「UN인종차별 특별보고관 방한에 즈음하여」

2014 한국사회 인종차별 실태 보고대회

‖ 일시 : 2014년 8월 12일(화) 14:00-18:00

‖ 장소 : 서울글로벌문화체험센터 해치홀
서울 중구 명동8길 27 엠플라자 5층 (4호선 명동역)

‖ 주최/주관 : UN인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국

‖ 문의처 : 032-684-0244 (아시아인권문화연대)
02-780-0328 (인권법센터 보다)

「UN인종차별특별보고관 방한에 즈음하여」

2014 한국사회 인종차별 실태 보고대회

■ 일시 : 2014년 8월 12일 14:00~18:00

■ 장소 : 서울글로벌문화체험센터 해치홀

■ 공동주최

공익법센터 어필, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 공익인권법재단 공감,
글로벌커뮤니티협회, 두레방외국인성매매피해여성지원시설,
민주사회를 위한 변호사모임, 아산외국인노동자지원센터, 아시아인권문화연대,
외국인이주·노동운동협의회, 유엔인권정책센터, 이주공동행동, 이주여성인권포럼,
이주인권연대, 인권법센터 보다, 재단법인 동천, 차별금지법재정연대, 터(TAW),
한국이주민건강협회, 한국이주여성인권센터

■ 주관

UN인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국

■ 문의

032-684-0244 (아시아인권문화연대)
02-780-0328 (인권법센터 보다)

■ 보고대회 순서

일정	210‘	발표 주제	사회·발표자
여는 마당	**15'**		이완(외국인이주·노동운동협의회/아시아인권문화연대)
14:00	5‘	행사 취지 및 사무국 활동 소개	이완(외국인이주·노동운동협의회/아시아인권문화연대)
14:05	10‘	유엔인종특보 방한의 의미	정소연(민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회)
첫 번째 마당	**90‘**	**이슈별 실태**	박경태(성공회대 사회학과 교수)
14:15	15‘	인종주의 확산과 ‘국가없음’	김현미(연세대 문화인류학과 교수/이주여성인권포럼)
14:30	15‘	미디어 속의 인종주의	정혜실(TAW(터)네트워크/글로벌커뮤니티협회)
14:45	15‘	교과 과정 속의 인종주의 혹은 인종차별	이묘랑, 차현숙(다문화+인권을 고민하는 모임)
15:00	15‘	결혼이주여성과 인종차별	허오영숙(한국이주여성인권센터 사무처장)
15:15	15‘	인종차별과 건강권	김정우(한국이주민건강협회 기획팀장)
15:30	10‘	질의응답	
15:40−16:00	20‘	**휴식 및 다과**	
두 번째 마당	**105'**	**주체별 실태**	박경태(성공회대 사회학과 교수)
16:00	15‘	성착취 목적으로 인신매매된 엔터테이너비자 이주여성의 실태	박수미(두레방외국인성매매피해여성지원시설)
16:15	15‘	농축산업 이주노동자 차별실태	김사강(이주인권연대/이주와 인권연구소)
16:30	15‘	어선원 이주노동자들의 차별실태	이한숙(이주인권연대/이주와 인권연구소)
16:45	15‘	한국 내 이주아동의 인권 현황	황필규(공익인권법재단 공감)
17:00	15‘	후퇴하고 있는 고용허가제 10년, 이주노동자가 겪는 대표적인 문제점	박진우(이주노조 상임활동가/이주공동행동)
17:15	**30‘**	종합토의와 질의응답	
18:00		폐회 및 마무리	

목차

여는 마당

UN인종특별보좌관 방한의 의미 5

정소연 (민변 국제연대위원회)

첫 번째 마당: 이슈별 실태

인종주의 확산과 '국가없음' 8

김현미 (연세대 문화인류학/이주여성인권포럼)

미디어 속의 인종주의 13

정혜실 (TAW(터)네트워크/글로벌커뮤니티협회)

교과 과정 속의 인종주의 혹은 인종차별 20

이묘랑, 차현숙(다문화+인권을 고민하는 모임)

결혼 이주여성과 인종차별 28

허오영숙 (한국이주여성인권센터 사무처장)

인종차별과 건강권 31

김정우 (한국이주민건강협회 기획팀장)

두 번째 마당: 주체별 실태

성착취 목적으로 인신매매된 엔터테이너 비자 이주여성의 실태 38

박수미, 김동심 (두레방외국인성매매피해여성지원시설)

농축산업 이주노동자 차별실태 43

김사강 (이주인권연대/이주와 인권연구소)

어선원 이주노동자들의 차별실태 47

이한숙 (이주인권연대/이주와 인권연구소)

한국 내 이주아동의 인권 현황 51

황필규 (공익인권법재단 공감)

후퇴하고 있는 고용허가제 10년, 이주노동자가 겪는 대표적인 문제점 56

박진우 (이주노조 상임활동가/이주공동행동)

별첨: UN인종차별철폐위원회 한국 국가별 보고서에 대한 최종견해(2012) (한/영) 61

UN 인종특보 방한의 의미

정소연 변호사(민변 국제연대위원회)

1. 특별보고관의 역할

UN 특별보고관(Special Rapporteur)이란 특별히 인권침해에 대한 감시와 점검이 필요한 국가 혹은 주제에 대하여 상황을 직접 평가, 분석하고 필요한 권고 등을 제시하는 인권전문가로, UN 인권이사회가 임명한다. 특별보고관은 출신국 정부나 특정 단체를 대표하지 않고 중립이고 독립적인 전문가로서 해당 임무를 수행하고, 그 활동 내용을 정리한 보고서는 UN 인권이사회에서 발표 및 채택된다. 또한 특별보고관은 신뢰할 만한 정보를 가진 진정이 접수되면 진정서 또는 긴급 청원서를 통하여 해당 정부에 침해내용을 전달하고 필요한 조사가 행해지도록 촉구하는 역할도 하는데, 개별적 진정 사항은 특별보고관이 연례보고서에 공개할 때까지 보통 비공개로 처리된다. 이러한 특별보고관의 활동은 UN 인권이사회의 공식적 특별절차(Special Procedure)에 해당한다.

국가별 특별보고관으로는 북한인권특별보고관, 수단인권특별보고관, 미얀마인권특별보고관 등이 활동하고 있으며, 이중 미얀마인권특별보고관으로는 2013년에 한국인 최초로 이양희 성균관대 교수가 임명되었다. 주제별 특별보고관으로는 표현의 자유 특별보고관(2007년 방한), 인권옹호자 특별보고관(2013년 방한), 이주인권특별보고관(2015년 방한 예정) 등이 활약 중이다.

2. 인종차별과 특별보고관 방한의 의미

UN은 1965년 총회에서 “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; ICERD, 한국 1979년 비준)”을 채택·발효하여, 협약 비준국에게 인종차별 금지, 인종주의적 편견 타파, 인종간 이해와 존중을 위한 조치를 취할 의무를 부과하였다. 또한 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights; 일명 자유권규약, 한국 1990년 비준)” 도 제20조에서 인종차별의 금지를 명시하고 있으며, 그 외에 “경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 일명 사회권규약, 한국 1990년 비준)”, “이주노동자권리협약(한국 미비준)”과 같은 국제조약, “세계인권선언”, “2001년 더반 선언”, “인종과 인종적 편견에 관한 유네스코 선언” 등이 UN 회원국들에게 인종차별을 금지할 의무의 근거를 마련하고 있다.

“현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오주의 및 관련 차별에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; 이하 ‘인종특보’라 함)”은 1993년 유엔 인권위원회 제49회 총회에서 처음 임명되었다. 인종특보는 긴급한 인종차별 사안들에 대하여 문제를 제기하는 한편, 연례보고서를 작성하고, 여러 국가를 직접 방문하고 현장을 조사, 소통하여 그 내용을 정리한 방문보고서를 작성하여 세계의 인종차별 문제 상황을 알리는 임무를 수행한다. 그 구체적인 임무 내

용은 아래와 같다.

- 더반 선언(the Durban Declaration and Programme of Action; 'DDPA')에 명시된 피해자들을 포함하여 아프리카·아랍·아시아 출신자, 이주민, 난민 및 난민신청자, 토착민, 그 밖의 다양한 소수자에 대한 차별사건 해결 – 특정 인종 또는 민족에 대한 지속적 권리거부로 인해 발생하는 구조적 인권침해 상황의 개선 – 반유대주의, 반기독교주의, 반이슬람주의와 같은 차별에 기반한 세계 곳곳의 인종차별적·폭력적 활동에 대응 – 과거의 부당한 처우를 미화하거나 인종차별을 권장하고 불평등을 지속시키는 법률과 정책 개선 – 외국인혐오주의 현상, 혐오발언, 테러방지조치로 인한 인종차별 및 인종적 분류에 대한 대처 – 모범적인 인종차별철폐조치 연구 및 확산을 위한 노력 – 인종차별철폐를 위해 국가·지역·국제적 기구의 설립 지원, 문화적 다양성에 대한 존중의식 확산 및 인권교육 실시 – 외국인에 대한 혐오를 조장하는 정당이나 기관, 그리고 외국인혐오주의를 조장하는 인종차별적 분류(profiling) 등의 테러방지조치에 대한 대응

특히 특별보고관의 개별국가 방문보고서는 해당 국가의 입법, 행정, 사법 등 전체적인 사회구조를 비롯, 정책과 집행현실의 차이, 사회 현실 등을 상세히 정리하고 해당국가에 대한 권고를 포함하여 인권이사회에 보고되는 문서로, 이번 인종특보의 방한은 한국의 인종차별 현실을 국제사회의 시각과 수준에서 점검하고 확인하는 계기가 될 것이다.

3. 현 인종특보 무토마 루티에르

올해 한국을 찾는 현 인종특보 무토마 루티에르(Mutuma Ruteere)는 케냐 출신으로, 2011. 11. 임명되었다. 루티에르 특별보고관은 영국 에섹스대학교(University of Essex)에서 인권학 석사를 마친 후, 미국 네브라스카링컨대학교(University of Nebraska–Lincoln)에서 세부전공 분야로 인권에 대해 연구하며 정치학 박사과정을 수료하였다. 2009년에는 포스트닥 리서치 펠로우로서 남아프리카 케이프타운대학교(University of Cape Town) 법학과 내의 범죄학센터에서 '안보와 인권'에 대한 프로젝트를 진행한 바 있다. 케냐 미디어연구소(The Media Institute)에서는 연구원으로 일하며 '익스프레션 투데이(*Expression Today*)'와 '월간 나이로비 법률(*The Nairobi Law Monthly*)'의 에디터 및 기고자로 활동하였고, 1997년부터 2001년까지는 케냐 인권위원회(Kenya Human Rights Commission) 연구프로그램의 대표를 역임하였다. 또한, 케냐 인권연구소를 창립하고 2006년부터 2008년까지 소장을 역임하는 등 케냐에서 인권을 위한 활발한 활동을 펼쳤고, 지금은 유엔의 인종차별 특별보고관이자 '인권과 정책 센터(CHRIPS)'의 센터장, 그리고 케냐 아딜리(Adili) 컨설팅 그룹의 인권 전문 자문가로서의 역할을 수행하고 있다.

[첫 번째 마당]

이슈별 실태

인종주의 확산과 '국가없음'

김현미 (연세대 문화인류학/이주여성인권포럼)

1. 다문화사회로 이동하는 한국의 '인종주의'

한국도 '이주의 시대'의 새롭게 부상하는 이주 목적국이 되었다. 불과 30년 전 만해도 한국은 사람을 해외로 내보내는 송출국이었다. 1903년 한인들의 첫 해외 이주인 하와이 이민이 시작된 이래 한반도 전체 인구의 10퍼센트에 해당하는 726만8천명이 전 세계 176개국에 살고 있으며, 이 수치는 세계 평균 3퍼센트보다 훨씬 많다. 한국은 이스라엘, 아일랜드, 이탈리아에 이어 네 번째로 자민족국민을 해외로 많이 송출한 나라다.[1] 한국 사회의 가장 큰 변화는 인종, 국적, 언어가 다른 외국인 이주자의 유입의 증가다. 행정안전부의 2012년 외국인주민현황분석에 따르면, 외국인 주민의 수는 140만 9,577명으로 총 주민 등록 인구 5천94만8272의 2.8%, 약 36명 가운데 한명이 외국인 주민으로 파악되고 있다. 전체 인구에 비해 외국인 거주자의 비율은 아직 미미한 수준이지만 이런 변화가 최근 20년간 급작스럽게 일어났다는 점에서 한국사회에 주는 반향은 매우 크다.

특히 1990년대 이후 급증한 외국인 취업자나 국제결혼을 통해 한국에 정착한 외국인들이 늘어나면서 '다문화'란 말이 일상적 언어가 되고 있다. 단일문화를 강조했던 한국에서 '다문화' 사회란 말이 등장한 것은 매우 환영할 만한 일이지만, 이런 변화가 짧은 시간에 이루어진 만큼 '반 다문화담론'이란 이름의 외국인 혐오주의가 등장하고 다문화란 말이 철학이나 비전 없이 남용되는 상황 또한 한국사회의 현실이다. 한국사회는 이주자의 존재로 많은 사회적 변화를 경험하고 있다. 무엇보다 견고한 국민 정체성에 대해 질문하고 이주자를 어떻게 받아들이고 대우할 것인가에 대한 사회적 논의가 촉발되었다. 기존에 당연하다고 생각되었던 '한국인'이란 개념 또한 새롭게 재 정의되고 있다. 실제 한국 사회는 오랫동안 단일문화주의를 신봉한 사회였다. 영토적 귀속성, 순혈주의, 단일 언어주의라는 세 가지 원칙하에 구성되는 한국인의 정의는 통합된 국민 정체성의 기반을 마련해주었고, 궁극적으로 한국인의 단결력, 빠른 경제 발전과 사회 변화에 기여한 것으로 평가되어왔다. 한국인 내부의 '차이 없음'은 사회적 갈등이 없다는 것을 의미했고, 이 때문에 정치 지도자들은 의도적으로 단일민족주의의 신화를 강조해왔다. 한국인 내부의 젠더, 지역, 계급, 세대 등의 차이에 따른 다양성을 '분열'로, 의견의 차이를 '당파성'으로 이분화시킬 뿐만 아니라 둘 간의 감정적 '적대'를 강화해왔다. 이런 사회문화적 토양에서 급증하는 외국인은 불안하고 불예측적인 사회적 장소에 위치하면서 상상적 동질성에 기반을 둔 '한국인'의 인종주의적 적대의 쉬운 대상이 되고 있다.

한국의 경우 인종주의는 유색인종 한국인이 다른 유색인종 아시아인을 차별하는 양상으로 전개된다. 인종주의의 깊은 역사와 이에 따른 전쟁, 대량학살, 혁명을 경험한 서구사회에서 인종은 집단적 상흔을 불러일으키는 단어이며, 가장 금기시되는 언어이다. 단순히 외형적 인종이란 지표 때문에 적개심을 표출하는 것은 가장 야만적인 형태의 폭력이라 믿기 때문이다. 이 때문에 민주주의 사회에서 각 개인은 인종에 의거한 차별을 만들어내는 행위자 또는 가해자라는 사실에 대해서는 인정하고 싶어 하지 않는다. 여전히 인종차별주의가 만연함에도 불구하고, 인종주의를 거론하는 것은 이미 지난 역사를 들춰내는 행위이며, 또한 인종으로 구분되거나 차별받아서는 안 되는 정치적 올바름에 대한 믿음도 강력하다. 이 때문에 인종주의는 현대 정치 운동에서 '쉬쉬'하는 주제가 되고 있다.

현대 한국사회의 인종차별은 역사적으로 축적된 인종적 사고와 이주민의 존재를 '경험'한 상황에서 만

1) 재외동포재단. 호주일요신문 2013년 11월 21일 박은진기자.

들어지는 새로운 양상이다. 이주민의 존재를 통해 다양한 '증거'와 사례들을 선택적으로 사용하고 과장함으로써, 질문되지 않고 용인되었던 인종적 편견과 인종적 사고가 다양한 폭력을 통해 정당화되고 있다. 인종에 따른 차별은 가장 금기시되는 '차별'임에도 불구하고 인종차별을 막기 위한 다양한 노력이 이뤄질 수 없는 것 또한 한국적 특수성 때문이다. 인종차별은 한국 사회의 역사적 상흔과 현대 한국의 글로벌 경제 성장에서 오는 유사 제국주의적 정신 상태 등이 묘하게 결합된 정서적 구조 안에서 태동되는 것이므로 하나의 원인, 하나의 해결, 하나의 대안이 있을 수 없고, 복합적인 권력의 결합과 복잡한 '정서'의 영역을 포함한다.

2. 인종화로서의 '다문화' 표식

마일즈는 인종화(racialization)는 '인종'이라는 사고의 역사적 발현과 그 이후의 적용 및 재생산을 뜻한다고 주장하면서, 차별화된 사회적 집합성을 구조화하고 정의하는 방식으로 인간의 생물학적 특징을 두고 사람들 사이의 사회적 관계를 만들어 낸 범주화 프로세스로 정의 내린다.[2] 그러나 인종화과정은 '신체적 특징'을 필요로 하지 않는 담론적, 문화적 과정이기도 하다. 인종 구분과 유사한 의미와 가치를 환기시킴으로써 인종화의 과정은 소수 집단을 인종에 결부시켜 표시하고 낙인찍는 것이다.

이런 의미에서 한국의 다문화 정책은 인종주의적 메타포를 적극 차용함으로써 인종주의를 환기시켜내는 효과를 갖게 되었다. 즉, 한국의 다문화가족이나 다문화가족 아동에 대한 담론도 일종의 '인종화' 담론이라 해석할 수 있다. 2000년대 이후 국제결혼의 급증으로 가족 내 문화적 혼종화에 대한 우려가 생겼고, 국제결혼가족의 빈곤 문제에 관심을 갖게 되면서 한국정부는 국제결혼가족을 '다문화가족'이라 명명하고 2006년이후 다문화가족에 대한 사회적 지원을 공고화했다. 문제는 2006년 이후 본격화된 다문화 정책은 '법적 지위'가 확실한 통합의 필요성이 있는 결혼 이주자들만을 정책대상으로 설정해 왔다. 즉, 다른 이주자들에 대해서는 필요한 노동력은 얻되 이들을 사회구성원으로 통합하는 데 비용을 들이지 않는 정책을 추구해왔다. 정부의 다문화정책은 "주류 한국인이 기획하고 이주민은 선별적으로 호명하되 정해진 역할과 입지로 배치되는 사회"를 구성해냈다[3]. 한국의 다문화담론은 다문화가족을 지원하는 정책과 '구별'되지 않은 채, 혼용되어 사용되고 있다.

그러나 다문화담론의 태동은 이주자 운동과 매우 밀접한 관련을 맺는다. 원래 한국사회에서 다문화주의란 말이 등장하게 된 배경은 시민사회와 이주노동자를 지원하는 NGO 등을 통해서였다. 이주 노동자들은 적극적으로 인권과 노동권을 요구했지만 한국 사회의 인종 차별 때문에 이 운동은 사회 전반의 영향력을 끼치지 못했다. 무엇보다도 다문화 인권을 주도해야 할 주요 행위자인 이주자의 체류권 등 법적 지위의 한계 때문에 광범위한 '문화' 투쟁을 만들어 낼 수 없었다. 이주지원 단체와 시민사회에서 처음 사용하기 시작한 다문화주의 또는 문화 다양성은 그것이 일반적으로 내포하는 문화적 차이에 대한 상호인정과 승인의 의미보다는 한국인의 외국인 차별과 폭력성에 대한 대항적 개념이었다. 단일민족에 기반을 둔 국민주의가 만들어 내는 인종, 성, 계급 등 에 기반을 둔 다양한 폭력들을 통해 이주노동자, 혼혈인, 결혼이주자의 인권이 심각하게 침해됐기 때문이다. 이 때 다문화주의 또는 다문화 담론은 한국 선주민의 '반성'과 '성찰'을 요청하는 담론이었다. 그러나 다문화 담론이 국가에 의해 '차용'되면서 철학적 실체 없이 광범위하게 유통되고 있고, 급기야 다문화 담론은 정착형 이민자인 결혼이주자와 다문화가족에 대한 담론으로, 귀결 또는 협소화되기 시작했다. 한국의 다문화담론은 이민국가로의 불안을 관리하는 제도로 등장하면서, 선주민에 대한 교육이나 의식화에 무관심했다. 최초의 정착형 이민자인 결혼이주자를 한국 가족과 사회 내에 편입시키기 위한 빠른 동화를 통한 한국화라는 목적에 얽매이다 보니 '다문화가족' 정

2) Miles, Robert. 1989. Racism. London: Routledge.
3) 한건수(2011), "한국의 다문화사회 이행과 이주노동자," <철학과 현실> 91, 29쪽.

책으로 환원되었고, 이 정책은 다문화가족 전체를 '취약계층'과 동일시하면서 영구적인 주변부 계급으로 고착화시키는 문화적 폭력도 만들어냈다. 다문화가족은 정부의 복지 공약 남발의 대상으로, 기업의 사회적 책임의 쉬운 대상으로 선택되었고, 궁극적으로 선주민과의 사회적, 심리적, 문화적 교류의 장을 갖지 못한 채 최근에는 외국인 혐오의 대상으로 상징화되는 상황을 낳았다. 외국인 노동자를 받아들이며 일터나 삶터를 다문화적 인권/노동권/거주권이 관철되는 장으로 변화시키기 위한 노력은 부족했다. 국가의 문화이데올로기로 변질된 '다문화담론'은 이주자에게 시혜를 베풀고, '구제'해야 한다는 선주민의 우월의식을 고양하는 역효과를 낳기도 했다.

3. '반다문화' 담론의 성격과 확산

한건수의 지적대로, 한국에 확산되는 '반다문화' 담론과 정치적 행동은 한국 정부가 다문화주의 정책을 '제대로' 추진해보지도 못했고, 언론과 시민사회의 여론 주도층이 다문화주의적 가치를 계몽하고 있는 상황에서 발생하고 있다는 점에서 문제적이다.[4] 이는 관용구로 사용되는 '다문화'에 대한 혐오증이 구체적인 일상생활에서 이주민과의 상호작용에서 비롯되었기 보다는 각종 미디어와 여론을 통해 형성된 '사회적 상상력'로부터 비롯된 것이라는 점이다. 신자유주의적 경제 정책으로 '생존'의 불안이 심화되는 상황에서 다문화가족과 이주민에 대한 '퍼주기식' 지원이 이뤄지고 있다는 현실 인식은 사람들의 반감을 낳게 했다. 외국인과 '공정한' 관계를 경험해보지 못한 상황에서 외국인은 '소유물'이나 '값싼 노동력'이상의 위엄과 인격을 가진 존재로 상상되지 못했다. 이런 상황에서 국제결혼 실패나 일자리를 놓고 외국인과 경쟁하는 상황은 선주민들에게 새로운 분노를 초래했는데, '신분'이 역전되는 것 같은 두려움 때문이다. 경제제일주의 원칙과 한국의 글로벌한 위상에 대한 자부심으로 경제 개발국 아시아 시민들과의 위계화를 당연한 것으로 받아 들여왔던 일부 한국인이 보이는 인종주의는 '반다문화' '반외국인' 운동으로 조직화되고 있다. '다문화정책반대', '다문화바라보기 실천연대', '외국인노동자대책시민연대,' '단일민족 코리아' 등의 사이트들은 반 다문화 및 외국인 추방 운동을 벌이고 있다[5]. 이들이 주장하는 반 다문화 담론은 다음과 같은 내용을 담고 있다.[6]

1) 국제결혼, 조선족 가사도우미, 외국인 범죄로 인한 한국인의 피해 강조
2) 서민들의 경제난 가중: 이주민이 일자리를 잠식하고 저임금 체제를 지속시키면서 서민들의 경제난을 가중시킴
3) 국가안보 위협: 미등록이주자와 같은 범죄자를 방조함으로써 범죄가 만연하고, 폭동이 일어나 국가안보가 위협받음. 국민의 인권침해로 이어짐.
4) 민족말살: 다문화정책은 이주민을 '우대'함으로써 한민족을 차별하고 결과적으로 한민족을 말살하는 정책임
5) 유럽 우파 지도자들의 다문화정책 포기 및 실패 선언을 강조함으로써 '보편적 추세'로서의 반이주자 정책을 정당화함.

문제는 인터넷을 중심으로 반다문화담론을 유포하던 조직들이 정부의 공청회나 학계의 학술대회, 각종 집회에 참가하면서 그 활동 범위를 넓히고 있고, 정책 자문회의에도 초대되고 있다는 점이다.[7] 정부의

4) 한건수 2010, "한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론: 어떤 다문화주의인가?", <다문화와 인간> 1권 1호, 117쪽.
5) 강진구 2012, "한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로," <인문과학연구> 32집;
6) 한건수 2010, 위글; 강진구 2012, "한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로," <인문과학연구> 32집; "김정선 2013, "반다문화주의의 이데올로기적인 환상에 대하여," 이주여성인권포럼 편, <우리 모두 조금 낯선 사람들>, 오월의 봄.

이주민 정책의 방향에 영향을 주는 전문가 집단으로 인정될 뿐 아니라, 한국인의 내면화된 인종주의를 '공론화'시키고 있다. 즉, 적대, 혐오, 낙인, 증오에 기반을 둔 담론이 '범죄'라기 보다는 일종의 정보, 전문성, 의견으로 받아들여지고 있는 상황이다. 인종차별주의적 발언을 대한 제제나 처벌도 없고, 문화다양성에 대한 존중 교육도 체계적으로 이뤄지지 않는 상황에서 인종차별주의는 확산될 수밖에 없다.

현재의 반다문화담론은 '신인종주의'의 표현이다. 신인종주의는 적대가 '인종'에 기반을 둔 차별이 아니라 '문화적 차이'를 강조하는 것뿐이라는 점을 강조한다.[8] 문화는 민족과 국가 정체성의 원천이므로 자신의 '문화'를 누리고 싶어 하는 사람은 그 문화를 즐길 수 있는 지역으로 돌아가야 함을 주장하면서 이주자의 추방을 정당화하는 것이다.

4. 인종주의 확산과 '국가없음'

한국에서 왜 인종주의는 확산되고 있을까? 버틀러(J. Butler)와 스피박(G. Spivak)의 대담에서 개념화된 '국가 없음'의 의미를 떠올려보자. 신자유주의에 입각한 전 지구적 '관리국가'는 국민국가 내의 재분배, 복지, 그리고 헌법주의에는 관여하지 않고 전 지구적 자본의 유통을 위한 관리자 역할만을 수행하려고 한다. 이는 국민국가 내에서 국가가 국가의 기능을 하지 않는 '국가 없음'의 상태를 만든다.[9] '국가 없음'이란 민족이나 국민 같은 호명에 의존하면서 특정 주체들은 국가에 적법한 주체로 엮지만, 사회 주변부나 이주자처럼 다른 주체들은 적극적인 권력의 행사를 통해 국가 밖으로 내치고 추방하여 권리를 박탈하는 상태를 의미한다.

하지만 '국가 없음'은 국가가 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위해 수행해야 하는 재분배와 복지 기능의 역할을 수행하지 않음으로써 국민마저도 '국가 없음'의 느낌을 갖게 된다는 것이다. 국가가 전통적인 역할을 수행하지 않고, 시장에 많은 것을 양도한 신자유주의 하에서 자기 정당성과 권위를 확보하는 방법은 국가가 가진 문화적 이데올로기 기능을 강화하는 것이다. 국가는 신자유주의 시대 개인이 가진 경제적 불안이나 사회적 지위 하락에 대한 공포 등의 상태에 있는 국민들의 삶에 장기적인 안목과 기획으로 접근하기 보다는 이들의 '안전'을 보장해주는 자의 입장을 취하게 된다. 바우먼은 신자유주의 기획 하에서 안전과 안보의 개념이 주된 관심사가 되고 있으며, 국내 출신 하층계급과 불법이민자들을 잠재적인 내부의 적으로 간주되는 경향이 심화되고 있음을 지적한다. 동시에 국가는 선량한 국민을 철저하게 보호하겠노라는 약속을 하며 자신의 정당성을 확보해나간다.[10] 국가가 복지 정책에서 후퇴할수록 여전히 국가는 건재하다는 것을 보여주기 위해 안보와 치안을 강조하는 문화적 논리는 강화된다.

한국이라는 국가는 이러한 점에서 여전히 '부권적 권위주의'의 성격을 지닌다. 즉 개인화된 자유를 낭만화하고 작은 국가를 주장하는 신자유주의 모델과는 달리, 강하고 보호주의적인 국가를 상정하려고 한다. 통치자는 항상 '서민'을 걱정하고, '서민'을 먹여 살리는 문제를 고민하는 가부장의 모습으로 자신을 재현한다. 이러한 통치체제는 1970년대의 유교적 부권주의의 문화적 모델과 신자유주의적 모델을 결합시켜, 시민들의 일이나 복지 등의 적극적인 생존권에 대한 물적 보장은 제공하지 않은 채 이들을 단지 온정주의적 대상으로 남겨두고 있다. 국가가 영토 구분이 희미해지는 글로벌 경제 체제 하에서 자국의 경제적 생존을 위해 민족주의와 민족 담론이 강화되고 있는 것 또한 신자유주의에서 일어나는 주목할 만한 현상이다. '국가없음'의 상황은 국가에 대한 저항과 도전으로 연결되기 보다는 전통적 공동체로의 회귀를 조장한다. 국가는 '안보'개념이나 반 이민자 정서의 조장을 통해 내부를 단결시키며 국가 정당성을 획득한다. 이러한 정치 문화적 환경에서 이주자는 '값싼 노동력'이라는 도구적 관점으로만 평가되고, 여전히 이

---

7) 한건수, 위글.
8) 박경태, 2009. 『인종주의』 책세상, 131쪽.
9) 주디스 버틀러· 가야트리 스피박 『누가 민족국가를 노래하는가』, 주해연 옮김, 산책자 2008, 87면.
10) 지그문트 바우먼 지음, 함규진 옮김 『유동하는 공포』 산책자, 2006,

주자는 ‘국익에 위배되는’ 잠재적 위협인물로 규정된다. 경제위기와 고실업의 원인을 이주자 탓으로 돌리며 외국인 혐오를 부추 키거나 ‘불법’이주자로 범주화하여 인간에 대한 착취를 영속시키는 자본과 국가의 모습은 매우 익숙한 광경이 되고 있다. 인종주의에 기반을 둔 외국인 혐오나 반다문화 담론 또한 국가의 방관과 방치 하에서 확장될 수밖에 없다.

신자유주의 경제 질서이후 가중되는 사회적 추락에 대한 불만과 불안을 타민족과 외국인에게 전가하는 반다문화담론과 인종주의는 양산될 수밖에 없다. 국민의 불안을 ‘반-이주민 정서’로 추동해내는 우파 보수주의 정권의 득세 또한 이주의 정치화를 가속시킨다. 한국 정치 문화 환경의 급속한 퇴행은 신자유주의적 우파 정치와 그 불만 또는 동조 세력이 묘하게 결합하면서 이주자와 외국인에 대한 인종차별적 폭력을 방관하거나 양산하는 형태를 보이고 있다. 바우만의 말대로 지난날의 ‘부재지주’처럼 권력을 갖되 사람들의 실질적인 삶에 관여하거나 예속되지 않는 정치-자본가 세력은 ‘문화적 세뇌’라는 지배제체를 통해 인권, 평등, 민주, 개별성이라는 보편적 가치를 하찮은 것으로 만들고[11], 대신 그 자리에 냉전 이데올로기의 공포와 글로벌 ‘대한민국’이라는 축제 분위기를 끼어놓고 있다. 정치적 공론장인 ‘아고라’는 사라지고, 폭로와 증오의 디지털 네트워크는 확장적 자기 증식을 한다. 이 때 기본 인권도 갖지 못한 이주자는 쉬운 증오의 대상이 되고 있다.

신자유주의적 자본의 질서는 불안정성, 불확정성, 불안이란 거대한 구조를 일상화시키지만 사회적인 모순과 위험을 해결할 의무와 필요를 개인적인 차원의 문제로 남겼다. 신뢰, 참여와 헌신, 협상과 조정이라는 룰에 의해 관리되어야 할 공적 소통의 영역은 적대와 혐오로 넘쳐난다. 이런 상황에서 삶의 확실성과 안정에 대한 갈망은 대다수의 한국인을 익숙하고 전형적인 ‘자민족중심주의’로 회귀하게 만든다. 자민족중심주의는 내부의 갈등을 무화시키고 동질성의 신화에 의존한 인종주의의 한 표현이며, 이때 외부의 희생양을 필요로 하는 폭력을 수반하면서 강화된다. 애국심이나 국가 지키기로 포장된 반외국인, 인종주의적 담론은 무개입적, 무비판적 사회 환경에서 증폭할 수밖에 없다. 무엇이 원인이고 무엇이 결과인지에 대한 인과적 질문을 포기한 사회적 분위기에서 이주자는 모든 사회, 경제, 안보 불안의 원인으로 지목된다. 이들에 대한 공격과 비난은 이주자들의 취약한 위치 때문에 응수적 저항을 하지 못한다는 점을 이용해서 수위를 높여간다.

한국 사회의 인종주의의 확산은 이주자의 '무권력' 상태를 지속시키는 요인들, 즉, 혐오범죄를 막기 위한 제도적 장치의 부재, 교육과 미디어에서의 인식 변화를 위한 노력 부재, 시민사회의 적극적인 개입 부재를 통해 확산되고 있다.

11) 지그문트 바우만지음/ 이일수 옮김, <액체근대> (강)

미디어 속의 인종주의

정혜실 (TAW(터)네트워크/글로벌커뮤니티협회)

대중매체로서 미디어는 일상에서 쉽게 정보에 접근하게 하는 수단이며, 그 파급력 또한 커서 한국인들의 인식과 가치판단에 상당한 영향을 주고 있다. 더구나 인터넷 보급과 활용도가 높은 한국사회에서 미디어는 언론보도와 더불어 방송 그리고 영화에 이르기까지 스마트폰 하나로도 얼마든지 접근 가능한 매체가 되었다. 따라서 이러한 접근성의 용이함은 다시 SNS를 통해 담론의 형성과 더불어 빠른 재생산을 통한 파급력을 가진다. 그래서 미디어에서 다루는 사안들은 경우에 따라서 어떤 한 사실의 진실여부와 관계없이 유포되었다가, 정정보도가 된다 할지라도 이미 늦은 결과를 초래하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 다문화 사회를 지향한다고 선언한 한국사회에서 90년대 이후 유입이 크게 늘어난 이주민들을 미디어가 어떻게 다루는 가가 현재의 한국사회의 인종주의의 일면을 파악할 수 있는 중요한 분석 근거가 될 수 있다고 할 것이다. 이는 직접적인 인종차별(Racism)과 인종주의화(Racialization)를 모두 고려의 대상으로 넣고 있으며, 특히 한국사회의 특성상 단일민족으로서의 순혈주의를 탈피하지 못한 상황에서 한국인과 그들이라는 타자로 대변되는 집단들에 대한 구별과 구분 그리고 고정관념과 편견, 왜곡된 이미지, 낙인찍기, 희생양 만들기, 문화적 폄하나 비하 등과 같은 것들을 주의해 볼 필요가 있다.

1. 뉴스기사 보도 태도를 통해 인종주의

1) 집단적 정체성 부여는 인종주의다.

한국사회에서 다문화는 어떤 특정 집단을 지칭하는 말이 되어버렸다. 이는 물론 <다문화가족지원법>이라고 하는 법률적 정책적 용어로서 한국인과 결혼한 이주민과 그 사이에서 태어나거나 또는 입양된 가족들로 구성된 사람들로 나타내는 말이기는 하다. 그러나 이것이 그러한 용도를 벗어나 특히 아시아에서 온 결혼이민자남성(이주노동자 출신)과 결혼이민자여성(주로 특정 종교단체나 중개업자를 통한 결혼)들로 국한되어 사용되면서 국제결혼 한 가정들을 서구유럽에서 온 외국인들과의 결혼과 구분지어 사용하고 있다. 그리고 이러한 다문화가 붙어서 다문화가정, 다문화 이웃, 다문화가정 자녀, 다문화 청소년, 다문화 어린이, 다문화 학생, 다문화 군인, 다문화부부 등으로 사용된다. 이는 마치 인종적 그룹을 백인과 흑인을 나눈 것처럼 한국인과 **다문화인이라는 집단적 구별**을 가능케 하는 용어가 되고 있으며, 이미 인종적 위계처럼 서구유럽에서 온 사람들로 구성된 국제결혼 가정과 한국인들로만 구성된 한국인 가족들과는 구별되는 존재임을 확연히 보여주고 있다. 더구나 그들은 <표1>에서의 기사검색에서 볼 수 있듯이 최근 2년 동안 다문화가정이라는 키워드를 통해 검색할 경우 무려 30,656건이나 발견되었으며, 특정한 **고정관념**을 생산해 낼 만큼 다문화가족의 구성원들의 복잡하고 다양한 민족과 언어와 문화 그리고 외모의 다름을 무시하였다.

> 대학생-다문화 어린이 손잡고 문화체험 [문화일보] 2014-07-30 36면 815자
> 농협재단(이사장 최원병)은 29일 충남 공주 도령서당에서 농촌지역 **다문화가정 초등학생** 20명과 이들의 멘토 역할을 맡은 농협재단 인재육성 장학생 20명이 함께하는 '다문화 어린이캠프'를 개최했다.(생략)

그리고 다문화가정 키워드가 지원의 대상(6,963건)과 소외계층(3,573건)과 관련 검색됨으로써 빈곤의 이미지가 강화될 우려가 있으며, 이는 철저히 **계급적 인종주의**의 한 단면을 보여주고 있다 할 수 있다. 이러한 미디어의 보도는 한국인들로 하여금 다문화가정을 세금을 갉아 먹는 존재 또는 복지의 대상으로만 한정적으로 여기게 하는 부정적 효과를 주고 있다.

2) 순혈의 반대 개념으로서 혼혈용어 사용의 인종주의 위험성

한국은 근대화의 과정에서 일본의 식민지배에 저항할 담론으로서 순혈주의 내지 단일민족주의를 주장해 왔다. 따라서 이러한 순혈주의에 근거한 민족주의 담론은 혈통의 순수성에 위반되는 혼혈인들의 삶을 제한함으로써 사회적 배제를 통해 차별을 유지해 온 것이 사실이다. 이는 미군과의 사이에서 태어난 수많은 아이들을 해외로 집단적으로 입양시킴으로써 보이지 않는 존재로 만들려고 했던 역사에서 드러나듯이 말이다. 그래서 UN과 같은 국제사회는 한국사회가 혼혈이라는 말을 더 이상 사용하지 말 것을 권고한 바 있다. 그럼에도 불구하고 최근 2012년부터 2014년 7월까지 1, 287건이나 뉴스 보도에서 사용되어 왔다. 혼혈아, 귀화 혼혈인, 혼혈선수, 혼혈커플(경향신문 외) 등인데, 특히 스포츠 분야에서의 혼혈선수(413건)에 대한 용어사용이 빈번하였다. 무엇보다 현재 태어나는 아이들을 구분지어 **'신생아 중20명 중 1명이 혼혈'**(세계일보, 2014년 7월30일보도)이라는 기사제목은 얼마나 한국사회가 순혈주의에 사로잡힌 인종주의 국가인가를 보여주는 최근 사례라 할 것이다.그러나 이것만이 문제가 아니다. 우린 **혼혈에도 피부색에 따른 위계**를 확실히 보여준다. 서구유럽에서 온 백인부모를 둔 혼혈인들은 그들의 피부색과 서구적인 미모로서 선호되고 있음을 굳이 숨기지 않음으로써 인종주의를 드러낸다.

> '우결 세계판' 야기 아리사, 혼혈 미모 "샤이니 키가 반할 만해~"[매일경제] 2014-02-18 713자
> '야기 아리사는 일본 유명 잡지와 패션쇼 등으로 다양하게 활동하고 있는 인기 모델로, 일본인 어머니와 프랑스인 아버지 사이에서 태어났으며 올해 스무살로 우결 사상 최연소 신부가 됐습니다.'

그런가 하면 이미 다문화가정자녀라는 말이 있음에도 불구하고 이를 중도입국청소년과 구분 짓기 위해 **혼혈다문화가정아이**라고 지칭하는 말도 공중파(MBC)에서 서슴없이 사용하기도 한다.

> "우리도 한국인"‥중도입국청소년 위한 시설 부족[MBC] 2012-09-07 824자
> '한국에서 태어나 한국어와 문화에 익숙한 혼혈다문화 가정 아이들은 80% 이상이 교육을 받고 있는 데 비해, 중도입국 청소년들의 경우엔 교육을 받는 비율이 40%도 되지 않습니다.'

3) 이주민에 대한 부정적인 이미지를 강화하는 인종주의

아래 <표1>에서 보듯이 예를 들어 다문화가정자녀를 문제로 보는 시각과 글로벌인재로 보는 시각을 대비해 보았을 때 문제로 보는 기사는 1,172건이나 되는 것에 반해서 글로벌인재로 보는 기사는 341건에 지나지 않는다. 그러나 이 글로벌인재라는 기사 키워드에서 내용으로 들어가 보면 결국 이 또한 다문화가정자녀를 지원한다는 취지에서 시혜적인 관점의 정책을 내포하는 뉴스가 보다 많아서 결코 긍정적인 관점의 보도태도라고 판단하기 어렵다. 이는 지원 대상이자, 소외계층이라는 계급적 위치에서 보도 내용은 늘 무엇인가 **문제가 있어서 도움 받아야 되는 집단으로 부정적으로 이미지화** 되고 있다는 것에 지나

지 않는다.

그런가 하면 이러한 이주민들이 밀집해 살고 있는 지역을 외국인 범죄가 많이 발생할 가능성이 있는 것으로 연결 짓고 있는 뉴스 보도가 많아서, 실제 외국인이 피해자가 될 가능성과 가해자가 가능성이 될 가능성을 모두 열어 놓고 보아야 함에도 불구하고, **범죄라는 이미지만 밀집지역과 연관되는 기사(243건)**들이 많다.

> -빨라지는 다문화시계.. 외국인 범죄도 '급증'[파이낸셜뉴스] 2014-07-30 1347자
> '다문화가정 증가와 함께 국내 체류 외국인이 크게 늘어나면서 외국인이 관련된 4대 사회악 관련 범죄도 큰 폭으로 늘고 있다.'

> -서울시, 금천구 안전 사각지대에 '범죄예방디자인' 도입[이투데이]|2014-07-02|1077자
> 지자체 **외국인 비율 전국 2위**로 인근 서울디지털 23단지 및 대상지내 소공장 **외국인 근로자로 인해 외국인 범죄가 다수 발생한다**는 점도 고려할 예정이다.

외국인 근로자와 범죄의 연관성이 얼마만한 비율로 일어나고 있는 지 정확한 수치에 대한 제시 없이 '다수'라는 말로써 엄청 많이 일어나는 곳으로 묘사하고 있지만, 실제 경찰청 조사에 의하면 내국인 범죄 비율보다 1/3 수준[12]에 머무르고 있기 때문에 외국인 밀집지역과 범죄를 특별히 확실히 연관시키기 어렵다. 따라서 이러한 보도태도는 아주 위험한 인종차별적 편견에서 나온 근거 없는 정책을 그대로 여과 없이 인용 보도한 사례라 할 수 있다. 그에 대해 공정한 보도를 하는 신문의 경우에 이것이 인종차별일 수 있음을 알려주는 중립적 보도 태도를 견지하기 때문이다.

> 경찰, 외국인 밀집지역 집중단속 논란 [경향신문]|2013-02-21|18면 |40판 |사회 |뉴스 |1363자
> 외국인 밀집지역에 대한 경찰의 집중단속을 놓고, **'두 개의 시선'이 충돌**하고 있다. 일부 시민들은 경찰의 집중활동을 환영하고 있지만, **외국인이 많이 모여 산다는 이유만으로 표적 단속을 벌이는 것은 '인종차별'이라는 비판도 제기**됐다.

<표1> 다문화 및 이주민에 대한 기사 내용별 건수
(2012년 7월 1일 ~ 2014년 7월 31일)[13]

보도성향 / 언론사	다문화	지원 대상	소외 계층	다문화가정 자녀문제	외국인밀집 외국인범죄	글로벌 인재	혼혈
총 인용 건 수	30,656	6,963	3,573	1,172	243	341	1,287
전국종합일간지	**4,678**	**1,137**	**655**	**278**	**47**	**67**	**613**
경향신문	293	55건	33건	32	1	5	66
국민일보	954	255건	128건	51	7	7	79
세계일보	615	126건	90건	20	1	11	129
동아일보	546	147건	61건	42	2	11	64
문화일보	513	121건	101건	32	9	12	53
서울신문	469	112건	49건	32	7	9	83
한국일보	478	112건	91건	24	8	11	77

12) 경찰, 외국인 밀집지역 집중단속 논란 [경향신문]|2013-02-21|18면 |40판 |사회 |뉴스|1363자
경찰청 자료를 보면, 외국인 범죄율은 1.7%로 내국인 범죄율 3.95%보다 낮다.

13) <표1>의 자료들은 한국언론진흥재단의 미디어 가온에 등록된 보도 매체들 중 키워드 기사 검색을 통해 전국 및 지역 종합일간 신문 그리고 경제일간신문과 인터넷 신문 마지막으로 주요3대 방송사를 대상으로 분석한 것이다.

아시아투데이	543	165건	82건	20	12	12	19
한겨레	267	44건	20건	25	0	1	43
지역종합일간신문	**19,785**	**4,281**	**2,042**	**687**	**133**	**163**	**198**
경기일보	859	220	142	48	7	6	7
경인일보	896	173	86	32	15	4	18
인천일보	660	131	93	22	14	10	7
강원일보	1,309	209	76	21	0	12	13
강원도민일보	1,000	163	66	19	1	6	8
대전일보	1,134	261	99	27	9	10	12
중부매일	1,125	247	126	30	8	10	5
충청투데이	1,234	277	130	42	9	16	6
중도일보	1,360	355	146	64	13	10	4
충북일보	1,199	287	121	18	5	5	0
부산일보	520	109	38	33	4	5	36
매일신문	1,233	176	74	26	5	5	13
영남일보	673	107	61	25	3	11	11
국제신문	276	56	31	23	1	2	16
경남신문	528	132	61	18	4	4	4
경상일보	388	53	39	11	13	1	3
경남도민일보	779	179	71	27	4	11	4
전북도민일보	1,411	375	193	42	4	12	16
전북일보	938	215	128	51	2	13	5
새전북신문	614	185	92	32	3	3	1
광주일보	402	110	38	28	1	2	3
무등일보	399	88	53	11	1	1	0
전남일보	311	56	30	7	3	1	1
한라일보	147	25	16	9	0	3	1
제민일보	390	92	32	21	4	0	3
경제일간신문	**5,267**	**1,429**	**999**	**161**	**47**	**108**	**364**
이투데이	818	248	185	28	4	20	69
매일경제	1,227	249	194	38	10	16	178
한국경제	710	203	136	31	9	23	58
파이낸셜뉴스	1,408	372	257	26	19	22	22
서울경제	707	244	145	25	5	21	33
프라임경제	397	113	82	13	0	6	4
인터넷신문	**372**	**100**	**70**	**9**	**0**	**3**	**17**
이데일리	314	89	60	6	0	2	4
오마이뉴스	19	5	2	3	0	0	9
투데이코리아	39	6	8	0	0	1	5
TV 뉴스	**585**	**59**	**27**	**40**	**14**	**1**	**95**
KBS	299	34	18	23	4	0	27
MBC	122	10	11	10	3	1	18
SBS	164	15	8	7	7	0	50

이러한 보도태도의 차이는 보수적 성향을 가진 매체냐 진보적인 매체냐의 차이가 다소 있을 수 있으나, 기본적으로 미디어의 인종주의 감수성의 문제로서 이를 가이드할 만한 지침들이 부족하기 때문으로 보인다. 즉 방송법에서 규정하는 인종에 관한 가이드는 차별적인 보도 행태를 하면 안 된다(방송법 6조 2항 참조)는 규정만 가지고 있을 뿐 인종차별과 관련 된 구체적인 내용이나 기준을 알 수 있는 가이드가 없으며, 심지어 국가인권위원회가 만든 이주인권 가이드라인의 인종차별과 관련한 가이드라인(2011년)도 무엇이 인종차별인지에 대한 개념정의나 가이드 할 내용이 담겨져 있지 않다.

2. 뉴스보도기사를 보도 태도를 통해 본 반이슬람적 인종주의

9.11테러 사건 이후 한국사회에서 이슬람은 테러와 연관지어 논의 되는 것이 빈번해졌고, <표2>의 보

도성향에서 보듯이 테러는 4.169건으로 그 어떤 키워드보다 압도적으로 많이 등장한다. 또한 여기서 주의 해서 볼 것은 이슬람을 여성억압의 상징으로 해석될 만한 키워드로서 명예살인이나(89건), 일부다처제(229건), 여성할례(81건) 부분이 상당히 많이 등장하는 것이다. 그에 반해서 이슬람의 예술적 문화가치를 보도하는 내용은 테러에 비하면 318건으로 7%정도에 그친다. 분쟁이라는 키워드가 769권이라면 그에 1/2도 안 되는 것이 예술문화이다. 이는 사실보도가 아니라는 것이거나, 이슬람국가들 중 팔레스틴 지역의 가지지구 문제나 시리아 내전 등의 중요성을 감안할 때 당연히 빈도수가 높을 수밖에 없고, 더구나 여성의 문제를 도외시 할 수 없는 문제도 있다. 하지만 이런 식의 보도 태도로 인해 미디어에서 다루고 있는 기사를 교과서의 예시로서 사용하는 상황에서 보도 비중에 따라 교과서에서 이슬람에 대해 알게 되는 것은 테러나 여성억압의 대부분이고, 그들의 종교적 의미나, 예술적 문화가치들에 대해서는 접할 기회가 적다. 이는 대중들도 마찬가지이다. 결국 이러한 보도태도로 인해 이슬람을 테러리스트와 연관시켜 사고를 하게 되고, 여성억압의 종교로서만 이미지화된 편견을 가지게 한다. 다양한 이슬람 세계를 만나지 못하게 하고, 일부 아프리카 부족에게서 시행되는 여성할례를 마치 모든 이슬람여성들이 감당해야 할 고통으로 잘 못 인지하게 하거나, 여성해방운동이나 여성의 정치세력화가 한국보다 높은 수준의 국가들이 있음을 간과하게 하는 부분이 있음을 지적해야만 한다.

이러한 이슬람에 대한 부정적인식이 기독교계의 신문들 특히 국민일보 같은 신문에서 920건의 인용 중 테러와 관련된 것이 328건이나 되는 것이 예술문화가 8건 밖에 안되는 것에 비해 경향신문의 경우 696건에서 테러와 연관된 것이 211건으로 1/3 수준이지만 예술문화는 32건으로 높다는 것이 무엇을 의미하는 지 봐야 할 것이다. 서구에서 들어 온 기독교에 대해서는 우호적인 한국인들이 이슬람 종교에 대해서 제대로 알기도 전에 테러와 연관 지어서 또는 여성억압의 측면에서만 이해하고 있는 것이 인종주의적 태도가 아니고 무엇이겠는가?

<표2> 이슬람에 대한 기사 (2012년 7월 1일 ~ 2014년 7월 30일)

보도성향 / 언론사	이슬람	테러	명예 살인	일부 다처제	여성 할례	이슬람 분쟁	예술 문화
총 인용 건수	13,137	4,169	89	229	81	769	318
전국종합 일간지	**5,360**	**1,793**	**38**	**85**	**65**	**398**	**129**
경향신문	696	211	8	4	6	74	32
국민일보	920	328	7	13	12	62	8
세계일보	560	203	6	11	6	32	7
동아일보	473	155	3	6	1	33	17
문화일보	592	207	2	5	29	38	17
서울신문	726	192	4	25	5	41	17
한국일보	539	190	7	8	4	32	14
아시아투데이	269	133	1	1	0	16	3
한겨레	585	174	0	12	2	70	14
지역종합 일간신문	**1,160**	**151**	**12**	**16**	**4**	**48**	**100**
경기일보	40	3	0	0	0	0	4
경인일보	77	8	0	0	1	3	5
인천일보	70	6	1	1	0	1	5
강원일보	30	2	0	1	0	2	1
강원도민일보	28	3	0	0	1	0	1
대전일보	70	13	2	2	1	4	3
중부매일	24	5	0	0	0	0	1
충청투데이	19	3	1	0	0	1	1
중도일보	34	3	1	0	0	0	10

충북일보	30	6	0	0	0	0	1
부산일보	195	46	3	6	0	11	12
매일신문	109	9	1	3	0	3	9
영남일보	69	1	0	1	0	2	7
국제신문	135	32	1	0	0	10	5
경남신문	23	1	0	0	0	2	2
경상일보	24	0	0	0	0	1	2
경남도민일보	29	1	0	0	0	0	5
전북도민일보	30	2	0	0	0	2	6
전북일보	25	2	0	0	0	0	5
새전북신문	14	0	1	0	0	0	2
광주일보	29	0	1	0	1	3	4
무등일보	22	0	0	1	0	3	0
전남일보	10	2	0	0	0	0	0
한라일보	4	0	0	1	0	0	1
제민일보	20	3	0	0	0	0	8
경제일간신문	**3,582**	**944**	**5**	**125**	**9**	**166**	**66**
이투데이	499	124	0	3	2	21	3
매일경제	1,738	532	5	98	0	67	33
한국경제	491	98	0	6	6	37	7
파이낸셜뉴스	347	51	0	5	0	14	13
서울경제	478	133	0	12	1	27	9
프라임경제	29	6	0	1	0	0	1
인터넷신문	**172**	**73**	**26**	**0**	**0**	**6**	**3**
이데일리	125	56	16	0	0	3	2
오마이뉴스	14	5	6	0	0	1	1
투데이코리아	33	12	4	0	0	2	0
TV 뉴스	**2,860**	**1,208**	**8**	**3**	**3**	**154**	**4**
KBS	710	256	1	0	0	36	2
MBC	797	313	4	0	0	29	0
SBS	1,353	639	3	3	3	89	2

3. 방송프로그램과 인종주의

최근 방송계는 다문화가정의 증가와 더불어 '다문화'관련 프로그램들을 만들어 왔다. 가장 오래된 장수 프로그램이 되어가고 있는 KBS의 러브인아시아를 필두로 MBC의 다문화희망프로젝트와 같은 공중파의 기조는 확실하다. 모범적인 다문화가정을 보여주고, 그들이 얼마나 한국사회에 잘 적응하고 있으며, 한국인 배우자나 또는 이웃들이 얼마나 훌륭한 멘토가 되어 돕고 있으며, 가난한 나라에서 온 결혼이주민여성들을 어떻게 돕고 있는지에 대해 보여주는 것이다. 그런가 하면 EBS의 다문화 고부열전 같은 프로그램은 다문화가정에서 벌어지는 며느리와 시어머니의 갈등을 여과 없이 속속들이 보여줌으로써 문화적 갈등 또는 성격차이을 극복해 가는 과정을 보여준다. 출연을 이유로 항공권이 제공되거나 친정갈 기회를 얻는 이런 류의 프로그램들은 다문화가정에 대한 고정관념이나 편견이 강화될 소지가 많음에도 불구하고 높은 시청률을 이유로 그들을 동정적 시선에 가두는 프레임을 포기하지 않은 채 방영되고 있다. 그런가 하면 개그 프로그램과 같은 예능 프로그램들에서는 '흑형'(종편tvN의 섬마을 쌤)이라는 말을 서슴없이 사용하거나, '검은 사위'(2014년 7월 24일 방영, 자기야 백년손님, SBS)라는 자막을 내보내기도 한다.

국가인권위원회는 2013. 11. 21. 한국방송공사 등 지상파4개 방송사 및 4개 종합편성방송채널에 이주민 및 외국인에 대한 차별적인 표현 등이 텔레비전을 통해 방송되지 않도록 유의할 것과 이를 방지할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 것을 권고, 방송통신심의위원회에 텔레비전방송 심의 시 이와 같은 내용이 있는지 유의할 것을 권고했다. 지적된 사항들을 보면 인종적 편견과 선입견 노출, 고정관념을 조장하고 한국문화를 지나치게 강요, 흥미에 치중한 과도한 표현, 사생활 침해, 차별적 용어 사용 등이 지적사항이었다. 2011년부터 모니터링을 시작한 국가인권위원회는 무엇을 기준으로 방송의 인종차별을 모니터링

할 것인가에서 출신지역이나 국가 비하나, 신체적 특징이나 문화적 편견, 온정주의나 동화주의가 드러나는 것이 없는 가를 기준으로 공중파인 KBS의 러브인 아시아와 TV 유치원, MBC의 다문화희망 프로젝트 등을 모니터링하였다. 그러다가 2012년부터는 모든 프로그램들 즉 굳이 다문화라는 제목을 달지 않고서 방영되는 뉴스, 예체능, 교양, 시사, 드라마를 공중파와 종편 할 것 없이 모니터링을 하였다. 기준도 달라져서 방송법 제6조와 방송심의규정 29조와 312조에 근거하여 인종적 편견이나 외국인 혐오, 종교적 편견이나 문화적 종교적 민족적 불관용, 과도한 동화주의적·온정주의적 시각, 이주민에 대한 사생활 침해 등을 판단의 근거로 제시하였다.

하지만 구체적으로 무엇이 인종적 편견일 수 있고, 무엇이 외국인 혐오인지, 종교적 및 문화적 또는 민족적 불관용이 무엇을 말하는지, 과도한 동화주의는 무엇이고 온정주의적 시각은 무엇인지에 대해 구체적인 가이드라인이 없었다. 다만 할 수 있는 것은 각자가 판단하건데 자신의 감수성에 따라 모니터링 할 수 밖에 없었다. 이는 방송법과 방송심의 규정이 가진 한계에서 출발했기 때문으로 적어도 국가인권위원회는 이를 가이드 할 총체적인 가이드라인을 제시할 의무가 있고, 구체적인 내용을 담고 있어야 미디어의 인종주의적 문제점들을 구체적으로 권고할 수 있다고 본다. 권고 사항을 참고로 하면서 국가인권위원회의 모니터링 결과에 따른 권고는 환영하지만, 방송국들의 자체적인 인종주의 관련 차별예방을 위한 방송가이드라인이 우선 만들어져야 한다고 본다. 뿐만 아니라 언론사들에 속한 기자들은 보도준칙을 나름 지켜나가면서 하고 있지만, 이 또한 인종차별예방과 관련한 보도준칙이 충실히 담겼다고 보기 어렵다. 따라서 방송미디어와 언론사들은 이와 관련한 자체 가이드라인을 만들고, 자체 모니터링을 가동해야 할 필요가 있다. 또한 국가인권위원회는 이러한 인종차별과 관련 모니터링을 위해 국가인권위 차원의 가이드라인제작의 보강뿐 아니라 방송 모니터링의 기능을 매년 다르게 활용하고 시의적절한 권고 사항이 이루어지지 않음으로써 생색내기용 모니터링 결과보고와 권고에 그침으로써 그 효과성이 떨어지는 일을 중지하고, 적절한 예산배분과 상시적인 모니터링 활동을 통해 한국사회의 인종주의 문제가 특히 미디어에서 어떻게 일어나고 있는 지 감시하는 기능을 해야 할 것이다.

교과과정 속의 인종주의 혹은 인종차별

이묘랑, 차현숙(다문화+인권을 고민하는 모임)

들어가며

한국사회는 오랫동안 단일민족국가 혹은 순수 혈통으로 구성된 국민국가라는 관념이 지배해왔다. 역사 속 주변국가의 많은 교류에도 불구하고 교육과 미디어를 통해 순혈주의적 민족담론이 끊임없이 재생산되면서 우리는 우리와 다른'인종', '인종주의'에 대해 무관심했던 측면이 있다. 1990년대 들어 이주노동자, 결혼이민자를 비롯한 이주민의 유입이 크게 늘면서 이에 대한 반성과 변화가 요구되었다. 국가 간 이주가 빈번해지는 동시에 한국인과 이주민 사이에서 태어난 다문화가정 2세가 취학연령에 이르면서 다문화는 사회적 이슈로 부각하였고, 정부는 2006년 다문화, 다민족 사회로의 이행을 선언하였다. 교과과정에도 이런 정책이 반영되면서 단일민족, 순수혈통 등의 언급은 사라지고 있으며 다문화를 주요한 사회변동의 하나로 소개하고 있다.

사람들은 사회화를 경험하고 훈련하는 장으로서의 교육과정에서 접하는 지식과 정보를 통해 자신의 가치관을 형성하고 행동한다. 타인에 대한 존중, 인권감수성의 향상 또한 교육을 통해 훈련하고 감각을 일깨울 때 발현될 수 있다. 그러므로 교과과정 내에서 인종주의 내지 인종차별과 같은 인간성을 파괴하는 반인도적 범죄들을 반성하고 성찰하는 것은 참으로 중요한 일이다. 이 글에서는 우리 교과과정 속에 나타난 인종주의, 인종차별의 문제를 살펴보려고 한다. 그러나 우리사회가 인종이나 인종차별이라는 말을 다문화사회로 포괄하거나 대체해 사용하는 경향이 큰 만큼 다문화에 대한 논의도 아울러 살펴보았다. 우선 우리는 연구대상 과목을 인간의 삶과 사상, 문화를 탐구하는 도덕과 윤리, 개방화, 정보화, 다원화된 사회에서의 다양한 사회현상과 타인관의 관계와 민주적인 의사소통 능력 함양을 주목적으로 하는 사회교과로 한정하였다. 구체적으로는 초등학교 도덕 4~6학년 과정, 중학교 도덕 4종, 중학교 사회 3종, 고등학교 윤리와 사상 5종, 고등학교 생활과 윤리 3종, 고등학교 사회 문화 3종 총 21 종을 점검해 보았다.

학과과정	과목	출판사
초등학교	도덕 4	교육부
	도덕 5	교육부
	도덕 6	교육부
중학교	도덕 1	㈜금성출판사
		㈜미래엔
		두산동아
		천재교과서
	사회 1(2012년 교육부 검정)	㈜지학사
		비상교육
	사회 2	㈜지학사
고등학교	윤리와 사상(2014년 전시본)	㈜교학사
		㈜금성출판사
		㈜미래엔

		㈜지학사
		천재교육
	생활과 윤리(2014년 전시본)	㈜교학사
		㈜미래엔
		천재교육
	사회문화	금성출판사
		미래앤
		천재교육

이상의 교과를 살피는 데 있어 기준은 첫째, 인종, 인종주의를 얼마나 적극적으로 다루고 있는가. 둘째, 이주민을 서술하는 방식이나 태도는 어떠한가. 셋째, 사진이나 사례제시에 있어서 인종차별적인 내용이나 표현은 없는가 하는 점이었다.

1. 인종, 인종주의를 얼마나 적극적으로 다루고 있는가.

중학교 도덕교과 과정에서는 '인권'을 한 단원으로 배치, 비교적 비중 있게 다루고 있다. 모든 사람들의 존엄성이 잘 보호, 향유될 수 있는 사회구성을 강조하며, 이에 취약한 이유의 하나로 인종주의의 문제를 언급한다. "인종, 신체, 문화, 종교 등의 특성에 의해 사회 다수의 사람들에게 차별받거나 소외되는 사람들을 사회적 약자라고 한다."(중학교 도덕1. 두산동아. p.154), "우리나라는 과거와 비교하면 인권이 크게 향상되었다. 하지만 아직도 인종, 민족, 성별, 종교, 출신지역, 직업 장애 여부 등이 원인이 되어 사회적으로 차별과 소외를 경험하는 약자들이 있다."(중학교 도덕 1. 천재교과서. p.160). 인종, 신체 등의 특성에 의해 차별받는 사회적 약자로 외국인 이주노동자, 결혼이민자 등을 언급함으로써 한국사회의 인종주의에 대한 경각심을 일깨우는 동시에 사회적 약자의 인권을 보호할 수 있는 노력을 주문하고 있다.

> *"이○○ △△대 인권센터장은 캠퍼스 안팎에 비영미권 유학생에 대한 차별이 만연해 있다고 진단하였다. 그는 "영미권 유학생은 부러워하고 존중하는 반면 피부색이 짙고 우리보다 열등하다고 판단되는 국가의 사람들은 배척하고 배체하는 차별문화가 심하다."라고 말하였다. 이어 "한 공동체에서 서로 돕고 배워 나간다는 인권교육이 어릴 때부터 이루어져야 잘못된 외국인 차별의식을 개선할 수 있다.라고 강조하였다." -뉴시스, 2012. 5. 19 (고등학교 생활과 윤리. 비상교육. p. 189)*

다만 아쉬운 점은 인종주의의 문제가 관련 기사나 사례제시에 그친다는 것이다. 이 경우 인종주의가 어떤 형태로 우리의 사고와 행동에 내재되어 있는지 이를 해결하기 위한 근본적인 대처방안은 무엇인지를 고민하기보다 나와는 상관없는 누군가의 문제로 타자화 할 수 있다. 뿐만 아니라 사례에 대한 논의가 수업을 진행하는 교사 개인의 역량에만 의존하게 될 위험이 있으므로 좀 더 인류공통의 문제로 적극적으로 사고할 수 있는 접근이 필요하다.

인종주의에 반대하기는 쉽지만 무엇인 인종주의인지 이해하는 것은 쉬운 일이 아니다. 더욱이 현대사회에서 인종주의는 피부색이나 신체적, 생물학적 특징에 따라 우열을 가르던 데서 나아가 민족, 계급, 문화와 같은 다양한 요소들과 결합하여 드러나고 있는데 각각을 별개의 차별 문제로 취급하고 있다. 이는 사람들이 인종주의를 역사 속 유물로만 생각하게 만들 뿐 아니라, 우리 일상에서 벌어지는 차별을 인식하지 못하게 할 수도 있다.

게다가 한 교과서의 경우 인종차별을 마치 구성원 간 동의의 문제 혹은 개인의 선택의 문제로 다루고 있다. 인종주의가 인류에 어떠한 재앙을 가져왔는지에 대한 진지한 성찰이나 고민은 뒤로 한 채 양보할 수 없는 인권의 가치를 개인의 선택의 자유인 양 이야기하는 오류를 범하고 있다. 이러한 접근은 인종차별에 대한 가치판단을 보류함으로써 가능한 선택지로 만들어 버리는 위험을 안고 있다.

> *"그런데 자신의 행위를 규제하는 규범을 모든 이해 당사자들이 동의할 수 있을까? 타 인종을 차별하고 싶은 사람은 "인종 차별을 해서는 안 된다."라는 규범에 동의하지 않을지 모른다. 여기서 인종 차별의 피해를 입을 수 있는 사람까지 포함한 다른 모든 사람의 관점을 채택해야 한다는 전제가 필요하다." (고등학교, 생활과 윤리. 비상교육. p.42)*

관계된 모든 사람의 의견이나 관점을 채택하는 것으로 정의나 공정성을 성취할 수는 없다. 때문에 논의를 보완할 수 있는 추가적인 이론이나 정보가 함께 제공되어야 하지 않을까. 예를 들어 하버마스의 보편성의 원리는 담론 상황에서 관련된 모든 사람의 관점을 채택하는 '보편적 역할교환'을 전제한다. 담론 윤리의 입장에서는 공정하고 합리적인 담론을 통해 모든 윤리적 문제를 합리적으로 해결할 수 있다는 것이다. 이는 자기 생각만이 옳다는 독선주의를 배격하며, 내 생각이 잘못될 수도 있다는 오류 가능성을 전제한다. 때문에 자유롭고 평등한 담론 참여자들은 합리적인 담론 상황에서 각 참여자가 다른 사람들의 관점을 취하도록 함으로써 상호 이해와 관용의 태도를 갖게 된다는 것이다. 이러한 이유들 때문에 담론 윤리는 특히 민주시민의식을 함양하는데 도움을 줄 수 있다.

◉ 한민족을 강조하면서 드러나는 배타적 국가주의

우리는 단일민족이라는 생각은 이주민을 배척하는 주요원인의 하나였다. 교과서 내 단일민족이나 순혈주의가 사라진 것은 늦었지만 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 아쉬운 것은 워딩 상의 표현만 사라졌을 뿐 기저에 흐르는 민족주의에 대한 강조는 여전하다는 것이다. 끊임없이 한국사람을 한민족으로 호출하는 것은 '우리는 단일민족'이라는 주장과 다를 바 없으며 이는 우리와 다른 민족에 대한 배타적 감정만 키우는 결과를 낳을 뿐이다.

> *"열린 민족주의는 '다양성'과 '주체성'으로 나누어 설명할 수 있다. 먼저, '열린'이란 민족 내부와 외부를 향한 열림을 의미하고 이것은 다양성을 인정한다는 뜻이다. 그리고 '민족주의'란 자기 민족의 주체성을 유지한다는 것이다. 이처럼 열린 민족주의란 민족 정체성을 지키면서 이를 토대로 다양한 민족, 국가들과 교류하고 협력하는 것을 의미한다. 열린 민족주의는 민족성에 중심을 두면서도 민족주의를 지배하는 규율이 민족의 이익에 그치는 것이 아니라 정의를 지향해 가는 '성찰적 민족주의'라고 할 수 있다. 이러한 민족주의는 다른 문화에 이해를 바탕으로 다문화를 수용하는 다문화주의와 양립가능하다."(고등학교 생활과 윤리. ㈜교학사. p.279)*

결국 '열린 민족주의'란 민족의 혈통적 동질성을 가진 사람들이 너그러운 마음으로 다른 사람들을 포섭할 수 있다는 자민족중심주의의 다른 표현에 지나지 않는다. 우리가 주류인 만큼 우리의 민족성을 중심으로 모이자는 요구는 지금까지 우리나라가 이주민을 한국사람으로 만들려했던 동화주의 정책과 맞닿아 있다. 민족적 정체성을 통해 동질감을 확인한 구성원들이 나와 다른, 이질감을 주는 다른 존재들에게 거부감을 느끼는 것은 당연하며, 가능한 배려나 관용의 한계를 벗어나는 순간 이방인에 대한 다양한 폭력으로 나타날 수 있다. 이것은 너무나 명확한 인종차별임에도 민족적 정체성으로 왜곡되고 있는 것은 아

닌지 우려스럽다.

2. 이주민을 서술하는 방식이나 태도는 어떠한가.

우리 사회에는 다양한 이주배경을 가진 사람들이 살고 있다. 이주노동자, 결혼이민자, 난민, 유학생 등 국내체류외국인은 2013년 현재 157만 명을 넘어섰다. 이는 전체 인구의 3%를 넘는 수치로 한국은 명실공이 다문화사회로 접어들었다고 할 수 있다. 그런데 우리 사회에서는 모든 이주민을 다문화사회의 구성원으로 보고 있지 않다. 이를 단적으로 보여주는 예가 <다문화가족지원법>이다. 다문화가족지원법에서는 "다문화가족"을 한국인과 결혼한 외국국적의 사람으로 정의하고 있으며, 다문화사회를 위한 다양한 제도와 실천은 이들만을 향해 작동한다. 그래서 우리사회에서는 일반적으로 '다문화'라 하면 다문화가족과 동일시되어 이해된다. 때문에 이주노동자와 결혼이민자의 국내 법적, 사회적 지위는 명백히 다르게 드러나고 있다. 게다가 여기서의 '다문화'는 '이제는 한국사람' 혹은 '한국사람이 될 사람'이라는 사회적 인정에 지나지 않는다. 결혼이민자의 경우 '다문화사회'라는 배려와 관용 속에 한국사회가 품고 함께 살아가야할 존재이지만 이주노동자의 경우 필요에 의해 잠시 체류하고 있는 외지인일 뿐이다. 교과서 내에서도 이런 이분법은 그대로 드러났다. 결혼이민자들에게는 끊임없이 '김치도 잘 담그고, 스포츠 경기에서 한국이 이기면 기뻐하는 엄연한 한국인'으로 호명되면서 이렇게 재탄생하는 것을 당연시 한다. 한 사회 내 다양한 소수문화를 존중한다는 다문화주의는 사라지고 한국의 문화에 동화되어 잘 적응하는 일만이 주요 과제가 되고, 사회적 통합으로 포장한다. 이런 다른 대우를 받는 반면 이들을 불쌍하고 도움이 필요한 사람들 혹은 사회불안 요소로 인식하는 사회적 관념이나 시선은 비슷하게 작동한다.

◉ 이주민은 시혜의 대상?

앞서 이주민은 한국사회에서 사회적 약자의 한 사람임을 밝혔다. 사회적 약자에게 관심을 기울이는 이유는 사회적으로 소수성의 문제를 드러내고 해결방안을 모색하는 과정이기도 하다. 그런데 사회적으로 소수성이 어떻게 구성되는지 살피기보다 현재의 상황만을 강조하게 될 경우 오히려 차별의 낙인이 될 수도 있다.

> *"사회적 약자란 빈곤층, 장애인, 노약자, 외국인 노동자, 혼혈인, 정치적 경제적 사회적으로 불리한 위치에 있는 사람을 말한다."(중학교 도덕 1. (주)금성출판사. p. 159)*
> *"다문화가족이나 이주노동자들은 한국의 언어나 문화에 적응하는데 어려움을 겪는다. 또한 외국인이라는 이유로 편견을 갖고 차별하거나 부당하게 대우해서 힘들어하기도 한다. 다음으로 사회통합에 어려움이 생길수도 있다."(중학교 도덕 1. (주)금성출판사. p. 173)*
> *"장애가 있는 사람, 실직한 사람, 부양할 가족이 많은 사람, 인종이나 종교에 따라 차별을 받는 사람 등 도움의 손길이 필요한 사람은 다양하다."(고등학교 생활과 윤리. 천재교육. p.193)*
> *"외국인 노동자는 그 나라 국민보다 적은 보수를 받으면서도 궂은일을 도맡아 하거나 기술이 필요없는 일을 한다. 외국인 노동자도 노동조합을 만들거나 가입해서 자신들의 권리를 찾을 수 있도록 도와주어야 한다."(고등학교 생활과 윤리. 천재교육. p.215)*

다문화가족이나 이주노동자는 그들의 인종적 배경으로 인해 차별을 받으며, 한국생활에 적응을 못하기 때문에 어려움을 겪는다고 한다. 그래서 이주민들은 불쌍하고 도움이 필요한 사람들로 묘사되곤 한다.

이주노동자의 경우 가난한 나라에서 온 못 배운 사람들로 한국인들이 기피하는 3D직종이나 기술이 필요 없는 단순업무직에 종사하면서 적은 급여를 받는다. 결혼이주여성도 가난한 나라에서 시집 온 사람들로 이들이 결혼한 한국남성 또한 농촌총각이거나 가난한 도시근로자들이 대부분인데, 이들은 한국사회에서 하층계급을 구성하고 있는 사람들이므로 결혼이주여성 또한 가난하고 불쌍한 사람이 된다. 일부 사실일 수 있음을 감안하더라도 그것을 과잉 대표로 삼아 모든 이주민을 집단화하는 것은 인종차별이다. 더구나 교과과정에서 이런 오류가 반복된다면 사회적 약자에 대한 편견과 고정관념은 더욱 강화되고 확산될 수 밖에 없기에 주의 깊은 접근이 필요해 보인다.

◉ 다문화가족을 특정 그룹으로 분리, 낙인

거기에 덧붙여 다문화가족을 언급하는 방식은 좀 더 많은 주의가 요구된다. 각 교과서에서는 사회구성을 위한 기본단위로서 가족을 다루며, 현대 가족의 특성으로 다양한 형태의 가족을 꼽는데 대부분 다음과 같이 분류하며 대동소이하다.

> *"오늘날 가정의 모습은 사회 변화에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 입양을 통해 가족을 이루는 입양 가정이 있고, 우리나라 국민과 외국인의 결혼으로 형성된 다문화가정도 있다. 또 할아버지 할머니가 손주와 함께 사는 조손가정이 있는가 하면, 부모 중 어느 한쪽이 자녀를 양육하는 한 부모 가정, 사회 기관이나 복지 시설에서 함께 사는 시설 가정도 있다."(중학 도덕 1. (주)미래엔).*

사회변화에 따른 가족형태의 변화를 자연스러운 일로 언급하는 듯 보이지만 자세히 살펴보면 한국인 부부와 그 사이의 자녀로 구성된 일반가정과 그 외 다양한 가족이라는 구분이 자리하고 있다. 결국 다문화가족은 일반적이고 정상적인 가족에서 벗어난 '이상한' 가족으로 규정하고 있다. 거기서 나아가 사회문제로 다루기도 한다. '다문화 가정의 많은 학생들이 학업을 중도에 포기하는 것으로 확인됐다.'라며 학업중단의 원인이나 이유를 찾기에 앞서, 결혼이민자에 이어 다문화가정 2세도 사회부적응자로 낙인을 찍는다. 그러다보니 '다문화가정 친구들을 위해 우리가 할 수 있는 일을 찾아보자', '다문화가정 자녀들의 어려움에는 어떤 것들이 있습니까?'라는 어려움을 겪고 있는 도움이 필요한 사람들이라는 잘못된 전제에서 출발한 질문이 가능해진다. 누군가 살아가는 데 어려움을 겪고 있어 함께 해결방안을 모색해보려는 태도는 민주시민의 태도이며 이러한 훈련을 교육과정 속에서 다루려는 시도는 마땅하다. 그러나 그릇된 질문은 엉뚱한 결과를 낳아 오히려 차별을 강화할 수 있다.

◉ 이주민을 피부색과 외모로 구분

우리나라에는 전 세계의 180개국이 넘는 나라에서 온 이주민들이 살고 있다. 그런데 현재 아시아에서 활발한 이주의 흐름을 살펴보면 일본, 한국, 싱가폴 등이 경제 강국으로 부상하면서 동남아시아에서 동북아시아로 향하고 있다[14]고 한다. 이는 한국으로 이주하는 사람들의 대부분은 동남아시아에서 오고 있다는 말이며 이들의 외모는 한국사람들과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 물론 피부색이나 얼굴생김으로 민족이나 국가를 구분할 수 없을 뿐만 아니라 같은 민족이라고 해도 그들의 신체적 특징이 하나로 환원될 수 없음은 자명하다. 그럼에도 교과서 속 이주민이나 다문화가정 2세의 모습은 언제나 짙은 피부색으로 통합된다. '까무잡잡한 얼굴에 유난히 두꺼운 쌍꺼풀, 나는 한국인 아빠와 태국인 엄마 사이에서 태

14) 김영옥(2013), "양성평등과 다문화이해교육", 2013년도 다문화이해교육 전문강사 보수교육

어났습니다.'라며 어두운 피부색이나 한국인과는 다른 외모를 강조해 설명하고 있으며 삽화에서도 사실관계에 상관없이 이주민이나 다문화가정2세는 모두 어두운 피부색으로 표현하고 있다. 전체 이주민 뿐 아니라 다문화가족의 50% 이상이 중국동포이거나 중국에서 왔다는 통계로 미뤄볼 때 우리가 이주민을 어떻게 인식하고 있는지를 보여주는 상징적 예라 할 수 있다. 이주민은 우리와는 다른 종류의 사람들이며 어떤 형태로든 구분하려 하는 이러한 시도 역시 전형적인 인종주의의 한 형태라고 한다면 과도한 표현일까. 이러한 표현에 끊임없이 노출되고 일상적으로 즐겨 사용할수록 객관적 사실은 왜곡되어 사라지고 이를 사실인양 받아들이게 된다. 여러 형태의 차별이 이러한 과정을 거쳐 현재 우리 삶에 뿌리 깊게 자리하고 있음을 상기한다면 외형적 차이를 왜곡하거나 과도하게 강조하는 이러한 표현은 하루빨리 수정해야 할 것이다.



그림 3 고등학교 생활과 윤리. ㈜미래엔 p.83 가족의 가치와 부모 자녀 간의 윤리 중 다문화가족 삽화

3. 사진이나 사례 제시에 있어 인종차별적 내용이나 표현은 없는가

대다수의 교과서들이 여러 문화의 다양성을 인정하고 이해하자는 '문화 상대주의'를 소개하고 있다. 각 문화가 형성된 환경과 역사적 사회적 상황을 살펴보는 일은 타 문화에 대한 이해를 증진시킬 수 있다는 점에서 긍정적인 일이다. 그런데 문화상대주의의 사례로 등장하는 내용들을 살펴보면 우려를 감출수가 없다. 대부분이 이슬람의 문화와 관련된 것으로 천편일률적으로 '명예살인', '테러', '히잡-여성억압' 등 부정적인 내용들이다. 물론 의도 자체는 이러한 사례들을 통해 모든 문화는 그 자체로 다 인정해야 하는지, 어떤 가치와 태도로 접근해야 하는지에 대한 토론의 장을 여는 것이다. 그럼에도 이슬람 문화의 부정적 사례만을 예시로 제시되는 상황을 어떻게 이해해야 할까? 미국의 총기소지는 왜 문화상대주의라는 논의의 테이블에 오르지 않는가? 모든 문화는 장단점을 가지고 있음에도 특정 문화권이 가진 극단적 사례만을 접하다보면 자연스럽게 그 문화는 폭력적이고 인간 발전에 저해되는 문화라고 생각하게 될 것이다. 게다가 사례로 제시되는 명예살인이나 히잡착용은 보편적 이슬람 문화가 아닌 특정 국가나 민족의 전통이지 않은가.

> *"명예 살인은 대다수의 이슬람 국가에서 가족, 부족, 공동체의 명예를 더럽혔다는 이유로 조직 내 구성원을 살해하는 행위를 말한다. (…) 국제연합의 통계 자료에 따르면 한 해 5,000명의 여성이 집안의 명예를 더럽혔다는 이유로 목숨을 잃는다."(중학 사회 1. (주)지학사 p.188)*
> *"히잡 착용 금지, 어떻게 볼 것인가?"(중학 사회1. 비상교육. (p.195)*
> *"가족의 명예를 지킨다는 명목으로 여성의 생명을 앗아 가는 명예 살인도 하나의 문화로서 존중해야 할까?"(고등학교 생활과 윤리 (주)미래엔. p.265)*
> *"명예살인을 반대하는 이슬람 여성들의 시위(사진 캡션)"(고등학교 사회 · 문화. 금성출판사. p.107)*

또한 이슬람교는 세계 3대 종교의 하나라 할 만큼 세계에서 갖는 비중이나 영향력이 막대함에도 불구하고 이슬람 문명의 형성과 세계사에 미친 영향 등 일반적인 지식이나 정보 제공은 없다. 다른 여타의 문

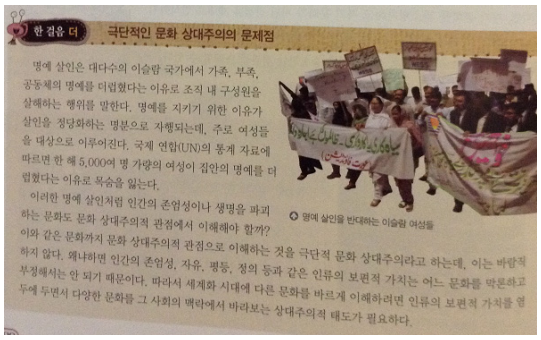


그림 4 중학교 사회1. ㈜지학사 p.188

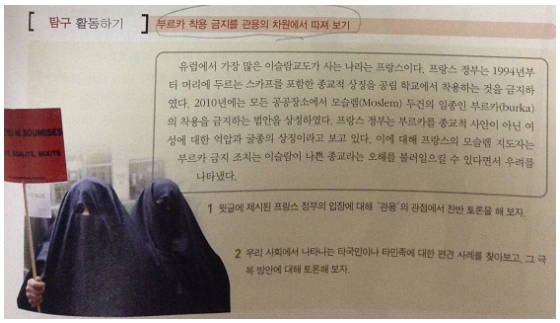


그림 5 고등학교 윤리와 사상. 천재교육. p.203

화권을 다루는 방식과 비교해 보면 상당히 편파적이다. 교과서의 정보들이 미디어가 생산해내는 편파적인 정보들을 필터링 없이 가져다 신기만 한다면 우리는 어디에서 균형 잡힌 시각을 키울 수 있을까.

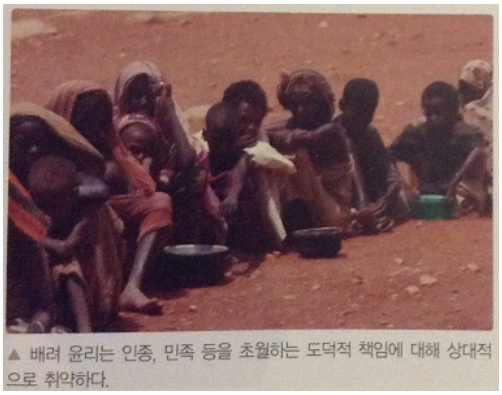


그림 6 고등학교 윤리와 사상. ㈜지학사 p.226 아프리카 난민

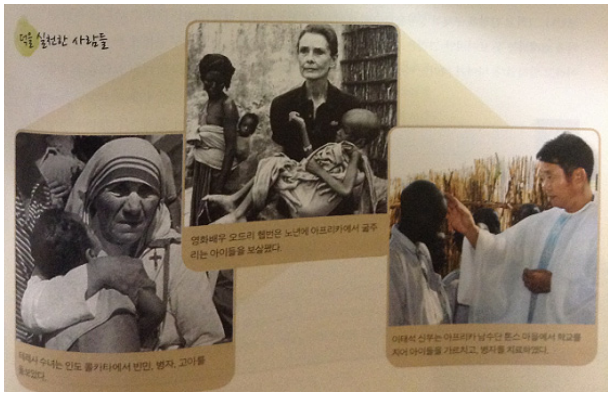


그림 7 고등학교 윤리와 사상. 금성출판사.p.191

모든 교과서들이 아프리카를 언급하는 방식 또한 이슬람을 다루는 방식과 다르지 않다. 무엇보다 아프리카를 마치 하나의 나라처럼 표현한다. 전체 대륙이 공유하는 특성과 함께 대륙 내 53여 개의 나라가 가지는 전통과 현황 다를텐데 교과과정 속 아프리카는 그저 빈곤의 상징이며, 가난한 국제구호의 대상일 뿐이다. 특히 보기 괴로울 만큼 마른 어린 아동(모두 흑인)의 선정적인 사진들이 대부분의 교과서에 그대로 게재되어 있다. '사진 속 고통을 바라볼 때 느껴지는 연민은 무력감과 함께 무고함까지 증명해 주기에 피해자의 고통에 진지하게 개입하기보다 '타인'의 고통으로만 인식하게 만든다.'는 수잔 손택의 경고가 무색하다. 빈곤이나 폭력이 다른 누군가의 문제가 아닌 우리가 함께 극복해야할 문제라는 고민을 담아낼 수 있는 틀이 필요하다.

나가며

인종주의 내지는 인종차별이 교육과정 속에 어떻게 녹아 있는가 살펴본 결과 과거에 비해 관련 내용이 증가했음을 확인할 수 있었다. 사회적으로 인권에 대한 관심이 높아지고, 이주민이 차지하는 비중이 많아지면서 사회적 약자나 소수자를 바라보는 인권적 관점의 형성, 인종주의(혹은 다문화 사회)에 대한 다양한 견해 제시와 논의의 장을 확대하려는 시도는 매우 환영할 만하다. 제시되는 자료들 또한 영화, 신문기사, 광고 등 다양한 매체를 활용함으로써 학생들의 관심을 북돋는 점도 매우 긍정적이라고 생각한다.

앞서 본론에서 언급한 문제들을 어떻게 극복할 수 있을까?

무엇보다 우리 사회는 지금이라도 인종주의에 대한 충분하고도 활발한 담론을 형성해야 한다. 현재 인

종주의가 어떻게 드러나고 있는가, 다른 차별요소들을 만나 어떤 역동을 일으키는가, 우리는 이러한 문제에 대해 어떻게 대처해 나가야 할 것인가에 대한 성찰 없이 근절해야할 차별의 문제로 단순화 해버린다면 현실을 바꾸기란 어렵다. 교과서 내 좀 더 적극적으로 인종주의의 문제를 드러내고 논의할 수 있도록 구성될 필요가 있다.

두 번째는 균형 잡힌 정보제공을 통해 우리 안에 내재한 고정관념과 편견을 줄이고 합리적인 시각을 형성할 수 있어야 할 것이다. 교육을 통해 가치를 형성하고 현실에 적용해야 함에도 현재는 현실만 반영하는 교육이 아닌지 의심스럽다. 특히 '다문화'라는 가치를 교과과정 속에서 만이라도 좀 더 폭넓게 다룰 필요가 있다. 다문화사회를 이루는 구성원, 다문화가 지향하는 가치가 현실의 정책-한국인과 결혼한 이주민, 한국사회 적응하기-을 되풀이하는데 그친다면 다양성의 공존, 타자와의 소통은 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 이미 우리 안에 내재한 이주민에 대한 고정관념, 이슬람에 대한 편견, 단일민족이라는 허상을 극복할 수 있는 다양한 시도가 필요하다.

다양한 인종과 민족이 공존할 때 갈등은 필연적이다. 갈등이나 문제가 없는 상태를 평화와 통합으로 포장하기보다는 적극적으로 문제를 드러내고 토론할 수 있는 힘을 기르는 것이 필요하다. 교육은 이러한 민주주의를 경험하고 실천하는 장이 되어야하기에, 교육의 지침서인 교과서를 인권적으로 재구성하는 일은 매우 중요하다.

결혼이주여성과 인종차별

허오영숙 (한국이주여성인권센터 사무처장)

한국은 1990년에야 국제결혼 통계를 내기 시작할 정도로 국제결혼이 많지 않은 사회였다. 그런데 2000년대 이후의 국제결혼은 그 이전의 국제결혼과는 다른 양상을 나타내기 시작한다. 한국 남성이 중개업체를 통해 아시아 개발도상국으로 가 그 나라 여성과 맞선을 보고 결혼하는 방식이 등장한 것이다. 맞선에서 결혼까지는 일주일 전후의 짧은 시간 안에 이루어지며, 그에 따른 비용 일체를 한국 남성이 중개업체에 지불한다. 이러한 방식의 국제중개결혼의 성행은 국제결혼 수의 급증을 불러왔다. 2000년 이후 처음으로 1만건을 넘어서기 시작한 국제결혼 건수는 2005에 4만 건을 넘어서며 최고치를 기록한다. 국제결혼 중에서도 '한국남성+외국여성'간의 혼인은 1995년부터 증가 추이를 보이는데 특히 2002년부터 1만 건을 넘어서기 시작하여 2년만인 2004년에는 이미 25,000건을 넘어섰다. 이러한 증가추세로 2012년까지 해마다 2만 건 이상의 한국남성+외국여성간의 혼인이 이루어졌고, 2013년에야 2만 건 이하(18,307건)로 떨어졌다. 현재 국민결혼 10쌍 중의 1쌍이 국제결혼 하는 추세다.

국가 정책에서 발현되는 결혼이주여성에 대한 인종차별 혐의

이렇게 한국남성+외국여성의 국제결혼이 급증한 배경에는 국가의 정책적 지원도 큰 역할을 했다. 정부는 2005년 국민결혼 8쌍 중의 한 쌍이 국제결혼을 하는 추세가 되자 2006년 "결혼이민자와 그 자녀의 사회통합정책" 발표했다. 2007년에 재한외국인처우기본법과 결혼중개업의관리에관한법률 제정, 2008년에는 다문화가족지원법 제정, 시행함으로써 법률적 정비를 하였다. 한편으로 2006년 16개 결혼이민자가족지원센터로 출발한 다문화가족지원센터가 2013년 기준 전국 200개를 넘어서 국가 주도의 정책 집행을 이끌어왔다.

정부주도의 국제결혼 이주여성에 대한 정책은 그 출발에서부터 인종차별적 성격을 띠었다. 여성을 중점에 둔 결혼이주민에 대한 사회통합 지원 방안의 기본 틀은 초기에는 '빈부차별시정위원회에서 출발하였지만, 가족 정책으로 이행하면서 결혼이주여성을 한국의 저출산, 고령화 문제를 해결할 대안으로 상정하는 경향을 보였다. 이는 지방자치단체에서 두드러지게 나타나는데 이주여성 관련 담당 부서의 명칭이 저출산과 다문화를 등치시키는 부서명이 사용되고 있는데서 잘 드러난다. 예를 들어 한국이주여성인권센터의 폭력피해 이주여성 쉼터가 있는 성북구의 담당 부서명은 출산다문화지원팀이다. 이러한 부서 명칭은 결혼이주여성과 그 가족을 바라보는 시선에서의 철학 수준을 드러낼 뿐만 아니라 그 하부 사업 내용과도 일치하지 않는다. 한편 이주민 거주가 많은 구로구의 경우 담당 부서 명칭은 다문화사회지원팀이다.

실질적으로 결혼이주여성과 그 가족을 지원할 목적으로 하는 다문화가족지원법은 다문화가족을 한국인 중심으로 협소하게 정의함으로써 '다문화 가족'이라는 호명을 무색하게 만든다. 동법에 따르면 다문화가족은 '1) 결혼이민자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 2) 귀화허가를 받은 자와 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족'으로서 한국인과 결혼 관계로 이어진 경우에 한정하고 있는 것으로, 한국사회에 다양하게 존재하는 '같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 서로 다른 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족 (고려인, 중국 동포, 탈북 이주민 등)' 등을 원천적으로 배제하고 있다. 이주민 중

가장 다수를 차지하는 외국인 노동자 역시 배제의 대상이다.

뿐만 아니라 2011. 3. 7.부터 국제결혼을 예정하고 있거나 이미 국제결혼을 한 상태에서 특정 국가의 외국인배우자를 초청하려고 하는 내국인에 대하여 국제결혼 안내 프로그램 이수를 의무화하였다. '법무부장관이 고시한 국가'는 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국으로 '고시국가의 선정기준은 이혼율이 높거나, 국제결혼을 통해 한국국적을 다수 취득한 국가(특정국가) 국민을 대상으로 선정' 하였으며, '법무부장관이 고시한 국가국민과 국제결혼을 준비하는 내국인은 "국제결혼 안내프로그램"을 이수하여야만 결혼이민(F-6) 사증발급 신청절차 진행이 가능'하도록 하였다. 국가가 제도적으로 특정국가를 차별하고 있다.

이러한 제도적 차별은 시민 의식에도 영향을 미친다. '서구 국가 출신과 결혼한 한국인 가족은 글로벌 가족이고, 아시아계 여성과 결혼으로 이루어진 가족은 다문화 가족'이라 인식되고, 미디어에서 공공연히 재현한다. '다문화'에는 이미 차별과 멸시가 근저에 깔려있게 되었다. 몇 년 사이 생긴 '다문화가정상'은 한국사회 다문화에 대한 인식이 어디에 와 있는지를 극명하게 보여준다. 다문화가정상은 '효부가정, 화목한 가정, 자녀교육모범 가정, 지역사회 발전기여 가정, 근면성실한 가정'을 그 대상으로 하고 있다. 다문화 수용적인 내용이 전혀 없이 한국사회를 중심으로 전통적 가치를 얼마나 구현했는가를 기준으로 삼고 있는 것이다. 특히 '효부 가정'을 대상으로 한다는 것은 결혼이주여성이 비록 '외국인이지만' 한국의 남성중심적 가족구조에서 며느리 역할을 충실히 하라는 사회적 압력을 반영한다. 결혼이주여성이 저개발국 아시아계 여성이라는 전제위에서 이러한 현상이 가능하다. 서구 백인여성에게는 기대조차하지 않을 인식들이다.

결혼이주여성에 대한 성·인종차별에 대한 문제제기

2006년 7월 한국이주여성인권센터를 비롯한 6개 단체는 당시 만연해 있던 국제결혼 중개업체의 성적, 인종 차별적 광고 내용을 문제삼아 국가인권위원회에 진정서를 제출하였다. '성·인종 차별적 국제결혼 중개 및 광고에 반대하는 진정서'가 그것이다. 성·인종차별에 대한 별도의 규제 장치가 없는 상태였기 때문에 인권위 진정은 성·인종차별적 옥외 광고물에 대한 지방자치단체의 관리감독 의무를 소홀히 했다는 것을 진정하는 방식으로 '에둘러서' 이루어졌다.

진정서의 주요 내용은 1) 중개업자들은 보다 많은 한국 남성들을 모집하기 위하여 현수막 게시, 지면광고, 인터넷 홈페이지 광고 등 온라인부터 오프라인까지 다양한 매체를 홍보의 장으로서 활용하고 있는데, 그 과정에서 중개업자들은 인권 침해적인 광고, 여성과 다른 민족·인종에 대한 차별적 광고 행위를 서슴치 않고 있음을 문제삼았다. 이러한 광고 행위는 여성에 대한 차별, 베트남·필리핀 등 외국인에 대한 차별적 행위라는 점을 들었다. 2) 각 지방자치단체장이 관할 구역내 여성을 상품화하고 베트남 등 외국인에 대한 차별적 인식을 확산·강화하는 옥외광고물에 대한 관리·감독 의무를 해태함으로써 여성, 베트남 등 해당 국적의 외국인, 이미 국제결혼하여 가정을 꾸리고 있는 국제결혼 가정 구성원(배우자 당사자뿐만 아니라 2세까지 포함)의 인격권, 명예권, 행복추구권 등을 침해하였음을 지적하였다. 3) 국제결혼 중개업자들의 국제결혼 중개행위와 온라인·오프라인 상에서 이루어지는 국제결혼 광고 행위는 여성·외국인에 대한 인격권·행복추구권을 침해하고 우리 사회에 여성과 외국인에 대한 차별적 인식을 확산하는 것으로서, 정부는 이와 같은 인권 침해적이고 차별적인 국제결혼 중개행위 및 광고행위를 단속·규제할 수 있는 통합적 정책을 마련해야할 것을 제안하였다.

이 운동은 아마도 인종차별과 성차별이 중첩되어 나타나고 있음을 인식하고 대응한 첫 번째 사례가 아닐까 싶다.

한국에서 인종차별 문제가 대중적으로 알려지게 된 것은 2009년 7월 10일에 발생한 이른바 '보노짓 후세인' 사건이다. 경기도 부천의 시내버스 안에서 벌어진 이 사건에서 인도 출신 보노짓 후세인 씨는 한 중년 남성으로 부터 "아랍 놈, 너희 나라로 가, 더러워" 등의 공격을 당했고, 경찰 조사 과정에서 적절한 보호조치를 받지 못했다. 이 사건은 '존재하나 드러나지 않는' 한국사회 인종주의에 대한 밑바닥을 고스란히 보여주었다. 이 사건에 대응하면서 성·인종차별대책위(후에 '성·인종차별반대 공동행동'으로 변경)가 결성되어 가해자 고소 고발 및 인권위 진정, 관련 토론회 등을 개최하였고, 2011년에는 「성·인종차별 알아보고 행동하기」 라는 교육 자료집을 발행하기도 하였다. 당시 이 사건을 성·인종 차별로 규정하게 된 것은 보노짓 후세인 씨과 함께 버스에 타고 있던 한국인 여성에 대한 공격에 대해서도 주목했기 때문이었다. 가해자는 "조선년이 새까만 자식이랑 사귀니까 기분 좋으냐?"라며 한국인 여성에 대한 인종차별적, 성차별적 공격을 가했다.

외국인 남성, 특히 이주노동자 출신으로 상상되는 파키스탄·방글라데시 출신 남성과 결혼한 한국 여성에 대한 태도 역시 비슷한 양상을 나타낸다. 9·11 이후 확산된 이슬람에 대한 테러리스트 이미지와 더불어 확산된 왜곡된 편견들은 파키스탄·방글라데시 남성과 결혼한 한국여성들을 향한 낙인을 여지없이 드러낸다. 이러한 시각에서 이주노동자와 결혼한 한국 여성들은 비자 확보의 목적을 위해 이용당하고 있음을 모르는 '불쌍한 여성'들이고, '민족을 배신한 천한 여성'들이 되어버린다.

이러한 공격은 소위 '백인'으로 간주되는 사람들과 소위 '백인'과 함께 있는 한국인들에게는 거의 일어나지 않는다는 면에서, 그리고 소위 '노동자'로 간주되는 사람들에게 더 공격적으로 나타난다는 면에서, 외국인 혐오를 넘어서서 한국 사회의 근저에 자리 잡고 있는 다양한 차별이 인종주의와 적극적으로 결합하는 양상을 보여주는 것이다. 그렇기 때문에 더욱 심각한 문제라고 할 수 있다. 이러한 우려를 상징처럼 보여주는 사건이 2011년 9월 부산에서 일어났다. 우즈베키스탄 출신으로 귀화한 결혼이주여성이 '에이즈 감염 우려'라는 악의적인 이유로 사우나 출입을 거부당한 사건이 그것이다.

인종주의는 서구에서의 '흑/백 인종'의 문제이고, 백인들이 흑인이나 황인종을 차별함으로 '우리' 역시 피해자 그룹에 있다는 식의 한국사회 일반적인 인식이다. 이는 사실 강력하게 한국사회 밑바닥에서 작동하는 차별의 문제를 없는 것처럼 만드는 효과를 만든다. 지금까지 드러난 몇 가지 사건을 놓고 볼 때 한국에서 인종차별은 성 차별, 계급 차별, 노동 천시 등 기존의 차별 구조와 결합하여, 특히나 가부장적 혈통주의에 기반을 두고 다양한 버전으로 유포되는 민족주의와 결합하여 발생하고 있음은 명백하다.

인종차별과 건강권

김정우 (한국이주민건강협회 기획팀장)

1. 건강권에 대한 정의

건강은 단순히 육체적 질병이나 장애의 부재 상태를 의미하지 않는다. 인간의 생명과 직결된 건강은 인간의 존엄성을 유지하는 기본적 요건이다. 육체적, 정신적 건강권은 인간의 기본적 인권이며 국민의 권리 이전에 인간의 권리라고 할 수 있다.

세계보건기구(World Health Organization: WHO) 헌장에서는 건강을 '단순히 질병이나 장기적 병약이 없는 상태가 아니라 육체적, 정신적, 그리고 사회적으로 완전히 안정된 상태'[15]로 정하고 있다. 이는 건강이 의학적 접근으로만 성취될 수 없으며, 일상생활에서 경험하는 무수히 많은 요인들이 복잡하게 상호작용한 결과임을 강조하는 것이다.

국제연합(United Nations: UN)의 '세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)'은 제25조에서 '건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리'를 규정하면서 그 권리들의 일부로서 건강의 측면을 언급하고 있다. 건강에 대한 이러한 선언적 규정들은 UN이 1976년 채택한 '경제적, 사회적 및 문화적권리에 대한 국제규약'을 통해 제도적 구속력을 갖게 되었고 이러한 보편적 권리로서의 건강권은 외국인 이주민들에게도 동일하게 적용된다.

대한민국 헌법은 제34조에 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 국가는 사회보장· 사회복지 증진에 노력할 의무를 진다. 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력해야 한다"라고 국민의 건강권을 포괄적으로 보장하고 있다. 또한 헌법은 외국인이라 하더라도 한국이 체결하거나 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 지위와 인권이 보장되어야 함(제6조)을 명시하고 있다.

이러한 국제, 국내적 기준에 근거해볼 때 건강권은 '인간으로서 존엄과 가치를 지니며, 인간다운 생활을 위한 기본적 권리'로서 국민뿐 아니라 일반적인 국제법규에 따라 외국인에게도 보장되어야 하는 권리로 이해할 수 있다.

지난 2012년 8월 UN인종차별철폐위원회는 한국 내의 인종차별적 상황에 대해 "이주노동자들이 차별, 착취, 저임금과 임금 체불의 상황에 처해있음"에 대해 우려하며 "당사국이 이주노동자들이 그들의 권리를 완전하게 향유하고 이주노동자와 그 가족, 특히 아동이 적절한 생계, 거주, 의료, 보건, 교육을 향유하도록 보장할 것"[16]을 권고하고 있다. 이주노동자 뿐만 아니라 난민, 난민신청자 및 무국적자, 이주여성에 대해서 한국 내에서 진행되는 인종차별적인 권리 침해들에 대해 권고하고 있으며, 지적된 내용들에는 각 대상자들의 보건, 의료 등의 건강권도 포함되어 있다.

따라서 본 글에서는 2012년 UN인종차별철폐위원회의 권고 사항에 따른 대상자들의 건강문제를 이주노동자들을 중심으로 살펴보고자 한다.

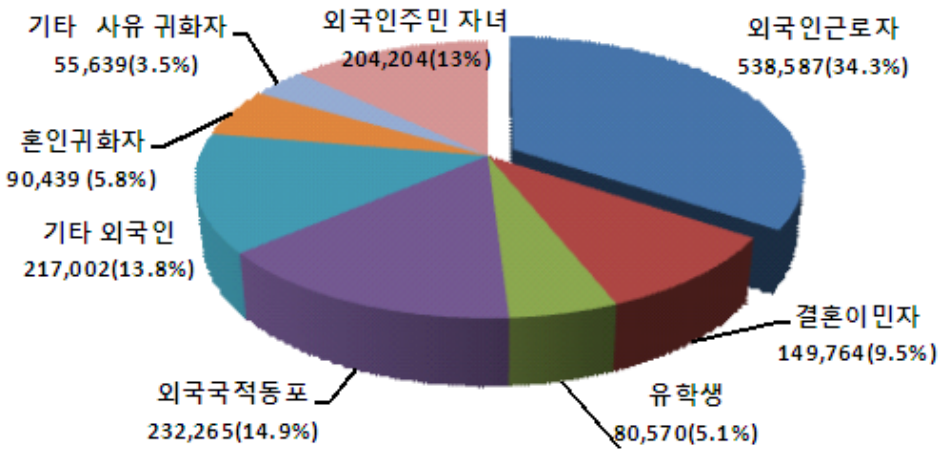
15) WHO 헌장 제25조1항
16) UN인종차별위원회, 2012년 8월 68차 회의록 참조.

2. 국내 이주민(외국인주민[17])현황

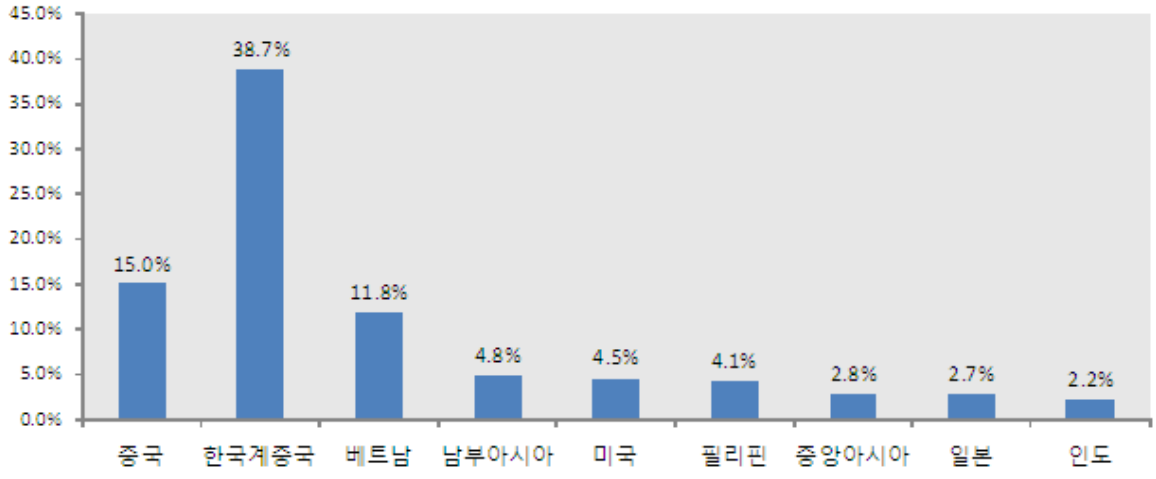
2014년 1월 기준 국내 거주 이주민은 156만 9,470명으로 우리나 전체 주민등록인구의 3.1%를 차지한다.[18] 유형별로는 아래의 표1과 같다. 세부 유형별로 보면 한국국적을 갖지 않은 사람 중 이주노동자는 538,587명으로 전체 국내 거주 이주민의 34.3%, 결혼이민자는 149,764명(9.5%), 유학생은 80,570명(5.1%), 외국국적 동포는 233,265명(14.9%), 기업 투자자 등 기타는 217,002명(13.8%)으로 조사됐다. 국내 거주 이주민은 남성(73.2%)이 대부분인데 비해, 한국국적을 가지고 있는 사람(여성 81.6%)과 결혼이민자(여성 85.3%)는 여성이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 비자유무는 합법 이주민 1,392,928명(88%), 미등록 이주민은 183,106명(12%)이다.[19]

국적별로(표2 참고)는 한국계 중국인을 포함한 중국 국적자가 843,655명(53.7%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이어 베트남 185,470명(11.8%), 파키스탄·스리랑카 등 남부아시아 75,645명(4.8%), 미국 71,053명(4.5%), 필리핀 64,785명(4.1%) 순이었다.

[표1: 외국인주민 유형별 현황]



[표2: 외국인주민 국적별 분포[20]]



3) 본 글에서는 안정행정부 발표 자료의 '외국인주민'을 '이주민', '외국인근로자'는 '이주민'으로 고쳐 표기했다.
18) 안전행정부, 2014년 지방자치단체 외국인주민현황('14.1.1기준).
19) 2013.12.31 법무부 통계
20) 국적비율 2% 이상 국기만 표기, 안전행정부 2014년 지방자치단체 외국인주민현황('14.1.1기준).

3. 대상자별 건강문제

(1) 이주노동자

① 건강보험 가입문제

- 2007년 보건복지부 고시[21]에 의해 이주노동자들의 건강보험 의무가입이 선택가입으로 변경. 이는 이주노동자의 건강보험 가입권 상실 계기가 되는 소지가 있음(국민건강보험법 시행령 제64조에 의하여 이주노동자도 국내에 3개월 이상 근무를 할 경우에는 건강보험 지역가입자가 될 수 있음)
- 건설업이나, 가사도우미, 서비스업에 종사하는 이주노동자들은 지역보험가입 대상자 중 건강보험 가입률이 낮다. 이들 중 많은 수가 중국동포로 타국 이주노동자들에 비해 연령대가 높아 의료적으로 더욱 취약한 상황이다. 가입률이 낮은 원인으로 현실적으로 소득에 비해 높게 부과되는 지역보험료로 인해 가입을 기피하는 경우가 많다. 2013년 기준 외국인근로자 지역평균보험료는 86,430원으로 일괄 부과하고 있다.
- 2012년 말 전체 이주민 수 1,409,577명에 중에 39,3%인 554,337명만이 건강보험에 가입한 상황(표3)

[표3: 2012년 말 건강보험적용 외국인·재외국민 수][22]

(단위: 명, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	215,198	271,236	326,085	378,888	422,987	481,090	551,156	580,403
재외국민	16,116	19,602	22,146	23,365	22,317	24,156	26,098	26,066
외 국 인	199,082	251,634	303,939	355,523	400,670	456,934	525,058	554,337

- 이주노동자 가족의 피부양자 등록 문제

이주노동자들은 가족동반이 금지되어, 국내에서 가정을 꾸리거나, 나중에 가족과 한국에서 재결합할 경우 부양가족의 건강보험 적용 어려움. 특히 사실혼 관계의 가족관계 하에서 자녀가 출생할 경우 엄마의 신분이 미등록이면 아빠가 합법체류더라도 태어난 자녀는 미등록 상태로 되어 의료혜택을 받지 못해 의료사각지대로 내몰리고 있다.

② 의료서비스 이용의 어려움

- 의료서비스 이용의 장애 요소

대부분의 이주노동자들은 진료비 부담, 언어소통 문제, 시간 부족, 정보나 상담 부족, 의료기관 이용의 복잡한 절차 등으로 병위원, 보건소 이용률보다 무료진료소 이용률이 높다.

- 의사소통(의료 통역)의 문제

* 이주노동자와 의료인 사이의 의사소통은 “필요한 최소한의 것은 소통이 된다”는 정도이지만, 환자의 과거병력, 가족력, 출신국의 일반적 보건상황 등을 포함하는 심층적인 정보를 수집할 수 있는 정도에는 이르지 못하는 것으로 평가[23]
* 이주노동자는 가족동반 입국이 금지되어 있어 질병 발생 시 간병문제가 발생하여 환자와 의료기관 치

21) 장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험적용기준, 보건복지부고시 제2007-69호
22) 2012년 말 기준, 국민건강보험공단
23) 한국국제보건의료재단, 외국인근로자 보건의료지원사업 모델개발(2011)

료에 어려움
* 의료통역 서비스 지원하는 곳 거의 없음(한국이주민건강협회 희망의친구들은 2008년부터 의료통역, 간병인 서비스 지원 사업 시행, 2012년부터 서울시)

③ 전염성 질환 및 감염성 질환 (삽입 내용 참고)
- 전염성 질환의 경우에는 적절한 치료와 지원보다는 강제추방 정책
HIV/AIDS 감염 외국인들은 후천성면결핍증예방법에 의해 익명 검사와 상담, 치료기회를 제공 받도록 되어 있으나 취업과정에서 강제검사, 또 건강검진 과정과 질병치료 과정 중에 알게 된 경우 관련 보건 공무원의 고지의무(출입국관리법 제84조)에 의해 출입국에 통보된 후 단속과 추방으로 이어지고 있어 그 과정에서 인권침해와 인간으로서 당연히 누려야 할 건강권을 박탈당하고 있다고 할 수 있음. 이와 같은 관행에 대해 2008년 국가인권위원회는 외국인근로자를 에이즈감염자라는 이유만으로 출국명령 처분을 내리는 것은 인권침해에 해당한다는 권고를 내린 적이 있다.
- 감염성 질환의 경우도 이주노동자에 대한 질병관리 또는 건강관리에 대한 정부의 대책은 이주노동자를 위한 정책이기 보다는 자국민을 보호하기 위해 이주노동자를 차별하는 정책이라고 볼 수 있다.

외국인의 HIV/AIDS 관련규정 개정 및 폐지 현황
2010년 1월 1일부터 에이즈를 이유로 외국인 재입국 및 거주에 제한 두지 않도록 법무부 내부지침 개정.
2010년 8월 '외국인근로자 민간취업교육기관 운영에 관한 규정'을 고용노동부장관 고시로 신규 제정하면서 외국인근로자 입국시 HIV검사요구와 직장배치 전 HIV검사항목 삭제.
2010년 11월 출입국관리법에서 에이즈관련 출입국제한 폐지.
그러나 현실은 송출국 유입국간 협약(MOU)에 의해 대부분 입국전 자국에서 에이즈검사를 받도록 하여 입국 제한하고 있는 실정.

④ 산업재해보상
- 이주노동자들은 주로 3D업종 종사, 산재발생 위험률이 높다. 한국어가 서투른 이주노동자를 위한 모국어 작업지시 안내문이나 산업안전보건교육이 재대로 실지되지 않고 있다.
- 건설 현장이나, 농장, 서비스업 등에 종사하는 이주노동자들은 일하다 다쳐도 제대로 치료는커녕 치료비 마련에 전전긍긍하는 형편이다.

⑤ 정신건강
- '외국인근로자 보건의료지원사업 모델 개발'(국제보건의료재단, 인제대학원대학교. 2011)의 실태조사에 따르면 응답자의 47.7%가 "지난 1년간 연속적으로 2주 이상 일상생활에 지장이 있을 정도로 슬프거나 절망감을 느낀 적이 있고, 죽고 싶다는 생각을 해본 경험이 있다"고 응답했다. 여성 이주노동자가 남성 이주노동자에 비해 정신건강상태가 좋지 못하며 체류기간이 길어질수록, 미등록 이주노동자일 수록 정신 건강이 나빠지는 경향이 나타났다.

(2) 난민, 난민신청자 및 무국적자의 상황

- 대부분의 난민들이 체류불안정으로 인한 경제적 어려움과 의료문제를 경험(외국인보호소 내 장기구금중인 난민들 의료취약 상태)

– ‘2008년 국내난민 등 인권실태조사’에 따르면 난민들에게 체계적인 사회적 지원중 가장 시급한 것이 '직업소개(46%)', '의료서비스(30.3%)', '주거지원(27.2%)'의 순으로 나오고 있다. 안정적인 주거지와 직업이 없는 난민들은 신체적 건강도 취약할 뿐만 아니라 정신건강에도 많은 문제와 어려움을 가지고 있다. "심리적으로 불안하고 답답하다"라는 응답이 24.4%, '우울증(17.6%), '두통, 어지럼증(15.9%)', '불면증(11.4%)'등으로 나타났다.[24)]
–2013년 난민관련 예산을 살펴보아도, 전체 20억원의 예산중 400여명을 수용하기 위한 난민지원센터 건립에 70%정도의 예산이 투여되고, 난민들의 정착과 기초적인 생활을 위한 예산을 4%가 되지 않는 실정. 난민들은 정착국에 적응하는 과정에서 문화적응스트레스와 신분법적 불안정성으로 인한 인권 침해, 경제적 어려움, 의사소통 등의 현실적인 어려움을 경험하게 된다. 이 과정 속에 우울증, 불안, 자살등과 같은 정신건강상의 위험에 노출될 가능성이 크다.

(3) 이주여성

① 여성 이주노동자
– 여성 이주노동자의 경우 임신 및 성과 관련된 건강문제들이 많이 발생하고 있다.
(모성보호 취약. 성희롱, 성폭력 노출)
–합법적으로 일하더라도 임신, 출산과 관련하여 해고, 사직으로 미등록상태가 되어 건강보험 자격이 상실되는 경우가 많고 이로 인해 산전산후 관리 부족, 고위험 출산에 노출되는 사례가 많다.
– 제도적 배제: 다문화가족지원법의 대상에서 제외되어 기본적인 사회복지서비스 박탈. 지역보건소의 보건서비스 이용 제한을 받고 있다.
– 사업장 내 여성 이주노동자에 대한 모성보호 취약

② 결혼 이주여성
– 가정불화로 인한 가정 폭력
– 국적 미취득 상태에서 별거, 이혼으로 인해 미등록상태가 되는 경우 모성보호 취약과 긴급의료 서비스 이용이 제한된다.
– 체류 자격 상실 시 공공의료서비스를 받지 못하고 자녀까지도 의료 사각지대로 내몰린다.

24) 국내 난민 등 인권 실태조사(국가인권위원회. 2008), pp136–137

[두 번째 마당]

주제별 실태

성착취 목적으로 인신매매된 엔터테이너 비자 이주여성의 실태

Trafficked for the purpose of sexual exploitation

: A survey of the current situation of migrant women with entertainer visa status

박수미, 김동심 (두레방외국인성매매피해여성지원시설)

1. 문제제기

90년대 후반부터 외국인 연예인 제도가 허가제에서 추천제로 해당 제도의 규제가 완화되자 미군 기지 주변 지역의 '기지촌' 지역을 중심으로 한 미군 및 외국인 고객 유치를 위한 외국인 유흥 시설에서는 이주 여성들을 소위 유흥 접객원으로 일하게 할 목적으로 지금까지도 해당 '연예인'사증을 악용하고 있는 상황이다.

무엇보다도 문제적인 것은 국제사회의 권고와 국내 NGO들의 실태조사를 통한 적극적인 문제제기에도 불구하고 한국 정부(법무부 외국인정책본부)는 전체 외국인 입국자 수에 비해 소수에 해당되는 이주민이라는 점을 들어 적극적인 해결 의지를 지금까지도 보여주지 않고 있다는 점이다.

특히 국내 엔터테이너 비자 이주 여성들의 문제는 성매매를 강요당할 것을 전혀 예상하지 못한 상황에서 성매매 알선 및 강요에 노출되기 쉬운 유흥 시설에 배치되어 손님들에게 주류를 접대하거나 대화 상대가 되어주는 일, 춤을 추는 일 등으로 자신들의 재능과는 전혀 상관 없는 업무에 시달리고 있다는 점이 매우 주목할 말한 점이다.

무엇보다도 피해자 입장에서는 자신이 인신매매를 당했다고 느낄만한 충분한 상황으로서, 이들을 직접 보호, 지원하는 쉼터에서 역시 대부분의 피해자들이 성매매나 손님을 접대할 수 있다는 가능성을 전혀 인지 또는 타인에 의해 고지 받지 않은 상황에서 이주를 결심했고, 한국에 도착 후 유흥접객원으로 일하다가 어느 정도 적응 후 가까스로 사업장을 자진하여 도망쳐 나올 수 있었다는 증언을 확보하여 인신매매 피해 사건으로 형사소송(18건)을 지원해왔다.

쉼터에서 직접 소송을 지원한다는 것은 오히려 피해자들의 안전을 보장하기 어려운 결단일수 있는데, 그럼에도 불구하고 쉼터에서 직접 피해자들을 지원하게 된 국내에는 성매매 피해를 입은 이주 여성들을 직접 상담하고 있는 전담 상담소가 부재하기 때문이다.

90년대 후반부터 두레방에서 기지촌에 유입된 이주 여성들을 상담해오기는 했으나, 이미 전국 전역에 걸쳐 외국인 유흥시설이나 일반 유흥업소에 유입되고 있는 이주 여성들의 성매매, 인신매매 문제에 대한 의지나 대책은 내국인에 비해 차별적이다 싶을 정도로 미비한 상황이다.

아래는 현재 성매매 피해자들의 보호 정책 관할 부처인 여성가족부 홈페이지에 게시된 시설현황이다. 모두 내국인들을 수용하고 있는 이용, 입소시설이며 외국인 입소 시설은 전국의 단 한곳(경기) 뿐이다.

* 성매매피해상담소 지역별 현황 ('14.1. 기준)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
계	3	2	2	1	1	1	1	5	1	1	1	1	3	1	2	1	27

* 성매매피해자지원시설 지역별 현황 ('14.1. 기준) : 40개소 (일반25개, 청소년15개)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
계	11	5	4	1	2	2	1	3	1	-	1	1	2	2	3	1	40
일반	6	3	2	1	1	1	1	3	1	-	1	1	1	1	1	1	25
청소년	5	2	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	15

2. 인권상황: 현황 및 문제점

외국인 성매매피해여성 전담 시설(평택 소재, '두레방'이라는 민간단체에서 운영)에 입소 또는 이용을 희망하는 예술 흥행 소지자들 대부분은 스스로 사업장을 이탈한 이후 체류 기간이 이미 도과되었거나 체류 기간은 남았지만 사업장을 이탈한 이유로 출입국 사범으로 전락하게 된 여성들이 거의 대부분이다. 사업장을 탈출할 수 밖에 없었던 이유 역시 모두 성매매 강요 또는 손님을 직접 접대해야 하는 역할 때문이었다고 이유에 대해 이와 같이 답변한다. 아래는 연예 흥행 비자 소지자들이 전체 이주민들 중 미등록 체류율에 비해서도 미등록 체류화되고 있는 비율이 상대적으로 매우 크다는 사실을 입증하는 통계 수치이다.

연예 흥행 비자 소지자들의 전체 입국자 수는 총 체류자들에 비해 큰 비중을 차지하지 않는 것은 사실이나, 이토록 해당 소지자들이 미등록 체류자가 큰 비율을 나타내고 있는 원인은 무엇인지에 대해 주목할 필요가 있다.

대부분 본 시설의 입소자들의 진술처럼 성매매를 강요당했거나 임금을 제대로 받지 못하여 다른 일을 희망하여 사업장을 이탈하는 것이 주된 이유라고 추측한다.

<표5> 미등록 체류률율

	총체류자	**미등록 체류자**	**미등록체류율**
2011년	1,395,077	167,780	12.0
2012년	1,445,103	177,854	12.3
2013년	1,576,034	183,106	11.6

자료: 법무부, 「출입국·외국인정책 통계연보」 각 연도에서 계산

<표6> 연예흥행비자 소지 이주노동자 미등록체류율

	총체류자	**미등록체류자**	**미등록체류율**
2011년	4,246	1,446	34.1
2012년	4,528	1,377	30.4
2013년	4,940	1,504	30.5

자료: 법무부, 「출입국·외국인정책 통계연보」 각 연도에서 계산

현재 외국인 전담 상담소는 아니지만, 그나마 두레방 상담소(의정부 소재)가 기지촌 현장 내에 위치해 있어, 클럽에서 현재 종사하고 있는 여성들이 수시로 그곳 상담소를 방문하여 컴퓨터를 사용하거나 프로그램에 참여하고 있다. 하지만 성매매를 강요당했거나 성매매를 알선받았다는 사실을 그 곳 상담소 인근에서 일할 때는 내색조차 할 수 없었지만, 가까스로 사업장을 이탈한 이후 쉼터에 입소해서야 해당 업주와 기획사를 상대로 성매매 강요 및 인신매매 피해에 대한 형사 소송을 제기한 사례가 있다.

이것은 현재 종사자들이 처해있는 상황이 **표면적으로는 외출이 가능하여 자유로워 보이나 실상은 전혀 자유롭지 못한 상황**이라는 것을 반증한다고 볼 수 있다.

따라서 **현재 업소에 종사하는 이들 역시 다른 선택사항이 없기 때문에 현장에서 참고 견디고 있는 여성들도 상당 수 존재**할 것으로 판단된다.

하지만, 출입국에서는 사업장 이탈 신고 권한을 고용주인 파견 기획사에게만 부여하고 있기 때문에 해당 여성들이 단순히 미군들과의 결혼이나 이주 전부터 다른 일을 원해 한국행을 결심했다는 편견을 가지고 오히려 피해자들에 대한 부정적인 편견까지 갖고 있다.

따라서 피해자들을 수용하고 있는 외국인 전담 시설에서는 본인들을 직접 데리고 사업장을 이탈한 사유가 성매매 강요나 공연과 무관한 손님 접대의 역할을 강요받은 사실에 있다는 입장을 밝히기 위해 소명절차를 요청하고 있으나, 전혀 받아들여지지 않아 형식이나 절차에도 없는 진술서만 한 장 제출하고 나올 수밖에 없는 상황이다.

최근 이러한 형식적인 절차조차 거부당하고 있어 사업장 이탈한 피해자들의 권리 구제를 요청하기가 현재로선 전무한 상황이다. 출입국에서는 신고나 소송을 하여 법적인 증거자료를 제출한 뒤에라야 피해자로 인정, 피해자에게 적합한 체류 자격을 지원할 수 있다는 입장이다.

보복의 위험이나 현지의 가족들에게 사실이 알려질까봐 신고나 법적 소송을 기피하는 피해자들은 자진하여 귀국을 결심하거나 본인이 입은 피해에 대해 **한국 정부의 어느 곳에 가서도 소명할 수 있는 기회조차 없는 것이 한국의 현주소**인 것이다.

이들을 보호해야 하는 쉼터 역시 피해자의 체류 자격이 소속사와의 계약 관계를 의미하는 해당 사증을 유지하는 한, 실제적으로 법적 권한은 소속 기획사에게 있기 때문에 쉼터에 보호 중인 해당 연예인을 인계할 것을 당당히 기획사로부터 요구받기도 한다.

한국 정부의 피해자 지원에 대한 법적 전제가 신고나 소송이라는 제한을 조건으로 한다면, 쉼터에서 역시 이들에 대한 법적 권한을 주장하는 기획사들의 문제 제기에 대해 적극적으로 대처하기가 어려울 것이고 결국 피해자들을 계속 방치하는 결과를 낳을 수밖에 없다.

<표3> 연예흥행비자 입국자수, 1993-2013

연도	E-6비자 입국자수		
	전체	남(비율)	여(비율)
1995	1,009	664(65.8%)	345(34.2%)
1996	1,550	762(49.2%)	788(50.8%)
1997	2,211	983(44.5%)	1,228(55.5%)
1998	2,105	760(36.1%)	1,345(63.9%)
1999	4,486	1,094(24.4%)	3,392(75.6%)
2000	7,044	1,466(20.8%)	5,578(79.2%)
2001	8,586	1,615(18.8%)	6,971(81.2%)
2002	6,452	1,390(21.5%)	5,062(78.5%)
2003	4,640	1,262(27.2%)	3,378(72.8%)
2004	3,943	1,445(36.6%)	2,498(63.4%)
2005	4,759	1,648(34.6%)	3,111(65.4%)
2006	4,410	1,710(38.8%)	2,700(61.2%)
2007	3,418	1,096(32.1%)	2,322(67.9%)
2008	4,845	1,793(37.0%)	3,052(63.0%)
2009	4,577	1,581(34.5%)	2,996(65.5%)
2010	4,183	1,678(40.1%)	2,505(59.9%)
2011	3,082	1,015(32.9%)	2,067(67.1%)
2012	3,495	873(25.0%)	2,622(75.0%)
2013	4,368	1,948(44.6%)	2,420(55.4%)

자료: 법무부, 「출입국·외국인정책 통계연보」 각 연도에서 계산

3. 권고사항 (쉼터 보호시에도 지속되는 차별 또는 문제되는 상황 극복 방안 중심으로)

3-1. 입소 기간에 대한 차별

현재 인신매매된 외국인 성매매 피해자들은 외국인을 전담으로 하는 시설에서 보호, 지원을 맡도록 되어 있다. 하지만, 입소 기간이 내국인(현재 청소년, 일반지원시설 모두 1년)에 비해 3개월이라는 조건과 3개월 이후 연장이 가능한 조건 역시 수사 협조 및 신고를 전제로 한 차등적인 지원 역시 문제라고 할 수 있다. 내국인과 동일한 조건으로 수사 협조나 신고를 전제로 하지 않은 입소 기간으로서 외국인에게도 1년이라는 기간을 보장해야 한다.

3-2. 자립의 대상이 아닌 귀국 조치의 대상

법적으로 성매매 피해자를 위한 국가적 책무에 해당되는 조항에도 외국인 여성에 대한 자립을 지원하기 위한 노력 역시 전혀 보여지지 않고 있다. 이주여성들을 위한 자활지원센터가 전국 지역 중 서울의 1개 센터가 개소되기 했으나, 이는 주로 결혼 이민 여성들을 대상으로 이미 인원이 확보된 상태에서 실질적으로 외국인 성매매 피해 여성들에게까지 기회가 돌아올 것으로 기대하기는 어렵다고 판단한다.

외국인 전담 시설 역시 법적으로 피해자라는 판결을 받았다고 하더라도 후속 조치에 대한 법적 근거가 현재 부재한 상황에서 출입국의 명령대로 출국을 권유할 수 밖에 없는 상황이다.

실제로 심리적 치료의 필요성이 있거나 해당 사건으로 처벌을 받은 피고인들과 계약을 맺은 현지 기획사측과의 갈등, 보복의 위험성 때문에 귀국을 연기하고 싶은 피해자들의 사유를 가지고 출입국을 설득해 봤으나 결론은 귀국 준비기간으로서 1달 연장을 허락받은 것이 최선의 지원 결과였다.

내국인에게처럼 이주한 피해자들에게도 내국인과 동일하게 본인이 원하는 지역에서 자립할 수 있는 기회가 당연히 인정되어야 한다. 내국인과 동일하게 외국인 전담 피해자들을 위한 자립 지원 센터가 설치되어 이주민들에게도 한국에서의 자립을 독려할 수 있어야 하며, 이를 위한 법적 지위 보장이야말로 관련 지원 센터가 설치되는 것보다 우선시되어야 할 것이다.

관련 정부(여성가족부)가 전담 자활 센터를 설치하는 것에 대한 부담을 갖는다면, 해당 피해자들에게 법적 지위를 보장할 수 있는 관계기관(출입국)쪽을 적극적으로 접촉하여 피해자 스스로가 구직 활동을 하기에 충분한 조건의 체류 자격을 제안하여야 할 것이다.

현재 성매매 피해 등 인권 침해 피해자들에게 보장되는 '기타 비자(G1)'나 이를 소지한 자에 한해 취업을 희망하는 사람들이 신청할 수 있는 '체류 자격 외 활동'이라는 시스템은 실상 현실에서는 전혀 사용가치가 없는 구제 정책이기 때문이다.

3-3. 피해자 확보, 구제를 위한 적극적인 유도 장치 마련의 필요성

위의 피해자 지원 정책의 미비함을 극복하기 위해서는 한국 정부가 현재 내국인 피해자들에게 독려하고 적극적으로 지원하고 있는 '자활'이라는 동기부여를 이주 여성들에게도 활용해야 한다고 생각한다. 하지만, 앞서 언급했듯이 현재 종사자들에게는 문제적인 사업장을 나와 한국 정부에 신고하거나 스스로 현지로 귀국해서도 본인에게 불리한 조건만이 도사리고 있는 현실이다. 빚이나 위약금의 문제만이 아니더라도 이들이 현지의 가족들에게 전혀 실상을 밝힐 수 없어 스스로 도망하여 공장에서라도 수입을 챙겨 자국에 금전을 송금하는 자구책을 선택하는 이유 역시 시사하는 바가 크다.

이들의 계약서에 기재된 임금이나 해당 업소에서 받을 수 있는 커미션을 포함한다면, 실제로 사업장을 이탈하여 공장에서 일하기로 결심한 연예인의 임금은 턱없이 적다. 그리고 계약서에 기재된 공연 횟수는 1일 단3회, 10시간 이상을 고되고 강도 높은 근무를 해야 하는 공장 업무와는 비교할 수 없는 최적의 조건이다.

그런데도 불구하고 이들은 최적의 상황에서 공연을 하기를 거부하고 왜 공장에서 일하기를 희망하는 것일지 의문이다.

분명 계약서에 기재된 임금 이하를 받고 있거나, 이 역시 전혀 받지 못하고 있기 때문이며 실제로는 공연이 아닌 공장 근로보다 훨씬 견디기 힘든 업무에 시달리고 있기 때문일 것이다. 미등록이라도 건전한 노동을 하면서 정당한 대가를 희망하는 이들의 요구를 이제는 한국 정부가 받아들여야 할 것이다.

그리고 순수한 공연이 아닌 유흥 접객원으로 값싼 노동력을 찾고자 이주 여성들을 속임수를 사용하여 유인하는 관련 업체 및 공연 업소들, 이러한 의도를 알고도 외화 수입, 외국인 관광 진흥, 내국인 지역 상권 발전이라는 명목으로 이와 같이 심각한 인권 침해 상황을 묵인, 방조해 온 관련 부처(문화관광부, 지자체)에게 책임과 역할을 강력하게 촉구해야 할 때이다.

농축산업 이주노동자 차별실태

김사강 (이주인권연대/ 이주와 인권연구소 연구위원)

한국에서 농축산업에 종사하는 이주노동자들은 사양산업인 1차 산업에 종사하는 노동자로서 제조업, 건설업, 서비스업 등 다른 산업에 종사하는 이주노동자들에 비해 열악한 처지에 놓여있을 뿐 아니라 대부분 폐쇄적이고 보수적인 농촌 사회에서 외국인으로서 인종 차별에 고스란히 노출되어 있다. 인종차별을 포함해 이들이 겪고 있는 다양한 차별은 법이나 제도에 의해 조장되기도 하고 관습이나 문화에 의해 정당화되기도 한다. 농축산업 이주노동자들은 농축산업 노동자들에게 예외조항을 두고 있는 근로기준법이나 업종 변경을 금지하고 있는 고용허가제로 인해 타 업종 이주노동자에 비해 차별을 받는 것은 물론, 노동자를 머슴으로 부리던 농촌의 관습과 외국인에 대한 무시와 편견이 깊은 농촌의 문화 속에서 강제노동, 폭언, 폭행, 성폭행, 사생활 침해 등의 차별을 경험하고 있다.

2013년 12월 현재 고용허가제 이주노동자 246,695명 가운데 농축산업 종사자는 19,726명으로 8%에 불과하다. 그러나 농축산업 분야만 놓고 보면, 6개월 이상 노동자를 고용하고 있는 농가의 사분의 일 이상이 이주노동자를 고용하고 있을 정도로 이주노동자에 대한 의존율이 높은 편이다.[25] 농축산업 분야 이주노동자 고용은 다른 업종에 비해 여성의 비율이 30%로 높고,[26] 캄보디아와 베트남 출신 이주노동자가 70%를 넘어 특정 국가에 편중되어 있다는 특징이 있다.[27]

<표 3> 고용허가제 농축산업 이주노동자의 국적별·성별 체류 현황

(2013년 12월 31일 현재, 단위: 명, %)

구분	합계	캄보디아	베트남	네팔	태국	미얀마	기타
합계(T) (%)	19,726 (100.0)	8,421 (42.7)	5,869 (29.8)	2,149 (10.9)	1,638 (8.3)	681 (3.5)	968 (4.9)
남(M)	13,728	5,200	4,118	1,782	1,114	681	833
여(F)	5,998	3,221	1,751	367	524	0	135
여성 비중 (F/T, %)	30.4	38.2	29.8	17.1	32.0	0.0	13.9

자료: 법무부, 『출입국·외국인정책 통계월보』, 2013년 12월호.

노동 관련법의 예외조항과 농축산업 이주노동자 차별

농축산업 이주노동자들에게는 노동자들을 보호하기 위해 근로기준법에서 정하고 있는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정이 적용되지 않는다.[28] 또, 연장근로나 야간·휴일 근로에 따른 가산 수당도 지급되지 않는다. 따라서 이들에게는 휴게나 휴일 없는 장시간 저임금 노동이 일상화되어 있다. 2013년 국가인권

25) 2010년 농림어업총조사
26) 고용허가제 이주노동자 전체에서 여성 비율은 9.6%
27) 고용노동부는 2011년 12월 베트남, 태국, 캄보디아, 미얀마를 '소수 업종 특화국가'로 선정하여 이들 국가로부터 농축산업 노동자를 주로 도입하고 있다.
28) 근로기준법 제63조 (적용의 제외)

위원회의 실태조사에 의하면, 농축산업 이주노동자들의 월 평균 근무시간은 284시간, 월 평균 휴일은 2일이었으며, 월 평균 임금은 127만여 원으로 시간급으로 계산한 최저임금인 138만여 원에도 못 미치고 있었다. 물론 근로기준법 63조는 이주노동자 뿐 아니라 한국인을 포함해 농축산업에 종사하는 모든 노동자에게 해당된다. 그러나 이주노동자들은 한국인 노동자와는 달리 사업주가 제공하는 농장에 인접한 숙소에 거주하고 있어 업무시간이 끝난 이후나 휴일에도 강제로 노동을 강요당하는 경우가 많으며 한국인 노동자들에 비해 낮은 임금을 받는 등 차별을 받고 있다.

또한, 피고용인이 1명이라도 있으면 반드시 산업재해보상보험의 가입 대상이 되는 다른 업종과는 달리 농축산업의 경우 피고용인이 5명 미만인 경우 산업재해보상보험 가입의 대상에서 제외되고 있다.[29] 그 결과 많은 수의 농축산업 이주노동자들이 산업재해를 당해도 산재보험에 의해 치료나 보상을 받지 못하고 있다. 2013년 국가인권위원회의 실태조사에 의하면, 산재를 당했을 때 산재보험으로 치료를 받은 농축산업 이주노동자는 3%에 불과했고, 59%의 노동자가 본인의 부담으로 치료를 받은 것으로 나타났다. 특히 모든 사업장에 당연 적용이 되고 있는 건강보험에조차 가입하지 않은 농축산업 이주노동자도 60%가 넘었다. 실태조사에서는 병원에 가도 의사소통이 안 될 것 같아서, 병원비가 많이 들 것 같아서, 병원이 어디 있는지 모르거나 어떻게 가야하는지 몰라서, 또는 사업주가 허락하지 않아서 다쳤거나 아팠을 때 병원에 가지 못했다는 이주노동자가 44%에 달하는 것으로 밝혀졌다.

근로기준법이나 산업재해보상보험법의 예외 조항으로 인해 농축산업 사업주들은 노동관계법 전체가 농축산업에는 해당되지 않는 것으로 오해하고 있는 경우가 많다. 또한, 일한 시간만큼 임금을 받지 못한 농축산업 이주노동자들이 최저임금 위반으로 지방 노동청에 진정을 하는 경우에도 일선 근로감독관이 노동시간을 입증할 수 없다며 임금 체불을 인정해주지 않는 경우도 종종 발생하고 있다. 고용노동부는 농축산업이 계절과 기후의 영향을 받는 산업의 특성상 근로시간이나 휴게 휴일이 일정하지 않은 것은 어쩔 수 없다는 입장이다. 그러나 이는 농축산업 이주노동자들을 고용하고 있는 사업장 대부분이 시설재배나 공장식 재배를 통해 이미 외부 자연환경의 영향을 거의 받지 않고 있다는 사실을 간과하고 있는 것이다. 결국 노동법의 예외 조항 유지는 이주노동자들이 계속해서 열악한 노동조건에서 일하도록 만들고 있을 뿐이다.

고용허가제 내에서 농축산업 이주노동자에 대한 차별

고용허가제는 이주노동자들의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 있으며, 허용하는 경우에도 그 사유와 횟수를 제한하고 있다. 그런데 농축산업 이주노동자들은 이에 더해 업종 변경까지 금지되어 있다. 고용노동부에서 발행한 고용허가제 업무편람에 의하면, 제조업 이주노동자는 사업장 변경신청 시 제조업 외에 농축산업, 어업 및 건설업으로 업종변경 신청이 가능하며, 어업 이주노동자는 피부병 등으로 어업에 종사하기 어렵다는 진단을 받은 경우 농축산업으로 업종변경이 가능하다. 그러나 농축산업 이주노동자들은 어떠한 경우에도 타 업종으로 변경할 수 없다. 업종 이동을 허용하면 아무도 농축산업에 남아있지 않을 것이기 때문이다.

같은 고용허가제라도 고용특례에 해당하는 외국국적 동포(H-2)의 경우 비교적 노동조건이 열악한 것으로 여겨지는 농축산업, 어업, 및 소규모 제조업체에서 장기 근속하면 영주자격이 부여된다. 그러나 똑같이 열악한 조건을 견디며 농축산업에 종사한 비한국계 이주노동자들은 이 같은 체류 상의 혜택을 받을 수 없다. 소수업종 특화국가로 지정되어 처음부터 본인이 원하지 않는데도 농축산업 분야에 배정받아 입국할 수밖에 없었던 이주노동자들은 한국에 와서도 다른 업종으로 옮길 수 없는 것은 물론 다른 어떤 혜택도 받지 못하고 있다. 이는 명백한 인종 차별이자 국적 차별이라 할 것이다.

---

29) 산업재해보상보험법 시행령 제2조 (법의 적용 제외 사업)

농축산업 내 노동자에 대한 관습적 차별

산업화 이전의 한국 농촌 사회에서 노동자는 임노동자가 아닌 고용주에게 속한 머슴이었다. 비록 지금의 농축산업 노동자들은 근로계약을 맺고 고용주에게 고용된 임금 노동자이나 아직까지 예전의 전근대적 고용관계의 관습이 남아 있다. 특히 농축산업 이주노동자들은 농장 내부나 고용주의 집 근처에 마련된 숙소에서 생활하는 까닭에 일터는 물론 숙소에 있을 때까지 고용주의 통제 하에 있게 된다. 현재 농축산업 이주노동자들의 숙소는 컨테이너 박스나 패널, 비닐하우스로 지어져 상하수도, 화장실, 냉난방 등의 편의 시설이 열악한 것은 물론 남녀 숙소가 분리되어 있지 않거나 잠금 장치가 되어 있지 않아 안전하지 않은 등 여러 가지 문제를 안고 있다.[30] 그러나 무엇보다 물리적으로 고용주의 통제 하에 있어 고용주가 수시로 드나들며 소지품을 뒤지고 자유로운 외출을 제한하고 외부와의 연락을 막는 등 사생활 침해가 심각하다. 뿐만 아니라 앞서 언급한 것처럼 근무시간 이후나 휴일에도 일할 것을 지시받거나 심지어 고용주의 집에서 가사노동까지 하도록 강요받고 있기도 하다.[31] 그러나 고용노동부에서는 고용허가제 하에서 고용주에게 숙소 제공의 의무가 없고 기숙사 시설에 대한 기준도 없다며, 실질적으로 별도의 주거공간 임대가 어렵거나 불가능한 농축산업 이주노동자들의 현실을 외면하고 있다.

농축산업 이주노동자들과 고용주 간의 전근대적 관계는 노동자 공유라는 관행에서 특히 두드러진다. 농장주들은 자신과 고용관계에 있는 이주노동자들을 다른 농장에 빌려주거나 다른 농장주와 고용관계에 있는 이주노동자를 빌려 쓰는 경우가 많은데, 2013년 국가인권위원회의 실태조사에 따르면 농축산업 이주노동자들의 61%가 고용주에 의해 다른 곳에 보내져 일을 한 경험이 있는 것으로 나타났다. 특히 이렇게 다른 농장에 보내져 일을 할 때 이주노동자의 일당을 고용주가 가로채거나 아예 따로 일당이 책정되지 않은 채 평소와 동일한 임금만을 받는 경우가 대부분이었다. 고용노동부는 농축산업 고용주들에 의한 노동력의 공유가 고용허가제 규정의 위반이라는 것을 인정하면서도 이를 농촌사회의 전통이자 더 나아가 미풍양속이라 직접적인 제재는 어렵다는 이중적인 태도를 보이고 있다.

농촌의 폐쇄성과 외국인에 대한 차별

농축산업 이주노동자들은 단지 장시간 저임금 노동에 시달리는 것 뿐 아니라 욕설, 폭언, 폭행, 성폭력 등 다양한 인권침해에 노출되어 있다. 2013년 국가인권위원회의 실태조사에 의하면 농축산업 이주노동자의 76%가 욕설이나 폭언을, 15%는 폭행을, 11%[32]는 성폭력을 경험한 것으로 나타났다. 이주노동자들은 본인들이 인권침해를 당하는 이유를 본인들이 한국어를 못 알아들어서이거나 외국인이기 때문이라고 생각하고 있었다. 농장주들은 이주노동자들이 단지 한국어 의사소통 능력이 떨어진다는 이유만으로 이들의 지적 능력을 낮게 평가하고 있었으며, 따라서 말로 이해시키기보다는 폭력적인 말투나 행동을 동원해야 일을 시킬 수 있다고 인식하고 있었다. 실제로 미숙한 의사소통능력은 이주노동자들에 대한 편견과 무시를 가중시키게 되는데, 농축산업 이주노동자들의 경우 특히 한국어를 배울 수 있는 시설과 멀리 떨어진 곳에서 생활하고 일하며, 휴일도 부족해 언어 습득의 기회가 제한되고 있다 보니 그러한 경향이 더 두드러지고 있다.

---

30) 2013년 국가인권위원회의 실태조사 결과, 농축산업 이주노동자의 77%가 컨테이너나 패널로 지은 가건물, 비닐하우스, 고용주의 집에 딸린 숙소에서 생활하고 있었다. 숙소의 상태는 화장실이 없는 경우가 40%, 욕실이 없는 경우가 23%, 잠금장치가 없는 경우가 45%였다.

31) 위의 실태조사에서 본인의 허락 없이 고용주나 관리자가 숙소에 드나드는 경우는 57%, 외부와 연락하지 못하도록 제지당한 경우는 22%, 업무시간 이후나 휴일에 외출을 금지 당한 경우는 19%, 소지품을 수색당한 경우는 10%였으며, 고용주나 관리자가 집안일 등 개인적인 일을 시킨 경우는 28%였다.

32) 농축산업에 종사하는 여성 이주노동자들만 따지면 31%가 성희롱이나 성폭행을 경험한 것으로 나타났으나 이들 중 이 사실을 외부에 알리거나 신고한 사람은 아무도 없었다.

물론 농축산업 이주노동자들이 열악한 노동조건이나 고용주에 의한 인권침해를 참고 견디는 것만은 아니다. 그러나 본인들을 도와줄 수 있는 인권단체도 지리적으로 멀리 있고, 노동조합도 없는 상황에서 고용주에게 문제를 제기했다가는 오히려 해고나 추방의 협박에 직면하게 된다. 고용주들은 이주노동자들이 임금, 휴일, 숙소 등의 개선을 요구할 때 대부분 묵살하며, 이에 반발해 사업장 변경을 요구하는 이들에게는 경찰이나 출입국에 신고해 불법으로 만들거나 추방하겠다고 협박한다. 고용주들의 이러한 대응은 종종 집단적으로 나타나기도 한다. 실제로 한 시설채소 작목반 소속 고용주들은 이주노동자들에게 근로계약 기간을 못 채우고 나갈 경우 위약금을 내야하고, 근무태만이나 결근 시 벌금을 내야하며, 근로연장수당은 기숙사 사용비용으로 상쇄된다는 내용의 각서에 서명하도록 종용하기도 했다. 뿐만 아니라 임금체불과 폭행으로 사업장 변경을 요구했다가 고용주가 합의해주지 않아 이탈을 결심한 이주노동자들에 대해 해당 고용주 뿐 아니라 지역 사회의 다른 고용주들과 그 가족들이 경찰과 출입국 직원 수십 명을 불러 체포를 요구한 사례도 있었다. 농장주들에게 뿐 아니라 지역의 관계 기관 공무원들에게조차 이주노동자들의 인권은 존중받을 수 없었던 것이다.

인종차별을 조장하는 고용허가제

농장주와 그 가족들로 이루어진 폐쇄적이고 고립된 농촌에서 일하고 생활하고 있는 농축산업 이주노동자들은 농촌사회의 전근대적 고용관행과 외국인에 대한 무시, 단기 계약으로 입국한 이주노동자라는 불안정한 신분 등으로 인해 다양한 차별을 받고 있다. 그런데 정부는 농축산업에 종사하는 이주노동자들을 노동 관계법의 적용에서 제외하고, 경직된 고용허가제를 운영함으로써 이들에 대한 차별을 제도적으로 뒷받침하고 있다.

한국 정부는 고용허가제로 입국할 수 있는 국가를 정해놓고 그 국가 출신의 이주민들만을 열악한 노동조건이 유지되고 있는 산업 분야에서 일하게 하고, 그들에게 영주권이나 가족동반의 기회를 제한하는 차별적인 정책을 펴고 있다. 게다가 고용허가제 이주노동자들을 단신의 단기체류 노동자로서만 일하게 하는 것도 모자라 이들을 한국계/비한국계로 나누고 소수업종 특화국가 제도로 일부 국가 출신에게는 더욱 열악한 산업 분야에서만 일하게 하는 등, 이주노동자들을 민족/인종/국가별로 나누어 차별하고 있다.

한국을 포함해 내국인 노동자들이 기피하는 산업 현장의 노동조건 개선을 외면한 채 이를 이주노동자로 대체하려는 인종차별적 정책을 펼치는 모든 국가의 정책들이 비판적으로 검토되기를 바란다.

어선원 이주노동자들의 차별 실태

이한숙(이주인권여대 / 이주와 인권연구소)

어선원 이주노동자는 한국의 전체 이주노동자 중에서는 2% 남짓으로 절대적 수가 적은 편이다. 그러나 다른 업종에 비해 한국인 노동자에 비한 이주노동자 비율은 매우 높다. 2012년 정부 통계[33]에 따르면 원양어선에서 외국인 선원은 한국인 선원보다 2.3배 이상 많은데, 관계자들은 실제 외국인 선원의 수는 공식적인 통계보다 훨씬 많아서 간부선원을 제외한 선원은 모두 이주노동자들일 것으로 추측하고 있다. 연근해어선에서도 3명 중 1명의 선원은 이주노동자다. 어선원 이주노동자들은 극심한 차별로 인해 열악한 노동환경에서 심각한 인권침해를 겪으며 일하고 있다.

한국국적 원양어선의 외국인 선원들에 대한 인권침해는 그 실태가 제대로 밝혀진 적이 없다. 그러나 최소한 뉴질랜드에서만 2005년부터 2011년까지 외국인 선원들이 배를 탈출해 보호를 요청한 사건이 여러 번 있었다. 2011년 6월에는 뉴질랜드 배타적 경제수역에서 조업 중이던 한국국적선 사조오양 75호에서 32명의 인도네시아 선원이 탈출해 한국인 선원들에 의한 언어적·물리적 폭행, 성추행, 휴식 시간 없는 장시간 노동, 임금체불 등을 고발한 사건이 발생했다.

비슷한 시기 연근해어선 외국인 선원들의 심각한 차별과 인권침해 문제도 집중적으로 제기되기 시작했다. 2014년 2월에는 제주도 인근 해역에서 조업 중이던 연근해어선에서 일하던 인도네시아 선원이 한국인 동료들에게 맞아서 숨진 사건이 발생했다. 승선한 지 9일밖에 되지 않은 이 선원 이주노동자는 뱃멀미를 하고 몸을 제대로 가누지 못하는 등 일을 제대로 못한다고 한국인 선원들에게 상습적으로 맞은 후 어획물 창고에 버려졌다가 끝내 죽음에 이르고 말았다. 관리감독의 부재 아래 외국인 선원에 대한 심각한 차별과 인권침해가 일상적으로 발생하고 있는데도 한국정부가 그에 대한 개선 의지가 없이, 공개적으로 한 약속까지 지키지 않고 있는 상황에서 사건은 이미 예견된 것이었다.

외국인 선원과 한국인 선원이 동료로 일하지 못하는 구조

외국인 선원에 대한 차별을 단적으로 보여주는 것은 제도적으로 보장된 임금차별이다. 「선원법」은 해양수산부장관이 선원의 최저임금을 결정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 한국인선원의 최저임금은 매년 해양수산부 장관의 고시를 통해 발표되고 있다. 그러나 외국인 선원의 최저임금은 해당 업종의 선원노동단체와 선박소유자단체가 단체협약으로 결정할 수 있도록 해 버렸다.

그 결과 연근해어선에서 한국인 선원만 조합원으로 받아들이고 있는 노동조합인 해상노련과 선박소유자단체인 수협중앙회는 매년 외국인 선원의 최저임금을 한국인 선원의 80% 정도 수준에서 낮게 결정해 왔다. 현재 한국인 선원의 최저임금은 1,415천원이지만, 외국인 선원의 최저임금은 1,180천원이다.

그런데 연근해어선 외국인 선원과 한국인 선원의 실제 임금 차이는 최저임금으로는 비교할 수 없을 만큼 매우 크다. 한국인 선원의 임금은 최저임금보다 훨씬 많은 생산수당(catch-sharing wage)에 의해 대부분 결정되지만, 외국인 선원은 생산수당이 전혀 없이 최저임금만 받기 때문이다. 2010년 통계에 따르면 한국인 선원의 평균임금은 외국인 선원의 3배 이상이었다.[34] 게다가 선원의 최저임금은 노동시간에 상관없이 월액으로만 정해지기 때문에 외국인 선원은 하루 24시간을 일하더라도 정해진 최저임금만 받

33) 『한국선원통계연보 2013』, 해양수산부, 한국선원복지고용센터 발행. 원양어선에서 한국인 선원 1,981명, 외국인 선원 4,647명, 연근해어선에서 한국인 선원 15,797명, 외국인 선원 6,411명.

34) 『어업경영조사보고』, 수협중앙회.

을 수 있을 뿐이다.[35] 그런데 그 최저임금조차 차별받고 있는 것이다.

최저임금에서 차별은 선원들이 산업재해를 당했을 때 보상금에서는 더 큰 차별로 나타난다. 선원은 catch-sharing wage system으로 인해 실제 임금을 확인하기 어려우므로 해수부 장관은 재해보상 시 적용되는 기준임금을 따로 결정해서 발표(2014년 3,029,000원)하는데, 외국인선원은 외국인 선원의 최저임금을 기준임금으로 해서 보상금을 산정하기 때문이다.

이런 임금차별은 또 다른 차별과 인권침해의 발단이 되고 있다. 외국인 선원에게는 생산수당을 나누어 주지 않으므로, 외국인 선원이 많아질수록, 외국인 선원이 열심히 일할수록 한국인 선원의 임금몫은 커진다. 그러나 외국인 선원은 아무리 힘들게 오래 일해도 늘 정해진 최저임금만을 받는다. 때문에 한국인 선원은 외국인 선원을 폭언과 폭행을 통해서라도 강제로 일을 시키고자 하는 것이다.

이런 구조 하에서 한국인 선원이 외국인 선원을 자신과 같은 동료로 인식하기는 어렵다. 때문에 외국인 선원들은 냉동창고에서 어획물박스를 오르내리는 가장 힘든 일을 시킨다거나, 가장 춥고 시끄러운 곳의 침상을 배정해 준다거나, 한국인 선원들이 간식을 먹을 때도 외국인 선원들은 일을 시키는 등 일상적인 차별을 당한다고 호소한다.

연근해어선 이주노동자들이 처한 현실은 2012년 국가인권위원회의 『어업 이주노동자 인권상황 실태조사』를 통해 확인할 수 있다. 이 실태조사에서 연근해어선원 이주노동자들은 하루 평균 13.9시간, 3명 중 2명은 하루 12시간 이상 일하는데, 취업기간 1년 6개월 정도인 선원 이주노동자의 평균임금은 110만원에 불과했고, 그 임금조차 매달 정해진 날에 받는 사람은 53%밖에 되지 않았다. 실태조사 한 이주노동자 중 욕설과 폭언을 당한 경험이 있는 사람은 94%, 폭행당한 경험이 있는 사람은 43%, 감금당한 경험이 있는 사람은 10%, 차별당한다고 느끼는 사람은 84%에 달했다.

2012년 현재 한국국적의 원양업체는 136개가 있지만, 시민단체가 원양어선에 접근하기는 힘들고, 정부 차원의 공개된 실태조사도 없어서 원양어선의 상황은 잘 알려져 있지 않다. 그러나 원양어선을 탈출해 해외에서 보호를 요청한 외국인 선원들의 진술을 통해 볼 때 그 상황은 연근해어선에 비해서도 훨씬 심각할 것으로 예상되고 있다.

사조오양 75호의 인도네시아 선원들은 심각한 인권침해를 겪으며 하루 18시간 이상 혹은 이틀간 휴식 없이 조업을 계속한 경우가 많았다고 진술했다. 그러나 노동시간이나 노동강도와 무관하게 외국인 선원은 월 200~310달러 수준의 최저임금만을 받고 있는 것으로 알려져 있는데 그 임금조차 체불되는 경우가 많다. 사조오양 75호는 뉴질랜드 해역에서 조업하는 선박은 뉴질랜드 최저임금법을 지켜야 하지만, 임금을 적게 주기 위해 서명을 위조해 여러 장의 노동계약서를 작성하고, 뉴질랜드 이민당국에 위조한 임금 송금 자료를 보낸 사실이 밝혀지기도 하였다.

차별과 인권침해에도 문제제기와 권리구제가 힘든 이유

사조오양 75호 사건의 핵심은 선상에서의 비인간적인 노동조건과 물리적·언어적 폭행과 성추행에도 불구하고 선원들이 배를 못 떠나고 계속 노동을 할 수밖에 없었다는 것이다. 그리고 이를 가능하게 만든 것이 체불임금과 송출기관에 담보로 잡혀 있는 고액의 돈, 땅문서, 학위증 같은 보증금이나 보증물이다. 배를 떠날 경우 이를 빼앗기게 될까봐 심각한 인권침해를 당하고도 떠나지 못하고 계속 일할 수밖에 없

35) 선원 노동자의 노동조건을 보호하기 위한 법률인 「선원법」의 근로시간과 휴일, 휴가 등에 관한 규정은 어선원에게는 적용되지 않는다. 때문에 어선원은 어획량이 많을 때 수일동안 먹지도 자지도 못하며 휴일 없이 일해도 일한 시간만큼 임금을 받을 수 없다. 연근해어선에는 이에 대한 금전적 보상으로 함께 승선한 선원들이 어획금액이나 어획량을 미리 약속한 비율에 따라 나눠 가지는 보합제(catching-sharing wage system)가 정착되었다. 그러나 보합제는 경영상의 위험을 선원 노동자에게 모두 전가하게 되므로, 선원의 최소한의 생계 보장을 위해 선원의 최저임금이 따로 고시되는데, 이 때 최저임금은 노동시간에 상관없이 월액으로만 정해진다.

었던 것이다.

연근해어선에서도 상황은 비슷하다. 연근해어선 이주노동자들은 1천만 원이 넘는 고액의 송출비용과 이탈보증금에 더해 인적·물적 담보를 잡히고 입국한다.[36] 입국한 후에도 이탈보증금을 내기도 하고, 관리회사에게서 불법적인 관리비를 비롯한 각종 부당 수수료를 뜯기고 있다. 선주와 선원 관리업체가 이탈을 막기 위해 신분증을 압류하는 것은 매우 일반적이고, 통장까지 압류하는 경우도 많다. 2012년 국가인권위원회 조사에서 선원 이주노동자 10명 중 8명이 신분증을 압류당한 상태였다.

인권단체들은 외국인 선원들이 입국한 후에 관리회사에 낸 이탈보증금과 불법 수수료를 영수증 등 증거가 있는 경우 해양항만청에 진정을 통해 돌려받을 수 있도록 돕고 있다. 그러나 많은 선원들은 나중에 본국에 돌아갔을 때 본국에서 낸 이탈보증금 등을 돌려받지 못할까봐, 혹은 증거가 없어서 문제제기를 하지 못하고 있다.

폭행 등 인권침해에 대해 문제제기를 하는 경우에도 언어상의 제약 및 선상노동의 특성상 선원 이주노동자들이 직접 해양경찰이나 해양항만청, 또는 수협에 연락하는 경우는 거의 없고, 의사소통(통역)이 가능한 관리회사의 담당 직원에게 연락하는 경우가 대부분이다. 그러나 관리회사는 선원 이주노동자들이 폭행을 비롯한 인권침해 사실이나 임금체불 등 노동권 침해 사실을 제기하면 수협이나 항만청, 경찰 등에 알리지 않고 선주에게 피해가 가지 않는 방식으로, 혹은 선주의 편에서 문제를 해결하려 한다. 때문에 폭행 등 심각한 인권침해를 당해도 가해자 처벌이나 피해 보상은 기대하기 어렵다. 또 일부 선주들은 문제 해결 과정에서 책임을 지지 않기 위해서 문제를 제기한 선원 이주노동자들을 출입국관리사무소에 이탈신고하기도 한다. 그리고 출입국관리사무소 또한 인권침해 사실 확인과 권리구제 노력은 전혀 없이 해당 노동자를 강제출국 시켜버리기도 한다.

원양어선과 다른 점이라면 연근해어선 노동자들은 배가 입항했을 때 배를 탈출해서 육상의 다른 업종에서 일할 수 있는 가능성이 높다는 것이다. 때문에 2014년 6월 현재 연근해어선 이주노동자들의 이탈률은 36.4%에 달한다.

차별 속에 예견된 또 다른 죽음을 막기 위해 국제사회의 관심을 촉구하며

2011년 사조오양 75호 사건으로 국제사회와 시민단체의 비판에 직면한 한국정부는 관련법을 개정해 선상 폭행을 예방하고, 원양어선 외국인선원의 최저임금을 국제적인 수준으로 인상하고, 연근해어선 외국인선원의 최저임금 차별을 없애겠다고 약속했다. 2012년 국가인권위원회가 실태조사에 근거해 연근해어선원 이주노동자들의 인권상황을 개선하기 위해 공공기관에 의한 도입시스템을 구축하고, 내국인 선원과 불합리한 차별을 금지하라는 등의 권고를 했을 때도 이를 수용하겠다고 밝혔다.

그러나 지금까지도 한국정부는 핵심적인 약속을 이행하지 않고 있을 뿐 아니라, 국제사회의 관심이 점차 멀어지자 언제 그런 약속을 했느냐는 식으로 대응하고 있다. 지금까지도 사조오양 75호의 가해자들은 제대로 처벌받지 않았다. 2013년 해양수산부 장관 고시에는 원양어선 외국인선원의 최저임금이 ILO Minimum Wage를 하회할 수 없으며, 종전의 임금수준을 낮추어서는 안 된다는 새로운 규정이 추가되었었는데, 2014년에는 이 규정이 오히려 삭제되어 버렸다. 연근해어선에서도 외국인 선원의 최저임금 차별 해소에 대한 대책은 나오지 않고 있다. 시민단체들은 연근해어선 외국인선원의 차별과 인권침해를 줄이

36) 연근해어선에서 일하는 선원 이주노동자의 도입과 관리 제도는 사용자단체가 주관해 영리기업에게 외국인력의 도입과 관리를 맡겼던 이전의 산업연수제도와 유사하다. 산업연수제도는 '현대판 노예제'라는 오명을 얻으며 타 업종에서는 2007년 완전히 폐지되었지만 유독 20톤 이상 연근해어선 이주노동자에게만 여전히 이 제도가 남아 있어서 고액의 송출비용, 관리회사의 부당 수수료 징수 등 횡포와 같은 문제가 발생하고 있다. 2012년 국가인권위원회 실태조사에 따르면 20톤 이상 연근해어선 외국인 선원의 평균 송출비용은 중국 10,710,000원, 베트남 12,660,000원, 인도네시아 4,620,000원이었다. 선원들은 현재 송출비용이 2012년보다 더 높아졌다고 진술하고 있다.

기 위해서는 그 도입과 관리감독을 공공부문이 맡아야 한다고 주장했는데, 한국정부는 이에 대해 선박소유자단체인 수협중앙회의 역할을 강화하도록 하겠다고 하면서, 이 선박소유자단체가 공공 기관이라고 우기고 있다.

선상 폭행 등 인권침해가 발생했을 때 가해자를 가중처벌하고 선사에 강력한 제재를 가할 수 있도록 관련법을 개정하고, 원양어선 외국인 선원의 임금을 국제적 수준 이상으로 인상하고, 연근해어선 외국인선원의 최저임금 차별 등 제도적 차별을 폐지하고, 외국인선원의 도입에서 공공부문의 역할을 강화하고 영리기업을 배제하며, 정부의 근로감독 기능을 강화하는 등 지금 당장 한국정부가 취해야 할 조치들이 시급히 시행될 수 있도록 국제사회의 관심을 촉구하는 바이다.

한국 내 이주아동의 인권 현황

황필규 (공익인권법재단 공감)

1. 출생등록

이주여성이 미등록인 경우 아이가 한국에서 출생하여 자랐어도 한국과 본국 어느 곳에도 출생신고가 되어 있지 않고, 엄마가 미등록이었기 때문에 체류자격을 부여 받지도 못한 상태가 된다. '미등록'이라는 불안정한 법적 지위는 아동이 누려야 할 건강권, 교육권과 같은 기본적 권리에 접근할 기회를 박탈하고 있다.

출생신고 사항을 정하고 있는 법은 가족관계의 등록 등에 관한 법률이다. 본 법은 "국민"의 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정함을 목적으로 삼는다(동법 제1조). 내국인의 경우 부 또는 모는 의무적으로 출생 후 1개월 이내에 출생증명서를 첨부하여 출생신고 하도록 규정하고 있다(동법 제44조, 제46조). 동사무소에서 출생신고를 하면 아동에 대한 가족관계등록부의 신설, 주민등록, 건강보험 가입이 한 번에 진행된다.

이주아동의 경우 '국민'이 아니므로 이들을 위한 출생등록제도가 없다. 다만 가족관계의 등록 등에 관한 규칙상에 가족관계등록을 할 수 없는 신고 서류의 경우 '특종신고서류편철장'에 편철하여 보존하도록 하고 있고, 신고를 수리한 경우에는 수리증명원을 발급하도록 하고 있어(동 규칙 제69조, 제48조) 이에 근거하여 지자체 중 일부에서 이주아동의 출생신고서류를 수리하고 '출생신고수리증명원'을 발급하기도 하는 것으로 알려져 있다. 이조차 하지 않는 지자체가 대부분이다. 설사 출생신고수리증명원을 발급한다 하더라도 이로서 증명되는 사항은 '출생' 사실의 증명이 아니라 "출생신고를 수리하였음"의 증명이다(동 규칙 서식7). 따라서 현재 우리나라에는 이주아동이 출생신고하고 출생증명을 받을 수 있는 공적 절차가 부재하다.

이주아동에 대한 출생신고의 의의는 기본적으로는 이주아동의 출생을 증명하는 공적 증명 제도의 확보에 있다. 신분을 확인할 수 있는 공적 기록이 없는 사람은 정상적인 생활이 불가능해질 수밖에 없다. 예를 들어, 출생과 동시에 부모 또는 출생지에 따라 취득한 국적을 확인하거나 증명할 수 없게 될 위험이 있다. 초중등 교육과정을 모두 이수했다 하더라도, 해당 학적이 자신의 것임을 증명하기가 매우 어려워질 수 있으며, 신분을 확인하지 못한 학교가 학적을 처음부터 만들어주지 않을 가능성도 있다. 졸업할 때 받은 졸업장만이 학력을 증명할 수 있는 유일한 증거자료가 되는 것이다. 출생등록이 없으면 나이를 증명할 수 없어, 형사미성년자임에도 어른처럼 처벌될 가능성이 있다. 또한 인신매매의 피해자가 될 가능성이 높아진다. 그 외에도 취업, 결혼 등 일상생활을 영위하는 데 많은 지장을 겪을 수밖에 없다.[37]

이주아동에 대한 출생신고는 공적인 '출생증명'에서 나아가 이주아동이 권리를 향유할 수 있는 전제가 되어야 한다. 예컨대 국내 출생한 이주아동이 출생신고를 하면, 이주아동이 취학연령에 달하면 취학통지서가 자동으로 통지되어야 하고, 예방접종 안내 서비스가 제공되도록 교육권과 건강권에 연계되어야 한다.[38]

---

37) 박영아, "이주아동의 발달권 보장을 위한 입법과제: 교육 및 의료보장을 중심으로", 경기도외국인인권지원센터, 「외국인 인권 관련법 제개정을 위한 전문가 공청회: 외국인근로자 자녀의 발달권 보장을 위한 법제 개선 방안」(2014. 3. 27), pp.10-11.

38) 소라미, "미등록이주아동 기본권 보장을 위한 법률 제•개정의 필요성", 국회인권포럼(대표의원 황우여) 외, 「미등록이주아동의 기본권 실태와 개선방안 토론회」(2013. 4. 10), pp.84-86.

2. 체류 및 강제퇴거

법무부는 내부지침으로 2010년 9월 7일부터 초·중학교 재학 중인 미등록 아동에 대해 최장 15세 또는 중학교 과정 수료 시까지 강제 출국을 유예하도록 하고 있었고(단속된 부모는 출국조치를 원칙으로 하되, 부득이한 경우 한시적으로 체류허용), 2013년 10월 30일부터 위 지침을 고등학생에 대하여도 적용하도록 하고 있다. 위 지침이 실제로 일관되게 적용되고 있는지에 관한 자료도 없고, 지침 자체도 공개되고 있지 않다. 설사 위 지침이 제대로 지켜지더라도 한국에서 성장하고 교육을 받은 이주아동을 졸업과 동시에 다시 강제퇴거대상으로 한다는 것은 경우에 따라 매우 가혹한 결과로 이어질 수 있고, 성장하는 동안에도 미래에 대한 희망과 소망을 박탈하는 결과를 초래할 수 있으므로 미등록 이주아동이 학교교육을 마친 후에도 체류자격을 취득할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 본다.[39]

일반 이주자들과 비교하여 이주아동에 대해서는 특별한 보호의 필요성이 인정될 수 있고 특별한 체류자격 부여의 필요성이 인정된다면 이들에 대한 강제퇴거와 구금도 지양되어야 할 필요가 있다. 또한 이주아동의 보호자가 단속·보호된 경우에는 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장으로 하여금 이주아동을 아동보호전문기관 등에 연계하여 이주아동의 보호에 공백이 생기지 않도록 제도적인 조치가 필요하다.[40] 미등록 이주아동 본인이나 가족의 질병 또는 강제퇴거로 인해 부모 등 후견인이 없이 혼자 국내에 남게 되는 경우, 학습중단을 예방하기 위하여 일정 기간 체류를 허가하고 아동의 안전한 생활과 교육권이 보장되도록 하여야 한다.[41]

출입국관리법 제84조 제1항의 경우, "통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때"에는 공무원의 통보의무를 면제하도록 하여 공무원에게 재량권을 인정하고 있고 같은 법 시행령 제92조의2 제1호는 "「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우"를 통보의무 면제 사유로 규정하고 있다. 통보의무 면제 조항은 재량형식의 규정으로서 통보를 하지 않아도 된다는 것에 불과하지 이를 통보하는 것을 막을 길이 없다는 근본적인 문제가 있다. 또한 출입국관리법 시행령은 "학교생활과 관련하여" 신상정보를 알게 된 경우만을 규정하고 있어 극히 제한적인 경우에만 통보의무가 면제되는 것으로 하고 있어 충분한 보호가 이루어지기 어렵다. 국가인권위원회도 미등록 이주아동의 교육권, 의료접근권 등을 보장하기 위하여 이와 관련된 출입국관리법상의 공무원 통보의무를 면제하여야 한다고 권고하고 있다.[42]

이주아동의 부모가 강제퇴거대상에 해당한다 하더라도 이주아동의 건강 및 안전에 현저한 위해가 발생하는 경우, 교육의 연속성을 보장할 필요가 있는 경우에는 보호자에 대한 강제퇴거 또한 유예하여야 한다. 아동의 건강한 성장과 발달을 위해서는 그 무엇보다도 부모의 돌봄이 필요하다. 따라서 특별한 사정이 없는 한 이주아동이 부모 또는 보호자와 분리되지 않도록 법제도적인 보호장치를 마련해야 한다.[43] 부모의 체류는 이주아동의 체류자격 부여의 취지의 연장선에서 적극적으로 고려되어야 한다.

---

39) 박영아, "이주아동의 발달권 보장을 위한 입법과제: 교육 및 의료보장을 중심으로", 경기도외국인인권지원센터, 「외국인 인권 관련법 제개정을 위한 전문가 공청회: 외국인근로자 자녀의 발달권 보장을 위한 법제 개선 방안」(2014. 3. 27), p.11.

40) 소라미, "미등록이주아동 기본권 보장을 위한 법률 제•개정의 필요성", 국회인권포럼(대표의원 황우여) 외, 「미등록이주아동의 기본권 실태와 개선방안 토론회」(2013. 4. 10), pp.83-84.

41) 국가인권위원회, 「이주 인권가이드라인」 (2012), pp.44-45.

42) 국가인권위원회, 「이주 인권가이드라인」 (2012), p.45.

43) 소라미, "미등록이주아동 기본권 보장을 위한 법률 제•개정의 필요성", 국회인권포럼(대표의원 황우여) 외, 「미등록이주아동의 기본권 실태와 개선방안 토론회」(2013. 4. 10), p.84.

3. 교육권

학교와 지역사회 내 다문화에 대한 이해의 부족으로 미등록 이주아동·청소년 대부분은 교사나 또래들로부터 무시당하거나 차별을 당하는 경우가 빈번하다. 체류의 불안정으로 인해 상급학교 진학이 어려워 학교를 중도에 탈락하는 경우가 많다. 외국인으로 등록되어 있지도 못한 미등록 이주노동자 자녀의 경우는 합법적인 비자를 발급받지 못하였기 때문에 일반학교 입학에 어려움이 있다. 미등록으로 정규 학업과정을 이수하였음에도 불구하고 졸업장이 아닌 수료증만을 받는 경우가 많다. 15세 이상의 자녀의 경우, 국내 미등록 이주아동 교육권 보장의 범위에서 제외되고 있다고 알려져 있다. 입학여부가 학교장의 재량사항인 것으로 알려져 있다.[44]

이주아동에게는 취학통지서가 발급되지 않는다. 취학아동명부 작성이 주민등록표에 근거하여 주민등록번호로 특정하여 작성되고 이를 기초로 취학통지서가 발급되기 때문이다.[45] 초등학교에 입학하려는 외국 국적 아동은 초·중등교육법 시행령 제19조에 따라 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 입학을 신청할 수 있을 뿐이다.[46] 이로 인하여 이주아동의 교육 접근성은 현저히 낮아진다. 취학통지서를 발급받지 못하는 것은 "합법" 체류자든 "불법" 체류자든, 난민이든 어떠한 다른 체류 자격을 가졌든 모두 마찬가지이다.

초·중등교육법 시행령 제19조 제2항 제2호에서 초등학교의 경우 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류로 외국인등록에 관한 사실증명을 갈음할 수 있도록 하고 있고, 제75조에 중학교에 대한 준용규정을 두고 있으며, 제89조의2에서 외국인인 아동은 학칙이 정하는 바에 따라 고등학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다고 규정하고 있다. 초등학교나 중학교에 재학 중인 경우에는 일반적으로 일반학생과 동일한 입학절차를 따르게 된다.[47]

초·중등교육법 시행령 제19조와 제75조는 귀국 학생 등의 입학 및 전학 '절차'에 관한 특례 규정에 불과하다. 귀국 학생 "등"의 하나로 규정된 "외국인인 아동 또는 학생"은 정식 서류를 구비하지 못하더라도 동 법령에서 정하는 별도의 서류만 구비한다면 다른 아이들처럼 학교에 다닐 수 있도록 해주겠다는 시혜적인 조치이다. '시행령' 상에 '절차'에 관한 특례를 규정하는 것만으로는 이주아동의 교육권을 보장할 수 없다. '법'으로 이주아동에게 의무교육을 받아야 할 권리가 있다는 것을 명시적으로 보장해야 한다. 현재 교육기본법이 의무교육의 수혜자를 "모든 국민"으로만 규정하고 있는 것에 대한 재고가 필요하다.[48]

4. 건강권

미등록 이주아동의 경우 체류자격으로 인하여 정부의 긴급 의료지원 및 의료보험 혜택으로부터 배제되거나 배제되어 있다고 알려져 있다. 한국에 체류 중인 이주노동자 부부가 미숙아를 출산하여 긴급한 의료지원이 필요하였지만, 체류자격으로 인해 의료지원 혜택을 받을 수 없어 갓 출생한 영유아의 건강권이 위협받는 사건이 발생하기도 했다. 영·유아대상 예방접종 등 의료서비스 지원이 이루어지지 않는다고 알려져 있어,[49] 초기 영·유아기 아동의 의료·건강상의 문제가 제기되고 있고, 이는 이주아동의 건강한 성장

---

44) 원시연, 「입법조사회답 : 이주 아동•청소년의 권리 보장에 관한 조사」 (국회입법조사처, 2009. 6. 8.), pp.4-5.
45) 서울특별시교육청, 「2013학년도 의무취학 아동 조사 및 사무처리요강」(2013. 10. 10), pp.1, 10.
46) 교육과학기술부, 국가평생교육진흥원 중앙다문화교육센터, 「다문화학생 학적관리 매뉴얼 : 중도입국자녀 등 외국국적 학생용」(2013), p.8.
47) 교육과학기술부, 국가평생교육진흥원 중앙다문화교육센터, 「다문화학생 학적관리 매뉴얼 : 중도입국자녀 등 외국국적 학생용」(2013), p.8.
48) 원시연, 「입법조사회답 : 이주 아동•청소년의 권리 보장에 관한 조사」 (국회입법조사처, 2009. 6. 8.), p.5.
49) 김주경, 「입법조사회답 : 만18세 미만 이주아동 건강권 보장 정책 외국 사례」 (국회입법조사처, 2013. 10. 2.), pp.15-16 참조.

과 발육을 위협하는 요인이 되고 있다. 이주아동뿐만 아니라 모성도 보호받지 못하는 상태로 방치되고 있다.[50] 이주아동의 건강 실태를 파악하고 건강권 보장을 위한 정책을 수립하고 운영하여야 한다. 특히, 미등록 이주아동이 안정적으로 의료지원을 받을 수 잇도록 의료비 지원절차를 개선하고 의료급여 수급권자에 포함될 수 있도록 하여야 한다.[51]

현행법상 건강보험의 경우에는 외국인 부모가 직장 또는 지역 건강 보험에 가입되어 있다면 그 자녀인 이주아동도 피부양자로서 건강보험의 적용을 받을 수 있다. 그러나 부모가 미등록 외국인이라면 건강보험의 적용에서 배제되며 그 자녀 역시 마찬가지이다(건강보험법 제 109조 및 같은 법 시행령 제76조). 이와 같은 법제도로 인하여 미등록 이주아동이거나 또는 등록 이주아동의 경우에도 부모가 직장이 없어 직장 건강보험에도 가입을 못하고, 경제적인 어려움으로 보험료를 낼 수 없어 지역 건강보험에도 가입할 수 없는 경우에는 건강보험에 대한 접근이 불가능하다.

의료급여법은 정부가 생활이 어려운 자에게 진찰·감사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술, 입원, 간호, 예방·재활 등의 의료급여를 무상으로 제공하는 복지제도이다(의료급여법 제1조, 제7조). 의료급여법의 적용을 받을 수 있는 외국인은 단 두 경우뿐이다. 첫 번째는 난민법에 따른 난민인정자로서 "부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 최저생계비 이하"에 해당하는 경우이다(의료급여법 제3조의2). 두 번째는 국내에 체류하고 있는 결혼이주민으로 "본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는" 외국인이 이에 해당한다(의료급여법 제3조 제1항, 국민기초생활보장법 제5조의 2). 이외에 이주아동에 대한 별도 규정은 없다.

5. 보육권

영유아보육법 제34조는 국가와 지방자치단체로 하여금 대통령령으로 정하는 내용 및 범위에 따라 영유아에 대한 보육을 무상으로 제공하도록 하고 있고 동법 제34조의2는 양육수당을 지급할 수 있음을 명시하고 그 비용 지원의 대상·기준 등에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 하지만 보건복지부는 동법상의 보육료나 양육비의 지원대상을 "대한민국 국적을 가진 자로서, 주민등록법에 의해 주민번호를 정상적으로 부여받은 만0-5세 아동"으로 제한하고 있다.[52] 따라서 다문화가족 구성원이라 하더라도 결혼이주민의 전 배우자와 사이의 자녀인 관계 등으로 한국 국적이 아닌 경우에는 보육료 지원대상이 아니다.

법령 자체가 외국국적 아동을 보육료나 양육수당 지원 대상에서 처음부터 배제하고 있는 것은 아니다. 즉, 보육료 지원은 법령을 개정할 필요 없이 관련 부처의 정책적 결단만으로 얼마든지 외국국적 아동으로 확대될 수 있는 것이다. 주된 양육자가 한국어가 서투른 이주민인 경우, 보육이 가정에서 습득하기 어려운 한국어를 배울 수 있는 취학 전 예비단계로서의 기능과 더불어 이주아동이 어려서부터 한국의 사회와 문화에 적응할 수 있는 기회가 되기 때문에 보육 이상의 의미가 있다. 부모 모두가 외국인인 아동의 경우 어린이집 보육을 통한 한국어습득이 더 절실할 수 있기 때문에 취약보육의 우선 실시 대상으로 할 필요가 있고(영유아보육법 제26조 참조), 어린이집을 우선적으로 이용할 수 있도록 하는 등의 정책 변화가 요구된다(영유아보육법 제28조 참조).[53]

---

50) 원시연, 「입법조사회답 : 이주 아동•청소년의 권리 보장에 관한 조사」 (국회입법조사처, 2009. 6. 8.), p.6.
51) 국가인권위원회, 「이주 인권가이드라인」 (2012), p.44.
52) 보건복지부, 「'13년도 보육료·양육수당 지원대상 선정안내」(2013. 1), p.18.
53) 박영아, "이주아동의 발달권 보장을 위한 입법과제: 교육 및 의료보장을 중심으로", 경기도외국인인권지원센터, 「외국인 인권 관련법 제개정을 위한 전문가 공청회: 외국인근로자 자녀의 발달권 보장을 위한 법제 개선 방안」(2014. 3. 27), pp.1-2.

6. 아동보호조치

아동복지법은 보호가 필요한 아동, 즉 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”(아동복지법 제3조 제4호)에 대한 정부 차원의 보호· 지원 시스템을 제도화하고 있다. 이러한 아동을 발견했을 때 지방자치단체의 장은 상담조치, 대리위탁, 가정위탁, 아동복지설에의 입소, 입양조치, 치료보호 조치 등의 보호조치를 할 수 있으며 이에 따라 아동은 적절한 서비스에 연계되어 보호를 받도록 되어 있다(아동복지법 제15조).

아동복지법 제2조는 모든 아동이 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다고 선언하고 있다. 국가인권위원회도 이주아동이 부모와 함께 살며 보호받고 교육받을 권리를 보장하고, 부모가 아동을 보호하기 곤란한 경우 양육과 의료를 지원하는 사회복지체제를 마련하여야 한다고 권고하고 있다.[54] 아동복지법 어디에도 정책대상이 한국국적 아동에 한정되어 있음을 밝히는 문구가 없고, 오히려 국제협약인 아동의 권리에 관한 협약을 원용하고 있음에도 불구하고, 현재 외국국적 아동은 아동복지법에 따른 복지체계에 편입되어 있지 않다.

54) 국가인권위원회, 「이주 인권가이드라인」 (2012), p.44.

후퇴하고 있는 고용허가제 10년,
이주노동자가 겪는 대표적인 문제점

박진우 (이주노조 상임활동가/이주공동행동)

1. 문제제기

한국사회에서 이주자들의 숫자는 2014년 170만 명을 넘어설 정도로 꾸준히 증가하고 있다. 하지만 한국사회에서 이주자들이 겪는 성, 인종, 피부색, 출신국가 등으로 인한 차별은 여전히 심한 상황이다. 이주자의 높은 비율을 차지하는 이주노동자들의 경우 사업장 내 폭행, 폭언, 임금체불, 최저임금 위반 등 열악한 노동환경에 처해 있는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이주노동자들이 독자적으로 결성한 이주노동조합의 경우 결성한지 9년이 넘어가지만 여전히 대법원에서 노조 합법화에 대한 판결을 내리지 않고 있다. 특히 이주노동조합의 핵심 간부 및 위원장들은 미등록 체류자라는 이유로 강제단속 이후에 추방되었으며 유일하게 합법비자를 가지고 있었던 미셸 전 위원장의 경우도 허위취업이라는 허울을 씌워서 탄압하였다.

2. 인권상황 : 현황과 문제점

2.1. 고용허가제에 대한 문제점

가해자/관련 정부부처 : 고용노동부

인권침해상황 :

2004년에 도입된 고용허가제(Employment Permit System)는 이주노동자를 노동자로 인정하고 있지만 노동3권을 보장하고 있지 않다. '외국인근로자 고용 등에 관한 법률 (Act on Foreign Workers' Employment)'은 고용에 관한 권한을 모두 고용주에게 부여함으로써 이주노동자를 고용주에게 전적으로 종속되게 만들었다. 그리고 그 결과로 이주노동자는 작업장 내에서 착취와 차별, 학대에 매우 취약한 상황으로 내몰리게 되었다. 예를 들어 사업장 이동의 자유 제한, 구직기간과 횟수 제한 등은 이주노동자의 자유로운 취업과 노동을 가로 막아서 고용주에게 종속된 강제노동을 행하게 만드는 효과가 있는 것이다. 협약 및 권고 적용에 대한 ILO 전문가 위원회에서도 이러한 사항들이 지적되었고 차별을 시정하는 법적 개선조치를 취하라는 권고 내용이 있었지만 한국 정부는 아직 이러한 상황을 개선하지 않고 있다.

<고용허가제 주요 문제>
▢ 사업장 이동의 제한
: 열악한 근로조건의 사업장에 일하면서도 정부차원의 사업장 근로감독과 근로조건 개선노력이 전무한데도 사업장 이동이 제한되어 있어, 그 결과 이주노동자들의

고용주 종속성을 심화시키고 강제근로를 조장하고 있음.

▢ 단기순환의 원칙 (임시노동자 처우)

: 고용허가제를 통해 거의 10년간 체류를 하더라도 계속적으로 임시노동자로서의 불안정한 지위를 가지며 정주의 권리를 보장받지 못함. 따라서 가족초청이나 동반 역시 원천적으로 봉쇄됨.

▢ 불안정한 체류자격으로 인한 취약한 노동권리

: 고용주가 동의해야 사업장변경이 가능한 경우가 많고, 고용주가 동의해야 체류연장이 보장되는 상황임. 따라서 고용주는 근로조건 개선 없이도 안정적으로 노동력을 확보할 수 있지만, 이주노동자들은 열악하고 부당한 처우를 받으면서도 이에 대해 문제제기하기 어려움.

2.1.1. 이주노동자 사업장변경 제한

2.1.1.1. 내국인 일자리 보호를 위한 이주노동자 사업장 변경 제한의 허구성

한국정부는 고용허가제를 운영하면서 이주노동자들의 사업장 이동을 제한하고 있는 데, 그 취지로 '내국인 근로자의 일자리 보호'와 '외국인근로자의 과도한 임금상승의 방지'를 그 목적으로 내걸고 있다.

그러나 '외국인근로자의 과도한 임금상승의 방지'는 그 자체로 정당한 목적이 될 수 없을 뿐만 아니라 '내국인 근로자의 일자리 보호'와도 충돌하는 것이다. 내국인 일자리 보호를 위해서는 이주노동자를 저임금으로 고용하지 못하도록 할 뿐 아니라 내·외국인간의 임금 및 근로조건의 차별을 금지하여 이주노동자를 내국인 노동자와 동등하게 보호하도록 하여야 하는 데 실제로 반대되는 정책을 운용함으로써 내국인 노동자의 고용기회는 오히려 줄어들게 되는 결과를 낳고 있다. 고용허가제는 한국인이 일하기를 기피하는 열악한 사업장에 이주노동자 고용을 허가하는 제도로서 이주노동자들은 자기가 배정된 업체의 열악한 노동환경이 개선되지 않는 한 사업장 변경을 원할 수밖에 없는 실정이다.

2.1.1.2. 이주노동자 사업장변경의 어려움

외국인고용법에서 규정하는 사업장 변경 사유에 해당되어도 실제로는 변경이 어렵다. 부당한 처우에 대한 입증책임이 노동자에게 있으나 언어적 어려움, 관련법규에 대한 이해 부족 등으로 자료를 이주노동자 스스로가 준비하고 제출하기 어렵다. 따라서 대부분의 고용주들은 부당한 대우를 하고서도 물증이 없으면 이를 전혀 인정하지 않는다. 입증에 어려움이 있는(진단서 등의 제출이 어려운) 경미한 상해의 폭행이나 일상적인 폭언에 대해서는 부당한 처우로 인정하지 않는 고용노동부의 관행이 고쳐지지 않는다. 고용노동부(고용센터)의 실무담당자의 자의적 판단에 의해 사업장 변경사유에 해당되지 않는다고 판단하여 불허하는 경우도 있다. 현재 고용허가제로 아시아지역 15개국 출신 이주노동자가 일하고 있으나, 제대로 된 통역지원이 이루어지지 않기 때문에 이주노동자는 인권침해를 당하고도 자신의 주장을 제대로 호소할 수 없는 상황이다. 또한 몇 개 언어의 통역자가 있더라도 통역자가 사업장 이동을 억제하려는 사업주와 고용노동부의 입장으로 통역하는 문제가 있다.

고용주들이 이주노동자들이 다른 사업장으로 이동하는 것을 원치 않는다는 사실을 고용노동부가 알고 있기 때문에 이주노동자의 문제제기를 경청하고 사업장변경을 지원하는 역할보다 고용주들의 요구에 따라 사업장 이동을 억제하려는 기조를 유지하고 있다. 임금체불, 폭행 등으로 노동부 근로감독과나 경찰서에 사건이 조사 중인 경우, 조사가 끝나 사업장 변경사유에 해당된다는 것이 판명나기 전까지 고용노동부가

아무런 대책을 마련해주지 않기 때문에 이주노동자는 부당한 처우를 한 해당 사업장에서 계속 일해야 하는 상황이다. 고용허가제가 사업장 변경을 제한하고 있는 상황에서, 최장 3년까지 다년계약이 허용됨으로써 이전보다 더욱 강제근로의 형태를 띠고 있다.

2.1.1.3. 이주노동자 사업장 변경 내부지침

고용노동부는 이주노동자들이 사업장을 많이 변경 했다는 이유로 이주노동자에게 구인업체 명단을 제공하는 것을 2012년 8월 1일부터 중단했다. 오히려 사업장 변경하는 이주노동자들의 명단을 구인업체에 제공하는 것으로 제도를 뒤집은 것이다. 따라서 이주노동자들은 회사를 직접 고르지 못하고 사업주들의 선택을 받을 때까지 기다릴 수밖에 없다. 최악의 경우 3개월 내에 새로운 회사로부터 선택을 받지 못하면 본국으로 되돌아 가야한다. 고용노동부는 이주노동자들의 사업장 선택의 권리를 극도로 제한한 것이다. 이렇게 사업장 변경이 어려워지면 이주노동자들은 아주 열악한 노동 조건에서 노동할 수밖에 없었다. 그 당시 이 지침을 철회하기 위해 전국에서 1000여명에 가까운 이주노동자들이 집회에 모이기도 했다. 이후 국회토론회, 기자회견, 서명운동 등을 통해서 지침 자체를 철회시키지는 못했지만 벌칙조항을 일부 삭제하고 문자로 사업장을 추천받을 수 있도록 지침 일부를 개선하였다.

2.1.2. 이주노동자 출국 후 퇴직금 수령 제도 시행

2014년은 고용허가제가 시행된 지 10년이 되는 해인데도 불구하고 이주노동자들의 기본적인 노동권은 지속적으로 후퇴하고 있다. 그 대표적인 사례가 2014년 7월 28일부터 시행되는 출국만기보험 개악안(이주노동자 출국 후 퇴직금 수령 제도)이다. 지난 2014년 1월에 정부는 '외국인근로자 고용 등에 관한 법률' 개정안을 공포했는데 그 주요 내용은 이주노동자 퇴직금을 '출국 후 14일내에' 지급한다는 것이었다. 법의 취지는 미등록 체류자 감소를 명분으로 했지만 실상은 이주노동자들이 퇴직금 받을 권리를 침해하는 것이나 다름없다. 이주노동자들의 퇴직보험금 형식으로 사장이 월 통상임금의 8.3%를 삼성화재보험에 적립하여 이주노동자가 회사를 퇴사하거나 다른 회사로 변경 시에 기본급 기준의 퇴직보험금을 지급하는 것이 출국만기보험이 근 10년간 진행되어온 실제 내용이었다. 이런 경우 출국만기보험금은 기본급을 기준으로 하기에 연장근무나 특근 등으로 인해 실제 퇴직금 액수와 차이가 나서 차액을 따로 사업주에게 청구해야 하는데, 출국 후 보험금을 받으라는 것은 차액을 청구할 기회를 차단하는 것이나 마찬가지이다. 또한 본국에 가서는 금융제도의 차이, 수수료, 환율 등으로 인하여 보험금을 온전하게 수령하기 어렵다는 것이 대부분 이주노동자들의 반응이다. 만약에 제대로 출국만기보험금을 지급받지 못했을 경우 본국에서 이를 구제처리 하는 것은 매우 어려운 일이다. 무엇보다도 근로기준법 제36조는 근로자가 퇴직한 날로부터 14일 이내에 퇴직금을 지급하도록 규정하고 있는데 이주노동자라는 이유로 퇴직금 지급 조건에 차별을 두는 것은 명백한 인종차별적 제도라고 할 수 있다.

이에 여러 이주노동자 공동체와 이주노조 등을 비롯한 이주 제 단체들이 <이주노동자 출국 후 퇴직금 수령제도 폐지를 위한 공동행동>을 지난 4월에 만들어 국회 앞 1인 시위, 기자회견, 집회, 온·오프라인 서명 등 다양한 활동을 통해서 한국정부의 인종차별적인 제도를 폐지하기 위한 투쟁을 진행했다. 하지만 7월 28일부로 이 제도가 시행되었고 이후 실제 이주노동자들이 출국 후 퇴직금을 제대로 수령하는지에 대한 모니터링과 피해사례 신고 등을 통하여 고용노동부에 이 제도에 대한 실효성을 문제제기할 것이다. 또한 국회에서 이주노동자도 출국 후 14일이 아닌 퇴직 후 14일로 한국인노동자와 동일하게 근로기준법 적용을 받을 수 있도록 법 개정안이 상정되어 있고 하반기에 통과될 수 있도록 할 것이다.

2.2. 이주노동자노동조합에 대한 탄압

2.2.1. 노조 결성 이래로 지속된 이주노동조합 간부에 대한 강제 단속 및 추방

가해자/관련 정부부처 : 법무부 출입국·외국인 정책본부

인권침해상황 :

2005. 4. 24. 서울경기인천 이주노동자 노동조합 결성
2005. 5. 14. 이주노조 아노아르 초대 위원장(방글라데시) 새벽 1시경에 뚝섬역에서 폭행을 당하며 표적 단속 되어 연행.
2007. 11. 27. 오전 9시경, 까지만 위원장, 라주 부위원장, 마숨 사무국장 각기 다른 장소에서 동시에 표적 단속 됨.
2008. 5. 2. 저녁 8시 경 토르너 위원장, 소부르 부위원장 각기 다른 장소에서 동시에 표적 단속 됨.
2011. 2. 10. 서울출입국관리소에서 이주노조 미셸 위원장에게 허위취업을 이유로 체류허가를 취소하고 출국명령을 내림. 이후에 행정소송 1심에서 승소하였고, G-1비자를 받고 2012년 2월에 출국하였다가 재판 대응을 하기 위해서 2012년 4월 30일에 입국하였으나 인천국제공항에서 고용허가제법을 어겼다는 이유로 입국을 거부당하고 다음 날 필리핀으로 추방당함.[55]

2.2.2. 이주노동조합에 대한 불인정

서울경기인천이주노동자 노동조합 창립 이후 소송 진행 및 탄압 경과

2005. 4 2.4 서울경기인천이주노동자 노동조합 창립
2005. 5. 3 노동부에 서울경기인천이주노동자 노동조합 설립 신고
2005. 6. 3 노동부, 노동조합 설립 신고 반려
2005. 6. 20 노동조합 설립 신고 반려 취소 소송 제기
2006. 2. 7 1심 법원은 미등록 이주노동자는 출입국관리법 상 불법체류자이기 때문에 노동3권을 보장할 수 없다며 노동부의 설립신고 반려 정당하다는 판결
2006. 2. 22 이주노조 설립 신고 반려 취소 항소 제기
2007. 2 1. 서울고등법원은 이주노조설립 반려는 부당하며 미등록 이주노동자라 해도 노조 결성권은 보장돼야 한다는 취지의 판결 내림.
2007. 2. 23 노동부, 고등법원 판결에 불복하여 대법원에 상고 제기

현재 이 사건은 대법원에 7년 넘게 계류 중에 있다. 이에 대한 ILO와 유엔 인종차별철폐위원회의 권고는 별도로 실었다.

55) 이 사건과 관련하여 한겨레 영문뉴스에서 다음과 같이 다룬바 있다.
http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/530855.html

3. 권고사항

- 이주노동자들의 기본적인 노동권과 체류권이 보장되도록 고용허가제에 대한 전면적인 제도 개선
- 이주노동자의 기본적인 노동3권을 보장할 수 있도록 대법원에 사건이 7년째 계류 중인 서울경인이주노동조합의 합법화
- 이주노조 간부로 선출된 직후에 또는 법적 소송이 계류 중인 노동조합 지도부들을 체포하고 추방하는 등의 노동조합 활동을 심각하게 방해할 수 있는 조치 금지
- 미등록 이주노동자에 대한 단속추방 중단, 인권보장, 공공서비스에 대한 접근 보장
- 이주노동자 사업장 변경 제한과 출국 후 퇴직금 수령제도 철회와 한국인 노동자와 근로기준법 동일적용

[별첨] CERD/C/KOR/CO/15-16

배포: 일반

2012년 8월 31일

원본: 영어

인종차별철폐위원회

제81차 회기

2012년 8월 6일-31일

협약 제9조에 따라 당사국이 제출한 보고서에 대한 심사

인종차별철폐위원회의 최종 견해

대한민국

1. 위원회는 대한민국이 하나의 문서로 제출한 제15차 및 제16차 정기보고서(CERD/C/KOR/15-16)를 2012년 8월 21일과 22일에 개최된 제2187차 및 제2188차 회의(CERD/C/SR.2187 및 CERD/C/SR.2188)에서 심사하였다. 위원회는 2012년 8월 30일 개최된 제2201차 회의(CERD/C/SR.2201)에서 다음과 같은 최종 견해를 채택하였다.

A. 서문

2. 위원회는 당사국이 위원회 보고지침(CERD/C/2007/1)에 따라 제15차 및 제16차 합동 정기보고서를 적시(適時)에 제출한 것을 환영한다.

3. 위원회는 대표단의 참여와 보고서 심사 기간 동안 위원회 위원들이 제기한 질문과 논평에 대한 대표단의 답변에 관하여 감사를 표명한다.

B. 긍정적 측면

4. 위원회는 당사국이 인종차별철폐와 다양성 증진을 위해 취한 아래의 내용을 포함한 여러 긍정적인 진전과 활동을 환영한다.

(a) 2013년 7월부터 발효되는 난민법 제정

(b) 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 유네스코 협약 비준

(c) 초·중등교육법 시행령

(d) 법무부와 서울출입국관리사무소에 국적·난민과 설치

5. 위원회는 2008년 12월 제1차 외국인정책기본계획과 2012년 3월 제2차 국가인권정책기본계획 채택에 주목한다.

C. 우려 및 권고

인종차별의 정의

6. 위원회는 헌법 제11조 제1항과 여러 개별법이 시민들에게 평등을 보장하고 인종차별을 금지하기에 충분하다는 당사국의 단언에 주목하지만, 협약 제1조와 조화를 이루는 인종차별의 법적 정의 부재에 재차 우려를 표명한다.

위원회는 당사국이 헌법 제11조 제1항에 의하여 시민들에게 차별로부터의 충분한 보호가 보장된다는 추정하에 협약 제1조와 조화를 이루는 인종차별의 정의가 불필요하다는 입장을 재고할 것을 재차 권고한다. 위원회는 당사국이 협약 제1조와 조화를 이루는 모든 차별금지사유를 포함하고 위원회의 일반권고 제30호(2004년)에서 권고한 시민과 비시민간의 평등한 권리를 보장하는 인종차별의 정의를 국내법에 포함할 것을 촉구한다.

인종차별에 관한 법률

7. 위원회는 법무부가 위원회의 지난 권고에 따라 2007년 차별금지법안을 국회에 제출하였음에 주목한다. 위원회는 2008년 5월 제17대 국회의 회기만료로 이 법안이 폐기된 것에 유감을 표명한다. 위원회는 차별금지법에 관한 검토를 계속하기 위해 전문가 위원회를 구성되었다는 당사국이 제공한 정보에 주목한다.

**위원회는 당사국이 인종차별을 금지하기 위하여 협약 제4조와 조화를 이루는 차별금지법이나 다른 포괄적인 입법의 완성과 도입에 신속한 행동을 취할 것을 촉구한다. 위원회는 2009년 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(E/C.12/KOR/CO/3), 2011년 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)와 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 동일한 권고를 하였음을 상
기한다.**

인종차별의 범죄화

8. 위원회는 차별금지법안이 차별행위에 대한 형사처벌을 규정하지 않았던 것에 대하여 유감을 표한다. 나아가 위원회는 인종차별의 선동과 인종적 동기에 의한 폭력행위에 대한 형사처벌 부재를 포함하여, 현행 국내법이 협약 제4조에 완전히 부합하지 못하고 있음에 주목한다.

위원회는 제4조에 대한 일반권고 제1호(1972년)를 상기하며 제2조와 제4조의 구속성을 재차 강조하며, 당사국이 형법을 개정하여 인종차별을 범죄에 포함시키고, 인종차별을 범죄화하고, 침해의 심각성에 비례하는 적절한 처벌을 규정하고, 인종차별을 가중처벌사유로 참작하고, 피해자에 대한 보상을 규정한 포괄적인 입법을 채택할 것을 촉구한다.

관련 정보 부족과 인종차별에 관한 판례의 사실상 부재

9. 위원회는 당사국 역사상 인종차별에 기초한 범죄가 거의 발생하지 않았고 당사국이 인종적 동기에 의한 범죄에 관한 별도의 통계를 기록하고 있지 않다는 당사국이 제공한 정보에 주목한다.

위원회는 행정과 형사사법제도 운영에서의 인종차별금지에 관한 위원회의 일반권고 제31호(2005년)를 상기하며 인종차별행위에 대한 고소·고발이 적은 상황이 꼭 긍정적인 것만은 아니며, 이는 특히 인종차별을 금지하는 입법의 부재, 피해자의 보상 가능성에 대한 자신감 또는 인식의 결여 때문일 수 있다고 본다. 위원회는 당사국에게 낮은 고소·고발건수에 대하여 심도 깊게 분석하고, 그 차기 보고서에 관련 기관에 신고된 인종차별사건의 수, 고소·고발인의 국적과 법적 지위, 고소·고발에 대한 수사 및 기소 비율과 그 결과에 관한 정보와 통계를 제공할 것을 요청한다.

인종주의적 혐오발언

10. 위원회는 비시민을 향한 인종주의적 혐오발언이 대중매체와 인터넷에서 더욱 확산되고 노골적이 되어가고 있음에 주목한다. 위원회는 관련 개인의 표현의 자유에 대한 기본적인 권리가 인종 우월주의적인 사상을 유포하거나 인종 혐오를 선동하는 행위까지 보호하는 것은 아님에 주목한다.

위원회는 그 일반권고 제7호(1985년), 제15호(1993년) 및 제30호(2004년)에 따라, 당사국이 대중매체, 인터넷 및 소셜 네트워크를 감독하여 인종 우월주의적 사상을 유포하거나 외국인에 대하여 인종적 혐오를 선동하는 개인이나 단체를 적발할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 이러한 행위의 주체들을 기소하고 적절하게 처벌할 것을 권고한다.

이주노동자

11. 위원회는 고용허가제의 개정에 주목하지만, 이주노동자들이 차별, 착취, 저임금과 임금 체불의 상황에 처해 있음에 대해 우려한다. 나아가 위원회는 최장고용기간이 4년 10개월이고 국외에서 3개월 체류 후 한 차례 갱신이 가능하기 때문에, 이주노동자들이 5년간 계속적인 국내 체류를 요건으로 하는 대한민국의 영주자격의 대상이 사실상 될 수 없는 것에 대하여 우려를 표명한다. 위원회는 이주노동자들, 특히 미등록 이주노동자들이 노동조합을 결성하거나 가입할 권리를 누릴 수 없고, 이들 노동조합의 일부 간부들이 국외로 추방되었다는 정보에 대해 대단히 우려한다. 이러한 점에서 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 권고(E/C.12/KOR/CO/3)와 전적으로 같은 입장이다.

위원회는 당사국이 특히 비자유형의 복잡성과 다양성, 출신국가에 따른 차별, 이주노동자가 사업장을 변경할 권리의 제한, 최장고용기간과 관련하여 고용허가제를 재개정할 것과, 이주노동자들이 자신들의 권리를 완전히 누릴 수 있고 이주노동자와 그 가족, 특히 아동이 적절한 생계, 주거, 의료서비스와 교육을 누릴 수 있도록 보장할 것을 권고한다. 위원회는 모든 사람이 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 당사국이 보장할 것을 촉구한다. 위원회는 이들 특정 이슈에 관하여 당사국이 보고할 것을 요청한다. 위원회는 당사국이 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약을 비준할 것을 권고한다.

미등록 이주노동자

12. 위원회는 기간이 제한된 (고용)허가와 비자의 경직된 시스템의 결과의 하나로 합법적으로 입국한 많

은 이주노동자들이 미등록이 된다는 점과 그들과 그들 가족이 어떠한 서비스에 대한 권리와 접근을 누릴 수 없다는 점을 이해한다. 뿐만 아니라 위원회는 작업장에서 이루어지는 근로감독이 근로조건의 점검보다는 오히려 미등록 이주민의 색출을 목적으로 하고 있고, 단속이 강화되어 강제퇴거건수가 증가했다는 정보를 입수했다.

위원회는 당사국이 미등록 이주노동자의 권리를 보호할 것을 촉구하고, 강제추방된 노동자의 수와 더불어 근로감독 중에 적발된 미등록 이주노동자의 수, 그들의 상황과 구금기간에 관한 정보를 요청한다. 위원회는 당사국이 합법적으로 입국한 이주노동자들이 경직된 고용허가제 때문에 미등록이 되지 않도록 보장하기 위한 모든 조취를 취할 것을 요청한다.

난민, 난민신청자 및 무국적자의 상황

13. 위원회는 당사국이 법무부에 국적·난민과를 신설하고 지난 수년 동안 난민지위가 인정된 사람들 수를 증가시키며 이 분야에서 더욱 노력해 왔음에 주목하지만, 세계 평균에 비해 매우 낮은 난민인정율을 우려를 가지고 주목한다. 위원회는 난민신청을 다루는 공무원의 수가 여전히 적고, 2012년 5월 현재 계류 중인 신청이 1,200건 이상이라는 정보를 입수했다, 뿐만 아니라, 입수된 정보에 따르면 통역이 적절하게 제공되지 않고 난민인정협의회가 신청자가 참여하는 청문을 실시하지 않은 채 이의신청절차를 진행하여 적법절차가 여전히 보장되지 못하고 있다. 위원회는 난민과 난민신청자가 생계, 고용, 공공서비스 접근, 교육, 시민권과 관련하여 직면하는 곤란을 여전히 우려한다. 특히 난민, 난민신청자, 무국적자의 자녀의 적절한 출생등록의 부재를 우려한다.

위원회는 당사국이 입국항에서도 공식적인 난민신청절차에 대한 아무런 제약 없는 평등한 접근을 보장하여 강제송환금지의 원칙을 준수할 것, 난민과 난민신청자가 일할 권리를 누리고 그들 자신과 그 가족이 적절한 생계, 주거, 의료서비스, 교육을 누릴 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것, 그리고 2011년 아동권리위원회가 이미 권고한 바와 같이(CRC/C/KOR/CO/3-4) 당사국에서 태어난 난민, 인도적 지위 체류자 및 난민신청자의 자녀, 그리고 미등록 이주민의 자녀의 출생을 적절히 등록할 제도와 절차를 마련할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 그 차기 보고서에 불허건수와 인정건수를 구분하여 연간 총 난민지위 신청건수를 제공할 것을 요청한다.

더 나아가, 위원회는 난민지위인정절차가 국제기준에 부합되고, 신청심사 공무원의 추가 임명 등을 통해 더 신속하게 이루어질 것을 권고한다. 적법절차는, 특히 신청자들에게 통역을 제공하고 그들과 관련된 이의신청절차에서 그들의 청문권을 보장함을 통해, 전 과정에서 존중되어야 한다.

외국인 여성의 보호

14. 위원회는 결혼중개업소의 의뢰인에 대한 보호를 강화하기 위하여 결혼중개업의 관리에 관한 법률이 2010년 개정되었고, 대한민국 입국 전에 결혼이주자에게 정보를 제공하는 해외 프로그램이 3개국 5개 도시에서 시작되었고, 다문화가족지원센터가 개소되었음에 주목한다. 그러나 위원회는 외국인 여성 배우자의 권리 보호에 대한 위원회의 전차 권고가 이행되지 않고 있음을 여전히 우려한다. 특히, 위원회는 이혼 시에 외국인 아내가 체류자격을 유지할 수도 있는 점과 외국인 아내로 하여금 공인된 여성단체의 이혼확인서를 제출할 수 있도록 하는 방식으로 입증책임이 완화된 점을 여전히 우려한다. 위원회는 또한 이혼을 원하는 외국인 여성들의 권리가 여전히 적절히 보호되지 못하고 있고, 이들이 육아나 시부모 부

양과 같은 전형적인 성역할을 한다는 조건 하에서 국내에 계속 체류할 수 있다는 점도 우려한다.

위원회는 인종차별의 젠더 관련 측면에 대한 위원회의 일반권고 제20호(2005년)를 상기하며 당사국이 별거와 이혼 시 한국인 배우자와 결혼한 외국인 여성들에게 동등한 권리를 보장함으로써, 그리고 사후 체류허가 및 기타 조항과 관련하여 이들을 보호하기 위한 노력을 강화할 것을 재차 권고한다. 이러한 점에서 위원회는 당사국이 위원회가 이에 관해 처음 권고했던 2007년 이후 별거 또는 이혼 이후 체류자격을 박탈당한 외국인 배우자 건수에 관한 정보를 제공할 것을 요청한다.

15. 위원회는 가정폭력과 성폭력의 대상이 되고 있는 이주여성들이 종종 합법적인 체류자격 박탈을 우려하여 그러한 범죄를 신고하지 않을 수 있다는 점과 그 결과로 이들이 보호를 받지 못한다는 점에 주목한다. 위원회는 또한 한국인 남성과 결혼한 외국인 아내에 대한 폭력과 차별에 대한 보고들에 대하여 우려한다.

위원회는 당사국이 가정폭력, 성적 학대, 인신매매, 기타 다른 형태의 폭력의 외국인 여성 피해자들이 확신을 갖고 사법에 접근할 수 있도록 보장할 것을 촉구한다. 폭력의 여성 피해자들은 회복할 때까지 당사국 내 합법적인 체류를 보장받고, 그들이 원할 경우 이후에도 국내에 체류할 수 있는 선택권이 주어져야 한다.

인신매매

16. 위원회는 초국가조직범죄방지협약과 그 협약의 인신 특히 여성과 아동의 매매방지 및 억제를 위한 의정서를 비준하겠다는 당사국의 의사와 성매매 피해자 지원센터 설치를 환영한다. 그러나 위원회는 이주여성들이 지속적으로 인신매매되고, 연예산업 취업에 부여되는 E-6 비자의 악용을 포함한 다양한 경로로 성매매를 강요당하고 있다는 보고에 대하여 우려한다. 위원회는 여성차별철폐위원회가 표명한 우려와 권고(CEDAW/C/KOR/CO/7)에 동의한다.

위원회는 당사국이 초국가조직범죄방지협약과 그 협약의 인신 특히 여성과 아동의 매매방지 및 억제를 위한 의정서를 비준하고, 형법을 개정하고, 인신매매 가해자에 대한 기소를 허용하고 이들을 적절히 처벌하고, 피해자에게 보상을 제공하고, 강제추방에 대한 두려움이 그러한 범죄 신고를 막지 않도록 보장하는 국내 입법을 도입할 것을 촉구한다. 위원회는 당사국이 현행 E-6 비자제도를 재검토하고, 이에 관련된 사기업을 포함한 모든 종류의 행위자들에게 필요한 통제를 시행할 것을 권고한다.

다문화가족

17. 위원회는 다문화가족지원법에 주목하지만, 현재 다문화가족의 정의가 한국 시민과 외국인 사이의 결합으로 한정되어 두 외국인 파트너로 구성된 다문화가족과 같은 다른 형태를 배제하고 있음을 우려한다. 위원회는 다문화가족지원법이 국내에 존재하고 있는 많은 사람들을 배제하여 그들이 당사국의 사회에 통합되는 것을 방해하고 특히 자녀와 외국인 배우자에게 심각한 결과를 미치는 사실상 차별적인 상황을 초래한다는 점을 우려한다.

위원회는 당사국이 당사국의 영토 내에 있지만 현재는 다문화가족지원법에 따른 지원의 혜택을 누리지 못하고 있는 많은 사람들을 완전히 통합시키기 위하여 외국인 사이의 결합이나 인종간 결합을 포함하도

록 다문화가족의 정의를 확대할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 통합의 부재로 가장 심각한 영향을 받는 그러한 가족의 자녀들에게 특별히 관심을 갖도록 촉구한다.

국가인권위원회의 권한

18. 위원회는 국가인권위원회의 예산이 올해 4%이상 증가하였음에 주목하지만, 이 증가가 몇 년 전 있었던 21%의 예산 감축을 만회하지 못함을 우려한다. 또한 위원회는 국가인권위원회의 조사가 여전히 이루어지고 있는 중에 강제퇴거된 외국인 노동자들에 관한 보고를 입수했다. 위원회는 국가인권위원회의 일부 경험 많은 위원들이 최근 사임하였고, 국가인권위원회가 위원회에 협약이행에 관한 독립된 보고서를 제출하지 않았고, 당사국의 보고서 초안에 관한 의견만을 제출한 것을 주목한다.

위원회는 2009년 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회((E/C.12/KOR/CO/3), 2011년 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)의 권고를 상기한다. 위원회는 당사국에 국가인권위원회가 특히 그 독립성과 관련하여 파리 원칙에 부합하는 상태에 있도록 보장하여야 할 당사국의 책임을 상기시킨다. 위원회는 당사국이 국가인권위원회가 협약상 권리의 증진과 감시를 포함하는 그 권한을 효과적으로 수행할 수 있도록 그 조사의 타이밍을 존중하고, 적절한 재정 자원과 경험 많은 인권전문인력을 제공할 것을 촉구한다.

D. 기타 권고

다른 조약의 비준

19. 위원회는 모든 인권의 불가분성을 유념하며, 당사국이 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 초국가범죄방지협약 및 그 협약의 인신 특히 여성과 아동의 매매방지 및 억제를 위한 의정서의 비준을 고려할 것을 권한다.

더반 선언 및 행동 계획에 따른 후속조치

20. 더반 검토 회의 후속조치에 관한 위원회의 일반권고 제33호(2009년)를 고려하여, 위원회는 당사국이 협약을 그 국내법체계에서 이행할 때, 2009년 4월 제네바에서 개최된 더반 검토 회의 결과문을 고려하여 2001년 9월 인종주의, 인종차별, 외국인혐오 및 이와 관련된 불관용 철폐를 위한 세계회의에서 채택된 더반 선언 및 행동 계획을 실행할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 차기 정기 보고서에 더반 선언 및 행동 계획을 국가 차원에서 이행하기 위하여 취한 행동 계획과 기타 조치에 관한 구체적인 정보를 포함할 것을 요청한다.

보급

21. 위원회는 당사국이 그 보고서를 그 제출 시점에 일반인들이 손쉽게 구하고 접근할 수 있도록 하고, 이들 보고서와 관련된 위원회의 견해를 공식어와 기타 통용어로 유사하게 알릴 것을 권고한다.

공통 핵심 문서

22. 위원회는 당사국이 2010년에 제출한 그 핵심 문서(HRI/CORE/KOR/2010)를 국제인권조약상 보고에 관한 통일지침, 특히 2006년 6월에 개최된 인권조약기구들의 제5차 위원회간 회의가 채택한 공통 핵심 문서에 관한 통일지침(HRI/MC/2006/3)에 따라 정기적으로 갱신할 것을 권한다.

최종견해에 따른 후속조치

23. 협약 제9조 제1항과 개정 절차규칙 제65조에 의거하여, 위원회는 당사국이 이번 최종견해의 채택으로부터 일 년 안에 위 제11항, 제12항 및 제13항에 포함된 권고에 따른 후속조치에 대한 정보를 제출할 것을 요청한다.

특히 중요한 항목들

24. 위원회는 또한 당사국이 제14항, 제17항, 제18항의 권고가 특히 중요함을 인식하고, 차기 정기 보고서에서 이 권고들의 이행을 위하여 취한 구체적인 조치에 대한 상세한 정보를 제공할 것을 요청한다.

차기 보고서의 준비

25. 위원회는 당사국이 제71차 회기에서 위원회가 채택한 인종차별철폐협약 고유 문서에 관한 지침(CERD/C/2007/1)을 고려하여 제17차 내지 제19차 정기 보고서를 단일 문서로 2016년 1월 4일까지 제출할 것과 이번 최종견해에서 지적된 모든 문제들을 다룰 것을 권고한다. 위원회는 또한 당사국이 조약 고유 보고 40쪽, 공통 핵심 문서 60-80쪽의 쪽수 제한을 지킬 것을 촉구한다(문서 HRI/GEN.2/Rev.6 제19항에 포함된 보고에 관한 통일지침 참고).

비공식 번역 국문본 (번역: 민주사회를 위한 변호사모임, 감수: 공익인권법재단 공감)

ADVANCE UNDITED VERSION

Distr.: General
31 August 2012

Original: English

Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Eighty-first session
6 – 31 August 2012

Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination

Republic of Korea

1. The Committee considered the fifteenth to sixteenth periodic report of the Republic of Korea (CERD/C/KOR/15-16), submitted in one document, at its 2187th and 2188th meetings (CERD/C/SR.2187 and CERD/C/SR.2188), held on 21 and 22 August 2012. At its 2201st meeting (CERD/C/ SR.2201), held on 30 August 2012, it adopted the following concluding observations.

A. Introduction

2. The Committee welcomes the timely submission of the combined fifteenth and sixteenth periodic report submitted by the State party in accordance to the Committee reporting guidelines (CERD/C/2007/1).

3. The Committee appreciates the presence of the delegation and the responses provided to the questions and comments raised by the Committee members during the consideration of the report.

B. Positive aspects

4. The Committee welcomes a number of positive developments and activities undertaken by the State party in fighting racial discrimination, and promoting diversity, including:

(a) The enactment of the Refugee Act which will enter into force in July 2013;

(b) The ratification of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions;

(c) The Enforcement Decree on the Primary and Secondary Education Act;

Please recycle

(d) The Establishment of the Nationality and Refugee division in the Ministry of Justice and in the Seoul Immigration Office.

5. The Committee notes the adoption in December 2008 of the first Basic Plan for Policies on Foreigners and in March 2012 of the second National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights.

C. Concerns and recommendations

Definition of racial discrimination

6. While noting that the State party affirms that article 11(1) of its Constitution, as well as a series of individual laws, are sufficient to ensure equality among citizens and prohibit racial discrimination, the Committee reiterates its concern about the absence of a legal definition of racial discrimination in line with article 1 of the Convention.

The Committee reiterates its recommendation that the State party review its position that a definition of racial discrimination in line with the Convention is not necessary on the assumption that sufficient protection from discrimination is guaranteed to citizens through article 11(1) of its Constitution. It urges the State party to include in its legislation a definition of racial discrimination which encompasses all prohibited grounds of discrimination in line with article 1 of the Convention and which guarantees equal rights to citizens and non-citizens as recommended in the Committee's general recommendation No. 30 (2004).

Legislation on racial discrimination

7. The Committee takes note that the Ministry of Justice submitted the draft bill of the Discrimination Prohibition Act to the National Assembly in 2007, in compliance with previous recommendations of the Committee. It regrets that the bill was discarded when the 17th session of the National Assembly came to an end in May 2008. It notes the information received from the State party that a council of experts was established to continue the consideration of the Discrimination Prohibition Act.

The Committee urges the State party to take immediate action on the finalization and adoption of the Discrimination Prohibition Act or other comprehensive legislation to prohibit racial discrimination in line with article 4 of the Convention. The Committee recalls that the same recommendation was made in 2009 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/KOR/CO/3), in 2011 by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/KOR/CO/7) and the Committee on the Rights of the Child (CRC/C/KOR/CO/3-4).

Criminalization of racial discrimination

8. The Committee regrets that the draft bill of the Discrimination Prohibition Act did not provide for the criminal punishment of discriminatory acts. It further notes that the existing legislation is not in full compliance with the article 4 of the Convention, including the absence of criminal sanctions for incitement to racial discrimination and acts of racially motivated violence.

Recalling its general recommendation No.1 (1972) on article 4, the Committee reiterates the mandatory character of the provisions of article 2 and of article 4 and urges the State to amend its Criminal Code to include racial discrimination as a crime and to adopt comprehensive legislation which criminalizes racial discrimination, provides for adequate punishments proportional to the gravity of the offence, considers racial discrimination as an aggravating circumstance and provides for reparations to the victims.

Lack of relevant data and virtual absence of court cases on racial discrimination

9. The Committee notes the information provided by the State party that crimes based on racial discrimination have rarely occurred throughout the history of the country and that the State party does not record separate statistics on racially motivated crimes.

Recalling its general recommendation No. 31 (2005) on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, the Committee is of the view that the very low number of complaints of acts of racial discrimination is not necessarily positive and may be the consequence particularly of lack of legislation prohibiting racial discrimination, or a lack of confidence or awareness of possibilities for redress by victims. The Committee requests the State party to undertake an in-depth analysis on the low number of complaints and to provide, in its next report, data and statistics on the number of cases of racial discrimination reported to the relevant authorities, the nationality of the complainants and their legal status, the percentage of investigations and prosecutions of those complaints and outcomes.

Racist hate speech

10. The Committee notes that racist hate speech directed against non-citizens is becoming more widespread and explicit in the media and on the internet. The Committee notes that the fundamental right to freedom of expression of the individuals involved does not protect the dissemination of ideas of racial superiority or incitement to racial hatred.

In accordance with its general recommendation No. 7 (1985), No. 15 (1993), and No. 30 (2004), the Committee recommends that the State party monitor the media, internet and social network to identify those individuals or groups who disseminate ideas based upon racial superiority, incite to racial hatred against foreigners. The Committee recommends that the State party prosecute and adequately punish the authors of such acts.

Migrant Workers

11. The Committee takes note of the amendments in the Employment Permit System but remains concerned that migrant workers are subject to discrimination, exploitation and lower or unpaid wages. The Committee expresses further concern that migrant workers cannot de facto become eligible for permanent residency in the Republic of Korea, which requires five years of continuous presence in the country, as the maximum employment period amounts to 4 years and 10 months renewable once after a break of three months outside the country. The Committee is greatly concerned about the information that migrant workers, especially those who become undocumented, cannot enjoy their right to organize and join labour union and that some of their union executive members have been expelled from the country. The Committee fully shares the recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/KOR/CO/3) in this regard.

The Committee recommends the State party to further amend the Employment Permit System in particular relating to: the complexity and variety of types of visa; the discrimination based on country of origin; the limitation of the migrant workers' ability to change their workplaces; the maximum employment period; and to ensure that migrant workers can fully enjoy their rights and that migrant workers and their families, in particular children, enjoy adequate livelihood, housing, healthcare and education. The Committee urges the State party to guarantee the right of all persons to form and join trade unions freely. The Committee requests the State party to report on these specific issues. The Committee recommends the State party to ratify the

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

Undocumented migrant workers

12. The Committee understands that one of the consequences of the inflexible system of time-limited permits and visas is that many migrant workers, who entered the country legally, become undocumented and that they, as well as their families, cannot enjoy their rights or access to any services. Moreover the Committee received information that the labour inspections carried out in the workplaces aim at identifying undocumented migrants, rather than checking working conditions, and that crackdowns have been strengthened and resulted in higher number of deportations.

The Committee urges the State party to protect the rights of undocumented migrant workers and asks for information on the number of undocumented workers identified during labour inspections, their condition and length of detention, as well as the number of those who have been expelled. The Committee requests the State party to take all measures to ensure that migrants workers, who entered the country legally, do not become undocumented as a result of the inflexibility of the work permits system.

Situation of refugees, asylum-seekers and stateless persons

13. While noting the increased efforts made by the State party in this area through the establishment of the Nationality and Refugee division in the Ministry of Justice and the increase in the number of people who were granted refugees status during the past years, the Committee notes with concern the very low acceptance rate as compared to the world average. The Committee received information that the number of public officials handling refugees applications remains low and that as of May 2012 the number of pending applications was more than 1,200. Moreover, according to the information received. the procedure still fails to guarantee due process of law as interpreters are not adequately provided and the Refugee Recognition Committee handles appeal procedures without conducting hearings involving the applicants. The Committee remains concerned about challenges faced by refugees and asylum-seekers in terms of livelihood, employment, access to public services, education and citizenship. Of particular concern is the lack of proper birth registration of the children of refugees, asylum-seekers and stateless persons.

The Committee recommends the State party to ensure unhindered and equal access to official procedures for lodging asylum applications at ports of entry, thereby upholding the principle of non-refoulement; to take all the necessary measures so that refugees and asylum seekers enjoy the right to work and that they themselves and their families enjoy adequate livelihood, housing, healthcare and education; or to establish a system and procedures to properly register the births of the children of refugees, humanitarian status holders and asylum seekers born in the State party, as already recommended by the Committee on the Rights of the Child in 2011 (CRC/C/KOR/CO/3-4) and of children of undocumented migrants. The Committee requests that the State party, in its next report, provide the number per year of total applications for refugee status distinguishing between those rejected and those accepted.

The Committee further recommends that the procedure for recognition of refugee status conform to international standards and be further expedited, including by appointing more officials to review the applications. Due process of law should be respected at all stages of the process, inter alia by providing interpreters to the

applicants and guaranteeing their right to be heard during the appeal procedures which concern them.

Protection of foreign women

14. While noting the revision in 2010 of the Act on the Management of International Marriage Agencies with a view to strengthening the protection of the clients of those agencies, the launch of oversees programmes in five cities of three countries to provide information to marriage migrants before their entry into the Republic of Korea and the opening of Multi-Cultural Family Support Centers, the Committee remains concerned that its previous recommendation on the protection of the rights of foreign female spouses has not been implemented. In particular, the Committee remains concerned that in cases of divorce, a foreign wife may retain the residence permit and that the burden of the proof is alleviated by allowing her to submit a written confirmation of divorce by a certified women's group. The Committee is also concerned that the rights of foreign women who ask for divorce are still not adequately protected and that their continued stay in the country can be conditional on typically gendered roles such as the caring of children and parents in law

Recalling its general recommendation no. 25 (2000) on the gender-related dimension of racial discrimination, the Committee reiterates its recommendation to the State party to increase its efforts to protect foreign women married to Korean spouses by granting them equal rights in cases of separation or divorce, and with regard to subsequent residence permits and other provisions. In this regard the Committee requests the State party to provide information on the number of foreign spouses who have been denied resident status after separation or divorce since 2007, when the Committee made its first recommendation in this regard.

15. The Committee notes that migrant women who are subjected to domestic violence, sexual violence often may not report such crimes due to fear of losing their legal resident status and that as a consequence they lack protection. The Committee is also concerned about reports of violence and discrimination against foreign wives of Korean men.

The Committee urges the State party to ensure that foreign women victims of domestic violence, sexual abuse, trafficking or other forms of violence can confidently access justice. Women victims of violence should be guaranteed legal stay in the State party until they recover and have the option to remain in the country if they so wish.

Human trafficking

16. The Committee welcomes the State party's intention to ratify the Convention against Transnational Organized Crime and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and the establishment of the Support Center for Female Victims of Forced Prostitution. However, the Committee is concerned by reports received according to which migrant women continue to be trafficked and subjected to forced prostitution through various routes, including through abuses of the E-6 visa granted to work in the entertainment industry. The Committee shares the concerns expressed, and the recommendations made, by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/KOR/CO/7).

The Committee urges the State party to ratify of the Convention against Transnational Organized Crime and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and to revise the Criminal Code and adopt national legislation which allows prosecution and adequately punishes

the perpetrators of trafficking, provides reparations to victims and ensures that fear of expulsion does not deter reporting of such crimes. The Committee recommends the State party to review the current E-6 visa regime and to exercise the necessary control on all categories of actors, including private business, related to it.

Multicultural families

17. The Committee notes the Multicultural Families Support Act but is concerned with the definition of multicultural families which, at present, limits itself to the union between a Korean citizen and a foreigner, while excluding other forms of multicultural families such as those composed of two foreign partners. The Committee is concerned that the Multicultural Families Support Act excludes a large number of the people present in the country hampering their integration in the State party's society and creating de facto discriminatory situations which have particularly heavy consequences on the children and foreign spouses.

The Committee recommends that the State party broaden the definition of multicultural families to include unions between foreigners or inter-ethnic unions in order to fully integrate a large number of the people present in its territory which, at present, cannot benefit from the support provided by the act. The Committee urges the State party to pay particular attention to the children of such families who bear the heaviest consequences of the lack of integration.

Mandate of the National Human Rights Commission

18. While noting that the budget of the National Human Rights Commission of Korea has increased by more than 4 % in the current year, the Committee is concerned that the increase does not compensate for the budgetary cut of 21% which occurred a few years ago. In addition, the Committee has received reports of forceful deportation of foreign workers while the NHRCK's investigations were still taking place. The Committee notes that some experienced Commissioners resigned in the recent years and that the NHRCK did not provide an independent report on implementation of the Convention to the Committee but rather provided its comments to the draft report of the State party.

The Committee recalls the recommendations made in 2009 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/KOR/CO/3) and in 2011 by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/KOR/CO/7). The Committee reminds the State party of its responsibility to ensure that the National Human Rights Commission of Korea remain compliant with the Paris Principles, in particular with respect to its independence. It urges the State party to respect the timing of the investigations by the NHRCK, to provide it with adequate financial resources and experienced human rights experts so as to enable it to carry out its mandate effectively, including promoting and monitoring the rights under the Convention.

D. Other recommendations

Ratification of other treaties

19. Bearing in mind the indivisibility of all human rights, the Committee encourages the State party to consider ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, as well as the Convention against Transnational Organized Crime and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

Follow-up to Durban Declaration and Programme of Action

20. In light of its general recommendation No. 33 (2009) on follow-up to the Durban Review Conference, the Committee recommends that the State party give effect to the Durban Declaration and Programme of Action, adopted in September 2001 by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, taking into account the Outcome Document of the Durban Review Conference, held in Geneva in April 2009, when implementing the Convention in its domestic legal order. The Committee requests that the State party include in its next periodic report specific information on action plans and other measures taken to implement the Durban Declaration and Programme of Action at the national level.

Dissemination

21. The Committee recommends that the State party's reports be made readily available and accessible to the public at the time of their submission, and that the observations of the Committee with respect to these reports be similarly publicized in the official and other commonly used languages, as appropriate.

Common Core document

22. The Committee encourages the State party to regularly update its core document (HRI/CORE/KOR/2010) submitted in 2010 in accordance with the harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, in particular those on the common core document, as adopted by the fifth inter-Committee meeting of the human rights treaty bodies held in June 2006 (HRI/MC/2006/3).

Follow-up to concluding observations

23. In accordance with article 9, paragraph 1, of the Convention and rule 65 of its amended rules of procedure, the Committee requests the State party to provide information, within one year of the adoption of the present conclusions, on its follow-up to the recommendations contained in paragraphs 11, 12 and 13 above.

Paragraphs of particular importance

24. The Committee also wishes to draw the attention of the State party to the particular importance of recommendations in paragraphs 14, 17 and 18 and requests the State party to provide detailed information in its next periodic report on concrete measures taken to implement these recommendations.

Preparation of the next report

25. The Committee recommends that the State party submit its seventeenth to nineteenth periodic reports in a single document, due on 4 January 2016, taking into account the guidelines for the CERD-specific document adopted by the Committee during its seventy-first session (CERD/C/2007/1), and that it address all points raised in the present concluding observations. The Committee also urges the State party to observe the page limit of 40 pages for treaty-specific reports and 60-80 pages for the common core document (see harmonized guidelines for reporting contained in document HRI/GEN.2/Rev.6, para. 19).

ILO 사건번호 2620
민주노총과 국제노총이 한국정부를 상대로 제기한 진정

- 주장: 진정인들은 정부가 이주노조(MTU)의 등록을 거부하고 아느와르 후세인(Anwar Hussain), 까지만 까풍(Kajiman Khapung), 토르너 림부(Torna Limbu)위원장, 라즈 쿠마르 구릉(Raj Kumar Gurung), 압두스 소부르(Abdus Sabur) 부위원장, 아불 바셔르 모니루자만(마숨)(Abul Basher Moniruzzaman) 사무국장을 연속적으로 표적 단속해서 그들 대부분을 추방했다고 주장한다. 진정인들은또한 착취하기 쉬운 저임금 노동력을 만들어내기 위해 이주노동자에 대한 일반화된 차별을 배경으로 이러한 일들이 발생하였다고 덧붙인다.

- 위원회의 권고

600. 전술한 중간 결론에 비추어, 위원회는 이사회가 다음과 같은 권고를 승인할 것을 요청한다.

(a) 위원회는 노조활동에 대한 중대한 방해의 위험을 수반할 수 있고 노조 지도부에 당선된 것과 관련된 이유로 이들을 체포하고 추방하는 것으로 이어질 수 있는 어떠한 조치들도 삼갈 것을 촉구한다. 위원회는 최종 판결이 나올 때까지 모든 징벌적 조치를 취소하는 행정법원의 결정을, 법원이 요청한 바대로 카투이라씨의 거주 허가 갱신을 부여하는 것을 포함하여 정부가 이행할 것을 요청한다. 위원회는 진정인의 9월 28일자 공문에 대한 답변으로 카투이라씨의 노동 허가의 현재 상태에 대한 상세한 정보와 이 사건과 관련된 어떠한 기타 정보도 정부가 제출해 줄 것을 요청한다.

(b) 위원회는 정부가 즉각 이주노조 등록을 진행하고 이 사안에 관하여 충분한 상세보고를 제공해 줄 것이라는 확고한 기대를 표시한다.

(c) 위원회는 정부가 위원회의 결정, 특히 이주노동자의 결사의 자유권에 관한 결정들이 대법원의 검토를 위해 제출된다는 것을 정부가 보장할 것과 대법원 결정이 나오면 그 복사본을 제공해 줄 것을 다시 한 번 요청한다.

(d) 위원회는 등록노동자 상황에 있든 미등록노동자 상황에 있든 결사의 자유 원칙에 따라서 모든 이주노동자의 결사의 자유와 단체교섭의 기본적 권리들을 완전히 보장하고 보호할 수 있도록 정부가 관련 사회적 파트너들과 함께 완전한 협의 속에서 이주노동자의 지위와 관련한 상황을 심층적으로 검토할 것과, 이주노동자들이 직면하는 문제들에 대한 협상된 해결책을 찾는 수단으로서 관련 사회적 파트너들과 대화를 최우선순위에 놓을 것을 다시 한 번 요청한다. 위원회는 이 점에 관하여 진행된 진전사항을 계속 알려줄 것을 요청한다.

2011. 11

ILO GOVERNING BODY RECOMMENDED

(a) The Committee urges the Government to refrain from any measures which might involve a risk of serious interference with trade union activities and might lead to the arrest and deportation of trade union leaders for reasons related to their election to trade union office. It requests the Government to enforce the decision of the Administrative Court cancelling all punitive measures until a final judgement has been rendered, including by granting the renewal of Mr Catuira's residence permit. The Committee requests the Government to submit detailed information on the current status of Mr Catuira's work permit in reply to the complainant's communication of 28 September 2011 and any other information related to this case.

(b) The Committee expresses its firm expectation that the Government will proceed with the registration of the MTU without delay, and supply full particulars in relation to this matter.

(c) The Committee once again requests the Government to ensure that the Committee's conclusions, particularly those concerning the freedom of association rights of migrant workers, are submitted for the Supreme Court's consideration and to provide a copy of the Supreme Court's decision once it is handed down.

(d) The Committee once again requests the Government to undertake an in-depth review of the situation concerning the status of migrant workers in full consultation with the social partners concerned, so as to fully ensure and safeguard the fundamental rights to freedom of association and collective bargaining of

all migrant workers, whether in a regular or irregular situation and in conformity with freedom of association principles, and to prioritize dialogue with the social partners concerned as a means to find negotiated solutions to the issues faced by these workers. The Committee requests to be kept informed of the progress made in this regard.

■ 공동주최

공익법센터 어필, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 공익인권법재단 공감,
글로벌커뮤니티협회, 두레방외국인성매매피해여성지원시설, 민주사회를 위한 변호사 모임,
아산외국인노동자지원센터, 아시아인권문화연대, 외국인이주·노동운동협의회,
유엔인권정책센터, 이주공동행동, 이주여성인권포럼, 이주인권연대, 인권법센터 보다, 재단법인 동천, 차별금지법재정연대, 터(TAW), 한국이주민건강협회, 한국이주여성인권센터

■ 주관

UN인종차별특별보고관 방한대응 시민사회단체 공동사무국

김동심(두레방외국인성매매피해여성지원시설), 김연주(재단법인 동천),
김종철(공익법센터 어필), 박진우(이주공동행동/이주노조),
이완(외국인이주·노동운동협의회/아시아인권문화연대),
정소연(민주사회를 위한 변호사모임/인권법센터 보다), 정혜실(터(TAW)네트워크),
홍승기(유엔인권정책센터), 황필규(공익인권법재단 공감)

■ 문의

032-684-0244 (아시아인권문화연대), 02-780-0328 (인권법센터 보다)