



제429회 국회 (정기회)
제2차 법제사법위원회

출입국관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈외국인 보호시설에 18세 미만 외국인 아동 보호 금지〉

■ 조정훈의원 대표발의(의안번호 제2207407호)

2025. 9.

법 제 사 법 위 원 회

수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 내용	3
2. 현행 외국인 보호제도 개요	4
3. 개정안 검토	5

I. 제안경위

1. 제 출 자: 조정훈의원 등 10인
2. 제 출 일: 2025. 1. 9.
3. 회 부 일: 2025. 1. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 외국인이 강제퇴거 대상자에 해당한다고 의심할 만한 타당한 이유가 있고, 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우 또는 강제퇴거 명령을 받은 사람을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우 그를 보호시설에 보호(외국인보호실 등의 장소에 끌어들여 수용하는 집행 활동)할 수 있도록 하고 있음. 또한 「외국인보호규칙」에서 보호외국인이 부양하는 어린이는 보호대상이 아니더라도 보호외국인과 함께 생활하도록 허가할 수 있도록 하고 있음.

법무부에 따르면 2019년부터 2024년 8월까지 보호된 14세 이상 18세 미만 외국인은 300명, 14세 미만으로 보호 명령을 받지 않았으나 부모와 동반 보호된 외국인은 118명에 달함. 제74차 유엔총회에서 채택된 「아동의 자유박탈에 대한 국제연구」는 “이주를 사유로 한 아동의 구금은 최후 수단으로도 사용되어서는 안 된다”라는 원칙을 강조하며, 구금의 대안이 없어 가족과 함께 머물도록 하기 위한 구금 역시 정당화될 수 없다고 명시하였음. 또한, 국가인권위원회도 23진정0314600

사건에 관한 결정에서 법무부에 ‘아동구금의 원칙적 금지’를 선언하는 조항을 마련할 필요가 있다고 권고한 바 있음.

이에 현행법에 18세 미만의 외국인을 보호하여서는 아니 된다는 원칙적 금지 규정을 마련하고, 법무부장관이 외국인 아동과 그 가족이 적절한 지원을 받을 수 있도록 필요한 조치를 하고 시설과 재원 등을 마련하여야 한다는 훈시규정을 둠으로써 외국인 아동의 인권을 보호하려는 것임(안 제63조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용

개정안은 외국인 보호시설에 18세 미만의 외국인 아동 보호를 금지하고, 대신 외국인 아동과 부양하는 외국인에 대해 주거 제한이나 조건을 붙일 수 있게 하며, 법무부장관으로 하여금 외국인 아동 등에 대한 지원 조치, 시설 및 재원 마련 등의 근거를 규정하려는 것임(안 제63조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제63조의2(아동의 보호금지) ① 제51조 및 제63조에도 불구하고 18세 미만의 외국인(이하 이 조에서 “외국인아동”이라 한다)을 보호하여서는 아니 된다. ② 지방출입국·외국인관서의 장은 제1항에 따라 보호하지 아니하는 외국인아동 또는 그를 부양하는 외국인에게 주거의 제한이나 그 밖에 필요한 조건을 붙일 수 있다. ③ 법무부장관은 외국인아동과 그를 부양하는 외국인이 적절한 지원을 받을 수 있도록 필요한 조치를 하고 시설과 재원 등을 마련하여야 한다.

2. 현행 외국인 보호제도 개요

현행 「출입국관리법」 상의 ‘보호’란 출입국관리공무원이 제46조제1항 각 호에 따른 강제퇴거 대상¹⁾에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 또는 그 밖에 법무부장관이 지정하는 장소(이하 ‘보호시설’)에 인치(引致) 및 수용하는 집행활동으로, 실질적으로는 ‘구금’을 의미함(제2조제11호).²⁾

지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 외국인(이하 ‘강제퇴거 대상자’)이 여권 미소지나 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우 2개월 범위에서 송환할 수 있을 때까지 외국인 보호시설에 보호할 수 있음(제52조제2항, 제63조제1항).³⁾ 이러한 보호는 외국인이 강제퇴거 대상에 해당하여 강제퇴거명령을 하

1) 제46조(강제퇴거의 대상자) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 이 장에 규정된 절차에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거시킬 수 있다.

1. 제7조를 위반한 사람
2. 제7조의2를 위반한 외국인 또는 같은 조에 규정된 허위초청 등의 행위로 입국한 외국인
3. ~ 9. (생 략)
10. 제22조에 따라 법무부장관이 정한 거소 또는 활동범위의 제한이나 그 밖의 준수사항을 위반한 사람
- 10의2. 제26조를 위반한 외국인
11. 제28조제1항 및 제2항을 위반하여 출국하려고 한 사람
12. 제31조에 따른 외국인등록 의무를 위반한 사람
- 12의2. 제33조의3을 위반한 외국인
13. 금고 이상의 형을 선고받고 석방된 사람
14. 제76조의4제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
15. 그 밖에 제1호부터 제10호까지, 제10호의2, 제11호, 제12호, 제12호의2, 제13호 또는 제14호에 준하는 사람으로서 법무부령으로 정하는 사람

2) 용어는 ‘보호’이나, 실질적인 성격은 일시적 강제조치(구금)임(대법원 2001. 10. 26. 선고 99다68829 판결 참조).

3) 제63조(강제퇴거명령을 받은 사람의 보호 및 보호해제) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 강제퇴거명령을 받은 사람이 여권을 소지하지 아니하였거나 교통편이 확보되지 아니하는 등의 사유로 그 사람을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우에는 2개월의 범위에서 그 사람을 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있다.

였으나 즉시 집행이 곤란한 경우 사후에라도 강제퇴거명령을 집행하기 위한 수단을 확보하려는 취지임.⁴⁾

전국 외국인보호시설의 최근 7년간 보호외국인 인원 현황을 살펴보면, 코로나 19 이전 3만명 대였고, 코로나 19 기간에는 1만명대를 유지하다가 2023년 37,846명, 2024년 43,667명으로 증가하였으며, 일평균 보호인원도 점차 증가하여 2024년 1,315명선에 달하였고, 1인 평균 보호기간은 11일 가량으로 코로나 이전 수준으로 회복되고 있음.

【 최근 7년간 보호외국인 인원 현황 】

(단위: 명)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
연간 보호인원	31,425	34,657	13,050	10,728	12,226	37,846	43,667
일(日) 평균 보호인원	873	910	1,055	1,151	1,291	1,216	1,315
1인 평균 보호기간	10.1일	9.6일	29.5일	39.2일	26.1일	11.7일	11.0일

※ 자료 : 법무부

3. 개정안 검토

아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 ‘아동권리협약’이라 함)은 어린이가 어른과 다른 특별한 이해와 권리를 가지며 특별한 보호를 필요로 한다는 점을 반영하고자 1989년 UN총회에서 채택되

4) 대법원 2001. 10. 26. 선고 99다68829 판결 참조

었고, 당사국은 총 193개국으로 우리나라에서는 1991년 12월 20일 발효됨.

【 아동의 권리에 관한 협약 개요 및 주요내용 】

1. 개 요

- 아동권리협약은 어린이가 어른과 다른 특별한 이해와 권리를 가지며 특별한 보호를 필요로 한다는 점을 반영하여 10여년간의 논의 끝에 89.11.20 유엔총회에서 채택
- 20개국이 비준을 완료한 90.9.2 발효
 - 당사국 193개국(주요 인권협약 중 가장 많은 국가 가입), 우리나라는 91.12.20 발효

2. 주요 내용(3부, 54조)

- 제1부 (제1조-제41조)
 - 아동의 정의(1조), 모든 아동에 대한 비차별 원칙(2조), 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려(3조), 아동권리 실현을 위한 당사국의 입법적, 행정적 조치 의무(4조), 부모 등의 적절한 감독과 지도 책임 의무(5조), 생명에 관한 고유의 권리 인정 및 아동의 생존과 발전 보장(6조), 아동의 출생 등록, 성명권과 국적취득권, 양육받을 권리(7조), 부모로부터 분리되지 않을 권리(9조), 가족 재결합의 권리(10조)
 - 아동의 불법 해외이송 및 미귀환 방지(11조), 사상·양심 및 종교의 자유, 결사의 자유와 평화적 집회의 자유(14조-15조), 부모의 양육 책임 의무(18조), 모든 형태의 폭력으로부터 보호 의무(19조), 입양 아동의 최선의 이익 고려(21조), 난민 아동 보호 의무(22조), 장애 아동 보호 의무(23조), 아동의 건강권 보장(24조), 사회적 혜택 보장(26조), 교육에 대한 권리(28조)
 - 소수민족 및 원주민 아동의 고유 문화 향유 보장(30조), 여가에 대한 권리(31조), 아동의 유해한 노동으로부터 보호 받을 권리(32조), 마약·성적 착취·유인·매매 등으로부터 보호 받을 권리(33조-36조), 고문 금지(37조), 무력분쟁 아동의 보호 의무(38조-39조) 등
- 제2부 (제42조-제45조) : 아동권리위원회(CRC) 설치, 구성, 의무 등
- 제3부 (제46조-제54조) : 발효요건, 협약 개정절차 등

※ 자료 : 외교부

아동권리위원회(CRC: Committee on the Rights of the Child)는 아동권리 협약 당사국에 대한 협약 및 의정서 이행을 모니터링하는 기구로 설립되어 현재 18명의 독립 전문가로 구성되어 있고, 위원회는 모니터링 외에도 주제별 문제에 대한 일반논평을 통해 인권조항의 해석도 발표하고 있음.

【 유엔 아동권리위원회 개요 】

1. 설립 배경 아동권리협약 및 2개의 선택의정서(무력충돌/아동매매·성매매·음란물) 당사국의 협약 및 의정서 이행을 모니터링하는 기구로 설립
2. 주요 임무 - 모든 당사국은 정기적으로 협약 및 의정서 이행에 관한 보고서를 위원회에 제출할 의무가 있으며, 위원회는 각 국가 보고서를 심의하고 당사국에 대한 우려 및 권고사항을 제시 - 당사국은 협약 가입 후 2년이 지난 시점에 첫 보고를 시행해야 하며, 그 이후에는 5년마다 한 번씩 보고서를 제출해야 함. - 일반적으로 연간 3회 제네바에서 1주간의 회기전 실무회의 및 3주간의 정기 회기를 가지며, 국가 보고서 심의 이외에 협약 내용에 관한 해석인 ‘일반논평(general comments)’을 제시하기도 함.
3. 구 성 - 위원들은 개인자격으로 활동하게 되며, 본래 10명으로 구성되었으나, 협약당사국 증가로 위원회 업무가 증가함에 따라 2003.2월 18명으로 증원 - 우리나라 이양희 교수 2003-2005년, 2005-2009년, 2009-2013년 위원으로 역임
4. 위원선출 협약당사국의 국민으로서 해당 정부의 추천을 받아 입후보, 협약당사국 회의에서 선출(임기 4년)

※ 자료 : 외교부

유엔 아동권리위원회는 2019년 제시되어 제74차 UN총회에서 채택된 “아동의 자유박탈에 대한 국제연구”(Global study on children deprived of liberty)를 통해 자유가 박탈된 아동의 규모, 사유, 유형, 기간 등의 현황 파악과 아동 인권을 보호하기 위한 법률, 정책 등의 효과적인 대안 권고 등의 내용을 제시하고 있음.⁵⁾

동 연구에는 이민과 관련한 아동의 구금이 최후의 수단으로 간주될

5) <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/united-nations-global-study-children-deprived-liberty>

수 없고, 아동권리협약 제3조 및 제37조제b항에서 규정하고 있는 ‘아동에 대한 최선의 이익’이 아니므로, 국내법적으로 금지되어야 한다는 내용을 포함하는 등 아동 및 가족의 이민 구금에 대한 국제적 금지 준수를 권고하고 있음.⁶⁾

아울러, 우리 국가인권위원회는 ‘출입국의 아동 동반 보호외국인에 대한 보호일시해제 신청 불허에 따른 인권침해’에 대한 결정을 통해 「출입국관리법」에 아동에 대한 보호(구금) 조치를 원칙적으로 금지한다는 규정을 신설할 것과,

아동이 보호조치된 부모와 생활하기 위해 사실상 구금되는 것을 최소화하기 위하여, 보호대상자의 구금을 검토할 때부터 ‘아동 최선의 이익’이 고려되도록 출입국관리 법령 등에 규정을 마련할 것을 권고한 바 있음.⁷⁾

이에 개정안은 유엔아동권리위원회 및 국가인권위원회의 권고에 착안하여 외국인 보호시설에 18세 미만의 외국인 아동보호를 금지하고 이와 관련한 대책 마련의 근거를 규정함으로써, 외국인 아동의 인권을 보다 실질적으로 보장함과 동시에, 유엔 아동권리위원회의 권고 이행을 통한 국제사회에서의 긍정적 인식 개선 및 신뢰도 제고에 기여하려는 입법 취지가 인정됨.

다만, 유엔 아동권리위원회의 아동의 자유박탈에 대한 국제연구 채택

6) 자세한 사항은 The United Nations Global study on children deprived of liberty(2019) 491p.참조 (<https://omnibook.com/view/e0623280-5656-42f8-9edf-5872f8f08562/page/523>)

7) 「국가인권위원회 침해구제제2위원회 결정」(23진정0314600)

및 국가인권위의 권고 결정과 관련하여, 법무부는 다음과 같은 입장임. 즉, 실무상 14세 미만 아동에 대해 보호명령을 하지 않고 있고,⁸⁾ 보호명령 대상 외국인이 어린이를 부양하고 있는 경우에는 출국명령을 하거나 보호일시해제⁹⁾를 통해 아동 구금을 최소화하고 있으며, 아동 등 인권취약계층에 대해 전담공무원을 지정하여 2주 1회 면담 등의 개선조치를 진행 중임을 밝히고 있음.

또한, 법무부는 외국인 아동의 인권보호를 악용한 불법체류자 증가, 아동 보호조치 금지로 본국 송환이 곤란한 상황을 활용한 불법 취업과 그에 따른 노동력 착취, 아동구금을 대체할 인프라 및 재원 부족 등에 따른 외국인 체류질서와 출입국 행정기능수행을 저해할 우려가 상존하는 점 등도 함께 고려할 필요가 있다는 입장을 제시함.

【 개정안에 대한 법무부 의견 】

가. 아동 관련 불법체류 증가 등 우려

- 18세 미만 신규 발생 불법체류 외국인이 연간 약 5천 명에 이르는 상황에서 이들에 대한 보호조치를 원칙적으로 금지하는 경우 아동을 이용한 동반 입국 및 강제 송환 불가로 아동 관련 불법체류 증가 우려
- 불법체류 아동의 경우 대부분 부모와 함께 적발되고 있는데 아동의 보호 금지로

8) 동 문언은 법무부가 실무상 14세 미만 아동에 대해 보호명령을 통한 보호를 하고 있지 않다는 의미이고, 보호명령을 받은 부모와 함께 지내기 위해 보호명령을 별도로 받지 않았으나 부양동반을 위해 사실상 보호되고 있는 14세 미만의 아동과 같은 사례는 여전히 존재하고 있음.

9) 제65조(보호의 일시해제) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 직권으로 피보호자의 정상(情狀), 해제요청 사유, 자산 및 그 밖의 사항을 고려하여 2천만원 이하의 보증금을 예치시키고 주거의 제한, 정기 보고, 신원보증인의 지정 등 그 밖에 필요한 조건을 붙여 보호를 일시해제할 수 있다. ② 외국인보호위원회는 피보호자(피보호자의 보증인 또는 법정대리인등을 포함한다)의 신청을 받아 피보호자에 대한 보호의 일시해제를 결정할 수 있다. ③ 지방출입국·외국인관서의 장은 피보호자가 제2항에 따라 보호의 일시해제 결정을 받으면 그의 보호를 일시해제하여야 한다. 이 경우 보증금의 예치 및 주거의 제한 등 조건의 부가에 관하여는 제1항을 준용한다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 보호의 일시해제 신청, 보증금의 예치 및 반환 등의 절차는 대통령령으로 정한다.

부모만 보호하게 되면 아동이 부모 없이 외부에 혼자 방치되는 결과를 초래
나. 국가별 학제 차이에 따른 비(非)취학 아동의 불법체류 증가 고려 - 고등학교 졸업 연령이 16~17세인 경우, 이들이 단독 또는 인솔자(브로커)와 함께 입국하여 불법 취업하는 사례가 다수 있음 - 이러한 비취학 불법체류 아동에 대해 보호조치를 금지하면 결국 본국 송환이 어려워지고, 불법취업 및 아동에 대한 착취적 노동을 정부가 방치하는 결과를 초래할 우려가 있음
다. 이주 아동 보호 금지를 대체할 보호 관련 인프라 부재 - 18세 미만 아동에 대한 대안적 보호조치에 필요한 시설, 인력 및 예산 등 인프라가 부재한 상황에서 보호를 금지하면, 이주 아동이 오히려 제도 밖 사각지대에 방치되거나, 불법체류 상태에서 범죄에 노출될 위험성이 큼 * 기획재정부는 불법체류자 보호를 위해 이미 상당한 국가재정이 소요되고 있어 (외국인보호관리 사업비 213억원), 필요 최소한만의 지원이 바람직하고 외국인 아동 및 그 부양자에 대한 별도지원, 시설 및 재원마련은 곤란하다는 입장임.
라. 외국인 소년법에 대한 송환 필요 - 「형법」, 「소년법」 등 관련 규정에 따라 소년범(14세 이상 19세 미만)에 대한 체포·구속이 가능한 상황에서 국내에서 범죄를 저질러 교정기관 등에서 출소하는 외국인 아동의 송환집행 불가

※ 법무부 자료 재구성

한편, 개정안은 보호명령서 발급 여부를 구분하지 않고 사실상 부양하는 모든 아동을 보호시설 밖에서 부양하도록 하려는 취지로 이해되나, 현행법 상 “보호” 용어는 “보호명령서”를 발급받아 보호명령에 따라 인치·수용하는 경우에 한정되고,¹⁰⁾ 법무부는 14세 미만 아동에게는 실무적으로 “보호명령서”를 발급하지 않고 있음. 따라서, 개정안의 문언에 따라 경우 “보호명령서”를 발급받지는 않았으나 부모와 동반 양육(부양)

10) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

제51조(보호) ① 출입국관리공무원은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있으면 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 그 외국인을 보호할 수 있다.

이 필요하여 사실상 보호시설에 거주하는 14세 미만의 어린이를 제외하는 것으로 축소 해석될 여지가 있다는 점도 감안하여 함께 논의할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5057