

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

사 건 18-직권-0001800 단속과정에서의 이주노동자 사망사건 직권조사

피 해 자 ○ ○ ○ ○

피조사자 1. 법무부장관

2. ○○출입국·외국인청장

3. ○○○○출입국·외국인사무소장

주 문

국가인권위원회는 ‘단속과정에서의 이주노동자 사망사건’ 직권조사의 결과를 종합하여 아래와 같이 권고한다.

1. 법무부 장관에게 다음과 같이 권고한다.

가. ○○출입국·외국인청 조사과장 A씨와 조사과 직원 B씨에 대하여 징계 조치하기 바람.

나. 「출입국관리법」 제51조의 ‘긴급보호서’의 사용을 최소화하고, 원칙적으로 ‘보호명령서’를 발부받아 외국인을 보호할 수 있도록 관련 지침을 마련하기 바람.

다. 인명사고를 예방하기 위하여, 사고의 위험이 예상되는 경우 즉시 단속

을 중지할 것과 사고 발생 시 인명 구조를 우선적으로 취하도록 하는 세부 단속지침을 마련하기 바람. 아울러 단속 시행 전 위험요소를 고려한 구체적 안전대책을 세우도록 관리 감독을 강화하기 바람.

라. 주거권자의 동의 절차 미준수, 과도한 물리력 행사, 수갑의 장시간 사용 등 적법절차 위반 사례가 재발하지 않도록 세부지침을 마련하고 관련 공무원에 대한 직무교육을 실시하기 바람.

마. 단속과정을 의무적으로 영상녹화하고 이를 보존하도록 내부지침을 마련하기 바람.

바. 국가인권위원회와 협의하여 단속업무를 담당하는 출입국관리 공무원들에 대하여 체계적이고 정기적 인권교육 과정을 수립하여 운영하기 바람.

사. 유사한 인권침해의 근본적 해결을 위하여, 미등록체류자 단속과정에서 발생하는 사실상의 체포 및 연행 등 신체의 자유를 제한하는 조치가 형사사법 절차에 준하여 이루어 질 수 있도록 감독 방안을 마련하기 바람.

2. ○○출입국·외국인청장과 ○○○○출입국·외국인사무소장에게, 단속에 참여하였던 단속반원들을 대상으로 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 수강하도록 할 것을 권고한다.

3. 대한변호사협회 법률구조재단이사장에게, 피해자 및 유가족의 권리구제를 위한 법률구조를 요청한다.

이 유

1. 직권조사 배경

가. 2018. 9. 22.경 피해자가 2018. 8. 22. ○○ 소재 건설현장에서 출입국 관리 공무원들의 단속을 피하려다 부상을 입고 숨졌다는 최초 언론보도가 있었고, 2018. 9. 27.경 ‘살인단속 규탄 및 미얀마 노동자 ○ ○ ○○ 씨 사망사건 대책위원회’에서 위 사건과 관련하여 국가인권위원회의 대책을 촉구하였다.

나. 국가인권위원회는 언론보도 내용, 현장 목격자의 진술, 미등록체류자 단속과정에서 유사한 사망사건이 여러 차례 있었던 점 등을 고려하여, 피해자 등 단속과정에서의 적법절차 및 인권보호 의무 준수 여부 등을 조사하기 위하여 2018. 10. 4. 제33차 상임위에서 직권조사를 실시하기로 결정하였다.

2. 피조사기관의 진술

가. ○○출입국·외국인청, ○○○○출입국·외국인사무소

○○출입국·외국인청 직원들은 건설현장 불법취업 외국인 단속요청 민원을 해결하기 위하여, 2018. 8. 22. 12:05경 ○○○○출입국·외국인사무소와 합동으로 사건현장을 단속하였다. ○○출입국·외국인청에서 정보입수, 현장답사, 단속계획 마련 등을 주관하였고, ○○○○출입국·외국인사무소 직원들은 단속 현지에서 합류하여 단속에 참여하는 방식으로 역할을 분담하였다. 단속 전, 현장에 대한 사전답사를 4회 실시하였고, 단속 당일 청장과 조사과장은 단속반원들에게 안전사고 예방 등 사전교육을 실시하였다.

단속반장이 식당관계자에게 법무부 단속이 나왔음을 고지한 후, 단속직원들은 식당내부에 진입하였고, 일부 직원들은 도주 및 안전사고에 대비하여

출입문 두 곳에 위치하였다. 식당 진입 후 단속반원들이 외국인 신원확인을 시작하자, 법무부 단속반임을 인지한 외국인들이 도주를 시도하거나 식판을 던지고 물리력을 행사하며 저항하였다. 단속반원들은 도주하는 일부 외국인들에 대하여 수갑을 채운 사실은 있으나, 신원확인에 응하는 외국인에 대해서는 강압적인 행위가 없었다.

피해자는 도주를 시도하여 창문 쪽에 배치되어 있던 단속반원의 제지를 뚫고 창문과 공사장 사이 난간에 착지하였다. 이 과정에서 몸의 중심이 흐트러질 정도의 직접적인 신체접촉은 없었으며, 피해자가 도주를 위하여 또 다시 맞은편으로 건너가려다 추락한 것으로 추정된다. 단속반원들은 피해자의 추락과정에서 물리력의 행사나 추격을 하지 않았다.

피해자가 추락한 것을 목격한 단속반원 중 1인은 즉시 119에 신고하였고, 단속 종료 후 내부 정리 및 긴급보호한 외국인 33명의 계호를 위하여 일부 직원이 식당 내부에 남아 있던 것을 제외한 다른 단속반원들은 피해자의 추락 상황을 살피며 119 구조대를 기다렸다.

단속반장은 ○○출입국·외국인청 조사과장에게 사고발생을 보고하였고, 조사과장은 사고현장과 피해자가 입원한 병원에 방문하였으며, 주한미얀마 대사관에 본국 가족에게 연락하여 줄 것을 요청하는 등 필요한 조치를 하였다.

나. 법무부

미등록체류자 단속은 「출입국관리법」 제27조, 제51조, 제81조 등에 규정을 근거로 하고 있으며, 세부 절차는 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및

인권보호 준칙(법무부 훈령 제1003호)」을 기본원칙으로 따르고 있다.

법무부는 2018. 8. 22. 추락사고 당일 ○○출입국·외국인청으로부터 단속 및 사고 경위 등에 대해 3회 보고를 받고, 주한미얀마대사관에 사고사실 통보 및 협조 등 후속조치에 대해 적극적으로 노력할 것을 지시하였다. 다만, 사건에 대하여 따로 조사나 감사를 진행하지는 않았다.

단속과정에서 외국인뿐만 아니라 직원의 부상도 다수 발생하고 있어 매우 안타깝게 생각하고 있으나, “외국인의 건설업 불법취업이 심각해 내국인 건설업 근로자의 생존권을 위협하는 단계까지 이르렀다”는 현장 근로자의 목소리가 높은 상황이다. 미등록체류자에 대한 단속은 그간 지속적으로 실시되어 온 법무부 본연의 임무이므로 법과 원칙에 따라 처리하되, 안전사고가 발생하지 않도록 만전을 기해 나갈 예정이다.

3. 참고인들의 진술

가. 근로자 F씨(미얀마 출신 피해자의 친구, 사건 목격자)

참고인과 피해자 등 친구들 8명은 2018. 8. 22. 11:50분경 현장 안에 있는 식당에서 식사를 하려고 막 자리에 앉았는데, 단속반원 7명이 갑자기 들어와 큰 소리로 “야 앉아, 야 앉아”라고 욕을 하며 단속을 시작하였다. 피해자가 “단속반 뺐다 도망가자”고 미얀마어로 말하자 친구들은 각자 도망가기 시작하였다. 참고인은 식당 내 창고 쪽으로, 피해자는 반대편인 창밖으로 도망갔다.

참고인은 창고 안에 문을 잠그고 다른 근로자들 7명 정도와 단속이 끝날 때까지 숨어있었다. 숨어있는 도중 밖에서 무전기로 “누가 떨어졌다”라고 말하는 음성과 119를 부르라는 소리, 119 사이렌 소리를 들었는데, 추락한 사람이 피해자였다는 사실은 단속이 모두 끝나고 저녁쯤에야 알게 되었다.

이후 참고인은 피해자의 가족에게 연락하는 것을 도왔다.

단속반원들은 단속이 시작되고 30~40분 이상 식당 내 숨어있는 참고인을 찾기 위하여 잠긴 문을 열라며 발로 차거나 두드렸고, 119가 온 이후에도 단속을 계속 하였으며, 미등록체류자가 아닌 사람들도 모두 일단 제압하였다. 단속반원들이 신분확인 요구를 하지도 않고 제압하려고 하자 중국인으로 보이는 외국인이 신분증을 보여주며 저항하기도 하였다.

나. 근로자 G씨(등록 외국인 근로자자, 사건 목격자)

참고인은 중국 출신 근로자로, 사건 당시 단속반에게 제일 처음으로 단속을 받았다. 참고인은 점심을 먹으려고 식당 문 앞에 있었는데, 갑자기 덩치가 큰 남자가 오더니 “고향이 어디냐”고 물었다. 참고인이 “중국 출신”이라고 답하자, 남자가 다짜고짜 참고인을 제압하여 수갑을 채웠다. 이후 단속반원들이 식탁 위에 올라가 식판을 내리치며 욕하고 가만히 있으라고 소리치며 안에 있던 사람들을 제압하여 수갑을 채우기 시작했다.

단속반원들은 신분을 이야기하지도 않고 신분증은 옷 안에 숨겨둔 채로, 모든 사람들을 일단 제압하였다. 수갑을 채우는 과정에서 반항하면 손으로 가격하기도 하였다. 식당 안에는 한국인들도 있었는데, 마찬가지로 제압을 당하였고, 식당 안의 사람들을 제압하는 것은 순식간에 끝났다.

참고인은 제일 먼저 제압당한 뒤 구석에 앉아있도록 지시받았다. 이에 피해자 등 사람들이 창밖으로 도망간 것을 목격하였다. 잠시 뒤 누가 떨어졌다는 이야기가 들렸으나, 단속은 계속되었고 밖의 상황은 알 수 없었다. 단속반원들은 식당 안의 사람들을 제압한 뒤에야 신분확인을 시작하였고, 참고인은 적법한 근로자여서 바로 풀려났다.

다. 근로자 H씨(한국인 근로자자, 사건 목격자)

참고인은 60대인 한국인으로, 식당에서 이 사건 단속을 목격하였다. 참고인은 사건 당시 식당에서 밥을 먹다가 갑자기 ‘우당탕탕’하는 소리가 들려 ‘외국인들이 패싸움이라도 하나보다’라고 생각하며 쳐다보려는데, 덩치가 큰 성명불상의 인원이 참고인의 손목을 잡고 세게 비틀었다. 참고인이 움찔하자 성명불상의 인원이 동료로 보이는 자에게 “수갑 채워”라고 말하였다. 참고인은 ‘내가 무슨 범죄라도 저지른 것 아닌가’라고 생각하면서도, 몸집의 차이가 커 차마 반항할 생각을 못하고 “왜 이러십니까”라고 물어보았다. 그러자 성명불상의 인원이 “뭐야, 뭐야 한국인? 한국인?”이라며 손을 슬며시 놓았다.

그 사이 식당 안은 난장판이 되었고, 일부 외국인들은 단속반원이 없던 창문으로 도망가기도 하였다. 단속반원들은 사람들을 무작위로 제압하며 수갑을 채우고 있었다. 그 과정에서 단속 및 체포의 취지에 관한 아무런 설명도 없었고, 미란다 원칙도 고지하지 않았다. 참고인은 매우 당황하여, 식당을 나가려고 문을 열려하였으나, 문이 잠겨있었다. 그 때 한국인 근로자 김○○이 수갑을 차고 서있는 것을 목격하기도 하였다. 나중에 김○○에게 직접 무슨 일인지 물어보니 김○○은 단속을 당하였다고 말하였다.

식당 안 상황은 순식간에 진정되었고, 밖에서 사고가 나니까 문이 열렸다. 이에 참고인은 문을 열고 식당 밖으로 나왔으며 얼마간 업무를 다시 하였다. 참고인은 심리상태가 진정이 되자 폭행을 당한 것(팔을 비틀린 것)과 단속을 당한 것이 부당하다고 생각하여, 현장에 있던 경찰에게 얘기도 하고 112에 신고하기도 하였다.

단속반원들은 일반 사복을 입고 각반을 찬 채 현장사람처럼 위장하여 식당 안에 있는 사람들을 무작위로 단속하였고, 참고인이 귀가하는 시간인 17

시 경에도 도로변에서 단속된 외국인들을 3~4명 혹은 1명씩 사진을 찍고 있었다. 참고인이 폭행당한 것을 항의하려고 대기하는 차의 창문을 두드리자, 성명불상의 단속반원이 “그 많은 사람을 체포할 때 일일이 말을 꺼내고 확인하는 것은 어렵다. 우리의 입장도 이해해달라.” 고 말하였다.

라. 현장관계자 I씨(피해자의 업무를 관리하던 소장)

참고인은 피해자를 감독하던 소장으로, 당시 사건 현장에서 근무하고 있었다. 참고인은 현장사무실에 있던 중 다른 직원이 연락하여 피해자가 추락한 지점을 볼 수 있는 식당 앞으로 갔다. 당시 단속반원들은 피해자가 추락한 것을 알고도 아무런 조치를 취하지 않았고, 피해자가 구급차에 실려 갈 때까지 사고 현장에 내려가지도 않았다. 참고인을 비롯한 근무자들은 119 대원들의 요청에 따라 크레인으로 피해자를 추락지점에서 식당 앞으로 들어 올려 이송하는 것을 도왔다.

마. 현장관계자 J씨(피해자를 호송하는 구급차에 동승한 자)

참고인은 건설현장에서 안전담당으로 근무하고 있다. 참고인은 점심시간에 사무실에 있던 중, 갑자기 떠들썩한 소리가 나서 식당에서 싸움이 난 줄 알고 싸움을 말려야겠다는 생각에 식당으로 가고 있었다. 참고인은 식당 앞에서 추락한 피해자가 있는 것을 확인하고 경황이 없어서 단속과정을 잘 살피지는 못하였지만, 동료직원 박○○이 119에 신고하는 것을 들었다. 구급대원이 도착하고 피해자를 구조하여 구급차에 싣자, 참고인도 구급차에 탑승하여 병원으로 함께 이동하였다.

바. 현장관계자 K씨(피해자 추락 지점 최초 도달자)

참고인은 사건 현장에서 근무하고 있는 소장으로, 피해자가 추락한 이후 최초로 추락지점으로 내려간 사실이 있다. 참고인은 동료직원 조○○으로부터 단속 중 사람이 죽었다는 연락을 받고 재빨리 피해자의 추락지점으로

이동하였다. 식당 앞에서 피해자의 추락지점을 내려다보았을 때는 피해자의 움직임이 없었으나, 추락지점으로 내려가 피해자를 흔들어 확인하여 보니 숨은 쉬고 있었고, 미안마 말 같은 알아들을 수 없는 말을 중얼거리는 듯하였다. 신고 당시 119에서 추락의 경우, 기도 확보 문제와 골절의 위험이 있으니 피해자를 건드리지 말고 움직이지 못하게 하여라는 안내를 해주어 발버둥 치려하는 피해자를 못 움직이도록 하였다. 구급대원이 도착하자 참고인은 구급대원의 짐을 받고, 크레인을 이용하여 피해자를 끌어올리도록 도와주었다.

참고인이 현장에 설치되어 있던 사다리를 타고 추락지점으로 내려갈 때, 사람이 떨어졌다는 사실은 단속반원들이나 직원들에게 전파되고 있는 상황이었다. 그런데도 단속반원들은 계속해서 단속을 실시하였고, 수갑을 채우고 욕하는 소리가 들렸다. 참고인과 현장 직원들은 사고와 그 이후 단속반원들의 행동에 매우 화가 나서 당시에 여러 차례 항의하였다. 단속반원들은 정당한 공무집행 중이라며 책임을 부정하고, 피해자 구조에 아무런 협조를 하지 않았다.

피해자 호송 이후, 참고인은 버스에 외국인들이 수갑을 찬 채 대기하고 있는 것을 확인하고 사진을 촬영하기도 하였고, 피해자가 평소 친하게 지내던 미안마 친구가 잡혀있는 것을 발견하였다. 참고인은 잡혀있던 미안마 친구가 한국말도 잘하고, 피해자의 의식 회복을 위하여 심리적 안정이 중요하다고 생각하여, 피해자를 직접 도와줄 수 있는 미안마 친구가 필요하다고 판단하였다. 이에 참고인은 성명불상의 단속반원에게 “내가 보증하고, 나중에 다시 출입국사무소로 보내겠다. 피해자 통역과 안정을 위하여 미안마인을 잠시 풀어줘라”고 요청하였으나 단속반원은 검토할 것처럼 이야기하더니 20분 뒤에 거부하였다.

4. 관계기관 담당자들의 진술

가. ○○소방서 구급대원 L씨(사건 출동 구조대 팀장)

참고인은 피해자 추락과 관련하여 신고를 받고 출동하여 현장을 지휘한 구조대 팀장이다. 참고인이 현장에 도착하였을 때, 현장 관계자들이 피해자 추락 지점으로 인도하였고, 현장을 지휘하는 참고인을 제외한 구급대원과 현장관계자들이 추락 지점으로 내려가서 구조를 진행하였다. 참고인은 사고 현장의 특성과 추락사고 시 구조방법을 고려하여 피해자 구조를 위해 현장 관계자들에게 크레인 동원을 요청하였고, 현장관계자들은 이에 협조하였다. 이후 피해자를 구조하여, 외상전문 응급병원인 ○ 병원으로 호송하였다.

참고인은 구조작업을 하느라 현장에 출입국 공무원들이 있었는지도 나중에 알게 되었지만, 현장관계자들은 안전모를 쓰고 있었고 참고인과 대화를 나누었기 때문에 구조를 도운 사람들 중 출입국관리 공무원들이 없었다는 점은 확실하다.

나. ○○경찰서 M씨 경위(사건 출동 경찰)

참고인은 사건 당시 현장에 출동한 경찰관으로서, 119 신고로 인한 협조를 위하여 현장에 출동하였다. 참고인이 사건 현장에 도착하였을 때, 인부들과 출입국 공무원으로 추정되는 자들이 버스에 타 있었고, 피해자에 대한 119 구급대원들의 구조가 진행되고 있었다. 피해자 추락지점은 쉽게 내려갈 수 없는 구조라 구급대원들과 소수의 인부들만이 내려가 있었다.

참고인은 상황파악을 위하여 현장관계자 및 단속반원과 면담을 진행하였는데, 단속반원은 “정상적으로 단속을 하던 중 사고가 발생했다”는 취지로 진술하였다. 그 발언을 들은 현장관계자가 “안전 확보도 안하고, 막무가내로 들어와서 팔을 잡아채고 그러면 어떡하냐”며 항의를 하였고 둘 사이에 잠시간 언쟁이 있었다.

다. ○○ ○ 병원(피해자 호송 병원)

피해자는 중증 뇌손상으로 내원 당일부터 신체징후가 유지되지 않았다. 이 경우 사망률 70% 이상으로 회생가능성이 높지 않다.

언론에 보도된 응급기록지 내원사유에 ‘자해/자살’로 표기된 이유는, 담당자가 환자 오더를 넣기 전 초기 환자정보를 넣는 과정에서 상황이 급박하다보니 확인이 미흡하여 의도적 사고로 추정하였고, 이것이 기록의 오류가 발생한 원인이다. 이후 기록을 수정하였다.

5. 인정사실

피조사자 및 참고인의 진술(문답서, 진술서, 확인서, 전화조사, 면담조사), 사진자료 등 참고인들의 제출자료, 바디캠 영상 및 내부보고서 등 피조사기관들이 제출한 자료, 119 신고 음성 파일과 내사보고자료 등 참고기관(○○경찰서, ○○소방서, ○○도 재난종합지휘센터)이 제출한 자료, 국가인권위원회의 두 차례 현장조사 결과 및 ○○출입국·외국인청 직원 11명과의 면담조사 결과, 법무부가 국회에 제출한 자료, 법무부 보도자료 및 설명자료 등을 종합하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자 관련 사항

피해자는 미얀마 출신 노동자로, 2013년경 취업비자를 받고 한국에 입국하였고, 2018. 3.경 체류기간 만료에도 귀국하지 않고 체류하면서 미등록체류자 신분이 되었다. 피해자는 ○○시 건설현장(○○시 ○○동 0000-0)에서 근로자로 근무하던 중, 2018. 8. 22. 12:07경 피조사자들이 실시한 단속과정에서 공사장 7.5m 아래로 추락하였다.

추락한 피해자는 구조 후 ○○ ○ 병원으로 이송되어 18일간 뇌사 상태로 치료를 받다가 2018. 9. 8. 사망하였다. 피해자의 아버지는 사고사실을

인지하고 한국에 입국하였으며, 피해자의 장기를 기증하기로 결정하여 한국인 4명에게 장기가 기증되었다. 이 사실이 알려지며 KBS, YTN 뉴스 등 다수의 언론에 단속으로 인한 사고와 장기기증에 관한 사실이 보도되었다.

나. 단속 준비 과정

1) ○○출입국·외국인청은 2018. 5. 28. 경 ○○시 건설현장에서 미등록 체류자가 근로하고 있으니 단속해달라는 다수의 제보를 받고 2018. 6월경부터 사건 현장에 대한 단속을 계획하였다. 제보사실을 기록한 ○○출입국·외국인청의 내부분건에는 ‘미등록체류자의 규모가 80명이 넘는다.’는 취지의 제보도 여러 차례 있었던 것으로 기록되어 있다.

○○출입국·외국인청은 2018. 7. 24. ○○○○출입국·외국인사무소와 합동 단속할 것을 계획하는 계획서를 작성하였다. 이 사건 단속과 관련하여, ○○출입국·외국인청에서 정보입수·현장답사·단속계획 마련 등을 주관하였고, ○○○○출입국·외국인사무소에서는 현지에서 합류하여 단속활동에 참여하는 방식으로 역할을 분담하였다.

2) ○○출입국·외국인청 단속반장 B씨 등은 3차례(6. 29, 7. 13, 8. 2.) ○○시 건설현장을 사전 답사하여 외국인 불법 취업 제보 내용을 확인 한 후, 보고서를 작성하였다. 또한, 단속반장 B씨는 보고서로 작성하지는 않았으나, 8. 21. 오후와 8. 22. 아침 현장답사를 추가 실시하였다.

각 출입국사무소에서 단속 당일인 2018. 8. 22. 작성한 사전계획서에는 단속도중 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위한 사전답사 결과 또는 안전계획과 관련된 사항이 포함되어 있지 않으며, 안전계획과 관련한 별도의 보고서나 문서도 작성되지 않았다.

3) 단속반장과 실무담당자를 제외한 단속반원들은 단속개시 1~2일 전에 단속이 실시되는 구체적인 장소 등 관련 정보를 공유 받았다. 각 사무소 청

장과 과장은 2018. 8. 22. 09:00경 사무실에서 단속반원들에게 안전 및 적법 절차 준수 교육을 하였고, 2개 사무소의 단속반원들은 11:00경 ○○○○체육관 앞에서 만나 이 사건 단속에 대한 정보를 공유하였다.

4) 단속반원들은 2018. 8. 22. 12:05경 ○○시 소재 건설현장 내부에 있는 식당에서 단속을 개시하였다. 단속에는 ○○출입국 외국인청 11명(단속반 8명, 운전원 2명, 사회복지요원 1명), ○○○○출입국 외국인사무소 직원 10명(단속반 7명, 운전 3명)이 참여하였다(총원 21명, 단속반원 15명). 직접적인 단속에는 단속반원들만이 참여하였고, 단속된 외국인들을 계호하는 등 주변업무에는 사회복지요원과 운전원들도 도움을 주었다.

다. 단속의 개시 및 진행 상황

1) ○○출입국·외국인청 단속반장 B씨는 12:05경 단속을 개시하면서 식당 안에 있던 식당관계자에게 법무부 단속임을 알린 후 단속을 실시하였다. 사건현장인 ‘내부식당’은 공사현장 울타리인 시설가림막 안에 있는 컨테이너 임시건물이며, 단속반원들은 단속 전 공사 현장 관계자에게 협조 및 동의를 구하지는 않았다.

2) 당시 식당에는 약 70명의 근로자들이 있었던 것으로 추정된다(미등록 체류자 50~60여명, 그 외 등록체류자와 한국인). 단속반원 중 8명이 식당 안으로 진입하여 미등록체류자에 대한 단속을 시작하자, 곧이어 도주하려는 외국인 근로자들의 시도와 이를 제압하려는 단속반원들의 조치가 이어졌고, 그 과정에서 단속반원들은 식당 안에 있던 인원 다수에 대하여 수갑을 사용하였다.

3) 단속 과정에 대하여, 참고인 G씨는 “단속반원들은 참고인이 ‘고향이 중국’이라고 대답하자 다짜고짜 수갑을 사용하였고, 식당 안에는 한국인과

등록외국인, 미등록외국인이 섞여 있었으나, 단속반원들은 식당 안에 있는 인원들을 일단 제압한 후 신원확인을 하였다.”는 취지로 진술하였다. 참고인 H씨는 “단속반원이 갑자기 참고인의 손목을 비틀었고, 참고인이 한국 말을 하고나서야 손을 놓아주었다. 참고인은 한국인 노동자가 수갑을 차고서 있는 것을 목격하였고 단속반원들은 체포의 취지나 미란다원칙을 고지하지 않았다”고 진술하였으며, 참고인 K씨는 “당시 성명불상의 한국인 노동자가 ‘나는 한국인인데, 신분증을 제시 못했다는 이유로 수갑을 차고 버스까지 끌려갔다가 풀려났다.’는 취지로 불평하는 것을 들었다.”라고 진술하였다. 참고인 근로자 F씨도 “단속반원들이 신원확인 요구를 하지도 않고 제압하려고 하자 중국인으로 보이는 외국인이 신분증을 보여주며 저항하기도 하였다”라고 진술하였다.

4) 참고인 H씨는 14:17경 112에 전화하여 “점심 때 법무부에서 체류자 점검을 나왔는데 내 손을 비틀고 수갑을 채웠다”고 신고하였고, 이 사실은 112 신고사건처리표에 기록되어 있다. ○○파출소 경사 김△△는 14:52경 참고인 H씨에게 전화를 하여 “법무부 직원의 폭행 사실에 대하여 문제를 제기하고자 한다면, 법무부에 정식 민원을 제기하거나 수사기관에 고소하라”고 안내하였다.

5) 식당 내부에서의 단속과정이 직접적으로 녹화된 영상은 없으나, 외부로 촬영한 바디캠 영상에 녹음된 음성에는 식당 내부에서 들리는 소리 중 일부를 확인할 수 있다. 바디캠 영상에는 단속 중 식당 내부에서 물건들이 쓰러지는 등 소란스러운 소리가 들려오며, 단속반원 C씨와 단속반원으로 보이는 자가 창문 안으로 “야 앉아. 이 새끼들.” “야 앉아 인마. 죽을라고” 이라며 반복적으로 욕설을 하는 음성, 성명불상의 인원이 “야 놈 이씨 이거 안보여?” 라며 소리치는 음성, 성명불상의 인원이 “이 씨발놈들” 이라고 큰 소리로 욕설을 하는 음성 등이 포함되어 있다.

6) 도주하는 외국인 근로자 중 일부는 식당 안 창고로 문을 잠근 채 숨었으며(참고인 근로자 F씨 등 약 8명인 것으로 추정), 다른 일부는 식당 창문을 통하여 외부로 도주하였다(피해자 등 약 9명인 것으로 추정). 피해자 등이 식당 창문을 통하여 도주하는 장면은 식당 외부에서 대기하고 있던 ○○출입국·외국인청 소속 단속반 C씨가 녹화한 영상(12:06분 30초경부터 약 3분간 녹화된 바디캠 영상)에 녹화되어 있다.

7) 단속반원들은 이 사건 단속의 결과 총 33명의 외국인을 긴급보호하였고, 단속된 외국인들은 17:00경 이후까지 수갑을 착용한 채 소형버스 2대에 대기하다가 ○○출입국·외국인청으로 이동한 뒤에야 수갑 사용이 해제되었으며, 수 일 이내에 모두 출국하였다. 단속된 외국인들은 버스에 대기하면서 긴급보호서와 미란다원칙 고지 확인서에 서명하는 때에도 수갑을 차고 있었으며, 당시 채증사진과 조사반장 B씨의 진술을 통하여, 두 명이 1개의 수갑을 함께 차는 경우도 확인된다.

단속 외국인에 대한 수갑 사용과 관련하여 조사반장 B씨는 “도주의 우려가 있어, 33명 모두에게 수갑을 사용하였다. 화장실을 가는 경우에도 일반적으로 풀어주지 않는다.” 라고 진술하고 있으며, 조사반원 D씨는 “(임의로 동행하는 경우에도) 안전을 위해서 원칙적으로 수갑을 채우게 되어있다.” 고 진술하였다. 다만, 단속반원들은 이 사건 단속에서 신원확인 후 긴급보호된 외국인들이 계호과정에서 도주를 시도하는 등과 같은 특이사항은 없었다고 진술하였다.

라. 피해자의 추락 과정

1) 피해자는 2018. 8. 22. 12:07경 참고인 근로자 F씨 등과 함께 점심식사를 하던 중, 단속반원들에 의한 단속을 인지하고, 단속반원이 배치되지 않은 창문을 통하여 도주하고자 하였다.

2) 단속반원 C씨가 녹화한 바디캠 영상에는 당시 창문으로 도주하는 외국인들과 단속반원 C씨의 행동이 녹화되어 있다. 영상의 녹화된 내용을 기술하면 다음과 같다.

- ① 12:06경, C씨는 식당 창문 앞에서 촬영을 시작하였다. C씨는 식당 내부에서 소란이 시작되자 창문을 열어 창문 안쪽으로 “얏아 이 새끼야” 등 욕설을 하다가, “안에 들어가야 되는데, 털릴 것 같은데”라고 중얼거리며 위치를 이탈하고 식당 반대편 출입문 쪽으로 이동하였다.
- ② 12:07경, C씨는 출입문이 닫혀 내부로 진입 하지 못하게 되자 다시 창문 앞(최초 촬영 시작 위치)으로 이동하려 하였다.
- ③ C씨가 창문 쪽으로 이동하려 모퉁이를 도는 순간, 성명불상의 외국인 1.이 출입구 쪽 창문으로 빠져나와 비계 반대편으로 이동하였다. 이후 창문 2개를 통하여 피해자를 비롯한 외국인 약 7명이 순서대로 도주를 시도하였다.
- ④ 피해자는 외국인 1.에 이어 두 번째로 창문을 통한 도주를 시도하였고, 창문을 나오려는 순간 C씨와 마주치게 되었다. C씨는 창문을 통과하는 피해자의 오른쪽 무릎을 잡았으나, 피해자는 이를 뿌리치고 창문에서 비계 반대편 난간으로 이동하였다. 그 이후 피해자의 모습은 녹화되지 않았다.
- ⑤ C씨는 피해자가 난간 반대편으로 이동하고, 다른 외국인들이 도주를 시도하는 것을 인지하자, 피해자를 잡는 것을 포기하고 다른 외국인들이 창문으로 나오는 것을 막으려 시도하였다. 그러나 성명불상의 외국인 약 7명은 C씨의 손을 뿌리치고 골목을 통하여 도주하였다.
- ⑥ C씨는 외국인들이 도주하자, 잠시 창문을 지킨 뒤 식당 뒤편을 확인하기 위하여 이동하였다가(약 50초) 다시 창문 앞으로 돌아와 영상 촬영을 종료하였다.

3) 피해자가 단속반원 C씨의 손을 뿌리치고 비계 반대편 난간으로 넘어간 뒤, 어떤 행위를 하였는지는 영상에 녹화되지 않았으며, 피해자는 12:07 ~ 12:08경 비계와 건설자제 사이 7.5m 아래로 추락하였다.

4) 피해자가 추락한 지점은 약 7.5m 깊이의 ‘101동 외벽 지하주차장 휴

막이 구역'으로 바닥은 콘크리트였으며, 식당 창문에서 약 1m 정도 이격된 곳이었다. 비계와 101동 건물과의 간격(폭)은 약 4m 이며, 길이는 약 20m로 추정된다.

마. 피해자 추락 이후 구조 과정

1) ○○○○출입국·외국인사무소 운전원 E씨는 식당 외부에서 단속을 지켜보던 중 피해자의 추락을 인지¹⁾하였고, 이에 2회(12:08경, 12:13경) 119에 신고하였으며, 비슷한 시점에 현장관계자 2명도(12:09, 12:10경) 119에 신고하였다. 4회의 119 신고 과정에서 큰 소란이 있었고, 피해자의 추락 및 신고 사실은 즉시 단속반원, 근로자, 현장관계자 전체에게 구두로 공유되었다.

2) 피해자가 추락한 이후, 단속반장 B씨는 단속반원들에게 특별한 지시를 내리지는 않았고, 단속반원들은 임무변경 없이 단속을 계속하거나 단속된 외국인들을 계호하였다. 단속반원들은 피해자가 추락한 지하로 내려가려는 시도를 하지 않았고, 단속반원 중 일부는 식당 앞 난간 등에서 피해자가 추락한 모습을 포함한 현장 사진을 촬영하였다.

3) 현장관계자 K씨는 공사현장 인근에 있던 중, 피해자가 추락했다는 사실을 듣고, 피해자 추락 지점으로 최초로 이동하였다. 현장관계자 K씨는 당시 피해자의 상태에 대하여 “명확한 의식은 없었으나, 숨은 쉬고 있었고, 중얼거리는 듯하였다.”고 진술하였고, 또한 단속반원들에 대하여 “사람이 떨어졌다는 것을 인지하고도 계속해서 단속을 하며, 수갑을 채우고 욕하는 소리를 들었다.”고 진술하였다.

현장관계자 K씨 등은 구급대원이 도착하자 피해자 구조를 위하여 구급대원을 인솔하고, 크레인을 동원하여 피해자를 구조하는 데 협력하였다. 또한

1) ○○○○출입국·외국인사무소 운전원 E씨는 “식당 옆에서 단속을 지켜보고 있었고, 창문으로 외국인들이 도주하는 장면과, 피해자가 비계에서 다시 옹벽 쪽으로 이동하려다가 철근 같은 H빔을 잡지 못하여 추락하는 장면을 목격하였다”고 주장하였음.

현장관계자 K씨는 피해자 호송 이후 성명불상의 단속반원에게 피해자의 친구를 잠시 풀어줄 것을 요청하였으나, 단속반은 위 요구를 거부하였다.

4) ○○소방서 구급대원 L씨 등 3인은 구조 신고에 출동하여 12:15 현장에 도착하였다. 구급대원 L씨는 추락지점의 깊이와 통로의 구조 상 들것을 이용한 구조가 어렵다고 판단하여, 현장관계자 I씨 등에게 현장에 설치되어 있던 크레인을 이용한 인양을 요구하였고, 현장관계자와 협조하여 피해자를 끌어올렸다. 구급대원들은 12:58경 피해자를 구조한 뒤, 현장관계자 J씨와 함께 구급차로 현장을 출발하여, 13:23 추락환자 외상전문센터 ‘○○ ○ 병원’에 도착하였다. 구급대원 L씨는 위원회와의 조사에서 “출입국관리 공무원들이 현장에 있는지는 당시에 알지도 못했고, 구조 중 대화를 나누는 사실도 없다”고 진술하였다.

○○ ○ 병원은 위원회의 의견조회에 대한 회신에서 피해자의 내원당시 상황에 대하여, “피해자는 중증 뇌손상으로 판단되며 내원 당일부터 신체징후가 유지되지 않았다. 이 경우 사망률 70% 이상으로 회생가능성이 높지 않다.”는 소견을 제출하였다.

5) ○○경찰서 경위 M씨 등 경찰 2인은 소방공동대응 지령에 따라 12:24경 현장에 출동하였다. M씨 경위는 현장관계자 J씨, 정○○과 단속반장 B씨 등에게 사건경위 등을 청취하였고, 상황보고서를 작성하여 제출하였다. 경위 M씨는 위원회와의 조사에서 “출입국관리 공무원들이 정당한 공무집행이었다고 진술하자, 이를 들은 현장관계자들이 단속반원들에게 ‘안전확보도 안하고 막무가내로 들어와 팔을 잡아채면 어떡하냐’며 항의하기도 하였다.”고 진술하였다.

○○경찰서는 이 사건을 내사하여 2018. 10. 11. “피해자의 사망이 범죄와의 관련성이 없다”는 취지로 내사종결 하였다.

6) 단속반장 B씨는 12:13경 ○○출입국·외국인청 조사과장 A씨에게 사고

발생을 보고하였고, 조사과장 A씨는 피해자를 호송하는 구급차가 현장을 출발한 이후인 13:20경 사고현장에 도착하였다. 조사과장 A씨는 피해자를 따라 14:30경 ○ 병원에 방문하였으나, ○ 병원 담당 의사는 단속반원 및 조사과장의 환자 면회와 의사면담을 거부하였고, ○○출입국·외국인청은 현장관계자와 미얀마대사관 측을 통하여 피해자의 상태를 공유 받았다.

7) 피해자는 13:23경 병원 호송되었으나 뇌사 상태에 빠졌으며, 2018. 9. 8. 사망하였다.

바. 출입국관리 공무원들의 단속 현황

1) 법무부가 국회에 제출한 단속과정에서 발생한 ‘미등록체류자’ 사상 사고 현황에 따르면, 2008년부터 사망 9명(이 사건 피해자 제외), 부상자 77명으로 파악되며, 특히 사망 사건의 대부분은 추락에 의한 사망이었다. 또한, 법무부가 위원회에 제출한 자료에 따르면, 2013년 이후 단속과정에서 발생했다고 보고된 ‘단속반원’의 사상사고는 사망한 자가 1명, 부상자 73명으로 파악된다.

연도	부상자	사망자(이 사건 제외)
2008년	11	1
2009년	9	1
2010년	12	1
2011년	6	1
2012년	6	3
2013년	10	1
2014년	2	0
2015년	4	1
2016년	1	0
2017년	14	0
'18년 7월	2	0
합계	77	9

2) 법무부는 소속 출입국청들에 2018. 8. 1. 등 여러 차례 “「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 등 적법절차 및 인권보호에 관한 규정을 철저히 준수하고, 기관장은 관리 감독을 철저히 할 것”을 지시하는 공문을 발송하였다. 다만, 법무부는 2018. 9. 20. 보도자료를 통해 “40~50대 가장의 마지막 피난처 건설현장 강력단속(불법체류, 취업 외국인 대책 발표)”의 제목으로 건설업, 유흥업소에 대한 단속을 강화하겠다고 밝히기도 하였다. 또한 단속반장 B씨는 위원회와의 조사에서 “단속 할당량은 없지만 월 목표치는 있다”고 진술하였다.

3) 한편 각 출입국사무소 당 단속에 투입될 수 있는 업무 담당자는 7~8명 인 것으로 파악되고 있으며, 복수의 단속반원들은 위원회와의 면담조사에서 “상급기관의 지시와 제보자들의 독촉에 거의 매일 단속에 임하고 있으며, 인력부족이 안전사고에 가장 큰 원인이다”라고 진술하였다.

4) UN 인종차별철폐위원회는 2018. 12. 14. 대한민국 정부에 대하여, “위원회는 미등록 이주민들이 당사국에서 탄압을 지속적으로 받고 있으며, 출입국관리 및 경찰 공무원에 의한 단속 과정에서 빈번한 부상 사건들과 몇몇의 사망 사건들이 발생한 것에 대해 우려를 표명한다. 위원회는 당사국이 단속으로 인해 체포·강제추방된 이주민 수 및 동 과정에서 과도한 무력이 사용된 경우 관련 조사 건수에 대한 정보를 제공할 것을 요청한다.”고 권고하였다.

6. 판단

가. 피해자 추락 및 사망에 대한 피조사자들의 책임 여부

1) 세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, 우리 헌법은 국민에 대한 생명 및 신체에 대한 권리를 보장하고 있다. 인간의 권리로서 외국인에게도 주체성

이 인정되는 기본권은 불법체류 여부에 따라 그 인정 여부가 달라지는 것은 아니며, 생명권과 신체의 자유는 이러한 권리에 해당한다.

2) 피해자는 미등록체류자이기는 하지만, 인간으로서 보호받아야 하는 권리인 생명에 대한 권리와 신체의 자유가 당연히 인정되며, 피조사자인 단속반원들은 출입국관리 공무원으로서 「헌법」 제7조 및 제10조의 취지, 「국가공무원법」 제55조 성실의 의무, 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 제3조 등을 종합할 때, 단속업무를 진행하면서 국적이나 체류자격을 불문하고, 다른 자의 생명과 안전을 보호하기 위하여 최선의 노력을 다해야할 의무가 있다.

3) 피해자는 2018. 8. 22. 12:07경 피조사자들의 단속을 피해 창밖으로 도주하고 이동하다가 식당 옆 공사현장으로 추락하였다. 당시 현장을 채증한 바디캠 영상 등을 종합하면, 피해자가 창문 밖으로 나오면서 창문 밖 통로에 있던 단속반 C씨가 피해자의 다리를 잡았던 사실은 확인되며, 이것도 도주하던 피해자에게 심리적 영향을 미칠 수 있었다는 점은 추정된다. 다만, 피해자가 신체적 접촉에도 불구하고 이를 뿌리치고 ‘비계’ 반대편으로 이동한 점, 영상 자료에 녹화된 피해자의 마지막 모습이 균형을 잃었다고 단정하기는 어려운 점을 고려할 때, 단속반원과의 신체적 접촉이 추락의 직접적인 원인이 되었다고 단정할 수는 없다.

4) 피조사자들은 피해자가 적법한 공무집행에 응하지 않고 도주한 것이 추락의 원인이며, 피해자가 추락한 것은 단속에 임하는 공무원들의 일반적인 주의 정도로는 예측할 수 없었던 사고라고 주장한다. 그러나 이 사건 단속이 적법한지 여부는 아래에서 다루겠으나, 설사 단속이 적법하다고 가정할지라도, 단속의 적법성이 곧바로 사고의 책임을 면하게 해주는 것은 아니다.

5) 피해자의 추락과 관련한 단속반원들의 책임성 여부에 대하여 살펴보면, 미등록체류자가 출입국관리 공무원의 단속을 회피하고자 하는 유인이 있다는 것은 명백하므로, 단속 시 외국인들의 도주나 저항이 있을 수도 있다는 사실은 쉽게 예상할 수 있다.

단속현장은 공사가 진행 중인 곳으로, 단속지점인 내부식당 건물에서 불과 1m 가량 이격된 곳에 7.5m 깊이의 지하 콘크리트 공간이 있었으므로 안전에 대한 특별한 주의가 요구되는 곳이었다. 단속현장의 위험성은 현장여건상 누구나 인지가능한 것으로, 피조사자들은 5차례 사전답사를 하며 추락 위험성을 미리 파악할 수 있었다고 보이며, ○○출입국·외국인청이 받은 제보 내용 중 “미등록체류자의 수가 80명이 넘는다.”는 취지의 제보가 반복되었으므로, 단속 중 도주나 저항 및 그로 인한 안전사고 위험성을 예상할만한 정보가 충분하였다고 보인다. 또한, 단속과정에서 미등록체류자의 추락으로 인한 사망사건이 반복되고 있는 점을 고려할 때, 단속반원들은 외국인들의 도주나 저항을 상정한 특별한 안전계획을 수립할 필요가 있었고, 단속과정에서도 상당한 주의조치가 있었어야 했다.

6) 단속반원들이 적절한 안전계획을 수립하였는지 살펴보면, 법무부 훈령인 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」 제5조는 “조사과장은 권역별 합동단속, 야간단속 등 주의를 요하는 사안에 대하여는 단속반장에게 미리 현장을 답사하게 한 후 안전 확보 방안이 포함된 단속계획서를 작성하게 하여 사무소장의 결재를 받아야 한다.”고 명시적으로 규정하고 있다.

이 사건 단속은 권역별 합동단속이므로 위 규정이 적용되는 단속임에도 2018. 8. 22. 작성된 단속계획서에는 현장과 관련된 구체적인 안전 확보 방안이 전혀 포함되어 있지 않으며, 특별히 다른 문서로 작성한 안전계획도 존재하지 않는다. 따라서 이 사건 단속은 안전에 관한 내부 규정을 지키지 않고 진행되었던 단속이다.

7) 단속반원들은 단속현장의 위험성을 체계적으로 평가하거나, 미등록체류자의 수, 특이사항 발생 등을 상정한 상황별 행동 계획을 세우지 않은 채, ‘단속이 시작되면, 출입문을 봉쇄하고 진입하여 각 창문 당 단속반원 1인을 배치한다’는 추상적 계획만을 구두로 협의하였으며, 출입문을 봉쇄할 시 창문을 통한 도주와 그 방향의 추락 위험성은 쉽게 인지할 수 있는 위험성임에도, 이에 대한 충분한 대비를 하지 않았다.

그 결과, 단속반원의 약 3~4배에 달하는 미등록체류자의 수를 인지하고도 적절한 조치를 취할 수 없었으며, 창문에 배치되기로 했던 단속반원들은 다른 위치의 외국인들을 제압하느라 당초 계획했던 위치를 이탈하였다. 단속반원들의 공백을 인지한 피해자 등 외국인 약 9명이 가장 위험한 경로인 창문으로 도주하였고 그 과정에서 피해자가 추락하는 결과가 발생하였는바, 피해자의 추락 및 사망은 안전에 대한 고려 없이 진행된 단속으로 인한 사고로 보기에 충분하다.

8) 결국, 단속반원들은 사건현장의 구조, 제보 내용을 통해 사고의 위험성을 충분히 예상할 수 있었음에도, 구체적인 안전 확보 방안을 강구하도록 한 내부 규정을 지키지 않았으므로 직무상 의무를 위반하였다. 또한, 추상적 계획으로 단속에 임하였으며 그 계획조차 정확히 실행되지 못하였다.

따라서, 피해자의 추락이 예측 불가능하였다거나, 도주한 자의 일방적인 책임이라는 피조사자들의 주장은 받아들일 수 없으며, 피해자의 추락에 관하여 안전계획과 조치를 강구할 의무를 해태한 단속반원들에게 책임이 있다고 인정된다.

나. 피해자의 추락 이후 보호조치 여부

1) 단속반원들은 피해자의 추락을 인지한 즉시 119에 신고하였고, 추락 후 6분여 만에 구급대가 도착하였던 점, 추락의 특성 상 구조 전문가가 아닌 단속반원들이 취할 수 있는 조치에 한계가 있었다는 점에서, 단속반원들

의 응급조치 미흡이 피해자의 사망에 직접적인 원인을 제공하였다고 단정할 수는 없다. 또한 단속반원들은 내부적으로 보고를 하는 등의 조치를 하였으며, 미얀마 대사관에 연락한 사실도 인정할 수 있다.

2) 그러나 현장에 있던 단속반원 전원은 피해자의 추락을 인지하고도 보고를 위하여 사진을 채증하거나 단속을 계속하였을 뿐 피해자의 추락 지점으로 내려가 추락한 피해자의 상태를 직접 확인하지 않았다. 단속반원들은 공사 현장의 구조상 추락지점으로 내려가기 어려웠다고 주장하나, 식당 앞 통로 옆에 지하로 가는 사다리가 있었으며, 현장관계자에게 협조를 구하였다면 내려가는 것이 어렵지 않았다.

반면, 공사 현장관계자들은 가장 먼저 피해자 추락지점으로 이동하여 피해자의 상태를 직접 확인하였을 뿐만 아니라, 출동한 구급대원을 추락지점으로 인솔하고, 구급대원들과 협력하여 크레인을 동원해 피해자를 7.5m 위 통로로 들어 올렸으며, 응급차에 탑승해 병원까지 동행하였다. 또한, 피해자가 이송된 이후에도 통역과 피해자의 심리적 안정을 위하여 단속반에게 미얀마 친구에 대한 긴급보호를 해제할 것을 요청하였으며, 요청이 거부당하자 단속을 피한 피해자의 다른 친구 참고인 근로자 F씨의 신병을 확보하여 피해자의 가족과 연락 및 통역을 위한 지원을 제공하기도 하였다.

3) 결국, 단속반원들의 피해자 추락 이후 행위들은 현장관계자들의 적극적인 대처와 분명하게 대비되는 바, 단속반원들은 공무수행 중 ‘다른 자의 생명과 안전을 보호하기 위하여 최선의 노력을 해야 할 의무’를 다하였다고 평가할 여지가 없다. 따라서 사고 이후 단속반원들의 조치에 대하여 공무원으로서 인도적인 책임을 다하지 않은 매우 부적절한 대처였음을 지적하지 않을 수 없다.

다. 단속과정에서의 적법절차 위반 문제

1) 주거권자 및 관계자 동의 절차 위반

가) 「출입국관리법」 제82조, 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권 보호 준칙」 제7조는 출입국관리 공무원들이 단속을 실시할 때에는 주거권자 및 관계자에게 증표를 제시하여야 하며, 소속과 성명을 밝히고 조사 목적을 설명하고 난 이후 동의를 얻어 조사를 실시하는 등 적법절차를 준수할 것을 규정하고 있다.

나) 피조사자들은 단속을 실시하면서 식당 내부에 있는 ‘식당관계자’에게 고지하였으므로 적법절차가 문제되지 않는다고 주장하나, 단속 현장인 ‘내부식당(함바식당)’은 간이식당으로서 시설가림막으로 외부와 분리된 공사현장에 있는 컨테이너 임시건물인 점, 외부에 있는 식당에서 음식을 배달하여 배식을 하고 있는 곳인 점에서, 식당 자체가 공사 현장의 일부라고 보는 것이 타당하므로 단속을 위한 동의를 구하는 절차의 상대방에 현장관계자를 제외하고 ‘식당관계자’이면 족하다고 볼 수는 없다.

다) 단속반원들은 공사현장 또는 공사현장 내부에 있는 식당에서 단속하기 위하여, 현장관계자에게 동의를 구하여야 하였으나, 단순히 식당에서 일하는 성명불상의 인원에게 고지한 채 단속을 진행 한 바 이는 동의 절차를 준수하지 않은 중대한 절차위반이라고 보기 충분하다.

2) ‘긴급보호서’의 남용

가) 「출입국관리법」 제51조 각 항의 체계적 해석 상 도주의 우려가 있는 강제퇴거 대상 외국인에 대한 보호의 방법은 보호명령서를 통한 보호가 원칙이며, 긴급보호서를 통한 보호는 “긴급을 요하는” 경우에만 적용될 수 있는 예외적 방법이다. 원칙과 예외의 관계를 고려할 때, 예외적으로 신체의 자유를 제한할 수 있는 사유에 해당하는지 여부는 엄격하게 해석해야

하는 것이 타당하다. 따라서 출입국관리 공무원이 강제퇴거 대상 외국인을 우연히 마주치고 다른 방법으로는 보호하는 것이 불가능하다는 사정과 같이 긴급성이 명백한 경우에만 긴급보호서를 통한 보호의 요건인 “긴급을 요하는” 경우에 해당한다고 해석해야 한다.

나) 보호명령서 발급을 위한 외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유로 헌법재판소의 판단(헌마 2012. 8. 23. 2008헌마430결정)을 인용하여 “외국인등록을 하지 아니한 채 오랜 기간 불법적으로 체류하면서 스스로 출국할 의사가 없는 청구인들을 사무소장등의 보호명령서가 아닌 출입국관리공무원의 긴급보호서를 발부하여 보호한 것이 이에 필요한 긴급성의 요건을 갖춘 것”이라는 주장이 있다.

다) 그러나 이 사건 단속의 경우 2개월 이상 준비하고 계획한 단속이므로 사건 현장에서 근로하는 외국인들의 인적사항을 확인할만한 충분한 시간적 여유가 있었던 점, 일반적으로 외국인들의 근로관계와 거주관계는 지속적이며 일부 외국인들은 기록이 남아 있는 등록된 외국인이었다가 미등록체류자가 되었다는 점을 고려할 때, 단속반원들이 외국인들의 인적사항을 미리 파악하는 것이 불가능하였다고 보이지 않는다.

단속반원들은 제보자에게 외국인들의 인적사항 대강을 파악한 뒤, 출입국기록이나 외국인등록증 기록을 조사하는 방법, 외국인들의 인적사항파악을 위한 신원확인을 진행하는 1차 조사이후, 보호명령서를 발부받아 재차 단속을 하는 방법 등을 강구할 수 있었으나, 관행적으로 외국인의 인적사항을 미리 파악하기 위한 어떠한 시도도 하지 않았다.

라) 단속반원들은 위의 방법들을 취할 경우, 단속의 밀행성이나 효율성의 문제가 크다고 항변할 수는 있겠으나, 출입국관리법은 명확하게 원칙과 예외를 분리하고 있으므로, 현행 단속방식 보다는 예시적으로 제시한 방법

들이 출입국관리법상 규정된 단속방법에 부합하는 방법이라고 보인다. 특히, 법령이 예정하는 원칙적인 방법으로 업무를 진행할 경우 생기는 문제점들은 실무적으로 업무절차를 개선하여 해결해야할 사항이지, 행정청이 법규정을 업무에 유리하도록 해석함으로써 원칙을 형해화하여 신체의 자유와 같은 중요한 기본권을 제한하고자 하는 것은 허용될 수 없다.

마) 또한, ‘외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유’가 곧바로 ‘긴급한 경우’라고 해석하는 것은 지나치게 업무 편의만을 고려한 것으로 판단된다. 미등록체류 이주노동자의 경우 법 위반의 사회적 영향력이 복합적이며, 그 형태가 행정범이라는 측면에서 형사범과 같은 수준의 위법을 범하였다고 볼 수 없으므로, 미등록체류자의 신병확보 과정은 법이 규정한 엄격한 절차 하에서 기본권 침해를 최소화하는 방향으로 진행되어야 한다.

바) 그러나 현행 단속방식은 ‘외국인들의 인적사항을 확인하기 어렵다는 이유’만으로 보호명령서를 통한 보호를 완전히 배제하고 있어, 원칙과 예외가 뒤바뀌어 운영되고 있다. 이 사건 단속과 같이 출입국관리 공무원들은 관행적으로 외국인의 인적사항을 미리 파악하기 위한 어떠한 시도도 하지 않고 있으며, 건설현장이나 사업장을 돌면서 가장 간소한 절차인 긴급보호서 발부로 다수의 외국인들을 보호하기 위한 단속을 진행하고 있다. 이는 입법자의 객관적인 입법의사에 반하는 결과이며, 조사권의 남용이라고 평가할만하다.

사) 따라서 미리 계획된 단속의 경우에는 특별한 사정이 없는 한 긴급보호서를 통한 보호를 최소화하여야 하며, 이 사건 단속과 같이 보호명령서를 통한 보호를 완전히 배제한 채, 33명의 외국인을 일괄적으로 긴급보호한 것은 절차를 위반하여 부당하게 단속 외국인들의 신체의 자유를 침해한 것이다.

3) 단속과정에서의 과도한 강제력 사용

가) 「출입국관리법」 제56조의4는 출입국관리공무원의 피보호자에 대한 강제력을 행사와 관련하여, “피보호자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.”고 규정하고 있으며, 출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙 제3조 제6호는 “보호장비 및 보안장비의 사용 등 강제력의 행사는 필요한 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

나) 이 사건 단속을 직접 목격하였던 참고인들은 공통적으로 “소란이 시작되자 미등록외국인인지, 등록 외국인인지, 한국인인지 분별없이 일단 제압하고 신원을 확인하는 방식으로 단속이 진행되었다”고 진술하고 있으며, 참고인 중 1인은 등록체류자이며 저항을 하지 않았음에도 “고향이 중국”이라고 대답하자마자 수갑을 착용하고 신원확인 후 풀려났다고 진술한다. 또한 한국 근로자인 참고인도 단속반원들이 신원확인 이전부터 강제력을 행사하였으며, 다른 한국인이 수갑을 차고 있는 것을 목격하였다고 진술하였다. 결국, 단속반원들은 미등록체류자 여부나 신원확인을 요청하거나, 미란다원칙을 고지하는 등 최소한의 절차를 준수하지 않고 일단 수갑을 사용하여 체포하고 바닥에 앉게 한 뒤 신원을 확인하는 등 과도한 강제력을 행사한 것으로 판단된다. 이러한 단속반원들의 행위는 강제력의 사용을 필요최소한에 그쳐야 한다고 규정하고 있는 「출입국관리법」 제56조의4 등 관련규정을 위반하여 단속대상자들의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

4) 단속 후 장시간의 수갑 사용

가) 단속반원들은 미등록체류자로 파악된 자들에 대하여, 25인승 버스 2대에서 계호하며, 현장을 떠나 출입국관리소로 도착한 시간까지 약 6시간

동안 수갑을 사용하였다.

나) 미등록체류자 단속 시 경찰장구 사용은 보충성과 긴급성의 원칙에 따라 적법한 공무집행을 적극적으로 방해 또는 거부함으로써 그 집행의 목적달성을 불가능 또는 곤란하게 만들거나, 공무원이나 단속대상자의 생명, 신체를 보호하기 위한 상황에서 장구를 사용하지 않고서는 다른 수단이 없는 경우에만 사용할 수 있다고 엄격하게 해석해야 한다. 법원과 헌법재판소도 위와 같은 기준으로 경찰장구 사용의 적법여부를 평가하고 있다.

다) 계호 인력 대비 다수의 외국인을 계호하면서, 단속반원 스스로 단속 외국인들의 도주를 상정하고 그에 대비하기 위하여 일률적으로 수갑을 사용한 것은 일면 이해할만한 점이 있으나, 이는 제한된 단속인력으로 많은 외국인을 단속하려 시도한 것에서 기인한 스스로 자초한 문제이다. 이를 이유로 단속된 외국인 전원에게 수갑을 사용한 것은 정당한 공무집행으로 보기 어렵다. 구체적인 상황에서 도주의 우려가 현저하다고 볼만한 사람에 대하여만 수갑을 사용하여 전체를 계호한다거나, 순차적으로 일정시간동안 일정 비율로 수갑을 사용하는 등 충분히 도주를 막으면서도 수갑사용을 최소화 할 수 있는 방안이 있었다고 보인다.

라) 그러나 단속반원들은 단속업무를 시작하면서 외국인들의 신원을 파악 이전부터 적극적으로 수갑을 사용하였으며, 단속된 미등록외국인들이 구체적인 도주 위험이 있었는지를 불문하고, 일괄적으로 장시간동안 수갑을 착용하게 하였다. 특히 일부 단속반 직원들은 위원회 면담 조사 시 “신원파악 결과 미등록 체류자로 확인된 이후에는 계호하면서 계속적으로 수갑을 착용시키는 것이 원칙이다. 화장실을 갈 때에도 특별한 요구가 없으면 풀어주지 않는다.” 라고 진술하는 것으로 보아 피보호자를 대상으로 관행적으로 수갑을 사용하고 있는 것으로 보인다.

마) 결국, 단속반원들이 단속된 미등록체류자에 대하여, 구체적으로 도주의 우려가 있는지 여부를 판단하려는 아무런 시도도 없이 관행에 따라 모든 단속외국인에게 일괄적으로 장시간 수갑을 사용한 것은 부당하게 외국인들의 신체의 자유를 침해한 것이다.

라. 미등록체류자 신병확보 과정에서의 법률적 미비점

1) 헌법이 규정하는 영장주의는 강제수사 및 조사권의 발동을 객관적 제3자인 법원의 통제 하에 둬으로써 과잉되거나 부당한 강제조사 및 수사에 의한 인권침해를 막고자 하는 취지이다. 인신구속 등의 강제처분은 신체의 자유와 같은 중요한 기본권의 침해를 수반하며 집행기관에 의해 남용될 우려가 현저하기 때문에, 제3자에 의한 절차적 통제의 중요성이 크다. 그러나 출입국관리법에 따른 단속은 그 실질 내용이 형사절차에서 피의자를 체포·구속하는 것과 다를 것이 없음에도, 보호의 개시 및 연장 단계에서 제3의 독립적 기관이나 사법기관이 전혀 관여하고 있지 않다.

실제 출입국관리법에 따른 단속의 현장에서, 단속 중 외국인에 대한 인권침해와 인명사고가 빈번하게 발생하고 있는 것이 발견되며, 단속업무를 수행하는 직원들의 인력 현황과 법무부의 단속 강화 입장 등을 고려할 때, 단속 중 인권침해 및 안전사고가 앞으로도 반복될 우려는 상당하다.

2) 위원회는 이러한 문제에 대하여 2005년 제12차 전원위원회에서 “인신의 자유를 제약하는 단속을 위해서는 영장주의를 채택하는 것이 타당한데도, 현행 법령과 단속 방식은 법관의 통제 등을 배제하고 있어 출입국관리 공무원의 재량권 남용, 인권침해 소지가 매우 높아 문제점이 크므로 형사사법 절차에 준하는 실질적 감독체계를 마련할 것”을 권고한 바 있다.

헌법재판소(2018. 2. 22, 2017헌가29 결정)도 위헌결정을 위한 심판정족수에는 이르지 못하였지만 5인의 다수의견으로 “출입국관리법상의 외국인

보호는 형사절차상 ‘체포 또는 구속’에 준하는 것으로서 외국인의 신체의 자유를 박탈하는 것이므로, 검사의 신청, 판사의 발부라는 엄격한 영장주의는 아니더라도, 적어도 출입국관리공무원이 아닌 객관적·중립적 지위에 있는 자가 그 인신구속의 타당성을 심사할 수 있는 장치가 있어야 한다.”고 판단한 바 있다.

그러나 법무부는 위원회의 권고에 대하여 출입국관리법에 따른 단속이 형사절차가 아닌 행정절차에 불과하며, 영장주의 원칙의 예외인 즉시강제에 해당하므로 영장주의가 적용되지 않는다는 의견을 제시하며 사실상 불수용한 바 있다.

3) 이 사건 단속에서 알 수 있듯이, 출입국관리법 상 단속은 사전답사를 진행하는 등 미리 준비할 시간적 여유가 있고, 일반적으로 미등록체류자의 근로관계는 지속적이므로, 단속과정 전체가 “본질상 급박성을 요건으로 하거나, 법원의 영장을 기다려서는 그 목적을 달성할 수 없는 것”이거나 법원의 영장을 발부받는 것이 실무상 불가능하다고 볼 수는 없다.

대부분의 선진국에서는 미등록체류자 단속에 대하여 영장주의를 원칙으로 채택하고 있다. 독일은 강제퇴거를 위한 준비구금이나 확보구금을 하려면 「외국인체류법」 제62조에 따라 법관이 발부한 영장이 있어야 하며, 프랑스와 캐나다도 출입국관리법 위반사범을 형사범과 같은 성격으로 파악하고 단속에 있어 형사소송법상의 일반원칙을 적용하고 있다.

해외 입법사례가 시사하는 바와 같이, 단속과정에서 영장주의를 배제해야만 하는 예외적이고 특별한 사정이 있다기보다는 조직과 인력이 부족한 상황에서 충분한 단속을 하지 못하게 된다는 우려가 있을 뿐이나, 이러한 이유로 현행 단속 과정의 법률적 문제점을 정당화할 수는 없다.

4) 한편, 출입국에 관한 행정권의 행사가 국민주권의 행사라는 논리는 출입국관리행정에 광범위한 재량을 부여하는 논거로 활용되고, 나아가 사법심

사의 기준을 완화하거나 적법절차의 보장을 약화시키는 근거로도 제시되고 있기도 하다. 그러나 「헌법」 제10조에서 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 보장하면서 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 국가에게 부과하고 있는 이상 출입국관리 분야에서도 그 기본권의 중요성과 침해 정도에 따라 엄격한 심사기준과 적법절차의 원리가 적용되어야 한다.

헌법상 신체의 자유 관련 조항을 형사절차에 한정하거나, 행정청이 행정상 장해 제거를 위해 자체 판단으로 실력적 강제를 할 수 있다고 해석한다면, 국가가 형사소송법이나 행정절차법을 우회하여 개인의 신체의 자유를 자의적으로 침해하는 부당한 결과가 발생할 수 있다. 따라서 인권보호의 관점에서, 출입국관리 공무원의 외국인 구인 행위를 신체의 자유를 제한하는 점에서 영장주의를 적용하는 ‘체포’ 또는 ‘구속’으로 해석하든지, 아니면 행정상 즉시강제 등에도 영장주의를 적용해야 하는 것으로 해석하든지, 어느 쪽이든 법관 등 객관적 제3자의 판단에 따라야 하는 것으로 해석해야 한다고 판단된다.

5) 따라서 출입국관리법에 따른 단속 과정에서 발생하는 반복적인 인권침해와 사고를 방지하기 위하여, 또한 헌법이 정하는 영장주의 원칙의 취지에 따라, 단속과정에서 사실상의 체포 및 연행 등 강제력 행사로 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 법원에 의한 통제 등 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독체계를 마련하여야 한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항, 제45조 제2항, 제47조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 16.

위 원 장 정 문 자

위 원 한 수 응

위 원 김 기 중

<별지>

관련규정

1. 「세계인권선언」

제3조 모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.

2. 「헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

3. 「출입국관리법」

제3조(직무수행의 기본원칙) 출입국관리공무원은 출입국사범에 대한 단속업무 등을 수행하는 때에는 적법절차를 준수하고 다음 각 호의 기본원칙에 따라야 한다.

1. 외국인 등에 대하여 폭언이나 가혹행위 또는 차별적 언행을 하여서는 아니 된다.

2. 직무는 공정하고 투명하게 수행하여야 하며, 주어진 권한을 자의적으로 행사하거나 남용하여서는 아니 된다.

6. 보호장비 및 보안장비의 사용 등 강제력의 행사는 필요한 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 하여야 한다.

7. 제3자의 주거지, 영업장소에서의 단속은 불가피한 경우에 한하여 최소

한도로 실시하여야 한다.

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.

③ 출입국관리공무원은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 긴급한 경우에 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받을 여유가 없을 때에는 그 사유를 알리고 긴급히 보호할 수 있다.

제56조의4(강제력의 행사) ① 출입국관리공무원은 피보호자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 피보호자에게 강제력을 행사할 수 있고, 다른 피보호자와 격리하여 보호할 수 있다. 이 경우 피보호자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.

1. 자살 또는 자해행위를 하려는 경우
2. 다른 사람에게 위해를 끼치거나 끼치려는 경우
3. 도주하거나 도주하려는 경우
4. 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 경우
5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 경우 외에 보호시설 및 피보호자의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 경우

④ 출입국관리공무원은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하거나 보호시설의 질서유지 또는 강제퇴거를 위한 호송 등을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 보호장비를 사용할 수 있다.

1. 수갑

2. 포승

3. 머리보호장비

4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항 외에 보호시설의 질서유지 또는 강제퇴거를 위한 호송 등을 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 보호장비로서 법무부령으로 정하는 것

⑤ 제4항에 따른 보호장비의 사용 요건 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

4. 「외국인보호규칙」

제43조(보호장비의 사용) ① 법 제56조의4제4항에 규정된 보호장비는 청장 등의 명령 없이는 사용하지 못한다. 다만, 긴급할 때에는 이를 사용한 후 지체 없이 청장등에게 보고하여야 한다.

② 보호장비는 징계목적으로 사용할 수 없으며, 포승(捕繩)과 수갑은 자살·자해·도주 또는 폭행의 우려가 있는 보호외국인에게 사용하고, 머리보호장비는 제지에 불응하여 고성을 지르거나 자해의 우려가 있는 보호외국인에게 사용한다.

③ 보호장비를 채워 둔 보호외국인에 대해서는 2시간마다 한 번씩 움직임을 살피고, 머리보호장비를 채운 보호외국인은 줄곧 살펴보아야 한다.

④ 청장등은 제2항에 따라 보호장비를 사용한 후 그 요건이 종료되었을 때에는 담당공무원으로 하여금 보호장비를 즉시 해제하도록 지시하여야 한다.

5. 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」

제5조(단속계획서 작성) ① 단속반장은 단속을 시작하기 전에 관련 정보 및 자료를 수집하여 단속대상, 유의사항 등이 포함된 별지 제1호 서식의 출입국사범 단속계획서(이하 “단속계획서”라 한다)를 작성하여 조사과장의 결재를 받아야 한다. 다만, 법 제46조제1항 각 호에 해당된다고 의심되는 외

국인(이하 “용의자“라 한다)을 우연히 발견하는 등 단속계획서를 작성할 여유가 없을 때에는 그러하지 아니하다.

② 조사과장은 권역별 합동단속, 야간단속 등 주의를 요하는 사안에 대하여는 단속반장에게 미리 현장을 답사하게 한 후 안전 확보 방안이 포함된 단속계획서를 작성하게 하여 사무소장의 결재를 받아야 한다.

③ 단속반장은 단속에 필요한 보호장비 및 보안장비를 파악하여 단속계획서에 기재하여야 한다.

제10조(외국인 등 방문조사) ① 단속반원은 법 제81조의 규정에 따라 외국인이 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 단속반원이 제1항의 규정에 의한 조사를 하는 때에는 단속반장이 주거권자 또는 관계자에게 증표를 제시하면서 소속과 성명을 밝히고 조사목적 등을 알려야 한다.

제25조(사용시기 및 사용 시 유의사항) ① 출입국관리공무원은 직무를 수행함에 있어 다음 각 호의 경우에 보호장비 및 보안장비를 사용할 수 있다.

1. 도주하거나 도주하고자 하는 때
2. 자살 또는 자해행위를 하려는 때
3. 다른 사람에게 위해를 가하거나 가하고자 하는 때
4. 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 사유없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 때

5. 기타 공공의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 때

② 제1항의 규정에 의하여 보호장비 또는 보안장비를 사용하는 때에는 다음 각 호에 유의하여야 한다.

1. 미리 경고를 발한 후에 사용하여야 한다.
2. 다른 억제 수단이 없는 경우에 보충적으로 사용하여야 한다.
3. 상대방의 피해를 최소화 하는 수단과 방법을 선택하여야 한다.
4. 상황이 종료되거나 안전이 확보된 때에는 사용을 중지하여야 한다.
5. 노약자, 환자, 장애인 등 사용하는 것이 바람직하지 않다고 인정되는 자에 대해서는 사용하지 않는다.