발 간 등 록 번 호
11-1620000-000873-01

humanrights.go.kr 국가인권위원회

이주인권 정책 결정례집

National Human Rights Commission of Korea

2011. 1. 1. ~ 2021. 12. 31.

국가인권위원회

humanrights.go.kr 국가인권위원회

이주인권 정책 결정례집

2011. 1. 1. ~ 2021. 12. 31.

국가인권위원회

발 간 사

국가인권위원회가 설립된 지 만 20년이 되었습니다. 우리 위원회는 2001년 12월 21일 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 개정에 대한 의견표명을 시작으로 하여, 크레파스 색상 관련 피부색 차별표현의 시정을 권고하는 등 "사람이 사람답게 사는 세상"에서 이주민 또한 '한 사람'으로서 존중받을 수 있도록 노력을 경주해 왔습니다.

이주민을 둘러싼 국내 정책 환경과 다양한 인권문제 발생에 주목하여, 헌법과 국제인권규약에 근거한 정책 개선 및 침해구제·차별시정 조사활동을 활발하게 추진해 왔고, 그 결과물로 위원회는 2011년 11월에 결정 사례집을 발간한 바 있습니다.

이번에 발간되는 이주인권 정책 결정례집은 2011년부터 2021년까지의 정책권고, 의견표명 및 최근 방문·직권조사 결과, 주요 진정사건 인용결정 등을 망라하여 총 51건을 수록하고 있습니다.

이 결정례집의 편제는 이주인권 일반 및 출입국관리법 등 법령 개선, 이주민 인권증진 및 위기상황에 처한 이주민 보호, 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리, 난민·무국적자의 인권보호 및 제도개선, 인종차별철폐협약 등 국제기준의 국내이행, 방문·직권조사 및 주요 진정사건 인용사례 등으로 일목요연하게 정리하고자 했습니다.

아무쪼록, 이 결정례집이 정부의 이주민 관련 정책뿐만 아니라 각종 사업 추진에 있어서 인권기준으로 적극 활용되고 널리 공유되어, 누구나 존엄하게 공존하는 사회로 나아가는 데 큰 역할을 하는 유익한 자료로 쓰이길 기대합니다.

2022년 3월

국가인권위원회 위원장 **송두환**

목차

CONTENTS

PART I 총론 011

1. 이주민·난민 인권증진을 위한 국가인권위원회 권고 흐름 013
2. 이주인권 정책결정례집 일러두기 026

PART II 제1부 정책 권고사례 027

1 이주인권 일반 및 출입국관리법 등 법령 개선 029

1. 이주민 관련 TV 프로그램 모니터링 결과에 따른 개선 권고[2013. 11. 21.] 029
2. 제3차 다문화가족정책 기본계획안에 대한 의견제출[2017. 11. 9.] 042
3. 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견제출[2018. 7. 26.] 045
4. 「인신매매, 착취방지와 피해자보호 등에 관한 법률안」에 대한 의견제출[2021. 2. 18.] 056
5. 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견제출[2021. 3. 25.] 066
6. 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」에 대한 의견표명[2021. 11. 25.] 069

2 이주민 인권증진 및 위기상황에 처한 이주민 보호 075

1. 결혼이주자의 체류기간 연장허가 시 신원보증제도에 대한 의견표명[2011. 9. 29.] 075
2. 미등록 이주아동 의료 접근권 개선방안 권고[2011. 11. 10.] 080
3. 결혼이주여성 및 인도적 체류자 등에 대한 긴급복지 지원제도 개선방안 정책권고[2012. 12. 6.] 086
4. 학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고[2017. 12. 28.] 091
5. 미등록 이주아동 관련 과태료 미납 출국정지 관행 개선권고[2018. 4. 19.] 103
6. 외국인 수감자에 대한 본국 이송 요청 사건에 대한 의견표명[2019. 1. 30.] 110
7. 이주아동의 보육권 보장을 위한 제도개선 권고[2019. 5. 2.] 117
8. 외국인 수용자의 외부교통권 강화를 위한 의견표명[2019. 10. 17.] 130
9. 체류자격 변경 외국인 건강보험 가입불허 사건에 대한 정책권고[2021. 3. 12.] 139

❸ 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장 153

1. 고용허가제 개선방안 권고[2011. 12. 15.] 153
2. 원양어선 내 외국인 선원에 대한 성희롱 및 임금차별 등 사건에 관한 의견표명 [2012. 5. 10.] 162
3. 연근해 선원 이주 노동자 인권개선을 위한 권고[2012. 12. 6.] 167
4. 농축산업 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고[2013. 12. 5.] 179
5. 연근해선원 이주노동자 권리증진을 위한 인권교육 개선에 대한 의견표명 [2015. 10. 8.] 187
6. 건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고[2017. 6. 8.] 192
7. 여성 이주노동자의 인권증진을 위한 제도개선 권고[2018. 3. 22.] 203
8. 지자체의 이주노동자 코로나19 검사 행정명령에 대한 정책권고[2021. 3. 22.] 215
9. 선원 이주노동자 모집과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고[2021. 7. 26.] 226

❹ 난민·무국적자의 인권보호 및 제도개선 249

1. 「난민법 시행령」 제정안에 대한 의견표명[2013. 3. 21.] 249
2. 인도적 체류자의 국민건강보험 가입제한 사건에 대한 정책권고[2013. 11.19.] 253
3. 출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고[2016. 8. 25.] 256
4. 난민 장애인에 대한 장애인등록제도 개선 권고[2017. 3. 30.] 266
5. 난민법 및 출입국관리법일부개정법률안 등에 대한 의견표명[2019. 2. 14.] 272
6. 난민불인정결정통지서 아랍어 번역 미제공으로 인한 인권침해 사건에 대한 권고[2019. 8. 8.] 292
7. 난민인정신청 보호외국인에 대한 장기구금으로 인한 인권침해 사건에 대한 의견표명[2019. 8. 29.] 300
8. 공항에서 장기체류하게 되는 난민아동의 인권보호를 위한 의견표명 [2020. 2. 17.] 307
9. 난민법일부개정법률안 및 출입국관리법일부개정법률안에 대한 의견제출 [2020. 8. 28.] 316
10. 인도적 체류자의 지위와 처우개선을 위한 정책권고[2021. 6. 10.] 327

❺ 인종차별철폐협약 등 국제기준의 국내이행 353

1. 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」 활용 권고[2016. 6. 20.] 353
2. 인종차별철폐협약 제17차, 제18차, 제19차 통합 정부보고서에 대한 의견표명 [2016. 7. 25.] 366
3. 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행절차 마련 권고[2016. 9. 8.] 374
4. 인종차별철폐협약 제17차, 제18차, 제19차 통합 정부보고서에 대한 국가인권위원회 독립보고서[2018. 10. 22.] 384

❻ 외국인 보호시설 방문조사 421

1. 2018년 외국인보호소 방문조사에 따른 권고[2019. 1. 16.] 421
2. 2020년 외국인 보호시설 방문조사 정책권고[2021. 5. 12.] 429

PART III 제2부 인권침해·차별 관련 외국인 사건 인용사례 439

1. 단속과정에서의 이주노동자 사망사건 직권조사 [2019. 1. 16. 18직권0001800] 441
2. 외국인노동자에 대한 고용허가서 발급 거부에 의한 인권침해 [2019. 5. 8. 18진정0852000] 470
3. 인종·피부색을 이유로 한 외국인의 클럽 입장 제한 [2019. 7. 22. 18진정0521300] 479
4. 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도로 인한 인권침해 [2020. 3. 31. 19진정0703100] 486
5. 중화권 다문화 자녀들의 성명 등록 시 현지발음 등록으로 인한 인권침해 [2020. 4. 7. 19진정0425200·19진정0502900(병합)] 499
6. 코로나19 관련 지자체의 재난긴급 소득지원시 이주민 배제 [2020. 5. 21. 20진정0234400] 509
7. 난민면접조서 허위 기재 등으로 인한 인권침해 [2020. 9. 10. 18진정0572400] 528

국가인권위원회
humanrights.go.kr

8. 인신매매 성매매 피해자에 대한 강압조사 등 559
[2021. 2. 24. 20진정0219400]
9. 산재치료중인 외국인에 대한 인권침해 575
[2021. 5. 12. 20진정0855100]
10. 외국인보호소의 보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용 등 589
[2021. 10. 8. 21진정0451000·21진정0477800(병합)]
11. 외국인보호소의 부당한 보호장비 사용 등 600
[2021. 12. 3. 21진정0520600]

PART IV 부록 607

1. 이주인권 정책 결정례 목록 [2001-2021] 609
2. 제2차 이주 인권가이드라인 핵심 추진과제 목록 613

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I

총 론

1 이주민·난민 인권증진을 위한 국가인권위원회 권고 흐름

Ⅰ. 개요

국내 체류 외국인은 2007년 100만 명을 넘었고, 이후 매년 증가하여 2019년 252만 명으로 당시 전체 인구의 4.9%에 해당하였다. 2020년 코로나19의 전세계적 확산으로 인해 국내 체류 외국인의 수가 감소하면서 2021년 말 약 195만 명(1,956,781명)[1]이다.

국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다.)는 국제이주가 보편화된 시기에 국내 체류 외국인을 둘러싼 환경의 변화와 다양한 인권 문제 발생에 주목하여 정책권고와 인권침해 · 차별 진정사건 조사 등을 활발하게 추진하였고, 이주민 · 난민에 대한 혐오와 차별을 넘어 다양성이 인정되고, 모두의 인권이 존중되는 공존의 사회로 나아가고자 꾸준히 노력해왔다.

Ⅱ. 법령 · 제도 · 정책 및 관행의 개선 활동

2001년 위원회 설립부터 2021년 12월까지 이주인권 관련 인권상황 실태조사 · 연구, 모니터링, 직권 · 방문 조사 등을 통해 총 88건의 권고 또는 의견표명을 하였고, 정부의 이주민 · 난민 정책 수립과 이행에 있어 인권적 측면에서 방향과 지침이 되고자 제1차(2012년)·제2차(2019년) 「이주 인권가이드라인」 정책권고를 마련하였다.

〈 이주인권 관련 정책권고(의견표명 포함) 현황 〉

구분	계	이주인권 및 출입국 법령	이주민 인권증진	이주노동 정책개선	난민 인권보호	인종차별 철폐	직권·방문 조사
현황 (건)	88	22	13	17	15	8	13

1) 출입국·외국인정책 통계월보(2021년 12월호 기준, 법무부)

II-1. 이주민 · 난민의 인권증진을 위한 정책방향 제시 : 이주 인권가이드라인

위원회는 국내 체류 외국인의 인권상황에 대한 종합적인 실태조사를 바탕으로 이주민 · 난민 관련 법령, 제도, 정책, 사회적 관행을 분석하고, 아울러 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 등 국제인권규약, 국내외 사례를 검토하여 2012년 「이주 인권가이드라인」을 수립하였다.

이후 변화하는 이주민 · 난민 인권상황과 국내외 이주환경에 대응하여, 2019년 「제2차 이주 인권가이드라인」을 마련하여 32개 정부 부처에 권고하였다. 이후, 매년 정부 부처의 이행현황을 모니터링하고 현장 모니터링을 추진하면서 권고 이행의 실효성을 제고하였다.

〈 이주 인권가이드라인 구성 및 기본원칙 〉

구 분	제1차 이주 인권가이드라인	제2차 이주 인권가이드라인
과제 구성	7개 대상 30개 분야 90개 과제 ▶ 이주민을 그룹별로 구분 ▶ 과제들을 범주화하는 용어로 '보호 강화'를 주로 사용 ▶ 현시점에서 실현 가능한 과제에 치중하여 현실의 한계를 극복하기 위한 과제가 일부 변경·삭제	10개 가이드라인 110개 과제 ▶ 이주민의 **권리에 중점**을 둠 ▶ 이주민 당사자의 **역량 강화**에 중심을 두고 실질적인 인권 개선 도모 ▶ 국제기구가 반복적으로 권고하는 사안에 대해서는 장기적으로 도달해야 할 **보편적 지향점으로서 과제 제시**
기본 원칙	❖ 이주민과 관련된 법과 정책에서 인권을 최우선적으로 고려 ❖ 이주민에게도 기본적인 권리를 평등하게 보장 ❖ 이주민에 대한 인권침해와 차별을 야기하는 법과 제도 개선 ❖ 사회적 편견과 관행에서 오는 이주민에 대한 인종차별 금지 ❖ 이주민들의 문화 정체성 존중과 그들의 역량 증진 도모	

II-2. 이주인권 일반 및 출입국관리법 등 법령 개선

외국인의 출입국관리, 체류관리, 사회통합 등에 관한 사항을 규정한 「출입국관리법」이 1963년 제정된 이후, 이주민의 규모가 급증하고 정주화 경향이 강화되면서 정부는 「재한외국인 처우 기본법」(2007), 「다문화가족지원법」(2008) 등의 법률을 제정하였다.

위원회는 2001년 12월 21일 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법」 개정법률안에 대한 의견표명을 시작으로, 「출입국관리법」 관련하여 아래와 같이 9건의 정책권고 또는 의견표명을 하였다.

〈 「출입국관리법」 관련 위원회 정책권고 및 의견표명 흐름 〉

2003. 7. 14	▶ 외국인 지문 날인를 원칙적으로 폐지하면서 예외적으로 적용 대상자를 규정한 「출입국관리법 일부개정법률안」 제38조 제1항이 명확성의 원칙에 반하므로 인권침해 논란을 최소화하는 방향으로 개정하도록 의견표명
2004. 5. 27.	▶ 출입국관리법령 등에 입국불허결정을 받은 외국인의 이의신청권을 보장하는 방안을 명문화할 것을 권고
2004. 10. 8.	▶ 보호외국인의 기본권 존중과 차별금지 원칙을 「출입국관리법 일부개정법률안」 제57조에 신설하면서, 피보호자의 기본권이 부당하게 제한될 우려가 있는 포괄적 기본권 제한 사유 규정을 삭제할 것 등을 의견표명
2005. 5. 23.	▶ 출입국관리법 제51조(보호)에 의한 외국인보호규칙 전부개정령안에 대해 외국인 보호시설 내의 피보호 외국인에 대한 인권이 보장되도록 개선 의견표명
2007. 12. 6.	▶ 「출입국관리법 일부개정법률안 」제46조의 강제퇴거 사유와 이에 대한 조사 규정, 제76조의2 난민의 인정 관련 규정에 대해 수정·보완할 것을 의견표명

2009. 4. 30.	▶「출입국관리법 일부개정법률안」 제46조 제2항의 강제퇴거 제외 대상에 가정폭력으로 인해 이혼소송을 제기한 경우뿐 아니라 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임 없는 사유로 정상적인 혼인생활을 할 수 없는 경우도 포함시켜야 한다는 것에 대해 의견표명
2009. 11. 19.	▶「출입국관리법 일부개정법률안」 제38조(지문 및 얼굴에 관한 정보의 제공 등)는 국가의 출입국관리 상황이 인권침해 가능성이 있다는 이유로 폐지되었던 제도를 부활하는 규정으로 바이오정보를 제공받아야만 여권 위·변조 범죄나 다른 각종 범죄를 예방할 수 있다거나 수사에 현격한 도움이 된다고 보기 어려운 점에서 삭제하는 것이 바람직하다는 의견표명
2018. 7. 26.	▶ 보호외국인의 인권보호를 위하여 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 마련, 보호 필요성과 아동 등 피보호자 취약성 고려 명문화 등을 내용으로 하는 국회의원 발의의 「출입국관리법 일부개정법률안」을 조속히 심의하기 바란다는 의견표명
2021. 3. 25.	▶ 신원정보가 유출된 외국인의 2차 피해를 예방하고자 하는 「출입국관리법 일부개정법률안」관련하여, 제35조의2(외국인신원정보의 변경 등 신청) 제3호에 성희롱 피해자 추가, 제35조의3(외국인신원정보변경위원회)의 심사·의결 기간 설정, 청구 불수용 사유, 외국인신원정보변경위원회위원 구성 등에 대해 의견표명

그 외 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」, 「인신매매등 방지 및 피해자보호등에 관한 법률」, 「재한외국인 처우 기본법」, 「안산시 거주 외국인 인권조례제정안」 등 법령과 다문화가족정책 기본계획안에 대해 의견표명, 이주민 관련 TV 프로그램 모니터링 결과에 대한 개선 권고 등을 추진하였다.

II-3. 이주민 인권증진 및 위기상황에 처한 이주민 보호

유엔 등 국제사회는 상주국(일상적으로 체류·거주하는 국가)을 변경한 사람을 '이주자'(migrant)로 정의하고 있고, 2000년 유엔 총회에서 '모든 이주노동자와 그 가

족의 권리 보호에 관한 국제협약'이 채택(1990. 12. 18.)된 것을 기념하여 매년 12월 18일을 'International Migrants Day'로 지정하였고, 국내에서는 '세계 이주민의 날'로 명명하였다.

2000년대 이후 취업 또는 결혼을 목적으로 한국에 입국하여 국내에 주소지를 두고 거주하는 외국인이 많아졌고, 2005년 문화체육관광부 주관으로 "이주민과 함께하는 다문화축제"가 서울에서 처음 개최된 후 매년 전국단위로 실시되면서 '이주민' 용어는 '외국인주민' 용어와 함께 정책과 법령[2]에서 사용되고 있다.

2021년 12월 기준 국내 체류 외국인 1,956,781명 중 한국에 주소를 두고 외국인 등록 또는 거소신고를 한 장기 체류자격의 이주민은 1,569,836명이고, 국적별로는 한국계를 포함한 중국 국적자가 840,193명이다.

〈 체류자격별·국적별·연령별 현황 〉

(단위: 명)

체류자격

단기 체류자격	장기 체류자격						
	유 학 (D-2)	비전문 취업(E-9)	재외동포 (F-4)	영 주 (F-5)	결혼이민 (F-6)	방문취업 (H-2)	기타
386,945	110,279	213,329	476,229	167,894	132,567	123,432	346,106

국적

중국 (한국계 포함)	베트남	태국	미국	우즈베키스탄	기타
840,193	208,740	171,800	140,672	66,677	528,699

연령

19세 이하	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
134,665	424,045	535,367	326,843	299,923	134,665

위원회는 부모 등의 체류자격에 따라 미등록 상태가 된 이주아동이 학습권 · 발달권 · 건강권 등 아동의 권리를 보장받지 못하고 인권 사각지대에 존재하게 된 상황 등 위기상황에 처한 이주민에 대한 보호와 인권증진을 위해 총 13건의 정책권고와 의견표명을 실시해왔다.

2) 행정안전부의 '지방자치단체 외국인주민 현황조사', 지방자치단체 조례 등에서 '이주민·외국인주민' 용어 사용

〈 이주아동 관련 위원회 정책권고 및 의견표명 흐름 〉

2009. 12. 3.	▶ 중학교 학습권 「초·중등교육법 시행령」 제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등에 관한 규정)에 중학교 관련 사항을 별도로 규정하고, 미등록 이주아동의 교육권을 지원할 수 있는 관련 지침과 지원 계획을 수립할 것을 권고
2010. 12. 30.	▶ 이주아동에 대한 한국어 교육이 체계적으로 이루어질 수 있도록 공교육시스템 강화 및 이주아동에 대한 차별과 인권침해를 예방할 수 있도록 적합한 다문화 교육 강화 등을 권고하면서, 이주아동 부모에 대해 강제퇴거 조치 일시 유예 방안과 미등록 이주민에 대한 공무원 통보의무 적용을 일부 면제하도록 권고
2011. 11. 10.	▶ 미등록 이주아동이 안정적으로 의료 서비스를 제공받을 수 있도록 '외국인 근로자 등 소외계층 의료비 지원사업'의 지원절차 개선 및 미등록 이주아동이 의료급여 수급권자에 포함되도록 「의료급여법」 등 관련 규정을 개정할 것을 권고하면서, 미등록 이주민에 대한 공무원 통보의무 관련하여 보건·의료 관계자에게 홍보 권고
2017. 12. 28.	▶ 학대피해 이주아동의 권리구제 및 피해회복 등을 위해, 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설할 것을 권고하면서, 「아동분야 사업안내」를 개정하고 아동복지시설장이 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호를 위반한 경우 제재 조치를 할 수 있는 법률적 근거 마련 등 권고
2018. 4. 19.	▶ 법적 근거 없이 과태료 미납을 이유로 미등록 이주아동 등 외국인의 출국을 막는 관행을 중단할 것과 출입국항에서 과태료를 부과하는 경우, 원칙적으로 서면통지 등 절차를 준수하되, 불가피한 경우 신속하게 처리할 수 있는 근거 규정과 시스템을 도입할 것 권고
2019. 5. 2.	▶ 이주아동을 포함한 모든 영유아가 보육권을 보장받을 수 있도록 「영유아보육법」 제34조 등 관련 법령을 개정하고, 「보육사업안내」 등 관련 지침 정비 및 주민등록번호가 없는 영유아 이주아동도 보육통합정보시스템 등록을 통한 어린이집 입소가 가능하다는 관련 조치를 할 것 권고

II-4. 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장

2020년 5월 기준, 외국인 취업자는 84만 8천명이고, 주로 제조업에 종사하며, 전년대비 농어업에서 취업자가 증가(52.1천명 ⇒ 56.9천명, 9.2%)하였다.[3)]

〈 2020년도 외국인 취업자 구성 〉

(단위:천명)

외국인 취업자 (848)	산 업 별				국적별			체류자격별			
	제조업 (380)	숙박·음식 (164)	운수·서비스업 (162)	건설업 (85) 농어업 (57)	한국계 포함 중국인 (365)	중국 외 아시아 (399)	아시아 이외 (84)	E-9 (251)	H-2 (117)	F-4 (205)	그 외 (275)

우리 사회 주요 이주민 집단인 이주노동자에 대해 현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조(차별금지)는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하지 말 것을 규정하고 있고, 그간 법원의 판례 등을 볼 때 임금을 목적으로 노동을 제공한 경우에는 노동자로 보아 그 체류자격과 관계없이 노동관계법을 적용해왔다.

그러나 실제 노동현장에서 이주노동자들이 노동법상의 권리를 충분히 누리지 못하거나, 내국인 노동자에 비해 차별적인 대우를 받는 경우가 적지 않다. 국제 인권기구들이 1990년대 이후 우리의 이주민 인권상황에 대해 표명한 우려나 권고 중 이주노동자 인권상황이 가장 많았다는 점은 '이주노동자에 대한 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장'이 우리 사회가 해결해야 할 중요한 과제라는 사실을 말해준다.

위원회의 이주민 인권 관련 정책권고 중 이주노동자의 노동조건 개선과 인권 증진에 대한 정책권고는 총 17건으로, 특히 「근로기준법」 등의 노동법적 보호가 제한적인 농어업 분야에 종사하는 이주노동자의 인권개선에 대한 권고가 많다.

초기에는 정부의 외국인력제도에 중점을 두어, 2002년 「외국인력 제도 개선방안」를 검토하여 산업연수생제도를 폐지하는 방향으로 개선방안을 재고할 것을 권고하였

3) 법무부, 통계청의 2020년 이민자체류실태및고용조사 : 2020. 5. 15. 기준

고, 2003년에 1,078명의 외국인노동자를 대상으로 인권상황을 조사하여 그 결과를 바탕으로 고용허가제도 도입 및 관련 입법을 촉구하는 〈국내거주 외국인노동자 인권 향상을 위한 정책권고〉를 마련하였다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 통해 2004년 8월 이후 시행된 정부의 고용허가제도에 대해, 외국인근로자에 대한 인권침해 및 차별 해소를 위해 정부에 사업장 변경 규정에 대한 해석지침 마련, 사업장 변경횟수 제한 폐지 및 근로자에게 귀책사유가 없는 경우 사업장 변경횟수 미산입, 사업장 변경기간 연장 등을 권고했다.

또한 위원회는 업종별로 이주노동자의 인권상황 실태조사를 실시하여, 〈연근해 선원 이주노동자 인권개선을 위한 권고(2012. 12. 6.)〉, 〈농축산업 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고(2013. 12. 5.)〉, 〈건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고(2017. 6. 8.)〉, 〈여성 이주노동자의 인권증진을 위한 제도개선 권고(2018. 3. 22.)〉, 〈선원 이주노동자 모집과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고(2021. 7. 26.)〉 등 열악한 노동환경과 인권상황을 사회적으로 이슈화하였다.

최근에는 거리두기 지침이 실현될 수 없는 노동환경, 위생관리가 전혀 이뤄지지 않는 기숙환경, 사업주들의 작업관리 행태 등의 문제로 인해 코로나 감염에 취약한 제조업 등에서 일하는 이주노동자 집단을 '방역 상 위험도가 높은 불특정 다수'로 특정하고, 지역 내 사업장에 고용된 사람들 중 '이주노동자 집단'만을 분리하여 진단검사를 받도록 강제한 일부 지방자치단체의 행정명령에 대해, 합리적 이유 없이 동일 사업장의 구성원에 대해 국적을 이유로 다르게 취급한 외국인 차별에 해당한다고 판단한 〈지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고(2021. 3. 22.)〉를 마련하였다.

II-5. 난민·무국적자의 인권보호 및 제도개선

난민문제는 오늘날 국제사회가 당면한 가장 복잡한 문제들 중 하나로써, UN 등 국제사회는 문제해결을 위해 다방면으로 노력을 하고 있으나 오히려 난민은 지속적으로 증가하고 있다.

난민발생의 국제적인 흐름에 따라 우리나라의 난민 신청자도 최근 급증하고 있어, 1994년 난민신청을 받아들이기 시작한 이후 2005년까지 매년 100명에도 미치지 못하였으나, 2013년 「난민법」 시행 이후, 2014년 2,896명, 2016년 7,541명, 2018년 16,173명, 2020년 6,684명이 난민신청을 접수하였고, 2020년까지 누적 난민신청자는 총 71,042명이다.

2020년까지 난민심사결정 종료자는 34,836명이고, 이 중 1,091명이 난민인정을 받았고, 2,370명이 인도적 체류허가를 받았다. 난민인정자 1,091명 중 「난민법」 제8조에 따라 전문교육을 받은 난민심사 공무원과 통역인에 의해 진행하는 면접조사 방식의 난민인정 심사 결과, 바로 난민으로 인정받은 사람은 총 633명이다. 이 중에서 상당수가 가족결합을 통해 난민인정을 받았으며, 이러한 배경을 감안하면 정치적 의견·종교·인종 등으로 인한 박해를 이유로 난민인정을 받은 경우는 더 적다고 볼 수 있다.

〈 난민인정 형태별 현황 〉

구분	난민인정자	법무부 심사			행정소송
		난민심사	이의신청	재정착	
2020년말	1,091	633	182	166	110

위원회는 난민협약의 국내적 이행에 관한 사회적 논의가 활발히 진행되는 것을 관찰하여 2006년 난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대해 권고하였고, 2008년 인도주의적 체류자격자에 대한 인권보호 권고 및 강제퇴거에 의한 인권침해 등에 대한 권고, 2009년 난민 신청자 부당구금에 의한 인권침해에 대한 권고 등을 추진하여 정부의 2012년 「난민법」 제정에 영향을 끼쳤다.

2018년 예멘 난민신청자가 급증하면서 난민에 대한 사회적 관심이 고조되는 상황에서 정부는 2019년부터 「난민법」 개정을 추진해 왔는데, 위원회는 동법 개정안에 대해 '강제송환금지 원칙의 예외 조항 신설'과 '명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정결정조항 신설' 삭제 등 의견표명을 하고, 정부의 난민정책이 국제인권규약을 준수하고 인권을 보호하는 방향으로 발전될 수 있도록 지속적으로 모니터링하고 있다.

II-6. 인종차별철폐협약 등 국제기준의 국내이행

UN은 1965년 총회에서 “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; ICERD, 이하 ‘인종차별철폐협약’이라고 한다.)”을 채택·발효하여, 협약 비준국에게 인종차별 금지, 인종주의적 편견 타파, 인종 간 이해와 존중을 위한 조치를 취할 의무를 부과하였다. 또한 자유권 규약, 사회권 규약, 세계인권선언, 2001년 더반 선언 등은 UN 회원국들에게 인종차별을 금지할 의무의 근거를 마련하고 있다.

위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제7호에 따라 정부가 작성한 인종차별철폐협약 보고서에 대해 아래와 같이 4건의 의견표명과 1건의 독립보고서 제출(UN)을 하였다.

〈 인종차별철폐협약 정부보고서에 대한 의견표명 〉

2002. 2. 1.	▶ 인종차별철폐협약 제11차 정부보고서 관련 차별금지의 명확한 법적 근거 및 처벌규정, 불법체류 외국인 및 인종적 소수자, 외국인의 청원 및 법적절차의 접근성, 인종차별철폐를 위한 교육 및 홍보, 난민신청과 조사절차의 문제점 등에 대해 의견 제출
2006. 5. 22.	▶ 인종차별철폐협약 제13차 정부보고서 관련 한국사회가 단일 민족국가라는 견해, 차별금지법 제정, 산업연수생 제도 폐지 및 고용허가제도에서의 외국인노동자, 난민인정절차의 독립성 등에 대해 의견 제출
2011. 2. 8.	▶ 인종차별철폐협약 제15차·제16차 정부보고서 관련 인종차별적 행위에 대한 처벌, 인종우월주의 사상의 만연, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 난민 인정자 통계, 결혼이주여성에 대한 인권침해와 외국인 여성에 대한 인신매매 피해 등에 대해 의견 제출
2016. 7. 25.	▶ 인종차별철폐협약 제17차·제18차·제19차 정부보고서 관련 다문화가족의 정의, 외국인 혐오에 대한 대책, 난민 관련 구체적인 정보 기술, 외국인 여성 배우자의 권리보호, 국가인권위원회의 독립성 등에 대해 의견 제출

2018. 10. 21.	▶ 인종차별철폐협약 제17차·제18차·제19차 정부보고서에 대한 UN 인종차별철폐위원회 심의와 관련하여, '불법체류' 용어 지양, 포괄적 차별금지법 제정, 이주민 의료안전망의 사각지대 해소, 이주아동, 난민, 결혼이주여성, 이주노동자 등 대상별 인권과제 등 총 20개 쟁점(31개 세부 쟁점)에 대해 의견 제출

또한 인신매매(Trafficking in Persons, TIP)가 범세계적 문제로 대두되어 「유엔 인신매매방지의정서[4]」를 유엔에서 채택함에 따라, 우리나라도 2013년 4월 「형법」을 개정하여 인신매매죄(제289조)를 신설하고 2015년 5월 국회에서 비준하였다. 그러나 사람을 물건처럼 사고파는 경우에만 인신매매로 협소하게 인식하는 것에 대해, 위원회는 국제인권기준의 이행과 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별·보호하여 인권침해를 예방하고자 〈인신매매 피해자 식별 및 보호 지표 활용 권고(2016. 6. 20.)〉를 마련하였다.

II-7. 외국인 보호시설에 대한 방문조사

2007. 2. 11. 발생한 ○○출입국관리사무소 보호실 화재로 보호 중인 외국인이 사망하거나 중경상을 당한 사건과 관련하여 보호시설 내에서의 과도한 기본권 제한 및 보호기간의 장기화 문제 등 강제퇴거 대상 외국인의 보호정책에 대한 재검토가 요구되었다.

이에 위원회는 「국가인권위원회법」제24조에 근거하여 이주관련 단체 활동가, 변호사, 의사 등 외부 전문가를 참여시켜 정기적으로 외국인 보호시설에 대한 방문조사를 실시하여 외국인 보호시설의 환경을 인권친화적 환경으로 개선하고, 보호외국인의 권리와 처우를 향상시키는데 노력해오고 있다.

4) 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 '유엔 인신매매방지의정서'라 한다, 2000. 11. 15.)

〈 외국인 보호시설 방문조사에 따른 권고 〉

2007. 12. 17.	▶ 외국인 보호절차의 개선과 보호외국인의 인권보호 및 교정시설 내 외국인 수용자의 인권보호를 위한 개선방안을 종합적으로 권고
2008. 12. 8.	▶ 2007년 방문조사에서 제외되었던 외국인 보호시설 2곳에 대한 시설조사를 통하여 실태를 파악하고 보호환경 개선 및 보호외국인 처우 개선방안을 권고
2009. 12. 28.	▶ 2007년 방문조사에서 제외되었던 외국인 보호시설 4곳을 대상으로 방문조사를 실시하여 개선방안 권고
2011. 11. 3.	▶ 보호외국인에게 시설 생활규칙, 보호외국인의 권리구제 방법, 고충처리상담 등에 대한 안내를 강화하고, 보다 다양한 언어로 정보를 제공할 것, 장기 보호외국인과 가족동반 보호외국인, 특히 아동의 보호를 위한 대책을 강화할 것 등을 권고
2012. 11. 29.	▶「외국인 권리구제 절차 안내서」보호실 내부 상시 비치, 고용노동부 종합센터 1350에 대한 안내게시문 부착, 개인 사생활 보호공간을 보호실 내에 설치, ○○외국인보호소에 간호사를 배치하여 보호외국인의 의료서비스 접근권을 강화할 것 등을 권고
2013. 11. 19.	▶ 보호시설에 수용된 난민 신청자의 보호기간을 단축할 수 있는 대책 마련, 임산부 등 인권취약 대상자를 고려한 보호환경 조성, ○○출입국관리사무소보호실의 화장실 차폐 시설 개선 등을 권고
2014. 11. 25.	▶ 인권취약계층에 대한 심사기능 강화 및 대안적 보호시설의 검토, 아동 이익 최우선의 원칙 고려, 보호외국인의 정신건강을 위한 프로그램의 도입, 보호외국인의 난민법에 대한 이해 확대를 위한 정보제공 등을 권고
2016. 4. 12.	▶ 장기 보호외국인에 대하여 운동시간 확대, 외부사회와의 자유로운 교통권 강화를 위하여 보호외국인의 인터넷 사용 기회 확대, 환자·임산부·노약자·아동·난민신청자등 특별한 보호가 필요한 보호외국인에 대하여 다양한 대안적 보호시설 마련 등을 권고

2016. 12. 23.	▶ 보호외국인의 외부교통권 보장, 외국인보호소 급식의 질을 개선하고 보호외국인의 문화와 식습관 등을 고려한 급식이 제공될 수 있도록 예산확보, 보호외국인이 자신의 건강상태를 이해할 수 있도록 건강검진 결과에 대한 서면통지 등의 방안 마련 권고
2017. 12. 27.	▶ 쇠창살 등 구금적 형태의 외국인보호소 수용거실 및 ○○외국인보호소 내 특별계호실을 인권 친화적으로 개선, 보호외국인에 대한 독방 격리보호 시, 실질적·절차적 통제가 이루어졌는지 점검하고, 남용되지 않도록 구체적 방안 마련 등 권고
2019. 1. 16.	▶ 외국인보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사 실시, 보호외국인에 대한 정신건강 증진을 위해 상시적 전문 심리상담 프로그램을 마련, 난민신청자 등 장기보호자에 대한 구금 대안적 방안 마련 등 권고
2021. 5. 12.	▶ 외국인보호소 내 감염병 예방을 위해 격리기간 준수, 보호 외국인이 의료기관 등의 검진과 의료지원을 받을 수 있도록 협력체계 구축, 일시보호해제 적극 검토, 감염병 예방을 위해 보호 외국인의 일반면회가 과도하게 제한하지 않도록 방안 마련 등 권고

III. 인권침해·차별 관련 외국인 사건 조사 및 구제 활동

위원회는 국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련하여 「헌법」 제10조부터 제22조까지 보장된 인권이 침해당하거나 차별행위를 당한 경우 및 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의해 합리적인 이유없이 차별행위를 당한 경우, 이에 대한 조사와 구제를 한다.

인권침해 및 차별행위에 대한 조사는 주로 진정 제기로 개시되며, 피해 당사자뿐만 아니라 피해 사실을 알고 있는 사람·단체 등 제3자도 진정을 제기할 수 있다. 진정이 접수되면 이를 조사하여 인권침해 및 차별행위로 인정되는 경우 피진정인 또는 피진정인의 감독기관에 대해 재발 방지 및 원상회복을 위해 필요한 조치 등을 권고(인용)하게 된다.

또한 「국가인권위원회법」 제44조에 근거하여 인권침해 및 차별행위에 대한 조사 결과, 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선에 대해 권고할 수 있다.

2 이주인권 정책 결정례집 일러두기

- 이 결정례집에 수록된 결정사례는 모두 51건으로, 이주인권 관련하여 2011년부터 2021년까지 국가인권위원회가 내린 결정으로서 중요하다고 판단되는 정책권고 또는 의견표명, 사건 인용사례입니다.

- 결정사례는 이주인권 일반 및 법령 개선, 위기상황의 이주민 보호, 이주노동자의 인권증진, 난민 제도개선, 국제기준의 국내이행, 방문조사, 인권침해·차별 진정사건 인용 등으로 세분하여 수록하였습니다.

- 2001년 위원회 설립부터 2021년 12월까지 이주인권 관련 인권상황 실태조사, 모니터링, 직권·방문조사, 인권침해·차별 진정사건 조사 등을 토대로 마련한 총 88건의 정책권고 또는 의견표명에 대해서는 총론의 '이주민·난민 인권증진을 위한 국가인권위원회 권고 흐름'과 부록의 '이주인권 정책 결정례 목록[2001-2021]'을 참고하시길 바랍니다.

- 결정문은 원문 그대로 게재하는 것을 원칙으로 하나, 개인 정보 보호 등을 위해 익명으로 처리하였습니다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

II

제1부

정책 권고사례

1 이주인권 일반 및 출입국관리법 등 법령 개선

1 이주민 관련 TV 프로그램 모니터링 결과에 따른 개선 권고

[2013. 11. 21.]

[주 문]

1. 한국방송공사, ㈜문화방송, ㈜에스비에스, 한국교육방송공사, ㈜채널에이, ㈜제이티비씨, ㈜매일방송, ㈜조선방송 사장에게, 별지 1에 기재된 바와 같은 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현이 텔레비전방송에 방영되지 않도록 유의할 것과 이를 방지할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 것을 권고한다.

2. 방송통신심의위원장에게 텔레비전방송 심의 시 별지 1에 기재된 바와 같은 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현이 있는지 유의할 것을 권고한다.

[이 유]

Ⅰ. 검토 배경

국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다.)가 2012. 2. 수립하여 10개 관련 부처에 권고한 「이주 인권가이드라인」에는 '이주민 및 외국인에 대한 차별·혐오·모욕 등의 방지 및 인종차별금지의 제도 마련을 위한 기반 구축' 및 '이주민에 대한 인식 개선' 항목이 포함되어 있고, 2012. 위 가이드라인의 이행사항에 대한 모니터링을 실시한 결과, 특히 사회적 인식 형성에 영향력이 큰 텔레비전방송 프로그램에서 인종차별적인 표현을 예방해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 위원회는 '텔레비전 방송 프로그램 모니터링단'을 구성하

여 2013. 5. 5.~2013. 10. 2. 4개 지상파방송 및 4개 종합편성방송채널(한국방송공사, ㈜문화방송, ㈜에스비에스, 한국교육방송공사, ㈜채널에이, ㈜제이티비씨, ㈜매일방송, ㈜조선방송, 이하 "KBS", "MBC", "SBS", "EBS", "채널A", "JTBC", "MBN", "TV조선"이라 칭한다.)에서 방영된 뉴스, 교양, 오락, 이주민 특화 프로그램 등 총 35개 텔레비전 방송 프로그램(별지 2 참조)에 대한 모니터링을 실시하였고, 그 결과 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현이 다수 발견되어 「국가인권위원회법」 제25조의 규정에 따라 이의 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고 기준

[생략]

Ⅲ. 판단

1. 인종적 · 문화적 선입견과 편견의 노출

「헌법」 제11조는 성별 · 종교 또는 사회적 신분에 의한 모든 영역에 있어서의 차별 금지를 규정하고, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조는 인종, 피부색, 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이 법 앞의 평등을 보장할 것과 모든 형태의 인종차별을 금지할 것을 국가의 의무로 규정하고 있다. 또한,「방송법」 제6조는 방송의 공정성과 객관성을 규정하면서(제1항), 인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두지 말고(제2항), 국민의 윤리적 · 정서적 감정을 존중하며 국제친선의 증진에 이바지하고(제3항), 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실히 반영하도록 노력하여야 한다(제5항)고 규정하고, 방송통신심의위원회 규칙인 「방송심의에 관한 규정」 제21조는 사회고발성 내용을 다룰 때 부당한 인권침해가 없도록 하는 등 인권침해의 제한을 규정하고 있다.

그러나 모니터링 결과, 대상 프로그램의 일부는 증명된 사실에 기하지 않거나, 희화적 · 비하적 · 차별적 표현을 사용하여 특정 국가 및 이주민 · 외국인이 속한 인종 · 문화 · 지역에 대하여 왜곡된 편견과 선입견을 불러일으킬 소지가 있었다. 이는 인종차별을 금지하는 위 제 규정에 부합하지 않는 것으로, 이주민 및 외국인의 인권보호, 문화의 다양성 존중, 이주민의 발전적이고 순조로운 사회통합을 위하여 개선이 필요한 사항으로 판단된다.

아프리카 부족의 전통 춤을 마치 킹콩과 관련이 있는 것처럼 편집하여 '원시와 사냥'이라는 이미지 틀에 맞춘 것(SBS, 놀라운 대회 스타킹), 보이스피싱을 소재로 한 코너 '황해'에서 보이스피싱 사기사건을 재중동포라는 특정 집단이 자행하는 범죄인 것처럼 설정하고 그들의 어리숙한 행동을 지나치게 희화화한 것(KBS2, 개그콘서트), 우리나라 금연정책에 관한 보도 자막에 '동남아보다 못한 우리나라 금연정책'이라는 표현을 사용하여 동남아시아가 우리나라보다 사회·문화적으로 후진적이라는 전제를 노출시킨 것(MBN, 뉴스 8), 아프리카 출신 유학생의 사연을 방송하면서 사회자가 어두운 스튜디오에 앉아있던 출연자의 피부색을 빗대어 "저는 사람이 안 계신 줄 알았어요"라는 표현을 사용한 것(KBS2, 대국민토크쇼 안녕하세요), OO 국가 서커스팀이 쌍철봉으로 묘기를 보이는 장면에서 이를 '인간원숭이들 바나나 따기' 등의 자막으로 표현하여 희화화한 것(SBS, 놀라운 대회 스타킹), 자전거 페달을 밟아 전기를 만드는 내용의 방송 중 유명 가수그룹의 외국인 출신 멤버가 자전거를 타고 지쳐있는 모습을 두고 'OO 국가 왕자에서 외국인노동자로'라는 자막으로 표현한 것(KBS2, 인간의 조건), 이주민이 한국인보다 더 한국인 같음을 강조하면서 이주민의 직장 동료들이 농담으로 특정 국가 사람들의 외모를 우스꽝스럽게 표현한 것(EBS, 다문화사랑) 등이 이와 관련하여 지적되었다.

2. 고정관념을 조장하고 한국문화를 지나치게 강요

모니터링 결과, 신뢰성과 객관성이 담보되지 않은 통계로 인하여 이주민 및 외국인에 대한 부정적 관념을 조장하고, 이주민을 '소수자적 지위'로 전제하거나 '내성적',

‘나이 차이가 많음’, ‘가무잡잡한 피부색’ 이라는 표현으로 일반화 · 정형화하며, 이주민 및 외국인의 외모와 이미지를 부적절하게 고착화하고, 한국의 특정 음식에 대한 수용을 당연히 요구하며 이를 사회통합의 검증요소로 보는 사례 등이 다수 나타났다. 이는 인종차별을 금지하고 있는 위 「헌법」등 제 규정에 부합하지 않는 것으로 개선이 필요하다 할 것이다.

이와 관련한 사례로는, 인터뷰하는 장면에서 “다른 다문화 학생들은 좀 내성적인 반면에……”라고 표현하여 ‘이주 배경을 가진 학생들은 내성적이다’라는 고정관념을 조장한 것(KBS2, 오아시스), 진행자가 “나 한국사람 다 됐다? 한국이 편하게 느껴질 때”, “외국인 아내, 엄마라 미안했던 적은?”이라는 질문을 하여 아내와 엄마로서 이주민은 스스로 소수자적 지위를 인식해야 한다는 관념을 드러낸 것(MBC, 기분 좋은 날), 진행자가 결혼이주여성과 한국인 남편 출연자의 나이 차이를 거듭 강조하며 이주배경 부부의 나이 차이가 문제로 연결될 수 있다는 고정관념을 부각시킨 것(MBC, 기분 좋은 날), 재독 한국인을 다루는 특집에서 “낮은 곳에서 헌신하는 걸 미덕으로 여기는 한국인. 그렇지 않은 OO 국가 사람”이라는 해설을 하고 출연자가 “OO 국가 사람은 뚱뚱한데 이걸 어떻게 탔지?”라는 말을 한 것(KBS1, 러브인아시아), “꽃제비들이 10불 내지 100불로 중국에 팔려간다. 그래서 우리나라에 들어온 탈북 여성 중 85%가 성병을 갖고 있다”’라는 출연자의 검증되지 않은 통계 수치 및 분석의 말을 여과없이 방송한 것.(JTBC, 뉴스콘서트), 결혼이주여성이 김치찌개를 끓이는 장면을 의도적으로 반복하고 산낙지와 삭힌 홍어를 먹어야 진짜 한국인이라고 강조하는 분위기를 연출한 것(KBS2, 굿모닝 대한민국), 뉴스에서 앵커가 “OO 국가의 부정부패가 심하다는 건 널리 알려진 사실이죠. 그런데 이 정도일 줄은 몰랐습니다.”라고 말하여 관련된 객관적 통계자료가 아닌 특정사건만으로 단정적인 표현을 함으로써 특정 국가에 대한 고정관념을 강화한 것(채널A, 종합뉴스), 이주민을 남편으로 둔 아내와의 인터뷰에서 개고기에 대한 이야기를 끌어내어 마치 그것을 인정해야 진정한 한국인이 된다는 듯한 표현으로 특정 음식의 선호도에 따라 한국에 대한 애정을 검증할 수 있다는 시각을 나타낸 것(EBS, 다문화 휴먼다큐 가족) 등이 있었다.

3. 흥미에 치중한 과도한 표현

일부 프로그램에서 과도한 흥미치중, 소수 사례의 일반화, 인종 등 민감한 사안에 관한 배려 부족, 특정범죄에 대한 이주민 관련성 강조, 중립적 이지 않은 표현 사용 등의 사례가 모니터링 결과 발견되었는데, 이는 인종차별을 금지하고 있는 위 「헌법」 등 제 규정에 부합하지 않는 것으로 개선이 필요하다 할 것이다.

이에 해당하는 사례로는, ○○ 국가에서 가짜로 구걸하는 사람을 적발하는 내용의 보도를 하면서 "○○ 국가 길거리나 지하철에선 구걸하는 사람을 쉽게 볼 수 있습니다."라고 표현하여 소수의 사례를 일반화한 것(TV조선, TV조선 뉴스쇼 판), 진행자가 한국어를 유창하게 구사하는 외국인 출연자에게 "제일 먼저 배우는 게 욕"이라고 하며 "무슨 욕 할 줄 알아요?"라는 질문을 하고, 출연자가 욕을 하면 폭소하는 식으로 웃음을 유발하는 연출을 한 것(KBS2, 대국민 토크쇼 안녕하세요), XX 살인사건에 대해 보도하면서 이를 범행수법이 잔인하다는 것 이외에는 특별한 공통점이 없는 ○○○ 사건과 비교하여 '제2의 ○○○ 사건'이라 명명함으로써, 사건 당시 만연했던 국내체류 중국동포에 대한 부정적인 인식을 상기시킨 것(채널A, 종합뉴스), 앵커가 "○○ 국가는 빈부격차 등 해묵은 사회 문제가 해결되지 않아 사회적 약자들이 극단적 선택을 하는 경우가 끊이지 않고 있습니다."라고 해설하여, 사실에 대해 지나치게 주관적이고 과장된 표현을 한 것(채널A, 종합뉴스) 등이 있었다.

4. 사생활 침해

「헌법」 제17조는 국민의 사생활의 비밀과 자유의 보장을 규정하고 있고 이는 외국인에게도 보장되어야 하는 인간의 기본적 권리라 할 것이며, 또한, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조는 사생활의 자유에 대한 자의적이거나 불법적인 간섭을 금지하고, 「방송법」 제5조 제3항은 방송이 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그러나 모니터링 결과 일부 프로그램에서 이주민 및 외국인에 대하여 목적을 넘어선 정보노출, 사적인 신체에 대한 표현 및 질문을 하는 사례가 발견되었다. 이는 위 제

규정을 위반한 것으로 개선이 필요한 사항으로 판단된다.

결혼이주가정 출신인 '리틀 싸이' OO 군의 부모님을 욕하는 인터넷 게시물을 불필요하게 확대하여 노출한 것(채널A, 종합뉴스), 마을 할머니가 이주여성의 신체를 만지며 "예쁘다 뽀야니. 모가지도 잘록하고", "체형도 좋고 다리도 쪽 빠지고"라고 말하는 장면에서 해설자가 "처음엔 당황스럽기도 했지만 이젠 이런 훈훈한 인심이 싫지 않다."고 말하여 타인의 신체를 만지는 것을 '훈훈한 인심'으로 표현함으로써 이주여성의 사생활을 지나치게 가볍게 다룬 것(EBS, 다문화 휴먼다큐 가족), 무거운 짐을 들며 농사일을 하는 결혼이주여성에게 카메라맨이 "몸무게가 얼마에요?"라는 질문을 한 것(KBS1, 러브인아시아) 등이 이에 해당하였다.

5. 차별적 용어 사용

이주민 및 외국인 차별 문제에서 적절한 용어의 사용은 항상 중대한 비중으로 다루어져 왔으며 사회적 영향력이 큰 방송사의 경우 이에 각별한 주의가 요구된다 할 것이다. 방송사는 가능한 인종적 · 민족적 · 지역적 · 국가적 차별요소를 담고 있는 용어의 사용을 지양하고, 그 용어의 사용이 반드시 필요할 때는 중립적인 용어로 대체하여 사용하는 것이 바람직하며 그 예는 아래와 같다.

'검은 머리 외국인', '푸른 눈 외국인' 등의 용어가 방송에서 사용되었다.(채널A, 종합뉴스 2), (MBC, 기분 좋은 날), (TV조선, TV조선 뉴스쇼 판) 그러나, 피부색 등 신체 특정 부분의 색깔을 인종이나 민족 등과 연결시켜 표현하는 것은 자칫 인종적 편견을 조장하거나 사회적 고정관념을 고착화할 우려가 있다. 따라서 방송에서는 인종 · 민족 · 국가 등을 언급할 때 굳이 피부색 등 신체 특정 부분의 색깔을 사용하기보다는 'OO국 출신 외국인', '국민', '내국인' 등의 중립적인 용어를 사용하는 것이 바람직하다.

내국인을 지칭하는 말로 '토종'이란 용어가 방송에서 사용되었는데(KBS1, 뉴스9), (TV조선, TV조선 뉴스쇼 판), 이는 '본디 그 지역에서 나거나 자라는 동물이나 식물 따위의 종자'를 지칭하는 용어로서 사람을 대상으로 사용하는 것은 적절치 않다.

'왜색' 이란 용어가 사용되었는데(SBS, SBS 8 뉴스), 국내에서 발견되는 특정 국가의 경향은 통상 국가명에 '~풍(風)' '~식(式)' 등을 붙여 사용하는 반면, '왜색(倭色)'은 일본에 한해 사용되며 일반인들은 이를 비하적인 용어로 인식하고 있다. 따라서, 이를 'OO풍' 'OO식' 등의 중립적인 용어로 개선할 필요가 있다.

'혼혈'이란 용어가 사용되었는데(JTBC, 뉴스9), 이는 혈연적 · 민족적으로 다른 배경의 부모 사이에서 출생한 자녀를 지칭하는 말로서, 역사적으로 차별적인 용어로 인식되고 있으며, 또한, 2007년 유엔 인종차별철폐위원회는 대한민국 국가보고서를 검토하면서 '순혈(pure blood)' 및 '혼혈(mixed-bloods)'의 용어 및 이 용어가 수반할 수 있는 민족우월사상에 대해 우려한 바가 있다. 따라서 방송에서 이 용어를 사용하는 것은 적절치 않다.

'다문화'란 용어가 이주민 자녀를 지칭하는데 사용되었다.(KBS2, 오아시스) 이는 외국어 'Multiculture'를 번역한 말로 법률적 · 정책적 용어로 사용되고 있기는 하나, 이 용어의 함의에 대하여 사회적 합의가 정착되어 있지 않은 상태이고, 이런 상황에서 이를 학교에서 동료 학생 등이 이주배경을 가진 아동을 지칭하는 데 사용함으로 인해 당사자들에게 차별적인 용어로 인식되고 있다. 또한, 다양한 이주배경을 가진 아동들을 '다문화'로 굳이 구분하여 지칭하는 것은 차별이라는 견해도 있다. 따라서, 이 용어를 방송에서 이주배경을 가진 아동을 지칭하는 데 사용하는 것은 적절치 않다 할 것이다.

6. 조치의견에 대하여

이상과 같이 검토한 바 조치의견으로는, 유사사례의 재발방지와 관행 개선을 위하여 모니터링 대상인 4개 지상파방송 및 4개 종합편성방송채널 사업자들에게 위 모니터링 결과 나타난 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현에 대해 알리고 향후 이러한 표현이 텔레비전방송에 방영되지 않도록 유의할 것과 이를 방지할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 것을 권고하며, 방송통신심의위원장에게 향후 텔레비전방송 심의시 위 모니터링 결과와 같은 차별적인 표현이 있는지 유의할 것을 권고하는 것이 적절

하다고 판단된다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2013. 11. 21.

국가인권위원회 상임위원회

별지 1

모니터링 결과 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현

1. 인종적·문화적 선입견과 편견의 노출 사례

가. 아프리카 부족의 전통 춤을 마치 킹콩과 관련이 있는 것처럼 편집하여 '원시와 사냥'이라는 이미지 틀에 맞춤으로써 아프리카 인종·문화에 대한 편견 조장(SBS, 놀라운 대회 스타킹, 2013. 5. 18.)

나. 보이스피싱을 소재로 한 코너 '황해'에서 보이스피싱 사기사건을 재중동포라는 특정 집단이 자행하는 범죄인 것처럼 설정하고 재중동포의 어리숙한 행동을 지나치게 희화화(KBS2, 개그콘서트, 2013. 5. 26. 및 2013. 6. 2.)

다. 우리나라 금연정책과 관련한 보도를 하면서 '동남아보다 못한 우리나라 금연정책'이라는 자막을 사용하여 동남아시아가 우리나라보다 사회·문화적으로 후진적이라는 전제를 노출(MBN, 뉴스 8, 2013. 6. 14.)

라. 아프리카 출신 유학생의 사연을 방송하면서 사회자가 어두운 스튜디오에 앉아있던 출연자의 피부가 어두워 사람이 없는 줄 알았다는 뜻으로 "저는 사람이 안 계신 줄 알았어요"라는 표현을 사용하여 피부색에 대한 선입견을 노출(KBS2, 대국민토크쇼 안녕하세요, 2013. 7. 8.)

마. OO 국가 서커스팀이 쌍철봉으로 묘기를 보이는 장면에서 이를 '인간원숭이들 바나나 따기' 등의 자막으로 표현하여 연기자들의 힘든 공연을 희화화하고 폄하(SBS, 놀라운 대회 스타킹, 2013. 7. 13.)

바. 자전거 페달을 밟아 전기를 만드는 내용의 방송 중 유명 가수그룹의 외국인 출신 멤버가 자전거를 타고 지쳐있는 모습을 두고, 'OO 국가 왕자에서 외국인노동자로'라는 자막으로 표현한 것은 이주노동자에 대한 편견을 조장(KBS2, 인간의 조건, 2013. 7. 13.)

사. 이주민의 직장 동료들을 인터뷰하며 이주민이 한국인보다 더 한국인 같음을 강조하면서 동료들이 농담으로 특정 국가 사람들의 외모를 우스꽝스럽게 표현한 것을 여과 없이 방송하여 피부색과 외모에 대한 선입견과 편견을 노출(EBS, 다문화사랑, 2013. 8. 31.)

2. 고정관념을 조장하고 한국문화를 지나치게 강요하는 사례

가. 인터뷰하는 장면에서 “다른 다문화 학생들은 좀 내성적인 반면에…….”라는 말을 언급하여 ‘다문화 가정의 학생들은 내성적이다’라는 식의 인종적·문화적 배경과 성격과의 관련성에 대한 고정관념을 조장(KBS2, 오아시스, 2013. 2. 13.)

나. 진행자가 이주민에게 “나 한국사람 다 됐다? 한국이 편하게 느껴질 때”, “외국인 아내, 엄마라 미안했던 적은?”이라는 질문을 하여 아내와 엄마로서 이주민은 스스로 소수자적 지위를 인식해야 한다는 관념을 드러냄(MBC, 기분 좋은 날, 2013. 5. 7.)

다. 결혼이주여성과 한국인 남편 출연자가 부부 간 나이 차이를 전혀 못 느낀다고 말함에도 진행자가 거듭 나이 차이를 강조하고, 결혼이주여성이 남편과 싸우면 애교로 화해를 요청한다고 하자, 진행자가 “나이를 잘 활용한다.”고 말하는 등 결혼이주민 부부의 나이 차이가 문제로 연결될 수 있다는 고정관념을 부각시킴(MBC, 기분 좋은 날, 2013. 5. 7.)

라. 재독 한국인을 다루는 특집방송에서 “낮은 곳에서 헌신하는 걸 미덕으로 여기는 한국인. 그렇지 않은 OO 국가 사람”이라는 해설을 하고, 출연자가 “OO 국가 사람은 뚱뚱한데 이걸 어떻게 탔지?”라는 말을 하여 특정 국가 사람들에 대한 성격과 외모에 대한 고정관념을 조장(KBS1, 러브인아시아, 2013. 5. 14.)

마. “꽃제비들이 10불 내지 100불로 중국에 팔려간다. 그래서 우리나라에 들어온 탈북 여성 중 85%가 성병을 갖고 있다.”라는 출연자의 검증되지 않은 통계 수치 및 분석의 말을 여과 없이 방송하여 탈북 이주 여성에 대한 부정적인 인식을 조장(JTBC, 뉴스콘서트, 2013. 5. 6.)

바. 한국인과 결혼한 이주여성이 한국 음식을 요리하는 방법을 배웠다고 하면서 김치찌개를 끓이는 장면을 의도적으로 반복하고, 산낙지와 삭힌 홍어를 먹어야 진짜 한국인이라고 강조하는 분위기를 연출하는 등 한국문화라고 여겨지는 것에 대하여 지나치게 강요함(KBS2, 굿모닝 대한민국, 2013. 5. 30.)

사. 뉴스에서 앵커가 “OO 국가의 부정부패가 심하다는 건 널리 알려진 사실이죠. 그런데 이 정도일 줄은 몰랐습니다.”라고 말하여 관련된 객관적 통계 자료가 아닌 특정사건만으로 단정적으로 표현함으로써 특정 국가에 대한 고정관념을 강화(채널A, 종합뉴스, 2013. 6. 8.)

아. 이주민을 남편으로 둔 아내와의 인터뷰에서 개고기에 대한 이야기를 끌어내어 마치 그것을 인정해야 진정한 한국인이 된다는 듯한 표현으로 특정 음식의 선호도에 따라 한국에 대한 애정을 검증할 수 있다는 시각을 나타내고, 이주민에게 한국의 특정 음식을 지나치게 강요(EBS, 다문화 휴먼다큐 가족, 2013. 7. 26.)

3. 흥미에 치중한 과도한 표현

가. ○○ 국가에서 가짜로 구걸하는 사람을 적발하는 내용의 보도를 하면서 "○○ 국가 길거리나 지하철에선 구걸하는 사람을 쉽게 볼 수 있습니다"라고 표현함으로써 소수의 사례를 일반화(TV조선, TV조선 뉴스쇼 판, 2013. 6. 6.)

나. 진행자가 한국어를 유창하게 구사하는 외국인 출연자에게 "제일 먼저 배우는 게 욕"이라고 하며 "무슨 욕 할 줄 알아요?"라는 질문을 하고, 출연자가 욕을 하면 폭소하는 식으로 웃음을 유발하는 연출을 하였는데, 이 프로그램이 외국인을 출연시킨 이유가 인종차별을 해소하기 위한 의도였다고 밝힌 점을 고려할 때, 이는 흥미에 과도하게 치중하여 인종차별에 대한 주제를 가볍게 만든 것임(KBS2, 대국민 토크쇼 안녕하세요, 2013. 7. 8.)

다. XX 살인사건에 대해 보도하면서, 이를 범행수법이 잔인하다는 것 이외에는 특별한 공통점이 없는 ○○○ 사건과 비교하여 '제2의 ○○○ 사건'이라 명명함으로써, 사건 당시 만연했던 국내체류 중국동포에 대한 부정적인 인식을 상기시키는 흥미 위주의 보도를 함(채널A, 종합뉴스, 2013. 7. 10.)

라. 앵커가 "○○ 국가는 빈부격차 등 해묵은 사회 문제가 해결되지 않아 사회적 약자들이 극단적 선택을 하는 경우가 끊이지 않고 있습니다."라고 해설하여, 사실에 대해 지나치게 주관적이고 과장된 표현을 함(채널A, 종합뉴스, 2013. 7. 21.)

4. 사생활 침해

가. 결혼이주가정 출신인 '리틀 싸이' ○○ 군의 부모님을 욕하는 인터넷 게시물을 불필요하게 확대하여 노출한 것은 정보전달 목적의 범위를 넘어서 사생활을 침해할 우려가 있음(채널A, 종합뉴스, 2013. 5. 6.)

나. 마을 할머니가 이주여성의 신체를 만지며 “예쁘다 뵤야니. 모가지도 잘록하고”, “체형도 좋고 다리도 쪽 빠지고”라고 말하는 장면에서 해설자가 “처음엔 당황스럽기도 했지만 이젠 이런 훈훈한 인심이 싫지 않다.”고 말하여, 타인의 신체를 만지는 것을 ‘훈훈한 인심’으로 표현함으로써 이주여성의 사생활을 지나치게 가볍게 다룸(EBS, 다문화 휴먼다큐 가족, 2013. 5. 24.)

다. 무거운 짐을 들며 농사일을 하는 결혼이주여성에게 카메라맨이 “몸무게가 얼마에요?”라고 여성의 신체에 관한 사적인 질문을 함(KBS1, 러브인아시아, 2013. 6. 4.)

5. 차별적 용어 사용

가. 피부색 등 신체 특정 부분의 색깔을 인종과 연결시켜 표현하는 것은 자칫 인종적 편견을 조장하거나 고정관념을 고착화할 우려가 있음에도 ‘검은 머리 외국인’, ‘푸른 눈 외국인’ 이라는 용어를 사용함(채널A, 종합뉴스 2, 2013. 5. 27.), (MBC, 기분 좋은 날, 2013. 6. 12.), (TV조선, TV조선 뉴스쇼 판, 2013. 7. 18. 및 2013. 8. 20.)

나. ‘본디 그 지역에서 나거나 자라는 동물이나 식물 따위의 종자’를 지칭하는 ‘토종’이란 용어를 사람을 대상으로 사용(KBS1, 뉴스9, 2013. 5. 11.), (TV조선, TV조선 뉴스쇼 판, 2013. 8. 26.)

다. 국내에서 발견되는 특정 국가의 경향은 통상 국가명에 ‘~풍(風)’, ‘~식(式)’ 등을 붙여 사용하는데, 유독 일본에 한해 사용되며 일반인들에게 비하적인 용어로 인식되는 ‘왜색(倭色)’이란 용어를 사용(SBS, SBS 8 뉴스, 2013. 5. 17.)

라. 혈연적·민족적으로 다른 배경의 부모 사이에서 출생한 자녀를 지칭하는 말로서, 역사적으로 차별적인 용어로 인식되고 있는 ‘혼혈’이란 용어의 사용(JTBC, 뉴스9, 2013. 6. 17.)

마. 이주민 자녀을 지칭할 때 ‘다문화’란 용어를 사용하였는데, 이는 외국어 ‘Multiculture’를 번역한 말로 법률적·정책적 용어로 사용되고 있기는 하나 이 용어의 함의에 대하여 아직 사회적 합의가 정착되어 있지 않은 상태에서 이를 학교에서 동료 학생 등이 이주배경을 가진 아동을 지칭하는데 사용함으로 인해 당사자들에게 차별적인 용어로 인식되고 있음(KBS2, 오아시스, 2013. 2. 13.)

별지 2

모니터링 대상 프로그램 목록

순번	방송사	프로그램명
1	KBS1	KBS 뉴스 9
2	MBC	MBC 뉴스데스크
3	SBS	SBS 8 뉴스
4	채널A	채널A 종합뉴스
5	TV조선	TV조선 뉴스쇼 판
6	JTBC	뉴스9
7	MBN	뉴스 8
8	KBS1	6시 내고향
9	KBS2	굿모닝 대한민국
10	KBS1	인간극장
11	MBC	생방송 오늘 아침
12	KBS1	현장르포 동행
13	KBS1	러브 인 아시아
14	KBS2	개그콘서트
15	KBS2	오아시스
16	MBC	다문화 희망 프로젝트 우리는 한국인
17	MBC	MBC 다큐스페셜
18	MBC	코미디에 빠지다
19	SBS	놀라운 대회 스타킹
20	SBS	순간포착 세상에 이런 일이
21	SBS	궁금한 이야기 Y
22	SBS	SBS 스페셜
23	EBS	다문화 휴먼다큐 가족
24	EBS	다문화 사랑
25	KBS2	KBS 8 아침 뉴스타임
26	MBC	기분 좋은 날
27	MBC	무릎팍도사
28	KBS1	KBS 930뉴스
29	JTBC	뉴스콘서트
30	SBS	아이러브인
31	KBS2	대국민 토크쇼 안녕하세요
32	채널A	뉴스특보
33	KBS1	TV동화 빨간자전거
34	KBS2	인간의 조건
35	MBC	MBC 뉴스투데이

2 제3차 다문화가족정책 기본계획안에 대한 의견제출

[2017. 11. 9.]

국가인권위원회는 여성가족부의 「제3차 다문화가족정책 기본계획('18~'22)(안)」 의견조회에 대하여, 2017년 제35차 상임위원회에서 아래와 같이 의결하였다.

페이지	기본계획(안) 내용	검 토 의 견	
		추가·수정안	사유
총평	○ 기존 초기 적응 중심의 다문화정책에서 장기 정착화에 역점을 두는 정책 방향은 바람직함 ○ 그러나 이주민과 그 가족에 대한 국제사회의 권고, 국가인권위원회 인권 NAP 권고, 이주 인권가이드라인 권고, 이주단체의 제언 등에서 개선과제로 지적된 사항이 충분히 반영되지 않음 ○ 특히 다양한 이주가족 증가에도 불구하고 여전히 체류자격에 따른 정책적 한계에 대한 개선 방안이 충분히 반영되지 못한 측면이 있으며 젠더관점과 인권관점에서 미흡한 점이 있음		
p 14.	1-2. 국제결혼 피해예방 지원	○ 국제결혼중개업체 관리·감독 강화 - (추가) 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 정비 또는 효율적 집행방안 마련	○ 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」로 규제하기 어려운 온라인카페 등 국제결혼 중개행위로 인한 피해 사례 증가
		○ (추가) 지방자치단체의 국제결혼 지원제도 개선	○ 일부 지자체의 국제결혼 지원금에 대해 매매혼을 국가가 장려한다는 청원과 비판 제기 ○ 헌법과 국제조약에 따른 국가의 자유로운 의사의 혼인과 가족생활 보장
p 15.	1-3. 안정된 가족생활 지원	○ (추가) 이주민의 사회보장 관련 법령 정비	○ 시혜적인 접근이 아닌 인권 관점에서 이주민의 사회보장 접근 강화 ○ 사회권규약위원회 4차 최종견해 권고 ○ 국가인권위원회 「긴급복지지원법 시행령」 개정 권고

		○ (추가) 장애인, 노인 다문화가족에 대한 사회안전망 확대	○ 장애인, 노인 등 사회적 약자에 대한 사회안전망 강화를 위한 정책 개발 필요
		○ (추가) 다문화 가족 증가 및 다양화에 따른 다문화가족 재(再) 정의 방안 마련	○ 지속적으로 증가추세인 영주권자, 동포가족 등에 대한 정책 사각지대 개선 ○ 「사회권규약」 제23조, 일반논평 제19호, 유엔인종차별철폐위원회 권고 사항 반영
p 16.	1-4. 서비스 연계 활성화 및 대상 확대	○ 결혼이민사증(F-6)의 심의기준 개선 필요사항 발굴 및 개선 - (추가) 결혼이민사증(F-6) 관련 배우자의 신원보증 제도 폐지 - (추가) 결혼이주민의 체류연장 시 절차 간소화	○ 그동안 결혼이주여성 관련 정책은 젠더관점과 인권관점이 미흡함 ○ 「헌법」제36조 제1항의 취지, 의사소통의 어려움 등 고려하여 평등한 혼인관계를 저해하는 신원보증제도 폐지, 체류연장 시 절차 간소화
		○ (추가) 체류심사 및 귀화심사에서의 재량 권한 정비 - (추가) '품행 단정' 규정 정비	○ 추상적이고 모호한 규정으로 재량권 일탈 · 남용의 소지 있음
p 20.	3-1. 안정적 성장을 위한 환경조성	○ (추가) 무국적 · 미등록 아동청소년의 안정적 체류보장을 위한 법적 근거 마련	○ 무국적 · 미등록 아동의 경우 불안정한 체류자격으로 인해 보호와 교육이 결핍되기 쉬움 ○ 정부의 초중고 재학생에 대한 학습권 지원방안 지침에 따른 체류 허가는 미등록 이주아동의 안정적 체류보장에 한계가 있으며, 학교 밖 아동에 대해서는 적용되지 않음

		○ (추가) 보호 사각지대 아동청소년의 건강권 보장을 위한 법 · 제도 개선	○「아동권리규약」제24조, 아동권리위원회 권고 ○ '의료지원 사업'의 대상이 제한적이고, 병원 접근성이 떨어지며, 근거 법령이 없어 정책의 일관성 저해 우려
p 12.	□ 개요	○ 18개 중앙행정기관(..., ~~국가인권위~~,...)	○「국가인권위원회법」 제3조 제2항, 제18조 제1항에 부합되지 않음 ○ 국가인권위원회의 업무는 독립적으로 판단하여 결정할 사안임
p 24.	4-1. 인권 및 다양성이 존중되는 사회환경 조성	○ (삭제) ~~결혼이민자에 대한 차별 모니터링 및 차별예방 강화(국가인권위원회)~~ ○ (삭제) ~~결혼이민자 차별 사건 조사 역량 강화, 무료 법률구조사업 실시 등~~	
		○ (추가) 사회적 소수자에 대한 포괄적 차별금지법 제정	○ 자유권규약위원회, 사회권규약위원회, 인종차별철폐위원회 등 권고 ○ 이주민 등 사회적 소수자에 대한 일상화된 편견, 차별적 인식, 혐오표현 만연

3 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

[2018. 7. 26.]

[주 문]

국가인권위원회는 국회의장에게, 보호외국인의 인권보호를 위하여 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 마련, 보호 필요성과 아동 등 피보호자 취약성 고려 명문화 등을 내용으로 하는「출입국관리법 일부개정법률안」을 조속히 심의하기 바란다는 의견을 표명한다.

[이 유]

Ⅰ. 의견표명의 배경

「출입국관리법」제63조에 따르면, 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있다.

그런데 위 법률 조항은 즉시 송환할 수 없을 경우 보호의 적정 여부에 대한 별도 심사 등 절차 없이 보호시설에 보호할 수 있도록 규정하고 있고, 보호기간의 상한을 명시하지 않고 '송환할 수 있을 때까지'라고 정하고 있어 제한없는 장기 보호로 인한 피보호 외국인의 정신적·육체적 피해가 심각하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다.

특히 2015년 유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 위원회는 대한민국 정부에 이주민의 장기 구금 문제를 지적하고 이주구금은 적절한 최소 기간 동안만 최후의 수단으로 할 것을 권고하기도 했다.

또한 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 2007년 「출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명」, 2011년 「이주 인권가이드라인 권고」등을 통해 외국인 보호제도와 관련하여 권리보호 조치 마련이 필요하다는 입장을 지속적으로 제시하였으며, 외국인 보호시설 방문조사 등을 통해 외국인의 장기 보호에 대한 문제점과 우려를 제기한 바 있다.

한편 보호기간의 상한 설정, 보호기간 연장에 있어서의 사법심사 등을 주요 내용으로 하는 「출입국관리법 일부개정법률안」이 임종성의원(2017. 2. 1.), 금태섭의원(2017. 6. 29.), 박주민의원(2018. 5. 23.)의 대표발의로 국회 법사위원회에 회부되어 있다.

이에 따라 위원회는「출입국관리법」제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호제도의 문제점을 살펴보고, 현재 국회 계류 중인 「출입국관리법 일부개정법률안」이 이를 해소할 수 있는지 여부를 중심으로 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고 기준

「대한민국 헌법」, 「출입국관리법」, 「세계인권선언」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”이라 한다), 헌법재판소 2016. 4. 28 자 2013헌바196 결정, 헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌가29 결정, 국가인권위원회 2007. 12. 6. 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견표명, 국가인권위원회 2007. 12. 17. 미등록 외국인 보호시설 및 외국인 교도소 방문조사에 따른 권고, 국가인권위원회 2011. 12. 29. 이주 인권가이드라인 권고 등

Ⅲ. 판단

1. 외국인 보호제도 개관

가. ‘보호’의 개념

「출입국관리법」제2조는 외국인의 ‘보호’란 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인 보호소 등의 장소에 인

치(引致)하고 수용하는 집행활동이라고 정의하고 있다.

그리고 '보호'는 크게 「출입국관리법」제51조에 따른 강제퇴거 심사를 위한 보호와 같은 법 제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호로 구분할 수 있으며, 전자는 강제퇴거 대상자에 해당하는지를 조사하기 위한 보호이고, 후자는 강제퇴거명령을 했지만 즉시 송환할 수 없을 때 강제퇴거 집행을 확보하기 위해 송환할 수 있을 때까지 보호하는 것이다.

대법원은 「출입국관리법」제63조에 따른 보호명령은 강제퇴거명령의 집행확보라는 목적상의 한계와 송환이 가능할 때까지 필요한 최소한의 기간동안 잠정적으로만 보호할 수 있고, 다른 목적을 위하여 보호기간을 연장할 수 없다는 시간적 한계를 가지는 일시적 강제조치라고 판시한 바 있다(대법원 2001. 10. 26. 선고 99다68829 판결).

한편 유엔 자유권규약위원회는 2014. 10.「자유권규약」제9조에 대한 일반논평 제35호에서 신체의 자유의 침해란 "이동의 자유의 침해와 비교하여 더 좁은 공간에서 움직임을 더 심하게 제한하는 것으로 당연히 이주구금 등의 행정구금은 신체의 자유의 침해에 해당한다.", "외국인을 강제송환이나 추방을 위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조의 신체의 자유의 제한, 즉 구금"이라고 지적한 바 있다.

따라서 「출입국관리법」제63조 제1항에 따른 강제퇴거 집행을 위한 '보호'는 강제퇴거 대상자를 특정한 장소에 수용하여 국내에 체류하지 못하게 함으로써 신체의 자유를 제한하는 강제조치로서 그 본질은 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하다.

나. 보호시설 외국인 구금 현황

법무부 제출 자료에 따르면, 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 여수출입국관리사무소의 보호외국인은 2015년 16,561명, 2016년 21,793명, 2017년 23,660명이다.

그런데 2018. 5. 1. 기준으로 보호기간을 살펴보면, 총 813명 중 8명이 1년 이상 장기 구금되어 있으며, 이들이 장기 구금된 주된 이유는 난민신청 불허 처분 소송 등으로 단기간에 강제퇴거 집행이 어려운 상황인 것으로 파악된다.

2. 강제퇴거명령 집행을 위한 보호제도의 문제점과 관계기관 입장

가. 강제퇴거명령 집행을 위한 보호제도의 문제점

국내외에서 지적하는 강제퇴거 집행을 위한 보호제도의 문제점으로 보호기간 상한이 명시되지 않았다는 점, 보호 개시와 연장 단계에서 객관적·중립적 기관에 의한 통제 절차가 없다는 점, 보호의 필요성이나 아동 등 피보호자의 취약성에 대한 고려가 미흡하다는 점 등이 있다.

1) 보호기간 상한 부재

「출입국관리법」제63조에 따르면, 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있으며, 보호기간이 3개월을 넘을 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받아 연장할 수 있다.

그런데 「출입국관리법」제52조 제1항은 강제퇴거 심사를 위한 보호기간을 원칙적으로 10일 이내로 정하고 있으나, 같은 법 제63조 제1항에 따른 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간은 상한을 명시하지 않고 있다.

따라서 강제퇴거명령 집행을 위한 보호의 경우 보호기간의 상한이 없어 무기한 구금도 가능하며, 구금이 언제 끝날지 알 수 없다는 그 자체로 피구금자에게 매우 큰 정신적 압박을 가져온다.

유엔 자의적 구금에 관한 실무그룹은 구금의 상한이 법률로 규정되어 있어야 하고, 구금이 무기한이어서는 안 된다고 하고 있으며, EU「불법체류자 송환지침」에서도 구금은 6개월까지 명할 수 있고, 더 긴 기간이 소요될 것으로 예상되는 경우 최대 12개월까지 연장할 수 있도록 정하고 있다.

2) 보호 개시와 연장 단계에서 객관적·중립적 기관에 의한 통제 절차 부재

「헌법」제12조는 신체의 자유를 보장하면서 이에 대한 보호 장치로 영장주의 등 사법심사 절차를 규정하고 있으나, 현행 관련 법령에 따르면 외국인에 대한 보호를 개시하고 연장할 권한은 전적으로 행정기관에 있다.

그런데 외국인보호소는 운동시간과 종교시간 외에는 보호실을 벗어날 수 없고, 식사, 용변 등 모든 일과가 철창 안 보호실 안에서 이루어지는 등 교정시설과 동일하게 운영되고 있다.

이와 관련하여 위원회는 2005. 5. 23「출입국관리법 일부 개정법률안」에 대한 의견표명에서 「출입국관리법」상의 외국인 보호 업무가 출입국관리 분야의 행정작용이라 인정될 수 있을지라도, 실제 인신의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어 그 본질은 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하므로, 인신관련 행정작용의 근거와 절차를 형사사법절차에 준하여 마련함이 바람직하다고 표명한바 있다.

3) 보호의 필요성이나 아동 등 피보호자의 취약성에 대한 고려 미흡

「아동의 권리에 관한 협약」제37조는 아동에 대한 체포, 억류, 구금은 법률에 따라 행하되, 오직 최후의 수단으로 적절한 최단기간 동안만 하도록 규정하고 있다.

그런데 2015. 1. ~ 2017. 12. 전국 외국인 보호시설에 구금되었거나 구금 중인 18세 미만 아동이 총 225명이며, 그 중에는 2세 여아가 50일 동안 구금된 사례도 있다.

나. 국제사회의 지적·권고

2011. 10. 7. 유엔 아동권리위원회 대한민국 제3·4차 통합 국가보고서에 관한 최종견해에서 난민, 망명희망, 보호자 없는 아동의 구금을 삼가고, 최대 구금일수를 명확하게 규정 할 것을 촉구한바 있다.

2015. 11. 3. 유엔 자유권규약위원회는 대한민국 제4차 국가보고서에 관한 최종견해에서 이주구금의 기간을 제한하고 적절한 최소 기간 동안만 최후의 수단으로 사용하고, 최후의 수단으로서 필요한 최소 기간 동안인 경우를 제외하고는 아동의 자유를 박탈하지 않도록 권고하였다.

2017. 5. 11. 유엔 고문방지위원회는 대한민국 제3·4·5차 통합 국가보고서에 관한 최종견해에서 이주구금의 상한에 대한 법 규정 미비, 아동 구금, 과밀·열악한 보호시설의 상황에 대해 우려를 표명하였다.

다. 법무부 입장

법무부는 강제퇴거명령을 받고 보호된 외국인은 대한민국에 체류할 수 없을 뿐, 본국 또는 제3국으로 자진출국함으로써 언제든지 보호상태를 벗어 날 수 있으므로 국가 공권력에 의한 신체의 자유 제한이 아니며 본인의 의사에 좌우되는 특수성이 있고, 보호가 장기화되는 것은 합리적인 이유 없이 출국을 거부하는 등 국내 체류 방편을 찾고자 하는 경우가 대부분이라는 입장이다. 따라서 보호기간의 상한을 설정하는 경우, 그 상한이 지나면 자동으로 보호 해제될 것을 기대하며 출국거부, 소송 지연, 보호 후 난민신청 등 제도 악용 사례가 빈번하게 발생할 가능성이 있다는 의견이다.

그리고 보호절차에 대한 통제와 관련해서는 출입국행정의 전문성·특수성을 고려하고 신속하고 효율적인 권리 구제를 위하여, 사법적 통제절차보다는 제3의 독립된 기관을 설립하여 객관적·중립적 기관에 의한 통제절차를 강화할 필요가 있다는 입장이다.

라. 헌법재판소 판단

「출입국관리법」 제63조 제1항 위헌 제청 건에 대하여 헌법재판소 2018. 2. 22자 2017헌가29 결정에서 합헌의견 4인, 위헌의견 5인이나, 심판정족수 미달로 위 법률 조항에 대해 합헌 결정하였다.

합헌의견은 「출입국관리법」상 보호는 국가행정인 출입국관리행정의 일환이며, 주권국가로서의 기능을 수행하는 데 필요한 것이므로 일정부분 입법정책적으로 결정될 수 있으므로, 외국인의 출입국과 체류를 적절하게 통제·조정하여 국가 안전보장·질서유지 및 공공복리를 도모하기 위한 것으로 입법목적이 정당하며, 보호기간의 상한을 두지 않은 것은 송환이 언제 가능할 것인지 미리 알 수 없으므로 입법목적 달성을 위해 불가피한 측면이 있다는 견해를 밝혔다.

위헌의견은 기간의 상한이 정해져 있지 않은 보호는 행정의 편의성과 획일성만을 강조한 것으로 그 자체로 피보호자의 신체의 자유에 대한 과도한 제한이며, 사법부 등 외부기관이 관여할 여지가 전혀 없으므로 보호명령과 관련하여 객관적·중립적 기관에 의한 절차적 통제가 이루어진다고 보기 어렵고, 보호명령을 받은 사람이 자신에게 유리한 진술이나 의견을 제출할 기회가 전혀 없는 등 적법절차원칙에 위반된다는 의견이다.

그런데 합헌의견도 강제퇴거대상자에 대한 보호 및 연장에 있어서 사법부 등 제3의 기관이 판단하도록 하는 입법적 방안과 외국인에 대한 지나친 장기보호 문제 방지를 위해 우리나라 실정에 맞는 합리적인 보호기간의 상한을 설정할 수 있는지 신중하게 검토할 필요가 있음을 지적하였다.

마. 국회 법률개정 노력

외국인 보호시설 구금과 관련하여 현재 「출입국관리법 일부개정법률안」 3건이 국회 법제사법위원회에 회부되어 있다.

2017. 2. 1. 임종성의원 대표발의로 「출입국관리법 일부개정법률안」(이하 '임종성의원안'이라 한다)이 발의되었다. 개정안 주요내용은 「출입국관리법」 제63조에 따라 강제퇴거명령을 받은 외국인을 보호할 경우 영장주의를 적용 하고, 보호기간 상한을 6개월로 하되, 상당한 이유가 있는 경우 6개월 범위에서 1차에 한해 연장할 수 있으며, 법원에 보호의 적부심사 및 일시해제 청구가 가능하도록 하는 것이다.

2017. 6. 29. 금태섭의원 대표발의로 「출입국관리법 일부개정법률안」(이하 '금태섭의원안'이라 한다)이 발의되었다. 개정안 주요내용은 이주아동의 보호를 원칙적으로 금지하고, 부득이하게 이주아동을 보호하는 경우 교육, 급식, 의료 등 특별한 조치를 취하도록 하며, 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간을 6개월로 하되, 상당한 이유가 있는 경우 12개월 범위에서 연장 가능하도록 하는 것이다.

2018. 5. 23. 박주민의원 대표발의로 「출입국관리법 일부개정법률안」(이하 '박주민의원안'이라 한다)이 발의되었다. 개정안 주요 내용은 「출입국관리법」제63조에 따른 보호명령은 보호 필요성과 피보호자 취약성을 판단하여 발부하고, 보호기간을 1년 이상 초과할 수 없도록 하고, 보호 연장에 대하여 2개월마다 사법 심사가 가능하도록 하는 것이다.

3. 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 검토

「출입국관리법」 제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호의 문제점으로 보호기간 상한이 명시되지 않은 점, 보호 개시와 연장 단계에서 객관적·중립적 기관에 의한 통제절차가 없는 점, 보호의 필요성이나 피보호자의 취약성에 대한 고려가 미흡한 점 등이 지적되므로, 현재 국회 계류 중인 「출입국관리법 일부개정법률안」이 이를 해소할 수 있는 지 여부를 중심으로 검토하였다.

가. 보호기간 상한에 관한 사항

법무부는 보호기간의 상한을 설정하는 경우, 출입국사범 외국인이 그 상한이 지나면 자동으로 보호해제될 것을 기대하며 제도를 악용할 소지가 높다는 입장이다.

그러나 헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌가29 결정에서 장기 보호의 문제 방지를 위해 합리적 보호기간의 상한 설정을 검토할 필요가 있다고 지적한 점, 2015년 유엔 자유권규약위원회, 2017년 유엔 고문방지위원회 등 국제사회에서 이주구금의 기간 상한에 대한 규정 미비를 지적한 점 등을 고려할 때 보호기간의 상한을 설정하는 것이 필요하다.

이와 관련하여, 임종성의원안은 보호기간을 6개월로 하되 상당한 이유가 있는 경우 6개월 범위에서 연장 가능하도록 정하고 있으며(안 제63조 제1항, 제3항), 금태섭의원안은 6개월로 하되 상당한 이유가 있는 경우 6개월내에서 두차례 총 12개월 범위에서 연장 가능하도록 정하고 있고(안 제63조 제1항, 제2항), 박주민의원안은 1년을 초과할 수 없도록 하고 해당 기간 초과 시 지체없이 보호해제하도록 규정하고 있다(안 제63조 제4항).

보호기간의 상한을 어느 정도로 할 것인지에 대해서는 입법정책적으로 결정할 사항이라 할 수 있으나, 2015년 유엔 자유권규약위원회에서 이주구금은 적절한 최소기간 동안만 최후의 수단으로 해야 할 것을 지적한 점, 대법원 2001. 10. 26 선고 99다68829 판결에서 송환이 가능할 때까지 필요한 최소한의 기간 동안 잠정적으로 보호할 수 있고 다른 목적을 위하여 보호기간을 연장할 수 없다는 시간적 한계를 지닌다는 것을 지적한 점 등을 유의하여 필요 최소한의 기간 범위에서 보호기간 상한을 명시하는 것이 바람직하다.

다만 보호기간 상한 경과에 따른 보호 해제의 부작용 우려와 관련해서는, 헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌가29 결정의 위헌의견에서 밝힌 바와 같이, 출국 요건이 구비될 때까지 주거지 제한, 신원보증인 지정, 적정한 보증금 납부 등 대안을 고려할 수 있을 것이다.

나. 객관적·중립적 통제절차에 관한 사항

법무부는 출입국행정의 전문성·특수성, 신속·효율적 권리 구제를 위해서 사법적 통제보다는 제3의 독립된 기관을 설립하여 통제절차를 강화하는 것이 바람직하다는 의견이다.

한편 헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌가29 결정에서 보호 및 연장에 있어서 사법부 등 제3의 기관이 판단하도록 하는 입법적 방안을 검토할 필요가 있음을 지적하였다.

이와 관련하여, 임종성의원안은 보호 개시에 있어서 검사의 청구에 따른 법원의 보호영장 발부, 보호 연장에 있어서 검사의 청구에 따른 법원의 결정 등 통제절차를 정하고 있으며(안 제63조 제2항, 제3항), 박주민의원안은 지방출입국·외국인관서의 장은 보호 기간이 2개월이 넘는 경우 2개월 마다 법원의 허가를 받도록 규정하고 있다(안 제63조 제2항).

한편 2007. 12. 6. 위원회는「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견표명에서, "「출입국관리법」상의 외국인 '보호' 업무가 출입국관리분야의 행정작용이라 인정될 수 있을지라도, 실제 인신의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어, 그 본질은 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하므로, 인신관련 행정작용의 근거와 절차를 형사사법절차에 준하여 마련함이 바람직하다"고 지적하였다.

따라서「출입국관리법」에 따른 외국인의 보호는 신체의 자유에 대한 중대한 제약임에도 불구하고 보호의 개시나 연장 단계에서 공정하고 중립적인 기관에 의한 통제가 없는 상황이므로, 보호의 적법성을 담보하기 위한 실질적인 통제절차를 마련하는 것이 필요하다.

다. 보호의 필요성과 아동 등 피보호자 취약성 고려에 관한 사항

2011년 유엔 아동권리위원회는 우리 정부에 난민, 망명희망, 보호자 없는 아동 구금을 삼가할 것을 촉구하고, 2017년 유엔 고문방지위원회는 아동 구금, 과밀·열악한 보호시설의 상황에 대해 우려를 표명하였다.

이와 관련하여, 임종성의원안은 보호의 필요성에 대하여 일정한 주거가 없거나 증거 인멸 염려가 있거나 도망할 염려가 있는 때로 정하고 있으며(안 제63조 제1항), 금태섭의원안은 이주아동에 대한 구금을 원칙적으로 금지하도록 하고, 보호 연장 요건으로 일정한 주거가 없거나 도주의 우려가 있으며 피보호자의 건강상 위해가 발생할 것으로 예상되지 않을 경우로 정하고 있으며(안 제52조의2 제1항, 제63조 제2항), 박주민의원안은 보호명령을 발부할 때 보호의 필요성과 피보호자의 취약성을 심사하도록 규정하고 있다(안 제63조 제1항).

따라서 「출입국관리법」에 따른 외국인 보호는 그 본질이 형사사법절차상의 인치·구금과 유사한 점을 고려하여 임종성의원안 또는 금태섭의원안과 같이 보호의 필요성 또는 보호 연장 요건을 제한적으로 엄격히 규정하도록 하고, 국제협약기구의 권고와 아동의 건강과 학습권 보장을 위하여 금태섭의원안과 같이 원칙적으로 이주아동 구금을 금지하는 것이 바람직하다.

한편 「출입국관리법」 제56조의3 제3항은 심사결정을 위한 보호에 있어서 피보호자의 인권존중을 위해 환자, 임산부, 노약자, 19세 미만인 사람 등에 대해 특별히 보호해야 한다고 규정하고 있다.

이러한 점들을 참작하여 「출입국관리법」제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호에 있어서도 아동의 경우 보호의 필요성을 인정할 만한 객관적이고 명백한 사유가 없는 한 원칙적으로 보호를 금지하고, 그 외 임산부, 장애인, 환자, 노약자의 경우에도 보호의 필요성을 보다 엄격하게 규정하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

국가인권위원회는 위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2018. 7. 26.

국가인권위원회 상임위원회

4 「인신매매,착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 의견제출

[2021. 2. 18.]

국가인권위원회(이하 '위원회'라 함)는 국회 이수진 의원 등 13인이 발의한 「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」(이하 '법률안'이라 함)에 대하여, 위원회의 '인신매매 피해자 식별·보호지표 활용권고' (2016. 6. 20) 및 국제기준, 우리나라의 인신매매 사례, 외국의 법규와 사례 등을 토대로, 아래와 같이 검토의견을 회신합니다.

1. 총론

가. 유엔총회는 2000년 11월 점점 악화되는 국제적인 인신매매범죄를 방지하기 위해 「초국가적 조직범죄에 대한 UN협약」과 부속의정서로 「UN협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지·억제 및 처벌을 위한 의정서」 (이하 "UN인신매매방지의정서"라 함)를 채택하였습니다.

나. UN인신매매방지의정서는 제3조에서 인신매매 개념을 착취 목적·수단·행위라는 3가지 지표로 정의하면서 행위 유형을 규정하고 있고, 제5조에서 이들 행위에 대하여 형사범죄로 처벌하기 위한 입법조치를 취할 것을 체약국의 의무로 규정하고 있습니다.

다. 우리나라는 2000년 12월 UN인신매매방지의정서에 서명하고, 2013년 4월 「형법」개정을 통해 사람을 매매한 행위를 처벌하고, 노동력 착취, 성매매와 성적 착취 등을 목적으로 사람을 매매하거나 국외 이송할 목적으로 사람을 매매·이송하는 행위를 가중처벌하는 내용으로 '인신매매' 범죄를 신설하고 2015년 비준하였습니다.

라. 비준 이후 UN인신매매방지의정서의 인신매매 정의에 기반한 범죄화(제5조), 인신매매피해자 보호(제6조), 인신매매 방지(제9조), 국제협력(제10조) 등에 대한 국내 이행조치가 요구되었던바, 이번 법률안은 인신매매 개념을 국제기준에 부합하도록 정의하고, 효과적인 피해자 조기 발견·보호 체계를 마련하고, 인신매매 방지를 위한 기반

을 조성하는 것을 내용으로 하고 있어 총괄적인 인신매매피해자보호법이라 할 수 있습니다.

마. 또한 '현대판 노예제'라고 하는 인신매매는 심각한 인권침해로, '인신매매피해자에게는 마땅한 지원과 보상을 받아야 하는 권리가 있다'는 것을 법적인 틀로 강화하여, 인신매매피해자 보호를 위한 국가의 책무를 다하고자 하는 정부의 노력과 사회적 합의를 만들어가는 초석이 되는 법률안이라고 평가됩니다.

바. 하지만 이 법률안은 제2조 제1호에서 UN인신매매방지의정서의 인신매매(trafficking in persons) 개념을 국내법화하면서도 그 개념에 해당하는 모든 행위가 형사처벌되는 것이 아니라는 것이 전제되어 있습니다. 이것은 제3조가 적용대상 인신매매·착취피해자를 정하면서 이미 우리 형사법이 처벌하고 있는 범죄(법률안은 이를 제2조 제2호에서 인신매매·착취범죄라고 하고 있음) 피해자(인신매매·착취범죄피해자) 외에 여성가족부 장관의 확인을 받는 인신매매·착취피해자를 두고 있는 것에서도 알 수 있습니다. 즉, 이 법률안은 그동안 국제사회와 인권단체가 꾸준히 제기해 온 UN인신매매방지의정서상의 인신매매를 국내법적으로 유효적절하게 처벌하는 문제에 대해선 여전히 답을 주지 못하고 있습니다.

사. 그동안 인신매매를 처벌하는 한국의 형사법률은 착취를 목적으로 하는 인신매매 범죄현상을 대상으로 하기보다는 개인의 자유박탈과 강제적인 장소이동에 중점을 두고, '사실상의 지배력 행사'를 요건으로 하면서, 피해자의 자발적 의사가 존재하는 한 범죄성립을 배척시키는 결과를 가져왔기 때문에, 그 처벌이 불완전하다는 비판을 받아 왔습니다. 특히 직업소개의 형태를 이용하는 것과 같이 피해자의 자발성을 유도해 내는 최근의 인신매매는 범행과정에서 직접적인 지배력의 행사는 적지만, 채무관계 등을 이용하여 피해자를 점차적으로 '노예적 지위'에 처하게 만드는 사례에선 우리 형사법률이 무력하다는 점에서 심각한 문제의 소지를 안고 있습니다. 이러한 상황은 인신매매에 대한 국가의 책임을 엄격하게 인정하고 있는 국제추세에 역행하여, 상당수의 인신매매피해자를 보호하지 못하는 상황을 야기할 우려를 갖게 합니다. 따라서 인신매매피

해자를 조기에 발견하여 보호·지원하고 인신매매를 예방·방지하기 위해서는 UN인신매매방지의정서에 부합한 처벌입법이 신속히 고려되어야 합니다.

국제사회의 권고

■ 2015년 11월 자유권위원회는 한국에 대해 "당사국이 인신매매의 출발지, 경유지 및 목적지임에도 불구하고 인신매매를 행한 자에 대한 기소 및 유죄선고가 거의 이루어지지 않는 것에 우려하며 이를 주목한다."고 하면서, "형법상 인신매매죄 정의 규정은 사고파는 행위만 범죄화하고 있어, 계약 사기를 통하여 이주 근로자를 모집하거나 착취하는 사람들을 기소하지 못한다."고 지적함

■ 2017년 10월 사회권위원회는 "고용허가제상의 조건들이 이주노동자들을 착취에 취약하게 만든다는 것에 여전히 우려한다. 나아가 위원회는 농업과 어업에 종사하는 이주노동자에 대한 착취가 많은 경우 강제노동에 이른다는 보고에 우려한다"고 하면서, "가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 당사국에 촉구한다." 권고함

■ 2018년 12월 인종차별철폐위원회는 "예술흥행비자(E-6) 및 사증 면제로 입국한 이주여성의 강제 성착취에 관한 보고에 우려한다."고 하면서, "인신매매에 대한 조사가 전문적인 방식으로 수행되고 가해자 처벌이 이루어지며, 인신매매 피해자들이 재활을 포함한 보상에 접근할 수 있도록 보장할 것"을 권고함

■ 2020년 6월 미국무부의 인신매매 보고서*에서 한국에 대해 "의정서에 제시된 정의에 부합하도록 모든 형태의 인신매매를 불법으로 명시하고, 성적 인신매매의 경우 다른 중범죄에 준하는 처벌을 규정하는 등 충분히 엄격한 처벌을 명시한 포괄적인 인신매매금지법을 제정해야한다."고 권고함

* 인신매매 보고서(TRAFFICKING IN PERSONS Report, TIP Report) : 2001년부터 매년 전 세계 정부의 인신매매 방지 노력을 모니터링하고 보고서를 작성하여 가장 광범위한 자료로 평가받고 있음

아. 다만 이 법률안 입법취지가 새로운 범죄유형의 인신매매를 처벌하는 것이 아니라 인신매매피해자의 보호에 있는 것이고, 그 보호의 범위가 기존 인신매매 범죄피해자를 넘어 UN인신매매방지의정서상의 인신매매에 부합하는 피해자까지 포괄하는 것이므로,

적어도 피해자보호법으로선 환영할만한 것이라 평가합니다. 아래에선 이러한 입장 아래 현 법률안이 갖고 있는 몇 가지 문제에 관해 검토합니다.

2. 쟁점 검토

가. "인신매매·착취" 용어에 대하여 (제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조(정의 등)에 UN인신매매방지의정서의 인신매매 개념을 수용하는 방법으로서 「형법」 제289조(인신매매)와 구별되는, "인신매매 · 착취"용어를 사용하고 있습니다.

2) 검토의견

현대적 인신매매의 유형은 매우 다양하게 변화하고 국가 간 상황에 따라 어떤 행위가 인신매매인지 명확히 하는 것이 용이하지 않으나, UN인신매매방지의정서는 "Trafficking in persons"에 대해 1)'착취'를 목적으로 2)위법적인 '수단'을 사용하여 3)사람을 이동시킨 '행위'를 하는 경우로 포괄적인 정의 개념을 도입하여, 각 국가들이 인신매매 관련 법률을 만들 때 반영하도록 보편적인 국제기준을 제시하였습니다.

UN인신매매방지의정서를 가입한 대부분의 국가들은 용어로 "Trafficking in persons"를 사용하면서 착취목적·수단·행위라는 개념지표를 통해 구체화하였고, 우리나라도 2015년 의정서를 비준하면서 "인신매매"로 번역하여 그동안 발의된 법률안이나 기존의 법령에서 일반적으로 사용해 왔습니다.

사실상 "인신매매"의 용어적 의미가 사람을 매매한다는 것으로 국제기준에 부합한 의미로 인식되기에는 한계가 있어, 다른 용어로 대체하는 것이 필요하다는 법률안의 취지는 이해할 수 있으나, 착취목적·수단·행위라는 개념지표에서 '착취'만 선택하여 '인신매매'와 나란히 병기한 것은 혼란의 소지를 줄 수 있습니다.

가운뎃점(·)을 '그리고(and)'로 해석할 경우, 착취의 목적만 있으면 되는 것에서 착취가 실제로 발생해야 한다는 의미가 되어 UN인신매매방지의정서상의 "인신매매"보다 엄격한 의미가 되고, '또는(or)'으로 해석하면, 위법한 수단과 사람의 이동과 관련된 행위 없이 착취만 있어도 인신매매가 된다는 의미가 되어서 국제기준에 부합되지 않습니다.

따라서 "인신매매" 용어의 사전적 의미가 한계가 있어 새로운 개념을 입법화하는 것은 이해할 수 있으나, 법률안의 용어는 오히려 혼란을 초래할 수 있으므로 재검토할 필요가 있습니다.

나. "궁박한 상태"에 대하여(제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조 제1호 가목에서 "궁박한 상태"를 이용하는 것을 인신매매의 한 유형으로 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

'궁박한 상태'는 통상 민법 등에서 사용하는 용어로서 단순히 경제적 원인만이 아닌 정신적·심리적 원인에 기인한 것이라고 해석할 수 있지만, 일반적으로 경제적 의미의 궁박으로 해석되는 것이 현실입니다.

그러나 아동·장애인 등 사회적 약자, 기회의 부족과 빈곤 등으로 더 나은 삶을 꿈꾸는 이주노동자, 성차별 등으로 미약한 지위에 처한 여성 등 한 사회의 취약계층이 주로 인신매매의 피해 대상이 되며, 삶의 질을 개선하고자 하는 의도를 악용하여 미비한 법과 정책상의 약점을 파고들어 이득을 취하려 하는 기회주의적 범죄가 인신매매의 또 다른 일면이라 볼 수 있습니다.

이와 관련하여 EU는 2005년 제정한 「인신매매 근절을 위한 유럽평의회 협약」에서 인신매매의 위법적 수단으로 "취약한 지위"(A position of vulnerability)를

들면서, '관련된 자가 어떠한 실질적이거나 수용 가능한 대안 없이 연관된 착취에 굴복해야 하는 상황을 의미'한다고 정의합니다.

따라서 경제적으로 어려운 것뿐만 아니라 외국인으로서 의사소통에 어려움이 있고 도움을 어디에 요청해야 하는지 알지 못하는 것, 장애로 인해 의사결정과 생활에 있어 취약한 것 등 모두 착취의 굴레에서 벗어나지 못하게 하는 환경에 해당하므로, "궁박한 상태"가 아닌, 사회적·심리적·경제적 취약성을 뜻하는 UN인신매매방지의정서의 "취약한 지위"라는 용어를 사용하는 것이 보다 적합하다고 봅니다.

다. 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차에 대하여 (제3조, 제14조부터 제15조, 제21조부터 제23조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제3조에서 이 법을 적용하는 피해자의 범위를 설정하고, 피해자를 조기에 발견하고 보호하기 위해 제14조(인신매매·착취피해자 식별 지표 등), 제21조(신고의무), 제22조(응급조치의무 등), 제23조(피해자에 대한 보호)등을 규정하고 있습니다.

또한 제15조(인신매매·착취피해자권익보호기관의 설치)는 정부 정책의 집행을 담당하는 중앙기관과 신고 접수, 현장조사 및 응급보호, 피해자에 대한 상담 및 사후관리, 교육 및 홍보, 인신매매·착취사례판정위원회 설치·운영 등의 업무를 담당하는 지역기관의 설치에 대해 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

법률안은 그동안 국내에서 법과 보호·지원정책을 적용하는 과정에서 인신매매에 대한 인식이 협소하고, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「장애인복지법」 등 개별법에 관련 규정이 산재되어 있어, 피해자 보호의 사각지대가 발생하는 것에 대해 국제사회의 요구에 따라 피해자 보호를 강화하겠다는 취지로 보입니다.

법률안 제3조에서 이 법의 보호·지원을 받는 “피해자”를 크게 2개의 범주로 분류하는데, 수사·재판 절차에서 인신매매범죄가 확정되고 그로 인해 피해자가 명확해진 경우와 행정절차의 방식으로 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인한 경우입니다. 식별지표로 확인된 피해자는 다시 아동·청소년 및 장애인인지 또는 여성가족부 장관의 확인서 발급에 의한 피해자인지로 나누고 있습니다.

문제는 법률안의 피해자 식별절차가 모호하다는 점입니다. 제15조에 지역인신매매·착취피해자권익보호기관이 인신매매·착취의 신고 접수 및 현장조사, 피해자에 대한 상담 및 사후관리 등의 업무와 인신매매·착취사례판정위원회를 설치·운영한다고 규정하고 있지만, 식별지표를 통해 피해자를 확인하는 주체가 지역 피해자권익보호기관인지, 인신매매사례판정위원회인지, 피해자 확인서를 발급하는 여성가족부장관인지 명확하지 않고, 검사 또는 사법경찰관리가 인신매매 피해를 당했다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 ‘피의자 또는 참고인’을 발견했을 때는 누가 어떻게 피해자로 확인하는지 명확하지 않습니다.

더구나 법률안에서 지역 피해자권익보호기관은 여성가족부 소속이 아니라 지방자치단체 소속으로 두고 있어서, 지역 피해자권익보호기관이 피해자를 식별하는 주체라면 피해자 확인서를 발급하는 권한이 여성가족부 장관에게 있는 것은 혼란의 소지가 있습니다.

따라서 법률안에서 말하는 피해자의 식별절차에 관해 종합적인 재검토가 필요합니다. 신고에 의해 출동한 현장에서 만난 사람이 인신매매 피해자로 의심되는 경우 누가 어떻게 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인하는 절차를 진행할 것인지, 확인서 발급은 어떤 절차를 필요로 하는지 등을 구체화하여, 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차를 명확히 할 필요가 있습니다.

라. 노동력 착취 목적의 인신매매에 대하여 (제2조, 제12조, 제21조·제50조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안 제2조에서 인신매매·착취의 목적이 되는 착취의 유형을 크게 성매매 착취, 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등으로 구분하고, 관련 범죄군에 「근로기준법」 제107조(제7조가 규정한 '강제근로 금지'에 해당하는 행위)의 죄와 유사한 「선원법」, 「장애인복지법」 등의 강제근로 금지 관련 범죄를 포함하고 있습니다.

제12조에서는 인신매매·착취범죄의 예방과 피해자 보호를 위해 제21조에 따른 신고의무자, 인신매매·착취 범죄의 수사 및 재판과 관련된 국가기관 종사자를 대상으로 교육을 실시할 것을 의무규정으로 하였습니다.

2) 검토의견

유엔 국제이주기구(IOM)의 자료에 따르면, 대부분의 인신매매피해자들이 노예적인 상태에 처하게 되는 것이 성 착취 목적인지, 노동력 착취 목적인지 명백하게 밝혀지지는 않지만, 지금까지 알려진 바로는 성 착취 목적의 인신매매가 더 큰 비중을 차지한다고 합니다.

국제노동기구(ILO)는 노동력 착취 목적의 인신매매가 우리가 주로 인지하고 있는 성 착취 목적의 인신매매만큼이나 비중이 크고 심각한 문제이나, 인신매매에 대한 대부분의 통계들이 성 착취 목적의 인신매매로만 편향되어 있어 노동력 착취 목적의 인신매매를 방지하기가 어렵다고 지적합니다.

노동력 착취 목적의 인신매매가 적발되는 건수가 적은 이유는 대다수의 국가가 성 착취 목적의 인신매매 관련 법령만 가지고 있고, 노동력 착취를 당하는 피해자들이 의사표현에 어려움이 있는 장애인이거나 체류자격이 불안한 이주노동자로 피해사실이 잘 드러나지 않아 인신매매피해자로 식별하는데 어려움이 있기 때문입니다.

2014년 다수의 장애인이 섬이라는 폐쇄적인 지역에서 광범위하게 수 십 년간 현대판 노예로 살아왔다는 사실이 언론에 보도되면서 우리사회에 장애인에 대한 노동력 착취가 알려졌으나, 대부분의 가해자들은 집행유예로 실형을 면하였고, 이

후에도 이와 유사한 사건들이 끊임없이 발생하고 있지만 대부분이 단순 임금체불 사건으로 처리되면서, 인신매매로 인식되지 못해 범죄행위를 근절하는 대응도 이루어지지 않고 있습니다.

또한 2019년·2020년 연 2회에 걸쳐 미국무부 인신매매보고서는 한국 어선에서 이주노동자에 대한 강제노동이 발생하는 것에 대해 수사와 기소를 확대할 것을 권고하고 있고, 위원회가 2020년 현장 모니터링을 통해 조사된 사례에서도 어업 이주노동자들의 현실이 「근로기준법」 위반을 넘어 인신매매가 의심되는 상황이 확인되었습니다.

유엔 국제이주기구(IOM)은 노동력 착취 목적의 인신매매에 대한 법적 규제와 그에 따른 범죄 식별 역량의 향상을 강조하고 있고, 미국은 현행법이 인신매매 관련 범죄의 심각성을 반영하지 못하여 인신매매범죄자들은 경미한 처벌을 받는 것에 그치고, 오히려 피해자들이 불법입국, 불법노동 등의 위반 행위로 불리하게 처벌받는 것에 경각심을 가지고 2000년에 제정한 포괄적 「인신매매피해자보호법」을 2008년 개정한 바 있습니다.

이러한 점을 고려할 때, 노동력 착취 목적의 인신매매에 대해 법적 규제 등 대응방안을 강화하는 한편, 인신매매 방지 활동의 중심은 피해자라는 사실을 관련자가 인식하도록 하는 것이 중요합니다.

따라서 노동력 착취가 의심되는 피해자를 직접 대면할 가능성이 높은 근로감독관 등 노동 분야 공무원을 대상으로 국제기준에 부합하게 인신매매에 대한 이해를 높이고, 피해자를 식별하는 역량을 키울 수 있도록, 법률안 제12조의 의무교육 대상에 이들을 포함시키는 것이 바람직합니다.

또한 법률안 제21조 제2항에서 인신매매 피해사실을 알게 된 때, 관련 피해자 보호·지원시설의 장이나 그 종사자에게 신고의무를 부여하고 있는데, 「외국인고용법」 제24조에 따른 외국인근로자지원센터 등도 포함시켜 이주노동자를 대상으로 이루어지는 인신매매를 조기에 발견할 필요가 있습니다. 다만, 신고의무를 위반한

경우 제50조에서 500만원 이하의 과태료가 부과되는 것을 고려하여, 신고의무 규정의 대상은 명확히 열거할 필요가 있습니다.

5 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견제출

[2021. 3. 25.]

국가인권위원회는 법무부의 「출입국관리법」 일부개정법률안(8471, 정성호 의원 대표발의) 의견조회에 대하여, 2021년 제11차 상임위원회에서 아래와 같이 의결하였다.

개 정 안	검토의견
제35조의2(외국인신원정보의 변경 등 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 입증할 수 있는 자료를 갖추어--(생략)---외국인신원정보의 부여를 신청할 수 있다. 1 ~ 2(생략) 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 유출된 외국인신원정보로 인하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람 가. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 피해아동·청소년 나. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 성폭력피해자 다. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자 라. 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자 4 ~ 6 (생략) ② ~ ⑤ (생략)	□ **3호에 성희롱 피해자 추가 의견** 성희롱 피해 신고자에 대한 보복행위, 피해사실 누설로 인한 심각한 명예훼손 등으로 성희롱 피해자도 성폭력 피해자에 못지않은 고통을 당하는 경우가 있으므로, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제2조 제2호 및 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 라목에 의한 성희롱 피해자로 인정된 사람도 신원정보 변경이 필요한 경우 외국인신원정보 변경위원회에 신청할 수 있는 기회를 부여할 필요성이 있다고 보임.

개 정 안	검토의견
제35조의3(외국인신원정보변경위원회) ①~② 생략 ③ 변경위원회는 제35조의2제2항에 따른 청구를 받은 날부터 6개월 이내에 심사·의결하고--(생략)---6개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.	□ **심사·의결 기간 설정에 관한 의견** 개정안은 외국인신원정보변경위원회가 청구를 받은 날부터 6개월 이내에 심사·의결하는 것을 원칙으로 하고, 기간 내에 처리하기 어려운 경우 6개월 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다고 규정하고 있는데, 관련 심사·의결이 최대 1년까지 걸릴 수 있어, 해당기간에 청구 외국인에게 2차 피해 등이 발생할 수 있으므로, 처리기간을 「주민등록법」에 의한 내국인의 주민등록번호의 변경 절차에 준하여 그 기간을 설정하는 것이 적절해 보임.
④ 변경위원회는 제35조의2제2항에 따른 청구를 심사한 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 청구를 받아들이지 아니하는 결정 등을 할 수 있다. 1 ~ 2 생략 3. 제25조에 따른 체류기간 연장허가를 받지 못하였거나 국내에 체류기간 연장을 할 수 없는 자가 국내 체류를 연장할 목적으로 신청하는 경우 4. 제62조 및 제68조에 따른 출국집행을 지연하려는 목적으로 신청하는 경우 5 ~ 7 생략 ⑤ 생략	□ **청구 불수용 사유관련 의견** 신원정보가 유출된 외국인의 2차 피해를 예방하고자 하는 법 개정 취지에 비추어 볼 때, 기각 결정 등의 사유로 제1호, 제2호 및 제6호 등의 사유는 「주민등록법」에서 내국인의 주민등록번호의 변경 청구를 받아들이지 않는 사유와 동일할 뿐만 아니라 이 사유들은 신원정보의 변경을 엄격히 심사하고자 하는 본질적인 내용이고, 제3호 및 제4호 사유는 체류기간이 도래하는 외국인은 그 기간 내에 출국해야하고 강제퇴거명령(제62조)이나 출국명령(제68조)을 받은 외국인은 특별한 사정이 없는 한 출국해야 하므로 결국 제1호 사유(법령상의 의무를 회피할 목적)에 포섭될 수 있음. 이상과 같은 이유로 「주민등록법」과는 달리 외국인신원정보변경위원회의 청구에 대한 기각 사유에 제3호와 제4호를 추가하여 청구인이 체류연장 및 출국집행의 지연 목적으로 신청했는지 그 의도를 판단하는 것은 적절하지 아니함.

개 정 안	검토의견
④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원의 수는 위원장과 상임위원을 포함한 위원 수의 2분의 1 이상이어야 한다. 1. 법무부 및 관계 행정기관(「국가인권위원회법」에 따른 국가인권위원회 및 「개인정보 보호법」 제7조에 따른 개인정보 보호위원회를 포함한다) 소속 공무원 2 ~ 6 생략 ⑦ ~⑬ 생략	□ **외국인신원정보변경위원회 위원구성 관련 의견** 외국인신원정보변경위원회에 우리 위원회 직원을 포함하는 것은 「국가인권위원회법」 제3조 제2항 및 제18조 제1항에 따른 위원회의 독립성과 배치되고, 국가인권기구에 관한 국제원칙인 「파리원칙」에도 부합하지 않으며, 외국인신원정보변경위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 및 제30조에 따라 우리 위원회의 조사 대상에 포함될 수 있으므로 우리 위원회 직원이 변경위원회 위원으로 참여하는 것은 적절하지 않음.

6 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

[2021. 11. 25.]

[주 문]

법무부장관에게, 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제13010호) 제14조의2 제1항의 "제14조, 「난민법」 제31조부터 제36조까지 및 제38조의 규정을 준용한다"는 부분은 "이 법과 다른 법률에서 정하고 있는 '난민인정자' 규정을 준용한다"로 수정할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

[이 유]

Ⅰ. 의견표명의 배경

정부는 2021년 8월 입국한 아프가니스탄 특별기여자들의 지원을 위해, 해외 현지의 대한민국 정부나 그 유관기관에서 근무하거나 협력하여 특별한 기여를 한 사람 등에게 거주(F-2) 체류자격을 부여하는 내용의 「출입국관리법 시행령」을 개정하여, 2021.10.26. 부터 시행하였고, '아프가니스탄 특별기여자와 그 가족의 국내정착 지원을 위한 정부합동지원단' 설치·운영을 위한 국무총리훈령(「아프가니스탄 특별기여자 국내정착 지원을 위한 정부합동지원단 구성 및 운영에 관한 규정」)을 제정하여, 위 지원단을 2021. 11. 1. 출범시켰다. 법무부가 2021. 11. 1. 우리 위원회에 의견조회를 요청한 「재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제13010호, 이하 '개정안'이라 한다)은 위와 같은 아프가니스탄 특별기여자에 대한 정부의 지원을 더욱 구체화시키기 위하여 그 근거를 법률로서 마련하려는 움직임인바, 우리 위원회는 이와 같은 인도적인 입법 시도에 대하여 적극적인 환영의 의사를 표시한다.

다만, 개정안이 특별기여자 등의 처우 규정에서 「재한외국인 처우 기본법」 제14조(난민의 처우)와, 「난민법」상의 난민인정자의 처우 규정을 준용하고, 국가 및 지방자치단체를 통해 초기생활정착 자금 및 고용지원 등을 지원 받을 수 있도록 하는 등, 난민과 유사한 처우를 제공받을 수 있도록 하되, 특별기여자가 보다 빠르게 안정적인 정착이 가능하도록 추가적 지원을 할 수 있는 규정을 마련하고 있는 취지는 긍정적으로 평가되지만, 「난민법」상의 난민인정자 처우를 준용하는 규정만으로는 특별기여자들이 난민인정자 수준의 처우도 받지 못하는 경우가 발생할 가능성이 상당하다는 점에서 우려를 표하지 않을 수 없다. 이에 개정안의 특별기여자 지원에 대한 근거 규정이 오히려 제약으로 작동하지 않도록 개정안에 대해 검토를 하게 된 것이다.

Ⅱ. 검토의견

1. 난민인정자 처우 준용 규정의 문제점

개정안은 특별기여자들에 대해 난민인정 결정 없이 「난민법」의 처우규정을 준용하는 방식을 취하고 있는데, 난민인정자의 처우규정은 「난민법」 뿐만 아니라 개별법에서도 정하고 있다.[5] 과거, 장애인복지법상 장애인등록 대상과 지방자치단체의 재난지원금 대상에 난민이 포함되지 않아 불합리한 차별의 피해가 발생하였다가, 우리 위원회 권고 이후에야 관련 법령 및 조례 등에 “난민인정자”가 추가로 명시되도록 개선되었던 사례에 비추어 보면, 난민인정자의 처우규정을 담고 있는 각 개별법률 모두에 “특별기여자”가 포함되도록 개정하지 않는 한 특별기여자가 그 입법목적과는 달리 지원에서 제외되는 경우가 존재할 수 있는 것이다.

5) 우리 위원회의 2018년 이주 인권가이드라인 모니터링(난민인정자 처우 현황) 결과보고에 따르면, 「난민법」은 난민인정자에 대해 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하면서 구체적인 내용은 대통령령 또는 관련 법령에 위임하고 있는데, ‘관련 법령’이 구체적으로 어떤 법령을 의미하는지, 그 범위와 주무부처는 어디인지 등에 대한 구체적 명시가 없음. 또한, 관련 부처도 난민인정자에게 어떤 지원을 제공해야 하는지, 그 지원을 제공할 법적 근거가 무엇인지 알지 못해 실질적 지원이 보장되지 못하고 있으며, 각각의 법령이나 지침이 ‘외국인에 대한 제한규정’을 두고 있어, 난민인정자라 하더라도 「난민법」에 명시된 처우를 받지 못하는 사례가 발생하고 있었음.

이와 같이, 개정안이 그 입법취지와는 달리 특별기여자들에게 난민인정자보다 못한 처우를 받게 하는 경우가 발생하는 것을 방지하기 위해서는, 개정안의 '난민인정자 처우규정 준용 부분'은 「난민법」 뿐만이 아니라 각 개별법률 모두를 포함할 수 있도록 명확하게 규정할 필요가 있다.

2. 가족결합권 제외 관련

「난민법」 제37조는 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 허가해야 한다는 규정으로, 「세계인권선언」 제16조 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제23조 뿐만 아니라, 「대한민국 헌법」 제36조 제1항에서도 인정하고 있는 가족결합원칙을 법률로서 규정한 것인데, 개정안은 「난민법」 제31조부터 제36조, 제38조의 난민인정자의 처우 규정을 준용하면서 제37조(배우자 등의 입국허가)를 제외하였다.

아프가니스탄 특별기여자들의 경우 가족과 동반 입국하여 가족결합권과 관련된 문제 발생 가능성이 적지만, 개정안이 아프가니스탄 특별기여자들 뿐만 아니라, 향후 대한민국에 특별한 기여가 있거나 공익 증진에 이바지한 외국인이 국내에서 보다 안정적으로 체류하게 할 수 있도록 지원하기 위해 마련되는 것임을 감안하면, 특별기여자에게도 「난민법」 제37조가 적용될 수 있도록 수정할 필요가 있다.

3. 소결

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 특별기여자들의 안정적인 국내 정착을 위해 지 개정안은 다음과 같이 수정될 필요가 있다.

개 정 안	수정안
제14조의2(특별기여자등 처우) ① 대한민국에 특별히 기여하였거나 공익의 증진에 이바지하였다고 인정되어 대한민국에 거주하고 있는 외국인 및 그 동반가족으로서 국내 정착을 지원할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람(이하 “특별기여자등”이라고 한다)의 처우에 관하여는 제14조, 「난민법」 제31조부터 제36조까지 및 제38조의 규정을 준용한다. ② 생략	제14조의2(특별기여자등 처우) ① 대한민국에 특별히 기여하였거나 공익의 증진에 이바지하였다고 인정되어 대한민국에 거주하고 있는 외국인 및 그 동반가족으로서 국내 정착을 지원할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람(이하 “특별기여자등”이라고 한다)의 처우에 관하여는 이 법과 다른 법률에서 정하고 있는 ‘난민인정자’ 규정을 준용한다. ② 〈의견 없음〉

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2021. 11. 25.

국가인권위원회 상임위원회


KOR
국가인권위원회
humanrights.go.kr

2 이주민 인권증진 및 위기상황에 처한 이주민 보호

1 결혼이주자의 체류기간 연장허가 시 신원보증제도에 대한 의견표명

[2011. 9. 29.]

[주 문]

국가인권위원회는 법무부장관에게 결혼이주자의 체류기간 연장허가 신청 시 신원보증 제도에 대하여 다음과 같이 의견을 표명한다.

현행 「출입국관리법 시행규칙」 별표 5의2 규정은 대한민국 국민과 결혼하여 국내에 거주하는 외국인 배우자에게 체류기간 연장허가 신청 시 내국인 배우자의 신원보증서를 제출하도록 규정하고 있는데, 이는 외국인 배우자와 내국인 배우자의 평등한 혼인관계 형성에 저해되고 외국인 배우자가 가정폭력에 노출되는 원인으로 작용할 우려가 있는바, 같은 시행규칙 별표 5의2 규정 가운데 체류기간 연장허가 신청 시 신원보증서 제출규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

[이 유]

Ⅰ. 의견표명 배경

유엔여성차별철폐위원회는 2007. 8월 대한민국 국제결혼가정에서 발생하고 있는 가정폭력에 우려를 표명하면서 우리 정부에게 가정폭력 피해 결혼이주자의 인권보호를 위한 추가적인 정책과 조치를 마련할 것을 권고한 바 있으며, 2011. 7월에 개최된 제49차 회의에서도 국제결혼가정의 가정폭력을 예방하고 결혼이주자를 가정폭력으로부터 보호

하기 위하여 가능한 조치를 실시할 것을 우리 정부에 권고한 바 있다. 또한 유엔사회권위원회는 2009. 11월 대한민국 국민과 결혼한 외국인 배우자들이 거주사증(F-2) 취득과 관련하여 한국인 배우자에게 의존한다는 점에 우려를 표명하면서, 결혼이주자들이 거주자격을 얻거나 귀화하기 위하여 한국인 배우자에게 의존하지 않도록 대한민국 정부가 노력할 것을 권고한 바 있다.

우리나라는 2011. 3. 31. 현재 결혼이주자가 14만3,000여명에 이르고 있고, 2010년 총 결혼건수 중 국제결혼이 차지하는 비율이 10.5%(34,235명)에 달할 정도로 전체 결혼에서 국제결혼이 차지하는 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 이렇듯 우리 사회에서 결혼이주자는 사회의 기본인 가정을 이루는 주체로서 중요한 의미를 지니게 되었다.

그러나 결혼이주자의 인권을 보호하기 위한 유엔의 권고에도 불구하고, 최근 몇 년간 국제결혼을 통하여 우리나라로 입국한 결혼이주자들이 가정폭력으로 인해 사망하는 사건이 잇따르는 등 국제결혼가정의 가정폭력 문제는 점점 심각해지고 있는 상황이다.

여성가족부의 2009년도 〈다문화가족 실태조사〉에 따르면 국제결혼가정의 부부폭력 발생률은 47.7%로서 국내결혼가정의 부부폭력 발생률인 40.3%보다 높은 것으로 나타났으며, 우리 사회에서 결혼이주자가 경험하고 있는 가정폭력은 국내결혼가정에서 발생하는 가정폭력과는 약간은 상이한 맥락에서 발생하고 있다. 국제결혼가정의 가정폭력은 부부 사이의 문화적 차이, 결혼이주자의 고립된 처지, 그리고 미흡한 사회적 지원체계와 관련이 있다고 보이나, 결혼이주자의 불안정한 체류자격, 그리고 체류기간 연장허가 신청 시 결혼이주자에게 적용되는 신원보증 제도도 하나의 중요한 원인으로 지적되고 있다.

이에 국가인권위원회는 결혼이주자의 인권을 보호하고 평등한 혼인관계 형성을 위해서는 결혼이주자의 체류기간 연장허가 신청 시 신원보증 제도에 대해 검토할 필요성이 있다고 보고, 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 의거하여 관련 사항을 검토하게 되었다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

1. 판단 기준

「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제23조제1항 및 제4항, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제16조제1항 (c), 「헌법」 제10조 및 제36조제1항

2. 참고 기준

「다문화가족지원법」 제8조제1항, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조제1항제5호, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1호

Ⅲ. 판단

우리나라가 1990년에 가입한 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제23조에 의하면, 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위로서 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 인정하고 있으며, 이 권리의 실현을 위하여 당사국은 혼인 기간 중 및 혼인 해소 시에 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등을 확보하기 위하여 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

또한 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제16조제1항에서도 국가는 혼인과 가족관계에 관한 모든 문제에 있어 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 하며, 특히 남녀평등의 기초 위에서 혼인 중 및 혼인을 해소할 때의 동일한 권리와 책임을 동등하게 보장하도록 규정하고 있다.

이러한 관련 국제협약의 규정은 내국인 간의 결혼뿐만 아니라 내국인과 외국인이 혼인을 통하여 가족관계를 형성한 경우에도 부부 간에 평등한 관계가 유지될 수 있도록 당사국의 적극적인 노력을 촉구하는 것으로 이해된다.

그러나 여성가족부의 2010년도 이주여성쉼터(가정폭력피해자 외국인보호시설) 운영현황 자료를 살펴보면, 입소자의 91.2%(853명)가 우리나라 국적을 취득하기 전에 가정

폭력을 피해 쉼터에 거주하고 있는 것으로 나타났고, 입소자의 국내 체류기간은 3년~10년 사이가 35.5%, 2년 미만이 61.5%로 나타나 국적취득을 위한 2년의 유예기간 동안에 가정폭력에 상당히 노출되어 있는 것으로 확인되었다. 또한 여성가족부의 2010년도 〈가정폭력 실태조사〉에서도 결혼이주자들은 한국인 배우자의 가정폭력에 '그냥 당하고 있다'는 비율이 38.2.%, '자리를 피하거나 집 밖으로 도망친다'는 비율이 32.4%로 조사됐다.

이렇듯 가정폭력과 같은 인권침해적인 상황에 대하여 국적취득 전의 결혼이주자가 특별히 소극적으로 대응할 수밖에 없는 이유는, 국내의 출입국 관리법령에서 기인하는 바가 크다 할 것이다. 왜냐하면 현행 「출입국관리법 시행규칙」 별표 5의2 규정은 국적취득 전의 결혼이주자가 체류기간 연장허가를 신청할 때 가족관계증명서, 주민등록등본 외에 신원보증서를 제출하도록 규정하고 있고, 같은 규칙 제9조의4 제1항은 초청자인 내국인 배우자가 결혼이주자의 신원보증인이 된다고 규정하고 있기 때문이다. 이러한 내국인 배우자에 의한 신원보증제도가 지속되는 한 국적취득 전의 결혼이주자는 내국인 배우자의 부당한 대우나 폭력에도 참을 수밖에 없는 상황에 놓이게 되고, 이로 인해 결혼이주자가 내국인 배우자에게 종속되는 불평등한 혼인관계가 지속될 가능성이 높아지는 것이다.

현재 법무부가 국적취득 전의 결혼이주자가 체류기간 연장허가를 받고자 할 때 내국인 배우자의 신원보증서를 요구하는 취지는, 혼인의 진정성 및 계속성을 확인함으로써 위장결혼을 방지하고 외국인 배우자의 무단가출 등에 따른 소재불명 상황을 방지하려는 것이며, 외국인 배우자가 출입국 관련 법령상 위법한 행위를 했거나 그 행위를 한 사실을 발견한 경우 외국인 배우자에게 책임을 물을 수 없을 때 내국인 배우자에게 구상권을 청구함으로써 출입국 관리상 행정목적을 달성하려는 것이다. 그러나 결혼이주자가 체류기간 연장을 위하여 제출하여야 하는 서류에는 이미 혼인사실이 등재된 '가족관계기록에 관한 증명서' 및 '주민등록등본'이 있으므로 이들 서류들로 혼인의 진정성에 대한 확인은 일정정도 가능하다고 보인다. 따라서 「출입국관리법 시행규칙」 별표 5의2의 신원보증서 제출규정을 삭제한다 하더라도 출입국 관리상 달성하려는 행정목적에 상당한 지장을 초래한다고 볼 수 없고 오히려 이 제도의 폐지를 통해 결혼이주자가 부당한 가정폭력으로부터 상당히 보호될 수 있을 것으로 판단된다.

국제결혼은 노동을 통한 이주와는 달리 국내 법·제도적으로 정주가 허용되고 전제되는 이주형태라는 점과, 이주자가 가족이라는 매우 친밀하고 사적인 공간으로 유입된다는 점 등을 고려해 볼 때, 내국인 배우자가 외국인 배우자의 체류기간 연장에 대해 거의 절대적 권한을 행사할 수 있는 현재의 「출입국관리법 시행규칙」 상의 신원보증서 제출규정은 제도 취지의 성과를 달성하기 보다는 결혼이주자와 내국인 배우자 간의 수직적 관계를 형성시킴으로써 평등한 가족제도의 발전을 저해하고 있다고 보인다.

따라서 현행 「출입국관리법 시행규칙」 별표 5의2에 근거한 결혼이주자의 체류기간 연장허가 신청 시 신원보증서 제출규정은 「헌법」 제10조 및 제36조제1항에서 규정하고 있는 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활의 유지라는 헌법적 가치에 위배되며, 평등한 혼인관계를 저해하는 제도로 판단되므로 삭제하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2011. 9. 29.

국가인권위원회 상임위원회

2 미등록 이주아동 의료 접근권 개선방안 권고

[2011. 11. 10.]

[주 문]

국가인권위원회는 미등록 이주아동의 의료접근권을 개선하기 위하여 다음과 같이 권고한다.

1. 보건복지부 장관에게,

   미등록 이주아동이 안정적으로 의료서비스를 제공받을 수 있도록 '외국인 근로자 등 소외계층 의료비 지원사업'의 지원 절차를 개선하고 의료비 지원범위 및 진료기관 수 확대, 안정적 예산 확보 등의 조치를 할 것, 미등록 이주아동이 의료급여 수급권자에 포함되도록 「의료급여법」 등 관련 규정을 개정할 것을 권고한다.

2. 법무부 장관에게,

   국가인권위원회의 2010. 12. 30.자 '이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고'에 대한 법무부의 회신(외국인정책과-801, 2011. 4. 6. 시행) 내용 중 「출입국관리법」 제84조 제1항 공무원의 통보의무와 관련된 내용이 보건복지부 및 공공 의료기관의 보건의료인에게 널리 전파되도록 조치할 것을 권고한다.

[이 유]

Ⅰ. 권고배경

국내 거주 미등록 이주아동은 국내에 미등록 체류 중인 외국인 부모 사이에서 출생하거나, 외국인 부모가 국내 입국 후 아동을 초청해 미등록이 되는 등의 경로로 발생하고 있는데, 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)의 〈2010년 이주아동의 교육권 실태조사〉에 따르면 국내 거주 미등록 이주아동의 규모는 약 17,000명으로 추산된다.

「아동의 권리에 관한 협약」(이하 '아동권리협약'이라 한다) 제24조는 당사국이 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 이용할 수 있는 아동의 권리를 인정하도록 하고 있으며, 이러한 권리의 완전한 이행을 위해 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치를 취하여야 한다고 정하고 있다. 그러나 국내에 거주하는 미등록 이주아동은 「의료급여법」이나 「국민건강보험법」의 적용대상에 포함되지 않아 공공 및 일반 의료서비스의 사각지대에 놓이는 문제가 발생하고 있다. 이와 같은 상황에서 미등록 이주아동은 의료서비스가 필요한 경우 사적공제회, 인권단체, 민간의료지원단체 등의 지원을 통할 수밖에 없는 것이 현실이며, 이러한 경우에도 재원이 충분하지 않아 사실상 미등록 이주아동에 대한 의료지원은 매우 미흡한 실정이다.

이에 위원회는 미등록 이주아동의 의료접근권 개선방안을 마련할 필요가 있다고 판단하여, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 관련부처의 장에게 주문과 같이 권고하기로 하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」 제6조 및 제10조, 「아동권리협약」 제24조, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조 등을 기준으로 판단하였고, 「세계인권선언」 제25조를 참고하였다.(별지 참조)

Ⅲ. 판단

1. 외국인근로자등 소외계층 의료비 지원사업의 절차 관련

보건복지부는 「재한외국인처우기본법」 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 의거하여 2005년부터 미등록 이주민을 보건의료의 우선 제공대상자로 보고 일정범위 내에서 무료진료를 제공하는 '외국인근로자등 소외계층 의료비 지원사업'(이하 '지원

사업'이라 한다)을 시행하고 있다. 지원사업은 건강보험, 의료급여 등 각종 의료보장제도에 의해서도 의료혜택을 받을 수 없는 사람들에게 의료서비스를 제공함을 목적으로 하는 것으로, 동 부처의 '외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원사업 시행지침'에 따라 국비 70%와 지방비 30%를 재원으로 하여 총 48억원의 예산으로 시행되고 있다. 또한 그 지원 대상자는 ①노숙인, ②외국인근로자 및 그 자녀, ③국적취득 전 여성 결혼이민자 및 그 자녀, ④난민 및 그 자녀 등이고, 지원 범위는 입원 진료 및 당일 외래 수술에 한하며, 전국 77개 병원이 사업수행 의료기관으로 참여하고 있다.

이주아동이 지원사업의 의료비 지원을 받기 위해서는 총 다섯 단계의 절차를 거치도록 되어 있는데, ①외국인 부모와의 가족관계 확인, ②신원 확인(여권, 외국인등록증, 여행자증), ③국내체류기간 90일 경과, 질병의 국내 발병여부 확인, ④부모의 전·현직 근로여부 확인, ⑤건강보험, 의료급여 적용여부 확인 등이 해당 절차이다.

이상의 절차에서 네 번째 단계인 '부모의 전·현직 근로여부 확인'은 사업장에서 발행한 근로확인서 또는 미등록 이주아동 부모의 본인진술서로 절차가 진행된다. 하지만 미등록 이주아동의 부모가 근로를 한 사실이 없는 경우에는 지원대상에서 원천적으로 제외되고 있고, 또한 근로를 한 사실이 있는 경우에도 전·현직 고용주가 근로확인을 해주지 않거나 자신의 미등록 상태가 노출되어 단속될 수 있음을 우려하는 미등록 이주아동 부모의 진술서 미제출로 미등록 이주아동이 지원사업의 대상자가 되지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 2009년부터 지원사업의 예산집행률이 떨어지고 있고, 2009년에는 국비 예산 33억6천만원 중 21억8천만원 만이 집행되었다.

소외계층의 의료비 지원사업의 취지 및 인도주의적인 측면을 고려할 때, 미등록 이주아동에 대한 의료비 지원 여부가 그 부모의 근로 여부와 반드시 연관되어야 할 필요는 없다고 판단된다. 따라서 지원사업에서 절차적 문제로 인해 미등록 이주아동이 의료비 지원 대상에서 제외되는 일이 없도록 부모의 전·현직 근로여부를 확인하는 절차를 면제 또는 간소화하고, 그 부모가 근로하지 않은 경우에도 지원받을 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 미등록 이주아동의 경우 의료비 지원사업의 지원 범

위를 일반 진료, 예방 접종, 건강검진, 의료정보 제공 등으로 확대하는 방안 및 의료접근성을 강화하기 위하여 진료기관의 수를 늘리고 의료비 지원사업을 위한 안정적 예산 확보 방안을 강구하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 미등록 이주아동에 대한 의료급여 실시 관련

「의료급여법」은 생활이 어려운 자에게 국가재정으로 의료급여를 실시함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 공적부조제도이며, 동법은 의료급여를 받을 수 있는 수급권자를 「국민기초생활보장법」 상 수급권자로 제한하고 있다.

이와 관련하여 「국민기초생활보장법」은 제5조의2 외국인에 대한 특례에서 "국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다."라고 규정하고 있고, 「국민기초생활보장법 시행령」은 제5조의2에서 수급권자에 해당하는 외국인의 범위를, 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인 등록을 한 자로서 ①대한민국 국민과 결혼 중인 외국인으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 경우나, ②대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 외국인으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 경우로 제한하고 있다. 따라서 미등록 이주아동은 「국민기초생활보장법」 상의 수급권자가 될 수 없어 「의료급여법」 상의 수급권자에도 포함되지 못하고 있다.

국내 거주 미등록 이주아동은 대개의 경우 그 부모의 경제적·사회적 지위가 취약하여 국가가 이들을 공적 의료서비스의 대상으로 포함시키지 않을 경우 질병 및 상해 등으로 인해 의료서비스가 필요한 경우에도 서비스를 제공받지 못하는 상황에 처할 가능성이 있으며, 이는 체류자격의 적법성 여부와 관계없이 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하여야 한다는 「아동권리협약」 제24조의 규정에도 부합하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 「의료급여법」 상 수급권자 관련 규정을 개정하

여 미등록 이주아동이 의료급여 혜택을 받을 수 있도록 함으로써 이들의 기초건강을 보호하고 사회복지를 증진시키는 것이 필요하다.

3. 출입국관리법 상 공무원의 통보의무 관련

「출입국관리법」 제84조 제1항은 공무원이 그 직무를 수행함에 있어 출입국사범을 발견한 경우 지체 없이 출입국관리사무소에 통보하도록 하고 있다. 이에 따라 공공 의료기관의 보건의료인도 진료를 담당한 이주아동의 불법체류 사실을 인지하게 되면 그 사실을 관계기관에 통보하여야 하는 의무가 있으며, 이 조항으로 인해 미등록 이주아동의 부모는 자녀가 아프거나 다친 경우에도 미등록 신분의 노출 및 단속을 우려하여 보건소 등 공공 의료기관을 적극적으로 이용하지 못하고 있다.

법무부는 2010. 12. 30. 위원회의 '이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고'에 대한 회신(이주아동의 교육권 보장을 위한 국가인권위원회 권고 결정에 대한 의견, 외국인정책과-801, 2011. 4. 6. 시행)에서, 교육공무원 외에 국가인권위원회 공무원, 보건소 의사, 고용노동부 근로감독관 등에 대해서도 「출입국관리법」 제84조 제1항의 통보의무 적용을 유보 혹은 면제하도록 조치한다는 통보를 한 바 있으나, 해당 공문의 내용은 보건복지부, 고용노동부 등 관련 부처에는 아직 공유되지 못하고 있는 것으로 보인다.

「아동권리협약」이 보장하고 있는 아동의 건강에 대한 권리의 측면에서 볼 때, 미등록 이주아동이 체류자격의 합법 여부와 무관하게, 그리고 미등록 신분의 노출 및 단속에 대한 우려 없이 필요한 경우 실질적으로 공공 의료서비스에 접근할 수 있도록 공공 의료기관의 보건의료인 및 그 관련자에게 「출입국관리법」 상 공무원의 통보의무를 면제하도록 조치한다는 법무부의 입장은 그 실효적 집행을 위해 관계자들에게 널리 공지되어야 할 필요가 있으므로, 법무부는 2011. 4. 6.자 회신에 따른 공무원의 통보의무 면제 내용이 보건복지부 및 공공 의료기관의 보건의료인에게 널리 전파되도록 조치할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2011. 11. 10.

국가인권위원회 상임위원회

3 결혼이주여성 및 인도적 체류자 등에 대한 긴급복지 지원제도 개선방안 정책권고

[2012. 12. 6.]

[주 문]

보건복지부장관에게, 생계곤란 등의 위기상황에 처한 인도적 체류자 및 결혼이주여성의 인권보호를 위하여 아래와 같이 권고한다.

1.「긴급복지지원법 시행령」 제1조의2(긴급지원대상자가 될 수 있는 외국인의 범위)에 「난민법」제2조 3항에서 규정하고 있는 '인도적 체류자'를 포함시킬 것

2. 같은 제1조의2(긴급지원대상자가 될 수 있는 외국인의 범위) 제2호 "대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람"을 "대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람"으로 개정할 것

[이 유]

I. 권고의 배경

가. 국가인권위원회(이하 '위원회')는 국내체류 이주민의 전반적인 인권상황 실태를 파악하고 이의 개선을 도모하기 위하여 '2012년도 국내체류 이주민의 사회복지 지원체계 개선을 위한 실태조사'(이하 '실태조사')를 실시하였다.

실태조사 결과, 결혼이주여성의 18%가 가족생활비가 적어 가정생활에 고통을 느낀다고 응답하였고, 정부로부터 생계비를 보조받는 여성은 3.2%에 불과하며, 6.4%의 결혼이주여성은 가정폭력을 경험한 것으로 나타났다.

국내에 체류하고 있는 난민의 경우도 29.2%가 경제적 어려움으로 결식을 경험한

바 있고, 이들 중 연간 10회 이상의 결식 경험이 있는 난민은 7.5%로 나타나 외국인에 대한 공공복지지원 체계의 개선 필요성이 제기되었다.

나. 또한, 우리사회가 다문화 사회로 이행되어가고 있음에도 불구하고 인도주의적 차원의 긴급복지 지원사업에서 인도적 체류자 및 자녀가 없는 결혼이주여성에 대해서는 원칙적으로 그 지원대상에서 제외되어 있는 상황이다. 그러나 재난 등으로 생계곤란 등의 위기사항에 처하여 긴급지원을 필요로 하는 대상은 국적을 넘어 동등한 인간으로서의 존엄한 가치와 최소한의 인간다운 삶을 유지하기 위한 차원에서 내국인과 달리 대우받아야 할 이유는 없으며 그 지원이 필요한 상황이다.

다. 이에 위원회는, 긴급복지지원체계에서 취약집단으로 존재하고 있는 인도적 체류자 및 자녀가 없는 결혼이주여성에 대한 긴급지원 대상자의 범위 확대가 필요한 것으로 보고, 관련 사항을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」제10조,「긴급복지지원법」제5조의2,「긴급복지지원법 시행령」제1조의2, 「난민법」제2조 3항·제39조

III. 판단

1. 긴급복지지원제도 개요 및 문제점

긴급복지지원제도는 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 절박한 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하기 위한 사회복지제도이다.

이에, 정부는「긴급복지지원법」을 마련하여 중한 질병 또는 부상을 당한 경우와 같이 '위기상황'으로 인해 본인 또는 그와 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구 성원의 생계유지 등이 어렵게 된 사람을 '긴급지원대상자'로 지정하여 국가 및 지방자치단체로부터 신속하게 필요한 지원을 받을 수 있도록 제도를 마련하여 시행 중이다. 또한, 2008

년「다문화가족지원법」을 제정하여 국제결혼 이주여성 중심의 사회복지지원체계를 마련하였고 「긴급복지지원법」 제5조의2에 외국인에 대한 특례조항을 두어 이주민에 대한 지원을 확대해 나가고 있다.

그러나, 국내에 체류하는 이주민 중 외국인 신분이라는 특수성 등으로 인하여 복지의 사각지대에 놓이는 문제는 여전히 존재하고 있다. 「긴급복지지원법 시행령」에서는 긴급복지 지원대상을 ① 대한민국 국민과 혼인 중인 사람, ② 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람, ③「출입국관리법」 제76조의2에 따라 난민의 인정을 받은 사람만 포함하고 있고 있으나, 합법적 체류비자를 소지하고 있는 '인도적 체류자', '자녀가 없는 결혼이주여성'에 대해서는 긴급복지지원 대상자에 포함하지 않고 있어 이들이 긴급상황에 처하게 되는 경우, 국가로부터 지원을 기대할 수 없는 상황이다. 그러나 긴급복지지원제도의 특성상 법에 규정된 위기상황에 처한 사람은 내·외국인을 가릴 것 없이 모두 지원받을 수 있어야 하고, 사회적으로 더욱 열악한 상황에 처해 있는 인도적 체류자 및 자녀가 없는 결혼이주여성을 지원대상자에 포함하여야 하며 인도주의적 관점에서 보아도 이들에 대한 최소한의 사회안전망이 요구된다.

2. 긴급복지지원제도 개선 방안

가. 결혼 이주여성에 대한 지원

앞에서 본 바와 같이 「긴급복지지원법」 상 결혼이주여성이 지원을 받으려면 "대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람"이어야 한다. 그러나 사회생활상 직계존비속을 돌보지 않더라도 '응급상황'에 처해진 사람들은 얼마든지 발생할 수 있어, 지원대상에서 '직계존비속을 돌보지 않는 사람'을 배제하고 있는 규정은 그 설득력이 부족하다.

여성가족부의「가정폭력피해자 외국인보호시설 운영현황(2010년)」자료를 살펴보면, 입소자의 91.2%가 우리나라 국적을 취득하기 전에 가정폭력을 피해 쉼터에

거주하고 있는 것으로 나타나고 있는바, 이와 같은 자료를 근거해 볼 때 가정폭력으로 인하여 결혼이주여성이 위기상황에 처하는 시기는 우리나라 국적을 취득하기 전에 비교적 높게 발생할 수 있고, 아이가 없거나, 돌보지 않은 이주여성도 긴급복지지원 대상자로 포함되어야 할 충분한 근거가 된다고 판단된다.

나. 인도적 체류자에 대한 지원

현행 「긴급복지지원법 시행령」에서는 긴급복지 지원대상을「출입국관리법」제76조의2에 따라 난민의 인정을 받은 사람으로 한정하고 있으나, 인도적 체류허가를 받은 사람들도 그 절박성 등을 고려하여 지원대상으로 규정할 필요가 있다.

인도적 체류자는 난민인정 요건에는 해당되지 않지만 고문 등의 비인도적 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명, 신체의 자유를 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적 근거가 있는 사람으로서 정부로부터 합법적 체류허가를 받은 외국인을 말한다. 그러나 인도적 체류자의 경우에는 2013년 7월 새로 시행될 「난민법」에서 '취업할 수 있는 자격'만 주어져 있지, 생계비의 지원을 받을 수 없는 대상이어서 생계의 위협을 받고 있는 것이 현실이다.

또한, 국내 노동시장에서 인도적 체류자가 취업비자가 아닌 기타 비자(G-1) 소지자로서 취업이 용이하지 않는 특수한 상황을 감안한다면 인간으로서의 최소한의 삶을 누릴 수 있도록 긴급지원 대상으로 편입되어야 할 필요가 있으며, 그 적용대상의 규모 등 현실적인 부분을 고려한다 하더라도 충분히 지원이 가능한 상황으로 보인다.

더불어 호주의 경우에는, 「사회보장법」 제19조에 근거한 위기지원금(Crisis payment) 제도가 있어, 가정폭력 등 긴급한 상황이 발생하여 심각한 재정적 어려움에 처해 가정을 떠났거나 가정으로 복귀할 수 없는 사정이 발생하여 새로운 거처를 마련하는 경우, 위기지원금을 지원하고 있으며, 이 대상에는 인도적 체류자를 포함하고 있음을 참고할 수 있을 것이다.

3. 소결

외국인의 기본권 주체성에 대하여 헌법재판소는(99헌마494, 2001.11.29. 결정) '외국인에게 모든 기본권이 무한정 인정될 수 없다 하더라도 원칙적으로 국민의 권리가 아닌 인간의 권리 내에서 외국인도 그 권리의 주체가 될 수 있음'을 확인한 바 있다.

이렇듯 현행 긴급복지지원법에서 배제되어 있는 '인도적 체류자' 및 '자녀가 없는 결혼이주여성' 등이 기왕의 지원대상자에 포함된 외국인과 달리 배제되어야 할 합리적인 사유를 찾기 어려우며, 오히려 긴급복지지원제도가 위기상황에 대한 사후적 충격을 최소화하는데 그 목적이 있는바, 생계곤란, 주거상실, 건강 악화 등의 사회적 위험에 노출된 상기 대상집단을 긴급복지지원법에서 포함하여 인도적인 차원에서 지원되는 것이 바람직하며, 이것이 이 법의 입법취지에도 부합된다고 할 것이다.

따라서, 보건복지부는 「긴급복지지원법 시행령」 제1조의2에서 규정하고 있는 외국인 특례 규정에 '인도적 체류자' 및 '자녀가 없는 이주여성'을 긴급복지지원제도 대상자로 흡수하여, 실질적인 위기극복 제도로 정착될 수 있도록 관련 규정을 확대 개정할 필요가 있다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2012. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

4 학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고

[2017. 12. 28.]

[주 문]

국가인권위원회는 학대피해 이주아동의 인권보호를 위해 아래와 같이 권고한다.

1. 법무부 장관에게,

학대피해 이주아동이 아동학대 범죄 피해자로서 권리구제 절차가 진행 중 이거나 피해 회복 등을 위하여 필요한 경우 및 「아동복지법」 제12조에 따라 아동복지심의위원회에서 결정한 보호조치의 실효적 이행을 위해 필요한 경우, 해당 아동에게 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설하기 바람

2. 보건복지부 장관에게,

가. 학대피해 이주아동에 대한 적절한 보호조치를 의무화하도록 「아동분야 사업안내」를 개정하기 바람

나. 아동복지시설장이 정당한 사유 없이 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호에 따른 아동복지시설 입소를 거부할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 과태료 부과 등 제재조치를 할 수 있는 법률적 근거를 마련하기 바람

다. 학대피해 이주아동을 아동복지시설에 입소시킬 경우 이에 필요한 적정 비용을 해당 시설에 지원하는 방안을 마련하기 바람

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

최근 아동학대가 사회적인 문제가 되어 아동학대 피해아동에 대한 보호 및 지원체계가 정비되고 있으나, 한국 국적이 없이 국내에 체류하고 있는 이주아동의 경우 학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 꾸준히 발생하고 있다.

「아동복지법」 제2조에 따르면, 아동은 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라야 한다는 차별금지를 명시하고 있지만 실제로 학대피해 이주아동에 대한 보호 및 지원은 미흡한 실정이다.

이에, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 근거하여 학대피해 이주아동에 대한 보호 및 지원에 대한 문제점과 이에 대한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 기준

「헌법」, 「아동복지법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대처벌법」이라 한다), 「국민기초생활 보장법」, 「출입국관리법」 및 같은 법 시행령, 「아동의 권리에 관한 협약(이하 '아동권리협약'이라 한다)」 등을 기준으로 판단하였다.

Ⅲ. 판단

1. 이주아동 학대피해 실태

가. 이주아동 현황

「아동복지법」 제3조 제1항에서 아동은 "18세 미만인 사람"으로 정의하고 있으나, 이주아동을 정의하고 있는 법률은 없다. 다만, 2014. 2. 18. 이자스민 의원이 대표발의한 「이주아동권리보장기본법안」 제2조 제1호에서 이주아동을 "대한민국에서 거주하는 대한민국의 국민이 아닌 18세 미만의 사람"으로 정의한 바 있으므

로 이를 준용하였다.

이주아동에 대한 공식 통계는 집계된 바 없으나, '이주아동권리보장법 제정추진 네트워크' 자료에 따르면, 2015년 3월말 기준으로 국내 거주 이주아동은 10만명 이상으로 추산되며, 그 가운데 약 2만명은 대한민국 정부로부터 적법한 체류자격을 부여받지 못한 이른바 미등록 이주아동으로 추정된다.

나. 이주아동 학대피해 현황

이주아동 학대피해에 대한 구체적 통계는 집계되지 않아 피해 아동의 수, 피해 유형 등을 확인하기 어려우나 이주아동 지원단체 및 지역아동보호전문기관 등을 통해 학대피해 이주아동이 적절한 보호를 받지 못하는 사례가 파악되고 있다.

한편 2016. 9. 보건복지부가 국회 김상희 의원실에 제출한 자료에 따르면, 이주아동에 대한 아동학대 의심사례 신고 건수는 2013년 24건, 2014년 64건, 2015년 94건으로 증가하고 있다.

특히 미등록 이주아동의 경우 불안정한 체류자격 등으로 아동학대 피해 신고를 기피할 개연성이 높으며, 학대피해가 확인되더라도 적절한 구제 조치가 이루어지지 않아 인권사각지대에 있을 가능성이 크다.

2. 학대피해 이주아동 보호제도의 문제점과 개선방안

가. 학대피해 이주아동 보호 기준

「헌법」 제6조는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 규정하고 있다.

우리나라가 1991. 11. 20. 비준한 「아동권리협약」은 아동에 대한 일체의 차별을 금지하고 있으며, 국가 등의 아동에 관한 활동은 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 명시하고 있다. 또한 위 협약은 협약국에 대해 학대로부터 아

동의 보호와 학대피해 아동의 구제 조치의 책무를 규정하고 있다.

「아동권리협약」 제2조 제1항, 제3조 제1항 및 제2항에 따르면, 협약국은 아동의 인종, 출생, 기타 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별없이 협약에 규정된 권리를 보장하여야 하며, 국가 등이 실시하는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고 아동복지에 필요한 보호와 배려를 보장하여야 한다.

또한 위 협약 제19조 제1항, 제20조 제1항, 제34조, 제39조 등은, 협약국이 학대 등으로부터 아동을 보호하기 위한 모든 적절한 입법적·행정적·사회적·교육적 조치를 취할 것과, 피해아동의 신체적·심리적 회복을 위한 모든 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

한편 「아동복지법」 제2조 제1항은 "아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다."고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 "아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다."고 규정하고 있다. 같은 법 제3조 제1호에 따른 아동에 대한 개념 정의에서 국적, 체류자격 등에 대한 조건을 명시하지 않고 "18세 미만인 사람"으로 정하고 있으므로 이주아동은 위 법에 따른 보호와 지원 대상에 해당한다.

또한 「아동학대처벌법」 제2조는 "아동", "아동학대" 등의 개념 정의와 관련하여 「아동복지법」 규정을 준용하고 있으므로, 이주아동 역시 이 법에 따른 보호 대상에 해당된다고 할 것이다.

이상의 규정에 따르면 이주아동도 그 국적과 체류자격에 관계없이 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」에서 보호하는 아동에 해당한다고 할 것이다.

나. 아동학대 피해아동 보호제도 개관

아동학대 피해아동에 대한 보호와 지원을 규정하는 대표적인 법률은 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」이다.

1) 「아동복지법」에 따른 피해아동 보호

「아동복지법」은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 보장하기 위해 종합실태를 조사하여 아동정책기본계획을 수립·시행하고(제2장), 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방 및 방지를 위한 조치사항과 절차에 대해 규정하고 있으며(제3장), 아동의 안전 및 건강 증진을 위한 서비스 지원(제4장) 등을 규정하고 있다.

「아동복지법」 제2조는 아동에 대한 일체의 차별을 금지하고, 아동의 이익을 최우선적으로 고려하며, 아동은 보호와 지원을 받을 권리가 있음을 선언하고 있고, 같은 법 제3조 제4호는 "보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동"을 보호대상 아동으로 정의하고 있다.

또한 같은 법 제4조 제2항은 국가와 지방자치 단체는 보호대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행하도록 그 책무를 명시하고 있고, 같은 법 제15조 제1항에 따르면, 지방자치단체의 장은 보호대상 아동을 발견했을 때에는 상담, 대리양육, 가정위탁, 아동복지시설 입소 등의 보호조치를 하도록 하고 있다.

2) 「아동학대처벌법」에 따른 피해아동 보호

「아동학대처벌법」은 아동의 보호와 함께 건강한 사회 구성원으로 성장 하도록 하기 위하여 아동학대범죄의 처벌과 피해아동에 대한 보호절차 등을 규정하고 있다. 같은 법 제2조 제4호는 아동학대범죄 유형을 열거하고 있으며, 피해아동에 대한 보호절차로서 아동학대 범죄 신고 의무와 절차(제10조), 피해아동에 대한 응급조치(제12조), 법원의 피해아동보호명령(제46조 및 제58조)등을 규정하고 있다.

같은 법 제12조 제1항에 따르면, 피해아동 보호를 위한 응급조치로 보호시설 인도 등의 조치를 하도록 하고 있으며, 같은 법 제47조 제1항에서는 가정법원 판사가 피해아동의 아동복지시설 보호위탁 등 피해아동보호명령을 할 수 있음을 규정하고 있다.

이를 종합하면, 아동학대 예방 및 피해 구제를 위해 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」은 아동학대범죄 신고, 피해아동에 대한 보호조치, 사후관리 등 각 단계별로 필요한 다양한 조치를 마련하고 있다.

그러나 이러한 제도에도 불구하고 학대피해 이주아동의 경우 체류자격의 불안정, 아동복지시설 입소 거부 등으로 적절한 보호와 지원을 받지 못하는 사례가 발생하고 있다.

다. 학대피해 이주아동의 불안정한 체류자격

1) 문제의 소재

「아동학대처벌법」 제10조 제1항에 따르면, 누구든지 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있으며, 같은 조 제2항에는 가정위탁지원센터의 장과 종사자, 아동복지시설의 장과 종사자, 아동복지전담공무원 등의 신고 의무가 규정되어 있다.

한편 「출입국관리법」 제84조 제1항 및 같은 법 시행령 제92조의2는 강제퇴거 대상자 발견 시 공무원의 통보의무를 규정하면서 그 의무의 면제사항도 함께 정하고 있다. 즉 「출입국관리법」 제84조 제1항은 공무원이 그 직무를 수행할 때 강제퇴거 대상자를 발견하면 그 사실을 지체 없이 출입국관리사무소 등에 알리도록 통보의무를 규정하고 있으나, 같은 조 같은 항 단서 및 같은 법 시행령 제92조의2에 따라 외국인 학생 및 환자의 신상정보를 알게 된 경우나 법무부장관이 인정하는 경우에는 위 통보의무가 면제된다. 그리고 법무부 「통보의무의 면제에 관한 지침」에 따르면, 통보의무 면제 공무원은 '범죄피해자 구조, 인권침

해 구제업무를 수행하는 검찰, 경찰(해양경찰 포함), 국가인권위원회 공무원'이 해당된다.

따라서 학대피해 이주아동이 강제퇴거 대상자에 해당하더라도 그 아동이 학생 또는 환자이거나 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 대상일 경우, 해당 공무원의 통보의무는 면제된다. 그러나 학대피해 이주아동에 대한 체류보장 근거가 마련되지 않은 상황에서 공무원의 통보의무 면제 제도만으로 학대피해 이주아동의 보호와 지원에 한계가 있다.

「출입국관리법」 제84조 제1항 단서와 같은 법 시행령 제92조의2 및 법무부의 위 지침상, 통보의무 적용 및 면제대상은 공무원인 경우에 해당하며, 해당 이주아동이 학생 및 환자가 아닌 경우에는 통보면제 대상 공무원이 「통보의무의 면제에 관한 지침」에 명시된 공무원으로 한정되고, 통보면제 제도 자체를 해당 공무원이 충분히 인지하고 있다고 보기도 어려워 미등록 이주아동의 체류 사실이 통보될 개연성을 배제할 수 없다.

한편 「아동학대처벌법」 제10조 제2항에서 아동복지시설의 장 등은 아동학대 범죄에 대해 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 의무가 있으나 강제퇴거 대상자를 발견할시 통보 면제를 명시하지 않고 있으며, 「아동복지법」 제22조의2를 근거로 아동보호전문기관은 중앙행정기관 등에 신분조회 요청을 할 수 있으므로 이러한 과정에서 체류자격을 인지하고 이를 통보할 가능성을 배제하기도 어렵다.

또한 통보의무 면제 제도 자체를 알지 못하는 경우, 미등록 체류사실 노출 우려 등으로 아동학대 피해신고 자체를 기피할 우려가 있으므로 학대피해 이주아동은 제도적 보호의 사각지대에 놓일 우려가 있다.

2) 개선 방안

「출입국관리법」 제46조 제1항 제8호에 따르면, 체류자격 및 체류기간을 준수

하지 않은 외국인은 강제 퇴거 대상자에 해당한다. 이러한 강제퇴거명령에 대해 행정소송으로 그 취소를 구할 수 있으나, 취소소송의 경우 집행부정지원칙이 적용되어 이의신청의 제기 혹은 행정소송의 제기 여부와 관계없이 퇴거명령이 집행될 수 있다.

따라서 학대피해 이주아동이 「아동복지법」 및 「아동학대처벌법」에 따른 적절한 보호와 지원을 받기 위해서는 해당 아동의 체류자격을 안정적으로 보장하기 위한 방안 마련이 필요하다.

이와 관련한 해외 사례로 영국의 경우 「국경·국민 및 이민에 관한 법률」(Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) 제55장에서 '아동의 복지 관련 의무'를 별도로 규정하고, 아동의 출입국 문제를 판단할 때 아동 최선의 이익의 원칙을 중요 고려 대상에 포함하고 있다.

학대피해 이주아동에 대한 체류가 보장되지 않으면 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」에 따른 보호 및 지원은 그 실효성을 확보하기 어렵다. 따라서 학대피해 이주아동의 경우도 가정폭력 피해자인 외국인 결혼이민자의 권리구제를 위한 체류기간 연장 특례조항인 「출입국관리법」 제25조의2(결혼이민자에 대한 특칙), 성폭력피해자인 외국인의 권리구제를 위해 신설된 같은 법 제25조의3(성폭력피해자에 대한 특칙)을 준용하여, 「아동학대처벌법」 제2조 제4호의 아동학대범죄를 이유로 권리구제 절차가 진행중인 경우와 피해 회복 등을 위하여 필요한 경우 체류자격 부여와 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 그 근거를 마련하는 것이 필요하다.

또한 「아동복지법」 제12조는 아동복지심의위원회에서 보호대상아동의 보호조치에 관한 사항, 지원대상아동의 선정과 그 지원에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있으므로, 위 심의위원회에서 결정한 보호조치의 실효성을 확보하기 위해 학대피해 이주아동의 보호조치에 필요한 기간을 체류자격 부여와 체류기간 연장 허가 사유에 포함되도록 하는 것이 바람직하다.

라. 학대피해 이주아동의 아동복지시설 입소 거부

1) 문제의 소재

「아동학대처벌법」 제12조에 따르면, 아동학대범죄 신고를 접수하여 현장에 출동하거나 아동학대범죄 현장을 발견한 사법경찰관리 또는 아동보호전문기관의 직원은 피해아동 보호를 위해 응급조치를 해야 한다. 그리고 「아동복지법」 제27조의3 및 제75조 제1항 제1호에 따라, 이러한 응급조치의 일환으로 피해아동을 보호시설이나 의료기관에 인도하는 경우, 해당 시설이나 기관은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없으며, 이를 위반할 시 1천만원 이하의 과태료가 부과된다.

그런데 「아동복지법」 제15조에 따르면, 지방자치단체의 장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최선의 이익을 위하여 상담, 가정위탁, 아동복지시설 입소 등의 보호조치를 해야 하지만, 이러한 경우 입소 등 보호조치에 대한 거부 금지 및 제재 규정이 마련되어 있지 않다.

또한 학대피해 이주아동은 아동복지시설에 입소하게 되더라도 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자에 해당하지 않고, 입소하게 되는 시설에 해당 이주아동에 대한 별도의 지원도 없어 입소를 거부당하는 사례가 발생하고 있다.

2) 개선방안

가) 보건복지부 「아동분야 사업안내」 개정

국가인권위원회는 2016. 5. 19. 보건복지부 장관에게 학대피해 이주아동의 경우 체류자격과 무관하게 적절한 보호를 받을 수 있는 방안을 마련할 것을 권고 하였다. 이에 보건복지부는 2017년 상반기에 학대피해 이주아동에 대한 보호조치 구체화 방안을 검토하겠다고 회신하였고, 이에 위 권고를 수용한 것으로 처리한 바 있다.

국가인권위원회는 2017. 9. 8. 위 사항의 이행여부 점검을 위해 보건복지

부에 자료 제출을 요구하였고, 보건복지부는 2017. 9. 20.「2017 아동분야 사업안내」에 “유엔아동권리협약 제2조 및 제9조에 따라 보호조치가 필요한 무국적 및 외국국적 피해아동에 대하여「아동복지법 시행령」제15조 내지 제17조에 의한 적절한 보호조치를 할 수 있도록 적극 노력”하도록 명시하였음을 회신하였다.

그러나 위 내용은 2015년 이후 같은 지침에 동일한 내용이 포함되어 있어 개선이 이루어졌다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 해당 규정이 보호조치를 위해 ‘노력’하도록 하고 있어 오히려 보호조치를 거부할 수 있다는 왜곡된 정보를 제공할 소지도 있다.

따라서「아동복지법」제4조 제2항 및 제4항에서 국가 및 지방자치단체의 책무로서 보호대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책 수립·시행, 아동에 대한 차별금지 시책 강구 등을 규정하고 있고, 같은 법 제15조 제1항에서 보호대상아동에 대한 보호조치를 의무화하고 있는 점을 고려하여, 위 지침의 해당부분을 의무사항으로 개정하는 것이 바람직하다.

나) 아동복지시설 등 입소 거부에 대한 제재 조치 마련

앞에서 살펴본 바와 같이,「아동학대처벌법」제12조에 따른 응급조치는 이를 거부할 수 없고, 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 규정되어 있으나,「아동복지법」제15조에 따른 보호조치는 위반 시 제재할 수 있는 규정이 마련되어 있지 않다.

따라서 위 권고에 따라 보건복지부가「아동분야 사업안내」의 학대피해 이주아동에 대한 보호조치를 의무화하도록 개정하더라도 입소 거부에 대한 제재 조치가 없을 경우 실효성 확보에 한계가 있으며, 아동의 최선의 이익을 고려한 대안을 선택할 여지가 축소될 우려가 있다.

따라서 「아동복지법」 제15조 제1항 제4호에 따라 보호대상아동을 아동복지시설에 입소시킬 경우, 해당 시설이 정당한 사유없이 이를 거부할 수 없도록 명시하고, 이를 위반한 경우 과태료 부과 등 제재조치를 할 수 있도록 그 근거 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

다) 아동복지시설 입소 이주아동에 대한 재정 지원

아동복지시설에서 학대피해 이주아동의 입소를 거부하는 주된 이유는 시설 운영과 관련된 경제적 부담 때문이다. 따라서 입소거부 금지와 제재조치만으로는 궁극적인 해결책이 되지 못하므로, 아동복지시설의 재정적 지원 방안을 고려할 필요가 있다.

우리나라는 대한민국 국민인 학대피해 아동이 아동복지시설에 입소하게 되는 경우 「국민기초생활 보장법」 제19조 제2항에 따라 보장시설수급자가 되어 생계급여, 의료급여 등을 지원받지만, 이주아동은 수급권자 범위에 포함되지 않아 관련 급여를 지원받을 수 없다.

한편 해외의 경우, 캐나다는 「아동권리협약」에서 보장하는 모든 권리를 영토 내 모든 아동에게 적용하도록 하고 있고, 영국은 「아동법」(The Children Act)을 아동의 국적과 무관하게 적용하고 있으며, 복지와 관련된 실제 지원 역시 모든 아동을 대상으로 하고 있다.

아동복지시설에 입소한 학대피해 이주아동과 관련하여 재정지원을 하지 않는 것은 결과적으로 해당 시설에 비용부담을 전가하는 것이므로, 피해 아동에 대한 실질적 보호에 한계가 있다. 「아동복지법」이 이주아동에게도 적용되며, 같은 법 제22조 제1항에서 국가와 지방자치단체는 아동학대의 예방과 방지를 위해 피해아동의 보호와 치료 등의 조치를 취하도록 규정하고 있고, 같은 법 제59조에서 아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용 등에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있는

점 등을 고려한다면, 학대피해 이주아동의 보호조치를 위해서 아동복지시설에 입소시킬 경우, 그 이주아동의 체류자격 등에 관계없이 해당 시설에 적정한 비용을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 12. 28.

국가인권위원회 상임위원회

5 미등록 이주아동 관련 과태료 미납 출국정지 관행 개선권고

[2018. 4. 19.]

[주 문]

국가인권위원회는 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고, 외국인의 출국의 자유보장 등 인권보호와 증진을 위해 법무부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 법적 근거 없이 과태료 미납을 이유로 미등록 이주아동 등 외국인의 출국을 막는 관행을 중단하기 바람.

2. 출입국항에서 과태료를 부과하는 경우, 원칙적으로 서면통지 등 절차를 준수하되, 불가피한 경우 신속하게 처리할 수 있는 근거 규정과 시스템을 도입하기 바람.

[이 유]

I. 권고의 배경

「출입국관리법」 제79조는 17세 미만인 외국인이 체류자격 부여, 체류기간 연장 허가 등의 신청을 하지 않았을 때 그 부모나 대통령령으로 정하는 사람에게 신청 의무를 부과하고 있으며, 이를 위반한 경우 같은 법 제100조 제2항 제2호에 따라 100만원 이하의 과태료를 신청의무자인 부모 등에게 부과하도록 하고 있다.

이는 17세 미만의 아동이 스스로 법적 의무를 다하는 것이 사실상 어려우므로 아동 보호를 위해 보호자에게 의무를 부담시키는 것이라 할 수 있으나, 그 보호자가 이를 성실히 이행하기 어려운 상황에서 해당 아동까지 출국을 못하는 등 부정적 영향을 초래하고 있다.

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 공공 또는 민간 사회복지기관 등은 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 명시하고 있다.

이에, 국가인권위원회는 「출입국관리법」 제79조 및 제100조에 따른 과태료 부과의 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「출입국관리법」 및 같은 법 시행령, 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 「아동권리협약」이라 함), 「질서위반행위규제법」 및 같은 법 시행령 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 미등록 이주아동에 대한 과태료 부과 현황

가. 미등록 이주아동 현황

2017년 12월 현재, 국내 체류 외국인은 218만여명으로 총인구 5,177만명의 4.2%를 차지하고 있으며, 다양한 형태의 이주민이 증가함에 따라 동반하는 자녀 또는 국내에서 출생하는 자녀도 증가하고 있다.

2018년 2월 기준, 법무부 자료에 따르면 출입국기록상 만 18세 미만 미등록 이주아동은 2,895명이나, 국내 출생 미등록 아동은 출생신고 및 외국인등록 기록이 없어 그 현황을 파악하기 어렵다.

이는 국내 거주하는 모든 이주민에게 자녀를 동반할 수 있는 체류자격이 부여되지 않고, 미등록 이주민은 단속과 강제퇴거에 대한 우려 때문에 자녀에 대한 출생신고 및 외국인등록 등의 의무를 할 수 없는 상황이기 때문이다.

다만 '이주아동권리보장법 제정 추진 네트워크' 자료에 따르면, 2015년 3월말 기준으로 국내 거주 이주아동은 10만명 이상으로 추산되며, 그 가운데 약 2만명

은 대한민국 정부로부터 적법한 체류자격을 부여받지 못한 미등록 이주아동으로 추정된다.

나. 이주아동에 대한 과태료 부과 근거

외국인이 국내에 90일을 초과하여 체류하려면 「출입국관리법」에 따라 체류자격의 부여(제23조) 및 변경(제24조), 체류기간 연장(제25조), 외국인등록(제31조) 및 등록사항 변경(제35조) 등을 신고하거나 허가를 받아야 한다.

또한 대한민국에서 출생하여 「출입국관리법」 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 체류하게 되는 외국인은 그가 출생한 날부터 90일 이내에, 대한민국에서 체류 중 대한민국의 국적을 상실하거나 이탈하는 등 그 밖의 사유로 체류자격을 가지지 못하고 체류하게 되는 외국인은 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 체류자격을 받아야 한다.

한편 외국인이 외국인등록을 하지 않거나 체류기간 연장허가를 받지 않고 정해진 기간을 초과하여 체류하는 등 위의 법령을 위반한 경우 「출입국관리법」 제94조 및 제95조에 따라 미등록의 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 체류자격과 관련된 의무를 하지 않을 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

다만 17세 미만인 아동의 경우 「출입국관리법」 제79조 및 같은 법 시행령 제89조에 따라 위에서 언급한 체류 및 외국인등록과 관련된 사항의 신고 및 허가 신청을 하지 아니하면 부모나 사실상의 부양자, 형제자매, 신원보증인, 그 밖의 동거인이 해야 하고, 이를 위반한 경우 「출입국관리법」 제100조 제2항에 따라 아동 본인이 아닌 허가신청 등의 의무자에게 100만원 이하의 과태료가 부과된다.

다. 과태료 미납에 따른 출국정지 사례

2017년 12월에 국내에서 태어나 외국인등록을 하지 못한 채 미등록으로 체류하

고 있던 7세, 3세, 1세 남매가 외할머니와 함께 자진출국하기 위해 공항에 갔다. 항공권 발권 전 김해공항 출입국관리사무소를 방문한 이들에게 담당직원은 7세, 3세 아동에 대해 각각 100만원, 1세 아동에 대해 20만원 등 총 220만원의 과태료를 내지 않으면 출국할 수 없다고 했다.

같은 달 인천공항 출입국관리사무소에서도 비슷한 일이 있었다. 국내에서 태어나 외국인등록을 하고 난민신청자에게 부여되는 G1비자를 받아 체류하다가 난민인정이 불허된 후 체류기간을 연장하지 못한 상태에서 체류하고 있던 5세, 3세, 1세 자매가 보호자인 어머니와 함께 자진출국하려고 공항에 갔다. 항공권 발권 전 출입국관리사무소를 방문하자 담당직원은 7세 48만원, 3세 28만원, 1세 9만원이라고 적힌 메모지를 어머니에게 건네면서 돈을 낼 것을 요구했다. 돈이 없다는 어머니에게 '그렇다면 비행기를 탈 수 없다'며 출국을 못하게 했다.

2. 문제점과 개선방안

가. 과태료 미납을 사유로 한 출국정지의 적법성

1) 외국인의 출국의 자유

「헌법」 제14조의 거주·이전의 자유는 그 주체가 국민이며 외국인은 주체가 될 수 없다고 하나, 일단 입국한 외국인에게는 출국의 자유가 보장된다는 것이 통설이다.

「세계인권선언」 제13조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제12조 제2항 및 제4항, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조 등 국제인권협약과 국제관습법에서도 출국의 자유와 자국으로 귀국의 권리를 인정하고 있다.

2) 외국인에 대한 출국정지의 법적 근거

외국인에 대한 출국정지는 「출입국관리법」 제29조에서 규정하고 있으며, 이에 따르면 같은 법 제4조 제1항 또는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에 대하여 출국정지를 할 수 있다.

「출입국관리법」 제4조 제1항은 외국인에 대한 출국정지는 형사재판에 계속 중인 사람, 징역형이나 금고형의 집행이 끝나지 아니한 사람, 일정금액 이상의 벌금이나 추징금을 내지 아니한 사람, 일정금액 이상의 국세·관세 또는 지방세를 정당한 사유 없이 내지 아니한 사람, 그밖에 대한민국의 이익이나 공공의 안전 또는 경제질서를 해칠 우려가 있는 등의 경우에 가능하다.

또한 같은 법 제4조 제2항은 범죄수사를 위하여 출국이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람에 대하여 1개월 이내의 기간을 정하여 출국을 정지할 수 있다.

한편 같은 법 시행규칙 제39조의2 제1항은 출국정지는 필요 최소한의 범위 내에서 하도록 하고 있다.

3) 과태료 미납을 이유로 한 출국정지의 적법성

앞의 사례에서 본 바와 같이 공항 출입국관리사무소에서는 이주아동의 외국인 등록과 체류자격 연장 등과 관련된 「출입국관리법」 제79조 위반에 대해 같은 법 제100조에 따른 과태료를 부과하면서 이를 납부하지 않을 경우 해당 아동의 출국도 허용하지 않고 있다.

그러나 과태료는 행정질서벌로서 「출입국관리법」 제100조 제2항 제2호에 따른 과태료 미납은 같은 법 제29조의 외국인 출국정지 사유에 해당하지 않는다.

앞서 본 바와 같이 같은 법 제4조 제1항 제5호는 대한민국의 이익, 공공의 안전 또는 경제질서를 해칠 우려가 있어 그 출국이 적당하지 아니하다고 법무부령으로 정하는 사람의 경우 출국정지할 수 있도록 하고 있지만 과태료 미납자가 이에 해당한다고 보기 어렵다. 마찬가지로 같은 법 시행규칙 제39조의3 제1항 제3호는 출국시 국가안보, 외교관계를 현저하게 해칠 우려가 있다고 법무부장관이 인정하는 경우 출국정지할 수 있도록 하고 있지만 과태료 미납자가 이에 해당한다고 보기도 어렵다.

특히 과태료 미납자가 이주아동이 아님에도 불구하고 부모 등의 미납을 이유로 이주아동도 출국정지하는 것은 법적 근거가 없다고 할 것이며, 「아동권리협약」 제3조 제1항의 아동 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 원칙에도 부합하지 않는다.

결국 과태료 미납이 외국인에 대한 출국정지 사유에 해당하지 아니하는 점, 과태료 미납자가 아닌 이주아동에 대한 출국정지의 법적 근거가 없다는 점 등을 고려할 때, 과태료 미납을 이유로 미등록 이주아동의 출국을 막는 것은 아무런 법적근거 없이 국제인권협약과 국제관습법에서 보장하는 출국의 자유를 제한하는 것이라 할 것이다.

따라서 미등록 이주아동과 관련한 과태료 미납을 이유로 한 출국정지 관행을 즉시 중단하는 것이 바람직하다.

나. 과태료 부과 절차 이행 미흡에 관한 사항

「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 부과·징수 절차는 「질서위반행위규제법」을 따른다.

「질서위반행위규제법」 제16조 및 같은 법 시행령 제3조에 따르면, 과태료 부과의 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법령, 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한 등을 적시하여 사전에 서면으로 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 하며, 당사자는 의견 제출 기한 이내에 서면으로 의견을 제출하거나 말로 의견을 진술할 수 있다.

그러나, 앞의 사례에서 본 바와 같이, 공항 출입국관리사무소 직원은 과태료 부과 대상임을 구두로 알리거나 법정 서식이 아닌 메모지에 적어 알리고 있어서 「질서위반행위규제법」에서 정한 과태료 부과의 형식적 요건을 갖추지 못하는 등 절차를 충실히 이행하지 않고 있다고 할 것이다.

비록 해당 아동과 보호자가 미등록 외국인의 경우 당사자에게 미리 서면통지 하는 것이 어려운 상황이고, 출입국항에서의 신속한 업무처리를 위함이라는 것을 고려하더라도, 최소한 출입국관리사무소를 방문한 시점에는 과태료 부과와 관련된 정보 등이 법에서 정한 절차에 따라서 정확하게 전달되어야 할 것이다.

따라서 출입국항 현장에서 과태료를 부과할 경우에도 「질서위반행위규제법」 제16조 및 같은 법 시행령 제3조에서 정하는 바와 같이 과태료 부과의 원인이 되는 사실, 과태료 금액과 적용 법령, 의견제출 기한 등을 서면으로 알리는 등 원칙적인 절차를 준수해야 한다.

다만 미등록 외국인에게 미리 서면통지하는 것이 현실적으로 어렵고 출국을 몇 시간 정도 앞둔 미등록 외국인에게는 과태료 부과 및 납부절차를 신속히 처리하는 것이 그들의 이익에도 부합할 수 있다는 점을 고려하여, 출입국항 현장에서 과태료를 부과할 때는 최소한 당사자에게 과태료 부과 사실에 대한 필수 정보를 서면으로 즉시 통지하고, 원하는 경우 바로 납부할 수 있도록 근거규정과 시스템을 도입하는 것이 바람직하다.

이 경우 당사자에게 과태료를 즉시 납부하고 출국할 수 있다는 사실과 과태료를 납부하지 않더라도 출국은 할 수 있다는 점을 명확하게 고지하여야 한다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 4. 19.

국가인권위원회 상임위원회

6 외국인 수감자에 대한 본국 이송 요청 사건에 대한 의견표명

[2019. 1. 30.]

[주 문]

1. 이 사건 진정은 각하한다.

2. 법무부장관에게, 양자조약 미체결 등 이송을 위한 법적 틀이 갖춰지지 않은 외국인 장기 수형자들에 대하여, 본국으로의 이송 의사가 확인되는 경우, 해당 국가와 양자조약 체결 등 적극적 조치방안을 강구하는 것이바람직하다는 의견을 표명한다.

[이 유]

1. 진정요지

피해자는 중국에서 체포되어 수감생활을 하다가 2008. 9. 10. 한국으로 이송되어 형을 선고받고 현재 ○○교도소에 수용 중에 있다.

피해자는 오랜 수용생활로 건강이 악화되었고 피해자가 수용되었던 지난 10년 사이 피해자의 부친은 사망하였고, 지리적으로 너무나 멀리 떨어져서 가족이 단 한 번도 피해자를 면회할 수 없었다 피해자를 본국 나이지리아로 이송하여 그 형기를 집행 받을 수 있도록 해줄 것을 요청한다.

2. 당사자의 주장요지

피해자는 중국에서 체포되어 수감생활을 하다가 한국으로 이송되어 형을 선고받고 현재 ○○교도소에 수용 중에 있다.

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피해자의 모친인 진정인은 피해자가 국적국 나이지리아로 이송되어 남은 형기를 마칠 수 있게 해달라고 요청하고 있으나 「국제수형자이송법」 제3조에 의하면 "국제수형자 이송은 대한민국과 외국간에 조약이 체결되어 있는 경우에 한하여 이 법과 그 조약이 정하는 바에 따라 실시한다"라고 규정되어 있다.

2) 대한민국은 유럽평의회 「수형자이송협약」의 가입국이며, 몽골 중국 베트남 등과 수형자 이송에 관한 양자조약을 체결하고 있고, 위 법 조항에 따라 조약 체결국 또는 협약 가입국 사이에서만 수형자 국제 이송이 가능하다.

3) 피해자의 국적국인 나이지리아는 유럽평의회 「수형자이송협약」의 가입국이 아니며, 또한 대한민국과도 수형자 이송에 관한 양자조약이 체결되어 있지 않은 국가이다 따라서 피해자의 국외 이송은 현재 어려운 상황이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다

4. 인정사실

진정인의 진정서 피진정인의 답변서 및 제출자료 관련 규정 등을 종합 하면 다음과 같은 사실이 인정된다

가. 피해자는 나이지리아 국적자로 △△구치소에 수용된 후 「마약류 불법거래 방지에 관한 특례법」 위반으로 무기징역을 선고 심 받았고 항소가 기각되어 무기징역이 확정되었으며, 현재까지 ○○교도소에 수용 중이다.

나. 피해자는 ○○교도소 수용 중, 나이지리아에 거주하는 부친의 사망 소식을 접하였고 수용 기간 중 가족의 방문접견은 없었다. 외부사회 방문·접견으로 2009년~2013년 기간 매년 성탄절 즈음 나이지리아 대사관 영사의 방문이 있었으나, 최근 5년간 외부 방문객이 없는 것으로 확인된다.

다. 주한 나이지리아 대사관 영사는, 피해자에 대한 본국이송 요청 건에 대해 피진정기관에 협의할 용의가 있는지를 묻는 위원회의 이메일 문의에, 양국 간 수형자 이송을 위한 협정이 체결되지 않은 상황이므로 피해자에 대한 이송을 요청할 수 없다는 입장을 회신해 왔다.

라. 「국제수형자이송법」 제3조는 "국제수형자 이송은 대한민국과 외국간에 조약이 체결되어 있는 경우에 한하여 이 법과 그 조약이 정하는 바에 따라 실시한다"고 규정하고 있다. 이와 관련, 대한민국은 유럽평의회 「수형자이송협약」의 가입국이며, 한편 이 협약에 가입하지 않은 몽골 중국 쿠웨이트 베트남 인도 태국 홍콩 중국의 특별 행정구 키르기즈스탄 8개 국가와 수형자 이송에 관한 양자 조약을 체결하였으며, 이러한 법적 틀에 의거하여 협약 가입국 또는 조약체결국간에 수형자 국내외 이송이 가능하도록 되어있다.

마. 국내 외국인 수형자 중 10년 이상의 자유형을 선고받은 이들은 218명 이며, 2018. 12. 31. 기준, 남은 형기가 10년 이상인 외국인 수형자는 106명이다. 이들 106명 중 25명은 유럽평의회의 「수형자이송협약」에 가입하지 않고, 대한민국과 이송을 위한 양

자조약도 체결하지 않아 국외 이송을 위한 법적 체제가 갖춰지지 않은 국가의 수형자들이다.

바. 2007년부터~2018년 까지 지난 년 동안 국내에서 형집행 중인 외국인 수형자의 국외이송은 30건, 해외에 있는 우리 국민 수형자의 국내이송은 79건이다.

사. 유엔[6]에서는 외국인 수형자가 언어와 문화, 관습과 종교의 차이 등으로 어려움을 겪고 있고, 사회적 재정착을 위한 교정의 목표는 형기를 본국에서 집행받을 수 있도록 기회를 제공함으로써 최선의 성과를 낼 수 있고, 따라서 양자 또는 다자 기반에 따른 국제이송을 위한 절차를 마련하는 것 이 바람직하다고 판단하여 「수형자 국제이송에 대한 모델 협정안(Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners)」을 채택하였다. 이를 통해 수형자 이송 관련 조약 관계를 마련하지 않은 유엔회원국들에게 수형자 국제이송에 관한 모델 협정안을 참조할 것을 촉구하였다.

5. 판단

가. 진정사건에 대한 판단

이 사건 진정은 대한민국과 피해자의 국적국 나이지리아 간에 수형자의 국제이송을 위한 양자 또는 다자의 법적 틀이 갖춰져 있지 않으므로, 국가인권위원회가 조사하기에 적절하지 아니한 경우로 보아 각하한다.

나. 의견표명

1) 수형자 국제이송은 형집행중인 외국인의 원활한 교정 교화 조속한 사회복귀라는 행형목적의 효과적 달성을 위해 수형자의 본국이나 거주지국으로 이송하여 남은

6) Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and recommendations on the treatment of foreign prisoners (Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August-6 September 1985: report prepared by the Secretariat), chap. Ⅰ, sect. D.1, annex Ⅰ.

형기를 집행받게 하는 제도로서 이를 통해 외국인 수형자는 언어와 문화 차이로 인한 고통을 줄이고, 가족 접견 등을 통한 정서적 정 및 가족관계 유지 등 인도주의 측면이 지지될 수 있다.

2) 수형자 이송을 규율하는 「국제수형자이송법」에 의하면 수형자에 대한 국제 이송은 양자조약이 체결되어 있거나 유럽평의회 「수형자이송협약」에 가입된 경우에만 가능하도록 되어 있다 현재 대한민국과 양자조약이 체결된 국가는 몽골(2007년) 중국(2008년) 베트남(2009년) 인도(2010년) 쿠웨이트(2011년) 태국(2012년) 홍콩(중국 특별행정구, 2013년) 키르기즈스탄(2018년) 8개국이다.

3) 유엔 「외국인 수형자 국제이송에 대한 모델 협정(안)」은 이송대상 외국인 수형자는 그 신청 시점을 기준으로 6개월 이상의 자유형이어야 함을 제시하고 있다. 이와 관련 국내에서의 형집행이 교화 및 사회복귀 등 교정 목적에서 별 의미를 찾기 어렵다고 보여지는 남은 형기 10년 이상의 외국인 수형자는 2018. 12. 31. 기준 106명이며, 이 중 25명은 이송을 위한 법적틀이 갖춰져 있지 않다.

4) 유엔 「유엔수용자 처우에 관한 최저기준규칙」은 제1조에서 모든 수용자는 인간으로서 고유의 기품과 가치에 따른 존중으로 처우 받도록 하고 있고, 제58조는 수용자는 교정당국의 필요한 감독 하에 정기적으로 가족 및 친구들과 방문접견 등 소통하도록 허용되어야 함을, 제59조는 수용자는 가능한 한 집이나 수용자가 사회적 재활의 장소에 가까운 구금시설에 수용되도록해야 함을 규정하고 있다.

5) 세계보건기구(World Health Organization)는 외국인 수용자의 경우 언어 문제 등 어려움이 크고 고립감 및 석방 이후 불안감이 커서 정신건강 문제가 가중되므로 가능한 한 외국인 수용자는 본국으로 이송되어야 함을 권장하고 있다. 그리고 외국에서 형집행을 받게 되는 경우, 가족관계 유지 및 석방을 위한 계획 등에 어려움을 주게 되므로 초기 단계에서 교정당국은 수용자와 본국 이송에 대한 논의가 이루어져야 하며 수용자가 원하는 경우 이송절차를 개시해야 하며 이송을 위한 법적 장치(arrangements)가 필요한 경우에 건강 사유를 근거로 적극 가동되어야 함을 제시

하고 있다(Prisons and Health, 2014).

6) 이상을 종합하면 외국인 수형자는 언어와 문화 관습과 종교 등 차이로 인해 국내 교정시설에서 어려움을 겪을 수밖에 없고, 또한 교화 및 건강한 사회복귀라는 교정의 목적이 국적국이나 거주지국에서 남은 형기를 집행 받게 함으로써 최대한 달성될 수 있을 것이므로 인권 존중이라는 보편적 원칙을 고려할 때에도 교정당국은 이송대상 수용자들의 이송 의사를 확인하여 해당 국가들과의 양자조약 체결 등 적극적인 조치를 강구할 필요가 있다고 보여진다.

7) 수형자 이송을 위한 양자조약과 같은 법적 틀 마련 및 이를 바탕으로 본국 이송을 통해 국적국에서의 형집행을 통한 외국인 수형자의 교화 및 사회복귀라는 교정목적 달성이 최선의 방안으로 이송을 위한 양자조약 등 법적 틀의 미비를 사유로 외국인 장기 수형자를 국내 교정시설에 계속 수용하는 것은 수용자의 사회복귀 지원이라는 교정기관의 조직목표와 가족생활 보호와 존중이라는 우리 헌법적 가치에도 부합한다고 볼 수 없다.

8) 대한민국은 중국 등 개 국가와 이미 수형자 이송을 위한 양자 조약을 체결하였고, 유엔에서도 「외국인 수형자 국제이송에 대한 모델 협정(안)」을 제시하고 있다. 외국인 수형자의 경우 형기를 마치게 되면 국외 퇴거될 것이므로 교정 당국은 불필요한 형집행 부담을 줄일 수 있다. 한편 수형자 이송에 소요되는 비용은 「국제수형자 이송법 규정」 및 국제관례에 따르면 집행국(administering country)이 부담하게 되는 만큼 국외 이송으로 인한 재정부담의 여지도 없을 것으로 보여 진다.

9) 이상과 같은 이유로 피진정인에게 양자조약 미체결 등 이송을 위한 법적 틀이 갖춰지지 않은 외국인 장기 수형자들의 본국으로의 이송 의사를 확인하고, 가능한 해당 국가와 양자조약 체결 등을 적극적 조치방안을 강구하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하기로 한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항 및 제32조 제1항 제7호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 30.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

7 이주아동의 보육권 보장을 위한 제도개선 권고

[2019. 5. 2.]

[주 문]

국가인권위원회는 이주아동의 인권보호를 위해 보건복지부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 대한민국에 체류하는 모든 아동의 권리 보장을 위해 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 정하는 국가와 지방자치단체 등의 의무 및 이행 규정이 「영유아보육법」에 명시되도록 개정할 것

2. 「영유아보육법」의 보육이념에 따라 이주아동을 포함한 모든 영유아가 보육권을 보장받을 수 있도록 「영유아보육법」 제34조 등 관련 법령을 개정하고, 「보육사업안내」 등 관련 지침을 정비할 것

3. 주민등록번호가 없는 영유아 이주아동도 보육통합정보시스템 등록을 통한 어린이집 입소가 가능하다는 정보를 이주민, 어린이집, 시군구 등에 적극 알리고 관련 사항 및 신청서를 「보육사업 안내」 등에 포함할 것

[이 유]

I. 권고의 배경

최근 국내 거주 이주민의 지속적인 증가와 함께 이주아동의 인권 문제가 현안으로 부각되고 있으나, 이주아동은 대한민국 국민이 아니라는 이유로 차별받고 소외되고 있다.

2013년 「영유아보육법」이 개정되면서, 저소득층 자녀, 장애아동, 다문화가정 자녀에게 한정되었던 보육료 지원이 전면적으로 확대되어, 6세 미만의 취학 전 아동을 양육하

는 가정은 소득과 무관하게 어린이집 이용에 대한 보육료 지원 또는 가정 양육에 대한 양육수당 지원을 받게 되었다.

그러나, 보육료 지원의 대상이 '주민등록번호를 부여받은 국민'으로 한정되어 이주아동은 제외됨에 따라, 어린이집 비용을 감당할 수 없는 이주아동의 부모는 일하는 동안 자녀를 집에 홀로 방치하거나, 열악한 환경의 일터에 데리고 가고 있어, 이주아동의 안전과 건강한 성장이 위협을 받고 있다.

이에, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 근거하여, 이주아동의 보육현황에 대한 문제점과 이에 대한 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 기준

「헌법」, 「영유아보육법」 및 같은 법 시행령, 「사회보장기본법」, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약(이하 "아동권리협약"이라 한다)」, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 "사회권 규약"이라 한다)」 등을 기준으로 판단하였다.

Ⅲ. 영유아 이주아동의 보육 현황 및 문제점

1. 기본 개념

가. 영유아 이주아동의 개념

"이주아동"을 정의하고 있는 법률은 없지만, 2014. 2. 18. 발의된 바 있는 「이주아동권리보장기본법(안)」 제2조 제1호에서 이주아동을 "대한민국에서 거주하는 대한민국의 국민이 아닌 18세 미만의 사람"으로 정의한 바 있고, "영유아"란 「영유아보육법」 제2조 제1호에 따라 "6세 미만의 취학 전 아동을 말한다"라고 규정되어 있으므로, "영유아 이주아동"은 "대한민국에서 거주하는 대한민국 국민이 아닌 6세 미만의 취학 전 아동"으로 정의하고자 한다.

나. 보육의 개념

과거 영유아를 돌보는 역할은 부모가 담당해야 한다는 인식이 지배적이었고 보육이라는 용어조차 낯설었지만, 핵가족화와 여성의 경제활동 증가 등으로 보육이 부모 개인의 책임에서 사회와 국가에 대한 책임으로 전환되었고, 보편적 복지 확대와 세계화에 따른 다원화 시대가 진행됨에 따라 보육의 양적·질적 성장이 급속하게 진행되고 아동권리 증진을 위한 국가책임이 강조되는 등, 패러다임에도 큰 변화가 나타나고 있다.

보육은 교육과 돌봄의 기능을 의미하는 것으로, 「영유아보육법」 제2조 에 의하면 '영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육지원에 관한 사회복지서비스를 말한다.

「영유아보육법」 제3조는 "보육은 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하며, 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다"고 명시하고 있다.

또한, 같은 법 제26조와 시행규칙 제28조는 영아·장애아, 다문화가정의 아동, 시간 연장 보육이 필요한 아동 등에 대해서는 국가나, 지방자치단체 등이 설치한 어린이집과 원장에게 취약보육을 우선적으로 실시하도록 하여 국가적 차원과 지자체 차원에서 취약보육을 활성화하기 위해 필요한 각종시책을 수립하여 시행하도록 명시하고 있다.

2. 영유아 보육 지원의 근거와 대상

가. 관련 근거

「영유아보육법」은 제1조에서 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 하며,

같은 법 제3조에서 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하고, 영유아가 안전하며 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하며, 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 보육되어야 함을 명시하고 있다.

같은 법 제4조는 "모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다"고 하고 있으며, "국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다"고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제34조는 어린이집에서 보육 서비스를 제공받는 영유아에 대한 무상보육을 규정하고 있으며, 같은 법 제34조의2는 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영유아에 대하여 영유아의 연령을 고려하여 양육수당을 지원하도록 하고 있다.

나. 보육료 지원 대상

보건복지부 「2019년도 보육사업안내」에 따르면, 보육료나 양육수당 지원 대상은 대한민국 국적을 가지고 「주민등록법」에 따라 유효한 주민번호를 보유하였거나 난민으로 인정된 만 0~5세 영유아이고, 장애아 보육료, 다문화아동 보육료 등의 경우에는 그 기준을 충족하는 영유아 아동으로 제한되어 있다. 보육료·양육수당은 아동의 연령 등에 따라 일정 금액이 지원되고 있다.

3. 영유아 이주아동의 보육 현황

가. 영유아 이주아동 현황

현재 우리 정부는 영유아 이주아동은 물론 전체 이주아동에 대한 공식적인 통계를 파악하지 못하고 있다.

등록된 이주아동은 그 통계가 파악되지만, 우리나라에서 태어났지만 출생등록을 하지 못한 경우, 체류기한이 만료된 경우, 체류자격 변경 요청에 승인을 받지 못한 경우 등, 미등록 이주아동의 유형이 다양하고 강제송환 등의 우려로 미등록 상태임을 밝힐 수 없으므로, 공식적으로 이주아동 현황을 파악하기 어려운 상황이나,

2018년 8월 법무부 등록외국인 현황자료와 2018년 법무부 연구용역 결과 자료를 근거로 하여 추산하면, 국내 체류중인 이주아동 중 보육이 필요한 영유아 이주아동은 40,118명 정도로 추정된다.

■ 2018. 8. 법무부 등록외국인 현황에 따르면, 0~4세 아동은 31,723명, 5~9세 아동은 22,116명이며, 이를 기준으로 5~9세 아동이 연령별로 동일하게 분포하고 있다고 가정할 경우 5세 이하의 등록 영유아 이주아동은 약 36,146명으로 추정

■ 2018년 법무부 연구용역 '국내체류 아동에 대한 실태조사'에 따르면 2017년 말 기준 국내체류 19세 이하 미등록아동을 최대 13,239명으로 추산하였으므로 이를 연령별로 동일하게 분포하고 있다고 가정할 경우 5세 이하 미등록 영유아 이주아동은 약 3,972명으로 추정

나. 영유아 이주아동 보육 현황

1) 영유아 이주아동의 보육기관 이용 현황

2018. 8. 기준, 보건복지부 자료에 따르면, 보육통합시스템에 등록된 외국인 아동의 수는 15,210명으로, 위의 추정 통계를 기초로 한 5세 이하의 영유아 이주아동 추산치인 40,118명의 38%정도이다.

2012년 국가인권위원회가 실시한 「이주노동자 미취학 자녀의 양육환경 실태조사」에 따르면, 전체응답자의 42.5%가 보육시설을 이용하지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

2017년 경기도 외국인인권지원센터가 실시한 「경기도 외국인 아동 기본권 실태 모니터링」 결과에 따르면, 경기도 내 미취학 이주아동 가운데 어린이집에 다니지 않는 아동은 22.4%이고, 이중 68.2%가 보육료 부담 때문에 어린이집을 이용하지 못하고 있었다.

2) 영유아 이주아동의 보육료 지원 현황

「사회보장기본법」 제8조에서는 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를

적용할 때는 상호주의의 원칙에 따르되 관계 법령에서 정하는 바에 따르도록 하고 있으나, 「영유아보육법」에서는 이주아동에 대해 명시하고 있지 않아 무상보육 등 사회서비스 지원 대상에서 제외되어 있다.

그런데, 외국인 주민의 비중이 높은 일부 지방자치단체에서는 빈곤 등 부모의 경제적 어려움 때문에 복지사각지대에 있는 이주아동의 인권 증진 등을 위해 관련 조례 등을 마련하여 이주아동의 보육료를 지원하는 사례가 있다.

경기도의 경우 「경기도 외국인주민 지원 조례」 제6조 및 제6조의2와 「경기도 보육 조례」 제19조를 근거로, 외국인 자녀를 3명 이상 보육하고 있는 어린이집 중 시장·군수가 지정한 어린이집에 교사 인건비를 지원하고 있다. 그러나, 외국인 자녀를 전담으로 보육하는 어린이집의 경우 이주아동의 수에 따라 최대 3명까지 교사 인건비를 지원하는 반면, 통합 어린이집의 경우 이주아동의 수와 무관하게 교사 1명의 인건비만 지원하고 있어 통합 어린이집은 이주아동을 받지 않으려는 경향이 있다.

안산시의 경우 「안산시 외국인 주민 및 다문화가족 지원 조례」 제4조 및 제6조에 따라 외국인 아동에 대한 보육료 지원 내용을 자체 사업으로 지정하여, 외국인등록증 및 외국인등록사실 증명 등이 발급 가능한 외국인 아동 중 만 3세~5세 누리과정 아동에게 1명당 월 22만원의 보육료를 지원하고 있다. 그러나, 지원 대상을 「재한외국인처우기본법」이 규정하는 합법 체류자로 한정함으로써 미등록 이주아동에 대한 지원은 하지 않고 있다.

4. 영유아 이주아동 보육의 문제점

가. 어린이집 입소의 어려움

2015년 서울시의 「미등록 이주아동 인권보호 및 사회적응방안 연구」에 따르면, 면접대상 중 1/3은 자녀의 어린이집 입소를 거부당한 경험이 있다고 응답했으며, 2017년 경기도외국인인권지원센터의 「경기도 외국인 아동 기본권 실태 모니

터링」에 따르면 외국인이라는 이유로 어린이집 입소를 거부당한 아동들의 사례가 다수 확인된다.

어린이집에서 보육아동을 등록·관리하기 위해서는 보육통합정보시스템에 아동의 정보를 입력해야 하는데, 주민등록번호가 있는 아동은 주민등록번호로 입력하고, 주민등록번호가 없는 아동은 시·군·구가 고유식별번호를 생성하여 등록할 수 있다.

그러나, 이러한 정보에 대해 이주아동의 부모는 물론, 어린이집 교사나 시·군·구 공무원이 알지 못하는 경우가 많고, 알고 있어도 미등록 이주아동이 갖출 수 없는 서류를 요구하는 등의 사유로 입소를 하지 못하는 사례가 발생하고 있다.

또한, 일부 어린이집에서는 한국인 보증인을 요구하거나, 무슨 일이 생겨도 어린이집에 책임을 묻지 않겠다는 각서를 작성하게 하는 경우도 있고, 이주아동의 입소 자체를 거부하는 사례도 발생하고 있어, 영유아 이주아동들은 어린이집 입소를 포기하거나, 집에서 거리가 멀거나, 보육료가 비싸거나, 인가를 받지 못한 어린이집을 이용할 수밖에 없는 실정이다.

나. 부모의 경제적 부담

2012년 국가인권위원회가 실시한 「이주노동자 미취학 자녀의 양육환경 실태조사」에 따르면, 자녀를 어린이집에 보낼 경우 월 평균 30만원 전후의 보육료를 부담하고 있으며, 전체응답자의 42.5%가 보육료 부담 때문에 자녀를 보육기관에 보내지 않는다고 응답하였다.

2017년 「경기도 외국인 아동 기본권 실태 모니터링」에 따르면, 이주아동이 보육기관에 다니는 경우 보육료 부담금은 평균 277,054원으로 나타났으며, 30만원 이상인 경우가 44.7%, 40만원 이상인 경우도 17.1%로 조사되었다.

Ⅵ. 판단

1. 영유아 이주아동의 보육 지원 필요성

가. 기본권 주체성

「헌법」 제6조는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”고 명시하여, 우리나라에 입국하여 체류하고 있는 외국인의 기본권 주체성을 인정하는 헌법적 근거라 할 수 있다.

또한, 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정은 “‘국민’ 또는 ‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인’은 기본권의 주체가 될 수 있다”고 결정하여 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정하였다.

그리고, 우리나라가 1990년 가입한 「사회권규약」 제9조는 ‘모든 사람’이 사회보장을 받을 권리가 있음을 규정하고 있으며, 1991년 가입한 「아동권리협약」 제26조 제1항은 ‘모든 아동’이 사회보장제도의 혜택을 받을 권리가 있음을 명시하고 있다.

더 나아가 사회과학 및 사회보장법 연구 논의에서는 사회적 기본권을 ‘기본적 필요를 충족하는 권리’로 이해한다면, 사회적 기본권은 인간의 삶의 기초로서의 인권이며 특히 사회적 소수자에게는 필수적인 기본권이라 할 것이고, 사회적 기본권이 인간의 존엄성, 자유권의 실질적 조건 형성, 인간다운 생활 등의 실현과 직접적이고 밀접한 관련을 맺는 경우에는 외국인도 주체가 될 수 있다는 의견이 있다.

이상을 종합하면, 우리나라 「헌법」이 외국인의 지위를 정하고 있는 점, 헌법재판소에서 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정하는 점, 우리나라는 「사회권규약」과 「아동권리협약」 가입국으로서 관련 조항의 이행 의무가 있고, 가입한 조약은 「헌법」에 따라 국내법과 같은 효력을 지니고 있는 점, 인권을 자유권과 사회권 등으로 엄밀하게 구분하기 용이하지 않은 점 등을 고려할 때, 외국인에 대한 기본권의 주체성, 특히 사회적 기본권의 주체성을 부정하기는 어렵다고 할 것이다.

나. 보호가 필요한 아동으로서의 특수성

1) 이주아동 보호를 위한 보육지원 관련 국제 기준

국제인권규범의 보편성과 일반성, 도덕적 정당성 등을 고려할 때, 「아동권리협약」에서 정하는 아동의 권리 보장은 각별히 유의해야 할 것이고, 특별한 보호 차원에서 검토하는 것이 바람직할 것이다.

「아동권리협약」은 제2조 제1항에서 어떠한 종류의 차별도 금지하고, 제6조 제2항에서 '가능한 최대한도로 아동의 생존과 발전을 보장'하도록 하고 있으며, 제18조 제2항에서 부모와 후견인에게 적절한 지원을 제공하도록 하고, 제26조 제1항에서 '모든 아동'이 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 가짐을 인정할 것을 명시하고 있다.

이를 보완하기 위해 「아동권리위원회 일반논평 제7호(2005)」는 이주민 가족의 자녀들과 난민 또는 난민신청자 가정의 자녀들은 보육을 포함한 영유아 복지증진 서비스에서 차별당할 수 있는 만큼 특별한 관심을 쏟아야 한다고 권고하였고, 2017년에 발표된 유엔 「아동권리위원회와 이주노동자권리위원회의 공동일반논평」은 '이주아동에게 체류자격과 무관하게 유아교육을 포함한 모든 교육에 완전히 접근할 수 있도록 보장하는 것이 국가의 의무'라는 것을 다시 강조하면서, 이러한 의무에는 보육과 유아교육에 대한 지원 제공이 포함된다는 것을 분명히 밝혔다.

이러한 국제 기준에 따라 프랑스나 벨기에 등 여러 나라에서는 국적과 관련한 차별 없이 3세 이상 미취학 아동에게 무상보육을 지원하고 있으며, 이탈리아는 지방정부 차원에서 이주아동의 어린이집 및 유치원 입학을 장려하기 위해 부모의 체류자격 확인을 의무화하지 않는다는 입장을 공식화하였다.

한편, 2011년 유엔 아동권리위원회의 대한민국 정부 제3·4차 국가보고서에 대한 최종견해에서는, 난민 또는 이주노동자의 자녀 등 사회적 약자 우대 조치를 필요로 하는 빈곤 혹은 취약계층 아동을 위한 예산을 수립하고, 경제 위기 또는 긴급 상황에서도 그 예산 수준을 유지할 것을 권고하였다.

2) 이주아동 보호를 위한 보육지원 관련 국내 기준

「헌법」 제6조에 따라 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가지며, 우리나라는 「아동권리협약」 가입국으로서 이행 의무가 있다.

「아동복지법」 제2조는 아동은 어떠한 차별도 받지 않고 자라야 하며, 아동에 관한 모든 활동에서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 기본 이념으로 제시하고 있고, 같은 법 제4조 제5항과 제6항은 국가와 지방자치단체는 아동이 어떠한 종류의 차별도 받지 않도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 「아동권리협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위해 필요한 시책을 수립·시행하도록 명시하고 있다.

「영유아보육법」 제3조에서는 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하고, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 하며, 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 하고, 같은 법 제4조 제2항에 따라 국가와 지방자치단체는 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력해야 함을 명시하고 있다.

그러나, 보육료 지원의 대상은 「사회보장기본법」 제9조에 따라 '국민'으로 규정되어 있어, 영유아 이주아동에 대한 보육 지원은 인정되지 않고 있다.

이는 모든 아동은 안전하고 건강한 성장을 위해 특별한 보호가 필요하며, 이주아동의 경우 법적 지위가 자신의 의지와 상관없이 그 부모의 지위에 의해 결정된다는 점에 대한 고려가 미흡한 것이라 할 수 있다.

다. 아동의 성장 발달 보장과 사회통합 기여

영유아 이주아동의 어린이집 입소 거부와 보육료에 대한 경제적 부담 등으로 국내에서 체류하는 영유아 이주아동들이 적절한 보육을 받지 못하게 되면, 영유아 이주아동의 안전이 위협받고, 쾌적한 환경에서 건강하게 성장하지 못하여 신체적 발달 저해, 한국어 습득을 포함한 유아교육 부족으로 사회성 발달이 저해될 우려가 있

는 등, 아동의 안전과 건강한 성장이 위협받을 가능성이 높아진다.

또한, 이주 아동들에게 적절한 보육을 제공하지 못하면 아동의 생존·발달권이 보장되지 못할 뿐만 아니라 부모의 경제활동이 원활하지 못해 결국 아동빈곤으로 이어지는 악순환이 계속될 수 있다. 이러한 부정적 요소의 결과는 해당 아동과 그 가족에게는 물론 장차 학교와 사회 전체에 부담이 전가될 수 있어, 결국 부수적인 사회적 비용을 발생시키고, 이주민의 사회통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

결국, 아동이 영유아 시기에 적절하게 보육을 받는 것은, 이후 아동의 삶에 긍정적인 결과를 가져올 것임을 쉽게 예측할 수 있으므로, 국가는 영유아 이주아동에게도 보육의 접근성과 형평성을 보장하기 위해 노력하여야 한다.

따라서, 보육권은 모든 아동의 성장발달을 위한 것이며, 영유아 이주아동을 포함한 모든 아동에게 보장해야 할 기본적인 권리로서, 부모의 경제적 조건, 출신 지역, 출신 국가 등 사회·경제적 배경에 따른 이용에 차등이 없이 균등하게 기회가 보장되어야 한다.

2. 영유아 이주아동의 보육료 지원을 위한 관련 법률 등 정비

영유아의 보육은 모든 영유아의 안전하고 건강한 성장을 위한 것으로, 영유아 이주아동에게도 특별한 보호 차원에서 보장하는 것이 바람직할 것이다. 특히 보육료의 지원은 영유아의 안전 및 건강한 성장과 가장 밀접하게 관련되는 사항이라고 할 수 있다.

그런데, 보건복지부는 「사회보장기본법」에 따라 사회보장제도의 대상은 '국민'으로 규정되어 있고, 대부분의 개별 사업도 외국인에 대한 수급권을 인정하고 있지 않으므로, 보육료 지원자격도 대한민국 국적을 갖고 주민등록법에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 만 0~5세 아동으로 규정하고 있다는 입장이다.

그러나, 앞서 살펴본 바와 같이, 「아동권리협약」 등 국제인권기준은 이주아동에 대해서도 사회보장을 받을 권리를 인정하고 있고, 「아동복지법」과 「영유아보육법」 등

관련 법률에서 아동에 대한 차별 금지와 아동의 이익을 최우선적으로 고려할 것을 강조하고 있다.

따라서, 영유아 이주아동을 지원대상에 포함하는 무상보육이 가능하도록 「영유아보육법」 및 관련 지침 등을 정비하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 우리나라는 「아동권리협약」 가입국으로서 협약의 효과적인 이행을 위하여, 「아동복지법」 제4조 제6항에 "국가와 지방자치단체는 「아동권리협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위해 필요한 시책을 수립·시행하도록" 명시하고 있으며, 「청소년 기본법」 제8조의2 제1항은 "「아동권리협약」에서 규정한 청소년의 권리와 관련된 내용을 홍보·교육하도록" 정하고 있으나, 「영유아보육법」에서는 「아동권리협약」의 적용 또는 이행에 관한 사항이 명시되어 있지 않다.

따라서, 「영유아보육법」에 「아동권리협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복리 증진 등과 관련한 국가와 지방자치단체의 책무 등의 규정을 마련하도록 정비하는 것이 바람직할 것이다.

3. 영유아 이주아동의 보육통합정보시스템 등록방법 등 적극 홍보

보건복지부는 영유아 이주아동을 포함한 주민등록번호가 없는 아동의 보육기관 입소 확대를 위해, 해당 아동이 어린이집 입소를 원할 경우 해당 시·군·구에서 고유식별번호를 생성하여 보육통합정보시스템에 등록하고, 관리되도록 하고 있다. 그러나, 위 정보에 대해 이주아동의 부모는 물론, 어린이집 교사, 시·군·구 담당 공무원도 구체적으로 알지 못해, 보육시설에서 이주아동들의 입소를 거부하는 사례가 발생하고 있다.

따라서, 관련 내용을 일선 어린이집과 시·군·구에 적극적으로 홍보하고, 관련 지침인 「보육사업안내」에 해당 정보 및 신청서 양식을 첨부하도록 하며, 관련 정보를 다국어로 번역·배포하여, 이주아동의 어린이집 접근 및 이용에서 불이익이 없도록 개선할 필요가 있다.

V. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2019. 5. 2.

국가인권위원회 상임위원회

8 외국인 수용자의 외부교통권 강화를 위한 의견표명

[2019. 10. 17.]

[주 문]

1. 법무부장관에게, 가족의 방문접견이 사실상 어려운 외국인수용작들의 외부교통권이 실질적으로 보장될 수 있도록 관련 현황을 파악하고 전화사용 확대가 이루어질 수 있도록 구체적 방안을 마련하여 시행하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

2. 이 사건 진정은 기각한다.

[이 유]

Ⅰ. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

진정인은 ○○구치소 수용 중에, 부친이 위독한 상황 등과 관련하여 가족과 전화통화를 신청하였다. 1개월에 1회(3분씩) 정도 가족과 통화할 수 있었으나 담당 교도관은 매번 진정인의 전화통화를 불허하겠다는 입장이었고, 전화통화를 위해서 진정인은 담당 교도관과 실랑이를 해야만 했다.

무엇보다 진정인의 경우, 가족이 캐나다에 거주하여 접견이 불가능한 상황인데도 가족과의 전화통화 허용 여부에 대해 납득할 만한 기준도 없이 자의적으로 처리하는 것은 수용자의 외부교통권을 침해하는 것으로 생각된다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률(이하 '형집행법'이라고 한다) 시행규칙」 제25조(전화통화의 허가)에서 수용자의 전화통화 신청이 있는 경우 특별한 사유가 없는 한 허가할 수 있다고 규정하고 있다. 전화사용은 교도소장의 허가사항으로써, 진정인과 같은 미결수용자의 경우에도 범죄의 증거를 인멸한 우려, 형사법령에 저촉될 행위를 할 우려 등의 사유가 없으면 전화사용을 허가할 수 있다. 즉 수용자의 신청이 있다하여 피진정기관이 무조건 이에 응해야 할 작위 의무는 없다.

형이 확정된 수용자의 경우 경비처우급에 따라 월 3~5회 전화를 사용할 수 있으며, 통화시간은 보통 3분 이내로 하고 있으나, 외국 거주 가족과의 전화통화시에는 3분을 초과하여 시간을 부여하는 등 특별한 사정을 고려하고 있다. 미결 상태의 외국인 수용자의 경우, 개별 수용자가 처한 상황, 환경, 재판상황과 증거인멸 가능성 여부, 다른 수용자와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 허가 여부를 판단하며, 외국인 수용자에게 특별한 사정이 있을 경우 횟수 제한 없이 전화사용 허가가 가능하다.

피진정기관에서는 미결 상태의 외국인수용자인 진정인을 배려하여 진정인이 입소한 2018. 6. 19.부터 2019. 7. 30.까지(진정인은 형이 확정되어 2019. 8. 1. △△구치소에서 ○○교도소로 이송됨) 총 9회에 걸쳐 전화통화를 허가한 사실이 있다.

단지 외국인수용자라는 사유로 미결상태에서 일괄적으로 전화 횟수를 설정하는 등의 특별대우는 일반 국민들에게 오히려 교정행정의 불신을 초래하게 되고 내국인수용자와의 형평성 문제 등이 발생할 소지가 커서 수용관리에 상당한 지장을 초래하게 될 것이다.

한편 외부교통권 처우에 있어서 외국인수용자도 내국인수용자와 차별 없이 외부교통권을 가지고 있으며, 국내에 거주하지 않는 가족의 경우 자유롭게 서신을 주고받을 수 있으므로 수·발신에 다소 시간이 걸리더라도 충분히 안부를 물을 수 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정기관에서 제출한 의견서 및 자료 등을 종합하면 아래의 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2018. 6. 19. ○○구치소에 입소하여 미결상태로 수용되어 있다가 형이 확정된 2019. 8. 1. △△교도소로 이송되었다.

나. 피진정시설의 공중전화관리기록부에 의하면, 진정인은 2018. 6. 19. ~ 2019. 7. 30. ○○구치소에 수용되어 있던 13개월 동안 배우자와 1회(통화목적: 부친장례문제), 친구(동일인)와 2회(통화목적: 합의문제), 친형과 6회(통화목적: 안부) 등 총 9회의 전화통화(1회에 3분)가 승인되었다.

5. 판단

수용자에 대한 전화통화 허가를 규율하는 형집행법 시행규칙 제25조 규정에 따라 수용자의 전화통화는 교정시설 소장이 범죄의 증거를 인멸할 우려, 형사법령에 저촉되는 행위를 할 우려 등을 고려하여 허가 여부를 결정하도록 재량사항으로 규정하고 있고, 인정사실에서 보는 바와 같이 진정인은 13개월의 수용 기간 중 총 9회에 걸쳐 전화통화를 한 사실이 확인된다.

피진정인의 행위는 교정교화의 조직목적을 달성하기 위하여 범죄의 증거를 인멸한 우려, 형사법령에 저촉될 행위를 할 우려 등의 사유가 없는 경우 수용자의 가족 등과의 소통강화와 관계유지를 위해 전화통화를 허가할 수 있도록 규정한 형집행법 시행

규칙 제25조에 따라 피진정인이 재량권을 행사하여 결정할 사항으로 판단되고, 피진정기관에 수용된 기간 중 진정인의 전화통화 허용 실적에 비추어 볼 때 피진정인의 행위가 재량권을 남용하여 임의적으로 행사되어 진정인의 외부교통권을 부당하게 침해하거나 제한하였다고 보기 어려워 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 주문 2항과 같이 결정한다.

Ⅱ. 의견표명 배경

1. 의견표명의 배경

가족과 친구와의 소통은 인간으로서의 기본적 욕구로, 특히 사회와 단절된 수용자의 경우 가족 등과의 관계 유지는 수용생활의 안정을 도모하는 한편 건전한 사회복귀를 촉진할 수 있는 계기를 제공할 수도 있으며, 수용시설의 부당한 처우에 대한 안전장치로서의 역할과 함께 법적 절차에 호소할 수 있는 창구가 되고, 가족 및 사업 등 외부의 사안들을 돌봄으로써 사회단절을 극복하고 복귀에 도움을 주게 된다.

그런데 교정시설에서 외부와의 소통방법인 접견이나 서신 수수에 어려움이 있는 외국인수용자의 경우 소통의 창구로 전화사용에 의존할 수 밖에 없으나 피진정기관은 합리적 기준 없이 임의적으로 전화사용 허가 여부를 판단하여 수용자의 외부교통권을 침해한다는 진정에 대하여, 위원회는 피진정인의 행위는 법률 시행규칙에 근거한 결정이며 그 행위가 재량의 범위를 과도하게 일탈하였다고 볼 수 없다고 보아 기각하였다.

그러나 이들 외국인수용자들 중 상당수는 한국사회에서 가족과 함께 정주하는 이들이 아니며, 따라서 이들의 경우 가족과 지리적으로 떨어져 있어 외부교통권의 주된 방편인 방문접견이 사실상 어려워 유선소통에 의존할 수 밖에 없다는 점에서 이와 같은

특별한 상황에 있는 외국인수용자의 처지를 고려하여 전화사용에 있어서 개선된 처우가 필요하다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견표명을 검토하게 되었다.

2. 의견표명 검토 내용

가. 외국인수용자 현황

2019. 8. 31. 기준, 교정시설수용자는 55,110명이며 이중 외국인수용자는 2,310명(약 4.2%)으로, 수용자 인구집단 규모도 한국사회의 다문화사회의 면모를 보이고 있으며, 외국인수용자 수는 점차 증가할 것으로 예상된다.

나. 외국인수용자 전화통화 사용 현황

수용자의 전화사용을 규율하는 형집행법 관련 규정에 따르면, 수용자는 교정시설 소장의 허가를 받아 전화통화를 할 수 있고, 기결수용자의 경우 경비처우급별로 월 5회 이내에서 전화사용을 할 수 있도록 하고 있다.

전화통화 실적에 대한 교정당국의 통계는 관리되고 있지 않지만, 교정 당국은 내·외국인수용자 구별 없이 경비처우급을 기준으로 전화통화를 허용하고 있으며, 수용자의 외부소통의 욕구와 전화통화(횟수)를 큰 편익으로 받아들이는 태도 등으로 거의 대다수 수용자가 전화통화 허용 횟수를 모두 사용하고 있다고 설명하고 있다.

전국 53개 교정시설 중 외국인수용자 수가 절반이 넘고 교정시설 전체 외국인수용자의 1/3 정도가 수용중인 △△교도소의 경우, 「외국인 수형자 종합처우계획」, 「수용자 전화통화 자체 운영계획」을 마련하여 운영하고 있다. △△교도소의 위 계획들에는 수용자 전화사용을 규율하는 형집행법 관련 규정을 재확인하면서, 외국인취업수형자의 경우 접견 곤란 및 국내 연고자 부재 등 이유 시에 4분 이내로 미리 허가된 전화번호와 수신자의 범위 안에서 발신통화에 한하여 허용할 수 있음을 규정하고 있다.

한편 전화통화와 함께 외부교통권의 주된 내용을 구성하는 방문접견의 경우, 수용자는 9:00~16:00까지 방문자와의 접견이 가능하다. △△교도소의 2019. 8. 26.(월)~8. 30(금), 5일 동안의 내국인·외국인 수용자 방문접견 현황을 보면 다음과 같다.

〈 △△교도소 수용자 방문접견 현황 〉

(단위: 명)

구분	월	화	수	목	금
전체 수용자	105	101	97	83	97
외국인 수용장	29	23	26	21	23

위 표는 한국사회에서 가족과 정주하고 있는지 여부에 대한 구분 없이 내국인·외국인 수용자로 구분하고 있지만, △△교도소 외국인 수용자의 경우, 방문접견 비율은 30%에 미치지 못한 것으로 나타났다. 외국인수용자 중 가족이 본국에 있는 이들의 경우, 접견 비율이 현격히 낮을 것으로 추정할 수 있다.

다. 외국인수용자 전화통화 확대 필요성 검토

1) 판단 기준

「유엔 수용자 처우에 관한 최저기준준칙」 제58조는 교정시설의 필요한 감독하에 일정 기간마다 서신, 통신, 전자수단 등을 통해 수용자와 가족 등과 소통이 허용되어야 함을, 제106조에서 교정기관은 수용자와 가족 양자간 최선의 이익을 위하여 가족관계 유지·개선을 위한 특별한 주의가 주어져야 함을, 제107조에서는 수용자의 재활·가족의 최선의 이익을 증진할 수 있도록 시설 밖 사람들 및 기관과의 관계를 형성하고 유지할 수 있도록 권장되고 지원이 주어져야 함을 규정하고 있다.

교정전문가들은 미결수용자(prisoners in pre-trial detention)의 경우에도,

접견과 가족 등과의 소통에 있어 최소한 기결수용자와 같은 수준으로 처우되어야 하며, 추가적 방문접견과 다른 형태의 소통방식에 추가로 접근 이 가능해야 함을 제시하고 있다. 유럽교정시설규칙(the European Prison Rules 2006) 제99조는 미결수용자는 외부교통권이 허용되어야 하며, 이에 대한 그 어떠한 제한도 극히 신중하게 이루어져야 함을 명확히 하고 있다.

유럽 고문방지위원회(CPT)도 수용자가 외부사회와 상당 수준의 소통을 유지하는 것은 아주 중요하고, 수용자는 가족과 친한 친구들과의 관계를 유지하는 수단이 주어져야 하며, 교정당국은 외부사회와의 교통권을 권장해야 하고, 신빙성 있거나 제약받는 물적자원 등으로 인한 보안사항에 대한 우려에 의해서만 제한될 수 있고, 가족이 지리적으로 떨어져 있어서 방문접견이 사실상 어려운 수용자에 대해, 그 구체적인 상황에 주의를 기울여서, 이들에 대한 방문접견과 전화 소통에 대한 관련 규율의 적용에 있어 탄력적 으로 대응할 필요가 있음을 제시하고 있다. 유럽고문방지위원회는 교정당국 은 외국인수용자의 고립감을 최소화할 수 있고, 가족·친구 등과의 소통을 포함, 외부사회와 관계유지 및 강화를 위한 특별한 주의와 조치가 강구되어야 함을 권고[7]하고 있다.

국제연합 마약범죄사무소(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) 또한 교정당국이 수용자의 외부교통권 확대를 권장할 의무가 있음을 강조[8]하였다.

2) 외국인수용자 전화통화 확대 필요성

구금시설 수용자는 범죄로 인한 사회로부터의 격리 이외에 다른 부당한 제한을 받아서는 안되며, 교정기관은 수용자를 격리하여 자유를 구 하는 응보적 기능과 동시에 교정교화를 통해 수용자의 사회 복귀를 도모하는 재사회화를 목표로 하고 있

7) European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT 2nd General Report(1992)

8) UNODC, Handbookk on Dynamic Security and Prison Intelligence(2015, p. 22)

다. 교정교화 측면에서 가족·친구와의 소통 및 이를 통한 관계유지는 출소 시 건강한 사회복귀를 위해 핵심적으로 중요한 요소이며 수용 중에도 정서 안정과 물적 지원의 원천으로 수용자의 복리를 위해서도 중요하다.

교정당국은 외국인수용자의 경우 내국인수용자와 차별 없이 전화사 용을 허용하고 있고 서신을 통해 가족소통을 할 수 있으므로 외부교통권의 보장은 충분하며, 무엇보다 내국인수용자와의 형평성 문제로 인해 외국인수용자에 전화횟수를 늘리는 것은 어렵다는 입장이다.

그러나 외국인수용자는 언어와 문화, 관습과 종교의 차이 등으로 수용생활에 고충이 가중된다는 점은 교정전문가들에 의해 보편적으로 지적되고 있으며, 세계보건기구(WHO) 또한 외국인 수용자의 경우 언어소통 문제 등으로 어려움이 크고 고립감이 커 정신건강 문제가 가중된다며 우려를 표명하였다. 따라서 인도주의적 측면에서 가족 접견 등을 통한 정서적 안정 및 가족관계 유지 등이 보다 더 지원되어야 할 것이지만, 외국인수용자 중 일부는 가족이 한국에 거주하고 있지 않아 방문접견이 어려운 실정이다.

그리고 교정당국은 외국인수용자의 경우 내국인수용자와 차별 없이 전화사용을 허용하고 있는 만큼 내국인과의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 입장이나, 교정전문가들은 외국인수용자의 경우, 취약수용자 측면에서 특별한 필요사항을 고려한 처우가 차별행위로 구성되지 않는다는 의견을 제시하고 있다.

교정 당국은 또한 수용자의 전화통화 이용 관련 현행 규정과 제도 하에서 외국인수용자의 외부교통권이 충분히 보장되고 있다는 입장이나, 앞서 살펴본 바와 같이 △△교도소의 경우 외국인수용자 비율은 50%를 넘지만, 방문접견 실적은 30%에 미치지 못하는 것으로 확인되고 있다. 특히 가족이 본국에 거주하여 방문접견이 사실상 어려운 외국인수용자의 경우, 가족과의 전화통화 신청에 대한 교정당국의 재량적 판단에 대하여 자의적이라고 느낄 수 있을 것이다. 따라서 형집행법 제4조의 수용자 인권의 최대한의 존중 원칙에 따라, 언어 문화적 차이로 인한 고충이 큰 취

약 수용자 범주의 시각 에서, 그리고 사적·가족생활의 보호와 증진을 위한 교정 정책의 방향에서 전화통화 허용을 확대할 필요가 있다고 할 것이다.

라. 소결

이상을 종합하면, 법무부장관은 외국인수용자 중 가족이 국내에 거주 하지 않아 방문접견이 사실상 어려운 이들의 사적·가족생활이 존중될 수 있 는 수준의 외부교통권이 보장될 수 있도록, 이러한 특별한 상황에 있는 이 들의 현황을 파악하여 보다 고양된 수준의 전화통화가 이루어질 수 있는 구체적 방안을 마련하여 시행하는 것이 바람직하다.

3. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문 1항과 같이 결정한다.

2019. 10. 17.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

9 체류자격 변경 외국인 건강보험 가입불허 사건에 대한 정책권고

[2021. 3. 12.]

[주 문]

1. 이 진정은 각하합니다.

2. 보건복지부장관 및 국민건강보험공단이사장에게, 장기체류자격을 받고 입국하여 건강보험 가입자가 된 외국인이 건강보험에 가입할 수 없는 체류자격으로 변경된 경우에도 건강보험 자격을 유지할 수 있도록, 「국민건강보험법 시행규칙」 [별표 9]에서 위임한 "공단이 정하는 사람"에 '장기체류자로 일정 기간 건강보험 자격을 유지하였던 사람'이 포함되도록 개선하기를 권고합니다.

[이 유]

Ⅰ. 진정사건 조사결과 및 판단

1. 진정요지

진정인은 외국인노동자지원단체 대표이며, 피해자는 고용허가제(E-9)로 입국한 외국인이다.

피해자는 산업재해로 입원치료를 받던 중 회사 부도로 임금을 받지 못하였고, 체불임금 해소 조치 중 체류자격(E-9)이 만료되어 2020. 8. 4.부터 기타(G-1-4)체류자격으로 체류 중이다.

피해자는 국민건강보험(이하 '건강보험' 이라 한다.)에 장기간 가입되어 있었고 국내에 계속 체류할 사유가 발생하여 건강보험 유지를 위해 피진정인에게 문의하였으

나, 피진정인은 기타(G-1)체류자격으로 체류 중인 외국인 가운데 인도적 체류자와 임신출산 등 인도적 사유에 따라 배려가 불가피한 자만 지역건강보험 가입이 가능하며, 이는 법무부 지침에 따른 것이라고 답변했다.

피진정인이 피해자의 상황에 대한 판단 없이, 체류자격이 변경됐다는 사유로 건강보험 가입을 불허한 것은 국내 장기체류 중인 피해자의 인권을 침해한 것이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

국내에 합법적으로 장기체류하는 외국인은 법령에서 정한 일정한 요건에 해당하면 건강보험에 가입된다.

외국인이 직장가입자로 가입하기 위해서는 외국인 등록과 근로관계 성립이라는 두 가지 요건이 필요하며, 체류자격에는 별도의 제한이 없다. 그런데, 지역가입자는 「국민건강보험법 시행규칙」 [별표 9]에 명시된 체류자격을 소지하고, 6개월 이상 국내체류 요건을 갖춰야 하며, 피해자와 같은 기타(G-1)체류자격 외국인의 경우 인도적 체류허가자(G-1-6)와 인도적 체류허가자의 가족(G-1-12)만 가입이 가능하다.

기타(G-1)체류자격은 법무부장관이 인정하는 사유가 발생한 경우, 단기적으로 체류를 인정하는 것으로, 인도적 체류허가자 외에는 치료를 위하여, 혹은 소송을 진행하기 위하여 단기적으로 체류를 인정받은 것인데, 이러한 외국인에게 건강보험 가입을 허용할 경우, 건강보험의 기본원리인 보험의 원리 및 사회연대의 원리가 훼손될 우려가 있고, 건강보험 가입을 위해 해당 체류자격 신청을 남용하는 등의 문제가 발생할 수 있어, 신중히 검토할 문제이다.

따라서, 건강보험 지역가입 외국인은 기존 체류자격으로 건강보험에 가입하여 성실히 보험료를 납부하였어도, 지역가입자 가입요건에 해당이 안 되는 체류자격으로 변경된 경우 지역가입자가 될 수 없고, 건강보험 지역가입 가능 체류자격 적용 확대는 내·외국인 가입자간 형평성과 보험료 부담 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 당사자들의 주장 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 「국민건강보험법」은 기본적으로 그 대상을 '국민'으로 한정하고 있으나, 같은 법 제109조(외국인 등에 대한 특례)에 따라 국내체류 외국인 등에 대한 특례조항을 두어, 「주민등록법」 제6조(대상자) 제1항 제3호에 따라 주민등록을 한 재외국민과 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조(국내거소신고)에 따른 국내거소 신고를 한 사람, 「출입국관리법」 제31조(외국인등록)에 따른 외국인등록을 한 사람은 건강보험 가입 대상자가 될 수 있다.

나. 위 조건을 충족하는 '외국인'이 적용대상 사업장의 근로자 등이면 체류기간과 체류자격에 무관하게 직장가입자가 되며, 「국민건강보험법」 제109조(외국인 등에 대한 특례) 제4항 각 호의 피부양자 요건을 충족하면 피부양자가 될 수 있다. 그러나 '외국인'이 지역가입자가 되기 위해서는 「출입국관리법」 제31조(외국인등록)에 따라 외국인 등록을 하고 6개월 초과 국내체류{「국민건강보험법 시행규칙」 제61조의2(외국인 등의 지역가입자 자격취득 신고 등) 제1항, 결혼이민자격 제외} 및 지역가입자가 될 수 있는 체류자격(「국민건강보험법 시행규칙」 [별표 9])에 포함되어야 한다.

다. 현재 지역가입자가 될 수 있는 체류자격은 아래와 같으며, 기타(G-1)체류자격은 인도적 체류허가자와 그 가족, 공단이 정하는 사람을 제외하고는 지역가입자가 될 수 없다.

〈지역가입자가 될 수 있는 체류자격 「국민건강보험법 시행규칙」 [별표 9]〉

외국인의 체류자격(기호)

1. 문화예술(D-1), 산업연수(D-3), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10)
2. 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10)
3. 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)
4. 기타(G-1)(「난민법」에 따라 인도적 체류 허가를 받은 사람과 공단이 정하는 사람으로 한정한다)
5. 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)

라. 피해자는 고용허가제(E-9)로 입국한 외국인이며, 산재로 인한 입원치료 중 직장의 부도로 임금을 받지 못했다. 피해자는 체류기간 만료일까지 체불임금이 해소되지 않아 출입국 당국에 체류기간 연장을 신청하였고, 출입국 당국에 의해 기타(G-1-4)체류자격으로 변경되었으며, 기타(G-1)체류자격의 종류는 아래와 같다.

기타(G-1) 체류자격의 종류*

- 산업재해 청구 및 치료 중인 사람과 그 가족(G-1-1)
- 질병, 사고로 치료 중인 사람과 그 가족(G-1-2)
- 각종 소송 진행 중인 사람(G-1-3)
- 임금체불로 노동관서에서 중재 중인 사람(G-1-4)
- 난민신청자(G-1-5)
- 난민불인정자 중 인도적 체류허가자(G-1-6)
- 사고 등으로 사망한 사람의 가족(G-1-7)
- 임신, 출산 등 인도적 체류허가자(G-1-9)
- 질병치료 등으로 입국 후 장기치료가 필요한 환자와 그 가족(G-1-10)
- 성폭력 피해자 등 인도적 고려가 필요한 사람(G-1-11)
- 인도적 체류허가자(G-1-6)의 가족(G-1-12)
- 기타 사유에 해당되는 사람(G-1-99) (G-1-5의 난민신청을 하지 않은 국내 출생 미성년 자녀)

마. 피해자는 건강보험에 가입되어 장기간 보험료를 납부해왔고, 체류자격이 만료되었으나 일정기간 국내 체류가 불가피하여 해당기간 동안의 건강상 문제 등에 대비하고자 건강보험 유지가 가능한지를 문의하였고, 피진정인은 피해자의 경우 기존 체류자격(E-9) 만료로 건강보험 자격이 상실되었으며, 피해자의 현재 체류자격(G-1)은 건강보험 지역가입이 불가하다고 하였다.

바. 피해자의 건강보험 가입기간은 아래와 같다.

구분	가입기간
직장가입자	2007. 5. 1.~2008. 5. 1.
직장가입자	2011. 6. 14.~2012. 2. 18.
직장가입자	2017. 1. 11.~2018. 1. 1.
직장가입자	2018. 11. 5.~2020. 4. 1.

구분	가입기간
직장가입자	2008. 5. 9.~2011. 5. 20.
직장가입자	2015. 6. 25.~2017. 1. 1.
직장가입자	2018. 2. 19.~2018. 10. 1.
지역가입자	2020. 4. 1.~2020. 6. 12.

5. 판단

진정사건은 건강보험 가입자였던 장기체류 외국인의 체류기간이 만료되었지만 국내에 계속 체류해야 할 사유가 발생하여 체류자격이 기타(G-1)체류자격으로 변경되었는데, 해당 체류자격은 건강보험 지역가입 대상에 포함되지 않아 건강보험을 유지 또는 가입할 수 없게 되어 해당 외국인의 인권을 침해했다는 주장이다.

그러나 건강보험제도는 「대한민국헌법」 제34조 제2항의 국가의 사회보장 증진 의무와 관련되므로, 헌법 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우에 해당한다고 볼 수 없어 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상) 제1항의 조사대상에 해당하지 않는다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

Ⅱ. 정책권고

1. 정책권고의 배경

국가인권위원회는 이 진정을 각하하지만, 이 진정과 관련된 사안이 헌법 제6조의 취지 및 「세계인권선언」과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 '사회권규약'이라 한다), 「모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약」 등에 부합하는지에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 검토할 필요가 있다고 판단하였다.

2. 국제인권 기준 및 해외사례

가. 국제인권 기준

「세계인권선언」, 사회권규약, 「아동의 권리에 관한 국제협약」, 「장애인의 권리에

관한 국제협약」, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 등은 인간다운 삶을 보장받기 위한 보편적·비차별적 권리로서 건강권을 명시하고 있고, 이는 자유권적 성격과 사회권적 성격을 모두 가진다.

특히, 사회권규약에서 건강권은 "도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강"을 향유할 권리로 개념화되어 있으며, 이주민의 건강권 보장에 관한 국제 규범과 원칙은 아래와 같이 요약할 수 있다.

〈 이주민의 건강권 보장에 관한 국제 규범과 원칙 요약 [9]〉

국제 규범 및 원칙	내 용
세계인권선언	인권에는 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리가 포함됨(제25조)
경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	국가는 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 보장해야 함. 구체적으로 a) 사산율과 유아 사망률 감소 및 아동의 건강한 발육, b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선, c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료, 통제, d) 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건 조성 등의 조치를 취해야 함(제12조)
경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 14호 (2000)	건강권에는 건강을 향유할 권리 뿐 아니라 건강보호 제도에 대한 권리도 포함됨을 설명(para.8) 이에 공공보건 및 보건의료 시설·상품·서비스·프로그램이 a) 충분히 이용가능할 것, b) 차별 없이 모든 사람에게 물리적·경제적으로 접근 가능할 것, c) 소수자의 문화를 존중할 것 등을 강조(para.12) 한편 건강보험 및 보건의료 시설 제공, 보건의료 및 보건서비스 제공에 있어, 인종을 포함한 모든 종류의 차별이 금지되어야 함을 강조(para.18, 19). 특히 난민 신청자나 미등록 이주민을 포함한 소수자들에게 예방, 치료 및 완화치료를 위한 보건 서비스에 동등하게 접근할 수 있도록 해야 함을 명시(para.34)

9) 이주민 건강권 실태와 의료보장제도 개선방안연구(2020, 국가인권위원회)

국제 규범 및 원칙	내 용
경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 20호(2009)	국적을 이유로 의료서비스를 포함한 규약 상의 권리에 대한 접근을 금지해서는 안 된다는 것을 설명. 특히 난민, 난민 신청자, 무국적자, 이주노동자, 국제 인신매매 피해자 등에 대한 비차별을 구체적으로 적시(para.30)
인종차별철폐위원회 일반권고 30호(2005)	원칙적으로 인권이 체류자격과 무관하게 비시민에게도 보장되어야 함을 설명하면서(para.3, 7), 특히 비시민이 체류자격과 무관하게 건강을 포함한 사회서비스 영역에서 동등한 권리를 누리도록 장애물을 제거하는 것을 국가의 의무로 명시(para.29) 건강과 관련해, 비시민이 적절한 신체 및 정신 보건에 대한 권리를 가짐을 존중하고, 예방, 치료 및 완화치료를 위한 의료서비스에 대해 거부나 제한당하지 않도록 보장할 것을 강조(para.36)
모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약	국가는 이주노동자와 그 가족에게, 체류나 취업의 정규 유무와 상관없이, 해당국 국민과 동등하게 생명의 유지와 회복 불가능한 건강상의 피해를 방지하기 위한 긴급히 요구되는 진료를 받을 권리를 보장해야 함(제28조)
더반선언문 및 행동프로그램(2002)	보건을 포함한 사회서비스와 관련해 이주민에 대한 인종차별을 철폐할 필요성을 재확인(para.51) 특히 국가들에 이주민이 사회보험을 포함한 사회보장, 의료서비스를 포함한 사회서비스 등 기본적인 인권을 완전히 향유할 수 있도록 모든 가능한 조치를 취할 것을 촉구(para.30(g))
난민과 이주민을 위한 뉴욕선언(2016)	난민과 이주민에 대한 인종주의와 차별에 대처할 것을 약속하며, 특히 의료를 포함한 사회서비스 접근을 증진시키기 위한 조치를 취할 것을 강조(para.39)
안전하고, 질서 있고, 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트(2018)	모든 이주민이 체류자격과 무관하게 보건의료 서비스를 포함한 기본적 서비스에 안전하게 접근할 수 있는 권리를 보장할 것을 약속(para.31) 특히 이주민과 공동체 전반의 신체적, 정신적 건강 증진을 위해, 서비스 제공을 위한 역량 강화, 감당 가능하고 차별 없는 접근성 도모, 의사소통의 장벽 감소, 보건의료 서비스 제공자에게 문화인지적인 서비스 제공에 대한 교육 등의 방법을 통해 이주민의 보건의료 관련 욕구를 국가 또는 지방 보건의료 서비스 정책 및 계획에 통합할 것을 약속(para.31(e))

국제 규범 및 원칙	내 용
세계보건기구의 난민과 이주민의 건강 증진을 위한 우선 순위와 원칙 (2016)	난민과 이주민에게도 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있음을 재확인(원칙 1) 특히 난민과 이주민에게 건강증진, 질병예방, 치료를 위한 보건서비스에 대한 평등한 접근을 제공하되, 문화, 언어, 성, 연령을 고려한 보건서비스를 제공해야 함을 강조(원칙 3, 4)

나. 해외사례

우리나라와 가장 유사한 형태의 건강보험제도를 운용하고 있는 일본의 경우, 3개월 초과 체류자격으로 입국하여 등록한 외국인은 입국 직후부터 건강보험 의무가입 대상이다. 우리나라의 기타(G-1)자격에 해당하는 일시 비호자, 가체류허가자 또한 입국 시부터 의무가입대상자이며, 일단 국민건강보험 가입자가 된 외국인은 그 체류자격이 건강보험에 가입할 수 없는 3개월 이하 체류자격으로 변경되어도 가입자격을 유지할 수 있다.

그밖에 독일, 프랑스, 캐나다, 영국, 스웨덴, 대만 등 주요국은 모두 장기체류 외국인에 대해 건강보험 의무가입을 적용하고 있다.

3. 국내 체류중인 외국인에 대한 건강권 보장 근거

가. 「대한민국헌법」과 국제인권법

헌법 제6조 제2항에 따르면, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다. 헌법재판소에서도 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정한 결정(헌법재판판소 1994. 12. 29.자 93헌마120 결정, 2001. 11. 29.자 99헌마494 결정)이 있었고, 이를 근거로 생존권 보장 차원의 의료보장은 인간의 존엄을 바탕으로 헌법적 권리를 주장할 수 있는 점, 인권의 상호의존성 및 상호연관성 측면을 고려할 때 실질적 자유의 토대로서 외국인에게도 사회권 보장이 필요하다는 점, 국제인권법상 차별금지 원칙과 보편적 인권의 관점에서 국가는 모든 개인

에 대하여 국적에 관계없이 평등하게 조약상 인정되는 권리를 보장해야 한다는 점에 따라 사회보장을 통한 건강권 보호는 외국인에게도 보편적이고 비차별적으로 이루어 져야 할 것이다.

나. 「국민건강보험법」

국내에 합법적으로 장기체류하는 외국인은 「국민건강보험법」 제109조(외국인 등에 대한 특례)에 따라 일정한 요건을 충족하면 건강보험 가입 대상자가 된다.

또한 우리 정부는 2019. 7. 16. 외국인 및 재외국민이 진료가 필요할 때만 건강보험에 가입하여 혜택을 받는 것을 막고, 건강보험 미가입으로 인해 발생하는 의료사각지대 발생을 방지하기 위해, 6개월 이상 국내에 거주하는 외국인의 경우 지역가입자로 당연 적용되도록 제도를 개선하였다. 국내체류 6개월 이상의 조건을 둔 사유는 실질적으로 국내 장기체류하는 경우에만 가입 및 급여혜택을 제공하기 위함이다.

4. 체류자격 변경을 사유로 한 국민건강보험 적용 배제의 문제

가. 지역가입자 대상에 기타(G-1)체류자격 제외 취지 부합 여부

국민건강보험공단은 건강보험 지역가입자가 될 수 있는 체류자격에서 기타(G-1)체류자격을 제외한 사유로, 기타(G-1)체류자격의 경우, 법무부장관이 인정하는 사유가 발생하여 단기적으로 체류를 인정하는 자격인데, 단기적으로 체류를 인정받은 사람에게 건강보험 가입을 허용할 경우, 건강보험의 기본원리인 보험의 원리 및 사회연대 원리 훼손의 우려가 있고, 건강보험 가입을 위해 해당 체류자격 신청을 남용하는 등의 문제가 발생할 수 있다는 점을 들고 있다.

해당 제도가 단기적으로 체류를 인정받은 사람이 건강보험에 가입할 수 없도록 한 취지는 관광 등을 목적으로 한 일시 방문자에게 건강보험 가입자격을 부여하지 않기 위함인 것으로 보인다. 그런데 피해자는 건강보험 가입이 가능한 체류자격으로 입국하여 앞서 살펴본 인정사실과 같이 건강보험에 가입하였다가, 일정한 사유로 체류자격이 기타(G-1)체류자격으로 변경되었을 뿐인데, 일시방문을 목적으로

한 입국자와 동일하게 대우하여 건강보험 가입자격을 박탈하는 것은 해당 제도의 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 합리적인 이유가 있다고 보이지 않는다.

나. 건강보험 사회연대 원리 및 보험의 원리 부합 여부

건강보험에서 사회연대 원리는 질병 등이 누구에게 발생할지 모르는 상황에서 부담능력 만큼 기여금을 납부하고 필요시 보험급여를 받는 것에 기초한 것인데, 건강보험 가입자로서 성실히 기여금을 납부해 오던 장기체류 외국인이 체류자격이 변경되었다는 이유로 건강보험 가입자격을 상실하고 정작 필요한 시기에 보험급여를 받지 못한다면, 이는 건강보험의 사회연대 원리를 훼손하여 건강보험 제도에 대한 심각한 의문을 제기할 수 있을 것이다.

더욱이 기타(G-1)체류자격은 그 자격을 받을 수 있는 사유가 명확히 정해져 있고, 해당 사유가 있다고 해서 무조건 부여받을 수 있는 것이 아니라 법무부장관이 인정하는 사람에 한하여 부여하고 있기 때문에, 건강보험 가입을 위해 기타(G-1) 체류자격 신청을 남용할 수 있는 여지가 크지도 않다.

한편, 기타(G-1)체류자격을 부여받은 외국인은 건강보험 지역가입자가 될 수는 없지만, 건강보험 직장가입자와 그 피부양자가 되는 데 제약이 없다. 이에 대하여 국민건강보험공단은 기타(G-1)체류자격자가 지역가입자가 될 경우 건강보험의 기본원리인 보험의 원리 및 사회연대 원리가 훼손될 우려가 있고, 직장가입자와 그 피부양자일 경우에는 그렇지 않다는 주장인데, 이를 달리 대우해야할만한 합리적인 이유를 찾기도 어렵다.

다. 체류자격이 변경된 장기체류 외국인의 지역가입자 적용 필요성

국내 체류 외국인이 고용허가제(E-9) 등 취업관련 체류자격으로 국민건강보험에 가입했어도, 체류 중 질병, 사고, 산재 등이 발생하여 취업상태를 유지하지 못하게 되면 기존의 체류자격으로 지역가입자가 될 수 있다.

그런데 기존 체류자격이 만료되었으나 특별한 사정이 발생하여 불가피하게 계속 체류의 필요가 있는 경우 법무부 심사를 통해 기타(G-1)체류자격을 부여받을 수 있는데, 기타(G-1)체류자격의 경우 건강보험 지역가입이 불가하여, 건강보험을 유지 또는 가입할 수 없다. 이는 고용허가제(E-9) 등 취업관련 체류자격으로 허가된 체류기간 동안 장기체류 외국인이 부담능력만큼 기여금을 납부하는 의무를 수행해 왔는데도 불구하고, 체류자격이 기타(G-1)체류자격으로 변경되었다는 이유로 건강보험 지역가입이 제한됨으로써 필요할 때 급여를 받지 못하여, 의료사각지대가 발생할 수 있다.

이상을 종합하면, 장기체류자격을 받고 입국하여 건강보험 가입자가 된 외국인이 건강보험에 가입할 수 없는 체류자격으로 변경된 경우에도 건강보험 자격을 유지할 수 있도록, 「국민건강보험법 시행규칙」 [별표 9]에서 위임한 “공단이 정하는 사람”에 ‘장기체류자로 일정 기간 건강보험 자격을 유지하였던 사람’이 포함되도록 개선할 필요가 있다.

Ⅲ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2021. 3. 12.

국가인권위원회 침해구제제2위원회


KOR
국가인권위원회
humanrights.go.kr

3 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장

1 고용허가제 개선방안 권고

[2011. 12. 15.]

[주 문]

국가인권위원회는 고용노동부장관에게 외국인근로자의 인권증진을 위하여 고용허가제를 아래와 같이 개선하도록 권고한다.

1. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조 제1항 제2호의 '그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유'에 "경영상 필요에 의한 해고, 공사종료, 임금체불 또는 지급지연, 폭행·상습적 폭언·성희롱·성폭력 등"의 내용이 포함되도록 관련 법령을 정비할 것,

2. 사업장의 고용허가 취소·고용의 제한, 근로계약조건의 상이·근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우, 외국인 근로자의 상해 등 외국인근로자가 자신의 귀책사유 없이 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 경우는 사업장 변경횟수에 산입되지 않도록 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조 제4항을 개정할 것,

3. 숙련 외국인근로자의 재고용과 안정적 생활기반 구축을 위하여, 고용허가제 재고용기간이 만료된 외국인근로자 중에서 체류기간 동안 법을 위반한 사실이 없고 사용자의 동의가 있는 등 일정한 요건을 충족하는 경우, 출국 후 단기간 내 재입국하여 간소화된 절차를 거쳐 종전의 사업장에 취업할 수 있는 방안을 적극 검토할 것,

4. 외국인근로자를 고용한 사용자가 근로계약의 충실한 이행, 산업재해 예방 및 적극적 구제, 적정한 임금지급 등을 다할 수 있도록 외국인근로자를 고용한 사업장에 대한 관리감독을 강화할 것,

5. 외국인근로자에게 퇴직금과 임금이 실질적으로 보장될 수 있도록, 외국인근로자에 대한 출국만기보험 및 체불보증보험 가입에 대한 관리감독을 강화하고 외국인근로자에게도 사용자의 보험가입 여부 및 보험금 지급 방식에 관하여 다국어로 안내할 것, 그리고 출국만기보험금 수령 시 실제 퇴직금과 임금에 차액이 발생하지 않도록 보험금을 현실화하고 사업장을 이탈한 외국인근로자가 출국만기보험금을 수령하는데 있어 불이익을 당하지 않도록 제도를 마련할 것을 권고한다.

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

2011. 9. 현재 국내에 체류 중인 외국인 노동인력은 약 72만 명으로 추산되고, 이 중 약 49만 명이 고용허가제의 적용을 받는 비전문 근로자로 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업 등에 종사하고 있다. 정부는 외국인근로자에게 내국인과 동등한 자격을 부여하면서도 중소기업의 안정적 고용과 내국인의 일자리 보호를 목표로 외국인근로자의 고용허가 기간의 한도를 최초고용 시 3년, 재고용 시 1년 10개월로 정하여, 총 4년 10개월 고용하고 출신국으로 돌아가게 하는 단기교체순환 원칙 하에 고용허가제를 시행하고 있다.

국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 그동안 외국인근로자에 대한 인권침해 및 차별 해소를 위해 정부에 산업연수생제도 폐지, 고용허가제 도입, 사업장 변경 규정에 대한 해석지침 마련, 사업장 변경횟수 제한 폐지 및 근로자에게 귀책사유가 없는 경우 사업장 변경횟수 미산입, 사업장 변경기간 연장 등을 권고했다. 그리고 정부는 위원회의 권고를

일부 수용하여 산업연수생제도 폐지, 고용허가제 도입, 사업장 변경 사유 추가, 휴업·폐업 등의 사유를 사업장 변경횟수에 미산입, 사업장 변경횟수 예외적 1회 추가, 사업장 변경 구직기간 연장 등의 조치로 외국인근로자의 인권보호 수준을 꾸준히 향상시켜 왔다.

그럼에도 불구하고 관련 규정의 불명확성으로 인해 사업장의 휴업 및 폐업 등 일부를 제외하고 외국인근로자의 귀책사유가 아닌 경우도 사업장 변경횟수에 산입함으로써, 외국인근로자들은 근로계약과 상이한 근로조건이나 사업주의 폭행, 임금·퇴직금 체불 등 인권침해가 있어도 그만두지 못하거나 혹은 사업장 변경횟수 제한에 의해 미등록자로 전락하는 경우가 우려된다.

이에 위원회는 내국인의 고용기회를 보호하고 중소기업의 고용안정을 유지하면서도 외국인근로자의 인권을 보다 더 증진시키는 방향으로 고용허가제를 개선할 필요가 있다고 판단하여, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정하였다.

Ⅱ. 판단기준

위원회는 고용허가제 개선 방안을 검토하면서 「헌법」 제6조, 제10조, 제11조 제1항, 제15조, 제32조 제3항, 제37조 제2항, 「근로기준법」 제5조, 제6조, 제8조, 제17조, 제19조, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조 등을 기준으로 판단하였다.

그리고 「세계인권선언」 제23조 제1항, 「이주노동자권리협약」 제52조, 헌법재판소 결정(2003. 5. 15.선고 2001헌바98, 2007. 8. 30.선고 2004헌마670, 1989. 11. 20.선고 89헌가102, 2010. 11. 28.선고 2001헌바50, 2011. 9. 29.선고 2007헌마1083) 등을 참고하였다(별지 참조).

Ⅲ. 판단

1. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 상의 '그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유'의 명확화 필요

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외국인근로자고용법'이라 한다) 제25조 제1항 제2호는 "휴업, 폐업, 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우"로 외국인근로자가 해당 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란할 때에는 직업안정기관의 장에게 다른 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 같은 법 제25조 제4항은 외국인근로자가 같은 법 제25조 제1항 제2호의 사유로 사업장 변경을 한 경우는 사업장 변경횟수에 산입하지 않는다고 규정하고 있다.

한편, 고용노동부의 외국인 고용허가제 업무편람(2010)은 「외국인근로자고용법」 제25조 제1항 제2호의 '그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유'로 "경영상 필요에 의한 해고, 공사종료, 임금 체불 또는 지급 지연, 폭행, 상습적 폭언, 성희롱, 성폭행 등"을 적시하고 있다. 또한 동 업무편람은 해당 규정을 "사업주의 폭행(상습적인 폭언 포함), 성희롱 등 직접적인 외국인근로자에 대한 권익침해가 입증되는 경우와 상사나 동료 등으로부터 종교, 성별, 신체장애, 노조활동 등을 이유로 불합리한 차별대우를 받은 사실이 입증된 경우"로 예시하고 있다.

이처럼 「외국인근로자고용법」 제25조 제1항 제2호의 '그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유'가 고용노동부 관련 업무편람에는 구체적으로 예시되고 있지만 법령에는 명확히 규정되어 있지 않아서, 각 노동관서가 사업장에서의 폭행, 임금체불 등을 사업장 변경이 허용되는 사유로 인정하지 않을 가능성이 있고, 외국인근로자도 관련 내용을 충분히 숙지하지 못하고 있어 이를 권리로 주장하기 어려운 측면이 있다.

따라서 사업장에서의 인권침해나 차별을 예방하고 피해가 발생된 경우 외국인근로자를 효과적으로 구제하기 위해서는, 「외국인근로자고용법」 제25조 제1항 제2호의 '그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유'에 고용노동부 업무편람에 적시되어 있는

"경영상 필요에 의한 해고, 공사종료, 임금체불 또는 지급 지연, 폭행·상습적 폭언·성희롱·성폭력 등 인권침해 행위"의 내용이 포함되도록 관련 법령을 정비할 필요가 있다.

2. '외국인근로자의 책임이 아닌 사유'로 인한 사업장 변경 시 횟수 미산입 필요

고용허가제의 적용을 받는 외국인근로자는 특정 사업장과 근로계약을 맺는 것을 전제로 국내에 입국할 수 있고, 원칙적으로 사업장 변경이 금지되어 있어 외국인근로자는 사업장 변경에 대한 사유와 횟수 제한을 받고 있다.

「외국인근로자고용법」 제25조 제1항은 제1호에서 제5호까지의 사유로 외국인근로자가 해당 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란할 때에는 직업안정기관의 장에게 다른 사업장으로의 변경을 신청할 수 있고, 같은 조 제4항은 외국인근로자의 사업장 변경은 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며 재연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다고 하면서, 예외적으로 '휴업, 폐업, 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우(제2호 사유)'는 사업장 변경횟수에 포함하지 아니한다고 규정하고 있다.

이처럼 「외국인근로자고용법」은 외국인근로자의 사업장 변경과 관련하여 사유 뿐 아니라 횟수까지 제한하고 있고, 횟수제한 없이 변경이 허용되는 사유 또한 매우 제한적이어서 외국인근로자의 귀책사유 없는 사업장의 고용허가취소와 고용제한, 근로계약과 근로조건의 상이, 근로조건 위반 등 자신의 책임이 아닌 사유로 해당 사업장에서 일을 계속하기 어려운 경우에도 어쩔 수 없이 해당 사업장에서 일을 계속하거나, 본국으로 출국 또는 미등록자로 전락하는 상황이 발생되고 있다.

이에 대해 위원회는 2008년 1월 이미 외국인근로자의 사업장 변경 규정에 대한 해석지침 마련, 사업장 이동 횟수제한 폐지 및 귀책사유가 아닌 경우 사업장 변경횟수 미산입, 사업장 변경 기간 연장 등을 정부에 권고한 바 있다.

한편, 2011년 9월 헌법재판소는 외국인근로자의 기본권 주체성을 인정하면서도, 「외국인근로자고용법」 제25조 제4항이 외국인근로자의 사업장 변경을 3회로 하고 있

고 동 법 시행령 규정으로 부득이한 사유가 있는 경우 추가로 사업장 변경이 가능하도록 하고 있기 때문에 이러한 제한이 외국인근로자의 직장선택의 자유를 침해하지 아니한다고 결정한 바 있다. 그러나 헌법재판소의 이러한 결정은 외국인근로자의 사업장 변경 제한 그 자체가 외국인근로자의 직장선택의 자유를 침해하지 않는다는 것으로, 인권침해가 예견되는 외국인근로자의 귀책사유가 없는 사업장 이동 사유까지 사업장 변경횟수 3회에 포함시켜 사업장 이동을 제한하는 것을 합헌으로 판단한 것이라고 보기는 어렵다고 할 수 있다.

따라서 외국인근로자의 사업장 변경횟수 제한에 따른 문제를 완화시키기 위해 「외국인근로자고용법」 제25조 제4항에 의해 사업장 변경횟수에 포함하지 않는 사유로서 제25조 제1항 제2호만이 아니라 사업장의 고용허가 취소·고용의 제한(제3호), 근로계약조건의 상이·근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우(제4호), 외국인 근로자의 상해(제5호) 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 경우를 추가할 필요가 있다.

3. 체류기간 동안 법을 준수한 외국인근로자에 대한 재입국 절차 간소화 필요

정부는 고용허가제의 적용을 받는 외국인근로자의 정주화를 방지한다는 차원에서 고용허가 기간을 최초고용 시 3년, 재고용 시 1년 10개월, 최장 4년 10개월로 제한하는 단기순환정책을 원칙으로 고용허가제를 운영하고 있다. 2009년 법 개정이 되면서 외국인근로자들이 3년 일한 뒤 출국했다가 재입국해야 하는 번거로움이 없어진 것은 일부 개선된 측면이 있지만, 외국인근로자뿐 아니라 그들을 고용한 사용자들 역시 외국인근로자들에 대해 출국절차 없이 고용허가 기간을 연장할 수 있게 되거나 또는 출국하더라도 간소한 절차를 통해 재입국할 수 있게 되기를 요구하고 있다.

이러한 상황을 반영하여 2011. 12. 29. 국회는 재고용 기간이 만료된 외국인근로자가 본국에 귀국한 후에 재입국하여 종전의 사업장에서 취업활동을 할 수 있도록 하고, 재입국 취업의 제한 기간을 기존 6개월에서 3개월로 단축하며, 한국어능력시험과 취업교육 등의 절차를 면제할 수 있도록 하는 내용으로 「외국인근로자고용법」을 개정

하도록 의결하였다.

그런데, 이번에 개정된 「외국인근로자고용법」은 고용허가제 자진출국 외국인근로자 중 국내 취업활동 과정에서 사업장을 변경하지 않은 외국인근로자에 한하여 재입국 취업의 제한기간을 단축해주고 간소화된 절차를 적용받을 수 있도록 규정하고 있기 때문에 사업장 변경 사유가 발생하여 고용안정기관에 신청하고 승인받아 사업장을 변경한 외국인근로자를 배제하는 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

따라서 노동시장의 수요에 부응하고 외국인근로자의 미등록화 등을 예방하기 위하여 고용허가제 재고용 기간이 만료된 외국인근로자 중에서 체류기간 동안 법을 위반한 사실이 없고 사용자의 동의가 있는 등 일정한 요건을 충족하는 자의 경우, 출국 후 단기간 내 재입국하여 간소화된 절차를 거쳐 종전의 사업장에 취업할 수 있는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

4. 사용자의 근로계약 조건 이행에 대한 관리감독 강화 필요

송출국 현지에서 채용된 외국인근로자의 경우 자신이 수행할 업무와 근무환경에 대한 정보를 충분히 제공받지 못하는 경우가 있는데. 이러한 불충분한 정보제공은 외국인근로자가 사업장에 배치된 이후 사용자와 갈등을 겪고 결국 사업장을 변경하게 되는 주된 요인으로 작용하고 있다. 그리고 근로계약이 노동자의 정당한 권리를 보호하기 위해 지니는 중요한 의미를 고려할 때, 입국 전후의 근로계약 내용에 차이가 있다는 것은 외국인근로자의 권리보호를 어렵게 할 뿐만 아니라 노동의욕을 저하시키는 중요한 원인이 되기도 한다.

한편, 외국인근로자들은 열악한 근무환경, 작업기계 작동을 위한 훈련 부족, 산업안전교육이나 주의사항 인지 부족, 보호장비 부족 등의 이유로 내국인노동자에 비해 산업재해의 빈도가 상대적으로 높다. 특히 많은 외국인근로자들이 유해 작업장에서 작업을 하면서도 보호장비를 제대로 갖추지 않아 소음성 난청, 진폐증, 유기화학용제에 의한 중독 등 직업병에 노출되어 있다. 또한 사용자가 보험료 인상을 두려워하여 외국

인근로자가 작업 도중 부상을 당해도 개인적으로 치료를 권하는 상황이 발생하기도 하고, 미등록 외국인근로자의 경우 보험급여를 받게 되면 출입국관리사무소에 그 사실이 통보되어 출국해야 하므로 중상이 아니면 산업재해보상 보험금을 신청하지 않는 상황이 발생하기도 한다. 또한 하청업체 근로자가 산재를 당했을 경우 산재보험은 원청업체에서 처리해야 함에도 다양한 이유로 산재처리를 하지 않고 하청업체의 부담으로 공상처리를 하는 경우가 많은데, 그러다 보니 최소한 범위에서 부상을 치료하는데 그치고 산재 후유증 등에 대한 치료가 어려운 상황이 발생하기도 한다.

또한, 외국인근로자의 임금은 내국인근로자의 대략 70~80% 수준(중소기업중앙회는 92% 정도로 파악)으로 파악되는데, 외국인근로자가 가장 원하는 것이 체불된 임금을 제대로 받는 것이라는 응답이 있을 정도로 이들에 대한 사용자의 임금체불 문제는 심각하다고 할 수 있다. 심지어 일부 사업장에서는 사용자가 사업장 변경횟수 제한에 걸려 더 이상 사업장 변경을 할 수 없는 외국인근로자를 대상으로 임금을 다 주지 않으면서 이를 문제 삼으면 고용계약관계를 해지하여 합법적 체류자격을 박탈하게 하겠다고 위협하는 사례도 있다. 입국과정에서 지불한 적지 않은 비용을 보충해야만 하는 대다수의 외국인근로자들에게 있어 임금의 체불문제는 외국인근로자들이 출신국으로 귀국하지 못하고 미등록 상태에 빠지는 주요 원인으로 작용하고 있다.

따라서 정부는 외국인근로자를 고용한 사용자가 근로계약의 충실한 이행, 산업재해 예방 및 적극적 구제, 적정한 임금지급을 도모하도록 외국인근로자를 고용한 사업장에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다.

5. 외국인근로자의 퇴직금 및 임금 지급을 위한 보험 관련 안내 강화 및 보험료의 현실화 필요

외국인근로자의 퇴직금 지급을 위한 출국만기보험과 임금 지급을 위한 체불보증보험의 가입은 사용자의 의무사항이다. 그럼에도 2011년 외국인이주노동운동협의회가 시행한 실태조사 결과에 의하면, 출국만기보험의 경우 47%, 체불보증보험의 경우에는 74%의 외국인근로자가 보험에 가입되어 있지 않거나 가입여부를 모르고 있는 것으로 나타났다.

한편 「외국인근로자고용법 시행령」은 제21조 제2항 제2호에 “1년 이상 근무한 외국인근로자가 사업장을 이탈한 경우에는 그 일시금이 사용자에게 귀속“되도록 규정하고 있는데, 이는 외국인근로자의 입장에서 보면 퇴직금 수령 절차를 번거롭게 하는 것일 뿐 아니라 외국인근로자의 출국 등에 따른 퇴직금 지급을 위하여 그들을 수익자로 하고 있는 출국만기보험의 취지에도 부합하지 않는 것이라 할 것이다.

또한 출국만기보험의 경우 외국인근로자가 보험금으로 지급받는 금액이 실제 퇴직금에 미달되어 외국인근로자가 보험금을 지급받은 후에 사용자로부터 나머지 차액을 지급받아야 하는 불편함이 있고, 현실적으로도 이러한 차액이 존재하고 있는지 모르거나, 알면서도 다툼을 회피하려는 외국인근로자의 특성으로 보험금과 실질 퇴직금의 차액을 제대로 보전받지 못하는 경우가 발생하고 있다.

따라서 외국인근로자에게 퇴직금과 임금이 실질적으로 보장될 수 있도록, 외국인근로자에 대한 출국만기보험 및 체불보증보험 가입에 대한 관리감독을 강화하고 외국인근로자에게도 사용자의 보험가입 여부 및 보험금 지급 방식에 관하여 다국어로 안내할 필요가 있다 할 것이다. 또한 출국만기보험금 수령 시 실제 퇴직금과 임금에 차액이 발생하지 않도록 보험금을 현실화하고 사업장을 이탈한 외국인근로자가 출국만기보험금을 수령하는데 있어 불이익을 당하지 않도록 적절한 제도를 마련할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2011. 12. 15.

국가인권위원회 상임위원회

2 원양어선 내 외국인 선원에 대한 성희롱 및 임금차별 등 사건에 관한 의견표명

[2012. 5. 10.]

[주 문]

국가인권위원회는 원양어선 내 외국인 선원에 대한 성희롱 및 임금차별 등 사건과 관련하여 다음과 같이 의견을 표명한다.

1. 농림수산식품부장관, 국토해양부장관, 외교통상부장관, 해양경찰청장은, ○○75호 등 뉴질랜드 해역 내 한국 국적 원양어선에서 제기된 외국인 선원에 대한 폭행, 폭언, 성희롱 및 임금문제 등을 조사하기 위한 정부합동조사단을 편성하여 공정하고 심도 있는 조사를 실시하고 원양어선 내 외국인 선원의 인권 보호 및 피해자 구제 대책을 마련할 필요가 있다.

2. 한국원양산업협회장은, 외국인 선원 인권 보호를 위해 「외국인 어선원 단체협약」체결 시 외국인 선원의 권리 규정과 함께 선상 인권침해 발생시 사업주의 조치 의무와 절차 등을 명시하고, 임금 등 근로조건에 관하여 국내와 조업지 국가의 기준이 다른 경우 적용기준을 명확히 하는 등 외국인 선원의 인권보호와 근로조건을 개선하기 위해 노력할 필요가 있다.

3. 주식회사 ○○○○ 대표이사는, 소속 선박에서 제기되고 있는 외국인 선원들의 인권침해, 성희롱 및 임금차별 주장과 관련하여 이를 원만하고 합리적으로 해결하기 위해 노력하고 내·외국인 선원들에 대한 승선전 교육 및 관리 강화 등 재발방지를 위해 노력할 필요가 있다.

[이 유]

I. 의견표명 배경

국제민주연대, 서울공익법센터 APIL, 좋은기업센터 등 3개 단체가 2011. 10. 7. 원양어선 내 외국인 선원에 대한 성희롱 및 임금 차별 등과 관련된 진정(11-진정-0569300)을 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)에 접수함에 따라 위원회는 이에 대한 조사를 실시하였다. 동 진정사건은 뉴질랜드 배타적경제수역(EEZ)에서 조업 중이던 한국국적 원양어선 ○○75호에서 일하고 있던 인도네시아 선원들이 한국인 관리자들로부터 폭행 및 폭언, 성희롱 및 임금차별을 당했다는 주장으로 위원회 조사결과, 폭행 및 폭언은 사인 간의 인권침해 문제에 해당하고, 임금차별은 피해자들에게 적용되는 계약서의 종류를 특정할 수 없고 한국인 관리자와 피해자들은 임금차별 여부를 판단할 수 있는 정당한 비교대상이 아니므로 폭행 및 폭언, 임금차별을 주장하는 진정은「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하고, 성희롱에 관한 사항은 객관적 증거자료의 부족으로 동법 제39조 제1항 제1호에 따라 기각하였다.

그러나 동 진정사건은 해외에서 발생한 한국국적 선박의 외국인 선원에 대한 인권침해 및 차별에 대한 것으로 뉴질랜드 정부차원의 조사가 이루어졌고, 뉴질랜드 오클랜드대학교 경영대학의 조사보고서가 발간되는 등 현지에서 주요 인권 문제로 부각되었다. 또한 위원회의 조사과정에서 원양어선내 외국인 선원에 대한 인권보호 대책 마련이 시급하다고 판단되어 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제11조, 제12조,「유엔해양법협약」제94조,「선원법」제3조, 제27조헌마1083) 등을 참고하였다(별지 참조).

Ⅲ. 사건 발생 배경 및 조사 경과

1. 사건 발생 배경

주식회사 ○○○○ 소유의 ○○○○호는 뉴질랜드 ○○○○수산에 용선(傭船)된 총톤수 1,950톤, 승무정원 50명의 원양어선으로 2010. 11. 25. 스페인 비고항을 출발하여 2011. 1. 22. 뉴질랜드 크라이스트처치에 도착한 후 뉴질랜드 항구와 EEZ를 오가며 조업하고 있었다. 동 선박이 뉴질랜드 리틀턴항에 정박 중이던 2011. 6. 20. 인도네시아 선원 32명이 집단으로 선박을 이탈하여 선박 내에서 구타, 성희롱 및 임금체불 등을 당하였음을 주장하였다.

위 사건 이후 오클랜드대학교 경영대학은 앞서 2010. 8. 18. 새벽 뉴질랜드 남섬 더니든 남동쪽 800km 지점 공해상에서 침몰한 ○○70호 생존 인도네시아 선원 및 위 ○○75호 이탈 선원 등을 면담 조사하고 뉴질랜드 EEZ 내 한국원양어선에서 외국인 선원에 대한 폭행, 임금체불, 성희롱 등 광범위한 인권침해 및 노동착취가 일어나고 있음을 주장하는 조사보고서를 2011. 9. 발표하였고 국제민주연대, 서울공익법센터 APIL, 좋은기업센터 등 3개 국내 단체는 동 보고서를 바탕으로 위원회에 진정을 제기하였다.

한편, 뉴질랜드 정부는 2011. 7. 합동조사위원회를 구성하여 뉴질랜드 EEZ 내 외국선박에 대한 조사를 실시하였고 그 결과를 2012. 3. 1. 발표하였다. 이 보고서는 뉴질랜드 EEZ 내 일부 외국용선(대부분 한국국적 용선)에서 인권침해 및 안전기준 미준수 등이 발견되었다고 지적하고 외국용선에 대한 감독 강화, 안전 및 선원 보건사항 개선을 위한 법률 개정 및 국제협약 가입, 용선의 뉴질랜드 국적화 등 총 15개 권고사항을 뉴질랜드 정부에 제시하였다.

2. 위원회 조사 경과

위원회는 진정 접수 후 성희롱 피해 주장을 중심으로 관계 기관 등에 대한 자료 조사, 뉴질랜드 크라이스트처치에 체류하고 있는 ○○75호 이탈 인도네시아 선원 면담 조사를 실시하고 인도네시아로 귀국한 선원들에 대하여는 인도네시아이주노동자단체

[ATKI : Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (Association of Indonesian Migrant Workers)]를 통해 서면조사를 실시하였다. 그러나 선원들이 인도네시아 각지에 흩어져 있고 일부는 다른 원양어선에 승선하고 있어 피해사실을 입증할 만한 구체적이고 충분한 진술을 확보하지 못하였고 성희롱의 피진정인도 현재 원양어선 승선 중으로 대면조사를 실시하지 못하였다. 이와 같은 조사대상 범위의 제한과 조사의 현실적 한계 등으로 인해 위 진정사건을 2012. 4. 12. 제4차 차별시정위원회에서 각하 및 기각하였다.

Ⅳ. 판단

위원회는 동 사건 조사과정에서 원양어선 내 외국인 선원이 지리적, 공간적 특성, 언어 및 통신수단의 제한, 복잡한 선원 공급 및 임금지급 절차 등으로 폭행 및 폭언, 성희롱, 저임금 및 임금체불 등에 노출될 개연성이 높은 반면 이를 예방하고 구제할 수 있는 규정과 절차가 미비함을 확인하였다. 인도네시아 선원 32명이 2011. 6. 20. ○○75호에서 집단 이탈한 것도 이와 같은 문제점이 누적되어 있던 중 인도네시아 선원 한 명이 한국인 기관장으로부터 2011. 6. 17. 안면 부위를 맞은 것이 직접적인 원인이 된 것으로 보인다.

공해상 또는 외국에서 제3국 근로자에 대한 인권문제가 발생할 경우 신속한 조사 및 구제가 어렵고 국가 간 갈등 또는 국제사회에서 이슈화될 가능성이 크므로 관련 기관 및 사업주는 제3국 근로자의 인권을 보호하고 구제하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 농림수산식품부 주관으로 ○○75호 등 뉴질랜드 해역 내 한국국적 원양어선에서 제기된 외국인 선원에 대한 인권침해와 임금문제 등을 조사하기 위한 정부합동조사단 구성이 추진되고 있는바 이는 긍정적으로 평가된다. 아울러 관련 부처는 외국인 선원의 인권 보호를 위한 제도적 방안을 마련하고, 외국인 선원에 대한 인권침해 발생 시 「선원법」 및 「외국인 선원 관리 지침」등 관련 법령을 엄정하게 적용할 필요가 있다. 또한 관련 업계도 선원과의 단체협약에 인권 보호 및 구제 절차에 관한 사항 포함, 임금 등 근로조건에 관하여 국내와 조업지 국가의 기준이 다른 경우 적용 기준의 명확화, 소속 선원들에 대한 교육과 인권보호를 위한 세부 관리 규정의 마련 등이 필요하다고 판단된다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2012. 5. 10.

국가인권위원회 상임위원회

3 연근해 선원 이주 노동자 인권개선을 위한 권고

[2012. 12. 6.]

[주 문]

국가인권위원회는 연근해 선원 이주노동자 인권 상황을 개선하기 위하여 다음과 같이 권고한다.

1. 국토해양부장관에게,
   가. 선원 이주노동자 도입과정의 송출비리 차단 및 비용 감소를 위하여 영리 목적의 사적 업체들이 개입하지 않도록 공공기관에 의한 도입 시스템을 구축할 것,
   나. 선원 이주노동자들의 근로계약과 관련하여, 「선원법」에 내국인 선원과의 불합리한 차별금지 및 동등대우 원칙을 명문화하고, 정부에서 표준근로계약서를 보급하고, 최저임금을 내국인 선원과 달리 노사합의로 정하도록 한 현행 고시를 개정하여 임금 차별을 개선할 것,
   다. 선원 이주노동자들의 주거환경 개선, 재해보험 및 건강보험 의무 가입 등 적절한 수준의 복지가 보장될 수 있도록 중장기 대책을 마련할 것
   라.「해사노동협약」등의 비준에 따르는 선원 이주노동자들의 근로 및 생활조건 개선을 추진할 것,
   마. 선원 이주노동자들의 인권상황을 주기적으로 점검하고, 근로감독의 강화와 상시적인 점검이 어려운 선상에서의 인권침해 예방을 위해 해양경찰청 등 유관기관과 협조체제를 강구하는 등의 제반 인권침해 예방시스템을 마련할 것을 권고한다.

2. 수협중앙회회장에게,
   가. 선원 이주노동자 도입 및 교육과정에 업무수행 정보를 충분히 제공하고, 수협, 선주, 내국인 선원 등에 대한 인권교육을 제도화 할 것,

나. 선원 이주노동자들의 거주 밀집지역에 지원센터 등을 설립하고 통역지원 서비스를 제공할 것을 권고한다.

[이 유]

I. 권고 배경

1980년대 후반 해운업계와 수산업계는 국제 경쟁력 강화와 구인난 타개 방안으로 저개발국 근로자 고용 방안을 정부에 요청하였다. 이후 해운항만청은 1990년 11월 외항선 및 제3국 기지 어선을 시작으로 단계적 도입 계획을 밝혔고, 이에 따라 1991년 상선부분에 중국동포를 도입하기 시작해 1993년 원양어선, 1996년 연근해 어업까지 이주노동자 도입이 확대되었다. 1996년 연근해 어선에 1,000명의 이주노동자를 시범적으로 도입한 후, 2007년 외국인 산업기술연수제도(이하 '산업연수제도')가 전면 폐지되기 전까지 어업 이주노동자 도입과 고용은 산업연수제도를 통해 이루어졌다.

2007년 1월 1일 산업연수제도의 전면 폐지 이후 한국의 외국인력정책은 고용허가제로 일원화되었다. 그러나 고용허가제 운용 과정에서 기존 연수추천 단체들을 완전히 배제하지는 못하였다. 이런 이유로 연근해 어업의 선원 관리는 고용허가제와 기존 산업연수생 제도의 틀을 유지한 '외국인 선원 제도'로 이원화되었다. 결국 20톤 이상 연근해 어선의 선원 이주노동자를 대상으로 한 외국인 선원제도는 형식상 주무부처가 국토해양부일 뿐, 외부기관이 도입과 사후관리 전 과정을 위탁받아 운영하는 산업연수제도의 틀을 유지하고 있다.

2012년 현재 전체 승선 어선원 대비 이주노동자의 고용 비율은 50%를 밑돌고 있으며, 선원 이주노동자의 미등록 체류자 비율은 2011년 12월 말 현재 31.4%로 타 업종보다 높은 편이다.

일반적으로 내국인 어선원의 임금은 어획량이나 어획 금액의 일부를 배분받는 특유의 임금체계인 '보합제'가 적용된다. 이것은 업종에 따라 출어 횟수와 출어 일수가 상이하고, 업종이 같더라도 계절, 날씨, 해류에 따라 작업 내용과 노동 강도가 다르기 때문이다.

「선원법」제57조는 이런 특성을 반영해 어선원의 임금을 월 고정급 및 생산수당으로 하거나 비율급으로 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 선원 이주노동자에게는 보합제를 적용하지 않고 초과근로수당 등도 인정하지 않는 것이 관행이다.

또한,「선원법」제54조에 따라 선원의 최저임금은 국토해양부 장관이 고시하고, 월 고정급이 월 최저임금액에 미달하는 경우에는 고시된 최저임금액으로 지급하도록 하고 있다. 그러나 국토해양부 장관의 「선원 최저임금 고시」는 적용 예외 조항을 두어 선원 이주노동자의 경우, 노사 간 단체협약으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 20톤 이상 연근해 어업 선원 이주노동자의 최저임금은 사용자 대표인 수협중앙회와 노동자 대표인 전국해상산업노동조합연맹 사이의 단체협약에 의해 결정돼 왔다. 그동안 선원 이주노동자의 최저임금은 내국인 선원의 최저임금과 비교해 약 75-80% 수준에서 결정되었고, 2012년 인상 전까지는 육상노동자의 「최저임금법」상 최저임금보다도 낮게 책정되어 고용허가제 이주노동자보다도 낮은 수준이었다.

선원 이주노동자는 최근 국제사회가 한국 이주민 인권문제를 지적할 때 주목하는 집단 중 하나이다. 그럼에도 그동안 선원 이주노동자들의 인권 실태를 총체적으로 파악한 조사는 전무한 상태였다. 이런 이유로 국가인권위원회(이하 '위원회')는 2012년 외부 전문기관에 용역 의뢰하여 「선원법」등의 적용을 받는 20톤 이상 승선선원(E-10 비자)을 중심으로 '어업 이주노동자 인권상황 실태조사'(이하 '실태조사')를 수행하였다.

실태조사 결과, 선원 이주노동자들은 송출과정부터 사업장 이탈에 이르는 전 과정에서 인권보호의 사각지대에 놓여 있음이 확인되었다. 이에 위원회는 연근해 어업 이주노동자 인권상황 개선 방안을 마련할 필요가 있다고 판단되어 「국가인권위원회법」제25조 제1항에 따라 관련부처의 장에게 주문과 같이 권고하기로 하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」제10조·제11조·제32조 제1항 및 제3항·제34조 제1항 및 제2항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」제6조 제1항· 제7조·제9조,「선원법」제43조·제54조·제57조·제68조·제109조·제115조·제116조·제118조, 「선원법」시행령 제39조·제43

조·제45조를 판단기준으로 삼았고,

「해사노동협약, Maritime Labour Convention」, ILO 제188호 협약「2007년 어선원노동협약」,「근로기준법」제50조, 제53조 제1항, 제54조, 제56조, 국토해양부고시 외국인선원 관리지침, 국토해양부 어선 외국인선원 운용요령 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 선원 이주노동자 도입과정의 송출비리 차단 및 비용 감소를 위해 영리 목적의 사적 업체들이 개입하지 않도록 공공기관에 의한 도입 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

수협중앙회가 정한 송출비용 한도는 중국이 3,000달러(320여만원), 인도네시아와 베트남이 2,700달러(290여만원)인데, 실태조사 결과 나타난 송출비용은 평균적으로 중국 1,071만원, 인도네시아 462만원, 베트남이 1,266만원에 달했다. 설문조사 응답자들이 금액을 부풀렸을 가능성을 고려하더라도 수협중앙회가 지정한 송출비용 한도가 유명무실하다는 것은 당사자의 상세한 증언에서 입증되고 있다.

선원 이주노동자들은 재산 처분이나 지인 또는 은행에서 대출을 받아 송출비용을 마련하고 있다. 이러한 현상은 과거 산업연수제도 하에서 발생했던 송출비리 구조와 매우 유사하다. 실제로 일부 선원 이주노동자들은 입국 후 실제 소득이 당초 기대에 미치지 못할 경우 송출비용이 부담스러워 작업장을 이탈하기도 한다.

선원 이주노동자가 최초 근로를 시작한 사업장에서 안정적으로 근로하는 제도적 환경을 만들기 위해서는 도입과정의 투명성을 제고해 송출비리를 근절하고 송출비용을 낮추는 것이 절대적으로 필요하다. 현행 제도상으로는 송출비용을 지불할 수 있는 경제적 능력이 있는 사람만이 선원으로 입국 가능하고, 입국 이후에도 과다한 송출비용 부담 때문에 체류기간을 도과하여 결국 이탈하는 경우가 발생한다.

따라서 국가 간 양해각서를 체결하여 공공부문에서 외국인 근로자 선정과 도입을 직접 담당하는 고용허가제와 유사한 방식으로 도입 절차의 공공성을 확보해야 할 것이다.

2.「선원법」에 근로계약 체결 및 이행과 관련하여 내국인 선원과의 차별금지 및 동등대우 원칙을 명문화하고, 표준근로계약서 도입을 의무화하여 정부에서 표준근로계약서를 보급하고, 선원 이주노동자들의 최저임금을 노사합의로 정하도록 하는 현행 고시를 개정하여 국적에 따른 임금차별을 개선하는 것이 필요하다.

선원 이주노동자들에 대하여「선원법」등 관계 법령에서 규정하는 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 국토해양부 장관이 표준 근로계약서를 작성·보급하고, 표준계약서에 의한 근로계약 체결을 선주의 의무사항으로 규정하는 것이 필요하며, 선주의 고용신고서에 반드시 이 표준 근로계약서를 첨부하도록 하는 내용을「선원법」에서 규정할 필요가 있다.

내국인과 외국인 간 임금차별은 전 세계적으로 일반적인 현상이지만 한국 선원의 경우 차별을 공식화하고 노동조합이 임금 결정에 개입하는 방식이 특이하다고 할 것이다. 수협중앙회와 해상노련 간 단체협약에 의해 결정되는 선원 이주노동자의 최저임금은 그동안 한국인 선원의 75-80% 수준에서 책정돼 왔다. 또한 2012년 6월 1일, 104만 원으로 인상되기 전까지는 월 90만 원으로「최저임금법」상 최저임금을 받는 고용허가제 이주노동자보다도 낮은 수준이었다.

최저임금은 근로자의 인간다운 생활 보장을 위해 책정하는 최저선의 임금으로 대다수 근로자의 실질 임금은 최저임금보다 높게 책정될 수밖에 없다는 점에서, 최저임금을 정하는데 있어서 근로자의 국적 등을 이유로 차별하는 것은 합리적 이유가 있다고 보기 어려우며 고용허가제의 적용을 받는 이주노동자와의 형평성에도 맞지 않는 관행이다.

또한 선원 이주노동자들과 내국인 선원 노동자들의 최저임금 결정 구조를 이원화하여, 선원 이주노동자의 최저임금만을 단체협약으로 정하도록 하는 현행 국토해양부 장관의 최저임금 고시의 경우 재위임의 근거규정이 없어「선원법」제54조에 위반되고 행정규칙에 의한 권리제한이 될 수 있다. 따라서 최저임금의 경우 인간다운 생활을 위한 최소의 필요조건으로 국적과 업종에 따른 차별의 합리성을 발견하기 어렵고, 고용허가제의 적용을 받는 어업 이주노동자의 경우 최저임금 상의 실질적 차별이 없다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 국토해양부가 현행 선원 이주노동자의 최저임금을 단

체협약으로 정하여 고시하는 제도를 개선하고, 「선원법」에 선원 이주노동자들에 대한 차별금지 및 동등대우 원칙을 명시해야 할 것이다.

3. 선원 이주노동자들의 주거환경 개선, 선원재해보험 및 건강보험 의무 가입 등 적절한 수준의 복지가 보장될 수 있도록 중장기 대책이 마련되어야 한다.

선원 이주노동자들의 노동조건은 업종에 따라 다르고, 같은 업종이더라도 날씨와 계절, 성어기 여부에 따라 천차만별이기 때문에 선원들의 평균적인 노동조건을 정하기는 사실상 불가능하다. 설문조사와 면접조사 결과를 종합하면 선원 이주노동자들은 노동시간, 노동강도, 식사, 휴식시간, 잠자리 등에 대해 불만이 큰 것으로 나타났다.

주거 지원과 관련 표준 근로계약서(외국인 선원 고용계약서) 제10조는 선주가 숙박시설을 무료로 제공하도록 규정하고 있다. 그러나 무료로 제공되는 주거시설의 기준에 대해서는 계약서나 지침 등 어디에서도 규정하지 않고 있어, 사회권 규약 등에서 규정하는 '적절한(adequate)' 주거에 대한 권리가 보장되지 못하고 있다.

선원 이주노동자에 대한 주거지원은 사용자의 배려 의무라는 관점에서 접근할 수 있지만, 대부분의 연근해 어선 선주들이 그 규모가 영세하다는 점에서 정부와 지방자치단체가 어업 종사자 지원정책의 일환으로 선원 이주노동자에 대한 주거 지원 문제에 접근할 필요가 있다. 이후 정부가 수립할 기본계획에도 지방자치단체의 노력을 지원·활성화하기 위한 중장기 대책이 동시에 반영되어야 할 것이다.

「선원법」 상 선주는 선원이 직무상 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우 치유될 때까지 요양을 시키거나 요양에 필요한 비용을 지급해야 한다. 또한 수협중앙회의 「어선외국인운용요령」은 선주들이 외국인 선원들에게 재해가 발생했을 때 적절한 보상을 이행하기 위해 어선원 및 어선재해보상보험에 가입하고 건강보험 혜택을 보장해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 실태조사 결과 선원 이주노동자 중 산재 경험자가 36.1%에 달했음에도 그 중 선원재해보상보험으로 치료 받은 비율은 21.1%에 불과했다. 또한 선원 이주노동자의 58.3%는 선원재해보상보험이 있다는 사실 자체를 모르는 것으로 나타났다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선 입국 전후 교육에서 산업재해를 예방하기

위한 안전교육을 강화하고, 산업재해 발생 시 통번역 및 법률적 지원 등을 제공해야 할 것이다. 이와 관련 국가인권위원회가 고용노동부에 권고한 '외국인근로자에 대한 산업안전보건교육 개선방안 권고(2010. 12)' 내용을 토대로 이주노동자 입국 전후 산업안전보건교육을 개선할 수 있을 것이다.

건강보험의 경우 실태조사 결과, 선원 이주노동자의 44.4%가 '가입되어 있다'고 답했으나, 가입 여부를 모르는 응답자도 48.5%에 달했다. 산업재해보상보험은 선원 고용 시 필수 가입으로 돼 있으나 건강보험은 형식적으로만 의무가입일 뿐 실제로 가입하지 않는 경우도 적지 않았고 이에 대한 관리감독도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 건강보험이 없을 경우 병원을 찾는 것 자체가 어렵기 때문에 작은 병도 큰 병으로 커질 위험성이 있다. 따라서 건강보험 가입도 실질적 의무사항으로 제도화할 필요가 있다.

4.「해사노동협약」등의 비준에 따르는 제반 조치를 적극 추진하는 것이 필요하다.

연근해 어선 선원에 적용되는 국제노동기구(ILO)의 대표적 협약으로는「해사노동협약」과「어선원노동협약」등이 있다. 2006년의「해사노동협약」(Maritime Labour Convention)은 1920년 이후 선원의 근로 및 생활조건 개선을 위하여 68개 협약과 권고를 통합하여 단일 협약으로 제정한 것으로, 협약은 통상적으로 상업적 활동에 종사하는 모든 선박에 대하여 적용된다. 협약은 세계 총 선박의 33% 이상을 구성하는 30개국 이상의 회원국이 비준서를 등록한 후 12개월 후 발효된다. 정부는 2012년 말까지 발효 요건인 "30개국 비준"이 완료될 것으로 예상됨에 따라, 협약 강행규정(A코드)의 국내법 수용을 위해「선원법」및 시행령·시행규칙을 개정하였고, 현재 협약의 비준 의뢰를 위한 외교부 협의 및 법제처 심사를 추진 중이다.

국제노동기구(ILO) 제188호 협약인「2007년 어선원노동협약(Work in Fishing Convention, 2007)」은 2006년「해사노동협약」(Maritime Labour Convention)의 통합논의과정(2001-2006)에서 어선원에 대한 논의의 필요성이 대두되어, 조업환경 변화에 따른 어선원 노동환경 및 근로조건 변화를 반영하여 기존 5개 협약과 2개 권고를 개정·보완하여 단일 협약을 제정한 것이다. 국제노동기구(ILO)는 제199호

「2007년 어선원노동권고(Work in Fishing Recommendation, 2007)」를 마련하여 협약 제정과 함께 권고했다.

「어선원노동협약」중 선원 이주노동자의 근로조건에 관한 주요 내용은 휴식시간 보장에 관한 규정이다. 협약은 해상에서 3일 이상 머무르는 어선은 최소한 24시간 동안 10시간, 7일 동안 77시간 이상의 휴식시간을 제공하도록 규정하고, 다만 선박, 어선원 및 어획물의 즉각적인 안전조치, 조난 선박 및 인명의 구조 지원업무 수행 시 휴식시간을 일시 중지할 수 있으나, 일시 중지된 휴식시간은 위급 상황이 종료되면 실행 가능한 한 보상되도록 규정하고 있다(제13조). 이에 정부는 「해사노동협약」비준 이후에 본 협약의 가입 등을 준비하고 있는바 이에 맞추어「선원법」등 관련 규정을 본 협약의 규정에 맞도록 개정을 추진하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

5. 선원 이주노동자들의 인권침해 및 차별 실태를 주기적으로 점검하고, 해양경찰청 등 유관기관과 협조하여 인권침해 예방을 위한 종합계획을 수립하고, 인권침해 행위에 대해 철저히 시정 조치할 수 있도록 제반 시스템을 마련하는 것이 필요하다.

이번 실태조사 결과, 선원 이주노동자들의 93.5%가 욕설이나 폭언 피해 경험이 있고, 42.6%가 폭행 경험이 있으며, 10.1%는 감금 경험이 있다고 하였고, 특히 폭행 피해를 호소한 응답자의 59.7%는 2010년 이후 입국한 선원 이주노동자로 분석되었다.

욕설이나 폭언을 들었을 때 무조건 참는다는 선원 이주노동자가 85.4%에 달했는데, 이는 대처해도 별로 달라지는 게 없기 때문으로 추론된다. 반면 말로 항의하거나 욕설과 폭언으로 맞대응했다는 응답 31건 중 24건(77.4%)의 경우 아무런 후속조치가 취해지지 않았고, 선장·선주·관리업체·수협·경찰에 알리는 등 적극적 대처를 했다는 응답 17건도 그 중 8건(47.1%)의 경우 아무런 조치가 취해지 않았다고 답하였다. 이런 이유로 선원 이주노동자의 상당수는 '욕설이나 폭언에 대해 그냥 참았다'(85.4%)고 응답한 것으로 보인다.

또한, 실태조사 결과 선주와 수협 등 관계자들은 선원 이주노동자의 인권실태가 선상 노동의 특수성에서 오는 것으로 여기거나, 특히 폭행에 대해서는 과거 관행으로 치부하는 경향이 나타났다. 그러나 욕설이나 폭언을 경험했다는 선원 이주노동자의 비

율이 90%를 상회하고, 상당수가 최근의 폭행 피해내용을 진술했다는 점에서 대책 마련이 시급하다고 할 것이다.

선원 이주노동자들은 임금체불이나 폭언, 폭행 등을 견디다 업체를 변경하는 경우도 적지 않다. 그러나 선주나 관리업체가 허락하지 않아 업체를 변경하지 못하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 피해를 경험한 이들에게 업체 변경이 허락되지 않을 경우 선원 이주노동자들은 이탈을 결정할 수밖에 없는 상황이다.

물론 실태조사에서 나타난 선원 이주노동자들의 응답 및 주장만을 근거로 이들의 인권상황을 단정적으로 말할 수는 없을 것이다. 그러나 어업 노동이 노동강도가 높은 특성, 고립된 환경, 이주노동자에 대한 차별적인 관행, 응답자들의 세부적인 증언 등을 종합할 때 그 개연성 등이 높다고 보이는바, 선원 이주노동자들의 인권상황에 대한 심각성과 개선의 필요성은 충분하다고 판단된다.

정부는 그동안 이주노동자들의 인권문제가 제기될 때마다 다양한 대책을 마련, 추진해 왔지만 인권침해가 근절되지 않고 있다. 선원 이주노동자의 고립된 생활환경 등을 고려할 때 인권침해를 예방하기 위해서는 주기적인 점검이 필요하고, 선상에서 발생하는 인권침해 행위는 해양경찰청 등 유관기관들의 협조가 전제돼야 하며, 정부 차원의 종합계획을 수립하여 단계적으로 개선해 나가야 할 것이다.

6. 선원 이주노동자 도입 및 교육과정에 실제 업무수행과 관련한 정보를 충분히 제공하고, 수협, 선주, 내국인 선원 등에 대한 정기 인권교육을 제도화하는 것이 필요하다.

실태조사 결과, 수협중앙회의 「외국인선원운용요령」에 따라 입국 전 20일 이상의 교육을 받은 사람은 52명(68.4%)으로 나타났다. 「외국인선원운용요령」에서 입국 전 20일 이상의 교육을 규정하고 있는 이유는, 「선원법」에서 선원과 선원이 되려는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관이 시행하는 교육훈련을 받도록 규정(「선원법」 제116조, 시행령 제43조)하고 있기 때문이다.

그러나 실태조사 결과에 의하면, 입국 전 교육의 상당 부분이 한국어 교육(79.9%)이었으며, 선원 업무와 안전교육에 대한 교육을 받았다고 응답한 비율은 40.3%에 불과하다. 또한 심층면접 결과에 의하면, 45일간 교육을 받으면서 달리기와 같은 체력

단련 훈련을 받았다고 응답한 사례도 있어, 선원 자격 기준을 충족시키기 위한 입국 전 교육의 취지에 충실한 교육 훈련이 진행되고 있다고 보기 어려울 것이다. 특히 「선원법」 제116조는 선원이 되려는 사람은 "국토해양부 장관이 시행하는 교육훈련을 받아야 한다"고 규정하고 있어, 현지 '송출회사'가 실시하는 이러한 교육을 「선원법」 제116조에서 정한 국토해양부 장관이 시행하는 교육 또는 「선원법 시행령」 제43조 제2항의 이와 "동등 이상의 수준의 교육"이라고 평가하기도 어려울 것이다.

따라서, 「외국인선원운용요령」에서 규정하는 바와 같은 입국 전 장시간 교육 형태의 운영을 지양하고, 입국 후 국내에서 「선원법」 제116조에서 정한 실질적인 교육이 이루어지도록 개선하는 것이 적절하다. 또한 선원 업무 수행에 필요한 내용, 안전교육, 한국어 기본회화, 한국 출입국관계법령, 노동법 등의 사항과 권리구제에 필요한 사항 등 외국인 선원의 교육에 관한 내용과 교육 기간 및 교육 업무의 대행기관 등을 「선원법 시행령」이나 시행규칙 등에 별도로 규정하여, 입국 후 실질적 교육이 이루어질 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다. 이 경우 「선원법 시행령」 제45조에 의하여 교육훈련 경비는 선박소유자가 부담할 것이나, 「선원법」 제118조의 정부 보조 등을 통하여 선주의 부담을 줄여주는 방법도 고려할 수 있다.

한편 「외국인선원 관리지침」은 내·외국인 선원의 혼승 교육 실시, 교육용 교재 제작 배부, 선상 폭력 발생 방지를 위한 출항 전 교육 실시 등을 의무사항으로 규정하고 있으나, 현재 내국인 선원 교육을 위한 교재는 제작되어 있지 않으며, 본 지침에서 규정한 '혼승 교육'도 그 시행 실태나 관리 감독 내용을 구체적으로 확인하기 어려운 실정이다.

혼승 선박의 증가 추세에 맞추어 외국인 선원의 문화적 특성 등을 수용하여 내국인 선원과 선원 이주노동자 사이의 초기 갈등을 줄이고, 내·외국인 선원 간 소통을 원활하게 하여 선상에서의 폭언, 폭행 등 인권침해를 예방하기 위해서는 선주와 간부뿐 아니라 내국인 선원 전체에 대한 교육이 실질적으로 시행될 수 있어야 한다. 이러한 교육을 「선원법」 등의 법령에서 제도화하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는「선원법」제116조 및 같은 법 시행령 제43조에 의하여 정기적으로 시행되는 선원 기초안전교육의 내용으로 외국인 선원과의 혼승에 필요한 사항, 즉 외국인 선원의 인권 관련 내용 및 의

사소통 기술 등을 반영하여 교육하도록 교육과정과 내용을 제도화 할 수 있을 것이다.

인권교육 시스템의 제도화는 선원 이주노동자 인권상황 개선을 위해 결국 이해관계 당사자들의 인식 개선이 중요하다는 사실과 밀접하게 관련돼 있다. 따라서 선주는 물론이고, 선주협회, 한국인 선원, 관리업체 등 선원 이주노동자와 직접 관련되어 있는 당사자들에 대한 실질적 인권교육이 추진돼야 할 것이다.

7. 선원 이주노동자들의 고충을 실질적으로 해소할 수 있도록 밀집지역에 지원센터를 설립하고 통역지원 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

육상 이주노동자들과 달리 선원 이주노동자들의 경우는 이주노동자 지원 단체들조차 적시에 지원하기가 어렵다. 배는 수시로 입출항하고, 선원 이주노동자들은 항구에 정박 중일 때도 후속작업으로 바쁜 경우가 많아서 만나기조차 쉽지 않기 때문이다. 따라서 선원 이주노동자들의 권익 보호를 위해서는 선원 이주노동자들의 접근성이 높은 지역에 지원 기관을 설치할 필요가 있다. 육상 이주노동자들의 권리구제를 지원하는 '외국인근로자지원센터'와 같은 선원이주노동자지원기관이나 인력을 항구 인근의 선원복지고용센터 내에 설치 혹은 배치하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이외에도 「선원법」에 의하여 설립된 한국선원복지고용센터 내에 어업 관련 특수한 용어나 선원의 근로관계법 및 권리구제절차 등을 숙지한 통번역 요원을 두거나 통역센터를 설립하여 NGO와의 3자 통화가 가능한 시스템을 구축하고, 항구 근처 등 선원들의 접근성이 높은 지역에 선원 이주노동자 지원센터를 설치·지원하여 상담과 지원 업무가 가능하도록 하는 것이 필요하다. 또한 단기적으로는 수협중앙회 등이 선원 이주노동자들의 권리의식을 제고할 수 있도록 권리수첩 등을 제작해 배포하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 당사자들이 문제를 적극적으로 제기할 수 있어야 해양항만청 등의 정부기관이나 민간단체도 제 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2012. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

4 농축산업 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고

[2013. 12. 5.]

[주 문]

고용노동부장관에게, 농축산업 이주노동자의 인권상황을 개선하기 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 저임금·장시간 근로환경과 관련하여,
   가.「근로기준법」 제63조에서는 모든 농축산업에 대하여 '근로시간·휴게·휴일에 관한 규정'의 적용을 제외하고 있는데, 농축산업 내 세부 업종별 특성이 반영될 수 있도록 법률을 개정할 것
   나. 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록, 농축산업 업종별 특성에 맞는 표준계약서를 마련할 것
   다. 임금·수당 등 법정 근로기준이 준수될 수 있도록, 사업주 대상 교육을 의무화하고, 교육과정에 임금·수당 등 근로기준에 대한 내용을 포함할 것

2. 사업장 변경 등과 관련하여,
   가. 농한기가 예정되어 있는 일부 업종의 경우, 사업주가 농한기에 근로자의 임금을 삭감하거나 해고하지 못하도록 관리감독을 철저히 할 것
   나. '외국인 근로자의 책임이 아닌 사업장 변경'에 있어 근로자가 불이익을 받지 않도록 입증책임을 완화하는 등 개선방안을 마련할 것
   다. 외국인 노동력이 불법으로 공급되지 않도록, 근무처추가기간 현실화 및 공공부문의 알선기능 강화 등을 통해 근무처추가제도를 활성화할 것

3. 주거환경과 관련하여,

가. 최소기준 이상의 주거가 이주노동자에게 제공될 수 있도록 법령에 숙소 기준을 마련하고, 숙소기준의 준수에 관한 사항을 '점수제 외국인력 배정방식'에 반영할 것

나. 임금에서 숙식비를 공제할 경우, 근로계약서에 숙식비와 그 지급방법에 대해 명확히 기재하도록 할 것

4. 산재보험 등과 관련하여, 농축산업 이주노동자의 산업안전 및 보건을 위하여 사업주의 산재보험 임의가입률을 제고시키는 방안을 마련하고, 이주노동자가 직장건강보험에 미가입되는 사례가 발생하지 않도록 조치할 것

[이 유]

I. 권고 배경

농축산업 분야에서 외국 인력은 2003년에 도입되어, 제조업(1994년), 어업(1996년), 건설업(1997)에 비해 상대적으로 늦게 출발하였으나, 2007년 6,504명에서 2012년 16,484명으로 2.5배 이상 빠르게 증가하고 있고, 현재 건설업(11,462명), 어업(5,608명)보다 많은 실정이다.

그간 이주노동자의 인권상황에 대한 논의가 제조업 분야 중심으로 이루어져 왔기 때문에, 이들에 대한 고용실태나 인권상황이 사회적으로 주목받지 못하였으나, 최근 농축산업 이주노동자가 급증하고 인권침해가 다수 제기되는 등 인권상황에 대한 새로운 조명이 필요하였다. 이에 국가인권위원회는 2013년 '농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사'(이하 '위원회 실태조사')를 실시하였고, 그 결과를 바탕으로「국가인권위원회법」제25조 제1항에 따라 개선방안을 검토하였다.

2012년 현재 전체 승선 어선원 대비 이주노동자의 고용 비율은 50%를 밑돌고 있으며, 선원 이주노동자의 미등록 체류자 비율은 2011년 12월 말 현재 31.4%로 타 업종보다 높은 편이다.

일반적으로 내국인 어선원의 임금은 어획량이나 어획 금액의 일부를 배분받는 특유의

임금체계인 '보합제'가 적용된다. 이것은 업종에 따라 출어 횟수와 출어 일수가 상이하고, 업종이 같더라도 계절, 날씨, 해류에 따라 작업 내용과 노동 강도가 다르기 때문이다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조 제1항, 제32조 제1항 및 제3항, 제34조 제1항 및 제2항, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제6조 제1항, 제7조, 제9조, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 판단기준으로 삼았고, 「근로기준법」 제50조, 제53조 제1항, 제54조, 제56조, 제63조, 제98조 제1항 제100조 제1항 및 제2항, 「근로기준법 시행령」 제55조~제58조, 「최저임금법」 제1조 및 제3조 제1항,「산업재해보상보험법 시행령」 제2조 제1항 제6호, 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 고시」 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 장시간·저임금 노동의 개선

위원회 실태조사에 따르면, 전체 응답자(159명)의 월 평균 근무시간은 약 284시간이었으며, 이 중 33.3%(53명)는 월 근무시간이 300시간 이상이었고, 실제 근무시간이 월 378시간에 이르는 사례도 나타났다.

이러한 근로환경은 상당부분 「근로기준법」 제63조에 기인하는데, 동법 제63조는 모든 농축산업의 경우 「근로기준법」 상의 '근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정'을 적용받지 않는 사업장(이하 '근로시간 등 적용제외 사업장')으로 명시하고 있다. 위 규정의 취지가 농축산업의 경우 기상이나 계절 등 자연적 조건에 좌우되므로 근로시간이나 휴일, 휴게를 지정하거나 산정하기 어렵다는 것이나, 최근 농축산업은 전통적 가내사업에서 벗어나 전문경영에 의해 제조업화 되는 점, 농한기가 비교적 뚜렷하게 존재하는 업종은 노지 작물재배업에 불과한 점, 시설 또는 공장식 작물재배업과 축산업 등은 농한기 없이 지속적인 근로가 이루어지는 점 등을 종합하여 볼 때, 근로시간 등 적용제외 사업장을 정함에 있어 농축산업의 세부업종별 특성을 반영하여야 할 것이다.

한편, 임금 수준과 관련하여, 전체 응답자(159명)의 평균임금은 1,272,602원이었고, '최저임금 미만의 월급을 받았다'(71.1%), '추가근무에 따른 수당을 받지 못했다'(61.6%)로 나타나는 등 다른 산업에 비해 임금이 상당히 낮은 것으로 확인되었다. 특히, 임금이나 수당이 법정 기준에 미치지 못하는 경우가 많았는데, 이는「근로기준법」,「최저임금법」 등에서 정하고 있는 최소한의 근로기준이 농축산업 현장에서 제대로 준수되지 않는 데에 기인한다.

따라서 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록 근로계약서에 농번기 근로시간, 휴게시간, 휴일, 임금, 수당, 숙식비 등에 관한 사항을 세부적으로 기재하는 등 농축산업 업종별 특성에 맞는 표준근로계약서를 마련하는 것이 필요하다. 아울러, 사업주가 임금 및 수당 등을 지급함에 있어 법정 근로기준을 준수할 수 있도록 사업주 대상 교육과정에 임금 및 수당 등 근로기준에 관한 내용을 포함하고 이를 의무화해야 할 것이다.

2. 사업장 변경 제도 개선

위원회 실태조사에 따르면, 농한기가 존재하는 업종의 경우 '농한기에 임금을 적게 받은 적이 있다'(23.1%), '농한기에 해고당한 적이 있다'(12.4%)고 응답하고 있는데, 현행 외국인고용허가제도는 농한기라 하더라도 외국인 근로자의 임금을 삭감하거나 해고할 수 없도록 하고 있는바, 사업주가 농한기에 근로자의 임금을 삭감하거나 해고하지 못하도록 감독관청은 관리감독을 보다 철저히 할 필요가 있다.

한편, 현행「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」은 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고, 동법 제25조제1항에 따라 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등이 있는 경우에 한하여 예외적으로 사업장 변경을 허용하고 있으며, 고용노동부 고시 제2012-52호에서는 사용자의 근로조건 위반이 있거나 부당한 처우 등으로 외국인 근로자가 근로를 계속할 수 없다고 인정되는 경우에 '외국인 근로자의 책임이 아닌 사업장 변경'이 가능하도록 규정하고 있다.

위원회 실태조사 심층면접 결과에 따르면, 사업주에 의한 해고나 임금 미지급 등으로 인해 근로자가 사업장 변경을 요청하는 경우, 의사소통 문제로 근로자에게 귀책사

유가 없다는 입증이 곤란하여 '외국인 근로자의 책임이 아닌 사업장 변경'으로 인정받기 어려운 실정이다. 그리고 사업주가 임금 삭감 등 사업주의 귀책사유로 사업장 변경을 허용하는 경우 '점수제 외국인력 배정방식'[10] 에서 사업주가 감점 등 불이익을 받아 정당한 사업장 변경 사유가 발생하여도 근로자의 사업장 변경이 사실상 제한되고 있다.

따라서, 근로자의 입증책임을 완화하는 등 사업장 변경에 있어 이주노동자가 불이익을 받지 않도록 개선이 필요하다.

3. 노동력의 불법공급 실태 개선

근무처추가제도란 계절적인 업무량 차이가 큰 일부 농업분야에서, 업무량이 많은 기간에 단기고용한 후 다른 사업장으로의 변경을 허용하는 제도로 2009. 7. 시행되었으나, 업종·기간·지역·알선방식에 상당한 제한이 있고 절차도 복잡하여 농협중앙회 자료에 의하면 근무처추가제도의 활용률이 1%(2012년 148명) 미만으로 극히 저조한 실정이다.

위원회 실태조사에 따르면, '다른 농장이나 사업장에 파견되어 일한 경험이 있다'는 응답자는 60.9%, '근무처추가제도'를 이용해 본 경험이 있는 사례는 한 건으로 나타나는 등 합법적인 근무처추가제도를 이용하지 아니하고 불법적인 방식으로 이주노동자를 다른 사업장에 공급하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 상황은 근무처추가기간이 2개월 이상 4개월 이하로 제한되어 있어 이주노동자가 기간에 적합한 새로운 사업장을 찾는 것이 어렵고, 알선역할을 하도록 하고 있는 농협이 서류만 대행할 뿐 알선기능을 제대로 하지 않는데서 그 원인을 찾을 수 있다.

따라서 농축산업 현장에서 만연한 노동력의 불법적인 공급 실태를 개선하기 위하여 근무처추가기간 현실화와 공공부문의 알선기능 강화 등을 통해 근무처추가제도를 활성화하여야 할 것이다.

---

10) 신규 외국인력을 배정할 때, 점수가 높은 모범사업장에 우선적으로 외국인력을 배정하는 방식으로 점수항목은 기본항목(4개), 가점항목(3개), 감점항목(3개)로 구성되어 있다.(고용허가제 업무편람, 2013)

4. 주거환경 등 개선

위원회 실태조사에 따르면, 농축산업 이주노동자들의 숙소형태는 컨테이너나 패널로 지은 가건물이 67.7%였는데, 특히 일반작물 재배업에 종사하는 이주노동자의 81.7%는 냉난방 설비가 제대로 갖추어지지 않은 컨테이너나 패널에서 생활하는 것으로 나타났다. 한편, 성폭력을 당해 본 적이 있다는 응답자가 11.2%(18명)이고, 그 중에 여성이 16명으로 조사대상 여성(52명)의 30.8%에 이르렀는데, 이러한 상황은 타인이 마음대로 숙소에 들어갈 수 있거나(52.8%) 욕실과 침실에 잠금장치가 없는 구조(44.7%)와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

따라서, 이주노동자에게 최소기준 이상의 주거환경이 제공될 수 있도록 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」등에 숙소 기준에 관한 근거조항을 마련하고, 숙소기준의 준수에 관한 사항을 '점수제 외국인력 배정방식'에 반영하는 것이 필요하다고 판단된다.

그리고 숙소비용과 관련하여, 응답자의 87.0%가 무료로 제공되고 있다고 응답하는 등 대부분 숙소가 무료로 제공되고 있었으나, 숙소를 유료로 제공하는 경우 숙소 비용이 2만원에서 45만원으로 편차가 컸고 일부 사례의 경우 숙소비용이 어느 정도 공제되는지 모르거나(8명), 추가근무한 시간급을 숙식비로 공제하는 사례(3명)도 있는 것으로 나타났다.

따라서, 임금에서 숙식비가 과도하게 공제되지 않도록 근로계약서에 숙식비와 그 지급방법에 대해 명확히 기재하도록 할 필요가 있다.

5. 산업재해 및 건강보험 제도 개선

위원회 실태조사에 따르면, 전체 응답자 중 57.8%(93명)가 '일을 하다가 다치거나 아픈 적이 있었다'고 응답하였고, 이들 중 '본인이 비용을 내고 병원 치료를 받았다'는 응답자는 58.7%(54명), '산재보험으로 치료를 받은 적이 있다'는 3.3%(3명)로 나타났다.

「산업재해보상보험법」은 원칙적으로 고용 인원수를 불문하고 모든 사업장의 사용자에게 보험 가입을 의무화하고 있으나, 동 시행령 제2조제1항제6호는 '농업, 임업(벌목업 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명

미만인 사업'을 적용 대상에서 제외하고 있어, 적용제외 사업장의 경우 산재보험에 가입할 수 없고, 예외적으로 사업주의 신청에 의해 근로복지공단의 승인을 받은 경우에만 임의 가입이 가능한 실정이다. 그리고 농업의 경우 대부분의 사업장이 법인 형태가 아니고 상시근로자의 수도 5인 미만이어서 대다수 근로자가 산재보험에 가입할 수 없는 실정이다.

농업분야의 산재보험 적용제외와 관련하여, 고용노동부는 농업분야의 높은 재해발생률을 인정하는 한편, 영세농업인의 보험료 부담과 업무상 재해 판단의 어려움 등으로 중장기적으로 검토하고 있다는 의견이나, 업무상 질병이나 재해에 대해 달리 대처 방안이 없는 농축산업 이주노동자의 산업안전 등을 고려할 때 산재보험 가입 여부를 '점수제 외국인력 배정방식'에 반영하는 등 사업주의 산재보험 가입률을 제고시키기 위한 노력이 필요하다. 그리고「산업재해보상보험법」의 취지가 업무상 재해에 대한 신속하고 공정한 보상과 재해의 예방에 있으므로 산업재해율이 높은 업종에 대해 더더욱 적용이 필요하고, 산재보험에 가입되어 있지 않더라도 사업주가 근로자의 산재에 대한 민· 형사상 책임이 면책되는 것이 아니므로 궁극적으로는 이주노동자뿐만 아니라 농축산업 분야에 종사하는 모든 노동자의 산업안전 및 보건이 방치되지 않도록 관련 제도의 검토가 필요하다.

아울러, 건강보험의 경우「국민건강보험법」에 따라 모든 사업장이 당연 적용대상이나, 위원회 실태조사에 따르면 '건강보험에 가입되어 있다'가 전체 응답자의 27.3%로 나타나는 등 건강보험 가입률도 상당히 낮은 것으로 드러났다. 따라서 건강보험 사업장 신고 여부를 현행 '점수제 외국인력 배정방식'에 반영하는 등 농축산업 이주노동자가 직장건강보험에 미가입되는 사례가 발생하지 않도록 대책 마련이 필요하다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로「국가인권위원회법」제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2013. 12. 5.

국가인권위원회 상임위원회

5 연근해선원 이주노동자 권리증진을 위한 인권교육 개선에 대한 의견표명

[2015. 10. 8.]

[주 문]

국가인권위원회는 선원 이주노동자에 대한 인권교육 관련하여 다음과 같은 의견을 표명한다.

- 다 음 -

1. 해양수산부장관은 외국인선원관리지침 제7조(외국인선원 관리) 제8항에서 규정하고 있는 교육내용에 선원 이주노동자의 권리인식을 위한 인권 관련 사항을 구체적으로 적시할 것

2. 수협중앙회 회장은 선원 이주노동자의 입국 후 교육과정에 선원 이주노동자의 권리보호를 위한 강의가 외부 전문강사에 의해 이루어지도록 함으로써 인권교육의 효과성을 제고할 것

[이 유]

Ⅰ. 의견표명의 배경

인권위원회는 국제사회가 한국의 이주민 인권과 관련하여 주목하고 있는 선원 이주노동자의 인권상황을 파악하기 위하여 2012년 '어업 이주노동자 인권상황 실태조사'(이하 '실태조사'라 한다)를 실시한 바 있다. 실태조사 결과, 선원 이주노동자가 송출과정부터 사업장 이탈에 이르는 전 과정에서 인권보호의 사각지대에 놓여 있음을 확인하였다.

이에 위원회는 2012. 12. 6. 국토해양부(현 해양수산부) 및 수협중앙회에 대하여 '연근해 선원 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고를 한 바 있다. 특별히 수협중앙회 회장에게는 선원 이주노동자 도입 및 교육과정에 업무수행 정보를 충분히 제공하고, 수협, 선주, 내국인 선원 등에 대한 인권교육을 제도화 할 것 등을 권고하였다.

그러나 위원회의 정책 권고 이후에도, 선원 이주노동자 인권침해 관련 사건이 연이어 발생하는 등 선원 이주노동자의 권리보호를 위한 인권교육 관련 제도 상의 미흡한 부분에 대한 보완이 필요하다고 보아, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의거 관련 사항을 검토하게 되었다.

Ⅱ. 판단기준

1. 국내 기준

가.「헌 법」 제10조 및 제32조 제3항

2. 국제 기준

가. 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」 제13조 1

나. 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조

Ⅲ. 판 단

2007. 1. 1. 산업연수생제도의 폐지 이후, 우리나라 외국인력정책은 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 고용허가제의 시행으로 선박 20톤 미만의 연근해 어업, 양식업 등에 고용되는 이주노동자들은 '고용허가제'로 편입되었다. 그러나 20톤 이상 연근해 어선에 고용되는 이주노동자는 「선원법」 적용 대상으로 구분되는 등 우리나라 외국인 선원 인력도입제도는 이원화된 상태이다.

20톤 이상 외국인 선원제도의 주무 부처는 해양수산부로서 수협중앙회가 위탁을 받아 운영하고 있으며, 구체적인 선원 모집부터 도입까지는 현지 송출업체가 담당하고, 입국 후 사후관리는 국내 민간 관리업체가 담당하고 있다. 선원 이주노동자는 입국 전 현지 송출업체로부터 한국어, 한국의 문화, 안전교육 등에 대하여 자체교육 또는 위탁교육의 형식으로 교육을 받고 입국하며, 입국하여서는 해양수산부 「외국인선원 관리지침」 제7조(외국인선원 관리)의 규정에 의거하여 수협중앙회의 교육기관에서 2박 3일의 교육을 받고 있다.

선원 이주노동자가 개인의 권리를 충분히 행사하기 위해서는 타인에 의한 권리 침해 시 자신의 권리를 스스로 확인하고 문제해결 방안에 대한 이해의 폭을 넓히는 교육이 적극 제공되어야 한다. 예를 들어, 이주노동자가 폭행, 임금체불 등 여러 가지 인권침해에 노출되었을 때, 어떤 절차와 방법으로 구제받을 수 있는지에 대한 내용이 교육과정에 반영되어야 한다.

그러나 수협중앙회의 '입국 후 교육과정'에는 선원 이주노동자의 권리구제나 고충해소를 위한 절차, 이와 관련된 법과 제도에 대한 교육은 구체적으로 마련되어 있지 않다. 또한 교육교재로 사용되는 「외국인선원을 위한 한국생활 첫걸음」에서도 별도의 권리구제나 고충해소를 위한 내용이 포함되어 있지 않다.

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」 및 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에서는 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 인권과 기본적 자유를 존중하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 폭

행 등의 인권침해에 대해서는 국가가 부여하는 인간의 안전, 보호를 받을 권리와 교육과 훈련에 대한 권리를 규정하고 있다.

또한「헌법」제10조 및 제32조에서 규정하고 있는 인간의 존엄과 가치 및 근로자의 권리보장 등의 기본적 인권을 선원 이주노동자가 실질적인 권리로써 실현하기 위해서는 스스로 자신의 인권을 깨닫고 보장받기 위한 의식이 전제되어야 한다.

해양수산부는 2013. 7. 23. 선원 이주노동자가 인권사각지대에 놓여있고, 어려운 작업여건 등으로 인한 무단이탈이 빈번하자, 이들의 이탈을 방지할 목적으로 여권 또는 외국인등록증을 선주, 단위수협 등이 관리하고 있음을 확인하였으며, 이를 개선하기 위하여 '연근해어선 승선 외국인선원 근로여건 개선대책'을 마련한 바 있다.

당시 해양수산부는 외국인 선원 교육과정에 불법체류, 무단이탈, 범죄 관련 교육과 인권보호를 위한 내용을 포함하여 교육의 내실을 기하겠다고 발표하였으나, 현재 실시되고 있는 교육과정에는 이를 충분히 반영하지 않은 상태이다. 이렇듯 해양수산부가 선원 이주노동자의 인권침해 심각성을 우려하여 인권교육의 중요성을 강조하였음에도 불구하고, 이에 대한 시행이 이루어지지 않는 원인은 이를 활성화할 수 있는 관련 규정의 부재에 기인한다고 판단된다.

이를 개선하기 위해서는 해양수산부 고시로 운영되고 있는「외국인선원관리지침」에 인권적 요소를 교육내용에 구체적으로 반영하여 공적 영역의 책임과 의무를 강화할 필요가 있다. 또한 현행 외국인 선원제도는 민간단체가 선원 이주노동자의 도입과 사후관리 전 과정을 위탁받아 운영하는 민간주도의 특성을 감안할 때, 수협중앙회에서 운영하고 있는 입국 후 교육과정에 이해관계가 분리된 공적 영역의 전문강사들이 인권교육을 전담하는 방식으로 변화를 도모할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2015. 10. 8.

국가인권위원회 상임위원회

6 건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고

[2017. 6. 8.]

[주 문]

국가인권위원회는 건설업 이주노동자의 인권증진을 위해, 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고, 사업주가 반드시 근로계약서를 작성 · 교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리 · 감독을 강화하기 바람.
2. 건설업 이주노동자가 「근로기준법」 상 법정 근로시간, 적정한 휴게 · 휴일을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하고 개선대책을 마련하기 바람.
3. 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록, 연장, 야간, 휴일근로에 대한 수당 지급기준을 명확히 하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제6호서식]을 개정하기 바람.
4. 산업재해 예방을 위한 안전 · 보건 자료를 다양한 언어로 개발하고, 건설현장에서 정기적 · 안정적으로 교육이 이루어질 수 있도록 산업안전보건관리비에 적정 소요 경비를 반영하고 이행 실태를 점검하기 바람.
5. 이주노동자가 노동권 침해, 산업재해 발생 등에 스스로 대처할 수 있도록 취업교육 프로그램을 확대 · 개편하는 등 권리교육을 강화하기 바람.
6. 주거환경에 대한 실태조사를 통해 숙식비 공제에 대한 합리적 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하기 바람.
7. 임시 주거시설의 안전, 위생, 사생활 보장 등에 대한 주거환경 기준을 마련하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하여 주거환경을 개선하기 바람.

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 건설현장에서 근무하는 이주노동자들이 빈번하게 사고에 노출되고 휴일 없이 장기간 근무를 강요당하는 등의 인권침해의 가능성이 높은 것으로 판단하고, 2015년 『건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사』(이하 “위원회 실태조사”라 한다)를 실시하였다.

그 결과 형식적인 근로계약, 장시간 근로, 컨테이너 등 열악한 임시 주거시설, 높은 산업재해 발생률, 산업재해 은폐 등의 문제가 있는 것으로 확인되었고, 이에 위원회는 건설업 이주노동자의 인권상황을 개선하기 위한 방안에 대해 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「근로기준법」, 「근로기준법 시행령」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」, 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「건축법 시행령」, 「산업안전보건법」, 「산업안전보건법 시행규칙」, 「산업재해보상보험법」 및 세계인권선언, 「경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회 일반논평 4 ‘적절한 주거에 관한 권리’(1991) 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 건설업의 특성 및 이주노동자 현황

국내 건설업은 한 건설현장에 여러 전문 건설업체가 참여하여 각 공정별로 나누어 담당하는 하도급 구조를 특성으로 하고, 대부분 주문에 의해 생산하는 수주산업이며 노동집약적인 산업이다. 그러나 공사기간과 기상 상황에 따라 소요 인력이 달라져, 건설업체는 비용을 최소화하기 위하여 일용직 근로자를 선호하고, 격·오지 등 건설현장

의 지리적 특성과 열악한 근로조건으로 우수한 노동력이 건설업 취업을 회피하면서 다른 산업에 비해 노동자들의 고령화 현상이 심한 상황이다.

이처럼 높은 일용직 비중, 인력의 잦은 유출입, 통계 산정 기준 차이 등으로 인해 조사기관별로 건설노동자의 현황에 대한 편차가 있고, 특히 이주노동자의 경우 '건설업 취업 인정 증명서'가 없는 중국동포, 체류기간 초과자 등 취업자격이 없는 사람이 상당수 존재하여 정확한 규모를 파악하는데 어려움이 있다. 다만 건설근로자공제회의 『2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보』에 따르면, 2015년 전체 건설근로자 493만명의 8.0%인 39만 2천명이 이주노동자이며 이들의 비중이 매년 증가하는 추세임이 확인된다.

위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하고 있는 이주노동자의 체류자격별 분포는 방문취업자(H-2) 49.3%, 비전문취업(E-9) 사증 소지자 16.7%, 영주권자(F-5) 11.7%, 재외동포(F-4) 7.2% 등이며, 방문취업자 즉, 중국동포 등 외국국적 동포의 취업이 많은 것으로 나타났다.

2. 근로조건 실태와 개선방안

가. 근로계약 체결 및 이행의 미흡

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 "외국인고용법"이라 한다) 제9조 제1항, 같은 법 시행규칙 제8조는 사업주가 외국인근로자를 고용하려면 [별지 제6호 서식]에 따른 표준근로계약서를 사용하여 근로계약을 체결해야 한다고 규정하고 있다. 외국인근로자 고용 사업장에 대한 관리·감독을 담당하는 고용노동부는 위 규정을 위반하여 표준근로계약서를 사용하지 아니한 자에 대해 같은 법 제32조 제1항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

그러나 위원회 실태조사에서 건설업 종사 이주노동자를 대상으로 설문을 실시한 결과, 전체 응답자 337명 중 16.0%에 해당하는 54명이 근로계약서를 작성하지 않았는데, 취업자격이 있는 이주노동자의 경우 응답자 228명 중 10.1%인 23명, 취업자격이 없는 이주노동자의 경우 응답자 109명 중 28.4%인 31명으로 근로계약서를 작성하지 않은 것으로 나타나, 취업자격이 있는 경우보다 그렇지 않은 경우에

근로계약서를 작성하지 않는 비율이 높은 것으로 나타났다.

또한 「근로기준법」 제17조에 따라 사용자는 근로조건을 기재한 근로계약서를 작성하여 근로자에게 교부하여야 하나, 근로계약서를 작성하였다고 답변한 응답자 272명(미응답자 11명 제외) 중 36.8%는 근로계약서를 교부받지 못하였으며, 언어적 장벽이 없는 중국동포를 제외한 이주노동자 122명 중 18.0%는 근로계약서를 작성하였으나 '근로계약서의 언어를 이해할 수 없었다'고 응답하였다.

한편 심층면접조사에서는 근로계약서를 체결하고 내용도 확인하였지만 입국 후 건설현장에서 계약 내용과 다르게 일하거나, 실제 근무실적에 따라 지급되어야 할 연장, 야간, 휴일수당 등을 매월 일정액의 제수당으로 지급하는 포괄임금제로 다시 구두계약을 체결한 사례 등도 확인되었다.

근로계약의 주요내용을 담고 있는 표준근로계약서는 이주노동자가 취업 전 근로조건 등을 확인하고, 실제의 근로내용이 당초 계약과 다를 때 자신의 권리구제 및 법적 보호를 받는데 중요한 근거자료가 된다. 따라서 사업주가 근로계약서를 작성·교부하지 않는 경우, 또는 근로계약서를 작성·교부하더라도 언어적·문화적 사유로 그 내용을 이해하지 못하는 이주노동자에게 충분한 설명을 하지 않거나 이주노동자가 사용하는 언어로 작성된 근로계약서를 제공하지 않는 경우에는 이주노동자가 자신의 권리를 침해당하더라도 이를 인지하고 구제받기 어렵게 되는바, 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하는 것이 바람직하다.

나. 장시간 근로 및 불규칙한 휴일

「외국인고용법」 제22조는 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 법원 역시 이주노동자도 임금을 목적으로 노동을 제공한 경우에는 노동자로 보아 그 체류자격과 관계없이 「근로기준법」을 적용해야 하며, 임금, 연장 · 야간 · 휴일 근로수당, 근로시간, 휴게시간, 휴일 등 근로조건에 대해 법적 보호를 받을 수 있다고 판단하였다(대법원 2006. 12.

7. 선고 2006다53627 판결, 대법원 1998. 9. 18. 선고 98다25825 판결 참조).

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하는 이주노동자들은 대부분 강도 높은 육체노동을 함에도 불구하고 하루 평균 10.5시간 동안 근로하는 것으로 나타났고, '12시간 이상 근무한다'고 응답한 경우도 6.6%(333명 중 22명)였다.

또한 「근로기준법」 제54조 제1항은 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다고 규정하고 있음에도, 이주노동자들의 일일 휴게시간은 평균 25분에 불과한 것으로 나타났으며, 같은 법 제55조는 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다고 규정하고 있으나 이주노동자들은 공사기간 단축을 위해 한 달 평균 28일 이상 일하거나, 기상상황에 따라 휴일이 불규칙적으로 주어지며, 내국인 건설근로자에 비해 주말에 쉬기 어려운 것으로 확인되었다.

이와 같은 건설업 이주노동자의 장시간 근로, 부족한 휴게시간 및 휴일은 「근로기준법」의 위반을 넘어, 피로 누적 등에 따른 건강 악화와 안전사고로 이어질 위험이 높으므로, 이주노동자들이 법정 근로시간, 적정한 휴게 · 휴일 등을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하여 개선대책을 마련하는 것이 바람직하다.

다. 연장, 야간, 휴일 근로에 대한 수당 지급기준 불명확

「근로기준법」 제56조는 연장, 야간, 휴일 근로에 대해 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 지급할 것을 규정하고 있고, 고용노동부는 이를 반영하여 표준근로계약서(일반)와 단시간 근로자, 연소근로자, 건설일용근로자에 대한 개별 표준계약서에 각종 수당에 대한 구체적인 조건을 명시하고 있다.

그러나 「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에는 "연장, 야간, 휴일근로에 대해서는 수당 지급"으로만 명시되어 있을 뿐 구체적인 조건이 기재되어 있지 않아, 사용자측이 자의적인 방식으로 급여를 책정함에 따라 임금을 둘러싼 분쟁이 발생하고 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받지 못하는 경우도 빈번하다.

2017. 2. 「외국인고용법 시행규칙」의 개정으로 [별지 제6호의2서식]인 농업 ·

축산업 · 어업 분야의 표준근로계약서에 연장, 야간근로 수당에 대해 구체적인 조건이 명시된바, [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에도 수당 지급기준을 명확하게 기재하도록 개정하는 것이 바람직하다.

3. 산업재해 실태와 개선방안

가. 높은 산업재해 발생률 및 은폐

2014년부터 2016년까지 고용노동부의 산업재해 발생현황 통계자료에 따르면, 전체 산업에서의 산업재해 발생 건수는 다소 줄어든 반면, 건설업에서의 산업재해 발생 건수는 2014년 23,669명, 2015년 25,123명, 2016년 26,570명으로 지속적으로 늘어나고 있다.

2014년 한국건설산업연구원의 『건설현장 외국인근로자의 효율적 관리방안-고용허가제 및 산업 안전을 중심으로』은 건설현장에서 산업재해가 발생하는 주된 원인으로 비용절감을 위한 공사기간 단축 압박, 내국인 근로자의 고령화와 숙련인력 부족, 산업안전보건관리비 확보의 어려움, 의사소통이 원활하지 않은 이주노동자의 증가 등을 지적하고 있는데, 2016년 전체 산업에서 산업재해로 인한 사망자 1,777명 중 31.2%에 해당하는 554명이 건설업 종사자이며, 이주노동자의 경우 산업재해로 인한 사망자 88명 중 45.5%에 해당하는 40명이 건설업 종사자로 나타났다. 또한 전체 이주노동자 취업자 중 건설업 취업자가 8.8%에 불과함에도 전체산업에서 발생한 이주노동자의 산업재해 중 건설업이 29.5%를 차지한바, 건설업 종사 이주노동자들이 산업재해의 위험에 많이 노출되어 있다고 판단된다.

한편 사업주는 「산업안전보건법」 제10조 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따라 산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 고용노동부장관에게 보고해야 하고, 건설현장에서 일하던 중 업무상 재해를 당한 근로자는 「산업재해보상보험법」 제36조에 근거하여, 치료비 등의 요양급여, 휴업에 따른 임금 손실을 보상하는 휴업급여, 부상 완치 후 신체에 남은 장해에 대한 장해급여 등을 받을 수 있으며, 치료 후 부상이나 질병이 재발한 경우에는 재요양도 받을 수 있다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업체는 산업재해 발생 시 근로복지공단에 산업재해사고 신청을 하고 산재보험으로 처리하기 보다는, 가능하면 치료비와 일실손해금 등에 관해 근로자와 합의하여 처리하거나, 근로자 개인의 건강보험으로 처리하게 하여 산업재해 발생 사실을 숨기고자 하는 경향이 있는 것으로 확인되었다.

2015년 국회 입법조사처 보고서의 분석에 따르면, 정부가 산업재해 발생율을 기준으로 보험료 부담을 증가시키고, 산업재해율이 평가항목에 포함되는 PQ(Pre-Qualification, 입찰참가자격 사전심사)제도에 따라 공사입찰을 제한하고, 영업정지 등 처벌을 강화하는 방향으로 대응하고 있어, 사업주는 산업재해 발생 사실을 보고하면서 받게 되는 불이익이 보고의무 위반에 따른 과태료보다 더 크다고 판단하여 산업재해를 은폐하게 된다.

정부는 2014년 산업재해율 가점을 하향 조정(+1점)하고, 건설업체의 산업재해 예방활동을 평가하여 가점(+1점)을 부여하는 등 개선노력을 기울였으나, 2015년 위원회 실태조사에서 이주노동자의 업무상 재해의 상당수가 건설현장에서 은폐되는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

나. 이주노동자 대상 안전 · 보건 교육 미흡

「산업안전보건법」 제31조, 같은 법 시행규칙 제32조, 고용노동부 고시 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제7조 제1항 제5호는 사업주는 해당 사업장의 근로자에 대하여 정기적으로 안전·보건에 관한 교육을 실시하여야 하며, 이에 대한 비용은 발주자로 하여금 공사비와 별도로 일정금액을 산업안전보건관리비로 계상하도록 규정하고 있다.

고용노동부는 이주노동자들에게 사망에까지 이르는 심각한 산업재해가 빈번하게 발생함에 따라, 입국 시 받는 취업교육용 산업안전보건 자료를 다양한 언어로 개발하여 지원하고 이주노동자 다수 고용 사업장에 대해 산업재해 예방점검을 실시하고 있다고 설명하고, 위원회 실태조사에서도 응답자의 98.8%가 안전교육을 받은 적이 있다고 응답하였으며, 건설현장의 안전교육이 도움이 되었다고 긍정적으로 평가하였다.

다만, 안전·보건교육이 한국어로만 이루어져 언어가 다른 이주노동자에게는 교육의 효과가 낮고, 공정별로 상이한 작업환경이 고려되지 않은 일반적 사항에 대한 교육만 이루어진다는 문제가 있는 것으로 확인되었다.

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며, 「경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 '안전하고 건강한 근로조건'이 모든 근로자가 누려야 할 보편적 권리임을 명확히 하고 있는바, 특히 사망 사고가 상대적으로 많이 발생하는 건설업 이주노동자의 신체와 생명을 보호하기 위해, 다양한 언어로 교육을 실시하여 이주노동자들이 교육내용을 충분히 이해할 수 있도록 하고, 공정별 안전보건 자료를 다양한 언어의 시청각 자료로 개발하는 등의 교육의 내실화를 도모할 필요가 있다.

아울러 안전·보건교육실시 및 자료의 개발 · 보급이 지속적 · 안정적으로 이루어질 수 있도록 이에 필요한 적정 소요 경비를 산업안전보건관리비에 반영하고, 이행실태를 주기적으로 점검하는 것이 바람직하다.

다. 산업재해 처리과정의 문제점

고용노동부는 이주노동자를 대상으로 다양한 언어로 산업재해 안내 가이드를 배부하는 등 산업재해 예방을 위한 활동을 하고 있으며, 업무상 재해를 당한 경우 체류자격에 관계없이 누구나 「산업재해보상보험법」 제36조에 따라 보험급여를 받을 수 있으며 국내 근로자와 동일한 수준으로 차별 없이 보험급여를 지급하고 있다고 설명하였다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 응답자 193명 중 17.1%(33명)가 건설현장에서 다치거나 병에 걸리면 산재보험으로 치료와 보상이 가능하다는 사실을 모르고 있었으며, 건설현장에서 다친 경험이 있는 응답자 56명 중 산재보험 처리를 받지 못한 경우가 67.9%(38명)로 나타났다.

사용자가 건설현장에서 작업 중 발생한 사고 등으로 부상을 당한 이주노동자에 대해 산재보험으로 처리하기보다 '조용하게' 처리하기를 원하는 경우, 한국어 능력이 부족하고 체류신분상 내국인 노동자에 비해 제약이 많은 이주노동자는 적극적

으로 자신의 권리를 주장하지 못하고 사업주의 비공식적인 대처에 별다른 대응 없이 수용하는 경우가 많다.

이처럼 장기 치료나 재활, 요양이 필요한 이주노동자가 산재보험 처리를 받지 못할 경우, 치료비 부담뿐만 아니라 소득손실에 대한 대안이 없기 때문에 중도에 치료를 포기하고 서둘러 일터로 복귀하게 되고, 이로 인해 장애나 기타 후유증을 얻는 등 건강권을 심각하게 침해받게 되며, 장기적으로는 산재보험 · 건강보험의 건전성에도 악영향을 미칠 수 있다.

따라서 이주노동자들이 입국 시 받는 취업교육 프로그램을 확대 · 개편하여, 산업재해 관련 제도 및 법령, 산업안전·보건교육 등 기초 필수교육과 권리침해에 대한 구체적 구제방법 등에 대한 교육을 강화하여 이주노동자들이 보다 적극적으로 대처할 수 있도록 할 필요가 있다

4. 주거환경 실태와 개선방안

가. 불합리한 숙식비 공제 기준

2007년 산업연수생제도가 폐지되고 고용허가제가 실시되면서 근로자에게 사업주가 숙소를 제공할 의무가 없어졌으나, 건설업의 경우 건설현장이 주로 격 · 오지에 위치하고 있어 사업주가 숙소 및 식사를 제공하는 경우가 많다.

「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식]의 표준근로계약서에는 사업주의 숙식 제공 여부, 제공 시 숙박시설의 유형, 근로자 부담금액을 기재하되, 근로자가 부담하는 비용의 수준은 사업주와 근로자 간의 협의에 따라 결정한다고 명시되어 있다. 또한 고용노동부는 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 마련하여 2017. 2. 10.부터 시행하고 있는데, 이 지침은 아파트, 단독주택, 연립 · 다세대 주택, 또는 이에 준하는 시설에 대해 숙식을 제공하는 경우에 근로자가 부담하는 비용의 상한액은 '월 통상임금의 20%', 숙소만 제공하는 경우에는 '월 통상임금의 15%'로 명시하고 있다.

그러나 현실적으로 이주노동자가 사업주와 대등한 입장에서 숙식비 부담 비용에 대해 협의하기 어려운 상황에서, 위 지침이 제시하는 상한액이 숙식비 산정의 일반

적 기준이 될 가능성이 높다. 특히 위 지침이 건물 시세, 숙소의 형태, 식단과 식사의 품질 등 숙식과 관련된 사항이 아닌 '통상임금'을 숙식비 산정의 기준으로 일괄적으로 적용하고 있어, 기준이 합리적으로 설정되지 않았다는 문제가 있으며, 제도 도입 취지와 달리 임금에서 숙식비를 공제하는 방식으로 실제 수령 임금을 감액하는 근거로 남용될 우려가 있어 임금을 직접 근로자에게 그 전액을 지급하도록 규정하고 있는 「근로기준법」 제43조에 위반될 소지가 있다.

이에 더해 고용노동부의 위 지침이 임시 주거시설에 대해서도 월 통상임금을 기준으로 한 숙식비 상한액을 정하여 안내하고 있는바, 열악한 환경의 임시 주거시설을 숙소의 한 형태로 정당화하고 사업주에게 임금 삭감의 면죄부를 제공하고 있다는 비판도 제기되고 있다.

「세계인권선언」 제25조는 의식주 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 규정하고 있으며, 경제적 · 사회적 및 문화적 권리위원회는 1991년 '일반논평4. 적절한 주거에 대한 권리'를 통해 주거권은 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다는 점을 강조하였다. 이처럼 적절한 주거환경을 누릴 권리는 모든 사람에게 중요한 사항이지만, 특히 건설업에 종사하는 이주노동자의 경우 국내에 물적·인적 기반이 취약하고 정보와 선택권이 크게 제한되는 상황에 있으므로, 정부는 이에 대한 실태조사를 실시하여 합리적인 숙식비 부담 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하여야 한다.

나. 임시 주거시설의 설치 기준 부재와 열악한 주거환경

「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식] 표준근로계약서에는 '그 밖의 임시 주거시설'이 숙박시설 한 유형으로 제시되어 있으나, 「근로기준법」은 임시 주거시설의 법적 성격과 설치 기준에 대해 별도로 정하고 있지 않고, 다만 「건축법 시행령」 제15조가 컨테이너 또는 이와 비슷한 가설건축물은 지방자치단체 신고 후 임시 숙소로 사용 가능하다고 규정하고 있을 뿐이다.

비전문취업(E-9) 사증으로 입국한 건설업 종사 이주노동자들은 주로 격 · 오지에서 댐, 교량, 도로 등 기반시설 건설현장에서 일하게 되어, 컨테이너 등 임시 주거

시설에 거주하는 비율이 특히 높은 편이다.

위원회 실태조사 결과, 응답자 199명 중 32.7%(65명)가 임시 주거시설에 거주하고 있고, 공사기간 동안 장기간 여관, 고시원, 찜질방에 거주하는 비율도 17.6%(35명)로 나타났다. 또한 임시 주거시설에 부엌 및 조리시설이 구비되지 않은 곳이 60.6%, 잠금장치가 없는 곳이 7.0%, 햇볕 및 통풍 가능한 창문이 없는 곳이 6.9%, 목욕시설이 없는 곳이 5.5% 등 생활을 위해 필요한 최소한의 시설이 미비한 열악한 상태인 것으로 확인되었다.

특히 화재 위험 등을 이유로 취사시설이 미비한 경우가 많은데, 사업주가 이주노동자의 종교적·문화적 차이를 고려하지 않고 한식 위주의 식사를 제공하고 있어, 어려움을 느끼는 경우가 많은 것으로 나타났다.

또한 한 방에서 평균 4.2명이 함께 생활하고 있으며, 10명 이상이 방을 함께 쓰는 경우도 5.3%로, 여러 명이 한 공간에서 생활하게 되어 사생활을 보장받기 어려울 뿐만 아니라, 화장실과 욕실 사용 등 일상생활에 상당한 불편을 겪는 것으로 확인되었다.

격 · 오지 건설현장의 특성으로 인해 공사기간 동안 불가피하게 임시주거시설에서 생활하게 되더라도, 안전, 위생, 사생활 보장 등 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 주거환경이 제공되어야 함이 마땅한바, 정부는 주거환경에 대한 기준을 마련하고, 정기적으로 점검을 실시하여 이주노동자들의 주거환경이 개선될 수 있도록 해야 한다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 6. 8.

국가인권위원회 상임위원회

7 여성 이주노동자의 인권증진을 위한 제도개선 권고

[2018. 3. 22.]

[주 문]

국가인권위원회는 여성 이주노동자에 대한 성희롱·성폭력 예방과 구제, 성차별 금지와 모성보호를 위해, 고용노동부장관과 여성가족부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 고용노동부장관에게,
   가. 사업주가 숙소를 제공하는 경우 남녀 숙소 분리 등 주거안전을 위한 기준에 대해 지도·감독을 강화하고, 미비한 사업장의 이주노동자는 횟수에 제한 없이 사업장 변경이 가능하도록 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시」를 개정하기 바람
   나. 여성 이주노동자 대상 성희롱·성폭력 예방교육 실태를 면밀하게 점검하고, 10인 미만 사업장에 대해 성희롱 예방교육의 지원을 확대하고 성희롱·성폭력 예방 자료를 다양한 언어로 개발·보급하는 등 대책을 마련하기 바람
   다. 고용센터와 외국인력지원센터의 성희롱·성폭력 피해 상담에 대한 인식과 전문성을 강화하기 바람
   라. 사업장 변경 사유에 '동료에 의한 성희롱·성폭력 피해'도 포함될 수 있도록 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시」를 개정하고, 성희롱·성폭력 피해자의 신고가 접수되면 원칙적으로 피해자와 가해자의 분리를 위해 필요한 조치를 고용센터에서 주도적으로 확인·점검할 수 있도록 대책을 마련하기 바람
   마. 여성 이주노동자 다수 고용 사업장에 대해 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따른 남녀고용평등과 모성보호 준수 실태를 점검하고, 이를 위반한 사업주에 대한 교육을 의무화하는 등 지도·감독을 강화하기 바람

2. 여성가족부장관에게,

이주 여성의 인권 보호를 위한 종합 전문상담소를 조속한 시일 내에 설치하고, 관련된 상담과 지원서비스의 연계 방안을 마련하기 바람

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 여성 이주노동자가 '여성', '이주민', '노동자'라는 복합차별(multiple discrimination)의 피해를 받는 경우가 빈번하다는 점에 주목하여, 2016년 「제조업 분야 여성 이주노동자 인권상황 실태조사」(이하 '위원회 실태조사'라 한다)를 실시하였다.

그 결과 여성 이주노동자의 성희롱·성폭력 피해 사례와 영세사업장의 모성보호 규정 미준수 등 문제가 있는 것으로 확인되었다. 이에 위원회는 여성 이주노동자 대상 성희롱·성폭력 예방과 구제, 성차별 금지와 모성보호 실태 및 개선 방안에 대해 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「근로기준법」, 「근로기준법 시행령」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」, 「재한외국인 처우 기본법」, 「출입국관리법」, 「출입국관리법 시행령」, 「남녀고용평등 및 일 · 가정양립지원에 관한 법률」, 「남녀고용평등 및 일 · 가정양립지원에 관한 법률 시행령」, 「양성평등기본법」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 및 고용노동부 고시 제2017-73호(외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 고시) 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 여성 이주노동자 관련 법령 및 현황

여성 이주노동자는 국내체류 '이주민'이면서 '노동자'이고 '여성'으로서의 속성을 가지고 있다. 현재 이주노동자의 고용 및 처우 등에 관하여 규율하는 법률은 「출입국관리법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「재한외국인 처우 기본법」이 있고, 여성노동자에 대한 특별한 보호 규정을 두고 있는 법률은 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 '남녀고용평등법'이라 한다), 「양성평등기본법」이 있다.

2. 여성 이주노동자 성희롱 · 성폭력 피해 실태

위원회 실태조사 결과, 국내 제조업 사업장에서 일하는 여성 이주노동자 중 성희롱·성폭력 피해 경험자는 11.7%(385명 중 45명)이며, 피해 경험도 1회에 그치지 않고 반복되는 경우가 많다고 응답하였다.

성희롱·성폭력 피해의 구체적 내용은 '성적인 농담이나 음탕하고 상스러운 이야기를 하는 행위'(25건), '회식 자리에서 억지로 술을 권유하거나 술을 따르도록 강요하는 행위'(22건), '손잡기, 포옹, 입맞춤 등 원치 않는 신체 접촉 행위'(18건), '성폭행(강간) 행위'(7건) 등이다. 성희롱·성폭력 가해자는 '사업주나 관리자'(15.6%), '같이 일하던 한국인 노동자'(15.6%), '같이 일하던 이주노동자'(11.1%)로, 동료에 의한 성희롱·성폭력도 많이 발생하고 있는 것으로 나타난다.

심층면접에서는 사귀자고 치근덕거리거나, 여성 이주노동자 앞에서 야한 동영상을 보거나, 느끼한 눈빛으로 쳐다보거나, 몸을 부딪치는 경우 등 성적 언동을 통한 성희롱 피해 경험이 많은 것으로 나타났는데, 그 중 성희롱은 성폭력과는 달리 외부기관에 신고를 할 경우 문제가 더 커지게 될 것 같아 참을 수밖에 없다고 답한 사례도 있었다.

한편 2013년 위원회 「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」에 의하면, 농축산업에 종사하는 여성 이주노동자들은 30.8%(52명 중 16명)가 성희롱·성폭력을 경험한 것으로 나타났다.

또한 2016년 공익인권법재단 공감에서 캄보디아 또는 베트남 출신의 이주 여성이 직접 농장을 방문하여 실시한 「이주 여성 농업노동자 성폭력 실태조사」(이하 '2016년 공감 실태조사'라 한다)에서도 농업에 종사하는 여성 이주노동자들의 12.4%(202명 중 25명)가 성희롱·성폭력 피해를 경험한 것으로 나타났다. 특히 성폭력 피해가 여성 이주노동자의 숙소에서 발생한 사례는 모두 사업주가 제공한 컨테이너에서 살던 경우로, 숙소에 다른 사람이 마음대로 드나들 수 있는 상태였다.

3. 성희롱 · 성폭력 예방의 한계와 개선방안

가. 주거안전 취약

위원회 실태조사에서 주거 안전과 사생활 보장에 대한 질문에 고용허가제(E-9-1) 여성 이주노동자는 '숙소가 한적한 곳에 있어서 무섭다'(45명), '남녀화장실이 구분되어 있지 않다'(37명), '남자와 여자의 숙소가 분리되어 있지 않다'(27명), '숙소에 다른 사람들이 마음대로 드나들 수 있다'(23명), '화장실, 욕실 등에 안전한 잠금장치가 없다'(11명) 등으로 응답했다.

2016년 공감 실태조사에서 사업주가 제공하는 숙소에서 생활하는 여성 이주노동자 87명(55.8%)은 컨테이너·비닐하우스 등 가건물에서 살고 있는 것으로 조사되었다. 도시보다 어둠이 빨리 찾아오는 농장에 흩어져 있는 컨테이너 숙소는 특히 여성들에게 불안을 느끼게 하여 자유로운 생활에 제약을 가한다. 또한 '남성 이주노동자와 같은 집에 살고 있다'(48명), '사업주 등이 마음대로 숙소에 드나들고 있다'(44명)는 응답도 있었으며, 16명의 여성 이주노동자는 '침실이 남녀 분리되어 있지 않다'고 응답하였다.

2017년 위원회 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구용역」에서도 남녀 침실이 분리되지 않은 사례가 확인되었다. 2016년 캄보디아에서 온 농업 이주노동자 남성 1명과 여성 5명은 사업주로부터 방 두 개짜리 숙소를 제공받았는데, 여성 5명이 한 방을 이용하도록 하여 '방이 너무 좁다'고 했더니, 사업주는 여성 2명에게 '남성 방을 같이 쓰라'고 했고, 이에 항의하는 여성들에게 '같은 나라 사람인데 무

슨 문제냐'고 한 것으로 조사됐다.

이와 같이 여성 이주노동자의 주거안전 상태는 남녀 숙소의 공간을 분리하지 않거나, 잠금 장치가 제대로 마련되지 않는 등 성희롱·성폭력이 발생하기 쉬운 취약한 환경인 것으로 확인되었다.

고용노동부에서는 매년 외국인 고용 사업장 지도·감독을 실시하여 사업주가 「근로기준법 시행령」 제55조의 기숙사 남녀 분리 규정 등 법령을 준수하도록 지도하고 있다. 그러나 '2016년 이주노동자 고용사업장 지도·점검 현황'에 따르면, 3,316개소 사업장을 점검하여 1,623개소의 사업장에 대해 관계기관 통보, 시정조치, 사법처리, 과태료, 행정처분 등의 조치를 하였으나, 대부분이 시정조치(88.1%)에 그쳐 미흡한 측면이 있었다.

따라서 사업주가 여성 이주노동자에게 숙소를 제공하는 경우 남녀 숙소 분리 등 주거안전을 위한 기준에 대해 지도·감독을 강화하고, 주거안전이 취약한 사업장에 대해서는 해당 사업장의 이주노동자가 사업장 변경 횟수에 제한 없이 사업장 변경이 가능하도록 고용노동부고시 제2017-73호(외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시)를 개정하는 것이 바람직하다.

나. 성희롱·성폭력 예방교육 실태

고용허가제 이주노동자는 입국 후 고충처리·상담절차 및 성희롱 예방교육(2시간) 등 총 16시간의 취업교육을 받으며, 남녀고용평등법 제13조에 따라 사업주는 사업장 내 노동자를 대상으로 성희롱 예방교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다.

그러나 2013년 위원회 「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」에서 성희롱 예방교육을 받지 않았다는 응답이 57.2%였고, '사장님이 몸을 건드리면 피해야 한다는 것이 전부였다'는 응답도 있어 성희롱 예방교육이 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

또한 2015년 경기도외국인인권지원센터에서 실시한 「경기도 이주여성 노동자 직장 내 성희롱 실태 모니터링 보고서」(이하 '2015년 경기도 모니터링 보고서'라 한다)에서는 '성희롱 예방교육을 받지 못했다'는 응답이 74.6%였고, 고용허가제 이주노동자의 취업교육 과정에 성희롱 예방교육이 포함되어 있음에도 불구하고 85.2%가 교육을 받은 적이 없다고 응답했다.

2016년 공감 실태조사에서도 성폭력 대처 방법 관련하여, 한국이나 본국에서 교육을 받은 경험이 있는가에 대해 76.2%가 '교육 경험이 없다'고 답했다. 아울러 관련 교육 경험이 있는 사람을 대상으로 한 교육장소에 대한 설문조사 결과에서는 아래와 같이 한국 정부 및 사업장에서의 성희롱 예방교육이 특히 미흡한 것으로 나타났다.

교육기관	캄보디아 본국	베트남 본국	성당, 시민단체 등	한국 정부 (고용센터 등)	현재 사업장	무응답
응답인원	25명	1명	8명	3명	1명	7명

한편 여성 이주노동자들은 10인 미만의 영세 제조업 및 농축산업 사업장에서 근무하는 경우가 많아 성희롱 예방교육의 사각지대에 놓여 있다. 지방고용노동관서는 성희롱 무료 강사풀을 구성·운영하여 30인 미만 사업장의 직장 내 성희롱 예방교육을 지원하고 있으나, 10인 미만 사업장의 경우 성희롱 예방교육을 교육 자료로 대체할 수 있다는 이유로 강사지원 대상에서 제외하고 있다.

따라서 여성 이주노동자 대상 성희롱·성폭력 예방교육 실태를 면밀하게 점검하여 성희롱·성폭력 예방교육을 강화하고, 10인 미만의 영세 제조업 및 농축산업 사업장에 대해서도 여성 이주노동자의 취약한 사회적 지위 및 근무지 특성을 감안해서 특별히 성희롱 예방교육 지원을 확대할 필요가 있다.

또한 여성 이주노동자들에게 직장 내 성희롱에 대한 식별, 성희롱·성폭력 피해에 대한 고충처리 절차, 성희롱·성폭력 피해가 발생할 경우 사업장 변경이 가능하

다는 사실 등에 대한 정보를 다양한 언어의 성희롱·성폭력 예방자료로 개발·보급하는 것이 바람직하다.

4. 성희롱 · 성폭력 피해자 보호의 한계와 개선방안

가. 성희롱·성폭력 피해에 대한 여성 이주노동자의 대응 현황

위원회 실태조사에 따르면, 성희롱·성폭력 피해에 대해 '말로 대응하거나 그냥 참았다' 등 소극적인 대응방법을 취하였다는 비율이 40%이고, 관련단체나 고용노동부에 신고하는 등 적극적인 대응방법을 취하였다는 비율은 8.9%로 매우 낮았다.

2015년 경기도 모니터링 보고서에서도 성희롱 등을 경험한 여성 이주노동자의 37.7%는 그냥 참거나 말없이 일을 그만두는 등 아무런 대응을 하지 못한 것으로 나타났고, 그 이유로 '언어가 통하지 않아서'(23.2%), '누구에게 말해야 도움이 될지 몰라서'(21.8%), '창피하고 오히려 내가 비난받을까봐' (18.2%), '법 체류 상태 때문에 신고가 두려워서'(16.8%), '직장을 잃게 될까봐'(8.2%), '가해자의 보복이 무서워서'(6.4%), 기타(5.4%) 등으로 응답했다.

2016년 공감 실태조사에서는 농축산업에 종사하는 여성 이주노동자의 경우 외부에 도움을 요청하고자 하여도 접근성에 문제가 있는 것으로 나타났다. 사업장, 기숙사 등이 공공기관에서 멀리 떨어져 있어 마을 밖으로 나가기 위해서는 시간이 많이 걸리거나 사업주 등 한국인의 도움을 받아야 해서, 성폭력 등의 피해를 당하고도 아무런 대응을 하지 못하는 경우가 많았다.

나. 공공기관의 성폭력 피해 이주여성 지원제도

여성 이주노동자가 성희롱·성폭력 피해에 적극 대응하기 위해서는 공공기관의 피해 지원제도를 강화할 필요가 있다.

공공기관의 성폭력 피해 지원제도는 성폭력 전담 긴급전화, 상담소, 쉼터로 연계되면서, 성폭력 피해에 대한 상담, 성폭력 피해자 숙식제공 등 보호, 치료(응급키

트, 의료비, 간병비 지원), 방문 상담 및 돌봄서비스 지원, 피해회복 및 재발 방지, 무료법률 지원 등으로 이루어져 있다.

그런데 이주 여성을 위하여 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 근거하여 설립한 '다누리콜센터'(구 이주여성긴급지원센터)와 가정폭력 등의 피해 이주여성을 위한 외국인 보호시설인 '폭력피해 이주여성을 위한 쉼터'가 설치·운영되고 있으나, 이주 여성 전문상담소는 없다.

2014년 이주여성긴급지원센터가 다문화 가정 중심의 다누리콜센터와 통합되고 다문화가족 중심의 정보제공 위주의 상담이 주된 업무가 되면서 다문화 가정에 속하지 않은 이주여성은 보호와 지원의 사각지대에 놓일 가능성이 커졌다.

2016년 기준 '다누리콜센터 1577-1366'의 성폭력 상담건수는 1,134건으로 전체 상담건수 124,401건의 0.9%이고, 직장 내 성희롱에 대한 별도의 통계 및 지원은 없다.

따라서 이주 여성에 대한 직장 내 성희롱·성폭력 등 피해에 대한 상담, 구제 조치, 체류 문제, 피해 회복 등 복합 문제를 원스톱으로 지원하는 종합 전문상담소를 조속한 시일 내에 설치하고, 관련된 상담과 지원서비스의 연계 방안을 마련할 필요가 있다.

한편 이주노동자는 고용허가 및 관리에 관한 사항을 담당하고 있는 고용센터와 고충상담, 한국어·생활법률·한국문화 교육 등을 지원하고 있는 외국인력지원센터에 대한 접근성이 높은 편이다.

그러나 2016년 공감 실태조사에 따르면, 여성 이주노동자는 성폭력 피해가 발생한 경우에 고용센터와 외국인력지원센터에 가장 먼저 상담을 요청하지만, '증거가 없으면 신고할 수 없다', '사업주가 사업장 변경을 해주지 않으면 방법이 없다', '참고 일을 해라'와 같은 답변을 들었다고 응답하였다.

따라서 여성 이주노동자가 성희롱·성폭력 피해에 적극 대응할 수 있도록 이주노동자의 접근성이 높은 고용센터와 외국인력지원센터는 성희롱·성폭력 피해 상담에 대한 인식과 전문성을 강화할 필요가 있다.

5. 성희롱·성폭력 피해자의 사업장 변경 문제와 개선방안

가. 성희롱·성폭력 가해자 범위 협소

성희롱·성폭력의 기본적인 구제는 피해자와 가해자의 분리에서 시작되므로 고용허가제로 취업한 여성 이주노동자는 사업장에서 성희롱이나 성폭력을 당한 경우 고용노동부고시 제2017-73호(외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시)에 의해 횟수 산입 없이 사업장을 변경할 수 있다.

그러나 사업장 변경 사유로 사용자로부터 성희롱·성폭력 등을 당한 경우만을 규정하고 사용자를 「근로기준법」상의 사용자로 한정하고 있어, 남녀고용평등법 제12조에서 규정하는 직장 내 성희롱 금지의 대상인 사업주, 상급자 또는 근로자에 비해 제한적이다. 이로 인해 동료 등에 의한 성희롱·성폭력 피해자가 고용허가제 이주노동자인 경우에는 고용노동부고시 제2017 -73호에 근거하여 사업장을 변경할 수 없고, 기존 사업장에 그대로 근무하면서 2차 피해를 입을 가능성이 높다.

위원회 실태조사 등에서 살펴본 바와 같이, 성희롱·성폭력 가해자가 사용자뿐만 아니라 동료인 경우도 많았던 점을 고려할 때, 고용노동부고시 제2017-73호를 개정하여 '사용자'를 '사업주, 상급자 또는 근로자'로 확대하는 것이 바람직하다.

나. 성희롱·성폭력 피해 입증 곤란으로 구제 미흡

고용센터는 사업장 변경 사유에 해당하는지에 대해 이주노동자가 제출한 증빙 자료를 토대로 판단하되, 증빙 자료가 없거나 미흡한 경우에는 고용센터 자체 확인을 통해 처리하고, 타 기관의 조사·판단 등이 있어야 사실 확인이 가능한 경우에는 타 기관의 조사·판단 결과를 토대로 처리하고 있다.

성희롱·성폭력 피해의 경우, 일선 고용센터에서 자체 확인을 통해 사업장 변경 사유를 판단하기 보다는 피해자에게 수사나 재판 결과를 요구하는 사례가 빈번했다. 2016년 공감 실태조사에 따르면, 성폭력 피해로 소속 사업장을 변경하고자 하는 경우 모두 '사업주와 합의'를 사유로 하여 사업장 변경을 했고, 고용센터 자체 확인을 통해 '성폭력 피해를 인정'받거나 경찰에 신고하여 피해 입증을 통해 사업장 변경을 허가받은 경우는 없었던 것으로 조사되었다.

그러나 성희롱·성폭력 사건은 사적인 공간에서 발생하는 경우가 많기 때문에 증인이나 증거자료를 확보하기 어려워 피해사실을 입증하는 것에 한계가 있으며, 특히 성희롱·성폭력 피해사실이 주위에 알려질 경우 2차 피해에 대한 두려움 등으로 경찰에 신고하는 것을 주저하는 경우가 많다.

따라서 성희롱·성폭력 피해자의 신고가 접수되면 원칙적으로 피해자와 가해자의 분리를 위하여 필요한 조치를 고용센터에서 주도적으로 확인·점검할 수 있도록 대책을 마련하는 것이 바람직하다.

6. 성차별 및 모성보호 실태와 개선방안

위원회 실태조사에서 제조업 여성 이주노동자들은 사업장에서 여성이라는 이유로 차별당한 경험에 대해 '남성과 같거나 유사한 일을 하는데, 임금을 적게 받았다'(70명), '채용 및 배치에서 여성이라는 이유로 차별받은 적이 있다'(56명), '가족 돌봄을 이유로 불이익을 당한 적이 있다'(21명), '임신 · 출산으로 불이익을 당한 적이 있다'(17명) 등의 응답을 하였다.

심층면접에서도 성별 임금격차, 여성에 대한 고정관념에 기초한 부당한 처우, 여성을 더 함부로 대하는 것 등 사업장에서 여성이라는 이유로 차별받은 경험이 있다고 응답하였고, 임신 · 출산과 관련하여 "여성에게 임신을 하면 안 된다고 해요. 특히 우리나라(몽골)에서는 입국 전 의무교육 시간에 강사가 '한국에서는 임신하면 해고되니 일하는 동안 절대로 임신하면 안 된다'는 교육을 실시했어요."라는 응답도 있었다.

한편 2012년 위원회는 「이주 인권가이드라인」에서 '모든 여성 이주노동자들의 실질적 모성보호 보장'을 내용으로 하는 권고를 하였고, 이에 대하여 고용노동부는 「근로기준법」, 남녀고용평등법 등을 이주노동자에게도 적용하고 있어, 출산 전후휴가, 육아휴직제도 등의 사용이 가능하다고 이행실적을 통보한 바 있다.

그러나 위원회 실태조사에서 「근로기준법」 제65조(사용금지), 제70조(야간근로와 휴일근로의 제한), 제74조(임산부의 보호), 제74조의2(태아검진 시간의 허용 등)와 남녀고용평등법 제18조(출산전후휴가에 대한 지원), 제19조(육아휴직) 등 임신, 출산 및 육아와 관련된 기본권이 여성 이주노동자들에게 사실상 적용되지 않는 사례들을 확인하였다.

국내 사업장에서 근무하는 동안 임신을 경험한 비율은 11.7%(45명)이며, 임신 후 근로조건과 관련하여, '위험하고 힘든 작업환경 때문에 스스로 회사를 그만 둔 경험이 있다'(19명), '시간외 근무나 야간근로를 했던 적이 있다'(16명), '산전검사를 위해 조퇴를 요구했으나 거절당한 적이 있다'(16명), '쉬운 일로 바꿔달라고 했으나 거절당한 적이 있다'(10명), '과로, 유해한 작업환경으로 유산한 경험이 있다'(8명), '사업주로부터 임신을 이유로 해고당한 경험이 있다'(7명)는 응답이 나왔다.

출산을 경험한 비율은 7.3%(28명)이며, 이들 중 50%(14명)는 출산전후휴가를 90일 이하로 사용하였다. 출산전후휴가를 법정일수(90일) 이하로 사용한 이유로는 '고용보험 수급대상이 아니어서'(27.3%), '이런 제도가 있다는 것을 몰라서'(27.3%), '회사에 일이 너무 많아 휴가를 다 사용할 수 없어서'(9.1%) 순으로 나타났다.

따라서 여성 이주노동자 다수 고용 사업장에서 「근로기준법」 및 남녀고용평등법의 남녀고용평등과 모성보호 조항이 준수될 수 있도록 사업장에 대한 근로감독이 강화되어야 할 것이다. 그리고 근본적으로 사업주의 인식과 태도가 바뀌어야 여성 이주노동자에 대한 인권침해를 예방하고, 성차별 금지와 모성보호가 실현될 수 있으므로, 남녀고용평등과 모성보호 조항을 위반한 사업주에 대해 노동관계법 관련 교육을 의무화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2018. 3. 22.

국가인권위원회 상임위원회

8 지자체의 이주노동자 코로나19 검사 행정명령에 대한 정책권고

[2021. 3. 22.]

[주 문]

1. 중앙재난안전대책본부장에게, 방역정책 시행에 있어 이주노동자 등 특정집단을 차별하는 사례가 발생하지 않도록 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것을 권고합니다.

2. 각 광역지방자치단체의 장에게, 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것과 함께, 이주노동자의 코로나19 감염 위험에 노출되기 쉬운 노동·주거환경을 개선하여 안전하게 일할 권리를 보장할 것을 권고합니다.

3. 대구광역시장, 경기도지사, 강원도지사, 전라남도지사 및 광주광역시장, 경상북도지사에게, 현재 이주노동자 대상 코로나19 진단검사 행정명령이 시행 중인 지방자치단체는 즉시 행정명령을 중단하고, 처분기간이 만료된 지방자치단체는 행정명령과 관련된 제재조치를 중단할 것을 권고합니다.

4. 대구광역시장, 울산광역시장, 안산시장에게, 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 이주노동자 채용 전 코로나19 진단검사 실시 행정명령을 즉시 중단할 것을 권고합니다.

[이 유]

1. 검토배경

2021년 2월 중순, 경기도 남양주 소재의 한 제조업 공장에서 기숙사 합숙 생활을 하는 이주노동자(행정명령에서는 '외국인 노동자' 또는 '외국인 근로자'라고 명시하고 있으나, 그동안 국가인권위원회 및 국제사회에서는 '이주노동자'라는 용어를 사용해 왔음. 이에 이하에서는 '이주노동자'로 부름) 다수가 코로나19에 확진되는 등 이주노동자 고용 밀집 사업장을 중심으로 확진사례가 늘어남에 따라, 각 지방자치단체들은 이주노동자에 대한 방역조치를 강화하였다. 대구광역시가 2021. 2. 22. 이주노동자에 대한 진단검사 의무화를 내용으로 하는 행정명령을 시행한 것을 시작으로, 경기도, 경상북도가 2021. 3. 8. 뒤를 따랐고, 이후 인천광역시, 서울특별시 등 다른 지방자치단체도 같은 내용의 행정명령을 발표하였다.

그러나 이러한 행정명령에 대해 이주노동자 당사자와 관련 시민단체는 물론이고 각 국 대사관 및 여러 시민사회가 명백히 외국인에 대한 차별적인 조치라며 비판의 목소리를 높이고 있다. 이에 국가인권위원회는 현재 상황의 심각성과 긴급성을 인식하고, 이미 발효된 행정명령과 시행이 예정된 행정명령 모두를 대상으로 인권침해 여부를 가려 그 조속한 개선을 도모하기 위하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 정책개선 방안을 검토하였다.

2. 판단 및 참고 기준

「대한민국 헌법」 제10조, 제11조, 제12조, 제37조 제2항, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」을 판단기준으로 하고, '인종차별 철폐위원회 일반권고' 30호, '코로나19 관련 국제기구 지침', 「출입국관리법 시행령」 제23조, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조, 제42조, 제46조, 제49조, 제80조, 제81조를 참고기준으로 하였다.

3. 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령 현황

2021년 1월 법무부 통계에 따르면, 국내 체류 외국인은 201만 명인바, 국내에서 취업하기 위해서는 「출입국관리법 시행령」 제23조에서 규정하고 있는 체류자격이 필요하다. 단기취업(C-3), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 예술흥행(E-6), 특정활동 (E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 등의 체류자격이 이에 해당하며, 재외동포(F-4), 영주권자(F-5), 결혼이민(F-6) 등은 업종 선택과 직장 변경 등에 제한을 받지 않고 국내에서 취업활동을 할 수 있다.

코로나19 확진자가 집단 발생한 경우, 시 · 도지사 등은 지역사회 확산을 차단하고자 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 '감염병예방법'이라 한다) 제42조, 제46조, 제49조 등을 근거로 행정명령을 발령하는데, 제46조에서 건강진단 및 예방접종 등의 조치를 할 수 있는 대상은 감염병환자등의 가족 또는 그 동거인, 감염병 발생지역에 거주하는 사람 또는 그 지역에 출입하는 사람, 감염병환자 등과 접촉하여 감염병에 감염되었을 것으로 의심되는 사람으로 규정되어 있다.

최근 이주노동자 고용 밀집 사업장을 중심으로 확진사례가 늘어남에 따라, 일부 지방자치단체들이 방역조치의 일환으로 시행한 이주노동자 진단검사 행정명령은 근거, 기간, 대상과 그 내용, 위반에 따른 벌칙 등에서 조금씩 차이가 있지만, 감염이 의심되는 사업장 내 밀접접촉자 또는 노동자 모두를 대상으로 하지 않고, 이주노동자만을 분리 · 구별하여 진단검사를 받도록 강제하고, 감염병예방법 제81조 제10호에 의해 이주노동자가 진단검사를 받지 않으면 200만원 이하의 벌금을 부과하고 있는 점은 공통적이다.

〈 지방자치단체별 행정명령의 처분대상 및 내용 〉

시 · 도명 (처분기간)	처분대상 및 내용
서울특별시 (3. 17. ~ 31.) **※ 3. 19. 철회**	▶ 외국인 노동자를 1인 이상 고용한 **사업주**는 처분기간 동안 외국인 노동자에게 코로나19 진단검사를 받도록 조치할 것 ▶ **외국인 노동자**(미등록 외국인 포함)는 처분기간 동안 지체 없이 코로나19 진단검사를 받을 것 ※ 외국인 사업주도 대상
인천광역시 (3. 10. ~ 24.) **※ 3. 19. 철회**	▶ 외국인 노동자를 5인 이상 고용하고 있는 **사업주**는 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)에게 진단검사를 받도록 할 것
대구광역시 (3. 19. ~ 28.) ※ 1차 완료	▶ 1차 : 외국인 근로자 고용 **사업주**는 사업장 별 외국인 근로자 2인 이상 진단검사(유증상자는 반드시 의무검사 실시) ※ 외국인근로자 1인 고용 사업주는 외국인 근로자 1인만 검사 ▶ 2차 : 3인 이상 제조사업장 **사업주**는 최소 2인 이상(단, 3인 고용업체는 1인) 진단검사 ※ 1차 행정명령 당시 검사받은 2인 제외, 추가 2인에 대해 실시
광주광역시 (3. 11. ~ 20.)	▶ 5인 이상 외국인근로자 고용 사업장내 모든 **외국인 근로자**(불법체류자 포함)는 진단검사를 받고, **사업주**는 이행함 ▶ 5인 이상 외국인 고용 사업장내 **기숙사 생활 내국인**은 진단검사를 받아야 함
경기도 (3. 8. ~ 22.)	▶ 외국인 노동자를 1인 이상 고용한 **사업주**는 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)에게 진단검사를 받도록 조치할 것 ▶ 외국인 노동자(불법체류 외국인 포함)는 처분기간 동안 지체 없이 코로나19 진단검사를 받을 것
강원도 (3. 9. ~ 23.)	▶ 외국인 근로자를 고용하고 있는 **사업주**는 외국인 종사자에게 진단검사를 받도록 조치 ※ 제조업 분야, 농업 분야, 어업 분야 등의 사업체에서 외국인 종사자를 고용하여 사업 운영하고 있는 사업주(대표자)
경상북도 (3. 8. ~ 12.)	▶ 외국인 근로자를 5인 이상 고용한 **사업주**를 대상으로 사업장 별 모든 외국인 근로자 진단검사 실시
전라남도 (3. 10. ~ 31.)	▶ 1인 이상 외국인(불법체류자 포함) **고용사업장**은 외국인 근로자 진단검사 실시

이러한 행정명령은 2021년 2월 22일 대구광역시가 가장 먼저 시작하였는데, 3월 1일까지 이주노동자 2,543명이 검사를 받아 전원 음성판정이 나왔고, 경기도는 3월 8일부터 17일까지 이주노동자 234,537명을 검사하여 203명이 양성판정(0.08%)을 받았고, 서울특별시는 3월 17~18일 양일간 10,573명을 검사하여, 18일 6명이 양성판정(전체 양성판정 건수는 144건)을 받았다.

이후 서울특별시는 3월 19일 코로나19 중앙사고수습본부가 '외국인 노동자 진단검사 명령에 대한 철회'를 요청함에 따라, 즉시 행정명령을 철회하고 3밀(밀접, 밀집, 밀폐)의 근무환경에 있는 고위험 사업장 외국인 노동자들에 대해 3월 31일까지 진단검사를 받도록 권고하면서, 동일사업장에 고용된 내국인에 대해서도 진단검사를 권고하는 내용을 발표하였다.

한편, 일부 지방자치단체는 '이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령'과 별개로 진단검사 결과 음성으로 확인된 이주노동자만 신규 채용할 수 있도록 '이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령' 을 시행하고 있다.

〈 이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령 〉

시 · 도명 (처분기간)	행정명령 내용
안산시 (3. 11. ~ 25.)	▶ 1인 이상 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)를 고용할 예정인 사업주는 채용 대상인 외국인에 대해 진단검사 음성 확인 후 채용할 것
대구광역시 (3. 19. ~ 28.)	▶ 외국인 근로자 신규채용 고용사업주 진단검사 의무 실시
울산광역시 (3. 15. ~ 별도 조치 시까지.)	▶ 외국인 고용 사업주는 신규(해외에서 입국하는 신규 외국인 이외에 타지역에서 사업장 변경해 오는 외국인 포함) 외국인 노동자(미등록 외국인 포함) 고용 시 코로나19 진단검사 실시 및 음성 확인 후 고용

경기도는 3월 16일 진단검사 결과 음성으로 확인된 이주노동자만 신규 채용할 수 있도록 행정명령 추가를 결정하였으나, '외국인에 대해서만 채용 전 진단검사를 반영해 채용에 불이익을 주는 것은 과도한 차별이 될 수 있다'는 내부 의견에 따라, 3월 18일 철회하였다.

4. 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령의 문제점

지방자치단체의 장은 코로나19라는 재난상황에서 감염병예방법 등의 법률에 근거하여 감염병 예방을 위해 적절한 조치를 취할 책무가 있는바, 밀접접촉자 등 감염 위험이 높은 사람이나 집단을 대상으로 진단검사를 하도록 행정명령을 시행하는 것은 적절한 조치로서 문제가 없다. 그러나 어떤 집단을 특정하여 선제적으로 진단검사를 시행토록 하는 것은 감염병 예방이라는 목적과 무관할 뿐만 아니라, 그 집단에 대한 혐오와 차별의 인식을 심어줄 우려가 매우 높다. 지방자치단체의 장은 감염병 예방을 위한 적절한 조치의 책무와 더불어 해당 정책의 시행에 있어 인권존중의 책무도 함께 가짐을 유념해야 한다.

우리는 코로나19가 발생 초기 그 명칭이 특정 국가의 지역명을 따서 회자되던 것이 특정 국가와 그 국민들에 대한 혐오와 차별을 조장한다는 자성의 목소리가 높아짐에 따라 점차 개선되었던 사실을 기억하고 있으며, 코로나19가 전 세계적인 유행으로 번지면서 아시아계 인종에 대한 근거 없는 모욕과 혐오범죄로 이어지는 현상을 목도하기도 하였다. 감염병 예방이라는 목적에서 비롯된 이번 각 지자체의 행정명령을 위 사례들에 직접 비할 수는 없는 것이지만, 적어도 특정집단에 대한 혐오와 차별을 조장하는 결과를 초래할 우려가 높다는 점에서는 우려하지 않을 수 없다. 이러한 문제점들은 그간 'K방역'으로 불리며 모범방역국가의 입지를 다져온 우리나라의 국가이미지에도 결코 도움이 되지 않는다. 구체적으로 각 지자체의 이주노동자에 대한 코로나19 진단검사 행정명령은 다음과 같은 문제점이 있다.

가. 제조업 등 분야의 이주노동자 노동환경과 방역 실태

호흡기 감염질환인 코로나19는 감염자의 비말(침방울)이 호흡기나 눈 · 코 · 입의 점막에 침투될 때 전염되기 때문에, 집단감염이 발생했다면 1차적으로 그 집단감염 장소에 머물거나 방문한 사람 모두를 대상으로 진단검사를 실시하고, 2차적으로는 집단감염의 원인이 코로나가 쉽게 퍼지는 3밀(밀접, 밀집, 밀폐) 환경일 경우, 취약한 환경을 개선하는 것을 목표로 하는 것이 방역에 효과적이라고 전문가들은 말한다.

이번 행정명령의 문제점은, 앞서 현황에서 살펴본 것과 같이 다양한 종류의 체류자격을 가진 이주노동자가 존재함에도 불구하고, 제조업 사업장 확진자 집단발생을 이유로 유사·동종의 사업장도 아닌 관내에 거주하는 이주노동자 전체를 진단검사의 의무대상으로 하고 있다는 점에 있다. 나아가 설사 유사·동종의 사업장으로 범위를 좁혀본다고 하더라도, 거리두기 지침이 실현될 수 없는 노동환경, 위생관리가 전혀 이뤄지지 않는 기숙환경, 사업주들의 작업관리 행태 등의 문제로 인해 코로나 감염에 취약한 제조업 등 이주노동자들의 근무여건이나 생활환경은 외면한 채, 이주노동자 개인에게 진단검사만 강제하는 손쉬운 통제 방식을 취하고 있다는 점에서 그 타당성을 인정하기 어렵다. 실제 제조업 공장의 집단감염 사례를 살펴보면, 해당 공장의 1~2층에 작업장이 있고 3층 기숙사에는 이주노동자가 100여명이 넘게 살면서, 화장실이나 주방시설 등을 같이 써야하는 상황이었던 것으로 확인되었는데, 이러한 3밀(밀접, 밀집, 밀폐) 환경이 집단감염의 주된 원인으로 지적되고 있다.

역학조사를 통해 객관적으로 고위험집단으로 평가되는 곳에 대한 선제적 검사를 실시하는 방식은 수긍할 수 있겠으나, 일부지역의 이주노동자 고용 사업장에서 코로나19 집단감염이 발생하였다는 사실을 근거로 하여 개개인이 처한 상황이 다양할 수밖에 없는 이주노동자 전체를 고위험집단군으로 분류하여 선제적 검사를 실시하는 방식은 납득할 수 없다. 각 지방자치단체의 경우와 달리 객관적인 기준에 따른 방역행정의 사례는 고용노동부에서 찾아볼 수 있다. 고용노동부는 2021년 3월 '외국인 고용사업장에 대한 방역관리 특별점검'을 실시하였고, 그 중간보고 결과에 따르면, 이주노동자를 5인 이상 고용하고 기숙사가 있는 제조업체 11,918개소 중 8,107개소를 점검(68.0%, 3. 15. 기준)하여, 이 중 방역 취약사업장 310개소(3.8%)는 지방자치단체에

통보하여 진단검사 등을 취하도록 하였고, 이주노동자를 10인 이상 고용한 수도권·충청권 소재의 사업장 1,646개소 중 1,586개소에 대하여 환경검체를 채취하였는데, 검사결과가 모두 음성으로 확인되었다.

나. 이주노동자 당사자의 차별 인식과 외국인 혐오 사례

이주노동자 당사자들의 의견을 종합하여 보면, "2~3백만 원의 벌금을 부과한다는 행정명령이 두려워 진단검사를 받지만, 외국인한테만 검사하라고 하니 화가 난다. 우리 같이 타지에서 온 외국인이 무슨 힘이 있겠느냐"고 하소연 하거나 "누구나 감염될 수 있는 이 바이러스가 외국인한테만 퍼지는 것은 아니지 않냐"며 방역대책의 실효성에 대해 이의를 제기하고 있다. 나아가 이런 차별 인식의 문제는 단지 당사자의 우려에서 그치지 않는다. 일례로 서울에 4개의 지점이 있는 한 헬스장은 '코로나19로 인해 잠시 외국인의 가입을 제한한다'는 취지의 공지문을 게시하여, '외국인'은 '코로나19 진단검사가 필요한 감염병의심자'로 낙인을 짓는 사례도 나타났다.

다. 행정명령 전후의 검진과정에 대하여

이주노동자에게 행정명령을 통해 코로나19 진단검사를 강제하기에 앞서, 과연 그간 국내에 사회적 지지기반이나, 행정지원체계에 취약할 수밖에 없는 이주노동자들을 대상으로 우리 정부와 각 지자체가 그에 맞는 방역정책을 펼쳐 왔는지 돌아볼 필요가 있다. 2020년 국가인권위원회의 모니터링 활동에 따르면, 그동안 코로나19 재난상황에서 이주노동자들에게 감염 현황이나 방역 수칙 등의 안내가 충분히 전달되지 않는 등 방역정책에서 소외되고 있다는 이주노동자들의 의견이 확인된다.

이주노동자지원단체에 따르면, 기존에도 임시 선별진료소에서 내·외국인 상관없이 무료로 받을 수 있었지만, 이주노동자들이 많이 이용하지 않은 주된 이유는, 임시 선별진료소에서 무료로 받을 수 있다는 내용이나 선별진료소 위치 등 정보 전달이 잘 안 됐거나, 혹시라도 무증상 양성판정이 나와 최소 2주간 자가 격리를 해야 하는 상황에서 격리 장소 등의 어려움과 일을 하지 못하는 것에 대해 불안한 심리가 작용했다고 설명하고 있다.

한편, 지방자치단체의 행정명령에 따른 진단검사 과정에서도 행정적 문제점이 발견된다. 검사불응 시 이주노동자에게 벌금이 부과되고 사업주도 처분대상으로 하면서, 많은 이주노동자가 진단검사에 응하였는데, 근무시간 내 받을 수 있도록 명시하지 않고 사업주 자율에 맡기면서 퇴근 후와 주말에 이주노동자들이 대거 검사장에 몰리는 사태가 발생하였다. 그로 인해 대기시간이 길어지고 혹시 시간 내 진단검사를 받지 못할까봐 새벽부터 줄을 서면서, 서울특별시 소재의 지하철역 임시 선별진료소 앞에 오전 6시 전부터 100여명이 대기하다가 오전 8시에는 600명이 넘어섰고, 출근하는 사람들에게 불편을 주지 않도록 관리요원이 대기하는 사람들을 더 밀집시켜 이주노동자들은 대부분 15cm도 안 되는 간격을 두고 순서를 기다리면서, 오히려 감염 위험에 대한 불안한 마음속에 진단검사를 받기도 하였다.

5. 판단

헌법 제10조의 행복추구권에서 파생하는 '일반적 행동자유권'과 제12조 제1항의 신체의 자유에 포함되는 '신체를 훼손당하지 않을 권리'는 기본권으로서, 외국인도 그 주체가 인정된다. 또한 헌법 제11조 평등권은 우리 헌법이 지향하는 기본가치를 구현하는 권리이고, 우리가 가입한 국제인권조약은 거의 예외 없이 모든 사람을 그 권리의 주체로 함으로써 '내·외국인 평등주의'를 규정하고 있으며, 인종차별철폐위원회는 '비시민권자에 대한 차별에 관한 일반권고 30호'(2004)에서 "시민권 또는 이민자 자격에 따라 구별되는 대우는 만약 이러한 구별의 기준이 동 협약의 대상과 목적에 비추어 볼 때 합법적인 목적에 따르지 않거나, 이러한 목적을 달성하는데 비례적이지 않을 때, 차별이 성립된다"고 선언한 바 있다. 한편, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 출신국가, 인종 등을 이유로 고용(모집, 채용 등)과 관련하여 특정한 사람을 구별하거나 불리하게 대우하는 행위는 "평등권 침해의 차별행위"에 해당한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 장은 감염병예방법에 근거한 감염병 예방 책무의 실현을 위해서 행정명령을 발할 수 있다. 그러나 비상상황에 따라 헌법 제37조 제2항에 의해 기본적 인

권이 제한되는 경우라고 할지라도, 그 제한은 필요최소한에 그쳐야 하고, 본질적 내용을 침해해서는 안 된다. 유엔인권최고대표사무소 또한 2020년 3월, 코로나19와 관련된 위기 상황에서 이주민·난민, 저소득계층 등 사회적 약자에 대한 차별 문제가 심화되는 현상이 전세계에서 발생됨에 따라, 각 국의 방역 등 공중보건 조치가 인권침해로 연결되지 않도록 〈COVID-19 지침〉을 마련하였고, 〈비상대책과 COVID-19〉를 통해 국가는 공공 보건 보호를 위해 특정 인권을 제한하는 예외적 조치를 적용하더라도 그 제한은 반드시 적법성, 필요성, 비례성의 원칙 요건을 충족해야 하며, 차별이 있어서는 안 된다고 강조하였다.

이러한 기준에 입각하여 살펴볼 때, 최근 각 지방자치단체가 시행한 행정명령은 코로나19 감염가능성이 국적으로 차이가 있다고 볼 수 없음에도, 이주노동자 집단을 '방역상 위험도가 높은 불특정 다수'로 특정하고, 지역 내 사업장에 고용된 사람들 중 '이주노동자 집단'만을 분리하여 진단검사를 받도록 강제하였는바, 이는 합리적 이유 없이 동일 사업장의 구성원에 대해 국적을 이유로 다르게 취급한 외국인 차별에 해당하여, 헌법 제11조에서 보장하는 평등권 침해의 차별행위이다.

또한, 일부 지방자치단체가 시행하고 있는 '이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령'은 감염병예방법 제4조의 "법률에 따르지 아니하고는 취업 제한 등의 불이익을 주어서는 아니 된다"는 규정에 반할 뿐만 아니라, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 합리적인 이유 없이 출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 구별하거나 불리하게 대우하는 행위로, 역시 헌법 제11조의 평등권을 침해하는 차별행위에 해당한다.

나아가 이상의 행정명령에 따른 일련의 조치들은(이미 시행된 행정명령을 통해 진단검사를 받거나 받게 되는 경우를 포함) 집단감염 확산 방지의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 적정 수단으로서의 근거는 희박한 반면, 그 기본권 제한은 감염가능성 여부와 관계없이 광범위하게 이루어짐으로 인해 해당 이주노동자들이 느끼고 경험하는 사회적 낙인과 불이익은 매우 크다고 할 것이어서, 비례의 원칙에 위배되어 헌법 제10조 및 제12조 제1항이 보장하는 일반적 행동자유권과 신체를 훼손당하지 않을 권리를 침해한 것으로 판단된다.

이에 중앙안전대책본부장과 각 지방자치단체의 장에게, 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것과, 해당 행정명령의 시행 및 관련 제재조치를 중단할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 22.

국가인권위원회 전원위원회

9 선원 이주노동자 모집과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고

[2021. 7. 26.]

[주 문]

해양수산부장관에게 선원 이주노동자의 인권증진을 위해,

1. 선원 이주노동자의 건강과 안전을 위한 휴식시간 기준과 합리적인 근로조건이 법률에 의하여 보장받도록 관계법령을 정비할 것을,
2. ILO 제188호 「2007 어선원노동협약」 비준을 추진하여 국제적 기준에 부합하도록 제도개선을 할 것을,
3. 선원 이주노동자의 모집과 고용 절차를 공공기관에서 전담하는 방안을 조속히 추진할 것을,
4. 「선원법」을 개정하여 차별금지 및 동등대우 원칙을 법적으로 명시할 것과 노동에 대한 정당한 보수가 보장되도록 「선원 최저임금 고시」‘나. 적용의 특례’ 제3항을 삭제하고, 「선원법」 제57조에 규정된 생산수당에서 이주노동자가 배제되지 않도록 제도개선을 할 것을,
5. 임금유보와 임금체불, 여권 등 신분증 압수 관행, 숙소 내 감시 및 외출금지 등 인권침해 행위를 방지하기 위해 지속적이고 상시적으로 선원근로감독을 강화하고, 적정 수의 선원근로감독관을 확충할 것을,
6. 선원 이주노동자에 대한 인권침해와 차별을 예방하기 위해 공적 영역에서 인권교육을 강화하는 방안을 마련하고 인권침해와 차별에 대한 권리구제 절차를 체계적·실질적으로 강화할 것을 권고합니다.

[이 유]

Ⅰ. 권고 배경

〈2021년 선원통계연보〉에 따르면, 2020년 말 기준 어선과 상선 등에 고용된 선원은 총 60,340명으로, 이들 중 이주노동자는 전년 대비 444명 증가하여 전체 선원의 44%인 26,775명이다. 반면 한국인 선원은 매년 빠르게 감소하고 있어, 이주노동자에 대한 의존도는 더 높아질 것으로 예상된다.

2020년 국가인권위원회 현장모니터링 결과에 의하면, 이주노동자가 선원으로 모집 및 고용되는 과정에서 보증금이 포함된 고액의 송출비용이 이주노동자에게 요구되고, 이주노동자 대다수가 많은 빚을 진 상태로 한국 어선에 승선하는 것으로 조사되었다.

또한 선원 이주노동자가 14시간 이상을 쉬지 못하고 휴일 없이 일하면서 받는 임금은 한국인 선원 임금에 비해 현저하게 낮고, 임금을 매달 정기적으로 받지 못하거나 임금체불까지 발생한 경우도 있으며, 욕설·폭행 등 인권침해와 식수·생활공간 사용 등에서 차별을 겪어도, 송입업체 등의 이탈방지책에 의해 배를 떠나지 못하고 계속 일을 할 수밖에 없는 상황에 처한 것으로 파악되었다.

이러한 선원 이주노동자들의 상황에 대해 국제사회 및 NGO 등은 '강제노동' 또는 '채무에 의한 구속' 상황이라며 지속적으로 비판하고 있다.

이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 한국 국적의 20톤 이상 연근해어선과 원양어선에서 선원으로 일하고 있는 이주노동자의 모집 과정, 인권 상황, 이탈방지책이 야기한 문제 등을 종합적으로 살펴보고, 그 개선방안에 대해 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「대한민국 헌법」 제10조, 제11조, 제32조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국

제규약」 제2조, 제6조, 제7조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제12조, 「선원법」 제25조의2, 제29조, 제57조, 제59조, 제68조, 제75조, 제111조, 제129조를 판단기준으로 하였다.

ILO 제188호 「2007 어선원노동협약」, ILO 제29호 「강제노동에 관한 협약」과 「강제노동협약 의정서」, ILO 「공정한 모집과정에 대한 일반원칙과 이행 지침」, 「근로기준법」, 해양수산부고시 「외국인선원 관리지침」 및 「2020년도 선원 최저임금 고시」를 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

「헌법」 제10조가 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권과 「헌법」 제11조 평등권은 '인간의 권리'로서 '외국인'에게도 보장되며, 세계인권선언 제7조, 자유권 규약 제2조 제1항, 사회권 규약 제2조 제2항, 인종차별철폐협약 제1조 제2항 등은 '모든 사람'을 그 권리의 주체로 하면서 권리 보장에 있어 인종, 출신민족, 출생 등에 의한 차별이 없을 것을 당사국의 의무사항으로 규정하고 있다.

특히, 사회권 규약 제7조는 공정한 임금과 차별 없는 동등한 보수, 안전하고 건강한 근로조건, 휴식·여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급 휴일 등 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리를 모든 사람이 가지고 있다고 명시하고 있다.

'안전하고 건강하게 일을 할 수 있는 조건에서의 노동'은 ILO의 노동기준 등에서 보장하는 모든 노동자가 누려야 할 보편적이고 기본적인 권리로서, 이러한 노동이 가능하기 위해서는 노동자들에게 양질의 식사와 수면과 같은 기본적인 욕구가 충족되는 환경이 전제되어야 할 것이다.

헌법재판소는 「헌법」 제32조가 근로의 권리를 보장하고 있고, 근로의 권리는 '일할 자리에 관한 권리'만이 아니라 '일할 환경에 관한 권리'도 보장되어야 하는데, '일할 환경에

관한 권리'는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리로서 외국인에게도 인정되며, 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 판시한 바 있다.(2004헌마670, 2014헌마367)

따라서 「헌법」과 대한민국이 비준한 국제인권조약에 따라, 20톤 이상 연근해어선과 원양어선에 선원으로 고용되어 근로관계를 형성하고 있는 이주노동자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보장받으며, 최저임금 등 근로조건에서 국적에 의한 차별을 받지 말아야 하고, 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리와 안전하고 건강하게 일할 수 있는 환경을 보장받을 권리를 가지고 있다.

1. 법률로 정한 근로조건 미적용 실태와 개선방안

가. 선원 이주노동자 근로조건 관련 규정

「헌법」 제32조 제3항에서 "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다."라고 명시하고 있어, 선원노동자의 근로계약, 임금, 근로시간 및 승무정원, 유급휴가 등은 1962년에 제정된 「선원법」의 적용을 받는다. 「근로기준법」제4조(근로조건의 결정), 제6조(균등한 처우) 등 기본적 조항은 선원노동자의 근로관계에도 그대로 적용된다.

기본적으로 20톤 이상 연근해어선과 원양어선의 이주노동자에게도 「선원법」이 적용되나, 이들에 대해 선원법령에서 규정한 조항은 「선원법」 제107조 및 「선원법 시행령」 제39조의 선원인력 수급에 관한 사항과 「선원법」 제129조의 선내 불만 처리절차에 관한 사항뿐이고, '외국인 선원'정의, 도입규모 결정, 고용 절차, 근로계약 체결, 임금지급, 고충상담 및 선원근로감독, 행정지도, 행정제재 등은 해양수산부고시 「외국인선원 관리지침」(제2018-138호)이 규정하고 있다.

한편 「외국인선원 관리지침」 제5조의3에서 해양수산부 장관은 외국인 선원 도입 및 효율적 관리를 위해 관련 사항을 선박소유자 단체에 위탁할 수 있다고 명시하고 있어, 「외국인선원 관리지침」에 근거해 수산업협동조합중앙회(이하 '수협중

앙회’ 라 한다)가 「어선외국인선원 운용요령」을 마련하였다.

수협중앙회의 「어선외국인선원 운용요령」는 고용계약서 등 표준계약서 마련, 현지 송출회사가 진행하는 입국전 교육에 대해 송입업체를 통한 관리와 입국후 교육 실시, 선박소유자 교육 실시, 고충상담센터 운영, 송입업체 관리 등의 사항을 구체적으로 규정하고 있어 실질적으로 「어선외국인선원 운용요령」이 선원 이주노동자 고용과 근로관계에 적용되고 있다.

나. 합리적인 근로조건이 법률에 의하여 보장받도록 관계법령 정비 필요

한국 국적 어선에 고용된 선원 이주노동자의 근로조건도 「선원법」이나 「근로기준법」의 적용을 받아야 함에도, 해양수산부 고시 「외국인선원 관리지침」, 수협중앙회의 「어선외국인선원 운용요령」(20톤 이상 연근해어선의 경우에만 해당한다)에 의해 근로조건이 선원 이주노동자에게 부당하고 불합리하게 또한 관행적으로 정해지고 있다.

근로조건의 핵심인 임금의 경우, 고용주가 매월 정기적으로 직접 노동자에게 지급해야 하는 것이 원칙이지만, 「선원법」 제52조에서는 선원이 청구하거나 법령이나 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우, 그가 지정하는 가족이나 그 밖의 사람에게 지급한다고 규정하고 있다.

그러나 「외국인선원 관리지침」 제9조는 선박소유자가 직접 외국인선원에게 지급하고 증빙서에 서명 또는 날인하도록 하거나, 본인의 서면동의를 받아 선원의 가족 또는 외국의 송출업체에 송금하여야 하고, 부득이한 경우 선박소유자의 책임 하에 송입업체로 하여금 임금지급을 대행할 수 있다는 규정을 두어, 송입업체를 통해 임금이 지급되는 과정에서 송입업체나 송출업체가 부당한 수수료를 미리 공제하고 지급하는 사례들이 발생하였다.

또한 선박소유자가 송입업체에 임금지급을 위임하고 송입업체는 다시 송출업체에 위임하면서 송출업체가 이탈보증금으로 첫 3개월분 임금을 공제한 것이 확인되

어, 2020년 2월 지방해양수산청이 선박소유자에게 체불임금 지급 및 송입업체에게 임금체불 재발방지를 지시 한 바 있다.

한편 「어선외국인선원운용요령」 제23조 제2항에서 선박소유자의 사정 또는 경영상 사유가 아닌 이주노동자의 사정으로 근무처 변경을 요청할 경우, 제3자인 송입업체가 해당 이주노동자를 출국조치 할 수 있도록 권한을 부여하고 있어, 이주노동자는 이러한 송입업체의 출국조치에 대해 방어할 수 없었다.

선원 이주노동자에 대한 노동력 의존도는 심화되고, 이들에 대한 인권침해 문제도 지속적으로 제기됨에도, 이들에게 법률로 정한 근로조건이 적용되지 않고 지침과 운용요령에 의해 정해지는 관행은 근로조건의 기준을 법률로 정하도록 규정한 「헌법」 제32조 제3항에 반하고, 「선원법」의 위임 근거범위도 벗어났다고 판단할 수 있다.

따라서 선원 이주노동자 임금의 직접 지급 원칙과 투명한 지급방식, 송입업체의 출국조치 등 부당한 조치에 이의신청할 수 있는 법적 절차 보장 등 합리적인 근로조건을 법률에 의하여 보장받을 수 있도록, 관계법령을 정비할 필요가 있다.

다. 휴식시간 보장 등 근로조건 기준에 대한 국제협약 비준 시급

「선원법」 제6장(근로시간 및 승무정원)은 선원의 근로시간과 휴식시간, 시간외 근로수당, 승무정원 등을 규정하고 있다. 그런데, 제68조 제1항에서 해당 장의 규정은 어선 등에는 적용하지 아니한다고 배제하고 있어, 20톤 이상 연근해어선과 원양어선에 고용된 이주노동자 포함, 제68조 제1항에 따른 어선노동자는 근로시간에 대한 상한기준이 없이 장시간 노동에 시달리면서 노동자의 생명과 안전이 위협당하고 있다.

계절과 날씨, 바다 상황과 어황에 따라 조업일정이나 조업량이 달라지는 어업의 특수성과 어선에서 무슨 생선을 잡는가에 따라 근무 형태가 상이한 어로작업의 특성을 고려할 때, 작업시간, 휴게시간의 기준을 정하는 것이 쉽지 않다 하더라도 제

한 없는 노동시간이 정당화되는 것은 아니다.

국제노동기구(ILO)는 1919년 총회에서 제1호 협약으로 「노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약」을 채택한 바 있는데, 2007년 6월에는 조업환경을 고려하면서 선원들의 노동기준과 생활환경을 개선하기 위해 제188호 협약으로 「2007 어선원노동협약」을 채택하였고, 연안국 위주로 비준이 이루어져 2017년 발효됐지만, 현재까지 우리나라는 비준하지 않았다.

「2007 어선원노동협약」은 안전과 보건을 보장할 수 있는 충분한 휴식시간, 공정한 모집 및 고용알선, 근로계약, 승선인원, 임금지급, 생활환경, 의료, 산업안전, 사회보장 등에 관한 포괄적 협약으로, 가입국이 적용해야 할 노동조건의 최소기준과 송출비용에 대한 규제 등을 정하고 있다.

특히 휴식시간을 상세히 규정하고 있는데, 「2007 어선원노동협약」 제14조에서 바다에 3일보다 더 길게 머무르는 어선은 피로를 없애기 위한 목적에서 어선원에게 제공되어야 하는 최소 휴식시간을 정하면서, 휴식시간은‘24시간 동안 10시간·7일 동안 77시간’보다 적을 수 없다고 명시하고, 대안적 요건을 정할 수 있지만 그러한 대안적 요건도 어선원의 안전과 건강을 위협하지 않아야 한다며 휴식시간의 중요성을 강조하였다.

따라서 우리나라도 어선원의 안전과 합리적인 노동조건을 보장하기 위한 국제적 약속에 동참하여 「2007 어선원노동협약」의 비준을 조속히 추진할 필요가 있으며, 비준 전이라도 「선원법」 제68조 제2항에서 해양수산부 장관이 노동시간에 관한 기준을 정할 수 있다는 규정에 근거하여, 선원 이주노동자를 포함한 어선원에게 「2007 어선원노동협약」에 준하는 휴식시간을 보장하고 노동시간의 상한기준을 마련하는 것이 바람직하다.

2. 모집과정에서 송출비용 실태와 개선방안

가. 선원 이주노동자 모집과정과 송출비용 실태

20톤 이상 연근해어선 및 원양어선의 선주·선사가 선원 이주노동자를 고용하고자 할 때는 국내 송입업체에 인력관리 업무를 위탁하고, 송입업체는 현지국가의 송출업체와 계약을 체결하여 선원을 모집한다. 대부분의 선주·선사가 이런 모집과정을 거치며, 소수 원양어선 선사 중에는 직접 현지 대리점을 통해 선원을 모집하기도 한다.

현지국가의 송출업체는 영리를 목적으로 하는 민간업체로서, 선원을 희망하는 이주노동자를 모집하여 구직자 명단을 작성한다. 이 구직자 명단에서 선주·선사가 고용할 선원을 확정하여 이주노동자와 근로계약을 체결하면, 송입업체는 이주노동자의 입국과 승선·하선을 관리한다. 한편 송출업체는 이주노동자에게 한국어·선원실습 등 교육비, 항공료, 서비스비(업체 수수료), 잡비 등을 통칭 송출비용으로 일괄 납부하게 한다.

과거의 산업연수제와 유사하게 민간영역에서 선원 이주노동자를 모집하는 제도와 관행은 송출비용이 매우 과도하다는 점과 송출비 내역으로 고용주가 부담하는 것이 마땅한 항목이 이주노동자에게 전가된다거나 송출업체가 임의로 다양한 항목의 비용을 총액으로 요구한다거나 때로는 공식적으로 책정된 비용 외에 이주노동자에게 돈을 요구하는 사례들로 인해 많은 비판이 있어왔다.

2007년 수협중앙회에서 송출비용 한도를 1인 기준 300~350만원으로 정했지만, 2012년 국가인권위원회 실태조사 결과, 실제 송출비용은 462~1,267만원으로 한도를 크게 초과한 것으로 드러났다. 이후 수협중앙회가 송출비용 한도를 약 650만원으로 높이고, 송출업체가 받을 수 있는 내역을 모집비, 건강검진, 교육료, 항공료, 수수료 등으로 한정하였으나, 2017~2019년 해양수산부의 근로실태조사 결과, 이주노동자들이 송출비용으로 최저 300만원에서 최고 2,000만원까지 납부한 것으로 조사되었다.

일례로 2020년 인도네시아 송출업체가 낸 선원모집 광고를 살펴보면, 이탈방지 차원으로 집·땅 문서를 제출(퇴사 후 반환)할 것과 이탈보증금 5,000만루피아(약 400만원)가 포함된 1억 2,300만루피아(약 1,000만원)를 송출비용으로 요구하고 있는데, 인도네시아 지역별 최저임금이 월 180만루피아에서 440만루피아인 것을 참고할 때, 송출비용 1억 2,300만루피아는 자카르타에서 일하면서 최소 28개월 동안 한 푼도 쓰지 않고 그대로 모았을 때 가능한 금액이다.

한국에서 몇 달만 일하면 송출비용을 갚을 수 있다는 송출업체 등의 솔깃한 말에 대다수 이주노동자는 은행 또는 송출업체의 자회사에서 대출하거나 친척·지인에게서 돈을 빌려 고액의 송출비용을 마련하였는데, 2017년 해양수산부 조사에서 이주노동자들이 노동 강도나 시간에 비해 임금을 적게 받고 월급을 매월 제대로 받지 못해, 송출비용을 갚는 데 24개월 정도 걸려 본국 가족의 생활비 조달에 어려움을 겪은 것으로 파악되었다.

또한 「선원법」 제111조에서 송입업체는 이주노동자에게 금품을 받지 못한다고 규정하고 있지만, 일부 송입업체가 선원 이주노동자에게 사후관리비 명목으로 임금에서 매월 일정금액을 공제하여 임금 착취혐의로 해경에 적발되기도 하였다.

일례로 2018년 송입업체 A사와 송출업체 B사간 작성한 선원 비용 분담합의서를 살펴보면, 송출업체 B사는 선원들의 이탈방지를 위해 계약보증금을 송입업체 A사에 예치할 것과 선원 1명 당 수수료와 매달 4만원을 A사에게 지급할 것, 이를 위해 B사가 선원들의 계좌를 관리하는 것과 해당 합의서에 대한 비밀 준수와 누설에 대한 책임 등이 합의서에 기재되어 있었다. 또 2달 뒤, 합의서를 수정하여 관리비 4만원 문구를 삭제하고, 선원의 3년 계약이 만료되어 1년 10개월을 재계약할 때 선원이 A사에 수수료를 지불하도록 내용을 추가하였다.

나. 모집과정에서 공공기관의 역할을 강화하는 체계 구축 필요

20톤 이상 연근해어선과 원양어선의 선원 이주노동자 모집에 있어 고액의 송출

비용 요구와 송입업체가 이주노동자에게 관리비 등 수수료를 받는 위법 행위를 근절하기 위해서는 모집과정에서 영리를 목적으로 하는 민간업체나 이해당사자의 위치에 있는 기관의 개입을 막고, 공공기관의 역할을 강화할 필요가 있다.

2016년 공공성을 강화한다는 취지로 수협중앙회가 직접 송입업무를 담당하는 방안도 시행되었지만, 최초 3개월분 임금을 이탈보증금 명목으로 공제한 지방해양수산청 임금체불 사건에서의 송입업체가 수협 자회사였던 점, 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 조직인 수협중앙회는 어업인과 수산물가공업자의 이해를 대변할 수밖에 없다는 점, 2007년부터 수협중앙회가 송입업체를 관리·감독하는 역할을 수행하고 있으나 송출비리 문제를 근절하지 못하고 있는 점 등을 살펴볼 때, 민간업체나 이해당사자의 개입을 허용하는 방안은 한계가 있어 보인다.

국제사회에서는 송출입비용, 특히 이주노동자가 부담하는 송출입비용에 대한 규제를 강조하고 있는데, 2014년 ILO 「강제노동협약 의정서」에서 "국가는 노동자, 특히 이주노동자들이 송출입과정에서 송출비용을 내는 관행을 근절해서 인신매매를 막아야 한다."고 명시하고 있으며, 2019년 ILO 〈공정한 모집과정에 대한 일반원칙과 이행 지침〉에서도 "송출비용은 구직자·노동자가 아니라 사용자가 부담해야 한다."는 원칙을 강조하였다.

따라서 그동안 민간영역에서 담당해 오던 이주노동자 모집과정에 대해 고용허가제 시행에 있어서 한국산업인력공단이 하는 역할처럼, 근로계약 체결, 입국 후 취업교육, 선상 내 인권침해 예방 및 선원 고충관리 등 업무를 해양수산부 산하 공공기관이 전담하는 방안을 조속히 추진하여, 과도한 송출비용과 송입업체의 부당한 수수료 등이 이주노동자에게 전가되지 않도록 할 필요가 있다.

3. 선원 이주노동자에 대한 임금차별 실태와 개선방안

가. 최저임금 결정과 임금차별 실태

「선원법」 제57조(어선원의 임금에 대한 특례)와 제59조(최저임금) 규정에 의해

어선에 고용된 선원의 임금은, 노동시간과 무관한 월 고정급인 최저임금 및 잡은 어획량에 따른 생산수당으로 하거나 비율급으로 정할 수 있다.

선원통계연보에 따르면, 한국인 선원이 2020년 실제로 받은 임금은 월 평균 493만원이었고, 업종별로는 원양어선의 월 평균임금은 763만원, 20톤 이상 연근해어선은 413만원이었다. 20톤 이상 연근해어선도 직책별로 살펴볼 때, 해기사 면허 없이 소정의 교육을 수료하면 승선 가능한 직책인 부원 중 한국인 선원 총인원의 47.8%를 차지하는 갑판원이 가장 낮은 임금을 받았는데, 갑판원의 월 평균임금은 최저임금 223만원과 생산수당·상여금 135만원을 합친 358만원이었다.

선원의 최저임금은 「선원법」에 따라 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」로 정해지는데, 선원 이주노동자의 최저임금에 대해서는 이 고시의 '적용의 특례'규정에서 이주노동자는 가입되어 있지 않은 선원 노동단체와 선박소유자단체 간의 단체협약에 위임하였다.

2018년 ○○○○○○○○○○○○과 수협중앙회는 노사합의서를 작성하여, 20톤 이상 연근해어선 선원 이주노동자 총 도입규모, 고용허용 업종 확대 등을 정하면서, 당시 선원 이주노동자의 최저임금이 월 140만원으로 「최저임금법」에 따른 최저임금 월 157만원보다 낮은 것에 대해, 매년 소폭 인상하여 2021년부터는 육상노동자의 최저임금과 동일하게 적용할 것을 합의한 바 있다.

그러나 숙련도·경험 등에 따라 장 직급(갑판장 등), 수 직급(3년 이상 경험), 원 직급(3년 이하 경험)으로 세분되는 부원 중 원 직급이 대다수인 이주노동자의 최저임금은 위 노사합의서에 의해 2020년 기준 월 172만원으로, 같은 원 직급인 한국인 갑판원의 최저임금 월 223만원에 비해 77% 정도 수준에서 최저임금이 차등 적용되었다.

또한 어선에서 일하는 경우 「선원법」 제68조(적용범위)에 의해 임금에 시간외근로 수당이 반영되지 못하는 구조에서, 어획량에 따른 생산수당도 이주노동자에게

는 제대로 지급되지 않아 한국인 선원과의 임금 격차는 더 크다.

이러한 임금 체계는 선원 이주노동자가 일을 많이 하면 할수록 전체 수익은 높아지면서 어획량에 따라 생산수당을 받는 한국인 선원의 임금 몫은 더 커지는 반면, 수익을 창출하는 이주노동자는 그 혜택을 향유하지 못하는 불공정한 구조로 볼 수 있고, 2017~2018년 해양수산부 조사에서 선원 이주노동자들도 생산수당 등을 수령하고 있으나 한국인 선원에 비해 수령액이 적고, 한국 선원과 비교하여 차별을 당한다고 느끼는 경우가 많은 것으로 파악되었다.

원양어선은 선장, 항해사 등 해기사를 제외한 대다수 부원이 이주노동자로 전체 원양어선 선원의 76%에 해당하는데, 국제운수노동조합(ITF)에 의해 정해진 2020년 월 최저임금은 수 직급 625달러(약 72만원), 원 직급 465달러(약 53만원)로, 실제 지급액은 이보다 높았지만, 선원통계연보에서 확인된 원양어선 기관부에서 부원으로 일하는 한국인 선원의 최저임금 월 239만원에 비해 매우 낮았다.

2020년 국가인권위원회 모니터링에서 원양어선 이주노동자 52명 중 계약서 상 월급이 1,000달러 미만이 21명, 1,000달러 이상 25명, 2,000달러 이상 4명으로, 이들 대다수가 10년 이상의 승선경력을 가졌고, 최저 월 500달러를 받는 이주노동자 3명의 경력은 '2년/5년/대답안함'이었다.

나. 선원 이주노동자에 대한 임금차별 시정 필요

임금은 정당한 노동의 대가로서 노동자의 생존을 확보하기 위한 기본 수단이고 근로조건 중 가장 중요한 부분으로, 동일한 가치를 지닌 노동에 대해서는 차별 없이 동일한 임금이 산정되어야 한다.

그러나 이주노동자의 임금 결정은 「선원 최저임금 고시」에 의해 한국인 선원노동단체와 선박소유자단체 간에 단체협약으로 정해지면서 이주노동자의 의사는 배제되었고, 한국인 선원 최저임금과 차등을 두는 것이 관행적으로 이루어져 왔다.

이러한 관행은 「선원법」 제59조에서 최저임금 결정을 해양수산부 장관에게 위임하고, 위임된 권한의 행사인 「선원 최저임금 고시」에서 다시 사적 단체 간 협약을 통해 결정하도록 위임하고 있어 재위임 금지의 원칙에 위배된다.

또한 선원 이주노동자를 배제한 제삼자 간의 합의로 근로조건 중 가장 중요한 임금을 결정한 것은 법률로 근로조건의 기준을 정하도록 한 「헌법」 제32조 제3항에 위반되며, 한국 국적이냐 아니냐에 따라 차등을 두어 이주노동자의 최저임금을 한국인 선원보다 낮게 산정한 것은 합리적이라 볼 수 없어, 「헌법」 제11조 평등의 원칙과 사회권 규약 제2조에 반한다고 판단된다.

한편 「선원법」 제57조가 선원 이주노동자에게도 적용되는 조항이라 할 수 있는데, 지난 30여 년 동안 한국 어선에서 일하면서 한국이 어업 생산국으로 성장할 수 있도록 기여해오고, 감소하는 한국인 선원의 빈자리를 채우고 있는 선원 이주노동자에 대해 합리적인 수준의 생산수당을 부여하지 않는 관행에 대해, 이를 정당화할 법적 근거를 찾아볼 수도 없다.

내국인 노동자와의 임금차별에 대해 정도의 차이는 있지만, 전 세계적으로 차별이 발생하고 있는 현실을 개선하고자 법과 제도가 마련되고 있는 추세임에도, 한국의 20톤 이상 연근해어선과 원양어선에서 일하는 이주노동자만큼, 공식적·제도적으로 차별을 명문화하는 경우는 보기 드물다.

따라서 「선원 최저임금 고시」 '나. 적용의 특례' 제3항을 삭제하며, 「선원법」에 국적에 따른 차별금지 및 동등대우 원칙을 법적으로 분명히 명시할 필요가 있으며, 시간외근로 수당을 산정하기 어려운 어업의 특성으로 인해 생산수당이 임금에 포함되어 있는바, 「선원법」 제57조가 이주노동자에게도 실제 적용되어 노동에 대한 정당한 보수가 보장되어야 할 것이다.

4. 선원 이주노동자의 노동조건 실태와 개선방안

가. 열악한 노동·생활환경과 차별 실태

20톤 이상 연근해어선은 무슨 생선을 잡는지에 따라 선원 이주노동자들이 배를 타고 나가서 조업 하는 기간이 짧게는 하루, 길게는 수개월에 이르며, 선상노동 이외에도 육지에서 하는 후속작업도 있어 선원 이주노동자들의 노동은 계속 이어진다.

20톤 이상 연근해어선에 대한 이주노동자센터의 상담사례에 따르면, 멸치조업 및 가공업 사업장에 고용된 인도네시아 선원 24명 중 13명은 멸치잡이 어선에 승선하여 태풍이나 휴어기로 조업이 불가능한 경우가 아닌 한 별도의 휴일 없이 일을 하였고, 365일 선박에서 숙식하면서 물이 부족하면 바닷물로 목욕을 해야 했다. 다른 11명은 잡은 멸치를 섬에 설치된 어장막에서 건조하거나 가공시키는 작업, 즉 육상노동을 하였기 때문에 태풍이 왔을 때도 쉬지 못하고 하루 평균 14~16시간의 일을 하였고, 대형컨테이너 1개와 소형컨테이너 1개를 숙소로 사용했다.

원양어선에 대한 해양수산부 자료에 따르면, 선령 30년 이상 노후어선 비중이 66%로 높아 생활환경이 열악한데, 이에 더하여 기본적인 위생공간인 욕실과 화장실 사용, 식수 등에 있어 차별을 받은 것으로 2020년 국가인권위원회 모니터링 결과, 확인되었다.

위 모니터링 결과, 원양어선 이주노동자들의 노동시간은 평균 14시간 30분으로, 11명은 18시간에서 19시간까지 일을 한 것으로 응답하였고, 화장실과 욕실 8개 중 15명의 이주노동자가 2개, 11명의 한국인이 6개를 사용하는 경우가 양호했고, 평균적으로 이주노동자 13.4명이 1개의 화장실을 사용하였다. 또 샤워 용도로 35명이 바닷물을 증류한 물, 10명이 에어컨 물을 사용했다고 하면서, 이들 중 13명은 이주노동자가 사용할 수 있는 욕실이 없었다는 응답도 하였다.

오랜 항해기간 특성상 깨끗하고 안전한 식수의 공급은 매우 중요한데, 전체 응답자 52명 중 46명은 바닷물을 증류한 물을 식수로 제공받았다고 응답하였다. 그런데 응답자의 대다수가 같은 배의 한국인 선원은 생수를 마셨다고 하였고, 심층면담에서 '우리도 한국 사람처럼 생수를 마시고 싶다'는 응답이 많았다.

나. 임금유보와 임금체불 실태

「선원법」 제52조(임금의 지급)에서 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 임금이 지급되어야 한다고 규정하고 있음에도, 정해진 날 정해진 금액만큼 임금이 지급되지 않는 '임금유보'가 빈번하게 발생하였고, 이러한 임금유보는 '임금체불'에 해당하지만 관행적으로 이루어졌던 것으로 파악되었다.

2017년 해양수산부의 근로실태조사에서 부정기적 임금지급 관련하여 이주노동자들의 불만 사례가 많았고, 송출비용을 내기 위해 진 채무로 공제액과 가족 생계비 등 매달 지출이 있었던 이주노동자들에게 임금유보는 재정적·정신적으로 고충이 되었다.

이주노동자센터의 상담사례에 따르면, 2021년 7월에 속초의 20톤 이상 연근해어선에서 일하던 인도네시아 선원들이 부산으로 근무처를 옮기면서 몇 달치 임금과 퇴직금을 이탈의 위험이 있다고 송입업체가 안 주는 일이 발생하였는데, 선원 한 명은 자녀가 5명이고 자기 나라도 코로나로 어려움이 커 돈이 필요해서 이탈할 일이 없다고 송입업체에게 이야기를 했지만 받을 수 없었다. 다른 선원들의 사례에서 해당 송입업체를 통해 부산으로 근무처를 변경한 후에도 해당금액을 받지 못해, 임금체불로 고소를 준비하는 과정에서 여권이나 통장 및 계약서까지 송입업체가 가지고 있는 것으로 확인되었다.

또한 앞서 사례로 든 멸치조업 및 가공업 사업장에서 인도네시아 선원 이주노동자 24명에게 임금을 월 1회 정기적으로 전액 지급하지 않고, 년 5~6회 지급하면서 회당 100만~400만 원씩만 지급한 결과, 1억 원 이상의 임금체불 사건이 발생한 건에 대해, 지방고용노동청은 근로계약서에서 명시적으로 정한 약정임금을 기준으로 체불금품을 2021년 6월 확정한 바 있다.

다. 이탈방지 조치로 인한 인권침해 실태

20톤 이상 연근해어선에서 일하기 위해 근로계약을 체결한 선원 이주노동자는

계약기간 만료시점까지 해당 선박에서 근무하는 것이 원칙이나, 수협중앙회의 「어선외국인선원운용요령」 제23조 제1항에 규정된 임금체불 등 각 호의 사유에 의해 선원취업(E-10) 비자의 체류기간 내에 근무처를 변경할 수 있고, 송입업체는 이주노동자의 청구에 따라 근무처 변경을 지원 할 수 있다.

그러나 임금체불, 최저임금 미달, 인권침해 및 차별 등으로 계속 근로가 어려워 이주노동자가 하선을 요구하더라도 선주가 하선 동의를 거부 또는 지연하는 경우, 하선하지 못하는 상황이 발생하기도 하였고, 선주가 동의하더라도 새로운 배에 승선하기 위해서는 송입업체의 지원이 필요한데, 송입업체가 수수료를 요구하기도 하여, 이주노동자는 근무처를 변경하는 것이 쉽지 않았다.

이주노동자 대부분이 한국에서 돈을 많이 벌 수 있다는 기대와 몇 달만 일을 하면 송출비용 금액을 벌 수 있다는 업체 등의 말에 높은 금액의 송출비용에도 빚을 지고 오는데, 실제 받는 임금이 적어 1~2년 일을 해서는 빚을 갚기 어려운 상황에서 계약이 종료되고 계약연장이 안되거나, 임금체불이 발생했는데 다른 배로 옮기지 못하면 경제적 사유로 이탈을 결심하는 것으로 파악되었다. 또한 산업재해와 질병에도 적절한 치료를 받지 못하는 위험하고 고립된 노동환경과 폭언·폭행 등 인권침해와 차별 등을 계속 겪으면서, 생명과 안전에 위협을 느껴 육지에서 일하거나 길게 항해하지 않는 다른 배로 옮기고 싶어 했다.

법무부의 2019년 통계연보에 따르면, 20톤 이상 연근해어선에 고용되어 입국한 이주노동자 17,603명 중 6,206명(35.3%)이 사업장에서 이탈하여 미등록 상태인 것으로 파악되는데, 등록외국인의 미등록 체류율 7.5%에 비해 매우 높았고, 2020년 한 해 동안에도 매달 수십 명이 배를 떠나 1년 누계 1,019명이 미등록 체류자가 되었다. 해양수산부가 관리하는 이탈 인원통계에서는 2017년 1,388명, 2018년 1,047명, 2019년 874명의 선원 이주노동자가 근로계약을 체결한 선박을 이탈한 것으로 집계되었다.

국내 어선에 고용된 이주노동자들이 높은 비율로 이탈하는 상황에 대해, 방지책으로 「외국인선원관리지침」 제13조에서 선원에 대한 사후관리 소홀로 무단이탈이 빈번한 경우에 선박소유자에 대해 시정지시, 경고, 2년 이하 범위 내 이주노동자 고용제한 등을 규정하고, 수협중앙회는 「어선외국인선원운용요령」 제14조에 따라 송입업체를 선정할 때, 평가항목에 '이탈방지대책 및 사후관리방안, 근무자 관리방안 등'(40점, 주관적 평가)을 두고 있다.

그러나 이러한 규정은 송입업체와 선주가 선원 이주노동자들이 이탈하지 못하도록 자구책을 강구하게 하였는데, 이러한 이탈방지 조치들로 인해 오히려 이주노동자들은 인권침해 상황 속에서도 배를 떠나지 못하고, 부당한 노동조건에 대해 항의도 하지 못한 채 일을 계속하도록 강요를 받다가 '채무 때문에', '살아남기 위해서' 오히려 이탈을 하는 역설적인 상황이 발생되었다.

송출·송입업체가 취하는 이탈방지책 중 이주노동자들에 대한 피해가 가장 큰 것은 고액의 보증금을 이주노동자에게 요구하거나, 송출계약 체결 시 집·땅 등의 문서를 담보물로 받거나, 처음 3개월 동안의 월급을 지불하지 않거나, 근로 기간 내내 임금의 일부를 계속 유보하여 이주노동자가 이탈할 경우 받을 수 없도록 하는 것이다.

두 번째는 여권, 통장 등 개인서류를 선주 또는 송입업체가 압수하여 배를 떠나지 못하게 하는 것으로, 여권 등을 선원들이 소지하지 못해 은행 업무를 처리하거나 휴대폰을 개설하거나 병원 진료 등의 일상생활에 제약을 받는 사례가 빈번하였고, 최근 코로나19 상황에서 진단검사 또는 백신 등을 신청할 때 신분 확인용으로 여권을 요구하는데, 여권 등을 돌려받지 못하고 이탈한 경우 방역조치의 사각지대에 처한 사례도 발생하고 있다.

세 번째는 선원 이주노동자들을 고립·격리시키는 형태로, 어장막 일을 하는 경우 숙소가 섬에 있어 선주의 허락 없이는 육지로 쉽게 나갈 수 없는 상황이거나, 원양어선 선원의 경우 국내 항구에 입항하여 잠시 체류하거나 계약만료로 본국으로

떠나기 전까지 지정숙소에 머무는 경우가 많은데, 이주노동자들을 감시하고 병원 등 필수적인 경우를 제외하고는 외출을 금지하여 사실상의 '구금'이 이루어졌다.

이와 같이 선원 이주노동자의 이탈을 방지한다는 명목으로 이루어지는 조치들이 오히려 인권침해 상황 속에서 배를 떠나지 못하고 계속 일을 하도록 이주노동자들을 강요하는 수단으로 사용되면서 ILO 제29호「강제노동에 관한 협약」과「선원법」 제25조의2(강제 근로의 금지) 조항에 반하는 조치가 되었다.

ILO의 강제노동에 대한 6가지 지표에 따르면, '폭언과 폭행에 대한 협박 등의 감정적 고문을 포함하는 신체적 또는 성적 폭력, 행동을 제한하거나 업무현장에 감금하는 것, 부채상환을 위해 노예처럼 일하는 것, 급여지급을 보류하고 거부하는 것, 여권과 신분증명서를 보유하여 노동자로 하여금 떠날 수 없도록 하고, 자신의 신원이나 신분을 밝힐 수 없도록 하는 것, 정부기관에 적발된다고 협박하는 것' 등으로, 앞서 언급된 이탈방지 조치로 인한 인권침해 실태들과 상당수 일치하고 있다.

또한 기업의 인권경영이 강화되는 국제사회의 흐름에서 어업 분야도 대상이 되고 있는데, 2021년 5월 미국 세관국경보호국(CBP)에서 중국 국적의 선사를 지목하여 그 선사의 해산물 수입을 전면 금지시켰고, 그 사유로 해당 선사의 어선에서 많은 인도네시아 선원들이 강제노동을 하고 있기 때문이라고 발표하였다. 미국 정부에서 매년 전 세계 나라를 대상으로 작성·발표하는 인신매매보고서(TIP)에서 한국 국적 어선에 대해서도 2019년부터 계속하여 강제노동을 시키는 자들에 대한 수사와 기소를 확대해야 한다고 권고하고 있다.

라. 노동조건 개선 및 인권침해와 차별을 예방하기 위한 방안 마련 필요

선원 이주노동자의 높은 이탈율은 과도한 송출비용과 그로 인한 채무상태에서 기대에 못 미치는 임금, 한국인 선원과의 임금차별 등 고용정책의 구조적 문제와 임금체불, 폭행 등 위법적이거나 장시간 노동, 열악한 생활시설, 잦은 산업재해 등 취약한 노동환경에서 기인함에도,「외국인선원관리지침」 제13조 등에서 선박소유

자와 송입업체에게 이탈 책임을 부과하고 이들이 원인요소의 해결 없이 이탈을 막고자 재정적, 신체적, 정신적 통제방법으로 이주노동자의 인권을 침해하는 조치들을 시행하는 것에 대해, 국제사회는 한국국적 어선 내 이주노동자들이 강제노동의 위험에 처해 있다고 지속적으로 문제제기를 하며, 국가의 책임을 요구하고 있다.

2017년 유엔 사회권위원회에서 선원 이주노동자들의 여권 압수 관행, 착취와 사실상 구금, 신체적 학대에 대해 조사하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함해 선원 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리를 보호하고 존중할 것을 한국정부에 촉구한 바 있다.

따라서 「외국인선원관리지침」 제13조와 「어선외국인선원운용요령」 제14조 조항은 선박소유자와 송입업체에서 이탈을 막고자 오히려 이주노동자의 인권을 침해하는 조치를 강행할 수 있는 요소가 되므로, 해당 조항을 삭제할 필요가 있고, 이탈에 대해서는 고용정책의 구조적 문제 및 취약한 노동환경을 개선하여 계속 근로의 유인을 제공하는 것이 적절하다 할 수 있다.

또한 임금유보와 임금체불, 여권 등 개인서류 압수, 숙소 내 감시와 선원 이주노동자의 자유로운 이동을 제한하는 행위, 폭언·폭행 등에 대해 지속적이고 상시적으로 선원근로감독을 강화할 필요가 있는데, 선원근로감독관이 54명(2020년 9월 기준, 분부 6명과 지방청 48명)이고, 이들은 어선뿐만 아니라 상선에 승선한 선원들의 근로감독도 실시하고 있는 상황이라, 근로감독의 실효성을 높이기 위해서는 선원근로감독관을 확충할 필요가 있다.

특히 여권 등의 신분증 대리보관은 노동 착취의 원인이 되는 인권침해 사례이고, 현행 「출입국관리법」제27조를 위반하는 것이므로, 여권 등 신분증 대리 보관을 금지하는 내용으로 최근 「선원법」이 개정된 바, 그 동안 관행적으로 이루어졌던 행위를 근절하기 위해서라도 적극적 근로감독이 요구된다.

한편, 선상에서의 폭언·폭행과 식수 및 생활공간에서의 차별 등을 방지하기 위해

서는 선박소유자, 한국인 선원 등의 인식 개선이 중요하다는 점에서, 대책으로 이들에 대한 인권교육이 수협중앙회 등을 통해 실시되어 왔다.

그러나 선박소유자, 한국인 선원 대상 인권교육이 제도적으로 의무화된 교육이 아니고 필요시 일회성으로 이루어진 점, 선박소유자 등과 이해관계가 분리되지 않은 수협중앙회 등에서 외부평가 없이 자체적으로 실시하고 있는 점 등을 감안할 때, 공적 영역에서 인권교육을 실질적으로 강화하는 방안이 필요하다. 최근 인권교육이 교과과정 또는 종사자 필수교육으로 제도화 되는 추세에 따라, 해기사 자격증 취득 시 인권교육 과정을 이수하도록 하거나 해양수산부에서 인권침해 및 차별 방지를 위한 교육지침 등을 마련하여 시행할 필요가 있다.

그리고 이주노동자들이 인권침해와 차별에 대해 신고할 수 있는 권리구제 절차도 필요한데, 현재 한국선원복지고용센터 내에 외국인 콜센터가 운영되고 있지만, 임금체불, 퇴직·급여 상담, 재해보상, 근로계약, 기타 유형별로 2017년 652건, 2018년 1,825건, 2019년 3,706건이 상담되었고, 이 중 2019년에 7건만 근로감독관에게 이송되고 나머지 6,176건은 자체해결로 처리되었다.

임금체불에 대한 상담이 3년간 860건임에도 거의 자체해결로 처리되면서 위법행위에 대한 법적·제도적 제재조치가 이루어지지 못한 점, 이주노동자가 불이익에 대한 걱정 없이 선상에서의 폭언·폭행 등 인권침해와 식수 및 생활공간에서의 차별 등을 상담·신고할 수 있는 절차가 필요한 점을 고려할 때, 권리구제 절차가 체계적·실질적으로 강화될 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 7. 26.

국가인권위원회 전원위원회


국가인권위원회
humanrights.go.kr
KOR

4 난민·무국적자의 인권보호 및 제도개선

1 「난민법 시행령」제정안에 대한 의견표명

[2013. 3. 21.]

국가인권위원회는 법무부에서 입법 예고한 「난민법 시행령」 제정안에 대하여, 2013년 제9차 상임위원회에서 아래와 같이 의결하였다.

관련 조항	검토의견	
	수정의견	검토사유
o 난민법 제6조 및 시행령 제정안 제2조~제5조 - 출입국항의 난민신청 관련	○ 난민법 제6조의 출입국항에서 하는 난민신청과 관련, 출입국항의 난민신청자에게도 변호사, 유엔난민기구 등 외부의 조력 및 통역을 받을 수 있도록 시행령에 근거를 마련할 필요	○ 난민법 제6조 제3항은 출입국항에서 하는 난민신청과 관련, 출입국항의 내부는 출입국관리사무소의 허가 없이는 외부의 출입이 불가능하여 별도의 규정이 마련되지 않으면 변호사, 유엔난민기구 등의 접근이 거의 불가능함. 난민법에 규정된 변호사의 조력을 받을 수 있는 권리(제12조), 신뢰관계 있는 사람의 동석 허용(제13조), 통역을 받을 수 있는 권리(제14조), UNHCR의 면접참여권(제29조)이 난민법 제2조 제4호의 난민신청자에게만 주어져 있을 뿐 출입국항에서의 난민인정 심사회부 전 난민신청자에게는 아무런 규정을 두고 있지 않음. 따라서 대부분의 난민신청인의 궁박한 처지 및 불안정한 심리 상태 등을 감안하여 동 대상자에게도 변호사, 유엔난민기구 등 외부의 조력 및 통역을 받을 수 있도록 시행령에 관련 근거를 마련할 필요가 있음. ○ 국가인권위원회는 이미 2006년 6월 난민 인권보호를 위한 정책개선 권고 및 2012년 2월 이주 인권가이드라인 권고를 통해 난민신청인들이 난민 인정절차에 쉽게 접근할 수 있도록 절차에 대한 접근성을 제고하도록 하고, 공항·항만 등에서 난민 신청이 가능하도록 권고한 바 있음. ○ 유엔인종차별철폐위원회는 2012년 제15차~제16차 대한민국 정부보고서 심의 결과를 통해 출입국에서 난민신청 절차를 동등하게 접근 보장하여 강제송환금지원칙을 준수할 것을 우리 정부에 권고한 바 있음.

	○ 시행령 제정안 제2조 제1항의 출입국항의 난민신청자에 대한 면접, 사실조사 등 심사 업무도 전문성이 보장된 '난민심사관'이 수행하도록 시행령에 명시할 필요	○ 시행령 제정안 제2조 제1항은 난민법 제6조 제1항에 근거한 출입국항에서의 난민신청자에 대하여 출입국관리소장 또는 출장소장이 면접 등 심사를 실시하도록 규정하고 있고, 시행령 제정안 제7조는 난민심사관의 업무를 난민신청자에 대한 면접, 법 제10조제1항에 따른 사실조사, 법 제10조제2항에 따른 출석요구·질문·자료제출요구로 정하고 있어 난민심사 '회부 결정'전 출입국항의 난민신청자는 난민법 제2조 제4호에서 규정한 '난민신청자'의 범주에 포함되지 않아 '회부 여부'에 대한 조사는 상당한 전문성이 요구되므로 일반적인 출입국 업무를 수행하는 직원에 의해 수행된다면 이는 바람직하지 않음. ○ 따라서, 난민심사 회부 결정 전 출입국항의 난민신청자에 대한 면접, 사실조사 등의 업무도 전문성이 보장된 '난민심사관'이 수행하도록 이를 시행령에 명시할 필요가 있음.
○ 난민법 제8조 제4항 및 시행령 제정안 제6조~제7조, - 난민심사관의 자격요건 관련	○ 시행령 제정안 제6조의 난민심사관의 자격에 관련하여 전문교육 이수 등 전문성이 확보될 수 있도록 자격요건을 좀 더 명확하게 구체화시켜 적시할 필요	○ 난민법 제8조 제4항은 난민심사관의 자격에 관해서 시행령에 정하도록 하고 있고, 시행령 제정안 제6조는 심사관의 자격에 대해 '난민 관련 업무에 대한 전문적인 지식과 경험이 있는 5급 이상 출입국관리공무원'으로 추상적으로 규정하고 있음. ○ 난민심사 업무가 상당한 전문성이 요구되고 난민인정 여부가 난민심사관에 의해 좌우되는 상황이므로 가령 몇 년 이상 난민 업무 경력자, 얼마 이상 기간의 난민 전문교육 이수자 등 전문성이 확보될 수 있도록 자격요건을 좀 더 명확하게 구체화시킬 필요가 있음.
○ 난민법 제8조 제3항 - 난민신청자 녹음 또는 녹화 요청권 보장	○ 난민신청자의 녹음·녹화 요청권에 대한 권리를 서면고지 및 확인·서명하는 방식으로 난민법 제8조 제3항에서 보장한 '난민인정 면접과정에서 난민신청자의 녹음·녹화 요청권'을 보장하는 규정을 시행령에 마련할 필요	○ 난민법 제8조 제3항은 면접조사 등 난민인정 심사시 "난민신청자의 요청이 있는 경우에는 녹음 또는 녹화를 거부하여서는 아니 된다"고 규정하여 난민신청자의 녹음·녹화 요청권을 보장하고 있으나 시행령 제정안에는 이에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않고 있음. ○ 시행령에 난민신청자의 녹음·녹화 요청권에 대한 권리를 서면으로 고지하고 확인서명하는 방식 등으로 난민법 제8조 제3항에서 보장하고 있는 난민신청자의 권리를 실질적으로 보장할 필요가 있음. ○ 국가인권위원회는 이미 2012년 이주 인권가이드라인을 통해 "난민 인정절차에서 (중략) 면접과정은 녹음 및 녹화하고 그 자료에 대한 제공청구권을 보장하여야 한다."고 권고한 바 있음.

○ 난민법 제8조 제3항 - 난민신청자 녹음 또는 녹화 요청권 보장	○ 난민신청자의 녹음·녹화 요청권에 대한 권리를 서면고지 및 확인·서명하는 방식으로 난민법 제8조 제3항에서 보장한 '난민인정 면접과정에서 난민신청자의 녹음·녹화 요청권'을 보장하는 규정을 시행령에 마련할 필요	○ 난민법 제8조 제3항은 면접조사 등 난민인정 심사시 "난민신청자의 요청이 있는 경우에는 녹음 또는 녹화를 거부하여서는 아니 된다"고 규정하여 난민신청자의 녹음·녹화 요청권을 보장하고 있으나 시행령 제정안에는 이에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않고 있음. ○ 시행령에 난민신청자의 녹음·녹화 요청권에 대한 권리를 서면으로 고지하고 확인서명하는 방식 등으로 난민법 제8조 제3항에서 보장하고 있는 난민신청자의 권리를 실질적으로 보장할 필요가 있음. ○ 국가인권위원회는 이미 2012년 이주 인권가이드라인을 통해 "난민 인정절차에서 (중략) 면접과정은 녹음 및 녹화하고 그 자료에 대한 제공청구권을 보장하여야 한다."고 권고한 바 있음.
○ 난민법 제2조, 제39조 및 난민법 시행령 제정안 제13조~제14조 - 인도적 체류자 인권보호 및 증진 관련 사항	○ 합법적 체류자격을 가진 인도적 체류자 처우와 관련하여 최소한 난민신청자에 준하는처우가 이루어질 수 있도록 시행령에 관련 규정을 마련할 필요	○ 난민법 제8조 제5항은 법무부장관은 거짓 진술 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우 등 몇 가지 사유에 해당되는 난민신청자에 대하여는 제1항에 따른 심사절차의 일부를 생략할 수 있도록 규정하고 있는데, 시행령 제정안에는 심사절차 일부 생략의 경우 심사 중에 구체적으로 어떠한 내용 및 절차가 어떻게 생략되는 지에 대해 아무런 규정이 없음. ○ 난민 심사절차의 일부 생략이 난민신청자의 권리 제약으로 작용될 수 있기 때문에 시행령에 이를 구체화시킬 필요가 있음.
○ 난민법 제2조, 제39조 및 난민법 시행령 제정안 제13조~제14조 - 인도적 체류자 인권보호 및 증진 관련 사항	○ (추가) 이주민의 사회보장 관련 법령 정비	○ 인도적 체류자의 처우와 관련하여 난민법 제39조는 '취업활동 허가'만을 규정하고 있고, 시행령 제정안 역시 '제30조에 정한 난민지원시설 이용대상자'가 될 수 있을 뿐, 그 외 아무런 처우 규정이 없음. ○ 난민법은 난민 인정자에게 사회보장(제31조), 기초생활보장(제32조), 교육의 보장(제33조) 등 다양한 권리를 보장하고 있고, 심지어 난민신청자에게도 제생계비 지원 및 취업허가(40조), 주거시설의 지원(제41조), 의료지원(제42조), 교육의 보장(제43조)을 받을 수 있도록 규정하고 있음.

		○ 국가인권위원회는 2006. 6. 12. '난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고'를 통하여 "취업을 허용하고 기본적 사회보장을 받을 수 있도록 별도의 체류자격을 신설, 부여할 것"을 권고한 바 있고, 2008. 1. 28. 인도주의적 사유에 따른 체류허가자 인권보호와 관련 보건복지부장관에게 "이들이 긴급 혹은 일상적 의료보호와 기본적 사회보장을 받을 수 있도록 정책을 수립"하도록 권고한 바 있으며, 최근(2012. 12. 6.)에도 긴급복지지원법에서 배제되어 있는 난민법상 '인도적 체류자'가 지원대상자에 포함될 수 있도록 보건복지부 장관에게「긴급복지지원법 시행령」개정을 권고한 바 있음. ○ 난민협약[11] 및 외국의 사례[12] 등에 비추어 볼 때도 합법적 체류자격을 소지한 인도적 체류자에 대해 최소한 난민신청자에 준하는 처우가 이루어질 수 있도록 시행령에 관련 규정을 마련할 필요가 있음.

11) 난민협약

제23조(공공구제) 체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게, 공공구제와 공적 원조에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.

제24조(노동법제와 사회보장) 1. 체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게, 다음 사항(사회보장 등)에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.

12) 호주의 경우, 사회보장법 제19조에 근거한 위기지원금(Crisis payment) 및 사회보장법 제665조의 특별지원(special benefit) 조항에 의거 재정지원 대상이 되는 이주민에는 인도적 체류자도 포함되어 있음.

2 인도적 체류자의 국민건강보험 가입제한 사건에 대한 정책권고

[2013. 11. 19.]

[주 문]

보건복지부장관에게, 인도적 체류자 및 그 가족들이 지역 건강보험에서 배제되지 않도록 근거 규정 등을 마련할 것을 권고한다.

[이 유]

Ⅰ. 권고 배경

2013. 1. 14. 국가인권위원회에 진정을 제기한 ○○ ○○○는 인도적 체류자격으로 국내에 거주하고 있다. 진정인은 현재 3명의 자녀를 두고 있으며, 배우자를 포함하여 모두 법무부로 부터 인도적 체류 허가를 받았다.

그러나 인도적 체류자격(G-1-6)으로는 지역 건강보험에 가입할 수 없어, 진정인, 배우자 및 영유아인 자녀들은 아파도 병원비 때문에 병원을 이용하기 어려웠다.

이에 진정인은 지역 건강보험에 가입할 수 없는 것은 건강권에 심각한 영향을 끼치는 인권침해라고 판단하여, 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)에 진정(사건번호 13-진정-0026800)을 제기하였다.

위원회 조사 결과, 인도적 체류자격을 소지하고 있는 외국인은 취업 시 직장가입자로서 건강보험에 당연 가입이 되지만, 「국민건강보험법」 시행령 제76조 제2항에서 규정하고 있는 지역 건강보험 가입 조건에 해당하지 않는 외국인으로 확인되어, 동 진정사건은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하였다.

그러나 국내에 체류하고 있는 인도적 체류자 및 그 가족의 건강권을 보호하기 위한 대책 마련이 필요하다고 판단되어 관련 정책을 검토하였다.

Ⅱ. 판단기준

「헌법」 제10조

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조

「아동의 권리에 관한 협약」 제24조, 제26조

Ⅲ. 판 단

우리나라가 가입한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」제12조에서는 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정하고 있으며, 이 규약 가입국에 대해서 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위한 조치들을 규정하고 있다.

또한 「아동의 권리에 관한 협약」제24조 및 제26조는 모든 아동이 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정하고 있으며, 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 하며, 이를 위해서 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리와 협약 당사국이 필요한 조치를 취하여야 함을 규정하고 있다.

건강보험은 일상생활에서 발생하는 우연한 질병이나 부상으로 인하여 일시에 진료비가 소요되어 가계에 큰 부담을 주는 것을 방지하는데 그 목적이 있다. 건강보험제도는 기초생활수급권자 등에 대하여 국가가 의료급여를 부담하는 공적 부조의 성격과는 다르게, 보험원리에 의거 피보험자가 보험료를 납부하고, 보험자인 국민건강보험공단이 관리·운영하다가 피보험자가 의료를 이용할 경우 보험급여를 제공함으로써 가입자 상호간에 위험을 분담하고 의료서비스를 제공하는 사회보장제도의 하나이다.

보건복지부는 인도적 체류자들이 지역 건강보험 체계에 진입할 경우, 경제적 빈곤으로 건강보험료를 내지 못할 것을 우려하고 있는데, 그러한 부담능력은 일률적으로 예단할 수 없으므로 지역 건강보험에 가입할 수 있는 기회를 인도적 체류자에게 부여하는 것

이 합리적이라 할 것이다. 나아가 보건복지부는 인도적 체류자의 경우 국가적 차원의 인도적 의료보장 지원이 적절하다고 주장하는데, 이의 필요성에는 공감하나 국민건강보험제도의 가입 기회 부여와 인도적 의료보장 지원이 상충되는 것은 아니라고 판단된다. 무엇보다도 우리나라에 장기간 거주하는 인도적 체류자가 지역 건강보험제도에 가입하지 못하여 높은 의료비의 부담으로 치료 등 적절한 건강관리를 받지 못한다면, 이는 인도적 보호라는 인도적 체류 제도의 취지에도 부합하지 않는다.

따라서 현행 지역 건강보험제도에서 인도적 체류자와 그 가족들이 배제되어 인간의 존엄 및 행복한 생활을 추구하기 위한 기본 전제인 건강하고 안전하게 생활할 권리를 보장받지 못하고 있으므로, 보건복지부장관은 인도적 체류자 및 그 가족들이 국내에서 최소의 비용으로 의료 서비스를 받을 수 있도록 대책을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다.

Ⅳ. 결 론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2013. 11. 19.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

3 출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고

[2016. 8. 25.]

[주 문]

국가인권위원회는 출입국항 난민신청 제도와 출국대기실 운영형태 개선을 위해 법무부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「난민법」 제6조에 따른 난민인정 심사 회부 여부 결정시 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정하기 바람

2. 「난민법」 관련 법령의 개정을 통하여 난민인정 심사 회부 결정 결과에 대해 신청자가 이해할 수 있도록 다양한 언어를 병기한 문서로 통지하고 난민인정 심사 불회부 결정에 대한 이의신청 절차를 마련하기 바람

3. 출국대기실 내 외국인 처우 개선과 인권보장을 위하여 출국대기실 설치· 관리 및 운영의 책임을 명확히 하도록 법적 근거를 마련하기 바람

4. 난민인정 심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람에 대하여, 해당기간 동안 이들에 대한 기본적 처우가 보장될 수 있도록 관련 법령을 개정하기 바람

국가인권위원회
humanrights.go.kr

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

일명 송환대기실로 일컫는 출국대기실은 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기하는 장소이나, 난민인정 심사에 불회부된 사람이 출국대기실에서 이에 불복하는 소송을 제기하면서 장기간 대기하게 되는 사례가 지속적으로 발생함에 따라, 출국대기실 적정 인원 초과와 위생 및 건강 문제 등이 제기되었다.

이에 따라 국가인권위원회는 출입국항에서 난민인정 신청 제도의 문제점 및 출국대기실 내 열악한 상황이 발생하게 된 근본적인 원인을 분석하고, 이에 대한 법적·제도적 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제6조 및 제10조, 「난민법」 및 「난민법 시행령」, 「출입국관리법」, 「행정절차법」, 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」(이하 '「난민협약」'이라 한다) 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 출입국항에서의 난민 신청

가. 난민의 개념과 보호 의무

「난민법」 제2조 제1호에 따르면, 난민이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호 받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 의미한다.

「난민협약」과 「난민법」은 난민의 권리와 자유를 보장하기 위해 이들의 지위와 처우 등을 규정하고 있다. 특히 「난민협약」 제33조 및 「난민법」 제3조에 따르면, 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니하므로, 「난민협약」 체약국은 난민을 보호할 의무가 있다.

나. 출입국항에서의 난민 신청

「난민법」 시행 이전 출입국항에서의 난민인정 신청 제도는 없었으나, 「난민법」시행 이후 같은 법 제6조에 따라 출입국항에서의 난민인정 신청이 가능해졌다.

다만 같은 법 제5조 및 제8조에 따라 정식으로 난민인정 심사의 기회를 부여받기 위해서는 난민신청자가 '대한민국 안에 있는 외국인'이어야 하며, 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인이 이 요건을 갖추기 위해서는 같은 법 시행령 제5조에 따른 난민인정 심사 회부 결정을 받고 입국하여야 한다.

출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인은 출입국사무소장 또는 출장소장에게 난민인정신청서를 제출하고, 출입국사무소장 또는 출장소장은 신청자를 7일 이내의 기간동안 출입국항에 있는 일정한 장소에 머무르게 할 수 있으며 해당 기간 동안 기본적인 의식주를 제공해야 한다. 법무부장관은 난민인정 심사 회부 여부를 7일 이내에 결정하여야 하고, 그 기간 안에 결정하지 못하면 신청자의 입국을 허가해야 한다.

2. 출입국항에서의 난민신청 제도의 문제점과 개선 방향

가. 출입국항 난민인정 신청과 강제송환금지 원칙

「난민협약」 제33조 및 「난민법」 제3조에 규정된 '강제송환금지 원칙'은 난민 또는 난민인정을 신청한 외국인이 자신의 의사에 반하여 생명 또는 자유가 위협받을 수 있거나, 박해를 받을 우려가 있는 영역으로 강제로 송환되지 않음을 의미하는 국제법상 원칙이다.

난민인정 심사가 절차적으로 보장되지 않을 경우, 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인이 박해를 받을 위험이 있는 사람인지 여부가 판명되지 않은 채 본국으로 강제송환 될 우려가 있기 때문에, 이에 대한 절차적 보장은 매우 중요하다.

이와 관련하여 유엔난민기구 집행위원회는 1977년 제28차 회기에서 채택한 "No. 6 강제송환금지" 결정을 통해 국경에서 또는 국경 안에서의 공식적인 난민인정 여부와 관계없이, 국적국으로 돌아가게 될 경우 박해를 받게 되는 자에 대한 강제송환금지 원칙 준수의 중요성을 재확인한바 있다.

나. 난민인정 심사 회부 결정 제도의 문제점과 개선방향

법무부 자료에 따르면, 출입국항에서의 난민인정 신청에 대한 난민인정 심사 불회부 결정 비율은 2013~2015년 3년간 평균 33.9%이며, 2016년 4월말 기준 51.9%이다.

이와 같이 난민인정 심사 불회부율이 높은 이유는 「난민법 시행령」 제5조 제1항에서 규정된 난민인정 심사 회부 요건에 난민인정 여부 판단을 위한 실질적인 심사 기준에 해당하는 사항이 다수 포함되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

2013년 「난민법 시행령」 제정 당시에도 난민인정 심사에의 불회부 요건에 대한 비판 의견이 있었으며, 특히 유엔난민기구는 '대한민국 난민법 시행령 및 시행규칙에 관한 UNHCR의 의견서'를 통해 대부분의 불회부 기준은 난민인정 심사 절차에서 다루어져야 한다는 의견을 표명한 바 있다.

또한 유엔난민기구 집행위원회는 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 협약국이 공정한 난민인정 심사 절차를 거치지 않은 채 국경에서 난민인정을 신청한 사람을 거부하는 것은 「난민협약」 상 '강제송환금지 원칙'을 위반한 것이라는 일관된 입장을 취하고 있다.

우리나라는 「난민협약」 체약국으로서 난민에 대한 강제송환금지 의무가 있는바,

출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인이 난민인정 심사 불회부 결정으로 인해 난민인정 심사를 정식으로 받지 못하고 강제 송환대상이 될 경우, 「난민협약」 제33조 및 「난민법」 제3조에서 규정하는 '강제송환금지 원칙' 위반의 한 유형인 '국경에서의 거부(Rejection at the Border)'에 해당될 수 있다.

「난민협약」의 취지를 고려할 때, 난민인정 심사 회부 여부에 대한 결정은 신청자의 신원을 확인하고 난민인정 심사를 위한 형식적 요건을 갖추었는지를 판단하는 절차로 진행되어야 하며, 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 원칙적으로 난민인정 심사에 회부해야 한다. 아울러, 신청자가 받게 될 회복하기 어려운 중대한 피해의 위험을 고려하면 난민인정 심사 불회부 결정은 매우 신중해야 할 것이다.

따라서 「난민법 시행령」 제5조 제1항의 난민인정 심사 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 난민인정 신청을 한 외국인이 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민인정 심사에 회부하도록 위 시행령을 개정하는 것이 바람직하다.

다. 난민인정 심사 불회부 결정에 대한 통지 미흡 및 이의신청 제도 부재의 문제점과 개선방향

「난민법」 제18조, 제21조는 난민인정 심사 결정에 대한 서면통지 및 난민불인정 결정에 대한 이의신청에 대해 규정하고 있다. 그러나 난민인정심사 회부 여부에 대한 결과는 「난민법 시행령」 제5조 제2항에 따라 "회부 여부를 결정한 때에는 지체 없이 그 결과를 출입국항의 난민신청자에게 알려야 한다."고 규정하고 있을 뿐 통지 방식을 명시하지 않았으며, 난민인정 심사 불회부 결정에 대한 별도의 이의신청 절차를 규정하고 있지도 않다.

「행정절차법」 제3조 제2항은 "이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니한다."고 규정하고 있는데, 그 제9호에서 '병역법에 따른 징집·소집, 외국인의 출입국·난민인정·귀화, 공무원 인사관계 법령에 따른 징계와 그 밖의 처분, 이해 조정을 목적으로 하는 법령에 따른 알선·조정·중재·재정 또는

그 밖의 처분 등 해당 행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 거칠 필요가 없다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항'을 「행정절차법」 적용의 제외 사유로 들고 있다.

그러나 대법원은 2013. 1. 16. 선고한 2011두30687 판결에서 '행정절차법령 규정들의 내용을 행정의 공정성, 투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하는 「행정절차법」의 입법목적에 비추어 보면, 공무원 인사관계 법령에 의한 처분에 관한 사항(「행정절차법」 제3조 제2항 제9호)이라 하더라도 그 전부에 대하여 「행정절차법」의 적용이 배제되는 것이 아니라, 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 처분이나 행정절차에 준하는 절차를 거치도록 하고 있는 처분의 경우에만 「행정절차법」의 적용이 배제되는 것으로 보아야 한다고 판시하면서, 행정청이 당사자에게 침해적 행정처분을 할 때에는 미리 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 한다고 판결하였다.

위 대법원 판례와 관련하여 인천지방법원은 2016. 6. 17. 선고한 2016구합50734 판결[13]에서 '외국인의 난민인정에 관한 사항'에 관하여도 이러한 법리를 대로 적용하여야 한다고 판시하였다.

참고로 유럽사법재판소(European Court of Justice) 판례에 따르면, 안보상 이유 등 협약에 명시된 이유에 의한 입국이 거부되었다 해도 입국 거부된 당사자는 그 결정의 배경과 이유에 대해 알 권리가 있으며, 이는 그 결정에 대해 이해하고 이의신청절차가 있을 경우 효과적으로 이의신청하여 본인을 변호할 수 있도록 준비하기 위함이라 판단한바 있다(ZZ v Secretary of State for the Home Department[2013] C-300/11). 또한 쉥겐국경법(Schengen Borders Code) 제13조는 입국이 불허되었을 경우 결정 사항, 향후 절차 및 항소할 권리에 대해 설명하는 표준양식을 사용할 것과 관련절차 등을 안내하도록 규정하고 있다.

따라서 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인에 대한 난민인정 심사 불회부 결정의 처분성이 인정되고 그 결정에 대해서도 「행정절차법」이 적용되어야 한다는 위 판례의 판결 취지와 해외 사례 등을 고려할 때, 난민인정 심사 회부 결정 여부를 문서로 통지하고, 불회부 결정 시 그 처분의 정당성을 다툴 수 있는 이의신청 절차를 관계 법령에 마련해야 하며, 처분 일자, 근거 법령, 처분 사유와 불복절차 등을 안내하는 것이 필요하다.

한편 난민인정 심사 불회부 결정을 서면으로 통지하는 경우에도 신청자의 언어적 장벽을 고려할 필요가 있다. 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인에 대한 난민인정 심사 회부 여부의 결정은 서면검토 및 면접 등의 방법으로 이루어지는데, 이 때 신청자의 언어적 다양성으로 인해 높은 수준의 통역이 이루어지기 어렵고, 심사기간이 짧으며, 변호인 또는 신뢰관계에 있는 자의 조력이 제한되는 등 신청자가 자신의 사정을 정확하게 표현하기 어려울 뿐 아니라 추후 난민인정 심사 불회부 결정의 근거 및 사유 등을 파악하는 것도 쉽지 않다.

이와 관련하여 프랑스 등 일부 국가에서는 입국거부 사유를 10개 언어로 고지함으로써 영어나 불어에 익숙하지 않은 사람들의 이해를 돕고 있다. 이처럼 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인의 언어적 다양성과 그로 인해 발생하는 진술·항변·이의신청 등의 어려움을 고려하여 난민인정 심사 회부 결정 결과를 문서로 통지

13) 인천지방법원 2016. 6. 17. 선고 2016구합50734 판결

성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되거나 행정절차에 준하는 절차를 거치도록 하고 있는 경우에만 행정절차법의 적용이 배제되는 것으로 보아야 한다. (중략) 난민인정심사 불회부결정인 이 사건 각 처분이 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 처분에 해당한다고 할 수 없다. (중략) 그렇다면 난민인정심사 불회부결정에 대하여는 행정절차법이 적용된다고 봄이 타당하다. (중략) 난민법 시행령 제5조 제2항은 (중략) 그 '방법'에 관하여는 아무런 규정도 두고 있지 아니하므로 이러한 규정만으로는 난민법이 문서 외의 방법으로 불회부결정을 고지를 하도록 하는 특별규정을 마련하여 둔 것이라고 보기는 어렵다. 따라서 이 사건 각 처분은 행정절차법 제24조에 따른 처분서를 교부하지 아니한 채 이루어진 것이어서 위법하다고 할 것이다. (중략) 이 사건 각 처분 당시 원고들이 어떠한 근거와 이유로 이 사건 각 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데에 별다른 지장이 없었던 것으로 볼 수 없으므로, 이 사건 각 처분은 행정절차법 제23조에 따른 이유제시의무를 위반한 것으로서 위법하다고 봄이 상당하다.

할 때 신청자가 이해할 수 있도록 가능한 한 다양한 언어를 병기하여 통지하는 것이 바람직하다.

3. 출국대기실 내 처우의 문제점과 개선 방향

가. 출국대기실 현황 및 설치 근거

앞서 언급한 바와 같이 출국대기실은 원래 입국을 허가받지 못한 외국인들이 송환되기 전까지 단기간 대기할 수 있는 용도의 장소로서 인천·김포·김해·제주·대구·청주·무안·양양공항 등 8개 국제공항과 부산 항만에 설치되어 있다. 그런데 현재는 원래의 용도 외에 출입국항에서 난민신청을 하였다가 난민인정 심사에 불회부된 외국인도 이 곳에 머무르고 있다.

그러나 출국대기실은 그 설치 및 관리 운영에 관한 법적 근거는 없이 2002. 2. 26. 항공사 및 공항 관계기관 등의 합의로 설치되었고, 임차료는 법무부, 시설물 관리는 공항공사가 담당하고 있다. 또한 입국을 허가받지 못한 외국인의 경우 운수업자의 비용으로 송환을 책임지고, 송환 전까지 그에 대한 교통비·숙박비 등을 부담하여야 한다는 「출입국관리법」 제76조 및 같은 법 시행령 제88조 제3항에 따라 출국대기실 운영은 항공사 운영위원회가 담당하고 있다.

나. 난민인정 심사 불회부 결정된 난민신청자의 처우

「난민법」 제6조에 따라 출입국항에서 난민신청을 하였으나 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 사람은 같은 법 제2조 제4호에서 규정하고 있는 '난민신청자'[14]에 해당하지 않아 같은 법 제40조부터 제43조의 난민신청자 처우를 적용받지 못하고 있다.

14) 「난민법」 제2조 제4호에는 "난민인정을 신청한 사람"을 '난민신청자'라고 약칭하면서, ①난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람, ②난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, ③난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람을 '난민신청자'로 규정하고 있어 '난민인정 심사에 불회부된 사람'은 난민신청자에 포함되지 않는다.

그러나 헌법재판소(2001. 11. 29. 99헌마494 결정)는 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있으며, 「세계인권선언」 제3조 및 제14조는 모든 사람은 안전을 누릴 권리가 있고, 박해를 피해 다른 나라에서 비호를 향유할 권리가 있음을 명시하고 있다.

또한 '강제송환금지 원칙은 송환 시 박해받을 것이라는 공포를 가질 만한 충분한 근거가 있는 모든 사람에게 적용되는 원칙'이라는 유엔 인권소위원회 결의(2002. 8. 14. 2002/23 결의 제8항), '난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 심사기간 및 법원 등에 이의신청하는 기간 동안 그 국가에서의 체류가 인정되어야 한다'는 유엔난민기구 집행위원회의 "No. 8 난민지위의 인정(1977년 제28차 회기에서 채택)" 등을 고려할 때, 난민인정 심사 불회부 결정 취소 소송을 제기한 외국인은 다른 사유로 입국을 허가받지 못한 외국인과는 다르게 처우할 필요가 있다.

다. 출국대기실 운영의 문제점 및 개선방향

출입국항에서 난민신청을 하였으나 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 사람이 소송을 통해 그 처분에 대해 다투는 동안, 출국대기실에서 장기간 거주하게 되는데 출국대기실은 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기 목적으로 설치된 장소이기 때문에 시설 규모가 작고 편의시설이 부족하여 장기간 거주에 적합하지 않다. 이처럼 출국대기실의 열악한 환경으로 인하여 대기자들의 위생·건강 등의 문제가 발생하고 있다.

식사, 위생, 의료 등에서 출국대기실의 처우와 환경은 유엔 「피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」에 따른 기본적 처우에도 미치지 못한다는 지적이 있다. 이는 현행 제도상 항공사 운영위원회에서 모든 비용을 부담하기 때문이라 할 수 있는바, 항공사 운영위원회는 비용 절감을 위해 출국대기실 내 외국인의 단기간 내 강제 퇴거에 집중하기 때문에 장기간 머무는 난민인정 심사 불회부자들에게 적절한 식사 제공 등 기본적 처우나 환경 개선을 기대하기 어렵다.

외국인이라 할지라도 인간으로서의 기본적 권리, 특히 인간의 존엄과 가치는 보

호받아야 할 것이며, 출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인의 경우에도 「난민협약」 등 국제인권규범에서 정하는 지위와 처우가 보장되는 것이 바람직하다. 따라서 정부는 출국대기실 설치·운영 및 관리 주체, 비용 부담 등에 대하여 그 책임을 명확히 할 필요가 있다. 특히 난민인정 심사 불회부 결정에 불복하여 관련 소송 등을 제기한 사람은 출국대기실에서 장기간 대기하도록 하는 것이 적절치 않으므로 대책을 수립하고, 「난민법」 제2조 제4호에서 정의된 '난민신청자'에 준하여 가능한 범위에서 같은 법 제40조부터 제43조의 처우를 받을 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 8. 25.

국가인권위원회 상임위원회

4 난민 장애인에 대한 장애인등록제도 개선 권고

[2017. 3. 30.]

[주 문]

국가인권위원회는 난민 장애인의 인권보호를 위해 보건복지부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 난민으로 인정되어 대한민국에 체류하고 있는 난민 장애인이 「난민법」 제31조에 따라 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에 난민을 포함하는 내용으로 개정하기 바람.

2. 난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인 복지사업의 지원을 받을 수 있도록 관련 지침을 정비하는 등 대책을 마련하기 바람.

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

2016년 국가인권위원회가 실시한 '학교 밖 이주아동·청소년의 발달권 보장 현황 모니터링'에서, 뇌병변 장애를 가진 난민 아동이 장애인 등록이 되지 않아 활동지원급여 등 장애인 관련 서비스를 제공받지 못해 학교를 다니지 못하는 사례가 확인되었다.

「난민법」 제31조는 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있으나, 장애인의 사회보장과 관련한 「장애인복지법」 제32조 및 제32조의2는 장애인 등록 신청 대상자의 범위에 난민을 포함하고 있지 않다.

이에, 국가인권위원회는 「난민법」 제31조가 난민인정자에 대한 사회보장을 규정하고

있음에도 불구하고 난민 장애인이 실제 사회보장서비스를 제공받지 못하는 것에 대하여 정책적 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「난민법」, 「장애인복지법」, 「사회보장기본법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령을 판단기준으로 하고, 「난민의 지위에 관한 협약(이하 '난민협약'이라 한다)」, 「장애인의 권리에 관한 협약(이하 '장애인권리협약'이라 한다)」 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 장애인 등록 제도와 활동지원 사업의 개요

가. 장애인 등록 제도

「장애인복지법」 제2조 제1항은 장애인을 '신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자'로 정의하고 있는데, 실제 장애인일지라도 활동지원급여 등 정부가 제공하는 각종 장애인 복지시책의 수혜대상자가 되기 위해서는 장애인 등록을 하여야 한다.

대한민국 국민의 경우 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인, 그 법정대리인 등이 장애 상태 등을 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 하고, 외국국적동포·주민등록을 한 재외국민·영주권자·결혼이민자의 경우 「장애인복지법」 제32조의2에 따라 장애인 등록을 할 수 있다.

나. 장애인 활동지원 사업

장애인 활동지원 사업은 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인에게 활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 활동지원급여를 제공하여 장애인의 자립생활

을 지원하고 그 부담을 줄이기 위한 제도인데, 이에 관하여 「장애인활동 지원에 관한 법률」에서 규정하고 있다.

「장애인활동 지원에 관한 법률」 제5조 및 같은 법 시행령 제4조 제1항은 활동지원급여의 신청자격을 만 6세 이상 만 65세 미만으로 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애등급 제1급 ~ 제3급 장애인으로 규정하고 있다.

활동지원급여는 장애인 당사자의 신청, 신청인에 대한 조사(장애등급 심사 및 방문조사 등), 수급자격 심의위원회의 심의 등의 절차를 거쳐 수급자격 인정 여부, 활동지원등급, 활동지원급여의 종류 및 내용, 본인부담금 등이 결정된다.

2. 난민 장애인 관련 국내 법령 및 국제인권기준

「헌법」 제6조는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 규정하고 있다.

「난민법」 제30조 제1항, 제31조, 제38조는 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받고, 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받으며, 난민인정자에 대하여는 상호주의를 적용하지 아니한다고 명시하고 있다.

「난민협약」 제23조, 제24조는 협약국은 난민에 대해 공공구제와 공적원조, 사회보장 등에 관하여 자국민과 동일한 대우를 하여야 한다고 규정하고 있다.

「장애인권리협약」 제19조는 모든 장애인이 다른 사람과 동등한 선택을 통하여 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가지고, 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회로의 완전한 통합과 참여를 촉진하기 위해 활동보조 등 관련 서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있으며, 제20조와 제24조는 장애인의 이동성 보장을 위한 효과적인 조치와 교육을 받을 권리 및 이를 위한 편의제공의 의무를 규정하고 있다.

한편, 2014. 9. 30. 유엔 장애인권리위원회는 「장애인권리협약」 대한민국 제1차 보고서에 대한 최종 견해에서, 장애를 가진 이주민이 기본적인 장애 서비스를 제한받지 않도록 장애인 등록 제도를 규정하고 있는 「장애인복지법」 제32조를 폐지할 것을 권고한 바 있다.

3. 난민 관련 장애인 등록 제도 및 활동지원 사업의 문제점

가. 장애인 등록 제도의 난민 제외

보건복지부 자료에 따르면, 우리나라의 등록 장애인은 2015. 12. 기준 2,490,406명이며, 이 중 재외국민, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자 등 외국인은 1,587명이다.

법무부 자료에 따르면, 우리나라의 난민인정자는 2016. 12. 기준 672명인데, 이들은 「장애인복지법」에 따른 장애인 등록 대상에 해당하지 않고, 이들 중 장애인 현황에 관한 공식적인 통계자료가 없다.

장애인이 관련 복지서비스 및 활동지원급여 등을 받기 위해서는 우선 장애인 등록을 하여야 하며, 재외동포 및 외국인의 장애인 등록에 대해서는 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에서 별도로 규정하고 있다.

「난민법」, 「난민협약」 등은 난민인정자에 대하여 자국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리를 보장하고 있는데, 「장애인복지법」 제32조의2 제1항 각 호에 '난민'이 포함되어 있지 않아 난민이 장애인 등록을 신청할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있다.

나. 난민 등에 대한 장애인 활동지원 사업 배제

장애인활동 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령은 활동지원급여의 신청자격을 「장애인복지법」에 따른 등록 장애인으로 제한하고 있는데, 난민은 장애인 등록을 할 수 없어 애당초 장애인 활동지원 사업에서 배제되고 있다.

외국국적동포·주민등록을 한 재외국민·영주권자·결혼이민자 등은 「장애인복지법」 제32조의2 제1항에 따라 장애인 등록을 할 수는 있다. 그러나 같은 조 제2항은 이들 장애인에 대하여는 예산 등을 고려하여 장애인복지사업의 지원을 제한할 수 있다고 규정하고, 실제로 보건복지부는 「2016 장애인활동 지원사업안내」를 통해 이들을 활동지원급여 신청자격의 제한 대상으로 명시하고 있다.

4. 개선방안

가. 「장애인복지법」 제32조의2 제1항 개정

「난민법」 제30조 및 제31조, 「난민협약」 제23조 및 제24조 등에 따라 국내에 체류하는 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리가 인정되나, 난민인정자는 장애인 등록을 할 수 없어 장애인 복지서비스에서 원천적으로 배제되고 있다.

「난민법」 제30조 제2항은 국가와 지방자치단체는 난민 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비 등의 조치를 하여야 한다고 규정하고 있으나, 난민의 장애인 등록을 위한 조치는 이루어지지 않고 있다.

따라서 난민으로 인정되어 대한민국에 체류하는 난민 장애인이 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있도록 「장애인복지법」 제32조의2 제1항을 개정하여 이들이 장애인 등록을 할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

나. 장애인활동 지원 사업의 대상 정비

「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이라 할지라도, 장애등급 등에 따라 장애인활동 지원의 수급자격 인정 여부 및 활동지원급여의 종류와 내용 등이 달라질 수 있다. 그런데 보건복지부는 「장애인복지법」 제32조의2 제2항을 근거로 하여 특히 재정적 부담이 큰 활동지원급여에 관하여 외국인 등을 일률적으로 배제하고 있다. 그러나 장애의 유형과 정도, 장애인의 개인적 특성, 필요로 하는 활동지원급여의 종류 등을 고려하여 장애인활동 지원의 적용 범위를 설정하지 않고 외국인

등에 대한 지원을 일률적으로 제한하는 정책은 「난민법」 및 「장애인권리협약」 등에서 규정하는 난민 장애인의 권리 보장 취지에 부합하지 않는다.

또한, 향후 「장애인복지법」 제32조의2 제1항이 개정되어 난민이 장애인 등록을 할 수 있게 된다 할지라도, 위와 같은 일률적 제한 정책이 유지되는 한 난민 장애인은 장애인활동 지원 수급대상에서 제외되어 필요한 서비스를 제공받지 못 할 우려가 있다.

따라서 난민 장애인이 대한민국 국민과 동등하게 장애인활동 지원 수급자격을 인정받고 필요한 활동지원급여를 제공받을 수 있도록 「장애인활동 지원 사업안내」 등 관련 지침을 정비하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 3. 30.

국가인권위원회 상임위원회

5 난민법 및 출입국관리법일부개정법률안 등에 대한 의견표명

[2019. 2. 14.]

1. 법무부는 개정안의 제안이유에서 그간 제기된 문제점을 개선하여 난민인정 심사의 효율성을 제고하기 위함이라고 하였으나, 개정안에는 효율성을 이유로 난민신청자들의 절차적 권리를 근본적으로 제약하는 조항들이 많아 난민심사의 공정성 약화가 우려된다.
2. 대한민국의 인구 천 명당 난민수용 인원은 0.04명으로, 전 세계 모든 난민수용국 중에서 139위이며, OECD가입 국가들의 난민수용률에서도 최하위권이다. 낮은 난민인정률과 국제적 심사기준에 부합하지 않는 심사기준 등으로 국제사회로부터 비판을 받고 있는 가운데, 주무부처에서 오히려 난민신청자들의 절차적 권리를 제한하는 방향의 법개정을 추진하는 것은 매우 우려되는 상황이다. 본 개정안은 전반적으로 국가인권위원회가 2006. 6. 12. '난민의 인권보호를 위한 정책개선' 의견표명과 2013. 4. 2. '난민법 시행령 제정안' 의견표명 및 관련 권고들의 취지에 명백히 배치된다고 보여진다.
3. 특히, 개정안 제5조의2와 제18조의2에 따른 심사제한규정, 개정안 제47조 허위서류 제출 처벌규정 신설은 「난민법」입법취지에 어긋나거나, 난민신청자가 제대로 된 심사를 받지 못하고 강제출국 될 수 있는 등 난민협약의 취지에 반하는 결과를 낳을 수 있다.
4. 또한 개정안 제44조의2에서 행정소송법상의 제소기간인 90일을 30일로 줄이려고 하는 것은 「헌법」 제27조의 법관에 의한 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 것으로 위원회는 심각한 우려를 표한다.
5. 한편, 난민인정절차의 불복절차에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 '독립적이고 공평한(Fair and impartial)' 이의신청 심의 원칙이고, 유엔난민기구 역시 한국정부에 대해 이의신청절차에 대해 '1심 결정의 행정적 검토는 독립적이고 공정한 기구에서 진행될 것[15]'을 권고하였다. 따라서 장기적으로는 별도의 「난민위원회법」과 같은 조직법을 근거로 난민위원회의 완전한 독립을 도모할 필요가 있고, 단기적으로는 위원 구성

의 문제가 난민심사의 독립성과 중립성을 확보할 수 있는 관건인 점을 감안하여, 민간위원의 비율을 높게 구성함은 물론, 특히 난민위원회 위원장 등 각 위원회의 위원장으로 민간위원이 임명될 수 있도록 하여 운영의 개방성과 공정성을 확보하는 방안 등 우선적인 보완책이 필요할 것이다.

6. 이러한 이유로 「난민법 일부개정법률안」 및 「출입국관리법 일부개정법률안」을 종합적으로 살펴볼 때 난민인정절차의 신속성 등을 사유로 하여 난민신청자의 절차적 권리를 근본적으로 제약할 것이 우려되는 조항들에 대해서 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의거하여 법무부장관에게 다음 검토서와 같이 의견을 표명한다.

15) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009, available at: http://www.refworld.org/docid/4a8d58092.html
난민신청자에게 통역과 절차에 관한 정보, 법률구조가 가능한 법률서비스가 제공되어야 한다는 점, 이의신청을 위한 충분한 시간이 보장되고 구금 중에도 이의신청을 할 수 있는 등 실질적인 이의신청절차 접근가능성이 있어야 한다는 점, 이의신청단계에서는 법과 사실이 모두 심사되고 새로운 증거가 제출될 수 있다는 점, 난민신청자에게 이의신청단계에서 제출된 증거를 제시하고 설명할 수 있는 기회를 제공하기 위해 청문이 이루어져야 한다는 점, 난민신청자는 청문을 요구할 권리가 있고, 이의신청 심사기관은 난민신청자의 신청에 의해 혹은 직원으로 청문절차를 진행할 권한을 가져야 한다는 점 등을 강조하고 있음.

가. 「난민법 일부개정법률안」에 대한 검토의견서

관련 조항	검 토 의 견	
	위원회 의견	검 토 사 유
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생 략) 4. "난민인정을 신청한 사람"(이하 "난민신청자"라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람 나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람 다. 난민불인정결정에 대한 이의신청 또는 행정소송이 진행 중인 사람	**제4호 나항, 다항 현행 유지**	○현재, 난민불인정 결정에 대한 불복절차로 행정심판 또는 이의신청이 가능하지만, 이의신청의 심의를 맡고 있는 난민위원회는 독립성, 전문성, 투명성에서 심각한 문제를 갖고 있다고 지적받고 있음 ○현재 이의신청 심의 기구인 난민위원회는 난민신청자에 대한 청문절차 없이 서류 심사로만 진행하고, 한번 개최될 때마다 처리하는 사건수가 많음 ○또한 중앙행정심판위원회에 대한 행정심판 청구가 아닌 특별행정심판의 경우, 사안의 전문성, 특수성, '특히 필요한 경우'라는 예외적 허용요건을 충족해야 하나, 난민위원회를 통한 이의신청 심의가 '특별행정심판'의 예외적 허용요건을 충족한다고 보기 어려움
제21조의2(행정심판의 제한) 난민신청자가 제5조의2에 따른 부적격결정, 제6조에 따른 불회부결정, 제18조, 제18조의2, 제19조에 따른 난민불인정결정, 또는 제22조에 따른 난민인정 취소·철회결정을 받은 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.	**삭제**	

제3조(강제송환의 금지) ① 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 「난민협약」 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있거나 고문 받을 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 영역의 국경으로 강제로 송환되지 아니한다. 다만, 국가 안보에 위험이 된다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 범죄로 유죄판결이 확정되고 국가공동체에 위험한 존재가 되는 사람에 대하여는 그러하지 아니하다.	**현행 유지 또는 일부 수정** ① 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 「난민협약」 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있거나 고문 받을 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 영역의 국경으로 강제로 송환되지 아니한다. 다만 체약국에 있는 난민으로서 그 국가의 안보에 위험하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자는 이 규정의 이익을 요구하지 못한다.	○ 「난민협약」 제32조는 난민신청자라 하여도 “국가안보 또는 공공질서를 이유로 한 경우”에는 불복하기 위한 적법절차를 운영하는 조건하에서 예외적인 추방을 할 수 있도록 하고 있고, 같은 협약 제33조는 “국가의 안보에 위험하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자“는 강제송환금지원칙의 이익을 요구할 수 없다고 규정하고 있음 ○ 그러나, ‘강제송환당하지 않을 권리’는 근본적으로 난민에게 가장 중요한 권리로서, 「난민협약」 제32조 및 제33조의 관련 부분은 그 자체로 논쟁의 여지가 많고 이에 대한 해석론도 다양하게 축적되어 있음[16][17] 그런데 개정안은 ‘대통령령이 정하는 중대한 범죄‘라고 하여, 해석례가 아닌, 법규명령을 통해 ’중대한 범죄‘를 임의로 행정청이 정할 수 있도록 되어 있음 ○ 「난민협약」의 강제송환금지원칙은 법률적 효력을 갖는 강행규범(jus cogens)이기 때문에, 일부 부득이한 제한을 가할 방법을 고려해보더라도, 입법부의 결정[18]에 따르도록 해야 하지 대통령령에 위임하는 것은 바람직하지 않음. 따라서 만약 중대한 범죄를 제한사유로 명시하려면 「난민협약」의 문언과 해석에 맡길 수 있도록 위임 규정의 삭제가 필요하다고 판단됨 ○ 또한, 개정안은 추방절차에 관한 제한을 ‘적법절차’라고만 규정하고, 후문의 상세한 제한 역시 ‘불복절차가 보장 된다’라고 규정하고 있는데, 이러한 미묘한 규정 방식의 차이로 인해, 행정당국의 임의적 판단만으로 사법적 구제절차 없이 난민신청자의 퇴거집행이 될 수 있는 여지가 있음 ○ 강제송환 금지에 대한 제한 결정이 신중하게 판단되고, 확실한 경우에만 적용해야 함을 나타내기 위해서 「난민협약」 제32조 제2항 [19]에서 규정한 ‘추방절차’에 관한 제한인 ‘법률에 정하여진 절차’와, 불복할 기회 보장에 관한 ‘국가안보를 위하여 불가피한 이유가 있는 경우를 제외하고 그 난민은 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출하고, 또한 권한 있는 기관 또는 그 기관이 특별히 지명하는 자에게 이의를 신청하고 이 목적을 위한 대리인을 세우는 것이 인정 된다’는 규정을 구체적으로 명시할 필요가 있음 ○ 이에 현행대로 관련 조항을 놓아두거나, 임의적인 변경 없이 「난민협약」의 조문을 그대로 옮겨야 할 것임
② 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 「난민협약」 제32조에 따라 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우에는 국외로 송환될 수 있다. 이러한 송환은 적법절차에 따라 이루어져야 하고, 국가안보를 위하여 불가피한 경우를 제외하고는 불복하는 절차가 인정된다.	② 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 「난민협약」 제32조에 따라 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우에는 국외로 송환될 수 있다. 이러한 송환은 법률에 정하여진 절차에 따라 이루어진 결정에 따라 이루어져야 하고, 국가안보를 위하여 불가피한 이유가 있는 경우를 제외하고 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출하고, 또한 권한있는 기관 또는 그 기관이 특별히 지명하는 자에게 이의를 신청하고 이 목적을 위한 대리인을 세우는 것이 인정된다.	

③ 난민신청자가 「출입국관리법」제68조 제1항 제6호부터 제8호까지에 해당하는 경우에는 제1항 본문이 적용되지 아니한다.	**삭제**	○ 한편, 개정안 제3조 제3항은 개정안이 신설하려는 심사제한제도인 '부적격결정', 1심이 종료된 '명백히 이유없는 난민신청', 그리고 '판결이 확정된 사람'에 대한 새로운 '출국명령' 근거를 명시한 것인데, 위와 같은 사정에 해당된다고 하여 박해위험이 없다고 확인된 것은 아니어서 자동적으로 강제송환금지원칙의 예외에 해당된다고는 판단할 수 없으므로 삭제해야할 것임
제5조(난민인정 신청) ① 대한민국 안에 있는 외국인으로서 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 할 수 있다. 이 경우 외국인은 난민인정신청서를 법무부장관이 지정하는 지방출입국·외국인관서의장에게 제출하여야 한다. ② ~ ⑦ (생 략)	**현행 유지**	○ 현행 「난민법」에 따르면, 법무부장관은 전국의 지방출입국·외국인관서에서 난민신청서를 접수할 수 있음[20] 그러나 실제로 '체류지 관할 사무소로 가라', '거점사무소로 가라'와 같은 근거 없는 위법한 접수거부 관행이 계속되어 왔음[21] ○ 제한된 예산과 인력을 고려할 때 특정 사무소로의 난민인정심사 자체의 인력 및 인프라의 집중은 고려할만 하나, 난민신청서 접수기관을 제한하는 것은 난민신청자의 어려움을 가중시킬 수 있으며, 행정편의를 위해 난민신청자의 절차적 권리를 제약하는 것일 수 있음 ○ 따라서 현행대로 관련 조항을 놓아두되, 현재의 위법한 접수거부관행을 없애도록 하고, 내부적인 규정에 있어서 특정 기관에 접수되어야 한다면, 소속관서 간의 이송을 통해 해결해야 할 것임
제5조의2(재신청자 등에 대한 난민인정 심사 부적격결정) ① 법무부장관은 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민인정 심사 부적격결정(이하 '부적격결정'이라 한다)을 할 수 있다. 1. 과거 난민인정 신청에 대하여 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람이 재신청한 경우. 다만 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.	**제5조의2 삭제 또는** **제1호 수정('중대한' 삭제)** **제2호 수정('중대한' 삭제)** **제3호 수정('중대한' 삭제)** **제4호 ~ 제7호 삭제**	○ 이 제도의 도입은, 원칙적으로 '난민신청자에게 면접조사를 포함한 심사기회를 보장하고 그 기간 동안 의사에 반하는 강제송환을 금지하는' 난민인정절차의 틀 자체를 변경하는 것이고, 결국 부적격 결정은 강제송환을 당하지 않을 권리를 제약하는 결과를 낳기 때문에 매우 예외적인 경우에만 이뤄져야 함 ○ 매우 예외적인 경우 또한 '실체적인 난민사유의 존부'에 대한 평가가 반영되어서는 안되고 그 자체로 명백히 난민이 아님(Manifestly unfounded claim)을 추단할 수 있는, 또는 절차기회의 부여가 명백히 강제송환금지원칙 보장의 측면에서 무관함을 확신할 수 있는 '형식적인 사유'로만 제한되어야 할 것임

		○ 따라서 제도 도입 자체에 매우 신중해야 하지만, 도입해야 한다면 복잡한 심사를 요하지 않고 간단히 심사하여 난민제도의 보호를 제공할 여지가 명백히 없음을 쉽게 파악할 수 있는 형식적 요건을 갖춘 사람들에게만 적용 가능하여야 할 것임[22]. 그렇게 되어야 난민 신청자의 보호에 근거한 예외적인 제도의 존립근거 마련은 물론, 부적격결정에 따른 소송 등의 2단계 행정소요의 부담 역시 막을 수 있을 것임 ○ 또한 현재 한국의 난민인정률은 약2%[23]에도 미치지 못하는 실정으로 인정률이 국제적 수준에 못미친다는 지적이 있고, 실제로 권리구제가 필요한데도 1차심사에서 전혀 구제가 되지 않아 난민인정이 필요한 사람들도 모두다 후속절차로 이행되는 경우가 많음. 부적격결정의 도입은 실제로 전체 절차의 측면에서는 신속성에 큰 도움이 되지 않으면서 일부 사건에 대해 공무원의 면접조사의 부담만을 줄일 뿐, 옥상옥과 같은 불필요한 절차를 만들 수 있음. ○ 따라서 위 개정안 신설은 신중해야 하며, 그럼에도 불구하고 심사 부적격결정 규정을 도입하려면 오로지 재신청의 제한 및 난민인정 심사를 위한 형식적 요건을 갖추었는지를 판단하는 절차로 마련하고, 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 원칙적으로 난민인정 심사에 회부해야 함

16) ①'중대한 범죄'에는 무엇이 해당하는가, ②'중대한 범죄'가 어떤 절차를 통해 어떤 정도로 확인될 경우에 송환이 가능한가와 같은 쟁점

17) 예를 들어, Suresh v. Canada, [2002] 1 SCR 3 (Can. SC, Jan. 11, 2002), para. 90 "어떤 사람이 캐나다의 안보에 위험하다고인정되기 위해서는 그 사람이 직접 또는 간접적으로 캐나다의 안보에 '심각한'위협을 가해야 한다 (…) 위협은 증거에 기초한 객관적으로 합리적인 의심에 기초해야 한다는 의미에서 '심각해야'하고, 위협이 되는 해악은 무시해도 될 정도가 아니라 실질적인 것이어야 한다는 의미에서 '심각해야'한다."

18) 강제송환금지원칙의 예외를 규정하는 소위 '안전한 제3국' 목록을 독일은 국회에서 매년 결정

19) 「난민협약」 제32조 추 방

2. 이러한 난민의 추방은 법률에 정하여진 절차에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 행하여진다. 국가안보를 위하여 불가피한 이유가 있는 경우를 제외하고 그 난민은 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출하고, 또한 권한있는 기관 또는 그 기관이 특별히 지명하는 자에게 이의를 신청하고 이 목적을 위한 대리인을 세우는 것이 인정된다.

20) "피고로서는 대한민국 안에 있는 외국인이 ... (중략) ... 난민인정신청서를 제출한 이상 ... 그 신청을 실질적으로 심사하여 수리여부를 결정할 수 있는 규정이 없으므로 일단 이를 수리"하여야 하고 접수거부를 할 수 없다는 판결(서울행정법원 2000. 6. 21. 선고 2000구3893 판결)

2. 과거 난민인정결정이 취소·철회된 사람이 재신청한 경우. 다만 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
3. 과거 난민인정 신청이 철회 또는 2회 이상 철회간주된 사람이 재신청한 경우. 다만 철회에 정당한 사유가 있거나 책임질 수 없는 사유로 철회간주된 경우 또는 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
4.「출입국관리법」제59조 제2항에 따라 강제퇴거명령을 받은 사람(「출입국관리법」제60조에 따라 이의신청을 한 경우에는 이의신청이 기각된 사람)이 난민인정 신청을 한 경우. 다만, 난민신청자가 난민인정 심사가 필요하다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
5. 난민인정 신청에 대하여 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람의 미성년 자녀가 자신의 독자적인 사유 없이 난민인정 신청을 한 경우
6.「난민협약」에 가입한 국가에서 이미 난민인정을 받은 사람이 난민인정 신청을 한 경우
7.「범죄인 인도법」에 따라 범죄인 인도허가 결정을 받은 후 난민인정 신청을 한 경우

② 법무부장관은 난민신청자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 신청서가 제출된 날부터 14일 이내에 난민인정 심사 부적격 여부를 결정하여야 한다. 다만, 그 기간 안에 결정하지 못하면 난민인정 여부에 대하여 심사하여야 하고, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 결정할 수 없는 때에는 1회에 한하여 7일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다.

○ 제1호 내지 제3호는 '중대한 사정변경'이 있을 경우 과거의 기회를 보장받았거나 이미 심사가 종료된 사람이 다시 '재신청'을 하게 될 경우를 고려하는 것으로 보임. 그러나 유엔난민기구에 따르면 '재신청자'에 관한 '사정변경'은 '중요한 것[24]'이면 되는데, 한국의 행정절차에서 이미 그 의미가 협소하게 축적되어 있는 유형적 용어인 '중대한(grave)'이라는 단어를 포함함으로서, 협소하게 운용될 여지가 있음.

○ 제4호는 강제퇴거명령을 받은 외국인이 외국인보호소에서 난민신청을 하면 원칙적으로 부적격 결정을 하려는 것으로, '지연된 난민신청'에는 매우 다양한 사유가 존재하고 난민신청자의 책임이 아닌 경우도 있음. 또한 통상적인 시점과 달리 강제퇴거명령을 받아 송환이 임박하게 된 상태에서는 실제로 집행 시점에서의 박해의 위험 여부를 평가할 필요도 있음[25]

○ 심사기회를 보장하기 위해서 '사실을 소명한 경우'는 제외한다고 하였는데, 보호소에서 송환을 막기 위해 난민신청을 제출한 것 자체가 '심사의 필요성을 소명'한 것인데, 추가로 어떤 경우를 상정하는 것인지 의문이며, 지금처럼 운용될 경우 기계적으로 모두 부적격결정을 받고, 이에 관한 쟁송만 하게 될 여지가 커서, 구금된 사람이 난민신청을 '접수'하여 '심사'를 받기 까지 최소한 '부적격결정 이후 1심 소송과 2심 소송 각 6개월에서 1년'을 거치게 될 것이 분명하고, 그 기간 동안 부당한 장기구금의 여지마저 있음

○ 나아가 출입국관리법 개정안 제68조 제1항 제6호[26]」와 결부될 경우 '강제퇴거명령서를 집행할 수 있다'라고 되어 있어, 행정당국의 자의적 결정에 따라 '강제퇴거명령을 받은 외국인이 난민신청을 하면' 자동적으로 부적격결정을 받고, 이미 발부된 퇴거명령을 집행까지 할 수 있게 되어, 난민신청을 하기만 하면 곧장 추방되는 결과를 낳게 할 수 있음

○ 제5호는 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람의 미성년 자녀에 대한 난민면접조사의 부담을 피하려는 의도인데, 부적격결정을 통해 각하하는 것보다, 부모의 부적격결정에 대한 쟁송기간동안에 자녀의 체류자격을 어떻게 할 것인지를 결정하는 것이 훨씬 중요함. 체류자격 해소방안 마련 없이 위의 개정안이 반영될 경우 현재와 같이 배우자 및 미성년자녀들이 '부적격결정 취소의 소'를 제기해서 사법부에 인지대와 송달료를 내고 소송을 하는 방법으로 비자연장을 받는 이상한 관행이 계속될 여지가 큼

		○ 제6호의 경우 타국가에서 난민인정을 받은 경우 추가적인 난민심사를 할 필요가 없다는 것으로서 소위 '안전한 제3국 이론'을 우회적으로 입법화한 것으로 보임. 위 이론은 난민들이 기하급수적으로 증가하여 보호가 불가능한 상황에서 현실적 대안을 마련한 것으로 보호가 불가능한 상황을 예정하지 않는 한 부당함 ○ 제7호의 경우, 범죄인 인도법에 따라 결정을 받았다 하더라도, 그 자체는 강제송환금지원칙의 예외인 '중대한 범죄', '국가안보' 등과 일치하는 것이 아닐 뿐만 아니라, 오히려 난민으로 보호해야할 사람이면 「범죄인 인도법」에 따른 국적국의 요청으로부터 이를 차단하고 보호해야할 필요가 매우 높은데, 부적격결정을 통해 송환 가능할 수 있게 됨
③ 난민신청자가 난민인정 신청 과정에서 제1항에 해당하는 사유를 명시하지 않아 심사과정에서 그 사유가 뒤늦게 발견된 경우에는 제2항에서 정한 기간에도 불구하고 부적격 결정을 할 수 있다.	**제5조의2 3항 삭제**	○ 한편, 제3항의 경우 21일이 지나 일반심사 절차로 이행된 후에도 부적격결정을 할 수 있도록 한 것인데, 사실상 1호 내지 3호의 경우 행정청이 21일 이후에 이를 파악할 경우를 상정하기는 어렵고, 결국 '사정변경' 여부에 대한 판단이 변경된 경우라 할 것인데 21일 이후에 판단이 변경되었다면 이는 신속히 판단할 수 있는 사유가 아니라 엄밀한 판단을 요하는 사유라 할 것이므로 21일 이내에 결정할 수 없었다면 심사를 해야 함이 타당함.
④ 법무부장관은 제1항에 해당하는 사람에 대하여는 면접조사를 생략하고 신청서 기타 자료에 의하여 부적격 여부를 결정할 수 있다. ⑤ 법무부장관은 부적격결정을 하는 경우에는 난민신청자나 그 대리인에게 그 사유를 기재한 부적격결정통지서를 교부한다.	**5항의 대리인 규정 삭제**	
제8조(난민인정 심사)① 제5조에 따른 난민인정신청서를 제출받은 지방출입국·외국인관서의 장은 지체 없이 난민신청자에 대하여 면접을 실시하고 사실조사를 한 다음 그 결과를 난민인정신청서에 첨부하여 법무부장관에게 보고하여야 한다. 〈개정 2014. 3. 18.〉 ② 난민신청자의 요청이 있는 경우 같은 성(性)의 공무원이 면접을 하여야 한다. ③ 지방출입국·외국인관서의 장은 필요하다고 인정하는 경우 면접과정을 녹음 또는 녹화할 수 있다. 다만, 난민신청자의 요청이 있는 경우에는 녹음 또는 녹화를 거부하여서는 아니 된다. 〈개정 2014. 3. 18.〉	**제8조, 제10조 현행 유지 또는 보완 필요**	○ 난민심사는 상당한 전문성이 요구되는바, 출입국공무원 중 법률상 지정만으로 난민면접조사의 주체로 규정하는 것은 전문성 등이 확보되지 않은 채 조사가 진행될 수 있으므로 난민신청자의 '정상적으로 심사받을 권리'를 제한하는 일이 될 수 있으며, 이는 마치 형사절차에서 수사의 주체를 '검사'에서 '검찰수사관'으로 변경하는 것과 같은 사항임

		○ 이는 단순한 우려가 아니며, 실제로 이미 면접조사를 전면적으로 담당하고 있는 일부 난민전담공무원의 면접조사상의 위법이 다양하게 확인되었음[㉠"면접절차가 전반적으로 부실하게 진행되었고, 필수적으로 진행했어야 할 박해에 관한 질문이나 난민면접조서 확인절차가 누락되거나 형식적으로 이루어졌으며, 원고의 진술조차 왜곡되어 면접조서에 제대로 기재되지 않았다"(2017. 10. 12. 선고 서울행정법원 2017구단4294 판결), ㉡"(난민신청자가) 난민 신청 사유와 모순되는 진술을 한다는 것은 매우 이례적인 일이라 할 것인데, 유독 아랍어 통역인 B가 통역한 난민면접조서에서 그와 같은 기재가 많다는 것은 아랍어 통역인 B의 통역 내용이나 통역 방식 등에 심각한 문제가 있다는 것을 의미한다" (2018. 6. 27. 선고 서울고등법원 2017누47245 판결)] ○ 따라서 난민전담공무원의 전문성 확보를 위해 난민심사관에 준하는 기준 자격 규정을 포함한 개정안을 마련하던지, 현행 법률을 유지하며 부득이한 현실적 필요로 면접조사를 난민전담공무원이 시행하더라도 난민심사의 주체인 난민심사관의 난민전담공무원에 대한 관리감독이 보다 구체화 될 수 있도록 하는 형태로 개선이 요구됨
④ 법무부장관은 지방출입국·외국인관서에 면접과 사실조사 등을 전담하는 난민심사관 및 난민전담공무원(이하 "난민심사관 등"이라 한다)을 둔다. 난민심사관 등의 자격과 업무 수행에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 법무부장관은 지방출입국·외국인관서에 면접과 사실조사 등을 전담하는 난민심사관 및 난민전담공무원(이하 "난민심사관 등"이라 한다)을 둔다. 난민심사관 등의 자격과 업무 수행에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 법무부장관은 난민신청자가 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우에는 제1항에 따른 심사절차의 일부를 생략할 수 있다. ⑥ 난민신청자는 난민심사에 성실하게 응하여야 한다.		
제10조(사실조사) ① 법무부장관은 난민의 인정 또는 제22조에 따른 난민인정의 취소·철회 여부를 결정하기 위하여 필요하면 법무부 내 난민전담공무원 또는 지방출입국·외국인관서의 난민심사관 등으로 하여금 그 사실을 조사하게 할 수 있다. ② 제1항에 따른 조사를 하기 위하여 필요한 경우 난민신청자, 그 밖에 관계인을 출석하게 하여 질문을 하거나 문서 등 자료의 제출을 요구할 수 있다.		

③ 법무부 내 난민전담부서의 장 또는 지방출입국·외국인관서의 장은 난민전담공무원 또는 난민심사관 등이 제1항에 따라 난민의 인정 또는 난민인정의 취소나 철회 등에 관한 사실조사를 마친 때에는 지체 없이 그 내용을 법무부장관에게 보고하여야 한다.		
제16조(자료 등의 열람·복사) ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.	**제1항 수정** ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서, 제8조 제3항의 난민면접 과정에서 생성된 녹음 또는 녹화파일의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.	○ 난민면접 과정에서 생성된 녹음 또는 녹화파일은 '자신의 진술이 기재된 서류'나 다름없는 것으로, 형사사건에서도 수사 종료 전 열람·복사가 얼마든지 가능하고, 현재의 법령으로도 '난민면접조사의 열람·복사'가 가능하고, 「공공기관의 정보공개등에 관한 법률」로도 근거가 이미 마련되어 있는데, 이와 같이 '열람'만 가능하도록 하는 것은 난민면접조사의 밀행(密行)성을 보다 강화하는 것임
② 제8조 제3항의 난민면접 과정에서 생성된 녹음 또는 녹화파일은 난민신청자 본인이 요청하는 경우에는 지정된 장소에서 열람하게 할 수 있다. 다만, 위 녹음 또는 녹화파일에 대한 복사는 허용되지 아니한다. ③ 출입국관리공무원은 제1항에 따른 열람이나 복사의 요청이 있는 경우 지체 없이 이에 응하여야 한다. 다만, 심사의 공정성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 명백한 이유가 있는 경우에는 열람이나 복사를 제한할 수 있다. ④ 제1항 또는 제2항에 따른 열람과 복사의 구체적인 방법과 절차는 대통령령으로 정한다.	**제2항 삭제**	○ 또한 난민불인정결정 후에는 사실상 소송의 상대방의 지위에 있게 되는 행정당국이 '자신의 진술이 기재된 서류'를 유불리에 따라 임의로 공개하는 형태가 되므로, 난민신청자의 방어권을 심각하게 제한할 소지가 큼
제17조(인적사항 등의 공개 금지) ① 누구든지 난민신청자와 제13조에 따라 면접에 동석하는 사람의 주소·성명·연령·직업·용모, 그 밖에 그 난민신청자 등을 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니 된다. 다만, 본인의 동의가 있거나 제11조에 따라 관계 행정기관의 장 에게 협조를 요청하는 경우는 예외로 한다.	**제1항 개정문장 삭제**	○ 난민신청자의 인적사항에 관한 정보는 「개인정보 보호법」과 같은 일반적인 법령의 보호에 더하여, 국적국에 누설될 경우 추가적인 박해의 위험을 낳을 수 있기에 엄격하게 제한되고, 이를 「난민법」 제17조에서도 규정하고 있음 ○ 따라서 해외 대한민국 공관에는 자국 국적자가 다수 근무하는 등 본인의 동의 없이 정부의 심사 필요라는 이유로 사실조회를 할 경우 난민신청자들에게 위험이 초래되는 일이 발생할 수 있음 ○ 본인의 동의를 구하고 문제가 없을 때 협조요청을 하거나, 만약 동의를 얻지 못할 경우 상당한 이유에 관한 소명이 없으면 이를 증거방법의 하나로 평가해야지, 박해의 위험을 가중할 수 있는 협조요청의 근거를 법률규정으로 만드는 것은 부당함[27]
제18조(난민의 인정 등) ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정증명서를 난민신청자나 그 대리인에게 교부한다.	**제18조 개정문장 삭제**	○ 소송단계에서 위임장을 제출하는 소송대리인과 달리, 난민인정심사 신청단계에서는 본인의 신청 등에 관한 대리권을 명확히 표시하고, 지정하는 절차가 마련되어 있지 않은 상황임

② 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우에는 난민신청자나 그 대리인에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청에 관한 사항을 기재한 난민불인정결정통지서를 교부한다.		○ 또한 현행 실무상 변호사가 난민신청 법률조력에 관한 위임을 받았다 하더라도 역할이 법정에서의 기일에 출석하는 '소송대리인'에 준하는 '신청대리인'이라기 보다 포괄적 '법률조력'의 형태인 것이고, 신청대리인에게 수권되어야 할 권한의 범위도 불분명함 ○ 그런데 위 개정안과 같이 규정할 경우, 적법한 송달이 되었는지 여부에 관한 쟁송이 발생하고, 본인의 동의 없이 절차가 종결될 여지가 커서 도입에 신중해야할 것으로 보임[28]
③ 제2항에 따른 난민불인정결정통지서에는 결정의 이유(난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한다)와 이의신청이 허용되는 경우 그 기한 및 방법 등을 명시하여야 한다.		○ 만약 이와 같은 규정을 마련할 경우, 신청단계 전반에 걸친 대리인의 위임근거 소명절차, 송달방법, 이의신청 단계에서의 대리인에게 관련 절차 통지 등의 절차가 '소송절차'에 준하여 완벽히 보완되어야할 것이며, 절차의 종료만이 아닌, 절차개시, 면접기일/난민위원회 심의 기일의 통지와 같은 진행의 통지절차도 함께 보완되어야 함
④ ~ ⑥ (생 략)		
제18조의2 (명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정결정) ① 법무부장관은 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 "명백히 이유 없는 신청 등"임을 명시하여 난민불인정결정을 할 수 있다. 1. 체류 연장 목적 또는 오로지 사인 간의 분쟁이나 경제적인 이유 등 이 법에 따른 난민에 해당하지 아니함이 명백한 경우 2. 난민신청자가 신청서 제출 이후 「범죄인 인도법」에 따라 범죄인 인도허가 결정을 받은 경우 3. 대한민국에서 1년 이상 체류한 외국인이 체류기간 만료일에 임박하거나 체류기간 만료일을 경과하여 난민인정 신청을 한 경우. 다만, 난민인정 신청을 지체하게 된 부득이한 사정이나 입국 이후 중대한 사정변경이 있음을 소명한 경우에는 제외한다. 4. 난민신청자가 정당한 이유 없이 출입국·외국인 관서에서 요구하는 정보를 제공하지 않거나 원활한 의사 교환을 하지 않는 방식으로 절차상 의무를 해태하고, 그 외에 난민임을 인정할 증거가 없는 경우 ② 제1항에 따른 난민불인정결정통지서 교부 등에 관하여는 제18조 제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.	**삭제**	○ 해당 개정안은 각호의 내용으로 실체적 사유를 판단하여 '명백히 이유 없다'라는 것을 행정청이 판단하여 난민신청자에게 심사를 받지 못하게 하려는 것으로 형식적 사유로 난민인정 심사를 제한하는 것 보다 더욱 신중을 기해야 할 것임 ○ 완벽히 「난민협약」상의 난민인정 사유가 아닌 신청을 제외하고 '명백히 이유 없는 난민신청인지', 단지 '이유가 없을 것 같은 난민신청'인지를 분별하는 것이 사실상 불가능한데, 전자에 대한 결정을 행정청이 임의로 하고 이에 대한 불이익을 주게 되는 것이기 때문임 ○ 더욱이, 우리정부는 심사관 등의 전문성 부족과, 난민인정심사 기준이 국제적 기준에 부합하지 않는다고 지적받고 있는 현재의 상황에서 이와 같은 제도가 도입되면 다수의 신청이 '명백히 이유 없는' 것으로 부당하게 포섭되어 불이익을 받게 될 가능성이 큼[29] ○ 제1호의 경우 '체류 연장 목적', '오로지 사인간의 분쟁이나 경제적인 이유'등을 명시하고 있는데, 체류연장목적 여부는 난민인지 여부 및 박해의 위험 존부의 판단과 무관한 것임(난민도 체류를 연장하길 원하고, 난민이 아닌 사람도 체류를 연장하기 원하는 것이어서, 박해의 위험이 있는지 없는지가 기준이 되어야지 체류연장목적이 기준이 될 수는 없음) ○ 또한 '오로지 사인간의 분쟁이나 경제적인 이유'가 「난민협약」상의 5대 사유에 포함되는지 여부(Nexus)는 구체적 사안의 심사에 따라 다를 수 있음

		○ 더욱이 현재 「고문방지협약」에 따른 '인도적 체류 허가'는 난민인정 신청서의 접수만으로 이루어지고 있고, 그 경우는 난민이 아니어도 '인도적인 사유'로서 「고문방지협약」에 따른 보호의 필요성이 존재하는데, 이를 행정청이 '명백히 이유 없는 난민신청'이라고 판단했을 때, 「고문방지협약」에 따른 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있어서 결코 명백히 이유없는 난민신청이 아님 ○ 제2호의 「범죄인 인도법」에 따른 인도허가 결정(이는 '적격성 심사' 부분에서 언급하였듯, 자의적인 국적국정부의 요청으로 인해 난민보호에 정면으로 반하는 결과를 낳게 될 가능성이 큼)도 문제이고, 더욱이 '범죄인 인도결정'을 받았더라도 박해의 위험이 있어서 송환하면 안 될 경우가 있을 수 있어, 이 사유를 '명백히 이유 없는 난민신청'의 실체적 사유로 적용할 경우 강제송환금지원칙 위반이 될 수 있음 ○ 제3호의 '1년 이상 체류한 외국인이 체류기간 만료일에 임박하거나 경과하여 신청한 경우', 앞에서 언급하였듯 지연된 난민신청에는 본인에게 책임을 돌릴 수 없는 사정들이 존재할 수 있으며, 이것이 결코 '명백히 이유 없는 난민신청'의 실체적 사유라고는 볼 수 없음 - 오히려 이것까지 고려하여 '미래에 박해의 위험이 존재하는지'에 대한 심사를 해야지, 이를 근거로 심사를 받을 권리를 제약하는 것은 부당함 ○ 제4호의 경우 '난민신청자의 태도가 불성실하다'라는 평가 또는 '연락이 잘 되지 않는다' 라는 이유로 불이익을 주는 것 또한 실체적 사유와 무관한 것이어서 명백히 이유 없는 난민신청이라 할 수 없음 - 난민신청자가 모국어로 된 증거를 제출하려고 하여도 번역문 미제출을 이유로 접수를 거부하거나, 심사부담을 회피하기 위하여 제출하는 증거를 접수하지 않는 위법한 실무관행이 존재하고, 동향조사라는 명목으로 난민신청과 무관한 통장거래내역, 범죄기록 등 사생활의 비밀을 심각하게 침해하는 부당한 정보제공요구가 이뤄지고 있는데, 심사의 불이익이 두려워 거절하지 못하는 상황임 ○ 「난민협약」에 따라 증거를 정확하게 평가하고, 유리한 증거도 수집하며 심사를 기울여야할 난민심사관의 의무 규정은 없고, 난민신청자의 성실 의무뿐만 아니라 이로 인한 심사제한 규정만 신설하는 것은 난민신청자의 권리를 부당하게 제약할 우려가 있음

제19조의2(난민인정 신청의 철회간주) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본다. 1. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 「출입국관리법」 제30조 제1항에 따른 재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국한 경우 2. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우 3. 지방출입국·외국인관서의 장의 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 정당한 사유 없이 2회 이상 출석하지 아니하거나 출석하였다 하더라도 면접에 응하지 아니하는 경우 4. 제22조 제2항 제1호부터 제4호에 해당하는 경우 ② 전항 제3호에 따라 철회간주된 난민신청자가 불출석 등에 정당한 사유가 있었음을 소명한 경우에는 난민인정 심사를 재개한다.	**수정** 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우에는 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본다.(제2호의 규정 포함) **제1호 삭제,** **제3호 삭제(제8조 제6항을 수정 하여 취지 반영 *)** **제4호 삭제** **제2항 삭제** *** 제8조(난민인정 심사)** ⑥ 난민신청자는 난민심사에 성실하게 응하여야 한다. 법무부장관은 난민신청자가 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 아니하는 경우에는 난민인정 심사를 종료할 수 있다. 단, 이와 같이 종료하기 위한 요건으로서의 출석요구는 행정절차법상 송달에 의한 서면 출석요구서에 한한다.	○ 철회간주가 되려면 명백하게 본인이 난민신청에 대한 철회를 한 것으로 볼 수 있을 정도의 객관적 행동이 있어야 하고, 그렇지 않을 경우, 난민신청자의 의사와 무관하게 임의로 심사가 종료될 수 있다는 것을 본인이 이해할 수 있도록 절차적 권리 보장이 전제되어야 함. ○ 사실상 철회로 이해할 수 있는 2호와 달리, 1호의 경우 현재 난민신청자는 '재입국허가' 없이 대한민국을 출국하였다가 다시 돌아올 수 있음에도 추후 별도의 재입국허가를 요구하겠다는 것으로 보임. 적법한 '이동의 자유' 견지에서 다양한 목적이 있을 수 있는 '난민신청자의 출국'이 난민신청의 철회라고 평가하기 어려움 ○ 3호의 경우 현재 출석요구 방법이 송달에 준하는 형태로 명확하게 마련되어 있지 않은 상황에서, 본인 전달 여부확인 없이 2회 이상 출석하지 아니하였다는 이유로 철회하는 것은 부당함 - 현재 본인에게 휴대폰 문자로 통보되기도 하는데, 난민신청자인데도 불구하고 체류자격을 주지 않아 신분증이 없어 휴대전화 개통을 못해 연락처가 없는 경우, 빈번한 이사 또는 불안정한 노동시간으로 인해 연락이 어려운 경우 등이 있음 ○ 따라서 면접 등을 위한 출석요구는 행정절차법상 송달에 의한 서면출석 요구서 등으로 보완해야 할 것임
제25조(난민위원회의 설치 및 구성) ① 제21조에 따른 이의신청에 대한 심의를 하기 위하여 법무부에 난민위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 위원장1명과 상임위원을 포함한 30명 이하의 위원으로 구성한다.	**삭제**	○ 상임위원을 두는 것은 난민위원회의 상설화, 충실화를 위한 것으로 현실적 의미가 있으나, 국내 난민인정절차에서 난민위원회에 관한 제도개선의 가장 중요한 초점은 난민위원회 자체를 1차 심사를 실시한 행정당국으로부터 분리시켜, 독립적인 법적 기준만으로 난민여부를 심의할 수 있도록 하는 것인데, 개정안은 이에 관한 규정들이 존재하지 않아 우려됨 ○ 또한 심의일정의 본인 및 대리인에게 공개, 심의 개시 여부의 통지, 이의신청 기록제조를 통한 위원들의 열람가능성 확보 등과 같은 절차적 개선사항도 규정되어 있지 않아 이에 대한 보완 필요 ○ 따라서 난민위원회의 독립성 등을 확보하기 위해 이의신청 기관에 대한 유엔난민기구의 권고[30]를 준용하여 장기적으로는 별도의 난민위원회법과 같은 조직법을 근거로 완전한 독립을 꾀해야할 것이며, 단기적으로는 각 위원회의 위원 구성에서 공무원 위원 보다 민간 위원의 비율을 높일 것, 각 위원회의 위원장으로 민간위원이 임명될 수 있도록 보완할 필요가 있음 (제25조, 제26조의2, 제27조의3, 제28조)

③ 위원회에는 상임위원회와 분과위원회, 소위원회를 둘 수 있다.		○ 상임위원회, 분과위원회, 소위원회 관련 - '개정안의 3. 주요내용'의 하.항은 "소위원회, 분과위원회, 전원회의의 소관사항을 법률로 명시함으로써 심의의 전문성·독립성을 제고하며"라고 기재되어 있으나, 개정안 제25조 제3항은 각 하부위원회의 명칭만 규정하고 있을 뿐, '전원회의'에 관한 내용은 없음
④ 위원회에 두는 상임위원의 수와 직급 등은 대통령령으로 정한다.		
⑤ 상임위원회와 분과위원회, 소위원회의 구성, 운영 및 권한 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.		
⑥ 상임위원회, 분과위원회 또는 소위원회에서 심의한 사항은 난민위원회에서 심의한 것으로 본다.		
제26조(위원의 임명) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다. 1. 변호사의 자격이 있는 사람 2. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법률학 등을 가르치는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람 3. 난민 관련 업무를 담당하는 4급 이상 공무원이거나 이었던 사람 4. 그 밖에 난민에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람		
② 위원장은 위원 중에서 법무부장관이 임명한다.		○ 위원장 관련 - 「난민법」 제26조 제2항에 따르면 난민위원회 위원장은 위원 중에서 법무부장관이 임명한다라고 규정되어 있으나, 「난민위원회 운영세칙」제3조 1항에 법무부 차관으로 명시되어 있음. 이는 행정규칙에 불과한 법무부 훈령이 상위 법령에 대한 위임한계를 벗어나 위법한 것임. 또한 난민위원회의 독립성과 중립성 등을 확보하기 위해 난민위원회 위원장으로 민간위원이 임명될 수 있도록 하는 방안이 요구됨
③ 상임위원의 임기는 2년, 그 밖에 위원은 3년으로 하고, 2차에 한하여 연임할 수 있다.		○ 상임위원 관련 - 신설되는 상임위원의 자격과 구성에 관하여 아무런 규정을 두지 않고 있음. 상임위원과 비상임위원이 혼재되어 있는 위원회에서는 위원회에 상근하는 상임위원이 비상임위원보다 강력한 영향력을 갖게 됨. 따라서 상임위원의 전문성·공정성을 확보하는 데 필요한 기본적 사항을 법률에 규정하여야 할 것임(상임위원의 자격요건을 비상임위원보다 강화하여 별도로 규정함으로써 전문성을 확보하여야 함) - 과거에 난민심사업무를 하였던 사람이 상임위원이 되면, 이의신청절차의 독립성·중립성은 실질적으로 확보되기 어려움. 과거에 심사업무를 담당한 경우 이를 결격요건으로 하여야 할 것임

제26조의2(위원회의 독립성 및 위원의 신분보장) ① 위원회는 직무상 독립하여 심의한다. ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임되지 않는다. 1. 심신장애로 직무수행이 불가능하거나 현저히 곤란하다고 인정되는 경우 2. 직무 태만, 품위 손상, 그 밖의 사유로 인하여 위원으로서 직무를 수행하기에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 3. 제17조의 금지사항을 위반한 경우		
제27조의2(의견진술 기회 부여 등) ① 위원회는 필요한 경우 난민신청자 또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다.	**수정** ① 위원회는 이의신청사건 접수와 동시에 난민신청자에게 접수증을 교부하고, 심의일정이 결정되면 심의일정 및 추가자료제출 가능기간을 통지해야한다.	○ 난민위원회의 전문성과 독립성이 확보하기 위해 현재 심의구조를 투명하게 공개할 필요가 있음. 예를 들어 심의일정을 본인 및 대리인에게 공개, 심의 개시 여부의 통지, 추가자료 제출시 기록에 편철의무를 통해 자료 원본을 위원들이 열람할 수 있도록 하는 등과 같은 절차적 개선방안도 함께 요구됨.
② 위원회는 필요한 경우 이의신청을 한 사람(이하 '이의신청인'이라 한다)에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 이의신청인은 자료제출 요구를 받은 날로부터 14일 이내에 자료를 제출하여야 한다.	② 위원회는 필요한 경우 난민신청자 또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다.	
③ 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있다.	③ 위원회는 필요한 경우 이의신청을 한 사람(이하 '이의신청인'이라 한다)에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 이의신청인은 자료제출 요구를 받은 날로부터 14일 이내에 자료를 제출하여야 한다.	
(없음)	④ 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있다.	
(없음)	⑤ 위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 이의신청서, 추가제출자료 등을 편철한 신청자별 이의신청사건 기록을 만들어야 하고, 이를 위원들이 직접 열람토록 한다.	
제27조의3(이의신청인의 협조의무) ① 이의신청인은 위원회의 출석요구, 자료제출 요구 등에 성실히 협조하여야 한다. ② 이의신청인이 정당한 사유 없이 제27조의2 제2항의 기간 내에 보충서면이나 자료를 제출하지 않은 경우 위원회는 그 자료 없이 심의할 수 있다.		

제28조(난민위원회의 운영)제25조부터 제27조의3까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.		
제44조의2(제소기간) ① 난민신청자는 제5조의2, 제6조 제3항, 제18조 제2항, 제18조의2, 제19조에 따른 결정 또는 제22조에 따른 난민인정 취소 · 철회 결정에 이의가 있을 때에는 그 결정이 있음을 안 날부터 30일 이내에, 제21조에 의한 이의신청을 거쳤을 때에는 그 이의신청에 대한 결정이 있음을 안 날부터 30일 이내에 법원에 취소소송을 제기하여야 한다. ② 제1항의 소송은 결정이 있은 날부터, 제21조에 의한 이의신청을 거친 경우에는 그 이의신청에 대한 결정이 있은 날부터 90일을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다. ③ 제1항의 규정에 의한 기간은 불변기간으로 한다.	**삭제**	○ 개정안 제44조의2는 행정소송법상의 제소기간인 90일을 난민불인정결정 취소의 경우에만 「난민법」에 특례를 만들어 30일로 줄이려고 하는 것으로, 난민신청자의 절차적 권리 보장에 심각한 훼손을 가져오는 것으로 보임 ○ 특히 언어적 장벽으로 인해 이의신청기각결정서의 의미를 이해하지 못하여 제소기간을 도과하는 경우도 잦은 외국인인 난민들에게 신속성 도모라는 사유로 제소기간을 줄이는 것은 사실상 「헌법」 제27조의 법관에 의한 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 것임
제44조의3(명백히 이유 없는 신청 등을 이유로 한 난민불인정 결정에 대한 소송) 제18조의2에 따른 난민불인정결정에 대한 취소소송에서 법원이 청구기각을 하는 때에는 "명백히 이유 없는 신청 등"에 해당하는지 여부를 판결서에 기재하여야 한다.	**삭제**	○ 또한 '난민사건에서 법원의 청구기각'은 법원이 '난민이 아님'을 판결하는 것이 아니라, '난민임을 입증하기 부족하다'라는 판단에 따라 청구기각 하는 것으로, 개정안의 제44조의3와 같이 법원이 '명백히 이유 없는 신청 등'에 해당하지는 여부를 판결서에 기재하는 것은 현행 소송구조상 어려울 것으로 판단됨
제44조의4(항소법원의 서면심리) ① 제5조의2의 부적격결정, 제18조의2의 난민불인정결정에 대한 항소심의 경우 항소법원은 항소장 기타 소송기록에 의하여 변론 없이 재판할 수 있다. ② 제1항의 경우 항소법원은 직권으로 난민인정 사유에 관하여 필요한 조사를 할 수 있다.	**삭제**	○ 또한 제44조의4는 항소법원의 서면심리를 규정하고 있으나 재판단계에서는 민사소송법에 따라 구술주의가 원칙임 ○ 현재의 난민위원회의 이의신청 심의에서도 본인의 진술기회가 보장되지 않고 서류로만 심의가 이뤄지고 있는 것에 대한 비판이 있어왔는데 이를 개선하지 않고, 오히려 난민신청자의 공정한 사법심사 기회보장을 박탈하는 소지가 있음 ○ 특히 현재의 본인소송에서의 원고 서증은 처분서 밖에 없고 피고 서증은 난민면접조서가 거의 전부인 상황에서. 소송마저 서면심리를 원칙으로 할 경우 항소심에서 난민신청자의 권리구제가능성 즉, 승소가능성은 더욱 희박해질 것으로 판단됨

제44조의5(행정소송법의 준용) 이 법에 따른 법무부장관의 처분에 대한 소송에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「행정소송법」을 준용한다.	**삭제**	○ 한편 개정안 제44조의2내지5에서 명시하고 있는 18조의2의 각호 사유는 형식적 사유로 난민인정 심사를 제한하는 것 보다 더욱 제한을 강화하여 난민인정 심사기회를 부여하지 않겠다는 규정임. 따라서 이 조항에 근거한 불인정결정을 다투게 될 실제 재판도 단지 각호에 형식적으로 해당하면 처분사유가 있다고 볼 것인지(1설), 그에 더해 실체적으로 '명백히 이유 없음'까지 처분청이 입증해야 처분사유가 있다고 볼 것인지(2설)가 불분명함. 그럼에도 법적 근거가 희박한 1설에 따를 경우 재판청구권을 침해할 소지가 높고, 2설에 따를 경우 소송절차가 난민신청자에게는 '난민사유'의 입증을 통상적인 난민소송에서와 마찬가지로 여전히 요구하게 되어 본인과 재판부에 여전히 부담이 큰데 반해 승소하더라도 난민지위를 얻는 것은 아니라 재심사가 요구되는 것에 지나지 않음
제45조의2(통역 등 지원) ① 법무부장관은 제5조 제1항에 따라 난민인정신청서를 제출하는 사람이 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 신청서 접수 과정에서 통·번역을 제공할 수 있다.	**제2항 수정**	○ 개정안 취지에 따라 난민신청서 접수과정과 불인정결정 통지서 교부시 난민신청자가 충분히 인지하여 절차적 권리 보장을 강화하기 위해서는 일회적이고 정확성 여부의 논란이 있는 '통역'이 아닌 '번역된 문서'로 제공되어야 할 것으로 판단되므로 제2항에서 번역하여 제공할 것을 명시
② 법무부장관은 제18조 제2항에 따라 난민불인정결정통지서를 교부받는 사람이 통지서 기재내용을 한국어로 충분히 이해할 수 없는 경우에는 통역을 제공할 수 있다.	② 법무부장관은 제18조 제2항에 따라 난민불인정결정 통지서를 <u>교부시 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 교부한다.</u>	
③ 법무부장관은 필요하다고 인정할 때에는 제1항, 제2항에 따른 통·번역 지원 업무를 민간에 위탁할 수 있다. ④ 제3항의 민간위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.		○ 한편, 제3항과 제4항은 접수 및 통지에 관하여 민간 단체에 유상 위탁의 근거를 마련하는 것인데 이는 '신청서 작성과정을 조력할 의무(「난민법」 제5조 제4항)', '이해 가능한 형태로 처분을 통지할 의무(「난민법」 제18조 제2항)' 등에 관한 사항으로서 행정청이 적법절차의 유지를 위한 책임을 져야 하는 부분이므로 그 내용의 정확성을 행정청이 관리 감독하여 담보한다는 것이 전제가 되어야 할 것임
제47조(벌칙) ① <u>제17조를 위반한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</u>	**삭제**	○ 자국에서의 박해를 피해 긴급히 떠나야 할 경우 등 문서제출이 어려운 난민신청자들에 대해서는 원칙적으로 진술만으로 사실인정이 되어야 함(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007두3930) ○ 그러나 현재의 난민인정절차에서는 심사당국 및 재판단계에서 진술 외의 보강증거를 과도하게 요구하는 경향이 있어, 아무런 보강증거를 내지 않으면 '자료가 없다'고 기각하고, 자료를 내면 '진정한 증거인지 믿기 어렵다'고 기각하는 모순적인 상황이 발생하고 있음

○ 난민신청자들이 소지, 제출하게 되는 다양한 입증자료 중에는 '위조, 변조되거나 허위사실이 기재된 문서 등 기타 자료'가 존재할 수도 있는데, 많은 경우 그 책임을 난민신청자에게 돌리기는 어려움
- 본인이 직접 브로커에게 위작한 서류 등을 요청하여 받지 않는 한, 본인은 서류를 제출하면서도 그와 같은 사정을 전혀 모른 채 제출하게 되는 경우가 많음

○ 또한 '위조, 변조되거나 허위사실이 기재'된 것인지 여부를 명확히 알 수 없는 경우도 많은데, 공문서는 난민신청자의 신원보호로 인해 국적국 정부에게 진위를 확인하기 어렵고, 국적국 주재 대한민국 대사관에 문더라도 '그럴 것처럼 보인다'는 추정만 받을 뿐 확인하기 어려운 것이 대부분이며, 사문서의 경우는 더욱 작성자를 파악하여 확인하기 어려움

○ 추가적인 자료를 내지 않으면 증거가 부족하다고 난민신청이 기각되는 상황에서, 진정한 서류라고 본인이 확신할 수 없는 경우는 물론이고, 진정한 서류임이 확실하더라도 타문화권에서 생산된 문서의 외관상 행정당국에게 '의심' 받을 수 있을 것 같은 경우에는 증거 제출이 주저될 수밖에 없을 것임

○ 또한 이를 알선, 권유한 사람의 경우인 소위 업으로서 이를 꾀하는 '브로커'는 물론이거니와 선의로 난민신청자를 돕는 인권단체 활동가, 변호사들 역시 언제든지 형사처벌의 대상이 될 수 있고, 실제로 허위임을 알기 어렵더라도 수사대상이 될 수 있다는 사정만으로 조력하는 과정 역시 심각하게 제약받을 수 있음

1. 제17조를 위반한 자
2. 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술 또는 사실의 은폐로 난민으로 인정되거나 인도적 체류 허가를 받은 사람

○ 위계에 의한 공무집행방해의 경우에도 단지 허위자료를 제출했다는 것만으로 성립하지 않고 '충분한 심사에도 불구하고' 도저히 허위의 자료임을 발견할 수 없는 상태에서 유리한 처분을 받을 경우에 성립하게 되는데, 이와 같은 조건들의 만족 없이 무조건적으로 형사처벌 할 수 있는 규정을 신설하는 것은, 앞으로 모든 난민신청자들이 '난민신청을 했다는 사정'만으로 수사의 대상이 될 수 있게 되는 것임

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 위조 · 변조되거나 허위사실이 기재된 문서 기타 자료를 제출하는 등 부정한 방법으로 난민인정 신청을 한 사람
2. 제1호의 행위를 알선 · 권유한 사람

○ 더욱이 '위조, 변조되거나 허위사실이 기재된'이라고 하여 일부 한정하고 있으나 구성요건은 '부정한 방법으로 난민신청을 한 사람'인데, '부정한 방법으로 난민신청을 했다는 것'의 의미가 무엇인지 명확성 원칙에 반할 우려가 큼
- 허위 사실이 기재되어 있는 위작된 서류였다 하더라도 이는 난민신청자의 신빙성을 일부 저하시키는 사정에 불과하지 박해의 위험이 존재하는지 여부에 대한 평가는 또 다른 것이기 때문에 그 자체로 난민지위를 부정할 것은 아님

③ 영리를 목적으로 제2항 제2호의 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.		○ 따라서, '위조, 변조되거나 허위사실이 기재'된 경우에 대해서는 그 자체가 난민인정심사 과정에서의 불이익으로 평가하면 되며, 형사처벌이 필요한 악성 사례의 경우 현행 법률로 처벌해야하지, 그 양태와 경위, 생산과정에서의 책임을 묻지 않고 확대된 형벌까지 마련하여 난민신청자들의 심사를 받을 권리를 심각하게 위축시키는 개정안을 삭제할 것

21) 거점사무소로 가라며, 난민인정신청서 접수를 거부한 다른 접수거부취소의 소(서울행정법원 2013구합62684)에서는 재판장의 피고에 대한 접수거부관행 질책이 있었으나, 이후에 피고가 접수를 함으로 소취하였고, 피고는 2014. 5. 13.으로 '접수거부를 하지 말고, 접수한 이후 거점사무소로 이첩할 것'에 관한 지침(난민신청 접수건의 이첩 등 지침)'을 발령하였으나, 그 이후에도 지속적으로 접수거부가 지속되었음.

22) 이 제도를 운영하는 나라에서도 적격성 심사를 통과하는 회부율은 매우 높다고 한다. 예를 들어 이번 개정안과 유사한 제도를 도입한 캐나다의 경우 회부율이 97%에 달한다고 함. 사단법인 한국이민법학회(김환학 외 공저), "난민법 시행 3년에 대한 평가 및 향후 법 개정 방향 – 합리적 난민인정절차 구축방안 을 중심으로 –" [내부용역보고서], 법무부 (2016.), 165.

23) 2017년 심사결정자 6,105명 중 취소자 1명을 제외한 91명의 경우 1.49%, 실제로 가족결합을 통한 인정자 35명까지 제외하면 0.9%난민인권센터, [통계]국내 난민 현황(2017, 12. 31.)

24) UNHCR, "Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate", 125 https://www.unhcr.org/4317223c9.pdf

25) 예를 들어, 미국에서 강제송환을 저지시키는 방식의 defensive claim 신청 및 이에 대한 높은 난민인정율.

26) 「출입국관리법 일부개정안」 제68조제1항 제6호난민신청자의 지위 이외에는 다른 체류자격이 없는 사람으로서 「난민법」 제5조의2에 따른 부적격결정을 받은 사람. 다만, 제5조의2 제1항 제4호의 경우에는 이미 발부된 강제퇴거명령을 집행할 수 있다.

27) 18진정0606700 난민신청인에 대한 과도한 개인정보 수집 등에 관한 인권침해 시정 권고 – 본인의 실질적 동의 없는 '소변검사', '제3국 범죄경력조회'는 인권침해라고 결정(2018. 12. 12. 국가인권위원회 침해구제제2위원회 결정)

28) 현재의 난민심사가 길게는 이의신청까지 1-2년 걸리는 상황에서 의뢰인과의 연락이 끊기는 경우도 발생하고, 대부분의 경우 의사소통이 원활하지 않고, 신청서 제출 후 심시기간까지 소송과 달리 아무런 절차도 진행되지 않는 점들을 고려하면, 본 개정안은 난민 당사자 본인의 의사와 무관한 절차의 종료, 또는 후속 법적 분쟁을 야기할 가능성이 높음

29) 이처럼 실체적 사유와 무관한 사유들로 '명백히 이유 없는 난민신청'을 구성하게 되면, 행정청의 자의적인 포섭이 위법하게 발생할 수 있는데, 이때 사법적 쟁송에 어려움이 생기게 됨. 즉, 현재의 개정안은 상당히 불명확하게 되어 있지만, 사법적 쟁송을 통해서 취소를 받더라도 '명백히 이유 없는 난민신청'이라는 것을 취소할 경우, 1-4호 각호의 처분사유가 없다는 이유로만 '불인정결정'을 취소할 것인지, 거기에 더하여 난민의 박해의 위험이 존재한다는 것까지 포함되어야 취소할 것인지 불분명하며 이후 기속력의 문제가 발생할 여지도 있음

30) 각주 15) 참조

나. 「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 검토의견서

관련 조항	검토 의견	
	위원회 의견	검토 사유
제62조(강제퇴거명령서의 집행) ① ~ ③ (생 략) ④ 제3항에도 불구하고 강제퇴거명령을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송환하여서는 아니 된다. 다만, 「난민법」에 따른 난민신청자가 대한민국의 공공의 안전을 해쳤거나 해칠 우려가 있다고 인정되면 그러하지 아니하다. 1. 「난민법」에 따라 난민인정 신청을 하였으나 난민인정 여부가 결정되지 아니한 경우 2. 「난민법」 제21조에 따라 이의신청을 하였으나 이에 대한 심사가 끝나지 아니한 경우	**삭제**	○ 「출입국관리법 일부개정법률안」제68조 제6호와 제7호는 불복절차가 종료되지 않은 상황에서 출국명령을 내릴 수 있고, 강제퇴거명령의 집행까지도 가능하도록 하는 것으로 「난민법」의 제정취지에 반함 ○ 행정청의 1차 심사단계에서 부적격결정을 받으면 소송으로만 다툴 수 있는데, 외국인등록증을 회수하고, 출국명령을 받고, 이어 당국의 판단에 따라 강제퇴거집행도 가능하게 됨 ○ '명백히 이유 없는 난민신청'이란 사유로 불인정결정을 받으면 이의신청을 할 수 없고 소송으로만 다툴 수 있는데, 1심 판결이 선고된 시점에서 외국인등록증을 회수하고 출국명령을 받고 이어 당국의 판단에 따라 강제퇴거집행도 가능하게 됨 ○ 이와 같은 결과를 받게 되면 아직 불복절차가 끝나지 않았는데도 출국명령을 받게 되어 ① 적법한 취업을 할 수가 없고, 그 기간동안 생계를 유지하기 위해서 취업을 하면 강제퇴거명령으로 인한 구금의 위험까지 받게 되고, ② 통장개설, 휴대전화의 개통 등이 불가능하게 되어 사실상 한국에서 정상적인 생활을 영위할 수가 없어 불복절차를 진행하기가 어렵게 됨 ○ 이 규정이 시행될 경우 「난민법 일부개정법률안」의 제5조의2에 따른 '부적격결정'을 받거나 같은 법 제18조의2의 '명백히 이유 없는 신청 등에 대한 난민불인정 결정'에 포함되는 경우, 난민으로서의 지위확인의 길이 심각하게 봉쇄되는 것은 물론, 심사절차가 종료되지 않았음에도 외국인등록증 회수와 실질적 체류의 불이익 및 향후 구금과 퇴거집행까지 받게 될 수 있어 심사과정에서의 공정의 훼손은 물론 난민신청자의 강제송환의 결과가 발생할 수 있게 되므로 본 개정안은 삭제할 것
제68조(출국명령) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에게는 출국명령을 할 수 있다. 1. ~ 5. (생 략) 6. 난민신청자의 지위 이외에는 다른 체류자격이 없는 사람으로서 「난민법」제5조의2에 따른 부적격결정을 받은 사람. 다만, 제5조의2 제1항 제4호의 경우에는 이미 발부된 강제퇴거명령을 집행할 수 있다. 7.난민신청자의 지위 이외에는 다른 체류자격이 없는 사람으로서 「난민법」제18조의2에 따른 난민불인정결정을 받은 이후 제1심 소송에서 소 각하 · 청구기각 판결을 선고받거나 소취하 · 소취하간주된 사람. 다만, 1심 판결서에 '명백히 이유 없는 신청 등'에 해당하지 아니한다고 기재된 경우에는 그러하지 아니하다. 8. 난민신청자의 지위 이외에는 다른 체류자격이 없는 사람으로서 난민불인정결정이 확정된 사람 ② ~ ④ (생 략)	**8호 외 삭제**	

6 난민불인정결정통지서 아랍어 번역 미제공으로 인한 인권침해 사건에 대한 권고

[2019. 8. 8.]

[주 문]

1. 이 사건 진정은 기각한다.

2. 법무부장관에게, 난민신청자의 절차적 권리보장을 위해 난민불인정결정통지서 교부시 난민신청자가 충분히 이해할 수 있는 언어로 번역한 후 교부하도록 「난민법 시행규칙」 별지 제10호 서식 등 관련 규정을 개정할 것을 권고한다..

[이 유]

1. 진정요지

피해자들은 2018년 10월부터 12월 사이(이하 '통지기간' 이라 한다.), 제주에서 난민불인정결과를 받은 예멘인으로, 이들이 교부받은 난민불인정결정통지서는 예멘인들이 이해할 수 있는 아랍어로 제공되지 않았다.

난민불인정결정통지서의 내용은, 피해자가 결정 근거를 이해하여, 불복여부를 결정하고, 불복절차 신청 방법 이해와 부족한 자료를 보충하기 위해 필수적으로 이해해야 하는 중요한 내용인데, 이를 피해자들이 이해할 수 있는 언어로 제공하지 않는 것은 피해자들의 알 권리를 침해하는 행위이므로 시정을 요구한다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피해자

1) 단순불인정자(2명)

통지기간 중 난민불인정결정통지서를 수령하였는데, 아랍어로 번역된 문서로 받았고, 관련사안에 대해 아랍어 통역으로 상세히 안내를 받았다.

2) 인도적체류허가자(2명)

통지기간 중 난민불인정결정통지서를 수령하였는데, 관련된 사안에 대해 30~40여명이 모인 자리에서 아랍어 통역으로 난민심사 결과와 불복절차, 한국에서의 체류관련 설명을 들었다.

난민불인정사유에 대한 개인적 설명은 듣지 못했고, 인도적체류허가 결과를 받게 된 것을 축하한다는 말을 들었다.

당시, 전쟁중인 본국에 송환되지 않고, 한국에서 안전한 체류를 할 수 있게 됐기 때문에 별도의 이의신청을 하지 않았다.

다. 피진정인

난민불인정결정통지서는 관련 규정에 따라 국문과 영문을 병기하여 교부하고 있다. 다만, '난민불인정 사유서'는 개인별 사유가 다양하고 개인이 처한 상황에 따라 판단이 이루어지는 난민심사업무의 특수성으로, 특정 서식 없이 한국어로 기재하여 제공하고 있으며, 교부시 이를 영어로 설명하고 있다.

그러나, 통지기간 중 제주 예멘 난민신청자[31]에게는 그 특수성을 고려하여, 난민불인정결정통지서 교부시, 단순불인정자에게는 아랍어로 번역하여 교부하고, 인도적체

류허가자에게는 제주출입국·외국인청 대회의실에서 총 9회로 나눠, 2시간씩 아랍어 통역으로 불복절차와 한국생활, 체류자격 변경 허가 등 행정 조치에 대한 안내를 했으며, 1인당 10분 내외로 개별적인 심사 결과 및 불인정사유 등을 설명했다.

라. 참고인 ○○○

참고인이 근무하고 있는 제주 ○○○센터(이하 '센터'라고 한다.)에서는 제주 예멘 난민신청자 260여명을 초기부터 지원했다. 난민심사 결과 통지를 받는 날, 다소 어수선한 분위기였으나, 불만을 표현한 사람은 없었다.

단순불인정자의 경우 난민불인정결정통지와 관련된 설명을 잘 들었다고 했고, 인도적체류허가를 받은 신청자들 중 일부가 통지서를 가지고 와서 관련 사항을 문의하기도 했는데, 재확인하는 정도였지 통지서 내용을 모르는 것 같지는 않았다.

센터에서는 난민으로 불인정된 예멘인들의 불복절차 등을 지원하기 위해 개별 상담 및 이의신청 관련 교육을 수차례 진행한 바 있는데, 불인정 사유나 불복절차를 몰라서 이의신청을 못한 예멘인은 없었을 것이라고 생각된다.

3. 인정사실

진정인과 피해자 진술, 피진정인의 답변서 및 제출자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 통지기간 중 제주에서 난민불인정결정을 받은 예멘인에게 난민불인정결정통지서 교부시 예멘인들이 이해할 수 있는 아랍어로 제공하지 않은 것이 피해자들의 알 권리를 침해하는 행위이므로 시정을 요구했다.

---

31) 2018년 4월부터 제주에서 난민신청을 한 예멘인은 484명이며, 심사결과는 난민 2명, 인도적체류 412명, 단순불인정 55명, 직권취소 15명이다.

나. 피해자 4명은 2018년 4월, 제주로 입국하여 난민신청을 했고, 같은 해 통지기간 중 난민불인정결정을 받았다. 이중 2명은 단순불인정결정을 받고 이의신청하여 난민신청자의 자격으로 국내 체류 중이고, 나머지 2명은 인도적체류허가를 받아 체류하고 있다.

나. 피진정인은 난민불인정결정통지서를 단순불인정자에게는 아랍어로 번역하여 제공했고, 인도적체류허가자에게는 아랍어 번역 없이, 난민불인정결정통지서의 내용과 한국생활, 체류자격 변경 방법 등을 제주 출입국·외국인청 대회의실에서 1회에 20 ~ 50여명씩, 총 9회로 나눠, 약 2시간 가량 아랍어 통역으로 안내했다.

4. 진정에 대한 판단

피진정인은 피해자에게 통지기간 중 난민불인정결정통지서 교부시 단순불인정자에게는 아랍어 번역본을 배부하였고, 인도적체류허가자에게는 아랍어 통역으로 통지서 내용을 설명하여, 형식적으로 난민신청자의 절차적 권리를 보장한 것으로 보인다.

그런데, 피해자들 중 인도적체류허가 결정을 받은 2명의 진술에 따르면, 난민불인정결정통지서 교부시 통지서에 대한 일반적인 설명과, 국내 체류와 관련된 설명, 이의신청제도 등 불복절차 안내는 아랍어 통역을 제공받았으나, 난민불인정사유에 대한 개별적 설명은 듣지 못했다고 하여, 인도적체류허가자인 피해자들의 난민신청자로서의 절차적 권리가 일부 침해되었다고 볼 소지가 있다.

다만, 피진정인의 난민불인정결정통보 결과에 대한 진술과, 안전한 체류가 가능해졌기 때문에 난민불인정 결정에 대해 이의신청을 하지 않았다는 인도적체류허가자 피해자의 진술, 이들이 불인정 사유 등에 대해 어느 정도 인지하고 있었던 것 같다고 한 참고인의 진술로 보아, 피진정인이 피해자에게 불인정사유를 전달하지 않았다고 확정하기 어렵고, 피해사실도 특정되지 않아, 피진정인이 피해자의 난민신청자로서의 절차적 권리를 침해했다고 하기 어렵다.

따라서, 이 사건은 인권침해나 차별행위에 해당하지 않는 경우로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하기로 결정한다.

5. 난민불인정결정통지서 번역에 대한 정책권고

가. 정책권고 배경

피진정인은 통상 난민불인정결정통지서를 교부할 때, 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 제공하는 것이 아니라, 일률적으로 국문과 영문을 병기하여 교부하고, 이와 관련된 사안을 영어로 통역하여 설명하고 있다.

난민불인정결정통지서는 난민신청자가 결정의 사유를 정확하게 이해하여 불복여부를 결정하고, 불복시 권리구제절차에 용이하게 접근할 수 있도록 하는데 그 취지가 있는데, 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 제공하지 않는 것은 난민신청자의 절차적 권리 보장을 침해할 수 있어, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 개선방안을 검토하였다.

나. 관련규정

별지 기재와 같다.

다. 난민불인정결정통지서의 교부 목적 및 취지

피진정인은 「난민법」 제18조 제2항에 따라 난민신청자들이 제출한 자료와 진술 및 그 진술의 정황에 비추어 볼 때, 난민에 해당하지 않는다고 결정하는 경우, 난민신청자에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부해야 한다.

난민불인정결정통지서는 「난민법」 제18조 제3항에 따라, 난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한 결정의 이유와 이의신청의 기한 및 방법 등을 명시해야 하며, 같은 조 제6항에 따라 난민신청자나 그 대리인에게 교부하거나, 「행정절

차법」 제14조에 따라 송달해야 한다.

난민불인정결과통지서는 「난민법 시행규칙」 별지 제10호 서식에 따라 국문과 영문으로 병기하고, 구체적인 불인정 사유는 국문으로 작성되어 '난민 불인정 사유서'라는 제목으로 통지서에 첨부되고 있다.

「난민법」 제18조 제2항과 관련된 법제사법위원회 전문위원 검토보고서[32]에 따르면 난민불인정결정통지서의 교부 취지는 난민불인정결정 사유를 정확하게 제시하여, 난민신청자가 이의신청이나 소송제기 등 권리구제절차에 용이하게 접근할 수 있도록 보장하는데 있다.

따라서, 난민불인정결정통지서에 기재되는 내용을 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역 또는 통역하여 교부하는 것은 관련 규정의 취지 달성을 위해 필수적이며, 언어와 문화 및 법적 절차가 생소한 난민신청자가 통지 내용을 명확히 이해하고, 이에 불복할 경우, 행정구제 절차로 나아가는데 장애가 없도록 난민신청자의 절차적 권리 보장 차원에서 제공되어야 할 것이다.

라. 난민불인정결정통지서의 교부 관련 제도개선 필요성

유엔 「난민협약」은 난민인정심사의 절차를 구체적으로 정하지 않고 당사국에 일임하고 있으나, 당사국은 난민협약을 성실하게 이행할 의무가 있고, 난민협약의 목적과 취지를 고려하면, 각 당사국은 난민지위 인정을 위한 효율적인 심사절차를 도입해야 하는 의무가 있다.

위의 검토한 바대로, 난민불인정결정통지서에 기재되는 내용을 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역 또는 통역하여 교부하는 것은 관련 규정의 취지 달성을 위해 필수적인 것으로, 난민신청자가 통지 내용을 명확히 이해하고, 이에 불복할 경우, 행정구제 절차로 나아가는데 어려움이 없도록, 난민신청자의 절차적 권리 보장 차원에서 제공되어야 한다.

32) 「난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안」(○○○ 의원 대표발의)의 법제사법위원회 전문위원 검토보고서(2009.11)

같은 이유로, 2003년 발간된 「유엔난민기구 위임 난민심사에 대한 절차 기준」(Procedural Standards for RSD under UNHCR's Mandate)에서는 영어나 프랑스어가 아닌 언어로 난민면접이 진행된 경우, 관련 언어로 정확히 번역된 통지서를 받거나 구두 통역을 통해 설명을 들을 수 있도록 보장할 것을 기준으로 제시하고 있다.

또한, 유엔난민기구와 국제의회연맹이 공동으로 발간한 「난민보호지침」(A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems)에서는 난민불인정결정 통보에 대한 최소한의 절차적 기준(minimum procedural guarantees)을 제시하면서, 불인정결정에 대해서 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 불인정결정의 이유와 이의신청 권리 및 절차를 구두로 설명받아야 한다고 명시하고 있다.

2013년 채택되어 2015년 7월까지 EU 회원국 국내법으로 편입된 「국제보호 제공 및 철회에 대한 공동절차에 대한 지침」(Directive 2013/32/EU of The European Paraliament and of The Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection(recast))은 모든 난민신청자들이 이해하거나 이해할 수 있다고 합리적으로 추론되는 언어로 심사절차 중 자신의 권리 및 의무 등에 대해 안내를 받을 것을 명시적으로 보장하고 있으며, 난민신청에 대한 결정에 대해서도, 난민신청자가 변호사 등의 지원을 받고 있지 않다면 그들이 이해하거나 이해할 수 있다고 합리적으로 추론되는 언어로 결정 결과를 통지받아야 한다고 규정하고 있다.

이와 관련하여, 국가인권위원회는 2019. 2. 14. 의결한 「난민법 일부 개정 법률안」 등에 대한 의견표명에서, 「난민법 일부 개정법률안」 제45조의2 2항의 난민불인정결정통지서 교부시 통역을 제공할 수 있다는 조항에 대해, 난민신청자가 충분히 인지하여 절차적 권리 보장을 강화하기 위해서는 일회적이고 정확성 논란이 있는 '통역'이 아닌 '번역된 문서'로 제공할 것을 명시하도록 개정할 것을 밝힌 바 있다.

이상을 종합하면, 난민불인정결정통지서를 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 교

부하는 것은 난민신청자의 절차적 권리 보장을 위한 측면에서 필수적이고, 통역의 경우 모국어라 해도 일회적이고 정확성 논란이 있어, 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 문서로 제공하는 적극적이고 확실한 조치가 필요한 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 진정은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하되, 같은 법 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2019. 8. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

7 난민인정신청 보호외국인에 대한 장기구금으로 인한 인권침해 사건에 대한 의견표명

[2019. 8. 29.]

[주 문]

1. 이 사건 진정은 기각한다.

2. 법무부장관에게, 난민심사절차의 진행으로 상당 기간 내에 사실상 강제 퇴거 전망이 없고 사회에 위험요소가 되지 않는 보호외국인에 대해, 구금 대안적 방안을 적극 시행하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

[이 유]

1. 진정요지

진정인은 OO 외국인보호소에 수용되어 있는 보호외국인으로, 난민인정 신청을 하여 현재 난민심사절차가 진행되고 있다. 외국인보호소는 강제퇴거를 위한 단기수용시설이며 진정인은 범죄자도 아닌데, 1년 이상 구금되어 있는 실정이다. 이처럼 외국인보호소에 장기 구금하는 것은 신체의 자유를 과도하게 침해하는 것으로 생각된다. 진정인은 또한 건강이 안 좋아 수차례 외부진료를 받고 있고, 난민심사에 충분히 대응하기 위해서라도 구금대안적 조치 등이 필요하다.

2. 당사자의 주장요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정인은 입국 당시 소지했던 비자(사증면제/B-1)의 체류기간이 만료된 20○1년 4월 이후 단속반에 적발되어 신병 확보된 2018년 3월까지 총 17년의 국내 체류기간 중, 합법화 조치로 비전문취업(E-9-98) 자격 변경허가를 받았던 1년 5개월 기간을 제외하면, 15년 6개월 이상 불법체류를 계속하던 자이다.

2) 관할 출입국관리사무소는 진정인이 「출입국관리법」제46조 제1항 제3호 및 제8호에 해당되는 자로 판단하였고, 같은 법 제59조 제2항 규정에 의거 강제퇴거 조치하기로 결정하였다. 「출입국관리법」 제63조 제1항 및 제2항은 강제퇴거명령을 받은 외국인을 본국 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있고, 보호기간이 3개월을 도과하는 경우에는 3개월 단위로 미리 법부부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다.

3) 2018. 3. 28. OO외국인보호소에 보호 의뢰된 이후, 출국조치 강제집행 대기 중이던 진정인은 20○1년 국내 입국하기 이전인 1990년대에 본국에서 MQMCMuttahida Qaumi Movement)소속 당원으로 활동했던 사실로 인하여 정치적 박해가 우려된다고 주장하며, 2018. 6. 31. 난민인정신청서를 제출하였다.

4) 진정인의 난민인정신청 건은 2018. 11. 22. 불인정 결정되었다. 진정인은 2018. 12. 12. 난민불인정 결정에 불복하여 이의신청서를 제출하였고, 현재 이의신청 심사단계가 진행 중에 있다.

5) 장기간 불법체류 이후 적발(단속)되어 외국인보호소에 보호되는 외국인들이 강제퇴거 집행을 면탈할 목적으로 난민신청절차를 악용하고 있음은 공공연한 사실이다. 진정인도 적발되기 이전 합법체류기간을 포함, 총 17년 동안 국내 체류하면서 난민신청절차와 관련하여 그 어떤 신청행위도 없다가, 적발된 이후 퇴거를 앞두고 비로소 난민신청의사를 피력하였던바, 강제 퇴거집행 면탈의 목적을 배제하기는 어려운 상황이라 할 것이다.

6) 장기 보호와 관련하여 헌법재판소가 판시하였듯이 , 강제퇴거 대상자 송환이 언제 가능해질 것인지 미리 알 수가 없으므로, 「출입국관리법」제63조 제1항 규정이 보호기간의 상한을 두지 않은 것은 입법목적 달성을 위해 불가피한 측면이 있다. 진정인에 대한 장기보호 문제도 이와 궤를 같이 하여 생각해야 할 것으로, 진정인이 주장하는 '구금대안 조치'에 대해서는 먼저 대다수 국민의 사회적 공감대를 기반으로 하는 법령 제정 등이 선행되어야 할 것인바, 수용 불가능하다.

다만 , 진정인이 치료목적을 위한 보호일시해제의 청구와 관련, 보호일시해제의 요건에 맞는 의사소견서 등 증빙자료를 제출하는 경우 관할 출입국관리사무소는 이를 바탕으로 전향적인 검토는 가능할 것으로, 이와 관련 관할 출입국외국인사무소에서 2019. 6. 5. 진정인에 대한 보호일시해제(2개월) 승인이 이루어졌고, 2019. 8. 5. 재차 승인되어 진정인은 2019. 10. 4.까지 보호일시해제 상태에 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

가. 진정인은 2001. 1. 31. 사증면제(B-1) 자격으로 입국 후, 체류기간 3개월이 지난 2001. 4. 30. 이후에는 미등록 체류하였다. 2003. 11. 6. 합법화조치를 통해 비전문취업(E-9-98) 자격으로 변경허가를 받았으나, 2005. 4. 26. 근무업체 이탈 후 미등록 체류하였다.

나. 2018. 3. 27. 진정인은 출입국관리사무소 단속반에 단속되어, 2018. 3. 28. 강제퇴거명령을 받고 OO외국인보호소에 보호되었다. 이후 「출입국관리법」제63조 제2항에 따라, 2018. 6. 18., 2018. 9. 18., 2018. 12. 18., 2019. 3. 18. 3개월마다 심사하여 진정인에 대한 보호기간이 연장되었다.

다. 진정인은 2018. 6. 21. 난민인정신청서(정치적 의견에 따른 박해)를 제출하였으나, 같은 해 11. 22. 난민불인정 결정을 받았다. 진정인은 2019. 12. 12. 이의신청서를 제출하였고, 2019. 3. 15. 현재 이의신청 심사단계가 진행중이다.

라. 진정인은 2018. 7. 16., 2018. 9. 4., 2019. 1. 7. 병원치료 목적으로 보호일시해제 청구서를 제출하였으나, 피진정인은 「출입국관리법 시행령」 제79조의2 제1항 제1호에 규정되어 있는 '생명·신체에 중대한 위협이 발생할 우려'가 있다고 보기 어렵다고 판단하여, 각 청구에 대해 불허 결정하였다.

마. 진정인은 OO외국인보호소 입소 이후 2019. 4.까지 내과 증상으로 외부병원에서 총 7차례 진료를 받았다.

바. 2019. 6. 5. △△출입국외국인사무소는 진정 인에 대해 보호일시해제 2개월을 승인하였고, 2019. 8. 5. 보호일시해제를 다시 승인하여 진정인은 2019. 10. 4.까지 보호일시해제를 받았다.

5. 당사자의 주장요지

가. 진정사건에 대한 판단

이 사건 진정은 인정사실에서 보는 바와 같이, 치료목적을 사유로 하는 진정인의 제4차 보호일시해제 청구에 대해 관할 출입국관리사무소가 2019.6. 5. 보호일시해제를 승인한 사실이 확인된다. 따라서, 별도의 구제조치가 필요하지 않은 경우 로「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제3호에 따라 기각한다.

나. 법무부 장관에 대한 의견표명

1) 검토 배경

가) 위원회는 2018년도 외국인보호소 방문조사 결과를 바탕으로, 법무부장관에게, 보호외국인 인권 증진을 위하여 난민인정 신청에 따른 심사·소송 절차 진행 등

으로 보호외국인에 대한 퇴거명령 집행이라는 출입국행정 목적이 일정 시일 내에 달성되지 못할 것으로 예상되는 경우에는, 개별 사안의 구체적 타당성 등 출입국당국의 판단을 전제로, 구금대안적인 방안을 적극 검토하여 시행할 것을 권고하였다(침해구제제2위원회, 2019. 1. 16.자 결정). 그러나, 법무부는 이에 대해 소극적으로 대응해왔다.

나) 난민인정을 신청한 보호외국인의 경우, 「난민법」 제3조 (강제송환의 금지)에 따라, 본인의 의사에 반하여 본국으로 강제송환이 불가능한 상황이다. 또한, 난민심사·소송절차의 진행 등 난민심사가 최종 확정될 때까지는, 즉 향후 상당 기간에 걸쳐, 강제퇴거집행의 전망이나 계획이 없는 실정이다. 이처럼 '강제송환'과 '강제퇴거'라는 구금 (또는 보호) 사유가 전체 구금 기간에 걸쳐 계속 유효하다고 보기 어려운 경우에는 자의적 구금으로 인한 신체의 자유 침해의 위험성이 제기될 수 있으므로, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 의견 표명을 검토하게 되었다.

2) 난민인정 신청 보호외국인의 장기수용 관련 개선방안

가) 「출입국관리법」은 외국인보호소가 외국인의 신분 확인이나 강제퇴거 집행을 위한 단기간 보호시설임을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 예컨대, 2019. 6. 30. 기준 OO외국인보호소의 난민인정신청 보호외국인 중 3개월 이상 수용자는 10명 (남 9명, 여 1명; 1년 이상과 9개월 이상 각 3명, 6개월 이상과 3개월 이상 각 2명) 이고, 최장기 수용자 (Ali Muhammad, 남, 파키스탄 국적)는 2015. 4. 23. 입소하여 현재 4년 이상 수용되어 있는 등, 난민인정 신청자들은 장기수용되어 있다. 2017년과 2018년 위원회의 외국인보호소 방문조사결과에 따르면, 장기수용 외국인의 경우 대부분 신체적·정신적으로 심약해져 있는 것으로 확인되었다.

나) 난민인정 신청 장기수용 보호외국인의 경우, 구금 그 자체에 동반되는 불가피한 수준의 고통을 넘어서는 위약한 상황이다. 또한, 체류 중 형사범죄 이력이 없는

보호외국인의 경우, 사회에 위험성이 없는 것으로 보인다.

다) 강제퇴거 혹은 강제송환이 장기간동안 발생할 예정이 없어 강제퇴거 혹은 강제송환이라는 구금 (또는 보호) 사유가 전체 구금기간에 걸쳐 계속 유효한 것으로 보기 어려울 수 있고, 이에 따라 자의적 구금으로 인한 신체의 자유 침해의 위험성이 있다. 또한, 단기 수용을 위한 외국인보호소 수용으로 인한 신체적·정신적 위해를 감안한다면, 난민인정 신청 보호외국인에 대한 장기 구금은 비인간적 처우에 해당할 소지가 크다고 할 것이다. 이는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약」 제9조 (신체의 자유와 안전에 대한 권리) 및 「헌법」 제10조 (인간의 존엄과 가치)에 부합하지 못하는 것이다.

라) 난민인정을 신청하고 장기간 구금되어 있는 보호외국인의 경우, 명백히 위약한 (vulnerable) 상황에 놓여있다는 데 시비의 여지는 없다. 일반국제법과 국내 「출입국관리법」이 출입국당국에 출입국행정 관련하여 광범위하고 재량적인 결정과 조치를 허용하고 있지만, 이들 난민신청 보호외국인들이 처한 위약한 상황은, 이러한 개별국가의 출입국 행정의 재량적 범주를 축소·제한하여, 출입국당국에게 이들에 대한 특별한 보호의무를 지운다. 이러한 보호의무는 현행 「출입국관리법」 규정에서 보면, 구금대안 방식으로 구체화될 수 있을 것으로, 유럽고문방지위원회도 구금대안방안이 필요함을 일관되게 제시하고 있다.

마) 한편, OO외국인보호소에 입소한 보호외국인들의 난민인정신청 및 그 결과에 대한 현황을 보면, 2016년은 신청 12건에 난민인정 1건, 2017년 신청 42건 (입소 후 신청 9건)에 난민인정 3건이며7 2018년은 신청 20건 (입소 후 신청 16건)에 대해 난민인정 건은 없고 인도적 체류지위 부여는 2건이다. 2019년의 경우, 6. 30. 기준으로 2명 (입소 후 신청자 2명)에 대해 현재 심사가 진행 중이다. 이처럼 난민인정 신청 보호외국인들에 대한 난민인정 건수를 보면 , 한국사회의 평균 난민인정률을 넘는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 국외퇴거명령이 내려진 외국인의 제도 악용을 우려하는 출입국당국의 입장을 그대로 받아들이기는 어렵다.

바) 결국, 난민인정 신청 보호외국인에 대한 구금상태의 지속은 비인간적 처우의 위험성을 내포하고 있으므로 , 출입국당국은 대상자의 인도적 사유를 충분히 검토하여, 구금대안 방안을 적극 강구할 필요와 법적 의무가 있다. 이와 관련하여 현행 「출입국관리법」 제65조 (보호의 일시해제)와 같은 법 시행령 제79조 (보호의 일시해제)는, 보호외국인의 개별 상황을 검토하여 보증금을 예치시키고 주거의 제한이나 그 밖에 필요한 조건을 붙여 보호를 일시해제할 수 있음을 규정하고 있으므로, 이 일시해제제도의 적극적 운영을 통해서도 난민인정 신청 보호외국인에 대한 보호 업무를 수행할 수 있을 것이다.

사) 따라서, 난민심사절차 진행으로 상당 기간 내에 사실상 강제퇴거의 전망이 없고, 사회에 위험요소가 되지 않는 보호외국인에 대해서는, 구금대안적 방안을 적극 시행하는 것이 바람직하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조 제1항 및 제39조 제1항 제3호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 8. 29.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

8 공항에서 장기체류하게 되는 난민아동의 인권보호를 위한 의견표명

[2020. 2. 17.]

[주 문]

1. 진정인의 진정을 각하한다.

2. 법무부장관에게, 난민인정심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람이 아동인 경우, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 해당 기간 중 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여 체류가 가능하도록 관련 법령 및 제도를 개선할 필요가 있다는 의견을 표명한다.

[이 유]

Ⅰ. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

진정인들은 ○○○공화국(이하 '○○○'라고 한다) 국적 아동으로, 201×. ××. ××. 부모와 인천국제공항에 도착하여 난민신청을 하였으나, 난민인정심사 불회부 결정을 받았고, 이에 불복하여 난민인정심사 불회부 결정 취소 소송 중이다.

그러나 피진정기관은 소송 중인 진정인들의 입국을 허가하지 않아, 진정인들은 난민인정심사 불회부 결정을 통지받은 201×. ×. ×.부터 현재까지 인천국제공항 제1여객터미널(여객터미널 보안검색대를 통과한 지역부터 항공기 탑승지점까지, 이하 '공항 터미널'이라 한다) 출국지역에서 생활하고 있다.

진정인들은 201×. ×. ×. 공항터미널에서의 생활이 아동의 권리를 심각히 훼손한다며, 피진정인에게 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」을 비준한 당사국으로서 진정인들의 입국을 허가하여 아동인권의 보장을 위한 국가의 책무를 이행할 것을 요청하였으나, 피진정인은 입국허가 조치가 어렵다는 회신을 하여 아동인권을 침해하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

외국인이 대한민국에 입국하려면 「출입국관리법」 제12조에 따라, 입국 심사를 받아야 하는데, 같은 법 제11조의 입국금지·거부 대상이 아니고, 제12조의 입국요건을 갖춘 경우 입국을 허가받을 수 있다.

진정인은 부모와 함께 201×. ××. ××. 입국심사를 받았고, 입국요건 불비사유로 불허되었다. 이후 진정인은 부모와 함께 201×. ×. ×. 난민신청을 하였고, 같은 달 ×. 난민인정심사 불회부 결정을 받았으며, 추가적인 입국허가 사유도 발생하지 않았으므로 입국허가 조치 등 별도 계획은 없다.

3. 인정사실

당사자들의 주장 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인들은 201×. ××. ××. 인천국제공항에 부모와 도착하여, 대한민국에 90일간 체류할 수 있는 단기체류비자로 입국하려 하였으나, 같은 날 '입국 목적 불분명'이라는 사유로 입국이 불허되었다.

나. 진정인들의 가족은 201×. ×. ×. '출신 국가를 이유로 한 박해'를 사유로 난민신청을 하고, 난민인정심사 회부 여부 결정을 위한 심사기간 동안 공항 내 난민신청

자실에서 거주하다가, 같은 달 ×. 난민인정심사 불회부 결정 통보를 받았다. 피진정인은 관련 규정에 따라 진정인들의 가족은 입국 허가 사유가 없다고 판단하여 송환대상자로 분류하고 송환명령을 내렸으나 진정인들의 가족은 송환을 거부하였다.

다. 진정인들의 가족은 같은 달 ××. 난민인정심사 불회부 결정 취소 소송을 제기하였고, 같은 해 ×. ××. 난민인정심사 불회부결정 취소를 위한 상고심에서 승소할 때까지 공항터미널에서 생활하다가, 같은 해 ××. ××. 대한민국에 입국하여 현재 ○○도 ○○지역에서 난민신청자 자격으로 체류하고 있다.

4. 판단

위원회가 진정을 조사하던 중 201×. ×. ××. ○○고등법원이 진정인들에 대한 난민인정심사 불회부 결정이 위법하다는 판결을 함에 따라 난민인정심사 불회부 결정이 취소되고, 입국이 허가되자, 진정인들은 권리가 침해되는 상황이 종료되었다며 진정취하 의사를 밝혀 진정인의 진정을 각하한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조 제3항 및 제32조 제1항 제8호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

Ⅱ. 의견표명

1. 의견표명의 배경

송환대상자는 난민심사를 받기 위한 소송 기간 중이라도 「출입국관리법」에 따라 입국할 수 없어, 소송이 종료될 때까지 공항 터미널 또는 출국대기실에 거주해야 한다. 공항 터미널 또는 출국대기실은 이동을 위해 잠시 대기하는 공간적 특성상 장기 체류가 적합하지 않은데, 특히 진정인들과 같은 아동의 경우 장기간 공항 터미널 또는 출

국대기실 체류는 신체적·인지적·정서적 발달에 위협이 되는 등 아동의 권리를 침해할 소지가 있다.

따라서, 입국이 거부된 아동이 소송 등의 사유로 그 송환이 유예됐을 시, 해당 아동의 입국을 검토하지 않는 행위는, 인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장이 규정된 헌법의 취지 및 아동의 교육권, 건강권 및 발달권과 아동 최선의 이익 원칙을 규정하고 있는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 '아동권리협약'이라 한다) 등에 부합하지 않는다고 판단하여, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 의견표명을 검토하였다.

2. 판단 및 참고기준

헌법 제6조 및 제10조, 아동권리협약 제2조, 제24조, 제27조 및 제28조, 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 '난민협약'이라 한다) 제3조, 제4조, 제16조, 제20조, 제22조, 제27조, 제31조 및 제33조 등을 판단기준으로 하고, 「출입국관리법」 제15조 및 제76조, 같은 법 시행령, 「난민법」 및 같은 법 시행령, 유엔 아동권리위원회의 대한민국 정부보고서에 대한 제3·4차 최종견해, 유엔난민기구의 '난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침', 국가인권위원회 '출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고' 등을 참고기준으로 하였다.

3. 출국대기실 및 공항터미널의 문제점

송환대상자는 공항 내 출국대기실 및 기타 시설을 이용할 수 있고, 송환대기 중 질병 등의 사유가 있는 경우에는 「출입국관리법」 제15조에 따라 긴급상륙 허가를 받아 진료를 받을 수 있으며, 의료진 왕진은 필요시 인천공항공사에 보안구역 출입승인 신청을 통해 가능하다. 또한 송환대상자가 변호인 등의 접견을 요청하는 경우 피진정인은 공항공사로부터 공항보안구역 출입 허가를 받아 접견할 수 있도록 하고, 접견 시 필요한 공간을 제공하고 있다.

그러나 출국대기실은 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기 목적으로 설치된 장소이기 때문에 시설규모가 작고, 편의시설이 부족하여 장기간 거

주에 적합지 않다. 또한 입출입이 자유롭지 않아 아동이 거주하기에는 더욱 열악하다. 그래서 진정인들의 가족은 출국대기실 입실을 거부하였고, 인천국제공항 제1여객터미널에는 환승객들을 위한 호텔이 마련되어 있으나 비용적인 문제로 출국장 라운지에서 거주하면서 자비로 숙식을 해결하였다.

진정인들의 가족이 머물었던 출국장 라운지는 승객의 휴식을 위해 마련된 편의공간으로 일반 출국장과 달리 조도가 낮아, 진정인들은 이곳에서 승객용 좌식 의자를 이동·연결하여 침상으로 이용하며 생활하였다.

본국에서 정규교육을 받아왔던 진정인들은 공항터미널에 머무는 동안 아무런 교육도 받지 못하였다. 또한 진정인의 가족은 일정한 수입 없이 공항 터미널에서 하루 약 50달러 정도의 식비를 지출하며 생활하였는데, 공항의 비싼 물가 때문에 주로 저렴한 빵과 우유 같은 음식만 섭취하였고, 24시간 공개된 장소에서 생활했으며, 햇볕을 쬐이거나 외부 공기를 쏘일 수 없는 것은 물론 바깥 활동 등을 전혀 할 수 없는 제한된 환경에서 체류하였다.

한편 송환대상자가 출국할 때까지 발생하는 교통비·숙식비 등의 비용 부담과 보호의무는 「출입국관리법」 제76조 및 같은 법 시행령 제88조 제3항에 따라, 입국 시 탑승한 항공사에게 있다. 그런데, 항공사는 송환대상자에게 발생하는 비용 부담은 국내취항 항공사가 연합하여 운영 중인 출국대기실에 머물 경우에만 가능하다는 입장이다.

4. 판단

가. 아동 최선의 이익의 고려 필요성

헌법 제6조는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 유엔 아동권리협약 제2조는 ‘당사국은 자국의 관할권 안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이, 이 협약에 규정된 권리를 각 아동에게 보

장하여야 하고, 아동이 부모나 후견인 등의 신분, 활동, 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌에서 보호되도록 모든 조치를 취해야 한다’ 고 규정하고 있다.

같은 협약 제3조는 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서, 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하고, 부모 등 아동에 대한 법적 책임이 있는 자의 권리와 의무를 고려하여 아동복지에 필요한 보호와 배려를 보장하고, 이를 위한 모든 적절한 입법적·행정적 조치를 취해야 한다고 규정하고 있으며, 같은 협약 제6조는 당사국이 가능한 한 최대한도로 아동의 생존과 발전을 보장하여야 한다고 명시하고 있다.

또한, 같은 협약 제24조는 당사국은 아동이 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리를 인정하고, 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력하고, 완전한 이행을 추구하며 적절한 조치를 취해야 하고, 제27조는 당사국은 모든 아동이 신체적·지적·정신적·도덕적 및 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있음을 인정하며, 권리 달성을 위한 조치를 취해야 하고, 제28조는 아동의 초등교육은 의무적이고, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 함을 강조하고 있다.

아동 최선의 이익과 관련하여 2011년 유엔 아동권리위원회는 대한민국 정부보고서에 대한 제3·4차 최종견해에서 아동과 관련되었거나 아동에 영향을 미치는 모든 행정절차, 정책, 프로그램 및 사업 등에 아동 최선의 이익 원칙이 적절히 통합되고 지속적으로 적용되도록 노력을 강화할 것을 촉구한 바 있다. 따라서 입국 거부된 아동이 공항 터미널에서 장기간 체류해야 할 사유가 발생하였을 경우에도 아동 최선의 이익 원칙이 적용되어야 할 것으로 판단된다.

나. 난민신청자의 절차적 권리 보장 및 처우 보장 고려 필요성

난민협약은 난민인정심사의 절차를 구체적으로 정하지 않고 당사국에 일임하고

있다. 그러나 당사국은 난민협약을 성실하게 이행할 의무가 있고, 난민협약의 목적 및 취지를 고려하여, 난민신청자의 처우를 보장해야 할 의무가 있다

난민협약에 따르면, 외국인이 난민신청 의사를 표시하였을 경우, 난민신청자로서 무차별(제3조), 종교(제4조), 재판을 받을 권리(제16조), 배급(제20조), 공공교육(제22조), 신분증명서 발급(제27조), 불법입국을 이유로 벌을 받지 않을 자유(제31조), 추방 및 송환의 금지(제33조) 등을 보장할 것을 규정하고 있고, 유엔 난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees)가 발간한 「난민지위 인정기준 및 절차 편람과 지침(Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」에 따르면, 체약국은 난민지위 신청인의 특수한 상황을 반영하여, 신청인에게 기본적 보장의 제공을 확보할 것을 규정하고 있다.

유엔난민기구 집행위원회가 1977. 10. 제28차 회기에서 채택한 '난민지위 인정절차의 기본요건' 권고에서는 "신청이 명백히 남용적인 것이 아님이 입증되지 않는 한, 심사기간 동안 그 국가에서의 체류가 인정되어야 한다"고 발표했고, 이 내용 역시 「난민지위 인정기준 및 절차 편람과 지침」에 명시되어 있다.

같은 내용으로 국가인권위원회는 2016. 8. '출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고'를 통해, 난민인정 심사 불회부 결정을 받고, 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람에 대하여, 해당기간 동안 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 관련 법령을 개정하도록 권고한 바도 있다.

따라서 입국이 거부된 난민신청자가 소송 등의 사유로 공항 터미널에서 장기간 거주해야 할 사유가 발생하였을 경우 난민협약에서 규정한 기본적 처우의 보장과 입국 허가 여부를 검토할 필요성이 제기된다 할 것이다.

다. 제도 개선의 필요성

출입국항에서 난민인정신청서를 제출한 외국인은 「출입국관리법」에 따른 입국심사와 별개로, 정식 난민인정 심사에 회부할 것인지를 심사 받게 되고, 그 결과 난민의 사유가 있다고 판단될 경우 입국하여 난민심사를 받게 된다. 그러나 난민의 사유가 없다고 판단될 경우 불회부 결정을 받게 되는데, 불회부 결정을 받은 외국인은 「출입국관리법」에 따른 입국허가 심사를 받고, 결과에 따라 입국되거나, 입국이 거부되어 송환절차를 적용받는다.

난민인정심사에 불회부 되고 입국요건도 갖춰지지 않은 경우, 해당 외국인은 입국허가가 되지 않아 송환대상자로 분류되는데, 난민신청자가 이러한 결정에 불복할 경우, 난민인정심사 불회부 결정에 대한 취소소송을 하게 되고, 소송이 종료될 때까지 짧게는 6개월, 길게는 1년 이상 국외 송환이 유예되나, 현 제도상 송환대상자는 소송중이라도 입국할 수 없어, 공항 터미널 또는 출국대기실에서 거주해야 한다.

소송을 이유로 장기간 공항터미널 또는 출국대기실에서 거주해야 하는 경우, 출국대기실에서 거주하는 것이 비용부담적인 측면에서 유리할 것이나, 출국대기실은 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기 목적으로 설치된 장소이기 때문에 시설 규모가 작고 편의시설이 부족하여 장기간 거주하기에 적합하지 않아 위생 및 건강 등의 문제가 발생하고 있고, 입출입이 자유롭지 않은 등의 문제점을 가지고 있다.

공항터미널 역시 장기간 체류하기에 적절한 장소는 아니다. 특히 해당 외국인이 아동인 경우 더할 것이다. 학교나 어린이집 등 교육을 받을만한 기관이 없고, 외부와 차단 돼 있어 햇볕을 쬐이거나 바깥 공기를 쐬일 수 없으며, 적절한 영양섭취가 어렵고, 공항 이용객 및 직원들에게 24시간 노출 돼 있어 수면의 질 저하 및 스트레스 등에 따른 건강을 위협하는 환경이다. 이는 유엔 아동권리협약에서 규정한 아동으로서 마땅히 보장받아야 할 교육권(제28조) 및 건강권(제24조)을 포함한 아동의 발달권 전반이 보장되기 어려운 공간으로 보인다. 또한, 이는 같은 협약 제3조의 공공 또는 민간, 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법 기관 등에서 실시되는

아동에 관한 모든 활동이 '아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다'는 규정 취지에도 부합되지 않는다 할 것이다.

또한, 난민인정 심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람에 대해 국제기준에 따라 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한, 심사 기간 및 법원 등에 이의신청하는 기간 동안 그 국가에서의 체류를 인정하고 난민협약에서 규정한 기본적 보장을 제공하는 것이 인권선진국을 지향하는 우리 사회가 갖춰야 할 태도라고 보인다.

이에 공항 터미널 내 장기체류 중인 난민신청 아동의 인권보호를 위하여 법무부장관에게 난민인정심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람이 아동인 경우, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 해당 기간 중 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여 입국이 가능하도록 관련 법령 및 제도를 개선할 필요가 있다는 의견을 표명한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2020. 2. 17.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

9 난민법일부개정법률안 및 출입국관리법일부개정법률안에 대한 의견제출

[2020. 8. 28.]

1. 총평

○ 법무부가 2020. 8. 4. 국가인권위원회 등 관계기관에 의견을 요청한 「난민법 일부개정법률안」 및 「출입국관리법 일부개정법률안」 초안(이하 '개정안 초안'이라 함)은 지난 2019년의 같은 법률 개정안의 일부 내용을 수정한 것으로 파악됨. 우리 위원회는 2019년 당시 개정안에 대하여 난민신청자들의 절차적 권리가 제한·축소되고 심사의 공정성이 약화될 우려가 있다는 의견을 표명한 바 있음.

○ 법무부가 이번 개정안 초안에서 위원회의 위 의견표명 내용을 일부 수용하여, '강제송환금지 원칙 범위 축소'와 '당사자 부동의에도 인적사항 공유 근거' 등 일부 조항을 삭제하고, 난민신청 및 난민인정불인정결정 통보 시 통번역 제공 등 난민신청자의 절차적 권리를 강화하며, 난민인정자와 인도적 체류자에 대한 취업 지원 조항을 신설하는 등 난민 등의 처우 개선을 도모한 것은 매우 의미 있는 조치라고 평가하며 이를 환영하는 바임.

○ 그러나, 이번 개정안 초안의 주된 목적이라고 할 수 있는 '난민심사의 효율성 제고를 위한 제도적 개선'은 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 '난민협약'이라고 함)에 가입된 대부분의 선진국에서도 남용적 성격이 명백한 신청에 대해서는 특별절차를 마련하여 시행하고 있는 것으로 확인된다는 점에서 그 필요성을 부인하기는 어렵지만, 개정안 초안에서 제시하는 '남용적 재신청'과 '명백히 이유 없는 신청'을 구분하는 기준이 모호하고 형식적 요건에 대한 판단을 넘어 실체적 판단을 요하는 것이어서 자의적 판단의 우려가 있는 등, 난민협약의 취지와 원칙을 훼손하는 것은 아닌지 우려를 하지 않을 수 없음.

○ 아울러 위원회는 난민심사 제도에서 무엇보다 가장 시급한 개선사항은 중립성과 공정성을 담보할 수 있는 독립적인 난민심사기구에 의한 재심 필요성이라는 점을 다시 한 번 강조하며, 이번 개정안 초안에 대한 검토의견 또한 지난 2019. 2. 14. 위원회의 의견표명 결정과 판단을 달리할 만한 사정의 변화는 없었다고 판단하여 위 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 하고, 법무부가 「난민법」 개정을 추진함에 있어 위원회의 우려사항을 신중히 검토할 필요가 있다는 의견을 표명하기로 결정함.

○ 조문별 의견은 다음과 같음.

2. 조문별 검토의견

가. 이의신청 방법 일원화(안 제2조 제4호, 제21조 제2항, 제21조의2)

○ 현실적으로 많은 난민신청자가 불복절차로써 이의신청 절차를 이용하고 있고, 난민인정 심사에 있어서 상대적으로 난민위원회가 행정심판 제도보다는 전문성을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이의신청과 행정심판을 모두 이용할 수 없다는 점에서 개정안 취지에 공감함.

○ 다만 특별행정심판의 경우, '사안의 전문성·특수성', '특히 필요한 경우'라는 예외적 허용 요건을 충족해야 하나, 난민위원회에 제기되는 일각의 다양한 문제제기에 비추어 볼 때 난민위원회가 '특별행정심판' 기구로써 독립성, 전문성 등을 갖추었다고 보기 어렵고, 이러한 상황에서 난민인정 심사에 대한 불복절차를 난민위원회의 이의신청만으로 제한하는 것은 난민신청자의 권리 구제수단을 축소·제한할 우려가 해소되었다고 보기 힘들어, 현 단계에서는 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

나. 난민인정신청 접수 장소 지정(안 제5조 제1항)

○ 난민인정 심사 인력 및 인프라를 집중할 필요가 있다는 점에 대해서는 공감하나,

접수창구는 현행과 같이 전국의 지방출입국·외국인 관서에서 가능하도록 하여 난민신청자의 접근성을 확대하되, 난민인정 심사의 전문성과 효율성 증대 및 현실적인 업무 관행 등의 고려가 필요하다면 소속 관서간의 이송을 통해 해결하는 것이 합리적일 수 있다고 보여, 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

다. 심사제한제도 ① 신설: 부적격 결정(안 제5조의2)

○ 개정안 초안은 '난민신청자에게 면접조사를 포함한 심사기회를 보장하고 그 기간 동안 의사에 반하는 강제송환을 금지'하는 난민인정절차의 틀 자체를 변경하는 것으로, 그 자체로 명백히 난민이 아님(Manifestly unfounded claim)을 추단할 수 있는 경우나, 또는 절차기회의 부여가 명백히 강제송환금지원칙보장과 무관함을 확신할 수 있는 '형식적인 사유'로만 제한하는 등 매우 엄격한 경우에만 적용되어야 할 것임.

○ 개정안 초안 제3호는 난민인정 심사가 필요하다는 사실을 소명하지 못하는 강제퇴거명령을 받은 외국인이 외국인보호소에서 난민인정 신청을 한 경우 부적격 결정을 하는 규정으로, '지연된 난민신청'에는 매우 다양한 사유가 존재하고 난민신청자 본인의 책임이 아닌 경우도 있을 수 있으므로, 단지 난민인정 신청 시점이 주요 기준이 되는 것은 불합리하며 실제로 강제퇴거명령을 집행함에 있어 발생할 수 있는 박해 위험 여부를 평가하는 것이 필요할 것임.

○ 심지어 출입국관리법 개정안 제68조 제1항 제6호와 결부될 경우 '강제퇴거명령을 집행할 수 있다'라고 규정되어 있어, 행정당국의 자의적 결정에 따라 강제퇴거명령을 받은 외국인의 난민인정 신청이 부적격 결정이 되면, 이미 발부된 퇴거명령을 집행까지 할 수 있어, 추방되는 결과를 낳을 수 있는 우려가 있음.

○ 또한 개정안 초안 제1호 및 제2호의 '중대한' 사정변경이라는 조건 역시 그 기준이 모호하고 자의적으로 해석될 소지가 있고, 사정변경 그 자체로 중요하고 중대한 사유라 할 수 있으므로 사정변경의 조건을 굳이 '중대한' 사정으로 제한하는 것은 합리적이지 않음.

○ 따라서 위에서 언급한 우려가 해소되었다고 보기 어려워 2019. 2. 14. 국가인권위

원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

개 정 안	위원회 의견
제5조의2(재신청자 등에 대한 난민인정 심사 부적격결정) ① 법무부장관은 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민인정 심사 부적격결정(이하 '부적격결정'이라 한다)을 할 수 있다.	제5조의2(재신청자 등에 대한 난민인정 심사 부적격결정) ① 법무부장관은 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민인정 심사 부적격결정(이하 '부적격결정'이라 한다)을 할 수 있다.
1. 과거 난민인정 신청에 대하여 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람이 재신청한 경우. 다만, 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.	1. 과거 난민인정 신청에 대하여 부적격결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람이 재신청한 경우. 다만 난민신청자가 중요한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
2. 과거 난민인정결정이 취소·철회된 사람 또는 제19조의2에 따라 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본 사람이 재신청한 경우. 다만, 난민신청자가 중대한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.	2. 과거 난민인정결정이 취소·철회된 사람 또는 제19조의2에 따라 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본 사람이 재신청한 경우. 다만, 난민신청자가 중요한 사정변경이 있다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.
3. 「출입국관리법」제59조제2항에 따라 강제퇴거명령을 받은 사람(「출입국관리법」제60조에 따라 이의신청을 한 경우에는 이의신청이 기각된 사람)이 난민인정 신청을 한 경우. 다만, 난민신청자가 난민인정 심사가 필요하다는 사실을 소명한 경우에는 제외한다.	〈삭제〉
② 법무부장관은 난민신청자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 신청서가 제출된 날부터 14일 이내에 난민인정 심사 부적격 여부를 결정하여야 하고, 그 기간 안에 결정하지 못하면 난민인정 여부에 대하여 심사하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 때에는 1회에 한하여 7일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다.	② 법무부장관은 난민신청자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 신청서가 제출된 날부터 14일 이내에 난민인정 심사 부적격 여부를 결정하여야 하고, 그 기간 안에 결정하지 못하면 난민인정 여부에 대하여 심사하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 때에는 1회에 한하여 7일의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다.
③ 법무부장관은 제1항에 해당하는 사람에 대하여는 면접조사를 생략하고 신청서 기타 자료에 의하여 부적격 여부를 결정할 수 있다.	〈삭제〉
④ 법무부장관은 부적격결정을 하는 경우에는 난민신청자나 그 대리인에게 그 사유를 적은 부적격결정통지서를 발급한다.	③ 법무부장관은 부적격결정을 하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유를 기재한 부적격결정통지서를 교부한다.(일부 삭제)

라. 난민인정 심사 면접조사의 주체로 난민전담공무원을 추가(안 제8조, 제10조, 15조)

○ 현실적으로 난민심사인력의 부족이 개정 원인일 수 있으나, 난민전담공무원의 '전문성 제고'를 위한 노력 없이, 난민 면접 및 심사 주체를 확대하게 되면 난민신청자의 '공정하게 심사받을 권리'가 제한될 우려가 있음.

○ 개정안이 기존 탈법적 관행을 공식화하는 근거를 제공하기 위하여 개정하는 것이 아니라면, 이와 같은 관행을 개선하기 위한 노력과 난민심사관에 의한 난민전담공무원에 대한 관리감독을 강화하는 조치가 필요하다고 보여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

마. 난민면접 과정에서의 녹음, 녹화 파일의 '복사'제한(안 제16조 제2항)

○ 난민면접 과정에서 생성된 녹음·녹화파일은 공공기관이 보유·관리하는 정보로써, 「공공기관의 정보공개 등에 관한 법률」 절차에 따라 처리되어야 할 것임.

○ 난민불인정결정 후에 난민신청자가 소송을 제기할 경우, 난민면접 과정에 대한 녹음·녹화 자료는 난민신청자의 방어권 보장을 위한 중요한 자료가 될 수 있으므로, 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

「난민법」 일부개정안	위원회 의견
제16조(자료 등의 열람 · 복사) ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.	제16조(자료 등의 열람 · 복사) ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서, 제8조 제3항의 난민면접 과정에서 생성된 녹음 또는 녹화파일의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.(수정)
② 제8조 제3항의 난민면접 과정에서 생성된 녹음 또는 녹화파일은 난민신청자 본인이 요청하는 경우에는 지정된 장소에서 열람하게 할 수 있다. 다만, 위 녹음 또는 녹화파일에 대한 복사는 허용되지 아니한다.	〈삭제〉

③ 출입국관리공무원은 제1항에 따른 열람이나 복사의 요청이 있는 경우 지체 없이 이에 응하여야 한다. 다만, 심사의 공정성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 명백한 이유가 있는 경우에는 열람이나 복사를 제한할 수 있다.	② 출입국관리공무원은 제1항에 따른 열람이나 복사의 요청이 있는 경우 지체 없이 이에 응하여야 한다. 다만, 심사의 공정성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 명백한 이유가 있는 경우에는 열람이나 복사를 제한할 수 있다.
④ 제1항 또는 제2항에 따른 열람과 복사의 구체적인 방법과 절차는 대통령령으로 정한다.	③ 제1항에 따른 열람과 복사의 구체적인 방법과 절차는 대통령령으로 정한다.

바. 심사제한 제도 ② 신설: 명백히 이유 없는 신청임을 명시한 난민불인정결정 (안 제18조의2, 제21조)

○ 개정안 초안은 명백히 이유 없는 난민인정 신청에 대해서는 제도를 남용하는 신청임을 명시함으로써 행정적 낙인을 찍는 행정행위를 가능하게 하는 규정임.

○ 유엔난민기구의 포지션 페이퍼(1992)[33]에 따르면, 난민을 강제송환 하는 위험한 실수를 범하지 않기 위해 '명백히 이유 없는 난민신청'이라 하여 절차적 권리를 제한할 사유로 첫째, '사기적인 난민신청', 둘째, '난민협약 상 사유가 명백히 아니어서'로 한정하면서, 그 경우에도 일정 보호 장치가 필요하다고 하고 있음. 난민협약을 가입한 대부분의 국가에서도 명백한 이유가 없는 신청에 대해서는 특별절차를 운용하는 사례를 찾아볼 수 있음.

○ 개정안 초안의 '명백히 이유 없다'는 기준은 오로지 체류 연장 목적이나 사인간의 분쟁 또는 경제적인 이유 등을 사유로 제시하고 있으나, 이 또한 구체적이지 않고 모호하여 심사관의 자의적 판단에 의존할 가능성이 크고, 행정의 편의성만 고려함으로써 난민신청자의 불복절차 및 소송 과정에서 그릇된 선입견을 제공할 수 있고, 난민법상 '난민' 및 '인도적 체류자'를 임의로 구분하는 기준을 제공함으로써 난민협약에 반하는 위험한 결과를 초래할 우려가 있음.

33) UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1.12.1992, p. 397, available at: http://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html [accessed 10 October 2013]

○ 또한 박해의 주체가 '사인'이거나, 박해의 양상이 '사인간의 분쟁' 또는 체류목적이 경제적 이유라 하더라도 난민협약상 5대 사유와의 관련성이 있는지에 대해 정밀한 심사가 필요하므로 명백히 이유 없다고 단정할 수 없는바, 실무적으로 난민인정 절차를 효율화할 필요에 대해서는 공감하지만 주관적 기준에 근거하여 난민신청이 남용된다는 인식과 난민신청자에 대한 부정적 선입견을 제공할 수 있다고 보여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

사. 난민인정신청 철회간주 규정(안 제19조의2)

○ 철회간주가 되려면 사전에 난민신청자의 의사와 무관하게 임의로 심사가 종료될 수 있다는 것을 본인이 이해할 수 있도록 정확히 안내하는 등 절차적 권리 고지가 전제되어야 함.[34)]

○ 사실상 철회로 이해할 수 있는 개정안 2호와 달리, 현재 난민신청자는 다양한 사유로 '재입국 허가'없이 대한민국을 출국하였다가 다시 돌아올 수 있는데, 단순히 '재입국 허가'없이 출국하였다는 이유로 난민신청을 철회한 것으로 간주하는 것은, 난민신청자의 적법한 행동의 자유와 청원권을 제한할 수 있어 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

개 정 안	위원회 의견
제19조의2(난민인정 신청의 철회간주) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본다.	제19조의2(난민인정 신청의 철회간주) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 난민신청자가 난민인정 신청 또는 이의신청을 철회한 것으로 본다.

34) "다만 제재로 인한 효과를 고려할 때 난민신청자에게 이해할 수 있는 언어로 절차를 고지하고, 변호사의 조력을 적절하게 받을 수 있도록 하는 등 절차적 권리가 보장될 것이 전제되어야 한다. 또한 난민신청자에게 주소지를 이전할 때 관련 기관에 적시에 알려주어야 한다는 내용을 확실히 고지함으로써 난민신청자도 절차에 협력해야 할 의무가 있음을 환기시킬 필요가 있다."(사법정책연구원, 전게서 566)

1. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 「출입국관리법」 제30조 제1항에 따른 재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국한 경우	〈삭제〉
2. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우	1. 난민인정 신청 또는 이의신청 이후 완전출국 의사를 밝히고 대한민국을 출국한 경우
3. 제22조 제2항 제1호부터 제4호에 해당하는 경우	2. 제8조제6항[35] 또는 제22조 제2항 제1호부터 제4호에 해당하는 경우

아. 난민위원회 정원 확대 및 분과위원회 운영방식 개선(안 제25조, 제26조, 제26조의2)

○ 이의신청에 대한 심의절차의 핵심은 독립성과 중립성 및 공정성을 확보하는 것인데, 이를 위해서는 1차 심사 기관으로부터의 독립성이 필수적이며, 위원의 상임화와 심의구조의 투명한 공개가 실현되어야 함. 이를 위해 유엔난민기구의 권고를 준용하여 별도의 난민위원회법과 같은 조직법을 근거로 완전한 독립을 꾀해야 할 것이며, 단기적으로는 상임위원직을 신설하고, 비상임위원의 구성을 다양한 직역에서 전문성이 검증된 인력으로 구성할 수 있도록 하여, 운영의 중립성 및 공정성을 보완이 필요하다고 보여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

자. 이의신청인 등의 의견진술 요구 및 협조의무 등(안 제27조의2, 제27조의3)

○ 현재 이의신청 절차는 서면심사가 원칙이나 난민위원회의 필요에 따라 대면심사도 일부 병행되고 있음. 개정안은 '의견진술 기회 부여 등'이라고 적시하고 있지만, 이는 난민위원회의 요청에 대한 이의신청인의 협조 의무를 강화한 것으로 보이고 난민신청자의 의견진술 신청 절차를 보장, 강화하는 것으로 보이지 않아 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

35) 난민법 제8조 제6항 난민신청자는 난민심사에 성실하게 응하여야 한다. 법무부장관은 난민신청자가 면접등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회이상 연속하여 출석하지 아니하는 경우에는 난민인정 심사를 종료할 수 있다.

개 정 안	위원회 의견
제27조의2(의견진술 기회 부여 등) 〈추가〉	제27조의2(의견진술 기회 부여 등) ① 위원회는 이의신청사건 접수와 동시에 난민신청자에게 접수증을 교부하고, 심의일정이 결정되면 심의일정 및 추가자료 제출 가능기간을 통지해야한다. 〈신설〉
① 위원회는 필요한 경우 이의신청을 한 사람(이하 "이의신청인"이라 한다) 또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다.	② 위원회는 필요한 경우 이의신청을 한 사람(이하 "이의신청인"이라 한다)또는 그 밖에 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 할 수 있으며, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 심의사항에 대한 의견을 들을 수 있다.
② 위원회는 필요한 경우 이의신청인에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 자료의 제출기한을 정할 수 있다.	③ 위원회는 필요한 경우 이의신청인에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 자료의 제출기한을 정할 수 있다.
③ 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있다.	④ 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 의견진술 신청을 할 수 있으며, 자료를 제출할 수 있다.
〈추가〉	⑤ 위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 이의신청서, 추가제출자료 등을 편철한 신청자별 이의신청사건 기록을 만들어야 하고, 이를 위원들이 직접 열람토록 한다.〈신설〉

차. 특정 난민신청자의 처우 제한 사유에 대한 심사 제한 제도①, ②의 경우를 포함(안 제44조)

○ 난민신청자 중 일부는 법무부의 「난민인정 심사·처우·체류 지침」에 의해, 심사 진행 중에도 출국명령을 받아 취업허가를 받을 수 없는 사례가 다수 발생하고 있음. 이번 개정안은 부적격 결정(제5조의2)이나, 명백히 이유 없는 신청(제18조의2)이 명시된 난민불인정결정을 받은 난민신청자도 '특정 난민신청자의 처우 제한' 범위에 포함시키고, 제한되는 처우에 '취업 불허'를 명시적으로 포함시켰음.

○ 이는 난민법의 입법 취지인 난민신청자에 대한 처우보장의 핵심을 훼손하는 것이며, 난민심사의 기회를 보장한다고 하면서 취업허가를 하지 않아 결과적으로 장기화 되

는 심사기간 동안 자력으로 버틸 수 없게 하여 스스로 돌아갈 것을 강요하는 것으로 볼 수 있어 삭제하는 것이 적절해 보임.

카. 난민불인정결정 등에 대한 제소기간 축소(안 제44조의2, 제44조의3)

○ 개정안은 행정소송법상 난민인정불인정결정을 안 날로부터 90일인 제소기간을 난민불인정결정 취소 소송의 경우에는 30일로 줄이려고 하는 것으로, 난민신청자의 공정한 재판을 받을 권리 보장에 심각한 훼손을 가져올 수 있어 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

타. 난민인정신청서 작성, 불인정결정 통보 과정의 통번역 지원 및 민간위탁 근거 마련(안 제45조의2)

○ 난민신청서 접수과정과 불인정결정 통지서의 내용을 난민신청자가 충분히 인지할 수 있도록 절차적 권리 보장을 강화하는 규정이 신설된 점은 그 자체로 유의미 함. 단, 자세한 사유 등을 명확히 인지할 필요가 있는 불인정결정통지서 등은 일회적이고 정확성 여부 논란이 있는 '통역'이 아닌 오류 없는 '번역된 문서'로 제공되어야 할 필요가 있다는 의견을 보완하여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

개 정 안	위원회 의견
제45조의2(통역 등 지원) ① (생략)	제45조의2(통역 등 지원) ① (생략)
② 법무부장관은 제18조제2항에 따라 난민불인정결정통지서를 발급받는 사람 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이의신청기각결정통지서를 발급받는 사람이 통지서에 적힌 내용을 한국어로 충분히 이해할 수 없는 경우에는 통역을 제공할 수 있다.	② 법무부장관은 제18조제2항에 따라 난민불인정결정통지서를 발급받는 사람 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이의신청기각결정통지서를 발급받는 사람이 통지서에 적힌 내용을 한국어로 충분히 이해할 수 없는 경우에는 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 번역하여 교부한다.

파. 난민신청자의 허위서류 제출 및 알선, 권유자의 형사처벌 근거 마련(안 제47조)

○ 난민신청자들이 소지, 제출하게 되는 다양한 입증자료 중에는 '위조, 변조되거나 허위사실이 기재된 문서 등 기타 자료'가 존재할 수도 있는데, 많은 경우 본인이 서류를 제출하면서도 해당 자료에 문제가 있다는 사정을 전혀 모른 채 제출하게 되는 경우가 많음.

○ 이러한 이유로 개정안 초안은 선의로 난민신청자를 돕는 인권단체 활동가, 변호사들이 형사처벌의 위험성에 노출될 우려가 있어 조력하는 과정에 상당한 제약으로 작용할 가능성이 높아 난민신청자들의 심사를 받을 권리가 심각하게 위축될 수 있다고 보여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

하. 「출입국관리법 일부개정법률안」 일정 사유의 경우 난민신청자 강제송환, 출국명령 근거 마련(안 제62조, 제68조)

○ '난민인정 심사 기회를 보장 한다'는 것은 그 기간 동안 체류할 수 있음을 전제하는 것이고, '난민인정 심사 기회를 공정하게 보장 한다'는 것은 그 체류기간동안 심사에 대한 방어권을 보장한다는 것임

○ 「출입국관리법 일부개정법률안」 제68조 제6호는 개정안 초안 제5조의2에 따른 부적격결정을 받은 경우로 그 결정에 대해 소송으로만 다툴 수 있는데, 불복절차가 종료되지 않은 상황에서 당국의 판단에 따라 출국명령 및 강제퇴거명령의 집행까지도 가능하여 「난민법」의 제정 취지에 반할 수 있음.

○ 따라서, 개정안이 시행되면, 「난민법 일부개정법률안」의 제5조의2에 따른 '부적격결정'을 받은 경우, 난민으로서의 지위확인의 길이 심각하게 봉쇄되는 것[36]은 물론, 심사절차가 종료되지 않았음에도 강제송환의 결과가 발생할 수 있는 점을 우려하여 2019. 2. 14. 국가인권위원회의 의견표명 결정의 취지를 유지하기로 함.

---

36) 현재도 재신청자들과, 내부지침에 따라 '남용적 난민신청자'로 포섭된 사람들에 대해서는 '심사기회를 보장하지만 출국을 명하되 그 기간을 유예한다'라는 상호 모순된 행정이 이뤄지고 있고, 대부분 정상적으로 심사를 받기가 불가능하다.

10 인도적 체류자의 지위와 처우개선을 위한 정책권고

[2021. 6. 10.]

[주 문]

국가인권위원회는 국내 체류 중인 인도적체류자의 인권개선을 위하여 법무부장관에게 아래와 같이 권고합니다.

1. 인도적체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 「난민법」 등 관련 법령을 개정하기 바랍니다.

2. 관련 법령의 개정 전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등을 개정하기 바랍니다.

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

「난민의 지위에 관한 협약」에서 난민으로 인정하는 박해 사유가 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해”라는 다섯 가지 사유에 국한되어 있기 때문에, 국제사회는 위 다섯 가지 사유 외 다른 사유로 본국으로 돌아갈 수 없는 이들을 보호하기 위해 국제인권협약 및 지역인권협약에 근거하여 이들의 “보충적 보호지위”를 인정하고 있다.

많은 국가들에서는 보충적 보호지위를 인정받은 이들의 경우 장기체류가 예정된다는 점과 체류국에서의 삶의 기반이 마련되어 있지 않다는 사정을 고려하여 난민 인정자와 유사한 처우를 하고 있다.

2012년에 제정된 「난민법」 제2조(정의) 제3호는 위의 “보충적 보호지위”에 해당한다고 볼 수 있는 “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 ‘인도적체류자’라 한다)을 정의하고 있다. 1994년 이후로 2020년까지 우리나라에서 인도적 체류 허가를 받은 사람은 총 2,370명으로, 2018년 4월 난민 이슈를 불러일으킨 제주 예멘 난민신청자들 역시 대부분 인도적 체류 허가를 받았다.

그런데 2019년 국가인권위원회가 실시한 ‘대한민국 내 인도적체류자 처우실태 모니터링’을 통해 우리나라에 체류하고 있는 인도적체류자들이 체류 허가를 받았지만 불안정한 체류자격 등의 문제로 다양한 어려움을 겪고 있는 실태를 확인할 수 있었다. 이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 인도적체류자의 열악한 처우실태와 문제점에 대한 정책적 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」과 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 ‘난민협약’이라 한다), 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라 한다), 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 ‘고문방지협약’이라 한다), 「난민법」, 「출입국관리법」, 「국적법」 및 같은 법 시행령을 판단기준으로 하고, 유럽연합 「제3국 국민, 무국적자 또는 국제적 보호가 필요한 사람들의 인정에 관한 최소기준 지침」(2004), 유엔난민기구 집행이사회 ‘보충적 보호를 포함한 국제적 보호 부여에 대한 유엔 난민기구 집행이사회 결정문 제103호(LVI)(2005) 등을 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 인도적체류자 관련 제도 및 현황

가. 인도적체류자의 개념

「난민법」 제2조(정의) 제3호는 ‘인도적 체류 허가를 받은 사람’이란 “제1호(난

국가인권위원회
humanrights.go.kr

민)에는 해당하지 아니하지만, 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인"이라고 규정하고 있다.

인도적 체류허가를 증명하는 별도의 인정서는 없고, 법무부는 실무상 난민불인정결정서에 "난민으로 불인정하나 인도적 사유가 종료할 때까지 인도적으로 체류를 허가한다."라고 기재하는 것으로 갈음하고 있으며, 인도적 체류허가를 난민인정과 함께 "난민인정(보호)" 범주에 포함하여 관리하고 있다.[37)]

「난민법」상 '인도적 체류 허가를 받은 사람'은 해외 입법례 및 국제기준 등에 비추어 볼 때, "보충적 보호(complementary forms of protection)"에 해당한다고 할 수 있는데, "보충적 보호"란 개념은 1951년에 합의된 난민협약의 난민에 대한 정의만으로는 그 외의 상황에서 난민과 유사한 입장에 처한 이들에게 충분한 보호를 제공하지 못한다는 논의가 이루어지면서 1980년대 후반부터 언급되기 시작하였다.

유럽연합은 2004년 「제3국 국민, 무국적자 또는 국제적 보호가 필요한 사람들의 인정에 관한 최소기준 지침」[38)]을 마련하여 유럽 국가들이 난민 외에 '보충적 보호'가 필요한 사람들을 위한 보호시스템을 마련할 것을 촉구하였고, 2011년에는 이들에게 난민에 준하는 수준의 보호를 제공할 것을 추가하여 위 지침을 보완하였다.

또한 유엔난민기구 집행이사회는 2005년 '보충적 보호를 포함한 국제적 보호 부여에 대한 유엔 난민기구 집행이사회 결정문 제103(LVI)호[39)]를 채택했다. 이 결정문은, 난민협약의 초석이며 고문방지협약 및 자유권규약 등 국제인권규범에 규정

37) 법무부 출입국통계월보(2020. 12.)

38) COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC of 29 April 2004, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

된 강제송환금지 원칙의 준수를 위하여 보충적 보호지위의 부여에 있어 몇 가지 중요한 원칙들을 제시하고 있는데, 구체적으로 1) 보충적 보호는 국제적 보호 시스템의 강화를 위한 것으로, 난민 정의에 해당하는 이들에게 보충적 보호를 대신 부여해서는 안 되고, 2) 난민심사와 함께 통합된 심사를 할 수 있는 공정하고 투명한 절차를 장려하며, 3) 아동의 최선의 이익 및 가족결합의 원칙을 고려하고, 4) 차별 없이 인권과 기본적 자유를 보장하여, 최고의 안정성과 확실성을 제공해야 한다는 내용이다.

결국 "보충적 보호"란 난민협약에서 난민 인정 사유로 언급된 박해사유에 해당하지 않더라도 국제적 보호의 필요성에 기반을 두고 각국이 보호를 부여하는 것을 의미하며, 고문방지협약 및 자유권규약 등 다양한 국제인권협약들에서 필요하다고 인정하는 범위까지 그 보호의 범주를 확장시킨 개념이다.

나. 인도적체류자 현황 및 지위와 처우

1) 인도적체류자 현황

우리나라에서 인도적 체류 허가를 받은 사람은 2020년 기준 2,370명이며, 연도별 난민인정 보호 현황은 아래와 같다.

〈 연도별 난민인정 보호 현황 〉

(단위 : 명, %, 2020. 12. 기준)

구분 / 연도	심사완료	난민인정(보호)					불인정
		소 계	인 정	인도적체류	인정률	보호율	
총 계	34,836	3,461	1,091	2,370	3.1%	9.9%	31,375
'94년~'12년	2,646	495	324	171	12.2%	18.7%	2,151

39) Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on the provision of international protection including through complementary forms of protection No.131 (LVI) – 2005. 7 October 2005, No.131 (LVI).

2013년	523	63	57	6	10.9%	12.0%	460
2014년	1,574	627	94	533	6.0%	39.8%	947
2015년	2,755	303	105	198	3.8%	11.0%	2,452
2016년	5,665	350	98	252	1.7%	6.2%	5,315
2017년	5,874	437	121	316	2.1%	7.4%	5,437
2018년	3,960	652	144	508	3.6%	16.5%	3,308
2019년	5,073	310	79	231	1.6%	6.1%	4,763
2020년	6,766	224	69	155	1.0%	3.3%	6,542

※ 출처: 법무부 출입국외국인통계월보(2020. 12.)

아래 표에서 알 수 있듯이, 국내 체류 중인 인도적체류자의 국적은 다양하지만, 특히 시리아와 예멘공화국 국적자 중 다수는 본국의 내전을 피해 우리나라에 난민신청을 하였다가 난민불인정 결정과 함께 인도적 체류허가를 받았고, 본국의 내전이 장기화 되면서 장기간 거주하고 있다.

〈 국적별 인도적체류자 현황 〉

(단위 : 명, 2020. 12. 기준)

1994~2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
총 계	**1,160**	**총 계**	**316**	**총 계**	**508**	**총 계**	**231**	**총 계**	**155**
시리아	875	시리아	246	예멘공화국	422	예멘공화국	195	예멘공화국	110
미얀마	33	예멘공화국	28	시리아	54	시리아	21	시리아	35
중국	31	부룬디	8	부룬디	6	이집트	7	리비아	3
파키스탄	27	에티오피아	6	방글라데시	3	콜롬비아	2	방글라데시	2
이라크	24	우간다	4	코트디부아르	3	리비아	1	부룬디	2
기타	170	기타	24	기타	20	기타	5	기타	3

※ 출처: 법무부 출입국외국인통계월보(2020. 12.)

〈 국적별 인도적체류자 현황 〉

(단위 : 명, 2020. 12. 기준)

기간	1년 미만	1년~3년	3년~5년	5년~10년	10년 이상	총계
인원(명)	91	723	527	668	67	2,100

※ 인도적체류자 중 체류기간 만료 후 출국한 인원: 285명
※ 출처: 법무부 난민정책과 제공

2) 인도적체류자의 지위와 처우 기준

「난민법」에 따라 난민인정자는 난민인정증명서를 받고 이를 근거로 외국인등록증을 발급받으며, 가족관계를 유지하면서 장기간 안정적 체류가 가능한 거주(F-2) 체류자격을 부여 받는다. 이에 비해 인도적체류자는 임시체류의 일종인 기타(G-1)체류자격을 부여 받으며, 체류기간도 최대 1년이므로 인도적 체류허가 사유가 해소되어 본국으로 출국하는 경우를 제외하고는 매번 체류기간 연장을 해야 한다. 법무부 체류자격별 안내 매뉴얼은 체류자격을 세분하여 나열하고 있는데, 인도적체류자는 G-1-6로, 그의 배우자와 미성년 자녀는 G-1-12로 분류되고, 이들의 외국인등록증에는 체류자격 난에 "기타(G-1)"로 표기된다.

「난민법」은 인도적체류자에 대하여 '강제퇴거를 당하지 않을 권리'와 '취업활동의 허가'만을 규정하고 있다. 그러나 두 가지 법률적 처우 이외에도 인도적체류자는 국민건강보험의 직장 및 지역가입 대상이 되고, 보건복지부고시 「장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준」에 따라 외국인이 부담하는 지역 건강보험료의 30% 경감을 받고 있다. 인도적체류자와 그의 자녀는 보건복지부의 '외국인근로자 등 의료지원 사업'의 대상이 되나, 난민인정자에게 적용되는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 제공받지 못한다. 또한 난민인정자와 달리 「난민법」 및 같은 법 시행령에는 인도적체류자의 교육 보장 및 교육관련 지원에 대해 명시되어 있지 않다. 「초 · 중등교육법 시행령」 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학) 및 제75조(귀국학생 및 다문화학생 등의

입학·전학 및 편입학)에 따라 초·중학교 외국인 아동 또는 학생 등은 체류자격에 관계없이 입학·전학 또는 편입학이 가능하나, 같은 법 시행령 제89조의2(귀국학생 등의 입학 · 전학 및 편입학)는 고등학교 외국인 학생의 입학·전학 또는 편입학은 학교장의 재량사항으로 제한이 있을 수 있다.

인도적체류자는 난민인정자와 달리 사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응 교육, 학력 및 자격인정, 가족결합 허용 등의 처우기준이 부재하다.

〈 난민인정자와 인도적체류자 비교 〉

구분	난민인정자	인도적체류자
정의	「난민법」에 따라 난민으로 인정받은 외국인	「난민법」상 난민인정 요건을 충족하지 못하지만 본국으로 귀국 시 생명, 신체에 위협을 받을 위험이 있어 체류허가를 받은 외국인
증명	면접 후 난민인정 결정에 의한 난민인정서 발급	면접 후 난민불인정 결정에 인도적 체류허가 사안 기재
체류자격	거주(F-2): 영주자격을 부여받기 위하여 국내 장기체류자격	기타(G-1): 임시체류자격
체류기간상한(1회)	5년	1년
취업허가	원칙적 허용, 예외적 금지	원칙적 금지, 예외적 허용
국민건강보험 지역가입 납부액/ 피부양자 자격	국민과 동일	지역가입자 전년도 납부 평균금액의 30% 경감된 금액 / 배우자와 미성년 자녀만 가능
영주권 신청	난민인정 2년 후 신청 가능	현실적으로 불가
난민법상 처우	사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응 교육, 학력인정, 자격인정, 가족결합 허용	취업활동 허가 외 처우 근거 없음
국내 인정자수 (2020.12.기준)	1,091명	2,370명

2. 인도적체류자의 처우 실태와 문제점

가. 불안정한 법적지위

우리나라는 국제적으로 “보충적 보호”에 해당하는 “인도적 체류허가” 제도를 운영하고 있으나, 우리나라의 인도적체류자는 경제력 등에서 우리와 비교되는 국가에서 “보충적 보호지위”에 해당하는 사람에게 적용되는 지위나 처우를 보장받지 못하고 있다.

실제로 시민사회단체 등은 출입국 당국이 난민사유로 인정하기 애매하거나, 혹은 난민으로 인정하기에는 박해의 수위가 낮다고 판단하는 경우 시혜적으로 체류를 허가하여, 보충적 보호지위에 해당하는 사람들에게 이차적(보조적)으로 체류자격을 부여하는 것으로 평가하고 있다.

우리나라의 인도적체류자는 난민인정자의 2배 이상이고, 현실적으로 그 규모가 축소될 것으로 기대되지 않는 상황에서, 인도적체류자의 보호를 위한 제도는 매우 미흡하다. 대표적으로 「난민법」에 난민에 대한 인정절차와 그 결정에 대한 철회 및 취소 규정은 존재하는데 반해 인도적체류자의 지위에 대해서는 어떠한 절차도 규정되어 있지 않는다는 점이 이를 반증한다.

나. 체류실태를 반영하지 못한 체류자격

법무부 자료(2021. 3.)에 따르면, 인도적체류자의 상당수는 국내에 장기체류하고 있는 것으로 확인되고, 인도적 체류를 허가한 사유가 멀지않은 시기에 해소될 것이라는 긍정적 신호가 보이지 않기 때문에 앞으로도 상당수의 인도적체류자는 장기 거주가 불가피할 것으로 예상된다.

그러함에도 불구하고 인도적체류자들에게 거주관련 체류자격이 아닌 임시적인 기타(G-1)체류자격이 부여되어 잦은 체류기간 연장에 따른 부담을 감수해야 한다. 법무부 체류자격별 안내 매뉴얼에 따르면, 인도적체류자에게 부여되는 기타(G-1) 체류자격의 1회 체류기간 상한은 1년으로, 인도적체류자의 장기체류 실태에 비해

너무 짧아 체류기간 연장이 잦고 연장시 마다 수수료를 납부해야 하는 경제적 부담도 적지 않다.

인도적체류자라고 해서 모두 1년의 체류기간 연장을 받은 것도 아니다. 국가인권위원회 모니터링(2019) 결과에 따르면, 특별한 사유 없이 6개월 이하로 체류기간을 연장해준 경우들을 종종 발견할 수 있다. 출입국 당국이 인도적 체류허가의 취지와 인도적체류자의 체류실태를 충분히 고려하지 못한 채 체류기간을 부여하고, 현장에서는 출입국사무소마다 다른 기준을 적용하는 등 일관성이 없는 행정 처리도 확인할 수 있었다. 이로 인해 인도적체류자들은 체류기간 동안 안정된 삶을 영위하기 보다는 혼란과 불안감 속에서 불안정한 삶을 살고 있다는 어려움을 호소하였다.

한편, 인도적체류자의 외국인등록증에는 '인도적체류자'가 아닌 '기타(G-1)'라고만 표기되어 있어, 인도적체류자라는 것을 스스로 증명하기도 쉽지 않다. 그래서 인도적체류자는 휴대전화 구입, 보험 가입, 신용카드 발급 등을 거절당하는 등 일상생활에서 많은 제한을 받고 있다.

대한민국 내 인도적체류자 처우실태 모니터링 인터뷰(2019)

"벨기에 브뤼셀에서 초청되어 모든 것이 준비되었는데 대사관에서 G-1이라 거부했습니다. G-1-6라고 설명하려 했지만 그걸 증명할 길이 없었습니다. ID 카드에 그런 사항을 기재하거나 구분할 수 있는 방법이 있으면 좋겠습니다."(2017년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"전화기 사려고 할 때 G-1은 안 된다고 합니다. 보험을 만들려고 할 때도 안 된다고 합니다. 은행에서 계좌를 열려고 할 때 회사 계약서를 가지고 오라고 했습니다. 돈을 보내려고 할 때도 시리아 사람은 안 된다고 합니다."(2013년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"홈플러스 등에서 할인카드 만들려고 했을 때, G-1이라고 하여 안 된다고 했습니다."(2014년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"일본에서 인도적체류자로 살아가는 친형의 경우, 체류기간이 5년씩 연장되는 것으로 알고 있습니다."(2012년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"1년마다 체류기간을 연장할 때 집 계약서, 직장 고용 계약서 등과 같은 서류를 준비해야 하고, 연장이나 취업허가 할 때마다 18만원을 지불해야 하는 등 매우 불편합니다."(2013년 인도적 체류허가, 남, 20대)

"인터넷 계약을 하려고 했을 때, 인도적 체류 자격이어서 할 수 없었습니다. 1년 체류기간을 보자 너무 짧아서 안 된다고 했습니다."(2017년 인도적 체류허가, 여, 30대)

"차 사고가 나고 국제운전면허 문제로 70만원의 벌금을 냈고, 이 일이 생긴 이후로 3개월씩 비자를 받고 있습니다."(2013년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"지난 체류연장 때 약 8개월로 연장을 받았습니다. 인도적체류자인 사촌동생의 경우 지난 7월 2개월밖에 연장 받지 못했는데 그 이유는 모릅니다"(2012년 인도적 체류허가, 남, 30대)

다. 취업 제한(체류자격 외 활동허가)

「난민법」 제39조(인도적체류자의 처우)에 따르면 법무부장관은 인도적체류자에게 취업활동을 허가할 수 있다. 이 규정은 2013. 7.부터 시행되고 있는 「난민법」에서 '인도적체류자'의 처우를 명시하고 있는 유일한 규정이다. 기타(G-1)체류자격은 기본적으로 취업활동이 제한되어 있으나, 위 조항에 근거하여 인도적체류자(G-1-6)는 예외적으로 '체류자격외 활동허가'를 통해 경제활동을 할 수 있다.

그러나 앞서 본 바와 같이 인도적체류자는 난민에 준하는 '보충적 보호 지위'에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 임시적인 목적으로 잠시 체류하다가 돌아갈 대상이 아니라 장기간 본국으로 돌아갈 수 없어 상당기간 보호를 받아야 하는 상황에 처한 사람이다. 그래서 인도적체류자는 「난민법」상 체류자격외 활동허가를 받아 취업활동을 할 수 있도록 허용하고 있는데, 그 절차를 이행하는 과정에서 절차적·경제적으로 많은 어려움을 겪고 있다.

인도적체류자가 취업하기 위해서는 사전에 체류기간 범위 내에서 체류자격외

활동허가를 받아야 한다. 이들이 체류자격외 활동허가를 받기 위해서는 관할 출입국 · 외국인관서에 방문하여 관련 서류(체류자격외 활동허가 신청서, 여권, 외국인등록증, 고용계약서, 사업자등록증 사본 등 사업장 관련 서류)를 제출하고 활동허가 수수료(12만원)를 납부하여야 하며, 신청 후 일정기간이 지나 관계기관으로부터 활동허가 결정 통보를 받게 된다.

당사자 인터뷰 사례에 따르면, 출입국 당국은 관행적으로 체류자격외 활동 기간과 체류기한 날짜를 동일하게 맞추고 있는데, 이로 인해 인도적체류자는 직장을 옮길 때마다 체류기간이 남아 있음에도 체류연장도 병행하여야 해서, 체류자격외 활동허가 수수료(12만원)와 체류연장 수수료(6만원)를 동시에 지불해야 하는 부담이 있다.

또한 체류자격외 활동 가능기간은 체류기간 내로 한정되어 있기 때문에 고용주 입장에서는 체류기간이 단기간인 인도적체류자를 고용해야할 이익이 크지 않다. 대부분의 고용주는 인도적체류자가 체류자격외 활동허가를 통해 취업활동을 할 수 있다는 사실 조차도 알지 못하고 있으며, 혹여 관련 절차를 이해한다고 하더라도 이익을 추구하는 고용주 입장에서 미래가 불투명한 외국인의 체류자격외 활동허가를 위해 고용계약서를 미리 써주고 사업자등록증 등의 서류를 준비해 주며, 취업허가 통보를 받을 때까지 기다려주는 것은 쉬운 일이 아니며, 심지어 이를 주기적으로 반복해야 한다는 것은 더욱 협조하기 어려운 일일 것이다.

결국 이러한 취업허가의 높은 장벽은 많은 인도적체류자들을 생존을 위해 불법 시간제근로로 내몰고 있다. 이들은 코로나-19라는 재난위기 상황에서 일자리를 잃거나 임금을 받지 못한 채 해고되는 부당대우를 당하더라도 불법취업을 했다는 이유로 권리 주장도 하지 못한 채 생계곤란이라는 악순환을 반복하고 있는 실정이다.

한편, 인도적체류자가 외국어 강사 등 전문분야 직종에 취업하고자 할 경우, 일반 체류외국인과 동일하게 최근 6개월 이내의 자격증 원본 등 관련법령에서 정하는 자격 요건을 증명하여야 한다. 그러나 본국 접근이 어려운 인도적체류자의 경

우 본국으로부터 최근 6개월 이내의 증빙서류를 발급 받기는 사실상 불가능하여 본인의 전문성과 경력을 활용할 전문직종 취업이 불가한 상황이다. 인도적체류자는 자영업도 할 수 없는데, 이러한 제한이 있는 줄도 모르고 사업자등록을 하고 자영업을 하던 인도적체류자가 「출입국관리법」 위반으로 범칙금 통고 처분을 받은 사례도 있다.

인도적체류자는 국가에서 운영하는 '외국인 대상 취업서비스'를 이용할 수도 없다. 이유는 인도적체류자의 체류자격은 체류자격외 활동허가를 통해서만 취업활동이 가능하기 때문이다.

인도적체류자 대부분은 국내에서 장기간 정주하게 되고, '취업'은 이들의 생존과 맞닿아있다. 그렇기 때문에 이상의 절차적·경제적 어려움은 인도적체류자의 최소한의 생활 유지에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

대한민국 내 인도적체류자 처우실태 모니터링 인터뷰(2019)

"한국 사회에서 인도적체류자와 난민신청자 간의 유일한 차이는 체류허가기간이 각각 1년과 6개월로 다르다는 것뿐입니다."(2018년 인도적 체류허가, 여, 30대)

"일을 구할 때, G-1은 일을 못하기 때문에 안 된다고 한 적이 몇 번 있습니다."(2014년 인도적 체류허가, 여, 40대)

"F-2와 달리 G-1으로는 일자리를 구하기 힘들고, 가능한 일자리도 적습니다."(2014년 인도적 체류허가, 남, 30대)

"공장에서 아이디 카드에 G-1이라고 적힌 것만 보고 취업 안 된다고 했습니다. 사장은 본인의 설명을 이해하려하지 않고 '가'라고 이야기 했습니다."(2018년 인도적 체류허가, 남, 20대)

"G-1이라고만 적혀있어 회사에서 취업허가를 협조해주지 않아 불법으로 일하게 되었는데, 벌금을 150만원을 낸 적이 있습니다."(2010년 인도적 체류허가, 남, 30대)

라. 영주자격 신청 불가 등

대한민국에서 영주자격을 가진 외국인은 활동범위 및 체류기간의 제한을 받지 않는다. 영주자격을 취득하려는 사람은 「출입국관리법」 제10조의3(영주자격)의 요건을 모두 갖추고, 같은 법 시행령 [별표 1의3] '영주자격에 부합하는 사람'에서 규정하는 체류자격에 부합하는 경우에 신청이 가능하나, 임시적 체류자격을 가진 인도적체류자가 해당 요건을 충족하는 것은 현실적으로 불가능해 보인다.

난민협약 제34조(귀화)는 '체약국은 난민의 동화(assimilation) 및 귀화(naturalization)를 가능한 한 장려하고(facilitate), 특히 귀화절차를 신속히 진행하기 위하여 또는 절차에 따른 수수료 및 비용을 되도록 경감시키기 위하여 모든 노력을 다 한다'고 규정하고 있다. 난민협약에서 '난민'은 협약난민을 말하지만, 협약난민으로 인정받지 못했다 해도 국제인도법이나 국제인권법 차원에서 보호해야 하는 인도적체류자도 난민과 유사할 정도로 보호하는 것이 필요하므로, 인도적체류자가 현실적으로 영주신청 조차 할 수 없는 현재의 제도는 인도적체류자에 대한 보호 취지에 부합하다고 보기 어렵다.

한편, 국적법에 따라 외국인이 우리나라 국적을 취득(일반귀화신청)하기 위해서는 먼저 영주자격을 취득해야 하는데, 현실적으로 영주자격을 취득할 수 없는 인도적체류자들의 경우 국적 취득의 기회조차도 원천적으로 배제된다고 할 수 있다.

Ⅳ. 개선방안

1. 인도적체류자에 대한 지위와 처우를 국제사회가 요구하는 '보충적 보호' 취지에 부합하도록 관련 법령 개정

난민협약이 채택된 이후 난민협약에 언급되지 않은 다양한 사유로 본국 혹은 상주국으로 송환 시 박해 등 심각한 위해를 입을 위험이 있는 사람들이 추가로 확인되었고, 고문방지협약 등 다양한 인권규약들에 의해 국제적 보호가 필요하다고 인정되는

범주가 확장되었다. 이를 기반으로 보호를 요청받은 국가는 이들을 보호할 의무가 발생하므로, 다수의 국가들에서는 이들을 보호할 수 있는 보충적 보호제도를 마련하였고, 우리나라도 「난민법」에 인도적 체류허가 규정을 두어 국제적 보호가 필요한 사람들을 보호할 수 있는 근거를 마련하였다.

이러한 보충적 보호는 난민협약에서 규정하는 난민에는 해당되지 않지만 다양한 사유로 국제적 보호를 필요로 하는 이들에게 필요한 보호를 제공하는 것이 그 취지이므로, 이들에게 난민보다 덜한 체류자격이나 처우수준을 부여하는 것은 합리적이지 못하다.

유엔난민기구 및 유럽연합의 결정과 지침들, 그리고 다양한 해외 사례들을 검토해 보더라도, 국가 간의 보호의 정도 차이는 존재하나, 보충적 보호를 받는 이들에게 가능한 난민에 준하는 안정적인 체류 자격과 처우를 보장하는 방향으로 간주됨을 확인할 수 있다. 따라서 보충적 보호시스템은 강제송환금지원칙의 준수는 물론 난민보호제도를 강화하는 방향에서 차별 없이 인권과 기본적 자유를 보장하고, 최대한 안정적인 법적 지위와 처우를 제공하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 아울러 강제송환금지의 원칙을 온전히 존중하고 모든 국제보호의 필요성을 충실히 검토할 수 있도록 통합적이고, 객관적이며 투명한 기준과 절차를 마련할 필요가 있다.

한편, 앞서 살펴본 문제점들은 인도적체류자들의 특수성과 실태를 충분히 고려하지 않고 임시적 체류자격을 부여해서 발생한 문제들이 많으므로, 인도적체류자에 대한 별도의 체류자격을 부여하게 되면 상당수 해결될 수 있을 것으로 보인다.

법무부의 체류자격 개편안(2018. 5. 17. 제11주년 세계인의 날 기념포럼 사증정책 동향 및 개편방향)에 따르면, 「난민법」에 따라 국내 체류가 허가된 '인도적체류자'를 위한 별도 체류자격을 신설하여 안정적 체류를 지원하고, 종래 기타(G-1)체류자격에 일괄 포섭되어 있던 범죄피해자 및 산재치료, 요양자 등을 위한 '인도적 보호' 자격을 별도로 신설한다는 것이다. 다만 개편안이 소개된 지 수년이 흘렀으나 아직도 시행되지 못하고 있는데, 인도적체류자들이 겪고 있는 어려움과 문제점들을 고려했을 때 신속히 시행될 필요가 있다.

결론적으로 '인도적체류자'의 지위는 국제난민 보호 원칙에 따라 협약난민에 유사하거나 적어도 우리사회에서 최소한의 인간다운 삶을 누리기에 부족하지 않을 정도로 그 지위와 처우를 국제규범에 부합되도록 「난민법」 등 관련 법령의 개정이 필요해 보인다.

2. 인도적체류자의 안정적인 체류기간 확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등의 처우 개선을 위한 지침 개정

국가인권위원회는 인도적체류자들과의 인터뷰에서 본인이 어떤 체류자격으로 살아가는지, 왜 이러한 체류자격이 주어졌는지, 체류기간 연장을 할 때 부여되는 기간은 왜 제각각인지 모르는 경우를 상당수 확인할 수 있었는데, 이에 대한 설명과 안내는 즉시라도 개선되어야 할 것이다. 또한 체류자격 연장과 관련하여 명백한 사유가 있지 않은 이상 체류기간 상한에 맞게 체류자격 연장을 허가하고, 일정요건을 갖춘 인도적체류자에게는 체류기간 상한을 확대하는 등 체류자격 지침도 개선이 필요해 보인다.

인도적체류자의 취업실태는 난민신청자의 지위일 때와 크게 다르지 않았다. 대한민국 정부로부터 국제적 보호 필요성을 인정받은 이후에도 현행법상 취업허가가 의무화되어 있으며, 이마저도 취업허가 절차에서 요구되는 고용계약서 등을 고용주로부터 받지 못하면 불가능한 상황이다. 인도적체류자가 취업하기 위해서는 취업허가 외에는 다른 절차가 없고, 취업허가 전 근로계약 체결을 요구하는 것은 인도적체류자들의 합법적 취업을 어렵게 함으로써 이들을 불법취업으로 내모는 원인으로 작동하고 있다.

한편, 위의 체류자격 연장과 취업허가에 소요되는 수수료도 인도적체류자들의 생활을 위협하는 요소로 작용하였다. 따라서 인도적체류자에 대한 보호의 취지 및 목적에 따라 불가피한 경우가 아니라면 감액 또는 감면하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

따라서 「난민법」 등 관련 법률 개정 이전이라도 인도적체류자들의 안정적인 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 및 절차 간소화 등의 처우 개선을 위하여 관련 지침 등의 개정이 필요해 보인다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 6. 10.

국가인권위원회 상임위원회

별 지

해외사례

1. 네덜란드

가. 정의 및 체류 자격

네덜란드에는 '비호 지위'는 하나만 존재하며, 난민(A 지위) 또는 보충적 보호(B 지위)를 받아 취득할 수 있다. 그 외에도, 출신국에서의 경험으로 인해 트라우마를 겪고 있어서 해당 비호신청자가 본국으로 돌아가는 것을 요구하는 것이 비합리적인 경우 외국인법(Aliens Act) 제29조 제1항 제b호에 근거하여 보호받을 수 있다. 이민귀화국에서는 특정 비호신청자가 난민 지위를 취득할 자격이 되는지 여부를, 보충적 보호 여부의 심사 이전에 먼저 심사해야 한다. 즉, 난민이 아닌 경우에만 보충적 보호를 받을 수 있으며, 보충적 보호를 부여받는 경우 난민 지위 취득을 위해 이의신청할 수 없다. 난민과 보충적 보호를 받는 이들 모두 5년간 유효한 임시 비호 지위를 취득한다. 이에 따라 거주권 역시 5년간 유효하며, 주요한 권리들은 동일하다.

나. 취업 및 생계, 자격증 인정

난민 및 보충적 보호자 모두 거주권을 부여받는 즉시 네덜란드 노동 시장으로 제한 없는 접근이 가능하다. 법적으로 난민과 보충적 보호자들 사이에 노동 시장으로의 접근에는 차별이 없다. 이들에게 발급되는 신분증 (W-document)에는 "취업이 제한 없이 가능하며, 취업 허가 불필요"라고 적혀있다. "제한 없이 가능하다(free access to labour market)"는 것은, 취업, 자영업, 인턴쉽 또는 voluntary work 등에 있어 모두 제한이 없음을 의미한다. 그러나 몇몇 보고서에 따르면, 이러한 제한 없는 취업자격임에도 불구하고 실질적인 어려움에 종종 직면한다고 한다. 그 원인으로는 심리적, 신체적 어려움, 자격을 입증하기 위한 문서의 부재, 사회적 네트워크의 부재, 낮은 교육 수준, 언어 능력 등이 지적된 바 있다.

네덜란드 정부는 일반 이주민에게 제공하는 교육과 특정인을 위한 교육을 복합해서 취업 지원을 하는 하이브리드 접근법을 취업 지원에 적용하고 있다. 비호신청자들에게는 초기부터 취업지원 교육 등에 참여하게 하여, 초기 단계에서부터 노동시장의 접근을 돕고 있다. 그 예로는 '스크리닝과 매칭' 과정이 있는데, COA가 취업에 필요한 기술 등을 스크리닝하여 거처를 제공하는 지자체와 초기부터 매칭을 하는 방법이다. 또한, COA는 국제 보호를 받을 가능성이 높은 비호신청자들(예, 시리아, 에리트리아, 무국적자)에게 언어 수업을 제공한다. 또 다른 예시로는, 정부에서 Voluntary Permit을 위한 절차를 간소화한 것을 들 수 있다. 최근에는, 비호신청자들도 Employee Insurance Agency에서 고용주가 Voluntary Permit 신청을 한 점만 확인하면, 곧 일을 시작할 수 있다.

그러나, 많은 구직 분야에서 전문적인 자격증을 요구하게 된다. 이러한 자격증의 인정을 위해, Cooperation Organization for Vocational Education, Training과 Labour Market (Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven)에서는 공동으로 외국에서 취득한 학위증을 네덜란드 시스템과 비교하여 결정을 내리게 된다.

다. 영주 및 귀화

난민 및 보충적 보호자 모두 비호거주권을 가진 이(asylum residence permit holder)로서 5년이 지나면 시민권 취득이 가능하다. 비호거주권을 가진 이들은 모두 동일한 절차/조건을 적용받으며, 먼저 영주권을 취득해야만 시민권 신청이 가능하다.

2. 독일

가. 체류 자격

국제적 보호를 받는 이들 중 난민에게는 3년, 보충적 보호자에게는 1년 (2년씩 연장), 그리고 인도적 보호를 받는 이들에게는 1년의 거주권이 주어진다. 거주권을 발급하는 업무는 각 해당인이 거주하는 지자체에서 담당한다. 이들의 지위가 BAMF에 의

해서 공식적으로 박탈당하지 않는 이상, 지자체에서는 해당인의 거주권을 연장해 주어야 한다.

보충적 보호자는 5년이 지나면 영주권을 신청할 수 있는데, 이 자격을 취득하기 위해서는 자립할 수 있는 수준의 소득 및 지난 60개월간 연금에 기금을 납입하고 있었음을 증명해야만 한다(즉, 60개월간 특정 수준의 소득과 직업 필요).

나. 취업 및 생계, 자격증 인정

난민과 보충적 보호자는 내국인과 동일한 조건으로 노동 시장으로의 접근이 가능하고, 여기에는 자영업이 포함된다. 이들은 또한 노동사무소에서 제공하는 모든 서비스를 이용할 수 있으며, 여기에는 자격증 제공과 취업 교육이 포함된다.

전문적인 자격을 인정하는 것은 노동시장으로의 접근에 중요한 실질적인 걸림돌이 되어 왔다. 따라서 독일 정부는 "Recognition in Germany"라는 온라인 포탈을 개설하여, 필요한 절차에 관한 자문을 제공하고 있다. 난민과 보충적 보호자 모두 자신들의 자격을 인정받으면 취업 교육을 받을 수 있으며, 대학 등 고등교육을 받을 수 있다. 이들은 또한, 내국인과 동일한 조건으로 해당 교육이 진행 중인 동안 생계비 지원을 받을 수 있다.

다. 영주 및 귀화

위에서 소개한 바와 같이 보충적 보호자는 5년이 지나면 영주권을 신청할 수 있는데, 이 자격을 취득하기 위해서는 자립할 수 있는 수준의 소득 및 지난 60개월간 연금에 기금을 납입하고 있었음을 증명해야만 한다.

난민이나 보충적 보호자의 귀화를 위해서는 8년이 필요하며, 다른 외국인에게도 적용되는 다음의 조건을 충족해야만 한다.

합법적으로 연속적으로 8년간 독일 거주 (이전, 비호 신청 중인 기간 포함) 단, 사회통합 과정을 성공적으로 마쳤으면 해당 기간이 7년으로 단축될 수 있다. 또한, 해당 신

청인이 독일 사회에 특히 잘 통합했으면 기간이 6년으로 단축될 수 있다.

본인과 가족의 생계를 부담할 수 있어야 하고, 중범죄를 저지른 바 없으며, 충분한 독일어 실력(Level B1 of the Common European Framework of Reference for Languages)이 요구된다.

3. 스웨덴

가. 정의 및 체류 자격

스웨덴에서는 Qualification Directive와 동일한 기준으로 보충적 지위를 해석한다. 난민에게는 3년의 거주권을, 보충적 보호 지위를 가진 이들에게는 13개월간 유효한 임시 거주권이 부여되고, 이는 2년마다 연장된다.

나. 취업 및 생계, 자격증 인정

거주권을 부여받을 때에, 해당인에게는 "Introduction Plan"으로의 접근이 가능해지는데, 이를 통해 자신의 교육 및 직업 기술 교육을 지속할 수 있으며, 언어 교육, 스웨덴 사회에 관한 교육, 취업 교육 및 취업 경험 등을 할 수 있다. Public Employment Service(arbetsförmedlingen)에서, 18세에서 64세의 해당인들에게 이러한 프로그램을 제공할 의무를 진다.

스웨덴 고등교육 위원회(Swedish Council for Higher Education)에서 해외에서 취득한 고등교육 및 취업 교육 및 자격증 등을 심사한다.

다. 영주 및 귀화

난민과 무국적자는 4년을, 보충적 보호를 받는 이들은 5년이 지나면 시민권을 신청할 수 있다. 시민권법(Citizenship Act)에 따르면, 시민권을 받기 위해서는 다음의 조건을 충족해야만 한다.

- 신원 확인
- 18세 이상

- 영주권 또는 거주권 보유자
- 최소 요구되는 거주 기간 충족
- 스웨덴 내에서 품행이 단정한 자 (Have good conduct in Sweden)

4. 영국

가. 정의, 체류 자격

영국의 인도적 보호 지위는 유럽연합 자격지침의 보충적 보호 지위에 해당한다. 난민 및 보충적 보호자(인도적 보호) 모두 5년의 거주권을 부여받는다. 5년의 거주권이 만료된 이후, 정착을 위한 Indefinite Leave to Remain(ILR)을 신청하게 되는데, 이는 이전 단계에서부터 바로 이어지는 절차로 볼 수 있다.

나. 취업 및 생계, 자격증 인정

법률상 난민 및 보충적 보호자는 내국인과 동일하게 노동 시장으로의 접근이 가능하다. 그러나, 실질적으로는 매우 소수의 이들이 즉시 노동 시장으로 접근할 수 있게 되는데, 어떤 이들은 자신의 자격을 입증해야만 본인이 원하는 분야에서 일할 수 있거나, 특정 자격 시험을 통과해야만(예, 의사) 해당 분야에서 일할 수 있기 때문이다. 많은 이들이 또한 제한된 언어 실력을 갖추고 있기 때문에, 충분한 영어 교육을 사전에 받을 필요가 있다. 정부에서 제공하는 실직/무직 수당은 구직 활동을 입증해야 신청할 수 있는 등 정부에서의 실질적인 조력은 제한적이다.

영국, 웨일스 및 북아일랜드에서 18세 이후의 교육을 지원받기 위한 혜택에는 난민과 보충적 보호자 사이에 다소 차이가 있다. 난민은 내국인 학생으로 간주되는 반면, 보충적 보호자는 영국에서 3년간 거주하기 이전에는 해외 유학생으로 간주되어, 수업료 및 학자금 지원 등에서 다른 조건을 적용받는다.

다. 영주 및 귀화

난민과 보충적 보호자는 Indefinite Leave to Remain (settlement leave)를

12개월간 받은 이후에 귀화 신청을 할 수 있다. 즉, 귀화를 위해서는 총 6년의 기간이 필요하다. 이들은, 다른 귀화 신청자들과 동일한 '품행 방정'에 관한 테스트를 거치게 되며, '영국에서의 삶' 테스트 및 요구되는 수준의 영어 실력을 갖추고 있어야 한다.

5. 프랑스

가. 정의 및 체류 자격

난민은 10년간 유효한 거주권을 발급받으며, 보충적 보호자는 4년간 유효한 거주권(Carte de séjour pluriannuelle)을 발급받는다. 동일한 거주권이 가족들에게도 발급된다.

나. 취업 및 생계, 자격증 인정

난민과 보충적 보호 지위의 차별없이 비호신청이 허가되는 즉시 노동시장으로의 접근이 허가된다. 내국인으로 특별히 제한된 지위를 제외하고는 내국인과 동일한 접근권을 가진다. 성인의 취업 교육에 있어서 차이점은 전문적인 사회 통합 시스템에 따른 교육으로서 프로그램에 따라 차이를 보일 수 있다.

다. 영주 및 귀화

난민의 경우 시민권 취득을 위한 대기 기간이 없으나, 보충적 보호자는 시민권 신청을 위해서 5년의 기간이 필요하다. 해당 기간은 프랑스 대학교에서 2년을 공부한 후 졸업하거나, 프랑스를 위해 탁월한 서비스를 제공했거나, 특히 성공적으로 통합했음을 입증하는 경우 2년으로 단축될 수 있다.

6. 캐나다

가. 정의 및 체류 자격

이민 난민국(Immigration Refugee Board, IRB)에서 협약상 난민 또는 국제적 보호가 필요한 이들에 관한 결정을 내린다. 이민난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act 2002) 제97조에서는 '국제적 보호가 필요한 자'를 다음과 같이 규정한다.

보호가 필요한 자란, 현재 캐나다에 있는 자로서, 본국, 국적국 혹은 이전의 거주국으로 송환될 경우 다음과 같은 상황에 처해질 수 있는 자이다.

고문방지협약 제1조의 의미에 해당하는 고문의 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 자, 생명의 위협 혹은 잔인하거나 특이한 대우, 또는 처벌을 받을 위험이 있는 자로,

ⅰ. 해당인이 국가의 보호를 받을 수 없거나 이러한 위험으로 인해 보호를 받기를 원치 않고,

ii. 해당인이 해당국의 모든 지역에서 위험한 상황이며, 해당국의 다른 사람들은 일반적으로 위험하지 않은 상황이고,

ii. 해당 위험이 국제적으로 받아들여지는 기준에 반하여 적용된 것이 아닌, 합법적인 처벌에서 비롯된 것이 아니고,

iv. 해당 위험이 해당국의 불안정으로 인해 적절한 의료 또는 보건 서비스를 받지 못하여 발생한 것이 아닌 경우

나. 취업 및 생계

캐나다에서 보호받는 이들은 취업허가를 신청할 수 있다.목적에 따라, 이민 및 난민보호 규정(Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)) 제289조에서는 특정 용도의 대출금을 신청할 수 있게 규정되어 있는데, 난민 또는 보호를 받고 있는 이들 혹은 영주권을 신청중인 외국인도 해당한다. 또한, 캐나다 시민 및 영주권자가 보호를 받는 이를 대신하여 대출을 신청할 수 있다. 해당 대출은 다음 내역의 지출을 위해 사용될 수 있다.

- 월세 및 공과금(가스, 전기, 수도, 전화)
- 식비
- 의류
- 기타 비용
- 생활용품(침대, 테이블, 의자 ,주방용품, 청소용품 등)

또한 해당 대출금은 다음의 용도로도 이용될 수 있다. 구직을 위한 물품(예, 안전장비, 도구), 특정 자격을 취득하기 위한 시험에 드는 비용, 부모 중 한명(또는 한부모)이 취업에 성공했으나, 자녀의 보육을 위한 지원이 필요한 경우(단기 보육 수당), 혹은 언어 수업 등을 듣기 위해 보육이 필요한 경우 등이다.

다. 영주 및 귀화

보충적 보호자와 협약상 난민은 동일한 혜택을 제공받는다. 보충적 보호자 역시 난민과 마찬가지로 지위를 부여받는 즉시 영주권을 신청할 수 있으며, 영주권 자격을 3년간 보유하면 시민권 신청을 할 수 있다.

7. 일본

가. 정의 및 체류 자격

일본의 출입국관리 및 난민인정법에는 보충적 보호지위 대상을 규정하고 있지 않으나, 동법 제61조의2에서 난민인정을 받지 못한 외국인 중 체류를 특별히 허가해야 하는 사정의 여부를 심사하여 그 체류를 허가할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이 재류특별허가는 법무부장관의 재량적 처분이다.

> **「출입국관리 및 난민인정법」(제61조의2)**
> 법무대신은 이전 조 제1항의 신청을 한 재류자격 미취득 외국인에 대해 난민 인정을 하지 않는 처분을 할 때, 또는 이전 항의 허가를 하지 않을 때는 당해 재류자격 미취득 외국인의 재류를 특별히 허가해야 하는 사정의 여부를 심사하는 것으로 하며, 당해 사정이 있다고 인정되는 경우에는 그 재류를 특별히 허가할 수 있다.

이 때 "외국인의 재류를 특별히 허가해야 하는 사정"은 「재류특별허가에 관한 가이드라인」에 규정되어 있는데, 이 중 '특별고려 적극요소'에 인도적 배려에 따른 재류특별허가가 제시되어 있다. 인도적 배려에 따른 재류특별허가를 받은 경우의 약 90%는 특정 활동 자격을 부여받고, 그 외 10%는 협약 난민과 같은 정주자격을 부여받는다. 두 자격 모두 법무부장관이 5년 이내 기간을 재량행위로 지정할 수 있으며, 일반적

으로 1년~3년 (연장 가능)의 기간이 부여된다.

나. 영주 및 취업

법무성의 「영주허가에 관한 가이드라인」에 의하면, 협약 난민의 경우 난민 인정 후, 정주 자격을 부여받은 재류허가자의 경우 자격 부여 이후 5년 이상 계속하여 체류하는 경우 특례를 적용하여 영주 자격을 신청할 수 있도록 하고 있다. 특정활동 자격을 부여받은 재류특별허가자는 10년 이상의 계속된 체류 시 충분한 자산이나 기술보유 조건을 충족하면 영주 자격을 취득할 수 있도록 한다.

재류특별허가자는 취업을 할 수 있으나 일본 정부에서 위탁, 실시하고 있는 취업 지원은 난민인정자만을 대상으로 하고 있어 재류특별허가자는 이용할 수 없다. 다만 일본 국민이 이용하는 고용지원센터인 헬로워크는 외국인도 이용 가능하므로 재류특별허가자도 이용할 수 있다. 또한, 정주자와 특정활동자격 소지자 모두 생활보장 수령이 가능하다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5 인종차별철폐협약 등 국제기준의 국내이행

1 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」 활용 권고

[2016. 6. 20.]

[주 문]

국가인권위원회는 법무부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 경찰청장, 각 광역지방자치단체의 장에게, 인신매매에 대한 우리 사회의 인식을 제고하고 인신매매 피해자를 조기에 식별하여 보호하기 위해 국가인권위원회가 제시하는 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 활용하고, 이를 구체화하기 위한 대책을 마련할 것을 권고한다.

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

인신매매(Trafficking in Persons, TIP)가 범세계적 문제로 대두되고 유엔이 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약」을 채택함에 따라, 우리나라도 2013년 4월 「형법」을 개정하여 인신매매죄(제289조)를 신설하는 등 인신매매에 대한 규제를 강화하였다.

그러나 여전히 우리 사회에서는 인신매매에 대해 사람을 물건처럼 사고파는 협소한 개념으로 인식하는 반면, 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 '유엔 인신매매방지 의정서'라 한다)는 착취를 목적으로 협박, 강제, 납치, 사기, 기만, 혹은 권력의 남용 등

의 수단에 의해 사람을 모집, 이동, 은닉, 인계하는 것까지 인신매매로 규정하여 그 개념이 확장되었다.

2015년 5월 29일 국회에서 「유엔 인신매매방지의정서」가 비준되고 2015년 12월 5일자로 국내에서 효력이 발생됨에 따라, 인신매매에 관한 국제협약의 국내법적 이행을 위한 입법 정비와 그 실행 체계 구축이 필요한 시점이다.

또한 2015년 11월 유엔 자유권규약위원회는 우리 정부에 "인신매매의 정의를 국제적인 기준에 부합하는 수준으로 강화하고 피해자를 식별하여 피해자로서 대우를 받고 모든 필요한 지원을 제공할 수 있도록 할 것" 등을 권고하였다.

이에 국가인권위원회는 일선현장에서 인신매매 피해자를 식별 및 보호하기 위한 구체적인 지표를 제시할 필요가 있다고 판단하여, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 우리 사회의 현실을 고려한 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」의 도입을 검토하였다.

「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 통해 인신매매에 대한 국제협약을 준수하고, 인신매매에 대한 국민들의 인식과 이해를 증진시키며, 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별하여 인권침해 예방 및 인권 보호 증진을 도모할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「유엔 인신매매방지의정서」 제3조, 제6조, 제7조 및 유엔마약범죄사무소의 인신매매 일반적 지표 등을 판단 및 참고 기준으로 삼았다.

Ⅲ. 인신매매 피해자 식별 및 보호 지표의 주요내용

1. 총칙에 관한 사항

「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」는 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 경찰청, 지방자치단체 등의 업무 수행과 관련하여, 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기

에 식별하고 지원할 수 있도록, 유엔마약범죄사무소의 인신매매 일반적 지표를 참조하여 우리사회 현실에 맞게 피해자 식별 및 보호 기준을 마련하는 것을 목적으로 하였다.

피해자 식별 지표는 「유엔 인신매매방지의정서」 제3조에서 규정한 인신매매 정의를 기준으로 인신매매의 3요소인 행위, 수단, 목적에 따라 지표를 분류하고, 상호 연계된 지표를 통해 인신매매 피해자를 식별할 수 있도록 구성하였다. 피해자 보호 지표는 「유엔 인신매매방지의정서」 제6조 및 제7조를 기준으로 쉼터 연계, 경찰 관련 조치, 출입국절차 관련 조치, 의료 서비스 제공, 추가적인 피해로부터의 보호 등 피해자 보호를 위한 절차로 구성하였다.

2. 인신매매에 대한 정의

인신매매란 착취를 목적으로 협박이나 무력의 행사 혹은 다른 형태의 강제, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 이용 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수·이익의 제공이나 수락행위를 통해, 사람들을 모집, 운송, 이전, 은닉 혹은 인계하는 것을 의미한다. 착취는 성매매나 그 밖의 성 착취, 강제노동 및 노동력 착취, 노예제나 그와 유사한 관행, 예속 그리고 장기를 적출하는 행위를 포함하며, 이에 대한 인신매매 피해자의 동의 여부와 관계없이 인신매매로 판단한다.

3. 인신매매 피해자 식별 지표

인신매매 피해자 식별 지표의 기본 방향은 국내·외 관련기준에 따라 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별할 수 있도록 하는 것과 인신매매의 3요소인 행위, 수단, 목적이 서로 연결되어 있을 때 그 피해자를 잠재적 인신매매 피해자로 인식하도록 하는 것이다. 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」에서 제시하는 식별 지표의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 「유엔 인신매매방지의정서」에 따르면 인신매매 정의 중 행위 요소는 모집·운송·이전·은닉·인계(the recruitment, transportation, transfer, harbour- ing or receipt of persons) 등 5가지 요소로 구성되나, 본 식별 지표는 운송(transporta-

tion)과 이전(transfer)을 '이동'으로 통합·구성하여, 4개 항목 중 하나에 해당하면 인신매매 '행위' 요소로 판단하였다.

둘째, 피해자가 협박, 강제, 납치, 사기, 기만을 당했는지, 혹은 권력의 남용 및 피해자의 취약한 지위의 이용과 그 밖에 이에 준하는 수단이 사용되었는지를 판단하기 위해 3개 항목을 구성하여 이 중 하나에 해당하면 인신매매 '수단' 요소로 판단하였다.

셋째, 「유엔 인신매매방지의정서」는 '착취'를 목적으로 인신을 모집하거나, 강압을 사용하는 행위로 5개 착취 유형을 포함하고 있으나, 본 식별 지표에서는 우리 사회 현실을 반영하여 성 착취·노동 착취를 중심으로 지표를 개발하였다.

그리고 인신매매자(또는 고용주) 등은 피해자에 대한 착취 구조를 유지하기 위해 채무로 인한 인적 구속, 격리 및 신분증 압수, 폭력과 공포심 조성, 피해자 가족에 대한 보복과 협박 등 경제적·물리적·정서적 통제 방법을 단독·복합적으로 사용하기 때문에, 착취의 유무를 판단하는데 유용한 통제 방법별로 식별 지표를 구분하였다. 착취일 가능성이 높은 확실성 항목 8개와 개연성·가능성 항목 12개로 구분하여, 확실성 항목은 1개 이상, 개연성·가능성 항목은 2개 이상 확인될 경우 인신매매 '목적' 요소로 판단하였다.

4. 인신매매 피해자 보호 지표

인신매매 피해자 식별 후, 수사 또는 재판 절차가 진행되는 동안 피해자의 신변 안전과 인권 보호를 위한 적절한 조치를 제공하기 위해 「유엔 인신매매방지의정서」 제6조 및 제7조를 기준으로 총 15개 항목의 보호 지표를 구성하였다.

「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」에서 제시하는 보호 지표의 주요 내용은 쉼터 연계 1개 항목, 경찰 관련 조치 5개 항목, 출입국절차 관련 조치 3개 항목, 의료 서비스 제공 2개 항목, 추가적인 피해로부터의 보호 4개 항목이다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 6. 20.

국가인권위원회 상임위원회

인신매매 피해자 식별 및 보호 지표

2016. 6. 20.

국가인권위원회

총칙

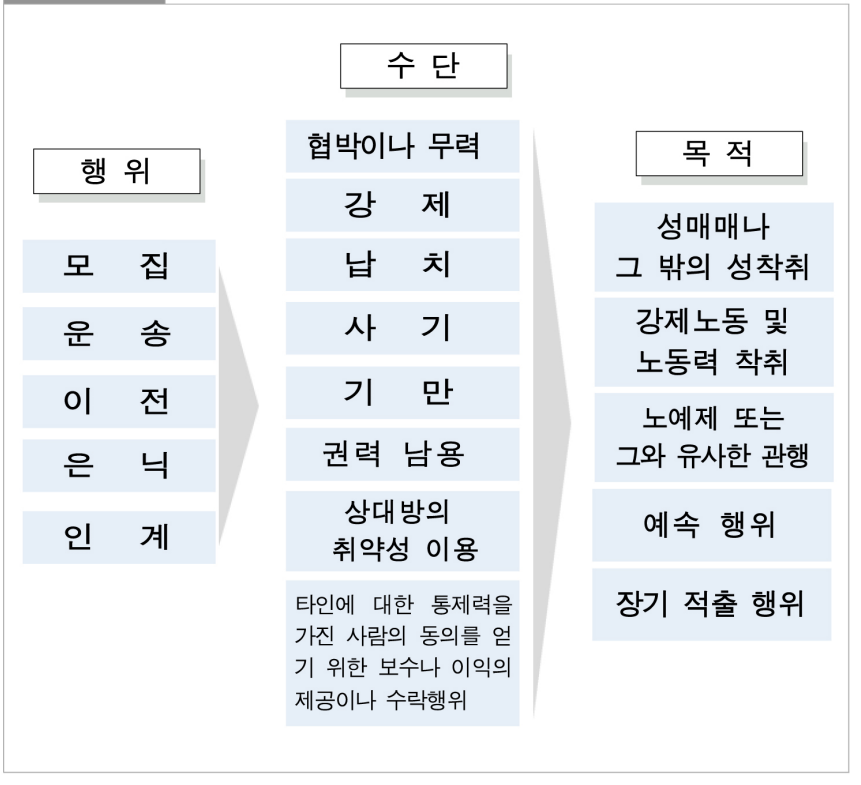
1	목적	▪ 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 경찰청, 지방자치단체 등의 업무 추진에 있어, 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별하고 지원할 수 있도록, 유엔 지표를 참조하여 우리사회 현실에 맞게 피해자 식별 및 보호 기준 마련 ▪ 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 통해 인신매매에 대한 국제협약을 준수하고, 인신매매에 대한 국민들의 인식과 이해를 증진시키며, 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별하여 인권침해 예방 및 인권 보호 증진 도모
2	근거	▪ 「UN 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 제3조(용어의 사용), 제6조(인신매매 피해자에 대한 지원 및 보호), 제7조(접수국 내에서의 인신매매 피해자의 지위) ▪ 유엔마약범죄사무소(UNODC)의 인신매매 일반적 지표 ▪ 「형법」 제289조(인신매매) ▪ 「출입국관리법」 제25조의3(성폭력피해자에 대한 특칙) ▪ 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조 제1항 제3호(성매매 목적의 인신매매), 제6조(성매매피해자에 대한 처벌특례와 보호)부터 제11조(외국인여성에 대한 특례) ▪ 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제9조(지원시설의 종류-외국인지원시설), 제11조(지원시설의 업무), 제13조(지원시설의 운영), 제23조(의료비의 지원), 제24조(전담의료기관의 지정 등)
3	구성	▪ 「유엔 인신매매방지의정서」 제3조에서 규정한 인신매매 정의를 기준으로 인신매매의 3요소인 행위, 수단, 목적에 따라 지표를 분류하고, 상호 연계된 지표를 통해 인신매매 피해자로 식별 ▪ 「유엔 인신매매방지의정서」 제6조 및 제7조를 기준으로 쉼터연계, 경찰 관련 조치, 출입국절차 관련 조치, 의료 서비스 제공, 추가적인 피해로부터의 보호 등 피해자 보호를 위한 절차를 보호지표로 구성

「유엔 인신매매방지의정서」상 인신매매의 정의

4 정의

- 인신매매란 착취를 목적으로 협박이나 무력의 행사 혹은 다른 형태의 강제, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 이용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수나 이익의 제공이나 수락행위를 통해, 사람들을 모집, 운송, 이전, 은닉 혹은 인계하는 것을 의미
- 착취란 성매매나 그 밖의 성 착취, 강제노동 및 노동력 착취, 노예제나 그와 유사한 관행, 예속 그리고 장기를 적출하는 행위를 포함
- 규정된 수단 중 어떠한 것이든 사용된 경우에는 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의 여부와 관계없이 인신매매로 판단
- 착취를 목적으로 한 18세 미만 아동의 모집, 운송, 이전, 은닉 혹은 인계는 그 방법이 규정된 수단이 아니더라도 인신매매로 간주

인신매매 행위, 수단, 목적의 세 가지 상호 연계된 요소로 구성



인신매매 피해자 식별 및 보호 지표

지 표 인신매매 피해자 식별 지표(27개) + 인신매매 피해자 보호 지표(15개)

피해자 식별 지표

요 소	구체적 내용
행위(4)	모집, 이동, 은닉, 인계
수단(3)	위력, 위계, 그 밖의 수단
목적 (20)	성 착취, 노동 착취 등의 목적 유무를 판단하는데 유용한 통제방법

피해자 보호 지표

- 쉼터 연계(1)
- 경찰 관련 조치(5)
- 출입국절차 관련(3)
- 의료서비스 제공(2)
- 추가 피해로부터 보호(4)

5 식별 지표 - 행위

- 「유엔 인신매매방지의정서」에 따르면 인신매매 정의 중 행위 요소는 **모집**·운송·이전·**은닉**·**인계**(the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons)등 5가지 요소로 구성되나, 본 식별 지표는 운송(transportation)과 이전(transfer)을 '**이동**'으로 통합하여 구성함
- 아래 항목 중 하나에 해당하면 인신매매 '행위' 요소로 판단함

번호	항 목	요소
1	본인 및 가족 연락망을 통하여, 또는 취업 광고(인쇄매체, 라디오, TV, 인터넷 등)를 보고 모집인을 만났다	모집
2	살던 곳에서 벗어나 새로운 주소지, 다른 나라로 이동했다.	이동
3	최종 목적지에 도달하기 전에 입출입이 제한된 장소에서 일정기간 머물러 있어야 했다.	은닉
4	모집을 한 자 또는 이동시킨 자에 의해 제3자에게 인계되었다.	인계

6 식별지표 - 수단

- 행위 요소의 조건이 충족되었다고 판단한 후, 피해자가 협박, 강제, 납치, 사기, 기만을 당했는지, 혹은 권력의 남용 및 피해자의 취약한 지위의 이용과 그 밖에 이에 준하는 수단(8개 요소)이 사용되었는지를 판단함
- 인신매매에 활용된 8가지 수단 요소는 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」의 "성매매피해자"에 대한 정의 규정인 "위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법"로 통합하여 단순화함
- 아래 항목 중 하나에 해당하면 인신매매 '수단' 요소로 판단함

수단	위 력			위 계		그 밖의 수단		
	협박·무력	강제	납치	사기	기만	권력 남용	취약성 이용	지배 관리

번호	요소	항 목
1	위력	본인 또는 가족에 대한 폭행·협박으로 본인의 의사에 반해 이동하거나, 자유로운 이동이 제한되었다.
2	위계	모집당시 어떤 일을 할 것인가에 대해 설명 받은 것과 실제로 한 일이 다르거나, 모집 당시 약속받았던 근로조건(임금, 휴일, 휴게 시간, 숙소제공 등)을 못 받았다.
3	그 밖의 수단	본인 또는 가족이 모집인에게 진 부채가 있어, 이동을 거부할 수 없었나, 여권·신분증 같은 신분증명서류를 본인이 소지하고 있지 않아 자유롭게 떠날 수 없었다.

7 식별지표 - 목적

- 「유엔 인신매매방지의정서」는 5개의 착취 유형을 포함하고 있으나, 본 식별 지표에서는 현실적 필요에 의해 성 착취·노동 착취를 중심으로 지표를 개발하고, 착취의 목적 유무를 판단하는데 유용한 통제 방법별로 식별 지표를 구분함
- 이는 통상적으로 인신매매자, 고용주 등이 피해자에 대한 착취 구조를 유지하기 위해 채무를 이유로 인신 구속, 신분증 압수, 폭력, 공포심 조성, 피해자 가족에 대한 협박 등 경제적·물리적·정서적 통제 방법을 단독·복합적으로 사용하기 때문임

7 식별 지표 - 목적

▪ 식별 지표 내용을 확실성 항목과 개연성·가능성 항목으로 구분하여, 확실성 항목은 1개 이상, 개연성·가능성 항목은 2개 이상 확인될 경우 '착취'의 목적으로 인정되며, 이때 착취에 대한 당사자의 동의 여부는 불문함

확실성 항목(8개) 1개 이상일 경우 착취로 판단

번호	항 목	통제방법
1	이주과정에서 발생한 이동 및 관련 비용(증명서류 준비, 비자 발급, 이동경비 제공, 숙박 등)에 대한 채무 부담으로 일을 그만두는 것이 불가능했다.	경제적 통제
2	노동의 대가로 돈을 거의 받지 못하거나 급여를 스스로 관리하지 못했다.	
3	고용주, 기획사관계자 등에게 성폭력을 당했다.	물리적 통제
4	고용주, 기획사관계자 등에게 폭행당했다.	
5	일하던 곳에 창살이 설치된 창문, 잠긴 문, 전자감시와 같은 보안 장치가 설치되어 있었다.	
6	일하는 곳과 숙소로부터의 이동이 제한되었다. 외출을 위해서는 허가가 필요했으며, 다른 사람과 동행해야 했다. 또한 외부와의 소통(서신교환, 전화통화) 등도 허락이 필요했다.	
7	여권, 신분증 같은 신분증명서류를 본인이 소지하고 있지 않거나 신분증을 돌려 달라고 요구했으나 거절당했다.	
8	업소(성매매업소, 유흥업소, 마사지업소, 클럽 등)를 탈출하면 가족에게 성매매 한 사실을 폭로하겠다고 협박당하거나, 성적 수치심을 느끼게 하는 사진·동영상 등을 찍게 했다.	정서적 통제

7 식별지표 - 목적

개연성·가능성 항목(12개) 2개 이상일 경우 착취로 판단

번호	항 목	통제방법
1	정해진 매상 할당량이 있고, 이를 충족시키지 못하면 월급에서 공제했다.	경제적 통제
2	사업장에서 정해진 규칙(지각, 결근, 외출 등)을 지키지 못하면 벌금을 물리거나 월급에서 공제했다.	
3	원하지 않는 일(쇼와 서비스 제공)을 강제로 시키거나 업무가 끝난 후에도 일을 시켰다.	물리적 통제
4	숙소를 선택할 수 없었고 숙소에 고용주 및 다른 사람들이 마음대로 드나들었다.	
5	음식, 물, 생필품 등을 제한받았고 의료 서비스를 받지 못했다.	
6	강요하는 일을 하지 않아서 언어폭력(욕설 등)을 당하였다.	정서적 통제
7	본인 또는 가족들에게 해를 가하겠다는 협박으로 일을 그만둘 수 없었다.	
8	사업장을 이탈하면 불법체류자로 단속되어 쫓겨날 것이라고 협박당했다.	
9	한국에서 내쫓거나 더 안 좋은 곳으로 보내겠다고 공포감을 조성하여 불안했다.	
10	경찰에 신고하면 불법(성매매 등)을 저질렀으므로 오히려 본인이 처벌받을 것이라고 공포감을 조성하여 불안했다.	
11	수사기관 또는 법원에 아는 사람이 있어 경찰에 신고해도 소용없다고 경찰에 대한 불신감을 조장시켰다.	
12	본인이 현재 있는 곳의 주소 및 위치를 알지 못하고, 한국말로 충분한 의사소통이 안 된다.	기타

8 피해자 식별 후 인권 보호 연계 지표

- 인신매매 피해자 식별 후에는 수사 또는 재판 절차가 진행되는 동안 피해자의 신변 안전과 인권 보호를 위한 적절한 조치를 제공함
- 「유엔 인신매매방지의정서」 제6조 및 제7조를 기준으로 총 15개 항목으로 구성함

번호	인권보호 조치	항 목	근거
1	쉼터 연계	지표를 통해 피해자 식별 후에는 반드시 전국의 인신매매 피해자를 지원하고 있는 쉼터 및 센터로 연계하여 적절한 주거지를 지원한다.	「유엔 인신매매 방지의정서」 제6조, 「성매매알선 처벌법」 제6조
2	경찰 관련 조치	인신매매 등의 피해에 대하여 경찰에 신고할 수 있다는 것을 고지하고, 원하는 경우 관할 경찰에 신고할 수 있도록 지원한다.	「유엔 인신매매 방지의정서」 제6조, 「성매매알선 처벌법」 제2장
3		성매매가 인신매매의 과정 및 인신매매의 결과로 발생한 경우에는 성매매 피의자로 입건하지 아니한다.	「성매매알선 처벌법」 제6조
4		수사기관의 조사과정에서 신뢰 관계에 있는 사람을 동석하게 한다. (외국인에 대한 통역 지원 포함)	「성매매알선 처벌법」 제8조
5		피해자의 신변보호 및 수사의 비공개 등 보호에 필요한 조치를 한다.	「유엔 인신매매 방지의정서」 제6조, 「성매매알선처벌법」 제6조, 제9조
6		피해자를 조사하는 경찰은 「소송촉진 등에 관한 특례법」에 따른 배상신청을 할 수 있음을 고지한다.	「성매매알선 처벌법」 제11조
7	출입국 절차 관련 조치	외국인 여성이 인신매매 피해자로 식별된 후에는 강제퇴거명령 및 보호의 집행을 하지 아니한다.	「성매매알선 처벌법」 제11조
8		외국인보호소에 이미 보호되어 있는 인신매매 피해자에 대해서는 보호의 일시해제 조치를 취한다.	「성매매알선 처벌법」 제11조

2 인종차별철폐협약 제17차, 제18차, 제19차 통합 정부보고서에 대한 의견표명

[2016. 7. 25.]

[주 문]

국가인권위원회는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대하여, '인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해'를 보다 충실히 반영하고, '인종차별철폐협약 국가보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침'에 부합하도록, 국가보고서의 내용을 일부 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

[이 유]

Ⅰ. 의견표명의 배경

외교부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(이하 "인종차별철폐협약"이라 한다) 제9조에 따라 2012.부터 2015.까지 「인종차별철폐협약」의 이행상황에 대하여 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서(이하 "국가보고서"라고 한다)를 작성하고, 「국가인권위원회법」 제21조에 따라 의견조회를 요청하였기에 의견표명을 검토하였다.

II. 판단 기준

국가보고서에 대한 판단은 「인종차별철폐협약」 제9조, 인종차별철폐협약 국가보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1), 인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)를 기준으로 하였다.

III. 판단

1. 국가보고서에 대한 총평

가. 지난 국가보고서와 비교하여 더 많은 통계 및 현황 자료를 제공하기 위한 정부의 노력은 긍정적이다. 하지만 일부 통계 및 현황 자료에서 사실을 정확히 반영하지 못한 측면이 있다.

나. 국가보고서를 통해 인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회의 최종견해를 반영하기 위한 정부의 이행의지가 포함된 것은 긍정적이나, 인종차별철폐위원회 최종견해에서 차기 국가보고서에 세부 정보를 제공할 것을 요청한 사항 등에 대해서는 보완이 필요하다.

다. 인종차별을 철폐하기 위한 정부의 노력과 대책을 반영하여 기술하고자 하였으나, 일부 항목의 경우 현황, 법령, 정책의 설명에 한정되어 있어 문제를 해결하기 위한 구체적인 방안과 효과 등의 보완이 필요하다.

2. 인종차별철폐협약 조항별 의견

가. 인종차별철폐를 위한 정부정책(제2조) 관련

국가보고서 제23항과 관련하여, 인종차별철폐위원회는 현행 「다문화가족지원법」이 한국 내 다수의 체류자들을 배제하여 이들의 사회 통합을 저해하고, 특히 그 자녀와 외국인 배우자에게 중대한 영향을 미치는 사실상의 차별적 상황을 조성하는 것에 대해 우려를 표명한 바 있다. 따라서 정부는 이와 같은 위원회의 견해를 고려하여 「다문화가족지원법」 개정에 대한 의지를 적극적으로 표명하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제20항에서 제30항까지 인종차별철폐를 위한 정부정책과 관련하여, 국가인권위원회는 관계 부처 및 시민사회 단체와의 의견 수렴을 거쳐 7개 영역 90

개 핵심과제로 구성된 〈이주 인권가이드라인(2012. 2.)〉을 마련하여 권고하였다. 국가인권위원회는 정부의 이주민 정책 입안과 입법 과정에 〈이주 인권가이드라인〉이 반영될 수 있도록 2012.부터 정부부처의 이행현황을 매년 모니터링하고, 미이행 과제에 대해서는 이행을 촉구하고 있으므로, 이에 대한 내용을 추가하여 기술하는 것이 바람직하다.

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

국가보고서 제32항과 관련하여, 2008.부터 2013.까지 국회의원이 발의한 차별금지법 제정안이 총 6건 있었으나 국회를 통과하지 못한바, 차별금지 사유에 대한 논쟁 등 해당 법안들이 제정되지 못한 사유, 인종차별철폐위원회 권고 이행의 장애요소 및 극복방안 등에 대해 구체적으로 기술하여 보완하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제34항과 관련하여, 최근 인터넷을 중심으로 이주노동자 등 외국인에 대한 혐오 및 부정적 인식이 확산되고 있으므로, 이에 대한 대책 마련 의지를 적극적으로 표명하는 것이 바람직하다.

다. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(제5조) 관련

국가보고서 제38항과 관련하여, 2013. 7.부터 2015. 12.까지 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 외국인은 총 169명이며, 이들 중 일부는 항고소송으로 위 처분을 다투는 동안 열악한 공항 송환대기실에 장기간 대기하는 상황이 언론에 보도된 바 있다. 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 원칙적으로 난민인정 심사에 회부하여 난민신청자의 난민인정 심사 기회를 부여하고자 하는 정부의 의지와 송환대기실 내 열악한 상황에 대한 언론 보도 등을 고려하여, 이를 해결하기 위한 정부의 노력을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제44항과 관련하여, 인종차별철폐위원회 권고 당시보다 난민인정 심사 공무원이 얼마나 증원되었는지, 이로 인해 난민인정 심사 적체 해소가 얼마나 되었는지, 향후 추가 증원 계획은 마련되어 있는지 등에 대한 구체적인 정보를 추

가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제46항과 관련하여, 현행법상 출입국항의 난민신청자에 대한 면접, 사실조사 등의 업무를 출입국관리소장(또는 출장소장)이 담당하고 있는바, 난민인정 심사 절차의 모든 단계에서 적법절차가 존중되기 위해서는 이러한 업무에 대해서도 전문성 있는 난민심사관이 담당할 수 있도록 향후 입법적 · 행정적 조치 마련이 필요함을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제48항과 관련하여, 정부는 국가인권위원회가 2011. 9. 결혼이주여성의 체류기간연장허가 신청 시 「출입국관리법시행규칙」 [별표5의2] 신원보증서의 제출 규정을 삭제하라고 의견표명한 것을 받아들여 2011. 12. 신원보증서 징구 제도를 폐지하였다. 그러나 2012. 12. 국가인권위원회가 「긴급복지지원법시행령」 제1조의2 제2호 "대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람"을 "대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람"으로 개정하도록 정부에 권고한 것에 대해서는 현재까지 정책에 반영하지 않고 있는바, 최근의 입법적 · 행정적 조치 관련 현황으로 이를 국가보고서에 포함시키는 것이 바람직하다.

국가보고서 제60항과 관련하여, 단기순환원칙을 유지하면서도 재입국 취업제도를 통하여 최장 9년 8개월 동안 이주노동자들이 체류가 가능한 상황이 되었으므로, 이러한 상황을 고려하여 이주노동자의 장기체류 허용 여부에 대해 검토하겠다는 정부의 입장을 제시하는 것이 바람직하다.

제61항과 관련하여, 정부는 2011. 12. 국가인권위원회의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정 등 사업장 변경 횟수 관련 고용허가제 개선 권고를 수용하여, 사업장 변경 횟수의 제한을 받지 않는 사유를 해당 법률에 구체적으로 규정하였다. 또한, 2012. 2. 국가인권위원회에 접수된 "이주노동자의 종교를 고려하지 않은 사업장 배치"에 관한 진정사건 조사과정에서 사업주가 이주노동자의 사업장 변경 신청에 동의하여 종교에 의한 차별 소지를 해소한바, 이는 인종차별철폐위원

회 권고에 부합하는 유의미한 사례에 해당하므로 국가보고서에 이를 추가·기술하는 것이 바람직하다.

한편, 2015. 1. 29. 광주고등법원은 고용주가 출입국관리소에 접수한 고용외국인의 사업장 무단이탈신고에 대해 정확한 사실확인 절차 및 적법한 취소절차를 거치지 않은 채 외국인의 체류자격을 취소하여 미등록 체류자가 되도록 하고 강제퇴거에까지 이른 사례에 대해 위법한 것으로 판결(2014누6318)한 바 있다. 현재 「출입국관리법」 제55조, 제60조에서 규정하고 있는 보호명령, 강제퇴거명령에 대한 이의신청 외에 고용주의 사업장 무단이탈신고에 대한 이의제기 절차는 없는 상황이므로, 정부는 이주노동자의 권리 보장을 위해 이와 같은 사례에 대해 모니터링하여 시정하겠다는 입장을 국가보고서에서 제시하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제72항에서 제76항까지와 관련하여, 국가인권위원회가 2014년도에 실시한 〈예술흥행비자 소지 이주여성 실태조사〉 결과, 근로조건 위반 경험, 여권 압류, 성매매 강요 등 다수의 인권침해 사례가 발견되었다. 또한, 2015년도 국정감사 및 언론보도를 통해 예술흥행비자로 입국한 외국인 여성들에게 성매매 강요가 있었음에도 수사당국이 이들을 인신매매 피해자가 아닌 성매매 혐의의 피의자로 수사하고, 피해자들이 강제퇴거명령 및 보호명령에 따라 외국인보호소에 수용되는 문제가 지적된 바 있었다. 이처럼 정부가 설명한 정책에도 불구하고, 예술흥행비자 소지 이주여성들에 대한 인권 개선을 위한 노력이 여전히 필요한 상황이므로, 이들이 성매매로 유입되지 않도록 효과적인 감시 장치를 마련하는 등 정부의 해결 노력을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

라. 외국인의 구제 및 피해보상(제6조) 관련

국가보고서 제89항과 관련하여, 인신매매 피해자 인권증진을 위해 2016. 6. 국가인권위원회는 일선 현장에서 인신매매 피해자를 식별하고 이들을 보호하기 위한 구체적 기준인 〈인신매매 피해자 식별 및 보호 지표〉를 마련하여 이를 활용하도록 정부에 권고한바, 당해 권고 및 이와 관련한 정부의 향후 정책 추진 계획에 대해 추

가적으로 기술할 필요가 있다.

마. 국가인권위원회의 임무 관련

국가인권위원회는 2014. 12.「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」을 제정하여, 인권위원의 임기만료 등에 관한 정보를 홈페이지 및 다양한 방법으로 시민사회 등 외부에 공지하고, 이와 관련된 시민사회의 의견을 수렴하여 이를 선출·지명기관에 전달하고 있다. 또한 2016. 2. 인권위원 선출의 다양성 확보 등을 위해「국가인권위원회법」이 개정된바, 제18조에서 '위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 위원회의 독립성을 보장하고 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 최대한 고려'할 것을 규정하고 있으므로 이러한 사항을 기술하는 것이 바람직하다. 다만, 인종차별철폐위원회에서 지적한 바와 같이, 국가인권위원회가 협약상 권리 증진과 임무를 원활하게 수행하기 위한 조직·예산이 충분하지 못하므로, 이를 지원하기 위한 정부의 입장을 함께 서술하는 것이 필요하다.

바. 기타 국가보고서 기술상에 표현·용어의 수정과 통계자료 등 보완

1) '우리나라'라는 표현은 특정 대상을 구분하는 효과를 발생할 수 있으므로,「인종차별철폐협약」제1조의 취지에 따라 사회통합적 관점으로 기술하는 것이 적절하다. 따라서 제6항의 '우리나라 국적취득'에서 '우리나라'라는 표현을 '대한민국'으로 수정하고, 제10항 표4의 '우리 국민'도 '대한민국 국민'으로 수정하는 것이 바람직하다.

2) 이주노동자들의 '미등록 체류상태' 또는 '체류기간 도과상태'에 대해 부정적 인식을 부여하는 '불법'이라는 용어의 사용은 이들을 법적, 제도적 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고 이주민의 사회통합을 어렵게 한다.
인종차별철폐위원회 역시 미등록 이주노동자(undocumented migrant workers)라는 용어를 사용하고 있으므로 국제사회에서 통용되는 용어와 같이, 제9항 등 국가보고서내의 '불법체류자' 용어의 사용을 지양하고 '미등록 이주노동자'

로 수정하는 것이 바람직하다.

3) 통계청 국제결혼 현황에 의하면, 최근 국제결혼 총 건수는 감소하는 추세[40]로 나타나고 있어, 제10항의 결혼이민자의 수가 "매년 지속적으로 증가"한다는 것은 누계 측면에서는 사실이나, 실제 결혼이민자의 증감 추이를 오해할 수 있는 표현이므로 수정하는 것이 바람직하다.

4) 제11항 표5에서 '난민인정자'와 '인도적 체류허가자'로 통계 항목을 구분하고 있는바, '가족재결합 인정자'가 위 항목에 포함되는 것인지, 또는 표에 반영되지 않은 현황을 기술한 것인지에 대해 명확하지 않으므로, 제시된 통계자료와 연계하여 명확히 기술하는 것이 바람직하다. 또한, 2014년도에 인도적 체류허가자가 대폭 증가한 것은 당시 시리아 난민들에 대해 인도적 체류를 허가한 것에 기인한 것으로, 난민과를 분리한 것으로 인한 결과인 것처럼 서술되어 있는 표현은 수정할 필요가 있다.

5) 제45항에서 난민불인정 결정에 대한 이의신청 건수, 건수 대비 인정건수 등 객관적 자료를 추가·기술할 필요가 있다.

6) 제49항과 제50항에서 관련 규정 개정만이 아니라 피해사례 통계 등을 통해 일련의 조치들이 얼마나 효과가 있었는지 객관적 근거를 추가·기술할 필요가 있다.

7) 제51항에서 프로그램 운영 국가가 당초 몇 개국에서 몇 개국으로 확대되었는지, 국제결혼자 수와 프로그램 이수자의 수, 프로그램에 대한 평가자료 등을 보충할 필요가 있다.

8) 제89항에서 외국인 연예인 입국 시 조기적응 프로그램 실시와 관련하여, 단순히 735명이 참가했다는 기술보다는 연예인 입국자 수 등 구체적인 통계자료를 추가·기술할 필요가 있다.

40) 국제결혼(대한민국 국민과 외국인과의 결혼) 총 건수 : 2012년 28,325건, 2013년 25,963건, 2014년 23,316건

Ⅳ. 결론

따라서 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제7호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2016. 7. 25.

국가인권위원회 전원위원회

3 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행절차 마련 권고

[2016. 9. 8.]

[주 문]

국가인권위원회는 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도의 인종차별적 요소를 해소하고, 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위해 아래와 같이 권고한다.

1. 국무총리는 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취하기 바람

2. 외교부장관은 인종차별철폐위원회 개인통보사건 51/2012 관련하여 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 제86차 인종차별철폐위원회 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련하기 바람

3. 법무부장관은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선을 위해 법무부 고시 제2011-23호를 폐지하거나 인종차별적 요소를 해소하는 방향으로 개정하기 바람

4. 교육부장관은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에게 HIV검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 요구하는 관련 법령 및 관행을 개선하기 바라며, 특히 이미 외국인 등록을 마치고 회화지도 교사로 근무한 경력이 있는 재계약 대상자에 대해서 채용신체검사서를 다시 요구하지 않도록 시·도 교육청에 대해 지도·감독하기 바람

[이 유]

Ⅰ. 권고의 배경

○○교육청은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인(이하 "E-2 비자 외국인"이라고 한다)으로 관내 초등학교에서 원어민 보조교사로 근무하던 진정인이 HIV검사가 포함된 채용신체검사서를 제출하지 않았다는 이유로 재계약을 하지 아니하였다. 이에 진정인은 2009. 7. 인종차별을 이유로 국가인권위원회에 진정을 제기하고 대한상사중재원에 중재를 요청하였으며, 이후 2012. 12. 인종차별철폐위원회 개인통보제도에 따라 대한민국을 당사국으로 개인진정을 제기하였다.

2015. 5. 제86차 인종차별철폐위원회는 위 개인진정에 대한 견해에서 '인종적으로 한국계가 아닌 외국인 회화지도 교사에 한정된 의무적 검사정책은 공중보건이나 그 밖의 어떠한 이유로도 정당화되지 않으며, 인종차별철폐협약 제5조 (e)항 (i)의 근로의 권리에 대한 평등을 보장할 당사국의 의무를 위반하여 인종, 피부색, 민족이나 종족의 기원의 구분 없이 일할 수 있는 권리를 침해하였다'고 판단하고, '국가 또는 지방 차원에서 시행되고 있는 외국인 고용 관련 규정 및 정책을 검토하여 인종차별을 야기하거나 지속시키는 효과를 갖는 법과 관행을 폐지하는 적절한 조치를 취할 것'을 대한민국 정부에 권고하였다.

이에 대해 2015. 9. 대한민국 정부(인종차별철폐위원회 국내 주무부처인 외교부)는 '2016년 제출 예정인 제17·18·19차 국가보고서에 인종차별철폐위원회의 권고사항에 대한 내용을 포함하여 제출할 예정'이라고 답변하였다. 그러나 제17·18·19차 국가보고서에 인종차별철폐위원회 개인진정의 원인이 되었던 E-2 비자 외국인의 건강검진제도에 대한 적절한 조치가 포함되어 있지 않았고, 이에 국가인권위원회는 E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 적절성과 개인통보제도에 따른 권고 이행의 실효성 제고 방안을 검토하게 되었다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

국가인권위원회는 「헌법」 제6조 및 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항에 따른 별표5의2, 「후천성면역결핍증 예방법」 제8조의2, 제27조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조, 「인종차별철폐협약」 제2조, 제5조, 제6조, 제14조 등을 판단기준으로 하였다.

아울러 인종차별철폐위원회 일반논평 제30호 및 「인종차별철폐협약」 제14조에 따른 제86차 인종차별철폐위원회 견해, 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조, 제27조 등을 참고하였다.

Ⅲ. E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 문제점과 개선 방향

1. E-2 비자 외국인의 채용신체검사서 제출 근거 및 실태

최근 5년간 매년 3만 명 이상의 외국인이 회화지도(E-2) 비자로 입국하며, 이들은 입국 후 90일 이내에 외국인 등록을 해야 한다. E-2 비자 외국인은 원어민 영어 보조교사(EPIK, English Program In Korea)와 같이 초·중등학교에서 한국인 교사와 함께 실용외국어교육을 담당하거나 그 밖의 학원, 연구소 등 기관·단체에서 외국어 회화지도에 종사하며, 회화지도 이외에 다른 영리 활동을 할 수 없다.

1993. 4. 회화지도(E-2) 사증 발급제도 도입 이후, 2007. 12. E-2 비자 외국인의 무자격 강의 및 마약 흡입 등이 사회문제로 대두되자, 정부는 E-2 비자 외국인에 대해 외국인등록 시 범죄경력증명서와 건강진단서 제출을 의무화하였다. 2009. 4. 법무부는 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2를 개정하여 E-2 비자 외국인이 외국인 등록을 할 때 “국공립병원이나 보건소 또는 종합병원에서 발행한 TBPE검사(마약류검사)가 포함된 신체검사서(교육과학기술부 또는 시 · 도 교육청 주관으로 모집 · 선발되어 초 · 중등학교에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람은 제외한다)”를 첨부하도록 규정하였다. 그 후 2011. 1. 법무부고시 제2011-23호를 제정하여 채용신체검사서 발급 의료기관을 법무부장관이 지정하는 의료기관으로 변경하고 채용신

체검사서에 추가로 HIV 검사 결과를 포함하도록 규정하였고, 2011. 3 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2도 위 고시의 내용과 같이 법무부장관이 지정하는 의료기관에서 채용신체검사서를 발급받도록 개정하였다.

한편 각 시·도 교육청의 원어민 보조교사 채용 가이드라인인 교육부 국립국제교육원의 「2016 원어민 영어보조교사 초청·활용 이렇게 하세요.」 (2016. 3.) 매뉴얼에 따르면 채용신체검사서는 '법무부장관이 지정한 채용신체검사의료기관에서 발행한 것이어야 하며, 다만 시·도 교육감이 채용한 원어민 영어보조교사는 채용신체검사서 제출이 면제(관할 교육청 자율 검증)된다'고 명시하고 있지만, 일부 교육청의 「원어민 영어보조교사 활용 업무편람」(2016. 8.)에서는 "원어민 영어보조교사 재계약 절차 시 지정병원에서 채용신체검사를 받고 그 결과를 교육청에 인편으로 제출하며 채용신체검사서에서 이상 소견 발생 시 재계약을 취소한다."고 기재하고 있어 계약 갱신 때마다 채용신체검사서의 제출을 사실상 강제하고 있다. 또한 일부 위 업무편람의 계약해지 관련 조항은 "피고용자는 공교육기관 근무를 위한 신체검사(마약, 에이즈 포함)를 국내에서 받아야 한다."라며 신체검사 항목에 마약류 및 HIV검사를 구체적으로 명시하고 있다.

이러한 시·도 교육청의 원어민 영어보조교사 채용 관행을 보면, 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2에서 규정하고 있는 E-2 비자 외국인이 외국인 등록을 할 때 "교육부 또는 시·도 교육청 주관으로 모집·선발되어 초·중등학교에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람은 제외한다."는 단서조항에 해당하는 사람에 대해서도 고시의 내용이 적용되어 온 것으로 보인다. 법무부 「외국인체류 안내매뉴얼」 (2016. 8.)에도 관할 교육관청에 채용신체검사서를 제출하여 자율 검증하도록 하고 있다.

또한 시·도 교육청에서 채용하는 회화지도 교사 외에 사설학원, 연구소 등에서 외국인 강사를 채용하고자 하는 경우, 외국인 강사는 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제13조의2 및 같은 법 시행규칙 제10조의2에 따라 법무부고시 제2011-23호에서 정한 마약검사항목(HIV 포함)과 검사방법에 따른 채용신체검사서를 학원장에

게 제출하도록 의무화하고 있다.

위 관련 규정 등을 종합하면 E-2 비자 외국인은 HIV 및 마약 검사 결과를 포함한 채용신체검사서를 관공서 또는 고용주에게 제출하지 않을 경우 이들의 입국 목적인 원어민 보조교사 또는 외국인 강사로서 채용될 수 없으므로 E-2 비자 외국인에게 사실상 이러한 검사를 강제하는 효과가 발생한다.

2. E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 인종차별 여부

현행 제도 상 원어민 영어보조교사에 지원할 수 있는 자격자는 E-2 비자 외국인 이외에 영어를 모국어로 하는 국가의 국적을 취득한 재외동포 비자(F-4) 한국계 외국인(외국국적동포)도 포함된다. 그러나 재외동포(F-4) 비자 한국계 외국인이 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따라 거소 신고를 한 경우에는 외국인 등록 대상이 아니므로, HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 필요로 하지 않는다.

진정인이 제출한 사실 자료를 근거로 제86차 인종차별철폐위원회는 한국인 교사나 한국계 외국인 회화지도 교사는 해당 검사에서 면제되므로 동 검사는 내국인과 외국인 간 구분을 기준으로 결정되는 것이 아니라, 인종을 기초하여 결정된 것으로 판단하였다. 특히, 채용, 입국, 체류 및 거주 목적의 의무적 HIV 검사가 공중보건에 실효성이 없으며, 근본적인 인권 향유를 침해하고 차별적이므로 국제 기준과 상충된다고 보았다.

또한, 진정인이 2009. 7. 대한상사중재원에 요청한 중재과정 중 일부 교육청 공무원들이 HIV 및 마약검사가 외국인 회화지도 교사의 가치관과 도덕성을 확인하는 수단으로 고려되었다는 사실을 언급하면서, 인종차별철폐위원회 일반논평 제30호의 내용을 상기하여 대책을 마련할 것을 권고하였다.

이에 대하여 법무부는 출입국관리 행정은 주권국가로서 광범위한 재량이 부여되는 영역이며, 특히 회화지도 자격자의 경우 어린 학생들을 대상으로 하고 있어 안전한 공중보건 환경을 보장하기 위해 이러한 검사가 필요하다는 입장이다.

그러나 인종차별철폐위원회에서 지적하는 바와 같이, 한국인 교사 및 한국계 외국인 회화지도 교사는 HIV 검사 대상에서 제외하고, E-2 비자 외국인 회화지도 교사에게만 HIV 검사를 사실상 의무화하고 있는 것은 출입국관리 행정에 부여된 광범위한 재량을 감안하더라도 합리적 기준이라고 보기 어렵다. 또한 안전한 공중보건 환경을 보장하려는 취지를 고려할 때, 한국인 교사, 한국계 외국인 교사, E-2 비자 외국인 교사를 달리 취급해야 할 특별한 사정이 있다고 볼 수도 없으므로 이러한 제도는 「헌법」 제11조에서 보장하고 있는 평등권과 모든 사람의 법 앞의 평등과 차별을 금지하고 있는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조를 위반하여 인종차별의 소지가 있다고 판단된다.

3. E-2 비자 외국인 채용 시 HIV 검사 요구의 적절성

HIV/AIDS 확산 초기 각국은 실명관리, 강제검사 등 통제 중심의 공중보건 정책을 도입하였으나, 이러한 정책은 감염인의 사생활을 침해하고 사회적 차별과 낙인을 조장하며, 이로 인해 감염인이 검진이나 상담을 거부하여 오히려 공중보건체계에서 벗어나는 결과를 초래하게 된다는 지적이 있었다. 1998년 세계보건기구(WHO)와 국제노동기구(ILO)는 'AIDS와 직장에 관한 성명'을 통해 "피고용자가 스스로 HIV 감염이나 에이즈 발병을 고용자에게 알릴 의무가 없으며, 감염인은 통상 직장 동료에게 감염 위험성을 제공하는 일이 없다."고 밝힌바 있다. 또한 「후천성면역결핍증 예방법」 제8조의2에서 사업주는 근로자에게 후천성면역결핍증에 관한 검진결과서를 제출하도록 요구할 수 없도록 명시하고 있으며, 같은 법 제27조는 이를 위반하여 검진 결과를 통보하거나 검진결과서 제출을 요구한 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

이러한 국제기준과 법률의 규정에도 불구하고, E-2 비자 외국인 채용시 HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서를 제출하도록 하는 건강검진 제도는 계속 유지되고 있는데, 질병관리본부에서 밝히고 있는 바와 같이 HIV가 일상생활에서 감염될 가능성이 낮고, 감염 경로 역시 대부분 성접촉에 의해 발생한다는 사실을 고려할 때, HIV 검

사 결과가 포함된 채용신체검사서를 제출하도록 하는 것은 특정 병력을 가진 집단에 대한 낙인으로 볼 수 있다. 이러한 낙인은 감염의 원인을 그 집단에게 전가하고 특정 집단에 한정된 것으로 여기게 하여, 해당 집단에 포함되지 않은 이들이 자신은 안전하다는 그릇된 인식을 하게 하는 역효과를 가져와 보건 정책의 방향과도 부합되지 않는다 할 것이다.

따라서 E-2 비자 외국인 채용 시 HIV 검사 결과가 포함된 채용신체검사서를 제출하도록 하는 것은, 위 「후천성면역결핍증 예방법」의 입법취지를 고려할 때 적절하지 않으며 나아가 불합리한 병력차별의 소지도 있을 수 있으므로 개선이 필요하다.

4. 소결

이상과 같이 E-2 비자 외국인에게만 외국인 등록 시 한정적으로 HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 의무화하는 것은 인종차별의 소지가 있으므로 이를 규정하고 있는 법무부 고시 제2011-23호를 폐지하거나 인종차별적 요소가 해소될 수 있는 방향으로 개정하는 것이 필요하다.

또한, 교육부는 E-2 비자 외국인 채용 관련 법령 및 관행을 개선할 필요가 있으며, 특히 E-2 비자 외국인 중 이미 외국인 등록을 마치고 학교, 학원, 연구소 등에서 회화 지도 교사로 근무한 경력이 있는 사람에게까지 채용신체검사서를 다시 제출하도록 하는 것은 위 법무부 고시 및 관련 법령의 규정보다 더 과도한 규제이므로 이러한 관행이 시정되도록 각 시·도 교육청을 지도·감독해야한다.

Ⅳ. 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고이행의 실효성 제고

1. 유엔인권협약에 대한 이행의무

「헌법」 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고 있다. 이는 국가가 가입, 비준 또는 승계를 통해 조약에 구속되기로 동의한 경우, 그 조약이 설정한 권리를 이행할 법적 의

무를 진다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조에 따르면 “유효한 모든 조약은 그 당사국을 구속하며 또한 당사국에 의하여 성실하게 이행되어야 한다.”고 하여 성실준수 의무를 규정하고 있으며, 위 협약 제27조에 따라 “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니 된다.”고 규정하고 있다.

이에 따라 대한민국은 가입·비준한 유엔인권협약의 당사국으로서 국가보고서를 유엔인권협약 각 위원회에 제출할 의무를 가지며, 개인진정 절차를 수락하거나 해당 절차가 포함된 선택의정서를 가입한 경우에는 개인통보제도 당사국으로서 진정 결과에 따른 권고를 이행할 의무가 있다. 또한 2015. 11. 자유권규약위원회의 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서도 규약 위반 사건에 대한 효과적 구제를 제공하기 위해 매커니즘과 절차를 수립할 것을 권고한바 있다.

2. 개인통보제도에 따른 권고와 이행 사례

유엔인권협약 개인통보제도에 따른 각 위원회의 권고는 국제적 기준으로 작용하나, 실질적으로 당사국이 그 권고를 받아들여 피해자에 대한 구제 등을 이행하는 것이 궁극적인 목적이므로 개인통보제도에 따른 권고에 대한 당사국의 이행상황은 각 위원회에서 지속적으로 검토되고 있다.

개인통보제도에 따른 권고 이행 해외 사례를 살펴보면, 여성차별철폐위원회 개인통보사건 17/2008(Alyne da Silva Pimentel Teixeira v. 브라질)의 경우 진정인에 대한 피해보상 등 개인구제가 이루어졌고, 제도적으로는 성인지적 관점과 인종적 초점을 반영한 종합여성건강정책을 수립하고, 모성 사망을 줄이기 위한 정책 등이 마련되었다.

한편 당사국이 권고이행을 거부한 경우에는 정기보고서를 심의할 때 개인진정에 대한 사안도 함께 심의하여 이행 촉구를 요구하기도 한다. 여성차별철폐위원회 개인통보사건 4/2004(Ms. A. S. v. 헝가리)의 경우, 헝가리에 거주하는 집시(Rom)여성이

인지하지 못하는 사이에 강제불임수술이 이루어져, 진정인에 대한 피해 보상과 의료 제도 개선 권고를 하였고, 권고 이행을 위해 여성차별철폐위원회는 수년간의 끈질긴 대화와 정기보고서 심의 시 모니터링 활동으로 피해자에게 배상금을 지불하게 한 사례가 있었다.

3. 제86차 인종차별철폐위원회 권고 및 이행을 위한 실효성 제고 방안

인종차별철폐위원회 개인통보사건 51/2012(L. G. v. 대한민국)에 관한 심리를 종결하면서 제86차 인종차별철폐위원회는 인종차별철폐협약 제5조 (e)항 (i)을 위반한 것으로 판단하고, 대한민국 정부에 진정인에 대한 임금 보상 및 정신적·실질적 피해에 대한 손해배상 등을 권고하였다.

이에 대하여 대한민국은 인종차별철폐협약 당사국으로서 「헌법」 및 「조약법에 관한 비엔나 협약」 등에 따라, 진정인에게 차별적 대우로 발생한 정신적·실질적 손해에 대해 적절한 보상을 하는 등 인종차별철폐위원회 권고를 이행할 필요가 있으나, 현재 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 국내 절차 등이 제도적으로 마련되어 있지 않아, 유엔인권협약에 근거한 개인통보제도에서 인권침해나 차별행위가 인정되더라도, 개인에 대한 효과적인 권리 구제가 어렵다.

따라서 대한민국 정부는 유엔인권협약의 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취하는 것이 필요하며, 특히 유엔 인권최고대표사무소에서 9개 유엔인권협약에 제기되는 개인통보 절차의 증가로 인해 개인 피해자 보호에 관한 기준 마련 및 판례의 일관성 보장, 재판 회부 가능성 및 당사국의 각 위원회 견해 이행 촉진 등을 담보하기 위한 방안을 검토하고 있는 현실을 고려할 때, 더 이상 권고 이행 절차 마련이 늦추어져서는 안 될 것이다.

4. 소결

이상과 같이 대한민국은 인종차별철폐협약 당사국으로서 개인통보제도에 따른 권고사항에 대해서 적극적으로 이행하는 것이 바람직하다.

특히, 개인통보제도는 당사국의 권리 침해에 대한 개인진정을 제출하는 제도로서 권리 침해와 관련된 정책에 대한 개선 여부와 관계없이, 진정인이 입은 피해에 대한 적절한 보상도 고려되어야 한다. 따라서 인종차별철폐협약 주무부처인 외교부는 진정인이 입은 정신적·실질적 손해에 대한 적절한 보상을 제공하라는 제86차 인종차별철폐위원회의 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

또한, 현재 대한민국은 인종차별철폐협약 외 자유권규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약 등 4개 유엔인권협약의 개인통보제도 당사국으로, 각 유엔인권협약의 국내이행 주무부서가 각각 다른 점과 실질적으로 권고사항 이행을 위해서는 행정부처간의 협조가 필요하다는 점에서 국무총리가 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 국내 절차 등을 제도적으로 마련하는 것이 적절하다.

V. 결론

이와 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 9. 8.

국가인권위원회 상임위원회

4 인종차별철폐협약 제17차, 제18차, 제19차 통합 정부보고서에 대한 국가인권위원회 독립보고서

[2018. 10. 22.]

A. 서론

국가인권위원회는 UN「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약」(이하 "협약"이라 한다) 제17·18·19차 대한민국 정부보고서(이하 "정부보고서"라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 인종차별철폐위원회에 본 보고서를 제출한다. 본 보고서는 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/ 1)을 참고하여「협약」의 이행상황을 모니터링하면서 이번 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.

B. 협약 이행상황

Ⅰ. 총론

1. 이주민의 규모가 급증하고 정주화 경향이 강화되면서 정부는 2006년 5월 제1회 외국인정책회의를 개최하여「외국인정책 기본방향 및 추진체계」를 확정하였다. 외국인 정책 수행을 위한 각 부처별 준거법으로「출입국관리법」(1963, 법무부),「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(2003, 고용노동부),「재한외국인 처우 기본법」(2007, 법무부),「다문화가족지원법」(2008, 여성가족부),「난민법」(2012, 법무부) 등이 제정되었다.
2. 또한 정부는 외국인의 사회통합과 다문화사회로의 이행을 위해 이주민 지원 공공인프라를 빠른 시일 내에 구축하였다.

〈 이주민 지원 공공 인프라 현황 〉

구분	사회통합 프로그램	다문화가족 지원센터	외국인력 지원센터(상담)	외국인복지센터
지원 대상	외국인	다문화가족	외국인근로자	외국인
운영 부처	법무부	여성가족부	고용노동부	지방자치단체
설립 개수 (2017년 기준)	316개	217개	40개	57개

3. 외국인·다문화 정책의 종합적 시행을 위한 국가계획과 법제를 수립·제정하고, 전국적으로 지원 인프라를 구축한 점 등 정부의 적극적인 노력에도 불구하고, 이러한 제도와 인프라가 이주민의 인권 보호와 증진에 실제로 기여하고 있는가에 대해서는 이주민 인권상황 실태조사 결과 여전히 열악한 측면이 나타나 있다.
4. 이에 국가인권위원회는 정부의 이주민 정책의 수립과 이행에 있어 인권적 측면에서 방향과 지침이 될 수 있도록 「이주 인권가이드라인」을 2012년 권고하였고, 그 이후 계속해서 변화하는 이주민 현황과 국내외 이주환경에 대응하기 위해 「제2차 이주 인권가이드라인」의 수립을 추진 중이다.

II. 인종차별의 정의(협약 제1조)

쟁점 1. 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영

5. 협약 제1조의 인종차별 정의는 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념이다. 그러나 현재 국내에는 인종차별 정의로 목적을 포함하는 법령이 없으며, 인종 등을 이유로 차별을 금지하는 개별법도 차별금지의 영역이 제한적이다.
6. 최근 제주도 예멘 국적 난민신청자들이 급격히 증가한 것과 관련하여 2018. 6. 13. "「난민법」· 무사증 입국 · 난민신청허가 폐지 및 개헌 청원"과 난민 반대 시위, 국회의원의 「난민법」 폐지법안 발의, 일부 언론과 미디어의 선정주의적 보도[41] 등을 통해 한국사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식이 외부로 표출된 사례를 확인할 수 있었다.
7. 또한 2016년 경기도 인종차별 실태 모니터링[42]에 따르면, 외국인에 대한 무시, 비하,

모욕, 혐오, 따돌림, 성희롱 등 인종주의적 혐오 혹은 인종차별이 교육 공간, 직장, 상업 공간, 병원, 대중교통, 사적 공간 등 일상 속에서도 다수 발생하는 것으로 나타났다.

8. 따라서 한국사회 내의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별을 예방하기 위해서 법과 제도의 틀이 제대로 마련될 필요가 있으며, 정부는 협약 이행에 대한 의지로 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념의 인종차별 정의를 국내법에 반영할 필요가 있다.

Ⅲ. 인종차별철폐를 위한 정부정책(협약 제2조)

쟁점 2. 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 '불법체류' 용어 지양

9. 국내 입국 후 90일을 초과하여 체류하는 외국인은 외국인 등록을 요하는 장기체류 외국인으로 2017년 12월 기준 158만 3천명이며, 이들 중 비전문취업(27만 3천명), 방문취업(22만 5천명) 등 취업이 목적인 체류자격 소지 외국인은 49만 8천명이다.

10. 2018. 3. 20. 개정된 「출입국관리법」 제10조는 일반체류자격과 영주자격을 나누고 제10조의2(일반체류자격)를 신설하여 단기체류자격과 장기체류자격을 구분하면서, 장기체류자격의 목적을 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등으로 한정하고, 사실상 국내 체류외국인의 입국 목적 중 31%를 차지하는 '취업'은 신설규정에 반영하지 않았다.

11. 모든 외국인을 포괄하는 법으로 정부보고서에 기술된 「재한외국인 처우 기본법」 또한 재한외국인의 처우를 대상별로 구체화하여 결혼이주민과 그 자녀, 영주권자, 난민 등에 대해 규정하면서, 고용허가제를 통해 입국하는 비전문취업 이주노동자의 처우에 대해서는 명시하지 않았다.

---

41) 2018년 7월 제주도에서 발생한 실종 여성 사건과 관련하여 다수 언론 매체들이 '난민 범죄' 가능성을 언급하는 헤드라인을 노출시켰으며, "실족 가능성이 높다"는 경찰 발표를 전하는 보도 역시 '난민 범죄 가능성 적어', '실족 가능성 제기에도 난민범죄 의혹' 등으로 난민범죄를 부각하였음

42) 2016년 경기도외국인인권지원센터에서 경기도 지역을 대상으로 실시한 모니터링으로 '피부색 등 외모, 출신 국가, 외국인 신분, 종교 등 타문화' 등 4개 차별 범주로 185개의 유효한 사례를 수집·분석함

12. 이들의 취업활동 기간이 만료되는 시점마다 고용허가제를 개정하여 취업기간을 늘려서 9년 10개월까지 국내 체류가 가능해짐에도 최근 개정된 「출입국관리법」의 장기체류목적이나 「재한외국인 처우 기본법」의 처우 대상에 포함되어 있지 않아 이주노동자를 정부정책에서 배제된 취약집단으로 만드는 결과를 낳는다.
13. 한편 「재한외국인 처우 기본법」 제9조 제1항에서 '재한외국인'과 '불법체류외국인'에 대한 실태조사를 규정하고 있어, 법률 용어로 '불법체류외국인'을 사용하고 있다. 이주민의 '미등록 체류상태' 또는 '체류기간 도과상태'에 대해 부정적 인식을 부여하는 '불법체류'라는 용어의 사용은 이들을 법적, 제도적인 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고, 우리사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져온다.
14. 다문화, 외국인 등 이주민 관련 단어를 포함하는 트윗 1만개에 대한 2017년 빅데이터 분석[43]에 따르면, "외국인 노동자의 연관 단어"로 "동남아, 비하, 반대, 혐오, 추방" 등이 추출되었고, "불법체류자"의 연관 단어에는, "저학력, 새끼, 혐오, 결사반대" 등의 단어들이 포함되어 있다.
15. 2016년 7월 국가인권위원회는 인종차별철폐협약 제17·18·19차 정부보고서에 기술된 '불법체류자' 용어의 사용을 지양하고 '미등록 이주노동자'로 수정할 것을 의견표명 한 바 있다. 정부는 2017년 10월 UN에 영문으로 작성한 정부보고서를 제출하면서 Undocumented Immigrants로 번역하였음에도 한글로 작성된 정부보고서는 여전히 '불법체류자'로 기술하고 있다.
16. 따라서 정부는 「출입국관리법」 등 외국인 관련 법률을 개정할 경우 다수의 외국인 체류 목적이 취업인 현실을 반영하여 이주노동자가 법·정책에서 배제되지 않도록 하고, 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 '불법체류' 용어의 사용을 지양할 필요가 있다.

---

43) 김석호, 2017, "한국인의 이주민에 대한 인식의 변화", 2017년도 한국이민학회 전기학술대회 자료집, 「한국의 이민정책, 어디로 가야하나? : 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제」

44) 통계청·법무부의 2017년 「이민자 체류실태 및 고용조사」 결과에 따르면, 2017년 5월 기준 15세 이상 외국인(122만 5천명) 중 1인 가구는 19.4%이고 2인 이상 가구가 80.6%임

쟁점 3. 다문화가족의 정의 확대

17. 가족과 함께 장기 체류하는 이주민이 증가[44]하고 있음에도 「다문화가족지원법」이 귀화를 포함하여 한국인과 결혼관계로 이어진 가족으로 제한하고 있어, '같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 서로 다른 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족' 등은 원천적으로 정책 대상자에 포함되지 못하고 있다.
18. 범정부 차원의 국가계획인 「외국인정책 기본계획」에 따라 수립되는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관련 정책도 '다문화 가족' 곧 결혼이주민 및 그들의 자녀 관련 사업 중심으로 구성되어 있어, 국가의 외국인 정책에서 다른 형태의 다문화가족이 배제되어 사실상의 차별적 상황을 조성하는 효과를 가져 오게 된다.
19. 따라서 국내 체류 이주민과 그 가족이 사회구성원으로서 거주하는 현실을 반영한 정부 가족정책의 수립이 요구되며, 가족의 범주에 인종·국적·체류자격에 따라 이주민과 그 가족이 배제되지 않도록 해야 할 것이다

Ⅳ. 인종혐오 근절(협약 제4조)

쟁점 4. 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련

20. 제주도 예멘 난민신청자 급증으로 야기된 청와대 청원 등을 통해 확인되는 '난민 혐오세력'의 존재와 충분한 설명과 정보전달을 받지 못한 일부 시민들의 염려가 복합되어, 소위 '혐오발언'이 무차별적으로 증가하고 있다.
21. 이러한 미디어나 인터넷 공간, 그리고 오프라인 공간에서의 인종주의 확산과 관련하여 문제가 되는 점은 이들의 활동이 조직화, 정치세력화 되는 현상이다. 사례로 2017년 8월 '안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준)'가 주최하여 "외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼"을 국회에서 개최한 바 있는데, 국회의원의 축사에서 '국민의 4대 의무를 행하지 않는 사람에게 예를 들면, 거주 이전의 자유를 줄 경우 거주 생활형 테러 문제가 심각해 질 수 있다'는 사실에 근거하지 않고 외국인 혐오를 야기하는 발언 내용이 있었다.
22. 이러한 움직임은 인종차별철폐협약 제4조에서 "국가는 인종차별을 고무하고 선동

하는 조직과 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시켜야 하며, 이러한 조직이나 활동에의 참여를 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 보아야 한다."고 규정한 내용에 따라 인종차별 범죄로 처벌이 가능하나, 한국사회는 인종차별을 예방하거나 규율할 수 있는 공식적인 법제가 미비하여 인종범죄로 기소가 어렵다.

23. 외국인 혐오 표현 등 인종차별 행위에 대해 한국인들은 이것이 왜 문제가 되는지 둔감할 수 있지만 이주민 당사자들은 민감하게 반응할 수밖에 없으며, 국가인권위원회의 2016년 혐오표현 실태조사에 따르면 인터넷 등에서 외국인 혐오 표현을 접한 후, "스트레스나 우울증 등 정신적 어려움을 경험"했다고 응답한 이주민이 조사 대상자의 56.0%에 달했다.

24. 따라서 정부는 인종차별의 유형과 양상 등 전반적인 인종차별 실태를 파악하고, 우리사회에 외국인 혐오와 인종주의는 결코 관용될 수 없는 범죄 행위라는 인식의 전환을 유도하기 위해 UN 인종차별철폐위원회에서 권고한 '인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하는 것'을 적극적으로 이행할 필요가 있다.

쟁점 5. 포괄적 차별금지법 제정

25. 2010년 구성돼 활동해 온 차별금지법제정연대가 2017년 3월 기존의 25개 단체에서 105개 시민단체로 크게 확대하여 재출범하는 등 차별금지법 제정 요구가 높아지고 있는 반면, 차별금지법이 동성애를 조장하고 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 주장하는 입법 반대 의견도 제기되고 있다.

26. 차별금지법의 제정은 차별을 경험하는 사회적 약자·소수자의 삶의 질을 향상시키고 불합리한 차별관행이나 제도·정책을 적극적으로 시정하고 나아가 우리 헌법의 핵심원리인 평등원칙의 실현을 도모하기 위해 필요하다. 특히 모든 차별사유를 포괄하여 하나의 법률로 정하는 일반적·포괄적 차별금지법의 제정은 현대사회에서 차별이 발생하는 원인이 하나의 차별요소로 인한 것이 아니라 다양한 이유로 차별이 발생·심화되는 현상을 반영한 것이다.

27. 따라서 포괄적 차별금지법은 조속한 시일 내에 제정이 되어야 할 것이며, 이를 위

해 다양한 사회구성원들의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵이 마련될 필요가 있다.

Ⅴ. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(협약 제5조)

쟁점 6. 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리

28. 현행 「헌법」 제2장의 기본권 조항은 '국민'이라는 용어를 사용하고 있다. 헌법재판소는 '국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권주체가 될 수 있다.'고 명시하고 있지만 일부 의견으로 '우리 헌법 문언 상 외국인은 기본권의 주체가 될 수 없다.'는 외국인의 기본권 주체성을 부정하기도 한다.[45)]

29. 최근 헌법개정안 논의 속에서 2018년 3월 의회에 제출된 대한민국의 제10차 헌법개정안은 기본권의 주체를 원칙적으로 '모든 사람'으로 확대하고 다만 권리의 성격상 '국민'으로 한정하여야 하는 경우에는 '국민'으로 규정하고 있다.

30. 또한 사회의 통합과 정의를 실현하기 위해서는 평등권을 강화할 필요가 있다는 취지에서 평등권 조항에 '인종', '언어' 등을 명시적인 차별 금지사유로 제시하고 있다.

31. 제10차 헌법개정안 논의가 다양한 이행관계가 상충하면서 합의된 개헌안이 마련되지 못해 더 이상 진척이 안 되고 있지만, 향후 논의과정에서 외국인의 기본권 주체성을 헌법에서 분명하게 명문으로 확인할 수 있도록 하여, 법 앞에서 국민과 동등하게 대우를 받을 권리가 보장되어지는 것이 바람직하다.

쟁점 7. 외국인 보호제도와 신체의 자유

32. 「출입국관리법」에 따른 외국인의 '보호'는 강제퇴거 대상자로 의심되고 도주의 염려가 있는 사람을 단속·심사결정 할 때까지의 '보호'(제51조에 따른 강제퇴거 심사를 위한 보호)와 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 송환하지 못할 경우 보호시설에 머무르게 하는 '보호'(제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호)가 있다.

33. 유엔 자유권규약위원회의 일반논평 제35호에서 '외국인을 강제송환이나 추방을

45) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083등 결정

위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조의 신체의 자유 제한, 즉 구금'이라고 지적한 바 있으며, 이러한 보호는 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하여 인권침해를 예방할 수 있는 방어기제가 필요하다.

34. 「출입국관리법」에 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청 절차가 규정되어 있지만 최근 5년간 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청이 인용된 경우는 없다. 2012년부터 2016년 8월까지 강제퇴거자는 95,048명이고, 이의신청이 접수된 건수는 405건으로 대부분이 기각(327건, 81%)이고 나머지는 각하(78건, 19%)로 인용한 사례는 없었다.[46)]

35. '보호'의 또 다른 문제는 수개월 이상의 장기구금으로 이어진다는 점이다. 「출입국관리법」 제63조에서 보호 기간이 3개월을 넘는 경우 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 승인을 받지 못하면 보호를 해제하도록 하고 있지만, 2012년에서 2016년 8월까지, 승인을 받지 못해 보호해제 한 건수는 1,107건 중 1건이 전부이다.

36. 따라서 「출입국관리법」에 의한 '보호'가 인신을 구속하는 구금임을 명확히 하여 그 명칭을 '구금' 혹은 '수용'으로 변경할 필요가 있으며, 구금은 법원의 명령에 의해서만 행해지고, 변호인에 대한 접근과 공정한 재판 보장 등 적법절차가 존중되어야 할 것이다.

37. 또한 2018. 7. 28. 국가인권위원회가 「출입국관리법」 일부개정법률안에 대해 의견표명 한 바와 같이 아동의 경우 보호의 필요성을 인정할 만한 객관적이고 명백한 사유가 없는 한 원칙적으로 보호를 금지해야 할 것이며, 보호외국인의 인권보호를 위해 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 등이 마련되어야 할 것이다.

쟁점 8. 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리

38. 2005. 4. 24. 결성된 이주노동자 노동조합(이주노조, MTU)에 대해 정부는 이주노

46) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 267.

조가 미등록 이주노동자 중심의 노조라는 이유로 설립신고를 거부하였다. 또한 노동자의 권리인 노조활동을 이주노동자에 대해서는 정치적 집단 활동으로 보아 이주노조의 위원장 및 지도부들을 단속하고 강제퇴거 조치를 한 바 있다.[42)]

39. 그러나 2015. 6. 25. 대법원은 노동조합법상의 노동자성이 인정되는 한, 노동자가 외국인인지 여부나 취업자격(취업활동을 할 수 있는 체류자격)의 유무에 관계없이 노동3권을 향유한다고 판결하였다.

40. 정부보고서는 합법적인 체류자격을 갖춘 외국인근로자에게 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리가 보장되어 있다고 기술하고 있어, 미등록 이주노동자를 배제하는 측면이 보인다.

41. 따라서 체류자격에 상관없이 노동조합 결성, 가입 등 노동 3권을 보장하고, 이주노동자의 지위 개선과 차별해소에 관련된 의견 표현 및 집회 참가의 자유가 보장받을 수 있도록, 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있는 출입국관리법 제17조의 개정도 검토할 필요가 있다.

42. 「출입국 관리법」에서 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 위반 시 강제퇴거 조치의 대상이 되도록 하고 있는데, '정치활동'이란 선거권이나 피선거권 등의 참정권 뿐 아니라 정치적 견해를 가지고 이를 표현하는 정치적 표현의 자유, 집회의 자유까지 포함되어, 이주노동자들이 집회에 참여한 것을 이유로 강제 퇴거한 사례들이 있기 때문이다.

쟁점 9. 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리

43. 2017년 12월, 국내에서 태어나 외국인등록을 하지 못한 채 미등록으로 체류하고 있던 7세, 3세, 1세 남매가 외할머니와 함께 출국하기 위해 공항에서 출입국관리사무소를 방문했을 때, 이들에게 담당직원은 아동 3명에 대해 총 220만원의 과태료를 내지 않으면 보호자 및 아동들의 출국을 불허한다고 통보한 사례가 있다.

44. 과태료는 행정질서벌로서 「출입국관리법」 제29조의 외국인 출국정지 사유에 해당하지 않으며, 특히 과태료 미납자가 이주아동이 아님에도 불구하고 부모 등의 미납을 이유로 이주아동도 출국 정지하는 것은 법적 근거가 없다고 할 것이다.

45. 국가인권위원회는 2018. 4. 19. 미등록 이주아동의 과태료 미납을 이유로 한 출국정지 관행을 즉시 중단하는 것을 권고하였고, 법무부는 관련 법규 정비 등 이를 수용하는 입장을 회신하였으나 관행의 개선으로 권고가 실제로 이행되는지에 대해서는 지속적인 모니터링이 요구된다.

쟁점 10. 이주민 의료안전망의 사각지대 해소

46. 2016년 말 기준 건강보험 가입자격을 가진 이주민의 건강보험 적용률은 60.8%로 내국인 인구의 건강보험 적용률 96.5%와 큰 격차를 보인다.[47]

〈 2016년 내국인과 외국인의 의료보장 적용인구 현황 (단위: 명) 〉

구분		내국인	장기체류 이주민 (체류자격 합법)
지원 대상 외국인		51,696,216	1,454,357
건강보험 적용 인구		49,879,509	883,774
	직장가입	36,039,444	635,295
	지역가입	13,840,065	248,479
건강보험 적용률		96.5%	60.8%

47. 합법적인 체류자격을 가진 이주노동자의 건강보험 직장가입은 국민과 제도적으로 차별이 없으나, 실제 노동현장에서 이주노동자의 직장가입률은 내국인 노동자와 차이가 있다. 고용허가제 이주노동자의 2015년 직장가입률은 71.2%이지만, 제조업 이외 업종에서는 현저히 낮아서 건설업 54.9%, 서비스업 44.5%, 농축산업 16.1%에 불과하다.

48. 농축산업 분야의 건강보험 직장가입이 낮은 이유는 이주노동자와 사업주가 의무

47) 국가인권위원회(2017)「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 235.를 참조하였으며, 국민건강보험공단,「2016 건강보험주요통계」에 근거함

가입 대상임을 모르거나 비용 부담을 꺼려해 건강보험에 가입하지 않았기 때문으로 보인다. 또 실질적인 고용관계가 있다고 하더라도 사업자 등록이 되어 있지 않으면 건강보험공단에서 사업장으로 보지 않아, 노동자에게 직장가입자 자격을 부여하지 않기 때문이다.

49. 농축산업의 경우 개인농장의 경우 사업장등록증 제출을 요구하지 않아서, 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자 20,471명 가운데, '사업자 등록을 안 한 사업장의 근로자'가 10,523명으로 절반 이상이 직장 건강보험 가입자격을 가질 수 없다.

50. 직장가입과 달리 지역가입은 입국 후 3개월이 지나야 지역가입자 자격을 얻게 되는데, 건강보험을 통해 기왕의 질병을 치료하고 바로 출국하는 사례[48]가 많아져 2018. 8. 29. 입법 예고된 「국민건강보험법 시행규칙」 개정안에서는 국내체류 기간요건을 3개월에서 6개월로 연장하였다.

51. 건강보험 지역가입자의 2017년 재정적자는 2,051억 원으로, 최근 5년간 7천억 원 적자가 발생했다. 그러나 직장가입자의 흑자 규모가 워낙 커서, 전체적으로 외국인 건강보험 가입자의 2017년 재정수지는 2,490억 원 흑자이고, 최근 5년간 수지도 1조 1천억 원 흑자라는 사실은 잘 알려지지 않고[49], 재정적자와 일부 악용 사례만 언론에 집중 보도되었다.

52. 건강권은 넓은 의미에서 보건의료서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 차별금지와 같은 건강의 사회적 결정 요인들을 모두 포함한다. 따라서 일부 악용 사례를 이유로 정당하게 체류하는 전체 이주민들의 건강권 보호에 역행하는 조치는 바람직하지 않다는 점에서 정부는 입법 예고된 「국민건강보험법 시행령」·「국민건강보험법 시행규칙」 일부 개정안에 대해 신중히 검토

48) 국민건강보험공단에 치료비 지출이 많은 외국인 환자 상위 100명에 대한 자료 분석결과, 2015년부터 2017년까지 치료만 받고 출국해 건강보험 자격을 상실한 외국인이 총 31,983명이고, 본인 부담금은 74억원에 비해 공단 부담금이 228억원이었음. 사례로 중국인 재외동포 A씨(30)는 무혈성 빈혈 치료비로 3년간 6억 1,000만원이 나왔지만, 본인부담금은 6,100만원이고, 본인 부담 상한액 초과로 인해 건강보험공단에서 4,500만원 돌려줘, 실제 지불한 금액은 1,600만원이었음

49) "외국인 건강보험 흑자, 악용은 막아야"(2018. 10. 13.가톨릭평화방송 라디오 〈열린세상 오늘! 김혜영입니다〉)

하여 보완할 필요가 있다.

53. 또한 의무가입인 직장 건강보험을 회피하고 있는 사업장에 대해서는 감독을 강화하고, 최소한 '정부간 인력송출양해각서'를 통해 입국하는 고용허가제도의 이주노동자가 건강보험 가입조차 불가한 사업장에 고용되지 않도록 농축산업 분야의 사업장 등록을 확대할 필요가 있다.

쟁점 11. 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대

54. '국민기초생활보장제도'는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민과 난민인정자로 한정하고 있으며, 결혼이주민도 임신 또는 자녀 양육, 직계존속 부양과 같은 전통적인 여성적 역할을 수행하는 경우에만 수급권자가 될 수 있다.

55. '긴급복지지원제도'는 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 이주민에게, 결혼이민자나 난민이 아니더라도 일정기간 동안의 생계, 의료, 주거지원을 제공하고 있으나, 이주민이 범죄의 피해자일 때, 가해자 역시 이주민인 경우 긴급복지 지원 대상에서 배제된다.

56. 국내 체류 이주민의 수가 많아지고 체류 형태도 다양해지면서 노숙인 이주민도 발생하고 있는데, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에서 대상을 '노숙인'으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 법 해석상 외국인은 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있어 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다. 또한 현행 「출입국관리법」 상 노숙인 등 경제적 능력이 없는 이주민은 강제퇴거 또는 출국명령이 가능하다고 보는 입장이다.

57. 빈곤 문제는 외견상 사회권 문제에 한정된 사안으로 볼 수 있으나, 인간의 존엄성과 행복을 추구할 권리는 물론 건강권, 주거권 등 다른 기본권과 직·간접적으로 결부된다고 할 것이며, 이러한 빈곤으로 인한 기본권 침해의 문제는 외국인이라고 달리 볼 특별한 이유도 없다고 할 것이다.

58. 따라서 취약 이주민에 대해서도 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원 보장이 정책적으로 검토되어야 할 것이며, 단지 노숙인

이라는 이유로 이주민이 강제퇴거의 대상이 되어서는 안 될 것이다.

쟁점 12. 이주아동의 기본권 보호

12-1. 보편적 출생등록제도의 도입

59. 외국인의 출생등록은 대한민국의 국적 취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 자국 대사관에 출생등록을 할 수 없는 난민, 인도적 체류 허가자, 난민신청자의 자녀에 대해서는 국내 체류 가능하도록 특별히 배려하고 있다고 정부보고서는 기술하고 있다.

60. 외국인등록 체계에 이러한 아동들의 개인정보를 입력하여 국내 체류가 가능하게 한다는 취지이나, 외국인등록은 출생사실을 증명하는 서류로 기능하기 위한 것이 아니며, 외국인등록 시 출입국공무원 또는 부모가 임의로 국적을 기재하는 사례도 있었고, 미등록체류 부모의 자녀는 외국인등록도 하기 어렵다.

61. 출생등록은 모든 아동의 생존권, 발달권, 양질의 서비스에 대한 접근권을 보장하는 첫 단계로, 출생 즉시 등록이 되지 못하는 것은 아동의 개인적 정체성에 부정적 영향을 끼칠 뿐 아니라 기본적인 건강, 교육, 사회복지의 혜택에서 배제될 가능성을 높인다는 점에서 체류자격, 국적과 무관하게 모든 아동에게 출생등록의 권리가 보장될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

12-2. 이주아동에게 안정적인 의료서비스 제공

62. 아동에게 건강은 생존과 발달을 위해 가장 기본적인 조건으로, 안정적으로 의료서비스를 제공받아야 한다. 이에 국가는 건강보험제도와 의료급여제도를 통해 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력하고 있다.

63. 그러나 국내 장기체류 이주민은 직장가입 또는 지역가입으로 건강보험에 가입할 수 있으나, 여러 가지 이유로 건강보험 가입률이 현저히 낮고, 미등록으로 체류하는 아동은 건강보험 가입 자체를 못한다.

64. 또한 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제를 국가가 보장하는 의료급여제도는 난민인정자만을 특례로 인정하고, 이주민에 대해서는 적용

을 배제하고 있어, 건강은 물론 생존을 위협받는 이주아동들이 생긴다.

65. 따라서 최소한 아동에 대해서는 체류자격에 무관하게 건강보험이 가입되고, 저소득층 가정의 이주아동은 의료급여의 대상이 될 수 있도록 「국민건강보험법」과 「의료급여법」의 개정을 검토할 필요가 있다.

12-3. 이주아동의 온전한 교육권의 보장

66. 「초중등교육법 시행령」 개정으로 이주아동은 체류자격과 무관하게 의무교육인 초등학교 및 중학교에 전·입학이 가능하다. 그러나 부모의 무관심이나 방임, 정보의 부족 등으로 여전히 의무교육을 받지 못하는 이주아동들이 존재한다. 또한 이주아동의 전·입학이 학교장 재량에 맡겨져 있어, 체류자격이 있는 중도입국 이주아동들이 입학을 거부당하는 사례도 있다.

67. 중도입국 이주아동을 위한 한국어 교육 및 학교생활 적응지원을 하는 대안학교인 레인보우스쿨은 전국 23개가 설립되어 있고, 이곳을 이용한 이주아동의 수가 2013년 837명, 2014년 1,003명, 2015년 1,278명으로 증가함에도 일반학교 진학으로 연계된 학생의 비율은 2013년 15.8%, 2014년 10.1%, 2015년 8.1%로 감소[50]하고 있다.

68. 따라서 이주아동의 온전한 교육권 보장을 위해 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단 마련 등 학령기 이주아동에 대한 취학 독려 방안이 적극적으로 마련될 필요가 있다.

69. 또한 중도입국 이주아동은 대안학교 이수 후 일반학교로의 진학률을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 일반학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교실 확보, 교과 과정 마련, 교사 파견 등의 방안도 검토될 필요가 있다.

12-4. 이주아동의 보호와 지원

70. 최근 아동학대가 사회적인 문제가 되어 학대피해 아동의 식별, 신고, 보호, 지원과

50) 2016년 9월 이주배경 아동청소년 기본권 네트워크가 국회의원실을 통해 여성가족부에 요청 받은 자료임

관련된 체계가 정비되고 있다. 그러나 국내 체류 이주아동의 경우 학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 있다.

71. 중앙아동보호전문기관에 의하면 이주배경 아동의 피해 신고는 2016년 1,217건으로, 이는 2013년의 3.6배에 해당한다. 국내 거주 이주민 수가 증가하면서 학대, 빈곤 등으로 인하여 특별히 보호와 지원이 필요한 이주아동의 수 역시 증가하고 있는 것으로 추정된다.[51]

72. 2017. 12. 28. 국가인권위원회는 학대피해 이주아동의 권리구제 및 피해 회복 등을 위해 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설할 것을 권고하였고, 법무부는 개정을 추진할 예정이라는 입장을 회신한 바 있다. 따라서 학대 이주아동의 안정적인 보호와 적절한 지원을 위해 국가인권위원회 권고가 조속히 제도화 되어야 할 것이다.

쟁점 13. 난민 보호 시스템[52]

13-1. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선

73. 출입국항에서 난민인정심사에 회부하기로 결정을 내리는 비율은 [표 3]과 같으며, 불회부 결정을 받으면 사실상 입국이 거부되어 출국대기실에서 머무르면서 송환절차를 받게 된다.

〈 출입국항에서의 난민신청자 회부 현황 〉

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
신청 건수(A)		26	141	400	187
	회부 건수(B)	15	52	287	61
	불회부 건수(C)	11	89	113	126
회부율(B/A×100)		57.7%	36.9%	71.8%	32.6%

51) 2018 한국사회 인종차별에 대한 시민사회보고서, p. 85.

52) 통계 및 현황 자료는 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp. 195. ~ 204.를 참조하였으며, 이 자료는 시민사회단체의 행정정보공개청구로 법무부가 제출한 것임

74. 일반적으로 출국대기실에 보내진 외국인의 약 99%는 4일 이내에 송환이 완료되지만, 난민 신청을 하였다가 난민인정심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 경우에는 오랜 기간 출국대기실에 머무를 수밖에 없다. 2016년 9월 기준, 출국대기실에 3개월 이상 대기한 외국인은 모두 6명으로 전부 난민신청자였고 이들이 대기실에 머문 기간은 8~11개월이었다.

75. 문제는 출국대기실이 수개월간의 장기체류에는 적합하지 않은 환경으로, 투명한 벽을 통해 24시간 직원들의 감시가 가능한 반면 햇빛이 보이는 창이 없고, 침대와 침구 없이 평상만 있으며, 수용 가능 인원보다 많은 인원이 수용될 때는 평상조차 부족해서 수용자들이 의자를 모와서 그 위에서 자거나 종이상자를 깔고 자기도 한다.

76. 국가인권위원회는 2016년 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 난민인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정할 것, 불회부결정 취소소송 제기자에 대한 처우를 보장할 것 등을 권고하였으나, 법무부는 법령 개정 및 처우 개선에 대해 신중 검토가 필요하다는 불수용 입장을 회신하였다.

77. 그러나 정부는 출입국항에서 난민신청을 한 사람들이 명백한 형식적 요건을 결여한 경우가 아니라면 난민심사를 받을 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다.

13-2. 난민인정절차의 전문성과 공정성 확보

78. 2016년 법무부 사무소별 난민신청 현황을 보면, 서울 사무소가 82.5%(7,542건 중 6,224건)로 많은 난민신청을 받고 있고, 서울 사무소의 난민심사 담당자는 22명으로, 공무원 1명당 280명 이상의 난민신청자를 담당하고 있는 편이다. 1차 심사결정기간은 법 규정상 6개월로 제한하였고, 1차 연장이 가능하지만, 2016년 평

53) 2017. 10. 12. 선고 서울행정법원 2017구단4294 판결과 2018. 6. 27. 선고 서울고등법원 2017누47245 판결 참조. 위 판결문에 의하면 특정 공무원과 통역인이 진행한 면담조서에는 모두 동일하게 “한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.” “(난민신청서에 기재된 난민신청 사유는 모두 거짓인가요?) 예, 모두 사실이 아닙니다. 난민신청을 하려고 사유를 거짓으로 기재했습니다.”라고 허위로 작출한 내용이 기록되어 있었으며, 특히 위 2017누47245 판결에서는 (난민신청자가) 난민신청 사유와 모순되는 진술을 한다는 것은 매우 이례적인 일이라 할 것인데, 유독 아랍어 통역인 B가 통역한 난민면접조서에서 그와 같은 기재가 많다는 것은 아랍어통역인 B의 통역내용이나 통역방식 등에 심각한 문제가 있다는 것을 의미한다.”고 적시하였다.

균 1차 심사결정기간은 5개월로 과거에 비해 많이 단축되었다.

79. 난민심사 과정에서의 통역 문제는 지속적으로 문제제기된 것으로, 최근에는 특정 통역인과 출입국 공무원이 면담조서를 허위로 작성하여 법원에서 난민불인정결정을 취소하는 판결이 이루어졌다.[53]

80. 난민불인정 결정에 대한 2차 심사로 이의신청이 가능하지만, 이의신청 심사는 「난민법」 제25조에 근거한 난민위원회에서 담당하며, 15명으로 구성된 난민위원회는 난민신청자에 대한 청문절차 없이 서류 심사로만 진행하고, 한번 개최될 때마다 처리하는 사건수가 많다.

〈 난민위원회 개최시기 및 건수 〉

연도/월	3월	5월	6월	9월	10월	12월	합계
2015년	306	-	462	658	-	590	2,016
2016년	777	563	459	501	896	1,151	4,347

81. 따라서 난민인정절차의 모든 단계에서 난민문제와 당사국의 문화에 대한 전문성과 정치적·종교적 중립성을 갖춘 적절한 통역이 제공되어야 하며, 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 상설 난민심판원에 의해 이의신청 심사가 이루어지고, 난민신청자가 이의신청 심사에 참석하여 자신을 변호할 수 있게 청문절차가 보장될 필요가 있다.

13-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선

82. 난민신청자는 6개월 간 취업이 금지되는 대신 생계비 지원을 받을 수 있다. 그러나 실제 생계비를 지원받을 수 있는 기간은 평균 3개월 10일로, 생계비 지원 신청에 필요한 서류(외국인등록증과 본인 명의 통장 등) 구비, 심사, 실제 지급까지 절차에 최소한 50일 이상 기간이 소요되기 때문이다.

83. 생계비 신청자도 전체 난민신청자 중에 10% 내외로, 생계비 지원에 대한 정보를

뒤늦게 알게 되어 신청 시기를 놓치는 경우도 많다.

〈 난민신청자 대비 생계비 지원 신청자 및 대상자 현황 〉

연도/구분	난민신청자(명)	생계비 신청자(명)	생계비 대상자(명)	난민신청자 중 생계비 대상자 비율
2014년	2,896	585	317	10.9%
2015년	8,711	589	373	4.3%
2016년	7,542	824	651	8.6%

84. 서울행정법원은 난민신청자인 원고에게 허가기간 외에 취업활동을 하였음을 이유로 강제퇴거명령을 한 것은 행정의 획일성과 편의성만을 일방적으로 강조하고 난민신청자의 인간으로서 존엄성은 무시한 조치라는 판결을 내린 바 있다.[54]

85. 인도적 체류자도 기타(G-1) 체류자격이 부여되고 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있으나, 출국의 자유, 가족결합의 권리 등에 있어서는 제약이 있다.

86. 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있지만, 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 '외국인'에 대한 차별 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 「난민법」에 명시된 처우를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다.

87. 국가인권위원회는 2017년 3월 「장애인복지법」 제32조의2에서 규정하고 있는 장애인등록을 할 수 있는 외국인의 범위에 난민을 포함하도록 '난민 장애인에 대한 장애인등록 개선권고'를 한 바 있고, 보건복지부는 이를 수용하여 법령을 개정하였다.

88. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 인권증진을 위해 난민신청자의 취업금지 기간을 없애고 생계를 위한 활동을 보장할 필요가 있으며, 인도적 체류자와 난민인정자가 한국사회에 안정적으로 정착하고 사회통합이 가능하도록 적절한 조치들이 마련될 필요가 있다.

54) 생계를 위해 취업했다는 이유로 행해진 강제퇴거명령 관련 승소[서울행정법원 2013구합13617]

13-4. 제주도 내 예멘 난민신청자 현황과 정부의 적극적 대응 필요

89. 제주도는 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 관광 등의 목적으로 사증 없이 입국이 가능한 무비자 지역으로 예멘 또한 무비자 국가이다.

90. 내전을 피해 자국을 떠난 예멘인들은 대부분 인접국인 오만(51,000명), 사우디아라비아(39,880명)로 이동하거나 비자 없이 단기간 체류할 수 있는 말레이시아(2,830명)로 이동하였고, 2017년 12월부터 말레이시아와 제주 간 직항 노선이 개설된 이후 2018년 4~5월에 500여명이 집중적으로 제주도로 입국하여 난민신청을 하였다.

91. 정부는 「출입국관리법」 제22조에 근거하여 4월 30일부터 무비자 입국한 예멘 난민신청자들의 활동 범위를 제주도로 제한하여 육지로 나가지 못하게 하였고, 6월 1일 예멘을 무비자 예외국가로 지정하여 이후 예멘인들의 추가 입국이 중단되었다.

92. 또한 「난민법」 상 난민 신청 후 6개월이 지나야 취업을 허가하는 규정에 대한 예외로 예멘 난민신청자에 대해 양식업, 어업, 식당 서비스 업종에 취업을 허가하였고, 난민심사를 최대한 신속히 2~3개월 안에 진행한다는 입장이다.

93. 난민 수용에 대한 부담, 이슬람 종교에 대한 편견 등의 이유로 근거 없거나 왜곡·과장된 주장 등 난민과 외국인에 대한 부정적 인식이 확산되는 현상에 대해 국가인권위원회에서는 국제인권기준과 「난민법」에 부합하는 난민에 대한 확고한 입장과 대책을 마련할 것에 대해 두 차례 위원장 성명을 발표하였고, 여러 차례 현지를 방문하여 난민신청자들을 면담하고 난민심사관과의 간담회를 통해 공정한 심사를 촉구하였다.

94. 2018. 7. 20. 시민사회 개최로 추진된 「2018 인종차별 보고대회」에서 “제주 예멘 난민신청자 급증에 대해 정부가 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 국제 기준에 부합하는 명확한 메시지를 전달하지 못하는 사이 난민들을 향한 혐오의 말들이 그 자리를 지배했다” 지적에 대해 정부는 난민에 대한 국민의 오해와 편견, 공포를 불식시키기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

쟁점 14. 결혼이주여성의 권리 강화

14-1. 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장

95. 외국인주민 현황조사에 따르면, 귀화자를 포함한 결혼이주민의 수는 2007년 약 12만 명에서 2017년 약 28만 명으로 지난 10년간 두 배 이상 증가하였고, 2017년 기준 국적을 취득하지 않은 국민의 배우자 중 83.8%가 여성이다.

96. 다문화가족 실태조사에 따르면, 국내 체류 10년 이상 결혼이주민의 비중이 2012년 36.1%에서 2015년 47.9%로 증가하였고, 취업한 결혼이주여성의 30%는 단순노무 업무에 종사하고 있으며, 비정규직으로 고용된 경우가 많았고, 결혼이주여성 혼자만 있는 1인 가구나 결혼이주여성과 자녀로 구성된 한부모가구의 비중도 늘어난 것으로 나타났다.

97. 결혼이주여성이 국내에 체류하기 위해서는 혼인 상태여야 하고, 한국 국적의 자녀 없이 합의이혼 등으로 혼인관계가 단절되면 결혼이민(F-6) 체류자격이 주어지지 않아 한국 거주기간에 관계없이 출국을 해야만 하는데, 결혼이민(F-6) 체류자격 소지자 중 2016년에 1,433명, 2017년 1,334명이 신규 미등록 체류자가 되었다.

98. 따라서 혼인관계가 단절된 경우에도 이미 대한민국에 생활기반이 있어 계속해서 체류를 하고자 하는 결혼이주여성에게 체류자격 변경 등을 통해 안정적인 체류가 가능하도록 법적 조치를 마련할 필요가 있다.

14-2. 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활 유지

99. 2011년부터 시행되고 있는 법무부의 '국제결혼 안내 프로그램 제도'는 국제결혼을 준비하는 한국인(여성 포함)에게 국제결혼 안내 프로그램을 의무적으로 이수해야만 결혼이민 비자발급이 가능하도록 하고 있다.

100. 2018년 현재 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국의 7개국이 국제결혼 안내 프로그램 이수가 필요한 국가로 지정되어 있으며, 이들 국가가 선정된 기준은 상대적으로 이혼율이 높거나 한국국적을 다수 취득한 국가로, 2015년 유엔 인종차별특별보고관의 보고서에서 "정부가 대한민국 국적의 남성에게 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관

행을 없애도록 노력"할 것을 권고한 바 있다.

101. '국제결혼 안내 프로그램 제도'와 함께 결혼이주 여성 대상으로 한국생활에 대한 적응과 가정 내 여성의 역할에 대한 내용이 주를 이루는 '결혼이민자 현지사전교육'이 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골 4개국에서 연중 실시하고 있다.

102. 그러나 국제결혼 가정에서 발생하는 갈등의 주요 원인 중 하나가 가부장적 인식과 성차별적 여성역할 수행으로 인한 부부갈등, (신체적, 언어적, 정서적) 가정폭력의 문제로 가정 내에 성평등 인식이 매우 중요한 요소임에도 '국제결혼 안내 프로그램 제도'와 '결혼이민자 현지사전교육' 모두 성평등 감수성이 반영되지 않은 프로그램으로 구성되어 있다.

103. 한편 농촌공동화를 막자는 취지에서 일부 지방자치단체에서 조례를 제정하여 시행 중인 농촌총각 국제결혼 지원제도[55]에 대해 2017. 9. 2. '시골 남성들에 대한 매매혼 지원금 지급 중지를 바랍니다.'로 청와대 청원이 제기된 바 있고, 인신매매혼이라는 비판여론도 거세졌다.

104. 농촌총각 국제결혼 지원제도처럼 결혼이주여성을 바라보는 지방자치단체의 시선은 다문화가족 지원 업무 담당 부서의 명칭에서도 드러난다. 서울시 25개 자치구는 '출산다문화팀', '출산장려다문화팀', 출산아동팀(다문화가족업무)' 등의 명칭으로 출산과 다문화를 등치시키는 명칭을 사용하고 있다.

105. 따라서 정부는 결혼이주여성을 가족의 구성, 유지, 재생산이라는 관점으로 접근한 다문화가족 및 결혼이주여성 정책에 대해 젠더관점과 인권관점을 반영하여「헌법」제36조 제1항에서 규정하고 있는 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활의 유지라는 헌법적 가치가 이주민에게도 적용될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

14-3. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대한 정책적 고려

55) 농촌에 거주하는 만35세 이상 미혼 남성이 외국인 여성과 국제결혼을 희망할 경우 결혼에 관련된 비용을 1인당 300만~600만원까지 지원해주는 제도로 40여개 시 · 군에서 관련 조례를 제정하여 시행하고 있음

106. 2016. 12. 기준 결혼이주여성의 국적을 살펴보면 중국과 한국계(59,740명. 47.6%), 베트남(40,479명. 31.5%), 일본(11,892명. 9.3%) 등의 순이다.[56] 이 중 베트남의 경우, 2016년 말 기준 통계청 자료로 추정해볼 때 베트남 출신 결혼이주여성 5명 중 한 명 꼴(약 19.25%)로 가족 해체를 경험하고 있으며, 미성년 자녀를 둔 상태에서 이혼한 건수가 전체 이혼 건수의 19%에 달하는 3,183건으로, 최소 3,777명 이상의 한-베 미성년 자녀들이 가족 해체를 경험한 것으로 추론해 볼 수 있다.[57]

107. 본국으로 귀환하는 베트남 출신 결혼이주여성의 경우 이혼 등 가족해체가 일어난 직후에 즉시 귀환하는 경우가 많으며(47.3%), 미등록체류 후 귀국하거나(22.94%, 추방 9.68% 포함), 가족방문차 귀국 후 재입국 거부 또는 제한당한 경우(9.32%)도 많다.

108. 특히 문제는 결혼생활 초부터 다문화가족지원센터 방문 등의 한국사회 적응 활동을 제지당한 경우가 많고, 이에 다누리콜센터 등을 통한 법적 지원을 받지 못하고 혼인 해소가 되지 않은 채로 귀환하거나 일방적으로 이혼당하는 경우가 많아 자녀의 양육권 등의 권리도 확실히 하지 못한 채 귀환한다는 점이다. 한국 국적의 자녀와 함께 귀환하는 경우 한국인인 아버지와 연락이 두절되거나 지원을 받지 못해 해당 자녀들이 해외에서 체류, 교육, 의료 등의 문제를 겪는 사례도 다수 발생하고 있다.

109. 따라서 정부는 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운 정책 대상인 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대해 이혼절차, 자녀의 양육권 문제 등과 관련하여 행정적, 사법적 지원 시스템을 마련할 필요가 있다.

쟁점 15. 이주노동자의 인권증진

15-1. 열악한 노동조건 개선과 임금차별 시정

56) 국가인권위원회(2017)「결혼이주민의 안정적 체류보장을 위한 실태조사」, p. 18.를 참조함

57) 유엔인권정책센터 베트남 껀터사무소 한-베가정법률상담소 개소 기념 심포지움(2018. 1. 25)「베트남 거주 귀환여성과 한-베 자녀 실태 및 지원방안 모색」, p. 52.

110. ‘노동자’, ‘외국인’, ‘여성’ 이라는 복합적인 취약성을 가지며 노동현장에서 소수자로써 자신들의 목소리를 내세우기 어려운 여성 이주노동자는 32만 4천명으로 전체 외국인 취업자 중 33.7%에 해당한다.

111. 제조업 분야 여성 이주노동자 대상 실태조사에 따르면, 과반수가 근로계약서를 작성하지 않았고, 저임금과 임금 체불로 경제적 어려움이 많고, 성희롱 피해 경험과 영세사업장에서의 모성보호 외면 등 이들의 노동권을 보장받지 못하고 차별을 받는 것으로 나타났다.[58]

112. 농축산업의 경우에는 여성 이주노동자의 비율이 33.3%로, 사업장 등록이 되어 있지 않아 직장 건강보험에도 가입하지 못하는 경우가 많으며 사업장이 도심에서 떨어진 고립된 지역에 있고, 숙소를 포함한 모든 생활공간이 사업주의 통제 하에 있어서 정부기관뿐 아니라 이주노동자 지원 단체조차 접근성이 떨어져 농축산업 이주노동자는 권리구제를 받기도 어려운 상황이다.

113. 한편 20톤 미만 연근해 어선원 이주노동자의 미등록 체류율은 2017년 7월말 기준 65%, 20톤 이상은 37%로, 같은 시기 체류 이주민 전체의 11.2%에 비해 높은 미등록 체류율을 보이며, 이러한 원인으로 어업 노동현장의 열악한 상황과 이들에 대한 인권침해, 최저임금 차별 등을 들고 있다.[59]

114. 어선원의 최저임금은 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」로 정해지는데, 이 고시는 ‘적용의 특례’를 두어 이주어선원의 최저임금 결정은 해당 선원노동단체(한국인 선원노동단체로 외국인은 포함되어 있지 않음)와 선박소유자단체 간의 단체협약에 위임하였다.

58) 국가인권위원회(2016) 「제조업 분야 여성 이주노동자 인권상황 실태조사」에서 385명을 대상으로 설문조사한 결과 ‘근로계약서를 작성했다.’고 응답한 비율은 49.4%이며, 응답자의 54.3%가 150만원 이하를 받고, 15.1%가 임금체불을 경험하였으며, 11.7%가 성희롱·성폭력 피해 경험이 있었고 피해 경험도 1회에 그치지 않고 2회 이상 반복되는 경우가 많다고 응답함.

59) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 100.를 참조하였으며, 이 자료는 2017. 9. 5. ‘이주 어선원 인권개선을 위한 컨퍼런스’ 자료집 중 법무부 토론 자료에서 인용함

〈 20톤 이상 연근해 어선의 한국인 선원과 이주어선원 최저임금 비교 〉

연도	한국인 선원	이주어선원	비교
2007년	90만 6천원	75만 2천원	83%
2016년	164만 1천원	126만 5천원	77%

115. 어선원의 임금은 최저임금과 전체 수익에서 비용을 제외한 금액을 일정한 비율로 나누어 받는 보합제(성과급)로 구성되나, 이주노동자는 보합제에서 배제된다. 따라서 이주어선원이 더 많이 일할수록 성과급으로 한국인 선원의 임금 몫이 커져 인권침해를 심화시키는 구조가 되고 있다.

116. 2018. 7. 16. 중소기업중앙회는 중소벤처기업부 장관과의 간담회에서 국내 입국 1년차에 최저임금의 80%만, 2년차에는 90%, 3년차에 100% 지급하는 내용의 '외국인 노동자 수습제'를 제안하였고, 이에 호응하여 이주노동자가 국내 입국 2년 이내인 경우에는 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하거나, 농축산업 사업장은 이주노동자의 최저임금을 차등 적용할 수 있도록 하는 등의 「최저임금법」 개정안이 2018년 8월 국회에 2건 발의되었다.

117. 이러한 최저임금 차등지급 논의는 근로기준법 제6조 등 국내법과 인종차별철폐협약 등 국제협약에 정면으로 어긋나는 내용이고, 이주노동자의 인권과 노동권을 침해하며, 이로 인해 '값싼 대체 노동력'이 늘어나 내국인을 포함한 전체 노동자들의 노동조건을 악화시키는 압력으로 작용할 것이 예상된다.

118. 국가인권위원회는 2018년 3월 성희롱·성폭력은 반복 가능성이 높고 한국말이 서툰 이주노동자는 특히 더 피해 입증이 어려운 범죄라는 점을 고려하여 성희롱·성폭력 예방과 구제 등에 대한 제도 개선 권고를 하였고, 정부는 '긴급 사업장 변경제도' 추진, 이주여성 전문상담소 설치 등 적극 수용하는 입장을 밝힌 바 있다. 여성 이주노동자의 인권증진을 위해 관련 대책들이 조속히 실현되도록 국가인권위원회는 지속적으로 모니터링을 하고자 한다.

119. 한편 정부는 이주노동자에 대한 인종차별적인 차등임금적용 시도에 대해 엄중하

게 대처해야 할 것이며, 국적에 기반한 어떠한 차별 없이 근로권을 효과적으로 향유할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 것이다.

15-2. 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도 개선

120. 2017년 12월 기준 누적 미등록 체류자는 82,837[60]명이고, 2017년 한 해에 등록 외국인 중 26,178명이 미등록 상태가 되었으며, 고용허가제로 입국하는 비전문취업 체류자격 소지자가 9,455명으로 가장 많고, 성 착취 논란이 많은 예술흥행비자로 입국한 이주노동자의 미등록 발생률이 높다.

〈 등록 외국인 중 미등록 발생 현황 (단위: 명) 〉

구분	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)	방문취업 (H-2)	결혼이민 (F-6)
등록 외국인 (누적)	273,406	15,334	3,383	20,684	225,455	120,840
미등록 체류자 (2017년)	9,455	1,355	449	975	1,267	1,334
미등록 발생률	3.5%	8.8%	13.3%	4.7%	0.6%	1.1%

121. 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자가 사용자의 부당한 처우 등을 이유로 사업장을 변경하고자 할 때 새로 구직을 하는 과정에서 이주노동자에게 제공되는 구인업체 명단 제공이 2012년 8월부터 중단되었다.

122. 이로 인해 사업주가 자신에게 전화를 걸어 줄 때까지 기다려야 하며 구인 사업주와의 면접 시 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않는다는 이유로 채용의사를 거절하기도 어렵다. 왜냐하면 사업장 변경 신청기간을 1개월 이내, 구직기간을

60) 출입국·외국인정책 통계월보 2017년 12월호에 따르면, 2017년 12월 기준 미등록 체류자는 251,041명으로 3개월 미만 단기체류자 중 미등록 체류자가 167,140명(66.6%), 3개월 이상의 장기체류자인 등록외국인이 82,837명(33%), 거소신고한 외국국적동포가 1,064명(0.4%)이다.

3개월 이내로 정하고 있어 이 기간 초과 시 이주노동자는 체류자격이 취소되어 출국해야 하거나 미등록 체류자가 되는 상황이 발생하기 때문이다.

123. 2010년부터 2015년 6월까지 사업장 변경 신청기간을 초과한 이주노동자는 26,466명이었으며, 같은 기간 구직기간 초과자는 16,530명으로 사업장 변경 과정에서 발생한 강제출국 예정자 또는 미등록 체류자 수는 42,996명에 달한다[61].

124. 한편 「출입국관리법」 제19조는 사업주가 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우 출입국관리사무소에 신고하도록 신고 의무를 부과하고 있다. 이탈신고 접수 시 해당 노동자를 소재불명자로 전산입력 조치한 후 출석요구를 하고, 노동자가 출석해서 소명하지 않는 경우 출석 공고절차를 거쳐 체류허가를 취소하며, 이탈한 날로부터 1개월이 초과된 경우에는 강제퇴거조치를 한다.

125. 이러한 효과로 인해 이 신고 조항은 '고용변동신고'라는 원래 명칭 대신 '무단이탈신고제도'라고 불리며, 이주노동자들이 권리구제를 요구할 때 고용주들이 불법체류자로 만들거나 강제출국 시켜 버리겠다고 협박하는 수단이 되고 있다.

126. 무단이탈신고제도의 폐해는 고용허가제 농축산어업 이주노동자와 이주어선원에게 심각하다. 이들은 일하고 있는 농장이나 선박이 공간적으로 고립되어 있어서 권리구제 절차를 진행하고자 할 때 일하던 사업장에서 나오거나 승선을 거부한 상태에서 고용센터, 노동청, 해양수산청, 송입업체 등을 찾는 경우가 많고 이 때 고용주는 이들을 '소재불명'이라고 신고한다.

127. 출입국관리사무소가 이주노동자들에게 고용주의 '소재불명' 신고에 대해이의신청 절차나 적절한 권리구제 절차를 안내하지 않아 이들이 미등록 체류자가 되는 것을 방치한 사례에 대해, 2015년 광주고등법원은 체류허가 취소처분이 처분으로서의 형식조차 갖추지 못하여 부존재 하므로 이를 전제로 한 강제퇴거명령을 위법으로 판결(2014누6318)한 바 있다.

128. 따라서 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도에 대한 개선으로 장기적으로 이주

61) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 77.를 참조하였으며, 이 자료는 2015. 9. 2. '이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나' 자료집 중 고용노동부 토론 자료에서 인용함

노동자에게 직업 선택의 자유가 보장되어야 하며, 단기적으로 인권침해 또는 불합리한 차별대우 등이 있을 때, 횟수 제한 없이 사업장을 변경할 수 있도록 변경 사유를 확대하고, 인권침해 또는 불합리한 차별대우에 대한 이주노동자의 입증책임을 완화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

129. 또한 고용변동신고제도가 고용주의 신고만으로 체류허가 취소와 보호명령, 강제퇴거명령이 강행되어 '무단이탈신고제도'로 악용되는 일이 없도록 고용변동신고 시 그 사유를 기재하도록 하고, 허위신고 한 고용주에게는 이주노동자의 고용허가를 취소하고 고용제한 조치를 취해야 할 것이다.

Ⅵ. 외국인의 구제 및 피해보상(협약 제6조)

쟁점 16. 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호

16-1. 인신매매방지의정서의 이행 입법과 협력 체계 구축

130. 2015년 한국정부가 비준한 '인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서'(이하 인신매매방지의정서)는 착취를 목적으로 위협, 사기, 직권남용 등 불법·부당한 수단을 통해 사람을 모집하고 이동시키는 행위를 인신매매로 규정하고 있는 반면, 개정 형법조항에서는 사람을 사고 판 경우만 인신매매 범죄로 인정하여 협소하게 규정하고 있다.

131. 또한 인신매매의정서는 불법·부당한 수단이 이루어졌다면 피해자의 동의 여부에 상관없이 인신매매가 성립되지만, 국내 형법에는 그러한 조항이 없고 수사·재판기관은 피해자 동의가 있었다고 판단하면 이를 인신매매로 인정하지 않고 있다.

132. 2014년 예술흥행비자(E-6) 이주민에 대한 국가인권위원회 실태조사 사례를 살펴보면, A씨는 24시간 노동으로 쉬는 날도 없었고, 퇴근 후에도 바파인(성매매)을 해야 했다고 응답했다. 바파인은 한번 하면 15만원을 받는데 자신에게는 4만 5천원을 주었고, 손님이 원하는 섹스 행위를 제공해야 했고, 섹스 장면을 비디오로 찍힌 경우도 있다고 인터뷰했다.

133. 2015년 국정감사 및 언론보도에서 예술흥행비자로 입국한 외국인 여성들에 대해 성매매 강요가 있음에도, 이들을 인신매매 피해자가 아닌 피의자(성매매 혐의)

로 수사가 진행되고, 강제퇴거명령 및 보호명령에 따라 외국인보호소에 수용된 문제가 지적된 바 있다.

134. 외국인여성지원시설 상담사례에서도 여권을 빼앗기고, 지리적인 여건을 알 수 없고, 외부 출입도 안 되는 환경에서 탈출하여 구조요청을 하였으나, 핸드폰을 자유롭게 사용했다는 것이 이유가 되어 피해 여성을 자발적인 행위자로 파악하고 인신매매 피해에 대한 조사보다는 「출입국관리법」의 위반 여부부터 판단하려 했다는 사실이 확인되었다

135. 또 다른 문제는 예술흥행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에게 성매매를 강요한 가해자들이 인신매매 죄로 처벌된 경우가 없고, 다른 법으로 처벌받았다 하더라도 그 처벌 정도가 경미해 간단히 벌금을 문 뒤 여전히 업소를 운영하며 여성들을 착취하고 있다는 점이다.

136. 인신매매 가해자가 처벌받는 경우는 드문 반면 인신매매 피해자가 2차 피해를 입는 경우가 흔해, 자신을 착취하고 괴롭힌 업주를 대상으로 법적 싸움을 벌이려던 여성이 강제송환으로 인해 결국 고소를 취하할 수밖에 없는 사례도 빈번하다.

137. 따라서 한국사회에서 발생되고 있는 이주민 대상 인신매매에 대해 가해자를 처벌하고, 피해자를 보호하여 인신매매를 예방할 수 있는 국내 입법이 요구되며, 그 전이라도 관련 여러 부처의 역할을 조정하고 통합할 수 있는 협력 체계 구축 또는 전담기관의 설치가 필요하다.

16-2. 인신매매 피해자 식별과 보호 지표의 적극적 활용

138. 인신매매의 핵심은 착취로, 인신매매 가해자는 지속적으로 인신매매 피해자를 착취하여 임금을 가로채거나, 합당한 대가 없이 노동력을 착취하여 경제적 이득을 얻는 것이기 때문에 성 착취, 노동 착취 등의 인신매매가 한국사회 내에서 발생하고 있다는 점을 정부는 인지하고 인신매매를 근절하기 위한 대책을 수립해야 한다.

139. 국가인권위원회는 「형법」 상 인신매매 정의가 협소하고 인신매매 피해자 식별이 어려운 점을 고려하여 2016년 6월 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 마련하여 권고하였고, 해당 지표는 제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)에 예술흥행

종사자 인권보호 조치로 반영되었다.

140. 다만 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」는 이미 드러난 사례 중심의 일반적인 틀을 제안한 것으로 법집행기관은 지표를 적극적으로 활용하여 일선 현장에서 인신매매 피해자를 제대로 식별하고 보호할 수 있도록 방안을 강구해야 할 것이다.

16-3. 인신매매 예방을 위한 정기적이고 포괄적인 실태조사 실시

141. 예술흥행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에 대한 성 착취 인신매매 문제는 수년 동안 제기되어 왔음에도 여전히 제도개선이 이루어지지 못하고 있는 가운데, 최근에는 취업비자가 아닌 사증면제(B-1)와 같은 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국한 이주여성의 성 착취 인신매매도 발생하고 있다[62].

142. 2017년 7월 타이 여성들을 사증면제 등으로 입국시킨 뒤 부산과 제주 등지의 업소에서 감금한 채 성매매를 강요한 브로커와 업주 등 70여 명이 검거되었다는 소식이 언론에 보도되었고, 이 사건은 그로부터 두 달 전 경, 피해자 중 한 명의 타이 여성이 감시망을 피해 슈퍼마켓의 점원에게 몰래 도움을 요청하는 쪽지를 전달한 것이 계기가 되었다.

143. 아시아의 창(2017.2)에서 마사지 업소에서 일한 경험이 있는 타이 여성들 및 관계자들과의 인터뷰 조사를 통해, 입국 전 거짓정보 제공, 입국비용 선불, 테스트 명목의 성폭력 등으로 여성들의 '자기결정권' 제압, 여권 압류, 물리적·심리적 감금과 성매매 동영상 유포 협박, 귀국 후 안전에 대한 공포 등 이들이 처한 실태를 부분적으로나마 알린 바 있다.

144. 한편, 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내 취업을 하는 이주노동자에 대해 성 착취 뿐 아니라 노동 착취 인신매매 피해 사례들도 있다. 2017년 5월, 사증면제로 입국해 아파트 건설현장에서 약 1년간 일을 하던 말레이시아 노동자 2명은 그동안 브로커에게 여권을 압수당하고 일당 9만원 중 5만원은 가로채이고 4만원만 지급받았다. 이 노동자들 말로는 같은 숙소에 기거하면서 그렇게 일하

62) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp. 255. ~ 257.를 참조함

는 이주노동자들이 여러 명이라고 하였으며, 입국할 때 항공료를 브로커가 빌려 주었고, 노동자들이 그 대가로 입국 후 별도로 200만원을 갚았다고 하였다.

145. 한편 어렵게 범죄 피해자로 인정받아 장기간 진행되는 수사와 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자에 대해 권리구제 시까지 체류자격이 허용되는데, 법무부의 비자 분류표에 의하면 체류자격명이 '성매매피해자'(G-1-11, 성매매 피해 외국인여성 등 인도적 고려가 필요한 자)로, 2차 피해를 유발할 수 있는 명칭이다.

146. 원칙적으로 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내에서 일을 하는 이주노동자들이 단속과 강제퇴거를 두려워해 착취 피해에 아무런 대응을 안 함에 따라, 이들의 취약한 상황을 이용한 착취가 만연하고, 우리 사회의 이주민에 대한 인신매매는 사라지지 않게 된다.

147. 따라서 인신매매 피해자로 식별되면 미등록 이주민에게도 체류기간 연장이나 안정적인 임시비자 발급을 통해 권리구제 절차를 진행할 수 있도록 해야 할 것이며, 비공식적 경로를 통해 유입되는 성착취, 노동착취 인신매매의 실태 파악을 포함하여 인신매매 실태에 대한 정기적이고 광범위한 실태조사가 이루어질 필요가 있다.

쟁점 17. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원

148. 2017. 11. 1. 타이 여성 이주노동자가 같은 사업장의 한국인 동료에 의해 살해당한 사건이 발생하였다. 미등록 신분인 점을 이용해 '단속을 피해 안전한 곳으로 데려다 주겠다.'며 자신의 차에 태운 뒤 성폭행을 시도하다 살해한 경우로, 해당 사건은 미등록 여성 이주노동자가 성폭력 등의 범죄에 얼마나 취약한지를 보여주고 있다.

149. 생명·신체에 대한 피해를 받은 범죄피해자에 대한 구조 제도는 「범죄피해자보호법」에 그 법적 근거를 두고 있다. 그런데 이 법 제23조는 외국인이 구조피해자·유족인 경우에는 대한민국과 범죄피해 지원 관련 협정을 맺은 국가의 국민이거나, 해당 국가의 상호보증이 있는 경우에만 적용한다고 규정하고 있다.

150. 「범죄피해자보호법」 상의 범죄구조금 제도는 「헌법」 제30조를 법률로써 구체화한 것으로 「헌법」 상의 범죄피해자 구조청구권은 생명이나 신체와 같은 가장 중요

하고도 근본적인 인간의 권리로 성질 상 외국인에게도 적용되는 권리이다. 「헌법」 상에 범죄피해자 구조청구권을 명시하고 있는 나라는 대한민국 외에 멕시코, 스위스 정도인데 이들 국가는 모두 외국인에 대해서도 내국인과 동일하게 범죄구조금을 지급하고 있다.

151. 우리나라와 상호보증을 채택하고 있는 스페인, 캐나다의 경우 국내 체류자 수도 많지 않고 범죄피해율도 낮은 편인 것에 비해, 2017. 12. 출입국·외국인정책 통계월보에 따르면 국내체류 외국인의 국적은 중국(46.7%), 베트남(7.8%), 태국(7.0%), 미국(6.6%), 우즈베키스탄(2.9%), 필리핀(2.7%) 순이다.

152. 이들 국가 출신들은 미국 국적자를 제외하고는 상대적으로 한국에서의 지위가 열악한 경우가 많아 범죄피해에도 빈번하게 노출되고 있는데, 2016-2017년 기준으로 외국인 범죄피해자의 국적 분포를 보면 중국이 40.2%로 가장 높고, 베트남이 35.6%, 캄보디아 5.7%, 우즈베키스탄 4.6%, 몽골 3.4%로 그 뒤를 잇고 있다[63].

153. 따라서 국내 체류 외국인 현황을 볼 때 엄격하게 상호보증을 요구하고 있는 「범죄피해자보호법」은 외국인 보호 및 구조라고 하는 목적을 달성하기에 부적합하므로 이에 대한 개선이 요구된다. 또한 위 사건에서 미등록 체류상태로 인해 피해가 발생한 점을 고려하여 범죄피해에 가장 취약한 미등록 외국인의 보호를 위해 체류자격에 상관없이 「범죄피해자보호법」이 적용되어야 할 것이다.

쟁점 18. 협약 제14조 개인통보제도에 따른 국내이행절차 마련

154. 인종차별철폐위원회는 개인통보사건 51/2012(L. G. v. 대한민국)에서 인종적으로 한국계가 아닌 외국어 영어 교사에 한정된 의무적 HIV/ AIDS 검사정책에 대해 2015. 5. 20. 제86차 견해에서 대한민국 정부에 진정인에 대한 임금 보상 및 정신적·실질적 피해에 대한 손해배상과 외국인 혐오에 대한 대책 마련 등을 권고한 바 있다.

155. 우리나라 정부는 인종차별철폐협약 체약국으로서 인종차별철폐위원회 권고를

63) 한국형사정책연구원(2017) 「외국인범죄자지원 현황 및 개선방안 연구」, p. 50.

성실히 이행할 필요가 있으나, 현재 유엔조약기구의 개인통보제도에 대해 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등에 대한 규정이 없어, 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제가 어려운 현실이다.

156. 이에 국가인권위원회는 2016. 9. 8. 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취할 것을 권고하였다.

157. 그러나 현행 국내 실정법 체계상 손해배상 책임은 계약불이행 또는 불법행위가 인정되어야 성립 가능바, 배상 의무가 발생하지 않았다는 불수용 입장과 인권기본법 제정과정에서 국제인권기구의 권고를 국내에 이행하기 위한 절차 및 방안을 논의할 계획이라는 입장을 회신하였다.

158. 따라서 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등이 조속히 마련되어 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제에 대해서도 검토가 필요하다.

Ⅶ. 인종차별을 초래하는 편견에 대항하기 위한 교육,문화,홍보(협약 제7조)

쟁점 19. 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보

159. 2012년 1월부터 2015년 12월까지 237개 언론사의 총 14,530기사를 대상으로 '이주노동자, 외국인노동자, 외국인근로자'에 대한 감성어 키워드를 검색한 결과, 부정적 단어들이 상위를 차지하고 있다.[64]

〈 이주노동자 관련 감성어 키워드 〉

순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
키워드	다양한	불법	열악한	필요한	범죄	어려운	지속적	혐의	도움	안전
긍부정	중립	**부정**	**부정**	중립	**부정**	**부정**	중립	**부정**	긍정	긍정
빈도	1,218	1,178	550	515	513	376	372	321	318	305

64) 한국경제신문이 빅데이터 분석업체에 의뢰한 자료로, '감성어'란 대상에 대한 인식 혹은 태도를 반영하는 단어를 뜻함

160. 심지어 외국인에 의해 발생한 범죄 사건에 대해 이주민 전체를 범죄 집단으로 이미지화 하는 뉴스보도, 난민 혐오를 부추기는 왜곡 보도 및 가짜 뉴스 보도 등에 대해 언론매체는 인종주의를 선동하고 있다는 인식도 없는 것으로 보인다.

161. 사회적 파급력이 큰 영화 매체의 경우 2017년에 상영된 영화 중 중국 출신의 외국국적 동포와 밀집 거주지에 대해 범죄 이미지를 강화하고 편견을 조장하는 메시지를 담아, 관련 단체에서 상영중단과 제작진의 사과를 요구하기도 하였다.

162. 인터넷 공간은 누구나 특정한 목적을 달성하기 위해 자신의 견해, 생각 및 사상 등을 자유롭게 표현할 수 있도록 보장해야 하지만, 인종과 관련된 표현들이 국제기준과 국내 관련 법규에서 규제하고 있는 범위의 표현 수준을 넘어 인종차별 등을 부추길 개연성이 농후한 경우라면 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않은 범위 내에서 인종차별적 용어 사용이 남발되지 않도록 적절한 조치를 취할 필요가 있다.

163. 특히 최근 1인 미디어의 급증과 자극적인 소재로 성차별적이고 인종차별적인 동영상이 제작되어 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 편견과 부정적 인식을 재생산하는 등 파급력이 높다.

164. 따라서 개인 또는 집단에 의해 가짜 뉴스가 사실처럼 유포되거나, 외국인·난민 관련 기사에 악의적이고 인종차별적인 댓글들로 혐오를 확산하는 현상에 대해 정부는 적극적이고 적절한 조치를 시급히 추진할 필요가 있다. 우리사회에 인종주의가 심화될수록 그로 인한 갈등과 사회적 비용 부담이 커진다는 것을 정책적으로 홍보하고, 사회 전반에서 발생하는 인종차별을 감시하고 방지하도록 교육과 홍보가 이루어져야 할 것이다.

C. 결론

쟁점 20. 국가인권위원회 임무

165. 국가인권위원회는 2001년 12월부터 2018년 9월까지 이주민 인권상황에 대한 실태조사, 모니터링, 직권·방문 조사를 통해 [표 9]와 같이 총 67건의 이주인권 증진과 인종차별 철폐 관련 권고·의견표명을 하였다.

〈 이주민 인권 관련 정책권고(의견표명 포함) 현황 〉

구분	계	이주민 인권증진			이주인권 및 출입국 법령	인종차별 철폐	직권·방문 조사
		이주노동자	결혼이주민(여성), 이주아동	난민 등 그 외			
현황 (건)	67	16	11	9	12	9	10

166. 인권침해 및 차별행위에 대한 조사는 주로 진정 제기로 개시되며, 피해 당사자뿐만 아니라 피해 사실을 알고 있는 사람·단체 등 제3자도 진정을 제기할 수 있다. 진정이 접수되면 이를 조사하여 인권침해 및 차별행위로 인정되는 경우 피진정인 또는 피진정인의 감독기관에 대해 재발 방지 및 원상회복을 위해 필요한 조치 등을 권고(인용)하게 된다.

〈 이주분야 인권침해 및 차별행위[65] 진정사건 연도별 접수 현황 〉

구분 \ 연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
인권침해	100건	89건	128건	83건	111건
차별행위	18건	18	10건	8건	5건

167. 외국인이 겪는 공권력으로부터 받는 인권침해는 주로 체류자격과 강제퇴거, 단속과정에서의 인권침해 등이며, 인종 등을 이유로 한 차별 진정사건 중 대표적 인용 사례는 레스토랑 출입거부, 외국인 진료거부 등 상업시설 이용에 대한 차별, 국내체류 기간을 이유로 한 결혼이주여성에 대한 보험가입 제한 등에 대해 시정할 것을 권고한 사례이다.

168. 최근에는 법무부 단속과정에서 미얀마 이주노동자가 사망한 사건이 발생하여, 국

65) 「국가인권위원회법」의 차별사유 중 '출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색' 관련함

가인권위원회는 단속과정에서의 적법절차 및 인권보호 준칙을 준수하였는지, 부상자 발생 시 시의적절한 조치를 하였는지 등을 조사하고, 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책에 대해 인권친화적 개선방안을 마련하고자 2018. 10. 4. 직권조사 개시 결정을 하였다.

169. 국가인권위원회에 부여된 임무를 수행하기 위한 전제조건인 독립성 관련하여 2014년 12월 「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」을 제정하고, 2016년 2월 인권위원 선출의 다양성 확보와 독립성 보장 조항의 신설 등을 위해 「국가인권위원회법」을 개정하였다.

170. 인종차별철폐위원회에서 지적한 바와 같이, 국가인권위원회가 협약 상 권리 증진과 임무를 원활하게 수행하기 위해서는 충분한 재원과 경험 있는 인권전문가의 충원이 필요하다. 국가인권위원회는 진정사건 조사, 인권상황 실태조사 및 정책권고와 더불어 사회적 소수자에 대한 혐오·차별 전반에 대해 제도·관행 개선 및 교육·캠페인 사업을 적극적으로 전개해 나갈 것이다.


KOR
국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가인권위원회
humanrights.go.kr

6 외국인 보호시설 방문조사

1 2018년 외국인보호소 방문조사에 따른 권고

[2019. 1. 16.]

[주 문]

법무부장관에게, 외국인보호소의 보호외국인 인권 증진을 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 보호외국인에 대한 현재의 과도한 통제 위주 운영에서 자율성을 바탕으로 친인권적으로 운영되도록 외국인보호소 운영시스템을 변경하기 바람.

2. 외국인보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening)와 장기수용 보호외국인에 대한 건강검진 실시와 실효성 확보를 위해, 그 기준과 검진결과 기록 및 통보 등을 위한 규정을 마련하여 시행하기 바람.

3. 외국인보호소에 장기 수용되어 있는 보호외국인에 대한 정신건강 증진을 위해 상시적 전문 심리상담 프로그램을 마련하여 운영하기 바람.

4. 난민인정 신청에 따른 심사·소송 절차 진행 등으로 보호외국인에 대한 퇴거명령 집행이라는 출입국행정구금의 목적이 일정 시일 내에 달성되지 못할 것으로 예상되는 경우에는, 구금 대안적 방안을 적극 검토하여 시행하기 바람.

5. 외국인보호소 입소 시 보호소 생활 및 처해진 상황, 입소 후 진행절차, 보호해제의 가능성과 절차 등에 대한 구체적 정보를 다국어영상 등으로 안내받을 수 있도록 표준화하여 제공하기 바람.

[이 유]

Ⅰ. 권고배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 외국인보호소에 수용되어 있는 보호외국인의 인권실태를 점검하고 인권침해를 예방하기 위하여 「국가인권위원회법」 제24조에 따라 정기적으로 방문조사를 실시하고 있다.

2018년도는 출입국 행정구금으로 인해 신체의 자유가 박탈된 상태에 놓여있는 난민인정신청자 등 취약 보호외국인에 대한 인권 개선을 위하여 ○○외국인보호소 · △△외국인보호소 · □□출입국외국인청을 대상으로, 수용 환경과 법적 보호절차, 보호외국인에 대한 의료처우, 건강권에 초점을 두고 해당 시설에 대한 서면조사, 보호외국인 및 보호소직원의 심층면담과 시설 현장 조사 등을 실시하였다.

위원회는 위 방문조사 결과를 종합하여, 외국인보호소에 수용된 보호외국인의 건강권과 처우일반 등 문제에 대해 인권향상을 위한 개선조치가 필요하다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 개선을 권고하기로 하였다.

Ⅱ. 관련규정

별지 기재와 같다.

III. 판 단

1. 보호외국인에 대한 과도한 통제 위주에서 자율성을 바탕으로 한 친인권적인 보호소 운영으로의 개선 필요

「시민적 정치적 권리에 관한 국제인권규약」 제10조 1.항은 자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 처우되어야 함을 규정하고 있고, 「출입국관리법」에서는 외국인보호소를 강제퇴거의 집행, 신분확인 등을 위하여

단기 보호시설로 규정하고 있다.

면담조사 결과, 장기 수용되어 있는 보호외국인들은 대다수가 상실감과 무력감, 고립감을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다 보호외국인에 대한 처우와 관련, 운동시간 등을 제외하고는 종일 거실에서 갇혀 지내야 하는 현재의 통제위주 운영에서 탈피할 필요가 있다. 예컨대, 거실 밖 일정구역 내에서라도 같은 언어로 소통할 수 있는 동료 보호외국인을 만날 수 있도록 보호소 내 보호외국인들에 대해 일정 수준 자율성이 주어지는 체제로의 전환의 필요할 것으로 보인다.

이에 대해 보호소 측은 안전문제 등을 이유로 보호소 시설 및 건물이 개량되는 것이 전제되지 않는 한 어렵다는 입장이다.

그러나 현재의 보호외국인에 대한 과도한 통제위주 수용 관리는 보호소 측의 관리상의 편의성을 우선하여 고려한 것으로, 최근 외국인 보호소 운영 의 국제적 흐름과는 많이 동떨어진 방식이라 할 수 있다. 유럽권역 외국인보호소는 보호외국인들이 자신이 소지한 휴대전화 사용이 허용되며, 시설 내 일정 구역에서 자유로이 움직일 수 있는 것으로 보고되고 있으며, 또한 일본의 '시나가와' 외국인보호소는 일과 중에 오전 오후 정해진 시간대에 보호소 내 일정구역 안에서 자유롭게 이동할 수 있어 복도 등에서 다른 동료 수용자들과 어울릴 수 있도록 운영되고 있다.

외국인보호소에 입소한 보호외국인들은 형사범이 아닌 출입국행정목적을 위해 구금되어 있는 만큼 종일 거실에 수용하고 있는 현재의 통제위주 운영에서 벗어나, 일정시간 동안 제한된 구역 안에서 자유롭게 이동할 수 있도록 하는 등 보호외국인의 자율성 확대를 통한 인권 친화적 보호시설로의 전향적인 검토 및 개선운영이 필요할 것으로 판단된다.

2. 입소시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening)와 실효성 있는 건강검진 필요

외국인보호소 입소시 의료체크는 입소자가 아픈 곳이 있는지 확인하는 것 위주이고, 문진표는 한국어 중국어 영어로 자가 기입하도록 운영되고 있다. 그러나 집단 생

활하는 보호외국인들 중에 누군가 보유하고 있을 수도 있는 전염성 질환에 대한 기초적 검사는 제대로 이루어지지 않아, 보호소 내 일상적 위생관리만으로 해결할 수 없는 부분에 대한 검토가 요구된다. 특히, 입소자들에 대한 면담조사 결과, 보호외국인이 입소 시 가지고 있는 질환, 전염병, 약물 중독 등에 대한 체크가 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다.

외국인보호소는 많은 인원을 한 공간 안에서 집단 수용하기 때문에 그 어느 곳 보다 집단 발병 가능한 질병의 관리가 요구되고, 「외국인보호규칙」제22조(감염병자 및 정신질환자 처리)에 따르면 청장은 보호외국인이 감염병에 걸렸거나 걸렸다고 의심될 때에는 지체 없이 다른 보호외국인과 격리시킨 후 관할 보건소장에게 이를 알려야 하는바, 이러한 조치가 적절히 이루어지기 위해서는 입소 시 전염가능한 질병의 유무를 조사하고 체크할 수 있는 최소한의 절차를 만들어 시행해야 할 것이다.

특히 감염성 질환의 경우, 입소 시 자가 진단 체크리스트 작성 등으로 현재 상태를 우선적으로 파악하는 것이 필요하며, 입소 시 문진표 자가기입 보다 신속한 의료체크를 위해, 예컨대 발열감지기로 입소자들 호흡기전염성(발열) 체크와 이상 발견시 즉각적인 의료처치를 할 수 있도록 해야 할 것이다.

「출입국관리법」제56조의5(신체 등의 검사) 제1항의 규정은 그나마도 재량규정으로 되어 있고, 「외국인보호규칙」제6조(신체와 소지품 검사) 제2항이 제대로 지켜지지 않아, 입소 시 기본적인 건강 상태가 체계적으로 확인되지 못하고 있다. 「외국인보호규칙」에 따라, 1개월 이상 보호하는 보호외국인에게 2개월마다 1회 이상 담당의사 또는 외부의사의 건강진단을 받게 하고 있으나 외부 병원 의료진이 자원봉사 차원에서 시행하는 건강검진의 경우, 병원 공식 문서가 아니라는 한계를 지니고 있다.

외국인보호소라는 폐쇄된 공간 내 집단생활로 야기될 수 있는 감염성 질환, 특히 결핵 간염 등에 대해서는 국가 감염병관리정책에 따른 예방과 발견, 치료 등이 동일하게 적용되어야 할 것이다. 다른 한편 외국인보호소는 보호외국인들이 단체로 좁은 장소에서 함께 생활하도록 되어 있고, 특히 현재 불특정 다수의 성격 및 취약성을 지닌 미

등록 외국인들에 대한 질병분포나 감염병 확인 등이 이루어지지 못하고 있는 점에서, 입소 시 감염병에 대한 기초적 선별검사는 비용효과성과 감염취약성을 고려하여 실효성 있게 이루어져야 할 것이다.

외국인보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening)와 장기수용 보호외국인에 대한 건강검진을 실시하고 실효를 거둘 수 있도록, 그 기준과 검진결과 기록 및 통보 등을 위한 규정을 마련하여 시행하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

3. 보호외국인에 대한 정신건강 증진을 위한 상시적인 전문심리상담 프로그램 운영 필요

「경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조는 모든 사람이 도달 가능한 최상의 신체적 정신적 건강 수준을 향유할 권리가 있음을 규정하고 있다. 면담조사 결과, 보호외국인들은 대다수가 단속과정에서 겪은 트라우마와 보호소 내의 생활로 인한 답답함, 우울감, 불면증, 고립감 등을 호소하고 있는 것으로 나타났다. ○○외국인보호소의 경우, 심리상담사는 기간제 근무가 만료되어 현재는 공석으로 남아 있으며, 다른 보호소들도 비슷한 상황으로 전문적인 심리상담이 제공되지 못하고 있다. 2018. 6. 30. 기준으로, 지난 1년 동안 ○○외국인보호소, △△외국인보호소, □□출입국외국인청에 정신질환자 보호외국인 수가 각기 총 8명, 7명, 6명으로 확인되었고, 중증 질환자의 경우 외국인보호소와 정신병원 간의 연계가 용이하지 않은 실정이다.

물론 「출입국관리법」은 외국인보호소는 외국인의 신분확인이나 강제퇴거 집행을 위한 단기간 보호시설임을 규정하고 있으므로, 장기수용 보호외국인이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직할 것임은 분명하다. 그러나 보호외국인별 다양한 사유로 그 자체가 비인간적 처우에 해당할 수 있는 장기수용이 지속적으로 발생하고 있는 현실을 고려하면, 보호외국인 대부분이 호소하는 심리상태는 상담이나 적절한 개입이 없을 경우 문제가 커질 소지가 있다. 특히 정신질환 증상에 대해 진정제 투여 외에는 별다른 대책이 없고, 사실상 구금장소인 보호소 내 생활환경으로 인해 정신건강이 악화될 소지가 많다.

이러한 맥락에서, 장기 보호외국인의 심리상태 확인 등 전문 상담이 제공되어야 할 것이다. 지난 2017년에는 계약직 전문심리 상담사를 두고 보호외국인에 대한 심리 상담을 실시한 바가 있으며, 수용에 따른 심리적 고충을 해결하고 돌발행동 차단에 상당한 도움이 되는 것으로 확인되었으며, 이에 따라 3개 외국인보호소(의무과장) 모두 상시적인 심리상담 프로그램의 필요성을 인정하고 있다.

병적 상태의 선별이 가능한 임상심리사 또는 일반생활에 대한 고충상담을 담당하는 심리상담사 등 전문인력의 충원이나 외부 전문기관과의 연계를 통한 상시적 전문 심리상담 프로그램 마련 운영을 통해 보호외국인의 심리치료 수요에 대한 공백을 없애야 할 것이다. 이러한 전문심리 상담은 보호외국인들의 신속한 귀국 및 장기 보호외국인들의 안정적 귀국에 도움이 될 수 있는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

4. 난민신청 보호외국인 등에 대한 구금 대안적 방안의 적극적인 시행 필요

「출입국관리법」제63조에 따른 보호는 강제퇴거명령의 집행을 확보하기 위한 행정구금으로 신체의 자유에 대한 가장 침해적인 방법인 인신구속을 수반하므로 기간, 대상 등에 있어 필요 최소한으로 제한되어야 한다. 따라서 난민신청자 등에 대한 강제퇴거명령의 집행여부가 확실하지 않거나 가까운 시일 내 집행될 수 없는 것으로 예상되거나 아동, 임산부, 환자 등 특별한 보호가 필요하여 인신구속으로 인한 부정적인 영향이 더욱 클 것으로 예상되는 사안에서는 「출입국관리법」구금에 관한 결정을 할 때 고려하고, 구금에 대한 대안이나 대안적 구금 등과 같은 덜 침해적 방법 예컨대, 현행 「출입국관리법」제68조에 따른 출국명령은 주거의 제한 등 조건을 붙일 수 있도록 하고 있으므로, 적극 활용해야 하고 또한 불가피하게 구금하는 경우 그로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 취하여 인권침해를 예방할 필요가 있다.

또한 일정 기간 이상 구금된 보호외국인의 경우 보호일시해제 등 현행법상 절차를 통해 장기구금을 막아야 함에도, 보호일시해제 제도의 남용을 이유로 그 승인하는 비율이 낮고 난민인정신청 보호외국인에게 안내조차 되고 있지 않는 사례들이 면담조사로 확인되었다.

난민인정신청자 보호외국인이 난민인정 받는 사례들이 있음에도 보호소 측은 난민인정신청제도를 보호외국인이 남용한다고 단정 짓는 경향이 있는 것으로 보인다. 난민인정신청자 보호외국인의 경우, 절차적 보장이 주어져야 하고, 범죄혐의가 있거나 범죄행위로 기소된 이들을 구금하는 형사구금과 달리, 「출입국관리법」하에서 장기구금 관련 사법적 심사장치가 미비한 점 등을 감안할 때, 난민인정신청자 보호외국인에 대한 지원과 권리보호가 미흡한 측면이 있다.

따라서 출입국행정구금으로 인한 보호외국인에 대한 기한 없는 구금지속에 대한 실효적인 구제방안 마련이 요구되며, 특히 보호외국인이 난민인정신청에 따른 심사·소송 절차의 진행 등으로 퇴거명령 집행이라는 출입국행정구금 목적이 일정 시일 내 달성되지 못할 것으로 예상되는 경우에는, 개별 사안의 구체적 타당성 등 출입국당국의 판단을 전제로, 구금 대안적인 방안을 적극 검토하여 시행하는 것이 필요하다.

5. 보호외국인에 대한 권리구제 절차 등 체계적 안내 및 정보제공 필요

면담조사 결과, 대체로 보호외국인들이 시설 자체에 대해 문제제기하는 경우는 드물고, 가장 어려운 점은 보호소에 수용된 상황 자체가 정신적으로 견디기 어렵다는 점을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 장기 보호외국인들 대다수가 정신적으로 심약해져 있는 사례들이 많이 확인되며, 이들 중 상당수 보호외국인은 자신이 왜 수용되었는지, 수용 후 절차가 어떻게 진행될지 잘 모르고 또한 의사소통의 어려움 때문에 답답함을 느끼고 있으며, 보호소 내 외국인의 난동 또는 고성을 지르는 사례들은 거의 대부분 이러한 상황과 연관된 것으로 확인되었다. 보호외국인들은 입소 및 수용 과정에서 절차에 대한 상세한 안내를 받고 싶다는 요구가 많으므로 이런 부분은 소통과 정보제공의 관점에서 체계적인 개선이 필요해 보인다.

□□출입국외국인청의 경우, 보호외국인 대상 다국어안내 영상을 만들어 입소 시 효과적으로 보호소 생활 및 이후 진행절차 등 구체적 정보를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 신체적, 심리적으로 불안한 상황의 보호외국인들은 보호소 생활 및 향후 진행절차 등에 대한 정보를 파악할 수 있을 것이다. 보호해제 절차 및 권리구체 절차 등

에 대한 정보를 추가하여 다른 보호소들도 표준화하여 공통의 매뉴얼로 마련 운영하는 것이 필요할 것으로 보인다.

IV. 결 론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 16.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

2 2020년 외국인 보호시설 방문조사 정책권고

[2021. 5. 12.]

[주 문]

법무부장관에게, 외국인 보호시설의 보호 외국인 인권 증진을 위해

1. 보호시설 내 보호 외국인의 감염병 예방을 위해 격리기간 준수 등 감염병 예방수칙이 철저히 지켜질 수 있도록 외국인 보호시설을 지원하고,

2. 보호시설의 보호가 시작되는 과정에서 보호 외국인이 의료기관 등의 검진과 의료지원을 받을 수 있도록 협력 체계를 구축하며, 적시에 외부진료가 가능하도록 계호 인력을 확충하고,

3. 단기간 보호 목적으로 운영되는 외국인보호실의 보호 외국인이 장기간 수용되지 않도록 일시보호해제 등을 적극적으로 검토하며,

4. 질병관리청(중앙방역대책본부)의 감염병 관리사업 지침 이상으로 보호 외국인의 일반면회가 과도하게 제한하지 않도록 일반면회 실시기준을 재검토하고, 방역 상 면회제한이 불가피한 경우라면 화상 면회 등 대체 방안을 마련하기를 각 권고합니다.

[이 유]

Ⅰ. 권고배경

국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다)는 「국가인권위원회법」 제24조(시설의 방문조사)에 따라 외국인 보호시설의 보호 외국인 인권실태를 파악하고 인권침해를 예방하기 위해 매년 정기적으로 방문조사를 실시하고 있다.

위원회는 2020. 7. 22. '2020년 외국인 보호시설 방문조사' 개시 결정을 하여 감염병 상황에서 외국인 보호시설에서 생활하는 보호 외국인의 기본권 제한 상황을 조사하기로 하였다. 방문조사단은 전체 보호시설의 현황 자료를 제출받아 검토하고, '○○외국인보호소와 △△, □□, ◇◇, ▽▽▽▽의 외국인 보호시설'을 방문하여 보호 외국인의 입소 및 생활과정 전반에서 감염병 방역과 의료지원, 보호기간, 처우지원 등의 현황을 조사하였다.

위원회는 방문조사 결과를 토대로 외국인 보호시설에서 생활하는 보호 외국인의 인권 개선을 위해 「국가인권위원회법」 제25조 제1항 및 제19조 제1호에 따라 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」과 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제4조 제1항, 「출입국관리법」 제51조, 제56조의6, 제63조, 「외국인보호규칙」 제6조, 제7조, 제19조, 제21조, 제22조, 제25조, 제26조, 제33조, 제35조를 판단기준으로 하고, 세계보건기구의 「국제보건규칙」 제1부 제3조, 유엔사무총장의 2020. 5. COVID-19와 인권 정책보고서, 중앙방역대책본부 「코로나바이러스감염증-19 집단시설·다중이용시설 대응 지침」 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

세계보건기구(World Health Organization, 이하 'WHO'라고 한다)는 2005년 「국제보건규칙」을 채택하였고, 위 규칙 제1부 제3조는 국제적 감염병 대응의 원칙으로 인간의 존엄과 인권, 기본 자유 존중, 유엔헌장과 세계보건기구 헌장 준수, 유엔헌장과 국제법의 원칙에 따라 법을 제정하고 국내 보건 정책에 따라 법을 시행할 국가의 주권을 확인한 바 있다.

관련하여 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 '감염병예방법'이라고 한다) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제1항은 국가와 지방자치단체의 책무에 대해 감염병 환자 등의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 보호하도록 규정하고 있다.

2020. 1. 7. 코로나 바이러스 호흡기 질환(이하 '코로나19'라고 한다)이 보고된 이후 유엔 사무총장은 2020. 5. COVID-19와 인권 정책보고서(UN Policy Brief on Human Rights and Covid)에서 인권은 코로나19 대응과 회복에 있어서 매우 중요하다고 강조하면서 특히 수감자, 구금자 등 자유를 박탈당한 이들은 성인과 아동 모두 바이러스의 급속한 확산에 매우 취약하므로 비구금 제재(non-custodial sanctions)를 적용하거나 선별된 특정 유형의 수감자들을 석방할 필요가 있고, 재판 전 수감자, 경범죄 수감자, 정치범, 출소일이 얼마 남지 않은 자의 수를 축소하는 절차가 신속하게 이루어져야 하며, 석방될 수 없는 자들은 반드시 적절한 의료 서비스를 받을 수 있도록 하여야 한다고 권고하였다.

감염병예방법에 근거하여 외국인 보호시설에서 생활하는 보호 외국인들의 기본권이 불가피하게 제한되고 사회공공의 안전을 위한 조치로서 방역조치가 우선시될 수 있다. 그러나 공공의 안전을 위한 방역상 요구라 할지라도 기본권의 제한은 필요하다고 인정되는 최소한의 범위 안에서 이루어져야 하며, 공공의 안전을 실질적으로 달성하기 위해서는 기본권 보장과 방역조치가 상호 밀접하게 보완되어야 하므로 개인의 존엄과 가치를 소홀히 해서는 아니 된다 할 것이다.

방문조사단은 코로나19 상황을 감안하여 균형적 시각에서 외국인 보호시설의 방역조치와 보호시설 생활인의 처우 제한을 확인하고자 노력하였다. 그 결과 아래와 같은 사항을 확인하고 공공의 안전 확보를 위해 보호시설에서 생활하는 보호 외국인의 인권 및 처우 개선이 필요하다고 판단하였다.

1. 신규 보호 외국인 격리 기간 보장 등 적극적 방역 수칙 준수 지원

외국인 보호시설은 지방 출입국외국인 관서 또는 출장소의 사무용 건물의 일부를 보호 목적으로 사용하는 "보호실"과 보호 외국인이 생활할 수 있는 지원 설비를 구비한 전문보호시설인 "보호소"로 크게 구분된다. 보호 외국인은 단기간 임시보호의 목적에서 운용되는 보호실에서 통상 2~7일간 보호를 받다 장기간 보호가 필요한 경우에는 보호소로 이송된다.

2020년 방문조사 과정에서 방문조사단은 2020. 5.부터 같은 해 7.사이 방역에 따른 각국의 국경폐쇄 조치로 보호외국인의 출국이 지연되면서 일부 외국인 보호시설의 '월별 평균 보호인원'이 수용률 70% 이상으로 증가하여 최대 수용인원에 가까이 도달한 것을 확인하였다. 해당시설 조사를 실시하며 보호인원 수용 정도를 확인한 바, 상시적으로 일정 수의 격리거실이 운용되고 나머지 잔여 거실에 외국인을 보호하면서 보호실별로 인원 편중 현상이 발생하는 것을 확인하였다. 또한 일부 임시보호시설에서는 방역상 필요한 신규 입소자의 자가격리 기간을 준수하지 않고 단축하여 운용하고 있는 것도 확인하였다. 결과적으로 보호실이 충분하지 않은 보호시설의 경우 별도의 격리거실 지정 및 운용으로 현재 수용인원이 최대 수용인원에 미치지 못하더라도 보호실이 과밀수용 상태에 이를 수 있다는 점을 확인하였다.

〈 월별 평균 수용률〉

(단위: 명, %)

연번	기관명	최대 수용 인원	월별 평균 수용률 (2020. 1.~7.)						
			1월	2월	3월	4월	5월	6월	7.20
1	▽▽▽▽출입국 · 외국인청 외국인보호실	44	14%	16%	9%	7%	20%	25%	-
2	◇◇출입국 · 외국인청 외국인보호실	118	21%	24%	23%	34%	81%	65%	68%
3	△△출입국 · 외국인사무소 외국인보호실	29	25%	60%	27%	60%	99%	93%	69%
4	□□출입국 · 외국인사무소 외국인보호실	34	11%	10%	14%	17%	76%	73%	85%
5	○○외국인보호소	480	28%	26%	29%	41%	77%	82%	60%

중앙방역대책본부(이하 '중대본'이라고 한다)는 "코로나바이러스감염증-19 집단시설·다중이용시설 대응 지침"(이하 '대응지침'이라고 한다)을 배포하며 집단시설에서 의심환자 대기를 위한 시설 내 격리공간 확보를 준비할 것과 신규입소자에 대해 격리공간에서 14일의 자가격리를 실시할 것을 권고하였다. 해외 사례로 미국질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention)는 교도소 및 구치소와 같은 인신구속시설에 대해, 수용시설에 도착한 사람을 적절히 격리할 수 있는 역량을 갖출 것과 무증상을 고려하여 마스크 착용과 사회적 거리두기를 준수하면서 14일의 예방격리를 실시할 것을 지침으로 규정하고 있다.

중대본의 대응지침은 자가격리 대상자와 최대한 접촉하지 않을 것, 자가격리 대상자를 독립된 공간에서 생활하게 할 것, 공용 공간은 자주 환기를 시킬 것, 불가피하게 자가격리 대상자를 접촉할 경우 마스크를 쓰고 서로 2m이상 거리를 둘 것, 자가격리 대상자와 생활용품을 구분하여 사용할 것, 테이블 위, 문 손잡이, 욕실기구 등 손길이 많이 닿는 곳의 표면을 자주 닦을 것 등을 권고하고 있는데, 외국인 보호시설은 시설 및 인력 지원 부족으로 위와 같은 수칙을 준수하기 어려운 상태인 것으로 판단된다. 특히 보호시설의 거실과 복도의 벽은 대부분 창살로 구분되어 있는 구조인데 일반거실과 인접한 거실을 격리거실로 사용하고 있어 공기 내 유포되는 바이러스를 차단하기 어려운 구조로 되어 있음을 확인하였다.

〈 격리거실 운영 현황 〉

보호 시설	격리 기간	전체실 (분리실)	거실 분리벽	격리 방식
▽▽▽▽	0일	5	창살	격리없음(PCR 검사 완료자만 입소함)
□□	2일	8(2)	일반벽	동일시기 입소자 2일 격리거실 배정
◇◇	2일	21(4)	창살	동일시기 입소자 2일 격리거실 배정
△△	1주	4(1)	창살	1. 여러시기 입소자 1주 격리거실 배정 2. 개인별 1주일 경과 후 일반거실 이동
○○	1주	45(21)	창살	동일시기 입소자 1주 격리거실 배정

다수인원이 집합하는 보호시설의 방역에서 감염을 예방하는 것은 무엇보다 중요하다. 폐쇄된 공간에서 발생한 내부 감염의 실패 사례에서 피해를 수습하는 과정에 더 많은 비용과 노력이 필요하다는 점은 충분히 확인된 바 있다. 그러므로, 외국인 보호시설이 격리기간 준수 등 중대본의 지침에 따른 방역조치를 철저히 지킬 수 있도록 최대한 지원할 필요가 있다.

2. 보건소 등 의료기관과 협력 및 외부진료를 위한 계호 인력 확충

「외국인보호규칙」 제6조(신체와 소지품 검사), 제7조(환자 발견 시 조치)는 보호외국인이 입소하면 질병유무를 확인하여 기록하게 하고 급히 치료받아야 할 질병·상처 또는 신체적 이상이 있음을 발견하였을 때에는 보호시설 안에 있는 의사 또는 외부 의료기관에서 진료를 받게 하여야 하며, 질병 등으로 의료조치가 요구되거나 감염병 등으로 격리 보호가 필요하다고 진단된 경우에는 보호외국인에 대하여 적절한 조치를 하고 소견서를 작성하도록 규정하고 있다.

코로나19 감염병 발생 이후에는 체온을 측정하고 코로나19 문진표를 작성하도록 하는 입소 과정을 추가하고 있다. 그런데 이러한 입소 신체검사를 의료적 전문성이 없는 출입국 담당공무원이 담당하고 있고 그 결과 보호 외국인이 입소한 이후 내부 또는 외부검진 과정에서 폐렴, 결핵 증상이 진단되는 사례가 확인된다. 의료인이 상주하

지 않는 보호시설에서 근무자와 보호 외국인의 발열 관리를 출입국 담당공무원이 담당하고 있어 의료상황 발생 시 빠른 판단과 대응이 어려운 점이 있는 것도 확인된다.

〈 의료지원 내역 〉

구분	▽▽▽▽	□□	◇◇	△△	○○
내부 의료진	×	×	×	×	○(일반과)
협약병원	◎◎병원 등	◎◎병원 등	◎◎병원 등	◎◎병원 등	◎◎병원 등

한편, 방문대상 시설의 1년간 월별 외부진료 횟수를 확인한 바, 방역상황에서 보호시설의 외부진료 횟수가 증가한 것이 확인되었다. 지역 출입국 관서 외국인보호실의 보호 인력이 부족하여 외부진료를 위한 보호 외국인의 계호 업무부담이 과중된다는 의견도 확인되었다.

〈 월별 외부진료 실시현황 〉

기관명	월별 외부진료 실시현황(2019. 7.~2020. 6.)												
	계	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	4월	5월	6월
▽▽▽▽	23	-	2	2	1	-	4	-	2	-	-	-	12
□□	29	-	1	2	1	1	2	-	1	5	4	5	7
◇◇	105	6	5	2	1	3	3	2	1	28	11	32	11
△△	54	1	1	-	1	1	5	1	7	3	15	4	15
○○	73	5	7	3	5	3	4	-	2	1	9	13	21

중대본 대응지침에 따르면, 다중이용시설은 감염관리를 위한 전담직원을 지정하여 배치하여야 하고, 시설 출입 시의 방역관리를 강화하며 위생수칙을 준수하여야 하고, 의심환자 발생 시 즉시 보건소에 신고하여야 한다. 보호 외국인은 일정기간 보호시설에서 생활하게 되므로 입소절차부터 적극적으로 방역 대응을 할 필요가 있다. 또한, 의학적 전문성이 있는 의료진에 의한 입소자 관리가 이루어지는 것이 바람직하다. 다만,

보호시설에서 자체적으로 의료인력을 확보하여 대응하는 것이 어려운 여건이라면 보건소 등 지역 의료기관과 협력 체계를 구축하여 대응하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 한편 보호 중인 외국인이 신속한 외부진료를 받을 수 있도록 적정한 계호인력을 확충하는 것이 필요하다.

3. 단기 보호 시설의 장기수용 방지를 위한 일시보호해제 적극 검토

「출입국관리법」 제51조(보호) 제1항은 출입국관리공무원은 외국인이 제46조(강제퇴거의 대상자) 제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있으면 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 그 외국인을 보호할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제) 제1항은 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 있다고 규정하며 보호기간에 상한을 두고 있지는 않다.

방문조사 과정에서는 외국인보호실에 있는 외국인이 대체적으로 1개월 이내에 외국인보호소로 이송되거나 출국하고 있고, 외국인보호소의 외국인은 3개월 이내에 출국하고 있는 것을 확인하였다. 그런데, 그 내용을 살펴보면 2020년도 전체 외국인 보호시설 월별 1인 평균보호기간이 2020. 1. 5.7일이었으나 코로나19 발생 이후 크게 증가하여 2020. 5.에는 24.5일로 증가하였다가 2020. 8.에도 21일로 증가한 상태로 확인되었다. 위 기간 출입국·외국인청의 보호일시해제 신청 및 해제 결정을 살펴본 바, 코로나19 발생 이전인 2019년과 비교하여 크게 증가하지 않았던 것으로 확인된다.

〈 외국인 보호시설의 평균 보호기간 〉[66]

(단위: 일)

보호시설명	보호시설별 평균보호기간	2020년 전체 외국인 보호시설의 평균보호기간							
	2019. 7. 1.~ 2020. 6. 30.	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월
▽▽▽▽	5.49	5.7	6.7	11.6	13.4	24.5	21.1	15.6	21
□□	7.9								
◇◇	9.25								
△△	6.5								
○○	9.6								

보호시설의 장기간 보호는 사실상 기한 없는 구금이 될 수 있으며 기본권을 크게 제한한다. 코로나19 발생 이후 사회적 거리두기 실시에 따라 외국인 보호시설은 종교·심리지원, 운동시간, 외부소통 등의 처우를 크게 제한하였으며 보호가 장기화 되는 상황에서 보호 외국인의 기본권이 크게 제한된 상태임을 확인하였다.

그러므로, 보호기간이 장기화 될 것으로 예상된다면 보호의 사유를 면밀히 심사하여 적극적으로 보호해제를 고려하는 것이 필요해 보인다. 또한, 주거지 제한, 신원보증인 지정, 적정한 보증금 납부 등 방안을 조건으로 보호 외국인이 출국 요건을 구비할 때까지 기본권 침해가 최소화되도록 적극적으로 보호의 일시해제 등의 조치를 검토할 필요가 있다.

4. 일반면회 실시기준 재검토 및 화상 면회 등 비대면 방안 마련

「출입국관리법」 제56조의6(면회등) 제1항은 보호시설의 피보호자는 다른 사람과 면회, 서신수수 및 전화통화를 할 수 있다 규정하고 있고, 제2항에서 지방출입국·외국인관서의 장은 보호시설의 안전이나 질서, 피보호자의 안전·건강·위생을 위하여 부득

66) 2020년 방문조사 과정에서 수집된 보호시설별 1인 평균보호 기간 현황과 2020. 9. 22. 출입국·외국인청본부 김용민 의원 답변자료를 토대로 재작성하였다.

이하다고 인정되는 경우에는 면회 등을 제한할 수 있다고 규정하고 있다.

출입국·외국인청은 2020. 2. 6. 보호시설의 일반면회를 잠정 제한하고, 코로나19로 인한 사회적 거리두기의 완화 및 강화 정도에 따라 보호시설별로 일반면회를 허용하거나 제한하도록 하였다. 중대본의 사회적 거리두기 단계가 낮은 단계에서 비접촉 방식으로 면회를 허용하고 높은 단계에서는 방문 면회를 제한하도록 하고 있는데, 외국인 보호시설은 2020. 10. 거리두기 단계가 높아진 이후 장기간 일반면회를 제한해왔다.

2020. 11.말부터 사회적 거리두기 단계가 개편되고 중대본의 다중이용시설의 면회에 대한 제한 지침이 완화되었으나, 외국인 보호시설은 기존 일반면회 제한 방침을 유지하고 있다. 또한, 정보통신 기술의 발달로 직접 면회가 어려운 상황에서도 인터넷과 휴대전화를 이용한 화상면회 등 비대면 면회가 가능함에도 불구하고 이러한 조치는 확인되지 않는다.

보호 외국인의 건강 및 방역상 필요를 이유로 일반면회의 제한이 불가피할 수는 있으나 면회제한이 장기화되고 화상면회 등 대체 가능한 비대면 면회 방안을 지원하지 않아 보호 외국인의 외부소통권이 제한되는 것은 바람직하지 않다. 중대본의 거리두기 단계에서 다수이용 시설의 제한 완화를 반영하여 일반면회 기준을 재검토하고, 방역상 반드시 제한이 필요한 경우라면 휴대전화 등을 통한 화상면회, 외부통신 지원 등 대체할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항 및 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 5. 12.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

국가인권위원회
humanrights.go.kr

III

제2부

인권침해·차별 관련 외국인 사건 인용사례

1 단속과정에서의 이주노동자 사망사건 직권조사

[2019. 1. 16. 18직권0001800]

[주 문]

국가인권위원회는 '단속과정에서의 이주노동자 사망사건' 직권조사의 결과를 종합하여 아래와 같이 권고한다.

1. 법무부 장관에게 다음과 같이 권고한다.
   가. ○○출입국·외국인청 조사과장 A씨와 조사과 직원 B씨에 대하여 징계조치하기 바람.
   나. 「출입국관리법」 제51조의 '긴급보호서'의 사용을 최소화하고, 원칙적으로 '보호명령서'를 발부받아 외국인을 보호할 수 있도록 관련 지침을 마련하기 바람.
   다. 인명사고를 예방하기 위하여, 사고의 위험이 예상되는 경우 즉시 단속을 중지할 것과 사고 발생 시 인명 구조를 우선적으로 취하도록 하는 세부 단속지침을 마련하기 바람. 아울러 단속 시행 전 위험요소를 고려한 구체적 안전대책을 세우도록 관리 감독을 강화하기 바람.
   라. 주거권자의 동의 절차 미준수, 과도한 물리력 행사, 수갑의 장시간 사용 등 적법절차 위반 사례가 재발하지 않도록 세부지침을 마련하고 관련 공무원에 대한 직무교육을 실시하기 바람.
   마. 단속과정을 의무적으로 영상녹화하고 이를 보존하도록 내부지침을 마련하기 바람.
   바. 국가인권위원회와 협의하여 단속업무를 담당하는 출입국관리 공무원들에 대하여 체계적이고 정기적 인권교육 과정을 수립하여 운영하기 바람.
   사. 유사한 인권침해의 근본적 해결을 위하여, 미등록체류자 단속과정에서 발생되는 사실상의 체포 및 연행 등 신체의 자유를 제한하는 조치가 형사사법 절차에 준하여 이루어 질 수 있도록 감독 방안을 마련하기 바람.

2. ○○출입국·외국인청장과 ○○○○출입국·외국인사무소장에게, 단속에 참여하였던 단속반원들을 대상으로 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 수강하도록 할 것을 권고한다.

3. 대한변호사협회 법률구조재단이사장에게, 피해자 및 유가족의 권리구제를 위한 법률구조를 요청한다.여 제공하기 바람.

[이 유]

1. 직권조사 배경

가. 2018. 9. 22.경 피해자가 2018. 8. 22. ○○ 소재 건설현장에서 출입국관리 공무원들의 단속을 피하려다 부상을 입고 숨졌다는 최초 언론보도가 있었고, 2018. 9. 27.경 '살인단속 규탄 및 미얀마 노동자 ○ ○ ○○ 씨 사망사건 대책위원회'에서 위 사건과 관련하여 국가인권위원회의 대책을 촉구하였다.

나. 국가인권위원회는 언론보도 내용, 현장 목격자의 진술, 미등록체류자 단속과정에서 유사한 사망사건이 여러 차례 있었던 점 등을 고려하여, 피해자 등 단속과정에서의 적법절차 및 인권보호 의무 준수 여부 등을 조사하기 위하여 2018. 10. 4. 제33차 상임위에서 직권조사를 실시하기로 결정하였다.

2. 피조사기관의 진술

가. ○○출입국·외국인청, ○○○○출입국·외국인사무소

○○출입국·외국인청 직원들은 건설현장 불법취업 외국인 단속요청 민원을 해결하기 위하여, 2018. 8. 22. 12:05경 ○○○○출입국·외국인사무소와 합동으로 사건현장을 단속하였다. ○○출입국·외국인청에서 정보입수, 현장답사, 단속계획 마련 등을

주관하였고, ○○○○출입국·외국인사무소 직원들은 단속 현지에서 합류하여 단속에 참여하는 방식으로 역할을 분담하였다. 단속 전, 현장에 대한 사전답사를 4회 실시하였고, 단속 당일 청장과 조사과장은 단속반원들에게 안전사고 예방 등 사전교육을 실시하였다.

단속반장이 식당관계자에게 법무부 단속이 나왔음을 고지한 후, 단속직원들은 식당내부에 진입하였고, 일부 직원들은 도주 및 안전사고에 대비하여 출입문 두 곳에 위치하였다. 식당 진입 후 단속반원들이 외국인 신원확인을 시작하자, 법무부 단속반임을 인지한 외국인들이 도주를 시도하거나 식판을 던지고 물리력을 행사하며 저항하였다. 단속반원들은 도주하는 일부 외국인들에 대하여 수갑을 채운 사실은 있으나, 신원확인에 응하는 외국인에 대해서는 강압적인 행위가 없었다.

피해자는 도주를 시도하여 창문 쪽에 배치되어 있던 단속반원의 제지를 뚫고 창문과 공사장 사이 난간에 착지하였다. 이 과정에서 몸의 중심이 흐트러질 정도의 직접적인 신체접촉은 없었으며, 피해자가 도주를 위하여 또다시 맞은편으로 건너가려다 추락한 것으로 추정된다. 단속반원들은 피해자의 추락과정에서 물리력의 행사나 추격을 하지 않았다.

피해자가 추락한 것을 목격한 단속반원 중 1인은 즉시 119에 신고하였고, 단속 종료 후 내부 정리 및 긴급보호한 외국인 33명의 계호를 위하여 일부 직원이 식당 내부에 남아 있던 것을 제외한 다른 단속반원들은 피해자의 추락 상황을 살피며 119 구조대를 기다렸다.

단속반장은 ○○출입국·외국인청 조사과장에게 사고발생을 보고하였고, 조사과장은 사고현장과 피해자가 입원한 병원에 방문하였으며, 주한미얀마대사관에 본국 가족에게 연락하여 줄 것을 요청하는 등 필요한 조치를 하였다.

나. 법무부

미등록체류자 단속은 「출입국관리법」 제27조, 제51조, 제81조 등에 규정을 근거

로 하고 있으며, 세부 절차는 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙(법무부 훈령 제1003호)」을 기본원칙으로 따르고 있다.

법무부는 2018. 8. 22. 추락사고 당일 ○○출입국·외국인청으로부터 단속 및 사고 경위 등에 대해 3회 보고를 받고, 주한미얀마대사관에 사고사실 통보 및 협조 등 후속조치에 대해 적극적으로 노력할 것을 지시하였다. 다만, 사건에 대하여 따로 조사나 감사를 진행하지는 않았다.

단속과정에서 외국인뿐만 아니라 직원의 부상도 다수 발생하고 있어 매우 안타깝게 생각하고 있으나, "외국인의 건설업 불법취업이 심각해 내국인 건설업 근로자의 생존권을 위협하는 단계까지 이르렀다"는 현장 근로자의 목소리가 높은 상황이다. 미등록체류자에 대한 단속은 그간 지속적으로 실시되어 온 법무부 본연의 임무이므로 법과 원칙에 따라 처리하되, 안전사고가 발생하지 않도록 만전을 기해 나갈 예정이다.

3. 참고인들의 진술

가. 근로자 F씨(미얀마 출신 피해자의 친구, 사건 목격자)

참고인과 피해자 등 친구들 8명은 2018. 8. 22. 11:50분경 현장 안에 있는 식당에서 식사를 하려고 막 자리에 앉았는데, 단속반원 7명이 갑자기 들어와 큰 소리로 "야 앉아, 야 앉아"라고 욕을 하며 단속을 시작하였다. 피해자가 "단속반 떴다 도망가자"고 미얀마어로 말하자 친구들은 각자 도망가기 시작하였다. 참고인은 식당 내 창고 쪽으로, 피해자는 반대편인 창밖으로 도망갔다.

참고인은 창고 안에 문을 잠그고 다른 근로자들 7명 정도와 단속이 끝날 때까지 숨어있었다. 숨어있는 도중 밖에서 무전기로 "누가 떨어졌다"라고 말하는 음성과 119를 부르라는 소리, 119 사이렌 소리를 들었는데, 추락한 사람이 피해자였다는 사실은 단속이 모두 끝나고 저녁쯤에야 알게 되었다. 이후 참고인은 피해자의 가족에게 연락하는 것을 도왔다.

단속반원들은 단속이 시작되고 30~40분 이상 식당 내 숨어있는 참고인을 찾기 위하여 잠긴 문을 열라며 발로 차거나 두드렸고, 119가 온 이후에도 단속을 계속 하였으며, 미등록체류자가 아닌 사람들도 모두 일단 제압하였다. 단속반원들이 신원확인 요구를 하지도 않고 제압하려고 하자 중국인으로 보이는 외국인이 신분증을 보여주며 저항하기도 하였다.

나. 근로자 G씨(등록 외국인 근로자자, 사건 목격자)

참고인은 중국 출신 근로자로, 사건 당시 단속반에게 제일 처음으로 단속을 받았다. 참고인은 점심을 먹으려고 식당 문 앞에 있었는데, 갑자기 덩치가 큰 남자가 오더니 "고향이 어디냐"고 물었다. 참고인이 "중국 출신"이라고 답하자, 남자가 다짜고짜 참고인을 제압하여 수갑을 채웠다. 이후 단속반원들이 식탁 위에 올라가 식판을 내리치며 욕하고 가만히 있으라고 소리치며 안에 있던 사람들을 제압하여 수갑을 채우기 시작했다.

단속반원들은 신분을 이야기하지도 않고 신분증은 옷 안에 숨겨둔 채로, 모든 사람들을 일단 제압하였다. 수갑을 채우는 과정에서 반항하면 손으로 가격하기도 하였다. 식당 안에는 한국인들도 있었는데, 마찬가지로 제압을 당하였고, 식당 안의 사람들을 제압하는 것은 순식간에 끝났다.

참고인은 제일 먼저 제압당한 뒤 구석에 앉아있도록 지시받았다. 이에 피해자 등 사람들이 창밖으로 도망간 것을 목격하였다. 잠시 뒤 누가 떨어졌다는 이야기가 들렸으나, 단속은 계속되었고 밖의 상황은 알 수 없었다. 단속반원들은 식당 안의 사람들을 제압한 뒤에야 신분확인을 시작하였고, 참고인은 적법한 근로자여서 바로 풀려났다.

다. 근로자 H씨(한국인 근로자자, 사건 목격자)

참고인은 60대인 한국인으로, 식당에서 이 사건 단속을 목격하였다. 참고인은 사건 당시 식당에서 밥을 먹다가 갑자기 '우당탕탕'하는 소리가 들려 '외국인들이 패싸

움이라도 하나보다'라고 생각하며 쳐다보려는데, 덩치가 큰 성명불상의 인원이 참고인의 손목을 잡고 세게 비틀었다. 참고인이 움찔하자 성명불상의 인원이 동료로 보이는 자에게 "수갑 채워"라고 말하였다. 참고인은 '내가 무슨 범죄라도 저지른 것 아닌가'라고 생각하면서도, 몸집의 차이가 커 차마 반항할 생각을 못하고 "왜 이러십니까"라고 물어보았다. 그러자 성명불상의 인원이 "뭐야, 뭐야 한국인? 한국인?"이라며 손을 슬며시 놓았다.

그 사이 식당 안은 난장판이 되었고, 일부 외국인들은 단속반원이 없던 창문으로 도망가기도 하였다. 단속반원들은 사람들을 무작위로 제압하며 수갑을 채우고 있었다. 그 과정에서 단속 및 체포의 취지에 관한 아무런 설명도 없었고, 미란다 원칙도 고지하지 않았다. 참고인은 매우 당황하여, 식당을 나가려고 문을 열려하였으나, 문이 잠겨있었다. 그 때 한국인 근로자 김○○이 수갑을 차고 서있는 것을 목격하기도 하였다. 나중에 김○○에게 직접 무슨 일인지 물어보니 김○○은 단속을 당하였다고 말하였다.

식당 안 상황은 순식간에 진정되었고, 밖에서 사고가 나니까 문이 열렸다. 이에 참고인은 문을 열고 식당 밖으로 나왔으며 얼마간 업무를 다시 하였다. 참고인은 심리상태가 진정이 되자 폭행을 당한 것(팔을 비틀린 것)과 단속을 당한 것이 부당하다고 생각하여, 현장에 있던 경찰에게 얘기도 하고 112에 신고하기도 하였다.

단속반원들은 일반 사복을 입고 각반을 찬 채 현장사람처럼 위장하여 식당 안에 있는 사람들을 무작위로 단속하였고, 참고인이 귀가하는 시간인 17시 경에도 도로변에서 단속된 외국인들을 3~4명 혹은 1명씩 사진을 찍고 있었다. 참고인이 폭행당한 것을 항의하려고 대기하는 차의 창문을 두드리자, 성명불상의 단속반원이 "그 많은 사람을 체포할 때 일일이 말을 꺼내고 확인하는 것은 어렵다. 우리의 입장도 이해해달라."고 말하였다.

라. 현장관계자 I씨(피해자의 업무를 관리하던 소장)

참고인은 피해자를 감독하던 소장으로, 당시 사건 현장에서 근무하고 있었다. 참고

인은 현장사무실에 있던 중 다른 직원이 연락하여 피해자가 추락한 지점을 볼 수 있는 식당 앞으로 갔다. 당시 단속반원들은 피해자가 추락한 것을 알고도 아무런 조치를 취하지 않았고, 피해자가 구급차에 실려 갈 때까지 사고 현장에 내려가지도 않았다. 참고인을 비롯한 근무자들은 119 대원들의 요청에 따라 크레인으로 피해자를 추락지점에서 식당 앞으로 들어 올려 이송하는 것을 도왔다.

마. 현장관계자 J씨(피해자를 호송하는 구급차에 동승한 자)

참고인은 건설현장에서 안전담당으로 근무하고 있다. 참고인은 점심시간에 사무실에 있던 중, 갑자기 떠들썩한 소리가 나서 식당에서 싸움이 난 줄 알고 싸움을 말려야겠다는 생각에 식당으로 가고 있었다. 참고인은 식당 앞에서 추락한 피해자가 있는 것을 확인하고 경황이 없어서 단속과정을 잘 살피지는 못하였지만, 동료직원 박○○이 119에 신고하는 것을 들었다. 구급대원이 도착하고 피해자를 구조하여 구급차에 싣자, 참고인도 구급차에 탑승하여 병원으로 함께 이동하였다.

바. 현장관계자 K씨(피해자 추락 지점 최초 도달자)

참고인은 사건 현장에서 근무하고 있는 소장으로, 피해자가 추락한 이후 최초로 추락지점으로 내려간 사실이 있다. 참고인은 동료직원 조○○으로부터 단속 중 사람이 죽었다는 연락을 받고 재빨리 피해자의 추락지점으로 이동하였다. 식당 앞에서 피해자의 추락지점을 내려다보았을 때는 피해자의 움직임이 없었으나, 추락지점으로 내려가 피해자를 흔들어 확인하여 보니 숨은 쉬고 있었고, 미얀마 말 같은 알아들을 수 없는 말을 중얼거리는 듯하였다. 신고 당시 119에서 추락의 경우, 기도 확보 문제와 골절의 위험이 있으니 피해자를 건드리지 말고 움직이지 못하게 하여라는 안내를 해주어 발버둥 치려하는 피해자를 못 움직이도록 하였다. 구급대원이 도착하자 참고인은 구급대원의 짐을 받고, 크레인을 이용하여 피해자를 끌어올리도록 도와주었다.

참고인이 현장에 설치되어 있던 사다리를 타고 추락지점으로 내려갈 때, 사람이 떨어졌다는 사실은 단속반원들이나 직원들에게 전파되고 있는 상황이었다. 그런데도 단

속반원들은 계속해서 단속을 실시하였고, 수갑을 채우고 욕하는 소리가 들렸다. 참고인과 현장 직원들은 사고와 그 이후 단속반원들의 행동에 매우 화가 나서 당시에도 여러 차례 항의하였다. 단속반원들은 정당한 공무집행 중이라며 책임을 부정하고, 피해자 구조에 아무런 협조를 하지 않았다.

피해자 호송 이후, 참고인은 버스에 외국인들이 수갑을 찬 채 대기하고 있는 것을 확인하고 사진을 촬영하기도 하였고, 피해자가 평소 친하게 지내던 미얀마 친구가 잡혀있는 것을 발견하였다. 참고인은 잡혀있던 미얀마 친구가 한국말도 잘하고, 피해자의 의식 회복을 위하여 심리적 안정이 중요하다고 생각하여, 피해자를 직접 도와줄 수 있는 미얀마 친구가 필요하다고 판단하였다. 이에 참고인은 성명불상의 단속반원에게 "내가 보증하고, 나중에 다시 출입국사무소로 보내겠다. 피해자 통역과 안정을 위하여 미얀마인을 잠시 풀어줘라"고 요청하였으나 단속반원은 검토할 것처럼 이야기하더니 20분 뒤에 거부하였다.

4. 관계기관 담당자들의 진술

가. ○○소방서 구급대원 L씨(사건 출동 구조대 팀장)

참고인은 피해자 추락과 관련하여 신고를 받고 출동하여 현장을 지휘한 구조대 팀장이다. 참고인이 현장에 도착하였을 때, 현장 관계자들이 피해자 추락 지점으로 인도하였고, 현장을 지휘하는 참고인을 제외한 구급대원과 현장관계자들이 추락 지점으로 내려가서 구조를 진행하였다. 참고인은 사고 현장의 특성과 추락사고 시 구조방법을 고려하여 피해자 구조를 위해 현장관계자들에게 크레인 동원을 요청하였고, 현장관계자들은 이에 협조하였다. 이후 피해자를 구조하여, 외상전문 응급병원인 ○ 병원으로 호송하였다.

참고인은 구조작업을 하느라 현장에 출입국 공무원들이 있었는지도 나중에 알게 되었지만, 현장관계자들은 안전모를 쓰고 있었고 참고인과 대화를 나누었기 때문에 구조를 도운 사람들 중 출입국관리 공무원들이 없었다는 점은 확실하다.

나. ○○경찰서 M씨 경위(사건 출동 경찰)

참고인은 사건 당시 현장에 출동한 경찰관으로서, 119 신고로 인한 협조를 위하여 현장에 출동하였다. 참고인이 사건 현장에 도착하였을 때, 인부들과 출입국 공무원으로 추정되는 자들이 버스에 타 있었고, 피해자에 대한 119 구급대원들의 구조가 진행되고 있었다. 피해자 추락지점은 쉽게 내려갈 수 없는 구조라 구급대원들과 소수의 인부들만이 내려가 있었다.

참고인은 상황파악을 위하여 현장관계자 및 단속반원과 면담을 진행하였는데, 단속반원은 "정상적으로 단속을 하던 중 사고가 발생했다"는 취지로 진술하였다. 그 발언을 들은 현장관계자가 "안전 확보도 안하고, 막무가내로 들어와서 팔을 잡아채고 그러면 어떡하냐"며 항의를 하였고 둘 사이에 잠시간 언쟁이 있었다.

다. ○○ ○ 병원(피해자 호송 병원)

피해자는 중증 뇌손상으로 내원 당일부터 신체징후가 유지되지 않았다. 이 경우 사망률 70% 이상으로 회생가능성이 높지 않다.

언론에 보도된 응급기록지 내원사유에 '자해/자살'로 표기된 이유는, 담당자가 환자 오더를 넣기 전 초기 환자정보를 넣는 과정에서 상황이 급박하다보니 확인이 미흡하여 의도적 사고로 추정하였고, 이것이 기록의 오류가 발생한 원인이다. 이후 기록을 수정하였다.

5. 인정사실

피조사자 및 참고인의 진술(문답서, 진술서, 확인서, 전화조사, 면담조사), 사진자료 등 참고인들의 제출자료, 바디캠 영상 및 내부보고서 등 피조사기관들이 제출한 자료, 119 신고 음성 파일과 내사보고자료 등 참고기관(○○경찰서, ○○소방서, ○○도 재난종합지휘센터)이 제출한 자료, 국가인권위원회의 두 차례 현장조사 결과 및 ○○출입국·외국인청 직원 11명과의 면담조사 결과, 법무부가 국회에 제출한 자료, 법무부 보도자료 및

설명자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자 관련 사항

피해자는 미얀마 출신 노동자로, 2013년경 취업비자를 받고 한국에 입국하였고, 2018. 3.경 체류기간 만료에도 귀국하지 않고 체류하면서 미등록체류자 신분이 되었다. 피해자는 ○○시 건설현장(○○시 ○○동 0000-0)에서 근로자로 근무하던 중, 2018. 8. 22. 12:07경 피조사자들이 실시한 단속과정에서 공사장 7.5m 아래로 추락하였다.

추락한 피해자는 구조 후 ○○ ○ 병원으로 이송되어 18일간 뇌사 상태로 치료를 받다가 2018. 9. 8. 사망하였다. 피해자의 아버지는 사고사실을 인지하고 한국에 입국하였으며, 피해자의 장기를 기증하기로 결정하여 한국인 4명에게 장기가 기증되었다. 이 사실이 알려지며 KBS, YTN 뉴스 등 다수의 언론에 단속으로 인한 사고와 장기기증에 관한 사실이 보도되었다.

나. 단속 준비 과정

1) ○○출입국·외국인청은 2018. 5. 28. 경 ○○시 건설현장에서 미등록체류자가 근로하고 있으니 단속해달라는 다수의 제보를 받고 2018. 6월경부터 사건 현장에 대한 단속을 계획하였다. 제보사실을 기록한 ○○출입국·외국인청의 내부문건에는 '미등록체류자의 규모가 80명이 넘는다.'는 취지의 제보도 여러 차례 있었던 것으로 기록되어 있다.

○○출입국·외국인청은 2018. 7. 24. ○○○○출입국·외국인사무소와 합동 단속할 것을 계획하는 계획서를 작성하였다. 이 사건 단속과 관련하여, ○○출입국·외국인청에서 정보입수·현장답사·단속계획 마련 등을 주관하였고, ○○○○출입국·외국인사무소에서는 현지에서 합류하여 단속활동에 참여하는 방식으로 역할을 분담하였다.

2) ○○출입국·외국인청 단속반장 B씨 등은 3차례(6. 29, 7. 13, 8. 2.) ○○시 건설

현장을 사전 답사하여 외국인 불법 취업 제보 내용을 확인 한 후, 보고서를 작성하였다. 또한, 단속반장 B씨는 보고서로 작성하지는 않았으나, 8. 21. 오후와 8. 22. 아침 현장답사를 추가 실시하였다.

각 출입국사무소에서 단속 당일인 2018. 8. 22. 작성한 사전계획서에는 단속도중 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위한 사전답사 결과 또는 안전계획과 관련된 사항이 포함되어 있지 않으며, 안전계획과 관련한 별도의 보고서나 문서도 작성되지 않았다.

3) 단속반장과 실무담당자를 제외한 단속반원들은 단속개시 1~2일 전에 단속이 실시되는 구체적인 장소 등 관련 정보를 공유 받았다. 각 사무소 청장과 과장은 2018. 8. 22. 09:00경 사무실에서 단속반원들에게 안전 및 적법절차 준수 교육을 하였고, 2개 사무소의 단속반원들은 11:00경 ○○○○체육관 앞에서 만나 이 사건 단속에 대한 정보를 공유하였다.

4) 단속반원들은 2018. 8. 22. 12:05경 ○○시 소재 건설현장 내부에 있는 식당에서 단속을 개시하였다. 단속에는 ○○출입국 외국인청 11명(단속반 8명, 운전원 2명, 사회복무요원 1명), ○○○○출입국 외국인사무소 직원 10명(단속반 7명, 운전 3명)이 참여하였다(총원 21명, 단속반원 15명). 직접적인 단속에는 단속반원들만이 참여하였고, 단속된 외국인들을 계호하는 등 주변업무에는 사회복무요원과 운전원들도 도움을 주었다.

다. 단속의 개시 및 진행 상황

1) ○○출입국·외국인청 단속반장 B씨는 12:05경 단속을 개시하면서 식당 안에 있던 식당관계자에게 법무부 단속임을 알린 후 단속을 실시하였다. 사건현장인 '내부식당'은 공사현장 울타리인 시설가림막 안에 있는 컨테이너 임시건물이며, 단속반원들은 단속 전 공사 현장 관계자에게 협조 및 동의를 구하지는 않았다.

2) 당시 식당에는 약 70명의 근로자들이 있었던 것으로 추정된다(미등록체류자

50~60여명, 그 외 등록체류자와 한국인). 단속반원 중 8명이 식당 안으로 진입하여 미등록체류자에 대한 단속을 시작하자, 곧이어 도주하려는 외국인 근로자들의 시도와 이를 제압하려는 단속반원들의 조치가 이어졌고, 그 과정에서 단속반원들은 식당 안에 있던 인원 다수에 대하여 수갑을 사용하였다.

3) 단속 과정에 대하여, 참고인 G씨는 "단속반원들은 참고인이 '고향이 중국'이라고 대답하자 다짜고짜 수갑을 사용하였고, 식당 안에는 한국인과 등록외국인, 미등록외국인이 섞여 있었으나, 단속반원들은 식당 안에 있는 인원들을 일단 제압한 후 신원확인을 하였다."는 취지로 진술하였다. 참고인 H씨는 "단속반원이 갑자기 참고인의 손목을 비틀었고, 참고인이 한국말을 하고나서야 손을 놓아주었다. 참고인은 한국인 노동자가 수갑을 차고 서 있는 것을 목격하였고 단속반원들은 체포의 취지나 미란다원칙을 고지하지 않았다"고 진술하였으며, 참고인 K씨는 "당시 성명불상의 한국인 노동자가 '나는 한국인인데, 신분증을 제시 못했다는 이유로 수갑을 차고 버스까지 끌려갔다가 풀려났다.'는 취지로 불평하는 것을 들었다."라고 진술하였다. 참고인 근로자 F씨도 "단속반원들이 신원확인 요구를 하지도 않고 제압하려고 하자 중국인으로 보이는 외국인이 신분증을 보여주며 저항하기도 하였다"라고 진술하였다.

4) 참고인 H씨는 14:17경 112에 전화하여 "점심 때 법무부에서 체류자 점검을 나왔는데 내 손을 비틀고 수갑을 채웠다"고 신고하였고, 이 사실은 112 신고사건처리표에 기록되어 있다. ○○파출소 경사 김△△는 14:52경 참고인 H씨에게 전화를 하여 "법무부 직원의 폭행 사실에 대하여 문제를 제기하고자 한다면, 법무부에 정식 민원을 제기하거나 수사기관에 고소하라"고 안내하였다.

5) 식당 내부에서의 단속과정이 직접적으로 녹화된 영상은 없으나, 외부를 촬영한 바디캠 영상에 녹음된 음성에는 식당 내부에서 들리는 소리 중 일부를 확인할 수 있다. 바디캠 영상에는 단속 중 식당 내부에서 물건들이 쓰러지는 등 소란스러운 소리가 들려오며, 단속반원 C씨와 단속반원으로 보이는 자가 창문 안으로 "야 앉아.

이 새끼들.” “야 앉아 인마. 죽을라고”이라며 반복적으로 욕설을 하는 음성, 성명불상의 인원이 “야 놔 이씨 이거 안보여?”라며 소리치는 음성, 성명불상의 인원이 “이 씨발놈들” 이라고 큰 소리로 욕설을 하는 음성 등이 포함되어 있다.

6) 도주하는 외국인 근로자 중 일부는 식당 안 창고로 문을 잠근 채 숨었으며(참고인 근로자 F씨 등 약 8명인 것으로 추정), 다른 일부는 식당 창문을 통하여 외부로 도주하였다(피해자 등 약 9명인 것으로 추정). 피해자 등이 식당 창문을 통하여 도주하는 장면은 식당 외부에서 대기하고 있던 ○○출입국·외국인청 소속 단속반 C씨가 녹화한 영상(12:06분 30초경부터 약 3분간 녹화된 바디캠 영상)에 녹화되어 있다.

7) 단속반원들은 이 사건 단속의 결과 총 33명의 외국인을 긴급보호하였고, 단속된 외국인들은 17:00경 이후까지 수갑을 착용한 채 소형버스 2대에 대기하다가 ○○출입국·외국인청으로 이동한 뒤에야 수갑 사용이 해제되었으며, 수 일 이내에 모두 출국하였다. 단속된 외국인들은 버스에 대기하면서 긴급보호서와 미란다원칙 고지 확인서에 서명하는 때에도 수갑을 차고 있었으며, 당시 채증사진과 조사반장 B씨의 진술을 통하여, 두 명이 1개의 수갑을 함께 차는 경우도 확인된다.

단속 외국인에 대한 수갑 사용과 관련하여 조사반장 B씨는 “도주의 우려가 있어, 33명 모두에게 수갑을 사용하였다. 화장실을 가는 경우에도 일반적으로 풀어주지 않는다.”라고 진술하고 있으며, 조사반원 D씨는 “(임의로 동행하는 경우에도) 안전을 위해서 원칙적으로 수갑을 채우게 되어있다.”고 진술하였다. 다만, 단속반원들은 이 사건 단속에서 신원확인 후 긴급보호된 외국인들이 계호과정에서 도주를 시도하는 등과 같은 특이사항은 없었다고 진술하였다.

라. 피해자의 추락 과정

1) 피해자는 2018. 8. 22. 12:07경 참고인 근로자 F씨 등과 함께 점심식사를 하던 중, 단속반원들에 의한 단속을 인지하고, 단속반원이 배치되지 않은 창문을 통하여 도주하고자 하였다.

2) 단속반원 C씨가 녹화한 바디캠 영상에는 당시 창문으로 도주하는 외국인들과 단속반원 C씨의 행동이 녹화되어 있다. 영상의 녹화된 내용을 기술하면 다음과 같다.

① 12:06경, C씨는 식당 창문 앞에서 촬영을 시작하였다. C씨는 식당 내부에서 소란이 시작되자 창문을 열어 창문 안쪽으로 "앉아 이 새끼야" 등 욕설을 하다가, "안에 들어가야 되는데, 털릴 것 같은데"라고 중얼거리며 위치를 이탈하고 식당 반대편 출입문 쪽으로 이동하였다.

② 12:07경, C씨는 출입문이 닫혀 내부로 진입 하지 못하게 되자 다시 창문 앞(최초 촬영 시작 위치)으로 이동하려 하였다.

③ C씨가 창문 쪽으로 이동하려 모퉁이를 도는 순간, 성명불상의 외국인 1.이 출입구 쪽 창문으로 빠져나와 비계 반대편으로 이동하였다. 이후 창문 2개를 통하여 피해자를 비롯한 외국인 약 7명이 순서대로 도주를 시도하였다.

④ 피해자는 외국인 1.에 이어 두 번째로 창문을 통한 도주를 시도하였고, 창문을 나오려는 순간 C씨와 마주치게 되었다. C씨는 창문을 통과하는 피해자의 오른쪽 무릎을 잡았으나, 피해자는 이를 뿌리치고 창문에서 비계 반대편 난간으로 이동하였다. 그 이후 피해자의 모습은 녹화되지 않았다.

⑤ C씨는 피해자가 난간 반대편으로 이동하고, 다른 외국인들이 도주를 시도하는 것을 인지하자, 피해자를 잡는 것을 포기하고 다른 외국인들이 창문으로 나오는 것을 막으려 시도하였다. 그러나 성명불상의 외국인 약 7명은 C씨의 손을 뿌리치고 골목을 통하여 도주하였다.

⑥ C씨는 외국인들이 도주하자, 잠시 창문을 지킨 뒤 식당 뒤편을 확인하기 위하여 이동하였다가(약 50초) 다시 창문 앞으로 돌아와 영상 촬영을 종료하였다.

3) 피해자가 단속반원 C씨의 손을 뿌리치고 비계 반대편 난간으로 넘어간 뒤, 어떤 행위를 하였는지는 영상에 녹화되지 않았으며, 피해자는 12:07 ~ 12:08경 비계와 건설자제 사이 7.5m 아래로 추락하였다.

4) 피해자가 추락한 지점은 약 7.5m 깊이의 '101동 외벽 지하주차장 흙막이 구역'으로 바닥은 콘크리트였으며, 식당 창문에서 약 1m 정도 이격된 곳이었다. 비계와 101동 건물과의 간격(폭)은 약 4m 이며, 길이는 약 20m로 추정된다.

마. 피해자 추락 이후 구조 과정

1) ○○○○출입국·외국인사무소 운전원 E씨는 식당 외부에서 단속을 지켜보던 중 피해자의 추락을 인지[67]하였고, 이에 2회(12:08경, 12:13경) 119에 신고하였으며, 비슷한 시점에 현장관계자 2명도(12:09, 12:10경) 119에 신고하였다. 4회의 119 신고 과정에서 큰 소란이 있었고, 피해자의 추락 및 신고 사실은 즉시 단속반원, 근로자, 현장관계자 전체에게 구두로 공유되었다.

2) 피해자가 추락한 이후, 단속반장 B씨는 단속반원들에게 특별한 지시를 내리지는 않았고, 단속반원들은 임무변경 없이 단속을 계속하거나 단속된 외국인들을 계호하였다. 단속반원들은 피해자가 추락한 지하로 내려가려는 시도를 하지 않았고, 단속반원 중 일부는 식당 앞 난간 등에서 피해자가 추락한 모습을 포함한 현장 사진을 촬영하였다.

3) 현장관계자 K씨는 공사현장 인근에 있던 중, 피해자가 추락했다는 사실을 듣고, 피해자 추락 지점으로 최초로 이동하였다. 현장관계자 K씨는 당시 피해자의 상태에 대하여 "명확한 의식은 없었으나, 숨은 쉬고 있었고, 중얼거리는 듯하였다."고 진술하였고, 또한 단속반원들에 대하여 "사람이 떨어졌다는 것을 인지하고도 계속해서 단속을 하며, 수갑을 채우고 욕하는 소리를 들었다."고 진술하였다.

현장관계자 K씨 등은 구급대원이 도착하자 피해자 구조를 위하여 구급대원을 인솔하고, 크레인을 동원하여 피해자를 구조하는 데 협력하였다. 또한 현장관계자 K씨는 피해자 호송 이후 성명불상의 단속반원에게 피해자의 친구를 잠시 풀어줄 것을 요청하였으나, 단속반은 위 요구를 거부하였다.

4) ○○소방서 구급대원 L씨 등 3인은 구조 신고에 출동하여 12:15 현장에 도착하였다. 구급대원 L씨는 추락지점의 깊이와 통로의 구조 상 들것을 이용한 구조가 어

67) ○○○○출입국·외국인사무소 운전원 E씨는 "식당 옆에서 단속을 지켜보고 있었고, 창문으로 외국인들이 도주하는 장면과, 피해자가 비계에서 다시 옹벽 쪽으로 이동하려다가 철근 같은 H빔을 잡지 못하여 추락하는 장면을 목격하였다"고 주장하였음.

렵다고 판단하여, 현장관계자 I씨 등에게 현장에 설치되어 있던 크레인을 이용한 인양을 요구하였고, 현장관계자와 협조하여 피해자를 끌어올렸다. 구급대원들은 12:58경 피해자를 구조한 뒤, 현장관계자 J씨와 함께 구급차로 현장을 출발하여, 13:23 추락환자 외상전문센터 '○○ ○ 병원'에 도착하였다. 구급대원 L씨는 위원회와의 조사에서 "출입국관리 공무원들이 현장에 있는지는 당시에 알지도 못했고, 구조 중 대화를 나눈 사실도 없다"고 진술하였다.

○○ ○ 병원은 위원회의 의견조회에 대한 회신에서 피해자의 내원당시 상황에 대하여, "피해자는 중증 뇌손상으로 판단되며 내원 당일부터 신체징후가 유지되지 않았다. 이 경우 사망률 70% 이상으로 회생가능성이 높지 않다."는 소견을 제출하였다.

5) ○○경찰서 경위 M씨 등 경찰 2인은 소방공동대응 지령에 따라 12:24경 현장에 출동하였다. M씨 경위는 현장관계자 J씨, 정○○과 단속반장 B씨 등에게 사건경위 등을 청취하였고, 상황보고서를 작성하여 제출하였다. 경위 M씨 는 위원회와의 조사에서 "출입국관리 공무원들이 정당한 공무집행이었다고 진술하자, 이를 들은 현장관계자들이 단속반원들에게 '안전확보도 안하고 막무가내로 들어와 팔을 잡아채면 어떡하냐'며 항의하기도 하였다."고 진술하였다.

○○경찰서는 이 사건을 내사하여 2018. 10. 11. "피해자의 사망이 범죄와의 관련성이 없다"는 취지로 내사종결 하였다.

6) 단속반장 B씨는 12:13경 ○○출입국·외국인청 조사과장 A씨에게 사고발생을 보고하였고, 조사과장 A씨는 피해자를 호송하는 구급차가 현장을 출발한 이후인 13:20경 사고현장에 도착하였다. 조사과장 A씨는 피해자를 따라 14:30경 ○ 병원에 방문하였으나, ○ 병원 담당 의사는 단속반원 및 조사과장의 환자 면회와 의사 면담을 거부하였고, ○○출입국·외국인청은 현장관계자와 미얀마대사관 측을 통하여 피해자의 상태를 공유 받았다.

7) 피해자는 13:23경 병원 호송되었으나 뇌사 상태에 빠졌으며, 2018. 9. 8. 사망하였다.

바. 출입국관리 공무원들의 단속 현황

1) 법무부가 국회에 제출한 단속과정에서 발생한 '미등록체류자' 사상사고 현황에 따르면, 2008년부터 사망 9명(이 사건 피해자 제외), 부상자 77명으로 파악되며, 특히 사망 사건의 대부분은 추락에 의한 사망이었다. 또한, 법무부가 위원회에 제출한 자료에 따르면, 2013년 이후 단속과정에서 발생했다고 보고된 '단속반원'의 사상사고는 사망한 자가 1명, 부상자 73명으로 파악된다.

연도	부상자	사망자(이 사건 제외)
2008년	11	1
2009년	9	1
2010년	12	1
2011년	6	1
2012년	6	3
2013년	10	1
2014년	2	0
2015년	4	1
2016년	1	0
2017년	14	0
'18년 7월	2	0
합계	77	9

2) 법무부는 소속 출입국청들에 2018. 8. 1. 등 여러 차례 "「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 등 적법절차 및 인권보호에 관한 규정을 철저히 준수하고, 기관장은 관리 감독을 철저히 할 것"을 지시하는 공문을 발송하였다. 다만, 법무부는 2018. 9. 20. 보도자료를 통해 "40~50대 가장의 마지막 피난처 건설현장 강력단속(불법체류, 취업 외국인 대책 발표)"의 제목으로 건설업, 유흥업소에 대한 단속을 강화하겠다고 밝히기도 하였다. 또한 단속반장 B씨는 위원회와의 조사에서 "단속 할당량은 없지만 월 목표치는 있다"고 진술하였다.

3) 한편 각 출입국사무소 당 단속에 투입될 수 있는 업무 담당자는 7~8명인 것으로 파악되고 있으며, 복수의 단속반원들은 위원회와의 면담조사에서 “상급기관의 지시와 제보자들의 독촉에 거의 매일 단속에 임하고 있으며, 인력부족이 안전사고에 가장 큰 원인이다”라고 진술하였다.

4) UN 인종차별철폐위원회는 2018. 12. 14. 대한민국 정부에 대하여, “위원회는 미등록 이주민들이 당사국에서 탄압을 지속적으로 받고 있으며, 출입국관리 및 경찰 공무원에 의한 단속 과정에서 빈번한 부상 사건들과 몇몇의 사망 사건들이 발생한 것에 대해 우려를 표명한다. 위원회는 당사국이 단속으로 인해 체포·강제추방된 이주민 수 및 동 과정에서 과도한 무력이 사용된 경우 관련 조사 건수에 대한 정보를 제공할 것을 요청한다.”고 권고하였다.

6. 판단

가. 피해자 추락 및 사망에 대한 피조사자들의 책임 여부

1) 세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, 우리 헌법은 국민에 대한 생명 및 신체에 대한 권리를 보장하고 있다. 인간의 권리로서 외국인에게도 주체성이 인정되는 기본권은 불법체류 여부에 따라 그 인정 여부가 달라지는 것은 아니며, 생명권과 신체의 자유는 이러한 권리에 해당한다.

2) 피해자는 미등록체류자이기는 하지만, 인간으로서 보호받아야 하는 권리인 생명에 대한 권리와 신체의 자유가 당연히 인정되며, 피조사자인 단속반원들은 출입국관리 공무원으로서 「헌법」 제7조 및 제10조의 취지, 「국가공무원법」 제55조 성실의 의무, 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 제3조 등을 종합할 때, 단속업무를 진행하면서 국적이나 체류자격을 불문하고, 다른 자의 생명과 안전을 보호하기 위하여 최선의 노력을 다해야할 의무가 있다.

3) 피해자는 2018. 8. 22. 12:07경 피조사자들의 단속을 피해 창밖으로 도주하고 이동하다가 식당 옆 공사현장으로 추락하였다. 당시 현장을 채증한 바디캠 영상 등을 종합하면, 피해자가 창문 밖으로 나오면서 창문 밖 통로에 있던 단속반 C씨가 피해자의 다리를 잡았던 사실은 확인되며, 이것이 도주하던 피해자에게 심리적 영향을 미칠 수 있었다는 점은 추정된다. 다만, 피해자가 신체적 접촉에도 불구하고 이를 뿌리치고 '비계' 반대편으로 이동한 점, 영상 자료에 녹화된 피해자의 마지막 모습이 균형을 잃었다고 단정하기는 어려운 점을 고려할 때, 단속반원과의 신체적 접촉이 추락의 직접적인 원인이 되었다고 단정할 수는 없다.

4) 피조사자들은 피해자가 적법한 공무집행에 응하지 않고 도주한 것이 추락의 원인이며, 피해자가 추락한 것은 단속에 임하는 공무원들의 일반적인 주의 정도로는 예측할 수 없었던 사고라고 주장한다. 그러나 이 사건 단속이 적법한지 여부는 아래에서 다루겠으나, 설사 단속이 적법하다고 가정할지라도, 단속의 적법성이 곧바로 사고의 책임을 면하게 해주는 것은 아니다.

5) 피해자의 추락과 관련한 단속반원들의 책임성 여부에 대하여 살펴보면, 미등록체류자가 출입국관리 공무원의 단속을 회피하고자 하는 유인이 있다는 것은 명백하므로, 단속 시 외국인들의 도주나 저항이 있을 수도 있다는 사실은 쉽게 예상할 수 있다. 단속현장은 공사가 진행 중인 곳으로, 단속지점인 내부식당 건물에서 불과 1m 가량 이격된 곳에 7.5m 깊이의 지하 콘크리트 공간이 있었으므로 안전에 대한 특별한 주의가 요구되는 곳이었다. 단속현장의 위험성은 현장여건상 누구나 인지가능한 것으로, 피조사자들은 5차례 사전답사를 하며 추락 위험성을 미리 파악할 수 있었다고 보이며, ○○출입국·외국인청이 받은 제보 내용 중 "미등록체류자의 수가 80명이 넘는다."는 취지의 제보가 반복되었으므로, 단속 중 도주나 저항 및 그로 인한 안전사고 위험성을 예상할만한 정보가 충분하였다고 보인다. 또한, 단속과정에서 미등록체류자의 추락으로 인한 사망사건이 반복되고 있는 점을 고려할 때, 단속반원들은 외국인들의 도주나 저항을 상정한 특별한 안전계획을 수립할 필요가 있었고, 단속과정에서도 상당한 주의조치가 있었어야 했다.

6) 단속반원들이 적절한 안전계획을 수립하였는지 살펴보면, 법무부 훈령인 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 제5조는 "조사과장은 권역별 합동단속, 야간단속 등 주의를 요하는 사안에 대하여는 단속반장에게 미리 현장을 답사하게 한 후 안전 확보 방안이 포함된 단속계획서를 작성하게 하여 사무소장의 결재를 받아야 한다."고 명시적으로 규정하고 있다.

이 사건 단속은 권역별 합동단속이므로 위 규정이 적용되는 단속임에도 2018. 8. 22. 작성된 단속계획서에는 현장과 관련된 구체적인 안전 확보 방안이 전혀 포함되어 있지 않으며, 특별히 다른 문서로 작성한 안전계획도 존재하지 않는다. 따라서 이 사건 단속은 안전에 관한 내부 규정을 지키지 않고 진행되었던 단속이다.

7) 단속반원들은 단속현장의 위험성을 체계적으로 평가하거나, 미등록체류자의 수, 특이사항 발생 등을 상정한 상황별 행동 계획을 세우지 않은 채, '단속이 시작되면, 출입문을 봉쇄하고 진입하여 각 창문 당 단속반원 1인을 배치한다'는 추상적 계획만을 구두로 협의하였으며, 출입문을 봉쇄할 시 창문을 통한 도주와 그 방향의 추락 위험성은 쉽게 인지할 수 있는 위험성임에도, 이에 대한 충분한 대비를 하지 않았다.

그 결과, 단속반원의 약 3~4배에 달하는 미등록체류자의 수를 인지하고도 적절한 조치를 취할 수 없었으며, 창문에 배치되기로 했던 단속반원들은 다른 위치의 외국인들을 제압하느라 당초 계획했던 위치를 이탈하였다. 단속반원들의 공백을 인지한 피해자 등 외국인 약 9명이 가장 위험한 경로인 창문으로 도주하였고 그 과정에서 피해자가 추락하는 결과가 발생하였는바, 피해자의 추락 및 사망은 안전에 대한 고려 없이 진행된 단속으로 인한 사고로 보기에 충분하다.

8) 결국, 단속반원들은 사건현장의 구조, 제보 내용을 통해 사고의 위험성을 충분히 예상할 수 있었음에도, 구체적인 안전 확보 방안을 강구하도록 한 내부 규정을 지키지 않았으므로 직무상 의무를 위반하였다. 또한, 추상적 계획으로 단속에 임하였으며 그 계획조차 정확히 실행되지 못하였다.

따라서, 피해자의 추락이 예측 불가능하였다거나, 도주한 자의 일방적인 책임이라

는 피조사자들의 주장은 받아들일 수 없으며, 피해자의 추락에 관하여 안전계획과 조치를 강구할 의무를 해태한 단속반원들에게 책임이 있다고 인정된다.

나. 피해자의 추락 이후 보호조치 여부

1) 단속반원들은 피해자의 추락을 인지한 즉시 119에 신고하였고, 추락 후 6분여 만에 구급대가 도착하였던 점, 추락의 특성 상 구조 전문가가 아닌 단속반원들이 취할 수 있는 조치에 한계가 있었다는 점에서, 단속반원들의 응급조치 미흡이 피해자의 사망에 직접적인 원인을 제공하였다고 단정할 수는 없다. 또한 단속반원들은 내부적으로 보고를 하는 등의 조치를 하였으며, 미얀마 대사관에 연락한 사실도 인정할 수 있다.

2) 그러나 현장에 있던 단속반원 전원은 피해자의 추락을 인지하고도 보고를 위하여 사진을 채증하거나 단속을 계속하였을 뿐 피해자의 추락 지점으로 내려가 추락한 피해자의 상태를 직접 확인하지 않았다. 단속반원들은 공사 현장의 구조상 추락 지점으로 내려가기 어려웠다고 주장하나, 식당 앞 통로 옆에 지하로 가는 사다리가 있었으며, 현장관계자에게 협조를 구하였다면 내려가는 것이 어렵지 않았다.

반면, 공사 현장관계자들은 가장 먼저 피해자 추락지점으로 이동하여 피해자의 상태를 직접 확인하였을 뿐만 아니라, 출동한 구급대원을 추락지점으로 인솔하고, 구급대원들과 협력하여 크레인을 동원해 피해자를 7.5m 위 통로로 들어 올렸으며, 응급차에 탑승해 병원까지 동행하였다. 또한, 피해자가 이송된 이후에도 통역과 피해자의 심리적 안정을 위하여 단속반에게 미얀마 친구에 대한 긴급보호를 해제할 것을 요청하였으며, 요청이 거부당하자 단속을 피한 피해자의 다른 친구 참고인 근로자 F씨의 신병을 확보하여 피해자의 가족과 연락 및 통역을 위한 지원을 제공하기도 하였다.

3) 결국, 단속반원들의 피해자 추락 이후 행위들은 현장관계자들의 적극적인 대처와 분명하게 대비되는 바, 단속반원들은 공무수행 중 '다른 자의 생명과 안전을 보호하기 위하여 최선의 노력을 해야 할 의무'를 다하였다고 평가할 여지가 없다. 따라

서 사고 이후 단속반원들의 조치에 대하여 공무원으로서 인도적인 책임을 다하지 않은 매우 부적절한 대처였음을 지적하지 않을 수 없다.

다. 단속과정에서의 적법절차 위반 문제

1) 주거권자 및 관계자 동의 절차 위반

가) 「출입국관리법」 제82조, 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 제7조는 출입국관리 공무원들이 단속을 실시할 때에는 주거권자 및 관계자에게 증표를 제시하여야 하며, 소속과 성명을 밝히고 조사목적을 설명하고 난 이후 동의를 얻어 조사를 실시하는 등 적법절차를 준수할 것을 규정하고 있다.

나) 피조사자들은 단속을 실시하면서 식당 내부에 있는 '식당관계자'에게 고지하였으므로 적법절차가 문제되지 않는다고 주장하나, 단속 현장인 '내부식당(함바식당)'은 간이식당으로서 시설가림막으로 외부와 분리된 공사현장에 있는 컨테이너 임시건물인 점, 외부에 있는 식당에서 음식을 배달하여 배식을 하고 있는 곳인 점에서, 식당 자체가 공사 현장의 일부라고 보는 것이 타당하므로 단속을 위한 동의를 구하는 절차의 상대방에 현장관계자를 제외하고 '식당관계자'이면 족하다고 볼 수는 없다.

다) 단속반원들은 공사현장 또는 공사현장 내부에 있는 식당에서 단속하기 위하여, 현장관계자에게 동의를 구하여야 하였으나, 단순히 식당에서 일하는 성명불상의 인원에게 고지한 채 단속을 진행 한 바 이는 동의 절차를 준수하지 않은 중대한 절차위반이라고 보기 충분하다.

2) '긴급보호서'의 남용

가) 「출입국관리법」 제51조 각 항의 체계적 해석 상 도주의 우려가 있는 강제퇴거 대상 외국인에 대한 보호의 방법은 보호명령서를 통한 보호가 원칙이며, 긴급보호서를 통한 보호는 "긴급을 요하는" 경우에만 적용될 수 있는 예외적 방법이다. 원칙과 예외의 관계를 고려할 때, 예외적으로 신체의 자유를 제한할

수 있는 사유에 해당하는지 여부는 엄격하게 해석해야 하는 것이 타당하다. 따라서 출입국관리 공무원이 강제퇴거 대상 외국인을 우연히 마주치고 다른 방법으로는 보호하는 것이 불가능하다는 사정과 같이 긴급성이 명백한 경우에만 긴급보호서를 통한 보호의 요건인 "긴급을 요하는" 경우에 해당한다고 해석해야 한다.

나) 보호명령서 발급을 위한 외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유로 헌법재판소의 판단(헌마 2012. 8. 23. 2008헌마430결정)을 인용하여 "외국인등록을 하지 아니한 채 오랜 기간 불법적으로 체류하면서 스스로 출국할 의사가 없는 청구인들을 사무소장등의 보호명령서가 아닌 출입국관리공무원의 긴급보호서를 발부하여 보호한 것이 이에 필요한 긴급성의 요건을 갖춘 것"이라는 주장이 있다.

다) 그러나 이 사건 단속의 경우 2개월 이상 준비하고 계획한 단속이므로 사건 현장에서 근로하는 외국인들의 인적사항을 확인할만한 충분한 시간적 여유가 있었던 점, 일반적으로 외국인들의 근로관계와 거주관계는 지속적이며 일부 외국인들은 기록이 남아 있는 등록된 외국인이었다가 미등록체류자가 되었다는 점을 고려할 때, 단속반원들이 외국인들의 인적사항을 미리 파악하는 것이 불가능하였다고 보이지 않는다.

단속반원들은 제보자에게 외국인들의 인적사항 대강을 파악한 뒤, 출입국기록이나 외국인등록증 기록을 조사하는 방법, 외국인들의 인적사항파악을 위한 신원확인을 진행하는 1차 조사이후, 보호명령서를 발부받아 재차 단속을 하는 방법 등을 강구할 수 있었으나, 관행적으로 외국인의 인적사항을 미리 파악하기 위한 어떠한 시도도 하지 않았다.

라) 단속반원들은 위의 방법들을 취할 경우, 단속의 밀행성이나 효율성의 문제가 크다고 항변할 수는 있겠으나, 출입국관리법은 명확하게 원칙과 예외를 분리하고 있으므로, 현행 단속방식 보다는 예시적으로 제시한 방법들이 출입국관리법

상 규정된 단속방법에 부합하는 방법이라고 보인다. 특히, 법령이 예정하는 원칙적인 방법으로 업무를 진행할 경우 생기는 문제점들은 실무적으로 업무절차를 개선하여 해결해야할 사항이지, 행정청이 법 규정을 업무에 유리하도록 해석함으로써 원칙을 형해화하여 신체의 자유와 같은 중요한 기본권을 제한하고자 하는 것은 허용될 수 없다.

마) 또한, '외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유'가 곧바로 '긴급한 경우'라고 해석하는 것은 지나치게 업무 편의만을 고려한 것으로 판단된다. 미등록체류 이주노동자의 경우 법 위반의 사회적 영향력이 복합적이며, 그 형태가 행정범이라는 측면에서 형사범과 같은 수준의 위법을 범하였다고 볼 수 없으므로, 미등록체류자의 신병확보 과정은 법이 규정한 엄격한 절차 하에서 기본권 침해를 최소화하는 방향으로 진행되어야 한다.

바) 그러나 현행 단속방식은 '외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유'만으로 보호명령서를 통한 보호를 완전히 배제하고 있어, 원칙과 예외가 뒤바뀌어 운영되고 있다. 이 사건 단속과 같이 출입국관리 공무원들은 관행적으로 외국인의 인적사항을 미리 파악하기 위한 어떠한 시도도 하지 않고 있으며, 건설현장이나 사업장을 돌면서 가장 간소한 절차인 긴급보호서 발부로 다수의 외국인들을 보호하기 위한 단속을 진행하고 있다. 이는 입법자의 객관적인 입법의사에 반하는 결과이며, 조사권의 남용이라고 평가할만하다.

사) 따라서 미리 계획된 단속의 경우에는 특별한 사정이 없는 한 긴급보호서를 통한 보호를 최소화하여야 하며, 이 사건 단속과 같이 보호명령서를 통한 보호를 완전히 배제한 채, 33명의 외국인을 일괄적으로 긴급보호한 것은 절차를 위반하여 부당하게 단속 외국인들의 신체의 자유를 침해한 것이다.

3) 단속과정에서의 과도한 강제력 사용

가) 「출입국관리법」제56조의4는 출입국관리공무원의 피보호자에 대한 강제력을

행사와 관련하여, "피보호자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다."고 규정하고 있으며, 출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙 제3조 제6호는 "보호장비 및 보안장비의 사용 등 강제력의 행사는 필요한 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 하여야 한다."고 규정하고 있다.

나) 이 사건 단속을 직접 목격하였던 참고인들은 공통적으로 "소란이 시작되자 미등록외국인인지, 등록 외국인인지, 한국인인지 분별없이 일단 제압하고 신원을 확인하는 방식으로 단속이 진행되었다"고 진술하고 있으며, 참고인 중 1인은 등록체류자이며 저항을 하지 않았음에도 "고향이 중국"이라고 대답하자마자 수갑을 착용하고 신원확인 후 풀려났다고 진술한다. 또한 한국 근로자인 참고인도 단속반원들이 신원확인 이전부터 강제력을 행사하였으며, 다른 한국인이 수갑을 차고 있는 것을 목격하였다고 진술하였다. 결국, 단속반원들은 미등록체류자 여부나 신원확인을 요청하거나, 미란다원칙을 고지하는 등 최소한의 절차를 준수하지 않고 일단 수갑을 사용하여 체포하고 바닥에 앉게 한 뒤 신원을 확인하는 등 과도한 강제력을 행사한 것으로 판단된다. 이러한 단속반원들의 행위는 강제력의 사용을 필요최소한에 그쳐야 한다고 규정하고 있는 「출입국관리법」 제56조의4 등 관련규정을 위반하여 단속대상자들의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

4) 단속 후 장시간의 수갑 사용

가) 단속반원들은 미등록체류자로 파악된 자들에 대하여, 25인승 버스 2대에서 계호하며, 현장을 떠나 출입국관리소로 도착한 시간까지 약 6시간 동안 수갑을 사용하였다.

나) 미등록체류자 단속 시 경찰장구 사용은 보충성과 긴급성의 원칙에 따라 적법한 공무집행을 적극적으로 방해 또는 거부함으로써 그 집행의 목적달성을 불가능 또는 곤란하게 만들거나, 공무원이나 단속대상자의 생명, 신체를 보호하

기 위한 상황에서 장구를 사용하지 않고서는 다른 수단이 없는 경우에만 사용할 수 있다고 엄격하게 해석해야 한다. 법원과 헌법재판소도 위와 같은 기준으로 경찰장구 사용의 적법여부를 평가하고 있다.

다) 계호 인력 대비 다수의 외국인을 계호하면서, 단속반원 스스로 단속외국인들의 도주를 상정하고 그에 대비하기 위하여 일률적으로 수갑을 사용한 것은 일면 이해할만한 점이 있으나, 이는 제한된 단속인력으로 많은 외국인을 단속하려 시도한 것에서 기인한 스스로 자초한 문제이다. 이를 이유로 단속된 외국인 전원에게 수갑을 사용한 것은 정당한 공무집행으로 보기 어렵다. 구체적인 상황에서 도주의 우려가 현저하다고 볼만한 사람에 대하여만 수갑을 사용하여 전체를 계호한다거나, 순차적으로 일정시간동안 일정 비율로 수갑을 사용하는 등 충분히 도주를 막으면서도 수갑사용을 최소화 할 수 있는 방안이 있었다고 보인다.

라) 그러나 단속반원들은 단속업무를 시작하면서 외국인들의 신원을 파악 이전부터 적극적으로 수갑을 사용하였으며, 단속된 미등록외국인들이 구체적인 도주 위험이 있었는지를 불문하고, 일괄적으로 장시간동안 수갑을 착용하게 하였다. 특히 일부 단속반 직원들은 위원회 면담 조사 시 “신원파악 결과 미등록 체류자로 확인된 이후에는 계호하면서 계속적으로 수갑을 착용시키는 것이 원칙이다. 화장실을 갈 때에도 특별한 요구가 없으면 풀어주지 않는다.”라고 진술하는 것으로 보아 피보호자를 대상으로 관행적으로 수갑을 사용하고 있는 것으로 보인다.

마) 결국, 단속반원들이 단속된 미등록체류자에 대하여, 구체적으로 도주의 우려가 있는지 여부를 판단하려는 아무런 시도도 없이 관행에 따라 모든 단속외국인에게 일괄적으로 장시간 수갑을 사용한 것은 부당하게 외국인들의 신체의 자유를 침해한 것이다.

라. 미등록체류자 신병확보 과정에서의 법률적 미비점

1) 헌법이 규정하는 영장주의는 강제수사 및 조사권의 발동을 객관적 제3자인 법원의 통제 하에 둠으로써 과잉되거나 부당한 강제조사 및 수사에 의한 인권침해를 막고자 하는 취지이다. 인신구속 등의 강제처분은 신체의 자유와 같은 중요한 기본권의 침해를 수반하며 집행기관에 의해 남용될 우려가 현저하기 때문에, 제3자에 의한 절차적 통제의 중요성이 크다. 그러나 출입국관리법에 따른 단속은 그 실질 내용이 형사절차에서 피의자를 체포·구속하는 것과 다를 것이 없음에도, 보호의 개시 및 연장 단계에서 제3의 중립적 기관이나 사법기관이 전혀 관여하고 있지 않다. 실제 출입국관리법에 따른 단속의 현장에서, 단속 중 외국인에 대한 인권침해와 인명사고가 빈번하게 발생하고 있는 것이 발견되며, 단속업무를 수행하는 직원들의 인력 현황과 법무부의 단속 강화 입장 등을 고려할 때, 단속 중 인권침해 및 안전사고가 앞으로도 반복될 우려는 상당하다.

2) 위원회는 이러한 문제에 대하여 2005년 제12차 전원위원회에서 "인신의 자유를 제약하는 단속을 위해서는 영장주의를 채택하는 것이 타당한데도, 현행 법령과 단속 방식은 법관의 통제 등을 배제하고 있어 출입국관리 공무원의 재량권 남용, 인권침해 소지가 매우 높아 문제점이 크므로 형사사법 절차에 준하는 실질적 감독체계를 마련할 것"을 권고한 바 있다.

헌법재판소(2018. 2. 22, 2017헌가29 결정)도 위헌결정을 위한 심판정족수에는 이르지 못하였지만 5인의 다수의견으로 "출입국관리법상의 외국인 보호는 형사절차상 '체포 또는 구속'에 준하는 것으로서 외국인의 신체의 자유를 박탈하는 것이므로, 검사의 신청, 판사의 발부라는 엄격한 영장주의는 아니더라도, 적어도 출입국관리공무원이 아닌 객관적 · 중립적 지위에 있는 자가 그 인신구속의 타당성을 심사할 수 있는 장치가 있어야 한다."고 판단한 바 있다.

그러나 법무부는 위원회의 권고에 대하여 출입국관리법에 따른 단속이 형사절차가 아닌 행정절차에 불과하며, 영장주의 원칙의 예외인 즉시강제에 해당하므로 영장주의가 적용되지 않는다는 의견을 제시하며 사실상 불수용한 바 있다.

3) 이 사건 단속에서 알 수 있듯이, 출입국관리법 상 단속은 사전답사를 진행하는 등 미리 준비할 시간적 여유가 있고, 일반적으로 미등록체류자의 근로관계는 지속적이므로, 단속과정 전체가 "본질상 급박성을 요건으로 하거나, 법원의 영장을 기다려서는 그 목적을 달성할 수 없는 것"이거나 법원의 영장을 발부받는 것이 실무상 불가능하다고 볼 수는 없다.

대부분의 선진국에서는 미등록체류자 단속에 대하여 영장주의를 원칙으로 채택하고 있다. 독일은 강제퇴거를 위한 준비구금이나 확보구금을 하려면 「외국인체류법」제62조에 따라 법관이 발부한 영장이 있어야 하며, 프랑스와 캐나다도 출입국관리법 위반사범을 형사범과 같은 성격으로 파악하고 단속에 있어 형사소송법상의 일반원칙을 적용하고 있다.

해외 입법사례가 시사하는 바와 같이, 단속과정에서 영장주의를 배제해야만 하는 예외적이고 특별한 사정이 있다기보다는 조직과 인력이 부족한 상황에서 충분한 단속을 하지 못하게 된다는 우려가 있을 뿐이나, 이러한 이유로 현행 단속 과정의 법률적 문제점을 정당화할 수는 없다.

4) 한편, 출입국에 관한 행정권의 행사가 국민주권의 행사라는 논리는 출입국관리행정에 광범위한 재량을 부여하는 논거로 활용되고, 나아가 사법심사의 기준을 완화하거나 적법절차의 보장을 약화시키는 근거로도 제시되고 있기도 하다. 그러나 「헌법」 제10조에서 '인간으로서의 존엄과 가치'를 보장하면서 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 국가에게 부과하고 있는 이상 출입국관리 분야에서도 그 기본권의 중요성과 침해 정도에 따라 엄격한 심사기준과 적법절차의 원리가 적용되어야 한다.

헌법상 신체의 자유 관련 조항을 형사절차에 한정하거나, 행정청이 행정상 장해 제거를 위해 자체 판단으로 실력적 강제를 할 수 있다고 해석한다면, 국가가 형사소송법이나 행정절차법을 우회하여 개인의 신체의 자유를 자의적으로 침해하는 부당한 결과가 발생할 수 있다. 따라서 인권보호의 관점에서, 출입국관리 공무원의 외국인 구인 행위를 신체의 자유를 제한하는 점에서 영장주의를 적용하는 '

체포' 또는 '구속'으로 해석하든지, 아니면 행정상 즉시강제 등에도 영장주의를 적용해야 하는 것으로 해석하든지, 어느 쪽이든 법관 등 객관적 제3자의 판단에 따라야 하는 것으로 해석해야 한다고 판단된다.

5) 따라서 출입국관리법에 따른 단속 과정에서 발생하는 반복적인 인권침해와 사고를 방지하기 위하여, 또한 헌법이 정하는 영장주의 원칙의 취지에 따라, 단속과정에서 사실상의 체포 및 연행 등 강제력 행사로 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 법원에 의한 통제 등 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독체계를 마련하여야 한다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항, 제45조 제2항, 제47조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 16.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

2 외국인노동자에 대한 고용허가서 발급 거부에 의한 인권침해

[2019. 5. 8. 18진정0852000]

[주 문]

피진정인에게, 고의나 중과실이 없이 구직등록기간이 경과하여 미등록 노동자 신분으로 체류하고 있는 진정인이 고용허가를 통한 합법적 체류 지위의 외국인노동자로서 노동을 제공할 수 있도록 적절하고 적극적인 구제 방안을 강구할 것을 권고한다.

[이 유]

1. 진정요지

진정인은 고용허가제로 한국에 입국하여 현재 미등록 체류자로 일하고 있는데, 이는 피진정인의 부당한 업무처리로 발생한 것이다.

구체적으로, 진정인은 경기도 □ □ 고용센터에서 ◇◇센터로 옮겨 ◇◇고용센터에서 구직 알선을 진행하였는데, ◇◇고용센터가 이 과정에서 언제까지 직원 등록을 하여야 되는지에 대한 정확한 정보를 회사에 제대로 알려주지 않았고, 이로 인해 회사에서 직원 등록이 늦어져서 진정인은 미등록체류자가 되었다.

당시 진정인은 외국인 구직등록마감이 2018. 7. 16.이었는데, 7. 11. ◇◇고용센터의 알선문자를 받고 사용자(▽▽▽)에게 연락하여 회사 측과 면담을 거쳐 7. 16.부터 일하기로 하고, 7. 13.까지 서류를 준비하였다. 그런데 ㅜ회사 측은 외국인채용에 대한 정보가 충분하지 않아, 진정인을 최초 취업 활동을 하는 외국인근로자로 잘못 알고, 불필요한 보

건소 결핵검사를 받도록 하였다. 피진정인이 제대로 된 정보를 제공하였더라면 진정인은 결핵검사를 받지 않고 직원등록이 가능하였을 것이다.

한편, 보건소 결핵검사 결과가 나온 후에, 고용노동부에 가면 된다고 회사 측에서 진정인에게 알려줬는데, 그 검사 결과는 7. 19.에 나왔고, 이에 회사사람들과 ◇◇고용센터에 방문하였으나, 구직등록기간이 3일 경과되었다는 사유로 직원등록이 불허되었다. 진정인은 이에 이의신청, 행정심판 등 법적 구제절차를 밟고자 하였으나, 재원이 부족하여 포기하였고 이후 미등록노동자로 현재까지 생활할 수밖에 없었다.

결국 고용허가제로 입국한 진정인에 대한 구직 매칭을 담당하는 피진정인의 부당한 업무처리로 인해 진정인은 현재 미등록외국인근로자가 되어 생활하여야만 하는 처지로, 이에 대해 구제가 필요하다.

2. 당사자 및 관계인의 주장요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정인이 사용자와의 근로계약 종료 후 고용노동부에 사업장 변경신청을 하고 교부받은 구직등록필증과 안내문에, 구직등록유효기간이 경과되면 고용허가서 발급이 불가함을 안내하고 있어, 해당사항을 주의하였다면 구직등록유효기간이 경과되지는 않았을 것이다.

2) 사업장 변경을 신청한 외국인근로자는 구직등록유효기간 3개월 이내 「출입국관리법」 규정에 따라 근무처변경허가를 받지 못하면 출국하여야 하나, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없는 경우, 구직등록유효기간을 연장하고 연장 기간 중 근무처변경허가를 받을 수 있도록 할 수 있으나, 진정

인은 업무상 재해 등의 사유를 확인할 수 없고 구직등록유효기간이 경과되어 구직등록유효기간의 연장 대상이 아니다.

3) 외국인근로자가 최초 입국하거나 사용자가 재고용신청을 하여 고용허가서가 발급되면 법무부 출입국외국인청은 마약반응검사와 결핵검사 등 결과를 사용자와 외국인근로자에게 제출받아 결격사유 여부 등을 확인하고 「출입국관리법」에 따른 근무처 변경허가를 결정한다.

한편, 고용노동부는 외국인근로자 도입계획에 따라 사용자의 고용허가 허용여부 등을 결정하고 구직자명부에 등록된 외국인구직자를 알선, 사용자와 외국인구직자가 체결한 근로계약 내용을 확인하여 고용허가서, 표준근로계약서를 교부한다. 고용노동부는 고용허가서 등 발급결정과 관련 마약반응 검사와 결핵검사 등 결과의 제출을 요구하지 않는다. 고용허가서 등을 교부하면서 표준근로계약서에 기재되어 있는 근로시작일까지 법무부 출입국외국인청에 신고를 하도록 안내하고 있다.

4) 진정인이 언급하고 있는 결핵검사는, 외국인근로자가 최초 입국하는 경우 교육장에서 실시하고, 사용자가 재고용을 신청하여 고용허가서 발급시 법무부 출입국외국인청 신고시 검사가 필요함을 안내하며, 자세한 사항은 해당 출입국외국인청에 문의하도록 하고 있다.

진정인과 같이 사업장변경신청을 한 외국인근로자가 사업장과 근로계약을 체결하려는 경우 고용노동부는 결핵검사 등의 결과를 요구하지 않으며, 사업장 또는 진정인이 결핵검사 유무에 대해 문의하였다면 결핵검사는 필요하지 않은 것으로 안내되었을 것이고, 사업장 또는 진정인이 정확히 확인해 줄 것을 요청하였다면, 결핵검사 요구는 법무부 출입국외국인청 소관 업무이므로 관할 출입국외국인청에 문의하여 확인하여야 할 사안임을 안내하였을 것이다.

5) 종합하면, 진정인은 사업장변경신청시 구직등록유효기간이 경과되기 이전 고용허

가서를 발급받아야 한다는 안내를 받았다. 피진정인은 진정인이 구직유효기간이 경과되기 이전에 고용허가서를 발급받을 수 있도록 사업장에 알선을 실시한 바 있다. 진정인의 구직유효기간이 경과하여 고용허가서 발급이 될 수 없음을 안내한 것으로, "고용센터의 부당한 업무처리로 인해 발생"하였다는 진정인의 주장은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

다. 참고인 ◁◁◁

고용센터 자원봉사 노무사이다. 진정인이 사용자에게 구직등록유효기간 내에 고용허가서 발급이 이루어져야 함을 말하였으나, 진정인에 대해 주도적이고 사실상 우위관계에 있는 사용자는 진정인의 말을 심각하게 받아들이지 않았고, 결국 이로 인해 구직등록유효기간이 지난 후 피진정인을 방문하게 되어 고용허가서가 발급되지 못하였다. 사용자는 이러한 사실을 인정하는 경우 불이익을 우려하여 공개적으로는 확인해 주지 않고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서 및 진술내용, 피진정인의 답변서 및 제출자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2017. 3. 21. 고용허가제로 입국하여 근로를 시작하였다. 2018. 3. 24. 진정인은 사용자와 근로계약을 종료하고, 같은 해 4. 16. 사업장 변경 신청(구직 희망 지역을 고양시에서 ◎◎시로 변경)을 하였다. 진정인은 '사업장 변경 신청 외국인 구직등록필증 교부시 안내사항'을 교부받았고, 그 안내사항에는 구직등록기간이 경과

하면 고용허가서 발급이 불가하며, 사업장 변경을 신청한 후 3개월 이내에 근무처 변경 허가를 받지 못하면 출국하여야 함이 한글과 진정인의 모국어인 몽골어로 병기되어 있다.

나. ◎◎시를 관할하는 ○○지방고용노동청 경기지청은 2018. 6. 25.자 문서에 "진정인 연락처 오류 확인"이라고 기재하였고, 이에 진정인은 같은 해 6. 28. ◇◇고용센터를 방문하여 연락처를 정정하고 구직 희망지역을 ◇◇시로 신청하였다. 진정인의 구직 마감일은 같은 해 7. 16.이었다.

다. 구직 마감일을 닷새 앞둔 2018. 7. 11. ◇◇고용센터는 진정인에게 사업장(▽▽▽)을 알선하였다. 진정인은 사업장 측과 면담을 거쳐 같은 해 7.16.부터 일하기로 하였다. 진정인은 구직등록기간 안에 등록하여야 함을 사업장 측에 말하였다. 사업장 측은 진정인에게 보건소 결핵검사를 받을 것을 요청하였고, 결핵검사 결과는 같은 해 7. 19.에 나왔다.

라. 2018. 7. 19. 진정인은 사업장 직원들과 함께 결핵검사결과를 가지고 ◇◇고용센터를 방문하였으나, ◇◇고용센터는 구직등록유효기간(2018. 7. 16.)을 3일 경과하였다는 사유로 진정인에게 고용허가서 발급을 불허하였다.

마. 외국인노동자가 최초 입국하거나 사용자가 재고용 신청을 하여 고용허가서가 발급되면, 법무부 출입국외국인청은 마약반응 검사와 결핵 검사 등 결과를 사용자와 외국인 근로자에게 제출받아서 결격사유 등을 확인하고, 「출입국관리법」에 따른 근무처 변경허가를 결정한다. 결핵검사는 법무부 출입국외국인청에서 관할하여 요구하는 사안이며, 외국인고용허가 업무를 담당하는 고용노동부는 고용허가서 발급 시에 외국인 노동자의 결핵검사 결과를 요구하지 않고 있다. 또한 진정인과 같이 사업장 변경 신청을 한 외국인 노동자가 사업장과 근로계약을 체결하는 경우 결핵검사 결과 자체를 요구하고 있지 않다.

바. 진정인은 재원 부족 등 당시 현실적 여건으로 이의신청 등 구제절차를 밟지 못해 미

등록자로 현재까지 체류하고 있다.

5. 판단

가. 이 진정사건은 사업장 변경 신청을 한 외국인노동자가 구직등록 기간을 3일 경과하여 고용허가서를 발급받지 못함으로써, 미등록 체류자가 되었으며, 행복추구권(일반적 행동의 자유), 직업의 자유를 침해받았다는 것이다.

나. 「헌법」 제10조는 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권을 보장하고 있으며, 같은 법 제15조는 직업의 자유를 보장하고 있다.

인간의 존엄과 가치, 행복추구권과 같이 단순히 '국민의 권리'가 아닌 '인간의 권리'에 대해서는 외국인의 권리 주체성은 인정된다(헌재 2001. 11. 29.자 99헌마494 결정). 또한, 직업의 자유는 각자 생활의 기본적 수요를 충족시키는 방편이 되고 또는 개성 신장의 바탕이 된다는 점에서 「헌법」 제10조와 밀접한 관련을 갖는다(헌재 1997. 10. 30.자 96헌마109 결정; 1998. 7. 16. 96헌마246 결정). 이 점에서 직업의 자유는 단순히 국민의 권리가 아닌 인간의 권리로 보아야 할 것이므로, 외국인에 대해 직업 선택의 자유를 전면적으로 부정할 수 없고, 외국인도 제한적으로라도 직업의 자유를 향유 할 수 있다(헌재 2000. 8. 31.자 97헌가12 결정).

진정인은 적법하게 고용허가를 받아 입국하여 우리나라에서 일정한 생활 관계를 형성, 유지하는 등, 우리 사회에서 정당한 노동인력으로서 지위를 부여받았기 때문에, 직업의 자유권을 인정할 수 있다고 할 것이다.

다. 이 진정사건과 관련하여 진정인은 구직등록기간이 3일 경과되어 고용허가서를 발급받지 못하였으며, 그 기간경과 사유에는 인정사실 나항과 다항과 같이 ○○지방고용노동청 소속 지청의 구직 알선 과정에서 진정인 연락처 오류 발견 및 정정, 진정인의 경우에는 불필요하였던 사용자의 결핵검사 요구가 있다.

구체적으로 살펴보면, 인정사실 가항과 같이 진정인은 2018. 3. 24. 근로계약이 만료됨에 따라, 같은 해 4. 16. 사업장 변경을 신청하였다. 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 "외국인고용법"이라 한다) 제25조 제3항에 따르면, 사업장 변경을 신청한 외국인노동자는 신청일부터 3개월 이내에 근무처 변경 허가를 받아야 한다. 이에 고용노동부도 3개월 이내 구직알선을 하여야 하는데, 인정사실 나항과 같이 같은 해 6. 25. 경기지청이 진정인 연락처 오류 사실을 문서에 기재하기까지 구직등록기간 3개월 중 2개월 이상이 소요되고, 오류 정정일은 같은 해 6. 28.로 3일 소요되었으며, 김포고용센터는 구직등록기간 5일을 남긴 같은 해 7. 11.에 구직 알선을 하였다.

사용자는 인정사실 다항과 같이 2018. 7. 13. 진정인을 면담하고 같은 해 7. 16.부터 근로하기로 하면서, 진정인의 경우에는 불필요한 결핵검사를 요청하였고, 결핵검사 결과가 같은 해 7. 19. 나오면서 구직등록기간을 3일 경과하였다.

비록 피진정인이 진정인에게 자국어인 몽골어로 3개월 내 구직등록의무를 알렸더라도, 입국한 지 이제 막 1년이 지난 진정인이 사용자의 결핵검사요구에 그 불필요성을 확실하게 알지 못하였을 것이라고 쉽게 예상할 수 있다. 또한, 만일 알았다 하더라도 외국인인 본인보다는 외국인노동자 고용 경험이 있는 내국인 사용자가 그 절차에 관하여 더 잘 알고 있으리라고 여기고, 언어 소통이 자유롭지 않은 문제 등도 있어 사용자에게 결핵검사 필요성에 관한 자세한 문의나 반박 없이 사용자의 결핵검사 요구에 따랐을 개연성이 높다. 사용자가 진정인에게 결핵검사를 요구하면서 진정인의 남아 있는 구직등록기간에 주의를 기울여, 결핵검사로 인해 구직등록기간이 경과하는 상황에 관해 피진정인에게 문의하였더라면 결핵검사의 불필요성에 관한 답변을 들었을 것으로 추정된다.

위 내용들을 고려하면, 구직등록기간 경과에 진정인의 고의나 중과실은 없는 것으로 보인다.

라. 이와 관련하여, 「외국인고용법」은 제25조 제3항 본문에서 사업장 변경 신청 후 3개월

이내에 근무처 변경 허가를 받도록 하고, 그 단서에서 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경 허가를 받을 수 없거나 근무처 변경 신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산하도록 규정하고 있다.

「외국인고용법」이 제25조 제3항 본문에 '사업장 변경 신청일부터 3개월 이내'라는 구직등록기간을 명시한 것은 외국인노동자가 일하지 않는 상태에서, 혹은 사업장 변경을 구실로 노동의 의사 없는 상태에서 국내에 장기간 체류하는 것을 방지하고자 하는 것인데, 진정인은 사용자와 2018. 7. 16.부터 일하기로 한 상태로 노동의 의사가 충분하였다.

또한, 「외국인고용법」 제25조 제3항 단서에서 언급하고 있는 '업무상 재해, 질병 등'의 사유들은 사회통념상 사람의 고의나 중과실로 발생한 것이 아니며, 외국인노동자의 책임이 아닌 사유들이라고 할 수 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 진정인의 구직등록기간 3일 경과에는 진정인의 고의나 중과실은 보이지 않으므로, 진정인의 경우가 위 단서의 사유에 해당한다고 해석하는 것이 타당할 것이다.

마. 피진정인은 구직자 명부에 등록된 외국인구직자를 알선하고, 사용자와 외국인구직자가 체결한 근로계약 내용을 확인하여 고용허가서와 표준근로계약서를 교부하는 업무를 수행하는 국가기관으로서, 고용허가제로 적법하게 입국한 외국인이 미등록 체류자가 되어 열악한 처우에 놓이는 것을 방지하고 보호하여야 할 법적 의무를 진다고 할 것이다. 사용자 또한 외국인노동자의 고용 관련 법과 제도, 관련 기관들의 업무내용 등을 숙지하여 외국인노동자의 합법적 신분과 근로환경 등을 보호하여야 할 책임이 있다.

피진정인이 구직등록기간 경과에 고의나 중과실이 없는 진정인의 경우를 「외국인고용법」 제25조 제3항 단서에서 규정한 구직등록기간을 연장하여 처리할 수 있는 사유에 해당하는 것으로 보지 않고, 고용허가제로 적법하게 입국한 진정인에게 고용허가서의 발급을 불허한 것은 원활한 인력수급과 국민경제의 균형 있는 발전을 목적으로 운영되는 고용허가제도 취지에도 반한다 할 것이다. 또한, 법적 보호 등에서 취약

한 상황에 놓이게 될 미등록외국인노동자가 양산되는 것을 방지하여야 할 피진정인이 구체적 타당성을 고려하여 행정처리 할 보호의무(또는 주의 의무)를 다하였다고는 보기 어렵다.

바. 위의 내용들을 종합하면, 구직등록기간 경과에 고의나 중과실이 없는 진정인에게 고용허가서 발급을 거부한 피진정인의 행위는, 결국 고용허가제로 적법하게 입국하여 적법하게 사업장에서 노동하며 생활하려는 진정인의 「헌법」 제10조의 행복추구권(일반적 행동자유권) 및 같은 법 제15조에서 보장하는 직업의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

사. 따라서, 피진정인은 자신의 고의나 중과실 없이 구직등록기간이 경미하게 경과하여 미등록노동자 신분으로 체류하고 있는 진정인이, 고용허가제를 통한 적법 체류 지위의 외국인노동자로서 노동을 제공할 수 있도록, 적절하고 적극적인 구제방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 5. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

3 인종·피부색을 이유로 한 외국인의 클럽 입장 제한

[2019. 7. 22. 18진정0521300]

[주 문]

피진정인에게, 인종과 피부색 등을 이유로 고객의 클럽 입장을 일률적으로 배제하지 않도록 영업방침을 개선할 것을 권고한다.

[이 유]

1. 진정요지

피진정인은 진정인의 인종과 피부색을 이유로 진정인의 클럽 입장을 거절하는 차별행위를 하였다.

2. 당사자 주장 요지

가. 진정인

진정인은 인도계 미국인이며, 2001년부터 00에 거주 중이다. 2018. 6. 16. 24시경 진정인은 친구 1(000 000, 한국계 미국인), 친구 2(000)와 함께 클럽 000(00시 00구 소재, 이하 '이 사건 클럽'이라고 한다)에 방문하려 하였다. 그런데 이 사건 클럽 직원이 진정인을 보고는 친구 2에게 "외국인은 입장할 수 없다"고 하였고, 입장할 수 없는 이유를 물어보자 직원 중 한 사람이 신체적 위협을 가했다.

000을 비롯하여 여러 온라인 사이트에 방문해 보니, 상당수의 외국인들이 이 사건 클럽에서 같은 경험을 하고 비슷한 고충을 나눈 것을 알 수 있었다.

나. 피진정인

본 클럽은 젊은이들만의 공간을 제공하고 음주를 즐길 수 있도록 출입 가능 연령은 20~29세로 제한하며, 내국인을 대상으로 영업하는 것을 원칙으로 하고 있다. 미성년자 출입을 제한하기 위하여 반드시 신분증 검사를 하고 있고, 영업시간은 21:00부터 다음 날 05:00까지이다.

클럽 직원 중 한 사람이 진정인 일행에게 신체적 위협을 했다고 하여 사실관계를 파악해 보려고 했으나 해당 사안을 기억하는 직원은 없었는데, 사건 발생일로부터 상당한 시간이 지났고, 특별히 사건화가 되지 않는 이상 외국인이 방문하였다가 되돌아가는 사례가 제법 많기 때문인 거 같다.

다문화 사회에서 외국인이라는 이유로 클럽 출입을 제한하는 것은 다소 문제가 있다고 생각하지만, 개업 이후 수많은 외국인 사고 실태를 경험하여 사고예방을 위해 어쩔 수 없이 외국인에 대하여 정중하게 양해를 구하고 돌려보내고 있는 실정이다. 피부색의 차이에 따라 출입여부를 결정하지 않으며, 인종에 따라 결정하는 것도 아니고, 외국인이라면 출입이 금지된다.

외국인 출입을 제한하는 이유는 외국인 출입 시 사고가 빈번하게 발생하고, 사고 발생 시 언어 소통의 문제로 인해 즉각적인 대응이 불가능하기 때문이다. 자주 발생하는 구체적 사고 유형으로는 음주 문화의 차이로 인해 옆 테이블과의 마찰 및 폭력행위, 술값 혼동으로 인한 직원과의 시비, 주류대금을 받지 못하는 것 등이며, 외국인이 만취 시 언어 소통이 되지 않아 영업마감이 불가능하다. 또한 클럽의 주 고객은 20대 초반의 학생들인데, 이들은 체격이 큰 외국인이 옆에 있으면 위협을 느낀다고 토로한다.

다. 참고인(친구 1)

진정인, 친구 2와 함께 클럽에 입장하려고 하자 직원(검은 정장에 콧수염을 길렀고, 머리는 포마드로 넘겼으며 키는 175cm 정도임)이 진정인을 보더니 본인에게 "외국인은 입장할 수 없다"고 하였고, 진정인이 이유를 묻자 "Shut up" 등의 욕설을 하며 우리 일행을 쫓아냈다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인, 참고인 및 피진정인의 진술, 관련자료 등을 종합할 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 이 사건 클럽은 00시 00구에 소재하고 있는 유흥주점으로, 영업시간은 21:00부터 다음 날 05:00까지이며, 20~29세의 내국인을 대상으로 영업하는 것을 원칙으로 하고 있다.

나. 진정인은 2018. 6. 16. 자정 무렵 클럽에 방문하였는데 클럽 직원이 외국인은 클럽에 입장할 수 없다고 하여 입장하지 못하였다.

다. 피진정인은 2018. 6. 16. 피진정 클럽을 이용하려는 진정인을 비롯한 일행 한국계 미국인 친구 1과 내국인 친구 2에 대하여 신분증 검사를 한 사실이 없다.

5. 판단

가. 차별사유 및 차별적 처우의 존부

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 인종, 피부색 등을 이유로

상업시설의 이용과 관련하여 특정한 사람을 배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”로 규정하고 있다.

피진정인은 인종과 피부색을 이유로 진정인의 이 사건 클럽 출입을 제한한 것이 아니라고 주장하나, 클럽 직원이 인도계 미국인인 진정인의 모습을 보고 한국계 미국인인 참고인에게 “외국인은 입장할 수 없다”고 말하면서 한국계 미국인인 참고인에게는 별도의 입장제지를 하지 않은 점, 내외국인을 확인하는 별도의 절차 없이 외관상으로 출입대상 여부를 확인했다는 점을 고려할 때, 이 사건은 인종, 피부색을 이유로 진정인의 클럽 이용을 제한한 것으로 볼 수 있다.

나. 피진정인의 행위에 합리적 이유가 있는지 여부

1959년~1960년 서유럽에서의 반유태주의적 사건의 빈발을 계기로 1965. 12. 21. 제20차 국제연합총회에서 채택된 「모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(International convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)」 제5조 (f)항에서는 당사국은 ‘운송, 호텔, 음식점, 카페, 극장 및 공원과 같은 공중이 사용하는 모든 장소 또는 시설에 접근하는 권리’를 향유함에 있어서 인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이 만인의 권리를 법 앞에 평등하게 보장하고 모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다고 규정하고 있는데, 우리나라는 동 협약에 1978. 12. 5. 가입(1979. 1. 4. 발효)하였기에 위 협약에서 규정하는 모든 형태의 인종차별을 금지하고 폐지할 의무가 있다.

우리사회는 국내 체류 외국인의 수가 급격히 증가하여, 2018년도 말 기준 237만여 명의 체류 외국인이 거주하고 있다. 다양한 인종의 외국인들은 이미 우리생활 깊숙이 들어와 있고 이제는 떼어놓고 갈 수 없는 중요한 사회구성원으로 자리매김하였다. 이들과 잘 어울려 살아가기 위해서는 편견과 차별을 버리고 외국인에 대한 이해와 배려가 요청되는 시기이다. 「재한외국인 처우 기본법」 제10조(재한외국인 등의 인권옹호)는 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한

다고 규정하고 있고, 제18조(다문화에 대한 이해 증진)는 국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

국가인권위원회는 인종과 피부색을 이유로 음식점, 목욕탕 등의 상업시설 이용을 제한하여 접수된 진정사건에 대하여 시정을 권고[68]한 반면, 주류 제공이 주된 영업인 클럽의 이용과 관련해서는 "피진정인이 민간사업자이어서 어떤 사람을 입장시킬지 여부에 대해 원칙적으로 사적 자치의 원칙이 적용되므로 피진정인의 퇴거행위가 영업의 자유범위를 뛰어넘었다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 출입금지를 부당하다고 보기 어려운 점, 주류 제공이 주된 영업인 클럽 이용과 관련해서는 술에 취한 채 좁은 공간에 여러 사람이 밀집해 있을 경우 외국인과 내국인 사이에 불필요한 민족의식이나 피해의식 등으로 마찰이나 갈등이 생길 가능성이 많다는 점, 다툼이 일어날 경우에도 의사소통이 원활하지 못하여 싸움을 조기에 말릴 수가 없다는 점, 주한미군 전용 클럽 등 외국인 전용 클럽도 존재하고 이를 내국인에 대한 불합리한 차별이라고 단언하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하여 클럽의 입장을 거부한 것이 합리적 이유 없이 외국인을 차별하는 것이라 보기 어렵다"고 판단[69]해 왔다.

그러나 다인종·다문화 사회에서 더 이상 위 입장을 유지하기는 어렵다.

피진정인을 포함한 상업시설의 운영자들은 「헌법」 제15조에 따라 최대한의 이익 창출을 위해 일정한 범위 내에서는 본인이 원하는 방식으로 시설을 운영할 자유가 있다. 그러나 그와 같은 자유가 무제한적으로 인정되는 것은 아니며, 특히 특정 집단을 특정한 공간 또는 서비스의 이용에서 원천적으로 배제하는 방식으로 구현되는 경우에는 그

68) 국가인권위원회의 2018. 8. 25. 08진차0121000(아프리카인에 대한 상업시설 이용차별) 결정, 2011. 11. 25. 11진정0575700(인종을 이유로 한 목욕장 시설 이용 차별) 결정 등

69) 국가인권위원회의 2015. 6. 17. 14진정0333300(나이지리아 국적을 이유로 출입 거부) 결정, 2014. 3. 26. 13진정0980200(클럽 이용 시 인종차별) 결정, 2012. 10. 17. 12진정0077400(한국인 전용 유흥업소의 외국인 출입 제한) 결정 등

에 합당한 사유가 인정되어야만 한다.

먼저 피진정인이 운영하는 이 사건 클럽은 주류를 판매하고 장소가 협소하여 술에 취한 여러 사람이 밀집해 유흥을 즐기다 보면 주변의 사람들과의 마찰이나 갈등이 생길 가능성은 상존하나 외국인라고 하여 이 사건 클럽 이용상 특별한 주의가 요구되는 시설이라고 보이지 않으며, 진정인을 포함한 일행들은 술에 취한 상태가 아니었다고 주장하고 있고 내국인 친구와 함께 이 사건 클럽을 이용하려 했으므로 의사소통의 문제가 있었다고 볼 수 없는바, 이 사건 클럽의 이용과 인종, 피부색 사이에 합리적 연관성이 존재한다고 볼 수 없다.

또한 피진정인이 클럽의 원활한 영업을 위해 인종과 피부색 등이 다른 사람의 출입을 전면적으로 제한한 것은 과거 피해사실로 인한 선입견에 기초하여 일반화한 것이라는 점, 클럽에 입장하고자 하는 고객을 대상으로 영업에 방해가 되는 구체적인 행위를 제시하면서 주의사항 및 퇴장 등을 요구할 수 있음을 고지하는 등의 조치로 해결방안을 모색할 수 있는 점, 다툼이 일어나거나 술값 시비가 있을 때 중요한 것은 의사소통의 가능 여부라는 점 등을 종합할 때 피진정인의 행위에 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

따라서 본건 피진정인이 진정인의 클럽 이용을 제한한 것은 합리적인 이유 없이 인종과 피부색 등을 이유로 상업시설 이용에 있어서 특정인을 배제한 '평등권 침해의 차별행위'에 해당한다고 판단된다. 따라서 국가인권위원회는 전원위원회의 의결로서 '인종과 피부색 등을 이유로 한 클럽 이용 제한'에 관한 종전의 결정들에서 취한 입장을 변경하고 본건 진정을 인용한다.

권고 주문과 관련해서는 피진정인에게 인종과 피부색 등을 이유로 고객의 클럽 입장을 일률적으로 배제하지 않도록 영업방침을 개선할 것을 권고하는 것이 적절할 것으로 보인다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 7. 22.

국가인권위원회 전원위원회

4 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도로 인한 인권침해

[2020. 3. 31. 19진정0703100]

[주 문]

1. 피진정인에게, 피해자들과 같은 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하되, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 직접 체류자격을 신청할 수 있도록 하고, 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적정한 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련할 것을 권고한다.

2. 피진정인에게, 해당 제도 마련 이전에라도 피해자들의 인권이 침해되지 않도록 아동 최상의 이익을 고려하여 현행 법·제도 하에서 가용한 모든 절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극적으로 심사하되, 이 과정에서 피해자들의 강제퇴거에 대한 두려움을 최소화할 수 있는 조치를 취할 것을 권고한다.

[이 유]

1. 진정요지

피해자들은 체류자격 없이 대한민국에서 출생한 외국인으로 강제퇴거 대상자이나 '불법체류 학생의 학습권 지원방안' 지침에 따라, 고등학교 졸업시기까지 부모와 함께 강제퇴거가 유예되었다.

피해자들은 고등학교를 졸업하더라도 대학입학 또는 장애를 가진 부모 및 어린 동생들을 돌봐야 하는 등의 사정이 있지만, 현 제도 상 피해자들과 같이 장기체류 중인 미등

록 이주아동에게 체류자격을 부여하는 제도가 없어, 위 지침 상의 유예기간이 지나면 본국으로 강제퇴거 된다.

한국어를 모국어로 사용하고 장기간 대한민국에서 교육받고 성장하면서 정체성을 형성한 피해자들의 의사와 상관없이 국적국으로 출국하게 하는 것은 이들의 기본권을 침해하는 행위이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피해자 1(2002년생, ○○ 국적)

피해자 1은 ○○국적이나 대한민국에서 출생하여 대부분의 기간 동안 국내에 거주한 고등학교 2학년 학생이다.

1) 출생 및 미등록 체류 경위

피해자 1의 부모는 선천적으로 청각 및 언어장애를 갖고 있는 중복장애인이다. 피해자 1의 아버지는 ○○의 장애인 복지가 매우 열악해 자립하기가 힘들어 대한민국으로 입국했고, 어머니는 일찍이 부모님을 여의고 큰언니 손에 자라다가, 한국인과 결혼하게 된 큰언니를 따라 함께 입국하였다.

피해자 1의 부모는 한국에서 만나 결혼하여 2002년 피해자 1을 출산하였다. 당시 피해자 1의 부모 모두 미등록 신분이었기 때문에 피해자 1도 외국인 등록을 하지 못했다. 피해자 1이 3세가 되었을 즈음 어머니가 피진정기관에 의해 단속되어 피해자 1은 어머니와 함께 ○○로 출국하여 1년가량 체류하다가 2006년 어머니와 함께 대한민국에 재입국하여 현재까지 체류 중이다. 피해자 1의 부모 모두 ○○에 거주중인 가족이나 친지는 없다.

2) 성장과정

피해자 1의 아버지는 건설일용노동자, 어머니는 공장노동자로 일하며 가족의 생계를 유지하고 있다. 부모 모두 청각 및 언어장애가 있어 가족끼리는 수어로 소통하는데, 피해자 1의 가족은 한국어 수어를 체계적으로 배우지 못해 수어보다는 대부분 몸짓과 손짓으로 대화한다. 부모는 한국어를 모르고, 피해자 1은 ○○어를 몰라 글로도 소통이 불가능하다.

피해자 1은 유치원을 졸업한 뒤 관악구 소재의 초등학교, 중학교를 졸업하고 현재 동작구에 소재한 고등학교 2학년으로 재학 중이다. 피해자 1은 고등학교에 입학한 이후로 사회문제를 다루고 해결책을 제시하는 사회탐구과목에 흥미를 가지게 되었고, 좋은 성적을 받고 있다.

피해자 1은 교내 봉사 동아리 부장을 맡아 16명의 부원들을 통솔하며, 2주에 한 번씩 정기적으로 지역 요양원에서 청소, 배식, 말벗 되어드리기 등 다양한 봉사를 하며 사회복지사가 되기 위한 준비를 하고 있다.

3) 한국사회와의 유대 관계 및 장래계획

피해자 1의 한국어 능력은 보통의 대한민국 국적 고등학생 수준이다. 피해자 1은 초등학교부터 주변 친구들에게 외국국적이라는 사실을 알리지 않았다. 피해자 1은 평범하지 않은 이름 때문에 친구들로부터 이름이 아닌 별명으로 불리기도 했지만, 한국국적이 아니라는 사실을 의심 받아본 적은 없다.

피해자 1은 미등록 체류 사실의 의미를 본격적으로 깨닫게 된 중학교 시절부터 한국국적 친구들을 보며 상대적 박탈감을 느꼈으나, 스스로 가능한 것들의 성취를 위해 부단히 노력하였다. 일례로, 사회봉사 시간을 인증받기 위해서는 사회복지자원봉사인증관리 홈페이지에 가입하여야 하나, 피해자 1은 주민등록번호가 없어 가입이 불가능하였다. 그러나 피해자 1은 봉사 동아리 부장으로서 봉사시간, 봉사인원, 봉사내용을 매번 요양원 측과 의논하는 과정에서 요양원 관계자들의 신뢰를 얻고 있었기 때문에 요양원으로부터 수기로 작성된 봉사 증명서를 받을 수 있었다.

피해자 1은 사회복지사라는 목표를 갖고 봉사활동을 열심히 하고 있다. 피해자 1은 체류자격과 경제적 궁핍으로 인해 의료와 교육의 기회로부터 소외된 사람들의 애환과 특히 장애인과 그 자녀가 겪는 어려움을 누구보다도 더 잘 알고 있어 경제적으로 안정적인 삶을 추구하기보다는 자신과 같은 어려움을 겪고 있는 사람들에게 도움을 주고 싶다는 생각으로 사회복지사가 되려고 한다.

4) 국적국과의 단절

피해자 1은 국적국 언어인 ○○어를 배운 적이 없고, 부모와도 한국어 수어로만 대화하고 있다. 최근에는 교내 백일장 대회에서 우수한 성적으로 상장을 받기도 하였고, ○○어보다 학교에서 제2외국어로 배우고 있는 일본어를 더 잘 안다.

피해자 1은 성장하는 동안 ○○의 사회, 문화, 교육을 접할 기회를 전혀 갖지 못했다. 피해자 1은 부모나 이모를 통해 ○○에 대한 교육이나 설명을 듣지 못했고, 한국에서 공교육을 이수하는 과정에서도 ○○ 관련 교육을 받지 않았으며, 가족을 제외한 ○○국적 외국인과 교류한 경험도 없다.

피해자 1에게 국적국인 ○○은 TV에서 보고 들은 낙후된 국가라는 정도의 이미지뿐이고, 피해자 1은 자신이 ○○ 사람이라고 느낀 적이 없을 정도로 국적국과의 연대감이 없으며, '○○로 돌아갈 바에는 높은 데에서 떨어져 죽겠다'는 심정이 들 정도로 국적국에 대한 거부감이 크다.

어머니의 자매들은 모두 한국에 있고, 아버지의 친인척은 모두 사망하여 ○○ 현지에는 피해자 1을 보호하고 지원해 줄 수 있는 친인척이 없다. 또한 피해자 1의 부모는 선천적인 장애로 인해 가족 이외의 사람을 만날 기회가 드물었기 때문에 국적국에서의 인적 기반이 전혀 없다.

5) 기타 고려사항

피해자 1은 이 진정사건 조사 과정에서 피진정인으로부터 '특별 자진출국제도'를 통해 국적국으로 출국하여 일정기간 이상 체류한 이후 유학생 비자 등으로 재입

국하여 합법적으로 체류할 수 있는 방법에 대해 안내 받았으나, 아직 강제출국 유예기간이 남아있고, 연고도 없는 국적국에 혼자 체류할 수 없어 해당 제도를 이용할 수 없다고 진술하였다.

다. 피해자 2(2001년생, ○○○ 국적)

피해자 2는 ○○○ 국적이나, 한국에서 출생하여 지금까지 한국에서만 거주한 진정제기 당시 고등학교 3학년 학생이다.

1) 출생 및 미등록체류 경위

피해자 2의 부모는 산업연수생 신분으로 한국에 입국하였으나, 열악한 노동조건으로 인해 사업장에서 이탈하여 미등록 체류상태로 한국에서 근로하며 거주하고 있다.

피해자 2의 부모는 사실혼 상태에서 2001년 피해자 2를 출산하고, 그 후 2명의 딸을 더 출산하였다. 피해자 2의 어머니는 2014년경 몸 상태가 나빠져 요양을 위해 ○○○으로 출국하였으며, 강제퇴거 대상자의 신분이었기 때문에 일정기간 재입국이 불가하여, 현재 피해자 2는 아버지와 여동생 2명과 함께 살고 있다.

2) 성장 과정 및 가족관계

피해자 2는 안산에서 초등학교 및 중학교를 졸업하고, 현재는 안산의 특성화 고등학교에 재학 중에 있다.

5년 전 피해자 2의 어머니가 원인을 알 수 없는 증상으로 장기치료 및 요양이 필요하여 자진출국 하였는데, 당시 피해자 2의 나이는 12세였다. 그때부터 피해자 2는 사실상 2명의 동생들을 돌보는 역할을 하였다. 피해자 2는 가정형편을 생각하여 고등학교를 진학할 때도 인문계 학교보다 학비가 저렴한 특성화고를 선택할 정도로 가족에 대한 책임감이 강하다.

3) 한국사회와의 유대 관계 및 장래계획

피해자 2가 유일하게 구사할 수 있는 언어는 한국어이다. 학교 교우들은 피해자 2가 외국국적이라는 사실을 모른다. 피해자 2는 가장 가깝게 지내는 친구 1-2명에게만 한국 국적이 아니라는 사실을 고백하였다.

피해자 2는 중학교 졸업 시 정근상을 받는 등 성실하게 초등학교 및 중학교 과정을 이수하였고, 고등학교에서는 연극 동아리에서 활발하게 활동하고 있다. 피해자 2는 주말과 방학에도 학교에 나가 연극을 준비할 정도로 성실하게 동아리 활동에 참여하고 있는데, 동아리에서 무대 설치, 조명, 의상, 음향 등의 업무를 골고루 경험하면서 '상황에 맞는 음악과 조명을 선택하고 무대를 돋보이게 하는 것이 가장 행복하다'라는 생각을 하게 되었다. 이러한 경험을 토대로, 피해자 2는 공연 기획 업무를 하고 싶다는 구체적인 계획도 세웠다.

피해자 2는 고등학교 졸업 이후 ○○○으로 돌아가야 한다는 생각은 해본 적이 없고, 한국에서 계속 살고 싶어 한다.

4) 국적국과의 단절

피해자 2는 ○○○어를 전혀 구사하지 못한다. 부모와 2명의 동생들도 한국어만 사용했다. 따라서 자연스럽게 지역 내 다른 ○○○인들과의 교류도 없고, 주로 교류하는 사람들은 매주 예배 시 만나는 지역 내 성당의 교인들이며, ○○○ 친척들과의 교류나 소통도 거의 없다.

5) 기타 고려사항

피해자 2는 2020. 2. 고등학교를 졸업하여 피진정기관에 의해 단속되면 강제퇴거 된다. 그래서 국적국으로 쫓겨날 수도 있다는 두려움으로 피진정인에게 안내받은 '특별 자진출국제도'를 적극 활용하고 싶은 마음도 있다. 그러나 출국하면 다시 한국으로 재입국하기 어려울 수도 있다는 불안감, 사회적 유대감이 전혀 없는 국적국에서의 생활에 대한 막막함, 그리고 남겨질 어린 동생들에 대한 걱정이 커서 선뜻 선택하지 못하는 상황이다.

라. 피진정인

초·중·고등학교에 재학 중인 불법체류 아동(이하 '미등록 이주아동'이라 한다)에 대해 단속을 자제하고, 본인 희망 시 고등학교 과정까지 강제출국을 유예하고 있다.

미등록 이주아동이 고등학교를 졸업하면 더 이상 유엔「아동의 권리에 관한 협약」에 따른 '미성년 아동의 인권' 영역이 아닌 성인 미등록 체류 문제로 성격이 전환되고, 국내출생 미등록 이주아동의 대학 진학 등의 사유로 인한 '상시적 합법화 제도(체류자격 부여)'는 없으므로, 고등학교 졸업 후 단속에 적발되면 강제 퇴거된다.

다만,「출입국관리법」제61조(체류허가의 특례)에 따라 법무부 장관이 강제퇴거 명령을 받은 외국인에 대해 국내 체류를 허용할지 여부를 심사할 수 있으므로, 법 위반 동기 및 내용 등의 사유를 종합적으로 검토하여 개별적으로 판단할 수 있을 것이다.

일각에서 미등록 체류 아동에 대한 합법화를 주장하고 있으나, 미등록 이주아동에 대한 상시적 합법화는 유엔「아동의 권리에 관한 협약」의 범위를 벗어난 것으로 법 경시 풍조가 초래될 수 있다는 주장 외에도, 미등록 체류 외국인의 규모가 급증하고 있는 상황에서 부모가 자녀를 이용하여 체류하는 사례가 더욱 증가함으로써 국경관리 및 체류질서의 근간이 훼손될 수 있다는 우려도 있다.

그동안 미등록 이주아동을 구제하는 법안이 수차례 발의되었으나, 위와 같은 이유 등을 배경으로 폐기된 현실을 고려할 때, 국내 출생 미등록 이주아동에 대한 '상시적 합법화(체류자격 부여)'는 국민적 공감대 형성이 우선 전제되어야 할 것이다.

참고로 현재 '불법체류 외국인 관리대책'에 따라 '특별 자진출국제도'를 운영하고 있는데, 2019. 12.부터 2020. 6.까지 자진 출국할 경우 입국금지가 면제되고, 유학(D-2) 등 자격요건을 구비하는 경우 과거 미등록 체류 사실과 관계없이 재입국하여 합법적으로 체류할 수 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인 제출자료, 진정인 전화조사, 피진정인 의견서 및 제출자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 '이주배경 아동청소년 기본권 보호를 위한 네트워크' 소속으로 피해자들을 지원하고 있으며, 피해자들은 체류자격 없이 대한민국에서 출생한 미등록 이주아동으로 강제퇴거 대상자이나, 피진정기관의 '불법체류 학생의 학습권 지원방안' 지침에 따라 고등학교 졸업 시 까지 강제 출국이 유예되었다.

나. 피해자들은 국내에서 초·중학교를 졸업했으며, 현재 피해자 1은 고등학교 3학년에 재학 중이고, 피해자 2는 2020. 2. 고등학교를 졸업하였다.

다. 피진정인은 2010년부터(고등학교 학생 대상은 2013년부터) '불법체류 학생의 학습권 지원방안' 지침에 따라, 초·중·고등학교에 재학 중인 미등록 이주아동에 대해서는 단속을 자제하고 있으며, 본인 희망 시 고등학교 과정까지 부모와 함께 강제 출국을 유예하고 있고, 위 지침상의 유예사유 종료시점인 고등학교 졸업이후 단속된 미등록 이주아동과 그 부모에 대해서는 강제퇴거를 집행하고 있다.

라. 피진정인은 2019. 12.부터 2020. 6.까지 '특별 자진출국제도'를 운영하고 있으며, 해당기간에 자진출국 하는 미등록 이주민은 출국 시점에 따라 과태료 감면 또는 면제를 받을 수 있으며, 강제퇴거대상 외국인에게 적용되는 5년간 재입국 금지가 면제된다.

5. 판단

가. 판단근거

「대한민국헌법」 제6조에 따르면 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승

인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다. 또한 같은 법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리가 있고, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 지니고 있음을 규정하고 있는데, 외국인의 기본권 주체성에 관한 헌법재판소 결정례에 따르면, 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 관해서는 '인간의 권리'로 외국인에게도 폭넓게 인정된다(헌법재판소 2001.11.29. 선고 99헌마494결정).

국내에 입국하려는 외국인은 「출입국관리법」 제10조에 따라 체류자격을 받아야 하며, 국내 출생으로 같은 법 제10조에 따른 체류자격을 갖지 못하고 체류하게 되는 외국인은 같은 법 제23조에 따라 출생한 날부터 90일 이내에 체류자격을 받아야 한다. 위의 규정을 위반한 외국인은 같은 법 제46조 제1항에 따라 강제퇴거 될 수 있고, 강제퇴거 된 외국인은 같은 법 제11조 제1항 제6호에 따라 5년간 국내에 입국할 수 없다.

피해자들은 국내출생 외국인으로 「출입국관리법」 제23조에 따라 체류자격을 받아야 했지만 그러지 못하여 강제퇴거 대상이다. 그러나 피진정인의 '불법체류 학생의 학습권 지원방안' 지침에 따라 고등학교 졸업시기까지 부모와 함께 강제퇴거가 유예되거나 유예됐다.

피진정인은 피해자들의 경우 강제퇴거가 유예된 것뿐이고, 현행법상 피해자들과 같은 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하는 상시적 합법화제도가 없으므로 피해자들이 고등학교를 졸업하게 되면 유예사유가 소멸되어 단속 시 강제퇴거 한다는 입장이며, 이에 불복한다면 「출입국관리법」 제61조에 따라 강제퇴거 명령에 대한 이의신청 절차를 통해 국내 체류 허용 여부를 심사 받을 수 있고, 이 심사는 △법 위반동기·내용·결과, △고의·과실 여부, △가족관계 및 체류실태, △국내생활 기반 여부, △국경관리와 체류질서에 미치는 영향, △국민적 공감대 형성 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단하고 있다고 한다.

결국, 피해자들은 본인의 의지와 상관없이 대한민국에 태어나서 미등록의 상황에서 성장하였을 뿐인데, 강제퇴거명령 처분 이후에나 가능한 피진정인의 체류허가의 특례 외에

는 대한민국에서 체류자격을 부여 받을 기회조차 없는 것이다. 그러나 피해자들 역시 기본권을 보장받고 향유할 주체이므로, 이들에게 강제퇴거 명령으로 적용되는 기본권 제한은 최소침해의 원칙 등 기본권 제한 원리에 따라야 한다.

나. 인권침해 및 기본권 제한 여부

기본권 침해는 공권력의 작용과 현재 관련이 있어야 하며, 장래 어느 때인가 관련될 수도 있다는 것만으로는 충분치 않으나, 헌법재판소에서도 기본권 침해에 대해 사후 구제적인 보호뿐만 아니라 사전예방적인 보호도 필요하기 때문에 현재성의 요건을 완화하여 해석하고 있다(헌법재판소 1997. 7. 16.자 97헌마70 결정, 헌법재판소 2001. 3. 21.자 99헌마 150 결정, 헌법재판소 2002. 8. 29.자 2000헌마556 결정). 특별히 본 사건의 경우, 가까운 미래에 기본권 침해 문제가 발생될 것이 확실히 예견되는 바, 기본권 침해의 현재성을 완화하여 판단하는 것이 타당하다.

강제퇴거명령의 주된 취지는 '반사회성을 지닌 외국인으로부터 우리나라 국민을 보호'하기 위한 공익적 목적을 달성하기 위한 것이다.(청주지방법원 2018. 5. 17. 선고 2017구합2276 판결)

피해자들이 체류자격 없이 출생하고 성장한 배경과 사정은 각기 다를 것이나, 피해자들 모두 자신의 체류자격 부존재의 의미와 그에 따른 효과에 대해 충분히 이해하고 의사결정을 할 수 있는 연령이 아니었으므로, 미등록의 책임이 피해자에게 있지 않다는 것은 자명한 사실이다. 또한 피해자들은 국내 출생이후, 국내에 체류하면서 대한민국의 초·중·고등학교 교과과정을 이수하며 성장했고, 대한민국의 언어, 풍습, 문화, 생활환경 등에서 정체성을 형성해 왔으며, 대한민국에서 사회적 기반을 형성하고 있다.

피진정인은 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여하게 되면 부모가 자녀를 이용하여 체류하는 사례가 더욱 증가함으로써 국경관리 및 체류질서의 근간이 훼손될 것이라는 우려를 제기하지만, 현실화 되지 않은 가정적 우려이기 때문에 이를 이유로 피해자들의 기본적 인권을 소홀히 할 수 없고, 그러한 우려는 출입국행정이나 법령 보완 등

을 통해 해결해야 하는 것이 적절해 보인다.

한편, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 '자유권규약'이라고 한다) 제12조 제4항은 '어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다'고 규정하여 "본국에 입국할 권리"를 보장하고 있다. 이 조항에 대해 유엔 시민적 및 정치적 권리 위원회(이하 '유엔 자유권규약위원회'라고 한다)는 일반논평을 통해 '이는 국적과 무관하게 모든 사람에게 적용되며[70], 어느 국가와의 특별한 관계 또는 권리로 인해 일반적인 외국인으로 볼 수 없는 사람까지 이 조항에 의해 목적국가에 입국할 권리가 보호될 여지가 있다'고 해석하면서, '장기간의 거주, 밀접한 개인적 및 가족 관계, 계속 체류하고자 하는 의사, 타국과의 관계가 없다는 점' 등을 종합적으로 고려하여 판단하게 된다[71]고 밝힌바 있다.

또한 2017년 유엔 아동권리위원회와 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회가 채택한 일반논평에 따르면, 이주아동과 그 가족의 강제추방이 가족 및 사생활에 대한 권리의 자의적 간섭에 해당되는 경우에도 보호되어야 하며, 특히 목적국에서 출생하거나 장기간 거주한 경우, 또는 부모의 출신국으로 돌아가는 것이 아동의 최선의 이익에 위배되는 경우에 자녀와 함께 비정규적 상황에서 거주하는 이주민들에게 정규지위를 획득할 수 있는 경로를 제공할 것을 각국에게 권고한바 있다.[72]

출입국관리행정은 내국인과 외국인의 출입국과 외국인의 체류를 적절하게 통제·조정함으로써 국가의 이익과 안전을 도모하는 국가행정으로서, 피진정인이 어떠한 외국인을 바람직하지 않다고 판단하여 출국하게 할 것인지 여부는 원칙적으로 정책재량의 영역에 속한다. 따라서 피진정인은 피해자들과 같은 장기체류 미등록 이주아동

70) General Comment No. 27 on the freedom of movement, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 1999. 11. 2. para.20

71) CCPR Communication No. 1959/2010(Warsame) para 8.4

72) Joint general comment No. 4(2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23(2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return

에 대해 「출입국관리법」 제46조 제1항에 따른 강제퇴거 여부를 정할 재량권을 가지고 있다고 할 것이다.

따라서 피진정인이 피해자들에게 강제퇴거명령을 함에 있어서는 외국인의 출입국과 체류를 적절하게 통제하고 조정함으로써 국가의 이익과 안전을 도모하려는 공익적 측면과, 헌법상 규정된 피해자들의 인간으로서의 존엄과 행복추구의 권리, 국제협약에서 보장하고 있는 피해자들의 다양한 지위와 영역에서의 권리, 피해자들이 우리나라에 체류하면서 형성한 사회적 기반, 가족결합권 등의 개인적 이익을 종합적으로 비교·형량해야 하고, 그에 대한 판단에 있어서는 인권의 존중과 과잉금지원칙을 고려하는 것이 합리적이라고 보인다.

결국, 피진정기관은 「출입국관리법」 제46조 제1항에서 규정한 강제퇴거 대상자에게 강제퇴거를 명할지 여부에 관하여 재량권을 행사할 권한이 있으나, 피해자들이 고등학교를 졸업하여 유예사유가 소멸되고 강제퇴거 대상이 되는 본 사건의 경우 피진정기관이 달성하고자 하는 공익보다 피해자들이 입게 될 불이익이 더 클 것으로 예견되므로, 이는 헌법 제10조에서 보장하는 피해자들의 인간의 존엄성 및 행복추구권을 침해한 것으로 판단된다.

한편 피진정인은 「출입국관리법」 제61조의 체류허가의 특례 제도를 대안으로 제시하고 있으나, '특별체류허가'의 사유 중 하나인 "체류하여야 할 특별한 사정"에 대한 공개적이고 구체적인 기준이 없어 예측 가능성이 매우 낮을 뿐만 아니라 실제로 인정된 경우도 극히 소수이며, 오히려 이의신청이 기각되고 특별체류허가가 부여되지 않은 외국인이 소송을 통해 강제퇴거명령이 취소되고 체류자격을 부여 받은 사례도 있는바(청주지방법원 2018. 5. 17. 선고 2017구합2276 판결), 위 특례 제도가 피해자들의 기본권을 보호할 수 있는 대안이 될 수 있을지 의문이다.

또한 이러한 심사는 강제퇴거명령을 받은 후, 당사자의 이의신청에 의해 진행되는 절차이고, 이의신청을 하지 못하거나 이의신청이 기각된 경우 바로 강제퇴거 될 수 있다는 점에서 피해자들과 같은 장기체류 미등록 이주아동이 위 특례 제도에 접근할 수

있는 가능성도 매우 낮다 할 것이다.

이에 피진정인에게, 피해자들과 같은 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하되, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 직접 체류자격을 신청할 수 있도록 하고, 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적정한 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련할 것을 권고한다.

또한, 해당 제도 마련 이전에라도 피해자들의 인권이 침해되지 않도록 아동 최상의 이익을 고려하여 현행 법·제도 하에서 가용한 모든 절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극적으로 심사하되, 이 과정에서 피해자들의 강제퇴거에 대한 두려움을 최소화할 수 있는 조치를 취할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2020. 3. 31.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

5 중화권 다문화 자녀들의 성명 등록 시 현지발음 등록으로 인한 인권침해

[2020. 4. 7. 19진정0425200·19진정0502900(병합)]

[주 문]

피진정인에게, 한국국적 자녀의 성을 기재할 때 「외래어 표기법」에 따라 원칙적으로 외국인 아버지의 성의 원지음 표기 방식으로 등록하도록 하는 관련 규정을 피해자의 자기결정권을 존중하는 방식으로 개선할 것을 권고한다.

[이 유]

1. 진정요지

진정인 1은 한국인 여성으로 대만인 남성과 결혼하여, 한국국적의 피해자 1을 출산하였다. 진정인 1이 혼인신고를 할 때 남편의 성(姓)이 한국 발음으로 가(柯)임에도 담당 공무원은 배우자의 이름을 대만 현지발음인 원지[73]대로 '커'로 표기하였다. 이에 따라 피해자 1은 출생 신고 시 아버지의 성을 따라 '커'씨로 등록되었다. 피해자 1은 한국에서 태어나 한국 국적을 가졌음에도 불구하고 그의 공문서 표기 한글 성명은 중화권 발음으로 표기한 형태가 되었다.

진정인 2는 대만 출신 남성 샤오(蕭)○○씨의 지인으로, 샤오(蕭)○○씨는 한국인 여성과 결혼하여 자녀인 피해자 2를 출산하였다. 샤오(蕭)○○씨는 피해자 2의 출생신고 시

73) 원지음(原地音), 원래의 지역에서 사용되는 음

성명을 한국식 이름으로 '소(蕭)○○'로 등록하려고 하였으나 아버지의 성인 대만 식 현지 발음에 따라 '샤오(蕭)○○'로 등록할 수밖에 없었다.

2005년 제정된 대법원 가족관계등록예규 제451호「외국의 국호, 지명 및 인명의 표기에 관한 사무처리지침」(당시 호적 예규 제702호, 이하 '사무처리지침'이라고 한다)에 따라 한국인과 결혼하여 한국에서 생활하게 된 외국인은 가족관계등록부 및 가족관계 등록신고서에 기재하는 인명을 원칙적으로 외국의 원지음대로을 한글로 표기하여야 한다. 이에 따라 외국인 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 한국국적의 자녀, 특히 한자를 쓰는 중화권 자녀들이 외국인 아버지의 성을 따랐을 때 특이한 성으로 인하여 원치 않는 주목을 받거나 학우들에게 놀림을 당하는 등의 피해를 받고 있다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인 1

동아시아 국가들은 전통적으로 중국 문화의 영향을 받아 한자에 기반한 인명(人名)을 사용하고 있다. 한국과 마찬가지로 외자로 된 한자 성에 두 글자의 한자 이름을 기본적인 인명 양식으로 삼고 있는 대표적 국가는 중국과 대만이며, 70% 이상이 중국계인 싱가포르와 태국, 말레이시아의 화교들 역시 위와 같은 세 글자의 한자식 성명을 채택하고 있다. 베트남도 외자의 한자식 성을 기본으로 한다.

한국 여성이 한자식 성을 기반으로 하는 중화권 남성과 결혼하는 경우 그 자녀들 역시 한자 성명을 채택하는 경우가 많다. 그런데 사무처리지침에 따라 외국인의 한자 성명은 원지음으로 표기하게 되어 있어 한자에 기반한 외국인 아버지의 성을 따르는 국제결혼 자녀들의 성이 다양한 발음으로 표기되어 아래 사례들과 같은 많은 문제를 양산하고 있다.

같은 다문화 가정이라고 해도 한국인 아버지와 외국인 어머니 사이에서 태어난 자녀들은 위 사례에서 나타나는 문제를 겪지 않는다. 이러한 문제를 피하기 위해 모의 성을

사례1) 한국인 여성 K씨는 오(吳)씨인 홍콩 남성과 결혼하면서 혼인신고를 할 때 '음(홍콩 공식언어 광둥어 음가)', '우(중국 북경어 음가)' 중 어느 것으로 등록할지 고민에 빠졌다. 이 사실을 알게 된 홍콩 출신 남편은 자신은 홍콩에서는 '음'씨이고 중국 본토에서는 '우'씨 인 것처럼 한국에서는 '오'씨가 되는 것이 맞다며 혼인신고 시 민원을 제기했으나 담당 직원은 한국식 발음으로 표기할 법적 근거가 없다며 '음'과 '우'중에서 선택하도록 했다.

사례 2) 한국인 여성 M씨는 팽(彭)씨 성을 가진 대만 남성과 결혼하면서 혼인신고 시 원지음에 따라 '퐁'씨로 등록하지 않고 일부러 성은 그대로 '팽'이라고 쓰고 이름만 외국식 발음으로 적었다. 앞으로 태어날 자녀에게 특이한 성을 물려주지 않도록 편법을 쓴 것인데, 다행히 구청 직원이 눈치 채지 못해 그대로 등록되었다.

사례 3) 이(李)씨인 중국 남성과 결혼한 한국 여성 B씨는 이제 막 초등학교에 들어간 아이 이름 때문에 속상하다. 혼인신고 시 법령에 의해 남편 성이 '리'씨로 등록되어 자녀의 이름도 '리○○'가 되었다. 자녀가 명백한 한국 국적자임에도 '리'씨로 등록되어 자녀가 학교에서 조선족이나 탈북자 가족으로 오해 받고 차별과 놀림의 대상이 될까 우려된다.

사례 4) 황(黃)씨 성을 가진 싱가포르 남성과 결혼한 한국인 C씨는 한국에서 거주중인데, 혼인신고 시 남편 성을 원지음 '웡'으로 등록하였기 때문에 자녀에게 특이한 성을 물려주고 싶지 않아 모친인 자신의 성을 따르게 했다. 이 때문에 종종 주변에서 한부모 가정이라고 오해받는 경우가 있어 속상하다.

따라 자녀의 출생신고를 하는 경우도 있으나, 중화권 남성과 결혼한 경우 유교 전통이 강한 문화적 배경으로 인해 그 자녀들이 모의 성을 따르기도 쉽지 않은 어려움이 있다.

현행 가족등록예규의 가장 큰 문제점은 한자 성을 쓰는 외국인 아버지를 둔 다문화 가족의 자녀 성이 현실과 동떨어지게 표기된다는 점이다. 특히 중화권의 경우 같은 한자라도 지역이나 민족에 따라 원지음이 달라지는 경우가 있는데, 현행 가족등록예규는 한국식 현지 발음만을 고집하여 같은 한자의 성을 서로 다르게 표기하도록 하고 있다.

나. 피진정인

사무처리지침에 따라 한국인과 결혼하여 한국에서 생활하게 된 외국인은 가족관계등록부 및 가족관계 등록신고서에 외국의 원지음을 한글로 표기하게 된다. 이에 따라 외국인 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 한국국적의 자녀, 특히 중화권 자녀들이 외국인 아버지의 성을 따랐을 때 차별과 놀림의 대상이 되고 있어 개선이 필요하다는 지적이 있다.

외국인 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 자녀의 성은 외국인 아버지의 성을 따를 수 있으며, 그 표기는 외국인 아버지의 성 표기와 동일하므로, 외국인 인명 표기와 관련되어 있다. 현재 사무처리지침은 「국어기본법」상 「외래어 표기법」(「국어기본법」 제13조 등에 따라 일정한 심의과정을 거쳐 국가적으로 통일된 어문규범)에 따른 것으로, 가족관계등록부에 기록되는 외국의 인명도 「외래어 표기법」에 따라 원지음을 한글로 표기할 수밖에 없다. 외국인은 그 나라의 신분증서로 당해 신분을 공시·공증하나, 대한민국 국적의 사람이 외국인과 신분관계를 맺게 된 경우, 대한민국 국적의 사람의 신분관계를 공시·공증하기 위하여 가족관계등록부에 예외적으로 그 외국인의 신분사항을 기록한다. 따라서 그 기록은 외국인의 당해 국가의 신분사항과 동일하게 기재함이 원칙이며, 이에 외국인의 성명도 그 나라에서 불리는 대로 기록해야 하나 우리나라 공문서에 기록하는 것이므로 우리나라 문자인 한글로 표기해야 한다.

한자문화권에 속한다고 알려진 우리나라, 중국, 일본 등의 나라에서 사용되는 한자의 자형이 항상 일치하는 것은 아니고, 자형이 일치하더라도 다른 음가로 읽힐 수 있다. 특히, 중국의 간체자나 일본 고유한자인 경우 한국식 발음에 의한 한글 기재가 어렵고 오히려 한국식 발음에 의한 한글기재가 모국어로 호명되는 것과 달라 신분증명에 어려움이 있다는 문제가 제기된 바 있다.

따라서 가족관계등록부상 중국인 당사자의 성명을 한국의 음가로 기재하는 것은 본국에서는 전혀 인정되는 않는 음가를 우리나라에서만 한국의 음가로 인정하게 되는 것으로 당사자의 동일성 소명이 오히려 어려워 신분관계 공시·공증의 기능이 훼손될

우려가 있다.

또한 외국인의 성명의 경우, 모국어의 호명과 동일하게 표기되길 원하는 사람과 한국식으로 호명되길 원하는 사람 등 각자의 이해관계에 따라 원하는 표기방법이 다를 수 있다. 그러나 신분사항을 공시·공증하는 가족관계등록부의 공시사항인 성명을 개인의 선택에 따라 다르게 표기하게 되면 당사자의 신분사항을 공시하는 것이 어려워진다.

이에 가족관계등록부 및 가족관계신고서에 기록 또는 기재되는 외국인의 성명의 한글표기를 「국어기본법」상 「외래어 표기법」과 달리 운용하기 위해서 공시·공증의 혼란이 발생하지 않도록 한자의 한국식 발음 표기에 관한 국민적 합의를 통해 그 표기가 사회적으로 통용되어야 할 것으로 사료된다.

조선족의 경우 조선족임을 소명하고, 해당 인명에 대응하는 한국통용의 한자를 소명한 경우 예외적으로 한국통용의 한자에 대한 한국식 발음의 한글로 표기할 수 있도록 한 것은 중국이 발행하는 공적인 신분증명서에 한글표기가 병기되어 있는 경우 공용어로 인정되고 있음을 고려하여 이를 원지음으로 인정한 것으로 「외래어 표기법」의 예외를 인정한 것으로 보기 어렵다. 조선족은 그 근원이 우리 민족으로서 성씨도 외국의 성이 아닌 그 뿌리가 한국의 성이므로 '외래어'로 보기는 힘들기 때문이다.

다만, 피진정인은 외국인 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 한국국적의 자녀 중 특히 중화권 자녀들이 외국인 아버지의 성을 따랐을 때 차별과 놀림의 대상이 되고 있어 개선이 필요하다는 지적이 지속적으로 있어 왔기 때문에 「국어기본법」상 「외래어 표기법」에 따르더라도 예외를 인정할 수 있는지에 관하여 검토 중에 있다.

또한, 현재 외국인의 국내 체류에 관한 기본법인 「출입국관리법」에서 일정한 경우 외국인의 성명 표기 시 한국통용의 한자에 대한 한국식 발음을 병기하고 있음에 근거하여 가족관계등록부에도 한국식 발음으로 외국인의 성명을 표기하는 방안을 검토하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 관련 규정 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 통계청이 2019년 9월 발표한 국제결혼 현황 통계에 따르면, 2018년 국제결혼 총 22,698건 중 한국여자와 외국남자의 결혼이 6,090건이며 이중 중국인 남성과 결혼한 건이 1,489건으로 가장 많다. 외국인 남편 국적은 중국(24.4%), 미국(23.6%), 베트남(9.6%) 순이다.

나. 「국적법」 제2조 제1항 제1호에 따르면 출생 당시 부·모 1명이라도 한국 국적인 경우 그 자녀에게 자동적으로 한국 국적을 부여하고 있다. 이에 따라 외국인 아버지와 한국인 어머니 사이에서 태어난 자녀는 한국 국적을 취득하게 되며, 그 부모는 출생신고 시 자녀의 성을 외국인 아버지 또는 한국인 어머니의 성을 선택할 수 있다. 외국인 부의 성을 따를 경우 그 표기는 외국인 부의 성 표기와 동일한데, 현재 외국의 인명은 해당 외국의 원지음을 한글로 표기하되, 문화체육관광부가 고시하는 「외래어 표기법」을 따르고 있다. 예시로, 자녀의 중국 성명이 丁薛祥(Dīng Xuēxiáng)인 경우 한글로 한국의 음가는 '정설상'이고, 중국의 음가는 '딩쉐샹'인데, 출생신고 시 자녀의 성은 외래어 표기법에 따라 원지음인 '딩'으로 기재하여야 한다.

다. 외국인 배우자에 대한 신분소명은 1차적으로 외국인등록증, 비자, 여권 등으로 가능하다. 법무부에서 발급하는 외국인등록증 등에는 여권의 영문 성명이 그대로 표기되나, 가족관계등록부 및 가족관계 등록신고서는 사무처리지침(가족관계등록예규 제451호)에 따라 외국인 인명 표기를 여권상의 성명이 아닌 해당국의 원지음을 기준으로 하고 있다.

실제로 진정인 1의 한국 가족관계증명서에는 남편의 성이 '커'로 되어 있으나, 남편의 성이 여권과 외국인등록증에는 'KO'로 표기되어 있어 가족관계증명서 상의 표기를 여권 등의 다른 공적증명서와 일치여부를 대조할 수 없다. 진정인 1의 주민등록등본에도 남편의 성명은 원지음에 따른 한글표기가 아닌 여권의 영문성명으로 표기되어 있으며, 피해자 1의 이름은 한글로 '커○○'로 등재되어 있다.

라. 외국인등록증 한글성명 병기 시행(2019. 4. 11.) 대상에서 해당국가 원지음의 영문성명을 한글성명으로 표기해야 하는 외국인은 제외되며, 어렸을 때부터 한글성명으로 호명되었고 공적 서류에 한글성명이 있는 재한화교, 중국동포 및 과거 한국국적을 보유하였던 외국국적 동포 중 희망자를 그 대상으로 하고 있다. 피해자 1, 2의 경우는 이 요건에 해당하지 않아 한글성명 병기 대상에서 제외된다.

5. 판단

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 행복추구권은 헌법에 열거된 기본권으로서 행복 추구의 수단이 될 수 있는 개별적 기본권들을 제외한 헌법에 열거되지 아니한 권리들에 대한 포괄적인 기본권의 성격을 가지며, 일반적 행동자유권, 개성의 자유로운 발현권, 자기결정권, 계약의 자유 등이 그 보호영역 내에 포함되어 자기결정권의 근거는 행복추구권에서 찾을 수 있다(헌법재판소 2003. 6. 26.자 2002헌마677). 자기결정권이란 국가권력으로부터 간섭 없이 일정한 사적사항에 관하여 스스로 결정할 수 있는 자의적 권리를 의미하는 것으로 이를 자율적 인격권이라고도 한다.

또한, 우리나라가 가입한 유엔 「아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)」 제2조 제1항은 당사국의 관할권 안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고 각 아동에게 보장하여야 하며, 제3조 제1

항도 공공기관 등에서 실시하는 아동에 관한 모든 활동에서 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여야 하고, 제16조 제1항에서는 어떠한 아동도 사생활, 가족 등에 대하여 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 않으며, 명예나 신망에 대한 위법적인 공격을 받지 않도록 규정하고 있다.

피진정인은 '사무처리지침이 「국어기본법」 제13조 등에 따라 일정한 심의과정을 거쳐 국가적으로 통일된 어문규범인 「외래어 표기법」에 따른 것으로, 외국인의 경우 그 나라의 신분증서로 당해 신분을 공시·공증하나 대한민국 국적의 사람이 외국인과 신분관계를 맺게 된 경우, 대한민국 국적인 사람의 신분관계를 공시·공증하기 위하여 가족관계등록부에 예외적으로 그 외국인의 신분사항을 기록하게 되어 있다. 그런데 그 기록이 외국인의 당해 국가의 신분사항과 동일하게 기재함을 원칙으로 하고 있기 때문에 외국인의 성명을 그 나라에서 불리는 대로 기록하여야 하는데 우리나라 공문서에 기록하는 것이므로 이를 한글로 기록할 필요가 있다'고 주장하고 있다.

그러나 현행 법령에서 기준으로 제시하는 「외래어 표기법」에는 동양의 인명, 지명에 대해서 원지음으로 표기할 것을 권고하고 있지만 한자 병기를 허용하거나 우리식 한자어로 읽는 관습도 인정하고 있다. 또한, 현행 가족관계등록예규에서도 엄연히 중국 국적자임에도 불구하고 조선족임을 소명한 경우에는 한자 성을 한국식으로 표기할 수 있게 하는 예외를 허용하고 있다.

더욱이, 한국인의 성(姓) 표기와 관련하여서도 우리 법원은 2006. 6. 12. 국가가 한자 성(姓)을 한글로 표기하면서 일방적으로 두음법칙을 적용토록 강제한 것은 부당하다는 판단을 내리면서, 국가가 개인의 구체적인 상황이나 의사를 전혀 고려하지 않고 일방적으로 성의 한글표기에 두음법칙 적용을 강제하는 것은 개인의 자기결정권을 핵심으로 하는 헌법상의 인격권을 침해하는 것이며, 사회 소수자의 소리에 귀를 기울이는 것이 기본적인 인권보장과 민주적 기본질서 확립에 중요한 요소임을 감안할 때 단순히 성씨의 한글 표기 통일을 위해 성에 두음법칙을 적용하는 것은 헌법적 이념에 반한다고 판시한 바 있다(대전지방법원 2006. 6. 12.자 2006브15 결정).

이후 대법원은 2007. 7. 20. 한글맞춤법이 호적상 한자 성의 한글표기 시에도 두음법칙을 강제하여 기존에 사용하던 한글표기를 더 이상 사용하지 못하게 하는 것은 헌법상 인격권 또는 자기결정권을 침해할 소지가 있다고 보아 「호적에 성명을 기재하는 방법」 제2항을 개정함과 아울러 「호적상 한자 성의 한글표기에 관한 사무처리지침」을 제정하여 한자 성의 한글표기에 두음법칙의 예외를 인정하였다. 이에 따라 한자로 된 성을 가족관계등록부에 한글로 기재할 때 '柳(류)', '羅(라)', '李(리)'처럼 소리 나는 대로 등록할 수 있게 되었다.

중화권의 경우 같은 한자라도 지역이나 민족에 따라 원지음이 달라지는 경우가 있다. 예를 들어, 같은 陳(한국음가: 진)씨라고 하더라도 북경어로는 '천'으로 읽히지만, 광둥어가 표준어인 홍콩에서는 '첸' 혹은 '쳰'으로 읽힌다. 이렇듯 지역에 따라서 읽히는 음가가 달라지기 때문에 우리나라에서 인정하는 원지음이 확정적인 것이라 할 수 없고, 모든 한자 성에 대해 우리 「외래어 표기법」에 상응하는 한국어 표기가 존재하는 것도 아니다. 따라서 외국인 성명 등록 시 아버지의 성인 陳을 한국식 발음인 '진'으로 표기하게 하고 한자를 병기할 수 있도록 하는 등의 침해를 최소화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 피진정인이 주장하는 부성일치(또는 모성일치)에 대해서도, 국제적으로 통용되는 여권으로 신분 공시·공증이 가능한데, 한국인의 경우라도 全(전)씨의 경우 영어 로마자로는 JEON, JUN, CHUN, CHEON 등으로, 朴(박)씨의 경우 PARK, BAK, PAK, BARK 등으로 다양한 방법으로 표기되며 아버지와 자녀의 영문 성 표기가 다른 경우도 발생할 수 있기 때문에, 아버지와 자녀의 한글 표기를 통일하지 않으면 공문서의 통일성을 훼손하고 신분사항의 공시를 어렵게 한다는 피진정인의 주장이 반드시 타당하다고 보기 어렵다.

뿐만 아니라, 피해자들은 한국국적을 가지고 한국에 거주하고 있는 아동들임에도 외국의 성을 사용해야 함에 따라 불가피하게 가족구성원의 국적이나, 혼혈 여부 등의 개인정보가 노출될 우려가 있다. 우리 위원회가 2019년에 발간한 '혐오표현 리포트'에 따르면, 혐오표현을 접한 사람은 10명 중 6명 정도인 64.2%이고, 특정 지역출신을 이유로

한 혐오표현 경험이 74.6%로 가장 많았으며, 이주민을 대상으로 하는 혐오표현도 66%에 이르는 것으로 나타났다. 따라서 한국 국적자로서 법적지위를 갖는 다문화 가정의 자녀들이 외국의 성을 사용하도록 강제하는 이러한 현행 규정은 피해자들로 하여금 한국인으로서의 정체성과 사회 소속감 형성에 부정적으로 작용될 우려가 있다. 더불어 피해자들이 아동들인 만큼 출생배경 및 가족환경 노출로 인해 타인들이 갖는 편견 및 차별적인 인식에 더욱 취약할 것으로 보인다.

따라서, 외국인 아버지의 성과 일치하여야 한다고 하여 예외 없이 한국인 자녀들의 성을 「외래어 표기법」에 따라 원지음으로 등록하도록 하는 규정은 아동인 피해자들의 정체성과 관련된 인격권의 문제로서 국가가 헌법 제10조에서 도출되는 인격권 및 개인의 자기결정권을 과도하게 제한하고 있는 것으로 판단된다. 이에 피진정인에게, 다문화가정의 수가 증가하고 있는 현실에 맞춰 이러한 제한이 발생하지 않도록 현행의 일률적인 원지음 표기 지침을 지양하고 피해자의 자기결정권이 존중되는 방식으로 규정을 개정할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2020. 4. 7.

국가인권위원회 아동권리위원회

6 코로나19 관련 지자체의 재난긴급 소득지원시 이주민 배제

[2020. 5. 21. 20진정0234400]

[주 문]

1. ○○시장과 △△도지사에게, 코로나19로 인한 재난 상황에서 주민의 생활 안정과 지역경제 활성화를 위한 재난긴급지원금 정책을 수립·집행하면서, 주민으로 등록되어 있는 외국인주민을 달리 대우하고 있는 것은 합리적 이유 없는 차별로 평등권 침해에 해당하므로, 재난긴급지원금 정책에서 외국인주민이 배제되지 않도록 관련 대책을 개선할 것을 권고한다.

2. 진정인 5, 7의 경우, 피해 회복이 이루어져 별도의 구제조치가 필요하지 않아, 기각한다.

[이 유]

1. 진정요지

피진정인 1의 '○○시 재난 긴급생활비 지원 대책'과 피진정인 2의 '△△도 재난기본소득 지원 대책'은 코로나19로 인해 고통 받는 주민들을 위하여 긴급 지원 정책을 구현하는 것으로, 지역 경제 활성화와 재난 상황에 처한 취약계층의 사회적 안전망을 가동하는 것이다.

코로나19 라는 재난 상황에서, 생계의 위협을 받는 것은 외국인이라고 하여 다르지 않다. 외국인들도 실직, 해고, 임금 차별, 사회적 관계의 축소, 의료기관 접근성 약화 등의 재난 상황을 한국 국민과 동일하게 겪고 있다. 그런 이유로 지자체의 한정된 재화를 지원

하는 기준에 국적, 출신 국가, 가족의 형태나 관계 등을 포함하는 것은 합리적이지 않다.

따라서 ○○시 및 △△도의 코로나19 관련 재난긴급 소득지원 시 난민신청자인 진정인 2, 인도적체류자인 진정인 3, 외국국적동포인 진정인 4와 6, 영주권자인 진정인 5, 결혼이민자인 진정인 7을 배제한 것은 「헌법」, 「국가인권위원회법」에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이다.

피진정인들의 대책은 진정인 2 내지 7의 평등권과 인간의 존엄과 가치, 그리고 인간다운 생활을 할 권리를 각각 침해하는 것이다.

2. 당사자의 진술

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) ○○시

○○시는 코로나19로 인한 재난상황에서 생계가 곤란해진 피해계층에 신속한 긴급지원을 하기 위해 「주민등록법」에 따른 거주자 중 세대별 주민등록표에 함께 등재된 사람을 동일 가구로 하면서, 중위소득 100%이하인 가구에 한해 재난 긴급생활비를 지원하는 대책을 수립·시행하고 있다.

○○시의 긴급생활비는 ○○시민 전체에 대한 지급이 아니며, 재정 등 제반 여건을 고려하여 내국인 중에서도 중위소득 100%이하 가구로 한정하고, 기존의 지원을 받고 있는 기초수급자, 차상위계층, 아동수당 수급자, 실업급여 수급자 등은 동 지원에서 제외하였다.

긴급생활비는 신속성이 중요하여 단시간 내 대량의 신청과 소득조사를 진행하여 지원 결정 및 지급을 하기 위해서는 주민등록번호를 기반으로 하는 사회보장정

보시스템(행복e음)을 통해 소득조사를 실시할 필요가 있다.

외국인은 주민등록법에 따른 세대별 주민등록표에 포함되어 있지 않고, 개인별로 거소 등록되어 있어 ○○시 지원 대상인 가구 구성을 확인하기 어렵고, 행복e음을 통한 소득조사도 불가하여 공정한 소득조사 기반을 갖추지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 ○○시는 「긴급복지지원법」 제5조의2에 근거하여 결혼이민자 등 외국인을 지원 대상에 포함하여 외국인에 대한 차별을 최소화 하여 진행하고 있는 한편, 등록외국인에 대한 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위해 최선을 다하고 있다.

외국인 유학생에 대해 공항에서 학교까지 이동·임시거주지·건강관리 및 생활 등 지원, 건강보험 미가입 외국인을 위한 마스크 지급, 가구당 10만 원 내외 생필품을 ○○형 긴급복지 물품으로 지원 등 전방위적인 지원을 아끼지 않고 있다.

다만, 소득조사를 통해 중위소득 100% 이하 가구에 대해 지원하고 있는 ○○시 재난긴급생활비의 경우 외국인가구 구성과 가구 소득을 정확히 파악하기 어려워 내국인과 비교하여 공정성을 담보하기 불가능하여, 외국인 가구를 지원 대상에 포함하지 않고 있는 것이다.

장기체류 외국인가구의 경우 근로소득세, 주민세 등 대한민국 거주자로서 부담해야 하는 납세의 의무를 이행하고 있으나, 외국인에 대한 지원은 신중해야 하며, 오히려 소득조사가 불투명하여 내국인과의 역차별이 발생할 소지가 있으며, 거주 외국인 사회 내부에서도 실질적으로 지원받아야 할 사람이 배제되는 등 차별에 따른 불만이 표출될 수 있다.

지자체에서는 코로나19 대책을 위해 많은 재원을 소진하여 외국인에 대한 지원 여력이 없으며, 지자체 마다 재정사정이 달라 또 다른 형평성 논란에 빠질 수 있다. 이에 외국인에 맞는 전국적으로 동일한 기준, 지원범위, 규모, 방법 등을 정하여 정부 차원의 종합적인 추진이 바람직하다.

2) △△도

△△도는 2020. 3. 24. 도지사 브리핑을 통하여 「재난기본소득 지급 조례」제1조에 따라 모든 '△△도민'에게 재난기본소득 지급을 결정하였고, 코로나19로 인한 재난상황에서 긴급하게 지급하기 위하여 주민등록전산시스템에서 전체 현황 파악이 불가한 외국인을 부득이 제외하게 되었다.

△△도 재난기본소득 지급 과정에서 외국인이 배제되어 이들의 평등권, 인간으로서의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 할 권리가 침해되었다는 주장에 대하여, △△도는 「재난 및 안전관리 기본법」제4조에 따라 신속히 재난기본소득을 지급하려는 과정 속에서 진정인들의 문제 제기에 대한 고민의 시간적 여유가 없었고, 이에 따라 부득이 검토가 미흡했던 점은 인정한다.

그러나, 헌법에 의해 보호되는 기본적 권리가 그 종류를 불문하고 내외국인 구별 없이 동일하게 인정된다고 볼 수 없고, 외국인에게 인정되는 권리라 해도 수혜적 성격의 법규에는 입법자에게 입법형성의 자유가 있으므로 그 내용이 현저히 자의적인 경우가 아닌 한 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

또한 재난기본소득은 정책적 판단에 따른 사회보장적 성격으로, 외국인에게도 당연히 인정되는 권리라고 볼 수 없기에, 내국인인 도민과 이주민 사이에 차별이 있더라도 이는 합리성을 결여한 것이라 볼 수 없다.

다만, 외국인에 대한 인도주의적 차원에서 지급여부 검토와 지급방안 강구, 여성가족부 등의 지원요청과 정부의 긴급재난지원급 지원계획 등을 참고로 2020. 5. 4. 조례를 개정하여, 결혼이민자와 영주권자에 대하여 재난기본소득을 지급하는 방안을 마련하였고, 6. 1.부터 일정한 요건을 갖춘 외국인에게도 ○○도 재난기본소득을 지급토록 결정하였다.

3. 관련 규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인이 제출한 자료, 피진정인의 제출자료, 전문가 자문, 보도자료, 통계자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○시 재난 긴급생활비 지원 대책

2020. 3. 18. 〈○○시, '재난 긴급생활비 지원' 전국 최초 시행〉 보도 자료에서, ○○시장은 "코로나19로 일상이 멈추고 경제가 멈추면서 민생이 벼랑 끝에 내몰렸다. 이번 긴급 생활비지원 대책은 생계절벽에 직면한 시민들의 고통에 현실적으로 응답하기 위한 대책이다. 코로나19로 타격을 입은 시민들에 대한 직접 지원, 즉시 지원으로 효과성과 체감도를 높이겠다."며 "특히 갑작스런 경제위기에 처하고도 정부 추경이나 기존 복지혜택을 받지 못했던 재난사각지대를 촘촘히 메우는 실효성 있는 대책이 될 것으로 기대한다. 시민의 고통을 조속히 덜기 위해 필요한 조치가 있다면 ○○시는 추가적인 대책을 계속 마련해 나가겠다."고 하였다.

○○시 대책의 지원 대상은 기존 지원제도의 사각지대에 놓인 저소득층 근로자, 영세 자영업자, 비전형 근로자(아르바이트생, 프리랜서, 건설직 일일근로자 등) 등이 포함된 중위소득 100% 이하 가구이다. 다만, 중복지원을 막기 위해 정부의 지원을 받는 가구는 제외하는데, 저소득층 한시생활지원 사업 대상자 및 특별돌봄쿠폰 지원대상자 등 코로나19 정부지원 혜택 가구, 실업급여 수급자, 긴급복지 수급자, 기타 청년수당 수급자 등이 여기에 해당한다.

소득수준 파악을 위해 ○○시는 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 상시근로소득, 일용근로소득, 소상공인의 사업소득을 확인하고, 공적자료 조회결과와 실제소득이 다르다고 주장하는 경우 소득 증명서류 등을 제출하도록 하였다.

지원 금액은 가구별로 1~2인 가구는 30만 원, 3~4인 가구는 40만 원, 5인 이상 가구는 50만 원으로 1회 지원하며, 침체된 경기 회복을 위해 금년 6월말까지 사용기한인 '○○사랑상품권(모바일) 또는 선불카드'로 지급하고, 지원금 신청기간은 2020. 3. 30.부터 5. 15.까지이며, 주소지 동주민센터를 방문하여 신청하거나 ○○복지포털에 인터넷 신청도 가능하다.

한편, ○○시는 감염병 등 국가적 재난 상황에 의해 피해를 입은 취약계층을 한시적으로 긴급지원 할 수 있는 근거를 명확하게 마련하기 위해, 「○○시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례」를 전부 개정하고, 「○○시 주민생활안정 지원에 관한 조례」 명칭으로 3. 24. 시의회에서 의결하였다. 「○○시 주민생활안정 지원에 관한 조례」제4조 제2항에서 재난 상황이 발생하는 경우, 수급권자, 차상위계층, 사회복지시설 보호를 받는 사람 또는 같은 시설을 이용하는 사람, 기타 규칙으로 정하는 사람 외의 주민에게도 생활안정을 위한 급여를 지급할 수 있도록 명시하고 있다.

나. △△도 재난기본소득 지급 계획

2020. 3. 24. ○○도의 〈○○○, 4월부터 도민 1인당 10만 원씩 '○○도형 재난기본소득' 지급〉 보도 자료에서, △△도지사는 "△△도가 코로나19로 위축된 경제위기를 극복하기 위해 4월부터 도민 1인당 10만 원씩 재난기본소득을 지급하기로 했다. 재난기본소득에 대한 사회적 논의가 이뤄지고 있는 가운데 소득과 나이 상관없이 전 도민을 대상으로 하는 기본소득제 시행이라는 점에서 의미가 있다."고 발표했다.

특히, △△도지사는 "일부 고소득자와 미성년자를 제외하거나 미성년자는 차등을 두자는 의견도 있었으나 이는 기본소득의 이념에 반하는 것"이라며, "고소득자 제외는 고액납세자에 대한 이중차별인데다 선별비용이 과다하고, 미성년자도 세금 내는 도민이며 소비지출 수요는 성인과 다를 바 없다는 점에서 제외나 차별을 하지 않았다"고 설명하였다.

3. 24. '△△도형 재난기본소득' 발표 당시 지급대상에서 외국인을 제외하였으나,

4. 20. 변경 계획을 발표하여 결혼이민자와 영주권자의 경우 내국인과 동일하게 재난기본소득을 지급하기로 하였다.

지급 금액은 도민 1인당 10만 원씩, 4인 가족일 경우 40만 원씩을 재난기본소득으로 지급하며, 3개월 유효기간의 지역화폐로 지급하여 단기간에 전액 소비되게 함으로써 가계지원 효과에 더해 기업과 자영업자의 매출 증대라는 이중효과를 도모하고 있다.

신청기간은 온라인 방식의 경우 4. 9.부터 4. 30.까지이며, 현장 방문의 경우 4. 9.부터 7. 31.까지로, 외국인의 경우, 5월 중순 이후 체류지 관할 읍·면·동 행정복지센터에 선불카드를 신청할 수 있으며, 법무부의 외국인정보시스템을 통해 확인 후 지급할 계획이다.

한편, 재난이 발생할 경우 △△도민에게 재난기본소득을 지급하여 △△도민의 생활안정과 사회적 기본권 보장 및 지역경제 활성화에 이바지하는 것을 목적으로 한 「△△도 재난기본소득 지급조례안」이 3. 25. 도의회에서 의결되었고, 결혼이민자와 영주권자에 대하여 재난기본소득을 지급하는 방안을 마련하면서 지급대상 규정을 신설하여 조례를 4. 29. 본회의 의결을 거쳐 개정하였다.

5. 코로나19 관련 소득지원 국내외 사례

가. 국내 사례

지방자치단체 중 ○○시처럼 처음부터 일부 외국인에 대해 재난지원금을 지급하는 경우와 △△도처럼 재난지원금 정책 발표 이후 이의가 제기되어 일부 외국인으로 확대하는 경우, □□시·◇◇시·◎◎ ◎◎구처럼 내외국인 구별 없이 지역 내 모든 주민에 대해 일괄 지급하는 형태 등 지역자치단체마다 차이를 보이고 있다.

□□시는 □□시민의 10% 정도가 외국인이며, 문화와 민족적 다양성을 인정하는 도시로 평가받아 유럽 평의회로부터 국내 최초 '상호문화도시'로 지정된 바 있다. 이

러한 도시특성을 가진 □□시는 4. 2. 기준 □□시에 주소를 둔 등록외국인과 외국국적 동포를 포함하여 모든 주민에게 생활안정 지원금을 지급하기로 발표하였다. 다만, 행정안전부 보통교부세 수요금액 산정 시 외국인의 경우 내국인의 70% 수준으로 산정하는 것을 고려하여, 내국인이 받는 금액의 70% 수준인 7만 원을 지급하기로 결정하였다.

◇◇시는 '재난기본소득'의 형태로 1인당 5만 원을 지급하기로 결정하면서,「◇◇시 재난기본소득 지급 조례」를 4. 8. 임시회에서 의결하였다. 이후 외국인에 대해 ◇◇시민 임에도 지원 대상에 포함되지 않아 형평성 논란과 인권문제가 야기됨에 따라, ◇◇시는 '외국인거주자 제외'에 대해 재논의를 추진하였고, 등록외국인을 지급대상에 포함한 조항을 신설한 「◇◇시 재난기본소득 지급 조례 일부개정조례안」을 재적 의원 28명 중 1명을 제외한 27명이 공동 발의하여 4. 29. 본회의에서 통과시켰다.

나. 해외 사례

코로나19 관련 재난긴급 소득지원(economic relief)에 관한 외국에서의 논의를 보면 저소득층 주민들을 대상으로 할지에 대한 논의가 주로 진행되고 있으며, 외국인에 대해서는 독일, 캐나다, 미국, 일본 등 많은 나라들이 지원 대상으로 포함하고 있다.

독일 베를린시는 2020. 3. 19. 국적을 불문하고 예술가, 프리랜서, 자영업자, 소상공인 등을 포함하여 세금납부 번호를 보유한 자에 대해 긴급지원 대책을 추진하기로 결정하면서, 직원 5명 이하 사업자에 5,000유로(약 678만 원), 직원 6명~10명 이하 사업자에게는 1만 5,000유로(약 2,036만 원)를 기본적으로 지급하도록 하였다. 특히 별도 공지를 통해 "베를린의 수많은 소규모 사업자들이 이주 배경을 가지고 있다"라며 "그들에게 지원 제도를 제대로 전달하기 위해서 관련 기관이 모여 다양한 언어로 정보를 제공하며, 신청서 작성이나 번역에 도움을 줄 것"이라고 밝혔다.

미국은 의회에 제출된 S.3548-CARES Act(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security)에서 긴급 현금지원 대상에 사회보장 번호를 소지한 외국인을

포함하고 있다. 75,000달러 이하의 소득을 가진 이민자가 사회보장번호를 가지고 있거나, 영주권자, 세법상거주자(과거 3년간 미국에 매년 183일 이상 거주했으며 세금을 납부한 자)인 경우, 1,200달러(약 147만 원)를 지급하고, 결혼한 부부는 각각 받으며, 자녀가 있는 가족은 아동 1명당 500달러(약 61만 원)를 더 받을 수 있도록 하였다.

일본은 4. 20. 국민 1인당 10만 엔(약 113만 원)을 재난지원금 성격의 '특별 정액 급부금'으로 지급할 계획을 발표하면서, 대상은 4. 27. 기준 일본에 주민등록이 되어 있는 사람으로 정하였다. 일반적으로 일본 내에서 3개월을 초과하여 거주할 수 있는 체류자격을 부여받은 외국인의 경우 반드시 '주민'등록을 하도록 되어 있어, 외국인도 일본 정부가 주는 '특별 정액 급부금'을 받을 수 있다.

캐나다는 15세 이상 캐나다 거주자로 고용소득, 사업소득, 출산·육아 고용보험이 5,000캐나다달러(CAD)이상이면, 재난지원금을 주당 500캐나다달러(CAD, 약 43만 원) 지원하며, 실직자 및 격리대상자에게는 최대 16주간 지급한다. 외국인의 경우 유학생을 포함하여 임시 외국인근로자 역시 조건 만족 시 혜택을 받을 수 있다.

한편, 포르투갈은 2020. 6.까지 모든 이주민, 난민에게 한시적으로 시민권을 부여하고 의료보험을 적용하는 등의 정책을 펼치고 있다.

6. 판단

가. 코로나19 재난상황에서 취약계층 보호를 위한 국제인권기구의 요구

코로나19와 관련된 위기 상황에서 이주민·난민, 장애인, 노인, 저소득계층 등 사회적 약자에 대한 차별 문제가 심화되는 현상이 여러 국가에서 발생됨에 따라, 2020. 3. 유엔인권최고대표사무소(UN OHCHR)는 각 국의 방역 등 공중보건 조치가 인권침해로 연결되지 않도록 「코비드-19 지침」(COVID-19 Guidance)을 마련하였다.

이 지침은 경제적·사회적·문화적 권리 그리고 시민적·정치적 권리의 범위를 넘어 인권 존중이 이 전염병에 대한 공중보건 대응 및 회복에 있어 성공의 근간이 될 것이라

는 목적 하에, 이주민과 난민에 대해서는 동등한 정보 접근권, 감염 테스트 및 보건 진료 보장, 건강 및 기타 서비스에의 접근 보장 등을 내용으로 하였다.

또한 유엔인권최고대표사무소는 코비드-19로 인한 전지구적 위기 상황을 극복하기 위해서라도 이주민들이 재난긴급 소득지원 등 이러한 경제지원 프로그램에서 제외되어서는 안 된다고 강조하고 있다.

경제적·사회적·문화적 권리 위원회도 2020. 4. 6. 성명서를 채택하면서, "인권에 기반하지 않는 국가의 조치는 경제적·사회적·문화적 권리를 침해하고 가장 취약한 집단에게 고통을 가중시킬 위험이 있다는 것이 명백하다. 감염병 퇴치를 위한 필요한 조치의 결과로 단 한 사람도 소외되어서는 안 된다."고 밝혔다.

코로나19 이전에도 이주민은 언어와 문화 장벽, 비용, 정보 접근성 결여, 차별 그리고 외국인 혐오를 포함하여 보건 진료에 접근하는 데 있어 종종 장애에 직면하여 재난 상황에서 특히 더 취약한 계층이라 볼 수 있으므로, 국가 정책을 펼치면서 배제되지 않도록 특별한 주의가 필요하다는 지적이 있었다. 2015년 제70차 UN총회에서 192개 회원국이 만장일치로 채택한 '지속가능한 발전을 위한 2030 아젠다'와 관련해 국제이주기구(IOM)는 분쟁이나 재난과 같은 위기 상황에서 이주민의 취약성을 줄이는 것이 지속가능한 발전을 위한 목표 달성에 기여한다고 설명한 바 있다.

나. 긴급재난지원금의 성격

○○시의 '재난 긴급생활비'는 ○○시민 모두에게 지급되는 형태가 아닌, 중위소득 100% 이하인 가구이면서 기존 지원을 받지 않는 가구에 대한 일종의 재난수당 개념이고, △△도의 '재난기본소득'은 소득과 나이 상관없이 전 도민을 대상으로 하는 기본소득 개념이라 볼 수 있다.

코로나19로 인해 실직, 소득 감소가 발생하면서 경제적 피해가 심각해지자, 전 세계적으로 '기본소득' 논의가 활발하게 이루어지고 있으나, 아직까지는 국내에서 기본소득에 대한 명확한 법령과 규정은 없다. 기존의 기본소득 관련 연구에서는 기본소득을

자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모두에게 지급되는 개별적, 무조건적, 정기적 현금 지급으로 정의하고 있으며, 기본소득의 특징으로 정기성, 현금성, 개별성, 보편성, 무조건성을 제시하고 있다.

○○시의 '재난 긴급생활비'와 △△도의 '재난기본소득'처럼, 코로나19 확산 여파로 내수경기가 얼어붙자 재난 극복을 위해 지방자치단체는 '재난기본소득, 재난긴급생활비, 긴급재난생활비, 가계긴급생계비, 긴급재난생계지원금, 긴급생활안전자금, 긴급생계자금' 등 다양한 명칭만큼 지원 대상, 지원 금액, 지원 기준 등이 각각 다른 긴급재난지원금 제도를 추진하고 있다.

이러한 긴급재난지원금 제도를 바로 기본소득제도 도입이라 보기 어렵지만, 코로나19로 경제활동이 위축·중단되고 부가적인 비용 부담 등이 발생하여 인간존엄에 상응하는 삶을 누리지 못하게 되는 위기상황으로부터 사람들을 보호하기 위한 긴급 사회안전망의 성격과 얼어붙은 내수경기를 활성화하기 위한 경기부양책의 성격을 가진다고 판단할 수 있다.

다. 외국인의 법적 지위와 기본권 보장

「대한민국 헌법」(전부개정, 1987. 10. 29. 헌법 제10호)은 제10조부터 시작되는 기본권 조항들 모두 문언 상 권리들의 주체를 '국민'으로 하고 있고, '외국인'과 관련된 조항은 「헌법」제6조 제2항의 "외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다."고 외국인의 법적 지위를 규정한 조항뿐이다.

「헌법」에서 국내법적 효력을 인정하는 국제인권법의 경우, '모든 사람'은 인권을 동등하게 향유할 수 있어야 한다는 인식을 기본바탕으로 하고 있으며, 이에 따라 국민이 아닌 사람에 대해서도 국민과 동등 대우를 일반 원칙으로 요구하고 있다.

그러나, 우리나라 헌법이 기본권의 주체를 '국민'으로만 표현하고 있기 때문에, 그동안 외국인이 헌법상 기본권 주체로 인정되는지, 외국인이 내국인과 평등하게 기본

권을 보장받을 수 있는지에 대해서는 헌법학계의 통설과 헌법재판소의 판결이 중요 기준이 되어왔다.

1994년 93헌마120 결정에서 헌법재판소는 "국민(또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인)"의 기본권 주체성을 판시하면서, 외국인의 헌법상 기본권 주체성을 처음 확인한 것 외에, 다수의 결정에서 그 권리의 성질에 따라 보편성이 인정될 경우 이를 '인간의 권리'로 이해하여 '외국인'에게도 동일하게 적용해야 한다고 하였다.

라. 지방자치단체 외국인주민의 지위

「주민등록법」은 제6조에서 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 사람을 '주민'이라 하고, 등록할 것을 규정하면서 "다만, 외국인은 예외로 한다."고 명문화하고 있다.

이는 외국인이 주민의 정의에 포함되지 않는다는 것이 아니라 주민등록법상의 등록 대상에 해당하지 않는다는 의미로, 외국인은 「출입국관리법」상 외국인등록(또는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」상 거소신고)이라는 다른 등록 체계가 있기 때문이다. 다수의 대법원 판례[74]에서도 외국인등록에 대해 주민등록과 동일한 법적 효과를 인정하고 있다.

「지방자치법」 제12조에 명문으로 "지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다."고 규정하고 있어, 외국인등록을 통해 주소를 신고한 이 주민도 '주민'에 해당하고, 「지방자치법」 제13조 제1항에서 규정하고 있는 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 내국인과 동일하게 가진다고 볼 수 있다.

특히 「○○시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」는 ○○시 관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인을 '외국인주민' 이라고 정의하고, 제3조에서 '법령이나 다

74) 대법원 2019. 4. 11., 선고, 2015다254507 판결; 대법원 2018. 9. 28., 선고, 2015다254224 판결; 대법원 2016. 10. 13. 선고 2014다218030, 218047 판결 등

른 조례 등에서 달리 규정하고 있지 않으면 주민과 동일하게 시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, 시의 각종 행정 혜택을 받을 수 있다.'며, 별도의 예외규정이 있지 않는 한, 외국인주민의 지위가 한국 국적의 내국인 주민과 동등함을 명시하고 있다.

「△△도 외국인주민 지원 조례」 또한 제3조(외국인 주민의 지위)에서 외국인주민은 도민과 동일하게 도의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, 도정의 각종 혜택을 받을 권리가 있음을 명문화하고 있다.

또한, 영주권자 등 일부 외국인에게는 지방자치단체의 장 및 의회의원 선거권(공직선거법 제15조 제2항), 주민투표권(주민투표법 제5조 제1항), 조례 제정개폐청구권(지방자치법 제15조 제1항), 주민소환투표권(주민소환에 관한 법률 제3조 제1항) 등이 법적으로 보장되어 있다.

이는 국내 체류 외국인이 2016년 이후 200만 명이 넘어서고 인구 비중도 4% 이상이 되는 등 지속적으로 증가하는 추세에 따라 지역사회에 정착하고 생활하는 다문화 공동체가 확대되어, 사회통합의 일환으로 '국민의 권리'로 판단되는 참정권 등 정치활동에 대해 지방자치단체 내 '주민의 권리'로 외국인주민에게도 그 주체성을 인정한 것이라 볼 수 있다.

마. 외국인에 대한 평등권 침해의 판단기준

「헌법」 제11조 제1항에서 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다."라고 규정하면서 평등원칙을 선언하고 있다.

헌법상 평등원칙은 "일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등"을 뜻한다고 헌법재판소는 2001년 99헌마494 결정에서 설시하고 있다. 또한 외국인의 기본권 주체성에 대해 "평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다."라고 판단하였다.

‘상호주의’는 외교의 기본적인 원리이지만, 국제인권조약은 거의 예외 없이 모든 사람을 그 권리의 주체로 함으로써 인종, 피부색 등에 의한 차별을 배제하고, ‘내·외국인 평등주의’를 엄격히 규정하고 있다. 특히 자유권위원회는 일반논평 15호(1986)에서 “이 규약에 규정된 권리는 상호주의에 관계없이, 또한 국적이나 무국적 상태와 관계없이, 모든 사람에게 적용된다.”라고 명시하고 있다.

1965년 유엔총회 결의에 의해 채택될 당시 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제1조 제2항에서 “이 협약은 체약국이 자국의 시민과 비시민을 구별하여 어느 한쪽에의 배척, 제한 또는 우선권을 부여하는 행위에는 적용되지 아니한다.”고 규정하면서, 시민과 비시민을 달리 대우할 가능성을 언급하였지만, 이후 인종차별철폐위원회는 협약 제1조 제2항에 대해 ‘비시민권자에 대한 일반권고 11호’(1993)와 ‘비시민권자에 대한 차별에 관한 일반권고 30호’(2004)의 유권해석을 내린 바 있다.

1993년 일반권고 11호에서 “제1조 제2항이 다른 문서, 특히 세계인권선언, 사회권규약, 자유권 규약에서 인정되고 명시된 권리와 자유를 손상시키는 방식으로 해석되어서는 안 된다.”고 밝혔고, 2004년 일반권고 30호에서 “시민권 또는 이민자 자격에 따라 구별되는 대우는 만약 이러한 구별의 기준이 동 협약의 대상과 목적에 비추어 볼 때 합법적인 목적에 따르지 않거나, 이러한 목적을 달성하는데 비례적이지 않을 때, 차별이 성립된다.”고 명시하고 있다.

한편, 「국가인권위원회법」도 합리적인 이유 없이 출신 국가, 인종, 가족 형태 등을 이유로 재화·용역 등의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 배제하거나 불리하게 대응하는 행위는 “평등권 침해의 차별행위”에 해당한다고 규정하고 있다.

이와 같이 볼 때, 지방자치단체가 긴급재난지원금을 해당 지역 내 주민에게 지급하면서, 주민을 국적, 체류자격, 가족관계에 따라 구별·배제하는 행위가 평등권 침해인지를 판단하기 위해서는 합법적인 목적에 따른(합리적인 이유가 있는) 것인지, 구별·배제하는 경우 그 수준이 용인될 수 있는 정도인지를 살펴볼 필요가 있다.

바. 평등권 침해 여부

1) 차별 대우의 존재

가) 피진정인 1

○○시 지원대상자 기준에 따르면, ○○에 주소가 있고, 중위소득 100% 이하의 소득을 가지고 있으며, 코로나19 정부지원 등 중복 수혜를 받지 않은 경우라 하더라도, '한국 국적(귀화) 또는 난민지위 인정자격을 가지고 있지 않고', '한국 국민과 혼인 등 가족관계가 있지 않은' 외국인의 경우 지원 대상에서 제외된다.

해당 사건의 진정인 2는 이집트 국적의 난민신청자로 2019. 9. □□ □□시에 거주하였다가 2019. 12. ○○시로 주소를 변경하였고, 출입국관리법상 거소변경신고를 완료하여 ○○시에 주소를 가지고 있다. 진정인 3은 인도적체류자로 한국에서 태어난 11세 딸과 7세 아들을 혼자 키우면서 2011년부터 ○○에 살고 있으며, 진정인 4는 중국 국적의 외국국적동포로 2009년 ○○에 와서 현재 12년 째 거주 중이다.

진정인 2, 3, 4의 경우, 외국인등록을 통해 ○○시에 주소를 둔 주민이고, 근로소득세, 주민세 등 거주자로서 부담해야 하는 납세의 의무를 이행하고 있지만, 소득기준과 별개로 국적, 체류자격이 ○○시 긴급 생활지원비 지원 대상에 해당하지 않아 ○○시 정책에서 배제된 차별적 대우를 받고 있다.

나) 피진정인 2

△△도는 모든 도민에게 재난기본소득을 지급하는 계획을 발표하면서 외국인을 대상에서 배제하였다. 이로 인해 영주권자이고 결혼이민자인 진정인 5, △△도 □□시에 거주하고 있는 중국 국적의 외국국적동포로 2010년 한국에 입국하여 △△도에서는 7년 째 거주 중인 진정인 6, 결혼이민자로 한국 국적 자녀를 혼자 양육 중인 진정인 7 등 △△도에 주소를 두고 있는 모든 외국인이 경기도 정책에서 배제되었다.

그러나 △△도 재난기본소득 시행 발표 이후 외국인에 대한 지원 여부를 재검토 하였고 인도주의적 차원에서 결혼이민자와 영주권자에 대하여 재난기본소득을 지급하는 방안을 마련하여, 진정인 5와 진정인 7은 피해 회복이 이루어졌다.

다만 외국국적동포인 진정인 6은 △△도에 주소를 둔 주민임에도 '영주 체류자격을 가지고 있지 않고', '한국 국민과 혼인 등 가족관계가 있지 않은' 등 국적, 체류자격 또는 가족관계를 이유로, △△도 재난기본소득 정책에서 배제된 차별적 대우를 받고 있다.

2) 합리적인 이유가 있는 차별인지 여부

○○시와 △△도는 한정된 재원으로 인해 부득이하게 외국인을 배제할 수밖에 없다는 입장이나, 재난은 같은 지역 내에 함께 존재한다는 사실에 기인해 겪게 되는 것으로서 개인적 책임을 물을 수 없으며 그 위험이 내국인과 외국인을 구별하여 영향을 미치지 않는다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제5조는 재난 상황에서의 국민의 책무를 규정하고 있고, 한국에 거주하는 외국인도 이러한 책무에서 자유로울 수 없으며, 이를 지키지 않으면 형사고발 조치 및 민사적 손해배상 청구 등 책임을 묻는 것이 당연하다. 이번 코로나19 상황에서 외국인도 사회적 거리두기 등 국가 및 지방자치단체의 재난 극복을 위한 행정명령과 협조요구에 응해야 할 의무가 있고, 격리대상자가 되는 경우 그에 따른 생활수칙도 준수해야 한다.

대한민국 영토 내에 존재하고 있다는 이유로 영토 내의 모든 민·형사적 법률상의 의무 및 국가와 지방자치단체의 코로나19 대응 조치를 준수하고 있음에도, 지방자치단체의 재난 상황을 극복하기 위한 지원 대책에서 외국인주민을 달리 대우하는 것에 합리적인 이유를 찾기 어렵고, 사회적 소수자로서 취약성을 더욱 증가시킬 수 있다.

특히,「지방자치법」 제12조·제13조 및 외국인주민 관련 조례에 지방자치단체 내 주민의 권리가 법적으로 명문화되어 있고 외국인주민도 포함된다는 점에서, 동일한 지방자치단체 영역 내에서 겪는 재난을 동일하게 혹은 가중되어 영향을 받고 있는 주민들을 위한 인도주의적 지원 정책에서 외국인주민을 달리 대우할 합리적인 근거를 찾기 어렵다.

그리고, 외국인에 대한 차별을 최소화하고자 또는 인도적인 차원에서 한국 국민과 가족관계를 형성하고 있는 결혼이민자(F-6),「난민법」의해 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있는 난민인정자(F-2), 지방선거투표권 등 참정권을 행사할 수 있는 영주권자(F-5) 등 일부 외국인에 대해서만 지원 대상에 포함시키는 행위는 지방자치단체 장과 지방의회의 정책적 판단의 결과라 할 수 있지만, 외국인주민 간에 체류자격과 가족관계를 이유로 구별하여 배제하는 것으로, 이에 대한 기준 역시 자의적이라 할 수 있다.

한편, 신속한 조치를 통해 중위소득 100% 이하 가구에 대해 지원하고 있는 ○○시의 경우, 외국인은 개인별로 거소 등록되어 있어 가구 구성을 확인하기 어렵고, 행복e음을 통한 소득조사도 불가하여 공정한 소득조사 기반을 갖추지 못하고 있어, 재난 긴급생활비 지원 대책에서 외국인을 포함하여 신속하게 추진하기에는 제반 여건상 어려움이 있다는 입장이다.

재난 상황에 긴급하게 지원하고자 하는 신속성은 담보할 수 없지만, 법무부의 외국인 등록 시스템 활용을 통해 해당지역 내 체류기간과 가구형태 여부를 확인할 수 있다. 2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과에 따르면, 외국인의 평균 가구원 수는 2.8명으로, 1인 가구 20.5%, 2인 가구 29.9%, 3인 가구 23.2%, 4인 이상 가구 26.4%이다.

또한 행복e음은 국세청, 건강보험공단, 국민연금공단, 고용정보원 등을 통해 자료를 수집하여 120개 복지서비스에 관련 자료를 제공하고 있는데, 보육지원대상자·기초생계급여·기초의료급여·기초주거급여대상자의 외국인등록번호, 사할린 대

상자의 여권번호, 희망키움통장 대상자의 국적·세대구성 등도 수집하고 있기 때문에 기술적 보완 등을 통해 외국인주민에 대해서도 소득 확인이 가능할 것으로 보인다.

진정인 2 내지 7과 같이 그 동안 지역사회 공동체의 일원으로 생활하여 온 외국인주민에 대해, 재난상황에서 의무는 내국인과 동등하게 적용하면서 외국인이라는 이유로 인간으로서의 기본적인 생활을 보호하는 대책에서 배제하기보다는, 오히려 사회적인 연대의식을 강화시키며 회복을 위한 공동체 의식을 향상시키는 것이 바람직하다 할 수 있다.

3) 소결

○○시 및 △△도의 코로나19 지원 대책 수립·집행과정에서 주민으로 등록되어 있는 외국인주민을 배제하여, 재난 상황을 극복하기 위한 지원 대책에서 달리 대우하고 있는 것은 합리적 이유 없는 차별로, 「헌법」 제11조, 인종차별철폐협약 등 국제인권규범에 위반되고, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호(평등권 침해의 차별행위)에 해당한다.

단, 진정사건 조사 중 진정 내용이 해소된 진정인 5, 7에 대해서는 별도의 구제조치가 필요하지 않은 경우에 해당한다.

사. 「헌법」제10조 및 제34조 침해 여부

「헌법」 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치는 헌법이념의 핵심으로 국가는 헌법에 규정된 개별적 기본권을 비롯하여 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리까지도 보장하여야 하며, 이를 통하여 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.

「헌법」 제12조에서 제36조까지의 개별적 기본권 규정에 따라 자유와 권리의 보장이 1차적으로 이루어지지만, "기본권 제한에 있어서 인간의 존엄과 가치를 침해한다

거나 기본권 형성에 있어서 최소한의 필요한 보장조차 규정하지 않음으로써 결과적으로 인간으로서의 존엄과 가치를 훼손한다면, 「헌법」 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치에 위반된다."고 헌법재판소는 2007헌마734 결정에서 판결한 바 있다.

코로나19로 인한 재난상황에서 ○○시 및 △△도가 주민의 생활안정과 지역경제 활성화 정책으로 긴급재난지원금을 지급하면서, 지급하는 대상에 진정인 2 내지 7을 배제한 행위가 진정인들의 인간의 존엄에 합당한 최소한의 생존 보장 권리를 훼손했다고 보기는 어려워, 「헌법」 제10조를 위반했다고 인정하기는 어렵다.

○○시와 △△도의 차등대우로 인해 「헌법」 제34조에서 보장하는 진정인들의 인간다운 생활을 할 권리를 침해하였는가에 대해서는 「국가인권위원법」 제30조에서 규정하는 위원회의 조사대상에 해당하지 않는다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제39조 제1항 제3호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2020. 5. 21.

국가인권위원회 전원위원회

7 난민면접조서 허위 기재 등으로 인한 인권침해

[2020. 9. 10. 18진정0572400]

[주 문]

법무부장관에게,

1. 「난민법」 개정을 통해 난민 면접과정에서의 녹음·녹화를 의무화하고, 난민신청자에게 녹음·녹화 파일을 포함하여 난민 면접과정에서 생성된 자료에 대해 열람과 복사를 보장하기를,
2. 난민신청자에게 난민면접조서를 교부하면서 난민전담공무원, 통역인, 난민심사관의 이름을 삭제하는 관행을 시정하기를,
3. 난민전담공무원, 통역인, 난민심사관의 전문성과 공정성 강화를 위한 훈련과정과 평가제도를 마련하기를,
4. 「난민법」 상 난민심사관에게 부과된 의무를 분담하는 난민전담공무원에 대한 실질적 관리감독 방안을 마련하기를

각 권고합니다.

[이 유]

1. 진정요지

진정인이 인지한 바에 따르면, 특정 공무원과 특정 통역인이 참여한 난민 면접과정에서 작성된 다수의 난민면접조서에 '취업 목적으로 한국에 왔다', '난민신청서에 기재된 난민신청 사유는 거짓이다' 등의 난민신청자에게 매우 불리한 내용이 반복적으로 나타났다.

자신의 정치적, 종교적 소신 등에 따라 행동을 하다가 또는 전쟁으로 인한 박해를 피해 온 난민신청자들은 자신의 난민신청 사유가 단지 '돈을 벌 목적'으로 왜곡되었다는 것에, 그것도 한국 정부의 주도로 이루어졌다는 점에 크나큰 정신적 충격을 받았다. 나아가 피해자 4의 경우 최초 면접심사와 재심사 시 진술이 일관되지 않다는 이유가 재심사에 영향을 주었다.

따라서 난민 면접과정에서 허위의 내용으로 난민면접조서가 작성된 일이 발생한 원인과 경위에 대해 조사하여 난민불인정결정을 받았던 피해자들의 정신적·실질적 손해를 보상하고, 난민심사가 다시 제대로 이루어질 수 있도록 신속한 구제책을 마련하며, 허위 내용으로 난민면접조서를 작성한 행위에 적극 가담한 공무원에 대해 상응하는 징계 등의 책임을 물어야 한다.

또한 급증하는 난민신청자 수를 핑계로 졸속으로 난민인정절차를 진행하는 일이 재발하지 않도록, 난민인정절차가 난민협약 및 「난민법」에 따라 특정인의 편견이 개입되지 않고 공정하게 진행될 수 있는 방안이 제시될 필요가 있다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 및 관계인

1) 법무부

2014. 11. 26. 난민신청 사유, 재신청 여부 등을 기준으로 심사유형을 신속·집중·일반·정밀의 4단계로 분류하는 방식을 도입하였고, 난민심사 적체현상이 지속됨에 따라 2015. 9. 4. 신속심사 확대 지침을 지시하고 '난민심사전담 T/F'를 운영하였다.

2017. 10.경 면접조서의 부실 기재, 신청사유와 면접 시 진술사유가 다른 이유에 대해 추가 질문사항이 없는 점 등 절차적 하자 등으로 ○○행정법원이 난민불인정결정 처분을 취소 판결하여, 해당 판결과 유사하게 진행된 면접심사에 대해 선제적으로 55건을 직권 취소하였고, 이 중 철회 10건을 제외하고, 2건은 난민인정 하였고, 43건은 불인정 결정하였다.

이후 난민면접의 절차적 적법성 및 투명성을 제고하기 위해 면접과정 녹음·녹화를 2017. 10.경 시범적으로 실시한 후, 2018. 7.부터 전국 난민심사 거점사무소(10개)로 확대하였으며, '난민 심사보고서' 표준 양식을 개선하여 면접조사 시 신청서와 다른 주장을 하는 경우 난민심사관은 난민신청자에게 해명의 기회 부여 및 확인을 의무화하고 심사보고서에 신청사유를 비교하여 기재토록 하였다.

또한 난민담당 인력 증원, UNHCR 한국사무소와 협력하여 난민전담공무원의 교육 강화, 아랍어 등 통역인 확보가 어려운 언어에 대해 직접 고용과 난민전문통역인 자격인증제 도입 등 난민통역제도를 개선하였다.

2) ○○출입국·외국인청 난민심사관

○○출입국·외국인청(당시 명칭은 ○○출입국관리사무소, 이하 "○○사무소"라 한다) 난민심사관은 한 명으로, 2015. 1.부터 ○○○이 국적난민과 과장으로 난민인정 심사와 국적 업무를 같이 하였고, 2016. 7.경 국적과와 난민과로 분리되고 나서는 2017. 12.까지 △△△이 ○○사무소 난민심사관이면서 난민과장이었다.

가) ○○○

난민심사관이 되기 위해 3~4과목 정도 인터넷 교육을 받았으며, 난민심사관 혼자 할 수 없어 난민전담공무원이 난민면접을 하도록 되어 있고, 과장은 서류만 보고 결재하여 보고되지 않는 사항은 알지 못하며 구체적인 내용도 알 수 없다.

나) △△△

난민전담공무원이 면접조서를 요약하여 난민심사결정서를 작성해서 결재를 올린다. 2017년 추석연휴 끝난 후 출근했을 때 100여건의 결재서류가 대기하고 있던 적도 있어, 면접조서 전문을 과장이 일일이 다 읽기는 어려운 상황이었다.

난민면접 과정에서 난민신청자의 말을 최대한 많이 들어야 하고, 미리 예단해서 안 물어보는 것은 난민전담공무원의 잘못이나, 처리건수가 평가에 중요한 지표가 되는 현실도 감안하여 개인의 잘못으로만 보는 것은 적절하지 않다.

3) ○○사무소 난민전담공무원

2015. 9.경 ○○사무소에 '난민심사전담 T/F'를 운영한 이후, 2016. 12.까지 난민전담공무원은 16명 이내였고, 피해자 10명의 난민면접을 담당한 난민전담공무원 3명(□□□, ◇◇◇, ◎◎◎) 포함 6명 정도 공무원들이 중동아랍권 난민신청자의 면접심사를 담당하였다.

가) □□□

태국어 특채로 입사하여 주로 태국, 이집트, 나이지리아, 시리아 등의 국가에서 온 난민신청자들을 대상으로 난민면접을 담당하였고, 난민전담공무원으로 근무한 기간 동안(2015. 2.~2017. 9.)에 총 904건의 면접을 실시하였으며 그 중 중동아랍권 난민신청자의 면접심사가 600건 이상으로, ○○사무소 최다 건 수를 처리했을 것이다.

2015. 9.경 ○○사무소 직원 중 신속심사 담당자로 지정된 직원은 한 달에 44건을 심사해야 하는 목표 건 수를 하달 받아, 당시 아침조회 때 모든 직원들이 '본부 지시에 따른 심사 목표 건 수가 과도하게 많다'는 지적을 하면서 그 건수를 줄여달라고 하였고, ○○○ 난민팀장이 직원들에게 '매달 할당된 목표 건수를 채우지 못하면 경위서를 작성해야 된다.'고 아침조회 때 말한 적이 있

다. 경위서를 쓰게 되면 추후 징계를 받지 않을까 하는 두려움과 인사상 불이익을 줄지 모른다는 불안감에 야근을 해서 목표치를 달성하도록 노력하였고, 그 당시 아침조회 때에도 ○○○ 난민팀장이 '□□□ 씨처럼 짧고 간단하게 면접을 하라'고 지시한 적도 있어서 신속심사 자체에 문제가 있다는 생각을 한 적이 전혀 없다.

또한 2017. 10.경 절차적 하자로 난민불인정결정 취소소송에서 패소하자, 중동아랍권 난민신청자의 면접을 한 다른 직원들도 경제적 목적 사유의 난민신청 건들이 많았는데, ○○사무소는 본인과 통역인 ×××가 한 난민면접조서에 대해서만 조사하여 55건의 난민불인정결정에 대해 직권취소를 하였고, 본인의 난민면접조서보다 더욱 간단하고 난민신청서에 기재된 박해사유에 대해 전혀 질문을 하지 않은 난민면접조서가 있었음에도 본인만 직권 취소된 건들을 이유로 2019. 7.경 징계하였다. 그리고 2015~2016년 본인은 8급에 불과한 하급 직원으로, 당시 업무 규정에 맞게 정당하게 난민면접을 실시하였으며, 상관의 지시에 따라 업무를 처리해야 하는 상명하복 구조하의 공무원으로써 그때그때 달라지는 업무 규정과 상사 지시에 따라 업무를 할 수밖에 없는 입장이었다.

나) ◇◇◇

난민 면접과정에서 본인이 질문한 것을 통역인 ×××가 통역하여 신청인에게 전달하였고, 이에 대한 대답을 ×××가 통역해주는 대로 면접조서에 그대로 적었다. 본인은 난민면접 시 난민 신청자가 진술한 내용을 사실과 다르게 적을 이유도 없고, 또 실익도 없으며, 공무원으로서 위법한 행위를 할 이유가 없다.

한편 면접에서 아랍인들에게 "난민 신청한 사유가 무엇입니까"라고 질문하면, 경제적 목적으로 난민신청 하였다고 진술하는 경향이 많아서 우리들끼리 향후 난민들이 소송을 했을 때 어떤 대답을 하려고 이러한 말을 진술하는지 의

아하다고 얘기를 한 바 있다.

다) ◎◎◎

매달 난민 심사와 조서를 작성했는데 허위로 작성했다는 주장을 하는 신청인이 발생해 굉장히 당황스러우며, 없는 사실을 허위로 기재한다는 것 자체가 본인에게는 더 큰 에너지와 스트레스를 요하는 일이며 본인이 굳이 그럴만한 이유도 없거니와, 난민심사를 하는 동안 면접조서를 허위로 작성한 일은 결코 단 한 번도 없었다.

4) 통역인 ×××

○○○대 경영학과 전공으로, 2011년부터 이중전공으로 아랍어를 선택하여 공부하기 시작하였고, ○○사무소에서 2013. 12.부터 2017. 7.까지 아랍어 통역 일을 하였다. 학교에서 표준어 공부를 했었기 때문에 구어체 방언을 구사하는 난민신청자를 만났을 때 다소 어려움이 있었으나, 통역인이 표준아랍어로 통역하면 구어체를 쓰던 난민신청자도 표준어를 사용하는 편이었고, 통역 경력이나 노하우가 쌓이면서 그런 방언들도 같이 다 이해할 수 있는 수준이 되어서 표준아랍어와 구어체의 통역실력은 같았다고 생각한다.

조서 확인절차에 대해서는 통역인인 본인이 진행하며 기재된 대로 한 줄 한 줄 다시 통역을 하는데, 어떤 경우에는 난민신청자가 조서 내용에 불만을 품고 난민면접조서에 확인서명을 하지 않은 경우도 있었지만 조서 확인시간은 통역시간에 포함되는 것으로 일부러 조서 내용을 요약하거나 생략하는 일은 있을 수 없다.

난민 통역인으로 활동하면서 특히나 2015년이나 2016년경에는 면접에서 난민신청인 스스로 일자리를 목적으로 난민신청을 하러 왔다고 밝히는 경우가 많았기 때문에, 스스로에게 불리한 진술을 하는 것을 이상하게 생각하지 않았고, 통역한 건수 중 난민신청자 스스로 경제적 목적으로 난민 신청을 했다고 이야기 한 것은 대략 20~30% 정도였다.

다. 참고인

1) ○○○ 변호사

○○사무소 근처의 법무법인 ○○ 사무소에서 2016. 5.부터 근무를 시작하였고, 절차상 난민신청자들에게 면접조서를 복사하여 제출하도록 하는데, 면접조서에 난민신청 사유로 '돈 벌러 왔다'고 기재되어 있는 것들을 보면서 난민신청자들이 문제가 있다고 생각했지, 면접조서가 허위로 기재되었다고는 생각하지 못했다.

2016. 12.쯤 영어 잘하는 아랍권 출신 난민신청자가 유사한 내용의 면접조서를 가져와서 확인해보니, 자신은 '돈 벌러 왔다'는 말을 한 적이 없다고 해서, 그동안 아랍권 출신 난민신청자들이 제출한 면접조서 내용들을 살펴하니 '돈 벌러 왔다' 등의 문구가 여러 면접조서에 반복되는 것을 확인하였다. 2016년 말에 이런 면접조서에 대해 소송을 시작하였는데, 처음에는 법원에서 허위로 면접조서가 작성된 것이라는 내용을 인정하지 않아서, 유사 피해자들의 진술을 9건 녹취하여 법원에 제출하기도 하였다.

2) 통역인 ○○○

○○사무소에서 2014년 말부터 2018. 10.까지 여러 공무원과 난민면접 통역을 해 왔고, □□□ 공무원은 난민신청자가 설명을 길게 오래하면 중간에 가로막거나, 통역인이 말한 내용을 그대로 전달하면 '요약해서 통역해 달라'고 하여서, '요약하게 되면 난민신청자가 전달하고자 하는 내용이 달라질 수 있어 못 하겠다'고 한 적이 있다.

본인이 출입국에서 아랍어 통역 일을 해 오면서 면접조사 할 때 난민신청자가 '돈 벌러 왔다'는 의미로 말을 한 경우도 있지만 그것은 4년여 기간 동안 한 손에 꼽을 정도로 매우 예외적인 경우였고, ○○사무소에서 난민면접 통역을 하면서 담당 공무원의 역할이 매우 중요하다고 느꼈다.

3) 원어민 통역인 ○○○ ○○○○

○○○ 출생으로 2015년부터 ○○○대에서 공부하고 있으며, 같은 동기생으로 ○○○, ×××를 알고 있는데, ○○○가 표준아랍어를 정말 유창하게 구사하지만, 이집트어 이외 방언은 알아듣지 못할 것으로 생각되고, ×××는 부전공으로 아랍어를 배우며 표준아랍어도 잘 못한다고 생각한다.

또한 한국인 통역인들이 아랍어 난민 통역을 잘 하지 못하는 이유는 그들이 받은 교육이 오로지 표준아랍어 통역만을 위한 것이나 난민들 절대 다수가 표준아랍어를 유창하게 하지 못하기 때문으로, 아랍어에는 많은 방언들이 있고, 각 방언은 서로 다른 언어라고 생각해야 한다.

3. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인이 제출한 자료, 피해자·피진정인·참고인의 진술, 피진정인의 제출자료, 보도자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 난민 면접과정 개요

난민신청자는 인적사항, 본국을 떠난 경위, 귀국 시 박해 가능성 등을 간략히 적은 진술서(1~2장 내외)와 난민인정신청서(「난민법 시행규칙」 별지 제1호서식·제2호서식, 12장 내외)를 한글 또는 영어로 제출하며, 기타 언어는 번역본(아랍어 및 불어의 경우 번역서비스 제공)을 첨부해야 한다.

2015년 ○○사무소의 난민업무 매뉴얼에 따르면, 난민인정 심사과정은 난민전담공무원이 난민신청자가 제출한 자료들을 검토하고 국가정황 등을 조사하여 난민면접 준비(면접질문지 예비 작성), 면접일정 확정(통역인과 난민신청자 간의 일정 조정), 면접

실시, 난민심사결정서 작성을 한 후, 출입국·외국인관서의 장 결재(난민심사관 검토)와 시스템 입력 등의 절차로 진행된다.

난민심사결정서는 면접과 사실조사 등을 토대로 인적사항 등, 난민신청 사유, 신청자 진술 내용, 본국 정황, 검토의견 순으로 작성하며, 검토의견은 '진술의 신뢰성, 박해가능성, 기타 고려사항(인도적 체류 여부), 결론'으로 나누어 구체적으로 작성하여, 난민인정 여부를 판단한다. 한편 난민불인정결정 처분을 받은 난민신청자는 이의신청할 수 있다.

나. 난민인정 심사 관련 법무부 조치

2012년 1,143명이던 난민신청자가 「난민법」 시행(2013. 7. 1.) 이후 2015년 5,711명, 2017년 9,942명, 2019년 15,452명으로 급증하였고, 일반적으로 난민신청자의 80% 이상이 거점사무소인 ○○사무소에 신청한다.

〈 연도별 난민신청 현황(명) 〉

연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542	9,942	16,173	15,452
○○	1,132	1,435	2,040	2,456	6,224	6,448	10,144	10,513

2014. 10. 31. 난민신청자가 1,917명이고 ○○사무소는 1,543명을 심사해야 하지만 난민 심사인력은 9명(T/F 2명 포함)이고 모두 난민전담공무원이었다.

2014. 11. 26. 법무부는 난민신청 접수단계에서 신속·집중·일반·정밀의 4가지 유형으로 분류하여 체계적인 난민심사시스템을 구축하는 내용을 담은 '난민심사 적체원인 분석을 통한 난민심사 혁신 방안(법무부 난민과-5677)'을 마련하고, 난민전담공무원 1인 기준 월 15~25건의 난민심사를 처리하도록 목표를 설정하고, 개인별 심사처리 실적은 난민심사관 등이 관리하여 월 2회 본부에 보고하도록 하였다.

〈 난민심사 유형과 심사방법 〉

비율	심사대상	비율	심사방법	심사방법
신속심사	「난민법」 제8조 제5항의 간이심사 대상자 중 남용적 신청이 명백한 자	30%	당일 또는 2 ~ 3일 이내 면접일정을 지정하여 양식에 따른 간소한 면접심사 또는 신청단계 기초면접으로 갈음	7일 이내, 불가피한 경우 7일 연장 가능
집중심사	내전 등 난민법상 난민 요건을 충족하지 않거나 특정 종교 집단 난민신청자	20%	해당국가 통역요원을 집중 배치하여 접수 후 3주 내 면접 실시	1개월, 1개월 연장 가능
일반심사	협약상 사유에 해당하는 난민인정심사 대상자	40%	면접, 사실조사 등 통상적인 심사절차에 따라 심사	6개월
정밀심사	'일반' 유형 중 외교, 국가정황 파악에 장시간 소요되거나 정책적 고려가 필요한 자	10%	본부보고 후 본부 지시에 따라 심사일정 조정	6개월, 6개월 연장 가능

「난민법」 제8조 제5항의 심사절차의 일부를 생략할 수 있는 경우는 1) 거짓 서류 제출이나 거짓 진술로 사실을 은폐하여 난민신청을 한 경우, 2) 중대한 사정변경 없이 재신청한 경우, 3) 1년 이상 체류자 또는 강제퇴거 대상자가 체류기간 연장 목적으로 신청하는 경우 등으로 이들 중 남용적 신청이 명백한 자를 신속심사 대상으로 구체화하였다.

2015. 4. 12. 기준 1,844건이 미결로 적체됨에 따라 소송담당자였던 공익법무관 2명(○○○, △△△)을 선발하여, 난민팀장 및 난민전담공무원에게 난민심사 업무에 대한 교육을 받도록 하고, 면접 참관 등을 통해 현장학습 후 난민심사 업무에 투입하였다.

법무부는 2015. 9. 4. 개인당 처리할 수 있는 적정 심사(2013년 월 평균 9.4건, 주요 해외국가 심사 월 평균 10.4건)의 한계로 피로도가 누적되어 목표달성 실적이 둔화되고 심사 적체가 심각해짐에 따라, 신속심사 확대·절차 간소화 및 난민심사전담 T/F 운영 등의 내용을 담은 '난민심사 적체 해소방안(법무부 난민과-6729)'을 마련하였다. 「난민법」 제8조 제5항에 해당하는 자를 보다 폭넓게 적용하고 난민인정사유에 해

당하지 않는 대상을 구체화하여 신속심사 대상에 추가하였고, 신속심사 적용 대상에 대한 처리비율을 도입 당시 30%에서 10% 상향하여 40% 수준을 유지하도록 하였다.

[구체적인 신속심사 대상자 유형]

① 거짓 서류 및 거짓 진술자, ② 남용적 재신청자*, ③ 1년 이상 체류 후 체류기간만료 임박 신청자(E-9 등), ④ 강제퇴거 집행 지연 목적 신청자, ⑤ 협약 상 사유가 아닌 신청(토지분쟁 등 사인간의 박해), ⑥ 족장 승계·컬트, ⑦ 본국에서 비정치적 중범죄자

* 3심 종료 등 최종 기각판결을 받은 자, 재신청이 협약상 난민신청 사유가 아닌 자, 1차 불인정, 이의신청기각 후 최초 신청과 비교하여 사정변경이 미흡한 자

다. ○○사무소의 난민심사 현황

○○사무소는 접수 단계에서 심사 유형을 분류하여 배정하거나 난민전담공무원이 난민신청서 파일을 보고 직접 선별하여 심사를 추진하였다가, 위 '난민심사 적체 해소 방안'에 근거하여 난민심사 업무를 담당하던 국적난민과 난민팀(10명) 이외에 난민심사 전담 T/F(10명)를 구성하였고, 신속·일반 등 심사를 담당하는 공무원을 지정하고, 중동아랍권, 아시아권, 아프리카권 등으로 담당 공무원을 그룹화 하였다.

〈 ○○사무소 난민심사 인력 및 처리목표 현황 〉

구 분		인원	처리목표	난민심사 인력
난민심사 전담 T/F	신속	4명	월 40건	- 구성: 직급별로 6급 2명, 7급 2명, 8급 3명, 9급 3명이며, 소속별로 ○○사무소의 타 부서 3명, 다른 사무소 소속 7명 - 성명: ◇◇◇(6급, ○○○○사무소), ◎◎◎(8급, △△사무소), ○○○(7급, ○○보호소, 아랍어 특채) 등
	일반 등	6명	월 20건	
국적난민과 난민팀	신속	4명	월 44건	- 구성: 난민전담공무원 6명과 공익법무관 4명(신규로 2명 추가) - 성명: □□□(8급), ○○○(법무관), △△△(법무관) 등
	일반 등	6명	월 22건	

난민면접 담당 공무원들의 개인별 처리실적이 관리·보고되면서 처리목표에 미달한

경우 경위서를 내도록 하였고, 실제로도 담당 공무원들이 경위서를 제출한 사례가 있었다. 이에 대해 법무부는 1회 사유서를 제출하라고 한 적이 있으나, 상기 사유서는 실적 미충족에 따른 불이익 부여 등을 목적으로 제출받은 것이 아니고, 단순 내부참고 목적으로 제출받은 것이므로 별도의 공문서는 없으며, 사유서도 현재 관리하고 있지 않다고 하였다.

신속심사 처리 현황을 살펴보면, 위 '난민심사 적체 해소방안'에 의해 상향된 신속심사 비율인 40% 수준을 유지해야 하지만, ○○사무소가 2016년에 심사한 5,010건 중 3,436건(68.6%)을 신속심사로 처리하였다. 특히, 이집트 국적의 난민신청자들은 2016년 심사에서 94.4%가 신속심사로 난민면접을 받았다.

〈 국적별·연도별 난민심사 및 신속심사 현황(건) 〉

구 분	2015년		2016년		2017년 4월까지	
	심사	신속유형	심사	신속유형	심사	신속유형
전체	2,780	1,454	5,010	3,436	1,380	1,060
이집트	657	258	838	791	196	186

신속심사 대상을 분류하는 기준은 위 '난민심사 적체 해소방안'의 '구체적인 신속심사 대상자 유형'에 따라 신속심사를 분류하는 것뿐만 아니라 난민신청 추세도 감안하여 내전 등 특별한 사정이 있는 시리아나 예멘 등의 경우는 남용적으로 보지 않는데, 특별한 난민 발생사유가 없는데도 신청이 갑자기 폭증하는 경우에는 남용적으로 보고 신속심사로 처리하였다는 진술도 있었다.

이집트(4명), 수단(4명), 예멘(1명) 등 중동아랍권 국적의 피해자 9명도 신속심사로 면접이 이루어졌는데, ○○사무소는 담당 공무원이 '구체적인 신속심사 대상자 유형'에 따라 신속심사 대상이라고 판단하여 분류하였다는 입장이다. 또한 ○○사무소에서

난민전담공무원 □□□과 통역인 ×××가 담당한 면접심사 중 직권 취소된 55건도 모두 신속심사로 이루어졌다.

라. 피해자 난민면접조서의 내용

「난민법 시행령」 제7조에 의해, 난민심사관은 난민신청자에 대하여 면접을 실시한 경우에 그 내용을 난민면접조서[별지 제6호서식]에 기록하여야 한다. 난민면접조서는 표지(참석자 인적사항, 일시·장소·언어, 난민의 정의 등 안내), 내용(인적사항 및 박해사항), 면접조서 내용 확인란 및 서명란 등 3부분으로 구성되어 있다.

연번	성 명	국적	면접일시(시간)	공무원	통역인	심사 유형
1	○○○	이집트	2016. 6.14. 14~15시(40분)	□□□	×××	신속심사
2	○○	이집트	" 6.14. 15~16시(40분)			
3	○○○○	수단	" 5.10. 13~14:20(60분)			
4	○○○	이집트	" 8. 2. 14~15시(40분)	◎◎◎		
5	○○○○	예멘	" 4.27. 9~10시(40분)	◇◇◇		
6	○○○	이집트	" 2.18. 10~11시(40분)	□□□		
7	○○○	수단	" 8.16. 14~15시(40분)			
8	○○○	수단	" 5.12. 15~16시(40분)			
9	○○○	수단	" 8.23. 15~16시(40분)			
10	○○	이집트	2015. 6.17. 14~16시(90분)	◇◇◇		정치적 의견

신속심사로 진행된 9건의 난민 면접과정에서 면접조서 내용 확인시간(20분, 피해자 5의 경우 휴식 10분과 확인 10분)을 제외하면, 인적사항과 박해사항에 대한 난민전담공무원의 질의와 난민신청자의 답변이 통역을 통해 전달되고 난민면접조서에 기재되는데 걸린 시간이 40분(피해자 3의 경우 60분)에 불과했다. 피해자 1이 난민인정 결정을 받았던 2018. 2. 27.의 면접심사가 확인시간 포함하여 440분이었던 것과

비교된다.

□□□이 진행한 7명의 난민면접조서를 살펴볼 때, 표지 포함 5~6장 중 박해사항은 1~2장으로, 각각 다른 난민신청 사유를 가진 피해자들에게 박해의 여부를 확인하기 위한 질문을 하면서, 피해자 1에게 한 질문을 피해자 2와 피해자 6에게 100% 동일하게 하였고, 피해자 7, 8, 9에게도 동일한 질문을 하면서 이집트에서 수단으로 국적만 다르게 했다.

또한 정치적 사유로 난민신청을 하였다는 피해자 1의 난민면접조서 박해사항 관련 답변을 살펴보면, '1) 한국에 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다. 2) 난민신청을 하려고 사유를 거짓으로 기재하였습니다. 3) 한국에서 돈을 많이 벌면 이집트로 귀국할 수 있습니다.'로 적혀 있었고, 정치적·종교적 사유로 신청한 피해자 2의 난민면접조서에도 피해자 1의 답변과 100% 동일하게 기재되어 있었다.

피해자 10명 모두 한국에 입국하고 난민신청을 한 이유로 '합법적으로 일하기 위해서', '돈 벌러 왔다.' 등의 경제적 목적을 난민면접조서에 공통적으로 기재하고 있다.

〈 피해자 10명의 난민면접조서에 공통적으로 기재된 내용 〉

연번	성명	난민신청 사유
1	○○○	한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.
2	○○	한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.
3	○○○○	한국에서 합법적으로 장기간 체류하면서 일을 하여 돈을 벌기 위해 난민신청을 하였습니다.
4	○○○	한국에서 난민신청을 하고 체류하면서 일을 하고 싶습니다.
5	○○○○	저는 한국에서 합법적으로 체류하고 싶었고, 체류목적으로 난민신청 했어요.
6	○○○	한국에서 합법적으로 장기간 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민 신청을 하였습니다.

7	○○○	한국에서 돈을 벌기 위해 난민신청을 하였습니다.
8	○○○	한국에서 합법적으로 장기간 체류하면서 일을 하여 돈을 벌기 위해 난민 신청을 하였습니다.
9	○○○	한국에서 합법적으로 체류하면서 일을 할 목적으로 난민 신청을 하였습니다.
10	○○	한국에 체류하여 돈을 벌기 위해서 난민 신청하였습니다.

난민불인정결정에 대한 이의제기로 소송을 준비하면서 난민신청자는 소송대리인에게 난민면접조서 제출을 안내받는다. 난민면접조서에 '돈 벌러 왔다'라고 기재되어 있지만, 면접에서 '그런 말을 하지 않았다'는 난민신청자의 진술이 2017. 10.경 ○○행정법원의 난민불인정결정취소소송(2017구단4294 사건)에서 처음으로 인정받아 법무부가 패소하게 되었다.

당시 사건에서 ○○행정법원은 "원고의 난민면접조서에 기재되어 있는 '① 한국에 입국한 실제 목적은, 취업목적이다, ② 난민신청을 하면 합법적으로 한국에서 체류하면서 일을 할 수 있어 난민신청을 하였다, ③ 난민신청서에 기재된 난민신청 사유는 모두 거짓이다, ④ 이집트로 돌아가지 못할 이유가 없다' 등의 내용들은 난민신청자가 실제 그렇게 진술하였다거나 답변하였다고는 보기 어려운 이례적인 것들이다."고 판단하였다.

한편, 「난민법」 제16조에 의해 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서의 열람이나 복사를 요청할 수 있다. 난민신청자가 수수료를 내고 복사물 교부신청서를 제출하면 출입국관리공무원은 난민면접조서를 복사하여 내주어야 하는데, 피해자 10명이 ○○사무소에서 받은 면접조서 사본을 살펴보면, 면접조서의 서명란에 기재된 통역인, 담당공무원, 난민심사관의 이름이 삭제되어 있다.

〈 면접조사 서명란 삭제 사례 〉



당시 아랍어를 사용하는 난민신청자들의 소송을 다수 처리했던 법무법인은 제출된 난민면접조서에서 난민 면접과정을 담당한 난민전담공무원과 통역인의 이름을 알 수 없었지만, 각 난민면접조서 하단에 난민신청자의 사인과 통역인 사인이 기재되어 있는 것을 통해 동일한 통역인이 참여했던 다수의 난민면접조서에 '돈 벌러 왔다'라고 기재되어 있는 것을 확인하였다.

5. 판단

가. 조사계속의 결정

이 진정은 진정원인이 발생한 날로부터 1년 이상 경과하여 제기된 경우이나, 난민면접과정에서 허위의 내용으로 난민면접조서가 작성된 행위에 대한 책임성 여부와 피해자에 대한 권리구제, 난민심사관이 아닌 난민전담공무원이 진행하는 난민 면접과정의 공정성 여부 등에 대해 조사 필요성이 있다고 판단하여, 침해구제제2위원회는 2018. 12. 12.「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제4호 단서규정에 의해 조사계속 결정을 하였다.

나. 난민인정에 있어 난민 면접심사의 중요성

헌법재판소는 1994년 93헌마120 결정에서 '국민 또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인'이 기본권의 주체라고 해석한 바 있고, 이후 2001년 99헌마494 결정에서 '청구인들이 침해되었다고 주장하는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 인간의 권리로서 외국인도 주체'가 될 수 있다고 하였다.「난민법」에서 난민신청자를 외국인으로 규정하고 있으며, 난민신청자에게 국내 체류자격과 생활을 위한 기본적 지원을 일부 보장하고 있다.

1951년「난민의 지위에 관한 협약」(이하 '난민협약'이라고 한다)이 난민지위의 인정을 위하여 어떠한 형태의 절차가 필요한지에 대해 별도의 규정 없이 난민협약 체약국이 결정하도록 함에 따라, 유엔난민기구(UNHCR)가 1992년 난민지위 인정에 관계

되는 공무원의 지침서로 「난민지위 인정기준 및 절차 편람」(이하 "난민편람"이라 한다)을 발간하였다.

난민편람은 난민신청자의 언어적, 심리적 취약성을 감안하여 자격요건을 갖춘 심사관이 특별히 정해진 절차에 따라 난민인정절차를 진행하며, 난민신청자에게 유리한 해석에 의한 이익을 부여하고, 심사관의 개인적 판단이 의사결정에 영향을 미치지 않도록 주의할 것 등의 기준을 제시하고 있다.

우리나라의 「난민법」도 제8조 제1항에서 난민신청자에 대하여 면접을 실시하고 사실조사를 실시할 것을 규정하고, 같은 조 제2항에서 난민신청자의 요청이 있는 경우 같은 성(性)의 공무원이 면접하도록 하며, 같은 조 제3항에서 면접과정의 녹음 또는 녹화를 허용하고, 같은 조 제4항에서 난민심사관의 자격 등을 정하며, 제9조에서 난민신청자에게 유리한 자료를 적극적으로 수집하여 심사에 활용하고, 제13조에서 면접심사 시 신뢰관계 있는 사람의 동석을 허용하며, 제14조에서 일정한 자격을 갖춘 통역인으로 하여금 통역하게 하고, 제15조에서 난민면접조서의 확인 절차를 규정하는 등 난민신청자의 절차적 권리를 적법절차로 명문화하고 있다.

「난민법」에 난민 면접과정을 상세히 규정한 것은 난민면접이 거의 유일하게 이루어지는 난민인정 심사절차이고, 그 면접심사에서 작성된 난민면접조서를 기준으로 난민신청자의 난민인정 여부가 결정되기 때문이다. 또한 난민면접조서는 난민불인정 결정이 난 이후 절차인 난민위원회에 의한 이의신청(2차 심사) 및 행정소송인 법원 재판에서도 중대한 영향을 미치기 때문에, 난민신청자가 진술한 바가 정확하게 통역되고 기재되어야 할 것이다.

그러나 이 사건에서 피해자들은 난민신청 사유 또는 박해사실에 대해 충분히 자신들의 사연을 이야기할 분위기나 시간적 여유가 없었고, 피해자들의 난민면접조서에는 각각 다른 사유와 다른 상황을 가진 난민신청자임에도 '돈 벌러 왔다'라는 틀에 박힌 문구가 여러 피해자들 간에 공통적으로 나타나며, 조서의 기재내용을 확인하는 절차가 있었음에도 자신이 하지 않은 말이 기재되어 있었다.

당시 난민 면접과정에서 허위의 내용으로 작성된 난민면접조서를 확인한 피해자들의 아래 진술을 통해 난민신청자가 받은 충격과 절망감을 확인할 수 있다.

〈 난민면접조서 관련 피해자 진술 〉

피해자 1: 저의 난민 인정 신청이 처음 거부당한 후 제 변호사가 저의 면접조서에 어떤 내용이 적혀 있는지 알아내는데 도움을 주었습니다. 저희는 면접조서에 모두 거짓 정보와 제가 하지도 않은 말이 적혀 있는 것을 발견하고는 충격을 받았습니다.

피해자 4: (두 번째 난민신청 시) 난민심사관이 말하길 제가 첫 번째 난민면접 때 '단지 일자리를 찾을 목적으로 한국에 왔으며 이집트에서 아무 문제가 없었다.'는 진술을 했다는 것입니다. 그 말을 들었을 때 마치 머리 위로 폭탄이 떨어진 것 같았습니다.

피해자 7: 제 난민면접조서가 가짜라는 사실을 알고 나니 저는 절망감이 듭니다. 저는 한국을 믿었습니다. 저는 한국 같은 문명국은 수단과는 달리 저에게 정당한 대우를 해 줄 줄 알았습니다.

나. 난민 면접과정에서의 절차적 하자에 대한 판단

1) 난민면접을 충실히 수행할 의무 위반

인정사실 가항의 2015년 난민업무 매뉴얼에 따라 난민전담공무원은 제출 자료들을 검토하여 면접질문지 예비 작성 등 면접 준비를 하고, 면접심사에서 인적사항과 한국입국 경로 등을 파악하고, 신청인이 겪은 박해 사건에 대해 육하원칙에 따라 구체적으로 범위를 좁혀가며 질문을 하면서 그 내용을 문답 형식으로 모두 기록해야 한다. 해당 진정사건 피해자들의 난민 면접심사를 담당한 난민전담공무원은 □□□, ◇◇◇, ◎◎◎이다.

가) □□□

○○사무소에서 약 3년 동안 아랍어권역 난민심사를 하였고, 해당 진정사건의 피해자 7명에 대한 난민면접 심사를 통역인 ×××와 함께 진행하였다. 피해

자들의 난민면접조서를 살펴볼 때, □□□은 여성을 남성으로 또는 생년월일을 틀리게 기재하는 등의 단순한 오기를 넘어 다수의 난민 면접조서에서 틀에 박힌 문구를 사용하였다.

□□□이 면접심사를 담당한 피해자 1, 2는 난민면접 과정에 문제가 있는 사례가 공론화되면서, 난민불인정결정을 직권취소 받은 뒤, 변호사가 동석한 재면접을 통해 2018. 3.경 난민지위를 인정받았다.

피해자 3의 난민면접조서를 살펴보면, 집권 여당으로부터 위협을 받았고, 위협의 근거로 수단 정부에 반대하는 사람들은 경찰에 의해 체포되어 수감되기 때문이라고 기재되어 있으며, 구체적으로 수단에서 폭행과 욕설을 당한 상황을 기술(피해자 3의 난민면접조서 4~5쪽)하고 있음에도, 돈을 벌 목적으로 난민신청을 한 것으로 기재되었다. ○○고등법원의 난민불인정결정 취소소송(2017누47245사건)에 대한 본인신문에서 피해자 3은 당시 면접심사에서 난민신청 사유에 대해 '수단에서 문제 있어 고문을 당하고 감금도 한 달 이상 당한 적이 있다'고 말을 했지, '돈을 벌 목적으로 난민신청을 한다는 말을 하지 않았다'고 진술하였으며, 위 법원은 2018. 6.경 피해자 3의 진술이 사실일 개연성이 높다고 판단하고 법무부의 난민불인정처분을 취소하는 판결을 하였다.

피해자 6은 난민신청서에 개종으로 인한 박해에 대해 구체적으로 장소, 시기, 가해자 등을 영어로 적었으나, 난민 면접에서 여성 직원이 자신에게 '예/아니오' 아니면 2~3 단어 내로 짧게 대답하라고 강요하였고, 대답이 길어지면 직원이 공격적으로 말을 잘라서 정신적인 압박을 받았다고 진술하였다. 피해자 6은 2019. 7.경 해당 진정사건의 피해자로 추가 접수되었고, 2020. 2.경 재면접 심사를 통해 난민지위를 인정받았다.

피해자 7은 고문으로 머리를 다쳐 기억이나 말 하는 것에 어려움이 있는데, 난민면접은 30분도 걸리지 않았고 통역인의 아랍어도 잘 알아듣지 못해 매우 힘들었다고 진술하면서, 아랍족이 지배하는 수단은 버르티 족 출신인 피해자 7

과 같이 피부색이 검은 민족을 '아프리카인'으로 여기며, 2등 시민으로 차별을 하기 때문에, 당시 면접과정에서 난민 신청 사유로 대학에서도 '깜둥이'라고 부르는 등 차별을 하여 결국 학교를 자퇴하고 '대중 운동(PM)' 정당에 가입하여 2014년 정부가 연료 값을 올려 국회 앞에서 시위할 때도 참여하였다는 내용의 진술을 하였다고 주장한다. 그러나 난민면접조서에는 다른 피해자 면접조서에서 문제시 되었던 '돈 벌러 왔다' 등의 문구가 반복 기재되었다.

피해자 8은 수단정부에 의해 심한 고문을 받았고, 그 사유로 난민신청을 하였으나, 면접조서는 '돈 벌러 왔다'로 기재되어 있다. 강제퇴거 명령에 의해 ○○외국인보호소에 수용되어 있는 도중 수단정부가 자신에게 총살형을 선고하였다는 소식을 전해 듣고, 한국에서 난민 인정을 받지 못하면 수단으로 쫓겨날 수 있다는 두려움과 보호소에 있으면서 신체적·정신적 건강이 악화되어 2019. 7.경 제3국으로 출국하기 위해 난민불인정결정취소 소송을 철회한 뒤 말레이시아로 출국하였다.

피해자 9는 '아프리카인' 누바족 출신으로 2011. 6.부터 수단 정부의 차별과 탄압에 저항하는 SPLM-N(수단인민해방운동-북부)에 가입하여 활동해 왔고, 2015. 4.경 체포되어 감옥에서 매일 고문에 시달리다가 자신이 죽을 듯하자 같은 해 5.경 길거리에 버려졌고, 다행히 이웃과 가족이 병원에 데려가 살 수 있었다고 하면서, 난민면접 시 자신이 겪은 상황을 설명하려 하였지만, 시간이 충분하지 않았고 낯선 장소에서 두려움으로 잘 이야기를 못하였다고 진술하였다. 피해자 9의 난민면접조서 또한 '돈 벌러 왔다' 등의 문구가 반복 기재되었다.

□□□과 함께 난민 면접과정을 진행한 통역인 ×××는 ○○고등법원(2017누72357 사건)의 증인으로 출석해서 □□□이 특정 답변 틀을 고수하여 요약을 하는 경우가 좀 많았다고 진술하였고, 위원회 면담조사에서도 공무원이 "난민신청사유를 질문하면 신청인이 '한국에 거주하고 싶어서요'라고 답하면, '왜 거주하고 싶으세요?'라고 이어서 질문하고, '한국이 안전해서요, 돈도 벌 수도 있

고요’라고 답하면, ‘한국에서 돈을 벌고 싶으신 거예요?’라는 식으로 질문을 하였습니다.”라고 하였다.

나) ◇◇◇

◇◇◇는 통역인 ×××와 함께 피해자 5와 10의 면접심사를 진행하였다.

피해자 5의 난민 면접조서를 살펴보면, 한국에서 합법적으로 체류하면서 돈을 벌고자 난민신청을 한 것으로 작성되어 있고, 난민불인정처분을 받아 소송을 제기하는 도중, 피해자 5의 활동을 근거로 하여 부인이 난민신청을 해서 난민 인정을 받았다. 이후 피해자 5도 가족결합을 통해 2017. 12월경 난민인정을 받았다는 점을 볼 때, ◇◇◇와 ×××가 담당한 난민 면접과정에 절차적 하자가 있었다고 볼 수 있다.

피해자 10의 난민 신청 사유는 정치적 의견으로 구분되어 신속심사로 분류되지는 않았으나, 피해자 10이 난민면접 시 난민신청서를 다른 사람이 적어주었고, 자신은 시위에 참가한 적이 없고, 경제적 목적으로 난민신청을 한 것이라고 진술한 것으로 면접조서에 기재되어 있어, 신속심사를 받은 다른 피해자 면접조서에서 문제시 되었던 형태와 유사했다.

◇◇◇는 난민신청서의 난민신청 사유와 다른 진술에 대해서는 ‘중동 난민신청자들이 학력이 낮고, 지식수준도 짧으며, 본인이 난민신청서를 직접 작성하지 않은 경우가 많아서 신청서에 기재된 박해내용 등을 잘 기억하지 못할 뿐만 아니라 면접 때 신청서에 기재된 내용을 힘들게 말하지 않은 것으로 생각한다.’고 진술하였다.

다) ◎◎◎

피해자 4의 난민면접조서를 살펴보면, 인적사항(2~4쪽)에서 가족으로 부모님과 ‘남동생 1명’이 있고, 반복하여 부모님과 ‘남동생 1명이 본국에 살고 있

다’고 기재하고는, 박해사항(5~7쪽)에서 ’해외 나가서 일 하고 있는 형을 한국에 불러 함께 일하고 싶다’는 앞서 진술한 바와 전혀 상관없이 피해자 4가 경제적 목적으로 난민신청을 한 것처럼 기재되어 있다. 이에 대해 피해자 4는 남동생(쌍둥이 형제)이 무슬림형제단이라는 이유로 체포를 당하자 체포 등의 위험을 피해 한국에 입국한 것이라고 주장하고 있어, 면접조서에 기재된 ‘해외 나가서 일 하고 있는 형’은 존재하지도 않으므로 피해자 4가 그렇게 말하지 않았을 개연성이 크다.

또한 인적사항에서 한국 입국 전에 시위와 정부의 체포 우려 등으로 말레이시아에서 난민신청을 한 것을 진술하였는데, 박해사항에서는 경제적 목적으로 난민 신청한 것으로 기재하고 있어, 면접과정에서 인적사항 질문과 박해사항 질문에 대한 난민신청자의 진술이 달라진 것에 대해 그 사유를 확인하지 않았다.

◎◎◎는 중동 쪽의 난민신청자들이 난민신청서에 작성된 내용과 달리 면접 때, ‘취업, 체류를 위해 난민신청을 했다’고 진술하는 경우가 많아, 통역을 통해 그 이유를 질문하면 ‘난민신청 후 심사, 이의신청 및 재판까지 2~3년의 합법적인 체류기한을 받을 수 있기에 우선 난민 신청을 한다’는 말에 ‘현재 실정이 그렇구나’라고 인지하게 되었고 그러다보니 난민 면접조서의 질문 및 패턴도 비슷해진 것으로 생각한다는 의견이었다.

라) 판단

○○행정법원은 위 2017누47245(난민불인정결정 취소소송) 사건에서 ’밀려드는 난민사건 처리를 위해 개개의 난민신청자에게 충분한 난민면담을 실시할 시간이 현실적으로 부족하고, 대부분 난민신청자들의 신청 사유가 그 주장 자체로 난민 인정사유에 해당하지 않거나, 거짓으로 난민사유를 작성하는 경우가 많다고 하더라도, 난민심사관으로서는 편견과 예단을 버리고 난민신청자가 충분히 자신의 상황을 설명하고, 그에 따라 실효성 있는 질의응답이 오고갈 수 있도록 면접 절차를 진행해야 하고, 그에 따른 면접 내용이 정확하고 왜곡 없이 조서

에 기재되어야 한다.'는 견해를 밝혔다.

따라서 당시 ○○사무소에서 중동아랍권 신속심사를 진행하였던 난민전담공무원 □□□, ◇◇◇, ◎◎◎는 난민 면접심사에서 자신의 개인적 판단이 의사결정에 영향을 미치지 않도록 주의할 의무를 소홀히 하였다고 볼 수 있다. 특히 □□□은 면접절차를 전반적으로 부실하게 진행하면서 피해자들의 진술을 왜곡하여 면접조서에 기재함으로써 난민협약과 난민법령 상의 기준과 절차에 따라 면접조사를 충실히 수행하였다고 보기 어렵다.

2) 난민신청자에게 난민면접조서의 내용을 확인시켜 줄 의무 위반

「난민법」 제15조는 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 통역하여 난민면접조서의 내용을 난민신청자가 확인할 수 있도록 규정하여 진술의 정확성을 법적의무로 담보하고 있다. 이러한 난민면접조서의 확인은 통역인을 통해 이루어지기 때문에, 통역인은 난민신청자에게 난민면접조서에 기재된 내용을 정확히 전달할 의무가 있다.

통역인 ×××는 ○○사무소에서 2013. 12.부터 학생 신분으로 아랍어 통역 일을 시작하였고, 2015년에서 2016년 사이에는 일주일에 10건 정도 통역을 했던 것으로 파악된다. 피해자 10명의 난민면접 심사에서 통역을 담당한 ×××는 조서 확인절차는 자신이 진행하였으며, 기재된 대로 한 줄 한 줄 통역을 하였고, 면접조서 확인절차 시간은 통역시간에 포함되는 것으로 일부러 내용을 요약하거나 생략하는 일은 있을 수 없다고 진술하였다.

그러나 피해자 1은 당시 통역인이 조서에 기록된 내용을 설명하기는 하였으나, 조서 내용을 전부 하나씩 확인시켜준 것이 아니라 인적사항에 관한 내용만을 재확인하였을 뿐이라고 진술하였고, 피해자 3은 통역인의 아랍어를 이해할 수 없어 다시 물으니 나중에 면접 끝나고 나서 말해주겠다고 하면서 그냥 넘어갔으나 면접 종료 후에는 시간이 다 돼서 설명을 해 주지 못하겠다는 답변을 들었다고 진술하였다.

또한 피해자 7은 통역인이 종이를 주고 무언가를 베끼라고 한 다음 종이를 잔뜩 주고 서명하라고 했는데, 그 종이가 무엇인지 말해주지 않았다고 진술하였고, 피해자 9는 면접 후 통역인이 몇 장의 종이를 주며 '네가 말 한 내용이다'라고 이야기를 했지만 실제로 문서에 어떻게 기재되었는지는 설명해 주지 않고 서명을 하라고 하였다고 진술하고 있다.

난민면접조서 확인절차에 대해 피해자와 통역인의 진술이 상반되고 이를 입증할 자료가 없어 객관적인 사실 관계를 확인하기는 어렵지만, 앞서 살펴본 바와 같이 난민전담공무원들의 면접조서가 왜곡되어 기재된 사실에 미루어 볼 때 통역인 ××× 역시 난민면접조서 확인절차를 통해 본인이 전달한 통역 내용과 다르게 면접조서가 기재된 것을 인지하고 있었다고 봄이 상당하다.

○○사무소는 2015. 4. 15. ×××에게 난민통역인에 대한 사전교육을 실시하면서, 난민통역인의 윤리(중립성 유지 및 비밀준수 의무 등)에 대한 서약서를 받고, 통역인 주의사항 등의 내용을 교육하였다. 난민통역인 주의사항에 '난민신청자가 한 말의 일부를 생략하거나 간단하게 정리하여 그 취지만을 통역하는 것은 최대한 피해야 합니다.'라고 명시되어 있다.

따라서 통역인 ×××는 ○○사무소에서 중동아랍권 난민신청자들의 난민 면접과정에 참여하면서, 난민통역인의 윤리를 준수하지 못하였고, 해당 진정사건의 피해자 진술, 법무법인 ○○이 담당한 소송 중 다수의 난민신청자들이 자신이 하지 않은 말이 기재된 난민면접조서의 내용을 나중에 변호사를 통해 확인한 점 등을 고려할 때, 법무부 또한 법적의무로 규정한 난민면접조서의 확인 절차를 소홀히 한 것으로 보인다.

3) 난민 면접과정에서의 절차적 하자에 대한 책임

법무부는 2015. 9.경 남용적 신청자 등에게도 「난민법」 제8조 제1항의 심사절차가 적용되어 심사가 장기화되고 국내 장기체류 목적으로 악용되는 것을 방지한

다는 취지에서, 신속심사 비율을 초기 30%에서 40%로 상향 유지하기로 하였다. 그러나 ○○사무소가 2016년에 심사한 5,010건 중 신속심사로 분류된 신청 건수는 3,436건(68.6%)이었으며, 특히 이집트 국적자의 난민 신청의 경우 838건 중 791건(94.4%)이 신속심사로 분류되어 처리되었다.

2016년에 신속심사로 이루어진 난민 면접과 난민불인정결정에 대한 취소소송이 제기되었고, 2017. 10.경 2017누47245(난민불인정결정 취소소송) 사건에서 법무부가 처음 패소함에 따라, ○○사무소는 이에 대한 조치로 □□□에 의해 신속심사로 난민심사가 이루어진 신청 건들 중에 난민불인정결정이 된 신청들을 전수조사 하였고, 그 가운데 패소된 건과 유사하게 경제적인 목적으로 난민 신청을 한 것으로 작성된 난민면접조서를 확인하여 55건을 직권취소하였다.

한편 법무부는 직권 취소된 55건과 관련하여 난민신청자가 난민 신청 당시 기재한 사유와 난민면접 시 진술한 내용이 다르거나, 또는 명백히 난민인정 사유에 해당하지 않는 신청에 해당하는 것으로 난민전담공무원이 판단하고 신속심사로 분류한 것이라는 입장이었다.

그러나 법무부가 직권취소한 55건은 모두 □□□이 2016년에 ○○사무소 난민전담공무원으로 근무하면서 난민 면접심사를 실시한 난민인정 신청으로, 위 신청들은 「난민법」 제8조 제5항에 따라 신속심사로 분류할 만한 사정이 있다고 보기 어렵고, 오히려 난민심사 적체 해소를 위해 마련된 난민심사 유형 분류 및 신속심사 적용 대상 처리비율 방안을 남용한 결과로 보인다. 특히 이집트 국적의 난민신청자 838명 중 791명이 신속심사 결과 난민불인정결정을 받았으나, 이들 중 일부가 난민불인정결정 취소에 의해 다시 적법절차에 따른 난민 면접심사를 받고 난민 지위를 인정받았다는 사실에서 자명해진다.

해당 진정사건의 피해자 10명 중 9명도 신속심사로 처리되었으며, 그 과정에서 난민전담공무원은 피해자들의 난민 인정 신청들이 명백히 남용적 신청이라는 전제하에 사실조사를 생략하고, 면접심사도 1시간 내에 부실하게 진행하였다. 그 결

과, 피해자들은 그들의 난민면접조서에 자신이 힘들게 밝힌 난민신청 사유가 아닌 '돈 벌러 왔다'는 말이 기재되어 있었다는 것을 뒤늦게 알게 되었고, 이로 인해 큰 충격을 받았으며, 난민불인정자로서 국내 체류자격이 불안정한 상태에서 본국으로 강제송환 될지 모른다는 두려움 속에 난민불인정처분에 대한 이의신청, 소제기 등에 이르는 과정을 진행하면서 추가로 정신적, 경제적 손해를 입게 되었다고 봄이 상당하다.

피해자들이 받은 인권침해와 관련하여, 난민전담공무원이 '경제적 이유로 난민 인정 신청을 남용한다.'는 예단을 가지고 객관적이고 중립적으로 심사하지 못한 점, 통역인에 의해 진행된 난민면접조서 확인절차가 형식적으로 이루어진 점 등 개인의 일탈도 있지만, 법무부가 난민신청자들이 난민제도를 남용한다는 것을 전제로 신속심사 정책을 수립한 점, 이집트 등 중동아랍권 난민신청자 대다수에 대해 신속심사를 한 점, 공무원 등에게 면접처리 목표를 설정하고 미달 시 경위서를 제출하도록 한 점 등 난민심사 정책 수립 및 그 집행 과정에 있어 법무부의 책임도 있다고 판단된다.

한편 법무부는 2018. 7.부터 면접과정 녹음·녹화를 전면 실시하도록 하는 등 난민인정 심사 절차를 개선하였고, 2019. 7.경 □□□ 등 관련 공무원 3명에 대해 감찰조사 후 중앙징계위원회에 중징계 등의 조치를 요구하였으며, 2020. 2.부터 특정기간(2015. 9~2018. 6.) 동안 아랍어 통역으로 면접을 한 난민신청자를 대상으로 난민 인정 재신청을 받아 난민면접을 다시 진행하기로 조치하였다. 위 특정기간에 1번이라도 난민면접을 실시한 난민신청자는 체류자격 유무, 체류의 적법성 여부, 취업허가 유무에 관계없이 재신청이 가능하다.

재신청 대상자는 2,000명이 넘을 것으로 예상되었으나, 코로나19 등으로 재신청이 주춤해지면서 2020. 8. 24. 기준 701명이 재신청을 하였다. 다만, 재신청자에 대한 면접심사는 아직 한 건도 진행된 것이 없다. 법무부의 위 2020년 '재신청 처리 방안'으로 인해, 난민지위 인정을 받은 피해자 1, 2, 5, 6과 철회신청 후 출국

한 피해자 8을 제외한 피해자 3, 4, 7, 9, 10은 난민심사를 다시 받을 수 있게 되었다. 피해자 10은 위 특정기간 내에 난민신청을 다시 하였기 때문에 재신청이 가능했다.

결론적으로, 허위 또는 부정확한 내용으로 난민면접조서가 작성된 원인과 경위에 대해 조사가 이루어지면서 피해자들 중 일부는 재심사를 통해 난민지위를 인정받고, 일부는 법무부의 '재신청 처리 방안'을 통해 재심사 기회를 부여받았지만, 당시 법무부의 신속심사 남용으로 인해 피해자들의 행복추구권과 적법절차를 받을 권리가 침해되었다고 할 수 있다.

재심사 기회를 부여받은 피해자들은 그동안 오랜 시간을 난민지위를 인정받기 위해 이의제기를 하면서 기다려왔고, 앞으로도 언제 이루어질지 모르는 면접을 기다려야 한다. 따라서 피해자 3, 4, 7, 9, 10의 면접심사가 적법절차에 따라 조속하게 이루어질 필요가 있다.

다. 난민인정 심사의 공정성 검토

난민신청자는 통상 취약한 상황에 놓여 있어 객관적인 자료 등을 제출하여 자신의 주장을 입증하기 어려운 경우가 많다. 「난민법」 제8조는 면접심사를 통해 난민신청자에게 직접 자신의 목소리로 난민 사유와 박해에 대한 공포 등을 진술하도록 하였고, 난민지위 인정에 있어 난민 면접과정에서의 진술이 신뢰할 수 있는지, 일관되는지 여부가 결정적 요소로 작용한다.

이런 이유로 난민 면접과정을 진행하는 공무원과 통역인의 전문성과 객관적이고 중립적인 태도가 매우 중요하다. 그러나 해당 진정사건의 경우처럼 객관적이고 중립적인 시각에서 벗어나 남용적 신청이라는 예단 아래, 전문성이 부족한 난민전담공무원과 통역인에 의해 난민 면접심사가 이루어지면서 난민신청자의 권리가 적절하게 보장되지 못하였다.

이와 같은 사례가 향후 발생되지 않도록 하기 위해서는, 난민 인정 심사에서 적법절차를 실질적으로 보장하고, 면접과정을 수행하는 난민전담공무원, 통역인, 난민심사관의 전문성을 강화하며, 난민신청자의 진술에 대한 신빙성 판단에서 이들의 편견이 개입되지 않고 공정하게 심사가 진행되도록 하는 방안이 검토될 필요가 있다고 보인다.

1) 난민 면접과정에 대한 적법절차 보장과 투명성 제고

현행 「난민법」 제8조 제3항에서 '사무소장등은 필요하다고 인정하는 경우 면접과정을 녹음 또는 녹화할 수 있다.'고 임의규정하고 있으나, 많은 난민신청자들은 그동안 면접과정의 녹음·녹화가 가능하다는 사실을 모르고 있었던 점, 난민 면접과정에서 난민신청자가 진술한 내용이 그대로 난민면접조서에 기재되었는지 확인이 어려웠던 점, 통역의 정확성 여부를 확인할 수 없었던 점, 법무부가 2018. 7.부터 전국 난민심사 거점사무소에 영상녹화 기기를 구비하여 면접과정 녹음·녹화를 전면 실시하고 있는 점 등을 고려하면, 위 면접과정의 녹음·녹화 관련 현행 임의규정을 '면접과정을 녹음 또는 녹화한다.'고 강행규정으로 개정하는 것이 적절해 보인다.

또한 난민 면접과정에서 생성된 녹음·녹화 파일은 '자신의 진술이 기재된 서류'나 다름없는 것이므로, 「난민법」 제16조 제1항에서 난민신청자가 열람이나 복사를 요청할 수 있는 서류에 본인이 제출한 자료, 난민면접조서 외에 '면접과정의 녹음·녹화 파일'을 추가할 필요가 있다.

사실상 난민불인정결정 취소소송의 상대인 행정당국은 난민 면접과정에서 생성된 자료에 언제든지 접근이 가능하고, 소송 관련하여 법무부가 법원에 제출한 면접조서 사본은 소송 유불리에 따라 임의로 공개하는 것도 가능하다는 점을 고려하면, 난민신청자의 자기정보 접근권과 방어권 행사가 제한되지 않도록, 난민신청자에게도 면접과정에서 생성된 자료에 대해 열람과 복사가 가능하도록 법적으로 보장해야 할 것이다.

한편 피해자들이 ○○사무소에 열람 및 복사를 요청하여 받은 면접조서 사본을 살펴보면, 면접조서의 서명란에 기재된 통역인, 담당공무원, 난민심사관의 이름을 삭제하여 난민신청자는 자신의 난민 면접과정을 담당하고 난민인정 여부를 심사한 공무원과 난민심사관, 통역인의 이름을 확인할 수 없다. 이는 열람 및 복사를 요청한 청구인의 알권리를 침해하는 행위이자 행정청의 책임행정을 회피한 것으로, 심사 관련자의 이름을 삭제하여 제공하는 관행은 개선될 필요가 있다.

2) 난민심사 인력의 전문성과 공정성 강화

유엔난민기구(UHHCR)의 난민편람은 난민신청자가 통상 취약한 상황에 놓여 있음을 상기하여, '필요한 지식과 경험을 가진, 신청인의 각별한 어려움과 필요성을 이해할 수 있는 자격 있는 요원'으로 난민심사관의 요건을 명시하고 있다.

「난민법 시행령」 제6조에서 난민심사관의 자격으로 출입국관리 업무에 종사하는 5급 이상의 공무원에게 난민심사에 대한 경험과 지식 등을 갖출 것을 규정하고 있으나, 현실적 여건 등을 이유로 법적 자격요건에 미흡하더라도 인사발령을 통해 국경통제와 체류관리, 미등록 체류자에 대한 단속 업무 등 출입국 업무를 담당했던 6급 이하 공무원에게 난민 면접심사 및 난민심사결정 보고서 작성을 담당하도록 하였다. 특히 ○○사무소는 2015. 4.경 공익법무관 2명을 선발하여 난민 심사업무에 투입하였고, 이후에는 공익법무관을 더 늘려 신속 심사를 제외한 집중·일반·정밀심사를 담당하도록 하였다. 이는 「공익법무관에 관한 법률」 제9조에서 법률구조업무, 국가소송 등의 사무, 그 밖에 법률에서 정한 업무 외의 업무에 종사하는 것을 금지하고 있는 규정에 부합하지 않는 조치로 보인다.

해당 진정사건에 대한 개선방안으로 법무부는 6급 상당의 전문임기제 다급으로 난민전문가를 채용하였고, 10명이 난민 면접과정을 전담하도록 하였으며 UNHCR과 공동으로 난민전담공무원 대상 직무교육을 운영하는 한편 연간 50시간 이상 관련교육 이수를 의무화하여 전문적인 난민심사 기반을 마련하겠다는 입장이다.

한편, 2010년 유럽 의회와 이사회 규정에 의해 설립된 EU 기관인 유럽난민지원사무소(European Asylum Support Office, EASO)에서 발간한 실무지침서에서 '난민심사관은 난민신청자의 각별한 어려움과 필요성을 이해할 수 있어야 하며, 스트레스, 과도한 업무량, 처리 기한의 압박에 따른 영향과 난민업무에 장기간 노출되어 틀에 박혀 판단하게 됨으로써 난민심사를 공평하고 개별적으로 볼 수 없게 되는 것을 경계'해야 한다고 규정하고 있다.

따라서 법무부의 난민전담공무원의 전문성 강화를 위한 조치에 더해, 의무교육에 난민신청자들이 심사과정에서 경험한 어려움을 당사자의 목소리로 직접 듣고 난민에 대한 이해도를 높일 수 있는 감수성 향상을 위한 교육과정을 포함하고, 난민인정 심사가 편견과 정형화되는 것에 영향을 받지 않고 공정하게 진행될 수 있도록 난민신청자 및 외부 전문가에 의한 평가제도를 보완할 필요가 있다고 보인다.

그리고 현행법상 난민심사의 주체는 난민심사관이나, 실무적으로는 난민전담공무원이 면접조사를 실시하여 심사결정서를 작성하고, 난민심사관은 '과장'으로서 심사결정서를 검토하게 되면서 난민심사관의 업무를 난민전담공무원이 분담하는 상황이 관행적으로 계속되고 있다.

2019. 7. 25. 대법원은 2019두38649 판결에서 '「난민법」은 난민전담공무원이 난민과 난민인정 요건 등에 관한 질의·응답 과정을 거쳐 면접조사를 진행한 후 난민심사관이 총괄하여 그 면접 내용의 적정성을 심사하는 방식으로 난민면접이 실시되는 것도 예정하고 있다고 할 것이고, 난민전담공무원이 난민심사과정에서 면접의 역할을 분담하는 것도 이를 총괄하는 난민심사관을 보조하는 것에 포함된다고 할 것이다.'고 판시하면서, '난민전담공무원의 난민 면접심사 수행이 현 실태에서 신속과 공정을 담보'한다는 ○○고등법원의 2018누71801 판결을 확정한 바 있다.

따라서 자신의 업무를 분담하는 난민전담공무원에 대한 난민심사관의 관리감독이 중요하다고 할 것인데, 2019년 ○○사무소의 난민 면접과정을 진행하는 공무원은 33명인데 난민심사관은 2015년 이후 현재까지 여전히 1명뿐이고, 그마저 과

장으로서 부서의 모든 업무를 총괄하여야 하는 현실이다. 난민팀장은 난민심사관을 도와 난민심사결정 보고서를 검토하나, 팀장 역시 민원, 소송, 난민 NGO와 교류업무 등도 담당하여 난민전담공무원이 작성한 면접조서를 충분히 검토할 여유가 없기는 마찬가지로 보인다.

심지어 2019년 기준 난민심사관은 모두 4명으로, ○○·△△·□□·◇◇ 거점사무소에만 배치되어 있고, 2019년 978건의 난민신청을 접수한 ◎◎ 거점사무소에는 4명의 난민전담공무원만 배치되었을 뿐이다. 이러한 현실은 위 대법원 판결에서 명시하고 있는 난민심사관의 역할을 통해 「난민법」이 예정한 범위를 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 이러한 현실을 감안하여 법무부는 「난민법」상 난민심사관에게 부과된 의무를 분담하는 난민전담공무원이 성실하고 객관적인 자세로 심사할 수 있도록 관리·감독을 강화하는 대책을 마련할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2020. 9. 10.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

8 인신매매 성매매 피해자에 대한 강압조사 등

[2021. 2. 24. 20진정0219400]

[주 문]

1. ○○○○경찰서장에게, 피진정인 5에 대하여 서면경고조치 할 것을 권고합니다.

2. 경찰청장에게, 이주여성 등 인신매매피해에 취약한 집단에 대한 수사과정상 인권보호를 보장하기 위하여 다음과 같이 권고합니다.

   가. 인신매매 피해자에 대한 식별절차·방식 및 보호조치 등 관련 규정 및 매뉴얼을 세부적으로 수립하고, 일선경찰관서에 전파교육을 실시하여 향후 인신매매 피해자에 대한 식별 및 보호가 미흡하지 않도록 조치할 것

   나. 이주여성 등 한국 내 사회적 지지기반 등이 취약한 계층에 대한 수사를 실시함에 있어 신뢰관계인의 동석이 효과적으로 이뤄질 수 있도록, 신뢰 관계인과 연락이 어렵거나 신뢰관계인이 없는 경우에는 관련 유관기관 및 단체와 연계하여 조력을 받을 수 있도록 관련 제도를 정비할 것

3. 피진정인 1 내지 4에 대한 진정은 기각합니다.

[이 유]

1. 진정요지

피해자는 해외 고용알선으로 2018. 8. 27. 국내에 입국하여 마사지 업체에서 성매매를 해왔다. 피해자는 2020. 2. 7.~2. 8. 실시된 경찰 단속 및 조사과정에서 다음과 같은 인권침해를 당하였다.

가. 피해자는 단속이 두려워 오피스텔 건물 4층에서 뛰어 내려 부상을 입었다. 피진정인 1 내지 4가 성매매 단속에 앞서 인명사고가 발생하지 않도록 안전장비 등 사전조치를 취하지 않은 것은 부당하다.

나. 피진정인 1 내지 4는 피해자가 응급실로 실려 간 뒤에 통역사 없이 휴대폰 번역기를 이용하여 피해자의 피의사실 등을 조사하였으며, 이 과정에서 진술 거부권을 고지하지 않았다.

다. 피진정인 5는 피해자를 조사하면서 '유엔 인신매매방지의정서'에 따른 인신매매피해자 식별을 하지 않았고, 이로 인해 피해자는 관련 보호조치를 받지 못하였다. 또한 피진정인 5는 피해자가 추락사고로 심각한 부상을 입은 상태였고, 당시 입원실에서 다른 사람들이 있는 상황이었음에도 어떠한 고려도 없이 입원실 내에서 바로 성매매 혐의에 대한 조사를 진행하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술요지

가. 피해자

1) 피해자의 입국 배경 및 경과

피해자는 태국의 고향 동네에서 해외취업알선을 하는 사람으로부터 한국의 마사지 업소에서 일하는 것을 소개받고 한국 나이로 19세였던 2018. 8. 27. 한국에 입국하였다. 피해자는 한국에서 ○○이라는 태국 국적의 에이전시를 만나 소개비

용으로 400만원을 지불하기로 하고, 월급 150만원에 10%를 경비로 제외하는 것을 조건으로 ○○ 소재 마사지 업소로 이동하였다. 피해자가 2주 정도 근무를 하자, ○○은 마사지만 해서는 소개비용과 태국 가족에게 돈을 송금하는 것이 어렵다며 성매매를 권유하였다. ○○이 소개한 ○○구 소재 오피스텔 성매매 업소에서 일을 하며 소개비용은 다 갚았으나, ○○이 피해자가 한국에 도착할 때부터 여권과 태국 주민등록증을 가지고 있는 관계로, 어쩔 수 없이 ○○이 운영하는 ○○ 소재의 업소로 가서 일을 하게 되었다. 이후 ○○에서 일을 마치고 ○○로 이동하면서 ○○에게 여권 등은 돌려받았다. 현재 ○○은 인신매매 혐의로 태국 경찰에게 체포되어 태국 교도소에 들어가 있는 상태이다.

피해자는 ○○를 거쳐 경찰단속을 피해 ○○, ○○, ○○, ○○, ○○을 전 전하며 일하다가, 마지막에 이 사건 발생지인 ○○으로 옮겼다. 피해자는 주로 오피스텔에서 성매매 일을 하였으며, 해당 장소에서 숙식을 하였다. ○○ 이외에 여권을 빼앗거나 감금 등을 한 업주는 없었다.

2) 사건 당일 경찰 단속 관련

사건 당일 피해자는 2020. 2. 7. 23:20경 업주로부터 손님이 있다는 문자를 받았고, 약 5분 후 벨이 울려 인터폰으로 확인하였으나 보이지 않아 살짝 문을 열어 틈새로 확인해 보니 경찰관 3~4명이 있었다. 피해자는 깜짝 놀라 문을 닫고 업주에게 전화를 걸었는데, 그 과정에서 경찰관들은 문을 쾅쾅 두드리고 소리를 질렀다. 업주는 기다리라고 하였지만, 당시 피해자는 너무 놀라고 무서웠으며, 단속이 되면 태국으로 가야할지도 모른다는 마음에 창문을 열고 4층에서 뛰어내렸다.

응급실에서 정신을 차렸을 때, 남자 경찰관 4~5명이 들어와 휴대폰 번역기를 이용해 피해자의 범죄 사실 등에 대해 고지를 하였다. 의료진이 그들에게 응급실에서 나가달라고 하였으나, 경찰관들은 간호사 등의 말을 듣지 않고 계속 휴대폰 번역기로 뭔가를 보여줬다. 하지만 당시 막 깨어나 정신이 없는 상태라 무슨 내용인지 정확히 알 수는 없었다.

3) 경찰의 피의자 조사 관련

정확한 시간은 알 수 없으나, 병실에 식사가 들어올 때 남자 경찰관 3명과 남자 통역사 1명이 들어와서, 침대 커튼을 치고 피해자를 조사하였다. 조사 시작 전 네 가지 정도의 권리를 고지 받았는데 변호인의 조력을 받을 수 있다는 것 외에는 무슨 말인지 이해할 수 없었다.

담당 경찰관은 조사과정에서 인신매매 피해자 식별을 위한 조사 없이, 곧 바로 피해자의 국적, 태국 주소, 가족관계, 성매매의 가격, 콘돔 사용여부 등 성매매 혐의에 대해서 조사하였다. 당시 병실에 피해자 외에도 입원한 환자가 많이 있던 상태였는데, 성매매 관련한 조사를 진행하는 것이 너무 부끄러웠다. 피해자는 몸 상태가 좋지 않은 상태인데 조사를 진행하는 것이 힘들었고, 조사 과정에서도 형사절차 관련 이해하기 어려운 단어와 용어 등이 사용되어 이해하기 어려웠다. 하지만 수사 중에 의지할 수 있는 사람도 없는 상황에서, 수사를 받는다는 것이 무섭기도 했고, 대한민국의 수사절차를 잘 알지 못해서 어려운 심정을 경찰관들에게 말하지는 못했다. 피해자는 조사종료 후 깁스를 한 1개 손가락을 제외한 9개 손가락으로 지장을 찍었다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1, 2, 3, 4

피진정인 1, 2, 3, 4는 순15, 순16호로 2020. 2. 7. 야간 근무 중, 같은 날 23:45경 112문자신고(No.2449) '기타형사범 / 오피스텔 내에서 불법 성매매가 이루어지고 있고, 태국인 불법체류자(미등록 이주민)입니다. ○○○ 오피스텔 431호입니다'라는 신고를 접수하고 현장에 출동하였다. 당시 신고내용만으로는 실제 성매매 등 불법행위가 이루어졌는지 확인할 수 없었고, 해당 장소가 일반 주민들이 거주하는 오피스텔인 점을 감안하여 성매매 사건 단속 목적이 아닌 통상적인 신고내용 확인 차원에서 출동하였다. 112신고 내용 중 풍속 업무 신고 시 그 사실을 알 수 있거나 피의자 검거를 위한 단속이 아닌 이상, 다수의 풍속 업무 신고마다 에어매

트 등 소방 안전장비를 설치하도록 하는 것은 매우 비현실적인 사안으로 불가능에 가까운 조치이다.

피진정인들이 2020. 2. 8. 00:00경 431호를 방문하여 초인종을 누르고 노크를 해보았으나 인기척 등 반응이 없어 철수하려고 하는 순간, 431호 내부에서 누군가가 출입문을 순식간에 열고 닫는 상황이 발생하였다. 이에 건물 외부에서 431호 내부에 불이 켜져 있는지 등을 확인하기 위해 피진정인 3, 4가 건물 외부로 뛰어나갔던바, 뜻하지 않게 건물 주변 인도에 피해자가 쓰러져 있음을 발견하고 인명구조를 위해 119구급차를 요청하였다.

피해자를 구급대원에게 인계한 후 피진정인 3, 4는 ○○○병원으로 이동하였다. 피해자가 병원에 도착한 약 2시간 뒤 형사과를 통하여 피해자의 체류기간이 2018. 11. 24.자로 만료되었음을 통보받았다. 피진정인 3, 4는 출입국관리법 위반(미등록 체류)으로 현행범인 체포를 고지하기 위해 의료진(간호사) 입회 하에 현행범인 체포와 관련하여 미란다 원칙을 경찰업무용 휴대폰인 폴리폰을 이용하여 태국어로 고지하였다.

피진정인 1, 2는 지구대로 복귀 후 04:40경 미등록 체류 관련 현행범인체포서와 확인서 및 신체확인서 등에 서명을 받기 위해 ○○○병원 응급실에 방문하여 간호사 입회하에 응급실 침대에 누워있는 외국여성에게 미란다원칙을 경찰 업무용 폴리폰을 이용하여 태국어로 들려준 후 관련 서류에 서명하려 하였으나, 부상으로 날인할 수 없어 ○○○○경찰서 형사과 당직팀에 사건서류만 인계하였다.

2) 피진정인 5

피해자가 소지하고 있던 여권을 확인한 결과 미등록 체류 사실이 확인되어 「출입국관리법」 위반으로 현행범인 체포되었다는 내용이 형사과 당직실에 접수되었다. 피진정인 5는 접수 당일 06:00경 외사계로부터 수사과 처리사안임을 유선통보받고 07:00경 출근하여 체포서류 일체를 인수한 후 피해자가 ○○○병원 응급실에

치료 중임을 확인하였으며, 소속 팀장(경위 ○○○)에게 유선보고 하였고, 통역인에게 조사 참여 관련 전화연락하고, 당일 11:00경 소속 팀장 및 통역인(○○○)을 동행하여 피해자가 옮겨 치료 중인 972호 병실에 방문하였다. 당시 6인 병실 창가 쪽에 위치한 피해자의 치료침대에 칸막이를 설치한 후 통역인을 통해 피의자신문조서 작성 이유 등을 설명하고 조사를 시작하였다.

조서 작성 전 주치의 상대로 피해자에 대한 조사 가능여부를 문의하였고, 질문에 답하고 듣는 데는 문제가 없다는 의사소견(구두)이 있어 조서 작성을 시작하였으며, 주치의에게 피해자의 향후 치료 등에 대한 소견서 작성을 요구하였다. 피해자 역시 조사에 문제가 없다고 하였고, 피의자신문조서 작성 방법 또한 수사관이 수기로 질문 내용을 먼저 조서에 기재한 후 이를 통역인에게 보여주면 통역인이 태국어로 피해자에게 설명을 하고, 피해자가 답변을 하면 통역인이 다시 수사관에게 설명을 하여주어 이를 조서에 기재하는 방법으로 진행하였다. 같은 병실에 입원 중인 다른 환자들은 태국어를 이해하거나 인지하지 못하였으므로 피해자에 대하여 어떤 내용으로 조사를 하는지 전혀 알 수 없는 상태였다. 또한 피해자는 조사 과정에서 인신매매, 감금 등의 피해사실에 대하여는 전혀 언급한 사실이 없었으므로, 피해자를 성매매 피해자가 아닌 「출입국관리법」 위반 및 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(성매매) 피의자로 피의자신문조서를 작성하였다. 조사 후 통역인으로 하여금 조서 내용을 읽어주게 한 후, 피해자가 진술내용이 틀림없다고 하므로 조서에 간인하게 하는 등 날인함으로써 조사를 완료하였다.

신뢰관계인 참여와 관련하여, 당시 피해자는 ○○ ○○에 거주하는 같은 국적의 지인 1명이 있으나 전화번호는 알지 못하고 있었고, ○○○톡으로 연락하겠다고 진술하였지만 조사과정에서 연락이 되지 않아 입회할 수 없는 상황이었다. 피해자 또한 해당 인물의 동석을 원한다는 의사를 표현하지 않아 신뢰관계 인 없이 조사를 진행하였다.

다. 참고인(통역사 ○○○)

참고인은 2020. 2. 8. 피진정인 5의 의뢰를 받고 11:00부터 약 1시간 30분 정도 피해자의 진술을 통역하였다. 입원실은 다인실이었으며, 당시 다른 환자와 가족 등 4~5명이 병실 내에 있었는데, 진술할 때에는 병실 커튼으로 가리고 조용히 진행하였다. 당시 피해자는 팔과 다리에 깁스를 하였기에 그대로 누운 상태로 질문을 시작하였고, 참고인은 피진정인 5의 피의자권리 고지, 질문 및 피해자의 답변을 통역하였다. 진술을 마친 후 조서내용 전부를 읽어주었고, 피해자가 진술한 내용과 다름이 없음을 확인하였으며, 피진정인 5의 도움을 받아 피해자가 무인을 찍고 통역을 종료하였다. 당시 피해자는 몸이 불편하여 누워 있었지만 정신 상태나 기억력, 언변은 또렷하고 확실하였으며, 친구에게 말하듯 참고인에게 여유 있는 진술을 하였고, 갈증을 호소하면 피진정인 5와 참고인이 식수를 제공하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인들의 진술서 및 본 위원회 출석진술, 피해자에 대한 면담조사보고, 피해자에 대한 현행범인체포서, 수사보고, 피의자신문조서, 진단서 등을 종합해 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 태국 국적 여성으로 2018. 8. 26. 90일 단기체류자격으로 국내에 입국하였다가, 에이전시로부터 성매매를 권유 받고 성매매 일을 시작하였고, ○○에서 일하는 동안 해당 에이전시에게 여권 등을 빼앗긴 채 성매매 일을 하였다. 이후 피해자는 이 사건 발생 시까지 같은 일을 하며 경찰 단속을 피해 여러 지역의 업소를 전전하였는데, 이 과정에서는 피해자의 여권 등을 빼앗거나 피해자를 감금한 업주는 없었다.

나. 피진정인 1, 2, 3, 4는 2020. 2. 7. 23:45경 접수된 불법 성매매 신고에 따라 이 사건 현장인 오피스텔 431호에 출동하였다. 피진정인들이 2020. 2. 8. 00:00경 신고내용을 확인하기 위해 초인종 및 노크 등을 하자, 내부에 있던 피해자는 창문을 통해 4층 높이에서 뛰어 내렸다. 이후 상황 파악을 위해 외부로 나간 피진정인 3, 4에게 발견된 피해자는 119구급차에 실려 ○○○병원으로 이송되었다.

다. ○○○병원으로 이송된 피해자는 '상환 요추 1, 2번 골절 및 탈구, 우측 골반 골절, 우측 상환골 간부 골절, 우측 종골 골절, 좌측 원위부 요골 골절, 좌측 주상골 골절, 좌측 알머리뼈 골절 및 수술적 치료 필요한 상황이고 절대 침대 안정 필요한 상황이므로 거동 불가능한 상황'의 진단을 받았다.

라. 피진정인 3, 4는 추락한 피해자 주위에서 발견된 여권을 통하여 피해자가 체류기간이 2018. 11. 24. 자로 만료된 미등록 이주민임을 확인한 후, 2020. 2. 8. 02:45경 ○○○병원 응급실 내에 입원하고 있는 피해자를 찾아가, 「출입국관리법」 위반(미등록 이주)으로 현행범 체포하였고, 이 과정에서 미란다 원칙은 경찰업무용 폴리폰을 이용하여 태국어로 고지하였다.

마. 피해자 추락 당시 오피스텔 431호 내부 상황을 파악할 수 없었던 피진정인 1, 2는 지원경력 요청 및 소방공동대응을 통하여 2020. 2. 8. 00:57경 오피스텔 현관문을 강제 개방하였으며, 내부에 사람이 없는 사실 및 성매매에 사용되는 용품들을 다수 확인한 후 사진을 찍고 지구대로 철수하였다. 이후 피진정인 1, 2는 2020. 2. 8. 04:40 미등록 체류 관련 현행범인 체포서와 신체확인서 등 서명을 받기 위하여 ○○○병원 응급실에 방문하여 재차 경찰업무용 폴리폰을 이용하여 태국어로 미란다 원칙을 고지한 후 관련 서류에 피해자의 서명을 요구하였고, 피해자가 부상으로 날인할 수 없자 날인 거부 처리하였다.

바. 피해자의 '미등록 체류 및 성매매 혐의'의 사건조사를 담당한 피진정인 5는 경위 ○○○ 및 통역인과 함께 2020. 2. 8. 11:00경 피해자가 입원해 있는 ○○○병원 972호 병실을 방문하였다. 972호는 6인실 병실이며, 조사 당시 병실 내에는 다른 입원환

자를 포함하여 4~5명의 사람들이 있었다. 피해자의 성매매 혐의에 대한 조사 당시 담당 수사관인 피진정인 5, 참여자(경위 ○○○) 및 통역인은 모두 남성이다.

사. 피진정인 5는 2020. 2. 8. 11:07경 피해자에 대한 피의자 신문을 시작하였다. 진술거부권 및 변호인 조력권 등 권리고지를 한 후, 피해자의 국적, 태국 내 주소, 가족관계, 국내 입국 경위, 체류기간, 미등록 체류 여부 등을 확인한 후 성매매 사실 관련 성매매 방법, 성매매 가격 및 수익 배분구조, 콘돔 사용 여부, 성매매 알선인 신상 등을 조사한 후 2020. 2. 8. 12:40경 조사를 종료하였으며, 12:55까지 조서를 열람토록 한 후 피해자의 무인을 받았다.

아. ○○○○경찰서는 2020. 4. 17.~4. 19. '공개된 장소에서 사건 관련자 조사시 유의사항' 관련하여 여성청소년과 직원 등을 대상으로 교육을 실시하였으며, 이후 각 지구대 및 생활질서계 등에서도 동일한 교육을 실시하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(안전장비 설치 미흡) 관련

진정인은 피진정인 1 내지 4가 성매매 단속을 하면서 인명사고가 발생하지 않도록 안전장비 구비 등의 조치를 취하지 않아 4층에서 추락한 피해자에게 인명사고가 발생하였다고 주장한다.

그러나 비록 피진정인들이 사전에 추락 사고에 대비한 안전장비를 설치하지 않았다고 하여도, 피해자 소재 오피스텔의 초인종을 누르거나 문을 두드리는 것은 경찰관이 직무수행을 위해 사실확인이나 협조를 요청하는 행위에 불과하므로 그 자체로 무리한 단속행위 여부의 판단대상이 될 수 없고, 단지 불법성매매 의심신고를 받고 현장에 출동하였을 뿐인 피진정인들에게 대상자가 4층 오피스텔에서 뛰어내리는 등 극단적인 선택을 할 것까지 예견할 수 있었으리라고 기대하기 어려우며, 업무수행 과정에서 발생할 수 있는 예측 불가능한 모든 사고를 예견하고 대비하여야 할 정도의 고도의 주의의무가 피진정인들에게 있다고도 보기 어렵다. 따라서 이 부분 진정은 「국가인권위원

회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나항(응급실에서의 심야조사 및 진술거부권 고지 미흡) 관련

진정인은 피진정인 1 내지 4가 응급실에서 입원해 있는 피해자에 대하여 피의자 조사를 진행하였고, 진술거부권도 제대로 알리지 않았다고 주장한다. 그러나 피해자의 진술 및 2020. 2. 8. 02:40경, 04:40경 당시의 정황을 종합하여 보면, 피진정인 1 내지 4가 체포이유 등을 고지하는 것 외에 무리하게 응급상황에 있는 피해자에 대한 피의자신문을 실시하였다고 보기는 어려운바, 이 부분 진정은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 다항(성매매행위자로서 피해자에 대한 피의자 조사) 관련

1) 판단기준

헌법 제10조는 모든 인간이 인간으로서 마땅히 보장받아야 하는 인간의 존엄과 가치를 규정하고 있으며, 제12조는 신체의 자유와 적법절차의 원칙을 규정함으로써 형사절차에 있어 부당한 대우를 받지 않도록 하고 있고, 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있다.

한편, 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 '유엔 인신매매방지의정서'라 함)는 착취를 목적으로 협박, 강제, 납치, 사기, 기만, 혹은 권력의 남용 등의 수단에 의해 사람을 모집, 이동, 은닉, 인계하는 것을 인신매매로 규정하였으며, 이 의정서는 우리나라가 2015. 5. 29. 국회에서 이를 동의함에 따라 2015. 12. 5. 국내에서 효력이 발생하였다. 또한 유엔 자유권규약위원회는 2015. 11. "인신매매의 정의를 국제적인 기준에 부합하는 수준으로 강화하고 피해자를 식별하여 피해자로서 대우를 받고 모든 필요한 지원을 제공할 수 있도록 할 것" 등을 권고한 바 있다.

아울러 「형사소송법」 제244조의5는 검사 또는 사법경찰관이 피의자를 신문할 때 피의자의 연령·성별·국적 등의 사정을 고려하여 그 심리적 안정의 도모와 원활한 의

사소통을 위하여 피의자와 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 수 있도록 규정하고 있고, 우리나라가 가입한 「영사관계에 관한 비엔나협약」 제36조는 외국인이 체포·구금된 경우 본국 영사와의 접견교통권을 보장하고 있으며, 이에 따라 「범죄수사규칙」 제241조는 외국인을 체포·구속하였을 때에는 해당 영 사관에 해당 사실을 통보하고 영사기관원과 접견·교통을 요청할 수 있음을 고지하도록 규정하고 있다.

2) 인신매매피해자 식별 여부

이 사건 피해자의 입국배경 및 사건 발생 이전까지의 경과를 살펴볼 때, 에이전시로부터 허위의 근로정보를 제공받고 입국하여 성매매를 할 수밖에 없는 환경에 노출되었던 사정, 이후 해당 에이전시가 직접 운영하는 성매매업소에서 여권 등을 빼앗긴 채 일을 해야 했던 사정 등을 고려하면, 이 사건 피해자는 대한민국 입국 당시 성매매 목적의 인신매매피해자로 정의할 수 있다. 다만 피해자가 현행범으로 체포되던 당시의 상황에 대해서는 여권의 압수 등 강압적인 행위는 없었음을 피해자 스스로 진술하고 있다는 점에서, 표면적으로 체포 당시의 피해자를 인신매매피해자에 해당한다고 볼 수 있을지에 대해서는 다소 모호한 측면이 존재한다.

그러나 유엔 인신매매방지의정서는 인신매매의 핵심을 '인신매매자가 지속적으로 인신매매 피해자를 착취하여 임금을 가로채거나, 합당한 대가 없이 노동력을 착취하여 경제적 이득을 얻는 것'으로 정의하면서 피해자의 동의는 인신매매 성립 여부와 상관이 없음을 강조하고 있을 뿐만 아니라, 현행 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따르더라도, 성매매 목적의 인신매매피해자인지 여부는 성매매행위 적발 당시 성매매여성의 자발성이나 동의만을 근거로 판단하는 것이 아니라, 노동조건, 수입의 분배구조, 경제적 속박, 신체적·심리적 폭력 등 일련의 제반 사정을 종합하여 판단하도록 하고 있다. 특히 이 사건과 같이 성매매여성이 외국인인 경우에는 대상자가 한국 내 사회적 지지기반이 없고 한국의 사법제도에 접근성이 낮은 특성을 가지고 있으며, 인신매매에 따른 성착취 피해에 쉽게 노출될 위험이 높은 집단이라는 점을 유념하여 인신매매피해자 여부 확인을 위한 식별조사가 선행되었어야 한다. 즉 이 사건

피해자가 인신매매 피해사실을 주장하지 않았다거나, 단속하는 경찰관들을 보고 도주 시도를 하였 다고 하여서, 그 조사과정에서 인신매매피해자인지 여부 등을 가리지도 않은 채 곧바로 성매매행위자로서 피의자 취급을 할 것은 아니다.

인정사실에 따르면, 피진정인 5는 2020. 2. 8. 11:07경부터 피해자를 피의자조사하였는데, 해당 신문조서에는 피해자에 대한 인정신문 이후 바로 성매매 혐의에 대하여 조사한 것으로 확인될 뿐, 동 과정에서 피해자가 국내에 입국하게 된 배경, 소개비용 및 상환방법, 성매매를 시작하게 된 경위, 피해자의 여권 및 태국주민등록증 보관자 등 인신매매 피해자 식별을 위한 질의 등을 실시한 내용은 확인되지 않는다. 피해자는 경찰의 조사 이후 관련 단체와의 면담에 이르러서야 자신이 에이전시의 기망으로 국내 입국한 뒤 성매매를 시작하였고, 자신의 여권과 태국주민등록증을 에이전시가 관리하였다고 진술하였다. 결국 피해자는 경찰 조사과정에서 인신매매피해 사실이나 인신매매피해 의심사실 어느 것도 인정받지 못한 채 성매매행위자로서 피의자조사에 임하여야 하였는바, 이는 유엔 인신매매방지의정서에 따른 인신매매 피해자 식별절차나 국내의 관계 규정에 따른 어떠한 보호도 받지 못한 것이므로, 헌법 제12조의 적법절차에 위반하여 제10조에서 보장하는 인간의 존엄성이 침해되었다고 할 것이다.

다만, 우리나라가 유엔 인신매매방지의정서를 비준하고, 우리 위원회가 2016. 6. 20. 인신매매 식별지표 확인 등을 경찰청에 권고하여 경찰청이 권고수용의사를 밝힌 사실이 있다고는 하나, 아직까지 구속력 있는 법률과 제도로써 반영되지 못하여, 이에 대한 시민사회계의 제도개선을 요구하는 목소리가 높고 국회의 관련 입법 발의가 시작되고 있는 현재의 사정을 감안하면, 인신매매피해자 식별지표 확인을 하지 않은 책임을 피진정인 5에게만 물을 수는 없다. 이에 인신매매피해자 식별 조치를 실시하지 않은 부분에 대하여, 피진정인 5에게 개인적인 책임은 묻지 않되, 경찰청장에게 인신매매 피해자에 대한 식별절차·방식 및 보호조치(취약계층에 대한 보호 및 지원 방안 등) 등 관련 규정 및 매뉴얼을 세부적으로 수립하고, 일선경찰관서에 전파교육을 실시하여 향후 인신매매 피해자에 대한 식별 및 보호가 미흡하지 않도록 조치

할 것을 재차 권고한다.

3) 피의자조사 과정의 적절성 여부

가) 피의자 조사 시기

피진정인 5는 피해자가 2020. 2. 8. 11:07경부터 남자 수사관 및 통역사와 함께 입원환자 및 보호자가 다수 있던 병원 입원실에서 피해자의 성매매 혐의 등에 대한 피의자신문을 실시하였다. 인정사실에 따르면, 피해자는 사건 당일 오피스텔 4층에서 추락하여 입원하였고, '상환 요추 1, 2번 골절 및 탈구 등'으로 인하여 '수술적 치료가 필요한 상황, 절대 침대 안정이 필요한 상황, 거동 불가능한 상황'의 의사소견을 받은 상태였던 것으로 확인되는바, 피해자가 사건 당시 이와 같이 심각한 부상을 입었다면 신체의 온전함에 대한 훼손은 물론이고, 정신적 피폐함으로 인하여 의사소통능력에도 일정부분 어려움을 겪을 수밖에 없었을 것으로 추정할 수 있는바, 이러한 사정에도 불구하고 피진정인 5가 사고 당일 곧바로 피해자에 대한 피의자조사를 실시하였어야 할 급박한 사정이 무엇이었는지 의문을 갖지 않을 수 없다.

피해자가 질의·답변하는 것에 문제가 없다는 주치의의 의사소견을 들은 후 조사를 진행하였다는 피진정인 5의 주장을 감안한다고 하더라도, 피해자를 대상으로 진행하는 피의자 신문에서의 질의·답변 과정은 단순한 일상적인 대화를 나누거나, 피해자의 상태를 확인하는 등 가벼운 정도의 대화내용에서 크게 벗어나, 피해자가 저지른 범죄혐의에 대하여 구체적인 사실관계를 파헤치고, 해당 조사를 근거로 추후 피해자의 신변에 대한 형사적·행정적 조치를 취하도록 하는 등 가볍지 않은 책임을 묻기 위하여 필요적으로 거쳐야 하는 절차라고 할 것이므로, 이러한 절차를 진행함에 있어 피해자에게 증거인멸 또는 도주의 우려 등이 있지 않은 이상 자신의 상황을 정확히 인식하고 온전하게 의사를 표현할 수 있는 상태에서 이를 진행하는 것이 타당하다고 할 것이다. 또한 당시 조사에 대한 피해자의 동의 여부에 관련하여서도, 양 당사자가 주장하는 바가 다를 뿐만

아니라, 당시 피해자가 처한 상황을 감안했을 때 온전히 자의에 의해 조사를 희망한 것이라고 인정하기는 어렵다.

나) 피의자 조사 장소

피진정인 5가 2020. 2. 8. 11:07경부터 피해자를 대상으로 하여 조사를 진행한 장소는 피해자가 입원해 있던 ○○○병원의 다인이 사용하는 일반 병실(6인실)로서, 조사 당시 피해자 이외에 입원해 있던 환자 및 보호자 다수가 현장에 있었던 것으로 확인된다. 형사사건의 수사내용은 대상자에 대한 내밀하고 민감한 정보에 해당하므로, 수사기관은 그 유출로 인하여 대상자에 대한 평판이나 명예에 대한 심각한 피해가 야기되지 않도록 수사 내용이 외부에 유출에 각별한 주의를 기울이는 등 당사자의 사생활의 비밀이 보장될 수 있도록 노력하여야 한다. 피진정인 5는 해당 조사가 입원실 내 칸막이를 설치한 후 최대한 은밀하게 통역을 통해 태국어로 진행되었으므로 다른 환자들이 그 내용을 인지할 수 없었을 것이라고 변소하지만, 병실의 규모 및 입원환자의 밀집도 등을 보았을 때 어떠한 전파도 없었으리라고는 보이지 않고, 피의자조사를 위한 통역과정에서 한국어의 노출이 전혀 없었을 것이라고도 기대하기 어려우며, 설사 한국어의 노출이 전혀 없었다 하더라도 해당 피의사실이 성매매혐의라는 점에서 공개된 장소에서의 조사 그 자체만으로도 수치심을 느꼈다는 피해자의 주장을 인정하지 않을 수 없다. 이상과 같이, 다수가 있는 입원실에서 조사를 진행했어야 할 부득이한 사유를 발견할 수 없을 뿐만 아니라, 경찰관서 외의 장소에서 조사를 진행할 경우 소속 경찰관서장의 사전 승인을 받도록 하고 있는 「범죄수사규칙」 제56조 제3항도 준수하지 않았음이 확인된다.

다) 신뢰관계인 동석 및 대사관 통지

피진정인 5는 피해자에 대한 피의자조사 과정에서 신뢰관계인 동석없이 조사를 진행하였다. 피진정인 5는 당시 피해자가 알고 지낸다는 지인 1명이 있다는 사실을 파악하였지만, 피해자가 해당 지인의 SNS 외에는 그 연락처를 알지 못

하고 있는 관계로 신뢰관계인 참여를 시키지 못하였으며, 피해자가 신뢰관계인의 동석을 요구하지도 않았다고 주장한다. 그러나 이 사건 피해자가 한국 내 사회적 지지기반이 없고, 한국의 사법제도에 접근성이 낮으며, 성매매 목적 인신매매피해의 가능성이 높은 이주여성이라는 점을 감안하면, 단지 대상자가 요구하지 않았다고 하여 신뢰관계인의 동석이 필요하지 않은 경우라고 볼 것은 아니고, 「형사소송법」 제244조의5의 입법취지에 따라 피의자의 연령·성별·국적 등의 사정을 고려하여 적극적으로 그 필요성을 파악한 후 보호조치를 취했어야 한다. 또한 앞서 밝힌 것과 같이, 피해자에 대한 피의자조사의 긴급성이 인정되지 않는 상황이므로, 조사 당시 즉각적인 연락이 취하여지지 않았다고 하여, 신뢰관계인의 참석이 불가능한 상황이었다고 단정하는 조치가 타당했다고 받아들일 수도 없다.

또한 피진정인 5는 「범죄수사규칙」 제241조에 따라 피해자에게 영사기관원과 접견·교통을 할 수 있음을 고지하지 않았는바, 이로 인해 피해자는 자신의 국가 언어와 사정에 능통한 영사기관원의 보조를 받는 등 보호조치도 받지 못하였다.

라) 소결

이상의 내용을 종합하여 보면, 피진정인 5는 심각한 부상을 당한 상태로 육체적·정신적으로 피폐해 있던 피해자에 대하여 다수가 있는 입원실에서 사 고 당일 무리하게 피의자신문을 실시하였고, 동 과정에서 신뢰관계인의 동석 및 영사기관원 접견·교통에 대한 권리고지 절차도 준수하지 않았는바, 이는 헌법상 적법절차의 원칙을 위반하여 피해자의 신체의 자유를 침해한 것이고, 동시에 헌법 제10조 및 제17조에서 보장하고 있는 피해자의 인격권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 행위이다. 이에 해당 경찰관서장에게 피진정인 5에 대하여 서면경고 조치할 것을 권고한다. 아울러 경찰청장에게, 이주여성 등 한국 내 사회적 지지기반 등이 취약한 계층에 대한 수사를 실시함에 있어 신뢰관계인의 동석이

효과적으로 이뤄질 수 있도록, 이 사건과 같이 신뢰관계인과 연락이 어렵거나 연락할 수 있는 신뢰관계인이 없는 경우에는 관련 유관기관 및 단체와의 상시적 연락망을 구축하여 필요한 경우 연계하여 조력을 받을 수 있도록 관련 제도를 정비할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가, 나항에 대해서는 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 기각하기로 하고, 진정요지 다항에 대해서는 같은 법 제44조 제1항 제1호에 따라 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2021. 2. 24.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

9 산재치료중인 외국인에 대한 인권침해

[2021. 5. 12. 20진정0855100]

[주 문]

1. ○○출입국·외국인청장에게, 보호일시해제 관련 업무처리 시 법적근거 없는 각서 등의 징구 행위를 중단하고, 외국인의 인권을 침해하지 않도록 소속 직원들에게 인권교육을 포함한 직무교육을 실시하기를 권고합니다.

2. 진정요지 가항, 나항, 다항 및 마항은 각 기각합니다.

[이 유]

1. 진정요지

진정인은 우즈베키스탄계 ○○○○○○ 국적의 외국인이며, 2014. 11. 13. 수출입 관련 업무로 한국에 입국했고, 현재는 미등록으로 체류하고 있다.

진정인은 2020. 8. 10.부터 ○○○○ ○○군 소재 우즈베키스탄 음식점에서 요리사로 근무하던 중, 같은 달 14. 주방에서 미끄러져 부상을 입고, ○○군 소재 병원에서 “우측 수부 5중수골 골절 및 부정유합으로 6주간 치료를 요한다”는 진단을 받았다.

진정인은 부상으로 일을 할 수 없었지만 음식점 사장에게 우즈베키스탄 요리 방법을 알려주며 지내던 중, 2020. 8. 26. 13:10경 ○○지방경찰청 및 ○○출입국·외국인청(이하 ‘피진정기관’이라고 한다) 소속 직원 4~5명에 의해 체포되었고, 그 과정에서 아래와

같은 인권침해를 당하였다.

가. 진정인의 상처부위를 덧나게 하고, 덧난 상처 치료 방해

진정인은 체포 당시 “손가락을 다쳐서 너무 아프다”라고 호소했으나, 피진정기관 소속 직원은 이를 무시하고 양손에 수갑을 채웠으며, 그 과정에서 부상당한 부위를 세게 잡아 상처가 덧나 손이 퉁퉁 부었다.

진정인은 체포된 다음날인 2020. 8. 27. 외부진료를 받았는데, 진정인을 진료한 의사는 진정인에게 수술을 권하였으나 피진정기관 소속 직원은 “곧 강제퇴거 될 사람이므로 자기 나라에 가서 수술 받으면 된다”며 수술을 받지 못하게 했다.

나. 진정인의 산재심사 및 승인 방해

피진정기관 소속 직원은 진정인의 산재신청과 관련하여 근로복지공단 ○○지사에 진정인의 경찰조사 내용을 전달하며, “산재심사를 엄격히 하라”고 하여, 산재심사를 방해했다. 산재심사는 근로복지공단의 고유한 영역인데 이에 영향을 미치려 했고, 산재처리와 관계없는 개인정보를 유출하였다.

다. 진정인의 보호일시해제 신청 거부

피진정기관 소속 직원은 산재처리가 결정된 외국인의 경우 ‘보호 중이라도 그 보호를 해제하고 산재처리를 진행할 수 있도록 하라’는 출입국 지침에도 불구하고, 진정인에게 “출국하겠다는 약속을 지키지 않는다”고 비난하면서, 진정인의 정당한 보호일시해제 신청을 거부했다.

라. 출국 항공권 구매 및 각서 작성·제출 강요

진정인은 2020. 10. 30. 보호일시해제 연장 신청을 위해 피진정기관에 방문했는데, 피진정기관 소속 직원은 “끝까지 이런 짓을 한다”고 하면서 가장 빠른 출국 항공권을 당장 구매해야 출국 연장을 해주겠다고 하여, 진정인은 현장에서 항공편을 즉시 구매

하고 확인 받았으며, 해당 직원은 항공편의 출발일(2020. 11. 16.)에 출국하지 않으면 보호일시해제가 취소되고, 이와 관련한 어떠한 불이익도 감수할 것이라는 내용의 각서를 강요하였다.

마. 확정되지 않은 혐의 유출

피진정인은 진정인이 본국으로 돌아갔을 때 당할 수 있는 어려움을 예상할 수 있었음에도, 진정인의 동의 없이 진정인의 체포사실과 출국예상 내용을 본국에 알려주었다. 특히 피진정인은 진정인이 IS에 가담한 것으로 의심하여, 본국에 관련 질문들을 하였고, 이 때문에 본국의 경찰관들이 진정인의 어머니를 조사하는 등 어려움을 당했다. 진정인은 산재처리 이후 본국에 돌아가야 하는 상황인데, IS 가담 여부에 대해 조사를 받게 될 상황에 처하게 되었다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항 관련

진정인이 2020. 8. 26. 우리 청 이민특수조사대 단속반에 검거될 당시, 단속반은 진정인에게 미란다원칙 고지 후, 장기 불법체류자로서 도주할 우려가 있어 도주방지 및 안전 확보를 위해 보호장비인 수갑을 채워 「출입국관리법」 제51조(보호) 제3항에 따라 긴급 보호하였다.

당시 진정인은 손이 아프다는 말을 하지 않았으며, 단속반원은 진정인의 다친 부위를 세게 잡고 수갑을 채운 사실도 없다. 진정인은 단속차량으로 이동한 후에 손을 다쳐 아프다고 했고, 이에 필요 범위 내에서 최대한 느슨하게 수갑을 풀어 통증

이 없도록 조치한 사실이 있다.

우리 청은 긴급보호 다음 날인 2020. 8. 27. ○○○○시 ○○구 ○○대로 소재 ○○○○병원에서 진정인의 다친 손을 치료받게 하였다. 진정인의 주장대로 의사에게 '곧 강제퇴거 될 사람이므로 자기 나라에 가서 수술 받으면 된다'고 말한 사실이 없으며, 오히려 손가락 골절 수술 등 치료 목적 등 인권보호 차원에서 같은 해 9. 8. 진정인의 보호일시해제 조치를 취한 바 있다.

2) 진정요지 나항 관련

진정인에 대한 보호일시해제 기간 부여와 관련하여, 근로복지공단 ○○지사에 진정인의 산재 처리절차 및 소요 예정기간에 대해 유선으로 문의한 사실은 있으나, 진정인의 주장처럼 근로복지공단에 엄격한 심사를 요구한 사실은 없으며 관여할 권한도 없다.

진정인에 대한 산재 승인 여부는 근로복지공단이 판단할 고유 업무이며, 또한 우리 청은 산재 처리와 관계없는 진정인에 대한 정보를 근로복지공단에 통보한 바 없다.

3) 진정요지 다항 관련

우리 청은 2020. 8. 28. 진정인에게 장기 불법체류 등을 사유로 「출입국관리법」 제11조(입국의 금지 등) 제1항 제3호 및 제4호, 같은 법 제17조(외국인의 체류 및 활동범위) 제1항, 같은 법 제46조(강제퇴거의 대상자) 제1항 제3호 및 제8호, 같은 법 제51조(보호)에 의거, 강제퇴거명령 및 보호명령을 한 바 있다.

진정인은 2020. 9. 4. ①○○○○○○ 국적 배우자와 자녀 3명(2017년생, 2018년생, 2020년생)이 국내 체류 중으로 출국을 위한 준비기간 필요, ②손가락 골절 수술 및 치료 필요, ③운영 중인 식당(3곳) 정리 및 채권채무관계 해결 등의 사유로 보호일시해제를 청구하여, 우리 청은 같은 달 8. 위 청구 사유를 고려하여 인도

적 견지에서 진정인의 요청대로 보호일시해제기간 1개월(2020. 10. 7.까지), 보증금 2,000만원을 조건으로, 청구 사유를 해결하고 스스로 출국할 수 있도록 보호일시해제를 허가하였다.

이후 진정인은 손가락 수술로 병원에 입원한 상태에서 보호일시해제기간 연장을 청구하여, 치료를 마치고 출국하는 조건으로 2020. 10. 30.까지 연장 허가를 받았다.

그런데, 진정인은 2020. 10. 26. 기존의 부상부위에 대해 산재를 신청(사유: 2020. 8. 14. 일당을 받기로 하고 고용된 식당의 주방에서 일하다 손가락이 골절되었다며 산재 신청)했고, 이에 우리 청은 산재보상 완료 시까지 진정인의 보호일시해제기간을 연장했으며, 진정인은 산재요양기간이 끝나자 장해급여를 청구했고, 근로복지공단에서 장해등급이 일반 14급 06호로 결정되자 재심사를 청구하였으며, 이에 따라 우리 청은 진정인의 보호일시해제기간을 2021. 2. 15.까지 재연장 허가한 상태이다.

4) 진정요지 라항 관련

진정인은 강제퇴거 대상자이나 인도적 견지에서 보호일시해제를 허가하였던 것임에도 불구하고, 진정인은 만료일이 임박해서야 수술을 받는 등 보호일시해제 사유를 해소하기 위한 노력과 진정성이 부족하다고 판단되어, 최초 진정인이 서약한 대로 불법체류 외국인 자진출국신고 및 직권 보호일시해제 업무처리 시 징구하는 각서(서약서)를 제출받은 것으로 이는 진정인에 대해서만 특별히 적용되는 사항은 아니다.

처분청은 보호일시해제 업무에 있어 「보호일시해제업무 처리규정」(법무부 훈령 1303호) 제20조(기간연장 심사결정) 제2항 규정에 따라, 보호일시해제 연장 시에는 일시해제 사유의 해소 노력과 그 결과 등을 판단하여 기간 연장 여부를 결정하고 있다.

진정인은 1차 연장기간 만료일이 임박해서야 진료를 받는 등 보호일시해제 사유 해소를 위한 노력이 미흡하여 연장을 허가하지 않을 수도 있었으나, 진정인에게 각서(서약서)를 징구하고 연장 허가를 하였으며, 이는 규정에 위반된 사항이 아니며 보호일시해제 사유가 해소되면 출국한다는 제도 본연의 취지를 반영한 것이다.

그럼에도 불구하고 우리 청은 이후 진정인이 근로복지공단에서 산재 승인을 받음에 따라, 인도적 견지에서 보호일시해제기간 연장을 허가했으며 진정인의 주장처럼 위압적 표현을 사용한 바 없다.

5) 진정요지 마항 관련

우리 청은 「출입국관리법」 등에 근거하여 출입국행정을 수행하는 곳으로, 진정인의 IS 가담 여부 등을 본국에 알려줄 이유가 없으며, 진정인의 체포 사실과 출국날짜 등을 진정인의 본국에 알려준 사실이 없고, 이는 우리 청의 업무와도 무관한 사항이다.

이외에도 진정인은 산재보상 절차가 마무리되는 과정에서 2021. 1. 12. ○○출입국·외국인사무소에 '특정사회집단의 구성원인 신분' 등의 사유로 난민인정 신청을 하였으며, 이는 관련 규정 및 절차에 따라 진행될 예정이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 당사자들의 주장 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2014. 11. 13. 단기방문(C-3-4)자격으로 입국하여 체류기간 만료일인 같

은 해 12. 13.까지 출국하지 않고 현재까지 미등록 상태로 체류 중인 외국인이다.

나. 피진정기관 소속 직원은 2020. 8. 26. 13:05 ○○지방경찰청과 합동으로 진정인을 「출입국관리법」 위반(미등록 체류 등)으로 ○○○○ ○○군 덕산읍 노상에서 적발, 보호장비인 수갑을 채워 「출입국관리법」 제51조(보호) 제3항에 근거하여 긴급보호 조치하였다.

다. 피진정기관 소속 직원은 2020. 8. 27. ○○○○시 ○○구 소재 ○○○○병원에서 진정인의 다친 손을 치료받게 하였다.

라. 피진정인은 2020. 8. 28. 진정인의 미등록 체류 등을 사유로 「출입국관리법」에 따라 강제퇴거명령 및 보호명령을 하였다.

마. 진정인은 2020. 9. 4. 국내체류 중인 ○○○○○○ 국적 배우자와 자녀 3명과 함께 출국을 위한 준비기간 필요 등을 사유로 보호일시해제를 청구했고, 피진정인은 같은 달 8. 진정인의 보호일시해제 청구를 승인하였다.

바. 진정인은 2020. 9. 8. 보호일시해제 되었고, 같은 달 24. ○○○○ ○○시 소재 ○○○○병원에서 진료를 받았으며, 같은 해 10. 5. 같은 병원에 입원하여 2020. 10. 6. 우측 손가락 골절부위 수술을 받았다(입원기간 2020. 10. 5.~15. 2주, 통원기간 2020. 10. 16.~12. 10. 8주).

사. 진정인은 2020. 10. 26. 손가락 골절은 진정인이 고용된 사업장에서 발생한 산업재해라며 근로복지공단 ○○지사에 산업재해보상 신청을 하였다.

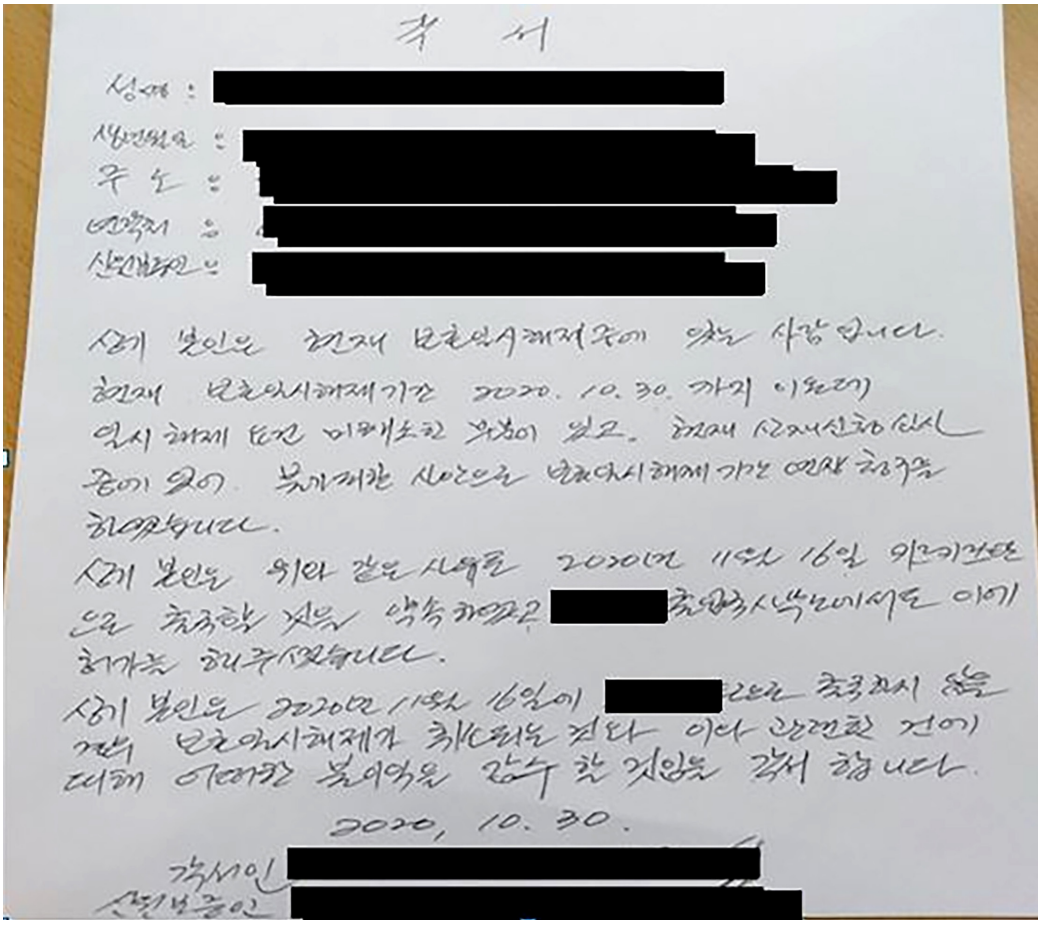
아. 진정인은 2020. 10. 30. 피진정인에게 산업재해보상 신청을 사유로 일시보호해제기간 연장 신청을 하였다.

자. 피진정기관 소속 직원은 진정인에게 보호일시해제 기간 연장의 조건으로 진정인이 본국으로 갈 수 있는 가장 빠른 항공권 구매와 자진출국 각서 작성 및 제출을 요구하였고, 진정인은 현장에서 2020. 11. 16. 출국하는 항공편을 구매하고 피진정기관 소

속 직원에게 확인 받았으며, 피진정기관 소속 직원이 불러주는 대로 각서를 작성하여 제출하였다.

진정인은 피진정기관 소속 직원과 언어소통이 잘 되지 않아, 피진정기관 소속 직원이 불러주는 내용을 진정인측 행정사가 받아쓰고, 동 행정사는 작성한 각서의 내용을 한국어 소통이 원활한 진정인의 아내에게 읽어줬으며, 진정인의 아내는 진정인에게 이를 통역해주는 방법으로 각서 작성을 마쳤다.

차. 진정인은 각서를 피진정인에게 제출하였고, 피진정인은 진정인의 본국 출국 예정일인 2020. 11. 16.까지 보호일시해제기간을 연장하였다. 진정인이 제출한 각서의 내용은 아래와 같다.



각 서

성명 : [redacted]
생년월일 : [redacted]
주소 : [redacted]
여권지 : [redacted]
신분번호 : [redacted]

상기 본인은 현재 보호일시해제중에 있음 사항입니다.
현재 보호일시해제기간 2020. 10. 30. 까지 이므로
일시 해제 된 이래로 외출이 없고, 현재 사회생활이 없이
혼이 있어 본 사람은 보호일시해제 기간 연장 허가를
허락합니다.
상기 본인은 위와 같은 사항을 2020년 11월 16일 입국기한으로
으로 출국할 것을 약속하며 [redacted] 출입국사무소에서도 이에
허가를 하여주시길 바랍니다.
상기 본인은 2020년 11월 16일에 [redacted] 로부터 출국하지 않을
경우 보호일시해제가 취소되는 것과 이와 관련한 것이
대해 이러한 불이익을 감수 할 것임을 각서 합니다.

2020, 10. 30.

각서인 [redacted]
신분보증인 [redacted]

카. 근로복지공단 ○○지사장은 2020. 11. 13. 진정인의 산업재해보상 신청에 대해 같은 해 12. 10.까지의 요양기간과 보험급여 지급을 승인하였다.

타. 진정인은 2020. 12. 30. ○○○○병원에서 우측수부 제5지 골절에 따른 장해 진단을 받고, 같은 날 근로복지공단 ○○지사장에게 장해급여를 청구하였다.

파. 진정인은 2020. 12. 31. 피진정인에게 장해급여 청구를 사유로 보호일시해제기간 연장 청구를 하였고, 피진정인은 진정인의 보호일시해제 기간을 2021. 2. 15.까지 연장하였다.

하. 근로복지공단 ○○지사에서는 진정인의 장해급여 신청 등에 대한 결과가 2021. 4. 15. 결정됨을 진정인에게 통보했고, 진정인은 이를 근거로 피진정인에게 보호일시해제기간 연장을 신청하였으나, 피진정인은 보호일시해제기간을 같은 해 3. 15.까지만 연장하였다. 진정인은 같은 해 3. 15. 피진정인에게 같은 사유로 보호일시해제기간 재연장을 신청하여 같은 해 4. 15.까지 재연장 허가를 받았다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(상처부위 압박 및 의료조치 방해) 관련

진정인은 2020. 8. 26. 검거될 당시 피진정기관 소속 직원이 진정인의 부상 부위를 꽉 잡아 덧나게 했다는 주장에 대해, 피진정인은 도주방지 및 안전 확보를 위해 수갑을 채웠으나, 단속차량으로 이동한 후에 진정인이 손을 다쳐 아프다고 하여 필요 범위 내에서 최대한 느슨하게 수갑을 풀어주었다고 주장한다.

또한 진정인의 부상당한 손가락에 대한 진료 목적으로 2020. 8. 27. 피진정기관 소속 직원과 함께 ○○○○시 ○○구 ○○대로 소재 병원을 방문하였고, 의사의 수술 및 요양이 필요하다는 진단에 대해 피진정기관 소속 직원이 “곧 강제퇴거 될 사람이므로 자기 나라에 가서 수술 받으면 된다”고 말하는 등 진정인의 부상 치료를 위한 의료조치를 방해했다는 주장에 대해, 피진정기관 소속 직원은 그렇게 말한 사실이 없으며,

오히려 손가락 골절 수술 등 치료 목적과 인권보호 차원에서 2020. 9. 8. 보호일시해제 조치를 취한 바 있다며 진정인의 주장을 부인하고 있다.

살펴보면, 진정내용에 대한 당사자 주장이 상반되는 가운데 진정내용의 구체적 행위나 발언을 증명할 객관적인 자료 및 증언을 확인할 수 없어 기각한다.

나. 진정요지 나항(진정인의 산재심사 및 승인 방해) 관련

근로복지공단 ○○지사 담당자(이하 '참고인'이라 한다)에게 확인한 결과, 피진정기관 소속 직원이 진정인의 산재 처리절차 및 소요 예정 기간에 대하여 유선으로 문의한 것은 사실이나 진정인의 주장처럼 근로복지공단의 엄격한 심사를 요구한 적은 없고, 피진정기관 외에 ○○지방경찰청으로부터도 연락을 받았기 때문에 업무에 신중을 기할 필요는 있다고 판단하였으나, 산재 승인 검토기준은 명확히 정해져 있기 때문에 승인 심사 등에 방해를 받았다고 볼 수 없다고 답변하였다.

또한 참고인은 진정인이 운영하는 사업장이 3개라는 것을 알게 되어 근로자성 확인이 필요했으며, 진정인이 당한 재해가 산재보험 미가입 상태에서 발생하는 등 업무를 신중히 처리할 수밖에 없는 요건들이 존재하였고, 이러한 사실에 대해 진정인에게 안내하였으며, 검토 결과 진정인의 산재 신청은 승인되었다고 답변하였다.

따라서, 진정인의 산재 심사를 방해했다는 진정내용은 사실이 아니거나 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로 판단되어 기각한다.

다. 진정요지 다항(진정인의 보호일시해제 신청 거부)관련

앞서 살펴본 인정사실과 같이 피진정인이 진정인의 보호일시해제 신청을 부당하게 승인하지 않았다고 볼만한 정황은 없다. 따라서, 보호일시해제 신청을 부당하게 거부했다는 진정은 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없어 기각한다.

라. 진정요지 라항(출국 항공권 구매 및 각서작성 · 제출 강요) 관련

진정인은 2020. 10. 30. 보호일시해제기간 연장 신청을 위해 피진정기관을 방문하였을 당시, 피진정기관 소속 직원이 보호일시해제 연장과 관련하여 진정인에게 가장 빠른 출국 항공권을 즉시 구매할 것과 해당 일자에 출국하지 않으면 어떠한 불이익도 감수할 것이라는 내용의 각서를 작성하여 제출할 것을 강요해 진정인의 인권을 침해했다고 주장하여 아래와 같이 살펴봤다.

1) 판단근거

「대한민국헌법」 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 일반적 행동자유권이 도출되며, 일반적 행동자유권에는 적극적으로 자유롭게 행동하는 것은 물론 소극적으로 행동하지 않을 자유 즉, 부작위의 자유도 포함된다.

이러한 기본권도 「대한민국헌법」 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 제한될 수 있겠으나, 일반적 행동자유권에 대한 제한에는 반드시 법률의 수권이 있거나, 그 목적을 위하여 필요 최소한의 제한이 이루어져야 한다.

2) 각서 등을 요구할 근거

진정인에게 보호일시해제기간 연장의 조건으로 항공권의 즉시 구매와 각서 작성 및 제출을 요구한 피진정기관 소속 직원의 행위는 진정인에게 일정한 행동을 할 것을 사실상 강요하는 것이다. 따라서 그것이 설령 법무부의 지침에 따른 것이라 할지라도 별도로 법률상의 구체적인 수권을 필요로 한다고 할 것이다.

그런데, 「출입국관리법」 제66조(보호 일시해제의 취소) 제1항 제3호에 따르면 "일시해제에 붙인 조건을 위반한 경우"라고 규정하고 있을 뿐, 이 사건에서와 같은 각서 등의 제출 요구가 하위 법령에서 정해질 것을 예측할 수 있는 위임의 내용은 존재하지 않으며, 심지어 같은 법 시행령이나 같은 법 시행규칙에서도 그에 관한 근거를 찾기 어렵다. 따라서 피진정인의 각서 제출 요구에 관한 법률상의 근거나 명시적인 위임의 규정이 따로 존재하지 않는다고 할 수 있다.

3) 항공권 구매 및 각서 작성 · 제출 요구에 대한 인권침해 여부

보호일시 해제기간 연장의 조건으로 각서 등의 제출을 요구하는 행위는 미등록 체류 외국인의 자진출국을 유도하고 보호일시해제기간의 연장을 남용하는 사례를 막기 위한 것으로, 그 목적이 출입국관리와 관련한 질서유지의 측면에서 정당화 될 수 있을 것이며, 각서 제출을 조건부로 하여 보호일시해제기간을 연장해 주는 것은 위와 같은 목적을 달성하는 데 효과적일 수 있다.

하지만, 일반적 행동자유권은 개인의 인격 발현과 밀접히 관련되어 있는 기본권이므로 최대한 존중되어야 하고, 그에 대한 제한은 필요 최소한의 한도에 그쳐야 한다.

그런데, 본 사건에서 피진정기관 소속 직원이 보호일시해제 연장신청을 하러 피진정기관을 방문한 진정인에게 현장에서 항공권 구매를 강요하고, 이후 각서 작성 및 제출을 요구하면서 2020. 11. 16.까지 출국하지 않을 경우, 보호일시해제가 취소되고, 이와 관련한 건에 대해 그 어떠한 불이익도 감수할 것임을 서약하도록 하고 있다.

이러한 내용은 보호일시해제의 취소는 물론 그에 대한 어떤 권리구제도 포기하겠다는 뜻까지 포함한 것으로 해석될 여지가 있는데, 각서의 내용이 진정인의 자유로운 의사에 따른 것이 아니고, 피진정기관 소속 직원이 불러준 내용을 받아 적은 것임을 감안할 때, 해당 각서의 작성 및 제출 요구는 권리구제의 기회 포기 등을 포함한 모든 불이익을 감수할 것을 사실상 강요한다는 점에서 진정인의 일반적 행동자유권을 필요 이상 제한하는 것이라고 볼 수 있다.

4) 소결

따라서 피진정기관 소속 직원이 보호일시해제기간 연장 청구를 하기 위하여 피진정기관을 방문한 진정인에게 보호일시해제기간 연장의 조건으로 항공권 구매 및 각서 작성 · 제출을 요구한 것은 「대한민국헌법」 제10조에서 도출되는 진정인

의 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단된다. 이에 피진정인에게, 보호일시해제 관련 업무처리 시 법적근거 없는 각서 등의 징구 행위를 즉시 중단하고, 외국인의 인권을 침해하지 않도록 소속 직원들에게 인권교육을 포함한 직무교육을 실시할 것을 권고할 필요가 있다.

라. 진정요지 마항(확정되지 않은 혐의 유출) 관련

피진정기관 소속 직원은 「출입국관리법」 등에 근거하여 출입국행정을 수행하는 출입국관리 공무원으로, 체류 외국인이 국가안보와 관련된 것으로 의심된다면 기초조사 등의 업무는 수행할 수 있겠으나, 정황이 인지된다면 사안의 특성상 국정원 등 대테러 대응기관에 이관하기 때문에 피진정기관 소속 직원이 위 사안을 진정인의 본국에 알려 줬을 개연성이 크다고 볼 수 없다.

또한 진정인이 IS 가담 여부에 대해 조사를 받았다는 사실은 피진정기관 소속 직원뿐만 아니라 ○○지방경찰청 소속 공무원들도 인지하고 있었는데, 진정인의 주장대로 누군가 진정인이 IS 가담 여부로 대한민국정부의 조사를 받았다는 사실을 진정인의 본국에 발설하였다고 하더라도, 발설한 당사자가 피진정기관 소속 직원이라고 단정할 수도 없고, 피진정기관 소속 직원도 진정인의 주장을 부인하고 있으며, 진정인의 주장을 증명할 증거도 존재하지 않는다.

따라서 확정되지 않은 혐의를 유출했다는 진정내용에 대해서는 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당되어 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항, 나항, 다항 및 마항은 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제1호에 따라 주문 2와 같이 각 결정하고, 진정요지 라항은 같은 법 제44조 제1항 제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 5. 12.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

10 외국인보호소의 보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용 등

[2021. 10. 8. 21진정0451000·21진정0477800(병합)]

[주 문]

1. 법무부 장관에게, 이 사건과 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여, 다음 사항을 권고합니다.

   가. 물리력 행사를 최대한 절제하고 예외적으로 보호장비 사용 시 신체의 고통과 인격권 침해를 최소화할 수 있는 방법을 마련할 것

   나. 보호외국인에 대한 특별계호 시, 대상자에 대한 사전 의견진술 기회부여, 특별계호 사유의 설명, 이의신청 절차 마련 등 적법절차의 원칙을 준수할 수 있도록 제도, 관행을 개선할 것

   다. 이 사건 부적절한 보호장비 사용과 직접적으로 관련이 있는 직원들과 관리책임이 있는 소장에 대하여 경고조치 할 것

2. ○○외국인보호소장에게, 소속 직원들에 대하여 보호장비 사용 시 보호 외국인의 인권이 침해되지 않도록 직무교육을 실시할 것을 권고합니다.

[이 유]

1. 진정요지

가. 진정인은 ○○외국인보호소(이하 '피진정기관'이라 함)에 보호 중인 난민신청 외국인이다. 피진정인들은 2021. 5.경, 2021. 6. 8., 6. 10. 진정인에게 손목수갑, 발목수갑, 포승을 이용하여 사지를 등 뒤로 묶어 결박한 상태로 장기간 방치하였다.

나. 피진정인 1은 진정인에 대해 징벌의 목적으로 반복적인 독방수용(특별계호)을 실시하였다. 또한 특별계호 시에는 그 사유에 대한 통지가 미비했으며, 법적인 근거 없이 물, 매트리스, 이불 등을 압수하였다.

2. 피진정인의 주장 요지

진정인은 국가 시설물 파손, 피진정기관 직원에 대한 폭행, 흉기위협, 모욕(욕설, 침뱉기)등의 행동을 하였으며, 피진정인들은 이를 제지하기 위하여 2021. 5.~같은 해 6. 수차례 보호장비를 사용하였다. 진정인에게 손목수갑을 뒤로 채우고, 발목에 포승을 묶어 손의 움직임과 발의 움직임을 동시에 제한한 것은 총 3차례인데, 이는 당시 현장에서 피진정인들이 가지고 있는 장비로, 할 수 있었던 최소한의 불가피한 조치였다. 포승을 사용하기 전 진 정인에게 자해나 난동 등의 행위를 멈추지 않으면 포승줄을 사용할 수 있음을 알렸고, 보호장비 사용 이후에는 지속적으로 진정인을 관찰하였다.

또한, 피진정인들은 진정인에 대한 특별계호에 있어 개시 및 연장 전에 사유를 고지한 후 특별계호 통고서를 발부하였다. 진정인에 대한 특별계호는 다른 보호외국인의 신체적 안전과 인권 보호를 위해 해당 외국인과의 격리가 필요하기 때문이었고, 그 각각의 사유는 너무나도 자명했다. 그러나 진정인은 특별계호 시에도 특별계호실 내 화장실 하수구를 막은 다음 모포를 변기안에 넣고 화장실 물을 침실까지 흘러넘치게 하는 등 피진정기관 시설물을 반복적으로 파손시켰다. 이에 시설물 파손 및 침구류 훼손 방지를 위하여 일시적으로 수도를 차단하거나 침구류를 수거한 적은 있으나, 진정인이 진정되면 차단된

수도를 해제하고 침구류를 재지급하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인들이 제출한 서면진술서 및 의견진술, 사건 당시 CCTV 영상 및 특별계호신청서 등 제출자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 기초사실

진정인(1991년생, 남성)은 xxx 국적의 외국인이다. 진정인은 2017. 10. 국내 입국하여 난민 신청 후 체류기간을 도과하여 있던 중, 2021. 3. 불상의 이유로 경찰에 체포되었고, 같은 달 17. 이후 피진정기관에서 보호하는 외국인이다. 피진정인 2~4는 피진정기관 소속 공무원들로, 진정인에 대한 보호장비를 사용하였을 당시 근무하며 직접 보호장비를 사용하였던 사람들이다.

나. 2021. 3.~6. 진정인에 대한 특별계호 관련 사항

1) 피진정인 1은 2021. 3.~6.경 진정인에 대하여 난동, 지시불응, 기물 파손 등의 이유로 특별계호 및 특별계호 연장 조치(총 12차례, 약 34일)하였다. 피진정인들은 진정인에 대한 각각의 특별계호 시, 특별계호신청서 및 지시서를 작성하였고 기간을 정하여(약 3일~5일) 특별계호를 실시하였다.

2) 피진정인들은 각각의 특별계호 시, 진정인에게 '특별계호 통고서'(한글, 영문 병기)를 배부하여, 특별계호의 법적 근거, 사유, 장소, 기간 등을 고지하였다. 특별계호 통고서는, 특별계호 대상자의 인적사항(성명, 성별, 생년월일), 특별계호의 법적 근거, 특별계호 장소 및 기간 등이 기재되어 있으며, 9가지 유형(도주, 난동, 기

물파손, 상호다툼, 타인, 위해물질반입기도, 자해, 지시불응, 기타)의 특별계호 사유에 체크하는 형식으로 구성되어 있다.

다. 2021. 5.~6. 진정인에 대한 보호장비 사용 관련 사항

1) 보호장비 사용내역

①5. 10.(18:44~20:35), ②5. 11.(02:50~03:45), ③5. 11.(14:40~18:02), ④5. 17(13:25~14:20), ⑤6. 7.(18:20~20:00), ⑥6. 8.(00:11~04:10), ⑦6. 10.(10:27~13:35), ⑦6. 10.(14:41~17:05) 자해 방지 및 위협적인 행동 방지 등을 이유로 보호장비를 사용하였다.

2) 보호장비 사용방법

①2021. 5. 10. 18:44경에는 뒷수갑과 머리보호장비, 포승을 단계적으로 사용하였고, 포승은 두 다리를 묶는 방법으로 사용하였고, ②2021. 5. 11. 02:50~03:45, ③같은 날 14:40~18:02, ④5. 17(13:25~14:20), ⑤6. 7. 18:20~20:00에는 뒷수갑을 사용하였다.

또한, ⑥6. 8.(00:11~04:10), ⑦6. 10.(10:27~13:35), ⑦6. 10.(14:41~17:05)에는 진정인에게 뒷수갑과 포승, 머리보호장비(6. 8.은 제외)을 사용하였는데, 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용(각각 약 15분, 3시간, 2시간 25분)하기도 하였다.

3) 보호장비 사용 중 특이사항

진정인은 보호실에서 보호장비를 착용한 상태에서 몸을 움직이거나 바닥과 마찰시키는 반복으로 머리보호장비, 포승, 뒷수갑을 스스로 해제하기도 하였다. 그 과정에서 보호실 내에 벽 장판을 뜯거나, 창문틀을 파손하여 만든 플라스틱 조각을 목에 대며 소리를 지르기도 하였고, 화장실 변기의 물을 넘치게 한 바도 있다. 이때마다 피진정인들은 보호실에 재입실하여 보호장비를 재사용하고, 보호실 내에 있던 모포, 매트리스 등을 밖으로 옮긴 사실이 있다.

5. 판단

가. 기본원칙

헌법 제12조는 국민의 신체의 자유와 안전을 보장하고 있고, 같은 법 제37조 제2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다"고 규정하고 있다. 또한, 세계인권선언 제3조는 "모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다"고 규정하고 있고, 「시민적·정치적권리에 관한 국제규약」 제10조는 자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다고 밝히고 있다.

수용자 처우에 관한 국제적 기준으로 일종의 국제관습법적 성격을 갖고 있는 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」(넬슨만델라규칙, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)은 보호장비의 사용은 법으로 정해 두고 호송 중 도피에 대한 예방책이나 피구금자가 타인에게 침해를 가하는 등 다른 수단으로써는 방지할 수 없는 경우 등에만 제한적으로 사용되어야 하며, 굴욕을 주거나 고통을 주는 쇠사슬, 발목수갑 또는 보호장비 사용은 금지되어야 함을 규정하고 있고(제47조), 위험을 예방하기 위한 다른 대체수단이 없을 경우에 한하여 사용되어야 하며, 위험성이 더 이상 존재하지 않는다면 즉시 제거하여야 함을 규정하고 있다(제48조).

「출입국관리법」 제56조의4는 출입국관리공무원에게 피보호자에게 강제력을 행사할 권한을 부여하면서도 "이 경우 피보호자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다"고 규정하고 있으며, 특별계호의 방법과 보호장비의 구체적인 사용 요건 및 절차에 대해서는 법무부령인 「외국인보호규칙」과 법무부 훈령인 「외국인보호규칙 시행세칙」에 위임하고 있다.

한편 헌법재판소는 외국인의 신체의 자유에 대하여 "'인간의 권리'로서 외국인에게도 주체성이 인정되는 일정한 기본권에 관하여 불법체류 여부에 따라 그 인정 여부가

달라지는 것은 아니며, 신체의 자유는 이러한 권리에 해당한다"(2008헌마430, 2012. 8. 23. 전원재판부)고 결정한 바 있고, 보호장비 사용과 관련하여 "포승, 수갑 등을 사용한 신체의 결박은 자연스러운 거동을 불가능하게 하거나 매우 불편하게 만들 뿐 아니라 종종 심리적 위축까지 수반하며 장시간 계속될 경우 심신에 고통을 주거나 나아가 건강에 악영향을 끼치고 사용하는 방법에 따라서는 인간으로서의 품위에까지 손상을 줄 수 있으므로 이러한 장구를 사용한 신체의 자유의 추가적 제한 또한헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 한계를 지켜야 한다"고 판시하고 있다(헌법재판소 2005. 5. 26 자 2004헌마49 결정).

나. 진정요지 가항(보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용)

피진정인들은 2021. 5.~같은 해 6., 진정인의 자해 및 위협적인 행동을 방지한다는 등의 이유로 진정인에 대하여 8차례 보호장비를 사용하였고, 진정인은 이에 대해 부당한 보호장비 사용임을 주장하는바, 피진정인들의 이 사건 보호장비 사용이 신체의 자유 및 인격권 침해 등에 이르렀는지 여부를 살펴본다.

먼저, 보호장비 사용 사유와 관련하여 살펴보면, CCTV 영상 중 확인 가능한 대략적인 모습들만으로도, 진정인이 매우 흥분한 상태에서 위협적인 행동을 반복하는 모습이 확인되는 점, 당시 진정인에 대해 공무집행방해 및 폭행의 혐의로 수사 중인 점 등을 고려할 때, 진정인의 심적 흥분 상태가 「외국인보호규칙」 제43조 제2항에 따른 보호장비 사용 사유(자살·자해·도주 또는 폭행의 우려, 제지에 불응하여 고성을 지르거나 자해의 우려)에 해당한다고 인정할만하다.

또한, 진정인은 이 사건 보호장비 사용 중 가혹행위가 있었다고 주장하나, 관련 영상자료에서 확인할 수 있는 피진정인들의 대부분의 행위들은 진정인의 문제행동을 제지하기 위한 필요한 범위 이내로 보여지고, 진정인이 특별하게 문제 삼는 2021. 6. 10. 10:28경 직원 ○○○의 경우, 진정인의 폭행 및 모욕에 대한 다소간 감정적인 대응을 하였던 것으로는 보이나, 다른 직원들의 제지로 행동이 중단된 점을 고려할 때 폭행 또는 가혹행위에 이를 만큼의 신체적 접촉이 있었다고 보기는 부족하다. 아울러, 진정인

이 반복적으로 보호장비를 스스로 해제하였던 점을 감안하면, 피진정인 4가 2021. 6. 10. 12:51경 머리보호대를 고정하며 테이프와 케이블타이를 사용한 방법이 진정인에게 부당하게 고통을 주거나 인격권을 침해할 정도라고 인정하기는 부족하다.

그러나 피진정인들의 진정인에 대한 보호장비 사용방법에 대해서는 그 정당성을 인정하기 어렵다. 인정사실에서 살펴본 바와 같이, 피진정인들은 2021. 5. 10. 18:44경 진정인의 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용하였고, 2021. 6. 7. 00:11경, 2021. 6. 10. 10:27경 및 같은 날 14:41경에는 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용(각각 약 15분, 3시간, 2시간 25분)하였다.

피진정인들의 행동기준이 되는 「출입국관리법」 및 「외국인보호규칙」, 「외국인보호규칙 시행세칙」이 보호장비 사용 방법과 관련하여 수갑에 대해서만 그 방법을 열거하고 있을 뿐, 포승에 대해서는 유의사항 이외에 구체적인 사용방법 및 한계를 규정하고 있지 않다고는 하나, 이는 규정개정의 필요성을 증명하는 것일 뿐, 피진정인들의 보호장비 사용방법을 정당하다고 볼 근거가 되지는 않는다. 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용한 것은 그 자체로 대상자 보호 또는 시설물 손괴 방지라는 사용 목적을 넘어서서 대상자의 신체에 상당한 고통을 안겨줄 뿐 아니라 인간으로서 가져야 할 최소한의 존엄에도 부합하지 않는 비인도적인 보호장비 사용이라고 할 것이다.

우리 위원회는 다른 진정사건 결정을 통해 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용하는 것은 인권침해에 해당한다는 판단을 수차례 한 바 있고, 더욱이 이 사건의 경우 우리 위원회가 유사 사례에 대하여 피진정인 1에게 권고한 지 얼마 되지 않아 다시 유사한 사안이 반복되었다는 점에 문제의 심각성은 더욱 크다고 판단된다.

결국, 피진정인들이 진정인에 대하여 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승

과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용한 것은 진정인이 겪어야 할 신체적, 인격적 고통을 고려하였을 때 그 필요성을 인정하기 어려운바, 이는 헌법 제12조에서 보호하는 진정인의 신체의 자유와 헌법 제10조에서 보장하는 진정인의 인격권을 침해하는 행위로 판단된다.

다. 진정요지 나항(부당한 특별계호 등)

「출입국관리법」 제56조의4(강제력의 행사) 제1항은 각 호의 경우(자살 또는 자해 행위를 하려는 경우, 다른 사람에게 위해를 끼치거나 끼치려는 경우, 도주하거나 도주하려는 경우, 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 경우, 그 외 보호시설 및 피보호자의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 경우) 보호외국인 에 대해 격리 보호할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 이를 구체화한 규정인 「외국인보호규칙」 제40조(격리 보호) 제1항은 소장에게 일정한 경우 보호 외국인을 독방에 격리보호할 수 있는 권한을 부여하고 있고, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조(특별계호) 제7항은 “특별계호의 방법은 독방에 보호함을 원칙으로 하고, 그 기간은 5일 이내로 한다. 다만, 필요한 경우에는 5일 이내의 기간을 정하여 연장할 수 있다”고 규정하고 있다.

외국인보호소는 그 목적이 임시 보호시설이므로 교정시설과 같은 기준으로 수용자를 징벌 조치하는 것은 최대한 자제되어야 할 것이나, 외국인 당사자 및 관계인들의 보호를 위해 ▲자·타해, 도주 등의 방지, ▲직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재 등의 필요성은 인정된다. 다만, 직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재로서의 특별계호는 사실상 과거 행동에 대한 불이익이라는 성격을 가지고 있음을 부인하기 어렵다.

인정사실에 따르면, 이 사건 진정인은 2021. 3. 4.~같은 해 6. 22.(약 110일) 중 12차례, 34일 동안(연속 집행 최고 10일, 특별계호 통고서 상 2021. 6. 9~6. 13.의 기간은 오기로 확인됨) 특별계호 대상이 되어 특별계호실 등에 보호되었는데, 진정인의 각각의 위험행동 등은 「외국인보호규칙」 제40조 제1항 제1호 및 제2호에 해당한다고 보인다. 또한, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조의 문언은 해석상 연속적인 특

별계호의 상한선을 규정한 것으로는 이해되지 않으므로 특별계호 기간 중 또 다른 사유가 발생하여 연속적으로 특별계호를 반복 실시하는 것 자체가 위법하다고 단정하기 어렵고, 진정인에 대한 특별계호 기간도 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」 제43조가 금지하는 장기 독방격리수용의 기간(연속 15일을 초과하는 경우)을 감안할 때, 지나치게 장기간이라고 보기는 어렵다.

또한, 특별계호 중의 처우(물, 매트리스, 이불 등을 압수와 관련한 주장) 역시 CCTV를 통해 확인할 수 있는 피진정인들의 물품 이동은 진정인의 기물 훼손(화장실 물을 계속적으로 넘치게 하는 등의 방법)에 대응 또는 보호장비 사용을 위한 조치로 한정되며, 이 경우 별도의 근거규정이 요구되지는 않는다. 진정인의 행동 전후로 확인되는 진정인에 대한 처우(도서, 집필기구 비치 등), 피진정인들의 물품 재배치 모습 등을 고려하였을 때, 보호장비 사용 기간 이외에 상시적으로 피진정인들이 부당하게 진정인의 이불, 매트리스, 물 등을 압수하여 고통을 주었다고 의심할만한 사정은 찾기 어렵다.

문제는, 과거 행동에 대한 불이익의 성격으로 특별계호가 실시된 경우 그 사람을 자·타해, 도주 등의 위험 및 우려로부터 보호하고자 하는 의미의 특별계호와 성격을 달리하므로 그 방법, 절차, 기본권 제한의 정도가 동등하게 처리되는 것은 「출입국관리법」 제56조의4 제1항 단서조항인 필요최소한도의 강제력 행사의 원리에 반할 가능성이 크다. 실무적으로도 피진정기관의 특별계호실은 자해방지 시설을 갖추고 있으면서 일반 생활실과는 구조적인 차이(화장실의 노출 정도, 공중전화 및 TV 미설치)가 명확하므로 불이익한 처우로 받아들여질 가능성이 있다.

특별계호가 제재조치로서 불이익의 성격을 갖는 경우, 이상의 근거에 따라 대상자에 대한 충분한 설명과 의견진술 기회 부여, 이의제기 절차 등의 필요성이 발생한다. 그러나, 피진정인 1은 진정인에게 특별계호를 실시하면서 사전 의견진술 기회를 부여함이 없이 특별계호 신청서와 지시서의 결재만을 통해 특별계호를 실시하였는데, 진정인에 대한 특별계호는 ▲자·타해, 도주 등의 위험 및 우려로부터 보호, ▲직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재가 혼합되어 있는바, 적어도 진정인의 흥분상태가 해

소된 이후에는 관련 절차 이행이 요구된다고 보아야 한다.

특히, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조(특별계호) 제4항은 "보호근무자는 보호외국인을 특별계호 조치할 때 그 사유를 보호외국인이 이해할 수 있는 방법으로 설명해 주어야 한다. 다만, 시급을 요할 때에는 우선 조치하고 사후에 설명하여 줄 수 있다"라고 규정하고 있는바, 특별계호가 당사자 보호나 시급한 질서유지 확보 목적이 아니라 단지 과거 행동에 대한 제재의 성격으로서 이뤄지는 경우에는, 당사자의 이의제기 가능성 보호를 위하여 「행정절차법」상 요구되는 수준에 준하는 이유제시 정도가 필요하다고 보인다.

이 사건 진정인의 경우 특별계호 사유 설명이 문서('특별계호 통고서')로 통보되기는 하였으나, 문서상 기재된 이유제시의 정도가 실제 특별계호 사유(특별계호 신청서 및 지시서 상 사유)에 비하여 지나치게 간략하고 일부 특별계호서의 경우 특별한 사유 기재 없이 '기타'(2021. 5. 11.~같은 달 12. 특별계호)라고만 기재되어 있거나 보호장소가 누락되어 있는 점(2021. 6. 3.~같은 달 8. 특별계호) 등을 종합할 때 불이익한 조치에 대한 예고 및 설명으로서 충분하다고 보기 어렵다.

결국, 피진정인 1은 적절한 의견진술 기회를 부여하지 않은 채 진정인에 대한 특별계호를 실시하였고, 그 사유 설명도 미흡하게 하였음이 인정되므로, 이는 적법절차의 원칙을 위반하여 헌법 제12조에서 보호하는 진정인 의 신체의 자유 등을 침해하였다고 판단된다.

라. 소결

이 사건 인권침해 사례의 중대성과, 유사 사례의 권고에도 불구하고 얼마 되지 않은 기간 중에 동일 기관에서 이 사건이 발생하였다는 점을 감안하면, 피진정기관의 상급감독기관에 관련 조치를 주문할 필요성이 인정된다. 이에, 법무부장관에게 부당한 보호장비를 사용하는 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것, 이 사건 부적절한 보호장비 사용과 직접적으로 관련이 있는 직원들과 관리책임이 있는 소장에 대

하여 경고조치 할 것, 특별계호 시 보호외국인의 방어권 등이 보호될 수 있도록 관련 절차를 개선할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

11 외국인보호소의 부당한 보호장비 사용 등

[2021. 12. 3. 21진정0520600]

[주 문]

법무부장관에게, 진정인이 안정적인 상황에서 정신질환을 치료받을 수 있도록 보호일시해제 등 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

[이 유]

1. 진정요지

가. 진정인은 □□외국인보호소(이하 '피진정기관'이라 함)에서 보호 중인 난민인정 신청 외국인이다. 진정인은 국가인권위원회가 2021. 10. 8. 권고결정에서 인정했던 2021. 5.~6.경의 부당 보호장비 사용 외에도, 피진정기관 입소 직후인 2021. 3.~4.경 피진정인 2로부터 폭언, 폭행 및 부당한 보호장비 사용으로 인한 인권침해를 받았고 10회 이상 반복적으로 독방에서 구금(특별계호)되었다. 아울러 성명불상 피진정인 3, 4, 5는 진정인의 폭언을 유도한 후 이를 영상으로 촬영하거나 난민인정 신청 지위를 포기하고 한국을 떠나라는 압력을 행사하였으며, 진정인이 정신질환 상태에 있다는 내용을 보호소에 유포하기도 하였다.

나. 또한 진정인은 입소 이후 현재까지 정신과 치료가 필요한 상태임에도 불구하고 적절한 의료조치를 받고 있지 못하며, 적절한 식사, 최소한의 운동시간 등도 제대로 보장받지 못하고 있어, 그 증상이 심각한 상태에 있다.

이와 같은 상황은 인간의 존엄성에 반하는 비인도적인 처우이며, 신체의 자유와 건강권을 심각하게 침해하는 것이다.

2. 당사자 주장요지

가. 진정인(진정사건 대리인)

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정기관은 「외국인보호규칙」 제7조에 따라 진정인에 대해 내부진료를 지속적으로 실시해 왔고, 정신과 외부진료는 총 9회를 실시하였으며, 국비로 진료비와 약제비를 집행하고 있다. 또한 진정인이 심리상담사의 심리 상담을 받을 수 있도록 지원하였고, 진정인이 요구하는 수준의 진료를 받을 수 있도록 전문적 진료기관의 진료를 지원하였다. 진정인의 “경도 우울에피소드” 질환에 대해 의료 공백 없이 치료를 하고 있다.

2) 피진정기관은 진정인이 외부병원 진료를 거부 시에도 진정인을 도와주는 인권단체에 선제적으로 연락하여 단체의 협조 하에 진료 받을 것을 설득하였다. 피진정기관은 진정인의 2021. 6. 1. 치통에 대해서 다음날 외부진료로 발치를 지원하는 등 관련 규정에 따라 진정인이 요구하는 의료사항은 모두 지원하고 있다.

3) 피진정기관은 「외국인보호규칙」 제17조에 따라 식사를 지원하고 있으며, 진정인은 라마단 기간 중에는 이슬람식 라마단빵을, 그 외 기간에는 쌀밥을 위주로 한 일반식과 빵식을 수시로 변경 신청하여 섭취하였다. 코로나19 감염증 발병 이후 보호시설 내 감염병 발생 예방을 위하여 「외국인보호규칙」 제26조 제3항 제2호에 따라 야외 운동을 단축 운영하고 있으며, 이러한 사정은 보호외국인들에게 안내문 부착, 구두로 사전 고지하였다.

4) 피진정기관은 진정인에 대해 2021년 3월에서 6월 사이 여러 차례에 걸쳐 특별계호를 실시한 바 있으나, 이는 코로나 방역을 위해 격리거실에서 일반보호실로 전방해야 할 상황에서 이를 강하게 거부하고, 직원을 향해 고성을 지르고 수차례 욕설을 하는 등의 행위를 하여 불가피하게 조치를 취한 것이다.

피진정인 2는 특별계호 중 진정인의 폭력적 행동을 멈추기 위해 「출입국관리법」제56조의4(강제력의 행사), 「외국인보호규칙」 제40조(격리보호), 제43조(보호장비의 사용), 보호장비(수갑)에 대한 규정에 따라 진정인에게 앞수갑 상태의 보호장비를 사용하였다. 진정인은 위 보호장비 착용과정에서 폭행을 당하였다고 주장하나, 도리어 피진정기관 직원들에게 심한 욕설을 하고 주먹질과 발길질로 폭력을 행사하였다.

5) 그 외 진정인에게 피진정기관 직원들이 "닥쳐"라고 폭언하거나 당시의 상황을 스마트폰으로 촬영하였다는 사실이 확인되지 않고, 한국을 떠나라고 압력을 가하거나, 진정인이 정신질환자라고 소문을 유포한 사실도 확인되지 않는다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실 및 판단

진정서, 진정대리인의 추가의견서, 피진정인의 답변서, 피진정인 제출자료(상황실 근무상황 일지, 근무자 명단, 보호근무일지, 특별계호신청 및 경고장, 보호장비수불부, 중점외국인기록부, 의료지원 내역, 피해자의 의료기록, 열량분석표, 2021. 5. ~ 10.주간 식단표, 면회운동시간 안내문), 위원회의 조사결과(전화조사내역보고, 현장조사결과보고, 진정인 면담보고, 피진정인 면담보고), 진정인 측 대리인과 피진정인 측의 위원회에서의 면전 진술 등을 종합하면 다음과 같이 사실을 인정하고 판단할 수 있다.

가. 기초사실(진정인의 체류관계 등)

진정인은 ▽▽▽ 국적의 외국인으로 2017. 10. 1. 사증면제(B-1)자격으로 국내 입국하여 두 차례 난민인정 신청을 하였고, 불인정 결정이 되자 이의신청을 하였다. 2021. 6. 16. 이의신청이 기각결정되자 진정인은 2021. 9. 17. ◇◇출입국외국인청장을 상대로 난민불인정에 대한 소를 제기하였고 현재 계속 중이다. 진정인은 2021. 1. 27. 이후 체류자격이 없는 상태에서 2021. 3. 4. 경찰에 체포되었고, 같은 달 17. 이후부터 피진정기관의 보호 상태에 있다.

나. 판단기준

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 행복을 추구할 권리를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정하고 있다. 헌법 제12조는 신체의 자유와 고문금지를 규정하고 있으며 이러한 권리는 국민을 넘어 인간이라면 누구나 누려야 할 권리이다. 뿐만 아니라 우리나라에서 국내법적 효력을 갖는 국제인권규범에도 이러한 권리는 곳곳에 규정되어 있다. 세계인권선언 제5조와 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약) 제7조는 어느 누구도 고문 또는 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 형벌을 받지 아니한다고 규정하고 있으며, 이러한 처우는 고문방지협약 상의 고문에 해당하고(제1조) 체약국은 그 방지를 위해 입법·행정·사법적 조치를 취해야 한다(제2조). 이와 같은 헌법 및 국제인권법 요구에 따라 「출입국관리법」은 제56조의3(피보호자 인권의 존중 등) 제1항에서 피보호자의 인권은 최대한 존중하여야 한다고 규정하고 있고, 「외국인보호규칙」 제3조는 외국인 보호시설의 수용시설로서의 이용을 금지한다고 규정하고 있다.

국제인권기구에선 외국인의 보호를 위해 여러 차례에 걸쳐 의견을 표명한바, 유엔자유권규약위원회(United Nations Human Rights Committee)는 일반논평 35호를 통해 자유권규약 제9조(신체의 자유와 안전)를 해석하면서, "이민자 억류에 관한 결정 시 이들의 신체적, 정신적 건강에 미칠 영향도 고려해야 한다. 필요한 억류는 적절하

고 위생적이며 비징벌적 시설에서 이뤄져야 하며, 감옥에 억류해서는 안 된다. 당사국이 무국적 또는 기타 장애요인을 이유로 어떤 개인의 추방을 이행할 능력이 없다 해도 무기한의 억류가 인정되지 않는다"고 논평하였고, 다른 한편, 2018. 12. 19. 유엔총회에 채택되고 우리나라도 채택한 난민·이주민의 권리 보호 등을 골자로 하는 국가 간 합의안인 '이주글로벌컴팩트'(GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION)는 이주자 구금과 관련하여 "최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 마련하기 위해 노력"하여야 하며, "국제인권법에 부합하는 방식으로, 정당한 절차와 비례의 원칙을 보장하고, 구금이 가장 짧은 시간 동안 이루어지도록 하고 신체적, 정신적 존엄성을 보장하고, 최소한 음식, 기본적인 보건 서비스, 법적 안내와 지원, 정보, 소통과 적절한 주거환경이 제공되도록 하여 구금이 이주자에게 미치는 부정적이고 지속될 수 있는 영향을 감소"해야 한다고 강조한 바 있다.

다. 판단

1) 가혹행위 등에 대한 판단

진정인 측은 2021. 3.~4. 중 발생했던 피진정기관 측(피진정인 2 내지 5)의 보호장비 사용의 부당함 및 과도한 특별계호, 폭언, 폭행, 난민인정 신청 포기 강요, 진정인에 대한 부당한 영상촬영 등의 인권침해가 있었음을 주장한다. 살펴보면, 일부 주장(폭언, 난민인정 신청포기 강요, 정신질환자 유포 등)의 진위는 판단하기 어려우나, ▲진정인에 대해 총 12회에 걸쳐 34일 간 특별계호가 실시된 점, ▲특별계호 과정에서 진정인에게 발목을 비롯해 보호장비가 사용된 점, ▲이러한 보호장비 사용은 「출입국관리법」 및 「외국인보호규칙」, 「외국인 보호규칙 시행세칙」에 근거하지 않은 부당한 사용이라는 점, ▲이미 위원회가 선행사건(21진정0451000 외 1건 병합)에서 피진정기관의 진정인에 대한 보호장비 사용의 부적절성에 대해 인권침해를 인정하고 관계자에 대한 인사상 책임을 묻고 관련 제도개선을 권고했다는 점을 종합하면, 가혹행위 등을 주장하는 진정인 주장을 대부분 인정하지 않을 수 없다. 다만 이 사건 가혹행위 관련 진정은 피해사실의 발생시기가 일부 다르지만 선행사건과 포괄적으로 1개의 인권침해 행위로 볼 수 있는 바, 또 다시 개인책임 등을

묻는 별도의 시정권고를 할 필요성이 있는 경우라고 보기는 어렵다.

2) 의료조치 적절성에 대한 판단

다음으로, 의료조치의 적절성 여부 등에 대하여 살펴본다. 진정인은 입소 당시부터 정신과 약을 소지(큐로켈정, 알프람정, 클로나제팜)하여 복용하였고, 현재까지 피진정기관의 대리처방 및 진료 지원으로 정신과 약을 복용하고 있다. 피진정기관도 진정인의 정신과적 상태가 심각하다고 판단하고 나름 내부 진료와 외부 진료를 거듭한 것도 사실이다. 2021. 10. 20. 실시된 진료에서는 진정인이 보호소 직원이 배석하지 않을 것을 요구하여 지원단체 활동가의 참여로 진료가 실시되었고, 추가적인 진료를 위해 2021. 12. 23. 상급병원 진료도 예정된 상태이다. 그 밖에도 진정인은 피진정기관 입소 후 2021. 3. 22. 치통을 호소하여 내부진료를 통해 진통제를 처방받았으며, 6. 1. 치통을 호소한 다음날 보호직원과 동행하여 외부진료하고 발치 치료를 받았으며, 보호기간 중 호흡기 질병과 내과적 질병에 대한 진료와 처방을 받은 바 있다.

이상의 내용만을 살펴보면, 일견 피진정기관이 진정인에 대해 통상의 의료조치의 의무를 이행한 것으로 보이나, 현재 진정인의 상황은 보호소 내에서의 일반적인 의료조치만으론 감당하기 힘든 지경이라고 판단된다. 원래 우울증, 불안장애 등의 정신질환을 앓고 있는 진정인이 장기간의 구금과정에서 가혹행위를 받아 트라우마가 더해져, 피진정기관의 직원들을 볼 때마다 불안장애, 공황, 불면증 등이 심해지고 있으며, 가해자인 피진정인 기관 직원과 불신과 감정의 골이 깊이 패여 있어, 작은 일에도 빈번히 충돌이 일어나고 있는 것이 현재 상황이다. 또한 진정인에게 제공되는 식사나 운동시간 등도 진정인의 건강상태를 생각하면 부적합한 상황으로 인정하지 않을 수 없다.

결론적으로 현재의 상황은 피진정기관이 진정인을 적절히 관리해 적절한 정신과적 치료를 기대하기는 난망하며, 이 상황이 계속되는 것은 진정인에겐 감당하기 어려운 비인도적 처우로서, 헌법 제10조 및 제12조에서 연원하는 건강권 및 신체

의 자유를 침해하는 것이고, 우리가 가입한 자유권규약이나 고문방지협약에도 위반된다 할 것이다.

3) 진정인과 같이 체류자격이 없는 외국인에 대하여 「출입국관리법」상 보호처분을 하는 것은 원칙적으로 국가(법무부장관)의 재량적 영역에 속하는 것이나 처우 과정에서 가혹행위가 있고 건강상태가 보호시설 내에선 처치 곤란한 상황에 처해졌다면 인권보장을 위해 그 재량권은 축소되지 않을 수 없다. 선행 진정사건에서 비인도적인 처우를 받았던 피해사실과 이 사건에서 확인되는 가혹행위와 의료조치 미흡, 진정인이 피진정기관에 대한 극도의 불신의 감정을 내비치고 있는 사정과 악화되어 가는 질환상태 등을 종합하면, 피진정기관이 진정인에 대해 적절한 치료를 제공하면서 '보호'의 목적을 달성하기는 사실상 어려운 상황으로 판단된다.

다행스럽게도 우리 위원회의 조사과정에서 밝혀진 바에 의하면, 현재 진정인을 응원하기 위한 지원단체가 있고, 진정인을 위한 모금운동이 자발적으로 실시되어 보호해제를 위한 보증금과 거주지가 마련되었다는 것은 고무적인 상황이다. 이런 상황에서 진정인의 건강권 등 인권을 최대한 보장하는 길은 진정인에 대한 보호를 일시 해제하여 진정인이 보호시설 밖에서 안정적으로 치료를 받게 하는 것이라고 본다.

5. 결론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호의 규정에 따라 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 3.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅳ

부 록

1 이주인권 정책 결정례 목록[2001-2021]

번호	연도	내 용
1	2001	「재외동포의출입국과법적지위에관한법」중 개정법률안에 대한 의견 (12. 21.)
2	2002	인종차별철폐협약 제11차 정부보고서에 대한 의견 (2. 1.)
3		정부의 「외국인력제도 개선방안」에 대한 권고 (8. 12.)
4	2003	국내거주 외국인 노동자 인권향상을 위한 정책권고 (2. 10.)
5		출입국관리법 중 개정법률안에 대한 의견표명 (7. 14.)
6	2004	외국인 입국심사제도 개선에 대한 권고 (5. 27.)
7		출입국관리법 중 개정법률안에 대한 의견 (10. 08.)
8	2005	외국인 보호규칙 전부개정령안에 대한 의견표명 (5. 23.)
9	2006	인종차별철폐협약 제13차 정부보고서에 대한 의견표명 (5. 22.)
10		난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 권고 (6. 12.)
11		「삼청교육피해자명예회복및보상심의에관한법률」개정안(출신국가를 이유로 한 재화의 공급이용차별 관련)에 대한 권고 (8. 21.)
12	2007	혼혈인 가족 지원에 관한 법률안에 대한 의견표명 (1. 18.)
13		정부의 「외국인력제도 일원화 관련 고용허가제 세부 업무추진 방안」에 대한 개선권고 (1. 22.)
14		○○출입국관리사무소 보호실 화재사고 직권조사에 따른 개선권고(4. 7.)
15		출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명 (12. 6.)
16		외국인 보호 및 교정시설 방문조사에 따른 권고 (12. 17.)
17	2008	외국인 근로자의 사업장 변경 허용기준 등 개선 권고 (1. 10.)
18		인도주의적 사유에 따른 체류허가자의 인권보호(난민신청불허에 의한 인권침해 개선)를 위한 권고 (2008. 1. 28.)
19		외국인 HIV감염인 출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출 (2. 18.)
20		「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」제정안에 대한 의견표명 (4. 10.)
21		강제퇴거에 의한 인권침해 등에 대한 권고 (4. 28.)
22		이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출 (5. 26.)

번호	연도	내 용
23	2008	「안산시 거주 외국인 인권조례제정안」에 대한 의견표명 (9. 11.)
24		외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정 법률안 의견표명 (9. 25.)
25		미등록이주자 단속 및 외국인 보호시설 방문조사에 따른 권고 (12. 8.)
26	2009	난민 신청자 부당구금에 의한 인권침해에 대한 권고 (2. 23.)
27		출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명 (4. 30.)
28		외국인 산업연수생 퇴직금 지급 관련 노동부 방침에 대한 권고 (7. 28.)
29		출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명 (11. 19.)
30		미등록 이주아동의 중학교 학습권 보장을 위한 정책권고 (12. 3.)
31		2009년 외국인보호시설 방문조사 정책권고 (12. 28.)
32	2010	「결혼중개업의 관리에 관한 법률」시행령 일부개정안에 대한 의견표명 (8. 19.)
33		「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」일부개정법률안에 대한 의견표명 (9. 2.)
34		외국인 근로자의 건강권 확보를 위한 산업안전보건교육 개선 방안 권고 (12. 23.)
35		인터넷 상의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견표명 (12. 30.)
36		이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고 (12. 30.)
37	2011	인종차별철폐협약 제15차·제16차 통합 정부보고서 의견표명 (2. 14.)
38		위장결혼으로 인한 무국적자 인권증진 방안 권고 (9. 1.)
39		결혼이주자의 체류기간 연장허가 신청 시 신원보증 제도에 대한 의견표명 (9. 29.)
40		외국인보호시설 보호외국인 인권개선 권고 (11. 3.)
41		미등록 이주아동 의료 접근권 개선방안 권고 (11. 10.)
42		고용허가제 개선방안 권고 (12. 15.)
43		이주 인권가이드라인(안) 권고 (2011. 12. 29. ⇒ 2012. 2. 1. 관계 부처 권고)
44	2012	원양어선 내 외국인 선원에 대한 성희롱 및 임금차별 등 사건에 관한 의견표명 (5. 10.)
45		외국인 보호소 방문조사에 따른 보호 외국인 인권개선 권고 (11. 29.)
46		결혼이주여성 및 인도적 체류자 등에 대한 긴급복지 지원제도 개선방안 정책권고 (12. 6.)
47		연근해 선원 이주노동자 인권개선을 위한 권고 (12. 6.)
48	2013	「난민법 시행령」제정안에 대한 의견표명 (3. 21.)
49		외국인 보호시설 방문조사 정책권고 (11. 19.)
50		인도적 체류자의 국민건강보험 가입제한에 대한 정책개선 권고 (11.19.)

번호	연도	내 용
51	2013	이주민 관련 TV 프로그램 모니터링 결과에 따른 개선 권고 (11. 21.)
52		농축산업 이주노동자 인권 개선을 위한 정책권고 (12. 5.)
53	2014	보호 외국인의 인권증진을 위한 외국인 보호시설 개선 방안 권고 (11. 25.)
54	2015	연근해선원 이주노동자 권리증진을 위한 인권교육 개선에 대한 의견표명 (10. 8.)
55	2016	보호 외국인의 인권증진을 위한 외국인 보호시설 개선방안에 대한 의견표명 (4. 12.)
56		「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」 활용 권고 (6. 20.)
57		인종차별철폐협약 제17차·제18차·제19차 통합 정부보고서에 대한 의견표명 (7. 25.)
58		출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고 (8. 25.)
59		회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행절차 마련 권고 (9. 8.)
60		외국인 보호시설 개선방안에 대한 의견표명 (12. 23.)
61	2017	난민 장애인에 대한 장애인등록제도 개선 권고 (3. 30.)
62		건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고 (6. 8.)
63		제3차 다문화가족정책 기본계획안에 대한 의견표명 (11. 9.)
64		외국인 보호시설 방문조사 정책권고 (12. 27.)
65		학대피해 이주아동 보호를 위한 제도개선 권고 (12. 28)
66	2018	여성 이주노동자의 인권증진을 위한 제도개선 권고 (3. 22.)
67		미등록 이주아동 관련 과태료 미납 출국정지 관행 개선 권고(4. 19.)
68		「출입국관리법 일부개정법률안」에 대한 의견표명(7. 26.)
69		인종차별철폐협약 제17차·제18차·제19차 통합 정부보고서에 대한 국가인권위원회 독립보고서 (10. 22.)
70	2019	2018년도 외국인보호소 방문조사에 따른 권고(1. 16.)
71		외국인 수감자에 대한 본국 이송 요청 사건에 대한 의견표명(1. 30.)
72		난민법 및 출입국관리법일부개정법률안(정부안) 등에 대한 의견표명 (2. 14.)
73		이주아동의 보육권 보장을 위한 제도 개선 권고(5. 2.)
74		난민불인정결정통지서 아랍어 번역 미제공으로 인한 인권침해에 대한 권고(8. 8.)
75		제2차 이주 인권가이드라인 정책권고(8. 19.)
76		난민인정신청 보호외국인에 대한 장기구금으로 인한 인권침해 사건에 대한 의견표명(8. 29.)

번호	연도	내 용
77	2019	난민법일부개정법률안(의원 발의) 등에 대한 의견표명(10. 10.)
78		외국인수용자의 외부교통권 강화를 위한 의견표명(10. 17.)
79	2020	공항에서 장기체류하게 되는 난민아동의 인권보호를 위한 의견표명(2. 17.)
80		난민법일부개정법률안 및 출입국관리법일부개정법률안에 대한 의견제출(8. 28.)
81	2021	인신매매,착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안에 대한 의견제출 (2. 18.)
82		체류자격 변경 외국인에 대한 건강보험 가입불허 사건에 대한 정책권고(3. 12.)
83		지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고(3. 22.)
84		출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견제출(3. 25.)
85		2020년 외국인 보호시설 방문조사 정책권고(5. 12.)
86		인도적 체류자의 지위와 처우개선을 위한 정책권고(6. 10.)
87		선원 이주노동자 모집과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고(7. 26.)
88		재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안에 대한 의견표명(11. 25.)

2 제2차 이주 인권가이드라인 핵심 추진과제 목록

「제2차 이주 인권가이드라인」 개요

구 분	제1차 이주 인권가이드라인	제2차 이주 인권가이드라인
과제 구성	7개 대상 30개 분야 90개 과제 ▶ 이주민을 그룹별로 구분 ▶ 과제들을 범주화하는 용어로 '보호 강화'를 주로 사용 ▶ 현시점에서 실현 가능한 과제에 치중하여 현실의 한계를 극복하기 위한 과제가 일부 변경·삭제	10개 가이드라인 110개 과제 ▶ 이주민의 **권리에 중점**을 둠 ▶ 이주민 당사자의 **역량 강화**에 중심을 두고 실질적인 인권 개선 도모 ▶ 국제기구가 반복적으로 권고하는 사안에 대해서는 장기적으로 도달해야 할 **보편적 지향점으로서 과제 제시**

기본 원칙

❖ 이주민과 관련된 법과 정책에서 인권을 최우선적으로 고려
❖ 이주민에게도 기본적인 권리를 평등하게 보장
❖ 이주민에 대한 인권침해와 차별을 야기하는 법과 제도 개선
❖ 사회적 편견과 관행에서 오는 이주민에 대한 인종차별 금지
❖ 이주민들의 문화 정체성 존중과 그들의 역량 증진 도모

10대 가이드라인

1. 인종차별을 금지하고 이주민이 평등하게 존중받을 권리 보장
2. 권리구제 절차에 이주민의 접근이 용이하도록 개선
3. 난민인정 절차와 결정에 공정성을 강화하고, 난민 처우 개선
4. 이주민에게 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장
5. 취약계층 이주노동자의 인권증진을 위해 제도 개선과 관리감독 강화
6. 이주민에게 보건의료 서비스 차별 없이 보장
7. 위기 상황에 처한 이주민에 대한 보호 등 비차별적 사회보장제도 마련
8. 이주아동에게 아동 이익 최우선의 원칙 보장
9. 이주여성의 인권을 보호하고 이주정책에 젠더 관점 반영
10. 이주민 구금을 최소화하고 인도적 차원의 대안 마련

「제2차 이주 인권가이드라인」 핵심 추진과제

Ⅰ. 인종차별을 금지하고 이주민이 평등하게 존중받을 권리 보장

1. 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영

- 한국 사회 내의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별을 예방하기 위한 법과 제도의 틀로 포괄적인 개념의 인종차별 정의를 국내법에 반영할 필요가 있다.

2. 법령 및 공식 문서에서 '불법체류' 용어 사용 지양

- 이주민의 '미등록 체류 상태' 또는 '체류 기간 도과 상태'에 대해 부정적 인식을 주고 우리 사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져오는 '불법체류'라는 용어를 법령 및 공식 문서에서부터 사용하지 않을 필요가 있다.

3. 인종차별 피해의 구제와 인종차별 철폐를 위한 조치

- 개인 또는 단체의 인종차별 행위로 인해 발생하는 피해에 대해 구제조치로 국내 법체계를 고려하여 적절한 법제화 방안을 마련 할 필요가 있다.
- 최우선적으로 포괄적인 차별금지법의 제정이나, 이를 위해서는 다양한 사회구성원의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵을 강구할 필요가 있다.
- 유엔인종차별철폐협약 제14조(개인진정제도)에 대해 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등이 마련되어 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제가 실현될 필요가 있다.

4. 이주민 보도 가이드라인 마련

- 이주민을 바라보는 패러다임의 전환과 국민 정서의 변화를 이끌어가는 중요한 역할을 담당하는 정책뉴스·정부 보도자료 및 언론사 보도자료 등에 인종차별적인 요소는 없는지, 한 집단을 인종화하여 낙인과 혐오를 불러일으키고 있는 것은 아닌지 보도 가이드라인을 마련할 필요가 있다.

5. 방송언어 가이드라인의 실효적 이행 강화

- 인종 등에 차별적인 비하나 모독, 편견 조장 언어 사용 등을 금지한 '방송언어 가이드라인'이 실효적으로 이행되도록 방송관계자 교육을 강화하고 인종차별 예방을 위한 홍보물을 제작·배포할 필요가 있다.

6. 인터넷 및 소셜네트워크서비스에 대한 모니터링 실시와 인식 제고

- 인종적 우월성에 근거한 사상 전파, 인종혐오를 선동하는 개인 또는 집단을 파악하기 위해 인터넷 및 소셜네트워크서비스를 지속 모니터링하고, 인종주의적 편견을 해소하고 다양성 존중을 내용으로 하는 카드뉴스 등 홍보물을 제작·배포할 필요가 있다.

7. 국제법과 조약이 정하는 바에 따라 이주민의 지위 보장 강화

- 이주민이 헌법에 규정된 권리를 국제법이 인정하는 정도로 평등하게 향유할 수 있도록 적절한 입법 및 여타 조치를 검토할 필요가 있다.

8. 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 비준을 위한 로드맵 마련과 사회적 인식 제고

- 협약에 합치되지 않는 국내법 개선을 위해 단계적 로드맵으로 세부적인 국내법 정비과제를 제시하고, 협약 비준의 목적과 필요성에 대한 사회적 공감대를 조성할 필요가 있다.

Ⅱ. 권리구제 절차에 이주민의 접근이 용이하도록 개선

9. 성희롱·성폭력 예방·대응 및 권리구제에 대한 정보와 교육 강화

- 직장 내 성희롱에 대한 식별, 성희롱·성폭력 피해에 대한 고충처리 절차, 성희롱·성폭력 피해가 발생할 경우 사업장 변경이 가능하다는 사실 등에 대한 정보와 교육 자료를 이주여성이 이해할 수 있는 언어로 제작·배포할 필요가 있다.
- 특히 10인 미만 사업장의 경우, 다양한 언어로 제작한 '직장 내 성희롱 예방·대응 안내 포스터'를 사업장 내 부착하는 것을 의무화할 필요가 있다.
- 직장 내 성희롱·성폭력이 발생하지 않도록 사업주의 책임성을 강화하고, 성희롱·성폭력 가해자에 대한 조치를 강화하는 내용의 정보와 교육도 지속적으로 강화할 필요가 있다.

10. 성희롱·성폭력 피해 상담에 대한 인식과 전문성 강화

- 성희롱·성폭력 피해에 적극 대응할 수 있도록 이주여성의 접근성이 높은 다문화가족지원센터, 고용센터, 외국인력지원센터 등 이주민 지원기관 직원 대상으로 성희롱·성폭력 피해 상담에 대한 인식과 전문성을 강화할 필요가 있다.

11. 피해 이주여성에게 신고, 조사, 기타 사법처리 과정에서 적절한 통역 제공

- 한국어 소통이 어려운 이주여성에게 적절한 통역 서비스를 제공하여 권리구제 절차에 쉽게 접근할 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있다.

12. 권리구제 진행의 전 과정뿐만 아니라 사건 종료 후에도 일정 기간 안정적 체류 보장

- 미등록 체류로 인해 권리구제 절차에 접근하지 못하는 이주여성의 안정적 체류를 보장하여 성희롱·성폭력 피해 사실을 관련 기관에 적극적으로 신고할 수 있도록 제도적 안전장치를 마련할 필요가 있다.

13. 인신매매 피해자 식별 지표 활용과 피해자 권리구제 방안 마련

- 법 집행기관에서 인권위의 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표 활용 권고」를 활용하여 인신매매 피해자를 일선 현장에서 조속히 식별하고 피해자를 보호할 수 있도록 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.
- 인신매매 목적에 따라 성착취 인신매매, 노동착취 인신매매로 범주화할 수 있고, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 경찰청 등 여러 부처의 관할이 중복됨에 따라 부처 간 공조를 통해 인신매매 피해자 권리구제를 강화할 필요가 있다.
- 인신매매에 대응할 수 있는 적절한 정책방안을 수립하기 위해, 특히 비공식 경로를 통해 유입되는 성착취, 노동착취 인신매매의 실태 파악 등 실태조사를 정기적이고 포괄적으로 실시할 필요가 있다.

14. 인신매매 정의, 예방, 피해자 보호 조항이 포함된 법률 제정

- 인신매매방지 의정서에서 규정하고 있는 인신매매 예방, 인신매매 피해자의 보호, 가해자의 기소, 이를 위한 협력이라는 4가지 원칙을 이행할 수 있는 국내 법을 제정할 필요가 있다.

15. 인신매매 방지를 위해 인신매매 행위 처벌 강화

- 형법의 적용 및 해석에 있어 수사기관의 적극적 법 집행을 통해 인신매매 행위에 대한 실효적 처벌이 이루어져야 할 필요가 있다.
- 장기적으로 피해자 출신국과 한국의 정부 간 공조체제를 구축하여 입국 전 피해 가능성과 피해 시 대처방법 등 정보를 미리 제공하여 예방을 강화하고, 초국가적 범죄행위를 처벌할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

16. 신상 정보 통보의무의 면제에 해당하는 업무 범위 확대

- 미등록 이주민 신상 정보 통보의무의 면제에 해당하는 업무 범위를 담당 공무원들이 인지할 수 있도록 안내를 강화하며, 노동청의 근로감독관, 주민센터와 시군구청 공무원 등이 미등록 이주민의 신상 정보를 알게 된 경우도 포함할 필요가 있다.

17. 통보의무의 면제가 적용되는 이주민 대상 확대

- 신상 정보를 통보하는 의무를 면제하는 미등록 이주민 대상에 인권침해나 범죄의 피해자뿐 아니라 증인, 목격자, 사건의 관계자까지 확대할 필요가 있다.
- 미등록 이주민이 권리구제 절차에 쉽게 접근할 수 있도록 신상 정보를 통보하는 것을 금지하는 방향으로 검토할 필요가 있다.



Ⅲ. 난민인정 절차와 결정에 공정성을 강화하고, 난민 처우 개선

18. 난민인정심사 회부 결정 시 불회부 사유는 형식적 요건 중심이 되도록 관계 법령 개정

- 「난민법 시행령」 제5조에 따른 난민인정심사 회부 결정 시 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고 난민인정심사에 회부하도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다.

19. 불회부 결정에 대한 이의신청 절차 마련 및 처우 개선

- 불회부 결정 처분에 대한 난민신청자의 권리구제를 위하여 이의신청 절차를 마련할 필요가 있다.
- 회부 심사 및 그 심사 결과를 이의신청이나 소송을 통해 다투는 기간에 자유로운 출입, 통신설비 이용 등이 가능한 적절한 주거지와 기본적인 의식주, 의료 서비스 등을 지원할 필요가 있다.

20. 난민심사관 등의 공정성 강화 및 인원 확대

- 난민면접 절차는 난민인정 여부를 결정할 가장 기본적이고 중요한 조사 절차로 난민심사관 등의 공정성이 강화될 필요가 있다.
- 난민 보호에 대한 전문성, 급증하는 난민신청자 수, 그에 소요되는 시간을 고려하여 적정수의 난민심사관 등이 확대되어야 할 필요가 있다.

21. 난민신청자에 대한 통역 제공 확대 및 난민전문통역인 교육 강화

- 난민신청자의 권익을 실질적으로 보호하기 위해서는 난민이 사용하는 언어와 문화를 이해하고 성에 대한 감수성 등을 갖춘 면접심사가 이루어져야 하므로 난민신청자에 대한 통역 제공 확대 및 난민전문통역인 교육을 강화할 필요가 있다.

22. 난민신청자 동의하에 모든 면접 과정을 녹음·녹화하도록 하고, 난민신청자가 요구할 때 그 기록을 열람·복사할 수 있도록 허용

- 난민신청자의 절차적 권리보장과 인정절차상의 적법성이 담보될 수 있도록 난민신청자 동의하에 모든 면접 과정을 녹음·녹화하도록 하고, 난민신청자가 요구할 때 그 기록을 열람·복사할 수 있도록 허용할 필요가 있다.

23. 이의신청 단계에서 난민신청자의 의견 진술 기회 강화

- 현재 이의신청 절차가 난민신청자에 대한 청문 절차 없이 서류 심사로만 진행됨에 따라 실질적인 권리구제 절차가 되기 위해서는 난민신청자의 의견 진술 기회를 강화해야 할 필요가 있다.

24. 전문성과 독립성을 갖춘 난민심판원 등이 담당하는 준사법적인 절차로 전환

- 단기적으로 난민위원회를 상설화하면서 민간 위원의 비율을 높이고, 난민위원회 위원장도 민간위원이 임명될 수 있도록 할 필요가 있다.
- 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 난민심판원(가칭) 설치를 검토할 필요가 있다.

25. 취약한 난민신청자에게 소송구조 보장

- 출입국항의 난민신청자, 구금 중인 난민신청자, 폭행 피해를 입은 난민신청자 등 특히 취약한 난민신청자에 대해서는 소송구조를 보장할 필요가 있다.

26. 난민신청자에게 생계를 위한 활동 보장 등 처우 개선

- 특별한 필요성이 인정되는 경우 취업금지 기간 이전이라도 취업활동을 허가하거나 노동 능력이 없는 취약계층이나 부상·질병으로 생계 유지 활동을 할 수 없는 난민신청자에 대한 생계비 지원을 강화할 필요가 있다.

27. 인도적 체류자의 안정적인 체류 보장을 위한 대책 마련

- 상당 기간 국내 체류가 예상되는 인도적 체류자에 대하서는 안정적인 체류 보장을 위해 사회보장 확대 및 가족결합 인정에 대해 검토할 필요가 있다.

28. 난민인정자의 사회보장 서비스에 대한 실질적 접근성 강화

- 난민인정자에게 실질적으로 사회보장 서비스가 적용되도록 정보 제공을 구체화하고, 관련 법령을 재정비할 필요가 있다.

29. 난민인정자와 인도적 체류자의 안정적 정착과 사회통합을 위한 조치 마련

- 한국 사회에 거주하면서 사회적, 문화적, 경제적 유대를 형성하는 난민인정자와 인도적 체류자에 대해서는 안정적 정착과 사회통합을 위해 법률과 문화에 대한 기본교육 등 적절한 사회통합 프로그램을 마련할 필요가 있다.



Ⅳ. 이주민에게 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장

30. 사업장 변경 제한 개선

- 사업장 변경 사유 범위 확대, 사업장 변경 횟수 제한 완화, 외국인근로자 권익보호협의회 활성화 등을 통해 우선적으로 사업장 변경 제한을 개선할 필요가 있다.

31. 고용허가제의 사업장 변경 금지 원칙 폐지

- 「외국인고용법」 제25조(사업 또는 사업장 번경의 허용)를 통해 사업장 변경이 가능하고 점차 확대되는 추세이며, 국내 체류 이주노동자의 과반수는 사업장 이동이 가능한 점을 고려할 때, 고용허가제의 사업장 변경 금지 원칙을 폐지하는 것에 대해 전면적으로 검토할 필요가 있다.

32. 구직활동을 하는 이주노동자에게 사업장 명단 제공

- 현재 취업알선제도를 유지하면서 이주노동자 채용을 원하는 사업장 명단을 이주노동자에게도 제공하여 관할 고용센터의 알선을 받거나 노동자 스스로 직접 구직활동을 하여 취업할 수 있도록 할 필요가 있다.

33. 구직신청기간과 구직활동기간에 유연성 강화

- 구직신청기간과 구직활동기간을 산정함에 있어 '이주노동자의 고의나 중과실이 없는 경우 일정 유예기간 부여' 등으로, 「외국인고용법」 제25조 제3항을 개정하여 구직기간의 적용에 유연성을 강화할 필요가 있다.

34. 재입국특례제도의 요건을 합리적인 기준으로 재설정

- 특례제도 특성상 사업주 동의를 배제할 수는 없으나 사업주에게 종속되는 경향을 줄이고 숙련인력의 활용 취지를 살려 이주노동자의 경력, 전문성, 국내법 준수 등을 기준으로 재설정할 필요가 있다.

35. '성실 외국인근로자 재입국특례제도'의 '성실' 명칭 변경

- 유엔 사회권위원회에서 지적한 바와 같이 현재의 재입국특례제도의 요건이 이주노동자의 취약성을 더 심화시킬 우려가 있다는 점을 고려하여, '성실' 용어를 사용하는 것에 대해 검토가 필요하다.

36. 이주노동자에게도 최저임금 동등하게 보장

- 국적에 기반한 어떠한 차별 없이 임금 등 근로조건을 동등하게 보장해야 할 것이며, 이주노동자에 대한 차별적인 차등 최저임금 적용 시도는 「근로기준법」과 국제협약에 위반됨을 명확하게 밝혀야 할 필요가 있다.
- 숙소비용 공제 명목으로 최저임금 미만을 지급하는 사업장에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다.

37.「외국인고용법」 제13조 제3항의 출국만기보험 지급 시기에 관한 규정 개정

- 내·외국인 구별 없이 근로관계를 형성하고 있는 사람에게는「근로기준법」을 동등하게 적용하여 퇴직금을 지급하도록,「외국인고용법」 제13조 제3항의 출국만기보험 지급 시기에 관한 규정을 개정할 필요가 있다.

38. 주거환경 기준에 따른 관리감독 강화

- 개정 근로기준법 시행령에 따른 주거환경 기준에 대한 관리·감독을 강화하여 실질적으로 이주노동자의 주거환경을 개선할 필요가 있다.

39.「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」 폐지

- 주거환경에 대한 실태조사를 통해 숙식비 공제에 대한 합리적 기준을 마련하고,「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」은 폐지할 필요가 있다.

40. 산업재해 관련 법규 위반 시 사업장 변경 허용

- 산업재해 발생 전이라도 산업재해 관련 법규 위반 시 고용허가제 이주노동자에 대한 사업장 변경을 허용하도록 검토할 필요가 있다.

41.「산업안전보건법」 위반 사업장에 대한 고용 제한 강화

- 2회 이상「산업안전보건법」 위반이 적발된 사업장, 중대 재해 발생 사업장, 산업재해 은폐 사업장 등에 대해 이주노동자의 고용을 제한하는 조치를 법제화할 필요가 있다.

42. 산업재해 처리 과정에서 이주노동자 보호 조치 강화

- 고용허가제 이주노동자를 고용하는 농축산업 사업장은 정부의 관리하에 있으므로「산업재해보상보험법 시행령」 제2조 제6항에 단서조항 신설 등 개정으로 의무가입을 확대할 필요가 있다.
- 산재 예방을 위한 정보 제공과 교육, 산재 처리 과정의 통·번역 제공을 더 활성화하여 이주노동자를 산업재해 처리 과정에서 구제·보호할 필요가 있다.
- 국내 체류 및 귀국 후에도 재활치료 과정에서 한국인과 동등한 지원을 받을 수 있도록 관련 법·제도를 정비하며, 산업재해로 사망한 이주노동자의 산재 신청에 대해 가족 및 이해관계인이 신속하게 보상받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

43. 입국 전 취업교육기관 역량 강화를 통한 교육 실효성 제고

- 현지 취업교육기관에 대한 모니터링을 실시하여 운영 능력이 부족한 취업교육기관에 대한 컨설팅 제공 등 역량 강화를 도모할 필요가 있다.
- 현지 취업교육기관의 한국어 강사 지원과 관련하여 해당 강사의 자격 조건에 노동·인권교육 이수를 추가하고, 지원 대상 국가의 범위와 인원을 확대할 필요가 있다.

44. 입국 전·후 교육에서 노동인권교육 확대

- 입국 전 취업교육 시 송출국이 의무교육(45시간) 이외 추가로 노동인권 교육을 실시할 경우 인센티브 제공 등 현지에서 적극적으로 추진하도록 장려할 필요가 있다.
- 입국 후 집합교육 시 교육 내용에 대한 자문, 강사로 활용 등 이주노동자노동조합, 이주노동자지원센터, 이주노동인권단체 등의 시민사회 참여를 보장하여 노동자에 대한 충실한 기본권 교육이 실시되도록 할 필요가 있다.

45. 장기 체류 이주노동자의 가족 동반 가능 여부 검토

- 국내 체류기간이 일정 기간 이상인 경우 가족결합을 허용할 것인지, 가족결합을 인정할 경우 가족의 범위를 어디까지로 할 것인지 등 이주노동자의 가족재결합에 대해 검토할 필요가 있다.

46. 고용허가제 이주노동자의 영주권 취득 가능성 보장

- 체류가 장기화되는 이주노동자에게도 영주자격과 연계하여 체류기간을 부여하는 등 영주권을 취득할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.



V. 취약계층 이주노동자의 인권증진을 위해 제도 개선과 관리감독 강화

47. 이주어선원 모집 단계에서 공공성 강화 및 송출·입 업체 감독

- 현지 송출업체 및 국내 송입업체나 선주에 대한 관리감독을 통해 이주어선원의 모집이 공정하게 이루어지도록 제도 개선이 필요하다.
- 장기적으로 송출국 정부와 양해각서 체결로 양 정부의 공공기관이 송출·입을 담당함으로써 송출 비리를 방지하는 방안도 검토될 필요가 있다.

48. 송출 및 선원 관리비용을 어선원이 부담하지 않도록 법 규정 정비

- 선박 소유자 등이 이주어선원 소개업체로부터 선원의 모집·채용 및 관리와 관련하여 금품 등을 받지 못하도록 하고, 위반 시 신규 고용을 제한하는 제재 규정을 두는 등 이주어선원에게 송출 비용이 부당하게 전가되지 않도록 제도를 개선할 필요가 있다.

49. 이주어선원이 여권 등 신분증을 직접 관리하도록 방안 마련

- 이주어선원의 동의서에 상관없이 여권 등 신분증을 선주가 보관하도록 하는 것을 금지하고, 송입업체나 선주가 여권 등 신분증을 압수한 사실이 확인된 경우 이주어선원 고용에 제한을 두는 등 제재조치를 마련할 필요가 있다.

50. 근로감독 인력 충원, 겸직이나 보직순환 없는 전문 인력 배치

- 이주어선원의 임금체불 문제, 이탈 방지를 위해 여권 등 개인적 서류 압수 및 섬 밖으로 이동 감시, 폭언·폭행 등 인권침해 행위 등에 대한 예방·조사활동을 전문적으로 수행하기 위한 선원근로감독관을 확충할 필요가 있다.
- 선원근로감독관 대상 노동인권교육 실시 등 전문성 제고를 통해 인권침해 예방활동에 적절히 대응할 필요가 있다.

51. ILO「2007 어선원 노동협약」 비준 및 이에 준하여 국내 법령 정비

- 「2007 어선원 노동협약」 관련 국내법 수용을 위한 사전준비, 사회적 합의, 기타 수용 여건 등을 고려하여 비준을 검토하고, 국제 규범에 부합하도록 어선원의 권리를 보장할 필요가 있다.
- 노동시간, 휴식(휴일·휴게), 초과노동수당에 관한 어업의 특수성을 고려하면서도 이주노동자들의 장시간 노동을 막을 수 있도록 법 규정을 신설할 필요가 있다.

52. 이주어선원의 최저임금 결정에 공공성 강화

- 이주노동자는 참여하지 못하는 노사 간 단체협상에 이주어선원 최저임금 결정을 위임하지 않고, 정부(해양수산부장관)에서 최저임금을 결정·고시하도록 할 필요가 있다.
- 송출국 정부와 이주어선원의 최저임금 관련 최신 정보를 정기적으로 공유할 필요가 있다.

53. 이주어선원의 최저임금 차등지급 폐지와 보합제 동등 적용 검토

- 장기적으로 내국인을 포함한 전체 선원의 노동조건을 악화시키는 최저임금 차등 지급을 폐지하여 이주어선원도 정당한 노동의 대가로 동등하게 임금을 보장받을 수 있도록 하며, 보합제에서도 배제되지 않도록 검토가 필요하다.

54. 「어선원 및 어선 재해보상보험법」상의 적용 제외 규정 개정

- 재해보상과 관련해서는 모든 연근해어선의 어선원이 「어선원 및 어선 재해보상보험법」의 동등한 법 적용을 받을 수 있도록 확대할 필요가 있다.
- 장기적으로 원양어선의 어선원도 「어선원 및 어선 재해보상보험법」의 적용을 받도록 검토할 필요가 있다.

55. 이주어선원에게도 재해보상이 동등하게 적용되도록 해양수산부의 관리감독 강화

- 재해 보상 시 해양수산부장관이 고시한 기준임금을 이주어선원에게도 동등하게 적용해야 한다는 대법원 판결을 수협중앙회가 준수하도록 해양수산부의 관리·감독을 강화할 필요가 있다.
- 원양어선의 재해보험 가입 시 이주어선원에게도 「선원법」 제106조(재해보상보험 등의 가입 등)를 준수하도록 해양수산부의 관리감독을 강화할 필요가 있다.

56. 공정하고 투명한 어선원재해보상보험제도 마련

- 수협중앙회에 설치되어 보험금지급 결정에 대한 이의심사를 수행하는 보험심사위원회에 이주어선원을 대변하는 위원이 포함되도록 할 필요가 있다.
- 장기적으로 수협중앙회가 아닌 산재보험사업을 담당하는 근로복지공단과 같은 중립적 위원회를 구성하여 심사와 결정이 가능하도록 공정성과 투명성을 강화할 필요가 있다.

57. 농축산업 이주노동자의 노동조건 개선을 위한 방안 마련

- 적절한 노동시간, 휴게시간·휴일이 적용될 수 있도록 농축산업 분야 표준근로계약서 준수에 대한 관리·감독을 강화할 필요가 있다.
- 농축산업 직무에 대한 분석을 통해 노동시간, 휴게시간, 휴일 등의 노동조건을 상세히 규정할 필요가 있다.
- 장기적으로 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 「근로기준법」 규정을 적용하지 않는 제63조를 개정하여 노동조건을 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

58. 농축산업 사업주 및 고용센터 등 직원에 대한 교육 강화

- 농축산업 이주노동자의 인권침해를 예방하기 위해서는 근본적으로 사업주 및 고용센터와 지방고용노동청 직원의 인식과 태도가 변화되어야 하며, 이를 위해 노동관계 법령과 인권교육을 강화할 필요가 있다.

59. 불법적 파견 근로 사업장 감독 강화와 고용제한

- 사업주, 전문 중개업자가 불법 파견업, 불법 직업소개업, 근로자공급사업을 하는 것을 발견한 경우에는 「직업안정법」, 「파견근로자의 보호 등에 관한 법률」 위반으로 고발 조치되도록 사업장 지도·점검을 강화할 필요가 있다.

60. 단기간 계절 이주노동자의 인권침해 방지대책 강화

- 단기간 계절 이주노동자에게 이탈보증금 요구, 출국 시 임금 일시불 지급, '미등록 체류' 방지를 위한 감시 등의 인권침해가 발생할 여지를 방지하기 위해 정기적인 조사와 감독 등 인권침해 방지대책을 강화할 필요가 있다.

61. 단기간 계절 이주노동자의 권리구제 시스템 마련

- 인권침해 발생 시 권리구제 기간 중 체류와 숙식 지원, 귀국 후 배상과 보상 시스템을 마련할 필요가 있다.

62. 임금 지급에 대한 원청기업의 책임 강화

- 건설업에서의 임금 지급 연대책임을 규정하고 있는 「근로기준법」 제44조의2에 따른 근로감독을 강화하고, 이주노동자가 사업주와 부당한 임금 합의를 하거나 체불임금을 포기하지 않도록, 해당 법규에 대한 고지 등 홍보를 활성화할 필요가 있다.

63. 적정임금제도 도입

- 장기적으로 건설업 분야에 적정임금제 도입 방안을 마련하고, 공공 영역에서 발주하는 건설공사에서부터 실시하여 점진적으로 확대해나갈 필요가 있다.

64. 가사·간병 분야 여성 이주노동자의 고용 개선 및 노동권 보호

- 국내법 제·개정 등을 통해 가사근로자에 대한 노동법상 보호 방안을 마련·추진하고, ILO 「가사 노동자를 위한 괜찮은 일자리 협약」의 비준을 조속히 시행할 필요가 있다.
- 가사·간병 분야 여성 이주노동자의 노동권 보호를 위해 교육과 상담, 정보 제공, 의료·법률 지원 연계 등 지원 시스템을 구축할 필요가 있다.

65. 중개업체 및 파견업체에 대한 규제와 감독

- 직업소개소 등 민간 중개업체와 간병사협회 등 파견업체의 수수료와 회비에 대해 모니터링하여 적정한 비용 기준을 수립·안내하고, 근로계약서 작성 의무를 관리·감독하는 등 공공 부문의 역할을 강화할 필요가 있다.

66. 해외투자기업 산업연수생[기술연수(D-3)]의 노동조건 개선

- 해외투자기업 산업연수생 제도의 취지를 고려하되 산업연수생에 대한 장시간 노동·저임금 등 열악한 노동조건을 개선할 필요가 있다.
- 여권 등 개인적 서류 압수에 대해 조사·감독을 실시하고, 위반행위에 대해서는 제재조치를 강화할 필요가 있다.

67. 특정활동(E-7) 분야 종사자의 인권상황 파악 및 노동조건 개선

▪ 채용 절차에서 발생하는 수수료 문제, 이탈 방지를 이유로 행해지는 신분증 압수 등 인권침해 실태를 조사하여 정책 개선안을 마련할 필요가 있다.

- 근로계약과 최저임금 위반에 대한 관리감독 실시 및 위반 사업장에 대한 조치를 강화할 필요가 있다.

68. 특정활동(E-7) 일부 직종에 대한 사업장 변경 사전허가 제도 개선

▪ 특정활동(E-7) 분야 종사자가 인권침해를 이유로 근무처를 변경하고자 할 때는 원 근무처 장의 동의서를 받아야만 하는 사업장 변경 사전허가 제도를 개선할 필요가 있다.

Ⅵ. 이주민에게 보건의료 서비스 차별 없이 보장

69. 건강보험 당연가입 사업장의 가입 여부 감독 및 미가입 시 재제조치 강화

▪ 당연가입 사업장임에도 불구하고 건강보험 가입을 회피하고 있는 사업장에 대한 제재 조치를 강화할 필요가 있다.

70. 농축산업 사업장의 건강보험 직장가입 확대

▪ 이주노동자를 고용하면서 사업장 등록을 안 한 경우 사업장 등록을 고용 조건으로 하거나 '농어업경영체등록확인서'를 통해 건강보험 적용 사업장으로 인정하여 이주노동자의 건강권을 보장할 필요가 있다.

71. 이주민의 건강보험 지역보험료 산정에 있어 차별적 조치 개선

▪ 이주민의 경우 소득이나 재산 파악이 어려운 점은 이해되나 소득이 전혀 없는 자에게도 평균 보험료를 내도록 한 것은 오히려 소외계층의 의료접근성을 약화시키는 것으로, 내국인과 동일하게 소득·재산에 따라 보험료를 부과하는 대상을 확대할 필요가 있다.

72. 이주민 지역가입자의 세대 인정 범위 확대

▪ 최근 이주민의 가족 단위 체류가 많아지는 추세를 고려하여 지역가입자 세대로 인정하는 범위를 확대할 필요가 있다.

▪ 가족관계를 증명하지 못해 불이익을 받지 않도록 지역가입 세대원 등록 과정에서 가족관계를 증명하는 서류와 방식을 다양하게 인정할 필요가 있다.

73. 건강보험료 체납에 대한 행정처분의 차별적이고 인권침해적 요소 시정

▪ 내국인 가입자와 달리 이주민 가입자가 보험료를 체납할 경우 보험급여 즉시 중단, 체류기간 제한, 체류자격 불허 등으로 이어지는 행정처분에 차별적이고 인권침해적인 요소가 없는지 재검토하여 개선할 필요가 있다.

74. '외국인근로자 등 의료지원사업' 제도 개선

▪ 외래진료와 약제비 지원이 가능하도록 지원 확대, 다른 의료기관에서 지정 의료기관으로 전원한 경우도 지원 보장 등 의료지원사업 규모를 확대하면서 이 제도가 실질적으로 운영되도록 적절한 예산을 확보할 필요가 있다.

75. 필수예방접종 국가부담사업의 실효성을 높이기 위해 보건소 외 의료기관 확대

▪ 예방접종 의료기관에 미등록 이주아동이 접근하기 쉽도록 관리번호 지침 개선 등 방안 마련이 필요하다.

76. 취약계층 이주민에게 체류자격에 상관없이 의료보장제도에 접근할 권리 보장

▪ 체류자격에 상관없이 적어도 아동, 장애인, 임산부 등 취약계층에게 필수적인 의료보장제도에 접근할 권리를 보장할 필요가 있다.

Ⅶ. 위기 상황에 처한 이주민에 대한 보호 등 비차별적 사회보장제도 마련

77. 위기 상황에 처한 이주민 보호를 위한 공공부조 확대

- 학대피해 이주아동, 한국 국적의 자녀 없이 혼인이 단절되고 경제적 기반이 없는 이주여성, 장기간 질병으로 생계가 곤란한 이주민 등에게도 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원을 보장할 필요가 있다.

78. 범죄행위로 인해 생명·신체에 피해를 본 이주민의 보호 강화

- 국내에서 발생한 범죄로 인해 피해를 본 이주민과 그 유족에 대해 국적이나 체류지위와 무관하게 범죄피해자의 범위를 적용할 필요가 있다.

79. 장애를 가진 이주민에게 장애인 등록과 복지 서비스 제공 범위 확대

- 「장애인복지법」에서 장애인등록을 허용한 이주민 대상자에 대한 복지 서비스 제공 범위를 확대하고, 관련 제도를 인지할 수 있도록 다국어 안내문을 제작·배포할 필요가 있다.

80. 노숙 상태의 이주민 보호와 지원 대책 마련

- 노숙 상태의 이주민 보호를 위한 주거, 급식, 의료 지원 제공 및 장기적으로는 자활을 위한 교육훈련 등을 언어적 한계가 있는 이주민의 특성을 고려하여 제공할 필요가 있다.

Ⅷ. 이주아동에게 아동 이익 최우선의 원칙 보장

81. 모든 아동에 대해 보편적 출생등록제도 도입 및 사회 서비스로의 연계 방안 마련

- '아동 이익 최우선의 원칙'과 '차별 금지의 원칙'에 따라 '아동의 생존, 보호, 발달, 참여'의 기본 권리를 보장하는 첫 단계로 이주아동을 포함하여 모든 아동에 대해 보편적 출생등록제도가 도입되어야 하며, 후속 사회 서비스로 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다.

82. 영유아에 대한 차별 없는 보육 서비스 제공을 위해 「영유아보육법」 개정

- 국가 재정 여건을 고려하되 국내에 영주 또는 장기 체류가 예상되는 이주아동, 저소득층 이주민 가정의 자녀, 한부모 이주민 자녀, 장애가 있는 이주아동에 대한 보육 지원을 우선 실시할 필요가 있다.
- 영유아 보육 책임 대상을 국내에 거주하는 모든 사람으로 확대하고, 보육비용 및 양육수당에 대한 지원을 국적, 체류자격 등과 무관하게 모든 영유아에게 제공하도록 「영유아보육법」을 개정할 필요가 있다.

83. 이주아동의 보육 서비스 접근 확대

- 이주아동의 보육통합정보시스템 등록방법 등을 적극 홍보하여 실질적으로 보육 서비스 이용을 확대하고, 이주아동에 대한 차별과 편견을 이유로 보육기관이 이주아동의 입소를 거부하는 행위를 방지하기 위한 조치를 마련할 필요가 있다.

84. 학령기 이주아동에 대한 취학 독려 등을 통해 이주아동의 교육권 보장

- 출입국관리사무소 또는 외국인노동자지원센터와 연계하여 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단을 마련하고, 교원을 대상으로 미등록 이주아동의 신상정보에 대한 통보의무 면제조항을 적극적으로 안내할 필요가 있다.
- 장기적으로 이주아동의 증가 추세를 고려하여 교육과 학사 일정에 전문성을 가진 통번역 시스템 구축을 검토할 필요가 있다.

85. 중도입국 이주아동에 대한 교육훈련 강화

- 예비학교를 확충하여 가능한 한 재학 중인 학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교과과정을 마련하고 교사를 파견하며, 중도입국 청소년을 위한 검정고시 대비 교육, 취업 교육, 진로 상담 등을 체계적으로 제공할 필요가 있다.

86. 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 법적 근거 마련

- 국내에 거주하는 이주아동을 포함한 모든 아동의 교육받을 기회와 교육 현장에서 차별과 침해를 받지 않을 권리가 법적으로 보장받을 수 있도록 교육관계법을 개정할 필요가 있다.

87. 학대피해 이주아동의 실태 파악 및 보호 강화

- 이주아동의 학대 현황에 대한 실태 파악을 통해 이주아동의 특성을 고려한 보호 대책을 마련할 필요가 있다.
- 학대피해 이주아동 발생 시 「아동복지법」 제12조에 따른 아동복지심의위원회가 신속히 개최되어 이주아동의 보호와 지원 등에 대한 사항을 심의하도록 조치할 필요가 있다.

88. 「국민기초생활보장법」을 개정하여, 아동보호시설 등에 입소한 이주아동에게 동등 지원

- 빈곤이나 기타 취약한 상황에 놓여 있어 사회적 우대 조치가 필요한 이주아동을 보호하기 위해서는 「국민기초생활보장법」 제19조 제2항의 보장시설수급자가 되어 생계급여, 의료급여 등을 지원받을 수 있도록 할 필요가 있다.



Ⅸ. 이주여성의 인권을 보호하고 이주정책에 젠더 관점 반영

89. 한국인 배우자에 의한 신원보증제도 전면 폐지 및 관행 시정

- 결혼이주민의 최초 입국 시 배우자의 신원보증서를 요구하는 규정을 폐지하고 체류자격 부여·연장 처분에서 배우자의 신원보증을 요구하는 관행을 시정하여 결혼이주민의 종속적 지위를 개선할 필요가 있다.

90. 혼인파탄 귀책사유에 대한 입증 책임의 전환

- 국내 체류자격을 유지하기 위해 한국인 배우자에게 '혼인파탄 귀책사유'가 있음을 결혼이주여성이 입증하는 것이 아닌, 불이익한 행정처분으로 결혼이민 체류자격을 불허하고자 하는 출입국·외국인청이 혼인파탄 귀책사유가 결혼이주여성에게 있다는 점을 증명해야 할 필요가 있다.

91. 면접교섭권을 가진 결혼이주여성의 안정적 체류 보장

- 면접교섭권을 가진 결혼이주여성이 자신의 귀책사유 없이 면접교섭권을 행사하지 못할 경우, 이에 대한 입증 등을 통해 체류자격을 유지할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

92. 혼인단절 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장을 위한 조치 마련

- 협의이혼 등으로 혼인관계가 단절된 경우에도 이미 대한민국에 생활 기반이 있어 계속해서 체류하고자 하는 결혼이주여성이 일정 자격을 마련할 경우 안정적으로 국내에 체류할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

93. 결혼이민 비자 발급이 거부된 입국대기자에 대한 인권침해 방지

- 성혼 이후 한국인 배우자가 처한 조건으로 인해 비자 발급이 거부되어 외국인 여성이 본국에서 홀로 이혼하는 경우, 이혼 절차 간소화 등 구제절차를 마련할 필요가 있다.

94. 귀환 결혼이주여성과 자녀에 대한 지원제도 마련

- 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운 정책 대상인 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대해 이혼 절차, 자녀의 양육권 문제 등과 관련하여 지원 등 행정적, 사법적 접근 시스템을 마련할 필요가 있다.
- 귀환한 결혼이주여성들이 한국에서 자녀를 만날 수 있도록 자녀면접권을 제도적으로 보장할 필요가 있다.
- 귀환한 결혼이주여성이 혼인관계증명서, 이혼 관련 판결문 등 한국 내 서류를 출신국 현지에서 손쉽게 발급받을 수 있도록 해외 공관의 역할을 강화할 필요가 있다.

95. 다문화가족 및 결혼이주여성 정책에 대해 젠더 관점 반영

- 지방자치단체의 국제결혼 지원제도 및 다문화가족 지원 업무 담당 부서의 명칭 등을 젠더 관점에서 개선할 필요가 있다.

96. 폭력피해 이주여성 지원체계 구축·강화

- 상담과 지원 및 예방활동을 하는 이주여성 전문 상담소 설치를 통해 이주여성 지원체계를 구축하고, 폭력피해 이주여성에 대한 실태조사와 통계 작성 등을 통해 피해 실태를 파악하여 지원체계를 강화할 필요가 있다.

97. 폭력피해 이주여성의 방어권 행사 보장

- 의사소통·표현에 어려움이 있는 경우 통역원을 지원하여 형사절차상 방어권을 행사할 수 있도록 보장할 필요가 있다.

98. 젠더 기반 여성폭력 근절을 위한 인식 개선 캠페인 및 교육 강화

- 이주여성 상품화, 인종차별적이고 성차별적인 결혼관에 대한 인식을 개선하기 위한 대안이 마련될 필요가 있다.
- 결혼이주 여성뿐만 아니라 국제결혼 가정의 한국인 배우자와 시부모 등 한국인 가족에 대한 가정폭력 예방교육을 강화할 필요가 있다.
- 가해자에 대한 처벌을 엄중히 집행하여 가정폭력이 개인의 문제가 아닌 사회의 문제임을 인식하도록 할 필요가 있다.

99. 임신·출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독 및 제재 조치 강화

- 모성보호와 관련된 법과 제도, 지원체계 등에 관해 교육과 정보를 여성 이주노동자에게 제공해야 하며, 임신·출산을 이유로 해고당하지 않도록 사업장에 대한 감독 및 제재 조치를 강화할 필요가 있다.
- 고용보험에서 제공하는 모성보호 혜택이 여성 이주노동자에게도 차별 없이 적용될 수 있도록 이주노동자 고용사업장의 고용보험 실태를 조사하여 고용보험 가입률을 높일 필요가 있다.

100. 여성 이주노동자에 대한 노동인권교육과 지원정책 강화

- 외국인노동자지원센터에서 결혼이주여성 등 비취업비자 소지자에게 현재 제공되는 통역 등의 서비스 이외에 노동관계 법·제도 교육과 상담 서비스 제공 등을 확대할 필요가 있다.
- 사회통합프로그램 교과과정에 노동관계 법·제도 및 노동자로서의 권리에 대한 내용을 포함하는 등 교육과 지원을 다방면으로 마련할 필요가 있다.

101. 여성 이주노동자 대상 구직 경로 공공성 강화

- 취업을 원하는 이주여성에 대해 공공기관(다문화가족지원센터, 주민센터 등)에서 취업전문훈련기관(새일센터, 고용센터 등)으로 연계를 강화할 필요가 있다.
- 또한 고용센터 등에서 이주여성 다수 출신 지역의 통역 담당자를 배치하여 비취업비자 소지 여성 이주노동자의 직업소개를 활성화할 필요가 있다.



X. 이주민 구금을 최소화하고 인도적 차원의 대안 마련

102. 단속 과정의 적법 절차와 인권보호 준칙 준수

- 주거권자의 동의 절차 미준수, 과도한 물리력 사용, 수갑의 장시간 사용 등 단속 과정에서 발생하는 적법 절차 위반 사례를 방지하기 위한 세부 지침을 마련할 필요가 있다.
- 인명사고 예방을 위해, 사고의 위험이 예상되는 경우 즉시 단속을 중지할 것과 사고 발생 시 인명 구조를 우선적으로 취하도록 하는 세부 지침을 마련할 필요가 있다.
- 단속업무를 담당하는 공무원을 대상으로 체계적이고 정기적인 인권교육 과정을 수립하여 운영할 필요가 있다.

103. 단속 과정에 대한 의무적 영상녹화 지침 마련

- 단속 과정을 의무적으로 영상녹화하고 이를 보존하도록 내부 지침을 마련할 필요가 있다.

104. 단속 과정에서의 강제력 행사에 대해 형사사법절차에 준하는 방안 마련

- 「헌법」이 정하는 영장주의 원칙 취지에 따라, 단속 과정에서의 사실상 체포 및 연행 등 강제력 행사로 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여 법원에 의한 통제 등 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독체계를 마련할 필요가 있다.

105. 보호명령에 대한 이의신청 등 구제 절차의 실효성 담보

- 인신의 자유를 제한하는 보호명령에 대한 구제 절차인 이의신청 절차가 실효성을 갖도록 민간위원이 다수 참여하는 제3의 독립된 기관을 설립하여 이의신청을 심사하거나 사법부 등 객관적·중립적 기관에 의한 구제 절차에 포함되도록 검토할 필요가 있다.

106. 보호해제 혹은 보호일시해제의 확대 및 보호기간의 상한 규정 마련

- 진정이나 소송 등 권리구제 절차를 밟고 있는 사람은 보호가 해제된 상태에서 그 절차를 밟을 수 있도록 직권에 의한 보호해제 혹은 보호일시해제를 확대할 필요가 있다.
- 보호일시해제를 위한 보증금 상한을 감액하고, 보증금 반환방법에 대한 규정을 정하여 투명하게 공개할 필요가 있다.
- 국제 기준에 따라 보호기간에 상한을 정하여 적절한 최소 기간만 신체의 자유를 제한하도록 할 필요가 있다.
- 구금이 장기화하는 경우, 독립된 기관에 의하여 보호의 사유를 심사하고 보호 상한 기간 초과 시 즉시 보호 해제하고 출국 요건이 구비될 때까지 주거지 제한, 신원보증인 지정, 적정한 보증금 납부 등 대안을 검토할 필요가 있다.

107. 특별한 보호가 필요한 이주민의 구금 금지

- 임신한 여성이나 성폭력·성희롱·그 밖의 폭력에 의한 피해 여성, 노인, 장애인, 고문이나 트라우마의 생존자, 산재로 인해 재활이 필요한 사람, 특별한 신체적·정신적 건강 문제가 있는 사람 등 특별한 보호가 필요한 이주민의 구금을 금지할 필요가 있다.
- 강제퇴거 명령에 따라 즉시 송환할 수 없을 때 이주민에 대한 보호가 이루어지는 것으로, 송환을 할 수 없는 무국적자에 대해서도 구금을 금지할 필요가 있다.

108. 「출입국관리법」에 아동의 구금을 금지하는 규정 신설

- 아동 및 미성년자의 구금을 피하고, 아동의 최상의 이익과 관련된 조항을 포함하도록 출입국관리법을 개정할 필요가 있다.

109. 아동 구금 금지 원칙의 실효성 방안 마련

- 아동친화적인, 구금 시설 밖의 생활거주시설에서 보호받을 수 있도록 하고 아동 구금금지 원칙의 실효성을 위해 아동의 부양자에 대한 구금 대안을 모색할 필요가 있다.

110. 미등록 이주아동의 안정적인 체류 보장을 위해 법제도 개선

- 미등록 이주아동이 학습권을 보장받을 수 있을 때까지 출국기간을 유예하거나 출국 후 비자를 신청할 경우 미등록 체류 상태에 대한 제재조치를 면하여 바로 입국이 가능하도록 관련 규정을 법제화할 필요가 있다.
- 국내에서 출생하고 장기간 체류하고 있지만 학교를 다니지 않는 미등록 이주아동은 출국기간을 유예받지 못하고, 고등학교 졸업 후 더는 출국기간을 유예받지 못한 미등록 이주청소년에 대해 인도적인 견지에서 체류자격 부여를 검토할 필요가 있다.
- 장기적으로 국내 출생 아동, 국내에서 일정 기간 이상 거주한 아동, 교육 또는 건강상의 이유로 국내 체류가 불가피한 아동, 출신국으로 돌아감으로써 아동의 최선의 이익에 반하는 상황에 처하게 될 가능성이 있는 아동들에게 인도적인 견지에서 체류자격 부여를 검토할 필요가 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

이주인권 정책 결정례집

인　　쇄　2022년 03월
발　　행　국가인권위원회
편　　집　침해조사국 인권침해조사과 이주인권팀
주　　소　(04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
　　나라키움 저동빌딩
전　　화　(02) 2125-9926　FAX (02) 2125-0922
Homepage　www.humanrights.go.kr

인 쇄 처　(주)아시안허브 asianhub.kr

한국문헌번호(ISBN)　978-89-6114-872-6 93330



www.humanrights.go.kr

문헌번호 ISBN 978-89-6114-872-6 93330