2005년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사

국가인권위원회

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사

연구책임자: 설동훈 (전북대학교 사회학과 부교수)

연 구 원: 황필규 (아름다운재단 공익변호사그룹 공감 변호사)

고현웅 (International Organization for Migration 서울사무소장)

양혜우 (한국이주노동자인권센터 대표)

2005.11

국가인권위원회

Survey on Undocumented Migrants in Detention Facilities of Korea

Principal Investigator: **Dong-Hoon Seol** (Chonbuk National University, Sociology Professor)

Investigators: **Pill-Kyu Hwang** (Public Interest Lawyers Group, *Gong-Gam*, Lawyer)

Hyun Ung Goh (International Organization for Migration Seoul Office, Head)

Hae-Woo Yang (Korea Migrant Workers Human Rights Center, Director)

November 18, 2005

National Human Rights Commission of Korea

Geumsegi Building, 16 Euljiro-1-ga, Jung-gu, Seoul 100-842, Korea

미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사

2005년도 국가인권위원회 인권상황실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2005.11.18

연 구 기 관: 전북대학교
연구책임자: 설동훈 (전북대학교 사회학과 부교수)
연 구 원: 황필규 (아름다운재단 공익변호사그룹 공감 변호사)
고현웅 (International Organization for Migration 서울사무소장)
양혜우 (한국이주노동자인권센터 대표)
연 구 조 원: 김철효 (International Organization for Migration 프로젝트 코디네이터)
정정훈 (아름다운재단 공익변호사그룹 공감 변호사)
윤정원 (아름다운재단 공익변호사그룹 공감 미국변호사)
최현모 (한국이주노동자인권센터 사무국장)
장지혜 (전북대학교 대학원 사회학과 석사과정)

감사의 글

이 연구과제를 수행하면서 여러 분들의 헌신적인 도움을 받았다. 국내 이주노동자 지원단체의 활동가들과 본국으로 귀환한 이주노동자 및 국내외 사회단체와 관계를 맺고 있는 전문가들의 지원으로 조사를 성공적으로 수행할 수 있었다.

전국의 외국인 보호시설 조사에 참여한 '국제이주기구(International Organization for Migration) 서울사무소' 김재원 씨, '아름다운재단 공익변호사그룹 공감' 김포그니 · 명종진 · 원경훈 · 이승연 씨, '한국이주노동자인권센터' 김기돈 · 박광수 · 이상재 · 하종심 씨께 감사드린다.

서울 · 인천 · 경기 지역의 조사에 참여한 '부천 외국인노동자의 집' 김현자 · 이종순 · 한명실 · 김승우 · 성남희 씨, '서울 · 경기 · 인천 이주노동자노동조합' 이상훈 씨, '수원변호사협회 인권위원회' 김보람 씨, '아시아의 친구들' 박태주 · 정국희 씨, '안산 외국인노동자센터' 김용태 씨, '안양 전 · 진 · 상복지관 이주노동자의 집' 이영아 · 이하연 · 최근정 씨, '천주교 수원교구 외국인노동자 사목센터 갈릴래아' 박은희 씨, '카리타스 이주노동자문화센터' 이현주 씨, '평택 외국인노동자센터' 김우영 씨, '한국CLC부설 이주노동자인권센터' 김소령 · 오주용 씨께 감사드린다.

충청 지역 조사에 참여한 '대전 외국인노동자와 함께 하는 모임' 김선숙 씨, '천주교 대전교구 외국인사목센터 모이세' 김소연 · 이지영 씨, '청주 외국인노동자인권복지회' 안건수 대표, 김순자 · 나금년 씨의 도움도 매우 소중하였다.

호남과 제주 지역에서는 '전주 아시아노동인권센터' 이지훈 대표, '제주 외국인근로자센터 이주외국인상담소' 윤명희 씨 등이 참여하였다.

영남 지역 조사에 참여한 '구미 가톨릭근로자문화센터 이주노동자상담소' 김명순 · 박정민 씨, '대구 성서공단노동조합 이주노동자사업부' 김헌주 · 박희은 씨, '대구 외국인근로자선교센터' 고경수 · 박순종 씨, '부산 외국인근로자선교센터' 정노화 대표, 전상학 씨, '부산 외국인노동자 인권을 위한 모임' 김민정 · 이미란 · 조문희 씨, '양산 외국인노동자의 집' 이영화 · 김미선 · 이지연 씨께 감사드린다.

그리고 강제퇴거된 미등록 외국인의 인권침해 사례 조사 자료를 제공해준'아시아인권문화연대'의 이란주 대표, 이완 씨께 감사드린다. 그들은 '외국인이주노동자 자발적 귀환 및 정착지원프로그램 개발 컨소시엄'이 수행한 조사 항목에 강제퇴거

과정의 인권침해를 포함하여 독자적 조사를 수행하였다. 아울러 국제전화와 이-메일을 통해 자신의 경험을 알려준 방글라데시 귀환 이주노동자 모하마드 노드 잘랄우딘, 자히드 바브 씨께도 감사드린다.

질문지 조사에 응해준 891명의 보호외국인, 전국 각 지역의 출입국관리사무소와 외국인보호실·보호소에서 일하는 한국인 공무원 229명께 감사드린다. 그 중 보호외국인 75명과 한국인 공무원 9명은 심층면접을 통해 자신의 경험과 생각을 솔직히 밝혀 주셨다. 이 모든 분들께 깊은 감사를 드린다.

2005년 11월 18일

연구진을 대표하여 설동훈

『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』 요약문

1. 연구의 목적과 내용 및 방법

이 연구는 미등록 외국인(undocumented foreigners) 관련 다섯 가지 쟁점에 대한 해답을 찾는 데 목적이 있다. 첫째, 미등록 외국인의 단속 과정에 대한 현행 법제를 연구하고 표본조사·심층면접 등 과학적 조사를 통해 그 실태를 파악하고 개선방안을 마련한다. 둘째, 외국인보호시설에 대한 현행 법제를 연구·분석하고 전국의 외국인보호실·외국인보호소에 대한 실태조사를 통해 문제점을 발견하고 보호환경 개선 및 보호외국인 처우 개선 방안을 마련한다. 셋째, 강제퇴거 심사와 집행절차에 관한 현행 법제를 연구하고 국내외에 걸친 실태조사를 통해 절차상의 문제점을 찾아내고 합리적 절차 도입을 위한 개선방안을 마련한다. 넷째, 미등록 외국인의 단속·보호·강제퇴거 관련 '주요 국제인권법상의 기준'과 '여러 인권 선진국의 법제와 실태'에 대한 비교 분석을 수행하여, 한국에서의 단기·중기·장기적 정책과제를 도출한다. 다섯째, 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 업무를 수행하는 법무부 출입국관리국 직원 대상의 표본조사와 심층면접을 실시하여 문제점과 현실인식을 파악·공유하고, 개선방안을 현실화시키기 위한 구체적인 방안을 마련한다.

외국인 보호시설의 점검과 운영실태를 조사하기 위하여 본 연구자들은 2005년 7월 7일부터 8월 5일까지 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 그리고 전국 16개 출입국관리사무소를 방문하여 시설조사, 외국인 대상 표본조사와 심층면접, 공무원 대상 표본조사와 심층면접을 실시하였다.

외국인용 질문지는 한국어·영어·방글라데시어·인도네시아어·베트남어·네팔어·필리핀어(타갈로그)·파키스탄어(우르드)·러시아어·중국어·미얀마어·태국어·스리랑카어(싱할라)·몽골어 등 14개 언어로 번역하였고, 심층면접표는 한국어·영어로 작성하였다. 전국 11개 보호시설에 수용 중인 891명이 응답한 질문지를 수거하였으나, 응답 상태가 부실한 127부는 파기하고, 764부를 분석에 사용하였다. 동시에, 보호외국인 중 73명을 대상으로 심층면접을 실시하였고, 2005년 9월 8~9일 각각 한 차례씩 서울 외국인노동자병원과 적십자병원을

방문하여 출입국관리공무원의 단속 과정 중 부상을 입고 입원 중인 2명의 미등록 외국인에 대한 심층면접을 수행하였다. 그리고 강제 퇴거된 미등록 외국인의 인권침해 사례는 '외국인이주노동자 자발적 귀환 및 정착지원프로그램 개발 컨소시엄'이 2005년 7~8월 실시한 '귀환한 외국인이주노동자의 현지실태와 정착지원프로그램 개발에 관한 연구조사'의 항목에 포함시켜 조사하였다.

전국 각 지역의 출입국관리사무소와 외국인보호실·보호소에서 일하는 한국인 공무원 229명이 질문지를 이용한 표본조사에 응하였는데, 그 중 부실응답 14사례, 단속·보호·강제퇴거 업무 미경험 31사례를 파기하고, 184사례를 분석에 사용하였다. 심층면접은 단속·보호·강제퇴거 업무에 종사한 적이 있는 9명을 대상으로 하였다.

2. 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 법제

출입국관리법은 동법 위반행위, 특히 자격 없는 체류 혹은 체류자격을 위반한 행위 등에 대하여 ① 형사처벌 등의 대상이 되는 행정범죄와 ② 범죄는 아니지만 행정처분의 대상이 되는 위법행위 등 두 가지의 전혀 다른 법적 의미를 부여하고 이에 따른 각각의 권력적 행정작용을 규정하고 있다. 양자는 결코 혼동하여 평가될 성질의 것이 아니며, 행정작용에서 양자가 혼재되어 나타나는 경우 기본권 보장과 관련하여서는 이를 더 보장하는 방향으로, 즉, 행정범죄와 관련된 엄격한 실체적·절차적 기본권을 보장하는 방향으로 해석되어야 한다.

2005년 9월 25일 시행된 개정 출입국관리법에는 피보호자의 인권을 존중과 차별금지의 조항이 신설되었다. 이 신설조항은 피보호 외국인의 인권보호에 대한 법무부의 의지표현으로 볼 수도 있으나, 이 조항의 집행에 관한 실질적인 시행령이나 시행규칙은 없다. 법무부는 국제기준과 한국의 실정법에 근거하고, 국제앰네스티가 제시한 기준을 중심으로 '출입국관리공무원이 지켜야 할 10대인권준수사항'을 제정하였다.

국제연합은 이미 이주자들이 내국인들에 비해 구금과 같은 자유를 박탈당하는 상황에 처하게 될 우려가 더 많다는 점을 인식하고, 정부가 이주를 통제하기 위한 수단으로 사용하는 구금형태에 주목한 바 있다. 기존의 국제 인권 규범·원칙·기준들은 아무도 자의적 구금을 당하지 않아야 한다는 기본적인 원칙을 제시하고 있다. 이러한 원칙은 이주자들이 자유를 박탈당하는 상황에 있어서도 똑같이 적용되어야 하는 것이다.

3. 단속과 보호절차

1) 미등록 외국인 보호의 법적 근거 및 절차

① 미등록외국인 보호의 요건 및 절차: 출입국관리법에서 미등록 외국인의 보호의 요건과 절차에 관한 규정은 ① 출석요구와 조사, ② 보호명령에 의한 보호, ③ 긴급보호, ④ 절차상의 권리의 고지, ⑤ 보호의 통지 등 다섯 가지로 구분된다.

② 단속의 법적 근거 부족의 문제점: 출입국관리법에서 규정하고 있는 보호제도는, ① 국제적인 인권기준이 모든 형태의 억류·구금에 대하여 영장주의의 보장을 천명하고 있다는 점, ② 외국인보호가 현행법상 범죄자가 아닌 정상인의 신체의 자유를 직접적·전면적으로 제한하는 거의 유일한 제도라는 점, ③ 우리 학계의 통설이 원칙적으로 이러한 권력적 행정작용에 대하여 영장주의가 적용되어야 한다고 주장하고 있는 점, ④ 보호는 외국인에게만 적용되는 제도로서 비록 형사절차는 아니지만 구금의 형식을 취하고 있고, 내국인에게 보장되는 형사절차와 동일한 혹은 유사한 기본권이 보장되지 않는다면 국적에 의한 차별을 초래할 수 있다는 점 등에 비추어, 영장주의 및 적법절차의 원칙이 철저하게 지켜져야 한다.

③ 단속의 요건과 제한의 법률 명시 필요성: 기본권의 법률제한 원칙 및 법치주의 관점에서 단속의 요건과 절차를 법률에서 명확하게 하여야 한다. 예컨대, 위 국가인권위원회 결정에 따라 불심검문의 수준에 준하는 절차를 규정하고 불심검문에 의한 신병 확보는 긴급보호서의 효력에 의하도록 규정하는 방식 등을 고려할 수 있다.

④ 국제기준 상 단속과정 중 인권보호를 위한 장치: 국제적 기준들은 외국인을 포함하여 모든 사람이 체포 또는 억류되었을 때는 법원에 의해 그 적법성을 판단 받을 수 있어야 하며, 그 판단에 제기할 수 있어야 한다고 규정하고 있다.

2) 단속과 보호 절차상의 문제점

① 무단진입과 불심검문의 문제점: 헌법 제12조 적법절차원칙, 영장주의원칙에 근거하여 강제퇴거를 위한 조사 과정에서 제3자의 주거·건조물 진입 등의 경우에 일본 출입국관리및난민인정법의 제31조처럼 판사의 허가를 받도록 명시적으로 규정하여 불법적인 단속 관행을 근절하여야 한다.

② 단속과 (긴급)보호의 개시상의 문제점: 긴급을 요하는 경우에만 해당되는 예외규정으로서의 성격을 갖는 긴급보호가 엄격한 요건 하에 이루어지지 않을

경우 불법체포를 구성할 수 있음에도 불구하고, 실제 대다수 미등록외국인의 연행은 긴급보호서에 의해 이루어지고 있다.

3 단속 시 피보호 외국인의 권리고지 및 신분증 제시 불이행 출입국관리법에는 단속 과정 중 외국인의 권리고지에 대해 규정하고 있지 않는 바, 형사소송법의 조항을 준용하여 적용하여야 할 것이다. 내국인의 체포 시 일반적으로 적용되는 미란다원칙이 외국인에게 적용되지 않는다면 그것은 외국인 차별로 보아야 할 것이며, 자유권규약 제2조, 인종차별철폐협약 제5조의 위반 사항이 될 것이다.

4 강제력사용의 문제점: 수갑 등 경찰장구의 사용은 그 빈도가 79.7%로 나타난다. 즉, 아주 빈번하고 일상적으로 이루어지고 있다. 피보호 중인 미등록 외국인의 20.8%가 단속 및 강제연행 과정에서 출입국관리공무원에 의한 구타를 당하고, 39.6%가 폭언 및 욕설을 들은 것으로 나타났다. 피보호 중인 미등록외국인 중 15.0%가 단속 및 강제연행과정에서 상해를 입었다고 밝혔다.

5 야간단속의 문제점: 피보호 외국인 중 29.6%가 저녁 혹은 밤 시간에 강제연행되었고, 특히 그 중에서 9.0%는 자정이 넘은 시간에 강제 연행되었다.

6 단속 방법상의 불법성 제기: '프락치' 사용 등 불법성 소지가 있는 방법이 사용된다는 주장이 NGO와 언론에 의해 여러 차례 제기되었다. 유인단속 의혹이 제기된 사례도 있다. 출입국관리공무원이 합법적인 체류지위를 갖고 있던 외국인을 불법적으로 연행하고, 산업연수생 신분으로 체류 중이라는 사실을 확인하고는 고용주에게 이탈신고를 하도록 종용했다는 주장도 제기되었다.

7 출입국관리공무원의 단속업무 과중: 공무원들은 각 출입국관리사무소별로 미등록외국인 단속 건수의 할당량을 부여받고, 그 할당량을 채우기 위해 밤늦게까지 단속을 위해 초과근무를 해야 하는 등 어려운 조건 하에서 공무를 집행해야 하는 경우가 적지 않다.

3) 조사과정 상의 문제와 통보의무

1 조사과정 상의 문제: ① 국내법률에 익숙하지 않아 법률적으로 자신을 변호하거나 방어할 능력이 상대적으로 부족할 수 있는 외국인에 대한 조사 과정에는 언어상의 의사소통 문제가 매우 중요하다. 피보호 외국인 중 51.4%가 조사과정 중에 통역을 필요로 한 것으로 나타났다. 37.1%는 제공받은 통역에 문제가 있어 의사소통에 심각한 혹은 다소간 어려움을 겪었다고 밝혔다. ② 출입국관리

법은 또한 공정한 조사를 보장하기 위하여 조사를 통해 작성된 "조서는 이를 용의자에게 읽어 주거나 열람하게 한 후 오기가 있고 없음을 물어 용의자가 그 내용에 대한 증감 또는 변경의 청구를 한 때에는 그 진술을 조서에 기재하여야"하고, "조서에는 용의자로 하여금 간인한 후 서명 또는 기명 날인하게 하고, 용의자가 서명 또는 기명 날인할 수 없거나 이를 거부한 때에는 그 뜻을 조서에 기재하여야 한다'고 규정하고 있다. 그러나 피보호 중인 미등록 외국인의 81.3%는 조서를 보지 못했다고 응답하였다. 뿐만 아니라 출입국관리공무원으로부터 무슨 내용인지 이해도 할 수 없는 문서에 서명할 것을 요구받은 경우도 35.8%나 되었다.

[2] 통보의무: 일반적으로 외국인에 대한 범죄행위 또는 인권침해행위에 대한 국가기관의 해결과정에서 출입국관리법 위반 사유를 알게 된 경우는 공무원의 통보의무가 정지되거나 적용이 없는 것으로 법에서 규정하여 안정적으로 운영하는 것이 필요하다.

[3] 비호희망인과 인신매매 피해자: ① 비호희망자(asylum-seekers)가 난민신청 절차 도중에 보호소로 구금되어 가는 상황이 발생하고 있다. ② 인신매매를 당한 사람은 어떠한 경우에도 이민구금시설이나 기타 형태의 구금에 처해서는 안된다. 이번 조사에서는 피보호 중인 인신매매 피해자를 만나지 못했다.

4) 보호에 대한 권리구제절차

[1] 현행 보호에 대한 이의신청 출입국관리법은 이의신청에 대한 심사와 결정에 관하여 규정하고 있다. 이의신청이 기각된 경우 현재는 그 기각결정의 취소를 구하는 행정소송만이 가능하다.

[2] 보호적부심사제도의 도입: 현재 법률에서는 체포·구속된 피의자에 대하여는 형사소송법의 적부심제도를 통하여 인신구금의 적법성 및 정당성에 관한 법원의 심사를 받을 수 있는 절차를 보장하고 있지만, 행정기관에 의하여 시설에 구금되어 있는 자에 대해서는 위와 같은 구제절차를 두지 아니하여 중대한 인권침해가 발생하고 있다. 현재 국회에서 논의되고 있는 인신보호법에 의해서건 대법원규칙에 의해서건 법원에 의한 적부심사절차는 반드시 마련되어야 한다.

4. 보호

1) 미등록 외국인 보호의 의의 및 형식

[1] 보호의 의의: 현행법상 외국인보호의 법적 성격은 국내 행정법적으로는 권

력적 행정행위로서의 행정처분이고, 국제법적 기준에 의하면 '범죄에 대한 판결 결과 인신의 자유를 박탈하는 구금'(imprisonment)을 제외하고, 인신의 자유를 박탈하는 억류(detention)에 해당한다.

2 보호의 규정형식: 외국인보호가 권력적 행정작용으로서 행정처분이고, 인신의 자유를 박탈하는 억류라는 법적 성격으로부터, 이에 대한 법적 근거가 필요하다는 '법률유보의 원칙'이 도출된다. 법률에 기본권과 관련된 기본적인 내용을 규정하지 않거나 법률상 위임조항을 통하여 명령·규칙 등에 포괄하여 그 내용을 위임한다면 '법률유보의 원칙'과 '포괄위임금지의 원칙'에 반하게 된다. 따라서 외국인보호가 비록 행정작용이지만, 사법절차에 의하지 않고 높은 수준의 기본권 제한을 수반한다는 점에서, 기본권 제한의 기본적이고 실질적인 내용을 법률로써 규정함이 타당하다. 현행 법률에 규정된 것 외에도 보호에 의하여 제한되는 기본권의 종류와 그 내용, 보호절차상의 권리, 면회와 통신권, 청원권, 보호 중 물리력 사용에 대한 제한, 건강, 급식 및 진료와 관련된 권리 등이 법률에서 구체적으로 규정되어야 한다. 또한 이러한 내용은 적어도 출입국관리법 상 별도의 장으로 다루어짐이 타당하고 그 내용의 체계적인 정비를 위하여 행형법과 마찬가지로 별도의 법률로써 규정하는 것 역시 적극적으로 검토될 필요가 있다.

3 보호 관련 법령 내용 일반: 외국인보호의 구체적인 내용은 출입국관리법 중 일부 조항, 법무부령인 외국인보호규칙, 법무부훈령인 동 규칙 시행세칙 및 법무부령인 보호외국인의의류및침구의제식에관한규칙에 규정되어 있다. 외국인보호는 강제퇴거의 심사나 강제퇴거의 집행을 위한 신병 확보의 목적을 달성하기 위한 필요최소한의 주거 혹은 신체의 자유에 대한 제한에 그쳐야 하며, 형사처벌이 아니므로 징벌이나 교정교화의 목적을 위한 기본권의 제한은 허용되지 않는다고 보아야 한다.

4 목적과 처우의 원칙: 현행 법률에 규정된 인권 존중 및 차별금지 원칙과 더불어 문화적 다양성의 원칙을 천명하였던 위 구 조항은 법률에 규정함이 타당하다. 또한 현행 보호시설의 운영 행태에 비추어 보건대, 보호외국인은 범죄자가 아니므로 범죄자로 취급되어서는 안되며, 불법체류 등을 이유로 한 보호는 어떠한 경우에도 징벌적 성격을 가져서는 안 됨을 분명히 하여야 한다.

2) 보호의 실태와 문제점

1 보호 적정인원 초과수용과 수용 장소의 문제 ① 외국인보호소·외국인보호실

의 피보호 외국인들은 1인당 평균 1.84평의 공간에 구금되어 있는 것으로 나타났다. 대체로 각 보호소 및 보호실의 수용정원 이내의 인원이 수용되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 교정기관과는 달리 하루 24시간을 거실 내에서만 생활해야 하는 피보호 외국인의 상황을 고려할 때 결코 충분한 공간이 보장되었다고 보기 어렵다. ② 구치소나 교도소에까지 보호외국인을 수용할 수 있도록 규정한 것은 신병확보만을 목적으로 하는 보호 취지를 충분히 이해하지 못하고 규정된 부적절한 조항이다. 오히려 "통상 주거에 상당히 가까운 시설"에 유치되도록 하여야 할 것이다.

[2] 보호기간과 수용형태의 문제: ① 인신구속의 성격이 강한 보호처분을 사법당국의 판결에 의하지 않고 무제한 허용하는 것은 사전영장주의의 근본을 위협할 가능성이 있다. 따라서 문제점으로 지적되고 있는 "송환할 수 없는 때"를 보다 구체적으로 명시하고, 보호일시해제 제도를 적극적으로 활용하여야 하며, 일정 기간을 넘어서는 보호가 필요한 경우에는 법원의 허가를 받도록 하는 등의 제도적 개선이 필요하다. ② 보호외국인들(형사처벌로 구금된 경우 제외)의 평균 보호일수는 24.9일로 나타났다. 출입국관리사무소 보호실의 경우 남성89.8%, 여성 93.8%가 출입국관리법 상 강제퇴거심사 기간인 10일 이내의 기간동안 구금되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 법에서 허용한 심사 기간인 20일(10일 및 1차 10일)을 초과하여 출입국관리사무소에 구금되어 있는 경우도 남성 10.2%, 여성 3.1%로 나타났다. ③ 행형법은 독거수용 원칙을 천명하고 있는 반면, 외국인보호규칙은 수용형태와 관련하여 혼거수용 원칙을 규정하고 있다. 물론 행형실무상 혼거수용 원칙, 독거수용 예외로 운영되고 있으나, 그렇다고 위 조항이 무의미하다고는 볼 수 없다. 보호외국인의 사생활 비밀과 자유, 그리고 독립적인 생활 보호라는 관점에서 독거수용이 바람직하고 지향하여야 하므로, 독거수용원칙을 규정함이 타당하다. 특히, 장기간 구금되어 있는 보호외국인, 특히 난민지위신청자에 대한 배려 차원에서 이 원칙에 접근할 필요성이 제기된다.

[3] 권리고지 및 보호사실 통보: ① 전화나 편지를 할 권리나 면회할 권리 등에 대해서는 조사에 응한 보호외국인의 각각 69.7%와 52.9%가 설명을 들었다고 밝혔다. 그러나 변호사나 자국의 영사의 도움을 받을 권리(19.8%), 구금된 사실에 대해 이의신청할 권리(17.6%), 인권침해에 대해 진정할 권리(17.0%) 등에 대해서는 소수만이 그 권리를 고지 받았다고 대답하였다. ② 출입국관리공무원이 보호사실을 "대부분 통지한다"라고 대답한 경우는 38.8%에 지나지 않았다. 법정대리인이 국내에 거주하지 않아 통지하지 않은 경우가 13.7%였지만, 놀라운 사

실은 보호사실 통지의 의무는 출입국관리법 상 출입국관리공무원의 의무임에도 불구하고 '본인의 요청이 없어서' 통지하지 않았다고 답변한 경우가 27.3%나 되었다. 소수이기는 하나, 그 법적 의무를 인지하지 못하고 있는 경우(1.4%)도 있었다. 조사대상 보호외국인 중 자신의 보호사실이 가족·친구·변호사 등에게 문서를 통해 통보되었다고 대답한 경우는 남성의 25.5%, 여성의 19.6%에 지나지 않았다. 전체의 54.5%가 보호사실이 통보되지 않았다고 밝혔으며, 21.2%는 통보되었는지 사실 여부를 확인할 수가 없었다고 밝혔다. ③ 영사기관의 보호를 받을 수 있다는 권리를 고지 받은 보호외국인은 응답자의 19.8%에 지나지 않았다.

④ 보호에 대한 이의절차: ① 보호외국인의 절반 가까이인 48.5%가 이의신청을 할 수 있다는 사실 자체를 전혀 모르고 있어 이의신청을 못했다고 답변했다. 이의신청을 하려고 했으나 출입국관리공무원의 제지로 못하게 된 경우도 11.0%가 되는 것으로 드러났다. ② 보호일시해제의 대상이 되는 산재환자들은 보증금으로 과도한 금액을 요구받는 경우가 많다. 특히 보증금의 액수는 일관성 있게 산정되지 않아 같은 상황에 있는 경우인데 보증금을 면제받고 보호가 일시해제되는 사람이 있는가 하면, 1천만원의 보증금을 내지 못해 장기 구금되어 있는 경우도 발견되었다. ③ 보호결정 및 강제퇴거 결정에 대한 이의신청절차에서 필요에 따라 국선변호인을 선정하도록 규정하거나, 청구에 의하여 국선변호인을 선임할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

⑤ 보호절차 중 신체검사 및 소지품 보관에 관한 문제: ① 규정에 따라 탈의실 안에서 혼자 몸 검사를 받았다고 응답한 경우는 전체 35.5%에 지나지 않았다. 또한 규정에도 없는 알몸 검사를 받은 경우가 34.1%에 달했다. 심지어 몸 검사하는 동안 출입국관리공무원이 성적으로 놀리거나 모욕감을 주었다고 대답한 경우도 5.2%에 달했다. 여성 보호외국인 중 18.3%가 남성 공무원에 의해 몸 검사를 받았다고 대답하였다. ② 외국인보호소·외국인보호실 별로 허가하는 물품이 각기 다른 것으로 나타났다. 일부 출입국관리사무소의 외국인보호실에서는 종이, 필기구, 책 등을 소지하는 것이 허용되었으나, 다른 일부에서는 전혀 금지되었다. 대부분 속옷은 반입이 허용되나, 일부 보호실에서는 그것마저 불허한 경우가 있었다.

⑥ 변호인 접견 및 면회: ① 일반면회 또는 특별면회의 제한은 강제퇴거(심사)를 위한 신병 확보라는 보호목적에도 어긋나며, 미결수용자의 일반 접견이나, 미결수용자의 변호인과의 접견 및 서신 교환과 비교하여 보아도 과도한 기본권 침해로 판단된다. 또한 일반면회의 경우 법률의 근거도 없는 특별계호 등을 이

유로 한 격리 수용을 예정하고 이를 이유로 면회를 제한할 수 있도록 규정한 것은 법률의 근거규정 없는 기본권의 제한으로 평가될 수 있다. 보호외국인에 대한 실질적이 접견을 보장하기 위하여 토요일 오후나 일요일에도 면회를 보장해야 할 것이다. 한편, 일반면회의 경우 면회시간의 경우 지나치게 짧게 보장되고 있는데, 보호외국인과 면회를 할 때 통역을 해야 하는 경우가 많이 있으므로, 통역시간을 고려하여 면회 시간을 충분히 보장해야 할 것이다. 또한 보호외국인의 영사와의 교통권은 보다 적극적으로 보장되어야 한다. ② 조사 대상 보호외국인의 44.2%가 면회 경험이 없다고 밝혔다. 면회를 경험해 본 보호외국인 중 가장 많은 비율인 45.6%는 5~10분 정도 허용되었다고 답변하였고, 5분 이하로 허용된 경우도 12.8%가 되었다고 답변하였다. 10~30분 정도 허용된 경우는 35.5% 정도였다.

⑦ 서신왕래와 전화통화: ① 보호 중인 외국인 남성의 10.0%는 출입국관리공무원에 의해 서신이 검열된 경험이 있다고 밝혔다. 한 보호외국인은 자신이 수신하는 모든 편지의 봉투가 열려서 전달되는 것으로 보아 검열이 이루어지는 것으로 보인다고 증언하기도 하였다. 보호시설 내에서 집필 자체가 불가능하여 서신 왕래가 아예 불가능한 경우도 있었다. ② 거의 모든(94.1%) 보호시설에 공중전화기가 비치되어 있었으며, 전화기가 비치되지 않은 경우는 피보호 외국인 수가 적은 관계로 전화국에서 설치를 하지 않은 제주출입국 사무소가 유일하였다 제주출입국관리국에서는 보호외국인에게 일반전화를 사용할 수 있도록 한다고 한다.

⑧ 청원 및 진정, 고충상담, 난민신청: ① 다양한 감시·감독이 가능한 제도적 장치들을 마련함과 더불어, 청원권이 실질적인 권리로서 적용하기 위해서는 청원권의 존재와 행사방법 등에 대하여 보호외국인들에게 그들이 이해할 수 있는 언어로 고지하여야 함을 명확히 규정할 필요가 있다. ② 청원 혹은 진정을 직접 해 본 경험이 있는 보호외국인은 응답자의 8.9%에 지나지 않은 것으로 밝혀졌다. ③ 보호외국인이 법률문제·인권침해문제 등에 처했을 때 상담을 요청할 수 있는 대상으로 출입국관리공무원을 가장 많이(15.4%) 꼽았다. ④ 구금 중 난민지위를 신청하는 경우에 난민신청 접수 자체를 거부당하거나 신청을 하지 말라고 강요당하는 경우가 발견되었다.

⑨ 시설 및 위생: ① 보호외국인 조사에서도 수용된 거실에 대한 불만사항 중 가장 높게 나타난 것이 실내의 '공기가 너무 나쁘다'는 것이었다(50.5%). 화장실 등의 시설은 모두 갖춰져 있었으나, 일부 독거실의 경우 화장실이 없는 경우가 있었다. TV의 경우는 상대적으로 보호외국인에게 통제권이 있는 경우가 월등히

많지만(88.2%), 에어컨은 대부분 직원이 조작하도록 되어 있었다(70.6%). ② 외국인보호실과 외국인보호소 구분 없이 보호외국인은 단 한 벌만의 제복을 대여하고 있고, 갈아입을 일정한 기간이 지나도 새로운 보호복으로 교체해 주지는 않고 있다. 응답자의 66.5%가 제복이 더러워져도 갈아입을 수가 없다고 밝혔으며, 25.9%는 처음 제복을 지급 받을 당시부터 너무 더러워서 입기 어려웠다고 밝혔다. ③ 비교적 장기간 수용되는 외국인보호소의 경우에는 외국인이 퇴소될 때 담요도 함께 수거하고, 신입 입소자에게 새 담요를 제공하는 반면, 외국인보호실에서는 수감자가 단기 수용되었다는 이유로 퇴소 시 보호외국인이 사용하던 담요를 세탁하지 않은 채 다음 입소한 외국인이 사용하도록 하고 있다. 보호외국인의 40.4%가 이불 및 베개가 너무 더럽다고 응답했으며, 이러한 답변은 여성(46.8%)이 남성(39.2%)보다 훨씬 더 높았다. ④ 보호시설 중 3곳에서 샤워시설이 없는 것으로 파악되었고, 6곳에서는 세탁기가 없는 것으로 조사되었다. 샤워실 및 화장실과 방 사이의 차폐시설이 너무 낮거나 제대로 문이 닫히지 않아 악취가 그대로 잠자리에까지 전달되게 되고, 샤워 시에는 물이 방으로 튀는 경우도 있었다. CCTV가 화장실 또는 샤워실로 향해 있는 경우 수치심 및 최소한의 프라이버시(privacy) 침해 우려를 제기하는 경우가 있었다.

⑩ 급식 및 보건: ① 보호외국인의 국적국의 음식습관을 고려하여 특정 종교에서 금기시하는 음식을 대체할 수 있는 음식을 제공하는 보호기관은 조사대상의 64.7%였다. 보호외국인의 음식에 대한 불만사항은 '음식이 맛이 없다'고 대답한 사람이 30.7%, '음식의 양이 너무 적다'고 대답한 사람이 26.6%, '한국음식만 준다'고 대답한 사람이 21.3%였다. ② 보호시설 안에서 의료진료를 받은 경험이 있는 지 묻는 설문에 대해 '그렇다'라고 대답한 사람은 조사대상 보호외국인의 40.5%였다. 보호외국인이 의료진료를 받은 경우 병이 나았는지 여부에 대한 질문에 대해서는, 응답자의 51.3%가 진료를 제때 받지 못해 질병이 빨리 낫지 않았다고 대답했다. 의사가 진료를 잘못해 질병이 더 나빠졌다고 대답한 경우도 15.9%에 달했다. 보호외국인의 상당수가 외국인 보호시설 내에 구금되기 이전에 비해 건강상태가 나빠진 것으로 느끼고 있다.

⑪ 운동과 종교생활 및 기타생활: ① 외국인 보호시설에서 운동시간이 전혀 허용되지 않았다고 답변한 보호외국인이 전체의 54.0%에 달했으며, 일주일에 1~2회 정도 허용된 경우가 27.7%에 달했다. 반면 앞에서 언급한 행형법시행령

이나 UN 피구금자 처우 최저기준규칙에서 규정한 바와 같이 매일 운동시간이 허용된 경우는 30분 이상이 7.1%, 30분 미만이 11.2%였다. ② 응답자의 45.5%가 보호시설 내에서 종교활동이 불가능하다고 대답하였다. ③ 일부 보호외국인들은 거실 벽에 붙어 있는 생활안내문을 가리키며 '흡연은 지정된 장소에서만' 하도록 되어 있지만, 사실상 보호시설 내에서 흡연은 완전히 금지되어 있다고 지적하였다.

⑫ 계구와 무기의 사용, 강제력의 행사와 안전대책: ① 조사대상자의 68.1%가 수갑을 착용한 경험이 있다고 대답하였던 것이다. 소수이기는 하나 포승(10명)·가죽재갈(3명)·족쇄(3명)를 착용한 경험이 있는 보호외국인들도 발견되었다. ② 출입국관리공무원이 무기 및 경찰장구를 사용한 일이 있느냐에 대한 질문에 대해 조사대상 보호외국인의 3.4%만이 '그렇다'라고 대답하였다.

⑬ 격리 수용: ① 격리 수용은 신체적·정신적 고통을 극대화시키는 징벌의 일종으로 비인간적인 처우인 바 외국인보호의 취지 상 폐지되어야 한다. 이를 인정한다 하더라도 엄격한 요건 하에서 보호외국인의 보호 중 기본권리를 최대한 보장하는 선에서 이루어지도록 하여야 한다. ② 독거실에 격리 수용되어 본 경험이 있는 보호외국인은 전체 조사대상자의 4.8%인 30명인 것으로 나타났다.

⑭ 여성, 아동 및 가족의 문제: ① 보호실에 여성 공무원이 배치되어 있지 않아 여성 보호외국인들이 겪는 모욕감 등이 문제가 되고 있다. ② 미등록 외국인이 갑작스레 단속 및 강제 연행되어 보호시설에 수용되면서 그 외국인의 피보호자 가족 및 자녀가 적절한 보호를 받지 못한 채 방치되는 경우가 발생하기도 하였다.

⑮ 출입국관리공무원 및 공익근무요원에 의한 인권침해: ① 출입국관리공무원에게 뇌물이나 돈을 주거나 요구받은 경험이 있다고 대답한 보호외국인이 13명(2.0%) 발견되었다. ② 출입국관리공무원으로부터 억울하게 봉변을 당한 경험이 있느냐는 질문에 대해 조사대상 보호외국인의 70.6%는 그런 적이 없다고 대답하였다. 욕설이나 모욕적인 말을 공무원으로부터 들은 경험이 있는 경우는 19.9%에 달했다. 또한, 구타나 폭행을 당한 경우는 5.1%로 나타났는데, 면접조사 결과 상당히 많은 수의 보호외국인들이 다양한 이유로 출입국관리공무원으로부터 구타나 모욕적인 처사를 당한 경험을 가진 것으로 나타났다. ③ 보호외국인 중 41.9%가 부당하게 텔레비전 시청을 금지 당하였고, 29.9%는 눕지 말라는 명령을 들었으며, 26.5%는 다른 보호외국인들과 대화를 나눌 수 없도록 금지 당하였고, 24.8%는 집필을 금지 당한 적이 있다고 밝혔다. ④ 출입국관리공무원 중

71.8%가 공무원 인원이 터무니없이 적다고 답변하였고, 28.2%는 대체로 부족한 편이라 대답하였다. 공무원들은 적정 증원 수준에 대해서는 응답자 35.6%가 100%이상 증원해야 한다고 대답하였으며, 50% 이상 증원해야 한다고 대답한 수는 27.8%, 30% 이상은 21.1%에 달했다.

5. 강제퇴거

1) 강제퇴거의 사유, 요건 및 절차

① 강제퇴거의 사유: ① 불확정개념에 의한 강제퇴거사유 규정은 출입국관리기관에 지나치게 광범위한 재량판단의 여지를 부여하여 자의적인 법 해석에 의한 불공정한 법 집행의 가능성이 상존하고 있다는 문제점이 있다. 출입국관리법을 일본·미국의 관련 규정과 비교하여 보면 강제퇴거 사유들이 구체적으로 규정되어 있지 않고 지나치게 일반조항에 의지하고 있는 것으로 평가된다. ② 금고 이상의 형의 선고를 받고 석방된 자를 강제 퇴거할 수 있도록 한 규정을 개정하여 집행유예 판결의 경우를 제외하도록 명확하게 규정하여야 한다. ③ 시행규칙에서 강제퇴거사유를 규정할 수 있도록 하는 것은 기본권 제한의 법률유보원칙 및 명확성의 원칙에 비추어 부당하며, 강제퇴거제도의 남용이 우려된다.

② 강제퇴거의 요건 및 절차: 사무소장 등은 출입국관리공무원이 용의자에 대한 조사를 마친 때에는 지체 없이 용의자에게 강제퇴거 사유 해당 여부를 심사하여 결정하여야 한다.

2) 강제퇴거에 대한 이의절차 및 집행정지

① 관련 법령: 현행 강제퇴거에 대한 이의신청제도에는 심사결정에 대한 기간 제한이 없고, 이의신청을 '본인'만이 할 수 있도록 신청권자를 제한하여 규정하고 있다.

② 강제퇴거결정에 대한 이의신청권자를 "용의자가 지정하는 자" 등 보호통지 대상에까지 확대하여 이의신청절차를 현실화하여야 한다.

③ 강제퇴거에 대한 집행정지: 제도적으로는 행정소송법상의 집행정지 신청 및 민사소송법상의 가처분을 신청하는 방법을 고려해 볼 수 있겠으나 행정소송의 경우 가처분 신청이 가능한지에 대한 견해의 대립이 있고, 집행정지 신청 이후 법원의 판단 이전에 강제송환이 이루어지는 경우 이를 제지할 제도적인 방

법이 없으며, 특히 외국인보호소에 인신의 자유가 제한되어 있고, 국내에 연고자가 없는 경우가 대부분이며, 경제적인 이유로 변호인의 조력을 받을 권리가 사실상 제한되는 이주노동자의 경우에는 이러한 방법이 실효적 보장수단이 되기는 어렵다.

6. 주요국의 미등록 외국인 정책

[1] 미국: ① 법원은 미국에 체류하는 외국인은 "본국과의 본질적인 연관성"이 있기 때문에 법적 권리를 부여받을 수 있다고 하였다. 대법원이 언급한 "국경 내에 체류하고 있는 외국인"에는 불법체류 외국인도 포함되는 것이다라는 해석이 가능하다. ② 외국인의 심문·구금은 반드시 수정 헌법 제4조(수색·압류)에 부합되어야 한다. ③ 그 외에도 하급법원 역시 실체관계, 즉 추방 여부를 결정하는 데에 있어서 영향을 미치지 않은 경우, 적법절차의 원칙에 위반되지 않는다는 입장이다. ④ 불법체류에 관한 수사를 목적으로 외국인을 체포하는 경우에도 영장을 가지고 체포하는 것이 원칙이지만, 미란다원칙이 반드시 적용되는 것은 아니다.

[2] 독일: ① 퇴거명령 발급 이전에 특정 외국인의 퇴거집행이 구금을 통하여 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다고 판단되어질 때 구금이 시행될 수 있으나, 이를 위하여 법원의 허가가 필요하며 구금기간도 6주를 넘길 수 없다. 또한 난민신청 거부자 중 퇴거에 순응하지 않거나 회피할 가능성이 있는 자에 대해서도 구금할 수 있으니, 이 역시 법원의 결정이 필요하며, 이 결정은 3개월마다 재심의 하여야 한다. ② 이민법은 독일에 입국하는 외국인의 체류와 관련된 전반적 사항을 다루며, 여기에는 난민신청절차 등이 포함된다. 또, 테러용의자로 추정되는 외국인, 또는 기타 사유에 의해서 국가의 안보에 즉각적 위협이 되는 외국인의 퇴거 과정을 신속히 처리할 수 있게 되었다. ③ 강제 퇴거 대상자의 신분이 확실히 파악되지 않는 것이 퇴거의 가장 큰 장애물로 지적되고 있다.

[3] 오스트레일리아: ① 불법적으로 오스트레일리아 내에서 거주하는 외국인들은 합법적 체류가 가능할 때까지 외국인보호소에 수용되거나 국외로 추방되어야 한다. ② 보호소에 수용되는 사람들은 해당 국가의 사증을 발급 받지 않으며, 난민신청에 대한 심사 결과, 귀환·재정착 등을 기다리는 동안 특별 사증을 발급 받는다.

[4] 일본: ① 강제퇴거절차는 강제 퇴거 수속은 입국경비관(入國警備官)에 의해

위반 조사가 시작되어 입국심사관의 심사, 특별심리관의 구두심리 및 이의신청에 관한 법무성 장관의 판결 등 삼심제(三審制)의 형식을 취하고 있다. ② 외국인 용의자의 취조는 용의자가 일본어를 전혀 하지 못하는 경우를 제외한 대부분의 경우 통역인의 입회 없이 일본어로 행해지고 있다. ③ 입국경비관은 강제퇴거사유에 해당하는 혐의에 해당하는 상당의 이유가 있는 경우, 수용명령서에 따라 용의자를 수용하는 것이 가능하다. 수용명령서는 주임심사관이 발부한다. 하지만 수용명령서를 재판소에서가 아니라, 직원인 주임심사관이 발부하는 것으로 한 우위규정은 위헌이라고 법률 전문가들은 주장하고 있다.

⑤ 유럽연합: ① 난민신청자 중 일부는 난민으로 인정받았으나, 난민신청 기각 자들 중 본국으로 돌려보내기에는 위험한 사례들이 많아 문제를 더욱 어렵게 하고 있다. ② 비합법이민자를 관리하기 위해서 EU는 이민자들을 수용하는 정책뿐 아니라 그들을 귀환시키는 정책을 구상해왔다. ③ 난민 신청자는 해당국가 내에서 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 가지고 있으며, 오직 필요할 경우에만 이 권리가 박탈당할 수 있고, 난민 신청서를 제출한 날로부터 15일이 넘기 전에 난민 지위 획득과 관련한 정보를 제공받아야 한다.

7. 결론

미등록 외국인의 인권 보장을 위해서 추진해야 할 과제를 정리하면서, 본 연구의 결론을 맺기로 한다.

① 단속: '단속'의 요건과 절차를 법률로 명확히 규정하는 게 무엇보다 중요하다. 그 내용은 강제퇴거를 위한 신병확보라는 '보호'의 성격과 헌법상의 '적법절차의 원칙'을 충분히 반영한 것이어야 한다. 그리고 불법체류 단속 공무원은 법규에 의거하여 공무를 수행하여야 한다. 법적 근거 없는 주거 등의 압수, 수색, 불심검문시의 강제력 행사 등은 지양하여야 한다.

이를 위해, 기존 '출입국관리공무원이 지켜야 할 10대 인권 준수사항'을 한층 더 구체화하여 '(가칭) 출입국관리공무원 외국인 인권보호 지침을 마련하고, 이를 바탕으로 출입국관리공무원 전원에 대한 정기적인 인권교육을 실시하는 것이 필요할 것이다. 공무원들이 불법체류 단속에 앞서 인권이 존재한다는 사실을 명심하면서, 단속 업무에 임하는 자세를 갖추는 게 필수적이다.

아울러, 공무원의 통보의무는 미등록 외국인의 권리를 침해하지 않는 방향으로 개정하거나 폐지할 필요가 있다. 미등록 외국인노동자가 밀린 임금을 받거나 산업재해 보상을 받기 위해서는 노동부에 진정을 하여야 한다. 예컨대, 임금체불 진정을 노동부에서 진정한 경우, 노동부는 조사를 벌인 뒤 미등록 외국인노동자에게 '체불임금 확인원'을 떼어 준다. 그 후 노동부는 그 사건을 자체 해결하거나, 검찰·경찰의 손으로 넘긴다. 공무원의 '통보의무' 조항 때문에, 체불임금이 해결되는 순간 지방노동사무소 또는 검찰·경찰에서는 출입국관리사무소에 그의 불법체류 사실을 알려야만 한다. 즉, 미등록 외국인노동자는 출국을 감수한 후 권리 구제를 신청하여야 한다. 이는 미등록 외국인노동자들에게 권리를 구제받고 추방되거나, 추방을 피하기 위해 권리를 포기하라고 강요하는 꼴이다. 이래서는 그들의 인권이 보장되기를 기대할 수 없다.

2 보호: 미등록 외국인의 인권 보장에 관한 내용을 국내법으로 반영하여야 한다. '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약'과 '모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약' 등 국회가 비준한 구속력 있는 국제 협약의 내용 중 미등록 외국인의 인권과 관련된 내용을 국내 법률에 명문화시켜야 한다. 아울러 UN 피구금자 처우 최저기준규칙 등 법적 구속력 없는 국제기준들 중에서 인권 보장에 핵심적인 내용은 법제화를 꾀하여야 한다. 한국정부가 아직 가입하지 않은 UN 이주노동자권리협약에 대해서는 그 가입·비준을 위하여 적극적으로 노력할 필요가 있다.

시설 '보호'와 관련된 주된 내용은 반드시 출입국관리법의 독립된 장 또는 독립된 법률로 구체적으로 규정하여야 한다. 보호에 대해서는 헌법의 명문에 규정상 적부심사제도를 도입할 입법의무가 있음을 확인하고, 이를 시급히 법제화하여야 한다. 보호명령서 집행, 보호시설의 보호, 그리고 강제퇴거명령서의 집행 과정에서 절차상의 권리의 고지와 보호사실 등의 통지가 실질적인 권리구제가 가능할 수 있도록 이루어져야 한다. 긴급보호서와 보호명령서에 의한 보호는 법적 절차와 그 제도적 취지를 반영하여야 한다.

청원 및 진정, 고충상담, 난민신청 등은 보호외국인 누구나 용이하게 접근할 수 있도록 그 내용에 대한 적극적인 제시가 이루어져야 한다. 단속·보호·강제퇴거의 전 과정에 걸쳐 미등록 외국인이 '언어의 문제'로 권리가 제한되거나 박탈당하지 않도록, 법제의 정비와 이를 집행하기 위한 제반 여건을 마련하여야 한다.

보호기간을 합리적으로 제한할 필요가 있다. 이를 법규에 반영하여야 한다.

아울러, 보호외국인의 장기수용을 방지하기 위하여 임금체불·산재보상·전세금 반환 등 고충처리 업무를 강화한다. 이를 위하여, 이주노동자 지원단체 또는 법률서비스지원단체 등과 연계 체계를 구축할 필요가 있다. 국가인권위원회에서 외국인 보호시설에 대한 정기적인 방문모니터링을 실시하는 한편, 이주노동자 상담단체와 법률 전문가 집단의 지원을 받아 정기적으로 진정 상담 요원을 파견하는 프로그램을 개발하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한, 단속·보호 등의 절차상의 인권침해와 미등록 외국인의 고충사항 등을 해결할 수 있도록 정부와 민간단체간의 감시와 협력을 위한 제도적 장치가 마련하여야 한다.

보호 장소는 비인간적인 처우가 강요되지 않도록 적정한 수용공간과 시설을 갖추어야 한다. 변호인과 영사의 접견, 시신왕래와 전화통화 등은 무제한적으로 허용하여야 하고, 일반인의 면회도 특별한 사정이 없는 한 최대한 보장하여야 한다.

위생·급식·보건에서 인간다운 생활이 가능하도록 규정을 정비하고 운용실태를 개선하여야 한다. 건강을 유지할 수 있을 정도로, 실외 운동 기회를 제공하여야 한다. 종교활동을 보장하도록 최선의 노력을 다하여야 한다. 외부 종교인을 통한 종교활동을 전 보호시설로 확장하도록 한다. 기독교·천주교·불교·이슬람교 등 주요 종교를 대상으로 하되, 소수 종교에 대한 차별이 없도록 노력하여야 한다. 자유시간에 보호외국인들이 생산적인 활동을 할 수 있도록 배려하여야 한다.

보호의 취지를 최대한 고려하여 격리 수용이나 계구·무기, 또는 기타 강제력의 사용은 최대한 제한되어야 한다. CCTV 등 보호실 내 감시장비는 철거하거나, 인권을 침해하지 않는 방향으로 재배치하여야 한다.

비호희망인, 인신매매피해자, 여성, 아동 등 취약집단의 특수성을 고려한 제반의 법제와 장치들을 마련하여야 한다. 수용 이외의 다른 형태를 포괄하는 한층 더 인권친화적인 출입국관리 방식에 대한 연구가 필요하다. '아동이 중학교·고등학교 재학 중이고, 한국어만 구사할 수 있는 등 그의 생활기반이 한국이어서, 부모의 나라로 강제출국된 경우 그 나라에서 생활하는 데 심대한 어려움이 예상되는 경우'에는 법무부 장관의 권한으로 '아동과 그 부모에게 정주(定住) 체류자격을 부여'하는 일본의 재류특별허가제도를 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 또, 불가피하게 장기간 수용되어 있는 비호희망인(난민신청자) 등 보호외국인의 경우 심각한 심리적 불안정 상태를 보이고 있는 바, 외부 전문가 그룹의 지원을 받아 정기적 심리상담을 제공하는 프로그램을 만들어야 한다.

3 강제퇴거: 강제퇴거의 사유 조항은 명확성의 원칙, 과잉금지원칙 등에 비추어 합리적으로 개정하여야 한다. 강제퇴거명령에 대해서는 가능한 독립된 위원회가 그 이의신청을 심의·결정하고, 일정한 요건이 충족되면 그 집행의 정지를 할 수 있는 제도를 마련하여야 한다.

4 출입국관리 행정: 미등록 외국인 정책에 대한 체계적 분석을 통해 단속·보호·강제퇴거 업무 절차를 인권친화적으로 재조직할 필요가 있다. 단속·보호·강제퇴거 업무를 담당하는 공무원 수를 늘려야 하고, 보호외국인 여성을 담당하는 한국인 여성 공무원을 현장에 의무적으로 배치하여야 한다. 외국 법제와 실태에 대한 깊이 있는 연구를 통하여 한국 실정에 적합한, 인권 친화적 보호의 형태와 내용을 도출하여야 한다.

목차

요약문 ····· iii

제 1 장 서론 ····· 1
제1절 연구 목적 ····· 3
제2절 기존 연구 분석 ····· 4
1. 관련연구 ····· 4
2. 선행연구 ····· 11
제3절 연구 내용과 방법 ····· 13
1. 연구내용 ····· 13
2. 연구방법 ····· 14
제4절 보고서의 구성 ····· 22

제 2 장 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 법제 ····· 23
제1절 일반적인 외국인의 법적 지위와 인권 보장 ····· 25
1. 헌법상 외국인의 인권 보장 ····· 25
2. 국제법상 외국인의 인권보장 ····· 27
3. 국내의 외국인 인권보호를 위한 법제 정비의 필요성 ····· 29
제2절 미등록 외국인에 대한 출입국관리행정과 인권 보장 ····· 29
1. 자격 없는 체류 혹은 체류자격을 위반한 행위에 대한 국내법적 대응 체계 29
2. 미등록 외국인 인권보호를 위한 국내법상 장치 ····· 31
3. 미등록 외국인 인권보호에 관한 국제법상 장치 ····· 31

제 3 장 단속과 보호절차 ····· 35
제1절 미등록 외국인 보호의 법적 근거 및 절차 ····· 37
1. 미등록외국인 보호의 요건 및 절차 ····· 37
2. 단속의 법적 근거 부족의 문제점 ····· 45
3. 단속의 요건과 제한의 법률 명시 필요성 ····· 48

4. 국제기준 상 단속과정 중 인권보호를 위한 장치 ····· 50
제2절 단속과 보호 절차상의 문제점 ····· 51
1. 무단진입과 불심검문의 문제점 ····· 51
2. 단속과 (긴급)보호의 개시상의 문제점 ····· 54
3. 단속 시 피보호 외국인의 권리고지 및 신분증 제시 불이행 ····· 57
4. 강제력사용의 문제점 ····· 59
5. 야간단속의 문제점 ····· 67
6. 단속 방법상의 불법성 제기 ····· 68
7. 출입국관리공무원의 단속업무 과중 ····· 71
제3절 조사과정 상의 문제와 통보의무 ····· 73
1. 조사과정 상의 문제 ····· 73
2. 통보의무 ····· 78
3. 비호희망인과 인신매매 피해자 ····· 80
제4절 보호에 대한 권리구제절차 ····· 82
1. 현행 보호에 대한 이의신청 ····· 82
2. 보호적부심사제도의 도입 ····· 82

제 4 장 보호 ····· 85
제1절 미등록 외국인 보호의 의의 및 형식 ····· 87
1. 보호의 의의 ····· 87
2. 보호의 규정형식 ····· 88
3. 보호 관련 법령 내용 일반 ····· 91
4. 목적과 처우의 원칙 ····· 92
제2절 보호의 실태와 문제점 ····· 93
1. 보호 적정인원 초과수용과 수용 장소의 문제 ····· 93
2. 보호기간과 수용형태의 문제 ····· 95
3. 권리고지 및 보호사실 통보 ····· 102
4. 보호에 대한 이의절차 ····· 106
5. 보호절차 중 신체검사 및 소지품 보관에 관한 문제 ····· 110
6. 변호인 접견 및 면회 ····· 113

7. 서신왕래와 전화통화 ····· 118
8. 청원 및 진정, 고충상담, 난민신청 ····· 123
9. 시설 및 위생 ····· 130
10. 급식 및 보건 ····· 141
11. 운동과 종교생활 및 기타생활 ····· 151
12. 계구와 무기의 사용, 강제력의 행사와 안전대책 ····· 156
13. 격리 수용 ····· 163
14. 여성, 아동 및 가족의 문제 ····· 167
15. 출입국관리공무원 및 공익근무요원에 의한 인권침해 ····· 168

제 5 장 강제퇴거 ····· 177
제1절 강제퇴거의 사유, 요건 및 절차 ····· 179
1. 강제퇴거의 사유 ····· 179
2. 강제퇴거의 요건 및 절차 ····· 183
제2절 강제퇴거에 대한 이의절차 및 집행정지 ····· 184
1. 관련 법령 ····· 184
2. 개선 방향 ····· 184
3. 강제퇴거에 대한 집행정지 ····· 185

제 6 장 주요국의 미등록 외국인 정책 ····· 187
제1절 미국 ····· 189
1. 미국내 외국인의 법적 지위와 인권보장 ····· 191
2. 미등록 외국인의 단속과 보호의 법적 근거 및 절차 ····· 192
3. 강제퇴거에 대한 권리 구제 절차 ····· 196
4. 보호 관련 법령 및 내용 ····· 201
5. 미국내 구금시설에 대한 감사원 보고서 ····· 209
제2절 독일 ····· 212
1. 법적 체계 ····· 213
2. 강제퇴거 규정 ····· 214
3. 독일의 단속・구금・퇴거 관련 실태와 문제점 ····· 215

제3절 오스트레일리아 ····· 217
1. 정부의 구금정책 ····· 220
2. 아동구금 ····· 224
3. 구금시설의 문제 사례 ····· 226
4. 합법화 사례 ····· 228
제4절 일본 ····· 231
1. 단속 ····· 231
2. 강제퇴거 절차의 법률적・운용상 문제점 ····· 233
3. 수용 ····· 239
제5절 유럽연합 ····· 251
1. 미등록 외국인 구금 정책 ····· 252
2. 미등록 외국인 구금 법 ····· 254
3. EU회원국의 미등록 외국인 구금 실태 ····· 255

제 7 장 결론 ····· 259
1. 단속 ····· 262
2. 보호 ····· 262
3. 강제퇴거 ····· 264
4. 출입국관리 행정 ····· 264

참고문헌 ····· 265

부록 ····· 273
1. 시설조사표 ····· 275
2. 외국인 질문지 ····· 281
3. 외국인 심층면접표 ····· 294
4. 공무원 질문지 ····· 297
5. 일본의 '피수용자 처우규칙 ····· 306

필자 소개 ····· 318

표 차례

<표 1-1> 연구내용과 연구방법의 관계 ····· 14
<표 1-2> 시설조사항목 ····· 15
<표 1-3> 방문 조사 기관 및 조사일정 ····· 16
<표 1-4> 외국인 보호시설별 보호외국인 표본조사 응답자 수 ····· 16
<표 1-5> 보호외국인 표본조사 응답자의 국적 ····· 17
<표 1-6> 보호외국인 표본조사 응답자의 구금 전 직업 ····· 17
<표 1-7> 미등록 외국인 심층면접자의 신상정보 ····· 18
<표 1-8> 외국인 보호시설별 공무원 응답자 수 ····· 21
<표 1-9> 한국인 공무원 응답자의 주요 담당 업무 ····· 21

<표 3-1> 붙잡힌 장소 ····· 51
<표 3-2> 긴급보호서 작성 시점: 공무원 ····· 55
<표 3-3> 출입국관리공무원의 단속사유 고지 여부 ····· 55
<표 3-4> 긴급보호서 본적 없다는 진술에 대한 생각: 공무원 ····· 57
<표 3-5> 변호할 권리 알려줬는지 여부 ····· 58
<표 3-6> 출입국 관리국 직원 신분증 제시 여부 ····· 59
<표 3-7> 체포 당시 출입국관리국 직원의 사용 장비 ····· 60
<표 3-8> 강제력·물리력 사용에 대한 평가: 공무원 ····· 63
<표 3-9> 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원의 구타여부 ····· 64
<표 3-10> 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원의 폭언 및 욕설 여부 ····· 64
<표 3-11> 장비 사용으로 다쳤는지 여부 ····· 65
<표 3-12> 외국인 부상 시 조치: 공무원 ····· 66
<표 3-13> 붙잡힌 시간 ····· 68
<표 3-14> 불법체류자 단속 업무 피로 정도: 공무원 ····· 72
<표 3-15> 출입국관리 직역에 대한 긍지: 공무원 ····· 72
<표 3-16> 조사과정에서 의사소통 정도 ····· 74
<표 3-17> 작성한 문서 보여줬는지 여부 ····· 76
<표 3-18> 무슨 내용인지 잘 모르는 문서에 서명 요구받은 경험 ····· 77

<표 3-19> 조사 시 변호사 등의 도움 받은 경험 ····· 77

<표 4-1> 외국인 보호시설 보호실 수용정원 및 실제수용인원 시설조사 ····· 94
<표 4-2> 체포 후 총구금 기간: 형사 처벌 미경험자 ····· 98
<표 4-3> 적정 보호 기간: 공무원 ····· 99
<표 4-4> 보호외국인의 보호 시에 설명한 권리: 공무원 ····· 103
<표 4-5> 외국인 보호시설 입소 시 직원으로부터 권리보장 설명 청취 여부····· 103
<표 4-6> 보호외국인 보호 사실 통지여부: 공무원 ····· 104
<표 4-7> 보호사실이 법정대리인 등에게 문서 통보 여부····· 104
<표 4-8> 구금된 사실에 대해 이의신청 여부 ····· 107
<표 4-9> 외국인 보호시설 입소 시 신체검사 방법 ····· 111
<표 4-10> 몸 검사하던 출입국관리국 직원의 성별 ····· 112
<표 4-11> 면회 경험 ····· 116
<표 4-12> 허락되는 면회 시간 ····· 117
<표 4-13> 면회와 관련한 불만사항 ····· 118
<표 4-14> 면회하러 온 사람이 못 하고 간 경우 ····· 118
<표 4-15> 출입국관리공무원에 의한 편지 검열 경험 ····· 120
<표 4-16> 보호시설 내 서신 검열에 대한 생각: 공무원 ····· 121
<표 4-17> 보호시설 내 집필 가능 여부: 시설조사 ····· 121
<표 4-18> 보호시설 내 전화통화 관련 시설 현황: 시설조사 ····· 122
<표 4-19> 서신왕래・전화통화 관련 불만 ····· 122
<표 4-20> 출입국관리공무원의 제지로 전화통화 못 한 경험 ····· 123
<표 4-21> 청원・진정 경험 ····· 126
<표 4-22> 보호시설 내 진정 관련 시설 현황: 시설조사 ····· 126
<표 4-23> 인권침해 당했을 경우 청원・진정 할 수 있다고 알려줬는지 여부 ··· 127
<표 4-24> 법률문제・인권침해문제 관련 상담자 ····· 128
<표 4-25> 수용된 방에 대한 불만사항 ····· 132
<표 4-26> 외국인 보호시설 내 시설물 현황: 시설조사 ····· 133
<표 4-27> 보호시설 내 비치물품 통제권: 시설조사 ····· 134
<표 4-28> 의복에 대한 불만사항 ····· 137

<표 4-29> 이불・베개 등 침구에 대한 불만사항 ····· 138
<표 4-30> 외국인 보호시설 내 위생관련 시설: 시설조사 ····· 139
<표 4-31> 위생시설에 대한 불만사항 ····· 139
<표 4-32> 외국인 보호시설 내 대여물품 현황: 시설조사 ····· 140
<표 4-33> 외국인 보호시설 급식 현황: 시설조사 ····· 142
<표 4-34> 보호시설 내 음식에 대한 만족도 ····· 142
<표 4-35> 음식에 대한 불만사항 ····· 143
<표 4-36> 보호시설 안에서 의사진료 받은 경험 ····· 146
<표 4-37> 의사의 진료 가능 빈도 ····· 146
<표 4-38> 진료 후 병이 나았는지 여부 ····· 146
<표 4-39> 보호시설 외부의 병원 진료 경험 ····· 147
<표 4-40> 외국인 보호시설 들어오기 전에 비하여 현재 건강상태 ····· 150
<표 4-41> 외국인 보호시설에 들어온 이후 몸에 생긴 이상 징후 ····· 151
<표 4-42> 외국인 보호시설에서 주어진 운동시간 ····· 153
<표 4-43> 종교활동 가능한지 여부 ····· 154
<표 4-44> 보호시설에서 다른 보호외국인으로부터 괴롭힘 당한 경험 ····· 155
<표 4-45> 외국인 보호시설에서의 계구 착용 경험 ····· 158
<표 4-46> 계구를 착용하게 된 이유 ····· 158
<표 4-47> 계구 착용 사유 설명 여부 ····· 159
<표 4-48> 계구 착용으로 인한 부상 경험 ····· 159
<표 4-49> 출입국관리국공무원이 무기 또는 경찰장구 사용한 경험 ····· 161
<표 4-50> 독거실 수용 경험 ····· 166
<표 4-51> 출입국관리공무원에게 뇌물을 주거나 요구받은 경험 ····· 169
<표 4-52> 출입국관리공무원으로부터 억울하게 봉변당한 경험 ····· 169
<표 4-53> 외국인 보호시설에서 부당한 명령 강요받은 경험 ····· 172
<표 4-54> 출입국관리공무원 수에 대한 생각: 공무원 ····· 174
<표 4-55> 적정 증원 수준: 공무원 ····· 174
<표 4-56> 근무조건: 공무원 ····· 174
<표 4-57> 현재 하고 있는 일과 업무수행에 대한 생각: 공무원 ····· 175

<표 6-1> 미국내 비합법 이민자 국적 분포, 2000년 ····· 190
<표 6-2> 미국 내 비합법 이민자 수, 1980～2000년 ····· 191
<표 6-3> 오스트레일리아의 피구금인 수, 1997～2004년 ····· 218
<표 6-4> 오스트레일리아 불법체류 수용시설의 보호 외국인 수, 2005년 ····· 218
<표 6-5> 오스트레일리아의 구금시설 현황, 2004년 ····· 219
<표 6-6> 오스트레일리아의 불법체류자의 출신국 분포, 2004년 ····· 220
<표 6-7> 오스트레일리아의 외국인 강제귀환의 종류, 2004년 ····· 222
<표 6-8> 강제귀환 유형별 인원 수, 2002～2003년 ····· 222
<표 6-9> 오스트레일리아 미등록 외국인의 불법체류 기간, 2004년 ····· 223
<표 6-10> 체류기간 초과체류자 강제귀환자 수, 1998～2003년 ····· 224
<표 6-11> 오스트레일리아의 보호소에 수용된 아동 수, 1999～2003년 ····· 224
<표 6-12> 출신국별 불법체류자 합법화 신청자 수, 1976년 ····· 229
<표 6-13> 일본의 송환 불법체류자 수, 1999～2003년 ····· 238
<표 6-14> 출신국별 수용소에 수용된 20세 미만 아동 수, 1999～2000년 ····· 242
<표 6-15> 연령별 수용소에 수용된 20세 미만 아동 수, 1999～2000년 ····· 242
<표 6-16> 수용기간별 수용소에 수용된 20세 미만 아동 수, 1999～2000년 ····· 242
<표 6-17> 일본의 피수용자 격리실 수용기간, 1998～2002년 ····· 245
<표 6-18> 일본의 피수용자 격리실 수용 사유, 1998～2002년 ····· 245
<표 6-19> 일본의 피수용자 계구 사용 사유, 1998～2002년 ····· 246
<표 6-20> 일본 수용시설의 1년간 외부교통권 취급・실행 건수, 1999년 ····· 247

그림 차례

[그림 1-1] 불법체류자・단속적발자・자진출국자 수, 2003년 11월～2005년 9월 ···· 6

제 1 장

서론

제 1 장 서론

제1절 연구 목적

사증, 취업허가, 거주허가 등 출입국 관련 서류를 제대로 갖추지 못한 채 다른 나라에서 생활하는 사람들은 '서류미비 이주자' 내지 '미등록 이주자'(undocumented migrants), '비밀 이주자'(clandestine migrants), 또는 '비합법 이주자'(irregular migrants)로 불린다. '불법체류 외국인'(illegal aliens)은 서류미비 이주자의 다른 이름이다. 접두사로 붙어 있는 '불법'이라는 가치 함축적 표현은 그들을 '범죄자'로 간주하도록 오도할 우려가 있기 때문에, 학계와 국제기구에서는 불법체류자보다는 '서류미비 이주자', '미등록 이주자', '비합법 이주자'라는 용어를 선호한다(설동훈, 2005b). 본 연구에서는 이러한 용례를 좇아 '미등록 이주자' 또는 '미등록 외국인'이라는 용어를 주로 사용하되, '불법체류자' 또는 '비합법 이주자'라는 용어를 맥락에 따라 혼용하기로 한다.

본 연구는 미등록 외국인(undocumented foreigners) 관련 다섯 가지 쟁점에 대한 해답을 찾는 데 목적이 있다. 첫째, 미등록 외국인의 단속 과정에 대한 현행 법제를 연구하고 표본조사·심층면접 등 과학적 조사를 통해 그 실태를 파악하고 개선방안을 마련한다. 둘째, 외국인보호시설에 대한 현행 법제를 연구·분석하고 전국의 외국인보호실·외국인보호소에 대한 실태조사를 통해 문제점을 발견하고 보호 환경 개선 및 보호외국인 처우 개선 방안을 마련한다. 셋째, 강제퇴거 심사와 집행절차에 관한 현행 법제를 연구하고 국내외에 걸친 실태조사를 통해 절차상의 문제점을 찾아내고 합리적 절차 도입을 위한 개선방안을 마련한다. 넷째, 미등록 외국인의 단속·보호·강제퇴거 관련 '주요 국제인권법상의 기준'과 '여러 인권 선진국의 법제와 실태'에 대한 비교 분석을 수행하여, 한국에서의 단기·중기·장기적 정책과제를 도출한다. 다섯째, 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 업무를 수행하는 법무부 출입국관리국 직원 대상의 표본조사와 심층면접을 실시하여 문제점과 현실인식을 파악·공유하고, 개선방안을 현실화시키기 위한 구체적인 방안을 마련한다.

제2절 기존 연구 분석

1. 관련연구

1) 미등록 외국인 실태

국제연합 인구부(United Nations Population Division, 2003)는 자국이 아닌 다른 나라에서 살고 있는 전 세계 이주자 수가 1억 7천 5백만 명이라고 발표하였다. 그것은 세계 인구의 3%에 해당한다. 전체 이주자 중 1억 5천 8백만 명은 자발적 국제이주자,[1] 160만 명은 인정된 난민, 그리고 90만 명은 망명자로 파악된다(Seol, 2005a). 이 자료에 언급된 이주자는 공식통계에 잡힌 부분으로, '미등록 이주자'와 '귀화 또는 영주권의 획득 등을 통해 해당국 시민으로 파악된 이주자' 등이 배제된 경우가 대부분이다. 그러므로 실제 이주자 수는 그보다 많을 것으로 추정할 수 있다.

미등록 외국인 이주(irregular migration)는 각국의 규정 차이로 인해 정확하고 상호 비교 가능한 정의를 내리기가 매우 어렵다. 일례로 대부분의 불법체류 문제는 도착국(receiving country 또는 country of destination) 입국 및 체류과정에서 이주자의 법적인 지위와 관련된 문제로 일어나는 경우가 대부분이나, 일부의 경우 송출국의 국내법에 의해서도 미등록 이주자로 규정될 수 있다.

아시아 일부 국가에서는 가정부로 취업하기 위한 자국 여성의 해외 이주를 금지하고 있으나, 상당수 유입국에서 그들은 합법적 체류자격을 가지고 있다. 한국에서는 3개월 이상 국내 체류하는 모든 외국인들이 출입국관리법에 의거하여 '외국인 등록'을 하도록 요구하고 있지만, 캐나다에서는 특정국 출신 외국인에 대해서는 6개월까지 자유롭게 체류할 수 있도록 허용하는 등 외국인 체류관련 기준이 나라마다 제 각각이다.

이에 더하여 다음과 같은 미등록 외국인 이주자의 경우 입국이나 체류과정에서 불법체류자로 간주되나 해당국에 의해 비합법 이주의 불가피성이 인정되어 체류자격이 합법화되는 경우도 있다(IOM, 2003).

---

1) 이주노동자 수는 8,630만 명으로 추정된다(ILO, 2004: 7).

- 난민지위에 해당하는 자가 피치 못할 사정으로 유입국에 불법입국 및 불법 체류하는 경우
- 전쟁이나 자연재해 등을 피해 이웃 나라로 긴급히 대피해야 할 경우
- 인신매매 피해자[2)]

미등록 외국인 이주자 연구의 또 하나의 문제점은 그 성격상 정확한 수를 파악하는 것이 매우 어렵다는 점이다. 예를 들어, EU의 경우, 셍겐(Schengen)조약에 의해 회원국간 국경 통제가 폐지되어 국제공항 외 기타 국경에서의 출입국관리가 폐지되었으므로, 관광비자 등 단기비자로 EU 회원국에 합법적으로 입국한 이주자가 다른 회원국으로 이동하여 불법 체류할 경우 그 사실을 파악하기가 쉽지 않다. 그렇지만 이러한 측정의 어려움에도 불구하고, 지난 10년 간 북미와 서유럽 등에서 불법체류 외국인이 급증했다는 점에 대해서는 대체로 동의가 이루어져 있다.

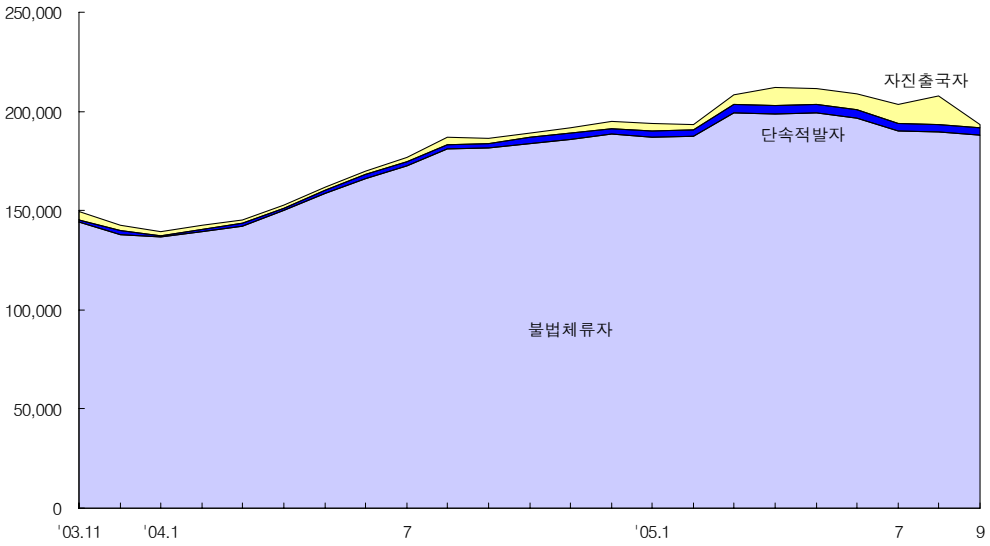
2) 국내 미등록 외국인 현황과 정부의 정책

미등록노동자 문제는 산업연수제도를 도입한 배경이었고, 또 그 제도의 붕괴를 초래한 원인이기도 했다. 1991년 산업연수제도를 실시할 때, 그 배경에는 국내 기업의 인력난을 해소하려는 동기가 있었고, 고용허가제도를 모색할 수밖에 없었던 배경에도 산업연수제도의 편법 운용으로 인한 인권침해와 아울러 더 이상 방치할 수 없을 정도로 심각해진 미등록노동자 문제가 있었다. 그러므로 한국 정부는 미등록 외국인 문제 해결을 고용허가제도의 성패를 가늠할 정도로 중요한 과제로 설정하였다.

정부는 외국인노동자 인권 침해를 대폭 축소하고, 또 고용허가제도의 성공적 정착을 위하여 기존 미등록노동자의 자발적 귀환을 유도하는 한편, 그렇지 않은 미등록노동자는 적발하여 강제 추방하는 정책을 실시하고 있다. 정부는 자발적 귀국자에게는 불법체류 범칙금 면제, 재입국시 불이익 철폐, 고용허가제 대상국 외국인의 경우 재취업 약속 등 '유인'을 제공하였고, 그래도 남아 있는 불법체류자에 대해서는 엄중 단속하겠다고 발표하였다. 한국정부는 2003년 11월 17일 이후 법무부・노동부・중소기업청・경찰청・해양경찰청 등 5개 부처 합동으로 단속전담반

2) 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 미국 등은 최근 인신매매 피해여성에 대한 특별법을 제정하여 인신매매 피해 여성들이 불법체류자라 하더라도 국내 체류를 합법화할 수 있도록 하였다.

을 구성해 대대적인 초강력단속을 실시하였다. 관할 지역별 출입국관리사무소장 지휘로 불법체류자가 집중적으로 취업하고 있는 지역에 대한 검색을 강화하고, 비합법 이주노동자 고용 사업주 처벌을 통해 불법체류자의 취업 기회를 봉쇄하는 데 집중할 것이라고 발표하였다. 정부와 138,056명(2003년 연말 기준)의 비합법 이주노동자간의 숨바꼭질이 시작된 것이다.



자료: 설동훈(2005b).

[그림 1-1] 불법체류자・단속적발자・자진출국자 수, 2003년 11월～2005년 9월

[그림 1-1]은 불법체류자 합법화 조치가 종료된 2003년 11월 16일부터 2005년 9월말까지의, 매달 '정부의 단속에 의해 적발된 인원 수'와 '자진출국자 수' 및 '같은 시점 국내에 거주하고 있었던 비합법 이주노동자 수'를 나타낸다. 법무부 출입국관리국에서 밝히고 있듯이, 1987년부터 2003년 10월까지 단속에 의하여 적발된 인원보다 그 이후 단속에 의해 적발된 인원이 훨씬 많다. 그것은 그 전까지는 구호에 그쳤던 미등록 외국인 단속이 2003년 11월 16일부터는 실제 집행되었음을 의미한다. 또 한 가지 중요한 사실은 정부의 불법체류자 단속에 의하여 적발된 인원보다 더 많은 미등록 외국인들이 자진 출국하였다는 점이다. 정부는 미등록 외국인에 대한 강력한 단속을 펼침과 동시에, 자진출국자에 대하여 '고용허가제를 통한 재취업 시 우선 배려', '향후 재입국할 때 불이익 제거' 등의 사항을 약속하는 유인을 제공

하였다. 특히 2005년 3월 15일부터 8월 31일까지는 재외동포 불법체류자 자진귀국 프로그램을 실시하였다.

[그림 1-1]을 보면, 단속적발자 수와 자진출국자 수가 적지 않음에도 불구하고, 여전히 미등록 외국인 수가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 단속과 적발에 의해 미등록 외국인을 해소하는 것은 비정상적인 상황을 바로 잡기 위해서 일정 정도 불가피한 측면이 있으나, 단속과 적발 과정에서 인권침해 시비가 일고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 정부의 불법체류자 단속은 국민국가의 주권의 영역이므로 그 자체 외국인노동자의 인권 침해는 아니다. 국경을 넘어 이동하는 인간의 '거주이전의 자유'는 국민국가의 통제를 받고 있기 때문이다. 국민국가가 자국의 법을 어기고 머무르고 있는 외국인노동자와 그 가족을 적발하여 추방하는 것은 정당한 주권 행사의 영역이지만, 그 경우에도 인간이 가져야 할 최소한의 긍지까지 무너뜨리는 형태의 단속은 곤란하다는 것이다.

미등록 외국인 단속 과정에서 그들의 인권을 침해하지 않도록 경계할 필요가 있다. 지속적인 단속을 추진하는 과정에서 숱한 인권침해 시비가 있었다는 점을 명심할 필요가 있다. 인권 침해 소지가 있을 뿐 아니라, 효율성도 별로 높지 않은 형태 중 하나로 '토끼몰이식 단속'이 있다. 국가 공권력을 집행하는 과정에서 인권 침해를 막을 수 있도록 단속 공무원에 대한 교육을 강화하여야 한다.

개방 경제 시대에 외국인 관광객의 형태를 띠고 입국하는 사람들을 봉쇄하는 것이 원천적으로 불가능하다는 점을 인식한다면, 미등록 외국인 단속보다는 그 고용자 처벌에 행정력을 집중하는 게 바람직하다(Martin and Miller, 2000; 설동훈, 2005b). 미등록 외국인이 한국에서 일자리를 구하는 것이 거의 불가능하도록 고용자 단속을 강화하고, 그것을 꾸준히 지속하는 길 이외에는 대안이 없다는 점을 명심하여야 한다.

3) 미등록 외국인의 권리 보호

고용허가제 실시 후 불법체류자를 근절하는 것이 정부의 정책목표이지만 실제로 불법체류자가 완전히 없도록 운영할 수는 없다. 최근 들어 그 수가 가장 적었던 때는 2003년 말로써 138,056명이었다. 2003년 9~11월 불법체류 합법화 직후였기 때문이다. 이러한 점에서 일정 정도의 미등록 외국인이 체류할 수밖에 없을 것

이라는 점을 인정하고, 그들의 인권을 고려하는 자세를 정립하는 게 필수적이다.

국제연합 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: 이하 "이주노동자권리협약")은 미등록 외국인 노동자에 대한 적극적 인식과 보호규정을 포함하고 있다. 이주노동자권리협약은 한국이 아직 가입·비준하지 않은 것으로 강제적 규정력은 없으나, 2005년 11월말 기준 44개 국가가 가입 또는 비준하여 발효된 국제협약이므로(Seol, 2005b 참조), 국제적 "도덕 규범" 중 하나로 간주된다.

미등록 이주노동자에 대한 국제적 논의에서는 세 가지 측면이 부각되어 왔다. 그것은 출입국관계법을 위반한 사람이라는 것, 노동자라는 것, 그리고 인간이라는 것이다. 그러한 논의의 귀결은, 이들 사정은 각각의 법률적 효과를 지니는 것이며, 개별 노동자의 권리를 침해하는 것으로 혼동되어서는 안 된다는 것이었다. 이주노동자권리협약은 미등록노동자의 권리로 다음 열두 가지를 명시하고 있다.

(1) 출국의 자유: ① 이주노동자와 그 가족은 본국을 포함한 어떠한 국가에도 출국하는 자유를 가진다. 이 권리는 어떠한 제한을 둘 수 없다(제8조 제1항). 다만, 법에 의해 정해지고 국가의 안전, 공공질서 등을 보호하기 위해 필요하며, 이 협약 제3부에서 인정된 다른 권리와 충돌하지 않는 제한의 경우는 예외이다. ② 이주노동자권리협약의 이 규정은 국제인권규약(B) 규정과 같은 취지이다. 국제인권규약 제12조 제1항은 '모든 사람은 자국(본국)을 포함한 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다'고 한다. ③ 그러나 이주노동자권리협약에 가입한 국가가 그 국가로의 입국에 대한 기준을 제정하는 권리는 침해당하지 않으므로(제79조 참조), 이주노동자의 입국을 취업국이 제한하는 것은 허용된다.

(2) 생명권(제9조), 고문 또는 비인도적 형벌의 금지(제10조), 노예·강제노동의 금지(제11조), 사상·양심 및 종교의 자유(제12조), 표현의 자유(제13조), 사생활·명예 및 신용의 보호(제14조) 등 이른바 '자유권적 기본권'으로 분류되어온 권리들에 대해서는 이주노동자의 권리를 인정하고 있다. 이러한 내용은 국제인권협약들에서 일반적으로 승인되고 있다. 이 권리들은 불법체류 여부를 묻지 않고 보장된다.

(3) 신체의 자유 등(제16조, 제17조 참조). ① 이주노동자와 그 가족은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가지며(제16조 제1항), 자의적으로 체포되거나 구금되지

않으며, 법률에서 정해진 이유 및 절차에 의하지 않는 한, 그 자유를 침해당하지 않는다(제16조 제4항). ② 체포된 이주노동자와 그 가족은, 체포될 때 가능한 한 그들이 이해하는 언어로 체포의 이유가 고지되어야 하고 또 그들이 이해하는 언어로 그들에 대한 피의 사실이 신속하게 고지되어야 한다(제16조 제5항). ③ 이주노동자와 그 가족이 체포, 구금된 경우에도 그의 요청이 있는 때에는, 체포나 구금의 이유를 본국이나 그 외교기관에게 지체 없이 통보해야 한다(제16조 제7항). ④ 이주노동자와 그 가족은 구금 또는 복역의 기간 동안 국민과 같이 그 가족과 접견할 권리를 가진다(제17조 제5항).

(4) 공정한 재판을 받을 권리(제18조, 제19조). ① 이주노동자와 그 가족은 법원 앞에 관계 체약국의 국민과 평등한 권리를 가진다. 이주노동자와 그 가족은 그 형사상 범죄의 확정 또는 민사상 권리 및 의무의 확정을 위해, 법률로 설치되고 전문적이며 독립되고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다(제18조 제1항). ② 형사사건과 관련해서도 이주노동자와 그 가족은 형사상 무죄추정의 원리, 형벌불소급의 원리, 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리, 불리한 진술거부권 등도 규정되어 있다. 나아가 이주노동자가 취업국의 언어를 이해하지 못하므로, 자국어로 그 범죄와 이유를 고지 받을 수 있으며, 경우에 따라서는 무료의 통역원조를 받도록 하고 있다(제18조 제3항 참조).

(5) 증명서, 여권의 보호(제21조). 법률에 기하여 정당한 권한을 가지는 공무원에 의하는 때를 제외하고는, 신분증명서, 또는 국가의 영역으로의 입국이나 체류, 거주를 인정하는 증명서 또는 취업허가서를 압수, 훼손하는 것은 누구에 의한 것이든 위법이다.

(6) 강제퇴거(expulsion, 제22조). ① 이주노동자와 그 가족은 법률에 의해 권한 있는 기관에 의한 결정에 의해서만, 체약국의 영역으로부터 추방될 수 있다(제2항). 또한 추방의 결정은 그들이 이해할 수 있는 언어로 결정의 이유와 함께 전달되는 것이 원칙이다(제3항). ② 이주노동자와 그 가족은 강제퇴거에 대해 이의를 신청하여, 최종결정이 사법기관에 의해 선고되거나 국가안전상 부득이한 이유에 의해 인정되지 않는 한, 권한 있는 기관에 의해 사안의 재심사를 받을 권리를 가진다. 이 재심사중에는 국외퇴거결정의 집행정지를 요구하는 권리를 가진다(제4항). ③ 본국의 외교적 보호(제23조): 이주노동자와 그 가족은 이 협약에서 인정된 권리가 침해된 경우는 어느 때라도 본국 또는 본국의 이익을 대표하는 국가의 영

사 또는 외교관의 보호와 원조를 구할 권리를 가진다. 특히 추방할 때에는 관련 개인에게 지체 없이 이 권리가 고지되어야 하며, 추방국의 기관은 이 권리의 실현을 촉진하여야 한다.

(7) 사회보장에 대한 권리와 긴급의료에 대한 권리. ① 사회보장에 관하여, 이주노동자와 그 가족은 적용 가능한 그 국가의 법률 및 2국간 또는 다국간 협약에 의해 규정된 요건을 충족하는 한, 취업국에서 국민에게 인정되는 것과 동일한 취급을 향유한다(제27조 제1항). ② 적용된 법률에 의해 이주노동자와 그 가족에게 급부가 인정되지 않는 경우에는 그 국가는 그 급부에 대해 동일한 상태에 있는 국민에게 인정되는 취급을 기초로, 불입한 갹출금의 상환 가능성을 검토해야 한다(제27조 제2항). ③ 이주노동자와 그 가족은 관계 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 그 생명유지 또는 회복이 어려운 건강상의 위험을 회피하기 위해 긴급히 필요한 모든 의료를 받을 권리를 가진다. 이 같은 긴급의료는 체류 또는 고용에 관한 어떠한 비합법상태를 이유로 거부되지 않는다(제28조).

(8) 자녀의 권리(제29, 30조). ① 이주노동자의 자녀는 성명, 출생의 등록 및 국적에 대한 권리를 갖는다. ② 자녀의 교육: 이주노동자의 모든 자녀는 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 교육을 받을 권리를 갖는다. 공립의 취학 전 교육시설 또는 학교에서 교육을 받을 권리는 그 부모의 체류 또는 고용에 관한 비합법상태 또는 자녀 체류의 비합법성을 이유로 하여 거부 또는 제한되지 않는다.

(9) 문화적 독자성의 존중(제31조). 체약국은 이주노동자와 그 가족의 문화적 독자성(cultural identity)의 존중을 보장하고, 그 본국과의 문화적 결합의 유지를 방해하지 않는다. 또한 이러한 노력을 원조 또는 권장하기 위해 적절한 조치를 취할 수 있다.

(10) 노동조합에 대한 권리. 이주노동자권리협약 제26조는 불법체류 노동자를 포함한 모든 이주노동자에 대해 노동조합 기타 단체의 회의 및 활동에 참가하는 권리를 보장하고 있다. 그렇지만, 노동조합의 결성권은 여기에서는 명시되고 있지 않으며, 결성권은 제40조에서 정하고 있다. 제40조는 합법상태에 있는 이주노동자에게 보장된 제4부에 속하기 때문에 문언(文言) 상으로만 보면 합법체류자만이 노동조합 결성권이 있는 것으로 규정되어 있다.

(11) 사전고지를 받을 권리. 이주노동자는 일하려고 하는 국가의 언어에 대해 기초적인 사항을 알아야 하며, 문화, 법, 사회 그리고 정치의 기초적인 사항에 대해

서도 알아야 한다. 그들은 임금 기타의 노동조건과 일반적 생활조건에 대해서도 미리 알아야 한다. 이러한 측면에서 이주노동자권리협약은 몇 가지 규정을 두고 있다. 즉, 협약 제33조에 의하면, 이주노동자와 그 가족은 본국, 취업국 또는 경유국 중 관계된 국가로부터 이주노동자권리협약으로부터 발생하는 그들의 권리, 입국의 조건, 관계국의 법률과 관행 아래에서 권리와 의무 기타의 사항에 대해 고지받아야 한다. 이주노동자와 그 가족이 청구할 때에는, 적절한 정보가 무상으로 제공되어야 하며, 가능한 한 그들이 이해할 수 있는 언어로 제공되어야 한다. 나아가 제37조에 의하면, 이주노동자와 그 가족은 출국전, 또는 늦어도 취업국에 입국하는 때에 본국 또는 취업국으로부터, 그 입국에 적용되는 요건 및 특히 체류와 함께 종사하는 보수활동에 관한 모든 조건 및 취업국에서 충족해야 하는 요건, 그리고 이들 조건의 변경을 위해 제출해야 하는 기관에 대해서 충분하게 고지될 권리를 가진다.

(12) 노동조건에 대한 균등대우(제25조) 규정이 있다.

2. 선행연구

미등록 외국인의 단속과 보호에 대한 선행연구로는 설동훈·최홍엽·한건수(2002)의 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』와 서울지방변호사회(2004a)의 『외국인보호시설 실태조사보고서』가 있다.

전자는 외국인노동자 인권실태조사를 수행하는 과정에서 "보호외국인"의 인권실태를 파악하기 위해 경기도 화성외국인보호소와 인천출입국관리사무소 외국인보호실의 시설실태를 점검·조사하는 한편, 보호시설에 수용된 14명의 외국인에 대한 심층면접을 수행한 것이다.

후자는 서울지방변호사회 인권위원회 구금시설실태조사소위원회에서 2003~2004년에 걸쳐 실시한 외국인보호시설에 대한 실태조사의 결과이다. 서울지방변호사회 인권위원회는 외국인노동자 지원단체 관계자와의 면담, 화성외국인보호소에서 출소한 외국인노동자 2인에 대한 심층 면접, 화성외국인보호소 시설조사, 외국인보호시설의 개선 및 보호외국인의 처우개선을 위한 질문지 조사 등을 실시하였다. 응답자 수는 중국·몽골·이란·러시아·방글라데시·태국·필리핀·파키스탄 사람 등 총 32명이었다. 황필규(2005)의 "외국인보호시설의 법제와 운영실태 및 정

책제언"은 서울지방변호사회(2004a)의 연구결과를 발전시킨 것이다.

설동훈・최홍엽・한건수(2002)의 조사연구 결과, 미등록 외국인 수용시설에 대한 문제점이 지적되었고, 국가인권위원회에서는 이에 대한 개선 권고를 하였다. 그러나 서울지방변호사회(2004) 연구 결과 등을 볼 때 2년 사이에 개선 효과는 별로 없었던 것으로 파악된다.

한편, 민주노동당 노회찬・최순영 국회의원이 화성외국인보호소를 방문하여 시설을 둘러보고 5명의 보호외국인을 면담한 결과를 정리한 미간행 보고서가 있다. 서선영(2005)의 "사례를 중심으로 본 최근 외국인 단속과정상의 문제점"과 홍예연(2005)의 "피보호외국인에 대한 손해배상판결과 출입국관리법 개정에 대하여"도 있다.

미등록 외국인의 강제퇴거와 관련하여서는 박상순(1999)의 "외국인의 강제퇴거에 관한 연구", 정정훈(2004)의 "출입국관리의 문제점: 강제퇴거를 중심으로", 고현웅(2005)의 『주요국 이민정책 비교연구』, 박길남의 "미국의 출입국제도에 관한 연구", 장지표(2000)의 "강제퇴거관련 집행정지에 관한 일 고찰: 일본의 행소법 및 입관법을 중심으로" 등이 있다. 박상순(1999)과 정정훈(2004)은 국내 법제를 검토하고, 고현웅(2004), 박길남(2000), 장지표(2000)는 미국・일본 등 주요 외국의 미등록 외국인 강제퇴거 사례를 분석하고 있다.

기존 국내의 조사연구는 몇 가지 점에서 결정적 한계를 갖고 있다: 단속의 경우, 현행법제에 근거하여 구체적으로 조사가 이루어지지 못하였다는 점, 형사절차와 행정절차에 대한 명확한 이해가 부족하였던 점 등이 문제로 지적될 수 있다. 보호 관련 연구의 경우 조사가 화성외국인보호소에 국한되었거나 집중된 점, 일회성 방문에 그친 점 등의 한계가 있다. 또한 강제퇴거 절차의 경우, 대부분 출입국관리에 종사하는 공무원들의 연구라는 점, 실태조사와 병행되지 못한 점 등의 문제점을 가지고 있다. 그러나 무엇보다도 국제인권법 및 비교법적인 연구 등으로 통해 외국인에 대한 정책을 평가한다는 관점에서 접근하기보다는 단순히 개별적인 인권침해 혹은 그 가능성에 초점이 맞춰져 있었다는 근본적인 한계를 가지고 있다.

제3절 연구 내용과 방법

1. 연구내용

본 연구에서는 앞서 밝힌 다섯 가지 쟁점을 해결하기 위하여 다음과 같은 여덟 가지 내용의 연구를 진행하였다.

(1) 기존연구 검토: 미등록 외국인에 대한 국내외 연구를 체계적으로 섭렵하여 정리하였다.

(2) 외국인보호 관련 국내 법령 분석: 외국인 단속, 보호 및 강제퇴거와 관련된 법령 및 행정규칙에 대한 체계적인 분석작업을 수행하였다. 이를 위해서 출입국관리법 및 동법 시행령과 시행규칙, 외국인보호규칙, 보호외국인의 의류 및 침구의 제식에 관한 규칙 등을 검토하였다.

(3) 미등록 외국인 단속 과정 조사: 단속과 관련하여서는 형사절차와 행정절차의 구분(무차별 연행), 물리력 혹은 강제력의 사용, 수갑·포승 등의 사용, 보호명령서 또는 긴급보호서의 운용실태, 조사 등 단속에서 보호로 이어지는 과정상의 문제점 등을 검토하였다.

(4) 외국인 보호시설 처우 및 실태 조사: 보호와 관련하여서는 ① 대안적 형태의 모색과 더불어 ② 보호결정과 관련된 심사절차의 문제, ③ 보호의 목적과 처우의 원칙, ④ 보호장소와 보호기간, ④ 고지사항, ⑤ 수용형태, ⑥ 변호인 접견과 면회 및 통신 등 외부 교통 관련 사항, ⑦ 급식 등 보호소·보호실 내 생활, ⑧ 의료 및 보건 실태, ⑨ 청원 및 진정 절차의 보장, ⑩ 계구 사용 현황, ⑪ 격리 보호수용 현황, ⑫ 무기 사용, ⑬ 수용된 제 환경과 언어 문제, ⑭ 체불임금 해결 등에 대한 제도적 지원의 가능성 등 다양한 사안을 조사항목에 포함시켜 구체적으로 검토·분석하였다.

(5) 미등록 외국인 강제추방과정 조사: 강제퇴거의 경우, 강제퇴거의 사유, 강제퇴거명령에 대한 집행정지제도의 도입 가능성, 강제퇴거결정과 관련된 심사절차의 문제, 강제퇴거를 위한 보호기간, 영장주의, 공무원의 통보의무, 범칙금제도, 강제퇴거 비용부담의 문제 등에 대하여 조사하였다.

(6) 정부의 외국인보호 정책 현황 및 문제점 검토: 현재 한국 정부의 외국인 보호 정책과 그 운영 실태를 파악하고, 그 문제점을 찾아낸다. 미등록 외국인 단속,

불법체류 외국인 수용실태 및 강제퇴거 법제 및 정책실행과 관련 현재까지의 개선상황에 대하여 검토한다.

(7) 외국 사례 및 국제기준 연구: 미등록 외국인에 관한 미국·독일·오스트레일리아·일본 등의 정책 사례를 분석한다.

(8) 정책 대안 마련: 법령정비·제도개선의 대안을 마련하고, 그 실행 계획도 아울러 제시한다.

<표 1-1> 연구내용과 연구방법의 관계

연구내용	연구방법					
	문헌연구	시설점검 운영조사	미등록 외국인 대상		한국인 공무원 대상	
			설문조사	심층면접	설문조사	심층면접
(1) 기존연구 검토	○					
(2) 외국인보호 관련 국내 법령 분석	○					
(3) 미등록 외국인 단속 과정 조사		○			○	○
(4) 외국인 보호시설 처우 및 실태 조사		○	○	○	○	○
(5) 미등록 외국인 강제추방과정 조사		○		○	○	○
(6) 정부의 외국인보호 정책 현황 및 문제점 검토	○				○	○
(7) 외국사례 및 국제기준 연구	○					
(8) 정책 대안 마련	○					○

2. 연구방법

본 연구에서는 (1) 문헌연구, (2) 외국인 보호시설 점검과 운영실태 조사, (3) 한국인 공무원 대상 설문조사·심층면접, (4) 미등록 외국인 대상 설문조사·심층면접의 방법을 사용하였다(표 1-1 참조).

연구방법별로 살펴보면, 첫째, '문헌연구'는 (1) 기존연구 검토, (2) 외국인보호 관련 국내 법령 분석, (6) 정부의 외국인보호 정책 현황 및 문제점 검토, (7) 외국 사례 및 국제기준 연구, (8) 정책 대안 마련을 위한 자료 수집 방법으로 활용하였다.

둘째, 외국인 보호시설의 점검과 운영실태 조사는 본 연구자들이 화성외국인보호소, 청주외국인보호소, 그리고 전국 15개 출입국관리사무소에 설치된 '외국인보호실'을 직접 방문하여 수행하였다. 시설조사의 목적은 외국인 보호소·보호실 내 시설에 대한 출입국관리 법·시행령·시행규칙 등에 규정된 시설 및 운영기준에 준하여 보호시설이 운영되고 있는지를 조사하고, 다른 나라의 외국인 보호시설의 시설기준과 비교하고자 하는 데 있다. 주요 조사항목은 <표 1-2>와 같다. 실제 사용된 조사표는 <부록 1>에 제시되어 있다. 이 조사표는 설동훈·최홍엽·한건수(2002), 서울지방변호사회(2004a), 한영수 외 (2004) 등 기존 외국인보호시설, 구금시설 등의 시설기준에 대한 조사자료를 참고하고, 출입국관리법 규정 중 시설관련 사항을 참고하여 개발하였다. 조사표에 ○, × 또는 수치를 기재하였고, 또한 조사자의 평가를 기록하였다.

<표 1-2> 시설조사항목

시설 조사항목	세부조사 사항
독거실·혼거실	면적, 설비, 감시카메라, 화장실, 세면대, 조명, 창문, 수도시설, 환기시설, 난방시설, 침구, 의복·내의, 청결상태, 청소 등
목욕·샤워시설	면적, 샤워기, 목욕허용횟수, 온수사용시간, 목욕용품 지급 등
장애인·노약자 시설	경사로, 점자블록, 욕실손잡이, 비상호출장치, 장애인 거실 등
신체검사실	탈의용 커튼, 창문, 신체검사·탈의보조 등
개인물품 보관시설	명세서 작성여부, 소유자 서명여부, 물품 보관상태 등
면회실·접견실	설치여부, 면회가능 수, 칸막이 여부, 전화기 설치여부, 특별접견실 설치여부, 면회·접견 시간 등
감시카메라	작동시간, 카메라숫자, 녹화여부 및 보관기간, 조작요원 등
계구 보관	계구 종류 및 수량, 계구불출일치, 보관담당자 등
급식	급식형태, 예산, 특정종교 금기음식 관련 조치, 식수, 조리장 위생 등
의료시설	설치유무, 의료진 상주여부, 협력기관, 의료품 비치목록, 일반병원 이용관련, 정신장애자 관련 등
여가활동	운동장 유무, 사용가능시간, 도서비치, 신문열람, 집필, 종교활동 등
모성보호	유아보호 시설 유무, 생리대 조달 등
진정함·전화	설치유무, 진정대상자, 안내문 비치여부, 전화사용 관련 등

본 연구자들은 2005년 7월 7일부터 8월 5일까지 국가인권위원회 일일조사관 자격으로 법무부 출입국관리국 산하 외국인보호소 2개소와 16개 보호실을 방문하여 그 실태를 조사하였다. 구체적인 방문일정 및 방문기관은 <표 1-3>과 같다.[3)]

3) '외국인 보호시설 조사'와 함께, '미등록 외국인 조사' 및 '단속·보호·강제추방 업무를 담당하는 한국인 공무원 조사'도 동시에 이루어졌다.

<표 1-3> 방문 조사 기관 및 조사일정

일자	기관
2005・7・7(목)	서울출입국관리사무소, 인천공항출입국관리사무소
2005・7・8(금)	인천출입국관리사무소, 제주출입국관리사무소
2005・7・13(수)	부산출입국관리사무소
2005・7・14(목)	대구출입국관리사무소, 울산출입국관리출장소, 김해출입국관리사무소
2005・7・15(금)	마산출입국관리사무소
2005・7・21(목)	청주외국인보호소, 청주출입국관리사무소
2005・7・22(금)	대전출입국관리사무소
2005・7・28(목)	화성외국인보호소
2005・7・29(금)	춘천출입국관리사무소, 수원출입국관리사무소
2005・8・4(목)	광주출입국관리사무소, 전주출입국관리사무소
2005・8・5(금)	여수출입국관리사무소

셋째, 외국인 보호시설에 수용된 외국인을 대상으로 '태도와 의식 조사'를 2005년 7월 7일부터 8월 5일까지 실시하였다. 표본조사에 사용된 질문지는 <부록 2>에, 심층면접에 사용된 조사표는 <부록 3>에 제시하였다. 보호외국인이 쉽게 응답할 수 있도록 하기 위하여, 질문지는 한국어・영어・방글라데시어・인도네시아어・베트남어・네팔어・필리핀어(타갈로그)・파키스탄어(우르드)・러시아어・중국어・미얀마어・태국어・스리랑카어(싱할라)・몽골어 등 14개 언어로 번역하였고, 심층면접표는 한국어・영어로 작성하였다. 전국 11개 보호시설에 수용 중인 891명이 응답한 질문지를 수거하였으나, 응답 상태가 부실한 127부는 파기하고, 764부를 분석에 사용하였다(표 1-4).

<표 1-4> 외국인 보호시설별 보호외국인 표본조사 응답자 수

조사장소	전체	남성	여성
전국	764	607	157
서울	49	41	8
인천공항	22	16	6
인천	28	17	11
부산	11	9	2
대구	5	3	2
마산	12	11	1
청주보호소	144	126	18
청주	18	15	3
대전	3	3	0
화성보호소	413	315	98
여수	59	51	8

주: 조사장소에서 '지명'만 적은 것은 해당지역 출입국관리사무소 외국인보호실을 가리킨다

<표 1-5> 보호외국인 표본조사 응답자의 국적

(단위: %, 명)

(N)	전체 (764)	남성 (607)	여성 (157)
중국	38.2	36.4	45.2
방글라데시	9.0	11.0	1.3
몽골	8.6	7.7	12.1
베트남	6.0	5.6	7.6
우즈베키스탄	5.9	6.1	5.1
러시아	5.0	4.3	7.6
태국	4.8	4.6	5.7
인도네시아	4.6	5.1	2.5
파키스탄	3.0	3.8	0.0
필리핀	2.5	1.6	5.7
카자흐스탄	2.4	2.5	1.9
미얀마	1.6	1.8	0.6
키르기스스탄	1.2	1.2	1.3
나이지리아	1.0	1.2	0.6
네팔	0.9	1.2	0.0
스리랑카	0.9	1.0	0.6
인도	0.8	1.0	0.0
가나	0.7	0.8	0.0
이란	0.5	0.7	0.0
기타	2.4	2.5	1.9
계	100.0	100.0	100.0

<표 1-6> 보호외국인 표본조사 응답자의 구금 전 직업

(단위: %, 명)

(N)	전체 (706)	남성 (607)	여성 (157)
공장노동자	52.5	52.0	54.7
건설노동자	18.7	22.6	2.9
농림축산업노동자	5.9	6.5	3.6
식당 주방・청소・서빙	5.5	1.9	20.1
어부 또는 수산업노동자	2.4	2.8	0.7
유흥업소 접대원	1.1	1.4	0.0
가정부, 파출부	0.6	0.2	2.2
간병인	0.6	0.4	1.4
기타	12.6	12.2	14.4
계	100.0	100.0	100.0

<표 1-7> 미등록 외국인 심층면접자의 신상정보

번호	국적	성별	나이	조사장소	조사일
#1	중국(동포)	남성	49세	광주	8・4
#2	중국(동포)	남성	45세	여수보호소	8・5
#3	중국(동포)	남성	40세	여수보호소	8・5
#4	미얀마	여성	44세	화성보호소	7・28
#5	중국	남성	44세	마산	7・15
#6	방글라데시	남성	37세	화성보호소	7・28
#7	방글라데시	남성	35세	여수보호소	8・5
#8	중국(동포)	여성	46세	부산	7・13
#9	이란	남성	38세	서울	7・7
#10	우즈베키스탄	남성	23세	서울	7・7
#11	중국(동포)	남성	49세	서울	7・7
#12	베트남	여성	25세	서울	7・7
#13	가나	남성	27세	서울	7・7
#14	중국(동포)	남성	43세	서울	7・7
#15	중국(동포)	남성	48세	서울	7・7
#16	우크라니아	남성	37세	서울	7・7
#17	중국(동포)	여성	47세	서울	7・7
#18	카자흐스탄	여성	37세	서울	7・7
#19	중국(동포)	여성	59세	수원	7・29
#20	중국(동포)	남성	37세	서울	7・7
#21	이집트	남성	28세	서울	7・7
#22	방글라데시	남성	39세	서울	7・7
#23	나이지리아	남성	30세	서울	7・7
#24	라이베리아	남성	29세	서울	7・7
#25	중국	여성	27세	여수보호소	8・5
#26	중국	여성	45세	인천	7・8
#27	타지키스탄	여성	55세	화성보호소	7・28
#28	중국	남성	34세	여수보호소	8・5
#29	네팔	남성	36세	화성보호소	7・28
#30	인도네시아	남성	25세	여수보호소	8・5
#31	중국	남성	30세	여수보호소	8・5
#32	몽골	남성	35세	여수보호소	8・5
#33	베트남	남성	35세	화성보호소	7・28
#34	중국(동포)	남성	50세	부산	7・13
#35	중국(동포)	남성	36세	여수보호소	8・5
#36	중국(동포)	남성	37세	여수보호소	8・5
#37	중국(동포)	남성	39세	여수보호소	8・5
#38	중국	남성	45세	화성보호소	7・28
#39	필리핀	남성	41세	인천공항	7・7
#40	중국(동포)	남성	37세	화성보호소	7・28

번호	국적	성별	나이	조사장소	조사일
#41	중국(동포)	남성	26세	여수보호소	8・5
#42	중국(동포)	남성	42세	청주보호소	7・21
#43	중국(동포)	남성	56세	대전	7・22
#44	중국	여성	26세	인천	7・8
#45	중국	남성	36세	외국인노동자병원	9・8
#46	중국(동포)	남성	46세	청주보호소	7・21
#47	중국	남성	45세	청주보호소	7・21
#48	중국(동포)	남성	37세	여수보호소	8・5
#49	에티오피아	남성	25세	화성보호소	7・28
#50	베트남	남성	22세	수원	7・29
#51	인도네시아	남성	33세	서울적십자병원	9・9
#52	베트남	남성	30세	인천	7・8
#53	중국(동포)	남성	44세	인천	7・8
#54	중국(동포)	남성	48세	청주보호소	7・21
#55	중국(동포)	남성	46세	청주보호소	7・21
#56	방글라데시	남성	31세	화성보호소	7・28
#57	중국	남성	57세	화성보호소	7・28
#58	나이지리아	남성	48세	화성보호소	7・28
#59	몽골	남성	41세	화성보호소	7・28
#60	중국(동포)	남성	56세	화성보호소	7・28
#61	카자흐스탄(동포)	남성	27세	청주보호소	7・21
#62	중국(동포)	남성	61세	화성보호소	7・28
#63	중국(동포)	남성	45세	화성보호소	7・28
#64	카자흐스탄	남성	27세	화성보호소	7・28
#65	중국(동포)	남성	46세	여수보호소	8・5
#66	중국(동포)	남성	37세	여수보호소	8・5
#67	몽골	남성	47세	여수보호소	8・5
#68	우즈베키스탄	남성	34세	여수보호소	8・5
#69	중국(동포)	남성	42세	여수보호소	8・5
#70	코트디부아르	남성	30세	화성보호소	7・28
#71	방글라데시	남성	30세	화성보호소	7・28
#72	파키스탄	남성	37세	화성보호소	7・28
#73	이란	남성	25세	청주보호소	7・21
#74	몽골	여성	20세	대구	7・14
#75	페루	남성	34세	여수	8・5

주: 조사장소에서 '지명'만 적은 것은 해당지역 출입국관리사무소 외국인보호실을 가리킨다.

구금 중인 외국인의 최대 다수를 차지하는 국적은 중국인(조선족 포함)으로, 전체의 38.2%를 차지하였다(표 1-5). 그 뒤를 이어서는 방글라데시인 9.0%, 몽골인 8.6%, 베트남인 6.0%, 우즈베키스탄인 5.9% 등 아시아 출신이 많았다. 성별로 출

신국가를 구분해 보면, 남성의 경우 중국 36.4%, 방글라데시 11.0%, 몽골 7.7%, 우즈베키스탄 6.1% 등 전체 비율과 비슷한 순위를 보이는 반면, 여성의 경우에는 중국 45.2%, 몽골 12.1%, 러시아 7.6%, 베트남 7.6%, 필리핀 5.7%, 태국 5.7% 등 순위에서 다소 차이가 있다.

미등록 외국인들이 구금 전 직업을 보면(표 1-6), 남녀 모두 절반 이상이 공장노동자로 일하였다(각각 52.0%와 54.7%). 그 다음으로는 남성은 건설노동자가 22.6%, 여성은 식당 주방・청소・서빙 등 서비스업 종사자가 20.1%였다.

표본조사를 실시하는 동시에, 보호외국인 중 73명을 대상으로 심층면접을 실시하였다(표 1-7 참조). 그리고 2005년 9월 8~9일 각각 한 차례씩 서울 외국인노동자병원과 적십자병원을 방문하여, 출입국관리공무원의 단속 과정 중 부상을 입고 입원 중인 미등록 외국인에 대한 심층면접을 수행하였다(사례 #45, #51).[4]

그리고 강제 퇴거된 미등록 외국인의 인권침해 사례는 '외국인이주노동자 자발적 귀환 및 정착지원프로그램 개발 컨소시엄'이 2005년 7~8월 실시한 '귀환한 외국인이주노동자의 현지실태와 정착지원프로그램 개발에 관한 연구조사'의 항목에 포함시켜 조사하였다. 강제 퇴거되는 과정에서 발생할 수 있는 인권침해를 국내에서 조사하는 것은 사실상 불가능하므로 귀환자를 대상으로 하는 조사가 필수적이다. 그렇지만 연구 예산의 제약으로 본격적인 해외현지조사가 불가능하였으므로, 귀환자 조사를 수행하는 '외국인이주노동자 자발적 귀환 및 정착지원프로그램 개발 컨소시엄'의 핵심관계자에게 요청하여 제한된 사례라도 발견되면 그것을 알려달라고 요청하였다.[5]

넷째, 미등록 외국인 단속・보호・강제퇴거 관련 업무를 수행하는 한국인 공무원 대상의 설문조사와 심층면접을 2005년 7월 7일부터 8월 5일까지 실시하였다. 주요 조사항목은 (3) 미등록 외국인 단속 과정 조사, (4) 외국인 보호시설 처우 및 실태 조사, (5) 미등록 외국인 강제추방과정 조사, (6) 정부의 외국인보호 정책 현황 및 문제점 검토, (8) 정책 대안 마련에 관련된 것이다. 질문지는 <부록 4>에 제시되어 있다. 전국 각 지역의 출입국관리사무소와 외국인보호실・보호소에서 일하는 한국인 공무원 229명이 질문지를 이용한 표본조사에 응하였는데, 그 중 부실응답 14사례, 단속・보

4) 미등록 외국인 심층면접에는 본 연구원 이외에도 각 지역 이주노동자 지원단체 실무자들이 참여하였다.

5) 아시아인권문화연대의 이란주 대표와 이완 씨께 감사드린다. 강제퇴거 과정에서의 인권침해 사례는 거의 발견되지 않았다. 외국인보호소에서 폭행 피해를 호소한 사람이 한 사람 있었는데, 그 사례도 7년 전의 일이었다고 한다.

호·강제퇴거 업무 미경험 31사례를 파기하고, 184사례를 분석에 사용하였다(표 1-8). 심층면접은 단속·보호·강제퇴거 업무에 종사한 적이 있는 9명을 대상으로 하였다.

본 실태조사에 응한 미등록 외국인 업무 관련 출입국관리 공무원들 중에는 단속·보호·강제퇴거 업무를 모두 담당한다고 응답한 공무원이 38.0%로 가장 많았고, 단속만 전담한다고 응답한 사람이 14.7%, 보호만 전담한다고 응답한 사람이 21.7%였다(표 1-9).

<표 1-8> 외국인 보호시설별 공무원 응답자 수

조사장소	전체	남성	여성
전국	184	171	13
서울	17	15	2
인천공항	11	11	0
인천	14	14	0
제주	8	8	0
부산	6	5	1
대구	4	4	0
울산	7	6	1
마산	2	2	0
김해	6	6	0
청주보호소	14	13	1
청주	4	4	0
대전	2	2	0
화성보호소	44	38	6
춘천	4	4	0
수원	10	10	0
광주	5	5	0
전주	3	3	0
여수	23	21	2

주: 조사장소에서 '지명'만 적은 것은 해당지역 출입국관리사무소를 가리킨다

<표 1-9> 한국인 공무원 응답자의 주요 담당 업무

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
단속	27	14.7
보호	40	21.7
강제퇴거	5	2.7
단속+보호	6	3.3
단속+강제퇴거	19	10.3
보호+강제퇴거	17	9.2
단속+보호+강제퇴거	70	38.0
계	184	100.0

제4절 보고서의 구성

본 보고서는 일곱 장으로 구성된다. 제1장은 서론으로 연구의 목적, 관련연구와 선행연구 분석, 연구내용과 방법 등을 제시한다. 제2장은 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 법제를 소개한다. '외국인 일반'과 '미등록 외국인'에게 적용되는 국내법과 국제법의 핵심 요소를 점검할 것이다. 제3장은 미등록 외국인에 대한 '단속과 보호절차'를 다룬다. 미등록 외국인 보호의 법적 근거 및 절차, '단속'과 '보호' 절차상의 문제점, 조사과정 상의 문제점, 통보 의무, 보호에 대한 권리구제 절차 등을 검토한다. 제4장에서는 미등록 외국인에 대한 '보호'를 살펴본다. 미등록 외국인 보호의 의의와 형식, 보호의 실태와 문제점이 그 주요 항목이다. 제5장에서는 미등록 외국인의 '강제퇴거'를 다룬다. 강제퇴거의 사유·요건·절차, 강제퇴거에 대한 이의 절차 및 집행정지를 검토한다. 제6장에서는 미국·독일·오스트레일리아·일본·유럽연합 등 외국의 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 제도와 정책을 살펴본다. 제7장에서는 본 보고서의 결론을 내리고, 미등록 외국인의 인권실태 개선을 위한 정책 방안을 제시한다.

제2장

미등록 외국인 단속 · 보호 · 강제퇴거 관련 법제

제 2 장 미등록 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 법제

제1절 일반적인 외국인의 법적 지위와 인권 보장

1. 헌법상 외국인의 인권 보장

헌법은 기본권의 주체를 '국민'으로만 표현하고 있으나, 헌법재판소는 "기본권의 보장에 관한 각 헌법규정의 해석상" "국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권주체가 될 수 있다"고 명시하면서, "인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다"라고 설시(說示)하였다.[1] 즉, 헌법재판소에서는 헌법 규정의 문언에 얽매이지 않고, 헌법 이론적으로 '국민의 권리'와 '인간의 권리'를 구분하여, 외국인을 '인간의 권리'의 주체로 보면서, 외국인의 기본권 주체성을 원칙적으로 인정하고 있다.[2] 또한 학설도 성질상 인간의 권리로 볼 수 있는 기본권은 외국인에게도 보장되어야 하고, 그 밖의 기본권은 상호주의에 따라야 한다는 견해(권영성, 2001: 301; 김철수, 2002: 285), 한국 국민의 동화적 통합을 해치지 않고 외국인들을 한국사회에 동화시키는 데 필요한 범위 내에서 기본권의 주체가 될 수 있다는 견해(허영, 2004: 176, 234) 등 외국인의 기본권 주체성을 원칙적으로 인정하는 견해들이 주류를 이루고 있다.[3] 학설은 대체로 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 자유권적 기본권, 청구권적 기본권에 대해서는 인간의 권리로서 외국인에게도 인정된다는 입장을 취하고 있다.[4] 따라서 미등록 외국인의 단속·보호 및 강

---

1) 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93헌마120 결정; 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정.

2) 헌법재판소는 '외국인에 대해서는 원칙적으로 헌법상 거주, 이전의 자유, 직업선택의 자유, 재산권, 선거권 및 피선거권, 국가배상청구권, 범죄피해자구조청구권, 국민투표권 및 사회적 기본권 등을 누릴 수 없거나 제한적으로밖에 향유하지 못한다'고 하고 있으나 그 제한의 범위에 대하여 특정하고 있지 아니하다. 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93헌마120 결정, 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정 등 참조.

3) 기본권 보장에 관한 헌법 제2장의 표제가 '국민의 권리와 의무'라고 되어 있으므로 '국민'의 권리만을 보장한 것이지 외국인을 포함하여 널리 '인간'의 권리까지 실정 헌법상 보장되는 것이 아니라는 일부 견해가 있으나(박일경, 1990: 199 참조), 기본권 보장의 취지 등을 무시한 형식적 문언에 치우친 견해라고 볼 수 있다.

4) 헌법학계의 통설은 생존권적 기본권 혹은 사회적 기본권 등은 국민의 권리로서 외국인에게 당연히 보장되는 것은 아니라는 입장을 취하고 있다(권영성, 2001: 304, 김철수,

제퇴거 상의 인권문제와 관련될 수 있는 헌법 제11조 평등권,[5] 제12조 제1항 신체의 자유, 제37조 제2항 법률유보의 원칙,[6] 포괄위임금지의 원칙 등 헌법상의 실체적, 절차적 보장규정 및 원칙은 미등록 외국인에게도 모두 직접 적용된다고 볼 수 있다

헌법 제6조 제2항은 '외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다'고 규정하고 있고,[7] 동조 제1항은 '헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다'고 명시하고 있다.[8] 따라서 한국이 가입·비준한 국제인권조약들은 국내법과 동일한 효력을 가질 뿐만 아니라, 그 조약을 통한 외국인의 인권 보장은 헌법상 명문의 규정에 의한 요청이라고 볼 수 있다(설동훈, 2005a).[9] 결국 헌법의 해석상 외국인도 원칙적으로 기본권의 주체이며, 헌법 제6조에 의하여 외국인에게 적용되는 국제법과 조약은 이러한 외국인의 기본권 또는 인권의 보장을 보완 혹은 보충해주는 역할을 한다고 보아야 할 것이다.

2002: 287 참조). 그러나 국제연합이나 국제노동기구에서 채택한 국제법규에서 외국인에 대하여 근로의 권리, 노동3권 등 생존권적 기본권이 보장되어야 한다는 입장을 취하고 있음이 명확한 추세임에 비추어 생존권적 기본권 역시 원칙적으로 자국의 영토 안에 있는 모든 '사람'에게 보장되어야 할 성질의 것으로 보아야 할 것이다(김지형, 2002: 14-15 참조).

5) "헌법 제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다." 비록 헌법이 차별의 대상에 '국적'을 명시하고 있지 아니하나 차별의 대상에 관한 규정이 열거하지 않고 예시한 것에 불과하다는 점에 대해서는 이견이 없다.

6) 행정법적으로 '법률유보의 원칙'이라고 함은 행정이 법률에 근거하여, 또는 법률의 수권에 의하여 행해져야 함을 의미한다(김남진, 2003: 37).

7) 이는 헌법 전문에서 '항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지'할 것을 표방하고 있는 국제평화주의의 실현의 한 형태로서 국제법질서를 존중하여 최소한 외국인의 지위에 관한 국제법상의 확립된 기준에 의하여 외국인을 보호하겠다는 국제법 존중의 정신을 담고 있는 것으로 이해되고 있다(권영성, 2001: 178; 김철수, 2002: 230; 허영, 2004: 175; 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정, 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정 등 참조).

8) 헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의는 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 동일한 효력을 가진다는 것으로서 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것은 아니다. 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정.

9) 국제인권법의 국내법적 효력과 관련하여 기본권이 헌법으로 보호되는 이유는 그것이 개인에게 근본적인 자유와 권리이기 때문이므로 헌법과 같이, 근본적인 자유와 인권을 개인에게 보장하고 있는 자유권규약과 사회권규약과 같은 국제인권법은 통상의 조약과 다른 특수한 성격을 지니고 있어, 헌법적 차원의 성질을 가진 법규범이라 보아야 하며, 다만 헌법은 국내법 중 최고법이며, 달리 헌법에 조약이 헌법보다 우월할 수 있다는 조항이 없으므로, 자유권규약과 사회권규약은 실정 헌법에 위반될 수는 없어 헌법과 조화되는 범위 내에서 보완적으로 효력을 가진다는 견해가 존재하는 바(이명웅, 2004: 55 참조), 국제인권법의 외국인에 대한 적용에 있어서는 헌법 제6조 제2항에 의하여 이러한 입장은 특히 그 의미가 있을 수 있다고 판단된다.

2. 국제법상 외국인의 인권보장

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)은 제2조 제1항에서 '모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 기타의 지위 등에 따른 어떠한 종류의 구별도 없이, 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다'고 규정하고 있다.[10] '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약'과 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약'도 각각 제2조에서 이와 유사한 내용을 규정하고 있다. 즉, 대부분의 국제인권법은 모두 몇몇 예외적인 조항, 예컨대 자유권규약 제25조의 참정권의 '모든 시민' 등을 제외하고는 '모든 사람'을 그 권리의 주체로 함으로써 국적에 의한 차별을 배제하고 적용상의 상호주의를 부정함으로써 내·외국인 평등주의를 엄격하게 규정하고 있다. 한국이 가입·비준한 주요 국제인권조약은 다음과 같다.

- 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: 자유권규약)
- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: 사회권규약)
- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: 인종차별철폐협약)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: 고문방지협약)
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: 여성차별철폐협약)
- 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child: 아동권리협약)
- 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees: 난민지위협약)

또한 이들 인권조약의 준수여부를 감시하는 조약별 감시위원회는 각 인권조약의 내용이나 주제별 쟁점에 대한 유권적 해석, 즉 인권이사회(Human Rights

10) 헌법재판소는 '세계인권선언이 모든 국민과 모든 나라가 달성하여야 할 공통의 기준을 선언하는 의미는 있으나, 그 선언 내용인 각 조항이 보편적인 법적 구속력을 가지거나 국내법적 효력을 갖는 것으로 볼 것은 아니다'라고 하였다(헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정 참조). 그러나 세계인권선언 전체가 국제관습법을 구체화한 것인가에 관하여는 논란이 있지만 세계인권선언의 적어도 일부는 인권보호와 관련하여 국제관습법상의 국가의무를 제시하고 있다는 점은 국제사회에서 일반적으로 받아들여지고 있다(Robert and Martin, 2003: 182, 202 참조).

Committee), 사회권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 고문방지위원회(Committee against Torture), 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)의 일반논평(General Comment) 또는 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)와 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)의 일반권고(General Recommendation)는 각각의 인권조약들이 외국인 혹은 이주노동자, 심지어는 미등록 외국인에게도 적용됨을 언급하고 있다(Slinckx, 2004: 8-9). 예컨대, 인권이사회는 1986년 규약상 외국인의 지위에 관한 일반논평 제15호에서 "일반적으로 규약상 권리는 국적이나 무국적, 상호주의와 무관하게 모든 사람에게 적용된다"고 하여 외국인에 대한 규약의 적용을 분명히 하였다.

한편 사회권위원회는 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 제3호에서 사회권규약[11] 상의 권리 중 일정 내용은 성격상 즉각적인 실천 대상이며, 위반 시 사법적 구제의 대상이 되어야 한다고 하였다. 예를 들어, 제3조 남녀평등 조항, 제7조 공정한 임금과 동일가치 노동에 대한 남녀동등보수 지급의무 조항, 제8조 노조 결성권, 노조활동의 자유, 파업권보장 조항, 제10조 제3항 아동과 연소자의 보호의무, 아동의 노동제한연령 설정 조항, 제13조 제2항 초등교육의 의무·무상화 조항, 제3항 아동의 사립학교 선택권 및 아동의 종교교육 확보권 조항, 제4항 교육시설 설립의 자유 조항, 제15조 제3항 과학연구와 창조활동의 자유 조항 등이 그에 해당한다고 보았다. 사회권위원회는 또한 비록 권리의 성격상 점진적 실현의 대상이라고 할지라도 이를 실천할 최소한의 핵심 의무는 모든 당사국에게 바로 부과된다고 해석하였다. 예를 들어, 상당수의 사람들이 기본적 식량, 기본적 1차 진료, 기본적 주거, 기본적 교육 등에 관한 권리를 보장받고 있지 못하다면 이는 당사국의 의무위반이라고 보았다. 이러한 점에서 이 규약상의 권리 전체를 권리의 특성상 가용자원의 범위 내에서 점진적으로 실천하여도 무방한 것으로 보는 입장은 잘못된 해석이다(정인섭, 2000: 14-15).

---

11) 사회권규약 제2조. ① 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다. [……] ③ 개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.

3. 국내의 외국인 인권보호를 위한 법제 정비의 필요성

국내에서 비록 헌법재판소의 결정과 학자들의 해석을 통해 외국인의 기본권 주체성이 인정되고는 있지만, 미국이나 독일에서와 같이 헌법에서 이를 명문으로 확인할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 비록 참정권이나 입국의 자유 등의 권리에 대하여도 외국인에게 인정되어야 한다는 논의가 없는 것은 아니지만 현재 시점에서는 적어도 헌법적 차원에서는 참정권이나 입국의 자유 등에 관해서는 그 기본권의 주체를 '국민'으로 규정하되 다른 여타 권리에 관하여는 '모든 사람'을 그 기본권의 주체로 규정함이 타당하다. 또한 헌법 제11조 평등권 조항의 차별금지대상에 현재 시점에서 그 권리 보호가 특별히 요구된다고 판단되는 장애 등 다른 사회적 소수자 범주와 함께 인종, 민족, 국적 등을 명문으로 규정하여 이들 범주와 관련된 인권 보호를 강조할 것을 적극적으로 사고할 필요가 있다. 한편 다문화·다민족사회를 현실로서 받아들이고 "민족의 단결을 공고히 하고"(헌법 전문), "민족문화의 창달에 노력하며"(헌법 제69조) 등 헌법 자체에서 단일민족성을 표방하는 규정 등은 진지한 재고를 요한다 하겠다.

또한 체류자격상의 문제, 언어적 제약의 문제 등 이주노동자의 특수한 상황을 충분히 고려하여 구체적 권리를 규정한 모든 '이주노동자와 그 가족의 권리에 관한 국제협약' 등 국제조약의 비준 역시 적극적으로 검토되어야 한다(Seol, 2005b 참조). 특히 전술한 바와 같이 이주노동자권리협약 제16조에서 제23조까지는 신체의 자유, 공정한 재판을 받을 권리, 증명서 또는 여권의 보호, 강제퇴거에 대한 이의신청권 등과 관련하여 언어, 영사보호 등 일반국민과는 달리 고려되어야 할 지점들을 적절하게 규정하고 있다.

제2절 미등록 외국인에 대한 출입국관리행정과 인권 보장

1. 자격 없는 체류 혹은 체류자격을 위반한 행위에 대한 국내법적 대응 체계

출입국관리법은 동법 위반행위, 특히 자격 없는 체류 혹은 체류자격을 위반한 행위 등에 대하여 ① 형사처벌 등의 대상이 되는 행정범죄와 ② 범죄는 아니지만

행정처분의 대상이 되는 위법행위 등 두 가지의 전혀 다른 법적 의미를 부여하고 이에 따른 각각의 권력적 행정작용을 규정하고 있다. 양자는 결코 혼동하여 평가될 성질의 것이 아니며, 행정작용에서 양자가 혼재되어 나타나는 경우 기본권 보장과 관련하여서는 이를 더 보장하는 방향으로, 즉, 행정범죄와 관련된 엄격한 실체적·절차적 기본권을 보장하는 방향으로 해석되어야 한다.

출입국관리법은 자격 없는 체류 등을 행정범죄로 구성하여(동법 제10장 벌칙 참조), 행정형벌(동법 제93조의 2～제99조의 2)과 행정질서벌인 과태료(동법 제100조)를 규정하고 있다. 행정형벌은 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장의 고발을 전제로(동법 제101조) 형사소송법이 정하는 바에 따라 법원이 과하는 것이 원칙이다. 그리고 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장의 범칙금 납부 통고처분(동법 제102～106조)이라는 예외적인 과벌절차도 존재하는데, 이에 불복하는 경우 통고처분 자체는 그 효력이 소멸되고 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 고발을 하게 된다(동법 제105조). 한편 행정질서벌은 출입국관리사무소장 또는 출장소장이 직접 부과, 징수하되, 그 부과처분을 받은 자가 이의신청을 하면 출입국관리사무소장 또는 출장소장은 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하고, 그 관할법원은 비송사건절차법(非訟事件節次法)에 따라 과태료의 재판을 하게 된다(동법 제100조). 행정범죄 수사에 대하여도 형사소송법이 적용되는데, 특히 신체나 주거의 자유를 제한하는 수사에 대해서는 헌법 및 형사소송법상의 원칙인 '미란다원칙'(Miranda rule) 등 적법절차원칙, 영장주의가 예외 없이 적용된다. 그리고 특별사법경찰관리로서의 출입국관리공무원은 형사소송법에 따라 검사의 지휘와 사법기관의 관할을 받는다. 이는 출입국관리법 위반행위에 대한 조사에 행정범죄의 수사와 보호 또는 강제퇴거를 위한 조사의 성격이 혼재되어 있는 경우에도 마찬가지이다.

한편, 출입국관리법은 자격 없는 체류 등을 범죄가 아닌, 행정처분의 대상이 되는 위법행위로도 구성하여(동법 제6장 강제퇴거 등 참조), 강제퇴거대상자 여부 조사, 심사를 위한 보호명령(동법 제51～57조), 강제퇴거명령을 받은 자에 대한 보호명령(동법 제63조), 강제퇴거명령(동법 제46～50조, 제58～64조) 등을 규정하고 있다. 보호명령서, 강제퇴거명령서는 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장이 결정하여 발부한다(동법 제51조, 제63조, 제58～59조). 보호명령서에 의한 보호명령 및 보호조치, 강제퇴거명령서에 의한 강제퇴거명령 및 강제퇴거조치는

행정처분 및 그 집행행위로서 권력적 행정작용이고, 따라서 법률유보의 원칙과 법률우위의 원칙, 특히 비례의 원칙이 철저하게 지켜져야 한다.

한국의 사법당국과 출입국관리당국은 자격 없는 체류자 등을 입건하여 형사처벌절차로 처리하는 것을 자제하고 있는데, "있어서는 안 되는 장소에 허가 없이 있는 것"에 불과한 '자격 없는 체류' 등을 범죄로 구성하지 않고 행정절차로 처리하는 것이 세계적인 입법 추세이며, 이러한 입법방향이 외국인의 차별 금지와 기본권 보장 측면에서도 타당하므로, 불법체류행위 등을 행정범죄로 규정한 현행 출입국관리법에 대한 전면적인 재검토가 요청된다.[12)]

2. 미등록 외국인 인권보호를 위한 국내법상 장치

2005년 9월 25일 시행된 개정 출입국관리법에는 피보호자의 인권을 존중과 차별 금지의 조항이 신설되었다.[13)] 이 신설조항은 피보호외국인의 인권보호에 대한 법무부의 의지표현으로 볼 수도 있으나, 이 조항의 집행에 관한 실질적인 시행령이나 시행규칙은 없다.

한편, 법무부는 국제기준과 한국의 실정법에 근거하고 국제적 인권NGO인 국제앰네스티(Amnesty International)가 제시한 기준을 중심으로 '출입국관리공무원이 지켜야 할 10대인권준수사항'을 제정하면서, '출입국관리공무원의 주요 임무의 하나가 "외국인의 인권보호"라는 것을 상기할 때, [……] 여건이 성숙되어 있지 않은 현실을 인정하더라도, "외국인의 인권보호"야말로 결코 타협하거나 양보할 수 없는 가치'(법무부, 2005: 18-19)라고 자임한 바 있다.

3. 미등록 외국인 인권보호에 관한 국제법상 장치

국제연합은 이미 이주자들이 내국인들에 비해 구금과 같은 자유를 박탈당하는 상황에 처하게 될 우려가 더 많다는 점을 인식하고, 정부가 이주를 통제하기 위한

12) UN인권위원회 2002/62 결의에 따라 제출된 이주민인권에 관한 UN특별보고관 Ms. Gabriela Rodriguez Pizarro 보고서(United Nations Commission on Human Rights, 2002) 참조.

13) 출입국관리법 제56조의3(피보호자의 인권의 존중 등) 피보호자의 인권은 최대한 존중되어야 하며, 국적·성별·종교·사회적 신분 등에 의한 피보호자의 차별은 금지된다.

수단으로 사용하는 구금형태에 주목한 바 있다(United Nations Commission on Human Rights, 2002). 국제연합은 정부의 이주자 구금형태를 형사구금(criminal detention)과 행정구금(administrative detention)으로 구분하는데,[14] 특히 후자는 일반적으로 법률에 의한 통제를 덜 받는 경향이 있어 이주자들이 자의적 구금(arbitrary detention)을 포함한 인권침해에 처하게 할 가능성이 큰 것으로 보고 있다. 기존의 국제 인권 규범·원칙·기준들은 아무도 자의적 구금을 당하지 않아야 한다는 기본적인 원칙을 제시하고 있다. 이러한 원칙은 이주자들이 자유를 박탈당하는 상황에 있어서도 똑같이 적용되어야 하는 것이다(OHCHR, 2005: 1).

한편 법무부는 "인권의 국제적 보호추세에 따라 우리나라가 국제인권규약 등 각종 인권관련조약에 가입되어 있으므로, 외국인에 대한 출입국관리는 이러한 조약상의 의무에 위배하지 아니하는 범위 안에서 행사되어야 한다"(법무부, 2005: 15)고 천명하면서, '출입국관리업무에 직결되는 국제연합의 각종 인권관련 규칙과 지침 및 원칙들'(법무부, 2005: 19-20)을 나열하고 있다. 그 원칙들에는 한국이 비준함으로써 법적 구속력을 가지는 국제인권조약뿐만 아니라, 국제연합에서 채택되어 정치적 혹은 도덕적 준수의무가 있다고 할 수 있는 각종 지침·규칙·선언 등이 포함되어있다.

◦ 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)
◦ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: 자유권규약)
◦ 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: 고문방지협약)
◦ 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: 여성차별철폐협약)
◦ 아동의 권리에 관한 협약(convention on the Rights of the Child: 아동권리협약)
◦ UN 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(UN Standard Minimum Rules for

14) 형사구금은 정부가 비정규이주를 억제하기 위한 목적으로 출입국관련규칙 위반행위를 범죄로 규정하고 가혹하게 처벌하는 방법이다. 미등록 혹은 비정규 이주자들은 국경통과 관련 문서위조, 무허가 거주지 이탈, 비정규 체류, 체류조건 혹은 체류기간 위반 등에 대한 처벌적 성격을 띤 형사구금의 대상이 되곤 한다. 한편 여러 국가에서는 체류허가 만료이후 체류, 신분증 미소지, 타인 여행문서 사용, 체류기간 초과이후 미출국 등 출입국 관련 법규 위반과 관련하여 행정구금의 방법을 사용한다. 이러한 행정구금의 목적은 퇴거나 추방과 같은 추가조치들을 보장하기 위한 장치이다. 특히 이러한 행정구금은 공안이나 공공질서 등을 이유로 더 쉽게 용인되는 경향이 있기도 하다(OHCHR, 2005 참조).

the Treatment of Prisoners: UN 피구금자 처우 최저기준규칙)
◦ 모든 형태의 억류나 구금 상태에 있는 사람들을 보호하기 위한 UN원칙(UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment: UN 피구금자 보호원칙)
◦ UN 법집행공무원 행동강령(UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials)
◦ 법집행공무원 행동강령의 효과적 실행을 위한 UN지침(UN Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials)
◦ 탈법적, 자의적 및 약식 처형의 효과적 예방과 조사를 위한 UN원칙(UN Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions)
◦ 모든 사람을 강제적 실종으로부터 보호하기 위한 UN선언(UN Declaration on the Protection of All Persons from Enforcement Disappearances)
◦ 법집행공무원의 무력 및 총기사용에 관한 UN기본수칙(UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)
◦ 자유를 박탈당한 청소년 보호를 위한 UN규칙(UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty)
◦ 대여성 폭력 근절 UN선언(UN Declaration on the Elimination of Violence against Women)
◦ 범죄와 권력남용 피해자를 위한 정의의 기본원칙에 대한 UN선언(UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power)

법무부가 제시한 위의 국제기준들뿐만 아니라, 한국이 가입 및 비준한 국제조약 중 미등록 외국인의 인권보호와 관련하여 중요한 원칙들을 제시하고 있는 조약들은 다음과 같다.

◦ 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
◦ 난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)

한편 한국이 가입하지 않았으나 이주노동자의 권리에 관하여 포괄적으로 규정하고 있는 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 또한 외국인의 단속 및 구금에 관한 원칙들을 제시하고 있다.

또한 누구도 자의적 구금에 처하지 않아야 한다는 기본적인 원칙은 아래와 같은 UN기구의 결정 등에서도 찾을 수 있다.

◦ 인권이사회, A. v. 오스트레일리아 통보 결정문(Human Rights Committee, A. v. Australia, communication No. 560/1993), CCPR/C/59/D/560/1993.
◦ 이주자가 구금될 경우 지켜져야 할 구금조건에 대해서는 아래와 같은 UN기

구들이 입장을 표명한 바 있다.

- 자의적 구금에 관한 워킹그룹의 "이주자와 망명희망인의 상황"에 관한 심사(The deliberation of the Working Group on Arbitrary Detention on the "Situation regarding immigrants and asylum-seekers"), E/CN.4/2000/4, annex II, Deliberation No. 5.
- UN난민고등판무관 망명희망인 구금에 적용되는 범주와 기준에 관한 수정 가이드라인(UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers)

한편, 2001년 남아프리카공화국에서 개최된 인종주의, 인종차별, 외국인혐오, 기타관련 불관용에 반대하는 세계회의(World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance)에서는 이주자를 구금할 때는 국제인권기준을 준수할 것을 강조하는 선언을 하기도 하였다.[15] 거주국의 국민이 아닌 개인의 권리에 관한 선언(Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live) 역시 그러한 내용을 강조하고 있다(제5조 제1항).

끝으로, 미주와 유럽의 지역 인권보장제도에서도 자의적 구금에 반대하는 조항들을 찾을 수 있다(OHCHR, 2005: 1).

- 미주인권협약(American Convention on Human Rights), 제7조
- 인간의 권리와 의무에 관한 미주 선언(American Declaration on the Rights and Duties of Man), 제25조
- 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽 협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), 제5조
- 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장(African Charter on Human and Peoples' Rights), 제6조.

15) 더반행동계획(Durban Programme of Action), A/CONF.189/12, I장, 36절.

제3장

단속과 보호절차

제 3 장 단속과 보호절차

제1절 미등록 외국인 보호의 법적 근거 및 절차

1. 미등록외국인 보호의 요건 및 절차

출입국관리법에서 미등록 외국인의 보호의 요건과 절차에 관한 규정은① 출석요구와 조사, ② 보호명령에 의한 보호, ③ 긴급보호, ④ 절차상의 권리의 고지, ⑤ 보호의 통지 등 다섯 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 출석요구와 조사: 출입국관리법 제47조(조사) 및 제48조(용의자의 출석요구 및 신문)

출입국관리법 제47조는 "출입국관리공무원은 제46조 제1항 각호의 1에 해당된다고 의심되는 외국인(이하 용의자라 한다)에 대해서는 그 사실을 조사할 수 있다"고 규정하고 있고 동법 제48조(용의자의 출석요구 및 신문) 제1항은 "출입국관리공무원은 제47조의 규정에 의한 조사를 함에 있어 필요한 때에는 용의자의 출석을 요구하여 신문할 수 있다"고 규정하고 있다. 출입국관리법 제47조의 조사나 동법 제48조의 출석요구 및 신문은 ① 대상 외국인에게 조사, 출석요구 또는 신문에 응할 의무를 부과하고 있지 않고, ② 이에 응하지 않은 경우에 어떠한 제재조치도 취할 수 없으므로 법문의 내용과 취지상 임의적인 조사방식, 즉 비권력적 행정작용을 의미한다. 따라서 보호명령이나 긴급보호에 의한 보호 조치가 내려지기 전의 출입국관리공무원에 의한 조사활동은 강제력을 수반할 수 없는 임의조사임이 명백하다. 또한 법문의 해석상 엄밀한 의미에서 이러한 출석요구와 조사는 강제퇴거대상자 여부를 심사하는 절차이지 보호를 위한 사전절차라고 보기는 어렵다.

2) 보호명령에 의한 보호: 출입국관리법 제51조(보호) 제1, 2항 및 제63조 제1항

출입국관리법 제51조 제1항은 "출입국관리공무원은 외국인이 제46조 제1항 각호의 1(강제퇴거의 대상자)에 해당된다고 의심할만한 상당한 이유가 있고 도주하

거나 도주할 염려가 있는 경우 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발부 받아 그 외국인을 보호할 수 있다"고 규정하고 있고 동법 제2항은 "제1항의 규정에 의한 보호명령서의 발부를 신청할 때에는 보호의 필요성을 인정할 수 있는 자료를 첨부하여 제출하여야 한다"고 규정하고 있다. 한편 동법시행령 제63조는 제1항에서 "출입국관리공무원은 법 제51조 제2항의 규정에 의하여 보호명령서의 발부를 신청할 때에는 보호의 사유를 기재한 보호명령서발부신청서에 조사자료 등을 첨부하여 사무소장, 출장소장 또는 보호소장에게 제출하여야 한다"고 규정하고 있고, 동시행령 제2항에서 "출입국관리공무원은 사무소장, 출장소장 또는 보호소장이 제1항의 규정에 의한 신청에 대하여 보호명령결정을 한 때에는 사무소장, 출장소장 또는 보호소장으로부터 보호의 사유, 보호장소 및 보호기간 등을 기재한 보호명령서를 발부 받아 이를 용의자에게 내보여야 한다"고 규정하고 있다.[1)]

위 규정들은 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장이 발부한 보호명령서에 의한 '보호'에 관한 것이다. 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장이 발부한 보호명령서에 의한 '보호'는, '보호'의 원칙적인 형태로서, (1) 실체적 요건으로 ① 강제퇴거대상자에 해당된다고 의심할만한 상당한 사유, ② 도주하거나 도주할 염려 등의 요건이 모두 충족되고, (2) 절차적 요건으로 ① 출입국관리공무원이 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장에게 보호의 사유를 기재한 보호명령서발부신청서에 조사자료 등을 첨부, 제출하여 보호명령서의 발부를 신청할 것, ② 출입국관리사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장이 보호명령결정을 하고 출입국관리공무원에게 보호의 사유, 보호장소 및 보호기간 등이 기재된 보호명령서를 발부할 것, ③ 출입국관리공무원이 이 보호명령서를 대상외국인에게 내보여줄 것 등의 요건이 모두 충족될 때 행할 수 있으며, 따라서 대상자 등의 특정 없는 보호명령서 발부 등은 가능하지 아니하다.

3) 긴급보호: 출입국관리법 제51조(보호) 제3항 및 4항

출입국관리법 제51조 제3항은 "출입국관리공무원은 외국인이 제46조 제1항 각

1) 한편 동법 제63조 제1항은 "사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 때에는 송환이 가능할 때까지 그를 외국인보호실, 외국인보호소 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호할 수 있다"고 규정하고 동법시행령 제78조 제1항에서 동시행령 제63조 제2항과 유사한 내용을 규정하고 있다.

호의 1에 해당된다고 의심할만한 상당한 사유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우 긴급을 요하여 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발부 받을 여유가 없는 때에는 그 취지를 알리고 출입국관리공무원의 명의로 긴급보호서를 발부하여 그 외국인을 보호할 수 있다"고 규정하고 있고, 동조 제4항은 "출입국관리공무원은 제3항의 규정에 의하여 그 외국인을 보호한 경우 48시간 이내에 보호명령서를 발부 받아 그 외국인에게 이를 내보여야 하며, 이를 발부 받지 못한 때에는 즉시 보호를 해제하여야 한다"고 규정하고 있다. 한편, 동법시행령 제64조 제3항은 "출입국관리공무원은 법 제51조 제3항의 규정에 의하여 용의자를 긴급보호하고자 하는 때에는 긴급보호의 사유, 보호장소 및 보호시간 등을 기재한 긴급보호서를 발부하여 이를 용의자에게 내보여야 한다"고 규정하고 있다.

본 조항이 출입국관리사무소장 출장소장 또는 외국인보호소장의 직접적인 지휘·감독이나 개입 없이 출입국관리공무원이 외국인을 긴급보호할 수 있는 근거조항임은 법문상 명백하다. 그러나 본 법조항에 의한 긴급보호는 보호명령서에 의한 보호의 유일한 예외로서, (1) 실체적 요건으로서 ① 강제퇴거대상자에 해당된다고 의심할만한 상당한 사유, ② 도주하거나 도주할 염려, ③ 긴급을 요하여 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발부 받을 여유가 없는 때 등의 특정 요건이 모두 충족되고, (2) 절차적 요건으로서 ① 대상외국인에게 이러한 취지를 알릴 것, ② 긴급보호의 사유, 보호장소 및 보호시간 등을 기재한 긴급보호서를 발부할 것, ③ 이 긴급보호서를 대상외국인에게 내보여줄 것 등의 특정 요건이 모두 충족될 때에만 행할 수 있는 특별한 행정처분이다.

4) 절차상의 권리의 고지

출입국관리법령상의 절차상 권리의 고지는① 보호명령서 집행, ② 보호시설 보호, ③ 강제퇴거명령서 집행 등 세 가지의 경우로 나누어 볼 수 있다.[2] ① 우선 보호명령서의 집행과 관련하여서는 출입국관리법 제53조가 보호명령서를 용의자에게 내보여야 함을 규정하고, 동법 시행령 제63조에서 보호명령서에 보호의 사유, 보호 장소 및 보호 기간 등이 기재되어야 함을 규정하고 있다. 동법 시행규칙 '별지 제95호 서식'으로 첨부된 보호명령서 서식을 보면 한국어 및 영어로 적용법

2) 보호명령서 집행시의 권리의 고지뿐만 아니라 강제퇴거 시까지 관련 권리의 고지에 관하여 기술하기로 한다.

조와 이의신청권 관련 내용이 인쇄되어 있고, 보호의 사유, 보호장소 및 보호기간 등을 기재하도록 되어 있다. ② 보호시설 보호 시에는 외국인보호규칙 제38조에서 보호시설의 생활규칙 및 '보호외국인의 권리구제방법' 등에 관한 사항을 해당 외국인이 이해할 수 있는 언어로 미리 고지하여야 함을 규정하면서, 이 고지사항은 한국어·영어·중국어로 작성하여 보호외국인이 잘 보이는 곳에 게시하여야 하지만 이들 언어를 이해하지 못하는 보호외국인이 '원하는 경우'에는 통역에 의한 방법으로 게시내용을 알려 주어야 한다고 규정하고 있다.[3] ③ 강제퇴거명령서 집행의 경우는 보호명령서의 집행과 유사하지만 동법 제59조에서 "법무부장관에게 이의신청을 할 수 있음을 알려야" 하고 동법 시행령 제74조에서 이의신청권의 내용 등을 기재한 강제퇴거명령서를 발부하여 그 부본을 용의자에게 교부하여야 한다고 규정한 점에서 차이가 난다. 그리고 출입국관리법 시행규칙 '별지 제110호 서식'의 강제퇴거명령서에는 한국어 및 영어로 적용법조와 이의신청권이 인쇄되어 있고 강제퇴거이유, 집행방법 및 송환국 등을 기재하도록 되어 있다.

헌법 제12조 제5항은 체포 또는 구속시 그 이유와 변호사의 조력을 받을 권리가 있음을 고지 받을 권리, 그리고 동조 제6항은 체포 또는 구속시의 법원에 대한 적부의 심사청구권을 규정하고 있고,[4] 형사소송법과 형사소송규칙에서는 이러한 권리의 고지를 제대로 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다.[5] 또한

---

3) 외국인보호규칙 시행세칙 제12조 (생활규칙 등 알리기) ① 경비담당은 보호소의 질서 및 안전을 유지하기 위하여 보호외국인에게 다음 각 호의 사항을 알려주어야 한다. 1. 보호외국인의 준수사항 및 하루생활 기준, 2. 보안 및 위생상의 지시사항 등. ② 경비담당은 제1항의 알림 사항을 보호외국인이 볼 수 있도록 보호실 및 생활공간에 게시하여야 한다.

4) 헌법재판소 2004. 3.25. 선고 2002헌바104 결정. "헌법 제12조에 규정된 '신체의 자유'는 수사기관 뿐만 아니라 일반 행정기관을 비롯한 다른 국가기관 등에 의하여도 직접 제한될 수 있으므로, 헌법 제12조 소정의 '체포·구속' 역시 포괄적인 개념으로 해석해야 한다. 따라서 최소한 모든 형태의 공권력 행사기관이 '체포' 또는 '구속'의 방법으로 '신체의 자유'를 제한하는 사안에 대해서는 헌법 제12조 제6항이 적용된다고 보아야 한다." 자유권규약 제9조. ② 체포된 사람은 누구든지 체포 시에 체포이유를 통고 받으며, 또한 그에 대한 피의 사실을 신속히 통고 받는다.

5) 형사소송법 제201조의2 (구속영장청구와 피의자심문) ② 검사 또는 사법경찰관은 피의자에 대하여 제1항의 심문을 신청할 수 있음을 말하고, 피의자 신문조서에 판사의 심문을 신청하는지 여부를 기재하여야 한다. 다만, 피의자신문조서에 그 내용을 기재할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 피의자 작성의 확인서 기타 피의자의 의사를 표시한 서면으로 이를 갈음할 수 있다. 형사소송규칙 제52조 (구속과 범죄사실 등의 고지) 법원 또는 법관은 법 제72조 및 법 제88조의 규정에 의한 고지를 할 때에는 법원사무관등을 참여시켜 조서를 작성하게 하거나 피고인 또는 피의자로 하여금 확인서 기타 서면을 작성하게 하여야 한다. 제96조의6 (심문 신청권의 고지 등) ① 검사 또는 사법경찰관은 법 201조의2제2항에 따라 판사의 심문을 신청할 수 있음을 말함에 있어 피의자가 판사의

UN 피구금자 보호원칙 원칙 13과 14, 그리고 이주노동자권리협약 제16조 제5항은 체포 및 억류, 구금의 개시 시 혹은 그 후 즉시 체포·억류·구금에 관한 피구금자의 권리 및 권리행사의 방법을 그가 이해하는 언어에 의해 고지·설명 받을 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 이 외에도 '영사관계에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on Consular Relations) 제36조 제1항과 이주노동자권리협약 제16조 제7항은 보호외국인의 국적이나 시민권이 속하는 영사에 통보를 요구할 수 있는 권리 등에 대하여 언급하고 있다.[6] 보호명령서와 강제퇴거명령서 집행 시 이에 대한 불복절차와 방법에 대한 이해를 제공하지 않는다면 이러한 절차보장은 무용지물이 될 수 있다.

행형법(行刑法)은 수용자에게 접견 및 서신, 청원 등 수용자의 기본적 권리와 관련된 사항을 반드시 고지하도록 규정하고 있다.[7] 보호제도는 인신의 자유에 대한 전면적인 박탈을 그 내용으로 하는 제도이고, 보호외국인 대부분이 언어 상 장벽이 있고 한국 법제에 무지하다는 점에서 충분히 이해할 수 있는 언어와 방식으로 외국인보호소에 입소하는 보호외국인들에게 입소 직후 기본 권리에 관한 사항을 의무적으로 서면으로 고지하여야 한다.[8] 국가인권위원회도 2005년 '외국인보호규

심문을 받는 경우에는 범죄사실과 구속의 사유에 대하여 변명을 할 수 있음을 알려야 한다. ② 검사 또는 사법경찰관은 피의자신문에 있어 제1항의 고지를 한 경우에 그 취지를 피의자신문조서에 기재하여야 한다. 다만, 피의자신문 외에서 그 고지를 하는 때에는 피의자가 서명한 서면으로 이를 갈음할 수 있다.

6) 영사관계에 관한 비엔나 협약 제36조 (파견국 국민과의 통신 및 접촉) ① (b)파견국의 영사관할구역내에서 파견국의 국민이, 체포되는 경우, 또는 재판에 회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우, 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면, 접수국의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 동 당국은 관계자에게 본 세항에 따를 그의 권리를 지체 없이 통보하여야 한다; 이주노동자권리협약 제16조 ⑦ 이주노동자나 그 가족이 체포되거나, 재판에 회부되어 교도소 또는 구치시설에 수용되거나, 기타 어떤 형태로든 억류되어 있을 때, (a) 본인의 요구가 있으면 체포 또는 억류 사실과 그 이유가 출신국 또는 이익대표국의 영사 또는 외교당국에 지체 없이 통고되어야 한다. (b) 해당자는 위의 당국자와 통신할 권리를 가진다. 위의 당국자에 대한 해당자의 통신은 지체 없이 전달되어야 하며, 또한 그도 위의 당국자로부터의 통신을 지체 없이 받을 권리를 가진다. (c) 해당자는 이상의 권리와 관련국가간에 적용 가능한 해당 조약에서 비롯되는 위의 당국자와 연락하고, 면회하고, 법률적 변호를 위하여 그들과 함께 조치를 취할 권리 등을 지체 없이 고지 받아야 한다.

7) 행형법 제8조의 2(고지사항) 소장은 신입자에 대하여 다음의 사항을 고지하여야 한다. 1. 형기의 기산일 및 종료일, 2. 접견 및 서신에 관한 사항, 3. 규율, 징벌 및 청원에 관한 사항, 4. 기타 수용생활에 필요한 기본적인 사항

8) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제35조 ① 모든 피구금자는 수용과 동시에 자기가 속하는 범주의 피구금자에 대한 처우 규칙, 규율을 위한 의무사항, 정보를 구하고 불복을 신청하는 정당한 수단 및 권리와 의무를 이해하고 시설 내 생활에 적응하기 위하여 필

칙 전부개정령(안)에 대한 의견'에서 "외국인보호규칙 전부개정령(안) 제9조를 생활규칙뿐만 아니라 불만제기나 권리구제 방법 등에 관한 사항을 해당 외국인이 이해할 수 있는 언어와 방식으로 고지하고 중요한 내용은 게시하도록 개선해야 한다"고 지적한바 있다.

보호절차상 미등록 외국인의 인권보호에 있어서 중요한 의미를 가지는 보호명령서나 긴급보호서의 내용, 즉 '보호의 사유, 보호장소 및 보호기간 등'과 보호통지서의 내용 중 일부, 즉 '이의신청을 할 수 있다는 뜻' 등이 시행령에 규정되어 있는 것은 적절하지 않을 뿐 아니라, 법률유보의 원칙상 위헌의 소지도 존재한다. 즉, 보호외국인이 현재 자신의 객관적인 상황을 정확히 인식하고 이의신청 등 스스로의 권리구제방안 등을 강구할 수 있도록 하는 것은 보호절차에서의 인권 보호의 핵심이므로 반드시 법률에 규정하여야 한다.

한편, 보호명령서와 긴급보호서에도 '이의신청을 할 수 있다는 뜻'과 이의신청을 절차, 법정대리인 등에게 보호의 통지 등을 요구할 수 있는 권리 등이 명시되어야 함을 규정할 필요가 있고 이들 문서를 내보임에 있어 그 내용이 상대방이 알아들을 수 있은 언어로 고지되어야 함을 규정하여야 할 것이다. 이는 보호명령서 등의 제시가 무의미한 형식적 절차로 전락되지 않을 수 있는 필요최소한의 요건이다. 또한 조사절차 등에 있어서도 적절한 통역의 제공 등을 규정하여 미등록 외국인의 절차적 권리 보장을 위한 제도들이 권리 보장과는 무관한 형식적 통과의례가 되지 아니하도록 하긴 위한 입법적인 고찰이 필요하다.

보호 및 강제퇴거의 대상자가 모두 외국인이라는 점을 고려하여 강제퇴거 절차상의 제 권리들을 해당 국가의 언어로 서면으로 고지하여 절차상의 방어권을 보장하여야 한다.[9] 고용허가제·산업연수제 송출국 등 입국 외국인의 수가 많은 나라의 해당 언어로 보호명령서 양식을 작성하여, 보호명령서에 보호통지, 보호 및 강제퇴거결정에 대한 이의신청, 보호일시해제 청구, 행정심판 및 행정소송 청구 등 관련 절차를 기재하여 보호명령서 발부시 피보호외국인의 서명을 받도록 제도화하는 방법 등을 고려할 수 있을 것이다.

요한 모든 사항에 대하여 서면에 의한 정보를 제공받아야 한다. ② 피구금자가 문자를 해독할 수 없을 때에는 전항의 정보는 구술로 알려주어야 한다.

9) 열린우리당 이원영 의원의 대정부 질의에 대한 법무부 회신자료에 의하면 현재 보호외국인들이 사용하는 모든 언어로 된 안내서는 비치되어 있지 아니하나, 보호외국인들이 일반적으로 이해하는 대표적 언어인 한국어·영어·중국어 등 3개국 언어로 보호관련 각종 통지 및 안내를 하고 있다고 한다.

서울고등법원 1995.12.8. 선고 94구16009 판결은 “이의신청기간은 원고가 위 강제퇴거명령서를 받은 날부터 진행이 개시된다 할 것인데, 서울외국인보호소에서 근무하던 출입국관리공무원으로서 피고의 위 강제퇴거명령서를 수령한 증인 ○○○은 자신이 위 강제퇴거명령서를 원고에게 주지 아니함은 물론, 이를 제시하지도 아니하고, 이의신청 제도의 존재나 그 기간에 대하여 아무런 고지도 하지 아니한 사실을 자인하고 있는바, 그렇다면 원고로서는 행정심판법 제18조 제6항의 규정에 따라 위 강제퇴거명령이 있는 날로부터 180일이 경과되지 아니하는 한 이의신청을 할 수 있다”고 판시한 바 있다.

“일부 언어만을 제시하고 기타의 언어는 보호외국인이 원하는 경우에는 제공된다”는 현행 보호규칙상의 규정은 권리의 보장을 부정하는 무책임한 면이 없지 않다고 하겠다. 또한, 보호외국인의 권리의 실질적 보장을 위하여 외국인보호와 관련된 법령 및 이에 대한 해설을 보호외국인들이 이해할 수 있는 언어로 열람할 수 있도록 하여야 한다.[10]

5) 보호의 통지

출입국관리법 제54조는 외국인의 보호시 “국내에 있는 그의 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·가족·변호인(이하 ‘법정대리인등’이라 한다) 또는 용의자가 지정하는 자에게 3일 이내에 보호의 일시·장소 및 이유를 서면으로 통지하여야” 함을 규정하면서, 법정대리인 등이 부재 시나 통지 받을 자의 미지정시에는 “그 사유를 서면으로 기재하고 통지를 하지 아니할 수 있음”을 언급하고 있고, 동조 단서에서 “법정대리인이 없거나 용의자가 통지 받을 자를 지정하지 아니할 때에는 그 사유를 서면으로 기재하고 통지를 하지 아니할 수 있다”고 하여 통지를 하지 않아도 되는 예외적인 경우를 적시하고 있다. 한편 동법시행령 제68조는 이를 좀 더 구체화하여 위의 통지가 “보호의 사유, 일시 및 장소와 이의신청을 할 수 있다는 뜻을 기재한 보호통지서”로 이루어져야 한다고 명시하고 있다. 이러한 통지는 출입국관리법 시행규칙 ‘별지 제110호 서식’ 보호통지서에 의하는데, 여기에는 한국어 및 영어로 적용 법 조항, 이의신청권자 및 이의신청권이 인쇄되어 있고,[11] 보호기간, 보호장소 및 보호사유 등을 기재하도록 되어 있다. 한편 동법 제

10) E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sect III B. 53. (d).
11) “위 사람에 대하여 출입국관리법 제46조의 규정에 의하여 대한민국 밖으로 강제퇴거

55조는 보호에 대한 이의신청을 할 수 있는 자를 '보호된 자 또는 그의 법정대리인등'으로 한정하고 있다.

헌법 제12조 제6항은 "체포 또는 구속을 당한 자의 가족 등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체 없이 통지되어야 한다."고 규정하고 있고, 형사소송법은 제30조와 제97조에서 구속 시 그 서면 통지의 상대방을 변호인과 변호인의 없는 경우에는 '법정대리인, 배우자, 직계친족, 형제자매와 호주' 중 피고인이 지정한 자로 특정하고 있다. 한편 형사소송규칙 제51조에서는 그 통지를 구속을 한 때로부터 늦어도 24시간이내에 서면으로 하여야 하고, 급속(急速)을 요하는 경우에는 전화 또는 모사전송기 기타 상당한 방법에 의하여 통지하되, 이 경우에도 구속통지는 다시 서면으로 하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 구속영장청구시의 피의자심문 신청권자는 '피의자 또는 그 변호인, 법정대리인, 배우자, 형제자매나 동거인 또는 고용주'(형사소송법 제201조의2)로, 체포와 구속의 적부심사청구권자는 '체포영장 또는 구속영장에 의하여 체포 또는 구속된 피의자 또는 그 변호인, 법정대리인, 배우자, 직계친족, 형제자매, 호주, 가족이나 동거인 또는 고용주'(형사소송법 제214조의2)로 규정되어 있다.

UN 피구금자 보호원칙 원칙 16 제1항은 "체포 후 즉시 그리고 체포·억류·구금의 장소에서 이송이 있을 때마다 억류·구금된 자는 가족 혹은 그가 선택하는 기타의 적절한 사람에게 체포·억류·구금 사실, 이송 사실 및 현재 구금되어 있는 장소를 통지하거나 관계당국에 대하여 통지하도록 요구하는 권리를 갖도록 해야 한다."고 규정하고 제2항은 "억류 또는 구금된 자가 이국인인 경우에는 그가 속하는 나라 또는 국제법에 의해 통지 받을 권한을 갖는 나라의 영사관 또는 대사관에 억류 또는 구금된 자가 난민 또는 국제기관의 보호 하에 있는 경우에는 권한을 갖는 국제기관의 대표에게, 적절한 방법으로 통신을 할 권리도 즉시 고지받도록 해야 한다."고 규정하고 있다.[12]

합니다. 이 명령에 대해서는 이 통지서를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있습니다."

12) 영사관계에 관한 비엔나 협약 제36조 (파견국 국민과의 통신 및 접촉) ① (b) 파견국의 영사관할구역내에서 파견국의 국민이, 체포되는 경우, 또는 재판에 회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우, 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면, 접수국의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 체포, 구금, 유치 또는 구속되어있는 자가 영사기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 의하여 지체 없이 전달되어야 한다. 동 당국은 관계자에게 본 세항에 따른 그의 권리를 지체 없이 통보하여야 한다. ② 동조 1항에 언급된 권리는 접수국의 법령에 의거하여

보호외국인의 권리보호를 위하여 통지는 가능한 빨리 이루어져야 한다. 외국인이라는 특수한 조건상 가족이나 법정대리인 등이 국내에 거주하지 않을 가능성이 많고 구체적인 절차적 권리 등에 대하여 외국인이 무지할 가능성이 많다는 점에서 외국인이 지정하는 자에게도 이의신청권을 부여함이 타당하다. '영사관계에 관한 비엔나협약'은 국내법적 효력을 가지므로 반드시 지켜져야 하는데, 이를 명확하게 하기 위하여 이 협약에서 규정한 외국인 등의 권리를 국내법에 직접 규정하는 것이 바람직하다.

2. 단속의 법적 근거 부족의 문제점

보호나 강제퇴거의 집행은 미등록 외국인의 신병 확보를 당연한 전제로 하지만 출입국관리법은 보호명령서에 의한 보호조치나 강제퇴거명령서에 의한 강제퇴거조치가 내려지기 전에 이루어지는 신체 및 주거의 자유에 대한 제한, 즉 소위 '강제단속'에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 아니하다. 현재 이루어지고 있는 '강제단속'은 행정상 '즉시강제'의[13] 성격을 띠는 '권력적 사실행위'라고[14] 볼 수 있고, 여기에는 법률유보의 원칙과, 특히 비례의 원칙과 적법절차의 원칙이 철저하게 지켜져야 함은 물론, 영장주의도 원칙적으로 지켜져야 한다고 볼 수 있다.

행정상 즉시강제의 실체법상의 한계는 다음과 같다. 즉, 목적의 급박한 위험 또는 장해를 방지·제거하기 위하여 행해져야 하고(급박성의 원칙), 즉시강제라는 수단이 행정기관이 의도하는 목적을 달성하는 데에 적합해야 하며(적합성의 원칙), 행정기관은 관계자에게 가장 적은 부담을 주는 수단을 선택하여야 하고(필요성의 원칙, 최소침해의 원칙), 즉시강제 조치에 따른 불이익이 그것에 의해 초래되는 효

행사되어야 한다. 다만, 동 법령은 본조에 따라 부여된 권리가 의도하는 목적을 충분히 실현할 수 있어야 한다는 조건에 따라야 한다. 이주노동자권리협약. 제16조 ⑦이주노동자나 그 가족이 체포되거나, 재판에 회부되어 교도소 또는 구치시설에 수용되거나, 기타 어떤 형태로든 억류되어 있을 때, (a) 본인의 요구가 있으면 체포 또는 억류 사실과 그 이유가 출신국 또는 이익대표국의 영사 또는 외교당국에 지체 없이 통고되어야 한다.

13) 행정상 즉시강제는 일반적으로 목전의 급박한 위험 또는 장해를 제거하기 위하여, 혹은 그의 성질상 의무를 명함에 의해서는 목적을 달성할 수 없는 경우에 직접 사인의 신체 또는 재산에 실력을 가함으로써 행정상 필요한 상태를 실현하는 행정작용으로 정의되고 있다(김남진, 2003: 456).

14) 행정주체가 사인보다 우월한 지위에서 행하는 행정사실행위인 이른바'권력적 사실행위'에 법률의 수권을 필요로 하는 것에 대해서는 이의가 있을 수 없다(김남진, 2003: 353).

과보다 큰 경우에는 당해 조치가 취해져는 안 된다[15].

한편, 절차법상의 한계와 관련하여서는, 주거의 자유 또는 신체의 자유에 대한 제한을 수반하는 직접강제의 경우 적법절차의 원칙상 영장주의의 적용여부가 검토되어야 한다. 영장주의가 행정상 즉시강제에도 적용되는가와 관련하여 행정법학계에서는 "우리 헌법상의 영장주의가 형사사법권뿐만 아니라 행정상 즉시강제에도 적용되어야 하나, 다만 즉시강제 중에서 행정목적의 달성을 위하여 불가피하다고 인정될 만한 합리적인 이유가 있는 경우에 한하여 영장주의가 적용되지 아니한다"(김남진, 2003: 460)고 보는 견해가 통설이다. 영장불요설의 견해도 하나의 조치가 실질적으로 행정상 즉시강제와 형사책임추궁의 양 목적으로 행사되는 경우에는 영장주의가 적용된다고 보고 있다(박윤흔, 2001: 628).

출입국관리법에서 규정하고 있는 보호제도는, ① 국제적인 인권기준이 모든 형태의 억류·구금에 대하여 영장주의의 보장을 천명하고 있다는 점, ② 외국인보호가 현행법상 범죄자가 아닌 정상인의 신체의 자유를 직접적·전면적으로 제한하는 거의 유일한 제도라는 점, ③ 우리 학계의 통설이 원칙적으로 이러한 권력적 행정작용에 대하여 영장주의가 적용되어야 한다고 주장하고 있는 점, ④ 보호는 외국인에게만 적용되는 제도로서 비록 형사절차는 아니지만 구금의 형식을 취하고 있고, 내국인에게 보장되는 형사절차와 동일한 혹은 유사한 기본권이 보장되지 않는다면 국적에 의한 차별을 초래할 수 있다는 점 등에 비추어, 영장주의 및 적법절차의 원칙이 철저하게 지켜져야 한다.

법무부는 단속의 법적 근거로서 출입국관리법 제51조(보호), 제47조(조사), 제48조(용의자의 출석요구 및 신문), 제102조(통고처분) 및 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 제5항 등을 들고 있다. 그러나 이러한 조항들이 단속의 근거가 될 수 없음은 이들 조항의 명문의 규정과 그 해석상 명확하다. 우선 보호명령서에 의한 보호의 경우 단속이나 연행을 위한 백지식(白地式, blank)

15) 과잉금지의 원칙이란 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 사용한 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한을 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법의 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량 할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다. 헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89 헌가 95결정.

보호명령서는 있을 수 없다. 따라서, 특정 외국인에 대하여 보호의 모든 요건이 충족된 상태에서 보호명령서가 발부되었다고 하더라도, 보호명령의 집행행위로서의 강제력 행사는 별론으로 하고, 출입국관리법 제51조 제1, 2항이 미등록 외국인 등에 대한 출입국관리공무원의 강제력을 수반한 '단속 및 연행의 권한'을 명시하고 있다고 볼 수 없다.

한편, 긴급보호의 경우에도 그 예외규정으로서의 성격상 미등록 외국인에 대한 강제력을 수반한 단속 및 연행의 권한을 명시하였다고 볼 수 없다. 즉, 긴급보호의 엄격한 요건 하에 이루어지지 않는 사실상의 긴급 보호인 단속은 모두 위법하며, 위 요건이 충족된 긴급보호 이전에는 어떠한 강제력의 행사도 모두 위법의 소지가 있다. 단순히 미등록 외국인처럼 보인다는 이유, 신분증을 소지하지 않았다는 이유, 집회에 참석하였다는 이유만으로는 이루어지는 단속 및 연행의 강행은 긴급보호의 요건을 갖추었다고 볼 수 없고, 오히려 형법상 불법체포를 구성할 수 있다고 판단된다.[16] 또한 출석요구와 조사를 규정한 출입국관리법 제47조와 제48조는 임의조사를 규정한 것이 명백하며 임의조사를 규정한 이들 조항들이 강제력의 행사가 가능한 근거라는 주장은 과도한 것으로 판단된다. 따라서 위 임의조사에 관한 조항을 근거로 강제력을 수반한 단속 및 연행을 하는 것은 위법할 뿐만 아니라 매우 위험한 위헌적인 발상이다.

출입국관리법 제102조 제1항은 "사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 출입국사범에 대한 조사의 결과 범죄의 확증을 얻은 때에는 그 이유를 명시한 서면으로 벌금에 상당하는 금액(이하 범칙금이라 한다)을 지정한 곳에 납부할 것을 통고할 수 있다"고 규정하고 있고, 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 제5항은 "출입국관리업무에 종사하는 4급 내지 7급의 국가공무원은 출입국관리에 관한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를, 8급·9급의 국가공무원은 당해 범죄에 관하여 사법경찰리의 직무를 수행한다"고 규정하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 출입국관리법은 동법 위반행위, 즉 불법체류행위 등에 대하여 ① 행정범죄와 ② 범죄는 아니지만 행정처분의 대상이 되는 법 위반행위, 두 가지의 전혀 다른 법적 의미를 부여하고 이에 따른 각각의 권력적 행정작용을 규정하고 있

16) 형법 제124조(불법체포, 불법감금) ① 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직권을 남용하여 사람을 체포 감금한 때에는 7년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다. 불법체포죄에서 규정하고 있는 법정형은 형법에서 규정한 전체 공무원 직무에 관한 죄 중 동법 제131조 수뢰 후 부정처사죄, 사후수뢰죄 등을 제외하고는 가장 높다.

다. 따라서 동일 혹은 유사한 실체적 요건을 갖고 있는 동법 위반행위에 대하여 강제퇴거 여부를 결정하기 위한 임의조사(동법 제47~50조)와 출입국사범에 대한 조사(동법 제102조)를 구분하고, 후자에 대하여 임의조사에 있어서 전자의 절차, 방식을 준용하도록 규정하고 있다(동법 제102조 제4항).

그렇다면 출입국관리공무원의 단속과 연행이 보호 또는 강제퇴거를 목적으로 하는 것이라면 행정범죄의 규율을 대상으로 하는 출입국관리법 제102조(통고처분)와 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 제5항은 결코 그 법률적 근거가 될 수 없다. 그러나 단속과 연행이 행정범죄의 수사를 목적으로 하는 것이라면 헌법 및 형사소송법상의 원칙인 '미란다원칙' 등 적법절차원칙, 영장주의 등이 예외 없이 적용되어야 한다. 따라서 영장주의 적용을 배제하기 위하여 위 조항들을 출입국관리공무원의 단속과 연행의 법률적 근거로 든다면 전혀 그 의미가 다른 두 가지의 위반행위의 법적 성질을 혼동하는 것이고, 이러한 해석은 위헌·위법한 자의적인 공권력의 행사를 초래할 수 있고 실제로 초래하고 있다. 따라서 행정범죄에 대한 규율을 그 대상으로 하는 위 조항들(출입국관리법 제102조 제1항, 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 제5항 등)이 행정범죄와 무관한 범죄는 아니지만 행정처분의 대상이 되는 법 위반행위와 관련된 행정작용인 강제퇴거 여부 조사를 목적으로 하는 단속 및 연행의 권한을 명시하였다고 볼 수 없다.

3. 단속의 요건과 제한의 법률 명시 필요성

엄격한 실체적·절차적 요건 충족을 전제로 한 긴급보호서 혹은 보호명령서에 의한 보호처분과 헌법 및 형사소송법의 적법절차원칙, 영장주의 등이 예외 없이 적용되는 행정범죄에 대한 수사는 그 실체적·절차적 요건을 준수하지 않은 경우 위헌·위법하게 된다. 그런데 적법한 보호나 행정범죄에 대한 수사 등의 경우를 제외하고 현행법상 불법체류 외국인 등의 보호 또는 강제퇴거여부 조사를 목적으로 하는 단속 및 연행의 법률적 근거가 없다.

참고로, '보호'의 개념에 강제단속이나 연행이 포함되는 것으로 볼 수 있는지 살펴보건대, 외국인보호제도의 개념, 취지 및 관련 법령의 규정에 비추어 보아, 외국인의 '보호'는 엄격한 요건 하에서 강제퇴거 심사와 집행이라는 목적을 위하여 기

본권이 최대한 보장되는 방향으로 해석되어야 하므로, '보호'의 개념에 강제단속이나 연행이 포함된다고 할 수 없다. 형사소송법에서도 구속에 구인과 구금을 포함한다고 규정함으로써(형사소송법 제69조), 구인과 구금의 행위를 구별하고 있다. 그리고 출입국관리법 제51조 제3항의 긴급'보호'는 보호명령서에 의한 보호제도의 유일한 예외로서 대상자가 특정되고 엄격한 요건 하에서 이루어지는 행정처분인데, 이를 일반적인 강제단속과 연행을 포함하는 개념으로 파악하는 것은 행정상의 필요성에 의해 법령을 자의적으로 해석하는 것일 수 있다. 이에 대한 법제의 정비와 운영상의 적법절차의 준수의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

단속 대상의 외국인에게 외국인등록증 등을 제시할 것을 요구하여 불법체류 여부를 확인하기도 이전에 외국인들을 무차별적으로 출입국관리기관의 차량에 태워 신체의 자유를 제한한 후 불법체류여부를 확인하는 방식의 단속은, 위법한 공권력의 행사에 해당함에도 불구하고, 이러한 형태의 단속이 절차 내에서 반성 없이 계속적으로 이루어지고 있다.

국가인권위원회는 국무총리에게 "불법체류 외국인노동자에 대한 단속과정에서 최소한의 인권이 보장되도록 한국인에게 적용되는 규정을 준수하여 검문 시 반드시 신분과 목적을 밝히고, 타 지역 연행 시 연행목적, 연행 장소를 가족 또는 친지에게 알릴 기회를 부여하여야"(국가인권위원회, 2002) 한다고 권고하고, 법무부 장관에게 "출입국관리법령 등을 개정해 불법체류 외국인 등에 대한 강제 단속 및 연행의 권한과 요건, 절차를 명확하고 엄격하게 규정하고, 특히 단속·연행·보호·긴급보호 등 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대해서는 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독체계를 마련할 것을 권고"하는[17] 내용의 결정을 한 바 있다. 위 결정에서 국가인권위는 "강제단속은 불심검문이나 임의동행보다 훨씬 기본권 제약의 정도가 큰 공권력 행사이므로, 최소한 불심검문에 준하는 수준의 절차를 준수하여야 할 것"이라는 의견을 밝히고 있다.

이에 대해 법무부는 "대부분의 국가에서 출입국 업무 특성상 국가간 상호주의를 고려하여 불법체류자 단속에 영장주의나 검사의 지휘를 받도록 규정하고 있지 않"다는 점을 근거로, 강제단속에 관한 실질적 감독체계를 마련하라는 국가인권위원회의 권고에 따른 출입국관리법의 개정에 유보적인 태도를 표명하고, 문제의 해결을 단속과정에서의 지침을 통해서 해결할 것이라는 의지를 밝힌 바 있다(법무부

17) 국가인권위원회 2005.6.9. 권고 04진인139, 04진기131(병합) 결정.

2005・6・9 해명자료).

그러나 지적된 바와 같은 인권 침해적 단속 사례들은 단속과정의 실무 운영 과정에서의 잘못이 아니라, 단속의 근거와 절차, 통제 방법을 전혀 규정하고 있지 않은 법 자체의 문제점으로부터 파생되는 것이다. 국가인권위원회의 결정문에서 지적하고 있듯이 "보호명령서 발부에 의한 보호 또는 긴급보호명령서의 발부에 의한 긴급보호가 단속 및 연행의 권한까지 포함하는 것이라고 해석하는 것은 국가와 그 집행 공무원에게 지나치게 포괄적이고 일방적인 재량권 행사를 가능하게 함으로써 국내 체류 중인 외국인에 대한 인권 침해 가능성을 높이고, 나아가 외국인에 대한 차별적 법 적용을 조장할 가능성이 크다."[18]

개선의 방향이 단속의 실제적 성격을 고려하여 영장주의를 적용하고 검사의 지휘를 받는 방향이어야 하는지, 또는 국가인권위원회의 권고안과 같은 형사사법절차에 준하는 실질적 감독체계를 마련하는 방향이어야 하는지에 대해서는 논의가 필요하다. 그러나 무엇보다도 기본권의 법률제한 원칙 및 법치주의 관점에서 단속의 요건과 절차를 법률에서 명확하게 하여야 한다. 예컨대, 위 국가인권위원회 결정에 따라 불심검문의 수준에 준하는 절차를 규정하고 불심검문에 의한 신병 확보는 긴급보호서의 효력에 의하도록 규정하는 방식 등을 고민할 수 있겠다.

4. 국제기준 상 단속과정 중 인권보호를 위한 장치

세계인권선언 제9조는 "아무도 자의적 체포나 구금에 처하지 않는다"라고 규정하고 있다. 보편적으로 인정되는 이러한 원칙은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조에서도 다음과 같이 규정되고 있다. "체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체 없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다." 또한 UN 인권이사회 일반논평 제8호는 위의 조항들이 체포나 구금에 의한 모든 경우의 자유가 박탈되는 상황에 적용될 수 있으며, 여기에는 출입국통제의 경우가 포함된다고 밝히고 있다. 모든 형태의 억류나 구금 상태에 있는 사람들을 보호하기 위한 UN원칙 역시 모든 형태의 구금이나 구속은 사법기관 등의 명령에 의해 이루어지거나 또는 그 효과적인 통제에 따

18) 국가인권위원회 2005.6.9. 권고 04진인139, 04진기131(병합) 결정.

라야 한다고 확인하고 있다. 또한 UN 인권이사회는 사법기관 등에 즉각 진술을 할 수 있는 효과적인 기회를 받지 않은 채 구금할 수 없으며, 구금된 사람은 사법기관 등에 자신의 구금의 적법성에 대해 제기하는 절차를 언제라도 밟을 수 있어야 한다고 결정한 바 있다(OHCHR, 2005: 2).

이러한 국제적 기준들 역시 외국인을 포함하여 모든 사람이 체포 또는 억류되었을 때는 법원에 의해 그 적법성을 판단 받을 수 있어야 하며, 그 판단에 제기할 수 있어야 한다고 규정하고 있다.

제2절 단속과 보호 절차상의 문제점

1. 무단진입과 불심검문의 문제점

설사 단속의 법적 근거가 있다고 전제하거나 그 법적 근거가 마련된다고 하더라도 출입국관리공무원이 이주노동자들이 근무하는 사업장에 신분을 밝히지 않고 무단으로 진입하거나 관리자의 의사에 반하여 주택에 들어가 미등록 외국인을 단속하는 행위의 법적 근거가 있는가의 문제는 별도로 검토되어야 한다.

<표 3-1>에 따르면, 피보호 미등록외국인의 50.9%가 근무지에서, 그리고 13.4%가 자신의 거주지에서 연행된 것으로 나타났다. 그러나 출입국관리공무원이 근무지나 거주지에 진입할 때 수색영장을 제시한 경우는 오히려 예외적이다. 다음 사례를 살펴보기로 한다.

<표 3-1> 붙잡힌 장소

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(737)	(583)	(154)
직장	50.9	46.8	66.2
길거리	25.6	29.2	12.3
거주지	13.4	13.4	13.6
기타	10.0	10.6	7.8
계	100.0	100.0	100.0

나는 공장에서 그라인더 작업을 하면서 200만원의 월급을 받았다. 방은 세 명이 한 방을 썼다. 연행된 날도 일을 마친 후 피곤해서 잠을 자고 있었다. 밤 12시경 누군가가 우리를 깨웠다. 자다가 눈을 떴다. 모르는 사람이 서서 우릴 내려다보고 있어서 너무 깜짝 놀랐다. 그 사람들은 신발을 신고 있었다. 처음에는 우릴 해치려고 온 나쁜 사람인줄 알았다. 굉장히 무서웠다. 그래도 옆에 같은 직장 동료가 있어서 좀 안심이 되긴 했다. 잘 때 방문을 잠그지는 않았기 때문에 인기척 없이 들어온 것 같다. 우리가 자다 깨서 어리둥절해 있는데, 그 사람들이 다짜고짜 신분증을 보여 달라고 했다. 내가 신분증이 없다고 하니, 빨리 옷을 입으라고 하고는, '나가자'면서 우리를 무조건 끌고 갔다. 그때 나랑 같이 있었던 두 명은 산업연수생이었는데, 한국에 온지 얼마 안 되어서 말도 잘못했다. 그들은 무슨 일인지 모르고 그냥 끌고 가니까 순순히 따라왔다. 누가 신고를 했는지 모르겠지만, 그 때 우릴 연행했던 사람들은 자신이 누구인지 신원을 밝히지 않았고, 신분증도 보여주지 않았다. 같이 잡혔던 산업연수생들은 비자가 있었기 때문에 보호실에서 하루 밤 자고 아침에 풀려나서 나갔다. 나는 불법체류니까 억울하지는 않지만 함께 왔던 산업연수생들은 자다가 갑자기 끌려와 보호실에 있다가 아침에 나가라고 하니까 황당했을 것이다(사례 #5, 남성, 44세, 중국).

출입국관리법 제81조에서는[19] 외국인동향조사를 위한 질문 및 자료의 제출을 요구할 수 있는 권한을 규정하고 있을 뿐,[20] 제3자가 관리하는 장소에 관리자의 의사에 반하여 진입하여 미등록 외국인을 단속(수색)하거나 보호할 수 있는 권한을 규정하고 있는 것은 아니며, 동법 제50조가[21] 불법체류 용의자의 주거를 검사(수색)하는 경우에도 용의자의 동의를 얻도록 규정하고 있다는 점에 비추어 보면, 제3자의 주거를 검사(수색)하는 경우 제3자의 동의가 전제되어야 함은 당연하다. 더 나아가 행정법상으로도 직접적 강제를 수반하는 행정조사의 경우에는 원칙적으로 영장을 필요로 하며, 관계법에 명시적으로 규정이 없는 경우에 실력으로 상대방의 저항을 배제하고 필요한 조사를 할 수 없다고 보는 것이 일반적이다(김남

19) 출입국관리법 제81조 (출입국관리공무원 등의 외국인동향조사) ① 출입국관리공무원 및 대통령령이 정하는 관계기관소속공무원은 외국인이 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 따라 적법하게 체류하고 있는지 여부를 조사하기 위하여 외국인, 그 외국인을 고용한 자, 그 외국인의 소속단체 또는 그 외국인이 근무하는 업소의 대표자와 그 외국인을 숙박시킨 자를 방문하여 질문을 하거나 기타 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의하여 질문을 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 정당한 이유 없이 이를 거부하여서는 아니 된다.

20) 출입국관리법 제81조의 방문조사 등의 법적 성격은 행정조사로 볼 수 있다. 행정조사는 행정기관이 필요한 정보·자료 등을 수집하는 일체의 행정활동을 의미한다(김남진, 2003: 409).

21) 출입국관리법 제50조 (검사 및 서류 등의 제출요구) 출입국관리공무원은 제47조의 규정에 의한 조사를 함에 있어 필요한 때에는 용의자의 동의를 얻어 그의 주거 또는 물건을 검사하거나 서류 또는 물건의 제출을 요구할 수 있다.

진, 2003: 411).

다음 사례는 출입국관리공무원의 과잉단속이 무단 주거침입일 뿐 아니라, 재물손괴까지 초래한 경우이다.

> 우리 동대문지역은 주로 영세 봉제사업장이라, 공장은 보통 가정집 아래층을 사용하고, 사장 가족이 위층에 거주하는 경우가 많다. [……] 출입국관리공무원들이 우리 지역에서 단속하는 방식은 범죄에 가깝다. 밤에 가스배관을 타고 올라와 문을 부수고, 여러 명이 들이닥쳐서는 일하고 있는 외국인들을 잡아간다. 하지만 그들 중 신분증을 제시하는 사람은 보통 한 명밖에 없는데, 나머지 사람들은 공무원이 아닐 것이라는 의심이 들 정도이다. 이런 행위는 명백히 주거침입이다. 우리 지역에 오면 아직도 문이 부서져 있고, 공장 시설 일부가 부수어져 있는 현장을 보여 줄 수 있다.[22]

또한 <표 3-1>에 따르면, 응답자의 25.6%는 가두에서 연행되었는데, 그들 중 상당수는 불심검문에 의하여 연행된 것으로 드러났다. 따라서, 헌법 제12조 적법절차원칙, 영장주의원칙에 근거하여 강제퇴거를 위한 조사 과정에서 제3자의 주거·건조물 진입 등의 경우에 일본 출입국관리및난민인정법의 제31조처럼[23] 판사의 허가를 받도록 명시적으로 규정하여 불법적인 단속 관행을 근절하여야 한다.[24]

---

22) 동대문의류봉제협회 전무인 차경남 씨의 2005년 8월 25일 발언 내용.

23) 일본 출입국관리및난민인정법 제31조 (임검·수색 및 압수) ① 입국경비관은 위반조사를 하는 데 필요한 때에는 그 소속관서의 소재지를 관할하는 지방법원 또는 간이재판소의 재판관의 허가를 얻어 임검·수색 또는 압수를 할 수 있다. ② 전항의 경우에 긴급을 요하는 때에는 입국경비관은 임검하여야 할 장소, 수색하여야 할 신체나 물건 또는 압수할 물건의 소재지를 관할하는 지방법원 또는 간이재판소의 재판관의 허가를 얻어 동항의 처분을 할 수 있다. ③ 입국경비관은 제1항 또는 전항의 허가를 청구하고자 할 때에는 용의자가 제24조 각호의 1에 해당한다고 사료될만한 자료, 그리고 용의자 이외의 자의 주거 또는 기타 장소를 임검하고자 할 때에는 그 장소가 위반사건에 관계가 있다고 인정할만한 충분한 자료, 용의자 이외의 자의 신체·물건 또는 주거 또는 기타 장소에 대하여 수색하고자 할 때에는 압수할 물건의 존재 및 그 물건이 위반사건에 관계가 있다고 인정하기에 충분한 상황이 있는 것을 인정할만한 자료, 용의자 외의 자의 물건을 압수하고자 할 때에는 그 물건이 위반사건에 관계가 있다고 인정할 만한 충분한 자료를 첨부하여야 한다. ④ 전항의 청구가 있는 경우에는 지방법원 또는 간이재판소의 재판관은 임검할 장소, 수색할 신체 또는 물건, 압수할 물건, 청구자의 관직, 성명, 유효기간 및 법원명을 기재하여 날인한 허가장을 입국경비관에게 교부하여야 한다. ⑤ 입국경비관은 전항의 허가장을 다른 입국경비관에게 교부하여 임검·수색 또는 압수하게 할 수 있다.

24) 국가인권위원회 2005.11.21. 권고 04진인3476, 04진인3963 결정. "출입국관리공무원이 불법체류외국인의 단속을 위해 주거, 관리하는 건조물, 점유하는 방실(房室)에 관리자 또는 주거권자의 동의를 받지 않고 무단으로 진입 할 수 있는 권한을 부여하는 근거규정은 출입국관리법상 존재하지 않는다 할 것이다. 헌법에서도 개인에 대한 인신의 자유 등에 대한 인권침해를 예방하기 위해 영장주의를 헌법상의 원칙으로 채택하고 있고,

불심검문은 임의적인 질문 및 조사를 위한 절차다. 따라서 불심검문을 강제적인 절차로 운용하는 것은 명백한 법률위반이다. 설사 법개정이 이루어져 "출입국관리공무원의 불심검문에 대해서는 정당한 이유 없이 거부하여서는 아니된다."라는 규정이 삽입되더라도 이는 내국인에 대해서는 그 의사에 반하여 다변(多辯)을 강요당하지 아니하며 임의동행요구를 거부할 수 있는 권리를 인정하고 있는 경찰관직무집행법 규정과 비교하여 볼 때 외국인에 대한 차별로서 위헌이 소지가 있을 수 있다(권영국, 2005: 4).

2. 단속과 (긴급)보호의 개시상의 문제점

"긴급을 요하는"[25] 경우에만 해당되는 예외규정으로서의 성격을 갖는 긴급보호가 엄격한 요건 하에 이루어지지 않을 경우 불법체포를 구성할 수 있음에도 불구하고, 실제 대다수 미등록외국인의 연행은 긴급보호서에 의해 이루어지고 있다. ○○출입국관리사무소가 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면 2004년 1년 동안 ○○출입국관리사무소가 단속하여 보호 조치한 외국인의 수는 6,185명이고, 이들 모두 긴급보호 조치된 것으로 보호명령서를 사전에 발급하여 보호 조치한 경우는 1건도 없는 것으로 확인되었다.[26]

뿐만 아니라 긴급보호서의 작성 및 제시 시점도 문제가 된다. <표 3-2>에 의하면, 출입국관리공무원 중 상당수를 차지하는 29.2%가 미등록외국인의 단속현장에서 긴급보호서를 제시하지 않고, 단속이 완료된 후 출입국관리사무소로 이동 중 혹은 심지어 출입국관리사무소에 도착해서 긴급보호서를 발급 후 제시한다고 밝혔다. 이것은 출입국관리공무원이 미등록외국인을 단속할 때 단속사유에 대한 고지 없이 자의적으로 강제연행하고 있다는 사실을 보여주는 것이다.

형사절차에 있어서 압수·수색은 검사의 청구에 의하여 법관이 발부한 영장에 의하도록 하고 있는데, 기본권 제한에 있어서 그 행위 모습이 크게 다를 바도 없는 출입국관리공무원의 행정작용에 합목적성이라는 이유로 출입국관리법을 확대 해석하여 그 무단진입을 정당하게 만들 수는 없다 할 것이며, 일본의 경우 출입국관리및난민인정법은 영장주의의 원칙에 근거하여 '임검'(행정조사에 해당하는 개념)·압수·수색의 경우 판사의 허가를 받도록 명시적으로 규정하고 원칙적으로 야간 집행을 제한하여 이러한 문제를 입법적으로 해결하고 있는 바, 출입국관리법의 경우도 이러한 방향의 입법적 개선이 요구된다 할 것이다."

25) 출입국관리법 제51조 제3항.

26) 국가인권위원회 2005.6.9. 권고 04진인139, 04진기131(병합) 결정.

<표 3-2> 긴급보호서 작성 시점: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
단속 현장에서 작성 현장에서 제시	82	66.7
단속 후 이동시에 작성 이동 중 제시	15	12.2
출입국관리사무소 이동 후 작성 제시	18	14.6
출입국관리사무소 이동 후 작성 보관 보호명령서 제시	3	2.4
기타	5	4.1
계	123	100.0

이러한 사실은 피보호 중인 미등록 외국인에 대한 조사를 통해서도 확인되었다. <표 3-3>에 따르면, 조사대상 피보호자 중 절반이 훨씬 넘는 60.5%가 아무런 문서를 제시받지 못하였을 뿐만 아니라, 아무런 설명도 듣지 못한 채 무작정 강제 연행되어 왔다고 밝히고 있다.

<표 3-3> 출입국관리공무원의 단속사유 고지 여부

(단위: %, 명)

(N)	전체 (626)	남성 (501)	여성 (125)
보호명령서 혹은 긴급보호서 제시 및 내용을 설명	13.7	13.8	13.6
문서를 제시 및 설명했으나 알아들을 수 없었음	12.8	13.0	12.0
문서를 제시하였지만 아무런 설명 없었음	12.9	12.8	13.6
아무 절차 없이 무작정 잡아옴	60.5	60.5	60.8
계	100.0	100.0	100.0

나는 지난 2004년 9월 19일에 학생비자(D-4-4)를 소지하고 한국에 입국하여 한양대학교 어학원에서 한국어를 배우고 있는 우즈베키스탄 유학생이다. 한국어를 배우면서 여러 명의 한국인 친구들을 사귀게 되었는데, 그 중 한 친구가 나에게 아르바이트를 할 수 있는 기회를 만들어 주었다. 친구가 소개해준 회사는 ○○라는 우즈베키스탄에서 온 소규모 무역상(보따리 장사)의 물건을 운송하고 보관하는 회사(사원 6명)였다. 나는 2005년 6월 20일부터 일주일에 하루씩(매주 수요일) 수업이 없는 날에 그 회사에 나가 오후 4시부터 6시까지 약 2시간 정도 통역(이란어・카자흐스탄어・우즈베키스탄어 등)을 도와주고 하루 50,000원 정도를 받는 아르바이트를 하였다. 그러던 7월 6일(수요일) 출입국관리사무소의 단속반 3명이 들이닥쳤다. 나는 단속반원들에게 학생이라는 사실을 밝히며 외국인 등록증을 보여주었고, 함께 있던 한국인 직원들은 내가 그곳에서 일을 하고 있는 것이 아니라고 항의를 했지만 단속반원들은 아무런 말도 듣지 않고 무조건 나에게 수갑을 채워 연행했다(사례 #10, 우즈베키스탄, 남성, 23세).

나는 이란에서 한국에 입국하여 공장에서 일을 해오다가 2003년 한국인 아내와

> 결혼하여 아기도 낳아 가정을 꾸려 생활해왔다(F-1 사증 소지). 그러던 중 2005년 2월 이란으로 출국하여 4개월 정도 머무르다가, 6월 23일 한국에 입국했다. 출입국관리사무소에서는 나의 외국인등록증이 나오면 연락해 주겠다고 하였다. 그 사이 나는 평소 알고 지내온 한 비닐공장(서울 을지로6가 소재)의 사장님을 만나기 위해 공장을 찾아가 일을 거들어 주면서 이런 저런 이야기를 나누었다. 점심식사 후 출입국관리사무소의 단속반 10명 정도가 들이닥쳤다. 나는 외국인등록증이 발급되기를 기다리는 중이었기 때문에 여권만을 소지하고 있었다. 나는 내 체류자격에 별 문제가 없다는 생각으로 여권을 보여주면서 단속반원에게 한국인과 결혼한 사실과 외국인등록증이 곧 발급될 것이라는 사실, 그리고 잘 아는 사장님을 만나기 위해 잠시 들른 것임을 말했지만, 단속반원들은 나의 말을 들으려 하지도 않았다. 아무런 서류나 증표도 제시하지 않고, 무조건 수갑을 채워 연행한 후, 버스에 실어버렸다. 버스에 탄 상태에서도 사정을 말하며 아내에게 전화를 하려고 했지만, 단속반원이 나의 휴대전화기를 강제로 빼앗아 버리고 나의 말을 막으며 무시했다. 그런 위협적인 분위기에서 나는 항의도 하지 못한 채 ○○출입국관리사무소에 잡혀왔다(사례 #9, 이란, 남성, 38세).

이러한 조사결과와 사례는 긴급보호서마저 현실에서는 제대로 발급 및 제시되지 않고 있으며, 대부분의 외국인들은 긴급보호서가 사후에 발급될 때까지 아무런 사유도 고지 받지 못한 채 출입국관리공무원에 의한 '납치'의 상황에 처했다는 사실을 보여준다.

이러한 출입국관리공무원의 행위는 앞에서 언급한 바와 같이 출입국관리법에서 규정하는 보호의 의미가 불분명한 데서 기인한 것으로 볼 수 있다. 동법 제51조 제3항은 "보호명령서를 발부 받을 여유가 없는 때에는 그 취지를 알리고 출입국관리공무원의 명의로 긴급보호서를 발부하여 그 외국인을 보호할 수 있다"고 규정하고 있다. 보호의 범위가 동법 시행령 제63조 제1항에서 규정하고 있는 바와 같이 강제퇴거명령을 받은 자를 외국인보호실·외국인보호소, 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호하는 것에 국한된다면,[27] 출입국관리공무원의 단속행위는 아무런 법적 근거가 없는 것이 된다. 보호의 범위가 단속 및 강제연행을 포함한다고 해석하면, 출입국관리공무원은 단속현장에서 보호명령서 혹은 긴급보호서를 제시해야할 의무를 갖게 되고 해당 공무원 29.2%가 위법행위를 하고 있거나, 단속행위 60.5%가 불법으로 이루어지고 있다는 것이 된다(표 3-2, 표 3-3 참조). 사유를 명확하게 고지하지 않은 채 인신을 구속하는 행위는 명백한 자의적 체포이며, 이는 헌

27) 출입국관리법 제63조 (강제퇴거명령을 받은 자의 보호 및 보호해제) ① 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 때에는 송환이 가능할 때까지 그를 외국인보호실·외국인보호소, 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호할 수 있다.

법 제12조 제5항, 형법 제124조, 세계인권선언 제9조, 자유권규약 제9조 제2항, UN 피구금자 보호원칙의 원칙 10 등에서 규정하고 있는 바와 같이 명백한 인권 침해 행위이다.

뿐만 아니라, <표 3-3>에 의하면, 응답자의 25.7%는 어떤 알지 못하는 내용의 문서를 제시받았으나 그에 대한 설명을 듣지 못하였거나, 한국말로 하는 설명을 전혀 알아들을 수 없어 그 내용을 이해할 수 없었다고 밝혔다. UN 피구금자 보호원칙의 원칙 14에서는 외국인 등 공무원이 사용하는 언어를 이해하지 못하는 사람이 체포, 억류, 구금을 당하는 상황에 처했을 때는 체포사유를 이해할 수 있는 언어로 고지로 받거나, 무료로 통역 받을 것을 규정하고 있다. 그러나 출입국관리법 시행령 제63조 제2항은 보호명령서를 "내보여야 한다"고만 규정하고 있어 단속되는 미등록외국인이 실질적으로 자신의 체포사유를 고지 받을 권리를 보장하지 않고 있다.

이러한 문제는 출입국관리공무원도 실제로 인정하고 있는 바이다. <표 3-4>에 따르면, 피보호 외국인들이 긴급보호서를 제시받지 못했다는 진술에 대해 언어상의 문제로 긴급보호서의 내용이 전달되지 않았음을 인정하는 출입국관리공무원이 41.1%에 달하였다.

<표 3-4> 긴급보호서 본적 없다는 진술에 대한 생각: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
보호외국인들이 거짓말	21	16.9
언어상의 문제 등으로 긴급보호서 내용 잘 몰랐을 것임	51	41.1
절차상 문제가 있지만 현재는 잘 지켜짐	34	27.4
현실적인 어려움으로 여전히 존재	15	12.1
잘 모르겠다	1	0.8
기타	2	1.6
계	124	100.0

3. 단속 시 피보호 외국인의 권리고지 및 신분증 제시 불이행

한국의 헌법과 형사소송법은 누구든지 변호인의 조력을 받을 권리가 있다는 고지를 받지 않고서는 체포나 구금되지 않는다고 규정하고 있다.[28] 미란다원칙으로 알려진 이 원칙은 UN 피구금자 보호원칙에서도 규정하고 있다(원칙 14; OHCHR,

2005: 2 참조). 그러나 출입국관리법에는 단속 과정 중 외국인의 권리고지에 대해 규정하고 있지 않는 바, 형사소송법의 조항을 준용하여 적용하여야 할 것이다. 내국인의 체포 시 일반적으로 적용되는 미란다원칙이 외국인에게 적용되지 않는다면 그것은 외국인 차별로 보아야 할 것이며, 자유권규약 제2조, 인종차별철폐협약 제5조의 위반 사항이 될 것이다.

그러나, <표 3-5>에 의하면, 피보호 중인 외국인이 체포 당시 변호할 권리를 고지 받은 경우는 불과 12.6%에 지나지 않았다. 다수의 외국인은 자신의 변호인으로부터 어떠한 조언을 받거나 자신에게 불리한 증언을 강요당하지 않아야 한다는 등 기본적인 권리를 전혀 인지하지 못한 채 단속되어 구금에 처하게 되는 것이다.

<표 3-5> 변호할 권리 알려줬는지 여부

(단위: %, 명)

(N)	전체 (690)	남성 (551)	여성 (139)
예	12.6	13.4	9.4
아니오	87.4	86.6	90.6
계	100.0	100.0	100.0

또한 피보호 외국인 중 절반이 넘는 51.3%가 체포 당시 출입국관리공무원의 신분을 확인하지 못했다고 밝혔다(표 3-6). 출입국관리법 제82조는 출입국관리공무원 등의 직무 집행 시 권한을 표시하는 증표의 제시의무를 규정하고 있다.[29] 규정의 형식이나 위반 시의 처벌규정의 부재 등에 비추어 적어도 제1호와 제3호의 경우는 임의조사를 규정한 것이고 판단되며, 따라서 입법론적으로는 보호의 집행 시에 증표의 제시를 명문으로 규정하는 것이 타당하겠으나, 현행법상으로도 강제력을 수반하는 보호의 집행은 '기타 제1호 내지 제3호에 준하는 직무수행'으로서 증표의 제시가 당연히 요구된다.

28) 헌법 제12조 제5항, 형사소송법 제72조, 200조의5, 제201조의2 제9항, 제209조, 제213조의2.

29) 제82조(증표의 휴대 및 제시) 출입국관리공무원 또는 권한 있는 공무원은 다음 각호의 1에 해당하는 직무를 수행하는 경우 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. 1. 제50조의 규정에 의한 주거 또는 물건의 심사 및 서류 기타 물건의 제출요구, 2. 제69조 및 제70조의 규정에 의한 검색 및 심사, 3. 제80조 및 제81조의 규정에 의한 질문 기타 필요한 자료의 제출요구, 4. 기타 제1호 내지 제3호에 준하는 직무수행.

<표 3-6> 출입국 관리국 직원 신분증 제시 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(713)	(568)	(145)
예	48.7	49.3	46.2
아니오	51.3	50.7	53.8
계	100.0	100.0	100.0

> 내가 출입국 사무소의 단속반에 의해 연행된 것은 2005년 6월 24일 밤 9시 30분 경이다. 천안의 공사장에 있는 숙소에 머물고 있다가 들이닥친 단속반원들에 의해 연행되었다. 그들은 무작정 나와 함께 있던 중국인들을 잡아 수갑을 채웠다. 연행 당시 자신들의 신분증을 제시하지도 않았고 왜 잡아가는지에 대한 설명도 없었다. 신분을 밝히지 않았기 때문에 어디로 끌고 가는지 몰라서 겁이 났다(사례 #42, 중국동포, 남성, 42세).

4. 강제력사용의 문제점

1) 무기 및 분사기의 사용

출입국관리법 제77조는[30] 출입국관리공무원이 그 직무를 집행하기 위하여 무기 등의 휴대할 수 있고 경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의4의 규정에 준하여 이를 사용할 수 있도록 규정하고 있다.[31]

---

30) 출입국관리법 제77조 (무기 등의 휴대 및 사용) ① 출입국관리공무원은 그 직무를 집행하기 위하여 필요한 경우에는 무기 등(경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의4에서 규정한 장비, 장구, 분사기, 무기를 말하며, 이하 "무기 등"이라 한다)을 지닐 수 있다. ② 출입국관리공무원은 경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의4의 규정에 준하여 무기 등을 사용할 수 있다.

31) 경찰관직무집행법 제10조 (경찰장비의 사용 등) ① 경찰관은 직무수행 중 경찰장비를 사용할 수 있다. 다만, 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 경찰장비에 대해서는 필요한 안전교육과 안전검사를 실시하여야 한다. ② 제1항의 "경찰장비"라 함은 무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감지기구, 해안감시기구, 통신기기, 차량선박항공기 등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말한다. ③ 경찰장비를 임의로 개조하거나 임의의 장비를 부착하여 통상의 용법과 달리 사용함으로써 타인의 생명신체에 위해를 주어서는 아니 된다. ④제1항 단서의 경찰장비의 종류 및 그 사용기준, 안전교육 안전검사의 기준 등에 대해서는 대통령령으로 정한다. 제10조의2 (경찰장구의 사용) ① 경찰관은 현행범인인 경우와 사형무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 경찰장구를 사용할 수 있다. ② 제1항의 "경찰장구"라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄진압 등 직무수행에 사용

<표 3-7> 체포 당시 출입국관리국 직원의 사용 장비

(단위: %, 명)

(N)	전체 (718)	남성 (573)	여성 (145)
수갑 등 경찰장구	79.7	82.4	69.0
총 칼 등 무기	1.9	2.3	0.7
전자충격기 등	1.4	1.6	0.7
가스분사기	0.6	0.5	0.7
기타 장비	2.8	3.1	1.4
순순히 따라와서 사용 안 함	18.5	15.2	31.7

<표 3-7>에 따르면, 출입국관리법에서 규정하고 있는 '무기 등'에 포함되는 것들 가운데 경찰관직무집행법에 따른 무기와 분사기의 사용 사례는 각각 1.9%와 0.6%로 극히 제한되고 있다. 법무부의 출입국관리공무원이 지켜야할 10대 인권 준수사항에서[32] 제시하고 있는 바가 대체로 잘 적용될 수 있다고 볼 수도 있다.

하는 수갑・포승・경찰봉・방패 등을 말한다. 제10조의3 (분사기 등의 사용) ① 경찰관은 범인의 체포도주의 방지 또는 불법집회 시위로 인하여 자기 또는 타인의 생명신체와 재산 및 공공시설안전에 대한 현저한 위해의 발생을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단으로 필요한 최소한의 범위 안에서 분사기(총포도검화약류등단속법의 규정에 의한 분사기와 최루 등의 작용제) 또는 최루탄을 사용할 수 있다. 제10조의4 (무기의 사용) ① 경찰관은 범인의 체포도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 형법에 규정한 정당방위와 긴급피난에 해당하는 때 또는 다음 각호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 주어서는 아니 된다. 1. 사형무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제3자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때, 2. 체포구속영장과 압수수색영장을 집행할 때에 본인이 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제3자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때, 3. 범인 또는 소요행위자가 무기흉기 등 위험한 물건을 소지하고 경찰관으로부터 3회 이상의 투기명령 또는 투항명령을 받고도 이에 불응하면서 계속 항거하여 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때, 4. 대간첩작전수행에 있어 무장간첩이 경찰관의 투항명령을 받고도 이에 불응하는 경우. ② 제1항의 "무기"라 함은 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있도록 제작된 권총・소총・도검 등을 말한다. ③ 대간첩・대테러작전 등 국가안전에 관련되는 작전을 수행할 때에는 개인화기 외에 공용화기를 사용할 수 있다.

32) 인권준수사항 5, 출입국관리공무원은 "자신이나 타인의 생명을 보호하기 위해 반드시 필요한 경우"를 제외하고는 총기 등 살상용 무기를 사용해서는 안 된다.

그러나 인권의 관점에서 본다면 무기 사용의 사례가 통계적으로 아무리 적더라도 그로 인한 인권침해 사례가 단 한 건이라도 발생되면 문제시하여야 한다고 보아야 한다. 사례 #66과 #28에서 나타난 바는 비록 빈번하게 발생하는 경우는 아닐지라도 그러한 사례가 발생했다는 사실 자체에 주목할 필요성을 제기한다.

> 집에 있는데, 몇 명의 사람들이 들이닥쳤다. 그리고는 신분증이나 어떠한 문서(영장)도 없이 총으로 나의 머리를 겨냥하며 "달아나면 쏜다."고 말하였고, 그런 일이 있은 후 무작정 잡아갔다. 나중에 알게 되었지만 ○○출입국관리사무소 직원이었다(사례 #66, 중국, 남성, 37세).

> 나는 2005년 5월 17일 ○○광역시 ○○목재 작업장에서 7명의 단속반에 의해서 잡혔다. 단속과정에서 출입국관리사무소 직원이 권총 같은 것을 머리 관자놀이에 겨누었다. 나는 잘못하면 죽을지도 모른다는 공포를 느끼면서 즉시 단속 차에 탔다. 옮겨진 곳은 ○○출입국관리사무소였다(사례 #28, 중국, 남성, 34세).

이러한 '무기 및 분사기의 사용'은 경찰관직무집행법 제10조의 4에 따른 것이 아닐 뿐만 아니라, 출입국관리공무원이 지켜야 할 10대 인권 준수사항에도 위배된 사례다. 출입국관리공무원들이 단지 체포를 용이하게 하기 위해 위협용으로 무기 및 분사기를 사용했으며, 그러한 행위 결과는 피해 당사자들에게 심각한 인권침해로 받아들여 질 수밖에 없기 때문이다.

경찰관직무집행법 상 경찰관의 무기 사용은 범죄의 예방, 진압 및 수사(동법 제2조 제1호)라는 직무와 관련하여서만 가능한 것이고, 출입국관리공무원이 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있는 경우는 보호나 강제퇴거 등과 같은 행정작용과는 무관한 형사처벌을 목적으로 하는 출입국관리법위반 범죄에 대한 수사 등에 국한된다고[33] 할 수 있으므로, 무기사용에 관한 경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의 4를 범죄 수사 등을 위한 무기 사용을 규정한 것으로 해석되는 출입국관리법 제77조를 범죄자가 아닌 외국인들에 대한 행정작용인 보호업무에 적용함은 불법적인 공권력의 작용을 초래하는 매우 위험한 발상이 일 수 있으며 전반적인 검토가 요구된다 하겠다.

---

33) 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 ⑤ 출입국관리업무에 종사하는 4급 내지 7급의 국가공무원은 출입국관리에 관한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를, 8급·9급의 국가공무원은 당해 범죄에 관하여 사법경찰리의 직무를 수행한다.

2) 경찰장구의 사용

출입국관리법에서 규정하는 '무기 등'에는 경찰관직무집행법 상 무기와 분사기만 포함하는 것이 아니라 "경찰장구"를 포함한다.

<표 3-7>에서 보듯이 수갑 등 경찰장구의 사용은 그 빈도가 79.7%로 나타난다. 즉, 아주 빈번하고 일상적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 사례 #44를 보면, 그러한 과도한 행정집행으로 인해 미등록 외국인이 상당히 큰 신체적·정신적 피해를 겪고 있는 것으로 보인다.

> 7월 7일 공장에서 잡혔다. 6명 정도 일하고 있었는데 여러 남자들이 들어 와서 "아가씨 외국인등록증 있어요?"라고 물었다. 그래서 "없어요."라고 했더니, 곧바로 우리 손에 수갑을 채우고 차에 태웠다. 우리는 수갑이 채워진 채 차에 앉아서 버스에 사람이 다 찰 때까지 기다려야했다. 세 시간 정도 지나자 버스에 사람들이 가득 찼다. 나는 내내 수갑을 차고 있었기 때문에 손목에 멍이 들었다(사례 #44, 중국, 여성, 26세).

위의 사례는 출입국관리공무원의 행정적 편의를 위해 즉 단속 후 즉시 보호조치가 취해지는 것이 아니라, 출입국관리공무원의 단속 및 보호 건수 목표를 달성하기 위해, 강제연행 중 미등록외국인이 신체적 상해를 입었던 경우이다.

> 7월 9일 집에서 쉬고 있는데 누가 초인종을 눌러 호구 조사하러 왔다고 했다. 그래서 대문을 열었는데, 남자 두 명이 출입국에서 왔다고 하며, "누가 불법체류자 신고했다"라고 말했다. 피할 새도 없이 집에서 입던 옷차림 그대로 끌려나왔다. 남자 둘이서 나를 수갑 채우고 가는데, 남자걸음이 성큼성큼 해서 질질 끌려가다시피 했다. 나중에 보니깐 손목에 멍이 시퍼렇게 들었다. 동네 사람들이 나 잡혀가는 거 다 봤다. 평소에 다 알던 사람들이어서 어찌나 창피했는지 몰랐다. 불법 체류한 것은 잘못한 것이 맞지만, [……] 꼭 그렇게 수갑을 채워야 되는지 모르겠다. 어차피 추방당할 것을 알지만, 갈 때라도 좀 곱게 내보내면 안 되나 생각했다(사례 #8, 중국동포, 여성, 46세).

위의 사례는 경찰장구의 무리한 사용으로 인해 신체적 상해뿐만 아니라 정신적으로도 단속된 미등록외국인의 존엄성이 훼손된 경우이다. 이러한 문제는 피해 당사자 미등록 외국인뿐만 아니라, 미등록 외국인과 친분을 가진 사용자 혹은 한국인으로부터도 제기된다.

> 수갑을 왜 채웁니까? 저희랑 같이 일하던 성실한 외국인노동자들이 무슨 죄를

> 지었습니까? 왜 사람들 보는 앞에서 수갑을 채웁니까? 그런 모습을 보면 저희는 너무 가슴이 아픕니다. 주위의 다른 사람들 보기에도 너무 민망하고 기분이 안 좋습니다. 수갑 안 채워도 순순히 따라 갈 친구들인데.[34]

뿐만 아니라 강제연행 중 미등록외국인이 수갑이 채워져 저항이나 자기방어를 하기 어려운 상황에서 모욕적이거나 비인간적인 처우에 달하는 경우도 있었다.

> 5월 26일에 기숙사에 있던 중 출입국관리 직원에게 잡혔다. 여권을 보여 달라고 해서 보여주자, 불법체류자라며 같이 가자고 하기에, 내가 없으면 야간조 작업을 할 수 없으니 사무실에 가서 사장에게 말하고 가자고 했다. 그랬지만 무조건 끌고 나왔고, 핸드폰도 압수하여 아무에게도 연락을 할 수 없었다. 그리고는 호송 차에 막 밀어 넣고, 양손을 각각 봉고차의 양쪽 손잡이에 수갑으로 묶어 꼼짝도 하지 못하게 하였다. 나는 살인이나 도둑질 한 것도 없는데. 무슨 큰 죄를 지었기에 이렇게 하냐고 항의하였다. 공무원들이 한 마디라도 더 하면 때리겠다고 위협했다. 당시 상황으로는 공무원들이 매우 위압적이고 실제로 때릴 듯이 위협해서 아무런 저항도 하지 못했다. 그 후 이송과정에서도 수갑이 조이고, 소변도 마려워 조치를 요청했지만, 그들은 아무 조치도 취해주지 않았다(사례 #2, 중국동포, 남성, 45세).

경찰관직무집행법 상 수갑 등 경찰장구는 "현행범인인 경우와 사형무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때" 등으로 제한되어 있다.

<표 3-8> 강제력·물리력 사용에 대한 평가: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
당연하다	22	17.7
불가피하다	89	71.8
자제되어야 한다	13	10.5
계	124	100.0

<표 3-8>에 의하면, 출입국관리공무원 71.8%가 이러한 강제력 및 물리력을 사용하는 것이 불가피하다고 주장한다. 사실 이번 조사 과정에서 다수의 출입국관리 공무원들은 단속 및 보호 업무로 인해 신체적 상해를 입을 수 있는 위험성 등을

34) 동대문의류봉제협회 전무인 차경남 씨의 2005년 8월 25일 발언 내용.

강조하였다. 그러한 사정 또한 고려되어야 하겠지만, 대부분의 미등록 외국인이 극도로 위험한 형사범이 아닌 이상 출입국관리공무원의 물리력 사용은 제한적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

3) 체포 당시 구타 및 욕설 등 불법행위

<표 3-9>와 <표 3-10>에 제시된 바와 같이, 피보호 중인 미등록 외국인의 20.8%가 단속 및 강제연행 과정에서 출입국관리공무원에 의한 구타를 당하고, 39.6%가 폭언 및 욕설을 들은 것으로 나타났다.

<표 3-9> 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원의 구타여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(702)	(561)	(141)
예	20.8	22.8	12.8
아니오	79.2	77.2	87.2
계	100.0	100.0	100.0

<표 3-10> 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원의 폭언 및 욕설 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(705)	(561)	(144)
예	39.6	42.2	29.2
아니오	60.4	57.8	70.8
계	100.0	100.0	100.0

이러한 사실은 형법 제125조상 폭행·가혹행위죄에 해당될 소지가 다분하다.[35] 사례 #26과 #46에 따르면, 그러한 구타나 폭언이 출입국관리공무원의 단속 및 보호 업무상 필요에 의해 불가피했다기보다는 보복성 혹은 감정적이었던 것으로 해석될 수 있다.

35) 제125조(폭행·가혹행위죄) 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 형사피의자 또는 기타 사람에 대하여 폭행 또는 가혹한 행위를 가한 때에는 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.

> 공장에서 일하고 있는데, 갑자기 10명 정도의 출입국 직원이 와서 비자가 있냐고 묻고 없다고 하니까 가자고 하였다. 나는 지갑이라도 가지고 가게 해달라고 하였으나, 그들을 빨리 빨리 라면서 내 손을 잡고 비틀고 주먹으로 팔을 때렸다. (양 팔 안쪽에 선명한 멍과 상처 자국을 보여주었다). 그래도 나는 귀중품이 있으니까 잠깐만 기다려 달라고 했는데, 그들은 필요 없다면서 내 목 뒤를 때려서 끌고 갔다. (목 뒤가 아프다고 호소하며 흐느꼈다.) 나도 인간이다. 이런 식의 인간답지 않은 처우를 받고 싶지 않다. ○○외국인보호실에 와서도 계속 여기저기 너무 아파서 진통제를 좀 달라고 3~4차례에 걸쳐 요구하였으나, 들어주지 않고 무시하였다(사례 #26, 중국, 여성, 45세).

> 나는 경기도 ○○전철역에서 나오다가 오전 10시에서 12시 사이에 붙잡혔다. 도망가다가 4명에게 붙잡혔는데, 그 중 2명이 손으로 얼굴을 마구 때렸다. 수갑이 채워졌고 차를 탄 상태에서도 발로 얼굴을 밟은 다음 티슈를 주며 얼굴을 닦으라고 했다(사례 #46, 중국동포, 남성, 46세).

위와 같은 사례는 명백한 불법행위일 뿐만 아니라 안타깝게도 법 집행 공무원으로서 출입국관리공무원의 자질을 의심케 하는 것들이다. 해당 공무원은 적법한 절차에 따라 조사 및 재판을 받아야 할 것이며, 그러한 불법행위가 사실로 드러날 경우 적절한 처벌을 받아야 한다.

4) 과잉단속으로 인한 심각한 상해와 그 사후처리의 미비

<표 3-11>에 따르면, 피보호 중인 미등록외국인 중 15.0%가 단속 및 강제연행과정에서 상해를 입었다고 밝혔다.

<표 3-11> 장비 사용으로 다쳤는지 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(668)	(537)	(131)
예	15.0	14.7	16.0
아니오	70.2	70.9	67.2
해당 없음	14.8	14.3	16.8
계	100.0	100.0	100.0

<표 3-12>에 따르면 이러한 상황이 발생하였을 때 대다수인 96%의 출입국관리공무원은 미등록외국인에게 치료 혹은 치료를 위한 조치를 제공하는 것으로 나타

났다. 이러한 조치는 출입국관리공무원이 원인을 제공한 책임에 따른 것일 뿐만 아니라 인도적 차원에서도 당연히 이루어져야 하는 것이다.

<표 3-12> 외국인 부상 시 조치: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
구급차 불러 치료 후 신원 확보	110	88.0
신원 먼저 확보 후 적절한 치료	10	8.0
신원 확보는 하나 의무 치료는 책임 없음	1	0.8
기타	4	3.2
계	125	100.0

그러나 사례 #51과 #45를 볼 때 이러한 과잉진압으로 인해 발생하는 인권침해의 심각성이 이미 상당한 수위를 넘어선 것으로 보이며, 해당 행위로 인해 발생한 피해에 대한 보상의 문제, 해당 행위의 합법성 여부에 대한 판단과 함께 이러한 인권침해를 방지하기 위한 대책도 마련되어야 할 것이다.

> 휴식시간에 잠시 쉬고 있는데, 갑자기 사무실에서 일하는 사람(부장)이 와서 "빨리 도망가"라고 소리를 질렀다. 출입국관리사무소 직원들이 공장으로 들어오는 것 같았다. 나는 놀라서 창문 밖으로 뛰어내렸다. 1층이었지만 반지하층 위에 있는 1층이라 4미터 정도 되는 높이였다. 뛰어내리는 순간 발이 너무 아팠지만, 그보다도 출입국관리사무소 직원들에게 잡히는 게 더 무서워 그냥 달렸다. 출입국관리사무소 직원 6명이 나를 뒤쫓아오고 있었고, 내 다리에선 피가 흐르고 있었다. 하지만 나는 멀리 가지 못하고 발이 너무 아파 그냥 쓰러져 버렸다. 출입국직원들이 나를 둘러싸고 보고 있었고, 그 중 한 명이 인도네시아 말로 "너 인도네시아 사람 맞지? 어디서 다쳤어?"라고 물었다. 나는 방금 뛰어내려서 다쳤다고 말했고, 그러자 그들은 나를 들어 길 한 옆으로 옮겼다. 옷을 벗겨 피가 나는 내 다리를 감싸더니 "너 여기 있어!"라고 말하고는 그냥 가버렸다. 나는 내 다리에선 피가 계속 흐르고 있었지만, 나를 다시 잡으러 올까봐 너무 무서웠다. [……] 그래서 무조건 도망가야겠다고 생각했다. 일어설 수가 없어서 무릎으로 기어서 도망을 갔다. 너무 정신이 없어서 얼마나 도망갔는지는 모르지만 한 20분은 그렇게 도망간 것 같다. 산 아래쯤에 도착해서는 다시 쓰러졌다. 피를 너무 많이 흘린 것 같았다. 그리고 정신을 잃었다. 현재까지 세 차례 수술을 받았다(사례 #51, 인도네시아, 남성, 33세).

이 사례의 경우 해당 피해 미등록외국인을 지원하던 이주노동자지원단체에서 피해사실 및 그로 인해 발생한 병원비 등에 대한 법적 대응의 필요성을 느끼고 해당 외국인에게 민사소송을 제안했다. 그러나 해당 외국인은 소송 등으로 인해 법무부 출입국사무국과 마찰을 빚는 것보다는 "치료를 다 받고 집에 돌아갈 수

있는 돈을 벌어갈 수 있을 때까지 조용하게 지내다 가고 싶다"는 의사를 밝혀,[36] 현재는 여러 지원단체들의 후원으로 병원치료를 받고만 있다고 한다. 사례 #45의 피해 미등록외국인 역시 병원비 문제 등을 해결할 수 없어 어려운 상황에 처해 있다.

> 2005년 5월 20일 오후 회사에서 일을 마치고 집으로 오는데, 본적 없는 봉고차 한 대가 내 옆에 서더니 남자들 5~6명이 갑자기 내렸다. 나는 그 사람들을 보는 순간 나는 "법무부 직원이다"라는 생각이 들어 무조건 도망치기 시작했다. 그러자 그들도 쫓아 왔다. 한참을 달리다가 나는 어느 다세대주택으로 뛰어 들었다. 옥상으로 올라가 옆 건물로 뛰어 넘어 갔고, 1층으로 내려가는 계단이 나왔다. 나는 마음이 급해서 계단으로 내려갈 생각을 못하고 그냥 뛰어내렸다. 왼쪽 발목 인대가 끊어졌다. 높은 곳에서 뛰어내린 데다 달려오던 속도도 있어서 크게 다친 것 같았다. 발목 인대가 끊어졌고, 뼈도 부러져서, 발뒤꿈치 쪽에만 살이 남아 붙어서, 발이 덜렁덜렁 달려 있었다. 그 후 집 주인과 동네 사람들이 모여들어 법무부 출입국관리사무소 직원들에게 항의를 했다. 법무부 출입국관리사무소 직원은 사람들에게 신분증을 보여 주고 구급차를 불러 나를 병원까지 데려다 줬다. 그리고 내 이름을 받아 적어 가더니, 그 후로는 아무런 소식도 없다. 발목은 뼈 조각 일부가 떨어져 나가 철심을 대신 넣는 수술을 했다. 수술을 제대로 하려면 1천만 원 정도 돈이 든다고 한다(사례 #45, 중국, 남성, 36세).

한편, 2005년 9월에는 과잉단속의 압박으로 인해 한 미등록외국인이 심각한 심리적 및 정신적 충격을 겪고 사망한 어처구니없는 사건도 발생하였다. 현재 이루어지고 있는 출입국관리국의 미등록외국인 정책이 인도적 차원에서라도 재검토되어야 할 필요성을 보여주는 사례이다.

> 불법체류 외국인 노동자가 단속반이 출동한 줄 알고 달아나다 심장마비로 사망한 사건이 발생했다. 14일 오후 1시 45분쯤 경남 함안군 군북면 소포리 모 공장에서 베트남인 직원인 엔구엔치 쿠에트(31)씨가 작업장에서 일을 하다 갑자기 밖으로 뛰쳐나간 뒤 쓰러져 숨졌다. [……] 경찰은 쿠에트 씨가 옆 공장 승합차를 불법체류자를 붙잡으러 온 단속차량인 것으로 착각해, 밖으로 달아나다 급성 신부전증으로 숨진 것으로 보고 부검을 통해 정확한 사망원인을 조사할 계획이다.[37]

5. 야간단속의 문제점

<표 3-13>에 따르면 피보호 외국인 중 29.6%가 저녁 혹은 밤 시간에 강제 연행

---

36) 경기도 용인이주노동자쉼터 고기복 목사, 2005년 10월 14일 면담.
37) 경남방송, "단속반 출동 착각 불법체류노동자 심장마비로 숨져." 2005년 9월 14일. http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=079&article.

되었고, 특히 그 중에서 9.0%는 자정이 넘은 시간에 강제 연행되었다.

<표 3-13> 붙잡힌 시간

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(737)	(586)	(151)
오전 9시～오후 6시	70.4	67.9	80.1
오후 6시～자정	20.6	22.0	15.2
자정～오전9시	9.0	10.1	4.6
계	100.0	100.0	100.0

형사소송법 제125조, 민사집행법 제8조 및 관세법 306조 등에서는 야간집행을 제한하고 있으며, 일본 출입국관리및난민인정법 제35조[38] 등에 비추어 압수, 수색의 경우 원칙적으로 일출 전, 일몰 후에는 집행할 수 없도록 시각을 제한할 필요가 있다.

6. 단속 방법상의 불법성 제기

1) 단속 미등록외국인을 통한 단속과 재량에 따른 훈방

한편 출입국관리공무원의 단속 방법과 관련하여 '프락치' 사용 등 불법성 소지가 있는 방법이 사용된다는 주장이 NGO와 언론에 의해 여러 차례 제기되기도 하였다. 외국인이주노동자대책협의회는 2005년 4월 21일 기자회견을 열어 불법체류 베트남인 N(31)씨가 2005년 4월 11일 오후 6시께 경기도 군포시에서 ○○출입국관리사무소 직원에게 적발된 뒤 밀고를 강요받았다고 주장했다.

> 외국인이주노동자대책협의회에 따르면, N씨는 2005년 4월 11일 밤 출입국관리사무소의 한 직원으로부터 "불법체류자 20명의 소재를 알려주면 풀어주겠다.

38) 일본 출입국관리및난민인정법 제35조 (시각의 제한) ① 입국경비관은 일출 전, 일몰 후에는 허가장에 야간이라도 집행할 수 있다는 내용이 기재되어 있지 아니하면 수색 또는 압수를 위하여 주거 기타 건물 내에 들어가서는 아니 된다. ② 입국경비관은 일몰 전에 수색 또는 압수에 착수한 때에는 일몰 후라도 그 처분을 계속할 수 있다 ③ 아래의 장소에서 수색 또는 압수를 함에 있어서는 입국경비관은 제1항에 규정하는 제한에 의한 것을 요구하지 아니한다. 1. 풍속을 해하는 행위에 상용된다고 인정되는 장소. 2. 여관, 음식점 기타 야간이라도 공중이 출입할 수 있는 장소. 다만, 공개한 시간 내에 한한다.

> 도망가면 죽인다."며 밀고를 강요받았고, 강제추방 위협에 불안을 느낀 N씨는 동료들의 소재를 털어놓을 수밖에 없었다. 이튿날인 12일 오전 출입국관리사무소 직원 7명은 N씨와 함께 차를 타고 불법체류자 체포에 나섰고, 경기도 ○○시 일대에서 모두 18명을 붙잡아 ○○외국인보호소에 보호 조치했다. ○○출입국관리사무소 측은 이날 오후 5시께 "협조를 했으니 한국에 있어도 좋다."는 말과 함께 경기도 ○○시에 N씨를 내려줬다고 외국인이주노동자대책협의회는 밝혔다(≪한겨레≫, 2005・4・22).

이러한 주장에 대해 법무부 출입국관리사무국은 보도해명을 통해 "신고와 내사 등을 통한 정보수집, [……] 이는 통상적이고 일반적인 단속 방식의 하나"라고 설명하면서, "동인의 국내행적을 추궁하는 과정에서 자발적으로 제공한 정보를 근거로 베트남인 등 불법체류자 단속을 실시한 바 있으나, [……] 회유・협박하였다는 것은 이러한 단속방식을 오해한데서 연유되는 것"이며 "동인이 제공한 정보 등의 진위여부를 파악하기 위하여 불가피하게 대동"하였고 "단속요원은 동인이 정부시책에 적극 협조한 점, [……] 불법체류자 신고자에 대한 포상제도 등이 운영되고 있는 점" 등을 고려하여, "재량으로 현장에서 훈방조치"하였다고 해명하였다.[39]

위의 두 주장을 비교해 보았을 때 '밀고 강요' 주장 등에 대해서는 양측이 그 내용을 달리하지만, "불법체류자로 단속된 외국인이 정보제공으로 자신이 방면될 가능성이 있을지 모르는 상황에서 자신과 같은 처지에 있는 동료 불법체류자 20명의 명단제공을 제의하면서 자신을 풀어달라는 제안을 하였다고는 믿기 어렵고," ○○출입국관리사무소장이 "한사람의 단속보다는 더 많은 불법체류자를 단속하는 것이 중요하다는 판단에 따라 피해자를 풀어주었다는 진술과 피해자의 제보에 의해 불법체류자로 적발된 [……] ○○○은 [……] 그때 자신들도 출입국관리사무소 직원이 1인당 10명씩 불법체류자 명단을 알려주면 풀어주겠다는 제의를 받았다고 진술하는 점 등"에 비추어 N씨에게 "불법체류자 20명의 명단 제공을 유도하기 위해 강제퇴거 대상자라는 절박한 상황을 이용하여 [……] 회유・협박한 것"으로 판단할 수 있는 소지가 있다.[40]

---

39) 법무부 출입국관리국, "[보도해명] '불법체류자 단속에 프락치공작' 제하 관련 보도해명." 2005년 4월 26일.

40) 국가인권위원회 2005.8.16. 권고 05진인1137 결정. "우리 헌법 제19조는 양심의 자유를 보장하고 있는데, 여기에서의 양심이란 세계관・인생관・주의・신조 등은 물론, 이에 이르지 아니하여도 보다 널리 개인의 인격형성에 관계되는 내심에 있어서의 가치적・윤리적 판단도 포함하는 개념이다. 피해자 N씨에게 불법체류를 하고 있는 동향 친구 등을 비롯하여 동료들을 밀고하도록 강요한 피진정인의 행위는 우리 헌법이 보호하고자 하는 정신적 기본권의 하나인 양심의 자유의 침해이며, 시민적및정치적권리에관한국

한편, 단속으로 체포된 미등록외국인을 통해 얻어진 정보를 가지고 다른 미등록외국인을 단속하고, 그 외국인을 단속과정 중에 대동하다, "재량으로" 풀어주었다는 사실은 양측 주장에서 합치하는 내용이다. 그러나 이러한 단속과정과 단속에 뒤따른 보호의 '재량적' 중단 등은 그 법적 근거를 찾을 수 없는 행위들로 논란의 여지가 있는 것들이며, 법에 의한 규정이 불명확한 미등록외국인 단속과정이 실제에서 얼마나 자의적으로 이루어지고 있는 사례라고 볼 수 있다.[41]

2) 유인단속 의혹의 제기

본 연구자들의 심층면접 사례에서도 단속과정에서 불법성 의혹이 제기된 사례가 발견되었다.

> 요즘 건설현장 일자리를 구하기가 쉽지 않아 어려움이 많다. 그래서 신문에 나오는 구인광고를 보고 일자리를 구하는 경우가 많다. 2005년 6월 그런 광고를 보고 전화를 했더니, 6월 23일 경기도 ○○역 앞으로 나오라고 했다. 그래서 갔더니, 나와 같은 사람이 서너 명 나와서 기다리고 있었다. 그런데 갑자기 어떤 사람이 와서 "중국에서 왔나."라고 묻더니 신분증을 보여 달라고 했다. 나는 순간 "당했다"라는 느낌이 들었다. 그리고 잡혀왔다. 증거는 없지만 공무원들이 광고를 내서 중국동포들을 잡아간다는 느낌이 많이 든다. 그렇게 의심하는 사람들이 더러 있다(사례 #42, 중국동포, 남성, 42세).

위의 경우는 한 피보호 외국인이 생활정보지의 구인광고와 출입국관리공무원의 단속업무와의 연관 가능성을 제기한 사례이다. 비슷한 주장은 다른 피보호 외국인으로부터도 나왔다.

> 나는 ○○광역시에서 용접하는 일을 주로 하다, 생활정보신문에서 "동포 구함"이란 구인광고를 보고 경기도 ○○시로 가다가 잡혔다. 오후 1시에 만나기로 하고 약속장소에서 기다렸는데, 5분도 되지 않아 기다렸다는 듯이 5~6명의 출입국관리사무소 직원들이 몰려와 신분증을 제시하라고 했고, 신분증이 없다고 하자 즉시 수갑이 채워졌다. 덫에 걸려든 기분이었다. 출입국관리사무소 직원들은 외국인 한 명을 데리고 다니면서, 이곳저곳에서 불법체류 외국인을 체포하

제규약 제18조 제2항에도 위배되는 것으로 판단된다."

41) 국가인권위원회 2005.8.16. 권고 05진인1137 결정. "피해자 N씨가 정보를 제공하여 다른 불법체류자 14명을 적발하였다는 이유로 피해자를 임의로 풀어준 것은 헌법 제12조에 규정된 적법절차를 위반한 것이고, 동인의 제보로 적발된 L씨 등 14명의 피해자들의 헌법 제11조에 보장된 평등권 등 기본권을 침해한 것이며, 모든 공무원은 담당직무를 수행하면서 법령을 준수하여야 한다는 국가공무원법 제56조 성실의무를 위반한 것이다."

고 있었다(사례 #55, 중국동포, 남성, 46세).

이 두 사례를 통해서, 보호사유 및 권리 고지 등 보호에 필요한 기본적인 절차가 전혀 무시된 사실을 아울러 확인할 수 있다.

3) 강제 연행된 합법체류 외국인의 이탈신고 종용

출입국관리공무원이 합법적인 체류지위를 갖고 있던 외국인을 불법적으로 연행하고, 산업연수생 신분으로 체류 중이라는 사실을 확인하고는 고용주에게 이탈신고를 하도록 종용했다는 주장이 제기되었다. 출입국관리공무원이 합법적으로 체류중인 외국인을 강제 연행하여 불법체류자로 만들려고 했다는 것이다.

> 당시 후센 씨는 파키스탄에 있는 부친의 부고로 50여 일 간 휴가를 받은 상태였다. 본국으로 가기 전 경기도 ○○시에 살고 있는 사촌을 만나기 위해 ○○시로 가던 중 ○○출입국관리사무소 소속 단속반원을 맞닥뜨렸다 "[……] 건장한 남성 4명이 가로막더니 다짜고짜 "Do you have ID card?"라고 물었어요. 나는 외국인등록증을 보이며 신분을 확인해주고 휴가 중이라고 말했지만, 그들은 수갑을 채우더니 차에 태웠어요. 정작 그들 자신은 신분을 밝히지 않았어요." 후센 씨의 주장에 따르면, 단속반원은 후센 씨가 산업연수생으로 등록이주노동자라는 사실을 확인하고도 연행하는 위법행위를 저지른 것으로 볼 수 있다. [……] 후센 씨는 연행된 지 5시간만인 오후 7시경 석방될 수 있었다. 이른(?) 석방결정에는 회사측이 신속히 신분확인이 있었기 때문이다. 신분확인 과정에서 출입국관리사무소가 회사측에 '이탈 신고'를 종용했다는 주장도 제기됐다. 후센 씨의 석방을 위해 뛰어다닌 하종심 씨에 따르면, 관리소 직원들은 수 차례 회사에 전화해 이탈신고서를 팩스로 보낼 것을 요청했다고 한다. 이탈신고서가 있으면, 비록 등록이주노동자라고 해도 연행 및 추방 사유가 된다. "회사측에 후센 씨의 연행 사실을 알리고 신분확인을 요청했어요. 그 과정에서 놀라운 사실을 회사 관계자에게서 들었습니다. 출입국관리사무소에서 회사에'(후센 씨를) 잡아놨으니까, 빨리 이탈신고서를 팩스로 보내라'고 요청했다는 겁니다."[42]

7. 출입국관리공무원의 단속업무 과중

출입국관리국의 과잉 단속 및 강제연행으로 인한 피해자는 비단 미등록 외국인에만 국한되는 것이 아니라, 그 업무에 종사하는 한국인 출입국관리공무원들일 수

42) 프레시안, "파키스탄 노동자, '비자 있어도 감금되나요?'," 2005년 6월 7일. http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=002&article_id=0000019047&section_id=102&menu_id=102.

도 있다. 본 연구자들은 출입국관리공무원들이 단속업무의 과중으로 인해 겪는 고통을 토로하는 것을 들을 수 있었다. 특히 일부 공무원들은 각 출입국관리사무소별로 미등록외국인 단속 건수의 할당량을 부여받고, 그 할당량을 채우기 위해 밤늦게까지 단속을 위해 초과근무를 해야 하는 등 어려운 조건 하에서 공무를 집행해야 하는 경우도 있다고 증언하였다.

이러한 상황은 <표 3-14>에 제시된 출입국관리공무원 대상 조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 응답자의 78.5%가 미등록외국인 단속 업무가 '긴장과 스트레스가 매우 심하다'고 답변하였다.

<표 3-14> 불법체류자 단속 업무 피로 정도: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
일반 업무와 별로 다르지 않다	1	0.5
긴장과 스트레스가 약간 있다	38	21.0
긴장과 스트레스가 매우 심하다	142	78.5
계	181	100.0

그러한 어려움은 출입국관리공무원들이 스스로의 업무에 대해서 어떻게 평가하는가에 대한 질문에 대한 응답에서도 드러난다. <표 3-15>에 의하면, 조사에 응한 공무원 중 67.4%가 누군가가 출입국관리공무원이 되고자 한다면 다소 반대하거나 적극적으로 반대하겠다고 밝혔으며, 권장하겠다고 밝힌 경우는 10.8%밖에 없었다.

<표 3-15> 출입국관리 직역에 대한 긍지: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
적극 권장	3	1.6
다소 권장	17	9.2
보통	40	21.7
다소 반대	68	37.0
적극 반대	56	30.4
계	184	100.0

이렇게 열악한 근무 조건 하에서, 그리고 출입국관리행정의 특성상 업무수행 과정에서 합법적이지 않은 방식으로 행한 행위들이 노출되지 않을 가능성이 많은

상황에서, 출입국관리공무원들이 자발적으로 미등록외국인들의 인권보호를 위해 노력을 다하는 데는 현실적 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

미등록외국인의 인권보호를 위해서는 이 같은 열악한 출입국관리공무원의 근무조건을 개선하는 것도 중요한 의미를 가질 것이다.

제3절 조사과정 상의 문제와 통보의무

1. 조사과정 상의 문제

출입국관리법을 위반한 것으로 의심되는 미등록외국인들이 출입국관리공무원에 의해 일단 단속 및 보호되어 출입국관리사무소로 옮겨지게 되면, 출입국관리공무원은 그 "용의자"의 법 위반사실 여부를 조사하게 되고,[43] 출입국관리사무소장 혹은 출장소장은 그 여부를 심사하여 강제퇴거명령 여부를 결정한다.[44]

1) 언어 문제

국내법률에 익숙하지 않아 법률적으로 자신을 변호하거나 방어할 능력이 상대적으로 부족할 수 있는 외국인에 대한 조사 과정에는 언어상의 의사소통 문제가 매우 중요하다. 출입국관리법 제48조 제6항에도 "국어에 통하지 못하는 자[……]의 진술에는 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다."고 규정하고 있다. 이는 외국인에 대한 공정한 조사가 이루어지게 하기 위한 가장 기본적인 장치라고 할 수 있다.

<표 3-16>에 따르면, 피보호 외국인 중 51.4%가 조사과정 중에 통역을 필요로 한 것으로 나타났다. 37.1%는 제공받은 통역에 문제가 있어 의사소통에 심각한 혹은 다소간 어려움을 겪었다고 밝혔다. 이러한 경우 이들 외국인들은 공정한 조사를 받지 못할 가능성이 커지게 되고, 계속되는 심사·보호·강제퇴거 결정 역시 공정하지 않게 결정될 수 있다.

---

43) 출입국관리법 제47조.
44) 출입국관리법 제58조, 제59조.

<표 3-16> 조사과정에서 의사소통 정도

(단위: %, 명)

(N)	전체 (628)	남성 (501)	여성 (127)
한국말로 의사 소통하는 데 문제가 없었음	48.6	47.7	52.0
통역인의 도움으로 의사 소통하는 데 문제가 없었음	14.3	15.2	11.0
통역인이 있었으나 의사 소통에 문제가 많았음	10.2	10.4	9.4
통역인이 없어서 의사 소통 불가능	26.9	26.7	27.6
계	100.0	100.0	100.0

언어의 문제는 비단 조사과정에서만 발생하는 것이 아니다. 한국인들이 감시·감독하는 외국인들의 고립된 생활시설인 외국인보호시설은 그 자체로 언어상의 의사소통의 문제가 매우 중요하다. 그러나 출입국관리법에는 이에 대한 어떠한 규정도 마련되어 있지 않다. 따라서, 보호외국인들은 의사소통이 원활히 이루어지지 않아 발생하게 될 모든 불이익에 대하여 무방비 상태로 노출되어 있는데, 이는 보호뿐 아니라 단속과 보호절차, 강제퇴거절차에서도 드러나고 있다.

> 여기서 생활하면서 문제라고 생각하는 것은 의사소통이 제대로 되지 않는 것이다. 경비를 서는 사람이나, 아니면 반장님 등의 실무자들 중에 영어로 의사소통이 제대로 되는 사람이 거의 없다. 따라서 아픈 상태를 설명하거나, 어떤 사실을 확인하거나 무엇을 요청할 때 그것을 제대로 전달할 수가 없고, 따라서 당연히 그것이 반영되거나 실행되기를 기대할 수도 없다. 외국인을 위한 이 곳에서 공용어인 영어마저도 통용되지 않는다는 것은 문제이다. 그 때문에 체불임금 등 문제 해결 처리가 늦어 출국이 늦어지는 일이 많다. 이것은 분명 인권침해이다(사례 #56, 방글라데시, 남성, 31세).

> 나는 2003년 코트디부아르에서 전쟁을 피해 한국으로 도망 왔다. 그러다가 출입국관리 공무원에게 붙잡히게 되었다. 여기 와서 누가 난민 신청이라는 걸 하라고 해서 출입국관리사무소 직원에게 신청해 달라고 했다 그런데 나는 프랑스어밖에 할 줄 모르고, 글자는 전혀 모른다. 출입국관리사무소 직원도 프랑스어를 전혀 모른다. 신청을 하기 위해 서류를 작성해야 하는데 나는 글을 몰라서 신청서를 쓸 수가 없었다. 출입국관리사무소 직원과 말이 통하지 않아 내가 왜 코트디부아르로 돌아갈 수 없는지 설명을 해도 소용이 없었다. [난민인정신청 접수증을 보여주며] 이 종이를 받았는데, 뭔지도 모르겠고, 나는 언제까지 여기 갇혀 있어야 할지도 모르겠다. 프랑스어를 말할 줄 아는 사람이 아무도 없어 너무 괴롭다(사례 #70, 코트디부아르, 남성, 30세).

> 지금은 여권기간이 만료되어 새로 여권신청서를 보내놓고 기다리는 중이다. 신청서를 쓰면서 잘 모르니까 도와달라고 요청했는데 모두 잘 모른다, 또는 개인적으로 알아서 하라고 응대하였다. 안 되는 사항이 있으면 왜 그런지 자세히

설명해주면 좋을 텐데 원망스럽다(사례 #21, 이집트, 남성, 28세).

UN 피구금자 보호원칙 원칙 14는 체포・억류・구금을 집행하는 당국에 의하여 사용되는 언어를 충분히 이해하지 못하거나 말하지 못하는 사람은 그가 이해하는 언어에 의하여 원칙 11의 제2항(억류명령 및 그 이유), 원칙 12의 제1항(체포이유, 체포시간, 관계된 법집행관의 성명, 구류시설에 관한 정확한 정보) 및 원칙 13(체포・억류・구금에 관한 피구금자의 권리 및 권리행사의 방법)에 관한 정보를 즉시 고지 받을 권리를 갖고, 체포에 이어지는 법률상 절차에 관하여 필요하다면 무료로 통역을 받을 권리를 갖도록 하여야 한다고 규정하여, 언어상의 장애가 피구금자 등의 직접적인 불이익으로 귀결되는 일이 없도록 하여야 함을 강조하고 있다. 동 보호원칙 원칙16의 제2항에서는 외국인이 자국 영사관이나 대사관에 적절한 방법으로 통신을 할 권리도 고지 받도록 규정하여 외국인이 시의 적절하게 자국의 외교적 보호를 받을 수 있는 길을 열어놓도록 하고 있다.

외국인의 출입국과 관련하여 직접적인 이해관계가 달린 출입국관리법과 동법 시행령, 시행규칙 등은 공인된 영문 번역본이 아직 존재하지 않고 있고, 외국인보호규칙은 공인되지 않은 영문 번역본조차 존재하지 않는 상황이며, 다른 언어 번역본은 전혀 없다. 더군다나 외국인보호제도와 관련하여 기본권을 직접적이고 심각하게 제한하는 내용의 상당 부분이 법적 구속력을 가지지 않지만 출입국관리공무원들의 업무의 기준이 되는 법무부 훈령인 '외국인보호규칙 시행세칙'에 규정되어 있고, 그 내용은 외부에 거의 알려져 있지 않는 실정이다.[45] 이러한 현실은 외국인, 특히 보호외국인의 기본권을 제한하는 구체적인 규정들이 외국인이나 일반인에게 제대로 알려져 있지 않음을 여실히 드러내는 것이다. 결국, 도저히 예측할 수 없는 내용과 형식으로 기본권・인권을 제한한다는 의미이다. 이는 행형법령보다 더 심각한 피구금자의 기본권 제한 근거를 숨기는 결과를 초래한다. 그 규정 내용의 기본권 침해 여부를 떠나 헌법상 기본권 보장원칙에 대한 심각한 도전이 될 수 있다. 언어의 차이로 인한 의사소통의 문제점을 극복하기 위한 대안을 법률로서 규정하지 않는다면, 외국인의 입장에서는 영문도 모른 채 심각한 기본권의 제한을 받고, 보장된 인권의 내용조차도 알 길이 없는 용납될 수 없는 상황이 존

45) 법무부 훈령인 외국인보호규칙시행세칙은 행형법 체계와 대비하여 보면 대통령령인 행형법시행령과 부령인 행형법시행규칙에서의 규율대상을 그 내용으로 하고 있으나, 1993년 제정이래 10여 년 가까이 공개되지 않다가 2004년 정보공개청구와 심사를 통해 그 전문이 공개되었다.

속될 것이다.

국가인권위원회는 2002년 '국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고'에서 "외국인노동자 인권보호를 위한 기본자료로서 출입국 관련서류의 번역본을 송출국별로 10개 이상의 언어로 번역하여 비치하도록 하고, 외국인 노동자들이 필요로 하는 UN인종차별철폐협약, 국내 사증의 설명, 국내 근로기준법 중 외국인노동자 관련 조항, 부당한 인권 침해나 노동행위 발생 시 구제방안, 외국인 노동자와 관련된 사회보장, 수사과정시 인권보호방안 등의 내용이 포함된 책자(외국인노동자 인권보호지침)를 제작·배포하도록" 권고한 바 있다.

2) 조사의 공정성 보장의 문제

출입국관리법은 또한 공정한 조사를 보장하기 위하여 조사를 통해 작성된"조서는 이를 용의자에게 읽어 주거나 열람하게 한 후 오기가 있고 없음을 물어 용의자가 그 내용에 대한 증감 또는 변경의 청구를 한 때에는 그 진술을 조서에 기재하여야"하고,[46] "조서에는 용의자로 하여금 간인한 후 서명 또는 기명 날인하게 하고, 용의자가 서명 또는 기명 날인할 수 없거나 이를 거부한 때에는 그 뜻을 조서에 기재하여야 한다'고 규정하고 있다.[47]

그러나 <표 3-17>은 피보호 중인 미등록 외국인의 81.3%가 조서를 보지 못했다고 보고한다. 출입국관리공무원이 업무를 수행할 때 기본적으로 지켜야 할 출입국관리법의 조항들이 스스로에 의해 무시되고 있는 것이다.

<표 3-17> 작성한 문서 보여줬는지 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(657)	(530)	(127)
예	18.7	20.0	13.4
아니오	81.3	80.0	86.6
계	100.0	100.0	100.0

46) 출입국관리법 제48조 제4항.
47) 출입국관리법 제48조 제5항.

<표 3-18> 무슨 내용인지 잘 모르는 문서에 서명 요구받은 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(671)	(541)	(130)
예	35.8	36.2	33.8
아니오	64.2	63.8	66.2
계	100.0	100.0	100.0

뿐만 아니라 심지어는 출입국관리공무원으로부터 무슨 내용인지 이해도 할 수 없는 문서에 서명할 것을 요구받은 경우도 35.8%나 되었다(표 3-18).

> 연행된 후 같은 날 자정이 되어 ○○출입국관리사무소의 보호실에 수감되었으며 다음날인 2005년 6월 25일 오전에 조사를 받았다. 조사과정에서 내용이 무언지도 모르는 서류에 서명을 하라는 요구를 받았고 무엇인지도 모르면서 서명을 했다. 3일간 ○○출입국관리사무소에 수감되어 있다가 27일 오전 ○○외국인보호소로 옮겨져 현재(7월 21일)까지 지내고 있다(사례 #47, 중국, 남성, 45세).

> 출입국관리사무소에서 조사를 하는데 무슨 내용인지 몰랐습니다. 직원이 그냥 문서에 이름 쓰고 서명하라고 해서 그렇게 했지요. 강제퇴거명령서나 뭐 그런 것이 있는지도 몰랐습니다(사례 #8, 중국동포, 여성, 46세).

출입국관리법에는 조사 시에 외국인이 변호사 등의 조력을 받을 권리에 대해 규정하지 않고 있다. 또한 앞에서 이미 지적한 바와 같이 대다수의 미등록 외국인은 헌법에 보장된 체포 시 권리고지의 권리, 즉 미란다원칙에 따른 고지를 받지 못한 채 체포되고 연행되어 구금된다.

<표 3-19>에 따르면, 조사대상 피보호 외국인 중 조사 과정 중에 실제로 변호사 등의 도움을 받은 경우는 9.9%에 지나지 않았던 것으로 드러났다.

<표 3-19> 조사 시 변호사 등의 도움 받은 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(694)	(559)	(135)
예	9.9	10.9	5.9
아니오	90.1	89.1	94.1
계	100.0	100.0	100.0

비록 행정절차라 하더라도 인신의 구속이 있는 경우, 이를 위한 구제장치와 절차는 헌법적 차원에서 접근하여야 한다. 따라서 변호사 등의 조력을 받을 권리 역시 실질적으로 보장되는 것이 타당하다. 특히 미등록 외국인의 경우 언어적인 면에서나 경제적인 면에서 국선변호인 등의 도움을 절실하게 필요로 한다고 볼 수 있다.

2. 통보의무

출입국관리법 제84조 제1항은 "국가 또는 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행함에 있어 제46조 제1항 각호의 1에 해당하는 자 또는 이 법에 위반된다고 인정되는 자를 발견한 때에는 그 사실을 지체 없이 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장에게 통보하여야 한다"고 하여 공무원의 통보의무를 규정하고 있다.[48] 본 연구자들이 수행한 심층면접 사례 중에도 그러한 사유로 인하여 외국인보호소에 구금된 경우를 발견할 수 있었다.

> 나는 2000년에 한국에 왔고 그동안 건설현장에서 일했다. 건설 일은 용역회사를 통해 소개를 받는다. 내 월급은 용역회사가 받아서 용역비 10%와 식비 8천원을 빼고 식사는 용역회사가 제공해 준다. 나는 용역회사로부터 나의 월급 200만원을 받을 것이 있어서 돈을 달라고 하자, 사장은 자기가 시키는 대로 하지 않았다면서 돈을 줄 수 없다고 했다. 내가 계속 돈을 달라고 하자, 그는 나를 불법체류자로 신고하겠다고 협박했다. 그래도 나는 설마 신고할까 하는 생각에 돈을 받으러 용역회사에 갔다. 그랬더니 사장이 사무실 셔터 문을 내리고 나를 못나가게 한 다음 불법체류자가 있다고 경찰에 신고했다. 곧 충청남도 ○○시 ○○파출소에서 나와서 나를 연행한 다음에 ○○경찰서에 데리고 갔고, 다시 ○○출입국관리사무소로 넘겼다(사례 #43, 중국동포, 남성, 56세).

> 나는 2000년 에티오피아에서 도망 왔다. 아버지가 정치인인데 그 때문에 전쟁 중에 부모님이 모두 죽임을 당했다. 나도 돌아가면 죽임을 당할까 두렵다. 한국에 와서 여러 가지 일도 하면서 어렵게 지냈다. 그러던 중 너무 돈이 없고 배가 고플 때가 많았다. 결국 2004년 12월 20일 나는 너무 배가 고파 생각하던 중에 경찰서로 가서 도움을 요청하기로 했다. 그래서 경찰서에 가서 먹을 것을 좀 달라고 했더니 나를 잡아 가두는 것이 아닌가? 물론 이제 배는 고프지 않지

48) 이와 유사한 규정으로는 공무원의 범죄 발견 시 고발의무를 부과한 형사소송법 제234조가 있으나, 형사소송법상의 고발의무는 범죄의 발견이 직무내용에 포함되는 경우에 한하는 것으로 해석된다.

만 그때부터 나는 갇혀 있게 되었다. ○○외국인보호소에 와서 난민신청에 대해 알게 되었고, 신청하여 2005년 2월 23일 접수증을 받았다(사례 #49, 에티오피아, 남성, 25세).

극도의 빈곤상태로 인해 정부로부터 보호를 받고자 경찰을 찾아가게 되었고, 그 결과 사례 #49의 에티오피아인 남성은 출입국관리국의 '보호'를 받게 되었다. 이렇게 '통보의무'의 규정으로 인해 임금체불, 성폭력 등 범죄행위 또는 인권침해행위의 피해자가 미등록 외국인 등의 경우에 강제 퇴거될 것에 대한 부담 등으로 국가기관에 의한 권리 구제를 신청하는 것에 상당한 제약을 받고 있는 것이 현실이다. 일본의 경우 노동행정에 종사하는 공무원으로서 출입국관리사무소에 통보할 의무는 노동기준법 위반이 해소될 때까지는 정지된다고 해석하고, 국내의 경우에도 최근 이러한 해석에 근거하여 노동부의 경우 '외국인근로자 민원처리지침'을 제정하여 운영하고 있다.[49]

위와 같은 통보의무 규정은 '인권보장'이라는 보편적인 법 원리보다는 '출입국관리'라는 행정목적의 달성을 우선시하는 규정으로, 위와 같은 지침에 의거한 실무 운영만으로는 근본적인 해결책이 되기 어렵다. 따라서 일반적으로 외국인에 대한 범죄행위 또는 인권침해행위에 대한 국가기관의 해결과정에서 출입국관리법 위반 사유를 알게 된 경우는 공무원의 통보의무가 정지되거나 적용이 없는 것으로 법에서 규정하여 안정적으로 운영하는 것이 필요하다.[50]

---

49) 통보의무 규정에 대한 노동부 질의에 대한 회신결과는 다음과 같다. "따라서 불법취업외국인 관련 신고사건처리의 경우 외국인근로자 민원처리지침(근기 68201-691, 2000.3.10) 및 외국인근로자 근로조건 보호대책(2003.2) 등에 의거 체류기간을 등을 확인하고 긴급성 여부 등을 판단하여 우선처리, 사업주에 대해서 출국 전 체불임금 전액을 청산토록 지시하고 미이행 시 즉시 입건수사 등 인권보호 차원에서 체불임금 청산 등 노동관계법상 모든 권리구제가 이루어지도록 행정 지도를 통하여 선 권리구제, 후 의법조치라는 원칙하에 권리 구제가 이루어진 이후 출입국관리사무소에 불법체류사실을 통보(단 사용자가 체불임금을 지급하지 아니하여 범죄 인지한 경우에는 인지일 이후에 통보)하고 불법체류외국인을 고용한 사업주에 대해서도 통보를 하고 있으며, 이와는 별도로 외국인 다수 고용사업장에 대하여 예방점검 및 노무지도 강화, 외국인근로자 체불금품 청산강화 등을 실시하여 임금체불 등 노동관계법 위반사항이 발생하지 않도록 행정지도하고 있습니다."

50) "불법체류 노동자라 하더라도 임금체불 등 근로기준법 위반 사항은 노동부에 구제 신청을 할 수 있도록 되어 있고, 불법체류자 자녀도 교육을 받을 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 불법체류 사실을 공무원이 관계 당국에 통지해야 하므로 불법체류 노동자 권리 구제 요청 시 강제출국을 감수하여야 함. 이에 정부는 '선 구제제도 후 통보원칙'을 취하고 있으나 지침 등의 규정으로 그칠 것이 아니라 법률 수준에서 명시적으로 규정하도록 출입국관리법을 개정하여야 함"(국가인권위원회, 2002).

3. 비호희망인과 인신매매 피해자

1) 비호희망인의 체포 및 구금

최근 들어 난민지위를 신청하기 위하여 출입국관리사무소를 방문하는 비호희망자(asylum-seekers)가 난민신청 절차 도중에 보호소로 구금되어 가는 상황들이 발생하고 있다.

> 나는 라이베리아에서 2004년 9월 28일 한국에 왔다. 와서 일주일 후 난민 신청을 하였다. 2005년 6월 15일 내 담당자가 난민 적격심사를 위한 인터뷰에 응하여 달라고 하였다. 그래서 이 ○○출입국관리사무소 4층으로 왔다. 공무원 한 명이 여러 가지 질문을 하더니, 내 신분증을 돌려주지 않고 가라고 하였다. 그래서 신분증을 돌려 달라고 했더니 안 된다며 일단 나가라고 하였다. 그래서 나는 신분증을 돌려주면 가겠다고 하였다. 그러자 갑자기 밖에서 7~8명의 직원이 우르르 몰려와서 내 팔다리를 붙들고 목을 조르고 수갑을 채웠다. 그리고 이곳에 구금하였다. 난민 담당자는 처음에 내가 반항하였기 때문에, 그것은 한국 법에 저촉되므로 7~8시간 정도 구금될 것이라고 하였다. 그러나 그 후 그는 법에 의거하며 내가 24~48시간 구금될 수 있다고 하였다. 그러나 4일 후 나는 ○○외국인보호소로 보내졌다. 나는 내가 여권 위조 등으로 의심받고 있는 사실을 우연히 알게 되었다. 그러나 2004년 9월 이후 아무런 얘기가 없다가 갑자기 여권 위조로 구금하는 것은 알 수가 없는 처사이다. 물론 내 여권은 위조가 아니며 위조되었다는 증거도 없다. ○○외국인보호소로 보내진 이후 나는 음식을 먹을 수도, 밤에 잠을 제대로 잘 수도 없었다. 나는 거의 가사(假死) 상태에 빠졌고, ○○외국인보호소의 직원 하나가 나를 불쌍히 봤는지 법무부에 진정을 할 수 있다고 하였다. 그가 가르쳐 준대로 나는 진정을 하였고 이 곳 ○○출입국관리사무소로 다시 이송되었다(사례 #24, 라이베리아, 남성, 29세).

국내법상으로는 난민지위를 신청한 비호희망자에 대한 처우 등에 대한 규정을 찾아 볼 수가 없다. 이러한 경우들이 국제적 난민기준에 부합하는 지 여부는 검토해 볼 필요가 있다. UN난민고등판무관실(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)에서는 지난 1999년 'UNHCR 비호희망인 구금에 적용되는 범주와 기준에 관한 수정 가이드라인'을 제시하면서 일반적인 원칙은 '비호희망인은 구금되지 아니한다'라고 선언하였다.[51] 하지만 국내법에서 명확히 기술하고 있고, 국제법에 부합하는 경우에만 한해서 예외적으로 구금할 수밖

51) UNHCR 망명희망인 구금에 적용되는 범주와 기준에 관한 수정 가이드라인, 가이드라인 2 참조.

에 없을 수도 있는데, 그 꼭 '필요한 경우'는 아래와 같이 규정하였다.[52]

> ① 신분을 확인할 필요가 있을 때.
> ② 예비면접 기간에 한하여 비호를 요청하는 근거를 밝히기 위한 목적으로. 단, 이러한 예외가 지위인정절차 전 기간 혹은 무제한 기간 동안의 구금을 정당화시켜서는 안 된다.
> ③ 비호희망자가 정부당국을 속이거나 협력을 거부하려는 의도로 여행증명서나 신분증을 파기하거나 위조문서를 사용한 경우. 단, 출신국에서 해당문서를 발급 받을 수 없었던 것이 그 이유일 때는 해당되지 않는다.
> ④ 국가안보와 공공질서의 보호를 위해.

UNHCR 가이드라인은 위와 같은 예외가 아닌 목적으로, 예를 들어 난민지위를 신청하고자 하는 잠재적 비호희망자가 그것을 단념하게 하거나 혹은 신청절차 중에 있는 사람이 도중에 포기하게 하려는 목적으로 구금이 이루어진다면 그것은 난민법의 규범에 어긋나는 것이라고 밝혔다. 뿐만 아니라, 구금은 불법입국이나 체류에 대한 처벌이나 징계의 수단으로 사용되어서는 안되며, 행정적 요구나 기타 제도적 규제를 따르지 못했다는 이유로 사용되어서도 안 된다고 규정하고 있다.[53]

2) 인신매매 피해자의 경우

특히 인권과 인신매매에 관한 UN인권고등판무관(OHCHR, 2005)의 권고원칙과 가이드라인의 제2조 제6항에서는 국가는 [……] "인신매매를 당한 사람은 어떠한 경우에도 이민구금시설이나 기타 형태의 구금에 처해서는 안 된다"라고 규정하고 있다.[54] 또한 제4조 제5항에서는 "인신매매를 당한 사람의 입국이나 거주의 위법성 또는 인신매매를 당한 사람이라는 상황의 직접적인 결과로 인한 행위를 이유로 기소・구금・처벌받지 아니한다"고 규정한다(OHCHR, 2005: 5).

이번 조사에서는 피보호 중인 인신매매 피해자를 만나지 못했으나 국제법상 인신매매의[55] 범주에 속할 수 있는 피해자들이 성매매 지역 등 국내에 이미 다수

---

52) 제37차 집행위원회 결의 44호(EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII)).
53) UNHCR 망명희망인 구금에 적용되는 범주와 기준에 관한 수정 가이드라인, 가이드라인 4 참조.
54) E/2002/68/Add.1.
55) UN국제적조직범죄방지협약. 인신매매, 특히 여성과 아동의 매매를 방지, 억제, 처벌하기 위한 의정서. 제3조 권력을 행사하거나 위협, 혹은 기타 형태의 강제, 유괴, 사기, 기만, 권력남용, 약점의 이용, 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻어내기 위하여, 착취를 목적으로, 금전이나 이익의 수뢰 등의 수단으로 사람을 모집・운반・주거제

존재하므로(설동훈・김현미・한건수・고현웅・샐리이아, 2003; Seol, 2004), 주의를 기울일 필요가 있다.

제4절 보호에 대한 권리구제절차

1. 현행 보호에 대한 이의신청

출입국관리법은 제55조 제1항에서 "보호명령서에 의하여 보호된 자 또는 그의 법정대리인 등은 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장을 거쳐 법무부장관에게 보호에 대한 이의신청을 할 수 있다"고 규정하여 보호외국인의 이의신청제도를 두고 있고, 동조 제2항에서 "법무부장관은 제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 경우 지체 없이 관계서류를 심사하여 그 신청이 이유 없다고 인정될 때에는 결정으로 이를 기각하고, 이유 있다고 인정될 때에는 결정으로 보호된 자의 보호해제를 명하여야 한다"고 하여 이의신청에 대한 심사와 결정에 관하여 규정하고 있다. 이의신청이 기각된 경우 현재는 그 기각결정의 취소를 구하는 행정소송만이 가능하다.

2. 보호적부심사제도의 도입

보호처분은 헌법 제12조에서 규정한 '신체의 자유'를 제한하는 사실상 구금의 성격을 지니는 행정처분 절차로서[56] 원칙적으로 그 헌법적 당부에 관하여 헌법 제12조 제6항에서[57] 규정한 사법적 통제가 필요하다.[58] 그러나 현재 법률에서는

공・인수 등을 하는 행위를 의미한다.

56) 불법체류외국인 강제단속과정의 인권침해에 관한 2005.5.23. 국가인권위원회 결정 및 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호가 '실질적인 인신 구속'에 해당함을 판시한 대법원 2001.10.26. 선고 99다68829 판결 참조.

57) 헌법 제12조 ⑥ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다. 자유권규약 제9조 ④ 체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체 없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다.

58) 헌법재판소는 형사소송법 제214조의2 제1항 위헌소원 사건에 관한 2004. 3. 25. 선고 2002헌바104 결정에서 "헌법 제12조에 규정된 '신체의 자유'는 수사기관 뿐만 아니라 일반 행정기관을 비롯한 다른 국가기관 등에 의하여도 직접 제한될 수 있으므로, 헌법

체포·구속된 피의자에 대해서는 형사소송법의 적부심제도를[59] 통하여 인신구금의 적법성 및 정당성에 관한 법원의 심사를 받을 수 있는 절차를 보장하고 있지만, 행정기관에 의하여 시설에 구금되어 있는 자에 대해서는 위와 같은 구제절차를 두지 아니하여 중대한 인권침해가 발생하고 있다.

출입국관리법의 경우에도 법원의 심사절차를 규정하지 않고 행정기관 내부의 권한 배분에 의한 통제절차만을 구체화하고 있다. 따라서 내부통제 절차의 경우에도 사법적 통제절차에 준하여 불법, 부당한 보호(인신 구속)를 제한하기 위한 통제절차의 엄격한 적용이 요구된다. 그러나 현재 보호과정에서의 예외적인 규정인[60] 긴급보호서 발부와 사후 보호명령서의 발부에 의한 내부 통제절차(제51조 제4항) 및 보호에 대한 이의신청절차(제54조)는 지극히 형식적인 것으로 그 실효성이 의문시되며, 그 기본적인 취지마저도 왜곡된 형태로 운영되고 있는 실정이다. 따라서, 현재 국회에서 논의되고 있는 인신보호법에 의해서건 대법원규칙에[61] 의해서건 법원에 의한 적부심사절차는 반드시 마련되어야 한다고 판단된다.

제12조 소정의 '체포·구속' 역시 포괄적인 개념으로 해석해야 한다. 따라서 최소한 모든 형태의 공권력 행사기관이 '체포' 또는 '구속'의 방법으로 '신체의 자유'를 제한하는 사안에 대해서는 헌법 제12조 제6항이 적용된다고 보아야 한다."고하여 일반 행정기관에 의한 신체의 자유 제한 처분에 대하여도 원칙적으로 법원의 통제가 적용될 수 있음을 판시하였다.

59) 형사소송법 제214조의2 (체포와 구속의 적부심사) ① 체포영장 또는 구속영장에 의하여 체포 또는 구속된 피의자 또는 그 변호인, 법정대리인, 배우자, 직계비속, 형제자매, 호주, 가족이나 동거인 또는 고용주는 관할법원에 체포 또는 구속의 적부심사를 청구할 수 있다.

60) 국가인권위원회의 2005년 5월 23일 결정은 출입국관리사무소의 단속과 연행이 긴급보호라는 예외적인 권한행사 방식에 전적으로 의거하여 이루어지고 있는 절차상의 문제를 지적하고 있다.

61) 비송사건절차법 제251조(외국인에 관한 비송사건절차) 외국인에 관한 비송사건절차로서 조약에 의하여 특별히 정하여야 할 사항은 대법원규칙으로 정한다.

제4장

보호

제 4 장 보호

제1절 미등록 외국인 보호의 의의 및 형식

1. 보호의 의의

출입국관리법 제51조 제1항은 "출입국관리공무원은 외국인이 제46조 제1항 각 호의 1에 해당된다고 의심할만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장으로부터 보호명령서를 발부받아 그 외국인을 보호할 수 있다"고 규정하고 있고, 동법 제63조 제1항은 "사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 때에는 송환이 가능할 때까지 그를 외국인보호실, 외국인보호소, 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호할 수 있다"고 규정하고 있다. 따라서 출입국관리법 명문의 규정에 의하면 외국인 보호는① 외국인이 강제퇴거 대상자에 해당된다고 의심되는 상당한 이유가 있고 도주의 우려가 있는 경우 강제퇴거대상자에 해당하는지를 조사하기[1] 위한 신체의 자유에 대한 제한, 또는 ② 강제퇴거명령을 받은 외국인에 대한 강제퇴거의 집행이 불가능한 경우 그것이 가능할 때까지 행하여지는 신체의 자유에 대한 제한으로 정의될 수 있다. 동법은 '주거의 제한 등 기타 필요한 조건을 붙인 조치'와[2] 보호를 구별하여 규정하여, 보호를 '수용 형식을 취한 신병확보'에 국한시키고 있다.

현행법상 외국인보호의 법적 성격은 국내 행정법적으로는 권력적 행정행위로서의 행정처분이고, 국제법적 기준에 의하면 '범죄에 대한 판결 결과 인신의 자유를 박탈하는 구금'(imprisonment)을 제외하고, 인신의 자유를 박탈하는 억류(detention)에 해당한다고 볼 수 있다.[3]

---

1) 동법은 제6장 제2절 제47조부터 제50조에서 그 조사의 방식을 규정하고 있다.

2) 출입국관리법 제63조 ② 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 강제퇴거 명령을 받은 자가 다른 국가로부터 입국이 거부되는 등의 사유로 송환될 수 없음이 명백하게 된 때에는 주거의 제한 기타 필요한 조건을 붙여 보호를 해제할 수 있다.

3) 'UN 피구금자 보호원칙' 용어의 사용 참조. UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제4조 제1항은 "이 규칙 제1부는 시설운영 일반을 다루며 법관이 명한 '보안처분'(security measures) 또는 교정조치(corrective measures)에 놓인 피구금자를 포함하여 형사범(criminal)이든

강제퇴거대상자 해당여부의 조사 또는 강제퇴거명령의 집행을 위한 절차가 외국인 수용이라는 가장 과도한 신체의 자유에 대한 침해를 수반하여야 할 필연적인 이유는 없다. 외국인수용시설 내의 인권침해 사례가 지속적으로 지적되고 있는 미국의 경우에도 대규모의 쿠바와 아이티 난민들이 몰려오기 시작한 1980년 전까지는 '수용'이 매우 예외적이었고(American Civil Liberties Union Immigrants' Rights Project, 1993: 1-3) 그 후 '수용'이 주류를 이룬 상황에서도 이에 대한 비판이 꾸준히 제기되어 왔다(Roberts, 1991: 225; Kempel, 1989: 1735; Levy, 1983: 297).

미국과 유럽에서는 비록 난민신청자나 아동과 여성을 주된 대상으로 하지만 수용의 대안형태에 대한 연구와 시도들이 이루어지고 있다(Pistone, 1999: 197; Nazarova, 2002: 1335; Field, 1997). 뿐만 아니라 이주민인권에 관한 UN특별보고관의 보고서(United Nations Commission on Human Rights, 2002)는 정부들로 하여금 모든 형태의 행정적 억류를 전향적으로 폐지시킬 가능성을 고려하고 이것이 당장 가능하지 않을 경우에는 이주민의 인권을 존중하는 조치들을 취할 것을 권고하고 있다.

인권의 관점에서 수용의 형태를 대체하거나 보완할 수 있는 다양한 방법에 대한 국제법적·비교법적 연구와 실태조사가 이루어져야 할 것이며, 이의 도입에 대한 적극적인 자세가 요구된다. 즉, 수용의 형식이 아니라 신체 또는 주거의 자유를 필요 최소한으로 제한하면서도 제도의 목적을 달성할 수 있는 다양한 형식이 강구될 필요가 있다.

2. 보호의 규정형식

출입국관리법은 제3절 제51조부터 제56조까지 보호, 보호기간 및 보호장소, 보호명령서의 집행, 보호의 통지, 보호에 대한 이의신청, 외국인의 일시 보호, 피보호자의 처우 등을 규정하고 있고, 제5절 제63조에서 강제퇴거명령을 받은 자의 보호 및 보호해제를 규정하고 있으며, 제6절 제65조부터 제66조까지 보호의 일시 해제, 보호 일시 해제의 취소 등을 규정하고 있다. 특히 2005년 출입국관리법 개정을 통하여 제56조의3(피보호자의 인권의 존중 등), 제56조의4(강제력의 행사), 제56

민사범(civil)이든, 미결수(untried)이든 기결수(convicted)이든 모든 범주의 피구금자에게 적용될 수 있다"고 규정하고 있고, 동조 제2항은 "제2부의 내용 중 기결수에 대한 부분은 다른 피구금자들에게도 똑같이 적용될 수 있다"고 규정하고 있다.

조의5(신체 등의 검사), 제56조의6(면회 등), 제57조의7(안정대책) 등의 조항을 신설하였다. 그리고 출입국관리법은 제57조를 통하여 법무부령에서 피보호 외국인의 '처우' 등에 관한 구체적인 내용을 규정하는 형식을 취하고 있다.[4]

우선, 외국인보호가 권력적 행정작용으로서 행정처분이고, 인신의 자유를 박탈하는 억류라는[5] 법적 성격으로부터, 이에 대한 법적 근거가 필요하다는 법률유보의 원칙이 도출된다.[6] 법률유보의 원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정을 하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다.[7] 또한 일종의 처벌 혹은 제재적 의미를 갖는 기본권 제한의 경우에는 법률에서 그 요건과 내용을 구체적이고 엄밀하게 규정하여야 한다.[8] 법률에 기본권과 관련된 기본적인 내용을 규정하지 않거나 법률상 위임조항을 통하여 명령·규칙 등에 포괄하여 그 내용을 위임한다면 '법률유보의 원칙'과 '포괄위임금지의 원칙'에 반하게 된다.[9]

외국인보호에 관한 내용이 '법률'에 일부 규정되어 있는 것은 사실이다. 그러나 문제는 출입국관리법, 동법 시행령, 시행규칙 어디에도 '보호'가 무엇을 의미하는지에 대한 정의규정이 없고, 피보호자의 신체 또는 재산에 대한 실력 행사라는

---

4) 출입국관리법 제57조 (피보호자의 처우) 외국인보호실 및 외국인보호소의 설비, 보호되어 있는 자의 처우, 급양, 경비, 기타 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

5) UN 피구금자 보호원칙 원칙 2 체포·억류·구금은 법률의 규정에 엄격히 따르고 권한 있는 공무원 또는 그 목적을 위하여 권한이 부여된 자에 의하여만 집행되도록 하여야 한다.

6) 행정법적으로 '법률유보의 원칙'이라고 함은 행정이 법률에 근거하여, 또는 법률의 수권에 의하여 행해져야 함을 의미한다(김남진, 2003: 37 참조).

7) 헌법재판소 1999.5.22. 선고 98헌바70 결정 참조.

8) 헌법재판소 1991. 7. 8. 선고 91헌가4 결정. "법률에 의한 처벌법규의 위임은, 헌법이 특히 인권을 최대한으로 보장하기 위하여 죄형법정주의와 적법절차를 규정하고, 법률에 의한 처벌을 특별히 강조하고 있는 기본권보장 우위사상에 비추어 바람직하지 못한 일이므로, 그 요건과 범위가 보다 엄격하게 제한적으로 적용되어야 할 것인 바, 처벌법규의 위임은 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정되어야 하고 이러한 경우일지라도 법률에서 범죄의 구성요건은 처벌대상인 행위가 어떠한 것일 것이라고 이를 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정하고 형벌의 종류 및 그 상한과 폭을 명백히 규정하여야 한다."

9) 헌법재판소 1991. 7. 8. 선고 91헌가4 결정. "법률의 위임은 반드시 구체적이고 개별적으로 한정된 사항에 대하여 행해져야 한다. 그렇지 아니하고 일반적으로 포괄적인 위임을 한다면 이는 사실상 입법권을 백지 위임하는 것이나 다름없어 의회입법의 원칙이나 법치주의를 부인하는 것이 되고 행정권의 부당한 자의와 기본권행사에 대한 무제한적 침해를 초래할 위험이 있기 때문이다."

‘보호’의 실질적 내용, 즉 기본권의 보장 또는 제한에 관한 구체적인 내용의 상당 부분을 ‘법무부령’인 외국인보호규칙과 ‘법무부훈령’인 외국인보호규칙 시행세칙에 규정하고 있다는 점이다. 비록 보호의 요건, 보호기간 및 장소, 그리고 주로 기본권 제한과 관련된 일부 내용이 ‘법률’에 규정되어 있지만 ‘보호’가 의미하는 기본권 제한의 실질적인 내용과 기본권 보장과 관련된 기본적인 내용의 상당부분이 ‘부령’ 이하에 규정되어 있어 법률유보의 원칙에 위배되고 이에 근거한 기본권 제한은 법률에 근거가 없는 위법한 공권력의 행사가 된다.

또한 출입국관리법 제57조는 ‘보호되어있는 자의 처우’나 ‘기타 필요한 사항’을 법무부령에서 정하도록 규정하고 있으나, 그 문언상 이를 보호외국인의 기본권제한에 관한 위임규정으로 볼 수는 없다.[10] 우선 행형법의 경우에도 ‘제10장 분류와 처우’와 별도로 ‘제3장 계호’에서 계구, 강제력의 행사, 무기의 사용 등을 규정하고 있다는 점, 행형법 제10장 내의 조항에서 사용된 ‘처우’라는 용어의 문언상 의미는 분류를 통한 권리의 차등 보장 정도임이 명백하다는 점 등에 비추어 ‘처우’에 기본권 제한이 포함된다고 볼 수는 없다. 또한 ‘기타 필요한 사항’에 기본권 제한이 포함된다고 해석하는 것도 동조에서 규정하고 있는 ‘외국인보호실 및 외국인보호소의 설비’ 등 다른 위임사항과 비교하여 무리가 따른다. 뿐만 아니라 설령 이를 보호외국인의 기본권제한에 관한 위임규정으로 본다고 하더라도 이처럼 법률에 규정된 기본권 제한에 관한 일부내용을 제외하고 일반적인 기본권 제한 위임규정을 두는 것은 포괄위임금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다. 이는 주거 및 신체의 자유를 제한한다는 의미에서 보호제도와 거의 유사한 미결수용자의 수용을 규율하는 행형법이 기본권의 보장 및 제한의 내용을 법률에서 규정하고 있는 것과 극명하게 대비된다.[11] 따라서 외국인보호가 비록 행정작용이지만, 사법절차에 의하지 않고 높은 수준의 기본권 제한을 수반한다는 점에서, 기본권 제한의 기본적이고 실질적인 내용을 법률로써 규정함이 타당하다.

현행 법률에 규정된 것 외에도 보호에 의하여 제한되는 기본권의 종류와 그 내용, 보호절차상의 권리, 면회와 통신권, 청원권, 보호 중 물리력 사용에 대한 제한, 건강, 급식 및 진료와 관련된 권리 등이 법률에서 구체적으로 규정되어야 한다.

---

10) 서울중앙지방법원 2005.3.9. 선고 2004가단122640 판결 참조.

11) 행형법 제1조 (목적) 이 법은 수형자를 격리하여 교정교화하며 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하게 하며 아울러 미결수용자의 수용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

또한 이러한 내용은 적어도 출입국관리법 상 별도의 장으로 다루어짐이 타당하고 그 내용의 체계적인 정비를 위하여 행형법과 마찬가지로 별도의 법률로써 규정하는 것 역시 적극적으로 검토될 필요가 있다.

3. 보호 관련 법령 내용 일반

외국인보호의 구체적인 내용은 출입국관리법 중 일부 조항, 법무부령인 외국인보호규칙, 법무부훈령인 동 규칙 시행세칙 및 법무부령인 보호외국인의의류및침구의제식에관한규칙에 규정되어 있다.

행정작용의 당연한 전제로서 '법률우위의 원칙'이 적용되어야 한다.[12] UN 피구금자 보호원칙 원칙 8에서, '억류'된 자는 유죄판결을 받지 않은 자로서의 지위에 상응하는 처우를 받도록 해야 한다고 규정하고 있다. 이는 억류나 미결수용자의 수용이나 모두, 형사 유죄판결에 의하지 아니한 자유 박탈이라는 공통점을 가지고 있고, '억류'의 목적이 미결수용의 목적과 다르더라도 미결수용과 마찬가지로 형벌적 요소가 배제된(무죄추정의 원칙) 특정한 목적을 위하여 필요 최소한으로 기본권을 제한하는 제도라는 점에서 위와 같은 원칙은 타당하다고 본다. 그런데, 현행 행형법과 동법 시행령의 경우, 미결수용자와 기결수에 대한 취급이 구별되어 있지 않고, 무죄추정의 원칙에 위배되는 부분이 많아, '억류'의 내용을 논하고 평가할 때 현행 행형법과 동법 시행령상의 미결수용자에 대한 취급을 기준으로 하는 것이 부적절한 면이 없지 않다. 그러나 미결수용자에 대한 규정은 그야말로 최소한의 기준을 설정하고 있다는 면에서 외국인에 대한 보호의 문제를 검토함에 있어서 이를 비교검토의 한 대상으로 삼는 것은 의미가 있다고 판단된다.[13]

외국인보호는 강제퇴거의 심사나 강제퇴거의 집행을 위한 신병 확보의 목적을 달성하기 위한 필요최소한의 주거 혹은 신체의 자유에 대한 제한에 그쳐야 하며,

---

12) 법률우위라고 함은 헌법과 법률이 행정 및 행정에 관한 그 밖의 규율(명령 등)에 우선함을 의미한다. 환언하면, 행정은 헌법과 법률에 위반해서는 안 됨을 의미한다(김남진, 2003: 36, 459-460 참조).

13) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제94조 법률상 채무로 인한 구금 기타 비형사적 절차에 따른 법원의 명령에 의하여 구금이 허용되고 있는 국가에서 이들 피구금자는 안전한 구금과 질서를 확보하기 위하여 필요한 한도를 넘는 어떠한 속박이나 고통도 받아서는 안 된다. 이들에 대한 처우는 작업의 의무가 과하여질 수 있다는 점을 제외하고는 미결수용자에 대한 처우보다 불리하여서는 안 된다.

형사처벌이 아니므로 징벌이나 교정교화의 목적을 위한 기본권의 제한은 허용되지 않는다고 보아야 한다.[14]

단순한 신병 확보를 목적으로 하는 외국인보호제도가 법률유보원칙이나 포괄위임금지의 원칙에 위배됨은 별론으로 하고, 행형법이나 동법 시행령에 규정된 미결수용자의 수용에 관한 내용, 심지어는 징벌이나 교정교화를 목적으로 하는 징역, 금고형의 내용보다도 질적 양적으로 강한 기본권 제한을 규정하고 있는 측면이 있음이 현실이다. 이에 대한 전면적인 평가와 개정작업이 이루어져야 한다.

4. 목적과 처우의 원칙

2005년 출입국관리법 개정 이전에는 외국인보호의 목적과 처우와 관련하여 외국인보호규칙이나 동 규칙 시행세칙은 외국인의'보호'의 의미나 기본권 제한과의 관계를 전혀 명시하지 않은 상태에서, 단지 외국인에 대한의 '적절한 처우'를 그 목적으로 규정하고 있었을 뿐이다. 그리고 구 외국인보호규칙은"보호소의 안전과 그밖에 보호관리에 지장이 없는 범위 안"을 기본권 보장의 한계로 규정하여 보호소의 관리의 관점에서 외국인 처우에 접근하고 있었다.[15] 그러나, UN 피구금자 보호원칙은 '원칙 1'에서 처우의 기본원칙으로, "모든 형태의 억류 또는 구금 하에 있는 사람들은 인도적이고 인간 고유의 존엄성을 바탕으로 처우되도록 해야 한다"고 규정하고 있다.[16] 행형법은 제1조의1에서도 "수용자의 기본적 인권은 최대한으로 존중되어야 하며, 국적, 성별, 종교 또는 사회적 신분 등에 의한 수용자의 차별은 금지된다"고 규정하여 수용자의 기본권 보장을 수용의 원칙으로 천명하고 있다. 외국인보호에 있어서도 이와 유사한 보호의 원칙을 확인, 천명하여야 한다는 주장이 있어 왔다.[17] 2005년 출입국관리법 개정으로 신설된 제56조3(피보호자

14) E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sect III B. 51.

15) 구 외국인보호규칙 제12조(처우의 원칙) ① 보호외국인에 대해서는 보호소의 안전과 그 밖에 보호관리에 지장이 없는 범위 안에서 그가 속하는 국가의 관습이나 풍속의 따른 생활과 종교적인 행위가 존중되어야 한다.

16) UN 피구금자 보호원칙. "원칙 6. 억류 또는 구금된 자는 고문 또는 가혹하고 비인도적이며 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 않도록 해야 한다. 어떠한 경우에도 고문과 기타 가혹하고 비인간적인 혹은 굴욕적인 취급 또는 형벌은 정당화되지 아니한다." UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제6조. "이 규칙은 공평하게 적용되어야 한다. 피구금자의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 그밖의 견해, 국적, 사회적 신분, 재산, 출생 또는 그밖의 지위에 의하여 차별이 있어서는 안 된다."

의 인권의 존중 등)에서는 “피보호자의 인권은 최대한 존중되어야 하며, 국적, 성별, 종교, 사회적 신분 등에 의한 피보호자의 차별은 금지된다”는 원칙을 규정하고 있다.

UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제6조 제2항은 “구금자가 속하는 집단의 종교적 신조 및 도덕률을 존중하여야 한다”고 규정하고 있다. 보호외국인이 “속하는 국가의 관습이나 풍속의 따른 생활과 종교적인 행위가 존중되어야 한다”(구 외국인보호규칙 제2조 제1항)는 규정과 “보호외국인의 위생과 건강은 보호되어야 한다”(동조 제2항)는 규정을 삭제한 취지가 명확하지 않다. 현행 법률에 규정된 인권존중 및 차별금지 원칙과 더불어 문화적 다양성의 원칙을 천명하였던 위 구 조항은 법률에 규정함이 타당하다. 또한 현행 보호시설의 운영 행태에 비추어 보건대, 보호외국인은 범죄자가 아니므로 범죄자로 취급되어서는 안되며, 불법체류 등을 이유로 한 보호는 어떠한 경우에도 징벌적 성격을 가져서는 안 됨을 분명히 하여야 한다.[18]

제2절 보호의 실태와 문제점

1. 보호 적정인원 초과수용과 수용 장소의 문제

1) 보호 적정인원 초과수용

법무시설기준규칙(법무부훈령)에 따르면 보호소 및 사무소의 1인당 수용면적을 2평으로 규정하고 있는데, 이는 교정기관의 1인당 수용면적 0.75평보다 넓은 면적이다. 하지만 본 연구를 위해 국가인권위원회의 요구에 따라 법무부가 제출한 자료에 따르면 그 기준이 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 드러났다. 우선, 출입국관

17) 참고로 형사절차의 외국인수용자에 대해서는 비록 예규의 형식이지만‘외국인수용자 처우지침’ 제3조에서 다음과 같은 처우의 기본원칙을 명시하고 있다. 1. UN 피구금자 처우 최저기준규칙 등을 고려하여, 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 국적, 신분 등에 관계없이 수용, 계호, 접견, 서신, 급여, 위생, 의료, 작업 등 모든 영역에서 내국인과 법규상 차별을 두지 않아야 하며, 실질적으로도 동등한 처우가 이루어지도록 하여야 한다. 2. 우리나라와 다른 기후, 풍토, 음식, 풍속 등에 기인한 독특한 생활방식과 이질적인 종교 등으로 인하여 야기될 수 있는 육체적, 정신적 고통을 경감시켜 주기 위하여 필요한 경우에는 내국인과 달리 처우상의 특례를 인정할 수 있다.

18) E/CN./2003/85 sect.E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sect III B. 51.

리국은 자체적으로 훈령보다 낮은 수준인 "[외국인]보호소 및 여수[출입국관리사무소]는 2평당 1인, [출입국관리]사무소 보호실은 1.2평당 1인"이라는 정원 기준 원칙을 세워놓고 있다. 법무부 자료에 따르면, 모든 출입국관리사무소는 수용정원을 법무부 훈령이 아닌 출입국관리국 자체 기준에 따라 1인당 1.2평으로 정하고 있으며, 화성외국인보호소(정원 1.77평당 1명), 청주외국인보호소(1.75평당 1명), 여수출입국관리사무소(1.20평당 1명) 등 보호업무를 전담 혹은 주로 하는 기관의 경우에는 자체 기준에도 못 미치는 수용정원을 두고 있다.

<표 4-1> 외국인 보호시설 보호실 수용정원 및 실제수용인원 시설조사

	면적 (평) A	수용정원 (명) B	1인당 수용 정원면적 (평) A/B	수용인원 (명) C	보호실 밀집도 (%) C/B×100	1인당 실제 사용면적 (평) A/C	혼거실 개 수 (개)	독거실 설치 유무
서울	54.3	45	1.21	125**	277.8	0.43	7	○
인천공항	76.0	63	1.21	91**	144.4	0.84	8	×
인천	34.0	28	1.21	19**	67.9	1.79	5	○
제주	10.7	9	1.19	0.7*	7.9	15.29	2	×
부산	43.3	36	1.20	40*	111.1	1.08	4	○
대구	19.0	16	1.19	6**	37.5	3.17	3	○
울산	9.0	7	1.29	4.5*	64.3	2.00	2	×
김해	12.5	10	1.25	0**	0.0	-	2	×
마산	19.0	16	1.19	14**	87.5	1.36	3	×
청주	28.0	24	1.17	24**	100.0	1.17	5	×
대전	8.0	7	1.14	3*	42.9	2.67	2	×
수원	15.0	13	1.15	45*	346.2	0.33	4	×
광주	26.0	21	1.24	21**	100.0	1.24	3	×
전주	25.0	21	1.19	5*	23.8	5.00	4	×
여수	305.0	254	1.20	71*	28.0	4.30	27	○
화성보호소	1285.0	727	1.77	592*	81.4	2.17	50	○
청주보호소	420.0	240	1.75	240*	100.0	1.75	16	○
계/평균	2389.8	1537	1.55	1301	84.7	1.84	148	7

주: * 평일 평균 수용인원, ** 조사일 기준 수용인원

<표 4-1>을 통해, 실제 수용 인원을 살펴보면 전체 외국인보호소· 외국인보호실의 피보호 외국인들은 1인당 평균 1.84평의 공간에 구금되어 있는 것으로 나타났다. 대체로 각 보호소 및 보호실의 수용정원 이내의 인원이 수용되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 교정기관과는 달리 하루 24시간을 거실 내에서만 생활해야 하는 피보호 외국인의 상황을 고려할 때 결코 충분한 공간이 보장되었다고 보기 어렵다

더구나 인천공항출입국관리사무소와 부산출입국관리사무소에서는 각각 수용정원의 144.4%, 111.1%을 수용하고 있었으며, 특히 서울출입국관리사무소는 수용정원의 277.8%(1인당 0.43평)의 수원출입국관리사무소는 346.2%(1인당 0.33평)를 수용하고 있는 등 수용상태가 열악한 것으로 드러났다.

2) 구치소·교도소 등에서의 보호의 문제

출입국관리법은 제52조 제2항과 제63조 제1항에서 외국인보호실 또는 외국인보호소 외에도 '법무부장관이 지정하는 장소'에 외국인을 보호할 수 있도록 하고 있고 동법 시행규칙 제59조에서 의하면 법무부장관이 보호장소로 구치소·교도소 등도 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 구치소나 교도소에까지 보호외국인을 수용할 수 있도록 규정한 것은 신병확보만을 목적으로 하는 보호 취지를 충분히 이해하지 못하고 규정된 부적절한 조항이다. 오히려 "통상 주거에 상당히 가까운 시설"(UN 피구금자 보호원칙 원칙 20)에 유치되도록 하여야 할 것이다.[19]

2. 보호기간과 수용형태의 문제

1) 무기한 구금가능성의 문제

출입국관리법은 외국인이 제46조 제1항 각호의 1(강제퇴거의 대상자)에 해당된다고 의심할만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있어 강제퇴거심사를 위하여 보호하는 경우에는 10일(1차 10일에 한하여 연장 가능함)의 보호기간을 규정하고 있으나(동법 제52조 제1항), 강제퇴거명령을 받은 자에 대해서는 즉시 대한민국 밖으로 '송환할 수 없는 경우'(이에 대한 어떠한 보충해석 규정도 없음)에는 '송환이 가능할 때까지' 보호할 수 있도록 규정(동법 63조 제1항)하여 사실상 무기한의 보호가 가능하도록 규정하고 있다.[20]

---

19) 위 '원칙 20'의 '가까운'의 의미는 주로 거리상의 의미로 이해되지만 보호의 취지에 비추어 오히려 그 실질적인 시설이나 생활여건이 통상 주거에 가까워야 한다는 주장도 가능하다고 판단된다.

20) 2000년 법무부 보호외국인 처우 개선방안에 의하면 외국인보호소에 수용중인 외국인들 중에서 체불임금이나 채권과 관련, 민, 형사상 소송을 제기한 사람은 일정 심사를 거쳐 보호조치가 일시 해제돼 소송이 끝날 때까지 강제추방을 유보하기로 하고 소송 제기자

강제퇴거명령 후의 보호기간 관련 규정은 외국인에 대한 보호가 비록 행정처분이라고는 하나 실질에 있어서 사실상의 '구금'에 해당한다는 점 및 이러한 '장기간'의 보호에 대해서는 이의신청 등의 불복방법이 없다는 점 등에 비추어, 위와 같은 규정은 헌법상의 영장주의 원칙에 위배되는 인권 침해적인 규정이다. 또한 헌법상 기본권인 신체, 주거의 자유에 대한 과잉금지원칙, 본질적 내용침해금지[21] 및 명확성의 원칙에[22] 위배될 소지가 있다.

대법원은 2001.10.26. 99다68829 손해배상 사건에 관한 판결에서 "출입국관리법 제63조 제1항의 취지에 비추어 볼 때, 제63조 제1항의 보호명령은 강제퇴거명령의 집행확보 이외의 다른 목적을 위하여 이를 발할 수 없다는 목적상의 한계 및 일단 적법하게 보호명령이 발하여진 경우에도 송환에 필요한 준비와 절차를 신속히 마쳐 송환이 가능할 때까지 필요한 최소한의 기간 동안 잠정적으로만 보호할 수 있고 다른 목적을 위하여 보호기간을 연장할 수 없다는 시간적 한계를 가지는 일시적 강제조치라고 해석된다. [……] 별도의 고소사건 수사를 위하여 강제퇴거명령의 집행에 통상 소요되는 기간을 넘어서까지 실질적인 인신구속 상태를 유지한 사실을 알 수 있고, 이러한 조치는 출입국관리법 제63조 제1항의 보호에 해당하지 않는 위법한 구금"이라고 하여 국가배상청구를 인정한 바 있다.

강제퇴거 집행을 위한 보호제도가 일반조항과 연결되어 적용되는 일부 사례의 경우 형사상 범죄혐의 확정 전에 강제퇴거결정을 하고, 불구속수사 사유에 해당하

가 아니더라도 심사를 통해 영수증이나 차용증 등 근거가 있을 경우 외국인 노동자들이 밀린 임금이나 빌려준 돈을 받을 때까지 강제출국을 유보하기로 하였으나(한겨레신문, 2000. 3. 8.) 밀린 임금을 받지 못하고 강제퇴거를 당하는 경우도 많다. 일자리 없이 잡힌 노동자는 친구나 본국에서 교통비를 지불해주지 않는 한, 몇 달이고 구금되기도 한다. 강제퇴거절차에서 절차법적 보장이 제대로 이루어지고 있지 못하고, 무기한 수용의 위험성은 현실에게 계속 드러나고 있다.

21) 헌법재판소 1989. 12. 22. 선고 88헌가13 결정. 토지재산권의 본질적 내용이라는 것은 토지재산권의 핵이 되는 실질적 요소 내지 근본요소를 뜻하며, 재산권의 본질적 내용을 침해하는 경우라 하는 것은 그 침해로 사유재산권이 유명무실해지고 사유재산제도가 형해화(形骸化)되어 헌법이 재산권을 보장하는 궁극적인 목적을 달성할 수 없게 되는 지경에 이르는 경우라고 할 것이다.

22) 명확성의 정도가 건전한 상식과 통상적인 법 감정을 가진 사람이 그 적용대상과 금지된 행위를 충분히 알 수 있을 정도이면 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 위배되지 아니한다(헌법재판소 1996.8.29. 선고 94헌바15 결정). 명확성의 원칙은 모든 법률에 있어 동일한 정도로 요구되는 것은 아니고 개개의 법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도가 다르며 어떤 규정이 부담적 성격을 가지는 경우에는 수익적 성격을 가지는 경우에 비하여 명확성의 원칙이 더욱 엄하게 요구된다고 할 것이다(헌법재판소 1992.2.25. 선고 89헌가104 결정).

는 경우에도 사실상 구속수사와 동일하게 "장기간" 보호소에서 인신의 자유를 제한한 상태에서 수사절차를 진행하는 방식으로 보호제도를 편법적으로 운영하는 경우가 있으며, 이러한 경우는 이론의 여지없이 제도의 취지를 남용한 불법적인 보호에 해당한다고 할 것이다.

사실상의 인신구속의 성격이 강한 보호처분을 사법당국의 판결에 의하지 않고 무제한 허용하는 것은 사전영장주의의 근본을 위협할 가능성이 있다. 따라서 문제점으로 지적되고 있는 "송환할 수 없는 때"를 보다 구체적으로 명시하고(박상순, 1999), 보호일시해제 제도를 적극적으로 활용하여야 하며, 일정 기간을 넘어서는 보호가 필요한 경우에는 법원의 허가를 받도록 하는 등의 제도적 개선이 필요하다.

보다 근본적으로는 법 제63조 제2항의 송환할 수 없음이 명백하게 된 때에는 보호를 해제할 수 있도록 출입국관리기관에 재량권을 부여한 규정을 일정한 사유로 일정한 기간 이상 송환할 수 없는 경우에는 반드시 보호 해제하도록 개정하여 장기간의 보호로 인한 피보호자 인권침해를 방지하여야 한다. 즉, '송환할 수 없는 경우'를 일시적인 경우와 장기적인 경우 등 구체적으로 그 사유를 구분하여 규정하고 강제퇴거심사를 위한 보호기간 규정과 같이 그 보호의 상한을 명시하는 것이 필요하며 일정 기간이 경과하거나 장기간의 송환불능의 사유가 발생한 경우에는 보호를 해제함이 타당하다.[23] 독일의 경우 구금된 외국인 자신이 어찌해볼 수 없는 이유로 인해 3개월 내에 송환(강제퇴거)이 불가능한 경우라면 보호, 즉 구금 자체를 할 수 없도록 규정하고 있다.

참고로, 성매매알선등행위의처벌에관한법률에서 강제퇴거와 관련하여 외국인 여성 특별 보호를 규정(제11조)하고 있는데, 구체적으로 외국인여성이 위 법에 규정된 범죄를 신고하거나 외국인 여성을 성매매피해자로 수사하는 때에는 당해 사건을 불기소처분하거나 공소를 제기할 때까지 출입국관리법 제46조 규정에 의한 강제퇴거명령 또는 동법 제51조의 규정에 의한 보호의 집행을 하여서는 안되고, 검사는 공소를 제기한 후에는 성매매피해실태 증언 또는 배상의 필요성 그 밖의 정황을 고려하여 출입국관리사무소장 등 관계기관의 장에게 일정한 기간을 정하여 강제퇴거명령의 집행을 유예하거나 보호의 일시해제를 요청할 수 있다. 그리고 강제퇴거명령의 집행을 유예하거나 보호의 일시해제를 하는 기간 중에는 당해 외국인 여성에게 지원시설 등을 이용하게 할 수 있다.

---

23) E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sect III B. 53. (g).

한편 성매매피해자인 외국인 여성이 소송촉진등에관한특례법에 따른 배상신청을 한 때에도 그 배상명령이 확정될 때까지 출입국관리법 제46조 규정에 의한 강제퇴거명령 또는 동법 제51조의 규정에 의한 보호의 집행을 하여서는 안 된다.

2) 장기간 보호의 실태와 문제점

<표 4-2>에 따르면, 출입국관리사무소 및 외국인보호소 방문조사기간 중 조사에 응한 보호외국인들(형사처벌로 구금된 경우 제외)의 평균 보호일수는 24.9일로 나타났다. 출입국관리사무소 보호실의 경우 남성89.8%, 여성 93.8%가 출입국관리법상 강제퇴거심사 기간인 10일 이내의 기간동안 구금되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 법에서 허용한 심사 기간인 20일(10일 및 1차 10일)을 초과하여 출입국관리사무소에 구금되어 있는 경우도 남성 10.2%, 여성 3.1%로 나타났다.

외국인보호소에 구금되어 있는 외국인들은 조사대상의 77.5%에 달하는 것으로 나타났는데, 이들 대부분은 강제퇴거를 위한 심사를 마치고 강제퇴거명령을 받은 상태이다. 즉, '송환이 가능할 때까지' 무기한 구금되어있는 상태라고 볼 수 있다. 이들 중 남성 29.7%, 여성 12.7%가 31일 이상 장기간 구금되어 있는 것으로 나타났으며, 심지어 10개월 이상 구금된 사례도 발견되었다.

<표 4-2> 체포 후 총구금 기간: 형사 처벌 미경험자

(단위: %, 명)

	전체	보호실 남성	보호실 여성	보호소 남성	보호소 여성
(N)	(622)	(108)	(32)	(380)	(102)
10일 이내	56.3	89.8	93.8	42.6	59.8
11~20일	12.7	.0	3.1	16.6	14.7
21~30일	9.5	3.7	.0	11.1	12.7
31일 이상	21.5	6.5	3.1	29.7	12.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균(일)	24.9	10.4	7.6	32.8	16.5

<표 4-3>에 의하면, 출입국관리공무원의 상당수 역시 이 같은 장기 구금이 적절치 않은 것으로 보고 있다. 출입국관리공무원의 66.9%는 외국인보호의 적정한 기간은 1개월 미만이 되어야 한다고 본다.

<표 4-3> 적정 보호 기간: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
1개월 미만	117	66.9
1~2개월	19	10.9
3~4개월	7	4.0
5개월 이상	1	0.6
조건이 충족될 때까지 무기한	31	17.7
계	175	100.0

한편, 강제퇴거 명령을 받고도 즉시 출신국으로 돌아가지 않고 장기간 보호되는 사유는 다음 다섯 가지로 나타났다.

① 항공권 비용을 마련할 수 없는 경우: 외국인보호소에 수용된 외국인의 경우 강제퇴거명령을 받았더라도 항공권을 구입할 비용을 마련하지 못할 경우 구금기간이 길어지게 된다. 강제퇴거명령에도 불구하고 자비출국을 원칙으로 하고,[24] 국비가 집행되는 경우는 '출국경비 조달이 불가능한 것으로 확인된 1개월 이상 장기 보호외국인'에 한한다. 결국 출국경비를 조달하지 못하는 보호외국인의 경우 최소한 1개월 이상은 구금되어야 한다. 사례 #32는 그러한 사유로 4개월여 동안 구금된 경우이다.

> 나는 35살 된 몽골 사람이다. 2005년 3월 20일에 의정부에서 단속에 적발되어 5월 26일에 이곳으로 이송되어 보호 중에 있다. 나는 1999년에 입국하였고 이후 아내도 입국하였다. 나와 아내는 함께 2년 동안 열심히 일을 하여 돈을 모았다. 그리고 아내는 2002년에 귀국하였고, 몽골에 아파트도 장만하였다. 나는 계속하여 버는 돈을 부모님도 형제도 아닌 아내에게 송금해왔다. 그런데 아내는 내가 보내준 모든 돈과 아파트까지 팔아서 지난해에 도망을 가버렸다. 그 뒤로 내 인생은 완전히 달라졌다. 매일 술과 함께 보내고, 일도 조금 하다가 말고, 조금 돈이 생기면 술만 마시고, 그렇게 지내왔다. 그러다가 단속에 걸렸다. 지금은 돌아갈 귀국비용도 없다. 출입국관리사무소에서는 나보고 돈을 준비하라고 하였지만, 나는 그 돈을 마련할 여력이 없다. 그러다 보니 여기 이렇게 오래 머물러 있게 되었다(사례 #32, 몽골, 남성, 35세).

② 체불된 임금 지급을 기다리는 경우: 장기간 보호 중인 외국인들 중에는 체불된 임금을 받지 못해 기다리는 경우가 많다. 보호외국인은 강제퇴거명령을 받았음에도 불구하고 법무부의 자비출국 정책으로 인하여 즉시 송환되지 아니하고 출국

24) 가장 많은 외국인이 보호되어 있는 화성외국인보호소의 경우 2005년 상반기 동안 국비출국의 형태로 강제 퇴거된 경우는 0.24%에 지나지 않았다.

항공편 혹은 선편의 비용을 자비로 마련할 때까지 기다려야 한다. 많은 경우 그 비용을 체불된 임금으로 지급해야 하는데, 보호외국인은 인신이 구속된 상태에서 이전 고용주로부터 체불임금을 받아 내야하는 어려운 상황에 처하게 된다. 출입국관리공무원은 강제퇴거 명령을 보다 신속히 집행하기 위한 목적으로 보호외국인이 체불임금을 지급 받을 수 있도록 '고충처리 활동'을 시행하고 있다.[25]

③ 거주지에 보관된 개인물품을 받지 못하는 경우: 대부분의 보호외국인들은 갑작스러운 단속으로 체포되어 왔기 때문에 거주지에 보관 중이던 자신의 귀중품 등 물품들을 가지고 올 수 없다. 출국전 자신의 물품·현금·귀중품들을 챙겨주는 것은 대부분 보호외국인의 동료 및 친구들이다. 그러나 미등록 상태로 생활하던 외국인들은 주위에 아는 사람들이 적거나, 있다고 하더라도 마찬가지로 미등록 상태이거나, 주중에는 이동이 자유롭지 않아 출입국관리사무소 혹은 외국인보호소까지 그 물품이나 현금을 갖다 주는 것을 부담스러워 할 수 있다. 이번 조사에서도 그 물품·현금·귀중품들을 기다리느라 오랜 기간 구금된 외국인들을 발견할 수 있었다.

> 나는 단속이 되면서 갑작스레 잡혀 와서 나의 옷이라든가 여권, 돈, 그리고 가족사진까지 모두 공장 기숙사 안에 있다. 여러 번 반장에게 이야기를 하였지만 친구나 사장님 통해서 해결을 하라고 하는데 나는 공장의 주소나 전화번호도 모르고 매일 공장에만 있어 별다른 사장님의 연락처를 가지고 있지 않다. 그리고 나는 비자가 없는 신분이었기 때문에 돌아다니지 않아 친구가 없는 상태라 내 짐과 여권을 빨리 받아야만 집에 갈 수 있다. 하루빨리 짐과 여권을 찾아 집에 가고 싶다(사례 #59, 몽골, 남성, 41세).

④ 소송이 진행 중인 경우: 임금체불, 이혼 등과 관련한 소송이 진행 중인 경우 소송이 끝날 때까지 장기간 보호되는 경우가 있었다.

⑤ 난민지위신청인: 비호희망자가 난민지위를 신청하는 경우 그 인정절차는 대체로 최소한 1년 이상 걸린다. 현행 출입국관리법에는 난민지위인정절차 처리를 위한 기간이 규정되어 있지 않아, 심한 경우는 2000년에 난민지위를 신청한 사람이 2005년에야 불허결정을 받기도 했다. 보호 중 강제퇴거명령 이후에 난민지위를 신청할 경우 그 기간 동안 구금되어 있어야 한다. 본 실태조사에서도 난민지위신청을 이유로 6개월 이상 장기 구금된 외국인이 최소한 10여명에 이르는 것으로

---

25) 출입국관리법 제90조의2 (불법취업외국인의 출국비용부담책임) ① 법무부장관은 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 외국인을 고용한 자(이하 "불법고용주"라 한다)에게 그 외국인의 출국에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

파악되었다. 특히 이번에 발견된 사례 중에는 난민이라는 특수한 상황에 처한 외국인이 열악한 환경 속에서 장기간 구금됨으로 인해 극도의 정신적 스트레스와 심리적 불안감에 시달리고, 손을 떨거나 시선을 똑바로 두지 못하는 등 비전문가가 보기에도 명백하게 심리상담이나 정신과 진료가 필요해 보이는 경우도 있었다. 외국인보호소에 구금된 비호희망자가 난민지위신청을 이유로 보호기간이 장기화되는 경우에는 UNHCR 비호희망인 구금에 적용되는 범주와 기준에 관한 수정 가이드라인 제4조에 따라 보호일시해제 적용을 검토할 필요가 있다.

3) 수용형태의 문제

한편 행형법은 독거수용 원칙을 천명하고 있는 반면,[26] 외국인보호규칙은 수용형태와 관련하여 혼거수용 원칙을 규정하고 있다.[27] 물론 행형실무상 혼거수용 원칙, 독거수용 예외로 운영되고 있으나, 그렇다고 위 조항이 무의미하다고는 볼 수 없다. 보호외국인의 사생활 비밀과 자유, 그리고 독립적인 생활 보호라는 관점에서 독거수용이 바람직하고 지향하여야 하므로, 독거수용원칙을 규정함이 타당하다고 판단된다.[28]

개정 외국인보호규칙에서는 '환자, 산모 등을 위한 특별보호방'을[29] 신설하여, "특별한 사유가 있다고 인정되는 때에는 그 가족과 함께 사용할 수 있다"고 규정함으로써[30] 특별한 보호가 요청되는 보호외국인에 대한 보호책을 마련하고 있으며, 또한 "보호외국인의 국적, 성별, 종교, 질병유무"[31] 등을 고려하여 방을 배정하도록 규정하고 있다. 그러나 이들 조항에는 장기간 구금되어 있는 보호외국인,

---

26) 행형법 제11조(독거수용) ① 수용자는 독거수용한다. 다만 필요한 경우에는 혼거수용할 수 있다. ② 혼거수용의 경우에는 수용자의 형기·조질·성격·범정·연령·경력 등을 참작하여 거실을 구별 수용한다.

27) 외국인보호규칙 제9조 (방 배정) ④ 장은 형기만료·형 집행정지 그 밖의 사유로 교도소·구치소·보호감호소·치료감호소 또는 소년원에서 출소한 보호외국인에 대해서는 제1항제3호의 독방을 사용하게 할 수 있다.

28) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제9조 ① 취침설비가 각 방마다 설치되어 있을 경우 개개의 피구금자마다 야간에 방 한 칸이 제공되어야 한다. 일시적인 인원과잉 등과 같은 특별한 이유로 중앙교정당국이 이 규정에 대한 예외를 둘 필요가 있을 경우에도 방 한 칸에 2명의 구금자를 수용하는 것은 바람직하지 못하다.

29) 외국인보호규칙 제9조 제1항 제4호.

30) 외국인보호규칙 제9조 제5항.

31) 외국인보호규칙 제9조 제3항.

특히 난민지위신청자에 대한 배려는 규정되어 있지 않다.

이처럼 장기 구금되어 있는 난민지위신청자가 혼거수용으로 인한 어려움을 호소한 경우가 있었는데, 1년여 가까이 장기 수용되어 있는 동안, 상대적으로 단기간 수용되는 수많은 외국인들과 같이 생활함으로 인한 심리적 불안감이 심하다는 것이었다. 또한 출신국에서 정치적 혹은 종교적 이유로 박해의 위험에 처해 있던 난민지위신청자의 경우 자신과 같은 나라 출신의 미등록 외국인과 같이 거실을 사용하는 것에 대한 두려움이 있다고 호소하기도 하였다. 구금 중인 난민지위신청인 등 비호희망자에 대한 특별한 보호조치를 고려할 필요가 있다.

3. 권리고지 및 보호사실 통보

1) 피보호인의 권리 고지

개정된 외국인보호규칙은 보호외국인에게 '보호소의 생활규칙 및 보호외국인의 권리구제방법 등'을 고지하도록 규정하고 있고,[32] 동 규칙 시행세칙 제12조 제1항에서 생활규칙과 관련된 구체적인 내용으로 "1. 보호외국인의 준수사항 및 하루생활 기준, 2. 보안 및 위생상의 지시사항 등"을 열거하고 있어 주로 규율과 관련한 사항의 고지만을 예정하고 있다.

외국인보호규칙이 개정되기 이전인 2005년 7~8월에 실시된 조사에서 출입국관리공무원을 대상으로 보호외국인의 권리에 대한 설명을 하였느냐는 질문에 대하여 대체로 80% 이상이 '그렇다'라고 대답하였다(표 4-4 참조). 단 '구금 사실에 대해 이의신청할 권리'의 경우 다소 적은 77.3%가 설명했다고 대답하였다.

그러나 같은 내용의 질문에 대한 보호외국인들의 대답은 현격하게 다르게 나타났다. <표 4-5>에 따르면, 전화나 편지를 할 권리나 면회할 권리 등에 대해서는 조사에 응한 보호외국인의 각각 69.7%와 52.9%가 설명을 들었다고 밝혔다. 그러나 변호사나 자국의 영사의 도움을 받을 권리(19.8%), 구금된 사실에 대해 이의신청

32) 외국인보호규칙 제8조 (생활규칙 등 알리기) ① 소장은 보호시설의 생활규칙 및 보호외국인의 권리구제방법 등에 관한 사항을 해당 외국인이 이해할 수 있는 언어로 미리 고지하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 고지사항은 한국어·영어·중국어(이하 "영어 등"이라 한다)로 작성하여 보호외국인이 잘 보이는 곳에 게시하여야 한다. 다만, 영어 등을 이해하지 못하는 보호외국인이 원하는 경우에는 통역에 의한 방법으로 게시내용을 알려 주어야 한다.

할 권리(17.6%), 인권침해에 대해 진정할 권리(17.0%) 등에 대해서는 소수만이 그 권리를 고지 받았다고 대답하였다.

<표 4-4> 보호외국인의 보호 시에 설명한 권리: 공무원

(단위: %, N=141)

	예	아니오	계
친지·가족 면회 권리	87.2	12.8	100.0
변호사·자국영사 도움 받을 권리	84.4	15.6	100.0
구금 사실 이의신청 권리	77.3	22.7	100.0
인권침해 진정 권리	80.9	19.1	100.0
외부로 편지 전화 할 권리	83.0	17.0	100.0
기타	82.3	17.7	100.0

<표 4-5> 외국인 보호시설 입소 시 직원으로부터 권리보장 설명 청취 여부

(단위: %, 명)

(N)	전체 (459)	남성 (379)	여성 (80)
외부로 편지나 전화 할 권리	69.7	69.9	68.8
친지나 가족과 면회할 권리	52.9	51.2	61.3
변호사나 자국의 영사로부터 도움 받을 권리	19.8	22.2	8.8
구금된 사실에 대한 이의 신청 권리	17.6	20.1	6.3
인권침해에 대해 진정할 권리	16.6	19.0	5.0

위의 권리들을 고지하였다는 사실에 있어 출입국관리공무원과 보호외국인들의 답변 사이에 이렇게 큰 차이가 보이는 것은 '해당 외국인이 이해할 수 있는 언어로'[33] 고지하지 않았기 때문이라고 생각한다.

2) 보호사실의 통보

출입국관리법 제54조는 용의자(미등록 외국인) 보호시 보호의 일시, 장소 및 이유를 국내의 법정대리인 등 또는 지정하는 자에게 통지하여야한다고 규정하고 있다. 단, 법정대리인이 국내에 거주하지 않거나 용의자가 통지 받을 자를 지정하지 않을 경우 통지하지 않을 수 있다.[34] 그러나 <표 4-6>에 의하면, 출입국관리공무

33) 외국인보호규칙 제8조 제1항.
34) 출입국관리법 제54조 (보호의 통지) 출입국관리공무원은 용의자를 보호한 때에는 국내

원이 보호사실을 “대부분 통지한다”라고 대답한 경우는 38.8%에 지나지 않았다. 법정대리인이 국내에 거주하지 않아 통지하지 않은 경우가 13.7%였지만, 놀라운 사실은 보호사실 통지의 의무는 출입국관리법 상 출입국관리공무원의 의무임에도 불구하고 ‘본인의 요청이 없어서’ 통지하지 않았다고 답변한 경우가 27.3%나 되었다. 소수이기는 하나, 그 법적 의무를 인지하지 못하고 있는 경우(1.4%)도 있었다.

<표 4-6> 보호외국인 보호 사실 통지여부: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
대부분 알려 줌	54	38.8
가족 등이 외국에 있어 알려주지 못함	19	13.7
본인의 요청이 없어 알려주지 않음	38	27.3
법적 의무 없으므로 알려주지 않음	2	1.4
기타	26	18.7
계	139	100.0

<표 4-7> 보호사실이 법정대리인 등에게 문서 통보 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(703)	(565)	(138)
예	24.3	25.5	19.6
아니오	54.5	52.9	60.9
모르겠다	21.2	21.6	19.6
계	100.0	100.0	100.0

이러한 실태는 보호외국인에게 같은 내용의 질문을 했을 때 더 확연하게 나타났다. <표 4-7>에 의하면, 조사대상 보호외국인 중 자신의 보호사실이 가족·친구·변호사 등에게 문서를 통해 통보되었다고 대답한 경우는 남성의 25.5%, 여성의 19.6%에 지나지 않았다. 전체의 54.5%가 보호사실이 통보되지 않았다고 밝혔으며, 21.2%는 통보되었는지 사실 여부를 확인할 수가 없었다고 밝혔다.

많은 외국인들은 자신의 보호사실이 외부에 통지되어야 할 권리에 대해서 고지

에 있는 그의 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·가족·변호인(이하 “법정대리인 등”이라 한다) 또는 용의자가 지정하는 자에게 3일 이내에 보호의 일시·장소 및 이유를 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 법정대리인등이 없거나 용의자가 통지 받을 자를 지정하지 아니할 때에는 그 사유를 서면으로 기재하고 통지를 하지 아니할 수 있다.

받은 바가 없고, 그렇기 때문에 국내에 자신의 법정대리인 등이 거주하지 않을 때 대신해서 통보 받을 사람을 출입국관리공무원에게 알려주지도 못하는 실정이다.

더구나 미등록외국인들은 단속 적발 후 외국인보호소에 입소되는 과정에서 외부 연락처를 거주지에서 가지고 오지 못하거나 압류 당하는 경우가 많은데, 그러한 이유로 보호외국인은 사실상 외부와 전혀 연락이 단절되는(incommunicado) 상황에 처하기도 한다.

> 내가 살고 있던 집에서 나의 가방을 가져올 방법이 없다. 공장 사장이 보내줘야 하는데 내가 전화를 해도 안 받거나, 보내준다고 말만 한 지 벌써 석 달째다. 그 가방 안에 사람들 전화번호가 다 들어 있는데, 그래서 지금 아무에게도 연락도 못하고 있다. 사실 서울 영등포에 어머니가 살고 있고 친척들도 몇몇 있는데 내가 여기 들어 와 있는지 아무도 모른다. 내가 연락을 할 수 없어서다. 나이 드신 어머니가 아들이 지금 몇 달째 어디로 갔는지도 모르고 사는 게 말이 되는가(사례 #48, 중국동포, 남성, 37세).

3) 영사기관의 보호를 위한 통보

1963년 영사관계에 관한 비엔나협약 제36조에서는 "파견국의 영사관할구역내에서 파견국의 국민이 체포, 구금 혹은 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면, 접수국의 권한 있는 당국은 지체없이 통보하여야 한다"고 규정하고 있다. 보호외국인에게 이러한 권리가 있으며, 그러한 권리를 고지 받아야 한다는 규정은 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제16조 제7항에서도 찾을 수 있다.

그러나 국내의 출입국관리 및 보호 관련 현행법령 및 규칙에는 이와 관련한 규정을 찾아볼 수가 없으며, <표 4-5>에서 살펴본 바와 같이 영사기관의 보호를 받을 수 있다는 권리를 고지 받은 보호외국인은 응답자의 19.8%에 지나지 않았다. 출입국관리공무원이 보호외국인들이 영사기관으로부터 보호를 받을 권리가 있음을 고지하도록 관련 법규를 개정하는 것을 고려할 필요가 있다.

그나마 일부 외국인보호소의 거실에서 각국 대사관 및 영사관의 전화번호를 게시해 놓은 것을 발견할 수 있었는데, 보호외국인이 원할 경우 직접 연락을 취할 수 있도록 해 놓은 조치로 해석할 수 있다. 하지만 일부 보호외국인들은 전화번호 중 일부가 잘못 기재되어 있다고 증언하거나, 전화번호 게시물이 훼손되어 알아보기 힘든 경우도 있었다.

4. 보호에 대한 이의절차

1) 출입국관리법 상 이의절차

출입국관리법은 제55조 제1항에서 “보호명령서에 의하여 보호된 자 또는 그의 법정대리인 등은 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장을 거쳐 법무부장관에게 보호에 대한 이의신청을 할 수 있다”고 규정하여 보호외국인의 이의신청제도를 두고 있고, 동조 제2항에서 “법무부장관은 제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 경우 지체 없이 관계서류를 심사하여 그 신청이 이유 없다고 인정될 때에는 결정으로 이를 기각하고, 이유 있다고 인정될 때에는 결정으로 보호된 자의 보호해제를 명하여야 한다”고 하여 이의신청에 대한 심사와 결정에 관하여 규정하고 있다. 이의신청이 기각된 경우 현재는 그 기각결정의 취소를 구하는 행정소송만이 가능하다.

헌법 제12조 제6조는 “누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.”고 규정하고 있고, 자유권규약 제9조 제4항도 “체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체 없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 “우리 헌법 제12조에 규정된 ‘신체의 자유’는 수사기관뿐만 아니라 일반 행정기관을 비롯한 다른 국가기관 등에 의하여도 직접 제한될 수 있으므로, 헌법 제12조 소정의 ‘체포·구속’ 역시 포괄적인 개념으로 해석해야 한다.”고 하면서, 따라서 “최소한 모든 형태의 공권력행사기관이 ‘체포’ 또는 ‘구속’의 방법으로 ‘신체의 자유’를 제한하는 사안에 대해서는 헌법 제12조 제6항이 적용된다고 보아야 한다.”고 설명하고 있다.[35] 현재 국회에서 논의되고 있는 인신보호법에 의해서건 대법원규칙에[36] 의해서건 법원에 의한 적부심사절차는 반드시 마련되어야 한다고 판단된다.

---

35) 헌재 2004.3.25. 선고 2002헌바104 결정 전원재판부.

36) 비송사건절차법 제251조(외국인에 관한 비송사건절차) 외국인에 관한 비송사건절차로서 조약에 의하여 특별히 정하여야 할 사항은 대법원규칙으로 정한다.

2) 이의신청의 실태

보호사실에 대한 이의신청의 실태에 대한 조사에서는 보호외국인의 절반 가까이인 48.5%가 이의신청을 할 수 있다는 사실 자체를 전혀 모르고 있어 이의신청을 못했다고 답변했다(표 4-8). <표 4-5>에서 이의신청할 권리에 대해 고지 받은 사람이 전체 응답자의 17.6%에 지나지 않았다는 사실을 상기하면 놀랄만한 일도 아니다. 한편 이의신청을 하려고 했으나 출입국관리공무원의 제지로 못하게 된 경우도 11.0%가 되는 것으로 드러났다.

<표 4-8> 구금된 사실에 대해 이의신청 여부

(단위: %, 명)

(N)	전체 (534)	남성 (431)	여성 (103)
이의신청 할 수 있다는 사실 전혀 모름	48.5	47.6	52.4
이의신청을 할 수 있다는 사실을 알았으나 신청하지 않음	21.3	21.1	22.3
이의신청했으나 결과 받지 못함	14.0	14.4	12.6
이의신청하고 싶다고 했으나 출입국 직원이 소용없다며 못하게 함	11.0	10.9	11.7
이의신청했고 결정서 받음	5.1	6.0	1.0
계	100.0	100.0	100.0

특히 산재환자로 치료를 지속적으로 받아야하는 미등록외국인 환자들, 비자가 있지만 고용허가를 받지 않은 상태에서 일하다 적발된 중국동포들, 허가받은 곳 외의 근무지에서 일하다 적발된 연수생들의 경우 출입국관리공무원들에게 구금에 대해 이의를 제기하며 석방을 요청하는 경우가 많다. 하지만 이번 조사 중 면접조사를 통해 이의신청에 관한 법적 절차에 대해 출입국관리공무원들로부터 설명을 들었다는 사람은 발견할 수 없었다. 구금에 대해 이의가 있는 외국인들은 대부분 구두로 문제를 제기하는 데 그쳤지 서면으로 이의를 신청하지 않았다고 한다.

보호외국인들이 부당한 구금사실에 대해 문제를 제기했을 경우 출입국관리공무원들은 문제를 적극적으로 해결하려고 노력하기보다는 출국을 종용하는 경우가 많았다고 한다. 사례 #72는 외국인인권단체의 도움으로 보호에 대한 이의신청이 이루어진 경우이다.

> 나는 2004년 3월 산업연수생으로 왔다. 어느 날 회사 관리자가 회사에 일이 없으니 그만두라고 하면서 나를 해고했다. 나는 사후관리업체에 연락하여 새로운

일자리를 부탁했으나 사후관리업체에서는 일자리가 없다고 나에게 직접 회사를 찾으라고 했다. 나는 친구의 소개로 안산에 있는 공장을 소개받았다. 사장님께 "이곳에서 일하고 싶다"고 했더니 사장님이 나를 채용하겠다고 했으나, 사후관리업체는 그 회사에는 이미 할당된 산업연수생이 다 배정됐기 때문에 더 이상의 산업연수생을 채용할 수 없다고 했다. 나는 돈도 없고, 갈 곳도 없어서 새로운 일자리를 찾을 때까지 잠시만 그 공장에서 일하기로 했다. 그런데 일한 지 10일째 되는 날 단속반원들에 의해 연행되었다. 나는 잡힐 때 나의 외국인등록증을 보여주면서 상황을 설명했는데, 출입국관리사무소 직원은 등록증에 있는 주소와 내가 일하고 있는 곳이 다르다면서 불법이라고 했다. 사후관리 업체에 도움을 요청했으나, 그들은 도와줄 수 없다고 했다. 출입국관리사무소 직원은 내가 구제 받을 수 있는 어떤 방법도 말해주지 않았고, 불법으로 일했기 때문에 무조건 집에 가야한다고 했다. 화가 무척 났지만 외국인이기 때문에 화를 낼 수 없었다. 나는 ○○외국인보호소에 수감되어 있는 다른 파키스탄 친구의 도움으로 ○○인권센터에 연락을 했고, ○○인권센터에서 나와서 조사를 했다. 그 후 체류자격외 취업에 대한 범칙금으로 100만원을 내고 석방되었다. 아마 ○○인권센터의 도움이 없었으면 나는 강제 출국되었을 것이다. 한국의 법과 제도가 투명하고 공정하지 않은 것 같다(사례 #72, 파키스탄, 남성, 37세).

3) 보호일시해제의 문제

출입국관리법 제65조는 보호의 일시해제를 규정하고 있다. 보호외국인 1천만원 이하의 보증금을 예치시키면, "사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 피보호자의 정상, 해제요청사유, 자산 기타의 사항을 참작하여" 보호일시해제를 명령할 수 있다.[37] 그러나 보증금 액수와 보호를 일시해제하여 주어야 할 구체적 요건에 관하여 동법 혹은 시행령에는 어떠한 기준도 제시된 바 없으며, 전적으로 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장의 재량에 맡기고 있다

그 결과 주로 보호일시해제의 대상이 되는 산재환자들은 보증금으로 과도한 금액을 요구받는 경우가 많다. 특히 보증금의 액수는 일관성 있게 산정되지 않아 같은 상황에 있는 경우인데 보증금을 면제받고 보호가 일시해제되는 사람이 있는가 하면, 1천만원의 보증금을 내지 못해 장기 구금되어 있는 경우도 발견되었다. 사례 #62는 산재승인 치료 중인데도 불구하고 과도하게 많은 보증금 액수로 인해 보호가 일시해제되지 못한 경우이다.

37) 제65조 (보호의 일시해제) ① 보호명령서 또는 강제퇴거명령서의 발부를 받고 보호되어 있는 자, 그의 보증인 또는 법정대리인등은 대통령령이 정하는 바에 따라 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 보호의 일시해제를 청구할 수 있다 ② 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 제1항의 규정에 의한 청구가 있는 때에는 피보호자의 정상, 해제요청사유, 자산 기타의 사항을 참작하여 1천만원이하의 보증금을 예치시키고 주거의 제한 기타 필요한 조건을 붙여 보호를 일시해제할 수 있다.

나는 2005년 5월 17일에 서울 지하철 ○○역에서 ○○출입국관리사무소 단속반원들에 의해 강제로 차에 태워져 ○○외국인보호소로 옮겨져 왔다. 나는 당시 건설현장에서 기둥 하나가 쓰러지면서 머리를 맞아 뇌진탕 판정을 받고 산재승인을 받아 치료 중이었다. 단속반원에게 진단서를 보이며 상황을 설명했으나, 그건 출입국관리사무소에 가서 이야기하라며 막무가내로 버스로 태웠다. 버스에 이송되어 옮겨지는 과정에서 아버지가 그러하셨듯이 아버지의 땅에서 받는 부당한 대우 때문에 마음이 아팠다. (눈물이 글썽였다.) ○○외국인보호소로 옮겨진 후에도 그 이야기를 하였더니, 담당 심사관은 산재 신청서류를 요구하였다. 경기도 ○○시 근로복지공단에서는 본인이 직접 와서 산재 확인서를 받아야 한다고 했다. 나는 이에 대해 문제를 제기하였더니 나중에 근로복지공단에서 ○○출입국관리사무소와 ○○외국인보호소로 내가 산재신청 시 제출했던 서류를 보내왔다. 하지만 이것으로는 부족하다는 것이 출입국관리사무소 직원의 입장이었다. 나는 나가서 치료를 받을 수 있도록 보호일시해제를 요청하였으나 ○○외국인보호소 측에서는 보증금 1,000만원을 요구하였다. 나는 500만원은 낼 수 있다고 하였으나, 출입국관리사무소 직원은 안 된다고 거부했다. 얼마 전 국가인권위원회에 진정을 했다(사례 #62, 중국동포, 남성, 61세).

또한 보호일시해제의 대상이 될 수 있는 보호외국인들에게 이 같은 권리구제 방법을 고지 않아 보호일시해제가 활용되지 못하고 있는 것으로 드러났다. 사례 #17은 국적취득대상자 중 그러한 상황에 처한 경우이다.

나는 1991년 관광비자로 한국에 입국하여 15년 동안 체류하였다. 친정아버님께서 한국계 중국인으로서 있다가 한국 국적을 취득하셨기 때문에 나도 한국 국적을 취득할 수 있게 되었다. 나는 국적을 취득하기 위해서 중국으로부터 관련 서류를 받기 위해 기다리던 중에 2005년 7월 6일 서울 ○○시장에서 ○○출입국관리사무소 직원에게 단속이 되어 여기로 오게 되었다. 나는 적발 당시 몇 번이고 "나는 국적취득 대상자이고 서울 집에 전세보증금 2,500만원이 있으니, 어떻게든 할 수 있는 시간을 달라고 하였으나, 막무가내로 연행을 하였다. 출입국관리사무소에 수용되어 있지 않았으면 나는 지금쯤 국적신청을 했을 것이다. 나는 외국인보호실에 수감되어있는 중에도 수십 번 상황 이야기를 하고 보호일시해제를 요구하였으나, 나의 권리주장은 묵살 당하기 일쑤였다. 공무원들은 "당신은 출입국관리법을 위반하였기에 국적 취득 자체가 어렵고, 전셋집 보증금은 지인을 통하여 받아라. 그리고 당신은 중국으로 가야만 해." 하는 말만 널어놓았다. 그들은 내가 한국 국적 취득 대상자라는 것을 알고 있으면서도 절차와 방법에 대한 안내는 전혀 하지 않았다(사례 #17, 중국동포, 여성, 47세).

4) 이의절차에서의 국선 변호

국선변호인제도와 관련하여 형사소송법 제33조에서 "농아자"의 경우 필요적 국선변호인 제도를 규정한 취지가 언어위험 및 사법절차에 대한 무지라는 이중의

위험을 부담하는 피보호 외국인의 경우에도 유추될 수 있을 것이다. 이러한 취지에 입각하여 "빈곤, 기타 사유로 국선변호인을 선임할 수 없는 경우" 피고인의 청구에 의한 국선변호인 선정사유로 한 위 규정을 이의신청절차 및 재판 진행과정에 있어서 적극적으로 활용할 필요가 있다.

보호결정 또는 강제퇴거결정에 대한 이의신청절차가 사실상 구금 절차를 전제로 한다는 점, 체포·구속적부심사의 경우 피의자 단계에서도 필요에 따라 국선변호인을 선정하도록 규정하고 있다는 점(형사소송법 제214조의2 제9항)에 비추어, 보호결정 및 강제퇴거결정에 대한 이의신청절차에서 필요에 따라 국선변호인을 선정하도록 규정하거나, 청구에 의하여 국선변호인을 선임할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

5. 보호절차 중 신체검사 및 소지품 보관에 관한 문제

1) 신체검사 시의 인권침해

출입국관리법은 보호시설 입소절차로 피보호자의 신체·의류 및 휴대품 검사를 규정하고 있다.[38] 이러한 규정에 따라 외국인보호규칙 제6조 제1항은 담당공무원이 보호외국인의 키와 몸무게, 신체의 특징, 상처와 그 흔적, 질병유무, 그 밖의 신체 이상유무를 검사하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 외국인보호규칙시행세칙에서는 몸 검사 시 출입제한 규정을 두어 몸 검사 시 근무자 이외는 탈의실 안으로 들어 올 수 없으며, 탈의실 안 입소절차는 원칙적으로 보호외국인 1명씩 하도록 규정하고 있다.[39] 이는 보호외국인들이 자칫 모욕감을 느끼게 될 수 있는 상황에서 가능한 인권침해를 예방하기 위한 조치이다.

그러나 <표 4-9>에 의하면 이러한 규정이 제대로 잘 지켜지지 않은 경우가 많은 것으로 밝혀졌다. 조사대상 중 규정에 따라 탈의실 안에서 혼자 몸 검사를 받았다고 응답한 경우는 전체 35.5%에 지나지 않았다. 또한 규정에도 없는 알몸 검사를 받은 경우가 34.1%에 달했다. 심지어 몸 검사하는 동안 출입국관리공무원이 성적으로 놀리거나 모욕감을 주었다고 대답한 경우도 5.2%에 달했다.

---

38) 출입국관리법 제56조의5 (신체 등의 검사) ① 출입국관리공무원은 보호시설의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 경우 피보호자의 신체·의류 및 휴대품을 검사할 수 있다.

39) 외국인보호규칙시행세칙 제9조 제1~2항.

<표 4-9> 외국인 보호시설 입소 시 신체검사 방법

(단위: %, 명)

(N)	전체 (425)	남성 (351)	여성 (74)
탈의실 안에서 혼자서 몸 검사 받음	35.5	30.8	58.1
알몸으로 검사	34.1	37.9	16.2
벗은 몸을 만지면서 검사	32.0	33.6	24.3
몸 검사하는 동안 성적으로 놀리고 모욕감을 줌	5.2	5.7	2.7

면접조사에 응한 보호외국인 중에서도 몸 검사 과정 중에 심각한 성적 수치심을 겪는 상황에 처했다고 증언하는 이들이 있었다.

> 몸수색을 하는 과정에서 성적 수치심을 너무 많이 느낀다. 누군가 방에 한 명이 새로 들어오면 방 검사와 소지품 검사를 한다. 막대기로 검사를 한 후에, 담당관이 팬티를 벗겨서 보는데, 그 수치심은 말도 못한다. 제가 "이거 뭐하시는 겁니까? 애들도 아니고 어른들한테. 성적 수치심을 너무 많이 느낍니다." 이렇게 이야기를 하니까, 그 담당자가 다시 나에게 뭐라고 하면서 갈등 상황이 생기려고 하였다. 그 때 함께 온 다른 담당 직원이 말렸다. 말로든 행동으로든 그들의 지위로, 우리를 죄인 취급하고, 무시하고, 나이가 많아도 무시해서 너무 속상하고 힘들다(사례 #54, 중국동포, 남성, 48세).

또한 보호외국인들은 옷을 벗고 수치스러운 상황에서 출입국관리공무원 혹은 공익근무요원으로부터 폭언이나 구타 등 심각한 인권침해를 겪기도 하였다.

> 나는 입소 시에는 공익근무요원을 포함하여 8명 정도의 직원이 지켜보는 가운데 1층에서 알몸조사를 받았다. 그 때 벽보고 머리 숙이고 앉아있게 했는데, 머리를 들면 공익근무요원들이 손으로 쥐어박고 신발을 신은 채 발로 옆구리를 찼다(사례 #69, 중국동포, 남성, 42세).

> 몸 검사를 하면서 ○○출입국관리사무소 외국인보호실 직원들이 나를 비롯하여 단속된 사람들을 속옷(하의)을 제외한 모든 옷을 벗도록 하였다. 두 사람 당 하나의 수갑을 채운 상태에서 검사를 시작하였다. [……] 검사 동안 말을 못하게 하는 것은 물론 고개도 숙이게 하였다. 만약에 고개를 들고 있으면 뒤통수를 치면서 입을 열려고 하면 시끄럽다고 윽박지르곤 하였다. 이 과정에서 나를 비롯한 많은 이들은 불쾌감을 느꼈다. [……] ○○외국인보호소로 이송되어서는 꿇어앉게 하고 머리를 숙이게 하였으며 머리를 들면 20대 초반의 젊은 친구가 뒤통수를 치면서 고개를 숙이게 하였다(사례 #37, 중국동포, 남성, 39세).

한편 출입국관리법에서는 피보호자가 여성인 경우에는 여성 공무원이 몸 검사

를 하도록 규정하고 있다.[40] 그럼에도 불구하고, <표 4-10>에 따르면, 여성 보호외국인 중 18.3%가 남성 공무원에 의해 몸 검사를 받았다고 대답하였다. 이러한 행위는 명백한 출입국관리법 위반이다.

<표 4-10> 몸 검사하던 출입국관리국 직원의 성별

(단위: %, 명)

	남성	여성
(N)	(548)	(142)
남성 공무원	98.4	18.3
여성 공무원	1.6	81.7
계	100.0	100.0

(2) 소지품 보관의 문제

보호절차에 따라 피보호인의 휴대품 검사 과정을 거치고 나면, 외국인보호규칙에 따라 소지 및 사용이 허가된 일부 물품은 보호외국인이 소지할 수 있으나, 나머지 물품은 출입국관리사무소 혹은 외국인보호소 소장이 보관하게 된다. 동 규칙의 제10조에서는 소장이 필요한 의류, 필기구와 종이, 도서, 가족사진, 화장품 등의 소지 및 사용을 "허가할 수 있다"고 규정하고 있는데,[41] 그것이 규정은 의무사항이 아니다. 그 결과 이번 조사에서는 외국인보호소·외국인보호실마다 허가 물품이 각기 다른 것으로 나타났다. 일부 출입국관리사무소의 외국인보호실에서는 종이, 필기구, 책 등을 소지하는 것이 허용되었으나, 다른 일부에서는 전혀 금지되었다. 화장품 반입의 경우 출입국관리사무소 외국인보호실에서는 금지되었지만 외국인보호소에서는 허용되었다. 대부분 속옷은 반입이 허용되나, 일부 보호실에서는 그것마저 불허한 경우가 있었다. 한편, ○○출입국관리사무소에서는 입소 시

40) 출입국관리법 제56조의 5 ② 피보호자가 여성인 경우에는 제1항의 규정에 의한 검사는 여성인 출입국관리공무원이 하여야 한다. 다만, 여성인 출입국관리공무원이 없는 때에는 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장이 지명하는 여성이 할 수 있다.

41) 외국인보호규칙 제10조 (물품사용허가와 보관) ① 소장은 보호외국인이 보호시설 안에서 생활하는 동안 다음 각 호의 물품을 소지하고 사용하도록 허가할 수 있다. 1. 보호시설 안에서의 생활에 필요한 의류. 2. 필기구와 종이. 3. 도서(사회풍속 및 안전을 해할 우려가 있는 도서를 제외한다). 4. 가족사진(액자가 유리 등 흉기로 사용될 수 있는 것을 제외한다). 5. 화장품(용기가 유리 등 흉기로 사용될 수 있는 것을 제외한다). 6. 그 밖에 보호외국인에게 필요하다고 인정되는 물품.

생리중인 여성의 생리대를 빼앗은 사례도 있었다.

대부분의 외국인들은 단속 시 아무런 소지품을 챙기지 못한 채 빈 몸으로 잡혀와 바로 외국인보호실·외국인보호소에 수감된다. 그 후 지인의 도움을 받아 자신의 물품들이 들어 있는 가방을 전달받는데, 가방 안에 든 물건을 확인하고 일부 소지 가능한 물품을 받고 나면 거실 외부에 있는 보관장소에 보관된다. 이후 자신의 가방 안에 보관된 물품들을 꺼내기 위해서는 외국인보호실·외국인보호소 직원의 동행이 필요하다. 그러나 외국인보호실·외국인보호소는 많은 수용인원에 비해 이를 지원할 관리직원의 인력이 부족하다는 이유로, 보호외국인이 자신의 가방 안에 보관된 필요한 물품을 찾는 것을 허락하지 않는다. 물품반입을 허용하는 외국인보호실에서도 보호외국인들은 관리직원들에게 물건을 꺼내달라고 수 차례 부탁을 해야 하는 상황이 불편해서, 나중에는 아예 포기하고 지내기도 한다고 증언하였다.

한편, 일부 보호외국인들은 보관된 자신의 가방에 있던 몇 가지 귀중품들을 분실한 경우도 있다고 증언하였다.

> 나는 ○○광역시에서 단속되어 ○○출입국관리사무소에 구금되어 있다가 ○○외국인보호소로 이송되었다. 내 아내가 ○○출입국관리사무소에 나의 출국을 위한 가방을 가져다 주었고, 내 가방 안에 디지털카메라가 들어 있는 걸 확인했다. ○○외국인보호소로 이송된 후 다시 내 가방을 확인할 기회가 있었는데, 그 카메라가 없어진 것을 발견하였다. 어디서 없어졌는지는 모르겠다. 누가 훔쳐간 것 같다(사례 #75, 페루, 남성, 34세).

6. 변호인 접견 및 면회

1) 개정 법령의 접견 및 면회 제한의 문제

출입국관리법령은 보호명령만을 받은 자와 강제퇴거명령도 받은 자, 그리고 일반인과 변호사, 보호외국인의 영사 등을 구별하지 않고 면회를 보호소장의 허가사항으로 규정하고 있고 다만 변호사나 보호외국인의 영사 등의 특별면회에 대해서 "근무시간 내에서는 면회시간을 제한하지 아니한다"는 차이만을 사실상 두고 있을 뿐이다.[42] 또한 개정된 출입국관리법은 소장 등이 특별한 사정이 없는 한 면회

42) 출입국관리법 제56조의6 (면회 등) ① 피보호자가 다른 사람과 면회[……]를 하고자 하

를 “허가하여야 한다”고 규정하면서도 구 외국인보호규칙상 특별면회에 대하여서는 규정하지 않았던 “보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전, 건강, 위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우”라는 매우 추상적이고 광범위한 면회불허사유를 모든 면회에 대하여 규정하고 있다.[43] 뿐만 아니라 일반인과의 면회와 관련하여서는 보호규칙 제33조 제1항에서 “보호외국인과의 관계, 면회사유 및 시간 등을 고려”하여 “보호소의 안전이나 질서유지 또는 보호외국인의 안전과 건강 및 위생”에 ‘지장’이 없다고 판단되는 때에 ‘준수사항’을 정하여 면회를 허가할 수 있도록 규정하고 있고, 동조 제2항에서 제11항까지 일반면회를 사실상 제한하는 여러 행정적인 요건을 세세하게 규정하고 있다. 이 밖에도 외국인보호규칙은 일반면회, 특별면회를 불문하고 전면적이고 포괄적인 면회금지사유를 예정하고 있는 것으로 보인다.[44] 이와 같은 일반면회 또는 특별면회의 제한은 강제퇴거(심사)를 위한 신병 확보라는 보호목적에도 어긋나며, 미결수용자의 일반 접견이나,[45] 미결수용자의 변호인과의 접견 및 서신 교환과[46] 비교하여 보아도 과도한 기본권 침

는 때에는 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장의 허가를 받아야 한다. 외국인보호규칙 제34조 (특별면회) 소장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로부터 보호외국인에 대한 면회신청을 받은 때에는 ‘공무원복무규정’에 의한 근무시간 내에서는 면회시간을 제한하지 아니한다. 다만, 면회신청인은 소장이 요구한 면회장소 그 밖의 준수사항을 지켜야 한다. 1. 보호외국인의 국적이나 시민권이 속하는 국가의 영사. 2. 보호외국인의 변호인인 변호사. 3. 보호외국인의 진정사건을 맡은 국가인권위원회의 위원 및 직원

43) 출입국관리법 제56조의6(면회 등) ① 단서 이 경우 사무소장, 출장소장 또는 외국인보호소장은 보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전, 건강, 위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우를 제외하고는 이를 허가하여야 한다.

44) 외국인보호규칙 제33조(일반면회) ⑩ 소장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 때에는 면회신청을 허가하지 아니할 수 있다. 1. 특별 계호 등으로 독방에 격리 중인 자가 보호소 내의 안전과 질서를 해할 현저한 우려가 있을 때. 2. 보호외국인이 면회를 거부할 때. 3. 면회인이 제2항 내지 제8항의 규정에 위반하여 면회를 신청한 경우 그 신청의 보정이 가능하다고 판단하여 보정요청을 하였음에도 보정을 하지 아니한 때. 4. 화재·보호외국인의 집단난동·보호시설 내외에서의 시위 또는 유형력 행사 등 긴급사태로 인하여 소장이 보호시설내의 안전과 질서유지를 위하여 모든 면회를 중지하기로 한 때.

45) 행형법 제18조(접견) ① 수용자는 소장의 허가를 받아 다른 사람과 접견할 수 있다 ② 소장은 교화 또는 처우 상 특히 부적당한 사유가 없는 한 제1항의 규정에 의한 허가를 하여야 한다. ③ 소장은 수용자의 접견에 교도관을 참여하게 할 수 있다 다만 제66조 제1항의 규정(미결수용자의 변호인과의 접견)에 의한 변호인과의 접견은 예외로 한다.

46) 행형법 제66조(변호인과의 접견 및 서신) ① 미결수용자와 변호인(변호인이 되려고 하는 자를 포함한다. 이하 같다)과의 접견에는 교도관이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취하지 못한다. 다만 보이는 거리에서 미결수용자를 감시할 수 있다. ② 미결수용자와 변호인과의 서신은 검열할 수 없다. 다만 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 예외로 한다. 1. 교도소 등에서 상대방이 변호인임을 확인할 수 없는 경우. 2. 서신에 마약 등 소지금지품이 포함되어 있거나 도주, 증거인멸, 교도소 등의 규율과 질서의 파괴 기

해로 판단된다. 또한 일반면회의 경우 법률의 근거도 없는 특별계호 등을 이유로 한 격리 수용을 예정하고 이를 이유로 면회를 제한할 수 있도록 규정한 것은 법률의 근거규정 없는 기본권의 제한으로 평가될 수 있다.[47]

외국인보호소에 수용되어 있는 사람들이 외국인이어서 한국에 친지들이 없는 경우가 대부분이고, 지인이 있는 경우에도 그들 역시 불법체류자인 경우가 상당수 되므로, 일반인과의 면회건수가 그리 많지 않다. 그러나, 위와 같은 이유 이외에도, 면회에 대한 고지가 제대로 이루어지지 않는다는 점, 토요일 오후와 일요일에 면회가 보장되지 않는 점[48] 등도 면회의 장애 요소로 작용하고 있다. 보호외국인에 대한 실질적이 접견을 보장하기 위하여 토요일 오후나 일요일에도 면회를 보장해야 할 것이다. 한편, 일반면회의 경우 면회시간의 경우 지나치게 짧게 보장되고 있는데,[49] 보호외국인과 면회를 할 때 통역을 해야 하는 경우가 많이 있으므로, 통역시간을 고려하여 면회 시간을 충분히 보장해야 할 것이다. 또한 보호외국인의 영사와의 교통권은 보다 적극적으로 보장되어야 한다.[50]

UN 피구금자 보호원칙은 억류된 자의 변호사의 조력을 받을 권리, 자력이 없는 경우 국선 변호사를 선임 받을 권리(원칙 17) 등과 함께 지체 없이, 검열이 없고 완전한 비밀이 보장되어 자기의 변호사의 방문을 받고, 변호사와 상담 또는 통신할 권리는 정지되거나 제한되지 않아야 함(원칙 18)을 규정하고 있다. 제한 없는

타 형벌규정에 저촉되는 내용이 기재되어 있다고 의심할만한 합리적인 이유가 있는 경우. UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제92조 미결피구금자는 구금 사실을 즉시 가족에게 알리도록 허용되어야 하고, 가족 및 친지와 통신하고 이들의 방문을 받기 위하여 필요한 편의가 전부 제공되어야 한다. 이에 대한 제한과 감시는 오직 재판과 시설의 안전 질서를 위하여 필요한 경우에 한한다.

47) 출입국관리법개정법률안 제57조의4의 내용은 보호외국인의 보다 자유로운 면회, 서신왕래, 전화통화를 보장하고 그 횟수와 시간이 일과시간 내에서 최대한 이루어질 수 있도록 개선되어야 할 것이다(국가인권위원회, 2004).

48) 외국인보호규칙 제33조(일반면회) ③ 면회의 신청·접수 및 면회시간은 '공무원복무규정'에 의한 근무시간 중 오전 9시 30분부터 11시 30분까지와 오후 1시 30분부터 4시 30분까지로 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사정으로 소장이 허가한 때에는 그러하지 아니한다.

49) 외국인보호규칙 제33조(일반면회) ⑥ 면회시간은 30분 이내로 한다. 다만, 소장은 면회인이 면회시간의 연장을 요청한 때에는 다른 면회인의 면회에 방해가 되지 아니하고 면회 연장이 부득이하다고 판단되는 경우에 면회시간의 연장을 허가할 수 있다.

50) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제38조 ① 외국인인 피구금자는 소속 국가의 외교대표 또는 영사와 교통하기 위한 상당한 편의가 제공되어야 한다. ② 외교대표나 영사가 없는 국가의 국적을 가진 피구금자와 망명자 또는 무국적자에게는 이들의 이익을 대변하는 국가의 외교대표 또는 이러한 자의 보호를 임무로 하는 국가기관 또는 국제기관과 교통할 수 있는, 전항과 동일한 편의가 허용되어야 한다.

변호인의 접견 보장과 일반인 면회권의 확대가 이루어져야 한다

보호외국인 대부분이 경제사정이 열악한 노동자이기 때문에 변호사의 조력을 받기란 매우 어려운 문제이다. 체불임금 등 보호 전의 피해, 단속과정에서의 문제점, 보호시설 내에서의 부당한 처우 등 그 누구보다도 법적 지원이 필요한 현실에 비추어 공익법무관 등의 정기적인 방문·감독·상담 등을 제도적으로 보장하는 방안이 강구되어야 하며, 보호시설에 인접한 지방변호사회 등의 지속적인 관심이 요구된다 하겠다.[51] 이와 더불어 무료상담이 가능한 변호사의 명부, 모든 나라의 영사관과 지원단체들의 연락처 등을 보호외국인에게 제공하고 가능하면 이들과 무료통화가 가능한 시스템을 구축하도록 하여야 할 것이다.[52]

2) 접견 및 면회의 실태

본 조사는 2005년 8월 4일 출입국관리법이 보호외국인의 면회 제한 요건을 확대하는 방향으로 개정되는 시점을 전후하여 실시되었다. <표 4-11>에 따르면 조사대상 보호외국인의 44.2%가 면회 경험이 없다고 밝혔다. 면회 경험이 없다고 답변한 외국인 중 일부는 보호된 기간이 2~3일 이하로, 자신의 보호사실이 지인에게 제대로 통보가 안된 것이 이유라고 증언하기도 하였다.

<표 4-11> 면회 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(622)	(491)	(131)
예	55.8	54.4	61.1
아니오	44.2	45.6	38.9
계	100.0	100.0	100.0

면회시간이 얼마나 허용되었는지를 묻는 질문에 대해 면회를 경험해 본 보호외국인 중 가장 많은 비율인 45.6%는 5~10분 정도 허용되었다고 답변하였고, 5분

51) UN 피구금자 보호원칙 원칙 17 ① 억류된 자는 변호사의 조력을 받을 권리를 갖도록 한다. 억류된 자는 관계당국에 의해 체포 즉시 그 권리를 고지 받고 권리행사를 위한 적절한 편의를 제공받도록 해야 한다. ② 억류된 자가 사법의 이익이 있으면서도 자력이 없어 자기가 선임하는 변호사를 갖지 아니하는 모든 경우에는 무료로 사법기관 등의 의하여 변호사의 선임을 받을 권리를 갖도록 해야 한다.

52) E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sect III B. 53. (e).

이하로 허용된 경우도 12.8%가 되었다고 답변하였다. 10~30분 정도 허용된 경우는 35.5% 정도였다(표 4-12).

<표 4-12> 허락되는 면회 시간

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(366)	(288)	(78)
5분 이하	12.8	12.8	12.8
5분 이상~10분 미만	45.6	47.2	39.7
10분 이상~30분 미만	35.5	33.0	44.9
30분 이상~1시간 미만	3.6	4.2	1.3
1시간 이상	2.5	2.8	1.3
계	100.0	100.0	100.0

출입국관리공무원들의 증언에 따르면 면회신청자가 많아서 대기자가 많을 경우에는 면회시간을 단축해야할 경우가 많다고 한다. 이는 수용인원에 비해 면회통제 업무를 담당하는 공무원의 수나 면회를 할 수 있는 공간이 부족해서 생기는 문제다. 본 조사 결과 출입국관리사무소의 경우 각 사무소 별로1개의 면회실이 있거나, 혹은 면회실이 아예 없는 경우도 있었다. 예를 들어, ○○출입국관리사무소 같은 경우에는 일정한 면회장소가 없어 보호실 외부에 비치된 테이블 또는 사무실에서 면회를 하고, 면회 시 보호외국인에게 수갑을 채웠다. 외국인보호소들의 경우 상대적으로 더 많은 면회실을 가지고 있지만, 평균수용인원을 고려하면 그 역시 부족하다.

<표 4-13>에 의하면, 조사대상 보호외국인의 53.6%가 면회시간이 부족하여 어려움을 겪었다고 호소하였다. 면회와 관련하여 보호외국인들이 느꼈던 다른 불만사항과 관련해서는 57.0%가 면회실의 유리벽 때문에 의사소통에 어려움을 겪은 것으로 나타났다. 일부 출입국관리사무소에서는 마이크로폰이나 전화를 설치하여 의사소통에 어려움이 없도록 지원하고 있지만, 다른 출입국관리사무소에서는 유리벽에 뚫린 구멍을 향해 소리를 질러야 하기 때문에 상대방의 대화를 알아듣기 힘든 경우도 있었다. 이런 경우 옆방에서도 같은 방식으로 면회를 하기 때문에 상대방 대화를 듣는데 더 큰 어려움이 발생하는데, 이런 어려움을 호소한 경우는 11.0%에 달했다.

<표 4-13> 면회와 관련한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (291)	남성 (230)	여성 (61)
유리벽 때문에 상대방 이야기 알아듣기 힘들다	57.0	56.5	59.0
면회시간 짧음	53.6	54.3	50.8
출입국관리국 직원이 있어서 하고 싶은 말하기 힘들다	13.1	13.9	9.8
옆에서 이야기하는 소리가 커서 상대방 이야기 알아듣기 힘들다	11.0	12.2	6.6
면회실이 어두워 상대방 잘 볼 수 없음	3.1	2.6	4.9

<표 4-14> 면회하러 온 사람이 못 하고 간 경우

(단위: %, 명)

(N)	전체 (459)	남성 (364)	여성 (95)
예	8.3	8.5	7.4
아니오	91.7	91.5	92.6
계	100.0	100.0	100.0

외부에서 면회를 하러 온 사람이 면회를 하지 못하고 되돌아 간 경우에 대해서는 8.3%가 그러한 사실이 있었다고 대답하였다(표 4-14). 법무부 자료에 따르면, 2004년 면회가 금지된 사례는 ○○외국인보호소에서 '평등노조 관련자 3명의 동조 단식 선동 등'의 사유로 인한 단 1차례 밖에 없었다고 한다. 사실이 그렇다고 보면, 면회를 하지 못하고 되돌아 간 이유 중 상당수는 면회시간을 잘 맞추지 못한 것으로 파악된다. 보호외국인 면회시간은 오전 9시 30분~11시 30분, 오후 1시 30분~4시 30분으로 두 차례 운영된다. 보호외국인들과 면회를 하고자 하는 사람들은 대부부분 같은 나라 출신 노동자들인데, 근무를 해야 하는 낮 시간을 자유롭게 사용할 수 없어서 저녁시간에 보호실을 찾아가 면회는 하지 못하고 가방이나 여권 등의 물건만 전달하는 경우가 종종 발생한다. 보호외국인들은 공휴일에도 면회를 허용해줄 것을 바라고 있다.

7. 서신왕래와 전화통화

1) 개정 법령의 서신왕래 및 전화통화의 제한 문제

개정된 출입국관리법은 제56조의6에서 면회와 동일하게 서신왕래와 전화통화를

사무소장 등의 허가사항으로 규정하고, 허가하여야 할 경우의 예외사유로서 면회와 동일하게 "보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전·건강·위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우"를 규정하여 서신왕래와 전화통화를 광범위하게 제한하고 있다.[53] 또한 외국인보호규칙에서는 문서와 서신의 경우 변호사와의 서신왕래 등의 예외를 제외하고는 소장은 보호외국인이 받은 모든 우편물을 "보호외국인이 보는 앞"이기만 하면 개봉할 수 있도록 규정하고 있다.[54]

서신 왕래나 전화 통화에 관한 개정된 외국인보호규칙에 대하여 법무부는 그 개정이유 등에서 "담당공무원의 열람 등을 제한하는 규정을 마련하여 보호외국인의 통신의 자유 등 기본적 인권을 보장함"이 그 규정의 취지임을 밝히고 있다. 그러나 구 외국인보호규칙에 의하여 사전검열이나 발송제한 등 아무런 제한 없이 허용되던 서신 왕래나 전화 통화를 별다른 근거나 뚜렷한 이유 제시 없이 개정된 출입국관리법에서 추상적으로 제한하고 이를 개정된 외국인보호규칙에서 구체화시켰음이 명백함에도, 이들 규정이 '기본적 인권을 보장'하기 위하여 규정되었다고 주장하는 것은 억지라고 판단된다. 이 개정은 그 동안 불법적으로 이루어져왔던 서신의 사전검열 등을 합리화시키는 방편이라는 측면뿐 아니라, 보호외국인을 '범죄인'으로 취급하고자 하는 강한 의지의 표명이라는 점에서 비판받아 마땅하다. 제한 없는 서신 왕래나 전화 통화가 법률에 규정되어야 하며, 보호시설의 안전과 질서유지의 문제는 별개의 문제로 다루어져야 한다. 또한, 보호외국인 대부분 언어장벽에서 오는 고충이 심각하고 매우 궁박한 처지에 놓여 있음을 고려할 때, 보호외국인이 위 통신수단과 관련한 비용을 부담할 능력이 되지 않는다면 국가가 적극 이를 부담하여야 할 것이다.[55]

---

53) 출입국관리법과는 달리 외국인보호규칙은 문서와 서신의 발송 및 전화통화 또는 전보에 대하여 '허가하여야 한다'는 규정만을 두고 있다. 외국인보호규칙 제35조 (문서와 서신의 송·수신) ③ 소장은 보호외국인이 문서와 서신을 발송하기를 원하는 때에는 이를 허가하여야 한다. 제36조 (전화와 전보) 소장은 보호외국인이 전화통화 또는 전보를 원하는 때에는 이를 허가하여야 한다.

54) 외국인보호규칙 제35조 (문서와 서신의 송, 수신) ⑤ 소장은 보호외국인이 받은 봉인된 우편물에 대하여 보호외국인이 보는 앞에서 개봉할 수 있고, 구 우편물에 흉기·도주용 물품·점화성 물질·마약 등 보호시설의 안전과 질서유지 또는 위생에 반하는 물품이 있는 때에는 이를 별도로 보관하여야 한다. 다만, 보호외국인의 국적국 영사·변호사 또는 국가인권위원회가 보낸 문서와 서신은 이를 열람할 수 없다.

55) 외국인보호규칙 제35조 (문서와 서신의 송·수신) ② 보호외국인이 발송하는 서신의 용지 및 우편요금은 자비부담으로 한다. 다만, 자비부담으로 할 수 없는 보호외국인에 대해서는 서신의 용지와 우표를 관급할 수 있다

2) 서신왕래의 실태

① 서신검열: 외국인보호규칙이 개정되기 이전부터 보호외국인의 서신이 불법적으로 검열되어 온 사실은 이번 실태조사를 통해 확인되었다 <표 4-15>에 따르면, 보호 중인 외국인 남성의 10.0%는 출입국관리공무원에 의해 서신이 검열된 경험이 있다고 밝혔다. 한 보호외국인은 자신이 수신하는 모든 편지의 봉투가 열려서 전달되는 것으로 보아 검열이 이루어지는 것으로 보인다고 증언하기도 하였다.

<표 4-15> 출입국관리공무원에 의한 편지 검열 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(482)	(379)	(103)
예	7.9	10.0	.0
아니오	92.1	90.0	100.0
계	100.0	100.0	100.0

특히 어떤 보호외국인은 출입국관리공무원으로부터 국가인권위원회로부터 받은 '열람금지 회신' 편지를 보여 달라는 강요를 당하기도 하였다고 증언하였다.

> ○○출입국관리사무소 직원들은 아주 화가 난 표정으로 뒤늦게 난민 신청을 할 수 있도록 해주었다. 2005년 6월 22일 직원들은 난민신청 서류를 작성하라고 서식을 제공하였고, 인터뷰도 했다. 그리고는 국가인권위에 보낸 편지(진정)를 취소하라고 하면서 "이 새끼야, 빨리 취소 안 해!"라고 협박했다. 뿐만 아니라 며칠 전에 국가인권위로부터 받은 '열람금지 회신' 편지를 담당(방장)이 가져다 주면서 자기 앞에서 뜯어 보여 달라고 요구했다. 나는 "이건 나한테 온 편지인데, 왜 보여줘야 해요? 싫어요."라고 했더니 "너 그러면 너희 나라에 돌려보낸다."라고 협박했다. 나중에는 윗사람까지 와서는 편지를 보여 달라고 강요했으나, 나는 끝까지 보여주지 않았다. 요즘은 직원들이 왜 이렇게 편지를 많이 쓰냐고 윽박지른다. 솔직히 무섭다. 그들이 나를 방글라데시로 돌려보내는 것이 가장 두렵다. 그렇게 협박을 너무 자주 한다(사례 #7, 방글라데시, 남성, 35세).

한편, <표 4-16>에 제시된, 출입국관리공무원 조사에서는 서신검열에 대하여 필요성을 느끼는 사람과 그렇지 않은 사람이 각각 51.4%와 48.6%로 비슷하게 나타났다.

<표 4-16> 보호시설 내 서신 검열에 대한 생각: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
필요	71	51.4
불필요	67	48.6
계	138	100.0

② 서신 작성과 집필: 보호시설 내에서 집필 자체가 불가능하여 서신 왕래가 아예 불가능한 경우도 있었다. 조사를 실시한 17개 보호시설 가운데 3개소에서 집필이 허용되지 않았으며, 집필용구를 지급하는 시설은 10개소에 지나지 않았다. ○○외국인보호소 등에서 서신작성이 허용되지 않았다는 증언이 있었으며, 본 조사 과정 중에서도 질문지 작성을 위해 제공된 필기구를 출입국관리공무원이 회수하는 것에 대해 보호외국인이 불만을 제기하는 장면이 목격되기도 하였다.

<표 4-17> 보호시설 내 집필 가능 여부: 시설조사

(단위: 개소, %)

항목	빈도	비율
집필 가능여부	14	82.4
집필용구 지급 여부*	10	71.4

주: * 집필이 가능한 14개 시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

3) 전화통화의 실태

전화기의 경우 거의 모든(94.1%) 보호시설에 공중전화기가 비치되어 있었으며, 전화기가 비치되지 않은 경우는 피보호 외국인 수가 적은 관계로 전화국에서 설치를 하지 않은 제주출입국 사무소가 유일하였다. 제주출입국관리국에서는 보호외국인에게 일반전화를 사용할 수 있도록 한다고 한다.

전화사용과 관련하여 일반 선불식 전화카드 외에 IC카드를 사용하는 전화기가 설치된 경우가 전체의 25%를 차지하고 있었다. IC카드 전화기가 설치된 인천공항출입국관리사무소 외국인보호실의 경우 구매 가능한 전화카드가 국제전화용 스크래치 카드(일련번호를 입력하면 공중전화 사용이 가능한 카드)밖에 없어 피보호 외국인들이 불만을 제기하기도 하였다.

<표 4-18> 보호시설 내 전화통화 관련 시설 현황: 시설조사

(단위: 개소, %)

항목		빈도	비율
공중전화 비치 여부		16	94.1
공중전화기 종류*	일반전화카드용	12	75.0
	IC카드용	4	25.0
공중전화 사용 시 허가 유무		10	62.5

주: * 공중전화기를 비치한 16개 시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

화성외국인보호소·청주외국인보호소 및 여수출입국관리사무소와 일부 출입국관리사무소의 경우 각 거실 내부 혹은 거실 내부에서 손이 닫는 위치에 전화기가 0.5~1대씩 설치되어 있어 취침시간 외에는 자유롭게 전화를 할 수 있다. 하지만 각 거실 당 15~30명의 인원이 수용되어 있음을 고려할 때 보호외국인이 실제 전화를 사용할 수 있는 시간은 극히 제한적이다. 또한 보호외국인들은 친구 및 동료 혹은 친지가 일을 마치는 시간 등 비슷한 시간대에 전화를 사용하기 때문에 전화를 사용하려면 한참을 기다려야 되는 경우가 많고, 비치된 공중전화가 고장이 잦다고 불만을 토로하기도 하였다.

한편, 인천공항·인천·수원·대전·김해 출입국관리사무소 등에는 공중전화기가 거실 외부에 설치되어 있었는데, 보호외국인들은 전화를 걸고자 할 때마다 일일이 출입국관리 공무원의 허락을 받아 사용해야 한다 보호외국인들은 인원이 충분치 않은 출입국관리 공무원에게 전화통화를 위해 거실의 문을 열어달라고 요청하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에, 전화사용에 어려움이 많다고 증언하였다. 특히 마산출입국관리사무소의 경우 전화 사용이 매우 어려운 것으로 조사되었다

<표 4-19> 서신왕래·전화통화 관련 불만

(단위: %, 명)

(N)	전체 (384)	남성 (304)	여성 (80)
공중전화기 수가 적어 오래 기다려야 함	58.3	56.3	66.3
전화통화 가능 시간 짧음	26.3	27.0	23.8
공중전화기 상태가 안 좋아 알아듣기 힘들다	23.2	25.0	16.3
편지 받기까지 시간 오래 걸림	5.7	6.3	3.8
출입국관리국 직원이 편지 보내지 말라고 함	3.9	3.6	5.0
기타	15.1	14.5	17.5

<표 4-19>에서 서신왕래·전화통화 관련 불만사항에 대한 설문조사 결과 공중전화기 수가 적어서 오래 기다려야 한다는 의견이 58.3%, 전화통화 가능 시간이 짧다는 의견이 26.3%, 공중전화기 상태가 좋지 않아 통화에 어려움이 있다는 의견이 23.2%로 나타났다. 뿐만 아니라 일부 보호외국인들은 그나마도 부족한 공중전화 시설이 고장이 잦아 사용하는 데 어려움이 많다고 호소하였다. 사례 #57은 그 중 하나다.

> 공중전화기나 정수기 등은 보호외국인에게 꼭 필요한 시설인데, 고장이 나도 바로 수리하는 사람을 불러주지도 않아 고치는 데 하루 이상 걸리고 그 불편함을 고스란히 감수하라는 식이다. 그래서 한국어를 좀 할 수 있는 내가 방 대표로 계속 고쳐줄 것을 요구하자, 욕을 해대며 그 시설물을 없애버리겠다며 위협하기도 했다. 공중전화기의 경우는 외부와의 유일한 소통수단이기 때문에 서로 쓰겠다고, 또는 고장에 대한 책임을 묻거나 수리할 때 전화기에 빨려 들어간 카드를 서로 차지하겠다고 몸싸움을 벌이는 경우도 적지 않다. 그러니 제발 고장나지 않은 공중전화기를 추가로 신청해 주었으면 좋겠고, 고장이 나면 신속히 수리해주기를 바란다(사례 #57, 중국동포, 남성, 57세).

또한, 출입국관리공무원의 제지에 의해 전화통화를 할 수 없었던 경험이 있었냐는 질문에 대해서는 응답 보호외국인의 18.9%가 그렇다고 대답하였다(표 4-20).

<표 4-20> 출입국관리공무원의 제지로 전화통화 못 한 경험

(단위: %, 명)

(N)	전체 (588)	남성 (464)	여성 (124)
예	18.9	18.8	19.4
아니오	81.1	81.3	80.6
계	100.0	100.0	100.0

한편, 일부 외국인보호실에서는 보호외국인이 소지한 휴대전화를 사용할 수 있도록 허가하는 경우도 있었는데, 보호외국인의 반응이 아주 긍정적이었다.

8. 청원 및 진정, 고충상담, 난민신청

1) 청원의 내용 및 형식의 제한의 문제

외국인보호규칙은 법무부장관과 보호소장에 대한 청원을 규정하고 있다[56] 구 외국인보호규칙은 행형법에서 규정하고 있는 청원 내용 비밀보장에 관한 규정이

없었으나,[57] 법무부장관에 대한 청원서는 개봉할 수 없다는 조항을 신설하였다.[58] 그러나 공동청원의 금지, 자필작성의 원칙(외국인보호규칙 제29조 제3항) 등의 제한으로 보호규칙 자체에서 청원의 내용과 형식을 제한하고 있다.[59] 더구나, 외국인보호규칙시행세칙에서는 '보호소 안'에서의 '자신에 대한' 부당한 처우에 한정하고 '다른 외국인에 대한 사항', '막연한 희망사항', '감정적인 의견' 등에 대한 청원을 금지함으로써(동 시행세칙 제38조, 제39조) 추상적인 사유로 청원을 과도하게 제한하고 있다.

2) 청원권 실현을 위한 권리고지 및 감시, 감독 제도의 필요성

피구금자 보호원칙 원칙 33은 억류된 자(보호외국인)와 그 변호사는 "억류시설을 관리하는 책임 있는 당국 및 그 상급기관과 필요한 경우에는 심사 및 구제권한을 갖는 적절한 기관"에 대하여 처우, 특히 고문과 기타 가혹하고 비인간적인 혹은 굴욕적인 처우에 관한 시정요구 또는 불복신청을 할 수 있는 권리가 있음을 규정하고, 이러한 처우상의 문제에 관하여 지식을 갖는 자는 누구라도 이러한 권리를 행사할 수 있고, 신청인이 원하는 경우에는 비밀이 지켜지도록 해야 한다고 규정하고 있다.[60] 한편, 행형법령은 미비하나마 법무부장관 또는 소속공무원의 순

56) 외국인보호규칙 제29조 (청원) ① 보호외국인은 보호시설에서 받는 처우와 관련하여 법무부장관 또는 소장에게 청원할 수 있다. 다만, 보호시설의 질서유지를 위하여 공동청원은 인정되지 아니한다. ② 청원은 법무부장관이 정하는 청원서에 의하여야 한다. 다만, 소장에게 청원하는 때에는 구두로 할 수 있다.

57) 행형법 제6조 (청원) ① 수용자는 그 처우에 대하여 불복이 있을 때에는 법무부장관 또는 순회점검공무원에게 청원할 수 있다. ② 법무부장관에게 청원하고자 하는 수용자는 청원서를 작성하여 봉한 후 당해 소장에게 제출하여야 한다. ③ 소장은 청원서를 개봉하여서는 아니 되며 지체 없이 이를 법무부장관에게 송부하여야 한다. ④ 순회점검공무원에 대한 청원은 서면 또는 구술로써 할 수 있다. 순회점검공무원이 구술에 의한 청원을 청취하는 때에는 교도관을 참여시키지 못한다. 행형법시행령 제9조 (소장과의 면담) ① 수용자는 처우 및 일신상의 사정에 관하여 소장에게 면담을 신청할 수 있다.② 소장에 제1항의 규정에 의한 면담을 신청한 자가 있을 때에는 그 성명을 면담부에 기재한 후 순서에 따라 면담을 하여야 하며 당해 수용자에게 표시한 의견의 요지를 면담부에 기재하여야한다.

58) 외국인보호규칙 제29조 (청원) ④ 소장은 법무부장관에 대한 청원서는 개봉하여서는 아니 되며, 이를 지체 없이 법무부장관에게 송부하여야 한다.

59) 국가인권위원회는 2005년 '외국인보호규칙 전부 개정령(안)에 대한 의견'에서 공동청원에 대한 금지규정은 삭제되어야 한다고 지적하였다.

60) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제36조 ① 모든 피구금자에게는 평일에 소장 또는 그를 대리할 권한을 가진 직원에게 청원 또는 불복신청을 할 기회가 주어져야 한다. ②

회점검, 판사와 검사의 수시 시찰 및 학술연구 등을 목적으로 한 일반인의 참관 등을 규정(동법 제5조)하여 다양한 형태의 감독과 감시가 지속적으로 이루어질 수 있도록 하고 있는데, 외국인보호소에 대해서는 그와 같은 제도적 장치가 거의 마련되어 있지 아니하다.[61] 따라서, 다양한 감시·감독이 가능한 제도적 장치들을 마련함과 더불어, 청원권이 실질적인 권리로서 적용하기 위해서는 이러한 권리의 존재와 행사방법 등에 대하여 보호외국인들에게 그들이 이해할 수 있는 언어로 고지하여야 함을 명확히 규정할 필요가 있다.

외국인 보호가 강제퇴거 대상자 여부의 조사 또는 강제퇴거의 집행을 위한 신병의 확보라고 했을 때, 그 단속과 보호에 대한 이의를 제기할 수 있는 절차가 실질적으로 보장되어야 한다. 이는 법규상 그러한 절차를 규정하는 것만으로는 부족하고, 그러한 절차를 보호외국인이 제대로 알고 이해하고 있어야 한다. 또한 신체의 자유에 대한 필요최소한의 제한만이 강제되고 있는지에 대해서도 문제 제기할 수 있는 실질적인 여건이 확보되어야 한다. 보호소장, 법무부장관, 그리고 국가인권위원회에 대한 청원과 진정 절차가 보호외국인들이 이해할 수 있는 방식으로 구체적으로 고지되어야 할 것이며,[62] 이러한 청원 등이 있었을 때에는 예외 없이 그 상대방에게 전달되고 그 결과가 신속하게 통지될 수 있는 절차규정을 갖추어야 할 것이다.

3) 청원 및 진정 관련 실태

<표 4-21>에 따르면, 실제로 청원 혹은 진정을 직접 해 본 경험이 있는 보호외국인은 응답자의 8.9%에 지나지 않은 것으로 밝혀졌다.

피구금자는 자신에 대한 조사 중에 조사관에게 청원 또는 불복신청을 할 수 있어야 한다. 피구금자에게는 소장 또는 기타 직원의 참여 없이 담당조사관 또는 다른 조사관에게 말할 기회가 주어져야 한다. ③ 모든 피구금자는 내용의 검열을 받지 않고 적합한 형식에 맞추어 허가된 경로에 따라 중앙교정당국, 사법관청 또는 기타 관청에 청원하거나 불복 신청하도록 허용되어야 한다. ④ 모든 요구 또는 불복은 그것이 명백하게 사소한 것이거나 근거 없는 것이 아닌 한 즉시 처리되고 지체 없이 회답되어야 한다.

61) 외국인보호규칙 제52조(참관 및 촬영) ① 소장은 보호시설의 안전과 질서유지에 반하는 경우를 제외하고는 외부인에게 보호시설을 참관하도록 허가할 수 있다. 다만, 보호외국인이 보호된 방의 참관은 공익을 위하여 부득이한 사유가 있는 때에 한한다.

62) E/CN.4/2003/85 30 December 2002, sectIII B. 53. (d).

<표 4-21> 청원·진정 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(542)	(434)	(108)
예	8.9	9.2	7.4
아니오	91.1	90.8	92.6
계	100.0	100.0	100.0

이러한 사실은 여러 가지 방법으로 설명할 수 있겠지만, 그 가운데 중요한 이유 중의 하나는 청원·진정의 권리나 방법 등에 대한 고지 및 안내가 부족했기 때문이다. 조사 대상 17개 외국인보호실·외국인보호소 중 11개 시설에 진정 방법에 대한 안내문이 비치되어 있었으며, 8개 시설에 진정함이 비치되어 있었다. 진정방법이 고지된 보호시설의 경우에도 일부 시설에서는 안내문이 복도나 외부출입문 등에 설치된 관계로, 대부분의 보호외국인들이 내용을 확인할 수 없어 실제 게시 효과가 미미한 경우도 발견되었다. 진정함의 경우에도 거실 외부에 설치되었거나 여러 개의 거실 중 하나에만 설치되어 있는 경우 등이 있어 효용이 떨어지는 경우 역시 존재하였다.

진정 방법 안내의 경우 안내문이 설치된 대부분의 보호시설에서 한국어·영문·중문으로 병기된 자료가 비치되어 있었으며, 부산출입국관리사무소 보호실의 경우 러시아어도 함께 표시되어 있었다. 또한, 진정방법과 더불어 각국 대사관 전화번호가 대부분의 보호시설에 게시되어 있었다.

<표 4-22> 보호시설 내 진정 관련 시설 현황: 시설조사

(단위: %, 개소)

항목		빈도	비율
진정방법 안내문 비치 여부		11	78.6
진정함 비치여부		8	47.1
진정대상자*	국가인권위원회	5	62.5
	출입국관리국장	3	37.5

주: * 진정함을 비치한 8개 시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

○○외국인보호소에 수용 중인 한 보호외국인은 방문조사가 있기 이틀 전에 아무런 설명도 없이 갑작스레 진정함이 설치되었으며, 질문지 조사에 응답하면서 비로소 그것이 어떤 용도로 쓰이는 것인지 알게 되었다고 증언하였다. 이 외국인은

그 전날 그 용도가 무엇인지를 묻는 질문을 쓴 종이를 진정함에 넣었었다고 밝히기도 했다.

<표 4-23>에 제시된 것처럼, 청원 및 진정을 할 수 있는 권리를 고지 받은 적이 있느냐는 질문에 대해서 보호외국인의 84.5%가 그렇지 않다고 대답하였다. 그들 중 일부는 출입국관리공무원으로부터 그러한 내용을 구두로 고지 받은 적이 없으며, 게시된 진정방법 안내문의 언어도 잘 이해하지 못했다고 증언하였다. 그 내용에 대한 통역을 통한 설명을 받았다고 증언하는 외국인은 찾을 수 없었다.

<표 4-23> 인권침해 당했을 경우 청원·진정 할 수 있다고 알려줬는지 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(573)	(459)	(114)
예	15.5	17.6	7.0
아니오	84.5	82.4	93.0
계	100.0	100.0	100.0

한편, 본 조사에서는 보호외국인이 국가인권위원회에 진정한 사건에 대해 강제로 취하하라고 강요하는 등 심각한 불법행위를 저지른 출입국관리공무원이 있었다는 증언이 수집되었다.

> 국가인권위원회에 편지를 써서 보낼 수 있다는 사실을 알게 되고는 네 차례 편지를 보냈다. 한 번은 임금체불에 관한 것이었고, 세 번은 난민신청을 할 수 있게 해 달라는 것이었다. ○○출입국관리사무소 직원들은 아주 화가 난 표정으로 뒤늦게 난민신청을 할 수 있게 해줬다. 6월 22일 직원들은 난민신청 서류를 작성하라고 주고, 인터뷰도 했다. 그리고는 국가인권위에 보낸 편지(진정)를 취소하라고 하면서 "이 새끼야, 빨리 취소 안 해!"라고 협박했다(사례 #7, 방글라데시, 남성, 35세).

4) 고충상담의 필요성

한편, 개정된 외국인보호규칙에서는 고충접수 및 처리절차를 신설하여 소장은 소속공무원 중 고충상담관을 지정하여 '청원대상이 아닌' 보호외국인의 고충사항에 대하여 외국인고충상담절차에 따라 처리할 수 있도록 규정하고 있다.[63] 뿐만

63) 외국인보호규칙 제30조 (고충상담) ① 소장은 제29조제1항에서 규정하고 있는 청원 사유가 아닌 보호외국인의 고충사항에 대해서는 법무부장관이 정하는 외국인고충상담에

아니라 법무부는 수용기간을 단축시키고, 강제퇴거 시 자비출국을 유도하기 위해 체불임금 등의 문제 해결에 적극적인 편이다.

대부분의 보호외국인이 임금·퇴직금·전세금 등 출국 전에 해결해야 할 여러 가지 문제들을 갖고 있으며, 그러한 문제들을 해결하지 못해 장기간 수용되는 경우들이 많은 사실로 보아 이러한 신설규정은 환영할 만하다.

<표 4-24>에 제시된 바와 같이, 보호외국인이 법률문제·인권침해문제 등에 처했을 때 상담을 요청할 수 있는 대상으로 출입국관리공무원을 가장 많이(15.4%) 꼽았다는 사실은 특히 시사하는 바가 크다. 보호시설 외부에도 자신을 도와줄 사람이 많지 않은 경우에 가장 가까이 있는 공무원에게 도움을 요청하기 쉽기 때문일 것이다. 하지만 여성 보호외국인의 경우 상당히 다른 양상을 보이는데(출입국관리공무원 6.9%, 자국 출신 합법체류자 19.8%, 대사관 직원 17.8% 등), 이는 여성 출입국관리공무원 수가 많지 않은 것이 이유가 될 수도 있겠다.

<표 4-24> 법률문제·인권침해문제 관련 상담자

(단위: %, 명)

(N)	전체 (487)	남성 (386)	여성 (101)
아무도 없다	35.1	35.2	34.7
출입국관리공무원	15.4	17.6	6.9
다른 공무원	13.6	15.3	6.9
합법 체류 중인 같은 나라 출신 이주노동자	13.1	11.4	19.8
한국 주재 본국 대사관 직원	11.3	9.6	17.8
종교인	11.3	10.6	13.9
보호시설 내 외국인 수용자	7.6	7.5	7.9
변호사	6.8	6.5	7.9
이주노동자 지원단체 관계자	4.9	4.7	5.9
국제기구 직원	3.9	5.7	4.0
기타	5.3	4.1	3.0

한편, 보호외국인들이 여전히 출입국관리공무원으로부터 제대로 도움을 받지 못하거나, 공무원들의 위압적이거나 모욕적인 태도로 고통받은 사례도 발견되었다.

임금이나 기타 요구사항들에 대해서는 "너희가 스스로 알아서 해!"라고 하며

관한 구체적 사항과 절차에 따라 처리할 수 있다. ② 소장은 제1항의 규정에 의한 업무를 수행하기 위하여 소속공무원 중에서 고충상담관을 지정하여야 한다.

> 너무 소극적이다. 우리들이 할 수 없거나 어려워서 부탁하면 여력이 없다고 한다. 그래서 해결해야 할 문제 (임금, 퇴직금, 전세금, 물건 등) 들을 해결하지 못하고 돌아가는 사람들이 거의 대부분이다. 출입국 직원에게 괴롭힘을 당한 적은 없지만 자주 신경질적인 반응을 보인다. 마치 우리가 큰 죄를 지은 양 대하는 것이 때로는 아주 기분이 나쁘다. 아마 이것은 수용되어있는 인원에 비해 공무원 수가 너무 적어서 그런 것 같아 보인다(사례 #34, 중국동포, 남성, 50세).

5) 구금 중 난민신청

한편 구금 중 난민지위를 신청하는 경우에 난민신청 접수 자체를 거부당하거나 신청을 하지 말라고 강요당하는 경우가 발견되었다.

> 2005년 4월 28일 비자가 아직 끝나지도 않았는데, 공장에서 일하던 중 나는 ○○출입국관리사무소로 잡혀갔다. 아무런 이유도 설명 받지 못했다. ○○출입국관리사무소에 잡혀가자마자, 나는 너무 위험하고, 죽을 수도 있기 때문에, 방글라데시로는 절대로 돌아갈 수 없다고 말했고, '난민신청'을 하겠다고 말했다. 그러자 출입국관리사무소 직원들은 "웃기지 마라. 집에 돌아가."라고 말하면서 신청을 안 받아 줬다. 나는 바깥으로 편지를 써서 내 사연을 호소하고 싶었지만, ○○출입국관리사무소에서는 볼펜과 종이를 전혀 사용할 수 없었다. 난민신청서를 작성하게 해 달라고 말을 하면 시끄럽다고 하면서 직원들이 때렸다. 그래서 더 이상 이야기할 수 없었다. 5월 2일 ○○외국인보호소로 옮겨졌다. 거기서도 난민신청을 하고 싶다고 호소하였으나, 마찬가지로 난민신청을 받아 주지 않았다. ○○외국인보호소에서는 외부로 편지를 전혀 쓸 수가 없었다. 5월 26일 ○○출입국관리사무소로 옮겨졌다. 왜 이리로 옮겨졌는지는 나도 잘 모르겠다. 여기서도 난민신청을 하게 해 달라고 했으나 완전히 무시만 당했다. 다행히 같은 방에 있던 ○○○○라는 미국인이 많이 도와줬다. ○○○○가 나를 대신해서 국가인권위원회와 법무부에 전화를 했고, 난민신청을 할 수 있도록 서류를 보내 달라고 했다. 국가인권위원회에 편지를 써서 보낼 수 있다는 사실을 알게 되고는 네 차례 편지를 보냈다. 한 번은 임금체불에 관한 것이었고, 세 번은 난민신청을 할 수 있게 해 달라는 것이었다. ○○출입국관리사무소 직원들은 아주 화가 난 표정으로 뒤늦게 난민신청을 할 수 있게 해줬다. 6월 22일 직원들은 난민신청 서류를 작성하라고 주었고, 인터뷰도 했다(사례 #7, 방글라데시, 남성, 35세).

이 사례는 명백한 난민신청접수 거부 사례로 보아야 한다. 뿐만 아니라 난민신청 절차과정에서 지켜져야 할 국제적 기준들이 구금된 상황에서 무시되는 경우도 발생하였다.

> 나는 2003년 코트디부아르에서 전쟁을 피해 한국으로 도망 왔다. 그러다가 출입국 공무원에게 잡히게 되었다. 여기 와서 누가 난민 신청이라는 것을 하라고 해서 출입국직원에게 신청해 달라고 했다. [……] 출입국관리사무소 직원과 말

> 이 통하지 않아 내가 왜 코트디부아르로 돌아갈 수 없는지 설명을 해도 소용이 없었다. [난민인정신청 접수증을 보여주며] 이 종이를 받았는데, 뭔지도 모르겠고, 나는 언제까지 여기 갇혀 있어야 할 지도 모르겠다. 프랑스어를 말할 줄 아는 사람이 아무도 없어 너무 괴롭다(사례 #70, 코트디부아르, 남성, 30세).

출입국관리법시행령은 비호희망자가 난민 지위를 신청하였을 경우 면접 및 사실조사를 실시하도록 규정하고 있다.[64] 또한 UNHCR 집행위원회가 1977년에 채택한 난민의 국제적 보호에 관한 집행위원회 결정 제8호(XXVIII)에서는 난민지위 신청인이 통역관의 조력을 받도록 규정하고 있다.[65] 위의 사례는 이러한 국내법과 국제적 기준을 위반한 경우라고 보아야 한다.

9. 시설 및 위생

외국인보호시설의 시설과 위생은 법무시설규칙 및 외국인보호규칙에 따라 규정된다. 또한 이러한 규칙을 입법하거나 집행하는 데 고려되어야 할 국제적 기준으로는 UN 피구금자 처우 최저기준규칙을 들 수 있다.

1) 시설의 실태와 문제점

UN 피구금자 처우 최저기준규칙에서는 보호외국인이 생활하는 거실과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다. 이 같은 국제적 기준들은 현행 법령 및 법 집행에서 적극적으로 반영될 필요가 있다.

> 10. 수용자를 위해 마련된 모든 설비, 특히 수면 시설은 기후상태와 특히 공기의 양, 최소 공간, 조명, 난방 및 환기의 조건을 고려함으로써 건강유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다.
> 11. 수용자가 기거하거나 작업을 하여야 하는 모든 장소에서는 다음 조건을 충족하여야 한다.

---

64) 출입국관리법시행령 제88조의 2 (난민의 인정) ③ 사무소장·출장소장 또는 보호소장은 제1항의 규정에 의한 신청서를 제출 받은 때에는 난민신청자에 대하여 면접을 실시하고 신청내용에 대한 사실조사를 한 후 그 결과를 첨부하여 법무부장관에게 송부하여야 한다.

65) 난민의 국제적 보호에 관한 집행위원회 결정 제8호(XXVIII) 난민지위의 인정 제(e)조 제(iv)항 신청인은, 관계기관에 자신의 사안을 제출하기 위하여, 유능한 통역관의 조력을 받을 것을 포함한 필요한 편의를 부여받아야 한다. 신청인은, UNHCR의 대표와 접촉할 수 있는 기회를 부여받고, 그러한 접촉의 기회가 있음을 적절히 통지 받아야 한다.

(a) 창문은 수용자가 자연광선으로 독서하거나 작업을 할 수 있을 정도로 넓어야 하며, 인공적인 환기시설의 유무와 관계없이 신선한 공기가 유입될 수 있도록 설치되어야 한다.
(b) 인위적인 조명은 수용자가 시력을 해치지 않고 독서하거나 작업할 수 있도록 충분히 제공되어야 한다.

그러나 본 조사 결과 보호외국인의 실제 상태는 이 기준에 훨씬 못 미치는 열악한 것으로 드러났다.

① 거실의 채광 및 통기: 외국인보호소의 경우 각 거실은 식탁과 텔레비전, 공중전화 등이 비치되어 있고, 시멘트 바닥으로 되어 있는 취식 및 휴게공간, 개인 사물함과 침구 등이 비치되어 있고, 온돌 바닥으로 되어 있는 생활 및 취침공간, 그리고 화장실 및 샤워실 공간으로 나누어져 있다. 생활 및 취침공간은 투명 유리 혹은 투명 아크릴 판으로 나머지 두 공간과 분리되어 있다. 채광정도는 자연채광도 일부 가능하지만 하루종일 실내등을 켜야 하는 정도의 밝기이다. 외부와의 통기시설은 화장실 및 샤워실 공간에 환풍기가 있고, 거실 바깥 복도의 창문을 통해서 가능한 경우도 있다.

반면, 출입국관리사무소 보호실은 취식 및 휴게공간이 없으며 생활 및 취침공간과 화장실 및 샤워실 공간 사이에 높이 1미터 정도의 낮은 차폐시설만 되어 있어 거실 내에 샤워 시 물이 튀거나 화장실 악취가 나기도 하였다. 대부분의 보호실은 사무공간을 보호실로 개조한 것이었다. 자연채광은 높이 10센티미터 넓이 1미터 정도의 아크릴 판으로 막힌 창을 통해 일부 가능하기도 하였지만, 거실에 아예 지하실이나 창문이 없는 곳에 있는 경우도 많았다.

○○출입국관리사무소에는 외부로 통하는 창문이 전혀 없으며 환기장치도 잘 작동하지 않아 화장실 악취가 거실로 그대로 통하고 있어 연구자들이 심층면접을 하는 동안 고통을 겪어야 했다. ○○출입국관리사무소와 ○○출장소는 보호실이 지하에 있어서 채광이나 환기가 거의 안 된다. ○○출입국관리사무소, ○○출입국관리사무소, ○○출입국관리사무소 등 대부분의 보호실은 외부로 통하는 창문이 모두 막혀있었다. 한편, ○○출입국관리사무소, ○○출입국관리사무소 등은 보호실 복도와 거실 사이에 쇠창살만으로 막아 그나마 공기가 소통되도록 하고 있었으나, ○○출입국관리사무소의 경우 아크릴 창문으로 막아 놓아 공기가 거의 소통되지 않았다. <표 4-25>에 제시된 것처럼, 보호외국인 조사에서도 수용된 거실에 대한 불만사항 중 가장 높게 나타난 것이 실내의 '공기가 너무 나쁘다'는 것이었다(50.5%).

<표 4-25> 수용된 방에 대한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (497)	남성 (408)	여성 (89)
공기가 너무 나쁘다	50.5	49.0	57.3
너무 춥거나 덥다	30.8	32.1	24.7
너무 비좁다	26.6	28.9	15.7
너무 어둡다	3.8	3.7	4.5
기타	19.9	18.6	25.8

이 같은 불만은 심층면접을 통해서 다수의 보호외국인으로부터 들을 수 있었다.

> 이곳 보호실은 환기시설이 부족하고 화장실이 방과 연결되어 있어서 한 사람이 화장실에 가면 방에 냄새가 가득 찬다. 냄새가 많이 나서 너무 괴롭다(사례 #50, 베트남, 남성, 22세).

> 출입국관리사무소 외국인보호실의 시설은 너무나 열악하다. 화장실은 냄새나고, 더럽고 화장실에 한번 갈 때마다 코 막고, 입 막고, 토할 것 같아 미치겠다(사례 #17, 중국동포, 여성, 47세).

> 좁은 방에 화장실 냄새, 사람들 땀 냄새가 섞여 견딜 수 없는 상황이지만, ○○외국인보호소는 소독도 안하고 냄새를 제거하는 약도 전혀 사용하지 않는다(사례 #71, 방글라데시, 남성, 30세).

② 거실내 온도와 습도: 조사 기간은 무더위가 기승을 부리던 7~8월이었는데, 조사기간 중에는 거의 모든 보호실에 에어컨이 설치 및 가동되고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 ○○외국인보호소의 한 보호외국인은 "당신들이 조사를 하러 와서 이렇게 하루종일 에어컨을 켜는 것 같다. 평소에는 낮에 한시간, 밤에 한시간 정도 밖에 켜주지 않는다."라고 증언하였다. 실제로 방문조사중 다수의 남성 보호외국인들은 웃옷을 아예 벗고 있고, 바지도 허벅지까지 걷어서 입고 있는 경우가 많았다. 뿐만 아니라, 환기가 제대로 되지 않고, 보호외국인 대부분이 속옷·수건 등의 빨래를 실내에 널고 있어, 거실 대부분이 습도가 높은 편이었다. 그로 인해 피부질환 등에 시달렸다고 증언하는 보호외국인도 발견하였다.

> 보호시설은 그런 대로 괜찮습니다. 지금은 사람이 두 명밖에 없으니까요. 그런데 사람이 많으면 너무 더워요. 환기도 안 되고 습기도 차서 자고 나면 몸이 간지러울 지경이었습니다. 전에 젊은 베트남 사람은 등에 알레르기가 생겼다니까요. 한 며칠 그러다가 도저히 안되겠다 싶어 보일러 틀어달라고 했습니다(사

례 #8, 중국동포, 여성, 46세).

③ 거실 내 시설물: 거실내의 각종 시설물에 관해서는 <표 4-26>에 제시된 것처럼 거의 모든 보호실에 TV・에어컨 등의 시설이 갖추어진 것으로 나타났다. 조사대상 보호시설 중 ○○출입국관리사무소에서는 TV 1대가 보호실 바깥 복도에 설치되어 있었는데, 1호실에서는 TV시청이 불가능한 것으로 조사되어 보호외국인간 형평성의 문제가 제기될 가능성이 있었다.

TV・에어컨과는 달리 보호시설 내 식탁, 사물함, 침구보관용 선반 등의 시설은 상대적으로 갖춰지지 않은 경우가 많은 것으로 나타났다. 특히 식탁의 경우 3분의 2 이상의 시설에서 설치가 되어있지 않아, 보호외국인들이 식사나 집필 등을 할 때 보호시설 바닥에서 해결해야 하는 불편이 있는 것으로 파악되었다.

<표 4-26> 외국인 보호시설 내 시설물 현황: 시설조사

(단위: %, 개소)

항목		혼거실(17개소)		독거실(7개소)	
TV		17	100.0	3	42.9
에어컨		15	88.2	6	85.7
식탁		5	29.4	1	14.3
사물함		9	52.9	0	0.0
침구 보관용 선반		8	47.1	0	0.0
창문		15	88.2	5	71.4
화장실		17	100.0	6	85.7
화장실 출입문	전체	9	52.9	2	28.6
	일부	6	35.3	4	57.1
	없음	2	11.8	1	14.4

화장실 등의 시설은 모두 갖춰져 있었으나, 일부 독거실의 경우 화장실이 없는 경우가 있었다. 본 조사를 통해서 객관적 지표로 작성하는 것은 쉽지 않았으나 화장실 위생상태와 관련하여 불만이 많이 제기되었다. 특히, 보호시설내 화장실 출입구의 경우 전체적으로 차단이 되는 출입문이 있는 경우와 일부분만 닫히는 부분출입문, 문이 없이 일부분이 벽 등으로 가려진 경우, 독거실 중 일부에서 출입문이 없는 경우 등 다양한 형태가 혼재하여 단일한 기준이 없는 것을 확인할 수 있었다.

또한 TV, 에어컨, 온수 등의 통제권을 누가 가지고 있는가 하는 점 역시 보호시설마다 차이가 있다. <표 4-27>에 의하면, TV의 경우는 상대적으로 보호외국인에

게 통제권이 있는 경우가 월등히 많지만(88.2%), 에어컨은 대부분 직원이 조작하도록 되어 있었다(70.6%).

TV시청과 관련한 불편사항과 관련하여 일부 보호시설의 경우 한국어 방송만 시청이 가능하거나 수신상태가 열악하여 제대로 된 방송청취가 어렵다는 불평을 하는 보호외국인들이 있었고, 에어컨의 경우 대부분 직원이 조작하도록 되어 있어 일부 보호외국인들은 더운 여름에도 거의 에어컨을 가동하지 않는다는 불평을 하기도 했다.

<표 4-27> 보호시설 내 비치물품 통제권: 시설조사

(단위: 개소, %)

항목		혼거실(17개소)		독거실(7개소)	
TV		17	100.0	3	42.9
에어컨		15	88.2	6	85.7
TV 통제	직원	2	11.8	2	66.7
	보호외국인	15	88.2	1	33.3
에어컨 통제	직원	12	70.6	6	100.0
	보호외국인	3	29.4	0	0.0

2) 의복 및 침구의 실태

의류 및 침구의 대여에 관한 규정은 외국인보호규칙과[66] 보호외국인의 의류 및 침구의 제식 등에 관한 규칙에 따라 이루어진다. 규칙에서는 대여할 수 있는 의복 및 침구의 종류 및 시기에 대하여 일반적으로 규정하고 있다.[67] 한편 UN 피구금자

66) 제14조 (침구 대여) 소장은 보호외국인에게 이불, 담요 또는 매트리스, 베개를 대여하여 그 보호기간 동안 사용할 수 있게 하여야 한다. 제15조 (의류 및 물품 대여) ① 소장은 보호외국인에게 다음 각 호의 물품을 대여하여 사용하게 할 수 있다. 1. 보호외국인 제복.

67) 보호외국인의의류및침구의제식등에관한규칙 제2조 (의류 등의 종류 및 제식) ① 보호외국인에게 대여할 의류 및 침구의 종류는 다음 각호와 같다. 1. 실내복: 남·여의 구분에 따른 겨울옷과 여름옷. 2. 특수복: 환자복. 3. 침구: 이불·담요·베개·매트리스. 4. 신발: 고무신·운동화·슬리퍼. ② 제1항의 규정에 의한 실내복·특수복·침구 및 신발의 제식은 각각 별표 1 내지 별표 4와 같다. 제3조 (의류의 착용구분 및 착용시기) ① 보호외국인은 다음 각호의 구분에 따라 겨울옷 또는 여름옷을 착용한다. 다만, 특수복은 그러하지 아니하다. 1. 겨울옷: 10월 1일부터 다음해 5월 31일까지. 2. 여름옷: 6월 1일부터 같은 해 9월 30일까지. ②외국인보호소장은 기후, 외국인의 신체조건 기타 사유로 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 그 착용시기를 조정할 수 있다. 제4조 (침구의 사용구분 및 사용시기) 보호외국인의 침구의 계절에 따른 사용구분 및 사용시기는 별표5와 같다. 이 경우 그 사용시기의 조정에 관하여는 제3조제2항의 규정을 준용한다.

처우 최저기준규칙에서는 보호외국인의 의복 및 침구와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

> 17. (1) 자신의 의복을 갖추어 입을 수 없는 모든 수용자들은 날씨에 맞고 건강을 유지할 수 있는 의복을 지급 받아야 하고, 이러한 의복은 어떠한 경우에도 모욕적이거나 굴욕적인 느낌을 주지 않도록 해야 한다.
> (2) 모든 의복은 깨끗하며 양호한 상태로 보존되어야 한다. 내의는 위생관리에 필요한 만큼 자주 교체되고 세탁하도록 한다.
> (3) 예외적인 상황에서 수용자가 승인을 받고 교도시설 외부로 나갈 때에는 항상 자신의 의복이나 기타 평범한 옷을 입을 수 있도록 한다.
> 19. 모든 수용자에게는 지방 또는 국가적 기준에 따라 개별 침대와 충분한 전용침구를 지급하여야 하며, 침구는 지급될 때 청결하여야 하고, 항상 잘 정돈되어야 하며, 또한 그 청결을 유지할 수 있도록 충분히 자주 교환되어야 한다.

외국인보호규칙에서도 소장이 보호외국인의 위생에 힘써야 할 것을 규정하고 있으나,[68] '예산의 범위 내에서' 청소 및 소독을 실시할 것으로 제한하고 있다. 그 결과 이번 실태조사에서는 의복 및 침구와 관련한 위생상태의 문제가 심각한 것으로 발견되었다.

① 여벌 의복 지급의 필요성: 출입국관리사무소 외국인보호실에 수용 중인 보호외국인은 법무부에서 대여한 보호외국인 제복을 입고 있는 경우가 있었으나, 그렇지 않고 입소 시 입고 있던 옷을 그대로 입고 있는 경우도 있었다. 그러나 외국인보호소에 수용 중인 보호외국인은 예외 없이 제복을 착용하고 있었다

그러나 외국인보호실과 외국인보호소 구분 없이 보호외국인은 단 한 벌만의 제복을 대여하고 있고, 갈아입을 일정한 기간이 지나도 새로운 보호복으로 교체해 주지는 않고 있다. 옷은 보호소에 수감되어서부터 출국할 때까지 입어야 하며, 그 기간 동안 세탁은 거실 내에서 각자 알아서 해결해야 한다. 보호복을 세탁하는 동안 갈아입을 여분의 보호복 역시 지급되지 않는다. 더운 여름에는 땀을 많이 흘려서 옷에서 냄새가 나는데도 세탁 후 갈아입을 옷이 없어서 옷을 세탁하지 못하고 참고 지내기도 한다. 특히 여성들의 경우 옷에 대한 불편함이 더욱 심하다. 여성들 대부분 늦은 밤에 옷을 세탁한 후 보호실 빨래 걸이에 옷을 말리고 담요로 몸

68) 외국인보호규칙 제19조 (위생) ① 소장은 항상 보호외국인의 위생에 힘써야 하며, 보호시설의 시설·물품, 그밖에 생활환경을 깨끗이 유지하도록 하여야 한다. ② 소장은 예산의 범위 내에서 보호시설에 대하여 청소 및 소독을 실시하고, 식기 및 침구 등이 항상 청결하게 유지되도록 하여야 한다.

을 가린다고 증언하였는데, 여름철의 경우 몸을 감싼 담요가 덥지만 옷이 없기 때문에 하는 수 없어 참고 지낸다고 한다. 아침이 되어 옷이 다 마르지 않더라도 젖은 옷을 입을 수밖에 없는데 장마철이나 비가 많이 오는 날에는 잘 마르지 않은 옷에서 냄새가 나서 괴롭다며 보호외국인 면접대상자 모두가 갈아입을 여분의 옷을 제공해 줄 것을 강력하게 요구하고 하였다. 다음은 그 증언들의 일부이다.

> 지금 내가 입고 있는 외국인보호소 제복에서는 썩은 냄새가 진동을 한다. 냄새가 나 옷을 빨아 입으려 해도 비누가 없어 빨아 입지도 못하고 있다(사례 #17, 중국동포, 여성, 47세).

한편 보호외국인의 의류 및 침구의 제식 등에 관한 규칙이‘겨울옷’과 ‘여름옷’을 나누어 규정하고 있음에도 불구하고, 한여름에도 겨울 트레이닝복을 입고 있어야 하는 경우들도 있었다. 특히 본 연구자들이 ○○출입국관리사무소 등을 방문한 시기는 7월경이었음에도 불구하고 모든 보호외국인들이 여전히 냄새나는 겨울 트레이닝복을 제복으로 입고 있다는 사실을 발견하였다.

> 보호복은 6월 말까지 긴 팔 티셔츠 긴 바지 트레이닝복을 줘서 너무 더웠다. 보호소에 와서 예배를 드려주는 목사님이 우리가 더위로 고생하는 것을 보고 수감된 사람들 전부에게 반 팔 티셔츠를 사다 주었는데, 그것을 즉각 나눠주지 않고 있다가, 한참 나중에 나눠주었다. 그때는 너무 더워서 모두가 다 옷을 벗고 있었다. 출입국관리사무소 직원들이 여직원도 있으니 옷을 입으라고 난리를 쳤지만, 말 듣는 사람 없이 우리는 다 벗고 있었다. 옷은 한 벌밖에 주지 않았기 때문에, 바지 빨고 팬티만 입고 마를 때까지 기다린다. 여기서 몇 달 있으니 옷이 다 닳았다. 바꿔달라고 해도 바꿔주지 않는다. 옷을 두 벌만 주면 교대로 빨아 입을 텐데 매우 불편하다(사례 #36, 중국동포, 남성, 37세).

> 보호시설에서의 생활은 그렇게 어려운 점은 없다. 그러나 옷을 한 번 한 벌만 제공하는데 우리 스스로가 세탁을 해야 하는 게 어렵다. 어제까지만 해도 저기 건너편에 여자들 방이 있었기에, 겉옷을 세탁하려면 세탁물이 마를 때까지는 러닝 셔츠나 팬티만 입고 있어야하는데 도저히 부끄러워 옷에 땀 냄새가 나도 할 수 없이 참고 있었다(사례 #30, 인도네시아, 남성, 25세).

조사 결과도 이러한 증언들을 뒷받침한다. <표 4-28>에 의하면, 응답자의 66.5%가 제복이 더러워져도 갈아입을 수가 없다고 밝혔으며, 25.9%는 처음 제복을 지급받을 당시부터 너무 더러워서 입기 어려웠다고 밝혔다.

<표 4-28> 의복에 대한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (529)	남성 (433)	여성 (96)
더러워져도 갈아입을 수가 없다	66.5	67.0	64.6
더러운 옷을 받았다	25.9	23.3	37.5
너무 두꺼워서 덥다	15.5	16.9	9.4
찢어진 옷을 받았다	10.4	12.0	3.1
너무 얇아서 춥다	6.0	5.8	7.3
기타	12.7	12.7	12.5

② 침구의 위생상태: 이불·베개 등 침구에 대한 문제는 외국인보호소보다 출입국관리사무소 외국인보호실에서 그 불편함이 더 많이 제기되고 있다 외국인보호소의 경우 개별 매트리스와 담요·베개가 지급되는 반면, 출입국관리사무소 외국인보호실에는 담요만 제공된다. 만일 수용 적정 인원보다 많은 인원이 수감될 때에는 1인당 한 개의 담요밖에 사용할 수 없어서 담요 한 개로 깔고 덮는 불편함을 감수해야한다. 위생·청결 면에 있어서도 비교적 장기간 수용되는 외국인보호소의 경우에는 외국인이 퇴소될 때 담요도 함께 수거하고, 신입 입소자에게 새 담요를 제공하는 반면, 외국인보호실에서는 수감자가 단기 수용되었다는 이유로 퇴소 시 보호외국인이 사용하던 담요를 세탁하지 않은 채 다음 입소한 외국인이 사용하도록 하고 있다. 따라서 심한 불쾌감을 느낄 수 있다. 또한 출입국관리사무소 외국인보호실의 경우 외부기관에 세탁을 의뢰하지 않고 내부에서 직접 세탁을 하고 있는데, 업소용 세탁기가 아닌 일반 가정용 세탁기로 보호복은 물론 담요까지 세탁하며, 건조는 주로 건물 옥상에서 하고 있다. 세탁은 주로 공익 요원들이 담당하고 있다.

관복·담요 등 침구의 세탁과 관련하여 담당 출입국관리사무소 직원과의 면담 등에서는 퇴소와 함께 일괄 세탁을 하거나, 보호외국인이 요청할 때마다 지급하는 등 세탁과 관련한 명확한 내부규정은 없는 것으로 파악되었다. 보호외국인들은 관복이나 침구의 악취와 관련된 문제를 많이 제기하였다. <표 4-29>에 의하면, 보호외국인의 40.4%가 이불 및 베개가 너무 더럽다고 응답했으며, 이러한 답변은 여성(46.8%)이 남성(39.2%)보다 훨씬 더 높았다.

<표 4-29> 이불・베개 등 침구에 대한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (394)	남성 (332)	여성 (62)
이불・베개가 너무 더럽다	40.4	39.2	46.8
바닥이 너무 딱딱해 잠자기 힘들다	26.4	25.0	33.9
이불이 너무 두꺼워서 덥다	20.1	22.0	9.7
이불・베개가 너무 부족하다	15.5	15.1	17.7
이불이 너무 얇아서 춥다	5.3	5.1	6.5
기타	21.3	22.0	17.7

한편, 일부 수용자들은 불결한 침구로 인해 가려움증 등 피부질환이 생긴 것 같다고 주장하기도 하였다.

> 이곳 보호실은 환기시설이 부족하고 화장실이 방과 연결되어 있어서 한 사람이 화장실에 가면 방에 냄새가 가득 찬다. 냄새가 많이 나서 너무 괴롭다. 샤워실이 없어서 이틀 동안 머리를 감지 못했는데 매우 가렵다. 그리고 여기서 주는 담요를 덥고 잤는데 몸이 가렵다(사례 #50, 베트남, 남성, 22세).

3) 기타 위생관련 시설 및 물품 대여 실태

보호외국인의 위생과 관련하여서는 다음과 같이 UN 피구금자 처우 최저기준규칙이 규정하고 있다.

> 12. 위생설비는 모든 수용자가 청결하고 단정하게 생리적 욕구를 해소하기에 적합해야 한다.
> 13. 적당한 목욕 및 샤워설비를 마련하여 모든 수용자가 계절과 지역에 따라 일반 위생상 필요한 만큼 기후에 알맞은 온도로 목욕하거나 샤워할 수 있게 한다. 단, 온대기후의 경우 그 횟수는 적어도 매주 1회 이상이어야 한다.
> 14. 수용자가 상시 사용하는 시설의 모든 부분은 항상 적절히 관리되고 깨끗하게 유지되어야 한다.
> 15. 수용자에게는 신체를 청결히 유지할 의무를 부과하여야 하며, 이를 위하여 건강 및 청결 유지에 필요한 만큼의 물과 세면용품을 지급하여야 한다.
> 16. 수용자가 스스로 만족할 수 있을 정도의 용모를 갖추기 위해서 머리와 수염을 충분히 관리하도록 설비가 제공되어야 하며, 남자 수용자는 정기적으로 면도를 할 수 있어야 한다.

본 조사 결과 이러한 규칙들의 최저기준은 잘 대체로 지켜지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 다수의 보호외국인들은 그 운영의 실제에서 몇 가지 문제점을 지

적하고 있다.

① 위생관련 시설: <표 4-30>에 제시된 것처럼, 보호시설 중 3곳에서 샤워시설이 없는 것으로 파악되었고, 6곳에서는 세탁기가 없는 것으로 조사되었다.

<표 4-30> 외국인 보호시설 내 위생관련 시설: 시설조사

(단위: %, 개소)

항목	빈도	비율
샤워실	14	82.4
세탁기	11	78.6
건조기	5	35.7

주: 샤워실을 설치한 14개 시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

<표 4-31> 위생시설에 대한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (575)	남성 (446)	여성 (129)
욕실에 따뜻한 물이 나오지 않는다	62.6	59.4	73.6
운동시설 부족	50.3	56.1	30.2
화장실 부족	9.0	9.9	6.2
음식 만드는 시설 더러움	5.6	6.3	3.1
기타	12.0	11.7	13.2

샤워실 및 화장실과 방 사이의 차폐시설이 너무 낮거나 제대로 문이 닫히지 않아 악취가 그대로 잠자리에까지 전달되게 되고, 샤워 시에는 물이 방으로 튀는 경우도 있었다. 이러한 사실은 통풍이 제대로 되지 않은 거실의 공기를 더욱 오염시키고, 습도를 더 높게 만드는 요인이 된다.

또한 CCTV가 화장실 또는 샤워실로 향해 있는 경우 수치심 및 최소한의 프라이버시(privacy) 침해 우려를 제기하는 경우가 있었다. 또한 출입문에 끼워진 유리의 경우도 보호시설에 따라 투명유리 또는 불투명유리를 설치하여 투명유리를 설치한 출입문의 경우 보호외국인들이 신문지 등으로 창을 가려놓고 샤워실 또는 화장실을 사용함을 확인할 수 있었다.

> 외국인보호소 안 화장실 문이 너무 낮아서 샤워하면 카메라(CCTV)로 다 보여요. 여자들이니까 창피하잖아요. 매번 수건으로 카메라 가리고 샤워했어요. 직원들이 왜 가리느냐고 하며 찾아왔기에, 샤워할 때 다 보여서 불안하다고 하니

까 아무 말 못하고 갔어요. 화장실 문을 높여야지 안심하고 샤워할 수 있지요. 또 여자직원들이 없으니까 생리대 달라고 하기가 힘들어요. 외국인보호소에 여성들이 수용되어 있으니까 여직원이 꼭 있어야 해요(사례 #8, 46세, 중국동포, 여성).

또한, 샤워시설과 관련하여 조사대상 보호외국인 62.6%가 온수가 제대로 공급되지 않아 어려움을 겪었다고 토로하였다(표 4-31).

② 개인위생관련 물품대여: 외국인보호규칙은 위생관련 일용품 및 기타 물품으로 수건·칫솔·치약·비누·화장지·위생용품·빗·손톱깎이 등을 대여할 수 있도록 규정하고 있다.[69] 이와 관련하여 이번 실태조사에서는 샤워실이 설치된 14개 보호시설 가운데 11개소가 수건을 제공하고 있었으며, 비누·칫솔·치약 등은 10개소에서 지급하고 있었다. 한편, 면도기를 제공하는 경우는 2개소에 지나지 않았다. ○○외국인보호소에 수용된 보호외국인의 경우 남성 수용자들이 2~3주간 면도를 하지 못해 불편하다고 증언하였으며, ○○출입국관리사무소에 수용된 외국인들은 면도기 대신 이발기를 면도용으로 빌려주는데, 거울이 없어 면도를 제대로 하지 못할 뿐만 아니라 얼굴에 상처가 나는 등 어려움이 많다고 호소하였다.

<표 4-32> 외국인 보호시설 내 대여물품 현황: 시설조사

(단위: %, 개소)

항목(목욕용품 대여)	빈도	비율
수건	11	78.6
비누	10	71.4
샴푸·린스	0	0.0
칫솔·치약	10	71.4
면도기	2	14.3

주: 샤워실을 설치한 14개 시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

4) 장애인 시설

시설조사의 일환으로 경사로·점자블록·욕실손잡이·비상호출장치·장애인거실 등 장애인·노약자용 시설의 유무를 확인하였다. 그 결과 일부 출입국관리사무소의

69) 제13조 (일용품의 급여) ① 소장은 보호외국인에게 수건·칫솔·치약·비누·화장지·위생용품 및 그밖에 보호시설에서 필요한 생활용품을 나누어주거나 일정한 곳에 두어 사용하게 할 수 있다. 제15조 (의류 및 물품 대여) ① 소장은 보호외국인에게 다음 각 호의 물품을 대여하여 사용하게 할 수 있다. 3. 빗. 4. 손톱깎이. 5. 청소도구.

출입구에 설치된 경사로 및 점자블록 외에는, 장애인·노약자용 시설을 확인할 수 없었다.

10. 급식 및 보건

1) 급식의 실태와 문제점

① 급식관련 규칙: 급식과 관련하여서는 외국인보호규칙 제5장에서 규정하고 있는데 하루 세 차례 주식, 부식 및 음료 등의 음식물이 급여되어야 하고 예산의 범위 내에서 보호외국인 국적국의 관습을 고려하도록 되어 있다(제16조). 일일급여 음식물의 열량은 2,200킬로칼로리에서 3,000칼로리를 보장하도록 되어 있으며 환자, 노약자, 임산부, 어린이 등에 대한 특별한 주식과 부식, 젖먹이에 대한 분유 등 대용식의 급여가 가능하도록 되어있다(제17조). 그 외 위생, 청결상태 등의 검사에 대하여도 규정하고 있다(제18조).

종교, 문화적 차이에 대한 좀더 적극적인 배려와 체계적인 관리가 필요하다고 판단된다.[70] 또한 급식에 대한 문제제기가 있을 때에는 그러한 문제제기를 정식으로 접수하고 책임 있는 답변을 제시하도록 하여야 할 것이다.[71]

② 급식의 실태: 급식형태는 두 곳의 외국인보호소를 제외한 모든 보호시설에서 외부용역을 이용하고 있었으며, 형태는 위탁급식업체·한식당·중식당 등으로 다양하였다. 한 끼당 평균예산은 3,243원으로 일반 중고등학교 한 끼 급식비인 2,500원이나 소년원생 하루평균 급식단가인 2,600원보다 훨씬 높은 것으로 파악되었다(국민일보, 2005·10·26).

그러나 자체조리를 하는 외국인보호소의 경우 일일 한 끼당 예산이 1,300원이며, 나머지 대부분의 보호시설에서는 외부 식당 등을 이용하기 때문에, 역시 자체조리를 하는 기타 기관과의 직접적인 비교는 다소 어려운 것으로 판단된다. 외국

70) 외국인보호규칙 제16조(음식물급여) ② 제1항의 규정에 의한 음식물 급여는 예산의 범위 내에서 보호외국인 국적국의 관습을 고려하여야 한다. 외국인보호규칙시행세칙 제23조(급식기준) ① 보호외국인에 대한 급식은 식성 등을 고려하여 밥, 면류, 빵, 기타의 대체 식품으로 급여할 수 있다.

71) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제20조 ① 당국은 모든 피구금자에게 통상의 식사시간에 건강과 체력을 유지하기에 충분하고 영양가와 위생적인 품질을 갖춘 잘 조리된 음식을 급여하여야 한다. ② 모든 피구금자는 필요한 때 언제나 음료수를 마실 수 있어야 한다.

인보호소 조리시설의 경우 영양사를 배치하여 영양의 균형을 고려한 식단이 준비되는 등 상대적으로 만족도가 높은 반면, 외부 식당을 이용하는 보호시설의 메뉴는 선택의 폭이 제한될 뿐 아니라 영양 면으로도 문제가 있을 소지가 있었다. 특히 ○○출입국관리사무소와 ○○출장소의 경우 중식만이 가능하며 선택 가능한 메뉴가 짜장면・짬뽕・우동・맨밥・볶음밥・짬뽕밥・군만두 등으로 제한되어 있었으며, "곱빼기"를 주문할 경우 추가비용을 자비 부담해야 하는 등 식사의 양과 질 모두에서 문제가 있는 것으로 관찰되었다. <표 4-33>에 제시된 것처럼, 보호외국인의 국적국의 음식습관을 고려하여 특정 종교에서 금기시하는 음식을 대체할 수 있는 음식을 제공하는 보호기관은 조사대상의 64.7%였다.

<표 4-33> 외국인 보호시설 급식 현황: 시설조사

(단위: %, 개소, 원)

항목		조사결과	
급식형태	자체 조리	2	11.8
	외부용역	15	88.2
한 끼당 예산	평균	17	3,243
금기음식에 대한 대체식사 제공 유무	제공	11	64.7
	제공하지 않음	6	35.3

주: 전국 17개 외국인보호시설을 모집단으로 하여 비율을 계산하였음.

<표 4-34>에서는 보호외국인의 보호시설 내 음식에 대한 만족도가 제시되어 있는데, 응답자의 33.4%가 매우 혹은 대체로 불만스럽다고 대답하였으며, 43.2%는 그저 그렇다라고 대답하였다.

<표 4-34> 보호시설 내 음식에 대한 만족도

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(690)	(554)	(136)
매우 불만	15.7	16.8	11.0
대체로 불만	17.7	18.8	13.2
그저 그렇다	43.2	43.3	42.6
대체로 만족	19.0	17.9	23.5
매우 만족	4.5	3.2	9.6
계	100.0	100.0	100.0

<표 4-35> 음식에 대한 불만사항

(단위: %, 명)

(N)	전체 (635)	남성 (516)	여성 (119)
음식이 너무 맛이 없다	30.7	31.8	26.1
음식 양이 너무 적다	26.6	28.1	20.2
음식에 영양분이 부족하다	25.7	27.5	17.6
한국음식만 준다	21.3	22.5	16.0
한국음식 대신 주는 음식은 빵밖에 없어서 먹기 안 좋다	15.6	14.5	20.2
종교적 이유로 먹을 수 없는 음식을 준다	5.7	6.2	3.4
음식이 상한 경우가 있다	4.9	5.8	.8
불만 없다	33.5	32.4	38.7

<표 4-35>는 보호외국인의 음식에 대한 불만사항을 보여주고 있는데, '음식이 맛이 없다'고 대답한 사람이 30.7%, '음식의 양이 너무 적다'고 대답한 사람이 26.6%, '한국음식만 준다'고 대답한 사람이 21.3%였다.

심층면접 결과, 한국음식을 잘 먹지 못하는 외국인들의 경우 한국음식만 주거나 음식이 맛이 없다고 불만 사항을 밝힌 경우가 많았다. 대부분의 보호시설에서 아침식사로는 빵과 우유를 주는 경우가 많은데, 중국동포들의 경우 이 때문에 "배가 고프다. 먹기 힘들다."고 답변하고 있다. 특히 건설현장 등에서 육체노동을 하던 이주노동자들의 경우에는 식사 양이 적어 밤에 배가 고파서 잠을 잘 못 잘 정도라고 답변하면서, 외부 음식물 반입을 요구하였다. 외국인보호소의 경우 초코파이, 과자 등 일부 식품을 구내 매점에서 구매할 수 있는 반면, 출입국관리사무소의 보호실은 기관에 따라 음식물 반입이 허용되기도 하고, 음식물 반입이 금지되기도 한다. 다음은 급식의 양과 질에 대해 불만을 토로한 한 보호외국인의 이야기다.

> 여기에서 힘든 것은 식사 양이 너무 적어서 배가 고프다. 우리는 건설현장에서 힘든 일을 하면서 지냈기 때문에 기본적으로 식사 양이 많다. 그런데 여기에서는 밥이 너무 적어 계속 허기를 느낀다. 그래서 식사 때 곱으로 시켜먹고 1,000원을 더 내고 있다(사례 #34, 중국동포, 남성, 50세).

> 보호시설에서 나오는 음식들은 양이 너무 적고 반찬이 부실하다. 그래서 적절한 영양을 섭취할 수가 없다. 배추김치의 경우 한 달에 한 번 나오면 많이 나오는 것에 해당하고, 된장에 버무린 배추를 먹는 것이 다반사다(사례 #66, 중국동포, 남성, 37세).

③ 식수 공급의 문제: UN 피구금자 처우 최저기준규칙에서는 보호외국인이 필

요한 때 언제나 음료수를 마실 수 있도록 규정하고 있다.[72] 외국인보호소의 경우 정수기가 각 거실별로 설치되어 있어 자유롭게 식수를 이용할 수 있었다. 그러나 다수의 출입국관리사무소 보호실의 경우 식수로1.5리터 페트병 또는 큰 플라스틱 통에 물을 담아 제공하였다. 그런데 일부에서는 컵을 제공하지 않아서 보호외국인들이 번갈아 가며 병에 입을 대고 마셔야 하는 경우가 있어 위생상의 문제점이 제기되었다.

> 출입국보호소 시설은 너무나 열악하다. [……] 정수기를 가져다 놓았으면 일회용 컵이라도 비치해 놓아야 하는데, 아직까지 컵을 비치하지 않아 물도 못 먹었다. 무엇 때문에 정수기는 가져다 놓았는지 모르겠다(사례 #17, 중국동포, 여성, 47세).

2) 위생과 진료의 실태

위생 및 진료의 경우 UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제6장에 규정되어 있는데, 주 1회 이상의 목욕(제19조), 2개월 1회 이상의 의사의 건강진단과 노약자나 임산부의 우선적인 진단(제20조), 그리고 환자진료(제21조), 전염병자 및 정신질환자 처리(제22조), 위독 또는 사망의 통보(제23조) 등을 규정하고 있다.

진료의 경우, 그 권리를 입소 시에 고지하고, 진료가 충분히 이루어질 수 있도록 하여야 한다.[73] 신체의 자유에 여러 가지 제약이 따르는 보호의 경우, 보호외국인들의 건강을 수시로 점검하고 이상이 있을 때 즉각 이에 적절히 대처하는 것은 보호시설 당국의 매우 중요한 의무이다.[74] 보호소장은 보호외국인이 자기의 비

---

72) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제20조 제2항.

73) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제24조 의사는 모든 피구금자에 대하여 입소 후 가능한 신속히, 그 후 필요에 따라 면접하고 진찰하여, 특히 신체적 또는 정신적 질병이 있는지를 발견하고 필요한 모든 조치를 취하고, 전염성 또는 접촉성 질환의 의심이 있는 피구금자를 격리하고, 사회복귀에 지장을 주는 신체적·정신적 결함을 기록하고 작업에 대한 피구금자의 신체적 능력을 판정하여야 한다.

74) 외국인보호규칙 제21조 (환자진료) ① 소장은 보호외국인이 병을 앓거나 상처를 입은 때에는 담당의사의 진료를 받게 하여야 한다. UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제25조 ① 의사는 피구금자의 신체적 및 정신적인 건강을 돌보아야 하며 병자와 질병을 호소하는 자 및 특히 주의를 끄는 자 전원을 매일 진찰하여야 한다. ② 의사는 피구금자의 신체적 또는 정신적 건강이 계속된 구금으로 인하여 또는 구금에 수반된 상황 어느 것에 의해서든 손상되었거나 또는 손상되리라고 판단되는 때는 언제든지 소장에게 보고하여야 한다. 제26조 ① 의사는 정기적으로 검사를 행하고 다음 각호에 대하여 소장에게 조언하여야 한다. a. 식량의 분량, 질, 조리 및 배식. b. 시설 및 피구금자의 위생과

용부담으로 일반 병원에서 진료를 받고자 하는 경우 이를 허가하여야 하고, 내부 공중보건의의 진료나 의료장비로는 치료가 어려운 경우 일반 병원으로 옮겨 진료를 받게 하되, 보호외국인의 경제사정이 어렵다면 적절한 수준에서 보호시설 측이 원칙적으로 그 진료비를 부담하여야 하는 것으로 규정할 필요가 있다.[75] 만약 치료에 과도한 비용이 들거나 장기간을 요하는 경우에는 보호시설에 수용한 상태에서 방치할 것이 아니라 보호의 해제 등을 통해 치료를 받을 수 있도록 하는 장치를 마련하여야 할 것이다. 또한 구금과 언어소통의 어려움에서 오는 정신적인 스트레스 등을 고려하여 정신적 안정을 확보하기 위한 조치의 마련이 시급하며 모성보호 등을 위한 별도의 조치가 마련되어야 한다.[76]

① 보호시설 내 의료진료의 실태: <표 4-36>에 의하면, 보호시설 안에서 의료진료를 받은 경험이 있는 지 묻는 설문에 대해 '그렇다'라고 대답한 사람은 조사대상 보호외국인의 40.5%였다.

청결. c. 시설의 위생관리, 난방 조명 및 통풍. d. 피구금자의 의류 및 침구의 적합과 청결. e. 체육 및 경기를 담당하는 기술요원이 없는 경우 이에 관한 규칙의 준수. ② 소장은 의사가 제25조 제2항, 제26조의 규정에 의하여 행한 보고 및 조언을 참작하여야 하며, 의사의 권고에 동의하는 경우에는 그 제안을 실시하기 위한 즉각적인 조치를 위하여야 한다. 또한 그 제안이 자기의 권한에 속하는 사항이 아니거나 동의하지 아니하는 경우에 소장은 자기의 보고와 의사의 조언을 즉시 상급관청에 보고하여야 한다.

75) 외국인보호규칙 제21조 (환자진료) ② 소장은 보호시설 안의 의료설비·의약품 및 인력으로 치료할 수 없는 병을 가진 보호외국인이 자비로 외부 의료기관에서 진료를 받고자 요청하는 경우에는 병이나 상처의 정도와 도주우려 등을 판단한 후 이를 허가할 수 있다. 다만, 환자의 생명이 위급하다고 판단되는 경우 담당공무원은 그 보호외국인을 지체없이 외부의 의료기관으로 옮겨 치료받게 한 후에 그 사실을 소장에게 보고하여야 한다. ③ 소장은 진료시설이나 담당의사가 없는 보호시설에서 환자가 발생한 때에는 외부의사를 불러 환자를 치료하게 하거나 환자를 외부의 의료기관으로 옮겨 치료받게 하여야 한다.

76) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제22조 ① 모든 시설에서는 상당한 정신의학 지식을 가진 1명 이상의 자격 있는 의사의 진료를 받을 수 있도록 하여야 한다. 의료업무는 지역사회 또는 국가의 일반 보건행정과의 긴밀한 관계 하에 조직되어야 한다. 의료업무에는 정신이상의 진찰과 적절한 경우 그 치료업무가 포함되어야 한다. ② 전문의사의 치료를 요하는 질병을 가진 피구금자는 전문시설 또는 일반병원에 이송되어야 한다. 병원설비가 시설 내에 설치되어 있을 경우, 그 기구, 비품 및 의약품은 병자의 간호 및 치료에 적합한 것이어야 하며, 적절히 훈련된 직원이 배치되어야 한다. ③ 모든 피구금자는 자격 있는 치과의사의 치료를 받을 수 있어야 한다. 제23조 ① 여자시설에서는 산전 및 산후의 모든 간호 및 처치를 위하여 필요한 특별한 설비가 갖추어져 있어야 한다. 가능한 경우에는 항상 시설 밖의 병원에서 분만할 수 있도록 조치를 강구하여야 한다. 아이가 시설 내에서 태어난 경우 이 사실을 출생증명서에 기재해서는 안 된다. ② 유아가 모친과 함께 시설 내에 있도록 허용되는 경우 자격 있는 직원이 근무하는 유아실을 설치하여 모친이 보살필 수 없는 경우 유아를 보호하여야 한다.

<표 4-36> 보호시설 안에서 의사진료 받은 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(585)	(473)	(112)
예	40.5	41.0	38.4
아니오	59.5	59.0	61.6
계	100.0	100.0	100.0

한편, 보호시설 내에서 의료진료를 얼마나 자주 받을 수 있느냐는 질문에 대해서는 일 주일에 한 번씩 진료를 받을 수 있다고 답변한 경우가 43.3%, 2~3일에 한번씩 진료를 받을 수 있다고 답변한 경우가 24.3%, 매일 한번씩 진료를 받을 수 있다고 답변한 경우는 15.7%에 달해, 의료진료 가능 횟수는 비교적 양호한 것으로 나타났다(표 4-37).

<표 4-37> 의사의 진료 가능 빈도

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(268)	(232)	(36)
매일 한번씩	15.7	15.9	13.9
2~3일에 한번씩	24.3	24.1	25.0
일주일에 한번씩	43.3	43.5	41.7
한 달에 한번씩	8.6	9.1	5.6
2~3달에 한번씩	8.2	7.3	13.9
계	100.0	100.0	100.0

<표 4-38> 진료 후 병이 나았는지 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(226)	(200)	(26)
병이 다 나았다	32.7	31.5	42.3
진료를 제때 받지 못해 빨리 낫지 않음	51.3	52.0	46.2
의사가 진료를 잘못해 더 나빠짐	15.9	16.5	11.5
계	100.0	100.0	100.0

한편, 보호외국인이 의료진료를 받은 경우 병이 나았는지 여부에 대한 질문에 대해서는, 응답자의 51.3%가 진료를 제때 받지 못해 질병이 빨리 낫지 않았다고 대답했다(표 4-38). 그리고 의사가 진료를 잘못해 질병이 더 나빠졌다고 대답한 경

우도 15.9%에 달했다.

특히 출입국관리사무소 보호실의 경우에는 주치의가 없기 때문에 보호외국인들이 제때 진료를 받지 못하는 경우가 많으며, 비치된 비상의약품을 간혹 제공하는 경우만 있다. 그러나 일부 보호외국인들은 그 사실을 모르고 있었으며, 외부에서 면회 오는 친지나 동료들이 의약품을 사다줄 때까지 기다리는 경우도 있었다. 뿐만 아니라 보호외국인들은 의사소통의 어려움으로 인해 의료진료 혹은 응급처치를 받지 못하는 경우도 있다.

> 어제 이가 흔들리고 많이 아팠다. 그래서 이를 힘껏 잡아 뺐더니 흔들리는 이가 뽑혔다. 그러나 너무 아팠다. 견디기 힘들어서 약 좀 달라고 하면서 이를 보여주었는데 치과 약이 없다면서 주지 않았다. 난 한국말도 잘 못하고, 영어도 잘 못해서 내 상황을 잘 설명하지 못하고 있다. 너무 아파서 잠을 잘 수 없었지만 그저 참을 수밖에 없었다(사례 #39, 필리핀, 남성, 41세).

보호시설 내에는 상근 의료진이 없거나 있더라도 기초적인 진료만 가능하기 때문에 질병의 정도가 심한 경우에는 외부 병원 혹은 의사의 진료를 받아야 한다. 외국인보호규칙 제21조 제2항은 보호외국인 '자비'로 외부의 병원진료를 받을 수 있도록 하고 있다. <표 4-39>에 의하면, 응답자의 22.2%가 외부의 병원진료를 경험해 본 바가 있다고 대답하였다.

<표 4-39> 보호시설 외부의 병원 진료 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(501)	(411)	(90)
예	22.2	22.9	18.9
아니오	77.8	77.1	81.1
계	100.0	100.0	100.0

그러나 보호외국인이 병원진료비를 지불할 능력이 없거나 환자를 병원으로 이송할 출입국 직원이 충분하지 않을 경우 진료는 신속하게 이루어지지 않는다. 미등록 상태의 보호외국인은 의료보험의 혜택을 받을 수도 없고 일반수가의 비싼 진료비를 부담하기 어렵다. 따라서 치료를 포기하거나 빨리 출국하여 본국에서 치료받기를 희망한다.

또한 외부의 병원에서 지속적인 치료를 받아야 할 경우 병원 치료를 위해 출입

국관리공무원이 동행해야 하는데, 부족한 인력을 고려하면 출입국관리사무소는 외부진료를 적극적으로 제공하기 어렵다. 치료가 필요한 외국인은 대부분 의료시설을 갖춘 화성외국인보호소·청주외국인보호소·여수출입국관리사무소로 이송되기도 하는데, 이곳들 역시 전문적 검사 또는 치료를 할 수 있는 시설은 갖추어져 있지 않다.

한편, 보호외국인들이 통증을 호소하며 외부 진료를 호소하지만 상근 담당의사는 이를 대수롭지 않게 여기거나 못 미더워하는 태도로 대하기도 한다고 증언한다. 그래서 보호시설 내의 담당의사를 신뢰할 수 없다고 증언하기도 한다. 다음은 그 사례들 중 일부다.

> 나는 ○○외국인보호소 수감 전에 다리를 다쳤다. 그래서 진료를 신청했는데, 의사는 약을 주면서 일주일 기다려 보고 엑스레이를 찍어보자고 하였다. 그러면서 엑스레이를 찍으려면 돈이 든다면서 "돈 있냐? 돈 없으면 치료받지 마라. 돈 무척 많이 든다."면서 이후 치료를 포기하도록 유도하였다. 그리고 "차라리 빨리 집에 가라. 집에 가서 치료를 받아라."라며 지속적인 치료를 해주는 것을 귀찮아했다. 여기 ○○외국인보호소에 의사가 있는데 환자한테 손도 안 댄다. 기관지에 문제가 있는 환자에게도 청진기를 대지도 않는다. 그래서 우리는 폼으로 청진기 가지고 다닌다고 비웃는다. 그 의사는 아무 표정도 없고, 환자에게 친근감이 전혀 없다. 우리를 바이러스로 취급하고 있는 것 같아 기분이 무척 나쁘다(사례 #40, 중국동포, 남성, 37세).

> 이곳에 와서 소변검사를 했는데 간염이라는 판정을 받았다. 약을 달라고 했는데 치료약은 줄 수 없다면서 영양제만 주었다. 외부 진료를 요청했지만, 자비치료를 할 돈이 없어서 한 번도 밖에 나가서 제대로 된 진료를 받지 못했다. 요즘은 점점 더 심해져서, 시력도 나빠지고, 아침에 일어나면 눈도 붇고 배도 아픈데, 아무런 조치가 없다. 설상가상으로 ○○외국인보호소에 온 다음에 이빨도 하나 빠졌다. 의사가 외진(外診)을 약속했지만 그 역시 아무런 후속조치가 없었다. 돈이 없어 집에 갈 수도 없고, 그렇다고 치료도 받지 못하고 이렇게도 저렇게도 못하는 상황이라 너무나 답답하다(사례 #3, 중국동포, 남성, 40세).

> 2000년 8월에 입국하여 주로 건설 공사장에서 일하였다. 공사장에서 일하다가 떨어져서 허리를 다쳤으며, 2003년 12월 병원에 가는 중에 잡혔다. ○○출입국관리사무소에 있다가, 의사가 있다는 ○○외국인보호소로 보내져서, ○○외국인보호소에서 인근 병원으로 가서 엑스레이를 찍었다. 이 때 받은 진단서는 감금되어있는 동안 스트레스와 미래에 대한 불안감 등으로 너무 화가 나서 찢어 버렸다. 나는 진통제로 간신히 버텼는데 2004년 3월 5일 ○○출입국관리사무소로 이송되었다. ○○출입국관리사무소에서 외부 병원에 갔다. 병원에서 MRI를 찍었는데 열상판파열이라는 진단서를 받았다. 의사선생님은 물리치료가 매일 한 달 간 필요하다는 진단을 내리고, ○○출입국관리사무소 소장에게 물리치료를 받을 수 있도록 부탁하였다. 같이 간 소장은 매일은 안 되어도 일 주일에 두세

번은 물리 치료를 해주기로 약속하였으나, 한 번도 데리고 가주지 않았다. 나는 몇 번이고 요청을 하였으나, 아무도 내 요구를 들어주는 사람이 없었다. 이 모든 비용은 내가 자비로 지불하였다. MRI로 60만원 넘게, 엑스레이로 30만원 넘게 들었다. 그 뒤에 다시 ○○외국인보호소로 다시 보내졌고 아무런 치료도 받지 못했다. 의사를 보고 싶다고 하면, 다짜고짜 "너 돈 있어?" 하면서 윽박지르고, 돈이 있다고 해도 의사가 있는 곳으로 데리고 가주지 않았다. 2004년 가을에 다시 처음 잡혔던 ○○출입국관리사무소로 보내졌으며, 한 목사님이 와서 ○○대학교병원에 갈 때 같이 가 주었다. 이때도 자비로 다시 엑스레이를 찍었는데, 무슨 일인지 의사가 아무런 이상이 없다고 하였다. 그러나 허리는 견딜 수 없을 정도로 아프고, 보호실을 전전하는 동안 체중도 50kg밖에 안 나가게 되었다. 정신적 스트레스와 진통제를 계속 복용하기 때문에, 위가 항시 아파서 식사를 제대로 할 수 없는 처지이다. 잠도 잘 못 자고 있다(사례 #20, 중국동포, 남성, 37세).

한편 보호되기 이전부터 질병을 가지고 있거나 임신 중인 여성의 경우 외국인보호규칙 제20조 제2항에서 특별히 보호를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이번 실태조사에서 그러한 특별한 보호를 받고 있는 경우는 찾아 볼 수가 없었다.

환자에게 요양공간이 제공되지 않는다. 나는 혈압이 심할 경우 최고 240mmHg, 최저 200mmHg 정도까지 올라갔던 적이 있고, 평소에 약을 먹어도 160mmHg 정도를 유지하는 고혈압 환자로서, 평소에는 물론이고 때로는 절대 안정을 취할 필요가 있다. 한 방에 서른 명 가까운 사람들이 숙식하는 외국인보호소 내에서는 제대로 쉴 수도 잘 수도 없어서 너무 힘들다. 의사 면담을 요청해도 보호실 바로 앞의 사무실에서 진찰을 받을 뿐, 쉴 수 있는 공간에 있도록 배려받은 적이 없다. 또한 고혈압 관련해서 정기 검진을 받으려면 외부 병원을 이용해야 하는데, 데려갈 사람이 부족하다는 등의 이유로 웬만한 일이어서는 외부 병원에 잘 데려가 주지 않는 것도 문제다(사례 #56, 방글라데시, 남성, 31세).

2005년 7월 6일 저녁 6시쯤 남편이 공장에서 일하는데, 5명의 출입국관리사무소 단속반원이 신분증을 보여주지 않은 채 공장으로 들어와, "어떻게 왔냐?"고 물었으나, 아무런 말도 없이 곧 바로 수갑을 채우고 연행했다. 마침 공장에 와 있던 나도 함께 연행되었다. 긴급보호서 등도 보여준 적이 없고, 임신 중임을 밝혔으나 별다른 조치를 취해주지 않았다. 저녁 9시쯤 ○○출입국관리사무소 외국인보호실에 도착하였는데 하루가 지난 지금까지 별다른 조사를 받지 못했다. 현재 임신 4개월로, 입덧이 심하다. 냄새만 맡아도 음식을 먹을 수 없으며, 배고프면 계속 토한다(사례 #12, 베트남, 여성, 25세).

② 보호외국인의 건강실태: <표 4-40>에 따르면, 보호외국인의 상당수가 외국인보호시설 내에 구금되기 이전에 비해 건강상태가 나빠진 것으로 느끼고 있다. 육체적 건강상태에 대한 질문에 대하여 조사대상 전체 42.5%가 '조금 나빠졌다'고 대답하였으며, 23.7%는 '아주 나빠졌다'고 대답하였다. 한편, 정신적 건강상태에 대

해서는 40.3%가 '조금 나빠졌다'고 대답하였고, 39.3%는 '매우 나빠졌다'고 대답하였다.

<표 4-40> 외국인 보호시설 들어오기 전에 비하여 현재 건강상태

(단위: %, 명, 점)

		전체	남성	여성
(N)		(651)	(518)	(133)
육체적 건강상태	매우 좋아졌다	4.9	5.4	3.0
	조금 좋아졌다	3.4	3.9	1.5
	이전과 같다	25.5	25.5	25.6
	조금 나빠졌다	42.5	41.3	47.4
	매우 나빠졌다	23.7	23.9	22.6
계		100.0	100.0	100.0
점수(점)		30.8	31.4	28.8
		전체	남성	여성
(N)		(573)	(449)	(124)
정신적 건강상태	매우 좋아졌다	3.7	4.0	2.4
	조금 좋아졌다	1.9	1.8	2.4
	이전과 같다	14.8	15.8	11.3
	조금 나빠졌다	40.3	39.2	44.4
	매우 나빠졌다	39.3	39.2	39.5
계		100.0	100.0	100.0
점수(점)		22.6	23.1	21.0

주: 건강상태 변화 점수는 "매우 좋아졌다"에 100점, "조금 좋아졌다"에 75점, "이전과 같다"에 50점, "조금 나빠졌다"에 25점, "매우 나빠졌다"에 0점의 값을 부여하여 계산한 평균값이다.

보호외국인 중 특히 장기간 보호된 이들은 임금체불 문제, 항공권 비용 마련 문제, 계류 중인 재판 문제, 난민지위신청 문제, 여권 재발급의 문제 등 다양한 고충으로 인해 심각한 정신적 스트레스를 받고 있는 것으로 나타났으며, 거기에 더해 열악한 환경 및 부족한 운동시간 등으로 인해 육체적 건강상태도 나빠지고 있는 것으로 보인다.

<표 4-41>에 의하면, 보호외국인들이 보호시설에 수용된 이후 일반적으로 가장 많이 발생한 질병은 불면증(59.4%), 두통(51.2%), 관절염(38.9%), 소화불량(29.2%), 배변불량(21.9%) 등으로 나타났다. 또한 여성 보호외국인들은 남성들에 비해 이러한 증상이 더 많이 나타나는 것으로 확인되었다.

<표 4-41> 외국인 보호시설에 들어온 이후 몸에 생긴 이상 징후

(단위: %, 명)

(N)	전체 (668)	남성 (526)	여성 (142)
불면증	59.4	58.0	64.8
머리가 아픔	51.2	47.3	65.5
관절염	38.9	37.8	43.0
소화가 잘 안 됨	29.2	27.9	33.8
대소변 보기 힘들다	21.9	21.9	21.8
근육통	19.5	19.4	19.7
눈이 잘 안 보임	17.4	18.1	14.8
심장에 통증	13.0	12.4	15.5
호흡에 문제	11.5	11.6	11.3
귀가 잘 안 들림	7.6	8.4	4.9
기타	7.6	8.0	6.3

11. 운동과 종교생활 및 기타생활

1) 운동

① 운동시간 제한의 문제: 보호외국인은 외국인보호소장이 정하는 하루생활표에 따라 생활하여야 하는데,[77] 원칙적으로 자유시간을 누릴 자유를 가지고 소장은 보호외국인에게 운동장 등에서 운동할 수 있는 기회를 주어야 한다.[78] 그런데 '보호소 시설의 안전이나 질서유지' 또는 '보호외국인의 안전이나 건강' 등의 사유로 자유시간의 활동과 운동이 제한될 수 있으며, 운동의 경우에는 격리 보호 등의 상황이 운동을 제한할 수 있는 때에 해당할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다.[79]

77) 외국인보호규칙 제24조 (하루생활) ① 보호외국인은 소장이 정하는 하루생활표에 따라 생활하여야 한다. ② 제1항의 하루생활표에는 식사시간, 자유시간, 운동시간 및 취침시간이 포함되어야 한다.

78) 외국인보호규칙 제25조 (자유시간) ① 보호외국인은 자유시간을 누릴 기회를 가진다. ② 보호외국인은 자유시간에 휴게실이나 방 등에서 스스로의 시간을 가지거나 다른 보호외국인과 어울릴 수 있으며, 텔레비전을 보거나 책 등을 읽을 수 있고, 다른 사람의 휴식을 방해하지 아니하는 범위 안에서 종교의식을 행할 수 있다. ③ 소장은 보호소의 안전이나 질서유지 또는 보호외국인의 안전이나 건강을 위하여 필요한 경우에는 제2항의 규정에 의한 활동을 제한할 수 있다. 제26조 (운동) ① 소장은 보호외국인에게 운동장 등에서 운동할 수 있는 기회를 주어야 하고, 운동장 시설이 없는 보호시설의 경우에는 보호실 내에서 건강관리를 할 수 있도록 배려하여야 한다. ② 보호외국인은 운동시간 중에 보호시설에 비치된 운동기구를 이용하거나 다른 보호외국인과 함께 단체운동을 할 수 있다.

신병 확보라는 보호 목적과 공동생활에 필요한 질서유지를 위하여 필요한 최소한의 주거와 신체의 자유의 제한을 제외하고는, 보호외국인에게 최대한의 자유로운 생활이 보장되어야 한다. '보호시설의 안전이나 질서유지' 또는 '보호외국인의 안전이나 건강'이라는 추상적인 기준만으로 언제든지 자유시간이나 운동시간을 제한할 수 있도록 규정한 것은 부적절하며, 위 보호목적 등에 근거한 '최대한의 자유로운 생활 보장'의 원칙이 천명되어야 하고, 기본권 제한 규정도 과잉금지원칙에 부합하도록 엄격하게 규정되어야 한다. 참고로 행형법시행령 제96조 제1항 본문은 "소장은 매일 1시간 내에서의 실외운동을 시행한다"고 규정하면서, 특히 독거수용자에 대해서는 제1항이 규정한 운동시간을 2시간까지 연장할 수 있다고 명시하고 있다.[80] 행형법과 비교하여 보아도 보호외국인의 정신건강에 절대적으로 필요한 실외운동을 적절하게 보장하는 것이 필요함을 알 수 있다. 또한 행형법은 1995년 개정으로 운동정지가 징벌의 종류에서 제외되었고 독거수용자의 경우에는 오히려 운동시간의 연장이 가능하다는 규정을 둔 것과 비교하여 볼 때 외국인보호규칙이 격리 보호 등을 운동을 제한할 수 있는 사유로 열거하고 있는 것 역시 시정을 요한다 하겠다.

② 운동시간 및 시설의 실태: <표 4-42>에 따르면, 외국인 보호시설에서 운동시간이 전혀 허용되지 않았다고 답변한 보호외국인이 전체의 54.0%에 달했으며, 일주일에 1~2회 정도 허용된 경우가 27.7%에 달했다. 반면 앞에서 언급한 행형법시행령이나 UN 피구금자 처우 최저기준규칙에서 규정한 바와 같이, 매일 운동시간이 허용된 경우는 30분 이상이 7.1%, 30분 미만이 11.2%였다.

본 조사에 따르면 출입국관리사무소 보호실은 운동시설이 전혀 마련되어 있지 않고 보호외국인들에게 운동할 시간도 주지 않은 것으로 드러났다. 특히 ○○출입

79) 외국인보호규칙 제25조 (자유시간) ③ 소장은 보호시설의 안전이나 질서유지 또는 보호외국인의 안전이나 건강을 위하여 필요한 경우에는 제2항의 규정에 의한 활동을 제한할 수 있다. 제26조 (운동) ③ 소장은 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 운동을 제한할 수 있다. 1. 보호시설의 안전이나 질서유지에 지장이 있을 때. 2. 보호외국인의 안전이나 건강에 지장이 있을 때. 3. 기상여건으로 인하여 운동장 등을 사용할 수 없을 때. 4. 그밖에 격리 보호, 퇴소 준비 등의 부득이한 사유로 운동을 제한할 필요가 있다고 판단되는 때.

80) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제21조 ① 실외작업을 하지 아니하는 모든 피구금자는 날씨가 허락하는 한 매일 적어도 1시간의 적당한 실외운동을 하도록 하여야 한다. ② 소년피구금자 및 적당한 연령 및 체격을 가진 그 밖의 피구금자에게는 운동시간 중에 체육 및 오락훈련을 받도록 하여야 한다. 이 목적을 위하여 필요한 공간, 설비 및 용구가 제공되어야 한다.

국관리사무소, ○○출입국관리사무소 보호실의 경우 장기 보호된 외국인들이 적지 않게 있었는데 대부분 한번도 운동을 해 본적이 없으며 외부에서 공기를 마셔 본 적조차 없었다고 한다.

<표 4-42> 외국인 보호시설에서 주어진 운동시간

(단위: %, 명)

(N)	전체 (563)	남성 (459)	여성 (104)
전혀 없다	54.0	54.2	52.9
일주일에 1~2회 정도	27.7	28.3	25.0
매일 30분 미만	11.2	11.3	10.6
매일 30분 이상	7.1	6.1	11.5
계	100.0	100.0	100.0

○○외국인보호소와 ○○외국인보호소의 경우 운동장이 마련되어 있고, ○○출입국관리사무소의 경우 옥상을 운동장으로 사용하고 있었다. 하지만 보호외국인들은 보통 일주일에 1~2회 운동시간이 주어진다고 증언하였으나, 그나마도 비가 오거나 날씨가 덥거나 좋지 않으면 취소가 되어 운동할 수 있는 시간이 거의 없다고 증언하였다. 실내에서 사용할 수 있는 운동시설은 어느 보호시설에서도 발견할 수 없었다.

> 2003년 12월부터 2005년 7월까지 거의 일년 반 넘게 감금당해 있는데 밖에 나간 것은 병원에 갈 때를 제외하고 딱 세 번이다. 밖에서 정확히 세 번 운동을 했다. 운동시간이 일정하지 않다(사례 #20, 중국동포, 남성, 37세).

한편, 허용되는 운동시간마저도 많은 피보호 인원에 비해 시설·직원 수 부족 등으로 외부공기를 쐬는 정도 이상의 운동을 할 수가 없다는 증언도 수집되었다.

> 운동은 일주일에 한번만 할 수 있는데, 좁은 장소에 40~50명이 동시에 운동을 해야 하기 때문에, 가만히 서 있는 것 이외의 운동은 불가능합니다(사례 #71, 방글라데시, 남성, 30세).

2) 종교생활

외국인보호규칙 제25조 제2항에서는 보호외국인이 자유시간에 "다른 사람의 휴

식을 방해하지 아니하는 범위 안에서 종교의식을 행할 수 있다"고 규정하고 있다. UN 피구금자 처우 최저기준규칙 또한 피구금인의 종교생활에 대해 상세한 규정을 제시하고 있다.[81]

방문조사 과정 중에도 일부 이슬람교 신자인 보호외국인들이 기도 시간이 되자 신문지를 깔아놓고 기도를 하는 모습을 목격할 수 있었다. 전체 보호시설 중 ○○출입국관리사무소에서만 유일하게 공동으로 개신교 예배를 할 수 있는 기회가 제공되었다. 예배를 담당하는 목사의 증언에 따르면, 초기에는 보호외국인들이 수갑을 찬 채 예배를 해야 했다고 한다. 아직도 예배를 위해 이동하는 과정 등에서 보호외국인들에 대해 수갑을 채우는 등 지나친 통제를 하고 있어서 보호외국인들이 종교의식에 참여하는 것을 꺼리고 있다.

한편, 일부 보호외국인들은 종교생활과 관련하여 일부 보호외국인의 경우 기도를 드릴 때 필요한 매트 또는 계율에 어긋나지 않는 의복을 입을 수 없는 부분에 대하여 불만을 제기하기도 하였다. <표 4-43>에 의하면, 응답자의 45.5%가 보호시설 내에서 종교활동이 불가능하다고 대답하였다.

<표 4-43> 종교활동 가능한지 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(527)	(428)	(99)
예	54.5	52.8	61.6
아니오	45.5	47.2	38.4
계	100.0	100.0	100.0

81) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제41조 ① 만일 교도시설에 동일한 종교를 가진 수용자가 수적으로 충분히 수용되어 있는 경우, 해당 종교의 자격을 갖춘 자가 대표자로서 임명 또는 승인된다. 수용자의 수가 충분하고 여건이 허용된다면, 임명 또는 승인된 대표자는 상설 직으로서 활동한다. ② 상기의 제1항에 따라 임명 또는 승인된 종교 대표자는 정기적으로 예배를 주관하고 적당한 시간에 수용자들을 개인적으로 방문할 수 있어야 한다. ③ 모든 수용자는 모든 종교의 자격을 갖춘 대표자와 접촉할 수 있는 권리를 갖는다. 반면, 수용자가 종교 대표자의 방문을 거절하는 경우, 그의 의사는 존중되어야 한다. 제42조 모든 수용자는 교도소 측이 제공하는 예배 등에 참석하고 종파에 따른 종교적 교리서와 성서를 보유함으로써 종교를 실천하는 한 본인의 종교 생활에 필요한 사항을 만족시킬 수 있어야 한다.

3) 기타 자유시간의 활용

① 신문・도서: UN 피구금자 처우 최저기준규칙에서는 신문이나 정기간행물의 구독 및 방송 청취, 도서 이용 등에 대하여 고려하여야 할 원칙으로 다음과 같이 규정하고 있다.

> 39. 수용자는 신문이나 정기간행물 또는 기관지를 읽거나 방송을 청취하거나 강연 혹은 행정기관이 승인하고 관리하는 기타 방법을 통해 최근 주요 뉴스를 정기적으로 알 권리를 갖는다.
> 40. 모든 교도시설은 모든 수용자들의 사용을 위한 여가와 교육적인 내용의 서적을 충분히 갖춘 도서관을 보유해야 하며, 수용자들이 이 시설을 활용할 수 있도록 해주어야 한다.

전체 보호시설 중 신문열람이 가능하다고 응답한 경우는 세 곳이었으나 실제로 신문을 구독하는 보호외국인이 있는지의 여부는 확인되지 않았다. 다만, 일부 보호시설에서 신문지를 차폐시설(遮蔽施設)로 활용하는 경우가 있는 것으로 보아 신문반입이 가능한 것으로 확인되었다.

대부분의 보호시설에서 보호외국인을 위한 각종 도서를 구비해 놓고 있었다. 도서의 대부분은 한글이었으며, 일부 영문・러시아어・중국어로 된 성경 등이 비치되어 있었다. 보호외국인들이 자유롭게 그 도서들을 이용할 수 있는 경우는 전혀 없었으며, 출입국관리공무원에게 도서를 대여해 달라고 요청할 경우에만 이용 가능했다. 하지만 대부분의 보호외국인들은 도서 비치 사실 자체를 모르고 있었으며, 대여하여 읽어 본 경험이 있다고 증언한 사례도 전혀 발견할 수 없었다.

<표 4-44> 보호시설에서 다른 보호외국인으로부터 괴롭힘 당한 경험

(단위: %, 명)

(N)	전체 (493)	남성 (399)	여성 (94)
그런 적 없다	86.0	85.0	90.4
욕설, 모욕적인 말	7.7	7.5	8.5
소지품 등 빼앗김	1.8	1.5	3.2
집단 따돌림	0.8	0.8	1.1
구타・폭행	0.6	0.8	0.0
성폭행・성희롱	0.4	0.5	0.0
기타	4.3	5.3	0.0

② 보호외국인 간의 관계: 보호외국인 간의 관계에 관해서는 대체로 큰 문제가 없는 것으로 드러났다. <표 4-44>에 제시된 것처럼, 보호시설 내에서 다른 보호외국인으로부터 괴롭힘을 당한 경험이 있는가에 대한 질문에 대해 응답자의 86.0%가 동료 보호외국인으로부터 그런 적이 없다고 응답하였다. 그러나 욕설이나 모욕적인 말로 괴롭힘을 당한 경우가 7.7%, 소지품 등을 빼앗긴 경우도 1.8% 발견되었다. 하지만 다수의 보호외국인들은 어려운 일들이 많기 때문에 서로 도우려고 애를 많이 쓰고 있다고 증언하였다.

③ 흡연: 한편 일부 보호외국인들은 거실 벽에 붙어 있는 생활안내문을 가리키며 '흡연은 지정된 장소에서만' 하도록 되어 있지만, 사실상 보호시설 내에서 흡연은 완전히 금지되어 있다고 지적하였다. 비록 공공시설 내에서 흡연하는 것이 타인에게 피해를 줄 수 있기 때문에 문제가 있겠지만, 법적으로 금지된 것이 아니라면 일정한 시간에 일정한 장소에서 흡연할 수 있도록 하는 것이 흡연자의 권리가 아니냐는 주장을 제기하는 사람도 있었다.

12. 계구와 무기의 사용, 강제력의 행사와 안전대책

1) 계구 사용의 문제

① 계구 사용에 관한 법제: 신체의 전부 혹은 일부에 대한 직접적인 실력 행사를 통하여 인간의 존엄성과 신체의 자유를 심각하게 제한하는 계구의 사용과 관련하여서는, 출입국관리법 제56조의4 제1항과 제4항은 계구 사용의 요건 실체적 요건과 계구의 종류를[82] 동조 제5항과 외국인보호규칙 제43조는 이에 대한 절차

82) 출입국관리법 제56조의4 (강제력의 행사) ① 출입국관리공무원은 피보호자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 피보호자에게 강제력을 행사할 수 있고, 다른 피보호자와 격리하여 보호할 수 있다. 1. 자살 또는 자해를 하고자 하는 때. 2. 다른 사람에게 위해를 가하거나 가하고자 하는 때. 3. 도주하거나 도주하고나 하는 때. 4. 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 이유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 때. 5. 그 밖에 보호시설 및 피보호자의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하고자 하는 때. ④출입국관리공무원은 제1항 각호의 어느 하나에 해당하거나 보호시설의 질서유지 또는 강제퇴거를 위한 호송 등을 위하여 필요한 때에는 다음 각호의 계구를 사용할 수 있다. 1. 수갑. 2. 포승. 3. 안면보호구. 4. 그밖에 보호외국인의 계호에 특별히 필요하다고 인정되는 계구로서 법무부령이 정하는 것. ⑤ 제4항의 규정에 의한 계구의 사용 및 사용절차에 관한 사항은 법무부령으로 정한다.

적 요건 등을 규정하고 있다.[83] 한편 훈령인 동 규칙 시행세칙 제76조부터 제78조에서 포승, 수갑 및 가죽재갈 사용시의 유의사항을 규정하고 있다.

법률과 부령에 새로운 규정들을 신설하고 하위법령에 규정되어 있던 내용들을 상위법령으로 올려놓았다는 점에서는 일견 긍정적인 평가가 가능하다. 계구 사용이 초래할 수 있는 심각한 인권 침해의 위험성을 심각하게 받아들이고 보호외국인의 법적 지위를 고려할 때, 계구의 종류와 사용요건은 행형법령보다도 명확히 규정되고 엄격히 제한될 필요가 있다. 즉, "출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 이유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 때" 등을 계구사용이라는 신체의 자유에 대한 직접적이고 중대한 제한의 근거로 삼는 것은 비례성의 원칙에 어긋난다고 볼 수 있다.[84] 국가인권위원회는 2004년 '출입국관리법중개정법률안에 대한 의견'에서 "보호외국인에 대한 강제력의 행사가 남용되지 않도록 계구 등 그 사용요건 및 방법과 종류를 명확히 하여 필요 최소한도로 제한하고, 계구 사용 결정권을 소장에게 두도록 하여야" 한다고 권고하고, 2005년 '외국인보호규칙 전부개정령(안)에 대한 의견'에서 "계구 사용 요건 종료 시 해당 외국인에 대한 계구를 즉시 해제하도록 필요최소한의 원칙을 명시할 필요가 있음"을 지적한바 있다.

② 계구사용의 실태: 계구사용의 실태에 대하여 보호외국인에게 설문조사를 실시한 결과 가장 많이 사용되는 계구는 수갑인 것으로 드러났다. <표 4-45>에 의하면, 조사대상자의 68.1%가 수갑을 착용한 경험이 있다고 대답하였던 것이다. 한편, 소수이기는 하나 포승(10명)·가죽재갈(3명)·족쇄(3명)를 착용한 경험이 있는 보호외국인들도 발견되었다.

---

83) 외국인보호규칙 제43조 (계구의 사용) ① 법 제56조의4제4항에 규정된 계구는 소장의 명령 없이는 이를 사용하지 못한다. 다만, 긴급을 요하는 때에는 이를 사용한 후 지체 없이 소장에게 보고하여야 한다. ② 계구는 징계목적으로 사용할 수 없으며, 포승과 수갑은 자살·자해·도주 또는 폭행의 염려가 있는 보호외국인에게, 안면보호구는 제지에 불응하여 고성을 발하거나 자해의 우려가 있는 보호외국인에게 각각 사용한다. ③ 계구를 채워 둔 보호외국에 대해서는 2시간마다 한 번씩 움직임을 살피고, 안면보호구를 채운 보호외국인은 줄곧 살펴보아야 한다.

84) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제33조 계구는 다음 각호의 경우를 제외하고는 사용되어서는 안 된다. a. 호송 중 도피에 대한 예방책으로 사용되는 경우. 다만 사법 또는 행정당국에 출석할 때에는 계구를 해제하여야 한다. b. 의사의 지시에 따라 의료적 근거가 있는 경우. c. 피구금자가 자기 또는 타인에게 침해를 가하거나 재산에 손해를 주는 것을 다른 수단으로써는 방지할 수 없어서 소장이 명령하는 경우, 이 경우 소장은 지체 없이 의사와 상의하고 상급행정관청에 보고하여야 한다.

<표 4-45> 외국인 보호시설에서의 계구 착용 경험

(단위: %, 명)

(N)	전체 (536)	남성 (433)	여성 (103)
착용한 일 없다	30.4	32.3	22.3
수갑	68.1	66.1	76.7
포승	1.9	1.8	1.9
가죽재갈로 입이 묶임	0.6	0.2	1.9
족쇄로 발이 묶임	0.6	0.5	1.0
기타	1.9	2.1	1.0

<표 4-46>에 의하면, 계구를 착용하게 된 이유로 응답자의 24.1%가 외국인 보호시설 외부로 이동할 때, 17.7%가 외국인 보호시설 내부에서 이동할 때 착용했다고 대답했다. 보호시설 내부에서 운동 혹은 종교활동 등을 위해 이동할 때도 수갑을 착용했다고 한다. 그리고 이러한 처우에 대해서는 보호외국인들 다수가 불만을 토로하였다.

<표 4-46> 계구를 착용하게 된 이유

(단위: %, 명)

(N)	전체 (344)	남성 (282)	여성 (62)
합당한 사유 없음	42.7	43.6	38.7
외국인 보호시설 밖으로 이동할 때	24.1	23.0	29.0
외국인 보호시설 안에서 이동할 때	17.7	18.1	16.1
도망하려 했기 때문	16.3	17.0	12.9
시끄럽게 떠들었기 때문	3.2	3.9	0.0
자살, 자해하려 했기 때문	2.0	2.5	0.0
타인을 폭행하려 했기 때문	1.7	7.4	8.1
기타	7.6	2.1	0.0

> 운동 나갈 때, 복도를 통해 이동할 때, 건물 내부에서 잠깐 이동할 때도 수갑을 채운다. 어떤 사람은 죄수처럼 처우하는 것에 분개해서 아예 운동을 거부하고 있다. 실내에서 움직일 때는 수갑 채우는 것은 좀 안 했으면 좋겠다. 우리가 무슨 흉악 범죄자도 아닌데……(사례 #36, 중국동포, 남성, 37세).

계구가 필요 이상으로 사용되는 것도 문제이지만, 조사대상자의 42.7%가 계구를 착용하게 된 합당한 사유를 알 수 없었다고 응답하여(표 4-46), 계구가 부당하게 사용되고 있을 수도 있다는 우려도 갖게 되었다. 특히 계구를 착용하게 될 때 담

당 출입국관리공무원이 그 이유에 대하여 설명을 하였는가에 대한 질문에 대해 응답자의 80.0%가 그러한 설명을 들은 적이 없다고 대답하였다(표 4-47).

<표 4-47> 계구 착용 사유 설명 여부

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(445)	(354)	(91)
예	20.0	21.5	14.3
아니오	80.0	78.5	85.7
계	100.0	100.0	100.0

한편, 본 조사에서는 과도한 계구사용으로 인하여 보호외국인들이 부상을 입은 사례도 발견되었다. <표 4-48>에 따르면, 응답자의 11.2%이 56명이 계구사용으로 인하여 부상을 입은 적이 있다고 대답하였다.

<표 4-48> 계구 착용으로 인한 부상 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(500)	(395)	(105)
예	11.2	12.7	5.7
아니오	88.8	87.3	94.3
계	100.0	100.0	100.0

필요 이상으로 장시간 수갑을 착용하여 손목에 멍이나 상처가 생긴 경우가 발견되었다. 이동 시에는, 출입국관리공무원 인원 부족을 이유로, 보호외국인의 통제가 쉽도록 양쪽 손에 각기 다른 외국인과 수갑을 채워, 마치 굴비 엮듯이 엮어 이동하고 있으며, 한 손은 다른 외국인과 같이 수갑을 채우고, 다른 한 손은 가방 손잡이에 수갑을 채운 후 가방을 들고 가게 하여 이동시 부상의 위험이 크다. 양손에 다른 사람과 수갑을 찬 후 자신의 큰 가방도 함께 들고 가다가, 계단에서 넘어져 부상을 입은 사건도 발생하였다.

> ○○출입국관리사무소에서 손을 크게 다쳐 현재 뼈가 어긋나 있는 상태이다 ○○출입국관리사무소에는 보호실이3개방으로 되어 있고, 내 방에는 9명이 함께 있었는데, 2005년 6월말 옆방에 시끄러운 사람이 있어 문을 두드리며 조용히 하라고 하였다. 그러자 직원들이 달려들어 내 손을 뒤로 돌려 수갑을 채웠

다. 그 상태로 아침 9시부터 12시까지 3시간 동안 방치하였다. 그 날 화장실에서 소변을 보다가 미끄러져 손을 다쳤다. 처음에는 그 심각성을 몰랐으나 다음 날 부어오른 상처를 발견하고 ○○출입국관리사무소에서 50미터 정도 떨어진 병원으로 가서 사진을 찍었다. ○○출입국관리사무소 직원들은 내가 문을 쳐서 손을 다친 것이라고 주장했고, 돈을 내야 수술을 할 수 있다고 말했다. 비인간적인 대우와 그로 인한 상처를 하소연할 데가 없어 답답하였다(사례 #68, 우즈베키스탄, 남성, 34세).

2005년 7월 18일에서 21일까지 ○○출입국관리사무소에 있었는데, 21일 오후2시경 ○○외국인보호소로 이송하기 위해 여자 7명이 밖으로 나와 짐을 챙겼다. 7명이니까 둘 씩 수갑을 채워서 가방을 가지고 4층에서 1층으로 내려오라고 했다. 한 손으로 수갑을 다른 한사람이랑 쌍이 되어서 차고, 다른 한 손으로 무거운 가방을 들고 계단을 내려가라고 했다. 그런데 수가 7명이니까 나 한 명이 수갑을 같이 찰 상대가 없었다. 짐이 너무 무거워서 두 손에 수갑을 차고 짐을 가지고 내려 갈 수 없다고 했더니, 그것은 내가 알 바가 아니라고 했다. 두 손을 앞으로 해서 수갑을 찼는데, 가방을 두 팔뚝 위에다 올려놓으니 앞이 보이지 않았다. 앞으로 가방을 들려고 해도 무겁고, 계단도 보이지 않았다. 나는 출입국관리사무소 직원에게 좀 도와달라고 하였으나, 그는 내 말을 무시하였다. 다른 친구들도 계속해서 나를 도와주라고 하였으나, 그는 그 요구도 무시하였다. 그는 소리를 지르며 "안 가? 빨리 안 가?"라고 이동할 것을 요구하였고, 내가 "도와 달라"고 하자, 그는 "나는 안 해. 그냥 가."라며 도와주지 않았다. 그가 내 한국말을 이해 못해서 그러는 줄 알고, 한국말을 잘하는 중국조선족이 "짐이 너무 무겁고 하니까 도와줘라."고 부탁하였지만, 그는 내게 "짐을 버리고 가라."고 하였다. 4층에서 내려오다가, 나는 수갑을 차고 무거운 짐을 이상한 자세로 운반하다 보니까, 앞이 보이지 않아, 계단에서 발을 접질려 굴러 떨어졌다. 옆에 있던 방글라데시 친구 ○○○과 중국 조선족이 나를 잡아서, 두 층 구르다 더 굴러가지 않고 멈췄다. 수갑이 채워져 있어서 어떻게 할 수가 없었다. 옆에 있던 출입국관리사무소 직원은 보고만 있었다 (눈물을 흘렸다.) 아무런 치료도 받지 못한 채, 나는 ○○외국인보호소로 곧장 이송되었다. 다리와 가슴이 심하게 아파서 어떻게 할 수가 없었다. 지금도 그때 상처가 남아 있다. (바깥쪽 허벅지에 길이 30센티미터 정도의 커다란 흉터를 보여줬다. 그 외에도 다리 여러 곳에 부상을 입었다고 말했다.) 잠도 못 자고 울기만 했다. 나는 내가 도망갈 것도 아니고, 무거운 짐도 있었는데, 수갑을 꼭 채워야 했는지 이해가 안 간다. 나는 출입국관리사무소 직원에게 도와 달라고 몇 번이나 부탁했지만, 그 사람은 "나는 그런 일을 하는 사람이 아니다."라며 냉정하게 거절하며, "짐을 버리고 가라."고 했다. 그 무거운 짐을 팔뚝 위에 간신히 올려서 수갑을 찬 채로 이동하다가 굴러 떨어졌다. 나는 죄인이 아니다. 왜 꼭 수갑을 채워야 하는가? (흐느껴 울었다.) 지금 유효기간이 지난 여권의 갱신을 기다리고 있다. 여권이 나오는 즉시, 가능한 한 빨리 돌아가고 싶다(사례 #25, 중국, 여성, 27세).

2) 무기 사용의 문제

① 무기사용에 관한 법제: 출입국관리법 제77조는 출입국관리공무원이 그 직무를 집행하기 위하여 무기 등의 휴대할 수 있고 경찰관직무집행법 제10조 내지 제

10조의 4의 규정에 준하여 이를 사용할 수 있도록 규정하고 있다[85] 그리고 외국인보호규칙시행세칙 제79조는 계호근무에 임하는 직원은 위 법규정에 의하여 무기를 휴대·사용할 수 있도록 규정하고 있다.

경찰관직무집행법상 경찰관의 무기 사용은 범죄의 예방·진압 및 수사(동법 제2조 제1호)라는 직무와 관련하여서만 가능한 것이고, 출입국관리공무원이 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있는 경우는 보호나 강제퇴거 등과 같은 행정작용과는 무관한 형사처벌을 목적으로 하는 출입국관리법위반 범죄에 대한 수사 등에 국한된다고 할 수 있으므로,[86] 무기사용에 관한 경찰관직무집행법제10조 내지 제10조의 4를 범죄자가 아닌 외국인들에 대한 행정작용인 보호업무에 준용함은 불법적인 공권력의 작용을 초래하는 매우 위험한 발상일 수 있으며 전반적인 검토가 요구된다.

② 무기사용의 실태: <표 4-49>에 의하면, 출입국관리공무원이 무기 및 경찰장구를 사용한 경우는 극히 드문 것으로 나타났다. 출입국관리공무원이 무기 및 경찰장구를 사용한 일이 있느냐에 대한 질문에 대해 조사대상 보호외국인의 3.4%만이 '그렇다'라고 대답하였다.

<표 4-49> 출입국관리국공무원이 무기 또는 경찰장구 사용한 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(614)	(487)	(127)
예	3.4	4.1	0.8
아니오	96.6	95.9	99.2
계	100.0	100.0	100.0

그렇지만 전기충격봉 등이 위협용으로 사용된 경우는 간혹 발견되었다.

85) 출입국관리법 제77조 (무기 등의 휴대 및 사용) ① 출입국관리공무원은 그 직무를 집행하기 위하여 필요한 경우에는 무기 등(경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의4에서 규정한 장비·장구·분사기·무기를 말하며, 이하 '무기 등'이라 한다)을 지닐 수 있다. ② 출입국관리공무원은 경찰관직무집행법 제10조 내지 제10조의4의 규정에 준하여 무기 등을 사용할 수 있다.

86) 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제3조 ⑤ 출입국관리업무에 종사하는 4급 내지 7급의 국가공무원은 출입국관리에 관한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를, 8급·9급의 국가공무원은 당해 범죄에 관하여 사법경찰리의 직무를 수행한다.

나는 2005년 5월 17일 단속에 적발되어 ○○출입국관리사무소에 왔다. 일하고 받지 못한 임금이 있어 노동부에 진정 중이였는데, 공무원들은 나에게 자꾸 "그냥 집에 가라."고 하였다. 나는 "밀린 임금을 받지 못하면 갈 수 없다."고 하였고, 외국인노동자 상담단체와 아는 분들께 전화를 하여 도움을 청하였다. 그런데 ○○출입국관리사무소 외국인보호실 안에는 전화가 없고, 철창밖에 있는데, 출입국관리사무소 직원이 전화 사용을 못하게 하였다. 오래된 구금자 중에 휴대폰을 가진 사람이 있어 전화를 할 수 있었다. 그러나 5월 20일 ○○외국인보호소로 갈 때까지, 키가 큰 남자 직원이 전기 봉으로 2~3차례의 전기충격 위협을 가하면서 집에 가는 것에 서명하라는 강요를 하였다. 그러나 서명할 수 없었다. 30대의 키 작은 남자직원도 계속해서 욕설을 하면서 서명하라고 위협하였다(사례 #28, 중국, 남성, 34세).

3) 강제력의 행사와 안전대책의 문제

출입국관리법 제56조의4 제1항은 강제력의 행사에 대하여 격리 보호와 동일한 요건을 규정하고 있고, 동조 제2항과 제3항에서 필요최소한의 강제력 행사, 강제력 행사 혹은 보안장구의 종류 및 사전경고 등에 대하여 규정하고 있다.[87] 또한 외국인보호규칙 제42조와 제37조에서 소장의 명령에 의한 강제력 행사와 비디오테이프 녹화와 사진촬영 등을 추가적으로 규정하고 있다.[88]

비록 위 규정들이 '필요최소한' 제한, '사생활·초상권' 보호를 내세우고는 있지만, 외부의 경비를 위한 감시장비는 별론으로 하고, 보호실 내부를 감시하는 '폐쇄

87) 출입국관리법 제56조의4 (강제력의 행사) ② 제1항에 의한 강제력의 행사는 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 피보호자를 제압하기 위하여 신체적인 유형력을 행사하거나 경찰봉, 가스분사용 총, 전자충격기, 그 밖의 보안장구로서 법무부장관이 지정한 보호장구를 사용하는 것에 한한다. ③ 제1항의 규정에 의한 강제력을 행사하고자 하는 때에는 사전에 해당 피보호자에게 이를 경고하여야 한다. 다만, 긴급한 상황으로 사전에 경고할만한 시간적 여유가 없을 때에는 그러하지 아니하다. 제56조의7 (안전대책) ① 사무소장, 출장소장, 또는 외국인보호소장은 보호시설의 안전과 질서를 유지하고 긴급사태에 효율적으로 대처하기 위하여 법무부령이 정하는 바에 따라 필요한 시설 및 감시장비를 설치할 수 있다. ② 제1항의 규정의 의한 시설 및 감시장비는 피보호자의 사생활 침해 등을 고려하여 필요한 최소한도의 범위 안에서 설치, 운영되어야 한다.

88) 외국인보호규칙 제42조 (강제력의 행사) 법 제56조의4 제1항의 규정에 의한 강제력은 소장의 명령 없이는 이를 행사하지 못한다. 다만, 긴급을 요하는 때에는 이를 행사한 후 지체 없이 소장에게 보고하여야 한다. 제38조 (안전대책) ① 소장은 보호시설의 안전과 질서를 유지하고 긴급사태에 효율적으로 대처할 수 있도록 보호시설과 인원에 대한 적절한 안전대책을 마련하여 시행하여야 한다. ② 소장은 예산의 범위 내에서 제1항의 규정에 의한 안전대책에 필요한 시설을 하여야 하며 폐쇄회로영상장치 등의 장비를 설치할 수 있다. ③ 소장은 담당공무원으로 하여금 보호시설의 안전과 질서유지에 반하는 보호외국인의 언행 또는 증거물 등에 대하여 비디오테이프에 녹화하거나 사진으로 촬영하여 보존하게 할 수 있다. ④ 제1항 내지 제3항의 규정은 보호외국인의 사생활, 초상권 등의 침해가 없는 최소한의 범위 안에서 설치·운영 또는 시행되어야 한다.

회로영상장치', '비디오 테이프 녹화,'[89] '사진 촬영' 등을 법률의 구체적인 위임 없이 부령인 외국인보호규칙에 규정함은 그 위임의 한계를 넘어 선 것이라는 평가가 가능하다. 또한 이러한 감시장비 등은 행형시설에서도 설치하지 않은 것으로 행형시설의 수형자보다도 보호외국인들의 더 범죄인으로 취급하는 그릇된 발상에서 비롯된 것이라고 평가할 수밖에 없다. 또한 보안장구의 사용을 법률에 규정함으로써 새로운 기본권 제한을 도입하였는데, 강제퇴거를 위한 신병확보라는 외국인보호의 목적에 부합하는지 의문이며, '법무부장관이 지정한 보호장구' 등을 규정한 것은 명확성의 원칙에도 반한다 하겠다.

한편, 신체 및 휴대품 검사와 관련하여 국가인권위원회는 2004년 10월 8일 '출입국관리법중개정법률안에 대한 의견'에서 "출입국관리법중개정법률안 제57조의3의 내용은 피보호자의 신체 및 휴대품 검사 등이 안전과 질서유지를 해할 수 있다는 합리적인 의심이 들 경우에 피보호자의 명예나 수치심을 침해하지 않는 범위 내에서 최소한도로 이루어질 수 있도록 그 요건과 방식이 구체적으로 보완되어야 한다"고 권고한 바 있다.

본 조사에서도 여성이 보호되어 있는 거실을 포함한 모든 거실이 24시간 폐쇄회로 카메라로 감시되고 있었으며, 대부분 화장실 혹은 샤워실 내부까지 보일 수 있는 각도로 카메라가 설치되어 있다. 대부분의 출입국관리사무소 외국인보호실의 경우 거실 감시를 담당하는 출입국관리공무원이 남성이었으며, 여성 보호외국인들이 사생활 침해 등의 이유로 이에 대해 항의한 사례가 발견되었다.

13. 격리 수용

1) 격리 수용의 문제점

출입국관리법 제56조의4는 일정한 요건 하에서 강제력의 행사와 더불어 보호외

89) 국가인권위원회는 화성외국인보호소에서 수용 중인 외국인을 정당한 이유 없이 캠코더로 촬영한 것은 사생활의 자유를 침해한 행위라고 밝힌 바 있다. 국가인권위원회는 이에 따라 화성외국인보호소장에게 캠코더 촬영을 시정할 것을 권고하고 관련 직원에게도 특별인권교육을 권고했다. 또한 조사결과 "아침·저녁 인원점검 시간에 외국인들에게 특별한 문제가 없었음에도 네 차례에 걸쳐 촬영한 것으로 나타났으며, 외국인의 신분이 불법체류자이기는 하지만 특별한 문제를 일으키지 않았는데, 정당한 이유 없이 촬영한 것은 납득하기 어려운 만큼 이는 개인의 초상권 등 사생활의 자유를 침해한 행위"라고 결정하였다. 국가인권위원회 2003.7.14. 권고 2002진인1961 결정 참조.

국인을 격리 보호할 수 있도록 규정하고 있고 외국인보호규칙 제40조에서 이를 구체화하고 있다.[90] 또한 동 규칙 시행세칙 제72조는 격리 수용과 함께 특별계호를 할 수 있도록 하였는데, 특별계호는 5일 이내 기간(5일 이내의 기간을 정하여 연장 가능) 동안 독방에서 보호하고, 면회・독서・운동 등을 금지하는 것을 내용으로 한다. 특별계호를 수반한 격리보호는, 그 내용상 행형법상 가장 중한 징벌인 금치와 유사한 것으로,[91] 격리보호사유와 특별계호의 내용을 보면 징벌적 성격을 가지고 있다.

규정의 문언상 '징벌'로 규정하지 아니하여, 징벌 부과 시에 요구되는 실체적・절차적 보장을 회피하고 있다고 판단된다. 격리 수용의 요건 중 '단식을 한 때' 등 부적절한 요건을 포함하고 있고, 격리수용의 기간에 어떠한 제한을 두고 있지 않으며("법무부장관이 따로 정하는 기간 동안"), 이를 결정하기 위한 기준・절차, 비례성의 원칙, 의무관의 건강 진단 등은 행형법령에서도 보장하고 그 어떠한 내용도 규정하고 있지 않다.[92] 비록 규칙 제40조 제4항에서 '의견진술의 기회'를 언급

90) 외국인보호규칙 제40조 (격리보호) ① 소장은 보호외국인이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 때에는 법무부장관이 따로 정하는 기간 동안 독방에 격리 보호할 수 있다. 1. 도주・난동・폭행・시설이나 물품 파손, 그밖에 보호시설의 안전이나 질서유지를 해하는 행위를 하거나 하려고 한 때. 2. 담당공무원의 정당한 직무집행이나 명령에 따르지 아니하거나 방해한 때. 3. 자해 또는 동료외국인이게 위해를 가할 우려가 있는 물품 그 밖에 보호시설의 안전이나 질서를 해할 목적으로 제10조제1항의 규정에 따라 허가받은 물품 외의 물품을 몰래 소지하고 있거나 반입하려고 한 때. 4. 자살・자해를 꾀하거나 보호외국인을 선동하는 등 보호시설의 질서를 해할 목적으로 단식하는 때. 5. 전염병에 감염되었거나 감염되었다고 의심되는 때. 6. 정신질환・알코올중독・마약중독 증상이 있거나 그러한 증상이 있다고 의심되는 때. ② 담당공무원은 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 사건경위와 격리보호의 필요성 등을 조사한 후 소장에게 사건발생보고를 하여야 한다. ③ 담당공무원은 법무부장관이 정하는 특별계호신청서를 작성하여 소장에게 보고한 후 특별계호지시서를 발부받아 격리 보호하고, 중점관리외국인기록부에 필요한 사항을 기록하여야 한다. ④ 소장은 제1항의 규정에 따라 격리 보호할 때에는 해당외국인에 대하여 의견진술의 기회를 부여할 수 있다.

91) 행형법 제46조(징벌) ① 수용자가 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 한 때에는 징벌을 부과할 수 있다. 1. 형법, 폭력행위등처벌에관한법률 등의 형벌규정에 저촉되는 행위. 2. 자해행위. 3. 정당한 이유 없이 작업, 교육 등을 거부하거나 태만히 하는 행위. 4. 흉기, 주류 등 허가되지 아니하는 물건을 제작, 소지, 사용, 수수 또는 은닉하는 행위. 5. 기타 법무부장관이 정하는 규율을 위반하는 행위. ② 징벌의 종류는 다음과 같다. 5. 2월 이내의 금치.

92) 행형법 제46조 (징벌) ③ 징벌은 동일한 행위에 대하여 거듭하여 부과할 수 없으며, 행위의 동기 및 경중, 행위 후의 정황 기타 사정을 참작하여 수용목적을 달성하는 데 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. ④ 징벌을 부과함에 있어서 필요한 기준은 법무부장관이 정한다. 행형법 제47조 (징벌위원회) ①징 벌은 징벌위원회의 의결로써 정한다. ②징벌위원회는 3인 이상 5인 이내의 위원으로 구성하며 위원장은 당해 소장이 되고 위원은

하고 있지만 “부여할 수 있다”고 규정하여 시혜적인 조치임을 표방하고 있고, 그러한 의견진술이 어떠한 절차를 통하여 보장되고 어떠한 의미를 가질 수 있는지에 대한 언급이 없다는 것은, 이를 권리로서 인정하는 것을 부정하고 있다는 평가가 가능하다. 또한, 특별계호는 기본권을 제한하고 있으므로 법률에서 규정하여야 함에도 불구하고, 시행세칙에서 규정하고 있다. 이와 같은 제도 미비로, 자의적이면서도 중한 징벌을 아무런 실체적·절차적 통제 없이 가능하도록 하였는바, 반드시 시정되어야 할 부분이다.[93]

참고로 UN 피구금자 보호원칙은 원칙 30에서 억류 또는 구금 중에 징벌의 원인이 되는 행위의 형태, 과해진 징벌의 종류와 기간, 징벌을 과하는 기관은 법률 또는 법률에 따른 규칙에 명기되고 정확히 공표 되도록 해야 하고, 억류 또는 구금된 자에게는 징벌이 집행되기 전에 청문을 받을 권리가 있어야 하며, 징벌은 받은 자는 상급기관에 재심을 신청할 권리를 갖도록 해야 한다고 규정하고 있다.[94]

위원장이 당해 교도소 등의 부소장과 과장(지소의 경우에는 7급 이상의 교도관) 및 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 외부인사 중에서 임명 또는 위촉한다. 행형법 시행령 제145조 (징벌의 집행) ② 금치의 처분을 받은 자는 징벌실에 수용하고 그 기간 중 접견, 서신수발, 전화통화, 집필, 작업, 운동, 신문·도서열람, 라디오청취, 텔레비전 시청 및 자비부담 물품의 사용을 금지한다. 다만, 미결수용자의 소송서류 작성, 변호인과의 접견 및 서신수발은 예외로 하며, 소장이 교화 또는 처우상 특히 필요하다고 인정하는 때에는 접견·서신수발 또는 도서열람을 허가할 수 있다. ③ 금치의 처분을 받은 자는 의무관이 그의 건강을 진단한 후 그 건강에 해가 없다고 인정하는 경우가 아니면 이를 집행하지 못한다. ④ 소장은 수용자가 금치의 처분을 받아 접견 및 서신수발이 금지된 경우에는 당해 수용자의 가족 또는 친지에게 그 사실을 통지하여야 한다. 다만, 수용자가 통지를 원하지 아니하는 경우에는 예외로 한다. 서신수발 또는 도서열람을 허가할 수 있다.

93) 외국인보호규칙 전부개정령(안) 제41조의 격리보호 요건 중 제3호의 허가받지 아니한 물품을 몰래 지니고 있거나 반입하려 한 때 및 제4호 중 정당한 이유 없이 단식하는 때 등은 보호시설 및 피보호자의 질서를 해하기 위한 목적인 경우로 엄격히 제한하고 격리보호의 최대기한을 정하여 자의적 운영 소지를 최소화하며, 격리보호에 대한 의견진술기회나 이의제기 수단을 보장하는 등의 절차적 요건을 강화해야 한다. 외국인보호규칙 전부개정령(안)의 제27조 및 제34조의 격리보호자에 대한 운동 및 면회 금지는 보호소 내의 안전과 질서에 대한 현저한 우려가 있을 때로 제한하도록 개선되어야 한다(국가인권위원회, 2005).

94) UN 피구금자 처우 최저기준규칙 제30조 ① 어떠한 피구금자도 이와 같은 법률 또는 규칙에 의한 경우를 제외하고는 징벌을 받아서는 안되며 동일한 위반에 대해 이중으로 징벌 받지 아니한다. ② 피구금자는 자신에 대하여 주장되는 위반을 통고 받고 이에 대해 항변할 적절한 기회를 부여받지 아니하고는 징벌 받지 아니한다. 권한 있는 기관은 사건의 철저한 심리를 하여야 한다. ③ 필요하고 가능한 경우 수용자는 통역자를 통해 자신의 항변을 하도록 허용되어야 한다. 제31조 체벌, 암실수용 및 잔인하거나 비인간적이거나 굴욕적인 모든 징벌은 규율위반에 대한 징벌로서 완전히 금지되어야 한다. 제32조 ① 금치 또는 감식의 징벌은 의사가 그 피구금자를 진찰하고 서면으로 그가 그러한 징벌에 견딜 수 있음을 증명한 경우가 아니면 부과해서는 안 된다. ② 위 항은 피구

한편, 행형제도와 관련하여 제17회 법무부 정책위원회에서 수용자 징벌제도를 개선하기로 의결하였는데, 이 의결안에서는 단식, 정신병적 소인에서 기인한 자해행위 등을 징벌대상행위에서 제외하는 등 징벌대상행위 축소, 징벌 요건 및 절차적 기본권 강화, 금치 기간의 축소 및 연속 금치 제한, 징벌위원회 외부위원 확대, 징벌실효제도 도입 등을 결정하였다(법무부 정책위원회, 2003).

격리 수용은 신체적·정신적 고통을 극대화시키는 징벌의 일종으로 비인간적인 처우인 바 외국인보호의 취지 상 폐지되어야 한다. 이를 인정한다 하더라도 엄격한 요건 하에서 보호외국인의 보호 중 기본권리를 최대한 보장하는 선에서 이루어지도록 하여야 한다. 즉, 그 사유를 구체적으로 명시하고, 절차적으로 처분 대상자에게 그 사유를 설명하며, 이의 제기가 있는 경우에는 이를 심사할 수 있는 공정한 절차가 확보되도록 규정하여야 한다.

<표 4-50> 독거실 수용 경험

(단위: %, 명)

(N)	전체 (625)	남성 (497)	여성 (128)
예	4.8	5.4	2.3
아니오	95.2	94.6	97.7
계	100.0	100.0	100.0

<표 4-50>에 따르면, 독거실에 격리 수용되어 본 경험이 있는 보호외국인은 전체 조사대상자의 4.8%인 30명인 것으로 나타났다. 그들의 다수는 출입국관리공무원의 부당한 처사에 항의하다가 격리 수용되었다고 주장하였다. 반면, 출입국관리사무소 측에서는 피부병 등의 전염병 환자나 난동을 부리는 보호외국인을 격리 수용한다고 답변하였다. 사례 #28은 독거실에 수용된 경우를 본 적이 있다고 주장하는 한 보호외국인의 증언이다.

내가 출입국관리사무소에서 본 가장 충격적이었던 것은 2005년 5월 19일 아침

금자의 신체 또는 정신의 건강을 침해하는 어떠한 징벌에 대하여도 적용된다. 어떠한 경우에도 이러한 징벌은 제31조에 규정된 원칙에 반하거나 이 원칙에서 벗어날 수 없다. ③ 의사는 이러한 징벌을 받고 있는 피구금자를 매일 방문하여야 하며, 신체적 또는 정신적인 건강상의 이유로 그 징벌의 정지 또는 교체가 필요하다고 인정될 때에는 소장에게 그 취지를 조언하여야 한다.

○○출입국관리사무소 지하에서 중국 선양(瀋陽)이 고향인 35세 정도 되는 여성이 임금이 많이 밀려 집으로 가지 않겠다고 하자, 안경 쓴 출입국관리사무소 직원이 그녀를 독방으로 데리고 가서 발로 차고, 때리는 등 폭행을 하였다. 이때 그 중국 여성이 폭행을 가하는 출입국관리사무소 직원의 팔을 꼬집어 손톱자국을 내었다. 그러자 다른 출입국관리사무소 직원이 전기봉을 가지고 중국 여성을 여러 차례 위협하였다. 그 후 중국 여자는 ○○출입국관리사무소에서 강제로 끌려나간 후 출국 당했다. 거기 있던 사람들은 폭행이 이루어지는 장면을 다 같이 지켜보았다(사례 #28, 중국, 남성, 34세).

14. 여성, 아동 및 가족의 문제

1) 여성 보호외국인의 처우에 관한 문제

대부분의 출입국관리사무소 보호실에는 여성 보호외국인의 감시를 위한 여성 공무원이 배치되어 있지 않아, 남성 공무원 혹은 공익근무요원이 여성 거실이 보이는 복도를 오가며 감시 및 음식물 반입 등을 하고 있었다. 이는 특히 야간 근무 중에도 마찬가지라서 일부 여성 보호외국인들은 자신들이 잠 잘 때까지 남성 공무원들이 감시하는 것이 아주 불쾌하다고 증언하였다.

보호실에 여성 공무원이 배치되어 있지 않아 여성 보호외국인들이 겪는 모욕감 등은 여기에서 그치지 않는다. 본 조사결과 여성 보호외국인들을 위해 생리용품을 지급하는 보호시설은 전체 17개소 중 11개소(64.7%)였는데, 그렇지 않은 보호시설에서 일부 보호 외국인 여성들은 심각하게 모욕적인 상황에 처하기도 하였다

나는 연행될 때 생리를 하고 있었는데, 직원들이 소지품 중에서 생리대도 휴대하지 못하게 했다. (이 중국 여성은 생리대라는 단어를 몰라서 자신의 생리 현상을 한국말로 설명을 해야 했다. 같은 여성인 면접자에게도 수치심을 느끼며 이야기했다.) 간신히 생리대 하나를 몸에 숨겨서 가지고 왔지만 생리대가 더 필요하다. ○○출입국관리사무소 외국인보호실에는 남자 직원밖에 없어서 창피해서 이야기하지 못했다. 옷에 피가 묻고 너무 힘들다(사례 #44, 중국, 여성, 26세).

나랑 내 친구는 생리중인데 아무것도 가지고 오지 않아 생리대를 공급해 줄 것을 요청하였으나 들은 척도 하지 않았다. (공익근무요원을 가리키며 이야기했다.) 속옷도 공급이 안 되고, 돈도 들어오지 않았으므로, 피 묻은 팬티를 빨면서 그냥 버텨야 했다(사례 #26, 중국, 여성, 45세).

2) 보호외국인의 가족 및 아동의 문제

미등록 외국인이 갑작스레 단속 및 강제 연행되어 보호시설에 수용되면서 그 외국인의 피보호자 가족 및 자녀가 적절한 보호를 받지 못한 채 방치되는 경우가 발생하기도 하였다. 해당 외국인이 강제퇴거 될 경우 남은 자녀는 더 어려운 상황에 처할 수 있다.

> 나는 1992년 1월 8일 3개월 짜리 관광비자로 한국에 입국하였다. 한국에 입국하여 약 8년이 되는 2000년 8월 같은 회사에 근무하는 한국인 여성을 만나게 되었고, 그 한국인 여성과 결혼을 하여 사랑스러운 딸도 두고 있다. 나는 결혼할 당시 불법체류상태여서 불법체류상태를 해소하기 위해 2003년 4월 1일 아내와 아이와 함께 네팔로 출국하여 결혼비자인 F-2를 받아 한국에 다시 입국하였다. 하지만 아내는 네팔을 다녀온 이후부터 네팔의 열악한 경제현실에 자꾸 따지고 싸우다 2년 전 가출을 하였다. 이후 나는 아내 없어 비자 연장도 할 수가 없어, 또다시 불법체류 상태가 되었다. 그리고 나는 홀로 어렵게 딸아이를 기르다 더 이상 형편이 좋지 않아 서울 ○○동에 있는 한 보육원에 아이를 맡기고 한 달에 두세 번 딸아이를 만나러 갔다. 그러나 지난 2005년 7월 14일 경기도 ○○시의 한 공장에서 일을 하던 중에 아무 이유도 모른 채 내가 왜 잡혀가는 것인지, 이 사람들이 어디에서 왔는지 등 아무 것도 모른 채 두 손에 수갑을 채워져, 경기도 ○○출입국관리사무소로 왔다. 나는 ○○출입국관리사무소에 연행되어 온 후 사정 이야기를 하고, "딸과 함께 한국에서 살고자 하니 방법을 가르쳐달라. 만약 이것이 가능하지 않다면 딸과 함께 네팔로 갈 수 있도록 시간을 달라."고 하였으나 "우리는 상관없는 일이야." "너 돈 얼마 주고 결혼했어?" "가짜 결혼이지?"하며, 나의 말은 전혀 들어주지 않았다. 이틀 후 나는 ○○외국인보호소로 오게 되었다. 혹시나 하는 마음에 ○○외국인보호소 직원들에게 나의 상황이야기를 해 보았으나, 이곳 직원들 역시 내 말을 조금도 경청하지 않고 있다. 내가 외국인이라고 해서 이러한 취급을 받는 것인지, 아니면 한국 법이 그러한지 모르겠다. 지금 ○○외국인보호소 안에 갇혀있는 나는 내 딸에게 아무것도 해줄 수 없어 너무나 답답하다. 아무것도 모르고 아빠가 오기만을 기다리고 있을 어린 딸을 생각하면 눈물이 앞을 가린다(사례 #29, 네팔, 남성, 36세).

한편, 법무부는 다수의 미성년자 외국인을 수용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 그러나 미성년자를 위한 적절한 보호시설이 마련되어 있지 않은 상태에서 무작정 미성년자 외국인을 수용하는 것은 문제가 있는 것으로 여겨진다.

15. 출입국관리공무원 및 공익근무요원에 의한 인권침해

1) 출입국관리공무원에 의한 인권침해 및 불법행위

① 뇌물요구: <표 4-51>에 의하면, 출입국관리공무원에게 뇌물이나 돈을 주거나

요구받은 경험이 있다고 대답한 보호외국인이 13명(2.0%) 발견되었다.

<표 4-51> 출입국관리공무원에게 뇌물을 주거나 요구받은 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(653)	(520)	(133)
예	2.0	2.5	0.0
아니오	98.0	97.5	100.0
계	100.0	100.0	100.0

이러한 사실은 심층면접에 응한 한 보호외국인의 증언에서도 확인되었다.

> 나와 두 명의 중국인은 2005년 5월 20일 ○○출입국관리사무소에서 ○○외국인 보호소로 옮겨졌다. 당시 운전사를 포함하여 세 명의 직원이 우리를 이송했는데, 그들은 이송 중 배고플지 모르니 돈을 5,000원씩 내면 빵을 사주겠다고 하여, 우리는 각자 5,000원씩 출입국관리사무소 직원에게 주었다. 그러나 그들은 우리에게 빵도 사주지 않았고, 돈도 돌려주지 않았다. 게다가 호송과정에서 화장실에 가고 싶은 데도 갈 수 없게 했다. 그들은 3시간 동안 우리를 어디에도 보내주지 않았다(사례 #28, 41세, 중국, 남성, 34세).

이러한 출입국관리공무원의 뇌물요구 사건은 엄정한 조사가 이루어져 그 사실관계가 밝혀져야 할 것이다. 만약, 사실로 밝혀질 경우 적절한 처벌이 이루어져야 함은 물론이다.

② 폭행·폭언 및 모욕적인 처사: 출입국관리공무원으로부터 억울하게 봉변을 당한 경험이 있느냐는 질문에 대해 조사대상 보호외국인의 70.6%는 그런 적이 없다고 대답하였다. 욕설이나 모욕적인 말을 공무원으로부터 들은 경험이 있는 경우는 19.9%에 달해, 상당히 자주 일어나고 있는 문제인 것으로 나타났다(표 4-52).

<표 4-52> 출입국관리공무원으로부터 억울하게 봉변당한 경험

(단위: %, 명)

	전체	남성	여성
(N)	(528)	(424)	(104)
봉변당한 적 없다	70.6	67.5	83.7
욕설, 모욕적인 말	19.9	22.2	10.6
구타·폭행	5.1	5.9	1.9
성폭행·성희롱	1.1	1.4	0.0
기타	7.4	8.0	4.8

> 여기 출입국관리사무소 공무원들은 말씨가 너무 거칠다. 젊은 사람들이 좋은 말로 해도 될 것을 욕설을 해대서 사람 기분 나쁘게 만든다. 그래서 가끔 말다툼도 생긴다(사례 #42, 중국동포, 남성, 42세).

또한, 구타나 폭행을 당한 경우는 5.1%로 나타났는데(표 4-52), 면접조사 결과 상당히 많은 수의 보호외국인들이 다양한 이유로 출입국관리공무원으로부터 구타나 모욕적인 처사를 당한 경험을 가진 것으로 나타났다. 특히 보호외국인이 형사사건에 연루되어 재판을 받았다가 강제퇴거 집행을 기다리고 있는 경우에는 일부 출입국관리공무원들이 감정적으로 모욕적인 태도를 취하는 경우가 많은 것으로 드러났다. 다음 그 사례 중 일부이다.

> 나는 여권 위조혐의로 ○○교도소에 2개월 수감된 후 2005년 6월 30일 ○○출입국관리사무소로 왔다. 그 날 점심을 먹고 두시쯤 ○○외국인보호소로 이송하려고 기다리는데, 한 출입국관리사무소 직원이 나에게 "○○○ 맞아?" 하기에 "맞아요."'라고 하니, "이 씨발 새끼가 아주 나쁜 놈이네." (여러 차례 망설이면서 머뭇거리다가 이야기하였다.) 그러면서 "너 한국에 몇 번 왔어? 이 나쁜 새끼. 집에 안 보내."라고 욕을 하기에, 나도 기분이 나빠서 "그래! 보내지 마세요."라고 하니, 갑자기 그 출입국관리사무소 직원이 발로 내 몸을 걷어찼다. 나는 그때 한 손은 가방 고리에 수갑이 채워져 있었고, 다른 한 손은 다른 보호외국인의 손에 수갑이 채워져 있었는데, 내가 넘어지면서 옆에 있던 사람도 같이 넘어졌다. 나는 너무 화가 났고, 저항을 하고 싶었지만, 내 손이 다른 사람에게 묶여 있어서, 그 직원에게 욕을 하면서 노려볼 수밖에 없었다. 그러자 그 출입국관리사무소 직원이 다시 손바닥으로 내 따귀를 세게 세 대 때렸다. 그 바람에 나는 다시 넘어졌다. 그리고 출입국관리사무소에 있는 젊은 사람(색깔이 다른 제복을 입고 있었다)이 넘어져 있는 나를 움직이지 못하게 잡고, 그 출입국관리사무소 직원이 다시 발로 5~6차례 내 온 몸과 머리를 밟고 때렸다. 그러던 중 다른 출입국관리사무소 직원이 와서 싸우지 말라고 말렸다. 때린 사람은 방밖으로 나갔다가, 바로 다시 들어와 출입국관리사무소 외국인보호실 옆에 딸린 조그만 방으로 나를 데리고 가서, 주먹으로 내 얼굴을 다시 세 차례 더 때리면서 "너도 나 쳐 봐! 쳐 봐!"라고 말했다. 나는 손이 묶여 있어서 발을 뻗어서 차려고 했더니, 그 출입국 직원이 텔레비전 옆에 있던 커터(cutter) 칼을 들고 나를 죽여버리겠다고 말하였다. (칼날은 빼지 않았다.) 그 때 다른 직원이 와서 나를 때린 직원을 데리고 나갔고, 내 손에 있는 수갑을 풀어주면서 미안하다고 했다. 그리고 그는 조용히 하고 ○○외국인보호소로 가라고 하면서, 만일 계속 여기서 싸우면 ○○외국인보호소로 보내지 않고 거기 ○○출입국관리사무소에 둘 것이라고 했다. 나는 그 때 폭행으로 입술과 목이 부어서 왼쪽으로 밥을 먹지 못했다. 수갑을 너무 세게 죄여서 손에 상처자국이 났고, 맞은 몸이 아팠다. 그렇지만 다른 출입국관리국 직원이 와서 대신 사과했으므로 마음은 조금 괜찮아졌다(사례 #73, 이란, 남성, 25세).

> 나는 2004년 11월 29일 서울에 소재한 직업소개소에 일자리를 구하러 갔다가 마약복용혐의로 서울 ○○경찰서 경찰관에게 검거되었다. 이후 나는 세 번의 재판 끝에 실형을 선고받고, 수감생활을 했다. 그 후 ○○외국인보호소에 온 지 5개월이 넘어간다. 그동안 감옥에서 살고 온 것도 힘든데 이곳 외국인보호소에서의 감옥살이로 몸과 마음이 지쳤다. 내가 왜 내 나라에 가지 못하고 이곳에 있는지 어느 누구도 설명해 주는 이가 없다. 판사의 판결로 이미 강제출국명령이 떨어졌는데도, 왜 나를 이렇게 오랜 기간 동안 내 나라로 보내주지 않는지 모르겠다. 내가 마약을 한 것은 정말 잘못한 일이다. 나 스스로도 자신을 부끄러워하며 반성하고 있다. 하지만 한국의 출입국관리사무소 직원들은 나를 인간처럼 생각하지 않는다. 2005년 3월경에 외국인보호소 방안이 너무나 추워 내가 가지고 있던 내복을 입었던 일이 있다. 그런데 출입국관리사무소 직원이 보호소 옷을 입지 않았다는 이유로 나를 방밖으로 데리고 나가 경비용 봉으로 나의 양쪽 허벅지를 수십 회 구타하여 시퍼런 멍이 들었다. "왜 때려요!"라고 말하면 더 심하게 때렸기에 아무런 방어도 말도 할 수 없었다. 뿐만 아니라 2005년 7월 24일에는 출입국관리사무소 직원들의 잦은 욕설에 말대꾸를 하였더니"마약한 놈이 무슨 말이 많아."라는 말에 "나는 사람도 아닌가?"라는 생각이 들어, 순간을 자제하지 못하고 외국인보호소 안에 비치해놓은 공중전화기를 부쉈다. 그 날 나는 독거실에 감금되었다. 출입국관리사무소 직원들이 욕하지 않으면 나도 욕하지 않는다(사례 #64, 카자흐스탄, 남성, 27세).

또한 보호시설 내의 열악한 상황에 대해, 예를 들어 급식의 문제 등과 같은 문제에 대해 항의나 요청을 할 경우 출입국관리공무원이 과잉 반응하여 폭력을 휘두른 사례도 발견되었다.

> ○○외국인보호소에 와서 조사를 받는데, 나처럼 한국말을 좀 알아듣는 사람에게는 그래도 양호한데, 그렇지 않은 외국인들에게는 욕설을 퍼붓고, 심지어는 구두 신은 발로 차기도 했다. ○○외국인보호소에 와서, 아침에 계란 프라이 하나와 빵 하나 먹고, 너무 배가 고파서 밥을 조금 더 달라고 했더니, 모두 20명이 있는데, 겨우 밥 한 그릇(손가락 주먹만하게 가리키며) 더 주었다. 그래서 내가 "사람이 20명이 있는데, 이것으로 되겠습니까? 밥 좀 더 주세요."라고 했더니, 담당 관리자가 "여기가 네 집이냐?"라고 하면서, 나에게 수갑을 채워서 3층으로 데리고 올라갔다. 그리고는 곤봉을 가지고 "말 안 들으면, 내가 이것으로 너를 때려서, 중국 공안(公安)에 넘기면, 너 어떻게 되는지 알아?"라고 말하면서 위협했다. 출입국관리사무소 직원들에게 뭐라고 요구를 하거나, 이의를 제기하면 눈 밖에 나게 된다(사례 #54, 중국동포, 남성, 48세).

2) 출입국관리공무원의 부당한 명령과 불성실한 태도

일부 보호외국인들은 출입국관리공무원들이 규칙에 근거하지 않고 부당한 명령으로 통제하고 있다고 밝히기도 하였다. 보호외국인 중 41.9%가 부당하게 텔레비전 시청을 금지 당하였고, 29.9%는 눕지 말라는 명령을 들었으며, 26.5%는 다른

보호외국인들과 대화를 나눌 수 없도록 금지 당하였고, 24.8%는 집필을 금지 당한 적이 있다고 밝혔다(표 4-53).

<표 4-53> 외국인 보호시설에서 부당한 명령 강요받은 경험

(단위: %, 명)

(N)	전체 (117)	남성 (102)	여성 (15)
텔레비전 시청 금지	41.9	44.1	26.7
눕지 말 것	29.9	29.4	33.3
다른 외국인과 이야기하지 말 것	26.5	27.5	20.0
편지 쓰기, 책읽기 금지	24.8	23.5	33.3

한편, <표 4-24>에서 살펴보았듯이 다수의 보호외국인들은 자신들의 임금체불·전세금반환·채무관계 등의 고충에 관하여 출입국관리공무원에게 크게 의존하고 있지만(15.4%), 공무원들은 이러한 보호외국인들의 기대를 귀찮게 여기거나, 대답을 기피, 또는 무조건 기다리라는 등의 무성의한 반응을 보인다고 지적하였다. 대다수 보호외국인들은 향후 출국 일정과 사건 진행에 대해 설명을 들을 수 있었으면 좋겠다는 의사를 밝히고 있다.

> 나는 2년 전 여권을 분실했기 때문에 여권이 없었다. ○○외국인보호소 내 담당 심사관에게 여러 차례 요구하여, 여권 발급 신청서를 2주 후에 겨우 받았다. 신청서를 작성하여 그에게 주었지만, 그가 전달받지 못했다고 하여, 나는 다시 신청서를 작성하여 그에게 전했다. 결국 다시 2주 후에 여권을 발급 받았고, 이제 항공권을 준비하여 카자흐스탄으로 돌아갈 예정이다. 나는 비록 담당 심사관을 통해 문제 해결을 했고, 친구들도 문제 해결을 위해 담당 심사관께 부탁하지만, 늘 그의 태도는 무척 냉담하다. "알아서 해라."는 식의 귀찮은 반응을 보인다(사례 #61, 카자흐스탄, 남성, 27세).

> 나는 지금 월급 못 받은 것이 350만원 있다. 사장이 2005년 7월 20일 월급을 준다고 해서 기다리고 있는데, 전화를 사용할 수 없어서 답답하다. 전화는 동전을 넣어야 하는데, 동전을 구할 수 없어서 사용하지 못한다. 회사에 전화를 걸어야 하는데, 사장이 약속을 지킬지 잘 모르겠다. 말이 통하지 않아서 출입국관리사무소 직원들에게는 아예 말도 하지 않았다(사례 #5, 중국, 남성, 44세).

3) 공익근무요원의 문제

공익근무요원에 의한 인권침해의 문제는 이미 국가인권위원회에서도 지적하였

고, 해당 공익근무요원을 폭행죄로 고발 처리한 사건이 있었다.[95] 그럼에도 불구하고 공익근무요원에 의한 인권침해가 여러 보호외국인으로부터 제기되었다. 대부분의 문제는 폭언 및 모욕적인 처사에 관한 것이었고, 일부 폭행 사건도 발견되었다.

> 운동이나 면회할 때 감시하는 젊은애들(공익근무요원)은 아주 못됐다. 나이 드신 사람들에게도 "이랬어? 저랬어?"라고 반말을 하고, "앞으로 가, 떠들지 마." 라고 하면서, 아주 싸가지가 없다. 걔들 어떻게 좀 했으면 좋겠다(사례 #36, 중국동포, 남성, 37세).

> ○○출입국관리사무소에 도착한 후 7시쯤 외국인보호실에서 몸수색을 받았다. 그때 잠깐 나와 함께 잡혀온 다른 사람들이 담배를 피우고 싶다는 말을 했는데, 공익근무요원으로 보이는 나이 어린 사람이 발로 문을 걷어차면서 심한 욕설과 반말을 해대며 위협적인 분위기를 만들었다. 체류기간을 넘겼기 때문에 잡혀온 것일 뿐인데, 위협적인 분위기에서 나이 어린 사람으로부터 심한 욕설까지 들으며 죄인 취급을 받게 될 줄은 몰랐다. 함께 잡혀온 어떤 사람도 그 상황에서 아무런 항의도 하지 못했다(사례 #46, 중국동포, 남성, 46세).

> 여기에서는 너무 기분 나쁜 일이 많았다. 처음 들어와서부터 옷 갈아입고 있는데 젊은 직원들(공익근무요원으로 추정)이 이유 없이 와서는 욕을 해 댔다. 아무리 출입국관리사무소 직원이라지만 어린놈들이 반말로 욕을 하고, 기분 나쁘게 머리를 때리니, 머리에 피가 거꾸로 솟는 것 같았다(사례 #48, 중국동포, 남성, 37세).

> 젊은애들(공익근무요원)이 반말을 하는 것은 예사다. 외국인보호실에 80된 할아버지가 있었는데, 그 할아버지한테도 젊은애들이 반말을 해서 그 때 방에 같이 있었던 20여명의 사람들이 모두 분노했었다. ○○출입국관리사무소 외국인보호실의 기온이 너무 높아 답답한데, 방에 있는 문을 모두 닫아서 너무 힘들었다. 문을 열게 해달라고 하면 "여기가 너네 안방이냐?"라면서 반말하고 화를 냈다. 정말 그런 애들은 인간쓰레기라고 생각된다. (공익근무요원 이야기를 하면서 목소리가 커지고 분노하였다.) 그런 애들 이름 적어 놓았다가 어디 위에다 항의하거나 진정할 수 있었으면 좋겠다(사례 #56, 방글라데시, 남성, 31세).

4) 출입국관리공무원의 인원부족 및 근무환경

출입국관리공무원에 의해 발생하는 여러 가지 문제점들은 공무원의 자질 및 인권교육의 부족 등을 이유로 지적할 수도 있겠지만, 근본적으로 인원 및 예산 등의 부족으로 인한 업무량 과다 등에서 빚어진 것일 수 있다. <표 4-54>에 의하면, 출입국관리공무원 중 71.8%가 공무원 인원이 터무니없이 적다고 답변하였고, 28.2%

95) 국가인권위원회 2005.4.6. 권고 05진인139 결정.

는 대체로 부족한 편이라 대답하였다.

<표 4-54> 출입국관리공무원 수에 대한 생각: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
터무니없이 적다	130	71.8
대체로 부족한 편	51	28.2
계	181	100.0

<표 4-55>에 제시된 바와 같이, 공무원들은 적정 증원 수준에 대해서는 응답자 35.6%가 100%이상 증원해야 한다고 대답하였으며, 50% 이상 증원해야 한다고 대답한 수는 27.8%, 30% 이상은 21.1%에 달했다.

<표 4-55> 적정 증원 수준: 공무원

(단위: 명, %)

	사례 수	백분율
9%이하	1	0.6
10~29%	27	1.5
30~49%	38	21.1
50~99%	50	27.8
100%이상	64	35.6
계	180	100.0

<표 4-56> 근무조건: 공무원

(단위: %, 명, N=181)

	거의 주어지지 않음	대체로 적게 주어짐	보통	대체로 많이 주어짐	충분히 주어짐	계
좋은 근로환경	31.5	35.9	31.5	0.6	0.6	100.0
교육·훈련 등 자기개발 기회	16.0	37.0	39.2	7.2	0.6	100.0
새로운 진로 모색 기회	26.5	34.8	35.9	1.7	1.1	100.0
개인 시간	21.5	40.9	33.1	3.9	0.6	100.0
사회적 인정 또는 존경	23.2	28.2	44.2	3.9	0.6	100.0

근무조건에 관한 질문에 대해서도 출입국관리공무원 대다수가 열악한 근무조건 하에서 일하고 있다고 밝혔다(표 4-56). 좋은 근로환경에 관하여 67.4%가 거의 주

어지지 않거나 대체로 적게 주어진다고 답변하였고, 자기개발의 기회에 관해서는 53.0%가 거의 주어지지 않거나 혹은 대체로 적게 주어진다고 답변하였다. 또한 개인 시간에 관해서도 62.4%가 거의 주어지지 않거나 대체로 적게 주어진다고 답변하였다.

출입국관리공무원의 업무강도에 대한 11점 척도 질문에 대해서도 다수의 공무원들이 업무에 스트레스가 많아 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(표 4-57). 일에 대한 짜증이나 스트레스가 7.7점으로 '대체로 많음'에 가깝게 나타났고, 일의 양이나 압박감 역시 7.5점으로 나타났다. 일에 투입한 노력 또한 7.3점으로 매우 높게 나타났다.

<표 4-57> 현재 하고 있는 일과 업무수행에 대한 생각: 공무원

(단위: %, N)

	정신 노동 비중	육체 노동 비중	일에 투입한 노력	일한 성과에 대한 만족	일의 양, 시간적 압박감	일에 대한 짜증이나 스트레스
	(181)	(180)	(179)	(177)	(180)	(179)
매우 적음(0)	0.6	0.0	0.0	1.7	0.6	0.6
적음(1)	1.1	0.0	0.6	4.5	0.6	0.0
대체로 적음(2)	2.8	1.7	0.6	5.1	0.6	0.0
다소 적음(3)	4.4	2.2	1.1	9.6	0.6	1.7
약간 적음(4)	6.1	3.9	0.0	7.3	2.8	2.8
중간(5)	25.4	21.7	20.1	42.4	18.9	10.6
약간 많음(6)	5.5	11.1	12.3	8.5	6.7	6.7
다소 많음(7)	11.0	19.4	17.9	7.3	13.9	15.1
대체로 많음(8)	23.2	15.6	20.7	6.8	19.4	25.7
많음(9)	7.2	11.1	13.4	2.8	14.4	17.9
매우 많음(10)	12.7	13.3	13.4	4.0	21.7	19.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
점수	6.6	6.9	7.3	5.1	7.5	7.7

출입국관리공무원의 근무조건 향상은 출입국관리공무원 개개인의 복지 문제뿐만 아니라 보호외국인의 인권문제에 직결되어 있는 문제이다. 앞서 설명한 다수의 인권침해 문제들이 출입국관리공무원의 인원이 부족해서 발생한 경우들이 많기 때문이다. 또한 보호외국인의 장기수용 문제를 해결하기 위해서는 개개인의 고충처리의 문제가 중요한 데 열악한 근무조건 하에 있는 출입국관리공무원에게 더 나은 서비스를 기대하기 어렵기 때문이다. 보호외국인의 인권보호를 위해서 보호업무 현장에서 근무하는 출입국관리공무원의 인원 확충을 고려해 볼 필요가 있다.

제5장

강제퇴거

제 5 장 강제퇴거

제1절 강제퇴거의 사유, 요건 및 절차

1. 강제퇴거의 사유

1) 강제퇴거의 의의

강제퇴거는 행정기관에 의하여 발령되고 집행되는 행정처분이다. 그러나 실질에 있어서는 집행 대상자의 가족·재산·직업 등 거주지에서의 모든 생활기반을 박탈할 수 있는 소위 사회적 사형에 상당하는 처분 내용을 가지고 있다. 또한 강제퇴거는 일반적인 행정절차와는 달리 일단 집행이 이루어진 이후에는 처분이 취소된다고 하더라도 이를 원상 회복할 수 있는 실효적인 수단이 없다는 점에서 강제퇴거의 결정 및 집행과정에 있어서 헌법상의 적정절차의 원칙 및 인권보장의 정신이 존중될 것이 요청된다.

2) 출입국관리법 제46조 제1항 제2호의 문제점

강제퇴거사유를 규정하고 있는 출입국관리법 제46조 제1항[1] 제2호는 입국금지사유를 규정하고 있는 제11조 제1항[2] 각호의 사유를 강제퇴거의 사유로 원용하고

1) 제46조 (강제퇴거의 대상자) ① 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 이 장에 규정된 절차에 따라 다음 각호의 1에 해당하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제 퇴거시킬 수 있다. 1. 제7조의 규정에 위반한 자. 1의2. 제7조의2의 규정에 위반한 외국인 또는 동조에 규정된 허위초청 등의 행위에 의하여 입국한 외국인 2. 제11조제1항 각호의 1에 해당하는 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 자. 3. 제12조제1항·제2항 또는 제12조의2의 규정에 위반한 자. 4. 제13조제2항의 규정에 의하여 사무소장 또는 출장소장이 붙인 조건에 위반한 자. 5. 제14조제1항, 제15조제1항·제16조제1항 또는 제16조의2제1항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 상륙한 자. 6. 제14조제3항, 제15조제2항·제16조제2항 또는 제16조의2제2항의 규정에 의하여 사무소장·출장소장 또는 출입국관리공무원이 붙인 조건에 위반한 자. 7. 제17조제1항·제2항, 제18조, 제20조, 제21조, 제23조, 제24조 또는 제25조의 규정에 위반한 자. 8. 제22조의 규정에 의하여 법무부장관이 정한 거소 또는 활동범위의 제한 기타 준수사항을 위반한 자. 9. 제28조의 규정에 위반하여 출국하려고 한 자. 10. 제31조의 규정에 위반한 자. 11. 금고이상의 형의 선고를 받고 석방된 자. 12. 그밖에 제1호 내지 제11호에 준하는 자로서 법무부령이 정하는 자.

있다. 입국을 규제하는 사유와 입국 후 국내에서의 일정한 생활관계가 형성된 상황에서의 강제퇴거사유는 규율 대상이 본질적으로 다르므로 그 규정 내용을 달리하는 것이 타당함에도 불구하고 동 규정은 입법편의상 입국금지사유를 강제퇴거사유로 원용하는 방식을 취하여 여러 가지 문제점이 발생하고 있다.

첫째, "행동을 할 염려"만으로도 강제퇴거를 할 수 있도록 한 규정은 행위책임의 원칙에 반하는 행정 편의적 규정이므로 "행동의 종료가 있는 경우"에 한해서 강제퇴거를 할 수 있도록 법 규정을 개정하여야 한다.

둘째, 강제퇴거사유를 최대한 구체화하려는 입법적 노력 없이 일반조항에 근거해 행정목적을 달성하려는 편의적인 행정의지의 문제점을 지적할 수 있다.

> 제11조 (입국의 금지 등) ① 법무부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 외국인에 대해서는 입국을 금지할 수 있다.
> 1. 전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자. [……]
> 3. 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 자.
> 4. 경제질서 또는 사회질서를 해하거나 선량한 풍속을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자.

위와 같은 불확정개념에 의한 강제퇴거사유 규정은 출입국관리기관에 지나치게 광범위한 재량판단의 여지를 부여하여 자의적인 법 해석에 의한 불공정한 법 집행의 가능성이 상존하고 있다는 문제점이 있다. 입법경제의 관점에서 일반조항의 필요성은 최소한의 명확성의 원칙[3]을 준수하는 선에서만 가능한 입법기술이며, 이

---

2) 제11조 (입국의 금지 등) ① 법무부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 외국인에 대해서는 입국을 금지할 수 있다. 1. 전염병환자·마약류중독자 기타 공중위생상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 자. 2. 총포·도검·화약류등단속법에서 정하는 총포·도검·화약류 등을 위법하게 가지고 입국하려는 자. 3. 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 자. 4. 경제질서 또는 사회질서를 해하거나 선량한 풍속을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자. 5. 사리분별 능력이 없고 국내에서 체류활동을 보조할 자가 없는 정신장애인, 국내체류비용을 부담할 능력이 없는 자, 그밖에 구호를 요하는 자. 6. 강제퇴거명령을 받고 출국한 후 5년이 경과되지 아니한 자. 7. 1910년 8월 29일부터 1945년 8월 15일까지 일본정부, 일본정부와 동맹관계에 있던 정부, 일본정부의 우월한 힘이 미치던 정부의 지시 또는 연계 하에 인종·민족·종교·국적·정치적 견해 등을 이유로 사람을 학살·학대하는 일에 관여한 자. 8. 기타 제1호 내지 제7호의1에 준하는 자로서 법무부장관이 그 입국이 부적당하다고 인정하는 자.

3) "법치국가원리의 한 표현인 명확성의 원칙은 기본적으로 모든 기본권제한입법에 대하여 요구된다. 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인

러한 원칙이 준수되지 않을 경우 예측가능성이라는 법치국가의 원리를 약화시키고, 결국 법 자체를 무력화하는 결과를 낳을 수도 있다. 특히 외국인에 대한 법률관계를 규율하는 입법의 경우에만 위와 같이 광범위한 불확정개념들이 무리를 지어 사용되고 있는 점은 법 자체의 차별적인 관점을 드러내고 있는 것으로 평가할 수 있다.

출입국관리법의 이러한 문제점에 대하여 위와 같은 일반조항에 의한 강제퇴거와 같이 강제퇴거사유 중에는 사법기관에 의한 판단에 의해서만 결정이 내려질 수 있도록 그 대상과 범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다는 의견이 제시되기도 한다(박상순, 1999). 출입국관리법을 일본·미국의 관련 규정과 비교하여 보면 강제퇴거 사유들이 구체적으로 규정되어 있지 않고 지나치게 일반조항에 의지하고 있는 것으로 평가된다.

출입국관리법이 기초하고 있는 것으로 보이는 일본의 출입국관리및난민인정법(이하 '일본 입관법')은 아래와 같이 구체적인 규정들을 통해서 강제퇴거사유를 일정 정도 제한하고 있으며, 이러한 규정들은 일본 입관법상의 일반조항의[4] 해석에 있어서도 중요한 해석기준으로 고려될 수 있을 것이다.

① 체류자격 위반의 경우: "오로지 수익사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동을 하고 있다고 명확하게 인정되는 자."
② 외국인등록에 관한 법령의 규정에 위반의 경우: "금고 이상의 형에 처해진 자, 다만 집행유예 선고를 받은 자를 제외."
③ 소년범의 경우: "장기 3년을 초과하는 징역 또는 금고에 처해진 자."
④ 마약류 및 향정신성 약품에 관한 범죄의 경우: "유죄판결을 받은 자."
⑤ 기타 범죄의 경우: "무기징역 또는 1년을 초과하는 징역 혹은 금고에 처해진 자. 단, 집행유예선고를 받은 자를 제외."

미국의 이민·국적법(Immigration and Nationality Act)의[5] 경우는 안보에 관한

지를 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 또한 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것이기 때문이다"(헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113 결정; 헌법재판소 1996.8.29. 선고 94헌바15 결정; 헌법재판소 1996.11.28. 선고 96헌가15 결정 참조).

4) 일본 출입국관리 및 난민 인정법 제24조 다음 각호의 1에 해당하는 외국인은 다음 장(章)에 규정하는 절차에 의하여 일본국으로부터 강제퇴거 할 수 있다. 4. [……] 법무장관이 일본국의 이익 또는 공안을 해치는 행위를 하였다고 인정하는 자.

5) 미국 이민·국적법 제241조의 일반조항 관련 규정 공공의 안전이나 국가안보를 위협하는 범죄활동에 가담한 외국인, 외국인의 미국 내 체류 또는 활동이 미국의 대외정책에 중대한 불이익을 초래할 것으로 국무장관이 믿을만한 상당한 근거가 있는 외국인, 도덕적 파탄을 수반한 범죄 또는 가중중죄로 유죄판결을 받은 외국인.

일반조항 자체를 범죄활동에 국한하여 규정상 제한하고 있다. 또한 출입국관리법의 "선량한 풍속을 해하는 행동을 할 염려"에 대응하는 "도덕적 파탄 범죄" 규정의 경우에도 외국인이 미국에 입국한 후 5년 이내에 도덕적 파탄을 수반한 범죄로 유죄판결을 받고 교도소나 교정시설에서 1년 이상의 구금형을 선고받았거나 구금된 경우 또는 입국 후 어느 때라도 도덕적 파탄을 수반한 둘 이상의 범죄로 유죄판결을 받은 경우로 규정상 제한하고 있다. 아울러 법원은 "도덕적 파탄을 수반한 범죄"를 살해할 의사가 수반된 폭행, 중혼(bigamy), 뇌물공여, 아동구타, 화폐위조, 사기 및 성범죄 등이라고 판시하여, 법률 해석으로 이를 제한하고 있다.

셋째, 강제퇴거를 위한 보호제도를 이용한 구속수사 절차의 회피라는 문제점을 지적할 수 있다. 즉, 강제퇴거사유가 범죄혐의에 관한 것일 경우 위 일반조항에 근거하여(특히 제11조 제1항 제4호) 용의자가 범죄혐의를 부인하고 있는 경우에도 범죄혐의 확정 전에 강제퇴거 결정을 하고, 구속요건에 해당하지 않는 용의자를 강제퇴거를 위한 보호제도(제63조)를 이용해 외국인보호소에서 인신의 자유를 제한한 채 수사절차를 진행하거나, 범죄혐의가 경미하여 기소유예처분 또는 약식기소에 의한 벌금형이 부과될 사안인 경우에도 원칙적으로 보호와 강제퇴거를 하는 사례들이 지적되고 있다.

무죄추정의 원칙은 자국민뿐 아니라 외국인에게 있어서도 동일하게 적용되어야 할 형사절차상의 대원칙이며, 특히 처분의 대상이 외국인이라는 특성상 강제퇴거명령이 집행되고 나면 용의자가 형사절차상에서 무혐의 혹은 무죄로 확정되더라도 이를 돌이킬 수 있는 현실적인 절차 및 그 실효성이 없다는 점 및 강제퇴거는 국내에서의 생활관계 전체를 박탈하는 중대한 침해적 처분이며, 그 효과로 5년 간 입국이 금지되는 불이익을 받게된다는 점등에 비추어 출입국관리법 상의 강제퇴거명령이 비록 행정절차라 하더라도 이러한 무죄추정원칙의 정신은 존중되어야 하며, 범죄혐의 확정 전에 강제퇴거결정을 내리고 탈법적인 사실상의 구속수사가 이루어지는 관행을 근절하기 위한 개선이 필요하다.

3) 출입국관리법 제46조 제1항 제11호의 문제점(집행유예 시 강제퇴거)

금고 이상의 형의 선고를 받고 석방된 자를 강제 퇴거할 수 있도록 한 규정(제46조 제1항 제11호)을 개정하여 집행유예 판결의 경우를 제외하도록 명확하게 규

정하여야 한다.

4) 출입국관리법 제46조 제1항 제12호의 문제점(법무부령에 의한 강제퇴거)

2005년 3월 2일 개정된 출입국관리법은 강제퇴거사유로 "그밖에 제1호 내지 제11호에 준하는 자로서 법무부령이 정하는 자"를 추가 규정하고 있다.[6] 그러나 시행규칙에서 강제퇴거사유를 규정할 수 있도록 하는 것은 기본권 제한의 법률유보원칙 및 명확성의 원칙에 비추어 부당하며, 강제퇴거제도의 남용이 우려된다. 이 조항의 삭제가 필요하다.

2. 강제퇴거의 요건 및 절차

사무소장 등은 출입국관리공무원이 용의자에 대한 조사를 마친 때에는 지체 없이 용의자에게 강제퇴거 사유 해당 여부를 심사하여 결정하여야 한다(제58조). 사무소장 등은 심사 결과 용의자가 강제퇴거 사유에 해당한다고 인정될 때에는 강제퇴거 명령서를 발부할 수 있고, 그 용의자에 대하여 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있음을 알려야 한다(제59조). 강제퇴거명령서는 출입국관리공무원 또는 사무소장 등의 의뢰를 받은 사법경찰관리가 이를 집행하고 강제퇴거명령서를 집행할 때에는 그 명령을 받은 자에게 강제퇴거명령서를 내보이고 지체 없이 그를 출신국에 송환하여야 한다(제62조). 보호 및 강제퇴거의 대상자가 모두 외국인이라는 점을 고려하여 강제퇴거 절차상의 제 권리들을 해당 국가의 언어로 서면으로 고지하여 절차상의 방어권을 보장하는 것이 바람직하다.

6) 이 조항의 규정취지에 대하여 개정 법률안 검토보고서는 "죄질이 중한 일정한 형사범(형법상 살인의 죄, 강간과 추행의 죄, 마약류 관리에 관한 법률 위반의 죄를 범한 자)에 대하여 국내 형사사법절차에 따른 재판과 처벌보다는 국익차원에서 강제퇴거조치를 하는 것이 상당하다는 검사의 의견이 있는 경우에는 강제퇴거조치를 하는 것이 필요"하다는 의견을 밝히고 있다.

제2절 강제퇴거에 대한 이의절차 및 집행정지

1. 관련 법령

현행 강제퇴거에 대한 이의신청제도에는 심사결정에 대한 기간 제한이 없고, 이의신청을 '본인'만이 할 수 있도록 신청권자를 제한하여 규정하고 있다.[7] 그러나 보호소에 있는 외국인이 혼자서 직접 이의신청을 진행하는 것은 사실상 불가능하다는 점에 비추어 보면 출입국관리공무원의 재량행사의 일탈·남용을 통제할 수 있는 내부적인 통제절차가 기능을 전혀 수행하지 못하고 있는 것이다. 또한 출입국관리법 제60조의 규정에 의하면 용의자의 이의신청이 있는 경우 사무소장 등의 강제퇴거결정에 대하여 법무부장관이 이의신청사유를 심사하도록 하는 형태의 이의신청절차는 지극히 형식적인 규정에 불과하며, 보호에 대한 이의신청(제55조)의 경우 "지체 없이" 심사할 것을 명문으로 규정하고 있으나, 강제퇴거결정에 대한 이의신청의 경우에는 이러한 기간의 제한이 규정되어 있지 않아 심사가 장기화되고, 그 결과 보호기간이 장기화되는 문제점이 지적되어 왔다. 따라서 현재 강제퇴거 대상자 및 이주노동자 지원 단체들은 이의신청절차보다는 국가인권위원회 진정을 통한 피해 구제절차를 주로 이용하고 있다. 그러나 국가인권위원회의 진정에 대한 결정은 권고적 효력만을 가질 뿐이며, 긴급구제절차의 요건이 엄격하여 일반 진정절차에 의할 경우 역시 보호기간이 장기화된 문제점이 있다.

2. 개선 방향

강제퇴거결정에 대한 이의신청권자를 "용의자가 지정하는 자" 등 보호통지 대상에까지[8] 확대하여 이의신청절차를 현실화하여야 한다. 관세법상 이의신청심의위

---

7) 제60조 (이의신청) ① 용의자가 강제퇴거명령에 대하여 이의신청을 하고자 할 때에는 강제퇴거명령서를 받은 날부터 7일 이내에 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장을 거쳐 법무부장관에게 이의신청서를 제출하여야 한다.

8) 제54조 (보호의 통지) 출입국관리공무원은 용의자를 보호한 때에는 국내에 있는 그의 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·가족·변호인(이하 "법정대리인 등"이라 한다) 또는 용의자가 지정하는 자에게 3일 이내에 보호의 일시·장소 및 이유를 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 법정대리인등이 없거나 용의자가 통지 받을 자를 지정하지 아니할 때에는 그 사유를 서면으로 기재하고 통지를 하지 아니할 수 있다.

원회 규정[9] 등을 참고하여 강제퇴거결정에 대한 이의신청심의위원회제도의 도입을 적극 검토하여야 한다. 이의신청심의위원회의 구성은 그 독립성을 확보하기 위하여 대통령령 등을 통하여 공익위원, 전문가위원의 필요적 구성비율을 규정하는 것이 바람직하며 이의신청제도의 실효성을 담보하고, 심사결정과정에서 장기간의 보호가 이루어지는 것을 방지하기 위하여 신청서를 접수한 날로부터 일정 기간 이내에 이의신청에 대한 결정을 하도록 규정할 필요가 있다.

3. 강제퇴거에 대한 집행정지

불법적, 인권침해적 단속이 이루어진 이후 이에 대한 이의신청, 소송 제기 등의 방식으로 문제제기를 할 수 있는 시간적인 여유를 박탈하는 방법, 즉 집행 대상자의 재판청구권을 박탈하는 방식으로 강제퇴거를 집행하는 사례들이 이주노동자 지원 단체에 의하여 지적되고 있으며, 국가인권위원회 진정의 많은 경우가 강제퇴거 집행정지를 권고의 내용으로 하고 있다는 점을 고려하면, 소송의 제기 이외에 간이한 절차에 의하여 집행의 정지를 요구할 수 있는 제도적인 장치의 모색이 시급하다.

현행법은 강제퇴거결정이 내려지면 강제퇴거결정에 대한 이의신청의 계속 여부 및 처분에 대한 취소소송의 제기 여부와 상관없이(행정법의 집행부정지원칙으로 인해) 강제퇴거명령을 집행할 수 있도록 규정되어 있다.

법무부장관이 용의자가 대한민국에 체류할 특별한 이유가 있다고 인정하는 경우(제61조)와 용의자를 송환할 수 없음이 명백하게 된 때(제63조)라는 두 가지의 예외적인 경우에 체류허가를 하거나 보호의 해제를 할 수 있는 제도가 규정되어 있지만, 이는 행정기관의 재량에 의한 것일 뿐, 위법한 강제퇴거 등에 대하여 제도적으로 집행 정지를 요구하거나 인도적인 사유에 의하여 집행의 유예를 요구할

9) 관세법 제132조 (이의신청) ① 이의신청은 대통령령이 정하는 바에 의하여 불복의 사유를 갖추어 당해 처분을 하였거나 하였어야 할 세관장에게 하여야 한다. 이 경우 제258조의 규정에 의한 결정사항 또는 제259조제1항의 규정에 의한 세액에 관한 이의신청은 당해 결정사항 또는 세액에 관한 통지를 직접 우송한 우체국의 장에게 이의신청서를 제출함으로써 이를 행할 수 있고, 우체국의 장이 이의신청서를 접수한 때에 세관장이 접수한 것으로 본다. ② 제1항의 규정에 의한 이의신청을 심의하기 위하여 세관에 이의신청심의위원회를 둔다. ③ 이의신청심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 제121조·제122조제2항·제123조·제127조 및 제128조의 규정은 이의신청에 관하여 이를 준용한다. 다만, 제128조제2항 중 "60일"은 이를 "30일"로 본다.

수 있는 규정이 아니다.

제도적으로는 행정소송법상의 집행정지 신청 및 민사소송법상의 가처분을 신청하는 방법을 고려해 볼 수 있겠으나, 행정소송의 경우 가처분 신청이 가능한지에 대한 견해의 대립이 있고, 집행정지 신청 이후 법원의 판단 이전에 강제송환이 이루어지는 경우 이를 제지할 제도적인 방법이 없으며, 특히 외국인보호소에 인신의 자유가 제한되어 있고, 국내에 연고자가 없는 경우가 대부분이며, 경제적인 이유로 변호인의 조력을 받을 권리가 사실상 제한되는 이주노동자의 경우에는 이러한 방법이 실효적 보장수단이 되기는 어렵다.

대법원은 행정소송법 제23조에 의한 집행정지를 신청한 '강제퇴거명령등처분효력정지 사건'에 대한 판결에서 강제퇴거명령의 집행정지로 당연히 보호명령의 집행이 정지된다고는 할 수 없으나, 보호명령의 집행이 "회복할 수 없는 손해"에 해당한다는 점을 인정하여 신청 사유의 소명 정도에 따라 집행 정지를 인용 할 수 있음을 언급한 바 있다.[10)]

외국인 특히 이주노동자의 "재판을 받을 권리"를 보장하고, 강제퇴거의 집행으로 인한 회복할 수 없는 손해를 사전에 예방하기 위한 취지에서 집행정지제도의 모색이 필요하며, 그 구체적인 방법으로는 이의신청이 있는 경우에 이의신청에 대한 결정이 있기 전까지는 집행을 정지하도록 명문화하는 방법 및 예외적으로 외국인이라는 특수성을 고려하여 취소소송(심판)이 제기되는 경우에 집행을 정지할 수 있도록 출입국관리법에 근거규정을 마련하는 방법 등을 고려할 수 있다.

---

10) 대법원 1997.1.20. 96두31 판결. "강제퇴거명령의 집행이 정지되면 그 성질상 당연히 보호명령의 집행도 정지되어야 한다고 볼 수는 없"다고 판시한 뒤, "다만 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호명령은 강제퇴거명령이 즉시 집행되는 것임을 전제로 하는 것이므로, 이 사건의 경우와 같이 강제퇴거명령 및 보호명령의 취소를 구하는 소송이 제기되고 나아가 강제퇴거명령의 집행이 정지되었다면, 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호명령의 보호기간은 결국 본안소송이 확정될 때까지의 장기간으로 연장되는 결과가 되어 그 보호명령이 그대로 집행된다면 신청인은 본안소송에서 승소하더라도 회복하기 어려운 손해를 입게 된다고 할 것이다." "신청인이 주장하는 바와 같이 위 거민신분증이 위조되었다는 점에 관하여 소명이 매우 불충분한 상태에서 보호명령의 집행을 정지하여 신청인에 대한 보호를 해제할 경우, 외국인의 출입국 관리에 막대한 지장을 초래하여 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 보여지므로, 이와 같은 이유로 그 집행정지신청을 받아들이지 않은 원심결정은 결국 정당하다."

제6장

주요국의 미등록 외국인 정책

제 6 장 주요국의 미등록 외국인 정책

제1절 미국

이민의 나라 미국에는 현재 약 800～1,000만 명에 이르는 미등록 외국인이 있다(설동훈, 2004). 퓨 히스패닉 센터(Pew Hispanic Center)는 2001년 미국 내 미등록 외국인 수가 약 530만 명에 이르는 것으로 추산한다. 여기에는 식당종업원 70만 명, 가사고용인 25만 명, 건설인부 75만 명 등이 포함된다. 농업경제학자 필립 마틴(Martin, 2003)은 그 외에도 120～250만 명에 이르는 농업노동자가 불법체류하고 있다고 주장한다. 미국내 미등록 외국인 수는 2000년 현재 대략 5백 50만으로 추정되고, 매년 27만 5천명이 늘어나고 있는 추세다(Martin, 2003: 21-22, 26). 한국계 비합법이민자 수는 약 18만 명에 달한다.

2000년 미국 인구센서스에 따르면, 캘리포니아(221만 명)・텍사스(104만 명)・뉴욕(489만 명)・일리노이(43만 명)・플로리다(34만 명)・애리조나(28만 명)・조지아(23만 명)・뉴저지(22만 명)・노스캐롤라이나(21만 명)・콜로라도(14만 명)・워싱턴(14만 명)・버지니아(10만 명)・네바다(10만 명)・오리건(9만 명)・매사추세츠(9만 명) 등 15개 주에 전체 비합법이민자의 87%가 집중되어 있다. 비합법이민자 수가 가장 많은 곳은 캘리포니아로 미국 내 비합법이민자의 3분의 1 정도가 살고 있다.

민간연구단체인 전국이민포럼(National Immigration Forum, 2004)에 따르면, 매년 85만에서 200만 명에 달하는 비합법 이민자들이 미국에 입국하며, 그 중 20～30만 명이 미국에 정착한다. 비합법이민자의 60%는 밀입국한 사례이고 나머지 40%는 합법적 사증을 받아 입국하였으나 소정 체류기간을 넘겨 비합법체류자가 된 경우이다. 미국 내 비합법 이민자는 전 세계 75개국 출신인데, 그 중 멕시코인이 54%로 가장 많다. 미국 내 비합법 이민자의 출신국별 구성은 <표 6-1>과 같다. 미국 내 비합법 이민자 중 3분의 2는 경제활동을 하고 있는데, 미국 전체 취업자 수의 3.5%에 달하는 규모인 450만 명 정도로 추정된다(Martin, 2003: 21).

미국에서 비합법 이민자를 가장 많이 고용하는 산업분야는 농업으로, 특히 멕시코와 국경을 이루는 캘리포니아주에서 그 규모가 가장 크다. 미국의 주요 산업 중 하나인 농업의 경우 비합법 이주노동력에 주로 의존하고 있다고 해도 과언이 아

니다. 미국정부가 지속적으로 예산을 증액하고 밀입국을 차단하기 위해 국경통제를 강화했음에도 불구하고, 밀입국은 계속 증가하고 있다. 국경통제를 피해 사막지역으로 밀입국을 시도하는 사람들이 증가함에 따라 부작용 또한 확대되고 있다. 법무부 이민・귀화국(Immigration and Naturalization Service, Department of Justice: INS)에 따르면,[1] 1997년에서 2001년 사이 1,013명의 이주민이 미국-멕시코 국경에서 밀입국을 시도하다 사망한 것으로 발표하였지만, 멕시코 외교부는 같은 기간 동안 1,800명 이상이 사망한 것으로 발표하였다. 그러나 밀입국 시도 사망자 수는 밀입국을 시도하다 사망하였으나 발견되지 않은 사람들의 수를 포함하면 더 많아질 것이다. 일례로, 밀입국이 빈번한 한 국경지역에서는 매년 200여구의 신원미상 시체가 공동묘지에 안장되고 있으나, 이들의 신원은 거의 파악되지 못하는 것으로 알려지고 있다. 한편, 미국 내 비합법 이민자를 채용한 고용주에 대한 처벌 건수는 97% 감소하여 1998년 7,115건이던 비합법 이민자 고용주 벌금형 건수가 2000년 178건으로 줄어들었다.[2]

<표 6-1> 미국내 비합법 이민자 국적 분포, 2000년

(단위: %)

국적	비율
멕시코	54
엘살바도르	7
과테말라	3
캐나다	2
아이티	2
필리핀	2

자료: Martin (2003: 22).

1) 이민・귀화국은 현재 국토안보부(Department of Homeland Security)로 조직이 개편되었다. 국토안보부에서 이민 관련 업무를 담당하는 부서는 세 개의 국(局, bureau)이 있다. 2003년 3월 1일부터 과거의 법무부 '이민・귀화국'의 업무 중 귀화와 취업허가 등에 관련된 것은 '시민권・이민국'(U.S. Citizenship and Immigration Services: USCIS)으로 이전되었다. 연방이민법・관세법・항공안전법에 따른 조사와 집행 책임은 '이민・관세 집행국'(Bureau of Immigration and Customs Enforcement: ICE)으로 이전되었다. 과거 '재무부 관세국'(The U.S. Customs Service, Department of the Treasury)이 맡던 업무는 '관세・국경보호국'(U.S. Customs and Border Protection: CBP)으로 넘겨졌다. 관세・국경보호국은 국경 보호와 불법체류자 적발, 관세 부과 등의 업무를 담당하고 있다(설동훈, 2004 참조).

2) UN Doc. E/CN.4/2002/NGO/45, 24 January 2002.

<표 6-2> 미국 내 비합법 이민자 수, 1980～2000년

연도	인구(백만 명)	매년 증감 인원(명)
1980	3	
1986	4	167,000
1989	2.5	-500,000
1992	3.9	467,000
1995	5	367,000
2000	8.5	700,000

자료: Martin (2003: 21).

1. 미국내 외국인의 법적 지위와 인권보장

미국에서 외국인의 귀화에 대한 법률을 제정하는 권한은 의회에 있다. 그 권한은 매우 광범위하며, 대법원은 의회의 권한을 엄중 존중해 왔다. 대법원의 태도는 미국 시민이 관련되었을 경우 위헌으로 판정 났을, 외국인의 이민·귀화 관련 법률을 의회가 통과시킨 것을 인정하고 있는 것에서 잘 나타난다. 사실, 외국인과 국민간에는 확연한 차이가 있으므로, 의회는 공공정책을 마련할 때 국민과 외국인의 차이를 고려한다. 따라서 외국인이 미국 국내에서 주요 사회집단을 형성하고 있다고 하더라도 의회는 외국인과 국민을 구분하여 입법할 수 있는 권한을 갖고 있다.

의회가 이민·귀화 법률을 제정하는 권한을 가지지만, 대법원은 외국인에게도 일정 정도 자국민과 동일한 헌법상의 권한을 부여할 수 있다고 판결하였다. 외국인은 "미국시민이 아닌 사람"으로 정의된다. 미등록 외국인이라 함은 미국 시민이 아니며 미국에서 합법적으로 체류하고 있지 않는 사람을 말한다. 법원은 외국인 거주자(resident aliens)에게 일시체류자보다 더 많은 법적 권한이 주어지는 것으로 판결해왔다. 법원은 미국에 체류하는 외국인은 "본국과의 본질적인 연관성"이 있기 때문에 법적 권리를 부여받을 수 있다고 하였다. 이를 통해, 외국인 거주자들은 법원이 말하고 있는 "본국과의 본질적인 연관성"이 있으므로, 대법원이 언급한 "국경 내에 체류하고 있는 외국인"에는 불법체류 외국인도 포함되는 것이다라는 해석이 가능하다.

법원은 주로 합법체류 외국인이 아닌 미등록 외국인들에 대해 헌법이 부여하는 권리(주로 공정한 소송절차에 관한)가 어느 정도인가에 대하여 주목해왔다. 권리 주장의 정도에 있어서는 판례마다 조금씩 다른 입장을 보이고 있지만, 기본적으로

정부는 외국인을 포함하여 미국 내에 있는 모든 사람에게 법 준수의 의무를 부과하기 때문에, 정부는 법의 정당한 절차 권리 및 재판 권리 범위에서 자국민과 합법·비합법 체류 외국에게 공정하게 허용해야 한다는 입장이다. 이는 상호주의 원칙에 입각한 것으로도 볼 수 있다.

반대로 법원이 헌법상의 권리 부여에서 합법체류 외국인과 미등록 외국인에게 차등을 주는 경우로 수정 헌법 제1조(언론·종교·모임의 권리)를 들 수 있다. 합법체류 외국인은 수정 헌법 제1조의 권리 자격을 부여받지만, 미등록 외국인은 그렇지 못하다. 이에 대하여, 법원은 외국인이 합법적으로 입국하여 미국에 거주하면, 미국 국경 내의 모든 사람들에게 헌법으로 보장되는 권리가 그에게 부여되지만, 의회는 미국법 하의 주권 원칙을 바탕으로 누가 입국하고 누가 출국할 수 있는 지 지명할 수 있는 권한이 있기 때문에 의회는 미등록 외국인에게까지 수정헌법 제1조항의 권리를 부여할 의무는 없다고 본다. 그렇지만 수정 헌법 제1조는 합법체류 외국인에게만 허용하되, 제5조·제6조·제14조 등과 같은 몇몇 법적 권리는 합법체류 외국인과 미등록 외국인에게 모두 허용하고 있다.

2. 미등록 외국인의 단속과 보호의 법적 근거 및 절차

외국인의 심문·구금은 반드시 수정 헌법 제4조(수색·압류)에 부합되어야 한다. 즉, 국토안보부 직원이 외국인으로 보이는 사람의 사증 상태에 관한 검문 시 이러한 법적 권한은 무제한적이 아니며, 수정 헌법 제4조의 수색 및 압류 범위 내 권리가 침해되지 않는 상황에서 이루어 져야 하는 것이다. 다시 말하면, 이민·국적법에 근거를 두고 국토안보부 직원은 외국인으로 보이는 사람의 사증 상태에 관하여 검문을 할 수 있지만, 이 규정은 수정 헌법 제4조에 의거하여야 하므로, 단순한 인종·민족적 외모 이상의 구체적인 확실한 자료를 바탕으로 하여야 하며, 이러한 합리적인 의심이 없는 한, 국토안보부 직원은 체류 상태와 사증에 관한 한 누구에게도 검문을 해서는 안 된다는 것이 법원의 입장이다.

1) 관련법규

① 단속, § 1357; 8 C.F.R. 287.3: 국토안보부 장관에 의해 정해진 규정 하에 권

한이 있는 부국의 공무원 또는 직원은 영장 없이도 체류상태와 사증에 대하여 외국인으로 보이는 사람을 심문할 수 있다. 미란다원칙(Miranda Warning)은 생략되어도 된다. 본 외국인이 지속적으로 구금되든 보석금으로 석방되든, 긴급 상황 또는 기타 특별한 경우에는 개인을 기소하지 않고 48시간 또는 "합리적인 추가 시간" 동안 구금할 수 있다.

② 절차, § 1357; 8 C.F.R. 287.3: 본 외국인은 체포경찰관 이외의 다른 직원에 의해 조사 받는 것이 원칙이다. 만약 외국인이 이민법을 위반하고 미국에 체류할 경우, 본 사건은 향후 질문 또는 추방 등을 위하여 이민 판사에게 위탁된다. 추방 판례를 제외하고, 소송절차에 처해있는 외국인에게는 본인의 체포 이유 및 무료로 변호를 받을 수 있는 권리에 등에 대하여 고지해야 한다(무료 변론 기관 및 변호사의 목록이 제공되어야 함).

③ 보호, § 1226; § 1231; 8 C.F.R § 236.1: 이민법 §1226(a)에 의하면, 국토안보부 장관의 영장으로, 외국인은 체포될 수 있고 추방 여부에 관한 결정이 진행되는 동안 구금될 수 있다. 추가적으로, 법규에 의하면, 국토안보부 장관은 체포된 외국인을 지속적으로 구금할 수 있으며, 국토안보부 장관이 승인한 보안과 규정한 조건에 따라 최소 $1,500의 보석금으로 석방할 수 있다.

같은 조항(b)에서는 보석금 또는 가석방의 취소를 다루고 있는데, 이에 의하면, 국토안보부 장관은 언제든 본(a)항이 허용한 보석금 또는 가석방을 취소할 수 있으며 기존 영장으로 본 외국인을 다시 체포하고 구금할 수 있다. 따라서, 미등록 외국인의 추방 명령을 서류로 만들기 전에 그 외국인에게 보석금을 수여하는 결정은 국토안보부 장관의 결정권에 달려있다. 동 조항(c)는 추방명령이 계류 중이고 형사처벌을 받은 합법·미등록 외국인은 국토안보부 장관의 권한 아래 보석금 없이 의무적으로 구금될 수 있다고 명기되어 있다. 그러나, 보호 기간에 관한 재심사나 계속적인 구금이 적합한지 여부에 관한 구제 절차나 권한에 대해선 언급하고 있지 않다. 또한 동항에 해당하는 형사처벌 역시 사기, 탈세, 사문서 위조 등 형량이 일년 이하인 비교적 가벼운 형을 모두 포함하기 때문에 이 강제구금이 실제적으론 폭넓게 적용될 수 있음을 볼 수 있다.

또한 동 조항(e)에서는 §1226에 관하여 국토안보부 장관의 재량 하에 결정된 판결에 관하여서는 사법부가 재심사할 권한이 없음을 명시하였다. 이는 이민자들의 귀화에 대한 일률적인 규칙을 확립하는 권한은 절대적으로 입법부에 있다는 원리

에 입각한 것으로 추정된다. 단, 동 조항(c)에 의하여 강제 구금된 수용자는 조항 자체의 위헌성에 관하여 다툴 수는 있다. 이것은, 입법부가 이민전반에 관한 절대적인 권한이 있을지라도, 이 권한이 다른 헌법적인 권리와 상충되게 이행되어서는 안 된다는 것을 보여준다.

이민법 §1231(a)은 추방명령을 받은 후의 보호기간에 관하여 다루고 있다. 국토안보부 장관은 추방 명령을 받은 외국인을 90일 내에 미국에서 추방해야 한다.

추방 대기 기간 동안, 국토안보부 장관은 본 외국인을 구금해야 한다. 만약 본 외국인이 떠나지 않거나 추방 기간 내에 추방되지 않으면, 추방 계류중인 외국인은 국토안보부 장관의 규정 하의 감독을 받게 된다.

국외 추방 절차 계류 중에 있는 몇몇 외국인 범죄자와 이미 추방 명령을 받고 강제구금이 필요한 외국인에게는 최소한 90일 동안 강제구금을 부과할 수 있다. 참고로 §1226(c)는 추방 계류중인 사건일 때 적용되는 법률이고, §122(a)는 추방 명령이 내려진 뒤 구금되어 있는 외국인에게 적용된다.

2) 판례의 입장

대법원의 두 개의 판례는 외국인에 대한 구금에 대한 법원들간의 극명한 대립을 보여준다. 첫 번째로 2001년 대법원 판례인 Zadvydas v. Davis에서 법원은 강제 퇴거 명령을 받은 외국인에 대한 무한적인 구금은 헌법에 위반된다는 입장을 취하였다. Zadvydas 판례는 추방 명령을 받고 시설에 보호되어 있으나, 수용자를 받아들이겠다는 국가가 없어서 계속해서 보호시설에 방치되어 있는 상황이었다. 대법원은 §1226(c)에 의거하여 강제퇴거 절차 동안 강제 구금되어 있는 수용자는 어느 정도 신체 자유에 대한 권리를 포기할 수 있다는 주장을 받아들이지 않았다. 법원은 비록 이미 추방결정이 난 외국인이라 할 지라도, 무한적인 구금기간에 대하여 공정한 소송절차를 청원할 수 있는 권리가 있다고 결정하였다. 또한, 외국인이 추방되기 전에 구금되는 기간이 90일이 넘을 경우엔 그럴 수밖에 없는 합당하고 정당한 이유(예를 들면, 위험한 정신질환이 있는 경우)가 있을 때에만 허용되어야 한다는 입장을 밝혔다(533. U.S 678, 2001). Zadvydas의 판결은 외국인도 공정한 소송절차(수정헌법 제 5조)에 대한 권리가 있다는 것을 다시 한번 재확인시켜줌과 동시에, 계속적인 구금이 수용자의 신체자유 권리에 대한 심각한 침해가 있

을 수 있는 바, 이러한 강제구금은 테러나 특별한 위험이 있지 않는 한 수행되어서는 안됨을 밝혔다.

Zadvydas의 판결 이후에 법무부 장관은 수용자가 구금으로부터 풀려날 것을 진정하는 통로를 마련하고, 이러한 요청이 있을 경우 반드시 30일 내에 서면으로 답변을 해줄 것을 INS에 내부지침으로 내렸다. (30일 이내에 답변을 못 받았다고 해서, 수용자가 구금에서 풀려날 수 있는 것은 아니다.) 수용자의 진정이 있을 시, INS는 모든 상황을 고려하여 수용자가 빠른 시일 내에 퇴거 명령이 수행될 수 있는지 여부를 결정한다. 만약 수용자의 진정이 받아들여지지 않는다(즉, 빠른 시일 내에 퇴거될 수 있다고 판단될 시) 하더라도, 그 결정에 항거할 만한 행정적인 절차는 없다. 그러나 Zadvydas 판결은 입국허가 자체가 나지 않은 외국인에게는 적용되지 않는다.

하지만 2003년도 대법원 판례에서는 §1226(c)이 수정헌법 제 5조항에 위반되지 않다고 하였고, 이어서 다른 판례들 역시 외국인이 추방 명령을 인정하거나 혹은 이에 관하여 다투는 동안 외국인을 보호하는 것은 위헌이 아니라고 하였다 (Demore v. Hyung Joon Kim, 123 S. Ct. 1708). 이는 9·11 테러 이후(2001년 10월) 제정된 테러금지법(USA Patriot Act)과[3] 행정 정책이 자국민이 아닌 테러용의자에 대해서 무한적인 구금을 할 수 있도록 허용한 것에 기반을 두고 있다.

3) 토의 사항

미국 이민법의 외국인에 대한 구금정책을 시대별 상황에 따라 그 강화의 정도가 다소 변화되는 것을 볼 수 있다. 예를 들면, 1952년 최초로 이민법이 제정되었을 때, 외국인의 구금은 최종 퇴거 명령이 나고 나서 6개월을 넘어서는 안 된다는 것이 엄격하게 지켜졌다. 그러나 1988년에 마약범죄가 늘어나면서, 국회는 마약남용금지법(Anti-Drug Abuse Act)을 통과시켰고, INS에게도 마약범죄자 같은 중범에 대해서는 무기한 강제구금을 허용했다. 그러나 많은 법원들은 이러한 무기한 강제구금이 위헌이라는 판결을 내렸고, 국회는 중범죄라 할지라도 국내에 합법적으로 입국하였으며 도주나 공공에 위험을 줄 우려가 없는 외국인에 대하여서는 강제구금을 하지 않아도 된다는 것으로 이를 수정했다.

---

3) 기존의 '테러에 관련된 법률'(Federal Anti-Terrorism Act)이 강화된 것이다.

그러나 1995년 오클라호마주 연방청사 폭파 사건 이후 미국 국내에서는 다시 테러에 대한 경종이 울려졌고, 이것은 곧바로 1996년 이민법 개정안에 외국인의 권리 축소와 강제구금의 영역을 넓히는 것으로 나타났다. 개정안은 입국이 허가되지 않은 외국인과 도주 우려와 공공에 위협을 주는 외국인에 대해서는 무한정인 구금을 허용한다. 9·11테러 이후, 국토안보부가 테러리스트 용의자로 공인한 용의자는 테러금지법(USA Patriot Act)에 의거하여 기소 없이 구금될 수 있다. 또한, 위험하지 않으며 도망갈 위험이 적은 외국인도 용의자로 공인되면 구금될 수 있다고 되어있다. 공인 재고 탄원을 하면 "신뢰할 수 있을 만한 합리적인 근거"의 정당한 절차 권리에 관한 논의가 이루어진다. 이민 법원이 피구금인에게 개별 보석금 심리를 제공하거나 자의 추방(자원 출국)을 허용하기도 전에 더 이상의 조사는 "완료"(clearance)라는 형태의 국토안보부와 FBI 동의가 있어야 한다(가끔 4개월이 걸리기도 한다).

3. 강제퇴거에 대한 권리 구제 절차

1) 관련 법규

① 서면 고지의 의무와 변호사 선임, §1229: 이민법 §1229(a)에서는 강제 퇴거 절차를 개시하기 위해서는, 공판의 성격과 주체, 기소 항목, 변호인 선임권, 피의자의 의무 사항과 의무 사항 위반 시 결과, 공판의 일시 등을 서면고지 할 것을 의무화하고 있다. 변동 사항이 있는 경우에는 새롭게 바뀐 사항을 고지하여야만 한다.

또한 동항(b)에서는 외국인의 변호인 선임권을 보장하기 위하여, 첫 번째 공판일은 재판 관련 사항이 서면 고지된 날로부터 10일 이후로 지정하고 있으나, 외국인이 이 권리를 포기할 수도 있다고 명기되어 있다. 또한, 국토안보부 장관은 외국인에게 가능한 국선 변호인의 명단을 제공할 의무가 있다. 단, 정한 기간 내에 외국인이 변호인을 선임하지 못한 경우, 국토안보부 장관은 1229a에 따라 외국인의 추방절차를 진행할 수 있다.

② 강제 퇴거 절차, §1229a: 다른 예외적인 사항이 없는 한 §1229a가 외국인의 추방 여부를 결정하고 추방 결정을 집행하는 유일한 근거법규이며, 이는 이민법원 판사가 집행한다. 재판은 외국인이 직접 출두해야 하는 것이 원칙이나, 일정한 경

우 외국인의 동의 하에 비디오 컨퍼런스(video conference), 전화 컨퍼런스(telephone conference), 혹은 궐석(闕席)재판(당사자들이 동의할 경우)이 가능하다.

또한 동항은 국토안보부 장관이 정신이나 심신 상의 이유로 재판에 출석할 수 없는 외국인을 보호하기 위한 장치를 구비할 것을 의무화하고 있다. 외국인은 변호인을 선임할 권리, 자신에게 불리한 증거를 검토하고 반대 심문할 권리, 자신에게 유리한 증거를 제출할 권리를 갖는다. 하지만, 자신에게 유리한 증거라 하더라도 국가 안보에 관한 정보나 자료를 열람할 수는 없다.

적법하게 서면 고지를 받았음에도 출두하지 않은 외국인에 대해서는 결석 재판을 진행한다. 1229(a)(1)(F) 조에 의거하여 제출하게 되어있는 가장 최근의 주소로 서면 고지한 경우, 그 고지는 적법한 것으로 본다. 주소를 제출하지 않은 외국인에 대해서는 서면 고지의 의무가 없다.

위 조항에 의한 결석 재판에 의해서 추방이 결정된 경우, 일정한 요건 하에서 외국인은 재심을 신청할 수 있다. 이민 법원의 판사가 이 재심에 대한 결정을 내릴 때까지 추방 집행은 정지된다. 이 재심은 (i) 고지의 적법성, (ii) 재판 결석의 사유, (iii) 외국인의 추방 여부에 관하여만 다툴 수 있다.

③ 강제퇴거에 대한 이의 절차, §1229a: 추방 결정을 받은 외국인은, 최종 추방명령이 내려진 날로부터 30일 이내에, 원 추방 결정의 법률상의 혹은 사실상의 판단의 잘못을 근거로 한 번의 재심(motion to reconsider)을 요청할 수 있다. 또한, 추방 결정을 받은 외국인은, 최종 추방명령이 내려진 날로부터 90일 이내에, 새로운 사실의 발생을 근거로, 재판의 재개(motion to reopen)를 신청할 수 있다. 그러나 추방될 국가의 변동된 사정으로 인하여 망명신청을 하는 경우, 90일의 기한은 적용되지 않는다. 추방결정으로부터의 구제나 보호를 요청하는 외국인은 자신이 구제・보호 절차의 대상이 되며, 구제・보호되어야만 한다는 사실을 입증하여야만 한다. 추방결정으로부터의 구제나 보호를 요청하는 외국인은 법규나 규칙, 기타 지침에서 요구하는 증빙 자료를 제출해야만 한다. 이민법원의 판사는 이 모든 자료와 함께 당해 외국인이나 다른 증인들의 증언을 심리하여 추방・입국 여부를 결정하며, 필요하다고 판단되는 경우 보강 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이민법원의 판사는, 모든 관련 상황과 정황 증거를 종합하여 제출된 증거의 신뢰 여부를 판단한다. 여기에는 신청인이나 증인의 행동, 태도, 반응, 각 증거나 증언의 일치 여부, 기타 상황이나 분위기 등이 모두 포함된다.

④ 강제퇴거에 대한 집행정지, §1229b: 국토안보부 장관은 다음의 사실을 모두 충족하는 외국인에 대해서 추방조치를 취소할 수 있다

◦ 5년 이상의 영주권을 취득한 자.
◦ 입국이 허가된 이후 7년 이상 계속 미국에 거주하고 있던 자.
◦ 범죄 사실에 대하여 유죄 판결을 받지 아니한 자.

일반적으로, 국토안보부 장관은 추방 대상이 되는 외국인이, 10년 이상 미국에 거주하였으며 그 동안 도덕적인 문제나 범죄 사실이 없고, 추방될 경우 그의 배우자나 부모, 자녀들에게 극심한 피해가 갈 것이라는 사실을 입증할 경우, 영주권이 없는 외국인에 대하여도 추방 결정을 취소하거나 그의 법적 지위를 변경할 수 있다.

또한, 동항에서는, 위의 사항을 충족하지 못했다 하더라도, 가정폭력에 시달린 배우자나 자녀들에 대한 특별한 사면을 준다. 즉, 국토안보부 장관은, 미국 시민이나 미 영주권자인 부모나 배우자, 혹은 결혼할 의사가 있으나 중혼으로 인하여 적법하게 결혼할 수 없는 상대방에 의하여 폭행을 당하거나 학대를 받은 외국인이 일정한 요건을 충족하는 경우 추방 결정을 취소할 수 있다. 국토안보부 장관이 한 회계 연도 내에 추방결정을 취소하거나 그의 법적 지위를 변경할 수 있는 외국인의 수는 4000명으로 한정된다. 단 일정한 경우에 예외가 존재한다.

⑤ 강제퇴거와 보호, §1231: 다른 규정이 없는 한, 국토안보부 장관은 추방결정이 내려진 외국인을 90일 이내에 추방하여야 하며 이 기간을 "추방기간"이라 한다. 단, 추방결정이 내려진 외국인이 추방 절차에 협조하지 않을 경우 추방 기간은 연장될 수 있다.

외국인은 추방기간동안 구금되며 1182(a)(2)조(criminal and related grounds)나 1182 (a)(3)(B)(security and related grounds)조에 의해서 입국이 거부된 외국인이나 1227(a)(2) 조(criminal)나 1227(a)(4)(B)조(security grounds)에 의해서 추방되는 외국인은 어떠한 경우에도 석방될 수 없다.

추방명령에 의해 추방되거나 자발적으로 출국한 외국인이 비합법적 방법으로 재입국한 경우, 국토안보부 장관은 심리 절차 없이 이전의 추방명령을 즉시 재집행할 수 있으며, 이 경우 해당 외국인은 이 장에서 보장하는 어떠한 구제절차도 신청할 수 없다.

추방결정을 받은 외국인은 취업허가서를 받을 수 없는 것이 원칙이나, 일정한 경우, 즉 해당 외국인을 추방 가능한 모든 국가에서 해당 외국인을 받아들이기 거부하거나, 추방명령의 집행이 현실적으로 불가능하거나 사회 공공질서에 반하는 경우, 예외적으로 취업허가서를 발급할 수 있다.

2) 판례의 입장

① 개요: 불법체류 신분의 외국인의 수사·체포·재판·구금·추방 등의 절차에서 적법절차의 원칙(Due Process)의 적용 여부에 관해서, 미국 법원은 원칙적으로 불법체류 신분의 외국인에게도 미국 헌법에서 보장하는 적법절차의 원칙이 적용된다는 입장이다. 적법절차에 위반되었다고 인정될 경우, 외국인도 절차상의 위법을 근거로 현재의 구속, 구금 상태의 해제를 주장하는 재판을 청구할 수 있다고 본다(U.S. v. Jauregui, 314 F.3d 961). 그러나 실제로 적법절차에 위반되었다고 판시한 사례는 거의 찾기 힘들다.

또한 적법절차 위반이 인정된다 하더라도, 적법절차 원칙의 위반이 외국인이 권리 침해를 받지 않은 경우에는 적합한 구제절차가 없다는 것이 판례의 입장이다. 즉, 적법절차의 위반이 인정되는 경우라 하더라도 어차피 추방 대상이 되는 외국인이 적법절차 위반으로 인한 불이익을 받은 사실이 인정되지 않으면 구제절차는 인정되지 않는다.

② 추방재판(Deportation hearing/deportation proceeding)의 성격과 적법절차(Due Process)의 원칙: 미국 대법원은 불법체류자의 추방여부를 결정하는 재판(이하 추방재판)의 성격을 형사재판이 아니라 민사재판(a purely civil action)으로 해석하여, 형사재판 시 엄격하게 적용되는 적법절차의 원칙 등을 매우 완화하여 적용하고 있다.

INS (Immigration and naturalization service) v. Lopez-Mendoza et al. (US Sup Crt., 1984) opinion by Justice O'Connor 판례에 따르면 미국 대법원은, 불법입국이나 불법체류 자체는 범죄 행위임에도 불구하고, 추방재판은 그 범죄를 처벌하고자 하는 사법적 성격을 가지고 있는 것이 아니라, 지속되고 있는 불법 상태(즉, 불법체류 상태)를 종결시키고자 하는 것으로서, 과거의 행위를 처벌하는 형사재판이 아니라 앞으로의 지위에 대한 판단을 하는 민사 재판의 성격을 지닌다고 본다. 따라서, 형사 재판에서는 원칙적으로 불법으로 취득한 증거가 증거 능력을 상실하는 데에 반하여, 추방재판에서는 취득된 증거와 관련하여 위법한 사실이 있더라도, 그 증거의 사실 여부에 관한 다툼이 없을 경우에는, 증거 능력을 인정할 수 있다고 본다.

이 판례에서는 불법체류 중인 멕시코 인들을 영장 없이 체포하여 조사한 것이 문제가 되었는데, 대법원은 피고인들이 영장 없이 체포한 절차상의 하자만을 문제

삼고, 불법체류 사실에 대해서는 인정한 이 사안의 경우, 체포 절차상의 하자가 추방 여부를 결정하는 데에 장애로 작용할 수 없다고 판시하였다(Justice O'Connor, Justice Blackmun, Justice Powell, Justice Rehnquist, and the chief Justice Burger 5명의 다수의견).

그러나 이 판례에서 Justice Brennan, White, Marshall and Stevens 등 네 명의 소수의견은 이 사안에도 수정헌법 제 4조항의 위반으로 Exclusionary rule (영장 없이 불법하게 취득한 증거는 증거능력이 없다는 원칙)이 적용되어, 불법체류 사실에 대한 자백이 증거능력을 잃는 것이라 보아 다수의견에 반대하였다. 수정헌법 제 4조항의 위반으로 Exclusionary rule이 적용되는 경우, 본안의 성격이 민사적인가 형사적인가는 관계없다고 보았다.

그 외에도 하급법원 역시 실체관계, 즉 추방 여부를 결정하는 데에 있어서 영향을 미치지 않은 경우, 적법절차의 원칙에 위반되지 않는다는 입장이다(Sawan v. Farquharson, 2002 WL 1465771 D. Mass).

다만, 가까운 시일 내에 추방할 가능성이 보이지 않는 불법체류 자격의 외국인을 6개월 이상 구금하고 있는 것은 적법절차의 원칙에 위반된다는 입장을 표명한 판례가 있다. 그러나 이 판례에서는 가까운 시일 내에 추방의 가능성이 있다고 보아 적법절차 위반이 아니라고 판시하였다.

③ 미란다원칙: 불법체류에 관한 수사를 목적으로 외국인을 체포하는 경우에도 영장을 가지고 체포하는 것이 원칙이지만, 미란다원칙이 반드시 적용되는 것은 아니다.

④ 변호사 선임권: 8 U.S.C.A. S1229는 외국인에게 수정헌법 제6조에서 부여하는 변호인의 변호를 받을 권리를 인정하고 있지만, 다음 판례에서처럼 그 적용을 완화하고 있어 실효성에 의문이 있다. 외국인이 강제퇴거 절차에서 변호사에 의해 변호를 받지 못했다 하더라도, 심문절차가 진행되는 동안, 외국인이 스스로에 대한 변론을 할 기회가 충분히 주어졌을 경우에는 수정헌법 제6조에 근거하는 변호사 선임권리를 침해받았다고 볼 수 없다(Nava-Panduro v. Ashcroft, 65 Fed. Appx. 622, 2003 WL 21259852).

3) 토의 사항

불법체류 신분의 외국인의 수사·체포 이후의 구금·재판·추방 절차와 관련된 사항은 Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (IIRAIRA

1996 이후 USCA Title 8: Aliens and Nationality → Chapter 12: Immigration and Nationality → Subchapter II: Immigration → Part IV: Inspection, apprehension, examination, exclusion, and removal 등에 편입됨)에서 주로 규율하고 있다.

IIRAIRA에서는 불법체류 신분의 외국인의 지위와 관련 절차에 관하여 비교적 구체적으로 규정하고 있지만, 법규 자체에서 이 법규를 근거로 미국 국가기관이나 부서, 공무원을 상대로 어떠한 실체법 상이나 절차법상의 권리나 혜택이 발생하지 않는다고 규정하고 있다. 미국 법체계 상 법률과 동일한 효력을 가지는 판례의 입장 역시, 불법체류 신분의 외국인에게도 미국 헌법상 보장되는 적법절차의 원칙이 적용된다는 기본 견해에도 불구하고, 여러 가지 근거를 제시하여 적법의 요건을 완화하려는 입장을 보이고 있어,[4] 만약 미등록 외국인들의 인권이 침해되었을 경우, 그 구제방법이 사실상 마땅치 않다는 문제가 있다.

4. 보호 관련 법령 및 내용

1) 보호의 규정 형식

2000년 11월, INS는 수용자들에게 일관적인 대우를 하는 것을 확실히 하고 INS 구류 하에 있는 수용자들을 돌보기 위해 구체적인 수용 기준을 발행하였다. 이 수용 기준은 2001년 1월부터 28개의 시설에서 발효됐는데, INS가 소유하고 운영하는 업무진행센터(Service Processing Centers: SPCs)와 계약 수용 시설들(Contract Detention Facilities: CDFs), 미국 교정회사와 워첸헛 교정센터(Wachenhut Correction Center), 그리고 10개의 카운티(county) 감옥을 포함하고 있다. INS 수용 기준은 2002년 말까지 INS의 수용자를 보유하고 있는 모든 시설에서 실행되고 있다. 이 수용기준은 구속력이 있진 않기 때문에 위반 시 법정에서 시정의 사유로 인정되지는 않는다. 광범위한 사안을 다루기 위한 37개의 수용기준이 있으며, 다음의 정보는 14개의 기본적인 조항을 요약한 것이다.

① 접근시간: 법률상의 이유로 인한 방문은 일주일에 7일 허용되고 주중에는 최소한 8시간, 주말에는 4시간 허용된다. 법률상의 방문은 식사나 일상적인 공무 때문에 종결될 수 없다. 진행 과정은 수용자가 대화 이후에 식사나 휴식을 제공받을

4) 이러한 입장은 9·11 테러 이후 점점 더 강화되는 경향을 보이고 있다.

수 있어야 한다.

② 방문(변호사와 법정대리인): 법정 카드가 없는 변호사는 법조계 일원임을 증명하기 위한 다른 서류들(예: 회사명이 기재된 서류)을 보여주면 방문할 수 있다. 변호사 혹은 대리인은 예비 진술 인터뷰를 위해 G-28을 제출하지 않아도 된다. 선임변호사의 인증서를 제출하는 경우에 한하여 법률 보조원(비서), 법대생, 법조계에 등록되지 않은 법대 대학원생, 그 외 적합한 신분증을 갖춘 비변호사는 입장이 허용된다. 정신과와 일반 의사, 적합한 신분증을 갖춘 통역관은 입장이 허용된다.

③ 사생활: 변호사와 법정 대리인은 영상기구(오디오는 제외)를 갖추고 사적인 공간에서 접견을 할 수 있다. 변호사, 법정 대리인, 법대생과 법률 보조원(비서)은 수용자에게 서류 문서들을 제공할 수 있고, 수용자는 보유하거나 볼 권리가 있다.

④ 신체 수색: INS가 소유・운영하는 SPCs와 CDFs 시설에서는, 수용자는 금지물품을 숨기고 있다는 합리적인 혐의가 있지 않는 한 법적 방문 이후 수용자의 신체 수색을 할 수 없다. INS와 계약이나 정부내 합의를 한 시설—예를 들어 IGSA 시설(facilities used by INS through Intergovernmental Service Agreements)—에서 신체 수색이 시설 내부의 지침으로 정해져 있을 경우, 수용자는 신체 수색이 없는 비접촉면회를 선택할 수 있도록 비접촉 면회가 대안적으로 제시되어야 한다. 신체 수색은 가족이나 친지 같은 비법조인들의 방문 이후엔 행해질 수도 있다.

⑤ 수용자 정보: 법정 대리인만이 수용자가 특정 시설에 수용되었는지의 여부를 알기 위해 시설과 접촉을 할 수 있다. 수용자의 소재에 대한 정보는 일주일 내내 24시간 동안 INS의 지역사무실을 통해 알아 볼 수 있다.

2) 관련 법령: INS 수용기준[5)]

① (법정 대리인이나 가족・친구에 의한) 방문: 시간 — 방문시간은 명확하게 게시되어야 하고 주말과 휴일에 적어도 30분 이상 허용되어야 한다. 면회는 미성년 자녀들에게도 허용되어야 하는데, 만약 시설에서 이를 허용하지 않는 방침이 있을 경우에는 INS에서 허용될 수 있는 방법을 모색해 주거나, 미성년 자녀들의 면회가 허용되는 다른 시설로 수용자를 이동시킬 수 있다.

---

5) Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (IIRAIRA 1996). 해당 USCA code: TOC 8 USCA §§1225a, 1229, 1229a to 1229c, 1231, 1324d, 1363a, 1365a, 1366 to 1375, 1623, 1624TOC 18 USCA §§ 116, 611, 758 참고.

방문객에 대한 규제 — 방문 시 수용과 관련된 규제 이외에 방문객의 수에 대한 어떤 규제도 부과되어서는 안 된다. 직계가족・친척・친구와 동료들의 방문이 가능하다. 같은 시설에 수용된 가족원들은 정규 방문시간 동안 서로를 접견할 수 있다. 수용자들은 오디오 모니터링이 되지 않도록 요청할 수 있다. 접촉면회(자유면회)는 허용되어야 한다. INS 시설과 CDF에 있는 수용자들은 접촉면회 전에 (옷을 입은 채로 하는) 신체 수색의 있을 수 있고, 접촉면회 후에 신체 수색이 있을 수 있다. 방문객에게도 역시 접촉면회 전후에 소지품 검사를 하는 것은 물론 (옷을 입은 채로 하는) 신체수색이 행해질 수 있다. 수용자가 폭력적이지 않는 한 격리 수용자에 대한 방문 역시 허용된다. 격리 수용된 수용자들은 방문 동안 수갑을 차서는 안 된다. 만약 수갑을 차야 하는 상황이라면 방문 자체가 허가되지 않는다. 수용자를 위해 방문객이 가져온 돈은 지정된 직원에게 주어져야 하고 직원은 기부자에게 영수증을 줘야 한다.

대중 매체에 대한 규제 — 매체에 의한 방문요청은 취재요청 후 며칠 이내에 응답되어야 한다. 언론계 인사들은 시설 내 응급 상황이나 불안정한 상황을 제외하고는 시설을 둘러보는 것이 허용되고 수용시설 담당자의 허락을 받았다면 사진을 찍을 수 있다. 언론들은 시설 순회나 인터뷰 도중 보유한 오디오테이프나 사진들을 출판할 권리가 있다. 인터뷰를 위한 문서상의 요청은 수용자와의 인터뷰에서 최소 24시간 이내에 제출되어야 하고 구역 감독자는 24~48시간 이내에 서면으로 이에 응답해야 한다. 수용자는 인터뷰를 위해 서면으로 동의서를 제출해야 한다. 언론인들은 수용자의 사인한 동의서를 갖고 있다면 수용자의 이름과 사진, 녹음된 음성을 사용할 수 있다. INS는 모니터링 할 수는 있지만 인터뷰에 끼여들거나 참가할 수 없다.

② 전화 사용: 격리 수용자를 포함한 INS 수용자들은 미리 프로그래밍 된 수단(혹은 요청)을 통해 사무실, 무료 법률서비스 제공자, 지방법원과 정부사무실 그리고 개인적인 응급 상황의 경우 가족들에게(첨부 A-1, 9페이지에 INS 수용자를 위한 전화 이용 특별 허가에 대한 공지 참조) 무료로 전화를 할 수 있다. 무료 전화를 걸기 위해서, 수용자는 교정사무관에게 도움을 요청해야 하고 전화 사용은 8시간의 업무 시간동안 할 수 있다. INS 수용소에 있는 수용자들은 업무 시간 동안 전화를 걸 수 있어야 하고, 25명의 수용자당 하나의 작동되는 전화기가 있어야 한다. CDF에서는, 수용자들은 유사한 접근방안을 갖고 있거나, 아니면 INS가 무료로 미리 프로그래밍 한 전화를 설치할 수 있도록 준비해야 한다. 수용자들은 방해나

차단 없이 사적인 환경에서 전화로 자신의 법적인 문제들을 상의할 수 있어야 한다. 시설은 수용자에게 즉각적으로 전화 메시지를 전달해야 한다. 이는 다중언어 전화교환원, 합리적인 요금, 최대 15분의 비법률적 통화, 수용자를 위한 설명과 "차단"한 전화수신인과 이런 차단을 제거하는 방법 등을 포함한다. 수용자의 법률적 전화는 법원의 명령 없이는 모니터링 되서는 안 된다. 만약 시설 모니터요원이 연락하면, 법정 대리인에게 모니터링을 하지 않을 것을 요청하기 위한 절차와 함께 각각의 모니터링 된 전화에 모니터링의 현저한 다중언어 공지가 나타난다. 수용자들은 비용 없이 같은 시설 내에 수용되어 있는 가족들과 접견할 수 있다. 무료 법률상담 대리인의 명단은 다중 언어로 명기되어 각각의 전화기에 게시되어야 한다.

③ 법적 권리에 대한 법률 교육: 대리인 접견 — 변호사, 비영리단체와 이민소청위원회(Board of Immigration Appeals: BIA)의 공인을 받은 단체들은 수용시설에서 법적 권리를 인지시키고 수행할 권리를 갖고 있다. INS가 승인한 비디오테이프와 자료들은 외부의 단체들의 요청에 의해 제시되고 배포될 수 있다. 법률 보조원(비서)은 변호사의 감독 하에 법적 권리에 대한 법률 교육을 수행할 수 있다. 법률 교육을 받고 싶은 수용자들은 원하는 법률교육 일정의 10일 전에 INS에 서면으로 요청서를 제출해야 한다.

수용자의 권리 — 대리인들은 INS나 감옥 사무관들의 출석 없이 그들의 케이스에 대해 논의할 수 있도록 대략 3명의 수용자로 구성된 소그룹과 사적인 만남을 요청할 수 있다. 수용자와의 개인의뢰인 인터뷰는 변호사 대리인에 의한 요청이 있다면 의사표시(presentation) 이후에 할 수 있다. INS와 감옥 직원들은 수용자의 의사표시를 관찰하고 모니터링 할 수는 있지만 방해할 수는 없다. 격리 수용된 수용자들은 권리에 대한 의사표시에 참석할 권한을 갖고 있다. 수용자들은 그들이 의사표시에 참석하기로 결정했을 때, 식사나 휴식시간을 거르도록 요청 받아서는 안 된다. 시설들은 의사표시 이후에 참석한 수용자들에게 도시락이나 새로 만든 식사를 제공해야 한다.

인식 — 영어와 기타 언어로 쓰여진 자료는 법률 교육 최소 48시간 전에 배포되어야 한다. 서명용지, 시설에 대한 정보를 담은 비디오테이프와 독학 자료는 수용자들에게 읽을 수 있도록 제공된다.

④ 법률 자료 접근권한: 접근 시간 — 수용자들은 최소 하루에 한 시간 이상 도서관을 이용할 수 있으며 도서관은 최소 하루 8시간, 1주일에 7일 열어야 한다.

장비· 편의시설 — 도서관은 법률정보 조사를 위해 충분한 공간을 제공해야 하고, 적절한 조명·책상과 의자를 구비해야 한다. 수용자(격리수용자 포함)들은 타자기와 복사기를 이용할 수 있다. 도서관은 5명의 수용자당 하나의 타자기와 컴퓨터를 제공해야 한다. 격리 수용된 수용자들 또한 법률자료를 제공받을 권리가 있다.

복사 — 시설은 필요할 경우 수용자들의 법률 서류를 복사해 주어야 한다.

우편메일·소포 — 수용자들을 위해 최소한 두 개의 우편 봉투와 세 장의 보통 우표가 경제적으로 제공된다. 또한 수용자들은 법원에 보낼 우편들을 무료로 송달할 수 있다.

문맹인과 비영어권 사용자에 대한 도움: 영어가 유창하지 못하거나, 다른 도움이 필요한 수용자들은 자료조사나 법률 문서를 준비하는 데 있어서, 다른 수용자나 무료 법률 원조단체로부터 도움을 받을 수 있도록 요청할 수 있다.

⑤ 서신: 수신 — 직원들은 수용자의 출석 하에 금지물품 반입 여부를 검사하기 위해, 일반 서신이나 다른 우편들(소포와 정기간행물을 포함해서)을 열어서 검열할 수 있다. 담당공무원(Officer-in-Charge: OIC)의 승인이 필요한 편지의 낭독은 무작위로 수행될 수 있다. 시설에 들어오는 서신들은 수취 이후 24시간 이내에 수용자에게 전달된다.

특별한 서신들이라 함은, 변호사·법정대리인·판사·법정·뉴스미디어·국회의원·대사관·영사관·사법부(INS와 감찰관사무소 포함)와 고충처리기관 담당자와의 서신거래를 말한다. 특별서신은 금지물품을 위해 검열될 수 있으며 동봉 물이 특별서신으로 분류될 수 있는지 확인하기 위해 검열될 수 있으나, 직원은 이것을 읽거나 복사해서는 안 된다.

발신 — 외부로 나가는 일반서신과 다른 우편들은 만약 받는 사람이 다른 수용자거나 품목이 시설의 안전을 위협하거나, 수취인이나 공공에게 위험이 될 경우, 범죄행위를 조장할지도 모른다고 판단되는 이유가 있을 경우, 수용자의 출석 하에 검열될 수 있다. 외부로 나가는 우편은 시설 직원에 의해 접수된 날에서 혹은 수용자에 의해 지정된 우편함에 투입된 날에서 1일 이내에 우체국으로 보내지는데, 주말과 휴일은 제외한다. 외부로 나가는 특별서신(법률우편)은 개봉 또는 검열되지 않는다.

반송 — 받는 편지나 보내는 편지는 기관의 안전과 공공을 보호하기 위해 혹은 범죄활동을 막기 위해 반송(거절)될 수 있다. 보내는 사람과 받는 사람은 우편이 압수되거나 보류되었을 때(전체 혹은 부분이) 그에 대한 설명과 공인 직원의 사인이 적힌 서면 고지를 받을 것이다. 수용자들은 압수된 물품에 대해서 보관증을 받을 수 있다.

우편 요금 공제 — 경제적으로 어려운 수용자들은 정부의 비용으로 한 주에 최소 5

회의 특별서신(법률 우편)과 최소 3회의 일반서신을 보내는 것이 허용된다. 시설은 수용자들이 자비로 들여보내는 서신의 양에 대해서는 어떤 제한을 가해서도 안 된다.

필기도구 — 시설은 편지지·필기도구와 편지봉투를 수용자들에게 무료로 제공해야 한다.

⑥ 소지금과 개인소유 물품: 수용자들은 다음의 물품들에 대해서는 시설 내에서 소유하는 것이 허용된다. 작은 종교적인 물품, 종교적·비종교적인 읽을거리(소프트커버), 법률서류, 열 개의 5×7 사진들, 도수 있는 안경, 틀니, 주소록과 결혼반지.

⑦ 수용자 고충처리 절차: 각각의 시설들은 응급상황 관련 불만을 포함한 수용자들의 불만사항을 청원할 수 있는 진행절차에 대한 기준을 마련하고, 청원에 따른 어떠한 보복도 없음을 보장해야 한다. 또한, 비공식적인 절차로 수용자가 사건 발생 5일 내에 언제든지 상주 직원에게 고충을 상담할 수 있도록 해야 한다. 시설들은 수용자의 요청이 있을 때 통역이 제공될 수 있도록 해야 한다. 문맹인·장애인, 혹은 비영어권 수용자는 고충 처리 절차 진행 중에 필요한 도움을 받을 권리가 있다.

⑧ 수용자 안내서: 안내서는 72시간 이상 수용되는 시설에서 배포한다. 안내서는 영어 이외의 다른 언어로도 번역되어 있어야 한다.

⑨ 의료행위: 일반적인 의료 진료권 — 국가교정의료위원회에서 인가를 받은 시설들은 수용자들에게 초기 의료검진, 기본의료서비스, 정기적인 치과 검진, 그리고 응급조치를 제공해야 한다. 시설들은 수용시설에서 제공되지 않는 다른 의료서비스에 대해서는 근처의 시설과의 협약을 통해 제공될 수 있도록 해야 한다. 내과의사 혹은 자격 있는 의료진이 항상 진료가 가능한 상태여야 한다. 최소한 다음과 같은 정기 진료를 할 수 있어야 한다. '50명 미만의 수용자가 있는 시설'은 일 주일에 하루, '50명 이상 200명 미만의 수용자가 있는 시설'은 일 주일에 3일, '200명 이상의 수용자가 있는 시설'은 일 주일에 5일이다. 수용자를 위한 적절한 의료행위는 전문가에 의해 결정되어야 한다. 각 시설 의사들이 수용자에게 필요하다고 예상되는 진료에 대해서 시설은, 72시간 이내로 진료 승인을 내려야 한다.

치과 진료 — 초기의 치과검진은 수용자가 도착한지 14일 이내에 시행돼야 한다. 수용자는 수용자의 건강을 위협하는 급성 구강감염, 충격, 고통의 즉각적인 경감을 위한 절차에 대해서는 응급 진료를 제공받아야 한다. 정기적인 치과검진은 장기 수용자(6개월 이상의 수용)를 위해 제공된다.

동의 — 수용자가 서명한 동의서는 응급상황이 아닐 경우 의료검사나 진료 전에는 수용자가 가지고 있어야 한다. 의료 진료는 수용자의 의사에 반해 행해져서

는 안 된다. 수용자가 진료를 거부할 때는 INS와의 상담을 거친 후 실행될 수 있는데, 이는 수용자의 상태가 생명과 건강을 위협하고 있다는 판단이 내려진 후 수행된다. 비영어권 수용자를 위해서는 통역 서비스가 동반 제공되어야 한다. 수용자의 건강기록부는 수용자의 서면인증서를 갖고 있는 사람에게 양도될 수 있다.

단식투쟁 — 단식이 단순히 수용자의 의지에 의해 진행되고 있는지, 혹은 정신병의 징후인지를 알아보고, 전문 의료진을 대기시킬 구체적인 절차가 마련되어 있어야 한다. INS가 소유 혹은 운영하는 SPC와 CDF에서는 단식 투쟁 동안 수용자의 정신적·신체적 변화를 최소 매 24시간마다 한 번씩 모니터링 해야 한다. 시설들은 진료 전에 수용자로부터 동의를 얻는 것을 전제로 한다. 시설들은 단식투쟁에 들어간 수용자의 건강과 복지를 보호하기 위해 가능한 모든 수단을 동원하여 노력해야 한다.

HIV/에이즈 — HIV 감염의 징후를 보이는 수용자들은 의학적으로 요구되지 않는 한 일반 수용자와 격리 수용되지 않는다. HIV 양성 반응 자는 연방과 주 정부의 요청에 따라 정부에 보고 될 수 있다. 연방과 주 정부의 요청이 있은 경우 제외하고는, 이 정보는 기밀로 처리한다.

⑩ 휴식·휴양: 자격요건 — 수용자들은 외부 여가활동이 가능한 시설에 배치되어야 한다. 만약, 시설 내에 외부활동을 위한 장소가 구비되지 않으면, 운동기구가 있는 넓은 레크리에이션 룸과 햇빛을 쬘 수 있는 실내 공간이 제공되어야 한다. 만약 실내외 레크리에이션 모두 가능하지 않다면, 수용자는 45일 이후에 그러한 공간을 제공하는 시설로 이송될 수 있다.

일정 — 각각의 수용자들은 하루에 최소 1시간, 일주일에 5일 동안 실내 또는 실외 레크리에이션을 이용할 수 있다. SPC와 CDF에서는, 수용자들은 주말을 포함해 매일 실외에서 휴식을 취할 수 있다. 수용자들이 레크리에이션을 받는다는 이유로, 기본적 도서관 이용의 혜택을 포기하도록 강요받을 수 없다. 행정적 또는 교화의 목적으로 격리 수용된 수용자들은 매일 한 시간씩 일반 수용자들과 분리되어 휴식을 취해야 하지만, 안전 또는 안보의 목적으로 휴식이 거부될 수 있다.

⑪ 종교활동: INS 직원은 수용자의 종교적 선호를 기록하고, 이러한 선호를 밝히기를 꺼려하는 수용자의 의사도 존중해 주어야 한다. 시설 외부의 종교행사 관계자가 구비되어 있다고 할지라도, 신자의 상담이나 종교생활을 위한 성직자가 따로 방문할 수 있다. INS가 소유·운영하는 SPC와 CDF에서는, 지역사회의 종교단체의 대표자들과 자원봉사자들의 시설 내 출입이 가능하다. 수용자들은 집단으

로 종교활동에 참여할 권리가 있고, 각각의 시설들은 이러한 활동들이 많든 적든 상관없이 모든 종교적인 활동들을 위한 공간을 마련해야 한다. 다양한 활동들의 일정은 모든 수영 시설의 공고 게시판에 부착하여야 한다. 종교적인 착용물(머리에 쓰는 것)은 허용된다. 이러한 것에는 천 모자(kufis: 이슬람교), 모자(yarmulkes: 유태교), 터번, 왕관, 머릿끈, 머리 스카프(headscarves: 이슬람교)를 포함하지만, 여기에 국한되지 않는다. 수용자들은 염주(念珠: 불교), 묵주(rosario: 천주교), 기름, 기도용 깔개, 성구함(聖具函), 약 가방, 종교적인 메달 등의 물품들을 자신의 개인 소유로 지참할 수 있다. 각각의 시설들은 단식, 제한된 식사법, 그리고 특정한 기념일을 포함해 수용자들의 종교적인 신념에 따른 식사법을 수용해야 한다. 종교 서적과 문학작품은 시설에서 내부 반입이 허용되는 간행물들에 대한 요건에 부합할 경우 허용해야 한다.

⑫ 징계 정책: 가이드라인 — 징계 처벌에 관한 규정은 영어, 스페인어, 수용자들의 출신 국가에 따른 다국어로 게시된다. 징계 처벌은 일관성이 있어야 하고, 보복적 성격이 없어야 한다. 그러나 징계 처벌이라 할 지라도 신체적인 폭력, 정상적인 음식을 제공하지 않는 것, 혹은 옷, 침대, 개인적인 위생물품, 신체 운동, 법률정보, 가족의 방문, 전화기 이용, 서신왕래 혹은 법률도서관과 같은 권리들을 박탈해서는 안 된다.

처벌의 범위는 혜택(benefits) 제공의 보류부터 격리수용에만 국한되어져야 한다. 격리수용의 시간은 일반적으로 60일을 초과해서는 안 된다. 시설들은 각각의 위반 정도에 따른 징계 처벌 기준을 마련해 두어야 한다. 시설은 수용자가 의학적으로 정신병이 있는 것이 판명될 시에는 처벌을 이유로 수용자를 감금할 수 없다.

사고 보고와 조사 — 금지된 행동을 목격했거나 누군가가 금지된 행동을 저질렀다고 의심될만한 이유가 있는 경우, 구체적인 사건 보고서를 준비해서 제출한다. 모든 사건보고는 사고발행 24시간 이내에 조사되어야 한다. 조사담당관은 사건에 연루되지 않은 사람이어야 한다. 수용자는 징계 절차가 시작되기 최소 24시간 전 사건보고서 혹은 기소 고지에 대한 문서를 받고, 적용이 가능하다면 징계위원회(Unit Disciplinary Committee: UDC)에 가기 전에 초기 심리(증언청취)를 할 수 있다. 수용자는 다음 권리를 갖고 있다. 징계절차 동안 묵비권을 행사할 수 있는 권리, 자기 자신을 대표해 진술을 할 권리, 수용자 상고 절차에 따라 위원회의 결정에 항의할 권리, 그리고 변호를 준비하면서 대리인의 도움을 받을 권리 등이다.

⑬ 특별관리 분야: 관리·징계에 따른 격리 수용 — 관리상 격리 수용된 수용자는 일반 수용자들과 같은 혜택을 누릴 권한이 있다(예, 법률·가족방문, 전화 이용, 법률 교육 참여, 도서관 이용, 휴식 등). 관리상의 격리 수용의 목적은 처벌이 아니며 다음과 같은 상황 발생 시 집행될 수 있다. 다른 수용자들, 시설 소유물 혹은 시설 운영에 대해 위협을 가했을 때, 보호 감독을 요청했을 때, 단기 수용자(제한된 시간 동안 시설에 있고 곧바로 이송될 수용자), 혹은 진료를 요하는 상태이거나 징계 청문회를 기다리고 있을 경우이다. 징계 상 격리 수용된 수용자는 휴식, 개인위생물품(일주일에 적어도 세 번 샤워와 면도를 할 수 있는 것을 포함), 법률도서관, 의사표시의 권리, 전화 이용, 서신왕래와 법률·가족의 방문에 대한 권리를 갖고 있다.

⑭ 자원봉사 프로그램: 근로 프로그램을 운영하고 있는 시설들은 신체적·정신적으로 근로를 할 수 있는 수용자에게 이와 같은 기회를 제공해야 한다. 근로의 종류는 수용자의 분류 등급에 따라 달라질 수 있다. 수용자는 일 주일에 40시간, 하루에 8시간 이상 일할 수 없다. 근로의 종류는 자발적으로 선택할 수 있어야 하며, 수용자들의 수행이 기준에 못 미치거나, 그 외에 수용자의 파괴적인 행동, 규칙 위반, 일을 수행할 수 없는 신체적 조건 등이 발생 시에는 근로 프로그램에서 제외될 수 있다.

5. 미국내 구금시설에 대한 감사원 보고서

2003년 6월 2일 미국 감사원(Office of the Inspector General, Department of Justice)에서는 2001년 9월 11일 테러 관련 수사와 관련하여 구금되어 있는 이주민에 대한 처우실태에 대한 특별보고서를 발표하였다(OIG, 2003).

미국 법무부는 테러리스트 조직과 연계된 혐의가 있는 자국내 이주민 또는 9·11 테러 수사과정에서 확인된 외국인들을 구금하는 데 있어, 연방이민법을 활용하였으며, 이에 따라 체류기간초과나 밀입국 등 다양한 이민법 위반을 이유로 이후 11개월 동안 762명의 이민자가 테러수사를 위해 구금되었다.

미국 감사원은 피구금인에 대한 처리, 보석결정, 미국에서의 퇴거 또는 구금해제까지 소요되는 기간, 변호서비스에 대한 접근권 등 전반적인 처우에 대한 조사를 실시하였으며, 특히 9·11관련 피구금인이 가장 많이 집중된 뉴욕 브루클린의 Metropolitan

Detention Center (MDC)와 뉴저지주 페터슨시의 Passaic County Jail (Passaic)에 대해 집중조사를 실시하였다. 미국 감사원 조사의 주요 결과는 다음과 같다.

1) 체포·고발·구금시설 배정

뉴욕시 주재 연방수사국에서는 외국인 테러리스트 수사용의자와[6] 수사과정에서 우연히 만나게 된 이주민에 대한 구별을 하지 않고 동일하게 처리하였으며, 9·11 테러이후 혼란한 상황을 감안하더라도 전자와 후자를 구분하기 위해 조금 더 노력을 했어야 할 것으로 판단된다.

미국 INS는 그 구금인들에 대하여 자체 목표인 72시간 내에 구금이유에 대한 고지를 하지 않은 경우가 있었다. 일부 피구금인은 구금이유서(Notice to Appear: NTA)를 발부 받지 못했으며 그로 인해 구금이유에 대한 명확한 이유를 확인하지 못하고, 법률지원 또는 보석신청을 하는 데 어려움을 겪어야 했다. 뉴욕시에서 체포된 이민자들은 대부분 MDC, Passaic 또는 뉴저지 북부 INS계약시설에 구금되었다. INS가 최종적으로 9·11관련 구금인의 구금시설 배정에 대한 결정을 내렸지만, 대부분의 경우 FBI 조사결과에 의존하였으며, FBI는 명확한 기준 없이 체포 당시의 제한된 정보만을 가지고 이러한 판단을 내렸다. MDC의 경우 Passic에 비해 훨씬 구금조건이 열악했으므로, 그러한 결정은 이후 피구금인의 경험에 중대한 영향을 미쳤다.

법무부는 FBI로 하여금 모든 9·11관련 피구금인의 퇴거 또는 구금해제 이전에 반드시 과거 테러관련기록이 있는지 확인하도록 하였다. 서류 상 지침은 없었으나, 이러한 구금정책은 전 부서에서 이행되었다. 이는 FBI의 확인이 빨리 이루어질 것이라는 생각에서 실시되었으나 실제로는 담당직원들이 다른 업무에 쫓겨 확인작업이 빨리 이루어지지 못했으며, 그 결과 매우 제한적이고 폐쇄적인 구금시설에서 수주에서 수개월에 이르는 기간 동안 확인작업이 끝나지 않아 구금되어 있어야 하는 상황에 처하게 되었다. 조사 결과 이 확인작업은 평균 80일 정도 소요된 것으로 확인되었다.

2) 보석 및 퇴거관련

법무부는 위와 같이 FBI의 테러관련기록 확인이 끝나기 전까지 모든 9·11관련

6) 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI) 등 미국 정보기관이 테러 배후세력을 추적하기 위해 벌이고 있는 수사작전은 '펜트밤'(Penttbom)으로 불린다.

피구금인에게 보석을 불허하는 정책을 견지하였다. INS는 확인 작업이 생각보다 너무 느리게 진행되고, 실제 많은 사례에서 피구금인에 대한 어떤 정보도 갖고 있지 않았으므로, 보석심사에서 보석을 반대하기 위해 제시할 만한 증거 부재로 내부적으로 문제가 제기되었다고 한다. 또한, 최종 퇴거명령이나 자발적 출국명령이 나왔으나 FBI 확인이 끝나지 않은 피구금인에 대해서도 구금상태를 유지하는 데 대하여, INS내에서 우려의 목소리가 있었다. 그러나 법무부와 INS는 이러한 부서간 이견에 대한 조율을 효과적으로 하지 못했다고 보고서는 평가하였다. 그러한 상황은 2002년 1월 법무부가 입장을 바꿔 최종결정이 내려진 피구금인에 대하여 FBI의 확인 없이도 구금해제를 할 수 있도록 할 때까지 계속되었다.

이러한 상황은 피구금인의 구금조건에 심각한 영향을 미쳤다. 조사 결과 84명의 9·11관련 피구금인들이 MDC내에서 매우 구속적인 상황에서 구금되었음을 확인하였다. 이들은 하루 23시간 이상 감금되어 있었고, 구금실에서 이동할 경우 수갑·족쇄·체인 등으로 속박 당하였으며, 일 주일에 한 번 법률상담 전화, 한 달에 한 번 일반 전화만이 허용되는 등 매우 열악한 상황에 처해 있었다.

3) 구금조건

9·11 테러 이후 9·11관련 비구금인들에 대한 통신단절조치를 실시하여 여러 주 동안 지속되었다. 이러한 조치가 끝난 이후에도, MDC는 이들 9·11관련 피구금인들을 "증인보안" 피구금인으로 지정하여 가족이나 변호인 심지어는 공무원에게까지 이들이 어디에 구금되어 있는지에 대한 정보를 제공하지 않거나, 특정 피구금인이 MDC에 있는지 문의하는 사람들에 대하여 이들이 구금되어 있음에도 불구하고 없다고 이야기하는 경우가 빈발하였다.

MDC의 비일관적이고 제한적인 전화통화 관련 정책으로 인해 일부 피구금인들이 적시에 법률지원을 받을 수 없었다. 대부분의 9·11관련 피구금인들은 MDC구금 이전에 법적 대변인이 없었는데, 일 주일에 한 통화만 허용함으로써 법률상담을 받을 수 있는 가능성을 극히 제한하였다. 또한 MDC직원들이 피구금인에게 전화통화를 요구하는 지 여부에 대한 문의도 하지 않은 경우를 확인하였다. 추가로, 피구금자에 제공되는 무료법률지원 변호사 명부 역시 정보가 정확하지 않거나 낡은 경우가 있었다.

MDC에서의 폭행과 관련, 보고서는 일부 MDC 교정 직원들이 9·11 관련 피구금인들에게 육체적·언어적 폭력을 행사한 증거를 포착하였다. 그러한 폭행은 특히 9·11 직후 한 달 동안 집중되었으며 피구금인의 입소 또는 이동시에 많이 일어났다. 9·11 관련 피구금인에 대한 MDC의 구금조건이 매우 가혹하여, 몇 개월 동안 24시간 조명을 켜둔 구금실에서 지내도록 하는 경우가 있었으며, 피구금인들의 불만사항에 대한 문제제기절차에 대하여 제대로 알려주지 않은 것으로 확인되었다. 이와 달리, Passaic에 구금된 사람들의 경우 MDC 피구금인들과 비교했을 때 훨씬 나은 구금생활을 한 것으로 확인되었다. Passaic에는 400명의 9·11관련 피구금인이 있었는데, 이들은 "일반" INS 피구금인과 동등한 대우를 받았다. 보고서는 9·11 이후 법무부가 매우 힘든 상황에 직면했던 것은 사실이지만, 이러한 상황이 모든 문제에 대한 모든 해답을 주는 것은 아니라고 결론지었으며, 이에 따라 제기된 문제에 대한 수정을 권고하는 권고 안을 법무부에 제출하였다.

미국 법무부 자료에 따르면, 1994년말 매일 평균 7,444명이던 INS내 외국인 피구금인 수는 매년 약 12%씩 증가해 2002년 말 현재 일일평균 20,653명에 달하는 것으로 나타났다.[7] 연간 피구금인 수는 2002년 182,738명이었다. INS내 피구금인의 평균 구금기간은 41일이었으며, 피구금인 일인당 미국 INS에서 지불하는 비용은 85달러에 달한다.

제2절 독일

독일은 1998년 슈뢰더 총리의 정부가 들어서면서 처음으로 자국이 외국인 이민을 받아들이는 나라임을 인정하는 정책을 펴기 시작하였다. 관련 법 개혁에 착수하여 고숙련 취업이민자에 대한 영주권 제도가 도입되었고, 난민·노동이주·이주자의 사회통합 등을 포괄적으로 다루는 이민법을 제정하였다.

독일에서 난민신청을 한 신청자중 난민인정 사항에 전혀 해당사항이 없어서 난민신청이 기각되는 자는 1주일 이내, 기타 기각 자들은 1달 이내에 출국하여야 한다. 이 결정을 따르지 않은 자들은 강제적으로 퇴거된다. 독일 연방 내무부, 각 주정부 및 주정부 경찰, 연방 국경수비대(Bundesgrenzschutz, BGS), 독일 외국인사

7) Department of Justice. http://www.usdoj.gov/ofdt/statistics.htm.

무소 등이 비자발적 귀환과정을 담당한다. 또한 원활한 퇴거를 위하여 주요 경유국 및 송출국과 재입국조약을 체결하고 있다. 퇴거명령 발급 이전에 특정 외국인의 퇴거집행이 구금을 통하여 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다고 판단되어질 때 구금이 시행될 수 있으나, 이를 위하여 법원의 허가가 필요하며 구금기간도 6주를 넘길 수 없다. 또한 난민신청 거부자 중 퇴거에 순응하지 않거나 회피할 가능성이 있는 자에 대해서도 구금할 수 있으니, 이 역시 법원의 결정이 필요하며, 이 결정은 3개월마다 재심의 하여야 한다(고현웅, 2004: 25-26).

1. 법적 체계

2005년 1월 1일 독일에서는 몇 년 동안 의회에서 계류 중이었던 새로운 이민법(Zuwanderungsgesetz)이 발효되었다. 이는 과거의 외국인법(Auslaendergesetz)을 새롭게 개정한 것으로, 독일의 새로운 이민 현실을 반영한 법이다. 새로운 이민법은 외국인의 독일 체류를 규정하던 기존의 망명신청과정법(Asylverfahrensgesetz), 국적법(Staatsangehoerigkeitsgesetz), 난민신청자지원법(Asylbewerberleistungsgesetz)의 일부 조항들을 개정한 것으로 이와 같이 상이한 법률들이 복합적으로 독일의 외국인 입국을 규제한다. 이민법은 특히 노동이주, 인권존중, 사회통합과 안보문제와 관련된 쟁점의 규제 사항을 포괄하고 있다. 이민법은 독일에 입국하는 외국인의 체류와 관련된 전반적 사항을 다루며, 여기에는 난민신청절차 등이 포함된다. 또, 테러용의자로 추정되는 외국인, 또는 기타 사유에 의해서 국가의 안보에 즉각적 위협이 되는 외국인의 퇴거 과정을 신속히 처리할 수 있게 되었다.

난민 관련 규정에서, 특히 난민 신청자의 신청 사유가 비국가적 주체에 의한 박해일 경우에도 신청이 가능하다는 내용의 법개정이 이루어졌다. 이로써 생명의 위협을 느끼는 경우도 난민 신청이 가능해졌으며, 그들은 '난민지위에 관한 협약'에 합당한 보호를 받을 수 있게 되었다. 나아가 성(性)적 이유로 인한 박해를 받는 난민 사유가 새롭게 인정되어, 예를 들어 아프리카 여성도 할례의 위협을 제시하여 난민 지위신청을 할 수 있게 되었다.

반면, 시민단체들은 신 이민법의 한계를 지적하고 있다. 이민법에는 난민 지위신청 거부자, 미등록 외국인 등을 강제 퇴거 시 널리 비판되는 공항 수송 과정에 변화가 없으며, 강제 퇴거 전 미등록 외국인 강제보호 규정도 그대로 존속되어 있다.

2. 강제퇴거 규정

1) 규정

독일 정부는 강제 퇴거 시점이 확실치 않거나 퇴거를 거부하거나 당국을 속였다고 판단되는 미등록 외국인에 대하여 구금 명령을 내릴 수 있다. 이는 사전준비 구금기간으로 명명되며, 6주를 넘을 수 없다. 하지만 퇴거를 회피하려는 의도가 있다고 판단되는 자에 대해서는 6개월까지 구금이 될 수 있으며, 그 허용 기간은 12개월로 늘어날 수 있다.

또, 독일에서 장기간 체류를 한 난민 신청자의 신청이 기각되는 경우에 난민은 여전히 퇴거 대상이 된다. 매해 약 2만 명씩 난민 신청이 기각되는 자들 중 소수만이 새로운 이민법의 혜택을 받을 것으로 보인다. 독일에서 5년 이상 체류하였으며 고문의 위험 등의 법적 이유로 본국으로의 송환이 불가능한 난민들에게 '한정적 거주권'(Kettenduldung)이 발급된다. 앞으로 독일의 각 주는 개별적 난민 신청 케이스를 자체적으로 조사하고, 그것에 대한 결정을 내릴 수 있게 되었다. 각 주는 이민청 공무원, 각 종교계 대표자 등으로 구성된 위원회를 통하여 난민 신청자의 강제 퇴거에 대하여 심의·결정할 수 있다. 바바리아, 니더작센과 브레멘의 세 주를 제외한 모든 주 정부는 2005년까지 이러한 위원회를 설치할 것을 공포하였다.

이를 위하여 독일의 일부 주정부는 출국 센터(Ausreisezentrum)를 설치하고, 출국 전까지 그들에 대한 상담 및 지원 서비스를 제공한다. 그 대상에는 아동과 정신적 충격을 받은 이들도 포함된다.

새로운 이민법에 대하여 독일의 많은 시민단체와 정부 조사 위원회는 이것이 독일의 외국인 통합과 영주권 발급 문제를 해결하지 못한다는 점을 지적하고 있다. 약 20만 명의 난민신청자들이 받은 '한정적 거주권'이 강제퇴거와 합법적 거주권의 중간에 위치한 애매한 성격의 것이기 때문이다. 특히 2005년 1월, 이민법 발효 이후 연방 이민 당국의 합법적 영주권 발급은 증가하지 않았으며, 단지 '한정적 거주권'만 연장하고 있는 실정이다.

2) 실태

2000년 말 기준, 공식적으로 234,682명이 강제 퇴거당했거나 강제 퇴거를 기다리고 있었다. 이외에도 한정적 거주권을 악용하거나 일부러 퇴거를 당하지 못하게

장애물을 만드는 등 간접적 퇴거대상이 추가로 있다. 2000년 5월, 내무부의 '퇴거 과정에서 겪는 어려움에 관한 보고서'(*Report on the Elimination of Difficulties Experienced with Removal/Returns*)에는 강제 퇴거 대상자의 신분이 확실히 파악되지 않는 것이 퇴거의 가장 큰 장애물로 지적되고 있다. 일부 퇴거 대상자들은 직접 서류를 조작·파괴하고, 신분증을 위조하거나, 병을 이유로 출국을 늦추고 있었고, 또 신분 확인을 위하여 약속된 자국 대사관과의 면접에 출석하지 않는 경우도 많았다. 또, 퇴거 대상자의 본국 또는 경유국 측에서 관련인의 신분증 등 서류를 발급하는 데에 시간이 오래 걸리는데, 그것 역시 퇴거 과정의 비효율화와 장기화의 요인이다(Independent Commission on Migration to Germany, 2001).

3. 독일의 단속·구금·퇴거 관련 실태와 문제점

1) 유럽연합의 반고문위원회 실태 조사

2000년 3월 중순, 유럽연합 반고문위원회는 독일의 외국인보호소 실태조사 보고서를 발표하였다. 그 핵심 내용은 강제퇴거 과정에서의 인권 침해와 외국인보호소의 상황이다. 위원회는 퇴거 대상 외국인에 대한 몇 가지 폭력 사례를 소개하였다. 보고서에는 테이프로 손발을 묶은 행위, 주먹과 발로 가격을 하며 언어 폭력을 쓴 사례가 나와 있다. 예컨대, 1999년 2월 27일, 베를린의 국경수비대원들이 나이지리아 여성을 손발을 나무 벤치에 묶은 후 비행기에 태운 사건이 있었다. 그가 저항하자, 국경수비대원들은 그의 목을 꽉 조이면서 얼굴을 재킷으로 감쌌다. 기장이 그의 탑승을 거부하자, 국경수비대원들은 그를 때리면서 비행기에서 끌어내렸다. 국경수비대는 자체 조사를 통하여 이러한 사례는 흔한 것이며, 때린 것만 특수한 것이었다고 발표하였다. 관련 국경수비대원들은 처벌을 받지 않았다. 또, 한 명의 인도인은 만하임의 경찰서에서 강제적으로 진정제 주사를 맞았으며, 알약으로 된 진정제를 억지로 복용하도록 강요받았다. 그 인도인은 자신이 학대를 당하였다고 주장하였다. 이에 대한 수사 결과, 관련 의사와 경찰들은 그것이 인도인이 다치지 않도록 조처한 것이라고 주장하였고, 마침내 무혐의 처리되었다.

반면에, 위원회는 강제 구금(Abschiebungshaft)의 운영 과정에 대해서는 전반적으로 만족스럽다고 발표하였다. 하지만 강제 구금은 어떠한 상황에서든 인권 침해

이며, 그 기간이 최대한 짧게 운영되어야 한다는 점을 강조하였다. 1998년에 개소한 아이젠휴텐슈타트 구금소에서 위원회는 네 개의 철제 링이 바닥에 박혀있는 방을 발견하였다. 이것은 피구금인들이 팔과 다리를 뻗은 채로 바닥에 묶는 장치였다. 이 링은 위원회의 권고를 받아들여 철거되었다.[8)]

2) 베를린 그뤼나우 구금소의 자해 시도 사건

2003년 1월 22일에서 4월 5일 사이에 베를린 그뤼나우 구금소에서 26번의 자해 행위와 28번의 자살 시도가 기록되었다. 그 외에 구금 당한 사람들은 주로 단식투쟁을 통하여 자신이 당하는 부당한 대우에 대한 저항을 하였다. 2005년 초, 그뤼나우 구금소에 60여명의 피구금인들이 기관내의 생활 실태 향상을 요구하는 단식투쟁을 하였다.[9)]

3) 강제 퇴거 중 난민 신청자 사망 사건

① 수단인 아미르 아집 씨 사건: 1999년 5월 28일, 난민신청이 거부된 수단인 아미르 아집 씨는 강제퇴거 과정에서 프랑크푸르트 공항에서 숨졌다. 퇴거 과정에서 독일 연방 국경수비대는 비행기 좌석에 앉은 아집 씨를 시트로 눌렀는데, 그 과정에 그가 질식사하였다. 이를 목격한 증인은 아집 씨가 손발이 묶여있었으며, 머리에 헬멧을 쓰고 있었는데, 국경수비대원은 그를 심하게 눌렀다고 말을 하였다. 이 사건은 몇 곳의 지방법원에서 심의를 받다가, 2005년 7월 28일, 4명의 국경수비대원에 대한 무죄 판결이 나오면서 일단락 되었다. 아집 씨의 가족과 소송을 제기하였던 독일 난민 연합단체 Pro Asyl을 비롯한 난민 관련 시민단체는 국가권력의 폭력성에 대하여 크게 비난하고 있다.[10)]

② 나이지리아인 콜라 반콜레 씨 사건 등: 1994년 8월 30일, 나이지리아인 콜라 반콜레 씨는 여섯 번째로 강제퇴거 집행 시도가 이루어졌던 프랑크푸르트 공항의 루프트한자항공사 비행기 기내에서 사망하였다. 그는 손과 발이 테이프와 줄로 묶여 있었고, 스키용 양말과 헉대 등으로 묶여진 상태로, 국경수비대원들에 의하여

8) http://www.asyl.net/Magazin/4_2003a.htm.
9) http://www.abschiebehaft.de/aktion/t608.htm.
10) http://www.aktivgegenabschiebungen.de/chrono.html.

비행기에 태워졌다. 그는 의사에 의하여 진정제 주사를 맞았던 것으로 확인되었다. 사망 사건과 관련된 국경수비대원들은 무혐의로 처리되었고, 당시 현장에 있었던 의사만 벌금형을 받았다.

1999년 8월 30일, 라히드 스바이 씨는 뷔렌 시 교도소(Justizvollzugsanstalt: JVA)에서 질식사하였다. 그는 자신의 침구에 불을 붙인 다음에 그것을 끄려 하였고, 그 과정에서 도움을 요청하였다. 하지만 구조대는 도착하지 않았고, 15분 후에야 관계자들은 스바이 씨의 시체를 방에서 끌어내었다. 강제 구금된 28세의 몽골인 알탄쿠 닥와손델 씨는 2000년 8월 30일에 구금된 병원에서 탈출하려는 과정에서 추락사하였다. 그는 쾨페닉 시의 병원에 구금되어있었으며, 침구를 연결하여 창문을 통하여 탈출하려고 했으니 침구는 그의 무게를 견디지 못하였다.

독일 난민 단체 Pro Asyl은 2000년 8월 30일의 사망 사건은 결코 우연이 아니라고 주장한다. 지난 10년 동안 베를린의 반 인종차별주의 그룹은 강제 퇴거와 관련하여 사망한(탈출 과정에서 사망 또는 자살) 외국인이 45명이고, 수백 번의 자해 사건과 자살 시도가 있었다고 발표하였다. Pro Asyl은 독일의 강제 구금이 유럽에는 유례가 없는 18개월까지 지속될 수 있다고 비판하고 있다.[11]

제3절 오스트레일리아

오스트레일리아의 이민법에 따르면 '불법적으로 오스트레일리아 내에서 거주하는 외국인'(unlawful non-citizens)들은 합법적 체류가 가능할 때까지 외국인보호소에 수용되거나 국외로 추방되어야 한다. 불법체류자는 사증 없이 오스트레일리아로 입국하거나 유효한 사증으로 입국하더라도 사증 만료기간을 초과하여 체류하는 사람, 또는 발급 받은 사증의 체류 조건을 위반한 사람을 가리킨다. 불법체류자의 보호소 수용을 규정하는 이민법은 1992년부터 적용되고 있다. <표 6-3>에는 오스트레일리아 내 구금시설 수용자 규모가 제시되어 있다. 2005년 10월 현재 오스트레일리아의 불법체류자 수용 시설에 보호되어 있는 인원 수는<표 6-4>와 같다.

11) http://www.abschiebehaft.de/presse/p377.htm.

<표 6-3> 오스트레일리아의 피구금인 수, 1997~2004년

(단위: 명)

연도	피구금인 수
1997~1998년	2,716
1998~1999년	3,574
1999~2000년	8,205
2000~2001년	7,881
2001~2002년	7,808
2002~2003년	6,602
2003~2004년	6,196

주: 2004년의 경우 6월 24일까지 집계치이다.
자료: DIMIA. *Fact Sheet 82: Immigration Detention*.

<표 6-4> 오스트레일리아 불법체류 수용시설의 보호 외국인 수, 2005년

(단위: 명)

시설명	남성	여성	아동	전체
Villawood IDC	288	43	0	331
Maribyrnong IDC	54	13	0	67
Perth IDC	10	0	0	10
Baxter IDF	252	19	0	271
Port Augusta RHP	0	0	0	0
IDF 수용 총 인원(수송중인 1명 포함)	605	75	0	680
기타 수용 시설	132	21	64	218
총 수용 인원	737	96	64	898

주: 1) 2005년 10월 21일 기준 통계다. 보호 외국인의 75%는 사증을 소지한 상태로 오스트레일리아에 입국하였으며 오스트레일리아 정부의 지침에 따라 강제 수용되었다. 이들 대부분은 난민 신청을 하지 않았다.
2) '기타 수용시설'은 교도소, 호텔, 아파트, 수양 가정, 병원, 법정 출두, 항구에 대기중인 불법 조업활동을 한 어부 등을 수용한 시설을 포함한다.
자료: DIMIA.

오스트레일리아의 불법체류자 보호 시설은 <표 6-5>와 같다. 오스트레일리아 입국사증이 없는 외국인이 코코스 섬, 크리스마스 섬과 같이 오스트레일리아 부속열도(excised off-shore place)에 입국하는 경우, 그들은 나우루 또는 파푸아뉴기니의 마누스 지방의 국외 보호소로 추방된다. 국외 보호소들은 2001년에 설립되었으며, 해당국 정부와 협력하여 운영되고 있다. 보호소에 수용되는 사람들은 해당 국가의 사증을 발급 받지 않으며, 난민신청에 대한 심사 결과, 귀환·재정착 등을 기다리는 동안 특별 사증을 발급 받는다.

<표 6-5> 오스트레일리아의 구금시설 현황, 2004년

수용시설	설립 목적 및 특징
이주 구금 센터(Immigration Detention Centres, IDCs)	사증기한 초과 체류자나 사증조건을 어긴 자, 또는 오스트레일리아 입국을 거부당한 자들을 위한 시설현재 Villawood IDC (1976년 설립), Maribyrnong IDC (1966), Perth IDC (1981)의 세 곳이 운영되고 있음.
이주 수용 처리 센터(Immigration Reception and Processing Centers, IRPCs)	비합법적으로 입국하려는 보트 피플을 위한 시설
거주 시설 프로젝트(Residential Housing Project, RHPs)	여성과 아이들을 위한 수용시설(구금시설)로 융통성을 증대하여 자치를 보장하고 가정적인 분위기에서 생활할 수 있도록 함. 2004년 현재 오스트레일리아 남부도시인 Port Augusta에 위치하여 있고, 정부는 4년 동안 $2억 740만 오스트레일리아달러의 재정을 투입 Villawood (NSW지방)와 Perth (WA)에 RHP를 추가 설립하기로 함.
그 외 대안 수용시설	동행 없는 미성년자의 경우 '이민・다문화・내무부' 장관의 양육권과 아동복지 당국 또는 친지의 감독 아래 양육. 지방자치단체 관할 대체 수용시설.

자료: 다음 수용 시설은 더 이상 운영되지 않는다. Port Hedland IRPC (2004년 폐쇄), Curtin IRPC (2002년 폐쇄), Woomera IRPC (2003 폐쇄, 긴급 센터로 운영).
출처: DIMIA. *Fact Sheet 82: Immigration Detention*.

2001년에서 2004년 8월까지 국외 보호소에서 총 1,547명의 입국 심사가 진행되었다. 나우루와 파푸아뉴기니의 보호시설에 수용된 이주자들은 모두 유엔난민고등판무관실 또는 오스트레일리아 정부로부터 입국심사를 받았다. 2004년 8월 현재 나우루 보호소에는 104명이 보호되고 있다. 2004년 8월 현재 전체 난민 신청자 중 7%가 나우루 보호소에 잔류하고 있으며, 31%는 본국 귀환, 62%는 오스트레일리아 등에 재정착하였다. 재정착 이주민 905명은 오스트레일리아(531명)・뉴질랜드(335명)・스웨덴(19명)・캐나다(10명)・덴마크(6명)・노르웨이(4명)에 정착하였다. 난민으로 인정받지 못한 55명은 각각 뉴질랜드(44명)・캐나다(6명)・오스트레일리아(4명)・스웨덴(1명)에 입국하였다. 오스트레일리아는 이러한 국외 보호소 운영을 위해 2003~2004년 연방 정부 예산 중 약 1억 6백만 오스트레일리아 달러를 지출하였다. 2001년 9월부터 2004년 6월 사이 나우루와 마누스 보호소의 총 운영비용은 1억 8,780만 오스트레일리아 달러에 달하였다.

2000년 이후 보호시설 피구금인의 주요 출신국은 아프가니스탄・이라크・이란・중국・인도네시아・방글라데시・스리랑카・팔레스타인・한국・베트남 등이다. 2003~2004년 불법체류자의 주요 출신국 분포는 <표 6-6>과 같다.

<표 6-6> 오스트레일리아의 불법체류자의 출신국 분포, 2004년

(단위: 명)

소지 여권 발행국	인원
중국	2,716
인도네시아	1,909
대한민국	1,195
영국	1,018
인도	990
피지	859
말레이시아	800
태국	759
홍콩	648
필리핀	567
계	13,020

주: 2003년 7월부터 2004년 6월까지 적발된 불법체류자 통계다.
자료: DIMIA. *Fact Sheet 86. Overstayers and People in Breach of Visa Conditions.*

1. 정부의 구금정책

오스트레일리아정부의 미등록 외국인 구금정책은, 불법으로 오스트레일리아에 체류하는 모든 외국인—즉, 오스트레일리아에 사증 없이 도착한 자, 사증 기한 초과 체류자, 사증이 취소된 자 등—은 전원 구금대상이 되며, 체류허가가 주어지지 않는 한 가능한 빠른 시일 내에 구금하는 것을 목적으로 한다. 오스트레일리아의 비합법이주자 전원구금정책은 1992년 처음 도입되었고, 지금까지 유지·발전되어 왔다. 오스트레일리아의 구금정책은 합법적 절차를 거치지 않고 입국한 외국인은, 신분이 확인되고 사증이 주어질 때까지 오스트레일리아 사회에 통합할 수 없게 하는 것을 목적으로 한다(DIMIA, 2004).

오스트레일리아정부는 구금수용시설을 구축하고 개편하는 과정에서 여러 가지 종류의 시설을 만들었다. 오스트레일리아 '이민·다문화·내무부'(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs: DIMIA)는 구금서비스공급자(Detention Service Provider: DSP)를 지정, 글로벌솔루션(Global Solutions) 등의 개인회사와 계약을 맺어 이들이 구금수용시설을 설계·건축하도록 하였다. 이들 수용시설은 오스트레일리아정부의 이주구금 수용시설 기준(Immigration Detention Standards: IDS)을 준수해야하며, IDS는 DIMIA가 행정감찰관(Commonwealth Ombudsman),

인권・기회균등위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)와 협력하여 만들어진 기준으로, 본국에서의 전쟁경험 등으로 정신적 상처를 안고 있을 구금대상자들을 대하는 방법 등 상세한 인권보호 규칙이 담겨져 있다.

피구금인들에게는 기본적인 의식주・보건・의료・교육 지원 뿐 아니라, 문화・종교 생활을 할 수 있도록 편의를 제공하고 아동의 교육과 모든 피구금인의 영어교육을 장려함을 원칙으로 한다. 또한 피구금인대표위원회(Detainee Representative Committees)를 결성하여 피구금인 자신이 시설을 유지하는데 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 피구금인들은 이주조언・신청지원제도(Immigration Advice and Application Assistance Scheme: IAAAS)의 도움을 받아 임시난민보호사증 신청을 하고, 전화・팩스・우편 서비스 시설을 설치하여 변호사의 도움을 받도록 한다(DIMIA, 2004).

이주구금자문위원회(Immigration Detention Advisory Group: IDAG)는 2001년 2월 '이민・다문화・내무부' 장관이 만든 자문위원회로 구금시설에 대한 의견을 제공하는 역할을 한다. IDAG는 오스트레일리아의 모든 구금시설들을 사전통고 없이 방문 조사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이들은 피구금인들과 피구금인위원회, DIMIA 직원들과 대화할 수 있어 상황조사를 철저히 할 수 있는 이점을 갖고 있다. 이들은 방문 조사 결과를 상의하고 결과를 장관에게 알리고 구금시설제공자들에게도 보고하고 조언한다(DIMIA, 2004).

1) 강제귀환

오스트레일리아 '이민・다문화・내무부'는 불법체류자의 귀환을 <표 6-7>과 같이 다섯 유형으로 구분하고, 이를 귀환자의 개인적 배경에 따라 달리 적용한다. <표 6-8>에 제시된 것처럼, 오스트레일리아정부는 2002～2003년의 일 년간 13,878명의 외국인을 퇴거조치 하였는데(offshore boat arrivals 제외), 그것은 2001～2002년 의 10,894명보다 27% 증가한 것으로, 비합법 이주가 늘어남에 따라 강제귀환의 규모도 계속해서 늘고 있다. 구금된 이주자 중 퇴거되지 않은 자는 구금기간이 늘어나거나, 자발적 귀환이나 이주 또는 난민 법정절차를 거치기 위하여 임시사증을 발급 받은 경우이다.

<표 6-7> 오스트레일리아의 외국인 강제귀환의 종류, 2004년

강제귀환 유형	내용
감독 출국 (Monitored Departure)	비합법 이주자가 DIMIA 직원에게 직접 접근하거나 발견되었을 경우 연결사증이 발급되고 이들은 자발적으로 귀환한다.
관리 출국 (Supervised Departure)	비합법 이주자가 DIMIA 직원에게 발견되었을 때 일정 기간동안 구금되고 공항에서 DIMIA의 호송아래 귀환되고 귀환자 자신이 비용을 지급한다.
퇴거(Removal)	피구금인에 대한 귀환이 DIMIA에 의해 이루어지고 자발적 또는 강제적이 될 수 있다. 퇴거의 경우 DIMIA가 구금과 퇴거 비용을 지급하고 이에 대한 부채를 통보함으로서 대상자가 퇴거된 후 다시 오스트레일리아 입국을 시도할 시 반드시 이 부채를 상환해야만 입국할 수 있다. 또한 1년에서 3년 동안 오스트레일리아 입국사증이 발급되지 않는다. 퇴거대상은 비합법이주자 중 난민지위신청 거부자들과 재통합 지원 프로그램(reintegration package) 신청 후 출국하지 않은 자들도 포함한다.
빈민 퇴거 (Destitute Removal)	본국으로 돌아갈 경제적 여건이 없는 자가 '이민・다문화・내무부'의 비용으로 송환되기를 원할 경우 이들이 소유하고 있는 사증이 취소되고 귀환 후에는 12개월 동안 단기간사증발급이 되지 않는다. '이민・다문화・내무부'의 지출은 이들에게 부채가 되며 오스트레일리아 재입국 시 반드시 상환해야 한다.
범죄자 추방 (Criminal Deportation)	10년 동안 12개월 이상의 형을 받은 외국인, 오스트레일리아정부가 특정외국인의 위험성을 판단하거나 다른 특정범죄 이력이 있는 경우 Section 200 아래 추방되고 오스트레일리아 재입국이 금지된다.

자료: DIMIA (2004).

<표 6-8> 강제귀환 유형별 인원 수, 2002~2003년

(단위: 명)

강제귀환 유형	인원
감독 출국	8,333
관리 출국	2,058
퇴거	3,379
빈민 퇴거	37
범죄자 추방	3
계	13,810

자료: DIMIA (2004).

2) 사증기간 초과 체류자의 거주지 확인 및 퇴거

'이민・다문화・내무부'가 국경수비대와 함께 사증기간 초과 체류자 또는 사증

제시 조건 위반자의 위치를 추적하고 퇴거시키기 위해 다양한 방법을 사용하였고, 또 고용주, 교육기관, 다른 정부기관과의 협조를 통하여 노력한 결과, 불법체류자의 수는 매년 현저히 감소하였고, 조사자료 또한 더욱더 정확해졌다. 2004년 6월 30일 현재 오스트레일리아 내 미등록 외국인 수는 약 51,000명으로, 이는 2003년의 59,800명에 비해 상당량 감소한 것이다. 미등록 외국인의 감소와 함께 그들의 재입국이 감소하고 퇴거명령 준수 증대에 따라 퇴거집행이 효과적으로 실행되고 있음을 보여준다. 오스트레일리아 미등록 외국인의 30%가 10년 이상 거주한 경우이고 17%가 1년 이하 거주자로 나타났다(DIMIA, 2004).

<표 6-9> 오스트레일리아 미등록 외국인의 불법체류 기간, 2004년

(단위: 명, %)

초과체류기간	인원	비율
1년 미만	8,832	17
1년 이상~2년 미만	4,711	9
2년 이상~3년 미만	4,047	8
3년 이상~4년 미만	4,783	9
4년 이상~5년 미만	3,695	7
5년 이상~6년 미만	2,949	6
6년 이상~7년 미만	2,497	5
7년 이상~8년 미만	1,905	4
8년 이상~9년 미만	1,343	3
9년 이상~10년 미만	1,144	2
10년 이상	15,035	30
계	50,900	100

출처: DIMIA (2004).

2003년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지 1년 동안 오스트레일리아에 입국한 외국인 3,944,443명 중 사증기간 초과체류자의 수는 0.41%인 16,128명인 것으로 조사되었다. 매년 '이민·다문화·내무부'에 의해 적발되는 사증기한 초과체류자 중 과반수를 약간 넘는 사람들이 강제 귀환되고 있다. <표 6-10>에 제시된 것처럼 2002~2003년의 1년간 강제 귀환된 미등록 외국인은 총 12,689명이다. 사증에 제시된 체류기간을 28일 이상 초과할 경우 자발적·비자발적 출국에 관계없이 퇴거 후 3년 동안 재입국이 허락되지 않는다. 3년이 지난 후에도 퇴거와 구금에 대한 비용을 오스트레일리아 정부에 갚지 못할 경우 사증발급이 불가능하다(DIMIA, 2004).

<표 6-10> 체류기간 초과체류자 강제귀환자 수, 1998～2003년

(단위: 명)

연도	체류기간 초과체류자	강제 귀환자
2002～2003년	20,003	12,689
2001～2002년	21,465	12,888
2000～2001년	17,307	9,531
1999～2000년	14,238	9,354
1998～1999년	14,369	8,996

자료: DIMIA (2004).

2. 아동구금

<표 6-11>에 의하면, 1999년 6월1일에서 2003년 6월 30일까지 5,298명의 아동이 사증 없이 오스트레일리아에 입국하여 난민신청을 접수하였으며, 그들은 이민구금 시설에 구금되었다. 이들 중 92%이상의 아동들이 난민으로 인정되어 임시보호사증을 발급 받았다.

<표 6-11> 오스트레일리아의 보호소에 수용된 아동 수, 1999～2003년

(단위: 명)

연도	인원
1999～2000년	976
2000～2001년	1,923
2001～2002년	1,696
2002～2003년	703
계	5,298

자료: Human Rights and Equal Opportunity Commission, Australia.

2001년 11월부터 2004년 4월까지 오스트레일리아 인권·기회균등위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)는 아동 구금과 관련해 오스트레일리아 구금 규정의 국제법 준수 여부를 확인하기 위한 국정조사(National Inquiry)를 실시하였으며 조사보고서(*A Last Resort?*)를 연방의회에 제출하였다. 동 보고서는 오스트레일리아의 이민 수용 정책이 국제 아동 권리 협약에 부합하지 않으며,[12)]

12) 국제연합 아동권리협약 약 37조에 따르면 회원국은 다음과 같은 권리를 보장하도록 하고 있다: 모든 아동들은 불법적 혹은 자의적으로 그들의 권리를 박탈당해서는 안 된다. 아동을 체포·구금·수감할 시에는 법에 따라야 하며 오직 최후의 수단으로 최단기간

특히 아동 구금은 최후의 수단으로 최단 기간 동안만 이루어져야 하나 그렇지 못하고, 장기간 수용되어 있는 아동들은 심각한 정신적 피해 위험에 노출되어 있고, 이 기간동안 아동으로서 누려야 할 권리들이 침해된다고 밝히고, 다음 사항을 권고하였다.

첫째, 2004년 6월까지 이민 구금소에서 아동을 석방할 것.
둘째, 아동권리 협약에 합당하도록 오스트레일리아의 이민 구금법을 개정할 것
개정된 이민법과 정책이 따라야 할 주요 원칙으로는
◦아동의 구금은 최후의 수단으로 최단기간 동안만 이루어지도록 할 것
◦아동의 권리가 최우선 고려사항이 되어야 함
◦부모를 동반하지 않은 아동에 대한 특별지원
◦가족과 함께 지낼 권리 존중
◦존엄성을 존중하는 인간적인 대우
◦피구금 아동들의 자기개발권(right to development) 보장 및 과거의 고문과 트라우마(trauma)에 대한 치료
◦난민 신청 아동에 대한 적절한 지원.
셋째, 부모를 동반하지 않은 아동에 대한 동일한 지원이 가능하도록 외부 후견인 지정.
넷째, 구금 시설 내 아동의 대우에 관한 법적 최저기준 마련

이 보고서의 발표 이후, 2005년 다음과 같은 내용이 2005년 개정이민법에 추가되었다.

첫째, 아동 구금은 최후의 수단이라는 점을 확인한다.
둘째, 공공의 이익이라고 판단될 경우 '이민・다문화・내무부' 장관이 피구금인에게 사증을 줄 수 있는 새 권한이 부여되었다(강제조항은 아니며 재심여지 없음).
셋째, '이민・다문화・내무부' 장관 재량에 따라 피구금 아동과 가족이 함께 구금시설 외부의 특정장소에서 함께 생활할 수 있는 대안을 제공할 수 있다(역시 강제조항은 아니며 재심여지 없음).
넷째, 2년 이상 구금 시설에 수용된 케이스에 관해 옴버즈맨 제도를 통해 재심사하고 권고 안을 제출하도록 한다.

법률개정에 따라 2005년 7월 29일 이후로는 한 명의 아동도 구금되지 않았고, 그 이전에 구금된 42명의 아동들은 지역사회 내 구금시설로 이송되었다.

에 한정한다(37조 b항). 자유를 박탈당한 아동들은 인간적인 대우를 받을 권리가 있고 나이에 맞는 욕구가 충족되어져야 한다. 가능한 성인과 분리되어 수용되어야 하며 특별한 경우를 제외하고는 가족들과 접촉할 수 있는 권리가 지켜져야 한다(동조 c항). 자유를 박탈당한 아동들은 신속한 법적 지원을 제공받아야 하며, 자유의 박탈형에 대해서 상고할 수 있는 권리가 있다(동조 d항).

3. 구금시설의 문제 사례

2005년 7월 '이민・다문화・내무부' 장관이 외부 전문가에 요청하여 작성한 파머보고서(*Palmer report*)는 오스트레일리아 내 구금시설의 문제점을 보여주는 핵심 사례를 보여준다(Palmer, 2005).

1) 코넬리아 라우 씨 사례

코넬리아 라우(Cornelia Rau)씨는 독일계 오스트레일리아인으로 정신질환자이며 2004년 3월 17일 정신병동에 입원 중 행방불명되었다. 자신에 대한 약물치료를 시작할 것이란 걸 알고 도망간 것이다. 인격장애 및 정신분열증을 앓고 있었던 라우씨는 과거에도 종종 가족에게 행방을 알리지 않은 채 여행을 가기도 했으므로, 가족들은 5개월 동안 실종신고를 하지 않았었다. 같은 달 31일 퀸스랜드 지역에서 불법체류의심자(suspected unlawful non-citizen)로 구금된 한 여성은 본인의 이름이 Anna Brotmeyer 또는 Anna Schmidt이며 독일여행자로 체류기간을 넘겼다고 밝혔다. 이에 따라 라우씨는 브리스베인 여성교정센터 내 구금시설(2004년 4월 5일～2004년 10월 6일)과 Baxter구금시설(2004년 10월 6일～2005년 2월 3일)에서 각각 6개월, 4개월씩 구금되어 있었으며, 그 동안 독일대사관 등을 통하여 독일여권 또는 여행증명서를 발급 받고자 하였으나, 독일국적을 확인할 수 없어서 실패하였다.

브리스베인 교도소 구금기간 중 라우 씨는 자신의 정신질환으로 인해 특이한 행동을 하였으며, 그로 인해 6개월 동안의 교도소 구금기간 동안 5주일간 독방에 수용되었다. 라우 씨는 추후 신문구독 또는 종교행사 참가 등 자신의 기본권이 침해되었다고 주장하였다. 그 후 정신질환이 악화되어 8월 20일 인근 병원에서 정신감정을 받은 라우 씨는 입원을 할 정도로 정신질환이 심각하지 않다는 판정을 받고 다시 구금되었다. 전문가들은 이 당시에 병원에서 제대로 된 치료를 받았다면 보다 빨리 라우 씨의 신분을 확인할 수도 있었을 것으로 판단하고 있다.

라우 씨는 10월 5일 Baxter 구금시설로 이송되었다. Baxter는 사막 한 가운데 위치하고 있으며 외벽에 고압전류가 흐르는 매우 삼엄한 관리가 이루어지는 구금시설이다. 그곳에서 라우 씨는 대부분의 시간을 Management and Red One이라고 불리는 독거실에 감금되었다. 그녀와 같은 기간 Baxter에 있던 사람들은 그녀가

정상이 아님을 즉시 알았다고 했다.

> 그녀의 행동은 정상인과는 완전히 달랐어요. 마구 울고 자기 몸을 마구 할퀴고 매우 불안정해 보였어요. 공동공간에 있었는데 거긴 제 친구들이 많았거든요. 근데, 그 여자가 옷을 벗고 정신이상한 사람처럼 행동을 했다고 들었어요. 그런데 그 여자를 보살펴주거나 약을 주거나 하지 않고 독방에 가둬버렸어요 (http://ninemsn.com.au).

라우 씨는 하루 18시간 동안 독방에서 지냈으며, 당시 독방에 갇혀 있는 유일한 여성이었다. 이로 인해 문제가 많이 있었던 것으로 보도되고 있다. 특히 독방의 샤워시설은 아무런 차폐시설이 없어 외부에서 라우 씨가 샤워하는 모습을 그대로 다 볼 수 있었다고 한다.

> 아침식사를 마치고 방으로 다시 돌아가는 중에 괜찮은지 살펴보려고 창문으로 쳐다봤어요. 그런데 바로 정면에 그녀가 샤워를 하고 있는 게 보였어요. 그래서 직원에게 무슨 일이냐고 물었죠. 남자직원들이 있고 여자가 샤워하고 있는데 왜 커튼이 없는지 말이죠. 그랬더니 직원이 그러면 목을 매달 수 있으니까 안 된다고 했어요(라우 씨 옆방에 구금되었던 에릭 업튼(Eric Upton) 씨 증언, http://ninemsn.com.au).

시간이 지남에 따라 Baxter내 대부분의 사람들이 라우 씨의 정신 이상에 대해 알게 되었지만 여전히 아무런 조치가 취해지지 않았다. Baxter 구금시설에서 정기적으로 심리치료를 담당하는 의사가 '이민・다문화・내무부'에 병원에 입원시킬 것을 권고하였으나 이러한 권고에 대하여 '이민・다문화・내무부'는 별다른 대응을 하지 않았으며, 그 후로도 3개월 간 라우 씨는 Baxter에 구금되어 있었다. 라우 씨는 10개월이 지난 2005년 2월 3일에야 신문에서 Baxter에 구금된 39세 독일여성에 대한 기사를 읽은 가족들에 의해 신원이 확인되어, 현재 병원에서 정신과 치료를 받고 있는 중이며, 오스트레일리아정부에 손해배상을 신청할 것으로 알려지고 있다.

2) 비비안 알바레스(Vivian Alvarez) 씨 사례

알바레스 씨는 필리핀인으로 1984년 오스트레일리아 남성(Mr. Robert William Young)과 결혼한 후, 1986년 Vivian Solon Young이란 이름으로 오스트레일리아 시민권을 획득하였다. 2001년 3월 30일 공원에서 산책을 하다 깊은 배수로로 굴러

떨어져 부상(뇌 손상 포함)을 입은 채 발견되어 병원으로 이송되어 Vivian Alvarez라는 이름으로 정신병동에 입원되었다.

오스트레일리아 '이민·다문화·내무부'는 데이터베이스에서 알바레스 씨의 이름을 확인하지 못하자 불법체류자로 오인하였으며, 그 이후 알바레스 씨의 신원을 확인해줄 만한 다른 자료(병원기록·친구 등)를 확인하지 않았으며, 7월 12일 '이민·다문화·내무부'로 이송하였다.

정식조사에서 알바레스 씨는 자신이 오스트레일리아 시민권자이며 오스트레일리아에 있고 싶다는 의지를 밝혔으나 특별한 확인조치는 없었으며, 알바레스 씨가 뇌 손상을 입었다는 점에 대한 고려 또한 '이민·다문화·내무부' 데이터베이스 내에 결혼으로 인한 이름의 변경을 확인할 수 있는 기능이 있었음에도 불구하고 이와 같은 확인을 하지 않은 것으로 밝혀졌다.

알바레스 씨는 1주일간 모텔에 구금되어 있다가, 2001년 7월 20일 필리핀으로 퇴거되었다. 2년이 지난 2003년 7월 14일 퀸스랜드 경찰에서 오스트레일리아 '이민·다문화·내무부'에 알바레스 씨의 실종에 관한 정보확인을 요청하였고, 이로 인해 '이민·다문화·내무부'는 오스트레일리아 시민이 퇴거되었다는 사실을 확인하게 되었으나 특별한 조치를 취하지 않았으며 오스트레일리아방송국의 보도(*Without a Trace*)와 알바레스 씨 남편의 계속된 확인요청에도 불구하고, 알바레스 씨 사건에 대한 오스트레일리아 '이민·다문화·내무부'의 명확한 입장 확인은 2005년 그녀의 남편이 '이민·다문화·내무부' 장관에게 이-메일로 탄원서를 제출한 후에야 이루어졌다. 현재 알바레스 씨는 필리핀 병원에서 요양중인 것이 확인되어 오스트레일리아로의 귀환을 위한 준비가 진행 중이다.

4. 합법화 사례

1) 1973년 합법화(The Dispensation of 1973)

오스트레일리아가 백호주의(白濠主義) 정책을 폐기하고 난 이후인 1972년 노동당이 정권을 잡으면서 자유당 시절 시작되었던 이민법 개정이 이루어지면서 이민자 선발과정, 시민권 부여기준 및 방문허가 등에 대한 개정이 이루어지면서 "easy-visa" 시대가 도래하였다. 과거에 사증을 받기 어려웠던 국가들에서 많은 사

람들이 방문허가를 받아서 입국하였으며, 체류기간초과자가 늘어남에 따라 합법화 조치를 실시하였다. 1973년 합법화 프로그램은 짧은 기간 이루어졌고, 잘 홍보되지 않았다. 300명 정도만 신청하였고 거의 모두가 합법화 허가를 받았다.

2) 1976년 합법화(The Amnesty of 1976)

자유당 정부에서 실시하였으며, 1973년과 유사한 상황에서 실시되었다. 1975년 불법체류자 수는 약 3~5만 명 정도로 공식 추정되었다. 1976년에는 이민자 집단에 다가가서 사면 프로그램을 적극적으로 홍보하였다. 이 프로그램의 대상자는 1975년 12월 31일까지 오스트레일리아에 도착한 사람 중에서 1976년 1월 26일에서 4월 30일 사이에 신청한 자로 한정되었다. 그 결과 총 8,614명이 신청하였다(표 6-12).

<표 6-12> 출신국별 불법체류자 합법화 신청자 수, 1976년

(단위: 명, %)

출신국	신청자 수	비율
영국	911	10.6
중국	643	7.5
사이프러스	118	1.4
피지	438	5.1
프랑스	108	1.2
독일	103	1.2
그리스	1,283	14.9
홍콩	363	4.2
인도	201	2.3
인도네시아	748	8.7
이탈리아	339	3.9
말레이시아	256	3.0
필리핀	115	1.3
포루투갈	149	1.7
싱가포르	109	1.3
통가	264	3.1
터키	466	5.4
미국	283	3.3
유고슬라비아	179	2.1
기타	1,538	17.9
계	8,614	100

3) 1980년 합법화(Regularization of Status Program, ROSP)

1980년 당시 오스트레일리아의 미등록 외국인 규모는 5~6만 명으로 추정되었다. 정부는 당시 미등록 외국인 및 단기체류자에 대하여 영주권을 주는 것에 대하여 문제의식을 가졌다. 또한 상고제도가 명확하지 않음으로 인해 끝없는 항고를 할 수 있었다(한 이민자는 20여 차례가 넘는 항고를 하였다.) 이에 따라, 오스트레일리아 정부는 최후의 합법화(모든 합법화조치를 마무리짓는 합법화)를 실시하기로 하고, 이후로 '이민・민족업무부'(Department of Immigration and Ethnic Affairs, DIEA)는 법률에 의해서만 합법화를 할 수 있도록 규정하였다. 프로그램에 대한 발표는 1980년 6월 19일에 이루어졌는데, 그 조건은 다음과 같다.

① 1980년 1월 1일 이전에 오스트레일리아에 합법적으로 입국하여 1980년 6월 19일 현재 불법체류하고 있는 자.
② 1980년 1월 1일 이전 불법체류하고 있었던 자.
③ 1980년 1월 1일 또는 이후 합법적으로 오스트레일리아에 입국하여 영주권을 신청하였으나, 1980년 6월 19일까지 영주권을 발급 받지 못한 자.

세 개의 합법화 프로그램은 합법단기체류자는 물론 미등록 외국인에 대하여도 모두 이민자 신분(full landed immigrant status)을 부여하였다. 그러나 다음 범주는 합법화에서 제외되었다.

① 유학생.
② 형사범으로 강제퇴거 대상자.
③ 외교관 사증으로 입국한 자.

오스트레일리아 '이민・민족업무부'는 6월 19일부터 12월 31일까지 이루어진 합법화 프로그램을 홍보하기 위해 적극적인 홍보캠페인을 조직하여 상당한 성공을 거둠. 이민국은 위의 조건을 만족하는 신청자중 극히 예외적인 경우에 한해서만 합법화 혜택을 제공하지 않을 것임을 홍보하였고, 이러한 결정은 장관이 직접 내리도록 하였다. 약 14,000명에 대한 11,042개의 신청서가 접수되었다. 접수기간이 끝난 지 6개월 후 결과는 허가 7,292명, 심사 중 3,383명, 결정 연기 124명, 자격미달 241명, 불허 2명이었다.

제4절 일본

미등록 외국인 단속・보호・강제퇴거 절차에 관련된 법적 문제점과 운용실태에 대해서는 최근까지 일본 전문가 사이에서도 그다지 관심을 끌어 모으지 못했다. 그 이유는 대상자가 외국인이라는 점과 강제퇴거명령의 집행에 따라 대상자가 외국으로 떠나, 대상자의 집행절차에 대한 비판 등이 일본 국내에서 문제시되기 어렵다는 점 등, 이 행정절차에만 존재하는 고유의 성격을 들 수 있다.

하지만, 1985년 이후 일본에 입국・체류하는 외국인이 급격히 증가하고 있으나 다른 한편에서는 정부가 미숙련 외국인 노동자의 취업을 금지하고, 초과체류자의 적발을 강화한 결과, 강제퇴거절차의 대상이 되는 외국인의 수가 급격히 증가했다. 이에 따라, 외국인의 권리옹호를 목적으로 한 시민단체나 법률가 사이에서 강제퇴거절차에 대한 관심이 모아져, 그 절차에 관한 법률상의 문제나 운용상의 문제가 최근 급속히 불거져 나왔다. 강제퇴거의 각 단계에서 외국인의 기본적 권리가 크게 침해되어, 적정한 절차가 보장되고 있다고 말할 수 없는 상황이다. 또한, 입국관리소 경비관의 폭행 및 상해행위도 다발하고 있음이 최근 드러나고 있다.

1. 단속

일본의 법무성 입국관리국, 동경 입국관리국, 동경도(東京都) 및 경시청은 공동으로 미등록 외국인 대책에 관한 연락 회의를 개최하여, 유효한 불법체류자 대책에 관하여 협의를 하였다. 그 후, 약 25만 명의 불법체류 외국인의 절반 가량이 집중해 있다고 여겨지는 수도 동경에서 전보다 관계기관의 연대를 더욱 강화하여 강력한 대책을 추진할 필요가 있다고 판단하여, 2003년 10월17일, 수도 동경의 불법체류자를 이후 5년 동안 반수로 줄이기로 공동선언을 하는 등 미등록 외국인 단속을 강화하고 있다. 1995년 이후 연간 수 차례에 걸쳐 전국 입국관리 지방업무국과 경찰청은 일제히 적발 업무를 수행하여 왔는데, 2003년 9월과 10월에 걸쳐 전국의 출입국 경비관을 동경 입국관리국에 응원 파견하여 동경도내를 중심으로 한 출입국관리및난민인정법 위반 외국인을 적발하였다. 그 결과, 사무실, 풍속[13] 관련 업소 및 그 숙소 등 345개 곳을 조사하는 등 집중 단속을 펴, 동경 입국관리

13) 일본에서 풍속(風俗) 산업이란 성적 행위와 연관된 유흥업을 가리킨다.

국 역대 최대인 1,643명의 출입국관리및난민인정법 위반자를 적발하였다. 2003년 4월에는 다수의 불법체류 외국인인 거주하거나 일하는 동경의 신쥬쿠구(新宿区) 가부키초(歌舞伎町)에 미등록 외국인의 적발 업무만을 전임하는 신쥬쿠(新宿) 출장소를 신설하였다. 이 출장소에서 2003년 4월에서 2004년 3월까지 불법체류자 957명을 적발하였다.

또한 경찰청과 입국관리국은 전화·편지 혹은 이-메일 등으로 불법체류자에 관한 정보를 입국관리국으로 보낼 수 있도록 대 국민 홍보에 나섰으며, 단속 요청 정보를 입수한 후 이를 토대로 강력한 적발 수사를 하기 위하여, 2003년 4월 전국 정보의 60% 이상이 들어오는 동경 입국관리국에 조사기획부서를 설치하여, 적발 수사의 전 단계로서 정보의 접수·분석·적발 수사의 기획 및 관계 부서와의 연락 조정을 일괄적으로 수행하는 체제를 정비하는 등의 치밀한 단속 계획을 세워 단속에 나서고 있다. 사회 전체가 같은 지역공동체에 사는 외국인 이웃이 초과 체류자인가 확인하고 제보하도록 홍보하는 이와 같은 정책은, 외국인 차별 의식의 조장과 외국인 인권 침해 우려 등의 이유로 시민단체들의 반발을 사고 있다.

또한 수용영장·체포장·임검(臨検)수색영장 등을 보이지 않고 신체를 구속하거나 아파트의 수색을 하는 경우가 대부분으로, 짐을 싸는 등의 준비 시간은 전혀 주어지지 않고 있다. 적발과 신체 구속이 이루어지는 경우, 제1언어(구속된 자가 가장 이해하는 언어)의 적절한 통역을 갖춘 경우가 거의 없는 것으로 보고되고 있다. ≪미디어 다음≫은 2005년 11월 18일 기사로, 일본에서 불법체류한 지 3년 된 한국인이 단속 과정 중 사망한 사건을 보도하였다.

> 한 외국인노동자가 동료와 회식을 하기 위해 번화가로 향하다가 경찰에게 불심검문을 당했다. 당황한 그는 경찰이 요구한 신분증을 회사 숙소에 놓고 왔다고 답했다. 경찰은 그를 차에 태우고 검문 장소에서 30분 이상 떨어진 회사로 향했다. 차에서 내린 그 외국인노동자는 회사 뒷문을 통해 도주하면서 건물 2층에서 뛰어내렸고 갈비뼈가 부러지는 중상을 입었다. 다음 날 그는 복강 내 과다출혈로 병원에서 사망했다. [……] 일본에서 일하던 한국인 미등록 외국인 고우영호(47, 가명) 씨가 비극의 주인공이다. 2005년 11월 10일 일본 경찰의 외국인 미등록 외국인 단속 과정에서 부상을 당해 11일 숨진 우씨는 3년 전 관광사증으로 일본에 입국했다. 취업을 목적으로 입국한 우씨는 사증 기간이 만료된 후에도 금속회사에 다니며 일본에 체류했다. 우씨가 속해 있던 재일 한국인 귀금속협회 측은 18일 "최근 일본 정부의 미등록 외국인 단속이 심해지면서 불심검문을 당했던 우씨가 도망치다가 이런 화를 입었다"며 "우씨가 일본 실정법을 위반한 미등록 외국인 신분이었기 때문에 경찰에 항의나 보상 요구도 못하고 있다"고 밝혔다. [……] "경찰은 우씨가 그 날 술에 취한 상태에서 도망치다가 뛰어내렸기 때문에 우발적인 자살에 가깝다고 했다"며 "하지만 당시 우씨는 술

> 을 전혀 마시지도 않았고 자살할 성격도 아니었다"고 말했다. [……] 이번 일에 대해 주일 한국대사관 관계자는 "현재 우씨 주변인들과 일본 경찰 측을 상대로 사고 발생 경위 등을 꼼꼼하게 재조사하고 있다"며 "조사 결과에 따라 일본 경찰 측에 책임을 묻는 등 추가대응과 조치를 취할 계획이다"고 말했다. 또 그는 "현재 실시 중인 한·일 간 무사증 혜택을 통해 일본 내 한국인 미등록 외국인이 늘었는지는 알 수 없다"며 "일본에서는 입국관리국 이외에도 경찰이 실정법을 위반한 미등록 외국인을 대상으로 체포할 권리가 있고, 따라서 거리에서 '직무질문'을 실시하고 있는 것으로 안다"고 말했다.

2. 강제퇴거 절차의 법률적·운용상 문제점

1) 입국관리법상의 강제퇴거수속 절차

현행 입국관리법상의 강제퇴거절차는 입국경비관(入国警備官)에 의해 위반 조사가 시작되어 입국심사관의 심사, 특별심리관의 구두심리 및 이의신청에 관한 법무성 장관의 판결 등 삼심제(三審制)의 형식을 취하고 있다.

입국경비관은 출입국관리및난민인정법 제24조 각 항에 해당하는 것으로 생각되는 외국인(용의자)이 있을 때, 해당 외국인의 위반조사를 할 수 있다. 위반조사의 방법은 임의조사와 강제조사로 나누어지지만, 임의조사가 원칙으로, 강제조사는 입국관리법의 특별한 규정이 있는 경우에만 가능하다(출입국관리및난민인정법 제27~28조). 임의조사에서는 용의자나 증인의 출두를 요청해 취조를 하고, 공술조사를 작성하는 방법을 쓴다(출입국관리및난민인정법 제29~30조). 강제조사로는 수용(収容)을 제외한, 임검(臨検)·수색·압수가 있고, 재판소에서 발급한 영장이 필요하다(출입국관리및난민인정법 제31조). 임검이란 현장에 들어가서 오관(눈·귀·코·혀·피부)에 따라 물건 혹은 장소에 있어서의 존재와 형태를 인식하는 것이다. 수색은 신체수색을 포함한다.

① 입국경비관(入国警備官)의 위반조사(違反調査): 위반조사는 강제 퇴거의 제1단계로 입국경비관은 강제 퇴거 사유에 해당된다고 생각되는 외국인이 있을 경우 조사(위반 조사)를 할 수 있으며, 그 결과 퇴거 사유에 해당된다고 생각되는 경우, 주임 심사관이 발부한 수용영장(受容令状)에 의해 용의자를 수용한 후 입국심사관에 양도한다. 절차를 살펴보면, 입국경비관은 위반 조사가 필요하다고 생각될 경우 용의자의 출두를 요구할 수 있으나, 신속한 행동이 필요한 경우 입국경비관은 임시 검문해야 할 장소, 조사를 해야 할 사람 혹은 물건, 압수해야 할 물건의 소

재지를 관할하는 지방재판소 또는 간이재판소의 재판관의 허가를 얻어 임시 검문, 조사 혹은 압수를 할 수 있다. 조사를 할 경우, 용의자의 구술을 조서로 만들어야 하며, 조서를 작성한 후 용의자에게 보여주고 읽어서 들려준 후 서명을 용의자 스스로 하도록 요구한다. 용의자가 서명을 할 수 없을 경우 혹은 서명을 거부할 경우, 입국경비관은 그 사실을 조서에 적어야 한다. 입국경비관은 용의자가 퇴거 사유에 해당할 경우 수용영장에 의거하여 수용하며 그 기간은 30일 이내로 한다. 수용하는 장소는 입국자 수용소, 수용장 또는 법무성 장관 혹은 그 위임을 받은 주임 심사관이 지정한 적당한 장소로 한다. 경찰관은 주임 심사관이 필요하다고 의뢰를 한 경우 용의자를 경찰서에 유치할 수 있다. 또한 입국경비관은 용의자를 수용한 경우 용의자를 구속한 시점으로부터 48시간 내에 조서와 증거물과 함께 해당용의자를 입국심사관에게 양도해야 한다.

② 입국심사관(入国審査官)의 위반심사(違反審査): 입국심사관은 용의자를 양도받았을 경우 용의자를 신속하게 심사하여 조서를 작성한다. 입국심사관은 심사의 결과 용의자가 퇴거 이유에 해당되지 않는다고 인정될 경우 즉시 석방한다. 그러나 용의자가 퇴거 이유에 해당된다고 인정되는 경우, 그 사유를 첨부한 서류를 가지고 주임심사관에 그 사실을 알린다. 주임심사관은 용의자가 심사에 승복하는 경우, 구두심사(口頭審査)를 하지 않는다는 문서에 서명을 시킨 후, 신속히 강제 퇴거 영장을 발부한다. 용의자는 심사 결과에 이의가 있을 경우, 결과를 통지 받은 날부터 3일 이내에 특별 심사관에게 구두심사를 청구한다.

③ 특별심사관(特別審査官)에 의한 구두심리(口頭審理): 특별심사관은 구두심리의 청구가 있을 경우 용의자에게 신속히 장소와 시간을 알려 구두 심리를 행하고 조서를 작성한다. 구두 심리결과, 전심에 틀린 점이 있다고 인정될 경우, 용의자를 즉시 석방하고, 그렇지 않다고 판단될 경우 주임심사관과 용의자에게 그 사실을 통보하고, 그와 더불어 이의를 제기할 권리가 있음을 알린다. 통지를 받은 용의자가 결정에 승복할 경우, 주임 심사관은 이의를 제기 하지 않는다는 내용의 서류에 서명을 받은 후 강제 퇴거 영장을 발부한다. 판결에 승복하지 않을 경우, 용의자는 3일 이내에 법무성에서 정한 수속에 따라 불복하는 이유를 기재한 서류를 주임심사관에게 제출하여 법무성 장관에게 이의를 제출하게 된다.

④ 법무성 장관(法務大臣)의 판결: 법무성 장관은 이의의 신청이 타당한 이유가 없다고 판단될 경우에도 해당 용의자가 다음의 사례에 해당될 경우 체류를 특별

히 허가한다. 재류특별허가(在留特別許可)는 다음 세 경우에 발급 가능하다(오태성, 2005; 近藤敦, 2002; 吉成勝男, 2002; APFS 編, 2002 참조). 영주허가를 받은 경우, 과거에 일본 국민으로서 일본에 본적을 둔 적이 있는 경우, 그 외 법무성 장관이 특별히 재류를 허가할 사정이 있다고 판단되는 경우.

2) 강제 퇴거영장의 집행

강제 퇴거 영장은 강제 퇴거를 당하는 사람의 이름, 연령 및 국적, 강제 퇴거의 이유, 발행 연월일 등 법무성령으로 정해진 사항을 기재한 후 주임 심사관이 서명 날인한다. 또한 강제 퇴거 영장의 집행은 입국경비관이 집행하며 주임 심사관이 필요하다고 여기는 경우, 경찰관과 해상보안관이 집행할 수도 있다. 강제 퇴거 영장의 집행 시, 영장을 용의자에게 보이고 신속히 송환하거나, 해당 운송업자에게 양도한다. 즉시 강제 퇴거를 집행할 수 없을 때에는 송환 가능할 때까지 입국자 수용소나 그밖에 주임 심사관이 지정한 장소에 수용할 수 있다. 입국자 수용소장이나 주임 심사관이 강제 퇴거 명령을 받은 용의자의 즉시 송환이 불가능한 것이 명백한 경우 주거 및 행동범위의 제한, 호출에 대한 출두의무 등 그밖의 필요하다고 생각되는 조건을 붙여서 석방할 수 있다.

3) 가석방

수용영장 혹은 강제퇴거영장에 의해 수용되어 있는 사람의 대리인, 보좌인, 배우자, 직계 친척 혹은 형제자매는 수속을 밟아 입국자 수용소장 및 주임 심사관에게 가석방을 청구할 수 있다. 입국자 수용소장 및 주임 심사관은 가석방 청구의 이유가 되는 증거물 및 해당자의 성격과 자산 등을 고려하여, 300만 엔이 넘지 않는 범위에서 보증금을 납부시키고 가석방할 수 있다. 또한 다른 사람이 제시한 보증서를 보증금 대신 받을 수 있으며, 이 경우 보증서에는 보증금액을 납부하겠다는 내용을 포함시켜야 한다.

입국자 수용소장 및 주임 심사관은 가석방 된 사람이 도망 혹은 정당한 이유 없이 호출에 불응한 경우 가석방을 취소할 수 있다. 이 경우 보석금 전부 혹은 일부를 몰수할 수 있다.

4) 강제퇴거 절차의 법률적・운용상 문제점

① 위반조사 심사 절차에 관련된 문제점: 먼저, 언어의 문제가 있다. 이 문제는 단순히 위반조사와 관련된 절차뿐 아니라, 입국관리행정 전반이 외국인을 대상으로 하는 것인 이상, 계속해서 발생하는 문제이다. 그러나 특히 위반조사절차는 그 자체 강제적인 계기를 통해 수행되며, 이후 수용이나 강제퇴거라는 신체의 자유 등을 침해하는 중대한 강제작용이 예측되므로 조사 대상 외국인이 자신에게 일어나고 있는 절차의 내용을 충분히 이해할 수 있어야 한다. 그러나 현재 행해지고 있는 위반조사 절차는 외국인이 절차의 내용을 충분히 이해할 수 있도록 되어 있지 않다.

먼저, 외국인 용의자의 취조는 용의자가 일본어를 전혀 하지 못하는 경우를 제외한 대부분의 경우 통역인의 입회 없이 일본어로 행해지고 있다. 용의자들은 대부분 간단한 일본어를 구사하는 경우가 많으며, 그 경우 통역인을 붙이지 않는 것이 통례인 것으로 보인다. 하지만, 위반사실의 유무를 확정하는 중요한 절차인 취조에 있어서 경비관의 질문을 이해하지 못하거나, 용의자의 주장이 경비관에게 전달되지 않는 상황은, 조사의 치명적인 결함이라고 할 수 있을 것이다.

이것과 관련하여, 취조 결과 작성된 조서의 신뢰성 또는 임의성의 문제가 생긴다. 조서 작성 후, 경비관은 용의자에게 직접 읽어서 들려주어야 하고, 그 내용에 오류가 없다고 용의자가 인정한 뒤 서명해야 그 유효성이 성립된다. 그렇지만, 읽고 들려주는 것을 일본어로 하는 경우가 대부분이어서 외국인 용의자가 그 내용을 충분히 이해할 수 없다.

다음으로, 입국관리법에는 용의자의 취조에 앞서 용의자에게 묵비권이 있다는 것을 고지해주어야 한다는 규정이 없다. 실제에도 고지되는 경우는 없는 것으로 보인다. 그렇지만, 헌법 제38조 제1항과 관련하여 생각해보건대, 묵비권의 고지가 없는 취조는 허용되어서는 안 된다. 동 조항에서는 묵비권의 고지를 재판소와 수사관의 의무로 두고 있으며, 행정절차에 관해서도 준용해야 하기 때문이다.

② 불복 신청 시스템의 투명성: 입국경비관, 입국수사관의 결정에 불복하여 외국인이 구두심리를 요청한 경우에는 특별심리관이 구두심리를 한다. 특별심리관의 인정 하에 오류가 없다는 것이 판단된 경우에는 외국인의 법무대리인이 이의신청을 할 수 있다는 것을 고지한다(출입국관리및난민인정법 제48조). 법무대리인의 이

의 제기가 있는 경우, 그 이유의 유·무에 대해서 재결을 해야한다(출입국관리및난민인정법 제49조). 출입국관리및난민인정법에는 이와 같은 심사와 불복심사절차가 규정되어 있다. 하지만, 특별심리관이 행하는 구두심리나 법무성 장관의 재결이 구체적으로 어느 정도의 절차를 거쳐 행해져야 하는가에 대해서는 규정이 결여되어 있다. 실제로, 해당 외국인의 변호인, 통역인 혹은 보조자의 동반 없이 비공개로 행해지고 있다. 그 때문에 외국인이 충분히 반론이나 증거를 내놓을 겨를도 없이 결정을 따르게 되고, 입국심사관이 말하는 규정이 번복되는 경우는 거의 없다.

③ 수용과 강제퇴거명령의 집행절차의 문제점 제기: 입국경비관은 강제퇴거사유에 해당하는 혐의에 해당하는 상당의 이유가 있는 경우, 수용명령서에 따라 용의자를 수용하는 것이 가능하다(출입국관리및난민인정법 제39조). 수용명령서는 주임심사관이 발부한다. 하지만 수용명령서를 재판소에서가 아니라, 직원인 주임심사관이 발부하는 것으로 한 우위규정은 위헌이라고 법률 전문가들은 주장하고 있다(鬼束忠則, 1996: 145). 이는 헌법 제33조의 영장주의에 위반되기 때문이다. 수용은 행정상의 즉시강제에 따른 신체의 자유침해로, 형사절차에 따른 체포와 다른 점이 없기 때문이다.

> 수용처분에 대해서도 헌법 제33조의 영장주의 규정이 적용 혹은 준용되어야 한다. 헌법 제34조는 "누구라도 [……] 즉시 변호인을 의뢰할 권리를 주지 않으면서 억류 또는 구류될 수 없다."라고 규정하고 있다. 이 규정이 행정절차에도 적용되는 것에 대해서는, 행정절차에 있어서 신체의 자유가 계속적인 구속에 대해서는 본 조항의 준용을 거부할 이유는 없다고 생각된다. 신체의 자유의 계속적인 구속에 의하여 잃어버린 권리·자유·이익은 행정절차에서도 결코 무시할 수 없는 것이기 때문이다. 게다가 좁은 의미의 체포와 달리, 특히 행정의 신속성 요구에 저촉되는 정도도 훨씬 낮다(鬼束忠則, 1996: 148).

④ 무기한 장기수용을 가능하게 하는 법적 시스템: 수용은 수용영장을 가지고 행하여지는 것이라고 하는 것이 출입국관리및난민인정법의 표면적인 내용이다. 수용영장에 의한 수용이 가능한 기간은 30일간을 상한으로 하는 것, 거기 더하여 30일을 연장하는 것이 가능하도록 정해져 있다. 재판관에 의한 영장심사를 받는 형사사건의 체포와 기소 전 구류조차도 최장 23일간이라는 것을 생각해 볼 때 60일은 상당히 긴 기간이라는 것을 알 수 있다. 그러나 일단 강제퇴거 영장이 발부되면 강제퇴거영장에 의한 수용에는 수용기간의 상한이 정해져 있지 않고, 무기한의 장기수용이 가능하게 된다. 이 사이에도 사법심사는 없고, 입국경비관의 판단에

위임하고 있다.[14] 여러 가지 사정으로 송환할 수 없는 경우, 또는 송환하지 않고 있는 수용자의 사례가 생기게 된다. 수용영장에 의한 수용에는 시한이 붙여져, 수용을 최소한의 기간으로 묶어두려고 하는 법의 취지가 실제로는 지켜지지 않고 있다. 재류특별허가를 신청하고 있는 사람, 난민신청을 한 사람, 국적을 가지고 있지 않은 사람, 여러 가지 이유로 필요한 서류가 갖추어지지 않은 사람, 귀국 비용이 없는 사람 등은 경우에 따라서는 반년 혹은 1~2년간 수용된 경우도 있다.

수용기간의 실태를 보면, 상당한 기간 수용되어있는 사례가 있다. 동일본입국관리센터(東日本入管センター, 또는 牛久入国者収容所 우시쿠수용소)에서는 6개월 이상 수용되어있는 자가 다수이며, 그 안에는 2년이나 되는 사람도 있다.

수용이 장기화되는 이유의 또 하나의 이유로는 '자비출국의 원칙'이 있다. 입국관리법은 "강제퇴거명령서를 발부 받은 사람은 스스로 부담하여 본국에서 퇴거하도록 하는 순간은 입국자 수용소장과 주임심사관은 그 사람의 신청을 바탕으로 허가하는 것이 가능하다"는 것에 따라, 자비에 따른 출국이 가능하다는 것을 규정하고 있다(출입국관리및난민인정법 제52조). 그런데, 입국관리 당국은 피수용자가 스스로 출국비용을 내지 못할 경우에는, 피수용자의 비용을 갹출하도록 지시하여, 비용이 준비될 때까지 수용을 계속하고 있다. 이러한 피수용자는, 본국에 있는 가족이나 일본에 있는 친구 등이 비용을 대신 치러 달라는 것과 같은 내용의 편지 등을 의뢰하여, 돈을 준비하게 된다. 이와 같은 절차를 밟는 자는 많지만, 밟지 못하는 자는 수용이 장기화된다.

<표 6-13> 일본의 송환 불법체류자 수, 1999~2003년

(단위: 명)

	1999	2000	2001	2002	2003
전체	50,381	45,145	35,380	33,788	35,911
자비출국	48,608	44,057	33,882	32,068	33,914
입관법 제59조 송환	881	789	1,302	1,481	1,642
국비송환(개별송환)	23	38	55	76	95
국비송환(집단송환)	869	261	141	163	260

주: 출입국관리및난민인정법 제59조는 '항공회사 등 운송업자는 일정의 조건 하에 강제퇴거 대상자를 책임을 지고 송환하여야 한다.'고 규정하고 있다.
자료: 日本 法務省 出入国管理局(2004: 69).

14) 오니소꾸(鬼束忠則, 1996)는 수용에 대해서도 헌법 제34조가 준용된다면, 수용의 합법성이나 필요성에 대해서도 재판소의 심사를 받아야 한다고 주장한다.

3. 수용

일본의 출입국관리및난민인정법은 전건수용주의(全件受容主義)를 채택하고 있어 개별의 사정을 고려하지 않고 있다. 도망할 염려가 없는 자, 곧바로 귀국할 수 없는 경우, 수용에 적합하지 않은 경우(유아, 어린이, 노인, 임산부, 병자, 산업재해 치료 중인 자, 난민신청자, 재판에서 분쟁 중인 자) 등도 수용하는 것이 원칙으로 운용되고 있다.

피수용자를 대상으로 한 수용소내의 처우에 대해서는, '피수용자 처우규칙'을 바탕으로 행해지고 있다(부록 5 참조). 하지만, 동 규칙은 처우에 대해서 개괄적인 규정으로 깔아두지 않고, 구체적인 처우의 준칙으로써, 동 규칙 제45조를 바탕으로 수용소장 등이 정하는 처우의 세칙이 있지만, 입국관리당국은 그것을 공표하지 않고 있다. 따라서, 처우의 기준은 명확하지 않다. 그렇지만, 최근 수용소 내에서의 폭행 등 명백한 위법사항이 늘어, 처우규칙에 반하는 대우가 있는 것도 명백히 밝혀졌다.

1) 수용의 정당성

① 상륙 거부시의 신체 구속: 상륙 심사의 결과 상륙거부 판정이 난 경우 타고 온 선박 등의 장 또는 그 선박 등을 운항하는 운송업자는 해당 외국인을 그 선박 등 혹은 해당 운송업자에 속하는 다른 선박 등을 이용하여, 그 책임과 비용으로 신속히 일본 밖의 지역으로 송환하지 않으면 안 된다(출입국관리및난민인정법 제59조 제1항). 그러나 상륙 심사 수속이 수료하여 퇴거명령이 내려질 경우, 송환에 이용하는 귀국 편(이하 송환편)이 출항할 때까지 상륙거부외국인을 상륙시키지 않을 필요가 생긴다. 따라서, 예컨대 상륙 수속 심사가 길어져 귀국편이 출항 혹은 출국해버렸고 다음 편이 수일 후에 있을 때에는 그 기간 동안 누가 어디서 상륙거부 외국인을 상륙시키지 않으면서도 머무르게 할 수 있는 것이 실무 상 큰 문제가 된다. 이를 '외국인 상륙방지 업무'라 한다.

퇴거명령을 받을 외국인이 송환편까지 머물러야 하는 장소의 지정이 1990년 명문화되었다(출입국관리및난민인정법 제13조 제2항). 구체적으로는 퇴거명령를 받을 외국인이 송환편의 상황 등의 이유로 퇴거시킬 수 없을 경우 지정된 기간에 지정된 시설에 있어서 머무르는 것을 허락하는 내용이다. 그러나 상륙 방지 시설의 수

용기간에 법적인 상한이 정해져있지 않고 방치되어, 현실적으로도 장기 수용사태가 종종 발생하고 있다.[15]

상륙방지 시설은 나리타(成田)국제공항, 간사이(関西)국제공항의 터미널 빌딩 내에 설치・운영되고 있다. 유효한 여권에 입국 사증을 가진 외국인을 태우고 온 운송업자 등은 원칙적으로 과실이 없다. 그러므로 당장 퇴거되지 못할 외국인이 상륙 거부당하여 퇴거명령을 받은 경우, 원칙적으로 국가가 운영하는 상륙 방지 시설에 수용되는 것으로 하고, 그 비용과 책임은 국가가 부담하는 형식이 되었다.[16] 이에 따라 운송업자 등은 원칙적으로 입관 심사실에서 외국인의 신병을 인도 받은 후 상륙 방지 시설에 도착할 때까지의 '이송업무'와 송환 당일에 상륙방지 시설에서 항공기에 태울 때까지의 '이송업무'만을 맡고, 상륙방지시설의 업무는 국가에서 책임을 지는 형태가 되었다.

입국심사단계에서의 문제는 특히 난민신청자에게 무겁게 가중되고 있다. 난민신청을 희망하는 자나 입국을 거부당한 자의 이의신청, 변호사 선임권이 보장되어 있지 않기 때문이다. 변호사 파견제도도 존재하지 않는다. 입국심사, 혹은 심사후의 경비회사의 직원에 의한 폭력적인 대우, 금전갈취, 공갈협박 등의 사례도 있다. 또한 경비회사뿐만 아니라 입국심사 시 입국관리국 직원 등에 의한 폭력적 대우가 발생한 사례도 있다. 상륙 방지 시설에 장기 수용된 후 수용 비용을 청구 당한 일도 있는 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

② 아동의 수용: 1990년부터 1996년에 걸쳐 중국잔류 일본인과 그 가족의 입국이 눈에 띄기 시작하였다. 그리고 그들이 일본인이 아닌 것으로 판명된 경우 강제퇴거된 가족도 있었다. 중국잔류 일본인의 호적을 이용하여 불법입국 혹은 불법상륙하는 경우는 적법한 체류자격이 처음부터 없었다는 것이 당국의 입장이다. 이렇게 입국한 사람의 대부분은 가족단위로 입국하므로, 강제퇴거가 집행될 경우 어린이까지 모두 신체적으로 구속당하여 수용된다. 그 결과, 1999～2000년에는 어린이의 수용이 사회문제가 되었다. 또한 중국국적임에도 불구하고 가족과 함께 입국하여 초과체류의 상태에서 일본에 체류해온 어린이들이 부모와 함께 구속되어 강제 퇴거된 사례도 적지 않았다. 2000년 8월에는 가나가와현(神奈川県)에서도 정시

15) 파키스탄인 비호희망자가 9개월간, 이란인 비호희망자가 7개월간 수용된 사례가 있다.
16) 실제로는 민간 경비 회사에 운영을 위탁하고 있다. 그 결과, 항공회사로부터 이송업무를 위탁받은 경비회사와 상륙 방지시설의 운영을 나라에서 위탁받은 경비회사가 같은 회사가 되어 양쪽의 업무가 애매한 경우가 생기고 있다.

제(定時制)고등학교(야간고등학교)에 다니던 페루 출신 고등학생이 일하고 있는 직장에서 체불임금도 받지 못한 채 갑자기 적발 당하여 9월에 강제퇴거 당하였다. 아동의 수용과 관련된 문제점으로는 다음과 같은 사항이 지적되고 있다.

◦ 갑작스러운 적발로 가족 특히 아동에게 어떠한 준비의 시간도 주고 있지 않음.
◦ 당국으로부터의 학교에 연락도 없어 교육현장에서는 아동이 갑자기 사라져도 그 이유를 알 수 없어 행방불명 처리됨.
◦ 입국관리국의 직원은 적발 시에 통역을 동행시키고 있지 않은 경우가 많음. 따라서 적발 시 일본어를 습득하지 않은 부모를 위하여 아동이 통역으로 쓰여지는 경우가 있음. 결국 적발・신체구속 등의 이유를 아동의 입으로 말하게 함.
◦ 아동 본인에게 끼칠 영향뿐 아니라 동급생인 일본인 학생에 대한 교육상의 문제. 배경사정을 충분히 알지 못하는 담임 교사가 어제까지의 친구를 범죄자로 설명하는 경우도 있음.
◦ 일하며 학교에 다녔을 경우 받지 못한 임금을 방치한 채 신변 구속되어 강제퇴거당하는 경우도 있음.

2000년 3월 7일 후쿠시마 미즈호(福島瑞穂) 참의원(参議院) 의원은 '외국인의 수용에 관한 질의주의서'(外国人の収容に関する質問主意書)에서 다음과 같이 지적하였다.

> 이와 같은 사태는 일본이 비준한 '아동권리협약'의 각 규정을 위반한 것이다. 또한 제37조 b에 어린이의 체포・억류・구금은 법률에 따르는 것으로 하며 '최후의 수단'으로, '가장 짧은 기간' 동안 사용할 것을 명시하고 있으며, 동 조항의 c에서는 "자유를 빼앗긴 모든 아동은 인도적 혹은 인간의 고유의 존엄을 존중하여 다루어져야 하며, 또한 그 연령에 맞게 필요한 것들을 고려한 방법이 사용되어야 한다. 특히 자유를 빼앗긴 모든 아동은, 그 아동의 최선의 이익에 따라 성인으로부터 분리되지 않아야 할 경우를 제외하고는 성인으로부터 분리되어야 하며, 또한 특별한 한 사정이 있는 경우를 제외하고는 통신 및 면접에 의한 가족과의 접촉을 가질 권리를 가지고 있다."고 규정하고, 인도적이고 또한 존엄성을 존중한 신체구속시의 취급을 명하고 있으며, 또한 성인(가족을 제외)과의 분리를 요구하고 있다. 이상의 어린이 권리조약의 제반 규정에 따르면 현재 출입국관리국에서 행하고 있는 어린이의 수용은 그것이 '최후의 수단'이 아닌 것, 장기간에 거쳐 이루어지고 있다는 점, 성인과 동실 수용이 이루어지고 있으며 때에 따라서는 가족과의 분리되어 있는 점, 처우 환경이 열악하고 아동의 존엄을 존중하고 있지 않은 점으로 미루어 볼 때, "아동의 최선의 이익을 제일 우선"으로 생각하고 있다고 할 수 없으며, 오히려 아동의 권리를 침해하고 있다고 할 수 있을 것이다(福島瑞穂, 2000).

이에 대하여 정부는 다음과 같이 답하였다.

> 아동권리협약 제37조(b)에 규정된 '체포・억류・구금'은 형법규칙을 위반한 것

을 이유로 하여 자유를 박탈하는 것을 가리키고 있다고 생각되며, 입국자 수용소등에 수용하는 것은 이것에 포함되지 않는다고 생각한다. 또한 협약 제37조(c)에 규정되어 있는 '자유를 빼앗긴 모든 아동'은 형벌법규를 위반한 것을 이유로 자유를 빼앗긴 아동으로 해석되므로 입국 수용소 안에 수용된 아동은 이에 해당되지 않는 것으로 해석한다(日本 内閣総理大臣, 2000).

<표 6-14> 출신국별 수용소에 수용된20세 미만 아동 수, 1999～2000년

(단위: 명)

국적	1999년	2000년 상반기
중국	285	58
필리핀	84	28
한국	69	8
태국	36	17
콜롬비아	17	10
페루	11	6
기타	56	37
전체	558	164

자료: 入管問題調査会(2005).

<표 6-15> 연령별 수용소에 수용된 20세 미만 아동 수, 1999～2000년

(단위: 명)

연령	1999년	2000년 상반기
5세 미만	104	36
5세 이상 10세 미만	40	17
10세 이상 15세 미만	35	14
15세 이상	379	97
전체	558	164

자료: 入管問題調査会(2005).

<표 6-16> 수용기간별 수용소에 수용된20세 미만 아동 수, 1999～2000년

(단위: 명)

수용기간	1999년	2000년 상반기
1일 이상～10일 미만	227	110
10일 이상～50일 미만	162	44
50일 이상～100일 미만	77	8
100일 이상～150일 미만	31	2
150일 이상～200일 미만	11	0
전체	558	164

주: 아동보호소 체류기간은 포함하지 않음.
자료: 入管問題調査会(2005).

일본 정부의 답변은 아동권리협약의 요지를 전혀 이해하려 하지 않는 것으로 이해할 수 있다. 2004년 4월 이후, 몇 개의 사례에서 아동을 부모와 분리하여 아동 상담소에 일시보호를 요청하는 등 약간의 대응의 변화가 보여지고 있으나 근본적인 개선에는 전혀 미치지 못하고 있다.

또한 아이를 포함한 가족전원으로 수용되어있는 경우, 수용소에서는 가족이 있어도 남녀 구분해서 수용되므로, 서로의 얼굴을 볼 수 있는 기회가 거의 없다. 변호사가 가족전원과 접견할 때에야 가족이 얼굴을 볼 수 있다고 한다. 다음은 1997년 나고야 입국관리국 수용소에 보호되어 있었던 중국인 여성 우씨와 그 아이의 사례다.

> 시즈오카현(静岡県)의 구치소에서 나고야시(名古屋市)의 입관(入管)으로 차로 이동하였다. 나고야 입관 수용기간은 1997년 5월 12일부터 6월 18일까지이다. [……] 내가 있었던 방의 크기는 8조(畳)에서 9조 정도로 8인용이었다.[17] 당시 그 방에는 12~14명이 수용되어 있었다. 어머니(73세)와 딸(0세), 그리고 내가 함께 있었다. 텔레비전도 없었고, 냉방도 되어 있지 않았다. 5월이었으나 상당히 더웠다. 방에는 환풍기도 달려있지 않았고, 창문도 열 수 없었다. 우리들은 하루 종일 방에 갇혀 있을 수밖에 없었다. 방밖으로 나가서 하는 운동은 기본적으로 허용되지 않았다. 1997년 5월 12일에 시즈오카 구치소에서 나고야 입관으로 옮겨질 때, 나고야 입관에 들어갈 때 내 눈앞에서 구치소의 직원이 입관 직원에게 내 건강상태, 복용하고 있는 약에 대하여 인수 인계를 하였다. 또한 나는 직원에게 지병(바세도우씨병)에[18] 대해서 입관 직원에게 설명하고 의사의 진료를 받고 있는 것과 항시 복용하는 약이 필요하다는 것을 입관의 직원에게 알렸다. 그러나 약을 달라고 부탁해도 입관 직원은 약을 주지 않았다. 수용장에 와 있는 의사는 "병이 아니다, 건강하다."고 말하며 약을 주지 않았다. 병이 점차 악화되었으나 5월 28일까지 약을 먹을 수 없었다. 딸의 생일이 5월이라 나고야 입관에 수용되어 있을 때 첫돌을 맞이하였다. 아이 이유식도 주지 않았고, 차입도 해주지 않았다. 컵 안에 밥을 넣어서 뜨거운 물을 붓고 다른 컵을 뚜껑으로 하여 조금 놔 둔 후 부드럽게 해서 먹였다. 다른 과자나 먹을 것이 없었기 때문에 아이는 그것을 잘 먹었다. 36일간 과일을 먹은 적도 없었다. 과일의 차입도 되지 않았다. 식사는 도시락 같은 것이었다. 아이의 도시락은 없었다. 어른의 도시락을 나누어 먹어야 했다. 나고야 입관에서 샤워는 일 주일에 두 번, 일 회에 5분밖에 할 수 없었다. 유아도 마찬가지였다. 그 때문에 아이는 피부병이 심해졌다. 아이는 티셔츠와 기저귀를 하고 있을 뿐이었다 아이의 피부

17) 다타미(たたみ, 畳: 조)는 일본식 가옥의 방바닥에 까는 돗자리이다. 짚으로 두툼하게 엮고, 거죽에 골풀 돗자리를 씌운 것으로, 보온과 방습의 효과가 있다. 크기는 대체로 90㎝×180㎝의 직사각형이다. 즉, 조(畳)는 다타미를 나타내는 한자를 음독한 것으로, 1조의 면적은 약 1.55㎡이다. 다타미 2장이 대략 1평의 넓이가 되며, 현재에도 방의 넓이를 나타낼 때는 다타미의 개수로 표현하여, 8조 또는 9조씩으로 표현한다.

18) 바세도우(Basedow)병: 주로 20~40세 여성이 걸리는 자가면역성 갑상선 질환으로, 그레이브스 병(Grave's disease)이라고도 한다.

병이 심각해져 5월 12일 머리에서 고름이 나왔다. 수용소 직원은 피부병의 치료도 해주지 않았을 뿐만 아니라, 약도 주지 않았다. 단 한 번 병원에 가는 것이 인정되었으나, 그것도 아이가 열이 심하게 났을 때였다. 담당 직원에게 "병원에 가고 싶다"고 전하였다. 그는 "당신 돈 내지 않으면 병원에 못 가."라고 말하였다(入管問題調査会 編, 2001).

2) 시설 운용과 일반적인 문제점

① 권리의 접근성: 수용소 관리에 있어서의 관철되어 있는 사상은'극단적으로 형식적인 평등주의'로 피수용자의 개별의 사정을 배려할 수 있는 재량이 현장 경비관에게 주어져 있지 않다. 또한 입관 측이 피수용자의 권리를 보장하려는 의식이 없고, '허가를 하는가, 하지 않는가'만이 문제가 되고 있다. 또한 피수용자가 직원(경비관)에게 무엇인가 요구하거나 신청하려고 하면 '미등록 외국인에게는 아무런 권리도 없다'며 거절당하는 경우가 많다. 현장 경비관도 열심히 인도적으로 피수용자를 대하려하는 사람도 있는가 하면, 인권의식이 결핍되어 있는 사람도 있을 것이다. 수용경험자들은 후자의 직원이 적지 않다고 증언하고 있다.

또한, 수용시설 내의 관리를 위한 통역 체계가 갖추어지지 않아, 수용자들이 신청 또는 요구를 하기 힘들 뿐 아니라, 수용시설 내에서의 마음가짐이라든가, 피수용자의 권리에 관한 설명이 입소 시에 이루어지지 않고 있다. 수용 중에는 법이나 권리에 관한 사항의 정보를 얻을 수 없으며, 현재 출입국관리및난민인정법이나 피수용자 처우규칙, 처우세칙, 국제인권규약 등을 언제나 제1언어로 열람할 수 있는 시설은 전혀 없다.

② 격리수용실, 계구의 남용: 수용소에는 처우규칙 제18조와 제19조에 따라 격리실이 설치되어 있으며, 입국경비관은 계구를 사용할 수 있다. 처우 규칙 제19조는 피수용자가 형벌법령에 저촉되는 행동이나 자살, 자해행동을 하는 경우 등은 제한을 정해서 피수용자를 '격리'하는 것이 가능하고, 또한, 피수용자가 도망이나 폭행을 할 위험이 있지만 그것을 방지할 다른 방법이 없음이 인정되는 경우에는 '계구'를 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 실제의 운용은 격리수용 또는 계구 사용이 징벌로 이용되거나 안이하게 사용되고 있다.

격리실은 면적이 3조도 되지 않는 조그만 방이다. 화장실 등은 바닥에 파묻혀 있어서 방에는 밖으로 튀어나온 곳이 없도록 되어 있다. 튀어나온 곳에 몸을 부딪치거나 할 수 없게 되어 있다. 여기서는 화장실의 물도 스스로 내릴 수 없다. 직

원이 밖에서 페달을 밟아서 물을 내리는 구조로 되어있다. 화장지도 없다. 자살이나 자해행위를 할 위험이 있는 사람이나, 직원에게 반항을 하거나 다른 피수용자를 폭행 혹은 선동하는 외국인을 격리하는 목적의 방이다. 어느 쪽이라 하더라도 밧줄로 묶어두거나 수갑을 채워서 두는 것만으로 정신적인 돌봄(care)을 고려한 처우는 없다. 증언에 따르면, 명백히 정신과 영역의 치료가 필요함에도 불구하고 격리실에서 묶인 채로 방치된 사례도 있었다고 한다.

<표 6-17> 일본의 피수용자 격리실 수용기간 1998～2002년

(단위: 건)

격리 수용 기간	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1일 미만	6	26	13	18	16
1일 이상～5일 미만	19	9	5	7	9
5일 이상～10일 미만	11	5	5	5	2
10일 이상	22	12	6	5	1
계	58	52	29	35	28

자료: 高橋徹(2003).

<표 6-18> 일본의 피수용자 격리실 수용 사유 1998～2002년

(단위: 건)

사유	1998년			1999년			2000년			2001년			2002년		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
(1)	32	5	37	9	0	9	12	3	15	15	1	16	21	0	21
(2)	6	3	9	22	2	24	1	0	1	1	0	1	0	0	0
(3)	8	4	12	14	5	19	13	0	13	17	1	18	7	0	7
계	46	12	58	45	7	52	26	3	29	33	2	35	28	0	28

주: 1) 도주・폭행・기물파손, 기타 형법법령에 저촉하는 행위를 한 경우
2) 입관 직원의 직무 집행에 반항하거나 그것을 방해하는 경우
3) 자살 혹은 자해

자료: 高橋徹(2003).

또한, 경미한 규칙위반을 하였음에도 큰 벌을 주는 징벌 방으로 사용되는 관행이 문제가 되고 있다. 한 피수용자의 이야기에 따르면, 입국관리 직원이 고분고분하지 않은 외국인이나 소등(消灯) 후에 담배를 피는 외국인 등을 본보기로 삼기 위해서 격리실에 넣는다거나, 수갑을 채운다거나 한다고 한다. 1993년 5월 이란인 남성 암쟈디 씨와 나비디 씨는 조사실에서 폭행을 당한 뒤 이곳에 전라(全裸)의 상태로 던져졌다. 암쟈디 씨는 이미 직원의 집요한 폭행으로 허리뼈가 부러진 상

태였다. 나비데 씨는 철문에 매달린 상태였다. 입국관리 당국은 격리실이나 계구 사용의 구체적 기준이나 운용의 실태를 명확히 밝히는 것을 거절하고 있다. 피수용자의 증언에 따르면, 계구 혹은 격리실의 사용은 현장의 입국경비관의 판단으로 극히 자의적으로 이루어지고 있다고 한다.

<표 6-19> 일본의 피수용자 계구 사용 사유, 1998~2002년

(단위: 건)

사유	1998년			1999년			2000년			2001년			2002년		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
(1)	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(2)	39	8	47	40	0	40	16	0	16	22	0	22	28	0	28
(3)	1	0	1	3	0	3	3	0	3	2	0	2	3	0	3
계	40	8	48	44	0	44	19	0	19	24	0	24	31	0	31

주: 1) 도주.
2) 자신 또는 타인에게 위해를 가한 경우.
3) 수용소 등의 시설, 기구, 그 외의 물건을 파손한 경우.
4) 여기서 계구는 금속수갑·가죽수갑·포승을 지칭한다.

자료: 高橋徹(2003).

③ 외부교통권 — 통신의 위법적 제한: 처우규칙은 "소장은 피수용자가 발신한 통신문을 검열한 경우, 해당 통신문의 내용에 수용소 등의 보안상 지장이 있다고 인정되는 부분이 있는 경우에는 해당 피수용자에게 그것을 알리고 그 부분을 수정하도록 하거나 말소한 후 발신하는 것으로 하며, 그 지시에 따르지 않는 경우는 그것을 영치하는 것으로 한다."라고 규정하고, 통신문의 수신에 대해서도 같은 방식의 규정을 만들고 있다(처우규칙 37조).

귀국비용의 확보 이외의 외부교통을 기본적으로 허용하지 않으며, 외부로 직접 전화를 하는 것을 기본적으로 인정하지 않은 시설이 대부분이다. 전화에 대해서도 외부로부터의 전화를 받는 것도, 피수용자로부터 외부에 전화를 거는 것도 금지되어 있으며, 입국관리 직원이 본인을 대신해서 전화를 걸어주는 것만이 행해지고 있다. 사정에 따라서는 직접 전화를 받을 수 있도록 하는 경우도 있으나, 그러한 사례는 거의 없는 것으로 여겨진다.

편지는 원칙적으로 인정되어야 하나, 운용상 인정되지 않는 경우도 많다. 예를 들어 편지를 부치기 위하여 필요한 신청용지를 주지 않는다. "지금은 바쁘니까 나중에"라며 신청 용지를 받지 않는다. 수용소내의 처우에 대하여 편지에 쓰면 검열

되어 허가되지 않는다. 1~2개월 전에 부친 편지가 아무런 설명도 없이 귀국할 때 반환되었다는 사례도 있다.

2001년 6월 26일 기타가와 레이코(北川れん子) 중의원(衆議院) 의원이 제출한 '출입국관리및난민인정법에 있어서의 과거강제수속에 관한 질문 주의서'(出入国管理及び難民認定法における過去強制手続に関する質問主意書)에 대하여 입관 피수용자의 통신희망건수와 그 가부(可否)의 내역으로 <표 6-20>에 제시된 수치가 회신되었다(高橋徹, 2001). 그것을 1999년의 '전체 피수용인 수'(483,861명)로 나누어서, 즉 피수용자 1명당 하루당의 실행건수를 아울러 제시하였다.[19] 전화에 대해서는 "100일간의 수용 중 4.9회밖에 전화를 걸 수 없었다"고 해석할 수 있다. 게다가 이 회답된 숫자는 실제로 본인이 전화를 건 경우와 직원에게 전언(伝言)을 부탁한 경우가 구별되어 있지 않다. 실제로 본인이 전화를 거는 경우는 드물고, 전언으로 끝나는 경우가 대부분이며, 따라서 본인이 실제로 전화 통화가 가능했던 경우는 이 수치의 절반 이하인 것으로 추정된다.

<표 6-20> 일본 수용시설의 1년간 외부교통권 취급・실행 건수, 1999년

(단위: 건, 회)

	취급건수	실행건수	한 사람당 회수
통신(통신문)	53,210	53,187	0.120
통화(전화)	24,096	23,499	0.049

자료: 高橋徹(2001: 18).

또한 당연하지만 이 취급건수 중에는 "지금은 바쁘니까 나중에"라고 말하고 신청용지를 주지 않거나, 기입이 끝난 용지를 받지 않은 경우는 포함되어 있지 않다. "전화를 걸 권리가 있을 것이라고 몇 번이고 호소했지만 들어주지 않았다"고 말하는 피수용자가 적지 않다.

④ 생활: 방이나 화장실・샤워실 등의 생활공간이 비위생적이라는 증언이 다수 있다. 또한 샤워 횟수와 사용시간이 제한되어 있어, 증언에 따르면, 일 주일에 1회 혹은 2회로, 1회당 사용시간은 직원에게 재촉 당하면서 5분에서 10분 정도밖에 쓸 수 없었다는 증언이 압도적으로 많다. 또한 샤워의 사용은 정해진 시간 이외의 사용은 허락되지 않고, 개별사정은 배려되지 않고 있다. 예컨대, 생리 중인 여성에게

19) 한 사람당 수치는 인용 논문의 필자(高橋徹, 2001)가 계산한 것이다. 통화 수는 1건에 여러 차례통화를 한 경우가 있어 취급된 건수와 통화건수가 일치하지 않는다.

도 샤워 이용은 특별히 허락되지 않았다.

운동은 할 수 있으나 제한되어 있다. 지방 입국관리사무소에 있는 수용장에는 건물밖에 운동장을 가지고 있는 곳이 없다. 법적으로는 건물 밖의 운동이 규정되어 있음에도 불구하고, 그 시설마저 정비되어있지 않다. 또한 본래 장기의 수용도 가능하도록 만들어져 있어 옥외의 운동장이 있어야 할 "입국자 수용소에서도 운동하지 못했다."라는 증언이 있다.[20]

> 운동은 본래 정원에서 주 2회 하도록 되어 있다. 운동 뒤에 샤워를 한다. 10월에는 비가 계속 내려 운동을 못했다. 또한 어떤 날은 운동하는 날이 마침 직원 휴무일이었고, 또 그 다음날은 휴일이어서 운동 할 수 있는 기회가 없었고 따라서 샤워도 할 수 없었다. 또한, 그 다음에는 운동하는 날의 요일이 바뀌어서 한 차례 운동하는 날이 빠졌다. 결국 10월에는 한 달 가까이 운동도 샤워도 할 수 없었다. 운동 뒤에 항상 샤워를 했기 때문에 운동을 못하면 샤워도 할 수 없었다(高橋徹, 2001: 21).

기타가와 레이코 의원의 샤워에 관한 질의에 정부는 "질의하신 샤워에 대해서는 처우규칙 제29조에 '소장 등은 피수용자의 위생에 유의하여 적절히 입욕(入浴)시키고 청소 혹은 소독을 장려하고, 식기・침구 등에 관해서도 충분히 청결을 유지하도록 노력해야 한다'고 규정되어 있는 것에 근거하여 각 수용소에서 일 주일에 2회 이상 입욕할 기회를 주고 있으며, 1인 일회 10분에서 20분 정도 입욕시간을 주고 있다고 답하고 있다."고 회신하였으나(日本 内閣総理大臣, 2003), 조사에 의하면 20분간 샤워를 사용할 수 있었다는 증언은 하나도 없었다.

운동에 대해서도 기타가와 의원의 질문에 대하여 "수용시설의 운동에 대하여 출입국관리및난민인정법 제61조의7 제6항에 의거하여 정해져 있는 피수용자의 운동에 대해서는 피수용자 처우규칙 제28조에 '소장 등은 피수용자에게 매일 옥외에서의 적절한 장소에서 운동을 할 기회를 주지 않으면 안 된다. 그러나 우천 시 또는 피수용소의 안전 상 혹은 위생상 지장이 있다고 인정될 경우에는 이에 해당되

---

20) '입국자 수용소'는 본래 강제퇴거영장을 발부 받은 자를 송환할 때까지 일시적으로 보호하는 시설이나, 수용 영장의 집행을 받은 자도 수용할 수 있다. 전국에 '동일본입국관리센터'(東日本入管センター), '오오무라 입국자 수용소'(大村入国者収容所), '서일본입국관리센터'(西日本入管センター) 등 세 군데가 있다. '수용장'은 본래 수용 영장의 집행을 받은 자를 수용하기 위하여 마련한 시설이나, 강제퇴거 영장을 받은 외국인도 수용할 수 있다. 즉, 수용소와 수용장의 역할의 차이는 별로 없이 관리하기 편하게 장기수용이 예상되는 경우나 면회 등을 피하고 싶은 경우 도심에서 떨어진 수용소에 수용시키는 것으로 보인다.

지 않는다.'고 규정되어 있으므로, 수용소 등의 소장 등은 보안상의 지장으로 매일 옥외의 적절한 장소에서 운동을 할 기회를 주는 것이 곤란하지만, 피수용자에 대하여 가능한 한 운동을 기회를 주도록 배려하고 있다. 구체적으로는 입국자 수용소에서는 옥외 운동장 운동을 일 주일에 3～5회 정도, 한 회당 30～40분 정도의 운동의 기회를 주고, 1주일에 2～7회 정도 시간과 행동구역을 제한해 방에서 나오는 것을 인정하고, 시설 내 다목적 홀에서 다른 방의 사람들과 탁구 등의 가벼운 운동을 할 수 있는 개방 처우를 실시하고 있다. 또한 지방 입국관리국에서는 구조상 옥외의 운동장이 없는 시설을 제외하고, 일주일에 2～5회 정도, 한 회당 15～30분 정도의 운동기회를 주고 있으며, 구조상 옥외의 운동장이 없는 시설의 경우는 조속히 강제 퇴거될 수 없는 사람의 경우에는 가능한 한 입국자 수용소로 옮겨 운동의 기회를 주도록 배려하고 있다."고 밝혔다. 이는 정부 스스로 법에 정해진 운용을 하고 있지 않는 것을 인정하는 회답으로 풀이된다.

그러나 입국관리 당국의 설명에 따르면, 오오무라수용소와 우시쿠수용소에는 호외의 운동시설이 있지만, 전국의 15개 지방 입국관리사무소의 수용장(예를 들어, 도쿄입국관리사무소 제2초소)에는, 옥외의 운동시설이 없다. 또한, 우시쿠수용소의 운동시설은, 개설 후 약 11개월 정도 전혀 사용되지 않았지만, 피수용자가 "여기에 수용되어 한번도 태양을 본적이 없다"고 호소한 일이 신문에 보도되고 난 몇 일 뒤, 사용이 개시되었다.

⑤ 의료: 처우규칙은 "소장 등은 피수용자가 아프거나, 또 부상한 경우에는, 의사의 진찰을 받게 해주고, 증상에 따라 적당한 조치를 강구해야만 한다."라고 규정한다(처우규칙 30조). 하지만, 동경입국관리사무소 제2초소에서는, 약 400명 정도의 피수용자가 있는데도, 수용소에는 1명의 의사도 없고, 촉탁의사 조차도 없는 상태이다. 더군다나 한 피수용자의 말에 따르면, 심신의 부조화(不調)를 입국관리 직원에게 호소해도 쉽사리 의사의 진찰을 받지 못한다고 한다. 입국관리국의 현장 직원이 사실상 의료적 판단을 하고 있다. 우시쿠수용소에서는 장기수용자를 대상으로 한 건강진단도 제대로 행해지지 않는다.

입소시의 건강문제가 제대로 담당의사에게 전해지고 있는가도 의문이다. 구치소 등에서 통원・치료・투약 중이었던 사람이 입관으로 옮긴 경우, 그 건강・의료 면의 인수인계 사항이 입관 수용 중에 전혀 이루어지지 않는다는 증언이 있다. 또한, 많은 증언에서 수용 중에 몸이 안 좋아 의사의 진찰・치료를 받고 싶다고 생

각해도, 수속(사를 만나고 싶다는 내용의 신청용지를 기입·제출하여 허가를 받음)에 시간이 걸려, 치료가 늦어진다고 한다. 진료에 관해서도 통역 체제가 갖추어져 있는 시설은 현재 없다. 때문에 의사의 치료가 부적절하거나 자신이 가지고 간 약을 사용할 수 없는 등의 문제가 일어나고 있다. 또한 수용관리에 있어서도 경비관은 구급 구명 의료 기초지식이 전혀 없고, 정신의료에 관한 체계도 전혀 없다는 문제점들도 있다. 외부 의료기관의 접근은 엄격히 규제되어 있으며, 요청해도 잘 대응해 주지 않기 때문에, 처치가 늦어지는 경우가 있다. 또한 피수용자가 돈이 없으면(의료비를 부담하지 않으면) 의사에게는 데려가 주기 않겠다는 말을 듣는 경우가 종종 보고되고 있다.

외부의사의 진료치료에 있어서도 수갑을 채운 채로 가는 것이 기본인양 이루어지고 있는 것으로 보인다. 외부의 병원에 가서 진료 중에도 수갑을 벗기려 하지 않았고, 의사로부터 주의를 받은 이후 그제야 풀어주었다는 증언도 있다.

카다가와 레이코 중의원 의원은 "수용소 시설에서 충분한 진료가 이루어질 수 없거나, 혹은 진료가 불가능한 병은 진료 체계상 어떤 대응을 하고 있는가? 또한 피수용자가 다음 단계의 진료를 요구할 경우 어떻게 대응하고 있는가? 수용시설이 행하는 진료와 자비진료에는 어떠한 점에서 차이가 있는가?"라는 질문을 하였다. 이에 대해, 정부는 "병이나 부상을 당한 피수용자에 대해서는 의사에 의한 필요한 진료를 받을 것을 보장하는 것은 수용시설의 장으로서 당연한 의무이며, [……] 의사가 상주하고 있지 않은 수용시설에서는 병 혹은 부상한 피수용자를 필요에 따라서는 외부의 의료시설에 데리고 가는 등의 진료를 받게 하고, 의사가 상주하고 있는 시설에서도 해당의사의 전문 혹은 시설 등의 제약에 의해 해당의사 혹은 시설에서 충분히 대응할 수 없는 경우 외부의 의료시설에 데리고 가는 등의 전문의에 의한 진료를 받을 수 있도록 하고 있으며, 비용은 국가가 부담하고 있다. 또한 피수용자가 수용시설의 제공하는 의료로는 충분하지 않다고 자비로 외부의 의사에 의한 진료를 요청할 경우, 소장 등은 수용시설에 상주하는 의사 등의 조언 및 지도를 받아, 필요가 있다고 인정되면 처우규칙 40조에 의해 입국 경비관의 감독 아래 외출을 허가하여 전문의의 치료를 받도록 하는 경우도 있다."고 회답하였다.

그러나 피수용자로부터는 "충분한 의료체제를 갖추고 있지 않아 결국은 자비로 의료를 받을 수밖에 없는 처지가 되었다"는 증언이 나오고 있다. 강제 송환 및 가석방 후의 경과를 조사한 입관 수용소에서의 인권침해 상황 보고서는 다음과 같

은 내용이 핵심이라고 보고한다(山下淳平, 2005).[21]

◦ 좁은 공간 안에서 디스크 등을 앓고 있는 환자들이 많음: 운동 등이 적절히 이루어지지 않음(운동량 제한 등).
◦ 장기수용으로 인하여 발병률이 높아짐(특히 난민의 경우).
◦ 언제 강제 송환되는 지, 석방되는 지 알 수 없는 상황에서 공포와 미래에 대한 불안감 등의 정신적 불안정 상태가 지속됨(우울 증상으로 인하여 자살을 기도한 예가 7건이 넘음).
◦ 문화와 언어가 다른 외국인들과 함께 좁은 공간에서 같이 지내는 것에서 오는 스트레스와 엄격한 관리로 인한 스트레스 증가: 위염, 십이지장염, 고혈압, 협심증 등의 질병 증가.
◦ 처우 개선 요구에 대응한 수용소 직원의 폭력 사건 발생 후유 질병 발생(경추추간판증, 요추추간판증 등 2건).

이에 따른 입국 관리 수용소의 대응은 악화되는 증상의 대응요법만을 제공하는 등 치료 서비스가 부재하며, 항 정신병 약, 항불안제, 최면제, 진통제 등이 장기간 습관적으로 투여되고 있는 것으로 드러났다.

⑥ 시설내의 자살, 자살미수: "시설 내에서 자살했다, 같은 방에 있는 사람이 자살하는 것을 목격했다."라는 기록이 다수 남아 있다. 실제 수는 공개되지 않고 있으나, 자살자(미수를 포함)가 의외로 많다고 입국관리국 내부관계자는 말한다. 언제 나갈 수 있을지 모르고, 장기에 걸쳐 무기한 수용되거나, 난민인정의 가능성이 없어져, 조국에 돌아갈 공포심에 자살이라고 하는 수단을 쓰는 수용자가 있어도 이상한 일이 아닌 구조가 되어 있다. 자살이나 자살미수에 관한 사례는 신문에도 간간이 보도되고 있다.

제5절 유럽연합

유럽국가들은 독일・프랑스를 중심으로 1950~1960년대 고도성장기에 많은 이주노동자들을 도입하였으나, 1970년대 이후 합법적 이주노동자 신규수입을 중단하였다. 그러나 그 이후에도 지속적으로 난민신청자들을 포함한 이주자의 유입은 계속되었으며, 난민신청 거부자를 포함한 많은 미등록 외국인들이 존재하고 있다. 유럽연합(European Union, 이하 EU)내 비합법 이주자의 수는 1999년 현재 약 50

21) 2003년 8월부터 2004년 9월까지 이바라기현(茨城県)의 출입국관리 수용소에서 67명을 심층면접 조사한 결과이다.

만 명에 달하는 것으로 추산되며, 이는 지난 6년간 9배나 증가한 것이다. 이에 더하여 2000년 한해 EU내 난민신청자가 40만 명에 달하는 것으로 집계되었는데, 난민 인정비율이 점차 떨어짐에 따라 난민신청거부자 중 많은 수가 불법 체류할 것으로 추측되고 있다(IOM, 2003).

유럽의 경우, 제2차 세계대전의 경험으로 인해 과거 미국과 같은 형태의 집단적 강제추방은 거의 이뤄지지 않고 있다. 그러나 1980년대 후반부터 급속도로 늘어나기 시작한 난민 신청으로 큰 어려움을 겪고 있다. 즉, 난민신청자 중 일부는 난민으로 인정받았으나, 난민신청 기각 자들 중 본국으로 돌려보내기에는 위험한 사례들이 많아 문제를 더욱 어렵게 하고 있다. 또한, 신청자 규모에 비해 난민 신청을 심사할 행정시설이 미비한 상태에서 대부분의 난민 신청을 제시간에 처리할 수 없으므로, 해당국내에 장기 체류할 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 이에 따라 최근 유럽국가들은 난민신청자에게 자동적으로 고용허가를 제공하지 않거나, 명백한 허위난민신청에 대하여 급행제도를 운영하고, 난민신청 거부 자들에 대한 자발적 본국귀환에 대한 법적·제도적 보상을 제공하여 자발적 본국귀환을 유도하는 등 난민문제 해결을 위해 노력하고 있다(Miller, 1999).

1. 미등록 외국인 구금 정책

유럽연합이 기존의 경제정책에 더하여 내무, 사법분야에서 통합을 촉진하기 위하여 체결한 암스테르담 조약에 따라 유럽을 '자유·안보·정의 지역'(area of freedom, security and justice)으로 선포하고 난민정책 및 이주정책에서 각국 정책의 수렴(harmonization)을 지향하고 있다.

2002년 EU 위원회(Commission)는 난민 지위 부여 절차에 관한 최소기준 제정안(Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugees status of 3 July 2002, COM(2002) 362 final/2)을 제출하였는데, 동 개정안 17조와 18조에서 구금을 정의하였다. 즉, 망명 신청을 받아들이기 위해서 조사가 필요하다는 이유만으로 구금할 수 없으나, 구금할 수 있는 경우는 법이 정하는 한도 내에서 효과적인 조사를 위해 객관적으로 필요하다거나 난민신청자가 도주할 우려가 있는 경우 구금을 할 수 있도록 하였다. 또한, 망명신청자의 이동권을 제한하는 것이 망

명 신청에 대한 신속한 결정을 위해 필요한 경우에는 구금할 수 있으나, 그 기간은 2주를 넘지 않도록 하였다. 망명신청자 중 도주나 불법체류의 우려가 있으며, 다른 회원국이 해당 망명신청자를 받아들이기로 합의한 경우 망명자가 해당국으로 인계될 때까지 구금할 수 있고, 이 경우 한 달을 넘어서는 안 되도록 하였다. 이러한 제안은 일부 난민신청자들이 유럽연합 내 개별 회원국내에서 난민신청을 하고 해당 신청에 대한 결과가 나오기 전에 다른 나라로 이동하여 다시 난민신청을 하는 방식으로 체류기간을 연장하는 데 대한 유럽정부의 대응이라 볼 수 있다.

그러나 2003년 유럽연합 각의(EU Council)는 이러한 제정안에 대하여, EU 회원국이 망명 신청자라는 이유만으로 구금하지 않으며, 되도록 빠른 사법 절차를 밟아야 한다는 내용으로 개정안 대부분의 내용을 축약하였으며, 이에 따라 제3국민의 망명 신청 절차관련 기준과 절차 관련 내용은 삭제되었고, 현재 유럽연합의 통합난민정책의 최소기준에 대해서는 원칙적인 합의만 있는 상태이다.

증가하는 비합법이민자를 관리하기 위해서 EU는 이민자들을 수용하는 정책뿐 아니라 그들을 귀환시키는 정책을 구상해왔다. 2002년 EU 위원회는 불법 이주자들의 구금 정책을 광범위하게 다룬 '귀환 정책 녹서'(*Greenpaper on A Community Return Policy on Illegal Residents*)를 발간하였는데, 여기에는 불법 이주자들의 귀환을 위한 구금(detention pending removal)의 필요성을 인정하고 있다(Commission of the European Communities, 2002). 이 보고서에서는 그 과정에서 불법 이주자들이 받을 수 있는 인권 침해에 대해 우려하면서, EU 차원에서 구금에 필요한 최소한의 기준을 마련해야 함을 권고하고 있다. 그러한 최소 기준들에는 구금의 목적, 구금으로부터 보호되어야 하는 그룹들, 구금 시설, 사법 절차, 구금 기간 등이 포함되어야 한다고 덧붙이고 있다.

그러나 이러한 인권에 기반을 둔 귀환 정책은 덴마크 EU 의장에 의해 좌절되었고, 대신에 효율적인 귀환을 위한 회원국간의 협력을 증진에 초점을 맞춘 귀환 행동 프로그램이 제안되었다. 이 제안은 2002년 제2469회 각의 회의에서 채택되었다. 구금에 대한 최소한의 기준 제정의 필요성은 인정하나, 이에 못지 않게 각 회원국이 귀환 정책에서 일정 정도의 재량권을 가질 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다. 귀환을 위한 구금(detention pending removal)에 관해서는 현재까지 최소한의 기준조차 마련하지 못하고 있다. 하지만 2005년에는 귀환 절차 및 효율적인 퇴거를 위한 최소한의 기준 마련을 위한 논의와 EU 시민이 아닌 제3국민의 귀환 정

책에 관해서도 논의를 구체화할 것으로 알려져 있다. 최근 EU는 망명신청이 거부된 사람들에 관한 귀환 정책에 천오백만 유로 책정을 기획하고 있으며, 이 계획이 향후 EU 귀환 기금으로 발전할 수 있는 가능성도 있는 것으로 예측되고 있다.

구금이 정당하다고 주장하는 유럽의 '예수회 난민 서비스'(Jesuit Refugee Service: JRS)는[22] 난민 신청자와 불법 이주자의 구별, 난민 신청 절차의 효율성, 자국으로 입국하는 이주자들의 질병 감염 여부, 그리고 9·11테러 이후의 전 세계 국가들의 대테러전의 일환으로서 테러 방지, 강제 귀환을 위한 준비 시설로의 활용, 불법 통로를 통해 입국하는 전 이주자들의 의지를 좌절시키기 위해서라는 이유를 들고 있다.

2. 미등록 외국인 구금 법

현재까지 EU Council Directive는 불법 이민자를 포함하지 않는 난민 신청자만을 위한 구금 정책에 대한 최소한의 기준을 EU 법안에 명시하고 있다. 하지만 이 법이 적용되는 대상이 자유로운 이동권을 가지는 난민 신청자인지 구금 시설 안에 있는 난민 신청자도 포함하는 것인지가 명시되어 있지 않아 적용 대상에 대한 논란이 여전히 남아있다.

법의 내용을 살펴보면, 기본적으로 난민 신청자는 해당 국가 내에서 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 가지고 있으며, 오직 필요할 경우에만 이 권리가 박탈당할 수 있고, 난민 신청서를 제출한 날로부터 15일이 넘기 전에 난민 지위 획득과 관련한 정보를 제공받아야 한다. 이와 더불어, 난민 지위 획득에 유리한 정보를 제공해 줄 수 있는 관련 단체들을 소개시켜주어야 할 의무가 해당국가에게 있으며, 특별히 준수해야할 구금 기간이나 법적 구제 방법에 대해서는 명시하고 있지 않다. 그 외에도 구금 시설 내에서 생활환경이 건강을 유지하기에 적합해야 하고, 해당 국가 국민의 복지를 위해 피구금인의 건강 검사를 할 수 있으며, 필요한 경우에는 의료 서비스를 지원하도록 명시하고 있다. 제14조에 의하면 피구금인의 친척, 변호사 혹은 UNHCR과 해당국가가 인정하는 NGO들과의 면회를 허용하고 있다. 제10조는 미성년자의 보호에 대해 명시하고 있는데, 특히 보호자를 동반하지 않은 미성년자의 경우에 법적 후견인 등의 지정과 적절한 교육을 받을 수 있도록 하고 있다. 피구금인의 가족에 관한 사항은 제8조와 제19조에 나타나 있는데, 특

22) http://www.jrseurope.org.

히 미성년자의 경우에는 가능한 신속하게 가족과 함께 있을 수 있도록 조처해야 하며, 피구금인과 그들의 가족이 본국에서 심각한 생명의 위협에 놓여있을 경우에는 그것을 해결하기 위하여 최대한의 노력을 기울여야 한다. 회원국은 2005년 2월까지 위의 조항과 합당한 법률과 행정적 지원 등을 이행하도록 권고 받고 있다.

3. EU회원국의 미등록 외국인 구금 실태

① 프랑스: 프랑스에는 현재 전국적으로 20개의 구금시설이 있으며, 망명 신청자 뿐 아니라 입국을 요구하는 사람들은 항구나 공항의 일정 장소에서 구금될 수 있으며, 불법 이민자들은 강제 송환을 위해 역시 구금될 수 있다. 구금에 관한 법적 근거는 외국인이 다른 EU국가로 즉시 떠날 수 없거나 퇴거 명령을 받고도 즉시 출국할 수 없을 때 등이며, 피구금인들은 구금되어 있는 동안 그들이 받을 수 있는 권리가 고지되어야 하며, 이 때 통역의 도움을 받을 수 있고, 변호사에게 무료 법적 지원을 받을 수 있다. 구금 기간으로는 외국인이 송환되기 위한 서류가 준비되는데, 필요한 시간동안만 구금할 수 있고, 의료 서비스를 요구할 권리가 있으며, 건강상 문제가 있을 경우에는 구금 시설과 가까운 병원에서 의료 서비스를 제공받도록 하고 있다. 프랑스 NGO인 CIMADE는 구금 시설에 법적 지원을 해주고 있는데, 거의 매일 구금시설을 방문하고 있다. 판사는 구금 시설의 환경을 검사하기 위해 방문할 수 있고, 피구금인의 인권을 위해 2003년에는 구금 시설을 모니터 하는 새로운 전담 기관을 설치해 놓고 있다. 미성년자 보호를 위한 조항에는 보호자를 동반하지 않은 미성년자가 정부의 보호를 받을 수 있도록 하고 있으나, 피구금인의 가족에 대한 특별한 보호법은 없는 실정이다.

② 독일: 독일에는 현재 총 44개의 구금시설이 있으며, 망명 신청을 했다는 이유만으로 구금할 수 없지만, 불법 이민자는 구금될 수 있다. 출국 명령 결정이 즉시 나지 않거나 출국이 용이하지 않아 구금이 필요할 때, 출국 준비를 위해 일정 기간 구금이 필요하거나 불법적으로 독일 영토 내에 들어왔을 때, 법적 체류 기간을 넘긴 후 관계 기관에 신고하지 않고 계속 체류할 때 그들을 구금할 수 있도록 법에 명시되어 있다. 피구금인은 구금을 당해야 하는 이유를 알 권리가 있고, 이에 불복할 경우 상고할 권리가 있다. 출국 준비를 위한 구금(preparatory detention)은 6주를 넘길 수 없고, 안보를 위한 구금(security detention)은 18개월

을 넘길 수 없으며, 이 둘 모두 상고가 가능하다. 의료 서비스 지원에 대해서는 심각한 질병에 대하여 망명신청자, 비(非)망명신청자 모두 의료 서비스를 받을 수 있도록 하고 있으며, 적합한 관계 기관의 허가 하에 종교 활동가나 사회 활동가가 피구금인을 면회할 수 있다. 미성년자 보호를 위한 연방 정부 차원의 법은 없고, 각 지방의 재량에 맡기고 있다. 피구금인의 가족 보호에 관한 법률은 연방 정부, 지방 정부 차원 모두 없는 실정이다.

③ 이탈리아: 이탈리아에는 현재 16개의 구금시설이 있으며, 그 시설은 모두 이탈리아 적십자사 혹은 전직 경찰관 조직 등의 비영리단체에 의해 운영되고 있다. 이탈리아에서도 망명 신청자뿐만 아니라 불법 이민자도 구금의 대상이 될 수 있다. 구금시킬 수 있는 법적 근거로는, 망명을 신청했다는 이유만으로 구금할 수 없지만, 자신의 신분을 증명할 수 없거나, 위조 신분증을 소지하고 있을 때, 국경 검사를 회피한 후 난민 지위 신청을 했을 경우, 난민 지위 획득 이전에 송환 명령을 받았을 경우 등이 해당된다. 법적인 지원을 받을 경제적 능력이 없는 사람이나 상고를 한 사람들은 정부의 허가를 받은 NGO로부터 법적 지원을 받을 권리가 있으나, 그 외에는 법적 지원을 받을 수 없다. 또한 대법원의 판결이 나기 전에도 망명 신청자는 추방당할 수 있다. 구금 기간에 관해서는 1998년 외국인법에 의하여 최대 20일을 넘길 수 없고, 이동 준비를 위해서 여기에 10일이 추가될 수 있었으나, 2001년 개정된 법에 따라 구금 기간이 60일로 연장된 상태이다.

특히 이 개정 법은 망명 신청자들을 위한 사전 검사 단계를 두고 있는데, 이 때 망명 신청에 대한 명확한 근거가 없다고 판단된 신청자들은 그 이후 이틀 이상 이탈리아에 머물 수 없도록 조치하고 있다. 구금 기간 동안의 의료 서비스는 완전 무료이며 이탈리아 시민권자나 이탈리아에 합법적으로 거주하는 외국인은 피구금인을 면회할 수 있고, 망명 신청자는 인도주의 기구와의 면회를 신청할 수 있다. 보호자를 동반하지 않은 18세 이상의 미성년자는 구금되거나 출국을 명령할 수 없으나, 현실적으로 미성년자들은 수용센터에 머무르게 되거나, 지정된 가정에 머무르게 된다. 이탈리아 경찰은 이러한 미성년자의 입국을 보고해야 하며, 민사 재판소는 미성년자를 보호하기 위한 후견인을 지정하게 된다. 이 미성년자가 난민 신청을 했을 경우에는 그를 지원하기 위한 법적 후견인을 지정하여야 한다. 망명 신청자들이 가족과 함께 구금되었을 때에는 함께 지낼 수 있는 권리가 있다.

④ 영국: 영국에는 12개의 구금시설이 있으며, 시설성격에 따라 퇴거시설(removal

centres, 과거 detention center로 불렸으나 2002년 이민·난민법 개정으로 명칭을 변경), 이민구금센터(immigration detention centres), 국경에서 난민신청을 한 사람들을 위한 보호센터(holding centres) 등으로 구분된다. 일부 외국인은 이민규정에 따라 구치소나 경찰서에 감금되기도 한다. 구금시킬 수 있는 법적 근거로는 신청에 대한 결정이 미결되어 더 조사가 필요한 경우, 입국이 거부되었던 사람이나 불법적으로 입국한 사람 중 신청 승인이 미결된 경우, 신청자의 신분 확인을 위해서 임시 허가나 석방을 했을 경우 그에 따른 이행 사항을 지키지 않을 것이라는 근거가 있을 때, 신속히 피난처를 제공해야 할 경우 등이 해당된다. 구금에 대한 고지의 의무와 관련하여서는, 구금 당시에 피구금인에게 구금 당하는 이유에 대해서 서면으로 알려야 하며, 그 이후에는 매달 구금 이유에 대해 고지해야 한다. 또한 무료 법적 지원을 제공받을 수 있다는 정보와 그러한 법률적 지원을 해주는 곳에 대한 정보를 알려야할 의무가 있으나, 현실적으로 이러한 법률적 지원이 체계적으로 이루어지지는 못하고 있다. 정해진 최대 구금 기간은 없으며, 다만 구금 기간이 최단 기간이 되어야 한다고는 말하고 있지만, 의무사항은 아니다. 급행 절차로 난민 신청이 진행될 경우에는, 이 절차가 진행되는 동안 Oakignton Reception Centre에서 열흘 동안 구금이 되며, 그 이후 난민 지위 획득 여부에 따라 임시 허가증이 발급되든지, 그렇지 못한 경우에는 다른 구금 시설로 옮겨진다.

구금 결정을 상고할 수 있는 방법은 없으며 민사법이 적용될 수 있으나 비용과 시간이 많이 소요되어 거의 활용되지 않고 있다. 구금 기간 동안 의료 서비스를 지원 받을 수 있고 심리 치료, 전문가와의 상담이 제공되며, 필요할 경우 병원으로 이송될 수 있으나 구금 시설마다 각각 다른 면회 규정을 가지고 있다. 피구금인에게 법률 지원이 허락되며, Oakington 구금 시설 같은 경우에는 사무변호사가 지정되어 있고 NGO의 면회도 가능하나, 필요하다고 생각되는 경우에는 NGO의 접근이 거부될 수도 있다.

미성년자 보호에 관한 법률에 따르면 아동은 최대 10일 동안 구금할 수 있고, 보호자를 동반하지 않는 미성년자는 아주 예외적인 경우에만 구금이 가능하며 하루를 넘길 수 없다. 그러나 이런 규정들이 의무사항은 아니기 때문에 미성년자임을 증명하지 못하는 경우에는 성인으로 간주하고 있는 실정이다. 가족 보호 시설이 있는 구금 시설은 Tinsley House와 Dungavel에 있으며 최대 마흔 가족을 수용할 수 있는 규모이다. 영국 정부는 그 시설에 수용되어 있는 피구금인 수 등 그 상황에 대한 공식적 발표를 꺼리고 있다.

제7장

결론

제 7 장 결론

외국인노동자가 한국에 오기 시작한 지 거의 20년이 다 되어 간다. 외국인노동자 제도는 산업연수제, 연수취업제를 거쳐 고용허가제로 바뀌었지만, 미등록 외국인 문제는 여전하다. 한국정부에서는 2004년 8월 17일 고용허가제를 실시한 이후 미등록 외국인에 대한 단속을 지속적으로 전개해오고 있다. 미등록 외국인은 물론이고, 그를 고용한 사용자 처벌을 강화하는 등 미등록 외국인노동자에 대한 노동력 수요를 억제하려는 정책을 펴고 있다.

그럼에도 불구하고 미등록 외국인은 여전히 다수 존재한다. 한국정부는 미등록 외국인노동자가 겪은 임금체불·산업재해 등 각종 불이익에 대해서는 최대한 권익을 지켜주려는 제도적 장치를 여전히 유지하고는 있으나, "불법체류 단속" 앞에서 그 실효성은 상대적으로 약한 실정이다.

미등록 외국인은 출입국관리법 위반자이므로 한국정부가 그들을 단속하여 강제추방하는 것은 정당한 주권 행사의 영역으로 간주된다. 그들은 출입국관리법을 위반한 행정사범이지 범죄자가 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 당연히 단속·보호·강제추방 과정에서 법적 규정과 절차를 명료히 하는 게 필수적이다.

본 연구에서는 국내의 미등록 외국인 단속·보호·강제추방의 법제와 그 실태를 살펴보았다. 정부는 미등록 외국인 단속 근거 규정과 그 절차를 합리화하기 위하여, 출입국관리 법규를 개정하였으며, 단속 과정에서 인권 침해를 방지하기 위한 지침을 만들었지만, 여전히 법률적 문제점도 남아 있고, 실제 단속 과정에서의 문제점도 여전히 존재한다. 정부는 외국인보호소의 피보호 외국인을 "재소자"로 대우하지 않는다고 주장한다. 국내법을 위반해 퇴거를 준비하는 장소이기 때문에 외부와도 비교적 자유롭게 연락할 수 있고, 주거환경과 음식도 국내 교정시설보다 못하지 않다. 정부는 체불임금과 산업재해로 피해를 당한 불법체류 외국인에게 출국을 유예해주거나 '보호'를 일시 해제 해주는 조처를 시행하고 있다. 하지만 보증인까지 세워야 하는 등 조건이 워낙 까다로워서 실효를 거두기는 쉽지 않다. 미등록 외국인의 인권 보장을 위해서 추진해야 할 과제를 정리하면서, 본 연구의 결론을 맺기로 한다.

1. 단속

'단속'의 요건과 절차를 법률로 명확히 규정하는 게 무엇보다 중요하다. 그 내용은 강제퇴거를 위한 신병확보라는 '보호'의 성격과 헌법상의 '적법절차의 원칙'을 충분히 반영한 것이어야 한다. 그리고 불법체류 단속 공무원은 법규에 의거하여 공무를 수행하여야 한다. 법적 근거 없는 주거 등의 압수, 수색, 불심검문시의 강제력 행사 등은 지양하여야 한다.

이를 위해, 기존 '출입국관리공무원이 지켜야 할 10대 인권 준수사항'을 한층 더 구체화하여 '(가칭) 출입국관리공무원 외국인 인권보호 지침을 마련하고, 이를 바탕으로 출입국관리공무원 전원에 대한 정기적인 인권교육을 실시하는 것이 필요할 것이다. 공무원들이 불법체류 단속에 앞서 인권이 존재한다는 사실을 명심하면서, 단속 업무에 임하는 자세를 갖추는 게 필수적이다.

아울러, 공무원의 통보의무는 미등록 외국인의 권리를 침해하지 않는 방향으로 개정하거나 폐지할 필요가 있다. 미등록 외국인노동자가 밀린 임금을 받거나 산업재해 보상을 받기 위해서는 노동부에 진정을 하여야 한다. 예컨대, 임금체불 진정을 노동부에서 진정한 경우, 노동부는 조사를 벌인 뒤 미등록 외국인노동자에게 '체불임금 확인원'을 떼어 준다. 그 후 노동부는 그 사건을 자체 해결하거나, 검찰·경찰의 손으로 넘긴다. 공무원의 '통보의무' 조항 때문에, 체불임금이 해결되는 순간 지방노동사무소 또는 검찰·경찰에서는 출입국관리사무소에 그의 불법체류 사실을 알려야만 한다. 즉, 미등록 외국인노동자는 출국을 감수한 후 권리 구제를 신청하여야 한다. 이는 미등록 외국인노동자들에게 권리를 구제받고 추방되거나, 추방을 피하기 위해 권리를 포기하라고 강요하는 꼴이다. 이래서는 그들의 인권이 보장되기를 기대할 수 없다.

2. 보호

미등록 외국인의 인권 보장에 관한 내용을 국내법으로 반영하여야 한다. '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약'과 '모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약' 등 국회가 비준한 구속력 있는 국제 협약의 내용 중 미등록 외국인의 인권과 관련된 내용을 국내 법률에 명문화시켜야 한다. 아울러 UN 피구금자 처우 최저기

준규칙 등 법적 구속력 없는 국제기준들 중에서 인권 보장에 핵심적인 내용은 법제화를 꾀하여야 한다. 한국정부가 아직 가입하지 않은 UN 이주노동자권리협약에 대해서는 그 가입·비준을 위하여 적극적으로 노력할 필요가 있다.

시설 '보호'와 관련된 주된 내용은 반드시 출입국관리법의 독립된 장 또는 독립된 법률로 구체적으로 규정하여야 한다. 보호에 대해서는 헌법의 명문에 규정상 적부심사제도를 도입할 입법의무가 있음을 확인하고, 이를 시급히 법제화하여야 한다. 보호명령서 집행, 보호시설의 보호, 그리고 강제퇴거명령서의 집행 과정에서 절차상의 권리의 고지와 보호사실 등의 통지가 실질적인 권리구제가 가능할 수 있도록 이루어져야 한다. 긴급보호서와 보호명령서에 의한 보호는 법적 절차와 그 제도적 취지를 반영하여야 한다.

청원 및 진정, 고충상담, 난민신청 등은 보호외국인 누구나 용이하게 접근할 수 있도록 그 내용에 대한 적극적인 제시가 이루어져야 한다. 단속·보호·강제퇴거의 전 과정에 걸쳐 미등록 외국인이 '언어의 문제'로 권리가 제한되거나 박탈당하지 않도록, 법제의 정비와 이를 집행하기 위한 제반 여건을 마련하여야 한다.

보호기간을 합리적으로 제한할 필요가 있다. 이를 법규에 반영하여야 한다. 아울러, 보호외국인의 장기수용을 방지하기 위하여 임금체불·산재보상·전세금반환 등 고충처리 업무를 강화한다. 이를 위하여, 이주노동자 지원단체 또는 법률서비스지원단체 등과 연계 체계를 구축할 필요가 있다. 국가인권위원회에서 외국인 보호시설에 대한 정기적인 방문모니터링을 실시하는 한편, 이주노동자 상담단체와 법률 전문가 집단의 지원을 받아 정기적으로 진정 상담 요원을 파견하는 프로그램을 개발하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한, 단속·보호 등의 절차상의 인권침해와 미등록 외국인의 고충사항 등을 해결할 수 있도록 정부와 민간단체간의 감시와 협력을 위한 제도적 장치가 마련하여야 한다.

보호 장소는 비인간적인 처우가 강요되지 않도록 적정한 수용공간과 시설을 갖추어야 한다. 변호인과 영사의 접견, 시신왕래와 전화통화 등은 무제한적으로 허용하여야 하고, 일반인의 면회도 특별한 사정이 없는 한 최대한 보장하여야 한다.

위생·급식·보건에서 인간다운 생활이 가능하도록 규정을 정비하고 운용실태를 개선하여야 한다. 건강을 유지할 수 있을 정도로, 실외 운동 기회를 제공하여야 한다. 종교활동을 보장하도록 최선의 노력을 다하여야 한다. 외부 종교인을 통한 종교활동을 전 보호시설로 확장하도록 한다. 기독교·천주교·불교·이슬람교

등 주요 종교를 대상으로 하되, 소수 종교에 대한 차별이 없도록 노력하여야 한다. 자유시간에 보호외국인들이 생산적인 활동을 할 수 있도록 배려하여야 한다.

보호의 취지를 최대한 고려하여 격리 수용이나 계구·무기, 또는 기타 강제력의 사용은 최대한 제한되어야 한다. CCTV 등 보호실 내 감시장비는 철거하거나, 인권을 침해하지 않는 방향으로 재배치하여야 한다.

비호희망인, 인신매매피해자, 여성, 아동 등 취약집단의 특수성을 고려한 제반의 법제와 장치들을 마련하여야 한다. 수용 이외의 다른 형태를 포괄하는 한층 더 인권친화적인 출입국관리 방식에 대한 연구가 필요하다. '아동이 중학교·고등학교 재학 중이고, 한국어만 구사할 수 있는 등 그의 생활기반이 한국이어서, 부모의 나라로 강제출국된 경우 그 나라에서 생활하는 데 심대한 어려움이 예상되는 경우'에는 법무부 장관의 권한으로 '아동과 그 부모에게 정주(定住) 체류자격을 부여'하는 일본의 재류특별허가제도를 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 또, 불가피하게 장기간 수용되어 있는 비호희망인(난민신청자) 등 보호외국인의 경우 심각한 심리적 불안정 상태를 보이고 있는 바, 외부 전문가 그룹의 지원을 받아 정기적 심리상담을 제공하는 프로그램을 만들어야 한다.

3. 강제퇴거

강제퇴거의 사유 조항은 명확성의 원칙, 과잉금지원칙 등에 비추어 합리적으로 개정하여야 한다. 강제퇴거명령에 대해서는 가능한 독립된 위원회가 그 이의신청을 심의·결정하고, 일정한 요건이 충족되면 그 집행의 정지를 할 수 있는 제도를 마련하여야 한다.

4. 출입국관리 행정

미등록 외국인 정책에 대한 체계적 분석을 통해 단속·보호·강제퇴거 업무 절차를 인권친화적으로 재조직할 필요가 있다. 단속·보호·강제퇴거 업무를 담당하는 공무원 수를 늘려야 하고, 보호외국인 여성을 담당하는 한국인 여성 공무원을 현장에 의무적으로 배치하여야 한다. 외국 법제와 실태에 대한 깊이 있는 연구를 통하여 한국 실정에 적합한, 인권 친화적 보호의 형태와 내용을 도출하여야 한다.

참고문헌

참고문헌

고현웅. 2004.『주요국가 이민정책 비교연구』. 법무부.

국가인권위원회 실무연수단. 2004.『외국인노동자 차별 개선을 위한 선진제도연구 실무연수 결과보고서: 스위스·프랑스 2004·10·19~27』. 국가인권위원회.

국가인권위원회. 2002. "국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권."

국가인권위원회. 2004. "출입국관리법중개정법률안에 대한 의견"

국가인권위원회. 2005. "외국인보호규칙 전부개정령(안)에 대한 의견."

권영국. 2005. "출입국관리법상 단속, 보호를 중심으로." 반인권적 출입국관리법 개정안 마련을 위한 토론회.

권영성. 2000.『헌법학원론』, 신판. 법문사.

권영성. 2001.『보정판 헌법학원론』, 신판. 법문사.

김남진. 2003.『행정법』, 제7판. 법문사.

김지형. 2002. "외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장: 현행 산업연수생제도의 위헌성 검토를 중심으로." ≪저스티스≫ 70.

김철수. 2002.『헌법학개론』, 제14전정신판. 박영사.

박길남. 2000.『미국의 출입국제도에 관한 연구』. 법무부.

박상순. 1999. "외국인의 강제퇴거에 관한 연구." ≪법무연구≫ 26.

박윤흔. 2001.『최신행정법강의(상)』, 개정판. 박영사.

박일경. 1990.『신헌법학』. 법경출판사.

법무부 정책위원회. 2003. "법무부 정책기획단 정책공지 징벌제도 개선."

법무부 출입국관리국. 2005.『출입국과 인권』. 법무부.

법제연구원. 1994.『외국인의 법적 지위: 해설과 법령』. 법제연구원.

부산출입국관리사무소 울산출장소. 2005. "인권위 방문조사 관련 제출자료" 미간행 보고서.

서선영. 2005. "사례를 중심으로 본 최근 외국인 단속과정상의 문제점."『이주노동자의 단속과 보호(수용)상의 제 문제』.

서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법센터. 2002.『형사절차상에 있어서의 취약집단의 보호』. 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법센터.

서울지방변호사회. 2004a.『외국인보호시설 실태조사보고서』 화성외국인보호소

편』. 서울지방변호사회.
서울지방변호사회. 2004b.『외국인을 위한 형사절차 안내』. 서울지방변호사회.
설동훈. 1999.『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
설동훈. 2000.『노동력의 국제이동』. 서울대학교출판부.
설동훈. 2004. "미국의 외국인 불법체류자 문제와 이민법 개정." ≪전문대학소식≫ 49: 26-31.
설동훈. 2005a. "외국인노동자와 인권: '국가의 주권'과 '국민의 기본권' 및 '인간의 기본권'의 상충요소 검토." ≪민주주의와 인권≫ 5(2): 39-77.
설동훈. 2005b. "국내 불법체류 외국인의 적정 규모 추정." 법무부.
설동훈・김현미・한건수・고현웅・샐리이아. 2003.『외국여성 성매매 실태조사』. 여성부.
설동훈・박경태・이란주. 2004.『외국인 관련 국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구』. 국가인권위원회.
설동훈・최홍엽・한건수. 2002.『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』. 국가인권위원회.
설동훈・한건수・이란주. 2003.『국내 거주 외국인노동자 아동의 인권실태조사』. 국가인권위원회.
성동외국인근로자센터. 2005.『성동외국인근로자센터 연간보고서』, 제3회.
오태성. 2005. "일본의 미등록 이주노동자, 그들의 자녀의 현실: '재류특별허가'를 중심으로." 미발표논문.
외국인이주노동자의 자발적 귀환 및 정착지원프로그램 개발 컨소시엄. 2005.『귀환한 외국인이주노동자의 현지실태와 정착지원프로그램 개발에 관한 연구조사』.
이란주・설동훈. 2004.『피부색은 달라도 모두가 평등합니다: 외국인노동자 인권교육 안내서』. 국가인권위원회.
이명웅. 2004. "국제인권법의 국내법적 효력: 헌법과의 관계 및 헌법재판에서의 법원성." 국가인권위원회 심포지엄.
이유성. 2003. "앰네스티의 시각에서 본 화성 외국인보호소" ≪국제앰네스티≫ 2003년 1~2월.
장지표. 2000. "강제퇴거관련 집행정지에 관한 일 고찰: 일본의 행소법 및 입관법

을 중심으로.” ≪법무연구≫ 27.
정인섭. 2000.『국제인권규약과 개인통보제도』. 사람생각.
정정훈. 2004. “출입국관리의 문제점: 강제퇴거를 중심으로.”
한영수 외. 2004.『구금시설 평가지침서 개발연구』. 국가인권위원회.
한영수. 2003. “사회보호법상의 보호감호제도와 독일 보안감호제도의 비교 고찰” ≪인권과 정의≫ 327.
허영. 2004.『한국헌법론』. 제4판. 박영사.
홍예연. 2005. “피보호외국인에 대한 손해배상판결과 출입국관법 개정에 대하여” 『이주노동자의 단속과 보호(수용)상의 제문제』.
화성외국인보호소. 2005. “외국인 단속·보호·강제퇴거 실태 관련 제출요구 자료” 미간행 보고서.
황필규. 2005. “외국인보호시설의 법제와 운영실태 및 정책제언” 『이주노동자의 단속과 보호(수용)상의 제문제』.

高橋徹(다카하시 도오루). 2001. “日本の入管収容施設.” 『入管収容施設: スウェーデン, オーストリア, 連合王国, そして日本』. 東京: 現代人文社.
高橋徹. 2003. “日本の入管収容施設.” シンポ『どうしたらなくせる日本の拷問』.
関総介. 2001. “上陸拒否時の身体拘束.” 『入管収容施設: スウェーデン, オーストリア, 連合王国, そして日本』. 東京: 現代人文社.
鬼束忠則(오니소꾸 다다노리). 1996. “退去強制手続きにおける問題点.” 『密室の人権侵害: 入局管理局収容施設の実態』. 東京: 現代人文社.
近藤敦. 2002. “在留特別許可の展望と課題.” APFS 編,『子どもたちにアムネスティを: 在留特別許可取得一斉行動の記録』. 東京: 現代人文社.
吉成勝男. 2002. “なぜ21人は、在留特別許可を求めたのか.” APFS 編,『子どもたちにアムネスティを: 在留特別許可取得一斉行動の記録』. 東京: 現代人文社.
東京弁護会外国人の権利に関する委員会 編. 2004.『実務家のための入管法入門』. 東京: 現代人文社.
福島瑞穂(후쿠시마 미즈호). 2000. “外国人の収容に関する質問主意書.” http://hw001.gate01.com/sasara/nyukan/chica/chi03.htm.
山下淳平. 2005. “迫害される外国人.” ≪Mーネット≫ 5月号.

手塚和彰. 1999.『外国人と法』, 第二版. 東京: 有斐閣.

日本 内閣総理大臣. 2000. “参議院議員福島瑞穂君提出外国人の収容に関する質問に対する答弁書.” http://hw001.gate01.com/sasara/nyukan/chica/chi03.htm.

日本 内閣総理大臣. 2003. “衆議院議員北川れん子君提出入管収容施設における被収容者の処遇に管する質問に対する答弁書.” www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b155041.htm.

日本 法務省 出入国管理局. 2004.『出入国管理』. 東京: 法務省.

入管問題調査会 編. 1996.『密室の人権侵害: 入局管理局収容施設の実態』. 東京: 現代人文社.

入管問題調査会 編. 2001.『入管収容施設: スウェーデン, オーストリア, 連合王国, そして日本』. 東京: 現代人文社.

入管問題調査会. 2005. “子どもの入管への収容・退去強制の問題の背景と現状.” http://hw001.gate01.com/sasara/nyukan/chica/chi01.htm.

American Civil Liberties Union Immigrants' Rights Project. 1993. “Justice Detained: Conditions at the Varick Street Immigration Detention Center.”

APFS (Asian People's Friendship Society) 編. 2002.『子どもたちにアムネスティを: 在留特別許可取得一斉行動の記録』. 東京: 現代人文社.

Commission of the European Communities. 2002. *Greenpaper on A Community Return Policy on Illegal Residents*. Brussels: Commission of the European Communities.

DIMIA (Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs). 2004. “Detaining Unlawful Non-Citizens.” *Managing the Border: Immigration Compliance*. Canberra, Australia: DIMIA.

Field, Ophelia. 1997. “Research Paper on Alternatives to Detention: Practical Alternatives to the Administrative Detention of Asylum Seekers and Rejected Asylum Seekers.” European Council on Refugees and Exiles. http://www.ecre.org/research/alterns.doc.

ILO (International Labour Office). 2004. *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*. Geneva: International Labour Office.

Independent Commission on Migration to Germany. 2001. *Structuring Immigration: Fostering Integration*. Berlin: Bundesministeriums des Innern.

Kempel, Mark D. 1989. "Legal Fictions Mask Human Suffering: The Detention of the Mariel Cubans: Constitutional, Statutory, International Law, and Human Considerations." *Southern California Law Review* 62.

Levy, Deborah M. 1983. "Detention in the Asylum Context." *University of Pittsburgh Law Review* 44.

Martin, Philip L., and Mark J. Miller. 2000. "Employer Sanctions: French, German and US Experiences." *International Migration Papers* #36. Geneva: International Labor Office.

Martin, Philip. 2003. "Bordering on Control : Combating Irregular Migration in North America and Europe." IOM Migration Research Series 13.

McCorquodale, Robert, and Martin Dixon. 2003. *Cases and Materials on International Law*, 4th edition. New York: Oxford University Press

National Immigration Forum. 2004 "State and Local Police Enforcement." http://www.immigrationforum.org.

Nazarova, Inna. 2002. "Alienating Human from Right: US and UK Non-compliance with Asylum Obligations under International Human Rights Law." *Fordham International Law Journal* 25.

OHCHR (Office of High Commissioner for Human Rights). 2005. "Administrative Detention of Migrants." http://www.ohchr.org/english/issues/migration /taskforce/disc-papers.htm.

OIG (Office of the Inspector General). 2003. "The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks." June 2003.

Palmer, Mick. 2005. *The Inquiry into the circumstances of the immigration detention of Cornelia Rau*. Canberra, Australia: DIMIA.

Pistone, Michele R. 1999. "Justice Delayed Is Justice Denied: A Proposal Ending the Unnecessary Detention of Asylum Seekers." *Harvard Human Rights Journal* 12.

Roberts, Maurice D. 1991. "Some Thoughts on the Wanton Detention of Aliens." *Georgetown Immigration Law Journal* 5.

Seol, Dong-Hoon. 2000. "Foreign Workers in Korea 1987-2000: Issues and Discussions." *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 15(1): 115-138.

Seol, Dong-Hoon. 2004. "International Sex Trafficking in Women in Korea: Its Causes, Consequences, and Countermeasures." *Asian Journal of Women's Studies* 10(2): 7-47.

Seol, Dong-Hoon. 2005a. "Global Dimensions in Mapping the Foreign Labor Policies of Korea: A Comparative and Functional Analysis." *Development and Society* 34(1): 75-124.

Seol, Dong-Hoon. 2005b. "A Review of International Migration in Northeast Asia." Paper presented at the International Conferences on the *International Migrants in Northeast Asia*, organized by UNESCO Office Beijing. Conference Room, National Human Rights Commission of Korea, Seoul Korea, December 1, 2005. pp. 7-34.

Seol, Dong-Hoon, and Geon-Soo Han. 2004. "Foreign Migrant Workers and Social Discrimination in Korea." *Harvard Asia Quarterly* 8(1): 45-50.

Slinckx, Isabelle. 2004. "The UN Treaty Monitoring bodies and Migrant Workers: A Samizdat." Brussel, Belgium: International Catholic Migration Commission, and December 18 vzw. http://www.december18.net/web/docpapers/doc1940.doc.

United Nations Commission on Human Rights. 2002. "Report of the Special Rapporteur, Ms. Gabriela Rodriguez Pizarro, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2002/62." E/CN.4/2003/85, 30 December 2002, sect. III B. 51.

United Nations Population Division. 2003. *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*. New York: United Nations.

부록

1. 시설조사표
2. 외국인 질문지
3. 외국인 심층면접표
4. 공무원 질문지
5. 일본의 '피수용자 처우규칙'

부록 1. 시설조사표

UNIT		ID		MT		DAY
1	2	3	4	5	6	7

출입국관리국 외국인 보호소・보호실 시설 조사표

준비물: 줄자.

☐ 보호실/보호소 이름: _____

☐ 조사 일시: _____

☐ 조사자 이름: _____

☐ 전체 보호실 수: 남:_____ 여:_____ 독거실(독방)_____

☐ 공동 집회 장소: 유_____무_____

☐ 수용인원: 총_____명

남자 전체 인원 _____명

각 보호실 당 인원_____

여자 전체인원 _____명

각 보호실 당 인원_____

☐ 시설에 관한 조사자의 전반적인 의견

1. 독거실 (독방)

<table>
<tr><td>평가항목</td><td colspan="3">평가내용</td><td>비고</td></tr>
<tr><td>독거실 수용인원</td><td colspan="3"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="5">독거실 면적</td><td>사동번호</td><td>거실번호</td><td>실측면적</td><td rowspan="5"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>독거실 설비</td><td colspan="3">1. TV (전부 □ 일부 □ 없음 □)
1-1 채널종류 ( )
1-2 TV통제 (수용자 □ 직원 □)
2. 선풍기 □ 에어컨 □ 없음 □
2-1 선풍기/ 에어컨 통제 (수용자 □ 직원 □)
3. 식탁 (전부 □ 일부 □ 없음 □)
4. 사물함 (전부 □ 일부 □ 없음 □)
5. 침구보관용선반 (전부 □ 일부 □ 없음 □)</td><td></td></tr>
<tr><td>감시카메라 (CCTV)</td><td colspan="3">1. 설치여부 (설치 □ 미설치 □)
2. 개수 ( )
3. 위치 ( )</td><td></td></tr>
<tr><td>독거실 화장실</td><td colspan="3">1. 변기 (수세식□/좌변기□) (전부 □ 일부 □ 없음 □)
2. 차폐시설: cm
3. 출입문 (전부 □ 일부 □ 없음 □)</td><td></td></tr>
<tr><td>독거실세면대</td><td colspan="3">일반세면대□ 간이세면대□ 없음□</td><td></td></tr>
<tr><td>조명</td><td colspan="3">1. 형광등 ( )개 백열등 ( )개
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>취침등</td><td colspan="3">1. 형광등 ( )개 백열등 ( )개
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>창문</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 크기 ( )</td><td></td></tr>
<tr><td>수도시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)
2. 온수사용가능 (가능□ 불가능□)
3. 온수사용시간 (동절기: -)
(하절기: -)</td><td></td></tr>
<tr><td>환기시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>난방시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 난방공급시간 (-)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">침구</td><td colspan="2">관급침구 목록</td><td>자변 침구 사용가능</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>(가능□ 불가능□)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">의복/내의</td><td colspan="2">관급의복/내의 목록</td><td>자변 의복/내의 사용가능</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>(가능□ 불가능□)</td></tr>
<tr><td>청결 상태</td><td colspan="3">거실 (상/중/하) 화장실 (상/중/하)</td><td></td></tr>
<tr><td>청소 담당자</td><td colspan="3">청소 용역/ 피보호자/ 관리국직원/ 공익요원</td><td></td></tr>
<tr><td>청소 용품</td><td colspan="3">유 □ 무 □</td><td></td></tr>
</table>

2. 혼거실(일반 보호실)

<table>
<tr><td>평가항목</td><td colspan="3">평가내용</td><td>비고</td></tr>
<tr><td>수용인원</td><td colspan="3"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="6">면적</td><td>사동번호</td><td>거실번호</td><td>실측면적</td><td rowspan="6"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>설비</td><td colspan="3">1. TV (전부 □ 일부 □ 없음 □)
1-1 채널종류 ( )
1-2 TV통제 (수용자 □ 직원 □)
2. 선풍기 □ 에어컨 □ 없음 □
2-1 선풍기/ 에어컨 통제 (수용자 □ 직원 □)
3. 식탁 (전부 □ 일부 □ 없음 □)
4. 사물함 (전부 □ 일부 □ 없음 □)
5. 침구보관용선반 (전부 □ 일부 □ 없음 □)</td><td></td></tr>
<tr><td>감시카메라 (CCTV)</td><td colspan="3">1. 설치여부 (설치 □ 미설치 □)
2. 개수 ( )
3. 위치 ( )</td><td></td></tr>
<tr><td>화장실</td><td colspan="3">1. 변기 (수세식□/좌변기□) (전부 □ 일부 □ 없음 □)
2. 차폐시설: cm
3. 출입문 (전부 □ 일부 □ 없음 □)</td><td></td></tr>
<tr><td>세면대</td><td colspan="3">일반세면대□ 간이세면대□ 없음□</td><td></td></tr>
<tr><td>조명</td><td colspan="3">1. 형광등 ( )개 백열등 ( )개
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>취침등</td><td colspan="3">1. 형광등 ( )개 백열등 ( )개
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>창문</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 크기 ( )</td><td></td></tr>
<tr><td>수도시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)
2. 온수사용가능 (가능□ 불가능□)
3. 온수사용시간 (동절기: -)
(하절기: -)</td><td></td></tr>
<tr><td>환기시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 작동여부 (작동□ 미작동□)</td><td></td></tr>
<tr><td>난방시설</td><td colspan="3">1. 유□ 무□
2. 난방공급시간 (-)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">침구</td><td colspan="2">관급침구 목록</td><td>자변 침구 사용가능</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>(가능□ 불가능□)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">의복/내의</td><td colspan="2">관급의복/내의 목록</td><td>자변 의복/내의 사용가능</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>(가능□ 불가능□)</td></tr>
<tr><td>청결 상태</td><td colspan="3">거실 (상/중/하) 화장실 (상/중/하)</td><td></td></tr>
<tr><td>청소 담당자</td><td colspan="3">청소 용역/ 피보호자/ 관리국직원/ 공익요원</td><td></td></tr>
<tr><td>청소 용품</td><td colspan="3">유 □ 무 □</td><td></td></tr>
</table>

3. 공통시설

1) 목욕/샤워 시설

평가항목	평가내용	비고
면적	_____ × _____미터	
샤워기	1. 수 ( ) 2. 작동여부 (작동 _____개 미작동 _____개)	
목욕허용횟수	1. 여름 (_____에 1회) 2. 겨울 (_____에 1회)	
온수사용시간	1. 동절기 (-) 2. 하절기 (-)	
원할 때 목욕을 할 수 있는가?	그렇다 □ 아니다 □	
목욕용품	1. 관급품 지급 □ 자비 구입 □ _____ 2. 지급목욕용품 목록 수건 □ 샴푸 린스 □ 비누 □ 면도기 □ 칫솔 □ 그외 _____	

2) 장애인/노약자용 시설 설치 여부

시설설치 여부	1. 경사로 (설치 □ 미설치 □) 2. 점자블럭 (설치 □ 미설치 □) 3. 욕실손잡이 (설치 □ 미설치 □) 4. 비상호출장치(유 □ 무 □) 5. 기타 ( )	
장애인 거실	1. 유 □ 무 □ 2. 출입문 (문턱: 유 □ 무 □, 폭: cm) 3. 화장실문 (문턱: 유 □ 무 □, 폭: cm) 4. 세면장 문 (문턱: 유 □ 무 □, 폭: cm)	

3) 신체검사실

탈의용 커튼	유 □ 무 □	
창문	유 □ 무 □ / 투명 □ 불투명 □	
신체검사 혹은 탈의보조	관리국 직원 □ 공익요원 □ 신체검사 없음 □	

4) 개인 물품 보관 시설

명세서 작성	한다 □ 안한다 □	
소유자 서명여부	유 □ 무 □	
물품 보관상태	상 □ 중 □ 하 □	

5) 세탁 시설

세탁기 수		
세탁빈도	침구 _____일에 한 번 관복 _____일에 한 번	세탁 장부 사본
세탁 책임자	관리국 직원 □ 공익 요원 □ 외부 용역 □ 그 외_____	
건조기/건조실	유 □ 무 □ (없을 때 건조방법:)	

6) 면회실/접견실

설치여부	유 □ 무 □ (없을 때 면회/접견장소:)	
면회실 1회 면회가능 수		
칸막이 여부	유 □ 무 □ (칸막이 형태:)	
전화기 등의 설치	유 □ 무 □	
특별접견실 설치여부	유 □ 무 □	
면회/접견 시간		

7) CCTV

작동시간		
CCTV 카메라 숫자		
녹화테이프 보관기관		
녹화여부	녹화 □ 비녹화 □	
감시카메라 조작 요원	남 ____명, 여_____명	근무일지사본
감시카메라 조작 요원	관리국 직원 □ 공익 요원 □	
야간감시카메라 요원	남 ____명, 여_____명	근무일지사본
야간감시카메라 요원	관리국 직원 □ 공익 요원 □	

8) 계구 보관

계구 보관함	유 □ 무 □ (장소:_____)	
계구 불출 일지	유 □ 무 □	사본
계구 사용 일지	유 □ 무 □	사본
계구 종류	수갑 □ _____개 가스 분사기 □_____ 개 줄 □ _____개 전자 충격기 □ ____ 개 몽둥이 □ _____ 개 그물/그물총 □ ____ 개 가죽재갈 □_____개 그 외 _____	
계구 보관 담당자	관리국직원 □ 공익 요원 □	

9) 이송시설

이송방법		
이송시 남녀 분리여부		
이송시 계호직원	직원 □ _____명 공익 □ _____명	

10) 급식

급식 형태	자체 내 조리/ 외부 용역/ 도시락/	
급식 예산 (일회 식사 당)	_____ 원	
식단표		사본 확보요
영양사 유무		
급식의 양		
급식의 질		
반찬 가지 수		
잡곡비율		
남녀 분리여부		
특정종교 금기음식 배식시 대체식사 제공여부	제공 □ 미제공 □ (제공시 식단:)	대체식사 확인/식단표 확인
식수종류	수돗물 □ 정수기물 □ 끓인물 □	
식수위생상태	상 □ 중 □ 하 □	
식수공급시설 위치	거실내 □ 거실외 □ (위치:)	
물컵 제공 여부		

11) 조리장 위생

보호시설내 조리여부	한다 □ 안한다 □	
조리장내 근무 인원		
조리사 위생모 착용		
조리사 위생복 착용		
배식 시 일회용 장갑 사용		
식기 세척기		
조리장 위생상태	상 중 하	

12) 의료시설

의료시설 유 무		
의료진 상주여부	상주의사: 명 (남/녀) 상주간호사: 명 (남/녀)	
협력 의료 기관	유 □ _____ 무 □	
의료품 비치목록		의료품 목록 요청
의료기기 목록		의료기기 목록
일반병원 이용 시 비용	자비 □ 관비 보조 가능 □ 관비 □	비용조사
정신과 진료 가능여부	내부진료 가능 □ 외부진료가능 □ 불가능 □	
정신장애자 이송기관	정신과 병원 □ 치료감호소 □ 기타병원 □	

13) 여가활동

운동장	유 □ 무 □ (크기:)	
운동시설		
사용가능 시간		
여성전용 운동시설 여부		
도서비치 여부	비치 □ 미비치 □ (_____권)	
비치도서 종류	한국어_____권 외국어_____권 외국어별 분류:	
신문열람	가능 □ 불가능 □	
집필	가능 □ 불가능 □	
집필용구 지급	지급 □ 미지급 □	
종교생활 시설	유 □ 무 □ (규모:)	
예배시간	유 □ 무 □ 종교별 예배시간:	
기타 취미/오락 활동		

14) 모성보호

유아보호 시설	유 □ 무 □ 구체적인 시설 묘사:	
생리대 조달방법	자비 □ 관급 □ (한 달에 지급되는 개수:)	

15) 진정함/전화

진정함 비치 유무	유 □ 무 □ (위치:)	
진정대상자	출입국관리국장 □ 인권위원회 □ 기타 □ ( )	
진정방법 안내문 비치	비치 □ 미비치 □ (언어:)	
전화	유 □ 무 □ (위치:) 전화기 대수: 공중 전화기 종류 (일반/ IC / 그 외) 전화기 사용시 허가유무 유□ 무□ 전화기 사용제한시간 유□ 무□ (시간:)	

부록 2. 외국인 질문지

UNIT		ID			CN	LANG		MT	DAY	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
					1	0	1			

미등록 외국인 보호 실태 조사

외국인 여러분께,

안녕하십니까?

국가인권위원회는 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 설립된 국가기관입니다. 국가인권위원회는 대한민국 국민뿐 아니라 대한민국의 영토 안에 있는 외국인의 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보호하려 노력하고 있습니다.

국가인권위원회는 이번에 전북대학교(설동훈 교수), 국제이주기구 서울사무소(고현웅 소장), 아름다운재단 공익변호사그룹 공감(황필규 변호사), 이주노동자인권연대(양혜우 대표)와 공동으로 한국의 미등록 외국인 단속 및 보호 실태조사를 하고자 합니다 이 조사는 미등록 외국인의 단속 및 보호 과정에서의 인권상황을 심층적으로 파악하여 외국인에 대한 인권침해를 개선하기 위한 방안을 마련하는 데 이바지함을 목적으로 실시하고 있습니다. 이를 위하여 귀하가 단속 및 보호되는 과정 중에 발생한 인권침해 경험 등에 대한 의견을 물어보고자 합니다.

이 질문지에 응답하실 때 다른 분들과 상의하시지 않기를 바랍니다. 귀하가 답변한 내용은 통계적으로 처리되기 때문에 비밀이 완전하게 보장됩니다. 그 점은 조금도 염려하지 마시고 처음부터 끝까지 가능한 한 모두 응답해 주십시오. 조사 질문지의 부피가 크게 보이지만, 실제로 응답에 소요되는 시간은 약 20분 정도입니다. 바쁘신 중에 귀중한 시간을 저희들의 연구에 할애하여 주시는 데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2005년 7월

국가인권위원회
The National Human Rights Commission of the Republic of Korea
http://www.humanrights.go.kr
(우) 100-842 서울특별시 중구 을지로 1가 16번지 금세기빌딩

응답 요령은 '__'에 ✓를, '□' 안에 숫자를, '( )'안에 글자를 써넣으시면 됩니다. 응답하기 어려운 질문에 대해서는 첫 번째 떠오르는 생각을 적어주십시오.

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락하십시오.
㉾ 135-754 서울 강남구 역삼동 837-11 유니온센터 910호 국제이주기구 서울사무소
전화: (02) 6245-7647 팩스: (02) 6245-7648

A. 개인적 사항

1. 귀하의 국적은 무엇입니까?

__ (1) 방글라데시 __ (2) 중국
__ (3) 인도 __ (4) 인도네시아
__ (5) 이란 __ (6) 가나
__ (7) 일본 __ (8) 카자흐스탄
__ (9) 키르기스스탄 __ (10) 몽골
__ (11) 미얀마 __ (12) 네팔
__ (13) 나이지리아 __ (14) 파키스탄
__ (15) 필리핀 __ (16) 러시아
__ (17) 스리랑카 __ (18) 태국
__ (19) 우즈베키스탄 __ (20) 베트남
__ (21) 기타( )

2. 귀하의 성별은 무엇입니까?

__ (1) 남성 __ (2) 여성

3. 귀하는 몇 년도에 태어났습니까?

19 [ ] 년

4. 귀하가 마지막으로 한국에 입국한 것은 언제입니까?

[ ] 년

5. 귀하의 종교는 무엇입니까?

__ (1) 종교 없음 __ (2) 개신교
__ (3) 가톨릭 __ (4) 불교
__ (5) 힌두교 __ (6) 이슬람교
__ (7) 기타( )

6. 귀하의 한국어 실력은 어떠합니까?

	매우 능숙하다	약간 잘하는 편이다	그저 그렇다	약간 서툰 편이다	매우 서툴다
A. 말하기	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
B. 듣기	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C. 읽기	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
D. 쓰기	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

7. 귀하는 외국인 보호시설에 구금되기 전 어떤 일을 하고 있었습니까?

__ (1) 공장노동자 __ (2) 건설노동자 (속칭 "노가다")
__ (3) 어부 또는 수산업노동자 __ (4) 농림축산업노동자
__ (5) 식당(음식점) 주방, 청소, 서빙 __ (6) 간병인
__ (7) 가정부, 파출부 __ (8) 유흥업소 접대원
__ (9) 기타 ( )

B. 단속 및 조사 과정

8. 귀하는 언제 붙잡혔습니까?

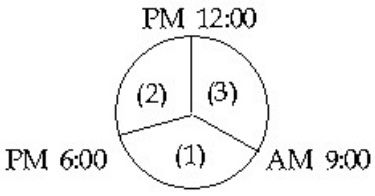
200 [ ]년 [ ]월 [ ]일

9. 귀하는 어디서 붙잡혔습니까?

__ (1) 집, 기숙사 (거주지) __ (2) 일하는 곳 (직장)
__ (3) 길거리 __ (4) 기타 ( )

10. 귀하가 붙잡힌 시간은 언제입니까?

__ (1) 09:00～18:00 (오전 9시～오후 6시)
__ (2) 18:00～00:00 (오후 6시～자정)
__ (3) 00:00～09:00 (자정～오전 9시)



※ 다음은 귀하가 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원이 법을 지켰는지를 묻는 질문입니다.

11. 출입국관리국 직원이 신분증을 보여주며 자신이 누구라고 밝혔습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

12. 출입국관리국 직원이 다음 중 어떻게 행동하였는지 해당되는 내용을 골라 주십시오.

__ (1) '보호명령서', '긴급보호서' 혹은 '일시보호명령서'라는 제목의 문서를 보여주면서 왜 잡혀가는지(보호의 사유), 어디로 잡혀가는지(보호장소), 며칠이나 잡혀있을 것인지를 설명하였다
__ (2) 어떤 문서를 보여주면서 설명을 하였지만 알아들을 수 없었다
__ (3) 어떤 문서를 보여주었지만 아무런 설명도 하지 않았다
__ (4) 아무런 절차도 없이 무작정 잡아왔다

13. 출입국관리국 직원이 귀하에게 변호사나 법적 대리인의 도움을 받거나, 스스로를 변호할 권리가 있다는 사실을 알려주었습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

14. 출입국관리국 직원이 귀하를 붙잡을 때 때 사용했던 장비는 무엇입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 수갑, 줄(포승), 몽둥이(경찰봉) 등 경찰장구
__ (2) 가스분사기
__ (3) 총, 칼 등 무기
__ (4) 전자충격기, 그물, 가죽입마개(가죽재갈), 그물총
__ (5) 기타 장비 ( )
__ (6) 순순히 따라왔기 때문에 아무것도 사용하지 않았다

15. 출입국관리국 직원이 위의 장비를 사용해서 귀하가 다쳤습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오
__ (3) 해당없음(장비를 사용하지 않았다)

※ 다음은 귀하가 출입국관리국 직원에 의하여 붙잡혔을 때 인권침해나 비인간적이거나 모욕적인 처우를 당한 적이 있는 지 묻는 질문입니다.

16. 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원이 귀하를 주먹으로 때리거나 발로 찼습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

17. 귀하가 붙잡혔을 때 출입국관리국 직원이 귀하에게 거친 말(폭언)이나 욕설 또는 외국인을 모욕하거나 인종차별적인 말을 한 적이 있습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

18. 귀하는 현재의 외국인 보호시설에 언제부터 갇혀있게(구금) 되었습니까?

200 [ ] 년 [ ] 월 [ ] 일

19. 현재의 외국인 보호시설 수용 이전에 다른 기관에서 구금된 적이 있습니까? 해당하는 곳에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 출입국관리사무소 외국인보호실 __ (2) 외국인보호소
__ (3) 경찰서 __ (4) 구치소
__ (5) 교도소 __ (6) 기타 ( )

20. 이전의 기관에는 언제부터 언제까지 보호 혹은 구금되었습니까?

200 [ ] 년 [ ] 월 [ ] 일 부터

200 [ ] 년 [ ] 월 [ ] 일 까지

※ 다음은 귀하가 붙잡혀 온 뒤 출입국관리국 직원과 마주 앉아서 질문과 대답을 하며 조사를 받은 과정에 관한 질문입니다.

21. 조사과정에서 의사소통은 얼마나 잘 되었습니까?
__ (1) 한국말로 의사소통하는 데 문제가 없었다
__ (2) 통역인의 도움으로 의사소통에 문제가 없었다
__ (3) 통역인이 있었으나, 의사소통에 문제가 많았다
__ (4) 통역인이 없어서 의사소통이 거의 불가능했다

22. 조사를 받으면서 변호사나 법률적으로 도움을 줄 수 있는 사람의 도움을 받은 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

23. 출입국관리국 직원이 조사를 하면서 작성한 문서(조서)를 귀하에게 읽어주거나 보여주었습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

24. 출입국관리국 직원이 귀하에게 무슨 내용인지도 모르는 문서에 서명하라고 요구한 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

C. 외국인 보호시설 입소 과정

25. 귀하가 외국인 보호시설에 붙잡혀 있다는(구금된) 사실을 귀하의 친구나 가족 또는 변호사에게 문서를 통해 알려주었습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오
__ (3) 모르겠다

26. 귀하가 외국인 보호시설에 들어 올 때 출입국직원으로부터 귀하가 다음과 같은 권리를 보장받아야 한다는 설명(고지)을 들은 적이 있습니까? 해당되는 것에 모두 ✓표시하십시오.
___ (1) 친지나 가족과 면회할 권리
___ (2) 변호사나 자국의 영사와 면회하고 도움을 받을 권리
___ (3) 구금된 사실에 대해 이의신청할 권리
___ (4) 외국인 보호시설 내에서 일어나는 인권침해에 대해 진정할 권리
___ (5) 외부로 편지를 쓰거나 전화를 할 권리

27. 귀하는 외국인 보호시설에 붙잡혀 있는(구금된) 사실에 대해 이의신청을 하였습니까?
__ (1) 이의신청을 하였고, 그에 대한 결정서를 받았다
__ (2) 이의신청을 하였으나 그 결과는 받지 못하였다
__ (3) 이의신청을 하고 싶다고 했으나 출입국관리국 직원이 소용없다고 못하게 하였다
__ (4) 이의신청을 할 수 있다는 사실을 전혀 몰랐다
__ (5) 이의신청을 할 수 있다는 사실은 알았으나 신청하지 않았다

28. 귀하가 외국인 보호시설에 들어올(입소할) 때 몸 검사를 받는 과정은 어떠하였습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 여러 사람이 보는 앞에서 알몸으로 검사를 하였다
__ (2) 출입국관리국 직원이 나의 벗은 몸을 만지면서 검사를 하였다
__ (3) 몸 검사를 하는 동안 출입국관리국 직원이 성적으로 놀리며 모욕감을 주었다
__ (4) 탈의실 안에서 혼자서 몸 검사를 받았다

29. 귀하가 입소할 당시 몸 검사를 하던 출입국관리국 직원은 남성이었습니까? 여성이었습니까?

__ (1) 남성 __ (2) 여성

30. 귀하가 입소할 당시 가져온 물건 중 귀하에게 필요한 것인데 출입국관리국 직원이 가져가서 사용하지 못하는 것이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 옷 __ (2) 종이와 필기구
__ (3) 책(성경, 코란 등 포함) __ (4) 사진
__ (5) 화장품 및 세면도구 __ (6) 종교와 관련된 물건(목걸이 등)
__ (7) 기타 ( )

D. 급식, 의복 등 보호소 생활 관련, 의료 및 보건 실태

31. 다음 중 외국인 보호시설에서 지급이나 대여 받은 물품은 무엇입니까? 해당되는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 수건 __ (2) 칫솔
__ (3) 치약 __ (4) 비누
__ (5) 화장지 __ (6) 위생용품
__ (7) 실내화 __ (8) 빗
__ (9) 손톱깎이 __ (10) 청소도구
__ (11) 운동구 __ (12) 오락기구
__ (13) 기타( )

32. 외국인 보호시설에서 지급된 옷(제복)이나 이불, 베개(침구)에 만족하십니까?

	매우 불만이다	대체로 불만인 편이다	그저 그렇다	대체로 만족하는 편이다	매우 만족한다
A. 옷(제복)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
B. 이불	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C. 베개(침구)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

33. 옷에 대하여 불만사항이 있다면 어떠한 것입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 너무 얇아서 춥다 __ (2) 너무 두꺼워서 덥다
__ (3) 더러운 옷을 받았다 __ (4) 찢어진 옷을 받았다
__ (5) 더러워져도 갈아입을 수가 없다 __ (6) 기타 ( )

34. 이불, 베개(침구)에 대하여 불만사항이 있다면 어떠한 것입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 이불이 너무 얇아서 춥다 __ (2) 이불이 너무 얇아서 덥다

__ (3) 이불, 베개가 너무 더럽다 __ (4) 이불, 베개가 너무 부족하다

__ (5) 바닥이 너무 딱딱해 잠자기 힘들다 __ (6) 기타 ( )

35. 외국인 보호시설 내의 음식(급식)에 만족하십니까?

매우 불만이다	대체로 불만인 편이다	그저 그렇다	대체로 만족하는 편이다	매우 만족한다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

36. 음식(급식)에 대하여 불만사항이 있다면 어떠한 것입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 한국음식(밥)만 주어서 먹기가 싫다

__ (2) 종교적 이유로 먹을 수 없는 음식(돼지고기, 소고기 등)을 주었다

__ (3) 음식의 양이 너무 적다

__ (4) 음식이 너무 맛이 없다

__ (5) 음식이 상한 경우가 있었다

__ (6) 음식에 영양분이 부족하다

__ (7) 한국음식(밥) 대신 주는 음식은 빵밖에 없어서 먹기 안 좋다

__ (8) 불만 없다

37. 외국인 보호시설의 시설물에 대해 만족하십니까?

매우 불만이다	대체로 불만인 편이다	그저 그렇다	대체로 만족하는 편이다	매우 만족한다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

38. 수용된 방에 대하여 불만사항이 있다면 어떠한 것입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 너무 비좁다 __ (2) 너무 어둡다

__ (3) 너무 춥거나 덥다 __ (4) 공기가 너무 나쁘다

__ (5) 기타 ( )

39. 기타 시설에 대하여 불만사항이 있다면 어떠한 것입니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 욕실에 따뜻한 물이 나오지 않는다

__ (2) 화장실이 너무 부족하다

__ (3) 음식을 만드는 시설이 너무 더럽다

__ (4) 운동시설이 너무 부족하다

__ (5) 기타 ( )

40. 외국인 보호시설에 있는 동안 귀하에게는 운동시간이 얼마나 주어집니까?

전혀 없다	일주일에 1~2회 정도	매일 30분 이하	매일 30분 이상
(1)	(2)	(3)	(4)

41. 목욕할 시간은 매일 충분하게 주어집니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

42. 화장실 갈 시간은 충분하게 주어집니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

43. 외국인 보호시설에 들어오기 전에 비하여 현재의 건강상태는 어떠합니까?

	매우 좋아졌다	조금 좋아졌다	이전과 같다	조금 나빠졌다	매우 나빠졌다
A. 육체적 건강상태	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
B. 정신적 건강상태	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

44. 귀하가 외국인 보호시설에 들어온 이후에 몸에 이상 징후가 생긴 것이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 머리가 아프다 __ (2) 잠을 잘 수가 없다(불면증)

__ (3) 눈이 잘 보이지 않는다 __ (4) 귀가 잘 안 들리지 않는다

__ (5) 호흡에 문제가 생겼다 __ (6) 심장에 통증을 느낀다

__ (7) 소화가 잘 안 된다 __ (8) 대소변을 제대로 볼 수가 없다

__ (9) 허리・어깨・무릎 등 관절이 아프다(관절염)

__ (10) 팔・다리 등 근육이 심하게 아프다(근육통)

__ (11) 기타( )

45. 귀하가 몸이 아파서 외국인 보호시설 안에서 의사의 진료를 받은 적이 있습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오(49번 문항으로 가시오)

46. 의사의 진료는 얼마나 자주 받을 수 있었습니까?

매일 한번씩	2~3일에 한번씩	일주일에 한번씩	한 달에 한번씩	2~3 달에 한번씩
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

47. 진료를 받고 나서 병이 다 나았습니까?

__ (1) 병이 다 나았다

__ (2) 진료를 제때 받지 못해서 빨리 낫지 않았다

__ (3) 의사가 진료를 잘 못하여 오히려 더 나빠졌다

48. 외국인 보호시설 외부의 병원에서 진료를 받은 적이 있습니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

49. 외국인 보호시설에서 '종교활동'을 위한 독서・예배・회합 등을 위한 시간이 허락됩니까?

__ (1) 예 __ (2) 아니오

50. 외국인 보호시설에서 다른 보호 외국인으로부터 괴롭힘을 당한 적이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 그런 적 없다(52번 문항으로) __ (2) 구타・폭행

__ (3) 욕설, 모욕적인 말 __ (4) 소지품・돈・음식 등을 빼앗김

__ (5) 성폭력, 성희롱 __ (6) 집단 따돌림

__ (7) 기타 ( )

51. 이러한 괴롭힘과 관련하여 출입국관리국 직원에게 도움을 요청한 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오(53번 문항으로)

52. 출입국관리국 직원에게 도움을 요청한 결과 사정은 어떻게 변화되었습니까?
__ (1) 더 이상 괴롭힘 당하지 않도록 해결해 주었다
__ (2) 도와주기는 했으나 문제는 해결되지 않았다
__ (3) 도움을 요청하였으나 아무런 조치도 취하지 않았다
__ (4) 기타 ( )

53. 외국인 보호시설 안에서 출입국관리국 직원에게 뇌물이나 돈을 주거나 요구받은 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

54. 외국인 보호시설 안에서 성적 괴롭힘을 당하거나 성적 수치심을 느낀 일이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

55. 귀하는 외국인 보호시설 안에서 아래와 같은 규칙을 지키도록 강요받은 적이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 다른 외국인과 이야기하지 말 것 __ (2) 눕지 말 것
__ (3) 텔레비전 시청 금지 __ (4) 편지 쓰기, 책읽기 금지

56. 귀하는 외국인 보호시설 안에서 어떻게 주로 시간을 보내십니까?
__ (1) 앞으로 어떻게 살아야 할지에 대한 계획을 세운다
__ (2) 신문・잡지・책을 읽는다
__ (3) 운동을 한다
__ (4) 다른 사람들과 이야기한다
__ (5) 텔레비전을 보거나 특별한 일 없이 지낸다
__ (6) 하루 종일 잔다

E. 면회, 통신 등 관련

57. 외국인 보호시설에 있으면서 면회를 한 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오(62번 문항으로)

58. 면회를 하면 보통 몇 분 정도의 시간이 허락됩니까?

5분 이하	5분 ~ 10분	10분 ~ 30분	30분 ~ 1시간	1시간 이상
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

59. 면회를 하는 도중 출입국관리국 직원이 강제로 면회를 중지시킨 경우가 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

60. 귀하에게 면회를 하기 위해 온 사람이 보호시설에 찾아와서 귀하와 면회를 하지 못하고 돌아간 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

61. 면회와 관련하여 불만사항이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 면회시간이 너무 짧다
__ (2) 출입국관리국 직원이 있어서 하고 싶은 말을 하기 힘들다
__ (3) 면회실에 설치된 유리벽 때문에 상대방의 이야기를 알아듣기 힘들다
__ (4) 면회실이 너무 어두워 상대방을 잘 볼 수가 없다
__ (5) 옆에서 이야기하는 소리가 너무 커서 상대방의 이야기를 알아듣기 힘들다

62. 외국인 보호시설에 있으면서 출입국관리국 직원에 의해 편지가 검열을 당하거나 내용이 고쳐진 경우가 있었습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

63. 외국인 보호시설에 있으면서 전화통화를 하는데 출입국관리국 직원 등이 귀하의 전화내용을 듣거나 녹음한 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

64. 전화통화 등을 하고자 하였으나 출입국관리국 직원이 못하게 해서 귀하가 전화통화를 할 수 없었던 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

65. 편지나 전화통화 등과 관련하여 불만 사항이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 편지를 보냈다고 하는 데 받기까지 시간이 너무 오래 걸린다
__ (2) 출입국관리국 직원이 편지를 보내지 말라고 말한다
__ (3) 공중전화기의 수가 너무 적어 전화하려면 한참동안 기다려야 한다
__ (4) 공중전화기의 상태가 너무 좋지 않아 상대방의 말을 알아듣기 힘들다
__ (5) 전화통화를 할 수 있는 시간이 너무 짧다
__ (6) 기타( )

F. 청원 및 진정, 계구 및 계호 관련

66. 단속 및 보호와 관련하여 출입국관리국 직원이 법을 어기거나 인권을 침해하였을 경우, 그것에 대해 청원이나 진정을 할 수 있다는 사실을 출입국관리국 직원이 알려 주었습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

67. 외국인 보호시설에서 생긴 일 때문에 청원이나 진정을 해 본 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

68. 외국인 보호시설에서 법률문제나 인권침해문제와 관련하여 상담을 받고자 할 경우 누구의 도움을 받을 수 있었습니까? 도움 받은 사람에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 출입국관리국 직원 __ (2) 다른 공무원(노동부, 국가인권위원회 등)
__ (3) 보호시설 내 외국인 수용자 __ (4) 합법 체류 중인 같은 나라 출신 이주노동자
__ (5) 한국 주재 본국 대사관 직원 __ (6) 국제기구(UNHCR, IOM 등) 직원
__ (7) 이주노동자 지원단체 관계자 __ (8) 변호사
__ (9) 종교인(신부, 목사, 승려 등) __ (10) 기타 ( )
__ (11) 아무도 없다

69. 외국인 보호시설에서 '독방에 수용'(특별계호)된 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

70. 외국인 보호시설에서 계구(수갑・포승・가죽재갈・기타)를 착용한 일이 있다면 어떤 계구를 착용하였습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 착용한 일이 없다(74번 문항으로) __ (2) 수갑
__ (3) 끈으로 몸이 묶임(포승) __ (4) 가죽재갈로 입이 묶임
__ (5) 족쇄로 발이 묶임 __ (6) 기타 ( )

71. 계구를 착용할 때 출입국관리국 직원이 그 이유를 설명하였습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

72. 귀하가 계구를 착용하게 된 이유는 무엇이었습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ (1) 도망(도주)하려 하였기 때문에 __ (2) 타인을 폭행하려 하였기 때문에
__ (3) 자살 또는 자해하려 하였기 때문에 __ (4) 시끄럽게 떠들었다는 이유로
__ (5) 외국인 보호시설 밖으로 이동할 때 __ (6) 외국인 보호시설 안에서 이동할 때
__ (7) 기타 ( ) __ (8) 합당한 사유가 없었다

73. 계구 착용으로 인해 귀하의 몸에 상처가 나거나 부상을 입은 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

74. 외국인 보호시설에서 출입국관리국 직원이 무기 또는 경찰장구 등(총, 가스분사기, 전자충격기 및 경찰봉)을 귀하에게 사용한 일이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

75. 귀하가 원하지 않는다고 말하였는데도 출입국관리국 직원이 사진 또는 비디오를 찍은 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

76. 여성이 수용된 방에 남성 출입국관리국 직원이 경비를 선 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오

G. 강제퇴거 과정

77. 귀하는 '출국권고서', '출국명령서', '강제퇴거명령서' 등 한국을 떠나라고 명령하는 문서를 받은(또는 열람한) 적이 있습니까?
__ (1) 예 __ (2) 아니오(80번 문항으로)

78. (그 문서를 받거나 보았다면) 그때 출입국관리국 직원이 다음 중 어떻게 행동하였습니까?
__ (1) '출국권고서', '출국명령서' 혹은 '강제퇴거명령서'라는 제목의 문서를 보여주면서 그 내용과 이유를 설명하였다
__ (2) 어떤 문서를 보여주면서 설명을 하였지만 무슨 말인지 알아들을 수 없었다
__ (3) 어떤 문서를 보여주었지만 아무런 설명도 하지 않았다

79. 귀하는 언제 그 문서를 받거나 보았습니까?

200 ☐ 년 ☐ 월 ☐ 일

H. 보호 외국인의 기본권 인식

80. 귀하는 외국인 보호시설 내에서 출입국관리국 직원으로부터 억울하게 다음과 같은 봉변을 당한 적이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 구타・폭행 __ (2) 욕설, 모욕적인 말
__ (3) 성폭력, 성희롱 __ (4) 기타 ( )
__ (5) 봉변당한 적 없다

81. 귀하는 동료 보호 외국인이 외국인 보호시설 내에서 출입국관리국 직원으로부터 억울하게 다음과 같은 봉변을 당하는 것을 본 적이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 구타・폭행 __ (2) 욕설, 모욕적인 말
__ (3) 성폭력, 성희롱 __ (4) 기타 ( )
__ (5) 봉변당하는 것을 본 적 없다

82. 귀하는 출입국관리국 직원에 대해 어떻게 느끼고 있습니까? 다음 중 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 친절하다 __ (2) 불친절하다
__ (3) 좋다 __ (4) 나쁘다
__ (5) 고맙다 __ (6) 밉다
__ (7) 친근하다 __ (8) 두렵다

83. 귀하가 현재 수용되어 있는 외국인 보호시설에 대한 느낌은 어떠합니까?

만족스럽다	지낼 만하다	다소 고통스럽다	매우 고통스럽다
(1)	(2)	(3)	(4)

84. 귀하가 한국에 대해서 일반적으로 느끼는 감정은 어떠한 것입니까? 반드시 하나만 골라 주십시오.

__ (1) 빨리 떠나고 싶고 다시는 돌아오고 싶지 않다
__ (2) 지금은 떠나고 싶지만 나중에 다시 돌아오고 싶다
__ (3) 지금은 한국을 떠나고 싶지 않지만 언젠가는 떠나고 싶다
__ (4) 한국이 너무 좋아 떠나고 싶지 않다

85. 한국에서 귀하가 마음을 터놓고 이야기할 수 있는 친구들은 주로 어느 나라 친구였습니까? 그리고 그런 친구들이 몇 명이나 됩니까?

A. 본국인 친구: ☐ 명 B. 한국인 친구: ☐ 명

C. 제3국인 친구: ☐ 명

86. 다음은 귀하의 한국 생활에 대한 만족정도를 묻는 질문입니다. 귀하는 다음 각각에 대하여 어느 정도 만족하십니까? 아니면 불만이십니까?

	매우 불만이다	대체로 불만인 편이다	그저 그렇다	대체로 만족하는 편이다	매우 만족한다
A. 한국에서의 생활 전반	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
B. 이웃과의 관계	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
C. 사용자와의 관계	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
D. 동료 한국인 노동자의 관계	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

87. 한국에 사는 귀하의 '가족, 친척, 친구' 중 다음 직업(또는 그와 유사한 직업)을 가진 사람이 있습니까? 해당되는 직업에 모두 ✓표시하십시오.

__ (1) 변호사
__ (2) 전문기술 엔지니어
__ (3) 경영자
__ (4) 기업 과장
__ (5) 자영업자
__ (6) 노동조합 간부
__ (7) 교사
__ (8) 보험설계사
__ (9) 비서
__ (10) 판매원・외판원・점원
__ (11) 사무기계 조작원(타이피스트)
__ (12) 하급 사무원(사무보조)
__ (13) 조장・반장
__ (14) 숙련공
__ (15) 기계정비공・카센터수리공
__ (16) 공장노동자(기계운전공・기계제작공)
__ (17) 경비원・순찰원
__ (18) 음식점 종업원(웨이터・바텐더 등)
__ (19) 수위・짐운반원
__ (20) 단순노무자・건설노동자
__ (21) 농민・어민

♬ 귀하의 도움에 다시 한 번 감사합니다. 귀하의 응답은 저희들의 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 저희들은 귀하의 고충을 해결하도록 적극적으로 노력하겠습니다. ♪♪

부록 3. 외국인 심층면접표

UNIT		ID		MT		DAY
1	2	3	4	5	6	7

미등록 외국인 단속과 보호 실태 심층면접 조사표

In-depth Interview Schedule for the Undocumented Migrants in Detention Facilities

Thank you for having an interview with me. My name is ____ from _____.
If you do not understand my English or Korean, or have any questions, please, do not hesitate to ask me. We can also visit you next time with an interpreter.

Your responses will be taken as valuable resources for protecting migrants rights.
Your privacy and secrecy is completely safe. You don't need to worry about it at all.

A. 개인적 사항(Personal Information)

1. 국적(Nationality). 성별(Sex), 나이(Age).

2. 보호시설에 구금되기 전 직업은?
   What was your job in Korea before you came here?

B. 단속 및 조사 과정(Arresting and Questioning Process)

3. 귀하가 단속되는 과정 중 부당한 대우를 받았다고 생각되는 일이 있습니까?
   단속 과정 중 폭력 등에 의해 부상당한 일이 있습니까? 있으면 자세히 설명해 주십시오.
   When you got arrested, did you receive any unfair treatment?
   Did you get hurt when you were caught?
   Please, describe it in detail.

C. 외국인 보호시설 입소 과정(Admission to Migrant Processing Centre)

4. 귀하가 외국인보호시설에 입소할 당시 부당한 처사를 당한 적이 있었습니까?
When you come to this center, were you treated well?

D. 급식, 의복 등 보호소 생활 관련, 의료 및 보건 실태
Living Condition such as Food and Clothing/ Health Care and Sanitary condition

6. 귀하가 외국인보호시설에 수용되어 있으면서 의복, 급식 등과 관련하여 어려움을 겪은 일이 있으면 설명해 주십시오.
Do you have any problem with food, clothing, etc. provided by the centre?

7. 귀하는 의료지원이 필요한 경우 어려움 없이 받을 수 있었습니까?
How's the medical treatment here?

E. 면회, 통신 등 관련

9. 면회나 전화 등과 관련하여 불만사항이 있으면 설명해 주십시오.
Please tell us, if you have any complaint about the visit and telephone, letter etc.

F. 청원 및 진정, 계구 및 계호 관련
Related to Petition / Appeal, Arrest equipment and Shelter's Security

10. 귀하는 단속과정 혹은 외국인보호시설 내에서 있었던 일과 관련하여 진정이나 청원을 해 본 경험이 있습니까? 있다면 언제, 어떠한 이유로 하였는지 설명해 주십시오.
Have you ever made a petition or appeal because of the inappropriate treatment you received in the centre or during the arresting process?
Please describe it in detail.

11. 귀하가 외국인 보호시설에 수용되어 있으면서 '독방에 수용'(특별계호)된 적이 있거나 계구(수갑・포승・가죽재갈・기타)를 착용한 일이 있습니까? 있다면 자세히 정황을 설명해 주십시오.
Have you ever been confined in a solidarity cell (being kept alone in a small room) or ever worn handcuffs, rope, bit, etc? Please describe it in detail.

G. 보호 외국인의 인권침해 상황
Basic Human Rights of Sheltered Migrants

12. 귀하는 다른 외국인 혹은 출입국 관리국 직원에 의한 괴롭힘을 당했거나, 다른 외국인이 그러한 상황에 처한 것을 본 일이 있으면 설명해 주십시오.
Have you ever harassed, insulted, or humiliated by other foreigners or by immigration officer here?
Have you ever seen someone else to be harassed, insulted, or humiliated by other foreigners or by immigration officer here?

13. 귀하는 단속 과정 중이나 외국인 보호시설 내에서 성적으로 괴롭힘을 당하거나 수치심을 겪어야 했던 경우가 있습니까? 있다면 설명해 주십시오.
Have you ever sexually harassed by immigration officer or other foreigners here or during the arresting process?

14. (모두에게 적용되나 특히 여성인 경우) 귀하가 여성이기 때문에 혹은 다른 이유로 외국인 보호시설 내에서 특별히 더 불편하다고 생각되는 일이나 차별 받고 있다고 생각되는 일이 있으면 설명해 주십시오.
(Applicable to all but especially for women) If there is anything you feel uncomfortable or discriminated in the centre by your sex or any other reasons, please describe it.

15. (자녀가 한국에 있는 경우) 귀하의 자녀는 현재 어떻게 생활하고 있으며 누구와 함께 있는지 설명해 주십시오. 수용된 이후 만나신 적이 있습니까?
Do you have children here in Korea? If you have, who are they staying with?
Did you see them after you were moved here?

Thank you for your help. Your response will contribute a great deal into our research. We will try out best to solve your difficulties as much as we can.

부록 4. 공무원 질문지

UNIT		ID		CN	MT	DAY	
1	2	3	4	5	6	7	8
				1			

불법체류외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 공무원 의식 조사

공무원 여러분께

안녕하십니까?

국가인권위원회는 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 설립된 국가기관입니다. 국가인권위원회는 대한민국 국민뿐 아니라 대한민국의 영토 안에 있는 외국인의 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보호하려 노력하고 있습니다.

국가인권위원회는 이번에 전북대학교(설동훈 교수), 국제이주기구 서울사무소(고현웅 소장), 아름다운재단 공익변호사그룹 공감(황필규 변호사), 이주노동자인권연대(양혜우 대표)와 공동으로 한국의 미등록 외국인 단속 및 보호 실태조사를 하고자 합니다. 이 조사는 미등록 외국인의 단속 및 보호 과정에서의 인권상황을 심층적으로 파악하여 외국인에 대한 인권침해를 개선하기 위한 방안을 마련하는 데 이바지함을 목적으로 실시하고 있습니다. 이를 위하여 귀하가 단속 및 보호되는 과정 중에 발생한 인권침해 경험 등에 대한 의견을 물어보고자 합니다.

본 조사는 미등록이주노동자의 인권 보호뿐만 아니라 출입국행정일반의 합리화와 관련 공무원들의 고충 해결까지도 이루기 위하여 마련되었습니다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 설문에 응하시는 분들이 다른 분들과의 의견교환이나 법령집 등의 참고 없이 답을 작성하여 주시는 것이 절대적으로 필요합니다. 위 목적 모두를 달성하기 위하여 바람직한 모범답안이 아닌 현재의 상황에 대하여 있는 그대로를 확인하여 주셔야 합니다. 여러분의 진지하고 적극적인 협조를 간곡하게 부탁드립니다. 바쁘신 중에 귀중한 시간을 저희들의 연구에 할애하여 주시는 데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2005년 7월

국가인권위원회
The National Human Rights Commission of the Republic of Korea
http://www.humanrights.go.kr
(우) 100-842 서울특별시 중구 을지로 1가 16번지 금세기빌딩

응답 요령은 '__'에 ✓를, '□' 안에 숫자를, '( )'안에 글자를 써넣으시면 됩니다. 응답하기 어려운 질문에 대해서는 첫 번째 떠오르는 생각을 적어주십시오.

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락하십시오.
㉾ 135-754 서울 강남구 역삼동 837-11 유니온센터 910호 국제이주기구 서울사무소
전화: (02) 6245-7647 팩스: (02) 6245-7648

1. 귀하는 불법체류 외국인 '단속'이나 '보호' 또는 '강제퇴거' 업무에 종사하신 적이 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.

__ ① 단속 업무 __ ② 보호 업무

__ ③ 강제퇴거 업무

A. 불법체류 외국인 단속

※ 불법체류 외국인 단속 업무를 맡고 계시거나, 맡은 적이 있는 분들만 응답하십시오. 그렇지 않은 분은 17번 문항으로 가십시오.

2. 귀하는 합동단속이 아닌 경우, 어떤 분들과 함께 단속에 임하였습니까?

__ ① 출입국관리국 직원들만 __ ② 용역업체 직원들도 함께

__ ③ 공익근무요원들도 함께 __ ④ 위 모든 분들과 함께

__ ⑤ 기타( )

3. 귀하는 한 달에 몇 회 정도 단속을 나갑니까? 2005년 3~6월 기준으로 말씀하여 주십시오.

__ ① 4회 이하 __ ② 5~8회

__ ③ 9~12회 __ ④ 13회 이상

4. 귀하가 일할 때 심야 단속과 같은 특별 단속은 한 달에 평균 몇 회 실시됩(되었습)니까?

__ ① 없다 __ ② 4회 이하

__ ③ 5~8회 __ ④ 9~12회

__ ⑤ 13회 이상

5. 귀하는 적법한 단속을 위해서는 몇 명 정도로 단속반이 구성되어야 한다고 보십니까?

__ ① 9명 이하 __ ② 10~14명

__ ③ 15~19명 __ ④ 20명 이상

6. 귀하는 불법 체류자 단속 시 출입국관리국 직원 신분증을 보여주며 스스로 누구라고 본인의 신분을 밝혀야 하는 법적 근거를 아십니까?

__ ① 안다 __ ② 모른다

7. 귀하는 얼마나 자주 불법 체류자 단속 시 출입국관리국 직원 신분증을 보여주며 스스로 누구라고 본인의 신분을 밝힙(혔습)니까?

__ ① 항상 그렇게 행동한다 __ ② 대체로 그렇게 행동하는 편이다

__ ③ 별로 그렇게 행동하지 못하는 편이다 __ ④ 전혀 그렇게 행동하지 않는다

8. 출입국관리국의 통계에 의하면 보호외국인의 100%가 긴급보호서에 의한 보호라고 합니다. 귀하는 이점에 대해 어떻게 생각합니까?

__ ① 보호명령서에 의한 보호가 원칙이고 긴급보호서에 의한 보호는 예외로 규정한 현행법상 시정되어야 한다고 생각한다

__ ② 미등록이주노동자 단속의 특수성상 긴급보호서에 의한 보호는 불가피하다고 생각한다

__ ③ 사실상 보호명령서와 긴급 보호서의 차이가 없다고 생각한다.

__ ④ 잘 모르겠다 __ ⑤ 기타( )

9. 법무부 출입국관리국 자료에 의하면, 단속과정에서 수갑·가스총 등을 종종 사용하는 등 강제력·물리력이 동원되었습니다. 귀하는 강제력·물리력 사용의 법적 근거가 어떻다고 보십니까?

__ ① 명확하다 __ ② 불분명하다

10. 귀하는 불법체류 외국인 단속과정에서 강제력·물리력 사용의 현실적 필요성이 어느 정도라고 보십니까?

__ ① 매우 필요하다 __ ② 대체로 필요한 편이다
__ ③ 대체로 불필요한 편이다 __ ④ 전혀 불필요하다

11. 귀하는 불법체류 외국인 단속과정에서 강제력·물리력 사용에 대해 어떻게 평가하십니까?

__ ① 당연하다 __ ② 불가피하다
__ ③ 자제되어야 한다 __ ④ 사용해서는 안 된다

12. 불법체류자 단속 시 외국인이 건물에서 뛰어 내리거나 도망가다가 부상을 당하는 사례가 발생할 경우, 귀하는 어떻게 조치하십니까?

__ ① 구급차를 불러 치료를 받게 한 후 신원을 확보한다
__ ② 구급차를 불러주고 현장을 떠난다
__ ③ 신원을 먼저 확보한 후 적절한 치료를 받게 한다
__ ④ 신원을 확보하는 것이 의무이므로 이후 치료에 대해서는 책임질 일이 아니다
__ ⑤ 사고 현장을 외면한다
__ ⑥ 기타( )

13. 국가인권위원회 외국인노동자인권실태조사(2002년)와 서울변호사회 보호외국인실태조사(2004년) 결과에 따르면, 대다수의 보호외국인이 보호 시 긴급보호서 혹은 이와 유사한 서류를 본 적이 없다고 진술하고 있습니다. 귀하는 이점에 대해 어떻게 생각합니까?

__ ① 기본적으로 보호외국인들이 거짓말을 하고 있는 것으로 생각한다
__ ② 기본적으로 언어상의 문제 등으로 긴급보호서의 내용을 잘 몰랐기 때문이라고 생각한다
__ ③ 이전에는 위와 같은 절차상의 문제가 있었지만 지금은 거의 지켜지고 있다고 생각한다
__ ④ 지금도 현실적인 어려움으로 그러한 문제가 여전히 존재한다고 생각한다
__ ⑤ 잘 모르겠다
__ ⑥ 기타( )

14. 귀하는 주로 언제 긴급보호서를 작성하여 제시합니까?

__ ① 단속 현장에서 작성하여 현장에서 제시한다
__ ② 단속 후 이동 시에 작성하여 이동 중에 제시한다
__ ③ 출입국관리사무소 등으로 이동한 후 작성하여 그곳에서 제시한다
__ ④ 출입국관리사무소 등으로 이동한 후 작성하여 이를 보관하고 보호외국인에게는 바로 작성되는 보호명령서를 제시한다
__ ⑤ 기타( )

15. 귀하는 불법체류자 단속과정이나 조사과정에서 언어가 통하지 않는 경우 어떻게 하십니까?
__ ① 필요한 경우 통역 등이 즉시 제공되어 의사소통이 문제된 경우는 없었다
__ ② 한국말을 잘하는 같은 나라 사람의 도움으로 대부분 의사소통이 가능하였다
__ ③ 세밀한 부분은 어렵지만 대체적 내용은 영어·한자·손짓·발짓 등을 통해 대부분 전달이 가능하였다
__ ④ 비록 의사소통이 안 되는 경우도 있지만 통역제공 등의 법적 의무가 없고 소요예산 등을 고려할 때 어느 정도 의사소통이 되지 않은 채 조사를 수행하는 것이 불가피하다고 생각한다
__ ⑤ 기타( )

16. 단속과 조사 시에 외국인에 고지하여야 할 내용과 그 법적 근거를 아는 대로 서술해 주십시오.

( )

B. 불법체류 외국인 보호

※ 불법체류 외국인 보호 업무를 맡고 계시거나, 맡은 적이 있는 분들만 응답하십시오. 그렇지 않은 분은 26번 문항으로 가십시오.

17. 귀하 또는 동료 직원은 보호외국인의 친구나 가족 또는 변호사에게 보호 사실을 문서를 통해 알려주었습니까?
__ ① 대부분 알려 주었다
__ ② 가족 등이 외국에 있어 대부분 알려주지 못했다
__ ③ 대부분 본인의 요청이 없어 알려주지 않았다
__ ④ 법적 의무가 없으므로 대부분 알려주지 않았다
__ ⑤ 기타( )

18. 귀하는 보호외국인의 보호 시에 어떠한 권리를 설명(고지)하고 있습니까? 해당하는 것에 모두 ✓표시하십시오.
__ ① 친지나 가족과 면회할 권리
__ ② 변호사나 자국의 영사와 면회하고 도움을 받을 권리
__ ③ 구금된 사실에 대해 이의신청할 권리
__ ④ 외국인 보호시설 내에서 일어나는 인권침해에 대해 진정할 권리
__ ⑤ 외부로 편지를 쓰거나 전화를 할 권리
__ ⑥ 기타( )

19. 귀하는 보호시설 내 급식·의복·의료·보건 등이 법령에 입각하여 이루어지고 있다고 보십니까?
__ ① 철저하게 지켜진다　　__ ② 대체로 지켜지는 편이다
__ ③ 지켜지지 않는 측면이 제법 있다　　__ ④ 지켜지지 않는 측면이 많다

20. 귀하는 보호시설 내 급식·의복·의료·보건 등을 개선하여야 할 필요성이 어느 정도라고 보십니까?
__ ① 아무런 문제가 없다(개선할 필요 없다)　　__ ② 사소한 측면만 고치면 된다
__ ③ 상당 부분을 개선하여야 한다　　__ ④ 근본적으로 개선하여야 한다

21. 귀하는 보호시설 내의 면회 제한에 대하여 어떻게 생각하십니까?
__ ① 필요하다 __ ② 불필요하다

22. 귀하는 보호시설 내의 서신 검열 등 통신 제한에 대하여 어떻게 생각하십니까?
__ ① 필요하다 __ ② 불필요하다

23. 귀하는 보호외국인의 외부기관에 대한 청원 또는 진정이 어떻게 이루어진다고 보십니까?
__ ① 보호소 내 직원 등의 사전열람 없이 그 내용의 비밀성이 철저하게 유지되면서 외부기관으로 전달된다
__ ② 보호소 내 직원 등의 사전열람은 없으나 기록을 위하여 그 내용을 물어서 정리하고 외부기관에 전달된다
__ ③ 보호소 내 직원 등의 사전열람은 있으나 기록을 위한 것일 뿐, 가감 없이 외부기관에 전달된다
__ ④ 보호소 내 직원 등의 사전열람 등을 통해 부적절한 내용을 사전 검열한다

24. 국제기준에 의하면 보호외국인에 대한 기본권제한은 적어도 미결수용자의 그것을 넘어서는 안 되는 것이라고 하나, 우리나라의 경우 보호외국인이 행형법상의 미결수용자보다 강한 기본권제한이 예정되어 있는 규정이 많이 존재합니다. 이에 대한 본인의 생각은 어떠합니까
__ ① 미결수용자보다 많은 기본권제한이 가해진다는 것은 주관적인 평가이다
__ ② 미결수용자보다 못한 측면이 있는 것은 사실이나 이는 보호외국인의 특수성상 불가피하다
__ ③ 미결수용자보다 못한 측면이 존재하고 이는 시정되어야 한다
__ ④ 미결수용자보다는 당연히 적은 기본권제한이 이루어져야 하고 강제퇴거 심사나 강제퇴거만을 위한 필요최소한의 제한에 그쳐야 한다
__ ⑤ 잘 모르겠다

25. 보호시설 내에서 사용 가능한 계구 또는 무기의 종류와 그 사용의 법적 근거를 귀하가 아는 대로 서술해 주십시오.

( )

C. 불법체류 외국인 강제퇴거

※ 불법체류 외국인 강제퇴거 업무를 맡고 계시거나, 맡은 적이 있는 분들만 응답하십시오. 그렇지 않은 분은 29번 문항으로 가십시오.

26. 귀하는 '출국권고서', '출국명령서' 혹은 '강제퇴거명령서'를 제시하면서 어떻게 행동하십니까?
__ ① 그 내용과 이유를 설명한다
__ ② 문서를 제시하였을 뿐 별다른 설명을 하지 않는다

27. 귀하는 보호 외국인이 위 명령서 등의 내용을 언어상의 장애로 읽을 수 없는 경우에는 어떻게 하십니까?

__ ① 보호외국인이 이해할 수 있는 모든 언어로 되어있기 때문에 언어상의 문제는 없었다
__ ② 통역을 통하여 그 내용을 설명하였다
__ ③ 한국말을 하는 같은 나라 사람을 통하여 그 내용을 설명하였다
__ ④ 통역제공 등의 법적 의무가 없고 소요예산 등을 고려할 때 위와 같은 경우는 불가피하다

28. 대부분의 보호외국인은 '송환할 수 없는 때'라는 이유로 짧게는 며칠, 길게는 1년 이상 보호시설에 수용되어 있습니다. 귀하가 생각하는 '송환할 수 없는 때'에 해당하는 사유를 직·간접적인 경험을 통해 아는 대로 서술해 주십시오.

( )

D. 불법체류 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 공무원의 직무 수행 관련 개선 사항

29. 현재 외국인의 보호 기간이 특별히 정해져 있지 않습니다. 귀하는 보호 기간이 어느 정도 기간 동안 이루어져야 한다고 생각하십니까?

__ ① 1개월 미만
__ ② 1~2개월
__ ③ 3~4개월
__ ④ 5개월 이상
__ ⑤ 조건이 충족될 때까지 무기한

30. 귀하는 다음과 같은 의견에 얼마나 동의하십니까? 아니면 반대하십니까?

	전적으로 동의한다	대체로 동의하는 편이다	동의도 반대도 아니다	대체로 반대하는 편이다	강력하게 반대한다
1. 불법체류자 예방을 위해서는 그 고용주에 대한 벌금액을 현재보다 대폭 인상하여야 한다	①	②	③	④	⑤
2. 불법체류 외국인 단속 과정에서 가스총·마취총·수갑 등 계구 사용을 적극적으로 자제하여야 한다	①	②	③	④	⑤
3. 불법체류 단속 권한을 외사경찰에 이관하고 출입국관리국 직원은 다른 업무만 관장하는 것이 바람직하다	①	②	③	④	⑤
4. 불법체류 보호 업무를 법무부 교정국에 이관하고 출입국관리국 직원은 다른 업무만 관장하는 것이 바람직하다	①	②	③	④	⑤
5. 보호되어 있는 외국인이 강제퇴거에 이의를 제기할 경우 이를 재심사할 수 있는 법적 기구를 설치하여야 한다	①	②	③	④	⑤

31. 현재 직무량을 고려할 때 귀하는 현재 법무부 출입국관리사무소 직원의 수가 어떻다고 보십니까?

__ ① 터무니없이 적다(32번으로)
__ ② 대체로 부족한 편이다(32번으로)
__ ③ 적당하다(34번으로)
__ ④ 대체로 남아도는 편이다(33번으로)
__ ⑤ 잉여 인력이 매우 많다(33번으로)

32. 현재 인원이 부족하다고 생각한다면, 현재보다 얼마만큼 인원이 충원되어야 적정한 수준에 도달할 것으로 보십니까? (응답 후 34번으로)

__ ① 9% 이하 __ ② 10～29%
__ ③ 30～49% __ ④ 50～99%
__ ⑤ 100% 이상

33. 현재 인원이 남아돈다고 생각한다면, 현재보다 얼마만큼 인원이 감원되어야 적정한 수준에 도달할 것으로 보십니까?

__ ① 9% 이하 __ ② 10～29%
__ ③ 30～49% __ ④ 50～99%
__ ⑤ 100% 이상

34. 귀하는 불법체류 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련하여 개선할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 가능한 한 자세히 적어 주십시오.

( )

E. 출입국관리 공무원의 직무 평가

35. 귀하는 출입국관리 공무원으로 일하면서 다음 사항에 대하여 어떻게 느끼십니까?

근로조건	거의 주어지지 않는다	대체로 적게 주어진다	보통이다	대체로 많이 주어진다	충분히 주어진다
1. 좋은 근로환경	①	②	③	④	⑤
2. 교육·훈련 등 자기개발 기회	①	②	③	④	⑤
3. 새로운 진로의 모색 기회	①	②	③	④	⑤
4. 개인 시간	①	②	③	④	⑤
5. 사회적 인정 또는 존경	①	②	③	④	⑤

36. 귀하는 현재 자신이 하고 있는 일이나 업무수행에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음 각각에 대하여 아래의 <보기> 중에서 해당하는 곳의 번호를 적어 주십시오.

보기	⓪ 매우 적음	①	②	③	④	⑤ 중간	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩ 매우 많음

1 정신적 노동의 비중 ☐ 2. 육체적 노동의 비중 ☐

3. 일에 투입한 노력 ☐ 4. 내가 일한 성과에 대한 만족 ☐

5. 일의 양, 속도로 인한 시간적 압박감 ☐ 6. 일로 인한 짜증이나 스트레스 ☐

37. 귀하는 현재 자신의 직무를 어느 정도로 수행한다고 생각하십니까? 해당하는 번호를 골라 주세요.

⓪ ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩
매우 못함 중간 매우 잘함

38. 다음은 귀하가 수행하고 있는 일과 관련된 내용들에 대한 귀하의 주관적인 만족도를 알아보고자 하는 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 만족정도와 가장 유사한 곳에 ✓표하여 주시기 바랍니다.

일과 관련된 만족도	매우 불만이다	다소 불만이다	보통이다	다소 만족한다	매우 만족한다
1. 일이 개인의 성장과 발전에 보탬이 되는 정도	①	②	③	④	⑤
2. 동료와의 인간관계	①	②	③	④	⑤
3. 상사와의 관계	①	②	③	④	⑤
4. 봉급과 기타 물질적 보상	①	②	③	④	⑤
5. 직무의 자율성	①	②	③	④	⑤

39. 귀하는 불법체류자 단속이라는 특수한 업무의 피로 정도가 어떻다고 보십니까?

__ ① 일반 업무와 별로 다르지 않다
__ ② 긴장과 스트레스가 약간 있다
__ ③ 긴장과 스트레스가 매우 심하다

40. 만약 귀하의 가족이나 친척이 '불법체류 외국인 단속·보호·강제퇴거 업무를 담당하는 출입국관리공무원'이 되기를 원한다면, 귀하는 어떻게 하시겠습니까?

__ ① 적극적으로 권장한다 __ ② 다소 권장하는 편이다
__ ③ 보통이다 __ ④ 다소 반대하는 편이다
__ ⑤ 적극적으로 반대한다

41. 다음은 여러 가지 감정상태를 나타내는 얼굴 표정입니다. 귀하의 출입국관리 공무원으로서의 '전반적 생활 만족도'는 어느 얼굴 표정과 가장 가깝습니까? '일의 보람'과 '소득 수준' 및 '노동강도' 등을 복합적으로 고려하여 평가하십시오.

42. 귀하는 불법체류 외국인 단속·보호·강제퇴거를 담당하는 공무원의 처우와 관련하여 개선할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 가능한 한 자세히 적어 주십시오.

( )

F. 응답자의 신상 정보

43. 귀하의 성별은 무엇입니까?

__ ① 남자 __ ② 여자

44. 귀하는 몇 년도에 태어났습니까?

19 [ ] 년

45. 귀하가 출입국관리 공무원으로 임용된 것은 언제입니까?

[ ]년

46. 귀하가 불법체류 외국인 단속·보호·강제퇴거 관련 업무를 맡기 시작한 것은 언제입니까?

[ ]년

47. 귀하는 학교를 어디까지 다녔습니까?

__ ① 중학교 이하 __ ② 고등학교
__ ③ 전문대학(2년제) __ ④ 대학교(4년제)
__ ⑤ 대학원 석사과정 __ ⑥ 대학원 박사과정

48. 귀하는 그 학교를 졸업하셨습니까?

__ ① 졸업 __ ② 중퇴
__ ③ 재학 __ ④ 휴학

49. 귀하의 혼인상태는 어떻습니까?

__ ① 기혼 __ ② 이혼
__ ③ 미혼 __ ④ 사별
__ ⑤ 별거 __ ⑥ 기타( )

50. 귀하의 현재 일하고 있는 곳은 다음 중 어디입니까?

__ ① 서울특별시 __ ② 부산광역시
__ ③ 대구광역시 __ ④ 인천광역시
__ ⑤ 대전광역시 __ ⑥ 광주광역시
__ ⑦ 울산광역시 __ ⑧ 경기도
__ ⑨ 강원 __ ⑩ 충청북도
__ ⑪ 충청남도 __ ⑫ 전라북도
__ ⑬ 전라남도 __ ⑭ 경상북도
__ ⑮ 경상남도 __ ⑯ 제주도

51. 귀하 가족의 한달 평균 수입은 어느 정도입니까?

__ ① 50만원 미만 __ ② 50～99만원
__ ③ 100～149만원 __ ④ 150～199만원
__ ⑤ 200～249만원 __ ⑥ 250～299만원
__ ⑦ 300～399만원 __ ⑧ 400～499만원
__ ⑨ 500만원 이상

♬ 귀하의 도움에 다시 한 번 감사합니다. 귀하의 응답은 저희들의 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 이 자료를 이용하여 출입국관리 정책이 한층더 인권 친화적이 되도록 최대한 노력하겠습니다. ♪♪

부록 5. 일본의 '피수용자 처우규칙'

1981년 11월 10일 법무성명 제59호
최근 개정 2003년 11월 28일 법무성명 제75호

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규칙은 출입국관리및난민인정법(1951년 제319호)에 따른 입국자수용소 혹은 수용장(이하 '수용소 등'이라고 한다)에 수용되어있는 자(이하 '피수용자'라고 한다)의 처우를 적정하게 행하기 위해 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (생활양식의 존중) ① 입국자 수용소장과 지방입국관리국장(이하 '소장 등'이라고 한다)은 수용소의 보안상 지장이 없는 범위 내에서, 피수용자가 속한 나라의 풍속습관에 따라 행하는 생활양식을 존중해야 한다.
② 소장 등은 피수용자로부터 처우에 관한 의견의 청취, 수용소등의 순시, 그 외의 조치 등을 통하여 피수용자의 처우에 적정을 기하도록 한다

제3조 (수용소 등의 구조와 설비) ① 수용소의 구조와 설비는 피수용자의 건강과 수용소의 질서를 유지하기 위하여 통풍·채광·구획과 사용면적 등을 배려함은 물론 피수용자의 도주·탈취·폭행·자살, 그 외의 사고(이하 '보안상의 사고'라고 한다)를 방지하기 위해 견고하고 간수하기 편리해야 한다.
② 수용소에 지진, 바람과 비 피해, 화재, 그 외의 재해(이하 '비상재해'라고 한다)에 대비한 비상구를 설치함과 동시에 경보벨, 소화기, 피난기구 등을 비치해 두어야 한다.

제4조 (장부의 비치) 수용소에서는 다음에 게재된 장부를 마련하여, 소정의 사건을 기록해 두어야만 한다.

1. 별기 제1호 양식에 따른 피수용자 명부
2. 별기 제2호 양식에 따른 간수근무일지
3. 별기 제3호 양식에 따른 피수용자 진료부
4. 별기 제4호 양식에 따른 피수용자 면회부
5. 별기 제5호 양식에 따른 피수용자 우편물 발·수신부
6. 별기 제6호 양식에 따른 피수용자 급·검식부
7. 별기 제7호 양식에 따른 피수용자 물품대여부
8. 별기 제8호 양식에 따른 피수용자 물품급여부

제2장 수용(收用)

제5조 (수용구분) 남자와 여자는 분리하여 수용해야 한다. 단, 소장이 피수용자의 보호나 간호를 위해 필요가 있다고 판단되는 경우에는 그 경우만 예외로 한다.

제6조 (적법한 수용) 소장은 새로운 수용자를 수용소에 수용할 때에는 그 수용이 적법한가의 여부를 확인해야 한다.

제7조 (준수사항의 고지) 수용소 등의 안전과 질서유지 및 수용소에서의 원활한 생활을 위해 필요한 피수용자가 준수해야할 사항은 다음과 같다.

1. 도주하거나 혹은 도주할 계획을 세우지 말 것
2. 자해행위를 하거나 혹은 그 계획을 세우지 말 것
3. 타인에게 위해를 가하거나 혹은 그 계획을 세우지 말 것
4. 타인에게 피해를 주는 행위를 하지 말 것
5. 수용소등의 시설, 기구 그 외의 물건을 파손하지 말 것
6. 허가를 받지 않고 외부 사람에게 물건을 접수하지 말 것
7. 흉기, 발화물, 그 외의 위험물을 소지 사용하지 말 것
8. 직원의 직무 집행을 방해하지 말 것
9. 정리정돈 및 청결을 유지하도록 노력할 것

제8조 (건강진료) 소장은 새로운 수용자에게 필요하다고 판단되는 경우 의사의 건

강진단을 받게 하고, 병이 있을 경우 병의 증상에 따른 적당한 조치를 강구해야 한다.

제9조 (검역과 세관에 통보) 소장은 새로운 수용자에게 검역, 세관검사를 받게 할 필요가 있다고 판단되는 경우 검역소 혹은 보건소와 세관에 통보해야 한다

제10조 (신체, 소지품과 의류의 검사) 소장은 수용소의 보안과 위생상의 이유로 필요하다고 판단되는 경우 입국경비관에 의한 피수용자의 신체·소지품·의류의 검사를 실시할 수 있다.

제11조 (물품의 영치) ① 소장은 수용소의 보안과 경비상의 이유로 필요하다고 판단되어 피수용자의 물품을 영치하는 경우, 해당 피수용자에게 별기 제9호 양식(갑·을)에 따른 보관증을 교부해야 한다.
② 전항(前項)의 규정에 따라 영치한 물품 중, 멸실 혹은 파손의 우려가 있는 물건과 보관하기 불편한 물건은 피수용자의 승낙을 얻어 폐기하거나 환가하여 대금을 영치하는 것이 가능하다.
③ 제1항의 규정에 따라 영치한 물품에 대해 피수용자로부터 그 전부나 일부의 반환신청이 있는 경우에는 그 신청이 적당하다고 판단되는 경우에 한해서 그것을 허가하는 것이 가능하다.

제12조 (지문과 사진) 소장은 새로운 수용자를 수용소에 수용하는 경우, 16세 미만의 수용자를 제외하고, 입국경비관이 지문을 채취, 신장과 체중을 측정하도록 하며 또한 사진을 촬영하도록 해야 한다.

제13조 (상흔 등의 기록) 입국경비관은 새로이 수용된 자의 신체에 상흔이나 그 외 이상을 발견한 경우, 그 상태와 원인 등을 피수용자 명부에 기록해야 한다.

제3장 간수(看守)

제14조 (사고의 방지 등) ① 입국경비관은 수용소 내외의 순시·순찰 등을 행하고, 피수용자의 동정과 시설의 이상 유무에 주의를 기울이며, 이에 따른 보안상의 사

고방지에 힘써야만 한다.
② 입국경비관은 수용소의 시설과 피수용자의 이상을 발견한 경우, 응급조치를 행함과 동시에 즉시 소장에게 보고해야 한다.

제15조 (도주에 대한 조치) 입국경비관은 피수용자가 도주한 것을 발견했을 시, 도주한 피수용자를 신속히 수용하기 위해 필요한 조치를 강구함과 동시에 즉시 소장에게 보고해야 한다.

제4장 보안

제16조 (보안계획) 소장은 보안상의 사고와 비상재해의 발생에 대비해 긴급연락방법, 피난계획, 그 외 소요대책을 강구하고 수시훈련을 실시해야 한다.

제17조 (피난과 일시해방) ① 소장은 비상재해 발생 시, 수용소 내에 피난수단이 없다고 판단되는 경우에는 피수용자를 수용소 이외의 적당한 장소에 호송해야 한다.
② 소장은 전항(前項)의 경우에 한하여, 호송할 겨를이 없을 시 피수용자를 일시해방하는 것이 가능하다.
③ 소장이 전항의 규정에 따라 피수용자를 일시해방하는 경우, 피수용자를 대상으로 출두해야하는 일시와 장소를 지정하는 한편 출두를 확보하기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다.

제17조의2 입국 경비관은 피수용자가 준수 사항에 위반하는 행위를 하거나 또는 위반하는 행위를 하려고 하는 경우에는 그 행위의 중지를 명하고 합리적으로 필요하다고 판단되는 한도에서 그 행위를 억제하고 그 외 그 행위를 억제하기 위한 조치를 취할 수 있다.

제18조 (격리수용) ① 소장 등은 피수용자가 다음 각호의 하나에 해당하는 행위를 하거나 시도・공모・선동・부추기거나 원조한 경우에는 기한을 정하여 그 자를 다른 피수용자로부터 격리하여 수용할 수 있다. 이 경우에 있어서 소장 등은 해당 기한에 관계없이 격리가 필요 없게 된 경우에는 즉시 그 격리를 중지 시켜야 한다.

1. 도주・폭행・기물 파손 외 형벌법령에 저촉되는 행위를 하는 것.
2. 직원의 직무집행에 반항하거나 그것을 방해하는 행위.
3. 자살이나 자해하는 것.

② 전항에 규정된 경우에 있어서 소장 등의 명령을 받을 수 없는 경우에는 입국경비관은 해당 피수용자를 다른 피수용자로부터 격리시키는 것이 가능하다.

③ 입국경비관은 전항의 규정에 따라 격리를 행했을 경우에는 신속히 소장 등에게 보고하여야 한다.

제19조 (계구(戒具)의 사용) ① 소장 등은 피수용자가 다음의 각 사항의 하나에 해당하는 행위를 할 위험이 있고, 또한 그밖에 이를 저지할 다른 방법이 없다고 인정되는 경우 필요 최소한도의 범위에서 입국 경비관에게 해당 피수용자에 대하여 계구를 사용하도록 할 수 있다. 그러나 소장 등의 명령을 얻을 방법이 없는 경우 입국경비관은 계구를 사용하는 것이 가능하다.

1. 도주
2. 본인 혹은 타인에게 위해를 가할 경우
3. 수용소 등의 시설・기구 그 외의 물건을 파손할 경우

② 입국경비관은 전항의 규정에 따라 계구를 사용한 경우, 즉시 소장에게 보고해야 한다.

제20조 (계구의 종류) ① 계구는 다음의 네 종류로 한다.

1. 제1형식 수갑가죽수갑
2. 제2형식 금속수갑
3. 제1형식 포승줄
4. 제2형식 포승줄

② 계구의 제식(制式)은 별표와 같은 것으로 함.

제5장 급양(給養)과 위생

제21조 (적정한 급양 등) 소장은 피수용자의 적정한 영양 공급과 위생 유지에 힘써야 한다.

제22조 (침구의 대여) 피수용자에게 대여하는 침구는 다음의 품목으로 그 수량과 대여기간은 소장이 정한다.

1. 모포 혹은 이불
2. 베개
3. 베개커버
4. 요 시트

제23조 (의류와 일용품의 급여) ① 소장 등은 피수용자가 물품의 무상대부와 양도에 관련된 법률(1947년 법률 제229호) 제3조5호에 해당하는 경우에 한하여 필요하다고 판단되는 경우에는 일정의 의류와 일용품을 급여하는 것으로 한다.
② 전항의 규정에 따라 급여한 의류와 일용품의 품목・수량・사용기간은 소장이 정할 수 있다.

제24조 (물품의 사용) 피수용자가 사용할 수 있는 물품은 다음의 게재된 것으로 그 품목・수량・사용기간은 소장이 정할 수 있다.

1. 식탁
2. 의자
3. 식기
4. 이용(理容)용구
5. 운동용구
6. 오락용구
7. 도서
8. 청소용구
9. 세면용구
10. 흡연용구

② 소장은 필요하다고 판단되는 경우 물품의 종류를 늘릴 수 있다.
③ 전항에 따라 물품의 종류를 증가시킨 경우 사유를 첨부하여 그 취지를 법무성 장관에게 보고해야 한다.
④ 소장은 전항의 이용용구・운동용구・오락용구에 대해서는 수용소의 보안・위

생상의 지장이 없다고 판단할 수 있는 범위 내에 한해서 피수용자의 신청에 따라 사용할 수 있도록 한다.

제25조 (양식의 종류) ① 피수용자에게 급여하는 양식은 주식·부식 및 음료로 한다.
② 전항의 주식은 피수용자의 식습관을 고려하여 쌀·보리·빵·면류 등으로 한다.

제26조 (양식의 영양분) ① 피수용자에게 급여하는 양식의 1인당 1일 칼로리는 2200kcal 이상 3000kcal 이하로 한다.
② 피수용자에게 급여하는 부식의 영양기준량은 법무성 장관이 별도로 정한다.
③ 소장은 의사의 소견에 따라 병자·노령자·임산부·수유자·유아 그 외에도 보건 상 특별히 필요가 있다고 판단되는 피수용자의 양식의 칼로리와 부식의 영양기준량을 적절히 증감할 수 있다.

제27조 (검식(檢食)) 소장은 피수용자에게 양식을 급여할 때, 이것을 검식해야 한다.

제28조 (운동) 소장은 피수용자에게 매일 야외의 적당한 장소에서 운동할 기회를 주어야 한다. 단, 궂은 날씨나 수용소의 보안상 혹은 위생상 지장이 있다고 판단되는 경우에는 이것을 적용시키지 않는다.

제29조 (위생) 소장은 피수용자의 위생에 유의하여, 적절히 목욕시켜야 하며 이외에도 청소 및 소독을 장려하고 식기와 침구 등에 대해서도 충분히 청결을 유지하도록 힘써야 한다.

제30조 (부상자와 병자의 조치) ① 소장은 피수용자가 병에 걸리거나 부상을 당한 경우에는 의사의 진료를 받게 해주고, 병세에 따라 적당한 조치를 취해주어야 한다.
② 수용소에서는 응급환자의 발생이나 그 외의 경우에 대비해 필요한 약품을 상비해 두어야 한다.

제31조 (전염병 등에 대한 예방조치) ① 소장은 전염병 혹은 전염성 질병이 유행하거나 유행할 위험이 있는 경우에는 필요한 예방조치를 취해야 한다.

② 소장은 전항의 경우에 한하여 필요하다고 판단되는 경우에는 음식물의 수여·구입 혹은 휴대 등을 금지·제한할 수 있다.

제32조 (전염병 환자 등에 대한 조치) 소장은 피수용자가 전염병이나 전염성 질환에 걸린 경우, 혹은 그렇다고 의심되는 경우에는 즉시 그 사람을 격리함과 동시에 보건소에 통보하고, 소독을 시행하는 등 적당한 응급조치를 취해야 한다.

제6장 면회, 물품의 수여와 통신

제33조 (영사 등과의 면회) ① 소장은 피수용자에 대해서 다음의 게재된 사람으로부터의 면회신청이 있는 경우, 그것을 허가하는 것으로 한다.

1. 피수용자의 국적이나 시민권이 속하는 나라의 영사관
2. 피수용자의 소송대리인이나 변호인인 변호사(의뢰에 따라 해당하는 자가 되려고 하는 변호사를 포함함)

② 소장은 전항의 규정에 따라 면회를 허가하는 경우에는 시간과 장소 그 외의 면회에 관하여 필요한 사항을 지정할 수 있다.

제34조 (영사관 등 이외의 사람과의 면회) ① 소장은 피수용자를 대상으로 전항에 포함된 사람 이외의 인물로부터 면회신청이 있는 경우에는 신청자의 이름, 피수용자와의 관계, 면회의 이유 등을 청취하여, 수용소 등의 보안상 혹은 위생상 지장이 없다고 판단되는 경우, 면회를 허가하는 것으로 한다.

② 제33조 제2항의 규정은 이 조의 면회에 대해서도 준거하여 적용한다.

③ 소장은 제1항의 규정에 따라 면회를 허가한 경우에는 입국경비관을 입회시켜야만 한다. 단, 소장 등이 그 필요가 없다고 인정하는 경우에는 해당되지 않는다.

④ 위 항의 규정에 따라 면회에 입회한 입국경비관은 피수용자나 면회자가 보안상 지장이 있다고 판단되는 행위를 할 시, 즉시 그것을 제지하며 제지에 불응할 경우에는 면회를 중지시킬 수 있다.

⑤ 입국경비관은 전항의 규정에 따라 면회를 중지시킨 경우에는 신속히 소장 등에게 보고하도록 한다.

제35조 (물품의 구입) 소장은 피수용자로부터 의류・일용품・음식물 외 물품에 대한 자비구입 신청이 있는 경우에는 수용소 등의 보안상 혹은 위생상 지장이 없다고 판단되는 범위 내에서만 그것을 허가하는 것으로 한다.

제36조 (물품의 수여와 송부) ① 소장은 피수용자에게 물품의 수여신청이 있는 경우 혹은 송부가 있는 경우에 한해서 그 물품을 검사하고 수용소의 보안・위생에 지장이 없다고 판단되는 경우 그 수여를 허가하며, 그것을 교부해야 한다.
② 소장은 위 항의 규정에 따라 검사를 한 결과, 수용소의 보안・위생에 지장이 있다고 판단되는 물품이 있는 때에는 그것을 반송하거나 영치해야 한다.
③ 제11조 제1항의 규정은 위 항의 영치에 대해서도 준거하여 적용된다.

제37조 (통신문의 발신・수신) ① 소장은 피수용자가 발신한 통신문을 검열한 경우, 해당 통신문의 내용에 수용소 등의 보안상 지장이 있다고 인정되는 부분이 있는 경우에는 해당 피수용자에게 그것을 알리고 그 부분을 수정하도록 하거나 말소한 후 발신하는 것으로 하며, 그 지시에 따르지 않는 경우는 그것을 영치하는 것으로 한다.
② 소장은 피수용자가 수신한 통신문을 검열했을 때, 해당 통신문의 내용에 수용소 보안상 지장이 있다고 판단되는 부분이 있는 경우에는 그 부분을 삭제하거나 말소하고 해당 피수용자에게 교부하는 것으로 한다. 이 경우에 교부하는 것이 적당하지 않다고 판단되는 경우에는 그것을 영치하는 것으로 한다.
③ 제11조 제1항의 규정은 앞의 두 항의 규정에 따라 영치한 통신문에 대해서 준거하여 적용한다.

제7장 출소

제38조 (출소자의 확인) 소장은 피수용자를 가석방・방면・이송・송환에 따라 수용소로부터 출소하도록 하는 경우에는 해당자가 틀리지 않았는지 확인해야 한다.

제39조 (영치한 물품의 반환) 소장은 피수용자를 출소시킬 때, 영치 중인 물품을 해당 피수용자에게 반환해야 한다. 단, 다른 수용소에 이송되기 위해 출소시키는

경우에는 이송처의 입국자 수용소 혹은 지방 입국관리국이 보관하도록 한다

제8장 잡칙(雜則)

제40조 (외출) ① 소장은 피수용자로부터 외출신청이 있는 경우, 어쩔 수 없는 사유가 있다고 판단되는 경우에만 그것을 허가하는 것으로 한다.
② 소장은 전항의 허가에 따라 피수용자를 외출시킨 경우에는 입국경비관이 지켜보도록 하여야 한다.

제40조의2 (여자 피수용자에 관한 특칙) ① 소장 등은 여자 피수용자의 신체 혹은 의류의 검사 혹은 입욕의 입회는 여자 입국경비관이 행하여야 한다 단, 여자 입국경비관이 부재한 경우는 입국경비관 이외의 여자 직원을 지명하여 그 사람이 행하도록 한다
2 소장 등은 전항 본문에서 정한 경우 외에 여자 피수용자의 처우에 관하여 여자 입국경비관이 행하도록 노력한다.

제41조 (피수용자의 신청에 대한 조치) ① 입국경비관은 피수용자로부터 처우에 관련된 신청(제42조의 제1항의 규정에 의한 것은 제외), 그 외 법령에서 정한 청구 혹은 신청이 있는 경우에는 즉시 소장에게 보고해야 한다.
② 소장은 전항의 보고가 있는 사항에 대해서 신속히 처리하고 그 결과를 해당 피수용자에게 알려주어야 하는 것으로 한다.

제41조의2 (불복(不服)의 신청) ① 피수용자는 자신의 처우에 관하여 입국경비관의 조치에 불복할 경우 해당조치가 있었던 날로부터 7일 이내에 불복의 이유를 기재한 서면에 의하여 소장 등에 그 내용을 신청하는 것이 가능하다.
② 소장 등은 전항의 규정에 의한 신청이 있었을 경우 신속히 필요한 조사를 행하고 그 신청이 있었던 날부터 14일 이내에 그 신청이 타당한지 아닌지 판단하고 그 결과를 서면으로 전항의 규정에 의하여 신청을 한 자(이하 불복 신청자라고 함)에게 통보하여야한다. 단 불복 신청자가 그 통지를 받기 전에 출소한 경우에는 제1항의 신청이 있었던 날부터 14일 이내에 그 사람이 출소 전에 소장 등에게 제

출 한 주소·거주지 그 외의 장소에 통보하는 것이 가능하다.
③ 전항의 규정에 의한 통지에 관한 서면에는 불복신청인이 수용중인 경우에 한하여 제41조 제1항의 규정에 따라 의의 신청을 하는 것이 가능하다는 내용을 기재하여야 한다.

제41조의3 (이의의 신청) ① 제2항에 따른 판단에 불복하는 피수용자는 동항의 규정에 따라 통지를 받은 날로부터 3일 이내에 불복의 이유를 기재한 서면을 소장 등에게 제출하고 법무성 장관에게 이의를 신청할 수 있다.
② 소장 등은 전항의 규정에 의한 신청 등이 있는 경우 신속히 그 신청에 관한 서면 및 전조 제2항의 조사에 관한 서류를 법무 대신에게 송부하는 것으로 한다.
③ 법무성 장관은 제1항의 규정에 의한 신청이 있었을 경우 신속히 그 신청이 이유가 있는 지 판단하고 서면에 의해 소장 등을 경유해서 제1항의 규정에 의한 신청을 한 자(이하 이의 신청자)에게 통지하는 것으로 함. 다만, 이의 신청인이 그 통지를 받기 전에 출소하고 잇는 경우에는 그 사람이 출소 전에 소장 등에게 제출한 출소 후의 주소·거주지 그 외의 장소에 통지할 수 있다.

제41조의4 (소장의 조치) 소장 등은 제41조의2의 제1항의 불복의 신청에 이유가 있다고 판단하는 경우, 또는 법무성 장관이 전조 제1항의 이의 신청에 이유가 있다고 판단할 경우, 그 신청을 제출한 피수용자의 처우 등에 관하여 필요한 조치를 취하는 것으로 한다.

제42조 (사망) ① 소장은 피수용자가 사망한 경우에는 즉시 의사의 검안을 청하는 등 적절한 조치를 취하고, 사망원인 외 필요한 사항을 명백하게 해 두어야만 한다.
② 소장은 피수용자가 사망한 경우에는 사망일시·병명·사인 등을 신속하게 친족이나 동거자 등에게 통지하고, 유체와 유품을 넘겨주어야 한다. 이 때, 친족이나 동거자로부터 의뢰나 그 외의 상당한 이유가 있을 경우 유품을 폐기하는 것이 가능하다.
③ 소장은 유체를 인수할 사람이 없는 경우, 시·동·마을의 장에게 묘지·매장 등과 관계된 법률(1948년 법률 제48호) 제9조의 규정에 따른 매장 혹은 화장을 의뢰해야 한다.

제43조 (법무성 장관에게 보고) 소장은 보안상의 사고나 비상재해가 발생한 경우, 해당사건의 내용과 그것에 대한 조치를 즉시 법무성 장관에게 보고해야 한다.

제44조 (수용소 이외의 장소에 수용되어있는 사람에 대한 준용(準用)) 이 규칙은 수용 명령서나 강제퇴거 명령서에 따라 수용소 등의 장소에 수용되어있는 사람의 처우에 대해서도 준용한다.

제45조 (위임사항) 소장은 법무성 장관의 인가를 받아 피수용자의 처우에 대한 세칙을 정할 수 있다.

부칙

이 소령은 1982년 1월 1일부터 시행한다.

부칙

(2003년 11월 28일 법무성령 제75호) 이 소령은 공포된 날로부터 시행한다.

필자 소개

설동훈(薛東勳, Dong-Hoon Seol): 전북대학교 사회학과 부교수.

이-메일: dhseol@chonbuk.ac.kr 홈페이지: http://prof.chonbuk.ac.kr/~dhseol

저서: 『외국인노동자와 한국사회』(서울대학교출판부, 1999), 『노동력의 국제이동』(서울대학교출판부, 2000), 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』(국가인권위원회, 2002), 『국내 거주 외국인노동자 아동의 인권실태조사』(국가인권위원회, 2003), 『외국여성 성매매 실태조사』(여성부, 2003), 『각국의 외국인근로자 고용관리체계 사례연구』(노동부, 2004), 『외국인 관련 국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구』(국가인권위원회, 2004), 『이민정책에 관한 연구』(대통령자문 고령화및미래사회위원회, 2005), 『국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안』(보건복지부, 2005), 『외국인노동자 보건의료실태 조사연구』(국제보건의료발전재단, 2005), 『일본의 국제결혼중개회사 관리체계 및 결혼이민자 정착지원 정책 연구』(대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2005) 등.

황필규(黃弼奎, Pill-Kyu Hwang): 아름다운재단 공익변호사그룹 공감 변호사.

이-메일: hopenvision@naver.com 홈페이지: http://www.beautifulfund.org

저서: 『외국인보호시설 실태조사보고서(화성외국인보호소 편)』(서울지방변호사회, 2004) 등.

고현웅(高鉉雄, Hyun Ung Goh): 국제이주기구 서울사무소 소장.

이-메일: hugoh89@gmail.com 홈페이지: http://www.iom.or.kr

저서: 『주요국가 이민정책 비교연구』(법무부, 2004) 등.

양혜우(梁慧宇, Hae-Woo Yang): 한국이주노동자인권센터 대표.

이-메일: skyhaewoo@hanmail.net 홈페이지: http://migrant114.org

저서: 『고용허가제 실태조사 보고서: 고용허가제 시행 1년, 그 실태와 개선방향』(이주노동자인권연대, 2005) 등.

미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사

발 행 처: **국가인권위원회**

발 행 일: 2005년 11월 18일

인 쇄 처: 도서출판 기쁨사
전화: (02) 877-2236, 2214