

# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 정

제 목 미등록 이주아동 관련 과태료 미납에 따른 출국정지  
관행 개선 권고

#### 주 문

국가인권위원회는 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고, 외국인의 출국의 자유보장 등 인권보호와 증진을 위해 법무부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 법적 근거 없이 과태료 미납을 이유로 미등록 이주아동 등 외국인의 출국을 막는 관행을 중단하기 바람.
2. 출입국항에서 과태료를 부과하는 경우, 원칙적으로 서면통지 등 절차를 준수하되, 불가피한 경우 신속하게 처리할 수 있는 근거 규정과 시스템을 도입하기 바람.

#### 이 유

##### I. 권고의 배경

「출입국관리법」 제79조는 17세 미만인 외국인이 체류자격 부여, 체류기간 연장 허가 등의 신청을 하지 않았을 때 그 부모나 대통령령으로 정하는 사람에게 신청 의무를 부과하고 있으며, 이를 위반한 경우 같은 법 제100조 제2항 제2호에 따라 100만원 이하의 과태료를 신청의무자인 부모 등에게 부과하도록 하고 있다.

이는 17세 미만의 아동이 스스로 법적 의무를 다하는 것이 사실상 어려우므로 아동 보호를 위해 보호자에게 의무를 부담시키는 것이라 할 수 있으나, 그 보호자가 이를 성실히 이행하기 어려운 상황에서 해당 아동까지 출국을 못하는 등 부정적 영향을 초래하고 있다.

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 공공 또는 민간 사회복지기관 등은 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 명시하고 있다.

이에, 국가인권위원회는 「출입국관리법」 제79조 및 제100조에 따른 과태료 부과 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 검토하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「출입국관리법」 및 같은 법 시행령, 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 「아동권리협약」이라 함), 「질서위반행위규제법」 및 같은 법 시행령 등을 참고하였다.

### Ⅲ. 판단

#### 1. 미등록 이주아동에 대한 과태료 부과 현황

##### 가. 미등록 이주아동 현황

2017년 12월 현재, 국내 체류 외국인은 218만여명으로 총인구 5,177만 명의 4.2%를 차지하고 있으며, 다양한 형태의 이주민이 증가함에 따라 동반하는 자녀 또는 국내에서 출생하는 자녀도 증가하고 있다.

2018년 2월 기준, 법무부 자료에 따르면 출입국기록상 만 18세 미만 미등록 이주아동은 2,895명이나, 국내 출생 미등록 아동은 출생신고 및 외국인 등록 기록이 없어 그 현황을 파악하기 어렵다.

이는 국내 거주하는 모든 이주민에게 자녀를 동반할 수 있는 체류자격이 부여되지 않고, 미등록 이주민은 단속과 강제퇴거에 대한 우려 때문에 자녀에 대한 출생신고 및 외국인등록 등의 의무를 할 수 없는 상황이기 때문이다.

다만 ‘이주아동권리보장법 제정 추진 네트워크’ 자료에 따르면, 2015년 3월말 기준으로 국내 거주 이주아동은 10만명 이상으로 추산되며, 그 가운데 약 2만명은 대한민국 정부로부터 적법한 체류자격을 부여받지 못한 미등록 이주아동으로 추정된다.

##### 나. 이주아동에 대한 과태료 부과 근거

외국인이 국내에 90일을 초과하여 체류하려면 「출입국관리법」에 따라 체류자격의 부여(제23조) 및 변경(제24조), 체류기간 연장(제25조), 외국인



담당직원은 7세, 3세 아동에 대해 각각 100만원, 1세 아동에 대해 20만원 등 총 220만원의 과태료를 내지 않으면 출국할 수 없다고 했다.

같은 달 인천공항 출입국관리사무소에서 비슷한 일이 있었다. 국내에서 태어나 외국인등록을 하고 난민신청자에게 부여되는 G1비자를 받아 체류하다가 난민인정이 불허된 후 체류기간을 연장하지 못한 상태에서 체류하고 있던 5세, 3세, 1세 자매가 보호자인 어머니와 함께 자진출국하려고 공항에 갔다. 항공권 발권 전 출입국관리사무소를 방문하자 담당직원은 7세 48만원, 3세 28만원, 1세 9만원이라고 적힌 메모지를 어머니에게 건네면서 돈을 낼 것을 요구했다. 돈이 없다는 어머니에게 ‘그렇다면 비행기를 탈 수 없다’ 며 출국을 못하게 했다.

## 2. 문제점과 개선방안

### 가. 과태료 미납을 사유로 한 출국정지의 적법성

#### 1) 외국인의 출국의 자유

「헌법」 제14조의 거주·이전의 자유는 그 주체가 국민이며 외국인은 주체가 될 수 없다고 하나, 일단 입국한 외국인에게는 출국의 자유가 보장된다는 것이 통설이다.

「세계인권선언」 제13조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제12조 제2항 및 제4항, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조 등 국제인권협약과 국제관습법에서도 출국의 자유와 자국으로 귀국의

권리를 인정하고 있다.

### 2) 외국인에 대한 출국정지의 법적 근거

외국인에 대한 출국정지는 「출입국관리법」 제29조에서 규정하고 있으며, 이에 따르면 같은 법 제4조 제1항 또는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에 대하여 출국정지를 할 수 있다.

「출입국관리법」 제4조 제1항은 외국인에 대한 출국정지는 형사재판에 계속 중인 사람, 징역형이나 금고형의 집행이 끝나지 아니한 사람, 일정금액 이상의 벌금이나 추징금을 내지 아니한 사람, 일정금액 이상의 국세·관세 또는 지방세를 정당한 사유 없이 내지 아니한 사람, 그밖에 대한민국의 이익이나 공공의 안전 또는 경제질서를 해칠 우려가 있는 등의 경우에 가능하다.

또한 같은 법 제4조 제2항은 범죄수사를 위하여 출국이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람에 대하여 1개월 이내의 기간을 정하여 출국을 정지할 수 있다.

한편 같은 법 시행규칙 제39조의2 제1항은 출국정지는 필요 최소한의 범위 내에서 하도록 하고 있다.

### 3) 과태료 미납을 이유로 한 출국정지의 적법성

앞의 사례에서 본 바와 같이 공항 출입국관리사무소에서는 이주아동의 외국인 등록과 체류자격 연장 등과 관련된 「출입국관리법」 제79조 위반에 대해 같은 법 제100조에 따른 과태료를 부과하면서 이를 납부하지 않을 경우 해당 아동의 출국도 허용하지 않고 있다.

그러나 과태료는 행정질서벌로서 「출입국관리법」 제100조 제2항 제2호에 따른 과태료 미납은 같은 법 제29조의 외국인 출국정지 사유에 해당하지 않는다.

앞서 본 바와 같이 같은 법 제4조 제1항 제5호는 대한민국의 이익, 공공의 안전 또는 경제질서를 해칠 우려가 있어 그 출국이 적당하지 아니하다고 법무부령으로 정하는 사람의 경우 출국정지할 수 있도록 하고 있지만 과태료 미납자가 이에 해당한다고 보기 어렵다. 마찬가지로 같은 법 시행규칙 제39조의3 제1항 제3호는 출국시 국가안보, 외교관계를 현저하게 해칠 우려가 있다고 법무부장관이 인정하는 경우 출국정지할 수 있도록 하고 있지만 과태료 미납자가 이에 해당한다고 보기도 어렵다.

특히 과태료 미납자가 이주아동이 아님에도 불구하고 부모 등의 미납을 이유로 이주아동도 출국정지하는 것은 법적 근거가 없다고 할 것이며, 「아동권리협약」 제3조 제1항의 아동 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 원칙에도 부합하지 않는다.

결국 과태료 미납이 외국인에 대한 출국정지 사유에 해당하지 아니하는 점, 과태료 미납자가 아닌 이주아동에 대한 출국정지의 법적 근거가 없다는 점 등을 고려할 때, 과태료 미납을 이유로 미등록 이주아동의 출국을 막는 것은 아무런 법적근거 없이 국제인권협약과 국제관습법에서 보장하는 출국의 자유를 제한하는 것이라 할 것이다.

따라서 미등록 이주아동과 관련한 과태료 미납을 이유로 한 출국정지

관행을 즉시 중단하는 것이 바람직하다.

#### 나. 과태료 부과 절차 이행 미흡에 관한 사항

「출입국관리법」 제100조에 따른 과태료 부과·징수 절차는 「질서위반행위규제법」을 따른다.

「질서위반행위규제법」 제16조 및 같은 법 시행령 제3조에 따르면, 과태료 부과에 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법령, 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한 등을 적시하여 사전에 서면으로 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 하며, 당사자는 의견 제출 기한 이내에 서면으로 의견을 제출하거나 말로 의견을 진술할 수 있다.

그러나, 앞의 사례에서 본 바와 같이, 공항 출입국관리사무소 직원은 과태료 부과 대상임을 구두로 알리거나 법정 서식이 아닌 메모지에 적어 알리고 있어서 「질서위반행위규제법」에서 정한 과태료 부과에 형식적 요건을 갖추지 못하는 등 절차를 충실히 이행하지 않고 있다고 할 것이다.

비록 해당 아동과 보호자가 미등록 외국인의 경우 당사자에게 미리 서면 통지 하는 것이 어려운 상황이고, 출입국항에서의 신속한 업무처리를 위함이라는 것을 고려하더라도, 최소한 출입국관리사무소를 방문한 시점에는 과태료 부과와 관련된 정보 등이 법에서 정한 절차에 따라서 정확하게 전달 되어야 할 것이다.

따라서 출입국항 현장에서 과태료를 부과할 경우에도 「질서위반행위



규제법」 제16조 및 같은 법 시행령 제3조에서 정하는 바와 같이 과태료 부과  
원인이 되는 사실, 과태료 금액과 적용 법령, 의견제출 기한 등을 서면으로  
알리는 등 원칙적인 절차를 준수해야 한다.

다만 미등록 외국인에게 미리 서면통지하는 것이 현실적으로 어렵고  
출국을 몇시간 정도 앞둔 미등록 외국인에게는 과태료 부과 및 납부절차를  
신속히 처리하는 것이 그들의 이익에도 부합할 수 있다는 점을 고려하여,  
출입국항 현장에서 과태료를 부과할 때는 최소한 당사자에게 과태료 부과  
사실에 대한 필수 정보를 서면으로 즉시 통지하고, 원하는 경우 바로 납부  
할 수 있도록 근거규정과 시스템을 도입하는 것이 바람직하다.

이 경우 당사자에게 과태료를 즉시 납부하고 출국할 수 있다는 사실과  
과태료를 납부하지 않더라도 출국은 할 수 있다는 점을 명확하게 고지하여야  
한다.

#### IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라  
주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 4. 19.

위원장 이성호

이성호



