

출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제 토론회

일 시 | 2022. 9. 22. 목
오후 2시~4시 20분

장 소 | 국회의원회관 제7간담회실



주 최 |  국회의원 박주민

 대한변호사협회
KOREAN BAR ASSOCIATION

 **UNHCR**
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

 **REFUGEES
WELCOME!**
난민환영캠페인

‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’ 토론회 프로그램

- ☐ 일시 : 2022년 9월 22일(목) 오후 2시 ~ 4시 20분
- ☐ 장소 : 국회의원회관 제7간담회실
- ☐ 주최 : 국회의원 박주민, 대한변호사협회, 유엔난민기구, 난민인권네트워크

• 사회자 : **이한재** 변호사 (난민인권네트워크)

시 간	세 부 일 정	
14:00~14:15 (15분)	인 사 말	박주민 국회의원 (더불어민주당)
		이종엽 협회장 (대한협호사협회)
14:15~14:40 (25분)	주제발표	*좌장: 이상민 변호사 (대한변협 난민이주외국인특위 위원장)
		제1주제 출국대기실 국가운영 법령에 대한 검토 양희철 변호사 (대한변협 난민이주외국인특위 부위원장)
14:40~15:05 (25분)		제2주제 ‘출국대기소’ 설치의 필요성 및 설치 법안 제안 이 일 변호사 (난민인권네트워크 의장)
15:05~15:20 (15분)	당 사 자 발 연	출입국향 체류 경험 공향난민 A씨 발언 (영상)
15:20~16:05 (45분)	지정토론	박혜경 조사관 (국가인권위원회) 이탁건 법무담당관 (유엔난민기구) 반재열 출입국기획과장 (법무부)
16:05~16:20 (15분)	질의응답 및 자유토론	

※ 상기 일정은 일부 변경될 수 있습니다.

Contents



‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’ 토론회

- 인사말 박주민 국회의원 (더불어민주당) 1
- 인사말 이종엽 협회장 (대한변호사협회) 3

주제발표

출국대기실 국가운영 법령에 대한 검토

- 양희철 변호사 (대한변협 난민이주외국인특위 부위원장) 5

‘출국대기소’ 설치의 필요성 및 설치 법안 제안

- 이 일 변호사 (난민인권네트워크 의장) 23

당사자 발언

- 출입국향 체류 경험 공향난민 A씨 발언 / 영상 37

지정토론

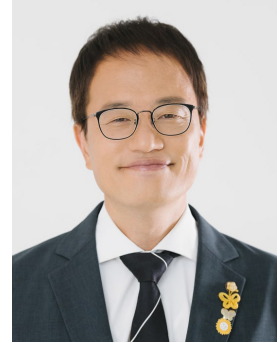
- 박혜경 조사관 (국가인권위원회) 41
- 이탁건 법무담당관 (유엔난민기구) 46
- 반재열 출입국기획과장 (법무부) 50

인 사 말

박 주 민 더불어민주당 국회의원

안녕하십니까? 박주민입니다.

“대기실서 먹고 자고.. 공항에 갇힌 사람들 ‘14.12.10. sbs”, “6개월째 방치된 시리아인들.. 인천공항 송환대기실 실체, 삼시 세끼 햄버거·콜라... 사실상 감옥 생활” ‘16.5.27. 일요신문, “인권 사각지대 ‘인천공항 송환대기실’ ‘17.6.16.jtbc”. 희망을 찾아 닿은 대한민국이지만 인천공항 송환대기실에서 장기간 대기해야만 하시는 분들의 현실입니다.



더 이상의 이러한 비극을 막기 위해 법 개정을 통해 지난 8월 18일부터 공항 내 출국대기실을 국가가 운영하도록 했지만, 이는 단기 출국대기자를 위한 시설로써 입국거부·난민 불허처분에 대한 소송제기로 체류가 길어질 수 밖에 없는 장기 대기자 분들을 위한 인도적 처우에 한계가 있다는 지적이 있었습니다.

저는 이 장기 대기자 분들에 대한 적절한 관리 및 인도적 처우를 위해 공항 보안구역 밖에 장기 대기자 분들을 위한 별도의 출국대기소 설치와 이를 위한 법적 근거를 마련하고자 합니다. 이번 개정안을 통해 새롭게 도입되는 출국대기실 국가운영제도의 쟁점을 검토하고, 향후 출국대기실의 운영 방향과 추가적인 법령 개정을 위해서는 좀 더 깊은 논의의 장이 필요하다는 생각에 이번 토론회를 마련하게 되었습니다.

이번 토론회를 통해 출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제가 심도 있게 논의되기를 바라며, 이를 바탕으로 앞으로의 제도개선을 위한 구체적이고 실효성 있는 방안이 마련될 수 있기를 기대합니다. 저도 최선을 다해 국회에서 할 수 있는 입법과 제도 개선에 함께 하겠습니다.

바쁘신 중에 참석해 주신 이상민 변호사님, 이한재 변호사님, 양희철 변호사님, 이일 변호사님,
박혜경 조사관님, 이택진 담당관님, 반재열 과장님께 감사드립니다.

2022. 9. 22.

더불어민주당

국회의원 박 주 민

인 사 말

이 종 업 대한변호사협회 협회장

안녕하십니까. 대한변호사협회 협회장 이종업 변호사입니다.

먼저, 오늘 『출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제』 토론회에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 감사와 환영의 인사를 드립니다.

아울러 오늘 토론회를 위해 함께 애써주신 존경하는 박주민 국회의원님을 비롯하여 유엔난민기구, 난민인권네트워크 관계자 여러분, 그리고 좌장과 발제, 토론으로 함께 해주실 전문가 여러분께 진심으로 감사드립니다.



지난 2021. 8. 17. 출국대기실의 국가 운영을 주요 내용으로 하는 출입국관리법이 개정됨에 따라, 송환대상외국인의 인권존중 및 보안구역 내 안전확보를 위해 출국대기실 운영에 필요한 세부내용을 정한 출국대기실 운영규칙이 제정되어 2022. 8. 18.부터 시행되고 있습니다.

개정 전 출입국관리법은 입국이 불허된 외국인에 대한 송환 책임 및 비용을 그 외국인이 탔던 운수업자가 부담하도록 하고, 출국대기실을 민간이 운영하도록 하고 있었습니다. 이로 인해 운수업자에게 책임이 없는 경우까지 외국인의 체류 비용을 과도하게 부담시키고, 출국대기실 운영과정에서 민간 직원의 안전이 위협받는 상황이 발생하고, 송환 대상 외국인에 대한 인권침해가 발생한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔습니다.

이러한 문제를 해소하기 위해 개정된 출입국관리법령은 출국대기실의 운영 및 관리에 대한 국가 책임을 명확히 하고, 출국대기실의 안전과 질서유지에 관한 사항을 정하고 있습니다. 하지만 여전히 노약자, 영유아 동반자 등 취약자를 포함하여, 법적 권리구제 절차 진행 등으로 인해 장기간 대기하는 외국인들의 처우를 개선할 수 있는 방안 및 송환대상외국인이 출국대기실까지 이동하는 과정에 대한 책임 주체 등에 관한 사항을 명확히 규정하고 있지 않아, 입법목적 달성이 어렵다는 지적이 제기되고 있습니다.

이에 개정된 법령의 적절성을 검토하고, 입법목적을 달성하기 위한 입법적 개선 방향을 논의하기 위하여, ‘출국대기실 국가 운영 법령에 대한 검토’, ‘출국대기소 설치의 필요성 및 설치 법안 제안’을 주제로 오늘 토론회를 마련하였습니다. 각계 전문가분들께서 참석하시는 만큼, 다양한 관점에서 깊이 있는 토론이 이루어질 것이라 기대하며, 향후 실질적인 입법과 정책 마련에 도움이 되기를 바랍니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참석하여 주신 모든분께 감사의 인사를 드리며, 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2022. 9. 22.

대한변호사협회

협회장 이 종 업

‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’
토론회

주제발표 1

출국대기실 국가운영 법령에 대한 검토

양 희 철

변호사 (대한변협 난민이주외국인특위 부위원장)



출국대기실 국가운영 법령에 대한 검토

양 희 철 변호사 (대한변협 난민이주외국인특위 부위원장)

I. 서 론

영화 터미널에서 주인공 빅터 나보스키는 아버지의 마지막 소망을 이루기 위해 미국을 찾았다가 뉴욕 공항에 발이 묶이게 된다. 주인공의 고국에서 갑자기 쿠데타가 발발하면서 주인공의 여권 효력이 정지되었기 때문이다. 결국 주인공은 미국에 있는 공항 터미널에서 숙식을 해결하면서 수개월의 힘든 시간을 보내다가, 공항 직원들의 도움으로 마침내 공항 문을 나서게 된다.

우리 출입국항에서도 종종 이런 일들이 생기곤 한다. 물론 영화처럼 극적인 사례만 있는 것은 아니지만 몇 년 전 여러 언론에 기사화되었던 콩고 출신 앙골라인 루렌도 가족이나, 최근 있었던 아이티 출신 난민들이 출입국항의 탑승동과 환승동을 떠돈다는 사실을 들을 수 있었다. 이런 일들은 과거 입국이 불허된 외국인들이 머물던 송환대기실의 운영과 관리와 관련된 문제이기도 하다.

송환대기실은 대한민국에 입국이 금지·거부된 외국인이 잠시 머물다가 다시 자신의 국적국으로 돌아가는 장소를 말하는데, 과거 이 장소를 운영·관리하던 항공사 운영위원회(AOC, Airport Operation Center)는 송환대기실 대신 출국대기실이라는 명칭을 사용하였다. 기존에는 국가가 이러한 장소를 제공하기는 하되, 항공사 운영위원회가 그 운영과 관리를 맡아 역할을 분담했었다. 송환대기실은 입국불허 행정처분의 결과 고국으로 돌아가야 할 외국인들이 머무는 곳임에도 외국인들이 그 장소에 대기해야 할 법적 근거가 불분명한 상황이었다.

이런 송환대기실 관련하여 항공사 등 운수업자들 입장에서는 외국인이 국적국으로 돌아가기 전 행정처분으로 발생한 관리비용을 어떤 근거에서 자신들이 부담해야 하는 것인지

의문을 제기하고 있었다. 반면 국가 입장에서는 입국이 불허된 외국인들은 입국한 것은 아니고, 명확한 법적 근거 없이 외국인들을 보호(구금)하는 것에 부담을 느끼고 있었기에 장소는 제공하지만, 그 관리는 해당 외국인들을 운송한 운송업자가 부담해야 한다는 것이었다.

이렇게 다소 이상한 분업 구조가 이루어진 상황에서 가장 크게 문제가 된 것은 송환대기실에 장기간 체류하는 외국인들이 생기게 되면서이다. 원래 송환대기실은 단기간 머물다 떠나는 것을 전제로 하는 곳이라 장기 체류를 위한 설비가 갖춰진 것이 아니다. 이런 상황이다 보니 난민심사 불허부 결정을 받은 난민들이 송환대기실에 머물기 어렵고, 이로 인해 송환대기실을 나와 환승동과 탑승동에 머물게 된 것이다.

여기에 송환대기실의 운영 및 관리 과정에서 외국인과 관리 직원 또는 외국인 간 법적 분쟁이 발생하는 경우 경찰에서도 관할을 이유로 개입을 꺼리고, 정상적인 식사 제공이나 시설 관리에 있어서도 지속적으로 문제 제기가 이어졌다. 그뿐만 아니라 법원이나 국회에서도 국가가 송환대기실 운영 및 관리 책임을 져야 한다는 판결과 법안을 입안하자 결국 송환대기실을 국가가 운영·관리하는 것으로 출입국관리법을 개정하게 되었다.

II. 개정 출입국관리법, 동법 시행령, 동법 시행규칙 및 제정 운영규칙 검토

개정 출입국관리법령은 기존 송환대기실을 민간에서 관리하면서 문제가 되었던 부분들을 반영하고, 국가가 출국대기실을 운영 및 관리하는데 필요한 법적 근거와 구체적인 출국대기실 자체 운영 및 그 운영을 위한 보조적 내용들을 규정한 것이라 보인다. 이하에서는 개정 법령의 내용을 법률, 시행령, 시행규칙 및 운영규칙 순으로 검토한다.

1. 개정 출입국관리법 검토

출입국관리법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

16. “출국대기실”이란 지방출입국·외국인관서의 장이 제76조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인의 인도적 처우 및 원활한 탑승수속과 보안구역내 안전확보를 위하여 그 외국인이 출국하기 전까지 대기하도록 출입국항에 설치한 시설을 말한다.

제8장의2 출국대기실 설치·운영 등

제76조의2(송환대기장소) ① 송환대상외국인은 출국하기 전까지 출국대기실에서 대기하여야 한다. 다만, 지방출입국·외국인관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 또는 송환대상외국인(그의 법정 대리인등을 포함한다)의 신청에 따라 송환대상외국인의 상태, 신청사유, 그 밖의 사항을 고려하여 출입국

항 내의 지정된 장소에서 조건을 붙여 대기하게 할 수 있다.

② 출국대기실의 운영 및 안전대책, 출국대기실 입실 외국인의 인권존중, 급양 및 관리에 관하여는 제56조의3, 제56조의5부터 제56조의7까지 및 제57조를 준용한다. 이 경우 “피보호자”는 “송환대상외국인”으로, “보호시설”은 “출국대기실”로 본다.

③ 제1항에도 불구하고 출국대기실이 설치되지 않은 출입국항(항구를 말한다)의 경우 그 출입국항을 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장은 송환대상외국인이 타고 온 선박의 장이나 운수업자에게 법무부령으로 정하는 바에 따라 송환대상외국인의 관리를 요청할 수 있다. 이 경우 관리를 요청받은 선박의 장이나 운수업자는 송환대상외국인이 출국하기 전까지 선박 내에서 관리하여야 한다.

제76조의3(관리비용의 부담) ① 국가는 송환대상외국인이 제76조의2제1항 또는 제3항의 송환대기장소에서 대기하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 송환대상외국인이 출국하기 전까지의 숙식비 등 관리비용을 부담한다.

② 제1항에도 불구하고 송환대상외국인이 탔던 선박등의 장 또는 운수업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 숙식비 등 관리비용을 부담한다.

1. 제73조제1호, 제2호 또는 제4호를 위반한 경우
2. 정당한 이유 없이 제76조제1항 및 제2항에 따른 송환의무를 이행하지 않은 경우
3. 제1호 및 제2호에서 규정한 경우 외에 선박등의 장 또는 운수업자의 귀책사유로 인하여 송환대상외국인이 된 경우

제76조의4(강제력의 행사) ① 출입국관리공무원은 송환대상외국인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 송환대상외국인에게 강제력을 행사할 수 있다. 이 경우 강제력의 행사는 송환대상외국인의 생명과 신체의 안전, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.

1. 자살 또는 자해행위를 하려는 경우
2. 다른 사람에게 위해를 가하거나 가하려는 경우
3. 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 경우
4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 경우 외에 시설 및 다른 사람의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 경우

② 제1항에 따른 강제력의 행사에는 제56조의4제2항부터 제5항까지를 준용한다. 이 경우 “피보호자”는 “송환대상외국인”으로, “보호시설”은 “출국대기실”로 본다.

가. 송환대기장소 관련

개정된 출입국관리법(이하 ‘법률’이라 한다)에서는 제2조16호로 출국대기실에 대한 정의 규정을 별도로 두고, 선박 등의 장 및 운수업자의 책임을 정한 기존 제8장에 이어 제8장의 2로 출국대기실 설치·운영 관련 규정을 추가하였다. 즉, 개정 법률 제76조의2, 제76조의3 조항은 기존 법률 제76조제2항이 국가의 장소 제공만을 정한 것에서 나아가 출국대기실의 운영 및 관리에 대한 국가 책임을 명확히 해야 한다는 기존의 비판을 수용한 것으로 적절한 것으로 보인다.

다만, 이런 진일보한 개정에도 불구하고 기존 송환대기실 운영 관련하여 문제가 되었던 실무적 문제들은 그 관리 주체가 국가로 변경된다는 것만으로 해결되기 어려운 부분들이

존재한다. 원래 출국대기실은 입국이 불허된 외국인이 다시 고국으로 돌아가기 위해 단기간 체류하기 위한 목적으로 만들어진 것이다. 이런 이유로 기존 인천공항이나 제주공항 송환대기실의 경우 수용인원에 비해 규모가 작고, 편의시설이 부족하다.

대한변호사협회에서 2018년 조사¹⁾에서 확인된 것처럼 구체적으로 화장실이나 샤워실이 매우 부족하고, 수건도 지급되지 않아 휴지로 대체하는 상황이었다. 수면을 위한 침상이 적어 의자를 붙여서 잠을 자기도 하고, 식사 역시 빵이나 햄버거 등 매번 동일한 식단이 제공될 뿐이다. 이로 인해 장기간 체류하는 난민신청인이나 노약자, 아동을 동반한 외국인들이 송환대기실을 나와 보다 식사나 샤워가 용이한 여객동이나 탑승동에 머물게 된 것이다.

명칭이 송환대기실에서 출국대기실로 변경되었다고 하여 채광, 환기 및 사생활 보호에 이르기까지 출국대기실에 장기간 머물 수밖에 없는 사정이 있는 외국인들을 수용하기에는 비좁은 출국대기실의 시설, 비품 및 제공되는 환경이 부적합하다. 비록 법률 제76조의2제1항 단서가 출국대기실 이외 장소에서 조건을 붙여 대기할 수 있도록 하고 있으나, 이런 경우 숙식을 스스로 해결해야 하는 등 많은 비용을 부담해야 하므로 그 선택이 쉽지 않고, 기간이 길어지는 경우에는 생존에까지 연결되는 문제가 된다.

이런 이유로 법무부 역시 출입국관리법 개정안에 대해 출국대기실과 별도로 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중이거나 노약자, 영유아 동반자 등 취약자를 포함해 장기 대기자를 위한 이른바 ‘출국대기소’를 설치할 필요성이 있다는 의견을 제시한 것이었다. 국가인권위원회의 2016년, 2020년 결정문에서도 언급된 것처럼 출국대기실은 단기간 대기 용도의 장소로 난민인정심사 불허부 결정을 다투는 외국인이나 아동 등 취약자가 장기간 거주하기에는 시설 규모가 작고, 편의시설이 부족하기 때문이다.

하지만 이번 법률 개정에서는 출국대기실 관련 규정만이 반영되었고, 보다 근본적인 문제를 해결하기 위한 출국대기소 설치에 관한 내용은 아쉽게도 반영되지 않았다. 이처럼 장기 체류가 예상되는 외국인에 대한 출국대기소가 설치되지 않은 상황에서 법률 제76조의2제1항은 입국이 불허된 외국인들에게 원칙적으로 출국대기실 대기 의무를 규정함으로써 상황을 더욱 악화시키고 있다. 물론 제1항 단서의 예외가 있으나 이미 기존 실무에서 확인할 수 있는 것처럼 이런 예외는 잘 적용되지 않는다.

또한, 법률 제76조의2제2항은 출국대기실의 운영 및 안전대책 등 규율에 외국인 보호시설 규정을 준용하도록 하고 있는데, 단지 고국으로 돌아가기 위해 출국대기실에 있는 외국

1) 2019. 2. 21. 외국인보호시설 실태조사 보고대회 자료집, 대한변호사협회

인을 행정구금의 성격을 갖는 보호외국인과 동일하게 취급하는 것이 적절한 것인지 의문이 든다.

관리비용을 정한 제76조의3에 있어서도 국가가 원칙적으로 출국대기실의 관리비용을 부담하되, 입국 불허가 사유에 운수업자의 책임이 있는 경우 등 일정한 사유에 대해서는 운수업자가 책임을 지도록 할 수는 있다. 다만, 출국대기실 운영 및 관리를 국가가 담당하도록 하면서도 여전히 항공사들에게 입국 불허 외국인들에 대한 출국대기실까지의 인솔을 맡기려고 한다는 점에서 출입국행정이란 국가의 업무 범위를 더욱 세밀하게 정할 필요가 있다²⁾.

따라서 이러한 부분을 포함하여 출국대기실의 국가 운영 과정을 통해 파악되는 문제점들을 보완하여 향후 법률의 재개정이 필요하다 할 것이다.

나. 강제력 행사 관련

법률 제76조의4는 기존 송환대기실을 관리하던 민간업체는 대기하는 외국인이 난동을 부리는 등 문제를 일으켜도 이를 제지할 강제력을 행사할 수 없었다는 점을 고려한 것으로 보인다. 이 부분은 기존 대한변호사협회에서 2018년 시행했던 출입국항 송환대기실에 대한 조사에서도 문제 제기가 되었던 것으로 개정 취지 자체는 타당한 것으로 보인다.

다만, 위에서 제76조의2제2항이 보호시설에 대한 규정을 준용하는 것에 대해 문제의식이 있다는 것을 언급한 것처럼 입국이 불허된 외국인이 보호(구금)가 필요한 대상인지에 대해서는 동일한 의문이 제기된다. 출국대기실에 있다는 이유만으로 대기하고 있는 외국인을 출입국관리법을 위반하거나 강제퇴거명령을 받으면서 동시에 보호명령을 받아 외국인 보호시설에 보호되는 외국인과 동일하게 강제력 행사의 대상으로 보는 것은 과도한 것으로 보인다.

더구나 강제력 행사와 관련하여 구체적인 규정은 보호시설에 있는 피보호외국인에게 적용되는 내용을 준용하고 있는데, 그 규정 자체에 대해서도 걱정할 것인지 논란이 있는 상황이다. 그런 규정을 준용하는 점에 대해서도 보다 세심한 주의가 필요하고, 피보호자 인권 존중을 규정한 법률 제56조의3은 준용하지 않고 있다. 일단 강제력 행사의 규정이 명시된 만큼 그 제한 규정에 대해서도 보다 명확한 기준이 필요할 것이다.

2) '입국 불허 외국인 인솔은 민간 담당' 통보에 속 끓는 항공사', 연합뉴스, 2022. 8. 21. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220820031200004> 등 다수 기사

2. 개정 출입국관리법 시행령 검토

출입국관리법 시행령

제88조의2(출입국항 내에서의 송환대기장소 변경) ① 송환대상외국인(그의 법정대리인등을 포함한다. 이하 이 조 및 제88조의3에서 같다)은 법 제76조의2제1항 단서에 따라 출국대기실이 아닌 출입국항 내 다른 장소로 송환대기장소의 변경을 신청하려는 경우에는 대기 장소, 신청 사유 등이 기재된 신청서에 신청 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 청장·사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다.

② 청장·사무소장 또는 출장소장은 직권 또는 제1항에 따른 신청에 따라 송환대상외국인을 출국대기실이 아닌 장소에서 대기하게 하려는 경우에는 법 제76조의2제1항 단서에 따라 출입국항 내에 송환대기장소를 지정하여야 한다.

③ 청장·사무소장 또는 출장소장은 제2항에 따라 송환대기장소를 지정할 때에는 다음 각 호의 사항이 기재된 송환대기장소 변경서를 송환대상외국인에게 교부하여야 한다.

1. 대기장소
2. 대기기간
3. 행동 범위, 숙식비 부담 등 송환대기장소 변경 조건
4. 그 밖에 송환대기장소 변경에 따른 주의사항

④ 청장·사무소장 또는 출장소장은 송환대상외국인이 제3항제3호에 따른 송환대기장소 변경 조건을 위반하는 등 더 이상 지정된 장소에서 머무르는 것이 적절하지 않다고 판단하는 경우에는 송환대기장소를 출국대기실로 다시 변경할 수 있다

제88조의3(출입국항 사이의 송환대기장소의 변경) ① 청장·사무소장 또는 출장소장은 다음 각 호의 사유로 송환대상외국인이 지정된 송환기한 내에 출국할 수 없는 경우에는 송환대기장소를 송환이 가능한 다른 출입국항의 출국대기실로 변경할 수 있다.

1. 해당 출입국항에 출국할 선박등이 없는 경우
2. 그 밖에 출입국항 사이 송환대기장소의 변경이 필요한 부득이한 사유가 있는 경우

② 청장·사무소장 또는 출장소장이 제1항에 따라 송환대기장소를 변경하려는 때에는 그 송환대상외국인에게 변경되는 출입국항, 변경사유, 변경일시 등을 알려야 한다.

③ 청장·사무소장 또는 출장소장은 제1항에 따른 송환대기장소의 변경을 위하여 관할 출입국항의 관계기관의 장에게 출입 조치 등 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제88조의4(송환대상외국인의 외출) ① 청장·사무소장 또는 출장소장은 병원 진료, 여권 발급 등을 위하여 필요한 경우에는 송환대상외국인을 외출하게 할 수 있다. 이 경우 출입국관리공무원으로 하여금 그 송환대상외국인을 계호(戒護)하게 하여야 한다.

② 청장·사무소장 또는 출장소장은 제1항에 따라 송환대상외국인을 외출하게 하는 경우 관할 출입국항의 관계기관의 장에게 출입 조치 등 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제88조의5(관리비용의 부담 및 납부 절차) ① 국가는 법 제76조의3제1항에 따라 송환대상외국인이 출국하기 전까지 다음 각 호의 물품을 제공하는 데 드는 비용(이하 “관리비용”이라 한다)을 부담한다. 다만, 법 제76조의2제1항 단서에 따라 송환대상외국인의 신청으로 송환대기장소를 변경한 경우에는 부담하지 않는다.

1. 침구
2. 생활용품
3. 음식물
4. 그 밖에 송환대상외국인의 송환대기에 필요한 물품

- ② 제1항 각 호의 물품을 제공하는 방법 및 세부기준은 법무부장관이 정하여 고시한다.
- ③ 청장·사무소장 또는 출장소장은 법 제76조의3제2항에 따라 관리비용을 선박등의 장 또는 운수업자가 부담하게 하려는 경우에는 송환대상외국인이 출국대기실에서 퇴실하였을 때에 다음 각 호의 사항이 기재된 납부고지서를 발급하여야 한다. 다만, 관리 기간이 1개월을 초과하는 경우에는 1개월 단위로 발급할 수 있다.
1. 납부자 이름
 2. 관리비용 청구사유
 3. 납부금액 및 산출근거
 4. 납부기한
 5. 납부방법
 6. 미납 시 조치 예정 사항
- ④ 제3항에 따른 관리비용의 범위 및 세부기준에 관하여는 제1항 각 호 외의 부분 본문, 같은 항 각 호 및 제2항을 준용한다.
- ⑤ 법무부장관은 제3항에 따른 납부고지서 발급 등을 위하여 필요한 정보통신망을 구축·운영할 수 있다.

가. 송환대기장소 변경 관련

개정 출입국관리법 시행령(이하 ‘시행령’이라 한다)은 입국이 불허된 외국인이 동일한 출입국항 내에서 출국대기실이 아닌 다른 장소에 대기하거나 다른 출입국항의 송환대기장소에 대기할 수 있는 절차 규정을 신설하였다. 이는 법률에서 정한 송환대기장소 변경을 구체화한 것으로 보이는데, 일정한 조건을 기재하여 변경을 허용하는 것이다.

문제는 이렇게 송환대기장소 변경 시 부가하는 조건에 행동 범위, 숙식비 부담 등 송환대기장소를 포함하고 있는데, 그 구체적인 내용은 시행령에 전혀 규정하지 않고 있다. 이하에서 보겠지만 보다 구체적인 조건은 출국대기실 운영규정에서 정하면서 재량을 부여하고 있는데, 이런 경우 입국불허 외국인에 따라 부가되는 조건이 달라질 수 있는 문제가 있고, 송환대기장소 변경을 신청하는 외국인 입장에서라도 대기 장소 변경 시 조건에 대한 예측가능성이 낮아지게 된다.

또한, 출입국항 사이의 송환대기장소 변경의 경우 시행령 제88조의3제2항은 송환 대상 외국인에게 변경되는 출입국항, 변경사유, 변경일시 등을 단순히 알리도록 규정하고 있다. 하지만 다른 출입국항 등 장거리 이동을 하게 되는 외국인 입장에서는 구두로 통지받는 것만으로는 심리적으로 큰 불안감을 느낄 수도 있으므로 시행령 제88조의2제3항이 정한 송환대기장소 변경서와 같이 서면에 의한 통지를 하도록 규정할 필요가 있다.

나. 송환대상외국인의 외출 관련

송환대상인 외국인이 장기간 출국대기실에 대기하는 경우에는 건강상 문제로 외부에서 병원 진료를 받아야 할 수도 있고, 경우에 따라서는 여권의 유효기간이 경과하여 새로 여권을 발급받아야 할 수도 있다. 이런 경우를 위하여 시행령 제88조의4는 송환대상인 외국인의 외출을 허용하되 출입국관리공무원으로 하여금 계호하도록 하고 있다. 향후 실무적으로 허용될 수도 있으나, 재판 등 권리구제 절차에 참여하기 위해 외출하는 경우도 명시하는 것이 바람직해 보인다.

송환대상외국인은 입국이 불허된 상태이므로 외출 도중 도주하여 밀입국하는 상황이 발생하는 것을 막을 필요성도 존재한다. 하지만 출국대기실을 외국인보호시설과 동일선상에 두고, 기존 외국인보호시설의 피보호외국인 외출처럼 송환대상외국인의 외출 시에도 계호를 이유로 일률적으로 수갑 등 보호장비를 채우는 것은 최대한 자제되어야 할 필요가 있다.

3. 개정 출입국관리법 시행규칙 검토

출입국관리법 시행규칙

제67조의2(송환지시의 방법 등) ① 청장·사무소장 또는 출장소장은 법 제76조제1항, 영 제77조제4항 및 영 제88조제1항에 따라 선박등의 장 또는 운수업자에게 송환지시서를 발급할 때에는 송환지시서에 인적 사항, 송환기한, 송환 사유, 법 제76조의3제2항 각 호의 해당 유무 등을 기재하여야 한다.

② 청장·사무소장 또는 출장소장은 선박등의 장 또는 운수업자에게 항공편·선편 등의 운항 계획 및 승객 예약 상황 등 법 제76조제2항 본문에 따른 송환기한 지정에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제67조의3(송환기한의 연기) ① 선박등의 장 또는 운수업자는 법 제76조제2항 단서에 따라 송환기한의 연기를 신청하려는 경우에는 같은 항 본문에 따라 지정된 송환기한이 만료되기 전에 청장·사무소장 또는 출장소장에게 연기 신청 사유, 송환 가능 일자 등이 기재된 송환기한 연기 신청서를 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 신청을 받은 청장·사무소장 또는 출장소장이 기한 내에 송환을 완료할 수 없는 불가피한 사유가 있다고 인정하여 송환기한을 연기할 때에는 송환기한이 다시 지정된 송환지시서를 발급하여야 한다.

제67조의4(송환대기장소의 변경) 청장·사무소장 또는 출장소장이 영 제88조의3제1항에 따라 송환대기장소를 변경하려는 경우에는 변경되는 출입국항의 출국대기실을 관리하는 청장·사무소장 또는 출장소장에게 송환대기장소 변경의뢰서를 미리 보내야 한다.

제67조의5(관리요청에 따른 송환대상외국인 관리) ① 선박의 장이나 운수업자가 법 제76조의2제3항에 따른 송환대상외국인의 관리가 종료되어 법 제76조의3 및 영 제88조의5제1항에 따라 국가가 부담하는 관리비용을 청구할 때에는 관리비용 청구서에 비용 산출근거를 설명하는 자료를 첨부하여 청장·사무소장 또는 출장소장에게 제출하여야 한다.

② 법 제76조의2제3항에 따라 송환대상외국인의 관리요청을 받은 선박의 장이나 운수업자는 필요한 경우 청장·사무소장 또는 출장소장에게 각 호의 조치를 요청할 수 있다.

1. 법 제76조의2제1항 및 영 제88조의3에 따른 송환대기장소의 변경
2. 영 제88조의4에 따른 송환대상외국인의 외출

가. 송환지시 관련

개정 출입국관리법 시행규칙(이하 ‘시행규칙’이라 한다)에서는 출입국항을 관리하는 출입국외국인청장 등이 선박 등의 장 및 운수업자에게 송환지시서를 발급하고 송환을 지시하는 내용을 규정하고 있는데, 기존에는 송환지시서 서식은 존재했으나 송환지시와 관련한 구체적인 내용 및 절차가 미비했었다는 점에서 바람직한 변화라 보인다.

다만, 언론에서도 보도가 되고 있고, 위에서도 간략히 언급한 것처럼 실무적으로 송환 대상이 된 외국인들을 민간 항공사가 인솔하여 출국대기실로 인계하고, 인계받는 방식에 대해서는 개선이 필요할 것으로 보인다. 국가의 출입국행정 결과 송환지시가 내려진 것이고, 송환대기를 위해 출국대기실로 이동하는 것임에도 전체적인 절차의 일환인 출국대기실 인계만을 민간에 맡기는 것은 법적 책임이나 비용 문제에 있어서도 적합해 보이지 않는다.

나. 출입국항 사이 송환대기장소 변경 시 변경 통지 관련

동일한 출입국항에서 송환대기장소가 변경되는 경우에는 외국인에게 별지 서식으로 마련된 송환대기장소 변경서를 발급하여 명확하게 고지를 하는 데 반해 더 장거리를 이동해 환경변화가 더 큰 출입국항 사이 송환대기장소 변경 시에는 이를 외국인에게 통지할 따로 마련된 서식이 존재하지 않으므로 이를 보완해야 할 것으로 보인다.

4. 출국대기실 운영규칙 검토

출국대기실 운영규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「출입국관리법」 제76조의2부터 제76조의4까지의 규정에 따른 출국대기실의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청장등”이란 출입국·외국인청장, 출입국·외국인사무소장, 출입국·외국인청 출장소장, 출입국·외국인사무소 출장소장을 말한다.
2. “입실외국인”이란 「출입국관리법」 제76조제1항에 따른 송환대상외국인(이하 “송환대상외국인”이라 한다) 중에서 출국대기실에 입실한 외국인을 말한다.

제3조(송환대상외국인의 입실 등) ① 출국대기실에서 근무하는 출입국관리공무원(이하 “담당공무원”이라 한다)은 송환대상외국인을 출국대기실에 입실시킬 때에는 여권 및 「출입국관리법 시행규칙」 제19조제2항

에 따른 입국 불허가 통지서 등을 확인해야 한다. 이 경우 입국 불허가 통지서는 출입국관리정보시스템으로 확인할 수 있다.

② 송환대상외국인은 출국대기실에 입실할 때에 다음 각 호의 사항이 포함된 질문서에 답변을 작성하여 담당공무원에게 제출해야 한다. 이 경우 송환대상외국인이 직접 작성할 수 없을 때에는 담당공무원이 답변을 확인하여 대신 작성할 수 있다.

1. 「출입국관리법」 제76조의2제1항 단서에 따른 송환대기장소의 변경 희망 여부
2. 질병·신체장애 및 상처 등 송환대상외국인의 건강상태
3. 귀금속 등 물품의 보관 희망 여부

③ 청장등은 입실외국인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대해서는 인도적 처우 등 특별한 보호를 위한 전담공무원을 지정해야 한다.

1. 환자
2. 임산부
3. 노약자
4. 19세 미만인 사람
5. 「출입국관리법」 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 권리구제 절차의 진행 등으로 장기 대기 중인 사람
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정에 준하는 사람으로서 청장등이 특별한 보호가 필요하다고 인정하는 사람

④ 제3항에 따라 지정된 전담공무원은 방 배정, 급식, 진료, 안전 등에서 해당 입실외국인에 대한 적절한 처우가 이루어지도록 노력해야 한다.

제4조(신체 및 휴대품 검사) ① 담당공무원은 입실외국인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품을 소지하고 있는 것으로 의심할 만한 상당한 이유가 있을 때에는 입실외국인의 신체·의류 및 휴대품을 검사할 수 있다.

1. 출국대기실의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 있는 물품
2. 입실외국인의 안전·건강 또는 위생을 해칠 우려가 있는 물품

② 제1항에 따른 검사는 동성(同性)의 담당공무원이 하여야 한다. 다만, 동성의 담당공무원이 없는 경우에는 청장등이 지명하는 동성의 사람이 할 수 있으며, 입실외국인이 성적(性的) 소수자인 경우에는 본인의 의사를 존중하여 청장등이 지명하는 다른 성(性)의 사람이 할 수 있다.

제5조(물품의 사용 및 제한) ① 입실외국인은 출국대기실에서 생활하는 동안 입실할 때 소지하고 있던 물품을 사용할 수 있다. 다만, 제4조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품은 제외한다.

② 청장등은 제1항 단서에 따른 물품을 별도의 장소에 보관해야 한다. 이 경우 파손되거나 부패하기 쉬워 보관하기 어려운 물품은 입실외국인의 동의를 받아 폐기할 수 있다.

③ 청장등은 입실외국인이 마약·총기류 등 소지가 금지되거나 제한되는 물품을 소지하고 있는 경우 이를 관계 수사기관에 알려야 한다.

제6조(면회) ① 청장등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 입실외국인에 대한 면회를 신청한 경우 면회하게 해야 한다.

1. 입실외국인의 국적이나 시민권이 속하는 국가의 영사
2. 입실외국인의 소송대리인 또는 변호인인 변호사(소송대리인 또는 변호인이 되려는 사람을 포함한다)
3. 입실외국인의 진정사건을 맡은 국가인권위원회의 위원 및 직원

② 면회의 시간은 「국가공무원 복무규정」 제9조제2항 본문에 따른 근무시간 내로 한다.

③ 면회는 출국대기실 안에 별도로 지정된 장소에서 한다. 다만, 청장등은 지정된 장소에서 면회가 어려운 경우에는 출국대기실 안의 적절한 공간에서 면회를 하게 할 수 있다.

④ 담당공무원 등은 면회에 참여할 수 없으며, 그 내용을 듣거나 녹음해서는 안 된다.

⑤ 청장등은 제1항에 따른 면회의 신청이 있는 입실외국인을 면회 전에 송환하는 경우에는 그 사실을 미리 신청인에게 알려야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 청장등은 출국대기실의 안전과 질서유지에 현저한 장애가 발생할 것이 우려되는 경우에는 면회인 수, 면회 시간·장소 및 방법 등을 제한할 수 있다.

제7조(외부와의 소통) ① 입실외국인은 출국대기실에서 휴대전화 등 휴대용 전자기기를 사용하거나 편지·문서 등을 수신·발신할 수 있다.

② 입실외국인은 제1항에 따라 휴대전화 등 휴대용 전자기기를 사용하거나 편지·문서 등을 수신·발신하는 경우에는 다른 입실외국인의 생활이나 출국대기실의 질서를 해쳐서는 안 된다.

③ 제1항에도 불구하고 청장등은 입실외국인이 다른 입실외국인의 생활이나 출국대기실의 질서를 해치거나 해칠 현저한 우려가 있는 경우에는 그 사유를 고지한 후 휴대전화 등 휴대용 전자기기의 사용 또는 편지·문서 등의 수신·발신을 제한할 수 있다.

제8조(안전대책) ① 청장등은 천재지변이나 화재 등의 긴급사태가 발생한 때에는 입실외국인을 출입국장에 지정된 임시대피시설로 신속히 대피시켜야 한다.

② 청장등은 제1항에 따른 임시대피시설이 없거나 임시대피시설이 안전하지 못하다고 판단될 때에는 입실외국인을 출국대기실 밖의 안전한 장소로 이동시켜야 한다. 이 경우 관계 기관에 입실외국인의 안전을 위해 필요한 협조를 요청할 수 있다.

③ 청장등은 예산의 범위에서 안전대책에 필요한 영상정보 처리기기 등의 장비를 설치할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 입실외국인의 안전대책에 관하여는 「외국인보호규칙」 제37조제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “보호외국인”은 “입실외국인”으로, “보호시설”은 “출국대기실”로 본다.

제9조(「외국인보호규칙」의 준용) 이 규칙에서 규정한 사항 외에 출국대기실의 운영에 관하여는 「외국인보호규칙」 제8조, 제9조, 제14조부터 제16조까지, 제18조, 제19조, 제21조, 제22조제1항 및 제2항, 제28조, 제32조, 제42조, 제43조 및 제49조를 준용한다. 이 경우 “보호외국인”은 “입실외국인”으로, “보호시설”은 “출국대기실”로, “보호기간”은 “입실기간”으로, 제9조제5항 중 “법 제56조의3제3항”은 “제3조제3항”으로, 제32조제1항 중 “법 제56조의2부터 제56조의9까지와 제57조”는 “「출입국관리법」 제76조의2부터 제76조의4까지”로 본다.

가. 출국대기실의 성격 관련

출국대기실 운영규칙(이하 ‘운영규칙’이라 한다)을 검토하면서 기본적으로 출국대기실은 출입국관리법에서 규정하고 있는 외국인보호실·보호소 등 보호시설과는 그 성격이 다르다는 점을 상기할 필요가 있다. 출입국관리법령에서도 이런 이유로 법률부터 운영규칙에 이르기까지 송환대상인 외국인 중 출국대기실에 대기하는 외국인은 ‘입실’한다는 용어를 사용하고 있지, ‘보호’한다고 정하고 있지 않다.

그런데도 운영규칙을 살펴보면 안타까운 것은 개별적으로 구체적인 조문 내용을 짚어 가다 보면 출국대기실의 본래 성격과 달리 출국대기실을 보호시설로 보는 듯한 규정들이 다수 보인다는 점이다. 이런 규정 형식은 상위법의 개정 취지와 위임 범위와 불일치하는 것으로 볼 여지가 있다. 이하에서는 운영규칙의 조항별로 어떤 문제가 있는지 살펴본다.

나. 출국대기실 입실 통지 관련

운영규칙에서는 송환대상 외국인의 출국대기실 입실 절차에 관해서 규정하고 있으나, 송환대상인 외국인에게 어떤 이유로 출국대기실에 입실하여야 하고, 입실하는 경우 어떤 규칙이 적용되는지 등에 대한 통지 관련 내용을 규정하고 있지 않다. 특히 송환대기장소 변경과 관련한 내용을 자세히 규정하면서도 그 신청과 관련하여 출국대기실 외국인에게 어떻게 통지할 것인지에 대해서는 침묵하고 있다.

다만, 송환대상외국인이 출국대기실에 입실할 때 송환대기장소의 변경 희망 여부, 질병·신체장애 및 상처 등 건강상태 및 귀금속 등 물품의 보관 희망 여부에 대한 질문서에 답변하도록 되어 있다. 만일 별도의 출국대기실 입실 통지서를 발급하는 것이 어렵다면, 위 질문서에 입실 관련 사항을 함께 기재하여 고지하는 것도 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

다. 신체 및 휴대품 검사 관련

출국대기실에 입실하는 외국인들은 불특정 다수가 공동으로 생활을 하게 되므로 일정한 안전조치가 필요하다. 법무부가 기존에 입법예고했던 운영규칙안에서는 담당공무원의 입실 외국인 신체 및 소지품에 대한 검사를 원칙상 의무로 정해두었으나, 시행된 운영규칙에서는 이를 재량으로 수정하였다. 입실외국인들의 신체와 휴대품을 모두 검사할 필요가 있는지 의문이라는 점에서 타당한 수정으로 보인다. 다만, 출국대기실에 입실하는 외국인들은 이미 국적국을 출국하여 대한민국에 입국하는 과정에서 보안검사를 거친 상태이므로 신체와 휴대품에 대한 과도한 검사는 자제할 필요가 있다.

라. 물품 보관 및 사용 관련

기존 출입국항 송환대기실에서는 대기 중인 외국인의 물품 보관과 관련하여 통일된 기준이 적용되지 않았다. 대한변호사협회에서 2018년 시행했던 출입국항 송환대기실에 대한 조사에서도 확인할 수 있는 것처럼 인천공항 송환대기실에서는 외국인들이 송환대기실 내에서 직접 소지하고 있었으나, 제주공항의 경우에는 송환대기실 외부에서 보관하다가 허가를 받아 물품에 접근해 사용할 수 있었다.

이처럼 송환대기실이 민간에서 운영되었을 당시에는 입실 외국인 입장에서 자신의 물품 이용에도 불편을 겪을 수밖에 없었다. 이제 국가가 출국대기실을 관리하면서 향후에는 입실 외국인이 원칙적으로 자신의 물품을 보관하면서 자유롭게 사용할 수 있게 되었고, 다

만 일부 위험한 물품의 경우에만 별도의 장소에 보관하도록 하여 기존보다 외국인들의 편의가 개선된 것으로 보인다.

마. 면회 및 외부 소통 관련

과거 민간에서 송환대기실을 관리·운영할 당시 소송대리인이나 변호인인 변호사가 송환대기실에 있는 외국인들을 면회하고자 하는 경우 이를 제한하는 문제가 있기도 했다. 이에 새로 제정된 운영규칙은 입실 외국인이 자신의 국적국 영사, 소송대리인이나 변호인인 변호사 및 국가인권위원회의 위원과 면회를 할 수 있도록 정하고 있어 접견 교통권을 확대하였다.

입실외국인과의 면회 시간은 「국가공무원 복무규정」 제9조제2항 본문에 따른 오전 9시부터 오후 6시까지인 근무시간 내로 정하고 있는데 이는 출국대기실의 특성을 다소 간과한 것으로 보인다. 출국대기실은 24시간 운영되는 곳이고, 입실 외국인은 공휴일이나 야간에 송환되는 등 긴급하게 조력을 받아야 하는 경우도 있으므로, 위 시간 이외에도 출국대기실을 관리하는 담당공무원이 있다면 면회를 허용할 필요성이 있다.

입실 외국인의 외부 소통 관련하여 외국인 보호시설과 달리 휴대전화의 자유로운 사용을 보장할 필요가 있다. 이를 위해서는 자신의 소유 휴대전화를 사용할 수 있게 하는 문제와 더불어 출입국항 도착 이후 현지 연락처가 없으므로 기존 송환대기실처럼 입실 외국인들이 사용할 수 있는 WiFi의 설치를 통해 편의를 제공할 필요가 있다.

바. 외국인보호규칙 준용 규정 관련

운영규칙 제9조는 운영규칙에서 정하지 않은 내용 중 일부를 외국인보호규칙에서 준용하도록 하고 있다. 출국대기실이 보호시설이 아니라는 점에서 모든 외국인보호규칙을 준용하는 것은 바람직하지 않으나, 준용되는 외국인보호규칙 중 출국대기실의 특성이 고려되어야 할 것과 출국대기실에도 최소한 외국인보호규칙 수준의 규정은 준용 필요성이 있는 부분들도 존재한다.

먼저, 준용되는 외국인보호규칙 제21조 관련 출국대기실에는 보호시설처럼 담당의사가 존재하지 않으므로, 외부 진료를 받을 필요성이 크다. 실제로 과거 민간이 운영하는 송환대기실에서도 외국인 환자가 발생하는 경우 경증 환자의 경우 공항 진료실을, 응급환자의 경우 119를 통해 공항 외부의 인하대병원, 인천시 소재 병원 등에서 치료를 받게 했다. 따라서 외국인보호시설보다 입실 외국인의 진료권을 보다 폭넓게 보장해야 한다.

다음으로, 외국인보호규칙 제43조의 보호장비 사용을 출국대기실에 입실한 외국인을 상대로 그대로 적용하는 것은 우려가 된다. 이 조항은 외국인 보호시설에서 보호되어 있는 외국인에게 예외적인 경우에만 적용되는 것인데, 보호시설이 아닌 출국대기실에 동일한 설비가 존재하지도 않고, 그 대상도 피보호외국인이 아닌 입실 외국인이므로 위 조항을 준용하는 것은 타당하지 않은 것으로 보인다.

마지막으로 운영규칙은 외국인보호규칙 중 제29조 청원권, 제30조 고충상담 조항은 준용하고 있지 않은데, 위 조항들은 출국대기실에서도 사법절차에 이르기 전 문제를 해결하는 적합한 수단이라는 점에서 향후 준용이 필요하다. 또한, 출국대기실에는 국가인권위원회 진정이나 난민인정신청 절차 및 유엔난민기구 연락처에 대한 게시도 필요할 것으로 보인다.

III. 결 론

1. 출국대기실의 특성을 고려한 관리 및 운영 필요

출국대기실의 관리 및 운영을 국가가 담당하는 출입국관리법령의 개정 이전부터 현재에 이르기까지 출국대기실은 기존 외국인보호시설과는 그 성격을 달리한다. 법령에도 이러한 이유로 출국대기실에 대기하는 외국인을 입실 외국인이라고 표현하고 있는 것이므로 향후 출국대기실의 관리 및 운영에 있어서도 입실 외국인에 대한 자세에서는 보호시설의 피보호 외국인과 다른 접근이 필요하다.

2. 장기간 대기하는 외국인에 대한 추가적 고려 필요

출국대기실은 현재 법적 절차가 종결되기까지 장기간 대기하는 외국인에 대한 공간으로 는 시설이나 규율 면에서 부적합한 부분이 많다. 그 명칭이 무엇이든 출입국항 인근에 장기간 출입국항에서 대기하는 외국인들을 위한 별도의 공간이 필요하고, 이를 위해 기존 출입국외국인지원센터 등을 활용하는 방안도 적극 고려해야 한다.

3. 과도한 기대나 실망도 자제 필요

과거 민간이 관리·운영하며 송환대기실로 불렸던 공간을 국가가 출국대기실이라는 명칭으로 관리하게 되면서 기존에 미흡했던 부분들에 대한 개선 요구가 많다. 법적인 관리 주체

의 변경만큼이나 중요한 것은 출국대기실의 시설과 운영이 실질적으로 개선되어 입실 외국인의 인권이 존중되고, 심리적 만족도를 높이는 것이다.

국가도 그동안 개선이 요구됐던 이유가 무엇인지 관련 단체들과 소통하면서 출입국향이 대한민국의 얼굴이라는 생각으로, 설령 입국이 불허된 외국인이라 하더라도 좋은 인상을 갖고 돌아가도록 차근차근 하나씩 변화를 이뤄가야 할 것이다.

‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’
토론회

주제발표 2

‘출국대기소’ 설치의 필요성 및 설치 법안 제안

이 일

변호사 (난민인권네트워크 의장)



‘출국대기소’ 설치의 필요성 및 설치 법안 제안

이일 변호사 (난민인권네트워크 의장)¹⁾

1. 논의의 배경 - 강제송환금지의무, 인권, 국경

난민 보호의 뼈대를 이루는 강제송환금지의무²⁾의 장소적 범위는 ‘국경’에도 이른다. 국경에서 소위 영토주권에 기한 국가의 행정력이 작동하여 ‘권한’을 행사하고 있는 이상 국경에 도착한 외국인의 법적 지위와 무관하게 그에 관한 ‘책임’ 역시 부담해야 하기 때문이며, 이를 보장하지 않는 한 강제송환금지 의무가 국경에서 선제적으로 이를 금지하는 방법으로 무력화될 가능성이 높고, ‘규범적 의미의 입국허가’가 이뤄지지 않은 외국인의 경우 더욱 법적 지위가 불안정한 이유로 보호의 필요성이 더욱 높다.

국경에서의 강제송환금지의무의 적용 및 의미에 관한 논의는 주로 영토에서 국경을 접하고 있는 국가들에서 주로 문제가 되었지만, 주로 공항을 중심으로 출입 국경이 형성되어 있는 한국에서도 주요한 문제가 된다. 국경에 도착한 난민들의 비호신청에 관한 공정하고 효율적인 절차, 안전하고 인권 보장적인 처우, 국가의 이에 관한 재량의 수행과 그 한계 같은 문제다.

특히 한국에서는 2013. 난민법의 시행 전후로 공항에서 비호신청을 하는 난민들의 경우 어떤 절차와 처우를 제공받을 것인가에 관하여 다양한 기획 소송과 이에 부합하는 일부 제도개선을 통해 일정정도의 제도개선이 있었다. 남은 숙제가 많지만 그 중 가장 많은 문제로 지적되었던 것은 ‘공항 장기구금’ 문제다. ‘불회부결정’에 불복한 외국인의 ‘처우’와 ‘장소’에 대해 난민법이 규정하지 않아서 이기도 하지만, ‘입국불허결정’에 불복한 외국인들의 경우도 결국 환송구역(출국장)에 무기한 머무를 수는 없는 것이므로 이 문제는 비단 난민에게만 국한된 문제는 아니다.

1) 공익법센터 어필 변호사, 난민인권네트워크 의장

2) 강제송환금지의무는 국제관습법, 난민협약, 고문방지협약, 자유권규약에서 모두 찾을 수 있다.

즉, 강제송환금지의무라는 무거운 규범적 의무는 잠재적 비호신청자들에게 미치지만, 그렇지 않더라도 입국이 불허된 통상적인 외국인들에게도 ‘입국전 공항’에서의 외국인의 처우는 실질적으로 진공상태에 있고, 그 경우 한국의 국경 내에서 부당한 처분을 당했더라도 물리적 어려움으로 인해 헌법상 ‘재판청구권’, ‘공정한 재판을 받을 권리’가 실질적으로 제약당하는 것은 마찬가지이기 때문이다.

‘입국불허’결정은 ‘구금’ 또는 ‘송환’의 근거라기보다는 단지 ‘문을 걸어 잠근’ 것 뿐이라는 당국의 일련의 법해석의 기본 전제는, 한국에서는 이와 같이 입국이 불허된 경우에 ‘영장’을 받아 구금하거나, 또는 ‘퇴거집행’을 당국이 보다 책임을 지고 시행하는 것이 아니기에 결국 ‘입국불허’ 등 종국적으로 한국의 규범적 영토 안에 들어간 상태를 목적하는 외국인들에 대해 한국정부가 굳이 제도를 만들고 ‘책임’을 질 필요가 없는 ‘규범적 진공’ 상태를 만들었던 것이다.

이에 관해 “위법, 부당한 처분에 대해 불복”하며 법적 구제를 구하는 외국인들이 주로 난민들이고 난민들이 ‘규범적 진공’ 상태에 정당하게 저항하는 과정에서 몇가지 선례가 나왔다. 2014. 송환대기실³⁾에 소송중인 난민신청자가 대기한 것은 ‘대기’가 아니라 ‘인신보호법상 수용’이고 법률상 근거가 없다는 결정이 나오고, 2021. 환승구역(출국장)에 소송중인 난민신청자가 대기한 것은 마찬가지로 ‘인신보호법상 수용’이며 법률상 근거가 없다는 결정이 나왔다. 규범적 진공상태의 모순이 사법적 판단으로 공중에 노출된 형국이다. 국경에서 당국의 위법, 부당한 처분에 대해 다투며 장기간 머무르는 것이 불가피한 외국인들은 이제 사법부의 판단에 따르면 개별 사안에 따른 차이는 감안하더라도 원칙적으로 ‘송환대기실’에 대기시킬 수도 없고, ‘환승구역(송환대기실)’에 대기시킬 수도 없다. 당해 외국인이 처한 곤경은 이제 당국에도 곤경을 야기한다. 그럼 어떻게 해야 하는가? 이른바 ‘출국대기소’의 문제는 여기에 있다.

2. 공항 밖 대기 장소의 필요성

규범에 근거한 출입국 관리가 불필요하다거나, 국적과 무관하게 아무 제한 없는 자유로운 국경 사이의 이동이 종국적으로 허용되어야 한다는 주장을 검토, 실행할 것이 아닌 한 특정한 국가의 국경에서 입국을 거부하는 외국인들이 발생한다.

3) 공식적인 용어는 없고, 입국불허(In-Admission)에 초점을 맞추어 ‘인어드실’이라고 부르거나, 송환대기실이라고도 부르기도 하였는데, 당국은 출국대기실이라는 용어를 선호한다. 송환의 부정적 뉘앙스를 탈각하기 위한 것이라 생각이 들지만 정확한 용어는 아니다. ‘입국허가’를 받지 않은 외국인에게 출국을 대기한다는 것은 모순이기 때문이다.

앞서 언급한 역사적 맥락에 따라, ‘대기’의 근거를 마련했다고 하는 공항 내 ‘출국대기실’(종전 항공사운영협의회에 의해 모호하게 운영되던 송환대기실의 운영 책임을 당국이 타당하게 가져가게 되었다)이 설치되었으나, 마찬가지로 ‘장기 대기’에 관한 문제는 해결이 요원하다. 이에 가칭 공항 바깥의 ‘출국대기소’의 설치가 논의된다.

가. 규범적 각도

난민법 시행 전후를 불문하고 ‘대한민국’의 영토 안에 이미 물리적으로 들어 온 외국인들에 대한 각종 인권규범의 의무는 정부가 지게 되는데, 그럼에도 불구하고 사람이 법적 근거 없이 짧게는 수개월에서 십 수개월에 이르기까지 신체의 자유를 제약당한 규범적 진공상태가 오랫동안 허용되었던 것은 ‘입국허가’를 하기 전까지는 대한민국 정부는 아무런 책임을 질 이유가 없다는 이해 때문이다.

강제송환금지의무의 각도에 보다 초점이 맞추어져 있긴 하지만 이미 유럽인권재판소를 중심으로, 그리고 국내 법원도 이에 부합하는 판례를 내놓은 것과 같이 ‘입국 전’ 장소인 국경 역시 대한민국의 영토관할권이 미치는 장소다, 관할권이 미치기 때문에 책임 역시 부담할 수밖에 없다. 공항에 초점을 맞추자면 비행기가 대한민국의 영해인 영토기선으로부터의 12해리 위부터 해당되는 영공을 넘어온 이상 그 안에서 벌어진 일은 대한민국 정부와 관련된 일이다. 규범적 국경과 실제 국경의 불일치에서 ‘무제한적 관할권’을 행사하는 대한민국 정부는 이 불일치에 관한 갭을 자의적으로 유리하게 해석할 수는 없는 것이다. 규범적으로 대한민국 정부는 ‘적법, 정당’한 처우에 관한 책임을 질 필요가 있다. 공항 안에서는 이와 같은 책임이 제한된다.

나. 인권적 각도

공항 밖 대기장소는 인권 보장적 측면에서 긴요하다. ‘공항’은 사람이 ‘사는 곳’이 아니다. ‘규범의 진공’ 상태 안에서 위법, 부당한 입국 불허, 또는 난민인정심사불회부결정을 받은 외국인들의 처우는 ‘참혹’하다. 분절되어 있는 각 행정당국은 모두 내 책임은 아니라며 부인하지만 앞서 말했듯 대한민국 정부가 관할을 행사하는 구역 안에서 일어난 일이다.

송환대기실이든, 환송구역이든 그들은 임의로 나갈 수 없는 곳이 없어 “구금”되어 있다. 즉, 신체의 자유는 제한된다. 취업을 할 수 있는가? 스스로 자급자족 할 수 있는가? 아니다. 공항 내에서 돈, 음식, 약품을 새롭게 공급하는 것은 불가능하다. 당연히 건강권은 제한된

다. 24시간 불이 밝혀져 있는 공간에서는 수면도 불가능하다. 씻을 곳도, 잘 곳도 없다. 개인의 공간이 없기 때문에 Privacy도 전혀 보장되지 않는다. ‘규범적 의미의 난민’이 진공상태의 공간에서 ‘실질적 의미의 무력한 난민’이 된다. 역설적으로 언론이 ‘공항난민’이라는 자극적인 키워드로 집중하며 이 분야의 문제가 지속적으로 보도되었던 것은 바로 역설적으로 ‘이 잔혹한 처우’가 만들어내는 역설적인 시각 자료와 영상이 불러일으키는 충격 때문이었다. 대한민국 정부는 ‘비인도적’ 처우를 당하지 않도록 책임을 질 필요가 있다. 공항 안에서는 이와 같은 책임이 제한된다. 공간도 협소할 뿐 아니라, 다양한 형태의 기본권 보장 수준이 상향되지 않는 한, 장기간 절차에 불복하는 외국인들이 공항 안에 있는 것 자체가 정부가 회피해야하는 ‘위법한 구금’이 된다. 위법한 구금이 주는 사실상 압박으로 인해 한국의 영토 안에서 외국인들의 권리 행사는 제약된다.

다. 행정적 각도

적법한 운용을 전제할 때, 이와 같이 ‘공항’ 밖에서 ‘입국이 불허된 사람’들에 대한 직접 책임을 지는 것은 출입국 당국에게 행정적으로도 도움이 된다. ‘규범적 진공’상태가 문제가 되었던 것은 한국에서 ‘입국이 불허된’ 외국인(비호신청자를 포함한다)에 대한 일련의 송환 절차가 사실 전혀 마련되어 있지 않고 항공사의 자력에만 의존해왔기에 이것을 ‘법 바깥의 문제’로 취급했던 것이기 때문이기도 하다.

이른바 ‘출국대기실’이란 이름의 형태로 송환대기실이 운영 주체가 정부로 바뀐 것은 당연하게도 적법한 행정을 담보할 수 있는 긍정적 방향이다. 개인의 처우를 어떻게 할 것인가의 각도가 아니라 하더라도, ‘실제 송환과 연계된 복잡한 행정절차 - 예컨대 송환지시서의 발행, 잠정적인 중단, 난민신청 절차나 기타 사법 절차의 진행과 경과에 따른 행정력의 발동 - 이 정부가 직접 운용하게 되면, 예전처럼 사실상 처우 및 송환에 관한 책임을 저왔던 ‘항공사’에서는 위와 같은 행정절차의 경과 및 정보를 알 수 없다. 이에 ‘송환을 해야하나 말아야 하나, 책임은 누구에게 있나, 지금 앞으로 어떻게 되나 알수 없는 불확실한 정보’ 속 애매한 처우가 계속되고, 정부 역시 관련 절차를 효율적으로 진행, 집행하기가 어려워진다.

상상할 수 없는 인권침해 문제가 ‘제도의 불비’로 인해 벌어지고 있는 것을 방지하는 것 역시, 적법, 적정한 행정 집행을 저해하게 되는 것도 당연히 존재할 수 있다. 원활한 운용을 위해서도 정부가 책임을 가져가는 것은 필요하며, ‘단기간 입출국에만 초점을 둔 제한된 공간인 공항에서는 이와 같은 책임이 사실상 제한된다. 공항은 들어오고 나가는 곳이지, 사는

곳이 아니라는 인권적 각도의 필요는 마찬가지로 같은 사람들에 대한 행정적 제도 운용의 걱정, 효율화와의 연결된다.

라. 소 결

이와 같은 점을 고려하면, 향후 전면적 형태의 촘촘한 규범적 개선⁴⁾에 관한 과제가 남아 있지만, 송환대기실을 ‘출국대기실’의 형태로 가져와 정부가 운용한 것은 분명한 진일보지만 역시 ‘불복하여 장기 대기가 불가피한 외국인’의 처우를 본질적으로 보장하기 위해서는 ‘공항 바깥의 시설’에 머무를 수 있도록 하는 것이 추가적으로 요청된다. 출국대기실의 운영주체가 운영협의회에서 출입국 당국이 되었다는 사실만으로 출국대기실이 호텔로 변하는 것은 아니기 때문이다.

3. 쟁점이 되는 부분들

가. 설치 및 운영의 목적 - 출국대기소 이용 외국인의 정의

설치 및 운영의 목적이 분명해질 필요가 있다. 역사적 맥락에서는 ‘장기 대기 외국인’들의 적법한 대기 장소가 지금 없는 상태이기 때문에 반드시 추진되어야 하지만 단지 ‘장소가 없어서 운영한다’⁵⁾는 것은 아닌 차원에서 분명한 설치 및 운영 목적을 제시할 필요가 있다.

공항에 도착하여 법적 절차 등을 밟고 있지만 “공항 내부 출국대기실”이나 “공항 외부 출국대기소”를 어떤 기준으로 구분할 것인가의 문제가 있다. 일응 가능한 경우는 ① ‘장기대기’가 불가피한 사람(사법적 구제 절차를 밟고 있는 외국인), ② ‘취약’한 사람(여성, 성소수자, 아동, 노인, 장애인등)을 생각할 수 있기에 출국대기소의 이용 대상을 한정하며 ‘장기대기’와 ‘취약성’을 명시할 수 있고, ‘기타 출국대기실 대기가 부적당한 사람’ 정도를 명시할 수도 있다. “즉, 누가 출국대기소를 이용할 수 있는 요건”이 있는가의 문제가 되겠다. 이 부분은 아래에 있는 출국대기소 신청가부의 문제로 연결된다.

4) 예컨대 입국불허와 송환에 관한 일련의 규정 역시 촘촘하게 법적 권한과 의무의 형태로 마련될 필요가 있다. 현재는 ‘장소’에 관한 입법만 된 셈이지만, 결국 ‘송환’의 책임과 시기, 종기, 중단은 불분명하기 때문이다.

5) 단지 좁기 때문에, 또는 사법적으로 공항 안에 둘 수 없으니 어쩔수 없이

여기에 더해, ‘대기소 운영주체의 인권보호 의무’ 역시 명확하게 명시하여, 행정절차로 인해 운용되는 시설이지만, 총론적으로 인권 옹호를 위한 책무를 드러나게 할 필요가 있다. 즉, ‘위와 같은 외국인들의 인권을 옹호하며 적법한 행정절차를 보장하기 위하여’라고 할 수 있겠다.

나. 법적 지위

출입국관리법상의 ‘입국허가’가 나지 않은 상황이고, ‘임시상륙허가’ 역시 하지 않은 상황에서 법적지위가 문제될 수 있다. ‘규범적인 의제’를 통하여 인신은 물리적으로 입국하였지만 입국허가나 임시상륙허가가 나지 않은 상태, 즉 출국대기소를 입국 전 출국장의 범위를 규범적으로 확장하는 상태로 이해하면 불가능하지는 않을 것이다.

다. 절 차

1) 입소는 신청인가 직권인가

과거에도 송환지시서가 발급된 외국인에 대하여 ‘출국대기실 이용신청서’를 작성하도록 한 적이 있었다. 항공사운영위원회에 신청하는 것이어서 처분이라고 보기 어려운 점, 사실상 다른 선택권이 없는 구금시설에의 ‘자발적 입소 동의’와 같아 법적으로 ‘자유로운 의사’에 기한 신청이라고 보기 어려운 점에서 비판의 여지가 있었던 제도이기 때문에 이 경우와 곧장 비교하기는 쉽지 않다.

그러나 출국대기소가 운영되면, 공항의 출국대기실보다 훨씬 양호한 조건이 예상되고, 실제로 공항 내에서의 열악한 신체적 조건 등을 고려하여 출국대기소에 입소하게 될 것을 요청하는 사례를 생각할 수 있다.

아마도 당국은 ‘정의’규정에 근거하여 직권적으로 ‘법무부장관은 전항의 외국인을 출국대기소에 입소 또는 대기’시킬 수 있다’ 등의 규정으로 직권적으로 대기 장소를 이동시킬 것을 고려할 것으로 예상되는데, 항공사 운영협의회가 출국대기실의 1차적 운영주체였던 때와 달리 한국의 정부 당국이 이를 운영하고, 출국대기소의 운영형태에 따라 ‘구금시설’과 유사하게 신체의 자유를 제약할 가능성이 있으므로 이에 관하여는 자의적인 운영을 방지하기 위해 원칙에 맞게 신청과 이에 관한 처분으로 구성하는 것이 보다 적법한 행정을 담보하는 길이 될 수 있다.

물론 가장 핵심적인 대상이 될, ‘장기대기’의 관점에서는 난민신청자의 경우 난민신청자 대기실에 7일 동안 대기하게 되고, 이후 소가 법원에 제기되면 장기간 대기가 예상되고, 그 외 ‘입국불허처분’등을 다투는 외국인들의 경우도 소가 법원에 제기되면 장기간 대기가 예상되어 실무상 신청으로 구성하나 직권으로 구성하나 큰 차이가 없을 수도 있다. 하지만 ‘여성, 아동, 성소수자, 장애인, 노인’등과 같은 취약성의 표지가 있는 경우의 관점에서는, 이와 같은 표지가 드러나지 않는 경우를 포함하여 ‘신청 자격’에 관한 다툼이 있을 수 있으므로 신청과 처분의 형태로 구성하는 것을 고려해볼 수 있다.

2) 퇴소는 언제까지?

입국허가도, 임시상륙허가도 아닌 ‘공항의 규범적 연장선’상에서의 출국대기소에서의 장기 대기는 그 자체로 문제가 될 소지가 있다. 실제로 난민법의 경우도 ‘공항에서 난민신청’을 한 경우 7일 내에 ‘결정하지 못하면’ 입국을 허가해야한다는 형태로 규정하여, 비호신청했다는 것이 죄가 아니므로 난민신청자에게 책임 없는 사유로 공항 대기기간이 장기화되는 것에 대한 방지조치도 필요할 수 있다.

따라서 난민법의 정신 - 즉 행정당국의 심사 지연등 본인에게 책임질수 없는 사유가 본인에게 불이익한 것으로 작용하지 않게 하겠다는 -을 고려하고, 이주구금의 합헌성, 적법성 논의의 전제로서의 구금기간의 상한 논의와 마찬가지로 ‘출국대기소의 최장 대기기간’에 대해서도 고려할 필요가 있다. 퇴거와 연동된 외국인보호소와 달리 출국대기소는 입국과 연동되어 있으므로 일정 기간 이상의 상한을 초과하게 되면 입국을 허가하게 하는 것이다. 사실상은 소송기간이 지나치게 장기화되거나 할 경우만을 상정할 수 있을 텐데, 행정청 입장에서는 입국허가를 잠탈할 방법으로 우려할 수도 있으나, 애매한 법적 지위를 해소할 수 있는 방법으로서 적정한 상한의 시도는 검토할 수 있다고 본다.

라. 처 우

1) Maximum Security Facility인가 개방형 시설인가

한국의 이주구금 시설 즉 외국인보호소는 ‘최고 보안시설’ 즉, 영미권의 Maximum Security Facility로 운용되어 왔다. 교정시설과 사실상 동일하여 ‘형벌’을 가하는 것과 다름 없는 형태의 구금시설에 대한 운용이다.

선진적인 입법례에서는 구금시설을 인권침해적인 것으로 이해하고 ‘비(非)구금’을 전제로 한 ‘구금 대안(Alternative to detention)’에 관한 논의(Not alternative form of detention)가 진전되고 있는데, 한국에서는 ‘구금’을 전제하되 ‘구금 시설의 개선’이라는 어젠다가 ‘대안적 구금시설’이란 다소 상충되는 조어로 언급되고 있고, ‘개방형 교도소’를 참고하여 단지 ‘구금 환경의 개선’의 형태로 개선해 나가려는 노력이 있을 뿐이다.

분명한 진일보이긴 하지만, 끝까지 ‘구금’을 포기하지 못하는 이유로서 법질서에 깔려있는 한국 내 외국인을 근본적으로 법질서, 사회질서에 반하는 존재로 이해하거나, 소위 사회방위를 위한 대상이 되어야 할 잠재적인 우범자, 혹시 행정처분을 받았으므로 응당 경중과 무관한 불이익 처분이 정당한 대상으로 인식하는 암묵적 전제는 해소할 필요가 있다. 여태까지 분명한 “행정적 목적의 정당성에 비해 과중한 사익 침해”를 단지 한국 법질서 하에서 근본적으로 환영받지 못하는 외국인이란 이유로 감내하는 것을 용인 해왔던 것 분이지, 그것이 정당하거나 한국의 헌법질서에 부합하는 것은 아니기 때문이다.

한편, 출국대기소의 경우 ‘입국허가’ 요건에 맞지 않는다고 하여 ‘범죄’를 저지른 것도 아니고 ‘구금 등의 불이익을 받을 근거를 제공’한 것도 아닌 점, 출국대기소의 도입 자체가 공항에서 발생하는 법적 근거 없는 구금의 문제를 해소하려는 이유에서 출발한 점을 고려하면 더욱이 ‘비구금’을 전제로 한 시설로 운영하는 것이 타당하다.

그 형식은 첫째, 현행 출입국외국인지원센터에 준하는 형태로 개별 방실과 내부 이동이 자유로운 OPEN ACCOMMODATION 형태의 시설을 운영하면서 규범적으로 시설 바깥으로의 입출에 외국인보호소와 같이 사유를 제한하여 허가를 받게 하는 방법(낮은 수준의 개방으로서 현재 외국인보호소의 개선과제로 대두된 ‘대안적 보호시설’)이 있고, 둘째, 본격적으로 ‘구금 대안’(높은 수준의 개방)을 고려하여 체류지와 같은 형태로 거소를 출국대기소로 지정하고 거소를 변경할 수는 없되 외출은 자유롭게 하는 방법 두 가지가 있다.

이른바 ‘구금 대안’에 관한 논의가 한국에서도 시작되어야 하고, 제도 도입의 취지 역시 구금을 탈피하는 것인 점을 고려하되, 입국이 불허된 지위로서 사법적 다툼을 통해 취소되기 전까지는 행정처분의 공정력이 살아있는 점을 고려하여, 위 두 가지의 방안을 절충하여 원칙적으로 출입국외국인센터와 유사한 시설로 운영할 것을 제안한다. 출입이 완벽히 차단된 시설은 아니되 사유를 지나치게 엄격하게 제한하지 않고 허가를 받아 입출을 할 수 있도록 하는 것이다.

아프가니스탄 특별기여자의 경우도 사실상 구금시설은 아니었음에도 진천 공무원연수원과 여수 해경교육원에서 원칙적으로 허가를 받기 전에는 출입 자체가 불가능했고 그 경우 어떤 긍정적 처우를 제공한다 하더라도 6개월의 장기화된 기간은 큰 고통이었다. ‘이정도면 괜찮지 않나? 충분히 보장해줬는데’는 구금에 관련된 잘못된 이해다. 작은 감옥도 감옥이고 큰 감옥도 결국 감옥이다. 구금은 근본적으로 극히 예외적인 상황이 아니면 ‘나쁜 환경’에서의 구금도, ‘좋은 환경’에서의 구금도 모두 나쁜 것이고, 최소화 해야 하는 것이다. 덜 침해적인 다른 방법으로도 정당한 행정 목적을 달성할 수 있다면 그 길을 세심하게 선택해가는 것이 법의 정신이 지배하는 국가다.

2) 처우 일반은 외국인보호소에 준할 것인가, 출입국 외국인지원센터에 준할 것인가

처우에 관한 구체적 내용은 일반 원칙과 핵심적인 권리를 제외하고는 대통령령에 위임될 수 있다. 그 경우 비구금, 개방형 시설을 전제할 경우 출입국 외국인지원센터에 준하게 운영되는 것이 좋다고 생각한다.

외국인보호소의 경우 법무부령인 외국인보호규칙 및 시행세칙에서 규정하고 있고, 보호규칙에서는 “제3장 물품 사용허가와 보관, 제4장 지급과 대여, 제5장 급식, 제6장 위생과 진료 제7장 보호외국인의 생활, 제8장 면회와 통신, 제9장 안전과 질서유지”가 관련 조항이다.

출입국외국인지원센터의 경우 법무부령인 출입국외국인지원센터 운영규정에서 “제2장 이용대상자 및 이용절차, 제3장 위생과 진료, 제4장 급식, 제5장 지원센터 내 생활, 제6장 방문 등, 제7장 지원, 제8장 안전과 질서유지”가 관련 조항이다. 세부적인 차이는 있지만 지원센터의 경우 ‘보호처분’이 아닌 ‘이용신청’을 통해 입소된다는 점에서 2장의 차이가 있고, 면회가 아닌 방문의 형태로 규정되어 있는 점이나 지원센터 내 생활이 보다 자유롭게 규정되어 있는 것 등이 차이이다.

발제자의 입장에서 정부의 시설 사용 현황과 향후 계획 등을 알수는 없으나 현실적으로 고려가능하고 바람직한 안은 출입국외국인지원센터의 시설을 확대하거나 함께 사용하는 것이라고 본다. 위 시설에서 비록 현재에도 난민신청자, 재정착 난민이 같은 공간에서 거주하는 문제가 없는 것은 아니나 처우는 기본적으로 동일하게 부여되고 있다. 따라서 앞서 제안한 것처럼 구금시설을 전제로 한 출국대기소의 운영이 아니라면 신체의 자유를 적극적으로 제약하지 않는 이상 신체, 활동, 의복 등에 제한을 두기 어려우므로 그와 유사한 운영을 하

고 있는 출입국 외국인지원센터에 준하는 활동을 할 수 있게 하고 그 안에 있는 여타 한국에 이미 입국한 입소 외국인들과 동등하게 보장하는 것이 타당하다. 이는 ‘입국한 사람’이나 ‘입국하지 않은’ 사람이나 모두 법적 권리는 당연히 차이가 있을 수 있지만, ‘인간에 대한 존중과 처우’의 관점에서는 차별하지 않는 대한민국의 법제도의 품격을 보여줄 수 있는 길이기도 하다.

3) 접견교통권은 어떻게 보장할 것인가

진료, 위생, 급식은 시설 운영주체의 책임이 결부되어 있는 것이므로, 결국 일정 수준 이상의 지급에 큰 논쟁의 여지는 없을 것이라고 생각한다. 하지만 출국대기소 대기 외국인 대상의 두 부류 중 하나가 ‘권리구제 절차’를 밟고 있는 외국인인 만큼, 권리구제를 충실하게 받을 수 있도록 하기 위해 접견교통권은 가장 긴요하기에 법률에도 명시할 필요가 있다. 현재도 외국인보호시설의 면회는 구체적인 절차가 모두 법무부령에 위임되어 있다.

이때 변호사접견권은 공항내외를 불문하고 변호인 접견권 또는 공정한 재판을 받을 권리에서 도출되는 변호사의 조력을 받을 권리에서 도출되므로 의문의 여지가 없다.

다만 입국이 거부되었는데 장기 대기가 예상되는 경우 한국에서 기다리고 있던 지인, 친구, 가족, 친척 등이 면회를 하려고 할 경우에 관한 근거도 필요하다. 보건, 관세 등과 관련되어 예상치 못한 물품을 수수하는 것 등은 입국이 허용되지 않은 외국인들의 법적 지위에 관한 기타 법령의 제한으로 인해 제한할 필요가 당연히 있겠다. 그러나 사람들의 면회는 이를 막을 아무런 근거나 이유가 없으므로 출입국외국인지원센터의 이용자 면회와 방문 제도⁶⁾를 준용하거나, 일부 제한이 필요할 경우라 하더라도 최소한 외국인보호소 내부의 일반 접견을 준용할 필요가 있다.

6) 출입국외국인지원센터 운영규정 제29조 (이용자 면회) ① 지원센터장은 지원센터의 안전이나 질서유지 또는 이용자의 안전·건강 및 위생, 이용자의 사생활 보호에 지장이 없는 범위 내에서 이용자에 대한 외부인의 면회를 허가할 수 있다.
 ② 이용자를 면회하려는 사람은 본인의 신분을 증명하는 서류를 제시하고 방문/면회신청서(별지 제23호 서식)를 작성하여 지원센터장에게 제출하여야 한다.
 ③ 면회의 신청·접수 및 면회시간은 09:00부터 18:00이내로 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사정으로 지원센터장이 허가한 때에는 그러하지 아니하다.
 ④ 지원센터장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 면회신청을 허가하지 아니할 수 있다.
 1. 이용자가 방문자의 면회를 원하지 아니하는 때
 2. 화재, 기타 긴급사태 등으로 인하여 지원센터장이 지원센터 내의 안전과 질서유지를 위하여 면회자의 출입을 제한할 필요가 있는 경우
 ⑤ 근무자는 이용자 및 면회자의 인적사항, 방문시간, 연락처 등을 면회 대장(별지 제6호 서식)에 기록하여야 한다.

마. 입법 형식 - 법률에 어디까지 담을 것인가

법률에 모든 내용을 다 담기는 어렵다 하더라도, 대통령령에 모든 것을 위임하는 것은 바람직하지 않다. 앞에서 논의한 제안 내용들의 경중을 고려하면 처우에 관한 내용들은 위임하되 비단 '출국대기소 이용' 자격에 관한 정의 규정 뿐 아니라, 핵심적인 권리 즉, '신청권', '접견교통권', '상한기간', '처우에 관한 일반적 인권보호 원칙'과 같은 내용들은 법률에 담는 것이 타당하다고 본다.

바. 출입국관리법 외의 개정소요

한편 출국대기소가 설치되더라도 '행정적 필요' 그리고 '외국인의 인권보호' 모두를 위해서도 그 대기기간은 최소화되어야 할 필요가 있다. 현재 그 기간은 사실상 '행정심판' 또는 '재판' 기간과 연동되어 있는 것이 사실이다. '권리구제'를 보장해주는 것이기 때문에 그 권리구제를 받기 위한 기간동안 신체의 자유가 제약되는 역설적 상황이다. 현재 한국에서는 이민과 관련된 사건을 전담하여 신속하게 처리할 수 있는 재판부가 설치되어 있지 않아 '통상적 재판의 진행기간'에 대한 불이익을 '영장'이 발부되지 않은 외국인들이 그대로 사실상 신체의 자유 제약의 형태로 지게 되므로 장기적으로는 결국 분야별로 달리 신속하게 사건을 심리할 수 있는 법원의 설치가 필요하다. 단기적으로는 과거에도 제안한바 있듯이 인신보호법의 규정⁷⁾을 준용하여, 행정소송법⁸⁾에 특례를 규정하여 2주 안에 첫 기일 지정, 소장 제출 후 답변서 30일 제출 의무의 완화 등을 규정할 필요가 있고, 행정청으로서도 이미 행정처분에 대한 심사와 결정이 종료된 직후이므로 답변서 제출기한이 줄어들더라도 제약이 없을 것이다.

4. 실제 법안 제안

여러 가지 선택지와 가능한 법안의 운영안에 따라 달라질 수 있으나 아래와 같은 법안을 제안한다.

7) 인신보호규칙 제10조(심문기일의 지정) 법원은 특별한 사정이 없는 한 법 제3조의 청구가 있는 날부터 2주일 내에 심문기일을 열어야 한다.

8) 행정소송법 제26조의2(심문기일 및 답변서제출기한의 특례) 법원은 특별한 사정이 없는한 출입국항에서 입국허가를 받지 않은 외국인이 제기하는 행정소송에 관하여는 그 소의 제기가 있는 날부터 2주일 내에 변론기일을 지정하여야 한다. 이때 민사소송법 제256조 제1항의 답변서 제출기한은 1회 변론기일 전까지로 본다.

출입국관리법 제2조(정의) 17. 출국대기소란 법무부장관이 제76조 제1항 각호에 해당하는 외국인 중 이 법 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제 절차가 진행중인 사람, 노약자, 영유아 동반자 등 대통령령으로 정하는 사람의 인도적 처우를 위해 그 외국인이 출국하기 전까지 대기하도록 출입국항 밖에 설치한 시설로서 대통령령으로 정하는 곳을 말한다.

제76조의2(송환대기장소) ④ 법무부장관은 제76조제1항각호에 해당하는 외국인 중 이 법 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제 절차가 진행 중인 사람, 노약자, 영유아 동반자 등 대통령령으로 정하는 사람의 인도적 처우를 위해 그 외국인이 출국하기 전까지 대기하도록 출입국항 밖에 출국대기소를 설치·운영하여야 한다.

⑤ 법무부장관은 송환대기장소에서 외국인의 신체의 자유가 부당하게 제한되지 않도록 노력하여야 한다.

⑥ 지방출입국·외국인관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 또는 외국인의 신청에 의하여 출국대기장소를 결정한다. 그 결정, 요건, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 출국대기소의 운영 등에 관하여는 제76조의2 제2항 및 제76조의3부터 제76조의4까지를 준용한다. 그 밖에 출국대기소 운영 및 관리 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’
토론회

당사자 발언

출입국항 체류 경험 공항난민 A씨 발언

(영상)



‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’
토론회

지정토론

‘출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제’ 토론회

지정토론문

박 혜 경

조사관 (국가인권위원회)

이 탁 건

법무담당관 (유엔난민기구)

반 재 열

출입국기획과장 (법무부)



출국대기실 운영과 출국대기실 설치 관련 토론문

박 혜 경 조사관 (국가인권위원회)

2015년 11월 인천국제공항에 도착하여 난민임을 주장한 시리아 출신 28명¹⁾이 출국대기실에서 약 8개월간 생활하게 되면서 열악한 환경이 국내외 언론에 보도되며 세간의 주목을 받게 되었습니다.

출국대기실은 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기하는 장소인데, 「난민법」 제6조(출입국항에서 하는 신청)에 따라 입국 전 난민인정 신청을 하였으나, 난민인정 심사에 불회부 결정을 받은 사람들이 출국대기실로 이동하는 사례가 증가하고, 불회부 결정에 불복하여 소송을 제기하는 사람들이 지속적으로 발생함에 따라, 출국대기실 적정 인원 초과 및 장기간 대기로 인한 위생 및 건강 문제 등이 제기된 것이었습니다.

이에 따라 국가인권위원회(이하 '위원회')는 출국대기실 내 열악한 상황이 발생하게 된 근본적인 원인을 분석하고, 이에 대한 법적·제도적 개선방안을 검토하였습니다.

○ 2016. 6. 20. 세계 난민의 날 위원장 성명

- 출국대기실 난민신청자 처우 개선을 위한 정부의 관심을 촉구

○ 2016. 8. 25. 법무부 장관에게 출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선 권고

- 「난민법」 제6조에 따른 난민인정 심사 회부 여부 결정시 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정하기 바람.

1) 2015. 11. 13. 28명 도착 → 2015. 11. 23. 난민인정 심사 신청 → 2015. 11. 26. 불회부 결정(「난민법 시행령」 제5조 제4호, 제7호) → 2016. 2. 11. 난민불회부결정 취소의 소 접수 → 2016. 6. 17. 원고 승소 → 2016. 7. 4. 26명 입국 → 2016. 7. 7. 피고 상소

- 「난민법」 관련 법령의 개정을 통하여 난민인정 심사 회부 결정 결과에 대해 신청자가 이해할 수 있도록 다양한 언어를 병기한 문서로 통지하고 난민인정 심사 불회부 결정에 대한 이의신청 절차를 마련하기 바람.
- 출국대기실 내 외국인 처우 개선과 인권보장을 위하여 출국대기실 설치·관리 및 운영의 책임을 명확히 하도록 법적 근거를 마련하기 바람.
- 난민인정 심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람에 대하여, 해당기간 동안 이들에 대한 기본적 처우가 보장될 수 있도록 관련 법령을 개정하기 바람.

2016. 12. 법무부는 위원회 권고에 대해 아래와 같은 이행계획을 회신해 왔으며, 위원회는 법무부 이행계획에 대한 권고수용 여부를 확인하였습니다.

가. 난민인정 심사 불회부 사유 최소화 : 불수용

- 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민인정심사에 회부하고 있음.
- 불회부 사유를 형식적 요건 위주로 최소화 할 경우, 적법한 방법으로 입국이 어려운 자들이 출입국항 난민신청 제도를 악용하여, 국경관리 시스템을 무용화시킬 우려가 있음.

나. 불회부결정통지서 교부 : 수용

- 난민인정 심사 불회부자에게 불회부 사유를 명시한 불회부결정통지서(한국어, 영어 병기)를 교부하고 있음.
- 불회부결정통지서에 병기하는 언어의 다양화는 향후 관련 인력 및 예산 등을 감안하여, 가능한 확대하도록 지속 노력하겠음.

다. 이의신청제도 마련 관련 : 불수용

- 난민심사 불회부 결정에 대해 취소소송이 가능한 상황에서 이의신청 절차를 도입하게 될 경우 출국대기기간만 장기화되고 심사의 신속성과 효율성을 저해할 우려가 있어 신중한 검토가 필요

라. 출국대기실 법적근거 마련 : 수용

- 입국불허자를 효율적으로 관리하고, 출국대기실 수용에 따른 인권침해 가능성에 대한 우려를 차단하기 위해 출국대기실을 법령에 근거하여 운영하는 방안을 마련 중에 있음(2022. 8. 시행).

마. 난민인정심사 불회부결정 취소소송 제기자에 대한 처우 보장 : 불수용

- 위원회 권고는 국내 입국을 전제로 한 「난민법」 취지에 부합하지 않고, 출입국항 난민신청 및 소제기 급증 등 제도 남용 가능성이 높음.
- 난민심사 불회부결정 및 입국불허자는 출입국관리법상 입국불허자로서, 출신국 또는 제3국으로 출국하여야 하며 일반적인 입국불허자와 동일함.
- 다만, 출국대기실에서의 처우가 미흡하다는 일부의 비판이 있어 출국대기실 환경개선을 위해 지속적으로 노력하겠음.

위원회는 법무부 의견회신 이후, 국회 입법 현황 모니터링, 법제처에 의견제출, 법무부와 업무협약, 시민사회단체와의 협력을 통한 공항 난민신청 모니터링 등을 추진하면서 권고이행 확보를 위한 노력을 하였으며, 2021. 8. 17. 출국대기실의 법적 근거 마련 및 정부 주체의 운영에 대한 규정이 출입국관리법에 반영되어 개정된 것에 대해 환영의 입장을 밝힌 바 있습니다.

그러나, 현재 적용 중인 출국대기실 운영 규정을 포함하여, 오늘 두 분의 발제 내용 중 기존 위원회 권고 취지와 부합하지 않는 부분도 있어, 그 부분에 대해 언급하는 것으로 토론을 대신하고자 합니다.

개정 출입국관리 법령에 따르면, 출국대기실의 법적 근거 마련 및 정부 운영, 환경개선 노력 등, 기존 위원회의 권고를 일부 수용한 부분도 확인되나, 여전히 난민인정 심사 불회부 결정에 불복하여 소송 중인 난민신청자*에 대한 별도의 고려 없이 입국 불허된 외국인의 범주에 포함하고 있습니다.

* 난민인정 심사 불회부 결정된 난민신청 외국인의 처우(출입국항 난민신청 제도 및 출국대기실 운영형태 개선권고 결정문 중)

「난민법」 제6조에 따라 출입국항에서 난민신청을 하였으나 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 사람은

같은 법 제2조 제4호에서 규정하고 있는 ‘난민신청자’²⁾에 해당하지 않아 같은 법 제40조부터 제43조의 난민신청자 처우를 적용받지 못하고 있다.

그러나 헌법재판소(2001. 11. 29. 99헌마494 결정)는 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정하고 있으며, 「세계인권선언」 제3조 및 제14조는 모든 사람은 안전을 누릴 권리가 있고, 박해를 피해 다른 나라에서 비호를 향유할 권리가 있음을 명시하고 있다.

또한 ‘강제송환금지 원칙은 송환 시 박해받을 것이라는 공포를 가질 만한 충분한 근거가 있는 모든 사람에게 적용되는 원칙’이라는 유엔 인권소위원회 결의(2002. 8. 14. 2002/23 결의 제8항), ‘난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 심사기간 및 법원 등에 이의신청하는 기간 동안 그 국가에서의 체류가 인정되어야 한다’는 유엔난민기구 집행위원회의 “No. 8 난민지위의 인정(1977년 제28차 회기에서 채택)” 등을 고려할 때, 난민인정 심사 불회부 결정 취소 소송을 제기한 외국인인은 다른 사유로 입국을 허가받지 못한 외국인과는 다르게 처우할 필요가 있다.

또한, 발제문에서도 볼 수 있듯 ‘대기’의 근거를 마련했다고 하는 출국대기실이 국가를 운영 주체로 하여 설치되었으나, ‘장기 대기’에 관한 문제 해결이 어려워 보이는 상황에서, 난민신청자에게 요구되는 처우와, 현실적인 한계 사이의 ‘중간적인 타협점’으로 ‘출국대기소’의 설치가 논의되는 점도 우려하지 않을 수 없습니다.

난민인정 심사 회부 여부에 대한 결정은 신청자의 신원을 확인하고 난민인정 심사를 위한 형식적 요건을 갖추었는지를 판단하는 절차로 진행되어야 합니다. 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 원칙적으로 난민인정 심사에 회부하여, 입국 후 난민인정 심사를 정식으로 받게 해야 합니다.

또한, 난민인정 심사 불회부 결정에 불복하여 소송제기 등으로 인해 장기 대기하는 사례를 줄이기 위한 방안으로도 활용될 수 있을 것으로 기대되는 ‘난민인정 불회부 결정에 대한 이의신청 제도’도, 출입국항에서 난민 신청을 한 외국인에 대한 난민인정 심사 불회부 결정의 처분성이 인정되는 관련 판례 등을 고려할 때, 그 결정에 대해 「행정절차법」을 적용하여 도입하는 것이 마땅하나, 이러한 개선 노력은 2019년부터 정부 주도로 추진된 「난민법」일부개정법률안에서도 찾아볼 수 없습니다.

두 분의 발제자 분들도 위원회 권고 취지와 같은 생각이신 것 같지만, 현재의 상황에서 차선책으로 관련 법령에 대한 검토 및 출국대기소 설치의 필요성 등을 발표하셨다고 생각합니다.

2) 「난민법」 제2조 제4호에는 “난민인정을 신청한 사람”을 ‘난민신청자’라고 약칭하면서, ①난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람, ②난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람, ③난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람을 ‘난민신청자’로 규정하고 있어 ‘난민인정 심사에 불회부된 사람’은 난민신청자에 포함되지 않는다.

위를 전제로 할 때, 발제하신 부분에 대해 많은 부분 동의하지만, 근본적인 부분에 대한 재언급이 필요한 것 같아 위원회 권고 취지에 대해 다시 한번 말씀해 드렸습니다.

또한, 출국대기실 운영과 출국대기소 설치에 대해 검토하며, ‘출국대기실과 출국대기소’가 ‘외국인보호실과 외국인보호소’의 또 다른 이름으로 운영될 것으로 보이는 지점들도 있어 우려됩니다. 이번 계기를 통해 장기간 대기하게 되는 외국인에 대한 인권보호 차원에서 ‘구금’의 범위를 벗어난 대안들이 검토되길 바랍니다.

추가적으로 이일 변호사님께서 제안하신 출입국관리법개정안 중 출국대기소 이용 외국인의 정의에 있어 영유아 동반자가 포함된 부분에 대해 위원회가 2020. 2. 17.에 의결한 ‘공항 터미널 내 장기체류하게 되는 난민신청 아동의 인권보호를 위한 의견표명’의 주문을 말씀드리며, 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려된 법령 및 제도개선을 기대해 봅니다.

○ 2020. 2. 17. 공항 터미널 내 장기체류하게 되는 난민신청 아동의 인권보호를 위한 의견표명

법무부장관에게, 난민인정심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람이 아동인 경우, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 해당 기간 중 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여 입국이 가능하도록 관련 법령 및 제도를 개선할 필요가 있다.

본 토론문을 실무자가 작성한 글로, 위원회 공식 입장과는 다소 차이가 있을 수 있음을 양해해주시기 바랍니다.

출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 과제 토론문

이 탁 건 법무담당관 (유엔난민기구)¹⁾

- 상세한 발제와 토론에 감사 드립니다.
- 대한변호사협회, 유엔난민기구 등은 출입국항 송환대기실 실태에 대해 출입국 외국인 정책본부와 인천공항 출입국외국인청 등의 지원을 받아 주기적으로 조사를 해오고 있음. 변화된 출국대기실 제도의 개선된 부분과 개선될 부분은 이러한 조사를 통해서 추가 식별될 수 있으리라고 보고, 향후에도 이러한 주기적 모니터링이 이루어질 수 있다면 제도의 현실성 보장에 큰 도움이 되리라 생각함.
- 발제자들이 정확하게 지적한 바와 같이, 외국인의 출입국을 통제할 국가의 주권적 권능에도 불구하고 박해를 피해 비호를 신청하고 이를 향유할 개인의 권리는 난민협약 및 의정서를 포함한 다양한 국제인권조약, 지역인권조약 및 국제관습법에서 인정하고 있음. 난민협약과 난민 보호의 초석이 되는 국가의 강제송환금지의무는 최소한 그 국가의 영역 내에 있는 모든 사람에 미치며, 이에겐 국경 내 공항이 당연히 포함됨.
- 발제에서 언급된 바와 같이 2013년 난민법 시행 이후, 공항에서의 난민신청에 대한 성문법의 공백을 메꾸기 위한 다양한 시도가 있었으며, 수차례의 사법부의 판단을 법무부가 적극 수용하면서 제도의 개선으로 이어졌음. 송환대기실 운영에 대한 국가책임, 송환대기실 내에서의 ‘대기’의 구금적 성질, 환송구역에서의 난민신청 거부 및 그 구역에서의 장기간 대기의 구금적 성질 등의 쟁점 및 영역에서 제도가 개선되었음.²⁾
- 유엔난민기구도 난민법 시행령 제정안, 난민법 개정안 등에 대한 의견을 통해 출입국 항에서의 난민신청에 대한 처리 방식 등에 대한 지속적으로 의견을 제출한 바 있음.

1) 유엔난민기구 법무담당관. 한국·캘리포니아주 변호사. 이하의 의견은 토론자 개인의 의견이며, 유엔난민기구의 공식적 의견은 아닙니다. 정제되지 않은 초안이므로, 인용은 자제해 주시길 요청 드립니다.

2) 대법원 2014. 8. 25.자 2014인마5, 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2014헌마346, 인천지방법원 2021. 8. 9. 선고 2020인라8 등.

특히 난민인정심사불회부결정을 받은 사람의 대기 및 처우에 대해서는 ① 난민신청자를 출입국항의 대기실에 구금하는 것은 절대적으로 필요한 최소한의 경우에 국한되어야 하며, ② 이들에게 필요한 의료, 심리-사회적 서비스를 제공하고, ③ 성별을 고려한 처우와 가족 공간 제공이 필요하며, ④ 아동 구금은 원칙적으로 금지되어야 하며, ⑤ 아동 난민신청자 및 다른 특히 취약한 난민신청자뿐만 아니라, 인도적 사유로 인정될 수 있는 신청을 포함한 다른 모든 신청은 항상 정규 난민인정심사 절차에 회부되어야 한다는 등의 의견을 제시한 바 있음.³⁾

○ 송환대기실 운영의 국가책임에 대한 사법부의 판단과 다양한 이해당사자들의 문제제기를 적극 반영하여 ‘출국대기실’을 국가가 운영하는 방향으로 2021.8.17. 출입국관리법이 일부 개정된 것은, 난민인정심사불회부결정을 받은 난민신청자를 포함한 입국 불허 처분을 받은 외국인들의 처우에 대한 국가의 책임을 명확하게 하고, 이들의 처우 개선으로 이어질 수 있다는 점에서, 의미가 큰 제도 변화라고 보임.⁴⁾

○ 다만 발제자들이 지적한 바와 같이, 그 명칭 또는 행위의 주체와 무관하게 송환대기실 또는 환송구역에서의 장기간 대기가 구금적 성격으로 이어질 수 있다는 점은 다시 강조하고자 함. 이동의 제한과 신체의 자유의 박탈(구금)과의 차이는 정도(degree)의 것이지 본질(substance)의 차이가 아님.⁵⁾ 특히 타국으로의 귀환을 통해 현재의 상태에서 벗어나는 것은 이론적인 가능성에 불과하고, 박해가 예상되는 국적국 또는 상주국으로 귀환할 수 없고 제3국으로의 귀환이 현실적으로 불가능한 공항 난민신청자의 경우, 장기간 공항 체류는 구금적 성격이 강화될 수 밖에 없음.⁶⁾

3) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR's Comments on the Draft Presidential Decree and Regulations to the Refugee Act of the Republic of Korea, 26 March 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/54100f8f4.html>; UNHCR, UNHCR's Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea, 15 April 2022, available at: <https://www.refworld.org/docid/626a57ca4.html> 등.

4) 정부는 출입국관리법 개정 이유를 다음과 같이 명시하였음.

현행법은 체류자격을 갖추지 아니하거나 입국이 금지·거부된 외국인이 댔던 운수업자가 그의 비용과 책임으로 그 외국인을 송환하도록 하고, 필요한 경우 지방출입국·외국인관서의 장이 그 외국인을 송환할 때까지 운수업자에게 출입국항에 있는 일정한 장소를 제공하도록 하고 있음.

그런데 운수업자에게 책임이 없는 경우까지 외국인의 체류하는 동안 발생하는 관리비용을 부담시키는 것은 과도하고, 출국대기실을 민간이 운영함에 따라 대기실 내에서 발생하는 외국인의 인권침해 문제 및 대기실의 운영 관련 문제를 해결하기 위하여 출국대기실을 국가가 운영하는 것이 타당한 측면이 있음.

5) UNHCR, Detention Guidelines, 2012, para. 6. 같은 취지로 European Court of Human Rights (ECtHR), *Guzzardi v. Italy* (1980), App. No. 7367/76, para. 93 등.

6) 인천지방법원 2021. 8. 9. 선고 2020인라8; ECtHR, *Case of Z.A and Others v. Russia*, App. nos. 61411/15, 61420/15, 61427/15 and 3028/16; ECtHR, *Amuur v. France*, App. No.19776/92 등.

- 이를테면 유럽인권재판소는 불이 항상 켜진 복잡하고 시끄러운 환경, 샤워와 조리시설에 대한 접근 제한, 야외운동의 제한, 의료적, 사회적 지원 접근을 포함한 외부와의 접촉 제한, 경찰의 감시 등의 요소를 종합적으로 고려하여, 공항 환승구역에서의 난민 신청자의 장기간 체류는 신체의 자유에 대한 과도한 제한이며, 고문, 비인도적이거나 모멸적인 대우나 처벌을 금지하는 유럽인권협약 제3조 위반이라고 수차례 판단한 바 있음.⁷⁾
- 때문에 난민인정심사불회부결정을 받은 난민신청자의 대기에 대해서는, 신청자의 개별적인 취약성 및 상황을 충분히 고려한 제도의 섬세한 설계가 필요하다고 보임. 발제자들이 언급한 바와 같이, 개정된 출입국관리법은 원칙적으로 외부와의 교통이 제한된 출국대기실 체류를 상정하고 있는데, 진료, 재판 출석 등을 목적으로 한 외출을 폭넓게 허용하는 것이 바람직하다고 보임 (출입국관리법 시행령 제88조의4).⁸⁾ 또한 난민인정심사불회부결정취소소송 절차를 포함한 난민신청절차 전반에 대한 정보, 유엔 난민기구 연락처를 포함한 법률조력에 대한 정보를 게시하고,⁹⁾ 이들에 대한 연락이 항상 가능하도록 보장할 필요가 있다고 보임.¹⁰⁾
- 개정된 출입국관리법은 출국대기실 이외의 장소에서의 대기를 허용하고 있다는 점에서 (제76조의2 제1항 단서) 긍정적이나, 그 양태 및 조건이 불명확하고, 기존 환승구역에서의 장기간 대기에 대한 우려 - 거주에 부적절한 환경 등 - 가 여전히 상존한다고 보임. 출국대기실 운영 규칙이 환자, 임산부, 노약자, 미성년자, 권리구제절차의 진행으로 장기 대기 중인 사람 등에 대해 특별한 보호를 위한 전담공무원을 지정하고, 이들에 대한 적정한 처우가 이루어지도록 노력해야 한다고 규정한 것은 긍정적이나, 인신매매 피해자, 미동반 아동 등 난민신청자의 개별적인 취약성을 신속하게 포착하고 대응할 수 있는 절차 도입이 바람직함.

7) ECtHR, Case of Z.A and Others v. Russia, App. nos. 61411/15, 61420/15, 61427/15 and 3028/16; ECtHR, Amuur v. France, App. No.19776/92 등

8) 운영규칙은 보호시설의 생활규칙 및 보호외국인의 권리구제방법 등에 관한 사항을 게시할 의무를 정하고 있으나 (제8조, 외국인보호규칙 제21조, 제28조), 운영규칙이 준용하고 있는 외국인보호규칙의 수범대상인 외국인보호소 내 외국인들은 계호인력 부족 등을 이유로 외출이 제한되는 경우가 다수 보고되고 있음.

9) 운영규칙은 보호시설의 생활규칙 및 보호외국인의 권리구제방법 등에 관한 사항을 게시할 의무를 정하고 있으나 (제8조, 외국인보호규칙 제8조), 난민신청절차에 대한 정보가 게시 대상 정보에 포함되는지 불명확함. 또한 출국대기실 수용의 성격에 대한 법원의 판단을 반영하여, 인신보호법상 구제청구에 대한 정보를 게시하는 것도 생각해 볼 수 있음 (인신보호법 제3조의2).

10) 운영규칙에서 휴대전화 등 휴대용 전자기기의 사용을 명문으로 허용한 점은 긍정적이나 [운영규칙 제7조(외부와의 소통)], 실무적으로 입국 전에 유심카드 구입이 불가능한 외국인들이 실제로 외부와 소통하기 위해서는 와이파이 등 기술적인 지원이 필요할 것임.

- 마지막으로, 출국대기실이 본질적으로 장기 대기에 적합한 환경이 아니라는 점을 충분히 고려할 필요가 있음. 발제자가 언급한 바와 같이 법무부는 최근 2022년 업무보고를 통해 별도의 ‘공항 외부의 출국대기 시설’ 설치 계획을 제시한 바 있음.¹¹⁾ 그 구체적인 형태가 향후 구체화되면 필요에 따라 다시 의견을 제시할 기회가 있겠으나, 만일 장기 대기가 예정된 사람들에게 보다 적합한 형태의 체류시설이며, 그것의 구금적 성격이 강하지 않다면, 일견 긍정적인 방향의 정책변화라고 보임. 다만 공항에서의 난민신청의 빈도가 항상 일정한 것은 아니고 국적국 또는 체류국의 상황, 항공편의 가용 등에 따라 급증 또는 급감하는 경우가 많은데, 이를 충분히 고려한 시설 설치 및 관리 인원 확보가 필요하다는 점을 강조하고자 함. 과다 인원의 출국대기실 또는 별도의 출국대기 시설에서의 대기는, 제도 설계의 진취적인 의도에도 불구하고 현실적인 거주 환경의 악화로 또 다른 인권침해로 이어질 가능성이 있기 때문임.
- 법무부의 출입국항 제도 개선을 위한 노력에 감사 드리며, 비단 공항 난민신청자의 처우 뿐만 아니라 공항에서의 난민신청에 대한 심사가 공정하고 효율적이며, 신속하게 이루어질 수 있도록 출입국 당국을 포함한 모든 이해당사자들과 지속적으로 협의하고 노력하겠음.

11) 법무부, 2022년 업무보고 (2022. 7.26.), <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40072>

출국대기실 국가운영제도의 쟁점과 출국대기소 신설 관련 토론편

반 재 열 출입국기획과장 (법무부)

1. 출국대기실 국가운영 시행 및 개선사항

법무부는 2021. 8. 17. 출국대기실 국가운영을 주요내용으로 하는 출입국관리법 개정 이후 하위법령 정비, 출국대기실 시설보완, 운영인력 채용 등 1년 간의 준비과정을 거쳐 금년 8월 18일부터 출국대기실 국가 운영을 시행하고 있다. 출국대기실 국가운영은 2001년 인천공항 개항 이후 20년 만에 출국대기실의 운영주체를 민간에서 국가로 대전환하는 의미가 있다.

※ 출국대기실은 현재 전국 8개 국제공항(인천·김포·김해·제주·대구·청주·양양·무안)에 설치되어 있으며, 그간 법무부가 시설 임차료를 부담하고 항공사 운영위원회(AOC)가 관리 및 운영비용을 부담해 오고 있었음.

운수업자에게 책임이 없는 경우까지 입국불허 외국인이 공항만에서 대기하는 동안 발생하는 관리비용을 부담시키는 것은 과도하다는 지적 및 출국대기실을 민간이 운영함에 따라 대기실 내에서 발생하는 인권침해·대기실 운영 관련 문제에 대한 지적이 있어왔다.

이에 입국불허에 운수업자의 귀책사유가 없는 경우 외국인이 출국할 때까지 발생하는 관리비용을 국가가 부담하도록 하며, 출국대기실 입실 외국인의 처우를 개선하기 위하여 출국대기실을 국가가 운영하도록 한 것이다.

기존에는 출국대기실 입실 외국인에 대한 처우가 항공사별로 편차가 컸으나, 출국대기실 국가 시행 이후 식사·생활용품 제공 등 균등한 처우가 이루어지고 있으며, 출국대기실의 리모델링 공사를 거쳐 시설 역시 개선되었다(인천공항 제1터미널 출국대기실은 개선공사 진행중이며 9월말 완공 예정). 또한 외국인에게 적합한 기내식을 출국대기실 입실자들에게 제공할 수 있도록 노력 중에 있다.

2. 출국대기실 관련 개정 법령 고찰

○ 강제력행사에 보호외국인 관련 규정 준용

개정 출입국관리법은 송환대상외국인이 본인 또는 타인에게 위험상황을 야기시 출입국관리공무원이 강제력을 행사할 수 있도록 규정하면서 이러한 강제력 행사에 보호외국인 규정(법 제56조의4제2항부터 제5항까지)을 준용하도록 하고 있다(법 제76조의4).

입국불허 외국인은 강제퇴거 및 보호명령을 받은 보호외국인과는 법적 지위에 차이가 있는 것은 사실이나 입국불허외국인이 자해·난동·폭력을 행사하는 경우에 본인은 물론 같은 공간에 있는 다른 외국인들의 안전을 확보하기 위해 필요최소한의 강제력행사가 불가피함에 따른 안전 장치이다.

참고로 지난 5월 입법예고된 「출국대기실 운영규칙(법무부령) 제정안」은 이러한 강제력 행사와 관련하여 강제력 행사 조건, 강제력 행사의 절차 등을 규정하였다. 그러나 법제처 심사 단계에서 개정 출입국관리법이 출국대기실 운영과 관련하여 외국인보호규칙을 준용하도록 하고 있다는 점을 근거로 관련 규정이 삭제되었다.

○ 입국불허외국인 송환과정에서의 인솔책임

개정 출입국관리법상 국가는 출국대기실 설치·운영의 책임을 지고 운수업자는 입국불허외국인에 대한 송환책임을 부담하도록 되어 있으나, 출국대기실 입실 전후의 인솔책임에 대해서는 구체적인 규정이 없다.

출입국관리법의 개정취지는 출국대기실을 민간이 운영함에 따라 대기실 내에서 발생하는 인권침해 문제 해소 및 입국불허에 운수업자의 책임이 없는 경우까지 출국대기실의 관리비용을 부담하게 하는 것은 과도하다는 인식에서 대기실 관리비용을 국가에서 부담하게 된 것이다.

출입국관리법은 개정 이후에도 여전히 운수업자에게 그의 비용과 책임으로 입국불허외국인을 송환해야 하는 의무를 부과하고 있으며, 인솔은 송환책임 이행에 수반되는 행위로 보아야 할 것이다. 또한 입국불허외국인은 범위반자가 아니므로 일반승객과 마찬가지로 인솔 책임은 항공사에 있다고 보는 것이 타당하다.

○ 출국대기실 입실 외국인의 면회 및 외부소통

면회시간과 관련하여 지난 5월 입법예고된 「출국대기실 운영규칙 (법무부령) 제정안」에서는 면회가 가능한 특정 시간대를 규정하지 않았으나, 법제처 심사 단계에서 ‘면회의 시간은 국가공무원 복무규정 제9조제2항 본문에 따른 근무시간 내로 한다.’라는 규정이 추가되었다 (운영규칙 제6조 제3항).

한편 출입국관리법 시행령 제88조의4(송환대상외국인의 외출)에 송환 대상외국인의 외출 사유로 ‘병원 진료, 여권 발급 등’을 규정하고 있으나, 이는 외출사유의 예시로서, 재판 참석을 위한 외출 역시 당연히 외출사유에 포함된다고 할 것이다.

○ 출국대기실 내에서의 휴대전화·개인물품 사용

휴대전화의 경우 외국인 보호시설과 달리 자유로운 사용이 허용되고 있으며(운영규칙 제7조 제1항), 실제로도 출국대기실 내 WiFi가 설치되어 입실외국인이 자유롭게 사용하고 있다.

개인물품 소지와 관련하여 입법예고된 「출국대기실 운영규칙 제정안」은 원칙적으로 소지품을 자유롭게 사용할 수 있도록 하되 입실 외국인의 안전 또는 출국대기실의 질서를 해칠 우려가 있는 소지품에 대해서는 사용을 금하도록 하는 방식을 취하였으나, 법제처 심사 단계에서 개정 출입국관리법이 출국대기실 운영과 관련하여 외국인보호규칙¹⁾을 준용하도록 하고 있다는 점을 근거로 관련 규정이 삭제되었다.

3. ‘출국대기소 설치의 필요성 및 설치 법안 제안’에 대한 의견

법무부는 2021. 7. 박주민 의원이 대표발의한 출입국관리법 개정안 (출국대기실 국가운영)에 대한 검토의견으로 ‘장기대기자 등을 위한 별도의 출국대기시설’을 설치할 필요가 있다는 의견을 제기한 바 있다.

1) 외국인보호규칙 제10조(물품 사용허가와 보관) ① 보호외국인은 보호시설에서 생활하는 동안 다음 각 호의 물품을 소지하고 사용할 수 있다. 다만, 다른 보호외국인의 안전 또는 보호시설의 질서를 해칠 우려가 있거나 선량한 사회풍속에 반하는 물품은 제외한다.

1. 보호시설 생활에 필요한 의류, 2. 필기구와 종이, 3. 책·신문·잡지 및 편지, 4. 가족사진,
5. 화장품, 6. 시력보정용 안경, 의치, 의수·의족 등 신체보조기구, 7. 그 밖에 보호외국인에게 필요하다고 인정되는 물품

입국불허결정 또는 난민불허부결정에 대한 취소소송 제기 등으로 1년 이상 장기대기가 불가피한 사람 및 환자·노약자 등 인도적 고려가 필요한 사람에 대한 처우를 위하여는 보안구역 내에 있는 출국대기실과 구분되는 인천공항 보안구역 밖의 별도 ‘출국대기소’에 대한 정의 규정 및 설치·운영근거가 개정안에 포함되어야 한다는 의견이었다.

보안구역 내의 단기간 출국대기 시설만으로는 지금까지 국가인권 위원회의 권고 및 언론 등에서 지적되어 온 열악한 식사제공, 채광·통풍이 안되는 출국대기실 환경 문제를 근본적으로 해결하기에는 한계가 있기 때문이다.

○ 최장 대기기간 설정 문제

난민신청자에게 책임없는 사유로 대기기간이 장기화되는 것을 막기 위하여 최장 대기기간을 설정하여 일정 기간 이상의 상한을 초과하게 되면 입국을 허가하는 방식을 고려할 필요가 있다고 제시한 것으로 이해 된다.

그러나 설정된 최장 대기기간을 초과하는 경우 사실상 입국을 허가하는 것으로 이어지므로 입국을 하기 위한 방편으로 소송제도를 악용하거나 송환을 거부하는 사례가 발생할 것이 충분히 예상된다.

애매한 법적 지위를 해소할 수 있는 방법으로써 적정한 상한의 시도를 검토할 수 있다고 하였으나, 대기기간의 상한이 임박해질 경우 오히려 무리한 출국시도에 따른 여타 문제가 발생할 수도 있을 것이다.

○ 출국대기소 개방형 구조 설계 문제

출국대기소를 비구금, 개방형 시설로서 출입국·외국인지원센터(이하 ‘지원센터’라 함)에 준하여 운영하고, 출국대기소 입소자와 지원센터 입소자의 처우를 동일하게 보장할 것을 제안한 것으로 이해된다.

출국대기소 내부를 환자·노약자 등 입소자 유형에 맞추어 개방형으로 운영하는 것에는 동의하나, 지원센터 입소자들이 이미 ‘입국한’ 난민 신청자이나, 출국대기실 입실자들은 입국불허된 사람이라는 점에서 출국대기소 외부는 폐쇄형으로 운영될 수 밖에 없을 것으로 보인다.

memo

memo

memo

**출국대기실
국가운영제도의
쟁점과 과제 토론회**