 부모가 취학의무를 다하지 않는 경우에도 취학 독촉이나 경고, 기타 취학독려조치가 취해지지 않아, 부모의 무관심이나 방임, 정보의 부족 등으로 여전히 의무교육조차 받지 못하고 있는 이주아동들이 존재한다. 또한 이주아동의 고등학교 전입학은 법적인 근거 없이 여전히 학교장 재량에 맡겨져 있다. 그러다보니 미등록 이주아동 뿐 아니라 체류자격이 있는 중도입국 이주아동들도 학교장이 고교 전입학을 거부하는 사례가 발생하고 있다.

이주아동이 공교육에 진입했다고 하더라도 체류자격이 없거나 주민등록번호가 없는 경우, 급식비를 포함한 교육비 지원, 스쿨뱅킹 계좌 개설, 학교 홈페이지 및 교육사이트 가입, 체험학습 보험가입, 각종 대회참가, 체육특기생의 선수 등록 등 학교에 다니는 학생으로서 기본적으로 제공받고 이용할 수 있는 사회서비스와 교육서비스에서 소외되고 있다.

나아가 대학 이상의 고등교육은 미등록 이주아동에게 차단되어 있다. 한국대학교육협의회 의 재외국민과 외국인 모집요강에 따르면, 부모가 모두 외국인인 외국인학생이 대학에 지원할 때 출입국사실증명서와 외국인등록증을 제출하도록 하고 있어, 이러한 서류를 갖출 수 없는 아동들은 실질적으로 대학에 입학하는 것이 불가능하기 때문이다.

최근 중도입국 이주아동이 증가하고 있으며, 특히 중고등학생 연령대에 처음 입국하는 아동들도 늘고 있다. 그러나 학교 현장에는 이러한 아동들의 한국어 교육 및 학교적응 지원 시스템이 제대로 갖추어져 있지 않다. 일반 학교에서 별도의 한국어 교육이 이루어지는 경우는 많지 않으며, 중고등학교 과정의 다문화 예비학교나 위탁형 다문화 대안학교의 수도

50) 아시아의 창 외(2012), p.77.

적어 접근성이 떨어지는 실정이다. 여성가족부에서 운영하는 레인보우스쿨 역시 수가 적어 접근성 떨어지며, 일반 학교 진학으로 연계되지 않는 경우 많은 것으로 보고되고 있다.⁵¹⁾

현행 교육기본법 제8조는 의무교육의 권리를 “국민”으로 한정하고 있어, 국민이 아닌 이주아동의 의무교육에 대한 근거가 되지 못하고 있다. 초·중등교육법 시행령 제19조와 제75조에 외국인 아동의 전입학 등을 규정하고 있지만, 이 규정이 이주아동의 의무교육 권리를 명시하고 있는 것은 아니다. 그러다보니 고등학교는 물론, 중학교 입학조차 거부당하는 경우도 생긴다.

<사례 III-3-4> 중도입국 후 중학교 입학이 거부된 난민인정자 아동

A군은 2016년, 국내에서 난민으로 인정받은 아버지의 초청으로 어머니, 동생들과 함께 한국에 입국했다. 당시 15세였던 A군은 중학교에 입학할 나이였으나, 외벌이로 12명의 가족을 부양해야 했던 아버지가 교통비, 급식비 등을 대줄 수 없다며 학교에 보내지 않았다. A군의 사정을 알게 된 이주민 지원단체에서 A군을 아동구호단체의 후원을 받을 수 있도록 추천했고, A군은 교육비 명목으로 매달 일정 금액의 후원을 받을 수 있게 되었다.

그러나 A군의 주소지와 가장 가까운 중학교에서는 A군의 입학이 거부했다. 이미 학교에 외국인 학생이 세 명이나 다니고 있어 더 이상 외국인 학생을 받을 수 없다는 것이 이유였다. A군은 해당 중학교에 학적만 두고, 다문화 대안학교에 다니게 될 거라는 지원단체의 설명에도 학교 측의 입장은 단호했다. 결국 지원단체에서 관할 교육청에 문의해 더 멀리 떨어진 중학교를 소개 받아 입학 절차를 밟을 수 있었다.

(2016년 부산외국인근로자지원센터)

교육부 지침 상 저소득층 이주아동에 대한 교육비 지원(고교 학비, 급식비, 방과후 자유수강권, 교육정보화 지원)은 원칙적으로 불가능하며, 학교장 추천으로 한정된 규모 내에서만 지원 가능하다. 따라서 경제적으로 어려운 상황에 놓인 이주아동이 학업을 계속하는 것은 쉽지 않은 일이다.

중도입국 이주아동의 교육권에 대해서는, 초·중등학교에 중도입국 학생을 위한 한국어 교육과정을 신설(초·중등교육법 제23조 제2항) 하거나, 중도입국 학생에게 다문화학생 특별학급이 있는 학교 또는 예비학교에 전입학을 허용(초·중등교육법 시행령 제19조 제4항) 하도록 하는 법조항이 존재하나, 실제로 체계적인 교육이 제공되지 않거나, 제공되더라도 접근성이 떨어진다는 한계가 있다.

51) 2016년 9월 이주배경 아동청소년 기본권 네트워크가 국회 남인순 의원실을 통해 여성가족부에 요청한 자료에 따르면, 전국 23개 레인보우스쿨을 이용한 이주아동의 수는 2013년 837명, 2014년 1,003명, 2015년 1,278명으로 증가했으나, 이후 초·중·고 진학으로 연계된 학생의 비율은 2013년 15.8%, 2014년 10.1%, 2015년 8.1%로 감소했다.

<사례 III-3-5> 학교에 입학했으나 한국어 교육을 제대로 받지 못해 학교를 그만 둔 이주아동

사례 III-3-4에 언급된 A군의 동생인 S양은 13세의 나이로 한국에 입국했다. 나이로 따지면 중학교에 다녀야 했지만, 역시 교육비 부담으로 아버지가 학교에 보내지 않고 있었다. S양이 본국에서 초등학교를 졸업하지 못하고 왔다는 것을 알게 된 이주민 지원단체에서는 일단 S양에게 초등학교 6학년 편입을 권했다. 초등학교는 급식비도 들지 않고, 집에서 걸어 다닐 수 있는 거리 교통비도 들지 않아 부모의 부담도 덜할 것이라는 계산도 있었다.

그러나 6학년 2학기에 편입한 S양은 학교에 적응할 수 없었다. 한국어를 전혀 몰라 수업을 따라 갈 수 없었으며, 학교에는 별도의 한국어 수업이 존재하지 않았다. 지원단체에서 자원봉사로 한국어를 가르쳐 줄 수 있는 선생님을 급히 구해, 학교 측에 교실 사용에 대한 양해를 구한 뒤에야 1주일에 한 번씩, 2시간 동안 방과 후에 한국어 수업을 할 수 있었다. 그러나 이는 한국어를 익히기에는 턱없이 부족한 시간이었다.

말이 통하지 않아 친구도 사귀지 못한 채 학교에서 외톨이로 지내던 S양은 아프다는 핑계로 자꾸 결석을 하기 시작했다. 출석일수를 채우지 못하면 초등학교를 졸업하지 못하고 유급이 된다는 선생님의 설득에 억지로 학교에 나갔다가도 수업이 시작하기 전에 조퇴를 하기 일쑤였다.

겨우 초등학교를 졸업한 S양에게 오빠인 A군이 다니는 다문화 대안학교 입학 권했으나, 이미 S양은 학교생활에 흥미를 잃은 터였다. 더욱이 지속적으로 교육비를 후원해줄 수 있는 곳도 찾지 못해 교통비가 없다는 이유로 학교를 가지 않는 날들이 늘어났다. 처음 학교에 가게 되었을 때, 기대로 반짝이던 S양의 눈은 점차 생기를 잃어갔다. 결국 S양은 학교를 거부한 채, 중학교 1학년을 중퇴하고 말았다.

(2016~17년 부산외국인근로자지원센터)

(5) 학대피해 이주아동에 대한 보호와 지원의 미비

유엔 아동권리협약은 제20조에서 “일시적 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당한 아동은 국가로부터 특별한 보호와 지원을 받을 권리가 있다”고 하고 있으며, 제3조의 2에서 “국가는 아동복지에 필요한 보호와 배려를 아동에게 보장해야 한다”고 하고 있다. 또한, 동 협약 제26조는 “모든 아동은 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 가지며, 국가는 이 권리의 완전한 실현을 위해 필요한 조치를 취해야 한다”고 명시하고 있다.

그러나 국내에 거주하고 있는 이주아동은 한국 국적이 없다는 이유로 기존의 아동 보호 및 지원 체계에서 배제되고 있으며, 보호와 지원이 필요한 이주아동에 대한 정확한 실태조차 파악되지 않고 있다. 한편, 최근 들어 이주아동 가운데 보호자가 없거나 보호자와 분리된 아동, 빈곤·장애·질병·학대 등으로 사회적, 경제적, 정서적 지원이 필요한 취약한 상태에 놓인 아동의 사례가 늘어나고 있다.

2016년 9월 이주배경 아동청소년 기본권 네트워크가 국회 김상희 의원실을 통해 보건복지부에 요청한 자료에 따르면, 이주아동에 대한 아동학대 의심사례 신고 건수는 2013년 24건, 2014년 64건, 2015년 94건으로 증가 추세에 있다. 반면 학대 등의 이유로 아동보호시설이나 아동양육시설에 입소한 아동의 수는 2013년 2명, 2014년 2명, 2015년 5명에 불과했으며, 그 중 생계비 지원을 받고 있는 아동은 2013년 1명, 2014년 1명, 2015년 1명으로 더욱 적었다.⁵²⁾

<사례 III-3-6> 부모로부터 버림받고 보육원에서 생활하는 미등록 아동

A군은 결혼이민자로 입국했다가 이혼 후 미등록으로 체류하게 된 베트남 어머니에게서 태어났다. 어머니는 출산 직후 결핵이 발견되어 결핵전문병원에 입원하게 되었고, 아버지는 누구인지 알 수 없는 상태에서, A군은 교회 사람들의 도움으로 경남 김해시에 있는 한 보육원에 입소하게 되었다. 1년 6개월 정도 치료를 받고 퇴원한 어머니는 보육원에서 A군을 데리고 나와 약 3개월가량 지인의 집을 전전하며 A군을 키웠다. 그러나 알코올 중독을 포함한 건강상의 이유로 어머니는 A군을 거의 방임하다시피 했고, 보다 못한 지인들이 이 상황을 구청에 알렸다. 이후 어머니는 출입국을 통해 베트남으로 강제출국 당했고, A군은 다시 보육원에 맡겨졌다. 베트남으로 돌아간 어머니는 얼마 뒤 사망했고, 친부는 여전히 미상인 상태에서 A군은 만 6세가 된 현재까지 보육원에서 생활하고 있다. 그러나 출생등록과 외국인등록이 모두 되지 않은 상태라 체류가 불안정하며, 현재 행려자로 인정되어 받고 있는 구청의 지원은 오히려 출생등록을 해 베트남 국적자가 되면 끊길지 모르는 상황에 놓여있다.

(2016~2017년 이주와 인권연구소)

앞서 살펴본 바와 같이 아동복지법을 비롯한 사회복지 관련법은 예외적인 특례조항을 두지 않은 이상“국민”에게만 적용되고 있다. 이로 인해, 보호자가 없거나 보호자로부터 학대를 당해 보호가 필요한 이주아동이 동법 제15조(보호조치)에 따라 아동복지시설이나 보호시설에 입소하지 못하는 경우가 생긴다. 다만, 보건복지부는 지침을 통해 “보호조치가 필요한 무국적 및 외국국적, 불법체류 상태인 피해아동에 대하여 ... 적절한 보호조치를 할 수 있도록 적극 노력”하라고 하고 있을 뿐이다.⁵³⁾

<사례 III-3-7> 계부로부터 성폭행을 당해 청소년 쉼터에 입소하게 된 지적장애 아동

B양은 중국인 어머니가 한국으로 이주하고 나서 몇 년 뒤에 중도입국했다. B양의 어머니는 서울에서 중국국적의 남성과 재혼해서 살고 있었는데, 지적 장애가 있다 보니 B양을 제대로 돌보지 못했다. B양이 집에서 부모로부터 방임을 당하고 있는 것으로 의심한 학교

52) 그러나 보건복지부에서 제출한 자료에는 네트워크에서 파악하고 있는 보호/양육시설 입소 이주아동들이 빠져 있어, 정부에서 정확한 숫자를 파악하지 못하고 있는 것으로 보인다.

53) 보건복지부. 2017년 아동분야 사업안내

교사가 경찰에 신고했고, 이후 조사가 진행되는 와중에 B양이 계부로부터 성폭행을 당해온 사실이 밝혀졌다. 가해자인 계부는 구속되었고 어머니는 혼자 B양을 돌볼 수 없는 상태였기 때문에 B양은 청소년 쉼터에 입소해야 했다. 그러나 가까운 쉼터에서는 외국국적의 아동에게는 시설 보호 아동에게 나오는 생계비가 지원 되지 않는다면 B양의 입소를 거부했고, 결국 B양은 부산에 있는 쉼터에 올 수밖에 없었다.

생계비 지원 외에 체류자격 유지도 문제이다. B양의 동반비자(F-1) 체류기간이 1년 정도 남았는데, 보호자가 체류기간 연장을 해줄 수 있는 상황이 아니기 때문에, 이후 체류를 연장할 수 있을지 불확실한 상태인 것이다. 또 다른 문제는 조사과정에서 B양에게도 지적 장애가 있다는 것이 드러났지만, B양의 체류자격으로는 장애인등록을 할 수 없어 장애인으로서 필요한 서비스와 지원을 받지 못한다는 것이다.

(2016년 한국이주여성인권센터)

위의 사례에서도 알 수 있듯이 학대 피해 이주아동은 어렵게 보호시설 등에 입소하게 되더라도 시설보호아동에게 주어지는 생계급여, 의료급여, 교육급여 등의 지원에서 배제되기도 한다. 국민기초생활보장법 제32조에 따라 아동보호시설의 아동은 기초생활보장 수급권자로 지정되어 정부의 지원을 받을 수 있으나, 동법 제5조의2(외국인의 특례)는 수급권자가 될 수 있는 외국인을 결혼이민자로 한정하고 있고, 난민법 제32조가 난민인정자에게 기초생활보장법에 의한 보호를 규정하고 있을 뿐이다. 결국 난민으로 인정받은 아동이 아닌 이상 정부 지원을 받을 수 있는 법적인 근거는 없다. 역시 보건복지부의 지침이 이러한 이주아동을 지방비로 지원할 수 있도록 노력하라고 하고 있을 뿐이다.

아동권리위원회는 2012년 발표한 최종견해에서 한국 정부에 “빈곤이나 기타 취약한 상황에 놓여있어 사회적 우대 조치를 필요로 하는 아동들에 대해 전략적인 예산 방안을 수립하고, 경제위기, 자연재해 또는 다른 긴급 상황에서도 이 예산이 지켜지도록 하라” 권고하면서 난민 또는 이주노동자의 자녀를 그 예로 든 바 있다. 국가인권위원회의 2012 가이드라인도 “부모가 (이주)아동을 보호하기 곤란한 경우 양육과 의료를 지원하는 사회복지 체제를 마련”하는 것을 이주아동 분야 핵심 추진과제에 포함한 바 있다. 그러나 여전히 이러한 권고들이 이행되지 않고 있는 것이다.

한편, 학대피해 이주아동의 체류 문제도 해결되어야 할 부분이다. 현행 출입국관리법 제46조에 의해 지방의 출입국·외국인관서의 장은 체류자격 및 체류자격 준수 의무를 위반한 외국인을 강제퇴거 시킬 수 있고, 이를 위하여 보호(구금) 조치를 취할 수 있다(제51조 제1항). 이에 체류자격이 불분명한 이주아동은 학대를 당한 경우에도 강제퇴거에 대한 두려움으로 피해를 신고하지 못하여 더 심한 학대에 노출되는 위험에 처해질 수 있다.⁵⁴⁾ 그러나 위의 사례에서 볼 수 있듯이 합법적인 체류자격을 가지고 있다고 하더라도 부모의 동반 자녀로 체류자격을 취득한 경우가 대부분이기 때문에 부모로부터 학대를 당한 경우 체류자격의 유

54) 한국여성변호사회(2017), p.28.

지나 연장이 불투명해진다.

특히 부모와 반드시 분리가 필요한 심각한 학대를 당한 경우, 부모가 출국하거나 강제퇴거 당하게 되더라도 아동이 혼자 국내에 체류하여 보호를 받아야 할 필요가 있을 수 있지만, 그 경우 체류자격의 취득과 연장은 전적으로 출입국 당국의 재량에 맡겨져 있을 뿐이다. 출입국관리법 제61조(체류허가의 특례)에 따르면, 법무부장관은 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 외국인의 체류를 허가할 수 있으며, 동법 시행령 제76조에서 그 사정 중 하나로 인도주의적인 사유를 들고 있다. 그러나 인도적 사유로 체류를 허가받을 때 부여받는 G-1비자는 안정적인 체류를 보장하지 않으며 공공부조에 따른 지원은 물론 건강보험 가입도 불가능한 자격이라 보호가 필요한 아동들에게는 적절하지 않다.

(6) 출입국 관리 행정에 따른 아동의 구금

본인 또는 부모가 국내에서 미등록으로 체류하고 있는 아동은 단속, 구금, 강제퇴거의 위협에 상시적으로 노출되어 있다. 그 중에서도 출입국관리법 상 “보호”라고 칭해지는, 사실상의 “구금”은 아동의 신체적, 정신적 건강과 발달에 심각한 악영향을 미친다는 것이 여러 조사를 통해 드러난 사실이다.⁵⁵⁾ 그럼에도 이주아동에 대한 구금은 지금도 계속되고 있다.

외국인 보호시설에서 이주아동이 경험하는 대부분의 구금은 불법적이거나 자의적인 구금이다.⁵⁶⁾ 따라서 유엔 아동권리위원회는 2006년 발표한 일반논평 제6호를 통해 단지 체류자격이 없다는 것을 근거로 이주아동을 구금하는 것은 정당화될 수 없으며, 예외적으로 구금을 하게 되더라도 최후의 수단으로서 최소한의 기간 동안만 허용되어야 한다고 밝힌 바 있다.

특히, 2012년 아동권리위원회는 한국 정부가 출입국관리법을 근거로 이주아동을 구금하는 것에 대해 “아동에게 적당하지 않은 시설에 수용되고, 기간의 상한이 없이 퇴거명령이 집행될 때까지 구금이 되며, 구금에 대한 정기적이고 시기적절한 사법심사를 보장하는 조항이 없다”는 우려를 표명하면서 이주아동의 구금을 삼갈 것을 권고하기도 했다. 그러나 이러한 권고에도 불구하고 외국인보호소 및 외국인보호실에 구금되었던 이주아동은 2012년 36명, 2013년 45명, 2014년 45명, 2015년 52명으로 오히려 늘어났다. 또한 만6세 미만의 영유아가 길게는 80일 이상 구금되는 사례도 있는 것으로 조사되었다.⁵⁷⁾

55) End Immigration Detention of Children 웹사이트(<http://endchilddetention.org/impact/>).

56) 유엔 자유권 위원회의 일반논평 제35호(신체의 자유와 안전)은 불법적 구금을 법적 근거가 없거나 법적 절차에 따르지 않은 개념으로, 자의적 구금을 부적절, 부정의, 예측가능성·적법절차·합리성·필요성·비례성의 부재와 같은 요소를 포함한 개념으로 해석하고 있다. [“General Comment No.35: Article 9 (Liberty and Security of Person)”, UN HRC, 2014, para.11-12.]

57) 김종철(2015), 5쪽. 2015년의 수치는 10월까지를 기준으로 한 것이다.

<사례 III-3-8> 출입국관리사무소 보호실에 구금되었다가 천식 발작을 일으킨 아동

W군은 미등록으로 체류하던 베트남 이주노동자 부모에게서 태어났다. 선천적으로 호흡기가 약하고 천식을 앓고 있던 W군은 지속적으로 병원에 다니며 약물치료를 해야 했다. 그러던 중 W군의 아버지가 일하던 공장에서 단속이 되어 출입국관리사무소 보호실에 구금되었다. 그 소식을 들은 이웃 사람이 혹시나 아픈 아이가 있으면 풀려날 수 있을까 싶어 W군을 데리고 출입국관리사무소를 찾았다.

사무소 측은 아이를 돌보아줄 사람이 없다면 아버지와 함께 출국해야 한다며 만5세 밖에 되지 않은 W군을 아버지와 함께 보호실에 구금시켰다. 그날 밤 W군은 천식발작을 일으켰고, 놀란 출입국 직원들에 의해 병원 응급실로 이송되었다. 이후 출입국관리사무소는 아버지에게 한 달 간의 보호일시해제 명령을 내렸다. 아버지는 아이의 치료를 위해 본인과 아이가 일정 기간 동안 한국에 머물러야 한다고 주장했지만, 이는 받아들여지지 않았다. W군의 치료를 위해 보호일시해제 기간을 넘겨 체류하던 아버지는 다시 출입국에 의해 단속되었고 결국 W군과 함께 강제퇴거 당했다.

(2015년 이주민과 함께)

국가인권위원회는 2011년 법무부 장관에게 “장기 보호외국인과 가족동반 보호외국인, 특히 아동의 보호를 위한 대책을 강화할 것”을 권고하면서 “아동을 보호하게 될 경우 우선 대안적 보호조치를 고려하고, 보호소에 보호가 불가피한 경우 필요한 최소한의 제한 하에 아동의 부모와 같이 보호되도록 조치할 필요”가 있다고 덧붙였다.⁵⁸⁾ 2014년에는 보호외국인은 형사 범죄자가 아닌 행정법 위반자이며, 외국인보호시설은 교정시설이 아니라는 점을 강조하면서 “아동 ... 등 인권취약계층에 대한 심사기능을 강화하고, 새로운 형태의 보호시설을 검토할 것”과 “아동과 관련된 모든 행정적 조치는 아동이익 최우선의 원칙을 고려할 것”을 권고했다.⁵⁹⁾ 이어 2016년에도 아동 등 특별한 보호가 필요한 외국인을 위한 대안적 보호시설 마련을 다시 한번 강조했다.⁶⁰⁾

출입국관리법은 1963년 제정된 이후 50여 년간 아동의 구금과 관련된 별도의 규정을 두고 있지 않았다. 다만, 행정규칙인 외국인보호규칙에서 아동의 교육 및 특별보호에 대한 규정을 두고 있을 뿐이었다. 그러나 국가인권위원회의 2014년 권고 이후 처음으로 출입국관리법 제56조의3에 지방출입국·외국인관서의 장은 피보호자가 “19세 미만인 사람”인 경우 특별히 보호해야 한다는 조항이 신설되었다.⁶¹⁾ 그리고 이 개정을 바탕으로 외국인보호규칙 역시 출입국관리사무소장 또는 외국인보호소장은 18세 미만의 아동에 대해 “아동의 나이와 능력에 적합한 교육을 실시하거나 외부의 전문복지시설에 위탁하여 교육을 실시할 수 있”

58) 국가인권위원회 “외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고” (2011.11.3.)
 59) 국가인권위원회 “보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고” (2014.11.25.)
 60) 국가인권위원회 “외국인보호시설 개선방안에 대한 의견표명” (2016.4.12.)
 61) 출입국관리법 제56조의3(피보호자 인권의 존중 등) 제2항 제4호 (2014.12.30. 일부개정) 참고.

으며, 19세 미만인 사람의 경우에는 “특별보호를 위하여 전담공무원을 지명”하여 “해당 보호외국인을 2주일에 1회 이상 면담”하고, “면담 결과 방 배정, 교육, 운동, 급식, 진료 등에 있어서 특별한 조치가 필요하다고 판단되는 경우 이를 문서로 소장에게 보고”하도록 개정되었다.⁶²⁾

그러나 이러한 규정이 실제로 이행되고 있는지, 그렇다면 어떤 방법으로 이행되고 있는지는 확인된 바가 없다. 또한 교육이나 특별보호가 제공된다고 하더라도 구금 자체가 아동에게 미치는 부정적 영향을 상쇄할 수는 없을 것이다. 그럼에도 아직까지 한국 정부는 이주아동의 구금 금지를 위한 법적 제도적 조치를 마련하지 않고 있다.

(7) 불안정한 체류

앞서 언급된 다양한 이주아동의 권리는 안정적인 체류를 전제로 할 때만이 보장될 수 있다. 이주아동의 미등록 체류는 아동의 선택이 아니다. 그런데도 아동이 통제할 수 없는 상황, 다시 말해 아동의 의지와 상관없이 부모에 의해 한국에 체류하는 바람에 처해지게 된 상황에서 체류자격을 근거로 아동의 권리가 제한되고, 심지어 구금을 당하거나 강제퇴거의 대상이 되는 것은 정당하다고 할 수 없을 것이다.

미등록으로 사는 것은 이주아동들에게 불안감과 절망을 안겨준다. 7살에 한국에 와서 10년을 살다가 2012년 출입국에 단속되어 추방되었던 이주아동은 부모님의 본국인 몽골로 송환된 뒤 한 언론과의 인터뷰에서 미등록 이주아동으로 살았던 경험에 대해 다음과 같이 묘사했다. “한국에서 계속 살 거라고 생각했지만 언제 쫓겨날지도 모른다는 불안감 속에 ‘뭐가 되고 싶다’는 꿈도 딱히 없었어요. 인터넷에서 ‘합법적으로’ 이민을 오는 방법을 검색해 보고, 부모님께 차라리 한국 사람에게 입양되고 싶다는 말을 했다가 혼난 적도 있었어요.”⁶³⁾ 그리고 장기간 체류를 하다가 본인의 의사와 무관하게 돌아가게 된 이주아동들은 적응에도 어려움을 겪을 수밖에 없다. 위에서 언급한 이주아동은 몽골에 있는 고등학교에 편입해서 겪은 일에 대해 “한국에서 왔다고 아이들이 괴롭히고, 선생님들도 ‘너는 우리학교에 안 맞는 것 같다’고 해서” 학교를 그만둘 수밖에 없었다고 밝혔다.⁶⁴⁾

유엔 아동권리위원회와 이주노동자권리위원회는 “국제이주의 맥락에 있는 아동의 인권에 대한 공동 일반논평”의 가안⁶⁵⁾에서, 불안정한 체류자격이 아동의 복지에 미치는 부정적인 영향에 우려를 표명하고, 아동의 체류자격이 부모의 체류자격에 따라 취소되거나 회복 불가

62) 아동의 교육과 관련해서는 외국인보호규칙 제4조 제4항, 특별보호와 관련해서는 동규칙 동조 제5항 및 제6항 참고. 외국인보호규칙에 아동의 교육이나 특별보호에 관한 조항이 들어간 것은 2005년 9월 개정 이후이며, 교육 대상의 연령이 14세 미만에서 18세 미만으로, 특별보호 대상의 연령이 17세 미만에서 19세 미만으로 상향 조정된 것은 2015년 6월 개정 때였다.

63) 한겨레 21. “친구싸움 말리던 그 순간, 한국생활 10년이 끝났다” (2013.1.11.)

64) 한겨레 21. “민우의 나라는 어디인가” (2013.1.11.)

65) 2017년 6월 7일 아동권리위원회(CRC)와 이주노동자권리위원회(CMW)가 발표한 두 번째 가안 참고

능한 상황에 처하는 것의 불합리성을 지적하면서, 이주아동이 당사국에 장기간 체류했거나 기타 참작할만한 사유가 있을 경우 체류자격을 정규화(합법화)할 수 있는 절차를 마련해야 한다고 권고하고 있다. 나아가 가족생활을 누릴 아동의 권리를 보호하기 위해 자녀와 함께 사는 미등록 부모에게도 체류자격을 정규화할 수 있는 길을 열어줄 것을 권고하고 있다.

국내에서 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 2006년 8월, 법무부는 학교에 재학 중인 미등록 이주아동에게 “한시적 특별체류”를 허용하기로 발표하면서, 학기 중에 출국할 경우 학습단절, 귀국 후 부적응 등 아동의 건전한 성장을 저해할 우려가 있기 때문에 이러한 조치를 시행하는 것이라 밝힌 바 있다. 당시 재학 중인 아동은 물론 그 부모까지 특별체류 허가를 받았다. 그러나 이 특별체류 조치는 2007년부터 2008년 초까지 약 1년간에 걸쳐 한 번 시행된 후 자취를 감추었다.

이후 법무부는 아동의 체류를 소극적으로 보호하는 입장으로 돌아섰는데, 초·중학교에 재학 중인 미등록 이주아동에 대한 단속을 자제하고, 단속되더라도 중학교 졸업 시까지 강제 퇴거를 유예하는 ‘불법체류 학생의 학습권 지원방안’ 지침(2010.9.7)을 마련한 것이 그것이었다.

앞서 언급한 고교생 미등록 이주아동이 단속되어 강제 추방되는 사건이 발생했을 때, 인권단체들은 국가인권위원회에 침해구제 진정을 했다. 2013년 6월 국가인권위는 이 진정 사건에 대한 결정문에서 법무부장관에게 “피해자의 최선의 이익이 최우선적으로 고려될 수 있도록 적절한 구제조치를 취할 것”과, “미등록 이주아동의 경우 부모와 분리되어 단독으로 퇴거되는 사례가 발생하지 않도록 출입국관리법령에 근거 규정을 마련하고 재발 방지대책을 수립할 것”을 권고했다. 그러나 법무부는 관련법의 개정 대신 현행 지침을 고등학교에 재학 중인 아동에게까지 확대하는 것에서 그쳤다.

법무부의 지침은 단속과 추방을 유예하는 것일 뿐이며 미등록 이주아동의 안정적인 체류를 보장하는 조치는 아니다. 또한 재학 중인 이주아동에 국한되어 적용되는 것이기에 학교에 다니지 않는 이주아동에게는 아무런 의미도 없는 것이다.

안정적인 체류는 이주아동들에게 아동으로서 보장받아야 할 권리에 접근하는 데에 중요한 역할을 한다. 특히, 한국에서 태어났거나 일정한 기간 이상 한국에서 체류해 본국에 돌아가지도 적응이 어려워진 이주아동, 건강상의 이유로 치료를 받아야 하는 아동, 부모의 방임이나 폭력 등 학대로부터 보호가 필요한 이주아동에게는 안정적인 체류자격을 부여할 수 있도록 출입국관리법을 비롯한 현행 법제도가 개선되어야 할 것이다.

4) 정책제언

이주아동의 입국시기와 체류자격, 연령대, 가족구성 등이 다양해지면서 새로운 인권 이슈가 등장하고 있는 만큼, 이주아동의 발달 단계에 따라 보호 및 보장되어야 할 권리들도 다양해지고 있다. 이주아동의 인권 보장을 위해서는 유엔 아동권리협약이 내세우고 있는 비차별 원칙과 아동이익 최우선 고려 원칙이 모든 법과 제도, 정책에 반영되어야 한다. 또한, 아동 권리의 전반에 걸쳐 이주아동이 포함되도록 기존의 법과 제도가 재정비 되어야 한다. 그 중에서도 특히 출생등록권, 건강권, 보육권, 교육권, 체류권의 보장, 보호와 지원 제공, 구금 금지와 같은 인권 보장 방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

(1) 보편적 출생등록제도의 도입과 방화벽의 마련

우선, 이주아동에게 출생등록의 권리를 보장하기 위해서는 보편적 출생등록 제도가 도입되어야 한다. 최근 인권단체와 법률가 그룹이 함께 ‘보편적 출생신고 네트워크’를 구성해 이주아동은 물론 한국인 미혼부모의 자녀를 포함해 출생등록을 하지 못하고 있는 아동들에게 출생등록의 길을 열어주려고 노력하고 있다. 이들은 현행 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정하여 외국 국적의 아동도 이 법에 따른 출생신고와 증명서 발급을 가능하게 하는 안, 또는 이주아동을 위한 새로운 출생등록 관련 법률의 제정하는 안을 제시하고 있다.⁶⁶⁾

어떠한 방법이 되었든, 국내에서 출생한 이주아동이 출생사실을 등록하고 그것을 증명할 수 있는 서류를 발급받을 수 있어야 하는 한편, 그 과정에서 부모가 미등록 체류자라는 이유로 출생등록이 거부되거나 등록 사실이 출입국에 통보되는 것은 금지되어야 할 것이다. 나아가 출생등록이 단순히 서류상의 기재와 보관으로 끝나는 것이 아니라 아동을 아동으로 식별하여 필요한 보호와 지원으로 이어지는 첫 단계가 될 수 있도록, 후속 사회서비스로의 연계 방안도 고려되어야 한다.

(2) 의료보장의 확대

이주아동은 부모가 체류자격이 없거나, 체류자격이 있어도 건강보험에 가입할 수 있는 체류자격이 아니거나, 보험료 부담이 너무 커서 가입을 회피하는 등의 이유로 건강보험에 가입하지 않고 있는 경우가 많다.

이에 최소한 아동에 한해서만큼은 부모 또는 본인의 체류자격과 무관하게 건강보험에 가입할 수 있도록 현행 국민건강보험법이 개정되어야 한다. 저소득층 가정의 이주아동은 의료급여의 대상이 될 수 있도록 의료급여법이 개정되어야 한다.

66) 국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크(2016.10.25.)

법 개정 이전이라도 건강보험이 없는 이주아동이 의료기관을 이용하는 경우, 최소한 건강보험 수가 또는 의료급여 수가를 적용해, 병원비에 대한 부담으로 의료기관 이용을 하지 못하는 일은 없도록 해야 할 것이다.

소외계층을 위한 의료안전망 구축 정책에 이주아동이 포함되도록 하고, 그 전까지는 현행 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’에서 아동의 진료비에 대해서는 자부담 없이 지원받을 수 있도록 예산을 확보해야 한다.

(3) 보육서비스 접근성의 확보 및 보육 지원의 확대

이주아동의 보육권을 보장하기 위해서는 영유아보육법 상 영유아 보육 책임 대상을 국내에 거주하는 모든 사람으로 확대하고, 보육비용 및 양육수당에 대한 지원을 국적, 체류자격 등과 무관하게 모든 영유아에게 제공되도록 개정되어야 한다.

국가의 지원이 법적 근거를 확보하기 이전이라도 지방자치단체에서 이주아동에 대한 무상보육 또는 최소한 보육료 일부 지원이 이루어질 수 있도록 관련 지침을 개정하는 것도 방법이 될 것이다. 현재 경기도의 경우, 체류자격과 무관하게 저소득 외국인근로자 자녀를 3명 이상 보육하고 있는 어린이집의 교사 인건비를 지원하고, 해당 아동들의 보육료를 30% 감면해줄 것을 권고하는 정책을 펴고 있다.

한편, 정부는 일선 어린이집에 영유아의 국적이나 체류자격과 무관하게 보육통합정보시스템에 등록 가능하다는 사실을 적극 안내하여, 이주아동이 어린이집 입소를 거부당하는 경우가 없도록 해야 할 것이다.

(4) 온전한 교육권의 보장

이주아동의 교육권을 온전히 보장하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 교육기본법 제8조를 개정한다.

둘째, 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 학령기 이주아동에게 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단을 마련한다.

셋째, 이주아동이 공교육 기관에서 수학할 때, 학생에게 제공되는 사회서비스 및 교육서비스에 접근할 수 있도록 조치한다.

넷째, 저소득층 이주아동에게 급식비를 포함한 교육비 지원을 허용해야 한다.

다섯째, 주민등록번호를 대체할 수 있는 학생 식별 번호를 제공하여 교육과 관련된 행정 절차에 사용될 수 있도록 조치해야 한다.

여섯째, 한국어가 미숙한 중도입국 이주아동 등을 위한 특별학급 또는 예비학교를 확충하고 접근성을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교과 과정을 마련하고 교사를 파견해야 한다.

일곱째, 중도입국 청소년을 위한 검정고시 대비 교육, 취업 교육, 진로 상담 등을 체계적으로 제공해야 한다.

(5) 학대피해 이주아동에게 아동복지법 적용

아동학대 등의 피해를 당한 이주아동을 보호하고 지원하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 아동복지법의 차별 금지 원칙(제2조)에 아동 자신 또는 부모의 국적이나 체류자격에 따른 차별을 금지한다는 것을 명시하고, 보호가 필요한 이주아동이 아동보호시설 또는 아동양육시설에 법적인 근거를 통해 입소할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 아동복지심의위원회(아동복지법 제12조)가 이주아동의 최선의 이익을 보장하기 위해 이주아동의 보호, 친권의 제한, 후견인의 선임, 체류의 연장 또는 체류자격의 부여에 대한 사항을 심의할 수 있도록 한다.

셋째, 국민기초생활 보장법을 개정하여, 아동보호시설 등에 입소한 이주아동에 대해서는 한국국적 아동과 마찬가지로 생계급여, 의료급여, 교육급여 등이 지원되어야 한다.

넷째, 출입국관리법에 아동학대 피해자에 대한 규정을 신설해, 이주아동이 아동학대범죄 사건의 피해자가 되는 경우에는 체류자격을 보장함으로써, 피해 아동이 강제퇴거의 두려움 없이 피해 사실을 신고하고 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다. 구체적으로는 아동학대 피해자에게는 그 권리구제 절차가 종료될 때까지 임시 체류자격을 부여하고, 그 이후에도 아동복지심의위원회 또는 유사한 기구로부터 아동의 최선의 이익을 위하여 필요하다는 판단을 받은 경우에는 장기적이고 안정적인 체류자격을 부여해야 할 것이다.

(6) 이주아동의 구금 금지

이주아동의 인권보호를 위해서는 비구금 원칙을 법제화하는 것이 필요하다. 이를 위해 출입국관리법에 아동의 구금을 금지하는 규정을 명시해야 한다.

아동 구금 금지의 원칙이 법제화되기 이전까지는 아동친화적인 구금 환경을 제공할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 아동들이 교육 및 의료 서비스를 제공받고 체류와 관련된 법적 절차 과정에서 지원을 받을 수 있도록 보장해야 한다. 그리고 가능한 아동을 구금하기보다는 부모나 보호자와 함께 구금시설 밖에서 생활할 수 있도록 해야 한다.

(7) 미등록 이주아동의 정규화 방안 마련 및 인도적 사유의 체류자격 부여

미등록으로 체류하는 이주아동이 공정하고 투명한 절차를 거쳐 합법적인 체류자격을 부여받을 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

특히, 국내에서 출생한 아동, 국내에서 일정 기간 이상 거주한 아동, 교육 또는 건강상의 이유로 국내 체류가 불가피한 아동, 국적국으로 돌아감으로써 아동의 최선의 이익에 반하는 상황에 처하게 될 가능성이 있는 아동들에게는 인도적인 견지에서 체류자격을 부여해야 한다.

그리고 정규화 된 이주아동이나 인도적 체류자격을 부여받은 이주아동이 이후 성인이 되었을 때, 아무런 법적 제약 없이 영주권 또는 국적 취득의 기회를 동등하게 부여받을 수 있어야 한다.

4. 난민의 권리

1) 난민법 제정 이후 오히려 후퇴한 난민 보호 시스템

한국은 1992년에 ‘1951년 난민의 지위에 관한 협약’(이하 난민협약) 및 ‘1967년 난민의 지위에 관한 의정서’에 가입하였고, 1994년부터 난민신청을 받기 시작하였다. 그러나 난민의 지위를 처음으로 인정한 것은 2001년에 이르러서였다. 그 후로도 한 국가의 난민보호의 지표라 할 수 있는 난민인정률이 OECD 국가 중 최하위를 밀돈 데서 단적으로 볼 수 있듯이 한국의 난민인정절차⁶⁷⁾와 난민에 대한 처우는 국제적 규범에 크게 미치지 못하였다.

이에 국내 시민사회 및 국내외 인권기구로부터 난민인정절차와 난민의 처우를 개선하라는 문제제기와 권고가 이어졌다. 「난민법」이 2012년 2월 10일 제정되어 2013년 7월 1일부터 시행되기 시작한 것은 이러한 요구에 일정 부합한 것이었다. 난민법은 아시아에서 최초로 난민협약의 이행법률을 독립된 법률로 법제화한 것으로, 이로써 한국의 난민보호제도에서 뚜렷한 진전이 있을 것으로 국내외의 기대를 받았다.

그러나 난민법 시행 이후 4년여가 지난 현재, 한국의 난민 보호 시스템은 더 나아졌다고 보기 어려우며 오히려 어떤 면에서는 후퇴하고 있다. 무엇보다 난민법 시행 이후 난민신청자 수는 급증하고 있는데 반해 난민인정률은 2012년 4.26%에서 2016년 1.54%로 큰 폭으로 낮아졌다.

<표 III-4-1> 국가별 난민 심사 현황(1994~2016.12)

	신청	인정	인도적 채류	불인정	철회	1차 심사중	이의신청 심사중
합계	22,792	672	1,156	11,565	2,538	3,715	3146
파키스탄	3,601	47	27	2,106	444	414	563
이집트	2,503	11	3	1,471	184	328	506
중국	2,226	8	31	1,218	204	555	210
나이지리아	1,345	3	5	1,002	90	84	161
시리아	1,223	4	874	13	88	241	3
네팔	1,067	0	4	736	153	75	99
방글라데시	1,072	96	3	523	102	128	220
기타	9,755	481	209	4,496	1,273	1,897	1384

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1601>)

67) 국제보호의 범주에는 난민협약상의 난민 정의에 해당하는 이들 뿐만 아니라 난민에는 해당하지 않으나 보호가 필요한 이들을 위한 보충적 보호 및 기타 인도적 보호까지를 함의하고 있으므로, ‘난민’ 인정절차로 국한하는 것은 다소 좁은 범주이나, 논의의 편의상 ‘난민신청절차’ 또는 ‘난민인정절차’로 표현(채현영, 2017.9.12.)하고 있어, 이하에서도 이와 같이 표현하고자 한다.

난민법이 시행되기 이전부터 서서히 증가하고 있던 한국의 난민신청자 수는 동 법이 시행되기 시작한 2013년부터는 매년 2배 가까이 급증하였다. 이는 아랍의 봄, 시리아 내전 등 국제적 환경의 변화로 전 세계적으로 난민의 수가 증가하는 추세와 일치하는 것이다. 때문에 이전 난민신청자 상위 5개 국가는 파키스탄, 네팔, 중국, 미얀마, 나이지리아였는데, <표 III-4-1>에서 보듯이, 아랍의 봄 이후 불안정해진 정치·사회적 상황이 지속되고 있는 이집트와 시리아 난민신청자 수가 급증해 네팔을 제치고 상위 5개 국가에 포함되었다.

그런데 한국의 난민인정률은 2016년 심사결정자수 6,340명, 인정자 98명으로 1차 심사, 이의신청 심사, 가족결합, 재정착난민, 행정소송을 모두 포함해도 1.54%였다. 게다가 가족결합과 재정착난민을 제외하고 법무부와 사법부 심사를 통해 난민지위를 인정받은 수는 30명으로 그 인정률은 0.47%에 불과하였다(<표 III-4-2> 참조).

<표 III-4-2> 연도별 난민신청 및 인정 현황

연도	신청	인 정							인도 적 지위	불허	철회	취소		
		전체	법무부 심사					행정 소송						
			1차 심사	이의 신청	재 정착	가족 결합	소계							
1994 ~2000	96	0	0	0	0	0	0	0	0	50	39	0		
2001	37	1	1	0	0	0	1	0	0					
2002	34	1	1	0	0	0	1	0	8					
2003	84	12	11	1	0	0	12	0	5					
2004	148	18	14	0	0	4	18	0	1				7	9
2005	410	9	9	0	0	0	9	0	13				79	29
2006	278	11	6	1	0	3	10	1	13				114	43
2007	717	13	1	0	0	11	12	1	9				86	62
2008	364	36	4	0	0	16	20	16	22				79	109
2009	324	74	45	10	0	15	70	4	22				994	203
2010	423	47	20	8	0	10	38	9	43	168	62			
2011	1011	42	3	8	0	13	24	18	21	277	90	4		
2012	1143	60	25	0	0	20	45	15	31	558	187	0		
2013	1574	57	5	9	0	33	47	10	6	523	331	0		
2014	2896	94	18	53	0	20	91	3(2**)	539	782	363	0		
2015	5711	105	13	27	22	43	105	0	194	1835	280	0		
2016	7542	98	17	10	34	34	95	3	246	6013	731	0		
합계	22792	678	193	127	56	222	598	80	1173	11565	2538	4		

**괄호안의 수는 가족재결합으로 인정된 수

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1598>)

난민 관련 인권단체들은 그동안 너무나 낮은 난민인정률과 관련해 출입국관리 당국이나 법원에서 난민정의를 너무 엄격하게 해석하고 그 입증정도를 너무 높게 설정하는 문제를

제기해 왔다. 그런데 최근 난민신청이 급증하자 출입국관리 당국과 법원이 신속하고 공정한 심사로 이에 대응하기보다 난민신청, 이의신청, 소송 단계 전반에 진입장벽을 높이기 위해 다양한 행정적 수단들을 활용하고 있는 것이 아닌가, 하는 우려까지 제기되고 있다.

난민신청이 예상되는 특정 국가들에 대해 비자발급의 사실상 중단, 난민신청자가 많은 국가 국민의 환승과정에서 무사증 입국 불허, 탑승전 사전확인제도의 운용, 미등록체류기간이 일정 기간을 초과할 경우 보호명령과 강제퇴거명령으로 구금 상태에서 난민인정절차 진행, 입국 후 일정기간 체류 이후의 난민신청자 등 일정한 형식적 기준을 설정하여 ‘남용적 난민신청’으로 분류하여 체류자격을 부여하지 않고 출국명령을 내린 상태에서 난민인정절차 진행, 난민소송사건에 대한 소송구조의 원칙적 중단 및 변호사의 소송대리 없이 통역인을 출석시킨 상태에서의 본인소송으로의 운용, 당사자본인신문 등 추가적 증거신청을 잘 받지 않으려는 경향 등이 그것이다.⁶⁸⁾

난민인정률이 매우 낮은 반면 2014년 이후부터 인도적 체류자 수가 급증했다. 인도적 체류 지위를 받은 사람은 1994년부터 10년간 194명에 불과했는데, 2014년 이후 3년간 979명이 인도적 체류 지위를 받았다. 이는 출입국관리 당국이 시리아 난민에게 일괄적으로 인도적 체류 지위를 부여했기 때문이다. 그러나 시리아 난민이라면 제대로 된 난민인정절차도 거치지 않고 실제 협약 상 난민에 해당하더라도 무조건 인도적 체류 지위를 부여하고 있는 것이 아니냐는 우려와 함께, 그 처우에 있어서는 단지 ‘체류’만을 허용하는 수준이어서 난민신청자와 난민인정자 뿐 아니라 인도적 체류자의 처우에 대한 문제가 새로이 쟁점이 되고 있다.

이와 함께 그 전부터도 있었던 출입국항에서 난민신청이 난민법 시행으로 제도화되었는데, 명백히 난민이 아닌 경우만을 가려내야 하는 난민인정심사 회부심사가 사실상 난민인정심사인 것처럼 운용되고 있고, 불회부 결정을 받은 난민신청자가 송환을 거부할 경우 송환대기실⁶⁹⁾에 장기구금 되는 문제 또한 뜨거운 쟁점이 되고 있다.

68) 이일(2017.8), p.14. 참조. 법무부가 사용하고 있는 ‘남용적 난민’이라는 용어는 논란을 불러일으키고 있는데, 법무부는 ‘남용적 난민신청’으로 분류하는 기준이 내부 지침으로 존재하나 이를 공개할 경우 외국인의 체류 관리 및 난민정책 수행에 상당한 지장을 초래하거나 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있어 공개할 수 없다는 입장을 밝히고 있다.

69) 출입국항에는 수용시설로 볼 수 있는 세 가지의 방이 존재하는데, ①‘입국이 거부’된 외국인들이 송환될 때까지 수용되는 ‘송환대기실’, ②‘입국이 거부’되거나 ‘입국심사단계’에서 난민신청을 한 외국인이 사전심사기간인 7일 동안 수용되는 난민인정심사대기실, ③이미 입국하였던 외국인이 강제퇴거명령을 받고 퇴거집행될 때까지 수용되는 강제퇴거자대기실이 그것이다(이일, 2014.12.17) 이 중 ‘송환대기실’은 법적 규정이 없어 다양한 명칭으로 불리는데, 법무부 측은 입국이 거부된 외국인이 출국을 위해 다음 항공편을 기다리는 동안 잠시 머무르는 장소란 의미에서 ‘출국대기실’로 부르는 반면, 난민 관련 인권단체들은 사실상 난민신청자의 송환을 위한 장소라는 의미에서 ‘송환대기실’로 부른다. 이하에서는 후자의 의미로 ‘송환대기실’로 부르되 법무부의 견해 등을 인용할 때에는 ‘출국대기실’로 부르코자 한다.

2) 난민의 권리에 관한 2012년 가이드라인과 인권기구 권고 이행실적 검토

2012년 인종차별철폐위원회는 한국의 인종차별철폐협약 이행상황 심의에 대한 최종견해에서 인종차별철폐와 다양성 증진을 위해 이루어진 긍정적인 변화 중 하나로 난민법의 제정을 들었다. 인종차별철폐위원회는 이와 함께 낮은 난민인정률, 난민신청 심사 공무원의 부족, 통역 미비나 이의신청절차 상 적법절차 미비, 난민과 난민신청자의 사회권 및 자유권 제약, 난민, 난민신청자, 무국적자 자녀의 출생등록 부재 등에 우려를 표하면서, 출입국향에서의 난민신청에 대한 평등한 접근 보장, 강제송환 금지 원칙의 준수, 난민신청 과정에서 통역 제공 및 적법절차 준수, 난민과 난민신청자의 일할 권리 보장, 난민, 난민신청자 및 그 가족들에게 적절한 생계, 주거, 건강, 교육의 권리 보장을 권고했다. 또한 국내에서 출생한 난민, 인도적 지위 체류자, 난민신청자, 미등록 이주민의 자녀들이 출생등록을 할 수 있는 제도를 마련할 것을 촉구하였다.

2012년 아동권리위원회 또한 모든 아동들이 출생을 등록할 수 있는 제도를 마련할 것을 촉구하고, 난민, 난민신청자, 인도적 체류자의 자녀들에게 사회보장시스템 등록과 교육을 비롯한 경제적, 사회적 지원을 충분히 제공할 것을 권고하였다.

한편 2012년 가이드라인은 “난민 신청절차 및 인정절차 개선”을 위한 핵심추진과제 6가지, “난민신청자와 난민인정자의 인권보장”을 위한 핵심추진과제 6가지, “난민신청자에 대한 구금제도 개선”을 위한 핵심추진과제 3가지를 제시하였다.

2012년 가이드라인이 발표된 때는 난민법이 제정된 후 시행을 앞두고 있던 시점으로, 핵심추진과제에 난민 및 난민 신청자의 실질적 권리보장을 위한 「난민법 시행령」 제정이 포함되어 있었는데, 인권위는 2013년 3월, 다시 이에 대한 별도 의견표명을 하였다. 그 내용은 「난민법 시행령」 제정안에 ① 출입국향 난민신청자도 외부의 조력 및 통역을 받을 수 있도록 근거 마련 ② 출입국향 난민신청자 심사업무도 전문성이 보장된 난민심사관이 수행하도록 명시 ③ 난민심사관의 전문성이 확보될 수 있도록 자격요건을 좀 더 명확하게 적시 ④ 난민신청자의 녹음·녹화 요청권을 보장하는 규정 마련 ⑤ 난민법 제8조 제5항⁷⁰⁾ 난민심사 절차의 일부생략의 내용과 절차를 구체화 ⑥ 인도적 체류자에게 최소한 난민신청자에 준하는 처우가 이루어질 수 있도록 관련 규정을 마련하라는 것이었다.

70) 제8조(난민인정 심사) ⑤ 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 난민신청자에 대하여는 제1항에 따른 심사절차의 일부를 생략할 수 있다.

1. 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우
2. 난민인정을 받지 못한 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우
3. 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우

2012년 인종차별철폐위원회와 아동권리위원회의 권고 및 2012년 가이드라인의 핵심추진 과제는 난민법 시행을 앞두고 있던 시점에서 한국의 난민 보호 시스템을 제대로 갖추기 위해 주요하게 제기되고 있던 과제들을 망라한 것이었다. 그러나 「난민법 시행령」에 대한 인권의 별도 의견표명이 그 해 6월 제정된 「난민법 시행령」에 반영되지 못한 것으로, 인종차별철폐위원회와 아동권리위원회의 권고, 2012년 가이드라인에서 제시된 난민의 인권보호 강화를 위한 과제 대부분은 이행되지 못하였다.

<표 III-4-3> 2012년 가이드라인의 난민의 인권보호 강화 과제의 이행 검토

1. 난민 신청절차 및 인정절차 개선		
과제	정부 이행 실적(법무부 답변 요약)	평가
난민 및 난민 신청자의 실질적 권리보장을 위한 「난민법」 시행령 등의 제정	▷ 2013. 6. 난민법 시행령 제정	▶ 인권위 2013.3.21 「난민법 시행령」 제정안에 대해 별도 의견을 표명하였으나 반영되지 않음
공항, 항만 등에 관련 홍보물 비치 등 난민인정절차에 대한 정보접근성 강화 및 난민신청 시 언어문제로 인한 권리 침해 방지	▷ 난민법 상 규정 ▷ 난민인정절차 가이드북을 제작하여 전국 사무소에 배포 ▷ 난민인정신청 체크리스트(약 20여개 언어)를 제작해 전국 배포 ▷ 난민신청서 접수 단계에서 난민 전문통역인의 통역 지원	▶ 난민법 및 난민법 시행규칙은 출입국항에도 난민신청절차를 게시하도록 규정하고 있지만 공항 일부 구역에만 난민신청을 할 수 있다는 간단한 내용의 이동식 입간판을 영어와 한국어로만 설치하였을 뿐임
공항, 항만에서의 난민신청 서비스 제공	▷ 난민법 상 규정	▶ 출입국항에서 난민신청절차의 공정성과 난민인정심사 회부심사에서 불회부 결정이 된 난민신청자의 열악한 ‘송환대기실’에서 장기구금 문제가 개선되지 않고 있음
난민 인정절차에서 신뢰관계 있는 자의 동석과 통역, 면담 내용 열람·복사 보장, 면접과정 녹음·녹화 및 자료제공 청구권 보장	▷ 난민법 상 규정 ▷ 난민전문통역인을 위촉하여 난민심사 시 통역에 활용 ▷ 난민전문통역인 운용지침 마련, 난민전문통역인 등 비용 지급규칙 제정	▶ 전문통역인 부족, 통역의 질과 공정성 등의 문제가 제기되고 있음 ▶ 신뢰관계 있는 자의 동석권 보장을 넘어 난민신청서 작성 시 전문인의 조력 보장, 면접조사 시 의무적인 녹화 및 녹음, 처분서의 이해할 수 있는 언어로의 통번역이 요구되고 있음
난민협약과 국제 난민판례에 준한 난민 인정요건 입증 정도 개선	▷ UNHCR 및 외교부 등을 통해 최신 국가정황정보 수집·분석 및 의견 조희 ▷ 국내외 난민소송 판례 연구용역 발주	▶ 난민신청자의 급증에도 전담인력 확충은 미미하여 과중한 업무부담, 전문성 부족이 해소되지 못함.

	▷ 해외 난민선진국가의 난민신청자에 대한 진술의 신빙성 판단 기준 및 난민심사관 교육 등에 관한 내용을 담은 연구용역 발주	
전문성 있는 난민판정관에 의한 투명하고 신속한 진행, 난민인정절차 대기 중 장기기간 구금 금지	▷ 원칙적으로 난민신청자를 구금하지 않고 있으며 강제퇴거명령을 받고 외국인보호소에 보호 중인 외국인이 난민 신청할 경우 신속한 심사가 될 수 있도록 노력함	▶ 난민신청자에 대한 보호소 내 장기구금과 출입국항 난민신청자의 '송환대기실' 내 장기구금 문제가 심각함
2. 난민신청자와 난민인정자의 인권보장		
인도적 보호가 필요한 자의 범위 및 인정절차 마련	▷ 난민법 제2조(정의)제3호에 인도적 체류허가 대상의 범위가 명시되어 있음	▶ 인도적 체류 지위는 난민과 그 요건이 다르므로 별도의 신청과 심사절차가 있어야 하나 현재는 출입국관리 당국의 '재량'에 의해 인도적 체류 허가 지위를 부여함
난민인정 불허처분의 경우 이의신청 기간의 연장	▷ 난민법 21조(이의신청)에 의거 30일 이내 이의신청 가능(과거 14일 이내)	
난민인정협의회의 전문성 강화와 이의신청 절차 시 구두변론 기회 보장	▷ 난민법 제25조에 따라 난민위원회를 구성·운영, 청문절차를 통해 구두변론의 기회를 보장	▶ 난민위원회의 너무나 적은 인력(위원장 포함 15인 이하), 비상설형태로 운용되고 출입국외국인정책본부 난민과가 사실상 사무국 역할을 담당하고 있어 전문성과 독립성 부족
난민인정자에 대한 국민의 수준에 준하는 사회보장 권리 보장	▷ 난민법 상 규정 ▷ 난민인정자 및 인도적체류자의 국내 생활실태 파악 등을 위한 실태조사 실시	▶ 난민인정자는 취업활동에 제한이 없으나 국가로부터 고용 서비스 지원을 받을 수 있는 법적 기반이 명확하지 않고, 고용센터, 다문화가족지원센터, 외국인력지원센터 등에 공식적인 서비스 대상으로 포함되지 않음 ▶ 인도적체류자의 처우에 있어서는 취업활동허가를 할 수 있다는 규정만 있으며, 그 체류자격(G-1-6)은 지역건강보험가입조차 불가함
난민심사의 공정성 및 신속성 확보, 난민신청자의 생계 및 교육 지원 대책 마련	▷ 난민법 상 규정 ▷ 난민신청자에 대한 생계비 지원 대상 금액 상향 ▷ 「난민인정 심사, 처우, 체류지침」	▶ 난민신청자의 생계비 지원은 지원규모와 지원금액이 너무 적고, 지원기간도 사실상 3개월 정도만 지원 가능

	<p>개정(보호 중 난민신청자의 심사절차 종료 규정 마련, 남용적인 난민신청자에 대한 처리방안 마련 등)</p> <p>▷ 난민조사관 증원, 난민심사 T/F팀 운영, 거점 사무소 심사인력 증원</p>	<p>▶ 취업허가는 난민신청 후 6개월 이후부터 자격외 활동허가를 통해 가능한데, 취업허가 신청 시 고용계약서 및 고용주의 사업자등록증을 요구</p> <p>▶ 난민신청자 수 증가에 대비해 난민심사 인력 여전히 매우 부족</p> <p>▶ 난민신청절차 전 단계에서 진입장벽을 높이기 위한 행정적 수단이 활용되고 있음</p>
난민지원센터의 개방운영 및 이동의 자유보장	<p>▷ 난민법 상 규정</p> <p>▷ 입국외국인지원센터(난민지원시설)를 개방형으로 운영</p>	
3. 난민신청자에 대한 구금제도 개선		
구금기간의 최소화 및 구금의 적법성과 필요성에 대한 정기적 사법 심사	<p>▷ 난민신청자에 대해서는 보호하지 않은 상태에서 심사 진행하는 것이 원칙(단, 단속 적발 이후 또는 강제퇴거명령 받은 이후 난민신청하는 경우에는 보호 상태에서 난민심사 진행)</p> <p>▷ 출입국관리법 제63조에는 강제퇴거명령을 받은 사람에 대하여 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 승인을 받지 못하면 지체 없이 보호를 해제하고 있음</p>	<p>▶ 난민신청자에 대한 보호소 내 장기구금과 출입국향 난민신청자의 '송환대기실' 내 장기구금 문제가 심각함. 「출입국관리법」 상 구금상한과 정기적 사법심사제도가 없어 사실상 무기한 구금이 가능함</p>
일정기간 이상 구금자에 대한 국가부담 건강검진 및 진료	<p>▷ 외국인보호규칙 제20조에는 1개월 이상 보호하는 보호외국인에게는 2개월마다 1회 이상 담당의사 또는 외부 의사의 건강진단을 받게 하고 있음</p>	<p>▶ 출입국향 난민신청자의 '송환대기실' 내 수개월의 장기구금에도 건강검진은 물론이고 진료서비스 접근이 크게 제약되고 있음</p>
아동, 장애인 등 취약 난민 신청자를 위한 특별한 고려	<p>▷ 외국인보호규칙 제4조에는 1개월 이상 보호하는 14세 미만 어린이에 대하여 적합한 교육을 실시하거나 외부의 전문복지시설에 위탁하여 교육 실시하도록 할 수 있고, 17세 미만 보호외국인에 대해서는 특별보호를 위하여 전담공무원을 지명, 2주일에 1회 이상 면담하도록 하고 있음.</p>	<p>▶ 모든 이주아동의 구금은 원칙적으로 금지되어야 하며, 특히 난민신청 중인 아동, 장애인 등의 구금은 절대 금지되어야 함</p>

2012년 이후 난민, 난민신청자, 인도적 체류자에 관련된 인권위의 정책권고 또한 이행실적이 없기는 마찬가지다. 인권위는 인도적 체류자의 처우와 관련해, 2012년 「긴급복지지원법 시행령」의 긴급지원대상자가 될 수 있는 외국인의 범위에 인도적 체류자를 포함하라고 보건복지부에 권고하였다. 보건복지부는 권고사항을 포함해 시행령을 개정하겠다고 답변하였으나, 현재까지 이 답변은 이행되지 않고 있다. 2013년에는 인도적 체류자 및 그 가족들이 지역건강보험에서 배제되지 않도록 하라는 인권위의 권고가 있었다. 그러나 보건복지부는 건강보험제도의 근본 취지에 맞지 않는다고 불수용 의사를 밝혔다.

<표 III-4-4> 인도적 체류자의 처우에 대한 인권위 권고 이행평가

과제	정부 이행 실적(답변)
▷ 결혼이주여성 및 인도적 체류자 등에 대한 긴급복지 지원제도 개선방안 정책권고(2012.12.6.), - 「긴급복지지원법 시행령」 제1조의2(긴급지원대상자가 될 수 있는 외국인의 범위)에 ‘인도적 체류자’를 포함 시킬 것	▶ (보건복지부) 「긴급복지지원법 시행령」 개정시(2014.7) 권고사항 포함해 개정·시행하겠다고 하였으나 이행되지 않음
▷ 인도적 체류자의 국민건강보험 가입제한에 대한 정책개선 권고(2013.11.19.) - 인도적 체류자 및 그 가족들이 지역건강보험에서 배제되지 않도록 근거 규정 등을 마련할 것	▶ (보건복지부) 건강보험제도의 근본 취지를 고려할 때 적합하지 않다고 권고 불수용 의사 밝힘 ⁷¹⁾

인도적 체류자는 인도적인 사유로 송환이 불가하다고 국가가 판단하여 체류를 허가한 사람들로 국제적 기준에 비추어 볼 때 난민에 준하는 권리를 보장받아야 한다. 그런 점에서 인도적 체류자가 긴급복지지원 대상자가 될 수 있도록 하고 지역건강보험에 가입할 수 있도록 하라는 인권위의 정책 권고는 그 자체가 매우 제한적이고 부분적인 것이었다. 그런데도 한국정부는 그조차 이행하지 않거나 명시적으로 불수용 의사를 밝혔다.

또한 인권위는 외국인 보호시설과 관련해서 2013년 정책권고(2013.11.19)에 보호시설에 수용된 난민 신청자의 보호기간을 단축할 수 있는 대책 마련, 난민법상의 난민대기실이 설치되어 있지 않은 공항만에서 난민신청자의 인권이 침해되지 않도록 관련 대책 마련을 포함하였고, 2014년 보호 외국인의 인권증진을 위한 외국인 보호시설 개선 방안 권고(2014.11.25)에 보호 외국인의 난민법에 대한 이해 확대를 위한 정보제공을 포함하였다. 이 또한 전혀 이행되지 않아 난민신청자에게서 보호소 장기구금의 문제가 집약적으로 나타나고 있고, 공항만 난민신청자는 난민신청자 중에서도 가장 취약한 처지에 놓여 있다.

71) 2015.5.7. 국가인권위원회 보도자료 <“인도적 체류자 가족 지역건강보험 근거규정 마련” 권고 보건복지부, “불수용” 의사 밝혀>

한편 2016년 5월, 출입국항에서 난민신청에 대한 실태조사 보고서(한국난민지원네트워크 외, 2016)가 발표되었는데, 이 보고서는 출입국항 난민신청을 통해 입국한 24명에 대한 면접조사를 포함하여 그 절차 상의 문제점과 ‘송환대기실’의 열악한 상황을 생생하게 알렸다. 이어서 2016년 8월, 인권위는 출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태에 대해 난민인정심사 회부심사의 불회부 사유를 최소화하고, 이의신청제도를 마련하며, 이의신청기간 동안 기본적 처우를 보장하라는 정책 개선 권고를 하였다. 2017년 유엔 고문방지위원회에서도 특히 난민신청자가 열악한 시설의 ‘송환대기실’에 무기한 구금되고 있는 상황에 우려를 표하면서, 구금의 상한 기간을 법적으로 규정하고 아동 구금을 금지할 것과, 구금시설의 과밀화를 방지하고 생활환경을 개선할 것을 권고하기도 하였다.

<표 III-4-5> 출입국항 난민신청에 대한 인권위 권고 이행 검토

권고 내용	법무부 답변(요약)
▷ 난민인정심사 회부심사에서 불회부사유를 형식적 요건 위주로 최소화하도록 관련 법령을 개정	▶ 불회부 사유를 형식적 요건 위주로 최소화할 경우, 적법한 방법으로 입국이 어려운 자들이 출입국항 난민신청 제도를 악용하여, 국경관리 시스템을 무용화시킬 우려가 있음
▷ 난민인정심사 불회부 결정에 대한 이의신청 절차 마련	▶ 이의신청절차를 도입하게 될 경우 출국대기기간만 장기화되고 심사의 신속성, 효율성을 저해할 우려가 있어 신중한 검토 필요
▷ 출국대기실 내 처우 개선을 위해 설치·관리·운영에 대한 책임을 명확히 하도록 법적 근거를 마련	▶ 출국대기실을 법령에 근거해 운영하는 방안을 마련 중
▷ 불회부결정 처분의 정당성을 다투는 기간 동안 기본적 처우가 보장될 수 있도록 법령 개정	▶ 출입국항 난민신청 및 소 제기 급증 등 제도 남용 가능성이 높음

그러나 법무부는 <표 III-4-5>에서 보는 바와 같이 출입국항에서 난민신청이 입국불허자의 입국수단으로 악용되어 국경관리 시스템을 무용화시킬 우려가 있다며 인권위의 권고에 대해 불수용 의사를 밝혔다. 지금까지도 법무부의 견해는 동일한 것으로 보인다.⁷²⁾

3) 난민의 인권실태 쟁점과 사례

72) 심기준의원실, 대한변호사협회, 유엔난민기구 한국대표부 주최, 2017.9.26, 『난민인권토론회-난민 심사의 절차권 보장과 남용 방지』 자료집 참조.

(1) 난민인정심사조차 받지 못하는 출입국항 난민신청자

난민법 시행 이후 동법 제6조에 의해 출입국항에서 난민신청이 제도적으로 가능해졌다.⁷³⁾ 그러나 출입국항 난민신청은 난민신청자가 그 의사를 밝히는 데서부터 어려움을 겪고, 정식 난민인정심사를 받아 보지도 못한 채 송환대기실에 장기구금 되는 등 난민들의 취약성이 가장 집약적으로 드러나는 지점이 되고 있다.

난민법 제6조는 출입국항에서 난민신청자는 원칙적으로 “입국심사를 받는 때” 서면으로 난민신청의사를 밝히도록 하고 있다. 그러나 국적국의 박해로부터 피난을 시도하고 있는 난민신청자는 입국심사를 받는 때 난민신청의사를 밝혀야 한다는 정보를 모른 채 일단 입국해서 난민신청을 하려고 한다.⁷⁴⁾ 그런데 난민신청자는 여권과 비자 등을 정상적으로 취득하지 못하거나, 입국 후 체류예정기간과 장소가 준비되어 있지 않거나, 입국목적에 적절하게 대답을 못하거나 해서 입국심사가 불허될 수 있고, 출입국항에서 입국이 불허된 외국인은 ‘송환대기실’로 보내지므로 이곳에서 뒤늦게 난민신청의사를 밝히게 되는 경우가 많다. 그래서 난민법 시행 초기에는 기타 장소에서 난민신청의사를 밝힌 경우 이를 받아들여주지 않았지만, 현재는 ‘송환대기실’ 등에서 난민신청의사를 밝힌 경우에도 받아들여지고 있어서 법무부에 따르면 난민법 시행 이후 2017년 8월말까지 출입국항 난민신청자 785명 중 “입국심사를 받는 때” 신청은 8%에 불과하고, 환송과정에서 신청이 48%, 입국불허 후 ‘출국대기실’에서 신청이 44%로 대부분을 차지했다.⁷⁵⁾

그러나 최근 법무부는 일부 국가들에 환송과정에서 무사중 입국을 허가하지 않기로 하였는데, 이들 국가에 난민신청자가 많은 시리아, 나이지리아 등 국가들을 포함함으로써 이들 국가의 난민신청자들은 환송과정에서 난민신청을 하는 것이 아예 불가능해졌다.⁷⁶⁾ 또한 한

73) 제6조(출입국항에서 하는 신청)

- ① 외국인이 입국심사를 받는 때에 난민인정 신청을 하려면 「출입국관리법」에 따른 출입국항을 관할 하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 난민인정신청서를 제출하여야 한다.<개정 2014.3.18.>
- ② 지방출입국·외국인관서의 장은 제1항에 따라 출입국항에서 난민인정신청서를 제출한 사람에 대하여 7일의 범위에서 출입국항에 있는 일정한 장소에 머무르게 할 수 있다. <개정 2014.3.18.>
- ③ 법무부장관은 제1항에 따라 난민인정신청서를 제출한 사람에 대하여는 그 신청서가 제출된 날부터 7일 이내에 난민인정 심사에 회부할 것인지를 결정하여야 하며, 그 기간 안에 결정하지 못하면 그 신청자의 입국을 허가하여야 한다.
- ④ 출입국항에서의 난민신청자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항의 기간 동안 기본적인 의식주를 제공하여야 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지 정한 사항 외에 출입국항에서 하는 난민인정 신청의 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

74) 난민법 및 동법 시행규칙은 출입국항에도 난민신청절차를 게시하도록 하고 있지만, 2014년 5월에야 인천공항 일부 탑승동 출구 6곳에 한국어와 영어로만 “입국심사를 받는 때에 난민인정신청을 할 수 있다”는 간단한 내용의 이동식 입간판이 게시되었을 뿐이고, 이 또한 일부 구역에만 설치되어 상당수 난민이 이를 보지 못하고, 영어와 한국어를 모르는 난민은 이해할 수 없다(한국난민지원네트워크 외, 2016). 때문에 출입국항에서 난민신청자가 입국심사를 받는 때 난민신청의사를 밝혀야 한다는 정보를 모를 가능성이 크고, 알더라도 한국에서는 출입국항에서 난민신청하는 것이 훨씬 불리하고 공항에서 처우가 얼마나 열악한지 정보를 아는 사람들도 있어 일단 입국을 해서 난민신청을 하려고 한다.

75) 심기준의원실, 대한변호사협회, 유엔난민기구 한국대표부 주최, 2017.9.26, 『난민인권토론회-난민 심사의 절차권 보장과 남용 방지』 자료집 참조.

국난민지원네트워크 외(2016)에 따르면 입국심사를 하는 때 난민신청의사를 밝혔는데도 입국 불허사유만 고려하여 입국거부처분을 내리고 ‘송환대기실’로 보내져 송환압력을 받거나, ‘송환대기실’에서 난민신청의사를 밝혔는데도 이를 받아들이지 않으려 하거나, 난민인정신청서의 교부·접수 과정이 지연되어 ‘송환대기실’ 구금기간이 늘어가는 사례가 발견되었다.

이렇게 출입국항에서 난민신청자는 그 의사를 밝히는 과정에서도 어려움을 겪는데, 입국 후 난민신청자와 달리 높은 관문을 하나 더 통과해야 한다. 난민인정심사 회부심사가 그것이다. 출입국항에서 난민신청자는 정식의 난민인정심사 이전에 난민인정심사를 받을 자격이 있는지를 판단하는 사전심사인 난민인정심사 회부심사를 먼저 받아야 한다. 난민법 제6조 제3항에 따라 회부심사는 7일 이내에 결정되어야 하고 회부결정을 받으면 난민법상 난민신청자의 지위를 얻어 입국허가 혹은 조건부 입국허가를 받지만, 불회부결정을 받으면 정식의 난민인정심사조차 받아보지 못하고 ‘송환대기실’로 보내진다.

난민법 제6조의 입법 취지에 따르면⁷⁷⁾ 회부심사는 난민신청자의 지위조차 부여할 수 없는 명백한 사유가 있는지를 판단하는 심사여야 한다. 그러나 출입국관리 당국이 정식의 난민심사를 거칠 필요가 있는 사유를 단기간의 회부심사에서 판단해 불회부결정을 하고 있다는 우려가 제기되고 있다. 또한 난민법 시행령⁷⁸⁾에 규정되어 있는 난민인정심사 불회부사유가 그 자체 정식의 난민인정심사에서 판단해야 할 내용을 포함하고 있어 송환금지의무 위반의 소지가 있다는 비판이 시행령 입안 당시부터 제기되었다. 회부심사가 실질적인 난민인정심사가 되면 난민신청자는 변호사나 NGO의 도움을 받지 못하고, 난민 문제에 대해 전문성이 없는 공항의 출입국관리 공무원에 의해 심사를 받게 되어, 일반적인 난민인정절차보다 더 불리한 상태에서 심사를 받게 되는 것이다.

실제, 회부심사에서 회부결정율은 매우 낮아서 2013년 57.7%, 2014년 36.9%, 2015년

76) 시리아, 수단, 이란, 마케도니아, 쿠바, 코소보, 팔레스타인, 아프가니스탄, 이라크, 나이지리아, 가나 등 11개국이 제3국 통과여객의 무사증 입국을 허용하지 않는 국가에 포함되었다. 이러한 내용은 2017년 2월 발표된 법무부 출입국·외국인정책본부 출입국심사과의 「무사증 입국허가 제도 통합지침(안)」에 포함되어 있으나 해당 제도는 이미 2016년부터 실시 중이었던 것으로 보인다.

77) 2011년 법제사법위원회 “난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안 심사보고서”는 난민법 제6조의 입법 취지에 관해 “공항, 항만 등에서의 난민인정의 신청절차를 명문화함으로써 난민인정의 신청이 자의적인 행정에 의해 거부되는 상황을 방지하기 위함”이라고 설명한 바 있다(한국난민지원네트워크 외, 2016, p.12.).

78) 「난민법 시행령」 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① 법무부장관은 출입국항에서의 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사람을 난민인정 심사에 회부하지 아니할 수 있다.

1. 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우
2. 인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우
3. 거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우. 다만, 본인이 지체 없이 자진하여 그 사실을 신고한 경우는 제외한다.
4. 박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우
5. 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 받으려는 경우
6. 법 제19조 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우
7. 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우

71.8%, 2016년에는 32.6%만이 회부결정을 받았다.⁷⁹⁾ 회부심사에서 회부결정이 이렇게 낮은데도 난민법상에는 불회부 결정에 대한 이의신청 절차가 없다. 또한 불회부 결정에 불복하는 난민신청자의 처우에 대한 규정 또한 없어서 불회부결정을 받고 ‘송환대기실’로 보내진 난민신청자가 송환을 거부하면 장기구금 되는 결과가 빚어진다.

<표 III-4-6> 공항만별 난민신청자 회부 현황

	합계			인천			김해			제주			울산			동해		
	신청	회부	불회부	신청	회부	불회부	신청	회부	불회부	신청	회부	불회부	신청	회부	불회부	신청	회부	불회부
2013	26	15	11	25	15	10	-	-	-	-	-	-	1	0	1	-	-	-
2014	141	52	89	71	26	45	70	26	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	400	287	113	393	284	109	6	2	4	1	1	0	-	-	-	-	-	-
2016	187	61	126	168	57	111	7	0	7	11	4	7	-	-	-	1	0	1

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1601>)

법무부에 따르면 ‘송환대기실’로 보내진 외국인의 약 99%는 4일 이내에 송환이 완료되는데, 2016년 9월 29일 현재, ‘송환대기실’에 3개월 이상 구금된 외국인이 모두 6명이었고 이 모두가 난민신청자였다. 이들이 ‘송환대기실’에 구금되어 있던 기간은 8~11개월이었다.⁸⁰⁾

그러나 ‘송환대기실’은 수개월간의 장기구금에 전혀 적합하지 않은 환경이다. 원칙적으로 영사 등이 아닌 한 그 어떤 외부인과 접촉도 금지된 시설인 ‘송환대기실’은 2002년 2월, 효율적인 송환집행을 명목으로 법무부, 국정원, 인천공항공사, 항공사운영위원회(AOC)⁸¹⁾, 대한항공, 아시아나항공의 6개 기관이 합의하여 만들어졌고, AOC와 계약을 맺은 외주용역업체가 운영 및 관리를 맡고 있는데, 출입국관리사무소는 이를 임차하는 형식으로 이용한다.⁸²⁾

인천공항건물 출입국장 2층에 있는 ‘송환대기실’은 투명한 벽을 통해 24시간 직원들의 감시가 가능한 반면 햇빛이 보이는 창이 없고, 24시간 불을 켜놓고 있어 내부에서는 밤낮의 구분이 되지 않는다. 침대와 침구가 없이 평상만 있고, 밤 10시부터 아침 6시까지 담요와 베개가 제공되는데, 수용가능인원보다 많은 인원이 수용될 때는 평상조차 부족해서 수용자들이 의자를 모아서 그 위에서 자거나 종이상자를 깔고 자기도 한다. 의복은 물론 기본적인 세면도구가 제공되지 않고, 세탁시설이 전혀 없으며, 빨래를 하더라도 말릴 공간이 없다. 치

79) 2015년 회부율이 높은 이유는 시리아 등 ‘prima facie(사실상, 일응, 신청부터 우선)’ 난민으로 추정될 수 있는 특정 국적 난민신청자들의 입국이 많았기 때문인 것으로 추정되고 있다(한국난민지원네트워크 외(2016), p.13.).

80) 2016년 10월, 법무부 출입국심사과에서 노회찬 의원실에 제출한 자료 참조.

81) 국제항공협약(ICAO, International Civil Aviation Organization)에 따라 송환비용을 부담해야 하는 운수업자들이 구성하였다.

82) 2016년 10월, 법무부 출입국심사과에서 노회찬 의원실에 제출한 자료 참조.

킨버거나 빵, 과자, 콜라와 주스 등 동일한 메뉴의 열악한 음식이 3끼, 그것도 양마저 부족한 채 제공된다. 또한 ‘송환대기실’ 구금이 장기화될 경우 발생하는 비용부담문제는 항공사 관계자들과 용역직원들로 하여금 허위 정보 제공, 폭력적 언사와 협박 등 송환 압박을 야기하기도 하며 실제로 무력으로 강제송환을 시키려는 시도도 발견되었다. 의료서비스의 비용 부담이 운수업자들에게 전가되어 있고, 외부진료를 받기 위해서는 원칙적으로 긴급상륙허가를 받아야 하므로 의료접근권이 극히 제약될 수밖에 없다. 이런 열악한 공간에서 외부와 연락 가능한 방법은 선불교통카드를 구매해야만 이용할 수 있는 전화기뿐이다. 이러한 ‘송환대기실’의 상황은 여성과 아동이라도 예외가 없다.⁸³⁾ 많은 난민신청자들이 결국 이런 열악한 상황을 견디지 못해 어쩔 수 없이 송환을 받아들이게 된다.

난민법 제정 초기에는 불회부결정과 송환대기실에서의 사실상 구금에 대해 소송 등으로 다룰 수 있는 길이 있는지 불분명했으나, 2014년 난민 관련 인권단체가 불회부결정을 받고 송환대기실에 장기구금 되어 있던 난민신청자들을 대리해 소송을 진행한 후에야 항고소송 등을 통해 불회부결정과 송환대기실 구금에 대해 이의제기할 수 있다는 것이 분명해졌다.

우선 난민인정심사불회부결정 취소의 소 사건의 승소[인천지법 2014구합30385]로 명백히 이유 없는 난민신청이 아닌 한 난민신청자가 소송을 통해 입국가능한 방법이 생겼고, 송환대기실의 구금에 관하여 인신보호법 구제청구의 승소[인천지법 2014인라4, 대법원 2014인마5]로 송환대기실의 구금에서 해제될 방법이 생겼고, 영사 등이 아닌 한 들어갈 수 없었던 보안 구역 내 송환대기실의 난민신청자에 대한 변호인접견불허처분이 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하여 위헌이라는 헌법소원 중 효력정지가처분[2014헌라592]이 인용되어 인천공항출입국관리사무소의 관련 지침 제정으로 난민신청자에 대한 변호인 접견이 가능하게 되었다.⁸⁴⁾

<사례 III-4-1> 난민인정심사 불회부결정 후 ‘송환대기실’에 장기구금 상태에서 불회부결정 취소의 소를 진행

난민 A는 종교적 사유에 의한 박해를 피하기 위해 브로커를 통해 C-3-2(방문목적) 비자를 소지한 채 인천국제공항에 도착, 입국심사를 받았다. 그러나 국내 방문예정지 및 관광일정에 대한 정보가 전혀 없고 소지한 현금이 없자, 재심, 합심 절차를 거쳐 입국불허처분을 내리고 해당 항공사에게 송환지시서를 발부하여 항공사 직원들은 A를 ‘송환대기실’로 보냈다. 그곳에서 난민신청의 의사를 표시한 A는 다시 난민인정심사대기실로 옮겨져 7일 동안의 심사를 거쳤으나 난민인정심사 불회부결정을 받고 다시 ‘송환대기실’로 옮겨져 구금되었다.

난민 A와 B는 하루 세끼 치킨버거와 콜라가 급여되며, 샤워기, 화장실, 텔레비전, 간이 의자, 유료 공중전화기 등만 존재하는 ‘송환대기실’에서, 입국이 불허된 다른 외국인들과 함께 용역직원들의 반말과 인종차별적 언행에 시달렸다.

난민 A가 이용했던 S항공사는 계속해서 귀국할 것을 종용하였고, 난민 B가 이용했던 E항

83) 한국난민지원네트워크 외(2016) 참조.

84) 이일(2014.12.17.), pp 2~3.

공사는 15일 안에 돌아가지 않을 경우 음식을 주지 않겠다고 하였다. 그 안에서 A는 5개월, B는 4개월 동안 있었고, 정신적으로 육체적으로 매우 쇠약해졌다. S항공사는 종종 직원들을 동원해 직접 비행기에 태워 끌어내려 하였다.

난민 A와 B는 결국 NGO 등과 접촉하게 되어 난민인정불회부 결정 취소의 소를 진행하게 되었다. 그러나 소송이 진행되는 과정에서 변호인을 만나려 하였으나, 당국은 ‘송환대기실’은 구금시설도 아니고, 우리가 관할하는 곳도 아니므로 변호인 접견을 허가할 주체가 아니라는 입장을 취하며 이를 거부하였다. 이에 난민 A는 변호인과의 전화통화만으로 소송을 준비해야 했다. 난민 B는 한 소송에서 심지어 재판부가 출석하도록 소환하였으나 당국은 입국을 허가하지 않는 한 출석시킬 수 없다며 출석시키지 않았다.

(이일, 2014.12.17.)

출입국관리 당국은 ‘송환대기실’에서의 수용은 강제구금이 아니라고 주장하고 있으나, 2014년 ‘송환대기실’에서의 장기구금이 법률상 근거가 없는 수용으로 위법하다는 대법원 판결[대법원 2014인마5]이 내려지자 그 이후로는 운수업자를 통해 ‘송환대기실 이용신청서’를 만들어서 수용자에게 서명을 받은 후 ‘송환대기실’로 보내도록 하고 있다. 그러나 한국난민지원네트워크 외(2016)에 따르면 많은 난민신청자들이 이 신청서가 무엇인지 모르고 서명하였다. 알았다고 하더라도 ‘송환대기실’ 밖에서는 의식이 해결되지 않으므로 난민신청자들에게는 이를 거부할 대안이 없다.

(2) 난민인정절차의 전문성과 공정성 부족

난민법시행 이후 전국의 출입국관리사무소와 출장소에서 난민신청 접수를 받기 시작했다. 신청 후에 면접 및 심사(1차 심사)는 거점사무소로 지정된 출입국관리사무소에서 지역 관할에 따라 진행된다. <표 III-4-7>의 거점사무소별 난민 신청 현황을 보면, 여전히 서울이 압도적으로 많은 난민신청을 받고 있지만 여타 지역 거점사무소의 난민신청자 수가 꾸준히 늘어나고 있는 중이다.

그러나 <표 III-4-8>에서 보듯이, 거점사무소별 난민심사 담당자는 서울 22명, 인천공항 3명을 제외하면 모두 각 1명으로 공무원 1명당 100명 이상의 난민신청자를 담당해야 하는 상황이다. 2016년 서울출입국관리사무소 국적·난민과에서 난민과를 따로 분리하고, 난민심사 TF를 신설하는 등 난민심사 인력을 충원하기 위한 노력이 진행되었지만, 급증하는 난민신청자 수에 비해 난민심사 담당공무원의 수는 크게 변동이 없어서 담당공무원들은 과중한 업무에 시달리고 있다. 난민업무 담당자의 전문성을 높이기 위한 교육은 그렇지 않아도 부족한데, 지역사무소 직원에 대한 난민 교육은 거의 전무하다.⁸⁵⁾ 그 전에 출입국통제가 주 업무인 출입국관리공무원이 난민심사를 담당하는 것 자체에 대해서도 문제가 제기되고 있다.

85)난민인권센터, [통계]난민인정심사와 처우 현황(2016.12.31. 기준), (<http://nancen.org/1604>)

<표 III-4-7> 거점 사무소별 난민 신청 현황

연도	합계	서울	부산	광주	대구	제주	외국인 보호소*	인천공항	기타**
2008	364	282	24	-	33	-	10	-	15
2009	324	276	5	-	24	-	11	-	8
2010	423	403	1	-	3	1	13	-	1
2011	1,011	1,003	-	-	-	-	8	-	-
2012	1,143	1,132	-	-	-	-	11	-	-
2013	1,574	1,435	15	-	16	-	8	15	112
2014	2,896	2,040	49	114	140	318	-	27	208
2015	5,711	2,456	-	621	553	227	-	284	1561
2016	7,542	6,224	350	439	150	295	31	63	

* 외국인보호소 : 화성, 청주, 여수 포함

**기타 : 2016년 2015년까지 기타로 분류되었던 기타 지역이 각 거점 사무소로 분할 합산됨

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1601>)

<표 III-4-8> 사무소별 난민심사 담당자 현황(2016.12.31. 기준)

사무소	서울	인천 공항	부산	광주	대구	제주	화성 보호소	여수	계
인원	22	3	1	2	1	1	1	1	32

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1604>)

난민법 시행 전에는 길게는 5~6년이 걸리던 1차 심사결정기간은 동법 시행 이후 6개월로 제한되었고, 6개월에 한해 1차 연장이 가능하게 되었다. 2015년 평균 1차 심사결정기간은 5.2개월이었다. 그런데 2016년에는 그 기간이 평균 5개월로 단축되었다.⁸⁶⁾ 심사기간이 단축된 것은 바람직한 일이지만 담당공무원의 수는 크게 변동이 없고 신청자 수는 크게 증가했는데 심사기간이 단축된 것은 심사의 공정성에 대한 의구심을 자아내고 있다.

난민법은 신청자가 요청하면 녹음 또는 녹화를 거부할 수 없도록 하고 있는데, 그 이용률이 2015년 9.1%에서 2016년 4.4%로 떨어졌다.⁸⁷⁾ 면담조사 시 녹음과 녹화를 신청할 수 있다는 것을 담당 공무원이 난민신청자에게 고지하지 않기 때문에 변호사나 NGO 활동가가 동행하지 않는 한 녹음이나 녹화를 신청하는 경우가 거의 없기 때문이다. 또한 녹음과 녹화를 한 경우에도 면담이 종료된 후에 난민신청자가 그 파일을 받아볼 수가 없는데, 출입

86) 상동

87) 상동

국관리 당국은 다른 난민신청자가 그 면담 내용을 보고 허위 신청 시 이용할 수 있다는 이유로 제공을 거부하고 있다. 또한 2016년 통역수수료 집행금액을 이용해 추계한 난민신청자 한 사람당 평균 면담시간은 1.7시간에 불과해⁸⁸⁾ 난민신청자가 충분한 진술의 기회를 갖지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

난민신청자가 1차 심사에서 불인정 통지를 받으면 30일 이내에 법무부 장관에게 이의신청을 할 수 있으며, 그에 대한 심의는 난민법 제25조에 근거한 난민위원회에서 담당한다. 그런데 1차 심사뿐 아니라 2차 심사의 전문성과 공정성도 그다지 신뢰를 받지 못하고 있다. 난민위원회는 상설기구가 아니고, 법무부 난민과가 사실상 사무국 역할을 하고 있어서 그 독립성 문제가 일찍부터 제기되었다. 현재 2차 심사 단계에서 가장 주요한 문제로 제기되고 있는 것은 청문절차가 보장되지 않아서 서류로만 심사가 진행되는 것이다.

게다가 현재 난민위원회는 위원장 1명을 포함한 총 15명의 위원으로 구성되어 있는데, 한 번 개최될 때 수백 건에서 수천 건의 심사를 한 번에 처리해서, 서류 심사조차 제대로 진행되고 있는지 염려스럽다. <표 III-4-9>의 2015년과 2016년 난민위원회 개최시기 및 건수를 보면 2016년에 난민위원회 개최 횟수가 증가하기는 하였지만 한 번에 처리하는 심사건수는 훨씬 더 증가하였다. 법무부는 난민위원회가 개최될 때 그 위원 중 몇 명이나 참석하였는지에 대한 정보는 행정정보공개청구에도 공개를 거부하였다.

<표 III-4-9> 난민위원회 개최시기 및 건수

(단위: 건)

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

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/1604>)

난민신청자가 2차 심사에서 불인정되면 사법부에 행정소송을 제기할 수 있다. 그러나 행정소송단계에서 난민인정은 2014년 3명(2명은 가족재결합), 2015년 0명, 2016년 3명에 불과했다. 이와 같이 그 인정률이 너무도 낮은 난민 사건 재판 절차와 관련해서도 많은 문제점이 제기되고 있다.

우선 2차 심사에서 진술 기회를 부여받지 못하는 난민신청자의 본인신문 신청이 잘 받아들여지지 않고 있으며, 진술 기회가 있어도 전문적이고 중립적인 통역인이 부족하다. 비영리 단체의 변호사가 무료로 소송 대리를 하든, 소송 당사자가 구금되어 있든, 승소가능성이나 소송 당사자의 특별한 취약성에도 무관하게 변호사 비용은 물론이고 인지대와 송달료

88) 상동

에 대한 소송구조까지 원칙적으로 거부되고 있다. 재외공관 등에 대한 사실조회 등이 무분별하게 받아들여지고 있고, 판결문이 소송당사자가 이해할 수 있는 언어, 혹은 최소한 영어로라도 제공되지 않으며, 거의 공개가 되지 않는다. 이와는 반대로 민감한 개인정보가 노출될 수 있는데도 난민재판이 비공개로 이루어지지 않는다. 또한 난민재판이 여타 재판과 다른데도 불구하고 행정법원의 단독판사에게 사건을 골고루 배정하는 방식으로 이루어져 난민 재판 담당 판사들이 난민사건에서 전문성을 쌓을 기회가 없다.

또한 행정법원은 난민재판에서 난민인정불허처분 당시에 절차적인 하자가 있는지 여부를 판단해야 함에도 불구하고, 지금까지 절차적인 하자를 이유로 난민인정불허처분을 취소판결한 경우는 거의 없고⁸⁹⁾, 절차적인 하자 여부에 상관없이 소송의 상대방인 출입국관리 당국이 제출한 자료나 법무부의 질의에 대한 재외공관의 회신 등은 공문서라는 이유로 쉽게 증거가치를 부여하면서 증거수집에 어려움이 있는 난민에게는 현실의 무한입증을 요구하는 경우가 많다.

(3) 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 열악한 처우

난민신청자가 받는 기타(G-1) 체류자격은 원칙적으로 취업이 금지되어 있다. 그러나 난민법 시행 이전에는 1년, 시행 이후에는 6개월이 지난 후부터 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있다.

난민신청자에게는 난민신청 후 6개월 간 취업이 금지되는 대신 그동안 법무부에 생계비 지원을 신청할 수 있다. 그러나 2015년 전체 난민신청자의 4.3%, 2016년 8.6%에게만 생계비가 지원되었다. 또한 실제 생계비를 지원받을 수 있는 기간은 매우 짧은데, 난민신청 즉시 생계비를 신청한다고 하더라도 생계비신청에 필요한 서류로 외국인등록증과 본인 명의 통장 개설, 신청과 심사, 실제 지급까지 절차에 최소한 50일 이상 기간이 소요되어, 2016년 실제 생계비 지원을 받은 기간은 평균 3개월 10일에 불과했다. 더욱이 난민신청자들은 생계비 지원에 대한 정보를 뒤늦게 알게 되어 신청 시기를 놓치게 되는 경우가 많다. 생계비 지원자 선정 기준이 투명하게 공개되어 있지 않고 선정되지 못했을 때 불복절차도 없다.⁹⁰⁾

<표 III-4-10> 연도별 난민신청자 대비 생계비지원신청/대상자

	난민신청자	생계비 신청자	생계비 대상자	난민신청자 중 생계비 대상자 비율
2014	2896	585	317	10.9%
2015	8711	589	373	4.3%
2016	7542	824	651	8.6%

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/156>)

89) 예외적인 것이 서울행정법원이 2015.1.13. 선고한 2015구단10691 판결이다.

90) 난민인권센터, [통계]난민인정심사와 처우 현황(2016.12.31. 기준) (<http://nancen.org/1604>)

생계비를 지원받는다 하더라도 그 금액이 1인 418천 원이며, 5인 이상 가족이면 그 수가 아무리 많아도 134만원으로 생계를 유지하기에는 턱없이 부족하다.

<표 III-4-11> 생계비 지원기준 금액

	1인	2인	3인	4인	5인
난민지원센터 비이용자	418,400	712,500	921,800	1,131,000	1,340,300
난민지원센터 이용자	292,900	498,800	645,300	791,700	938,200

주) 가구 구성원이 5인 이상일 경우 5인까지 지급
 난민지원센터 이용자는 비이용자의 70% 상당액 지급
 자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과) (<http://nancen.org/156>)

난민신청 후 6개월이 지나면 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있지만, 허가를 신청할 때 고용계약서와 사업자등록증을 제출해야 하는데, 고용주가 이를 거부하는 경우가 많아서 이 또한 어려움을 겪는다. 상황이 이러한데도 출입국관리사무소는 허가를 받지 않고 취업활동을 했다는 이유만으로 난민신청자에게 보호명령 및 강제퇴거명령을 내리고 보호소에 구금하였다.

<사례 III-4-2> 생계를 위해 취업했다는 이유만으로 강제퇴거명령을 받고 구금된 난민신청자

난민신청자 A는 미얀마의 소수민족인 친(Chin)족 출신의 침례교 목사로 단기방문(C-3) 체류자격으로 입국해 난민신청을 하였다. A는 2013년 2월, 단지 일을 하고 있었다는 이유로 서울출입국관리사무소에 단속되어 강제퇴거명령 및 보호명령을 받고 화성외국인보호소에 구금되었다. A는 이전에 일을 하다가 출입국에 단속되어 범칙금 1백만 원의 통고 처분을 받은 후 2012년 12월 28일까지 취업활동을 할 수 있는 체류자격 외 활동허가를 받았었다. 그러나 같은 해 11월 1차 심사에서 난민불인정 처분을 받았고 이의신청심사 중에 체류자격 외 활동허가 연장 신청을 했지만 불허되었다.

A가 제기한 강제퇴거명령 및 보호명령 취소소송에 대해 서울행정법원은 난민신청자인 원고에 대해 생계지원 없이 극히 제한적으로 체류자격 외 취업활동을 허가하면서, 허가기간 외에 취업활동을 하였음을 이유로 강제퇴거명령을 한 것은 행정의 확일성과 편의성만을 일방적으로 강조하고 난민신청자의 인간으로서 존엄성은 무시한 조치로서, 이를 통해 달성하고자 하는 공익에 비해 원고가 입는 불이익이 현저하게 커 위법하다고 판결하였다.

또한 “난민신청자에 대하여 아무런 제한 없이 취업활동을 허가할 경우 난민신청의 남용사례를 양산하여 오히려 진정한 난민에 대한 난민인정을 더디게 하고, 그들에 대한 지원도 어

렵게 하는 결과를 초래”할 수 있다는 피고의 주장에 대해 “난민인정 신청을 남용하는 문제는 난민심사관을 늘려 심사기간을 대폭 단축시키고 그 밖의 제도적 보완장치를 갖추어 남용의 실익이 없도록 함으로써 억제하여야 할 것이지, 난민신청자 전부를 난민인정 시까지 난민이 아닌 것으로 추정하여 생계지원도 없이 취업활동도 할 수 없게 하는 것은 선량한 난민에 대한 보호의무를 방기하는 것이나 다름없다. 지연된 정의는 정의가 아니기 때문이다.”라는 판결문을 남겼다.[서울행정법원 2013.10.10. 선고, 2013구합13617]

출입국관리사무소는 항소하였으나 패소[3013누49861]하였고, 대법원에서 항소 기각되어 판결이 확정되었다.

(한국이주인권센터, 공익법재단 공감)

인도적 체류자도 기타(G-1) 체류자격이 부여되는데, 역시 체류자격의 활동허가를 받아 취업을 할 수 있다. 그러나 기타(G-1) 비자 소지자는 지역건강보험 가입대상에서조차 제외되어 있는 등 최소한의 생존권 보장을 위한 아무런 권리도 누릴 수 없다.

현재 난민인정자의 정착을 위한 아무런 지원이 없는 것이 현실이어서 난민인정자의 열악한 실태가 다양한 영역에서 보고되고 있다. 또한 난민법 제30조는 국내 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받고, 제31조는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있지만, 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 ‘외국인’에 대한 차별 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 난민법에 명시된 처우를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다. 대표적인 예가 장애인복지법 상 장애인등록을 할 수 있는 외국인의 대상에 난민인정자가 명시되지 않고 있어, 실질적으로 장애가 있는 난민인정자가 장애인 복지의 혜택을 받지 못하는 것이다. 다음 사례는 난민 인정자 아동의 장애인등록을 위한 지난한 싸움을 보여준다.

<사례 III-4-3> 난민 장애아동의 장애인등록거부취소 소송

M군은 2015년 4월, 난민 인정을 받은 아버지의 초청으로 어머니, 여동생과 함께 한국에 입국해 난민으로 인정을 받았다. M군의 부모는 만 8세였던 아이를 집 근처 초등학교에 입학시키려 했지만, 해당 학교에서는 뇌병변 장애를 갖고 있던 M군에게 인근 장애인 특수학교 입학권을 권유했고, 다행히 특수학교에서 입학 허가를 받아 그 해 2학기부터 학교에 다니게 되었다.

그러나 본국에서 받은 고문으로 어깨를 다쳐 팔을 쓰지 못했던 아버지와 임신 중 유산의 위험으로 외출이 어려웠던 어머니는 M군의 등학교를 도울 수 없었고, 집에서 통학버스 승하차 지점까지 혼자 걸어 다닐 수 없었던 M군은 등교 사흘 만에 학교에 다니는 것을 포기해야 했다. M군의 부모는 특수학교로부터 장애인등록을 하면 활동보조인 서비스를 지원받을 수 있다는 이야기를 듣고, 주민센터와 구청, 보건복지부 등에 장애인등록을 문의했

으나 난민은 「장애인복지법」 제32조의 2에서 규정하고 있는 장애인등록을 할 수 있는 외국인의 범위에 포함되지 않는다는 답변을 받았을 뿐이었다. 결국 M군은 1년 가까이 학교에 학습유예를 신청한 채 집에 머물 수밖에 없었다.

주변 이주민 인권단체가 M군의 사정을 알게 되면서, 이를 국가인권위원회에 알렸고, 이에 인권위는 난민 장애인에 대한 장애인등록 개선권고(2017.3)를 발표했다. 한편, M군은 공익 변론을 자처한 변호인단의 조력으로 장애인등록을 거부한 해당 구청을 상대로 장애인등록거부처분취소소송을 제기했다. 변호인단은 “대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다”는 난민법 제30조 제1항과 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인인은 「사회보장법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다”는 동법 제31조를 근거로 난민인정자인 M군이 장애인복지법의 적용을 받아야 한다고 주장했다. 그러나 1심 재판부는 장애인등록과 그에 따른 복지서비스를 제공받는 권리는 장애인복지법이 규정하는 것이므로 장애인복지법에서 등록을 명시적으로 허용하지 않은 외국인인 난민은 장애인등록을 할 수 없고, 한정된 재원을 가진 국가의 재정 상태를 고려하여 난민 장애아동에게 복지서비스 지원을 배제하는 것은 평등원칙을 위반하고 있다고 보기도 어렵다며 원고 기각 판결을 내렸다. [부산지방법원 2017.6.9. 선고, 2017구합20683]

다행히 2심 재판부는 난민의 지위를 인정받은 사람에게 난민협약에서 정한 권리를 보장하기 위해 제정된 난민법의 입법 취지에 비추어 볼 때, 난민에게 국민과 동일한 사회보장에 관한 권리가 부여되어야 한다고 판단하며 제1심 판결을 취소하고 해당 구청에 장애인등록거부처분취소 판결을 내렸다. 2심 재판부는 판결문에서 “(난민)들은 보편적 가치를 침해당한 피해자이거나 불가항력적인 재앙으로 인해 보편적 가치를 상실한 피해자이므로 헌법상 기본권 규정, (...) 난민법 제정 취지에 부응하여 돌아갈 고향과 조국이 없는 자들에 대한 따뜻한 시선으로 이들을 보호할 필요성이 크다”고 덧붙였다. [부산고등법원 2017.10.27. 선고, 2017누22336]

그러나 해당 구청은 고등법원의 판결에 불복하여 상고하였으며, M군이 대법원의 판결을 기다리고 있던 2017년 12월 1일, 장애인 등록을 할 수 있는 외국인의 대상에 난민법에 따른 난민인정자를 추가한 장애인복지법 개정안이 법 발의 후 6개월 만에 국회 본회의를 통과하였다.

(부산외국인근로자지원센터, 이주와 인권연구소)

4) 정책제언

난민협약은 그 가입국에 국제인권규범에 부합하는 난민보호의 의무를 부과하고 있는 바, 이는 크게 공정한 국제적 보호 신청 및 부여 절차(난민인정절차)와 난민신청자와 인도적 체류자를 포함하여 난민에 대한 정당한 처우로 요약할 수 있다. 즉 난민협약 가입국에는 난민

신청자가 공정하고 신속한 심사를 받을 수 있도록 하고, 그 심사 과정 동안 송환의 압력 없이 인간다운 기초적 삶을 누리며 체류할 수 있도록 하며, 협약상 난민으로 인정된 난민들이 그 사회의 구성원으로서 정당한 권리를 누릴 수 있도록 해야 할 의무가 부과된다. 난민신청자가 증가한다고 해서 진입장벽을 높이는 것은 난민협약 체약국으로서 의무를 위반하는 것이며, 오히려 난민심사의 공정성과 전문성을 강화해 난민 보호 시스템을 견고히 하는 것이 더욱 필요하다.

(1) 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선

첫째, 출입국항에서 난민신청자가 무리하게 입국을 시도하지 않도록 입국 심사 시에 난민신청을 할 수 있다는 분명한 안내를, 그 절차에 대한 안내와 함께, 난민신청자가 많은 국가의 언어로 번역하여, 난민신청자가 쉽게 발견할 수 있는 장소에 게시하여야 한다. 현재는 출입국항의 일부 구역에만, 이동식 게시대를 통해, 한국어와 영어로만, 절차에 대한 안내 없이, 입국심사 시에 난민신청을 할 수 있다는 것만 안내하고 있어 대부분의 난민신청자들이 이를 보지 못하고 있다.

둘째, 출입국항에서 난민신청자가 송환대기실을 비롯해 어디서든지 난민신청의사를 밝히면 그 접수가 거부되거나 지연되지 않도록 해야 한다. 또한 난민신청자가 많은 국가의 언어로 번역된, 출입국항 난민신청절차 안내 매뉴얼을 마련하여 난민대기실, 재입국심사 대기실, 송환대기실 등에 비치하여야 한다. 또한 난민신청자가 난민인정신청서를 제출할 때 이후 절차에 대해 신청자가 이해할 수 있는 언어로 충분한 설명을 제공해야 한다.

셋째, 난민인정심사 회부심사는 진정한 난민을 초기에 확인해서 보호해야 한다는 관점에서 진행되어야 한다. 따라서 난민법 제6조의 원래 제정 취지에 맞게 난민인정심사 회부심사의 불회부 사유를 최소화하여 명백히 이유 없는 난민신청이라고 인정되지 않는 한 지체 없이 회부결정을 하여 난민신청자에게 입국허가를 하도록 해야 한다.

넷째, 회부심사의 불회부결정에 대해 이의신청절차를 마련하고, 불회부결정이 내려진 신청자에게는 불회부 사유와 이의신청 기한 및 방법 등을 서면으로 작성하고 신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 교부하여야 한다.

다섯째, 출입국항에서 난민신청자에 대해 출입국관리 당국이 직접적 관리책임을 지고, 난민신청자의 처우에 대한 규정을 마련하여, 회부심사 및 그 심사 결과를 이의신청이나 소송을 통해 다투는 기간 동안 머무를 수 있는 장소와 기본적인 의식주, 의료서비스 등을 제공하여야 하며, 그 장소로부터 자유로운 출입, 통신설비의 이용, 외부인의 접촉을 보장해야 한다.

(2) 난민인정절차에서 가장 중요한 1차 심사의 전문성과 공정성 확보

첫째, 1차 난민심사단계는 난민인정절차에서 가장 중요한 단계이므로 출입국관리공무원이 아니라 그 관할은 법무부에 두더라도 전문성과 독립성을 가진 난민심사관 제도를 마련하여 난민심사관이 심사를 담당하도록 해야 한다.

둘째, 1차 심사 시의 신청서와 면담조서는 난민심사관의 판단의 자료는 물론 향후 이의절차와 소송절차에서도 가장 핵심적인 자료가 되므로 1차 심사 시의 신청서와 면접조사 내용이 기재된 면담조서가 충실하고, 공정하게 작성, 제출될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 난민신청자가 면담조서를 쉽게 열람, 복사할 수 있도록 하는 것이 가장 중요하다.

또한 현재 난민법이 보장하고 있는 신뢰관계 있는 사람의 동석을 넘어 난민신청자의 동의하에 모든 면접과정을 녹음·녹화하도록 하고, 난민신청자가 요구할 때 녹음·녹화 기록을 열람할 수 있도록 해야 한다.

(3) 준사법기관에 의한 이의신청심사와 이를 위한 전제

최근 난민인정절차의 이의신청단계와 관련해서는 현행 난민위원회를 상설화하거나 전문성과 독립성을 갖춘 난민심판원 제도를 신설하여 2차 심사를 준사법적 절차로 전환하는 안등이 제안되고 있는데, 법무부 또한 이에 반대하지 않고 있다.⁹¹⁾ 그러나 준법사법적 절차는 2차 심사 결과를 바로 고등법원이나 대법원에서 다투게 되는 것이므로, 1차 심사와 이의신청심사가 정상화되지 못한다면 난민신청자가 사법부에 이의를 제기할 수 있는 단계가 한 단계 줄어드는 결과밖에 아니게 된다.

때문에 장기적으로는 이의신청단계의 심사를 전문성과 독립성을 갖춘 난민심판원이 담당하는 준사법적인 절차로 전환하여 좀 더 공정하고 강화된 2차 심사가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하겠지만, 이러한 논의는 다음의 몇 가지를 전제로 해야 한다. 첫째, 위에서 제언한 바와 같이 공정한 1차 난민인정심사 절차가 먼저 갖추어져야 한다. 둘째, 정부와 민간에서 모두 이용할 수 있는 난민신청자의 출신국 정보에 대한 연구센터가 구축되어야 한다. 이 센터는 공적 자금이 투입되고 전문성과 독립성을 갖춘 연구자들로 구성되어야 한다.

특히 그 전이라도 현재 이의신청단계에서 가장 중요한 문제로 제기되고 있는 난민신청자의 청문절차는 시급히 보장되어야 한다.

91) 사법정책연구원·대한국제법학회 공동주최 세미나(2017.9.12.) 참조.

(4) 인도적 체류 지위의 신청과 심사 절차 마련

인도적 체류자는 난민협약 상 보호대상자는 아니지만 그 외 사유로 송환 시 고문 등 박해의 위협이 있어 송환이 불가하다고 국가가 판단하여 체류를 허가한 사람들이다. 그런데 현재는 난민신청자 중에서 순전히 출입국관리 당국이 '재량'으로 결정하여 인도적 체류 지위를 부여한다. 그러나 인도적 체류 지위는 난민과는 그 요건이 다르기 때문에 난민신청과 별도로 그 지위를 신청하고 심사할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

(5) 난민신청자에 대한 변호인의 조력, 소송구조, 통역서비스 보장

출입국항에서 난민신청, 1차 심사 단계, 이의신청단계, 난민재판 단계 모두에서 난민신청자에게 국선변호인 또는 이에 준하는 법률조력인의 조력을 보장해야 한다.

비영리 공익변호사들은 2011년 이후 최근까지 난민재판에서 소송구조를 받았으나 최근에는 난민재판이라면 승소가능성이나 특별한 사정이라도 전혀 감안하지 않고 소송구조가 전혀 되지 않게 되었는데 이는 난민신청자의 증가에 대응한 진입장벽의 일환인 것으로 보인다. 그러나 경제적 여력이 되지 않는 난민신청자에게 소송구조를 원천적으로 차단하는 것은 난민신청 기회 자체를 차단하는 것과 마찬가지로 결과를 가져오게 된다. 이에 출입국항에서 난민신청자, 구금 중인 난민신청자, 고문과 성폭력 등 폭행 피해를 입은 난민신청자 등 특히 취약한 난민신청자들에 대해서는 시급히 소송구조가 되어야 할 것이다.

또한 난민인정절차의 모든 단계에서 난민문제에 대한 전문성과 정치적·종교적 중립성을 갖춘 적절한 통역이 제공되어야 하며, 이를 위해 통역서비스 제공에 대해서 뿐 아니라 전문적인 통역을 양성하기 위한 예산을 배정하고 집행하여야 한다.

(6) 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선

첫째, 난민신청자가 생계를 유지할 수 있도록 취업금지 기간을 없애고 취업을 비롯해 생계를 위한 활동을 할 수 있도록 보장해야 한다. 노동능력이 없는 취약계층이나 부상·질병으로 생계를 위한 활동을 할 수 없는 난민신청자에게는 기초생활수급자에 준하는 지원을 받을 수 있도록 해야 한다.

둘째, 난민인정자가 실제 난민협약에 따른 처우와 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 관련 법령뿐 아니라 관련 부처의 지침을 검토하여 재정비하여야 한다.

셋째, 인도적 체류자 또한 난민인정자에 준하는 권리를 보장받아야 한다. 특히 여행증명서를 발급하고, 가족결합원칙을 적용해야 한다.

넷째, 난민인정자와 인도적 체류자가 고용센터를 통해 직업 알선과 직업 교육을 받을 수

있도록 하고, 다문화가족지원센터, 외국인력지원센터 등 모든 지원기관을 통해 지원을 받을 수 있도록 쌍방향으로 정보 제공을 위해 노력하는 등 안정적 정착과 사회통합을 목적으로 한 조치들을 마련하고 시행해야 한다.

IV. 이주민의 권리별 실태조사 결과와 정책제언

1. 안전한 작업환경에서 일할 권리
2. 인간다운 주거와 생활의 권리
3. 보건의료서비스에 접근할 권리
4. 이주민의 사회보장권
5. 인신매매로부터 보호받을 권리
6. 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리
7. 인종차별에 대한 대응

1. 안전한 작업환경에서 일할 권리

1) 이주노동자의 산업재해 발생 현황

산재발생률이 OECD 1위인 한국에서 이주노동자의 산재발생률은 한국인 노동자에 비해 훨씬 더 높다. 2017년 5월을 기준으로, 산업재해보상보험(이하 산재보험)에 등록된 한국인 노동자 1천798만617명 중 재해자는 3만2천440명이고, 산재보험에 등록된 이주노동자 21만 5천532명 중 재해자는 2,497명으로 한국인 노동자의 산재발생률은 0.18%인 반면, 이주노동자는 1.16%로 이주노동자의 산재발생률이 한국인 노동자의 6배에 달하고 있다. 또한 전체 노동자의 산재발생률은 2012년 0.59%에서 2016년 0.49%로 낮아졌지만 이주노동자의 산재발생률은 같은 기간 6.9%에서 7.4%로 증가하였다.

<표 IV-1-1> 2012년~2017년 5월의 이주노동자의 산업재해 현황

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년5월
재해발생건수	6,390	5,556	6,014	6,419	6,703	2,491
재해자수	6,404	5,586	6,044	6,449	6,728	2,497
사망자수	106	88	85	103	88	41

자료: 고용노동부·안전보건공단이 국회 환경노동위원회 문진국 의원실에 제출한 자료⁹²⁾.

<표 IV-1-2>에서 보듯이, 이주노동자의 산업재해는 업종별로는 제조업과 건설업에서 발생하는 비중이 압도적으로 높아서 2016년 사망자의 88.6%, 재해자의 81.5%가 제조업과 건설업에서 발생했다. 그런데 제조업에서 재해자수는 2012년 4,152명에서 2016년 3,499명으로 감소하고 있는데 반해 건설업에서는 같은 기간 1,237명에서 1,987명으로 매년 증가하고 있다. 농업은 2016년 재해자수가 117명으로 기타의사업을 제외하면 제조업과 건설업 다음으로 재해자수가 많은데, 이주노동자 중 농업종사자 수가 상대적으로 적고, 농업에서 5인 미만 비영리법인 사업장은 산재보험의무가입 대상이 아니라는 점을 고려하면 산재발생률이 결코 낮다고 볼 수 없다.

그런데 한국은 산재사망률이 세계 1위인데 산재부상률은 중간 정도다. 사망까지 이르는 치명적인 산재가 많아서가 아니라 산재 은폐율이 세계 1위급이어서 노동자가 사망해야 산재로 드러나는 경우가 많기 때문이다. 그런데 취약성이 높은 이주노동자의 산재은폐율은 훨씬 더 높아서 실제 이주노동자의 산재발생률은 공식적 통계에 비해 훨씬 더 높을 것으로 예상된다.

92) 매일노동뉴스, 2017.09.25. “이주노동자 산재발생률 국내노동자의 6배 육박”에서 재인용 (<http://m.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=147066>)

<표 IV-1-2> 2015년~2016년 업종별 이주노동자 산업재해 현황

구 분	2015		2016	
	사망자	재해자	사망자	재해자
총 계	103	6,449	88	6,728
금융 및 보험업	0	0	0	0
광 업	0	5	1	7
제조업	41	3,554	38	3,499
전기·가스·증기 및 수도사업	0	1	0	0
건설업	53	1,750	40	1,987
운수·창고 및 통신업	0	30	0	31
임 업	0	15	0	23
어 업	0	13	0	12
농 업	3	85	1	117
기타의 사업	6	996	8	1,052

자료:고용노동부⁹³⁾

산재가 발생한 후 처리과정에서도 이주노동자는 한국인 노동자에 비해 더 큰 어려움을 겪는다. 이주노동자들은 산재처리절차를 잘 모르거나 한국어에 취약해서 지원기관의 도움 없이 스스로 산재신청을 하기 어렵고, 사업주의 의사에 반해 산재신청을 하기는 더욱 어렵다. 한국인 노동자의 경우에도 산재보험처리를 하지 않고 공상으로 처리하는 경우가 많은데, 이주노동자의 경우에는 공상 처리조차 하지 않고 자비 부담을 강요하는 경우가 흔하다. 공상으로 처리한 경우에도 사업주의 부담이 커지면 치료가 끝나기 전에 출국을 강요하는 사례도 드물지 않다.

2) 2012년 가이드라인의 산업재해 예방과 구제제도 개선의 이행실적 검토

2012년 가이드라인에는 산업재해 예방과 구제제도 개선을 위해 산업안전보건 관련 규정 준수여부에 대한 관리·감독을 강화(I-5-1)하고, 산재보험 신청과정에서 통역서비스와 재활교육을 제공(I-5-2)하고, 사업장 배치 후 산업안전보건교육을 추가로 실시(I-5-3)하라는 과제를 제시하였다.

이에 고용노동부는 외국인 근로자가 주로 근무하는 50인 미만 사업장에 산업안전보건법 준수 여부를 확인하기 위해 정기, 수시, 특별 감독을 실시하고, 산재보험 신청과정에서 통역을

93) 2017.9.26. 김삼화 의원실 <2017 환노위 국정감사 보도자료> “무너지는 코리아 드림, 이주노동자 산재발생률 제조업·건설업이 압도적 비중 차지”

지원하고 있으며, 이주노동자와 사업주에게 안전관리교육을 실시하고 있다고 답했다.

<표 IV-1-3> 2012년 가이드라인의 산업재해 예방과 구제제도 개선을 위한 추진과제 이행실적 검토

과제	정부 이행 실적(답변 요약)	평가
I-5-1. 산업안전보건 관련규정 준수여부에 대한 관리·감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 외국인근로자가 주로 근무하는 50인 미만 사업장에 대하여 정기·수시·특별 감독 실시 ▷ 다국어 외국인근로자용 미디어 개발·보급, 홈페이지(한국산업안전보건공단)를 통해 외국인근로자 전용 웹서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 감독 실시 전 사업주에 사전 고지하여 범위반을 은폐할 시간을 벌어주고 있으며, 범위반 적발 시 처벌이 미약하고, 산재 발생 후에도 작업환경개선 여부를 확인하지 않은 채 신규고용(고용허가)이 알선됨
I-5-2. 산재보험 신청과정 통역서비스 제공 및 재활교육 등 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 외국인근로자 산재보험 가이드 제공(16개국어) ▷ 고용센터와 한국산업인력공단의 통역원과 통역품을 활용해 통역지원 ▷ 「외고법」 11조에 따라 입국 후 업종별 취업교육, 체류기간 중 외국인력지원센터를 통해 산업안전교육 실시 ▷ 외국인력지원센터에서 상담 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 입국 후 업종별 교육에서 산업안전교육은 질적, 양적으로 한계가 많고, 체류기간 중 정기교육은 아예 실시되지 않는 경우가 발견되고 있으며, 실시되더라도 통역 없이 내국인과 집합교육형식으로 실시되는 경우가 대부분임.
I-5-3. 사업장 배치 후 산업안전보건교육 추가 실시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「산업안전보건법」 제31조에 사업주 정기교육 실시 규정 ○ 외국인 밀집 근로지역을 중심으로 찾아가는 안전교육, 외국인 고용 사업주를 대상으로 외국인 근로자 안전관리에 대한 교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 산재예방을 위한 정보제공, 교육, 산재처리과정에서 여전히 통번역 제공이 양적·질적으로 부족함.

고용노동부가 외국인 근로자가 주로 근무하는 50인 미만 사업장에 대하여 산업안전보건법 준수 여부 확인을 위해 정기, 수시 및 특별 감독을 실시하는 것은 바람직하나 감독 실시 전 사전 고지로 범위반을 은폐할 시간을 주는 관행이 여전히 있다. 산업안전보건법 위반이 적발되어도 기소까지 가는 경우는 드물고 기소되어도 약소한 벌금을 물고 끝나는 경우가 대부분이라는 것은 누누이 지적되어 온 바이다. 또한 범위반을 적발하거나 중대재해가 발생한 사업장이라도 고용허가 취소 및 제한조치 없이 작업환경개선 여부를 확인하지도 않은 채 신규고용이 알선된다.

또한 여전히 산재신청절차를 모르는 이주노동자들의 비율이 높고, 산재예방을 위한 정보제공과 교육에서 통·번역이 절대적으로 부족해 교육이 실시되는 경우에도 이주노동자가 그

내용을 잘 이해할 수 없는 경우가 많다.

3) 인권실태 쟁점 및 사례

(1) 높은 산재은폐율

오경석 외(2017 근간)에 따르면 설문조사한 총 208명의 이주노동자 중 “업무 중 사고로 다쳤거나 병에 걸렸으나 산재보험의 혜택을 받지 못한 동료를 보았거나 그런 근로자가 있다는 이야기를 들은 적이 있습니까?”라는 질문에 “예”라고 응답한 노동자가 46.6%로, 산재가 발생했을 때 은폐되는 비율이 절반 가까이 되는 것으로 나타났다. 그리고 “예”라고 응답한 97명을 대상으로 “업무 중 사고로 다쳤거나 병에 걸렸으나 산재보험처리가 되지 않은 근로자는 누구입니까?”라는 질문에는 90.7%가 외국인 근로자라고 응답해 산재보험의 혜택을 받지 못한 사람들은 이주노동자가 대부분이었다. 또한 설문응답자 본인이 업무 중 사고로 다쳤거나 병에 걸렸을 때 산재보험을 신청했는지 여부에 대해 “예”라고 응답한 비율은 43.3%인 90명, “아니오”라고 응답한 비율은 52.9%인 110명으로 신청하지 않았다는 응답비율이 더 높았다.

2015년 건설업 이주노동자에 대해 조사한 이창원 외(2015.12)의 결과도 역시 마찬가지였는데, 307명의 건설업 종사 이주노동자에 대한 설문조사에서 중국동포의 13.4%, 그 외 이주노동자의 31.3%가 건설현장에서 다친 경험이 있었지만, 경험자 중 69.9%가 산재보험으로 처리된 적이 한 번도 없다고 답했다.

산재가 발생한 후 산재보험처리를 하지 못한 이유에 대해서도 두 연구 조사결과가 일치했다. 오경석 외(2017 근간)에서는 산재보험을 신청하지 않은 이유를 묻는 질문에 “아무런 설명 없이 그냥 하지 말라고 했다”, “부상이나 질병 정도가 약해서 공상으로 처리하자고 했다”, “사업주가 충분한 치료와 보상을 해준다고 했다”는 응답 순으로 높게 나타났고, “불법체류자/불법고용자라서 산재가 안 된다고 했다”, “외국인이라서 안 된다고 했다”는 사실과 다른 거짓말로 산재신청을 하지 못하게 한 경우도 많았다.

이창원 외(2015.12)에서 이주노동자들이 산재보험처리를 하지 못한 이유는 “신청절차나 방법을 몰라서”가 22.0%로 가장 높았는데, 중국동포 외 이주노동자의 17.1%는 일을 하다 다쳤을 때 산재보험으로 처리 가능하다는 사실 자체를 모르고 있었다. 두 번째로는 “회사가 원해서” 산재보험처리를 하지 못했다는 비율이 12.0%로 높게 나타났다.

오경석 외(2017 근간)에서도 이주노동자들이 산재보험 이용 시 겪었던 어려움으로는 첫째로 산재보험 신청방법을 잘 모르거나, 산재치료 및 보상과정에서 설명을 듣기는 했으나 통역이 없어 잘 이해할 수 없었다는 등 정보부족 문제를 꼽았고, 둘째로 사업주의 비협조를

들었다.

즉 이주노동자들은 산재가 발생해도 신청이나 처리 절차를 몰라서, 사업주가 신청하지 못하게 해서 산재보험신청을 하지 못하고 있고, 산재보험신청을 해서 절차를 진행하는 과정에서도 정보 부족과 사업주의 비협조로 어려움을 겪고 있는 것이다.

특히 직업성 질환의 경우에 산재인정은 한국인도 어려운데, 이주노동자는 더욱 큰 난관을 넘어야 한다. 미등록 노동자는 특히 산재신청과정에서 회사의 회유와 강제출국의 협박으로 산재신청을 하기 더욱 어렵다.

**<사례 IV-1-1> 허리 통증이 심해서 일을 할 수 없는데
산재처리와 사업장 변경을 할 수 없었던 이주노동자**

전라남도 영광의 한 콘크리트 제품을 제조하는 공장에서 8년 넘게 일을 하던 A씨의 경우 중량물을 옮기는 작업으로 인해 허리에 지속적인 통증을 호소해서 병원치료를 받았지만, 사업주는 산재처리를 해주지 않고, 사업장 변경도 동의해주지 않을 뿐 아니라, 치료기간 동안의 임금을 지불하지 않음은 물론 그 기간의 기숙사 난방을 꺼버리기까지 하였다. 베트남 공동체에서 그 노동자를 도와 수차례 관할 노동청과 고용센터에 진정을 하였지만 받아들여지지 않았고, 관련 기관은 장기간 책임을 미루기만 하였다. 이 노동자는 절망적인 상태에서 결국 스스로 기계에 손을 다치게 하였고 그때서야 산재처리를 하고 사업장변경을 할 수 있었다.

(원옥금, 2014)

<사례 IV-1-2> 직업성 질환으로 인한 사업장변경의 어려움

고용허가제 중국 노동자 A씨는 2016년 4월부터 양주시 소재 B사업장에서 일했다. B사업장은 건축용 강화플라스틱을 만드는 업체이며, A씨는 작업 중 발생하는 연기와 냄새로 인해 가슴통증, 피부의 가려움증 및 가려움증으로 인한 불면증이 생겼다. 때문에 사업장변경을 희망하여 8월에 센터에 상담을 요청하였다.

일단 사업장에 사실관계를 확인하였고 사업주는 대체할 이주노동자를 10월에 신청할 예정이며, 대체노동자가 입사하면 퇴사 시켜주겠다고 했다. 하지만 A씨는 그 때까지 기다릴 수 없다는 입장이었다.

A씨에게 우선 인근 병원에 가서 가슴통증 및 피부병에 대해 진단을 받을 수 있도록 안내했고, 병원에 방문하여 진료를 받았으나 노동자 피부병의 업무관련성에 대한 판단은 할 수 없다며 A씨를 서울의료원 직업환경의학과로 안내하였다.

A씨가 서울의료원 직업환경의학과를 방문했더니 노동자 증상의 업무관련성 판단을 위해 '작업환경측정자료' 및 '물질안전보건자료'를 사업주에게서 발급받아 올 것을 요청받았고

이에 센터에서는 사업주에게 위의 자료를 제공해줄 것을 요청해 서울의료원에 제출했더니 노동자 질병의 업무관련성이 ‘매우 가능성 높다’는 진단을 받았다.

이 진단 결과를 관할 고용센터에 제출해 발급된 진단서를 근거로 질병에 의한 사업장변경을 신청하였으나 고용센터에서는 이 진단서만으로는 사업장변경이 어렵다고 하여 항의하였고 결국 고용센터가 사업주에게 퇴사처리 하도록 권유하여 사업장을 변경할 수 있었다.

사업장변경 중 가장 어려운 것이 질병에 의한 사유이다. 이를 입증하기도 어렵거니와 진단을 받더라도 고용센터에서는 이를 근거로 사업장변경을 받아들이지 않고 있다. 법령에 명시된 사업장변경 사유라면 그 처리과정이 명확하게 공개되어야 한다고 판단되며 고용센터마다, 담당자마다 자의적으로 판단되는 것은 매우 우려스러운 부분이다.

(의정부외국인력지원센터)

(2) 산재 후 치료비 자비부담과 불충분한 치료

한국인 노동자의 경우에도 산재보험처리를 하지 않고 공상으로 처리하는 경우가 많은데, 이주노동자의 경우에는 공상 처리조차 하지 않고 자비 부담을 강요하는 경우가 흔하다.

오경석 외(2017 근간)에서 산재를 당했으나 산재보험처리를 하지 못한 이주노동자 중에 사업주가 치료비를 부담한 비율은 50.9%에 불과했다. 그리고 산재보험으로 처리하지 않은 경우 치료과정에서 겪었던 가장 큰 어려움은 사업주가 적절한 치료를 제공하지 않았다는 것이었다. 이창원 외(2015)에서 건설업 이주노동자들은 산재보험처리를 하지 않은 경우 고용주가 전적으로 치료비를 부담한 경우가 31.4%로 더욱 낮게 나타났다.

(3) 산재 예방에 소극적인 고용노동부

고용노동부의 산재예방을 위한 감독은 현장에 별로 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다. 오경석 외(2017, 근간)에서 산재는 주로 소규모 공장에서, 근무를 시작한 초기일수록 더 많이 발생했는데, 설문조사한 이주노동자들은 산재의 원인으로 “적절한 안전 장구 미지급, 기계의 결함, 안전교육 미실시 등의 안전관리 소홀”을 첫 번째 원인으로, “열악한 작업환경”을 두 번째 원인으로 들었다. 이창원 외(2015)에서도 산재 발생의 원인으로 “짧은 시간에 많은 일을 해야 해서”와 “필요한 안전장비 없이 작업을 해야 했기 때문”이 가장 큰 이유였다.

그리고 실제 사례들을 통해 판단컨대 고용노동부는 산재 예방을 위한 감독에 그렇게 적극적인 것으로 보이지 않는다.

<사례 IV-1-3> 산재예방지도과에 감독을 요청했지만 현금을 지불하고 사업장 변경

인천의 한 공장은 베트남 근로자 3명이 근무하고 있는데 이들은 입국한 지 3개월이 된 노동자들이다. 사업장의 프레스 기계가 낡고 안전 센서도 없는 등 작업자를 사고로부터 보

호해 줄 아무런 장비가 없는 공장이었다. 심지어 사고로 사업주는 오른손, 사업주의 부인은 왼손 손가락 3개, 공장장도 왼손이 없는 상태였고 이전에도 외국인 노동자가 여러 명 다쳤다는 이야기를 듣기도 했다. 그래서 이 베트남 노동자들은 겁에 질리고, 더 이상 위험한 작업장에서 일을 할 수 없어서 사업장 변경을 요청했지만 동의해 주지 않았다.

베트남공동체에서 관할 노동청 산재예방지도과에 여러 번 전화하여 감독을 요청했지만 노동자가 직접 찾아와야 사업장을 방문하여 조사하겠다고 답했다. 그러나 아마도 노동청에서 사업주에게 전화를 한 모양인지, 결국 사업주가 기계를 교체하는 대신 이들 베트남 노동자의 사업장 변경에 동의해 주기로 했는데, 사업주가 제시한 조건은 이들의 채용에 들어간 비용을 보전하기 위하여 이들에게 현금으로 급여를 지불한 후 다시 50만원씩 돌려받는 것이었다.

(원옥금, 2014)

이주노동자들은 적절한 안전장비가 없고 기계에 결함이 있는 작업장에서 일을 하면서 산재의 위험에 노출되어 있는데 고용노동부는 고용허가제 이주노동자가 ‘높은 산재 발생의 위험’으로 사업장 변경을 요구했을 때 이를 허용하지 않는다. 2016년 1월 20일, 「고용노동부 고시 제2016-4호」 “외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경사유”가 개정되어 산재가 발생한 후에야 사업장을 옮길 수 있도록 허가했을 뿐이다.

개정된 고시에는 “사업주의 「산업안전보건법」 위반으로 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 외국인 근로자가 발생한 경우로서, 발생한 날로부터 1개월간 사업주가 법령상 적절한 안전·보건 상의 조치를 하지 아니하여 더 이상 근로관계 유지가 어렵다고 인정되는 경우”가 추가되었다. 이는 아래의 사건이 계기가 되었다.

<사례 IV-1-4> 산업안전보건법 위반으로 검찰 기소된 고용주에게 신규 고용 알선

2015년 3월 22일, ‘양산외국인노동자의집’으로 고용허가제로 입국해 양산 산막공단의 D 사업장에서 일하고 있던 3명의 스리랑카 노동자가 찾아왔다. D사업장은 유기용제를 보관하는데 사용한 페드림통을 수거해서 세척, 건조, 도정작업을 거쳐 재생드림통으로 만들어 납품하는 업체였다. 그런데 노동자들은 작업을 할 때마다 머리와 가슴이 아프고, 눈이 따갑고, 구역질이 나서 너무 힘들고, 이렇게 계속 일을 하다가는 죽을 것 같다고 했다.

이후 노동자들이 작업 시 사용하는 화학물질 용기에 부착되어 있던 스티커를 구해오고, 작업과정의 동영상을 찍어오기도 하고, 직업환경의학과 진료를 받고 소견서를 받는 등 과정을 거쳐, 노동자들이 세척과 도장작업 과정에서 사용되는 메틸렌클로라이드라는 유해물질과 페인트 등에 일주일에 3~4번 이상, 한번 작업 시 3~4시간 이상 노출되는데, 면마스크와 하루만 사용하면 구멍이 나는 장갑 정도만 지급되었고, 작업장에는 환기시설조차 제대로 갖추어져 있지 않다는 사실을 확인하게 되었다.

메틸렌클로라이드는 사용 시 안전한 보호장비를 착용해야 하고, 취급자의 건강이상을 판단할 수 있는 작업환경측정, 정기적 특수건강검진 등을 실시하여 작업자의 안전을 최대한 보장해야 하는 유해물질이다. 그러나 이 사업장에서는 특수건강검진이나 작업환경측정은커녕

노동자들에 대한 일반적인 안전보건교육조차 실시된 적이 없었다.

더욱 심각한 것은 유독한 메틸렌클로라이드로 인해 장갑에 구멍이 났는데, 장갑을 바꿔 달라고 해도 바꿔주지 않아서 구멍 난 장갑을 끼고 계속 작업을 하다가 양손에 화상을 입은 이주노동자에게, 사업주가 노동자의 자비로 치료를 받게 하고, 다음날 노동자가 아파서 일을 못하겠다고 하니 강제로 장갑을 끼우고는 바로 작업을 시키기까지 한 것이었다.

스리랑카 노동자들은 사업주에게 작업환경 개선과 사업장변경을 요청했지만 사업주는 작업환경 개선 노력은 전혀 없이 몇 개월 후에 다른 이주노동자들을 신규 고용할 수 있을 때까지 기다리라고 했다. 노동자들은 고용센터에도 여러 차례 찾아가 사업장변경을 요청했지만 고용센터도 사업주와 같은 말을 하며 기다리라고 했다.

이 노동자들이 사업장변경을 하더라도 작업환경 개선이 없다면 또 다른 노동자들이 동일한 작업환경에서 일을 해야 하는 상황이었고, 공단 내 다른 많은 작업장도 유사한 문제를 가지고 있었다. 이에 문제의 심각성을 인지한 지역의 인권단체와 노동단체 등은 ‘양산 지역노동자 작업환경 개선모임(개선모임)’을 구성하고 이 사건에 공동으로 대응하기로 하였다.

6월 11일 아침, 개선모임은 부산지방고용노동청 양산지청에 해당 사업장을 산업안전보건법 제4조, 제5조, 제23조, 제24조, 제31조, 제39조, 제41조, 제42조, 제43조 등의 위반 혐의로 고발장을 제출했다.

그런데 노동청은 사업장 감독을 나올 때 그 사실을 사업장에 미리 고지하고, 해당 사업장은 그동안 법위반 사실을 은폐하는 것이 일반적이다. 이에 개선모임은 고발장을 제출하는 동시에 위험상황발생신고를 통해 긴급하게 노동부 근로감독관에게 현장조사를 요청하였고, D사업장 앞에서 기자회견을 열면서 근로감독관이 현장에 나올 때까지 자리를 지켰다. 오전 10시에 신고를 받은 노동청의 근로감독관과 산업안전공단 직원들은 10~20분 거리에 있는 현장에 점심시간이 되어서야 도착했다.

당일 실시한 근로감독관의 현장조사 결과, 고용노동부 양산지청은 D사업장에 7개 항목의 산업안전보건법 위반사항을 적발해 400여만 원의 과태료를 부과하고 사업주를 검찰에 기소하였다.

개선모임은 또한 스리랑카 노동자들이 그 사업장에 계속 근무하는 것이 위험하다고 판단해 같은 날 고용센터에 정식으로 사업장변경신청서를 제출했다. 그 날 고용센터 앞에는 “5월부터 6월 말까지 이주외국인근로자고용사업장 일체점검”이라는 현수막이 걸려 있었다. 그러나 고용센터는 산업안전보건법 위반은 고용허가제의 사업장변경사유가 아니며, 사업장변경사유에 대한 노동자와 사업주의 의견이 상이하다며 판단을 유보한 채 임시 사업장변경을 허가해 주었다. 결국 스리랑카 노동자들은 3회 중 1회의 횃수를 쓰고 사업장을 변경하였다.

그리고 D사업장은 고용센터를 통해 신규고용을 알선 받았고, 타이 노동자 2명이 새로이 근무를 시작했다. 개선모임이 요구했던 산업안전보건법 위반 사업장에 대한 고용허가 취소 및 제한조치는 끝내 이루어지지 않았다.

(양산외국인노동자의 집)

이 사건은 2015년 노동부 국정감사에서 제기되었고, 2016년 해당 고용노동부 고시가 개정되었다. 그러나 개정된 고시의 사유가 제대로 잘 적용된다고 해도 산재가 발생한 후에야 사업장변경을 허가할 뿐 산재 예방을 위한 작업장 환경 개선의 유인을 제공하지는 못한다. 그런데 실제로는 고시가 개정된 후에도 산재가 발생해도 사업장 변경은 여전히 어렵다.

**<사례 IV-1-5> 산재 발생 후 1개월 간 산재신고를 하지 않았는데도
허용되지 않은 사업장 변경**

포천에서 근무하던 우즈베키스탄 노동자 A씨는 사업장 내 한국인 노동자와의 갈등, 업무에 대한 불만 등으로 사업장변경을 요청하였으나 사업주가 거절하였다. 센터에서도 사업장변경 사유가 아니어서 지원할 수 없었다.

그러던 중 사업장에서 일을 하다가 미끄러져 넘어지는 산재를 당하게 되었다. A씨는 산재를 요청하였으나 사업장이 거부하였다. 결국 사업주 확인 없이 산재신청을 하게 되었고 요양승인을 받게 되었다. 그리고 A씨는 사업장변경을 요청하였다.

개정된 ‘외국인근로자 책임이 아닌 사업장변경 사유’에는 산재가 발생한 경우 사업주가 1개월 이내에 산업안전상의 필요한 조치를 하지 않은 경우 사업장변경이 가능하다고 되어 있었고 센터에서는 사업주가 1개월 이내에 산재신고를 하지 않았으니 사업장변경요건에 해당한다고 판단했다.

그러나 관할 고용센터에서는 단지 1개월 이내에 산재신고를 하지 않았다고 사업장변경을 할 수 있는 것이 아니라고 거부했다. 고용노동지청에서 사업장을 조사하여 안전보건상의 조치여부를 확인해야 한다는 것이었다.

이런 과정에서 사업장 내에 관리자와 A씨 간에 갈등이 심화되었고 결국 폭행사건이 발생하면서 A씨는 합의퇴사로 사업장변경을 하게 되었다.

(의정부외국인력지원센터)

이주노동자는 입국 직후 산업인력공단과 위탁기관에서 2~4시간 교육을 받고, 취업 후 사업장에서 8시간 이상 교육과 정기교육 월 2시간 이상을 받아야 한다. 그러나 입국 후 교육은 양적, 질적으로 한계가 많고, 사업장 배치 후 사내 교육은 형식적으로 진행되거나 아예 실시되지 않는 경우도 많다.

교육을 실시하는 사업장에서도 한국인과 집합교육으로 통역이 제공되는 경우는 거의 없다. 이창원 외(2015.12)에서 건설업 종사 이주노동자 대부분은 현장에서 안전교육을 받았지만 중국동포를 제외한 이주노동자의 35.4%는 자신이 이해할 수 없는 언어로 교육이 진행되었다고 답했다. 때문에 현재의 산업안전교육은 이주노동자의 산재예방에 별로 도움이 되지 않는다.

<사례 IV-1-6> 돼지농장 이주노동자들의 황화수소 질식사망 사건

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 면마스크조차 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.

(이주노동자 인권·노동권 실현을 위한 대구경북지역 연대회의)

(4) 산업재해구제 과정에서 어려움

산재 발생 후 산재보험처리를 해도 산재보상 과정에서 이주노동자들은 한국인 노동자에 비해 더 큰 어려움을 겪는다. 사업주의 비협조로 어려움을 겪고, 근로복지공단의 통역 시스템이 충분하지 않아서 절차 진행에 어려움을 겪고, 간병의 문제, 통원치료 시 주거와 생활의 문제를 추가적으로 겪는다. 정부 지원을 받는 쉼터 등은 미등록 이주민의 지원을 제한하고 있어 특히 미등록 이주민의 경우에 이런 어려움이 크다.

<사례 IV-1-7> 산재신고는 했지만 불법파견 한 사업주가 폐업 신고하고 잠적

우즈베키스탄 출신 고용허가제 이주노동자 R씨는 2016년 3월에 A회사(프레스 가공업체)에서 일하던 중 사장으로 부터 B회사에 가서 일하라는 지시를 받았다. A회사는 작업 물량이 없어서 노동력이 남는 상황이었고, B회사는 인력난을 겪고 있는 중이었으며, 두 회사의 사장들 간 합의하에 노동자를 불법으로 파견하게 된 것이다. 그러나 B회사는 프레스 기계에 안전장치가 없었고, 회사를 옮겨 일한 지 3개월 만에 R씨는 오른쪽 손가락 3개가 잘리는 사고를 당하였다. 사고 직후 사측에 의해 산재신고가 이루어졌으나, 요양신청서에 기록된 사고 장소는 실제 일한 회사가 아닌 근로계약서 상 소속 회사인 A회사로 되어 있었고, 이후 A회사의 사장은 폐업 신고를 하고 잠적해버렸다.

이주노동자들은 산업재해를 당해도 어떻게 대처해야 할지 모르는 경우가 대부분이다. 이주노동자들은 특히 사장의 불법적인 파견 요구에도 불이익을 당할까 우려해 항의하지 못한다. 결국 이로 인해 발생하는 문제에 대해서는 고스란히 노동자 자신이 피해와 고통을 감당해야 하는 경우가 발생하고 있다. 그러나 정부는 이러한 부당처우와 허위신고에 대해 고용주 관리감독 강화, 고용허가 취소 등 강력한 대책을 마련하지 않고 있다.

(아산이주노동자센터)

<사례 IV-1-8> 산재환자를 돌보지 않는 회사

네팔 노동자 D씨는 2014년 9월에 고용허가제를 통해 한국에 와서 건설폐기물처리업체에서 일을 하게 되었다. 그 회사는 유압기계를 이용해서 콘크리트 틈에서 철근과 같은 값나가는 고물을 추출하는 일을 했는데, 2014년 11월 유압호스가 연결된 기계로 철근해체작업을 하던 중 사고를 당했다. 오른쪽 팔이 절단되었고, 6개월 가까이 입원하면서 여덟 번의 수술을 받았다. 3번째 수술을 받았을 때 만난 담당의사는 오른쪽 팔은 몸에 붙여만 놔둘 뿐 아무런 기능을 할 수 없으니 치료가 끝나면 네팔로 돌아가 장해보상금으로 살 방법을 찾으라고 했다.

회사는 그를 병원에 입원시키고 처음 한두 번 수술을 받는 동안만 와서 동의서에 서명하고 간 것이 전부였다. 그 이후에는 수술을 받아도 더 이상 찾아오지 않았다 심지어 퇴원하는 날도 회사에서 아무도 오지 않았다. 산재보험 외 비급여 부분은 회사의 동의를 받고 시술했지만 회사는 그 비용 300여만 원을 지급해주지 않았다. 그래서 퇴원하는 날도 애를 먹었다. 병원 측이 센터를 믿고 일단 퇴원시켜 주겠다고 해서 겨우 퇴원을 할 수 있었다.

(부산외국인근로자지원센터)

이주노동자는 치료가 끝나고 귀국하면 재활에 대한 지원을 받을 수 없고, 의수, 의족 등 보조기 교체를 위해 재입국 시 비자발급이 원활하지 않은 것도 문제이다. 이주노동자가 산재로 사망한 경우에는 또 다른 어려움이 있다. 경북 군위의 산재 피해자 중 한 명의 가족은 인권단체의 지원을 받았는데도 동생이 죽은 뒤 한 달 만에야 한국으로 입국했다. 네팔의 대사관이 비자발급에 사망진단서, 가족관계증명서에 더해 한국에서 온 초청장, 재산증명까지 요구했기 때문이다. 다른 한 명의 네팔 노동자 가족은 항공료가 없어 아예 입국을 포기했다.

4) 정책제언

(1) 산업안전보건법 위반 사업장에 고용제한, 중대재해발생 사업장에 고용금지

산업안전보건 관련 규정의 준수 여부에 대한 관리·감독 강화, 산재보험 신청과정에서 통역서비스 제공 및 재활교육 제공, 사업장 배치 후 산업안전보건교육 실시 강화 등 2012년 가이드라인에서 제시된 추진과제는 여전히 유효하다.

무엇보다 산재 예방을 위한 조치가 우선되어야 하는데, 산재발생 전이라도 산업안전보건법 위반이 적발된 사업장에 대해서는 작업환경개선의 완료가 확인되기 전까지 이주노동자의 고용을 제한해야 한다. 고용허가제 이주노동자의 경우 산재 발생 전이라도 관련법규 위반이 발견될 시 사업장 변경을 허용해야 한다. 작업환경개선이 완료되어 이주노동자를 다시 고용하게 되었다면 그 후로도 지속적이고 정기적인 모니터링을 실시해야 한다. 또한 중대재

해발생 사업장에는 고용허가제 이주노동자 고용을 금지해야 한다.

(2) 정부 발주 공사 입찰참가자격심사 평가 항목에 산업안전 예방조치 추가

건설업 종사 이주노동자의 인권상황을 연구한 이창원 외(2015.12)는 정부가 발주하는 대형공사에 참가할 자격을 심사하는 입찰참가자격심사제도의 평가항목에 건설재해에 관한 항목이 포함되어 있어 산재은폐가 심한 점을 지적하면서 입찰참가자격심사제도 평가항목에 건설재해에 관한 사항을 삭제하고 산업안전 예방조치에 관한 사항을 추가할 것을 제안하였다.

(3) 농축산어업에 대한 산업재해보상보험법 적용 제외 규정 폐지

농축산어업에서 산재발생률이 낮지 않은데도 유독 이들 업종에서만 5인 미만 비법인 사업장의 산재보험 의무가입을 배제한 산업재해보상보험법 시행령 제2조를 폐지하여, 농축산어업 노동자도 동등하게 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 산업안전보건교육 시 통역서비스 제공의 강화

산업안전보건교육 실시 여부에 대한 관리감독을 강화해야 하며, 이주노동자에 대한 산업안전보건교육은 반드시 이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 번역된 자료를 이용하여 통역을 동행하여 진행하도록 하고, 산업인력공단과 근로복지공단의 통역풀을 확대하여 산재신청과 처리과정뿐 아니라 교육 과정에도 통역서비스가 제공될 수 있도록 해야 한다. 장기적으로는 이주노동자에 대한 업종별 산업안전교육을 전담하는 고용노동부 산하 전문인력을 양성해 사업장 배치 후 정기교육에 파견할 수 있도록 할 수도 있을 것이다.

(5) 산재 후 구제과정에서 차별 폐지

산재 후 요양 중인 이주노동자는 체류자격을 불문하고 고용노동부가 위탁운영하는 쉼터 등에서 거주와 생활지원을 받을 수 있어야 한다. 현재 미등록 이주노동자도 산재보험에는 가입할 수 있게 하면서 고용노동부가 위탁운영하는 쉼터 이용은 제한해, 미등록 체류자는 산재 발생 후 치료과정에서 주거와 생활에 어려움을 겪고 있다.

국내에서뿐 아니라 귀국 후에도 재활치료 과정에서 한국인과 동등한 지원을 받을 수 있도록 법제도를 정비해야 한다. 특히 산재로 사망한 이주노동자의 경우 근로복지공단이 책임을 지고, 대사관, 지원센터, 인권단체와 연계하여 산재신청과 처리를 진행해야 한다.

2. 인간다운 주거와 생활의 권리

1) 이주노동자의 주거 환경 현황

이주노동자들의 대다수, 특히 고립된 사업장에서 일하는 이주노동자들은 사용자가 제공하는 기숙사에서 생활하고 있다. 그런데 문제는 이러한 기숙사의 주거 시설이 쾌적하고 안전한 생활을 누리기에는 너무도 부적절하다는 것이다. 소방 시설과 통풍, 환기 시설도 제대로 갖추어져 있지 않으며, 화장실, 욕실, 주방 등 필수적인 시설조차 제대로 갖추어져 있지 않은 경우가 많다. 방범 시설도 허술해 이주여성 노동자들이 성폭력의 위험에 노출될 가능성도 높다. 게다가 이러한 숙소에 과도한 사용료를 부과해 실질적으로 이주노동자의 임금이 저하되는 원인이 되기도 한다.

2013년 한국외국인력지원센터 등에서 실시한 이주노동자 주거환경 실태조사에 의하면, 80% 이상의 이주노동자들이 사용자가 제공한 기숙사에 살고 있었으나, 과반수는 근로계약 체결 당시 숙소에 관한 안내를 받지 못했고, 안내를 받은 경우에도 45%는 실제 기숙사 환경이 안내 받은 것과 동일하지 않았으며, 약 40%의 노동자들이 사용자에게 주거환경 개선 요구를 했으나 받아들여지지 않은 것으로 나타났다(한국외국인력지원센터 외, 2013).

같은 해 인권위에서 실시한 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사(이병렬 외, 2013.10)에서는 조사 대상 노동자 전원이 사용자가 제공한 기숙사에 살고 있었는데, 숙소는 70% 이상이 비닐하우스, 컨테이너, 패널 등으로 지어진 가건물이었으며, 욕실이 외부에 있고, 화장실이 제대로 갖추어져 있지 않고, 창이 없어 채광과 환기가 되지 않는 등 위생상 문제가 심각했다. 뿐만 아니라 욕실과 침실에 안전한 잠금장치가 없고, 숙소에 고용주나 다른 사람이 마음대로 드나드는 등 사생활 보호가 되지 않는 것은 물론 안전상의 위험까지 안고 있었다. 또 노동자에게 기숙사 비용을 요구하는 비율은 13%로 높지 않았지만, 그 부담액은 공과금 수준에서 40만 원 이상까지 천차만별이었다.

위 조사를 바탕으로 2014년 인권위는 고용노동부 장관에게 “최소기준 이상의 주거가 이주노동자에게 제공될 수 있도록 법령에 숙소 기준을 마련하고, 숙소기준의 준수에 관한 사항을 ‘점수제 외국인력 배정방식’에 반영할 것”과 “임금에서 숙식비를 공제할 경우, 근로계약서에 숙식비와 그 지급방법에 대해 명확히 기재하도록 할 것”을 권고했다. 권고 수용 의사를 밝힌 고용노동부는 2015년 10월, 숙소제공 여부, 숙소비용 및 숙소의 형태를 근로계약서에 표시할 수 있도록 농축산업 분야 고용허가제 이주노동자용 표준근로계약서를 별도로 마련했다.⁹⁴⁾

그러나 계약서에 숙소에 대한 내용을 기재하는 것만으로는 거주에 적절한 위생적이고 안

94) 고용허가제법 시행규칙 별지 제6호의 2 서식 신설.

전한 기숙사 제공이 보장되거나, 과도한 숙박비 공제 문제가 해결되는 것은 아니었다. 2016년에 농업에 종사하는 이주여성 노동자를 대상으로 한 실태조사에서도 열악한 기숙사 문제는 변함이 없었다(소라미 외, 2016.12). 그리고 숙소의 문제는 농축산업 이주노동자만의 문제도 아니었다. 2015년 인권위에서 실시한 건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사에 따르면, 건설업 이주노동자들 역시 조립식이나 컨테이너 등 임시가건물에 거주하는 비율이 높았으며, 농축산업 노동자들과 마찬가지로 위생시설, 환기 및 채광시설, 방범이나 방충 시설이 제대로 갖추어지지 않은 숙소에서 생활하는 것으로 나타났다(이창원 외, 2015.12).

이주노동자 가운데서도 특히 농축산업이나 건설업에 종사하는 이들의 숙소 문제가 계속 불거지는 이유는, 이들이 대체로 주거 지역과 멀리 떨어진 외딴 곳에서 일하고 생활하기 때문에 본인들에게 숙소를 선택할 수 있는 여지가 없이, 사용자가 제공하는 숙소에서 생활하는 수밖에 없는 상황에 처해 있기 때문이다.

이주인권단체의 지속적인 문제제기의 결과, 2017년 2월, 고용노동부는 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 내놓았다. 그러나 이 지침은 이주노동자의 주거권 보장을 위한 최소한의 기준도 제시하지 않은 채, 고용주에게 숙식 정보 제공을 의무화하고, 숙식비를 징수할 경우 월 통상임금의 8%에서 20%까지를 상한선으로 해야 한다는 내용만을 담고 있다(<표 IV-2-1> 참조). 특히, 이주노동자에게 제공하는 숙소가 비닐하우스나 컨테이너 등 임시 주거시설인 경우에도 숙박비 공제가 가능하다고 명시함으로써 오히려 숙박비 부과를 임금 삭감 방편으로 이용하던 고용주들의 행태를 정당화시키는 결과를 가져왔다.

<표 IV-2-1> 고용노동부의 지침 상 숙식비 징수 상한액 기준

	아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설	그 밖의 임시 주거시설
숙식 모두 제공	월 통상임금의 20%	월 통상임금의 13%
숙소만 제공	월 통상임금의 15%	월 통상임금의 8%

상기 고용노동부의 업무지침은 이주인권단체 및 노동단체의 즉각적인 반발과 폐지 요구에 부딪혔지만, 이미 전국 고용센터 및 노동청에 하달되었고 사용자 단체 사이에서 널리 공유되고 있다. 인권위는 2017년 7월, 건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책 권고를 발표하면서, 고용노동부 장관에 동 업무지침의 정비와 주거환경 기준 마련 및 관리·감독 강화를 권고했다. 그러나 이 권고 또한 이주노동자 주거권 보장에는 한참 못 미치고 있다.

2) 인권실태 쟁점 및 사례

(1) 적절한 생활수준을 보장할 수 있는 숙소 기준의 부재

사용자가 노동자에게 제공하는 기숙사의 기준에 대해서 근로기준법은 다음과 같이 규정하고 있다.

<표 IV-2-2> 근로기준법 상의 기숙사 관련 규정

<p>「근로기준법」 제100조(설비와 안전 위생) ① 사용자는 부속 기숙사에 대하여 근로자의 건강, 풍기(風紀)와 생명의 유지에 필요한 조치를 강구하여야 한다. ② 제1항에 따라 강구하여야 할 조치의 기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>「근로기준법 시행령」 제55조(기숙사에서의 남녀의 거주 구분) 사용자는 남성과 여성을 기숙사의 같은 방에 거주하게 하여서는 아니 된다. 제56조(기숙사의 설치 장소) 사용자는 기숙사를 설치하는 경우에는 소음이나 진동이 심한 장소 등을 피하여야 한다. 제57조(침실) 취업시간을 달리하는 2개 조 이상의 근로자들을 같은 침실에 기숙하게 하여서는 아니 된다. 제58조(기숙사의 설치 기준) 기숙사 침실의 넓이는 1인당 2.5제곱미터 이상으로 하며, 1실의 거주인원은 15명 이하로 하여야 한다.</p>

시행령에 명시된 것과 같이 성별에 따른 거주 구분, 소음과 진동이 없는 장소, 침실의 넓이 등도 숙소의 중요한 기준임에는 분명하다. 그러나 여기에는 이주노동자들을 힘들게 만드는 숙소의 여러 가지 중요한 요소들이 빠져있다. 예를 들어 욕실과 화장실 상태, 급배수·냉난방·환기·방충 시설, 잠금장치 등에 대한 기준이 없는 것이다. 기숙사에 화장실이 없어서 도저히 그 사업장에서 일을 계속할 수 없다는 농업 이주노동자들에게 고용센터 담당자 또는 노동청 근로감독관이 “근로기준법에는 화장실에 대한 규정이 없어서 사업장을 변경해줄 수 없다”, “화장실이 없는 기숙사를 제공하는 것이 법 위반은 아니다”라고 당당히 말할 수 있는 근거가 바로 이 근로기준법 시행령의 부실한 기숙사 기준인 것이다.

<사례 IV-2-1> 화장실이 없어 사업장 변경을 요구했지만 거절당한 농업 이주노동자

<p>2012년 3월 한국에 입국한 캄보디아 여성 노동자 T씨는 경기도 포천에 있는 시설농가에서 일을 하게 되었다. 그런데 농장과 부속 기숙사에 화장실이 없었다. 하는 수없이 비닐</p>
--

하우스 근처 도랑에서 불일을 보았는데, 소변은 그렇다 치지만 대변을 처리하기가 힘들었다. 삽으로 땅을 파고 불 일을 보는데, 한 곳에서 일을 볼 수 없으니 여기 저기 장소를 옮겨야 했다. 힘들기도 했지만 부끄럽기도 했다. 며칠 간 대변을 참아보기도 했지만 사흘 이상 참는 것은 불가능했다. 함께 일하는 다른 이주노동자들과 함께 농장주에게 화장실을 마련해달라고 요구했지만 농장주는 그냥 밖에서 불일을 보라며 묵살했으며, 나중에는 “너네 일하기 싫어서 그러지? 그럼 200만원 가져와. 그러면 다른 데 가게 싸인 해줄게”라며 억지를 부렸다. 겨울이 다가오자 날도 춥고 땅을 파기도 힘들어, 더 이상 밖에서 불일을 볼 수 없었다.

고용센터를 방문해 이 문제를 호소하고 사업장 변경을 할 수 있게 해달라고 했으나, 담당 직원은 “화장실이 없다고 사업장을 변경할 수는 없다. 마음대로 이탈하면 불법체류자가 될 수 있으니 참아라.”고 할 뿐이었다.

(지구인의 정류장)

현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따르면, 농림지역에는 건축법 상 공동주택에 해당하는 기숙사를 설치할 수 없다. 게다가 허가받지 않은 건축물을 공동주택으로 사용하는 것도 건축법 위반이다. 그러나 농업 이주노동자들에게 이러한 무허가 건물을 기숙사로 제공하는 것에 대한 제재는 전혀 이루어지지 않고 있다. 그런데 고용노동부는 고용주의 법 위반에는 아랑곳 하지 않고, 비닐하우스 등 무허가 건물 기숙사를 이용하는 대가로 숙박비를 받는 것을 묵인하는 지침을 발표한 것이다.

(2) 이주여성 노동자의 안전을 위협하는 기숙사

숙소의 시설이 열악한 것과는 별도로, 이주여성 노동자들은 기숙사 침실이나 욕실에 잠금장치가 없거나 고용주가 열쇠를 갖고 마음대로 드나들어, 사생활이 침해되는 것은 물론 성희롱과 성폭력의 위협에 노출되어 있다. 근로기준법은 사용자가 기숙사에 사는 노동자의 사생활을 침해해서는 안 된다고 하고 있으나, 실제로 이런 규정은 이주노동자들에게 전혀 지켜지지 않고 있다.

“(사장이 열쇠로 문 열고 들어오는 게 자주 있어요?) 자주는 몰라요. 하지만 우리가 깜빡해서 냉방을 안 끄고 나갔는데, 아니, 껐는데 전원을 안 빼고 나갔어요. 다시 돌아왔을 때 사업주가 왜 냉방 전원을 안 뺐냐고 물어서 깜짝 놀랐어요. 그래서 [사장이 들어왔었다는 것을] 알게 된 거예요. (혹시 밤이나 휴일에, 두 분이 집에 있을 때 들어온 적도 있어요?) 네, 노크 했어요. 있는지 없는지 확인했나 봐요. 전에 한번 문을 확 열어서, 사람 있으니까, 그 다음엔 두드려요. (사람 있을 때는 왜 들어와요?) 잘 모르겠어요. 자주 와요. 일요일에는 자주 와요. 사장님이 여기에 올 때 너무 불편해요.”

“일이 끝나면 몸에서 냄새 나기 때문에 목욕을 하고 싶은데 사장님이 집에 가지 않고 계속 제 방에 왔다 갔다 하니까 너무 불안하고 불편했어요.”

“가끔 우리가 목욕하고 있는데 갑자기 사장님이 욕실에 와서 문을 열었어요. 그때는 우리가 너무 깜짝 놀라고 너무 무서웠어요.”

“옷을 갈아입을 때 사장님이 문 앞에서 서서 쳐다보고, 노크하지 않고 마음대로 들어왔어요. 밥을 먹을 때, 잘 때도. 옷을 갈아입을 때 한 사람이 주변을 살펴봐 줘야 돼요. 안 그러면 사장님이 와서 그냥 쳐다보는 거예요. 사장님이 마음대로 문을 그냥 여는 거예요. 친구가 놀러왔을 때 사장님의 행동을 보고 놀랐어요. 너무 힘들어요.”

“저는 쉬는 날이니까 일을 하고 싶지 않다고 말을 했는데 사장님이 우리 방에 와서 문을 열라고 했어요. 그때는 제가 잠을 자고 있는데 사장님이 제 방에 들어와서 제 손목을 잡고. 저는 잘 때 브라를 입지 않고 잠을 자는데 그때 사장님이 들어와서 너무 깜짝 놀랐어요. 그때 당시에 사장님이 제 몸에 덮은 이불을 치우고 ‘일어나’, 제 손을 잡고 일어나 일을 하라고 말을 했어요.”

(소라미 외(2016). 이주여성 농업노동자 심층면접에서 발췌)

일부 고용주들은 남녀가 같은 방에 거주하게 해서는 안 된다는 근로기준법 규정도 지키지 않는다. 때문에 이주여성 노동자들은 고용주 뿐 아니라 함께 일하는 동료 남성 이주노동자들로부터의 성폭력 위협에도 취약한 상태에 놓이게 된다.

<사례 IV-2-2> 여성 노동자들에게 남성과 같은 방을 쓰도록 한 고용주

2016년, 캄보디아에서 온 농업노동자 여섯 명은 고용주로부터 방 두 개짜리 숙소를 제공받았다. 방 하나는 남성 노동자 한 명이 쓰고, 나머지 하나를 여성 노동자 다섯 명이 함께 써야 했다. 여성 노동자들이 고용주에게 방이 너무 좁다고 얘기를 했더니 두 명에게 남성 노동자와 방을 같이 쓰라고 했다. 어떻게 그럴 수 있냐고 따져 물으니 같은 나라 사람인데 무슨 문제냐고 했다.

(지구인의 정류장)

근로기준법에 따르면 근로감독관은 사업장 뿐 아니라 기숙사에 대한 감독을 할 수 있도록 되어 있으며(법 제102조), 기숙사와 관련된 규정을 위반한 사용자는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다(법 제114조). 그러나 이주노동자 고용 사업장에 대한 근로감독 과정에서 기숙사 규정의 위반으로 처벌을 받은 사례는 단 한 차례도 없었다.

(3) 과도한 숙박비 공제

이주노동자에게 기숙사 비용을 부담시키는 문제는 특히 농업 분야에서 문제가 되어왔다. 농업 노동자에게는 근로기준법의 근무시간, 휴게, 휴일에 관한 규정만이 적용되지 않을 뿐이지만, 대부분의 농업 사용자들은 농업 노동자들에게 근로기준법을 포함한 모든 노동관계법의 적용이 제외되는 것으로 인식하고 있었다. 때문에 오랫동안 농업 이주노동자들은 실제 일한 시간과 무관하게 정해진 월급, 보통 주 44시간 월 226시간만큼의 최저임금만을 받아왔다. 이주노동자들에게 임금을 적게 주는 대신 숙소나 식사 제공에 대한 비용은 받지 않는다는 것이 농업 분야의 불문율이었다. 고용허가제 도입 초기에 농업 노동자의 99.4%가 숙소를, 74.8%가 식사를 무료로 제공받고 있는 것으로 조사된 것은 이에 따른 결과였다.⁹⁵⁾

그런데 2009년 노동부가 <농업인이 꼭 알아야 할 노동관계법령>이라는 안내서를 발간하면서 변화가 생겼다. 안내서에는 “농업분야의 종사자에 대하여는 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정이 적용되지 않지만 그 외 최저임금, 연차유급휴가, 야간근로가산임금, 퇴직금 등은 동일하게 적용”된다는 내용이 담겨 있었다. 그러면서 농업 노동자가 1일 10시간 근무한 경우 시간당 4,000원(2009년 최저임금액)씩 1일 40,000원을 지급해야 한다는 예시가 덧붙여져 있었다.

이후 노동청에 제기되는 농업 이주노동자의 임금체불 진정 사건은 노동시간에 대한 최저임금 지급의 원칙에 따라 처리되기 시작했다. 그리고 그에 대한 고용주의 대응은 숙소비용 징수였다. 최저임금을 준수하려면 임금이 늘어날 수밖에 없는데, 이렇게 늘어난 금액을 고스란히 숙식비로 징수하기 시작한 것이었다. 그러다보니 일을 많이 한 달은 덩달아 기숙사비가 오르거나, 같은 지역 고용주들 간에 숙소비 징수를 결의하고 고용센터에 제출한 근로계약서와는 별도로 이주노동자들에게 숙소비와 각종 명목의 벌금을 명시한 합의서를 작성토록 하는 등의 일들이 발생하기 시작했다. 이에 따라 임금과 숙소비용을 둘러싼 이주노동자와 고용주의 갈등도 빈번해졌다.

“무조건 일한 시간에 시급 4,860원을 곱해서 준다. 그런데 일을 많이 해서 추가 근무수당을 많이 받은 달은 기숙사비를 더 많이 제한한다. 2013년 3월에 252시간을 일했다. 1,224,720원이 월급이라고 하고는 기숙사비를 27만원 빼서 954,720원을 받았다. 4월에는 292시간을 일했다. 1,419,120원이 월급이었는데 기숙사비를 305,500원 공제하고 1,113,620을 줬다. (...) 추가근무 수당이라는 게 아무 의미가 없다.”

(이병렬 외(2013)의 농업 이주노동자 심층면접에서 발췌)

숙소비용은 결국 임금문제, 특히 최저임금 준수의 문제라는 것을 고용노동부도 인식하고 있

95) 이규용(2005), p.21.

는 것은 분명하다. 그렇기에 숙소의 상태에 대한 어떠한 기준도 없이 통상임금만을 근거로 한 숙식비 상한 지침이 나름의 해결방안으로 제시된 것이다. 어쨌든 지침 발표 후 이제까지 노동자들에게 기숙사비를 별도로 받지 않던 사용자들까지 기숙사비 공제에 뛰어들었다. 중소기업중앙회는 회원 대상 자체 교육에서 이 지침을 안내하며 2018년 최저임금 인상에 대응하라는 조언을 주고 있는 실정이다.

<사례 IV-2-3> 숙박비 공제에 대한 합의서

“근로시간은 일일 8시간을 기준으로 하며, 농업의 특수한 여건 상 농장의 작업 상황이나 계절에 따라 근로시간은 변경 될 수 있으므로 농장주의 지시에 따라 연장 근무를 할 수 있으며, 연장 근무 시 시급 수당을 지급한다.

(...) 근로자 부담인 기숙사 사용 비용은 월 25만원을 기본으로 하고 계절 여건에 따라 비용이 가감될 수 있으며, 근로 연장 수당으로 대체할 수 있다.

(...) 불성실 근무 등은 1일 급여를 지급하지 않는다.

(...) 결근 시 3일 간의 급여를 공제한다.

(...) 근로 계약 만료 전 부득이하게 퇴직 시 농장주에게 피해보상금으로 150만원을 배상하고 퇴직한다.”

(경기도 안성의 한 시설채소 작목반이 농장주들에게 고용된 모든 이주노동자에게 서명을 요구한 합의서(2014년)에서 발췌)

<사례 IV-2-4> 고용노동부 숙식비 상한 지침 발표 후 기숙사비 공제를 시작한 제조업 고용주

스리랑카에서 온 이주노동자 K씨는 인천에 있는 한 제조업체에서 일하고 있다. 기숙사는 공장 한 칸에 딸린 가건물이다. 지난 3년 간 한 번도 기숙사비를 따로 낸 적이 없었다. 그런데 얼마 전 사장님이 노동자들을 부르더니 한국어와 스리랑카어 번역이 딸린 문서를 나눠주었다.

그것은 바로 고용노동부에서 17개 언어로 번역, 배포한 “숙식비 상한 및 참고사항”이었다. 사장님은 원래 월급의 13%를 숙식비로 받아야 하는데, 계산이 복잡하니까 우선 매달 13만원씩 월급에서 공제하겠다고 말했다. 그리고 내년부터는 정확하게 13%를 계산해 기숙사비를 공제할 것이라고 예고했다.

(2017년 한국이주인권센터)

3) 정책 제언⁹⁶⁾

(1) ILO 기준에 부합하는 기숙사 기준에 대한 법규정 신설

현행 고용허가제법에는 이주노동자에게 제공하는 숙소에 대한 기준이 존재하지 않는다. 근로기준법은 시행령에서 기숙사에 관한 규정을 포함하고 있으나, 기숙사의 구조나 설비, 보안, 위생 시설 등 생활에 필수적인 설비에 대한 언급은 없다.

국제노동기구(ILO)는 노동자 숙소에 관한 권고의 일반 원칙에서,⁹⁷⁾ 노동자의 숙소는 “구조적 안전과 적절한 수준의 품위, 위생 그리고 편의가 보장”되어야 한다고 명시하고 있다. 또한 권고의 적용 방법을 제안하는 장에서는 “이주노동자와 내국인 노동자에게 동일한 처우를 보장”해야 한다며, 위 일반 원칙은 이주노동자에게도 똑같이 적용되어야 함을 강조하고 있다. 그리고 이 권고를 기초로 하여 국제노동기구에서 제공한 지침⁹⁸⁾에는 노동자의 숙소에 관하여 기본 원칙, 위치 및 구조, 주거 시설 표준, 위생 시설, 보건·안전, 시설물 점검 등의 항목으로 나누어 각 항목마다 필요한 사항을 자세히 기술해 놓았다.

따라서 국내에서도 ILO의 지침을 참고하여 권고 기준에 부합하는 기숙사 관련 규정이 근로기준법 등 관련법에 마련되어야 한다. 또한 고용허가제법 등 이주노동자 고용과 관련된 법이나 제도에서 기준을 충족시키는 기숙사를 제공하지 않는 경우 이주노동자의 고용을 제한하는 규정이 신설될 필요가 있다.

(2) 기숙사 기준 미달 시 사업장변경 허용, 이주노동자 고용제한

기숙사에 대한 근로감독도 강화되어야 한다. 기숙사 실태 점검을 근로감독에 포함시키고, 이주노동자를 고용하고 있는 사업장의 기숙사가 기준에 부합하지 않을 때 사용주에게 개선 지시를 내리고, 이행되지 않는 경우는 고용 제한 등의 제재가 이루어져야 한다. 고용주에 의한 사생활 침해 등 근로기준법의 기숙사 규정 위반 사항이 적발된 경우에는 법에 의해 처벌을 받도록 해야 한다.

원칙적으로 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경 제한은 철폐되어야 하지만, 그 전이라도 이주노동자가 열악한 주거환경 및 숙식비 공제로 사업장 변경을 원하는 경우 변경 제한 횟수에 산입하지 않고 변경이 이루어질 수 있도록 「고용노동부고시 제2016-4호」 “외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유”를 시급히 개정하여야 한다.

96) 근로기준법 및 고용허가제법 개정 관련 정책 제언은 이주노동자 주거권 개선을 위한 네트워크의 입장을 정리한 것이다. 이현서(2017) 참고.

97) R115 - Workers' Housing Recommendation, 1961 (No. 115), Recommendation concerning Workers' Housing의 일반원칙 제19조

98) ILO HELPDESK No.6 - Workers' housing, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_116344.pdf>

(3) 고용노동부의 외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침 폐지

고용노동부의 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’은 폐지되어야 한다. 불법 무허가 건축물, 주거에 적합하지 않은 임시 가건물을 기숙사로 제공하는 것을 허용하고, 그에 대해 비용까지 징수할 수 있도록 하는 것은 심각한 인권 침해이다. 게다가 임금에서 숙박비용을 공제하도록 하는 것은 근로기준법 제43조 제1항에 따른 임금 전액 지급 원칙에도 위배될 수 있다.

최저임금법 시행규칙은 “가족수당·급식수당·주택수당·통근수당 등 근로자의 생활을 보조하는 수당 또는 식사, 기숙사·주택 제공, 통근차운행 등 현물이나 이와 유사한 형태로 지급되는 급여 등 근로자의 복리후생을 위한 성질의 것”은 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 않다고 하고 있다.⁹⁹⁾ 그러므로 숙소비용 공제 명목으로 이주노동자들이 최저임금에 미치지 못하는 월 급여를 받게 되지 않도록 감독되어야 한다.

(4) 이주노동자에게 기숙사 무상 제공 방안 마련

궁극적으로는 이주노동자에게 기숙사를 무상으로 제공하는 방안이 마련되어야 한다. 숙박비용 사전 공제로 최저임금법과 근로기준법 위반이 일어날 수 있으며, 이주노동자와 내국인노동자와의 임금 차별이 여전히 존재하고, 사업장의 성격이나 주변 환경 상 이주노동자가 실질적으로 숙소 선택을 자유롭게 할 수 없는 상황임을 고려할 때, 기숙사 무상 제공은 충분히 근거 있는 주장이라고 하겠다. 다만, 이주노동자 기숙사 개선 및 무상제공에 대한 사업주의 비용 부담이 크다면 이에 대한 제도적 지원 방안이 함께 검토될 수 있을 것이다.

99) [별표 1] 최저임금에 산입하지 아니하는 임금의 범위

3. 보건의료서비스에 접근할 권리

1) 이주민의 의료보장 현황과 제도

사회권규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약, 이주노동자와 그 가족의 권리에 관한 협약 등은 인간다운 삶을 보장받기 위한 사회적 권리로서 건강에 대한 권리를 명시하고 있고, 넓은 의미에서 건강권에는 보건의료서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 차별금지과 같은 건강의 사회적 결정 요인들이 모두 포함된다. 신영전(2011)은 특히 사회적 성격을 강하게 가지는 건강권으로 최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리와 안전하고 건강한 작업, 생활환경을 보장받을 권리를 들고 있다.

그러나 최근까지 이주민의 건강권은 주로 이주노동자의 산업재해 문제와 관련해서만 제기되는 경향이 있었다. 그러나 국내 출생 이주아동이 늘어나면서 산모와 신생아, 영유아, 아동의 건강권 문제가 부각되고, 이주민의 체류기간이 장기화되면서 성인병과 노인성 질환의 발병 사례가 증가하고, 교통사고 등 이주민들이 일상에서 겪는 사고도 늘어나면서 이주민의 건강권 문제 또한 그 범위가 확대되고 성격이 변화하고 있다.

그런데 이주민은 가장 기본적인 의료보장제도인 건강보험 가입에서조차 차별받고 있어, 이주민 의료안전망의 사각지대는 오히려 더 넓어지고 있다. 「국민건강보험법」 제5조(적용대상 등)에 따라 건강보험제도는 원칙적으로 ‘국민’을 그 적용대상으로 하고 있지만 외국인 등에 대한 특례 조항을 따로 두어 외국인도 건강보험제도의 적용대상이 될 수 있도록 하였다. 그러나 미등록 체류자는 건강보험 가입에서 완전히 배제되어 있다. 그러나 건강보험 가입자격을 가진 장기합법체류 이주민의 건강보험 적용률도 국민에 비해 매우 낮다.

합법적인 체류자격을 가지고 건강보험당연가입사업장에 고용된 이주노동자와 그 피부양자는 직장가입에서 국민과 제도적으로는 특별한 차별이 없다.¹⁰⁰⁾ 그러나 고용허가제 이주노동자만 하더라도 2015년 직장가입률은 71.2%로, 한국인 정규직 노동자의 직장가입률 98%에 비해 매우 낮은데, 특히 제조업 이외 업종에서는 현저히 낮아서, 제조업에서 가입률이 85.8%인데 반해, 건설업은 54.9%, 서비스업은 44.5%, 농축산업은 16.1%, 어업은 7.7%에 불과하다. 더구나 고용허가제 이주노동자의 직장가입률은 지난 10여 년 간 오히려 낮아지는 추세를 보여주고 있는데 2012년 79.5%로 최고치를 기록한 이후 가입률이 낮아지는 추세는 최근 몇 년 사이에 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다(<표 IV-3-1> 참조).

100) 「국민건강보험법」 제109조 제2항에 따라 “국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인”이 “적용대상사업장의 근로자, 공무원 또는 교직원”이고, 재외동포의 경우 국내거소신고, 외국인의 경우 외국인등록을 한 사람이면 직장가입자가 되며, 직장가입자인 이주민은 사업장에 고용된 날부터 직장가입자의 자격을 얻게 되며, 「국민건강보험법」 제109조 제4항에 따라, 직장가입자의 피부양자인 외국인은 국내거소신고일이나 외국인등록일로부터 90일 이내에 피부양자 자격취득 신고를 하면 그 국내거소신고일이나 외국인등록일로부터 피부양자 자격을 얻게 된다.

<표 IV-3-1> 고용허가제 이주노동자의 건강보험 적용률, 2004~2015년

(단위 : %)

	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업	전체
2004	88.2	88.4	28.2	13.8	-	77.2
2005	79.0	21.8	18.2	11.7	-	68.0
2006	79.2	57.1	23.3	8.8	7.1	55.2
2007	84.8	28.9	30.0	17.6	11.8	72.9
2008	83.5	36.5	23.6	23.6	8.3	72.6
2009	83.5	39.5	21.8	21.1	11.1	70.1
2010	86.2	46.4	16.9	25.4	7.2	73.6
2011	86.7	56.1	18.9	28.2	8.7	75.1
2012	88.3	61.9	18.5	51.2	14.5	79.5
2013	88.1	60.9	18.5	45.7	16.7	78.4
2014	87.1	54.3	17.7	41.8	10.8	74.8
2015	85.8	54.9	16.1	44.5	7.7	71.2

자료: 고용노동부, 고용허가제 원자료(2015년 7월말 기준); 최경수 외(2016), 『이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구』, 경제인문사회연구회, p122, '외국인근로자 사회보험 적용률' 중 건강보험 적용률만 인용

건강보험 직장가입자격에서 이주민과 국민 간 차별이 없는 반면, 지역가입에서는 이주민의 경우 가입자격, 자격취득일, 보험료 등에서 법제도적 차별이 있다. 결과적으로 건강보험 가입자격을 가진 장기합법체류 이주민의 건강보험 적용률은 2016년 말 현재 60.8%에 불과해 내국인 인구의 건강보험 적용률 96.5%에 비해 매우 낮다.

<표 IV-3-2> 2016년 내국인과 외국인의 의료보장 적용인구 현황

(단위 : 명)

	내국인	장기합법체류이주민
인구	51,696,216	1,454,357
건강보험 적용인구	49,879,509	883,774
직장가입	36,039,444	635,295
지역가입	13,840,065	248,479
건강보험 적용률	96.5%	60.8%

- 1) 의료보장 관련 통계와 내·외국인 인구는 모두 2016년 말을 기준으로 하였음.
- 2) 의료보장 관련 통계는 국민건강보험공단. 「2016 건강보험주요통계」(2017년 2월 발행), 내국인 인구는 행정안전부의 2016년 말 주민등록인구통계, 외국인 인구는 법무부 출입국·외국인정책본부의 「2016 출입국·외국인정책 통계연보」를 이용하여 건강보험적용률을 계산하였음.
- 3) 장기체류이주민 인구나 건강보험적용인구는 외국인등록이나 국내거소신고를 한 3개월 이상 장기체류외국인(재외국민은 제외).

그리고 앞의 장에서 언급한 바와 같이 의료지원을 포함하고 있는 공공부조제도로써 국민 기초생활보장제도, 긴급복지지원제도 및 기타 사회서비스는 결혼이주민 중 일부와 난민 등 극히 일부 이주민에게만 지원신청자격이 주어져 있다.

또한 건강보험제도 등 기본적인 의료보장제도에서 배제되어 있는 이주민의 유일한 의료 안전망인 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’은 지원대상과 지원범위가 점차 확대되어 왔지만, 여전히 제한적이고 수요는 늘어나는데 반해 예산은 오히려 삭감되고 있다.

2) 이주민의 의료보장 실태와 사례

(1) 건강보험 직장가입의 제도적 공백과 지역가입에서의 차별

앞서 <사례 III-1-3>에서 언급했듯이 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자의 51%가 사업자등록증이 없는 사업장에 근무하고 있는데, 건강보험공단은 이들에게 직장건강보험 당연가입자격을 주지 않고 있다. 결국 정부가 건강보험에조차 가입할 수 없는 사업장에 공식적으로 이주노동자들을 도입하여 고용하도록 한 것이다. 또한 건강보험 당연가입사업장이라도 가입여부를 감독하는 주체가 없어서 고용허가제 이주노동자조차 건강보험 가입률이 한국인에 비해 매우 낮다.

이주민에 대한 건강보험 지역가입의 문턱은 더욱 높다. 지역가입을 할 수 있는 이주민의 체류자격은 「국민건강보험법 시행규칙」 제61조(외국인 등의 적용신고 등) 제2항에 따라 아래와 같이 제한되어 있다. 2016년 9월 이전에는 구직(D-10)비자 소지자도 지역가입자격을 가질 수 없었으나 국민건강보험법 시행규칙이 부분 개정되어 “지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격”에 구직(D-10)이 새로이 포함되었다. 그러나 기타(G-1) 비자는 여전히 지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격에서 제외되어 있다.

<표 IV-3-3> 지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10) - 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) - 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) - 관광취업(H-1), 방문취업(H-2) |
|--|

「국민건강보험법 시행규칙」 제61조의2 제2항 [별표 9] <개정 2016. 9. 23.>

지역가입대상 이주민은, 지역가입자격을 취득한 외국인의 자녀로 국내 출생한 신생아는 출생한 날부터, 3개월 이상 거주할 것이 명백한 사람은 입국한 날부터 지역가입자격을 얻게 된다. 그러나 3개월 이상 거주할 것이 명백한 사람은 2015년 10월 1일 이전에는 취업, 유학, 결혼의 사유로 입국한 사람에 한정되었고, 그 이후로는 유학과 결혼의 사유로 입국한 사람으로 더욱 축소되었다.

3개월 이상 거주할 것이 명백한 사유로 인정받지 못한 이주민은 2008년 12월 16일까지 입국자는 외국인등록일 또는 국내거소신고일부터 지역가입자격을 가질 수 있었기 때문에 지역가입을 원하면 최대한 빨리 외국인등록이나 국내거소신고를 하면 되었다. 그러나 2008년 12월 17일 이후 입국자부터는 등록일과 상관없이 국내 입국 후 3개월이 경과한 날부터 지역가입자의 자격을 얻을 수 있게 되었다.¹⁰¹⁾

건강보험에 가입한 이주민은 출국하면 건강보험가입자격을 상실하지만, 지역가입자자격자가 재입국해서 국외 체류기간에 해당하는 보험료를 납부하면 재입국한 날부터 지역가입자격을 다시 취득할 수 있는데, 이 때 출국기간은 1개월 이하여야 한다.¹⁰²⁾ 지역가입자였던 이주민이 일시출국 후 1개월을 지나 재입국하면 기존의 지역가입자격을 잃게 되어 신규 입국자와 동일하게 3개월이 경과한 날부터 지역가입자의 자격을 얻게 된다.

내국인의 경우 지역가입자의 보험료율은 소득, 재산(전월세 포함), 자동차, 생활수준 및 경제활동참가율을 참작하여 정한 부과요소별 점수를 합산한 보험료 부과점수에 점수당 금액을 곱하여 보험료를 산정한 후, 경감률 등을 적용하여 세대 단위로 부과된다. 국내에 영주하는 외국인[체류자격이 방문동거(F-1), 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)]의 보험료는 내국인 지역가입자와 동일한 기준으로 산정한다. 그러나 그 외 체류자격을 가진 외국인은 산정된 보험료가 전년도말의 지역가입자 세대당 평균보험료에 미치지 못할 경우에는 세대당 평균보험료를 기준으로 보험료를 산정하도록 하고 있다. 단 D-2(유학), D-4(일반연수)의 경우에는 평균보험료의 50%, D-6(종교)의 경우에는 직장가입자의 보험료율로 책정된 보험료의 30%를 경감해 주도록 하고 있다.¹⁰³⁾

내국인의 경우에도 지역가입 보험료는 직장가입 보험료에 비해 여러 가지 측면에서 차별적이어서 큰 부담이 되는데 이주민은 소득이 전혀 없는 경우에도 최소한 전년도말의 지역가입자 세대당 평균보험료를 내야 하므로 보험료 부담이 커서 건강보험에 가입하지 못하는 사례가 발생하고 있다.

101) 「국민건강보험법 시행령」 제76조의2(외국인 등의 가입자 자격취득 시기 등)와 「보건복지부 고시 제2015-138호」 “장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준” 제4조(지역가입자의 자격취득·상실의 시기 등).
 102) 「보건복지부 고시 제2015-138호」 제4조(지역가입자의 자격취득·상실의 시기 등) 제2항
 103) 「보건복지부 고시 제2015-138호」 제6조(보험료의 부과기준 및 징수방법 등) <개정 2014.10.8.>

<사례 IV-3-1> 건강보험 지역가입이 불허된 재외동포

러시아 고려인으로 재외동포(F-4) 비자를 가지고 있는 50대 여성 B씨는 2013년 말, 입국한 지 2개월 남짓 되는 시점에 패혈증으로 갑자기 쓰러져서 중환자실에서 치료를 받았는데 건강보험이 없어서 치료비가 일반수가로 1,400만 원이 나왔다.

B씨는 비자의 체류기한이 2년이었는데도, 입국 후 3개월이 경과하지 않았다는 이유로 지역건강보험에 가입할 수 없었다. 결국 러시아의 가족들의 도움으로 병원비 일부를 지불했지만 고액의 병원 미수금이 발생하였다.

(이주민과 함께)

<사례 IV-3-2> 건강보험 직장가입과 지역가입이 모두 불허된 예술홍행(E-6) 노동자

예술홍행(E-6) 비자를 받아 나이트클럽에서 일하던 필리핀 여성 노동자 D씨는 2013년 사고로 다리를 다쳐 수술을 받았는데 건강보험 미가입으로 병원비가 100여만 원이 나왔다.

D씨는 나이트클럽 사장과 기획사 프로모터에게 건강보험에 가입하게 해 달라고 요청했지만 거부당했다. 건강보험공단에 문의했더니 예술홍행(E-6) 비자를 가진 외국인은 직장가입이 임의가입이라고 했다. 직장가입이 안 된다고 하니 지역가입을 하려고 해도 입국 후 3개월이 되지 않아서 취득자격이 없었다.

결국 병원비를 사장과 D씨가 반씩 나누어 부담하고 퇴원했는데, 나중에 사장이 D씨의 급여에서 사장이 부담했던 병원비를 공제했다.

(이주민과 함께)

<사례 IV-3-3> 일시출국 후 1개월이 넘어 입국했다고 지역가입이 불허된 청소년

방문동거(F-1) 비자로 체류 중인 10대 러시아 청소년 C씨는 2015년 폐렴으로 병원에 입원했는데 건강보험이 없어서 치료비가 100만 원이 넘게 나왔다. 건강보험공단에 보험소급을 문의했지만 가족들이 1개월 넘게 러시아에 다녀온 후 3개월이 지나지 않았기 때문에 지역가입자격이 없다고 했다.

(이주민과 함께)

(2) 외국인근로자 등 의료지원사업의 한계

‘외국인근로자 등 의료지원사업’은 건강보험이나 의료급여와 같은 의료보장제도에 의해서 의료혜택을 누릴 수 없는 이주민에게 의료비를 지원하는 유일한 제도이다.¹⁰⁴⁾ 동 사업은

104) 보건복지부는 2005년부터 ‘외국인근로자 등 소외계층 무료진료사업’을 시작했고, 이후 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’으로 명칭이 변경되었다.

2005년 시행 이후 지원대상과 지원범위가 조금씩 확대되고 지원내용이 변화해서, 2017년 현재, 건강보험에 가입할 수 없고 의료급여를 받지 못하는 이주노동자와 그 자녀 및 임신 중인 배우자, 결혼이민자 및 그 자녀, 난민인정자, 난민신청자, 인도적 체류허가자 및 그 자녀를 대상으로, 입원 및 수술비와 그와 연계되는 사전 외래진료 및 사후 외래진료 3회까지 의료비가 지원된다. 단 18세 미만 아동의 경우에는 수술 및 입원과 연계되지 않는 외래진료라도 횟수 제한 없이 지원을 받을 수 있다.¹⁰⁵⁾ 그리고 2017년 2월부터 이주노동자의 배우자의 임신과 관련한 산전 진찰 및 출산이 추가로 지원대상에 포함되었다.

이 사업은 원칙적으로 지정의료기관 내에서 이루어진 진료만 지원대상이 되는데, 지정의료기관에서 진료가 불가능해서 3차 의료기관 등으로 연계된 경우에는 진료비 지원을 받을 수 있다. 그리고 2016년 12월까지의 총진료비 중 비급여 부분만 환자가 부담하되, 총진료비가 1천만 원을 넘을 때만 총진료비의 20%를 환자가 부담하도록 했는데, 2017년 2월부터는 비급여부분과 총진료비의 10%는 항상 환자가 부담하도록 하였다.

의료보장제도에 의해서 의료혜택을 누릴 수 없는 이주민의 유일한 의료안전망인 ‘외국인 근로자 등 의료지원사업’은 그러나 여러 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 사업 대상자가 점차 확대되어 왔는데 최근 연도별 예산은 오히려 감소하고 있어 2008년 48억 원이던 전국 예산은 2016년 30억 원으로 급감하였다. 때문에 연도 상반기에 중증환자가 다수 발생하거나 대상자에 비해 예산이 적게 배정된 지방자치단체에서는 예산이 조기에 소진되어 버리는 경우가 발생하고 있다.

둘째, 여전히 사업대상이 한정되어 있고 지정의료기관의 수가 제한적인데, 지정의료기관에서 타 병원으로 연계한 경우는 진료비 지원이 되지만 지정의료기관이 아닌 병원에서 먼저 진료를 받고 지정 의료기관으로 전원한 경우는 이전에 발생한 진료비는 지원되지 않는다. 때문에 응급상황이어서 지정의료기관으로 찾아가지 못한 경우는 지원대상에서 배제된다.

셋째, 지원 범위가 입원·수술 위주로 한정되어 있고, 아동 이외는 외래진료가 제한되어 있으며, 아동을 포함해 모든 지원 대상자에게 약제비 지원은 포함되어 있지 않아서 통원 치료비와 약제비 부담으로 치료를 포기하는 사례가 발생하고 있다.

<사례 IV-3-4> 통원 치료비와 약제비 부담으로 치료를 포기한 사례

비전문취업(E-9) 비자로 입국했다가 미등록 체류자가 되어 양산에 거주하고 있던 캄보디아 노동자는 2013년 4월에 심한 복통으로 병원으로 이송되어 결핵성 복막염 및 HIV 양

105) 2011년 12월 인권위의 “미등록 이주아동의 의료접근권 개선방안 권고” 이후 지원범위에 산전 진찰 및 지원 대상 아동의 외래진료가 추가되어 18세 미만 아동의 경우 수술 및 입원과 연계되지 않는 외래진료라도 횟수 제한 없이 지원을 받을 수 있게 되었다.

성 진단을 받았다. '외국인근로자 등 의료지원사업' 대상자로 입원 치료를 받았지만 퇴원한 후에는 통원치료비와 약제비 부담이 너무 커서 결국 치료를 포기하였다.

(이주민과 함께)

3) 정책제언

(1) 이주민의 건강보험 직장가입 제도 정비와 감독강화

현재로서는 건강보험 당연가입사업장에 고용된 이주노동자의 건강보험 가입여부에 대해 감독하는 기관이 불분명한 상태이다. 이에 건강보험공단과 고용노동부의 협력을 통해 의무가입사업장임에도 불구하고 건강보험 가입을 회피하고 있는 사업장에 대한 감독 방안을 마련하여야 할 것이다.

고용허가제의 경우 고용허가제 4대 보험과 함께 건강보험 가입을 의무화하여 건강보험에 가입하지 않는 사업장에 대해서는 적어도 고용허가제 이주노동자 고용을 제한하는 조치를 취해야 할 것이다.

현재 사업장등록이 되어 있지 않은 농축산업 사업장에 고용을 허가하여 이주노동자가 건강보험에조차 가입하지 못하는 사례가 많으므로, 고용허가제에 의한 고용허가 기준을 사업장등록이 된 사업장으로 제한하거나, 사업장등록이 되어 있지 않더라도 실질적인 고용관계에 있으면 직장가입자로 건강보험 의무가입이 가능하도록 해야 할 것이다.

(2) 이주민의 건강보험 지역가입 제도 차별 폐지

체류자격에 따른 건강보험 지역가입 제한을 폐지하여, 기타(G-1) 비자 소지자도 건강보험 지역가입 자격을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

유학과 결혼 외 사유로 입국하는 사람은 입국 후 3개월 후부터 건강보험 지역가입자격을 취득할 수 있도록 한 「보건복지부 고시 제2015-138호」를 개정하여, 3개월 이상 장기체류할 것이 명백한 이주민은 입국한 날부터 지역가입자격을 취득할 수 있도록 해야 할 것이다.

F-1(방문동거), F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민) 외의 체류자격을 가진 이주민은 산정된 보험료가 전년도말의 지역가입자 세대당 평균보험료에 미치지 못할 경우에는 세대당 평균보험료를 기준으로 보험료를 산정하도록 한 「보건복지부 고시 제2015-138호」를 개정하여, 이주민의 보험료에 대한 차별을 폐지하여야 한다.

(3) 외국인근로자 등 의료지원사업 제도 정비와 예산 확보

외국인근로자 등 의료지원사업의 지원범위를 외래진료와 약제비 지원이 가능하도록 확대하고, 사업대상자와 지정 의료기관 수가 증가하는 만큼 적절한 예산을 확보하여야 하며, 지정 의료기관에서 다른 의료기관으로 전원한 경우뿐 아니라 그 역의 경우에도 진료비 지원이 가능하도록 해야 할 것이다.

(4) 체류자격에 무관하게 취약한 이주민의 의료보장 확대

‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권보호 가이드라인’은 건강권에 관한 가이드라인의 첫 번째로 “건강 시스템과 건강에 대한 국가적 계획이 체류자격과 무관하게 이주민들을 포함할 수 있도록 보장할 것”을 제시하고 있다. 그리고 많은 국가들이 체류자격에 상관없이 적어도 아동, 장애인, 임산부 등 취약계층에게 필수적인 의료보장제도에 접근할 권리를 보장하고 있으며, 일본의 경우에도 미등록 체류자라도 직장건강보험 가입을 허용하고 있다. 이에 한국 정부도 체류자격에 상관없이 모든 이주민을 의료보장제도에 편입시킬 수 있는 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

4. 이주민의 사회보장권

1) 이주민의 사회보장 현황

유엔 경제적, 사회적 및 문화적 관리에 관한 국제규약(이하 사회권 규약)은 제9조에서 “당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다”고 하고 있으며, 구체적으로 모든 사람이 의식주를 포함해 적절한 생활수준을 누릴 권리(제11조), 건강을 향유할 권리(제12조), 교육을 받을 권리(제13조)를 가지며, 임신부와 아동에 대해서는 특별한 보호와 원조(제10조)가 제공되어야 한다고 명시하고 있다.

그리고 이러한 권리는 어떠한 종류의 차별도 없이 보장되어야 하는 것(제2조 제2항)을 원칙으로 하고 있다. 사회권 위원회는 2009년 발표한 일반논평 제20호(경제적, 사회적, 문화적 권리에서의 비차별)에서 “사회권 규약 상 권리는 난민, 난민신청자, 무국적자, 이주노동자, 국제 인신매매의 피해자 등, 비국적자들에게 체류자격이나 등록 상태와 무관하게 적용”된다고 설명함으로써 사회권이 국적은 물론 체류자격에 따라서도 차별 없이 적용되어야 함을 분명히 했다.

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 제한할 수는 없을 것이다. 그러나 한국 정부는 이주민의 사회권, 특히 사회보장권의 보장을 법적·제도적으로 제한해오고 있다.

한국의 사회보장제도는 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 나뉘며 「사회보장기본법」 및 사회보장과 관련된 개별법에 의해 운영되고 있다. 사회보장기본법은 제1조 목적에서 사회보장에 대한 “국민”의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하는 것이라고 밝힘으로써 그 대상을 국민으로 한정하고 있다. 다만, 외국인에 대한 적용 조항(제8조)을 두어 “국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”고 하고 있다.

이에 따라 가입자가 기여금(보험료)을 내서 마련한 재원을 바탕으로 운영되는 사회보험의 경우 예외적인 경우를 제외하고 이주민도 그 대상에 포함하고 있으나, 국가가 일반조세를 통해 비용을 충당해 수혜자를 지원하는 공공부조나 사회서비스의 경우 대체로 이주민을 수혜 대상에서 제외하고 있으며 예외적인 경우에만 이주민을 포함하고 있다. 공공부조와 사회서비스 종류별 수혜 대상 이주민은 <표 IV-4-1>과 같다.

<표 IV-4-1> 공공부조와 사회서비스 수혜 대상 이주민

사회보장의 종류		제외 또는 대상 이주민
공공부조	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 직계존비속을 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
사회서비스	산모신생아건강관리지원	○ 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
	아동급식지원	○ 다문화가족 자녀 ○ 결식우려가 있는 외국국적 아동
	응급의료지원	○ 응급환자로 인정된 국내 체류 이주민
	장애인지원	○ 재외동포 ○ 재외국민 ○ 결혼이민자 ○ 영주권자
	노숙인지원	○ 해당 없음

2) 2012년 가이드라인의 이주민의 사회보장 이행실적 검토

2012년 가이드라인은 이주민의 사회보장과 관련해 대상이 되는 이주민 그룹을 한정하거나 보장되어야 할 권리를 제한적으로 제시하는 등 소극적인 입장을 취하고 있다.

핵심 추진과제의 내용을 살펴보면, 이주여성노동자에게 실질적인 모성보호를 보장하고, 부모로부터 보호받지 못하는 이주아동에게 양육과 의료를 지원하는 사회복지체제를 마련하

며, 난민인정자에게 국민의 수준에 준하는 사회보장 권리를 보장해야 한다는 것 정도가 이주민의 사회보장권과 관련해 언급하고 있는 추진과제이다.

한편 이주노동자와 관련해서는 사업주의 사회보험 납부에 대한 관리·감독 강화, 이주노동자의 사회보험 수령 절차 개선, 미등록 이주민의 산재보상 등, 사회보장을 사회보험으로 축소해서 제시하고 있다.

그렇다 보니, 정부가 제출한 가이드라인의 이행실적도 이주민에 대한 기존의 제한적인 사회보장 수준을 넘지 않았으며, 법률의 제·개정이나 제도의 개선과 같은 적극적인 조치는 일부를 제외하고 이루어지지 않았다.¹⁰⁶⁾ 사회보장, 특히 공공부조나 사회서비스의 혜택을 받을 수 있는 이주민은 일부 체류자격 소지자에게 국한되어 있으며, 수혜 대상이라고 하더라도 그나마 국민과 동등한 수준의 보장까지 이루어지지 않는 경우도 있다. 또한, 아동, 장애인, 노숙인 등 취약한 상황에 처한 이주민들에게 사회보장의 권리를 보장하라는 지속적인 요구에도 불구하고, 이들에 대한 사회보장 정책은 거의 없다시피 하다.

여기에서 모든 사회보장 제도를 다루는 것은 무리일 것으로 보인다. 따라서 이 보고서 곳곳에서 다루고 있는 사회보험은 제외하고, 공공부조 및 사회서비스 가운데 최근 쟁점이 되고 있는 부분에 대해서만 살펴보기로 하겠다.

3) 인권실태 쟁점과 사례

(1) 위기 상황에서 공적 지원의 부재

<표 IV-4-1>에서 보듯, 한국의 대표적인 공공부조 제도인 ‘국민기초생활보장제도’는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민과 난민인정자로 한정하고 있다. 또, 결혼이주민이라고 하더라도 국민인 배우자와 혼인 중이면서 임신 중이거나, 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나, 한국인 배우자의 직계존속을 부양하는 경우, 또는 국민인 배우자와 이혼하거나 사별했지만 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있거나, 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 경우에만 수급권자가 될 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁷⁾

<사례 IV-4-1> 공공부조에서 배제되는 이혼한 결혼이주민

가정폭력으로 한국인 남편과 이혼하여 혼자 살고 있는 필리핀 출신 A씨는 건강검진에서 위암을 발견했다. 정밀 검사를 받았더니, 암이 상당부분 진행되어 큰 수술이 필요하다고 했다. 당분간 일을 그만두고 치료에 집중하기로 했다. 수입이 없어지고, 병원비로 큰돈을 써야 했다. 도움을 받기 위해 여러 기관에 알아보았지만 한국인 배우자와 이혼하였기 때문

106) 난민법의 제정(2012)과 이에 따른 난민 인정자에 대한 사회보장 실시는 적극적인 조치로 볼 수 있으나, 보고서의 III의 4장에서 검토되었듯이 이 역시 매우 제한적으로 이루어지고 있다.

107) 국민기초생활보장법 시행령 제4조(수급권자에 해당하는 외국인의 범위)

에 다문화가족이 아니며, 다문화가족으로서의 어떤 수혜도 불가능하다는 답을 들었다. 외국인 신분이라 기초 생활수급권 신청도 안 된다고 하였다.

(대구이주여성상담소)

이에 따라 위의 대상자가 아닌 이주민은 질병이나 장애로 일을 할 수 없게 되더라도 기본적인 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 사회복지시설에 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.

<사례 III-3-6>의 보육원에서 양육되고 있는 이주아동이나 <사례 III-3-7>의 청소년 성폭력 쉼터에 보내진 이주아동의 경우에서처럼, 정부로부터 생계비 지원 등을 받을 수 없는 경우 사회복지시설이 입소를 거부하거나, 입소하게 되더라도 최소한의 생활수준을 유지할 수 없게 된다. 이는 폭력피해 이주여성이 쉼터에 입소하는 경우에도 마찬가지이다. 특히 폭력, 성폭력 피해여성을 위한 공동주거시설은 이주여성을 입주대상이라고 하고 있으나 미등록으로 체류하는 경우는 제외하고 있어, 생계지원은커녕 안전한 쉼터로의 접근마저 제한되고 있다.

긴급복지지원제도는 그나마 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 이주민에게, 결혼이민자나 난민이 아니더라도 일정기간 동안의 생계, 의료, 주거지원을 제공하고 있다. 그러나 이주민이 범죄의 피해자일 때, 가해자 역시 이주민인 경우 긴급복지 지원대상에서 배제된다. 이는 제도의 취지와 무관한, 오히려 상반되는 것이라 하겠다.

(2) 장애인 복지의 제한적 제공

장애인복지법은 2012년 개정을 통해 처음으로 외국인의 장애인등록을 허용했다. 그러나 법 제32조의 2가 규정하고 있는 장애인등록 허용 이주민은 동포, 재외국민, 영주권자, 결혼이민자로 국한되어 있으며, 그나마 이들에 대해서는 국가와 지방자치단체가 예산 등을 고려해 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다고 하고 있다. 이러한 규정에 따라 보건복지부는 장애인 활동지원 사업과 관련된 지침에서 장애인등록을 한 외국인을 활동지원급여 신청자격의 제한 대상으로 명시하고 있다.¹⁰⁸⁾

유엔 장애인권리위원회는 2014년 한국 정부의 제1차 정기보고서에 대한 최종권해를 발표

108) 보건복지부. 2016 장애인활동 지원사업 안내

하면서, 장애인복지법 제32조가 장애인 이주민들을 위한 기본적인 장애인복지 서비스에 제한을 두고 있다는 점에 우려를 표하면서, 이러한 제한을 철폐할 것을 권고한 바 있다.

2016년 활동보조 서비스를 받기 위해 장애인등록을 하려고 했던 난민인정자 아동의 사례 (<사례 III-4-3>)가 국가인권위원회의 학교 밖 이주아동 모니터링을 통해 드러나면서, 이듬해 3월 국가인권위원회는 보건복지부 장관에 “난민으로 인정되어 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 난민법 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 장애인복지법 제32조의 2 제1항에 난민을 포함하는 내용을 개정”할 것과 “난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인 복지사업의 지원을 받을 수 있도록 관련 지침을 정비”할 것을 권고했다.

원래 보건복지부는 장애인복지시책을 실시함에 있어서 재원 등 여건이 한정되어 있어 장애인등록 허용 자격 외국인에 제한을 둘 수밖에 없다는 입장이었다.¹⁰⁹⁾ 그러다가 인권위의 권고 이후 난민인정자에 대해서는 장애인등록을 허용하겠다고 권고 수용의사를 밝혔다. 그러나 국회를 통한 법 개정을 기다리겠다고 하면서도,¹¹⁰⁾ 위 사례 난민 아동이 제기한 ‘장애인등록거부취소소송’을 대법원까지 끌고 가고 있다.

대법원의 판결이 원고인 난민 아동의 손을 들어줄 수도 있고, 법 개정이 이루어질 가능성이 있다고 치더라도, 이는 난민인정자에 대한 장애인등록 허용으로 끝날 문제가 아니다. 장애인권리협약의 당사국으로서, 한국 정부는 장애를 가진 모든 이주민에게 차별 없이 장애인 복지 서비스를 제공해야 할 의무를 가지기 때문이다.

(3) 지원 대신 강제퇴거의 대상이 되는 이주민 노숙인

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률은 대상을 ‘노숙인’으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 법 해석상 외국인은 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있다. 그러다보니 국내에 장기간 체류한 이주민 가운데 노숙인이 된 사람들은 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다.

<사례 IV-4-2> 공적인 노숙인 지원체계에 포함되지 못한 화교 노숙인

1960년생인 화교 이주민 유씨는 거주(F-2)비자를 가지고 실내 인테리어업에 종사하다 뜻밖에 뇌졸중을 앓고 직업도 잃었다. 제 때 비자 갱신을 하지 못해 미등록체류자가 되었고, 노숙생활을 하다가 2014년 12월 부산역 인근에서 의식을 잃고 쓰러진 상태에서 노숙인지원단체에 의해 발견되어 부산의료원으로 응급 이송되었다.

109) 난민 장애아동의 아버지가 보건복지부에 보낸 질의서에 대한 보건복지부의 회신(2016.4.5.)

110) 권미혁 의원이 대표발의한 장애인복지법 일부개정법률안(2017.6.12.)

유씨는 당뇨병 합병증으로 발가락 염증이 심한 상태였다. 당시 미등록 체류 상태여서 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’으로 부산의료원에서 입원 치료를 받을 수 있었다. 그러나 이후 연계가 가능한 노숙인 시설이나 요양 시설이 없었다.

또한 의료지원사업은 입원이나 수술 치료만 지원이 가능하고 외래진료도, 약제비도 지원이 되지 않았다. 때문에 유씨는 의료지원사업과 민간의료기금 지원을 받을 수 있는 의료기관을 전전하며 장기입원치료를 받았다. 그러나 유씨는 입원치료기간의 환자 본인부담금을 지불할 능력이 전혀 없었고, 결국 퇴원할 수밖에 없었다.

지역의 관련 단체들이 머리를 맞대고 지원방법을 의논한 결과, 유씨는 부산화교협회의 지원을 받아 여권을 재발급 받은 후 F-2(거주) 비자를 재취득할 수 있었다. 미등록 체류기간 동안의 벌금 300만 원은 법무부에 구제 신청을 하여 면제받았다. 유씨는 합법적 체류자격을 재취득했으니 건강보험에 다시 가입할 수 있었다.

그동안의 미납의료비, 건강보험 채납보험료 약 100만 원은 부산의 이주민 단체에서 지원했다. 이후 노숙인 지원단체의 연계로 겨우 요양시설에 입소가 가능하게 되었다. 현재 건강보험료는 화교협회에서 지원 중이다.

(2015년 이주민과 함께)

<사례 IV-4-3> 합법적 체류자격이 있어서 오히려 아무런 공적 지원을 받을 수 없었던 재외동포 노숙인

방문취업(H-2) 비자를 갖고 있었던 1969년생 우즈베키스탄 고려인인 S씨는 알코올 중독과 HIV 양성 상태로 김해지역에서 노숙생활을 하다가 2014년 8월 부산의료원을 거쳐 부산대학교병원으로 응급 이송되었다. 의료비 지불능력이 없었지만 공적 지원을 받을 방법이 없어서 응급실 진료비는 이주민 단체의 의료기금으로 지원하였다.

S씨는 이후 김해보건소에서 HIV 치료를 받았지만 2016년 또다시 노숙생활을 시작하면서 간경화가 심해지는 등 건강이 악화되어 10월 말 부산대학교 병원에 입원하였다. S씨는 합법적 체류자격을 가지고 있어서 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’ 대상자가 아니었고, 건강보험료를 내지 않아서 건강보험 적용도 받을 수 없었다.

노숙인지원단체, 이주인권단체, 병원의 사회복지사, 간병사, 보건소 등이 협력해 겨우 S씨의 병원비 등을 지원하였지만, 결국 S씨는 11월 말 사망하였다. 시민단체들의 지원으로 화장을 하고 장례를 진행했다. 그의 유골함은 노숙인지원단체가 보관 중이다.

(2016년 이주민과 함께)

법무부는 매년 외국인정책 시행계획에 행려외국인 등에 대한 관리 체계 구축을 인권분야 과제로 꼽고 있다. 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 결혼이민

자에 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.

2017년 유엔 사회권위원회는 최종견해를 통해 한국 정부에 노숙인 발생의 근본 원인을 다루고, 노숙인 개인을 위한 장기적인 해결책을 추구할 것을 권고했다. 현재 법무부가 이주민 노숙인을 관리하는 체계는 분명 사회권위원회가 염두에 둔 장기적인 해결책이 아닐 것이다.

4) 정책제언

정부는 원칙적으로 국적이나 체류자격과 무관하게 모든 이주민에게 사회보장의 권리를 보장할 수 있는 방법을 강구해야 할 것이다. 특히, 취약한 상황에 처한 이주민들에게는 우선적으로 공공부조나 사회서비스가 확대될 수 있도록 법과 제도를 정비해야 한다.

(1) 위기상황에 처한 이주민들에 대한 지원의 확대

갑작스럽게 생계가 어려워진 이주민이나 학대피해 이주아동, 폭력 피해 이주여성 등 위기 상황에 처한 이주민들에게 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원이 보장되어야 한다. 특히, 필요한 경우 이주민들에게 사회복지시설 또는 쉼터의 입소를 보장하고, 내국인과 동일한 지원을 받을 수 있는 수급 자격을 주어야 한다.

(2) 이주민 장애인에게 장애인 복지사업에 따른 지원 제공

체류자격과 무관하게 장애가 있는 이주민에게 장애인등록을 허용하고 및 복지서비스 제공을 보장해야 한다. 한 번에 모든 이주민에게 장애인 복지서비스를 제공하는 것이 어렵다면, 우선적으로 아동에 대해서 지원을 실시해야 한다. 성장기에 있는 장애 아동에게 적절한 수준의 교육, 치료, 훈련은 성인이 된 이후의 삶의 질을 좌우할 수 있다는 점에서 더욱 필요하다.

(3) 노숙인 이주민을 위한 보호와 지원 대책 마련

단지 노숙인이라는 이유로 이주민이 체류자격과 무관하게 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.

5. 인신매매로부터 보호받을 권리

1) 국내의 인권기구의 권고와 정부의 인신매매 대응 현황

한국정부는 유엔 초국가적 조직범죄 방지협약(이하 조직범죄 방지협약)과 그 부속서인 ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서(이하 인신매매방지의정서)’에 2015년 5월 비준하였다. 이 의정서는 2000년 채택되어 2003년 12월에 발효되었고, 한국은 2001년 이에 서명했지만 2015년에야 이를 비준하였다.

이에 2011년 유엔 여성차별철폐협약위원회는 인신매매를 다루는 포괄적인 법규의 부족, 인신매매와 성매매 착취의 지속과 관련 현상에 대한 데이터 부족에 대한 우려를 재차 표명하면서, 특히 예술홍행(E-6) 비자로 입국하는 이주여성노동자와 국제결혼중개업체를 통해 입국하는 외국인 아내의 보호를 위한 조치와 함께 포괄적 인신매매법을 제정하고 관련 형법 조항을 개정할 것, 인신매매방지의정서 및 조직범죄 방지협약을 비준할 것을 권고하였다.

2012년 유엔 인종차별철폐위원회 또한 조직범죄 방지협약과 인신매매방지의정서 비준, 형법 개정과 인신매매 가해자 기소와 피해자 구조와 보호를 포함하는 국내 입법을 촉구하였고, 현행 E-6 제도를 재검토할 것을 권고하였다.

다음해인 2013년 4월, 국내 형법이 개정되어 ‘인신매매의 죄’가 신설되었다. 그리고 2015년에 한국정부는 인신매매방지의정서에 비준하였다. 시간상 순서를 보면 의정서 비준에 대비한 국내법률 정비 차원에서 형법이 개정된 것 같다. 그러나 실상 그렇게 보기에 관련 형법 조항은 너무도 부족하다.

형법이 개정되어 시행되기 시작한 지 수개월이 지난 후인 2014년 1월, 장애인을 감금한 채 가혹행위를 하면서 수년 동안 강제노동을 시킨 신안 염전노예사건이 세상에 처음 알려졌다. 다음 달 민관합동조사를 통해 유사한 상황에 처해 있던 370명이 염전, 양식장 등에서 추가로 발견되었다. 그런데 이들에게 강제노동을 시킨 업주들 중 1명이 구속되고 18명이 불구속 입건되었을 뿐 그 피의자들 중 형법상 인신매매로 입건된 사람은 아무도 없었다(김종철, 2014.4).

그 이후 지금까지도 연이어 발견되고 있는 유사한 사건에서 피의자가 형법 상 인신매매의 죄로 입건되어 유죄판결을 받은 경우는 거의 없어서 2013년 형법 개정으로 인신매매죄가 신설된 이후 인신매매죄로 유죄처벌 된 경우는 10건 이내였다. 이조차 인신매매죄 조항이 없더라도 신체적 학대와 폭행 등으로 다른 법에 의해 처벌되는 심각한 경우만 처벌된 것이었다. 이러한 현실은 한국정부의 인신매매에 대한 대응수준을 적나라하게 보여주는 것

으로, 왜 한국사회에 성착취, 노동착취 인신매매가 만연할 수밖에 없는지를 반증하는 것이기도 하다.

이에 2015년 11월, 유엔 자유권위원회는 대한민국 정부가 인신매매를 필사적으로 근절해야 하며, 인신매매의 정의가 국제적인 기준에 부합하도록 하고, 인신매매 피해자를 식별하여 피해자로서 필요한 모든 지원에 접근할 수 있도록 보장하고, 여전히 그 실태가 개선되지 않고 있는 E-6 비자가 성매매 목적의 인신매매에 사용되지 않도록 규제할 것을 다시 한번 권고하였다.

국내 인신매매의 주요 피해자는 장애인, 노숙인 등 취약계층인데, 이주민 또한 이에 포함된다. 신안 염전노예사건 이후 발견된 370명 중에도 미등록 이주민이 7명 포함되어 있었다. 그런데 지금까지 인신매매와 관련해 주목을 받은 이주민 그룹은 국제결혼중개업체를 통해 결혼한 결혼이주여성과 예술홍행(E-6) 비자 소지 여성노동자에 국한되었고, 이들 이주민 그룹의 성착취 인신매매 문제가 주로 제기되었다.

인권위의 2012년 가이드라인 또한 인신매매와 관련하여 “예술홍행공연자 인권침해 예방”을 위한 과제로 “I-13-1. 예술홍행공연 사증제도의 본래 취지 일탈에 대한 관리·감독 강화, 인신매매 피해자 체류자격 보장”과 “인권침해성 결혼방지대책 마련”을 위한 과제 중에 “II-1-1. 국제결혼에 대한 인신매매성 논란 방지 방안을 마련”하라는 추진과제를 제시하였다.

한편 인권위는 2015년 유엔 자유권위원회의 권고 이후, 성착취 인신매매 피해자를 조기에 식별하고 잠재적 인신매매 피해자로 인식하여 피해자의 신변 안전과 인권 보호를 위한 적절한 조치를 제공하도록 할 목적으로, 유엔 인신매매방지의정서 및 유엔마약범죄사무소의 인신매매 일반적 지표 등을 참고하여, 2016년 6월 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 개발하여 제시하고, 이를 활용하고 구체화하기 위한 대책을 마련할 것을 법무부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 경찰청장 및 각 광역지방자치단체의 장에게 권고하였다. 그러나 인권위의 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」 또한 성착취 인신매매에 한정되어 있다.

그러나 이주민들에 대한 성착취 인신매매의 문제는 수년 동안 제기되어 왔는데도 여전히 제도개선이 이루어지지 못하고 있는 가운데, 사증면제(B-1)와 같은 비공식적 이주경로를 통해 입국한 이주여성의 성착취 인신매매가 널리 확산되고 있다. 또한 노동착취 인신매매 또한 만연한데 비공식적 이주경로뿐 아니라 공식적 경로를 통해 도입된 이주노동자들 또한 국제적 기준에서 명백히 인신매매로 볼 수 있는 노동착취를 당하며 일하고 있는 것이 다양한 영역에서 발견되고 있다.

2) 인신매매 실태와 사례

(1) 인신매매 대응 국내 법제의 한계

유엔 인신매매방지협약에서는 인신매매를, 착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사 또는 다른 형태의 강압, 납치, 사기, 기망, 직권남용 또는 피해자의 취약한 지위를 이용하거나, 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 위해 금전적 보상이나 이익을 수수하여, 개인을 모집, 이송, 운송, 이전, 은닉, 또는 인수하는 행위로 정의하고 있다. 여기서 착취는 성매매, 기타 형태의 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예 및 노예와 유사한 관행, 노역, 장기적출 등을 포함한다(인신매매방지협약 제3조, a.).

즉 인신매매방지협약에서는 인신매매의 예방(prevention), 인신매매 생존자의 보호(protection), 가해자의 기소(prosecution), 이를 위한 협력(partnership)의 4가지 원칙(4P) 하에, 행위, 수단, 목적에 따라 지표를 분류하고 상호 연계된 지표를 통해 인신매매 피해자를 식별하도록 하고 있다. 그러나 현행 국내 형법 상 인신매매에 대한 규정은, 인신매매에 대한 정의가 너무나 협소해 가해자를 처벌할 수 없고, 인신매매 예방과 피해자 보호에 대해서는 아예 법 규정이 없이 공백 상태이다.

① 가해자를 처벌할 수 없는 형법 상 인신매매 죄 규정

2013년 4월 개정된 형법에서 인신매매 조항은 인신매매에 대한 자세한 정의 규정 없이 단순히 “사람을 매매”한 사람을 처벌한다는 규정만 포함하였다.¹¹¹⁾ 인신매매방지협약에서 인신매매의 핵심 요소를 착취를 목적으로 부당한 수단을 써서 한 사람을 이곳에서 저곳으로 이동시키는 행위로 보고 상세한 정의를 둔 반면, 개정 형법조항에 따르면 사람을 사교관 경우가 아니면 인신매매 범죄로 인정하지 않게 되는 것이다. 죄형법정주의의 적용을 받는 법집행기관은 형법 상 규정을 확대해서 해석할 수 없기 때문에 결국 형법 개정 이후 인신매매 죄를 적용한 판결이 거의 없고 적용한 경우라도 인신매매 죄 조항이 없어도 처벌할 수 있는 극단적인 경우뿐이게 된 것이다.

또한 인신매매방지협약에서는 인신매매의 정의에서 규정된 수단(위협, 무력, 강압, 납치, 사기, 기망, 직권남용, 취약한 지위 이용, 통제력을 가진 사람과의 금전적 거래) 중 어떠한 것이든 사용되었다면 피해자의 동의 여부에 상관없이 인신매매 범죄가 성립한다고 명시하

111) 「형법」 제289조(인신매매) ① 사람을 매매한 사람은 7년 이하의 징역에 처한다.

② 추행, 간음, 결혼 또는 영리의 목적으로 사람을 매매한 사람은 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

③ 노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출을 목적으로 사람을 매매한 사람은 2년 이상 15년 이하의 징역에 처한다.

④ 국외에 이송할 목적으로 사람을 매매하거나 매매된 사람을 국외로 이송한 사람도 제3항과 동일한 형으로 처벌한다.

[전문개정 2013.4.5.]

고 있다(인신매매방지법 제3조, b.). 그러나 국내 형법에는 그러한 조항이 없으며, 수사·재판기관은 피해자 동의가 있었다고 판단하면 이를 인신매매로 인정하지 않고 있다. 지적장애인을 기만하여 강제노동을 시킨 경우에도 동의가 있었다고 판단해 피의자를 인신매매로 처벌하지 않는 경우가 대표적이다.¹¹²⁾

때문에 2014년 염전 노예 사건 이후 반복적으로 발견되고 있는 취약계층의 노동착취 인신매매의 피의자들은 인신매매 죄로 처벌되지 않았다. 예술흥행공연(E-6) 비자로 이주여성들을 입국시켜 성매매를 시킨 피의자들도 인신매매 죄로 처벌된 경우가 없었다. 그러나 근로계약서 및 송출·송입업체와 계약서, 각종 이면 합의서, 때로는 정부가 주도하여 받도록 한 각종 동의서에 어쩔 수 없이 서명한 이주노동자들에 대한 착취, 국제적 기준에서는 분명한 노동착취 인신매매가 인신매매 범죄로 인정받기를 기대하는 것은 현재로서는 요원한 일이다.

성착취 인신매매 가해자들은 인신매매 죄가 성립하지 못하므로 인신매매 죄가 아닌 다른 법으로 처벌받았다고 하더라도 그 처벌 정도가 경미해 간단히 벌금을 문 뒤 여전히 업소를 운영하며 여성들을 착취한다. 노동착취 인신매매 피해자들은 법에 호소할 다른 방법이 없으므로 흔히 임금체불로만 접근해 구제를 청구하게 된다. 염전 노예 사건의 피해자들도 그러하였고, 이주노동자들도 마찬가지다. 그러나 임금채권은 3년간만 유효하고, 임금체불은 반의사불벌죄로 사업주와 노동자 간 합의가 있으면 사업주를 처벌할 수 없다. 때문에 수십 년간의 노동착취 인신매매가 발각되어도 가해자는 소액의 체불임금만 지급하고 아무런 처벌을 받지 않는다.

② 인신매매 피해자의 보호와 예방 조치의 공백

인신매매의 가해자 처벌, 피해자 보호, 인신매매 예방은 서로 밀접한 관계를 가지고 있다. 인신매매 가해자를 제대로 처벌하지 못하면 보복으로부터 인신매매 피해자를 제대로 보호하는 것이 불가능하다. 역으로 수사와 재판과정에서 피해자가 제대로 보호받지 못한다면 보복과 추방이 두려워 피해자가 피해를 알리고 고소를 제기할 수 없으므로 가해자를 찾아서 처벌하는 것이 불가능하다. 또한 피해자가 피해 사실을 알릴 수 없다면 인신매매의 예방도 불가능하다.

때문에 인신매매방지법 제3조에는 피해자의 보호를 위해 프라이버시 보호, 구제절차에의 접근, 관련 정보 제공 등을 규정하고 있지만, 국내 형법의 인신매매 관련 규정에는 이에 대한 아무런 규정이 없다.

도리어 인신매매 가해자가 처벌받는 경우는 드문 반면 인신매매 피해자가 2차 피해를 입는 경우는 흔하다. 인신매매 피해자가 그 피해사실을 알리기 위해서는 엄청난 신변의 위협

112) 이러한 형법 상 인신매매 규정의 한계는 이주여성들에 대한 강제 근로의 금지를 규정한 「선원법」 제25조의 2(강제 근로의 금지) 규정에서도 동일하다.

을 감수해야 하는데, 경찰, 법원, 출입국관리사무소 공무원 등 법집행기관이 인신매매 피해자를 NGO나 관련 상담센터 등에 인계해 적절한 보호를 받을 수 있도록 하는 대신 피해자를 피의자로 수사하고, 피해자의 신상정보를 가해자에 알려 보복을 불러오기도 하고, 보호소에 구금했다 강제출국 시켜 버린다. 노동착취 인신매매에 대한 노동부의 이해와 인식 부족도 문제인데, 근로감독관은 노동착취 인신매매 피해자의 사안을 임금체불로만 접근해, 가해자와 합의를 중용한다.

“인신매매 피해자인 이주여성들이 감금당하고, 범죄자 취급을 당하며, 블랙리스트 명단에 오른 뒤, 추방당한다.” “출입국관리소로 보내진 이주여성이 관련 정보나 자원을 전혀 제공받지 못한 채 바로 본국으로 송환되는 사례를 우리는 수없이 보아왔다. 그 중에는 인권단체 상담가와의 면담을 요청했다가 오히려 그 즉시 추방된 이주여성도 있었다. 자신을 착취하고 괴롭힌 업주를 대상으로 법적 싸움을 벌이려던 이 여성은 강제송환으로 인해 결국 고소를 취하할 수밖에 없었다. 이와 유사하게, 착취를 이유로 클럽 업주를 고발한 이주여성이 경찰의 현장 급습 이후 바로 추방당한 사례도 있었다.”

（“한국에 인신매매된 이주여성들과 만나며”, 2016.12.15. / <http://blogs.ildaro.com/2816>）

(2) 공식적 경로를 통한 성착취 인신매매

국내에서 수익이 따르는 예술활동이나 연예활동을 하려는 외국인에게 예술홍행(E-6) 비자를 발급해오던 제도는 1990년대 중반 한국특수관광협회가 이를 편법으로 활용해 러시아, 필리핀 등지에서 여성들을 모집해 미군 기지촌의 성매매 업소에서 일하도록 하면서 공식적 성착취 인신매매 제도로 정착하게 되었다(설동훈 외, 2003). 이후 예술홍행(E-6) 비자 소지자, 특히 호텔·유흥으로 분류되는 E-6-2 비자 소지자의 성착취와 인신매매는 국내외 인권기구로부터 지속적인 문제로 지적받았다.¹¹³⁾

2012년 가이드라인에서 예술홍행공연(E-6-2) 사증 제도가 본래의 취지에서 벗어나 성매매 수단으로 변질되지 않도록 관리와 감독을 강화하고, 인신매매 피해자 중 체류를 희망하는 사람에게 체류자격을 보장할 것을 핵심추진과제로 제시한 뒤, 정부는 외국인에 대한 공연추천 심의 절차 강화(문화체육부), 사증발급 심사기준강화 및 인신매매 피해자 체류자격 보장(법무부), 외국인전용유흥업소 점검(관계부처 합동) 등을 이행실적으로 제시했다.

그러나 이병렬 외(2014)에 따르면, E-6-2 비자 소지자들은 여전히 본인의 노동조건을 제대로 알지 못한 채 입국하고, 입국에 소요된 비용이 이후에 빚으로 전가되며, 입국 후 여권과 외국인등록증 등 신분증이 압류되고, 외부 연락이나 외출을 금지 당해 실질적 감금 상

113) 2016년 현재 E-6-2비자로 외국인등록을 한 이주민은 모두 3,051명이며, 그 중 여성은 2,652명(86.9%)으로 대다수를 차지한다.

태에 처하는 등 인신매매의 전형적인 지표를 모두 경험하는 것으로 나타났다. 나아가 언어적·물리적·성적인 폭력을 당하는 것은 물론 유흥接客원의 역할이나 성매매를 강요당하는 등 인권침해와 성적 착취를 당하고 있었다. 그리고 이러한 피해는 본인들을 도입·파견한 업체(기획사 또는 프로모션 업체), 업체를 통해 파견되어 직접 노동을 제공하는 클럽 등의 업소, 그리고 그러한 업소를 찾는 고객에 의해 자행되고 있었다.

“필리핀에 있을 때부터 어떤 일인지 설명 안 했다. 손님과 같이 앉는 것도, 주스쿼터 있는 것도, 성매매를 시키는 것도 이야기 안 했다. 처음에 필리핀에서는 그냥 가수로 일하라고 했다. 그리고 휴가도 있었다. 월급도 있었다. 하지만 모두 다 거짓말이었다.”

“한국에 들어왔을 때, 프로모터에게 여권을 바로 뺏겼어요. 우리가 한국에 도착했을 때 혹시 도망갈까 봐 차에서 우리 짐도 빼앗았어요. 일주일간 돌려주지 않았어요. 갈아입을 옷만 주고 짐은 다 빼앗아 갔어요. 외국인등록증도 만들었었지만 프로모터가 바로 다시 가져갔어요.”

“24시간 노동했다. 쉬는 날도 없었고, 퇴근 후에도 바파인(성매매)을 해야 했다. 바파인은 한번 하면 15만원을 받는데 나에게는 4만 5천원을 주었다. 주스쿼터는 2만원을 팔면 4천원을 나에게 주었다. 하루에 바파인을 4번 정도 나가면 사모님은 ‘4번은 적으니 6번 나가라’라고 항상 독촉을 했다. 손님에게 받는 팁은 따로 없었고 오럴섹스 등 여러 가지를 제공해야 했고, 섹스 장면을 비디오로 찍힌 경우도 있었다. 우리를 ‘후커’, ‘창녀’라고 부르기도 했다. 가장 힘든 것은 퇴근 후에도 바파인을 해야 했던 것이다. 퇴근 후의 바파인은 똑같이 15만원인데 시간 제약이 없어서 손님들이 퇴근 후에 우리를 부르는 것을 좋아했다.”

(이병렬 외(2014). E-6-2비자 소지 이주여성들과의 심층면접에서 발췌)

한국 정부는 E-6-2 비자 제도로 입국하는 이주민의 모집, 선발, 도입, 파견, 관리의 모든 과정을 송출업체, 영상물등급위원회, 기획사 등 민간에 맡겨두고 오직 비자 발급 업무만을 관장함으로써, 예술홍행비자 소지 이주민의 성착취 인신매매 문제를 실질적으로 방기하고 있다. 그러나 제도 마련과 정책 운영의 주체로서, E-6-2 비자 소지 이주민의 인권침해와 인신매매에 대한 책임을 피할 수 없을 것이다(신윤진, 2013).

(3) 공식적 경로를 통한 노동착취 인신매매

국제엠네스티의 보고서(2014.10)는 국내 고용허가제 농축산업 이주노동자의 상당수가 허위 계약을 체결하고 입국하여 일하면서 자발적인 직장이동을 할 수 없이 강제노동을 하는 등 “착취를 목적으로 한 속임수를 통해 채용되었다는 점에서 인신매매되었다.”고 주장하였다.

이에 이창원·최서리(2015.1)는 인신매매방지의정서 상의 인신매매에 대한 정의에 비추어

고용허가제 이주노동자의 현실이 인신매매적 성격을 갖는다고 볼 수 있는지를 검토하였고, 아래 표에서와 같이 원하지 않는 무수당 장시간 노동, 거짓정보 제공, 신분증 압수나 불법 파견, 사업장변경제한 등에 비추어 볼 때, 고용허가제 이주노동자가 처한 현실의 상당부분이 인신매매로 해석될 여지가 있는 것으로 판단하였다.

<표 IV-5-1> 팔레모 의정서의 인신매매 요건과 고용허가제하에서 발견되는 사례의 유사성

	팔레모 의정서	고용허가제
목적	· 착취 (성매매, 기타 형태의 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예 및 노예와 유사한 관행, 노역, 장기적출)	· 원하지 않는 무수당 장시간 노동, 휴게시간 및 휴일 없는 노동 등의 착취(강제노동) 가 빈번하게 일어나지만 이를 제지할 제도적 장치가 미흡하여 착취가 용이
수단	· 위협이나 무력, 강압, 납치, 사기, 기만, 직권남용, 취약성 이용 , 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위해 금전적 보상이나 이익을 수수(收受)	· 외국인근로자 채용 전 근로조건을 제대로 명시하지 않거나, 거짓정보를 제공하거나(사기, 기만), 여권 등 신분증을 압수하거나 또는 불법파견(강압, 신체이동 자유제한)하는 사례들이 발견됨. · 외국인근로자들이 고용주 허가 없이 사업장을 이동하거나 체류자격을 연장할 수 없도록 함으로써 고용주의 근로요구를 거절하기 어려움(취약성 이용)
행위	· 개인을 모집, 이송, 운송/이전 , 은닉, 인수	· 외국인을 모집 또는 파견(모집, 이송, 운송/이전)

이창원·최서리(2015.1), p.3.
강조(굵은 글자)는 원문에 따름.

한편 IOM·어필(2017)은 유엔 ILO 지표에 비추어 한국어선에서 이주어선원이 겪는 인권침해가 인신매매 또는 강제노동에 어느 정도 해당하는지를 검토하여, 20톤 이상 연근 헤어선의 경우 인신매매 또는 강제노동적인 성격이 있고, 원양어선의 경우에는 상당히 높은 것으로 판단하였다.

국제적 기준에 비추어 보면 고용허가제 노동자와 이주어선원뿐 아니라 전문인력으로 분류되는 특정활동(E-7) 비자 소지 노동자, 계절근로자, 해외투자기업 산업연수생(기술연수)등도 사람들을 모집하고 이동시켜, 저임금의 장시간 노동 착취를 목적으로 이탈보증금, 물적·인적 담보, 신분증과 통장 압수, 급여에서 불법공제, 불법체류자로 만들겠다는 협박, 이면합의서에 서명 강요 등의 수단을 사용하여 인신매매에 해당된다.

(4) 비공식적 경로를 통한 성착취와 노동착취 인신매매

2017년 7월, 타이여성들을 관광비자나 위장결혼을 통해 입국시킨 뒤 부산과 제주 등지의

업소에서 감금한 채 성매매 시킨 브로커와 업주 등 70여 명이 검거되었다는 소식이 언론에 보도되었다. 이 사건은 그로부터 두 달 전 경, 피해자 중 한 명의 타이여성이 감시망을 피해 슈퍼마켓의 점원에게 몰래 도움을 요청하는 쪽지를 전달한 것이 계기가 되었다.

이주여성의 성착취 인신매매는 그동안 E-6-2 비자로 입국 후 성산업이나 유흥산업으로 유입된 여성들에게 초점이 맞춰져 왔지만, 벌써 수년 전부터 사증면제(B-1)로 입국해 마사지업소나 이를 가장한 성매매 업소에서 일하는 타이 여성들과 관련된 언론보도가 끊이지 않고 있었다.

아시아의 창(2017.2)은 마사지 업소에서 일한 경험이 있는 타이여성들 및 관계자들과 인터뷰 등 조사를 통해, 입국 전 거짓정보 제공, 입국비용 선불, 테스트 명목의 성폭력 등으로 여성들의 ‘자기결정권’ 제압, 여권 압류, 물리적·심리적 감금과 성매매 동영상 유포 등 협박, 귀국 후 안전에 대한 공포 등 이들이 처한 실태를 부분적으로나마 보여주었다.

사증면제(B-1)나 관광비자로 입국해 일하는 이주노동자들 중에는 성착취뿐 아니라 노동착취 인신매매 피해자로 볼 수 있는 사례들도 증가하고 있다.

<사례 IV-5-1> 여권과 통장을 압수당한 채 집단으로 숙식하며 입금을 착취당하는 이주노동자들

사례 1.

2016년 2월, 사증면제(B-1)로 입국해 울주군의 플라스틱 공장에서 일을 하고 있던 타이 노동자 2명(남 1명, 여 1명)이 센터로 찾아왔다. 2명 모두 손목이 절단되는 산재사고를 당한 후였다. 2명 모두 입국한 지 3개월이 되기 전에 산재를 당했는데, 남성 노동자는 사고 후 4개월이 지나 있었다. 이 노동자들은 타이어를 할 수 있는 결혼이민자의 소개로 센터를 찾아 왔는데, 길을 전혀 몰라서 울주에서 부산까지 15만원을 들여 택시를 타고 왔다.

지원센터에서 노동자들이 사장이라며 연락처를 가르쳐 준 사람에게 연락을 하니 자신은 ‘도와주는 사람’이며 사장이 아니라고 했다. 브로커임이 분명한 이 ‘도와주는 사람’이 노동자들의 여권과 통장을 압수해서 가지고 있었고, 노동자들에게 숙소(원룸)와 식사를 제공하며 일을 시키고 있었다. 노동자들은 브로커에게 매월 숙식비를 내고 있는 것 같았는데 얼마나 내고 있는지는 말하지 않았다.

산재 처리 여부를 확인해 보니 남성 노동자는 산재 처리가 되어 있었지만 요양급여만 신청되어 있었고, 다른 보상은 아무 것도 신청하지 않은 상태였다. 산재보상을 신청하더라도 브로커가 압수해 가지고 있는 통장으로 입금될 것이기 때문에 통장을 돌려받는 것이 급선무였다.

브로커에게 다시 연락해서 여권과 통장을 돌려주지 않으면 경찰에 신고하겠다고 하니 여권과 통장을 보내왔다. 여성 노동자는 여권 이름과 통장 이름이 달라서 통장을 다시 발급받았고, 기타(G-1) 비자를 받아서 산재 치료를 받으며 휴업급여와 장해보상금을 신청해서 무사히 받았다. 그러나 2명의 노동자는 산재 치료가 끝나고 보상금을 받고 난 후 사라져 버렸다.

사례 2

2017년 5월, 역시 사증면제(B-1)로 입국해 아파트 건설현장에서 약 1년간을 일하고 있던 말레이시아 노동자 2명이 찾아왔다. 화교인 것으로 짐작되는 브로커는 노동자들의 여권을 압수해 가지고 있었고, 일당 9만원 중 5만원을 가로채고 4만원만 지급해 왔다. 이 노동자들의 말로는 같은 숙소에 기거하면서 그렇게 일하는 이주노동자들이 여러 명이라고 했다. 노동자들이 입국할 때 항공료를 브로커가 빌려 주었고, 노동자들은 그 대가로 입국 후 별도로 200만원을 갚았다고 했다.

센터는 노동자들에게 임금 전액을 지급하지 않았으니 임금체불이라고 주장해 오야지로부터 체불임금을 받았다. 그러나 이번에도 임금을 받아마자 노동자들이 사라져 버렸다.

노동착취 인신매매 피해자로 추정되는 노동자들이 일하는 현장의 공통점은 도심에서 멀리 떨어진 외지고 고립된 장소라는 점이다. 울주의 플라스틱 공장도 그랬고, 아파트 건설 현장도 그러했다. 이들은 무엇인가 두려워하는 기색이 역력한데 어렵사리 센터를 찾아도 극도로 말을 아끼고 문제가 해결되면 그대로 사라져 버린다. 결국 브로커는 아무런 피해를 입지 않고 영업을 계속할 수 있을 것이다.

(부산외국인근로자지원센터)

이들은 원칙적으로 취업이 불허되는 체류자격으로, 출입국관리법에 의해 단속·추방이 될 수 있다. 그렇기에 이들의 취약한 상황을 이용한 착취 또한 만연해 있다.

<사례 IV-5-2> 클럽에서 일하던 이주노동자가 보내 온 문자

“죄송하지만 저를 도와주실 수 있나요? 예전에 일하던 곳에서 월급을 못 받았는데 지금이라도 받고 싶어요. 구미에 있는 XX클럽 이라는 곳인데, 거기에는 저처럼 관광비자로 들어온 여성들이 많이 일하고 있어요. 그 중에는 비자 기간이 끝나고 돌아가지 못해 미등록인 사람들도 많아요. 거기 사장님은 저희에게 손님들의 자위행위를 돕도록 강요했어요. 사장님은 미등록을 좋아했어요. 월급을 안 줘도 아무 말 못할 거라는 걸 알고 있었기 때문이에요.”

(2016년 이주와 인권연구소)

3) 정책제언

(1) 인신매매방지의정서 이행 입법과 전담기관 설립, 협력체계 구축

한국정부는 인신매매방지의정서를 비준하였지만, 현행 국내 형법의 인신매매 죄 조항은 그 이행법률이라고 보기 어려워 사실상 이행법률은 없는 상태이다. 이에 무엇보다 인신매매

방지의정서의 이행을 담보하는 국내 입법이 이루어지는 것이 가장 중요하다. 그 내용에는 인신매매에 대한 포괄적인 정의 규정과 예방, 처벌 조항 뿐 아니라 인신매매 피해자의 보호 조항까지 포함되어야 한다.

김종철·최민영(2012)은 이러한 입법이 특별법의 형식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 제안하고 있는데, 하나의 특별법에 모든 내용을 모두 담을 경우 통일성을 가지고 인신매매에 대처할 수 있는 장점이 있는 반면, 한 부처가 처벌, 예방, 보호를 함께 담당하기 어렵고 이를 통합해 담당할 부처를 신설하기도 어려우므로, 가정폭력, 성폭력 및 성매매 관련 법률의 경우처럼 처벌을 규정하는 법률과 예방과 보호를 규정하는 법률을 각각의 특별법으로 제정하는 것이 현실적이라고 제안하였다.

또한 인신매매는 그 목적에 따라 성착취 인신매매, 노동착취 인신매매, 장기탈취 인신매매 등 3가지로 범주화할 수 있고, 노동부, 법무부, 여가부, 복지부 등 여러 부처의 관할이 중복된다. 때문에 인신매매에 제대로 대응하기 위해서는 이들 부처의 역할을 통합하고 조정할 수 있는 전담기관이 필요하다.

또한 특히 이주민의 성착취, 노동착취 인신매매에 대응하기 위해서는 이주민 출신국과 한국 사이에 정부 및 민간지원단체 간의 다양한 공조체제가 필요하다. 이를 통해 입국 전 피해가능성과 피해 시 대처방법 등 정보를 미리 제공하여 예방을 강화하고, 양국 사이를 연계하며 활동하는 가해자들을 처벌하며, 피해자들이 귀환 후에도 안전을 보장받을 수 있도록 보호조치를 국경 안팎으로 확장해야 할 것이다.

(2) 인신매매 피해자 식별지표의 개발과 적용

인신매매 피해자 보호를 위해 무엇보다 중요한 것은 경찰, 법원, 출입국관리소 공무원 등 법집행기관이 인신매매 피해자를 제대로 식별하는 것이다. 아무리 좋은 법과 제도가 만들어 지더라도 관련 공무원이 인신매매 범죄와 피해자를 식별하지 못한다면 법이 제대로 집행될 수 없다.

이미 인권위가 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 개발하여 제시하였지만 이는 성착취 목적 인신매매 피해에 국한되어 있으므로 3가지 목적의 인신매매 피해자를 식별할 수 있는 포괄적인 지표가 개발될 필요가 있다. 또한 지표가 있어도 법집행공무원이 그 존재를 모른다면 아무 의미가 없으므로 그 지표를 필수적·강제적으로 활용하기 위한 법적 근거가 인신매매에 관한 입법 시에 포함되어야 할 것이다.

(3) 이주민 인신매매 피해자 보호를 위한 안정적 체류 보장

이주민 인신매매 피해자들에게 가장 긴급한 보호조치는 안정적인 체류이다. 이주민을 가

장 취약한 상황으로 내모는 것은 체류의 불안정이고, 인신매매 가해자들은 이를 이용해 쉽게 자신들의 목적을 달성한다. 또한 현행 출입국관리행정은 인신매매 피해자라도 일단 미등록 체류자라면 무조건 단속해 강제출국시키는 정책으로 일관해 왔다. 그 피해자들에게 기타 (G-1) 비자가 주어지는 경우가 있지만 피해자가 가해자를 고소하여 법적 조치가 진행 중인 경우에만 한정되어 있다. 그러나 가해자 고소 절차는 지난하고 그 과정에서 피해자들이 2차 피해를 겪게 되는 경우도 많다.

때문에 인신매매 피해자로 식별되면 다른 부가조건 없이 체류기간 연장이나 안정적인 임시비자 발급을 통해 권리구제 절차를 진행할 수 있도록 해야 하고, 이 비자는 피해자가 원할 경우 상처의 치유와 회복, 재활 전 과정에 보장되어야 한다.

(4) 인신매매적 이주노동정책 재정비

현재 고용허가제, 이주어선원 도입제도, 계절근로자제도 등 한국의 이주노동정책은 그 자체로 인신매매적 요소(노동착취 목적의 이탈보증금, 물적·인적 담보, 신분증과 통장 압수, 급여에서 불법공제, 체류에 대한 협박, 이면합의서, 사업장변경 제한 등)를 내포하고 있는 경우가 많아서 정부가 공식적으로 도입하는 이주노동자 대부분이 처해 있는 현실이 국제적 기준에 비추어 보면 인신매매에 해당된다. 이에 이러한 인신매매적 성격을 없애는 방향으로 국내 이주노동정책 전반을 재정비해야 할 것이다.

(5) 정기적이고 포괄적인 실태조사

인신매매에 대응할 수 있는 적절한 정책방안을 찾아나가기 위해서는 인신매매 실태에 대한 정기적이고 광범위한 실태조사가 필요하다. 특히 현재 비공식적 경로를 통해 유입되는 성착취, 노동착취 인신매매의 실태는 암흑 속에 가려져 있다. 부분적인 실태조사나 간혹 보도되는 관련 기사로 빙산의 일각이 드러나 있을 뿐 그 유입 경로, 가해자의 네트워크와 피해자의 모집방식, 피해자들의 인권침해 실태 등은 잘 알려져 있지 않다. 조사에는 기존에 발생한 사건들이 어떻게 처리되었고 귀국한 이들을 포함해 그 피해자들이 현재 어떤 상태에 처해 있는지도 포함되어야 한다. 그래야 피해자의 효과적 지원을 위한 시스템을 구축하는 것이 가능할 것이다.

6. 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리

1) 2012년 가이드라인의 단속, 구금, 강제퇴거 과정의 인권보호 이행실적 검토

2012년 가이드라인에서는 단속, 구금, 강제퇴거와 관련해 미등록 이주민 단속 과정의 인권침해 예방을 위해 4가지, 공무원의 통보의무 완화에 대해 1가지, 미등록 이주민 보호제도 개선을 위해 4가지, 미등록 이주민의 강제퇴거제도 개선을 위해 2가지, 핵심추진과제를 제시하였다. 이들 추진과제는 단속, 구금, 강제퇴거와 관련해 주요하게 제기되고 있던 문제를 포괄한 것이었으나 <표 IV-6-1>에서 요약한 바와 같이 제대로 이행된 과제는 없다.

<표 IV-6-1> 2012년 가이드라인 중 단속, 구금, 강제퇴거 과정에서 인권보호 강화를 위한 추진과제와 법무부 이행실적 검토

미등록 이주민단속 과정의 인권침해 예방		
과제	정부(법무부) 이행 실적(답변 요약)	평가
외국인 단속 및 보호의 근거와 절차를 형사사법절차에 준하도록 규정하고 사법심사 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단속 업무는 형사사법적인 조치가 아니라 행정행위이므로 사전에 사법적인 심사를 받도록 하는 것은 부적절 ○ 현행 출입국관리법에 단속 관련 규정과 이의신청 절차를 규정하고 있음. 보호명령, 강제퇴거명령 등의 처분에 대해 이의신청 및 행정소송을 통해 권리구제를 받을 수 있음 ○ 사업장에 출입할 수 있는 법적근거를 명확하게 규정하여 과잉단속 및 인권침해를 방지하기 위해 출입국관리법에 “출입국관리공무원의 사업장 등 출입 및 조사” 규정 신설 추진(2014~2015) ○ 출입국관리법 제61조(체류허가의 특례) 규정에 의해 강제퇴거명령에 대한 이의신청이 이유 없다고 인정되는 경우에도 인도적 사유 등 특별한 사정이 있는 경우 출국조치를 하지 않고 계속 체류를 허용(특별체류허가) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 최근 5년간 보호명령과 강제퇴거명령에 대한 이의신청이 인용된 건수가 없음. 행정소송은 90일 이내에 제기해야 하므로 그 시기를 놓치면 장기구금에 대해 사법적 구제를 받을 수 있는 길이 없고, 소송을 제기하더라도 소송기간 중에 불가피하게 장기구금 발생 ▶ 출입국관리법에 “출입국관리공무원의 사업장 등 출입 및 조사” 규정 신설 추진은 단속의 편리를 위한 것으로 그 목적이 과잉단속 및 인권침해 방지인 것으로 보기 어려움. 결국 개정안은 이 규정이 삭제된 후 국회를 통과함
야간단속 등을 지양하고 단속과정에서 적법절차 준수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「출입국사법 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」(법무부 훈령)을 준수하고, 기본적으로 야간단속은 자제하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 해당 준칙이 지켜지지 않는 단속 사례가 지속적으로 발생하고 있음

출입국관리공무원에 대한 정기적인 인권교육 강화	○ 매년 법무부 인권국 주관 인권감수성 훈련, 외부강사 초빙을 통한 인권교육, 직장 내 인권교육 등을 실시	▶ 출입국관리 공무원의 폭언, 폭행 등 인권침해 사례가 지속적으로 발생하고 있음
응급상황대비 단속공무원에 대한 실제적인 응급의료조치 교육 강화	○ 단속과정에서 부상자 발생 시 긴급조치 요령 등 수사 교육 실시 ○ 2011년부터 단속차량에 심장제세동기를 비치·운용하고 심폐소생술 등 응급의료 조치 교육 정기적 실시 ○ 단속·보호과정에서 사고발생시 신속대응을 위한 응급구조사 양성 5개년 계획 시행	▶ 단속과정에서 부상자 발생 시 적절한 조치가 취해지지 않는 사례가 지속적으로 발견되고 있음
공무원의 통보의무 완화		
과제	정부 이행 실적(답변 요약)	평가
교육공무원, 근로감독관, 의료종사자, 복지관련 공무원 등에게 통보의무 면제	○ '12.10.15. 출입국관리법 시행령 제92조의2(통보의무의 면제) 신설, ○ '13. 2. 통보의무의 면제에 관한 지침 제정	▶ 통보의무 면제대상인 공무원이 이를 인지하지 못하거나 실행하지 않는 경우가 있고, 통보의무면제 범위가 너무 협소함
미등록 이주민의 보호제도 개선		
과제	정부 이행 실적(답변 요약)	평가
강제퇴거 명령 대상자의 장기구금 방지 및 보호일시해제 적극 검토	○ 강제퇴거명령을 받은 사람에 대하여 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 있음(출입국관리법 제63조). ○ '10.06월 장기보호방지 종합대책을 시행하여, 강제퇴거 집행 위한 고충처리 해결에 필요하다고 인정되는 경우 등에는 보호일시해제 적극 활용하도록 하고 있음. ○ '13. 12. 27. 보호일시해제업무 처리규정 개정으로 보호외국인이 강제퇴거명령 또는 난민불인정 처분 취소소송의 1심 또는 2심에서 승소한 경우 재판 확정전이라도 원칙적으로 법적절차를 거쳐 보호일시해제를 허가함 ○ 장기보호 사유를 철저히 파악하는 등 사무소장의 사전심사를 엄격히 관리하는 등 보호기간 장기화 방지를 위한 보호 사전심사 내실화 지시('15. 9. 21)	▶ 출입국관리법 제63조 제2항에 따른 법무부장관의 승인은 내부결재절차에 불과해 최근 5년간 승인을 받지 못하여 제63조 제3항에 의하여 보호해제 된 건수는 단 1건임 ▶ 보호일시해제의 결정은 담당 공무원의 재량에 맡겨져 있고, 보호일시해제 된 사람에게 주어지는 기타(G-1) 비자는 취업이 불가능하고 건강보험가입조차 되지 않는 등의 문제가 있음 ▶ 장기구금자들은 난민, 무국적자, 권리구제 중인 사람 등 돌아갈 수 없는 사유가 분명한 사람들로 장기보호 사유를 철저히 파악하여 심사하고 있는 것으로 보기 어려움
'보호'는 실제로는 신체의 자유를 제한	○ 원칙적으로 출입국관리법 제81조의 규정에 따라 주거권자·사업주	▶ 주거권자·사업주의 동의 없이 불시에 진입하여 단속하는 사례가

<p>하는 행위이므로 형사사법절차에 준하는 권리보장체계 마련</p>	<p>또는 관계자의 협조하에 단속에 임하고 있으며, 예외적으로 주거권자 등이 출입조사를 완강히 거부하는 경우에는 불법체류자 고용에 관한 증거품(임금대장, 출근부 등)에 대한 형사소송법상의 압수·수색 영장을 발부받아 사업장 내에 진입한 후 불법체류자를 적발하여 단속하고 있음</p>	<p>지속적으로 발견되고 있음.</p>
<p>보호시설의 수용 공간 및 시설 개선, 여성, 아동의 특수성 고려한 생활권과 교육권 보장</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인보호규칙 제4조에 아동의 교육과 특별보호에 관한 규정 신설 ○ 특별보호방 설치 	<p>▶ 아동의 구금은 금지되어야 하며, 보호소내 특별보호방 설치는 대안적 구금이 될 수 없음</p>
<p>보호시설의 인권친화적 개선 및 운영</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보호시설의 여성보호외국인 CCTV 분리 설치, 1:1 검신 시설 및 여성 계호인원 배치, 여성 보호외국인의 신체와 소지품 검사를 여성 공무원이 실시하도록 함 ○ 보호외국인을 위한 동감프로그램 시행 ○ 보호실 구조 개선 및 공기청정기 설치(대구), 입·퇴소장에 환기급배기, 냉난방기 설치(여수), 운동장애 인조잔디 시공(청주·화성) ○ 보호실 출입문 자동제어시스템 확대 설치 	<p>▶ 사생활 보장, 통신의 자유, 청원 경비원의 인권침해 등 핵심적인 사안에서 개선이 없음</p>
<p>미등록 이주민의 강제퇴거제도 개선</p>		
<p>과제</p>	<p>정부 이행 실적(답변 요약)</p>	<p>평가</p>
<p>강제퇴거 이의신청 결정 전 및 취소소송 중 집행정지를 위한 근거마련</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강제퇴거명령에 대한 이의신청 접수 시, 결정 전 강제퇴거 집행하지 않음 ○ 이의신청 결정에 불복할 경우 행정소송 제기를 통해 집행정지 결정을 청구할 수 있음 	<p>▶ 이의신청 접수 후 변호인의 요청에도 강제퇴거 집행한 사례가 발생하고 있음</p>
<p>인권침해나 임금체불 등 관련 진정이 있는 경우 퇴거조치 유보</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인권침해나 임금체불 등의 진정이 있는 경우에는 이를 해결하고 출국할 수 있도록 조치하고 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 보호일시해제 제도를 적극 활용하도록 하고 있음 	<p>▶ 진정 등 제기 후 해결될 때까지 장기구금이 이어져 결국 권리구제를 포기하고 출국하는 사례가 빈번함. 보호일시해제는 그 조건으로 1천만원 이상 고액의 보증금을 요구하여 그 신청을 포기하는 사례가 많을 뿐 아니라, 보호일시해제 심사와 결정은 전적으로 출입국공무원의 재량에 달려 있음.</p>

2) 단속, 구금, 추방 관련 인권실태와 사례

(1) 적법절차를 지키지 않는 단속과정의 인권실태와 사례

법무부는 “출입국사범에 대한 단속업무 등을 수행하는데 있어서 적법절차를 준수하고 인권을 보호하기 위하여” 2009년 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」(이하 단속과정 준칙)을 제정하였다. 그러나 출입국관리공무원이 사전 보호명령서를 발부받지 않고, 제복을 착용하지 않고, 신분증, 소속, 성명을 제시하지 않고, 신분증 제시 요구의 목적과 이유를 설명하지 않고, 미란다 원칙을 고지하지 않고, 근무지나 거주지에 동의나 허락 없이 무단으로 진입하는 등 단속과정의 법적 절차와 규정을 무시한 폭력적인 단속 방식이 크게 개선되지 못하고 있다. 또한 예기치 않은 위협을 방지하기 위한 안전 확보 방안이 전제되지 않은 야간 단속 강행, 도망치려는 사람을 제압하는 수준을 넘어서는 과도한 폭력 사용, 폭언과 차별적 언행, 경찰장구의 빈번하고 과도한 사용이 지속적으로 발생하고 있다.

결과적으로 단속과정에서 부상, 사망 사고가 끊이지 않고 발생하는데 법무부에 따르면 2008년부터 2017년 7월까지 미등록 이주민을 단속하면서 80명의 사상자가 발생했다. 그 중 사망자가 9명이었다. 그러나 이는 공식적인 통계일 뿐이고 단속과정에서 부상이 발생했을 때 적절한 조치 없이 책임을 회피하는 사례가 지속적으로 발생하고 있어 실제 사상자는 훨씬 더 많을 것으로 예상된다.

<사례 IV-6-1> 단속과정에서 적법절차 미준수, 부상자를 보호소로 이송

2014년 11월 10일, 저녁 7시 15분 경, 경주의 한 식당에서 일하고 있던 중국인 미등록 체류자 R씨는 집 앞 골목을 걸어가고 있었다. 평상복 차림의 남성 1명이 다가와 “한국 사람이냐?”고 물어서 “외국 사람”이라고 하자 신분증 제시를 요구했다. “신분증이 없다”고 하자 바로 연행해서 근처 주차해 있던 승합차에 태웠다. 승합차에는 먼저 단속된 3명이 이미 타고 있었다.

잠시 후 단속된 다른 사람을 태우기 위해 차량 문이 열리는 순간, 차 안에 있던 사람들이 뛰어나갔다. 맨 마지막으로 나온 R씨에게 단속반원 3~4명이 한꺼번에 달려들었다. 이들은 R씨의 목을 무릎으로 누른 상태에서, 얼굴, 가슴, 다리 등을 무차별적으로 때렸고, R씨는 이 과정에서 바닥에 머리를 심하게 부딪쳤다.

R씨는 수갑이 채워져 다시 승합차량에 태워졌다. 그러나 얼굴이 피범벅이 되었고, 머리가 너무 아파 고통을 호소하자 단속반원이 119 구급대를 불러 근처 응급실로 이송되었다. 응급실에서 CT 및 X-RAY 촬영을 했는데 이상이 없다는 소견이 나오자 R씨는 출입국관리사무소로 연행되었고 이틀 후 외국인보호소로 보내졌다. R씨는 보호소에 구금된 후에도

계속 두통을 호소했지만, 인권단체가 R씨를 진료한 담당의사를 면담해서 계속 두통을 호소하면 뇌진탕이 의심되므로 다시 CT를 찍어보아야 한다는 소견을 받아서 보호소 측에 요청한 후에야 재검진을 받을 수 있었다. 진료비는 모두 본인이 부담했다.

이 사건은 단속 당시 상황을 사진으로 촬영한 중국인 여성의 제보로 외부에 알려지게 되었다. 출입국관리사무소 측은 이 여성이 단속에 항의하고 사진을 촬영한 데 대해 공무원행방해혐의로 경찰에 신고했다.

(이주노동자 인권·노동권 실현을 위한 대구경북지역 연대회의)

2012년 부산에서는 1월, 출입국관리사무소 단속반원이 점심식사 후 오침 중이던 건설현장을 급습하면서 가스총을 쏘고, 전차충격기를 휘둘러 이주노동자들이 치아와 다리가 부러지는 중상을 입은 사건이 발생했다. 8월에는 중국인 노동자가 숙소에 들이닥친 단속반원을 피해 도망치다가 고추 지지대에 찢려 머리와 눈을 크게 다쳤는데 단속반원이 응급처치도 없이 단속차량에 태웠다가 출혈이 멈추지 않고 고통을 호소하자 숙소 앞에 다친 노동자를 내려놓고 가버린 사건이 발생했다. 그런데, 11월에 다시 단속반원이 야간작업 중이던 제조업체를 급습해 1명의 노동자가 공장 뒤편 8m 높이 옹벽에서 추락한 사건이 발생했다. 이 노동자는 단속반원이 철수한 후 공장으로 돌아온 동료 노동자들에게 뒤늦게 발견되어 병원으로 옮겨졌으나 결국 사망하였다.¹¹⁴⁾

단속과정에서 부상·사망 사고가 연이어 발생하자, 2013년 3월 법무부는 “소수인원에 의한 불시단속은 불법체류주 및 불법체류자의 강력한 저항으로 인권침해 시비, 인명사고를 초래”하여 단속체계를 개편할 필요성이 제기됐기 때문에, “사무소별 소수 인원에 의한 불시단속에서 미리 단속예정지를 고지하고 2개 이상의 사무소가 참여하는 광역별 단속방식으로 전환”하는 ‘불법체류자 단속 사전 예고제’를 실시하겠다고 발표했다.

그러나 최근에도 단속과정의 문제점은 별반 개선되지 못한 것으로 보인다. 2017년 2월 14일 김해시 한림면의 한 공단 식당에 출입국관리사무소 단속반원들이 갑자기 들이닥쳐 속도 밝히지 않은 채 고압적인 태도로 단속을 강행해 밥을 먹고 있던 이주노동자들이 입안에 든 음식을 넘기지도 못한 채 연행당하는 영상이 언론에 의해 보도되었다.¹¹⁵⁾ 이어서 6월 14일 경기도 수원시 한 건설현장을 덮친 출입국관리사무소 단속반원 4~5명이 도망치려던 1명의 노동자를 주먹과 삼단봉으로 때려서 제대로 걷지 못할 정도로 상처를 입었는데, 그대로 수갑을 채워 데리고 간 사건이 언론에 보도되었다.¹¹⁶⁾

114) 이한숙(2015.8.27)

115) <https://m.youtube.com/watch?feature=youtu.be&v=qnFJkm5MC9k>

116) KBS 뉴스. 2017.06.22. “주먹질에 삼단봉까지...불법 체류자 폭행” (<http://d.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3503212>)

오히려 출입국관리사무소, 경찰, 해경, 노동청까지 합동으로 실시하는 광역별 단속방식은 대규모 인원에 의한 토끼몰이식 단속으로 더욱 폭력적이 될 가능성이 있는 것으로 보인다. 같은 지역에서 2017년 실시된 광역단속기간이던 3월 6일, 이집트 노동자가 공장 앞뒷문을 막은 채 뛰어 들어온 7~8명의 단속반원을 피해 2층에서 4~5미터 웅벽으로 뛰어내려 다리가 부러지는 부상을 입었다. 이어 7월 4일에는 역시 공장에 들이닥친 단속반원들의 단속을 피해 달아나던 스리랑카 노동자가 6미터 담장 아래로 추락해 머리뼈와 다리에 영구장해가 남는 중상을 입었다. 그런데 출입국관리사무소 직원들이 수술을 앞두고 있던 부상노동자를 담당의사의 동의도 없이 직접 들것에 실어 다른 지역의 병원으로 이송하려 하였고, 이에 항의하는 인권단체 활동가들을, 얼굴을 주먹으로 때리고 다리를 걸어 쓰러뜨린 후 목을 조르는 등 폭행해 거센 비난을 받기도 하였다.

출입국관리사무소 단속반원이 공장, 식당, 주거지 등에 불시에 들어가 단속하는 것도 지속적으로 문제제기 되고 있다. 2009년 대법원은 출입국관리공무원이 관리자의 사전 동의 없이 사업장에 들어가 불법체류자 단속업무를 개시한 사안에서, 공무집행행위의 적법성이 부인되어 공무집행방해죄가 성립하지 않으며, 출입국관리당국이 출입국관리법 위반자 조사 및 단속을 위한 근거규정으로 활용해온 출입국관리법 제81조에 대하여 “제3자의 주거 또는 일반인의 자유로운 출입이 허용되지 아니한 사업장 등에 들어가 외국인을 상대로 조사하기 위해서는 그 주거권자 또는 관리자의 사전동의를 있어야 한다고 할 것”이라고 판단하였다. [대법원 2009. 3. 12. 선고, 2008도7156] 2013년에는 출입국관리공무원이 주인의 동의 없이 식당에서 단속을 해 식당 이미지를 훼손하여 피해를 입힌 데 대해 100만원의 손해배상 원고승소 판결이 있었다.[창원지방법원 2013.9.3. 2013가단70975]

이에 법무부는 “법적근거를 마련함으로써 현행 불법체류자 단속을 위한 사업장 내 출입과 관련된 위법성 시비를 해소”하고자 출입국관리법에 “출입국관리공무원의 사업장 등 출입 및 조사”에 관한 규정을 신설한 출입국관리법 개정안을 2013년 12월 입법예고하고, 2015년 초 국회에 제출하였다. 이 개정안에 따르면 출입국관리공무원이 출입국관리법 위반자가 있다고 의심할 만한 사정이 있는 경우에는 사업장, 영업장, 사무실 및 이와 유사한 장소에 관리자의 동의가 없더라도 영장 없이 자유롭게 출입하여 조사를 할 수 있도록 하고, 그러한 출입·조사를 정당한 사유 없이 거부 또는 방해하는 사람은 1천만 원 이하의 벌금으로 형사 처벌 하도록 할 수 있었다.¹¹⁷⁾

그러나 이 조항은 인권단체들 뿐 아니라 법조계 내부에서도 기본적인 인권 원칙에 부합하지 않는 것으로 반발이 커서, 해당 조항이 삭제된 채 2016년 3월 출입국관리법이 개정되었다.

117) 법무부가 처음 입법예고한 개정안에는 그 벌칙으로 3년 이하 징역이나 금고 또는 2천만 원 이하 벌금에 처하도록 하였다.

(2) 단속 및 ‘보호’의 근거 및 절차 상 공백과 장기구금

출입국관리법에 따른 외국인의 ‘보호’는 인신의 자유를 중대하게 제한하는 사실상의 구금이다.¹¹⁸⁾ 이에 2012년 가이드라인에서는 “외국인 단속 및 보호의 근거와 절차를 형사사법절차에 준하도록 규정하고 사법심사를 강화”하라고 권고하였다. 그러나 이에 대해 법무부는 단속 업무는 형사사법적인 조치가 아니라 행정행위이므로 사전에 사법적인 심사를 받도록 하는 것은 부적절하다고 답변한 바 있다.

현재 행정절차법 제3조(적용범위)는 “외국인의 출입국·난민인정·귀화”를 적용대상에서 제외하고 있고, 인신보호법 또한 제2조(정의)에서 “출입국관리법에 따라 보호된 자”는 그 적용에서 제외하고 있다. 그런데 현행 출입국관리법에도 당국에 의한 단속과 구금을 통제하여 그 과정에서 발생하는 인권침해를 예방할 수 있는 기제가 존재하지 않는다.

출입국관리법에 따른 ‘보호’는 강제퇴거 대상자 여부를 심사하기 위한 ‘보호’¹¹⁹⁾와 강제퇴거명령을 집행하기 위한 ‘보호’¹²⁰⁾로 나뉘는데, 전자의 근거 사유는 매우 포괄적이다.¹²¹⁾ 그리고 그조차 출입국관리사무소장의 사전 보호명령 없이 이루어지는 일선 출입국관리공무원에 의한 긴급보호가 보편화되어 있으며, 모든 ‘보호’는 전적으로 지방출입국·외국인관서의 장의 결정에 따르도록 하고 있다. 또한 현행 출입국관리 행정은 출입국관리법 위반에 대해 강제퇴거명령을 원칙으로 하고 있어서 심사를 위한 구금은 곧바로 강제퇴거명령 집행을 위한 구금으로 이어진다.

때문에 현재와 같이 ‘출입국관리법을 위반한 자’가 있는 것으로 의심되는 사업장이나 주거지, 영업소, 길거리 등에서 “투망식” 내지 “토끼몰이식”으로 ‘외국인’으로 ‘의심’되는 사람들을 “씩씩이” 단속해 일단 출입국관리사무소로 강제로 연행해 조사한 후, 법 위반 사실이 확인되면 강제퇴거명령 및 보호명령서를 발부해 구금하고 그렇지 않으면 풀어주는 폭력적이고 반인권적인 방식으로 단속이 이루어지는 것이 가능하다.

그러나 2012년 가이드라인에서 ‘단속’ 및 ‘보호’에 대해 그 근거와 절차를 형사사법절차에 준하도록 규정하고 사법심사를 강화하라는 권고에 대해 법무부는 출입국관리법에 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청 절차를 규정하고 있고, 행정소송을 통해 권리구제를 받을 수 있다고 답변하였다. 그러나 <표 IV-6-2>와 <표 IV-6-3>에서 보듯이, 최근 5년간 강제퇴

118) 때문에 이하에서는 법 규정을 직접 인용할 때 외에는 출입국관리법 상의 ‘보호’ 대신 구금이라는 용어를 사용하였다.

119) 출입국관리법 제51조(보호) ① 출입국관리공무원은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있으면 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 그 외국인을 보호할 수 있다. <개정 2014.3.18.>

120) 출입국관리법 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있다. <개정 2014.3.18.>

121) 출입국관리법 제46조(강제퇴거의 대상자) 제1항

거명령 및 보호명령에 대한 이의신청이 인용된 경우는 없었다. 또한 행정소송의 경우 90일 이내에 소송을 제기해야 하므로 그 시기를 놓치면 장기구금에 대해 사법적 구제를 받을 수 있는 길이 없고, 소송을 제기하더라도 소송기간 중에 불가피하게 장기구금을 피할 수 없다.

<표 IV-6-2> 2012년~2016년 8월까지 강제퇴거명령 이의신청과 처리현황

(단위 : 명)

구분 연도	강제 퇴거자	이의신청 접수	처리 현황			기각결정자 중 특별체류허가자
			기각	각하	인용	
2012	18,248	111	89	22	-	19
2013	18,268	96	77	19	-	9
2014	18,316	54	41	13	-	9
2015	21,919	65	58	7	-	22
2016.08	18,297	79	62	17	-	16

자료 : 법무부, 2016년 9월 노회찬 의원실 요청 자료

<표 IV-6-3> 2012년~2016년 8월까지 보호에 대한 이의신청과 처리현황

(단위 : 명)

구분 연도	이의신청			
	접수	기각	각하	인용
2012	11	10	1	-
2013	9	6	3	-
2014	8	3	5	-
2015	12	11	1	-
2016.08	8	6	2	-

자료 : 법무부, 2016년 9월 노회찬 의원실 요청 자료

법무부는 “인권침해나 임금체불 등 관련 진정이 있는 경우 강제퇴거조치를 유보”하라는 2012년 가이드라인의 과제에 대해서는 보호소에 구금된 이주민이 “인권침해나 임금체불 등의 진정이 있는 경우에는 이를 해결하고 출국할 수 있도록 조치하고 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 보호일시해제 제도를 적극 활용”하도록 하고 있다고 답변하였다.

그러나 인권침해나 임금체불 등의 진정이 있는 경우에는 이를 해결하고 출국하기까지 장기구금이 이어지게 되고, 처우가 열악한 보호소 내 구금을 견디지 못해 결국 지쳐 출국하는 사례가 빈번하다. 보호일시해제는 그 심사와 결정이 전적으로 출입국관리공무원의 재량에

달려 있고, 1천만 원 이상 고액의 보증금을 요구하여 재정적 여력이 없는 이들의 신청 자체를 차단하고 있다. 보호일시해제 기간이 끝나고 출국할 때 보증금을 돌려주는 절차와 규정이 불분명한 것도 문제이다.

<사례 IV-6-4> 공항에서 2천만 원을 돌려받았는데 가지고 갈 수 있는 돈은 1만 달러뿐

2017년 베트남 여성 T씨는 2천만 원의 보증금을 내고 1개월 간 보호일시해제를 받아 보호소에서 나왔다. 출입국관리사무소에서는 출국하는 날 공항에서 보증금을 돌려주었다. 그런데 출국 당일 공항에서 출입국관리사무소 직원이 보증금 2천만 원을 돌려주면서 비행기에 탑승할 때 가지고 갈 수 있는 현금은 1만 달러가 한도여서 나머지는 가지고 갈 수 없다고 했다.

T씨는 한국에서 미등록 체류자로 지낸 지 오래여서 베트남에 계좌가 없었다. 비행기 출발 시간은 다가오고, T씨가 베트남 여기저기에 전화를 했지만 쉽게 연락이 닿지 않았다. T씨는 발을 동동 구르다 겨우 송금을 받아 줄 지인을 구해서 급하게 공항 내 은행으로 달려가 나머지 현금을 겨우 시간 안에 송금해 놓고 비행기에 탑승했다.

(이주와 인권연구소)

법무부는 또한 “강제퇴거명령 또는 난민불인정 처분 취소소송의 1심 또는 2심에서 승소한 경우 재판 확정전이라도 원칙적으로 법적절차를 거쳐 보호일시해제를 허가”한다고 하였다. 그러나 소송의 결과가 나오는 데까지도 이미 수개월 이상의 시간이 걸려 장기구금으로 이어지게 된다. 구금된 상태에서 진정이나 소송이 진행된다면 변호인 등의 조력을 받거나 증거를 수집해 제시하는데도 절대적으로 불리하다.

강제퇴거명령을 받은 사람의 ‘보호’에 관해 규정한 출입국관리법 제63조에는 강제퇴거명령을 받은 사람을 ‘보호’할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 ‘구금사유의 심사’, ‘구금기한의 상한’, ‘독립된 기관의 심사 장치’에 대한 규정이 없다. 출입국관리법 제63조는 구금 기간이 3개월을 넘는 경우 지방출입국·외국인관서의 장이 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 승인을 받지 못하면 구금을 해제하도록 하고 있지만¹²²⁾ 법무부장관의 승인은 당사자에게 통지가 안 되는 내부결재절차에 불과해 승인을 받지 못하는 경우가 거의 없다. 또한 법무부장관은 횡수 제한 없이 구금 연장을 승인할 수 있다. 때문에 사실상 상한이 없는 보호소 내 무기한의 구금이 가능하다.

<표 IV-6-4>에서 볼 수 있는 바와 같이, 2012년에서 2016년 8월까지, 출입국관리법 제63조에 따른 구금 연장에 대한 법무부장관의 승인을 받지 못해 보호해제 한 건수는 1,107

122) 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제) ② 지방출입국·외국인관서의 장은 제1항에 따라 보호할 때 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받아야 한다.

<개정 2014.3.18.>

③ 지방출입국·외국인관서의 장은 제2항의 승인을 받지 못하면 지체 없이 보호를 해제하여야 한다.

<개정 2014.3.18.>

건 중 2012년 단 1건이었다.

<표 IV-6-4> 2012년~2016년 8월까지 출입국관리법 제63조 제2항에 따른 승인건수와 제3항에 따른 보호해제 건수

구 분	2012	2013	2014	2015	2016.08
승인 건수*	212	281	284	328	271
보호해제 건수*	1	0	0	0	0

* 3개월마다의 법무부장관의 구금기간 연장을 승인한 건수

** 3개월마다의 법무부장관의 구금기간 연장을 받지 못하여 보호해제 한 건수

자료 : 2016년 9월, 법무부가 노회찬 의원실에 제출한 자료

여수출입국관리사무소, 화성외국인보호소, 청주외국인보호소에서 2015년 10월에서 2016년 8월 사이에 구금된 외국인의 수는 1만7천여 명이고 이 중 3개월 이상 장기구금자가 128명, 7개월 이상 구금자는 17명에 달하는데, 이들 중에는 수년 동안 구금 중인 이들도 있다(<표 IV-6-5> 참조). 2016년 6월 30일까지 화성외국인보호소에 구금되었거나 구금 중인 사람 중에서 1년 이상 구금된 사람은 7명, 2년 이상 3명, 3년 이상 2명이었으며, 4년 이상 최장기로 구금된 나이지리아인의 구금일수는 4년 1개월 13일이었다. 청주외국인보호소에도 같은 기간 2년 이상 3명, 1년 이상 1명이 구금되어 있었다.

<표 IV-6-5> 보호소 보호외국인의 보호기간별 현황(2015.10~2016.8)

(단위 : 명)

	1~2주	3~4주	1~2개월	2~3개월	3~5개월	5~7개월	7개월 이상	계
여수	2,002	534	114	15	9	3	6	2,683
화성	9,021	656	224	63	60	27	5	10,056
청주	3,703	493	104	18	8	4	6	4,336
계	14,726	1,683	442	96	77	34	17	17,075

자료 : 2016년 8월 여수출입국관리사무소, 화성외국인보호소, 청주외국인보호소 정보공개청구자료

여수는 2015.10.1.~2016.8.11, 화성과 청주는 2015.10.1.~2016.8.8.까지 현황임

여수와 화성은 몇 개월 이하로, 청주는 몇 개월 미만이라 표기하여 자료를 제출하였음.

<표 IV-6-6>의 3곳 보호소에서 90일 이상 장기보호외국인의 보호사유별 현황을 보면, 장기구금자는 난민신청자이거나 소송 중이거나 여권이 없거나 체불임금이 있는 등 돌아갈 수 없는 사유가 분명한 사람들이다. 특히 난민신청자의 경우 상한이 없는 장기구금의 문제점이 가장 극명하게 드러난다.

<표 IV-6-6> 90일 이상 장기보호외국인 보호사유별 현황(2015.10~2016.8)

(단위 : 명)

	여행증명서신청 (여권미소지)	체불임금	난민신청	소송	기타	계
여수	0	0	4	8	6	18
화성	1	4	14	9	18	46
청주	5	-	-	6	7	18
계	6	4	18	23	31	82

자료 : 상동

청주는 여권미소지, 소송, 기타 3가지로만 사유를 구분해 자료를 제출하였기 때문에 체불임금과 난민신청 사유에 해당하는 보호외국인이 존재하지 않는 것인지 혹은 기타에 포함되는지 여부를 알 수 없음. 화성은 90일 이상 보호기간별 현황과 보호사유별 현황의 수치가 일치하지 않으나 이유를 알 수 없음

<표 IV-6-7>에서 2012년에서 2015년 상반기까지 3곳 보호소에서 난민신청자 이외 구금자의 평균 구금기간은 11~16일 정도인데, 난민신청자는 83~375일이었다.

<표 IV-6-7> 보호소의 평균 보호집행일수(일)

연도	화성		청주		여수	
	일반	난민신청자	일반	난민신청자	일반	난민신청자
2012년	12.5	375	12.5	143	16.3	156
2013년	12.1	171	12.1	149	15.9	122
2014년	11.3	100	11.9	124	16	83
2015년 상반기	10.0	84.3	13.5	98	14.2	없음

자료 : 이일(2015.8.27.) 34쪽에서 인용.

또한 <표 IV-6-8>에서 2011년부터 2016년 8월까지 보호소 내 난민신청자는 총 68명이었는데, <표 IV-6-9>에서 보호기간별 난민신청자 현황을 보면 그 중 1년 이상 구금된 사람이 30명에 달했다. 2년 이상 구금된 난민신청자는 10명, 3년 이상 구금된 난민신청자도 6명이나 되었다.

<표 IV-6-8> 연도별 보호소 내 난민신청자 현황(2011년~2016년 8월)

(단위 : 건)

계	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 8.
68	6	9	11	10	17	15

자료 : 2016년 9월, 법무부 난민과에서 노회찬 의원실에 제출한 자료

<표 IV-6-9> 보호기간별 난민신청자 현황(2011년~2016년 8월)

(단위 : 건)

계	3개월	3~6개월	6~1년	1년~1년 6개월	1년6개월 ~2년	2년~3년	3년 이상
68	23	9	6	11	9	4	6

자료 : 2016년 9월, 법무부 난민과에서 노회찬 의원실에 제출한 자료

‘아시아의 친구들’은 2016년 3월부터 화성외국인보호소의 장기구금자를 면회하며 지원하는 활동을 시작했는데, 2017년 4월 현재 최장기 구금자는 4년 이상 구금된 난민신청자 0씨였다. 담당변호사가 법무부에 0씨의 보호일시해제를 요청하였지만 승인을 받지 못하자 ‘아시아의 친구들’을 비롯한 인권단체들이 함께 탄원서를 제출했다.

<사례 IV-6-3> 4년 이상 구금된 난민신청자의 보호해제를 요청하는 탄원서

0씨는 지난 2012년 10월부터 현재까지 무려 4년 5개월째 화성외국인보호소에 갇혀 있습니다. 그가 떠나온 나이지리아는 이슬람을 믿는 종족과 기독교를 믿는 종족간의 갈등이 극심한 나라입니다. 그는 종교박해를 피해 한국으로 왔고 난민으로 인정받기를 기대합니다. 하지만 한국정부와 법원은 그에게 피난처를 허락하지 않았습니다. 그는 법원에 다시 한 번 판단을 해줄 것을 신청한 상태입니다. 이 과정은 또 얼마나 걸릴지 아무도 알 수 없습니다.

0씨는 한국에 온 지 고작 3개월여 만에 출입국관리사무소의 단속에 걸려 외국인보호소로 들어왔습니다. 그 이후로 4년이 넘는 시간 동안 그는 외국인보호소 담장 너머로는 단 한 발짝도 나갈 수 없었습니다. 그의 더듬거리는 한국어도 외국인보호소에서 만난 다른 외국인들을 통해 배운 것입니다.

물론 0씨를 외국인보호소에 '보호'하고 있는 것은 현행 출입국관리법이 '보호'의 기한을 정하지 않고 무기한 연장할 수 있도록 하고 있기 때문에 법에 저촉되는 것은 아닙니다.

하지만 지난해 헌법재판소는 난민신청자에 대한 출입국관리법상 '보호' 규정에 대한 헌법소원사건에서 비록 각하를 하였으나 과반에 가까운 4명의 재판관이 위헌의견을 낸 바 있습니다. 이들 재판관들은 "강제퇴거 명령의 집행을 용이하게 한다는 정부의 행정 목적 때문에 제한 없는 보호를 하는 것은 중대한 인권침해"라고 지적하였습니다.

유엔 산하 난민기구와 자유권규약위원회 역시 오래전부터 미등록이주자들에 대해 비범죄자화와 비구금을 원칙으로 제시하고 불가피하게 구금하게 되는 경우도 기한 등을 명확하게 제한할 것을 각국에 권고하고 있습니다.

한국은 유엔 사무총장을 배출하고 아시아최초로 난민법을 제정 시행하는 등 아시아에서 민주주의와 인권을 선도하는 모범적인 국가로 국제사회에 알려져 왔습니다. 하지만 0씨와 같은 난민신청자들이 외국인보호소에 무기한 '보호'되고 있는 현실은 이러한 한국의 국제적인 이미지와 위상에 걸맞지 않는다고 생각합니다.

미등록이주자들의 비율을 전체 이주자의 10%이내로 유지 시키겠다는 정부의 정책목표가 과연 정당한 것인가에 대해 따지고 싶지는 않습니다. 다만, 정책목표달성이 아무리 중요하다

할지라도 한 인간의 삶을 회복할 수 없이 파괴하는 방식으로 수행되어서는 안 된다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

O씨는 그의 삶에서 이미 4년이 넘는 시간과 자유가 박탈되었습니다. 그는 누구를 다치게 하거나 재산을 뺏은 형사범이 아닙니다. 그가 지금까지 감당한 희생만으로도 그가 어긴 한국의 출입국관리법에 대한 대가는 차고도 넘친다고 생각합니다.

이제 조금 있으면 O씨가 외국인보호소에서 보낸 시간이 만 5년이 됩니다. 그 전에 저희는 O씨가 자유로운 상태에서 난민지위 인정을 받기 위한 노력들을 할 수 있게 되길 간곡히 바랍니다. 그리고 법질서 확립과 더불어 인권보호를 항상 염두에 두는 한국정부의 성숙된 모습을 보게 되길 기대합니다.

법무부 장관님의 현명하고 따뜻한 결정을 기다리겠습니다.

O씨는 2017년 6월 9일 아마도 장기구급에 따른 인도주의적 사유로는 처음으로 3개월간의 보호일시해제가 승인되어 4년 8개월 동안 구급되어 있던 보호소를 나왔다. 그러나 체류자격도, 취업의 권리도, 기본적인 사회보장의 권리도 없이 종교기관의 지원으로 근근이 생활하고 있다. 한편 수년 동안 장기구급 되었던 이들 중에는 국적 취소로 무국적자가 된 이들도 있었다.

<사례 IV-6-4> 생년월일 정정 신청을 했는데 귀화허가가 취소되어 1년 이상 장기구급

방글라데시 출신인 A씨는 결혼이주민으로, 2010년 한국국적을 취득하면서 방글라데시 국적을 포기했다. 그 직후 A씨는 서류 상 생년월일이 실제 나이와 6년 정도 차이가 나서 나이를 되찾고자 스스로 출입국관리사무소에 찾아가서 생년월일 정정신청을 했다. 그러나 출입국 당국은 A씨가 귀화허가 신청 당시 생년월일을 허위로 기재하였다며 2011년 귀화허가를 취소하였다. A씨는 귀화허가 신청 시 생년월일을 여권 상 기록대로 기재했을 뿐이고, 이는 당시 출생등록 상 생년월일과도 일치했는데도 출입국 당국은 허위서류(위명여권)로 귀화허가 신청을 한 것으로 보고 그 허가를 취소해 버림으로써 A씨는 한국 국적을 잃게 된 것이었다. 그런데 방글라데시에는 국적 회복 절차가 없어서 방글라데시 국적을 회복하는 것도 불가능했다.

결과적으로 A씨는 무국적자가 되었고, 2015년 초 강제퇴거명령을 받고 보호소에 구급되었지만 무국적이므로 퇴거집행이 불가능해 1년 이상 장기 구급되었다가 건강이 매우 악화되어 보호일시해제로 석방되었다. 그동안 한국인 부인은 생활고를 견디지 못해 집을 나갔고, 이제 열 살 남짓인 아이는 보육원으로 인계되었다. A씨는 보호일시해제로 석방된 후 아이를 자주 만나고 있지만, 취업이 허용되지 않아서 직접 아이를 양육하는 것은 꿈도 꾸지 못하고 있다.

(공익인권법재단 공감)

<사례 IV-6-5> 개명으로 귀화허가가 취소되어 1년 6개월 동안 구금 후 출국

P씨는 파키스탄 출신으로 한국인 여성과 결혼한 후 귀화한 결혼이주민이었다. 2016년 초, 파키스탄에서 전 부인과 사이에 낳은 아들이 P씨의 이름을 새로 등록했는데, 그 이름이 원래 여권의 이름과 달라서 위조된 신분증에 의한 혼인으로 법무부에 의해 한국국적이 박탈되었다. 그런데 그 사이에 파키스탄은 한 번 국적을 포기한 자에게는 국적회복을 금지하는 법이 통과되어 파키스탄 국적도 회복할 수 없게 되었다.

P씨는 무국적 상태로 1년 6개월을 보호소에 구금되어 있다가, 파키스탄 대사관에서 겨우 여행증명서를 발급받아 2017년 8월 파키스탄으로 출국하였다.

(아시아의 친구들)

2013년 보호명령과 강제퇴거명령을 받고 보호소에 구금된 난민신청자가 출입국관리법 제 63조 제1항에 대해 위헌소원을 제기하였다. 그러나 2014년 헌법재판소 판결이 나기 전에 사건의 청구인이 행정소송을 통해 난민인정을 받아 보호해제 되었다. 이를 이유로 2016년 헌법재판소는 심판의 이익이 없다고 보아 각하결정을 하였다.[헌재결정 2016. 4. 28. 2013헌바196] 그러나 재판관 4인의 반대의견은 출입국관리법 상 ‘보호’는 실질적 ‘구금’의 성격을 갖는 것으로 보호기간의 상한 설정이 필요하다고 판단하였다. ‘보호’ 기간 연장을 결정할 때 중립적 기관의 개입이 필요하다는 데 대해서는 4인의 반대의견 뿐 아니라 2인의 보충의견까지 인정하였다.

특히 4인의 반대의견은 “자유권규약위원회와 유엔난민기구는 구금 상한이 반드시 법률에 의해 규정되어 있어야 하고 상한이 정해져 있지 않은 구금은 그 자체로 자의적 구금에 해당한다고 보고 있다. 독일은 강제추방을 위한 구금은 6개월까지 명할 수 있고, 더 긴 기간이 소요될 것으로 예상되는 경우 최대 12개월 연장할 수 있도록 정하고 있으며, EU 불법체류자 송환지침 역시 이와 동일하다. 미국은 강제퇴거대상인 외국인을 구금하되 90일 이내에 퇴거를 집행하도록 하고 있고, 연방대법원은 퇴거기간 경과 후 구금을 연장할 필요가 있는 경우라도 무제한 구금이 허용되는 것이 아니라 그 합리적 기간은 6개월로 추정된다고 판시하였다. 이와 같이 국제적 기준이나 다른 입법례에서 최대 구금기간을 정하도록 의무지우고 있는 이유도 기간이 정해져 있지 않은 구금 상태가 중대한 인권침해를 초래할 가능성이 있기 때문이다.”고 명시하였다.

2015년 유엔 자유권위원회는 대한민국 제4차 정기보고서에 대한 최종 견해에서 이주구금의 기간을 제한해야 하며, 구금이 최단 기간 동안 최후의 수단으로만 사용되도록 보장해야 하고, 정기적이며 독립적인 심사를 받을 수 있도록 보장해야 한다고 권고한 바 있다.

(3) 통보의무 면제 규정의 실효성

출입국관리법 제84조(통보의무)는 국가나 지방자치단체의 공무원이 직무 수행 중에 출입

국관리법 위반자를 발견하면 이를 통보하도록 하고 있다. 이로 인해 미등록 이주민이 인권 침해나 범죄피해를 입어도 적절한 보호와 지원을 받지 못하는 문제가 지속적으로 제기되었고, 2012년 가이드라인은 통보의무가 교육공무원, 근로감독관, 의료종사자, 복지관련 공무원 등에게는 면제되도록 법령이나 제도를 개선할 것을 권고하였다.

가이드라인이 제시된 2012년 1월 출입국관리법 제84조(통보의무) 제1항 개정으로 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 공무원의 통보의무를 면제하도록 하였고, 10월 출입국관리법 시행령 제92조의2(통보의무의 면제) 신설, 2013년 3월 법무부의 「통보의무 면제 지침」 제정·시행으로 현재 아래 <표 IV-6-10>의 범위에는 공무원의 통보의무가 면제되게 되었다.¹²³⁾

<표 IV-6-10> 통보의무의 면제 범위

<p>1. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우</p> <p>2. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우</p> <p>3. 그 밖에 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우¹²⁴⁾</p> <p>1) 검찰, 경찰(해양경찰 포함) 공무원 : 면제대상 범죄(중요범죄)의 피해자 구조 업무를 수행하는 과정에서 알게 된 범죄피해 외국인의 신상정보</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;"><중요범죄 죄종 : 생명·신체·재산 등 개인적 법익에 관한 죄>¹²⁵⁾</p> <p>○ 형 법: 살인죄, 상해·폭행죄, 과실치사상, 유기·학대죄, 체포·감금죄, 협박죄, 약취·유인죄, 강간·추행죄, 권리행사방해죄, 절도죄, 강도죄, 사기죄, 공갈죄</p> <p>○ 특별법: 폭처법, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 교통사고처리 특례법</p> </div> <p>2) 국가인권위원회 공무원 : 면제대상 인권침해를 구제하는 업무를 수행하는 과정에서 알게 된 인권침해(차별행위 포함) 외국인의 신상정보</p>
--

그러나 법령에 통보의무 면제 조항이 생긴 이래 5년이 지난 지금도 그 실효성은 여전히 논란이 되고 있다. 우선 통보의무가 면제되는 경우가 분명한데도 공무원이 이를 인지하지 못하거나 미등록 체류 사실을 출입국관리사무소에 통보하는 사례가 지속적으로 발

123) 법무부는 2013년 통보의무면제에 관한 지침을 제정하여 시행하였다고 발표했지만 지침을 공개하지는 않고 있다. 때문에 면제 범위 중 “법무부장관이 인정하는 경우”는 법무부 보도자료와 경찰청 브리핑 자료에서 인용하였다.

124) 2013.2 「통보의무의 면제에 관한 지침(안)」, 법무부 출입국·외국인정책본부

125) 2013.5 <경찰청 브리핑> “불법체류자, 당신도 경찰의 도움을 받을 수 있습니다”

생하고 있다.

<사례 IV-6-6> 「교통사고처리 특례법」에 의한 통보의무면제 대상인데도 경찰이 출입국관리사무소에 통보해 보호실에 구금

2016년 8월 12일 오후 4시경, 중국인 Y씨는 오토바이를 타고 가다가, 좌회전이 허용되지 않는 교차로에서 방향지시등도 켜지 않은 채 좌회전하던 트럭과 부딪히는 교통사고를 당했다. 창녕서울병원 응급실로 옮겨진 Y씨는 늑골골절, 다발성좌상, 뇌진탕 진단을 받았다.

그런데 교통사고 조사를 위해 출동한 경찰이 신분확인을 해야 한다며 응급실에서 치료 중이던 Y씨를 데리고 집까지 동행해서 여권을 확인했고, Y씨가 미등록 체류자임을 알게 되자 병원으로 돌려보내지 않고 곧바로 경찰서로 연행해서 교통사고 경위에 대한 조사를 한 즉시 출입국관리사무소로 인계해 Y씨는 보호실에 구금되었다.

게다가 Y씨는 사고 한 달 여 전에 대동맥혈관을 인공혈관으로 대체하는 심장수술(상행 대동맥 치환술)을 받았었고, 부인이 간병을 위해 한국에 입국해 있었다. 부인은 남편이 수술에서 회복되지 않은 상태에서 교통사고까지 났는데 치료를 받지 못하고 구금되어 있으니 망연자실해 했다. 게다가 경찰은 조사과정에서 Y씨가 한 달 여전에 수술을 한 사실을 알게 되었는데도 아무런 조치도 취하지 않은 채 출입국관리사무소로 Y씨를 인계했다.

뒤늦게 이 사실을 알게 된 인권단체들의 항의를 받은 경찰 측은 병원에서 연락이 와서 퇴원해도 되냐고 물었더니 해도 된다고 했다, 그렇게 심각한 상태가 아니었기 때문에 연행해서 조사했다, 심장 수술한 것은 알고 있었다, 갈비뼈가 부러졌다는 얘기는 듣지 못했고 타박상으로만 알고 있었다, 고 했지만 병원의 누구와 통화했느냐는 물음에는 어떤 여성과 통화했지만 누군지는 모른다고 했다.

그러나 병원 측은 응급실에서 링거를 맞고 있던 환자를 경찰이 신분확인을 위해 여권을 가지러 간다며 데리고 갔다, 3시간이 지나도 돌아오지 않아서 경찰에 전화를 했더니 불법 체류자라서 추방시켜야 한다면서 못 데리고 온다고 했다, 우리는 환자 입원도 못시키고 어떻게 하나?, 고 황당해 했고, 담당의사는 환자의 통증이 심할 것이라고 걱정했다.

Y씨는 가족과 인권단체들의 항의로 8월 17일 보호일시해제로 보호실에서 나온 후에야 병원 치료를 받을 수 있었다. 그 때까지 Y씨는 가족에게 여러 번 전화해서 다리를 움직이지도 못하고, 통증이 심하다, 고 호소했었다.

(이주민 인권을 위한 부산·울산·경남 대책위원회)

또한 통보의무 면제의 범위가 너무 협소해, 통보의무 면제 조항을 신설한 원 취지가 제대로 실현되지 못하고 있다. 노동청의 근로감독관, 산재예방과 처리를 담당하는 안전보건공단과 근로복지공단의 공무원, 주민센터나 구청·시청의 행정담당 공무원 등은 통보의무 면제 대상이 아니고, 검찰과 경찰은 중요범죄 피해자 구조업무 시에만 통보의무가 면제된다. 중요범죄라 하더라도 피해자가 아니라 증인이나 목격자이면 통보의무 면제 대상이 아니다.

때문에 임금체불을 노동청에 진정하려던 이주노동자가 사업주의 신고로 경찰에 단속되기도 하고, 형사사건의 증인이나 목격자, 때로는 통역인으로 출석했다가 단속되는 경우도 있다. 사건의 조사와 사법부 판결이 완료되기 전까지는 누가 가해자이고 피해자인지 알 수 없는데 범죄피해자에 대해서만 통보의무를 면제하도록 하여 면제 대상이 불분명한 것도 문제이다. 결과적으로 미등록 이주민들은 범죄 피해를 입거나 이를 목격해도 신분노출을 우려해 신고를 꺼리게 되고, 이를 잘 아는 가해자들이 미등록 이주민의 이런 취약성을 고의로 이용하기도 한다.

<사례 IV-6-7> 노동청 출석조사를 마치고 나오다 사업주 신고로 단속된 이주노동자

중국인 노동자 Y씨는 특정활동(E-7) 비자를 받고 입국해서 부산의 한 중화요리점 요리사로 일을 했다. Y씨는 사업주에게 첫 3달 임금을 이탈보증금으로 담보 잡히고 하루 13시간 노동에 월평균 약 130만 원의 임금을 받으며 2년 간 일을 하다가 더 이상 견디지 못하고 사업장을 나온 상태에서 노동청에 진정을 했다. 그간 임금과 퇴직금 체불액은 1,600만 원에 달했다.

그런데 2015년 3월, 노동청 출석 조사를 마치고 나오는데, 사업주와 몇 명의 남자들이 달려들어 Y씨의 몸을 붙잡아 누르고, 동행한 센터 직원을 바닥으로 밀쳐 넘어지게 한 후 경찰에 ‘불법체류자’ 신고를 했다. 센터 직원이 노동청 민원실과 담당 근로감독관에게 뛰어가 이를 알렸지만 어쩔 수 없는 일이니 경찰에 신고하라는 답변만 돌아왔다. 사업주 일행은 출동한 경찰에게 오히려 센터 직원이 자신들을 폭행했다고 진술해 센터 직원은 Y씨와 함께 경찰서로 연행되었다.

조사 과정에서 사업주의 허위진술이 인정되어 센터 직원은 곧 풀려나왔지만 경찰은 Y씨를 출입국관리사무소로 바로 인계해, Y씨는 보호실에 구금되었다. 미등록 체류자라도 최저임금위반 및 임금체불의 형사피해자이므로 공무원 통보의무가 면제되고, 그와 별도로 사업주와 그 일행에게 폭행 피해를 입었으니 이에 대해 먼저 조사하라고 항의했더니, 경찰 측은 출입국관리사무소에 연락해서 통보의무에 대해 문의했더니 통보의무면제 대상인지 여부는 경찰에서 알아서 결정하라고 했고, 경찰에서는 그 대상이 아니라고 판단해 출입국관리사무소로 인계했다고 했다. 노동청 담당 근로감독관에게 이들이 구금되었다는 소식을 전하자 보통 진정을 제기한 상태에서는 단속을 안 하는데 단속이 되었다며 당황해 했다.

(김해이주민인권센터)

<사례 IV-6-8> 체불임금 진정을 접수하자 사업주가 경찰에 신고해 구금된 이주노동자들

3명의 중국인 노동자들은 경남지역의 미나리 농장에서 수년간 일을 하는 과정에서 각각 1,800만 원, 3,400만 원, 900만 원의 임금이 체불되었다. 벌써부터 중국으로 돌아갈 생각이었던 이 노동자들은, 체불임금을 정산해달라고 사업주에게 지속적으로 요청했지만 임금 체불액은 더 쌓여갈 뿐이었다.

2015년 2월 말, 그 해 미나리 수확이 끝나자 이번에는 중국으로 꼭 돌아갈 생각으로 사업주에게 매일 임금을 정산해 달라고 요청했다. 그러자 사업주가 이들이 살고 있던 미나리 농장 옆의 비닐하우스 숙소에서 나가라고 했다. 임금 받기 전에는 못 나간다고 했더니 식수

를 끊어 버렸다. 동네 주민의 집에서 물을 얻어먹으며 버티던 이들은, 이들의 처지를 딱하게 여긴 동네 주민의 도움을 받아 노동청에 체불임금 진정을 접수했다.

그런데 노동청에 1차 출석조사를 다녀온 바로 다음날 사업주가 ‘불법체류자들’이 자신의 영업장에서 영업방해를 하고 있다며 경찰에 신고했다. 통역을 데리고 출동한 지방경찰청 국제범죄수사대는 이들이 임금체불로 귀국하지 못하고 있다는 사실을 확인하고도 출입국관리사무소에 인계했고, 출입국관리사무소는 장기구금이 예상되자 여수외국인보호소로 이송했다.

노동자들은 보호소에 구금된 지 1개월이 지나서야 다른 구금자를 통해 인권단체로 연락을 할 수 있었다. 인권단체에서 경찰과 출입국관리사무소에 항의했더니, 경찰은 폭행이나 감금이 없었기 때문에 통보의무 제외대상이 아니어서 출입국관리사무소에 인계했고, 인계하면서 임금체불사실이 있다고 전달은 분명히 했다고 했다.

그러나 출입국관리사무소는 임금체불 사실은 몰랐고, 경찰이 인계해 왔기 때문에 보호한 것이라고 했다. 그러나 구금된 노동자들은 이미 출입국관리사무소로부터 변호사와 노무사를 소개받은 상태였다. 그런데 변호사는 의사소통이 되지 않아서 사건수임을 철회했고, 노무사는 아무런 조치도 취하지 않고 있었다.

(이주민과 함께)

(4) 권리구제를 가로막는 무단이탈신고제도

출입국관리법 제19조는 “외국인을 고용한 자”가 이주노동자의 해고, 퇴직, 사망의 경우, “고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우”, 고용계약의 중요한 내용을 변경한 경우에 15일 이내에 출입국관리사무소에 신고하도록 하고 있고,¹²⁶⁾ 고용허가제법 제17조와 고용허

126) 「출입국관리법」 제19조(외국인을 고용한 자 등의 신고의무) ① 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 있는 외국인을 고용한 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 그 사실을 안 날부터 15일 이내에 지방출입국·외국인관서의 장에게 신고하여야 한다. <개정 2014.3.18.>

1. 외국인을 해고하거나 외국인이 퇴직 또는 사망한 경우

가제법 시행령 제23조 또한 “외국인근로자의 사망, 부상 등으로 해당 사업에서 계속 근무하는 것이 부적합한 경우”, “외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우”, 근로계약 해지, 사용자 또는 근무처의 명칭이 변경된 경우, 근무장소를 변경한 경우에 역시 15일 이내에 고용센터에 신고하도록 하고 있다.¹²⁷⁾ 이전에는 출입국관리사무소와 고용센터 각각에 신고를 해야 했던 반면 지금은 두 곳 중 한 곳에 신고를 하면 다른 기관에도 이를 알리도록 법이 개정되었다.

출입국관리법 제19조와 고용허가제법 제17조는 고용주에게 이주노동자의 고용과정에서 변동 사항이 생겼을 때 신고 의무를 부과했을 뿐이다. 그런데 출입국관리 당국은 고용주가 이주노동자의 소재를 알 수 없게 되었다고 신고한 것만으로 바로 사업장 무단이탈로 간주해 아무런 법적 근거 없이 체류자격을 박탈하고 보호명령과 강제퇴거명령을 내린 후 해당 노동자를 단속해 구금하고 있다. 때문에 이 신고 조항은 ‘고용변동신고’라는 원래 명칭 대신 소위 ‘무단이탈신고제도’라고 불리고 있다. 출입국관리사무소 측에 따르면 일단 고용주가 이주노동자의 소재를 알 수 없다는 신고를 하면 해당 이주노동자를 소재불명자로 전산입력 조치한 후 출석요구를 하고, 해당 노동자가 이에 응해 출석해서 소명하는 경우 소재불명 해제 및 통고처분 면제 후 체류기간을 조정하고, 이에 응하지 않는 경우 출석 공고절차를 거쳐 체류허가를 취소하며, 이탈한 날로부터 1개월이 초과된 경우에는 강제퇴거조치 하도록 하고 있다.

그러나 출입국관리사무소 측이 이주노동자에게 소명의 기회를 보장한다고 하지만, 실제로 공고문을 출입국관리사무소 벽에 게시하는 공시송달로 출석 공고절차를 진행하는 경우가 대부분이다. 때문에 해당 이주노동자들이 출석 공고 사실 자체를 알지 못하고, 이와 관련된 절차도 모르기 때문에 피해를 입는 사례가 발생하고 있다. 고용허가제 이주노동자들의 경우에는 고용주가 무단이탈신고를 한 후 1개월 이내에 취소를 요청하면 이주노동자는 원칙으

-
- 2. 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우
 - 3. 고용계약의 중요한 내용을 변경한 경우
 - ② 제19조의2에 따라 외국인에게 산업기술을 연수시키는 업체의 장에 대하여는 제1항을 준용한다.
 - ③ 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인을 고용한 자가 제1항에 따른 신고를 한 경우 그 신고사실이 같은 법 제17조제1항에 따른 신고사유에 해당하는 때에는 같은 항에 따른 신고를 한 것으로 본다. <신설 2014.10.15>
 - ④ 제1항에 따라 신고를 받은 지방출입국·외국인관서의 장은 그 신고사실이 제3항에 해당하는 경우 지체 없이 외국인을 고용한 자의 소재지를 관할하는 「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관의 장에게 통보하여야 한다. <신설 2014.10.15>
- 127) 고용허가제법 제17조(외국인근로자의 고용관리) ① 사용자는 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다. <개정 2010.6.4.>
- ② 사용자가 제1항에 따른 신고를 한 경우 그 신고사실이 「출입국관리법」 제19조제1항 각 호에 따른 신고사유에 해당하는 때에는 같은 항에 따른 신고를 한 것으로 본다. <신설 2016.1.27.>
 - ③ 제1항에 따라 신고를 받은 직업안정기관의 장은 그 신고사실이 제2항에 해당하는 때에는 지체 없이 사용자의 소재지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 통보하여야 한다. <신설 2016.1.27.>
 - ④ 외국인근로자의 적절한 고용관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016.1.27.>
- [전문개정 2009.10.9.]

로 복직할 수 있지만, 이 경우에도 1회 사업장 이동을 한 것으로 처리하도록 하고 있어, 이주노동자가 피해를 입게 된다. 또한 이주노동자들이 출입국관리사무소로 직접 찾아가서 소명을 한 경우에도 이를 인정하지 않는 경우도 있다.

때문에 무단이탈신고제도는 이주노동자들이 권리구제를 요구할 때 고용주들이 불법체류자로 만들거나 강제출국 시켜 버리겠다고 협박하는 강력한 수단이 되고 있다. 태업이나 파업뿐 아니라 질병이나 산재로 아파서, 과도한 업무로 힘들어서 일을 못하고 있을 때도, 이주노동자가 작업장에 출근하지 않았을 뿐 기숙사에 있는 것을 알면서도, 사업장변경을 요청하러 고용센터를 방문하거나 진정을 위해 노동청에 간 줄 뻔히 알면서도, 고용주는 해당 노동자의 소재를 알 수 없게 되었다고 허위로 신고하는 사례가 흔하다. 그런데 출입국관리사무소도, 고용센터도 신고의 사유와 진위 여부에 대해서는 확인하지 않는다.

무단이탈신고제도의 폐해는 이주노동자 중에서도 가장 열악한 노동조건과 인권침해 문제가 부각되고 있는 고용허가제 농축산어업 이주노동자와 이주어선원에게 심각하다. 이들은 일하고 있는 농장이나 선박이 공간적으로 고립되어 있어서 일을 계속 하면서 권리구제 절차를 진행하기가 매우 어렵다. 때문에 일단 일하던 사업장에서 나오거나 승선을 거부한 상태에서 고용센터, 노동청, 해양수산청, 송입업체 등을 찾는 경우가 많다.

그러나 이 때 고용주가 실제 소재불명이 아닌 이주노동자를 소재불명이라고 신고하고, 출입국관리사무소는 관행적으로 이주노동자의 출석을 요구하는 종이쪽지 한 장을 출입국관리사무소 벽에 붙여놓는 것으로 모든 행정절차를 대신한다면, 이주노동자에게는 미등록 체류자가 되든지, 구금되어 강제출국 되든지 두 가지 선택밖에 남지 않는다. 무단이탈신고제도 운용이 안 그래도 힘겨운 권리구제를 향해 가려는 노동자들의 발목을 붙잡고 있는 것이다.

<사례 IV-6-9> 부당한 대우로 배를 옮겨 달라 했다가 강제출국 된 베트남 어선원들

베트남 선원 A씨와 B씨는 선원취업 어선원(E-10-2)비자로 2013년 6월 입국해서 여수의 연근해어선에서 일을 시작했다. 다른 이주어선원들처럼 많은 돈을 들여 한국에서 선원으로 일하게 되었지만 일상적인 폭언·폭행, 인간 이하의 대우를 견디기 힘들었다. 두 달 넘게 일하는 동안 급여도 1개월 치 한 번을 받았을 뿐이었다.

“나무로 머리를 때리거나 생선통으로 팔을 내려칩니다. 밤에 잘 때 발로 배를 차기도 하고 목을 때리며 욕을 합니다. 일할 때도 욕먹고, 밥 먹을 때도 욕먹습니다. 식사시간 한국인들이 맛있는 거 먼저 먹고 남은 음식을 우리가 먹습니다. 배부르게 먹지도 못합니다. 동물을 사육하는 것보다 더 심하게 우리를 학대했습니다.”(A씨의 진술서 중)

그래서 두 선원은 8월 말경 선주에게 배를 옮겨 달라고 요청했다. 그러나 선주는 대답 없이 송입업체에 연락했고, 송입업체 통역자는 두 선원에게 일단 일하면서 천천히 해결하면 된다, 고 했다.

선주는 이들이 승선을 거부한 8월 31일부터 ‘소재불명’이라며 9월 2일 여수출입국관리사무소에 무단이탈신고를 했다. 9월 3일 선원들은 송입업체 직원, 통역과 함께 출입국관리사무소를 찾아갔다가 이 사실을 알게 되었고, 이탈하려는 것이 아니라 임금체불과 폭행 등 문제로 업체를 변경하려고 하는 중이라며 이탈신고를 철회해 달라고 요청했다. 그러나 출입국관리사무소 직원은 이탈신고 철회는 선주가 해야 하므로 선주와 합의해서 해결하라고 했다. 다음날 다시 출입국관리사무소를 찾아갔을 때도 같은 대답을 들었다. 출입국관리사무소 측이 이탈신고 관련 절차와 선원들이 기한 내 제출해야 하는 소명자료 등에 대한 설명은 해 주지 않고, 선주와 합의할 것만을 중용한 것이다.

그런데 선주는 이탈신고를 해지하고 싶으면 각서를 써야 한다며 “1인당 100만 원씩 출입국관리사무소에 벌금을 내고, 3년 동안 여기서 일하면서 업체이전하지 않으며, 불만 제기하지 않고 열심히 하겠다.”는 내용이 적힌 종이쪽지를 보여주었다.

이런 조건에 합의할 수 없었던 선원들은 여수에서 충남 보령의 송입업체, 부산의 송입업체 본사를 여러 번 왔다 갔다 하며 업체변경을 요청했지만 해결해 줄 테니 기다리라는 답만 들을 수 있었다. 수협중앙회 외국인력지원센터 콜센터에도 수차례 전화했지만, 관리업체에 연락하라, 기다려라, 고만 했다.

그 사이에 출입국관리사무소는 9월 16일, 공시송달(출입국관리사무소 벽에 게시)로 9월 30일까지 출석해서 소명자료를 제출하지 않으면 체류허가가 취소될 수 있다고 통보하고, 10월 1일 '소재를 잘 알고 있는' 선원들의 체류자격을 '소재불명'을 이유로 전산입력에 의해 취소하고, 강제퇴거명령을 내렸다.

이런 사실을 몰랐던 선원들은 10월 10일, 송입업체로부터 소개받은 이주민센터 소장, 송입업체 직원, 통역과 함께 다시 출입국관리사무소를 방문했다. 그러나 출입국관리사무소는 합의기간이 열흘 지났으니 더 이상 방법이 없다고 했다. 다음날인 10월 11일, 송입업체 직원이 자신이 해결해 주겠다고 해서 선원들은 다시 출입국관리사무소로 따라 나섰다. 그러나 선원들이 제 발로 출입국관리사무소에 찾아간 그 날, 바로 단속되어 보호소에 구금되었다.

선원들이 여수외국인보호소에 구금된 지 두 달이 지나서야 어렵사리 인권단체에 연락이 닿았다. 이후 선원 A씨는 변호사들의 도움을 받아 체류허가 취소처분과 강제퇴거명령의 취소를 구하는 소와 함께 강제퇴거명령 집행의 정지를 구하는 신청을 제기하였다. 선원 B씨는 보호소 구금 상태를 견디지 못하고 그 사이 출국했다.

그런데 소송대리인 변호사들이 출입국관리사무소를 찾아가서 담당 공무원들에게 행정 소송 진행 예정임을 분명히 밝혔는데도, 집행정지신청에 대한 법원 결정이 나기도 전에 선원 A씨는 베트남으로 강제추방되었다. 출입국관리사무소는 A씨의 출국의사에 따라 강제퇴거명령을 집행했다고 주장했지만, A씨는 보호소 구금 두 달이 지나자 출입국관리사무소 직원이 일주일에 세 번씩 욕을 하며 나가라고 했고, 급기야 억지로 잡아끌어내 출국시켰다고 진술했다.

A씨가 강제출국 된 후에도 체류허가 취소처분과 강제퇴거명령의 취소를 구하는 소송은 계속 진행되었다. 1심 재판부는, 행정절차법에 의하면 행정청이 하는 처분의 근거와 이유를 명확히 밝히고, 불복절차에 관하여 고지하여야 하는데 출입국관리사무소가 공시송달한 공고문에는 체류 자격 취소 사유와 불복절차에 관한 내용이 전혀 기재되어 있지 않고, 출입국관리사무소 측이 체류자격 취소처분서를 제시하지도 못하고 있어, 체류허가 취소처분이 처분으로서의 형식조차 갖추지 못하여 부존재하므로 이를 전제로 한 강제퇴거명령 역시 위법하다고 판결했다.[광주지방법원 2014.9.4. 선고. 2014구합10042].

항소심 재판부는, 이와 함께 출입국관리사무소 측이 사업장을 무단이탈하여 체류자격의(활동)범위를 넘어서 체류한 것이 체류허가 취소사유에 해당한다고 주장한 데 대해, 단지 사업장에서 무단이탈했다는 사유만으로 곧바로 체류자격이 소멸하였다거나 체류자격의 범위를 벗어났다고 할 수는 없으므로 출입국관리사무소 측의 주장에 이유 없다고 판시하였다.[광주고등법원 2015.01.29. 선고. 2014누6318] 2015년 6월 11일, 대법원은 출입국관리사무소의 상고에 기각결정을 내림으로서 선고가 확정되었다.

(이주민과 함께)

‘무단이탈신고’만으로 이주노동자의 체류자격을 취소하고 보호명령과 강제퇴거명령을 내

린 것이 위법하거나 법적 근거가 없다는 대법원 판결 이후에, 전국 100여개 이주인권단체들과 노동단체들은 공동명의로, 법무부 장관에게 무단이탈신고제도의 문제점과 그 대책 및 베트남 선원 A와 B의 재입국을 요청하는 질의서를 발송하였다. 이후 베트남 선원들은 2015년 6월, 재입국하여 다시 어선원으로 근무하게 되었다. 그러나 여수출입국관리사무소 직원으로부터 사과를 받았을 뿐 2년간의 고통에 대해 다른 어떤 보상도 받지 못했다.

그런데 베트남 선원 A와 B가 재입국한지 3개월 남짓 된 시점에 이번에는 부산출입국관리사무소에서 또 다시 유사한 사건이 발생했다.

<사례 IV-6-10> 허리통증을 앓아 온 어선원이 배를 옮겨 달라고 했다가 강제출국

승선 중 과중한 업무로 허리통증을 앓아 온 베트남 어선원 C씨는 선주에게 배를 옮겨 달라고 요청했지만 받아들여지지 않았다. 더 이상 이 배에서 일을 계속할 수 없겠다고 판단한 C씨는 2015년 9월부터 승선하지 않고 다시금 선주와 송입업체에 배를 옮겨 달라고 요청했다.

선주는 C씨가 승선하지 않은 바로 다음 날 부산출입국관리사무소에 이탈신고를 했지만 C씨는 그 사실을 모른 채 매일 송입업체에 찾아가 업체 이전을 요구했다. 이에 송입업체 직원이 C씨와 함께 회사를 직접 세 차례나 방문해 C씨의 하선처리와 남은 임금지급, 압수한 신분증 반환을 요청했지만, 회사 관리자는 계속 다음에 다시 오라고 하며 문제를 해결 해주지 않았다.

C씨는 약 3개월 동안 수입도 없이 모텔과 임시숙소에 거주하면서 거의 매일 송입업체를 찾아가거나 전화를 해서 해결을 요청했다. 그러던 중에 회사 측이 회사로 방문하면 하선처리, 임금, 신분증 문제를 해결해 준다고 해서 2015년 11월, C씨는 송입업체 직원과 네 번째로 회사 사무실을 방문했다. 그런데 회사 사무실에 출입국관리사무소 직원들이 들이닥쳐 C씨를 강제 연행해서 보호실에 구금하였다가 여수외국인보호소로 이송하였다. 선주가 사전에 출입국관리사무소에 연락해 놓은 뒤 C씨에게 거짓말을 해서 단속되게 만든 것이었다.

2016년 1월, C씨는 부산출입국관리사무소를 상대로 ‘체류허가 취소 처분, 강제퇴거명령 및 보호명령 취소’를 구하는 소송을 제기했다. C씨는 소송기간 중 보호소에 구금된 상태로 버텼지만 심신의 건강이 악화되어 2016년 9월에 출국했다. 그런데 출국 전에 출입국관리사무소 측이 “출입국관리사무소에 손해배상을 청구하지 않는다”는 문서를 작성해 서명하도록 강요했고, 서명하지 않으면 출국을 못 한다고 하며 C씨를 협박했다. 인권단체의 항의로 C씨는 이 문서에 서명하지 않고 출국절차를 진행할 수 있었다.

2016년 12월, 부산지방법원은 “단지 무단이탈 하였다는 이유만으로 체류자격을 취소할 사유로 볼 수 없기에 체류허가취소처분이 위법하고 이를 근거로 한 구금과 강제퇴거명령 역시 위법하다”며 국가배상의 피고인 대한민국이 원고에게 14,068,386원을 지급하라”고 판결하였다.[부산지방법원 2016.12.11. 선고. 2016구합217] 2심에서도 역시 원고 승소하였으나 2심 재판부는 국가배상의 책임은 없다고 보았다.[부산고등법원 2017.7.12. 선고. 2017누20224] 2017년 11월, 대법원 판결에서도 국가배상은 인정받지 못했다.

(이주민과 함께)

6) 정책제언

(1) 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책 전환과 정규화 시스템 마련

미등록 이주민의 단속, 구금, 강제퇴거 과정에서 인권을 보호하기 위한 근본적인 해결책은 단속과 추방 위주의 미등록 이주민 정책의 기초를 전환하여, 미등록 이주민을 구조적으로 발생시키는 현행 제도를 개선하고, 사면 혹은 정규화 시스템을 마련하는 것이다.

지금과 같은 단속추방 정책으로 실제 미등록 이주민 수를 조절할 수 있다고 하더라도 폭력적 단속은 그 과정에서 어쩔 수 없이 인명 피해와 인권침해를 낳게 된다. 의심스러운 외국인에 대한 무조건의 불심검문과 구금 과정에서 민주국가의 법치가 후퇴하고 있다. 특히 미등록 이주민을 ‘잠재적 범죄자’로 몰아 결국 외국인 전체에 대한 부정적인 이미지를 심어 주게 되고 한국사회에 외국인 혐오 현상을 확산시키고 있다. 이는 단속 중심의 미등록 이주민 정책이 가져온 간접적이지만 치명적인 효과이다.

(2) 단속 과정의 적법 절차와 인권보호 준칙 준수

피치 못할 상황에서 단속을 하게 될 경우라도 단속 과정에서 적법 절차와 인권보호 준칙이 반드시 지켜져야 한다. 무엇보다 단속과정에서 부상자와 사망자가 발생하지 않도록 폭력적 단속을 금지하고 예방조치를 취하여야 하며 부상자가 발생했을 때 시의적절한 치료를 받을 수 있도록 해야 한다.

(3) 단속과 구금의 절차를 형사사법절차에 준하여 규정하고 사법적 심사 강화

헌법과 국제인권법은 사람에 대한 구금은 아주 엄격한 조건 하에서만 이루어져야 한다고 규정하고 있다. ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권 보호 가이드라인’은 구금과 관련해 특히 상세한 가이드라인을 제시하고 있다.

이에 의하면 구금 폐지를 분명한 목표로 설정해 점진적으로 노력하되 그 전까지는 국제인권법과 그에 따른 절차적 안전장치에 의거해서 이주구금을 시행해야 한다. 따라서 구금은 법원의 명령에 의해서만 이루어져야 하고, 예외적이고 최후의 수단으로서 가장 짧은 기간 동안만 이루어져야 하며, 변호인에 대한 접근과 공정한 재판 보장 등 적법절차가 존중되어야 하고, 인신구속의 형식이 아닌 적당한 대안이 없을 때에만 이루어져야 하며, 지역사회에 근거를 둔 구금의 대안이 시행되어야 하고, 구금의 사유가 법에 명백하게 정의되어야 하며, 법정에서 적법성을 따질 권리를 보장해야 하며, 구금이 불법적이라는 판결을 받으면 신속하게 해제 명령이 내려져야 하고, 아동, 임신한 여성이나 모유수유 중인 여성, 노인, 장애인, 고문이나 트라우마의 생존자, 특별한 신체적 정신적 건강 문제가 있는 사람, 무국적자를 포함해 특별한 보호가 필요한 이주민은 구금되어서는 안 된다.

그러나 현행 출입국관리 당국의 단속과 구금은 이러한 가이드라인으로부터 너무나 멀리 떨어져 있다. 현재로는 출입국관리 당국에 의해 집행되는 ‘단속’과 ‘보호’를 통제할 수 있는 근거와 절차가 전혀 없다. 법무부는 현행 ‘단속’과 ‘보호’가 행정행위라고 주장하고 있는데, 그렇다면 “외국인의 출입국·난민인정·귀화” 또한 「행정절차법」의 적용대상으로 규정하고, 일반적인 행정절차를 따라 근거가 없는 강제 조사와 구금이 금지되어야 한다. 그러나 현재의 단속과 구금은 도저히 행정행위로는 볼 수 없는 방식으로 이루어지고 있다.

때문에 그 절차를 형사사법절차에 준하도록 규정하고 사법적 심사를 강화해야 한다. 그리고 현행 출입국관리법에 의한 ‘보호’가 인신을 구속하는 구금임을 명확히 하여 그 명칭은 ‘구금’ 혹은 ‘수용’으로 변경해야 할 것이다. 또한 구금에 대해 사법적 심사를 반드시 보장하도록 하려는 인신보호법의 원 취지에 맞게 동 법을 개정하여 적용제외규정을 삭제하여야 한다.

(4) 보호해제 혹은 보호일시해제의 확대 실시

그리고 구금은 예외적이고 최후의 수단으로서만 가능한 짧은 기간 동안 이루어져야 한다. 그러나 현행 출입국관리 행정은 출입국관리법 위반에 대해 강제퇴거명령을 원칙으로 하고 있어서 심사를 위한 구금은 곧바로 강제퇴거명령 집행을 위한 구금으로 이어진다. 그러나 강제퇴거명령을 받아도 어쩔 수 없는 사유로 출국이나 송환을 거부하거나 송환 자체가 불가능한 사람들은 장기구금으로 이어지게 되는데, 박해의 위험이 있는 곳으로 돌아갈 수 없는 난민, 돌아갈 국가가 없는 무국적자가 대표적이다. 진정이나 소송 등 권리구제절차를 밟고 있는 사람들도 그러한데, 이런 사람들은 열악한 보호소 내에서 최대한 버티려 노력하지만 권리구제절차에는 긴 시간이 걸리기 때문에 많은 사람들이 결국 자신의 권리를 포기하고 출국하게 된다. 그리고 보호소 내에서 절차의 진행은 증거의 수집이나 변호인 등의 조력을 받는 데서도 절대적으로 불리하다.

따라서 구금 이전에, 난민신청자는 물론이고 진정이나 소송 등 권리구제 절차를 밟고 있는 사람은 보호가 해제된 상태에서 그 절차를 밟을 수 있도록 하는 것을 원칙으로 하여 보호해제 혹은 보호일시해제를 확대 실시하여야 한다. 그리고 현재는 보호일시해제를 위해 천만 원 이상의 과도한 보증금을 요구하고 있어 난민신청자나 임금채불로 진정 중인 사람 등 정말로 보호일시해제가 필요한 사람들이 이를 요청할 수 없도록 만들고 있다. 따라서 보호일시해제를 위한 과도한 보증금 제도를 폐지하고, 보증금의 금액과 예치방법, 반환방법에 대한 규정을 정하여 투명하게 공개해야 할 것이다.

(5) 사법부 등 독립된 기관에 의한 구금 사유의 심사와 구금기간의 상한 규정

또한 강제퇴거명령을 받은 사람의 ‘보호’에 관해 규정한 출입국관리법 제63조에는 강제퇴

거명령을 받은 사람을 ‘보호’할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 ‘구금사유 심사’, ‘구금기한의 상한’, ‘독립된 기관의 심사 장치’에 대한 규정이 없다. 또한 법무부장관은 횡수 제한 없이 구금 연장을 승인할 수 있다. 때문에 사실상 상한이 없는 보호소 내 무기한의 구금이 가능하고 실제 수개월에서 수년간의 장기구금이 발생하고 있다.

그러나 상한 없는 장기구금은 구금된 사람의 정신과 육체를 파괴하는 중대한 인권침해이다. 때문에 유엔 난민기구와 EU송환지침 등은 구금 상한을 반드시 법률로 규정하도록 하고 있고, 2015년 자유권 위원회는 한국 정부에 이주구금 기간을 제한하고 정기적, 독립적 심사를 보장해야 한다고 권고하였다.

따라서 3개월 이상 구금이 장기화되는 경우에는 법무부장관의 승인이 아니라 독립된 기관에 의하여 구금의 사유를 심사하도록 하고, 국제적 기준에 따라 구금기간에 상한을 정하여 자의적인 무기한의 장기구금을 금지해야 한다.

(6) 아동 구금의 금지와 대안적 구금 제도 마련

또한 아동의 구금은 원칙적으로 금지되어야 하며, 아동 최선의 이익의 원칙에 따라 예외적으로 구금하는 경우라도 최후의 수단으로 최소한의 기간 동안만 아동의 교육이나 오락권이 보장되는 아동친화적인 환경을 제공해야 하며, 구금 대신 감독을 동반해 아동을 석방하여 지역 사회 기반의 거주시설을 제공하는 등 구금의 대안이 마련되어야 한다. 이는 부모 미동반 아동의 경우뿐 아니라 부모 동반 아동의 경우에도 동일하게 적용되어야 한다. 현재 법무부는 보호소 내에 특별보호방을 만든 것을 아동과 여성 등 취약한 이들에 대한 구금의 대안으로 제시하고 있는데 이는 특별보호방에 구금한 것일 뿐 구금의 대안이라고 볼 수 없다.

(7) 통보의무면제 범위 확대, 필수 영역에서 통보금지 조항 신설

2013년 UN 이주자 인권에 관한 특별보고관 보고서는 공공서비스 및 이민 행정 간의 “방화벽(firewalls)”을 설치하여 후자가 체류 자격 관련 사실에 대한 정보를 받지 못하도록 원칙적으로 차단할 필요가 있다고 권고하였다. 또한 한국 정부도 참여하고 있는 “이주에 관한 글로벌 콤팩트”를 위한 제1차 당사국 간 협의에서는, 비정규 이주민들의 기본권을 보호하고 교육, 보건 등 기본 복지서비스에 대한 접근을 보장하기 위해 “행정 서비스 제공자와 이민당국 간의 방화벽을 설치”할 것을 주요 권고로 채택한 바 있다.

또한 ‘취약한 상황에 처한 이주민의 인권 보호 가이드라인’에는 “미등록 이주민의 인권이 침해되지 않도록 출입국관리 행정 행위를 공공 서비스의 제공, 노동법의 집행, 범죄 피해자에 대한 형사법 절차 등으로부터 효과적으로 분리하려는 조치”를 ‘방화벽’이라 정의하고, 사법 접근권에 대한 가이드라인에서 법률을 집행하거나 재판을 진행하는 기관과 출입국 행정

당국 사이에 방화벽을 설치하는 것과 관련해 분명하고 법적 구속력이 있는 절차와 기준을 개발하고, 법원이나 경찰 등 사법 행정이 이루어지는 장소나 그 근방에서 출입국의 단속 업무가 이루어지지 않도록 보장하도록 하고 있다.

또한 ‘모든 종류의 폭력과 착취로부터 이주민의 보호에 대한 가이드라인’에서는 분명하고 법적 구속력이 있는 방화벽을 마련해 이주민들이 본인들에게 가해지는 범죄를 신고할 수 있도록 장려하는 조치를 마련하여 이주민들이 체류자격에 근거한 단속, 구금, 추방의 공포 때문에 범죄 신고를 주저하는 일이 없도록 할 것을 권장하고 있다.

현행 통보의무의 면제 또한 이러한 방화벽의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 현재 통보의무의 면제는 그 범위가 너무 협소하다. 또한 해당 공무원이 통보를 하지 않아도 된다는 것일 뿐이어서 미등록 이주민이라도 최소한의 권리 행사와 보호를 받도록 하려는 원 취지를 살리지 못하고 있다.

때문에 미등록 이주민이라도 공공 서비스의 이용에 제한을 받지 않고 노동법의 보호를 받으며, 범죄 피해로부터 보호와 구제를 받을 수 있도록 통보의무의 면제 범위를 확대하여 현재의 학교, 공공보건의료기관, 검찰, 경찰 및 해양경찰, 국가인권위원회 공무원뿐 아니라 노동청, 근로복지공단, 아동복지 관련 공무원 등이 외국인 청구인이나 신고자의 신상정보를 알게 된 경우나 주민센터와 시군구청 등 공무원 등이 민원인의 신상정보를 알게 된 경우 등을 포함해야 한다. 또한 인권침해나 범죄의 피해자뿐 아니라 증인, 목격자, 사건의 관계자까지 그 범위를 확대해야 미등록 이주민이 범죄 신고를 꺼리지 않게 하려는 원 취지를 달성할 수 있을 것이다.

또한 통보의무의 면제는 통보하지 않아도 된다는 것일 뿐이어서 해당 공무원의 편견이나 차별의식을 뛰어넘지 못한다. 때문에 방화벽이 제 역할을 하기 위해서는 필수적 영역에서 통보의무의 면제가 아니라 해당 공무원이 미등록 이주민의 신상을 통보하는 것을 금지하는 통보금지 조항을 신설하여 미등록 이주민의 기본권을 보호해야 할 것이다.

(8) 무단이탈신고제도 폐지, 허위신고자에게 고용허가 취소

「출입국관리법」 제19조와 고용허가제법 제17조는 고용주에게 단지 ‘신고’ 의무를 부과하였을 뿐인데, 출입국관리사무소 측은 아무런 법적 근거 없이 신고 된 이주노동자의 체류허가를 취소하고 보호명령과 강제퇴거명령을 내려 강제출국 시키고 있다. 이는 출입국관리사무소의 「체류관리 지침」에 따른 것으로 보인다. 이에 신고만으로 체류허가 취소와 보호명령, 강제퇴거명령을 강행하는 「체류관리 지침」 상의 ‘무단이탈신고제도’를 폐지하여야 할 것이다. 또한 고용주가 고용변동신고제도를 악용하는 일이 없도록 그 사유를 기재하도록 하고, 허위신고 한 고용주에게는 이주노동자의 고용허가를 취소하고 고용제한 조치를 취해야 할 것이다.

7. 인종차별에 대한 대응

1) 한국사회 인종차별 현황

「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제1조 1항은 인종차별에 대한 규정으로 시작된다.

“인종차별이라 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” 모든 경우가 해당된다.

협약 제4조는 모든 당사국이 규제해야 할 인종차별의 범주를 구체화하고 있다.

“당사국은 특정 인종이나, 특정 피부색 또는 특정 종족 출신인 사람들의 집단이 우월하다는 관념이나 이론에 근거를 두고 있거나, 어떠한 형태로든 인종적 증오와 차별을 정당화하거나 증진시키려고 시도하는 모든 선전과 모든 조직을 규탄하며, 또한 당사국은 이 같은 차별의 모든 선동 또는 행위를 근절시키기 위한 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지며, 이 목적을 위하여 세계인권선언에 담긴 원칙 및 이 협약 제5조에 명시적으로 언급된 권리를 합당하게 고려하여, 무엇보다,

(a) 모든 인종우월주의나 인종증오에 바탕을 둔 관념의 전파, 인종차별의 선동, 그리고 어떤 인종이나 다른 피부색 또는 종족적 기원을 가진 사람들로 구성된 집단에 대한 모든 폭력행위와 그런 행위의 선동, 또한 재정적 지원을 포함하여 인종주의적 활동에 대한 모든 원조의 제공을 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 선언하여야 한다.

(b) 인종차별을 고무하고 선동하는 조직과 조직적 및 기타 모든 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시켜야 하며, 이러한 조직이나 활동에의 참여를 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 보아야 한다.

(c) 국가 또는 지방의 당국 또는 공공기관이 인종차별을 고무하거나 선동하는 것을 허용하여서는 아니 된다.”

유엔 인종차별철폐위원회는 2005년 “비시민에 대한 차별에 관한 일반권고 제30호”를 통하여 “비국적자, 특히 이민자, 난민, 비호신청인에 대한 인종혐오가 동시대의 인종주의의 주요 근원 중 하나라는 것과 이러한 집단의 구성원에 대한 인권 침해가 차별, 인종혐오 및 인종주의자의 관행을 통하여 광범위하게 이루어지고 있음”을 지적하고, 그들에 대한 보다 적극적인 보호의 책무를 모든 당사국들에게 강조한 바 있다.

이런 관점에서 인종차별이란, “인종, 피부색, 출신국, 출신민족, 종족, 시민권 소지 여부를 이유로 한 ‘구별, 배척, 제한, 또는 우선시’하는 일체의 말이나 행동, 법이나 제도, 인터넷, 텔레비전, 라디오 등의 미디어 게시물”을 망라하여 총칭하는 개념이다.(오경석·이경숙, 2016)

주지하다시피 한국은 “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약”에 가입한 당사국이다. 한국의 인종차별 상황은 어떨까? 국제사회들의 평가는 냉정하다.

2012년 유엔 인종차별철폐위원회는 “한국 사회에 비시민을 향한 인종주의적 혐오발언이 대중매체와 인터넷에서 더욱 확산되고 노골적이 되어가고 있음에 주목”한다며, “한국 정부가 인종 우월주의적 사상을 유포하거나 외국인에 대하여 인종적 혐오를 선동하는 개인이나 단체를 적발, 적절하게 처벌할 것을 권고”한 바 있다.

2014년 6월 유엔 특별보고관은 한국 방문 조사 직후, “한국 사회에 관계 당국이 관심을 뒤야 할 정도로 심각한 인종차별이 존재”한다고 보고하며, “우려할 만한 사례들”로 “미디어의 인종주의, 외국인 혐오 단체의 활동 등”을 지적한 바 있다(연합뉴스, 2014.10.06.).

국제 사회의 문제제기에 부응해 인권위는 2010년 인터넷 상에서의 인종 차별과 혐오 표현을 제재할 수 있는 자율적 규제 시스템 마련을 골자로 하는 “인터넷 상의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견표명”을 제출한 바 있다. 비슷한 문제의식으로 2012년 가이드라인의 핵심 과제 목록에는 “외국인 혐오방지 및 인종차별금지 등을 위한 제도마련 기반 구축”이 포함되어 있다.

그럼에도 불구하고 한국 사회에서 인종차별과 혐오 표현이 줄어들고 있다는 증거를 발견하는 것은 쉽지 않다. 오히려 현실은 그 반대다. 인권위에 따르면 2014년 7월부터 2015년 6월까지 인종차별과 관련한 상담건수는 총 77건으로 2012년 65건, 2013년 67건, 2014년 74건 등 미미하지만 지속적으로 증가하고 있음이 확인된다(국가인권위원회, 2015).

가장 최근에 이루어진 이주민 차별 실태 조사에 따르면, 조사에 참여한 전체 262명의 이주민 가운데 67%는 차별을 경험한 바 있다. 차별 사유의 대부분은 욕설과 반말(76.7%), 이름대신 다른 단어로 부르기(52.3%), 수군거림(47.2%), 출신국 비하(51.1%), 이상한 듯 쳐다보기(44.3%), 외모비하(피부색, 키, 냄새 22.2%) 등 인종차별에 해당한다. 응답자들 대부분(66.9%)은 자신이 차별을 당하는 이유가 단지 ‘외국인’이라고 생각하고 있었다. 출신국가에 따른 선입견 때문이라고 생각하는 응답자도 36%에 달했다(최현진, 2017).

한국 사회에 인종차별과 혐오 표현이 전방위적으로 확산되고 있는 양상은 다른 조사들을 통해서도 확인된다. 경기도외국인인권지원센터가 수행한 2016 인종차별실태 모니터링 조사(오경석·이경숙, 2016)는 교육 공간, 직장, 상업, 근린, 제도, 교통, 사적 공간 등 사회 전 영역에 인종주의가 만연되어 있음을 보여준다. 특히 ‘제도적 인종주의’로 판단할 수 있을 만

한 교육 및 제도 공간에서의 인종주의적 차별 역시 매우 광범위하게 관측되고 있다는 점이 확인된다(<표 IV-7-1> 참조).

<표 IV-7-1> 인종차별 장소별 사례 현황

차별 장소	사례 수
사적 공간(가정 등)	18
교육 시설(학교, 학원 등)	34
대중교통(버스, 택시, 지하철 등)	18
근린	26
미디어	5
병원	8
상업시설(옷가게, 식당 등)	27
제도(주민센터, 법무부 등)	20
종교 및 엔지오	3
직장	31
합계	190

미디어 공간에서의 상황 역시 매우 심각하다. 미디어 공간의 인종차별과 혐오는 “집단적 정체성 부여, 순혈의 반대 개념으로서 혼혈 용어 사용, 부정적인 이미지로서의 이주민 재현, 반이슬람주의” 등의 방식으로, 아무런 규제 없이 확산, 확대 재생산되고 있다. “흑형”(종편 tvN, ‘섬마을 쌤’)이나, “검은 사위”(SBS, ‘자기야 백년손님’)라는 인종주의적인 표현이 그대로 사용되기도 한다(정혜실, 2014).

미디어나 인터넷 공간에서의 인종주의의 확산과 관련, 최근 더욱 조직화, 정치세력화 되고 있는 ‘반다문화주의’ 진영의 움직임에 주목할 수 있어야 한다. 반다문화주의 담론은 “서민들의 경제난 가중, 국가안보 위협, 민족 말살”의 주범으로 가해자 외국인과 피해자 한국인이라는 이분법적 구도를 만들어 확산시키고 있다(김현미, 2014).

최근에 이들의 활동은 좀 더 과감해지고 있다. 2017년 8월 28일 국회에서 열린 ‘안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준)’ 주최의 “외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼”이 대표적이다. 포럼 참여자들은 기본권의 주체를 국민에서 사람으로 확대하는 문제, 평등 조항의 차별 금지 사항에 인종을 추가하는 문제 등에 있어서 일관된 반대를 표명한 바 있다(안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준), 2017).

국제 사회의 거듭된 우려와 개선 권고, 인권위의 일정한 노력에도 불구하고 한국사회에서 이처럼 인종주의가 확산되고 있는 이유로는, “혐오범죄를 막기 위한 제도적 장치의 부재, 교육과 미디어에서의 인식 변화를 위한 노력 부재, 시민사회의 적극적인 개입 부재” 등이

지적되고 있다(김현미, 2014).

인종차별은 합리적 근거가 없이 자행되고 정당화되는 폭력이라는 점에서 피해자가 경험하는 파괴성은 단순히 ‘불이익’에 그치지 않는다. 피해자들은 트라우마에 준하는 고통스러운 내상을 강요받는다. 한 조사에 따르면 인터넷 등에서 외국인 혐오 표현을 접한 후, “스트레스나 우울증 등 정신적 어려움을 경험”했다고 응답한 이주민은 조사 대상자의 무려 56.0%에 달한다(홍성수 외, 2016).

심각한 것은 이러한 이주민에 대한 인종주의적 차별과 혐오가 단지 특정집단의 ‘일탈적인 행위’로만 간주할 수 없을 정도로 이미 시민사회 전반에 만연되어 있다는 증거들이 관측되고 있다는 점이다.

다문화, 외국인 등 이주민 관련 단어를 포함하는 트윗 1만개에 대한 최근의 빅데이터 분석에 따르면, “외국인 노동자의 연관 단어”로 “동남아, 비하, 반대, 혐오, 추방” 등이 추출되었다. “불법체류자”의 연관 단어에는, “저학력, 새끼, 혐오, 결사반대” 등의 단어들도 포함되어 있다. 특히 한국계 중국인 곧 조선족들의 경우 연관 단어는, “오원춘, 식인, 장기, 납치” 등 범죄 관련 용어들이었다. 주목해야 할 것은 트윗 상에서 “성소수자, 이주민, 장애, 여성, 이슬람, 동성애” 등 소수자 인권과 관련된 용어들이 연관되어 언급되는 빈도가 잦았다는 점이다(김석호, 2017).

한국 사회는 여전히 둔감할지 모르나 이주민 당사자들은 이와 같은 한국 사회에 만연해 있는 인종차별의 심각성에 보다 민감하게 반응하고 있다. <표 IV-7-2>에서 보는 바와 같이, 2015 경기도 외국인주민 사회통합 실태조사에 참여한 이주민들의 응답지를 분석한 결과, 차별 경험의 상당 부분이 ‘인종과 피부색’이라는 인종주의적인 요소와 연관되는 것으로 나타난 바 있다.(오경석·고형면·이경숙, 2015).

<표 IV-7-2> 경기도 외국인 주민 차별 요소에 대한 요인 분석

설명 \ 요인	인종·피부색	종교	언어
설명변량	21.6%	20.1%	15.2%

p=0.586

그럼에도 불구하고, 인종차별을 예방하거나 규율할 수 있는 공식적인 법제의 미비로, 한국 사회는 인종범죄 기소 건수가 ‘0’건인, 공식적인 인종주의 청정 지역이다.

2) 2012 가이드라인 이행 평가, 인종차별 실태 쟁점 및 사례

2012년 가이드라인 7번째 영역인 “인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고” 분야에서는 6개의 핵심 과제가 제시된 바 있다(<표 IV-7-3> 참조).

<표 IV-7-3> 인종차별 관련 2012년 이주 인권가이드라인 과제 목록

과제 번호	내 용
VII-1-1	외국인혐오방지 및 인종차별금지 등을 위한 제도마련 기반 구축
VII-1-2	이주민에 대한 인식의 개선
VII-1-3	민원현장에 있는 공무원에 대한 이주민 인권교육 강화
VII-1-4	경찰서, 외국인보호소, 지방노동사무소 등에 이주민을 위한 언어지원 및 상담지원 체계 확대·구축
VII-1-5	이주민 문화지원 정책의 법적 기반 마련
VII-1-6	이주민에 대한 우리 문화, 한국어 교육 강화 및 방문서비스 확대

앞서 ‘현황’에서 간단히 검토해본 바와 같이, 한국 사회에 인종주의적인 차별 행태들이 나날이 확산되고 있다는 여러 증거들은, 이와 같은 과제들이 지난 5년간 제대로 이행되지 않았다는 경험적인 평가를 가능하게 한다.

<표 IV-7-4> 6개 과제별 해당 부처 이행 실적

과제	해당 부처가 제출한 이행 실적	
외국인혐오방지 및 인종차별금지 등을 위한 제도 마련 기반 구축	법무부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결혼이민, 유학, 동포, 영주, 전문인력, 단순노동 등 분야별 ‘사회 통합정책 외국인 모니터단’을 구성하여 차별적 제도·관행 점검 ○ 「제2차 국가인권정책 기본계획(’12~’16)」에 차별시정을 위한 법·제도 개선을 명시함으로써 차별 관련 국내 법·제도 연구 및 개선방안을 마련하고 인종차별을 포함한 차별금지에 관한 기본법 제정 방안 마련을 위한 기반 구축
	행정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법무부가 주관부처이나, 유관기관 협조가 필요한 사항에 대해서는 적극 협조하도록 하겠음(2012) ○ 지자체 외국인주민 지원체계 구축현황 파악 및 활성화 독려 <ul style="list-style-type: none"> - ‘14년도 전국 지자체의 외국인주민 등 지원조례 제정, 지원 전담부서 및 전담인력 설치, 지원협의회 및 민관협의회 구성 및 활성화 권고 조치(’14.9) - 외국인주민의 지역사회 참여 기반의 지속적 확충 추진(2014) ○ 지자체 외국인주민 지원 체계 구축현황 점검 및 활성화 독려 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 243개 자자체중 241개에서 조례 제정, 전담부서 73개 설치, 협의회 137개 구성(2015)

이주민에 대한 인식의 개선	행자부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법무부가 주관부처이나, 유관기관 협조가 필요한 사항에 대해서는 적극 협조하도록 하겠음(2012) ○ 지방자치단체 외국인주민 집거지 생활환경개선 사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 외국인주민과 지역주민이 더불어 사는 환경 조성(예산 6억) ○ 전국 다문화지도자 양성사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 5개 권역별(수도, 강원, 충청, 호남, 경상권) 결혼이주여성(3년차 이상) 등 외국인주민을 지역리더로 양성, 다문화인식 개선 활동 등 실시 ○ 법무부와 공동으로 이주민 생활체험수기집 제작·배포(1,000부)(2014) ○ 외국인주민 공동체 현황 조사 및 우수활동사례 공유 <ul style="list-style-type: none"> - 공동체 1,043개(31,972명), 봉사(225개), 인식개선(233개) 활동 등 전개/ 봉사, 재능나눔, 인식개선 등 우수 사례 발굴·공유(2015)
	법무부	<ul style="list-style-type: none"> ○ '세계인의 날' 등 다양한 행사 개최 ○ 다문화 공익광고, 캠페인 실시 등 지속적인 홍보 강화 ○ IOM 이민정책연구원 등 민간 연구·교육기관을 활용한 다문화 관련 포럼·세미나 개최(2012) ○ 귀화증서 수여식을 통해 국가정체성 제고 ○ 사회전반의 문화다양성에 대한 인식 및 수용성 제고를 위한 각 부처별 시행계획을 종합하여 2013년도 외국인정책 시행계획 수립(2014) ○ 사회통합, 차별방지 및 문화다양성 존중 등을 주제로 한 이민정책 포럼 개최(5.19. ~ 5.29.) ○ 중앙, 지자체 등 외국인 관련 업무 수행자의 다문화 현상 및 이민정책 이해도 증진을 위해 '이민정책 이해과정' 교육 과정 개설·운영(상·하반기 2회) ○ 이민자의 사회적응 지원과 이민자에 대한 대국민 인식개선을 위해 관련 전문가(다문화사회 전문가) 양성(9.12. ~ 9.20.)(2015)
민원현장에 있는 공무원에 대한 이주민 인권교육 강화	법무부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법무연수원 교육과정을 통하여 중앙행정기관, 지방자치단체 공무원 등 외국인 업무 관련 유관기관 공무원을 대상으로 이민정책 및 인권교육 실시 ○ 불법체류자 등 단속 과정에서 적법 절차를 준수하고 외국인의 인권이 침해되지 않도록 단속 직원에 대한 인권 교육 실시 ○ 외국인보호소 직원 대상으로 보호 외국인 인권침해 예방 및 담당 공무원의 인권감수성 제고를 위한 인권교육 실시
	행자부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실적 없음(2012) ○ 지방공무원 대상 다문화교육 확대 추진 <ul style="list-style-type: none"> - '14년도에 지방행정연수원 및 시도 공무원교육원을 통해 지방공무원(1만 명 이상)을 대상으로 다문화교육 실시 추진(2014, 2015)
경찰서, 외국인보호소,	법무부	<ul style="list-style-type: none"> ○ '12.2.8. 「보호외국인들의 권리구제 및 인권보호 강화 조치」를 시행하여 보호외국인들의 권리구제, 고충상담 및 보호시설 생활과

지방노동사무소 등에 이주민을 위한 언어지원 및 상담지원체계 확대·구축		<p>관련된 필요 정보를 9개 언어로 번역하여 책자로 제작·배포</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 필요시 결혼이민자, 자원봉사자를 통한 통역 서비스를 제공하고 있음(2012, 2014) ○ 외국인이 외국인보호소 등 보호시설에 입소 시 법무부 ‘인권침해 신고센터 홍보동영상’ 적극 활용 및 관련 포스터, 팸플릿 등 부착 지시('15. 11.)(2015)
	경찰청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 경찰 통역요원 재정비·활성화 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 영어·중국어 등 36개 어권 3,820명(경찰관 763, 민간인 3,057명) 인력풀 구성·활용 ○ BBB통역안내카드 제작 및 배부 <ul style="list-style-type: none"> - 외국인의 언어불편 해소를 위한 BBB통역안내카드(2만매) 제작 배부 ○ 외국인 도움센터(총 297개소, '12. 10월 기준) 운영을 통한 범죄 피해신고·상담 활성화 ○ 경찰서 민원실을 외국인 범죄피해신고센터로 창구 일원화 및 외국인 밀집장소에 이동형 범죄피해신고센터 수시 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 범죄 피해신고 및 상담의뢰시 의사계 및 관련부서로 연결, 즉응 체제 구축 ○ 다문화 가정 청소년 탈선방지 및 학교폭력 예방을 위해 다문화가정 자녀 초청, 「경찰체험스쿨」 개최(8.10) 및 경찰 다문화가정 간 멘토-멘티 결연을 통해 학교폭력 상담 지원체계 구축 ('12년 6개청 1,062명)(경찰청 2012) ○ 체류외국인 대상, 범죄예방교육 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 국내법에 대한 이해력 부족으로 인한 위법행위 방지 및 기초법 질서 확립('12년 188,756명, '13년 219,205명, '14년 8월 236,126명 교육) ○ 다문화가족 운전면허교육 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 운전면허교육을 통해 취업지원 및 이를 매개로 한 범죄 피해예방 및 피해신고 활성화 ○ 결혼이주민 배우자 및 가족 대상 다문화 인식전환 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 상대국 결혼문화 이해 및 가정(아동)폭력 예방교육(2014) ○ 전화 통역서비스 부처간 협력 체제로 운영 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 외국인 범죄 신고 및 민원에 신속·정확한 대응을 위해 법무부·여성가족부 등 통역서비스 제공기관과 협력 체제를 유지, 전화통역 서비스의 다각화 추진, 총 5개 기관 28개어권(24시간): 한국관광공사(티티콜 02-1330), 한국건강가정진흥원(다누리콜센터 1577-1366), 출입국·외국인정책본부(외국인 종합안내센터 1345, BBB(비비비코리아 1588-5644), 피커폰(2015)
	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현지어 상담원을 통한 외국인근로자 언어지원 및 상담체계 구축·운영 중(고용센터 62, 지원센터 44, 상담센터 27, 인력공단 68), 통역 풀(인력공단 671명)(2012 201명, 2014 215명, 2015 371명)
이주민 문화지원 정책의 법적 기	문화부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무응답(문화부 2012) ○ 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 제정 추진

반 마련		<ul style="list-style-type: none"> - 문화다양성 기본계획 수립 및 국무총리 소속 위원회 운영, 문화 다양성 실태조사, 교육, 지원 등에 대한 근거 마련, 제정안 국회 계류 중 ('12.12.4. 윤관석의원 대표발의, '13.6.17. 교문위 상정) ○ 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」 제정 및 시행령 마련 - 문화다양성 기본계획 수립 및 국무총리 소속 위원회 운영, 문화 다양성 실태조사, 교육, 지원 등에 대한 근거 마련(2014) ○ 문화다양성 전문 인력 양성 추진 근거 마련 ○ 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 시행규칙(2015)
이주민에 대한 우리 문화, 한국어 교육 강화 및 방문서비스 확대	여가부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다문화가족지원센터 확대('10년 159개소→'15년 217개소) ○ 직접 집으로 찾아가 한국어교육, 부모교육, 자녀생활서비스를 제공하는 방문교육서비스 확대 (방문지도사 '10년 2,240명→'15년 2,048명) 및 소득구간별 차등 지원제도 본격 추진(2015)
	문화부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무응답(2012) ○ 여성가족부 다문화가족지원센터 한국어 강사 재교육 과정 개발·운영(5월, 36명 교육) ○ 법무부 사회통합프로그램 한국어교육 강사 재교육 과정 개발·운영(5월, 54명/10월, 50명 교육 예정)(2014) ○ 관련 부처 한국어 교육 강사 재교육을 통한 한국어 교육의 내용적 통합 도모 <ul style="list-style-type: none"> - 법무부 사회통합프로그램 한국어 교원 연수회 개최(7월, 48명 교육, 45명 수료/11월, 38명 교육, 38명 수료) - 여가부 다문화가족지원센터 한국어 집합 강사 연수회 개최(7월, 49명 교육, 49명 수료/11월, 32명 교육, 32명 수료) ○ 대상별 맞춤형 한국어 교육 자료 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 초·중·고등학생을 위한 표준 한국어 교사용 지도서 출판 (8월) - 초·중·고등학생을 위한 표준 한국어 익힘책 출판 준비(2015)

자료:국가인권위원회

2016년 인권위가 해당 부처를 상대로 관련 과제 이행 모니터링을 실시하는 과정에서 해당 부처들은 위의 과제들과 관련해서, <표 IV-7-4>와 같은 이행 실적을 제시한 바 있다.

해당 부처들이 제시한 이행 실적들은 전체적으로 다음과 같은 특징을 공유한다. 첫째 매우 추상적이다. 실제적인 효과 및 효과에 대한 모니터링과 모니터링 내용을 정책에 환류하려는 노력은 전혀 보이지 않는다. 둘째, 형식적이다. 초저예산의 프로그램들이 다수 포함되어 있다. 셋째, 전시적 혹은 이벤트적이다. 축제나 포럼 등 보여주기 식 일회성 행사들이 포함되어 있다. 넷째, 국가 기관으로서의 뚜렷한 문제의식과 책무감을 찾아보기 어렵다. 타 부처 혹은 자원봉사 등 민간 부문에 책무를 떠넘기려는 태도들이 발견된다.

요약하면, 관련 부처들이 제출한 이행 실적의 목록들은, 과제의 목적(“인종차별 예방 및 외국인에 대한 인식 제고”)에 대한 문제의식과 동의가 매우 약해보이고, 따라서 목적을 실현하려는 의지와 진지함도 매우 취약해 보이며(“무응답”, 동일 실적 제출 등), 단순히 해당

부처가 해오던 기존의 사업들을, 이 주제 하에, 정당화하기 위한 ‘관련 사업 부처의 알리바이’ 구축에 가까워 보인다. 이런 사업들로부터 제한적이거나 효과를 기대한다는 것은 매우 어려운 일이 될 수밖에 없을 것이다(<표 IV-7-5> 참조).

<표 IV-7-5> 6개 과제별 해당 부처 이행실적(2016)에 관한 평가

과제	정부가 제출한 이행 실적에 대한 평가
외국인혐오방지 및 인종차별금지 등을 위한 제도마련 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 모니터단의 활동 후 후속조치 및 외국인 혐오방지 및 인종차별 금지 등을 위한 실질적 제도가 마련되었는지 의문 - 이주민 인권 관련 법제의 개선이 모색될 때마다 소수의 ‘반다문화’ 혹은 ‘인종주의자’들의 조직적인 반발이 반복됨. 법무부는 이들의 저항을 국민적 합의의 부재로 해석하며 법제의 개선에 소극적임. 이들 ‘반다문화, 반외국인, 인종주의’적인 조직들에 대한 체계적인 실태 파악에 근거, 엄격한 규제와 제재가 요청됨 - 행자부에서 추진 중인 ‘외국인등록 개선방안’ 과 지자체 일반교부세 산정에 외국인주민규모를 반영하는 방안과 관련, 구체적인 추진 실적에 대한 보고와 그에 대한 평가가 필요함. - 외국인등록과 주민등록 시스템의 분리로 지자체는 외국인주민에 대한 관리·지원의 곤란, 외국인주민은 한국생활 불편 및 일체감 결여 호소: 우선적으로 외국인등록시스템과 주민등록시스템 연계 추진, 중장기적으로 외국인주민등록 시스템 통합 가능성 검토하는 게 행자부 입장 - 지자체의 외국인주민 행정수요를 반영하기 위해 자치단체 공무원 인건비 기준액인 ‘기준인건비’ 산정에 외국인주민수를 반영하고, ‘보통교부세’에도 사회복지균형수요 반영하는 방안에 대한 실질적인 검토 필요(기재부의 반대)
이주민에 대한 인식의 개선	<ul style="list-style-type: none"> - ‘다문화 지도자’, ‘다문화 사회 전문가’ 등 ‘속성의사자격증’ 발급 - 국민의 다문화 수용성 조사 등을 통해 확인되는, 효과미약 혹은 퇴행
민원현장에 있는 공무원에 대한 이주민 인권 교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 다문화 및 인권 의식은 여전히 매우 취약한 편임. 형식적인 교육보다는 실효성 있는 교육이 필요함. 이를 위해 수요 조사 및 사후 평가에 근거한 커리큘럼 개발과 창조적인 교수법 도입이 요청됨 - 제도적 인종주의의 사례들
경찰서, 외국인보호소, 지방노동사무소 등에 이주민을 위한 언어지원 및 상담지원체계 확대·구축	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 내부 지침에 의해 미등록 외국인에 대한 ‘통보의 의무’를 시행하지 않는 것으로 정했으나, 홍보 미흡 등으로, 범죄 혹은 인권 피해 자임에도 불구하고 경찰의 조력을 구하는 것을 기피하는 외국인들이 존재함. 적극적인 홍보가 필요함.
이주민 문화지원 정책의 법적 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> - 이주민 문화지원 정책의 법적 기반이 아닌 현재 이행되고 있는 문화지원 정책에 대한 실적 점검 필요 - 문화부는 내부적으로 ‘다문화’라는 용어를 ‘문화다양성’으로 대체해

	야 한다는 문제의식으로, 2012년부터 '문화다양성 확산을 위한 무지개다리' 사업을 추진해옴. 매년 10억 이상의 예산으로, 전국의 지역 문화재단을 추진체제로, 이주민과 선주민의 지역기반의 문화교류를 키워드로 진행함. 이에 대한 보고와 평가가 필요해 보임
이주민에 대한 우리 문화, 한국어 교육 강화 및 방문서비스 확대	- 다문화가족지원센터의 협소한 대상에 대한 논쟁

정부 각 부처, 곧 공공 부문의 인종주의와 관련된 이러한 미온적이며 무책임한 자세의 가장 심각한 결과는 아마도, 공공부문 내에서의 인종주의조차도 스스로 규제할 수 없다는 점에서 찾아질 수 있을 것이다.

무엇보다도 외국인 혹은 이주민이 주요한 행정 수요자인 이주민 인터페이스에 종사하는 공공부문 종사자들의 노골적이며 낮 뜨거운 인종주의적 행태들의 심각성은, 다음과 몇 가지 사례만으로도 충분히 확인할 수 있다.

<사례 IV-7-1> 나는 도망가려고 국적 취득을 원하는 게 아닙니다

15년째 한국에 거주하고 있는 타이 출신의 결혼이주여성 B씨는 남편과 동행하여 이중국적 취득 인터뷰를 받았다. 인터뷰에는 다음과 같은 질문이 포함되어 있어 B씨를 당황하게 만들었다.

(심사자) 이중국적을 왜 취득하려고 하세요?
 (결혼이주여성 B씨) 아이들 교육 문제 때문이에요. 엄마가 한국 국적이 있으면 좋을 것 같아서요.
 (심사자) 한국 국적 따면 도망가려고요?
 (결혼이주여성 B씨) 네?

(오경석·이경숙, 2016)

한국인과 혼인한 경우, 결혼이주여성은 굳이 국적취득자가 아닐지라도 다문화가족지원법이 규정하는 합법적인 정책 수요자이다. 그런 면에서 그들의 국적취득은 환영할 만한 일일지언정 모욕의 대상이 될 일은 결코 아니다. 그럼에도 불구하고, “결혼이주여성은 국적만 따고 도망갈 것이다”라는 인종주의적인 편견이 법무부 직원의 언행에서 그대로 반복되고 있는 것이다.

비슷한 사례가 귀화(국적 취득) 시험장에서도 관측된다. 동명이인 수험생을 착각해서 불합격 처리를 한 관계자의 과오가 분명한 상황임에도 불구하고, 정당한 항의를 한 수험생은

법무부 직원으로부터 “당신같이 실력도 없고 떨어질 만하니까 떨어진 사람이 자기 주제 파악도 못하고 설친다”, “참 가지가지 한다”, “밥 먹고 할 일이 없냐”는 등의 무차별적인 모욕을 경험한다.

<사례 IV-7-2> 나는 밥 먹고 할 일 없어 주제 파악 못하고 가지가지 하는 외국인 국적 취득 희망자가 아닙니다

중국 출신 30대 여성 김모씨는 한국 귀화(국적 취득)시험을 치른 뒤, 평소에 열심히 공부한 자신감에 꼭 붙을 것이라고 생각하고 있었다. 그러나 결과는 예상 밖으로 불합격이었다. 결과에 낙담하고 있다가 문득 시험장에 김모씨와 같은 이름의 수험자가 있었다는 게 생각이 났다. 혹시 하는 마음에 법무부에 결과를 확인하러 갔다. 오전 9시 출근 시간에 맞춰 도착해서 침착하게 담당자에게 자초지종을 이야기했다.

이야기를 듣던 담당자는 “당신같이 실력도 없고 떨어질 만하니까 떨어진 사람이 자기 주제 파악도 못하고 설친다.”라며 모욕적인 반응을 보였다. 번거롭겠지만 꼭 한 번만 확인을 해달라고 다시 한 번 간곡히 부탁을 했다. 담당자는 김모씨의 부탁을 무시하고 투명 인간 취급을 했다. 그리고 안됐다는 듯 찻잔 허를 차기도 했다. 담당자의 인권침해적인 언행이 너무나 불편해 청와대의 신문고에 사정을 올린 후 신문고 담당자와 통화를 통해 억울함을 호소했다. 그러자 곧바로 법무부 담당자는 불합격한 답안지를 가지고 나왔다. 그땐 이미 오후 5시가 다 되어 있었다. 답안지를 확인시켜주면서도 담당자는 “참 가지가지 한다.”면서 “밥 먹고 할 일이 없냐?”고 모욕을 멈추지 않았다.

답안지를 확인해본 결과 김모씨의 생각이 맞았다. 김모씨는 합격이었고 김모씨와 같은 이름의 수험생이 떨어진 것이었다. 그때서야 담당자는 컴퓨터 인식에 뭔가 착오가 있었던 것 같다고만 얘기를 했다. 사과는 전혀 없었다.

(오경석·이경숙, 2016)

교육 공간에서의 인종차별 역시 현재로서는 ‘도덕적인 호소’이외에는 규제할 수 있는 방법이 전무하다. 한 대학원의 어떤 교수는, 자신의 제자인 아시아 출신 유학생들에게, 한국에 유학 올 때 사용한 교통수단으로, “말”과 “코끼리”라는 대답이 나올 때 까지 집요하게 질문을 반복함으로써, 두 유학생에게 감당할 수 없는 모욕과 수치감을 준 바 있다. 교수가 특정 지역 출신의 제자를 향해 출신 지역 전체를 비하하고, 비속어를 사용해 폭언을 한 사례도 관측된 바 있다.(오경석·이경숙, 2016)

<사례 IV-7-3> 아프리카 놈들은 모두 아프리카로 돌아가야 해

Geoffrey씨는 H대학교 유학생이었고 한국에 도착한지 두 달밖에 되지 않았다. 그는 최근 강화된 법 집행 중 단속에 잡혀 출입국 심사국에서 보석 신청을 거부당하고 U국으로

보내졌다. 나는 그가 적절한 취업 비자가 없었다는 점을 이해한다. 그러나 그가 학생이라는 점에 대해서 어떤 조치가 취해졌어야 한다. 그에게는 한국에서의 대학 생활에 대한 충분한 정보가 주어졌어야 한다. 다른 사람들은 벌금을 내야했지만 보석 신청이 받아들여졌다. Geoffrey씨 역시 벌금을 내려는 의지가 있었다. 교수는 그를 위해 어떤 조치를 취하는 것을 거부했으며 오히려 “아프리카 놈들은 모두 아프리카로 돌아가야 한다.”고 말했다. Geoffrey씨는 개발도상국 출신이라는 이유만으로 지도교수에게조차도 “놈”이라고 비하 받았다.

(오경석·이경숙, 2016)

이렇듯 2012년 가이드라인이 “외국인혐오방지 및 인종차별금지 등을 위한 제도 마련 기반 구축” 및 “이주민에 대한 인식의 개선”을 주요 과제로 제시했음에도 불구하고, 그 효과가 미비하거나, 오히려 퇴행하고 있는 양상은 무엇보다도 관련 ‘입법의 부재’에서 찾아진다.

인종차별 및 외국인 혐오 규제와 관련, ‘차별금지법’의 제정 여부 및 그 방식이 여전히 논쟁의 대상이 되고 있음은 주지의 사실이다. 유엔 사회권위원회는 이와 관련, ‘제3차 심의 최종견해’에서 다음과 같이 입장을 표명한 바 있다.

“위원회는 2007년 12월 제17대 국회에 제출된 차별금지법이 심의되지 않고 폐기된 사실로 인해, 포괄적 차별금지법이 아직 당사국에 의해 채택되지 않은 것을 우려한다. 또한, 위원회는 T/F에 의해 검토 중인 현재 법안이 차별금지 사유를 배타적으로 열거하지 않고, 전형적인 차별금지 사유 목록을 예시로 규정하고 있다는 점과 국적 및 성적 지향과 같은 원래 법안에 적시되었던 기타 근거들을 배제하고 특정 차별사유만을 포함하는 점을 우려한다. 위원회는 당사국이 경제·사회·문화적 권리에 있어서 차별금지에 관한 위원회의 일반 논평 제20호에 부합하고, 규약 제2조 제2항에 규정된 차별의 모든 사유들을 분명하게 적시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 촉구한다.”

자유권위원회 역시 2015년 11월 대한민국 제4차 국가보고서 심의 후 최종견해에서 비슷한 내용의 우려와 개선 방안을 권고 한 바 있다.

“a. 특정한 형태의 차별을 금지하기 위한 다수의 개별법이 시행 중임을 인지하고 있으나 포괄적인 차별금지법 부재에 대해서는 우려를 표한다. 현재 인종차별이나 성적지향 또는 성 정체성을 이유로 한 차별을 정의하고 금지하는 법안이 없다는 점이 특히 우려된다(제12항).

b. 당사국은 포괄적인 차별금지법을 제정하여 모든 삶의 영역에서 인종, 성적지향 또는 성 정체성에 의한 차별을 포함하여 이유를 막론한 차별을 정의하고 금지해야 한다. 차별금지법은 민관 구분 없이 자행되는 직간접적 차별에 대해 적절한 처벌과 효과적인 구제 방안을 제시해야 한다(제13항).“

인권위 역시 2006년 7월 최초로 차별금지법 제정을 권고한 바 있다. 그러나 현재에 이르기 까지 정부 차원의 차별금지법 제정 시도는 계속해서 무위로 그치고 있는 실정이다. 인권위는 2016년 7월 제3기 국가인권정책기본계획(2017~2021, NAP) 권고 시 포괄적 차별금지법의 제정을 정부에 재차 권고한 바 있다.

3) 인종차별 예방과 규제를 위한 정책 제언

“인종에 따른 차별은 가장 금기시되는” 차별임에도 불구하고, 한국적 상황에서 인종차별을 예방하거나 규제할 수 있는 방안을 모색하는 일은 결코 쉽지 않은 일이다. “하나의 원인, 하나의 해결, 하나의 대안이 있을 수 없고, 복합적인 권력의 결합과 복잡한 ‘정서’의 영역을 포함”하는 특수한 주제이기 때문이다(김현미, 2014).

복합적일 뿐만 아니라 새로운 경험으로서 인종주의는 관행과 문화, 공공 부문의 재량권의 이름으로 관용되며 정당화된다. 일부 조직화된 반다문화주의 혹은 외국인혐오주의 집단에 의해 빠른 속도로 확산되고 있다. 그럼에도 불구하고, “한국에 인종 차별은 없다”라는 고정관념이 사회전반에 걸쳐 여전히 확고하다.

생소하고 어려운 문제이지만 그 심각성과 확산 속도에 있어서 더 이상은 결코 방기할 수 없는 주제라는 점에서, 인종차별 예방과 규제를 위한 일련의 조치들이 시급히 도입되고 시행될 수 있어야만 할 것이다.

(1) 인종차별 금지의 법제화

최우선 과제는 관련 법률의 제정이다. 한국은 인종차별철폐협약의 당사국이지만, 아직까지 그 이행과 관련된 ‘입법’은 전무하다. 관련 법률의 제정은 인종차별에 둔감한 공공부문 및 시민사회를 향해 인종주의와 외국인혐오는 결코 관용될 수 없는 범죄 행위라는 인식의 전환을 유도할 수 있으며, 이주민 소수자들에게 인종주의로부터 보호받을 수 있다는 안도감을 제공해줄 수 있다는 점에서 미룰 수 없는 과제이다.

인종차별과 외국인혐오주의를 금지하는 법제정과 관련 가장 먼저 떠올릴 수 있는 방안은 포괄적인 차별금지법의 제정이다. 한국에서의 인종차별이 장애, 여성, 성소수자 등에 대한 차별과 복합적으로 연동되어 발생하고 있다는 점에서 이는 중요하다.

입법 관련 차선책은 인종차별만을 규율하는 특별법의 제정이다. 이 경우 현재 논의되고 있는 개헌안의 차별 사유에 ‘인종’을 포함시키는 방식으로 기존 법률을 개정하는 방안과 신법을 입법하는 방안 두 가지가 모색될 수 있을 것이다.

(2) 다양한 사회적 공간에서 자율적 가이드라인의 수립

입법적 과제와 더불어 ‘형성적 규제’ 방안도 동시에 모색될 수 있어야만 한다. 형성적 규

제란 인종주의 및 외국인혐오에 대한 법적 규율을 넘어서서, “시민사회의 대응능력을 향상 시켜” 인종차별과 외국인혐오주의가 사회적으로 발화되거나 용인될 수 없는 여건과 환경을 조성하는 일과 연관된다(홍성수 외, 2016).

형성적 규제와 관련 중요한 과제는, 인종차별이 관측되는 다양한 사회적 공간에서, 자율적인 반차별 정책을 시행하기 위한 가이드라인을 제정, 시행하는 일이다. 이를테면 “공공기관에서의 반차별정책 시행”, “방송국들의 자체적인 인종주의 관련 차별예방을 위한 방송가이드라인의 제정”, “사기업에서의 자율 규제” 등이 이에 해당한다.(홍성수, 2015; 정혜실, 2014) 공공 부문에 외국인 참여나 고용을 독려하고 그를 기관평가에 반영할 수 있는 평등 및 “다양성(diversity) 증진을 위한 원칙 및 가이드라인 수립”등을 권고하는 방안도 고려해 볼 수 있다(정기선 외, 2016).

인종차별 규제와 관련된 입법 및 가이드라인에는, 금지시되거나 규제되어야 하는 인종차별 행위의 범주와 목록이 정확하게 제시될 수 있어야 한다. 인종차별철폐협약에 따르면 “인종우월주의나 인종 증오에 바탕을 둔 관념의 전파, 인종 증오에 대한 촉발, 타 피부색이나 종족적 기원이 다른 인종이나 집단에 대한 폭력 행위, 이러한 행위의 촉발, 혐오 표현(hate speech)” 모두가 규제의 대상이다(인종차별철폐협약에 대한 일반권고 제15호 및 제30호).

(3) 인종차별 및 외국인혐오에 대처하기 위한 전담기구 설치

입법적, 형성적 규제와 더불어 추진되어야만 하는 세 번째 과제는 인종차별 및 외국인혐오에 대해 일관된 관점과 문제의식, 그리고 책무감으로 효과적으로 대처할 수 있는 전담 기구의 설치이다. 전담 기구는 인권위 내에 설치될 수도 있을 것이고, 민관, 사법부 등이 연계하는 특별한 기구로 독립적으로 설립될 수도 있을 것이다.

이러한 기구에서는 정규적인 실태조사, 공공 부문 및 언론에서의 관련 행위 모니터링, 외국인반대집단에 대한 공적 감시, 공무원 및 시민대상의 반차별 교육의 시행 등을 수행할 수 있을 것이다.

(4) 지자체 차원의 정책방안 마련

지자체 및 지역 사회 차원에서 인종차별 예방과 구제, 사회적 인식 개선을 위한 정책 방안의 마련과 시행도 매우 중요한 과제이다. 지자체는 실태 파악, 반차별 거버넌스의 구축, 관련 조례의 제정 등에 있어서, 중앙 정부보다 주도적인 역할을 수행할 수 있다. 아직 관련 입법이 전무하지만, 그것이 지자체가 인종차별과 외국인혐오주의를 규율할 수 있는 ‘조례’를 제정하는 일에 걸림돌은 결코 되지 않는다(권영실·이탁건·정순문, 2017).

V. 정책제언 총괄

본 연구는 이주 인권 영역을 이주민의 그룹별 영역과 권리별 영역으로 구획하여 그 실태를 조사하고 정책제언을 제시하였다. 이주민의 그룹별 영역에는 이주노동자, 이주여성, 이주아동, 난민이 포함되었다. 권리별 영역에는 안전한 작업환경에서 일할 권리, 인간다운 주거와 생활의 권리, 보건의료서비스에 접근할 권리, 이주민의 사회보장권, 인신매매로부터 보호받을 권리, 단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리, 인종차별에 대한 대응이 포함되었다.

아래 <표 V-1>와 <표 V-2>에서 이주민의 그룹별 영역과 권리별 영역 각각에서 정책제언 및 세부과제를 총괄해 제시하였다.

<표 V-1> 이주민의 그룹별 권리보장을 위한 정책제언 총괄

이주민 그룹		정책제언	세부과제
이주노동자 권리 (27개)	이주노동자 일반 (1개)	(1) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 비준	—
	고용허가제 이주노동자 (7개)	(1) 사업장 변경 제한의 폐지, 그 전까지 사업장 변경 사유 대폭 확대	① 사업장 변경 제한 완전 폐지 ② 그 전까지 인권 침해 발생 시 횡수 제한 없이 사업장 변경이 가능하도록 사업장 변경 사유 대폭 확대 ③ 인권침해에 대한 이주노동자의 입증 책임 완화 방안 마련
		(2) 구직기간과 구직신청기간 제한 폐지	① 구직기간과 구직신청기간 제한 폐지 ② 고용보험 의무가입과 실업급여를 포함한 고용보험 혜택 보장 ③ 그 전까지 고용변동신고 즉시 사업주와 고용센터의 이주노동자에 대한 안내 의무 부과
		(3) 이주노동자에게 구인업체에 대한 정확한 정보 제공	① 이주노동자에게 구인업체 명단을 제공하지 않도록 한 고용노동부 지침 즉시 폐지 ② 구인업체와 구직 이주노동자 모두에게 그 명단 뿐 아니라 정확하고 상세하며 공정한 정보 제공
		(4) 취업기간 연장, 재입국 취업의 합리적 기준 설정	① 취업기간 연장과 재입국취업 요건에서 사업장 변경 유무와 사용자 동의를 제외하고, 국내법 준수와 경력을 중심으로 합리적인 기준 재설정 ② '정실외국인근로자재입국 취업제도'의 성실근로자 명칭 변경
(5) 출국만기보험 지급시기 규정 폐지	① 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제13조 3항의 출국만기보험 지급시기에 관한 규정을 삭제하고 근로기준법 동등 적용		

이주민 그룹		정책제언	세부과제	
이주노동자의 권리	고용허가제 이주노동자 (7개)	(6) 입국 전후 권리교육 강화	① 입국 전후 교육에서 국내 법령, 제도, 이주노동자의 권리와 권리구제방법에 대한 교육 강화 ② 정부의 지원으로 전문강사를 입국 전 교육에 파견하는 방안 마련 ③ 입국 후 교육에서 시민사회와 협력 강화	
		(7) 영주권 및 국적 신청 권리와 장기체류자로서 권리 보장	① 연속취업기한 5년 미만 제한 규정 폐지 ② 장기체류자로서 가족결합과 사회보장의 권리 보장	
	농축산업 이주노동자 (4개)	(1) 농축산업 노동자의 최소 노동조건 보장을 위한 법 규정 신설	① 「근로기준법」 제63조 폐지 혹은 농축산업 노동자의 노동조건 보장을 위한 법 규정 신설	
		(2) 산재보험과 건강보험의 가입 보장	① 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조의 농축산업 어업에 대한 적용 제외 규정 삭제 ② 고용허가 기준을 사업장등록이 된 사업장으로 제한하거나 사업장등록을 하지 않았더라도 실질적 고용관계에 있는 경우 건강보험 직장가입 의무사업장으로 인정	
		(3) 불법적 파견 근로 사업장 감독 강화와 고용제한	① 불법적 파견 근로에 대한 근로감독을 강화하여 법 위반 사실 발견 시 고용허가를 취소하고, 해당 법령에 따라 고발 조치	
		(4) 농축산업 고용주 및 노동부 공무원들에 대한 교육 의무화	—	
	(27개)	어선원 이주노동자 (7개)	(1) ILO 「2007 어선원 노동협약」 비준 및 이에 준하여 국내 법령 정비	—
			(2) 어선원의 최소 노동조건 보장을 위한 법규정 신설	① 「선원법」 과 「근로기준법」 의 적용 제외 규정 삭제 혹은 어선원의 노동조건 보장을 위한 법규정을 「2007 어선원 노동협약」 에 준하여 신설
			(3) 공공부문에 의한 이주어선원 도입시스템 정비와 송출·송입업체 감독	① 공공기관에 의한 이주어선원 도입 시스템 정비 ② 모든 송출 및 선원 관리비용을 어선원이 부담하지 않도록 법 규정 정비 ③ 그 이전까지 해양수산부가 송출업체와 송입업체 허가 및 허가 중단 요건을 정하여 제시하고, 이에 대한 감독을 직접 담당
			(4) 해양수산부 장관에 의한 이주어선원 최저임금 결정과 임금 차별 폐지	① 이주어선원 최저임금 결정을 노사 간 단체협상에 위임한 「선원 최저임금 고시」 의 ‘적용의 특례’를 폐지하고, 「최저임금법」 제4조 제2항에 준하여, 이주어선원을 포함한 선원의 최저임금

이주민 그룹		정책제언	세부과제
이주노동자의 권리 (27개)	어선원 이주노동자 (7개)	(4) 해양수산부 장관에 의한 이주어선원 최저임금 결정과 임금 차별 폐지	① 위원회를 구성하여 해양수산부 장관이 최저임금 결정 ② 국적에 따른 최저임금 폐지와 추가수당 및 보합제의 동등한 적용
		(5) 공공부문에 의한 선원재해보상보험 운영 및 이주어선원의 재해보상 차별 폐지	① 원양 어선원에 대한 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 상의 적용 제외 규정 폐지 ② 장기적으로 어선원재해보험을 산업재해보상보험에 통합하여 운영 ③ 그 전이라도 어선원 재해보험 가입여부와 가입금액, 보상금액에 대한 해양수산부의 관리감독 강화, 어선원의 보험급여 결정에 대한 이의 제기 시 중립적 위원회를 구성하여 심사와 결정
		(6) 위법적인 동의서와 합의서 징구 금지	① 인권침해, 법령 위반, 근로조건 저하를 가져오는 동의서, 합의서 등이 유효하지 않도록 법령 개정 ② 그 전이라도 이를 표준근로계약서에 명시
		(7) 근로감독의 전문성과 모니터링 강화	① 해양수산청 내 근로감독 인력 충원, 겸직이나 보직순환 없는 전문인력 배치 ② 노동청 내 근로감독 인력에 대해 이주어선원의 인권실태 및 그 예방과 대책에 대한 정기적인 교육 실시
	해외투자기업 산업연수수생 (1개)	(1) 해외투자기업 산업연수생 제도(기술연수(D-3)) 폐지	—
	건설업 이주노동자 (2개)	(1) 적정임금제도 도입	① 시공금액 책정 시 일정비율이나 일정액을 노동자의 임금으로 책정하도록 하는 '적정임금제도'를 실시하고 정부 발주 건설공사부터 적용
		(2) 임금 지급에 대한 원청기업의 책임 강화	② 「근로기준법」 제44조의 2의 직상수급인의 임금지급에 대한 연대책임이 실행될 수 있도록 근로감독 강화, 이주노동자 교육 강화
특정활동(E-7) 이주노동자 (3개)	(1) 특정활동(E-7) 이주노동자의 인권상황 실태조사를 통해 정책 개선안 마련	① 실태조사를 통해 송출비리를 억제할 수 있는 도입방안 제시	
	(2) 특정활동(E-7) 일부 직종에 대한 사업장 변경시 사전허가 제도 폐지	① 주방장 및 조리사, 해삼양식기술자 등 10개 직종에 대한 사업장 변경 사전허가 제도 폐지	

이주민 그룹		정책제언	세부과제
이주여성의 권리 (7개)	계절이주노동자 (2개)	(3) 특정활동(E-7) 이주노동자 고용 사업장에 대한 근로계약과 최저임금 위반 관리감독과 처벌 강화	—
		(1) 외국인 계절근로자 제도 폐지	—
	(2) 이미 도입된 계절 이주노동자의 인권 침해 방지 대책 마련	① 계절근로자 운영에서 발생하는 국제적 기준에 따른 인신매매적 요소를 조사하고 이를 방지하기 위한 대책 마련 ② 계절 이주노동자들의 노동조건에 대한 정기적인 조사와 감독 ③ 인권침해 발생 시 권리구제기간 중 체류와 숙식 지원, 귀국 후 배상과 보상 시스템 마련	
	결혼이주여성의 권리 (3개)	(1) 결혼이민비자 발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해 방지	① 피해자에게 배상조치, 외국인 배우자의 본국에서의 이혼절차 간소화 등 구제절차 마련
		(2) 결혼이주민의 혼인권 보호 및 입국과 체류권 보장	① 한국인 배우자의 범죄경력 조회 정보를 외국인 배우자에게 통보하도록 의무화 ② 결혼이주민 관련 교육의 내용을 인권지향적으로 보완 ③ 한국인 배우자에 의한 신원보증제도 전면 폐지 ④ 가정폭력을 신체적·정신적 폭력, 재산상의 범위로 광범위하게 적용하여 혼인파탄 귀책사유로 인정, 여성단체확인서를 피해입증자료의 하나로 채택하는 제도를 실질적으로 운영 ⑤ 한국인 배우자의 전적인 귀책사유로 인한 이혼 혹은 별거가 아니더라도 외국인 배우자의 합법적 체류가 보장될 수 있도록 조치 ⑥ 이혼한 결혼이주민에게도 복수국적 허용 ⑦ 자녀의 면접교섭권만으로도 체류연장이 가능하다는 규정을 명문화
		(3) 가정폭력으로부터 결혼이주여성의 인권 보호	① 긴급전화-상담소-쉼터로 이어지는 폭력피해 이주여성 지원체계 구축 ② 여성폭력범죄 피해자의 체류권 보장 ③ 이주여성쉼터의 지원대상을 미등록 이주여성까지 확대 ④ 이주여성을 위한 진술조력인 제도 도입 ⑤ 가사 사건 재판 과정에서 이주민이 차별받지 않도록 공정성과 안전성 확보

이주민 그룹		정책제언	세부과제
이주 여성의 권리 (7개)	이주 여성 노동자 (4개)		<ul style="list-style-type: none"> ⑥ 결혼이주여성의 가정폭력과 귀책사유 적용 범주를 「가정폭력방지법」 정의에 따라 확대 ⑦ 가정폭력 피해자에 대한 적극적 사회보장 실시 ⑧ 「출입국관리법」 상의 가정폭력피해자에 대한 특칙 조문의 적용대상을 가정폭력 피해를 입은 모든 외국인으로 개정 ⑨ 이주여성폭력 실태조사와 통계 작성 ⑩ 귀환한 이주여성들의 자녀면접권 보장
		(1) 이주여성 가사·간병 노동자의 노동권 보호	<ul style="list-style-type: none"> ① 국가인권위원회의 비공식부문 가사근로자의 노동권 및 사회보장권 보호를 위한 권고(2017년 1월) 이행 ② 중개업체 및 파견업체에 대한 규제 ③ 이주여성 가사·간병노동자들을 위한 교육과 상담, 정보 제공, 의료·법률 지원에의 연계 및 쉼터 제공
		(2) 비취업비자 소지 이주여성 노동자에 대한 교육과 지원	<ul style="list-style-type: none"> ① 외국인력지원센터의 지원대상 범위를 고용허가제 이외의 노동자에게까지 확대 ② 다문화가족지원센터에서 이주여성을 대상으로 한 노동관계 법제도 교육을 실시하고 관련 상담서비스를 제공 ③ 사회통합프로그램의 교육내용에 노동관계 법제도 및 노동자로서의 권리에 대한 내용을 포함 ④ 결혼이주여성의 취업을 장려하기 위한 조치로 마련된 이중언어강사나 통역과 관련된 일자리의 비정규직 고용관행을 정규직으로 전환 ⑤ 정부 위탁·운영 기관에서 일하는 이주여성에게도 내국인 여성과 동일한 기준의 경력 인정과 승진기회 보장
		(3) 성희롱·성폭력·그 밖의 성에 기반을 둔 폭력으로 부터의 보호	<ul style="list-style-type: none"> ① 이주여성에 대한 모든 교육 과정에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 성폭력 등의 피해에 대처하는 절차와 피해자를 위한 지원 제도에 대한 내용을 포함 ② 성폭력 등의 피해 이주여성에게 신고, 조사, 기타 사법처리의 과정에서 적절한 통역 제공 ③ 관련 공무원들이 성인지적인 관점에서, 이주여성의 특수성을 고려하는 방식으로 업무를 수행할 수 있도록 적절한 교육 ④ 직장 내 성희롱·성폭력 피해자의 구제절차가 진행되는 동안 가해자와 분리되어 근무할 수 있도록 사업주의 의무를 규정하는 법 규정 마련 ⑤ 고용허가제 이주여성 노동자가 피해자인 경우,

이주민 그룹		정책제언	세부과제
이주여성의 권리 (7개)	(3) 성희롱·성폭력·그 밖의 성에 기반을 둔 폭력으로부터의 보호		<p>가해자가 사업주가 아닌 경우에도 사업장 변경이 가능하도록 규정 마련</p> <p>⑥ 성폭력 등의 피해 이주여성에게 이해할 수 있는 언어로 상담, 법적·의료적 지원, 체류자격과 무관하게 쉼터 제공</p> <p>⑦ 미등록 체류자인 성폭력 등의 피해자의 권리구제 진행의 전 과정에서 단속이나 강제퇴거로부터 철저한 방화벽 작동과 안정적 체류 보장</p>
	(4) 모성보호		<p>① 「근로기준법」의 가사사용자 및 4명 이하 근로자에 대한 적용제외 규정(법 제11조)을 개정</p> <p>② 이주여성에 대한 모든 교육에 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 모성보호와 관련된 법과 제도, 임신·출산·양육 과정에서 제공받을 수 있는 지원 등에 관한 내용 포함</p> <p>③ 이주여성 노동자가 임신과 출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독 강화, 해고 사업장에 대한 제재 조치</p> <p>④ 산모신생아 건강관리 지원, 아이돌봄 및 보육예산 지원을 모든 이주여성에게 점진적으로 확대</p>
이주아동의 권리 (7개)	(1) 보편적 출생등록제도의 도입과 방화벽의 마련		<p>① 아동을 식별하여 필요한 보호와 지원을 제공하기 위한 첫 단계로, 모든 아동의 출생등록이 가능하도록 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 개정 혹은 이주아동을 위한 새로운 출생등록 관련 법률의 제정</p>
	(2) 의료보장의 확대		<p>① 최소한 아동에 대해서는 체류자격에 무관하게 건강보험 가입과 의료급여가 보장되도록 「국민건강보험법」과 「의료급여법」 개정</p> <p>② 그 전이라도 건강보험이 없는 이주아동에게 최소한 건강보험수가 또는 의료급여 수가 적용</p> <p>③ ‘외국인근로자 등 의료지원사업’에서 아동의 진료비는 자부담 없이 지원</p>
	(3) 보육서비스 접근성의 확보 및 보육 지원의 확대		<p>① 영유아 보육 책임 대상을 국내에 거주하는 모든 사람으로 확대하고, 보육비용 및 양육수당에 대한 지원을 국적, 체류자격 등과 무관하게 모든 영유아에게 제공하도록 「영유아보육법」 개정</p> <p>② 그 전이라도 지방자치단체에서 이주아동에 대한 보육료 지원이 가능하도록 관련 지침 개정</p> <p>③ 일선 어린이집에 영유아의 국적이나 체류자격과 무관하게 보육통합정보시스템에 등록 가능하다는 사실을 적극 안내</p>

이주민 그룹	정책제언	세부과제
<p>이주 아동의 권리 (7개)</p>	<p>(4) 온전한 교육권의 보장</p>	<p>① 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 「교육기본법」 제8조 개정 ② 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 학령기 이주아동에게 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단을 마련 ③ 이주아동이 공교육 기관에서 수학할 때, 학생에게 제공되는 사회서비스 및 교육서비스에 접근할 수 있도록 조치 ④ 저소득층 이주아동에게 급식비를 포함한 교육비 지원을 허용 ⑤ 주민등록번호를 대체할 수 있는 학생 식별 번호를 제공하여 교육과 관련된 행정 절차에 사용될 수 있도록 조치 ⑥ 한국어가 미숙한 중도입국 이주아동 등을 위한 특별학급 또는 예비학교를 확충하고 접근성을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교과 과정을 마련하고 교사를 파견 ⑦ 중도입국 청소년을 위한 검정고시 대비 교육, 취업 교육, 진로 상담 등을 체계적으로 제공</p>
	<p>(5) 학대피해 이주아동에게 「아동복지법」 적용</p>	<p>① 보호가 필요한 이주아동의 아동보호시설 또는 아동양육시설 입소를 위한 법적 근거 마련 ② 아동복지심의위원회(「아동복지법」 제12조)가 이주아동의 보호, 친권의 제한, 후견인의 선임, 체류의 연장 또는 체류자격의 부여에 대한 사항을 심의하도록 조치 ③ 「국민기초생활 보장법」을 개정하여, 아동보호 시설 등에 입소한 이주아동에게 생계급여, 의료급여, 교육급여 등 동등 지원 ④ 아동학대범죄사건의 피해자인 이주아동에게 안정적인 체류자격을 보장하도록 「출입국관리법」에 관련 규정 신설</p>
	<p>(6) 이주아동의 구금 금지</p>	<p>① 아동의 비구금 원칙 법제화 ② 그 전이라도 아동친화적인, 구금 시설 밖의 구금의 대안 마련</p>
<p>이주 아동의 권리 (7개)</p>	<p>(7) 미등록 이주아동의 정규화 방안 마련 및 인도적 사유의 체류자격 부여</p>	<p>① 특히 국내 출생 아동, 국내에서 일정 기간 이상 거주한 아동, 교육 또는 건강상의 이유로 국내 체류가 불가피한 아동, 국적국으로 돌아감으로써 아동의 최선의 이익에 반하는 상황에 처하게 될 가능성이 있는 아동들에게 인도적인 견지에서 체류자격 부여</p>

이주민 그룹	정책제언	세부과제
이주 아동의 권리 (7개)		② 정규화 혹은 인도적 체류자격을 부여받은 이주 아동이 성인이 되었을 때 영주권 또는 국적 취득의 기회를 동등하게 부여
난민의 권리 (6개)	(1) 출입국장에서 난민신청 절차 및 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> ① 입국 심사 시 난민신청을 할 수 있다는 것과 그 절차에 대한 안내를 출입국장에서 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 쉽게 발견될 수 있는 장소에 게시 ② 출입국장 어디에서든지 난민신청접수가 거부되거나 지연되지 않도록 하고, 그 절차에 대한 번역된 안내 매뉴얼을 비치 ③ 난민인정심사 회부 심사의 불회부 사유를 최소화하여 명백히 이유 없는 난민신청이 아닌 한 회부결정 ④ 불회부결정에 대한 이의신청 절차 마련, 불회부 결정 시 그 사유와 이의신청 기한 및 방법을 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 서면으로 교부 ⑤ 출입국장에서 난민신청자의 처우에 대한 규정을 마련하여, 절차가 진행되는 동안 머무를 수 있는 장소, 기본적인 의식주와 의료서비스 제공, 그 장소로부터 자유로운 출입, 통신설비 이용, 외부인 접촉 보장
	(2) 난민인정절차에서 가장 중요한 1차 심사의 전문성과 공정성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ① 전문성과 독립성을 가진 난민심사관 제도 마련 ② 난민신청자가 1차 심사의 면담조서를 쉽게 열람, 복사할 수 있도록 허용 ③ 난민신청자의 동의 하에 모든 면접과정을 녹음·녹화하도록 하고, 난민신청자가 요구할 때 그 기록을 열람할 수 있도록 허용
	(3) 준사법기관에 의한 이의신청심사와 이를 위한 전제 마련	<ul style="list-style-type: none"> ① 이의신청단계에서 난민신청자의 청문절차 보장 ② 공적 자금으로 정부와 민간이 모두 이용가능한 난민신청자의 출신국 정보에 대한 연구센터 구축 ③ 장기적으로 이의신청단계의 심사를 전문성과 독립성을 갖춘 난민심판원이 담당하는 준사법적인 절차로 전환
	(4) 인도적 체류 지위의 신청과 심사 절차 마련	① 난민신청과 별도로 그 지위를 신청하고 심사할 수 있는 절차 마련

이주민 그룹	정책제언	세부과제
난민의 권리 (6개)	(5) 난민신청자에 대한 변호인의 조력, 소송구조, 통역서비스 보장	<ul style="list-style-type: none"> ② 특히 취약한 난민신청자들에게 시급히 소송구조 보장 ③ 난민인정절차의 모든 단계에서 전문성, 정치적·종교적 중립성을 갖춘 통역 제공 ④ 통역 제공 및 전문적 통역 양성을 위한 예산을 배정하고 집행
	(6) 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> ① 난민신청자의 취업금지 기간을 없애고 생계를 위한 활동 보장 ② 난민신청자 중 취약계층에게 기초생활수급자에 준하는 지원 보장 ③ 난민인정자가 국민과 같은 수준의 사회보장 혜택을 누릴 수 있도록 법령 및 지침 재정비 ④ 인도적 체류자에게 난민인정자에게 준하는 권리 보장, 특히 여행증명서 발급, 가족결합원칙 적용 ⑤ 난민인정자와 인도적 체류자의 안정적 정착과 사회통합을 위한 조치들을 마련

<표 V-2> 이주민의 권리별 정책제언 총괄

이주민의 권리	정책제언	세부과제
안전한 작업환경에서 일할 권리 (5개)	(1) 산업안전보건법 위반 사업장에 고용제한, 중대재해발생 사업장에 고용금지	<ul style="list-style-type: none"> ① 산재발생 전이라도 산업안전보건법 위반이 적발된 사업장에 대해서는 작업환경개선의 완료가 확인되기 전까지 이주노동자 고용 제한, 사업장 변경 허용 ② 중대재해발생 사업장에 이주노동자 고용 금지
	(2) 정부 발주 공사 입찰참가자격심사 평가 항목에 산업안전 예방조치 추가	① 입찰참가자격심사제도 평가항목에 건설재해에 관한 사항을 삭제하고 산업안전 예방조치에 관한 사항 추가
	(3) 농축산어업에 대한 산업재해보상보험법 적용 제외 규정 폐지	① 5인 미만 비법인 사업장의 산재보험 의무가입을 배제한 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조 폐지
	(4) 산업안전보건교육 시 통역서비스 제공의 강화	<ul style="list-style-type: none"> ① 이주노동자에 대한 산업안전보건교육은 반드시 이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 번역된 자료를 이용하여 통역을 동행하여 진행 ② 산업인력공단과 근로복지공단의 통역풀을 확대하여 산재신청과 처리과정뿐 아니라 교육 과

이주민의 권리	정책제언	세부과제
<p>안전한 작업환경에서 일할 권리</p> <p>(5개)</p>	<p>(4) 산업안전보건교육 시 통역서비스 제공의 강화</p> <p>(5) 산재 후 구제과정에서 차별 폐지</p>	<p>정에도 통역서비스 제공</p> <p>③ 장기적으로는 이주노동자에 대한 업종별 산업 안전교육을 전담하는 고용노동부 산하 전문인 력을 양성해 사업장에 파견교육</p> <p>① 산재 후 요양 중인 이주노동자에게 체류자격을 불문하고 고용노동부 위탁운영 쉼터 이용 허용</p> <p>② 국내에서뿐 아니라 귀국 후에도 재활치료 과정 에서 한국인과 동등한 지원을 받을 수 있도록 법제도 정비</p> <p>③ 산재로 사망한 이주노동자의 산재신청과 처리 를 위해 근로복지공단 책임 하에 대사관, 지원 센터, 인권단체와 협력</p>
<p>인간다운 주거와 생활의 권리</p> <p>(4개)</p>	<p>(1) ILO 기준에 부합하는 기숙사 기준에 대한 법 규정 신설</p> <p>(2) 기숙사 기준 미달 시 이주노동자 고용제한, 사업장변경 허용</p> <p>(3) 고용노동부 ‘외국인근 로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무 지 침’ 폐지</p> <p>(4) 이주노동자에게 기숙 사 무상 제공 방안 마련</p>	<p>① 근로기준법 등 관계 법령에 ILO 기준에 부합 하는 기숙사 관련 규정을 신설</p> <p>② 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 등 관계 법령에 기준 미달 기숙사 제공 시 이주노동자 고용제한 규정 신설</p> <p>① 기숙사 실태 점검에 대한 근로감독을 강화하 고, 사용주에게 개선 지시 후 이행되지 않는 경 우 이주노동자 고용제한, 근로기준법 상 기숙사 규정 위반 사항이 적발된 경우 사업주 처벌</p> <p>② 시급하게는 기숙사 기준 미달로 사업장 변경을 요구하는 고용허가제 이주노동자에게 횡수 제 한 없이 사업장 변경 승인</p> <p>① 지침을 즉시 폐지하고 숙소비용 공제 명목으로 최저임금 미만 지급 감독 강화</p> <p>① 장기적으로 이주노동자 기숙사 무상 제공 방안 을 마련</p> <p>② 사업주 비용 부담 완화를 위한 제도적 지원 방 안 함께 검토</p>
<p>보건의료 서비스에 접근할 권리</p> <p>(4개)</p>	<p>(1) 이주민의 건강보험 직 장 가입 제도 정비와 감 독강화</p>	<p>① 건강보험 당연가입사업장에 대한 건강보험 가 입 여부 감독 방안을 마련하고 건강보험에 가입 하지 않는 고용허가제 사업장에 고용 제한</p> <p>② 사업자등록증이 없는 농축산업 사업장을 건강 보험의무가입대상에 포함시키는 방안 마련</p>

이주민의 권리	정책제언	세부과제
<p>보건의료 서비스에 접근할 권리 (4개)</p>	(2) 이주민의 건강보험 지역가입 제도 차별 폐지	<p>① 기타(G-1) 비자 소지자에 건강보험 지역가입 보장 ② 유학과 결혼 외 사유로 입국한 장기체류자에 대한 3개월 후 가입자격 부여 조건 폐지 ③ 외국인에 대한 지역가입보험료 차별 폐지</p>
	(3) ‘외국인근로자 등 의료 지원사업’ 제도 정비와 예산 확보	<p>① 외래진료와 약제비 지원이 가능하도록 지원 확대 ② 적절한 예산 확보 ③ 다른 의료기관에서 지정 의료기관으로 전원한 경우도 지원 보장</p>
	(4) 체류자격에 무관하게 취약한 이주민의 의료보장 확대	<p>① 특히 아동, 장애인, 임산부 등 취약계층 이주민에게 체류자격에 무관하게 의료보장제도에 접근할 권리 보장 ② 장기적으로 체류자격에 무관하게 모든 이주민을 의료보장제도에 편입시키는 방안 마련</p>
<p>이주민의 사회보장권 (3개)</p>	(1) 위기상황에 처한 이주민들에 대한 지원의 확대	<p>① 생계곤란 이주민, 학대피해 이주아동, 폭력 피해 이주여성 등에게 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원 보장 ② 사회복지시설 및 쉼터 입소를 보장하고 내국인과 동일한 수급 자격 부여</p>
	(2) 이주민 장애인에게 장애인 복지사업에 따른 지원 제공	<p>① 체류자격과 무관하게 장애 이주민에게 장애인 등록과 복지서비스 제공 보장 ② 우선적으로 장애 아동에게 장애인 복지서비스 제공</p>
	(3) 노숙인 이주민을 위한 보호와 지원 대책 마련	<p>① 이주민 노숙인을 노숙인지원법 적용 대상에 포함하여 주거, 급식, 의료 지원 제공 ② 장기적으로는 자활을 위한 교육훈련 제공 ③ 체류자격을 상실한 노숙인의 체류자격 회복 지원</p>
<p>인신매매로부터 보호받을 권리 (5개)</p>	(1) 인신매매방지의정서 이행 입법과 전담기관 설립	<p>① 인신매매에 대한 포괄적 정의, 예방, 처벌, 피해자 보호조항이 포함된 특별법 입법 ② 관할이 중복되는 부처의 역할을 통합하고 조정할 수 있는 전담기관 설립 ③ 피해자 출신국과 한국의 정부 및 민간지원단체 간 공조체제 구축</p>
	(2) 인신매매 피해자 식별 지표의 개발과 적용	<p>① 성착취, 노동착취, 장기탈취 인신매매에 대한 포괄적인 인신매매 피해자 식별 및 보호 지표 개발</p>

이주민의 권리	정책제언	세부과제
인신매매로부터 보호받을 권리 (5개)	(3) 이주민 인신매매 피해자 보호를 위한 안정적 체류 보장	② 지표의 필수적·강제적 활용을 위한 법적 근거 마련 ① 권리구제 절차 진행과 치유, 회복, 재할 전 과정에 안정적 체류 보장
	(4) 인신매매적 이주노동 정책 재정비	① 인신매매적 요소(노동착취 목적의 이탈보증금, 물적·인적 담보, 신분증과 통장 압수, 급여에서 불법공제, 체류에 대한 협박, 이면합의서, 사업장변경 제한 등) 폐지
	(5) 정기적이고 포괄적인 실태조사	—
	(1) 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책 전환과 정규화 시스템 마련	—
	(2) 단속 과정의 적법 절차와 인권보호 준칙 준수	—
	(3) 단속과 구금의 절차를 형사사법절차에 준하여 규정하고 사법적 심사 강화	① 단속과 구금의 절차를 형사사법절차에 준하여 규정하고 사법적 심사 강화 ② 「인신보호법」 제2조의 출입국관리법에 따라 보호된 자의 적용제외규정 삭제 ③ 「행정절차법」 제3조의 외국인의 출입국·난민 인정·귀화의 적용제외규정 삭제 ④ 「출입국관리법」 상 ‘보호’ 명칭을 ‘구금’ 혹은 ‘수용’으로 변경
	(4) 보호해제 혹은 보호일시해제의 확대 실시	① 난민신청자 및 권리구제 절차를 밟고 있는 이주민에 대한 보호해제 및 보호일시해제 확대 실시 ② 보호일시해제를 위한 과도한 보증금 제도 폐지, 금액 및 예치와 반환방법에 대한 규정 정비와 공개
	(5) 사법부 등 독립된 기관에 의한 구금 사유의 심사와 구금기간의 상한 규정	① 3개월 이상 구금이 장기화되는 경우 독립된 기관에 의하여 구금의 사유 심사 ② 구금기간에 상한을 정하여 자의적인 장기구금 금지

이주민의 권리	정책제언	세부과제
단속, 구금, 추방으로부터 보호받을 권리 (8개)	(7) 통보의무면제 범위 확대, 필수 영역에서 통보 금지 조항 신설	① 통보의무면제 범위를 노동청, 근로복지공단, 아동복지 관련 공무원, 주민센터와 시군구청 공무원으로 확대 ② 피해자뿐 아니라 증인, 목격자, 사건 관계자까지 통보의무 면제 범위 확대 ③ 필수적 영역에서 통보금지 조항 신설
	(8) 무단이탈신고제도 폐지, 허위신고자에게 고용허가 취소	① 출입국관리사무소 체류관리 지침에 따른 무단이탈신고제도 폐지 ② 고용변동신고 시 그 사유를 기재하고, 허위신고 시 이주노동자 고용제한
인종차별에 대한 대응 (4개)	(1) 인종차별 금지의 법제화	① 최선책은 포괄적인 차별금지법의 제정, 차선책으로 인종차별을 규율하는 특별법 제정
	(2) 다양한 사회적 공간에서 자율적인 가이드라인의 수립	① 공공 부문, 방송, 사기업에서 차별예방, 평등 및 다양성 증진을 위한 자율적 원칙 및 가이드라인 수립
	(3) 인종차별 및 외국인 혐오에 대처하기 위한 전담기구 설치	① 국가인권위 내 혹은 민관, 사법부 등이 연계하는 독립적 특별기구 설립
	(4) 지자체 차원의 정책방안 마련	① 실태 파악, 반차별 거버넌스의 구축, 관련 조례 제정

<참 고 문 헌>

- 강진구, 2012, “한국사회 반다문화 담론에 대한 비판적 고찰”, 『인문과학연구』 제32집.
- 고현용, 2016, “외국인주민의 사회통합, 정책 현황과 과제”, 『2016년 전국다문화도시협의회 정책포럼 자료집』, 전국다문화도시협의회.
- 구미영·오은진·장미혜·최영미, 2015, 『비공식부문 가사노동자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회 인권상황 실태조사 연구용역보고서.
- 국가인권위원회, 2015, 『인권상담사례집』.
- 국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크 주최, 2016.10.25., 『아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회』 자료집.
- 국가인권위원회·부산외국인근로자지원센터, 2015.5.19., 『이주노동자의 현안과 개선방안』 지역 공동토론회 자료집
- 국제엠네스티, 2014.10, 『고통을 수확하다: 한국 농축산업 이주노동자 착취와 강제노동』. 군포 아시아의 창·안산이주민센터·오산이주노동자센터·평택외국인복지센터·유엔인권정책센터, 2012, 『이주노동자 미취학 자녀의 양육환경 실태조사 보고서』.
- 권영실·이탁건·정순문, 2017, 『지자체 조례제정을 통한 혐오표현 대응 방안과 향후 과제』.
- 김경희·허영숙, 2014, “결혼이주여성 통번역사를 중심으로 본 한국의 에스닉(ethnic) 노동에 관한 연구”, 『아시아여성연구』 제53권 제2호.
- 김기돈, 2014.11.14., “건설업에 대한 이해와 이주노동자에 대한 쟁점”, 『건설업에 종사하는 이주노동자의 인권현안과 개선방안』 토론회 자료집, 부산외국인근로자지원센터.
- 김대근·전영실·이정민·주현경·김정규, 2014, 『출입국관리상 인권제고를 위한 형사정책적 대응: 불법체류외국인을 중심으로』, 한국형사정책연구원.
- 김사강, 2011.11.17, “부산·경남 지역 미등록 이주민 자녀들의 건강권과 보육권”, 『이주아동의 인권 증진을 위한 심포지엄』 자료집, 국가인권위원회 부산인권사무소 주최.
- 김석호, 2017, “한국인의 이주민에 대한 인식의 변화”, 2017년도 한국이민학회 전기학술대회 자료집, 『한국의 이민정책, 어디로 가야하나?: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제』, 한국이민학회.
- 김이선 외, 2015, 『다문화가족 정책의 성과 점검 및 중장기 추진방안 연구』, 한국여성정책연구원.
- 김정혜 외, 2011, 『여성노동자 직장 내 성희롱 실태조사 및 대안 연구』, 전국민주노동조합총연맹.

- 김종철, 2014.4.18, “신안염전노예, 형법개정 1주년 그리고 인신매매 관련 특별법의 필요성”, 「인신매매 관련법 재개정과 피해자 보호 법제화를 위한 토론회」, 김춘진, 남윤인순 의원실 주최.
- 김종철, 2015, 『이주아동 구금보고서: 이주아동 구금 근절과 구금 대안을 향하여』, 공익법센터 어필·월드비전.
- 김종철·최민영, 2012.12, 『인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호를 위한 법제화 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서.
- 김지혜, 2017, “한국의 인종차별적 혐오표현과 법적 대응의 방향”, 『인종차별과 혐오표현 대응전략 마련을 위한 토론회』 자료집, 아시아인권문화연대.
- 김철효·김기원·소라미·신예진·최서리, 2013a, 『이주배경 아동의 출생등록』, 세이브더칠드런.
- 김철효·최서리, 2013b, 『대한민국 내 무국적의 현황』, 유엔난민기구 한국대표부.
- 김현미·이호택·이혜진·신정희·이연주·김주현·정혜연, 2013, 『한국 거주 난민아동 생활 실태 조사 및 지원 방안 연구』, 세이브더칠드런.
- 김현미, 2014, “인종주의 확산과 ‘국가없음’”, 『2014 한국 사회 인종차별 실태 보고대회 자료집』, 유엔 인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국.
- 또뚜야, 2014.11.25., “고용허가제의 한계-미얀마노동자문제를 중심으로”, 『상담을 통해 본 이주노동자의 현안과 과제』 심포지엄 자료집, 부산외국인근로자지원센터.
- 모종란·박민아, 2017, “이민시장 개방의 정치경제학: 가사도우미와 30대 워킹맘의 정치 참여”. 『이민과 통합』 Vol. 1.
- 박선희·오경석·김민정·류지호, 2015, 『경기도 이주여성 노동자 직장 내 성희롱 실태』, 경기도외국인인권지원센터.
- 설동훈·김현미·한건수·고현웅, 2003, 『외국여성 성매매 실태조사』, 여성부.
- 소라미·김정혜·김지혜·류경혜·허오영숙·문유진, 2016.12, 『이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사』, 사회복지공동모금회.
- 신윤진, 2013, “인신매매에 대한 국제기준과 외국사례에 비추어 본 외국인 전용 유흥업소 이주여성 도입제도의 문제점과 법적 과제”, 『국제인신매매범죄 처벌 및 피해 방지대책 세미나』 자료집, 법무연수원.
- 신은주·유진아·김현희·박종선·홍효성·전민경, 2013, 『가족형태의 변화에 따른 이주아동의 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 신지원·송영훈·박가영·신예진, 2012, 『한국 난민정책의 방향성과 정책의제 연구』, IOM 이민정책연구원.

- 심규범, 2013, “건설현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선 방안: 도입 규모 조정 및 불법 취업자 근절 방안을 중심으로.”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 심규범, 2014, “건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안: 고용허가제 및 산업 안전을 중심으로.” 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 아시아의 창, 2017.2, 『타이마사지업소 내 타이이주여성 노동실태와 이동경로에 관한 기초 조사』
- 아시아의 창, 안산이주민센터, 오산이주노동자센터, 평택외국인복지센터, 유엔인권정책센터, 2012, 『이주노동자 미취학 자녀의 양육환경 실태조사 보고서』, 국가인권위원회.
- IOM·공익법센터 어필, 2017, 『바다에 붙잡히다 - 한국어선에서 일하는 이주어선원의 인권침해 실태와 개선방안』 .
- 안상수·민무숙·김이선·이명진·김금미, 2016, 『국민 다문화수용성 조사 연구』, 한국여성정책연구원.
- 안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준), 2017, 『외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼』 자료집.
- 양지이, 2017.11.14., “상당사례를 통해 본 건설업 종사 이주노동자의 문제점”, 『건설업에 종사하는 이주노동자의 인권현안과 개선방안』 토론회 자료집, 부산외국인근로자지원센터.
- 오경석, 2017, “안산지역 이주민 인권, 동향과 과제 - 2010, 2015 안산시외국인주민인권실태 조사를 중심으로”, 『이것이 안산이다』, 안산학연구원·청맥.
- 오경석·이한숙·김사강·김민정·류성환·윤명희·정정훈·최상일, 2012.10, 『어업 이주노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 오경석·홍규호·현은희·박선희·이경숙, 2013, 『경기도 외국인 근로자 가족 인권상황 실태조사』, 경기도외국인인권지원센터.
- 오경석·고형면·이경숙, 2015, 『경기도 외국인주민 사회통합 실태조사』, 경기도외국인인권지원센터.
- 오경석·이경숙, 2016, 『2016 경기도 인종차별실태 모니터링 보고서』, 경기도외국인인권지원센터.
- 오경석·이경숙·박선희·앵크자르갈 빌궁·홍규호, 2017 근간, 『경기도 외국인 산업재해자 실태조사』, 경기도외국인인권지원센터.
- 오정은·김경미·문경희·박정혜·송석원·안상욱, 2013, 『미성년 이민자 관련 정책 및 법제 분석』, IOM 이민정책연구원.
- 우삼열, 2015.9.2., “이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안”, 『이주노동

- 자 노동권 향상을 위한 세미나」, 국회다정다감포럼, 국회입법조사처 주최.
- 원옥금, 2014.11.27, “상담을 통해 본 베트남 노동자의 산업안전과 산재실태 및 문제점”, 「이주노동자의 안전한 노동을 위한 간담회」, 노동인권회관 주최.
- 박해육·윤영근, 2016.11.3., “지방 정부의 이주민 통합 정책 비교연구.” 『이민정책의 어제, 오늘 그리고 내일』, 제7회 이민정책포럼 자료집, 성결대학교 미래발전연구원·한국이민재단 주최.
- 윤지영·표대중·최영미, 2017, 『이주가사노동자 노동인권 실태와 정책방안』, 이주가사노동자 노동인권 실태조사 중간보고 겸 토론회 자료집, (사)한국가사노동자협회.
- 이규용, 2005, “고용허가제 시행 1년 평가 및 향후 발전 방안.” 『고용허가제 1주년 기념세미나』 자료집, 노동부·한국노동연구원·국제이주기구 서울사무소.
- 이나영·배은경·김교성·원민경·구미영·성정숙, 2015, 『2015년 성희롱 실태조사』, 여성가족부.
- 이병렬·김기돈·김사강·김소령·김이찬·윤지영·이한숙·박정형, 2013.10, 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 이병렬·김연주·박정형·윤명화·이혜진·홍세영, 2014, 『예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 이완수·고성혜·정진희·김희선, 2015, 『미등록 이주아동 인권보호 및 사회적응방안 연구』, 서울특별시.
- 이일, 2014.12.17, “공항 송환대기실 문제 개관과 법적구제 가능성” 이주정책포럼 월례 워크숍 발표문.
- 이일, 2015.8.27, “출입국관리법 제63조에 따른 기간의 제한이 없는 구금 및 출입국관리법에 따라 보호된 사람의 인신보호법 미적용의 문제”, 『출입국관리법과 적법절차 국회토론회』 자료집, 대한변호사협회, 서영교·전해철·서기호 의원실 주최, 이주정책포럼 주관.
- 이일, 2017.8.24, “국제인권규범과 난민보호를 위한 개정방향”, 『아시아의 난민인권개선 맥락에서 본 한국 난민정책의 중장기 발전방향과 난민법 개정방안』 토론회 자료집, 국회인권포럼, (사)아시아인권의원연맹, 유엔난민기구 한국대표부 주최.
- 이주인권연대 농축산업 이주노동자 권리 네트워크, 2013.2, 『고용허가제 농축산업 이주노동자 인권백서 - 노비가 된 노동자들』.
- 이창원·최서리, 2015.1, 「고용허가제 외국인근로자를 둘러싼 인신매매 논란」, IOM이민정책연구원 이슈브리프.
- 이창원·최서리·오경석·박우·정정훈·정기선·박미화·박선희·허설화·윤가연, 2015.12, 『건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.

- 이한숙, 2015.8.27, “단속 중심의 출입국관리정책의 문제점”, 『출입국관리법과 적법절차 국회토론회』 자료집, 대한변호사협회, 서영교·전해철·서기호 의원실 주최, 이주정책포럼 주관.
- 이혜경, 2012, 『조선족 및 외국인 여성 육아도우미 등 돌봄근로자 이용실태 및 관리방안』, 여성가족부.
- 이현서, 2017, “농업 종사 이주노동자의 주거권 보장을 위한 법령 개정 제안”, 『농업이주노동자의 노동인권 보장을 위한 심포지엄』, 밀양 갯잎 밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 시민모임·부산지방변호사회 인권위원회.
- 임현, 2014, “난민법에 대한 평가와 과제”, 『법제논단』, 법제처.
- 장명선·오경석·우삼열·이수연·이인경·최홍엽, 2016, 『제조업 분야 이주여성노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 전은희, 2015, “초등학교 이중언어강사의 학교생활에 대한 질적 연구: 어려움과 대응, 이점을 중심으로”, 『다문화교육연구』, 제8권 2호.
- 정기선·강동관·곽재석·김안나·송영훈·오경석·이규용·이진영·이창원·이혜경·전경숙·조영희·최서리·최홍엽·홍기원, 2016, 『제3차 외국인정책 기본계획 수립 연구』, IOM이민정책연구원.
- 정명현, 2015, “외국인 주민 밀집거주와 지역사회 통합.”, 『국회 입법지원 간담회 자료집』, 국제법제실.
- 정혜실, 2014, “미디어 속의 인종주의”, 『2014 한국 사회 인종차별 실태 보고대회 자료집』, 유엔 인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국.
- 최현진, 2017. “대구지역 이주민 차별실태조사 결과”, 『대구지역 이주민 차별실태조사 결과발표회 및 토론회 자료집』, 대구이주여성인권센터.
- 정병호·오경석·신은주·위은진·정진현·이병하·이경숙, 2011.10. 『이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사』, 국가인권위원회 연구용역보고서.
- 정현미·장명선·박귀천, 2014, 『사회적 통합을 위한 다문화가족 서비스 대상범위 확대방안 연구』, 이대젠더법학연구소.
- 채현영, 2017.9.12., “대한민국 난민신청 및 인정절차의 개선 방향”, 『난민의 인권과 사법』 세미나 자료집, 사법정책연구원, 대한국제법학회 주최.
- 최경수 외, 2016, 『이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구』, 경제·인문사회연구회.
- 최서리·이창원·김웅기·정혜진, 2014, 『국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구』, IOM 이민정책연구원.
- 최서리·이창원, 2016, 「계절근로자제도 시범운영 결과에 따른 정책적 시사점과 향후 과

제」 . IOM 이민정책연구원.

최윤정·정해숙·황정임·전기택·선보영·전경숙·이슬, 2017, 『제3차 다문화가족정책 기본계획 수립을 위한 연구』 , 한국여성정책연구원.

추방방지연대, 추방 몽골인학생 복교와 재발방지대책 촉구 인권연대, 2013.10.8., “추방 몽골인 학생 복교와 재발방지대책마련촉구 인권연대’ 활동 자료 모음집” [미발간 자료집] .

피난처, 2015, 『국내 인도적체류허가 난민의 실태조사 보고서』 .

하용국, 2017.9.26, “출입국향 난민신청자의 절차권 보장과 남용신청 방지”, 『난민인권토론회-난민 심사의 절차권 보장과 남용 방지』 자료집, 심기준의원실·대한변호사협회·유엔난민기구 한국대표부 주최.

한국가사노동자협회, 2017.9.20., 『이주가사노동자 노동인권 실태와 정책방안』 실태조사 중간보고 겸 토론회 자료집

한국난민지원네트워크·대한변호사협회·유엔난민기구, 2016, 『한국의 공항, 그 경계에 갇힌 난민들-공항에서의 난민신청 실태조사 보고서』 .

한국여성변호사회, 2017, 『미등록 이주아동 학대 근절 및 보호를 위한 심포지엄』 자료집.

한국외국인력지원센터·이주민방송MNTV·재단법인 동천·법무법인 태평양, 2013, 『외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서』 .

현대경제연구원 산업전략본부, 2014, 「외국인 전문인력 국내 체류 현황 조사 및 시사점」 , 현대경제연구원 이슈리포트.

홍성수·김정혜·노진석·류민희·이승현·이주영·조승미, 2016, 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』 , 국가인권위원회.

부 록

설 문 지

일련번호			

이주인권가이드라인 재구축을 위한 설문조사

안녕하십니까?

국가인권위원회는 모든 사람의 인권을 보호하고 향상시키기 위해 설립된 국가기관으로서 대한민국 국민뿐만 아니라 대한민국의 영토 안에 있는 이주민의 권리를 보호하고자 노력하고 있습니다.

국가인권위원회는 올해 이주민들의 인권을 보장하기 위해 한국 정부가 지켜야 할 원칙과 방안을 제시하기 위한 연구를 진행하고 있습니다. 이 설문조사는 이주민들이 현재 한국 정부가 시행하고 있는 이주민 관련 정책에 대해 얼마나 알고 있고 얼마나 만족하는지 파악하여, 앞으로 이주민들의 인권을 보장할 수 있는 정책의 수립에 도움이 되기 위해 실시하는 것입니다.

당신이 설문에 응답하신 내용은 실태파악과 정책수립에만 이용될 것이며, 당신의 답변은 익명으로 분석·처리되기 때문에 비밀이 완전히 보장됩니다. 모든 질문에 대해 솔직하게 답변해주시기를 바랍니다. 당신의 참여에 진심으로 감사드립니다.

2017년 7월

국가인권위원회

The National Human Rights Commission of the Republic of Korea

<http://www.humanrights.go.kr>

(04551) 서울시 중구 삼일대로 340 (저동 1가) 나라키움 저동빌딩

전화: 02-2125-9700 팩스: 02-2125-9718 이메일: nhrc@humanrights.go.kr

조사자	조사장소	조사일시

I. 이주민 정책 인지도 및 만족도

※ 1번부터 12번까지는 이주민을 위한 정책 및 서비스에 대한 질문입니다. 각 질문에 대해 ①번을 선택하신 분은 정책이나 서비스에 얼마나 만족했는지를 표시해 주십시오.

1. 당신은 체류자격과 무관하게 모든 이주민은 직장에서 임금체불을 비롯한 부당한 일을 당했을 때 노동청에 진정하여 구제받을 수 있다는 것을 알고 있습니까?

① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

2. 당신은 이주민(외국인)이라는 이유로 부당한 차별을 당했을 때, 국가인권위원회에 진정하여 구제받을 수 있다는 것을 알고 있습니까?

① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

3. 당신은 합법적으로 체류하고 있는 이주민이 구직이나 이직을 원하는 경우 고용센터에서 도움을 받을 수 있다는 것을 알고 있습니까?

① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

4. 당신은 체류자격과 무관하게 모든 이주민은 직장에서 일 때문에 다치거나 아프게 되었을 때 산업재해 보상보험으로 치료 및 보상을 받을 수 있다는 것을 알고 있습니까?

① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

5. 당신은 외국인 등록을 하고 3개월 이상 합법적으로 한국에 체류하고 있는 이주민은 건강보험에 가입할 수 있다는 것을 알고 있습니까? (단, G-1 비자 소지자 제외)

① 알고 있고 건강보험에 가입해있다. ② 알고 있지만 건강보험에 가입해있지 않다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

6. 당신은 미등록 이주민이 입원과 수술 치료가 필요할 때 국공립병원 등 정부에서 지정한 병원에 가면 의료비 지원을 받을 수 있다는 것을 알고 있습니까?

① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

7. 당신은 체류자격과 무관하게 모든 이주아동은 한국에서 무상으로 초등학교 및 중학교에 다닐 수 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 자녀를 학교에 보낸 적이 있다. ② 알고 있지만 자녀를 학교에 보낸 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

8. 당신은 한국 정부가 한국인과 결혼한 이주민 또는 난민들의 한국 사회 적응을 돕기 위해 다문화가족지원센터를 운영하고 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

9. 당신은 한국 정부가 가정폭력이나 성폭력을 당한 이주여성을 위해 쉼터를 운영하고 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

10. 당신은 한국 정부가 이주노동자에게 교육과 상담을 제공하기 위해 외국인력지원센터를 운영하고 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

11. 당신은 한국 정부가 외국인 등록을 하고 3개월 이상 합법적으로 한국에 체류하고 있는 이주민의 한국 사회 적응을 돕기 위해 이민자 사회통합프로그램을 운영하고 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

12. 당신은 한국 정부가 이주민들을 위해 인터넷 홈페이지 등을 통해서 다양한 언어로 정보나 서비스를 제공하고 있다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 이용해본 적이 있다. ② 알고 있지만 이용해본 적은 없다. ③ 모른다.

↳

매우 만족 ()	조금 만족 ()	보통 ()	조금 불만족 ()	매우 불만족 ()
-----------	-----------	--------	------------	------------

13. 당신은 매년 시간당 최저임금(2017년의 경우 6,470원)이 정해지며, 당신이 누군가에게 고용되어 일을 하게 되면 최저임금 이상의 임금을 받아야 한다는 것을 알고 있습니까?

- ① 알고 있고 최저임금 이상을 받고 있다. ② 알고 있지만 최저임금 미만의 임금을 받고 있다.
③ 현재 일을 하지 않고 있다. ④ 모른다.

III. 인적 사항

17. 당신의 국적은 무엇입니까?

- ① 중국 ② 베트남 ③ 필리핀 ④ 인도네시아 ⑤ 캄보디아 ⑥ 기타 ()

18. 당신의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성

19. 당신의 나이는 몇 살입니까?

- ① 20~24세 ② 25~29세 ③ 30~34세 ④ 35~39세 ⑤ 40~44세
 ⑥ 45~49세 ⑦ 50~54세 ⑧ 55~59세 ⑨ 60세 이상

20. 당신은 한국에 얼마나 오래 살았습니까?

- ① 3개월 이상~1년 미만 ② 1년 이상~2년 미만 ③ 2년 이상~3년 미만
 ④ 3년 이상~4년 미만 ⑤ 4년 이상~5년 미만 ⑥ 5년 이상

21. 당신의 현재 체류자격은 무엇입니까?

- ① 귀화자 ② D-2 (유학) ③ E-7 (특정활동) ④ E-9 (비전문취업)
 ⑤ F-2 (거주) ⑥ F-4 (재외동포) ⑦ F-5 (영주) ⑧ F-6 (결혼이민)
 ⑨ H-2 (방문취업) ⑩ 미등록 ⑪ 기타 ()

22. 당신이 현재 한국에서 살고 있는 곳은 어디입니까?

- ① 서울·인천·경기 ② 부산·울산·경남 ③ 대구·경북
 ④ 광주·전남·전북 ⑤ 대전·세종·충남·충북 ⑥ 강원
 ⑦ 제주

이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구

|인쇄일| 2017년 11월 18일

|발행일| 2017년 11월 18일

|발행처| 국가인권위원회

|주 소| 04551 서울시 중구 삼일대로 340
나라키움 저동빌딩

<http://www.humanrights.go.kr>

|전 화| 국가인권위원회 인권정책과 02)2125-9841

|제 작| 진명인쇄공사 02)2279-1470

ISBN 978-89-6114-586-2 93330

비매품