

# 서울시 소수자 지형

신경희 최지원

A Study on Minorities in Seoul



서울연구원  
The Seoul Institute

# 서울시 소수자 지형

## 연구책임

신경희

도시사회연구실 선임연구위원

## 연구진

최지원

도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 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.

## 목차

01 연구개요	2
1_연구 배경과 목적	2
2_연구 내용과 방법	3
02 소수자 개념과 이슈	6
1_국제인권법과 소수자	6
2_국내의 소수자 개념	8
3_문제 제기	12
03 사회적 약자·소수자 인권제도와 사회적 수용	16
1_인권제도의 의의	16
2_인권제도 현황과 사회적 수용	18
3_요약과 시사점	58
04 결론	68
1_인권계획·정책상의 소수자 개념논의 필요	68
2_사회적 인식 개선을 위한 인권지수 개발과 공표	70
참고문헌	73
Abstract	78

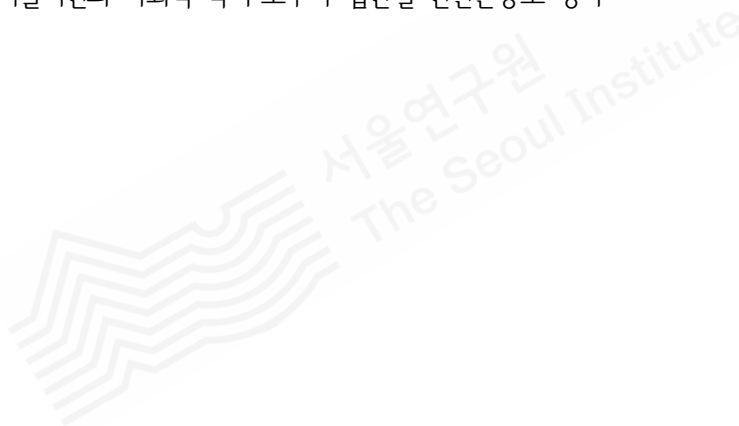
## 표

---

[표 3-1] 여성 관련 국제인권조약과 국내 비준	20
[표 3-2] 여성 관련 국내 법제도 현황	21
[표 3-3] 장애인 국제인권조약과 국내 비준 현황	24
[표 3-4] 장애인 관련 국내 법제도 현황	27
[표 3-5] 아동·청소년 국제인권조약과 국내 비준 현황	29
[표 3-6] 외국인 근로자 현황	35
[표 3-7] 이주노동자 관련 국제인권조약과 국내 비준 현황	36
[표 3-8] 결혼이민자 현황	39
[표 3-9] 난민 국제인권조약과 국내 비준 현황	44
[표 3-10] 주요 국제인권협약 가입 현황	64

## 그림

[그림 3-1] 연령별 투표율	33
[그림 3-2] 서울의 외국인 근로자 추이	35
[그림 3-3] 연도별 난민 신청 현황	43
[그림 3-4] 연도별 북한이탈주민 입국 현황	47
[그림 3-5] 북한이탈주민에 대한 친근감	49
[그림 3-6] 서울시민의 사회적 약자·소수자 집단별 인권존중도 평가	65



# 01

---

## 연구개요

- 1\_연구 배경과 목적
- 2\_연구 내용과 방법

# 01 | 연구개요

## 1\_연구 배경과 목적

국가인권위원회가 2001년 출범하면서, 약자의 인권에 대한 사회적 관심이 커졌다. 국가인권정책기본계획도 수립되어 1차(2007~2011년)와 2차(2012~2016년)계획이 수립되었다. 국가 차원의 인권정책 추진은 지방자치단체의 인권조례 제정에도 영향을 미쳐, 2007년 광주광역시와 인권 보장 및 증진에 관한 조례를 제정하였고, 이후 지방자치단체들의 인권조례 제정이 이어졌다.<sup>1)</sup> 서울시는 2012년에 ‘서울특별시 인권기본조례’를 제정하였고, 조례에 근거해 서울시 인권정책기본계획(2013~2018년)이 수립되었다.

2000년대 들어 인권 이슈가 시민사회에서 국가와 지방정부 정책으로 확대되면서 사회적 약자와 함께 소수자라는 용어가 빈번하게 사용되고 있다. 국가인권정책기본계획은 ‘사회적 약자 및 소수자 차별철폐’를 목표로 제시하고 있으며, 서울시 인권정책기본계획도 ‘사회적 약자 및 소수자의 인권 보장’을 목표로 제시하고 있다. 국가와 서울시의 인권계획은 사회적 약자와 병렬하여 소수자 용어를 사용하고 있으나, 소수자에 대한 별도의 정의는 하지 않고 있다. 법제도상에서 소수자 범주를 공식적으로 정의하고 사용하는 사례로는 ‘서울시 어린이청소년 인권조례’를 들 수 있다.<sup>2)</sup>

인권 관련 법정계획과 정책에서 소수자란 용어는 사회적 약자와 함께 사용되고 있으나 개념이 모호하게 사용되고 있다. 공공영역에서 소수자로 인정되면 여러 권리가 부여될 가능성이 있어, 소수자는 실천적 성격을 갖는 개념이기도 하다. 이 연구에서는 공공과 민간에서 최근 사용빈도가 높으나, 사용자마다 다른 개념으로 이해하고 있는 소수자에 대한 개념을 살펴보고자 한다. 국제인권법과 국내에서 어떤 방식으로 소수자 용어가 사용되고

1) 광역자치단체 인권조례 제정 연도는 광주광역시 2007년, 경상남도와 전라북도 2010년, 부산광역시 2012년 2월, 충청남도 2012년 5월, 전라남도 2012년 7월, 서울특별시 2012년 9월임.

2) 조례 제2조6항에서 ‘소수자’란 한부모 가정, 다문화 가정, 탈 가정, 이주, 외국인, 종교, 탈북, 성소수자, 노동, 임신 또는 출산, 학습곤란, 학교에 다니지 않는 이유로 차별이나 소외를 받을 수 있는 입장에 있는 사람으로 정의하고 있음.

있는지를 살펴보고, 인권계획이나 정책상의 소수자 개념 사용에 대한 문제 제기를 하고 있다. 그리고 국가인권정책기본계획과 서울시 인권정책기본계획에서 사회적 약자와 소수자로 언급된 집단, 유엔인권위원회의 인권 개선 권고 집단을 대상으로 인권보장제도와 사회적 수용 실태를 고찰하고 있다. 집단별 차별금지와 인권보장을 위한 법제도 장치와 사회적 수용 실태파악은 서울시 인권정책 수립의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

## 2\_연구 내용과 방법

이 연구의 내용은 크게 3개 주제로 구성되어 있다. 첫째, 국제인권법상의 소수자 개념은 무엇이며, 국가별로 사용되는 소수자 개념의 차이, 그리고 우리나라에서 소수자는 어떤 개념으로 사용되는지를 살펴보았다. 두 번째는 국가와 지방정부의 인권계획, 유엔인권위원회에서 거론하고 있는 사회적 약자 10개 유형별로 관련된 인권 법제도 구축 실태와 사회적 수용도를 고찰하였다. 사회적 수용도는 당사자 운동 수준과 옹호단체, 반대단체의 활동, 시민 인식을 기준으로 분석하였다. 마지막으로 공공 영역에서 사용하는 소수자 개념에 대한 문제 제기를 하였다. 이어 사회적 약자별 인권보장 법제도 구비 수준과 사회적 수용도를 유형화하고, 약자별 인권 수준을 지속적으로 파악할 수 있는 인권지수 개발을 제안하고 있다.

연구는 문헌연구를 통해 이루어졌다. 국가와 서울시의 인권정책기본계획, 관련 법, 행정자료, 유엔의 각종 인권위원회의가 작성한 문서, 신문기사 자료를 정리하고 분석하였다. 사회적 약자와 소수자에 대한 선행연구 검토, 사회적 약자가 자신의 관점에서 쓴 문헌을 참고하였다.

# 02

---

## 소수자 개념과 이슈

- 1\_국제인권법과 소수자
- 2\_국내의 소수자 개념
- 3\_문제 제기



## 02 | 소수자 개념과 이슈

### 1\_국제인권법과 소수자

우리나라에서 사용되는 소수자는 영어 마이너리티(minority)를 번역한 용어로 사회적 약자의 동의어로 주로 사용되고 있다. 국제인권법에서 소수자(minority) 개념은 1, 2차 세계대전 이후 자신이 속하는 민족이 주체가 된 국가 밖에 거주하는 소수민족(national minority) 문제를 기반으로 하고 있다. 1966년 채택된 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 자유권 규약)’은 다음의 소수자 보호조항(제27조)을 두고 있다.

*“종족적, 종교적, 언어적 소수민족(ethnic, religious or linguistic minorities)이 존재하는 국가에 있어서는 그러한 소수민족에 속하는 사람들에게 그 집단의 다른 구성원들과 함께 그들 자신의 문화를 향유하고, 그들 자신의 종교를 표명하고 실행하거나 또는 그들 자신의 언어를 사용할 권리가 부인되지 아니한다”(시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 제27조)<sup>3)</sup>*

사회적 약자 중 소수자 문제는 유엔에서 상대적으로 우선순위가 낮은 인권분야였다. 그런데 민족, 인종, 종교적 갈등이 커지고 국가 기반이 위협 받는 상황이 늘어나자 소수자 차별방지 보완과 특별규정이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 유엔은 1992년 12월 총회에서 ‘민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수자에 속하는 사람의 권리 선언(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,<sup>4)</sup> 이하 소수자 권리선언)’을 채택하였다. 이후 선언의 이행 증진을 위해 구성된 소위원회에서 소수자를 정의하는 많은 연구와 논의를 하였으나, 소수자의 존재 방식이 다양하여 보편적이고 법적으로 구속력 있는 정의는 없는 상황이다.<sup>5)</sup> 대신 소수자를 설명하

3) [www.mofa.go.kr/trade/humanrights/file/90.pdf](http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/file/90.pdf)

4) minority를 소수자 또는 소수집단, 소수민족으로 번역하고 있는데, 이 연구에서는 소수자를 사용함. 국가인권위원회는 Minority Rights를 소수집단의 권리로 번역, ‘민족적 또는 인종적, 종교적 및 언어적 소수집단 구성원들의 권리에 관한 선언’으로 번역함(국가인권위원회, 2005, “유엔인권해설집 소수집단의 권리(Human Rights Fact Sheet No.18 Minority Rights)”).

는데 인정되는 요건들이 있다. 객관적 요건으로는 한 국가의 다수자와 다른 민족적, 인종적, 종교적, 언어적 특성을 공유하는 수적으로 열세한 비주류적 개인들의 집단이다. 주관적 요건은 이들이 그들 특유의 문화, 전통, 언어를 유지하려는 연대의식을 가지는 것이다(국가인권위원회, 2005). 한국에 거주하는 화교, 일본에 거주하는 재일 한국인, 중국에 거주하는 조선족이 이에 해당된다고 할 수 있다.

유네스코가 국제인권법의 개념과 인권기준을 제시할 목적으로 발간한 보고서<sup>5)</sup>의 구성을 보면 ‘약자집단에 속하는 사람들의 권리(the rights of persons belonging to vulnerable groups)’라는 명시 하에 여성의 권리, 아동의 권리, 소수자의 권리, 선주민족의 보호와 인권, 이주노동자의 권리가 소주제로 구성되어 있다. 국제인권법에서 약자는 소수자를 포괄하는 더 넓은 개념이다. 국제인권법상의 약자와 소수자의 개념 차이에 대해 유효종(2007)은 다음과 같이 설명하고 있다. 소수자는 집단을 단위로 해온 특성을 유지, 계승할 것을 요구하나, 약자는 약자로 만드는 특성의 해소를 요구한다는 것이다. 예를 들면 장애인은 약자로 특성 지우는 장애의 해소를 요구하는 것이다. 그리고 소수자는 집단을 단위로 한 자기 재생산이 가능하나, 약자는 자기 재생산이 불가능하다는 것이다. 성소수자를 예로 들면 성소수자는 자신의 특성을 다음 세대에 계승하는 게 불가능하다(유효종·이와마 아키코, 2007).

국제인권기구에서 통용되는 소수자의 개념은 한 국가 내에 다수와 다른 민족, 인종, 종교, 언어적 특성을 공유하는 취약한 지위의 소수집단을 말한다. 유엔의 소수자 권리선언에서는 소수자는 자신의 정체성과 특성, 전통을 보전할 수 있는 특수권리가 있으며, 이는 차별방지의 원칙만큼 중요하다고 본다. 이주노동자, 난민, 무국적자의 경우 소수자와 유사한 상황에 있다고 생각하지만, 민족적, 종교적, 언어적 공통성이 없다는 차이점이 있다. 이들은 별도의 국제규약에 의해 차별로부터 보호받는다(국가인권위원회, 2005).

5) 1979년 유엔 경제사회이사회 산하 차별방지 및 소수자보호 소위원회에 특별보고관 Capotorti가 제출한 보고서의 소수자 정의는 다수의 국제법 학자로부터 타당성을 인정받고 있으나, 다음의 쟁점이 있다. 소수자 요건에 거주국의 국적이나 시민권 개념을 부가함으로써 소수자의 실효적 보호를 저해한다는 것이다. 소수자 정의가 구체적이면 국제법상 보호를 받지 못하는 배제 집단이 발생할 수 있는 사례이다(박정원, 2009, “소수자보호의 국제법”, 한국법제연구원).

6) Symonides, Janusz(ed), 2000, *Human Right: Concept and Standards*, UNESCO

## 2\_국내의 소수자 개념

### 1) 공공 영역

국가인권정책기본계획(2012~2016년)은 목표 중 하나로 ‘사회적 약자 및 소수자에 대한 차별 철폐와 다양성 존중을 통한 사회통합’을 제시하고 있다. 이 계획은 ‘사회적 약자·소수자의 인권’이란 주제 하에 10개 집단을 선정하여 현황과 추진과제를 제시하고 있다. 집단 유형은 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인·이주민, 재외동포, 난민, 병력자 및 성적 소수자, 북한이탈주민으로 분류된다. 사회적 약자와 소수자에 대한 별도의 정의를 하지 않고 있으며, 사회적 약자 또는 소수자로 10개 집단을 선정하였다. 사회적 약자와 소수자가 동의어인지, 유사개념인지 모호한 방식으로 사용되고 있다. 이 계획에서 소수자 용어를 구체적으로 사용하는 집단은 성적 소수자이다(국가인권위원회·법무부, 2012).

서울시 인권정책기본계획(2013~2018년)은 ‘사회적 약자와 소수자의 인권을 특별히 보장하는 서울’을 비전으로 제시하고 있다. 사회적 약자의 인권 증진 분야로 장애인, 이주민, 여성, 노동, 어르신, 성소수자, 어린이·청소년, 피해자, 북한이탈주민, 문화소외시민을 하위분야로 제시하고 있다(서울특별시, 2013). 서울시 인권정책기본계획도 사회적 약자와 소수자에 대한 정의를 하지 않은 채, 두 용어를 병렬하여 사용하고 있으나 약간의 개념 차이가 있는 것처럼 애매한 방식으로 사용하고 있다.

‘서울시 어린이·청소년 인권조례’에서는 소수자에 대한 정의를 하고 있다. 조례 제2조6항에서 ‘소수자’를 한부모 가정, 다문화 가정, 탈 가정, 이주, 외국인, 종교, 탈북, 성소수자, 노동, 임신 또는 출산, 학습곤란, 학교에 다니지 않는 이유로 차별이나 소외를 받을 수 있는 입장에 있는 사람으로 규정하고 있다.

국가인권정책기본계획은 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회의 권고(2001년)에 기반해 수립되었다. 국가인권정책기본계획은 목표 중 한가지로 ‘국제인권기준 및 국제인권조약기구의 권고를 고려한 인권정책 개발’을 제시하고 있다(국가인권위원회·법무부, 2012). 국가인권정책기본계획이 국제인권조약을 배경으로 수립되었고, 국제인권조약에 부응하는 인

권정책 개발을 목표로 하고 있다는 점에서 국제인권조약에 부응하는 용어 사용을 고려할 필요가 있다. 공공에서 수립하는 인권기본계획의 경우 소수자 용어를 사용할 경우 국제인권법 기준에 맞출 것인지, 별도의 개념으로 사용할 것인지 논의를 할 필요가 있다.

## 2) 학술 영역

2000년대 들어 소수자 또는 마이너리티(minority)란 용어를 확산시키는데 영향을 준 것으로 거론되는<sup>7)</sup> ‘일상의 억압과 소수자의 인권’(한국인권재단 엮음, 2000)에서 한인섭은 소수자를 다음과 같이 설명하고 있다. 마이너리티란 숫자를 기초로 하되, 숫자에 의해서만 규정될 수는 없고, 소수자이면서 권력 없는 약자라면 마이너리티의 원래 개념에 더 다가간다고 하였다. 한인섭(2000)은 마이너리티의 여부를 결정짓는 것은 그 사회에서의 영향력과 발언하고 인정받는 공식적 지위라고 정의하고 있다. 소수자와 약자를 병렬하여 사용하는데, 약자에 대한 별도의 정의는 하지 않고 있으며 소수자와 약자를 동의어로 사용하는 것으로 보인다.

윤인진(2000)은 한 국가의 여타 인구집단에 비교해서 수적으로 열세이고 지배적이지 못한 위치에 있는 소수집단에 속하는 구성원을 소수자로 정의하고 있다. 소수자는 여타 집단과 구별되는 민족적, 종교적, 언어적 특성을 가지고, 연대의식을 공유하며, 자신들의 문화, 전통, 언어를 보존하려는 특성을 가지고 있다고 한다. 이런 정의를 하고 있으나, 소수집단을 정의하는 핵심요소가 권력의 크기이므로 이를 기준으로 여성도 소수집단으로 간주할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

윤수종(2005)은 소수자란 표준화를 거부하는 사람으로, 국가권력에서 배제되고 자신들의 정체성을 찾고 자유공간을 만들어가려는 특성을 가진 사람으로 규정하고 있다. 그는 모든 사람이 특이성을 가지고 있고, 특이성이 발현되면서 표준화되지 않은 많은 개인이나 집합체가 나타날 수 있고, 그런 의미에서 우리는 모두 소수자라고 매우 광범위하게 규정하고 있다.

7) 유효종, 2007, “한국·중국에서의 마이너리티 대응어와 그 정치·사회적 함의”, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울

박경태(2008)는 사회적 약자와 소수자의 특성을 다음 4가지로 구분하여 설명하고 있다. 첫째, 영구성이다. 차별받는 이유가 일시적 성질이면 사회적 약자의 특성이 되나, 지속적 성질의 것이면 소수자의 특성이 된다. 둘째, 특수성이다. 차별 사유가 되는 특성을 누구나 가질 가능성이 있으면 사회적 약자이지만, 일부만 그런 특성을 가질 수 있다면 소수자이다. 세 번째, 대체불가능성이다. 차별받는 사유가 다른 장점으로 극복될 수 있다면 사회적 약자이나, 없으면 소수자이다. 마지막으로 집단 의식이다. 소수자는 어떤 집단에 소속되어 있다는 사유로 차별을 받기 때문에 집단 의식을 가질 가능성이 크다. 사회적 약자와 소수자의 특성을 네 가지로 구분하고 있으나, 특성 중 몇 가지에 속하면 소수자가 되는지의 기준은 정하지 않고 있다. 연구자는 인종과 민족에 초점을 두고 우리 사회 소수자로 이주 노동자, 화교, 혼혈인을 연구하였다. 그러나 장애인을 전통적인 소수자로 보며, 우리 모두는 소수자라고 하기도 한다(박경태, 2007).

곽차섭(2009)은 소수자란 자신이 지닌 어떤 특징으로 사회의 주류·지배집단으로부터 차별 받는 비주류·하위 집단이나 또는 그 구성원으로 정의하고 있다. 다음의 일곱 가지 소수자 유형을 제시하며, 소수자 유형이 중첩될 가능성이 높다고 한다. 소수자 유형으로 인종적·민족적 소수자, 종교적 소수자, 성적 소수자, 연령적 소수자, 장애로 인한 소수자, 지적 소수자를 제시하고 있다.

전영평(2011)은 소수자란 제도적 권력 구조 하에서 열세에 처한 사람으로 차별과 배제의 대상이 되는 사람으로 정의하고 있다. 소수자를 차별의 유형에 따라 신체적 소수자, 권력적 소수자, 경제적 소수자, 문화적 소수자로 유형화하고 있다.

전영평·장임숙, 서혁준, 이병량(2011) 등은 Dworkin and Dworkin(1999)의 소수자 개념을 차용하고 있다.<sup>8)</sup> Dworkin and Dworkin은 소수자의 특성으로 식별가능성(identifiability), 차별화된 권력(differential power), 차별대우(discriminatory treatment), 집단 의식(group awareness)을 제시하고 있다. 식별 가능성은 피부색을 예로 들 수 있다. 권력의 열세란 자원 동원 능력의 열세로 예를 들면 일자리, 교육, 부, 의료서비스 등의 접근성에 제한을

8) 연구대상 소수자 유형은 장애인, 비정규직, 외국인노동자, 결혼이주여성, 일본군위안부, 탈북자, 성적 소수자임(전영평 외, 2011, 『한국의 소수자 운동과 인권정책』, 집문당).

받는 것을 의미한다. 차별대우란 다수자가 소수자에게 부정적 발언, 기피, 차별, 물리적 공격을 하는 것이다. 집단의식이란 권력에서 소외된 집단이 차별적이고 경멸적인 대우를 받았을 때, 자신들이 한 집단이라는 공동유대 의식을 가지는 것을 말한다. Dworkin and Dworkin(1999)은 네 가지 특성 중 몇 가지 특성을 가져야 소수자인지에 대한 정의는 하지 않고 있다. 이 기준을 가지고 인종, 민족, 성별에 초점을 둔 미국의 소수자 연구를 하지 만, 종교집단 아미시(Amish)나 모르몬, 성소수자, 공산주의자 등도 미국의 소수자라고 보고 있다.

최연실(2014)은 한국의 화교, 일본의 재일코리안, 중국의 조선족을 대상으로 소수자 연구를 하였다. 이들 집단은 국제인권법상의 소수자 정의에 부합되는 소수자인데, 국제인권법 개념을 소개하거나 언급하지는 않는다. 대신 소수자란 ‘사회의 제반 영역에서 성, 인종 및 민족, 종교, 사상, 경제력, 성적 취향, 지역 또는 그 외의 다양한 이유로 지배적 기준 및 가치와 상이한 입장에 있어서 차별과 편견의 대상이 되는 사람’이라는 정의(윤인진, 2000)를 사용하고 있다. 이 연구는 소수자 문제의식으로 다음을 제기하고 있다. 세계화로 한 국가 내에 다른 정체성과 생활방식을 가진 이질적 개인이나 집단이 소수자로 등장하는 것을 막을 수 없는 상황에서, 각 국가가 이들을 인종이나 문화적 이유로 자국의 중심부에서 배제시키고 주변화시킨다면 사회적 갈등이 발생할 수밖에 없다는 것이다. 오늘날 소수자 문제는 집단적 정체성의 인정과 문화적 생활방식에 대한 동등한 권리부여라는 차원에서 전 세계적 핵심쟁점이 되고 있고, 한국이나 중국, 일본도 예외가 아니라고 한다(최연실 외, 2014).

국제인권법 분야를 제외하고 우리나라에서 소수자를 주제로 하는 연구에서 소수자는 사회적 약자와 동의어로 사용되는 경우가 대부분이다. 박경태(2008)는 소수자의 네 가지 특성을 제시하고 이주노동자, 화교, 혼혈인을 연구대상으로 삼고 있으나, 결론적으로는 우리 모두는 소수자라고 하기도 한다. 국제인권법의 소수자 정의에 부합되는 한국의 화교, 일본의 재일코리안, 중국의 조선족을 대상으로 소수자 연구(최연실, 2014)를 하는 경우에도 국제인권법상에서 논의되는 소수자 개념과 정의는 언급하지 않고 있다.

### 3\_문제 제기

유효종-이와마 아키코(2012)는 7개국을 대상으로 한 연구에서 국가별 소수자 개념 사용 유형을 한정형, 회피형, 확산형으로 분류하였다. ‘한정형’은 국제인권법의 소수자 규정에 따라 민족, 인종, 종교, 언어 차원에서 다수와 다른 특징을 가진 소수집단을 소수자로 부르는 것이다. 독일, 러시아, 중국<sup>9)</sup>이 이에 해당된다. ‘회피형’은 소수자 용어를 되도록 사용하지 않으려는 유형으로 프랑스가 이에 해당된다.<sup>10)</sup> ‘확산형’은 민족, 인종, 종교, 언어라는 특성을 중시하지 않고 약자 일반을 소수자로 보는데, 미국, 일본, 한국이 이에 해당된다. 미국은 이민국가인 만큼 소수자 개념의 핵심에 인종이 있다. 한국은 미국이나 일본에 비해 소수자 범주가 더 광범위하다고 본다(유효종-이와마 아키코, 2012). 확산형 소수자 개념은 사회 변화에 따라 발생하는 새로운 약자 유형을 인식하는데 도움이 되고, 인권 국제 차원에서 실효적이기도 하다. 그러나 소수자 개념이 광범위하게 확장될 경우, 국제인권법에서 규정하는 인종, 민족, 종교, 언어적 특성으로 차별받는 소수자 문제가 외면되거나 희석될 수 있다(고바야시 마사노리, 2012).

국제인권법과 연관없이 약자 일반으로 소수자 개념이 확산되고 있는 한국과 일본에 대해 유효종(2012)은 다음의 우려를 하고 있다. 영어의 마이너리티(소수자) 개념은 다민족국가, 단일민족국가 등과 같은 민족 구성의 차이, 역사적·사회적 조건이 반영되어 있다. 국제인권법이 소수자 개념을 한 국가 내 다수자와 다른 인종, 민족, 종교, 언어적 특성으로 규정한 것은 이런 특성에 바탕을 둔 소수자 문제가 있고, 국제사회가 협력하여 해결할 필요가 있기 때문이다. 그런데 마이너리티(소수자) 용어의 이러한 역사적·사회적 맥락을 고려하지 않고 약자의 개념으로 환치하여 광범위하게 사용할 경우, 국제인권법에서 규정하는 인종, 민족, 종교, 언어적 특성을 가진 소수자의 존재에 정부와 사회 전체가 피해가

9) 국가인권정책기본계획(2012~2016)에서 사회적약자소수자 유형의 하나로 재외동포를 제시하며, 중국과 구소련 지역에 거주하는 동포들을 위한 과제를 제안하고 있음. 이들 재외동포는 중국이나 러시아 정부 정책에서는 소수자로 규정됨. 한국이 재외동포 문제를 국제인권법상의 소수자로 인식하여 정책 제안을 할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 할 수 있음.

10) 프랑스 정부는 제5공화국 헌법 제 1조에 명시된, 프랑스는 출신, 인종, 종교에 의한 구별이 없으며, 모든 시민은 법 앞에서 평등을 보장받으며, 모든 신조는 존중받는다라는 원칙이 지켜지므로 소수자가 존재하지 않는다는 입장을 취해왔음. 프랑스는 유럽평의회가 1995년에 채택한 ‘소수민족보호 기본조약’에 가입하지 않음. 그러나 최근 이념만을 내세울 것이 아니라 사회현실을 직시해야 한다고 생각하는 연구자들이 마이너리티 개념을 사용한 연구를 하고 있음(주리키 에리, 2012, “프랑스에는 왜 마이너리티가 없을까 - ‘공화국’의 허와 실”, 『마이너리티란 무엇인가』, 한울).

거나 인식을 하지 못하게 된다는 것이다. 한국의 화교와 재일코리안이 그 예가 될 수 있다.

국가인권정책기본계획(2012~2016년)은 국제인권기준 및 국제인권조약기구의 권고를 고려한 인권정책 개발을 목표로 제시하고 있다. 그런데 국제인권법에서 사용하는 소수자와 약자의 개념에 대한 언급을 하지 않은 채, 소수자와 사회적 약자를 병렬하여 사용하고 있다. 국제인권기준을 고려한 인권정책 개발을 위해서는 향후 국가인권정책기본계획 수립 시에는 국제법상의 소수자 개념의 한국적 적용과 상황에 대한 논의를 할 필요가 있다.





# 03

---

## 사회적 약자·소수자 인권제도와 사회적 수용

- 1\_인권제도의 의의
- 2\_인권제도 현황과 사회적 수용
- 3\_요약과 시사점

## 03 | 사회적 약자·소수자 인권제도와 사회적 수용

### 1\_인권제도의 의의

#### 1) 국제인권제도와 국내 기준

국제인권법 제도 확산으로 전 세계의 인권이 개선되었는지, 그리고 국제인권제도에 가입한 국가에서 실질적으로 인권 상황이 좋아지고 있는지에 대해서는 긍정적 또는 부정적 두 가지 평가가 있다(조효제, 2016). 우리나라는 국제인권제도 확산과 가입이 인권운동과 정책 발전에 긍정적 영향력을 미친 것으로 본다(전영평 외, 2011). 국제인권법은 강제력은 약하지만 인권운동과 관련해 각국의 정부와 시민에게 보편적 가치를 요구할 수 있는 근거로 작동한다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다(조효제, 2016).

사회적 약자·소수자 인권보장과 권리는 1948년 제정된 유엔 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’에 포괄적으로 포함되어 있다. 1966년 유엔은 도덕적 구속력만을 가진 세계인권선언을 기반으로 법적 구속력이 있는 보편적 국제인권법인 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 자유권)’, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 사회권)’을 채택하였다.<sup>11)</sup> 자유권과 사회권 국제규약은 사회적 약자·소수자 인권과 권리를 포괄하고 있다.

이 장에서는 자유권과 사회권 규약 외에 사회적 약자·소수자 유형별로 채택된 국제인권제도를 중심으로 살펴보기로 한다. 자유권, 사회권과 별도로 제정된 사회적 약자 유형별 국제인권법은 해당 집단의 인권을 실질적으로 증진하고 강력한 이행을 촉구하는 수단이 되고 있다. 우리나라는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는

11) 1966년 제정된 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)’(사회권 규약), ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)’(자유권 규약)은 1976년 발효됨. 우리나라는 1990년 자유권 규약과 사회권 규약을 비준함. 2016년 3월 기준 우리나라는 자유권 규약 제1선택의정서는 비준하고, 제2선택의정서(사형제폐지)에는 미가입. 개인진정제도가 도입된 사회권 규약 선택의정서에는 미가입([http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/foreignrights/index.jsp?mofat=001&menu=30\\_70\\_10](http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/foreignrights/index.jsp?mofat=001&menu=30_70_10)(외교부 홈페이지 참조)).

국내법과 같은 효력을 가지는 것으로 되어 있다.<sup>12)</sup> 정부는 가입한 인권협약별로 이행보고서를 작성하여 유엔에 제출한다. 협약별로 구성된 위원회는 이행보고서를 심의하고 최종 견해를 채택하여 우리 정부에 권고를 하고 있다. 이 권고가 실질적 구속력을 가지고 관련된 사회적 약자·소수자의 차별금지와 인권 상황 개선으로 즉시 이어지지는 않으나, 국내 인권운동의 중요한 규범으로 작동한다. 국제인권협약에 가입하면 우리나라의 사회적 약자·소수자의 인권문제와 상황 추이, 정책 수준을 진단할 수 있고, 국제 차원의 정책 집행 감시와 피드백을 받을 수 있다. 이런 점에서 국제인권조약 가입 여부는 우리사회의 사회적 약자·소수자 인권 수준을 보는 기준의 하나가 될 수 있다.

## 2) 국내 관련법과 조례 제정

전영평(2011)은 인권운동 발전단계를 일곱 단계로 나누고 있다. 이에 의하면 사회적 약자·소수자 인권을 위한 관련 법제도 제정은 발전의 다섯 단계에 해당된다. 인권운동 첫 단계는 사회적 약자·소수자가 사회적 차별 문제를 인식하고 인권의식을 형성하는 단계이다. 두 번째 단계는 문제의식을 공유한 사회적 약자·소수자들이 집단 결성 욕구와 집단화 필요성을 인식하는 정체성 추구 단계이다. 세 번째 단계는 집단화된 사회적 약자·소수자들이 각종 인권 차별 관행에 대해 조직적·개인적으로 대항하는 저항운동 추구단계이다. 네 번째 단계는 집단화, 조직화된 사회적 약자·소수자가 자신의 인권을 옹호하는 집단과 결합을 공식화하는 이슈 확산단계이다. 다섯 번째는 법제정 단계로 사회적 약자·소수자 문제가 개인문제에서 사회문제를 거쳐 정책문제가 되는 것이다. 여섯 번째 단계는 법 제정 이후 정책집행을 감시하는 단계이며, 마지막 일곱 번째는 정책 집행 감시를 통한 정책 피드백 단계이다.

사회적 약자·소수자 관련 법제도 제정은 제도적으로 문제를 풀어보겠다는 사회적 합의, 의지를 보여주는 것이므로, 사회적 약자·소수자 인권 수준을 보여주는 주요 지표가 될 수 있다. 법 제정은 당사자인 사회적 약자·소수자와 옹호집단, 그리고 반대집단의 이슈 선점과 갈등 수준에 영향을 받기도 한다. 2007년 ‘차별금지법’은 차별금지사유에 대한 사회적

12) 대한민국 헌법 제6조 1항

인식 차이와 갈등으로 법 제정 자체가 무산되었다. 당시 법제처 심의에서 제외된 차별금지 사유는 성적 지향, 학력, 병력, 출신국가, 언어, 범죄 및 보호처분 전력, 가족형태 및 가족 상황 등 7개였다. 2012년 제정된 ‘서울시 인권기본조례’는 성소수자 반대집단의 강한 압력과 반대활동으로 구체적인 차별금지사유를 명시할 수 없었다.<sup>13)</sup> 2015년 ‘서울시민인권헌장 제정’ 과정에서도 성소수자 반대집단의 조직적 활동으로 성적지향, 성별 정체성 같은 구체적인 차별금지사유를 명시할 수 없었다.<sup>14)</sup> 이런 점에서 사회적 약자·소수자 차별금지 와 인권 보장 수준을 판단하는 기준으로 관련법과 조례 제정 여부를 사용할 수 있다.

## 2\_인권제도 현황과 사회적 수용

### 1) 여성

#### (1) 국제조약과 비준 현황

성차별에 대한 광범위한 금지는 1945년 유엔헌장 이후 대부분의 인권조약에 포함되어 있다. 여성인권을 정치적·문화적·경제적·사회적 및 가정에서 광범위하게 다루는 최초의 국제조약은 1979년 유엔총회에서 채택된 ‘여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)’이다. 여성차별철폐협약은 1981년 발효되었고, 여성차별철폐협약 이행 사항 진전을 검토하기 위한 기구로 여성차별철폐위원회가 1982년 설치되었다. 우리나라는 1984년 12월 여성차별철폐협약을 비준하였다. 1999년에는 여성차별철폐협약의 강력한 이행을 위한 제도적 장치로 ‘여성차별철폐협약 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)’가 채택되었다. 우리나라는 여성차별철폐협약 선택의정서에 2006년 가입하였다. 여성차별철폐협약 선택의정서가 채택되면서, 여성차별철폐협약 위반에 대한 개인진정을 접수하고, 해당국가의 협약위반과 조직적 위반을 조사할 수

13) 서울특별시 인권기본조례(2012년 9월 제정) 제 6조제1항 ‘모든 시민은 인권을 존중받으며, 헌법과 국가인권위원회법 등 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다’로 되어 있음.

14) 서울시민인권헌장 제정 과정에서 나타난 성소수자 옹호집단과 반대집단 간의 구체적인 갈등과정은 문경란·홍성수(2015) 참조.

있는 권한을 여성차별철폐위원회가 갖게 되었다.

우리나라는 2011년 7월에 협약이행을 보고하는 제7차 유엔 여성차별철폐협약 국가이행 보고서(CEDAW/C/KOR/7)를 제출하였으며, 이 보고서를 검토한 유엔여성차별철폐위원회로부터 다음의 권고사항을 받았다.<sup>15)</sup> 위원회는 대한민국 정부의 협약 이행을 위한 노력으로 혼인가능연령을 남녀 동일하게 18세로 민법 조항을 개정한 점(2007), 아동성폭력의 경우에 친고죄를 폐지한 점(2010), 가정폭력방지종합대책(2001) 마련 등에 대해 긍정적 평가를 했다. 그러나 최종견해에서 한국이 아직도 유보조항을 가지고 있으며,<sup>16)</sup> 여성의 실질적 평등이 달성되지 못한 현실에 대해 많은 우려와 권고를 표명했다. 그 주요 내용으로 포괄적인 차별금지법 제정, 여성가족부에 대한 권고(성평등과 가족정책을 결합하고 있어서 가부장적 규범을 강화시킬 위험성이 있다는 점 등), 여성폭력에 대한 우려(성폭력범죄의 친고제 폐지, 부부강간 법제화), 인신매매와 성매매착취(인신매매 방지법 제정), 국가 공직부문과 관리직 등에 있어서 여성의 낮은 참여율에 대한 우려 등을 표명했다(박선영, 2012; 양현아, 2012).<sup>17)</sup>

15) 2015년 7월 현재 8차 정기보고서를 제출한 상태이다.

16) 위원회는 당사국이 가족성 및 직업을 선택할 권리를 포함한 남편과 아내로서의 동일한 개인적 권리를 규정하고 있는 협약 제16조 1(g)항에 대한 유보의 철폐를 위한 협의를 계속 진행하고 있음을 인정하지만, 협의 종료시점과 유보철폐 시점에 대한 명확한 기간이 설정되어 있지 않은 것에 대해 우려를 표함(유엔인권정책센터, 2011.7., “제49차 여성차별철폐위원회(CEDAW) 최종견해 비공식 번역문”).

17) 유엔여성차별철폐위원회, 2011.7., “제49차 여성차별철폐위원회(CEDAW) 최종견해”; [www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-KOR-CO-7.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-KOR-CO-7.pdf)(원문출처)

[표 3-1] 여성 관련 국제인권조약과 국내 비준

국제조약 명칭 (채택 연도)	국내 비준 연도	비고
여성차별철폐협약 (1979)	1984년	여성인권을 총체적으로 다루는 최초의 국제 조약
여성차별철폐협약 선택의정서 (1999)	2006년	여성차별철폐협약의 강력한 이행을 위한 제도적 장치로 의정서 가입 당사국에 한해 법적 구속력 가짐

자료: 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr)

## (2) 국내 법제도

정치·경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐 여성차별과 인권을 보장하는 법으로 ‘양성평등기본법’<sup>18)</sup>이 있다. 양성평등기본법에서는 국가와 지방자치단체가 정책결정과정, 공직, 정치, 경제활동의 양성평등 참여를 위한 적극적 조치를 할 것을 권고하며, 여성가족부 장관에게 이행결과 점검을 하도록 정하고 있다.<sup>19)</sup> 법제도적으로 여성차별과 인권에 대한 정책 감시와 정책 집행, 정책 환류가 작동하도록 되어있다.

양성평등법 외에 여성 내 사회적 약자라 할 수 있는 성폭력 피해여성, 가정폭력 피해여성, 성매매 피해여성 보호와 경력단절여성 지원을 위한 법제도가 제정되어있다. 사안별 법으로는 ‘남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률’, ‘가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률’, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’, ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’, ‘경력단절여성 등의 경제활동촉진법’ 등이 있다.

서울시는 ‘여성발전기본법’ 및 그 밖의 여성 관련 법령에 따라 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 성별을 이유로 한 차별철폐, 여성의 권익증진 및 사회참여 확대, 성평등 촉진을 위한 ‘서울특별시 여성발전 기본조례’를 1999년 제정하였다. 이 조례는 2012년 7월 ‘서울특별시 성평등 기본조례’로 개정되었다. 그 외에 ‘서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호

18) 여성발전기본법(1995년 제정)이 2014년 양성평등기본법으로 전부 개정.

19) 양성평등기본법 제20조(적극적 조치), 제21조(정책결정과정 참여), 제22조(공직 참여), 제23조(정치참여), 제24조(경제활동참여)

및 지원에 관한 조례’, ‘서울특별시 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 조례’를 제정하여 여성 관련 법령에서 규정하고 있는 책무를 서울시 차원에서 준수하기 위한 제도 기반을 구축하였다.

[표 3-2] 여성 관련 국내 법제도 현황

연도	법(률)	조례	비고
1987	남녀고용평등법 제정 → ‘남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률’로 변경 (2008)		
1995	여성발전기본법 제정 → ‘양성평등기본법’으로 전부 개정(2014)	서울특별시 여성발전 기본 조례 제정(1999) → 서울특별시 성평등 기본 조례 개정(2012)	제2조(기본이념): 성차별적 의식과 관행 해소, 여성과 남성의 동등한 참여와 대우, 평등한 책임과 권리 공유로 실질적 양성평등 사회 실현
1997	가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제정		
2004	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제정		
2008	경력단절여성 등의 경제활동 촉진법 제정	서울특별시 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 조례 제정(2012)	
2014	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제정	서울특별시 여성폭력방지 및 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제정(2011)	1994년 제정된 ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 폐지

자료: 여성가족부 홈페이지([www.mogef.go.kr](http://www.mogef.go.kr))

국가법령정보센터 홈페이지([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

서울특별시 법무행정서비스 홈페이지(<http://legal.seoul.go.kr>)

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

1980년대 이후 국내 여성운동은 유엔의 여성차별철폐협약 채택과 국내 비준의 영향으로 다양한 영역에서 여성인권 침해 문제를 제기하고, 문제해결을 위한 입법청원활동, 유권자

활동, 사회여론조성 등의 운동을 활발하게 전개하고 있다(김엘림, 2000). 여성단체 네트워크 조직인 ‘한국여성단체연합’과 ‘한국여성단체협의회’<sup>20)</sup>를 양축으로, 여성 당사자 운동은 여타 사회적 약자·소수자 집단에 비해 상대적으로 활성화되어 있다고 볼 수 있다. 서울시에 등록된 비영리민간단체 1,907개 중 여성정책 분야의 단체 비중은 3.4%(65개)로 나타났다.<sup>21)</sup>

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>22)</sup>에 의하면 서울에서 여성인권이 존중받고 있다고 인식하는 응답자 비중은 66.8%이며, 여성인권존중 평가점수는 평균 66.8점(100점 만점)으로 나타났다(조권중 외, 2013).

#### (4) 여성 내 사회적 약자와 대응

여성 내 사회적 약자로 주로 언급되는 집단은 가정폭력 피해여성, 성폭력 피해여성, 성매매 여성, 여성 농어업인, 여성 1인가구 등이 있다. 여성차별철폐협약 이행보고서 심의 최종 견해에서 여성 내 약자 유형별로 권고사항을 제시하고 있고, 우리 정부도 이에 대응하는 이행보고서를 제출하고 있다.

여성 인권과 관련해 국가인권정책기본계획(2012~2016년), 양성평등정책기본계획(2015~2017년),<sup>23)</sup> 서울시 인권정책 기본계획(2013~2018년)에서도 여성 내 사회적 약자 유형별 정책수립을 하고 있다. 여성 영역은 사회적 약자 유형별로 관련법이 세분화되어 제정되는 추세이다. 이런 제도적 조치로 단기에 실질적 인권증진이 이루어지지는 않지만, 실현 가능성을 높이는 방향으로 제도가 구비되고 지속적으로 보완이 된다는 점에서 긍정적이라 평가할 수 있다.

20) 한국여성단체연합은 2015년 말 기준 7개 지부, 30개 회원단체 가입([www.women21.or.kr](http://www.women21.or.kr)). 한국여성단체협의회는 50개 단체 가입([www.kncw.or.kr](http://www.kncw.or.kr)).

21) 행정자치부, 2016.3.31., “비영리민간단체 등록현황”

22) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시(조권중 외, 2013, 『인권실태분석 및 인권정책기본계획 수립』, 서울연구원).

23) 여성발전기본법이 양성평등기본법으로 전면 개정되면서 여성발전기본계획이 양성평등정책기본계획으로 변경. 제1차 양성평등정책 기본계획(2015~2017년) 수립.



## 2) 장애인

‘장애인복지법’은 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 사람을 장애인으로 정의하고 있다(제2조). ‘서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례’에서 ‘장애인 차별금지’라 함은 누구든지 장애 또는 과거의 장애경력 또는 장애가 있다고 추측됨을 이유로 차별을 하여서는 안된다고 정하고 있다(제2조). 동 조례에서 ‘장애인 인권보장’이라 함은 헌법과 다른 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법, 유엔 장애인인권선언 등에서 인정하는 장애인의 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 확대시키는 것을 말한다고 정의하고 있다(제2조).

유엔 ‘장애인권리협약’은 장애인을 다른 사람과 동등한 조건으로 사회참여를 하는데 제한을 주는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람으로 정의하고 있다(제1조). ‘장애로 인한 차별’이란 장애를 이유로 한 구별, 배제 또는 제한을 의미한다. 정치, 경제, 사회, 문화, 민간 및 기타 영역에서 다른 사람과 동등하게 인권과 기본적인 자유를 인정받거나 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 의도 또는 결과를 말한다. 이는 합리적인 편의제공 거부를 포함한 모든 형태의 차별을 포함한다(제2조).<sup>24)</sup>

서울은 등록장애인이 393,380명(2015년 12월 기준)이며 서울시 전체 인구의 3.8%이다.<sup>25)</sup>

### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔은 ‘장애인 권리선언’을 1975년 12월 총회에서 채택하였다. 우리나라는 장애인 권리선언을 근거로 ‘장애인 인권헌장’을 1998년에 채택하고 선포하였다. 2006년 12월 제61차 유엔총회에서 ‘장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)’과 선택의정서가 채택되었다. 장애인권리협약은 시민, 정치, 경제, 사회, 문화 등 광범위한 영역에서 장애인의 인권과 기본적 자유를 다루는 최초의 국제조약이다. 장애인권리협약 이행과 감독을 목적으로 하는 유엔장애인권리위원회가 2008년 출범하였다.

<sup>24)</sup> <https://www1.umn.edu/humanrts/instree/K-disability-convention.html>(장애인권리협약 공식번역문)

<sup>25)</sup> 서울시 장애인복지포털 홈페이지(<http://disability.seoul.go.kr/registration/registration.jsp?Depth=1311>); 전국 등록장애인 수는 2014년 기준 2,494,000명임.

우리나라는 장애인권리협약을 2008년 12월 비준하였다. 그러나 장애인권리협약을 위반한 중대하고 조직적인 인권침해가 일어날 경우, 유엔장애인권리위원회의 개인 및 단체 진정 접수와 심사, 조사를 가능하게 하는 선택의정서에는 가입하지 않았다.

우리나라는 장애인권리협약 국가이행보고서(1차)를 2014년 제출하였고, 장애인권리위원회는 보고서 심의 후, 다음의 평가 및 권고 사항을 담은 최종 견해를 채택하였다.<sup>26)</sup> 장애인권리위원회는 2012년 8월 시행된 ‘장애인아동복지지원법’과 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’, ‘장애인정책발전 5개년 계획’의 발전을 긍정적으로 평가하고 있다. 장애인권리위원회는 우리나라가 장애인권리협약 선택의정서에 가입할 것을 권고하였다. 장애인권리협약 제1차 국가이행보고서를 제출하면서, 우리나라 장애인 인권정책이 국제 차원의 정책 환류 단계로 접어들었다고 할 수 있다.

**[표 3-3] 장애인 국제인권조약과 국내 비준 현황**

국제조약 명칭 (채택 연도)	국내 비준 연도	비고
장애인권리협약 (2006)	2008년	장애인 인권을 총체적으로 다루는 최초의 국제 조약
장애인권리협약 선택의정서 (2006)	미가입	· 장애인 권리침해에 대한 개인 및 단체 진정 접수와 심사, 조사하는 장애인권리위원회의 권한 인정 · 미가입으로 장애인권리위원회에 개인의 직접 권리 구제 신청 불가

자료: 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr)

## (2) 국내 법제도

‘장애인복지법’은 1981년에 제정되었다. 장애인에 대한 차별 그 자체를 법적으로 금지하고 그에 대한 구제절차 및 처벌을 규정하는 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’

<sup>26)</sup> 유엔장애인권리위원회는 2014년 9월 17일과 18일에 개최된 제147~148차 회의에서 대한민국의 최초보고서를 심의하고, 2014년 9월 30일에 개최된 제165차 회의에서 최종 견해를 채택하였다(유엔장애인권리위원회, 2014.9., “장애인권리위원회의 대한민국의 최초보고서에 대한 최종 견해(CRPD/C/KOR/CO/1)”).

은 2007년에 제정되었다. 이 법의 의의는 장애인 문제를 복지와 재활 차원을 넘어 인권정책의 맥락에서 제도화했다는 점이다(이곤수, 2011). 동법은 장애여성과 장애아동에 대한 차별금지를 별도로 규정하고 있다(제33조, 제36조). ‘장애인 활동 지원에 관한 법률’과 ‘장애아동복지지원법’이 2011년 제정되었다.

이 외 장애인 관련법으로 ‘장애인고용촉진법 및 직업재활법’,<sup>27)</sup> ‘장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률’, ‘장애인연금법’, ‘장애인 등에 대한 특수교육법’, ‘장애인기업 활동 촉진법’, ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’, ‘장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률’, ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률’ 등이 있다.

서울시는 ‘서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례’와 ‘서울특별시 중증 장애인 자립생활 지원조례’를 2011년 제정하였다. ‘서울특별시 장애인고용촉진 및 직업재활 지원조례’를 2013년 제정, ‘서울특별시 여성장애인 임신·출산 양육지원조례’를 2015년 제정, ‘서울시 장애인 이동권 선언’을 2015년 12월에 선포하였다.

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

장애인 운동은 1980년대 후반부터 장애인 권리를 옹호하는 운동으로 변하였고, 당사자 운동과 옹호집단을 통해 노동권, 교육권, 이동권, 생존권 등의 확보를 위한 법제정이 추진되었다(이곤수, 2011). 장애인 당사자 인권단체로 한국장애인총연맹이 1986년 발족된 이후로 ‘한국장애인단체총연맹(1998년)’,<sup>28)</sup> ‘한국장애인단체총연합(2002년)’이 결성되었다. 2000년부터 ‘열린네트워크’는 장애인차별금지법 제정을 주도하였고, 2007년에는 ‘전국장애인차별철폐연대’가 출범하였다. 장애여성인권단체로는 1998년 ‘장애여성공감’이 결성되었고, 1999년 ‘한국여성장애인연합’ 결성, 2006년 ‘장애여성네트워크’ 등이 활동하고 있다. 2014년 제출된 장애인권리협약 제1차 국가이행보고서 작성을 위해 30개 민간단체들이 연대 참여하였다.<sup>29)</sup>

27) 1990년 1월 제정된 ‘장애인 고용촉진 등에 관한 법률’이 2000년 장애인고용촉진 및 직업재활법으로 전부 개정.

28) 2016년 2월 기준 한국농어인협회, 한국시각장애인연합회, 한국지적장애인복지협회, 장애우권익문제연구소, 한국장애인부모회 등 30개 단체 가입([www.kodaf.or.kr](http://www.kodaf.or.kr)).

29) 유엔장애인권리협약 NGO보고서 연대, 2014.9, “1st NGO Report to the Committee on the Rights of Persons with

2016년 3월 기준 중앙부처 등록 비영리민간단체 1,572개 중에서 장애인 고용·복지 분야의 단체 비중은 2.5%(40개)이며, 서울시에 등록된 비영리민간단체 1,907개 중 장애인분야의 단체 비중은 5.8%(110개)로 나타났다.<sup>30)</sup>

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>31)</sup>에 의하면 서울에서 장애인 인권이 존중받고 있다는 응답자는 23.2%이며, 평가점수는 평균 45.1점(100점 만점)으로 나타났다(조권중 외, 2013).

#### (4) 장애인 내 사회적 약자와 대응

장애인 내에서 특히 취약한 집단으로 중증 장애인, 발달장애인, 장애여성·소년, 장애아동이 언급되고 있다. 장애인 내 약자 유형을 반영한 개별법들이 제정되고, 정책도 세분화되어 시행되는 추세이다.

‘장애인권리협약’에서는 장애여성과 장애소녀가 다중적 차별 대상이 되고 있으므로 이들 인권과 기본적 자유 보장을 위한 조치를 언급하고 있다(제6조1항). ‘장애인차별금지법’은 장애여성과 장애아동, 정신적 장애인에 대한 차별금지(제33조, 제34조, 제35조, 제36조, 제37조)를 별도 규정으로 두고 있다. ‘장애인고용촉진 및 직업재활법’은 중증장애인과 여성 장애인 고용 촉진과 직업재활을 별도 규정하고 있다(제3조).<sup>32)</sup> 발달장애인은 ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률’이 별도 제정되어 있다. 장애아동을 위한 ‘장애아동복지지원법’이 2011년 제정되었다. 서울시는 ‘중증장애인을 위한 자립생활지원조례’와 여성장애인 모성보호와 권리를 위한 ‘서울시 여성장애인 임신·출산 양육지원조례’를 제정하였다.

---

Disabilities”

30) 행정자치부, 2016.3.31., “비영리민간단체 등록현황”

31) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

32) 중증장애인과 여성장애인의 지급단가는 중증장애인 및 여성장애인이 아닌 장애인에게 적용되는 지급단가의 2배 범위에서 따로 정할 수 있다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제30조3항).

[표 3-4] 장애인 관련 국내 법제도 현황

연도	법(률)	조례	비고
1981	장애인복지법 제정		
1997	장애인·노인·임산부 등의 편의 증진 보장에 관한 법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울특별시 교통약자의 이동 편의 증진에 관한 조례 제정(2007)</li> <li>· 서울특별시 장애인 최적관람석 설치·운영 조례 제정(2012)</li> <li>· 서울특별시 장애인 이동권 선언(2015)</li> </ul>	
2000	장애인 고용촉진 및 직업재활법 전부 개정	서울특별시 장애인고용 촉진 및 직업재활 지원조례 제정(2013)	1990년 제정된 '장애인고용촉진 등에 관한 법률' 전부 개정
2005	장애인기업활동 촉진법 제정	서울특별시 장애인기업활동 지원조례 제정(2015)	
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인 등에 대한 특수교육법 제정</li> <li>· 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제정</li> </ul>	서울특별시 장애인 인권 증진에 관한 조례 제정(2011)	
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인활동지원에 관한 법률 제정</li> <li>· 장애아동복지지원법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울특별시 중증 장애인 자립 생활지원조례 제정(2011)</li> <li>· 서울특별시 여성장애인 임신·출산 양육지원조례 제정(2015)</li> <li>· 서울특별시 장애인 생활이동 지원센터 지원조례 제정(2016)</li> </ul>	
2014	발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 제정	서울특별시 발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 조례 제정(2016)	

자료: 국가법령정보센터 홈페이지([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

서울특별시 법무행정서비스 홈페이지(<http://legal.seoul.go.kr>)

### 3) 아동·청소년

유엔 ‘아동권리협약’과 우리나라 ‘아동복지법’은 18세 미만을 아동으로 정하고 있다. 청소년은 ‘청소년기본법’에서 9세 이상 24세 이하로 정하고 있고, 유엔에서는 15세에서 24세 사이로 규정하고 있다. ‘청소년보호법’에서는 보호대상 청소년을 19세 미만으로 정하고 있다. 2015년 기준 서울시의 19세 미만 인구는 1,645,801명(16.4%)이고, 9~24세 이하 청소년 인구수는 1,765,325명(17.6%)이다.<sup>33)</sup>

#### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔은 ‘아동권리선언’을 1959년에 채택하였다. 아동 권리보호를 목적으로 하는 최초의 국제조약인 ‘아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)’은 1989년에 채택되었다. 아동권리협약은 생존권, 보호권, 발달권, 참여권의 4대 기본권을 제시하고, 아동의 생명권, 의사 표시권, 고문 및 형벌 금지, 불법 해외이송 및 성적 학대 금지 등의 아동기본권 보장을 규정하고 있다. 협약 가입국은 최대한의 입법, 사업, 행정적 조치를 취하도록 의무화하고 있다.<sup>34)</sup>

우리나라는 아동권리협약에 1991년 가입하였다. 우리나라는 아동권리협약 제1선택의정서(무력분쟁 참여 금지)와 제2선택의정서(아동매매·아동성매매·아동음란물 금지)는 2004년에 가입하였다. 아동권리 침해문제에 대해 당사국이 적절한 구제나 조치를 하지 못하였을 경우 아동, 아동집단 및 대리인이 아동권리위원회에 직접 청원할 권리를 정하고 있는 제3선택의정서가 2011년에 채택되었다. 그러나 우리나라는 제3선택의정서에는 가입하지 않고 있다.<sup>35)</sup>

2011년 유엔아동권리위원회는 우리정부가 제출한 제3·4차 아동권리협약 국가 이행보고서(CRC/C/KOR/CO.3-4) 심의의 최종견해를 채택하였다.<sup>36)</sup> 차별금지와 관련해 다문화 또

33) 서울시 전체인구 10,022,181명(서울통계정보 시스템 <http://stat.seoul.go.kr>); 통계데이터담당관, 「주민등록인구」 외국인 제외

34) 유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2006, “유엔아동권리협약과 선택의정서”

35) 이노홍, 2013, “UN아동권리협약 및 선택의정서에 따른 아동권리보호의 국제적 동향”, 한국법제연구원

36) 유엔아동권리협약 제1차 국가이행보고서에 대한 심의와 최종견해는 1996년에 있었음. 제5·6회 통합 국가이행보고서는 2017년 6월 제출 요청.

는 이주 배경을 가진 아동, 장애아동, 난민아동, 이주노동자의 아동, 청소년 미혼모에 대한 차별이 지속되는 것에 우려를 표명하고, 차별금지법 제정, 약자와 소수집단에 속한 아동 차별금지에 대한 공공 캠페인, 교육 등의 모든 필수적 조치를 취하고, 청소년 미혼모에게 충분한 지원을 할 것을 권고하고 있다.<sup>37)</sup>

[표 3-5] 아동·청소년 국제인권조약과 국내 비준 현황

국제조약 명칭 (채택 연도)	국내 비준 연도	비고
아동권리협약 (1989)	1991년	아동권리를 보호하는 최초의 국제 조약
아동권리협약 제1선택의정서 (2000)	2004년	18세 미만 아동 징집 및 무력분쟁 참여 금지
아동권리협약 제2선택의정서 (2000)	2004년	아동매매, 아동성매매, 아동음란물 규제와 처벌, 국제적 공조와 피해아동 보호
아동권리협약 제3선택의정서 (2011)	미가입	아동권리 침해에 당사국이 적절한 구제나 조치를 하지 못하는 경우 아동, 아동집단, 대리인이 아동권리위원회에 직접 청원하고, 조사 가능

자료: 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr)

## (2) 국내 법제도

‘아동복지법’에서 아동복지와 아동차별 금지, 아동학대 예방, 아동권리 보장 등의 사항을 정하고 있다. 아동복지법(제11조)은 아동정책영향평가를 실시하고, 정책 수립·시행에 반영하도록 되어 있다. ‘청소년기본법’에서는 청소년 차별금지, 청소년 사회참여, 권익보호, 청소년 복지 등의 사항을 정하고 있다.

서울시는 어린이·청소년 인권 실현을 목적으로 하는 ‘서울시 어린이·청소년 인권조례’를

37) 유엔아동권리위원회, 2011.10., “제3·4차 정부보고서 심의에 대한 아동권리위원회 최종견해”

2012년에 제정하였다.<sup>38)</sup> 서울시 어린이·청소년 조례는 차별금지 조항을 다음과 같이 구체적으로 명시하고 있다. 어린이·청소년은 나이, 성별, 종교, 사회적 신분, 지역, 국가, 민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적, 고용형태 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다고 규정하고 있다(제7조 차별금지의 원칙).

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

우리나라는 만 19세 이상부터 투표권이 있기 때문에 아동이 주체가 되는 당사자 운동은 약하다고 할 수 있다. 아동권익옹호단체에서 아동청소년이 참여하는 인권포럼을 구성하고 당사자 운동을 하도록 지원하는 역할을 하고 있다.<sup>39)</sup> 아동권익 옹호단체로 활동하는 ‘유니세프한국위원회’, ‘세이브더칠드런’, ‘굿네이버스’ 등을 비롯한 아동권익 옹호단체 활동이 활발하다고 할 수 있다.

2016년 3월 기준 중앙부처 등록 비영리민간단체 1,572개 중에서 아동권리나 복지 분야의 단체 비중은 4.7%(74개)이며, 서울시에 등록된 비영리민간단체 1,907개 중 아동권익단체 비중은 2.6%(50개)로 나타났다.<sup>40)</sup>

서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>41)</sup>에서 응답자의 51.2%가 서울에서 아동·청소년 인권이 존중되고 있다고 응답했으며, 평가점수는 평균 61.8점(100점 만점)으로 나타났다(조권중 외, 2013).

### (4) 아동·청소년 내 사회적 약자와 대응

아동·청소년 내 약자로는 학업중단 청소년, 장애아동, 아동학대 피해자, 학교폭력피해자, 시설거주 아동·청소년, 성매매(피해) 청소년, 이주다문화 청소년, 성소수자 아동·청소년,

38) 어린이는 만 12세 미만, 청소년은 만 12세에서 만 19세 미만 사이로 규정.

39) 예를 들면 민간단체인 유엔인권정책센터는 2012년부터 매년 아동과 청소년이 참여하는 국제아동청소년인권포럼을 구성하고 활동을 지원하는 사업을 하고 있음(<http://www.kocun.org> 참조).

40) 행정자치부, 2016.3.31., “비영리민간단체 등록현황”

41) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.



미혼모 아동·청소년, 저소득층 조손가정 아동 등이 언급된다. 유엔아동권리위원회는 우리 정부가 제출한 제4·5차 아동권리협약 국가 이행보고서 심의 최종견해에서 더 취약한 아동 집단들을 언급하고 권고사항을 제안하고 있다.

국내법의 경우, 취약한 아동 집단 유형별 법제도가 제정되는 추세이다. 아동복지법에서는 아동복지시설 퇴소 이후 자립지원 조항을 두고 있다(제38조). 학업중단 청소년을 위해 ‘학교밖 청소년 지원에 관한 법률’이 2014년 제정되었다. ‘서울시 어린이·청소년 인권조례’는 차별금지조항에 성소수자를 명기하고 있다. 19세 미만 근로청소년 권익보호와 인권보장을 위해 ‘서울시 근로청소년 보호 및 고용 우수업체 선정 지원에 관한 조례’가 2016년 제정되었다. ‘장애아동복지지원법’은 18세 미만 장애아동의 권리와 복지를 정하고 있다.

#### 4) 노인

유엔은 65세 이상 인구 비중을 기준으로 고령사회를 규정하고 있다. 우리나라 노인복지법은 경로우대 대상자를 65세 이상으로 정하고 있다(제26조). 기초노령연금대상자 연령기준도 65세 이상이다. 노인복지에 통상적으로 적용되는 노인은 65세 이상이다. 2015년 말 현재 서울의 65세 이상 노인은 1,262,436명이며, 서울인구의 12.6%이다.<sup>42)</sup>

##### (1) 국제조약과 비준 현황

여성, 장애인, 아동과 달리 노인 인권을 보호하기 위한 별도의 국제조약은 없고, 세계인권선언과 국제인권조약에서 보편적으로 보장되고 있다(국가인권위원회, 2007). 유엔은 ‘노인의 권리 선언’을 1948년 채택하였고, 1982년에는 ‘고령화국제행동계획’을 인준하였다(권중돈 외, 2014). 1991년에는 ‘노인을 위한 유엔 원칙 United Nations Principles for Older persons’을 채택하였다. 이 원칙은 자립, 참여, 보호, 자아실현, 존엄이란 5개 영역에서 정부가 고려해야 할 18개 원칙을 제시하고 있으며, 시설 거주 노인의 인권보호에 대해서도 구체적 언급을 하고 있다(보건복지부, 2000).

42) 2015년 말 서울시 전체인구 10,022,181명(서울통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>); 통계데이터담당관, 「주민등록인구, 외국인 제외」.

2002년에는 노인에 대한 모든 형태의 폭력과 차별 철폐, 노인 성차별 철폐, 노년기 빈곤 해소, 노인의 기본적 자유의 완전한 실현을 권고하는 ‘마드리드 고령화·국제행동계획’이 채택되었다(권중돈 외, 2014). 고령화·국제행동계획이 채택되었으나 구체적 실천이 결여되었다는 점에서, 유엔 총회는 2010년 12월 ‘고령화 공개실무그룹(Open-Ended Working Group on Ageing)’ 설립을 결의하였다. 고령화 공개실무 그룹에서 노인의 권리에 관한 협약 제정을 추진하고 있다. 협약 제정과 관련하여 별도의 협약이 필요하다는 입장과 기존 국제인권체제에서 노인인권 보호 가능성을 검토해야 한다는 입장이 있다. 고령화 공개실무그룹이 2015년 10월까지 6차에 걸친 회의를 했으나, 도출된 결정은 없다.<sup>43)</sup>

## (2) 국내 법제도

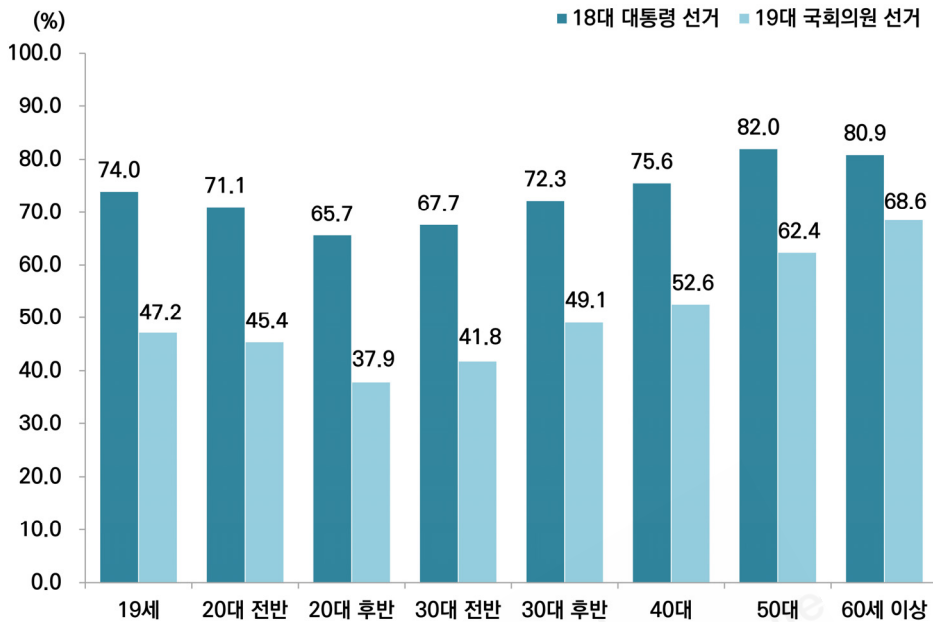
노인 인권을 위한 별도의 법은 없으며, ‘노인복지법’에서 복지와 함께 노인 학대에 초점을 둔 조항들이 있다. 노인복지법은 노인인권보호 관련 정책 제안과 연구, 프로그램 개발을 목적으로 하는 노인보호전문기관을 설치·운영하도록 정하고 있다(제39조의5).

‘서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례’에서는 건강, 사회·문화, 경제 활동, 주택, 복지시설, 생활환경, 권익보호, 노인 학대, 자살예방 등 전 분야에 걸친 노인 정책을 규정하고 있다. 그리고 고령친화영향평가제도를 두어 서울시와 자치구, 소속기관의 정책이 노인의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 평가하도록 하고 있다(제24조 고령친화도 평가제 및 고령친화영향평가). 서울시는 조례로 고령친화영향평가제도를 정하여, 제도적으로는 노인정책의 평가와 환류 시스템을 구축하였다고 할 수 있다.

## (3) 당사자 운동과 사회 수용도

일반적으로 노인은 신체적, 생산능력을 기준으로 ‘약한 사람’으로 간주되지만, 적극적 투표참여로 정치적 파워를 발휘하는 집단이기도 하다(신영전, 2010). 제18대 대통령선거에서 50대 투표율이 82.0%, 60세 이상이 80.9%로 다른 연령대에 비해 매우 높게 나타났다. 제19대 국회의원선거에서도 60세 이상 투표율이 68.6%로 가장 높다.<sup>44)</sup>

43) 김영혜, 2015.10., “노인의 인권 증진을 위한 향후 발전 방안”, ASEM CONFERENCE on Global Ageing and Human Rights of Older Persons, Seoul, Korea



자료: 중앙선거관리위원회

[그림 3-1] 연령별 투표율

노인은 노인복지와 인권을 옹호하는 지원단체 활동도 활발한 편이며, 당사자 운동도 활성화되어 있다. 노인 권익 주요 당사자 단체로는 전국 노인정 회장이 중심이 되어 1969년 출범한 ‘대한노인회’를 들 수 있다. 2016년 3월 기준 중앙부처 등록 비영리민간단체 1,572개 중에서 노인권리나 복지 분야의 단체 비중은 1.7%(27개)이며, 서울시에 등록된 비영리민간단체 1,907개 중 노인권익단체 비중은 3.8%(73개)로 나타났다.<sup>45)</sup>

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>46)</sup>에서 응답자의 42.6%가 서울에서 노인 인권이 존중되고 있다고 인식하며, 노인인권존중 평가점수는 평균 57.3점(100점 만점)으로 나타났다(조권중 외, 2013).

44) 2012.4.11. 시행한 제19대 국회의원선거와 2012.12.19. 시행한 제18대 대통령선거 투표율 비교

45) 행정자치부, 2016.3.31., “비영리민간단체 등록현황”

46) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

#### (4) 노인 내 사회적 약자와 대응

노인 집단 내 사회적 약자로는 학대피해 노인, 독거노인, 복지시설 노인, 저소득층 노인 등이 언급된다. 복지시설 노인 인권과 관련하여 보건복지부는 ‘노인복지시설 인권보호 및 안전관리 지침’을 2005년에 만들었다. 노인복지법은 독거노인(제27조)과 학대피해 노인(제6조, 제39조)을 위한 조항들을 두고 있다. 노인 집단 내 더 취약한 노인 유형별로 정책이 세분화되는 추세에 있다.

#### 5) 이주노동자

유엔 ‘이주노동자관리협약’에서는 이주노동자(migrant workers)를 국적을 부여한 나라, 모국이 아닌 국가 내에서 유급활동에 종사할 예정이거나 이에 종사하고 있거나 또는 종사하여 온 사람으로 정의하고 있다.<sup>47)</sup> 우리나라 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’에서는 외국인 근로자를 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 사람으로 정하고 있다(제2조).

서울등록외국인은 2010년 서울인구의 2.49%(262,902명)이었으나, 매년 증가하여 2015년 현재 4.53%(457,806명)로 증가하였다. 우리나라 외국인의 26.3%가 서울에 살고 있다. 서울의 외국인 근로자<sup>48)</sup>는 2015년 기준 116,817명으로 전년도에 비해 12,508명 증가했으나 전반적으로 감소추세이다.<sup>49)</sup>

47) 유네스코한국위원회, 1990.12, “모든 이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 국제협약”; <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

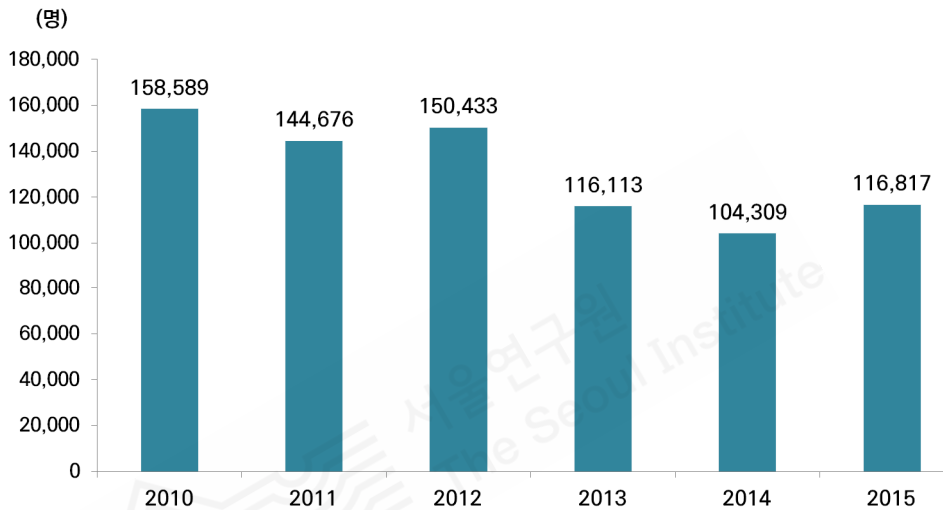
48) 외국인 근로자는 한국국적을 가지지 않은 자 가운데 체류자격이 기술연수(D3), 교수 등 취업분야(E1~E7, E9~E10), 방문취업(H2)인 자를 포함.

49) 행정자치부, 2015, “2015년도 지방자치단체 외국인 주민 현황”

[표 3-6] 외국인 근로자 현황

구분	주민등록인구 (2015.1.1)	비율	외국인 주민			외국인 근로자		
			계	남	여	계	남	여
전국	51,327,916	3.4%	1,741,919	904,938	836,981	608,116	442,616	165,500
서울	10,103,233	4.5%	457,806	209,169	248,637	116,817	65,746	51,071

자료: 행정자치부, 2015, “2015년도 지방자치단체 외국인 주민 현황”



[그림 3-2] 서울의 외국인 근로자 추이

#### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔은 이주노동자와 그 가족에 대한 보호도 규정하고 있는 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: MWC, 이하 이주노동자 권리협약)’을 1990년에 채택하였다. 이주노동자와 그 가족을 사회적 실체로 인정하고 권리보호를 구체화한 첫 번째 국제협약이다. 시민권이나 체류자격과 상관없이 개인의 권리보호를 인정한 협약이란 점에서 의의가 있다(이경숙, 2007). 2016년 현재 우리나라는 이주노동자 권리협약에 미가입 상태이다.

우리나라는 유엔 인종차별철폐협약에 1978년 가입을 하여, 인종차별철폐협약 이행보고서

를 인종차별철폐위원회에 제출하고 있다. 2012년 8월 인종차별철폐위원회는 우리 정부가 제출한 제15·16차 인종차별철폐협약 이행보고서에 대한 최종 견해를 채택하면서, 이주노동자와 미등록 이주노동자 관련하여 다음의 권고를 하였다.

인종차별철폐위원회는 한국의 고용허가제 개정에 주목하여 복잡하고 다양한 비자종류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장고용기간 제한 등으로 이주노동자들이 차별, 착취, 저임금과 임금 체불에 노출될 수 있다는 우려를 표명하며, 고용허가제 재개정을 권고하였다. 이주노동자와 그 가족, 특히 아동의 적절한 생계, 거주, 의료, 보건, 교육 향유 보장을 권고하였다. 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 모든 개인에게 보장하도록 촉구하며,<sup>50)</sup> 이 문제에 대한 우리나라의 보고를 요구하였다. 그리고 인종차별철폐위원회는 한국이 이주노동자 권리협약을 비준할 것을 권고하였다.<sup>51)</sup>

**[표 3-기] 이주노동자 관련 국제인권조약과 국내 비준 현황**

국제조약 명칭 (채택 연도)	국내 비준 연도	비고
모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 협약 (1990)	미가입	시민권, 체류자격과 상관없이 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 인정하고 구체화한 첫 번째 국제협약임
인종차별철폐협약 (1966)	1978년	인종차별철폐위원회에서 우리나라 이주노 동자 인권에 대한 권고를 함

자료: 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr)

## (2) 국내 법제도

외국인 근로자의 체계적 도입과 관리를 목적으로 2004년부터 시행되고 있는 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’에서 외국인 근로자의 보호 조항을 두고 있다. 사용자는 외국인

50) 우리나라는 자유권 규약에 1990년 가입하였으나, 노동조합 결성 등 결사의 자유 22조는 유보조항으로 두고 있음.

51) 유엔인종차별철폐위원회, 2012.9., “제15·16차 인종차별철폐협약 국가이행보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해”; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds81.htm>(원문출처)

근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우해서는 안된다고 정하고 있다(제22조). 동법은 외국인 근로자 권익보호를 위해 외국인 근로자 권익보호협회의를 둘 수 있다는 조항을 두고 있다(제24조2). ‘재한외국인 처우기본법’은 재한외국인과 그 자녀에 대한 인권옹호(제10조) 조항을 두고 있으나, 합법적 체류자로 한정하고 있다.

서울시가 2014년 제정한 ‘서울특별시 외국인 주민 및 다문화가족 지원조례’에서는 외국인 주민을 서울에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀로 정하고 있다. 동 조례는 외국인 근로자 권익 및 인권보호 지원조항을 두고 있다(제7조). 서울시 외국인 주민 및 다문화가족 지원조례는 외국인 주민을 서울 거주기간으로 정하고 있고, 외국인 근로자 권익 및 인권보호 지원조항을 두고 있으나, 포괄적인 외국인을 대상으로 하고 있어 이주노동자 인권향상에 실효적으로 작동하기는 어려울 것으로 보인다. 우리나라는 이주노동자 권리협약에 미가입 상태이며, 국내 법제도상에서도 미등록 이주노동자와 그 가족의 인권을 보장하는 장치는 없다.

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

1993년 도입된 산업기술연수제도가 이주노동자 인권침해 사례를 양산하게 되자, 국내 시민단체와 종교단체, 노동조합이 외국인노동자대책협의회를 1995년에 결성하고 이주노동자 지원운동을 시작하였다. 2001년 출범한 국가인권위원회도 이주노동자 문제를 인권적 관점에서 해결하기 위한 활동을 하였다(설동훈, 2004; 전영평, 2011 재인용). 이주노동자 인권운동은 시민사회단체가 옹호하는 대리운동으로 시작되었다고 볼 수 있다. 2005년에는 당사자 조직이라 할 수 있는 ‘서울경인인천 이주노동자 노동조합’이 결성되었다. ‘서울경인인천 이주노동자 노동조합’은 2015년 6월 대법원의 이주노조 합법화 판결로 결성된 지 10년 만에 노조설립 신고증을 받았다.<sup>52)</sup>

이주노동자 권익을 위한 대리옹호단체와 당사자 운동이 결합되고 있으나, 이에 반발하는 내국인 노동자와 기업이익옹호집단의 반대활동도 있다.<sup>53)</sup> 이런 상황에서 정부가 이주노

52) 한겨레, 2015.8.20., “눈물어린 싸움 10년 4개월... 이주노조 마침내 합법”

53) 2001년 중기협회장 김영수 외 641인이 ‘외국인 노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률 제정 반대 청원’을 냈. 2003년에는 중소기업협동조합중앙회가 ‘외국인근로자의 고용 허가 및 인권보호에 관한 법률안 입법 반대 청원’을 냈(박우, 2015, “중국출신

동자 권익에 적극적 대응을 하기는 어렵다. 이주노동자 권익보장에 반대하는 집단이 있는 것에 더해, 우리사회는 이주노동자 출신국과 인종에 대한 편견, 그리고 3D업종 종사자를 무시하는 이중적 차별이 있다. 이 때문에 이주노동자 차별금지와 권리 향상이 사회적으로 쉽게 수용되기 어렵다는 지적이 있다(윤인진, 2008).

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>54)</sup>에서 응답자의 11.6%가 서울에서 외국 인노동자 인권이 존중되고 있다고 인식하며, 외국인노동자 인권존중 평가점수는 평균 38.9점(100점 만점)으로 나타났다(조권중 외, 2013).

#### (4) 이주노동자 내 사회적 약자와 대응

이주노동자 중 미등록 이주노동자는 단속 대상이 되고 있어, 인권 사각지대에 놓일 가능성이 큰 집단이다. 이슬람 국가에서 온 이주노동자는 종교를 이유로 차별받을 가능성이 높다. 이주노동자 중 저숙련 3D업종에 종사하는 노동자는 직업 차별로 인권침해를 받을 가능성이 높다. 유엔인권위원회는 우리나라가 제출한 자유권규약 제4차 이행보고서에 대한 심의 최종견해에서 다수의 농축산 종사 이주노동자가 착취의 목적으로 인신매매를 당해 대한민국에 온다는 것을 지적하고 있다. 그리고 연예홍행비자로 입국하는 여성들이 종 종 성산업에 예측된다는 점을 지적하고 있다.<sup>55)</sup>

### 6) 결혼이주여성

결혼이주여성은 ‘재한외국인처우기본법’에 따르면 결혼 이민자이다. 동법은 ‘결혼 이민자’를 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한 외국인으로 정의하고 있다. 결혼이주는 혼인 그 자체를 목적으로 이주하는 것을 말하며 취업과 소득을 목적으로 하는 노동 이주와 질적으로 구분된다(안진, 2013). 한국에서 결혼이주여성은 인종, 성, 경제적 능력, 언어소통의 한계 등으로 인권 침해에 노출될 가능성이 많은 집단이다(김선희, 2011).

여성노동자의 노동시장과 생활세계 연구”, 구로구 근로자복지센터).

54) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

55) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”



우리나라 결혼이민자 수는 2015년 기준 147,382명으로 그 중 여성이 84.9%(125,073명)를 차지한다. 서울에 거주하는 결혼이주여성은 21,308명으로 서울거주 결혼이주민의 74.2%이다.<sup>56)</sup> 2010년 이후 전국의 결혼이주여성이 증가하는 추세 속에서 서울의 결혼이주여성은 비교적 감소하고 있다.

[표 3-8] 결혼이민자 현황

(단위: 명)

구분	성별	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국	합계	125,087	141,654	144,214	147,591	149,764	147,382
	남자	15,876	18,561	19,630	20,887	21,953	22,309
	여자	109,211	123,093	124,584	126,704	127,811	125,073
서울	합계	29,455	31,913	31,217	30,775	29,818	28,707
	남자	6,461	7,340	7,365	7,486	7,529	7,399
	여자	22,994	24,573	23,852	23,289	22,289	21,308

주: 결혼이민자는 한국국적을 가지지 않은 자 중 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인

자료: 행정자치부, 2015, “2015년도 지방자치단체 외국인 주민 현황”

### (1) 국제조약과 비준 현황

결혼이주여성 인권보호는 여성차별철폐협약과 인종차별철폐협약에서 다루고 있다. 2007년 유엔여성차별철폐위원회는 한국정부가 제출한 여성차별철폐협약 제5·6차 보고서에 대한 심의 결과로 다음의 권고를 하였다. 한국의 인신매매적 국제결혼 증가에 우려를 표시하고 한국정부에 결혼중개업자의 활동을 규제하는 법률 제정을 촉구하였다. 그리고 유엔 국제조직범죄협약의 인신매매방지 의정서 비준을 권고하였다. 2011년 제7차 이행보고서 심의의 최종 견해로, 결혼이주여성의 가정폭력 예방과 보호를 위해 가능한 조치를 하도록 하고, 여성들이 자신의 권리와 배상 방안을 인지할 수 있는 캠페인을 시행하도록 권고하고 있다.<sup>57)</sup>

56) 행정자치부, 2015, “2015년도 지방자치단체 외국인 주민 현황”

57) 정도희, 2012, “한국의 결혼이주여성 인권보호를 위한 제언”

우리나라는 여성차별철폐위원회의 권고를 반영하여 2007년 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’을 제정하면서 국제결혼중개업을 등록제로 하고 지도·관리하고 있다. 2015년 11월 ‘국제연합 초국가적 조직범죄방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서’ 비준을 하였다.<sup>58)</sup>

인종차별철폐위원회는 2012년 우리 정부가 제출한 제15·16차 인종차별철폐협약 이행보고서 심의 최종 견해에서 이주여성에 대한 다음의 견해를 표명하였다. 결혼중개업의 관리 법률이 개정되었고, 한국 입국 전에 결혼이민자에게 정보를 제공하는 해외 프로그램 실시, 다문화가족지원센터 개소에 주목한다. 그러나 결혼이주여성의 별거와 이혼 시 동등한 권리를 보장하고, 이후 체류 허가와 기타 조항을 고려하여 결혼이주여성을 보호하기 위한 노력 강화를 재차 권고하고 있다. 2007년 이후 별거 또는 이혼 이후 체류자격을 박탈당한 이주배우자 건수 정보를 요청하였다. 가정폭력과 성폭력에 노출된 이주여성들이 합법적 체류자격 박탈과 그에 따른 보호 박탈을 우려하여 그러한 범죄 신고를 꺼릴 수 있음에 주목하며, 이주여성의 폭력과 차별에 깊은 우려를 표명하고 있다.<sup>59)</sup>

## (2) 국내 법제도

결혼이주여성은 한국국적을 취득하기 전까지 외국인 신분으로 체류 연장을 하면서 체류하기 때문에 국적을 취득하기 전에 이혼하면 본국으로 귀국해야하고, 아니면 불법 체류자가 된다. 2004년 ‘국적법’ 개정으로 혼인에 의한 귀화요건이 완화되었고, 결혼이주여성의 국적 취득이 좀 더 용이해졌다. 2005년 ‘출입국관리법’이 개정되어 결혼이주여성의 영주권 취득기준과 취업자격이 완화되었다. 2011년 10월 국가인권위원회 권고로 출입국관리법 시행규칙이 개정되어, 결혼이민자 체류기간연장 허가신청 서류에 배우자의 신원보증서 제출 규정이 삭제되었다.

2007년 제정된 ‘재한외국인처우기본법’과 2008년 제정된 ‘다문화가족지원법’의 일부 조항이 결혼이주여성 인권보장을 규정하고 있다. 재한외국인처우기본법은 제10조(재한외국인

58) 국제연합(UN) 2015.11.15. 채택, 우리나라 2015.12.5. 발효(외교부 홈페이지 참조)

59) 유엔인종차별철폐위원회, 2012.9.5., “제15·16차 인종차별철폐협약 국가이행보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해”; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds81.htm>(원문출처)

등의 인권옹호) 조항을 두고 있다. 다문화가족지원법은 제7조(평등한 가족관계의 유지를 위한 조치)와 제8조(가정폭력 피해자에 대한 보호·지원)가 이주여성 인권보호를 위한 조항이라 할 수 있다.

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

결혼이주여성 인권운동은 시민사회단체와 국가인권위원회의 옹호 대리활동으로 출발하였다고 할 수 있다. 결혼이주여성은 국적이 다르고, 언어 소통의 한계, 고립화 등으로 집단 정체성 공유가 어렵고, 당사자 운동을 스스로 전개하기가 쉽지 않다. 시민사회단체가 결혼이주여성 인권운동을 주도하고, 이 단체들을 기반으로 결혼이주여성 당사자가 결집하는 방식으로 전개된다고 할 수 있다. 예를 들면 ‘한국이주여성인권센터’는 2001년부터 활동가들이 이주여성 지원사업을 하였는데, 점차 단체 활동가와 당사자인 이주여성이 연대하는 방식으로 운영되고 있다.

결혼이주여성 국내 유입에 지방자치단체가 일정부분 관여한 측면도 있기 때문에, 결혼이주여성을 지원하는 결혼이민자지원센터, 폭력피해자를 위한 이주여성 쉼터, 다문화가족지원센터가 지방자치단체별로 운영되고 있다. 이런 기관들이 결혼이주여성 복지와 인권향상에 기여하는 역할을 하기도 한다. ‘한국이주여성인권센터’도 서울시로부터 지원을 받아 서울이주여성상담센터를 운영하며, 지방자치단체의 운영 지원을 받아 이주여성 쉼터를 운영하고 있다.<sup>60)</sup>

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>61)</sup>에서 서울에서 결혼이주여성의 인권이 존중받고 있다는 응답자가 14.8%이며, 평균 평가점수는 41.8점(100점 만점)이다.

### (4) 결혼이주여성 내 사회적 약자와 대응

결혼이주여성 중 이혼, 별거 상황에 있는 여성들은 체류자격을 박탈당할 수 있어 더 취약한 상황에 있다. 인종차별철폐위원회는 제15·16차 인종차별철폐협약 보고서 심의의 최종

60) 사단법인 한국이주여성인권센터([www.wmigrant.org](http://www.wmigrant.org)) 홈페이지 참조.

61) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

견해로 다음의 권고를 하였다. 결혼이주여성이 육아나 시부모 봉양과 같은 전통적인 성역할을 한다는 조건하에서 한국에 머무를 수 있다는 점에 우려를 표명하고 있다. 이혼이나 별거 상황에 놓인 이주여성들이 체류 자격을 박탈당하여 적절한 권리보장을 받지 못하는 상황을 우려하며, 별거 또는 이혼으로 체류자격을 박탈당한 이주배우자 건수 정보를 제공하도록 요청하고 있다. 가정폭력 피해 이주여성들도 체류자격 박탈의 우려로 범죄 신고를 꺼릴 수 있다고 지적하고 있다.<sup>62)</sup>

## 7) 난민

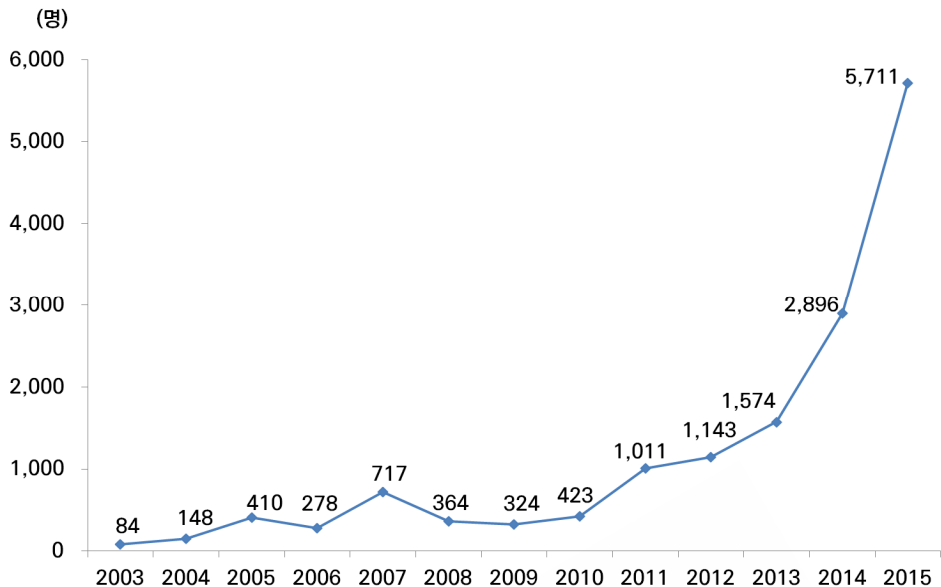
우리나라 ‘난민법’은 난민을 다음과 같이 규정하고 있다. 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원이 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 들어갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다(제2조).

우리나라는 난민협약 비준을 1994년에 하였고, 2001년 이후부터 난민 인정을 하기 시작하였다. 1994년 이후 누적 난민 신청은 15,250명(2015.12.31 기준)이며, 이 중 580명이 난민 인정을 받아, 인정률이 3.8%이다. 난민법이 시행된 2013년 7월 이후 난민 신청자 수가 크게 늘어나, 2012년 1,143명인 난민 신청자가 2015년 5,711명으로 증가하였다. 그러나 난민 인정률은 1.8%(105명)에 불과하며 이 중 가족결합<sup>63)</sup>이 43명이다.<sup>64)</sup>

62) 유엔인종차별철폐위원회, 2012.9.5., “제15.16차 인종차별철폐협약 국가이행보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해”; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds81.htm>(원문출처); 유엔인권정책센터 참조.

63) 가족결합은 난민인정자에게 주어지는 당연한 권리로서 인정자와의 가족관계가 확인되면 그 배우자와 미성년자에게 실질적인 심사 없이 난민지위가 주어지는 제도임.

64) 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과, 2016.1.26.)



자료: 난민인권센터 행정정보공개청구 결과(법무부 난민과, 2016.1.26.)

[그림 3-3] 연도별 난민 신청 현황

한국에 온 난민 신청자의 출신국은 50개국 이상이다. 우리나라에서 난민 신청자가 가장 많은 출신국은 파키스탄, 이집트, 중국, 나이지리아, 네팔, 시리아이다. 난민 인정을 가장 많이 받은 출신국은 미얀마와 방글라데시, 에티오피아이다. 미얀마 난민은 주로 정치적 사유로, 방글라데시는 인종 박해를 받은 줌머족이 대부분이다. 파키스탄, 이란 등 무슬림 국가 출신은 종교 박해, 아프리카 출신국은 내전, 독재, 종족 분쟁이 난민 사유가 되고 있다(욘비 토나 외, 2013).

#### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔은 ‘난민의 지위에 관한 협약 Convention Relating to the Status of Refugees’을 1951년에 채택하였다. 유엔은 1951년 난민협약이 가지고 있는 두 가지 제약을 극복하고, 새로운 난민문제에 적용할 수 있도록 ‘난민 의정서’를 1967년 채택하였다. 우리나라는 난민협약과 난민 의정서에 1992년 가입하였다.

유엔난민기구(UNHCR)는 전 세계적으로 난민을 보호하는 임무를 수행하며, 난민협약 가입국의 이행 여부를 감시하는 역할을 수행하고 있다. 우리나라는 2000년부터 유엔 난민

기구 집행이사회 이사국으로 활동하고 있다. 유엔난민기구 한국 지역사무소가 대표부로 2006년 승격하였고, 난민보호본부 체험관이 서울에 2015년 개설되었다.<sup>65)</sup>

2012년 9월 유엔인종차별철폐위원회는 우리나라가 제출한 제15·16차 인종차별철폐 이행 보고서 심의 결과로 난민에 대한 다음의 최종견해를 채택하였다. 대한민국이 법무부에 국적난민과를 신설하고 난민 인정건수를 늘려나가는 노력에 주목을 하지만, 난민 인정률이 세계 평균에 비해 매우 낮음을 우려하고 있다. 우리나라의 난민 심사제도와 절차에 문제 제기를 하고, 난민 인정 절차를 제약없이 평등하게 이용할 수 있도록 보장하고, 강제 송환 금지원칙을 준수할 것을 권고하였다.<sup>66)</sup>

2015년 11월 유엔 인권위원회는 우리나라가 제출한 제4차 자유권 규약 이행보고서 (CCPR/C/KOR/4) 심의 최종견해에서 난민에 대한 다음의 권고를 하였다. 난민의 이주구금 기간을 제한하고, 구금이 최단기간 동안 최후의 수단으로만 사용되도록 권고하였다. 이주구금시설의 생활조건을 국제기준에 부합하도록 하며, 정기적이고 독립적인 심사를 받을 수 있도록 권고하고 있다.<sup>67)</sup>

**[표 3-9] 난민 국제인권조약과 국내 비준 현황**

국제조약 명칭 (채택 연도)	국내 비준 연도	비고
난민의 지위에 관한 협약 (1951)	1992년	난민 요건 규정
난민의 지위에 관한 의정서 (1967)	1992년	난민협약의 지리적, 시간적 제약 해소
무국적자 지위에 관한 협약 (1954)	1962년	· 무국적자는 어떤 국가에 의하여도 법률상 국민으로 간주되지 않는 자 · 난민협약 규정과 유사
무국적자 감소에 관한 협약 (1961)	미가입	무국적 상태를 출생 시에 방지하는 것을 목적으로 함

자료: 유엔난민기구 홈페이지([www.unhcr.or.kr](http://www.unhcr.or.kr))

65) 유엔난민기구(<http://www.unhcr.or.kr>)

66) 유엔인종차별철폐위원회, 2012.9.5., “제15·16차 인종차별철폐협약 국가이행보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해”; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds81.htm>(원문출처)

67) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

## (2) 국내 법제도

2012년 제정된 ‘난민법’은 제1조(목적)에 ‘난민의 지위에 관한 협약(1951년)’과 ‘난민의 지위에 관한 의정서(1967년)’를 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다고 정하고 있다. 난민법 제4장(난민인정자 등의 처우) 제30조에서 국가와 지방자치단체가 난민의 처우에 관한 정책 수립·시행, 관계 법령 정비, 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다고 정하고 있다. 2015년 유엔 자유권규약위원회는 한국정부가 제출한 자유권규약 제4차 보고서의 심의 최종 견해에서 난민법 제정을 긍정적으로 평가하였다.

난민법이 2013년 7월 시행된 이후 난민 신청자 수가 크게 증가하였다. 우리나라는 낮은 난민 인정률<sup>68)</sup> 외에도 난민심사 기간이 6개월을 넘어 장기화<sup>69)</sup>되고, 심사 대기자가 증가하는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

## (3) 당사자 운동과 사회 수용도

우리나라는 유엔 난민협약에 1992년에 가입하였으나, 난민 인정자는 2001년부터 나왔고, 2015년 12월 현재 누적 난민 신청자도 15,250명 수준이므로 사회적으로 난민에 대한 관심은 크지 않다. 난민법이 2012년 제정되면서 난민 문제가 사회적 관심을 끌기 시작했다고 할 수 있다(오병훈, 2014).

난민인권운동은 시민사회단체나 유엔난민기구 같은 난민 옹호단체가 중심이 되어 이루어진다. 서울에는 유엔난민기구 한국대표부가 있어 우리나라의 난민 신청자를 위한 지원활동을 하고 있다. 대표적 난민옹호단체인 ‘난민인권센터’<sup>70)</sup>와 ‘피난처’<sup>71)</sup>는 난민 권리보호와 역량강화, 난민에 대한 올바른 인식 확산 등의 활동을 하고 있다. 난민옹호단체를 거점으로 당사자인 난민들이 점차 연대해가는 방식으로 운동이 이루어진다고 할 수 있다.

68) 전 세계적인 난민 인정률은 38%이며, 우리나라는 4% 수준임(음비 토나 외, 2013, 「내 이름은 음비-한국에서 난민으로 살아가기」, 이후).

69) 난민인정 등의 결정은 난민인정신청서를 접수한 날부터 6개월 안에 하도록 하고 있음(난민법 제18조).

70) 난민인권센터(<http://nancen.org>)

71) 피난처([www.pnan.org](http://www.pnan.org))

2012년 서울시민의 인권·권리에 대한 인식조사<sup>72)</sup>에서 응답자의 67.2%는 난민 인정은 재정 부담과 사회 갈등을 초래하므로 신중해야한다고 대답하였다. 가급적 포용하고 적극 지원해야 한다는 응답자는 32.8%로 나타났다(조권중 외, 2013).

우리나라는 난민 신청자를 잠재적 범죄자 혹은 불법 체류자로 취급하고, 법무부의 난민 심사도 남용적 신청을 걸러내는데 초점을 두고 있다는 지적이 있다.<sup>73)</sup> 외국인 혐오가 확산되면 난민 인정과 권리 보장이 사회적으로 수용되는데 어려움이 있을 것으로 보고 있다(옴비 토나 외, 2013).

#### (4) 난민 내 사회적 약자와 대응

난민법상의 난민이 되기 위해서는 난민 신청자 지위를 거쳐 난민 인정을 받아야 한다. 난민 신청자가 난민의 지위를 얻지 못하면 사실상의 무국적 상태가 되고 불법 체류자가 되어 인권보호를 받기 어려운 상황에 놓이게 된다. 난민 인정을 받지 못하고 인도적 체류허가 자격을 얻은 경우에는 취업할 수 있는 권리를 받으나, 장기취업이 어렵고 여타 지원을 받을 수 없으며 가족결합도 어렵다.<sup>74)</sup>

난민 신청자는 6개월 간 취업을 할 수 없는 대신, 생계비 지원을 받을 수 있으나, 실제 난민 신청자의 95%가 생계비 지원을 받지 못하고 있다.<sup>75)</sup> 특히 인권 사각지대에 있는 약자로는 무국적자 상태에 있는 난민자녀를 들 수 있다. 2011년 기준 난민 신청자를 포함한 난민 자녀 중 자국 대사관에 출생 등록을 한 경우는 24.4%라고 한다(옴비 토나 외, 2013). 출생 등록을 못한 무국적 난민아동은 의료나 교육혜택을 받을 수 있는 법적 근거가 없어, 매우 취약한 상황에 놓이게 된다.<sup>76)</sup>

2015년 유엔 자유권규약위원회는 우리 정부가 제출한 자유권규약 제4차 보고서의 심의

72) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

73) 난민인권센터, 2015.5.31., “국내 난민현황”(http://nancen.org/1402)

74) 오병훈, 2014, “불법체류 외국인 근로자 및 난민의 인권실태와 인권보호를 위한 입법·정책적 대처방안”, 세계인 인권연구소

75) 김성인(난민인권센터 사무국장), 2015.11., “[특집] 삶의 터전을 잃어버린 사람들, 난민”, 『월간 참여사회』, 참여연대 (http://www.peoplepower21.org/Magazine/1371256)

76) 옴비 토나 외, 2013, 「내 이름은 옴바-한국에서 난민으로 살아가기」, 이후

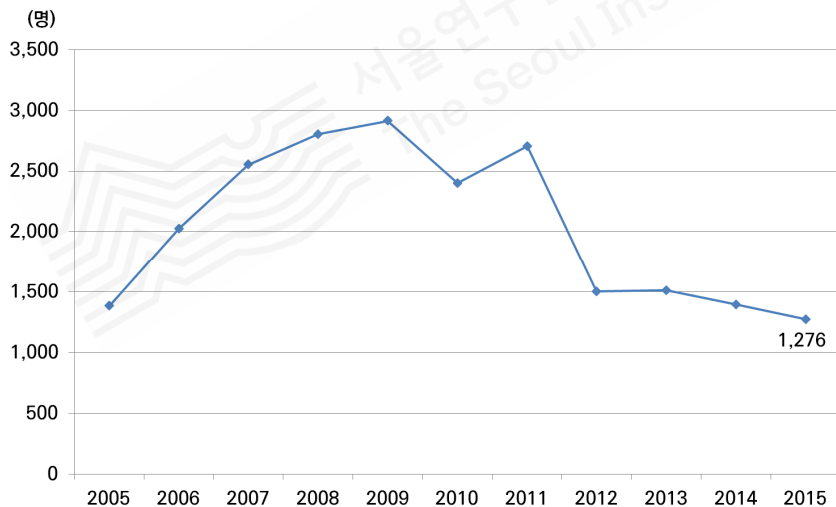


최종 견해에서 난민 신청자, 인도적 체류자격 보유자, 난민들이 자녀 출생을 등록하기 위해 자국 대사관에 가는 것이 불가능하다는 것을 지적하며, 부모의 법적 상태나 출신국과 무관하게 아동 출생등록이 보장되어야 한다고 권고하였다.<sup>77)</sup>

## 8) 북한이탈주민

‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에서는 북한이탈주민을 군사분계선 이북 지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람으로 정하고 있다(제2조)

북한이탈주민은 2000년대 이후 2011년까지 매년 증가추세를 보이다가, 2012년부터 연간 1,500여 명 수준으로 감소하고 있다. 북한이탈주민 입국자 수는 2015년 12월 현재 28,795명이다.<sup>78)</sup>



자료: 통일부, 각 연도, “북한이탈주민 입국 현황”

[그림 3-4] 연도별 북한이탈주민 입국 현황

77) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

78) 통일부, “북한이탈주민 입국 현황”; [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1694](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1694)(e나라지표)

### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔난민기구의 유엔난민고등판무관실은 탈북자들을 “우려그룹”이라고 공식 발표하고, 국제법에 따른 위임난민(Mandate Refugee)으로 간주할 수 있다는 입장을 2003년에 밝혔다. 난민협약에서 정하는 난민은 아니지만 유엔난민고등판무관실이 난민으로 인정하는 경우 위임난민이라 한다.<sup>79)</sup>

유엔인권위원회는 우리정부가 제출한 제4차 자유권규약 이행보고서 심의 최종견해에서 북한이탈주민에 대해 다음의 권고를 하였다(2015년 11월). 북한이탈주민의 구금 기간을 최대한으로 하고, 구금기간에 변호인의 조력을 받을 권리를 부여할 것을 권고하였다. 제3국으로 추방되기 전에 일시적 집행정지 효과가 있는 심의 허용 절차를 도입하도록 권고하였다.<sup>80)</sup>

### (2) 국내 법제도

‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’(이하 북한이탈주민보호법)이 1997년 제정되어, 북한이탈주민의 보호와 지원을 목적으로 하고 있다. 동법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한 이탈주민에 대해 적용하며(제3조), 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호와 지원을 위한 외교적 노력을 명시하고 있다(제4조).

서울시 거주 북한이탈주민을 지원하기 위해 2013년 ‘서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례’가 제정되었다. 서울시 25개 자치구 중 12개 자치구가 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례를 제정하였다(2015년 12월 기준).

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

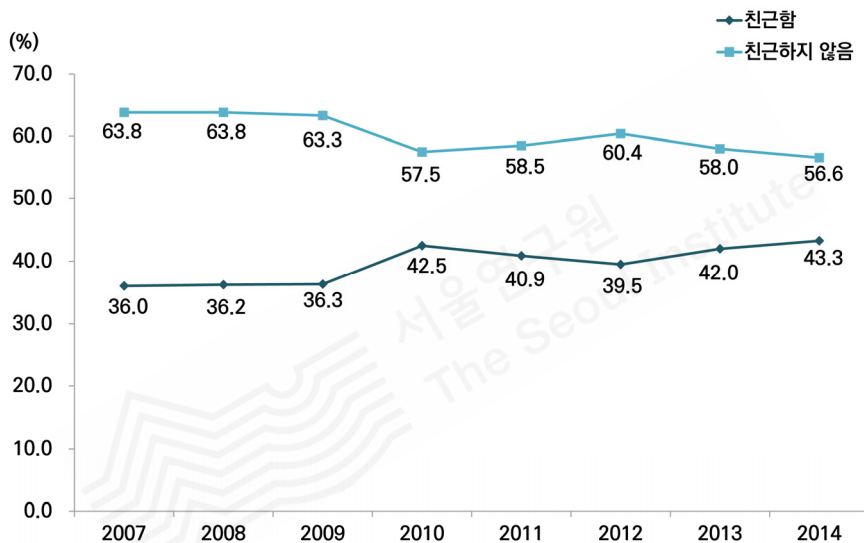
북한이탈주민이 증가하기 시작한 1990년대 후반부터 북한이탈주민 당사자 단체가 결성되고, 2000년대 후반에는 탈북자 운동이 조직화, 정치 세력화되는 양상을 보이고 있다(전영평 외, 2010). 북한이탈주민단체는 탈북자 지원 이외에 북한의 인권문제와 남한사회에서의 차별금지를 위한 운동을 활발하게 하고 있다(전영평 외, 2011).

79) 위키백과 참조.

80) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

북한이탈주민을 지원하는 단체로는 ‘북한이탈주민 보호법’에 근거해 설립된 ‘북한이탈주민후원회’<sup>81)</sup>가 있다. 이 외에도 종교단체들이 북한이탈주민을 지원하고 있다. 국가인권위원회도 탈북자의 사회적 차별을 방지하고 인권 및 사회권의 확대를 위해 지원하고 있다(전영평 외, 2010).

2014년 통일의식 조사<sup>82)</sup>에 따르면, 북한이탈주민이 ‘친근하게 느껴진다’ 라고 응답한 비율이 점차 증가하는 추세여서 북한이탈주민에 대한 우리사회의 시각은 점차 개선되고 있는 것으로 보고되었다.



자료: 박명규 외, “2014 통일의식 조사”, 서울대 통일평화연구원

[그림 3-5] 북한이탈주민에 대한 친근감

2012년 서울시민을 대상으로 한 조사<sup>83)</sup>에 의하면 서울에서 북한이탈주민의 인권이 존중받고 있다는 응답자가 15.2%이며, 평균평가 점수는 48.2점(100점 만점)이다. 북한이탈주

81) 북한이탈주민후원회 홈페이지(<http://www.dongposarang.or.kr>)

82) 전국 16개 시도에 거주하는 만 19세 이상 65세 이하 성인 남녀 대상으로 한국갤럽조사연구소에서 2014년 7월 1일부터 7월 22일까지 실시(유효표본 1,200명)(박명규 외, 2014, “2014 통일의식 조사”, 서울대 통일평화연구원).

83) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

민 정착금 제공에 대하여 ‘다른 집단과의 형평성을 고려하여 신중해야 한다’는 의견이 57.2%이며, ‘같은 민족이므로 당연하다’는 의견이 42.8%로 나타났다(조권중 외, 2013).

2014년 북한이탈주민 실태조사<sup>84)</sup>에 따르면 북한이탈주민의 남한생활에 대한 만족도는 ‘만족한다’는 응답이 67.6%이며, ‘불만족한다’는 응답은 3.4%이다. 남한생활에 대해 불만족하는 이유로 ‘북한이탈주민에 대한 각종 편견 및 차별 때문에’가 41.9%로 나타났다. 지난 1년 동안 북한 출신이라는 이유로 차별이나 무시를 당한 경험 여부에 대해서 ‘없다’는 응답이 73.6%, ‘있다’는 응답이 25.3%로 나타났다(남북하나재단, 2014).

#### (4) 북한이탈주민 내 사회적 약자와 대응

정부는 북한이탈주민에게 초기 정착금을 지원하는데, 취약계층을 보호한다는 차원에서 노령, 장애, 장기 질병이 있는 북한이탈주민에게는 정착기본금 이외에 가산금을 지원하고 있다.

### 9) 성소수자

국제 인권단체들은 성소수자를 영어 약자로 LGBT 사용을 선호한다.<sup>85)</sup> 여성동성애자(Lesbian), 남성동성애자(Gay), 양성애자(Bisexual), 성전환자(Transgender)를 총칭하는 약자이다. 우리나라는 성소수자 인구를 추정할 수 있는 기본통계가 없다. 외국의 조사를 보면 영국 통계청(2012)은 런던 성인인구의 2.5%가 동성애자 또는 양성애자라고 보고하였다.<sup>86)</sup> 갤럽조사(2012년)에서는 미국 인구의 3.4%가 성소수자라는 조사결과가 있다.<sup>87)</sup>

국제인권법에서 사용되는 ‘성적 지향(sexual orientation)’은 성적으로 또는 정서적으로

84) 통일부와 남북하나재단이 2013년 12월까지 입국한 만15세 이상 북한이탈주민 23,141명 대상으로 2014년 7월 전수조사 실시(유효표본 12,777명).

85) 임근준 외, 2015, 「여섯 빛깔 무지개」

86) Office of National Statistics, 2011.4~2012.3, “The Integrated Household Survey”; 국가인권위원회, 2014, “성적지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사”, p.4 재인용

87) 미국은 정부와 학계에서 실시한 조사(2004~2008년)에서도 LGBT 인구를 미국인구의 3~4%로 추정함(국가인권위원회, 2014, “성적지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사”); 미국 윌리엄스 연구소(The Williams Institute)에서 2011년 발표한 보고서에도 미국 성인인구의 3.5%를 LGBT로 추정(<http://kscc.org>).

어떤 성별에 이끄는지를 지칭하는 개념이다. 동성애자, 양성애자, 이성애자가 이 범주에 속한다. 성별 정체성(gender identity)은 자신이 스스로 인식하는 성별을 말한다. 성별 정체성은 생물학적 성별과 일치할 수도, 일치하지 않을 수도 있다(국가인권위원회, 2014).

#### (1) 국제조약과 국내 비준 현황

성소수자 차별금지와 인권보장은 자유권 규약, 사회권 규약, 아동권리협약, 여성차별철폐 협약, 고문방지협약 등 주요 국제인권조약에 포함되어 있다. 앞서 언급한 주요 국제인권 조약에 우리나라는 모두 가입하였다. 유엔인권조약기구들은 국가가 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 폭력과 차별을 금지해야 할 의무가 있다는 결정을 일관적으로 하고 있다. 유엔 인권이사회는 성소수자 인권과 관련하여 유엔 차원 최초로 ‘인권, 성적 지향과 성별 정체성’ 결의안을 2011년 6월 채택하였다. 결의안은 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 세계 곳곳에서 차별과 폭력이 일어나는 것에 우려를 표명하고, 성소수자 인권문제를 우선순위에 두고 유엔 인권기구에서 중점적으로 검토할 것이라고 명시하였다. 우리나라도 이 결의안에 찬성하였다.<sup>88)</sup>

유엔 자유권위원회는 우리나라가 제출한 제4차 이행보고서 심의 최종견해에서 성소수자와 관련해 다음을 권고하였다. 한국 사회 전반에 만연한 성소수자에 대한 폭력, 혐오발언과 같은 차별적 태도에 우려를 표명하고, 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 폭력과 사회적 낙인, 차별을 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시할 것을 권고하였다. 그리고 인종, 성적 지향과 성별 정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 포괄적 차별금지법 채택을 권고하고 있다. 차별금지법은 공공 및 민간 영역의 행위자들에 의한 직·간접 차별에 대해 적절한 차별을 부과하고, 효과적인 구제수단을 제공하여야 한다고 권고하였다. 성소수자 개개인을 보호할 수 있는 법률체계를 강화하고 군형법 제92조의6을 폐지할 것을 권고하였다. 민간단체가 전환치료<sup>89)</sup> 행사를 위해 공공건물을 사용하지 못하도록 막아야 한다고 권고하였다. 그리고 다양한 성별

88) 국가인권위원회, 2014, “성적지향성별 정체성에 따른 차별실태조사”

89) 치료를 통해 성소수자의 성적 지향이나 성별 정체성을 바꿀 수 있다는 유사치료 행위. 생명을 위협하는 수준의 폭력을 치료행위로 하고 있는 사례가 보고되고 있음. 인권단체들은 치료를 가장해 성소수자 혐오와 폭력을 유발한다는 비판을 함(한겨레, 2016.3.8.).

정체성을 포함한 성교육 프로그램을 연령에 맞게 개발하고 학생들의 성교육 정보에 포함할 것을 권고하였다. 성전환자 성별정정의 법적 인정을 용이하게 할 것을 권고하였다. 성적지향과 성별 정체성의 다양성에 대한 감수성과 존중을 증진하기 위한 대중 캠페인과 공무원 교육을 개발하고 시행할 것을 권고하였다.<sup>90)</sup>

## (2) 국내 법제도

성적 지향과 성별 정체성을 포함한 포괄적 차별금지법은 2007년 제정이 무산되었다. ‘국가인권위원회법’은 ‘평등권 침해의 차별행위’(제2조)에 성적 지향을 명시하고 있다. 최근 일부 지방자치단체의 조례와 학생인권조례에 차별금지 사유로 성적 지향과 성별 정체성이 명시되고 있다. 2012년 제정된 ‘서울특별시 학생인권조례’는 차별받지 않을 권리(제5조)에 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다고 명시하고 있다. 2012년 제정된 ‘서울특별시 어린이·청소년 인권조례’는 차별금지원칙(제7조)에 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 차별 받지 않을 권리를 가진다고 정하고 있다.

2013년 제정된 ‘과천시 성평등기본조례’는 제16조(성소수자 인권보장)에서 시장은 성소수자의 평등한 인권을 보장하는데 필요한 조치를 취해야 한다고 정하고 있다. 이외 ‘광주광역시 학생인권조례’, ‘전라북도 학생인권조례’도 차별금지사유로 성적 지향과 성별 정체성을 명시하고 있다.

## (3) 당사자 운동과 사회 수용도

성소수자의 당사자 인권운동이 2010년 이후 활발해지고 있다. 성소수자 인권운동은 대리 옹호집단의 지원은 약하고, 반대집단의 차별활동이 강하다. 최근 일부 지방자치단체의 조례나 학생인권조례에서 차별금지 사유로 성적 지향, 성별 정체성이 명시되고, 당사자 인권운동이 활성화되면서 이에 반발하는 반대집단의 활동도 강해지고 있다. 대학가에 성소수자 인권운동이 확산되면서 일부 기독교 대학 중심으로 성소수자 반대활동도 확산되고 있다.<sup>91)</sup> 2016년 국회의원 선거에서 일부 정당이 선거공약으로 동성애 반대를 내세우기도

90) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

91) 한겨레, 2016.1.26., “대학가에 번지는 동성애 혐오 동아리”

하였다. 일부 기독교단체와 시민사회단체는 ‘대한민국살리기 1000만 범국민서명본부’를 결성하여, 동성애 반대, 국가인권위원회 해체, 동성결혼금지법 제정, 차별금지법 폐기 운동을 진행하고 있다.

유엔 인권위원회는 자유권 규약 제4차 이행보고서 심의 최종견해에서 우리사회의 성소수자에 대한 폭력과 혐오발언이 심각한 차별 수준이라는 우려를 표명하였다.<sup>92)</sup>

서울시민을 대상으로 한 설문조사(2012)<sup>93)</sup>에서 서울에서 성소수자 인권이 존중되고 있다는 응답자가 10.4%로 평균평가점수는 33.7점이다(조권중 외, 2013). 2013년 동성애자 관용도 국제조사<sup>94)</sup>에 의하면 우리나라는 사회적으로 동성애자를 수용해야한다는 응답자가 39%였다. 2007년 조사결과 18%에 비하면 관용도가 높아졌으나, 사회적 수용도가 여전히 낮다고 할 수 있다(국가인권위원회, 2014). 청소년 성소수자를 대상으로 한 차별실태조사(2014년)<sup>95)</sup>에 의하면 응답자의 92.0%가 다른 학생들로부터 성소수자 혐오 표현을 들은 것으로 나타났다.<sup>96)</sup>

#### (4) 성소수자 내 사회적 약자와 대응

청소년 성소수자는 성소수자 중에서도 취약한 집단이다. 청소년 성소수자는 가족과 학교에서 억압과 차별을 받아, 자퇴와 가출 가능성이 높다.<sup>97)</sup> 청소년 성소수자는 교사나 동료 학생으로부터 학교를 포기하도록 강요받기도 하고, 스스로 자퇴하기도 한다(국가인권위원회, 2014). 청소년 성소수자의 가출과 학업 중단은 성인기의 구직 활동과 경제생활의 장애로 작용하게 된다.

특히 청소년 트랜스젠더는 동성애자보다 더 큰 장벽에 부딪친다고 한다. 청소년 성소수자

92) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

93) 서울시에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명 대상으로 시민조사 실시.

94) 2013년 국제여론조사기관인 PEW리서치센터가 39개국 37,653명을 대상으로 조사.

95) 2014.8.28.부터 9.25.까지 성적소수자 청소년을 대상으로 웹설문조사 실시, 최종 227건의 설문 수거(유효 200건).

96) 국가인권위원회, 2014, “성적지향성별 정체성에 따른 차별실태조사”

97) 동성애자인권연대·지승호, 2011, 「후천성 인권결핍사회를 아웃팅하다」

설문조사에서 트랜스젠더 학생은 다른 청소년 성소수자보다 신체적 폭력, 따돌림을 더 많이 당하는 것으로 나타났다(국가인권위원회, 2014). 트랜스 젠더는 외관의 변화와 주민등록증 성별 표시로 일상적으로 차별을 받을 가능성이 더 높으며, 성별 정정을 위한 법적 요건과 절차가 까다롭다(임준근 외, 2015). 미국의 트랜스젠더 조사(2009)에서도 트랜스젠더 청소년은 절반 이상이 자살을 시도하며, 증오범죄에 희생될 가능성이 높다고 한다.<sup>98)</sup>

## 10) 양심적 병역거부자

국가인권위원회는 ‘양심적 병역거부’와 ‘양심적 병역거부권’을 다음과 같이 정의하고 있다. 일반적으로 병역의무가 인정되고 있는 국가에서 자기의 신앙이나 도덕률 및 철학적·정치적 이유에 따른 양심상의 결정으로 전쟁에 참가하여 인명을 살상하는 병역의무의 일부 또는 전부를 거부하는 행위를 양심적 병역거부라 하고, 이와 같은 양심상의 결정을 실현하는 행위를 국민의 기본권의 범주에 포함하는 것으로 보고 헌법이나 법률에 의하여 법적 권리로써 보호해 주는 것을 양심적 반전권 또는 양심적 병역거부권이라 한다.<sup>99)</sup>

병무청에 따르면 2014년 기준 ‘입영 및 집총 거부자’는 565명이다. 매년 600명가량의 젊은이가 신념·양심·종교 등의 이유로 군대에 가지 않고 수감된다. 지금까지 60여 년 간의 누적 수감자는 18,000명에 이른다. 유엔 인권이사회 분석에 따르면, 지구상에서 양심적 병역거부로 수감되어 있는 사람은 629명(2013.11.13.기준)으로 에리트리아 3명, 투르크메니스탄 8명, 중앙아시아의 나고르노카라바흐 1명, 싱가포르 18명, 나머지 599명이 한국인인 것으로 보고되었다.<sup>100)</sup>

### (1) 국제조약과 비준 현황

유엔인권위원회는 1984년 유엔 경제사회이사회 결의 제27호에 따라 양심적 병역거부권 검토를 위임받았다. 1987년 유엔인권위원회는 제46호 결의에 양심적 병역거부를 ‘사상,

98) 앤드루 솔로몬, 2015, 「부모와 다른 아이들 2」, 열린책들

99) 국가인권위원회, 2006.2., “양심적 병역거부 관련 결정문”

100) 전수안, 2014, “양심적 병역거부의 문제점과 대체복무제도의 필요성” 공동학술대회 재인용



양심 및 종교 자유의 정당한 행사'라고 하였다. 양심적 병역거부권의 가장 중요한 결의는 1998년 4월 22일 인권위원회 결의 제77호이다. 양심적 병역 거부는 세계인권선언 제18조와 자유권 규약 제18조에 규정된, 사상과 양심, 종교의 자유에 대한 권리의 합법적인 행사로 인정된다고 하였다.<sup>101)</sup> 유엔인권위원회는 2000년 4월 20일 양심적 병역거부권 결의 제34호로, 양심적 병역거부와 관련한 현재 법과 관행을 유엔 회원국이 재검토할 것을 요청하였다.

우리나라가 제출한 유엔 자유권 규약 제4차 이행보고서 심의 최종 견해에서 우선순위 권고 사항에 양심적 병역거부자들을 위한 대체 복무제 도입이 포함되었다. 자유권위원회는 군복무에 대한 민간 대체복무가 부재한 상황에서 양심적 병역거부자가 지속적으로 형사 처벌을 받는 것에 우려를 표명하며, 병역거부자의 신상정보가 온라인에 공개될 수 있다는 것에 주목한다고 하였다. 대한민국은 병역을 면제받을 권리를 행사한 이유로 징역형을 선고받은 병역거부자 전부를 즉시 석방할 것, 병역거부자들의 전과기록을 말소하고, 적절한 배상을 제공하며, 이들의 신상정보가 공개되지 않도록 보장할 것, 양심에 따른 병역거부가 법적으로 인정되도록 하며 병역거부자에게 민간 성격의 대체복무를 수행할 수 있는 가능성을 마련하도록 권고하고 있다.<sup>102)</sup>

## (2) 국내 법제도

징병제를 실시하고 있는 우리나라에서는 양심에 따른 병역거부가 전혀 인정되지 않고 있으며 병역거부자들을 위한 어떠한 제도적 장치도 존재하지 않는다. 국방부는 특수한 안보 환경과 병역제도의 형평성을 강조하여 대체복무제도 도입에 반대하고 있다. 여호와의 증인을 이단으로 규정하고 있는 한국의 보수 기독교 교단 역시 대체복무제도에 반대하고 있다.<sup>103)</sup>

101) 장복희, 2002, “양심적 병역거부에 대한 국제법, UN에서의 논의 및 각국 상황”, 안경환·장복희 편, 「양심적 병역거부」, 사람생각

102) 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”

103) 양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제도 개선을 위한 연대회의·민주사회를 위한 변호사 모임·전쟁저항자 인터네셔널(War Resisters' International), 2004, “한국의 양심에 따른 병역거부 현황과 인권 - 제60차 유엔인권위원회 공동보고서”(http://www.wri-irg.org/es/node/6240)

대한민국 남자는 18세에 병역의무자로 편입되어 대체로 20~30세부터 실역에 종사, 30~40세 사이에 병역의무를 마치게 된다(진석용, 2008). 하지만 병역법(제88조)에 따라 정당한 사유 없이 입영하지 않는 사람은 3년 이하의 징역을 받는다. 우리나라 「병역법」에는 ‘병역거부’의 개념은 존재하지 않는다. 따라서 ‘입영거부’는 ‘병역기피’와 동일한 행위로 간주되어 병역기피의 죄로 처벌되고, ‘집총거부’는 ‘항명죄’로 처벌된다(진석용, 2008).

### (3) 당사자 운동과 사회 수용도

우리사회에서 양심적 병역 거부 문제가 공론화되기 시작한 것은 2001년 2월 한 주간지에서 1,000명 이상의 양심적 병역거부자가 수감되어 있다는 기사를 발표하고서 부터였다고 한다.<sup>104)</sup> 이 기사는 양심적 병역거부자를 소수자의 인권 문제로 바라볼 것을 촉구하였으며, 병역부담의 형평성을 유지하는 방안으로 대체복무 사례 등을 간략히 소개하였다.<sup>105)</sup>

2001년 여호와의 증인 병역거부자들의 오랜 병역거부 사례가 일반에 알려지고 불교신자이자 평화운동가인 오태양 씨의 병역거부가 이어지면서 양심에 따른 병역거부 문제에 대한 사회적인 관심은 급속하게 확산되었다. 언론, 학계, 법조계, 종교계 등 다양한 분야에서 병역거부와 대체복무 도입에 관한 각종 토론이 진행되었으며, 2002년 2월에는 학계, 정치계, 법조계, 언론계, 시민·사회단체 등의 저명인사들을 포함하여 1,552명이 서명한 “양심에 따른 병역거부권 인정 및 대체복무제 도입을 촉구하는 1000인 선언”이 발표되기도 하였다.

서울지방법원 남부지원의 박시환 판사가 병역법 제88조 제1항에 대한 위헌법률심판제청을 하여 양심적 병역거부 사안을 헌법재판소의 심판대에 처음으로 올렸다(2002년 1월 29일). 상급법원에서 파기되기는 하였지만 서울남부지방법원 이정렬 판사가 2004년 5월 21일 양심적 병역거부자에 무죄판결을 최초로 선고하기도 하였다.<sup>106)</sup>

104) 한겨레21, 2001.2.7., “차마 총을 들 수가 없었어요”, 제345호

105) 한홍구, 2008, “한국의 징병제와 병역거부의 역사”, 전쟁없는세상 외, 「총을 들지 않는 사람들」, 철수와영희; 진석용, 2008, “양심적 병역거부의 현황과 법리”, 「한국사회과학」 제30권 제1호, 서울대학교 사회과학연구원 재인용

106) <http://contents.kocw.net/KOCW/document/2014/cu/parkchankeol4/5.pdf>

헌법재판소는 종교적 병역 거부를 허용하지 않는 현행 병역법이 헌법에 어긋나지 않는다고 2004년 8월 판결한 바 있다. 국가인권위원회는 2005년 12월 종교적 병역 거부를 인정하고, 국회와 정부에 '대체복무제' 도입을 권고해 찬반 논란을 일으켰다. 2007년 9월 종교적 병역거부자들이 36개월 동안 한센병원이나 결핵병원 등에서 근무하면 병역 이행으로 간주한다는 정부 발표가 있었으나, 이후 결정이 변경됐다. 국방부는 2008년 12월, 대체복무제 도입은 시기상조며, 최종 결정은 무기한 보류하기로 했다고 발표하였다.<sup>107)</sup>

한국 정부 특히 입법부는 10년 전부터 유엔 인권이사회와 수차례 권고, 자유권규약위원회의 500여건에 이르는 개인청원 인용결정에서 양심적 병역거부권 인정 내지 이에 파생되는 대체복무제 법률 제정을 권고 받았다. 국내법 차원에서 2004년 대법원의 다수의견, 헌법재판소 소수의견 등을 통하여 대체복무제 법률 입법 권고까지 받았음에도 불구하고 거의 10년간 대체복무제 법률 입법 노력이 전혀 없었다는 비판을 받고 있다.<sup>108)</sup>

양심적 병역거부자들은 출소 이후에도 취업에 제한을 받는 등 사회생활에 극히 어려움을 겪고 있다. 이들은 형사처벌을 받는 것은 물론이고, 평생 병역기피자로서의 전과자 낙인을 달고 살아야하기 때문에 공무원, 임·직원으로의 취업을 제한받고 각종 관허업의 허가·인가·면허 등을 받을 수 없다(병역법 제76조). 형사처벌을 받은 후에도 공무원임용자격이 상당한 기간 동안 박탈되는 등(국가공무원법 제33조 등) 사회적으로 여러 가지 불이익을 받아왔다.<sup>109)</sup> 특히 ‘여호와의 증인’의 신도들은 병역거부에 따른 법적 처벌뿐만 아니라 잘못된 종교적 교리에 따라 행동하는 이단교도 혹은 정상적인 국민이 아니라는 사회적 차별을 이중으로 받으며 사회적 냉대와 집단적 따돌림을 당해왔다(양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제도 개선을 위한 연대회의 외, 2004).

107) 네이버 지식백과; 시사상식사전, 박문각

108) 오재창, 2014, “국가의 대체복무제 법률 입법임무의 필요성”, 대한변호사협회 인권위원회법원 국제인권법연구회, 「대한변호사협회 인권위원회법원 국제인권법연구회 공동학술대회 “양심적 병역거부의 문제점과 대체복무제도의 필요성”」

109) 한국의 병역법에서는 법적으로 인정된 사유 외의 이유로 병역임무를 이행하지 않은 자에 대해서는 공무원이나 관청 허가업종 등에 종사하는데 있어 제한을 두고 있음.

### 3\_요약과 시사점

#### 1) 요약

##### (1) 여성: 차별금지 법제도 구축, 당사자 운동 상대적 활성화, 정책 세분화 추세

여성 영역은 차별금지를 위한 국제·국내 법제도 구축 수준이 상대적으로 높고, 인권과 권리보장을 위한 당사자 운동 수준도 높다고 할 수 있다. 여성 내 사회적 약자 집단별 인권증진을 보장하는 법제도가 구비되는 추세이다.

국제인권조약으로 여성차별철폐협약, 여성차별철폐 선택의정서가 있고, 우리나라는 여성차별철폐협약과 선택의정서에 모두 가입하였다. 국내법으로 양성평등기본법이 여성차별금지를 위한 기본법 역할을 하고 있다. 여성 인권분야는 제도적으로는 정책 집행 감시와 정책 환류가 가능하고, 여성 할당제 등의 적극적 조치도 가능한 수준이다. 여성 내 약자집단이라 할 수 있는 가정폭력 피해여성, 성폭력 피해여성, 성매매 여성, 여성 1인가구를 위한 관련법 또는 정책이 운영되고 있다. 경력단절여성, 여성 농어업인의 경제활동지원을 위한 법제도가 운영되고 있다. 전국 단위로 작동하는 대표적 여성단체 네트워크로 한국여성단체연합과 한국여성단체협의회가 있고, 당사자 운동 수준은 상대적으로 높다고 할 수 있다.

##### (2) 장애인: 차별금지 법제도 구축, 당사자 운동 상대적 활성화, 정책 세분화 추세

장애인 영역은 차별금지를 위한 국제·국내 법제도 구축 수준이 상대적으로 높고, 당사자 운동과 옹호지원단체 활동도 비교적 활발하다고 할 수 있다. 장애인 내 약자 유형별 지원을 위한 법제도가 구비되는 추세이다.

국제인권조약으로 장애인권리협약과 선택의정서가 있으며, 우리나라는 장애인권리협약에는 가입, 선택의정서는 미가입 상태이다. 장애인 차별금지와 인권보장 기본법 역할을 하는 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’이 2007년 제정되었다. 서울시도 ‘서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례’를 제정하였다. 장애인 정책은 제도적으로 정책 집행 감시와 정책 환류가 가능하고, 장애인에 대한 적극적 조치도 가능한 수준이다. 더 취약한 상황에 있는 장애여성, 장애아동, 중증장애인, 발달장애인을 위한 법제도가 운영되고 있

다. 전국 단위로 활동하는 네트워크 단체인 한국장애인단체총연맹과 한국장애인단체총연합이 있으며, 전국장애인철폐연대, 장애인차별철폐공동투쟁단도 구성되어 활동하고 있다. 당사자 운동이 비교적 활성화되어 있다.

### (3) 아동·청소년: 인권보장 법제도 구축, 옹호단체 대리운동 상대적 활성화

아동·청소년 인권보장을 위한 국제법과 국내법 구축 수준은 상대적으로 양호하고, 당사자 운동을 지원하는 옹호단체의 대리운동이 비교적 활발하다. 아동·청소년 중 특히 취약한 집단에 대해 정책이 세분화되는 추세이다.

국제인권조약으로 아동권리협약과 제1선택의정서, 제2선택의정서, 제3선택의정서가 있다. 우리나라는 아동권리협약과 제1선택의정서, 제2선택의정서는 가입, 제3선택의정서는 미가입 상태이다. ‘아동복지법’과 ‘청소년복지법’이 아동·청소년 권리보장의 기본법 역할을 하고 있다. 서울시는 ‘서울시 어린이·청소년 인권조례’를 제정하였고, 성적 지향과 성별 정체성을 포함하여 차별금지 조항을 구체적으로 명시하고 있다. 아동·청소년 정책은 제도적으로는 정책평가와 환류가 가능한 단계에 있다. 아동·청소년은 옹호단체 대리운동이 활발하며, 옹호단체가 당사자 운동을 조직하고 지원하는 역할을 하고 있다.

### (4) 노인: 인권보장 법제도 제정 논의 중, 당사자 운동 상대적 활성화

노인 인권을 위한 국제법과 국내법 제정이 현재 논의 중에 있다. 적극적 선거 참여와 노인 단체 활동을 통해 당사자 운동이 상대적으로 활발하다고 할 수 있다.

노인 인권을 위한 국제조약은 없고, 유엔에서 현재 논의 중에 있다. 국내에서도 노인 인권을 위한 별도의 법은 없고, ‘노인복지법’이 노인 인권 보장을 위한 기본법 역할을 하고 있다. 서울시는 ‘서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 기본조례’에서 노인 권익보장을 하고 있으며, 고령친화영향평가제도를 두어, 제도적으로는 노인정책의 평가와 환류가 가능한 수준이다. 노인은 적극적 투표 참여와 전국 단위의 대한노인회 활동으로 당사자 운동이 활발하다고 할 수 있다. 노인복지법이 독거노인과 학대피해노인을 위한 조항을 두고 있고, 복지시설 거주 노인을 위한 인권보호 지침이 만들어져, 취약노인 유형별로 정책이 세분화되는 추세에 있다.

#### (5) 이주노동자: 차별금지와 인권보장 법제도 미흡, 당사자 운동 미약

이주노동자 인권을 위한 국제조약에 미가입 상태이고, 이주노동자 권리보장을 위한 국내 법제도도 미흡한 수준이다. 당사자 운동이 미약할 수밖에 없는 상황에서, 이해 관계자의 반대활동이 있다.

국제인권조약으로 이주노동자권리협약이 있으나, 우리나라는 미가입 상태이다. 유엔 인종 차별철폐위원회는 우리나라의 이주노동자권리협약 가입을 권고하고 있다. ‘외국인 근로자 고용 등에 관한 법률’에서 사용자가 처우 차별을 해서는 안된다는 조항을 두고 있다. 미등록 이주노동자와 그 가족의 인권을 보장할 수 있는 법제도 장치는 없다. 이주노동자 인권은 당사자 운동보다는 옹호단체의 대리운동이 많은 역할을 해왔다. 서울경인인천 이주노동자 노동조합이 합법화 판결을 2015년에 받아, 당사자 운동이 전개될 가능성은 있다. 그러나 이주노동자 권익보장에 반발하는 국내 노동자와 기업옹호단체 활동이 있어, 이주노동자 권리보장이 쉽지 않은 상황이다. 미등록 이주노동자는 인권 사각지대에 놓이게 될 가능성이 더 크다.

#### (6) 결혼이주여성: 국내법 개정으로 유엔 권고 일부 수용, 당사자 운동 미약

결혼이주여성 인권은 우리나라가 가입한 여성차별철폐협약과 인종차별철폐협약에서 다루어지고 있다. 국내법에서는 ‘재한외국인처우기본법’과 ‘다문화가족지원법’에서 결혼이주여성 인권보장을 위한 조항을 두고 있다. 결혼이주여성 인권문제로 제기된 사안들이 법제도 개정을 통해 부분적으로 수용되고 있다. 결혼이주여성 중 이혼과 별거 상황에 있는 여성들이 체류자격 박탈 가능성으로 권리보장에 취약한 상황에 놓인다. 결혼이주는 농촌 미혼 남성의 가족 결성 해결책으로 우리 사회와 정부가 관여한 측면이 있어, 공공이 결혼이주여성을 지원하는 시설을 운영하거나 민간단체 지원사업을 하고 있다. 결혼이주여성지원시설과 민간단체가 결혼이주여성 인권운동을 주도해왔고, 이런 민간단체를 기반으로 결혼이주여성 당사자 조직이 결성되고, 연대운동을 하는 추세이다. 이주노동자와 달리 이주결혼여성 인권보장과 차별금지에 반대하는 단체활동은 없다.

### (7) 난민: 법제도 장치 수준은 높으나 실효성이 낮고, 당사자 운동 미약

난민을 위한 국제조약 가입과 난민법 제정으로 법제도 구축 수준은 상대적으로 높으나, 실제 난민 인정률과 권리 보장 수준은 미흡하다. 당사자 운동이 미약할 수밖에 없는 상황에, 사회적 수용도도 낮은 편이라 할 수 있다.

국제인권조약으로 ‘난민 지위에 관한 협약’과 ‘난민의정서’가 있으며, 우리나라는 모두 가입하였다. 우리나라는 난민법을 2012년 제정하였고, 이후 난민 신청자가 증가 추세이다. 유엔 인종차별위원회는 우리나라 난민 인정률이 낮음을 우려하였다. 난민 인권운동은 옹호단체 역할이 크며, 옹호단체 기반으로 당사자 조직이 결성되는 추세이다. 난민 신청자는 제도적으로 일정기간 지원을 받을 수 있으나, 인정을 받지 못하면 불법 체류자가 되어, 인권 사각지대에 놓일 가능성이 크다. 특히 무국적 난민아동은 의료, 교육보호를 받을 수 있는 법적 근거가 없어 가장 취약한 상황에 처해있다.

### (8) 북한이탈주민: 법제도 구축과 당사자 운동 상대적 양호, 사회 수용도 증가

국제법상 위임난민으로 간주된다. 보호와 지원을 위한 국내 법제도 구축 수준은 상대적으로 양호하다. 당사자 운동이 비교적 활발하다.

북한이탈주민보호법이 있고, 서울수도 서울시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례를 제정하였다. 서울시 25개 자치구 중 12개 자치구가 북한이탈주민 정착지원 조례를 제정하였다. 당사자 운동이 상대적으로 활발하며, 북한이탈주민에 대한 사회적 수용도가 점차 높아지는 추세이다.

### (9) 성소수자: 차별금지 법제도 취약, 조직화된 반대집단의 차별활동

성소수자를 포괄하는 차별금지법 제정이 무산되어, 성소수자 차별금지와 인권보장을 위한 법제도 장치가 취약한 수준이다. 성소수자의 당사자 운동이 활발해지면서, 반대집단의 차별활동도 커지고 있다.

유엔 인권이사회는 2011년 유엔 차원 최초로 ‘인권, 성적 지향과 성별 정체성’ 결의안을 채택하였고, 우리나라도 결의안에 찬성하였다. 유엔 인권위원회는 우리나라의 성소수자

차별에 우려를 표명하고, 인종, 성적 지향과 성별 정체성을 포괄하는 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 포괄적 차별금지법 제정을 권고하였다. 성소수자 당사자 운동 활성화와 동시에 반대집단의 조직화와 반대활동이 커지고 있다. 일부 지방자치단체의 인권조례와 학생인권조례에 성소수자 차별금지가 명시되는 사례가 생기고 있으나, 성소수자 차별 금지를 위한 법제도 장치는 미흡하다.

#### (10) 양심적 병역거부자: 법적 차별제도로 지속적 차별에 노출

여타 사회적 약자·소수자와 달리 양심적 병역거부자를 위한 제도적 장치는 없다. 형사처벌을 받고, 이로 인해 사회적 차별을 지속적으로 받게 된다. 유엔은 양심적 병역거부를 사상과 양심, 종교의 자유에 대한 합법적 권리 행사로 인정하고 대체 복무제 도입을 권고하고 있다. 우리나라에서 양심적 병역거부자는 형사처벌을 받고 수감되어, 이로 인해 평생 차별을 받는 상황에 처해있다. 양심적 병역거부자 인권을 위한 옹호단체의 지지운동이 있으나, 대체복무제를 만들어내는 수준에는 이르지 못하고 있다.

## 2) 시사점

### (1) 법제도 보장과 사회 수용도 상대적 양호: 여성, 장애인, 아동·청소년, 노인

- 인권과 차별금지를 위한 법제도의 규범적 수용은 상대적으로 양호
- 정책 집행과 감시, 정책 환류 가능한 제도적 장치 구비
- 여성, 장애인, 노인은 당사자 운동이 상대적으로 활발하며, 아동은 옹호단체활동 활발
- 인권 관점으로 복지 패러다임 확장 추세
- 집단 내 사회적 약자 유형을 인식하고 세분하여 대응하는 추세
- 조직화된 차별활동은 거의 없는 수준



(2) 법제도 보장 미흡, 사회 수용도 낮고, 조직화된 반대집단 활동: 성소수자, 이주노동자

- 인권과 차별금지를 위한 법제도 차원의 규범적 보장 장치 미흡
- 당사자 운동 수준에 비례하여 차별활동 증가
- 집단 내 사회적 약자 유형별 논의와 대응 수준 미약

(3) 법제도 보장 장치가 있으나, 실효성 미흡: 난민

- 인권과 지원을 위한 법제도 장치는 구비되어 있으나, 실효성이 미흡
- 사회적으로 난민 존재에 대한 인식이 현재 낮으나, 증가 시 차별과 혐오에 노출될 가능성 우려

(4) 법제도 보장 상대적 양호, 사회 수용도 증가: 북한이탈주민

- 지원을 위한 법제도 장치가 있고, 법제도 실효성도 상대적으로 양호
- 사회적 관용 수준 점차 증가

(5) 법제도 개선과 옹호단체 활동의 상대적 활발: 결혼이주여성

- 인권 문제가 제기되면 법제도를 일부 개선하여 대응하는 추세
- 이주노동자, 난민에 비해 사회 수용도가 상대적으로 높음

(6) 형사처벌제도와 차별의 지속성: 양심적 병역거부자

- 인권보장 법제도 장치 부재와 형사처벌로 법제도 수용도 매우 취약

[표 3-10]은 주요 국제인권협약과 우리나라 가입 현황을 보여주는 표이다. 인종차별철폐협약이 1979년에 가장 먼저 발효되었고, 여성차별철폐협약이 1985년에 발효되었다. 포괄적 내용을 담은 협약인 자유권과 사회권 규약은 1990년에 발효되었다. 아동권리협약은 1991년, 장애인 권리협약은 2009년에 발효되었다. 이주노동자권리협약은 미가입 상

태이다.

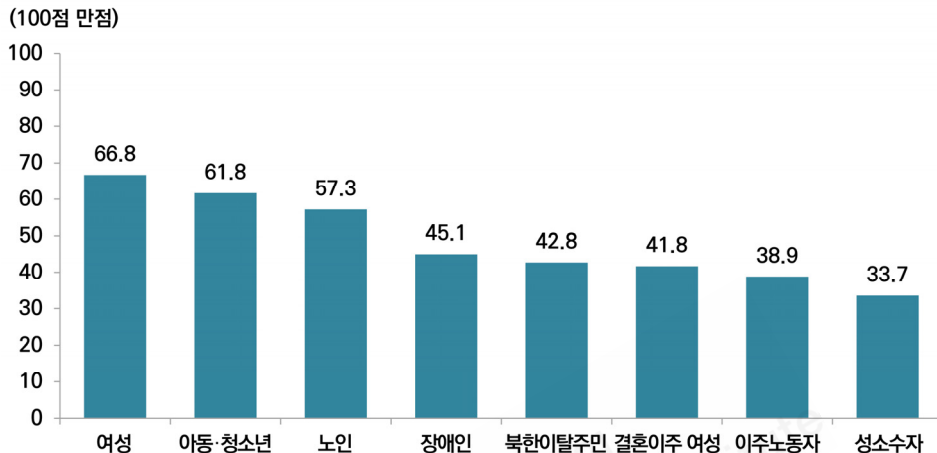
선택의정서는 협약의 이행을 강화하기 위한 절차적 수단이라 할 수 있는데, 협약과 선택의 정서에 모두 가입한 협약은 여성차별철폐협약과 난민협약이다. 장애인권리협약은 선택의 정서는 미가입 상태이다. 아동권리협약은 제3선택의정서(개인진정)에 미가입 상태이다. 자유권 규약은 제2선택의정서(사형제 폐지)가 미가입 상태이며, 사회권 규약은 선택의정서에는 미가입 상태이다.

[표 3-10] 주요 국제인권협약 가입 현황

국제인권협약	유엔 채택 연도	국내 비준 연도
경제적·사회적·문화적 권리규약(A규약)	1966년	1990년
- 선택의정서	2008년	미가입
시민적·정치적 권리규약(B규약)	1966년	1990년
- 제1선택의정서(개인진정)	1966년	1990년
- 제2선택의정서(사형제 폐지)	1989년	미가입
모든 형태의 인종차별철폐에 관한 협약	1966년	1978년
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약	1979년	1984년
- 선택의정서	1999년	2006년
아동의 권리에 관한 협약	1989년	1991년
- 제1선택의정서(아동의 무력분쟁 관여)	2000년	2004년
- 제2선택의정서(아동매매·성매매·음란물)	2000년	2004년
- 제3선택의정서(개인진정)	2011년	미가입
장애인의 권리에 관한 협약	2006년	2008년
- 선택의정서	2006년	미가입
모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약	1990년	미가입
난민의 지위에 관한 협약	1951년	1992년
- 선택의정서(난민의 지위)	1967년	1992년

자료: 외교부 홈페이지: 이슈별 자료실-인권·사회-국제인권규범  
[http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/foreignrights/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_30\\_70\\_10](http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/foreignrights/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_70_10)

[그림 3-6]은 사회적 약자 유형별로 서울시민이 생각하는 인권 존중도 점수를 보여주고 있다. 인권 존중도 점수가 상대적으로 높은 집단은 여성과 아동·청소년, 노인이다. 인권 존중도 점수가 가장 낮은 집단은 성소수자와 이주노동자이다.



주: 난민과 양심적 병역거부자의 인권에 대한 인식 정도는 조사에서 제외됨  
 자료: 조권중 외, 2013, 『인권실태분석 및 인권정책기본계획 수립』, 서울연구원

[그림 3-6] 서울시민의 사회적 약자·소수자 집단별 인권존중도 평가

# 04

---

## 결론

- 1\_인권계획·정책상의 소수자 개념논의 필요
- 2\_사회적 인식 개선을 위한 인권지수 개발과 공표

## 04 | 결론

### 1\_인권계획·정책상의 소수자 개념논의 필요

국가인권정책기본계획(2012~2016년)과 이 연구 3장에서 제시한 사회적 약자·소수자는 집단별로 국제·국내 법제도상에서 그 특성을 반영한 정의를 하고 그 범주가 설정되어 있다. 예를 들면 아동·청소년과 노인은 연령을 기준으로, 장애인은 신체, 지적 상태를 근거로 정의되고 있다. 차별사유가 되는 어떤 특성을 가진 집단을 정책 차원에서 사회적 약자와 소수자로 정하게 되면 정부가 그 집단을 위한 적극적 조치나 보호, 지원 등의 정책을 수행해야 하므로 개념과 범주 설정을 하고 있는 것이다. 국가인권정책기본계획에서는 사회적 약자와 소수자란 용어를 사용하고 있는데, 소수자에 대한 정의는 하지 않고 있다.

국제인권법에서 소수자는 사회적 약자의 한 유형으로 장애인이나 성소수자처럼 차별사유의 특성을 기준으로 그 범주가 정해진 집단이다. 국제인권법에서 법적 구속력을 가진 구체적이고 보편적인 소수자(minority) 개념은 없지만, 차별의 특성으로 한 국가 내 다수와 다른 민족, 인종, 종교, 언어를 들고 있다. 국가인권정책기본계획은 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회의 권고로 수립되었고, 국제인권기준 및 국제인권조약기구의 권고를 고려한 인권정책 개발을 목표로 하고 있다. 이런 점에서 국가인권정책기본계획에서 사용하는 소수자가 국제인권법상의 소수자와 다른 개념의 용어인지, 국제인권법상의 소수자 개념을 우리나라 인권정책에서는 어떤 용어로 번역하여 사용할 것인지를 논의할 필요가 있다.

우리나라는 단일민족국가라는 사고가 강해서인지 국제법상의 소수자인 화교의 존재를 거의 무시하거나 없는 것처럼 대해 왔고, 국제인권법상의 소수자의 특수권리 인정에 대한 논의조차도 없는 수준이었다. 우리 사회의 차별로 한국 거주 화교 수가 점차 감소하고 있다고 보고되고 있다.<sup>110)</sup> 재한 화교 외에 향후 우리 사회가 새로운 유형의 국제법상 소

110) 화교는 원래 중국이 아닌 외국에서 임시로 사는 중국 사람을 의미하나, 현실적으로 중국 국적을 유지하면서 영구 이주를 한 중국 사람을 통칭하는 용어로 사용됨. 화교의 한국 정착은 1882년 무렵으로 보고 있음(박경태, 2008, 「소수자와 한국사회」, 후마니타스).

수자 이슈에 직면하게 될 가능성은 커지고 있다. 외국인 주민 수는 증가 추세이며, 서울지역 인구 중 4.5%가 외국인(2015년 기준)이다. 이주노동자 또는 난민, 결혼이민자로 와서 한국에 정착하는 외국인 수는 증가하는 추세이다. 이들은 같은 국가 또는 민족, 종교를 가진 사람들이 모여 사는 경향을 보이기도 한다. 예를 들면 김포시 양촌읍에는 방글라데시 정부의 소수민족 박해를 피해 1994년부터 한국에 들어온 줌머족 100여 명이 살고 있다.<sup>111)</sup> 이들은 난민협약과 국내 난민법에 규정된 난민 자격으로 한국에 거주하게 되었지만, 이십년이 넘는 시간이 지나면서 민족, 인종, 종교, 언어적 소수자로서의 특성이 커진다고 볼 수 있다. 우리나라는 공식적으로 이민을 허용하지 않고 있으나, 외국인 주민이 늘어나면 정착하는 외국인이 증가할 가능성이 커진다. 서울의 경우 국가나 민족, 종교를 기반으로 집단 정착지가 형성되고 있다. 사례로 이태원 이슬람 성원을 중심으로 이슬람교도가 모이거나, 프랑스인이 모여 사는 서초구 서래마을, 용산구 이촌동의 일본 마을, 동대문구 광희동의 중앙 아시아촌 등을 들 수 있다.<sup>112)</sup> 현재는 외국인 근로자, 난민, 결혼이민자의 지위로 우리나라에 정착하고 있으나, 향후 국제법상의 민족, 종교, 언어 소수자 관점에서 논의해야하는 상황이 생길 것으로 보인다.

주요 국제인권조약 중 일부 조약에는 우리나라가 가입하지 않았고,<sup>113)</sup> 가입한 조약의 국내 실효성 차원의 문제 제기도 있지만, 국제인권조약은 우리나라 인권정책의 준거로 작동하고 있다. 국제인권기준을 고려한 인권정책 개발을 위해서는 국제인권법상의 용어 사용과 정의를 공공계획에서 수용 또는 수용하지 않는 상황을 설명할 필요가 있다.

111) 재한줌머인연대, 2012, “줌머민족의 억눌린 목소리”; 재한줌머인연대, 2015, “오래된 이웃, 1994~” 평화마을 양촌읍에 동지를 둔 줌머 사진전

112) 김은미·김지현, 2006, 「서울 속의 세계알리기 프로젝트」, 서울시정개발연구원

113) 미가입 협약은 시민적·정치적 권리규약 제2선택의정서, 경제적·사회적·문화적 권리규약 선택의정서, 아동권리협약 제3선택의정서, 장애인권리협약 선택의정서, 이주노동자권리협약, 무국적자 감소 협약 등임.

## 2\_사회적 인식 개선을 위한 인권지수 개발과 공표

사회적 약자 유형별로 차별금지와 인권보장을 위한 법제도 차원의 규범적 수용도, 그리고 당사자 운동 수준과 시민 관용도에 차이가 있다. 여성, 장애인인 법제도 차원에서 경제, 정치, 교육 참여를 위한 적극적 조치가 보장되어 있고, 차별금지를 구체화할 수 있는 법제도상의 장치가 있다. 그리고 여성, 장애인, 노인, 아동·청소년 정책은 정책영향평가라는 제도적 장치를 통해 정책감시와 정책 피드백이 가능한 단계에 있다. 규범적 차원의 차별금지와 인권보장 장치는 일정 수준 구비되어 있다고 할 수 있다. 법제도 장치가 상대적으로 양호한 여성, 장애인, 노인, 아동·청소년은 집단 내 더 취약한 약자를 위한 정책으로 대응이 세분화되고 있는 추세이다. 인권 관련 법제도의 실효성 논의는 있을 수 있지만, 사회적 약자 인권보장과 차별금지 실현을 위한 최소한의 장치이자 출발점으로서 법제도가 갖는 중요성은 크다.

이주노동자의 경우, 우리나라가 이주노동자 권리협약에 가입하지 않았고, 자유권 규약 22조(노동조합 결성 등 결사의 자유)도 유보조항으로 두고 있어, 법제도상의 인권보장 장치가 미흡한 상황이다. 난민은 법제도상의 인권보장 장치는 구비되었으나, 법의 실효성이 낮다. 성소수자는 조직화된 반대집단의 반발로 법제도상의 차별금지 사유 조항에서 배제되기도 한다. 양심적 병역거부자는 법제도상으로 형사처벌을 받고 있다. 우리나라 성소수자와 양심적 병역거부자에 대한 국제인권기구의 인권 개선 권고는 받아들여지지 않고 있다.

사회적 약자의 인권 보장은 당사자 운동 수준과 옹호단체의 지지와 연대 수준에 영향을 받기도 한다. 사회적 약자 유형별로 당사자 운동과 옹호단체 연대 수준은 차이가 있다. 여성, 장애인, 노인은 상대적으로 당사자 운동이 활성화되어 있고, 아동·청소년은 옹호단체의 영향력이 크다고 할 수 있다. 이주노동자, 난민, 결혼이주여성은 당사자 운동이 활성화되기 어려운 여건이며, 옹호단체의 지지 수준에 영향을 받게 된다. 성소수자는 당사자 운동이 발전하면서 반대집단의 조직화된 반발도 커지는 상황이다. 사회적 약자 유형별로 당사자 운동의 영향력 정도와 옹호단체의 지지 수준, 조직화된 반대집단의 활동 수준에 차이가 있다.

사회적 약자 차별금지와 인권보장 정책에서 우선순위를 정하는 것은 논란의 소지가 있을

수 있다. 그러나 사회적 약자 유형별로 처한 차별 상황이나 인권보장 수준에 상대적 차이가 있고, 서울시 인권담당관이나 국가인권위원회도 예산과 인력 범위에서 정책 사업을 해야 하는 한계가 있다. 사회적 약자 유형별 상대적 인권 보장과 차별 수준을 시민들에게 알리고 국제인권기준과 비교해 특히 열악한 약자의 인권 상황을 홍보할 필요가 있다. 시민의 인권 감수성 제고와 인권정책 사업 우선순위 설정의 기초자료로 활용 할 수 있는 인권지표와 지수 개발에 대한 논의가 필요하다. 서울시 인권기본조례 제9조(인권보고서 발간)에서 시장은 2년 주기로 서울시민 인권보고서를 발간하여야 한다고 정하고 있다. 인권지표와 지수 개발을 통해 사회적 약자의 연차별 인권 상황과 진전 수준을 서울시민 인권 보고서에 수록할 수 있다.





## 참고문헌

- 고바야시 마사노리, 2012, “일본 법제도에서의 마이너리티”, 유효종·이와마 아키코 역음, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울.
- 곽차섭·임병철 역음, 2009, 「역사속의 소수자들」, 푸른역사.
- 국가인권위원회, 2003, “국내거주외국인노동자아동의 인권실태조사”.
- 국가인권위원회, 2005, “유엔인권해설집 소수집단의 권리”.
- 국가인권위원회, 2006.2., “양심적 병역거부 관련 결정문”.
- 국가인권위원회, 2007, “유엔인권해설집: 유엔인권조약제도”.
- 국가인권위원회, 2009, “주요 국제인권협약 가입 현황”.
- 국가인권위원회·법무부, 2012, 「국가인권정책기본계획(2012~2016)」.
- 국가인권위원회, 2014, “성적지향·성별 정체성에 따른 차별실태조사”.
- 권중돈·이은영·박현주·이은주·정희남, 2014, 「노인인권 길라잡이」, 국가인권위원회.
- 김선희, 2011, “결혼이주여성 인권운동과 정책”, 전영평 외, 「한국의 소수자 운동과 인권정책」, 집문당.
- 김성인, 2015.11., “[특집] 삶의 터전을 잃어버린 사람들, 난민”, 「월간 참여사회」, 참여연대.
- 김수정, 2013, “양심에 따른 병역거부의 실태와 현황”, 한인섭·이재승 편, 「양심적 병역거부와 대체복무제」, 대한변호사협회 인권위원회·건국대학교 공익인권법센터·서울대학교 공익인권법센터 기획, 경인문화사.
- 김엘림, 2000, “여성인권의 보장”, 민주주의법학연구회 역음, 「21세기 법과 민주주의 - 새로운 패러다임의 모색」, 도서출판 관악사.
- 김영혜, 2015, “노인의 인권 증진을 위한 향후 발전 방안”, 「ASEM CONFERENCE on Global Ageing and Human Rights of Older Persons」.
- 김요한, 2012, “이주노동자 아동의 인권실태와 법 제도 개선 방안”, 인하대학교 법학연구소, 「소수자 인권」, (주)세이퍼블리싱.
- 김은미·김지현, 2006, 「서울 속의 세계알리기 프로젝트」, 서울시정개발연구원.
- 남북하나재단 편, 2014, 「2014년 북한이탈주민 실태조사」.
- 동성애자인권연대·지승호, 2011, 「후천성 인권결핍사회를 아웃팅하다」.

- 문경란·홍성수, 2015, 「서울시민 인권헌장」, 경인문화사.
- 박경태, 2008, 「소수자와 한국사회」, 후마니타스.
- 박경태, 2007, 「인권과 소수자 이야기」, 책세상.
- 박명규·강원택·김병로·김병조·송영훈·장용석·정은미, “2014 통일외교조사”, 서울대 통일평화연구원.
- 박선영, 2012, “CEDAW 권고 이행을 위한 제19대 국회의 입법과제 및 추진방안”, 「입법 및 사법 분야 여성차별철폐협약 권고이행과제 및 이행방안 토론회」.
- 박우, 2015, “중국출신 여성 노동자의 노동시장과 생활세계연구-서울 남서부지역 제조업 노동자를 중심으로-”, 구로구근로자복지센터.
- 박정원, 2009, “소수자보호의 국제법”, 「외국법제동향 2009-02」, 한국법제연구원.
- 서울특별시, 2013, 「서울시 인권정책기본계획(2013~2016)」.
- 서혁준, 2011, “소수자인 비정규직 근로자의 인권과 과제”, 전영평 외, 2011, 「한국의 소수자 운동과 인권정책」, 집문당.
- 설동훈, 2001, “한국의 외국인노동자 인권 실태와 대책”, 「인권과 평화」, 제2권 1호.
- 설동훈, 2004, “한국의 외국인 노동운동, 1993~2004년: 이주노동자의 저항의 기록” 최협 외, 「한국의 소수자, 실태와 전망」, 한울.
- 안진, 2013, “결혼이주관련 법제의 문제점과 개선방안에 대한 일고찰-결혼이주여성의 인권의 관점에서”.
- 앤드루 솔로몬, 2015, 「부모와 다른 아이들 2」, 열린책들.
- 양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제도 개선을 위한 연대회의·민주사회를 위한 변호사 모임·전쟁저항자 인터내셔널, 2004, “한국의 양심에 따른 병역거부 현황과 인권 - 제60차 유엔인권위원회 공동보고서”.
- 양현아, 2012, “유엔 여성차별철폐위원회 권고와 국내이행 실태”, 「제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄」.
- 오병훈, 2014, “불법체류 외국인 근로자 및 난민의 인권실태와 인권보호를 위한 입법정책적 대처방안”, 세계인권연구소.
- 오재창, 2014, “국가의 대체복무제 법률 입법의무의 필요성”, 대한변호사협회 인권위원회·법원 국제인권법연구회, 「대한변호사협회 인권위원회·법원 국제인권법연구회 공동학술대회 “양심적 병역거부의 문제점과 대체복무제도의 필요성”」.
- 오정진, 2004, “소수자 관련 법 실태와 문제점”, 최협 외, 「한국의 소수자, 실태와 전망」, 한울.
- 윤비 토나·박진숙, 2013, 「내 이름은 윤비 - 한국에서 난민으로 살아가기」, 이후.
- 유네스코한국위원회, 1990.12., “모든 이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 국제협약”.
- 유엔 시민적·정치적 권리규약 위원회, 2015.11., “대한민국의 네 번째 정기 보고서에 관한 최종 견해”.

- 유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2006, “유엔아동권리협약과 선택의정서”.
- 유엔아동권리위원회, 2011.10., “제3·4차 정부보고서 심의에 대한 아동권리위원회 최종견해”.
- 유엔여성차별철폐위원회, 2011.7., “제49차 여성차별철폐위원회(CEDAW) 최종견해”.
- 유엔인권정책센터, 2011.7, “제49차 여성차별철폐위원회(CEDAW) 최종견해 비공식 번역문”.
- 유엔인종차별철폐위원회, 2012.9., “제15·16차 인종차별철폐협약 국가이행보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해”.
- 유엔장애인권리위원회, 2014.9., “장애인권리위원회의 대한민국 최초 보고서에 대한 최종 견해”.
- 유엔장애인권리협약 NGO보고서 연대, 2014.9, “1st NGO Report to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities”
- 유효종, 2007, “한국·중국에서의 마이너리티 대응어와 그 정치·사회적 함의”, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울.
- 유효종·이와마 아키코, 2007, “마이너리티 개념의 정치적·사회적 배경”, 유효종·이와마 아키코 역음, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울.
- 유효종·이와마 아키코, 2012, “마이너리티를 둘러싼 세계 - 이 책의 과제와 의의”, 유효종·이와마 아키코 역음, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울.
- 윤수종 역음, 2002, 「다르게 사는 사람들: 우리사회의 소수자들 이야기」, 이학사.
- 윤수종·민경자·설동훈·정경훈·김효진·최정가·정용욱·끼리끼리, 2005, 「우리시대의 소수자 운동」, 이학사.
- 윤인진, 2000, “한국사회의 배타성: 소수 차별의 메커니즘”, 「계간 사회비평」, 제25호.
- 윤인진, 2004, “탈북자의 사회적응실태와 지원방안” 최협 외, 「한국의 소수자, 실태와 전망」, 한울.
- 윤인진, 2008, “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로”, 「한국사회학」, 42(2).
- 이경숙, 2007, “이주노동자 권리 보호를 위한 국제인권규범 수용에 관한 연구 - 유엔 국제인권조약 및 이주노동자 권리협약을 중심으로”.
- 이근수, 2011, “장애인 인권운동의 정치와 정책”, 전영평 외, 「한국의 소수자 운동과 인권정책」, 집문당.
- 이노홍, 2013, “UN아동권리협약 및 선택의정서에 따른 아동권리보호의 국제적 동향”, 한국법제연구원.
- 이로리, 2015, 「여성인권법」, 계명대학교 출판부.
- 이병량, 2011, “성적 소수자 인권운동의 전개와 정책적 대응”, 전영평 외, 2011, 「한국의 소수자 운동과 인권정책」, 집문당.
- 임근준·이다혜·정율·장서연·김조광수·제인슨 박·차세빈·진호·예조 AKA 마야·고기와 복숭아·진창총·조동섭·김도운·앤초비 오일·이혁상·이우인·천정남·유상근·호림, 2015, 「여섯 빛깔 무지개」, 워크룸프레스.
- 장복희, 2002, “양심적 병역거부에 대한 국제법, UN에서의 논의 및 각국 상황”, 안경환·장복희 편, 「양심적 병역거부」, 사람생각.

- 장복희, 2005, “국제법상 여성의 지위와 인권-차별금지와 여성폭력철폐를 중심으로”, 『법학연구』 15(3).
- 장복희, 2013, “양심적 병역거부에 관한 국제인권법”, 한인섭·이재승 편, 『양심적 병역거부와 대체복무제, 대한변호사협회 인권위원회·건국대학교 공익인권법센터·서울대학교 공익인권법센터 기획, 경인문화사.
- 장선영, 2012, “결혼이주여성에 대한 인신매매 형태의 인권침해에 대한 검토”, 인하대학교 법학연구소, 『소수자 인권』, (주)세이퍼블리싱.
- 재한줌머인연대, 2012, “줌머민족의 억눌린 목소리”.
- 재한줌머인연대, 2015, “오래된 이웃, 1994~” 평화마을 양촌읍에 등지를 튼 줌머 사진전.
- 전수안, 2014, “양심적 병역거부의 문제점과 대체복무제도의 필요성” 공동학술대회”.
- 전영평·박정관·이근수·서혁준·한승주·김선희·서성아·장임숙·이병량, 2011, 『한국의 소수자 운동과 인권정책』, 집문당.
- 전영평·장임숙, 2011, “해외유입소수자의 인권과 국가인권위원회의 대응”, 전영평 외, 2011, 『한국의 소수자 운동과 인권정책』, 집문당.
- 정도희, 2012, ‘한국의 결혼이주여성 인권보호를 위한 제언’.
- 조국, 2002, “양심적 집총거부권: 병역기피의 빌미인가 ‘양심의 자유’의 구성요소인가?”, 안경환·장복희 편, 『양심적 병역거부』, 서울대 BK21 법학연구단 공익인권법센터 기획, 사람생각.
- 조권중·은상준·오수현, 2013, 『인권실태분석 및 인권정책기본계획 수립』, 서울연구원.
- 조효제, 2016, 『인권의 지평 - 새로운 인권 이론을 위한 밑그림』, 후마니타스.
- 주리키 에리, 2012, “프랑스에는 왜 마이너리티가 없을까 - ‘공화국’의 허와 실”, 『마이너리티란 무엇인가』, 한울.
- 진석용, 2008, “양심적 병역거부’의 현황과 법리”, 『한국사회과학』 제30권 제1호, 서울대학교 사회과학연구원.
- 진석용, 2013, “양심적 병역거부’의 현황과 법리”, 한인섭·이재승 편, 『양심적 병역거부와 대체복무제』, 대한변호사협회 인권위원회·건국대학교 공익인권법센터·서울대학교 공익인권법센터 기획, 경인문화사.
- 채형복, 2013, “양심적 병역거부: 권리인가, 도피인가”, 한인섭·이재승 편, 『양심적 병역거부와 대체복무제』, 대한변호사협회 인권위원회·건국대학교 공익인권법센터·서울대학교 공익인권법센터 기획, 경인문화사.
- 최연실·권용혁·이우관·이민호·이진원·한승완, 2014, 『한·중·일 사회에서의 소수자가족』, 도서출판.
- 한건수, 2004, “타자만들기: 한국사회와 이주노동자의 재현” 최협 외, 『한국의 소수자, 실태와 전망』, 한울.
- 한국인권재단 엮음, 2000, 『제주 인권학술회의 2000: 일상의 억압과 소수자의 인권』, 사람생각.
- 한승주, 2011, “외국인노동자의 인권과 정책갈등”, 전영평 외, 2011, 『한국의 소수자 운동과 인권정책』, 집문당.
- 한인섭, 2000, “왜 소수자·약자의 인권인가”, 한국인권재단 엮음, 『제주 인권학술회의 2000: 일상의 억압과 소수자의 인권』, 사람생각.

한홍구, 2008, “한국의 징병제와 병역거부의 역사”, 전쟁없는세상 외, 「총을 들지 않는 사람들」, 철수와영희.

행정자치부, 2016.3.31., “비영리민간단체 등록현황”.

행정자치부, 2015, “2015년도 지방자치단체 외국인 주민 현황”.

Dworkin, Anthony Gary and Dworkin, Rosaliind J.(eds), 1999, *The Minority Report - An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*, Houghton Mifflin Harcourt School.

Office of National Statistics, 2011.4~2012.3, “The Integrated Household Survey”.

Symonides, Janusz(ed), 2000, *Human Right: Concept and Standards*, UNESCO.

한겨레21, 2001.2.7., “차마 총을 들 수가 없었어요”, 제345호.

한겨레, 2015.8.20., “눈물어린 싸움 10년 4개월... 이주노조 마침내 합법”.

한겨레, 2016.1.26., “대학가에 번지는 동성애 혐오 동아리”.

<http://disability.seoul.go.kr>(서울시 장애인복지포털).

<http://www.dongposarang.or.kr>(북한이탈주민후원회).

<http://www.kncw.or.kr>(한국여성단체협의회).

<http://www.kocun.org> (유엔인권정책센터).

<http://www.kodaf.or.kr>(한국장애인단체총연맹).

<http://kosis.kr>(국가통계포털).

<http://www.law.go.kr>(국가법령정보센터).

<http://legal.seoul.go.kr>(서울특별시 법무행정서비스).

<http://www.mofa.go.kr>(외교부).

<http://www.mogef.go.kr>(여성가족부).

<http://nancen.org>(난민인권센터).

<http://www.ohchr.org>(유엔인권이사회)

<http://www.pnan.org>(피난처).

<http://stat.seoul.go.kr>(서울통계정보 시스템).

<http://www.unhcr.or.kr>(유엔난민기구).

<http://www.unikorea.go.kr>(통일부).

<http://www.wmigrant.org>(사단법인 한국이주여성인권센터).

<http://www.women21.or.kr>(한국여성단체연합).

## Abstract

---

### A Study on Minorities in Seoul

Kyung-Hee Shin · Ji-Won Choi

In this study, we first define the terms used in the National Human Rights Plan and Human Rights of Seoul City, and the problems and issues faced by minorities. Secondly, we analyze social receptivity and the legal system for human rights and discrimination against ten groups including women, physically challenged, children, elderly, migrant workers, immigrant wives, refugees (excluding North Koreans), North Korean refugees, sexual minorities, and conscientious objectors.

The research results suggest a need to revise the definition of minorities in the third National Human Rights Plan, which aims to develop a human rights policy based on international human rights. We accordingly discuss a proposed mechanism to incorporate definitions of minorities based on international human rights law.

In addition, the Seoul City government is developing a Seoul Human Rights Index to monitor several types of human rights issues among its vulnerable citizens. Current human rights indices for vulnerable people could be extended to Seoul's human rights policies and its priority establishment. Some of the issues to be included are the forbiddance of discrimination and the protection of human rights. Since the level of social acceptance is based on the minority type, this factor requires consideration under different legislative law conditions. Finally, we propose the publication of a Seoul Human Rights Index report every two years.

# Contents

---

## 01 Introduction

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

## 02 Definition and Issue of Minorities

- 1\_International Human Rights Law and Minorities
- 2\_Definition of Minorities in Korea
- 3\_Identifying the Problem

## 03 Legal System of Human Rights and Social Acceptance of Vulnerable Groups

- 1\_Significance of Human Rights Legal System
- 2\_Current Status of Human Rights Legal System and Social Acceptance by Vulnerable Type
- 3\_Summary and Implications

## 04 Summary

- 1\_Required Discussion of the Meaning of a Minority in Human Rights Planning
- 2\_Development and Official Announcement of a Human Rights Index

---

서울연 2015-BR-26

서울시  
소수자 지형

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2016년 3월 2일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-148-4 93330 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.