

이주 인권 분야에서의 국가인권위원회 활동 10년 평가*

장 서 연**

I. 총평

국가체제 안에서 인권의 사각지대로 전락할 수 있는 이주민의 인권 상황은 그 사회의 인권상황을 보여주는 지표이다. 국가인권위원회법은 법 적용범위를 “대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인”으로 규정하여, 국내거주 외국인을 적용범위에 명시하고 있다(제4조). 이는 “인권”을 ‘헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’라고 정의하고 있는 규정(제2조 제1호)에 비추어 보면, ‘인간’으로서의 권리를 ‘국민’으로 제한할 수 없는 당연한 귀결이라 하겠다.¹⁾

국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 2006.1.경 국가인권정책기본계획 권고안(2007~2011)에서 이주노동자의 인권보호를 위한 ‘국가 정책방향’을 “미등록 이주노동자를 단속보호하는 과정에서 발생하는 인권침해를 예방하고 이주노동자의 사회보장권을 강화”하는 것으로 정했다. 2007년 초 여수외국인보호소 화재참사로 10명이 사망하는 등 출입국단속과정에서 인권침해가 심각했기 때문이다. 그러나 법무부는 NAP에서 ‘미등록’ 이주노동자에 대한 권고내용을 전부 제외하였다.

한편, 정부는 2006년경 외국인정책위원회를 열어 ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’를 확정하고, 2007년 총괄추진기구로서 법무부 출입국·외국인정책본부를 출범시켰다. 정부의 ‘외국인정책 기본방향’은 “외국인과 더불어 사는 열린 사회”를 구축한다는 비전을 명목상 제시하고 있지만, 실제로 추진하고 있는 내용은 ‘두 국민전략’(two-nations

* 투고일자 : 2011. 11. 16 심사일자 : 2011. 12. 7 게재확정일자 : 2011. 12. 23

** 공익변호사그룹 공감 변호사

4 _ 인권 이론과 실천 제10호

strategy)에 기초한 국가주의·민족주의적 배제와 통합이다. 재외동포와 결혼이민자를 민족과 국민으로서 포섭하고, 전문기술인력을 ‘국익’과 경제의 관점에서 적극적으로 수용하는 가운데, ‘단순노무인력’과 ‘불법체류자’를 적극적인 통제·관리의 대상으로 배제해 나가는 기본 정책이 확고하게 수행되고 있다.¹⁾ 그러나 인권위도, 이주운동도, 국가가 일방적으로 설정하고 주도하는 정책의 틀에 대항하는 의제와 실천의 방향을 제시하지 못하고 있고, 효과적인 대응을 하지 못하고 있는 상황이다.

인권위가 인권의 사각지대에 있던 출입국단속, 외국인보호소에서 이주민 인권과 관련하여 2005년부터 정책권고와 외국인보호소 방문조사를 통해 개입한 것은 지난 10년 동안의 큰 성과이다. 그러나 인권위가 출입국절차에 관한 제도개선을 재차 권고하였음에도 불구하고, 법무부는 관련 인권위의 권고에 대한 불수용 입장이다. 인권위는 권고 이후의 사후관리를 사실상 방치하고 있고, 특히 MB정권 이후 법무부와의 협력·공조 관계는 더 악화되었다. 2009년 이후에는, 이주인권분야에서 수년간 연구·조사를 담당하고, 관련 인권단체·전문가와 네트워크를 형성했던 내부인력 상당수가 교체되었고, 그 결과 이주인권분야 정책권고의 빈도와 전문성이 부족할 수밖에 없었다.

출입국단속 및 외국인보호소 부문 외에 이주민에 대한 차별 진정, 결혼이주민, 사회권 분야에서의 인권위 활동은 상대적으로 미흡했다. 한편, 인권위는 최근 2011.11.13. 경 미등록 이주아동의 의료접근권을 개선하기 위해 ‘외국인 근로자 등 소외계층 의료비 지원사업’의 지원 범위를 확대하라는 취지로 보건복지부에 권고했는데, 이와 관련하여 인권위가 근본적인 공공의료보장 수급권의 문제를 생략한 채 복지부가 이미 한계를 인식하고 ‘의료비 지원사업’ 개선방안을 마련 중인 가운데 나온 이번 인권위의 권고는 하나의 성과주의일 뿐이라는 비판을 받고 있다.²⁾

II. 이주 인권 분야 인권위의 활동 현황

1. 진정사건 현황

1) 차별 진정사건 현황

1) 정정훈, “이주민 인권과 정책”, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임 (2007).

2) 한겨레 2011.11.13.자, “불법체류자 자녀 의료접근권 개선을”.

아래 <표 1>의 2001년부터 2011년 6월까지의 ‘차별 진정사건 사유별 처리현황’에 의하면, 이주 인권 분야에 해당하는 ‘출신국가, 출신민족, 인종, 피부색’을 이유로 한 차별 진정 건수는 전체 진정건수에 비하여 상당히 수가 적다. 4개 차별사유를 합해도 총 접수건수는 281건으로 전체 접수건수 10,747건에 비하여 미미한 수준이다. 여기에 인권위가 각하/기각하지 않고 권고를 한 진정 건수는 총 12건 밖에 되지 않는다. 지난 10년간 이주 인권 분야 차별 진정 건수가 상대적으로 적은 원인은 이주민으로서의 언어장벽, 체류지위의 불안정함, 권리구제 실효성에 대한 의문 등 여러 가지 요인이 작용한 것으로 보인다. 이주민들의 인권위에 대한 접근성을 낮추는 원인을 분석하여, 이들의 접근성을 높일 필요가 있다.

<표 1> 차별 진정사건 사유별 처리현황 (2001. 11. 26. ~ 2011. 6. 30.)

구분	접수	종결	수사 의뢰	조정	권고	고발	징계 권고	합의 종결	각하	이송	기각	조사 종지
건 수	10,747	9,603	1	19	690	5	3	325	5,951	89	2,444	76
(%)	-	100.0		0.2	7.2	0.1		3.4	62	0.9	25.5	0.8
성별	426	410			40			5	267	3	85	10
종교	104	100			8			1	62		28	1
장애	4,124	3,253	1	5	169	5		135	1,813	24	1,088	13
나이	824	792		1	106			18	486		178	3
사회적신분	1,183	1,111		2	98			6	720	13	268	4
출신지역	74	72			2				60	1	9	
출신국가	214	209			10			3	127	6	58	5
출신민족	10	10							10			
용모, 신체조건	161	154			24			1	98	1	27	3
혼인여부	65	64			4				49		11	
임신,출산	128	123			9			10	81		21	2
가족상황	89	84		1	7			1	55		20	
인종	50	49			1			1	32	1	14	
피부색	7	7			1				3		3	
사상, 정치적 의견	28	27			3			1	17		6	
전과	120	113			5			1	83		24	
성적지향	31	30			7				12	1	9	1
병력	229	218			15			6	149		47	1
학벌/학력	318	312			22			5	122	4	157	2
성희롱	972	916		10	96		3	126	576	12	70	23
기타	1,590	1,549			63			5	1,129	23	321	8

(출처: 국감자료)

6 _ 인권 이론과 실천 제10호

<표 2> 차별사유별(출신국가, 출신민족, 인종, 피부색) 진정사건 연도별 변화추이

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 (1~10)	합계
인종		1			1	1	4	7	22	36
출신국가	8	12	19	10	19	28	37	28	13	175
출신민족			1				1	2	3	7
피부색	1				1		1			3
합계	53	136	358	389	1,081	824	1,159	1,380	1,354	6,734

(출처: 국가인권위원회 8년간 진정, 상담, 안내/민원 통계)

2) 인권침해 진정사건 현황

인권침해 진정사건은 ‘이주 인권 분야’로 분석하기 어려운 분류방식으로 통계를 잡고 있어서 전체적인 처리현황을 정확히 분석하기 쉽지 않다. 다만, 이하에서 살펴보는 바와 같이, 외국인/이주 인권 분야 인권침해 진정사건 권고사례들을 종합하면,³⁾ 인권침해 진정사건이 차별 진정건수 보다는 상대적으로 건수가 많고, 그 내용은 출입국단속과정이나 외국인보호소 내에서 발생하는 인권침해에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 출입국 단속과정에서의 인권침해가 매우 심각한 상황임을 보여준다. 한편, 외국인보호소 안에 진정함을 설치하고,⁴⁾ 외국어로 된 안내문(인권위 연락처 포함)을 게시하도록 한 것도 외국인보호소 내 진정건수를 늘린 원인으로 보인다. 이는 인권위가 「외국인보호규칙 전부 개정령안에 대한 검토」(2005.5.23.)에서 ‘모든 형태의 억류구금 하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙’ 13과 14, 행형법 제8조의 2를 근거로 고지사항에 “생활규칙 뿐만 아니라 불만제기나 권리구제 방법 등에 관한 사항, 인권위에 대한 진정이나 법무부 청원 등 불복신청의 권리와 권리구제 방법 등, 보호외국인에게 부여된 권리를 고지하도록 보다 구체적으로 명시”하도록 보완 권고를 하였고, 법무부가 이를 수용한 결과이기도 하다.

2. 법령·정책 개선의 권고 및 의견표명 현황

1) 이행현황

별지의 ‘주요 법령·정책 개선의 권고 및 의견표명 목록’에 의하면, 인권위의 정책개

3) 국가인권위원회 이주인권분야 결정례집: 2006.1.~2008.10.(국가인권위원회, 2008) 및 외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음(국가인권위원회 인권침해조사국, 2005)을 참조.

4) 국가인권위원회법은 “구금·보호시설”에 ‘외국인보호소’를 명시하고 있고(제2조 제2호 라목), 같은법 시행령 제7조에 구금·보호시설 안에 진정함 설치를 의무화 하고 있다.

선권고와 관련하여 ‘불수용’이나 장기간 ‘검토중’인 비중이 높다. 특히, 출입국 및 외국 인보호소 관련한 정책 권고나 2009년 이후의 권고에 대하여 ‘불수용’이나 ‘검토중’이라는 답변이 높다.

2) 법원 및 헌법재판소에 대한 의견제출

인권위는 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판이 계속중인 경우 법원 또는 헌법재판소의 요청이 있거나 필요하다고 인정하는 때에는 법원의 담당재판부 또는 헌법재판소에 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있고, 인권위가 조사 또는 처리한 내용에 관하여는 사실상 및 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있다(법 제28조). 지난 10년 간 이주 인권 분야에서 인권위가 법원 및 헌법재판소에 대한 의견을 제출한 사례는 단 2건에 불과하다.

(1) ‘서울·경기·인천지역 이주노동자노동조합(이하 ‘이주노조’) 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출(2008)

인권위는 “체류자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성할 권리가 보장되어야 한다”는 취지의 「이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출」(2008.5.26. 결정)을 대법원에 하였다.⁵⁾ 그런데, 인권위가 의견서를 제출하기 전에 이미 서울고등법원이 “불법체류 외국인이라 하더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당한다고 보아야 하고, 이주노동조합의 조합원들에 대해 불법체류 외국인이라는 이유로 노동조합 및 노동관계조정법상의 근로자성과 단결권 등 노동3권의 주체성을 부정한 것은 외국인 지위를 보장하는 헌법과 국적에 따른 근로조건의 차별대우를 금지한 근로기준법, 인종 및 사회적 신분 등에 의한 차별대우를 금지한 노노법의 취지에 반하여 위법”하다는 취지로 1심판결을 취소(서울고등법원 2007.2.1.선고 2006누 6774판결)한 후였다. 게다가, 인권위는 최근에 헌법재판소에서 미등록 이주노동자의 노동3권이 쟁점이 된 이주노동조합 임원들에 관한 긴급보호 및 보호명령 집행행위 등 위헌확인 사건(헌재 2008헌마430)과 인권위가 이미 여러 차례 개선을 권고한 이주노동자들의 사업장변경횟수를 제한하는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 위헌확인 사건(헌재 2007헌마1083, 2009헌마230, 352(병합))에는 의견을 제출하지 않았다. 위 두

5) 본 사건은 아직도 대법원에 계속 중(대법원 2007두4995 사건)이다.

8 _ 인권 이론과 실천 제10호

사건은 이주노동자의 인권 보호에 중대한 영향을 미치는 사건이었고, 대리인들의 의견 요청이 있었음에도 불구하고, 인권위는 소극적인 입장을 취하였다.

(2) 출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출(2008)

인권위는 외국인 HIV감염인에 대한 출국명령처분 취소소송에서, 서울행정법원 담당 재판부에 “외국인 HIV감염인인 원고에 대한 출국명령 처분은 국제인권기준을 위배하고 병력을 이유로 한 차별행위에 해당될 소지가 있고, 국내 감염예방이라는 본래의 행정목적 달성을 위한 수단으로도 적절하지 않으며, 최소침해의 원칙을 벗어나 재량권을 일탈한 조치로서 원고의 인권을 침해할 소지가 많다”는 「출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출」(2008.2.18.)을 하였다. 서울행정법원은 인권위의 의견을 존중하여, 원고 승소 판결을 하였다. 법원이 일반적으로 출입국관리법에 따른 출국명령·강제퇴거명령 처분에 관하여 광범위한 재량을 인정하는 경향이 있고(출국명령처분에 관한 판례가 거의 없음), 당해 재판부가 효력정지신청사건에서 원고기각결정을 하였다가, 인권위의 의견을 제출받을 후로, 본안 사건에서 원고 승소판결을 하였고, 판결 이유에서도 “질병으로서의 HIV/AIDS”, “HIV/AIDS의 예방정책의 변화” 등 인권위의 결정문을 거의 그대로 인용하고 있는 점을 비추어 보면, 인권위의 의견 제출이 본 판결에 중대한 영향을 미쳤음을 짐작할 수 있다(서울행정법원 2008. 4. 16. 선고 2007구합24500호 판결: 확정).

3) 외국인보호소 직권 방문조사

국가인권위원회법 제24조에 의하여, 인권위는 외국인보호소를 직권으로 방문하여 조사할 수 있는데, 인권위의 외국인보호소 방문조사는 2007. 2.경 여수외국인보호소의 화재사건 이후 보호시설 내에서의 과도한 기본권 제한 및 보호기간의 장기화 등 미등록 외국인 보호정책에 대한 재검토가 사회적으로 요청되어 2007년부터 활성화되었다. 2007년에서부터 2011년까지 매년 출입국단속과정/ 보호소 내 보호외국인 처우 관련한 직권조사를 수행하고 있다. 인권위는 「미등록 외국인 보호시설 및 외국인 교도소 방문조사에 따른 권고」(2007.12.17.결정)에서 “법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1)보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것, 2)보호절차를 개선할 것, 3)보호시설 내 처우를 개선할 것을 권고, 4)외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것 등을 권고”하였고, 외국인보호소 방문조사 때마다, 거의 동일한 내용의 권고를 되풀이하고 있지만, 피권고기관인 법무부는 ‘검토 중’이라는 답변만 하고 있고, 개선의 여지가 보이지 않는다.

III. 이주 인권 분야 일반

1. 정책권고 사례⁶⁾

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	재외동포의 출입국과법적지위에 관한법 개정(안)에 대한 의견	국제인권법과 헌법재판소가 제시한 합리적인 차별의 범주를 충족시킬 수 없으므로, 충분한 연구와 검토를 거친 후에 개정할 것을 권고	01.12.21	일부 수용
2	인종차별철폐협약 제11차 정부보고서에 대한 의견제출	○제9, 10차보고서의 권고사항 중 미반영사항 과 구체적 실행계획이 아닌 선언적인 규정 등에 대해 보강 ○차별금지의명확한법적근거및차별규정, 불법 체류외국인문제, 청원및법적절차의접근성, 교육 및 홍보 등에 대한 의견표명	02.02.01	일부 수용
3	정부의 외국인력제도 개선방안 재검토 권고	○산업연수생제도 단계적폐지 ○고용허가제도입 등 정책권고	02.08.27	수용
4	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고	○산업연수제 폐지 및 고용허가제 도입 재권 고 및 입법촉구 ○불법체류 외국인노동자에 대한 최소한의 인 권보장 대책 마련 및 이를 위한 공무원 통 보의무 개정 ○외국인노동자 인권보호 기초자료 개발 및 번역	03.02.10	일부 수용
5	차별금지법 권고법안' 권고	차별금지법 권고법안'에 기초하여 차별금지 법의 입법 추진을 권고	06.07.27	불수용
6	「안산시 거주 외국인 인권조례제정안」에 대한 의견표명	“인권보호의 증진” 또는 “원활한 사회경 제 활동 지원 등의 표현을 보다 구체화하여 “국적, 피부색, 인종, 민족, 언어, 문화 등 을 이유로 차별하지 아니하고, 성숙한 다문 화 사회로 나아가는 것”을 제정안의 취지로 함을 명시 할 것 등을 의견표명	08.09.11	-
7	인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링 결과를 통한 개선방안 의견표명	법무부장관은 「모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약」에서 체약국의 의무로 규정하고 있는 “인종간의 이해증진을 위한 정책”을 외국인정 책기본계획에 반영하여 추진하여야 하며, 이 정 책에는 인터넷상에 인종주의를 조장하는 표현 등에 대한 적절한 규제 방안도 포함할 것. 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심 의 규정」 제5조 제1호 및 제8조를 기초로 하 여 인종차별의 우려가 있는 정보 및 인종을 차별하거나 편견을 조장하는 내용 등의 표현 들이 유통되지 않도록 효과적인 자율규제를 위한 관련 대책을 강구할 것을 의견표명.	10.12.30	-

6) 출처: 국감자료 중 정책교육국 정책 법령 및 제도개선 권고 및 의견표명 목록(2001~2011.9월 기
준), 조사국 정책 권고 및 의견표명 목록(11.9월말 현재) 참조.

2. 차별사건 권고 사례

1) 출신국가를 이유로 한 차별

‘출신국가’를 이유로 한 차별 사례는 주로 진정인이 외국인, 즉 ‘국적’을 이유로 한 차별 사례가 많고, ‘인종, 피부색’을 이유로 한 차별과 다소 구분된다.

(1) 고용 영역

① 외국인노동자라는 이유로 직업재활훈련 신청대상에서 배제한 것은 출신국가를 이유로 한 평등권 침해의 차별행위로 인정하여, 앞으로는 이들에 대하여 직업재활훈련 신청대상에서 배제하는 일이 없도록 직업재활훈련 대상자 선정제도를 개선할 것을 권고한 사례(2003.3.10자 02진차30,31결정), ② 중국국적을 가진 자에 대하여 조교수재임용심사를 하지 아니하고 계약기간 만료를 이유로 해임한 것이 평등권 침해이므로, 진정인에 대한 재임용심사를 실시할 것을 권고한 사례(2004.1.12.자 03진차25결정), ③ 피진정인에게 진정인이 원어민 강사로서 받을 수 있었던 최저 임금과 진정인에게 지급한 임금과의 차액을 진정인이 근무한 기간에 월할 계산하여 추가 지급하고, 향후 임금지급 등 근로조건에 있어 출신 민족을 이유로 차별하지 않도록 재발방지 조치를 마련할 것을 권고한 사례(010.11.19.자 10진정2884결정, 출신민족에 의한 임금차별)

(2) 재화 등의 공급이나 이용

① 삼청교육대 피해자인 외국인이 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회에 피해자 보상을 신청하였으나 관련법에 외국인에 대한 보상 규정이 없다는 이유로 기각 결정을 받은 것이 차별이라는 권고 사례[삼청교육피해자 명예회복 및 보상심의에 관한 법률 개정안에 대한 권고](2006.8.21.), ② 국내거주 외국인들도 장애인등록 신청을 할 수 있도록 장애인 등록 제도를 개선할 것을 권고한 사례 (2008.7.15.자 07진차359, 07진차546, 07진차919 병합결정), ③ 외국인이라 하더라도 상당기간 국내에서 거주하여 주거가 일정하고 체류기간도 많이 남아 있고 안정된 직업이 있어 소득도 일정한 경우에는 수납률이 내국인과 별반 다르지 않을 수 있음에도, 사안별로 검토하여 처리하지 않고 외국인이라는 이유로 일률적으로 요금납부 방식을 제한하는 것은 합리적이라고 보기 어렵고 이는 국적을 이유로 한 차별행위에 해당한다고 권고한 사례(2009.12.21.

자 09진차369결정), ④ 외국인에 대한 신용정보의 수집·제공 및 활용이 제도적·현실적으로 가능하여 외국인도 개인별 신용도에 따른 모기지 보험 적용 여부에 대한 심사 및 판단이 가능함에도 일률적으로 모기지 보험 가입 대상에서 제외하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별이므로 외국인이라는 이유로 모기지신용보험 가입 대상에서 제외하지 않도록 관련 업무협약을 개정할 것을 권고한 사례 (2010.07.29.자 10진정2687결정)

(3) 교육

화교학교를 다니는 화교학생들이 한국 학교로 전입학을 하려면 반드시 검정고시를 치러야 하는 등, 화교학교의 학력을 인정받지 못하는 것이 차별에 해당한다는 사례 (2006.8.29.자 04진차386결정)

(4) 기각 사례

① 2008.4.14.자 07진차957결정[출신국가를 이유로 한 호적입적 차별]: 외국인 신분을 확인하는 경로가 다양하여 평등권 침해로 판단하기는 어려우나, 국내거주 외국인의 수가 계속 증가하고 있는 현실에 맞추어 관련한 제도 개선을 검토할 필요성이 있다고 판단하여 관계기관인 국민권익위원회로 이송한 사례(소극).

② 2008.4.28.자 07진차1187결정[출신국가를 이유로 한 체류자격 부여 차별]: 법무부가 영어 강사에 대한 체류자격을 부여하면서 해당 언어를 모국어로 하고 있는 자를 자격요건으로 하는 것이 차별행위인지 여부(소극)

③ 2009.5.1.자 08진차202결정[국적을 이유로 한 어린이집 대표자 등록제한]: 「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고, 「사회복지사업법」에 의거 국가보조금을 지원 받는다는 점을 볼 때 영유아보육시설은 사회복지 서비스 제공 시설로서 그 운영의 공공성이 있음. 동시에 외국인의 직업선택의 자유가 어떤 경우든 반드시 보장되어야 하는 권리인 것은 아니고, 국가정책상 제한될 수 있는 권리인 점을 고려할 때, 외국인을 보육시설의 대표자로 인가하지 않은 것이 불합리한 차별이라고 보기 어려움.

2) 인종, 피부색을 이유로 한 차별

(1) 고용 영역: ○○대학교의 인종을 이유로 한 부당해고

12 _ 인권 이론과 실천 제10호

대학의 영어전임강사인 진정인은 자신의 인종과 영국식 영어발음 때문에 인종차별적인 말을 듣고 고용계약이 연장되지 않는 등 불이익을 당하였다고 주장하나 그를 인정할 증거가 없어 기각한 사례(2006.7.4.자 06진차17결정)

(2) 재화 : 아프리카인에 대한 상업시설 이용 차별

아프리카인이라는 이유로 사업장 출입을 제한하는 일이 재발하지 않도록 직원교육을 실시하는 등 대책을 수립하고 인권교육을 수강할 것을 권고한 사례(2008.8.25자 08진차121결정).

(3) 기타 : 크레파스 색상의 피부색 차별

특정색을 ‘살색’이라고 명명한 것은 헌법 제11조의 평등권을 침해할 소지가 있는 것으로 인정된다며 기술표준원에 한국산업규격(KS)을 개정하도록 권고한 사례(2002.7.31.자 01진차3 결정)

3. 침해사건 권고 사례 : 국적변경 강요에 의한 인권침해

피진정인이 피해자가 한국국적을 취득하지 않는다는 사유로 조선국적의 재일조선인(무국적자)인 피해자에게 여행증명서의 발급을 거부하거나 한국의 국적을 취득할 것을 조건으로 여행증명서를 발급하는 행위는 「남북교류협력법」 및 「여권법」 등의 문언과 취지에 부합되지 않는 처분으로서 「헌법」 제10조, 제14조, 제19조에서 보장하고 있는 기본적 인권을 침해했다고 판단된다. 위와 같은 인권침해에 대한 구제조치로는 재외공관에서 조선국적의 재일조선인에 대한 여행증명서를 발급할 때 국적전환을 강요·종용하거나 이를 조건으로 하는 관행을 시정하고 이에 부합하도록 재발방지 대책을 수립하는 것이 필요하며, 피진정인에 대해서는 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 자체교육을 실시하는 것이 필요하다고 판단된다(2009.12.01.자 09진인2583결정).

4. 인권위의 활동에 대한 평가

출신국가 및 인종, 피부색을 이유로 한 차별행위에 관한 인권위의 결정례 자체가 매우 적다. 인권위의 인종차별 권고사례에서 “한국사회에 가장 큰 파장과 변화를 가져온 획기적인 결정”으로 ‘크레파스 색상의 “살색” 피부색 차별’ 사건이 뽑힌다.⁷⁾ 인권위의

권고로 인하여 일반 시민들에게 특정한 색을 ‘살색’이라고 명명하는 것이 인종, 피부색에 대한 차별임을 인식하게 한 것은 큰 의미가 있다. 하지만 인종 및 이주노동자에 대한 차별이 심각한 한국사회에서,⁸⁾ 지난 10년 동안 인권위가 사회적 반향을 불러일으킨 인종차별 결정례가 설립 초기의 결정례인 크레파스 ‘살색’ 결정 밖에 없다는 것은 아쉬운 지점이기도 하다.

IV. 출입국 강제단속 및 외국인보호소

이주인권 분야에서의 국가인권위원회의 결정례가 출입국/단속/외국인보호소에서의 인권침해 부분에 집중되어 있음을 알 수 있다. 출입국공무원들의 강제단속 과정에서 과도한 폭력행사, 부상·사망사고가 속출하고, 2007년 2월에는 여수외국인보호소에서 화재참사로 인하여 10여명이 사망하는 등 인권 침해가 심각하기 때문이다. 이러한 반복적 인권 침해의 구조적인 원인은 출입국 법제도 자체에 이주민의 신체의 자유를 중대하게 제약하는 강제단속, 보호(인신구금), 강제퇴거(추방)에 대한 최소한의 절차적 통제 장치가 미비하고, 한국 정부가 미등록 이주민들에 대한 강제단속/퇴거 중심의 정책을 고수하고 있기 때문이다.

국내거주 이주민에 대한 출입국 단속, 강제퇴거(추방), 외국인보호소 보호(구금) 문제는 중대한 기본권 제한임에도 불구하고, 한국의 출입국법제는, ‘국경통제(출입국관리)는 국가 고유의 주권사항’이라는 논거 아래 대상 이주민들에 대한 최소한의 절차적 권리도 보장하지 않은 채 행정편의 위주로 관철되어 왔다. 일반 행정처분 결정과정에서 처분 상대방에 대한 절차적 권리(이유부기·청문절차 등)를 보장함으로써 결정의 적정성을 담보하도록 한 ‘행정절차법’은 ‘외국인의 출입국·난민인정·귀화’절차에서는 적용을 배제하도록 규정하고 있고⁹⁾, 의료시설·복지시설과 같은 사인에 의한 수용까지도 법원의 개입구제절차를 마련한 ‘인신보호법’ 역시 ‘출입국관리법상 보호된 자는 제외’하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾

7) 조홍석, 국가인권위원회 결정의 분석·평가 및 전망, 국가인권위원회(2011).

8) 2004년도에 실시된 ‘차별’에 대한 국민의식조사(2,000명 대상)를 보면, 국민들은 우리사회에서 가장 심각한 차별로 장애인차별, 학력이나 학벌에 따른 차별, 외국인노동자에 대한 차별, 동성애자에 대한 차별, 외모에 따른 차별 등을 꼽고 있다[박수미 외(2004), “차별에 대한 국민의식 및 수용성 연구”, <국민통합을 위한 차별해소방안 세미나>, 26~29쪽].

9) 행정절차법 제3조 제2항 제9호.

10) 인신보호법 제2조 제1항 단서.

1. 출입국 강제단속 부문

1) 정책 권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	출입국 관리법 중 개정법률안에 대한 의견표명	외국인 지문날인 대상자를 “강제퇴거 명령을 받은 자, 다른 법률에 위반하여 수사를 받고 있는 자”로 명확하게 규정할 것	03.07.14	불수용
2	외국인 입국심사제도 개선에 대한 권고	입국심사 결과 입국목적과 체류자격이 부합하지 않는 것으로 최종판단 받은 외국인의 법무부장관에 대한 이의신청권을 보장하고 이를 해당 외국인에게 고지할 것을 의무화 하도록 입법화할 것을 권고	04.05.27	불수용
3	출입국 관리법 중 개정법률안에 대한 의견	제57조의 보호외국인의 기본권에 대한 포괄적 제한규정 삭제, 제57조의2의 강제력의 행사 요건과 방법 등의 개선, 57조의3의 피보호자의 신체 및 휴대품 검사 요건과 방식 보완, 제57조의4의 면회, 서신왕래 등 접견권의 최대한 보장	04.10.08	일부 수용 ○계구 종류 축소
4	불법체류 외국인 강제단속과정의 인권침해 04진인139, 04진기131 결정	법무부장관에게 불법체류 외국인에 대한 강제단속 및 연행의 법적근거와 요건을 명확히 하는 방향으로 출입국관리법령 개정을 권고한 사례	05.05.23	
5	출입국관리법 일부 개정법률안에 대한 의견표명	강제퇴거 사유 중 불확정개념의 삭제, 외국인 단속 및 보호과정에서의 형사사법절차에 준하는 권리보호 조치 마련, 불법체류 외국인에 대한 공무원의 통보의무제도의 완화, 난민인정심의위원회 권한의 실질화, 난민인정 신청 각하 사유의 수정 등이 필요하다는 의견표명	07.12.06	불수용
6	출입국관리법 일부 개정법률안에 대한 의견표명	출입국관리법상 강제퇴거 되지 않는 사유에 가정폭력으로 인해 이혼소송을 제기한 경우 뿐 아니라 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임 없는 사유로 정상적인 혼인생활을 할 수 없는 경우도 포함시켜야 한다는 의견표명	09.4.30	검토중
7	출입국관리법 일부 개정법률안(정부발의)에 대한 의견표명	법률안에 영장주의, 엄격한 검문요건 등 형사사법절차에 준하는 인신보호 규정을 마련하고, 인권침해 소지가 있는 일부 조항은 삭제하는 것이 바람직	09.11.19	검토중

2) 주요 결정례에 대한 평가 : 출입국 강제단속 제도개선에 관한 권고

(1) 미등록 이주노동자 강제단속 진정사건 (2005년)

: 법무부장관에게 불법체류 외국인에 대한 강제단속 및 연행의 법적근거와 요건을 명확히 하는 방향으로 출입국관리법령 개정을 권고한 사례(2005.5.23.자 04진인139, 04진기131 병합결정).

2004.1.7.경 방글라데시 대사관 앞에서 열린 합법적인 집회 종료 뒤 해산하는 진정인들을 경찰 100여명은 인도 상에서 아무런 설명 없이 갑자기 포위하여 이동을 막고, 출입국직원들 20-30명은 포위망 안으로 들어와 신분을 밝히거나 사유를 설명하지도 않고 무차별 단속과 연행을 시도하는 과정에서, 이에 항의하는 진정인들에게 폭언과 폭행을 가하고, 가스충을 발사하는 등 공권력을 남용하고, 진정인들에게 상해를 입혔다. 이에 진정인들(진정인 중에는 인권활동가가 있었다)은 위와 같이 “이주노동자에 대한 불법적인 강제단속과 연행으로 인권 침해가 다수 발생하고 있으므로 법무부장관에게 단속과정에서 영장주의와 적법절차 원칙이 보장되도록 관련법규를 정비하고 인권 침해 방지 대책 마련을 권고해주기 바란다”는 요지의 진정을 하였다.

이에 인권위는 “① 해당 경찰서장 및 법무부장관에게 각 현장 경찰 책임자 및 현장 출입국 공무원들에게 ‘주의 조치’하고, 소속 직원들에게 인권 교육을 실시할 것, ② 출입국공무원의 경찰장비 사용에 대한 규제체계 마련할 것, ③ 법무부장관에게 출입국관리법 등 관련 법령을 개정 권고: “1)보호의 개념을 분명히 정의하고, 2)불법체류 외국인 등에 대한 강제단속 및 연행의 권한과 요건, 절차를 명확하고 엄격하게 규정하며, 3)단속과 연행 과정에서 대상 외국인의 절차적 권리를 실질적으로 보장하고, 출입국관리공무원의 권한 행사, 특히 단속, 연행, 보호, 긴급보호 등 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독 체계를 마련할 것”을 권고하였다. 그리고 그 이유로 출입국관리법령의 문제점을 조목조목 들고 있다.¹¹⁾ 인권위는 이 과정에서 3명의 법률가(헌법 교수, 변호사, 노동법 교수)에게 자문

11) “문제점1: ‘보호’의 개념이 정의되어 있지 않아 그 내용과 적용범위가 모호하고, 구금 혹은 수용에 해당하여 신체의 자유 등 기본권 제약의 정도가 매우 크다, 문제점2: 강제단속 및 연행에 관한 명시적인 법적 근거 조항이 없고, 긴급보호 조항 등을 일반적인 단속과 연행의 근거로 해석하는 것은 과도하다, 문제점3: 실제로 단속 과정에서 긴급보호 조항을 남용하고 있는 사실(피진정인 제출 자료에 따라)이 인정된다, 문제점4:형사소송법 긴급체포 요건과 비교할 때 외국인에 대한 차별적 법 적용에 해당할 우려가 높다, 문제점5: 출입국공무원의 행정행위와 수사권행사의 구분이 모호하여 편의적인 법집행 가능성이 상존한다, 문제점6: 국가와 출입국관리공무원에게 과도한 권한을 부여하고 변화된 사회 조건을 반영하지 못해, 법집행의 정당성을 확보하기 어렵다.”

의뢰를 하였다.¹²⁾ 인권위의 자문내용이 “단속 및 연행의 권한 규정 여부 및 영장주의 적용여부” 등 실정법 중심의 법해석에 집중한 것은 아쉬움이 없지 않으나, 위 권고사례는 개인진정사건으로 시작하여 연구조사를 통해 중요한 정책권고를 이끌어내고, 출입국관리법 개정을 위한 변화의 계기를 마련하였다는 의미에서 큰 성과가 있다.

법무부는 인권위의 권고 후에 2006.2.경 “불법체류 외국인에 대한 단속규정을 적법절차에 맞게 수정하여 인권침해 논란을 불식하고, 인권국가로의 이미지 제고”를 위한 ‘출입국관리행정 변화전략계획’을 발표를 하고, 2006.6.경 법률유보 및 적법절차의 준수를 위해 ‘출입국관리공무원의 질문 및 출입·조사권’ 및 ‘법무부장관 명의의 임검명령서 제도의 도입’을 내용으로 하는 출입국관리법 개정초안을 발표한다. 그러나 법무부가 최종적으로 2007.11.경 입법예고한 ‘출입국관리법 일부 개정법률안’의 주요내용은 출입국사범에 대한 단속의 근거 규정을 보완한다는 명목으로 불법체류가 의심되는 외국인에 대하여 출입국관리공무원의 질문 등 단속절차와 외국인 불법 고용업소 출입·조사 등에 관한 근거를 규정하고 있고, 법무부가 2006.7.경 발표한 초안보다 후퇴한 법안이었다.¹³⁾ 인권위의 권고를 반영하기 보다는 행정편의와 단속의 효율성만을 제고한 법안이었다. 즉 단속의 근거 규정을 마련한다면서, 출입국 직원의 단속의 “권한”만을 규정하고 있고, 단속 “절차”에 대한 규정이 전혀 없고, 단속을 위한 공장 등 출입조사 권한 규정을 명문화하는 등, “법적 근거가 없다”는 인권위의 권고에 대하여 입법을 통해, 반인권적, 위법적 단속 관행을 합법화시키는 내용이었다. 이러한 결과는 인권위가 ‘법률주의적 논증’¹⁴⁾ 및 실정법 중심의 판단에 치중할 때 드러날 수 있는 취약점이기도 하다. 이에 인권위는 2007.12.경 법무부장관에게 기권고사항과 같은 취지의 「출입국관리법 일부 개정법률안에 대한 의견표명」(2007.12.06.)을 하였지만 법무부장관은 불수용하였다. 결국 지나치게 포괄적인 ‘보호’의 정의규정과 외국인 입국심사 및 등록시 지문 등 정보제공을 의무화하는 개정법률안이 국회를 통과하였다.

3) 출입국 단속 과정 인권침해 권고 사례

12) 「외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음집」(국가인권위원회 인권침해조사국, 2005), 287p.

13) 법무부안이 초안보다 후퇴한 원인은 당시 참여정부가 정권 말이었던 사회상황의 변화, 특히 천정배 법무부장관의 후임으로 김사출신의 김성호 법무부장관이 임명되었던 영향이 컸다.

14) 이호중, “구급시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006), 93p.

출입국단속 과정에서 인권침해는 정부의 강제단속 중심 정책, 통제절차 미비 등으로 인하여 인권위의 정책권고 이후에도 지속적으로 발생하고 있다. 인권위의 인권침해 권고 사례의 상당수가 출입국단속 과정의 인권침해 사례들이다. 단속반이 이주노동자에게 불법체류자 밀고를 강요한 사례(2005.8.16.자 05진인1137결정), 임의동행 형식으로 강제연행을 시도한 사례(2006.6.12.자 05진인2730결정, 2008.1.28.자 07진인2439결정), 영장 없이 사업장에 무단 진입하여 단속한 사례(2008.10.27자 08진인3152결정), 심지어 귀화한 한국인을 단속한 사례(2008.10.27.자 07진인4701)도 있었다. 이처럼 반복적인 단속관행을 근절하기 위해서는, 인권위가 최소한 민형사상으로도 명백하게 위법하거나 불법적인 사건의 경우에는¹⁵⁾, 가해자인 피진정인들에 대하여 ‘주의조치’나 ‘인권교육’에 그치는 것이 아니라 ‘징계조치’, ‘고발’, ‘위자료 지급’ 등 강하게 권고할 필요가 있다.

4) 아노아르 이주노동위원회장 진정 건에 대한 소극적 결정 (2005년)

한편, 이주인권 진정사건 중에서 인권위의 소극적인 결정에 대하여 인권단체들이 항의한 적이 있었는데, 대표적인 사건이 아노아르 이주노동위원회장에 대한 진정사건이다. 인권위는 2005.12.2. 아노아르 후세인 이주노동조합 위원장에 대한 단속 및 보호과정에서의 인권침해 진정사건에 대하여 보호명령서 발부 과정상의 위법성과 그로 인한 불법 구금상태가 존재하였음을 인정하였지만, 보호명령서 재발부 이후의 ‘보호’가 적법하므로 진정인에 대한 보호일시해제는 타당하지 않다는 결정을 하였다. 그러나 인권위의 결정은 인신의 자유를 중대하게 제한하는 행정행위인 단속, 보호에 대하여 사법기관의 통제절차가 전무한 상황에서 스스로 적법절차에 따른 신체의 자유제한이라는 헌법적 가치를 통해 기본권을 보호해야 할 의무를 스스로 회피한 것이다.

2. 외국인보호소 부문

1) 정책권고 사례

15) 예를 들어, 출입국단속반원이 영장 없이 제3자의 주거/영업장에 무단 진입하여 단속한 사건에서 법원은 위법한 공무집행으로 불법행위를 구성하여 손해배상책임을 인정하고 있다(서울중앙지방법원 2008.10.16.선고 2007가단252979판결 등).

18 _ 인권 이론과 실천 제10호

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	외국인보호규칙 전부 개정령안에 대한 검토	외국인 보호시설 내의 피보호외국인에 대한 인권을 보장하도록 외국인보호규칙 전부개정령(안) 중 일부 조항 생활규칙과 권리구제방안 안내, 보호외국인의 위독사망통보, 공동청원규정, 격리보호와 계구사용요건 등에 대한 개선 및 보완이 필요하다고 권고함.	05.05.23	일부 수용
2	00출입국사무소 직권조사 07-직인-0000002	00출입국사무소소장에게 소방 및 안전에 관한 직원교육 실시 및 재발방지대책을 마련할 것과 보호외국인이 이해할 수 있는 언어로 권리구제절차를 고지하는 절차를 마련하고 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것 등 권고.	07.04.09	일부 수용
3	미등록 외국인 보호 시설 및 외국인 교도소 방문조사에 따른 권고	법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1)보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것 2)보호절차를 개선할 것 3)보호시설 내 처우를 개선할 것을 권고 외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것 등을 권고	07.12.17	검토중
4	보호소내 유아 의료 조치 소홀 등 09-진인-0002790	법무부 장관에게 진정인을 포함한 모든 미성년자들에 대하여 출국권고나 출국명령 등 강제퇴거의 대안적 절차를 적극 활용하여 신체의 자유를 제한하는 보호조치를 최소화할 수 있는 대안을 마련할 것과 이들에 대한 구금이 불가피할 경우 가족보호를 위한 별도시설 마련 및 아동 인권보호를 위한 별도기준을 만들 것을 권고	09.12.28	검토중
5	2009년 외국인보호소 방문조사	법무부장관, 00 및 00 출입국관리사무소소장에게 방문조사로 드러난 문제점들과 관련하여 현행 단속 및 보호 관련 제도가 외국인의 기본적 인권 존중과 보호 원칙에 부합하도록 개선되어야 할 필요가 있다고 판단 출입국관리법 개정 및 시설 수용처우 관련하여 권고	09.12.28	검토중

2) 주요결정례에 대한 평가 : 여수외국인보호소 화재사건 및 외국인보호소 방문조사

(1) 여수출입국관리사무소 보호실 화재사고 직권조사에 따른 개선 권고

2007.2.11.경 전라남도 여수시 화장동 여수출입국관리소의 외국인 보호시설에서 화재가 발생하여, 10명이 숨지고 18명의 부상자가 발생한 참사가 일어났다. 참사가 발생하기 전에 피보호자들의 장기구금과 인권유린 문제, “인권유린에 못지않게 보호소의 열악한 시설과 절대적으로 부족한 관리 인원도 문제로 지적됐다. 비좁은 통로로 인해 많은 이가 한꺼번에 빠져나가기 어려운 구조였으며 수용자 관리 인원이 적어 정규직원이

아닌 공익근무요원과 외부 경비업체 직원이 근무했고 이런 이유로 보호소 내부는 쇠창살과 함께 자물쇠를 이중으로 설치해 대형 참사를 자초했다는 지적”¹⁶⁾ 이에 인권위는 직권으로 방문조사를 실시하여, “① 00출입국사무소장에게 소방 및 안전에 관한 직원 교육 실시 및 재발방지대책을 마련할 것과 보호외국인이 이해할 수 있는 언어로 권리구제절차를 고지하는 절차를 마련하고 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것, ② 노동부장관 및 00지방노동청 00지청장에게 외국인 노동자들이 필요한 실질적 권리구제 체계 수립 및 근로감독업무를 강화할 것을 권고, ③ 소방방재청장에게 출입국관리사무소 보호실에 대해, 업무시설로 분류되는 사무공간과 구별되는 별도의 특정소방대상물로 분류하고, 그에 합당한 소방시설의 설치, 유지 및 안전관리에 필요한 대책을 마련하고 관련규정을 개정할 것을 권고, ④ 00경찰서장에게 00화재사고로 인해 사망한 피해자들의 부검시 미리 유족에게 통지하지 아니하고 부검한 행위에 대하여 그 재발방지 대책을 수립할 것” 등을 권고하였다(2007.4.9.자 07직인2결정).

(2) 외국인 보호 및 교정시설 방문조사에 따른 권고(2007.12.17.)

인권위는 나아가 여수외국인보호소 화재사건의 근본원인인 미등록 이주민에 대한 행정상 구금문제, 그 전단계로서의 위법한 단속관행을 조사하기 위하여, 2007년부터 외국인보호시설에 대한 방문조사를 실시하게 되었다. 인권위는 2007년경 외국인보호시설 및 외국인 교정시설에 방문조사를 실시한 후 “법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1) 보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것, 2)보호절차를 개선할 것, 3)보호시설 내 처우를 개선할 것”을 권고하고, “외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것” 등을 외국인구금시설 및 처우에 대하여 개선을 권고하였다.

(3) 기타 침해사건·차별사건 권고 사례

인권위가 2007년 이후, 2008년, 2009년 그리고 올해까지 매년 외국인보호소를 방문 조사하고 기권고사항과 동일한 취지의 권고를 하고 있지만, 피권고기관인 법무부에서 인권위의 권고를 수용하지 않고 있다. 이에 따라 외국인보호소 내 인권침해 권고도 지속하고 있다. 예를 들어, ① 보호외국인들의 과밀수용과 실내 및 실외운동 미실시, 여성 보호외국인에 대한 조치를 소홀히 한 출입국관리사무소 소장의 행위가 보호외국인의 행복추구권과 신체의 자유를 침해한 사례(2005.4.25.자 05진인534, 04진인835 병합결

16) 하남현·남상욱, “<여수참사>폭행에 감금, 난민신청도 거부 ‘인권은 없었다’”, 헤럴드경제, 2007.2.12.

정), ② 보호소 내 의료조치미흡으로 인한 인권침해(2005.11.7.자 05진인2530결정), ③ 법적근거 없는 이송처분으로 인한 인권침해(2008.1.28.자 07진인121결정), ④ 심지어 외국인보호소 직원에 의한 보호외국인 폭행에 대하여 관련자의 징계 및 재발 방지대책 수립을 해당 외국인보호소장에게 권고하고 검찰총장에게 고발한 사례(2008.7.28.자 07진인5087결정, 2010.07.26.자 10진정3929결정)도 있었다.

V. 이주노동자(노동정책)

1. 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	정부의 외국인력제도 개선방안 재검토 권고	○산업연수생제도 단계적폐지 ○고용허가제도입 등 정책권고	02.08.27	수용
2	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고	○산업연수제 폐지 및 고용허가제 도입 재권고 및 입법촉구 ○불법체류 외국인노동자에 대한 최소한의 인권보장 대책 마련 및 이를 위한 공무원 통보의무 개정 ○외국인노동자 인권보호 기초자료 개발 및 번역	03.02.10	일부 수용
3	이주노동 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출	대법원에 계류중인 이주노동 설립신고서 반려처분 취소소송에 관해 외국인의 지위를 보장한 헌법 제 6조 및 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 등 국제인권조약에 비추어 체류자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성할 권리가 차별 없이 보장되어야 함을 담당재판부에 의견표명함	08.05.26	대법원 계류중
4	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 동법 시행령에 대한 권고	외국인근로자에 대한 사업장 변경신청사유의 확대, 변경사유 심사지침마련, 사업장 이동횟수 제한 폐지, 사업장 변경기간도 현실적 변경가능기간으로 연장하는 등 특별한사유가 있는 경우그기간만큼 사업장 이동기간을 연장하여 외국인근로자의 인권침해 최소화권고	08.01.10	불수용
5	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부 개정법률안에 대한 의견표명	노동부 장관에게 외국인 근로자의 사업장 변경 금지 등 중요 인권사항이 포함된 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부 개정 법률안」에 대하여 의견표명	08.09.25	
6	외국인 근로자의 건강권 확보를 위한 산업안전보건교육 개선방안 권고	외국인 근로자가 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」 시행규칙 제11조에 근거하여 사업장 배치 전에 받는 산업안전보건 교육뿐만 아니라, 사업장에 배치되어 일정 기간 경과 후에 추가적으로 산업안전보건교육을 실시하여 교육의 실효성이 확보될 수 있도록 관련 규칙을 개정할 것을 권고	10.12.23	검토중

2. 주요 결정례에 대한 평가

1) 산업연수생제도의 단계적 폐지 권고

인권위는 “정부가 2002.7.15. 발표한 ‘외국인력제도 개선방안’이 외국인 노동자의 심각한 인권문제를 개선하기에는 크게 미흡하므로 최소한 산업연수생제도의 단계적 폐지, 차별논란이 없도록 취업관리제 보완, 불법체류자의 단계적 양성화 조치 등이 포함되도록 개선안을 재검토할 것을 권고”하였다(2002.8.12.자 02진차40결정).

산업연수제는 2004년 8월 고용허가제 도입 이후, 연수생제도가 고용허가제로 일원화되었다. 하지만 산업연수제는 고용허가제로 일원화된 후에도 1년 연수 후 2년 취업이라는 명목으로 운영되어왔고, 산업연수생을 고용했던 사업장에서는 여전히 산업연수생의 퇴직금 등의 기본권적 노동권을 무시하고 있었다. 이후 헌법재판소는 2007.8.30. 관여재판관 7 대 2의 의견으로 ‘외국인산업기술연수생에 대하여 근로기준법상 일부 사항만을 보호대상으로 규정한 외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’(1998. 2. 23. 노동부예규 제369호로 개정된 것) 제4조, 제8조 제1항 및 제17조(이하 이 사건 노동부 예규’라 한다)가 헌법에 위반된다는 결정을 선고한다.¹⁷⁾

2) 고용허가제의 사업장변경제한에 대한 권고

인권위는 고용허가제 하에서 이주노동자의 사업장변경을 원칙적으로 제한하고 있는 제도에 대하여, “국무총리 및 노동부장관에게 외국인 근로자에 대한 사업장 변경 신청 사유 확대, 변경사유 심사 지침 마련, 사업장 이동 횟수 제한 폐지, 사업장 변경기간을 현실적 변경 가능 기간으로 연장하는 등 외국인 근로자의 직업 선택의 자유 및 근로의 권리 침해를 최소화 할 것”을 정책권고 하였다(「외국인 근로자의 사업장 변경 허용기준 등 개선권고」(2008.1.10.)). 그러나 피권고기관인 노동부는 인권위의 권고를 불수용하고 있다. 이에 인권위는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률일부개정법률안에 대한 의견표명」(2008.9.25.) 을 같이 취지의 의견표명을 하였다.

하지만 헌법재판소는 최근 2011.9.경 이주노동자의 사업장 변경 횟수를 3회로 제한

17) 2007.8.30.선고, 2004헌마670결정, 헌법재판소는 위 지침이 산업연수생에 대하여 강제근로 금지, 최저임금, 산업재해 등 근로기준법의 일부만 적용하였으며, 이는 외국인근로자의 권리에 대하여 내국인 근로자와 차별함으로써 평등권을 침해하였다고 판결하였다.

한 구 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제4항과 동법 시행령 제30조 제2항이 합헌이라는 이라는 결정(4명의 합헌의견, 1명의 각하의견, 2명의 별개의견 및 일부 반대의견, 1명의 일부 반대의견)을 내렸다(헌재 2011.9.29. 2007헌마1083, 2009헌마230, 352(병합)). 합헌의견은 이주노동자에게도 직장 선택의 자유가 있으나, 내국인의 일자리 보호와 이주노동자를 사용하는 중소기업의 이익을 도모한다는 취지에 비추어 볼 때 당해 법령 조항이 이주노동자의 직장 선택의 자유를 침해하지는 않는다는 취지였다. 인권위는 이 사건에서 헌법재판소에 별도로 의견을 제출하지 않았다.

VI. 결혼이주민 및 사회보장

1. 결혼이주민

1) 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」 제정안에 대한 의견표명	결혼중개업자와 계약을 체결한 계약 당사자가 작성한 신상정보를 중개하는 상대방에게 제공하도록 하되, 중개하는 상대방이 국내 결혼중개업자와 계약을 체결하지 않은 경우에는 국내결혼 중개업자와 계약을 체결한 당사자에게도 상대방의 신상정보가 제공될 수 있도록 할 것 등을 의견표명	08.4.10	-
2	혼혈인 가족 지원에 관한 법률안 관련 의견표명	여성가족부장관에게 ‘혼혈인 가족 지원에 관한 법률안’에 대하여 인종 혹은 민족을 이유로 한 차별을 금지하는 원칙을 법률안에 명시하고 ‘혼혈인’이라는 용어의 사용에 대한 문제점에 대하여 의견표명	08.4.10	
3	위장결혼으로 인한 무국적자 인권증진 방안 권고	국가인권위원회는 출신국의 국적을 회복하기 어려운 위장결혼으로 인한 무국적자의 인권상황을 개선, 증진하기 위하여 법무부 장관에게, 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 규정된 무국적자의 지위와 권리를 보장할 수 있도록 법과 제도를 정비할 것 등을 권고	11.09.01	검토중
4	결혼이주여성의 안정적 체류를 위한 신원보증제도 개선방안 의견표명	법무부장관에게, 언어문제로 인한 의사소통의 어려움과 문화적 차이에 기초하여 형성된 다문화가정의 이주여성이 가정폭력에 노출되어도 「출입국관리법시행규칙」 별표5의 2에서 규정하고 있는 신원보증제도에 의해서 내국인 배우자에게 종속되고, 가정 폭력에 노출될 우려가 있는 바, 결혼이주여성의 체류기간연장허가 신청시 「출입국관리법시행규칙」 별표5의 2 신원보증서의 제출 규정을 삭제할 것을 의견표명	11.09.29	-

2) 인권위의 활동에 대한 평가

결혼이주여성 관련 인권위의 법령·정책 개선 권고가 상대적으로 미흡했다. 지난 10년 동안 국제결혼이 꾸준히 증가하였고, 한국정부는 다문화가족지원법 등을 제정하기도 하였다. 그러나 다문화가족지원법은 법 적용범위를 한국인과 혼인한 이주민가족만으로 한정하여 이주노동자 부부 등을 배제하였고, 재한외국인처우기본법은 ‘재한외국인’의 정의를 합법적으로 체류하는 자로 한정하여, 미등록 이주민을 제외하였다. 그런데 두 법률안에 대한 인권위의 정책권고 및 의견표명이 없었다. 외국인정책의 기본법인 두 법안에 대하여 인권위가 소극적이었던 것은 많이 아쉽다.

또한 국제결혼 이주여성은 한국 국적취득 전까지는 ‘외국인’의 신분으로 국내 체류하는 것으로 국적 취득 전에 이혼을 하면 본국으로 귀국해야하거나 미등록(불법체류)로 전락할 불안정한 신분 상태에 처해있다. 국적법은 2004년 인도주의적 요청에 따라 혼인에 기한 귀화 요건을 완화하여 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었거나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자인 경우에도 국적 취득의 기회를 부여하였다. 그러나 한국의 언어와 제도에 미숙하고, 인적·물적 기반이 취약한 국제결혼 이주여성이 2004년에 개정된 혼인에 기한 간이귀화 조항에 따라 스스로 한국인 배우자의 귀책사유를 입증한 후 국적신청을 한다는 것은 가능성이 매우 희박하다. 신원보증제도 삭제하라는 취지의 권고뿐만 아니라 결혼이주여성의 안정적 체류를 위한 전반적인 제도개선방안에 대한 정책권고가 필요한 상황이다.

2. 사회권(주거, 의료, 교육)

1) 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
	「미등록 이주아동의 중학교 학습권 보장」을 위한 정책권고	「초·중등교육법 시행령」 제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등에 관한 규정)에 중학교 관련 사항을 별도로 규정하고, 미등록 이주 아동의 교육권을 지원할 수 있는 관련 지침 과 지원 계획을 수립할 것을 권고	09.12.3	검토중
	이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고	국가인권위원회는 이주아동의 교육권을 강화 하고 안정적 교육환경을 조성하기 위하여 교 육과학기술부 장관에게 이주아동에 대한 한 국어 교육이 체계적으로 이루어질 수 있도록 공교육시스템을 강화할 것, 법무부 장관에게 외국인에 대한 단속보호강 제퇴거 시 아동의 처우에 대한 내용을 관련 법령에 별도로 규정하고, 이주아동의 부모에 대한 강제퇴거 조치를 일정 기간 동안 일시 유예하는 방안을 마련할 것 등을 권고.	10.12.31	수용

2) 인권위의 활동에 대한 평가

이주민의 사회권에 대한 인권의 활동은 상대적으로 미흡했고, 주거, 의료 등 이주민의 사회권 실태조사조차 충분히 이루어지지 않았다. 국가인권위원회법에서 진정 조사대상 범위를 헌법상의 자유권적 기본권으로 한정하고 있고, 한국 헌법재판소가 헌법상의 기본권을 자유권적 기본권과 사회권적 기본권으로 분류한 뒤, 전자는 인간으로서의 권리이기 때문에 외국인도 기본권주체성이 인정되지만, 후자는 국민의 권리이기 때문에 외국인은 기본권주체성이 인정되지 않는다고 보는 법리가 영향을 미친 것으로 보인다.

사회보장의 사각지대에 있는 미등록 이주민 중에서도 이주아동에 대한 정책권고만 내고 있다. 한편, 인권위는 최근 2011.11.13. 미등록 이주아동의 의료접근권을 개선하기 위해 관련 제도를 정비하라는 권고를 냈는데, 그 내용은 “보건복지부가 2005년부터 실시하고 있는 ‘외국인 근로자 등 소외계층 의료비 지원사업’은, 지원 절차에 미등록 이주아동 부모의 전·현직 근로 여부가 확인이 되어야만 지원할 수 있도록 하고 있다”며 미등록 이주아동이 의료서비스를 안정적으로 제공받을 수 있도록 이 사업의 지원절차 개선, 의료비 지원 범위 확대, 진료기관 수 증대, 예산확보 등의 조치를 하라고 복지부장관에게 권고했다. 그러나 이러한 인권위의 결정에 대하여, “인권위가 이주노동자 가족이 건강보험 혜택을 받도록 하거나 이주아동이 의료급여 수급권자에 포함되도록 하는 등의 근본적 처방을 촉구하는 권고를 해야” 하는데 하지 않고, “복지부가 이미 ‘외

국인 근로자 의료비 지원사업’의 한계를 인식하고 개선방안을 마련 중인데 이런 권고를 하는 것은 인권위의 성과주의일 뿐”이라는 비판을 받고 있다.¹⁸⁾

VII. 난민

1. 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 검토의견	난민인권절차개선, 난민에 대한 사회적 처우 개선, 난민협약 제7조 유보 철회 등 의견 제출	06.06.12	일부 수용

2. 침해사건 권고 사례

인권위는 ① 2009년경 “법무부장관에게 난민인정불허처분취소소송이 진행 중인 난민신청자가 불법취업을 하였다는 사유로 외국인보호시설에 보호되거나 강제퇴거 되지 않도록 해당 소송 절차가 종료될 때까지 강제퇴거명령을 보류할 것을 권고”한 적이 있고(2009.2.23.결정), ② 2011.5.경에는 “법무부장관에게, 진정인의 난민인정불허처분취소 소송이 최종적으로 마무리될 때까지 진정인과 그 가족이 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있도록 취업활동을 허가하는 등 관련 대책을 마련하여 시행할 것을 권고”하였다(2011.5.23.자 2010진정323200결정, 난민신청 중의 경제활동 불가는 생존권 침해).

3. 인권위의 활동에 대한 평가

한국은 1992년, ‘난민의 지위에 관한 국제협약(난민협약)’과 그 선택의정서에 가입 비준하였다. 그러나 한국정부는 2000년까지 난민을 한 명도 인정하지 않고 있다가 2001년 1월에 인종박해를 원인으로 하여 난민지위를 신청한 에티오피아인 1명에 대해 최초로 난민지위를 인정 하였고, 2011년 6월말 기준, 난민지위를 신청한 총 3,301명

18) 한겨레 2011.11.13.자, “불법체류자 자녀 의료접근권 개선율”.

가운데 250명을 난민으로 인정하였다. 한국사회의 난민의 인권상황은, 저조한 난민인정율, 심사의 장기화, 난민에 대한 이해부족 등으로 매우 열악한 상황인데, 특히 난민신청자에게 생계비 지원도 전혀 없이 취업활동을 금지하고 있는 것이다. 최근에는 난민심사가 1년이 도과하도록 결정이 나지 않은 난민신청자에 한해 특별히 취업자격을 주도록 정책이 개선되었지만, 난민인정불허처분을 받고 행정소송을 하고 있는 난민신청자들은 제외하고 있어 여전히 문제가 된다. 그래서 인권위의 최근 ‘난민신청 중의 경제활동 불가능 생존권 침해’라는 권고(2011)와 ‘난민신청자가 불법취업을 하였다는 사유로 외국 인보호시설에 보호’(2009)라는 권고는 의미가 있다.

참 고 문 헌

- 국가인권위원회, 이주인권분야 결정례집(2008).
- 국가인권위원회 인권침해조사국, 외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음집(2005).
- 김인재·이발래, “인권에 관한 법제·정책 개선의 성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006).
- 소라미, ‘국제결혼 이주여성의 인권 실태와 관련 법적 쟁점’, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임(2007).
- 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006).
- 이호중, “국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가: 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로”, 민주법학 제33호(2007).
- 정정훈, “이주민 인권과 정책”, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임(2007).
- 조홍석, 국가인권위원회 결정의 분석·평가 및 전망, 국가인권위원회(2011).

<국문초록>

이주 인권 분야에서의 국가인권위원회 활동 10년 평가

장 서 연

공익변호사그룹 공감

국가체제 안에서 인권의 사각지대로 전락할 수 있는 이주민의 인권 상황은 그 사회의 인권상황을 보여주는 지표이다. 국가인권위원회법은 국내거주 외국인을 적용범위에 명시하고 있다. 이는 “인권”을 ‘헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’라고 정의하고 있는 규정에 비추어 보면, ‘인간’으로서의 권리를 ‘국민’으로 제한할 수 없는 당연한 귀결이라 하겠다.

국가인권위원회가 지난 10년 동안 인권의 사각지대에 있던 출입국단속, 외국인보호소에서의 이주민 인권과 관련하여 2005년부터 정책권고와 외국인보호소 방문조사를 통해 개입한 것은 큰 성과이다. 그러나 인권위가 출입국절차에 관한 제도개선을 재차 권고하였음에도 불구하고, 법무부는 관련 인권위의 권고에 대한 불수용 입장이고, 인권위는 권고이후의 사후관리를 사실상 방치하고 있고, 특히 MB정권이후 법무부와의 협력·공조 관계는 더 악화되었다. 출입국단속 및 외국인보호소 부문 외에 이주민에 대한 차별 진정, 결혼이주민, 사회권 분야에서의 인권위 활동은 상대적으로 미흡했다.

주제어 : 국가인권위원회, 이주노동자, 출입국단속, 외국인보호소, 결혼이주민, 난민

<Abstract>

Evaluation of the National Human Rights Commission's Activities in the Past Ten Years regarding Human Rights of Immigrants

Chang, Suh-Yeon

Korean Public Interest Lawyers' Group

Human rights situation of immigrants who may fall into the blind spot of human rights in state systems is an indicator of the society's human rights situation. The National Human Rights Commission Act specifies that foreigners living in Korea are included in its scope of application. This is naturally followed by the conclusion that people's rights as 'human beings' should not be limited to 'nationals', considering the provision that defines "human rights" as any rights and freedoms, including human dignity and worth, guaranteed by the Constitution and Acts of the Republic of Korea, recognized by international human rights treaties entered into and ratified by the Republic of Korea, or protected under international customary law.

The National Human Rights Commission achieved good results in submitting policy recommendations and doing visiting research in the immigration detention centers since 2005 to intervene in immigrants' human rights situation, in crackdowns on unregistered immigrants and immigration detention centers, which has been a blind spot of human rights for the past ten years. However, the Ministry of Justice has been taking a position for refusing the recommendation of the National Human Rights Commission to improve the system regarding immigration processes although the Commission has again submitted it. The National Human Rights Commission has been virtually neglecting follow-up controls after the recommendations and its cooperative ties with the Ministry of Justice has been aggravated, especially since Lee Myung Bak administration. The National Human Rights Commission's activities, other

than those on crackdowns and immigrant detention centers, were relatively inadequate in resolving complaints on discrimination against immigrants, marriage immigrants, and social rights issues.

Key words : The National Human Rights Commission, Migrant workers, Crackdowns on unregistered immigrants, Immigrant detention center, Marriage immigrants, Refugees