



외국인 보호 제도 개선을 위한 이슈 브리프



이주민지원공익센터
감사와동행

서울 서초구 서초대로45길 20, 변호사교육문화관 3층 1-1호
TEL 02.537.5459 | FAX 02.6959.9976
www.gamdonglove.org | gamdong318@gmail.com



이주민지원공익센터
감사와동행



외국인 보호 제도 개선을 위한 이슈 브리프

본 이슈브리프는 재단법인 나은의 지원을 받아 제작되었습니다.
본 이슈브리프는 2019년 9월을 기준으로 작성되었습니다.

외국인 보호 제도란?

정의

출입국관리법 제2조(정의)

11. “보호”란 출입국관리공무원이 제46조제1항 각 호에 따른 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 또는 그 밖에 법무부장관이 지정하는 장소에 인치(引致)하고 수용하는 집행활동을 말한다.

간단히 보면, 형사 범죄를 저지른 자가 아니라 행정법인 출입국관리법을 위반하여 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인 보호시설에 인치하고 수용하도록 정한 제도가 바로 외국인 보호 제도입니다.

출입국관리법 제2조(정의)

12. “외국인보호실”이란 이 법에 따라 외국인을 보호할 목적으로 지방출입국·외국인관서에 설치한 장소를 말한다.
13. “외국인보호소”란 지방출입국·외국인관서 중 이 법에 따라 외국인을 보호할 목적으로 설치한 시설로서 대통령령으로 정하는 곳을 말한다.

현재 외국인보호소는 화성, 청주에 위치하고 있으며, 여수 출입국·외국인관서의 외국인보호실은 외국인보호소와 마찬가지로 규모로 운영되고 있습니다.

외국인 보호 제도는 구금 제도일까요?

“보호” ≠ “구금”?

국어사전을 찾아보면 ‘보호’란 ‘위험이나 곤란 따위가 미치지 아니하도록 잘 보살펴 돌봄’을 의미합니다. 하지만 출입국관리법이 이야기하는 외국인의 ‘보호’는 이러한 사전적 의미의 보호와는 큰 차이가 있습니다. 출입국관리법이 이야기하는 외국인의 ‘보호’란, 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호소 등의 장소에 인치하고 수용하는 집행활동이기 때문입니다.

● 외국인보호소에의 ‘보호’를 어떻게 번역하나요?

- 법제처에서는 ‘internment’로 번역(‘억류’로 해석 가능)
- 한국법제연구원은 ‘detention’으로 번역(‘구금’에 해당)

결국, 출입국관리법 상의 보호 제도는 우리가 일반적으로 이야기하는 ‘보호’와는 큰 차이가 있는, 외국인의 신체의 자유를 제한하는 집행입니다.

“보호” = “구금”!

그럼에도 불구하고 보호의 주체인 우리나라 법무부는, 강제퇴거명령을 받고 보호된 외국인들은 언제든지 출국이라는 선택을 할 수 있으므로 외국인 보호시설에는 ‘구금’이 존재하지 않는다는 이상한 입장을 고수해 왔습니다. 보호시설에서 제한되는 자유는 보편적 인간의 권리인 신체의 자유가 아니라 국민의 권리인 거주 이전의 자유에 불과하며, 외국인들은 국민이 아니므로 거주 이전의 자유가 보장되지 않는다는 것입니다. 즉, 국가가 공권력을 행사하여 신체의 자유를 제한하는 구금이 아니므로, 신체의 자유 구속 시 보장되어야 할 권리에 대하여 논할 필요도 없다고 봅니다.

하지만 보호되는 외국인들에게는 1인당 1.84 평방미터의 공간만이 주어지고, 이 외국인들은 보호시설 밖을 자유롭게 출입할 수 없으며, 운동, 면회 시간 등에 있어 수용시설과 마찬가지로 엄격한 규율을 강요 받습니다. **결국 현행 출입국관리법 상의 ‘보호’ 제도는 분명 실질적인 구금에 해당합니다.**

보호시설은 어떤 곳인가요?

보호시설의 모습

외국인 보호시설은 실질적으로 교도소와 다를 바가 없습니다. 높은 담장과 쇠창살로 이루어져 있으며, 곳곳에 CCTV가 설치되어 있습니다. 생활 반경과 생활 리듬 역시 엄격하게 통제되고, 정해진 시간에만 운동과 면회가 허용됩니다. 또한 외출은 원칙적으로 금지되며, 응급 상황에서의 외부 병원 방문이나 재판 출석 등 아주 예외적인 경우에만 외출이 허용됩니다. 그런데 이러한 외출 시에도, 보호된 외국인들은(범죄자가 아님에도) 수감 등의 계호 장비를 착용하고 계호 인력과 동행해야 합니다. 이와 같은 사정 때문에, 보호소에 있는 외국인들은 소송 수행이나 질병 치료 등 본인의 권리 구제와 건강을 위하여 필수적으로 해야 하는 것들에도 큰 어려움을 겪게 됩니다.



기한 없는 구금

출입국관리법 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제)

- ① 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있다.

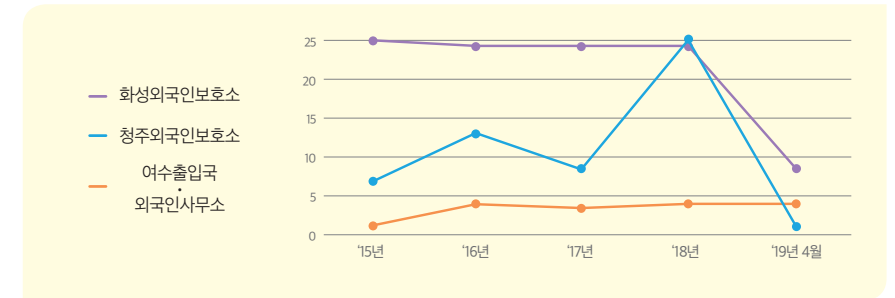
화성외국인보호소만 보더라도, 2017년도 보호 연인원은 58,029명에 달할 정도로 많은 수의 외국인들이 '보호'되고 있습니다. 그런데 출입국관리법에 따르면 외국인 보호 제도에는 기간의 제한이 없습니다. 즉, 무기한 구금이 가능합니다. 화성외국인보호소의 경우, 2018년 8월 기준 보호 인원 235명 중 2개월 이상 장기 보호 외국인은 34명이었습니다.

2016년 9월 통계를 기준으로 본다면, 전체 외국인보호소에서 1년 이상 보호 된 외국인은 30여 명에 달하며, 이중 무려 3년 이상 보호 된 외국인도 6명에 이릅니다. 단지 미등록 체류자라는 이유만으로, 사법부의 심사 없이 형사상 중대 범죄에 해당하는 형기만큼 구금되어 있는 것입니다.

아동의 구금

이러한 보호 제도 아래에서는 아동들도 자유롭지 못합니다. 현재 만 14세 미만의 아동은 원칙적으로 구금하지 않는다고는 하나, 만 14세 이상의 아동은 여전히 보호시설에 구금이 가능하며, 만 14세 미만의 경우라도 부모가 구금되는 경우 함께 구금될 수 있습니다.

2019. 4. 법무부에 대한 정보공개청구에 따르면, 2015년부터 2019년까지 지난 5년 간 전국 외국인보호소에 구금된 아동의 수는 아래 표와 같습니다.



이밖에 지난 5년 간 구금된 아동의 평균 구금기간은 7.7일이었고, 최장 구금기간은 140일이었습니다. 만 2세 여아가 약 50일 간 구금된 사례도 있습니다. 출입국관리법과 외국인보호규칙에 따라 아동의 경우 특별 조치가 이루어질 수 있다고는 하지만, 실제로는 언어와 국적이 전혀 다른 성인 외국인들과 함께 무작위로 같은 보호실에 배정되어 생활한 사례도 발견된 적이 있습니다.

제도 개선의 필요성

무기한 구금의 문제

출입국관리법 제63조에 따르면 강제퇴거명령을 받은 사람이 '송환할 수 있을 때까지' 보호시설에 보호할 수 있다고 하여, 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호 시 사실상 무기한 구금이 가능합니다. 이러한 예측 불가능한 구금은 심각한 심리적 스트레스를 야기합니다.

구금에 대한 심사 절차 부재의 문제

출입국관리법 제63조 등에 의하면, 강제퇴거명령을 받은 사람이라면 구금의 필요성에 대한 심사 없이도 바로 구금이 가능합니다. 보호 절차는 모두 출입국·외국인관서의 재량에 의해 진행되며, 사법부의 심사를 받을 수 있는 절차 등은 규정되어 있지 않습니다. 신체의 자유가 제한되는 구금에 대하여 그 요부를 심사 받을 기회를 얻지도 못하는 것입니다. 이 때문에 많은 경우 해당 외국인은 자신이 왜 보호소에 구금되는지 그 이유조차 제대로 이해하지 못하는 경우도 있습니다.

국가인권위원회 2005. 5. 23. <출입국관리법 일부 개정법률안>에 대한 의견표명

출입국관리법 상의 외국인 보호 업무가 출입국관리 분야의 행정작용이라 인정될 수 있을지라도, 실제 인신의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어 그 본질은 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하므로, 인신 관련 행정작용의 근거와 절차를 형사사법절차에 준하여 마련함이 바람직하다.

아동의 구금은 구금 기간이 길지 않더라도 아동의 신체적, 정신적 건강과 발달에 심각한 영향을 미칩니다. 보호소의 모든 시설과 음식, 일정 등은 모두 성인을 염두에 두고 제공 및 진행되기 때문에 아동의 건강과 성장에 악영향을 줄 수밖에 없습니다. 아동들은 짧은 구금에도 우울증, 식욕 부진, 불안장애, 불면증과 악몽에 시달리고, 심한 경우 PTSD나 자살 충동, 정신 이상에 이르기기도 합니다.

그렇다면 국제 기준은?

이러한 문제를 인식하여 국제 사회는 우리나라의 현행 외국인 보호제도가 실질적으로 신체의 자유를 제한하는 구금에 해당하며, 개선이 필요하다고 수 차례 권고하였습니다. 또한 국제 기준에 따르면 우리나라의 현행 외국인 보호제도는 신체의 자유를 제한하므로 실질적인 구금에 해당합니다.

유엔 자유권규약위원회의 자유권규약 제9조에 대한 일반논평 제35호

"이동의 자유 침해와 비교하여 더 좁은 공간에서 움직임을 더 심하게 제한하는 것으로 당연히 이주 구금 등의 행정 구금은 신체의 자유의 침해에 해당"(제5항)

"신체의 자유 제한이란 이동의 자유의 심각한 제한 형태로, 외국인을 강제송환이나 추방을 위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조의 신체의 자유의 제한, 즉 구금"(제60항)

유엔난민기구 역시 2013년 <구금에 관한 지침>을 통하여, 구금 또는 구금 연장 결정이 최소한의 절차적 보호 장치를 따라야 하며, 구금은 자의적이지 않아야 한다는 표준 지침을 제시한 바 있습니다.

유엔난민기구 <구금에 관한 지침>

"무기한 구금은 자의적이며 구금의 상한은 법으로 명시되어야 한다."(지침6)

"구금 또는 구금의 연장 결정은 최소한의 절차적 보호장치를 따라야 한다."(지침7)

"비호의 우선 처리를 포함하여, 아동을 구금에서 즉각 해제하고 다른 형태의 적절한 수용(accommodation) 시설에 배치하도록 모든 노력을 기울여야 한다."(지침9.2)

해외에서는 어떻게 하고 있을까요?

스웨덴

스웨덴에서의 합법적 체류 자격의 존재 여부 자체를 조사하는 경우 최장 48시간, 체류 권리 입증의 경우 최장 2주, (범죄 사유가 아닌 경우의) 강제퇴거명령 후 송환 대기의 경우 최장 2달까지만 구금이 가능합니다. 예외적인 사유가 있는 경우 구금 연장도 가능하지만, 이 경우에도 구금된 외국인이 협조를 거부하거나 필요 서류 송달이 지연되는 경우 등이 아니라면 총 구금 기간은 3달을 넘길 수 없습니다. 미성년자의 경우 72시간 이상 구금 금지가 원칙입니다.

독일

강제퇴거명령의 결정을 6주 이내에 하고, 집행은 원칙적으로 6개월 이내에 하도록 정하고 있습니다. 구금의 대안이 있을 경우 자의적인 구금은 허용되지 않습니다. 독일의 구금 대안 방안은 '거주법(Residence Act)'에 따라 정기적 보고, 여권 등 반납, 거주지 선정 및 제한, 보증금 지불, 전자 추적 장치 부착 등 매우 구체적인 조건이 제시됩니다.

네덜란드

구금 결정 이전 또는 직후에 해당 외국인에 대하여 의견 진술의 기회가 주어집니다. 또한 구금에 대한 사법 심사 제도가 법률(Aliens Act)에 의하여 갖추어져 있어, 판사가 일정 시간 내에 직접 그 적법성을 검토합니다.

이탈리아

판사가 48시간 이내에 구금의 적법성을 검토하여야 하며, 이후에도 60일마다 주기적으로 적법성을 심사하게 됩니다. 또한 최장 구금 기한은 18개월입니다.

어떤 방향으로 개선되어야 할까요?

구금에 대한 주기적 사법 심사

출입국관리법상 외국인 보호제도는 신체의 자유를 제한하는 제도로, 가장 기본적인 인권의 보호라는 측면에서 반드시 제한이 필요하며, 형사절차상의 구속에 준하는 것으로 다루어져야 합니다. 강제퇴거명령 집행을 위한 신병확보라는 목적과 신체의 자유 제한 간 비례의 원칙에 따른 심사를 위하여, 형사 구속의 필요성과 유사한 보호의 요건을 규정할 필요가 있는 것입니다.

한편 출입국관리법의 보호와 형사 구속 간에는 그 목적에 차이가 있습니다. 형사상 구속의 경우 신병 확보의 목적은 유죄의 형 집행을 위함입니다. 그러나 외국인의 보호의 경우 신병 확보의 목적은 강제퇴거명령 집행을 위함입니다. 형사상 범죄자를 처벌 및 격리하기 위한 것과 단순히 행정법을 위반한 외국인의 추방은 동일 선상에서 바라볼 수 없습니다. 따라서 출입국관리법 상 보호의 필요성을 심사할 때에는 피보호자의 임신, 아동, 병환 등 피보호자의 취약성도 함께 고려될 수 있을 것입니다.

구금 기간 상한의 설정

국제법과 국제 기준은 그 상한이 불명확한 예측 불가능한 구금은 그 자체로 '자의적 구금'이라 정의하고 있습니다. 따라서 행정적인 필요에 의한 보호 시에도, 행정의 편의만을 앞세운 무기한의 구금은 있어서는 안 됩니다. **일정한 기간 내에 송환될 가능성이 없거나 현저히 낮은 경우에는 구금을 해제하거나 구금의 대안을 모색해야 합니다.**

구금의 적법성에 대한 정기적 사법 심사

출입국관리법은 강제퇴거 대상자를 보호할 때, 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 법무부장관의 승인을 받도록 규정하고 있습니다. 하지만 이는 형식적인 절차일 뿐이며 중립적이고 객관적인 심사 절차는 존재하지 않습니다. 따라서 사법부를 통한 독립적이며 정기적인 심사가 필요합니다.



아동 구금의 원칙적 금지

우리나라가 가입된 유엔 아동권리협약은 이주아동의 구금을 금지하고 있습니다. 아동은 보호받아야 할 존재로서, 원칙적으로 구금하지 못하도록 정할 필요가 있습니다. 외국인보호소 구금을 경험한 아동들은 우울증, 불안증세에 시달리며 자살률도 일반 아동보다 훨씬 높습니다. 따라서 아동의 구금을 원칙적으로 금지하고, 부모와 동반한 아동의 경우 구금 시설의 아동에 대한 적합성과 아동의 가족결합권, 그리고 아동의 최상의 이익을 전부 고려하여야 합니다.

참고자료

- 국가인권위원회, <출입국관리법 일부개정법률안>에 대한 의견표명, 2005. 5. 23.
- 국가인권위원회, <출입국관리법 일부개정법률안>에 대한 의견표명, 2018. 7. 26.
- 법무부, <아동의 자유 박탈에 대한 정보공개청구정보 및 결정내역>, 2019. 5. 20.
- 유엔난민기구, <구금에 관한 지침>(2013)
- 유엔 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약) 위원회, <자유권 규약 제9조 '신체의 자유와 안전의 권리'에 관한 일반논평(제35호)>, 2014. 10. 28.
- AIDA: Asylum Information Database(<http://www.asylumineurope.org/>)