

『인권연구』 8(1): 195-209.

Journal of Human Rights Studies 8(1): 195-209.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2025.8.1.195>

[현장논단]

## 국제인권조약기구 심의 절차에서 시민사회의 역할과 중요성

: 유엔 인종차별철폐협약(ICERD) 대한민국 제20-22차 국가보고서  
심의를 중심으로

한림 세영\* \*\* · 강다영\*\*

### 목 차

- I. 들어가며
- II. 시민사회의 심의 대응 과정
- III. 최종견해 훑어보기
- IV. 나가며

### I. 들어가며

2025년 4월 29일과 30일(현지시간), 유엔 인종차별철폐위원회(CERD, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 이하 ‘위원회’)는 스위스 제네바에서 대한민국 정부의 「모든 형태의 인

\* seyeong.hanlim@gmail.com

\*\* 한림세영(민주사회를 위한 변호사모임)과 강다영(성공회 용산나눔의집)은 제20-22차 유엔 인종차별철폐협약 심의 대응을 위한 한국시민사회모임의 일원으로 심의 대응의 전 과정에 참여하였으며, 본 글을 공동 집필하였다.

1) 유엔 인종차별철폐위원회는 인종차별철폐협약의 이행 여부를 모니터링하는 유엔 인권조약기구(treaty body)이다. 위원회는 18명의 독립적인 전

종차별철폐에 관한 국제협약」(ICERD, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 이하 ‘인종차별철폐협약’) 제20-22차 국가보고서를 심의하였다. 인종차별철폐협약은 1965년 유엔 총회에서 채택된 이후 인종, 피부색, 혈통, 민족적·종족적 출신을 이유로 한 모든 형태의 차별을 없애고, 법적 보호와 정책 개선을 요구하는 국제인권조약이다<sup>2)</sup>. 대한민국은 1978년 이 협약에 가입했으며, 1979년 1월 4일부터 이 협약의 적용을 받고 있다. 이에 따라 대한민국 정부는 정기적으로 협약 이행 상황에 관한 보고서를 제출하고 위원회의 심의를 받고 있다<sup>3)</sup>.

이번 심의는 최근 인종혐오 및 차별적 담론이 급격히 확산되고 있는 한국의 현 상황을 국제사회가 점검하는 중요한 계기였다. 최근 몇 년 사이 대한민국은 온라인과 오프라인에서의 외국인 혐오 발언 증가, 조직적 인종혐오 범죄 확산, 난민·이주민을 향한 제도적 차별 및

---

문가로 구성되며, 협약 당사국들이 정기적으로 제출하는 국가보고서를 심의하고 이행 상황을 평가하여 권고사항을 제시한다.

- 2) 인종차별철폐협약의 적용범위는 ‘비시민’(non-citizens), 즉 특정 국가의 국적을 갖지 않은 사람에게까지 확장되었다. 2005년 인종차별철폐위원회는 일반권고 제30호(General Recommendation No. 30)를 통해, 비시민에 대한 차별도 인종, 피부색, 혈통, 민족적 또는 종족적 출신과 밀접히 연결된 형태의 차별이며, 따라서 협약의 적용 범위 내에 있다고 선언하였다.
- 3) 위원회의 심의 과정은 다음과 같다. 1) 협약 당사국이 협약 이행 상황을 보고하는 국가보고서를 작성하여 위원회에 제출한다. 2) 시민사회(NGO)는 독립보고서를 통해 국가보고서에 대한 대안적 정보를 제공한다. 3) 위원회는 시민사회의 의견을 청취하는 비공식 브리핑(informal NGO briefing)을 진행하여 정부보고서와 시민사회 보고서를 비교·검토한다. 4) 위원회와 당사국 대표단은 제네바에서 공식적인 국가보고서 심의를 진행하며 질의·응답을 주고받는다. 심의 이후 위원회는 당사국의 협약 이행 상황에 대한 평가와 개선을 촉구하는 최종견해(concluding observations)를 채택하여 발표한다. 당사국은 이 권고의 이행을 보고해야 할 의무가 있다.

사회적 배제 심화 등 심각한 인종차별 현상을 목격하고 있다. 이처럼 심화된 차별과 배제의 구조를 알리고, 이에 대한 국제사회의 권고와 개입을 이끌어내는 일은 그 어느 때보다 시급한 과제였다.

이러한 배경에서 국내 119개 인권·시민사회 단체들이 연대한 ‘제 20-22차 유엔 인종차별철폐협약 심의 대응을 위한 한국시민사회모임’(이하 ‘CERD대응시민사회모임’)은 2024년 하반기부터 본격적으로 대응 활동을 개시하였다. 정부의 국가보고서에 대응하는 대안 보고서를 제출하였고, 시민사회 대표단을 조직하여 제네바 현지 심의에 참여하였다.

본 논단은 국제인권 메커니즘에서 시민사회의 역할과 그 중요성을 분석하고, CERD 제20-22차 대한민국 국가보고서 심의를 중심으로 한국 시민사회가 국내외에서 수행한 다양한 활동과 그 성과를 조명하고자 한다.

## II. 시민사회의 심의 대응 과정

### 1. 심의에 앞서서

CERD대응시민사회모임은 스위스 제네바에서 개최되는 심의에 체계적으로 대응하고, 실효성 있는 최종 권고를 이끌어내기 위해 심의 이전부터 활발한 국내 활동을 전개했다. 2025년 1월에는 대한민국의 인종차별 실태를 반영하여, 우선적으로 다루어야 할 16개 인권 과제를 정리한 주제목록(list of themes)을 위원회에 제출하였다.<sup>4)</sup> 아울러 시

---

4) CERD에서 주제목록은 위원회가 당사국의 국가보고서를 심의할 때 중점적으로 다룰 구체적인 이슈와 주제를 정리한 문서를 의미한다. 시민사회단체는 추천 주제목록 제출을 통해 우선적으로 다루어야 할 주제들을 위원회에 제안할 수 있다. 시민사회가 제출한 내용은 위원회의 공식 주제목록 선정 시 참고되어 정부에 대한 질의 항목에 반영될 수 있으며, 이는 이후 심의와 권고에 직접적인 영향을 미친다.

민사회 공동보고서 작성을 위해 집필진을 구성하고, 20쪽이라는 제한된 분량 안에서 핵심 정보와 메시지를 효과적으로 전달하고자 간담회 및 수차례의 검토 회의를 거쳐 내용을 정리해 나갔다.

이어 2025년 3월에는 시민사회 공동보고서 최종본을 바탕으로, 정진성 인종차별철폐위원회 위원을 비롯한 전문가들을 초청하여 국가인권위원회에서 보고대회를 개최하였다. 이 과정에서 보고서 내용에 대한 의견과 위원회 심의와 관련된 실무적 정보를 공유받는 기회를 가졌다.

보고대회에서 공유된 의견을 반영한 후, CERD대응시민사회모임은 같은 달 시민사회 공동보고서를 위원회에 제출하였다. 해당 보고서는 국내 인종주의가 심각한 수준으로 표출되고 있다는 점과, 2018년 위원회가 제시한 권고사항 중 대부분이 여전히 제대로 이행되지 않고 있다는 사실을 중점적으로 지적하였다. 이와 함께, CERD대응 시민사회모임에 결합하고 있는 단체 중 일부는 이주아동, 이주구금, 이주장애, 대구 이슬람 사원 건축, 인신매매 등 5개 주제에 대해 각각 독립보고서를 제출하여, 사안별로 더 구체적인 정보와 추천 권고를 위원회에 전달하였다.

한편, 국가인권위원회 또한 심의에 앞서 대한민국의 인종차별 실태에 관한 독립보고서(안)을 마련하였다. 그러나 시민사회 활동가들이 2025년 2월부터 여러 차례 전원위원회 회의에 참관한 결과, 국가인권위 전원위원회는 독립보고서 원안을 주제별로 검토하는 과정에서 주요 권고사항인 포괄적 차별금지법 제정, 국가 주도의 인종차별 철폐 법제화, 난민신청자 및 인도적 체류자 보호 조치, 이주노동자 권리 보장 등에 관한 내용을 삭제하거나 대폭 축소한 것으로 확인되었다. 심지어 일부 인권위원은 ‘대한민국에는 인종차별에 해당하는 인종이 존재하지 않는다,’ ‘내국인의 권리도 보장되지 않고 있다,’ ‘인종차별금지 법제는 국민을 억압하는 수단으로 이용될 수 있다,’ ‘국내 문제는 국내에서 해결해야 한다’는 등 국제인권 메커니즘에 대한 몰이해를 드러내는 발언을 하기도 하였다. 이에 CERD대응시민사

회모임은 2025년 3월 「인종차별철폐의무 저버린 국가인권위원회 파행 규탄 기자회견」을 개최하고, 독립적인 인권 기구로서의 책무를 충실히 이행할 것을 국가인권위원회에 촉구하였다.

이후 CERD대응시민사회모임은 이주인권 활동가, 학계 연구자, 법조인 등으로 구성된 시민사회 대표단을 구성해, 2025년 4월부터 5월까지 스위스 제네바에서 비공식 브리핑, 오찬 브리핑, 로비 활동 등을 통해 시민사회의 입장을 위원회에 전달하였다. 다음에서 이와 같은 시민사회 대표단의 심의 대응 활동을 보다 자세히 설명하고자 한다.

## 2. 현장 속에서 본 심의

### 1) 비공식 브리핑(informal NGO briefing)

시민사회 대표단이 스위스 제네바로 향하고 있을 시점, 다음 날 오후 2시까지 비공식 브리핑<sup>5)</sup>에 사용할 발언문을 제출해 달라는 이메일이 위원회 사무국으로부터 도착하였다. 이에 대표단은 제네바에 도착하자마자 공동사무실에 모여, 각자가 맡은 주제에 대해 핵심적인 정보와 권고사항을 선별하여 발언문을 작성하는 동시에, 위원들이 제기할 가능성이 높은 질문에 대비해 답변을 준비하는 작업에 착수하였다.

이번 비공식 브리핑에서 발언자로 나선 시민사회 대표단은 총 9명이었고, 1인당 발언 시간은 2분으로 제한되어 있었다. 이에 따라 사

---

5) 위원회는 국가별 심의를 수행할 때 비공식 브리핑을 통해 시민사회단체로부터 해당 국가의 인종차별 실태에 대한 정보를 비공식적으로 수렴하는 기회를 마련한다. 비공식 브리핑은 CERD 심의 과정에서 시민사회의 입장을 위원들에게 직접적으로 전달할 수 있는 중요한 창구이다. 해당 브리핑을 통해 시민사회단체는 정부가 제출한 국가보고서가 다루지 않거나 관점을 달리하는 정보를 위원들에게 제공함으로써 더욱 균형 잡힌 심의를 가능하게 하고, 당사국 내 인종차별 현실을 실질적으로 개선하는 방향으로 위원들의 당사국에 대한 질의 및 최종견해가 작성되도록 하는데 기여할 수 있다.

전에 공동 발언문을 준비하고, 배정된 시간을 초과하지 않도록 하기 위해 반복적으로 리허설을 거치는 등 준비를 철저히 하였다. 2025년 4월 28일 브리핑 당일, 현장에 참여한 시민사회 단체가 우리 대표단 하나뿐이었던 상황을 고려하여, 위원회 사무국에 요청하여 약간의 발언 시간을 더 확보할 수 있었다.

시민사회 대표단은 지난 2018년 대한민국 국가보고서에 대한 위원회의 심의 당시 한 위원이 “대한민국이(인종차별철폐협약 이행에 있어) 거의 진전을 이루지 못했으며, 머지않아 국가적 위기에 직면할 수도 있다”고 경고한 것을 상기시키며, “그 위기는 이제 현실이 되었다”며 발언을 시작했다. 이어서 대표단은 △인종차별 전반, △혐오와 증오선동, △이주노동자, △미등록 이주민, △난민 및 이주 구금, △아주 아동과 여성, △인신매매, △이주민의 사회권 보장 및 장애 이주민, △기후위기·팬데믹·대형참사 등 취약한 상황에서의 이주민 인권 등 다양한 분야에 걸쳐 대한민국의 인종차별 실태를 보고하고, 위원들이 본 심의에서 해당 주제에 대해 질의할 수 있도록 시민사회 측의 입장을 전달하였다. 특히, 대한민국의 현 정치적 상황에서 극우 세력이 외국인 혐오 정서를 정치적으로 악용하고 있다는 점을 지적하며, 한국 사회 내 인종차별 확산 방지를 위한 위원회의 강력한 권고를 촉구하였다.

시민사회 측 발언 이후 이어진 위원들의 질의 시간에, 대표단은 실시간으로 질문을 숙기하면서 답변을 준비하였다. 일부 질문은 사전에 시민사회 대표단이 예측한 예상 질문 리스트와 일치했다. 위원들은 각자의 주요 관심 분야에 대해 질의하거나 시민사회 측의 발언을 바탕으로 추가 정보나 설명을 요청하였다.

대표단은 현장에서 각 질문에 배정된 담당자가 구두로 직접 답변할 수 있도록 대응하였으며, 답변 시간의 제약으로 인해 충분한 설명이 어려운 경우에는 위원 개인의 이메일을 확보하거나 브리핑 현장에서 직접 위원을 찾아가 구두 또는 서면으로 추가 정보를 전달하였다. 또한, 시민사회가 강조하고자 하는 주요 주제에 대한 추가 정보

와 질의목록을 정리한 문서를 별도로 마련하여 모든 위원 및 사무국 관계자에게 전달하였다. 이러한 다층적인 노력은 이후 진행된 대한민국 국가보고서 심의에서 시민사회가 중요하다고 판단한 쟁점들이 위원들의 질의에 다수 반영되는 결과로 이어졌다.

## 2) 비공식 오찬 브리핑(informal lunch briefing)

시민사회 대표단은 공식 심의 전, 위원들을 별도로 초대하여 비공식 오찬 브리핑을 진행하였다. 이를 위해 대표단은 미리 위원들에게 초대장을 보내 일정을 안내하고, 혐오 표현 확산, 이주아동 체류권 문제, 이주민 구금 및 이주노동자 인권침해 사례 등 주요 현안에 대한 사진 및 영상 자료를 마련했다. 또한, 발표시간을 맞추기 위해 철저한 사전 연습을 진행하였고, 위원들의 예상 질문에 대한 답변을 미리 준비하는 등 세심한 주의를 기울였다.

오찬 브리핑에서는 우선 시민사회 대표단이 준비한 시각자료를 토대로 현장감 있는 사례 중심으로 발표하였고, 이후 위원들이 자유롭게 발표 내용과 시민사회가 제공한 자료에 관해 질의하고 시민사회 대표단이 이에 답변하는 시간을 가졌다. 마지막으로 시민사회는 비공식 브리핑에서 충분히 강조하지 못했거나 특히 주목할 필요가 있다고 생각한 이슈들을 한국 담당 심의위원(country rapporteur)인 스타마티아 스타브리나키(Stamatia Stavrinaki) 위원과 영감존 영식유엔(Yeung Kam John Yeung Sik Yuen) 위원에게 다시 한번 강조하고, 필요한 추가 정보를 전달하였다.

위원들은 오찬 브리핑에서 차별금지법 제정 지연 문제, 민간인으로 구성된 혐오 단체의 미등록 이주민 불법 구속 및 학대 영상 게시,

---

6) 증오범죄 집단인 ‘자국민보호연대’가 촬영 및 유포한 이주민 사적 불법 체포 및 구금 영상, 아리셀 중대재해 참사의 희생자 발견 위치 및 평면도, 고 강태완 씨의 생전 미등록 이주아동 체류권 증진 관련 영상 인터뷰, 이주아동 구금 및 새우껍기 고문 사례 사진 등 위원들의 이해를 돕기 위한 현장 자료들을 활용하였다.

아리셀 중대재해 참사 당시 이주노동자 구조의 문제점, 이주민의 건강보험 접근성, 장기체류 이주아동의 시민권 및 체류권 접근에서의 장벽, 난민심사 제도의 미비점 등 주요 현안에 관해 구체적으로 질문하였다. 특히 스타브리나키 위원은 오찬 브리핑에서 시민사회로부터 전달받은 아리셀 참사 관련 상세 정보를 공식 심의에서 적극 활용하여 핵심적인 문제를 제기<sup>7)</sup>하였으며, 이는 실제 최종 견해에서 관련 권고로 이어지는 실질적인 성과를 가져왔다.

이러한 경험을 통해 시민사회 대표단은 공식적인 현장 심의뿐만 아니라, 심의 전후의 비공식적 접촉과 대화가 위원들의 관심사 파악과 의견 피력에 매우 중요함을 인식할 수 있었다. 특히 위원별 관심분야와 전문성을 사전에 분석하여 정리한 위원 분석표를 활용해 맞춤형 문서와 자료를 제작함으로써, 제한된 시간 내에서도 효과적으로 메시지를 전달할 수 있었다. 이러한 과정이 국제인권 심의 대응에서 시민사회가 가진 역할을 극대화하는 데 필수적임을 다시 한번 확인할 수 있었다.

### 3) 본심의 대응-1, 2일차

위원회의 대한민국 정부 보고서 심의는 2025년 4월 29-30일 양일에 걸쳐 진행되었다. 위원회는 자체적으로 정한 기준에 따라 심의 주

---

7) 스타브리나키 위원은 ‘위험의 이주화’가 한국 사회에서 구조적으로 어떻게 나타나는지를 지적하며, 아리셀 중대재해 참사를 중심으로 정부의 재발방지 대책과 보상 여부에 관해 질의했다. 특히 “아리셀 화재 당시 비상구 문이 닫혀 있어 이주노동자들이 탈출하지 못했으며, 이는 그들의 책임이 아니라는 점을 한국 정부가 인정하는가?”라고 질의하며, 아리셀 참사 이후 한국 정부가 무엇을 교훈으로 삼았는지, 어떤 제도 개선이 있었는지를 물었다. 해당 발언은 시민사회가 오찬 브리핑에서 공유한 희생자 수습 위치 및 공장 평면도, 긴급 탈출 경로상 장애물의 구조적 문제 등에 대한 시각 자료와 구체적 설명이 위원들의 이해를 도운 결과였으며, 위원회 최종견해에도 중대재해에서 이주노동자의 사망률이 높다는 점과 재발방지 대책 마련이 필요하다는 권고로 이어졌다.

제를 나누었으며, 첫째 날은 통계 및 국내법·제도 및 정책과 이주노동자 문제를 다루었고, 둘째 날에는 망명·난민·무국적자 문제와 이주 여성 및 아동의 상황을 중심으로 질의응답을 진행하였다. 심의 과정에서 위원들은 시민사회단체들이 중요하게 제기한 핵심 쟁점들에 대해 집중적으로 질의하였다.

특히 이번 심의에서는 국가인권위원회의 독립성과 역할 문제가 중요하게 다루어졌다. 위원들은 국가인권위원회의 독립성 보장 여부에 강한 의문을 표하며, 위원 선임 절차가 정치적 영향에서 자유롭지 못하다는 점을 비판하고 이에 대한 개선을 촉구하였다. 이와 같은 우려는 위원회의 최종견해에도 명시적으로 반영되었다.

또한 최근 한국 사회에서 심각한 사회 문제로 떠오른 전세사기 피해와 관련하여, 시민사회는 로비 과정에서 이를 국제적으로 생소한 개념임에도 위원들이 쉽게 이해할 수 있도록 지속적으로 설명하였다. 이를 통해 외국인 전세사기 피해자들이 구제·회복 과정에서 겪는 차별적 조치들이 위원회 심의 과정에서도 다루어질 수 있었다.

대구 이슬람 사원 건축을 둘러싼 혐오 역시 주요 쟁점이었다. 정부 대표단은 건축 현장에서 혐오 현수막 등 인권침해 요소가 모두 제거되었다고 답변하였으나, 시민사회 대표단은 현장에 있는 무슬림 유학생에게 연락하여 혐오 현수막이 여전히 존재함을 사진으로 확인하고 위원들에게 전달하였다. 이에 영식유엔 위원이 정부 측 답변의 신뢰성에 대해 직접적으로 문제를 제기하였으며, 이는 심의 현장에서 시민사회의 신속하고 구체적인 대응이 얼마나 중요한지 잘 보여준 사례였다.

본 심의 기간 동안 시민사회 대표단은 통역과 속기가 정확하게 이루어지는지 철저히 모니터링하였으며, 정부 대표단이 잘못된 정보를 제공하거나 추가 설명이 필요한 경우 이메일과 메모를 통해 위원들에게 정확한 정보를 전달했다. 위원들에게 정보를 전달하는 데 쉬는 시간도 적극 활용하였다.

한편, 정부 대표단은 위원들의 민감한 질의에 대해 맥락에 다소 맞

지 않게 미리 준비한 답변서를 천천히 읽거나 적절한 답변을 제때 찾지 못해 시간을 지연시키는 대응을 반복하였다. 특히 차별금지법 제정과 미등록 이주아동 체류권 법제화와 같은 중요 인권 사안에 대해서는 ‘사회적 합의의 필요’와 같은 추상적이고 형식적인 답변으로 일관하였는데, 이에 위원들은 ‘사회적 합의’가 무엇을 의미하는지 국가가 ‘사회적 합의’를 이끌어내는 노력을 왜 하지 않았는지 등을 되물었다. 한국 정부의 이러한 태도는 국제사회와 시민사회가 요구하는 실질적인 인종차별 철폐 조치의 수립과 이행에 주요한 한계점으로 작용할 것으로 보인다.

#### 4) 특별보고관, 실무그룹과의 미팅

시민사회 대표단은 제네바 현지에서 시간을 최대한 효과적으로 활용하고자 관련 유엔 특별보고관 및 실무그룹과도 사전 접촉을 통해 면담 일정을 잡고 교류하였다. CERD대응시민사회모임 내 단체들의 주요 의제를 직접 전달하고, 향후 협력의 기반을 다지기 위한 목적이었다.

우선, 현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 제노포비아 및 이와 관련된 불관용에 관한 특별보고관과의 면담을 진행하였다. 대표단은 팔레 윌슨(Palais Wilson)에서의 비공식 브리핑을 마친 직후, 면담 장소인 팔레 데 나시옹(Palais des Nations)으로 발걸음을 재촉하였고, 전원이 참여한 가운데 각자의 담당 이슈 중 특별보고관의 임무 범주와 관련된 사안을 간략히 소개하였다. 이어서 특별보고관과 아프리카계 이주민에 대한 인종차별 등의 주제에 관해 질의응답이 이어졌다.

인신매매, 특히 여성과 아동 인신매매에 관한 특별보고관과 함께 일하는 인권담당관과의 면담에서는 대한민국 내 이주노동자 대상 인신매매 사례가 증가하고 있음을 알렸다. 한국 현행 형법상 인신매매의 정의가 여전히 팔레르모 의정서 상 국제 기준에 부합하지 않으며, 2023년에 시행된 인신매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 역시

형사 처벌 조항이 없어 가해자에게 실질적인 책임을 묻기 어렵다는 점도 지적하였다. 아울러, 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’)가 1960년대부터 1990년대까지의 해외 입양 과정에서 발생한 인권침해에 대해 한국 정부의 책임을 인정한 최근 결정을 공유하였다. 여전히 진실 규명 결과를 통해 피해 사실을 인정받지 못한 피해자들이 다수 존재함을 강조하며 이들의 권리 회복을 위한 제3기 진실화해위원회의 설치 필요성을 제기하였다.

소수자 문제에 관한 특별보고관과 인권담당관, 그리고 두 인턴도 시민사회 대표단과의 면담을 위해 기꺼이 시간을 내주었다. 이 자리에서 대표단은 출입국관리법 제17조 제2항이 외국인의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있어,<sup>8)</sup> 한국 사회 내 소수자인 외국인의 표현의 자유를 위축시키고 있다는 점을 지적하였다. 또한, 2020년 대구에서 무슬림 유학생들이 합법적으로 이슬람 사원을 건축하려 했으나, 지역 주민들의 적대와 지방정부의 소극적 대응 속에 착공 5년이 지난 현재까지도 공사가 완료되지 못하고 있는 상황을 공유하였다. 대표단은 당시 지역 주민들이 공사 현장에 전시한 돼지머리 사진을 미리 준비해 특별보고관에게 직접 보여주었고, 이 사안에 대해 특별보고관 명의로 다시 한번 서한을 발송해 줄 것을 요청하였다.<sup>9)</sup>

공식 일정이 모두 마무리된 이후에도, 대표단은 자의적 구금에 관한 실무그룹의 독립전문가들과 추가로 면담하였다. 실무그룹은 교도

8) 출입국관리법 제17조 제2항은 외국인이 대한민국 내에서 정치활동을 할 수 없게 제한하고 있으며, 여기서 말하는 “정치활동”의 범위와 정의가 명확히 규정되어 있지 않아 법적 불확실성을 초래하고 이를 근거로 한 과도하게 제한적인 해석이 가능하다는 비판이 제기되고 있다. 위반 시에는 정치활동 중지 명령이나 심지어 강제퇴거까지도 가능하다고 규정되어 있다(출입국관리법 제17조 제3항 및 시행령 제22조).

9) 유엔인권이사회 산하의 유엔 인권특별보고관 3명은 앞서 2023년 8월 2일 대한민국 정부에 대구 북구 대현동 이슬람 사원을 둘러싼 갈등에 대한 입장을 요청하는 서한을 보낸 바 있다. <https://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=20491>.

소 및 구치소, 정신건강시설, 이주구금이라는 세 가지의 임무 범주를 중심으로 2026년 상반기 중 대한민국을 공식 방문할 예정임을 밝혔다. 대표단은 해당 일정 중 보호시설 방문, 피해자 면담, 그리고 시민사회와의 면담 등이 이루어질 수 있도록 상의하였다. 유엔 특별보고관 및 실무그룹 독립전문가와의 일련의 면담을 통해 대표단은 시민사회의 주요 이슈를 직접 전달하고, 향후 활동 및 후속 대응에 있어서 연대를 확장하는 의미 있는 교류를 이어갈 수 있었다.

### III. 최종견해 훑어보기

본 심의가 종료된 직후, 시민사회 대응단은 심의 과정에서 논의된 현안과 시민사회의 주요 요구사항을 반영한 제안 권고 목록(suggested recommendations)을 위원회에 제출하였다. 이는 최종견해 작성 과정에서 위원들이 시민사회의 의견을 충분히 참고할 수 있도록 하기 위한 목적이었다. 아울러 심의 현장에서 다뤄진 주요 쟁점과 위원회의 발언 등 핵심 사항을 신속히 정리한 보도자료를 배포하여, 국내외 언론이 심의의 의미와 주요 내용을 정확히 이해할 수 있도록 하였다.

위원회의 최종견해(concluding observations)는 심의 약 2주 후인 5월 중순에 발표되었다. CERD대응시민사회모임은 최종견해가 발표된 즉시 한국어로 번역하고, 관련 보도자료를 작성하여 한국 사회와 국제사회에 신속히 알렸다. 국제인권조약기구의 권고를 국내 정책 개선으로 연결하기 위한 중요한 후속 활동이자, 권고의 국내 수용 가능성을 높이기 위한 시민사회의 실천이었다.

이번 최종견해는 국내 심각한 인종차별 현실을 위원회가 명확히 진단하고 구체적인 개선책을 시급히 요구했다는 점에서 큰 의의를 가진다. 특히 긍정적인 점은, 시민사회가 사전에 제출한 보고서와 현지 대응 활동에서 강조했던 사항들이 구체적이고 실질적인 권고로 명확히 반영되었다는 점이다. 한 사례로 이주아동의 체류권 문제의 경우, 기존의 미등록 이주아동 체류자격 부여 조치를 법제화하는 것

을 넘어 장기체류 아동의 시민권 접근 장벽을 실질적으로 해소하도록 권고를 더욱 확장하여 제시했다는 점은 매우 의미있는 성과이다.

위원회는 권고 중 세 가지 사안에 대해서는 ‘1년 이내의 신속한 개선’을 촉구하였다. 첫째, 국가인권위원회 위원 선임 절차의 독립성을 강화하기 위해 관련 제도를 즉시 보완할 것을 권고하였다. 둘째, 대구 이슬람 사원 건축을 둘러싼 혐오 및 지역 갈등 문제에 대해 정부가 중재 절차를 마련하는 등 적극적으로 개입할 것을 권고하였다. 셋째, 출생등록의 법적 공백을 해소하고 모든 아동이 법적 신분을 확보할 수 있도록 보편적 출생등록 제도를 조속히 법제화할 것을 강조하였다. 이처럼 ‘구체적이고 실행 가능한 권고’가 도출될 수 있었던 배경에는, 시민사회가 각종 자료를 활용해 현장 실태를 정확히 전달하고, 쟁점별 우선순위를 제시하는 등 적극적으로 대응한 노력이 있었던 것으로 평가된다.

그러나 이번 최종견해에서 아쉬운 점 또한 분명히 존재한다. ‘외국인 정치참여 확대’에 관한 권고가 포함되지 않은 점이 그중 하나이다. 과거 심의에서 노동자의 집회 및 결사의 자유에 대한 강력한 권고가 있었고, 이번 심의 과정에서도 시민사회가 이주민 권리 증진을 위해 정치참여 확대가 필수적임을 지속적으로 강조했음에도 불구하고, 이 문제가 최종견해에 포함되지 않은 것은 유감스럽다. 위원회에서는 외국인의 정치참여 문제가 이번 심의 의제의 우선순위가 아니었으며, 국가별 정치적 민감성도 고려해야 했다고 설명하였다. 이는 앞으로 시민사회가 국내외 인식 제고 활동을 지속적으로 수행하여 장기적으로 개선을 이끌어내야 할 중요한 과제로 남았다.

위원회의 최종견해는 국내에서 인종차별을 철폐하기 위한 실질적이고 구체적인 정책 개선을 촉진해 나가는 데 중요한 국제적 근거를 제공한다. 이번 최종견해를 통해, 국제인권기준에 부합하는 실질적이고 지속가능한 변화를 이루도록 지속적으로 모니터링하고 후속 조치를 해야 할 대한민국 정부의 책무를 다시 한번 확인하였다. 최종견해에 명시된 권고사항들이 실제로 이행될 수 있도록, 앞으로 시민사회

가 정부의 이행 과정을 면밀히 감시하고 평가하는 역할이 중요하다.

#### IV. 나가며

유엔 인종차별철폐협약 제20-22차 대한민국 국가보고서 심의를 통해 국제사회는 한국 사회에 뿌리내린 구조적 인종차별과 혐오 문제를 정면으로 마주하였고, 이는 시급한 개선을 요구하는 위원회의 권고로 이어졌다. 물론, 심의 과정에서 아쉬운 점도 있었는데, 위원회의 시간적 제약, 주제에 대한 개별 위원의 관심 편차, 사전 제출 자료의 분량 제한 등은 시민사회가 제기한 사안 중 일부가 상대적으로 주목받지 못하는 데 영향을 미치기도 했다. 이후 심의에서는 이러한 점을 고려하여 활동을 더 잘 조율할 수 있으리라 생각한다.

전반적으로 이번 심의에서 시민사회는 국내 다양한 영역에서 벌어지는 이주민에 대한 차별과 혐오의 현실을 국제사회에 고발하고, 실효성 있는 권고를 이끌어내는 데 큰 역할을 하였다. 심의 전 국내에서 주제목록 선정부터 시작해, 현지 심의에서의 위원들과의 정보 교류 및 소통에 이르기까지 일련의 대응 과정은, 국제인권 메커니즘 속에서 시민사회가 어떤 방식으로 기여하고 협력할 수 있는지 보여주었다.

이번 권고로 실제적인 변화를 이끌어내기 위해서는, 향후 권고 이행 과정을 지속적으로 점검하고 장기적인 활동이 필수적이다. 심의 과정에서도 드러났듯, 시민사회는 정부뿐 아니라 국가인권위원회의 소극적 대응과 한계로 인해 이를 보완하며 국내 인권 거버넌스의 공백을 메우는 주체로서의 역할을 수행하여야 했다. 현재 한국 사회는 혐오와 차별이 일상화되고, 제도화되어 가는 위태로운 흐름 속에 있다. 이주민에 대한 혐오 표현과 범죄, 난민에 대한 낙인과 배제, 젠더와 인종이 교차하는 차별의 현실은 더 이상 외면할 수 없는 지점에 이르렀다. 이처럼 전례 없는 혐오의 시대에, 국제인권 메커니즘이 제시하는 기준과 정부가 이러한 기준을 이행하는 과정에서 시민사회와

소통하고 참여를 보장하는 것은 그 어느 때보다 중요하다.

위원회 또한 보고서 준비 및 심의 대응 과정 전반에 걸쳐 정부가 시민사회와 충분히 협의하고 대화했는지를 주요히 여겼다. 위원회는 시민사회의 의견 청취와 참여가 권고 이행의 실효성을 결정짓는 핵심 요소임을 분명히 하였고, 이는 최종견해에도 구체적으로 반영되었다.<sup>10)</sup> 대한민국 정부 역시 국제인권규범 실현에 있어 시민사회의 역할이 중요하다는 점을 분명히 인식하여야 할 것이다. 정부는 앞으로 위원회의 권고 이행 및 후속 조치 과정에서 시민사회가 적극적으로 목소리를 낼 수 있도록 충분히 보장하며, 그 의견이 실제 정책과 제도에 반영될 수 있도록 노력해야 한다. 국제사회와의 협력, 시민사회의 감시 및 참여, 그리고 정부의 책임 있는 이행이 유기적으로 작동할 때, 이번 심의가 남긴 최종견해는 비로소 한국 사회의 구조적 변화를 이끄는 촉매가 될 수 있을 것이다.

---

10) 위원회는 당사국이 다음 정기 보고서 준비와 본 최종견해의 이행 과정에서 인종차별 철폐를 위해 활동하는 시민사회단체들과 지속적으로 협의하고 대화를 확대할 것을 권고한 바 있다. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Combined twentieth to twenty-second periodic reports submitted by the Republic of Korea under article 9 of the Convention, due in 2022, CERD/C/KOR/CO/20-22 (7 October 2022), p.20(para 50).