

방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안

A Study on Fact-finding of Human Rights Situation Facing Detainees in Immigration Removal Centers by Visiting and Investigating, and Its Recommended Remedies

이 발 래*

Lee, Bal-Rae

목 차

- | | |
|-------------------------|----------------------------------|
| I. 머리말 | III. 방문조사를 통한 보호외국인의 실태 및 정책권고 |
| II. 외국인 체류 및 보호외국인의 장기화 | IV. 결론에 대신하여(정책권고의 의미와 사회적 영향평가) |

본 논문은 국가인권위원회법 제24조 규정에 따라 국가인권위원회는 매년 정기적으로 방문조사를 실시하고, 이러한 방문조사 결과에 따라 보호외국인의 인권실태를 파악하고 개선방안에 대하여 권고하고 있다.

본 논문에서 출입국관리법상 보호외국인의 법적 지위에 대하여 정리하고 있고, 현행법상 보호외국인의 기본적 인권이 침해될 가능성이 높은 점을 지적하고 있으며, 강제퇴거집행을 위하여 보호된 경우, 현행법상 송환이 가능할 때까지 무기한 보호가 가능하도록 하고 있음을 지적하고 있다.

그리고 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 여수출입국관리사무소의 보호시설을 점검하여 그 결과에 따라 보호거실의 쇠창살, 보호실내 이동, 보호소 내 사생활의 공간, 면

투고일 : 2016. 5. 1. / 심사외뢰일 : 2016. 5. 13. / 게재확정일 : 2016. 5. 26.

* 국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea

회 시 사생활 보호, 화장실 차폐시설에 대하여 원인을 분석하였으며, 인권취약계층으로서의 보호외국인에 대한 심사를 강화하고 새로운 형태의 보호시설에 대하여 검토하였다.

또한 보호외국인의 외부와의 교통할 수 있도록 면회 및 집필도구 지급, 그리고 전화, 인터넷을 통한 외부교통권, 의료서비스 접근권, 난민신청자의 보호기간, 공항만 대기실 등의 보호환경 조성 등에 대하여 분석 정리하였다. 마지막으로, 국가인권위원회의 보호외국인에 대한 정책권고의 의미와 사회적으로 어떠한 파급효과가 있는지에 대하여 평가하였다.

[주제어] 국가인권위원회, 방문조사, 보호외국인, 이주인권, 인권정책

I. 머리말

국가인권위원회는 외국인보호소에 보호되어 있는 외국인의 인권을 보호하기 위하여 국가인권위원회법 제24조(시설의 방문조사)에 근거하여 정기적으로 매년 방문조사를 실시하고 있다. 이를 통하여 외국인보호소의 시설을 인권친화적 환경으로 개선하고, 보호외국인의 권리와 처우를 향상하는데 그 목적을 두고 있다.

국가인권위원회법에서 명시하고 있는 주요 위원회의 기능 중 하나는 보호시설에서의 인권침해 사례를 조사하여 관련 기관에 대한 인권적 책임을 준수하고 이행하도록 권고하는 것이다. 이러한 측면에서 외국인보호소 방문조사는 외국인보호 관련 제도가 외국인의 인권을 증진하기 위한 국제 기준에 부합하는지, 보호시설 운영이 최소한의 인권을 존중하면서 운영되는지를 살펴보고 있다.

외국인보호소 방문조사는 보호소 환경, 보호소 내 개인위생, 보호외국인의 건강과 여가활동, 보호외국인의 권리구제 절차 등 보호외국인의 권리와 처우를 향상하기 위한 사항을 중점적으로 조사하여야 하고, 이를 통하여 보호외국인의 권리가 실효적으로 강화되도록 하여야 할 것이다. 국가인권위원회는 2007년 이후 매년 외국인보호시설의 시설문제, 보호외국인의 처우문제 등을 중심으로 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 여수출입국관리사무소 등 주요 외국인보호시설에 대한 방문조사를 시행하였다. 그리고 이러한 방문조사 결과를 반영하여 외국인보호시설의 보호외국인 처우문제에 대하여 관계 기관에 개선을 권고하였다. 이 중에서 어떤 것은 위원회의 권고 이후 시정된 것도 있지만, 아직 개선되지 않고 지속되고 있는 것도 있다.

최근 방문조사는 권고이후 시정되지 않은 것을 포함하여 시설환경 뿐만 아니라 난민법의 쟁점 사항인 공항만에서의 난민신청자의 권리보장 및 입산부, 아동 등 인권취약

계층에 대한 인권보호를 위한 목적으로 실시되어, 보호외국인의 인권증진과 보호시설의 환경을 인권·친화적으로 개선하는데 있다.

여기에서 2011년부터 2015년까지 5년간 방문조사 결과와 권고 결정을 토대로 보호외국인의 인권상황 실태를 파악해 보고, 이를 토대로 마련된 제도개선 권고의 의미를 검토해 봄으로써 보호외국인의 인권증진을 위한 실효성 있는 개선방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

II. 외국인 체류 및 보호외국인의 장기화

1. 외국인체류의 현황

1.1 체류외국인 200만시대의 도래

체류외국인 현황에 따르면, 2016년 4월 현재, 우리나라에는 총 1,972,580명의 외국인이 체류하고 있다. 2016년 4월말 현재 체류외국인은 1,972,580명으로 외국인등록자는 1,134,697명, 국내거소신고 외국국적동포는 335,006명, 단기체류외국인은 502,877명이다. 국적별로는 중국 1,000,138명(50.7%), 미국 147,906명(7.5%), 베트남 141,652명(7.2%), 태국 91,829명(4.7%), 필리핀 54,739명(2.8%) 등의 순이다.¹⁾

1.2 미등록 외국인의 지속적인 증가

불법체류외국인은 212,596명으로(2015년 6월 30일 현재) 작년 같은 시기의 187,340명보다 13.5%(25,256명) 증가하였다. 자격별로는 사증면제(B-1) 26.5%, 비전문취업(E-9) 23.4%, 단기방문(C-3) 21.7%, 관광통과(B-2) 8.1% 등의 순이다. 연령별로는 30대 32.9%, 40대 27.2%, 20대 21.8%, 50대 10.1% 등의 순으로 20대에서 40대의 불법체류자가 전체의 81.8%를 차지하고 있다.²⁾

불법체류자는 2003년 고용허가제의 실시를 위한 합법화 조치로 일시 감소한 것을

1) 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책통계월보, 2016년 4월호

2) 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책통계월보, 2015년 6월호

제외하고는 지속적으로 증가하고 있다. 앞으로도 불법체류자는 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 여기에서 불법체류자는 결국 강제퇴거대상자가 될 뿐만 아니라 강제 퇴거를 위한 보호대상자이기도 하다.

2. 강제퇴거 및 외국인의 보호

2.1 보호외국인의 지위

우리 헌법상 기본권의 주체는 원칙적으로 국민으로 한정하고 있다. 그럼에도 불구하고 대다수의 학자들은 기본권의 성질에 따라 자연권성 성격을 갖는 경우 외국인도 일정한 범위 내에서 기본권의 주체가 된다고 한다.³⁾ 대표적으로 인간의 존엄성과 행복추구권, 생명권, 신체불가침권, 신체의 자유, 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 예술의 자유 등과 같이 국가이전의 자유의 영역에 있어서는 외국인도 국민과 마찬가지로 기본권을 향유하는 것으로 해석되고 있다.⁴⁾ 더군다나 인권의 개념을 포괄적으로 이해한다면 외국인이 국민과 다르게 취급될 여지가 더욱 줄어드는 것이고, 이러한 헌법해석을 전제로 논의를 한다면 외국인보호소 내의 보호외국인의 인권보호를 위한 보호소 내 처우와 권리구제 등에 관한 문제를 개선하는 정책제안이 가능할 것이라 보여진다.⁵⁾

출입국관리법에 의하면 외국인보호소나 보호실에서 보호 중인 외국인은 출입국관리법 위반사실이 확인되지 않았거나 행정처분인 강제퇴거의 대상이며, 도주할 염려가 있는 경우에 법관이 발부한 영장이 아닌 출입국관리사무소장 등이 발부한 보호명령서에 의하여 일정한 지배하에 보호되고 있는 자이다.⁶⁾ 피보호자의 법적 지위에 근거할 때, 보호외국인이 행형법 상의 수형자나 미결수용자보다 기본권을 더 제한받을 합리적 이유가 없으며, 보호외국인의 기본적 인권은 최대한 보장되어야 한다.⁷⁾ 외국인보호소나 보호실에 보호되고 있는 사람을 처우원칙 또는 기준에 관하여는 여러 문서가 있지만 UN 피구금자보호원칙에 중요한 원칙을 제시하고 있다.⁸⁾

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2016, 927쪽; 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2016, 229-231쪽; 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 329-330쪽; 한수웅, 헌법학, 법문사, 2016, 394-395쪽; 허영, 헌법과 헌법이론, 박영사, 2015, 406-410쪽.

4) 전광석, 앞의 책, 234-235쪽; 정종섭, 앞의 책, 330쪽; 한수웅, 앞의 책, 395-396쪽.

5) 최유경, “방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안에 대한 토론편”, 외국인 인권의 현황과 문제점, 건국대학교 법학연구소 국내학술대회, 2016.1.22.

6) 국가인권위원회 상임위원회, 출입국관리법 중 개정법률 안에 대한 의견표명, 2004.10.8.

7) 국가인권위원회 상임위원회, 위의 의견표명.

일반적으로 사람을 구속하기 위해서는 법관이 발부한 영장을 제시하여야 하지만, 출입국관리법상의 외국인 보호에는 이러한 절차가 마련되어 있지 않다는 점이다. 여기서 보호라는 용어를 사용하고 있으나 사실상 법관의 통제를 전혀 받지 않는 구금, 구속을 의미하며, 이러한 점에서 보호외국인의 인권을 침해할 가능성이 존재한다.⁹⁾¹⁰⁾

2.2 외국인보호의 법적 성격

여기에서 출입국관리법 상 보호란 출입국관리공무원이 강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 또는 그밖에 법무부장관이 지정하는 장소에 인치(引致)하고 수용하는 집행활동을 말한다. 즉, 일반적인 용어의 사용례¹¹⁾와 달리, 출입국관리법 상의 보호는 외국인을 강제퇴거 시키기 위한 중간단계로서 인신을 구속하고 확보하는 수단이지 외국인을 보호(protect)하는 수단은 아니고, 국익을 보호하기 위해서 외국인의 거주이전을 제한하는 조치이다. 그러다 보니 보호외국인의 인권이 침해될 가능성이 높은 것이다. 그러나 외국인보호규칙 제3조에서 수용시설로 이용하는 것을 금하고 있는 바와 같이 보호외국인은 구금 중인 외국인 또는 형집행 중인 외국인보다는 덜 제한적이어야 할 것이다. 하지만, 강제퇴거 대상 외국인의 경우에도 단순한 행정의무위반의 경우도 있으나 중대한 행정의무위반이나 형사처벌의 대상이 될 수 있는 의무 위반도 존재하며, 중대한 국익에 위해를 초래할 수 있는 행위의 경우도 존재하므로 모든 보호 대상 외국인에 대해서 동일한 기준을 대비하기는 어려울 것이다.¹²⁾ 또한 보호조치는 기본적 속성이 거주이전의 자유를 박탈하는 강제력을 가지는 인신 구속조치이며 권력적 사실행위이며 행정처분인 경우

8) 국가인권위원회, 출입국분야 인권교육 교재, 2009.12, 128쪽.

9) 국가인권위원회, 위의 교재, 127쪽.

10) “외국인보호소 내의 피보호외국인들이 최소한 국내 수행자들의 건강권 정도는 보장 받아야 하며, 이주 노동자들에 대한 건강검진이 강제퇴거 대상자를 선별하기 위한 목적이 아니라 그들의 건강을 위해 실시되어야 하며, 응급치료와 관련하여 보증인을 세우는 것을 금지하여야 할 것이다”. 이희성, “이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안”, 다문화사회를 위한 정책적 제언, 한국비교공법학회·국가인권위원회, 2010, 166-167쪽.

11) [명사] 사람을 강제로 끌어내거나 끌어 들임.

12) 보호외국인의 기본권제한이 미결수용수나 형집행 중인 국민의 기본권제한 보다 큰 경우도 존재할 수 있으며, 그 구별기준과 결정은 광범위한 입법형성의 재량이 있다는 주장도 있다. 김성배, “방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안에 대한 토론문”, 외국인 인권의 현황과 문제점, 건국대학교 법학연구소 국내 학술대회, 2016.1.22. 참조.

도 존재할 것이다. 결국 우리 출입국관리법상 ‘보호’는 보호(protect)가 아니라 구금이나 억류(detention)로 읽혀질 수밖에 없을 것이다.¹³⁾

출입국관리법 규정에 따르면 외국인 ‘보호’는 ① 외국인이 강제퇴거 대상자에 해당한다고 의심되는 상당한 이유가 있고 도주의 우려가 있는 경우 강제퇴거 대상자에 해당하느냐를 조사하기 위한 신체의 자유 제한, ② 강제퇴거명령을 받은 외국인에 대한 강제퇴거의 집행이 불가능한 경우 그것이 가능할 때까지 행하여지는 신체의 자유에 대한 제한으로 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 현행법상 외국인보호의 법적 성격은 행정법상 권력적 행정행위로서의 행정처분이라고 볼 수 있고, 형법상 구금이 아닌 출입국행정절차의 한 부분으로 광범위한 재량이 허용되고 있는 것이 문제가 될 것이다.¹⁴⁾

가령 보호 대상 외국인은 법관이 발부한 영장에 의하지 않고 출입국관리사무소장 등이 발부한 보호명령서에 의해 일정한 기간 보호시설에 보호되고, 그나마도 보호명령서나 긴급보호서나 미란다 원칙 등을 고지 받지 못하고 있다든지, 억류 그 자체 또는 절차가 위헌·위법인 경우 억류를 중단하거나 해제하는 절차, 사후 구제수단 등은 법률상 공백이라 해도 과언이 아닌 것으로 보인다.¹⁵⁾

뿐만 아니라 보호기간의 개시 이후에도 법원이나 혹은 제3의 독립적인 기관에 의해 보호의 적절성을 판단하는 절차가 전혀 마련되어 있지 않다. 나아가 기간의 연장(또는 계속) 사유가 법정되어 있지 않을 뿐 아니라 강제퇴거명령이 불가능한 사유가 있는지에 여부에 관한 판단만 이루어지고 있다. 제도의 운영 현황을 보면 이들 보호외국인이 소송중이거나 난민신청을 한 경우 등과 같은 경우에는 사실상 장기간 보호시설에 머물러야 하는 상황이 발생하고 있다. 보호소 내에서도 거주·이전의 자유는 물론, 사생활의 보호, 일조권, 운동권, 건강권(의료권) 등이 상당 부분 제한받고 있음을 감안한다면 사실상 영장 없는 구금에 준하는 상태에 놓이게 되는 것은 부정하기 어려워 보인다.¹⁶⁾

2.3 강제퇴거를 위한 보호기간

강제퇴거를 위한 외국인의 보호기간에 관한 문제점을 들 수 있다. 출입국관리법 제52조 제1항에 따르면, 출입국관리공무원은 강제퇴거의 사유가 있다고 의심할 만한 상당한

13) 김성배, 위의 토론문 참조.

14) 최유경, 앞의 토론문 참조.

15) 최유경, 위의 토론문 참조.

16) 최유경, 위의 토론문 참조.

이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우에 보호명령 또는 긴급보호의 절차를 거쳐 그 외국인을 보호할 수 있다. 보호된 외국인의 강제퇴거 대상자 여부를 심사·결정하기 위한 보호기간은 10일 이내로 하지만, 부득이한 사유가 있으면 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장의 허가를 받아 10일을 초과하지 아니하는 범위에서 한 차례만 연장할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 강제퇴거를 위한 외국인 보호기간은 10일이고, 최장 20일을 넘을 수 없도록 되어 있으나, 출입국관리소장 등은 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 때에는 송환이 가능할 때까지 그를 외국인보호소 등에 보호할 수 있다(법 제63조 제1항).¹⁷⁾ 즉, 출입국관리법상 외국인 보호는 강제퇴거의 해당여부를 조사하는 기간 및 강제퇴거절차를 마칠 때까지 행해질 수 있다.

현행 출입국관리법 상의 보호는 신체의 자유를 제한하는 사실상 구금의 성격을 지니는 행정작용으로서 보호의 상한선이 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 보호시설 내의 이동을 상당하게 제약하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 외국인보호소에서의 보호는 강제퇴거의 집행을 위한 신변확보를 위한 최소한의 신체의 자유에 제한되어야 한다.¹⁹⁾

2.4 보호외국인의 보호기간

위와 같이 출입국관리법 제63조 제1항 규정에 따르면 외국인관서의 장 등은 강제퇴거명령을 받은 자가 송환이 가능할 때까지 외국인보호소 등에 보호할 수 있다. 그러면 보호외국인이 어느 정도 보호되어 있어야 장기보호외국인이라고 할 것인가. 출입국관리법 제63조 제2항에 따르면 외국인관서의 장 등이 보호외국인을 보호할 때 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 있을 뿐이다.

외국인보호소에 보호되어 있는 외국인들은 평균적으로 10여일 보호되었다가 자신의 출신국으로 퇴거조치 된다. 그러나 강제퇴거명령취소소송, 난민신청 및 불인정취소소송, 임금체불, 귀국 시 피해발생 우려 등을 이유로 장기간 보호되는 외국인들이 최근 들어 증가하고 있다.²⁰⁾

17) 이상윤, “외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안”, 다문화사회를 위한 정책적 제언, 한국비교공법학회·국가인권위원회, 2010.11, 13쪽.

18) 국가인권위원회, 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정, 2013.11.19.

19) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3.

20) 법무부 인권국은 매해 국가인권정책기본계획과 이행현황에 관한 보고서를 취합하여 공개하고 있는데, 외국인 장기 보호 방지대책에 관해서는 별다른 문제없이 ‘정상 추진’하고 있는 것으로 간략히 보고하고 있을 뿐이며, 지속적인 외국인 장기 보호 방지 대책 등은 충분하게 이루어지고 있지 못한 것으로 보인다. 그러나 보호외국인

장기보호 외국인의 사유 중에는 소송상의 이유와 비소송상의 이유로 분류할 수 있을 것이며, 형사소송의 경우에는 소송상의 이유라고 하더라도 다른 소송과는 분리할 필요가 있을 것이다. 체불임금미해결의 경우는 국가가 적극적으로 개입하고 출국경비 없는 경우와 여권미소지등의 경우에도 행정기관의 개입이 필요할 것으로 판단된다.²¹⁾

외국인관서의 장 등은 보호외국인 가운데 중환자 등 보호자체가 원천적으로 불가능하다든지 강제퇴거명령을 받은 자의 정상 등을 참작하여 본인의 신청을 받아 보호의 일시 해제를 할 수 있다. 출입국관리법 제65조 제2항은 외국인관서의 장 등은 보호시설에 보호되어 있는 강제퇴거대상자가 객관적 사정에 의해서 그 송환이 명백히 불가능하게 된 경우에 주거 및 행동범위 제한, 호출 시 출두의무, 기타 필요하다고 인정되는 조건을 붙여 해당 보호외국인의 보호를 일시해제 할 수 있다고 규정하고 있다.

출입국관리법 제63조 제1항 규정에 따르면, 외국인관서의 장 등은 강제퇴거명령을 받은 사람을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 그를 보호시설에 보호할 수 있다고 하여 ‘강제퇴거집행을 위한 보호’의 경우에는 보호할 수 있는 기간을 특정하고 있지 않다.

그런데 최근 헌법재판소의 출입국관리법상 강제퇴거대상자에 대한 보호 사건(2013헌바196 결정)의 재판관 김창중, 재판관 안창호의 다수의견에 대한 보충의견에서는 외국인에 대한 부당한 장기 구금의 사례가 발생하지 않게 하기 위하여는 우리 실정에 맞는 합리적 기간을 보호기간의 상한으로 설정하고, 그 기간 안에 출입국·난민 관련 절차가 신속하게 진행될 수 있도록 제도를 정비하는 한편, 보호기간이 3개월을 넘는 경우 연장할 지에 대한 판단을 사법부가 심사하여 결정하도록 함으로써 외국인의 인권보호에 진일보한 입법정책을 택하는 것이 바람직할 것이라고 입법개선의 필요성을 피력하였다.²²⁾

그리고 위 사건 재판관 이정미 등의 반대의견에서 기간의 상한이 정해져 있지 않은 보호는 피보호자로 하여금 자신이 언제 풀려날지 전혀 예측할 수 없게 한다는 점에서 그 자체로 심각한 정신적 압박감을 가져올 수 있기 때문에 피해의 최소성에 반하고,

의 경우야 말로 사생활의 비밀과 자유가 보장되는 독거실과 특별보호실, 면회실, 차폐시설, CCTV 개선을 비롯해, 냉·난방 시설, 침구, 의복·신발, 급식, 청소·위생 등 건강권과 의료권의 보장, 도서, 우편 및 통신 교환, 전화, 인터넷 사용, 면회실 개선 및 종교의 자유 등 전방위적인 영역에 인권 감수성을 요구하고 있는 것으로 보인다.

21) 김성배, 앞의 토론문 참조.

22) 헌법재판소 2016. 4. 28. 2013헌바196 결정 : 출입국관리법상 강제퇴거대상자에 대한 보호 사건, <<http://www.ccourt.go.kr/cckhome/comm/event/eventSearchTotalInfo.do?changeEventNo=2013%ED%97%8C%EB%B0%94196&viewType=3&searchType=1>>.

기간의 제한 없는 보호로 피보호자가 받는 불이익은 매우 중대하므로, 법익 균형성을 충족하지 못하기 때문에 신체의 자유를 침해한 것이라는 의견을 제시하였고,²³⁾ 출입국 관리법상의 외국인 보호는 형사절차상 ‘체포 또는 구속’에 준하는 것으로서 외국인의 신체의 자유를 박탈하는 것이므로, 검사의 신청, 판사의 발부라는 엄격한 영장주의는 아니더라도, 적어도 출입국관리공무원이 아닌 객관적·중립적 지위에 있는 자가 그 인신구속의 타당성을 심사할 수 있는 장치가 있어야 한다. 그런데 현재 출입국관리법상 보호제도는 보호의 개시, 연장 단계에서 제3의 독립된 중립적 기관이나 사법기관이 전혀 관여하고 있지 않고, 보호의 적법성을 담보하기 위한 실질적인 통제절차로서 보기 어렵기 때문에 적법절차원칙에 위반된다는 의견을 제시하였다.²⁴⁾

III. 방문조사를 통한 보호외국인의 실태 및 정책권고

1. 보호시설 개선

국가인권위원회는 2011년 보호거실을 비롯한 외국인보호시설의 과도한 쇠창살 구조를 개선하고, 보호시설 내에서의 보호외국인의 활동의 자유를 확대하는 등으로 보호시설의 구조와 운영을 인권친화적으로 개선할 것을, 2012년 사생활의 내밀한 영역이 노출되지 않도록 사생활 보호공간을 보호실 내에 설치 할 것을, 2013년 외국인보호시설의 면회실을 사생활 비밀의 자유가 침해받지 않도록 개선할 것을 권고하였다. 그리고 용변시 신체노출 방지 차원에서 화장실 차폐시설을 개선할 것을, 2013년 부산출입국관리사무소 보호실의 화장실 차폐시설을 개선할 것을, 2014년 화장실 차폐시설 개선을 통해 프라이버시를 보호할 것을 권고하였다. 또한 2014년과 2015년 아동, 임산부, 환자 등 인권취약계층에 대한 심사기능을 강화하고, 새로운 형태의 보호시설을 검토할 것을 권고하였다.

23) 헌법재판소, 2016. 4. 28. 2013헌바196 결정.

24) 헌법재판소, 2016. 4. 28. 2013헌바196 결정.

1.1 보호거실(쇠창살) 구조개선

외국인보호소는 강제퇴거 결정이 내린 외국인을 잠시 보호하는 시설로 구금시설이 아니다. 그럼에도 이주인권단체를 중심으로 외국인보호시설이 구금시설처럼 운영되고 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 비판의 배경에는 외국인보호소의 운영규정이 보호시설이라고 하기에는 너무 까다롭고 통제적이라는 점도 있다. 그리고 구금시설이라고 지적받는 대표적 요인으로는 보호거실이 쇠창살로 이루어져 있다는 점을 들 수 있다. 보호동 층 입구가 철 구조물로 되어 있고, 외벽으로 통하는 복도의 창문에 쇠창살이 되어 있는 등 탈출을 예방할 수 있는 장치가 있음에도, 개별거실 전면부가 쇠창살로 되어 있다.

따라서 보호외국인이 형사범이 아니라 체류 기간을 초과한 행정 사범이라는 점을 고려하여 구금시설이라는 부정적 이미지를 유발하는 쇠창살로 된 구조물을 견고하면서도 심리적 거부감이 적은 소재의 구조물로 대체할 필요가 있다.

1.2 보호실 내 보호외국인 이동(활동)의 자유 확대

현재 외국인보호소에 보호되어 있는 외국인은 운동, 동감프로그램, 종교활동 시간을 제외하면 개별 거실에서의 출입이 엄격히 제한되어 있다. 공식적으로 낮에는 침구류를 모두 정리해야 하고, 자리에 누워 있을 수도 없다. 외국인보호소의 운영 목적과 행정사범이라는 보호외국인의 성격에서 보면 이동(활동)의 자유가 과도하게 제한되어 있다고 할 수 있다.²⁵⁾

따라서 외국인보호시설의 보호외국인이 보호시설 내에서 운동, 종교, 독서 등의 활동을 보다 자유롭게 할 수 있도록 보호시설 내에서의 보호외국인의 이동은 최대한 범위로 허용될 필요가 있다.

25) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3. 국가인권위원회는 2007년 외국인보호시설 방문조사 결과에 기초하여 이러한 문제를 지적하고, 보호외국인의 이동의 자유를 보장하는 차원에서 정해진 규칙 내에서 그들이 외국인보호소 시설에서 보다 자유롭게 이동할 수 있도록 할 필요가 있다는 취지의 개선권고를 한 바 있다.

1.3 개인 사생활 공간 보호실 내 설치

보호시설 내 모든 설치물은 인간의 존엄성을 유지할 수 있도록 설치되어야 한다. 현재 외국인보호소는 안전상의 이유로 보호외국인의 신변처리 등의 내밀한 개인의 일상 생활도 노출되어 있는 것으로 조사되었다.²⁶⁾

보호소에 설치된 CCTV는 보호외국인의 예상치 못한 자살·자해를 예방하는 효과가 있으나, 샤워실을 제외한 보호외국인의 모든 일상생활이 CCTV를 통하여 관찰되고 있다. 이를 해소하기 위하여 보호외국인이 옷을 갈아입을 수 있는 정도 등 최소한의 사생활 보호를 위한 커튼막 등의 방식으로 일정한 공간을 보호실 내에 마련할 필요가 있다.

1.4 외국인보호시설의 면회실을 사생활 비밀의 자유가 침해받지 않도록 개선

2013년 방문조사 결과, 인천공항출입국관리사무소의 보호실 내 면회실은 보호외국인이 외부 면회자와 면담할 시, 개방된 상태에서 의사소통할 수 있는 구조로 되어 있었으며, 제주도출입국관리사무소의 보호실은 자체 면회실이 마련되어 있지 않은 것으로 조사되어,²⁷⁾ 보호외국인이 사생활 비밀의 자유가 침해받지 않도록 관련 시설의 개선이 필요하다고 판단된다.

1.5 화장실 차폐시설 개선

외국인보호소 화장실의 경우 차폐시설이 불충분하여 개인의 프라이버시를 보호하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다. 보호소의 화장실 차폐시설이 불충분하여 사용과정에서 신체부위가 다른 외국인에게 관찰되어지거나, 화장실 내의 문이 개방되어 용변을 볼 때마다 수치심을 느낄 수 있을 정도로 개방되어 있다.²⁸⁾

외국인보호시설 화장실의 차폐시설이 불충분하여 프라이버시를 보호하는 데 어려움이 있는 것이 지난 2013년 외국인보호시설 방문조사에 이어 이번 2014년도 방문조사에서도 다시 확인되었다. 특히, 화성외국인보호소 및 청주외국인보호소 화장실의 경우 용변

26) 국가인권위원회, “2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2012.12, 88쪽.

27) 국가인권위원회, “2013년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2013.12, 42쪽.

28) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 141쪽; 국가인권위원회, “2013년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2013.12, 43-44쪽.

을 볼 때 소리와 냄새가 공동 샤워실 방향으로 직접 유출될 수 있고, 옷을 벗거나 입는 과정에서 둔부 이하가 다른 보호외국인에게 노출될 수 있는 구조이다.²⁹⁾

따라서 외국인보호소의 보호원칙에도 부합되지 않는 화장실의 개방정도는 신체부위의 노출과 냄새의 직접적 유출을 막고 용변을 보는 자로 하여금 타인으로부터 관찰되고 있다는 느낌을 보다 덜 가질 수 있는 공간으로 변경하여 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있도록 해야 한다.

1.6 인권취약계층에 대한 심사기능 강화 및 새로운 형태의 보호시설 검토

외국인에 대한 보호조치는 강제퇴거의 집행, 신분 확인 등을 위하여 구금시설 형태의 외국인보호시설에서 이루어지고 있다. 이는 출입국관리법 제51조에 근거하여 도주 또는 도주의 위험성을 전제로 한 것이지만, 외국인보호시설에 보호되어 있는 외국인들 중에는 아동, 임신부, 환자, 임금체불 구제신청자 및 난민신청자 등 다양한 상황에 처한 인권 취약 계층이 많다. 이러한 상황을 고려할 때, 일괄적으로 도주의 위험성을 전제로 구금하여 보호하는 것이 인권기준에 부합하는 합리적 조치인가에 대하여 검토가 필요할 것이다.

외국인보호시설에 수용된 보호외국인은 실질적으로 보호소장이 정하는 계획표에 따라 생활해야 하며, 기본적으로 매주 3회 1시간의 운동, 동감 프로그램, 종교 활동 시간을 제외하면 개별 거실 밖으로 출입하는 것이 제한된다.

이는 보호외국인의 정신적·신체적 기능에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 환경이며, 이로 인해 보호외국인은 외국인보호시설에 대하여 출국준비를 위한 일시적인 보호 장소로 인식하기보다는 구금되어 있다는 심리적 압박감을 갖게 된다. 현재 외국인보호시설은 범죄에 의한 구금 조치 및 출입국관리법 위반에 따른 행정적 보호가 명확하게 구분되었다고 보기 어려운 상태이다.

따라서 아동, 임신부, 환자, 난민신청자 등 취약한 인권상황에 처해 있는 보호외국인의 인권을 증진하기 위해서는 다양한 형태의 외국인보호시설을 운영하는 것이 필요하다.³⁰⁾

29) 국가인권위원회, “2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 61쪽.

30) 우리나라와 대조적으로 호주는 보호외국인의 다양한 개별적 상황을 고려하여, 보안수준에 따라 4가지 형태의 외국인보호시설을 운영하고 있다. 외국인의 신분 등이 정확히 파악되지 않아 보안을 강화해서 운영하고 있는 출입국구금센터(Immigration Detention Center), 아동이 포함된 외국인 가족 등의 보호를 위한 출입국거주 시설(Immigration Residential Housing), 지역사회로의 이동 등 단기간 보호를 위한 시설인 출입국단기보호시설

이를 위해 출입국관리법 제52조(외국인을 보호할 수 있는 장소는 외국인보호실, 외국인 보호소 또는 그밖에 법무부장관이 지정하는 장소로 한다.)에 근거하여, 인권취약계층을 적극 보호할 수 있는 시설의 다양화에 대한 검토가 필요하다.

2. 외부교통권

국가인권위원회는 2011년 면회 기회 확대, 집필도구 지급 개선 등 보호외국인의 외부 교통권 보장을 강화할 것을, 2013년 보호외국인이 전화로 외부와 교통할 수 있는 권리를 보장할 것을, 2014년과 2015년 이메일 등 인터넷을 통하여 외부와 교통할 수 있는 권리를 보장할 것을 권고하였다.

2.1 면회 및 집필도구 지급 개선

외국인보호규칙 제33조, 제34조에 따르면 면회는 일반면회와 특별면회로 구분되는데, 소장은 면회신청 자격이 있는 사람이 보호외국인에 대하여 면회를 신청한 경우 준수사항을 알리고 면회하게 하여야 하고, 면회시간 30분 이내, 동일한 보호외국인 1일 1회 면회, 보호외국인의 1일 2회 면회를 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 외국인보호시설의 장은 보호외국인의 국적이나 시민권이 속하는 국가의 영사, 보호외국인의 변호인인 변호사, 보호외국인의 진정사건을 맡은 국가인권위원회의 위원 및 직원 등으로부터 보호외국인에 대한 면회신청을 받은 때에는 근무시간 내에서는 면회시간을 제한하지 아니한다고 규정하고 있다.

외국인보호소는 부부, 부자 등 가족이 보호되어 있는 경우 본인들이 원하면 가족 면회를 시켜준다고 하지만, 정작 보호외국인들은 면회가 가능한지를 제대로 통보받지 못하여 위원회 방문조사 시 남편이 출국하기 전에 만나게 해달라고 요청하는 경우도 있었다. 출국일자를 정확히 알지 못하는 가운데 출국을 대기하는 보호외국인의 처지를 감안하여 가족을 비롯한 지인들과의 면회시간을 보다 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 그리고 가족이 함께 보호될 경우 그들 간의 면회가 가능하다는 점을 충실히 고지하고 면회가 이루어져서 출국을 준비할 수 있도록 할 필요가 있다.

(Immigration Transit Accomodation) 및 특별한 보호가 필요한 외국인을 지원하기 위한 대안적 구금시설 (Alternative Places of Detention)이 있다.

2.2 집필 도구

집필을 위한 도구로는 방마다 한 자루씩의 펜이 지급되고, 종이는 요청 시 A4 용지 또는 작은 메모지를 지급하고 있다. 그런데, 보호실 벽면(특히 전화기 근처)과 대출받은 책자의 낙서를 보면 집필을 위한 종이지급이 제한되고 있음을 알 수 있다. 보호외국인의 자유로운 집필을 위한 권리를 보장하는 차원에서 펜과 노트를 지급할 필요가 있다.

2.3 전화로 외부와 교통할 수 있는 권리 보장

공중전화 사용실적 낮다는 이유로 전화기 설치를 하지 않은 것³¹⁾은 보호외국인이 외부와 교통할 수 있는 유일한 수단을 원천적으로 차단한 것으로서, 이는 유엔 피구금자 보호원칙 제19조에서 제시하고 있는 외부와의 교통권을 제한할 합리적인 사유에 포함되지 않을 뿐만 아니라, 보호외국인의 전화사용을 금지하여야 할 만한 공익상의 필요도 발견되지 않는다.

따라서 외국인보호시설에 전화기가 설치되지 않아 외부와 교통을 제한하는 것은 보호외국인에 대한 통신의 자유를 침해하는 것이므로 이에 대한 관련 대책이 마련되어야 할 것이다.

2.4 인터넷을 통하여 외부와 교통할 수 있는 권리 보장

2014년 방문조사 결과, 조사대상 보호 외국인의 64.3%는 보호실에서의 인터넷 사용을 희망하는 것으로 나타났고, 특히, 한국어로 듣기와 말하기가 모두 미숙한 보호 외국인이 인터넷을 통한 외부교통에 대한 기대를 높게 나타냈다(82.8%).³²⁾ 즉, 외국인보호시설에서 보호외국인이 인터넷을 통하여 외부 또는 출신국의 가족·친지와 교통하기를 원하고 있는 것이다.³³⁾

외국인보호시설은 범죄 행위에 의하여 구금되는 시설이 아니므로 이메일 등 인터넷을

31) 국가인권위원회, “2013년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2013.12, 43쪽. 제주출입국관리사무소 및 김해공항출입국관리사무소의 보호실은 보호외국인의 공중전화 사용실적이 적다는 이유로 전화기 설치를 하지 않았다.

32) 국가인권위원회, “2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 60쪽.

33) 국가인권위원회, 위의 결과보고서, 40쪽, 60쪽.

통한 외부와의 소통을 차단해서는 안 되며, 오히려 보호 외국인이 이메일 등을 사용할 수 있게 되면 출국준비가 신속하게 이루어 질 수 있다는 점에서도 특정 시간대에 인터넷 사용이 가능하도록 프로그램을 마련하는 방식으로 보호외국인에게 인터넷 접근권을 보장하는 것이 바람직하다.³⁴⁾

3. 의료서비스 및 건강권

국가인권위원회는 보호외국인의 의료서비스 접근권을 강화하기 위하여 2011년, 2012년, 2014년 보호외국인 방문조사 결과를 토대로 기본적 의료인력 배치 등 보호외국인의 의료서비스 접근권을 강화하고 장기 보호외국인의 실질적 정기검진을 강화할 것을, 2014년 보호외국인의 정신건강을 위한 관련 프로그램을 도입할 것, 2015년 장기보호 외국인에 대하여 운동시간 확대가 필요하다고 의견을 표명하였다.

국가인권위원회는 2011년 보호외국인에게 지급하는 의복, 침구, 슬리퍼 등의 물품에 대한 세탁과 소독 등 위생처리를 강화할 것과 보호외국인의 운동시간 확대 방안을 강구할 것을 권고하였다.

3.1 의료서비스 접근권³⁵⁾

보호외국인은 적절한 수준의 보건의료서비스를 지원받아야 한다. 이를 위해서 외국인 보호소는 보호외국인의 보건의료 필요와 수요를 정기적으로 확인해야 할 필요가 있다.

화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 여수출입국관리사무소의 경우, 보호소별로 약간의 차이는 있지만 대체적으로 의료인력은 통상 의사 2명, 간호사 1명, 사무원 1명이 근무하고 있다. 의료설비로는 진료실, 처치실, 약제실, 심전도기기 1개, 소독기(Autoclave) 2개, 간단한 봉합기구, 자동약포장기 1개 등이 있었다. 별도의 병사(환자입원 병동)의 개념이 없으며, 환자의 경우 각자 자신의 거실에서 생활하고 있다.³⁶⁾

34) 우리나라 교정시설에서는 수형자가 컴퓨터를 통하여 가족과 접견할 수 있는 ‘인터넷 화상접견’ 서비스까지 가능한 상태이다. 스웨덴 및 호주 외국인보호소는 보호외국인을 위한 컴퓨터실을 갖추고 있다. 국가인권위원회, 외국인보호시설 개선방안에 대한 의견표명, 2016.4.12. 참고.

35) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3; 외국인보호시설 보호외국인의 인권개선 방안 권고 결정, 2012.11.29; 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정, 2014.11.25.

36) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 161-162쪽.

보호소에서의 환자진료는 월요일, 목요일 등 일정한 날짜를 정해 의사가 진료를 하고 있고 그 외 진료를 원하는 사람이 있는 경우 수시로 진료를 한다. 외부진료는 본인부담을 원칙으로 하고 본인이 돈이 없을 경우는 국비로 처리한다.³⁷⁾

2014년도 방문조사 결과 청주외국인보호소의 경우 현재 간호인력이 배치되어 있지 않았는데, 이는 2012년도 외국인보호시설 방문조사 시 지적된 문제임에도 개선이 되지 않은 부분이고, 또한, 여수출입국관리사무소의 경우 조사 당시 의사가 공석이었다.³⁸⁾

이에 모든 형태의 억류·구금 하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙 제24조 및 제25조, UN 피구금자처우기본규칙 제62조, 외국인보호규칙 제22조에 따라 보호외국인에 대하여 격리, 사용한 물품 등의 소독, 외부 의료기관에의 이송 등의 조치와 보호외국인 건강상담 등의 업무를 효과적으로 하기 위해서는 청주외국인보호소 간호인력 및 여수출입국관리사무소의 전문의료 인력 공석 상태를 빠른 시일 내에 개선할 필요가 있다 할 것이다. 이에 대한 권고를 적극 수용하여 현재는 공석인 의료인력이 보강되었다.

다만, 장기보호외국인의 경우, 신체적, 정신적으로 제한받을 수밖에 없는 외국인보호 시설에서 장기간 머물 수밖에 없다. 채광, 통풍, 환기 등이 충분하지 않은 거실환경에서 생활하다 보면 신체적 건강을 유지하기 어려울 수 있다. 그리고 다수가 함께 기거하는데서 오는 심리적 불안정과 여러 가지 규제 하에서 생활하다보면 정신적 건강에 문제가 생길 수 있다. 따라서 1개월 이상 장기체류하는 보호외국인을 대상으로 정기적으로 신체적, 정신적 건강상태를 점검할 필요가 있으나,³⁹⁾ 현재 보호기간에 따라 별도의 의료서비스가 제공되는 것 같지는 않다.

3.2 정신건강⁴⁰⁾

외국인보호시설에 수용된 보호외국인의 외부 정신과 진료 현황을 조사한 결과, 우울증, 정신분열증, 특이행동, 알콜중독, 자해, 자살 충동에 따른 정신병원 입원 치료 기록 등이 확인되었고, 보호외국인을 대상으로 실시한 면담조사에서도 10명 중 4명가량 (41.7%)이 보호시설에서 스트레스 등으로 정신적 불안함을 경험하였다고 응답하였으며,

37) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 162-163쪽.

38) 국가인권위원회, “2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 92-93쪽; 국가인권위원회, “2014 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 63쪽.

39) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3.

40) 국가인권위원회, 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정, 2014.11.25.

이러한 정신적 불안함은 보호시설 체류기간이 길수록 높게 나타났다.⁴¹⁾

방문조사에 참여한 심리치료사의 전문적 의견에 따르면, 화성 및 청주 외국인보호소의 보호외국인 중 2/3가 임상적인 개입이 필요할 정도의 우울증이 발견되었으며, 극심한 불안상태에 있는 보호외국인도 21%로 나타났다. 따라서 보호소에서 빈번하게 발생 할 수 있는 ‘히스테리성 신경증’ 및 ‘과호흡증후군’ 사례들을 예방적 차원에서 접근하고, 보호외국인의 신체적, 정신적 건강을 지속적으로 유지하기 위해서는 보호외국인의 실질적 운동시간을 단계적으로 확대할 필요가 있다고 판단된다.⁴²⁾

외국인보호시설에 수용된 보호외국인의 정신건강을 위해서는 주기적인 건강진단서비스, 정신적·심리적 문제 최소화를 위한 심리학적 치료프로그램 또는 임상의학적 치료프로그램을 도입하거나, 보호시설 내 직원들을 위하여 정신과적 돌발상황에 대한 대응방안 등을 마련할 필요가 있다 할 것이다.

정신건강서비스는 해당 분야 전문가의 검토 하에 이루어져야 하고, 정신건강의 서비스의 초점은 보호외국인에 맞출 수 있는 있도록 정신장애인 보호와 정신보건의료 향상을 위한 UN의 원칙에서 제시하고 있으나, 보호시설 내에서 보호외국인의 정신과적 돌발상황에 대한 대응원칙 또는 매뉴얼 등이 마련되어 있지 않는 현실을 고려하여 위 프로그램을 개발하고 이행하기 위한 예산과 인력을 확보해야 할 것이다.

3.3 운동 및 위생처리 강화

외국인보호소 별로 약간의 차이는 있지만 대체적으로 보호외국인은 대부분의 시간을 보호실에서 생활해야 하는 보호외국인들에게 외부에 나가 운동을 할 수 있는 시간은 매우 소중한 의미를 지니고 있다. 외국인보호소 별로 약간의 차이는 있지만 외국인보호소는 보호외국인들에게 일주일에 2회 각 30분간 운동시간을 제공하고 있다.

위원회의 2015년도 방문조사 결과에서도 보호소별로 다소 편차는 있지만 주 2~3회에 걸쳐 1회에 평균 30분 정도로 총 1시간~1시간 30분 정도 운동시간을 허가하고 있는데, 보호외국인에 대한 설문조사 결과 48.6%는 운동시간이 부족하다고 답변하였다.⁴³⁾

외국인보호규칙 제26조와 UN 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙 제21조에 따라

41) 국가인권위원회, “2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 57쪽.

42) 국가인권위원회, “2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2012.12, 79-80쪽.

43) 국가인권위원회, “2015 외국인보호시설 방문조사 결과 보고서”, 2015.12, 29-30쪽.

모든 보호외국인에게 날씨가 허락하는 한 매일 적어도 1시간의 적당한 실외운동을 하도록 해야 할 것이다.⁴⁴⁾

외국인보호소 입소과정에서 신체검사 후에는 지급받는 슬리퍼의 보관과 위생 상태를 개선할 필요가 있다. 슬리퍼는 세탁이나 소독이 되지 않은 채 계속해서 사용되어 파손되거나 오염되는 등 관리 및 위생상태가 매우 열악하였다. 이로 인해서 무좀이 생겼다고 호소하는 보호외국인도 있었다.⁴⁵⁾

모든 보호외국인은 보호복을 착용해야한다. 보호복은 하절기용(반팔, 반바지)과 동절기용(긴팔, 긴바지)이 있다. 보호복은 땀이 잘 흡수되지 않고 통풍이 안 되는 합성섬유로 되어 있어서 여름철 의복 재질로는 적합하지 못하므로 추후 보호복 교체 시 천 재질에 대한 고려도 요구된다.⁴⁶⁾

침구는 매트리스 한 장과 베개, 담요가 3장 지급된다. 일반적으로 담요는 퇴소 시 반환되며 새로이 입소한 보호 외국인에게는 세탁된 새 침구류가 제공된다. 매트리스는 거의 세탁을 하지 못하고 있다. 매트리스는 3단으로 되어 있는데 커버를 벗기기가 어렵고 속지는 스펀지로 되어 있어서 내·외부 세탁이 거의 불가능한 상태이다. 보호외국인 중에는 여름철 비가 많이 오고 습한 날이 지속되는 날에는 매트리스에서 심한 악취가 날뿐만 아니라 눅눅해서 수면을 취하기 어려울 때도 있다고 호소한다. 별이 좋은 날 주기적으로 실외에다 널어서 말리기만 해도 훨씬 더 위생적일 것으로 보인다.⁴⁷⁾

외국인보호규칙 제15조, 보호외국인의의류및침구의제식등에관한규칙에 따라 지급되는 실내복, 환자복 같은 특수복, 이불·담요·베개·매트리스 등 침구, 고무신·운동화·슬리퍼 등 신발을 세탁하고 소독하여 위생처리가 될 수 있어야 할 것이다.⁴⁸⁾

4. 난민

국가인권위원회는 2011년 난민신청에 대한 안내를 강화하고, 장기구급자와 가족동반 보호외국인, 특히 아동의 보호를 위한 대책을 강화할 것을, 2013년 보호시설에 수용된

44) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인의 인권개선 방안 권고 결정, 2012.11.29; 국가인권위원회, 외국인보호시설 개선방안에 대한 의견표명, 2016.4.12.

45) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 137쪽.

46) 국가인권위원회, 위의 보고서, 143쪽.

47) 국가인권위원회, 위의 보고서, 144쪽.

48) 국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3.

난민신청자의 보호기간을 단축할 수 있는 합리적인 대책을 마련할 것을, 2013년 난민법상의 난민대기실이 설치되어 있지 않은 공항만에서 난민신청자의 인권이 침해되지 않도록 적절한 대책을 마련할 것을, 2014년 난민법 등을 포함한 보호외국인의 권리구제 절차에 대한 정보제공을 강화할 것을 권고하였다.

4.1 난민신청 안내

난민 신청은 세계인권선언, 난민의 지위에 관한 국제협약 등에 명시된 기본권임에도 난민신청과 그 절차에 대한 안내 부족과 난민신청자에 대한 적절한 조치 미흡으로 보호외국인에 대한 난민신청이 충실히 보장되지 못하는 것으로 파악되었다.⁴⁹⁾ 이러한 문제를 개선하기 위해서는 난민신청 방법과 난민지위인정절차 등 난민 관련 안내문을 거실에 게시할 필요가 있다. 그 안내문에 외국인의 난민 관련 업무를 담당하고 있는 유엔난민기구(UNHCR) 한국대표부의 연락처를 공지할 필요가 있다.

그리고 보호외국인이 난민의사를 표명하면 난민 지원업무 담당자에게 정확히 전달되어 그 사람이 효과적으로 지원을 받을 수 있도록 하는 방안이 강화될 필요가 있다. 아래 첨부하는 법무부의 난민인정 신청 절차 등 안내를 참조해서 안내문 문안을 마련할 수 있을 것이다.

4.2 난민신청자 보호기간

난민신청자가 외국인 보호소에 보호되는 경우, 현재는 보호 외에 다른 대안이 없어서 난민지위 신청에 대한 모든 심사 절차를 거치는 기간 동안 보호외국인에 대한 장기간 보호되는 상황이 발생한다. 난민신청자를 비롯해 불가피한 사유로 외국인보호소에 장기간 보호되고 있는 사람들은 해당 시설의 운영과 설비 등의 여건상 정신적, 신체적 건강을 유지하기가 어렵다.⁵⁰⁾ 따라서 이러한 외국인들을 위한 별도의 대안시설이 마련될 필요가 있다.

출입국당국의 강제퇴거 명령을 받은 외국인이 보호시설에 체류하는 기간은 인도적 차원에서 중요한 의미를 지니고 있기 때문에 가능한 그 기간은 짧을수록 좋다고 할

49) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 163-164쪽.

50) 국가인권위원회, 위의 보고서, 164-165쪽.

수 있다. 그리고 해당 외국인이 본국으로 귀국할 경우 예상되는 정치적, 종교적 탄압 등의 이유로 출국을 거부할 경우 이들을 장기간 보호하는 것이 인도적 차원에서 바람직하지 않을 것이므로 그 사유에 대한 객관적 검토에 기초하여 보호의 일시해제 조치를 검토·적용하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

4.3 난민신청자의 보호 기간 단축 대책

일반적으로 법무부로 부터 난민인정이 불허되면, 난민신청자들은 사법부의 판단을 구하는 소송을 제기하기도 한다. 이러한 난민소송은 장기간 소요되며, 1심이나 2심에서 승소판결을 받았어도 대법원의 최종확정 판결을 받지 않았기 때문에 외국인보호시설에서 최종 결정을 기다리는 경우가 발생한다.

2012년도 위원회의 방문조사에 참여한 심리치료사 및 의사의 의견에 따르면, 외국인 보호시설에서의 외국인은 임상적 개입이 필요할 정도의 우울증 뿐만 아니라 극심한 불안상태에 있는 사례도 발견되며, 의학적 치료가 필요한 ‘히스테리성 신경증’ 및 ‘과호흡 증후군’이 빈번하게 발생한다고 한다.⁵¹⁾

따라서 외국인보호시설에서 난민인정 결정을 기다리는 외국인에 대하여는 난민신청 심사결정을 신속히 진행될 수 있는 방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 또한 사법부의 소송과정(1심 또는 2심)에서 난민인정사유가 인정된 난민신청자에 대해서는 난민인정이 최종적(대법원)으로 결론나지 않더라도, 신체의 자유를 제한하는 보호조치 외의 수단을 마련하여 보호의 장기화를 방지할 대책이 필요하다고 판단된다.

4.4 출입국향에 난민대기실 설치

2013년 7월부터 제정 시행되고 있는 난민법에는 외국인이 우리나라 출입국향에 도착하여 난민신청을 할 수 있는 근거가 마련되었으며, 이 경우 관할 출입국관리사무소장 또는 출장소장은 7일의 범위에서 신청자를 출입국향의 일정한 장소에 머무르게 하면서 난민인정 심사 회부를 결정하도록 되어 있다.

따라서 난민대기실이 없는 출입국향에서 난민신청자가 난민신청을 접수할 경우에 대비한 적절한 거소지원 대책을 마련하여 난민신청자의 권리와 처우를 보장할 필요가

51) 국가인권위원회, “2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2012.12, 91쪽.

있다.

4.5 난민법 등을 포함한 보호외국인의 권리구제 절차 정보제공 강화

보호외국인은 외부와의 정보접근 제한, 의사소통의 어려움, 관련 법률지식의 부족 등으로 합리적인 결정을 하는 데 한계를 가질 수 있고, 이에 따라 개인의 권리구제 절차가 종료되기 이전에 출국할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 그러나 방문조사 결과, 보호외국인 10명 중 3명(30.4%)만이 난민신청의 권리를 인지하는 것으로 나타났으며, 특히, 청주외국인보호소의 경우 난민신청 절차 등에 대한 안내문이 없는 것으로 확인되어 이를 개선할 필요가 있다.⁵²⁾

4.6 아동 보호

외국인보호규칙 제4조 제2항은 소장은 보호외국인이 14세 미만의 어린이를 부양하고 있고 보호외국인 외에는 그 어린이를 부양하고자 하는 자가 없는 때에 한하여 그 어린이가 보호대상이 아닌 경우에도 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있다. 다만, 3세 미만의 어린이는 보호외국인 외에 그 어린이를 부양하고자 하는 자가 있는 경우에도 그 친부모인 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 소장의 허가를 받은 어린이에게는 이 규칙에서 정한 급여를 할 수 있으며, 보호시설 안에서 생활하는 동안 보호시설의 안전과 질서유지를 위하여 일정한 행동을 제한할 수 있다. 이 경우 그 행동제한은 필요한 최소한의 범위 안에서 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

2011년 방문조사 기간 중 난민신청자 자녀의 보호 사례가 발견되었다. 당시 방문조사단의 관심과 지적이 있었고, 이후 아동과 그 모자는 쉼터로 옮겨졌다. 이처럼 비호를 신청한 미성년자를 정해지지 않은 기간 동안 외국인보호소에 보호한 법무부의 결정은 대한민국이 가입한 아동의 권리에 관한 국제협약 제37조에 위반될 사안이다.⁵³⁾ 2011년 10월 6일 아동권리위원회는 제58차 정기보고서 최종견해를 통해서 심각한 우려를 표한 바 있다. 난민과 비호신청자, 미동반 아동을 적절치 않은 시설에 구금하고, 구금기간에

52) 국가인권위원회, “2014 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 10쪽, 59쪽.

53) 국가인권위원회, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12, 165쪽.

대한 법정 기한 및 심사가 부재한 상황에 대한 심각한 우려를 표명하고 난민과 비호 신청자, 미등록 아동에 대한 구금의 자제를 촉구한바 있다.⁵⁴⁾

5. 취약계층

국가인권위원회는 2013년 임신부 등 인권취약 대상자를 고려한 보호 환경을 조성할 것과 아동과 관련된 모든 행정적 조치는 아동이익 최우선의 원칙을 고려할 것을 권고하였다.

5.1 아동이익 최우선 원칙 고려

2014년 방문조사를 통하여 2013년 1월 1일부터 2014년 4월 30일까지 외국인보호시설에 만18세 미만 아동이 보호조치 된 현황을 확인한 결과, 화성외국인보호소에 29명, 청주외국인보호소에 9명, 여수출입국관리사무소에 3명이 있는 것으로 확인되었다.⁵⁵⁾

이중 베트남 출신의 부모와 함께 입소한 유아(2013년생)가 3개월가량 보호조치 된 사례가 있었다. 이에 출입국 당국은 해당 유아의 부모 모두 출입국관리법 위반으로 단속되어 보호조치 되었는데, 유아를 별도로 위탁할 시설이나 임시 보호할 친지 등이 없어 유아가 부모와 함께 외국인보호시설에 입소된 것이라고 설명하였지만, 이는 아동의 권리에 관한 협약 제2조 및 제3조 위반으로 향후 아동을 외국인보호시설에 보호하지 않고도 충분히 출입국관리행정의 목적을 달성할 수 있는 대책이 마련되어야 할 것이다.

5.2 임신부 등 인권취약 대상자를 고려한 보호 환경 조성

2013년도 외국인보호시설 방문조사에서는 임신상태의 보호외국인이 보호 조치된 사례가 부산출입국관리사무소 및 여수출입국관리사무소에서 발견되었다.⁵⁶⁾

임신상태는 초기부터 출산 후까지 특별히 의료적 조치를 포함한 관리가 필요한 과정이며, 고른 영양의 섭취, 충분한 수면, 출산 전까지의 꾸준한 운동, 정신적 안정 등이

54) UN 아동권리위원회 제58차 정기보고서 최종견해.

55) 국가인권위원회, “2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12, 56쪽.

56) 국가인권위원회, “2013년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2013.12, 40쪽.

필요하다. 이와 관련하여 유엔난민기구의 구금 가이드라인 제58조에서는 임신과 육아 중인 여성에 대하여 특별한 보호의 필요성을 강조하고 있으며 이들에 대한 구금을 금지하도록 권고하고 있으나, 출입국관리법에는 이러한 임신상태의 여성의 취약성을 고려한 특별한 규정이 마련되어 있지 않은 상태이다.

따라서 임신 중인 여성에 대해서는 체류자격에 상관없이 이들의 취약성을 적극 고려하여 물리적, 심리적 안정 상태에서 생활할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 이를 위해 임신 중의 여성에 대해서는 가급적 보호시설에서의 구금을 지양하고, 불가피하게 보호시설 내에 구금하더라도 특별한 보호대책 마련이 필요하다.

6. 권리구제 등 안내 강화

그 밖의 국가인권위원회는 2011년 보호외국인에 대한 외국인보호시설 생활규정과 권리, 이의신청과 진정제기, 산업재해 보상신청, 고충처리상담(소송수행·임금체불·전세보증금 등)에 대한 다국어 안내를 강화할 것과 관련 시설 개선 및 이용 기회 확대 등 운동, 종교, 여가활동을 충분히 보장할 것을 권고했다.

국가인권위원회는 2012년 보호외국인 ‘권리구제 및 생활안내서’를 보호실 내부에 상시 비치할 것, 고용노동부 고객상담센터 안내문을 보호실 내부에 부착할 것, 도서목록표를 보호실 내부에 비치할 것을 권고하였고, 보호외국인에게 형사소송법상의 권리가 보장될 수 있도록 지원할 것을 권고하였다.

IV. 결론에 대신하여(정책권고의 의미와 사회적 영향평가)

1. 정책권고의 의미

국가인권위원회의 매년 정기적인 방문조사 결과를 통하여, 그동안의 보호외국인에 대한 권고 등의 이행여부 점검 등 보호외국인의 인권보호 증진을 위해 감시와 통제에 나섬 기여했다고 볼 수 있다.

방문조사를 통하여 국가인권위원회가 보호외국인에 대하여 그 동안 했던 제도개선 권고는 개인 사생활 공간의 설치, 화장실 차폐시설 개선, 새로운 형태의 보호시설 검토,

외부교통권 개선으로 면회 및 집필도구 지급 개선, 집필 도구 지급, 전화와 인터넷을 통한 외부교통권 보장, 의료서비스 접근권 보장, 정신건강 보장, 운동 및 위생처리 강화, 난민신청 안내, 난민신청자의 보호 기간 단축 대축, 공항만에 난민대기실 설치, 권리구제 절차 정보제공 강화, 아동이익 최우선 원칙 고려, 임신부 등 인권취약 대상자를 고려한 보호 환경 조성 등에 대한 지적을 한 것이다.

이러한 국가인권위원회의 외국인보호소에 대한 제도개선 권고는 매년 정기적으로 외국인보호소를 정례적으로 조사하여 그 조사결과에 따라 직접 국가기관에 권고했다는 점을 높이 평가 받을 것이다. 외국인보호소의 보호외국인이 처해 있는 상황을 직접 파악하여 보호외국인을 바라보는 시각의 변화와 방향을 제시한 것은 보호외국인의 인권보호 증진을 위해 의미 있는 것이라 보여진다. 특히 화장실 차폐시설 개선, 보호외국인의 의료서비스 접근, 아동 및 임신부 등 취약계층의 보호환경 개선 등은 그 동안 꾸준히 제기되어 왔던 다양한 학계 전문가 및 현장의 요구가 수용된 것으로, 보호외국인의 인권이 우리 헌법정신 뿐만 아니라 국제기준에 부합되는 계기를 마련했다는 점에서 그 의미가 있겠다.

이러한 제도개선 권고는 행정기관의 재량에 속하는 사항이라 하더라도 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙 등 국제인권기준에 부합하는 권한행사를 하도록 권고한 것으로 보인다.

다만, 아직도 보호외국인의 장기보호 문제, 이메일 등 외부교통권, 대안적 형태의 보호시설 설립 등은 아직도 개선되어야 할 것으로 지적되고 있다.

향후 외국인보호소의 보호업무를 하는 출입국관리공무원은 유엔 난민기구에서 국제인권기준에 따른 난민신청자의 구금을 안내하기 위하여 제시한 외국인보호소의 가이드라인⁵⁷⁾과 외국인보호소를 모니터링 하는 실무적인 방법을 제시한 외국인보호소의 실무매뉴얼을 통한 모니터링 등⁵⁸⁾을 참고할 필요가 있을 것이다.

2. 사회적 영향 평가

국가인권위원회의 권고나 의견표명은 구체적인 정책 수립, 법령의 제정이나 법령 제정의 억제, 문제점의 보완, 그리고 인권 문제에 대한 사회적 논의의 확산과 공권력

57) UNHCR, *Detention Guidelines*, The UN Refugee Agency, 2012.

58) UNHCR, *MONITORING IMMIGRATION DETENTION Practical Manual*, The UN Refugee Agency, 2014.

기관의 인권의식의 제고로 이어져, 과거 국가권력에 의한 인권침해, 과거부터 그리고 현재까지 지속되거나 현재부터 인권침해적 현상이나 조치가 행해지려는 공권력 작용으로부터 국민의 인권을 보호하려는 파수꾼의 역할을 수행하고 있다.⁵⁹⁾

국가인권위원회의 보호외국인에 대한 권고가 정부(법무부)에 의하여 제대로 반영되지 않고 있다는 측면도 있다. 국가인권위원회의 보호외국인에 대한 권고는 정부(법무부)의 적극적인 참여 없이는 구체화되기 어렵고 또 국가인권위원회가 강조하는 사회적 소수자로서의 보호외국인의 인권보호 특히 대안적 형태의 시설개선은 다른 권고내용과 달리 예산상의 뒷받침이 없이는 사실상 그 실효성을 기대하기 어렵다는 점이 있다. 국가인권위원회는 권고와 의견표명의 기능에 국한되어 있다 하더라도 권고가 이행되지 않을 때는 지속적 반복적으로 권고하고 정부와 협의를 통하여 보호외국인의 인권침해를 예방하고 구제하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

국가인권위원회가 보호외국인의 제도개선 권고를 한 이후, 언론의 반응은 적극적이라 보여지지 않고 있는 등 보호외국인의 인권개선을 위한 제도개선 권고를 통하여 한국사회가 안고 있는 인권침해나 차별행위 문제에 큰 영향을 미쳤다고는 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고 이러한 국가인권위원회의 방문조사에 따른 권고와 사후 점검, 그리고 이를 토대로 정부(법무부)의 전향적인 수용검토의 태도에 비추어 봤을 때, 보호외국인의 방문조사를 통한 제도개선 권고는 지속적으로 이어져야 할 것으로 보인다.

59) 조홍석 외, “국가인권위원회 결정 분석·평가 및 전망”, 국가인권위원회, 2011.9, 267쪽.

참고문헌

1. 단행본

국가인권위원회, 출입국분야 인권교육 교재, 2009.12.

성낙인, 헌법학, 법문사, 2016.

전광석, 한국헌법론, 집현재, 2016.

정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016.

한수웅, 헌법학, 법문사, 2016.

허영, 헌법과 헌법이론, 박영사, 2015.

2. 자료집 및 보고서

국가인권위원회 상임위원회, 출입국관리법 중 개정법률안에 대한 의견표명, 2004.10.8.

국가인권위원회, 외국인보호시설 보호외국인의 인권개선 방안 권고 결정, 2012.11.29.

_____, “2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2011.12.

_____, “2012년 외국인보호소 방문조사 결과보고서”, 2012.12.

_____, “2013년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2013.12.

_____, “2014년 외국인보호시설 방문조사 결과보고서”, 2014.12.

_____, “2015 외국인보호시설 방문조사 결과 보고서”, 2015.12.

_____, 외국인보호시설 보호외국인 인권개선 방안 권고 결정, 2011.11.3.

_____, 외국인보호시설 보호외국인의 인권개선 방안 권고 결정, 2012.11.29.

_____, 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정,
2013.11.19.

_____, 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정,
2014.11.25.

_____, 보호외국인의 인권증진을 위한 외국인보호시설 개선 방안 권고 결정,
2014.11.25.

_____, 외국인보호시설 개선방안에 대한 의견표명, 2016.4.12.

김성배, “방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안에 대한 토론문”, 외국인

- 인권의 현황과 문제점, 건국대학교 법학연구소 국내학술대회, 2016.1.22. 참조.
- 이상윤, “외국인체류 및 난민·무국적자에 관한 법제의 문제점과 개선방안”, 다문화사회
를 위한 정책적 제언, 한국비교공법학회·국가인권위원회, 2010.11, 13쪽.
- 이희성, “이주노동자의 권리보호를 위한 관련법제 개선방안”, 다문화사회를 위한 정책적
제언, 한국비교공법학회·국가인권위원회, 2010, 166~167쪽.
- 조홍석/김배원/김수연/김해원, “국가인권위원회 결정 분석·평가 및 전망”, 국가인권위
원회, 2011.9, 267쪽.
- 최유경, “방문조사를 통해서 본 보호외국인의 실태 및 개선방안에 대한 토론편”, 외국인
인권의 현황과 문제점, 건국대학교 법학연구소 국내학술대회, 2016.1.22.
- 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책통계월보, 2015년 4월호.
_____, 출입국·외국인정책통계월보, 2015년 6월호.
- UN 아동권리위원회 제58차 정기보고서 최종견해.
- UNHCR, *Detention Guidelines*, The UN Refugee Agency, 2012.
- _____, *MONITORING IMMIGRATION DETENTION Practical Manual*, The UN Refugee
Agency, 2014.

[Abstract]

A Study on Fact-finding of Human Rights Situation Facing Detainees in Immigration Removal Centers by Visiting and Investigating, and Its Recommended Remedies

Lee, Bal-Rae*

This thesis is based on the National Human Rights Commission of Korea's annual activities, above all, of which the article 24 of the Agency's Founding Act mandates its visiting and investigating the Immigration Removal Centers.

The thesis compiles the legal status of detainees in the Immigration Detention Centers, focused on the Immigration Management Act, and points out the essential human rights for detainees guaranteed by the law are highly vulnerable to infringements, especially in case of detention for immigration removal, and finally highlights the controversial detention for an indefinite period.

In addition, having investigated the infrastructure of Hwa-Sung, Chong-Ju, and Yeo-Su Immigration Detention Center, it also provides analysis regarding the heavy steel bars across the housing cell in which detainees are staying, detainees' movement and their private space within the Detention Centers, privacy issues arising when receiving visitors and using toilets, and comprehensively reviewed the strengthened screening system and alternatives to the current Immigration Detention Centers, in the perspective of viewing detainees as human rights vulnerable population.

Also, the detainees' rights to receiving visitors and communicating with society, including by using internet, and access to medical services are analyzed, together with the relevance of detention period applicants for refugee status are facing and the environmental condition they are positioned at Immigration Removal space at the Airport-Harbor.

* National Human Rights Commission of Korea

Finally, the thesis evaluated the significance, and impact the National Human Rights Commission of Korea's recommendations can have in the society.

[Key Words] The National Human Rights Commission of Korea, Visit and Investigate, Detainees in the Immigration Removal Center, Human Rights Policy