

## 요약

## 인권계획·정책상 소수자의 개념·범주 정립 서울시민 인권감수성 높이는 인권지수 개발

### 인권계획·정책에서 모호하게 사용되는 소수자 개념·범주 논의 필요

국가인권위원회가 출범한 2001년, 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 한국의 국가인권정책기본계획 작성을 권고하였다. 권고에 따라 제1차 국가인권정책기본계획(2007~2011)과 제2차 국가인권정책기본계획(2012~2016)이 수립되었다. 지방자치단체는 광주광역시가 2007년 인권조례를 제정하였고, 이후 경남, 전북, 부산 등의 광역자치단체와 기초자치단체들이 인권조례를 제정하였다. 서울시는 인권기본조례를 2012년에 제정하고, 서울시 인권정책기본계획(2013~2018)을 2013년에 수립하였다.

시민사회에서 국가와 지방정부로 인권 이슈가 확산되면서 공공부문의 인권정책에서 소수자 용어가 사회적 약자와 혼용되고 있다. 국가 또는 서울시의 인권정책기본계획은 사회적 약자 및 소수자 차별 철폐와 인권보장을 목표로 하고 있으나, 소수자 범주나 개념을 설명하지는 않고 있다. 공공계획·정책상의 용어는 실천적 성격을 가지는데, 소수자로 인정되면 여러 권리가 부여될 가능성이 높아진다. 기형 사회적 약자로 정책대상이 되는 장애인, 노인, 아동·청소년은 장애나 연령을 기준으로 국제 또는 국내 법제도상의 정의나 범주가 있다. 이런 점에서 인권계획이나 정책에서 개념 정의 없이 모호하게 사용되는 소수자에 대한 개념과 범주 논의가 필요하다.

### 국제인권법상 소수자, 민족·인종·종교·언어적 특성으로 차별받는 약자

‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제27조’와 유엔 ‘민족적·인종적·종교적·언어적 소수자에 속하는 사람의 권리선언’은, 소수자를 한 국가 내에 다수와 다른 민족, 인종, 종교, 언어적 특성을 공유하는 수적으로 열세한 비주류적 개인들의 집단으로 정의하고 있다. 한국의 화교, 재일·코리안, 중국 조선족 등이 국제인권법상의 소수자에 해당되는 사례이다. 국제인권법에서 소수

자는 장애인이나 아동처럼 사회적 약자의 한 유형이다.

국가 또는 서울시 인권정책기본계획에서는 사회적 약자와 소수자 용어를 병행하여 사용하나, 별도의 개념 정의를 하지 않고 있다. 그리고 두 계획 모두 국제인권법상의 소수자 개념과 이를 대치하는 용어가 누락되어 있다. 우리나라 인권정책은 국제인권법상의 소수자 개념을 배제한 상황에서 약자와 소수자를 동의어 또는 유사개념으로 사용하고 있다. 학술영역에서는 소수자와 약자가 동의어로 사용되는 경향이 있으며, ‘우리 모두는 소수자’라는 수준으로 그 개념이 매우 확장되어 사용되고 있다.

국가인권정책기본계획은 국제인권기준과 국제인권조약기구의 권고를 고려한 인권정책 개발을 목표로 제시하고 있다. 국제인권제도를 인권정책의 준거로 하겠다고 명시한 만큼, 향후 국가인권정책기본계획 수립 시에는 국제인권법상의 소수자 개념을 어떤 용어로 수용하고 적용할 것인지 지를 논의하고 밝힐 필요가 있다.

## 여성, 장애인, 아동, 노인: 법제도·당사자 운동·사회 수용도 상대적 양호

우리나라는 여성 인권을 총체적으로 다루는 유엔 ‘여성차별철폐협약’과 협약 이행을 규정하는 ‘여성차별철폐협약 선택의정서’에 가입하였다. 정치·경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐 차별금지와 여성 인권을 보장하는 법제도로 ‘양성평등기본법’과 ‘서울시 성평등기본조례’가 있다. 여성단체들은 전국 네트워크를 결성하여 활동하고 있으며, 당사자 운동은 상대적으로 활발하다. 2016년 서울시 등록 비영리민간단체 중 여성단체 수는 65개로 3.4%이다.

우리나라는 장애인 인권을 총체적으로 다루는 최초의 국제조약인 유엔 ‘장애인권리협약’에 2008년에 가입하였다. 장애인 권리 침해에 대한 개인 및 단체의 진정과 구제 신청을 인정하는 ‘장애인권리협약 선택의정서’에는 미가입 상태이다. 장애인차별금지와 구제절차 및 처벌을 규정하는 ‘장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률’이 2007년 제정되었다. 2011년 ‘서울시 장애인 인권 증진에 관한 조례’가 제정되었다. 장애인 법제도와 정책은 장애 유형과 장애여성·장애아동을 배려하는 방향으로 세분화되고, 복지에서 인권 차원으로 확대되는 추세이다. 장애인 단체는 전국 네트워크를 결성하여 활동하면서, 장애인차별금지법 제정과 정책에 영향력을 미치고 있다. 서울시 등록 비영리민간단체 중 장애인 분야 단체 비중은 5.8%로 당사자 운동이 상대적으로 활발하다고 할 수 있다.

우리나라는 아동의 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등의 기본권 보장을 규정하고 있는 유엔 ‘아동권리협약’에 1991년 가입하였다. 아동권리 침해에 대한 아동과 아동단체의 직접 청원을 가능하게 하는 ‘아동권리협약 제3선택의정서’에는 미가입 상태이다. 아동과 청소년 차별금지, 권리보장, 복지 등을 규정하는 아동복지법과 청소년기본법이 있다. 서울시는 어린이·청소년 인권 실현과 차별금지를 목적으로 하는 ‘서울시 어린이·청소년 인권조례’를 2012년에 제정하였다. 우리나라는 만 19세 이상부터 투표권이 있고, 대다수가 학생이므로, 아동이 주체가 되는 당사자 운동은 약하다. 그러나 국제아동단체를 비롯해 아동권익옹호단체 활동이 활발하다. 2016년 기준 중앙정부 등록 비영리민간단체의 4.7%가 아동권리·복지단체이다.

노인인권을 보장하는 별도의 국제조약은 없으나, 2016년 현재 유엔 고령화 공개실무그룹에서 노인권리에 관한 협약 제정을 추진하고 있다. 노인권리를 위한 별도의 협약이 필요하다는 입장과 기존 국제인권체제에서 노인인권 보호 가능성을 검토해야한다는 입장이 있으나 도출된 결정은 없다. 우리나라는 ‘노인복지법’에서 노인인권과 복지를 규정하고 있다. 서울시는 ‘서울시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례’에서 경제, 사회·문화, 권익보호, 노인학대 등 전 분야에 걸쳐 노인복지와 인권보장을 규정하고 있다. 조례에 고령친화영향평가제도가 규정되어 있어 노인정책 평가와 환류가 가능한 제도적 체계는 구비되어 있다. 노인은 투표 참여율이 높아 투표권으로 당사자 운동에 참여한다고 할 수 있다. 노인 권익 주요 당사자 단체로 전국 네트워크를 가진 대한노인회가 있다. 2016년 서울시 등록 비영리민간단체의 3.8%가 노인권익 관련 단체이다.

여성, 장애인, 아동·청소년, 노인을 위한 법제도와 정책 기초가 복지 패러다임에서 인권 관점으로 확장되는 추세에 있다. 장애여성, 장애아동, 폭력피해 여성, 시설노인 등으로 집단 내 약자 유형별 정책이 세분화되고 있다. 이 집단의 정책은 정책영향평가를 통해 정책 평가와 환류가 제도적으로 가능하게 되어 있다. 당사자 운동과 옹호단체 활동이 상대적으로 활발하다. 서울시민의 집단별 인권 존중도 인식조사에서 여성, 장애인, 아동·청소년, 노인 인권 존중도 점수가 이주노동자, 성소수자, 결혼이주여성, 북한이탈주민에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

## 이주노동자: 인권보장 법제도 미흡하고 당사자 운동·사회 수용도 낮아

---

우리나라는 이주노동자 인권을 위한 ‘이주노동자권리협약’에 미가입한 상태이다. 유엔 인종차별철폐위원회는 우리나라가 이주노동자권리협약에 가입할 것을 권고하고 있다. ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’에서 차별처우를 해서는 안 된다는 조항이 있으나, 미등록 이주노동자와 그 가족의 인권을 보장할 수 있는 법제도는 없다. 이주노동자 노동조합 결성 합법화 판결을 2015년에 받았으나, 기업옹호단체의 반발로 당사자 운동이 활성화되기에는 제약이 많은 상황이다. 특히 미등록 이주노동자는 인권 사각지대에 놓여 있고, 이슬람 이주노동자는 차별 받을 가능성이 더 높다.

## 결혼이주여성: 인권문제 유엔권고 일부 수용... 당사자 운동은 미약

---

유엔은 우리나라가 가입해 있는 여성차별철폐협약과 인종차별철폐협약에서 결혼이주여성 인권을 다루고 있다. ‘재한외국인처우기본법’, ‘다문화가족지원법’에서 결혼이주여성 인권보장을 위한 조항을 두고 있다. 결혼이주여성 인권문제에 대한 유엔 권고를 법제도 개정을 통해 부분적으로 수용하는 추세이다. 당사자 운동은 미약하나, 결혼이주여성 유입에 공공이 관여한 측면이 있어, 결혼이주여성 지원단체 활동을 공공이 지원하고 있다. 이들 지원단체를 기반으로 결혼이주여성 당사자 조직이 결성되는 추세이다. 결혼이주여성에 대한 사회적 수용도는 이주노동자보다 상대적으로 양호한 것으로 보인다.

## 난민: 인권보장 법제도 있으나 실효성이 낮고 당사자 운동도 미약

---

우리나라는 유엔 ‘난민 지위에 관한 협약’과 ‘난민 의정서’에 모두 가입하였다. 2012년 난민법을 제정하였고, 이후 난민 신청자가 증가하고 있다. 2015년 12월 기준 우리나라 난민 인정률은 3.8%이다. 유엔 인권위원회는 우리나라 난민 인정률이 세계 평균에 비해 매우 낮다고 우려를

표명하였다. 서울에 유엔 난민기구 한국대표부가 있고 난민보호본부 체험관이 개설되어 있다. 우리나라는 난민 관련 법제도를 구비하였으나, 난민 인권의 실질적 보장 수준은 미흡하여 법 실효성이 낮다고 할 수 있다. 난민옹호단체를 거점으로 난민들이 연대하는 당사자 운동이 시작 단계에 있으나, 미약한 수준이다.

## 북한이탈주민: 당사자 운동 정치세력화 단계... 사회 수용도는 증가

북한이탈주민은 국제법상으로는 위임난민으로 간주된다. 북한이탈주민의 보호와 지원을 위한 ‘북한이탈주민의 보호와 정착지원에 관한 법률’이 1997년 제정되었다. 서울시는 ‘서울시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례’를 2013년 제정하였고, 서울시 12개 자치구가 북한이탈주민 정착 지원조례를 제정하였다. 북한이탈주민 당사자 단체는 1990년대 후반 활동을 시작하여, 최근 조직화, 정치 세력화 단계로 발전하고 있다. 시민 인식조사에서 북한이탈주민이 친근하다는 응답이 2007년 36.0%에서 2014년 43.3%로 증가하였다.

## 성소수자: 포괄적 차별금지법 제정 무산...반대집단 활동도 증가

유엔 인권이사회는 성소수자 인권을 위한 ‘인권, 성적 지향과 성별 지향성’ 결의안을 2011년 채택하였다. 우리나라도 이 결의안에 찬성하였다. 유엔 자유권위원회는 한국 사회 전반에 만연한 성소수자에 대한 차별적 태도에 우려를 표명하고, 성소수자 개개인을 보호할 수 있는 법률 체계 강화를 권고하고 있다. 성적 지향과 성별 정체성을 포함한 포괄적 차별금지법은 반대활동으로 제정이 무산된 상태이다. 서울시 인권기본조례와 서울시민인권헌장 제정 과정에서도 성소수자 반대집단의 강한 압력과 반대가 있어 차별사유 금지로 성적 지향과 성별 지향성을 명시하지 못하였다. 성소수자 당사자 운동은 2000년대 들어 활발해지고 있으나, 그만큼 반대집단의 조직화된 차별활동도 커지고 있다.

## 양심적 병역거부자: 형사처벌... ‘전과자’ 이유로 평생 사회적 불이익

---

우리나라에서 양심적 병역거부자는 병역법에 따라 3년 이하의 징역을 받게 된다. 유엔 인권이사회 분석(2013.11.13 기준)에 의하면 지구상에서 양심적 병역거부로 수감되어 있는 사람은 629명이며, 이 중 한국인이 599명인 것으로 보고되고 있다. 우리나라는 매년 약 600명의 양심적 병역거부자가 수감되며, 누적 수감자는 18,000명에 이른다. 유엔 인권위원회는 양심적 병역거부를 사상, 양심 및 종교의 자유를 위한 권리의 합법적 행사로 인정하고 있다. 유엔 자유권위원회는 양심에 따른 병역거부를 법적으로 인정하고 병역거부자에게 대체복무를 수행할 수 있는 가능성을 마련하도록 우리나라에 권고하고 있다. 양심적 병역거부자는 징역을 마치고도 전과자라는 이유로 평생 사회적 불이익을 받고 있다.

## 소수자 인권상황 이슈화·모니터링 가능한 인권지표·지수 개발해야

---

사회적 약자 유형별로 차별과 인권보장을 위한 법제도 수준이 다르고, 당사자 운동이나 사회적 수용도에 상대적 차이가 있다. 여성, 장애인, 아동은 차별금지과 인권을 위한 별도의 국제인권협약이 있고, 우리나라는 이 협약들에 가입한 상황이다. 반면 이주노동자권리협약에는 미가입 상태이며, 유엔은 가입을 권고하고 있다. 난민협약과 난민 의정서에는 모두 가입하고 있다. 여성과 난민은 국제인권협약 이행을 규정하는 선택의정서에도 가입하였으나, 장애인과 아동은 미가입 상태이다. 국제인권협약 가입 상황도 약자 유형에 따라 다르다. 난민은 국제협약 가입, 난민법 제정으로 법제도는 구비되었으나, 실효성은 낮다.

약자 유형에 따라 사회 수용도에도 차이가 있다. 성소수자는 반대집단의 조직화된 활동에 부딪치고, 양심적 병역거부자는 형사처벌을 받기도 한다. 이처럼 사회적 약자 유형별로 차별과 인권보장을 위한 법제도 구비 수준, 당사자 운동, 반대집단 저항, 시민 인식도에 상대적 차이가 있다. 서울시 인권기본조례에서는 2년 주기로 서울시민 인권보고서를 발간하도록 정하고 있다. 이와 관련해 사회적 약자 유형별 인권 보장과 차별 수준을 국제인권기준과 비교하고, 상대적으로 상황이 더 나쁜 약자의 인권 상황을 이슈화하고 지속적으로 모니터링하고 알릴 수 있는 인권지표와 지수 개발이 필요하다.