

국가인권위원회

침해구제제2위원회

결정

제 목 2018년도 외국인보호소 방문조사에 따른 권고

주 문

법무부장관에게, 외국인보호소의 보호외국인 인권 증진을 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 보호외국인에 대한 현재의 과도한 통제 위주 운영에서 자율성을 바탕으로 친인권적으로 운영되도록 외국인보호소 운영시스템을 변경하기 바람.
2. 외국인보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening) 와 장기수용 보호외국인에 대한 건강검진 실시와 실효성 확보를 위해, 그 기준과 검진결과 기록 및 통보 등을 위한 규정을 마련하여 시행하기 바람.
3. 외국인보호소에 장기 수용되어 있는 보호외국인에 대한 정신건강 증진을 위해 상시적 전문 심리상담 프로그램을 마련하여 운영하기 바람.
4. 난민인정 신청에 따른 심사·소송 절차 진행 등으로 보호외국인에 대한 퇴거명령 집행이라는 출입국행정구금의 목적이 일정 시일 내에 달성

되지 못할 것으로 예상되는 경우에는, 구금 대안적 방안을 적극 검토하여 시행하기 바람.

5. 외국인보호소 입소 시 보호소 생활 및 처해진 상황, 입소 후 진행 절차, 보호해제의 가능성과 절차 등에 대한 구체적 정보를 다국어영상 등으로 안내받을 수 있도록 표준화하여 제공하기 바람.

이 유

I. 권고배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 외국인보호소에 수용되어 있는 보호외국인의 인권실태를 점검하고 인권침해를 예방하기 위하여 「국가인권위원회법」 제24조에 따라 정기적으로 방문조사를 실시하고 있다.

2018년도는 출입국 행정구금으로 인해 신체의 자유가 박탈된 상태에 놓여있는 난민인정신청자 등 취약 보호외국인에 대한 인권 개선을 위하여 화성외국인 보호소 · 청주외국인보호소 · 여수출입국외국인청을 대상으로, 수용 환경과 법적 보호절차, 보호외국인에 대한 의료처우, 건강권에 초점을 두고 해당 시설에 대한 서면조사, 보호외국인 및 보호소직원의 심층면담과 시설 현장 조사 등을 실시하였다.

위원회는 위 방문조사 결과를 종합하여, 외국인보호소에 수용된 보호외국인의 건강권과 처우일반 등 문제에 대해 인권향상을 위한 개선조치가 필요하다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 개선을 권고하기로 하였다.

II. 관련규정

별지 기재와 같다.

III. 판 단

1. 보호외국인에 대한 과도한 통제 위주에서 자율성을 바탕으로 한 친인권적인 보호소 운영으로의 개선 필요

「시민적 정치적 권리에 관한 국제인권규약」 제10조 1항은 자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 처우되어야 함을 규정하고 있고, 「출입국관리법」에서는 외국인보호소를 강제퇴거의 집행, 신분확인 등을 위하여 단기 보호시설로 규정하고 있다.

면담조사 결과, 장기 수용되어 있는 보호외국인들은 대다수가 상실감과 무력감, 고립감을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다 보호외국인에 대한 처우와 관련, 운동시간 등을 제외하고는 종일 거실에서 갇혀 지내야 하는 현재의 통제위주 운영에서 탈피할 필요가 있다. 예컨대, 거실 밖 일정 구역 내에서라도 같은 언어로 소통할 수 있는 동료 보호외국인을 만날 수 있도록 보호소 내 보호외국인들에 대해 일정 수준 자율성이 주어지는 체제로의 전환의 필요할 것으로 보인다.

이에 대해 보호소 측은 안전문제 등을 이유로 보호소 시설 및 건물이 개량되는 것이 전제되지 않는 한 어렵다는 입장이다.

그러나 현재의 보호외국인에 대한 과도한 통제위주 수용 관리는 보호소 측의 관리상의 편의성을 우선하여 고려한 것으로, 최근 외국인 보호소 운영

의 국제적 흐름과는 많이 동떨어진 방식이라 할 수 있다. 유럽권역 외국인 보호소는 보호외국인들이 자신이 소지한 휴대전화 사용이 허용되며, 시설 내 일정 구역에서 자유로이 움직일 수 있는 것으로 보고되고 있으며, 또한 일본의 ‘시나가와’ 외국인보호소는 일과 중에 오전 오후 정해진 시간대에 보호소 내 일정구역 안에서 자유롭게 이동할 수 있어 복도 등에서 다른 동료 수용자들과 어울릴 수 있도록 운영되고 있다.

외국인보호소에 입소한 보호외국인들은 형사범이 아닌 출입국행정목적을 위해 구금되어 있는 만큼 종일 거실에 수용하고 있는 현재의 통제위주 운영에서 벗어나, 일정 시간 동안 제한된 구역 안에서 자유롭게 이동할 수 있도록 하는 등 보호외국인의 자율성 확대를 통한 인권 친화적 보호시설로의 전향적인 검토 및 개선운영이 필요할 것으로 판단된다.

2. 입소시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening)와 실효성 있는 건강검진 필요

외국인보호소 입소시 의료체크는 입소자가 아픈 곳이 있는지 확인하는 것 위주이고, 문진표는 한국어 중국어 영어로 자가 기입하도록 운영되고 있다. 그러나 집단 생활하는 보호외국인들 중에 누군가 보유하고 있을 수도 있는 전염성 질환에 대한 기초적 검사는 제대로 이루어지지 않아, 보호소 내 일상적 위생관리만으로 해결할 수 없는 부분에 대한 검토가 요구된다. 특히, 입소자들에 대한 면담조사 결과, 보호외국인이 입소 시 가지고 있는 질환, 전염병, 약물 중독 등에 대한 체크가 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다.

외국인보호소는 많은 인원을 한 공간 안에서 집단 수용하기 때문에 그

어느 곳 보다 집단 발병 가능한 질병의 관리가 요구되고, 「외국인보호규칙」 제22조(감염병자 및 정신질환자 처리)에 따르면 청장은 보호외국인이 감염병에 걸렸거나 걸렸다고 의심될 때에는 지체 없이 다른 보호외국인과 격리시킨 후 관할 보건소장에게 이를 알려야 하는바, 이러한 조치가 적절히 이루어지기 위해서는 입소 시 전염가능한 질병의 유무를 조사하고 체크할 수 있는 최소한의 절차를 만들어 시행해야 할 것이다.

특히 감염성 질환의 경우, 입소 시 자가 진단 체크리스트 작성 등으로 현재 상태를 우선적으로 파악하는 것이 필요하며, 입소 시 문진표 자가기입보다 신속한 의료체크를 위해, 예컨대 발열감지기로 입소자들 호흡기전염성(발열) 체크와 이상 발견시 즉각적인 의료처치를 할 수 있도록 해야 할 것이다.

「출입국관리법」 제56조의5(신체 등의 검사) 제1항의 규정은 그나마도 재량규정으로 되어 있고, 「외국인보호규칙」 제6조(신체와 소지품 검사) 제2항이 제대로 지켜지지 않아, 입소 시 기본적인 건강 상태가 체계적으로 확인되지 못하고 있다. 「외국인보호규칙」에 따라, 1개월 이상 보호하는 보호외국인에게 2개월마다 1회 이상 담당의사 또는 외부의사의 건강진단을 받게 하고 있으나 외부 병원 의료진이 자원봉사 차원에서 시행하는 건강검진의 경우, 병원 공식 문서가 아니라는 한계를 지니고 있다.

외국인보호소라는 폐쇄된 공간 내 집단생활로 야기될 수 있는 감염성 질환, 특히 결핵 간염 등에 대해서는 국가 감염병관리정책에 따른 예방과 발견, 치료 등이 동일하게 적용되어야 할 것이다. 다른 한편 외국인보호소는 보호외국인들이 단체로 좁은 장소에서 함께 생활하도록 되어 있고, 특히 현

재 불특정 다수의 성격 및 취약성을 지닌 미등록 외국인들에 대한 질병분포나 감염병 확인 등이 이루어지지 못하고 있는 점에서, 입소 시 감염병에 대한 기초적 선별검사는 비용효과성과 감염취약성을 고려하여 실효성 있게 이루어져야 할 것이다.

외국인보호소 입소 시 전염성 질환에 대한 기초적 선별검사(Screening)와 장기수용 보호외국인에 대한 건강검진을 실시하고 실효를 거둘 수 있도록, 그 기준과 검진결과 기록 및 통보 등을 위한 규정을 마련하여 시행하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

3. 보호외국인에 대한 정신건강 증진을 위한 상시적인 전문심리상담 프로그램 운영 필요

「경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조는 모든 사람이 도달 가능한 최상의 신체적 정신적 건강 수준을 향유할 권리가 있음을 규정하고 있다. 면담조사 결과, 보호외국인들은 대다수가 단속과정에서 겪은 트라우마와 보호소 내의 생활로 인한 답답함, 우울감, 불면증, 고립감 등을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 화성외국인보호소의 경우, 심리상담사는 기간제 근무가 만료되어 현재는 공석으로 남아 있으며, 다른 보호소들도 비슷한 상황으로 전문적인 심리상담이 제공되지 못하고 있다. 2018. 6. 30. 기준으로, 지난 1년 동안 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 여수출입국외국인청에 정신질환자 보호외국인 수가 각기 총 8명, 7명, 6명으로 확인되었고, 중증 질환자의 경우 외국인보호소와 정신병원 간의 연계가 용이하지 않은 실정이다.

물론 「출입국관리법」은 외국인보호소는 외국인의 신분확인이나 강제퇴거 집행을 위한 단기간 보호시설임을 규정하고 있으므로, 장기수용 보호외국인이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직할 것임은 분명하다. 그러나 보호외국인별 다양한 사유로 그 자체가 비인간적 처우에 해당할 수 있는 장기수용이 지속적으로 발생하고 있는 현실을 고려하면, 보호외국인 대부분이 호소하는 심리상태는 상담이나 적절한 개입이 없을 경우 문제가 커질 소지가 있다. 특히 정신질환 증상에 대해 진정제 투여 외에는 별다른 대책이 없고, 사실상 구금장소인 보호소 내 생활환경으로 인해 정신건강이 악화될 소지가 많다.

이러한 맥락에서, 장기 보호외국인의 심리상태 확인 등 전문 상담이 제공되어야 할 것이다. 지난 2017년에는 계약직 전문심리 상담사를 두고 보호외국인에 대한 심리 상담을 실시한 바가 있으며, 수용에 따른 심리적 고충을 해결하고 돌발행동 차단에 상당한 도움이 되는 것으로 확인되었으며, 이에 따라 3개 외국인보호소(의무과장) 모두 상시적인 심리상담 프로그램의 필요성을 인정하고 있다.

병적 상태의 선별이 가능한 임상심리사 또는 일반생활에 대한 고충상담을 담당하는 심리상담사 등 전문인력의 충원이나 외부 전문기관과의 연계를 통한 상시적 전문 심리상담 프로그램 마련 운영을 통해 보호외국인의 심리치료 수요에 대한 공백을 없애야 할 것이다. 이러한 전문심리 상담은 보호외국인들의 신속한 귀국 및 장기 보호외국인들의 안정적 귀국에 도움이 될 수 있는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

4. 난민신청 보호외국인 등에 대한 구금 대안적 방안의 적극적인 시행 필요

「출입국관리법」 제63조에 따른 보호는 강제퇴거명령의 집행을 확보하기 위한 행정구금으로 신체의 자유에 대한 가장 침해적인 방법인 인신구속을 수반하므로 기간, 대상 등에 있어 필요 최소한으로 제한되어야 한다. 따라서 난민신청자 등에 대한 강제퇴거명령의 집행여부가 확실하지 않거나 가까운 시일 내 집행될 수 없는 것으로 예상되거나 아동, 임산부, 환자 등 특별한 보호가 필요하여 인신구속으로 인한 부정적인 영향이 더욱 클 것으로 예상되는 사안에서는 「출입국관리법」 구금에 관한 결정을 할 때 고려하고, 구금에 대한 대안이나 대안적 구금 등과 같은 덜 침해적 방법 예컨대, 현행 「출입국관리법」 제68조에 따른 출국명령은 주거의 제한 등 조건을 붙일 수 있도록 하고 있으므로, 적극 활용해야 하고 또한 불가피하게 구금하는 경우 그로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 취하여 인권침해를 예방할 필요가 있다.

또한 일정 기간 이상 구금된 보호외국인의 경우 보호일시해제 등 현행법 상 절차를 통해 장기구금을 막아야 함에도, 보호일시해제 제도의 남용을 이유로 그 승인하는 비율이 낮고 난민인정신청 보호외국인에게 안내조차 되고 있지 않는 사례들이 면담조사로 확인되었다.

난민인정신청자 보호외국인이 난민인정 받는 사례들이 있음에도 보호소 측은 난민인정신청제도를 보호외국인이 남용한다고 단정 짓는 경향이 있는 것으로 보인다. 난민인정신청자 보호외국인의 경우, 절차적 보장이 주어져야 하고, 범죄혐의가 있거나 범죄행위로 기소된 이들을 구금하는 형사구금과 달리, 「출입국관리법」 하에서 장기구금 관련 사법적 심사장치가 미비한

점 등을 감안할 때, 난민인정신청자 보호외국인에 대한 지원과 권리보호가 미흡한 측면이 있다.

따라서 출입국행정구금으로 인한 보호외국인에 대한 기한 없는 구금지속에 대한 실효적인 구제방안 마련이 요구되며, 특히 보호외국인에 난민인정신청에 따른 심사·소송 절차의 진행 등으로 퇴거명령 집행이라는 출입국행정구금 목적이 일정 시일 내 달성되지 못할 것으로 예상되는 경우에는, 개별 사안의 구체적 타당성 등 출입국당국의 판단을 전제로, 구금 대안적인 방안을 적극 검토하여 시행하는 것이 필요하다.

5. 보호외국인에 대한 권리구제 절차 등 체계적 안내 및 정보제공 필요

면담조사 결과, 대체로 보호외국인들이 시설 자체에 대해 문제제기하는 경우는 드물고, 가장 어려운 점은 보호소에 수용된 상황 자체가 정신적으로 견디기 어렵다는 점을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 장기 보호외국인들 대다수가 정신적으로 심약해져 있는 사례들이 많이 확인되며, 이들 중 상당수 보호외국인은 자신이 왜 수용되었는지, 수용 후 절차가 어떻게 진행될지 잘 모르고 또한 의사소통의 어려움 때문에 답답함을 느끼고 있으며, 보호소 내 외국인의 난동 또는 고성을 지르는 사례들은 거의 대부분 이러한 상황과 연관된 것으로 확인되었다. 보호외국인들은 입소 및 수용 과정에서 절차에 대한 상세한 안내를 받고 싶다는 요구가 많으므로 이런 부분은 소통과 정보제공의 관점에서 체계적인 개선이 필요해 보인다.

여수출입국외국인청의 경우, 보호외국인 대상 다국어안내 영상을 만들어 입소 시 효과적으로 보호소 생활 및 이후 진행절차 등 구체적 정보를 제공

하고 있는 것으로 나타났다. 신체적, 심리적으로 불안한 상황의 보호외국인들은 보호소 생활 및 향후 진행절차 등에 대한 정보를 파악할 수 있을 것이다. 보호해제 절차 및 권리구체 절차 등에 대한 정보를 추가하여 다른 보호소들도 표준화하여 공통의 매뉴얼로 마련 운영하는 것이 필요할 것으로 보인다.

IV. 결 론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 16.

위 원 장 정 문 자

위 원 한 수 응

위 원 김 기 중



<별 지>

관련 규정

1. 「헌법」

제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리(生存權)를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

2. 「시민적 정치적 권리에 관한 국제인권규약」

제10조 1. 자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다.

3. 「경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제인권규약」

제12조 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

4. UN 「수용자 처우에 관한 최저기준규칙」(만델라규칙, 2015.12.17. 유엔총회 채택)

제1조 모든 수용자는 인간으로서 고유의 기품과 가치에 따라 존중 받고 처우 받아야 한다. (후략)

5. 외국인보호규칙 (법무부령 제872호)

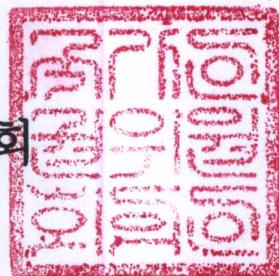
제3조 (수용시설로의 이용 금지)

누구든지 보호시설을 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 상의 수용자를 수용하는 시설로 이용하여서는 아니 된다.

위 정본입니다.

2019. 2. 12.

국가인권위원회



행정주사보 송하민 (인)

