

발 간 등 록 번 호

11-1270000-000392-01

주요국가 이민정책 비교연구

2004. 12

연구수행기관 : 국제이주기구 서울사무소

연구책임자 : 고 현 웅 (국제이주기구 서울사무소, 소장)

연구보조원 : 김 재 원 (영국 London School of Economics, 석사)

이 승 윤 (서울대 사회복지학과 석사과정)

소 은 정 (미국 James Madison University 국제관계학, 학사)

공동연구자 : 박 화 서 (명지대 산업대학원 교수)



제 출 문

2004년도 법무부 연구용역 ‘주요국가 이민정책 비교연구’의
최종보고서를 제출합니다.

2004. 12.

연구수행기관 : 국제이주기구 서울사무소

연구책임자 : 고 현 웅 (국제이주기구 서울사무소, 소장)

연구보조원 : 김 재 원 (영국 London School of Economics, 석사)

이 승 윤 (서울대 사회복지학과 석사과정)

소 은 정 (미국 James Madison University 국제관계학, 학사)

공동연구자 : 박 화 서 (명지대 산업대학원 교수)

감사의 글

이 연구과제를 수행하면서 여러 분들의 도움을 받았다. 전북대학교 사회학과 설동훈 교수님과 국제이주기구 제네바 본부 이정혜 박사님께서 연구 방향설정과 주요 참고문헌수집에 많은 도움을 주셨다.

인터뷰를 통해 자료수집 및 각국 이민정책관련 최신정보를 제공해주신 주한 외국대사관 관계자께도 감사를 드린다. 주한캐나다 대사관의 장-삐에르 끌리쉬 이민과 프로그램 매니저, 존 에치슨 이민과 일등서기관, 호주대사관의 엘리자벳 왓슨 이민과 일등서기관, 프랑스 대사관 카트린느 보네 경찰주재관, 프랑스 경찰청 소속 라셀 야쿠보우스키씨와 티에리 르블로아씨, 그리고 통역을 도와주신 한청희 주한프랑스대사관 경찰주재관 보좌, 주한영국대사관 다이아나 피취 1등 서기관 겸 영사, 주한 이태리 대사관 안드레아 에스테반 사마 경제·상무 담당 이등서기관, 주한일본대사관 요텐 아키오 일등서기관 및 영사, 이시자끼 류우이치 법무성파견 영사께서 특히 많은 도움을 주셨다.

본 연구는 국제이주기구 서울사무소의 인턴여러분의 도움에 특히 힘입은 바 크다. 자료정리와 번역에 도움을 주신 김재원 씨, 소은정 씨, 이승윤 씨와 상반기 인턴 최수희 씨께 심심한 감사의 말씀을 드린다.

2004년 12월 7일

고 현 응

· · · · · 목 차 · · · · ·

제 1 장 서론	1
1. 국제이주와 비정규이주 개요	3
2. 연구방법 및 보고서의 구성	14
제 2 장 주요국 불법체류 정책비교	17
1. 강제퇴거 정책	19
2. 불법고용주 처벌	27
3. 자발적 본국귀환 지원	34
4. 합법화 조치	37
제 3 장 미 국	41
1. 미국 이주관련 법령 변천 역사	45
2. 강제퇴거 정책	48
3. 자발적 본국 귀환 지원	59
4. 합법화	61
5. 정 리	69
제 4 장 캐나 다	73
1. 캐나다 이주관련 법령 변천 역사	76
2. 강제퇴거 정책	77
3. 자발적 귀환 지원	88
4. 합법화	89
5. 정 리	91

제 5 장 호 주	97
1. 호주의 이주관련 법령 변천 약사	100
2. 강제송환 정책	102
3. 자발적 본국 귀환 지원	117
4. 합법화	120
5. 정 리	122
제 6 장 일 본	127
1. 일본의 출입국관리 및 난민법 변천 개요	129
2. 담당 행정 기관	131
3. 일본 출입국행정의 구조	133
4. 외국인 퇴거 강제 수속업무의 상황	143
5. 출입국 관리 및 난민 인정법의 개정	154
6. 향후 과제	161
제 7 장 말레이시아	167
1. 외국인 노동력 유입 역사	169
2. 외국인 노동자의 규모와 출신국	170
3. 정부의 외국인 노동자 대응 정책	171
4. 그 밖의 외국인 정책	188
5. 맺는 말	188
제 8 장 영 국	191
1. 강제퇴거	193
2. 자발적 귀환 지원	204
제 9 장 이탈리아	217
1. 강제 퇴거	219

2. 자발적 귀환 지원	230
3. 합법화	234
제 10 장 독 일	241
1. 강제적 귀환	243
2. 자발적 귀환 지원	260
제 11 장 프랑스	271
1. 강제퇴거	273
2. 자발적 귀환 지원	289
3. 합법화	293
제 12 장 결 론	299
1. 강제퇴거	301
2. 불법고용주 처벌	303
3. 자발적 본국귀환 지원	304
4. 합병화 조치	304
5. 마치면서	305
참 고 문 헌	310
부 록 : 송출 비리 방지 방안(민간 출입국 관리사 제도)	317

표 목 차

〈표 1-1〉 세계 이주민의 규모	6
〈표 1-2〉 연간 불법체류자 이동규모 추정치	8
〈표 1-3〉 연구 대상국 목록	14
〈표 1-4〉 주요 대사관 영사담당관 면담 실시개요	15
〈표 2-1〉 OECD 주요국가 비정규노동이주 방지 정책	28
〈표 2-2〉 이태리 합법화 수혜자의 국가별 구성	39
〈표 2-3〉 프랑스 합법화 조치 수혜자의 국가별 구성	40
〈표 3-1〉 미국내 비정규이주자 국적 분포	44
〈표 3-2〉 미국 거주 비정규 외국인 수 변화, 1980~2000	44
〈표 3-3〉 1994~2002년 총퇴거와 신속퇴거 통계	56
〈표 3-4〉 2002년 국적별 퇴거 외국인	56
〈표 3-5〉 1986년 합법화 프로그램의 수혜자들의 업종, 1992년 상황	64
〈표 3-6〉 1986년 합법화 프로그램 수혜자들의 국적	64
〈표 3-7〉 뉴욕시 비정규 이주자들이 사면 신청을 하지 않은 이유 ...	66
〈표 3-8〉 NACARA와 HRIFA로 사면된 수혜자의 출생지에 따른 수 ...	68
〈표 4-1〉 2000~2002 송출국 별 입국시 난민신청자	88
〈표 5-1〉 미등록 또는 서류부족으로 인한 총 입국거부 수	106
〈표 5-2〉 송출국별 미등록 이주자	107
〈표 5-3〉 1989~2004 호주영토 도착 선박 수	107

〈표 5-4〉 호주의 구금시설과 이의 설립목적 및 특징	109
〈표 5-5〉 호주내 구금시설 수용자	111
〈표 5-6〉 2004년 6월 현재 구금시설에 따른 구금자의 수	111
〈표 5-7〉 호주 이민 구금 시설의 아동 수	112
〈표 5-8〉 강제귀환의 종류	112
〈표 5-9〉 퇴거의 종류에 따른 2002~2003년 퇴거인원	114
〈표 5-10〉 호주 불법체류자의 불법체류 기간	114
〈표 5-11〉 1998~2003 비자기간 초과체류자 강제귀환 수	115
〈표 5-12〉 호주내 불법체류자 출신국(2003.7~2004.6)	116
〈표 6-1〉 출입국 관련 소송의 추이(2003년 말 현재)	140
〈표 6-2〉 위반심사, 구두심사, 법무대신 판결의 접수건수와 처리상황 추이	148
〈표 6-3〉 송환방법별 송환자수	151
〈표 7-1〉 불법 노동자에 대한 정부의 대처 방안	176
〈표 7-2〉 Opus Nyah I 계획의 결과	178
〈표 7-2〉 Opus Nyah II 계획의 결과	179
〈표 8-1〉 귀환통계 : 분기별 망명신청자의 퇴거와 자발적 귀환	203
〈표 8-2〉 1999년~2003년까지의 VARRP 귀환자 통계	209
〈표 8-3〉 소말리아 귀환 및 재통합 프로젝트	210
〈표 9-1〉 이탈리아 내 연간 망면 신청 (1990~2001)	224
〈표 9-2〉 추방 및 입국 거절 외국인 수 (1990~2001)	226
〈표 9-3〉 비자발적 귀환 통계	229

〈표 9-4〉 국가 망명프로그램	232
〈표 9-5〉 이탈리아 불법 이민자 합법화 시행 및 관련법	235
〈표 9-6〉 이태리 합법화 수혜자의 국가별 구성	236
〈표 9-7〉 1986~2002년 합법화 신청	237
〈표 10-1〉 이민과 망명 법령의 적용	245
〈표 10-2〉 1996~2001 비자발적 귀환	251
〈표 10-3〉 2001년 국가별 입국거부자 수	251
〈표 10-4〉 2001년 국적별 퇴거 수	252
〈표 10-5〉 2001년 추방 인원	252
〈표 10-6〉 REAG/GARP를 통한 귀환자 수	269

그림 목 차

〈그림 3-1〉 2003년 3월 1일 이후 미국의 이민법 집행기관	49
〈그림 3-2〉 퇴거 2000~2002	55
〈그림 4-1〉 캐나다 연방정부 이주 및 난민보호법 집행기관	80
〈그림 4-2〉 구금결정 항소 과정	82
〈그림 4-3〉 난민보호 지위결정 절차	83
〈그림 4-4〉 퇴거명령 항소과정	86
〈그림 6-1〉 강제 퇴거 수속 절차의 흐름	135
〈그림 6-2〉 외국인 불법체류자 추이	144
〈그림 6-3〉 중요 국가별 불법체류자 수	145
〈그림 6-4〉 재류특별허가 인정 건수	151
〈그림 6-5〉 외국인노동자 송출수	152
〈그림 6-6〉 개정 출입국법에 의한 불법 체류자 대책	156
〈그림 6-7〉 개정 입관법에 의한 난민인정 수속절차	160
〈그림 8-1〉 귀환통계 : 망명신청자 퇴거와 자발적 귀환	202
〈그림 8-2〉 VARRP 귀환자의 증가	207
〈그림 8-3〉 자발적 귀환 지원프로그램 귀환자 수	211

빈 면

제 1 장

서 론

빈 면

제1장 서론

1. 국제이주와 비정규이주 개요

국제이주는 과거 북미와 오세아니아 지역 등의 일부 전통적 이주국가만의 문제로 간주되었으며 현재까지도 공식적으로 영구이주자들을 받아들이는 나라는 전세계적으로 뉴질랜드, 미국, 이스라엘, 캐나다, 호주 등 5개국에 불과하다. 그러나 교통, 통신 등 기술의 발달과 이에 따른 이동비용의 감소 및 이주정보의 확대, 냉전체제 붕괴 등으로 비롯된 이동의 자유, 국지적 분쟁의 확대 등의 요인으로 인해 '90년대 이후 국제이주는 전세계적으로 급속도로 확대되었다.

이같이 국제이주 공급이 증가하는 데 비해, 각국의 이민정책은 상대적으로 과거와 큰 변화를 보이지 않고 있거나 9.11 등의 여파로 합법이주 채널이 오히려 축소됨에 따라 많은 이주자들이 비정규이주에 의존하는 경향이 눈에 띄게 증가하고 있다.

국가의 본원적인 기능중 하나가 외부의 침입이나 약탈로부터 자국민을 보호하는 것이며, 이에 따라 국가는 국민의 안전을 보장하기 위해 밀입국 및 불법체류를 막아야 할 의무가 있음은 재론의 여지가 없다. 그러나 그와 동시에, 세계 각국에서 자국의 인구고령화 문제 해결 및 국가 경쟁력 확보 차원에서 고급 해외인력 유치가 주요한 관심사로 떠오르고 있고, 세계화 및 지역경제통합의 진전과 함께 EU를 포함한 역내협력기구 회원국 간, 또는 다국적기업의 본사와 지사 및 해외공장 등으로의 노동력 이동이 증가하며, 관광업이 각국의 주요한 수익원으로 부상함에 따라 이들 해외 이동 인력·관광객에 대한 서비스와 빠른 출입국수속 역시 주요한 정책목표로 대두하게 되었다. 이에 따라 국가와 국민의 안전을 도모하고, 자국의

4 주요국가 이민정책 비교연구

경쟁력을 높이면서 이주민의 인권을 보장하는 효율적이고 효과적인 이주 관리체제의 수립이 각국 이주정책의 중요한 과제로 대두하였다.

한국 역시 마찬가지로 '80년대 후반부터 유입되기 시작한 외국인 노동자가 40만을 넘어서고 불법체류자의 비율이 7,80퍼센트에 육박하는 등 불법체류자 문제가 주요한 사회문제로 대두하여 여러 차례 다양한 정부 대책이 강구되어 왔다. 금년 8월 17일부터 발효된 '외국인근로자의고용등에 관한법률(이하 "고용허가제")'에 따라 작년 9월에 실시된 미등록 외국인 자진 신고 및 출국유예조치로 인하여 대부분의 미등록 외국인의 합법화가 이루어져 불법체류자 비율이 대폭 감소(2004년 9월 30일 현재 28%, 법무부 제공 통계) 되었으나, 귀국준비기간이 만료되는 이주노동자들이 다시 불법체류를 선택함에 따라 불법체류자의 숫자가 다시 증가할 것으로 예상된다.

여러 경로를 통해 널리 알려진 바와 같이 많은 불법체류 외국인들은 전면합법화를 요구하고 있는 상황이며, 일부 불법체류자들이 자신의 귀국일은 강제출국일이라고 공공연히 선언하고 있는 현실정은 불법체류자 문제의 해결이 쉽지 않을 것임을 예고하고 있다. 또한 현재 법무부의 인력이나 보호시설 역시 국내 불법체류자의 규모를 봤을 때, 단속과정에서 일어나는 인권침해 시비는 차치하더라도 국내체류 불법체류자에 대한 효과적인 단속 및 퇴거를 시행하기에는 태부족한 상황이다.

주요 송출국의 최근 불법체류자 정책변화 과정을 살펴볼 때, 불법체류자 문제의 해결을 위해서는 국경에서의 출입국관리만으로는 여러 가지 한계에 직면한다는 것이 경험칙이며, 송출국, 경유국, 목적국을 포괄하는 비정규 이주채널의 전체과정에 대한 대응이 필수적이라는 인식이 세계적으로 확산되고 있는 상황이다. 이에 따라 세계 각지에서 불과 몇 년 전까지만 해도 민감한 국내문제로 공개적인 논의를 꺼리던 인신매매, 밀입국, 자

발적 본국귀환 등 다양한 이주정책 관련 국제회의와 정보교류가 활발하게 이루어지고 있으며 목적국 정부와 경유국, 송출국의 정부관계자가 이 같은 문제를 함께 해결하기 위해 머리를 맞대는 것이 더 이상 낯선 모습이 아니게 되었다.

최근 이주현상의 복잡성은 필연적으로 출입국관리당국이 타국의 출입국 관리정책에 대한 비교연구와 관련 정부 및 기관과 지속적인 정책·업무 협조체계를 구축을 요구하고 있다. 또한, 출입국관리에서 이주관리로의 패러다임 변화라는 출입국정책 발전방향에 발맞추어 우리보다 좀 더 일찍 다양한 이주문제를 겪었던 여러 나라의 정책, 법제, 조직체계 등에 대한 연구가 필요하다.

본 연구의 목적은 주요 이민국의 다양한 불법체류자 대책을 살펴 향후 출입국관리정책 발전의 자료로 삼고, 특히 각 나라마다 상이한 불법체류자문제 해결 방안을 검토하여 한국 실정에 적합한 이주관리시스템 수립의 단초를 마련하고자 하는 것이다.

가. 국제이주 및 불법체류 현황

국제이주기구는 ‘2003년 세계이주보고서(World Migration 2003)’를 통해 전 세계 이주민의 숫자가 1억 7천 5백만명이라 발표하였는데, 이는 세계 인구 35명당 1명이 이주자인 셈이다. 그러나 이 자료에 언급된 이주민은 공식통계에 잡힌 부분만을 반영하는 것으로, 비정규 이주민, 귀화 또는 영주권의 획득 등을 통해 해당국 시민으로 파악된 이주민 등이 배제되는 경우가 대부분이다. 그러므로 실제 일반인이 체감하는 이주민의 숫자는 이보다 훨씬 많을 것으로 판단된다.

<표 1-1> 세계 이주민의 규모

연 도	세계 이주민 규모(천명)
1965	75,214
1975	84,494
1985	105,194
1990	119,761
2000	175,000

자료: International Organization for Migration, World Migration 2003, 2003, p. 304.

비정규이주민(Irregular migration)¹⁾ 은 각국의 규정 차이로 정확하고 상호비교가능한 정의를 내리기가 매우 어렵다. 일례로 대부분의 불법체류 문제는 목적국(country of destination) 입국 및 체류과정에서 이주자의 법적인 지위와 관련된 문제로 일어나는 경우가 대부분이나 일부의 경우 송출국 국내법에 의해서도 비정규이주자로 규정될 수 있다. 즉, 아시아 일부 국가에서는 가정부로 취업하기 위한 자국여성의 해외 이주를 금지하고 있으나, 많은 목적국내에서 이들은 합법적으로 일하고 있다. 우리나라의 경우 3개월 이상 국내 체류하는 모든 외국인들이 등록을 해야 하는 데 반해 캐나다의 경우 일부 국가 국민들에 대해 6개월까지 자유롭게 방문할 수 있는 등 외국인 체류관련 기준 또한 상이하다.

이에 더하여 다음과 같은 비정규이주자의 경우 입국이나 체류과정에서 불법체류자로 간주되거나 해당국에 의해 불법이주의 불가피성이 인정되는 경우도 있다²⁾.

1) 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)는 일반적으로 불법체류자(illegal migrant)라는 용어대신 비정규 이주민(irregular migrant)라는 용어를 주로 사용한다. 그러나, 본 연구가 각국 법체계상 불법으로 규정하는 이주민에 대한 비교연구를 주목적으로 하므로 정부공식문서에서 불법체류자로 규정한 부분은 그대로 살리기로 하며 편의상 불법체류자, 비정규 이주민, 미등록 외국인 등을 혼용한다.

2) IOM(2003), p. 58.

- 난민지위에 해당하는 자가 피치 못할 사정으로 목적국에 불법입국 및 불법체류하는 경우
- 전쟁이나 자연재해 등을 피해 인접국으로 긴급히 대피해야 할 경우
- 인신매매 피해자(이태리, 벨기에, 네덜란드, 미국 등은 최근 인신매매 피해여성에 대한 특별법을 제정, 이들 피해여성들이 불법체류자라 하더라도 국내체류를 합법화할 수 있도록 하였음)

불법체류자 연구의 또 하나의 문제점은 그 성격상 정확한 숫자를 파악하는 것은 매우 어렵다는 점이다. 예를 들어, 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 경우, 쉥겐(Schengen)조약에 의해 서유럽 대륙내 모든 회원국간 국경통제가 폐지되어 국제공항외 기타 국경에서의 출입국관리가 폐지되었으므로, 관광비자 등 단기비자로 EU 회원국에 합법입국한 이주자가 다른 회원국으로 이동하여 불법체류할 경우 불법체류 여부를 파악하기가 쉽지 않다. 이러한 제한에도 불구하고, 지난 10년간 북미와 서유럽 모두에서 불법체류 외국인이 급증했다는 점에 대하여는 대체로 동의가 이루어져 있다. 불법체류와 관련되어 많이 언급되는 가설 및 데이터는 다음과 같다.

- 선진국으로 신규 유입되는 이주민의 1/3에서 절반가량은 불법입국자이며, 이는 과거 10년간 20% 증가한 수치이다.
- 미국내 불법체류자는 최대 천 2백만에 이를 것으로 추정된다. 매일 4천명 정도가 미국 밀입국에 성공하는 것으로 추정되며, 미국과 멕시코간 국경에서만 연간 백 50만명의 밀입국자가 검거된다.
- EU내 비정규 이주민의 수는 약 50만명에 달하는 것으로 추산(1999년 자료)되며, 이는 지난 6년간 9배나 증가한 숫자이다. 이에 더하여 2000년 한 해 EU내 난민신청자가 40만에 달하는 것으로 집계되는데, 난민인정비율이 점차 떨어짐에 따라 난민신청거부자 중 많은 수

가 불법체류할 것으로 추측되고 있다. 과거 5년간 합법화 또는 사면 신청을 한 불법체류 외국인의 숫자가 100만명에 이른다고 한다.

- 미국무성은 전세계적으로 매년 70만에서 200백만에 이르는 여성과 아동들이 인신매매된다고 추정한다.

<표 1-2> 연간 불법체류자 이동규모 추정치

목 적 국	추 정 치
전세계*	700,000 - 2,000,000
호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국**	500,000
서유럽***	500,000
유럽연합****	500,000
유럽연합*****	120,000

주 : *United States Department of State(2001) ; ** Papademetriou(2003) ; *** Kvinnaforum(1999) ; **** The Economist(2002) ; ***** UNICEF et al.(2003).
 자료: IOM(2003), p. 314.에서 재인용

나. 불법체류 방지 정책³⁾

국가는 크게 다음과 같은 정책기제를 통해서 자국에서 원치 않는 이주민의 입국 및 체류를 방지하여 왔다.

(1) 국경통제

국제이주에 대한 가장 고전적인 정부규제 조치로서 외국인으로 하여금 신분증을 소지하고 신고하도록 하고, 정부가 원치 않는 자에 대한 입국규제를 실시하는데 이는 질적 규제와 양적 규제가 있다. 예를 들어 미국은 질적 규제 조치를 도입, 범죄자·정신병자·성매매여성·전염병 감염자 등

3) 본 절은 Miller, Mark J., "The prevention of unauthorized migration", Migration and Refugee Policies, edited by Bernstein, Ann & Weiner, Myron, 1999.를 정리하였음.

에 대한 입국을 제한하였고 1917년 문자해독능력 규정(literacy requirement)을 도입하였다.

국경통제는 각국의 상황에 따라 그 양태가 매우 다르게 발전하여 왔다. 예를 호주나 영국과 같은 국가는 타국과 국경이 맞닿아 있지 않으므로 프랑스, 독일 등에 비해 국경통제의 필요성이 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 이 같은 지리적 특성 이외에도 국경통제에 대한 득실에 대한 사회적 인식, 출입국관리 당국의 인적자원 및 채원 수준, 국경통제관련 기술 수준, 주변국과의 협조 여부 등에 따라 국경통제의 효율성이 결정된다.

(2) 비자제도

많은 국가들이 외국인들이 특정 목적으로 일정기간 체류하기 위해 입국 시 비자를 요구하고 있으며, 이를 통해 입국이전에 해당국 정부의 허가를 받도록 하고 있다. 비자 제도를 통해 정부는 이주법 또는 기타 법률을 어길 것으로 예상되는 자들의 입국을 막을 수 있으며, 외국인 출입국에 대한 신뢰할 수 있는 자료를 수집할 수 있다.

그러나 비자요건의 부여는 해당국에 대해 “원치 않는” 외국인 집단이라는 부정적인 인식을 가지게 할 수 있으며, 관광객의 감소 및 비즈니스 비용의 증가 등을 초래할 수 있다.

(3) 국내통제 · 추방, 퇴거 및 본국송환

상기한 각국의 예방조치에도 불구하고 전세계적으로 밀입국 및 불법체류는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 국내에서의 다양한 불법체류 외국인에 대한 통제가 이루어지고 있다.

(가) 대규모 강제송환

미국의 경우 '30년대부터 불법체류자에 대한 대규모 송환이 이루어졌으며, 1954년 Operation Wetback을 통해 100만명의 불법체류 멕시코인들을

본국으로 송환한 바 있다. 그러나 미국의 이 같은 대규모 송환프로그램에 대한 멕시코의 대응으로, 멕시코 내 미국인들이 강제출국당하는 등 양국 관계가 극도로 냉각된 전례가 있고, 또한 국내적으로 정치적, 사회적 분열을 초래하는 등 심한 부작용으로 인해 중단되었다.

유럽의 경우, 2차대전의 경험으로 인해 과거 미국과 같은 형태의 집단적 강제추방은 거의 이뤄지지 않고 있다. 프랑스의 경우 외국인이 신분증을 소지하도록 되어 있고, 신분증 검사를 위한 지역통제는 허락되어 있다. 그러나, 북아프리카 출신 프랑스인 차별에 대한 우려로 사회당 정부시절에 이같은 검사는 중단되었다.

사하라남방 아프리카 지역이나 중동지역 등 비서방세계 여러나라에서는 대규모 불법체류자 송환이 시행되고 있으나, 이에 대한 연구는 많이 이루어지고 있지 않은 상황이다.

주목할 만한 사실은, '70년대 이후 서방 선진국내에서 불법체류자의 대규모 송환은 더 이상 이루어지지 않고 있다는 점이다. 대규모 불법체류자 퇴거조치는 국제인권 및 노동법에 저촉되는 경우가 대부분으로, 이에 따라 대부분의 서방국 정부들은, 최소한 장기체류 외국인의 경우에는 개인의 의사에 반해서 강제퇴거시킬 수 없다는 사실을 인정하고 있다.

(나) 난민신청자 급증 대책

서유럽을 비롯한 많은 선진국 정부는 '80년대 후반부터 급속도로 늘어나기 시작한 난민신청으로 큰 어려움을 겪었다. 이들 난민신청자 중 일부만이 난민판정을 받았으나, 난민신청 기각자들 중 본국으로 돌려보내기엔 위험한 사례들이 많아 문제를 더욱 어렵게 하였다. 또한, 신청자 규모에 비해 난민신청을 심사할 행정시설이 미비한 상태에서 대부분의 난민신청을 제시간에 처리할 수 없으므로 해당국내에서 장기간 체류할 수밖에 없는 상황이 초래되었다.

그러나, 최근에는 난민신청자에게 자동적으로 고용허가를 제공하지 않거나, 명백한 허위난민신청에 대하여 급행제도를 운영하고, 난민신청 거부자들에 대해 자발적 본국귀환에 대한 법적, 경제적 보상을 제공하여 자발적 본국귀환을 유도하는 등 여러 가지 개선책을 사용하여 난민문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.

다. 불법고용주 처벌

불법체류 외국인을 고용하는 고용주에 대한 처벌은 유럽의 경우 불법이주에 대한 사회적 불만이 높아지기 시작한 1970년대에 입법되었으며 일본과 미국의 경우는 이보다 입법이 늦었으나 거의 대부분의 선진국에 일반적으로 존재한다. 그러나 고용주 처벌법의 시행은 일반적으로 미약하며 이에 따라 불법체류 문제해결에 큰 도움을 주지 못하고 있다는 것이 일반적인 평가이다.

고용주 처벌과 관련된 예산과 인력 투입의 어려움이 법률시행의 주된 걸림돌로 작용하며, 처벌이 이루어질 경우에도 처벌법의 실행효과를 확인할 수 있는 방법이 적다는 점도 문제이다. 또한 대부분의 국가에서 고용주 처벌에 관여하는 여러 기관들의 협력확보의 어려움 및 이들 참가기관들의 주된 정책목적(예를 들어 노동자의 권익향상 및 인권보호 등)과의 상충 등이 법안 시행의 장애요소가 될 수 있는 가능성이 있다.

과거 15년간 서유럽 국가의 불법고용주처벌법 시행의 효율성이 높아진 것은 사실이나 여전히 충분치는 않은 것으로 판단된다. 대부분의 선진국들은 지속적으로 고용주처벌을 강화할 것으로 예상된다. 이는 불법체류 외국인 문제 해결에 있어 대규모 강제퇴거나 불법이주민에 대한 정부서비스 중단과 같은 조치에 비해 불법고용주 처벌이 정치적으로 바람직한 대안이기 때문이다.

라. 자발적 본국귀환 지원

유럽을 비롯한 많은 국가들이 불법체류 문제에 대한 대안으로 자발적 본국귀환 지원 프로그램을 실시하고 있다. 이 같은 귀환지원 활동은 신속한 난민 수속, 비정규 이주자의 효과적인 퇴거, 정규 이주 제도에 관한 정확한 정보 제공 등 포괄적 이주 관리체제의 필수요소로 인식되고 있다.

자발적 본국귀환 지원 프로그램은 송출국, 경유국, 목적국을 포괄한 관련자 모두에게 도움이 된다. 이주자에게는 강제퇴거가 아닌 인도적인 대안을 제시하며(귀환 후 정규노동자로 재입국할 수 있는 자격을 제공하는 경우도 있음), 목적국 정부의 입장에서는 퇴거절차에 비해 보다 경제적이고 행정적으로 신속하며, 출신국의 입장에서도 ‘강제추방 이주자의 귀환’보다 목적국 정부와의 양자관계에 있어 정치적인 문제발생 소지가 적다는 이점이 있다.

출신국으로 돌아가고자 하나 돌아갈 수 있는 수단이나 방법이 없을 경우(예를 들어 유민이나 인신매매피해자), 본국귀환지원이 이들의 어려움에 대한 유일한 해결책일 수 있다. 이들을 안전하고 빠르게 귀환시키지 못할 시 이주자에게 심각한 결과를 초래할 수 있으며 체재국과 경유국의 사회복지 제도에 커다란 사회 경제적 부담이 될 수 있다.

자발적 귀환 지원 프로그램은 독일 REAG 프로그램을 시작으로 25년 이상 지속적으로 운영되고 있다. IOM은 과거 10년간 자발적 귀환지원 프로그램을 통해 백 구십만 명이 넘는 이주자를 유럽으로부터 160개국이 넘는 출신국으로 귀환하였다. 난민 신청 거부자, 비정규 이주자, 유민, 인신매매피해자, 출신국 발전과 재건에 도움이 될 고급인력 등이 지원을 받아왔다.

마. 합법화

합법화조치는 체류허가 또는 노동허가를 소지하지 않은 외국인들로 하여금 합법적 지위를 획득하도록 하는 조치이다. 그러나 이 같은 정책은 국가별로 자격규정, 시행과정 및 결과에서 많은 차이가 있다.

서유럽국가들의 경우 대부분의 합법화조치는 과거 정부의 정책, 특히 외국인의 불법체류 또는 불법노동에 대한 명시적인 법제가 없음으로 인해서 암묵적으로 비정규이주를 인정했다는 인식을 바탕으로 행해지는 경우가 많았다. 많은 나라에서 합법화조치는 불법이주 방지 정책(특히 불법고용주 처벌)의 도입 또는 실시와 병행하여 실시되는 경우가 대부분이었다.

합법화 조건은 프랑스(1980년)나 스페인(1991년)의 경우에서와 같이 특정국 출신으로 제한되는 경우도 있고, 프랑스의 1980년 사례와 같이 특정산업(의류업)에 제한될 경우도 있다. 또한, 대부분의 경우 특정일 이전에 입국한 사람을 대상으로 하는 데, 이는 합법화조치가 추가로 신규 불법체류자를 양산하는 부작용을 막기 위한 조치이다. 그러나 이로 인해 발생하는 문제는 어떻게 기준일 이전 입국 및 취업을 증명하는가 하는 문제로, 많은 정부가 면책조항 등을 포함하여 합법화 조치 이전의 불법행위에 대해 처벌을 하지 않기로 한 경우에도 고용주의 협조를 얻어내기가 어려운 것이 일반적이다.

합법화조치 이후 신규 불법체류자가 증가했는가의 여부는 학자간 서로 상이한 주장이 혼재하므로 일률적으로 말하기 어려우나, 합법화조치를 통해 불법체류자문제가 완전하게 해결되는 것은 아니라는 점은 일반적으로 유효한 것으로 판단된다. 합법화의 주요한 효과중 하나는 합법화 신청자에 관한 데이터를 통해 이들의 이주과정 및 이주자에 대한 보다 심도 깊은 이해를 할 수 있도록 한다는 점이다.

프랑스의 경우 1945년에서 1970년까지 합법화조치가 주요한 이주민 합법체류 형태로 운영되었다. 그 이후 “예외적”인 조치로 불려지기는 했으나 여전히 합법화조치가 여러 차례 이루어졌다. 이는 합법화 조치가 불법체류자 문제에 대한 인도주의적 해법을 단기적으로는 저렴한 비용으로 제공해주기 때문이다. 그러나 장기적인 관점으로 보아 합법화조치에 대한 지나친 의존은 이주관리정책을 훼손하며 합법적 이주민 정착 및 사회통합 프로그램의 정착을 저해한다.

2. 연구방법 및 보고서의 구성

본 연구는 주요 이주 목적국 정부의 불법체류자 관련 정책에 대한 비교 연구를 실시하여, 국내 불법체류자 관련 정책의 향후 발전 방안을 모색하는 것을 그 주요 목적으로 삼는다.

가. 연구방법

상기한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 주요국가 불법체류자 대책과 관련된 기존 자료를 수집, 통합하여 각국의 불법체류자 대책에 대한 포괄적인 이해가 가능하도록 정리하였다.

본 연구는 다음과 같은 나라들을 주요 대상국으로 설정하였다.

<표 1-3> 연구 대상국 목록

분 류	국 명
전통적 이주국	미국, 캐나다, 호주
유럽연합 회원국	독일, 영국, 이태리, 프랑스
아시아 이주국	일본, 말레이시아

위의 <표 1-3>에서 보는 바와 같이 서로 상이한 이주역사, 이주체계, 주요 불법체류 양태 및 대책이 서로 상이한 이들 국가의 이주정책을 비교 연구하기 위해 크게 다음과 같은 주제로 각 장을 구성하였다.

- 이주법 체계 및 발전약사
- 강제퇴거(Involuntary return or Deportation)
- 불법고용주 처벌(Employer Sanction)
- 자발적 본국귀환(Voluntary Return)
- 합법화(Amnesty or Regularization)

본 연구는 상기 주제에 대한 연구를 다음과 같이 실시하였다.⁴⁾

- 문헌조사 : 정부 자료, 법령자료, 국제기구 발간 자료, 학계 연구 자료, 언론 등
- 인터뷰조사 : 문헌조사에 대한 초안이 완성된 10월 중순 이후 각국 이주행정에 대한 최신정보 및 정책변화에 대한 구체적인 정보수집을 위하여 대상국 대사관 영사에 대한 인터뷰 조사를 실시하였다. 직접 면담이 어려운 대사관 관계자들과는 유선 인터뷰를 실시하였다.

<표 1-4> 주요 대사관 영사담당관 면담 실시개요

일 자	대 사 관 명	면 담 자
10월 5일	주한호주 대사관	엘리자벳 왓슨 (이민과 일등서기관)
10월 19일	주한영국 대사관	다이아나 피취 (1등서기관 겸 영사)

4) 본 연구는 가능한 한 각국의 법안, 정부간행자료 및 안내문, 각국 이주관련 기관 공식 웹사이트, 국제기구 간행물 등을 주로 참고하였고, 연구자의 연구자료, 언론 보도자료, 민간단체 연구자료 등은 부차적인 자료로서 참고하였다.

일 자	대 사 관 명	면 담 자
10월 20일	주한캐나다 대사관	장-삐에르 끌리쉬 (이민과 프로그램 매니저) 존 에치슨 (이민과 일등서기관)
10월 22일	주한프랑스 대사관	카트린느 보네 (경찰주재관) 라셀 야쿠보우스키 티에리 르블로아 (프랑스 경찰청) 한청희 (경찰주재관 보좌)
10월 26일	주한이태리 대사관	안드레아 에스테반 사마 (경제·상무 담당 이등서기관)

나. 보고서의 구성

본 보고서는 총 12장으로 구성된다. 제1장 서론에서는 연구의 목적, 기본 개념소개 및 연구내용 및 방법론에 대한 소개를 한다. 제2장은 전체연구 결과에 대한 개괄적인 요약과 국가별 비교를 실시한다. 제3장부터 제11장까지는 각국별 불법체류자 정책에 대한 소개를 통해 상기 주제에 대한 구체적인 정보를 제공한다. 마지막 12장에서는 전체 보고서의 논의를 정리하고 정책제언을 시도한다.

제 2 장

주요국 불법채류 정책비교

빈 면

제2장 주요국 불법체류 정책비교

본 장은 본 연구대상 9개 주요이민국의 비정규이주민 관련 정책 연구결과를 각 주제별로 비교하고 각국의 특성을 분석하기 위해, 해당국의 비정규 이주민 대상 정책을 크게 불법체류자 강제퇴거, 불법취업 고용주 처벌, 자발적 본국귀환 지원, 합법화 등 크게 네 가지로 분류하고 각 항목에 대한 정책적 비교의 틀을 제시하고자 한다.

1. 강제퇴거 정책

가. 미 국

미국은 정규 이주시스템을 통해 많은 신규이주를 받아들이고 있으나, 여전히 외국인의 밀입국 및 불법체류가 끊이지 않고 있다. 발표기관에 따라 편차가 많이 있기는 하지만 미국내 불법체류 외국인의 숫자는 5백만에서 8백만에 이르는 것으로 추정되고 있다. 미국 정부는 9.11 테러사태 이후 이민관련 부서 조직개편 및 신규 프로그램 도입 등을 통해 국가안보 차원에서 적극적인 불법체류자 단속을 진행할 것이라는 의지를 표명하고 있다.

불법체류자의 퇴거와 관련 2003년 3월부터 신설된 국토안보부(Department of Homeland Security)산하 국경 및 교통안전국(Directorate for Border and Transportation Security)이 구금, 퇴거, 국경수비 집행 업무를 맡게 되었다. 퇴거대상 불법체류 외국인에 대한 구금 및 퇴거는 국토안보성 이주 및 세관 집행국 산하 구금 및 퇴거관리과(ODR)에서 실시하며, 구금시설로 전국에 8개의 서비스 프로세싱 센터(Service Processing Centers)와

7개의 계약 시설을 두고 있고 구금자들의 건강관리는 보건복지부에서 책임진다.

불법체류 외국인에 대한 실질적인 퇴거결정은 법무부 산하 이민 검사 행정 총괄실(EOIR)내 지역재판소재판에서 내리며, 이에 대한 항소는 EOIR 내 이민 항소 위원회(BIA)에서 이루어진다. 퇴거재판시 불법입국 사실을 인정하면 정부 관찰 하에 자발적으로 귀환할 수 있는 권한이 주어지고 향후 재입국이 가능하다. 그러나 주어진 기간 안에 출국하지 않은 외국인은 벌금, 추방 또는 10년형에 이르는 징역형을 받을 수 있다.

FBI는 2001년 9월 이후 국가범죄정보센터(NCIC) 데이터베이스를 만들어, 퇴거명령을 어기고 미국내 체류하는 사람들의 정보를 NCIC에 등록하도록 하였고, 국가안보 출입국등록 시스템(NSEERS)을 도입하여 입국하는 외국인의 지문, 사진, 그리고 특정 국적자에 대한 특별 재등록(special re-registration)등을 요구하는데, 이 법을 어긴 외국인도 NCIC에 등록이 되어 퇴거 대상자가 되는 등 퇴거집행이 강화되었다.

나. 캐나다

캐나다는 전세계적으로 가장 많은 이민을 받아들이는 나라로서 불법체류자 문제는 큰 이슈가 되지 않았으나 최근 난민제도의 악용, 밀입국알선 및 인신매매의 증가 등으로 불법체류 문제가 점차 증가하고 있다.

캐나다의 퇴거명령은 그 정도에 따라 출국명령, 입국거부명령, 추방명령 등이 있고, 2003년 12월 설립된 캐나다 국경수비국(Canada Border Services Agency, CBSA)이 기존에 이민부에서 집행하던 불법이주 조사 및 방지, 구금, 퇴거, 그리고 불법입국 사전차단 등의 업무를 담당한다. 이주과(ID)의 퇴거결정에 대해 이주항소과(IAD)에 항소를 제기할 수 있고, 연방법원에 재심리를 신청할 수 있다. 그러나 2002년 새이주법으로 공공안전에 위협이 되거나 범죄자의 경우 재심리 자격이 박탈된다. 퇴거직전 위협요소

평가를 통해 퇴거자들이 본국에 귀환시 처할 수 있는 위험요소를 고려하여 최종 퇴거결정을 내린다.

캐나다는 미국, 호주와는 달리 공공에 위험이 된다고 판단되는 경우에만 비정규이주자 및 난민지위신청자들을 구금한다.

다. 호 주

호주는 다른 국가와 국경이 맞닿아 있지 않은 지리적 특성으로 인해 상대적으로 밀입국문제로부터 자유로웠으나 '90년대 후반 이후 경제적 이주민 및 난민들이 공해상에 정박해 있다가 고속보트를 이용 밀입국하는 사태가 발생하는 등 밀입국 문제가 심각해지게 되자 이민법 집행을 보다 강화하고 있다.

효과적인 이민법 집행을 위해 자동국경수비시스템(Automatic Border Protection System)을 구축하고 집행관(compliance officers), 항공사 연락관(ALOs) 등을 주요 외국공항에 파견, 비정규이주의 사전예방에 주력하고 있으며, 이동경계목록(MAL), 사전승객처리(APP) 등을 통해서 비정규이주를 예방하는데 많은 노력을 기울이고 있다.

호주내 불법체류자들은 원칙적으로 전원 구금되는데 이는 합법적 절차를 거치지 않고 입국한 외국인인 신분은 확인되고 비자가 주어질 때까지 호주사회에 통합할 수 없도록하기 위함이다. 이에 따라 호주에는 이주구금센터(Immigration Detention Centers)를 포함 다양한 수용시설이 존재하며 이들 시설에 대한 수용시설 기준 및 인권보호 규칙을 준수함은 물론, 구금자 대표위원회를 포함한 다양한 외부기관의 자문을 받으며 시설개선과 구금시설내 서비스 확충에 노력하고 있다. 또한 이주구금자문위원회는 구금시설에 대한 의견을 제공하는 역할을 하는데 호주내 모든 구금시설을 사전통고 없이 방문조사할 수 있는 권한을 부여받는 등 철저한 조사를 보장받고 있다.

호주에는 감독아래 출국(Monitored Departure), 관리아래 출국(Supervised Departure), 퇴거, 빈민퇴거(Destitute Removal), 범죄자 추방 등 5가지의 퇴거형태가 있다. 호주이민국의 결정에 대하여 이주재판소를 포함하여 3차례에 걸친 항소가 가능하다. 구금자는 또한 자발적으로 출국함으로써 언제든지 구금시설을 떠날 수 있다.

라. 일 본

일본내 불법체류자는 현재 약 22만명을 조금 넘는 정도로 파악된다. 이는 불법체류자가 가장 많았던 1993년의 29만명에서 대폭 감소한 숫자로, 이는 일본의 경제상황 타이기도 하겠으나 엄격한 입국검사와 출입국 관리법 위반 외국인에 대한 집중적발, 불법취업에 대한 적극적 홍보 등 종합적 불법취업 외국인 대책의 효과가 나타난 것으로도 풀이할 수 있다.

잘 알려진 바와 같이 일본은 전문지식, 기술 등을 보유한 외국인의 원활한 수용과 저숙련 단순노동자의 효과적 배제의 양대 정책을 확고히 하고 있으며, 출입국관리를 통한 밀입국저지에 정책의 초점을 맞추고 있다.

외국인이 일본 출입국항만에서 입국경비관에 의해 위반조사를 받은 결과 상륙조건에 적합하지 않다고 인정될 경우, 입국심사관의 위반심사, 특별심사관에 의한 구두심리를 통해 강제퇴거 여부가 결정되고 이에 불복할 경우 법무대신에게 이의를 제기하여 판결을 받게 된다. 이에 다시 불복할 경우 행정소송을 제기할 수 있다. 출입국관련 행정소송은 과거 강제퇴거 수속 관련소송이 대다수였으나 체류심사관련 소송 및 난민인정소속 관련 소송이 증가하고 있는 추세이다.

2004년 6월 발효한 출입국관리 및 난민법 개정법률안에 의하면, 불법체류 및 불법취업 조장 관련 벌금 한도액의 증가, 출국명령제도를 통한 신속한 퇴거제도에 더해 향후 5년 내 동경의 불법체류자를 반으로 줄이기 위해 “일본에 올 수, 입국할 수, 체류할 수 없게”하기 위한 대책을 수립하

는 등 불법체류 단속을 한층 강화하는 것으로 보인다.

마. 말레이시아

말레이시아 내 이주노동자는 약 220만 정도이며, 그 중 절반이 불법체류자로 추정되는데, 이는 전체노동활동인구의 1/5을 차지하는 수준이다. 그러나 이 같은 대규모 이주민의 존재에도 불구하고 말레이시아 정부는 외국인관련 일관된 장기적 정책이 부재한 실정이며, 이에 따라 잦은 정책 혼선을 불러일으키고 있다.

과거 외국인 불법체류에 대해 묵인해 왔던 말레이시아 정부는 1982년 외국인 인력채용위원회를 설립하고 인도네시아, 필리핀 등과 노동이주를 위한 양자협약을 체결하였다. 그러나 합법적 입국경비가 높고, 고용주들이 불법외국인의 고용을 선호함으로 해서 큰 효과를 거두지 못했다. 말레이시아 정부는 '90년대 초반 Ops Nyah I, II를 통하여 불법체류 '95년 말까지 약 20만에 가까운 불법체류자를 검거, 퇴거하였다.

외환위기 이후 말레이시아 정부는 200만명의 이주노동자 중 절반 이상은 본국으로 귀국해 줄 것을 요구하고 1998년 3월 'Operation Go Away'라는 이름의 불법노동자 대책을 강화하고 이와 함께 자발적 귀환자에게는 벌금을 면제해 주었다. 이를 통해 약 20만명 정도가 출국했으나 같은 해 7월 노동력 부족 문제로 이를 폐지하고 오히려 13만의 신규 외국인 노동자를 받아들이는 등 정책이 일관성이 떨어졌다.

다시 2001년 말레이시아 정부는 방글라데시로부터의 노동자유입을 전면 금지하고 인도네시아인은 50만명 정도로 줄일 것이라는 정책을 발표하고 2002년 초부터 대대적인 단속을 벌였으며 이 같은 대대적 단속 및 강제송환 등으로 인해 주변국과 외교적 마찰이 벌어지기도 하였다. 말레이시아 정부는 2004년 7월 다시 강력한 불법 외국인 노동자 단속정책을 공표하였다.

바. 영 국

영국은 서방 선진국 중 가장 많은 난민 신청을 받는 나라이며, 비정규 이주자가 증가함에 따라 영국내 인종간 갈등이 주요한 사회문제로 대두하게 되었다. 이에 따라 영국정부는 “이민과 난민에 대한 공평, 신속, 강력한 근대적 접근”이라는 목표하에 2002년 국적 이민 망명법을 제정, 이민법 위반자의 신속한 퇴거, 난민 신청과정의 합리화, 인신매매, 밀입국 등 조직범죄의 차단하는 한편 노동이민제도를 통해 합법적 이주를 장려하고 있다.

영국의 불법체류자 퇴거제도는 크게 추방과 행정적 퇴거로 나뉜다. 추방의 경우, 심각한 범죄를 저지르거나 허위로 거주권을 취득한 자로서 추방이 공공이익에 부합하는 경우, 징역형 처벌 대상의 범죄를 저지른 자 등에 대하여 취할 수 있는 조치로, 이민규정에 의거 공익적인 고려 외에 개별 사례별 인도적인 고려를 하도록 규정되어 있다. 추방대상자는 특별한 경우를 제외하고 추방조치에 대한 항소를 할 수 있다. 행정적 퇴거는 체류기간 초과체류자나 체류조건 위반자 등에 대해 취하는 조치로 퇴거대상자들은 추방과는 달리 특별한 경우가 아닌 경우 퇴거조치에 상소를 할 수 없도록 규정되어 있다. 다만, 행정적 퇴거대상자는 다시 영국에 입국할 수 있다.

퇴거는 내무부 이민과 국적국(Immigration and Nationality Directorate), 경찰, 사례통합관리국(Integrated Casework Directorate)이 협력하에 시행되며, 일반적으로 비용은 내무부에서 부담한다.

사. 이탈리아

이탈리아는 2002년 이민 규제 법안을 통과시켜 이민자의 입국을 제한하는 쿼타제도, 추방조치의 엄격한 실행 등 이민규제 정책을 강화하는 동시

에 3개월 이상 이탈리아에 거주하면서 일한 불법이민자에 대한 사면을 통한 이민자의 이탈리아 통합을 촉진하였다. 이는 보다 효율적인 이주관리 의 필요성과 더불어 세계 최저 출산률 국가중 하나인 이탈리아의 노동력 부족현상을 효과적인 이민정책을 통해 해결하려는 의지의 표명이라 할 수 있다.

이탈리아의 경우 내무부 지방행정단체장은 15일 내에 이탈리아 영토에서 떠나는 명령 및 국경밖으로 즉각 추방 명령 등 2가지의 추방명령을 내릴 수 있다. 다만 국경으로의 즉각 추방 명령은 공공질서나 안보에 심각한 위협을 줄 경우에만 집행이 가능하다. 추방대상자는 추방명령에 대해 60일 이내에 항소할 수 있고, 항소는 지방 법원, 또는 본국의 이탈리아 영사국을 통해 접수할 수 있다. 법원은 항소에 대해 20일 안에 결정해야 하나, 이때 항소가 추방 명령을 중단시키지는 않는다.

새로운 이민법은 또한, 망명신청 거부자는 합법 여행서류를 소지하고 있어도 즉각적 추방이 이루어질 수 있도록 하였다. 적법서류 미소지자들 임시 센터(Temporary centers)라 불리는 특별 기관으로 보내진다. 이탈리아내 최대 체류기한은 60일이며 이후 이탈리아 영토를 5일 내에 떠나야 하며, 불이행시 형사 처벌대상이 된다. 또한 추방후 5년에서 10년 사이의 유예기간이 만료하기 전 이탈리아 재입국시 징역형을 받게 된다.

아. 독 일

독일은 1998년 새 정부가 들어서면서 처음으로 자국이 이민국임을 인정하고 이에 따라 관련 법 개혁에 착수하여 고숙련 노동이민자에 대한 영주권 제도가 도입되었고, 난민, 노동이주, 이주자의 사회적응 문제 등을 통합적으로 다루는 이민법을 마련하였다.

독일에서 난민신청을 한 신청자 중 난민인정 사항에 현저히 해당하지 않는 난민신청 기각자는 1주일 이내, 기타 기각자들은 1달 이내에 출국하

여야 하며, 이 결정을 따르지 않는 자들은 강제퇴거된다. 독일 연방 내무부, 각 주 정부 및 주정부 경찰, 국경경찰, 독일 외국인 사무소 등이 비자발적 귀환과정에서 역할을 담당한다. 또한 원활한 퇴거를 위하여 주요 경유국 및 송출국과 재입국조약을 체결하고 있다.

퇴거명령 발급이전에 특정 외국인의 퇴거집행이 구금을 통해 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다고 판단되어질 때 구금이 시행될 수 있으나, 법원의 허가가 필요하며 구금기간도 6주를 넘길 수 없다. 또한 난민신청 거부자 중 퇴거에 순응하지 않거나 회피하려는 자에 대해서도 구금할 수 있으나 이 역시 법원의 결정이 필요하며 3개월에 한 번씩 재고되어야 한다.

자. 프랑스

이민은 프랑스 역사상 항상 중요한 부분이었으나 특히 현재는 국가적 차원의 안보문제에 관심이 집중되고 있다. 프랑스는 2003년 9월 난민인정 조건을 강화하고 신속한 난민신청 판단, 효과적인 퇴거에 초점을 맞춘 새로운 난민법률을 채택하였다. 프랑스 강제퇴거 책임기관은 내무부이나 실질적인 시행은 경찰이 담당한다.

프랑스 난민과 무국적인 보호사무소(OFPRA)에서 난민신청에 대한 일차적 사정이 이루어지며 이 결과에 대해 난민상소위원회에 항소할 수 있고 여기서 기각된 사건에 대하여 새로운 사실이나 증거가 제시될 경우 고등법원에서 사건이 재심리된다. 체류허가 및 난민신청 기각시 1개월 이내 자발적으로 퇴거를 요청(invitation)하며 이 기간이 만료되면 추방 및 퇴거명령이 내려지고 즉시 시행된다.

그러나 프랑스 내부부의 통계에 따르면 1997년 전체 퇴거명령의 28%가 시행되었고 1998년에는 20%로 감소하였다. 정부의 퇴거시행비율 증가를 위한 노력에도 불구하고 2002년 현재 여전히 20% 이하에 머물고 있다.

2. 불법고용주 처벌

<표 2-1>은 OECD 주요회원국내 불법고용주, 불법체류 외국인, 이를 알선한 자에 대한 처벌 및 담당기관 등 불법고용주 처벌 일반을 정리한 표이다. 불법고용주에 대한 처벌조항을 가지고 있는 나라들 중 주요국의 정책을 소개하면 다음과 같다.

가. 직접고용주 처벌

(1) 독 일

독일의 경우 불법취업 외국인이 처벌을 받기는 하지만 규제의 주요 대상은 고용주다. 불법외국인 고용주들은 먼저 50만 마르크의 과태료를 부과받는데, 이 금액은 외국인 불법고용으로 인한 이익을 환수하기 위해 증액될 수 있다. 또한 고용허가를 획득하기 위한 목적으로 임금 및 노동조건에 대한 허위정보를 제공한 고용주에 대하여는 최고 5만 마르크의 과태료를 부과한다. 고용허가 없이 외국인을 고용하는 고용주의 경우, 불법고용자가 5명 이상이고, 이들이 30일 이상 근무한 경우, 또는 이 같은 행위가 고의적이고 반복될 경우 형사처벌(벌금형 및 1년 이하의 징역)을 할 수 있고, 불법행위가 특히 심한 경우에는 3년 이하의 징역형에 처할 수 있다. 비정규외국인노동자에 대한 착취를 예방하기 위하여, 이들의 노동조건이 독일노동자들에 비해 심각하게 다를 경우 벌금형 또는 징역형에 처할 수 있고, 죄질에 따라 노동시장을 보호하기 위한 목적으로 6개월 이상 5년 이하의 징역형에 처할 수 있다. 또한 죄질에 상관없이 고용주들은 불법체류 외국인의 본국송환비용을 부담하여야 하며, 3개월 이상의 징역형이나 5천 마르크 이상의 벌금형을 받은 경우 공공계약 수주가 금지된다. 불법고용에 대한 각종 세금 및 사회보장제도 부담금도 역시 납부하여야 한다.

<표 2-1> OECD 주요국가 비정규노동이주 방지 정책

국 가	처 별			
	직접고용주	간접고용주	노 동 자	밀입국 알선자
호 주	벌금 최고 1만 호주 달러(835만원 상당, 단, 호주내에서 범죄를 지원 또는 사주한 경우에 한함)	직접고용주와 동일	퇴거·재입국 금지	고용주와 동일
오스 트리아	벌금, 무역허가박탈, 공공계약 수주자격 박탈, 업체 대표 귀책, 미납 세금 및 사회보장 부담금 납부	업체 대표 귀책 가능	추방, 일정기간 재입국 금지	정보 미제공
벨기에	벌금 및 징역, 회사 폐쇄, 기기압수, 업무정지, 과태료, 불법노동자 생활 및 송환비용 지불	정보 미제공	비정규 체류시 출국명령	고용주와 동일
핀란드	벌금 또는 징역, 민사상 책임 이행	직접고용주가 외국인일 경우 그와 동일	벌금	불법이주민의 입국·체류를 지원한 경우 벌금 또는 징역
프랑스	벌금 또는 징역, 또는 둘다, 업무정지, 공공계약 수주자격 박탈, 업장폐쇄, 판결공시, 과태료, 민사상 의무 이행	형법처벌, 직접고용주에 부과된 비용 및 벌금에 대한 공동 책임	미약한 행사·행정처벌, 비정규체류시 국경외로 퇴거조치	불법이주민의 입국 및 체류지원시 벌금 또는 징역형, 영업정지, 재입국금지, 공공계약 수주자격 박탈
독 일	과태료 및 벌금, 중대한 사건의 경우 징역형, 공공계약 수주자격 박탈, 불법노동자 본국송환비용 지불, 세금 및 사회보장보험료 납부	고액의 과태료	과태료	밀입국 지원 및 범죄 관련 노동알선시 벌금 또는 징역형, 불법취업 지원시 과태료

해 당 부 처	예 방 조 치 (국경통제 제외)	국 제 협 력
이민다문화부(Department of Immigration and Multicultural Affairs), 경찰, 세관 및 방위군	고용주 대상 홍보캠페인 현재 정책검토 중	특정 사안에 대해 관련 국가 업무협조
노동검사국, 검사시 경찰 지원	정보 미제공	유럽연합 차원 공조
노동검사국(노동부), 불법취업 전담부서인 검사관실과 조직 적 협력체계	고용주 대상 공고, 안내 책자 배포	유럽연합 차원 공조
이주국, 경찰, 국경수비대, 노동청, 부처간 협력	고용주 및 노동자에 대한 정보제공	유럽연합 차원 공조
노동검사국, 경찰, 세관 업무 협조	고용주와 노동자에 대한 정보확산, 중앙정부와 고 용자단체간 협약체결, 합 법이주노동자 고용촉진 을 위한 장려책	유럽연합 차원 공조, 영국·독일 정부와 특별 양자협력
밀입국 및 불법체류 : 국경수 비경찰, 외국인담당지방자치단 체, 경찰 ; 불법취업 : 연방노동 사무소, 세관(국세청, 사회보장, 보건·안전 담당부처 및 외국 인담당 지방자치단체 지원); 부 처간 협력: 연방노동사무소 조정	홍보캠페인, 합법노동자 고용촉진을 위한 장려책	유럽연합 차원 공조, 프랑스, 영국, 네덜란드, 포르투갈 등과 양자간 협력, 동유럽국가 및 터키 등과 노동계약관 련 제한된 협력

국 가	처 별			
	직접고용주	간접고용주	노 동 자	밀입국 알선자
그리스	벌금, 과태료, 징역형	벌금 및 징역형	벌금, 징역형, 출국세 납부	이주민의 밀입국 및 체류를 지원했을 경우 벌금 및 징역형, 이동수단 압수, 불법노동자 생활비 및 귀환비용 부담
일 본	벌금 또는 징역형	벌금 또는 징역형	국경외 퇴거 조치, 벌금 또는 징역형	벌금 또는 징역형
네덜란드	벌금 또는 징역형, 영업금지, 회사폐쇄, 민사상 책임이행	업체 대표 귀책가능	불법체류의 경우 국경외로 퇴거조치	벌금 또는 징역형
노르웨이	벌금, 과태료, 또는 징역형	벌금 또는 징역형	국경외 퇴거, 벌금 또는 징역형	고용주와 동일
포르투갈	과태료, 공공계약 수주금지, EU보조금 수혜금지	정보 미제공	취업금지, 불법체류시 국경외 퇴거, 과태료	불법이민 알선시 징역형
스페인	과태료, 국외 민사상책임이 있을 경우 추방	정보 미제공	불법체류시 국경외 퇴거	과태료
스위스	형사처벌(벌금 및 징역형), 행정처벌(외국인 고용허가 취소)	벌금형 가능	벌금 또는 추방(재입국금지 가능)	벌금 및 징역형
터 키	없음	없음	추방, 벌금	벌금 및 징역형, 불법노동알선시 특별처벌
영 국	1997년 1월부터 벌금	정보 미제공	본국 퇴거, 벌금 또는 징역형	밀입국 및 불법체류 지원시 처벌
미 국	과태료, 중대한 문제의 경우 형사처벌, 민사상 책임이행	직접 고용주와 동일 처벌	국경외 퇴거	밀입국알선 차단을 위한 이민법 시행 강화

자료 : OECD(2000), p. 82~83

해 당 부 처	예 방 조 치 (국경통제 제외)	국 제 협 력
노동검사국, 경찰, 세관, 부처간 협력	언론을 통한 홍보	유럽연합 차원 공조
지방 출입국사무소, 경찰, 부처간 협력	고용주 및 노동자 대 상 홍보캠페인	주변국과 양자간 협력
경찰, 법무부, 노동검사국, 부처간 협력	고용주 및 노동자 대상 홍보캠페인, 합법노동자 고용촉진을 위한 장려책	유럽연합 차원 공조, 중국과 양자간 협력
이주서비스(이주, 법무, 경찰 부서)	노동자 대상	없음
노동검사국, 이주서비스	정보 미제공	유럽연합 차원 공조, 프랑 스, 스페인, 불가리아, 폴란 드, 루마니아와 재입국조약, 브라질, 케이프베르데, 기 니아비사우, 스페인과 협정
노동/사회안보검사국, 보안군	이주노동자 대상 정보 제공	유럽연합 차원 공조, 모로 코, 포르투갈과 재입국조약
컨톤 노동사무소, 지방 노동 검사국, 컨톤 외국인전담경 찰, 연방외국인 사무소, 세 관, 정부부처간 협력	임시 경찰통제, 임시검 문, 고용주등 통제	양자간 협력(예외적)
노동검사국 및 고용청의 허 가를 받아 경찰 시행	없음	없음
경찰 및 이민국, 정부부처간 협력	고용주를 대상으로 새 규정에 관한 정보 송달	유럽연합 차원 공조, 프랑스와 특별 양자협력
이민청, 노동 및 고부, 주경 찰, 정부부처간 협력	고용주 대상 홍보캠페 인, 고용자격확인 의무화	멕시코와 양자간 협력

(2) 영 국

영국에서 최근까지 고용주에 대한 처벌은 이들이 외국인의 불법입국 또는 체류를 도왔을 경우에만 적용되었다. 그러나 1997년 1월 27일 발효된 난민과 이주법(Asylum and Immigration Act)에 따라 영국 내 체류 또는 근로가 금지되어 있는 외국인을 고용한 업주에 대한 직접처벌이 가능하게 되었으며, 최고 5천 파운드의 벌금형에 처할 수 있다.

(3) 미 국

미국 정부는 '86년 이후 지속적으로 고용자 처벌제도를 실시하고 있으나 노동력의 감소와 농업주들의 반대로 법의 실행에 많은 제약을 받았다. 미국내 농업주들은 전통적으로 부족한 노동력을 불법이주노동자에 의존해 왔는데, 고용자 처벌법이 실행되기 위해서는 법실행 이후 합법적으로 외국인노동자를 고용할 수 있는 방안들이 마련되어야 했다. 이에 따라 비정규 농업노동자들이 합법화되었으나, 이들의 대부분이 전직함에 따라 다시 이들의 빈자리를 비정규 이주자가 메꾸게 되었다. 1999년 실시된 선봉작전 역시 사회안전행정부가 사생활 침해를 이유로 반대하면서 중지되었다.

(4) 호 주

호주는 2002년부터 고용주처벌제도를 실시하였으며, 실시 2년 전부터 관련단체들과 고용주들의 자문을 구하는 데 더하여, 고용주 인식교육을 지속적으로 실시하였다. 불법이주자고용과 노동자인권침해를 방지하기 위해서 고용주대상 노동권 확인전화(Employer Work Rights Checking Information Line(1800 040 070))를 만들어 노동권리에 대한 정보를 제공하고 고용주대상 노동권팩스확인제도(Employer Work Rights Fax-based Facility (1800 505 550))를 만들어 고용자들의 노동권리에 대한 해석을 돕도록 하였다.

(5) 일 본

일본의 경우 외국인노동자 고용시 고용허가 획득절차를 따르지 않은 경우 2백만엔 또는 3년 이하의 징역형 등 형사처벌을 받게 되며, 불법고용을 한 회사에 대하여도 벌금을 부과할 수 있다.

나. 간접고용주 처벌

일부 국가에서는 노동허가 없는 외국인을 대리인을 통해 간접고용하는 행위에 대해 형사처벌을 할 수 있다. 이는 직원파견이나 교환제도 또는 하청을 통한 불법고용행위에 대해 고용주를 직접 처벌할 수 있다는 것을 뜻한다. 예를 들어 프랑스의 경우, 1997년 법에 의해 불법취업자 공급업체 또는 하청업체를 통한 외국인 불법고용행위에 대한 경제적 책임을 원청업체 등 노동의 최종소비자가 지도록 하였다.

독일의 경우, 고의 또는 부주의로 인해 불법체류 외국인을 간접고용하는 행위에 대해 고액의 과태료를 부과하며, 이는 업주, 또는 법인에 부과될 수 있다. 미국의 경우 고의로 미등록 외국인을 간접 고용하는 업주를 직접고용주와 동일하게 간주하여 처벌한다.

다. 고용주에 대한 민사상 책임

불법고용에 대한 형사·행정 처벌에 더하여, 외국인의 불법고용으로 인해 발생하는 부적절한 수익을 차단하고 노동자들을 보호하기 위하여 고용주에 대한 민사상 책임을 지우는 국가들이 있다.

프랑스의 경우 고용주의 노동법상 책임에 있어 불법노동자들은 합법노동자와 동일시되며, 불법고용기간에 대해 적정한 월급과 각종 수당을 지급하여야 하며 1개월 급여에 해당하는 퇴직금을 지불해야 한다. 불법고용주에 대한 민사상 처벌을 지원하기 위해서 근로자 단체는 해당 외국인노

동자가 승인했는지의 여부를 밝히지 않고 고용주에 대한 소송을 대리할 수 있는 권한이 부여된다.

라. 불법취업 알선에 대한 처벌

일부국가에서는 미등록외국인 고용주뿐 만 아니라 이들의 불법고용을 돕거나 알선한 사람들에 대해서도 소송을 제기할 수 있게 되어있다. 최근 까지 영국은 고용주에 대한 특별한 처벌을 하지 않고, 외국인의 밀입국이나 불법체류를 돕거나 알선한 행위에 대해 처벌을 하였다.

독일의 경우, 송출허가(recruitment license) 없이 불법외국인 노동자를 공급하는 행위는 3년 이하의 징역 또는 벌금형에 처해지고, 특히 중한 사건에 대하여는 6개월 이상 5년 이하의 징역에 처할 수 있다.

호주에서 밀입국 또는 불법취업을 돕거나 알선한 자는 직·간접 고용주와 동일하게 만 호주달러의 벌금이 부과된다.

일본의 경우, 불법취업을 지원하거나 이를 목적으로 외국인을 자신의 지배하에 두는 경우 처벌을 받게 된다. 일본 경찰은 특히 성매매와 같이 조직범죄집단 등이 개입할 여지가 있는 불법 취업에 특히 초점을 맞춰, 이 같은 행위를 하는 매개자의 경우 3년 이하의 징역 또는 2백만엔의 벌금형을 부과한다. 매개자의 국외에서의 활동에 대해서도 처벌이 가능하다.

3. 자발적 본국귀환 지원

가. 미 국

미국의 자발적 본국귀환 프로그램은 주로 멕시코 이주자의 본국귀환을 돕거나 인신매매 및 밀입국을 방지하기 위한 노력의 일환으로 연방정부 및 접경주 정부가 함께 참여하여 왔다. 특히 과거 국경수비를 강화하여 불법 국경횡단을 막으려는 노력이 오히려 국경수비대를 피하여 사막을 횡

단하다가 사상하는 이주자 수가 급증하고 불법이주 소개업자나 인신매매자가 기승을 부리는 등 새로운 부작용이 심해지자, 국토안보부 설립이후 미국과 멕시코 정부간 양자간 협정을 통해 불법입국자에 대해 자발적 본국귀환의 선택권을 제공, 귀환을 지원한 멕시코인들을 본국으로 송환하고 있다.

나. 호 주

호주이민국은 발칸반도, 이란, 아프가니스탄, 이라크 등의 지역출신 난민의 귀환을 장려, 지원하기 위해 특정집단 재통합지원 프로그램을 국제이주기구의 도움으로 시범적으로 실시해 왔다. 1999년 1,800명의 코소보 난민이 A\$ 3,000을 제공받아 자발적으로 귀환하였고, 그 후 2002년에는 아프간 난민, 2003년 3월에는 이란난민의 귀환을 지원하였다. 2004년 8월 27일부터 모든 난민임시보호비자 소지자에게 자발적 본국지원귀환 선택권을 제공하기로 하였다.

다. 영 국

영국은 강제퇴거에 대한 지속가능하고 인도적인 대안으로서 자발적 귀환지원 프로그램을 도입하여 자발적 본국귀환 지원과 재통합 프로그램(VAARP)을 실시하고 있다. 영국정부는 2002년 국적과 이민법에 자발적 귀환 지원 프로그램을 확대하기 위한 조항을 포함시켜 내무부 장관령에 따라 자발적 귀환과 귀환결정 지원프로그램을 도입할 수 있도록 하였다.

VAARP는 1999년에 시작된 자발적 귀환지원 프로그램(VARP)에 본국 재적응 지원을 포함한 프로그램으로 이를 통해 2000년에서 2003년 10월까지 총 4,700명 이상의 이민자들의 본국귀환을 지원하였다.

VAARP는 특별프로그램으로 아프가니스탄 귀환 프로그램(RAP)을 실시하고 있으며, 특히 귀환을 희망하는 아프간 인들이 일시적으로 본국에 탐

색과 준비를 위한 방문을 할 수 있는 조사와 준비 방문 프로그램 역시 운영되고 있다.

라. 이탈리아

이탈리아 정부는 불법체류자 문제해결을 위해 주로 합법화 조치를 주로 많이 이용하여 왔으나, 자발적 귀환지원 프로그램 역시 운영하고 있다. 1998년 이민법 및 2002년 개정을 통해 이탈리아 이민법은 자발적 본국귀환 지원 조항을 포함하여 IOM 또는 국내 기관을 통해 귀환 프로젝트를 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이태리 정부는 2001년 국가망명프로그램(NAP)을 설립하여 난민신청 기각자, 난민신청 포기자, 인도적 보호조치가 만료되어 이탈리아 내 거주권이 없는 자 등에 대한 자발적 귀환을 시범적으로 제공하였다. IOM과 이탈리아 정부는 조만간 귀환 및 재통합지원 사업의 연장을 위한 협정을 체결할 예정이다.

최근 실시된 NAP 프로그램에 대한 평가 결과 개인의 귀환 결정은 재정적 지원보다 귀환가능성을 강조한 홍보 캠페인에 주로 영향을 받았으며 귀환의 지속가능성을 높이기 위해 장기적 재통합 프로그램이 필요하며 그 중 가장 효과적인 방법으로 귀환자를 대상으로 한 전문직 직업훈련으로 밝혀졌다.

마. 독 일

독일은 자발적 귀환에 있어 긴 역사를 가지고 있으며 IOM과 협력하여 1979년부터 난민의 귀환과 이주 프로그램(REAG)을 시작한 이래 54만 6천 명이 본국으로 자발적으로 귀환하도록 지원하는 등 유럽에서 가장 지속적이고 성공적인 프로그램으로 운영하고 있다. REAG 프로그램이 해를 더해 하면서 귀환을 유지하기 위한 재통합 보조프로그램의 필요성이 증대하여 정부보조 송환프로그램(GARP)를 통해 특정국가로 귀환하는 자발적

귀환자를 위한 추가지원을 제공하고 있다.

바. 프랑스

프랑스법은 재적응을 위한 공공보조, 프랑스 출국 권유, 인도적 본국송환, 지방발전·이주 프로그램 등 외국인을 대상으로 네 종류의 자발적 귀환근거를 제공하고 있다.

프랑스는 정부기구인 국제이주민 사무소(OMI, IOM과는 별개의 기관임)를 통하여 자발적 귀환을 지원하고 있으며 난민신청이 기각되고 프랑스 출국 권유서가 발급될 경우 자발적 귀환 정보가 제공된다. 또한 2002년부터 아프가니스탄인을 위한 특별프로그램을 제공하고 있다.

3. 합법화 조치

가. 미 국

미국은 1986년과 1994년 두 차례에 걸쳐 비정규 이주자의 합법화 조치를 실행하였다. 이 조치를 통해 미국 불법이주자 전체 중 1/3에 이르는 사람들이 비정규신분에서 합법신분으로 전환되었다고 추정된다. 1987년 5월에서 1988년 5월까지 1년의 사면신청 기간 동안 약 3백만명의 비정규 이주자가 사면신청을 하였고 2백 7십만이 합법화 되었다. 그러나 일부에서는 과도한 서류요구조건과 홍보 부족, 불법신분으로도 이민사회에서 안정된 고용생활을 할 수 있다는 사실 등으로 많은 사람들이 신청하지 않았다고 주장한다.

불법체류자 전반에 대한 이같은 합법화 이외에 메콩지역·쿠바·하이티·니카라과 등 전쟁 등으로 발생한 집단 난민에 대해 대통령의 제안으로 난민지위 심사없이 일정기간 동안 입국을 허락받아 거주해 온 사람들에 대하여 영주권 신청자격을 부여하는 경우도 있다.

최근 시작된 미국·멕시코 정부의 이주관리를 위한 합동노력사업(CEME)의 노동자초청 시범사업의 경우 수혜대상을 현재 비정규 신분인 멕시코인에게도 개방함으로써 비정규외국인 문제에 대한 해결을 꾀하고 있다.

나. 캐나다

캐나다는 인도적 차원으로 비정규적으로 입국한 자들에 대한 지위조정(adjustment of status), 또는 난민신청 기각자 중 퇴거를 회피하고 캐나다에 비합법적으로 장기거주하는 자들에 대해 합법화를 실시하였다. 그러나 그 규모는 많은 경우 39,000명(72년, 대부분이 미국 의무군복무 회피자)에서 몇 천 명 정도로 극히 제한적이었다.

다. 호 주

호주는 미국과는 달리 불법체류자에 대한 일반적 사면이나 합법화 조치를 한 경우는 찾아보기 힘들다. 다만 18세 이전 호주에 불법으로 입국하여 오랫동안 거주하면서 호주문화 및 사회에 통합되어 있으나 영주권이 없는 극히 제한적인 경우에 한해 합법화의 가능성이 존재한다.

라. 이탈리아

이탈리아는 1986년·1990년·1995년·1998년 등 총 4회에 걸쳐 불법체류 외국인에 대한 합법화조치를 실시하였다. 1986년 실시된 첫 번째 합법화조치 당시에 불법취업 외국인 중 업주가 합법화를 원하는 불법체류 외국인에 대하여 합법화를 할 예정이었으나, 결국 구직자까지 포함하게 되었으며, 약 12만 정도가 합법화되었다. 1990년 합법화시, 이주자들은 자신들이 1989년 말 이전부터 이탈리아에 거주하였다는 것만 입증하면 되었다. 약 22만명이 합법화되었으며 그 중 2만 1명이 봉급생활자, 만 3천명이 자영업자, 그리고 나머지 18만명이 구직자였다. 그러나, 이같은 합법화로

인하여 신규 불법체류자들이 합법화조치를 기대하고 밀입국하면서 다시 불법체류 외국인이 증가하게 되었다. 1995년 실시된 세 번째 합법화는 고용주의 채용제안서(job offer)를 첨부해야만 하는 등 이전에 비해 요건이 까다로운 관계로 10만에서 15만에 이르는 불법체류 외국인들이 신청을 하지 않은 것으로 알려졌다. '98년에 실시된 네 번째 합법화는 '95년의 기준을 유지하였으며 총 25만명이 신청하였다.

네 번의 합법화 조치를 통해서 법적지위를 획득한 비정규 외국인의 수는 총 85만명이며, 이는 동유럽을 포함한 개발도상국 출신 외국인 3/4이 합법화조치를 받았다는 것을 의미한다. 이는 1986년까지 가정부를 제외하고는 합법적인 노동이주가 불가능하였다는 점과 쿼타시스템이 발효한 이후에도 일년에 3천에서 4천명 정도의 적은 인원만이 이탈리아 북부지역으로 이주가 허가되는 등 정규 채널을 통한 외국인 이주의 문이 극히 제한되어 있었던 데 기인한다.

<표 2 -2> 이태리 합법화 수혜자의 국가별 구성

(단위 : 천명)

1986~1987		1990		1995~1996		1998~1999*	
모로코	21.7	모로코	49.9	모로코	36.2	알바니아	35.0
스리랑카	10.7	튀니지	25.5	알바니아	32.2	루마니아	20.9
필리핀	10.7	세네갈	17.0	필리핀	28.1	모로코	20.0
튀니지	10.0	구유고연방	11.3	페루	14.0	중 국	17.0
세네갈	8.4	필리핀	8.7	중 국	13.6	나이지리아	10.2
구유고연방	7.1	중 국	8.3	루마니아	9.3	세네갈	9.5
기 타	50.1	기 타	97.1	기 타	104.8	기 타	80.6
합 계	118.7	합 계	217.7	합 계	238.2	합 계	193.2

* 조사당시 약 만3천개정도의 신청서에 대한 처리가 되지 않은 상황임.

자료 : Reyneri(2000), p. 3.

다. 프랑스

프랑스의 경우 전체 인구 약 5천 8백만명 중 약 6.5%인 3백6십만 정도가 외국인이며 그 숫자는 '80년대 이후 대체로 유지되고 있다. 1981년에 실시된 합법화 제도에 13만 2천명이 신청을 하였고, 1997년 합법화 조치에는 12만 8천명이 합법화 신청을 하여 약 9만명 정도가 합법화되었다.

<표 2-3> 프랑스 합법화 조치 수혜자의 국가별 구성

(단위 : 천명)

1981~1982		1998~1999	
Tunisia	17.3	Algeria	11.3
Morocco	16.7	Morocco	8.9
African countries	15.0	China	8.9
Portugal	12.7	Congo	6.4
Algeria	11.7	Mali	5.6
Turkey	8.6	Tunisia	4.0
Other	39.1	Other	35.5
Total	121.1	Total	80.6

자료 : Reyneri(2000), p. 3.

제 3 장

미 국

빈 면

제 3 장 미 국

미국내 불법체류자 규모는 조사기관에 따라 5백 50만에서 800만까지 편차가 크다. 국제이주기구(IOM)의 조사에 의하면 미국내 비정규 이주자의 수는 2000년 현재 대략 5백 50만으로 추정되고 매년 27만 5천명이 늘어나고 있는 추세라고 한다.¹⁾ 미국 이민성(United States Citizenship and Immigration Service, 이하 USCIS)은 2000년 1월 현재 미국내 약 7백만명 불법이주자들이 거주하고 있는 것으로 발표했다. 민간연구단체인 국가이민포럼(National Immigration Forum)에 따르면, 매년 85만에서 200만의 불법 이민자들이 미국에 입국하며, 그 중 2십만에서 3십만명이 미국에 정착한다고 한다.²⁾

불법체류자의 60%는 불법으로 입국한 경우이고 나머지 40%는 비자를 받아 합법적으로 입국하였으나 법적체류기간을 넘겨 불법이주자가 된 경우이다. 이들 미국 내 불법체류자는 전세계 75개국 출신으로, 이들 중 멕시코인이 54%로 가장 많고 그 외의 구성은 아래<표 3-1>와 같다. 미국내에 거주하는 비정규 이주자중 2/3이 경제 활동을 하고 있고, 미국전체 고용인구의 3.5%를 차지하는 4백 5십만명 정도로 추정된다.³⁾

1) Philip Martin, "Bordering on Control : Combating Irregular Migration in North America and Europe," IOM Migration Research Series. No. 13(April 2003) : pp. 21~22, 26.

2) National Immigration Forum, "State and Local Police Enforcement,"(May 2004) Available at <<http://www.immigrationforum.org>>

3) Philip Martin(2003), p. 21.

<표 3-1>미국내 비정규이주자 국적 분포

국 적	비 율
멕시코 ⁴⁾	54%
엘살바도르	7%
과테말라	3%
캐나다	2%
하이티	2%
필리핀	2%

자료 : Jeff Passel, Urban Institute자료를 Philip Martin(2002), "Bordering on Control"에서 재인용

<표 3-2> 미국 거주 비정규 외국인 수 변화, 1980-2000⁵⁾

연 도	인구(백만)	매년 증가/감소율
1980	3	
1986	4	167,000
1989	2.5	-500,000
1992	3.9	467,000
1995	5	367,000
2000	8.5	700,000

자료 : Jeff Passel, Urban Institute: Philip Martin, "Bordering on Control"에서 재인용

미국에서 불법 외국인 노동자를 가장 많이 고용하는 산업분야는 농업으로 특히 멕시코와 국경을 이루는 캘리포니아 규모가 가장 크다. 미국의 주요산업 중 하나인 농업의 경우 비정규 이주노동력에 의존하고 있다고 볼 수 있다.

4) 멕시코, 캐나다와 미국의 접경지역 거주자들은 미국 입국시 비자가 불필요하다: Martin(2003), p. 22.

5) Martin(2003), p. 21.

1. 미국 이주관련 법령 변천 역사

미국의 이주법령은 1952년 제정된 이민국적법(Immigration and Nationality Act of 1952, 이하 INA)을 중심으로 수차례의 이민관련 입법⁶⁾과 이민국적법 개정(Public Laws Amending the INA)을 거치면서 그 내용이 수정되어왔다. 집행과정에서의 해석과 운영규칙(operation instructions), 행정명령(administrative decisions)들이 법의 실제 영향을 좌우한다.

가. 이주국적법안(Immigration and Nationality Act, 이하 INA)

1952년에 세워진 이주국적법(INA)은 기존에 존재해온 이민 관련법을 총정리하며 체제화하였다. 모든 인종의 귀화를 가능하게 하여 인종을 이주조건에서 제외하였고 송출국가별 이민할당량을 개정, 고숙련 이민 유치 노력, 불법체류자 퇴거에 대한 근거 확장, 퇴거절차 개선, 경찰과 집행국의 편의를 위한 모든 외국인정보 중앙화 데이터 구축, 거주지 확인 및 업데이트 등의 내용을 포함하였다. 그 후 여러 번 개정되었지만 이주국적법은 이민법의 기본이 되어왔다.⁷⁾

나. 1986년 이주개혁과 통제법(The Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA)

미 의회는 비정규이주를 줄이고 미국경제에 필요한 합법 이민을 늘리기 위한 목적으로 1986년 IRCA를 통과시켰다. 동법을 통해, 고용주들이 신규 고용 외국인 노동자가 합법적 신분을 가지고 있음을 증명하도록 하고 불법노동자를 고용한 경우 처벌하는 고용자처벌제도와, 1982년부터 체류해

6) 1981년부터 1996년 사이 23개의 이민 관련 입법이 통과 되었다. 자세한 내용은 USCIS 웹사이트에서 참고, Available at <<http://www.uscis.gov>>.

7) INS, *Fact Sheet 76. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952*(Washington DC, Department of Justice).

은 불법외국인과 일부 농업 노동자 등 2백 7십만명의 불법외국인을 사면 해하는 합법화조치를 실시함과 동시에 새로운 고용허가정책을 도입하고, 1986년에 1백 80만에 이르는 비정규이주자를 체포하는 등 불법이주를 통제하려고 노력했다. 하지만 국내노동 부족문제, 불법이주자들을 주로 고용하는 농민들의 반발로 동법의 실행이 사실상 어려웠다.⁸⁾

다. 1990년 이주법(Immigration Act of 1990, 이하 IMMACT)

IRCA가 비숙련 외국인 노동자에 대한 수요를 충족시키고 불법노동자를 줄이기 위한 노력이었다면 1990년 IMMACT는 IRCA로 해결되지 않은 고급노동인력(skilled workers)의 수요충족을 위해 1995년부터 합법이민 할당량을 증가시켰다. 또한 귀화 자격조건을 줄이는 한편 임시비자 프로그램에 대한 제한을 강화하였다.

또한 모든 퇴거정책에 대한 근거를 재검토하여 기존 대외정책에 근거한 퇴거정책을 수정하였고, 법무장관에게 분쟁과 자연재해의 영향이 있는 특정국가 출신 비정규 이주자에 대한 임시보호지위 부여권을 주었다. 국경수비 인원을 1,000명으로 늘리고, 범죄자 추방에 대한 조항검토, 1986년 고용주 처벌제도 개정, 서류위조에 대한 규정들을 재정하였다.⁹⁾

라. 1996년 불법이민개혁과 이주자 책임법(The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, 이하 IIRIRA)

미 의회의 절대적인 지지로 만들어진 동법안은 신속퇴거절차(expedited removal)를 제외한 모든 퇴거절차를 통합하고 수십억달러의 예산을 들여 집행능력을 강화하고자 하였다. 이법은 제정될 당시 1997년 10월까지 그

8) Martin(2003), p. 26.

9) INS, *Fact Sheet 133. Immigration Act of November 29, 1990*(Washington DC, Department of Justice).

리고 그 후 준비기간을 연장하여 1998년 10월까지 이민국이 국경수비대 인력 두 배로 늘려 외국인의 출입국을 모두 기록하고 퇴거까지의 기간제한을 강화, 벌금을 늘리고 퇴거대상자의 기준을 강화하는 등 외국인의 출입국 통제를 강화하려 하였다. 하지만 캐나다 정부와 미국·캐나다, 미국·멕시코 국경지역 주정부의 반발로 법을 제대로 시행하지 못했다. 매일 1백 30만명의 인구가 4,000마일의 미국·캐나다 국경을 횡단하고 15억불의 물자가 이동하기 때문에 출입국 관리는 국경인근 주정부에 문제를 초래하였기 때문이다.¹⁰⁾

과거 미국 내 퇴거제도에는 강제퇴거(deportation), 자발적 귀환(voluntary departure), 추방(exclusion) 등이 있었지만 1996년 IIRIRA 도입으로 인해 강제퇴거와 추방이 통합되었고 자발적귀환은 계속적으로 정부 재량에 따라 집행할 수 있는 옵션으로 사용되고 있다. 가장 중요한 변화는 새로운 신속퇴거제도가 생긴 점이다.¹¹⁾

1996년에 도입된 신속퇴거(Expedited Removal)법안은 이민국집행관이 입국하려는 외국인의 위조서류 혹은 허위진술을 발견, 또는 적절한 문서의 부족으로 입국할 수 없다고 결정할 경우 재판과 재심리 없이 퇴거를 명령할 수 있는 권한을 주었다. 다만 해당 외국인이 귀환시 탄압이나 고문에 대한 공포를 나타낼 경우 고문방지협약(the Convention Against Torture)에 의거 지위신청권리가 주어지거나 난민지위신청을 할 의지를 밝힌다면 난민 담당 직원에게 넘겨지고 결국 이민법정에 설 수 있는 기회가 주어진다.¹²⁾

10) Martin(2003), p. 23.

11) INS, *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996: Voluntary Departure*, 24 March 1997, (Washington DC : U.S. Department of Justice).

12) INS, "Chapter 8. Enforcement," *INS 2002 Fiscal Year Report* (Washington, D.C., 2002) : p. 176.

2. 강제퇴거 정책

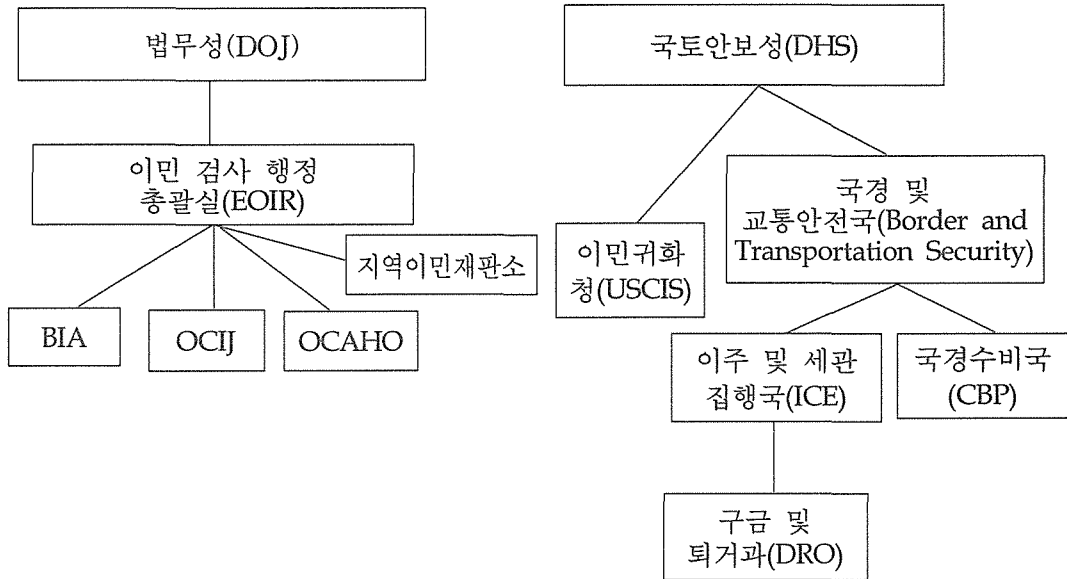
가. 퇴거집행기관

미국 내 불법체류자 퇴거와 관련 2003년 3월 이전까지 법무부(Department of Justice) 산하의 이민귀화청(INS)이 이민법 집행을 총괄해 왔으나, 2003년 3월 1일 이후 이민행정이 법무부에서 국토안보부(Department of Homeland Security, 이하 DHS)로 이전되면서 INS가 DHS의 산하기구가 되었고 명칭 또한 이민행정국(U.S. Citizenship and Immigration Service)으로 변경되었다. 또한 기존 INS의 업무 중 구금, 퇴거, 국경수비 집행의무가 국토안보부의 국경 및 교통안전국(Directorate for Border and Transportation Security)으로 이동, 분담되어 이 산하에 이주 및 세관집행국(Bureau of Immigration and Customs Enforcement, 이하 ICE)이 국내(interior) 이민법 집행을 분담하고 세관 및 국경수비국(Bureau for Customs and Border Protection, CBP)이 국경수비(Border Control)를 맡게 되었다. 따라서 ICE 산하 구금 및 퇴거과(Office of Detention and Removal, DRO)가 구금과 퇴거를 포함한 퇴거과정을 총괄하게 되었다. 이는 이민법의 집행이 테러방지와 밀접한 연관이 있음을 강조하고, INS의 재정과 인력부족난을 해결하여 이제까지 무시되어온 불법이민자 단속을 집행할 것이라는 미국 정부의 의지 표현이라 할 수 있다. DHS는 이주관련 정책국들과 지방사무국간의 원활한 정보교환, 분담과 협력, 정보기관과 이주자를 지원하는 민간단체들간의 협조도 강화하고 있다.

불법이주자의 퇴거 재판 및 상소는 법무부 산하 독립기관인 이민 검사행정 총괄실(Executive Office for Immigration Review, 이하 EOIR)내 지역 재판소와 EOIR내 항소기관인 이민 항소 위원회(Board of Immigration Appeals, 이하 BIA)에서 이루어지고 미국 의회 내 사법위원회 산하 이주 분과위원회(U.S. Congress, Judiciary Committee, Subcommittee on Immigration)

는 이주관련법 제정에 대한 토론과 청문회를 열어 전문가의 의견을 수렴하고 행정기관을 견제한다.

<그림 3-1> 2003년 3월 1일 이후 미국의 이민법 집행기관



(1) 이민행정국(USCIS)

DHS 산하의 독립 기관으로 1만 5천명의 직원이 효과적인 이민법처리를 위하여 지방사무소를 늘리고 서비스 확장 등 개혁을 실시하고 있다. 업무 집행의 효율성을 강조, 미루어진 케이스의 처리를 가장 시급한 목표로 내세우고 있다.¹³⁾

(2) 이주 및 세관 집행국(ICE) 산하 구금 및 퇴거관리과(ODR)

ODR은 모든 이민법 집행의 마지막 단계를 책임지는 기관으로서, 불법 체류 외국인의 퇴거를 총괄, 집행한다. 즉, 퇴거대상 외국인을 보호하고 그들의 법정절차가 진행되는 동안 모든 과정을 모니터링하고, 마지막 퇴

13) USCIS, Information Available at <<http://www.uscis.gov>>.

거명령이 내려지면 이를 집행하는 역할을 한다.¹⁴⁾

ODR의 가장 중요한 임무는 퇴거대상 외국인의 구금, 보호, 퇴거, 귀향 등을 공정하고 효과적으로 관리하는 것이다. 이를 위해 10년 내에 집행에 필요한 인적, 물적자원(예를 들어 현재 모자란 구금시설)을 확보하고 퇴거 대상자 리스트를 컴퓨터 시스템화 하는 노력이 실행되고 있다.¹⁵⁾

ODR 직원들은 또한 식사, 보호시설, 의료, 상담, 레크리에이션을 포함하는 외국인 구금자들에 대한 서비스를 제공하고 퇴거과정에서 필요한 서류를 확보, 외국 정부와의 연락, 여행준비, 호송 등을 준비한다. 또한 신속퇴거제도(expedient removal)가 도입됨과 동시에 범죄 및 위험요소가 있는 불법외국인과 도주자를 감정, 확인하고 신속퇴거 할 수 있는 시스템을 구축하는데 노력한다.¹⁶⁾

(3) 이민 검사 행정 총괄실(EOIR)

1983년 1월 법무성(Department of Justice) 산하에 설립되어 이전 INS의 이주재판기능을 이동하여 연방이민법 집행국인 INS와 독립적으로 이민법과 규정의 해석을 수행하도록 하였다. 사법재판관은 법무장관에 의해 임명되는 검사로 EOIR의 행정 재판관으로 활동한다. 연방사무소에 12명의 재판관, 전국에 52개의 지방법정과 200명의 이민재판관이 있고, EOIR는 이민항소위원회, 이민대법관실, 대행정심리위원회로 구성되어있다. 이민법정은 퇴거, 합법적 신분으로의 전환, 퇴거과정의 종결 등을 결정한다. 판사는 퇴거대상자와 DHS의 의견과 증거를 바탕으로 판결을 내리고 항소가가능여부를 결정한다. 퇴거대상자는 이민판사의 결정에 대한 항소를 BIA에 신청할 수 있다.¹⁷⁾

14) ODR, Information Available at <<http://www.ice.gov/graphics/dro/>>.

15) Ibid.

16) Ibid.

17) EOIR, Information Available at <<http://www.usdoj.gov/eoir/>>.

(가) 이민 항소 위원회(BIA)

BIA는 항소 행정기관으로, 11명의 임명 관료로 이루어진다. BIA의 결정은 법무장관과 연방법원이 수정하거나 파기하지 않는 한 모든 연방, 지방 정부 이민법 집행기관과 이민재판관에게 구속력을 행사한다. BIA의 판결은 연방 법원에서 재심리 될 수 있다. BIA는 또한 국토안보부의 이민관련 집행국의 결정에 대한 항소를 집행할 권한을 갖는다. BIA 판례들은 이민법 집행을 이해하고 해석하는데 중요하다.

(나) 이민대법관실(Office of the Chief Immigration Judge, 이하 OCIJ)

미국 전국의 모든 지방 이민법정 판결을 감독하고 정책과 절차에 대한 방향을 제시한다.

(다) 대행정 심리 임원(Office of the Chief Administrative Hearing Officer, OCAHO)

고용주 처벌제도, 서류조작, 이주노동 관련 고용 차별에 대한 케이스를 판결한다.

(4) 연방정부와 주정부의 업무 및 법 집행권 분리

이민법의 형사범위반(criminal violation of immigration law), 즉 비정규 이주자가 형법을 위반한 경우에는 주 경찰에게 집행권한이 있었지만 이민국적법을 어겨 단순히 불법이주자가 된 경우 주경찰의 집행권한이 허락되지 않았었다. 하지만 1996년 통과된 두 개의 법안인 테러방지 및 효율적 사형법(Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act, 이하 AEDPA)과 불법이민개혁과 이주자 책임법(IIRIRA), 그리고 2001년 새 데이터베이스 시스템의 구축으로 체포에 있어서 주지방 경찰의 권한이 강화되었다.¹⁸⁾

18) INS, *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996*.

나. 퇴거집행

(1) INA에 따른 추방대상 외국인¹⁹⁾

- 불법으로 입국했거나 또는 합법적으로 입국하여 비이민 비자기간을 어긴 모든 외국인
- 이민법을 비롯한 미국의 법을 어긴 외국인
- 비이민비자를 위반하거나 입국시 필요한 조건을 위반한자
- 조건부 영주권이 중지된 경우
- 밀수, 자신의 밀항 및 다른 외국인의 밀수, 밀항을 유도, 원조, 선동, 격려한 외국인
- 위조여권을 사용하거나 위장결혼을 한 자

(2) 퇴 거

(가) 퇴거절차

비정규 이주자는 이민 법정에서 이민 판사에 의해 입국 불허가 또는 퇴거판결을 받을 권리가 있다. 외국인은 건강상태, 범죄사실, 경제적 사정, 국가안보위험과 이외 이민법(INA)에 정의되어있는 사유에 의해 법적으로 퇴거의 대상이 될 수 있다. 이민판사가 퇴거대상자에 대한 판결을 내리고, 외국인은 문서에 나온 내용에 대하여 인정 또는 불인정 하며 재판결과에 대하여 BIA에 항소할 수 있다.²⁰⁾

외국인은 제212조항 아래 퇴거명령 취소(cancellation of removal)를 신청할 수 있다. 영주권이 부여된지 5년 이상이 된 외국인 중 형법적 근거 아래 퇴거명령을 받은 경우, 또는 7년 동안 합법적으로 미국에 거주해온 자 중 중죄경험이 없는 자에 대하여 법무장관의 권한으로 퇴거명령 취소가 가능하다.

19) Immigration and Nationality Act, Available a <<http://uscis.gov/graphics/lawsregs/INA.HTM>>

20) DRO, Information Available at <<http://www.ice.gov/graphics/dro/>>.

불법 또는 합법적으로 10년 이상 미국에 거주해온 모범적인 외국인, 형법 위반 경력이 없고, 자녀와 배우자가 미국에 거주하고 있는 점을 증명하고 대상자의 퇴거 후 이들이 극빈한 상황에 처할 것이 예상되는 경우 지위조정(adjusment of status)을 신청할 수 있다. 법무장관은 매년 지위조정 외국인의 수를 매년 4,000명 이상 허락하지 않는다.²¹⁾

(나) 자발적 귀환

강제적 퇴거에 소비되는 자원과 집행기관의 업무부담을 줄이기 위한 제도로 퇴거대상자가 불법으로 입국하려 했다는 사실을 인정하고 법정소환 및 발언기회 선택권을 포기하면, 이민판사는 퇴거대상자에게 자발적으로 귀환할 수 있는 기간 120일을 허락할 수 있다.²²⁾ 이 기간동안 출국하지 않는 자에게는 10년 동안 자발적 귀환, 지위조정(adjusment of stats), 퇴거명령 취소(cancellation of removal)등의 자격이 부여되지 않고, 또한 USD \$1,000에서 \$5,000에 이르는 벌금이 부여된다. 자발적 퇴거는 강제퇴거 집행 중이나 그 이전에 가능하며, 대상자가 테러리스트로 의심되거나 중범죄 경력이 있을 경우에는 해당하지 않는다.²³⁾

이러한 자발적 귀환 동의 수행을 위해 이민판사는 보증금, 여행서류증명, 구금, 보호퇴거 등의 조건을 제시할 수 있다. 퇴거절차가 결정된 후인 경우 자발적 퇴거기간이 120일 대신 60일만 주워진다. US\$500의 보증금을 5일 안에 지불하지 않는 경우 자발적 귀환이 취소되며 다른 퇴거절차가 집행된다. 1997년 4월 1일부터 자발적 퇴거 절차 아래 외국인의 고용이 허가되지 않으며, 자발적으로 출국할 수 있는 경제적 여건이 허락됨을 증명해야한다.²⁴⁾

21) Ibid.

22) INS, "Enforcement,"(2002) p.175.

23) Ibid.

24) Ibid.

(3) 국경수비

8000 마일에 달하는 국토 및 해양국경의 통관항을 관리하여 불법입국을 막고 마약밀매와 그 외 범죄를 차단하는 것을 목적으로 한다. ICE는 미등록 외국인을 국경에서 체포하기 보다는 제지를 통한 방지(prevention through deterrence) 정책방향으로 국경수비대를 배치하여 밀입국 접근을 방지하는 것을 목적으로 한다. 국경수비는 21구역으로 나뉘지며 그 중 국경수비가 가장 활발한 서남부 캘리포니아, 아리조나, 뉴멕시코, 텍사스 주 등이 9구역을 차지한다.

(4) 구금(Detention)

미국 전국에 현재 8개의 구금시설 Service Processing Centers(SPCs)과, 7개의 계약시설(contract facilities)이 있다. 2002년 구금된 외국인의 수는 대략 202,000명이며 이 중 103,000명이 전과기록이 있었다. 총 구금자의 50%가 멕시코인 이지만 이들의 구금기간은 비교적 짧다. 그 외 쿠바(9%), 엘살바도르(6%), 과테말라, 온두라스, 중국, 자메이카, 하이티, 도미니카 공화국 등이 주요 송출국이다.²⁵⁾

구금자들의 건강관리는 보건복지부(Department of Health and Human Service, 이하 DHHS)에서 책임진다. 보호자가 동행하지 않은 불법외국인 청소년은 DRO의 특별한 규정에 따라 다루어지며, 이들을 보호하는 책임은 DHHS의 난민정주과(Office of Refugee Resettlement)와 비동행 어린이 서비스과(Division of Unaccompanied Children Services)에서 지고있다.²⁶⁾

(5) 국가 범죄 정보 센터(National Crime Information Center, NCIC)와 국가 안보 출입국 등록 시스템(National Security Entry-Exit Registration System, 이하 NSEERS)

25) INS, "Enforcement,"(2002) p. 175.

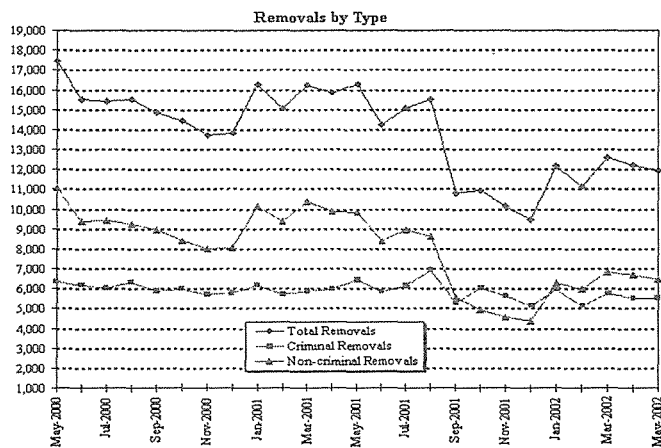
26) DRO, Information Available at <<http://www.ice.gov/graphics/dro/>>.

2001년 9월 이후 미연방조사국(Federal Bureau of Investigation, 이하 FBI)은 NCIC 데이터베이스를 신설하였는데 이 중에는 퇴거명령을 어긴 미국내 체류자들의 정보를 등록함으로써 퇴거의 집행을 강화하였다. 또한 NSEERS를 도입하여 입국하는 외국인의 지문, 사진, 그리고 특정 국적자에 대한 특별 재등록(special re-registration)등을 요구하는데, 이 법을 어긴 외국인도 NCIC에 등록이 되며 퇴거 대상자가 되어 퇴거집행이 강화되었다고 볼 수 있다.²⁷⁾

(6) 퇴거에 대한 통계자료(2002년)

<그림 3-2>와 <표 3-3>, <표 3-4>는 미국의 최근 퇴거통계를 보여주고 있다. 1994년 4만 5천명이었던 퇴거자의 수는 2000년 18만 5천명까지 증가하였다가 2002년에는 14만 8천명으로 다소 감소하였다. 퇴거자의 국적을 보면 멕시코가 전체 퇴거자의 약 73%에 달할 정도로 절대 다수를 차지하고 기타 중남미국가들이 5천명 이하인 것을 볼 수 있다.

<그림 3-2> 퇴거 2000~2002



자료 : USCIS Available at <<http://www.uscis.gov>>.

27) Martin(2003), pp. 26~27. ; National Immigration Forum, "State and Local Police Enforcement,"(May 2004) Available at <<http://www.immigrationforum.org>>.

<표 3-3> 1994~2002년 총퇴거와 신속퇴거 통계

연 도	총 퇴 거 인 원	신속퇴거 인원
1994	45,674	-
1995	50,924	-
1996	69,680	-
1997	114,432	23,242
1998	173,146	76,078
1999	180,760	89,144
2000	185,731	85,836
2001	177,452	69,785
2002	148,452	34,326

자료 : "Chapter 8. Enforcement," INS 2002 Fiscal Year Report(Washington DC, 2002).
Available at <<http://www.uscis.gov>>.

<표 3-4> 2002년 국적별 퇴거 외국인

송 출 국	퇴거 외국인 수
멕시코	108,643(73%)
과테말라	4,790
온두라스	4,680
엘살바도르	3,817
도미니카 공화국	3,473
브라질	2,510
콜롬비아	2,186
자메이카	2,122
캐나다	978
9 국가 합계	133,199(88%)
그 외 170개국	15,253(12%)
총 계	148,452

자료 : INS, "Enforcement," p. 176.

다. 고용자 처벌제도(Employers' Sanction Program)²⁸⁾

미국 정부는 1986년 IRCA법 제274A항에 따라 고용자 처벌제도를 실시하였다. 비정규 외국인을 고용하고 있거나 비정규 이주자임을 조사하지 않고 고용한 고용주에게 벌금을 물리고 징역형을 선고하는 제도를 도입하였다. 이 제도는 또한 노동자의 체류자격에 따른 차별대우에 대한 처벌을 병행하였다. 이 제도에 따라 고용주는 1986년 11월 6일 이후 고용한 모든 사람에 대해 서류를 검사하여 합법적 고용신분을 입증해야 한다. 고용자들의 합법적 신분을 증명하지 못하거나, 비정규 신분을 이유로 차별대우를 하는 경우 벌금형 또는 징역형을 받을 수 있다.

1986년 이 제도를 집행하기 위해서 노동부는 37만 5천명의 고용주들을 대상으로 조사를 실시하였다. 하지만 국내 노동력의 감소와 비정규 이주자들을 특히 많이 고용하는 농업주들의 반발로 법의 실행이 현실상 어려웠고, 그 결과 이민국은 식료품 제조업 조달업자 중 서류를 위조해온 자들을 먼저 처벌하였다. 법 실행 이전에 향후 노동력 부족현상을 해결할 수 있는 합법적 노동력 보충 프로그램이 필요했고 정부가 농업 분야에 특별고용프로그램을 실시하기 전까지 이 프로그램의 집행을 불가능했다. 농업주들은 정치인을 통한 로비로 이민국의 고용자 처벌제도의 집행을 연기하였고 그 결과 이민국은 동법의 집행을 강행하지 못하였다. 또한 서류 위조 사실이 이민국에게 밝혀질 경우 형사처벌을 받을 수 있음에도 불구하고 \$30에서 \$50을 지불하고 위조서류를 취득할 수 있는 방법이 널리 성행되었다.

28) Martin(2003), pp. 25~29 ; OECD Secretariat, *Combatting the Illegal Employment of Foreign Workers*, (Paris : OECD) 2000 : pp. 82~83, pp. 102~5 ; Georges Vernez, "The United States Immigration Reform and Control Act of 1986 : Implementation and Effects," Ed. Giacomo Luciani, *Migration Policies in Europe and the United States*(1993), pp. 83~96.

이 법의 집행을 저해한 또 다른 중요 요소로 미국내 고용구조의 변화를 들 수 있다. 브랜드가 있는 제조업과 특히 농업주들은 비정규 노동자의 고용에 대한 처벌을 면하기 위해서 하청업자를 고용하여 이들이 대신 값이 싼 노동력을 고용하도록 하였다. 1987년에서 '88년 사이에 비정규 농업 노동자들은 특별농업노동자(Special Agricultural Workers, 이하 SAWs)로 합법화 되었는데, 이들은 '90년대에 이르러 다시 비정규 노동자들에 의해 대체되었다.

이민국이 고용자 처벌제도를 집행함과 동시에 출입국 단속을 강화하는 일에도 예산과 시간, 인력을 투입하였기 때문에 두 가지를 효과적으로 실행하는데 어려움이 있었다. 미국은 이민국이 고용자 처벌제도를 집행하는 국가이다(대부분의 경우 노동관련 부처에서 집행한다). 이민국 담당자들은 일반적으로 형사법 위반을 처벌하기 때문에 노동법위반인 고용자 처벌제도를 집행하는데 어려움을 가지고 있다. 또한 노동법 집행기관인 주정부 노동관련 기관과의 협조를 원활히 해오지 못했다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 노동부의 고용기준기관(Employment Standards Administration, ESA)과 이민국 간의 양자가 합의협정(MOU)을 맺어 비정규 이주자의 고용에 대한 정보를 나눌 것을 약속하였다. 하지만 2000년 2월 미국 노동조합(AFL-CIO)의 집행위원회(Executive Council)는 고용자처벌제도를 폐지할 것과 비정규 외국인 고용자들을 합법화 할 것, 그리고 고용자 처벌제도를 악이용하여 비정규 이주자들을 착취하는 고용주들이 늘고 있다고 주장하고 이들을 형벌로 처벌할 것을 촉구하였다.²⁹⁾

미국에는 약 20종의 비이민 비자가 있다. 많은 멕시코 인들이 초청 노동자 비자인 H-2A와 농업노동자와 비농업종사 비전문직 비자인 H-2B를 받아 합법적으로 입국하고 일을 한다. 이러한 비자를 발급하기 위해서는

29) Martin(2003), p. 32.

고용주가 국내노동자의 부족으로 채용이 불가능하여 외국인 노동력이 필요하다는 사실을 노동부에 증명함으로써 외국인 노동자를 고용할 수 있는 허가증을 받아야 한다. 비자기간이 만료되거나 일을 그만두게 될 경우 반드시 귀환해야 한다. 이러한 H-2A, H-2B 비자를 대체하기 위해 새로운 비자프로그램을 시험적으로 사용해 볼 것을 전문가들은 장려하고 있다. 이 프로그램은 정육업, 다국적 호텔 및 서비스, 농업분야 등에서 실행될 것으로 예상된다.³⁰⁾

(1) 선봉작전(Operation Vanguard)

1999년 5~6월에 거쳐 선봉작전(Operation Vanguard) 아래 이민국은 식류가공 도매업주들(meat-packing industries)의 비정규이주자 고용을 단속하고자 하였다. 이민국은 단속에 나서기 전 비정규 이주자를 고용하고 있다고 추정되는 업주들에게 사전 연락을 하여 해명할 것을 요구하였고, 업주들이 고용자들에게 이러한 사실을 통지하였을 때 대부분의 고용자들이 일자리를 그만 두었다. 이 작전은 효율성에 큰 의의를 두고 있다. 하지만 식류가공 도매업주들의 반발 또한 거론되었다. 이 작전은 사회안정행정부(Social Security Administration)가 사생활 침해를 이유로 제재하면서 중지하게 되었다. 2001년 미국에서 가장큰 식품제조업체인 Tyson Foods Inc.의 멕시코 출신 비정규 이주자의 대규모 고용사실이 확인되면서 이러한 경우를 케이스 별로 제재하기 위한 정부의 노력도 강화되고 있다.

3. 자발적 본국 귀환 지원

불법체류자의 귀환을 돕는 지원 프로그램에는 주로 멕시코 이주자의 본국귀환을 돕거나 미국·멕시코 국경의 인신매매 및 이주자 밀항을 방지하

30) Martin(2003), p. 32.

기 위한 노력으로 미연방정부와 캘리포니아주, 아리조나주 정부가 합동 참여해왔다. 멕시코국적 이주자의 수는 지리적 조건 때문에 급증해 왔고 국경단속이 강화된 후 인신매매 및 이주자 밀수가 급증하여 사상자 또한 늘고있는 실정이기에 이러한 이주자의 인권침해를 방지하기 위한 목적이기도 하다.

가. 아리조나 국경단속 추진 노력(Arizona Border Control Initiative, 이하 ABC Initiative)의 일부인 국토안보부 멕시코국적인 자발송환 시범프로그램(Pilot Program for Voluntary Interior Repatriation of Mexican Nationals)

ABC Initiative는 미국과 멕시코 연방정부, 주정부, 지역사회가 합동으로 노력하여 테러를 방지하고 아리조나주의 미·멕시코 국경에서 일어나는 모든 마약밀매와 인신매매를 탐지·체포·방지하기 위한 것이다. 이러한 노력의 한 부분으로 멕시코국적 비정규 이주자의 송환을 돕기 위한 시범 프로그램을 2004년 7월부터 시행하였다.

INS는 1996년부터 많은 자원을 들여 국경수비를 강화하여 불법 국경횡단을 막으려 노력해왔으나 효과를 보지 못했고, 오히려 국경수비대를 피하여 사막을 횡단해 국경을 넘다가 사상하는 이주자의 수가 급격히 증가하고 불법이주소개업자(smugglers) 및 인신매매자(traffickers)가 기승을 부리는 등 여러가지 새로운 문제점들이 발생하고 있다.

이에 대응하여 국토안보부의 출현과 함께 멕시코 이주자들의 불법 국경횡단과 이에 따르는 폭력, 인신매매를 줄이기 위하여 미국과 멕시코 정부의 양자간 협정으로 자발적 송환프로그램을 만들었다. 동 협정으로 멕시코 국적자가 불법입국도중 체포되었을 경우 본국으로 되돌아 갈 수 있는 선택권이 주어지게 된다. 2004년 7월을 시작으로 귀환을 지원한 멕시코 국적자들을 특별항공기와 차량편으로 아리조나주 투싼(Tucson)에서 멕시코시티 또는 과달야라(Guadalajara)까지 이송해 준다. 이 프로그램의 목적

은 아리조나-소노라(Arizona-Sonora) 사막의 인신매매범들과 죽음을 자초할 수 있는 험한 여름 사막기후에서부터 멕시코 국적의 이주자들을 안전하게 본국으로 귀환시키기 위함이고, 또한 이러한 자발적 본국 귀환 지원 사업이 비정규 이주자의 수를 줄이는데 도움이 되는지 보기위한 시범 프로그램이다.

프로그램의 집행은 세관 및 국경수비국(CBP)과 이주 및 세관집행국(ICE)의 직원들이 분담, 담당하며 지원송환자격조건은 멕시코 노갈레스의 미국 영사관과 아리조나주 노갈레스의 멕시코 영사관에서 합동 결정한다. CBP와 ICE직원들은 송환지원자들을 멕시코 영사관으로 인도하고 멕시코 영사관에서 송환지원자들을 인터뷰하고 멕시코로 돌아가기를 원하는지 결정한다. 본 고향으로 돌아가기를 원하지 않는 자들은 멕시코 국경근처에 송환해준다.

국토안보부(DHS)는 송환과정에서 특정 필요시 외에는 이주자들에게 수갑을 사용하지 않기로 규정하였다. 이 법은 멕시코국적의 이주자에게만 적용되고 단 형법을 어긴 범죄자는 대상에서 제외된다.³¹⁾

4. 합법화

미국은 1986년과 1994년 두 차례에 걸쳐 비정규 이주자의 합법화 조치를 실행하였다. 이들 조치를 통해 미국 불법이주자 전체 중 1/3에 이르는 사람들이 비정규신분에서 합법신분으로 전환되었다.³²⁾

가. 1986년 IRCA가 실시한 사면제도

미국의 합법화 사례를 이해하는데 가장 중요한 법안으로서 비정규 이주

31) Escobar, A., P. Martin, P. Schatzer, and S. Martin. "Mexico-US Migration : Moving the Agenda Forward." *International Migration* 41(2) 2003 : 125~137.

32) Martin(2003), p. 31.

통로를 차단하고, 합법적 이주자들의 일자리를 보호함과 동시에 고용주들의 노동력 필요도 충족시키려는 목적에서 규정한 법이다. 이 법으로 미의회는 비정규이주자를 고용한 고용주를 처벌하고 1982년 1월 전 입국을 증명할 수 있는 모든 불법노동이주자들에게 사면(amnesty) 받을 수 있는 기회를 제공하고 영주권 취득으로 연결되는 단기체류증을 보급하는 두 가지 정책을 제안, 실시하였다.

(1) 사면 신청 자격 조건

- 1982년 1월 1일 이전 불법으로 입국하였거나 임시방문객으로 입국하여 비자만료일(단, 비자만료일이 1982년 1월 1일 이전이어야만 함)을 어긴 자로 계속해서 비정규신분으로 미국 내 거주해온 자. 입국시점을 증명할 수 있어야 한다.
- 1987년 5월 5일부터 1988년 5월 5일까지 일년 동안 사면신청을 접수한 자
- 지원자는 1번 이상의 중죄나 3번 이상의 경범죄 전과가 없는 자
- 사면 지원자는 Military Selective Service Act³³⁾아래 등록
- 신청요금 납부
- 인종·종교·국적을 이유로 타인을 다치게 하거나 해치는 일에 동참한 적이 없는 자
- 신체검사를 통과한 자

사면 후 미국 내에 계속해서 거주하고 영주권 취득을 위한 영어, 미국 역사, 미국정부 관련 지식 테스트를 합격한 자들은 영주권을 취득하게 된다. 실제로 수혜자의 대부분이 거주 비자를 받고 그 후 4년 안에 영주권을 받았다. 이들은 미국에서 직업의 자유를 누릴 수 있을 뿐 아니라 가족을 데려 올 수 있게 되었다.³⁴⁾

33) 18살에서 26살의 모든 미국인인 남성이 등록해야 함.

34) OECD(2000), p. 63.

(2) 합법화 절차

(가) 사전계획

- 1단계 : INS는 우선 워싱턴 D.C.에 있는 불법이주 지원 및 연구 단체들과 이주문제 전문가들의 의견을 정책집행에 반영하려고 노력했다. 설문조사를 통해 사면프로그램이 지원자들에게 불분명한 부분이 있는지, 지원자들이 가지고 있는 걱정거리는 무엇인지, 어떻게 하면 최대한 많은 사면지원자 접수를 받을 수 있는지 등을 파악하려 하였다.
- 2단계 : 규정 초안을 만들고 지방의 이주자들을 돕는 역할을 해 온 지역사회단체들을 지정단체(Qualified Designated Entities, QDEs)로 지정, 계약하고 사면사무소 개설을 위해 물자를 확보하였다. 예를 들어 아리조나주에는 26개의 QDE가 지정되었고, 전국에 100개의 사면사무소를 만들어 사면지원서류를 받았다.
- 3단계 : 합법화 규정 초안을 선정된 집단에 배포하여 의견을 청취한다.³⁵⁾

(나) 결 과

1987년 5월에서 1988년 5월까지 1년의 사면신청 기간동안 약 3백만명의 비정규 이주자가 사면신청을 하였고 2백 7십만이 합법화 되었다. 지역마다 차이가 있지만 보통 기혼자·여성·2차 산업(제조업) 종사자 등의 카테고리에 속하는 비정규 이주자의 사면신청 수가 다른 그룹에 비하여 높았다. 평균 나이는 미국 전체 인구의 평균 연령에 비해 적었다.

35) William Arp, III and Sherrie L. Baver, "Implementation of Congressional Intent : A Study of Amnesty Policy and the Immigration and Naturalization Service," *International Migration Quarterly* Vol 32. No. 3(1994) p. 430.

<표 3-5> 1986년 합법화 프로그램의 수혜자들의 업종, 1992년 상황(비율)

업 종	미국 입국 전	사면 신청 당시	1992년
식당 및 술집	4	13	10
건 설	8	10	10
가정 도우미	5	8	6
의 류	3	5	4
건 축	24	3	2
정원·원예	-	3	2
호텔·모텔	1	3	4
가구제조	1	2	1
병원·양로원	2	2	3
자동차 서비스	2	2	2
식품점·소매상	3	2	2
그 외	47	47	54
합 계	100	100	100
사면과 영주권 연결 임시비자로 합법화 된 자(천명)	-	1760	-
SAW(임시농업노동) 프로그램으로 합법화된 자(천명)	-	1272	-

자료 : 미국 법무부 조사 내용 OECD,(2000), p.60에서 재인용.

<표 3-6> 1986년 합법화 프로그램 수혜자들의 국적

(단위 : 천명)

출 생 국	수
멕시코	2,008.6
엘살바도르	152.3
케리비안	110.5
과테말라	64.0
콜롬버스	30.3
필리핀	25.7
그 외	293.5
합 계	2,684.9

자료 : OECD(2000) Table 1 : Main Regularisation Programmes of Immigrants in an Irregular Situation in Selected OECD Countries by Nationality, p. 56.

(3) 문제점

이민청은 비정규 이주자들을 도와온 지역사회단체들을 QDE로 지정함으로써 사면에 대한 교육과 홍보를 하고 비정규 이주자들의 사면 신청 과정을 돕도록 하였다. 이는 지역사회단체들이 불법이주자들을 도와 이들의 경제적 정치적 이익을 도모해 왔기 때문에, 이민국이 불법이주자의 신뢰감을 얻어 정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 이 단체들의 역할이 크다고 판단하였기 때문이다. 하지만 지역사회단체들이 합법화 집행기관의 일부가 되면서 1984년 IRCA법에 대한 이들 단체의 부정적 시각이 집행과정을 방해하는 요인이 되기도 하였으며, 사면신청을 받기 전 이 단체들이 이민국과 미의회에 제출한 요구사항과 제안이 정책에 반영되지 않음에 따라 이민국에 대한 불신이 커지기도 하였다.³⁶⁾

이들 지역사회 단체들은 특히 사면자격이 없는 가족구성원과 가족의 결합을 허락할 것, 필요 서류를 줄여줄 것, 신청요금을 줄일 것, 지정된 의사에게만 신체검사를 받아야 하는 등의 조건을 없앨 것 등을 요구하고 이러한 사항들이 시정되지 않는 한 성공적인 사면집행이 어려울 것이라고 예상하였다.

이민국은 신원을 숨기며 살아 온 불법이주자들에게 과도한 양의 서류를 요구하였다. 고용주들은 미국에서의 거주를 증명하는 진술서를 작성해 주면서 터무니없는 요금을 요구하기도 하였으며 거주증명을 할 수 없는 많은 불법이주자들이 허위문서를 만들기도 하였다. 이러한 행위가 발각될 경우 합법화자격을 박탈당하고, 벌금을 내야하며 추방과 구금까지 당할 수 있기에 미국에 1982년 이전 입국하여 거주해온 사실을 입증하기 어려운 경우 해당 외국인들이 사면신청을 하지 못했다.³⁷⁾

36) Arp and Baver(1994), p. 427.

37) Ibid., p. 431.

또 사면신청요금을 지불하지 못하는 경우도 많았고, 많은 사면대상자들이 가족이나 친지의 추방, 가족과의 강제이별의 가능성을 고려해 사면신청을 하지 못했고 비정규 신분으로서 받을 수 있었던 사회보장 이익을 잃을 수 있는 점도 고려하였다.

많은 불법이주자들은 사면 프로그램을 이해하지 못하고, 불법신분임에도 불구하고 이민사회에서 안정된 고용생활을 해왔거나, 계절직업에 종사해온 이주자들, 또는 현금으로 지불되는 농장노동자의 경우 사면의 필요성을 느끼지 못했다.

<표 3-7> 뉴욕시 비정규 이주자들이 사면 신청을 하지 않은 이유

이 유	수
이민국이 사면을 실시하는 목적에 대한 불신	97
거주자격을 증명하기 위한 서류의 불충분	22
거주자격이 되지 않음	18
관심 없음	10
사면프로그램을 이해하기가 너무 어려움	7
신청요금이 부족	3
잘 모름	14
합 계	171

자료 : Arp and Bayer(1994), p. 440.

또한 실제 사면을 집행, 총괄한 이민국과 IRCA를 제정한 국회간의 의견불일치도 효과적인 집행에 있어서 문제가 되었다고 전문가들은 분석한다. 법안의 불분명함과 이민국의 정책입장 불분명성, 자원부족이 집행의 방해요소가 되었다.

나. 미국·멕시코 정부의 이주관리를 위한 합동노력 사업(The Cooperative Efforts to Manage Emigration, 이하 CEME) 외 노동자 초청 시범사업(Pilot Guest Workers Program)

미국의 불법이주자 중 가장 많은 수는 멕시코인이다. 또한 NAFTA협정 등으로 두 나라간의 노동력과 물자의 이동이 더욱더 증가할 것으로, 양국은 합법적 이주를 장려하고 이주자들의 인권을 보호하기 위해 오랫동안 외면되었던 불법이주를 퇴치하기 위한 노력을 강화할 것을 합의하였다.

CEME 프로젝트는 대통령·연방정부·연구기관·지방정부 등 여러 단계에서 미국과 멕시코 양국 협력을 증대하여 이민정책의 변화를 가져오는 것을 목적으로 한다. 특별히 안전하고 효과적인 국경을 유지하여 합법적인 사람과 물자의 이주를 돕고 장려하되, 불법이주와 마약 등의 밀거래를 줄이고 양국의 안전을 도모, 국경 주위의 폭력과 범죄를 줄이기 위한 노력이다. 또한 멕시코 이주자들이 송금을 더 저렴하고 쉽게 할 수 있도록 미국정부에서 지원하고, 멕시코 지방의 발전을 도모하여 미국으로의 이주(emigration)를 줄이는 것을 목적으로 한다. 또한 합법적 멕시코 이주민들에게 미국정부에서 아이디카드를 제공하여 은행계좌를 만들고, 아파트를 임대하고, 운전면허증을 취득할 수 있도록 돕기로 하였다. 또한 멕시코 정부와 미국 고용주들의 요청으로 불법체류 하고 있는 멕시코 이주자들에게 합법적 노동허가를 발급함으로써 이들이 만족할 만한 경제적 조건을 마련하여 특정기간 후 자발적으로 본국으로 돌아갈 수 있도록 돕는 이주노동자초청 시범 사업(Pilot Guest Workers Program)을 실시하였다. 이 프로그램은 또한 현재 비정규 신분으로 일을 해 온 숙련된 노동자들이 참여할 수 있게 함으로서 고용주들의 요구를 충족시키기 위한 목적도 있다.³⁸⁾

38) Escobar, Martin, Schatzer and Martin(2003), pp. 125~130.

다. 특정 국적자를 위한 사면제도 및 집단난민자격허용

대부분 내전국에서 이주한 집단 난민에 대해 대통령의 제안아래 난민지위 심사과정 없이 일정기간동안 입국하고 거주해온 자에게 영주권 신청자격을 부여한다. 다음은 주요 사면 케이스 들이다.

- Adjustment of Status for Certain Nationals of Vietnam, Cambodia, Laos.
- Cuban Adjustment Act of 1996.
- Haitian Refugee Immigration Fairness Act(HRIFA) of 1998.
- Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act(NACARA) of 1997.
- Syrian Adjustment Act of 2001.

**<표 3-8> NACARA(1997년 11월)와 HRIFA(1998년 10월)로
사면된 수혜자의 출생지에 따른 수**

(단위 : 천)

국 적	수
엘살바도르	300.0
하이티	50.0
니과라구아	40.0
동유럽	10.0
쿠 바	5.0
합 계	405.0

자료 : OECD(2000) Table 1 : Main Regularisation Programmes of Immigrants in an Irregular Situation in Selected OECD Countries by Nationality, p. 56.

라. 2004년 합법화 논의

조지 부시 미국 대통령은 2000년 대통령선거를 앞두고 합법화를 주장하였으며 집권 후 멕시코와의 양자간 협정 등으로 불법체류자 문제의 해결

방안을 모색 하였으나 9.11 테러사건 이후 외국인 출입국 규제강화에 더욱 중점을 두게 되었다.

2004년 부시 대통령은 합법화가 불법체류자의 신분을 문서화함으로서 테러리스트와 범죄자를 축출하여 국가안보에 도움이 된다고 강조하였다.³⁹⁾ 또한 800만명에게 영주권을 부여하는 사면의 개념이 아니라 임시적 합법신분과 고용허가를 부여하여 고용기간이 끝나면 본국으로 귀환하는 것을 규칙으로 한다.⁴⁰⁾

툼 대술(Tom Daschle) 상원의원과 척 헤이글(Chuch Hagel) 상원의원은 2004년 개정 이민법안을 발의하여 상원에 제출하였다. 대술-헤이글 이민법 개정안의 내용은 다음과 같다.

- “조건부 영주권이 중지된 경우 미국 내에 불법체류하고 있는 사람 중에서 일정기간 세금을 내왔고, 범죄 사실이 없으며, 간단한 기본 영어를 하는 사람에게 영주권 부여
- 가족이민 수속기간을 단축하여 2003년부터 10년 이상 걸리는 가족초청 기간을 단축
- 부시 대통령이 제안한 것과 유사한 임시 취업사증 제도를 만들어 불법체류자의 양성화를 시도”⁴¹⁾

5. 정 리

미국은 대표적인 이주국으로서 비정규 이주자의 수가 많고 이들의 입국이 지속되어왔다. 미국은 효과적인 국경단속과 비정규 이주자 감소는 고

39) Maria Amuchastegui, “Amnesty for Illegals Makes Sense,”(12 January, 2004) *Globe and Mail*.

40) 설동훈, “미국의 외국인 불법체류자 문제와 이민법 개정,” *전문대학소식* 49(2004.2.1) : 26~31.

41) Ibid.

용주 처벌제도와 노동환경 등 여러 가지 비정규 이주자 문제가 동시에 거론되고 정책집행에 반영되어야 효과적일 수 있다는 원칙아래 정책을 수립, 운영해 왔다. 하지만 활발한 이민정책을 펼쳐 합법적 이민을 장려해온 미국이 이민억제 정책을 쓴 다른 나라보다 비정규 이주자의 수가 높게 지속되어 왔다는 지적도 있다.⁴²⁾

이러한 미국의 특성 때문에 비정규 이주자에 대한 정책은 정치적으로도 중요한 이슈가 되어 왔다. 외국태생 시민들과 친 이민주의자들의 영향으로 비정규이주에 대한 사회의 시각이 통일되어있지 않다고 전문가들은 말한다. 하지만 여러번의 여론조사에서 대부분의 미국시민들이 합법적 이민과 불법이주의 감소를 소원하는 것으로 나타났다. 그러므로 비정규 이주자의 증가와 이를 막기 위한 효과적인 정책의 부족은 노동력부족으로 어려움을 겪고 있는 사업주나 농업경영자들의 영향력에 의한 것으로 판단된다.

법무부 산하에 있는 지역 이민판사들이 퇴거 및 이민에 대한 판결을 내리고 상소기관인 BIA가 최종 퇴거결정을 내리며 DHS도 이러한 결정을 따라야 한다. BIA에는 일년에 약 30,000건의 항소가 들어오며 처리시한을 넘긴 케이스만 56,000건이 있다. 그 중 34,000건은 1년이 넘게 미루어졌고 3년을 넘은 케이스도 약 10,000건이 있다. 전문가들은 EOIR의 신속하지 못한 처리가 퇴거 수속을 늦추어 이민법 집행을 저해하고 있다고 말한다. 또한 비정규이주자와 이민판사간의 자발적 귀환에 대한 합의를 마땅히 집행할 수 있는 시스템이 없어 이러한 합의를 쉽게 어길 수 있고 대부분의 경우 자발적 귀환이 이루어지지 않고 있다고 지적한다.

이민법을 위반한 모든 외국인의 경우 퇴거의 대상이 될 수 있지만 미국의 비정규이주자의 퇴거는 사실상 범죄자들인 경우에만 적용이 된다고 말

42) OECD(2000), p. 53.

할 수 있다.

9.11. 사태 이후의 이민관련 집행기관의 개혁 효과는 지켜봐야 할 것이나 미국의 테러방지법안과 이를 집행하는 DHS가 비정규이주자의 인권보호에 얼마나 효과적일지는 아직 판단하기 어렵다. 또한 8백만에 이르는 비정규이주자를 다루기에는 이민국의 능력과 자원이 부족하다고 보여진다. 구금시설의 부족을 보충하고 구금과 퇴거를 신속하고 효과적으로 처리하되 인권유린을 방지하기 위한 시스템과 시설의 구축도 요구된다. 컴퓨터 데이터베이스를 구축하는 등의 노력으로 퇴거집행을 강화하려는 노력을 해왔으나 아직은 구체적인 효과를 확인하기 어렵다.

현존하는 8백만명과 계속해서 늘어나는 불법체류자 문제를 해결하기 위해서 강제퇴거, 귀환지원, 합법화 정책에 있어 일시적이고 정치적인 정책보다는 장기적으로 효과적인 정책의 모색이 필요한 시점이다.

빈 면

제 4 장

캐 다 다

빈 면

제 4 장 캐 나 다

캐나다는 미국, 호주와 더불어 주요 이주 유치국가 중 하나로 비교적 개방적인 이주정책을 실행하여 왔다. 특히 '80년대 이후 이민유치를 가장 많이 해온 나라로 해마다 인도적, 경제적 차원에서의 합법적 이주를 장려하고 있다.¹⁾ 1993년에 가장 많은 25만 6천명을 영주권 이민자로 받아들이는 등 해마다 대략 20만명에서 25만명의 이민자를 받아들이고 있으며 임시노동자도 1년에 약 10만명에 이를 것으로 추정된다.²⁾ 1997년에는 캐나다에 거주하는 외국태생 이주민이 약 500만명으로 전체인구의 17퍼센트를 차지하였다. 캐나다의 인구증가율 감소와 사회균등발전을 위해서 합법적 이민은 중요한 역할을 해왔다.

캐나다는 가족초청이민·숙련기술이민·투자이민 등의 이민통로가 있다. 특히 캐나다 시민권 및 영주권자의 가족에게 영주권을 부여함에 있어 다른 이주유치 국가들보다 비교적 신속한 절차를 제공한다. 또한 쌍무협정을 통한 주정부지명이민(Provincial Nominee Program)으로 주정부가 이주인력을 선발할 수 있는 권한을 갖게 됨에 따라 연방정부의 선발보다 쉽게 되었다. 난민보호를 위한 영주권 부여는 전체 12%를 차지한다. 이주자의 출신국은 중국과 인도를 비롯한 아시아 나라들이 가장 큰 비율을 차지한다.³⁾

불법체류자 문제는 이슈화 되지 않았었지만 최근 10년 동안 난민지위신

1) 외교통상부, “캐나다 이민,” *캐나다 국가정보*, Available at <http://www.mofat.go.kr/ko_new/nationinfo>.

2) Colin Singer, “Amnesty Programs: Good Immigration Policy,” *Colin Singer Lawyer’s Office*, Available at <<http://www.immigration.ca>>.

3) IOM, *World Migration Report 2000*, p. 236.

청 기각자의 체류가 늘어나면서 문제가 되기 시작하였다. 난민신청기간동안 신청자를 구금하지 않는 점을 이용, 난민카테고리에 해당되지 않는 이주자들이 캐나다로 입국하는 경우가 급격히 증가하였다.⁴⁾ 또한 이에 따른 인신매매와 이주자의 밀항을 조직하는 조직범죄들이 늘어났고, 특히 홍콩과 밴쿠버를 오가는 밀항조직이 활성화되었다.⁵⁾ 또한 세계에서 가장 긴 국경인 미국·캐나다 국경을 넘는 비정규이주자의 수도 계속해서 늘어나고 있다. 이에 따라 한 조사에 따르면 현재 토론토 지역의 불법체류자의 수가 20만명이 넘는 것으로 추정된다.⁶⁾ 고급인력의 필요와 더불어, 급격히 늘어나는 난민과 이주에 따라 발생하는 밀입국, 인신매매 등을 방지하고 불법입국 통로를 막고 합법적인 이주를 장려, 9.11 테러사건 이후 미국과의 테러방지를 위한 국경수비협력을 강화하기 위한 목적, 보다 신속하고 정당한 난민 및 이주법 집행을 위한 목적 등 다양한 필요에 맞추어 2001년 기존 이민법을 개정한 이민 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act, IRPA 또는 C-11 법안 이라고도 함)이 국회에서 통과되어 2002년 6월부터 발효하게 되었다.

1. 캐나다의 이주관련 법령 변천 역사

가. 시민권법(Citizenship Act, 1974)⁷⁾

시민권 신청 및 취득절차, 시민권자의 권리 등을 재통합, 개정하였다.

4) Jean Pierre-Cliche and John Acheson, Interview at Embassy of Canada, Seoul, (20 October, 2004).

5) IOM(2000), pp. 240~241.

6) Singer, "Amnesty Programs."

7) Department of Justice Canada, Available at <<http://laws.justice.gc.ca/en/C-29/index.html>>.

나. 캐나다 이민부 설립법(Department of Citizenship and Immigration Act, 1994)

동법으로 1994년 이민부(Citizenship and Immigration Canada)가 설립되었으며 이민부의 권한과 역할, 장관의 임명절차와 권한 등이 제시되어 있고, 장관은 지방정부 또는 외국정부와 협정(agreements)을 맺을 수 있다.

다. 이민과 난민보호법(The Immigration and Refugee Protection Act of 2002, 이하 IRPA)

1976년 출입국관리법을 대체하여 캐나다 이주법을 보다 단순하고 일관성 있게 기존 이주·난민 관련 법규정을 통합하였다. 또한 새로운 UN 의 정서인 이주자 밀입국에 대한 의정서와 인신매매에 대한 의정서(UN Protocol on Smuggling of Migrants and UN Protocol on Trafficking in Persons)를 이행하기 위하여 밀입국과 인신매매를 형법으로 처리하는 규정을 만들고 최악의 경우 종신형을 선고하거나 벌금 1백만달러를 물리는 등 이주자 밀입국, 인신매매를 형법으로 처리하는 규정을 만들었다. 또한 위조비자, 여권과 다른 이주서류를 소지하였을 경우 최대 5년형을, 알선, 거래하였을 경우 최대 14년형까지 선고 받을 수 있다.

2. 강제퇴거 정책

가. 퇴거 집행기관

(1) 캐나다 연방이민부(Citizenship and Immigration Canada, 이하 CIC)

1994년에 설립된 부서로 이민신청 및 선별 기준, 비자 요건을 관장하고, 숙련 및 임시취업 이주자들을 인적자원부(Human Resources Development Canada, HRDC)와 같이 관리하고 이주법 집행과 난민보호, 이주자의 사회적응 및 통합 등을 총괄하는 부서이다. 여러 기관에서 이루어지는 이민과

난민보호에 관련된 모든 일을 총괄한다.⁸⁾

(2) 이민 및 난민 위원회(Immigration and Refugee Board, 이하 IRB)

CIC와는 독립된 기관으로 총독자문위원회(Board by the Governor in Council)가 지명한 이주법 전문가들로 구성되어있으며 임명기간은 7년이고 총독에 의해 언제든지 지방자치정부의 위원회로 옮겨질 수 있다. 캐나다에서 가장 큰 독립 행정재판소로 구금 및 퇴거에 대한 항소결정, 난민 지위 신청과 CIC 결정에 대한 항소를 심사한다. 이주과(Immigration Division), 난민보호과(Refugee Protection Division, 이하 RPD), 이주항소과(Immigration Appeal Division, 이하 IAD)가 있어 각각 대상자에 따른 구금 및 퇴거결정과 이의 항소재판을 분담한다. 캐나다에서의 이주구금과 퇴거는 범죄자로 간주되는 자들에게만 적용되기 때문에 IRB는 대부분 난민 지위 신청 케이스들을 다룬다.⁹⁾

(3) 캐나다 국경수비국(Canada Border Services Agency, 이하 CBSA)

2003년 12월에 신설된 기구로 공공안전 및 긴급상황 준비(Public Safety and Emergency Preparedness)라는 국가 프로젝트의 한 부분이다. 이민부를 비롯한 3개 정부기관에서 관리해오던 국경수비, 이주 및 세관관리를 통합 총괄하고 90개의 국경관리 관련법을 집행하기 위한 목적으로 세워진 기관으로, 기존에 이민부의 불법이주 조사 및 방지, 구금, 퇴거, 그리고 불법입국 사전차단 등을 집행하던 분야가 CBSA로 이동하였다. 캐나다 전국에 1,370개의 사무소와 국외에 40개의 사무소를 두어 출입국 관리를 집행하며, 필요에 따라 캐나다 연방경찰국(Royal Canadian Mounted Police,

8) Immigration and Refugee Board, Available at <http://www.jrb-cisr.gc.ca/en/index_e.htm>.

9) IRB ; Jean Pierre-Cliche and John Acheson.

이하 RCMP)과 협동하기도 한다.¹⁰⁾

(4) 캐나다 연방 공판국(Canada Federal Court Trial Division)

퇴거대상자가 이용할 수 있는 마지막 항소기관으로서 IRB의 모든 재심 결정에 대한 항소를 CIC 직원 또는 당사자가 요청할 권리가 있다.

(5) 연방정부와 지방자치정부의 이주법집행 분담

캐나다 헌법은 이주문제를 연방정부와 지방자치정부의 공동 책임으로 하고 있다. 쌍무협정을 통하여 1991년부터 부분자치적 이민정책을 집행해 온 퀘벡주를 비롯한, Manitoba, New Brunswick, British Columbia 주는 주정부 추천 이주(Provincial Nomination) 아래 주정부가 지정한 한정된 수의 이주자들의 입국을 허용하고 있다. 퀘벡주의 경우 이주자와 단기이주노동자를 선정하고 선정된 자에게 비자를 발급한다.¹¹⁾

나. 퇴거 집행절차¹²⁾

(1) 국경보호 및 비정규 이주 차단

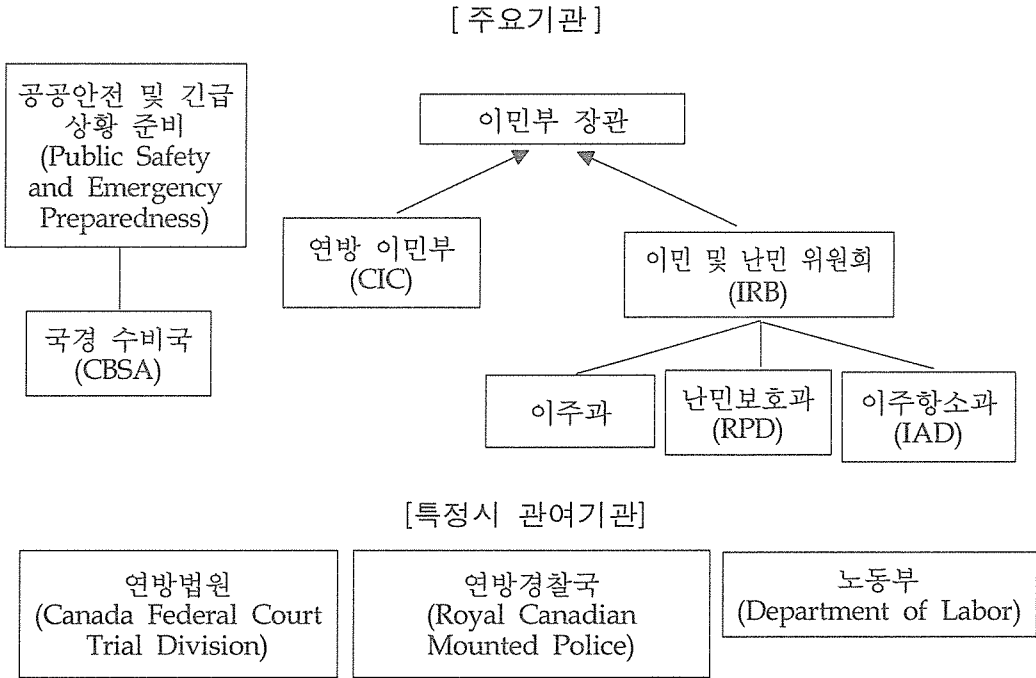
캐나다 정부는 비정규 이주와 이에 동반되는 범죄행위를 막아 합법적 방문자, 난민, 이주자를 돕기위해 이주정보네트워크를 수립하였다. 이를 통해 허위문서 감식 전문가를 포함한 이주 보전 직원(Migration Integrity Officer, MIO)을 45개 외국 주요 지역에 파견하여 외국정부, 지역정보기관, 항공사와 협력하여 밀항과 인신매매를 포함한 비정규 입국을 차단한다. 2003년에는 공항으로 입국하려는 이러한 비정규 이주자의 체포가 6,400건 있었고 이는 비정규 이주자의 72%를 사전차단한 것이다.

10) Canada Border Services Agency, Available at <http://laws.justice.gc.ca/en/index.html>

11) IOM, World Migration Report, (2000), pp. 238~239.

12) 퇴거집행절차에 대한 내용은 제시되지 않은 한 CIC, *Canada's Immigration Law*, Minister of Public Works and Government Services Canada, 2002와 각 집행기관(CIC, CBSA, IRB) 웹사이트에서 발췌되었다.

<그림 4-1> 캐나다 연방정부 이주 및 난민보호법 집행기관



(2) 체 포

CBSA는 IRPA아래 출입국법을 위반한 외국국적인과 영주권자 모두의 입국을 막거나 경우에 따라 강제송환 할 수 있다. 단 영주권자 체포를 위해서는 소환장이 필요하지만 외국인은 소환장 없이 체포할 수 있다. 캐나다 안보에 위협이 되거나 전범자, 조직범죄에 가담한 자 또는 중범죄자인 경우 이들은 항소를 할 권리가 없다. IAD의 항소결정이 결정되기 전까지 퇴거는 지연된다. CBSA 직원이 공항 또는 국경에서 체포와 구금을 집행한다.

(3) 구 금

(가) 구금대상자

구금의 집행권이 CIC에서 CBSA로 2003년 말에 이동되었다. 캐나다는

미국, 호주와는 달리 공공에 위험이 된다고 판단되는 경우에만 구금한다. 즉, 캐나다에서는 모든 비정규이주자 또는 난민지위신청자들이 합법적으로 구금의 대상이 되지 않고 다음과 같은 상황에 해당되는 합당한 이유가 있어야 구금을 시행할 수 있다.

- 체류자격심리 등의 이주절차에 나오지 않을 것으로 예상되는 자
- 과거의 범죄경력률 고려, 공공안전에 위협이 된다고 판단되는 자
- 신원이 확실치 않은 외국인
- 전쟁범죄자

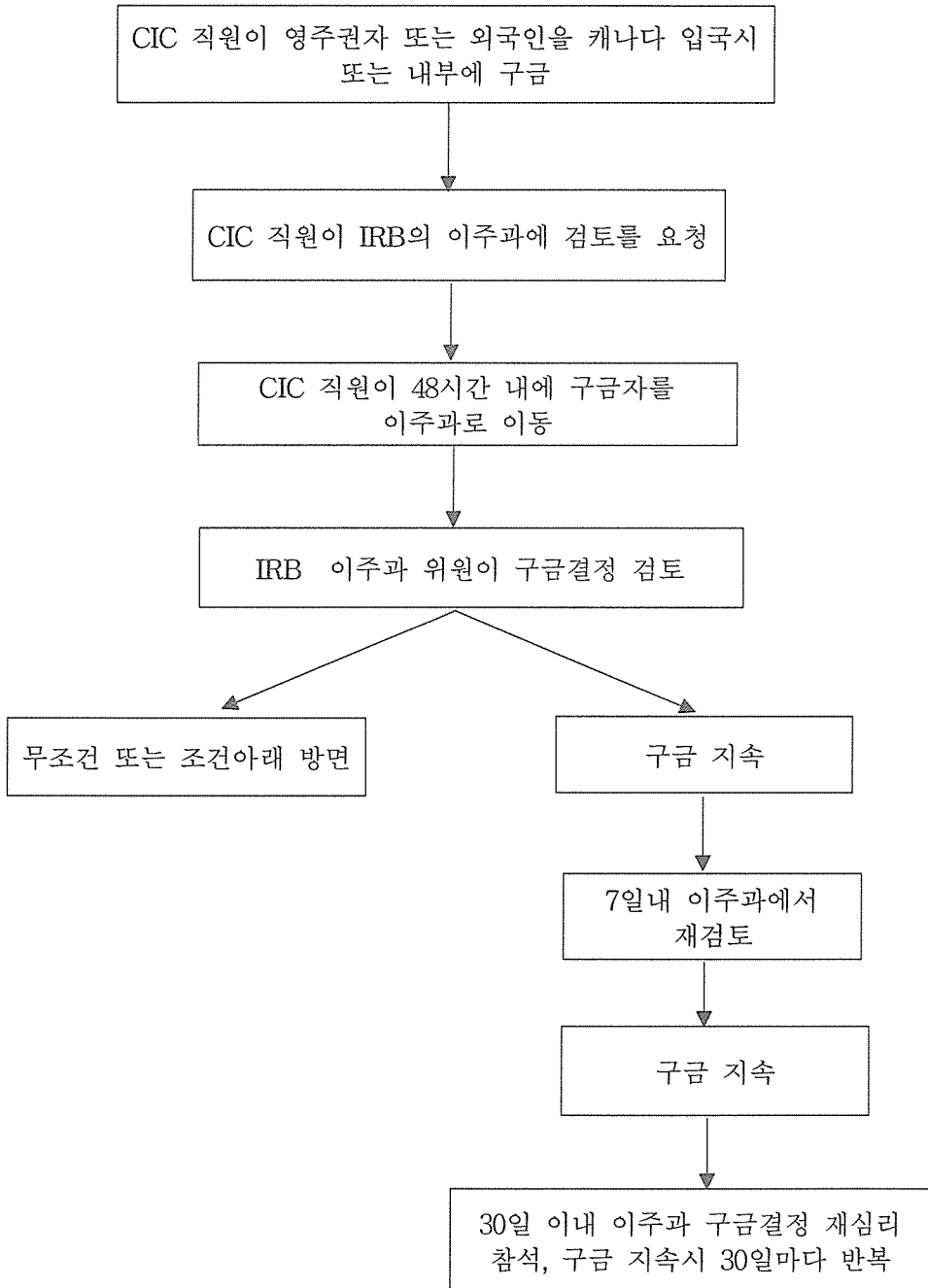
(나) 구금결정시 고려되는 요소

CSBA와 IRBA는 구금결정시 다음과 같은 사항에 대한 합당한 이유가 있는지를 고려하여 결정한다.

- 유죄판결, 특히 성폭력·폭력·무기·마약밀매 등의 범죄경력
- 이전에 이주법 또는 규범을 어긴 경력
- 지역사회와의 친분
- 신분확인을 위한 CIC와의 협조
- 인신매매 등의 조직범죄에 가담한 경우
- 공공위험에 대한 장관의 의견

18세 이하 미성년자의 경우 구금은 최종적 수단으로만 쓰이는 것을 법으로 하고 있다.

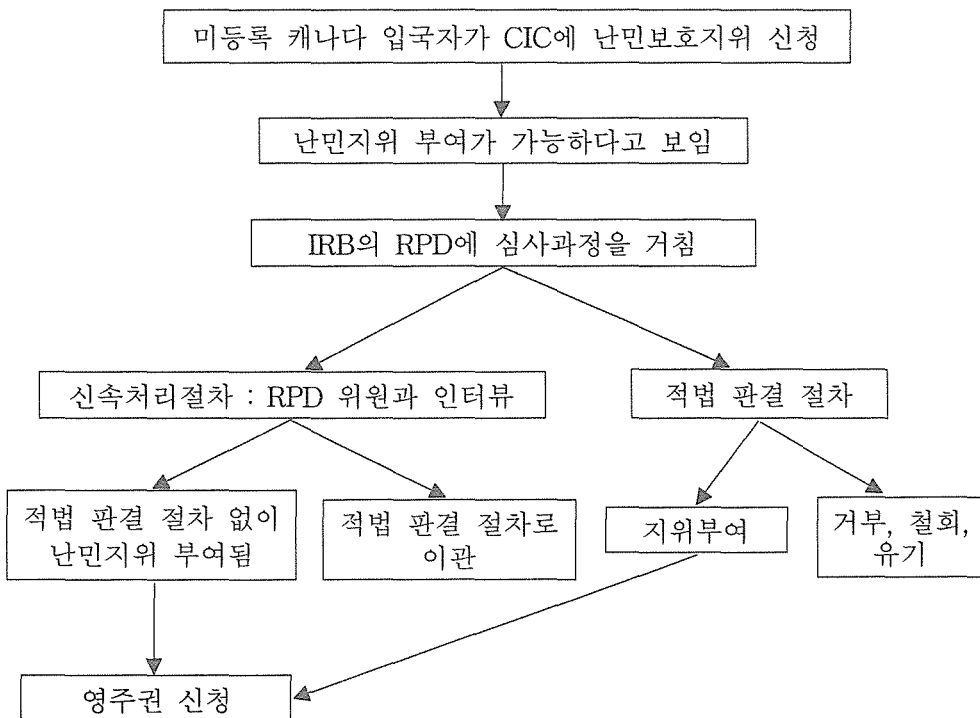
<그림 4-2> 구금결정 항소 과정



(다) 입국시 구금

CBSA 담당자들은 캐나다 권리와 자유헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)에 따라 구금 대상자들에게 구금의 이유를 제공하여야 하며, 이들의 법적권리, 예를 들어 이들의 국적에 따른 대사관에 체포와 구금사실을 통보할 수 있는 권리 등을 알려주어야 한다. 또한 48시간 이내에 구금의 이유를 검토하고 이를 구금자에게 알려야 한다. IRB 임원들은 개개인의 사례를 검토하여 구금되어야 하는지, 특정 조건과 함께 방면되어야 하는지, 무조건적 방면이 되어야 하는지 결정하고, 구금 결정은 7일 내에 그리고 구금지속시 매 30일 마다 재검토된다. 이러한 심리는 신변보호요청이 없는 한 공공에 공개된다. IRPA아래 체포, 구금된 자들은 CIC 담당자나 IRB의 ID 임원에 의해서만 방면될 수 있다. CBSA는 캐나다 전국에서 집행사무관을 고용하여 이 법을 어긴 사람들을 조사한다. CBSA는 지방경찰과 다른 국내, 해외 단체들과 협력한다.

<그림 4-3> 난민보호 지위결정 절차



(라) 난민보호 지위신청

비정규적으로 캐나다에 입국한 외국인도 난민으로 인정될 수 있는 적절한 사유가 있을 경우 IRB에 난민보호지위 신청을 할 수 있다. 난민지위신청시 출국명령(departure order)이 발행되어 지위부여 결정이 내려질 때까지 보류되었다가 지위신청이 기각됨과 동시에 출국하도록 한다. IRB의 심사와 결정은 약 1년이 걸리며 이 기간 동안 고용자격, 교육, 의료서비스 이용 등의 권리가 주워진다.

(마) 구금시설 및 방면

구금은 몬트리올이나 토론토에 있는 이주구금센터, 또는 상황에 따라 72시간 이하 구금은 밴쿠버 센터에서 이루어진다. 방면결정은 CBSA 직원이나 IRB 이주과 임원이 결정하고 단서조항 또는 보증금이 부과되거나 캐나다 시민이나 영주권자인 제3자가 보증금을 대신 지불하고 서명할 수 있다.

(4) 퇴거명령(Removal Orders)

(가) 퇴거대상자

- IRPA의 규정을 어긴 자
- 형법을 어겨 범죄자의 신분을 가진 자
- 임시, 비영주 비자가 만기되었거나 취소된 경우, 주어진 시간 내의 귀환이 요구되며 이를 지키지 않는 자들은 퇴거명령을 받거나 체류허가심리를 거쳐야 함.
- 심각한 근거에 입각한 이주법 위배의 경우 반드시 퇴거되어야 함.
- 입국시 돈이 없거나 신분이 불분명한 자는 체류허용심리를 거치지 않고 즉시 떠날 수 있도록 함.
- 경범죄의 경우, 추방명령대신 출국명령이 내려짐.

난민지위자격신청에 접수함과 동시에 신청자들에게 퇴거명령이 내려지며 이 명령은 체류허가심리 결정과 동시에 거절되었을 경우 즉시 자진 출국한다는 합의이다. IRB의 ID 담당자가 최종적인 퇴거명령을 내리며 그 결정에 대한 CIC의 동의가 필요하지 않다. 캐나다에는 3가지 종류의 퇴거명령이 있다. 집행국은 모든 퇴거명령케이스에 대해 대상자 개개인과 변호사에게 퇴거명령의 종류와 이유를 제공해야한다.¹³⁾

(나) 퇴거의 종류

- 출국명령(departure order) : 지명된 사람은 자발적으로 캐나다를 즉시 떠나야 한다. 출국명령을 받은자가 30일 내에 자발적으로 캐나다를 떠나지 않거나 CBSA의 출국허가를 받지 않고 떠날시 출국명령이 자동적으로 추방명령(deportation order)으로 전환된다. 지시된 모든 절차를 거쳐 출국한 자는 향후 캐나다 입국이 가능하다.
- 입국거부명령(exclusion order) : 대상자의 캐나다 입국을 1년 또는 2년 동안 허락하지 않는다.
- 추방명령(deportation order) : 대상자의 캐나다 입국을 영구적으로 거부한다.

퇴거명령이 내려짐과 동시에 CBSA는 가능한 신속히 집행한다. CBSA는 퇴거명령을 어길 것이라고 추정되는 자들을 출국과정동안 호송할 권리가 있다. 퇴거대상자가 위험하거나 다른 사람들에게 전염될 수 있는 병을 가지고 있는 경우 RCMP의 의무관이 CIC의 호송을 도울 수 있다. 캐나다는 2002년 새로운 이주법으로 퇴거절차를 합리화, 간소화, 현대화 하였다. 담당자들은 증거가 확실한 경우 추방명령을 내릴 수 있다.

IRB의 ID 임원은 퇴거대상자의 가족을 영주권이나 시민권 소지자가 아닌 경우 퇴거대상으로 추가 할 수 있지만 이들은 미래에 입국허가를 받지

13) Ibid.

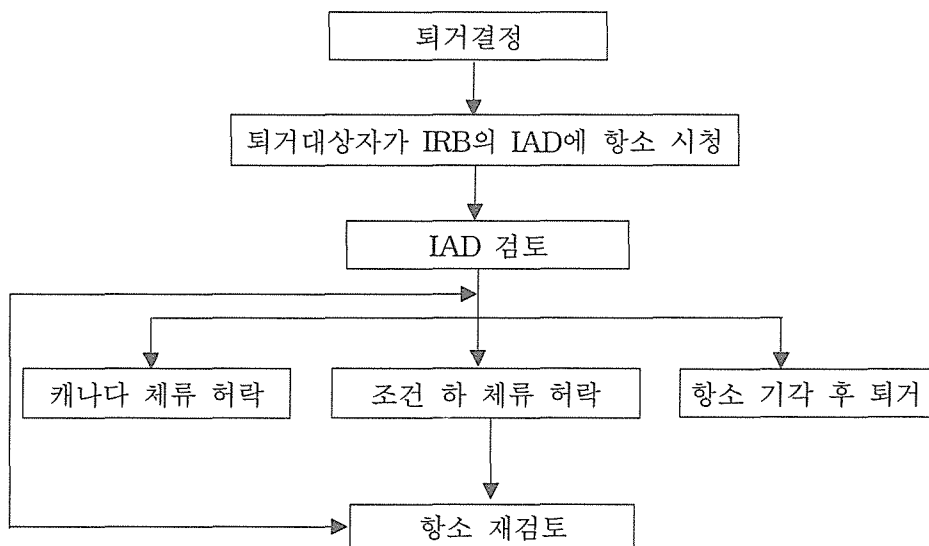
않고도 입국할 수 있다. 체류허용심리 이전에 심리를 요청할 권리가 있다.

(다) 퇴거명령에 대한 항소와 재심리(Appeals and Judicial Review)

대부분의 영주권자, 영주비자를 소지한 자, 그리고 난민으로서 캐나다의 보호를 받아야 하는 자들은 퇴거명령에 대한 항소를 요청할 권리가 있다. 또한 CIC 장관에게 퇴거명령을 취소할 수 있는 권리가 있다. 안보, 인권법위반, 전쟁 범죄인, 조직범죄에 가입한 경험이 있는 자들은 항소와 재심을 요청할 권리가 없다.

항소와 재심리는 IRB의 IAD에서 이루어지며 IAD는 기각, 승인 또는 연기, 유예 할 수 있다. 이로 인해 퇴거가 연기될 경우 대상자는 자신의 거주처 변경시 CIC와 IAD에 통지해야하며 여권, 비자 및 여행서류 복사본을 제출하고, 또한 형법을 어긴 경우 CIC에 문서로 알려야 하고, 이민국 직원이 지정해준 사항을 준수해야 한다. 이러한 사항들을 지정된 기간내에 지켰을 경우 IAD가 퇴거명령을 취소 할 수 있고, 어겼을 경우에는 CIC가 유예결정을 취소하고 퇴거를 집행할 수 있다.

<그림 4-4> 퇴거명령 항소과정



(라) 재심리(Judicial Review)

퇴거대상자와 이민국장관이 캐나다 연방법원에 재심리를 신청할 수 있다. 우선 연방법원으로부터 재심리 허락을 받고, 그 후 연방법원이 기각 또는 무효화하거나 다른 공청회를 명령한다. 2002년 새 이주법으로 안전에 위협이 되거나 범죄자인 경우 더욱 신속화된 퇴거를 위해서 재심리의 자격이 박탈되었다.

(마) 퇴거직전 위험요소 평가(Pre-Removal Risk Assessment, 이하 PRRA)

IRPA는 퇴거직전에 처한자들이 본국에서 처할 수 있는 위험요소를 평가, 판단하는 절차를 공식화하여 캐나다에 체류자격 신청을 하도록 하였다. 이러한 평가는 퇴거직전에 이루어지며 CIC 전문가가 본국의 상황과 개개인의 상황에 대하여 조사하고 난민협약, 고문방지협약(Convention against Torture), 본국송환시 사형 또는 다른 잔인하고 예외적인 형벌(cruel and unusual punishment)에 처할 가능성이 있는 경우 캐나다가 국제인권협약아래 준수해야 할 사항들을 고려하여 마지막 퇴거결정을 한다. 주로 문서검토로 이루어지지만 경우에 따라서 구두증언이 요구되기도 한다. 퇴거를 앞둔 자들은 PRRA를 신청할 수 있다는 공식적 통보를 받고 신청을 결정하기까지 15일이 주어진다. PRRA는 다음과 같은 카테고리에 해당되는 경우에 적용된다.

- IRB에 의해 난민지위 자격이 거부된 자
- IRB에 심리요청 비적격자
- 계속적인 원고인
- 체류자격이 거부된 자와 퇴거명령을 받은자

(바) 송출국에 따른 난민지위 신청자의 수

아래표는 캐나다 대사관을 통한 사전 난민지위신청 없이 입국시 또는

입국 후 난민지위를 신청한 외국인에 대한 통계자료이다. 난민지위 신청자에게는 노동권리가 주워진다.

<표 4-1> 2000~2002 송출국별 입국시 난민신청자

구 분	2000		2001		2002	
송출국	인 원	고용허가(%)	수	고용허가(%)	수	고용허가(%)
파키스탄	2,476	80	2,329	76	2,459	51
콜롬비아	906	88	1,174	89	1,873	62
중 국	2,132	65	2,544	70	1,801	30
멕시코	1,042	73	1,301	69	1,543	40
스리랑카	2,345	83	2,264	74	1,230	42
코스타리카	248	56	543	63	1,141	30
인 도	1,313	74	1,287	65	1,008	43
터 키	832	80	1,304	82	821	49
페 루	344	83	539	73	741	43
나이지리아	804	90	610	88	542	56
아르헨티나	1,112	70	752	66	417	55
콩고 민주공화국	692	92	841	89	415	54
헝가리	1,658	65	2,972	58	243	45
짐바브웨	174	95	2,211	94	78	54
최다 10 송출국	14,620	76	18,227	75	13,159	45
다른 출신국	14,344	75	15,599	70	11,145	42
합 계	28,964	75	33,826	73	24,304	44

자료 : CIC “Facts and Figures 2002” : Statistical Overview of the Temporary Resident and Refugee Claimant Population, p. 25, Available at <<http://www.cic.gc.ca/english/research/menu-fact.html>>.

3. 자발적 귀환 지원(Assisted Voluntary Return)

캐나다는 다른 이민유치국가들보다 비교적 개방된 이주정책을 유지해 왔고, 따라서 아직 귀환을 지원하여 외국인이 자발적으로 출국하도록 한 경우는 없다.

4. 합법화(Regularization)¹⁴⁾

캐나다는 호주와는 달리 임시 노동비자 프로그램을 실시하여 캐나다 사회에 필요한 노동력 부족을 충족시켜왔다. 예를 들면 계절농업노동자(Seasonal Agricultural Workers) 프로그램으로 자메이카와 멕시코를 비롯한 중남미국가에서 일년에 약 11,000명의 계절농업노동자를 받아들이는 프로그램을 실시하여왔다. 이 프로그램 수혜자에게는 영주권이 주워지지 않지만 본국귀환시 다시 신청할 수 있는 이점이 있어 활발히 시행되고 있다. 입주 간병인 프로그램(Live-in Caregiver Programme)과 필리핀여성을 위한 특별프로그램인 바느질기 조정자 프로그램(Sewing Machine Operators, SMOAS)은 특정기간 노동 후 캐나다 영주권이 주워지는 특권이 있다.¹⁵⁾ 하지만 난민지위기각자 중 퇴거를 회피하고 캐나다에 비합법적으로 장기 거주하는 자가 늘어남에 따라 인도적인 측면에서 한정된 범위내의 합법화를 실시하여왔다. 단, 사면을 실시한 적은 없다.

가. 1973년 신분 조정 프로그램(Adjustment of Status)

1973년 이전 인도주의적 이유(humanitarian and compassionate grounds)로 비정규적으로 입국한 자에 대하여 1967년에 처음 합법화를 실시하여 1970년에 45,000명, 1972년에 13,000명이 합법적 지위(landed status)를 부여받았다. 1973년 처음으로 지위조정(Adjustment of Status) 프로그램을 실시하여 1972년 11월 30일부터 계속해서 캐나다에 거주한 외국인이 영주권 신청을 하도록 허락하였다. 이러한 사면은 주요 정당의 지지를 받아

14) 캐나다 합법화에 대한 내용은 제시되지 않은 한 다음 자료에서 발췌되었다. Status, "The Regularization of Non-Status Immigrants in Canada, 1960~2004" November 2004, (Toronto : Status).

15) 유길상, 이정혜, 이규용. *외국인력제도의 국제비교*. 한국노동연구원. 국제이주기구, 2004 : 157.

39,000명이 수혜자가 되었고 이 중 대부분이 당시 미국의 의무 군복무를 피하여 이주한 자들이었다.¹⁶⁾

나. 1983~1985년 합법화(Minister's Review Committee)

'80년대 초·중반, 캐나다에서의 난민지위신청이 급격히 늘어남에 따라 정부의 지위부여 결정이 3년 이상 연기되는 케이스가 늘어났다.¹⁷⁾ 따라서 CIC는 1983년 당시 5년 이상 캐나다에 거주한 비정규 외국인의 합법화를 개개인 또는 제 삼자를 통하여 신청 받았다. 제삼자를 통하여 신청을 받음으로써 개별 케이스를 보다 공정하게 심판할 수 있다고 판단하였다. 합법화시 고려사항은 범죄경력의 유무, 캐나다에서의 가족관계, 출신국, 고용현실 등이다. 1984년 976건이 승인, 114건이 거부, 169건이 조사를 위해 연기되었다.¹⁸⁾

다. 연기된 퇴거명령 취소 및 합법화(Deferred Removal Orders Class, 이하 DROC)

CIC가 난민지위가 거부된 자들 중 퇴거되지 않은 자들을 위한 영구적인 사면제도로 1994년에 도입되었다. 수혜자는 난민지위 거부결정이 내려진 후 3년 이내에 신청해야 하며 승인시 영주권이 주워진다. 이 제도 아래 이론적으로 1994년부터 1998년 사이 2만에서 2십만명의 비합법적 외국인이 인도주의적 지위아래 합법적 신분을 제공받을 수 있었지만 실질적으로 이 중 5퍼센트만이 승인을 받았다. 동 제도로 1994년에서 1998년 사이 대략 3,000명이 합법화 되었고 대부분이 중국, 이란 등의 국가 출신이었다. 1999년 833명, 2000년 297명, 2001년 123명이 합법화 되었다.

16) Aria Amuchastegui, "Amnesty for Illegals Makes Sense,"(12 January, 2004) *Globe and Mail*.

17) Jean-Pierre Cliche and John Atcheson.

18) Ibid.

라. 2002년 알제리 국적자를 위한 DROC

2002년 10월 30일 캐나다 이민부 장관은 퀘벡주 이민부장관(Minister of Relations avec les citoyens et Immigrations, 이하 MRCI)과 협력하여 ‘합동절차’(joint procedures)를 시행하여 알제리 국적자 중 난민지위각자중 일부에 한해 퀘벡주 영주권 신청을 받을 것을 공포하였다. 이 제도를 통해 2002년에 총 900명 이상이 합법화 되었다.

마. IRPA 시행 전후에 앞선 합법화 논의

2003년에는 건설업주들을 중심으로 캐나다 산업의 노동력 부족을 이유로 현재 고용되어있는 비정규 이주노동자에게 임시 비자를 제공하는 부분적인 사면을 실시할 것이 논의, 주장되었다.

바. 배우자 합법화

배우자 또는 부모가 영주권, 시민권자인 경우 가족통합제도에 의해 불법체류자도 영주권 신청이 가능하다.

5. 정 리

캐나다는 비교적 개방적인 임시노동비자제도, 난민지위신청제도와 영주권 취득 통로를 가지고 있어 다른 주요이민 유치국 보다 비정규 이주자 문제가 심각하지 않았다. 따라서 캐나다 정부는 비정규 이주자의 수에 대한 통계자료를 가지고 있지 않다. 캐나다는 이민유치국인 동시에 국제사회에서 인권 옹호국으로서의 역할을 충실히 하려고 노력해 왔다.¹⁹⁾ 또한 비숙련 노동력이 부족함에 따라 학력과 경제적 능력 및 숙련정도에 상관

19) Jean-Pierre Cliche and John Acheson.

없는 단기노동 시범 프로그램도 실시해 왔다.²⁰⁾

캐나다 이민법 집행에 있어서 CIC, 새로 설립된 CBSA와 더불어 이주 구금 및 퇴거, 난민신청, 영주권 취득에 관련된 항소 신청기관인 IRB가 중요한 역할을 한다. 캐나다에서는 비자없이 캐나다에 입국하여 난민보호 비자 신청을 하는 이주자들에 대해 특정 범죄관련 배경이 없는 한 퇴거결정이 내려질 때까지 구금되지 않는다. 따라서 구금시설의 규모도 호주에 비해서 매우 작다. 범죄 경력 등 캐나다 공공안보에 위협이 된다고 판단이 되는 경우에만 구금이 되고 이때도 구금 허용 재검토 심리를 30일마다 시행한다.

캐나다 정부는 소규모 합법화 정책을 실행해 왔다. 일부 민간단체들은 캐나다의 비정규 이주자의 어려운 경제적 여건에 대해 우려하면서 캐나다 정부가 2002년 새로운 이민법 시행에 맞추어 불법체류자의 사면을 실행할 것을 주장하였으나 정부는 아직 구체적인 계획이 없다.

20) HRSDC, "Pilot Project for Hiring Foreign Workers in Occupations that Usually Require a High School Diploma or Job-specific Training," Available at <<http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/lowskill.shtml>>.

참고자료

주한 캐나다 대사관 장-비에르 끌리쉬(이민과 프로그램 매니저),
존 에치슨(이민과 일등서기관) 인터뷰

일시 : 2004년 10월 20일(수요일)

- Q. 새로운 이민법인 IRPA의 제정 배경에 대해서 설명해 주십시오.
- A. 마지막 이민법 개정은 1976년이어서 현실에 맞게 업데이트가 필요했습니다. 특히 고숙련 노동력의 필요를 충족하려는 의도를 가지고 있습니다. 또한 '90년대부터 이민법 집행에 대한 토론이 계속되어왔고 이를 법으로 업데이트 해야하는 상황이었습니니다.
- Q. 새로 설립된 CBSA와 CIC, 그리고 IRB의 관계에 대해 설명해 주십시오.
- A. CBSA는 기존의 CIC 산하 구금·퇴거 및 국경수비를 담당하던 부서를 그대로 옮긴 기관으로 실제 직원·조직·위치는 변하지 않았습니다. 그러므로 CBSA는 긴급상황 준비(Public Safety and Emergency Preparedness)기관 산하이고 책임 장관도 다르지만 실제로 CIC와는 매우 협동적입니다. CBSA가 이제 구금, 퇴거, 국경수비에 대한 모든 임무를 책임지고, 단 퇴거직전 위험요소 평가(Pre-Removal Risk Assessment)는 CIC의 의무입니다.
- Q. 캐나다에서는 미국과 같이 구금시설이 부족하지 않습니까?
- A. 캐나다는 미국, 호주와는 달리 불법 체류자가 범죄자인 경우에만 구금을 합니다. 따라서 구금이 문제가 되지 않아왔습니다. 또한 난민지위신청을 하면 IRB에서 심사를 하여 지위부여결정을 내리기까지 1년이 걸리고 그동안 고용자격, 교육, 의료 등의 권리가 주워집니다. 단

난민지위 신청시 출국명령(departure order)이 발행되어 지위부여 결정이 내려질 때까지 보류되었다가 지위신청이 기각됨과 동시에 출국하도록 합니다. 캐나다 입국 후 난민지위신청자는 대략 25,000명 정도로 추정되고 이는 작년에 비해 감소한 것입니다. 온두라스, 파키스탄, 콜롬비아, 헝가리 등의 나라에서 온 많은 이주자들이 난민지위신청을 하였습니다.

Q. IRB의 결정에 CIC, CBSA, 의회의 동의가 필요합니까?

A. 그렇지 않습니다. 단 CIC 장관은 IRB의 최종 결정에 대한 항소를 신청할 권리가 있습니다.

Q. 이민법 집행에 있어 연방정부와 주정부 간의 역할 분담이 되어있습니까?

A. 캐나다 헌법은 이민법 집행을 연방정부와 주정부의 “shared responsibility”라고 지정하고 있습니다. 퀘벡주를 비롯한 여러 주가 연방정부와의 동의 아래 이민자 심사를 합니다.

Q. 자발적 본국귀환 지원의 사례가 있습니까?

A. 캐나다는 비정규 이주자의 지원귀환 프로그램의 필요를 느끼지 못해왔습니다. 아직까지 불법체류가 큰 문제가 되지 않았습니다. 합법적인 이민통로가 열려있고 난민보호제도도 매우 관대하다고 생각합니다. 단기노동비자 프로그램도 효과적으로 실행되고 있습니다. 계절농업노동자(Seasonal Agricultural Workers)의 경우 기간은 6개월인데 10년 동안 반복, 연장이 가능합니다. 이러한 프로그램은 이주자와 캐나다 모두에게 도움이 되고 있습니다. Sowing Machine Operators, SMOAS의 경우 2년 후 영주권 신청이 가능합니다.

퇴거시 신분증명을 할 수 있는 자에게 항공사에서 항공비를 지원해

주기도 합니다. 다만 캐나다 재입국시 빛이 됩니다. IOM의 AVR (Assisted Voluntary Return)과 비슷한 제도로는 CIDA(Canadian International Development Agency)의 개발사업이 있습니다만 이주법 집행과는 관련이 없다고 봅니다.

- Q. 이미 캐나다에 불법체류하고 있는 외국인이 캐나다의 단기간 노동비자 프로그램이나 가족초청이민의 수혜자가 될 수 있습니까?
- A. 실제적으로 가능합니다. 불법체류자가 캐나다에서 고용되었을 경우 CIC는 이들을 출국하게 한 후(예를 들어 1~2시간 거리에 있는 미국국토로 출국) 캐나다 대사관에서 이민담당직원에게 합법적 입국을 심사받도록 합니다. 가족초청이민의 경우도 같은 절차를 밟아 합법적 신분을 부여받을 수 있습니다. 단 캐나다 영주권 및 시민권자와의 관계가 부부, 부모 또는 자녀 이어야만 하며 형제 또는 친척의 경우 해당되지 않습니다.
- Q. 비정부 기관의 캐나다 합법화에 대한 자료를 읽은 적이 있습니다. 캐나다 정부의 과거 합법화에 대하여 보충 설명해 주십시오.
- A. 캐나다는 비정규 이주자에 대한 합법화를 실행한 적이 1985년 이후 거의 없었습니다. 1985년 난민신청이 너무 많아 3년 이상이 걸렸고 이러한 경우에 해당되는 사람들에게 영주권을 부여했습니다. 연기된 퇴거명령 취소 및 합법화(Deferred Removal Orders) 같은 제도를 합법화라고 할 수 있을지요. 이러한 제도는 미국의 사면제도와는 많은 차이가 있다 하겠습니다.

빈 면

제 5 장

호 주

빈 면

제 5 장 호 주

호주 이주자는 1947년 전까지는 대부분 영국에서 이주하였고 그 후에도 주로 영어권 국가출신이 대부분이었으나, 최근 20년간 비영어권 국가, 특히 아시아국가에서의 이민이 급격하게 늘어났으며 1945년 이후 난민 입국이 호주이주의 중요한 부분을 차지하여 왔다. 호주는 섬나라로서 모든 비정규이주자들이 항구나 공항을 통하여 입국한다. 그러므로 상대적으로 밀입국 문제가 적었으나 1990년대 후반부터는 경제적 이주민 또는 아프가니스탄, 이란, 발칸반도, 아프리카 등지에서의 전쟁과 내전을 피해온 난민들이 탑승한 선박이 호주해안에서 12마일 떨어진 공해 상에 위치하다가 고속보트(speed boat)를 이용하여 밀입국하는 사태가 잦아져 정부의 이주법 집행이 강화되어왔다. 호주의 국경을 보호하고 이주정책 집행을 강화하기 위하여 이민부를 중심으로 여러 가지 방안들을 모색해 왔고 국회는 2001년 이민법 개정안을 통과시켜 난민의 입국과 지위획득을 어렵게 하는 등의 규정을 만들었다.

호주는 2차 산업, 즉 공업·대규모 제조업 등이 발달되어있지 않고 농업과 서비스업이 주를 이루는 산업구조를 가지고 있는 나라로서 대규모 비숙련노동력의 필요성을 크게 느끼지 못해왔다. 불법노동자를 고용하는 고용주는 대체로 건축업 종사자이고 최근에 늘어나는 추세이다. 또한 워킹 홀리데이 메이커(Working Holiday Maker) 프로그램을 이용하는 서비스 종사 이주자들이 있다.¹⁾

호주는 그 지리적 여건으로 인해 밀입국 저지가 상대적으로 쉬운 편이며 따라서 호주내의 불법이주자들은 대부분 비자기간만료 이후 불법체류

1) Elizabeth Watson, Interview at Australian Embassy, Seoul,(October 5, 2004).

하는 경우이다. 이같은 불법이주자의 수는 1990년에 6만 9천명이었고 1993년 8만명, 1994년 9만명으로까지 늘었으며 2003년 호주의 총 비정규 이주자의 수는 21,465명이며, 실제수는 약 6만명이 될 것으로 추정된다.²⁾

1. 호주의 이주관련 법령 변천 역사

호주의 이주법령은 1958년 이주법(Migration Act 1958, The Act)이 중심이 되어왔고 그 후 여러차례 개정되어왔다.

가. 1958년 이주법(Migration Act 1958, The Act)

1958년 호주 이주법은 “호주 시민이 아니고 비합법적으로 호주에 머무는 모든 이주자들은 특별한 허락이 없는 한 구금되어야 하고 가능한 빠른 시일내에 퇴거되어야 한다”고 규정한다.³⁾ 이 법은 “비합법적 비시민(unlawful non-citizens)”의 정의를, 비자없이 호주에 입국한 자, 비자만료기간을 넘긴 자, 비자가 취소된 자로 규정하고, 다만 난민지위를 받은 자는 구금시설에서 석방되어야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 노동허가가 없는 외국인이 호주에서 취업하는 등 위법해위를 할 경우 이들은 구금대상자가 되거나 호주에서 퇴거되어야 하고 연방형사법(Commonwealth Crimes Act)에 따라 이들을 고용하거나 도운 자도 \$10,000 까지의 벌금을 부과받게 되어있다.

나. 이주 규정(Migration Regulations 1994, the Regulations)

이주법은 국회 상, 하원 모두의 찬성을 얻어야만 개정될 수 있지만 그

2) DIMIA, “Factsheet 86 : Overstayers and People in Breach of Visa Conditions,” *Australia Immigration Fact Sheets*, Available at <<http://www.immi.gov.au/facts/86overstayers.htm>>.

3) DIMIA, “Fact Sheet 82 : Immigration Detention.”

4) Ibid.

규정은 이민국 장관의 추천을 받아 총독의 권한으로 개정안을 제정하고 상·하원 중 한 곳의 승인만 있으면 개정될 수 있다.

다. 1992년 이주구금법(Migration Detention Act)

호주는 비자없이 입국하는 모든 외국인을 일단 구금시설에 수용한다. 1989년 캄보디아 이주자들이 선박으로 호주 입국을 시도하면서 비정규 이주자에 대한 구금시설의 필요가 거론되었고 1992년 이주 구금법을 도입하였다. 그 후 국제사회와 국내여론의 비난이 쏟아지자 구금제도와 그 시설을 변화, 개선시켜 왔다.⁵⁾

라. 이주법 개정안(Migration Legislation Amendment)

1958년 이주법을 개정하는 공법으로서 의회에서 상원과 하원의 승인으로 도입되었다. 여러 번의 개정안이 통과되어왔으나 불법이주, 체류자에 대한 주요 정책 개정안은 다음과 같다.

- (1) 1999년 10월 임시 보호 비자(Temporary Protection Visas, TPVs)를 도입하여 난민으로 판정되나 비자없이 입국한 자들에게 3년 기간인 TPV를 발급하기로 하였다.
- (2) 2001년 9월 호주 국토 근처에 이웃한 4개의 태평양 섬들과 호주해(Australian Sea)를 간접근해지역(excised offshore places)로 규정하여, 이곳에 머무르는 이주민 또는 난민들이 호주비자 신청하는 것을 금지하여 임시보호비자를 비롯한 모든 비자발급 및 법정절차를 사

5) 호주 난민회(Refugee Council of Australia) 는 대안 구금 시설과 절차, 서비스에 대한 제안서에서 구금대상자가 가지는 구금결정에 대한 항소 권리와 각종 사회복지제도의 혜택, 정부가 구금시설 비용을 줄일 수 있는 방법, 구금자들이 가능한 빠른 시일내에 합법적으로 방면될 수 있도록 하는 방안 등을 제시하였다: Refugee Council of Australia, "Alternatives to Detention," Available at <[http:// www.refugeecouncil.org.au/html/current_issues/alternatives1.html](http://www.refugeecouncil.org.au/html/current_issues/alternatives1.html)>.

용하지 못하도록 하였다.

- (3) 2004년 8월 임시보호비자(Temporary Protection Visa, TPV)와 임시 인도적비자(Temporary Humanitarian Visa, THV) 소지자가 영주권 비자신청을 할 수 있도록 하였고, TPV 와 THV 소지자 중 난민신청이나 그 외 보호비자신청을 거부당한 경우 귀환지원비자(Return Pending Visa-RPV)를 받아 18개월 거주연장을 할 수 있게 하였다. 그 외 외국인의 입국절차와 비자 신청에 대한 규정을 강화하였다⁶⁾.

2. 강제송환 정책

가. 퇴거집행기관

이민법 주요 집행기관은 호주 이민부이고 독립적 법정기관으로 이주법 판정법원인 이주재판소와 난민보호법정인 난민재판소가 있고, 행정상소재 판소, 연방법원 등의 순으로 하위법원에서 내려진 판결들을 항소, 재심할 수 있다.

(1) 호주 이민국(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 이하 DIMIA)

이주 및 난민법의 주요 집행기관으로서 가장 중요한 역할을 한다. 1945년에 설립되었고 여러번의 변화를 거쳐 현재의 이름을 갖게 되었으며, 이주, 난민 및 원주민, 다문화, 인종문제 등 다양한 분야에 관련된 업무를 담당한다. 이민국의 이주법 해석과 집행과정이 호주이주정책을 결정하는데 중요한 역할을 하고 장관의 권위로 이주 규정이 개정될 수 있기 때문에 이민국의 역할과 영향이 크다. 이민국은 16개의 지방사무소와 74개의 국외

6) DIMIA, "Legislation Change," Available at <http://www.immi.gov.au/legislation/amendments/lc27082004_1.htm>.

사무소를 두어 이민법을 집행한다.⁷⁾

(2) 이주 재판소(Migration Review Tribunal, 이하 MRT)

1958년 이민법에 의거 설립된 기관으로 이민법과 1994년 규정에 동기관 의 권력과 절차, 재판기간·사용료 등의 자세한 내용이 명시되어있다. 특정기간동안 임명된 이주법 전문 변호사·검사·판사 등으로 이루어진 이주재판소로, 장관(Governor-General)이 임명한 멤버(members)와 스태프(staff)들로 구성되어있다. DIMIA와 같은 규정과 원칙을 따라야 하지만 DIMIA와는 독립하여 비자문제와 기타 이민법 집행 관련 결정을 재심(merit review)한다. 결정기간은 종류에 따라 다르지만 구금 관련 사례는 2일, 비자 취소 및 이민구금 사례는 7일 안에 결정해야 한다. 이주재판소 이용료는 \$1400이지만 연결비자(bridging visa) 등의 사례는 제외되고 재정적으로 어려운 경우 면제 될 수도 있다. 결정에 대한 근거와 증거, 질문들을 진술문을 통하여 공시해야 한다. 이주재판소 재판 신청자에게는 여러 가지 권리가 주어지는데, 사전에 자료를 검토할 수 있는 권리, 필요한 정보를 제공받을 권리, 의견을 제시할 권리가 있고, 대변인, 통역 등이 제공되어야 하며 모든 결정과 결정에 대한 근거는 문서로 만들어져야 한다.⁸⁾

(3) 난민 재판소(Refugee Review Tribunal, 이하 RRT)

1958년 이민법에 의거 설립된 기관으로 1993년 7월에 활동을 시작하여 기존 난민지위 결정기관을 대체하였고 독립된 재심 법정으로 주로 이민국의 외국인 비자발급 결정과 난민보호비자 발급 결정을 재검토하여 이민국의 판정을 지지·변경·연기·대치하거나 이민국이 재판결하도록 결정을

7) DIMIA, Available at <<http://www.immi.gov.au>>.

8) Migration Review Tribunal, Information Available at <<http://www.mrt.gov.au>>.

내리는 역할을 한다.⁹⁾

(4) 행정 상소 재판소(Administrative Appeals Tribunal, 이하 AAT)

행정 상소 재판소는 독립된 기관으로 호주 행정기관의 모든 결정 중 특정 이슈들에 대한 항소 신청을 받고, 여기에 이주문제가 포함되어있다. 외국인 상소 신청자, 구금자, 무변호사 항소자를 돕기 위하여 통역, 정보제공 등의 활동과 서비스를 제공한다¹⁰⁾.

(5) 연방 법원(Federal Court)과 연방 행정 법원(Federal Magistrates Court)

두 법원은 서로 동일한 권한과 책임을 가지고 있으며, AAT의 결정에 대한 항소결정을 한다. 연방 행정 법원이 비교적 흔한 이주문제에 대한 재판을 다룬다. 하지만 이 두 법원과 고등 법원(High Court)은 실제로 비자관련문제에 대한 이주, 난민 재판소의 결정을 번복할 수 없다.¹¹⁾

(6) 연방정부와 지방정부의 역할 담당

DIMIA는 퇴거와 합법화를 비롯한 모든 이민법 집행을 총괄하며, 집행 사무관들이 지방 사무소에 파견된다. 다만 지방 사업진흥관련, 또는 다문화, 인종차별 등에 관련된 업무는 지방정부의 역할이 추가되기도 한다.¹²⁾

나. 구금 및 퇴거 집행절차

다른 국가들과 같이 호주에서의 강제퇴거 활동은 국경수비 및 체포, 구금, 그리고 퇴거로 나누어진다.

9) Refugee Review Tribunal, Available at <<http://www.rrt.gov.au/about.htm>>.

10) Administrative Appeals Tribunal, Available at <<http://www.aat.gov.au>>.

11) DIMIA, Available at <<http://www.immi.gov.au>>.

12) Elizabeth Watson.

(1) 국경수비시스템 및 체포

보다 효과적인 이민법 집행을 위하여 컴퓨터화된 관리시스템, 즉 자동 국경수비시스템(Automatic Border Protection System)을 구축함으로써 호주는 첨단 국경보호시스템을 갖추고 있다고 말 할 수 있다. 또한 이주국은 집행관(compliance officers)들을 외국공항에 보내 호주로의 비정규이주를 사전예방하는 역할을 하도록 한다. DIMIA의 집행관들을 각 해외 주요 도시로 파견, 주재토록 하여 항구와 공항에서 비정규이주자를 차단하도록 한다. 국경수비를 위한 시스템에는 다음과 같은 것들이 있다.¹³⁾

(가) 이동 경계 목록(Movement Alert List, 이하 MAL)

MAL은 외국인의 여행서류를 총괄하고 있는 컴퓨터 데이터 베이스 시스템으로 국가 또는 호주 사회에 위험이 되는 외국인의 입국을 국외에서 사전 차단한다(offshore compliance operations).

(나) 사전승객처리(Advance Passenger Processing, 이하 APP)

호주의 APP 시스템은 기술적으로 가장 발전된 국경수비시스템의 하나로 호주로 오는 모든 비행기는 의무적으로 APP 절차를 거쳐야 한다. DIMIA는 APP 시스템을 이용하여 호주로 이동하는 비행기 탑승객 중 호주비자나 여권, 또는 뉴질랜드 여권을 소유하지 않은 자에게 실시간 출입 금지 명령(passenger boarding directives)을 내릴 수 있도록 한다.

(다) 국외 오퍼레이션(Offshore Compliance Operations)

24명의 전문가가 20개의 외국 공항에 상주하며 불법이주 등의 위법행위를 감청하고 지역경찰, 이주국 직원들과 협력하여 밀수와 비정규이주를 막기 위하여 노력한다.

13) DIMIA, Fact Sheet 74 "Unauthorised Arrivals by Air and Sea."

(라) 항공사 연락관(Airline Liaison Officers, 이하 ALOs)

DIMIA는 15명의 ALO 직원을 호주와 직항이 있는 10개의 외국공항에 배치하여 항공사와 공항 직원들의 서류심사를 돕고 이들에게 호주입국 심사에 대한 교육을 실시하여 호주 입국이 불허된 자들의 호주이동을 사전에 예방하도록 하고 있다. 또한 인신매매를 막고 입국서류 미비자의 입국을 방지하는 역할을 한다. 2002년 발리 테러사건 이후 국경수비와 반테러를 위한 호주정부의 지원이 늘어나면서 2002년 11~12월에는 서울, 마닐라, 나디, 타이페이를 비롯한 5개의 사무소를 개설하였다. 2000~2001년 ALO가 탐지한 입국불가 여행서류 소지자는 231명 이었고 2001~2002년에는 372명으로 늘어났다.

(마) 미등록 입국자 통계

2002~2003년과 2003~2004년 사이, 여권 또는 비자 없이 호주에 도착하거나 서류가 미비한 경우의 수가 줄어들었다.

<표 5-1> 미등록 또는 서류부족으로 인한 총 입국거부 수

연 도	2002~2003	2003~2004
여권 또는 비자 미소지	75	71
부적절한 서류	61	53

자료 : DIMIA, Fact Sheet 74 "Unauthorised Arrivals by Air and Sea," Australia Immigration Fact Sheets, (2 November, 2003), Available at <<http://www.immi.gov.au/facts/index.htm>>.

<표 5-2> 송출국별 미등록 이주자

송출국	2002~2003	2003~2004
말레이시아	225	429
대한민국	73	126
뉴질랜드	118	152
태국	60	29
인도네시아	20	13
영국	39	54
중국	88	42
미국	24	30
인도	27	27
일본	22	40
그외	241	299
합계	937	1,241

자료 : DIMIA, Fact Sheet 74 "Unauthorised Arrivals by Air and Sea."

<표 5-3> 1989~2004 호주영토 도착 선박 수

연도	선박 수	총도착	최소/최다 탑승객의 수
1989~1990	3	224	26/119
1990~1991	5	158	3/77
1991~1992	3	78	10/56
1992~1993	4	194	2/113
1993~1994	6	194	4/58
1994~1995	21	1071	5/118
1995~1996	14	589	4/86
1996~1997	13	365	4/139
1997~1998	13	157	3/30
1998~1999	42	921	2/112
1999~2000	75	4175	3/353
2000~2001	54	4137	2/231
2001~2002	6	1277	60/359
2002~2003	0	0	0
2003~2004	1	53	53
합계	159	13,593	2/359

자료 : DIMIA, Fact Sheet 74a.

(2) 구금 절차 및 시설(Detention Facilities)

불법으로 호주에 체류하는 모든 외국인, 즉 호주에 비자 없이 도착한 자, 비자 기한 초과 체류자, 비자가 취소된 자 등이 구금대상이 되며 체류 허락이 주어지지 않는 한 가능한 빠른 시일내에 구금하도록 한다. 호주 정부는 이러한 정부의 권리가 국제법으로 보장된 호주의 주권이며 오직 호주 시민만이 제한되지 않은 이주와 주거의 권리를 지닌다고 보고 있다. 호주의 비정규이주자 구금정책은 1992년 처음 도입되었고 현재까지 유지되어왔다. 호주의 구금정책은 합법적 절차를 거치지 않고 입국한 외국인은 신분이 확인되고 비자가 주어질 때까지 호주사회에 통합할 수 없게 하는 것을 목적으로 한다.¹⁴⁾

호주 정부는 구금수용시설을 구축하고 개편하는 과정에서 여러 가지 종류의 시설을 만들게 되었다. DIMIA는 구금서비스공급자(Detention Service Provider, 이하 DSP)를 지정, 글로벌솔루션(Global Solutions) 등의 개인회사와 계약을 맺어 이들이 구금수용시설을 설계, 건축하도록 하였다. 이들 수용시설은 호주정부의 수용시설 기준(Immigration Detention Standards, 이하 IDS)을 준수해야하며, IDS는 DIMIA가 행정감찰관(Commonwealth Ombudsman), 인권과 기회 균등 위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)와 협력하여 만들어진 기준으로, 본국에서의 전쟁경험 등으로 정신적 상처를 안고 있을 구금대상자들을 대하는 방법 등 상세한 인권보호 규칙이 담겨져 있다. 다음은 다양한 호주구금시설의 종류와 이에 대한 설명이다.¹⁵⁾

14) DIMIA, "Fact Sheet 82 : Immigration Detention."

15) Ibid.

<표 5-4> 호주의 구금시설과 이의 설립목적 및 특징

수 용 시 설	설립목적 및 특징
이주 구금 센터 (Immigration Detention Centres, IDCs)	비자기한 초과 체류자나 비자조건을 어긴 자, 또는 호주 입국을 거부당한 자들을 위한 시설
이주 수용 처리 센터 (Immigration Reception and Processing Centers, IRPCs)	비정규적으로 입국하려는 보트피플을 위한 시설
주거적 수용소 프로젝트 (Residential Housing Project, RHPs)	여성과 아이들을 위한 수용시설(구금시설)로 융통성을 증대하여 자치성을 보장하고 가정적인 분위기에서 생활할 수 있도록 함. 2004년 현재 호주 남부 도시인 Port Augusta에 위치하여 있고, 정부는 4년 동안 \$2억 740만 호주달러의 재정을 투입 Villawood (NSW지방)와 Perth(WA)에 RHP를 추가 설립하기로 함.
그 외 대안 수용시설	보호자가 없는 미성년자의 경우 양육권은 이민부장관에게 주어지고 아동복지당국 또는 친지의 감독 아래 양육
	지역단체 감독 아래 대체 수용시설

자료 : DIMIA, Fact Sheet 82: "Immigration Detention."

구금자들에게는 기본적인 의식주, 보건, 의료, 교육 지원 뿐 아니라, 문화, 종교 생활을 할 수 있도록 편의를 제공하고 아동의 교육과 모든 구금자의 영어교육을 장려함을 원칙으로 한다. 또한 구금자대표위원회(Detainee Representative Committees)를 결성하여 구금자 자신이 시설을 유지하는데 적극적으로 기여할 수 있도록 하였다. 구금자들은 이주조언 및 신청지원제도(Immigration Advice and Application Assistance Scheme, IAAAS)의 도움을 받아 임시난민보호비자 신청을 하고, 전화, 팩스, 우편 서비스 시설을 설치하여 변호사의 도움을 받는데 지장이 없도록 한다. 뿐만 아니

라 구금시설은 호주 정부의 건축기준과 소방안전법, 직업환경기준을 따라야 하며, 정부는 계속해서 이주구금시설에 대한 개선 방안을 모색하기 위하여 노력해야 한다.¹⁶⁾

이주구금자문위원회(Immigration Detention Advisory Group, 이하 IDAG)는 2001년 2월 이민국 장관이 만든 자문위로 구금시설에 대한 의견을 제공하는 역할을 한다. IDAG는 호주의 모든 구금시설들을 사전 통고 없이 방문 조사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이들은 구금자들과 구금자 위원회, DIMIA 직원들과 대화할 수 있어 상황조사를 철저히 할 수 있는 이점을 갖고 있다. 이들은 방문 조사 보고서를 작성, 장관에게 알리고 구금시설제공자들에게도 보고하고 조언한다. 또한 이들은 최근 NGO 단체들과의 대화를 통하여 이들의 의견을 받아들이고 새로운, 보다 안정된 유형의 구금시설을 만드는데 기여하였다¹⁷⁾.

부모와 동반하지 않은 미성년자의 경우 주립 아동보호 시설이나 상황에 따라 양육자에 의해 보호될 수 있다. 또한 1946년 아동이주보호법(Immigration Guardianship of Children Act)에 따라 이민국 장관이 이들 미성년자의 법적인 책임자가 된다.

구금자는 언제든지 원하면 호주를 떠나 귀환함으로써 구금시설을 떠날 수 있다. 호주정부는 구금자들과 정부관계자들이 계속적으로 대화, 협상하여 이들이 귀환하도록 돕는다. 보호비자의 발급신청과 항소로 인해 구금기간이 길어지는 경우가 있다. 또한 신분확인·소송·여행서류 등의 검토와 미성년자의 경우 부모와의 협력 지연 등의 이유로 구금기간이 연장되기도 한다.

16) DIMIA, "Fact Sheet 82 : Immigration Detention."

17) DIMIA, "Detaining Unlawful Non-Citizens," *Managing the Border : Immigration Compliance*, (Canberra : DIMIA) June 2004.

<표 5-5> 호주내 구금시설 수용자

연 도	구금자의 수
1997~1998	2,716
1998~1999	3,574
1999~2000	8,205
2000~2001	7,881
2001~2002	7,808
2002~2003	6,602
2003~2004	6,196(2004년 6월 24일 까지)

자료 : DIMIA Fact Sheet 82 Immigration Detention.

2000년 이후 구금자는 아프가니스탄 · 이라크 · 이란 · 중국 · 인도네시아 · 스리랑카 · 팔레스타인 · 한국 · 베트남 · 방글라데시 등이 가장 많다.

<표 5-6> 2004년 6월 현재 구금시설에 따른 구금자의 수

구 금 시 설	구금자 수
Villawood IDC	508
Maribyrnong IDC	66
Perth IDC	20
Port Hedland IRPC	0
Port Hedland RHP	0
Baxter IDF	256
Port Augusta RHP	22
Christmas Island IRPC	42
Other facilities	97
Total	1,011

자료 : 구금서비스공급자(DSP) 자료, DIMIA에서 재인용

아동들이 구금의 대상이 되어 호주사회와 국제여론의 비난을 받기도 하였는데, 한 비정부단체는 아래 <표 5-7>에서 보는 바와 같이 2004년 11월 현재 108명의 아동이 이주 구금 시설에 거주하고 있다고 발표하였다.

<표 5-7> 호주 이민 구금 시설의 아동 수

구 금 시 설	수	주 요 출 신 국
Villawood	47	통 가
Port Augusta	19	중 국
Nauru ¹⁸⁾	16	이라크
Other Detention	11	아프가니스탄
Christmas Island	10	베트남
Baxter	2	말레이시아
Maribyrnong	3	피 지
총 계	108	이 중 보호자 비동행 아동 : 5명 (모두 아프가니스탄 출신)

자료 : Child Out, "How Many Children Are in Detention," Available at <<http://www.childout.org>>.

(3) 퇴 거

호주 이민국은 아래 <표 5-8>과 같이 다섯 가지로 퇴거형태를 구분하고, 이를 퇴거대상자의 개인적 배경에 따라 적용한다.

<표 5-8> 강제귀환의 종류

귀환의 종류	설 명
감독 아래 출국 (Monitored Departure)	비정규 이주자가 DIMIA 직원에게 직접 접근하거나 발견되었을 경우 연결비자가 발급되고 이들은 자발적으로 귀환한다.

18) 호주정부와 나우루공화국 간의 양자간 협약으로 합법적 비자 없이 호주로 입국하려는 난민의 구금 수용 시설 설치장소가 되었다.

귀환의 종류	설 명
관리 아래 출국 (Supervised Departure)	비정규 이주자가 DIMIA 직원에게 발견되었을 때 일정 기간동안 구금되고 공항에서 DIMIA의 호송아래 귀환되고 귀환자 자신이 비용을 지급한다.
퇴거(Removal)	구금자에 대한 귀환이 DIMIA에 의해 이루어지고 자발적 또는 강제적이 될 수 있다. 퇴거의 경우 DIMIA가 구금과 퇴거 비용을 지급하고 이에 대한 부채를 통보함으로써 대상자가 퇴거된 후 다시 호주 입국을 시도할 시 반드시 이 부채를 상환해야만 입국할 수 있다. 또한 1년에서 3년 동안 호주 입국비자가 발급되지 않는다. 퇴거대상은 비정규이주자 중 난민지위신청 거부자들과 재건지원 프로그램(reintegration package) 신청 후 출국하지 않은 자들도 포함한다.
빈민 퇴거 (Destitute Removal)	본국으로 돌아갈 경제적 여건이 없는 자가 이민국의 비용으로 송환되기를 원할 경우 이들이 소유하고 있는 비자가 취소되고 귀환 후에는 12개월 동안 단기간 비자발급이 되지 않는다. 이민국의 지출은 이들에게 부채가 되며 호주 재입국시 반드시 상환해야 한다.
범죄자 추방 (Criminal Deportation)	10년 동안 12개월 이상의 형을 받은 외국인, 호주정부가 특정 외국인의 위험성을 판단하거나 다른 특정범죄 이력이 있는 경우 Section 200 아래 추방되고 호주 재입국이 금지된다.

자료 : DIMIA, "Chapter 11, Removing Unlawful Non-citizens," *Managing the Border : Immigration Compliance*.

호주정부는 2002~2003년 일년 동안 13,878명의 외국인을 퇴거조치 하였는데(offshore boat arrivals 제외) 이는 2001~2002년 10,894명보다 27% 증가한 숫자로, 비정규 이주와 입국이 늘어남에 따라 퇴거의 규모도 계속해서 늘고 있다. 구금된 이주자 중 퇴거되지 않은 자는 구금기간이 늘어나거나, 자발적 귀환이나 이주 또는 난민 법정절차를 거치기 위하여 임시 비자를 발급받은 경우이다.

<표 5-9> 퇴거의 종류에 따른 2002~2003년 퇴거인원>

퇴거의 종류	인 원
감독 아래 출국(Monitored Departure)	8,333
관리 아래 출국(Supervised Departure)	2,058
퇴거(Removal)	3,379
빈민 퇴거(Destitute Removal)	37
범죄자 추방(Criminal Deportation)	3
합 계	13,810

자료 : DIMIA, "Chapter 11 Removing Unlawful Non-citizens," *Managing the Border : Immigration Compliance*.

(4) 비자기간 초과 체류자의 거주지 확인 및 퇴거

DIMIA의 국경수비대와 함께 비자기간 초과 체류자 또는 비자 제시조건 위반자의 위치를 추적하고 퇴거시키기 위한 노력과 고용주, 교육기관, 이민부의 조사, 지역정보, 다른 정부기관과의 협조를 통하여 불법 체류자의 수는 매년 현저히 감소하였고 조사자료 또한 더욱 정확해졌다. 2004년 6월 30일 현재 호주내 불법체류자의 수는 약 51,000명으로 이는 2003년에 59,800명에 비해 상당량 감소한 것이다. 불법체류자의 감소와 함께 이들의 재입국이 감소하고 퇴거명령 준수 증대에 따라 퇴거집행이 효과적으로 실행되고 있음을 보여준다.

<표 5-10> 호주 불법체류자의 불법체류 기간(2004년 6월말 현재)

초과체류기간	인 원	비 율
1년 이하	8,832	17
1~2	4,711	9
2~3	4,047	8
3~4	4,783	9
4~5	3,695	7
5~6	2,949	6
6~7	2,497	5

초과체류기간	인 원	비 율
7~8	1,905	4
8~9	1,343	3
9~10	1,144	2
10년 이상	15,035	30
합 계	50,900	100

출처 : Fact Sheet 86. Overstayers and People in Breach of Visa Conditions, DIMIA.

2003년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지 1년 동안 호주에 방문 입국한 외국인 3,944,443명 중 비자기간 초과체류자의 수는 0.41%인 16,128명인 것으로 조사되었다. 매년 이민국에 의해 발견되는 비자기한 초과체류자 중 반을 조금 넘는 수가 귀환되고 있다. 아래 <표 5-11>에서 보는 바와 같이 2002년에서 2003년 1년 사이 강제귀환된 불법체류자는 총 12,689명이다. 비자에 제시된 체류기간을 28일 이상 초과할 경우 자발적, 비자발적 출국에 관계없이 퇴거 후 3년 동안 재입국이 허락되지 않는다. 3년이 지난 후에도 퇴거와 구금에 대한 비용을 호주정부에 갚지 못할 경우 비자발급이 불가능하다.¹⁹⁾

<표 5-11> 1998~2003 비자기간 초과체류자 강제귀환 수

연 도	거주지 확인	강제출국
2002~2003	20,003	12,689
2001~2002	21,465	12,888
2000~2001	17,307	9,531
1999~2000	14,238	9,354
1998~1999	14,369	8,996

자료 : DIMIA, Fact Sheet 86. Overstayers and People in Breach of Visa Conditions

19) DIMIA, "Fact Sheet 86. Overstayers and People in Breach of Visa Conditions."

<표 5-12> 호주내 불법체류자 출신국(2003.7~2004.6)

소지 여권 발행국	거주지 확인(location) 인원
중 국	2,716
인도네시아	1,909
대한민국	1,195
영 국	1,018
인 도	990
피 지	859
말레이시아	800
태 국	759
홍 콩	648
필리핀	567
총 계	13,020

자료 : DIMIA, Fact Sheet 86. Overstayers and People in Breach of Visa Conditions

(5) 고용주 처벌제도(Employer Sanction Program)

호주 정부는 2002년 11월 고용주 처벌제도 시행에 앞서 1999년 12월에 공포하고, 사전자문 기간을 정하여 여러 관련단체와 고용주들의 의견과 조언을 받기로 하였다. 이민국은 토론문서를 만들어 고용주들이 활용하도록 하였고 도시 뿐만 아니라 지방에서도 연속적인 회의를 열고 이를 언론과 이민부 웹사이트에 공표하였다.

2002년부터 호주 정부의 불법노동에 대한 제재가 강화되어 왔다. 2002년에서 2003년 사이 이민국은 불법 노동자가 가장 많은 뉴사우스 웨일즈(New South Wales) 지역을 중심으로 전국에서 2,314 차례의 고용주 인식교육(employer awareness sessions)을 실시하였고(2001~2002년에는 1,438번), 고용주에게 경고 통고를 한 수도 1,613차례로 전년도에 비해 63.5% 증가하였다. 이는 호주 국민의 일자리를 확보하고 불법노동자의 인권침해를 방지하기 위한 목적을 동시에 갖고 있다. 불법노동자 고용주의 경우 탈세

와 연관된 경우가 많기 때문에 단속대상이 되고 있다. 호주의 불법노동자 고용은 주로 비숙련노동자이며 계절노동 또는 임시직인 경우가 많다.

불법이주자 고용과 노동자 인권침해를 방지하기 위해서 고용주 대상 노동권 확인전화(Employer Work Rights Checking Information Line(1800 040 070))를 만들어 노동권리에 대한 정보를 제공하고 고용주 대상 노동권 팩스 확인 제도(Employer Work Rights Fax-based Facility(1800 505 550))를 만들어 고용자들의 노동권리에 대한 해석을 돕도록 하였다. 또한 온라인 자격 증명 시스템(Entitlements Verification On-line, 이하 EVO)은 2004년 11월부터 시행되는 제도로 모든 외국인에 대한 고용 허가 정보를 인터넷 데이터베이스에 저장하여 고용주와 고용허가당국이 외국인 고용시 실시간 확인할 수 있도록 하였다. 이 서비스는 무료이고 24시간 사용가능하다.²⁰⁾

호주 이민국에 의하면 불법노동자는 호주정부의 허락없이 비자에 제시된 조건을 어기고 일하는 자이며 2001~2002년에 3,234명, 2002~2003년에는 3,233명으로 명시되어있다. 이는 학생비자로 입국하여 일을 하거나 워킹 홀리데이비자로 입국하여 체류기한을 넘긴 경우도 포함된다. 불법노동자가 가장 많이 종사하는 업종은 숙박·카페·레스토랑 등의 서비스업이며 최근 호주에 성매매가 합법화 되자 불법이주 외국인 여성의 성매매 종사가 늘고 있다. 그 다음은 제조업·농업·벌목·어업·소매상·건설현장 등이다.²¹⁾

3. 자발적 본국 귀환 지원

호주 이민국은 발칸반도·이란·아프가니스탄·이라크 등의 지역출신

20) DIMIA, "Fact Sheet 86. Overstayers."

21) 연결비자, 임시거주비자, 학생비자, 외교관비자 등의 소유자는 고용이 허가되지 않는다. DIMIA "Australian Immigration Guide on Worker Rights."(1 January, 2003).

난민의 귀환을 장려, 지원하기 위해 특정 집단 재통합 지원 프로그램을 국제이주기구의 도움으로 시범적으로 실시해 왔다. 1999년 1,800명의 코소보 난민이 A\$3,000을 제공받아 자발적으로 귀환하였고, 그 후 2002년에는 아프간 난민, 2003년 3월에는 이란난민의 귀환을 지원하였다. 2004년 8월 27일부터는 여건이 허락되는 한 국적에 관계없이 모든 난민임시보호비자 소지자에게 자발적 본국지원귀환 선택권을 제공하기로 하였다.

가. 아프간 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램(Reintegration Package for Afghans)²²⁾

호주정부는 2002년 5월 아프간 임시정부와 합의각서(Memorandum of Understanding, MOU)를 체결하고 12월부터 약 6개월 동안 아프간 임시보호비자(Afghan Temporary Protection Visa) 소지자 중 자발적 귀환 희망자를 대상으로 한 귀환지원프로그램을 제공하였다. 수혜자는 A\$2,000 또는 가족당 A\$10,000를 지원받았고 아프가니스탄 카불까지의 항공비도 제공받았으며, IOM은 DIMIA를 도와 카불까지의 항공편 뿐만 아니라 카불에서 다른 지방까지의 여행과 아프가니스탄 입국편의를 돕고 직업교육을 실시하는 등 다양한 지원을 하였다.

나. 이란 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램(Reintegration Package for Iranians)²³⁾

2003년 3월 호주 정부는 이란 정부와 합의각서(MOU)를 맺고, 당시 호주정부 구금수용시설에 있는 이란인들의 귀환을 장려하기 위하여 자발적 귀환 신청자들에게 재정적 지원을 할 것과 이들의 본국귀환이 이란정부로부터 받아들여질 것을 약속하였다. 신청자 중 이민국으로부터 귀환지원을

22) Ibid.

23) DIMIA, "Fact Sheet 80b. Reintegration Package for Iranians."

제공 받은 자는 28일내에 귀환을 결정해야 하며 거부할 경우에는 강제귀환 대상자가 되도록 규정하였다. 아프간 프로그램과 같이 귀환에 필요한 서류와 신청서 작성을 돕고 고향까지의 교통편을 제공, 일인당 A\$2,000 또는 가족당 A\$10,000을 지원하였다. 또한 수혜자가 호주에서 구금과 퇴거로 인해 정부에 진 채무를 면제받았다.

다. 난민 귀환 재통합 지원 프로그램(Reintegration Assistance Package)²⁴⁾

호주 정부는 난민 신청자 또는 주로 분쟁지역 출신 이주자들에게 임시 보호비자(Temporary Protection Visa)를 발급하여 왔다. 이들 중 본국의 상태가 호전되거나 호주정부가 특정 국가와 협약을 맺음으로서 더 이상 호주의 보호가 필요없다고 여겨지는 특정 난민집단에게 정부가 경제적 지원을 제공하여 귀환을 장려하고 본국에서의 재통합을 돕도록 한다.

(1) 지원내용

- 난민지위신청자 당 A\$2,000 현금(18세 미만 자녀가 딸린 가족당 최고 \$10,000 까지) 지원
- 자신의 본국에 자발적으로 귀환하기를 지원하는 자에게 목적지까지의 항공료 제공

귀환에 필요한 서류준비 등 이 프로그램의 거의 모든 실질적 업무는 IOM이 이민국과 협력하여 담당한다. 호주 이민국은 웹사이트에 이민국에 문의를 할 수 있는 다양한 방법과 통로를 제공하고 지역과 업무별로 전화번호를 만들어 신청자를 돕고 있다. 신청은 이민국의 지역사무소에서 가능하다.

24) Ibid.

(2) 자격조건

현재 임시보호비자(TPV) 소지자이거나 2004년 8월 27일 이전에 소지했었던 자, 그리고 임시 국외 인도주의 비자(Temporary Offshore Humanitarian Visa, THV) 소지자로 그 이상의 보호를 요청했거나 귀환지연비자(Return Pending Visa, RPV)를 받은자도 포함된다. 단, TPV, THV, RPV 비자 소지기간이 지나면 귀환지원신청 자격이 박탈된다. 강제적으로 본국송환되는 자는 대상에서 제외되고, 귀환지원을 받아들임과 동시에 호주에서의 귀환지연비자 신청과 난민법정소환을 비롯한 호주에서 가능한 법정활동(legal action)을 취소하여야 한다. 자발적 귀환 지원에 동의한 자는 일정 기간동안 출국하지 않으면 구금과 강제퇴거의 대상자가 된다.

4. 합법화

호주의 경우 미국과는 달리 불법체류자에 대한 일반적 사면이나 합법화 조치를 한 경우는 찾아보기 어렵다. 정치권에서 사면을 제안한 경우는 계속 있어왔지만 불법이주자 정책에 있어 선례를 남긴다는 우려 때문에 사면결정을 내리지 못했다. 하지만 비정규적으로 호주에 입국한 자 들은 TPV · THV · RPV 등 난민, 인도주의 관련 임시보호비자 또는 다른 비자 신청시 호주에 거주할 수 있는 연결비자(bridging visa)를 신청할 수 있어 단기간이지만 호주에서 합법적으로 거주할 수 있는 기회가 주어진다. 또한 인도적인 차원에서 난민과 정치적 망명에 관련된 이주자들의 경우 필요에 따라 정부가 특별 프로그램을 만들어 이들의 합법적 체류를 연장한다.²⁵⁾

25) Elizabeth Watson.

가. 가족초청이민(Family Sponsored Immigration)

매년 호주 정부가 정하는 특정 수 내에서 호주 영주권자인 가족 또는 친척이 초청하면 영주권을 취득할 수 있는 전형적인 이주유치국의 이민통로가 있다. 불법체류자도 배우자, 부모, 또는 자녀가 호주 영주권 또는 시민권자인 경우 출국, 재입국을 통하여 합법적 신분을 취득할 수 있다.

나. ‘Close Ties’ Migration Category²⁶⁾

이 프로그램은 현재 호주에 거주하고 있는 비정규 이주자 중 지정된 카테고리 안에 속한 자들이 영주권을 취득할 수 있는 프로그램으로, 호주와의 “close ties,” 즉 호주문화와 사회에 오랜 기간 익숙해져 왔지만 아직 영주권이 없는 경우, 18세 미만에 호주에 입국한 자들을 상대로 한다. 자격조건이 까다로워 실제적으로 많은 비정규이주자들이 이 프로그램을 이용하여 합법화되기는 어렵지만 카테고리 2, 3번의 18세 미만에 입국한 자에 대한 내용은 합법화의 한 종류로 주목할 만 하다.

① Category 1

- 임시비자 소지자가 아닌 정규비자를 가지고 있고 호주에 입국한지 12개월 내, 또는 마지막 정규비자가 만기된 후 12개월 안에 합법적 비자 신청을 한 자
- 처음 18년 중 9년 동안 호주에 거주하였고 호주에서 비즈니스, 문화, 인간관계가 형성된 사람 중 45세 미만의 나이에 신청한 자
- 1981년 이전 호주방위대(Australian Defence Forces)에서 근무한 자

② Category 2, 3

- 18세 이전 호주에 불법으로 입국하였고 계속해서 불법신분으로 살

26) DIMIA, “Close Ties’ Migration Category.”

아온 자로 임시비자나 학생비자를 소지한 적이 없는 자

- 입국은 가족과 같이 하였지만 현재 호주에 가족과 같이 살고 있지 않고, 제501조 아래 비자가 취소된 적 없이 장기간 호주에 거주한 자

③ Category 4, 5

- 1975년 1월 이전에 불법으로 입국한 자

5. 정 리

호주는 최근 늘어나는 비정규 이주자의 수를 줄이기 위하여 컴퓨터 시스템화 된 출입국 관리를 효과적이고 공정하게 이루어 나가려는 의지를 보여왔다. 보트피플로 호주에 입국한 아프간, 이란 난민들의 수용소 생활 등은 국내, 해외 언론의 관심대상이 되기도 하였고, 현재 정부·비정부 단체·국제기구의 협동 노력으로 구금시설과 퇴거절차가 구금시설기준 설립 등을 계기로 개선되어가고 있다. 임시비자의 기간과 종류를 늘림으로서 이들에게 호주에서의 합법적인 단기 거주 권리가 주어지고 의식주, 교육, 종교의 권리도 제공되지만, 이들의 난민지위 획득 결정이 연기되고 거부되는 케이스가 늘어나기도 하는 실정이다.

미국과 캐나다의 경우 불법입국자라도 난민지위 인정 시 영주권으로 이어지는 난민수용정책을 실시해온데 비해, 호주는 임시 보호비자 발급을 통해 3년간의 노동권과 제한된 사회보장 혜택을 제공하지만 호주사회 정주는 방지하는 정책을 채택하고 있다. 호주는 외국의 호주대사관을 통해 합법적 난민지위 신청절차를 밟아 호주로 입국하는 난민을 한정된 범위 내에서 수용하는 한편, 전쟁 또는 박해를 피해 이주했다 하더라도 미등록 신분으로 입국하는 비정규 이주민의 입국 및 영주 주거 허가를 제재하겠다는 입장이다. 또한 호주 정부는 불법이주자 또는 체류자의 호주사회 통

합에 대해 제재할 수 있는 주권이 있다고 주장하여 많은 국가예산을 들여서라도 구금과 퇴거의 집행을 강화해 왔다.

미국, 캐나다와 같이 호주의 이주정책은 난민제도, 인도주의적 요소들과 통합적으로 다루어져 왔다. 강력한 국경수비 및 구금정책에 비해 이에 따르는 강제퇴거의 집행은 상대적으로 적은 편인데 이는 인도주의적 고려로 인해 강제퇴거의 집행이 어렵기 때문이다. 국제사회에서 비난의 대상이 되는 강제송환 대신 임시 보호비자 소지자를 대상으로 본국귀환을 자발적으로 할 수 있도록 지원금과 교통편의를 제공하는 프로그램을 시범적으로 실시한 후 2004년부터 정부 공식정책으로 채택하였다. 자발적 본국귀환은 난민, 또는 전쟁 이주민들이 본국으로 돌아가 재정착을 돕는 목적에서 이상적이라 하겠으나, 아프가니스탄, 이라크처럼 본국의 현실이 안정되지 않은 지역으로의 귀환보조에 대해 문제제기가 있기도 하다.

참고자료

주한 호주대사관

이민과 일등서기관 엘리자벳 왓슨(Elizabeth Watson) 인터뷰

일시 : 2004년 10월 5일(화요일)

- Q. 호주의 주요 이민 입법에 대하여 설명해 주십시오. 호주 의회는 이민법 개정과 집행에 있어 얼마나 중요한 역할을 합니까?
- A. 호주의 이민법이 개정되기 위해서는 의회의 승인이 필요하지만 법의 집행과정을 총괄하는 DIMIA가 가장 중요한 역할을 한다고 볼 수 있습니다.
- Q. 호주에는 DIMIA 와 독립된 이주법정기관인 이주재판소(MRT)와 난민재판소(RRT)가 있습니다. 이주법을 해석하는 법정기관의 역할에 대해 설명해 주십시오.
- A. MRT와 RRT 임원들을 이민법 전문가, 이민변호사, 검사 및 판사로 DIMIA 장관이 임명하지만 이 기관들은 DIMIA에서 독립되어 있습니다. 또한 행정 상소 재판소(AAT)와 연방법원에서 MRT, RRT 결정의 항소신청을 받습니다.
- Q. 이민법 시행에 있어서 연방정부와 지방정부간의 역할 분담이 되어 있습니까? 퇴거와 구금 집행에 있어서 지방정부의 역할이 중요합니까?
- A. 연방정부만이 이민법 집행 권한을 가지고 있습니다. DIMIA는 호주 전국과 국외에 사무소를 두어 국경수비, 구금, 퇴거를 집행하고 총괄합니다. 이주와 관련해서 지방정부는 사업유치와 이주자의 사회 적응 및 다문화 사회를 위한 노력을 합니다.

Q. 호주에는 미국, 캐나다와 같이 단기간 비숙련 노동자 비자 프로그램이 있습니까?

A. 그러한 프로그램이 없습니다. 호주는 2차 산업이 크게 발달하지 않고 산업체의 규모가 작아 외국인 노동력의 필요를 느끼지 못하고 있습니다. 현재 불법 체류자를 다수 고용하는 산업은 대부분 건설업체이며, 워킹홀리데이 비자로 입국해 불법체류와 불법노동을 하는 경우가 적발되고 있습니다.

Q. 호주정부는 불법체류자에 대한 합법화를 실행한 적이 있습니까?

A. 합법화를 실행한 적은 없습니다. 정치인들에 의하여 여러번 거론되어왔지만 호주정부는 불법이주자 정책에 있어 선례를 만들게 되는 두려움 때문에 사면결정을 쉽게 내릴 수 없습니다. 하지만 인도적인 요소가 존재할 경우 특정 프로그램을 만들어 거주기간을 연장하는 정책을 실행하여 왔습니다. 예를 들어 천안문 사태와 관련, 이주한 중국학생들의 경우 이들에게 특정 비자를 발급하여 호주 거주기간을 연장해 왔습니다.

Q. Close Ties Migration Category에 대해서 설명해 주십시오. 이 제도를 합법화의 종류라고 볼 수 있습니까?

A. 이 제도는 특정 카테고리에 해당하는 이주자에게 영주권을 부여하지만 실질적으로 대부분의 비정규 이주자들에게 해당사항이 없어 합법화의 기능을 한다고 보기 어렵습니다.

빈 면

제 6 장

일 본

빈 면

제6장 일 본

1. 일본의 출입국관리 및 난민법 변천 개요

일본은 ‘출입국 관리 및 난민 인정법(出入國管理及び難民認定法)’과 ‘외국인 등록법(外國人登録法)’에 의하여 외국인 출입국 및 체류를 관리 하고 있다. 출입국 관리 및 난민 인정법(이하 입관법)은 1952년에 처음으로 제정되어 전후 일본의 이민 정책에 기본 골자를 제시하였다. 미국의 이민법 시스템에서 원용하였으나 그 내용이나 목적은 전혀 다른 내용으로 이주자를 국내에 정착 시키거나 혹은 이미 국내에 거주하고 있었던 외국인¹⁾을 국적법에 의해 포함시키는 등의 정책은 전혀 도입되지 않았다. 또한 외국인 등록 시스템은 이미 재류하고 있던 외국인이나 새로 입국한 외국인의 구분을 두지 않고 이들을 관리하거나 통제하는 데 쓰여 졌다.

1980년대 후반부터 국제 사회의 일본에 관한 관심이 증가하고 일본 경제가 호경기를 맞이 하자 일본에 입국·체류·취업하려는 외국인이 현저하게 증가하기 시작 하였다. 기업의 인력 부족 현상이 심각해졌고 엔고로 인하여 일본에서의 취업이 외국인에게 큰 매력이 되기 시작 하여 그 숫자도 증가하기 시작하자 단순 노동자의 불법 취업이 점차 사회의 문제가 되기 시작하였다.

‘출입국 관리 및 난민 인정법’은 1989년 일부 개정되기 시작하여 1990년에는 대폭 개정²⁾되었으며 동시에 1991년 출입국관리 특별법이 실시되면서 출입국관리정책³⁾을 중심으로 한 일본 정부의 외국인 정책의 골격을

1) 많은 수의 중국 혹은 한국인 노동자들이 식민지 시대에 이주해 있었다.

2) ‘전문적 기술적 분야’의 체류 자격을 별 1의 1 및 2에 명시하여 전문 능력을 가진 외국인의 체류자격을 정비하였다. 현재는 27개의 체류자격이 있으며 그중 14개가 취업을 목적으로 한 체류자격이다.

3) 외국인이 입국하는 곳을 중점 관리 지역으로 잘 통제 관리하면 된다는 생각으로

잡아나갔으며 1992년 제1차 출입국 관리 기본계획을 계기로 원활한 외국인의 수용(전문지식의 보유자)과 원치 않는 외국인(저숙련 단순 노동자)의 효과적 배제의 양대 정책을 확고히 하였다. 이는 2003년 제2차 출입국 관리 기본 계획 2차에서도 ‘전문적, 기술적 노동자는 적극적으로 받아들이기로 하지만, 이른바 단순노동자의 도입에 대해서는 신중하게 대처 한다’라는 같은 노선의 외국인 유입정책의 골격을 유지하고 있다.

또한 제1차 출입국 관리 기본계획에서는 불법 외국인의 증가를 억제하기 위하여 불법체류 등 관련죄에는 20만엔, 그 고용주 혹은 브로커들에게는 불법취업 조장죄를 적용하여 200만엔의 벌금을 내도록 하였다⁴⁾.

불법 체류 외국인의 숫자가 줄어들지 않는 가운데 1999년 입국법의 일부 개정이 이루어졌는데 그 내용으로는 집단 밀항을 조장, 원조 하는 행위의 처벌, 불법 체류죄의 신설, 강제퇴거경력자에 대한 상륙 거부 기간의 연장(1년에서 5년으로)등을 들 수 있다. 특히 개정 전에는 불법입국 후 적발 되지 않고 3년이 경과하면 형사 소송법 공소 시효가 소멸되었으며 따라서 불법 체류에 대하여 형사책임을 물을 수없었으므로 단속에 지장을 초래 하였다. 1999년 2월 시행 새 입관법 개정에서는 기간에 관계없이 불법 체류 자체가 처벌의 대상이 되었다.

제2차 출입국 관리 기본계획(2003)에서는 외국인 출입국 관리에 기본 입장을 고수하면서도 테러 위험성에 따른 치안 대책의 관점을 도입하고 출입국행정의 중요한 과제와 이후의 방침으로 불법 체재자의 현실적이고 효과적인 대응을 들고 있다. 또한 제2차 기본계획은 처음으로 장기간 일

최근에는 중점 관리지역을 입국항만에서 내륙으로 점차 강화 시켜나가려고 노력하고 있다.

- 4) 그러나 실제로는 형사 처벌 등에 해당하는 범죄를 저지르지 않는 이상 불법체류 노동자는 벌금을 내지 않으며 이로 인하여 일본에서 돈벌이를 한 후 자진 출국하려는 외국인이 증가 하였다.

벌금은 2004년 ‘출입국관리기본계획개정’을 통하여 각각 30만엔과 300만엔으로 상향 조정 되었다(제5장 참조).

본에 체류하는 외국인의 원활한 정착을 명시하여 정주자, 영주자 자격의 운용을 완화할 것을 확인하였다⁵⁾. 따라서 2차 기본 계획은 ‘체류 특별 허가’의 주요 대상에 일본인 등과 가족 관계에 있고 ‘일본에 장기적인 생활 기반을 구축하고 있는’ 불법 체류자⁶⁾를 들고 있다.

이에 따른 기본정책 방향을 아래와 같이 제시하고 있다⁶⁾.

- 강력하고 효과적인 불법 체류자 대책 실시 : 심각해 가는 불법 체류자 문제에 강력히 대응하기위하여 이제와 같은 방식으로 적극적인 적발 활동을 해가는 한편 엄격한 입국심사, 체류 상황의 정확한 파악 등의 종합적인 불법 취업노동자대책을 전개해 간다. 더불어 정보관리와 그 정보의 활용, 국제 범죄단의 관여 건에 대처하기 위해 국제적 협력의 틀 구축과 그에 관한 추진 등 연구를 계속해 나간다.
- 불법 체류자와 사회의 연계에 배려한 행정 : 불법체류자에 관해서는 원칙적으로 신속히 사회에서 배제시키도록 강력히 노력하는 한편 일본인, 영주권자, 또는 특별 영주권자와의 신분 관계가 파악되는 등, 일본 사회와의 밀접한 연계가 파악 될 때에는 인도적 관점을 충분히 고려하여 적절히 대응한다.

2. 담당 행정 기관

가. 법무부 출입국 관리국(法務省入國管理局)

출입국 업무를 관장하는 기관으로 법무성의 내부 부국으로서 입국 관리국, 지방 부국으로 전국 8개의 지역별로 지방 입국 관리국, 그 산하에 지국 혹은 출장소가 설치 되어있다. 또한 법무성 소속 시설로서 전국 3개소

5) 심사기준은 1998년 10월 발표. 이에 따라 체류 자격 특별 허가 건수도 증가하였다.

6) 출입국관리, 일본법무부입국관리국, 2003.

에 입국자 수용소가 설치되어 있으며 해당 법령에 따라 출입국 심사, 체류 심사, 강제 퇴거 수속, 난민 인정 등의 출입국 관리 행정을 시행하고 있다.

나. 후생노동부(厚生労働省)

후생노동부는 외국인 노동자 수용에 대하여 1987년부터 노동부의 직업 안정국에 외국인 노동자 문제 연구회를 설치하여 노동부의 기본 외국인 노동 정책 방향에 대하여 보고서를 발표하고 있다. 또한 1993년에는 외국인 노동자의 적절한 고용관리 및 노동조건에 관한 지침을 책정하고 이에 의거하여 고용주들이 효과적으로 지침에 따라 정책을 수행할 수 있도록 각 지역에 외국인 고용관리 어드바이저를 설치하였다. 후생노동부는 노동자 보호를 위한 노동기준 이행 여부 검사를 불시에 행할 수 있는 권한을 가졌는데 외국인 노동자도 보호대상 노동자에 해당된다. 또한 고용안전법과 노동자파견법을 통해 불법 알선 업자나 악질 브로커 등을 적발할 수 있으나, 그 권한은 악질 브로커나 알선 업자에 관한 정보를 모아 해당 경찰서에 보고하는 데 제한되고 있다.

다. 경찰청(警視廳)

경찰청은 불법 체류자 관련 범죄가 점차 늘어남에 따라 외국인 범죄 전담반을 설치하여 전문 수사 인원을 배치하고 있으며 출입국 관리국과 협력하여 불법외국인 적발 수사를 행한다. 예를 들어 1998년 1월과 6월, 동경과 그 주변 지역에서 실시된 강화된 불법 외국인 공동 단속으로 2,617명의 불법 외국인이 적발 되었다⁷⁾.

상기한 법무부와 노동후생부, 그리고 경찰청은 1992년부터 불법 체류 노동자 문제에 관하여 협력해 오고 있으며 1998, 1999년에는 불법 취업 외국인 대책 등 관련자 연락 회의가 개최되는 등의 협력 체계를 구축해

7) 최근의 공동 수사에 대해서는 제5장 참조.

오고 있다⁸⁾.

또한 1985년부터 내각관방에 ‘외국인 노동자 문제 관계성청 연락 회의’가 설치되어 17의 정부의 성과 청(省廳)이 외국인 노동자 관련 제반 문제를 함께 협의해 오고 있다.

3. 일본 출입국행정의 구조

가. 출입국수속

(1) 외국인의 출입국 수속

일본 국적을 보유하지 않은 외국인(무국적자 포함)이 일본에 입국하려 할 경우 원칙적으로 해외에 있는 일본 대사관에서 취득한 비자가 있는 유효한 여권을 소지하고 출입국항만에서 입국 심사관에게 상륙을 신청하여 상륙허가 인증을 받아야 한다. 상륙심사결과 여권이나 비자가 위·변조되었다고 인정될시, 일본에서 행할 예정인 활동이 허위라고 인정될 경우, 과거에 마약 등의 범죄로 형을 받은 적이 있는 경우 등 법률에 열거된 상륙허가거부사유에 해당하는 경우 상륙이 거부된다.

(2) 외국인의 입국심사

외국인이 일본 출입국항만에서 입국심사관에 의해 상륙심사를 받은 결과 상륙을 위한 조건에 적합하지 않다고 인정되는 경우 특별 심사관(特別審査官)에 양도되어 구두심리(口頭審理)를 받게 된다. 구두심리결과 특별 심사관이 상륙을 위한 조건에 적합하다고 판단될 경우 즉시 상륙이 허가된다. 한편 상륙을 위한 조건에 적합하다고 판단되지 않을 경우 이것에

8) 노동부는 불법 노동자를 기소하는 법적 권한이 없으므로 다른 두 부서와 공동 작업을 벌이는 일은 드물지만 지방 경찰청과 지방 노동국이 협조하여 외국인 취업 불법 알선자를 적발하고 있다(OECD, 2000).

승복 하는가 승복하지 않고 이의를 제기 할 것인가를 선택해야한다. 승복 할 경우 일본 정부로부터 퇴거 명령이 발부되며 승복하지 않을 경우 3일 안에 법무대신에게 이의 신청을 할 수 있다.

법무대신은 특별심리관에 의해 상륙조건에 적합하지 않다고 인정된 외국인으로부터 이의가 신청된 경우 그 이의신청에 이유가 있는지 아닌지, 즉 해당 외국인이 상륙 조건에 적합한지 아닌지 판결한다. 해당 외국인은 이의 신청에 대하여 이유 있음으로 판결이 날 경우 즉시 상륙을 허가 받으나 이유 없음으로 판결이 날 경우 즉시 퇴거명령이 발부되며 즉시 퇴거하지 않을 경우 강제 퇴거 수속이 집행된다. 또한 법무대신은 이의 신청에 이유가 없다고 판단될 경우에도 재입국허가를 받고 있는 상태거나 그 외에 특별히 상륙을 허가할 이유가 있다고 생각될 경우 해당 외국인의 상륙을 특별히 허가 할 수 있다(상륙 특별허가).

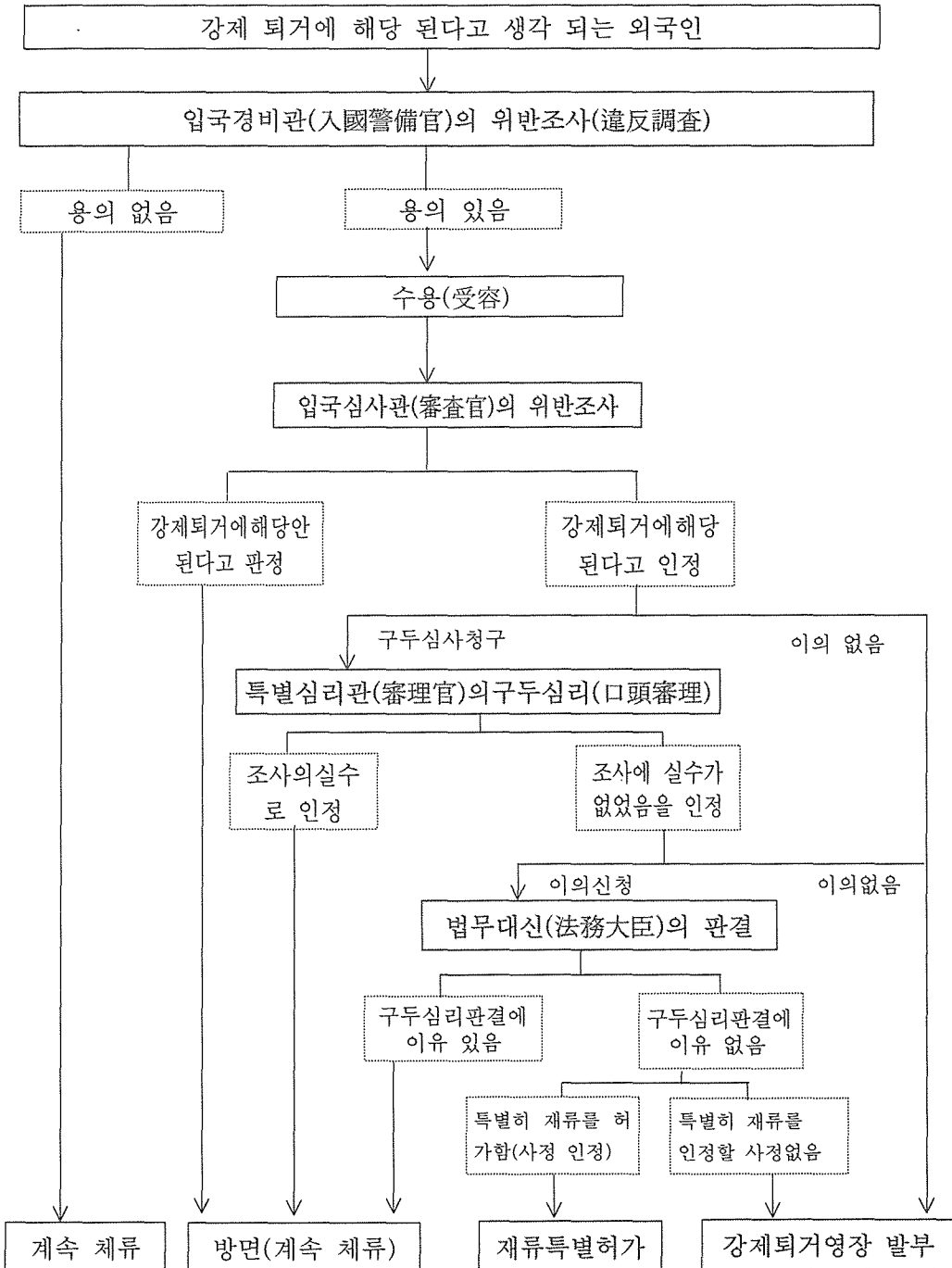
나. 외국인의 강제 퇴거 수속 절차

강제 퇴거 수속은 체재 자격을 위반한 외국인을 해당 외국인의 의사와는 다르다 하더라도 국외로 퇴거 시키는 강력한 행정 작용이다. 강제 퇴거는 국제 관습법상 국가의 자유재량에 속해 있으므로 출입국 관리법에 강제 퇴거 사유 및 강제 퇴거 수속이 규정되어 있다. 강제 퇴거 수속은 입국경비관(入國警備官)에 의해 위반 조사가 시작 되어 입국심사관의 심사, 특별심리관의 구두심리 및 이의 신청에 관한 법무대신의 판결 등 삼심제(三審制)의 형식을 취하고 있다.

(1) 입국경비관(入國警備官)의 위반조사(違反調査)

위반조사는 강제 퇴거의 제1단계로 입국경비관은 강제 퇴거 사유에 해당된다고 생각되는 외국인이 있을 경우 조사(위반 조사)를 할 수 있으며, 그 결과 퇴거 사유에 해당된다고 생각되는 경우, 주임 심사관이 발부한 수용영장(受容令狀)에 의해 용의자를 수용한 후 입국심사관에 양도한다.

<그림 6-1> 강제 퇴거 수속 절차의 흐름



절차를 살펴보면 입국경비관은 위반 조사가 필요하다고 생각될 경우 용의자의 출두를 요구할 수 있으나 신속한 행동이 필요한 경우 입국경비관은 임시 검문해야 할 장소, 조사를 해야 할 사람 혹은 물건, 압수해야 할 물건의 소재지를 관할하는 지방 재판소 혹은 간이 재판소의 재판관의 허가를 얻어 임시 검문, 조사 혹은 압수를 할 수 있다. 조사를 할 경우 용의자의 구술을 조서로 만들어야 하며 조서를 작성한 후 용의자에게 보여주고 읽어서 들려준 후 서명을 용의자 스스로 하도록 요구한다. 용의자가 서명을 할 수 없을 경우 혹은 서명을 거부할 경우 입국경비관은 그 사실을 조서에 적어야 한다. 입국 경비관은 용의자가 퇴거 사유에 해당 하는 이유가 있을 경우 수용영장에 의거하여 수용하며 그 기간은 30일 이내로 한다. 수용하는 장소는 입국자 수용소, 수용장 또는 법무대신 혹은 그 위임을 받은 주임 심사관이 지정한 적당한 장소로 한다. 경찰관은 주임 심사관이 필요하다고 의뢰를 한 경우 용의자를 경찰서에 유치할 수 있다. 또한 입국경비관은 용의자를 수용한 경우 용의자를 구속한 시점으로부터 48시간 내에 조서와 증거물과 함께 해당용의자를 입국심사관에 양도해야 한다.

(2) 입국심사관(入國審査官)의 위반심사(違反審査)

입국심사관은 용의자를 양도 받았을 경우 용의자를 신속하게 심사하며 조서를 작성한다. 입국심사관은 심사의 결과 용의자가 퇴거 이유에 해당 되지 않는다고 인정될 경우 즉시 석방한다. 그러나 용의자가 퇴거 이유에 해당된다고 인정되는 경우 이유를 첨부한 서류를 가지고 주임심사관에 그 사실을 알린다. 주임심사관은 용의자가 심사에 승복하는 경우, 구두심사(口頭審査)를 하지 않는다는 문서에 서명을 시킨 후 신속히 강제 퇴거 영장을 발부한다. 용의자는 심사 결과에 이의가 있을 경우, 결과를 통지받은 날부터 3일 이내에 특별 심사관에게 구두심사를 청구 한다.

(3) 특별심사관(特別審査官)에 의한 구두심리(口頭審理)

특별 심사관은 구두심리의 청구가 있을 경우 용의자에게 신속히 장소와 시간을 알려 구두심리를 행하고 조서를 작성한다. 구두 심리결과, 전심에 틀린 점이 있다고 인정될 경우, 용의자를 즉시 석방하고, 그렇지 않다고 판단될 경우 주임심사관과 용의자에게 그 사실을 통보하고 그와 더불어 이의를 제기할 권리가 있음을 알린다. 통지를 받은 용의자가 결정에 승복할 경우 주임 심사관은 이의를 제기 하지 않는다는 내용의 서류에 서명을 받은 후 강제 퇴거 영장을 발부한다. 판결에 승복하지 않을 경우 용의자는 3일 이내에 법무부에서 정한 수속에 따라 불복하는 이유를 기재한 서류를 주임심사관에게 제출하여 법무대신에게 이의를 제출하게 된다.

(4) 법무대신(法務大臣)의 판결

법무대신은 이의의 신청이 타당한 이유가 없다고 판단될 경우에도 해당 용의자가 다음의 케이스인 경우 체류를 특별히 허가 한다(재류특별허가在留特別許可)⁹⁾.

- 영주허가를 받은 경우
- 이전에 일본 국민으로서 일본에 본적을 둔 적이 있는 경우
- 그 외에 법무대신이 특별히 재류를 허가할 사정이 있다고 판단되는 경우

(5) 강제 퇴거영장의 집행

강제 퇴거 영장은 강제 퇴거를 당하는 사람의 이름, 연령 및 국적, 강제 퇴거의 이유, 발행 연월일 등 법무부령으로 정해진 사항을 기재한 후 주

9) 일본정부는 이 특별 체류자격허가가 불법이주자의 합법화에 준한다고 보고 있으며 일본 정부는 이외의 불법 이주자에 대한 사면화(체류자격연장 등 포함) 혹은 합법화 조치를 취한 적이 없다(이시자끼씨와의 인터뷰).

임 심사관이 서명 날인한다. 또한 강제 퇴거 영장의 집행은 입국 경비관이 집행 하며 주임 심사관이 필요하다고 여기는 경우 경찰관과 해상보안관이 집행할 수 도 있다. 강제 퇴거 영장의 집행시, 영장을 용의자에게 보이고 신속히 송환하거나, 해당 운송업자에게 양도한다. 즉시 강제 퇴거를 집행 할 수 없을 때에는 송환 가능 할때까지 입국자 수용소나 그 밖에 주임 심사관이 지정한 장소에 수용할 수 있다. 입국자 수용소장이나 주임 심사관이 강제 퇴거 명령을 받은 용의자의 즉시 송환이 불가능한 것이 명백한 경우 주거 및 행동 범위의 제한, 호출에 대한 출두의무 등 그 밖의 필요하다고 생각되는 조건을 붙여서 석방할 수 있다.

송환하는 곳은 퇴거자의 국적 혹은 시민권을 가지고 있는 나라로 하며, 그곳으로 송환이 불가능한 경우본인의 희망에 따라 다음 중 어느 한곳으로 보낼 수 있다.

- 일본에 입국하기 전에 거주한나라
- 일본에 입국하기 전에 거주 한 적이 있는 나라
- 일본을 향하여 배를 탄 항만이 속해 있는 나라
- 출생국
- 출생시 그 출생지가 속해있던 나라
- 그 외의 나라

(6) 가석방

수용영장 혹은 강제퇴거영장에 의해 수용되어 있는 사람의 대리인, 보좌인, 배우자, 직계친척 혹은 형제자매는 수속을 밟아 입국자 수용소장 및 주임 심사관에게 가석방을 청구 할 수 있다. 입국자 수용소장 및 주임 심사관은 가석방 청구의 이유가 되는 증거물 및 해당자의 성격과 자산 등을 고려하여, 300만엔이 넘지 않는 범위에서 보증금을 납부시키고 가석방할

수 있다. 또한 다른 사람이 제시한 보증서를 보증금대신 받을 수 있으며, 이 경우 보증서에는 보증금액을 납부하겠다는 내용을 포함시켜야 한다.

입국자 수용소장 및 주임 심사관은 가석방 된 사람이 도망 혹은 정당한 이유 없이 호출에 불응한 경우 가석방을 취소할 수 있다. 이 경우 보석금 전부 혹은 일부를 몰수 할 수 있다.

다. 행정소송

출입국 관리에 관련된 행정소송은 최근 증가하고 있는 추세이다.

또한 강제 퇴거 영장 발부처분 등의 집행정지신청 사건에 대해서도 기소 건수는 1998년에는 12건이었으나 2002년에는 56건, 2003년에는 93건으로 약 5.5배가 되었다. 2003년에 기소된 사건의 개요를 보면 강제퇴거수속 관련소송이 68건, 체류심사관련 소송이 58건, 난민인정수속관련소송이 53건, 그 외의(국가배상 청구사건 등을 포함)가 26건에 이른다. 출입국 관련 소송은 1980년대까지는 강제퇴거수속 관련 소송, 특히 불법입국에 관한 사건이 대다수였으나 그 후 불법 체류에 관한 관련된 사건이 증가하여 1980년 후반부터는 체류심사관련 소송 사건이 증가하여, 1990년부터 1999년 사이에는 체류심사 관련소송 숫자가 강제퇴거수속 관련 소송 기소건수보다 많은 상황이었으나 1998년경부터 난민인정수속 관련소송이 급증하여 2002년에는 전체 기소 건수의 34%를 점유하게 되었다. 또한 강제퇴거수속관련 소송에 있어서도 난민 해당하는 이유를 가지고 있는 것을 이유로 기소 제기하는 사건이 증가하고 있으며 2000년 이후 또 다시 체류심사관련 소송보다 많은 기소 건수를 기록하고 있다.

<표 6-1> 출입국 관련 소송의 추이(2003년 말 현재)

구분 \ 연도			1998	1999	2000	2001	2002	2003
행정 사 건	강제 퇴거 수속 관련 소송	기소건수	6	13	21	55	74	68
		불법입국/불법상륙	2	1	3	23	32	19
		불법체류	3	10	16	29	34	41
		형사범위반행위 등	1	2	2	3	8	8
	체류 심사 관련 소송	기소건수	12	21	11	13	20	58
		기간갱신	7	13	7	11	11	9
		자격변경	5	8	4	2	8	49
		재입국허가	-	-	-	-	-	-
		그 외	-	-	-	-	1	-
	체류자격인정증명서 수속관련 소송		2	-	-	-	1	5
	난민인정수속관련소송		7	27	46	8	52	53
	그 외		-	-	3	9	4	6
	민사 사건		4	-	3	6	4	15
	인신보호청구사건		-	1	-	-	-	-
	기소 건수		31	62	84	91	155	205
	종료사건		25	24	41	42	74	133
	진행 중인 사건		44	82	125	174	255	327

자료 : 일본 법무국 출입국 관리국 < 2004년 출입국 관리>, p. 79.

(1) 체류심사관련 소송

1998년부터 2002년까지 기소된 체류심사관련 불허가처분 등에 관한 취하소송의 기소 건수는 77건이며 그 내역은 체류기간 갱신 불허가 처분 취하소송이 49건, 체류자격 변경 불허가 처분 취하소송이 27건, 그 외가 1건

으로 매년 10~20건 정도의 소송건수를 보이고 있으며 연평균 소송건수는 19건이다. 체류심사관련 기소 건수가 최근 일관된 숫자를 보이는 이유는 일본인 배우자에 관한 소송 제기 건수와 관련이 있다. 위장결혼 혹은 법률상으로는 일본인 배우자가 있으나 혼인관계의 실태가 없는 상태 등을 이유로 <일본인의 배우자 등>으로 체류자격을 변경하는 케이스에 대한 체류자격변경 불허가 혹은 체류기간갱신 불허가처분을 받은 외국인이 이에 관하여 불복하는 소송을 내는 경우가 1993년경부터 늘기 시작 하였다. <일본인의 배우자> 관련 소송은, 그 당시 재판소가 <일본인의 배우자> 자격을 부여하기 위해서는 법률상 유효한 혼인 관계만 있으면 충분하다는 견해를 채용하고 있었던 것이 급격한 증가의 원인으로 생각되어진다. 그러나 그 후 아무리 법률상 혼인 관계가 지속 되고 있었다 하더라도 일본인 배우자와의 혼인 관계가 회복하기 힘들만큼 파탄하여 서로 혼인 관계를 유지 회복시킬 의사가 없이 혼인 관계가 실태를 유지하지 않고 형식만 남았을 경우, <일본인의 배우자>체류 자격의 체류 자격에 해당한다고 인정할 수 없다는 판결이 정착하기 시작하였다(동경 고등재판소 1996년 5월 30일 판결. 오오사카 지방재판소 1996년12월18일 판결, 동경 지방재판소 1995년 12월7일 판결. 더불어 행정 실부에 있어서도 같은 내용의 견해를 보이고 있음). 이에 따라 이 종류의 소송에 관련된 기소 건수가 일관된 숫자를 보여 오고 있다.

(2) 강제퇴거 수속관련 소송

1998년부터 2002년까지 기소된 강제퇴거영장발부처분 등에 관한 행정소송의 기소 건수는 총 169건으로 그 내역은 불법입국, 불법상륙에 관한 사건이 61건, 불법 잔류에 관한 사건이 92건, 형벌법령 위반 등에 관한 사안이 16건이다. 강제퇴거수속 관련소송의 기소 건수는 1998년은 6건이었으

나 2002년에는 74건으로 급증하고 있다. 이것은 난민인정수속 관련 소송과 마찬가지로 난민에 해당함 등을 이유로 소송 기소하는 사안이 증가하고 있는 것과 관련이 있다.

강제퇴거영장 발부 처분 등에 관한 행정소송은 강제퇴거사유에 해당하지 않는다고 주장하는 케이스는 극히 드물며 강제퇴거사유에 해당 하지만 이의신청에 대한 법무 대신의 판결에 대하여 판결 특례로서 재류특별허가를 내주지 않았을 경우 「재량권의 범위초과 또는 남용」(행정사건소송법 30조)를 주장하는 경우가 대부분이다.

(3) 강제퇴거영장 발부 처분 등에 관한 집행정지 요청

행정사건 소송법은 처분의 취소 청구소송이 기소가 된 경우에도 처분의 효력, 처분의 집행 또는 수속의 계속을 막지 않는다고 규정하고 있어 집행을 계속할 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 판결이 날 때까지 원고의 법적 지위를 잠정적으로 보호할 필요성이나 원고에게 현저한 손해가 생겨 판결에 의한 권리 구제가 무의미하게 되는 것을 막을 필요성이 있기 때문에 ① 취소 청구 소송이 되어있고 ② 회복 곤란한 손해를 피하기 위한 긴급성이 필요하고 ③ 공공의 복지에 중요한 영향을 미치지 않으며 ④ 타당한 이유가 없다고 생각되지 않을 때, 행정 처분의 효력, 처분의 집행 또는 수속의 빠른 시행 등을 정지 시킬 수 있다. 강제퇴거영장 발부 처분 취소 소송에 있어서도 취소 청구소송을 낸 사람이 재판소에 집행정지 신청을 한 경우가 많다.

1998년부터 2002년 사이에 기소된 강제퇴거영장 발부 처분 등에 관한 집행정지 요청한 경우는 총 168건으로 그 내용은 강제퇴거영장 발부처분 취소 요청에 관련된 사람이 153명, 그 외(수용영장 발부 처분 취소청구 등)가 15건이다.

강제퇴거영장 발부 취소 요청에 관한 재판소의 결정은 ①각하(수용, 송환 모두 집행 시행) ②수용 및 송환의 정지(전부 정지) ③송환에 관해서만 정지(송환정지)등이 있으며 ③의 송환 정지가 결정되는 경우가 많다.

(4) 난민인정 수속관련 소송

1993년부터 1997년까지의 난민 불인정 처분 등에 관련된 취소청구소송의 기소 건수는 총 21건에 불과하였으나, 1998년부터 2002년 사이에 기소된 취소청구 소송의 건수는 140건에 이르고 있다. 전술한대로 강제퇴거수속관련 소송에 있어서도 난민으로서의 적합성의 유무가 쟁점이 되고 있는 사안이 급증하고 있고 최근의 출입국 관련 소송의 중심을 차지하고 있다.

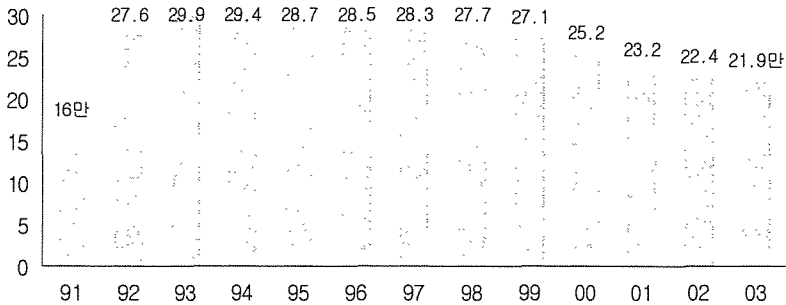
4. 외국인 퇴거 강제 수속업무의 상황

가. 출입국 관리법 위반자 실태

(1) 불법체류자 총 인원

일본 출입국관리국 2003년 1월 1일자 통계에 따르면 일본 내 불법체류자의 총수는 22만 552명으로 2002년의 29만 4,067명에 비해 1.6% 감소한 숫자로, 불법 체류자가 가장 많았던 1993년 5월1일 29만 8,646명에 비해 7만 8,094명 즉 26.1% 가 감소한 숫자다. 이것은 경제 및 고용상황이 지속적으로 저조한 점과, 엄격한 입국 검사의 실시, 관계기관과의 밀접한 연대 등을 통해 출입국 관리법 위반 외국인의 집중적발, 불법 취업에 관한 적극적인 홍보의 실시 등 종합적인 불법취업 외국인대책의 효과가 나타난 것으로 보인다.

<그림 6-2> 외국인 불법체류자 추이



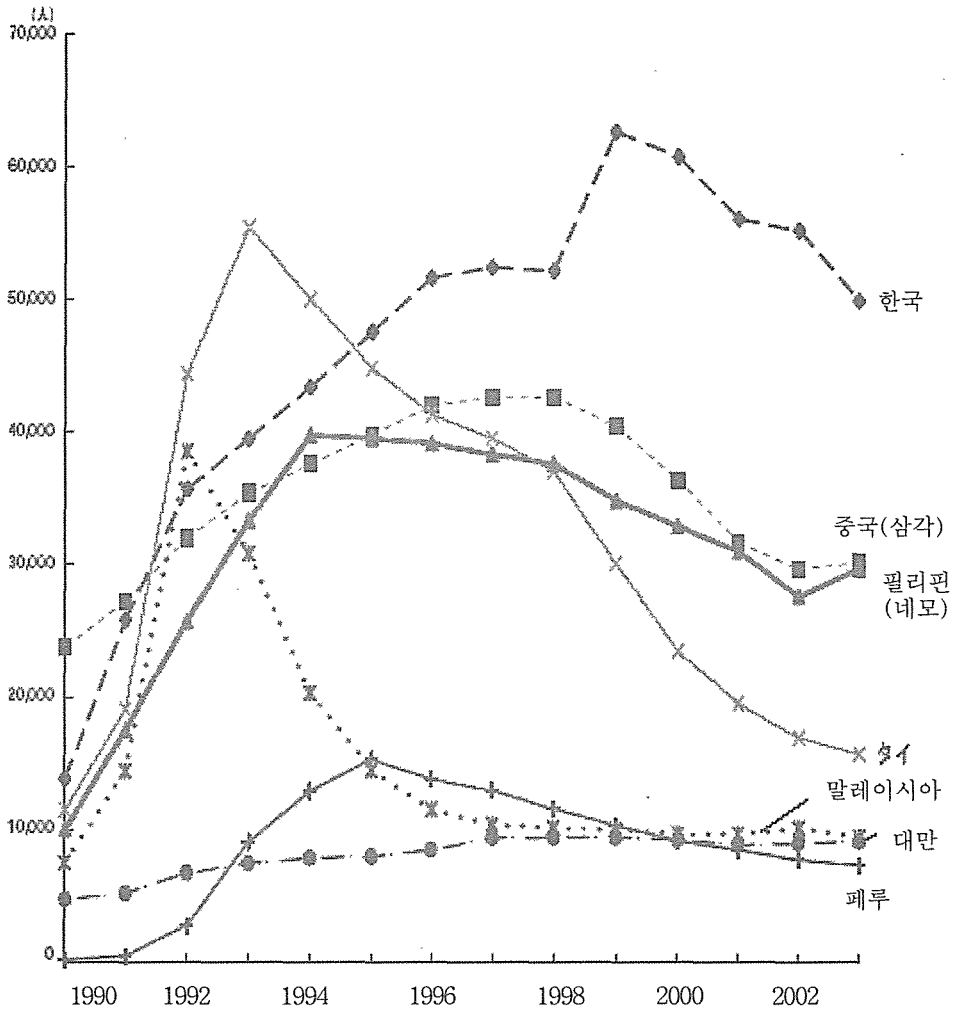
자료 : 법을 지키며 세계화, 일본법무성 출입국관리국, 2004. p. 10.

(가) 국적(출신지)별

2003년 1월 일본 정부 통계에 따르면 일본내 불법체류자 중 한국출신이 4만 9874명(22.6%)으로 가장 많고 그 뒤를 필리핀(13.6%), 중국(13.6%), 태국(7.1%), 말레이시아(4.3%), 대만(4.1%), 페루(3.3%)가 잇고 있다.

불법 체류자가 가장 많았던 1993년은 태국이 1위를 그 뒤를 한국, 필리핀, 중국, 말레이시아순이었으며, 순위의 변동은 있으나 상위 5위의 출신지는 1993년 이래 변함이 없는 상태이다. 다만 태국은 1994년 이후 감소추세를 보이고 있으며, 한국은 1999년까지는 거의 매년 증가하였으나 이후 감소추세를 보이고 있다. 또한 말레이시아는 1993년 6월 1일, 페루는 1995년 7월 15일 비자취득 권장조치를 채택한 이후 감소추세를 보이고 있으며, 비자 면제 협정을 중단한 파키스탄, 방글라데시, 이란의 경우에도 숫자가 감소하여 2003년 통계에는 상위 10위에 오르지 않게 되었다.

<그림 6-3> 주요 국가별 불법체류자 수



자료 : 일본법무성 출입국관리국, 법을 지키며 세계화.

(나) 체류 자격별

불법 체류자의 입국 당시의 체류 자격을 보면 「단기체재」가 51%, 15만 5498명으로 가장 많고 「유학」 5.3%, 「취학」 4.4%, 「유학」 2.5%, 「연수」 1.5% 순을 보이고 있다. 그러나 단기 체재는 1993년 이후 줄고 있는 한편

유홍·유학·연수 등은 2002년부터 증가하는 추세에 놓여 있다.

(2) 불법 입국 불법상륙자의 상황

1996년 이후 선박을 이용한 집단 밀항 사건이 늘어나고 있는 추세로, 이와 관련한 입국법이 1997년 개정되어 1998년부터 2002년 사이 감소경향은 보이나 연간 2,000명에서 3,000명에 이르는 밀항자들이 계속 적발되고 있다. 그 배경에는 밀항자를 송출하는 비즈니스를 전개하여 거액의 챙기는 브로커들이 여전히 활동하고 있다고 판단된다.

한편 최근 항공기를 통한 불법 입국, 불법 상륙사건 등에서 위조 혹은 변조한 일본국적 여권이나 타국 여권으로 위장입국하는 사건이 늘고 있다. 이것은 항공기가 선박보다도 간단히 이용할 수 있고 위험 부담도 적기 때문으로 보이며 강제 퇴거 수속명령을 받은 사람 중 항공기편으로 일본에 밀입국한 사람은 1998년에는 5천건 이하였으나 그 후에는 계속하여 6천 2백건 이상으로 선박을 이용한 밀입국에 비교하여 높은 숫자를 보이고 있다.

나. 강제 퇴거 수속을 집행한 출입국 관리법위반 사건 개요

(1) 강제 퇴거 사유

출입국 관리법 위반으로 강제 퇴거를 집행한 건은 1993년 7만 404명으로 최고를 기록한 이후 감소추세로 2001년 이후로는 연간 4만건 이하로 줄어들었다 이는 귀국을 희망하여 자진 출두 신고 하는 체류자가 크게 감소한 것에 기인한 것으로 보인다. 이 배경에는 2000년 2월에 시행된 개정 입관법에 의해 강제 퇴거자에 대한 재입국 거부 기간이 1년에서 5년으로 크게 연장되어 일단 본국으로 돌아가 재입국 하는 것이 힘들게 된 것과 일본경제의 침체로 수입이 줄어 장기 체류하려고 하는 생각을 가지고 있는 경우가 많이 생긴 것으로 풀이된다. 또한 최근 불법 취업자의 지방으

로의 확산 혹은 단일 사업장 평균 근속기간이 줄어드는 등의 사정으로 인해 효과적인 적발이 어려워진 것도 큰이유가 되고 있다. 강제 퇴거 사유로 볼 때 2002년에는 불법체류(3만 1,520명, 75.2%), 불법입국(8,388명, 20.2%), 자격 외 활동(850명, 2.0%) 등의 순이나 1998년 통계와 비교해 보면 불법 체류자는 '98년 82.1%에서 75.2%로 줄어든 반면 불법 입국자는 '98년 15.4%에서 20%로 증가 추세를 보이고 있다.

강제 퇴거사유에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

- 불법 입국 : 유효한 여권 등을 소지하지 않고 입국하는 경우로 선박을 통한 입국의 경우는 중국이 전체의 64.2% 1,405명을 차지하고 있으며 항공의 경우 중국이 26.4% 1,636 명으로 가장 많은 숫자를 보이고 있다
- 불법 상륙 : 입국심사관으로부터 상륙 허가를 받지 않고 상륙한 경우로 2003년은 789명으로 매년 700~800명 정도의 위반자가 퇴거당하고 있다
- 불법 체류 : 2003년 3만 1,520명이 퇴거수속을 받았으며 한국이 8,911명으로 전체의 28.3%를 차지하고 있다
- 자격 외 활동 : 일본에 체류하는 외국인이 체류 자격이외의 근로 활동을 허가 없이 했을 경우 강제퇴거 수속을 집행하게 된다. 2002년의 경우 850명이 강제 퇴거수속을 밟았으나 해마다 늘고 있는 추세이며, 체류 자격 외 활동 불법 근로자의 경우 「단기 체류」로 입국 후 자격 외의 활동을 하는 경우가 대부분이지만, 해당 외국인이 불법체류를 할 경우 불법체류자로 처리 되는 경우가 많아 사건수로는 불법 체류의 케이스가 압도적으로 많다.

이 외의 강제 송출되는 경우의 내역을 간단히 살펴보면,

- 일반적인 형사법 위반행위
- 매춘, 그밖에 매춘에 관련된 업무에 종사하는 자

- 다른 외국인이 불법입국, 불법상륙을 조장하거나 혹은 도운 사람
- 일본 헌법질서를 파괴하는 등의 일본의 국익 혹은 공공안전을 해치는 행위를 한 자 등을 들고 있다.

(2) 위반자 심판의 개요

(가) 사건의 접수 및 처리

강제 퇴거 수속은 입국경비관에 의한 위반 여부 심사를 한 후 입국심사관은 외국인(용의자)이 강제 퇴거 사유에 해당 되는지 아닌지 위반 심사(違反審査)를 하게 된다. 이렇게 접수된 사건의 숫자를 보면 1993년 7만 618건으로 절정을 이루고 그 후 감소 추세를 보여 2002년에는 4만 2504건이었다.

<표 6-2> 위반심사, 구두심사, 법무대신 판결의 접수건수와 처리상황의 추이

구분 \ 연도		1999	2000	2001	2002	2003
위반 심사	접 수	55,682(363)	54,029(403)	41,367(449)	42,504(497)	46,535(548)
	해당 없음	1	-	2	3	2
	강제퇴거영장발부	50,567	44,015	34,711	33,607	34,855
	구두심사신청	4,545	7,396	5,998	8,254	11,003
	미해결, 그 외	567	618	646	640	675
구두 심사	접 수	5,320(767)	8,091(670)	6,514(493)	9,067(785)	2,092(1,061)
	해당 없음	-	-	-	-	-
	강제퇴거영장발부	31	38	56	104	102
	이의 신청	4,606	7,523	5,637	7,872	11,081
	미해결, 그 외	683	530	821	1,091	906
재판 판결	접 수	5,226(645)	8,160(699)	6,562(864)	8,378(607)	11,738(628)
	이유 있음	-	-	7	-	8
	이유 없음	4,521	7,275	5,916	7,711	11,204
	미해결, 그 외	705	885	639	667	521
구두 심리 청구 (%)	구두심사청구건수 위반심사접수건수	8.2	14.2	14.5	19.4	23.6

주) 접수건수의 () 안의 숫자는 전년도 숫자에서 넘어온 것으로 전체 숫자에 포함되어 있음.

자료 : 일본 법무국 출입국 관리국, 『2004년 출입국 관리』, p. 64.

한편 위반심사 후의 구두심리(口頭審理) 청구 건수는 1993년이 801건이었던데 반하여 1998년에는 8,254건으로 현저한 증가를 보이고 있다. 위반심사 접수 건수에 대한 구두심리의 신규 접수검수가 차지하는 비율도 1993년에는 1.1%에 불과했던 반면 1998년에는 19.4%로 급격히 늘고 있다. 이것은 불법체류 등 위법체류가 장기화하고 있는 것과 일본인과의 결혼 및 동거 등으로 인하여 신분관계가 형성 되어 체류를 희망하여 스스로 입국관리국에 출두하는 경우가 늘고 있는 것과 최근 들어 출입국법위반 외국인이나 그 관계자가 강제퇴거에 해당되는 외국인이라도 일본에서 계속해서 생활할 수 있도록 강력히 요청하는 하는 경우가 늘어 입국심사관이 강제퇴거 사유에 해당되는 케이스로 인정해도 구두심리를 요청하는 사안이 증가하고 있기 때문으로 풀이된다.

또한 구두심리의 특별심사관의 판정에 대해서 법무대신에 이의 신청을 내는 건수에서도 같은 이유로 1993년에는 598건이었으나 1998년에는 그 4.9배에 달하는 2,955건, 2002년에는 13.2배인 7,872건으로 증가추세에 있다. 위반 심사 및 구두심리에 있어서도 통역의 확보가 곤란한 사건이나 난민인정신청을 하는 경우가 늘어나고 있어 사건처리에 장시간이 소요되어 해당 외국인이 장기간 불안정한 상태에 있는 경우가 늘어나 출입국관리국은 통역인 명부를 작성해 우수한 통역인을 확보하고 신속한 실태조사, 관계기관조회 등에 노력하고 있다.

(나) 강제퇴거영장의 발부(令狀發付)

2002년의 강제퇴거 영장의 발부 건수는 3만 4,455건으로 1998년부터 2002년까지의 추이를 보면 1998년은 4만 5,864건, 1999년은 5만 813건이었으나 그 후로는 감소추세를 보이고 있다.

(다) 가석방(假釋放)

수용(收容)영장에 따라 수용되어 있던 사람이 가석방 되는 경우는 1998년 2,581건이나 그 후 2000년 6,031건으로 최고를 기록한 후 2002년에는 4,477건으로 감소했다. 한편 강제 퇴거 영장에 의해 수용되어있던 사람이 가석방되는 경우는 1998년에는 90건이었으나 그 후 매년 증가하여 2002년에는 347건으로 늘어났다. 이것은 송환회피 등으로 수용이 장기화된 것과 이것에 따른 건강상태, 인도적 이유 등으로 가석방을 탄력적으로 운용하고 있기 때문으로 보인다.

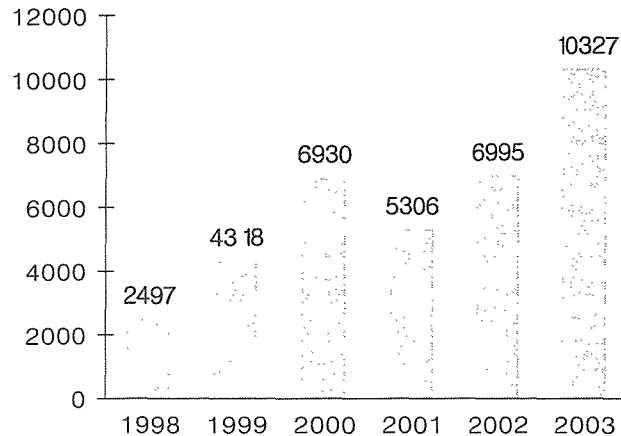
(라) 재류특별허가(在留特別許可)

법무대신¹⁰⁾이 체재를 특별히 허가한 외국인의 숫자는 2003년 1만 327명으로 1998년의 2497명보다 7,880명(4.1배) 이 늘어났다. 또한 이 숫자는 10년 전인 1992년 500명 미만 이었던 상황과 비교해 보면 놀랄만큼 늘어난 상황이다. 재류특별허가를 받은 외국인의 대부분은 일본인과 결혼 등으로 일본인과 밀접한 신분관계를 가지고 있고 여러 가지 면에서 일본에서 생활기반을 가지고 있는 경우이다. 예를 들어 일본인과 결혼하였으며 출입국관리법이외에 다른 법을 위반하지 않은 경우이다.

재류특별허가를 얻은 건수를 강제퇴거 영장을 받은 사유별로 분석해보면 2003년은 불법체류가 8,743건으로 가장 많아 전체의 84.7%를 차지하고 있다.

10) 법무부장관에 해당

<그림 6-4> 재류특별허가 인정 건수



자료 : 일본법무부, 출입국관리국통계자료를 바탕으로 함.

(3) 송환상황

2002년 송환된 사람은 3만 3,788명으로 이 숫자를 1998년부터 살펴보면 2000년까지는 대략 4만 5,000명부터 5만 명 정도이나 2001년에는 한해전과 비교해서 9,765명 줄은 3만 5,280명으로 2002년에는 더욱 감소하였다. 그러나 2003년에는 전년도에 비해 2,123명 증가 하였다. 송환 방법별로 보면 송환비용을 스스로 부담하는 자비출국(自費出國)에 의한 송환이 대부분이나 소지한 돈이 없는 사람 등 국비에 의한 송환이 불가피한 사람도 늘어나고 있다.

<표 6-3> 송환방법별 송환자수

구 분	1999	2000	2001	2002	2003
총수	50,381	45,145	35,380	33,788	35,911
자비출국	48,608	44,057	33,882	32,068	33,914
59조법송환	881	789	1,302	1,481	1,642
국비송환(개별송환)	23	38	55	76	95
국비송환(집단송환)	869	261	141	163	260

자료 : 일본 법무국 출입국 관리국, 『2004년 출입국 관리』, p. 69.

<그림 6-5> 외국인노동자 송출수

1992	66892
1993	69136
1994	64136
1995	54880
1996	52550
1997	48069
1998	45699
1999	50381
2000	45145
2001	35380
2002	33788
2003	35911

자료 : <IMMIGRATION> 일본법무성출입국관리국, 2004

(가) 국비송환(國費送還)

- 집단송환 : 단체로 밀항하여 바다위에서 적발된 중국인 불법 입국자에 대해서는 형사처분 종료 후 오오무라(大村) 출입국센타에 수용하고 일본과 중국 양국 정부의 절충 하에 집단송환을 실시하고 있다. 1998년부터 2002년 사이 13번에 걸쳐 합계 2,083명을 항공기로 집단 송환하였다¹¹⁾.
- 개별송환 : 입국법위반자의 체재기간이 장기화되어 체류형태도 다양화 되는 것과 더불어 강제퇴거 대상자 중에는 병을 가지고 있는 사람, 다양한 이유로 송환을 회피하는 사람, 귀국비용을 마련하지 못하여 수용이 장기화된 사람 등이 증가하고 있다. 이들 중 일정의 조건이 맞는 사람에 대하여 국비로 개별송환하고 있으며 1999년부터 2003년 사이 287명이 송환되었다.

11) 정기적인 중국정부와의 송환 협정은 없으나 필요성이 있는 경우, 비용 등의 문제를 중국정부와 협의하여 결정하고 있다.(이시자끼 씨와의 인터뷰)

(나) 자비송환(自費送還)

강제퇴거대상자 중 자비로 출국한 사람은 2002년에는 3만 2,068명으로 1998년부터 2000년 사이에는 대략 4만 5,000명 전후이었으나 2001년에는 3만 3,882명으로 감소하였고 2002년에는 더욱 감소하였다.

자비출국하는 사람은 전체의 95%를 차지하고 있었으나 최근 자비출국을 희망하는 사람이라도 여권, 항공권 혹은 귀국비용 등을 가지고 있지 않은 사람이 늘어나, 이들이 여권 등을 입수하여 자비출국 할 때까지 상당한 기간이 소요되어 송환까지 시간이 걸리고 있다. 이 같은 경우 강제퇴거 수속과 병행하여 해당 외국인이 일본국 내 혹은 본국에 있는 관계자에게 연락을 취해 항공권 혹은 귀국비용을 마련하도록 하며 여권을 소지하지 않은 사람의 경우 재일 외국공관에 여권 조기발급을 요청하고 있다.

(다) 운송업자의 책임비용에 의한 송환

항공회사 등 운송업자는 일정의 조건하에 강제퇴거 대상자를 책임을 지고 송환하며(출입국관리법 제59조) 그 숫자는 1998년에는 469명이었으나 2003년에는 1,642명이었다. 운송업자는 선박 등의 책임자로서 승무원과 승객을 파악할 입장에 있으므로 출입국 관리법상 일정의 책임과 의무가 지워져 있으며 그 일환으로 책임지고 비용을 들여 일정의 요건에 해당하는 외국인을 신속하게 일본 외의 지역으로 송환할 것이 의무 지워져 있다. 예를 들어 상륙을 거부당하여 퇴거명령을 받았음에도 퇴거하지 않았거나, 특별상륙 허가를 받고 상륙하였으나 불법체류한경우가 이에 해당한다.

5. 출입국 관리 및 난민 인정법의 개정

2004년 2월 27일, 제159회 국회에 제출되었던 <출입국관리 및 난민법의 일부를 개정하는 법률안>이 5월 27일 가결 성립하여 6월 2일 공포(2004년 법률 제73호)되었다¹²⁾.

가. 불법 체류자등에 관한 대책

(1) 벌금인상

불법 체류 등에 관련된 벌금의 최고한도를 30만엔에서 300만엔으로, 불법 취업조장 관련 등의 벌금 한도액은 200만엔에서 300만엔으로 각각 상한 조정됨과 동시에 과거에 강제 퇴거된 경력이 있는 경우 상륙 거부 기간을 10년으로 연장 조정 하였다¹³⁾.

(2) 출국명령제도(出國命令制度)

- 출국명령제도 신설의 요지 : 과거 강제 퇴거수속에 있어서 일본에서 출국을 원하여 자진하여 지방입국관리국에 출두한 출입국법 위반자에 관해서도 적발 되었을 때와 동일하게 수용 한 후 일정의 수속을 밟아야 하나(일괄수용주의(全件受容主意)), 짧은 기간 내에 출국하는 것이 확실히 되는 경우 종전에도 강제퇴거 명령서의 발부 후 자비 출국허가 및 가석방허가를 발부한 후에 사실상 구속절차 없이 본국으로 송환시키는 조치를 실시해 왔다. 또한 불법체류자의 대량 감소를 위하여 자발적 출두를 촉진시킴과 동시에 출입국 관리국의 한정된 직원을 효과적으로 활용하고 불법체류자를 더

12) 이 법은 2004년 12월 2일부터 발효한다.

13) 일본은 불법 체류자에게 벌금을 부과하는 것이 아니라, 불법 체류자가 형사입건 등의 범죄를 저질렀을 경우 벌금이 부여된다(이시자끼 씨와의 인터뷰).

욱 신속하고 효과적으로 출두시키기 위한 체제를 구축할 필요가 있다. 따라서 출입국법 위반자 중에서 일정의 조건에 해당되는 경우 일괄 수용주의의 예외로 수용절차 없이 간단한 수속 후 출국시키는 출국명령제도(出國命令制度)를 실시하기로 하였다.

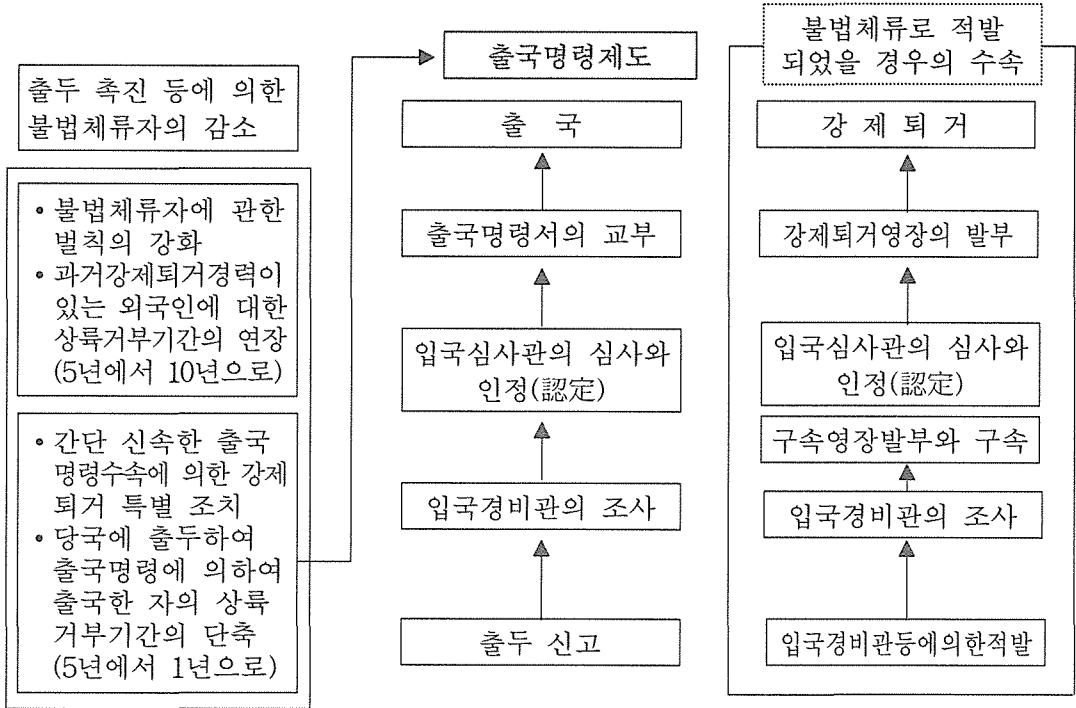
- 출국명령에 필요한 조건 : 출국명령대상자는 불법체류자의 신분인 것과 더불어
 - 자발적으로 출입국관리국에 출두한 경우
 - 불법체류이외의 강제퇴거 사유에 해당되지 않을 것
 - 절도죄 등의 일련의 범죄로 인하여 징역 혹은 금고 처분을 받지 않은 자
 - 과거에 강제 퇴거되었거나 출국명령을 받아 출국한 적이 없을 것
 - 신속히 일보에서 출국할 것이 확실시 되는 경우
- 등의 모든 조건에 해당되는 경우에 한 한다.

(3) 출국명령의 효과

출국명령 후 출국까지의 기간 동안에는 출국명령대상자의 자발적 출국에 필요한 준비를 위한 기간과 체류 신분의 규정을 위하여, 이 기간 동안의 체류가 적법화 된다. 출국명령제도의 신설과 더불어 출입국법 제5조 제1항2 제9호에 의하여 출국명령을 받고 출국한 자의 상륙 거부 기간을 1년으로 단축 하였다¹⁴⁾.

14) 강제 퇴거 시는 5년 혹은 10년 간 재상륙 금지.

<그림 6-6> 개정 출입국법에 의한 불법 체류자 대책



나. 강제퇴거 수속 업무

(1) 불법체류외국인수 절반 감소(半減)를 위한 대책(수도 동경에서의 대책 강화 공동선언)

약 25만의 불법체류외국인의 약 절반이 집중해 있다고 보여 지는 수도 동경에서 전보다 관계기관의 연대를 더욱 강화하여 강력한 대책을 추진할 필요가 있다고 판단, 법무부 출입국관리국, 동경 출입국 관리국, 동경도(東京都) 및 경시청이 공동으로 불법체류자 대책에 관한 연락 회의를 개최하여 유효한 불법 체류자 대책에 관하여 협의를 쌓은 결과, 2003년 10월17일, 수도 동경의 불법 체류자를 이후 5년 동안 반수로 줄이기로 공동선언을 하였다.

(가) 일본에 ‘올 수, 입국할 수, 체류 할 수 없게’ 하기 위한 연대 대책¹⁵⁾

- 1단계 : 일본에 있을 수 없게 하기

관계기관과 연대하여 적발을 강화하며 관계국과의 송환, 여권발급 등에 관한 교섭을 통해 신속한 송환을 실현한다.

- 2단계 : 일본에 올 수 없게 하기

체류자격인정 증명서교부신청서에 관한 엄격한 심사, 불법체류자 송환국에 대한 엄격한 출국관리 요청 등을 강화한다.

- 3단계 : 일본에 입국할 수 없게 하기

관광객 등으로 위장하고 불법 체류 등의 목적으로 입국하려 하는 외국인을 막기 위해 상륙심사의 엄격화, 위조 변조 문서 감식의 강화 등을 실시한다.

(나) 강화된 연대 적발 업무

- 1995년 이후 연간 수차례에 걸쳐 전국 출입국관리 지방업무국과 일제히 적발 업무를 수행
- 2003년에는 9월과 10월에 걸쳐 전국의 출입국 경비관을 동경출입국관리국에 응원 파견하여 동경도내를 중심으로 한 출입국법 위반 외국인을 적발함. 그 결과, 사무실, 풍속¹⁶⁾ 관련 업소 및 그 숙소 등 345개 곳을 조사하여 집중 단속으로는 동경 관리국 역대 최대 숫자인 1,643명의 출입국법 위반자를 적발 함.
- 2003년 4월에는 다수의 불법체류 외국인인 거주하거나 일하는 동경의 신쥬쿠(新宿)구 가부키(歌舞伎)쵸 츠치(地)구에 불법 외

15) 총체적 단계로는 ‘일본에 올 마음이 안 생기게 하기’ - ‘올 수 없게 하기’- ‘입국할 수 없게 하기’ -‘체류할 수 없게 하기’- ‘강제퇴거 시키기’를 들고 있다.

<http://www.moj.go.jp/PRESS/000300-2/000300-2-2.html> 참조

16) 일본에 있어서 풍속(風俗) 산업이란 성적 행위와 연관된 유흥 업소를 가르킴

국민의 적발 업무만을 전임하는 신쥬쿠(新宿) 출장소를 신설하였으며 이 출장소에서 2003년 4월에서 2004년 3월까지 불법 체류자 957명을 적발함.

- 전화, 편지 혹은 이메일 등으로 불법 체류자에 관한 정보를 출입국 관리국으로 보낼 수 있도록 홍보한 결과, 많은 숫자의 적발 요청 정보가 입수 되었다. 이를 토대로 한 강력한 적발 수사를 위하여 2003년 4월 전국 정보의 60% 이상이 들어오는 동경출입국 관리국에 조사기획부서를 설치하여 적발 수사의 전단계로서 정보의 접수·분석·적발 수사의 기획 및 관계부서와의 연락 조정을 일괄적으로 수행하는 체제를 정비하도록 노력하고 있다.

다. 불법체류자와 난민신청

(1) 임시체류(仮滞在)허가제도

(가) 임시체류허가제도 신설의 취지

개정 전 입관법에서는 난민인정수속과 강제퇴거수속은 별개의 독립된 절차로 양자는 병행하여 진행되는 관계로 불법 체류자가 난민인정을 신청을 할 경우 법적으로는 구속을 한 후, 강제퇴거 수속을 진행하도록 되어 있었다.

따라서 개정법에서는 불법체류자가 난민신청을 한 경우 법적 지위의 안정을 도모하기 위하여 일련의 조건에 합당한 경우 임시체류를 허가하여 강제퇴거 수속을 정지시키고 난민인정수속을 강제퇴거수속보다 먼저 실행하도록 하였다.

그러나 해당 외국인이

- 임시상륙 허가를 받은 경우
- 일본에 입국한 후 6개월 경과 후 난민신청을 실행 혹은 박해를 받고 있는 나라로부터 직접 일본에 입국하지 않은 경우

- 과거에 강제 퇴거명령을 받은 경우 등
- 등의 9개 항목 중에 하나라도 해당 할 경우 임시허가를 받을 수 없다.

(나) 임시체류허가의 효과

임시체류가 허가되면 난민인정 수속이 진행되는 동안 일시적으로 강제 퇴거 수속이 정지 돼 임시체류허가를 받은 사람은 임시체류허가 기간동안 합법적으로 일본에 체류 할 수 있게 된다. 이에 따라 해당자가 수용영장에 의해 수용되어 있는 경우 수용소로부터 풀려나는 것과 동시에 임시체류기간 중의 체류에 대해서는 불법체류의 죄를 적용하지 않는다.

정지된 불법체류 수속은 해당자가 난민인정 수속 결과, 일본에 체류하는 것이 인정된 경우 다시 재개되지 않는다. 임시체류를 인정받지 못한 경우 예전과 같이 난민인정 수속과 강제 퇴거수속을 병행하여 실시하거나 이런 경우에도 난민신청 중에는 송환하지 않기로 하였다.

(2) 난민으로 인정된 자에 대한 체류허가

개정 전 출입국법에는 불법 체류자가 난민으로 인정받아도 즉시 일본에 있어서의 체류가 인정 되지 않고 강제퇴거 수속을 전부 밟은 후, 출입국법 제50조 제1항의 체류특별자격허가를 받아 일본에 합법적으로 체류하는 것이 인정 되었다.

이번 개정에서는 난민지위를 신속히 부여하고 보호하기 위하여 난민 수속 중에 난민으로 인정되었으나 체류자격 미취득 외국인에 대하여 정주자¹⁷⁾의 자격을 부여하기로 하는 것과 동시에 체류 자격을 가지고 있는 사람이 난민인정을 받은 경우에도 정주자로의 체류자격 변경을 허가하기로 하였다.

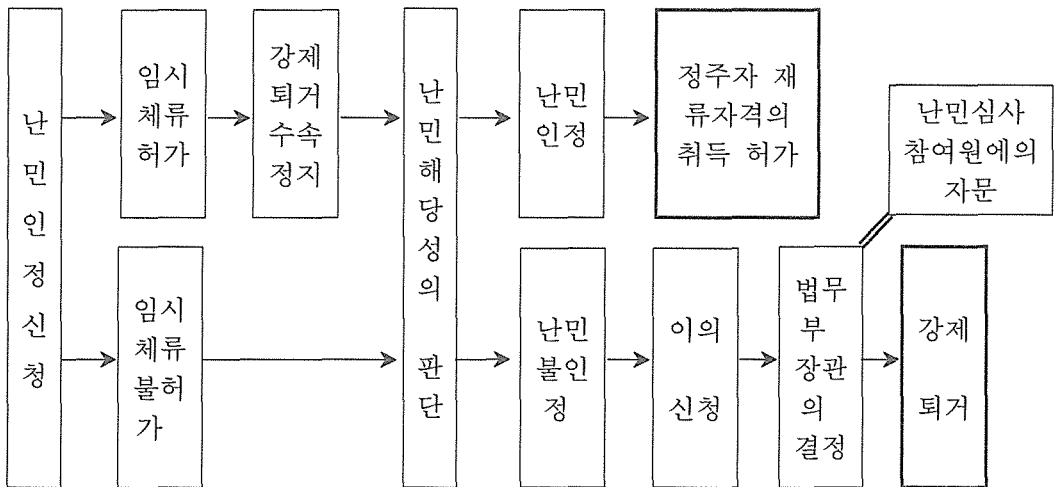
17) 일본의 신분과 지위에 따른 체류자격은 영주자, 일본인의 배우자, 영주권자의 배우자, 정주자로 나뉜다. 정주자는 3년 혹은 1년씩의 체류자격이 주어지며 연장이 가능하며 재류 5년정도가 경과하였을 경우 영주자의 신청이 가능하다(주한 일본 대사관 이시자키 법무성과견 영사관과의 인터뷰, 법무성 출입국관리국체류자격제도 참조).

(3) 난민심사참여원제도(難民審査參與員制度)의 신설

난민 불인정(不認定) 처분 등에 관한 불복(不服)청원제도에 관하여 불법 입국자 등의 강제퇴거업무를 행하는 출입국 관리국이 사건에 따라서는 불법 입국자이기도 한 난민인정 신청자의 보호에 관하여 적절히 판단할 수 없을 수도 있다는 관점에 따라 수속의 공정성·중립성·투명성에 대하여 의문이 제기되는 경우가 있었다.

따라서 법무부장관의 자문회인 출입국관리정책환담회의 제언을 받아들여 행정불복심사법에 의한 이의신청제도를 기본으로 하여 ‘난민심사참여원제도(難民審査參與員制度)’를 설치하며 이는 법무대신이 이의신청에 대한 결정을 내릴 때 법률이나 국제정세의 학식이 있는 경험자로부터 선임된 난민심사참여원의 의견을 들어야 하는 제도이다.

<그림 6-7> 개정 입관법에 의한 난민인정 수속절차



6. 향후 과제

일본의 이주 정책의 향후 중점 과제는 불법 체류자의 효과적인 적발과 일본사회에 동화되어 있는 10년 이상 장기 체류자에 대한 효과적인 대응 방법 등 크게 둘로 정리 될 수 있다. 불법 체류자의 단속을 위하여 출입국 관리국·경찰청·후생노동부 3개 부처 공조로 단속 활동을 벌이고 있으며 5년 안에 불법 노동자 수를 반으로 줄이겠다는 목표를 세우고 일반 대중에게 불법 체류 외국인 노동자를 신고하도록 대중 홍보 캠페인까지 벌이고 있는 실정이다.

또한 2004년 12월 발효되는 새 입관법에서는 1999년 개정 입관법에서 강제퇴거 후의 재상륙금지 기간이 5년을 늘이자 재입국이 거의 불가능할 것으로 판단하고 자진 출두하는 불법체류자의 숫자가 크게 감소하자, 자진 출국하는 불법 체류자에 한하여 재상륙 기간을 1년으로 줄여주는 것을 골자로 하는 출국명령제도 등을 제정, 많은 수의 불법 체류자를 송환하기 위하여 노력하고 있다.

불법 외국인 노동자는 적발 이후 즉시 수용 조치되며 강제 퇴거 명령에 대하여 3번의 심사를 거칠 수 있다. 최종적으로 해당자가 결정에 불응할 시 법무 대신에게 그 결정이 맡겨진다.

불법 체류기간이 짧은 경우 강제 송출이 비교적 용이 할 수 있으나 장기 체류자의 경우는 그리 간단한 절차가 될 수 없는 것이 현실이다. 특별 재류자격의 허가 인정은 일본식 불법 체류자를 위한 ‘합법화 혹은 사면화’ 정책으로 볼 수 있는 데 일본 정부는 이 ‘재류특별자격 허가(在留特別資格許可)’ 제도를 이용하여 케이스에 따라 법무부장관의 재량으로 특별히 거주 자격을 인정하고 있으나 판단 기준이 정확히 밝혀지지 않아 논란의 여지가 있는 실정이다. 실제로 강제퇴거 관련 소송의 경우, 강제 퇴거 사유에 해당 되지 않는다고 주장하는 케이스는 거의 없으며 강제 퇴거사유에

는 해당하나 이의 신청에 대한 법무대신의 판결, 즉 재류특별허가 판결을 내주지 않은데 대해 ‘재량권의 범위 초과 혹은 남용’으로 소송을 하는 경우이다¹⁸⁾

이번 일부 입관법 개정(2004)에서는 난민 신청을 한 장기 불법 체류자의 케이스에 한하여 ‘난민심사참여원’ 제도를 설립, 객관성을 주려고 하고 있으나 확실히 기준이 정해지지 않는 이상 논란의 여지는 남아 있으리라 생각되며 특히 일반 장기 불법체류자의 경우는 이에 해당 되지 않으므로 계속하여 그 기준에 대한 논란이 끊이지 않으리라 보여진다.

또한 지금까지 재류특별허가를 받은 사람의 경우 대부분이 85% 이상이 일본인과의 혼인 관계에 있는 사람¹⁹⁾으로 대부분의 장기 체류자는 그 혜택을 받을 수 없으며 혼인 관계에 있는 사람의 경우에도 그 절차와 수속이 상당히 까다롭다.

1999년 9월, 21명의 장기 불법 체류자들(일본인과의 혼인관계에 있지 않은 체류자들)이 동경 출입국 관리국에 출두 하여 특별 재류허가를 내어줄 것을 요구하였다. 이들의 경우 언론의 주목을 받아 도움을 얻었으나 다른 경우는 시민 단체와 인권변호사의 도움을 얻어 직접 출입국관리국에 진정을 내고 있는 실정이다. 이들 장기 불법 체류자들의 경우, 생활 기반이 일본에 뿌리를 내리고 있는 경우가 많으며 예를 들어 자녀들이 일본학교에서 학습 중인 경우 등은 오히려 본국으로 송환시 언어와 문화적 충격을 받을 수 있는 경우가 대부분이다. 비공식 통계에 따르면 일본인과의 혼인 관계에 있지 않은 장기 불법 체류자가 특별재류자격을 받은 경우는 그들이 자녀가 중학교 혹은 그 이상의 교육기관까지 진학한 경우가 대부분인 것으로 보여진다. 따라서 20만이 넘는 불법 체류자를 위한 대규모 사면화 혹은 합법화 요구는 계속 끊이지 않을 것으로 보여진다.

18) 자세한 통계숫자 등은 본문 p. 20 참조.

19) 이사자끼씨와의 인터뷰 중에서.

참고자료

불법체류자의 재류특별허가의 신청절차(배우자가 일본인인 경우)

- 1) 외국인이 불법 체류자이더라도 합법적으로 일본인의 배우자인 것은 인정이 되나 해당외국인이 불법체류자로서의 지위는 변하지 않으며 따라서 합법적인 체류자격을 얻기 위하여 '재류특별허가'를 받아야 한다.

[입관법 제50조 제1항]

범무대신이 전조 제3항의 판결에 있어 이의를 제기할 이유를 인정하지 않더라도 해당 용의자가 아래의 항목에 해당할 경우 재류를 특별히 허가한다.

- 一. 영주허가를 받았을 경우
- 二. 이전에 일본국민으로서 일본에 본적을 둔 적이 있는 경우
- 三. 그밖에 범무 대신이 특별히 재류를 허가할만한 사정이 있다고 인정되는 경우

일본인 배우자가 있고 본인의 생활 태도도 좋은 경우 특별히 허가 한다는 방침으로 취득까지는 상당한 시간이 걸린다.

2) 재류특별허가 취득방법

재류특별허가는 규정이 따로 없으므로 따라서 특별히 신청 용지도 존재하지 않는다. 출입국 관리국에 진술서가 있으나 공식적 신청서는 아니다. 따라서 여권을 지참하고 관리국에 출두하여 재류특별허가를 얻고 싶다고 진정하는 것이 기본 신청 방법이다.

해당 외국인은 입관법에 의해 입관법 위반자에 해당하므로 재류특별허

가를 신청하면 입국경비관에 의한 위반조사, 입국심사관에 의한 위반조사, 특별심사관에 의한 구두심사 등이 이루어지며 이는 일반 강제 퇴거 대상자가 받아야 할 심사와 같은 수속 순이다. 일본인의 배우자의 경우도 이 모든 순서를 거친 후 위장 결혼이 아니며 안정된 결혼 생활을 이루고 있다고 판정될 경우 재류특별허가를 받을 수 있다.

그러나 이 모든 수속을 거치는 데 상당한 시간이 필요하며, 필요서류 등이 명확한 것도 아니어서 케이스마다 다른 결정이 내려질 가능성이 많다. 또한 준비해야 할 서류가 정해진 규정이 없기 때문에 오히려 더 많이 요구되는 실정이다.

- ① 재류특별허가에 필요하다고 생각되는 서류의 수집
- ② 출입국 관리국에 출두
- ③ 입국경비관 위반 조사
- ④ 가석방을 위한 서류 준비
- ⑤ 행동 범위 확대신청을 냄
- ⑥ 가석방 허가 받음
- ⑦ 입국심사관 위반 조사
- ⑧ 구두심사(口頭審理)
- ⑨ 이의를 신청
- ⑩ 법무대신 결정
- ⑪ 재류특별 허가 취득

3) 최소한의 필요서류(비공식)

- ① 외국인의 여권 복사
- ② 외국인 등록 증명서
- ③ 외국인 등록 증명서 복사본
- ④ 혼인신고 증명서 혹은 일본인배우자의 호적등본

- ⑤ 일본인 배우자의 주민표
- ⑥ 대사관 혼인 증명서
- ⑦ 재직증명서
- ⑧ 소득납세증명서
- ⑨ 예금잔고 증명서
- ⑩ 해당외국인 본국에서의 추천서(경찰, 동사무소 등)
- ⑪ 해당 외국인의 졸업 증명서
- ⑫ 해당 외국인의 이력서
- ⑬ 일본인 배우자의 이력서(학력, 직업경력, 가족 구성원 등)
- ⑭ 특별 재류허가 신청에 따른 사유서
- ⑮ 결혼에 이른 사유서
- ⑯ 자녀가 있을 경우 혹은 임신일 경우 모자 수첩
- ⑰ 현 주소의 부동산 임대계약서, 부동산 등기부 등본
- ⑱ 사진(사귀기 시작할 당시의 사진, 약혼식, 결혼식, 가족 사진 등)
- ⑲ 탄원서(직장 상사, 가족, 부모 등)
- ⑳ 가까운 역에서의 집까지의 지도 그리기(동거 사실 확인을 위하여)

이상은 특별 재류 허가 취득을 위한 인터넷 정보 사이트 등에서 수집하였음.

빈 면

제 7 장

말레이시아

빈 면

제7장 말레이시아¹⁾

1. 외국인 노동력 유입 역사

말레이시아는 다민족 국가를 형성하고 있으며 이들은 공식적으로 부미푸트라(Bumiputra)와 비-부미푸트라(Non-Bumiputra)로 나누어진다. 부미푸트라는 흙의 아들이란 뜻으로 이들은 말레이 반도의 말레이인과 원주민들을 가리키며, 비-부미푸트라는 이주자의 후손들로 주로 중국인과 인도인을 가리킨다. 인구 2천만 중 61.7%는 부미푸트라, 27.3%는 중국계통, 7.7%는 인도계통으로 인구의 80% 이상이 말레이 반도에 거주하고 있다.

19세기 후반에서 20세기 초에 걸친 말레이시아로의 이민은 이러한 다민족 국가를 이루게 한 주요 원인이다. 영국점령 기간 중 자본주의 사업가들이 말레이시아로 들어왔으며 이들은 사업에 필요한 경제 기반 시설 등을 도입하였다. 이들은 대규모의 커피, 코코넛, 고무 등의 플랜테이션 농장을 시작하였으며 주식 광산을 확장하고 도로, 철도를 개설하면서 그에 필요한 건물 등을 지었다. 지역 주민의 인구가 작고 또한 임금 노동에 대해 관심을 보이지 않았으므로 식민지 정부는 중국과 인도에서 대규모로 노동자들을 채용하였으며 인도네시아에서도 소규모 인력을 수입하였다.

영국 식민지 행정부는 기본적으로 분리 통치 정책을 수행 하였는데 이는 이주자들과 원주민을 분리, 이주자 그룹간의 분리 정책으로 예를 들어 말레이 반도에 있는 말레이 혹은 인도네시아계 주민은 농촌에서 농업을

1) 본장의 저술을 위한 자료조사 결과 외국인 정책에 관한 정부의 공식 자료를 찾기가 힘들고 재한 말레이시아 대사관도 본국의 허락없이 인터뷰 혹은 자료를 공개하지 않는다고 통보하여 말레이시아의 외국인 노동자 정책 전반에 대하여 불법 노동자의 송출을 중심으로 신문기사, 학술 논문 등을 바탕으로 기술되었음을 밝힘.

하도록 장려 되었다. 인도인들은 대부분 플랜테이션 혹은 도로나 철도 건설의 임금 노동자로 고용되었으며 중국인들은 주석 광산에서 일하거나 무역이나 상업에 손을 대었다. 극소수의 엘리트층을 제외하고는 대부분이 이 정책에 따라 분리 고용되었다. 이와 같은 말레이시아 안에서의 지역적 경제적 활동의 분리는 지금 현재에도 보여 지고 있다. 정부의 이러한 분리를 없애려는 노력에도 불구하고 말레이인과 다른 원주민들은 농촌 지역에서 중국인들은 도심지역에서 인도인들은 플랜테이션 농장에서 많이 찾아 볼 수 있다.

식민지 통치 기간 중 말레이시아는 고무와 주석을 주요 수출국으로 하는 농업 국가이었으나 1957년 독립 이 후 정부는 주석과 고무 산업의 비중을 줄이고 공업국가로 발전하기 위하여 노력을 기울였다.

1971년 시작된 New Economic Policy는 빈곤퇴치와 사회경제구조 개혁을 중심으로 계획되었으며 이는 인구의 도심으로의 대거이동을 촉진시켰다. 이는 농촌지역과 플랜테이션 분야에 심각한 노동 부족을 초래 하였으며 이는 대부분 인도네시아 타이에서 온 노동력으로 채워졌다. 이러한 외국인 비숙련 노동력 수입과 채용에 관한 법 규정이 없었으므로 대부분 불법으로 이루어졌다. 후에 건설업과 가정부 분야에서도 노동력이 부족해지면서 불법외국인노동자들이 대거 유입되었고 인도네시아와 타이뿐만 아니라 다른 아시아국가·중동·아프리카 등지에서도 이주자들이 들어오기 시작하였다.

2. 외국인 노동자의 규모와 출신국

많은 불법 외국인 노동자의 현존에도 불구하고 그 정확한 숫자는 확실히 파악하기가 힘든 실정이다. 말레이시아의 저임금 노동력에 대한 수요 증가에 비례하여 외국인 노동력의 유입규모가 지속적으로 확대 되어 1984년

50만명에서 1992년 1백만명으로 10년도 안되는 사이에 2배 이상 증가 하였다. 1992년 6월 실시된 불법 노동자의 등록화, 합법화 조치 이후 그 숫자를 예상하는 것이 가능해졌는데 이 등록화 조치로 42만 5천명이 넘는 숫자의 불법 외국인 노동자들이 등록을 했으며 등록화 조치가 1994년에도 실시 되자 6만 5천명이 추가로 등록 하였다. 그들 대부분은 인도네시아 인이며 그 뒤로는 방글라데시인, 태국, 미얀마인 등이 많았다.

각각의 조사 기관이나 연구자에 따라 말레이시아에 체류하고 있는 외국인 노동력의 규모는 상당한 편차를 드러낸다. 이민국의 자료를 바탕으로 한 연구자들은 150만명 정도로 외국인 노동자의 규모를 추정하나 중앙은행(Bank Negara) 보고서는 외환위기의 영향이 본격화 되기 직전인 1997년 말 까지 말레이시아 국내에 체류 중인 외국인 노동자 114만명의 등록 노동자를 포함하여 170만명으로 추산하였다. 이 같은 수치는 전체노동활동 인구의 거의 1/5 수준인 19.7%에 달한다. 이 숫자는 외환 위기를 정점으로 다소 줄어든 것으로 파악되나 적어도 150만명의 이주 노동자와, 그 중 53%는 불법인 노동자 들이 체재하고 있는 것으로 파악되었다.

2004년 현재 외국인 노동자의 숫자는 합법이 77만명 정도로, 그 중 인도네시아 인이 56만 7천명으로 약 74%를 차지한다. 외국인 가정부의 숫자는 15만 5천명으로 그 중 70%가 인도네시아 인으로 파악되고 있다. 여기에 불법 노동자를 더하면 외국인 노동자의 총수는 200만명에 달 할 것으로 추정된다.

3. 정부의 외국인 노동자 대응 정책

대규모 외국인 노동자와 관련된 사회문제에도 불구하고 말레이시아 정부는 일관적인 외국인노동자 정책을 내세우지 못하고 있는 실정이다. 외국인 노동자에 관한 특정한 문제가 생길 때마다 그에 대응하기 위한 정책이

발표되었으나, 정책과 정책 사이에 맞지 않는 부분이나 서로 대립되는 등의 문제가 있었으며 이는 외국인 노동자들은 물론 인력 채용 회사, 고용주들에게 혼란을 불러 일으켰다.

현 이민정책은 2020년 산업정책에 필요한 첨단 기술자를 유치하기 위한 장려 정책(보충금 면제, 외국인 노동자 고용세 면제, 가족방문허가 불필요)과 단순노동자를 규제하는 정책과 더불어 불법 노동자를 줄이는 것에 중점을 두고 있다. 외국인 노동자 정책도 과거에는 불법 노동자에 대해 암묵적으로 인정에서 규제로 일관성 없이 변해 왔으며 그에 따라 몇 번에 걸친 불법 노동자의 합법화정책을 거쳐 현재는 합법화가 아닌 강제 송출에 역점을 두고 있다.

가. 1970년대부터 외환위기 전까지

(1) 사회 경제적 배경

1970년대까지는 노동력 부족과 외국인 노동력 유입에 관하여 아무런 정책이 취하여지지 않았다. 불법 노동자들의 숫자가 커지고 지역사회 특히 도심지역에서 여러 가지 문제가 발생하기 시작하자 이 문제들을 해결하기 위하여 대응 방안을 내놓기 시작하였다. 그 첫 번째 시도로 1982년 7월 외국인 인력 채용위원회(*Jawatankuasa Pengambilan Pekerja Asing*)를 설립하고 1985년 5월 인도네시아와 메단 협정(Medan Agreement)을 맺었다. 이는 플랜테이션 분야의 인도네시아 인의 유입을 관리하기 위한 것이었는데 후에 가정부 분야에까지 확장 되었다. 이에 따라 1985년 필리핀과 가정부를 유입하기로 협정이 맺어 졌다(a Memorandum of Understanding). 1986년 고용주들은 방글라데시로부터 플랜테이션 노동자를 ,태국으로부터 건설업과 플랜테이션 노동자를 채용할 수 있도록 허가를 받았다. 개인 인력 공급 업체들이 직접 외국인을 출신국으로부터 채용할 수 있도록 법적

으로 인정되었다.

이러한 대책에도 불구하고 밀입국하는 외국인의 숫자는 끊이지 않았다.

정부의 노력이 밀려들어오는 외국인 노동자의 숫자를 줄이지 못한 데는 몇 가지 이유를 들 수 있다. 합법적인 외국인 노동력의 유입은 시간이 많이 걸리고 비용도 많이 들기 때문에 고용주들은 쉽게 통제되며 쉽게 채용 가능한 불법 노동자들을 선호하게 된다. 1980년말 까지 말레이시아에는 다수의 남아도는 외국인 노동인력이 있었으며 고용주들은 언제든지 쉽게 이들을 채용할 수 있었다. 수도 쿠알라룸푸르에만도 1989년 비공식적통계로 12,000명이 넘는 인도네시아인이 도시의 빈민촌에 거주하고 있었다. 실제 숫자는 이보다 훨씬 많을 것으로 예상 되는데, 이는 인도네시아인 뿐만 아니라 콩시(Kongsi) 같은 건설업자들의 임시 거주지역 혹은 말레이 거주지 등에 다른 나라 노동자들도 많이 거주 하고 있었기 때문이다.

말레이시아의 국경과 해안은 적은 숫자의 이민국과 해안 경비대가 효과적으로 감시하기 어렵다. 이는 국경과 해안선이 긴 이유도 있으나 또한 사회 경제적인 이유로 인한 사회의 무관심과 방조에도 이유가 있었다. 많은 말레이시아인들이 이민자의 후손으로 불법 노동자과 비슷한 민족 집단이거나 아니면 그들의 먼 친척인 경우도 있다. 또한 불법 노동자의 입국이 비즈니스의 기회를 창출하여 이익을 만들어 내는 경우가 있는데 특히 비정규 인력 소개자·임대인·고용주·허위문서제조자들은 이들을 통해 많은 이윤을 얻고 있다. 또한 정부의 불확실한 대응과 이민법과 노동법을 위반하고 불법 이민을 조장한 이들에 대해 명백히 처벌이 내리지 않아 사태를 더욱 악화 시켰다.

1980년대 말레이시아 정부의 불법노동자와 노동력 부족에 대한 대응책은 기본적인 면에서 실책이 보여 진다. 정부에서 내놓은 정책들은 그 때 그때의 미봉책으로 만들어져 예를 들어 필리핀 정부와 맺은 양해 각서는 플랜테이션과 가정부 분야의 노동력 부족에 국한된 내용 이었다. 1980년

중반 수천명의 외국인 노동자들이 종사하고 있었던 건설업 등 다른 산업의 노동력 부족 등은 거론되지 않았다. 법적인 절차가 없었으므로 이들 노동자들은 계속해서 불법으로 채용되었다. 이들 합법 노동자들과 함께 불법 노동자들의 숫자는 계속해서 늘어났고 이들의 존재는 합법 노동자들을 포함한 외국인에 대한 일부 대중의 적대심을 일으키는 원인이 되는 등의 부정적인 결과를 초래하였다.

(2) 합법화 정책

1989년 1월, 나라 곳곳에서 노동조합과 정치지도자들이 늘어나는 외국인 노동자들에 대한 대규모 데모를 주도 하였고 정부의 빠른 대응책이 긴급히 요구되었으며 불법 노동자의 합법화만이 유일한 길인 것으로 판단되어 일정 기간의 사면 정책이 실행되었다. 정부관리를 플랜테이션 고용주들에게 보내 불법 노동자들을 등록 하고 합법화 하도록 하였다. 이 정책은 불법 이주자의 합법화(*Program Permitihan Perja Tanpa Izin Indonesia*)로 불리는 정책으로 플랜테이션 고용자로부터 큰 호응을 받지 못했으며 1991년 실행되기까지 두 번이나 연기되었으며 성공하지 못하였다.

사면 정책은 1991년 11월 처음 실행이 공표되었는데 이는 가정부일에 종사하는 사람들만을 대상을 한 것으로 이들은 한달의 기간 안에 합법화 등록절차를 받도록 요구 되었다. 이 사면 정책은 외국인 노동자들이 스스로 나서서 자신의 위치와 일하는 내용 등을 등록하고 합법화 절차를 밟도록 하는 내용으로 말레이시아 반도에서만 적용 되었다. 이 정책에 따른 좋은 반응이 나타나자 1992년 6월 30일 건설업과 플랜테이션 산업에도 실시가 확대 되었다. 또한 1992년 4월 제조업과 서비스 산업계에서의 압력에 부응하여 사면정책이 이 산업 쪽에도 확대 되었다.

이 사면 기간 중 불법 노동자의 자진 등록을 위하여 말레이 반도에 30개의 특별 등록 센터가 이민국에 의해 설립되었다. 등록이 끝난 후 고용주

는 해당 외국인 노동자가 대사관에서 임시 여행비자를 받고 면역성이 있는 질병에 걸려 있는지 건강 검진을 받도록 하는 책임을 지도록 하였다. 건강 검진이 끝난 후에야 불법 외국인 노동자는 이민국에 돌아와 임시 일 자리를 받을 수 있도록 등록이 되었으며 건강검진에서 전염병이 있다고 판정을 받은 경우 송출 대상으로 분류 되었다. 1992년 6월 30일자 합법화 정책을 마지막으로 442,276명이 등록하였다. 복잡한 등록 절차로 인하여 외국인과 고용주의 협조를 얻기 힘들어 결과적으로는 40%정도가 등록을 하였다고 추정되며 등록을 마친 외국인 노동자 중에서도 20%만이 노동허가(Work Permit)를 신청하였다. 나머지 등록 외국인들, 약 37만 5천명은 노동허가를 받지 않았으므로 행정적으로는 불법의 신분으로 남았다. 불법 외국인 노동자들은 자신들에게 주어진 사면정책을 충분히 이용하지 않았으며 따라서 사면정책도 큰 성공을 거두었다고 보기 어렵다.

(3) 불법 체류자 적발과 강제 송출

합법화 등록 절차는 Ops Nyah I 라는 계획 아래 불법 노동자의 재입국을 막기 위한 경찰의 협조와 함께 이루어졌다(지금도 진행 중). 경찰 수사대는 외국인의 불법 입국이 빈번한 셀랑고르(Selangor), 네게리셈빌란(Negeri Sembilan), 멜라카(Melaka), 조호레온(Johore) 등의 해안가 주변 100여개의 지역에 흩어져 감시를 강화하였다. 수사대가 불법 입국자를 발견하는 즉시 이민국으로 이들을 넘겼으며 이민국은 이들을 즉시 송출하였다.

1992년 6월 30일 합법화 정책을 마지막으로 442,276명이 등록하였으나, 내무부(Ministry of Home Affairs) 장관은 많게는 200,000명이 넘는 불법 노동자가 있을 것으로 추정하고 이를 적발하기 위하여 경찰 수사대를 설립하였다(Ops Nyah II). 이 수사 계획아래 비밀리에 불법외국인 노동자가 많이 거주하고 있다고 여겨지는 건설 현장이나 임시 거주지 등에 수사를 진행하였다. Ops Nyah II는 Ops Nyah I 와 마찬가지로 현재도 진행되고 있다.

<표 7-1> 불법 노동자에 대한 정부의 대처 방안

연 도	정 책
1970년대	대응정책 없음
1982.7.14.	<i>Jawatankuasa Pengambilan Pekerja Asing</i> 수립
1984.5.	플랜테이션과 가정부 분야에 합법적으로 인도네시아 노동력을 정식으로 유입하기로 합의함(Medan 협정).
1985~1986	필리핀인 가정부, 플랜테이션분야의 방글라데시인, 건설업과 플랜테이션 분야의 타이인 유입에 대한 금지조치
1989.1.4.~ 1989.7.3.	<i>Program Pemutihan Perja Tanpa Izin Indonesia</i> 의 정책 아래 플랜테이션 분야의 인도네시아인을 합법화함.
1990.5.11.~ 1991.5.11.	상기의 프로그램을 일년 연장함.
1991.10.16.	외국인 노동자에 관련한 내각위원회 결성(<i>Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pekerja Asing</i>)
1991.11.~12.	불법 외국인가정부 사면조치. 이들은 정식으로 등록, 여행 증빙 서류와 노동허가를 받음.
1991.12.3.	Ops Nyah I 선포(해안선과 국경경비를 통한 불법 이주자 통제)
1992.1.1.~ 1992.6.30.	불법 가정부의 등록 기간 연장, 사면 조치가 플랜테이션과 건설 분야에도 적용됨.
1992.6.30.	Ops Nyah II 선포(등록과 합법화를 거부하는 불법노동자의 추방)
1992.7.1.	1992년 6월 30일 이전에 입국한 제조업과 서비스업(예 : 요식업 종사자나 점원 등)의 불법 노동자들 종사자들에게도 사면조치 시행. 제조업이나 관광 관련 업종(섬 리조트 지역의 골프캐디 등)에 인도네시아, 필리핀, 타이, 방글라데시, 파키스탄으로부터 인력을 고용할 수 있도록 허가함.
1992.10.29.	인력부에 <i>Jawatankuasa Penggajian Pekerja Asing</i> 설립
1994.1.7.	제조업과 관광업의 절대 필요 인원을 제외한 비숙련, 숙련 외국인 노동자 전면 유입 금지 조치 1994년 1월 7일 이전에 입국한 인도네시아 방글라데시, 파키스탄, 타이, 필리핀인 불법 체류자에게 고용주가 원하는 경우 노동허가를 부여 인력부의 <i>Jawatankuasa Penggajian Pekerja Asing</i> 해체됨.

연 도	정 책
1994.1.15.	특수 전문 위원회 Bahagian Pasukan Petugas Pekerja Asing 설립. 외국인과 이민자에 관련된 문제 해결을 위한 One stop agency
1995.1.1.	외국인 노동자 채용을 위한 위원회 해체
1995. 중순	외국인 노동자 관련 업무가 이민국에서 특수전문위원회로 옮겨짐. 외국인 가정부를 제외한 다른 인력 소개업체들이 해체됨. 인력 소개료가 정부에 의해 규제됨. 불법 노동자의 고용주와 소개자, 은닉자에 대한 벌금 벌점 등이 재검토됨.
1995.12.	가정부를 제외한 외국인 노동자의 고용세가 100% 증가
1996.1.	외국인 노동자 관련 업무의 책임이 특수 전문 위원회에서 이민국으로 다시 이동

자료 : 테이블은 A.Kasim. 1995년 에 의해 만들어 진 것. UNESCO의 아시아 이주문제 리포트 말레이시아에서 재정리함.

Ops Nyah I 와 Ops Nyah II 계획에도 불구하고 외국인에 의한 불법 입국은 계속 되고 있다. 1991년과 1995년 사이 월평균 53명이 해안으로 밀입국 하였으며 월 평균 1,116명이 체포되었다. 또한 같은 기간동안 Ops Nyah II 계획에 의하여 평균 773명의 불법 노동자가 매주 체포 되었다.

1995년 12월까지 5만 천명이 Ops Nyah I 계획에 의하여 136,800명 이상이 Ops Nyah II 계획에 의하여 체포되었는데 그 들 대부분이 인도네시아인 (89%)이고 그 뒤를 방글라데시인(13%)이 이었다. 많은 숫자의 불법 외국인 노동자들이 퇴거당하였는데 나머지는 8개의 수용소에 수용되었다. 이들 역시 해당 대사관과 영사관의 신원확인이 끝나는 즉시 송출 되었다.

Ops Nyah I 와 Ops Nyah II 계획이 큰 성공을 거두지 못하자 정부는 불법 노동자의 숫자를 줄이기 위하여 다른 쪽으로 눈을 돌리기 시작하였다. 1995년부터 비정규 알선 업자(taikong) 등의 불법 입국 알선자, 불법 이주

자를 은닉하거나 고용하는 자, 문서 위조범 등을 수색 체포하는 행동명령을 실시하였다. 대중일간지에는 매일 많은 수의 체포자가 보도 되었으며 이들 중에는 부패한 경찰 관료나 이민국 직원도 포함되어 있었다. 불법 입국에 관련된 이민법 개정도 실시되었는데 불법 노동자의 고용이나 은닉에 관련한 자들에 대한 벌금으로 첫 번째 검거 된 경우는 만 RM에서 5만 RM으로, 그 이후에는 십만 RM으로 올렸다.

끊임없는 불법 노동자의 입국은 합법 절차에 지나치게 높은 경비가 소요되는 데 기인하는데 정부는 1995년 말 외국인 가정부 알선 업체와 수수료를 정규화하고 그 외의 알선 회사를 폐지하였다.

동쪽의 사바주(Sabah States)도 비슷한 정책을 실시하였는데 시행 정도는 말레이반도에서 만큼 강력하지는 않았다. 사라왁(Sarawak)에서는 외국인 노동자문제가 경제와 정치에 심각한 영향력을 끼치고 있으나 아무런 대응책도 실시되지 않았다.

<표 7-2> Ops Nyah 1 계획의 결과(1991.12.3~1995.12.31.)

날 짜	입 국	체 포	송 출	석 방	사 망	수용소감금
1991.12.13.~1992.12.31.	1,653	20,453	19,133	1,107	2	211
1993.1.1.~1993.12.31.	853	14,211	12,761	655		795
1994.1.1.~1994.12.31.	613	11,082	8,996	3,223	2	11,762
1995.1.1.~1995.12.31.	441	7,825	6,074	438		131
합 계	2,560	53,571	46,964	2,522	4	4,081
월 평 균	53.3	1,116	978	53		85
일일 평균	1.8	37	32	1.8		2.8

출처 : UNESCO의 아시아 리포트에서 말레이시아 경찰청의 비공식 자료를 바탕으로 작성한 것을 재인용

<표 7-3> Ops Nyah II 계획의 결과(1992~1995)

날 짜	남 자	여 자	아 동	합 계	주평균(일평균)
1992.1월~12월	17,154	1,627	487	19,268	963(138)
1993.1월~12월	37,043	4,070	471	41,584	799(114)
1994.1월~12월	38,879	3,817	483	43,189	830(118)
1995.1월~12월	30,279	2,309	247	32,835	631(90)
합 계	123,355	11,833	1,688	136,876	773(10)
퍼센트	90.1	8.7	1.2		

출처 : UNESCO의 아시아 리포트에서 말레이시아 경찰청의 비공식 자료를 바탕으로 작성한 것을 재인용.

나. 외환위기와 그 이후

(1) 사회경제적 배경

말레이시아는 1995년 이주문제를 다루는 활동가들에 의해 아시아 사람들이 가기에 가장 위험한 곳으로 선정된 데 이어 1998년에도 위험한 곳 중 하나로 선정 되었는데, 이는 정부가 외국인 노동자 문제를 경제상황에 맞추어 이용하는 것에만 관심이 있었던 것에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 이주 노동자들은 불법 혹은 합법에 관계없이 정치경제의 변화에 따라 정부 정책에 희생양이 되고 있다.

아시아 경제위기 이전에는 정부는 불법노동자에 대하여 묵인하는 분위기였다. 이들 노동자는(대부분이 인도네시아인) 말레이시아의 플랜테이션, 건설, 인프라 시공 등의 산업에 싸고 적절한 노동력을 공급해 주었으며, 실제로 1998년 완공된 쿠알라룸푸르 국제공항과 페트로나스 쌍둥이 빌딩은 이들 노동자들에 의해 건설 되었다. 경제적 호황기에는 실제로 경찰도 불법 노동자들에게 상당히 관대하였다.

1998년 아시아 외환 위기 사태를 맞아 말레이시아 정부는 경제 긴급 대책을 세워 자금을 긴급히 조정해 나갔다. 이에 따른 정치적 경제적 위기에

대응 하여 정부는 정치적 불안정과 경제적 불안으로부터 국민의 관심을 다른 곳으로 돌리기 위하여 외국인 노동자 문제를 크게 다루기 시작 하여 마하타르 수상은 1998년 1월, 200만명의 합법 불법외국인 노동자중 반 이상은 본국으로 귀국해 줄 것을 요구 하였다. 같은 해 3월, 정부는 'Operation Go Away'라는 이름 아래 불법 노동자 대책을 강화하였다. 집중단속과 체포가 강화 되었고 수용소에 구류 되어 있던 노동자들은 즉시 송환 되었다. 외국인 가정부 등 서비스업에 종사하는 외국인의 직업 비자(Work Permit) 재발급이 금지 되었으며 이주 노동자들을 플랜테이션 농장이나 더 싼 임금이 지급되는 산업 쪽으로 이동시켰다. 이는 자국민들을 위한 일자리 마련이라는 이유로 행하여 졌는데 1998년 7월 정부는 이 조치를 철회하지 않을 수 없었다. 자국민들은 정부의 고임금(高賃金) 약속에도 불구하고 단순 노동직으로 이동을 원하지 않았기 때문이다. 또한 건설업에서 플랜테이션 산업으로 직종변환도 열악한 노동환경과 낮은 임금 등을 이유로 전환하는 사람은 드물었다. 이 정책으로 20만여명이 말레이시아를 떠난 것으로 집계 되었다²⁾. 결국에는 외국인 노동자들이 일하고 있던 산업 분야에 인력 부족이 심각해 졌고 정부는 오히려 13만 7천명의 외국인 노동자의 유입을 허가하여 노조로부터 큰 반발을 불러 일으켰다.

(2) 합법화정책

강력한 단속(Operation Go Away)과 노동자의 이동 배치와 더불어 정부는 불법 노동자 사면 정책을 발표 1998년 10월까지 자발적으로 돌아가는 노동자들에게 벌금 RM3000(US\$790)를 면제해 줄 것을 발표하였다. 1998년 초부터 1999년 3월경까지 총 15만 9천명의(혹은 20만명이라고도 함) 자발적 귀환자가 생겼는데 이는 사면 정책과 더불어 정부의 고용세(Levy)를

2) 1999년 4월 정부는 1998년의 같은 시기의 1,033,497명에서 30% 이상 줄어든 713,821명의 합법 외국인 노동자가 말레이시아에 남았다고 발표하였다.

1500 MR로 올린 것과 가정부를 고용하는 가정의 최저소득액을 설정했기 때문으로 풀이된다. 가정부를 고용하는 가정은 필리핀인을 고용하는 경우 월 소득이 최저 만 MR이어야하며 인도네시아인인 경우 3천 MR이어야 하며 되도록 한 명 이하의 가정부만 고용하도록 규정하였다.

(3) 단속과 강제 송출, 그에 따른 문제점

1997년 45,952명이 불법 노동자가 적발 되었으나 1998년에는 총 68,452명의 불법노동자들이 적발 되었으며 그 중 60,676명은 인도네시아, 2,855명은 방글라데쉬, 1,468명은 미얀마 그리고 나머지는 태국·파키스탄·인도·필리핀·중국 국적 이었다. 이들은 즉시 가까운 수용소로 보내졌으며 소지품과 현금 등은 모두 몰수 되었다. 이들 수용소의 환경은 수용정원보다 많이 수용되어지는 것은 물론 폭행과 고문, 이유 없는 장기 구금 등으로 크게 비판 받았다.

1998년 3월, 구금자들이 수용소의 경영과 학대에 항의 농성을 벌이기 시작 하여, Lenggeng과 Macham Umboo 수용소 등에서 농성이 일어났고, 특히 3월26일 세메이(Semeyih)캠프에서 수용자들이 건물에 불을 지르는 등 격렬히 항의하는 사건이 일어나 적어도 8명의 구금자와 한 명의 경찰이 사망하는 사건이 일어났다. 3월 한달에만도 적어도 4000명의 인도네시아인이 해군 함정과 뗏목배로 송출되었다.

1995년에도 수용소에서 이와 비슷한 사건이 일어났는데, 외국 언론과 정부 비판성 기사는 엄격히 통제 되었으나, 많은 수용자들이 기아와 영양실조 등의 열악한 상황에 놓여 있었으며 42명이 각기병 등의 질환으로 사망하였다고 보고되었다. NGO 단체 테나가니타(Tenaganita)는 수용소내의 학대와 열악한 환경에 대해 보고서를 발표하였고 말레이시아 정부는 이를 부인하고 단체를 탄압하기 위하여 여러 가지 방법을 동원하였으나, 이 보고서는 세계 각국의 주목을 끌게 되었다. 정부는 'Board of Visitors' 설립

하는 등의 개선책을 발표하고 활동에 들어 갔으나, 1997년의 세메이 캠프의 농성을 비롯하여, 2002년에도 대대적인 불법 노동자 송출계획에 의하여 여러 가지 수용소안의 문제가 밖으로 표면화 되었다. 그 중의 가장 심각한 것이 수용소 직원에 의한 13살 어린이 성폭행사건이었다. 이는 필리핀 정부와 말레이시아 정부간의 심각한 외교 마찰을 일으켰으며 국회의 정부 질의에서 내무부 국회담당 수석 아부 자하르 이스닌(Abu Zahar Isnin)이 이 사건에 대해 ‘우리가 조사한 바로는 피해자인 여자 아이의 성격이 아주 나빴다’고 응대하여 시민단체와 내외 여성단체 등으로부터 큰 비판을 불러 일으켰다.

다. 최근의 동향

(1) 강제 송출 정책(2002)

2001년 11월 정부는 110만 정도의 합법 그리고 거의 동수의 불법 노동자가 존재한다고 비공식적으로 표명하며 말레이시아의 인력의 20%를 외국인 노동자가 점유하고 있다고 설명하였다.

2002년 1월 외국인 노동자에 의한 잇따른 시위와 폭동이 일어났다. 니제리 쉰빌란(Nigeri Sembilan)에서는 경찰이 16명의 직원을 약물법 위반 혐의로 검거하려 하자 400여명의 직공들이 경찰차를 뒤엎고 돌을 던지는 등의 시위를 벌였으며 사이버자야(Cyberjaya)에서는 70여명의 인도네시아인들이 외국인들에 의해 경영되는 포장마차 등을 부수며 난동을 부렸다. 또한 200여명의 인도네시아인들이 조호(Jogor)에 있는 수용소에서 송출을 거부하며 폭동을 일으켜 수용소 전체를 불태우는 일이 일어났다³⁾.

이와 같은 일련의 사건들은 정부로 하여금 불법 노동자 축출과 제거를

3) 이와 같은 일련의 사건들에 관하여 시민단체들은 약물 검사 중 노동자들을 한 줄로 세우고 순서대로 심한 폭행을 가하는 등의 경찰의 몰상식한 행동에서 비롯되었다고 주장한다.

위한 정책을 더 강화하도록 만들었다. 정부는 발 빠르게 특정한 국적 노동자 입국 제한정책을 수립하였다. 같은 해 2월 부총리 압둘라 바다위(Abdulla Badawi)는 동 정책으로 방글라데시로부터의 노동자유입을 금하는 즉각적인 효력을 나타낸다고 발표하였다. 인도네시아인은 국내 유입은 전면 금지되지는 않으나 현재 체류하는 인도네시아인도 50만명 정도로 줄이며 가정부와 플랜테이션 산업에만 고용하도록 규정하고 그 외의 산업에서 고용할 경우에는 내무부로부터의 특별한 허가가 필요하다고 못 박았다. 대부분의 인도네시아인은 건설, 제조업, 플랜테이션 그리고 가정부일에 종사하고 있는데 정부는 이를 태국·필리핀·캄보디아·미얀마·네팔·베트남·라오스 출신 이주 노동자로 대체하겠다고 밝혔다. 그 외에도 인도인의 경우는 플랜테이션 업종에만 종사할 수 있게 정하였다.

또한 정부의 강력한 단속도 시작되었는데 거의 매일같이 수색 작업이 이어졌다. 불법 노동 인도네시아인 단속이 주된 목적으로 매달 천명 이상의 인도네시아인 송출이 목표로 정해졌다. 사바(Sabah)에서는 대부분의 피해자가 필리핀인으로 어떤 경우에는 30년 넘게 말레이시아에 정주해 온 노동자도 있었으며 2월에서 5월까지 3개월간 15,852명의 인도네시아인과 필리핀인이 강제 송출 당하였으며 14,235개의 가건물들이 파괴되었다. 이와 비슷한 상황이 전국에서 벌어졌다.

(2) 사면화와 이에 따른 집중 단속(2002)

2002년 4월부터 7월까지 4개월간 귀국하는 불법 노동자들에게 부여하는 벌금을 없애주는 사면 정책 기간이 끝나자 정부는 7월 31일 통계자료를 통해 약 46만 8천명 정도의 불법 노동자가 자발적으로 귀환했다고 발표하였다. 7월말 귀환통로의 곳곳에서는 외국인 노동자가 귀국을 위해 몰려들어 큰 혼잡을 이뤘는데 이는 새로운 법의 시행에 의거한 경우가 많았다. 새로운 법은 불법 노동자에 대하여 최고 5년의 필수 징역과 10,000RM의

벌금이나 6대의 체벌에 처할 것을 내용으로 하고 있었으며 정부는 사면 기간이 끝난 후 불법 노동자에 대하여 강력히 대처 하겠다(zero-tolerance policy)고 선포했기 때문인 것으로 풀이 된다.

인도네시아의 칼리마탄(Kalimatan 다른 명칭 보르네오)의 작은 섬 누누칸(Nunukan)에는 말레이시아의 사바(Sabah) 지역에서 단속을 피해 갑작스럽게 많은 수의 불법 노동자가(한 달간 10만명 이상) 몰려 들어가 66명이 적절치 못한 시설 등으로 인한 원인으로 사망하였다.

사면기간 후 경찰의 대대적인 단속이 다시 시작 되었으며 구속된 불법 외국인 노동자들은 즉시 수용소로 보내졌으며 수용소의 열악한 환경 뿐 아니라 송출을 위해 쓰인 페리, 어선, 여객선의 열악함도 보도되었는데 필리핀 해군은 적지 않은 수의 난파선을 구조해야 했으며 필리핀에 도착한 후에도 열악한 수용소와 여행경로의 결과 7명의 어린이와 2명의 어른이 사망하였다.

결국 말레이시아 정부의 부적절한 외국인 송출능력으로 인하여 많은 수의 인도네시아인과 필리핀인이 위협에 처해 있다고 판단한 각 정부는 해군을 동원하여 본국으로 노동자를 송환하였다⁴⁾.

말레이시아의 불법 외국인 노동자에 관한 비인도적인 행정 처리 방식은 인도네시아와 필리핀 정부의 강한 반발을 불러 일으켰다. 이들 정부는 자국민이 행한 불법 행위에 비하여 말레이시아 정부가 너무 혹독하고 비인간적인 대우를 한다고 비판했다. 결국은 국제이주기구(International Organization for Migration)가 나서 말레이시아 정부에게 짧은 기간동안 과도한 숫자의 불법 노동자를 송출하지 않을 것을 권고하기에 이르렀다.

말레이시아 정부는 사면기간이 끝난 후 새로운 법 실행에 따라 수 백명의 불법 외국인 노동자를 기소하였는데 이 들은 최고 3년형과 3대의 체

4) 송환 전에 마하티를 수상은 인도네시아를 방문하여 송환에 관하여 회담을 하였으나 송환에 드는 선박 등의 비용에 대해 합의에 이르지 못하고 결렬되었다.

별이 가해졌다⁵⁾. 2002년 11월 국회 질의에서 조호(Johor) 주지사는 7월 31일 사면기간이 끝난 후 조호주에만도 734명이 징역에 처해졌고 403명이 태형을 받았다고 보고하였다. 그는 2002년 9만 9천명이었던 외국인 불법 노동자가 11월 현재 8천에서 만명 정도 남아있다고 추정하였다. 강력한 단속으로 인하여 전국의 형무소는 2만 3천명의 수용 인원을 훨씬 초과한 3만 5천명을 수용하고 있으며 그 중 외국인은 9,156명으로 26.5%에 이른다고 내무부 국장은 밝혔다.

(3) 최근의 강제 송출 계획

2002년에 이어서 2004년 7월 말레이시아 정부는 강력한 불법 외국인 노동자 단속 정책을 공표하였다. 이 계획은 2004년말까지 100만명이 넘는 불법 노동자들을 수용소에 수용하거나 송출하는 계획으로 그들 대부분은 인도네시아 인들이다. 내무부 장관은 기자회견⁶⁾을 통해 많은 숫자의 외국인 노동자들이 사회의 안전과 복지정책에 악영향을 끼치고 있다고 발표하고 말레이시아에는 120만명이 넘는 합법 외국인 노동자와 그와 비슷한 숫자의 불법 노동자가 있다고 언급하였다. 장관은 그들 모두를 송출할 수 있을지 불투명 하지만 40만명의 말레이시아 자원경찰을 이용하여 모든 불법 노동자를 송출하는데 총력을 기울일 것이라고 발표하였다.

2002년의 송출 계획의 경우, 30만명의 불법노동자가 귀국하거나 강제 송출 당하였는데 외국인 노동자에 대한 불합리한 처우에 관한 비판이 강하게 일었다. 이 회견에서 내무부장관은 보다 나은 수용소 시설과 강력한

5) 말레이시아 정부는 수십만 명의 인도네시아 인 불법 노동자를 강제 송환하며 체벌(6회 이하)도 부과하여 인도네시아 정치가로부터 '근대 사회에 일어날 수 없는 야만적 행위' '인도네시아 국민을 모욕하는 행위' 라며 큰 반발을 불러 일으켰다. 이에 보복하듯이 인도네시아 경찰도 말레이시아 관광객이 여권을 소지하지 않았다는 작은 이유로 구류 처분하고 벌금을 징수하였다.

6) AP 통신보도, 2004. 7. 23.

입국 절차 심의를 도입하겠다고 약속하였으나 구체적인 내용은 언급하지 않았다. 또한 2005년까지 새로운 전자 신원카드(Microchip Identity Card)를 도입하겠다고 발표하고 용이한 신원 파악을 위하여 전자 지문 날인이 의무화될 것이라고 발표하였다.

고용주들은 불법외국인 노동자들을 이민국(Immigration Department)에 등록하고 합법화의 절차를 밟을 것을 권유받았으며 2004년 말에는 정부가 강력대응을 하겠다고 밝혔다. 또한 2004년말부터는 인도, 방글라데시, 중국, 스리랑카에서 온 외국인을 채용할 경우에는 그에 따른 합당한 이유를 내무부(Home Ministry)에 보고해야 한다. 또한 많은 수의 외국인 노동자를 필요로 하는 고용주의 경우, 인력자원부(Human Resource Ministry)에 의하여 승인 받은 나라 즉, 태국 인도네시아 필리핀(남성만) 캄보디아 네팔 미얀마 라오스 베트남에서 노동자를 고용해야만 한다. 또한 고용주는 직접 인력자원부에 외국인 인력 신청을 해야 하며 인력자원부는 필요한 인원에 따른 신청 절차를 보조할 예정이다. 말레이시아는 스리랑카 방글라데시, 파키스탄, 중국, 베트남, 태국과 노동력 유입에 관한 협정을 맺었으며 인도와도 협상 진행 중에 있다.

군대와 경찰은 계속하여 입국항만에서 강력 단속을 계속하고 있으며⁷⁾, 2004년의 경우 대규모(500,000명) 인도네시아로의 송출은 인도네시아 정부의 요청으로 9월 20일 총선 이후로 미루고 있다. 인도네시아 정부는 빠른 송출이 첫 번째 대통령 직선 선거를 앞두고 정치 불안을 일으킬까 우려하고 있다고 한다.

1995년, 1997년, 2002년에 이어 2004년에도 대규모 단속과 송출 계획을

7) 2004년 7월 7일 15명의 불법 노동자가 건축 현장에 단속 나온 경찰로부터 피하기 위하여 강으로 뛰어 들었으며 그중 4명은 익사하고 한명은 심장 마비로 사망하였다. 나머지 10명은 체포되었으며 경찰은 두 명의 인도네시아인, 한명의 미얀마인을 강에서 발견하였으나 나머지 한명의 시신은 찾지 못한 상태이다.

두고 수용소 안의 열악한 환경이 연이어 보도되고 있다. 2004년의 테나가 니타⁸⁾의 보고에 따르면, 이민국 수용소는 정원의 3배에 달하는 인원이 수용되어 있으며, 그들은 하루에 한줌의 쌀과 작은 말린 생선 조각을 배급 받고 있을 뿐으로 음료수의 공급도 제대로 이루어지고 있지 않은 상황인 것으로 심각한 영양 실조 상태에 있는 경우가 많으며, 공간부족으로 화장실에서 잠을 잔다거나 그도 부족해서 교대로 잠을 자는 현실인 것으로 드러났다. 2004년말의 정부의 대대적인 단속이 시작되면 수용소의 환경은 더욱 열악해 질것으로 예상된다. 내무부장관은 환경 개선을 위해 노력하겠다고 하면서도 수용소 내의 현 상황에 대하여 ‘수용소안의 환경은 불법 노동자들의 본국 생활 환경보다는 나은 수준이다. 수용소 안의 음식 메뉴를 보았는데 삶을 즐길 만큼은 안 돼도 살아 움직일 수 있을 만큼의 음식은 공급하고 있었다’ 고 말해 물의를 빚었다.

빠른 송출 동의를 얻어내기 위하여 수용자들에게 고문이나 정신적 신체적 압박을 가하는 등의 수용소내의 학대도 큰 문제가 되고 있다. 또한 본국에 돌아갔을 경우 인권침해와 보복행위로 인한 위협에 처할 곳으로 우려되는 260명의 미얀마 그리고 아체 출신의 노동자들도 불법이라는 이유로 2003년 8월 거의 대부분 송출 되었다.

수용소안의 열악한 환경은 이민국의 수용자 귀국 활동이 원활히 이루어지지 못한 것에도 기인하는데 이는 수용되어 들어오는 인원 보다 송출되는 인원이 적다는 것을 의미한다. 이민국안의 효과적이지 못한 행정 처리와 더불어 송출국의 영사관이나 대사관이 많은 숫자의 자국민에 대한 행정업무를 처리하는데 있어서 활동이 미약하거나 역량이 부족하기 때문인 것으로 생각된다.

8) Tenaganita.net 인용

4. 그 밖의 외국인 정책

지난 2002년~2003년 동안에만, 148건의 신고를 포함하여 39개의 사건이 노동부와 산업 관련부서와 고등법원에 제소되었다. 자신들의 사건을 해결하기 위하여 머물기를 원하는 이주 노동자들은 이민국에 ‘특별 비자’를 신청하여야만 하며 특별 비자를 갱신하기 위하여 매달 RM 100(미화 38\$)를 지불해야만 한다. 사건을 해결하기 위해서 이주노동자들은 6개월에서 3년간을 체류해야만 하는데 상당수가 긴 기간을 기다릴 수가 없어서 사건을 해결하지 못한 채 고국으로 귀환하거나 송출 된다.

합법 외국인 노동자들은 매년 성병과 HIV/AIDS 검사를 포함한 다양한 의무 질병 검사를 받아야만 하며, 여성의 경우 임신 여부 검사도 이에 포함된다. 검사에서 불합격할 경우 24시간 또는 일주일 이내에 본국으로 송환된다. 치료는 물론 어떤 병을 앓고 있는지에 대한 정보제공도 원활히 이루어지고 있지 않다. 말레이시아에서는 2000년에 563명의 여성이 임신으로 인하여 노동에 부적당하다는 판정을 받고 송출 되었다.

5. 맺는 말

말레이시아 정부는 외국인 노동자들에 관한 정책에 일관성 없이 대처한 전형적인 케이스를 보여 준다. 경제 사정이 좋을 때는 외국인 노동자들은 불러들이고 불법이라 할지라도 묵인한다. 정치적 혹은 경제적 상황 변화에 따라 외국인 노동자에 대한 정부의 태도는 확일성을 잃어버리고 갑자기 노동자들을 체포하고 구금하여 결국은 강제 송환하거나 귀국을 종용한다. 말레이시아 정부가 내거는 이유는 대체로 논리성이나 신빙성이 부족한 경우가 많은데 그 대표적인 예로 자국민의 일자리를 보전하기 위해서 또는 범죄율이 높아서 등의 이유가 그 대표적인 예로 꼽힐 수 있겠다. 그러나

말레이시아 정부는 외국인 노동력 없이는 산업 경영이 불가능하다는 것을 인식하고는 다시 행정 정책을 바꾸어 노동력 유입을 환영하는 등이 주먹구구식의 외국인 출입국 행정 정책을 펼쳐 왔으며 이러한 일관성 없는 정책과 상황에 따라 급변하며 강력단속과 노동력유입을 반복하는 등의 행정 처리는 이주 노동자 연합 단체들에게서부터 이주 외국인 노동자들이 가장 조심해야할 나라로 꼽히는 주요 원인이라 할 수 있을 것이다. 또한 행정 처분 능력을 고려하지 않은 대규모 외국인 불법 노동자의 대거 단속과 그들에 대한 불합리한 처우, 그에 따른 국내 외의 거센 비난은 긴 안목을 가지고 외국인 노동자에 대한 정책을 세우지 않고 짧은 시간 내에 목표한 결과를 얻으려 하는 행정 당국의 무책임한 정책 수립에 의한 바가 크다는 점에서 여러 가지 시사하는 바가 있다고 하겠다.

빈 면

제 8 장

영 국

빈 면

제8장 영 국¹⁾

1. 강제퇴거(Involuntary Return)

가. 정 책

영국에서는 지속적으로 증가하는 난민 신청자와 불법 이주자로 인하여 이민과 난민이 주요한 사회 문제로 부상하고 있다. 영국 정부는 합법적인 이민 경로를 강화하고 불법이주를 통제하는 동시에 제네바 협약에 따라 난민을 적절하게 보호하는 방법으로 이민을 관리해왔다.

2000년과 2002년 사이에 영국은 30만건의 난민 신청을 받아 3년 연속 선진국 중 가장 많은 수의 망명 신청을 받은 국가이다. 2002년에는 세계 전체 난민 신청자 중 영국 신청자가 19%(110,700)로, 영국 역사상으로도 최다였다.

난민 신청 거부자나 다른 불법 이주자의 영국 거주가 증가함에 따라 대중의 불만은 고조되었고 영국내 인종간 갈등이 야기되어 영국은 이민 정책을 재고하지 않을 수 없게 되었다.

1997년 노동당 정권이 입각하면서, 이 같은 문제들에 대한 대응으로 여러 가지 정책이 실시되었다. 1998년 영국정부는 정부백서에서 “이민과 난민에 대한 공평 · 신속 · 강력한 근대적 접근(Fairer, Faster, and Firmer - A Modern Approach to Immigration and Asylum)”으로 새 정부의 정책을 요약하고, 난민 신청 결과의 신속한 통지, 신청 절차의 단순화, 퇴거 절

1) 영국, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 유럽 4개국은 IOM *Return Migration : Policies and Practices in Europe*(2004)를 요약 정리하였으며, 추가적으로 참고하거나 인용한 통계적 자료나 각 프로그램에 대한 세부적 내용은 각주로 출처를 표시하였다.

차의 효과적 실행 등을 통해 난민 신청 절차를 합리화하고자 하였다.

이 정책적 접근의 목적은 난민을 보호하고 경제적 이주자들의 영국 이주 요인을 제거함으로써 방문자·학생·비즈니스 등 영국에 득이 되는 이주를 장려하는 데 있다. 이민이나 망명 절차에 관한 일련의 조사를 통해 기존 이민 문제 대응 전략의 정책 미비점을 개선하는 1999년의 이민과 망명법(Immigration and Asylum Act), 최근 2002년 가을 국적 이민 망명법(Nationality, Immigration and Asylum Act) 등이 제정되기에 이르렀다.

2002년 법은 이민법 위반자들의 퇴거를 촉진하고, 난민 신청 과정의 합리화, 불법 행위와 인신매매, 밀입국 등의 조직범죄의 차단 등 진보적인 정책들이 포함되었다. 또한, 불법 이주를 방지하는 동시에 이주의 경제적으로 긍정적인 측면을 인식하여 합법적인 노동 이민 제도(Labour Migration System) 등을 통한 이주 장려 정책들도 시행되었다. 노동 이민 제도는 노동 시장 요구에 맞추어 고숙련 이민자들뿐만 아니라 저숙련 노동자들까지 유인하도록 개정되었다.

나. 법적 제도와 법 조항

영국의 망명과 이민 법률은 지난 10년간 4개의 주요한 이민 법안이 채택되면서 발전되었다. 영국 이민을 규제하는 최초의 법적 장치는 1905년 외국인 법(Aliens Act)으로 거지·정신이상자·부랑자·매춘부 등 원하지 않는 자들의 영국으로의 이주를 방지하고, 러시아, 동유럽에서 정치적·경제적 이유 등으로 이주해 오는 유대인 수를 통제하는 데 목적이 있었다. 1914년 외국인 제한법(Aliens Restriction Act)은 최초로 내무부(Home Secretary)에 비국민을 추방 할 수 있는 권한을 부여하였다.

1962년의 영연방과 이민법(Commonwealth and Immigration Act)에 의해 영연방 시민들도 형사 법원의 권고에 의해 추방 될 수 있게 되었다. 동 이민법이 채택 되면서 구금과 추방이 확대되었고 이는 개정되어 후에 이

민 법률의 기초가 되었다.

이후 주목할 만한 법률은 다음과 같다.

① 이민법(The Immigration(Carriers' Liability) Act, 1987) : 승객들이 적법한 여행 서류를 소지 여부의 확인의무를 운송업자 측에 지위, 서류의 부재시 운송회사 책임자가 처벌을 받도록 한다.

② 1990년 더블린 협정(The 1990 Dublin Conventions) : 제3의 안전국을 통해 이동한 망명 신청자들을 다시 해당국(1996년 망명과 이민법에 의해 유럽 연합의 모든 국가들에 더하여 스웨덴 · 노르웨이 · 아이스랜드 · 미국과 캐나다)으로 송환 될 수 있도록 한다.

③ 1993년 난민과 이민법(The 1993 Asylum and Immigration Act) : 1951년 유엔 협정(UN Convention)과 1967년 조약에서 난민 지위 관련한 영국 의무에 따라, 영국법에 난민의 정의를 포함시켰다. 이에 더하여, 난민 신청자들과 그 가족의 지문을 확인하는 제도를 도입하고, 난민 신청자의 주거 제공을 위해 주택 권한의 자격을 줄였다. 거부당한 난민 신청자의 상소의 권리를 포함하고 난민 신청의 과정을 신속하게 했다.

④ 1996년 난민과 이민법(The 1996 Asylum and Immigration Act) : 영국 내에 있는 난민 신청자들의 주거 자격 제한, 기초생활 보조금(benefits)의 수급 자격을 박탈하고 이민법 위반자를 체포할 수 있는 권한 만들었으며, 난민신청 각하시 다시 귀국시켜도 안전하다고 생각되는 국가 목록을 작성하였다.

1998년, “이민과 난민에 대한 공평 · 신속 · 강력한 근대적 접근(Fairer, Faster, and Firmer - A Modern Approach to Immigration and Asylum)”이란 백서가 발표 되었고, 이민 법률은 이 정책집의 권고를 포함하여, 이후 1999년의 난민과 이민법(Asylum and Migration Act)의 채택으로 이어졌다. 새로운 법안의 목적은 구금과 추방 등을 포함한 능률적, 융통적인

이민 통제를 통해 이민과 난민인정절차를 개혁하는 데 있었다.

2002년 11월, 이민과 난민인정절차에 관한 조사를 시작으로 2002년 2월에 최근 이민법의 바탕이 되는 백서 “안전한 국경과 안전한 피난처 : 다양성의 통합(Secure Border, Safe Haven: Integration with Diversity)” 발표, 2002년 11월, 국적, 난민과 이민법(Nationality, Asylum and Immigration Act)의 도입에 이르게 되었다. 동법 조항에는 장기 거주를 막기 위해 난민 신청 절차의 신속화 조항과 새로운 접수 조항, 숙박과 퇴거 센터, 신청 거부자의 상소 권한의 축소, 거부된 신청자 추방을 신속하게 하는 조항들이 포함되어 있다.

(1) 영국내 불법 체류자 퇴거정책

영국 내 거주 권리가 없는 자들은 모두 이민 관리 대상으로 영국 입국 및 체류허가를 받아야 하며 이를 위반한 경우 퇴거대상이 된다. 강제 귀국은 1999년 이민법(Immigration Act)의 제10조에 따른 추방 명령 또는 행정 명령에 의거 이루어진다.

(2) 추방(Deportation)

추방 명령으로 비 영국민은 추방당할 수 있거나 퇴거 전 구금 대상이 된다. 대상자는 추방명령 유효 기간 내에는 재입국이 금지되며, 해당조치가 내려지기 이전에 발급된 입국 및 체류 허가는 모두 무효화 된다.

체류 권한이 없는 사람은 다음의 조건에서 추방 명령이 내려질 수 있다.

- ① 내무부 장관령에 의거, 심각한 범죄를 저지르거나, 허위로 거주권을 취득한 자로서 추방이 공공 이익에 부합하는 경우
- ② 추방 대상자의 배우자이거나 18세 미만의 자녀일 경우
- ③ 17세 이상으로 징역형 처벌 대상 범죄를 저지른 자로서, 재판소가 추방 권고를 내린 경우

- ④ 추방 명령이 2000년 10월 2일 이전 내려진 경우
- ⑤ 2000년 이민규제법(Regulation 2000)에 의거 실시된 불법체류자 합법화 신청이 2000년 10월 1일 이후 거절당한 경우²⁾

이민규정(Immigration Rules) 제364조에 의거, 추방조치가 합당한가의 여부는 공익적 고려외에 개별 사례에 따른 인도적 고려를 함께 할 것을 규정하고 있다. 이와 함께, 개별 사건의 정황에 따라 판단을 내려야 하나, 일관되고 공평한 추방정책 시행을 우선할 것을 주문하고 있다. 추방은 대체적으로 입국·체류 조건 등을 불이행하였거나 위반시 또는 허가 없이 영토에 머무를 경우 시행된다.

추방 명령 전에 내무부는 다음의 요인들을 고려한다.

- ① 나이
- ② 영국내 거주 기간
- ③ 영국과 관계의 정도
- ④ 성격·행동 양상·고용 기록 등을 포함한 개인의 역사
- ⑤ 본국 상황
- ⑥ 범죄 기록과 해당 범죄 성격
- ⑦ 정황에 대한 인도적 고려
- ⑧ 대상자에 대한 진정사항

추방은 위 사항들이 고려된 후에도 적절하다고 여겨지는 경우 이루어진다. 국가 안보에 해가 되는 대상자인 경우 등 일부 예외를 제외하고, 1999년

2) 2000년 10월부터 모든 행정적 퇴거 대상자는 난민, 인종 차별 케이스, 인도적인 케이스를 제외하고는 국내에서의 항소의 자격이 없어졌다. 그러나 2000년 10월 이전에 자발적으로 불법 체류자임을 신고 후 항소한 경우, 혹은 2000년 10월 2일 이후 그에 따른 각하 명령이 내려진 경우에는 예외로 인정한다(section 9 of the 1999 Act).

이민법(Immigration Act)에 의거해 추방에 대한 항소가 허용된다.

모든 항소가 기각된 경우 추방 명령이 서명되어, 이민국은 퇴거 명령을 발급한다. 추방 명령 대상자가 징역형 복역 중일 경우 추방통보를 직접 수령하며, 그 외의 경우 우편을 통해 최근주소로 공지가 발송된다.

(3) 행정적 퇴거(Administrative Removal)

이민 규칙에 따라 비 영국 국민은 다음과 같은 경우 퇴거대상이 된다. 1) 입국 당시 기재된 체류기간을 초과해 체류하는 경우 2) 체류 조건을 위반한 경우 3) 체류 연장 허가를 허위로 받은 경우 4) 배우자나 18세 미만의 자녀가 퇴거를 당하는 경우이다. 이에 해당하는 자는 일반적으로 추방명령대신 행정적 퇴거 대상이 된다. 행정적 퇴거결정시 상기한 이민규칙 제364조의 고려사항을 참고로 결정을 내린다.

행정적 퇴거 대상자들은 퇴거가 이들의 인권을 침해하거나, 인종 차별적이거나, 난민조약에 따른 영국 정부의 의무에 반하는 경우를 제외하고 퇴거에 대한 상소를 할 수 없다. 퇴거가 적절하다고 판단되면 이민국은 퇴거 공지를 직접 전달 또는 최근주소로 우편 발송한다. 퇴거 지시가 내려지면 내무부는 일정수준의 이동비용을 부담한다. 추방명령 대상자와 달리 행정적 퇴거 대상자는 이민 규칙에 근거해 다시 영국으로 입국할 수 있다.

다. 행정 제도와 절차

(1) 강제퇴거 담당 기관(Institution Responsible for Involuntary return)

내무부(Home Office)와 협력기관이 추방 및 행정적 퇴거를 담당한다. 내무부의 이민과 국적국(Immigration and Nationality Directorate, 이하 IND) 산하 이민 서비스과에서 강제 퇴거를 수행하고 경찰, 사례 통합 관리국(Integrated Casework Directorate, 이하 ICD)의 지원을 받는다. ICD,

이민 서비스과와 경찰은 긴밀하게 협력하여 난민 신청 거부자, 밀입국알선업자, 불법체류자 등 신원을 파악·체포한다. 현재 이민 서비스과에 80명 이상의 경찰이 근무하고 있으며 이민법 집행관련 협력이 증가됨에 따라 효과적이고 효율적인 정보 교환이 가능해졌다.

(2) 강제적 퇴거의 절차

일반적으로 퇴거시, 날짜와 이동수단, 목적지 등이 명시된 문서가 대상자에게 발급된다. 퇴거 비용은 운반자 책임법(Carriers Liability Act)에 의거 항공사가 지불하는 경우를 제외하고 내무부에서 부담한다. 퇴거 공지 발급 이후 고용, 거주에 제한을 가하거나 경찰에 정기적으로 보고하는 의무 등이 부과된다. 이민사무소는 도주 등 퇴거명령 비준수의 가능성이 있는 대상자는 구금시킬 수 있다. 구금조치는 영국 입국이 거절되거나 추방 명령이 내려진 경우에도 시행될 수 있다.

강제 추방 대상자는 추방명령 서명 이전 자발적으로 영국을 떠날 수 있어 행정적 강제 절차는 중지된다. 그러나 추방명령 자발적으로 귀환하였을 경우에도 추방으로 분류된다.

적법한 여행 서류를 소지하지 않거나 본국의 불안정성으로 인해 퇴거가 어려울 경우 대상자가 퇴거조치와 관련, 협조적일 경우에 한해 퇴거가 연기된다. 그러나 인도주의적 차원에서 체류허가를 받을 수는 있으나, 해당자의 이민 자격은 변하지 않는다.

(가) 호위(Escort)

이민 서비스과의 추방조치시 대상자로부터 폭력의 위험이 감지될 경우나 의료적 지원이 필요한 경우 호위가 이루어질 수 있다. 1990년대 초 경찰의 호위제도 폐지 결정에 따라 1999년 이민법(Immigration Act)에 근거 인증 받은 사기업이 호위서비스를 제공하고 있다.

(나) 전세항공기(Chartered Flights)

최근 코소보·알바니아·자이르·체코 공화국과 폴란드 등 출신의 망명 신청 거부자들의 퇴거를 촉진하기 위해 전세항공편이 사용되었다. 또한, 영국과 아일랜드가 프리스티나(코소보)로의 퇴거를 공동으로 수행하였고 프랑스는 카불(아프가니스탄)로의 퇴거에 협력하였다.

과거 예외적인 경우에, 극히 폭력적이거나 중병인 사람들을 퇴거시키는데 군용기를 이용한 전례가 있으나, 현재는 실시되지 않고 있다.

(다) 송출국 및 경유국과의 포괄적 협상(Framework Agreements)

과거 영국정부는 제3국과의 재입국 협정(readmission agreement)이 귀환시스템을 더욱 관료적으로 만든다는 이유로 체결에 소극적이었으나, 최근에는 이 같은 협정이 망명신청 거부자의 귀환을 촉진시키고, 특히 여행 증명이 없거나 본국이 재입국에 소극적인 경우 발생하는 문제를 감소시킨다는 사실을 인식하여 경유국, 본국과의 협상에 나서게 되었다.

2003년 2월 영국은 불가리아, 루마니아와 재입국 협정을 체결하였고 알바니아와는 현재 협상 중이다. 영국정부는 알제리·아프가니스탄·중국·인도·자메이카·파키스탄·소말리아·터키를 비롯한 다수의 국가들과 협상을 통해, 제3국 국민들이 해당국을 경유하거나 해당국으로 퇴거토록 하여 현지에서 여행 서류 발급 및 전세항공편을 운영토록 제안하였다.

유럽 연합 차원에서, 영국은 유럽연합 각의(Council)의 권고안에 의거, 귀환 및 재입국 관련 송출국 및 경유국과 협력증진에 위해 노력하고 있다. 또한 유럽연합내에서 안전한 제3국(safe third countries)과의 재입국 협정도 상당수 체결되어, 근래 영국에서 오스트리아나 독일로의 퇴거가 이루어졌다.

(라) 기소나 구금(detention) 절차

정부의 구류권한은 1971년의 이민법에 규정되어 있으며, 동 조항은 1999년

법 제10조 및 2002년 법 제62항에 의해 개정되었다. 1999년 법은 이민국 직원 및 경찰이 영국내 불법체류자에 대해 영장없이 구금, 조사 및 체포할 수 있도록 규정하였다. 2002년 법은 불법체류자의 퇴거를 추가하였으며, 불법체류자 구금 권한을 이민 사무소 직원들에서 IND 직원들에게 까지 확장시켰다. 그러나 불법체류자들에 대한 구금 결정은 퇴거 가능성에 따라 결정되는 것이 일반적이다.

불법체류자의 구금 결정은 원활한 퇴거를 위해 필요할 경우에 이루어지며, 개인구금 최대기간 제한이 구체적으로 명시되어 있지는 않으나, 적법한 여행 서류 미비나, 본국의 불안정한 상황으로 인해 대상자의 퇴거 가능성이 없을 경우 구금을 지속할 수 없다.

약 천명의 대상자들이 퇴거센터·항구·감옥·경찰서에서 퇴거를 기다리는 동안 구금 되어 있는 것으로 추정되며, 최근 이민 사무소의 구금 권한 확장으로 구금 시설이 부족하여 구금시설 신축이 계획 중에 있다.

구금시설의 관리와 운영 조항들은 이민법에 규정되어 있다. 1994년 이후 영국정부 정책에 따라 Holloway, Haslar, Rochester 등지의 교도소와 옥스퍼드 근교의 Campsfield house, 런던 근교의 Harmondsworth, Gatwick 공항 인근의 Tinsley House 등의 이주자 구금시설에 주로 퇴거대상 이주민을 구금하여 왔다. 2000년에는 Oakington에 접수 센터를 설치하여 허위(unfounded) 난민신청자에 대해 급행(accelerated procedure)을 하고 있다. 2003년 6월에 1,700명이 이민법에 근거한 구금 시설에 구금되었고 이들 중 1,355명이 망명 신청자들이었다.

구금 과정의 간소화를 위해 전체 구금 사례들을 이민 관리국과 함께 담당하기 위해 구금 사건 관리국(Management of Detained Case Unite(MODCU))에서 사례과(casework section)가 설립되었다.

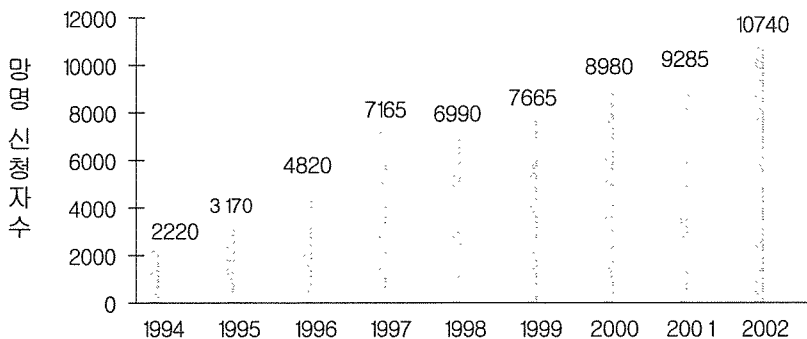
라. 강제퇴거 통계

최근의 영국 이민 망명 법체계에 대한 주요 관심사는 망명 신청 거부자

의 효과적인 퇴거에 모아졌다. 2002년 신규 추방 대상 3만명의 망명 거부자들 중 만 4천 건수의 추방만 이루어져 목표치의 수정이 요구되고 있다. 영국 하원 내무상임 위원회(House of Commons Select Committee on Home Affairs)는 퇴거목표치가 현실적이어야 하며 자발적 퇴거의 증진을 통해 지속가능한 퇴거 증진을 목표로 해야 한다고 제안하였다.³⁾

최근 망명자 통계에 의하면 망명신청 건수 자체가 감소하였고 퇴거자수가 증가되었다. 2002년 1만 740명의 대상자들이 영국에서 퇴거되거나 자발적으로 귀환하였고 이는 전년대비 16%(9,285) 증가한 것이다. 이 중, 입국장에서 입국이 거절되어 퇴거된 경우가 3,730 건수인 반면 국내에서의 강제적 퇴거는 작년대비 48% 증가하여 6,115 건수였다. 나머지는 자발적 본국 귀환 지원 프로그램에 의해 귀환하였다. 2003년 1분기 망명신청자의 퇴거 건수 상위 3개국은 유고슬라비아 연방 공화국, 체코 공화국과 폴란드이다.

<그림 8-1> 귀환 통계 : 망명신청자*의 퇴거와 자발적 귀환(1994~2002)



* 부양 가족은 제외됨. 퇴거 당한 부양 가족들에 대한 자료는 2001년 4월부터 수집됨.
자료 : 영국내무부, 연간 망명 통계 2002.

IOM(2004). p. 388.

3) 내무부 상임 위원회(Home Affairs Committee)의 네 번째 보고서, Asylum Removals, 2003년 4월.

(1) 망명 퇴거(Asylum Removals)

<표 8-1> 귀환 통계 : 분기별* 망명신청자의 퇴거와 자발적 귀환

구 분	난민신청자	가 족	합 계
2001년 2분기	2,325	475	2,800
2001년 3분기	2,340	515	2,860
2001년 4분기	2,520	500	3,025
2002년 1분기	2,445	480	2,920
2002년 2분기	2,660	580	3,235
2002년 3분기	2,805	850	3,660
2002년 4분기(p)	2,830	1,265	4,090
2003년 1분기(p)	2,620	1,370	3,990
2003년 2분기(p)	3,145	1,135	4,280

(p) 임시적 자료

* 강제 시행이 시작된 후 자발적으로 귀환한 사람과 국제이주기구의 자발적 본국 귀환 지원 프로그램에 의한 귀환도 포함.

** 망명 요구자의 부양 가족에 대한 자료는 2001년 4월부터 수집됨.

자료 : 내무부, 분기별 망명 통계 : 2003년 2분기, IOM(2003)재인용.

마. 모범 사례

영국 정책의 주 목적은 난민의 권리를 존중하고 영국 내 많은 수의 망명 신청 거부자들을 관리할 수 있도록 바람직하게 기능하는 균형 있는 이민·망명시스템을 탐색하는데 있다. 따라서 새로운 이민법은 불법 체류자에 대해 혁신적이고 엄격한 규정을 도입하고, 이를 통해 퇴거에 있어서 일정 정도 성공했다고 평가되고 있다.

적법 여행서류의 미비로 인한 문제점들을 개선하기 위해 이민과 국적부(IND)에서는 서류과를 만들어 퇴거 초기 단계에서 서류상 문제를 해결할 수 있도록 조치하였다. 이를 시작으로 대외 협력부(Overseas Liaison Team)와의 파트너십을 통해 난민 수용국들과 상당수의 실현 가능한 해결책들이

논의 되었다. 또한 영국은 다른 유럽 연합국가에 비해 유럽 연합 퇴거 기준 문서(Standard EU Removal Document)를 적극적으로 활용하고 이로 인해 여행문서 관련 문제를 일정 정도 해결 할 수 있었다.

강제 퇴거시 협력 기관들과의 긴밀한 협력으로(특히 이민 서비스과와 경찰), 수행과정에서 효율성이 증가하고 정보교류가 원활해졌다. 국외에서 이러한 협력 관계는 유로폴이나 다른 유럽연합 회원국 뿐 아니라, 영국이 가입하지 않은 쉐앙(Schengen) 조약내 정보 네트워크(SIS)에까지 확대되고 있다.

2. 자발적 귀환 지원(Assisted voluntary returns)

가. 정책, 법적제도와 규정

영국에서의 자발적 귀환은 강제 퇴거에 대한 지속 가능하고 인도적인 대안으로 제안되어, 영국에서 일반적으로 증진되고 있으며 구체적으로 자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램(Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme)은 자발적 귀환이나 재통합의 지원에 헌신하고 있다. 과거의 자발적 귀환지원프로그램(Voluntary Assisted Return Programme VARP)가 귀국 후 지원을 제공하지 않았던데 비해 후속 프로그램은 귀환 촉진 뿐만 아니라 재통합을 지원한 프로그램이다.

최근 이민 법률은 자발적 귀환지원프로그램 관련 조항을 도입하였다. 일례로, 망명신청 거부자 귀환을 위한 주요한 수단으로 영국 정부 백서(white paper) “안전한 국경과 안전한 피난처(Secure Border, Safe Haven)”는 자발적 귀환의 중요성을 명시하였다.

2002년 국적, 이민법(Nationality and Immigration Act)은 자발적 귀환 지원프로그램을 확대하기 위한 조항을 포함시켰다. 동법 제58조에 의거, 내무부 장관령에 따라 자발적 귀환과 귀환 결정을 지원프로그램을 도입할

수 있다. 즉, 귀환 및 귀환 후 성공적 재통합을 위한 재정적 실적 지원과 더불어 귀환 고려자가 탐색 차원의 본국 방문도 가능하도록 하였다.

2003년 4월, 영국 하원 내무상임위원회(House of Commons Select Committee on Home Affairs)는 보고서를 통해 자발적 본국 귀환 지원 프로그램 확대를 위한 일련의 제안을 하였다. 자발적 본국 귀환 지원 프로그램을 구금시설 수용 인원에도 확대하고 구금자에 대해 프로그램 홍보를 실시하고 난민신청자들에 대해 난민신청 절차 초기에 자발적 본국 귀환 가능성에 대한 상담 제공을 포함하였다. 퇴거 시설에 공고, 구금자들의 관심을 얻기 위해 구금자들에게 프로그램을 개방을 권장하였다. 또한 귀환자들이 본국 귀환시 빈곤할 가능성이 있는 경우 일정 정도의 지원금 지급 조항을 삽입할 것을 권고하였다.

나. 행정제도와 절차

(1) 자발적 귀환을 위한 기관의 의무

자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램(VARRP)은 내무부와 유럽 위원회 난민기금(European Commission's Refugee Fund)에 의해 재정 지원을 받고 비정부 기구인 Refugee Action의 협력으로, 국제이주기구(IOM)에 의해 실행된다. 프로그램은 유엔난민고등판무관실(UNHCR), 지역사회 조직, 본국 또는 귀환국 협력 기관들과 협력하여 실행된다. 1999년에 시작된 자발적 귀환지원프로그램(VARP)은 2002년에는 재적응 지원까지 포함하는 자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램(VARRP)으로 확대 되었다. 동 프로그램은 각 개인과 가족들의 귀화 경비를 지원하고 본국에서의 교육·훈련·소규모 창업까지 지원한다. 아프리카·아시아·남미지역과 유럽 일부지역 등 총 30개국 이상으로 귀환이 진행되었고 500명 이상이 동 프로그램을 통해 재적응 지원을 받았으며, 영국에서 1,532명(2003년)이 재적응 프로

그램을 신청하였다. 최대 다수 국적은 체코 공화국 귀환자(14.75%), 스리랑카(10%), 이란(9%)이었으며 2003년에 310명이 실적 지원 받았다.⁴⁾ 국제이주 기구는 VARP 신청서를 사정, 처리하며 VARP 프로그램을 운영하고 있다. 또한 전 세계에 흩어져 있는 지역 사무소와 연계하여 정보 수집 및 귀환 계획을 한다.

Refugee Action은 맨체스터와 런던 사무소를 통해 서비스를 제공한다. 동 기관은 개개인의 욕구를 사정하고 관련자들을 국제이주기구에 소개하기 이전에 조언을 한다. Refugee Action과 IOM은 잠재적 연계 기관들과 지역 사회 단체들과의 협력 사업을 진행하고 있다.

IND는 기금을 관리하고 자격 확인 상담하며, 여행 경비를 제공한다.

(2) 자발적 귀환 절차

(가) 자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램(VARRP)

국제이주기구는 본국 귀환을 원하는 모든 국적의 망명 신청자에게 지원을 하고 있다. VARRP 프로그램에 참여하고 싶은 대상들은 동 기관에 직접 방문하거나 곧바로 기관 소개를 받을 수 있다. 자발적 귀환 선언과 함께 VARRP 신청서가 작성되면 서류들은 내무부로 보내진다.

내무부는 신청자들이 동 프로그램에 의해 귀환하는 것이 적절한지 판단하며 신청서가 승인되면, 국제이주기구는 이동 및 관련 서류 준비 등의 출발 전 준비를 한다. 이동 계획 결정 후 망명 요구자는 출발 전 공항에서 망명 포기에 서명을 하고 모든 영국 망명 신청서는 포기하게 된다. 신청자는 이민 신분에 변화 없이 프로그램 참여를 중단할 수 있다.

다음의 조건 중 하나 해당되는 망명 신청자에게 VARRP에 대한 자격이 주어진다.

4) Volunatry Assisted Return and Reintegration Programme. Reintegration Self-evaluation Results. 2004년 6월.

- ① 내무부의 결정을 기다리는 경우
- ② 내무부에 의해 거절된 경우
- ③ 망명 결정에 상소하는 경우
- ④ 망명 신청의 철회
- ⑤ 머무를 수 있는 예외적인 허가를 받았을 경우

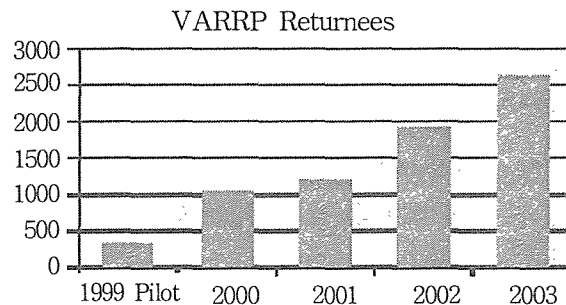
동반자 없는 청소년·미혼모·가족이 있는 여성 가장·건강이나 장애 문제를 가지고 있는 취약한 대상자는 특별한 고려를 받는다.

〈프로그램 서비스〉

- ① 출발 전 지원 : 협력 기관과 협력하여 정보와 상담 제공, 본국 대사관과 협력하여 대상자의 귀환 이동 준비
- ② 교통수단 지원 : 출발 지원, 경유 지원
- ③ 도착 후 지원 : 귀국 접수와 차후의 교통수단 지원·정보나 관련된 서비스 지원·다양한 형태의 재통합 지원·모니터링과 평가
- ④ 기타 : 귀환 관련 정보의 수집과 제공, 귀환자를 위한 활동에 재정 지원을 실행하는, 재통합 기금의 운영

2003년 VARRP 예산은 480만 파운드였고, 내무부와 유럽 피난민 기금으로 이루어졌다. 1999년, 선두적인 프로그램 시행 후로 총 4000명의 이민자들이 70개국으로 귀환하는데 지원을 받았다.

〈그림 8-2〉 VARRP 귀환자의 증가



자료 : IOM London. Report of Activities(2004)

특정 국적의 대상자의 귀환 장려를 위해 VARRP는 특별 프로그램이 실행되었다. 이 중, 귀환 희망을 하는 아프가니스탄들을 위한 아프가니스탄으로의 자발적 귀환 프로그램(Return to Afghanistan Programme VRAP)도 있다.

(나) Return to Afghanistan Programme(RAP)

본 프로그램으로 영국 정부는 특정한 그룹 아프가니스탄 국민들에게 정착 지원금을 제공한다. 이 보조금은 자격이 되는 개인에게 600파운드에서 가족당 2,500파운드까지 지원하여 지역 사회에 재적용 할 수 있도록 한다.

〈자격 요건〉

2002년 8월 20일 현재 아프간 국민 중,

- ① 망명신청을 하였고 현재 결정에 대해 대기 중인 자
- ② 망명신청을 하였지만 거절되거나, 체류와 입국할 수 있는 특별 허가를 연장하고 싶거나 인권적인 차원에서 상소하는 자
- ③ 체류, 입국할 수 있는 특별의 허가를 받은 경우

RAP는 다음과 같은 아프간 국민에게는 적용되지 않는다.

- ① 망명신청이 거절 되었고 상소를 할 수 있는 권리를 소모하였고, 영국 체류나 입국 허가의 부재자
- ② 스스로 망명신청을 철회한 경우영국에서 범행을 저지르거나 최소 2년의 징역을 선고 받은 경우

RAP의 자격이 되지 않는 사람은 VARRP에 지원 할 수 있다.

〈프로그램 서비스〉

- ① 출발 전 지원 : 협력 기관과 협력하여 정보와 상담 제공, 본국 대사관과 협력하여 대상자의 귀환 이동 준비
- ② 교통수단 지원 : 출발 지원, 경유 지원
- ③ 도착 후 지원 : 귀국 접수와 차후의 교통수단 지원, 정보나 관련

된 서비스 지원, 다양한 형태의 재통합 지원, 모니터링과 평가

④. 기타 : 귀환자들을 위한 현금 지원 제공

아프가니스탄에 도착한 귀환자가 재통합 지원을 받기로 결심한 경우 국 제이주기구에서는 다양한 차원의 지원을 제공한다. 일자리 알선에서 창업 상담, 직업 훈련 서비스를 제공하고 창업에 필요한 자금을 지원하기도 한다.⁵⁾

<표 8-2> 1999년~2003까지의 VARRP 귀환자 통계

Nationalities of Returnees 2003

Country	Total	Azerbaijan	10	Chad	2
		Georgia	10	Egypt	2
Albania	726	Romania	10	Eritrea	2
Czech Republic	332	Tanzania	10	Gustamala	2
Sri Lanka	306	Bolivia	9	Indonesia	2
Iran	159	Chile	8	Myanmar	2
Iraq	145	Macedonia	8	Senegal	2
Kosovo	125	Mongolia	8	Serbia and Montenegro	2
Poland	110	Nigeria	8	Togo	2
Latvia	55	Armenia	7	USA	2
Afghanistan	52	India	7	Benin	1
Zimbabwe	48	Belarus	6	Central African Republic	1
Pakistan	44	Estonia	6	Gambia	1
Ecuador	39	Israel	6	Ghana	1
Lithuania	38	Jamaica	6	Ghana	1
South Africa	31	Yamen	6	Hong Kong	1
Algeria	27	Brazil	6	Jordan	1
Russia	26	Ethiopia	5	Kyrgyzstan	1
Colombia	25	Bangladesh	4	Libya	1
Turkey	23	Congo DRC	4	Malaysia	1
Croatia	17	Ivory Coast	4	Mexico	1
Lebanon	17	Kazakhstan	4	Morocco	1
Moldova	16	Somalia	4	Pakistan	1
Slovak Republic	15	Vietnam	4	Paraguay	1
Ukraine	15	China	3	Saudi Arabia	1
Sierra Leone	14	Hungary	3	Seychelles	1
Angola	12	Liberia	3	Sudan	1
Uganda	12	Zambia	3	Syria	1
Cyprus	11	Bosnia	2	Venezuela	1
Kenya	11	Cameroon	2	TOTAL	2634

자료 : IOM London. *Report of Activities*(2004).

5) IOM London June 2004, *Report of Activities*.

〈조사와 준비 방문(explore and prepare visits, Part of VRAP)〉

난민 신분, 체류 가능한 허가, 인권적인 근거로 시간 제한적 예외적으로 영국에 체류 및 입국할 수 있는 허가를 받은 아프간 국적 소유자 중 완전히 귀환하고자 하는 자는 일시적으로 아프가니스탄에 탐색과 준비를 위한 방문을 할 수 있다. 동 프로그램은 2003년 10월에 개시되었고 가족 중 1명만 아프가니스탄 방문을 할 수 있다.

과거 시행된 본국 귀환 지원 프로그램의 예로 2001년 11월에서 2002년 11월까지, 국제이주기구가 실시한 소말리아 귀환 및 재통합 프로젝트(Return and reintegration to the Somali Regions)가 있다(영국 내무부 지원).

〈표 8-3〉 소말리아 귀환 및 재통합 프로젝트

혜택 자격	망명 신청자나 예외적 체류허가 소지자 등 기타 망명 신분으로 영국에 거주하는 소말리아 국적 소지자에게 적용
예 산	778,209유로
재정 출처	내무부와 EC/유럽 피난민 기금

〈프로그램 서비스〉

(사정 단계)

- ① 영국내의 소말리아 출신 이주 집단에 대한 분석
- ② 소말리아 지역 내에서 도움 되는 기회들의 사정

(귀환과 재통합 단계)

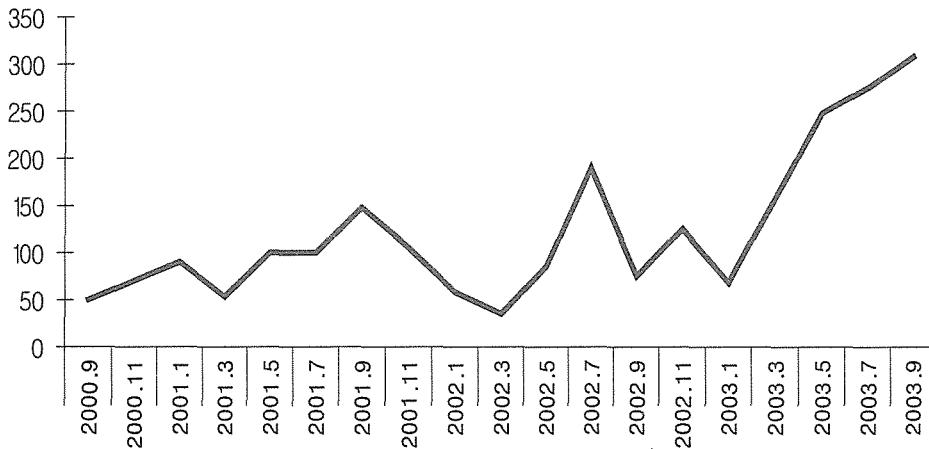
- ① 출발 전의 지원 : 정보와 조언, 귀환 여행 계획
- ② 이동의 지원 : 출발 지원, 경유 지원
- ③ 도착 후의 지원 : 도착시 지원, 최종 목적지까지의 교통수단 지원과 소말리아 지역 귀환자를 위한 일자리나 훈련 활동 등의 재통합 지원

(3) 자발적 귀환의 통계

2000년과 2003년 10월 사이 VARP/VARRP에 의해 4,732명이 귀환 지원을 받았다.

2003년 귀환 건수의 최다 상위 5개국은 알바니아·체코 공화국·스리랑카·이란과 폴란드이다.

<그림 8-3> 자발적 귀환 지원프로그램 귀환자 수



자료 : IOM(2004). p. 394.

다. 모범적 사례

(1) 사정과 평가

Deloitte와 Touche는 2002년 VARP 외부 평가에서 다음의 주된 분석 결과를 제시하였다.

- 망명 요구자의 귀환은 본 기간 동안 총 1,033건(목표 1,200) 이루어져, 느리지만 꾸준한 속도로 증가하고 있다.
- 현재까지 알바니아인의 귀환 그룹 크기가 수가 컸다. 코소보와 이란

국적자가 그룹으로 귀환하는 유일한 다른 국적이지만 이들은 60개국 이 넘는 다른 국가들로 귀환되고 있다.

- 귀환 지원에 참여하는 세 개의 기관(국제이주기구, Refugee Action, IND)은 효과적인 업무 관계와 투명한 사업 과정으로 프로그램을 원활히 수행하였다.
- VARP는 IND가 다른 방법으로 망명 신청 실패자를 퇴거하는 것에 비해 월등히 비용 절감 가능하게 하였다.
- 망명 신청자는 VARP으로 존중되고 시기적절한 출발을 할 수 있었고, IND에 의해 접근불가능 했던 경로를 통해 귀환이 가능하였다. 이에 대상자들의 높은 만족도가 보고 되었다.

보고서에 따르면, 프로그램은 더욱 구조화된 방법의 서비스 전달 체계가 필요하며 이를 위해 더욱 광범위한 네트워크를 통해서 관련자(referrals)들의 수를 증가시킬 것이 권장되었다. VARP는 귀환 후 지속적인 재통합 지원에 성공적이 못하였고, 내무부와의 협상 후 재통합 요소들이 도입되어 VARRP가 구성되었다.

재통합은 이후 VARRP의 중요한 구성요소 발전되었고, 참가자들은 직업 훈련, 교육, 소규모 창업 지원과 고용 기회 등으로 혜택을 받을 수 있다. 2003년 1월 “망명 신청자 브리핑” 프로젝트 설립되어, 망명 절차 초기과정에서 망명신청자의 자발적 귀환 가능성에 대한 관심을 유도하기 위해 IOM 지원으로 정보 제공을 더욱 광범위하게 하고 있다. 망명과 자발적 본국 귀환지원서비스 상담을 제공하는 망명 브리핑 기관(Induction Centre to brief on Asylum)은 2004년 1월에 준비되었다.

참고자료

주한영국대사관 Diana Fitch 영사 인터뷰

일시 : 2004년 10월 19일(화요일)

- Q. 영국은 유럽에서 출생률이 가장 높은 국가 중 하나입니다. 더 이상의 이민이 사실적으로 영국 입장에서 필요하지는 않을 것 같은데, 현재 영국의 이민 정책과 법의 입장과 방향은 무엇입니까?
- A. 영국은 의사나 간호사 그리고 농업 부문에 있어 많은 수의 노동력이 필요합니다. 한 마디로 숙련된 노동력을 필요로 합니다. 그래서 불법으로 이주하는 사람들에 대한 통제는 더욱 강화하고 있고 고숙련 노동자들의 이민은 장려하고 있습니다.
- Q. 영국의 노동 허가제에 대해 좀더 설명해주십시오.
- A. 고용주들을 내무부에 신청을 하여 자신들의 사업에 공석이 많으며 지역 내에서 노동력을 구하기 위해 노력하였으나 충원 되지 않는다는 것을 구체적으로 보여줘야 합니다. 결정은 내무부에서 하고 각 기업으로 허가장이 발급됩니다. 고용된 노동자들은 4년까지 일할 수 있으며 고용주가 원하는 경우에는 더 일할 수 있습니다. 그러나 이것은 주로 고숙련 노동자에게 일어나는 일이며 사실상 구체적으로 정해진 만기 기간은 없습니다. 또한 농업 부문에 많은 인력이 필요합니다. 이 부문에 노동력 공급에 제한이 온다면 생산물을 생산할 수 없게 됩니다. 영국에서는 정부에서 인증받은 기관이 농업부문과 연계하여 외국인 노동자들을 모집합니다. 대부분의 경우 이러한 노동자들은 계절에 따라 일하고 농업 부문의 고용자도 허가를 받아야 합니다.

Q.. 그렇다면 저숙련 외국인 노동자의 경우 거주하기가 어렵다는 말씀인가요? 한국의 경우 저숙련 외국인 노동자들을 합법적으로 거주권을 가질 수 없습니다.

A. 매우 드문 경우이기 하지만 고용자가 지역 내에서 일할 사람을 찾아 보았으나 찾을 수 없었다는 것을 선언하고 외국인 노동자를 다시 원할 경우 4년 이상 거주 할 수 있습니다.

Q. 이러한 이민자들과 그들의 가족에 대한 복지 제도는 어떠한가요?

A. 인권 존중의 원리 아래 외국인 노동자들은 자신들의 가족과 함께 이주할 수 있습니다. 합법적으로 일을 하고 세금을 내고 연금을 내고 규칙들을 준수한다면 무료 의료 서비스와 교육과 기타 사회 서비스 등 일반 영국 시민이 받은 복지 혜택을 받습니다.

Q. 영국에 민족성이나 자손, 조상 또는 과거 식민지 국가 시민들에 대해 특별한 이민 정책이 있습니까?

A. 초기에는 식민지 국가의 시민들은 모두 영국으로 무제한적으로 입국할 수 있었습니다. 1948년의 국적법은 식민 국가의 시민들에게 UKC라는 특별한 자격을 부여하고 다른 법을 적용하였습니다. 많은 수의 영국계 민족의 요구에 대응하여 1969년 이민법은 영국에 3세대 내에서 관계가 있다면 영국에 입국할 수 있었습니다. 1981년에는 특정한 식민 국가에 한해 거주권이 있었습니다. 만약 부모나 그 위 세대가 영국에서 태어난 경우 자식이나 손주들은 영국에 거주하고 일하는 것이 더욱 용이하였습니다. 만약 3년 이상을 영국에 거주하고 일한 경우 시민권까지 얻을 수 있었습니다.

2003년 11월부터는 6개월 이상 영국에 거주하게 될 모든 사람들이 거주권을 허가받아야 합니다. 유럽 연합 회원국의 시민인 경우 일 자리를 찾을 수 있는 권리가 있지만 그 외의 국가의 시민인 경우 매우 어렵습니다.

- Q. 망명 요구자들에 대한 정책의 목적과 입장은 무엇입니까? 망명 신청은 어떻게 이루어집니까?
- A. 영국 이민 정책에 있어 사실 망명 요구자들이 주된 문제가 되고 있습니다. 망명자들은 순수한 망명자이어야 합니다. 노동허가는 매우 제한적이고 이것은 전체적으로 이민이 통제되어야 한다고 보고 있기 때문입니다. 망명자는 경제적 이유로 망명을 신청할 수 없습니다. 망명 신청절차가 이루어지는 동안 망명신청자들을 그 지역의 구금 되거나 자리가 부족한 경우 그 지역 등에 보내어집니다. 구금이 장기화 되거나 절차가 지연되는 경우 이들을 추적하는 것이 거의 불가능해 집니다. 현재 영국에서는 그러므로 망명 신청의 절차가 가능한 한 신속히 이루어 질 수 있는 것에 집중하고 있습니다.

빈 면

제 9 장

이 탈 리 아

빈 면

제9장 이탈리아

1. 강제 퇴거

가. 정책

이탈리아는 1980년대 전통적 이민 송출국에서 이민 수입국으로 변화하면서 이민이 국가적인 문제로 대두하였다. 해안으로 둘러싸인 지형과 알바니아 등 주요 송출국과의 인접성으로 인해 비정규이주민의 유입이 초래되었고, 이는 현재까지도 이탈리아 정부에 부담이 되고 있다. 보다 효율적인 이주관리의 필요성이 인식되어 정부정책 아젠다에 이에 대한 관심이 모아졌으며, EU차원의 불법이민 관리의 중요성이 증대되었다.

이탈리아 이민 정책은, 북부 리그(Northern League)¹⁾ 회원들과 우파 국가 동맹(National Alliance)로 구성된 내각의 구성과 함께 변화하였다. 2002년 8월 정부는 이민 규제 법안을 통과 시켰고 9월에는 국내 적법서류 미소지 이민자 합법화 법령을 통과하였다. 이탈리아에는 이미 1980년대 이후(1986년 · 1990년 · 1995년 · 1998년과 2000년) 여러 차례 합법화 프로그램이 있었다. 합법화와 동시에 불법체류 이민자에 대한 광범위한 추방도 이루어졌다. 2002년 이민법(Immigration Law)은 불법 이민자 추방 조건을 엄격히 하고 형사처벌하였다. 또한 보다 쉽게 퇴거조치가 이루어질 수 있도록 하고 구금 기간 연장, EU시민이 아닌 외국인이 거주권을 신청 및 갱신 시 지문 채취를 의무화하였다.

즉, 동법은 불법 이민자 증가 문제에 대한 대응으로 이민 규제정책을 강화한 것으로 파악된다. 더구나 이탈리아내 사회적 논의 역시 지속적으로

1) 북부리그(Lega Nord-Italia Federale)는 이민반대를 선거의 주요공약으로 내세웠다.

이주를 범죄 및 빈곤 증가와 연계하여 파악하고 있다. 하지만 이탈리아 인구학적 변화(세계 최저 출산율 국가 중 하나)와 북부 지역의 노동력 부족 현상으로 인해 보다 효과적인 이민 정책의 필요성 역시 부각되고 있다.

이탈리아의 이민 정책은 쿼타 제도를 통한 이주노동자 입국통제와 인신 매매 차단에 초점을 맞추고 있다. 카톨릭 자선 단체나 비정부기관 등의 난민 지원과 별도로, 2001년 이태리 정부는 망명신청자, 인도적 피보호자, 난민 등을 위한 수용, 재적응, 귀환 통합 시스템을 수립하였다. 망명법이 부재한 상황에서, 국가 망명 시스템(National Asylum System, NAP)은 대상자에 대한 통합지원 제공을 목적으로 하고 있다. 시험사업으로 시작되었던 NAP는 보시-피니 법(Bossi-Fini Law)에 의해 제도화되고 재정은 공적 자금으로 지원된다. 귀환과 재적응 지원 등이 주내용이다.

나. 법적 제도와 법 조항

이탈리아의 망명과 이민 관련법규는 다음과 같다.

- 1951년 제네바 협약(Geneva Convention) 및 뉴욕 의정서(New York Protocol, 1967)
- 1948년 헌법
- 1990년 외국인법 39호(The Aliens Act 28 February 1990 No. 39)
- 1990년 대통령령 136호(Presidential Decree No. 136/1990)
- 1998년 이민규제와 외국인 지위에 관한 입법명령 286호(Legislative decree No. 286 of 25 July 1998 Discipline Regulating Immigration and Rules on the Status of Foreigner)
- 1999년 대통령령 394호(Presidential decree No. 394 of 31 August 1999, Implementation Rules of the Legislature)
- 1998년 명령 286호(Decree No. 286 of 25 July 1998, Testo Unico라고도 불림)

- 2002년 이민 및 난민법 개정안 189호(Modification to the provision on Immigration and Asylum, Law No, 189 of 30 July 2002)

1998년 제정되고 2002년 대폭 개정된 포괄법(framework law)을 포함하여 다수의 이민법이 제정되었으나, 망명 관련법은 여전히 단편적이고, 망명을 규정하는 구체적인 망명법은 제정되지 않았다. 이민과 외국인 법과는 달리 망명에 대한 전반적인 개혁은 이루어지지 않았다.

1990년 외국인 법(Aliens Act: Martelli Law)은 이탈리아 최초의 포괄적 이민 관련법으로 이민과 망명 과정의 기본적인 규칙을 정하고 있다. 이후 1998년 외국인 법(Aliens Act)은 최초로 인도주의 및 난민 관련 문제를 이민 정책에서 분리 하였다. 동법은 불법 이주자에 대한 규제 강화, 쿼타를 통한 이민자수 제한, 이주민의 사회통합에 초점을 맞추는 동시에 쉥겐 조약(Schengen agreement) 발효에 따른 대책을 수립하였다. 이후 불법 이민 관련법은 시행되고 결국 강제퇴거가 증가하게 되었다.

1998년 법의 제3조에 의하면 정부는 3개년 계획(documento programmatico)을 공포해야 한다. 1998년 첫 번째 발행된 계획서는 이민관련 주요 정부정책분야에 대한 분석과 이탈리아의 이민수요에 대한 대응으로 다음과 같은 3개 중점 정책을 발표하였다.

- 이탈리아 체류 이민자들의 통합(Integration)
- 이민자들의 입국을 제한하는 쿼타제도
- 불법체류자 규제

쿼타 제도 : 이탈리아의 쿼타 제도는 제3국민들의 이주를 제한하기 위해 마련되었으며 이탈리아와 양자협정을 체결한 국가와 문화적 친화성이 높은 인접국에게 우선권을 준다. 불법체류자 주요 송출국가의 경우 재입국협정의 체결 여부가 주요한 변수가 된다. 알바니아·튀니지·모로코·이집트·나이지리아·몰도바·스리랑카 등에 우선적으로 쿼타가 배정되었으며, 아르헨티나의 경우 특히 긴밀한 국가로서 많은 쿼타를 배정하였다.

2002년 9월 보시-피니법(Bossi-Fini Law)²⁾으로 불리는 이민과 망명법 개정안(the Amendment of Law on Immigration and Asylum)이 시행되었다. 동법은 1998년 이민법을 개정하고 새로운 조항을 삽입하였다. 이민자 쿼타, 고용주와 이민자 계약 의무, 엄격해진 추방 시행, 3개월 이상 이탈리아에 거주하며 일한 불법 이민자에 대한 사면, 이주 노동자를 관리하고 가족초청을 담당하는 지방 이민사무소 설립 등이 동법의 주요 개정 내용이다. 이 법은 또한 가정부와 피부양노동자 등 두 종류의 불법이민자를 합법화 대상에 포함시켰다.

2002년 보시-피니법 시행에도 불구하고 망명관련 조항 등 일부는 실제 적용되지 못하고 있었다. 동법이 실질적인 효력을 갖기 위해서 2004년 6월 말 이후 제정된 시행령이 추가되었다. 2002년이 Bossi-Fini법이 시행되었지만 망명자 관련한 조항 등 몇몇은 아직 시행되지 않고 있다. 시행령을 통해 동법 조항들이 기존 법체계에 포함되어야 하나 아직까지 준비중인 것으로 파악된다.

(1) 헌법상 망명과 망명 절차

이탈리아에서 난민지위는 헌법 제10조 제3항에 의해 부여되어야 하나 사문화되어 있다.

외국인이 본국에서, 이탈리아 헌법에 보장된 민주적 자유의 효과적 행사에 제한을 받을 경우 법규정에 따라 국내에서 망명자 자격이 주어진다.

〈제네바 협약(Geneva Convention)〉

제네바 협약(Geneva Convention) 기준에 부합하고 대상자가 법 No 39/1990의 제1조항에 따른 난민 신분일 경우, 특별 위원회인 난민 지위 확인 중앙 위원회(The Central Commission for the Recognition of Refugee

2) 본 법안을 제안한 두 개 중도 우파 당수 이름.

Status) 난민지위를 부여한다. 보시-피니법이 시행되기 전까지는 1990년 2월 외국인 법(Aliens Act) 제 28조가 계속 적용되며, 동법에는 망명 신청자 권리를 정의하는 조항은 포함되지 있지 않고 행정절차에 초점을 맞추고 있다.

〈보시-피니법〉

동법은 난민 자격 취득과정을 근본적으로 바꾸었다. 일례로 지방망명신청 처리를 전담할 국가 및 지역 위원회(National and Territorial Commissions)를 설립하였다.

내각의장(President of the Council of Ministers)은 내무부와 외무부장 공동추천에 따라 국가 위원회(National Commission) 구성 명령을 내린다. 국가 위원회는 지사, 내각의장 비서실장, 이민국, 공공보안국(Department of Public Security), 유엔 난민 문제 고등 판무관(UHCR) 대표, 이탈리아 지방자치 연합(National Association of Italian Municipalities, ANCI) 대표 등으로 구성되며 다음과 같은 기능을 수행한다.

- 지역 위원회(Territorial commission) 운영 및 지도
- 영토 위원회 위원 교육
- 통계자료 수집

지역 위원회(Territorial Commission)는 외국인 지위를 신속히 결정하고 난민 지위를 결정한다. 그러므로, 동법은 지방자치적이면서 중앙정부의 권리를 받는 망명시스템을 설립하게 되며, 법원이 6개월 이내에 판결을 내리지 못할 경우, 망명신청인은 체류 허가를 받게 된다.

<표 9-1> 이탈리아 내 연간 망명 신청(1990~2001)

연 도	신청 건수*	접수 건수**	허 가	거 절**	유 예
1990	4,830	1,466	824	562	80
1991	26,470	20,076	944	19,110	22
1992	6,040	6,960	336	6,624	-
1993	1,650	1,955	165	1,790	-
1994	1,790	1,699	298	1,391	10
1995	1,730	1,741	282	1,444	15
1996	680	791	175	522	94
1997	1,860	1,854	348	1,306	192
1998	11,120	5,005	1,108	3,856	41
1999	33,360	8,311	809	633	-
2000	15,560	24,438	1,642	22,260	136
2001	9,620	13,344	2,098	11,166	80
합 계	114,710	87,640	9,029	70,664	670

자료 : *이탈리아 외교부 ** Central Commission for the Recognition of Refugee Status Contemporary Immigration in Italy(2003)에서 재인용.

(2) 추 방

1998년 이민과 외국인지위에 관한 통합법률안 제286호(The Consolidated Act on provisions concerning rules on immigration and aliens status. Law No. 286/1998) 및 2002년 동법 개정안 제189호(Law No. 189/2002)는 추방에 대한 법적 근거를 제공하고 있다.

내무부 지방행정단체장(MOI provincial authority)이 발급하는 추방 명령에는 두 가지 형태가 있다.

- 15일 내에 이탈리아 영토에서 떠나는 명령
- 국경밖으로 즉각 추방 명령

1998년 법에 따르면, 국경으로의 즉각 추방 명령은 공공질서나 안보에 심각한 위협을 줄 경우에만 집행이 가능하다. 동법은 공공질서를 위협한 이탈리아 국민에게도 똑같이 적용된다. 추방명령에 대해 60일 이내에 항소할 수 있다. 항소는 지방 법원, 또는 본국의 이탈리아 영사국을 통해 접수할 수 있다. 2002년 법은, 퇴거 명령 후에도 체류한 경우를 제외한 모든 경우에 대해, 국경까지 대상자 동행 규칙의 법적 근거를 제시하고 있다. 법원은 항소에 대해 20일 안에 결정해야 하나, 이때 항소가 추방 명령을 중단시키지는 않는다.

새로운 이민법은 또한, 망명신청 거부자는 합법 여행서류를 소지하고 있어도 즉각적 추방이 이루어질 수 있도록 하였다. 적법서류 미소지시 이들은 임시 센터(Temporary centers)라 불리는 특별 기관으로 보내진다. 이탈리아내 최대 체류기한은 60일이며 이후 이탈리아 영토를 5일 내에 떠나야 하며, 불이행시 형사 처벌대상이 된다.

신법률안에 따르면 추방당한 후 5년에서 10년 사이의 유예기간이 만기되기 전 이탈리아 재입국시 징역형을 받게 된다. 인신매매자는 4년에서 12년의 징역과 인신매매 희생자 일인당 만 5천유로의 벌금이 과해지고 5명 이상 이민자를 밀입국시킨 경우 가중처벌이 이루어진다.

<표 9-2> 추방 및 입국 거절 외국인 수(1990~2001)

연 도	추방명령	입국시추방(A)	입국 거절(B)*	(A)+(B)	합 계
1990	13,012	3,662	-	3,662	16,674
1991	28,733	4,927	-	4,927	33,660
1992	35,120	4,653	-	4,653	39,773
1993	52,918	6,395	-	6,395	59,313
1994	61,927	6,888	-	6,888	68,815
1995	58,894	7,287	-	7,287	66,181
1996	37,362	4,700	-	4,700	42,062
1997	52,111	8,950	-	8,950	61,061
1998	44,021	8,978	45,157	54,135	98,156
1999	40,489	247,955	48,437	73,392	113,881
2000	64,734	23,836	42,221	66,057	130,791
2001	58,207	34,390	41,058	75,448	133,655

* 법 No 48/1998에 의해 입국 거절제도 도입

출처 : 이탈리아 내무부 통계, Contemporary Immigration in Italy(2003) 재인용.

다. 행정 제도와 절차

(1) 비자발적 귀환 책임 기관

복지부는 제3세계 국가 입국 할당수를 매년 결정하고 제3국 국민 대상 특정 사업 기금도 운영한다. 복지부는 사회·연금 정책국(Department for Social and Pension Policy) 산하에 이민 위원회(General Directorate for Immigration)를 설립하고 다음과 같은 업무를 실시한다

- 입국허가, 입국심사, 쿼타 및 합법화 등 이민 모니터링
- 농업 및 관광업종사 외국인 노동자 연간 쿼타 결정

- 이민관련 양자간 합의
- 법안 수립 지원 및 국회 지원

복지부는 지방 정부 이민자 사회통합 정책을 위해 복지부 기준에 의거해 기금을 제공하고 인도주의적 사업과 사회통합 정책을 조정한다.

내무부는 이민 전반을 관리한다. 지역이민협회(Local Immigration Council), 역시 내무부 소관이다. 경찰은 거주 허가를 부여하며, 지방정부와 공동으로 합법화 조치를 실행한다.

〈지역이민위원회(Territorial Immigration Council)〉

지역이민위원회는 지방정부기구 대표자가 회장을 맡고, 상공회의소, 중소기업가, 외국인단체 등의 대표로 구성되어, 이민상황을 모니터하고 제안, 관련 지방정부기관에게 가이드라인을 제공하며 중앙정부와 지방 정부들을 연결하는 역할을 한다. 또한, 지역이민 위원회는 지역의 포럼 역할을 하여 이민 관련 이슈들과 경향을 토론하여 지역 통합프로그램으로 조정된다.

(2) 강제 퇴거

이탈리아 법에 의해, 퇴거 결정은 주로 지방단체장, 경찰서장, 국경 경찰 등 단일 행정 당국에 의해 내려지며 해당기관이 집행을 책임진다.

국경에서의 퇴거는 국경 경찰의 권한이며 즉각 집행될 수 있다. 이민국 직원이 파견되지 않은 경우 국경 경찰이 망명신청에 대해 거부 또는 접수 결정을 내릴 수 있으며, 명확치 않은 경우는 내무부 국경 경찰에 의뢰할 수 있다. 이것은 주로 사건에 대한 정보 부족시 발생하는데, 국경 경찰들은 이같은 문제와 관련 적절한 훈련을 받지 못한 경우가 많다.

(3) 비자발적 퇴거 절차

이탈리아 정부는 불법 이민에 대응하기 위해 불법 이민자 추방 정책을 시

행하고 있다. 망명 신청이 거부되거나 추방 명령이 내려지면 대상자는 즉시 이탈리아에서 출국해야 한다. 이민자는 스스로 15일 이내에 출국할 수 있다.

많은 경우, 경찰 동행으로 국경으로 즉각적 추방이 이루어진다. 강제 귀환을 즉시 실시하지 못하는 경우, 입국이 거부되거나 추방명령을 받은 사람은 가장 가까운 ‘일시 구류 및 지원 센터’로 보내진다. 거부 대상자들은 최대 60일까지 구금될 수 있고 기한이 만기시 구금이 해제되고 5일 이내 출국해야 한다. 대상자는 추방명령에 대해 항소를 제기할 수 있지만 장관령이 없는 한, 추방 중지 효과는 없다.

이탈리아에서는 자국안보, 징역형 대체 또는 체류 관련 불법 행위 등의 행정적인 이유로 퇴거대상이 될 수 있다. 추방 후 10년간은 재입국할 수 없다. 그러나 그 기간은 내무부 장관 특별 권한으로 조정될 수 있다.

(가) 기소와 구류 과정

구류와 퇴거조치는 내무부 산하 지방경찰청(Questura)에 의해 진행된다. 국경에서의 추방은 국경 경찰이 이행한다.

망명신청 거부자들 중 신분 조사 중이고 즉각적으로 추방 될 수 없지만 퇴거 대기 중인 자들은 일시적 보호센터(Temporary Holding Centres)에 보내진다. 이는 적십자와 이탈리아 경찰에 의해 운영되는 특별 기관으로 감옥과 구별된다. 법원에 항소를 제기하기로 결정한 경우 무료 법률 지원을 받을 수 있다. 항소기간은 결정통지 후 일주일이다. 외국인 범죄자들은 추방시까지 감옥에 구금되거나, 가능하면 즉각적으로 추방된다.

행정적 추방명령을 받은 대상자가 이탈리아 국내에 체류하거나 다시 입국하는 경우 6개월에서 1년까지의 징역형이 가해진다. 법적 추방명령 이민자가 재입국 금지 규칙을 어기는 경우 1년에서 4년의 감옥형이 가해진다. 이탈리아에서 추방당한 이민자들은 여권에 직인이 찍히고 향후 10년간 이탈리아 입국이 금지된다.

(나) 본국과 경유국과의 포괄적 합의

주요 이민자 송출국가와의 양자간 합의는 이탈리아와 주요 송출국간 의견 교환을 촉진하고 불법 이민 문제 해결하는 데 주요한 수단이 되었다. 관련국은 이탈리아로의 불법이주 예방정책을 실행하는 데 대한 보상을 받았고, 이러한 형태의 이민 관리가 불법 이민, 특히 알바니아 출신 밀입국자의 수를 감소시켰다고 보고되었다.

이탈리아는 모든 이웃국가들과 재입국 합의(Readmission agreement)를 체결하였으며, 이탈리아 해안을 통해 밀입국하는 주요 송출국과도 재입국 합의를 이루었다.

이탈리아는 최근 알바니아, 아르헨티나, 모로코, 이집트, 몰디브, 스리랑카, 튀니지아에 쿼타제를 도입하였다. 재입국 합의는 알제리아, 오스트리아, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 프랑스, 유고슬라비아, 그루지아, 그리스, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 마케도니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스위스와도 재입국 합의가 이루어지고 있다.

라. 비자발적 귀환 통계

1986년 이후 이탈리아는 몇 차례의 합법화 조치로 불법 이민에 대응하였으며 이로 인해 망명신청이 감소하였다.

<표 9-3> 비자발적 귀환 통계

연 도	추방자 수
1997	5,000
1998	54,000
1999	65,000
2000	N/A
2001	58,000

자료: IOM(2003), p. 205.

마. 모범 사례

강제 귀환의 사정 및 평가 자료는 부재하지만 이탈리아 정부는 다른 EU 회원국도 강제 귀환비용을 함께 부담해야 한다는 입장이다. 이는 특히 쥘렌조약의 발효로 인해 내륙국은 국경수비 수요가 줄어든 반면 EU의 대외 국경지역의 부담이 상대적으로 증가한 때문이다. 특히 추방업무는 상대적으로 경찰력 등 비용 소모가 높아, 최근 이탈리아는 강제 귀환 및 자발적 귀환을 위한 EU 특별 기금(EU ad hoc funds) 창설을 옹호하는 입장이다.

2. 자발적 귀환 지원

가. 정책 법적 제도와 조항들

이탈리아 정부는 높은 수의 불법 이민자의 대응으로 위하여 많은 방법을 시행하였지만, 합법화가 가장 빈번히 이루어지고 있다. 1980년대 말 이탈리아 정부는 처음으로 특사프로그램을 통해 118,000명을 합법화 시켰고 이후, 1986년, 1990년, 1995년, 1998년과 2000년에 합법화 프로그램을 시행하였다. 1990년 통과된 마르텔라법(Martella Law)은 날로 증가하는 이민문제에 대하여, 국경 순찰을 유럽 연합 차원에서 분담하는 협조 방안을 모색하였다. 1998년 이민법과 2002년 동 법의 다양한 개정은, 인도주의 및 난민 문제와 이민 정책의 분리, 쿼타제를 통한 이민허가 제한, 이민법 시행의 강화 등 불법이민 방지를 위한 과감한 제도를 도입하였고, 이로 인해 강제퇴거가 증가하게 되었다.

이전의 자발적 귀환 증진 노력들은 망명신청 거부자를 대상으로 하기보다는, 귀환시 노동자의 연금, 사회보장 급여에 대한 권리 보장을 통해 불법 이주노동자 귀환을 장려하는 데 목적을 두었다. 관련 조항들은 양자간 합의에 포함되거나 법에 규정되었다. 1998년 기본법안(Framework law)

제22조항에 의하면 본국 귀환 이주노동자는 연금 납입금과 원금의 5% 이자를 더해 환급을 받는다. 노동허가가 만료되어 본국으로 귀환하는 계절노동자들(seasonal workers)은 향후 허가 신청서를 우선권을 받게 된다.

불법 이민 규제방안으로 합법화·쿼타제·양자간 합의 외에도 이탈리아 정부는 자발적 귀환지원프로그램을 통해 불법 체류자의 자발적 귀환을 증진하고 있다. 자발적 귀환 관련 포괄적 법은 제정하지 않았으나, 법 제286호(1998년 이민법) 및 2002년 동 법 개정을 통해, 현재 이민법은 자발적 본국 귀환지원 조항을 포함하고있다. 법 제198호 제32조항의 의하면, 망명신청자 및 난민대상 중앙서비스(Central Service for Asylum seekers and Refugees)는 IOM이나 다른 국내 기관을 통해 귀환프로젝트를 시행을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이태리 정부의 주요 귀환프로그램인 국가 망명 프로그램(National Asylum Programme, NAP)이 2001년 EU 난민 기금(Refugee Fund)의 지원으로 내무부, 이탈리아 지방자치연합(National Association of Italian Municipalities, ANCI), UN 난민고등판무관실(UNHCR) 등이 공동으로 설립되어·영접·사회통합, 자발적 귀환 등을 포괄적으로 지원하고 있다. IOM은 NAP의 자발적 귀환프로그램을 운영하여 망명신청자·난민·인신매매 희생자의 귀환을 촉진하고 조언을 제공한다. 이탈리아 법률에 의해, 기타 불법 이민자는 동 프로그램의 대상이 되지 않는다.

나. 행정과 절차 제도

(1) 자발적 귀환 담당 기관

IOM은 이탈리아 정부의 위임을 받아 망명신청자·난민·인도적 보호대상자의 귀환프로그램을 이탈리아 지방자치연합(ANCI) 및 지방자치단체들과의 긴밀한 협조를 통해 시행하고 있다. 인신매매 희생자 귀환프로그램

램은 IOM과 내무부, 다수의 인신매매 방지단체들과 협력하에 운영되고 있다.

일부 지방자치단체와 비정부기구도, 미성년자(unaccompanied minors)를 대상으로 한 귀환 프로그램을 실시하고 있다.

(2) 자발적 귀환의 절차과정

(가) 국가 망명프로그램(NAP)- 자발적 귀환제도

<표 9-4> 국가 망명프로그램

자격 대상	- 이탈리아 법에 따라 난민신청 또는 기타 보호요청이 기각된 자 - 난민신청을 포기한 사람 - 인도적 보호가 만료되어 이탈리아 내 거주권이 없는 경우
재 정	내무부와 EU 난민 기금(Refugee Fund)
성 과 (2003년11월 종료)	2001년 6월 시행된 후 240명 지원 받음.

자료 : IOM(2003), p. 207.

(나) 프로그램 서비스

- 출발전 지원 : 내무부, 이탈리아 지방자치연합(ANCI), EN난민고등관무관실(UNHCR) 및 기타 관련기관과의 협조를 통한 정보제공과 상담
- 이동 지원 : 출국 지원, 서류와 수속 절차, 환송지원 및 영접
- 재통합 지원 : 출발전 지원금 일인당 200유로, 도착 후 재정착 지원금 가족 당 1,450유로

IOM과 이탈리아 정부는 조만간 귀환 및 재통합지원사업의 연장을 위한 협정을 체결할 예정이다.

별도의 프로그램을 통해 IOM 로마사무소는 여성, 미성년자 인신매매 피해자에 대해, 상담·법률지원·의료 서비스·교육과 재취업(labour reinsertion) 지원 등 이들의 자발적 귀환과 재통합을 지원하고 있다.

(다) 송출국 및 경유국과의 기본협정(Framework Agreement with Countries of Origin or Transit)

상기한 바와 같이, 이민 관리와 불법체류자 귀환 촉진을 위해 이탈리아 정부는 관련당사국과 양자간 합의 및 재입국협상 등을 성공적으로 이루었다.

다. 모범 사례

(1) 본국 귀환지원프로그램의 평가

2001년 본국 귀환지원프로그램 설립 이후, IOM은 난민과 망명 신청자의 기대와 요구에 대한 연구를 수행하였다. 연구에는 영접센터(reception center) 내 난민들의 개인적 문화적 배경과 이주관련 희망사항과 관련한 심리적 평가가 포함되었다. 연구의 목적은 영접센터의 직원과 공무원들에게 적절한 훈련과 상담을 제공하고 관련 정부 직원에게 피드백을 주는데 있었다.

최근 IOM 로마사무소의 “이탈리아에서 단기 보호 허가를 받아온 발칸 지역 출신자에 대한 본국 귀환 및 재통합 지원” 프로젝트에 대해 실시된 평가 결과 다음과 같은 결과가 나왔다.

① 귀환지원의 효과 : 개인의 귀환 결정은 동 프로젝트의 이동 경비나 재통합 지원 등의 재정적 지원보다 귀환 가능성을 강조한 홍보 캠페인이나 상담 활동에 주로 영향을 받았다.

② 귀환 지속가능성

- 지속 가능한 귀환 프로그램은 장기적 재통합 프로그램이 중요하며,

개인적 문제 및 경제적 어려움, 인종 갈등 등의 본국 불안정성에 대한 접근이 필요하다.

- 지속 가능한 재통합의 가장 효과적인 방법은 귀환자를 대상으로 한 전문적 직업훈련이다.
- 귀환을 촉진하는 안정적 환경 조성에 있어 사회 재건 및 시민사회 강화가 중요한 역할을 한다.

라. 모범 사례

- 영접 센터들을 통하여 자발적 본국 귀환지원프로그램이 안전하고 인권이 보장된다는 점을 알리는 홍보프로그램의 개발
- 필요에 따라 본국내 안전 지역·위험 지역에 대한 정보를 포함한 본국 상황에 대한 최신정보 제공
- 공무원·사회복지사·문화적 매개자(행정기관·영접센터·지방정부·경찰·비정부단체 등) 대상 훈련 프로그램 구성
- 재통합 보조금 지원 및 귀환 후 재통합 사업 효과에 대한 모니터링(IOM과 귀환국 현지기관간의 협력을 통한)의 중요성

3. 합법화

비유럽 연합국의 이민자들의 1980년대부터 이민자수가 일년에 10만명이 넘으면서 중요해졌다. 1990년대에서는 외국인수 증가율이 느려져 1999년에는 그 수가 130만명에서 150만명(전체 인구의 2.3%)이었다. 이들 중 적은 수가 거주권을 소지하고 있었으며 합법화가 이루어지면서 거주 허가가 증가하였다. 이탈리아는 높은 경제 활동률과 고용률을 갖으며, 이민 노동자가 이탈리아의 노동력의 4.1%를 차지하며, 이 중 4.1%가 고용된 이민자이다. 이탈리아는 다음과 같이 총 5차례 합법화를 시행하였다.

<표 9-5> 이탈리아 불법 이민자 합법화 시행 및 관련법

시행 연도	관련 법 및 정부
1986	1986년 법 제943호(Law No. 943/1986)
1990	1990년 마르텔리 법 제39호(Martelli Law No. 39/1990)
1996	Dini 정부의 법 제483호(Law No. 483/1996)
1998	투르코-나폴리타노 법 제40호(Turco-Napolitano Law 40/1998)
2002	보시-피니 법 제189호(Bisi-Fini Law No. 189/2002)

출처 : 이탈리아 내무부 통계, Contemporary Immigration in Italy(2003) 재인용.

이탈리아는 1980년대 이후 총 4회에 걸쳐 불법체류 외국인에 대한 합법화조치를 실시하였다. 1986년 실시된 첫 번째 합법화조치 당시에 불법취업 외국인 중 업주가 합법화를 원하는 불법체류 외국인에 대하여 합법화를 할 예정이었으나, 결국 구직자까지 포함하게 되었으며, 약 12만 정도가 합법화되었다. 1990년 합법화시, 이주자들은 자신들이 1989년 말 이전부터 이태리에 거주하였다는 것만 입증하면 되었다. 약 22만명이 합법화되었으며 그 중 2만 1명이 봉급생활자, 만 3천명이 자영업자, 그리고 나머지 18만 명이 구직자였다. 그러나, 이같은 합법화로 인하여 신규 불법체류자들이 합법화조치를 기대하고 밀입국하면서 다시 불법체류 외국인이 증가하게 되었다. 1995년 실시된 세 번째 합법화는 고용주의 채용제안서(job offer)를 첨부해야만 하는 등 이전에 비해 요건이 까다로운 관계로 10만에서 15만에 이르는 불법체류 외국인들이 신청을 하지 않은 것으로 알려졌다. 1998년에 실시된 네 번째 합법화는 1995년의 기준을 유지하였으며 총 25만명이 신청하였다.

네 번의 합법화 조치를 통해서 법적지위를 획득한 비정규 외국인의 수는 총 85만명이며, 이는 동유럽을 포함한 개발도상국 출신 외국인 3/4이 합법화조치를 받았다는 것을 의미한다. 그러나, 1986년까지 가정부를 제외

하고는 합법적인 노동이주가 불가능하였다는 점과 쿼타시스템이 발효한 이후에도 1년에 3천에서 4천명 정도의 적은 인원만이 이탈리아 북부지역으로 이주가 허가되었으므로, 정규채널을 통한 외국인 이주의 문이 좁았다는 점을 본다면 일면 이해가 되기도 한다.

<표 9 -6> 이탈리아 합법화 수혜자의 국가별 구성

(단위 : 천명)

1986~1987		1990		1995~1996		1998~1999*	
모로코	21.7	모로코	49.9	모로코	36.2	알바니아	35.0
스리랑카	10.7	튀니지	25.5	알바니아	32.2	루마니아	20.9
필리핀	10.7	세네갈	17.0	필리핀	28.1	모로코	20.0
튀니지	10.0	구유고연방	11.3	페루	14.0	중 국	17.0
세네갈	8.4	필리핀	8.7	중 국	13.6	나이지리아	10.2
구유고연방	7.1	중 국	8.3	루마니아	9.3	세네갈	9.5
기 타	50.1	기 타	97.1	기 타	104.8	기 타	80.6
합 계	118.7	합 계	217.7	합 계	238.2	합 계	193.2

* 조사당시 약 만 3천개 정도의 신청서에 대한 처리가 되지 않은 상황임.

자료 : Reyneri(2000), p. 3.

2002년 두 가지의 구체적인 합법화 제도가 도입되었다. 첫째는 노인이나 환자 간호 및 가사 일을 돕는 가정부 대상이며 둘째는 기업이나 소규모 기업에 불법으로 노동하는 외국인 근로자를 대상으로 한다. 최근의 합법화 제도는 포괄적이나 경험적 자료에 의하면 여전히 불법 이민은 발생하고 있다.

<표 9-7> 1986~2002년 합법화 신청

연 도	합법화 신청자 수	연간 합법화/전체 합법화 건수(%)
1986	118,000	7.5
1990	235,000	15.0
1996	259,000	16.5
1998	251,000	16.0
2002	703,000	44.9
합 계	1,566,000	100.0

출처 : 이탈리아 내무부 통계, Contemporary Immigration in Italy(2003) 재인용.

150만명 이상의 이민자가 위의 합법화프로그램에 신청하였고, 대부분 합법화가 이루어졌다.

참고자료

주한 이탈리아 대사관 이등 서기관 Andrea Esteban Sama

일자 : 2004년 10월 26일(화요일)

- Q. 현재 이탈리아 정부의 불법 이민에 대한 입장과 정책은 무엇입니까?
- A. 불법 이민은 현재 이탈리아에서 심각한 이슈이며 이탈리아 정부 정책에서 우선순위가 되고 있습니다. 현재 인구 증가율 0% 미만이며 이민 덕분에 인구가 증가하고 있는 실정입니다. 정부는 밀입국이나 인신 매매 등 범죄 행위를 철폐하여 불법 이민에 대응하고 있습니다. 다른 한편의 목적은 합법적인 이민을 장려하는 것입니다.
- 2002년 법 189/222는 이민 관련 새로운 틀을 마련하였습니다. 이것은 불법 이민자를 합법화하며 70만명 이상의 대상자가 합법화 신청을 하였습니다. 대상자들을 고용계약을 증명하고 범행하지 않은 것을 증명해야 합니다. 이탈리아 정부는 이들은 최대한 효율적이고 신속하게 사회에 통합하고자 합니다.
- Q. 이탈리아 이민할당제도에 대해 구체적으로 설명해 주십시오.
- A. 이탈리아 정부는 국내에 필요한 외국인 노동력을 산출하고 이에 따라 각국에 이민자 수를 할당하였습니다. 매년 법령이 각 국의 이민 할당수를 정합니다. 다시 말하지만, 이탈리아는 이민자를 합법화시키고 통합해야 합니다. 정부는 본국에서 어느 정도 훈련된 노동 이민자를 원합니다. 경우에 따라 이탈리아 정부는 본국에서 이민자 대상 직업 훈련을 지원하기도 합니다. 예를 들어, 특정한 공장에서 특정한 기술자를 필요로 한다면, 정부는 본국에 관련 직업훈련프로그램 지원을 제공합니다. 이러한 훈련에는 이탈리아어 교육, 기술 훈련 등이 포함 됩니다.

Q. 이탈리아 정부는 다른 국가와 양자간 다자간 조약을 맺는데 그 성과는 무엇입니까?

A. 이탈리아 정부의 특징적인 이민정책 중 하나는 다른 국가와의 친밀한 협력관계입니다. 이탈리아는 나라의 대부분이 해변으로 둘러싸여 있고 해변을 통해 입국하는 모든 이민자들을 막는 것은 거의 불가능합니다. 그렇기 때문에 송출국과의 긴밀한 협력관계로, 송출국에서 출발을 저지하는 것이 매우 중요합니다. 대부분의 경우, 밀입국이나 범죄 관련하여 이탈리아의 해변으로 입국하는 경우가 많은 이는 인권보호 차원에서도 강력히 단속되고 있습니다.

긴밀한 협력 관계 덕분에 1998년 알바니아인의 밀입국자 수가 2만 8천 458명에서 2003년 137명으로 감소하였습니다.

이탈리아를 유럽으로 입국하는 첫 번째 문으로 관주하여 유럽의 기타 국가에 이민을 시도하는 불법 이민자들도 이탈리아로 밀입국을 하는 경우가 많습니다. 이러한 문제점을 인식하고 이탈리아 정부는 유럽 연합 차원의 통일된 이민 정책을 형성을 지지하고 있다.

Q. 재입국 허가(readmission) 는 어떻게 이루어지고 있습니까?

A. 이탈리아는 현재 29개국과 재입국 허가 조약을 체결하였습니다. 이탈리아는 기술이나, 재정, 훈련 등 인적 자본 등으로 제3국을 지원하나 밀입국이나 범죄 행위를 차단하고자 합니다. 재입국의 기본적인 원칙은 불법적으로 이탈리아에 입국한 경우 본국의 정부가 해당 이민자를 책임지고 귀국 시킵니다. 예를 들어 에티오피아인이 이집트를 통해 이탈리아로 불법 입국한 경우, 이집트와 이탈리아 정부가 이들의 귀국을 책임지며, 이집트는 에티오피아와 협력하여 귀국을 책임 질 수 있습니다.

Q. 이탈리아는 다른 유럽 국가와 달리 불법 이민자의 합법화가 몇 차례 이루어졌습니다. 이것이 다시 불법 이민자를 유인하는 요수가 되지는 않습니까?

A. 사실 이민자 합법화에 대해 정치적으로 광범위하게 논쟁되고 있습니다. 그러나 기본적으로 정직하게 정착하여 일하며 거주하고 있는 노동자에 대해 관대한 입장입니다. 이들은 경제적으로 상당히 기여를 하고 있으며 이로 인해 합법화에 대한 의견이 우세를 이루고 있습니다. 합법화는 일정연도 이전의 대상자로 그리고 특정한 조건을 만족시키는 경우에만 이루어 질 수 있습니다. 그 후 합법화가 없다고 못을 박고 있습니다. 합법적인 경로로 이민을 할 수 있도록 장려하기 위함입니다. 일단 합법화가 이루어지고 나면, 세금을 납입하고 합법적으로 규칙을 준수하면 거주권 및 일반 시민의 권리를 모두 부여받게 됩니다. 이들은 투표의 권한도 부여 받습니다.

현재 이탈리아는 방대한 수의 이민자 수 유입으로 사회적·문화적으로 많은 변화를 겪고 있습니다. 외국 이민자의 자녀가 이탈리아에서 출생한 경우 자동적으로 이탈리아 시민권이 부여됩니다. 때문에, 점차적으로 학교 교실 내 다양한 인종의 학생들이 혼합되며, 이러한 변화에 대해 정부는 전반적으로 대처하고 있습니다. 정부는 합법적으로 일하고 거주하는 이민자의 수를 늘이도록 노력하고 있습니다.

제 10 장

독 일

빈 면

제10장 독 일

1. 강제적 귀환

가. 이주법 변화

독일은 2차대전 이후 고도성장기부터 외국인노동자를 수입하기 시작하였으며 이를 위해 이탈리아·스페인·그리스·터키·포르투갈·튀니지·유고슬라비아·한국 등과 양자협정을 체결, 외국인노동자를 수입하였다. 그러나, 독일정부는 로테이션 원칙을 견지하면서 노동시장정책의 대상으로만 취급하였고 이민정책으로서의 외국인 노동자정책은 존재하지 않았다.¹⁾ 1998년 새 정부가 들어서면서 독일은 처음으로 이민국(immigration country)임을 인정하게 되었고, 이는 이민 관련법 개혁에 새로운 전기를 마련하였다. 그 결과, 국적법(Act on Nationality)이 통과 되었고 고숙련 노동 이민자들을 위한 영주권 제도가 도입되었다. 이러한 배경에서 설립된 서머스 이민위원회(Sussmuth Commission on Immigration)는 난민문제, 노동 이주 문제, 이주자의 사회적응 문제를 통합적으로 다루고, 독일정책 형성과정에 국제법과 EU법을 고려할 것을 제안하였으며, 이를 바탕으로 내무부(Ministry of Labor)는 통합적인 이민법(Immigration Act)의 초안을 마련하였다.

동 법은 국제 노동 이주, 난민지위 부여절차, 강제 출국, 가족통합, 독일계, 그리고 동유럽 유대인의 이주 등에 관한 규정이 포함되어 있었으나 그 시행을 앞두고 독일 헌법 재판소는 이 법에 대한 무효를 결정하였다. 현재 연방 정부 내각은 수정없이 통합적 이민법을 다시 통과시키려하고 있으나

1) 설동훈 외(2004). pp. 9~10.

그 향방은 아직 불확실한 실정이다. 따라서 1990년 제정된 외국인법(Foreigners Act of 1990), 난민지위법(Asylum Act), 독일계 이민법(Ethnic German Emigrant Act), 고용 중지 면제 선언(Recruitment Stop Exemption Decree) 등이 법적 근거로 유효하다.

세계 2차 대전 이후 망명제도를 비롯한 독일의 이주정책은 유럽에서 가장 진보적이었으며 국가보안을 고려한 정책과 이주 제한정책이 정부의 정책과 사회토론의 주류가 되고 있다. 현재 독일 이주 정책의 초점은 합법적으로 독일에서 거주하고 있는 외국인들의 사회통합과 이주관리에 초점을 맞추고 있다.

체류 외국인과 독일인의 높은 실업률, 불법이주와 불법취업의 증가, 외국인의 대규모 입국 등이 독일 대중의 불안감을 자극하고 있으며 원하는 이주민과 그렇지 않은 이주민에 대한 논의가 끊이지 않고 있다. 독일에서는 난민 신청자들에게 법적으로 일 할 권리가 없음에도 불구하고 고숙련 노동자의 이주는 환영하나 저숙련 노동자의 이주는 사회복지에 부담이 될 뿐이라는 인식이 넓게 퍼져가고 있다. 이러한 논의들은 보수당들이 독일의 이주법 개혁을 막는데 유리하게 작용하고 있다.

독일 이주정책에 대하여 비평가들은 특별한 보호가 필요한 이주민들을 위한 고려가 부족하며 이주의 강력한 규제가 비정규 이주자들을 사회의 취약자로 전락시키고 있다고 비평한다. 그러나 더욱 강력한 이주 규제를 요청하는 그룹들은 난민신청자 수의 감소는 이와 같은 강력한 제재가 성공적으로 이루어지고 있다는 증거라고 반박한다.

강제퇴거, 추방 그리고 재입국 규정 등의 제도는 독일 이민법 집행에 있어 중요한 역할을 해왔다. 내무부는 합법적으로 영주하는 외국인의 독일 사회적응을 도움과 동시에 퇴거를 효과적으로 집행함으로써 유럽연합 외의 지역으로부터의 외국인 이주를 제한하는 것이 신뢰성 있는 이주정책의 기본이라고 주장하고, 자발적 귀환을 우선적으로 지원하지만 필요에 따라 강제적 퇴거를 집행할 수 있다고 주장한다.

나. 독일의 이주 관련 법령

독일의 법은 외국인 이주자를 a) 난민 b) EC(European Commission) 시민, EEA(European Economic Association) 국적자 그리고 c) 그 외 제3국 국적자로 구분하고 이에 따라 각각 다른 법이 적용된다.

<표 10-1> 이민과 망명 법령의 적용

난 민	EU 시민과 EEA 국적인	제3국 국적자
• 기본법(Basic Law)의 16a 조항 • 난민 신청 절차법(Asylum Procedure Act) + 난민심사 절차+ 절차 진행 과정시의 지위 • 외국인법(Alien Act) + 제네바 협약의 난민 지위 + 난민 판정 후 일시적 보호와 다른 인도적 지위 • 인도적 구원 활동 계획(Framework of Humanitarian Relief Actions)에 의거하여 승인된 난민 관련 도구 법령(Status on Measures Related to Refugees Admitted)-난민 지위 할당제 • 거주지가 없는 외국인에 대한 연방 법령(Federal Status on Homeless Aliens)-거주지 없는 외국인 지위(세계 2차 대전 당시 이주한 자와 이들의 자손들)	• EEC 회원국 국적의 입국과 거주에 대한 연방 법령-고용된 EU 시민과 EEA 국적인 이들의 이동의 자유 • 1997년 이동의 자유에 관한 규율(Regulations on Freedom of Movement)-고용되지 않은 EU 시민들의 이동의 자유	• 외국인 법 (Aliens Act) • 고용중지면제법령 (Recruitment Stop Exemption Decree)

출처 : Nascimbene, EU 재류 외국인의 추방과 구금, 2001(IOM 리포트에서 재인용함, p. 139.)

(1) 연방 외국인 법(Aliens Act, 1990)

1991년부터 시행되었으며 입국과 거주에 대한 규정을 포함한다. 주된 내

용은 장기 체류자의 사회통합 지원과 이민의 통제이다. 독일은 이주 유치국이 아님을 강조 해 왔으나 이 법의 시행으로서 처음으로 합법적으로 거주하는 외국인에 대한 법적 근거를 마련하여 임시 재량권에 맡겨 진 보호가 아닌 정당한 법적 권리를 부여하였으며 이에 따라 이들 외국인 이주자의 독일사회적응을 돕는 것을 목적으로 하였다. 주정부가 이 법의 집행의무를 가지고 있어, 연방 내무부는 상원(Bundesrat)의 동의를 얻어 주정부가 법의 시행시 준수해야 하는 행정규정을 제정하였다. 또한 내무부 장관들은 주기적으로 난민과 이주에 대하여 토론하며 이를 정책집행에 반영한다. 주정부 장관들은, 난민·이민·귀환문제 토론을 위한 위원회를 구성하여 행정과 집행방법에 있어 협력한다.

(2) 난민신청절차법(Asylum Procedure Act, 1982, 1993년 개정)

1980년대와 1990년대 난민신청자가 급격히 늘어남에 따라 난민신청절차법을 도입하였다. 이 법은 1993년 난민지위제도 개혁 중 개정되었다. 가장 주된 변화는 독일의 헌법에 ‘이주자의 출신국 중 안전하다고 판단되는 제3국(the safe third country of origin)’의 개념을 도입한 것으로 그 결과 난민신청자가 상당수 감소하였다.

외국인 법과 난민신청절차법을 바탕으로 ‘안전한 제3국’의 개념에 따라 국경에서의 입국거절, 제3국으로의 추방 등이 가능해졌다. 또한 공항 절차(Airport procedure)를 통해 이주자가 공항에서 구금되어있는 동안 난민지위신청을 할 수 있게 되었다. 거부되는 경우 합법적으로 독일에 입국하지 않고도 즉시 공항에서 귀국 조치되며 연방 국경 경찰(Bundesgrenzschutz-BGS, Federal Border Police)이 이들의 추방을 집행한다.

다. 관련 집행 절차

(1) 국경에서의 입국 거부

난민신청절차법에 의하면 난민 신청자가 안전한 제3국으로부터 입국하

는 경우 연방 국경 수비대에 의해 입국이 거부될 수 있다. 제네바협약이나 유럽인권협약이 적용되는 유럽 연합국들과 다른 유럽의 모든 국가들이 안전한 제3국으로 간주되고 있다.

(2) 신속 공항 절차

난민지위절차법의 제18조 아래 ‘안전한 송출국’(safe countries of origin) 으로부터 입국하거나 유효한 여권이 없는 경우, 특별 신속 절차가 적용된다. 이러한 안전한 출신국은 의회에 의해 승인이 되고 있으며, 불가리아·가나·폴란드·루마니아·세네갈·슬로바키아 그리고 체코 공화국과 헝가리 등이 포함되어있다.

공항이 이들을 수용할 능력이 있을 경우 이들은 입국 결정을 기다리는 동안 공항에 구류된다. 주로 공항 내 경유지점(transit zone)에 있는 특별 구내에 머무르게 되며 보호자가 없는 미성년자의 경우에는 특별 구내의 사회복지사의 보호를 받는다. 연방정부의 직원들은 필요할 시 통역을 통하여 난민지위인정을 위한 인터뷰를 수행한다. 난민신청서가 제출된 후 이틀 안에 여부가 결정되어야 하며, 미결정시 신청자들은 연방영역 내에 합법적으로 입국할 수 있는 권리가 주어진다.

연방정부에서 서류의 부재로 신청을 거부한 경우에는 입국이 허락되지 않는다. 신청자들은 3일 이내에 행정 법원에 이에 대한 항소신청을 할 수 있고 법원은 14일 이내로 결정을 내려야하며, 그렇지 못한 경우 신청자에게 연방국 입국이 허용된다. 무료 법률 지원은 제공되지 않는다.

(3) 장기적, 임시적 난민지위 부여(Full and Provisional Asylum)

헌법의 제16조항에 의해 난민 지위를 획득한 사람의 경우 무제한의 거주 허가·노동허가·사회적응지원 등을 제공받는다. 동법 제33조항에 의하여 연방 내무부 장관은 특정 외국인에게 국제법과 정치, 인도적 근거 아래 독일입국을 허용할 권리가 있다.

(4) 임시 퇴거 면제(Temporary Deportation Waiver)

외국인법 아래 각 주(land)의 내무부는 국제법 또는 인도주의적 근거에 따라 특정 집단 외국인의 임시 퇴거 면제를 명령할 수 있다. 임시퇴거면제 기간은 최대 6개월이며 주정부가 이를 연장하고 싶을 경우 연방정부 내무부의 동의가 필요하다. 이러한 절차는 특정 집단에만 적용되며 개개인에는 적용되지 않는다. 1996년 3월 주정부들은 서로의 과반수 동의 없이 임시퇴거면제를 실행하지 않기로 동의하였고, 그 후 아직까지 임시퇴거면제 제도의 수혜자가 없었다.

(5) 임시묵인(Temporary Toleration)

외국인 법(Alien Act)에 따르면 연방정부 난민인정사무소(Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees)는 난민지위 인정 여부에 따라 신청자가 다음과 같은 환경에 직면할 우려가 있는지를 고려한다.

- 고문
- 사형
- 유럽인권협정(European Convention on Human Rights)에 명시되어 있는 인권침해

본국 송환시 이러한 위험이 예상되는 경우 외국인 사무소(Auslanderbehörde, Aliens Office)는 이러한 난민신청자에게 임시묵인권²⁾을 부여한다. 임시묵인 제도는 이주자에게 합법적 거주권을 부여하지는 않지만 퇴거 정지(suspension)가 10년까지 연장되기도 한다.

더불어 장기체류 외국인은 ‘장기체류 외국인을 위한 규율’에 의하여 장기간동안 본국으로 귀환이 불가능 했거나 임시묵인 기간이 길 경우, 특정 조건²⁾ 아래 거주자격이 부여되기도 한다. 과거에는 난민인정기각자 중 50%

2) 최근의 ‘장기체류자를 위한 규율’(1999,11월)에 의하면 1990년 1월1일 이전에 입국

가 임시목인제도 아래 혹은 다른 형태의 거주 자격으로 독일에 남았다.

(6) 퇴거(Deportation)

외국인법은 난민을 포함한 외국인 중 거주권을 소지하고 있지 않은 자, 또는 만기된 자는 연방영토에서 자발적으로 출국해야 하는 의무가 있다. 퇴거명령이 내려지는 동시에 거주권이 취소된다. 독일법은 퇴거의 근거를 다음과 같이 구분한다.

- 필수 퇴거(Must deportation) : 형사범을 어긴 경우, 위험한 요소가 있는 자
- 규칙에 의한 퇴거(As a rule deportation) : 필수 퇴거와 퇴거이유는 동일하나 예외적인 사건을 위하여 행정적 허용범위를 둠.
- 자유재량에 따른 퇴거(Discretionary deportation) : 외국인 사무소(Foreign Office)는 외국인 법에 의거하여 자유재량에 의해 결정함.

(7) 추방(Expulsion, Forced Removals)

퇴거명령이 내려진 후 제시된 기간동안 자발적 출국을 하지 않는 경우, 추방 명령이 내려진다. 외국인사무소는 해당 외국인이 명령에 따르지 않고 정해진 기간 동안 출국하지 않을 것이라 판단되는 경우 이들의 출국을 감독한다. 추방결정에 대한 근거는 지연된 퇴거·여권 미소지·외국인 사무소를 속이려는 시도·확연한 퇴거 거부 의지 등을 들 수 있다. 또한 해당 외국인이 혹은 그 자녀가 임시적이 아닌 장기적으로 사회보장제도의 도움이 없이는 생계를 유지할 수 없는 경우에도 추방당할 수 있다.

한 난민 인정각자의 경우, 혹은 1993년 7월1일 이전에 입국한 그들의 가족은 체류자격을 신청할 수 있게 하였다.

(8) 구금(Detention)

퇴거명령이 아직 발급되기 전이라도 퇴거의 사전 준비 과정으로서 특정 외국인의 퇴거집행이 구금을 통해 더욱 효과적으로 이루어 질 수 있다고 생각되어 질 때 구금이 시행될 수 있다. 이 사전 준비 과정으로서의 구금은 재판소의 허락이 필요하며 구금기간이 6주 이상을 넘겨서는 안 된다.

구금은 이미 내려진 퇴거명령을 집행하기 위해서도 시행된다. 이는 난민 지위 인정이 거부된 자 중 다음의 조건에 해당하는 이도 포함된다.

- 자발적으로 귀환할 수 있는 시일을 어긴 자 중 외국인 사무소(Alien Office)에 연락 없이 거주지 주소를 옮긴 경우
- 퇴거에 관련된 외국인 사무소의 출두명령에 응하지 않은 경우
- 퇴거를 회피하려고 한 자
- 퇴거를 회피하려는 의도가 의심되는 자

필요한 여행서류가 구비하는 것에 협력하지 않는다는 이유는 구금의 정당한 근거가 될 수 없다. 과거에 비정규 이주자의 강제구금제도 도입을 시도하였으나 실현되지 않았다.

구금은 반드시 법정의 결정이 필요하며 그 결정은 3개월에 한 번씩 재고되어야 한다. 외국인 본인의 사유가 아닌 이유로 3개월 안에 퇴거 여부가 확실해지지 않을 경우가 구금에서 풀려난다. 독일법은 퇴거지연으로 인한 구금을 위하여 기본 6개월까지의 구금을 허용하며 이 기간은 18개월까지 늘어 날수 있다. 그러나 실제로는 각 주마다 평균 구금기간이 다르다. 예를 들어 베를린은 주자치 퇴거구치소가 따로 있으며 신속한 수속을 위하여 위성 재판소를 두고 있다.

<표 10-2> 1996~2001 비자발적 귀환

연 도	입국거부	퇴거(A) (Deportations)	강제퇴거와 추방(B) (Forced Removals, Expulsion)	합계((A)+(B))
1996	94,154	31,761	27,249	59,010
1997	88,269	38,205	26,668	64,873
1998	60,091	38,479	31,510	69,989
1999	57,342	32,929	23,610	56,539
2000	52,257	35,444	20,369	55,813
2001	51,054	27,902	16,048	43,950

자료 : IOM(2004), p. 150.

<표 10-3> 2001년 국가별 입국거부자 수

국 적	인 원 수
폴란드	12,029
체코 공화국	6,498
스위스	6,029
구 유고슬라비아 연방	5,752
우크라이나	3,304
터 키	2,304
슬로바키아	1,600
마세도니아	1,480
이탈리아	1,460
리투아니아	1,375
그 외	9,223
총 계	51,054

자료 : Federal Border Guard(Bundesgrenzschutz, www.bundesgrenzschutz.de).

<표 10-4> 2001년 국적별 퇴거 수

국 적	인 원
터 키	4,121
구 유고슬라비아 연방	3,635
폴란드	2,745
우크라이나	2,171
루마니아	1,705
불가리아	1,248
랏비아	867
베트남	734
러시아	734
몰도바	717
그 외	9,225
총 계	27,902

자료 : Federal Border Guard(Bundesgrenzschutz, www.bundesgrenzschutz.de).

<표 10-5> 2001년 추방 인원

국 적	인 원 수
루마니아	2,394
아프가니스탄	1,476
몰도바	1,238
구 유고슬라비아 연방	1,002
이라크	898
인 도	822
터 키	818
알마니아	731
러시아	525
우크라이나	498
그 외	5,646
총 계	16,048

자료 : Federal Border Guard(Bundesgrenzschutz, www.bundesgrenzschutz.de).

라. 행정적 절차적 합의

(1) 강제적귀환의 행정 담당 기관

(가) 내무부(Ministry of Interior)

연방 내무부는 이주에 대한 총괄적인 의무를 가지고 모든 주정부의 이주법 집행에 관한 직권 범위를 넘어선 권위를 가진다.

(나) 내무부 산하 연방정부 난민인정사무소(Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees)

난민지위신청자 인정 여부를 담당한다.

(다) 각 주(Lander) 정부

연방법과 행정규정의 집행을 실행한다. 난민과 난민지위신청자를 받으나 실재의 행정적 임무와 재정적 지원은 각 지역구(district)에게 맡긴다. 그러나 각 주마다 이주법의 행정적 업무의 분담에 있어서 차이점을 보인다.

(라) 주 정부 경찰

퇴거집행을 책임지며 주정부 경찰들은 항공기로 퇴거자와 동행한다. 신체적인 저항이 있을 경우 또는 퇴거자가 범죄자인 경우 연방 국경경찰(Federal Boarder Police, BGS)이 동행 하는 경우도 있다.

(마) 연방 국경경찰(BGS) 국경수비국(Grenzschutzdirektion, Directorate for Border Protection)

특정지역 또는 국가에서 온 이주자에 대한 여행서류를 발급하고, 특별전세항공을 이용하여 난민인정기각자의 퇴거를 집행한다. 국경수비경찰, 세관당국, 바바리안 주 경찰(Bavarian Police Service), 햄버그(Hamburg), 브레만(Bremen) 항로 경찰 등이 불법입국을 막는 임무를 담당한다.

(바) 독일 외국인 사무소(German Alien Offices)

각 지역구의 거주권 재발급, 난민지위신청 거부자의 추방, 퇴거에 대한 결정을 한다. 연방 내무부와 주정부 내무부는 긴밀하게 협조하고 있으며 연방 내무부사이의 협조도 점차 늘어나고 있다. 특히 특별전세항공편 이용 등의 필요가 있을시 더욱 긴밀히 협조한다. 주정부 내무부의 권한을 넘어서 사안에 대해서는 연방정부로 문제의 해결 권한이 넘겨진다. 주정부 내무부는 강제 귀환과 자발적 귀환에 대하여 각각 일년에 두 번씩 협의하며, 자발적 귀환과 강제적 귀환은 주정부가 집행을 담당 하므로 연방 내무부의 이주국 직원은 초빙자의 자격(guest-status)만이 주어진다. 또한 일년에 두 번 모든 주정부 내무부와 연방 내무부 담당자가 모여 이주문제가 포함된 제반 사항에 관해 협의하기 위하여 모인다.

(2) 강제적 귀환 집행절차

외국인 사무소에 난민인정신청을 하는 외국인은 등록을 위하여 접수 센터(reception centers)에서 보내어지며 정식신청서는 접수 센터 안의 연방정부 난민허가 사무국 지방사무소에 신청되어야 한다. 지방사무소는 안전한 제3국 출신 혹은 경유자의 경우 난민인정 불가능 결정을 내리고, 가능한 경우 안전한 제3국으로 송환한다.

면담의 기회를 제공할 것을 규정하는 난민신청절차법의 규정아래 연방정부 사무국이 개별 케이스를 검토하며 지방사무국이 인터뷰를 시행한다. 필요시 통역과 비정부 단체의 상담, 변호사의 법적 도움이 제공된다.

난민 인정 사항에 현저하게 해당 되지 않는 난민인정 기각자는 1주일³⁾ 이내 연방영토를 떠나야하며 다른 기각자들은 1달 내에 출국해야한다. 이

3) 일주일내에 기각자들은 행정 법원에 항소 하거나 탄원해야 한다. NGO들은 이 기간이 너무 짧다고 비판하는 데 이는 이러한 짧은 시간 내에 항소를 해 줄 변호사를 찾기가 어려우며 또한 정보를 얻기도 쉽지 않기 때문이다. 무료 법률 상담도 항소하여 성공할 가능성이 있다고 여겨질 때 만 제공 된다.

러한 결정을 따르지 않는 자들은 강제 퇴거되며 이는 주정부 경찰에 의해 집행된다. 자발적 귀환 유효기한이 만료되면 사전 경고 없이 강제퇴거가 진행될 수 있으나 주에 따라 약간의 집행차이가 있다. 실제로 자발적 귀환의 유효기간이 끝난 후에 해당 외국인 사무소가 추방 명령을 철회하는 경우도 있다. 난민신청 기각결정 중 또는 후에 자발적으로 귀환하기를 원하면 REAG/GARP 프로그램 아래 IOM 자발적 귀환지원 프로그램을 신청할 수 있다. 이는 귀환지원 프로그램이 강제퇴거보다 인도적이며 독일정부, 이주자 모두에게 유익하다고 여겨지기 때문이다.

난민인정기각자가 도주했을 경우 외국인 사무소는 퇴거 수색 영장을 발급해 경찰국과 국경수비국 데이터베이스에 내용을 입력하며 체포될 경우 구금, 퇴거된다.

(가) 기소 및 구금절차

강제퇴거시 독일 재입국을 막기 위하여 퇴거자의 여권에 날인이 찍히게 된다. 재입국 불허 기간은 주정부에 따라 다르다. 또한 각 주안의 지방(Auslanderbehörde)간에도 차이점이 존재할 수 있다. 재입국을 신청할 수는 있으나 면밀한 조사를 받게 되며 재입국 승인을 받을 가능성은 매우 낮다. 예를 들면 함부르크(Hamburg) 주에서는 송출된 기간, 송출 기간동안의 활동 내역, 퇴거 비용을 주정부에 환불했는지 등의 사항을 고려한다.

입국 승인이 거부되거나 자발적으로 출국한 이주자의 여권에는 날인이 찍히지 않지만 필요한 정보를 입력해 두어 미래 비자신청시 고려한다. 자발적 귀환이나 강제 귀환시 외국인 사무소는 해당자의 출국시 국경 수비국 또는 다른 집행당국이 출국확인 후 날인하여 외국인사무국으로 보낸 서류를 바탕으로 출국확인증명서를 작성한다.

새로 제시된 이민법은 제61조항 아래 난민인정기각자 중 출국하여야 하나 서류부족미비로 인하여 체류하고 있는 사람들을 수용할 수 있도록 주

정부가 시설을 설립하여 하는 방안이 제시되기도 하였다. 다음은 이미 설치된 출국센터(Departure Centre)에 대한 설명이다.

- 바바리아(Bavaria) : 2002년 펄스(Furth)에 출국센터를 세웠으며 3개의 출국센터가 내무부에 의해 설립될 예정이다. 이주자 수용법을 공포(公布)하는데 그친 다른 주들과는 달리 바바리아 내무부는 이주자 수용법(Reception Act)을 수정하여 유일하게 출국 센터 설립에 대한 법적 근거를 마련하였다. 50개의 퇴거 시설(deportation centre)이 운영되고 있으며 자발적 귀환의 숫자를 늘림과 동시에 예방적 차원의 본보기로서 매우 효과적이라는 평가를 받고 있다. 한 해 동안 대략 20명이 퇴거센터를 거쳐 출국하였다.
- 남부 색소니(Lower Saxony) : 출국 센터는 없지만 난민중앙피난처(Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber)에 난민지위신청자 중 가까운 시일 내에 기각이 예상되는 이주자들을 수용하고 상담한다.
- 노스리히네-웨스트펠리아(Northrhine-Wesphalia) : 1998년 5월 시범 사업으로 출국센터를 운영하였으나 다음 해 10월에 재정부족을 이유로 중지하였다. 또한 적십자 등의 NGO와 지역당국의 상담이 비효과적이어서 외국인 노동자들은 몇일 내에 웨스트펠리아를 떠나고 있다.
- 라인랜드-팔라티네트(Rhineland) : 80개 곳에 출국 센터가 설립 되었으며 이는 라인랜드 주가 무국적 외국인 퇴거문제에 다양하게 대응하고 있다는 점을 보여주고 있다. 출국 센터는 1999년 4월에 설립되어 152명을 수용하였으며 61명의 국적문제가 해결 되었고 16명의 자발적 귀환, 8명의 퇴거가 이루어졌다.
- 색소니-안할트(Saxony) : 2002년 1월 임시 센터가 설립되었다.

이러한 시설의 목적은 공적보호에 의존하는 이주허가각자들을 모아 자발적 귀환을 장려하고 귀국에 필요한 서류의 신속한 준비를 도모하기 위함이며 자발적으로 귀환하거나 본국에서 재입국을 허가 할 때까지의 기

간 동안 구금된다. 송출국이 재입국을 허가할 경우에는 즉시 퇴거가 집행된다. 비정부단체들은 이러한 시설들이 비용면에서는 물론 귀환 인원수를 고려해 볼 때에도 효과적이지 못하다고 지적하나 주정부들은 이러한 시설이 이주자들을 억제하는 역할을 하고 따라서 귀환을 장려한다고 주장한다.

(나) 송출국, 경유국과의 협정(Framework Agreements with Countries of Origin or Transit)

독일은 송출국과 재입국허가에 대한 양자협정을 체결함과 동시에 공동 무역 협정을 이용하여 재입국허가를 협상하는 유럽연합 공통의 정책에 의존하기도 한다. 독일은 쉥겐협약에서 정의된 국경지역 이외에 안전한 제3국의 개념을 충족시키는 송출국들로 돌려 싸여있고, 이들 송출국과 재입국협상을 맺고 있다.

이 재입국 협상은 강제귀환, 제3국 국적자, 국적없는 자, 등의 경우만 포함하며 자발적 귀환자는 재입국협정에 포함되지 않는다. 연방내무부는 자발적귀환자는 특정법적 규정 또는 정부의 관여를 필요로 하지 않는다고 주장하며 실제로 독일법은 송환을 법적으로 규정하지 않는다. 주정부와 연방 정부는 IOM 또는 비정부기관, 혹은 주정부가 시행하는 자발적 귀환을 보조하는 프로그램을 재정적으로 지원한다.

재입국허가 협정에는 주정부 대표들도 협상에 관여하나 연방 내무부가 협상을 진행하며 체결한다. 주정부는 협상에 참여하는 몇몇 특정 송출국 출신자를 귀환시키는 데 어려움이 있을 수 있으므로 EU의 공통양식에 근거한 최종 협상은 주정부의 요구에 맞추어 수정된다.

독일의 재입국 협정의정서는 불법입국을 증명하는 다음과 같은 정보를 포함하는 재입국신청서를 필요로 한다.

- 개인정보(성명·생년월일·탄생지·국적지·출신국에서의 마지막 거주지)
- 신용번호와 마지막 신원증명서류 발행지

- 불법입국 날짜 · 시간 · 장소 · 종류
- 병이나 나이로 인한 보호 또는 의료지원 필요 - 이주자의 의지에 따라 비공개도 가능
- 필요한 안보(security)와 안전(safety) 수단
- 언어구사능력에 따른 통역필요 여부
- 언제 · 어디서 · 귀환할지 여부

독일의 경찰당국과 사법기관간의 협력 · 사회복지국 · 독일정부 당국과 송출국과의 협력은 국제협정의 규정과 실제 시행방법에 의해 좌우된다. 국제협력은 EU와 유럽회의의 틀 안에서 이루어지나 양국 간 협력의 효과 여부는 독일과 송출국과의 정치적관계의 정도에 달려 있다.

마. 독일 강제귀환 정책의 모범사례 및 교훈

(1) 사정(査定)과 평가

내무부 고위급 및 상원 협의회(The Conference of Interior Ministers and Senators)은 국무 고위급 워킹그룹을 형성하여 강제송환에 대한 문제점과 해결방안들을 모색하고 보고서를 작성하였으며 2000년 5월 제출되었다.

다음은 강제 퇴거 집행의 방해요인들이다.

- 난민인정기각자가 협조를 하지 않음. 고의로 신원확인에 동조하지 않음.
- 퇴거명령을 받은 난민인정기각자가 도주함.
- 이주자가 신원증명서를 파기하거나 독일 혹은 합법 거류가 가능한 나라의 시민임을 가장하여 추방 집행을 법적 또는 사실적으로 방해한다.
- 퇴거자가 물리적인 힘을 이용하여 퇴거에 협조하지 않아 항공기 조종사가 탑승을 거부할 때.

- 이주자의 송출국이 협조하지 않거나 여행서류 발급 절차가 길고 복잡하다.
- 독일에 주둔하는 송출국 영사관에서 발급된 임시여행서류를 송출국에서 거부한다.

상기 보고서는 이러한 문제에 대하여 여러 가지 해결 방안을 제시하고 있다.

- 송출국가 정부의 모든 관련국과의 대화를 개선한다.
- 재입국허가 협정을 체결한 송출국들과 모범사례정책 실행을 약속한다.
- 재입국허가 협정을 체결한다.
- 재입국허가 협정에 송출국이 비협조적일 경우 개발 원조를 보류한다.
- 규모가 작은 특별전세항공기와 직행기의 이용을 늘린다.
- 여행서류의 단체 발급을 위하여 송출국 대사관에 난민 인정기각자가 집단으로 방문한다.
- 연방정부 난민 허가 사무소와 연방 내무부와의 협력을 증대한다.
- 출국센터의 설립
- 외국의 독일 외교관과의 협력을 개선한다.

(2) 주정부 레벨의 경험

독일의 경험은 주정부간의 협력이 성공적으로 실행되고 있으나 더불어 더욱 증진시켜야 할 부분도 있음을 보여주고 있다. 또한 서류를 분실했거나 고의적으로 파기한 이주자들에 대한 외교관의 집단 심사는 비용과 시간 절감이라는 점에서 효율적으로 보이며 비용절감과 빈좌석의 절감 등의 이유로 인한 특별 전세기의 공동 운영도 효과적으로 실행되고 있다.

각 주정부에서 여권 재발급을 책임지는 중앙당국을 설치하여 효율적으로 운영하고 있으며 대사관들과의 직접 연락 및 협력통로 구축, 귀환 희망

자 직접상담 등, 모든 담당자들이 문제 해결시 직접적으로 개입하는 편이 더 실용적인 것으로 나타났다.

바바리아주에서 퇴거를 집행하는 담당자들은 그들이 직면하고 있는 가장 중요한 문제로 국가간의 협력 부족을 든다. 어떤 국가들(예 : 에티오피아)은 협력 자체를 거부하고, 다른 송출국들(예 : 중국)은 송출국 국적자임을 증명하도록 과도하게 요구하기도 한다.

2. 자발적 귀환 지원(Assisted Voluntary Return)

가. 정책, 법적 제도와 규정

독일은 자발적 귀환의 긴 역사를 가지고 있으며 국제 이주기구(IOM)와 협력하여 자발적 귀환보조프로그램이 유럽 전지역에 24년 전에 시작되었다.

1979년, 독일 연방 정부는 주(Länder)의 협력을 얻어 제3국에 정착하거나 자발적으로 출신국으로의 귀환을 희망하는 난민을 위하여 난민의 귀환과 이주(Return and Emigration of Asylum Seekers(REAG) Programme) 프로그램을 IOM과 함께 실행하였다. 그 이후 54만 6천명이 이 프로그램의 도움을 받아 110개국이 넘는 나라로 귀환 하였으며 이 프로그램은 유럽에 게 가장 지속적이고 성공적인 프로그램으로 자리 잡았다. 1995년과 2003년 사이에만 4,3404명이 미국으로, 1998년과 2003년 사이에 2,890명이 호주로 4,131명이 캐나다로 재정착 하였다.

해를 더해가면서 자발적 귀환보조프로그램은 귀환의 지속적인 유지를 위한 재적응, 재통합(Reintegration) 보조프로그램을 통하여 더욱 보강 되어 갔다. 1989년 이래로 정부보조송환프로그램(Government Assisted Repatriation Programme, GARP)이 REAG 프로그램의 보완책으로 특정 국가로 귀환하는 자발적 귀환자를 위하여 추가 재정지원을 하고 있다. 한 예로 이 프

로그랩은 구 유고슬라비아로 귀환하는 귀환자들을 위하여 성공적으로 이루어지고 있으며 현재 36개국이 GARP이 보조하는 특정 국가의 리스트에 올라 있다.

이 프로그램의 성공은 독일 정부의 강제 퇴거보다 자발적 귀환 프로그램이 더욱 인간적이며 지속적이고 더욱이 비용절감의 효과도 있다는 인식 아래 자발적 귀환프로그램을 적극적으로 홍보한 점에 기인한다. 자발적 귀환프로그램을 더욱 중핵적인 프로그램으로 배치시키고 보다 탄력적으로 운용하기 위한 새로운 정책들이 2001년 도입 되었다. REAG와 GARP 프로그램은 하나의 프로그램으로 통합 되면서 한 개 정부 부처, 즉 내무부(Ministry of Interior)에 귀속되었으며 재정지원도 한 곳에서 받게 되었다⁴⁾. 따라서 구 유고슬라비아인 보조정책과 같은 특정 국가 지원의 구분 없이 더욱 보편적인 프로그램으로 바뀌고 있다.

REAG/GARP는 난민 인정자, 난민인정 기각자, 난민 신청자와 같은 근래의 수혜대상자들과 더불어 인신매매 피해자, 불법 이주자들도 포함시켜 나가면서 더욱 규모가 커지고 있다.

자발적 귀환의 홍보를 위하여, 주(Länder)·시·지역 등에서는 재적응 프로그램을 위한 임시재정을 통해 지원하고 있다. 노약자 등을 위한 특별 보조프로그램 등의 자발적 귀환보조프로그램 홍보를 위한 정보 제공 활동도 확대 되어가고 있다. 출신국과 출신 지역사회에서의 직업 훈련과 노동시장 재진출 방법 등의 모색과 재정적 의료적 도움 등이 자발적 귀환을 더욱 실용적이고 지속적인 절차로 만들고 있다.

독일 이민법은 자발적 귀환의 원칙을 적용하고 있다. 이민법 제50조(Section 50, Immigration Act)에 따르면 체류자격의 부재, 체류허용기간이 종료 됐을 경우 연방의 영역을 떠나야 하는 의무가 생기게 된다. 해당 외국인은

4) REAG는 가족부(Ministry of Family)의 관할이었다.

즉시 혹은 6개월이 넘지 않은 범위의 정해진 기간 내에 출국하여야 한다. 동 법 제58조에 의하면 해당 외국인이 자발적 귀국의 의무에 부합하지 못했을 경우 송환될 수 있다.

체류자격의 상실과 더불어 해당 외국인은 자발적으로 영역을 떠나야 하나 자발적 귀환 보조의 권리로서의 적용은 해당되지 않으며 각외국인은 개인적으로 자발적 귀환한다. 자발적 귀환 보조는 법조항에 공개적으로 명시 되어있지는 않으나 프로그램의 제공은 연방정부, 주정부 혹은 규율과 판결문 등을 통한 합의 아래 이루어지고 있다.

이미 송환명령 소송 중에 있는 외국인은 자발적 귀환을 신청할 자격이 없어지며 이는 자발적 귀환을 신청할 수 있는 마지막 순간까지 기다리지 않고 신청하도록 하기 위해서이다.

과거에 재적응 보조를 위한 몇몇의 법조항이 있었는데 1986년 주택 건설을 위한 재적응지원(Act on Reintegration Assistance for Housing Building)이 그것으로 1993년 폐지되었다. 현존하는 법제로는 외국인 노동자의 귀환 준비 활성화법(Act to Promote Preparedness of Foreign Worker to Return)이 있다. 이는 독일이 노동 허가를 맺은 국가 즉 터어키, 모로코, 튀니지아등지에서 온 외국인에게 귀환과, 귀환시 직업적인 재통합, 창업가능성에 관한 정보를 제공받을 권리를 부여하는 것이다.

나. 행정적 절차적 합의

(1) 자발적 귀환의 담당 행정 기관

각 주 정부는 몇 개의 AVR 프로그램의 담당 행정 기관이 있다. 주된 담당 기관은 주로 내무부(Ministry of Interior), 보건사회부(Ministry of Health and Social Affair), 난민인정 기각자 관련을 위한 법무부(Ministry of Justice), 경제노동부(Ministry of Economic Cooperation and Labour

Administration)이다. IOM은 귀국프로그램을 정부 전문 기관인 중앙배치 사무소(Central Placement Office, ZAV), NGO 등과 더불어 실행 책임을 맡고 있다.

난민을 위한 연방사무소(Federal Office for Asylum, BAFL)는 귀환프로그램의 전체 운영을 통괄하고 있으며 누렘버그(Nuremburg)에는 정보 및 귀환에 관한 중앙사무소(Central Information and Return Office, ZIRF)가 설치되었다. 난민을 위한 연방사무소는 점진적으로 국가 차원의 AVR 프로그램 재정을 맡을 예정이며 각 연방의 귀환 프로그램의 실시와 재정을 조정하고 있다. 또한 자발적 귀환 장려를 위한 계획에 승인된 모든 자금의 지급과 행정절차를 담당한다.

(2) 자발적 귀환을 위한 시행절차

체류자격의 정지에 따라 지역 외무사무소(Foreign Office)는 공식적으로 해당 외국인에게 그 사실을 알리고 귀국할 것을 요청한다. 외무사무소, 사회보장사무소(Social Security Office), 유엔난민고등법원(UNHCR), 그 밖의 시민운동단체(교회·상담소·NGO) 등에서 귀환과 재적응 프로그램과 귀환지의 현 상황에 대하여 여러 가지로 조언한다. 이들 단체들은 잠재적 귀환자를 대신하여 REAG/GARP 산하의 IOM의 자발적 귀환보조를 신청할 수 있다.

IOM은 신청자의 자격을 심사하고 신청자가 프로그램의 대상자로서 적합할 경우, 재정지원·여행서류 획득 보조·항공편 예약, 경유지 조정 등의 여행 관련 업무·여행 중의 용돈 등의 기타 경비의 지급 등을 제공한다. IOM은 또한 귀환보조자금을 지급한다. 참여자는 자발적으로 프로그램에 참여 하여야 하며 영구 출국해야 한다. 만약 귀환자가 다시 독일로 이주 할 경우, IOM은 귀환자에게 쓰여 졌던 경비를 회수하기 위하여 노력한다.

(가) REAG/GARP 프로그램의 자격요건

- 난민 인정자
- 국제법이나 혹은 인도적 정치적 이유로 독일에 체류하는 것이 허용된 외국인
- 전 베트남 계약 노동자
- 인신매매나 강제매춘의 희생자
- 독일에 사는 난민신청 외국인으로 귀환의 의지가 있는 자
- 난민 신청 중인 자
- 난민인정이 기각되었거나 난민신청 절차가 중단된 자
- 아프카니스탄, 세르비아, 몬테그로(코소보 포함)부터의 외국인으로서 2002년 12월 31일 전에 입국한 자이거나 이라크인으로 2003년 4월 1일 이전에 입국한 자
- 독일에서 귀국하는 외국인의 자녀 혹은 배우자
- 적어도 한 쪽편의 부모 혹은 법률적 보호자가 서면으로 귀국에 동의했을 때, 귀환지에서 부모의 서면 허락을 받은 사람이 동반 부모가 없는 미성년자를 맞이할 때 프로그램 수혜가 가능하다.

(나) REAG(Return and Emigration of Asylum Seekers Programme),(GARP 없이 시행시)

AVR 프로그램의 필수 조건으로 관할 외국인 사무소(Alien's Office)의 국경 통과 증명서 발급을 들 수 있는데, 이는 귀환자의 실제 귀환을 추적하는데 도움이 된다.

(다) REAG/GARP 프로그램 서비스

- 출발 전 보조 : 정보 공개와 자원단체와의 협력을 통한 상담. IOM은 에스코트가 필요한 경우, 예를 들어 병자나 장애인인 경우, 동반 서비스를 제공 한다.

- 여행 보조 : 여행절차 보조, 경유지 조정, 여행 경비로 어른 한명
에 100유로, 12세 미만 어린이 50유로를 출발에 앞서 승인을 얻
은 경우 지급

아래의 나라로 귀환하는 이들에게는 재적응 보조자금이 지급된다.

- 세르비아, 몬테그로(코소보 포함, 소수민족 제외), 이란, 러시아,
스리랑카, 시리아, 터키, 우크라이나, 조지아 그리고 구 유고슬
라비아 연방 마세도니아 : 어른 250유로, 12세미만 어린이 125유
로(가족당 최대 750유로)
- 알제리아, 앙골라, 알메니아, 아젤바이잔, 방글라데시, 부루키나
파소, 카메룬, 중국, 콩고,에리트리아, 에디오피아, 가나, 인디아,
요르단,레바논, 라이베리아, 네팔, 파키스탄, 시에라 리온, 소말리
아, 토고, 베트남 : 어른 200유로, 12세 미만 어린이 100유로(가
족당 최대 600유로)
- 아프가니스탄, 이라크, 코소보(소수민족) : 어른 500유로, 12세 미
만 어린이 250유로(가족당 최대 1,500유로)

(라) 특별이주보조프로그램(Special Migrant Assistance Programme.SMAP) 자
격 요건

- REAG를 통해 보조받지 못하는 난민신청자 혹은 난민, 그들의
동반자 혹은 자녀
- 독일 입국이 거부된 외국인
- 독일계 혹은 독일계 이주자
- 특별한 도움이 필요하다고 판단되는 외국인(예 : 관할 대사관의
협력이 없는 경우)
- 외국인 노동자와 학생
- 독일 시민권을 획득하였으나 출신국으로 귀환하고 싶은 경우

- 독일인 피고용자(교사 혹은 해당국 전문가) 학생 혹은 이민자
- 보모로 일하거나 대학에서 강의를 듣는 경우, 혹은 실습 훈련을 받는 경우
- 국가 혹은 국제 구호 기구의 직원 혹은 상응 하는 단체의 직원
- 필요할 경우 독일인 배우자 혹은 자녀를 위한 IOM 특별 요금 비행기표 제공

10,725명의 이주자가 SMAP의 보조를 받았다.

(마) 베를린 코소보인 직업 재적응 계획(Berlin Occupational Reintegration of Kosovars(BORK))

이 계획의 목적은 직업 재적응 장려 프로그램들 통해 코소보인의 귀환을 도모하는 것에 있다. 이 계획은 해당 지역사회의 이익을 고려하여 지역의 실업자를 계획에 협력하도록 하였다. 귀환자를 위한 직접적인 보조 활동으로는 임금 보조, 자영업을 위한 자금 보조, 독일에서의 귀환자 혹은 해당 지역 주민의 고급 자격증 취득을 위한 보조 등을 들 수 있다.

(바) 프로그램 서비스(BORK).

이 프로그램은 코소보로 귀환하여 취업을 하였거나, 소규모 창업자 혹은 취업을 위하여 자격증 취득을 해야 하는 코소보인을 위하여 최대 3,067유로를 지원하였다. 재정 보조는 귀환가족 중 한 사람을 위해 주어졌으며 직접 수혜자는 귀환자를 고용한 고용주, 자영업자, 귀환자의 직업 훈련 제공기관 등 이다. 수혜 조건으로는 최저 1년간 절대 고용, 직업 훈련의 경우 6개월이며 지역 평균 임금을 지불해야 한다. IOM은 기금 보조 기간 중 두 곳의 작업장을 불시에 점검하였다.

(사) 그 밖의 귀환, 재적응보조프로그램

REAG/GARP 등의 정기적 귀환과 재적응프로그램과 함께 독일 정부는

난민신청자의 귀환과 직업훈련을 장려하기 위하여 많은 수의 프로젝트를 진행하고 있다. 1986년 이래 젊은 터어키인의 귀환시의 재적응을 위하여, 서비스업(호텔이나 음식업)·기술·의료적 직업 훈련을 제공하고 있다.

1992년과 1997년 사이에, 불가리아·폴란드·루마니아 출신 난민 신청자의 귀환을 장려하기 위하여 시범적인 프로그램들이 실시되었다. 이 프로그램은 귀환난민 뿐만이 아니라 지역 주민의 소규모 자영업 창업을 위한 직업 훈련을 제공하기 위하여 고안 되었다. 폴란드의 농촌지역에 기술과 정보산업을 가르치기 위한 두 개의 직업훈련 단과 대학이 설립 되었다. 1994년이 대학은 폴란드 정부로 인수 되었는데 계속해서 성공적으로 운영되고 있다. 유의한 종류의 교육기관이 불가리아와 루마니아에 세워져 매년 600에서 700명의 학생을 교육시키고 있으며 1990년대 후반에 각 정부에게 인수 되었다.

일부 주정부도 자치적으로 성공적인 귀환보조프로그램을 실시하고 있는데 예를 들어 함부르크(Hamburg)는 최다 규모의 아프카니스탄 인구(1만 8천 정도)가 체류 하고 있어 2003년 8월부터 아프카니스탄인을 위한 특별 프로그램을 진행하고 있다. 이 프로그램은 REAG/GARP의 프로그램을 다음과 같은 면에서 첨가로 보조하고 있다.

- 귀환을 위하여 어른은 8000유로, 어린이는 400유로 지급
- 대형 이사집을 위한 비용 보조
- 체류자격이 특별 체류자격 혹은 그 위급에 해당하는 자격일 경우 추가로 20%를 보조
- 65세 이상인 경우 모든 보조금 위에 20% 추가 보조

이 프로그램은 좋은 반응을 보이고 있으며 아직은 적은 인원이 보조를 받았으나(2003.8~19월, 57명), 2004년에는 더 많은 인원이 이 프로그램을 이용할 것으로 보인다.

라인랜드(Rheinland-Pfalz)는 REAG/GARP 프로그램과 자치적인 프로

그램을 홍보하기 위하여 자발적 귀환 중앙정보창구를 만들었다. 귀환프로그램은 대물(代物)로 최대 1,800유로 혹은 어른 한 명당 260유로, 가족 최대 560유로의 재정 지원을 하고 있다. 더불어 독일어 능력 시험료가 지불되며 귀환 날짜가 정해진 이들이 직업훈련을 위하여 귀환 전에 자원봉사 활동을 할시에는 추천장이 발급된다.

다른 주정부는 독립적으로 프로그램을 운영하지는 않지만 GARP/REAG에 더하여 특정 국가 출신 외국인에게 추가 재정 보조를 하고 있다. 예를 들어 베를린 주정부는 구 유고슬라비아인에게 가구 운송비 보조를 하고 있으며 그 금액은 개개인에 따라 다르다. 1995년 12월 15일 이전에 독일에 입국한 보스니아인은 어른 180유로, 미성년은 90유로를 추가로 재정 보조 받는다. 노드레헨(Nordrhein-Westphalen)은, 세르비아·몬테네그로·아프가니스탄·이라크,코소보 출신에게는 GARP/REAG 프로그램 보조금을 두 배로 지급하고 있다. 살랜드(Saarland)는 주정부의 재량에 따라 출신국으로 귀환 시에 필요한 여행경비와 고가의 의약품을 추가로 지원한다. 바바리아(Bavaria)는 몇 가지 프로그램을 현재 실험적으로 실행 중으로 2~3달의 집중 직업훈련을 통한 귀환자의 취업증진 사업, 잠재적 귀환자를 위한 귀환지에서의 취업정보 제공, 뮌헨에서 몇 개의 공동체 프로젝트를 실행하고 있다.

독일에서는 특히 주정부 단계의 자발적 귀환을 위한 동기유발프로젝트가 진행 중에 있는데 이러한 프로그램들이 한편으로는 외국인을 독일로 불러들이는 요인이 되고 있다는 지적도 나오고 있다.

(아) 이주자의 출신국과 경유국과의 협정

독일은 자발적 귀환을 촉진시키기 위하여 쉥겐(Schengen)의 국경 경찰 그리고 다른 유럽의 나라들과 귀환자들의 경유(經由)를 위한 협정을 맺고 있다. 예를 들면 구 유고슬라비아에로의 귀환을 위한 무비자 경유, 육로와

영공의 국경통과 등이 있다. 1999년 11월에는 코소보 유엔 임시 행정국 (UN Interim Administration in Kosovo)과 연방 내무부 사이에 독일로부터 코소보로의 자발적 귀환과 강제 귀환을 정비하기 위한 양해 협정 (MOU)이 체결 되었다.

<표 10-6> REAG/GARP를 통한 귀환자 수

연 도	REAG	GARP
1998	192,359	93,548
1999	47,699	40,506
2000	67,953	60,263
2001	12,851	8,073
2002년부터는 REAG와 GARP는 분리 통계되지 않음.		
2002	11,774	
2003	11,072	

자료 : IOM(2004). pp. 159~160.

(3) 모범적 사례

독일에서의 자발적 귀환 프로그램은 참가한 인원과 귀국한 인원의 수를 통하여 평가할 수 있다. REAG이 시작한 이래 54만 6천명이 IOM의 보조를 받아 귀국하였으며 이 같은 많은 자발적 귀환 참가자의 숫자를 강제 퇴거자의 숫자와 비교해 고찰해 보면 독일에서 자발적 귀환이 성공적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

자발적 귀환은 나라별 사정 혹은 운송수단에 따라 그 차이는 있으나, 예를 들어 전세 비행기와 일반 비행기, 목적국의 위치, 경찰관의 대동 여부 등에 따라 다르나 일반적으로 강제 퇴거조치보다 비용적인 면에서도 효과적임을 알 수 있다.

재적응프로그램에 중점을 두는 독일 정부의 정책은 자발적 귀환의 성공

여부에 큰 영향을 주고 있다. 특히 직업훈련에 지역 주민을 포함시켜 실시하거나, 본국에서의 직업창출촉진프로그램 등은 좋은 반응을 보이고 있다. 이러한 지역 공동체로의 재적응촉진프로그램은 귀환을 사회·경제적으로 유지 가능하게 만들어 독일로의 재 이주를 막는 데 도움을 주고 본국으로의 귀환을 영구화시킨다. 지역 공동체에의 재통합을 촉진시키는 이러한 프로그램들은 이주를 유발시키는 지역사회의 사회 경제적인 문제점을 개선시키는 데도 공헌 한다.

귀환자들의 본국에서의 재적응의 기회를 늘리기 위하여 독일 연방정부는 외국인 노동자의 재적응촉진을위한기구(Coordination Agency for the Promotion of the Reintegration of Foreign Workers)를 설립하여 취업을 위한 자격증 획득, 창업을 위한 능력개발 등을 돕고 있다. 이러한 활동들은 산업계의 도움을 얻어 전개되고 있다.

제 11 장

프 랑 스

빈 면

제11장 프 랑 스

1. 강제퇴거(Involuntary Return)

가. 정 책

이민은 프랑스 역사상 항상 중요한 부분이었지만, 현재 이민 관련 논쟁은 국가적 차원의 보안 문제에 관심이 모아지고 있다. 프랑스는, 인구 노령화·국경 보전·변화하는 문화 정체성·복지국가 축소, 공공의 안전과 보안 등의 문제에 고심하고 있다. 프랑스 이민 및 난민 관련 논쟁에 있어 보안 문제는 점점 핵심적인 요소가 되고 있다. 프랑스는 현재 강경한 국경 통제 등을 통한 불법 이주 대응 방안 등을 통해 허위 난민신청자로부터 복지국가를 지키고자 노력 중에 있다.

프랑스 내무부는 불법 이민 통제의 세 가지 방법은 1) 국경에서의 경찰력 동원 2) 안보군(security force) 사용 3) 국경 경찰의 협력 강화 등의 통합 등을 우선순위로 정하였다.

2003년 9월, 프랑스는 난민 조건을 엄격화 하고 신속한 난민수속 절차, 효과적인 퇴거 과정을 강조하는 새로운 난민법을 채택하였다. 2003년 11월 26일, 프랑스 이민 및 거주, 국적 관련 법령 No. 2003-1119에 의해 1945 외국인입국과거주에대한법령(1945 Ordinance on conditions of entry and conditions of entry and residence of foreigners in France)이 개정되었다.

퇴거 정책은 불법 거주자와 난민 인정 기각자를 대상으로 한다. 프랑스 비정부기관인 GISTI(Group d'information et de soutien des immigrés) 통계에 따르면 퇴거 대상자의 10~15% 정도가 실제로 퇴거당하며 이에 난

민 신청자도 포함된다. 그러나 공식적인 통계는 부재하다. 프랑스 정부는 이와 관련해, ‘집단 퇴거’ 방법 등을 통한 추방 제도의 합리화를 시도하고 있으며 특히, 독일 및 영국과 ‘유럽 공동 운영 비행(Joint Flight)’에 대한 논의를 개시하였다.

나. 법적 제도와 법조항

(1) 새로운 난민 및 이민법

2003년 11월 19일과 26일 채택된 새로운 난민과 이민법은 2004년 1월부터 시행이 되었고, 동 법은 가족생활, 결혼, 이동의 자유 등의 기본적 자유를 존중하면서 불법 입국과 거주, 난민 신청 과정 오용 등에 대처하기 위한 몇몇의 중요한 변화를 도입하였다.

난민법(Asylum Law)의 개정 내용은 난민 심사 과정 신속화, ‘안전한 국가(Safe Country)’와 ‘안전한 제3국(Safe third country)’ 개념 도입, 그리고 보호 신분으로 ‘본국 내 난민(Internal Asylum)’ 도입 등을 들 수 있다.

새로운 난민법에 따르면, 난민과 무국적자 보호 프랑스 사무소(French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA)는 난민 심사 과정을 신속화하고 2개월 내에 결과를 통고해야한다. 과거에는 사건 당 평균 기간이 7.1개월이었지만 번번히 2년까지 소요되기도 하였으며 이는 1990년대 프랑스 및 기타 유럽지역에 난민 신청자수가 증가했기 때문이다. OFPRA는 증가하는 신청 건수에 대처할 수용력이 없었다.

과거에 프랑스는 ‘안전한 국가’, ‘안전한 제3국’을 개념을 심사숙고 하지 않았으므로 이와같은 개념이 해당 국가로의 퇴거를 신속화 하기 위하여 새로운 난민법(Asylum Act)에 도입되었다. 새로운 법은 또한 소위 ‘본국 내 난민(internal asylum)’ 시스템의 도입해야 할 것으로 전망하고 있다. 본국 내 난민이란 신청자가 본국 내의 지역 기구나 국제기구에 의해 보호

받는 것이 최적하다고 프랑스 당국이 판단하는 사람들에 적용되는 개념이다.

2003년 11월 법 No.2003-1119의 이민 프랑스 거주 외국인, 국적 관련 규칙은 기존의 구류 및 추방 규칙을 개선하기 위하여 ‘보완적 보호(subsidiary protection)’ 형식을 도입하였다. 보완적 보호는 보호가 필요한 이주자에게 프랑스 1년 거주권을 허용한다. 동 신분은 제네바협약(Geneva Convention)이 적용되지 않으나 본국에서 신변의 위협을 당할 수 있는 대상자에게 적용된다. 거주 허가는 갱신 될 수 있지만 정치난민과 동일한 권리가 주어지지 않는다.

동 법에서는 또한 외국인 추방대기 최대구금 기간은 20일에서 32일까지 연장된다.

새로운 법에 의해 여행 비자 신청자(미국·유럽 연합·유럽경제지역·일본 국적자 제외)는 지문을 찍어야 하고 지문은 파리에 위치한 데이터 베이스에 저장된다. 내무부에 따르면 이는 입국이 용이하고 출국 관리가 어려운 3개월 여행 비자의 남용을 방지하기 위함이다. 프랑스 정부는 체류 기간을 초과한 외국인과 미등록 노동자의 단속을 강화하여 추방 숫자의 증가에 이어질 수 있도록 노력을 기울이고 있다.

(2) 추방-행정적 추방 절차

(가) 국경에서 거부

국경에서 거부의 법률적 근거는 1945년 11월, 외국인 프랑스 입국과 거주 조건 법(Ordinance on the conditions of entry and residence of foreigner in France), 제5조항에 있다. 국경에서 거부를 할 수 있는 권한은 국가 경찰과 관세국 직원(customs officers)에게 있다. 난민 신청 건은 내무부로 전달된다.

제5조항에 의해 외국인은 다음과 같은 경우 입국이 거부 될 수 있다.

- 유효한 여행 서류 미비

- 체류 기간 동안 생활 유지를 위한 수단이 불충분하거나 없는 경우¹⁾
- 공공질서 및 안전에 위협을 주거나 강제 퇴거 및 입국 금지 대상이었던 경우

1945년 11월 2일 외국인 프랑스 입국과 거주 조건법(Ordinance on the conditions of entry and residence of foreigner in France) 제35조에 의하면 난민신청자들은 국경에서 난민신청을 할 수가 있다. 난민신청 근거가 명백한지의 여부를 판단하는 동안 이들의 입국은 보류되며 입국항에 위치한 대기장소(waiting area)에 보호된다. 신청서가 거부되지 않을 경우, 난민신청자들은 임시거주허가를 받는다.

(나) 국경으로의 추방(Return to Boarder)

1945년 11월 2일 외국인프랑스입국과거주조건법(Ordinance on the conditions of entry and residence of foreigner in France) 제22조항에 의해 규정된 국경으로의 추방 명령은 지사(Prefect)에 의해 다음의 경우 발급된다.

- 프랑스 영토 내 불법 체류를 한 경우
- 거주 허가가 기각 및 철회된 경우
- 위조 및 불법 서류를 사용한 경우

외국인은 본 명령에 대해, 개인적으로 직접 공지 받은 경우(수령 확인 서명 필요) 48시간 이내에 우편 수령한 경우 7일 이내에 항소를 제기 할 수 있다. 법적 조항은 암묵적으로 난민 신청자의 귀환 준비를 위하여 한 달간의 기간을 허용한다.

서류가 위조되거나 불법으로 꾸며진 경우에는 범죄행위로서 형법 처벌

1) 예를 들어, 여행 기간과 여행 경비가 일치하지 않아 생활 유지가 의심스러운 경우이다(프랑스 경찰 주재관 인터뷰 참조).

대상이 되므로 국경으로의 추방이 아닌 법적 추방 명령인 입국 금지 명령(Interdicted entry order)이 실행된다.

1945년 법 제26조항을 개정한 2003년 11월 26일 법 No.2003-1119의 제 39조항은 2001년 5월 의회 문서 2001/40/CE에 근거해 국경으로의 귀환을 도입하였다. 한 국가에서 공포된 추방명령은 모든 유럽 연합 회원국에 인지된다. 다른 유럽연합국가에서 이민자가 추방 대상이 되었거나 추방당한 경우, 프랑스 영토 내에서도 자동적으로 퇴거당하게 된다.

(다) 추방(Arrete d'expulsion)

행정 추방명령은 외국인 존재가 공공질서에 심각한 위협이 되거나 방해가 될 경우 시행된다. 프랑스 법률은 사건 다음과 같이 분류한다.

- 절대 위급 상황 - 1945년 11월 법, 제24조
- 외국인의 존재 여부가 국가 안보 및 공공질서를 위협하는 경우 - 1945년 11월 법, 제25조

추방 명령은 제재의 힘을 갖기 보다는 법과 규칙의 보호에 목적을 두고 단속하기 위한 예방적 수단이다. 실제로 추방은 범행과 감옥형을 받은 외국인 대상으로 이루어졌으며 구형을 마친 후 추방된다. 추방 명령이 법적 구속력을 갖게 되면 거주 허가는 동시에 무효가 된다.

(라) 사법 추방명령(Judicial Order of Expulsion)

법적 명령인 입국 금지(interdiction de territoire francais, ITF,(entry ban))는 형법에 준거한다. 형벌에 더하여, 법원에서 외국인 추방 명령을 내릴 수 있고 이는 제한된 기간 동안 혹은 일생동안의 입국이 금지 된다. 이것은 이중 처벌 문제로도 알려져 있다.

다음의 경우에 ITF는 법적 근거를 갖는다.

- 불법 입국 및 미등록 체류의 경우, 일년 구형 및 벌금 최대 EUR

3,800, 향후 최대 3년간 재입국 금지가 내려질 수 있음.

- 입국 거부, 국경으로의 퇴거, 추방 명령을 교묘히 피하거나 ITF가 명령 된 후 재입국을 시도한 경우(이 경우 최대 3년 구형과 최대 10년 동안 재입국이 금지 될 수 있다.)
- 인신매매의 경우, 추과 벌금과 구형이 부과되고 최대 10년 입국 금지
- 미등록 외국인을 고용한 고용주, 성폭행, 고문 및 잔인한 행위, 인권 침해적 범죄 등의 범행

입국금지는, 1년 · 3년 · 5년 · 10년 또는 일생 동안 명령이 내려질 수 있고, 재입국 제한기간이 만료되면 프랑스로 법적 입국이 가능하다.

그러나 법원이 입국명령을 내리지 않았을 경우에도 행정 당국은 여전히 처벌 대상 외국인을 추방할 수 있다. 예를 들어 구형을 마친 외국인도 구형을 마친 후 추방 및 퇴거를 당할 수 있다.

(마) 추방(Deportation)

난민법(Asylum Act), 제12조항에 의하면 난민 신청이 심사 중이거나 최종의 송환 결정이 내려지기 전까지는 퇴거당하지 않는다.

(바) 구금(Detention)

구금의 법적 근거는 1998년 수정된 1945년 11월의 외국인의 입국과 거주법(Ordinance of 2 November 1945)이 있다. 보호자가 없는 미성년자 대상의 특별 규정은 없다. 동 법에 의해 대상자들은 프랑스 영토 도착 후 OFPRA(난민과 무국적자의 보호를 위한 프랑스 사무소 Office de Refugies et Apatrides) 난민신청기관 에 의해 난민 신청 심사가 이루어지는 동안 구금 되고 그 기간은 12일을 초과할 수 없다.

이민 관련 신법은 미등록자의 구금을 12일에서 32일로 연장하였다. 프랑스 법률은 구금을 강제 퇴거를 위한 방법으로 인식한다. 32일로 연장된 구

금 기간 동안 행정국은 대상자의 국적을 파악하고 본국 및 안전한 제3국으로의 귀환을 계획한다.

1) 대기 구역에서의 구금

난민신청 근거가 없는 경우(1945년 11월, 외국인 프랑스 입국과 거주 조건 법(Ordinance on the conditions of entry and residence of foreigner in France), 대기 장소 - waiting area - 관련법이 1992년 6월 6일 법에 의해 개정됨)) 내무부는 난민 신청자의 입국을 거부할 수 있다. 즉, 외국인 입국시 적법한 여행 서류가 없을 경우 소위 대기구역(waiting zone)에서 구금될 수 있다. 이 경우의 구금 기간은 최대 4일이다(48시간씩 두 번).

구금은 적법하지 않은 추방을 막기 위해 적어도 24시간 이상이어야 한다. 48시간의 구금 기간은 특별한 경우에는 도착지역 해당 법정의 결정에 의해 8일까지 연장 될 수 있다.

신청자의 신분과 퇴거 적절성을 판명하는 데 있어 시간이 더 필요한 경우 법원은 구금 기간 연장을 결정할 수 있다. 그러나 구금 기간은 20일을 초과할 수 없고 이후도 퇴거가 시행되지 않으면, 대상자는 프랑스 영토 내 입국이 허락되어야 한다.

1994년 12월 법은 대기구역(waiting zone) 범위를 국제선과 연결된 기차역에까지 확대하였다. 이러한 조항에 의해 외국인은, 통관항 · 공항 · 기차역의 대기구역에서 20일을 초과하지 않고 범위 내에 난민신청의 근거를 확인하는 동안 구금될 수 있다.

2) 구금시설에서의 구금

구금시설(Detention centre, Centres de retention administrative, CRA) 내 구금은 법원 결정이 필요하지 않으며, 지역 지사의 결정에 따른다(1945년 11월, 외국인프랑스입국과거주법(Ordinance on the conditions of entry and residence of foreigner in France)의 제35조가 2000년 법에 의해 개정

되고, 2002년 6월 16일 시행됨).

난민 신청자는 추방 대기시 48시간 동안 구 될 수 있다. 구금 기간은 최장 5일, 특별한 경우 5일 더 연장될 수 있다. 기간 연장은 법원에 판결에 따른다. 다음과 같은 경우 기간이 연장될 수 있다.

- 적법한 여행 서류가 부족한 경우
- 신분을 밝히지 않는 경우
- 퇴거에 저항하는 경우

3) 보호 시설에서의 구금

2001년 3월 21일 행정적 구금센터에 관한 법령에 의하면, 프랑스 법은 대부분의 경찰서 내 구치소(보호 시설)에서의 구금을 허용한다. 구금 최대 기간은 2일이다.

(3) 퇴거(Removal)

퇴거의 법적 근거는 1945년 11월 법 제26조항, 제31조항, 제32조항에 있다. 대부분의 경우 주에서 퇴거 비용을 부담한다.

(가) 불법 입국과 거주

불법 입국과 불법 거주는 1998년 형법을 통해 규제되어왔다. 1997년 Debre 법에 의해 기각된 난민신청자, 불법 입국한 이민자들을 은닉하는 것이 처벌의 대상이 되었으나 1998년 법은 이 조항을 폐지 시켰다.

인신매매와 불법이주를 퇴치를 목적으로 현 정부는 국가 안보법(the Law on National Security)에 다음을 포함시켰다.

- 성매매는 최장 6개월 징역과 거주권이 취소 될 수 있으며, 이는 조직화된 매춘 연결망과 인신매매를 퇴치하기 위함이다.
- 단기 거주 허가권을 소유한 외국인이 공공질서를 위협한 경우 추방당하고 국경선까지 동반 이동된다. 이중 처벌(double penie)로 알려져

있는 동 과정은 공공 안보에 위협을 준 범죄자를 위하여 만들어 졌으나 현재까지는 약물남용, 인신매매, 살인 등의 범죄를 저지른 외국인에게 적용되었다.

- 공공이나 사유지에서의 차량 내 거주 금지 : 차량 압류 및 운전 면허증을 최장 3년간 정지 시킬 수 있다.

2003-1119의 제28조항에 의해 개정된 1945년 불법 거주와 입국 금지법 제21조에 의하면, 직접적이거나 간접적으로 외국인의 프랑스 입국이나 거주를 촉진시켰거나 촉진을 시도한 사람에게는 5년 징역형과 3만유로의 벌금이 가해진다.

같은 벌금과 징역이 이민자의 밀입국 또는 거주 조장에 관한 팔레르모 조약²⁾(Palermo Protocol)을 계약국의 육지 혹은 바다, 상공을 통해 위반한 경우에도 부과될 수 있다.

상기의 법 제28조에 다음의 처벌이 규정되어 있다.

- 5년 이상 입국 금지
- 5년 이상의 기간 동안 운전면허증 정지 또는 재범인 경우 두 배의 처벌
- 국제적 운송서비스 제공업체에 대한 일시적 또는 무기한 허가 철회
- 운송수단 압류, 또한 압류시 발생하는 모든 경비는 대상자에게 부과됨
- 법을 위반하는 모든 전문적 사회적 활동은 5년 이상 금지됨. 동 금지 사항 위반시 징역 2년과 3만 유로 부과
- 형법 제131-30, 131-30-2 조에 의해 10년 이상의 기간 동안 입국 금지 명령(ITF)

2) 유엔의 인신매매방지 방지 조약 참조 UN Protocol on Trafficking(Palermo Protocol).

불법 입국 및 불법 거주인의 가까운 가족 구성원이나 부모, 자손들은 동 제재에서 면제되나, 배우자 또는 물리적 도덕적으로 위협을 주는 사람은 예외이다.

법 2003-1119의 제29조에 의하면, 다음과 같이 법을 위반한 경우 10년 감옥형과 75만유로의 벌금이 부과된다.

- 조직된 그룹 일원으로 범행시
- 외국인을 살인하거나 해치는 경우의 범행시
- 외국인을 인간 존엄성과 대립되는 교통·노동·숙박을 경험케 하는 경우
- 공항 및 항구에 한정되는 교통수단을 이용하여 범행한 경우

위의 각 조항에 의해 유죄 판결을 받은 외국인은 ITF에 의해 종신 입국 금지형을 받을 수 있다.

(2) 항공사 귀책(Carrier Liability)

프랑스는 1990년부터 불법 이민자를 운반한 운송업체의 책임자를 처벌하고 있다. 벌금 회피를 위해 목적지 도착 전 배를 좌초시킨 경우도 있었다. 신 법 No. 2003-1119(1945년 11월 2일 법의 개정)은 운송업체 책임 관련 법령 조항을 제정하였다. No. 2003-1119 제27조항은 운송업체 책임자는 불법 이민자 1인당 EUR 5,000 이하의 벌금 부과를 할수 있으며 불법 이민자를 인도 받아 운송하는 경우도 벌금이 부과된다. 개정 이전에는 불법 이민자 1인당 벌금 1,500 유로가 부과되었다(1945년 법령 제20조). 운송 업체가 프랑스 국경 행정국에 관련 자료를 제공할 경우 벌금이 3천 유로로 삭감 될 수 있다. 동반자없는 미성년을 불법으로 운송한 경우 벌금은 즉각적으로 징수된다. 내무부는 부분적 또는 합산 벌금 상환 결정을 내릴 수 있다. 운송업체가 벌금을 내지 않을 경우, 승객 일 인당 6천 유로나 1만 유로로 증감될 수 있다. 동 조항은 승선시 승객이 적법한 서류를 제공했을

경우 적용되지 않는다.

동 법 아래 조항은 생전 조약국 외의 국가에의 운송업체에게도 적용이 된다. 적법한 서류를 소지하지 않은 승객을 운송한 운송업체는 승객 일 인당 최대 5천유로 벌금이 부과된다.

가. 행정제도와 절차

(1) 강제 퇴거 책임 기관

강제 퇴거는 전반적으로 내무부 관할이지만, 퇴거 시행은 중앙 국경 경찰국 산하 시민의자유와 법무국, 중앙국경경찰 담당국(Directore of Civil Liberties and Legal Affairs/Central Boarder Police Directorate)이 담당한다. 경찰은 퇴거대상자로서 난민인정 기각자를 수사 및 체포할 수 있다.

프랑스 난민과 무국적인 보호사무소(French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons(OFPRA))에 난민신청자를 일차적으로 사정한다. 신청이 거부되는 경우(80% 이상 건수가 사정됨) 난민신청자는 난민상소위원회(Refugee Appeal Commission, CRR)에 항소를 제기할 수 있다. 프랑스 고등행정법원(Conseil D'etat)은 신청거부 이후에 새로운 사실이나 증거가 제시될 경우, 신청자의 요구에 의해 사건을 재개시 판결한다. 정부에서 무료 법률 지원을 제공하지는 않지만, 비정부 기관에 의해 제공되기도 한다.

항소가 제기되면 퇴거는 자동적으로 유예된다(1945년 법령의 제32조). 그러나 사건이 재개시되는 경우에는 퇴거의 유예 효과가 없으며 별도로 제기되어야 한다. 체류허가 및 난민신청의 부정적인 판결과 동시에 1개월 이내 자발적으로 퇴거할 것이 요구된다(Invitation a Quitter le Territoire). 기간이 만기되면, 추방 및 퇴거명령이 내려지고 즉각적으로 시행된다.

추방 및 퇴거명령에 대한 소는 중지효과를 갖으며 경찰에 의한 구류 당

시 공고를 받은 경우 48시간 이내에, 우편 공고인 경우 7일 이내에 행정법원에 제기될 수 있다. 판결은 양 경우 48시간 이내에 이루어져야 한다. 현실상, 많은 수가 대기되어 행정법원은 수개월을 소요한다. 귀환할 수 없는 난민인정기각자는 경우에 따라서 지역 망명자격³⁾(territorial asylum)을 부여받거나, 체류허가권이나 다른 서류없이 방치된다.

기초생활보조금(Social benefit)은 추방명령이 실행되기 전까지 중지되지 않는다.

(2) 비자발적 퇴거의 절차

(가) 호위(Escort)

일반적 규칙으로, 어려운 퇴거 집행을 수행할시 추방 대상자 일 인당 2명의 호위가 따른다.

(나) 전세항공기

일반적으로, 운송업체 측은 승선시 저항하는 승객의 탑승을 거부할 수 있다. 일반 상업 비행기를 이용한 퇴거 시행은 많은 어려움이 있었으며 실제로 2003년 퇴거자 한 명이 사망하는 사건이 발생하자 프랑스는 현재 대부분의 퇴거를 전세 비행기를 이용하여 집단으로 시행하고 있다.

추방자 수를 늘리려는 정부 결정에 따라 2003년 1분기 몇몇의 특별 비행이 이루어졌다. 3월 초, 54명의 대상자들이 89명의 프랑스 호위자들과 4명의 독일 직원과 함께 특별 전세기로 세네갈 및 코트디부아르로 귀환하였다.

3주 후, 55명의 코트디부아르 국적자와 10명의 세네갈인이 로시 공항에

3) 내무부 장관의 재량에 의한 난민 인정제도. 마지막단계까지 인정이 각하된 난민 신청자의 경우, OFPRA는 제네바협정이나 프랑스법 규정에 부합하지 않는 경우라도 내무부 장관에게 지역난민자격제공을 제안할 수 있으나 이 자격은 극소수에게만 부여된다.(2001년 7명).

서 출국하였다. 2003년 3월 27일, 스페인과 프랑스는 70명의 루마니아인을 루마니아로 합동 추방하였다. 같은 해 4월 초, 영국과 프랑스의 공동 비행으로 4명의 추방자가 아프가니스탄으로 귀환하였다.

전세 비행은 이미 1980년대부터, 루마니아·말리·모리타니아로의 퇴거를 위해 사용되었다. 과거에 프랑스는, 독일·네덜란드·스페인·영국과 공동 운영 비행(joint flight)을 실시하였다. 그러나 본국과의 구체적인 협의의 필요성과 프랑스의 재판권 및 호위사용 관련 사항의 문제점들이 인식되어왔다.

그러므로 프랑스 정부는 합리적인 추방 제도, 특히 ‘집단 귀환’ 방식을 도입하는 프로젝트를 계획하고 있다. 프랑스는 합동추방작전을 장려하는 불법 이민자의 귀환에 관한 유럽연합정책을 배경으로 독일, 영국과 “유럽 공동 비행(European joint flight)”의 가능성을 논의하기 시작하였다.

따라서 퇴거 전반을 관장하는 프랑스 내무부는 1) 법적 절차 선례 2) 시행시의 문제점(비행시 안전 문제·호위자의 구성·제3세계 국가 경유의 요구 3) 외교상 문제(영사관 및 유럽연합 통과(laissez-paaser) 서류 관련 문제, 도착 해당국 접수 문제 등의 해결을 위한 회의를 매달 개최하고 있다.

프랑스는 유럽연합 회원국 중, 독일·벨기에·네덜란드와 마찬가지로 난민신청자 퇴거에 가장 큰 어려움을 겪고 있다.

(다) 본국 및 경유국과의 협의

프랑스는, 독일·오스트리아·베네룩스 국가·스페인·이탈리아·폴란드·포르투갈·슬로베니아·스웨덴·루마니아·세네갈 등과 재입국 허가 합의(Readmission agreement)을 체결하였으며 말레이시아, 중국과 협의 중이다.

프랑스는 과거 식민 국가와 프랑스와 문화적 관계 및 많은 무역 관계를 유지하고 있는 국적의 난민신청 거부자의 퇴거에 적극적으로 나서지 않는

경향이 있다. 재입국허가 합의는 자발적, 비자발적 퇴거를 모두 다루고 있지만, 현실적으로 외국인의 출신국에서는 강제퇴거자 수령에 협조적이지 않다.

(라) 여권 스탬프

프랑스는, 사법적 추방명령인 입국금지(entry ban order)명령에 해당하는, 최고 10년까지의 또는 종신적인 입국 금지를 제외하고는 추방 대상자의 여권에 입국 금지의 스탬프를 찍는 일반적인 시스템이 갖추고 있지 않다. 이주자가 출국하도록 강제된다면, 그 추방 명령에 일정 기간 동안의 재입국 금지도 포함될 것이다(사안에 따라, 수개월부터 10년까지). 일단 그 기간이 만료되면, 이주자는 합법적으로 프랑스에 재입국하기 위해 필요한 서류를 신청할 수 있게 된다. 재입국 금지기간 동안에는 1945년의 법령에 규정된 절차에 따라 추방 명령의 번복을 요청할 수 있다.

(마) 구 금

미등록 이주자가 체포됐을 당시 출국명령을 받지 않았을 경우에는 가까운 경찰서의 보호를 받게 된다. 검사는 불법 거주를 이유로 공소를 제기할 것인지의 여부를 결정한다. 검사가 불기소의 결정을 하게 되면, OFPRK는 추방이나 억류의 결정을 할 수 있다. 외국인은 추방이 강제되지 않는 48시간 이내에 이의를 제기할 수 있다. 출국 명령을 받았음에도 다시 체포된 경우, OFPRK는 억류 조치를 취할 수 있다.

유죄 판결로 징역형을 받은 외국인이 그 형기를 마친 경우에, 출소 직후 억류 조치당할 수 있다. 실무에서는, 외국인들이 석방된 경우 경찰은 더 이상 개입하지 않으며 추방 대상자임에도 불구하고 프랑스에 그대로 머무는 것이 보통이다.

대부분의 억류자들은 석방된다. 추방을 강제하지 않는 이유로는 다음과 같은 것이 있다.

- 추방 명령의 반복
- 억류 기간 연장에 대한 법원의 거부
- 명령의 집행 유예 기간의 경과
- 질병

이주자들이 석방된 후에는 즉시 출국할 의무를 가진다. 석방된지 7일이 경과된 후에도 프랑스에 체류하다 체포된 경우에는 다시 억류될 수 있다.

(바) 구금시설

기존에 시설간 많은 차이를 보였던 구금시설이, 구금시설에 관한 2001년 3월 19일 포고령에 의해 균형을 이루게 되었다. 동 포고문령 구금 시설 이외에 유치장의 설치를 허용하고 있다. 유치장은 지역 경찰서에도 설치될 수 있다.

억류 시설은 법적으로 교도소로 간주되지 않으며, 별개의 것으로 분류되어야 한다. 구금 대상자는 구금시설 내에서는 자유로이 이동할 수 있어야 한다. 그러나 많은 경찰서가 구금 장소로 부적절하기 때문에, 많은 구금 대상자가 감금상태에 이르게 된다.

프랑스에는 22개의 구금시설이 있다. 그 중 일부(예컨대 Arenc에 있는 것)는 특히 추방 대기 중인 대상자를 구금하기 위해 설치되었다. 1945년 11월 2일에 제정되고 1998년에 개정된 외국인의 입국·거주에 관한 법령 제35조에 따르면, 이러한 시설들은 추방 명령을 받고 도주의 우려가 있는 이주자들의 구금만을 위한 것이다.

프랑스에는 입국이 이루어지는, 공항·역·항구에 122개의 대기 구역이 설치되어 있다. 대기 구역은 가장 기본적인 수용시설이며 경찰서 구내에 설치된 경우가 많다. 그것은 교도소 또는 그 부속 건물이 아니며, 지방정부의 관할이다(내무부, DCPAF).

유효한 서류를 갖추지 못한 채 입국한 외국인은 국경 경찰에 의해 대기소에 유치되며, 프랑스에의 입국허가 여부에 대한 즉결심판에 회부된다. 그들은 정부나 법원의 억류명령 유무에 관계없이 4일 내지 8일 동안 억류될 수 있다. 대기소는 일시적인 수용시설에 불과하므로, 그 환경이 열악하다. 가족들은 보통 Roissy 공항 근처의 호텔에 억류된다.

난민 신청자가 대기 구역에서 평균적으로 보내는 시간은, 1997년의 2.9일에서 1998년에 7일로 증가하였다. 이 같이 연장된 이유는 1998년 난민 신청자가 증가하였기 때문이다. 대기 구역은 장시간 많은 사람들을 수용하려는 시설이 아니기 때문에, 평균 소요 시간의 연장은 시설의 환경을 더욱 악화시켰다.

때때로 구류자는 행정적 구류기관에 거주하지 않고 가택 연금을 허락받는다. 본국 및 도착국에 즉각적으로 퇴거할 수 없는 대상자는 가택 연금에 적용된다. 구류 기간은 퇴거 집행의 신속한 진행 여부에 좌우되며, 기간은 상당히 다양하다.

(사) 지문 확인(Fingerprinting)

임의적 신분 확인을 통해 경찰이나 국경 이민국 직원에 의해 적발된 난민 신청 거부자일 경우, 관련 정보는 쉐앙정보시스템(Schengen Information System(SIS))에 포함된다. SIS 등록은 공지가 있는 후(예를 들어, 석방 후,) 체포된 난민인정기각자 신분을 신속하게 확인 할 수 있도록 하며 따라서 퇴거 과정이 더욱 신속히 진행될 수 있게 된다.

나. 자발적 퇴거 통계

프랑스 내무부 통계는 프랑스 난민신청자와 기타 불법 이민자를 구분하지 않고 있다. 1997년, 전체 퇴거 명령의 28%가 시행되었고, 1998년 20%로 감소하였다. 내무부 1999년 10월 11일자 회람은 추방명령 시행 증가를

위해 임의적 신분증 확인을 늘릴 것을 지방정부(prefectures)에 요구하였다. 그러나 추방명령의 시행률은 2002년에도 20%를 넘지 못하고 있다.

2. 자발적 귀환 지원(Assisted Voluntary Return)

가. 정책, 법적 제도와 규정

프랑스에는 특별히 자발적 귀환보조 프로그램이 존재 하지는 않지만 법적인 근거는 1945년의 외국국적 보유자의 입국과 거주에 관한 조례(Ordinance on the Conditions for Entry and Residence of Foreign Nationals) 에서부터 찾아볼 수 있으며 이 조례는 수차례에 걸쳐 보완되어 오고 있다. 이 법률은 실제로 많이 이용되고 있지는 않으나 외국인에게 4개의 다른 종류의 자발적귀환의 근거를 제공하고 있다.

(1) 재적응을 위한 공공 보조(Public Assistance for Reintegration, APR)

1984년 시행된 이 절차는 귀환시 재적응을 위한 사업의 수행을 위해 귀환하는 외국인에게 유효한 체류자격을 부여하여 정기적으로 프랑스에 체류할 수 있도록 하였다.

OMI(Office des Migrations Internationales, 국제이주자사무소) 의 통계에 따르면 1984년부터 1998년까지 32,682명, 그 들의 친인척을 포함한 경우 73,595명이 본국으로 귀환하였으며 1998년부터는 점차 줄고 있다.

(2) 프랑스 출국권유(Invitation to Leave the National Territory)

난민인정, 체류자격인정 혹은 체류기간 연장이 기각되어 프랑스를 떠나야 하는 사람들을 위한 제도로 필요한 서류들이 우송됨과 동시에 OMI의 여행 조정, 귀환 보조금등의 귀환 보조를 받을 수 있음이 통지 된다.

(3) 인도적 이유의 송환(Repatriation for humanitarian Purpose)

1992년 9월 14일자 사회부(Ministry of Social Affair)의 공문에 의거하여 이주자중에서 안정되지 못한 생활 여건에서 처하여 본국으로의 귀국을 원하는 경우 인도적 이유에서의 송환 보조를 받을 수 있다.

(4) 지방 발전/이주 프로그램(Local Development/Migration Programme)

이 프로그램은 1995년 귀환자들의 의한 자영업 창업을 촉진시키기 위하여 시작되었다. OMI와 사회부와 의 긴밀한 협조아래 외무부(Ministry of Foreign Affairs)가 사업을 진행한다. 이 사업은 전반적으로 아래와 같은 항목을 포함한다.

- 교통수단에 드는 비용 지불
- 출국조정을 위한 행정적 지원
- 어른과 미성년을 위한 재정적 지원

1999년 코소보인의 귀환을 장려하기 위한 프로그램이나 이를 응용하여 실시된 아프카니스탄인을 위한 프로그램(2002~2003)처럼 출신국 별로 특별 조치가 취해지는 경우도 있다.

나. 행정적 절차 조정

(1) 담당 행정 기관

OMI을 통하여 사회부는 귀환보조 프로그램을 책임 담당 한다.

(2) 자발적 귀환의 시행 절차

난민 신청에 대한 결정이 내려질 때 까지는 난민 신청자들은 자발적 귀환 보조프로그램에 대한 정보를 제공받지 않는 것이 원칙이다. 난민과 무국적자를 위한 프랑스사무소(French Office for Refugees and Stateless

Persons)에 의하면 난민 지위 인정이 내려지기 전에 귀환보조에 관한 정보를 언급하는 것은 원칙에 어긋나며 따라서 난민 인정이 기각되어 프랑스출국 권유(Invitation to leave the territory)가 발급될 경우 자발적 귀환이 언급되어진다.

만일 이주자가 자발적으로 프랑스를 떠날 경우 비자를 획득하기가 더욱 힘들 수는 있으나 프랑스로 재입국 할수 있다.

(가) 프로그램 서비스

- 프랑스 퇴거 권유(Invitation to leave the national territory) : 출국 준비를 위하여 어른 153유로, 어린이 50유로, 교통경비, 행정적 비용 지불 등의 경비 지원이 이루어지며 필요할 경우 출국 전 파리에서의 숙박비, 식비가 지원된다. OMI는 또한 케이스에 따라서는 사회경제적 재적응 촉진을 위한 부가 서비스를 제공한다. 2000년까지 11,102명이 혜택을 입었다.
- 인도적 본국송환(Humanitarian Repatriation) : 빈궁한 생활여건에 놓여 있는 외국인 노동자가 본국 혹은 제3국으로 이주하고 싶으나 그렇게 할 능력이 없는 경우의 보조 프로그램이다. 사회부가 절차를 통괄하며 이 계획에 매년 250명의 외국인이 지원한다. 이 프로그램은 출국 준비를 위해 어른 153유로, 어린이 50유로, 교통경비, 행정적 비용 지불 등의 경비지원, 필요할 경우 출국 전 파리에서의 숙박비, 식비지원 등의 내용으로 구성 되어있다.
- 지방 발전/이주 프로그램(Local Development/Migration Programme) : 말리·모리타니아·세네갈 출신의 귀환자들은 귀국 후 6개월 안에 보조를 받기위한 신청서를 낼 수 있으며 이들은 귀국 직전에 2년 이상 프랑스에 거주하였던 사람들에 한한다. 이 프로그램은 사업 계획을 위한 기술지원, 귀환자를 위한 교육, 사업 실시

를 위한 자금 보조 등으로 구성 되어있으며 1년간의 지도와 최대 3,600유로 지원을 받을 수 있다. 1999년 12월 프랑스 정부는 말리 49건, 세네갈 20건의 소규모 계획을 승인하였다.

(나) 다른 귀환보조 프로그램

이 밖에도 2002년부터 아프가니스탄인을 위한 국적별특별 프로그램 등을 실시하고 있다. 체류자격에 관계없이 프랑스에 있는 아프가니스탄 법에 의하여 아프가니스탄인으로 분류되는 사람은 이 프로그램을 신청할 수 있다.

(다) 재정지원 및 그 밖의 혜택

- 교통비(아프가니스탄내의 목적지까지)와 화물 운송비용(일인당 60Kg), 여행 조정을 위한 행정적 비용
- 아프가니스탄 귀환시, 재적응을 촉진시키기 위하여 협정에 의거한 2,000유로의 송환 패키지

(라) 이주자의 출신국 혹은 경유국과의 협정

프랑스에 거주하는 강제적, 자발적 혹은 귀환 아프가니스탄인을 위하여 UNHCR, 아프가니스탄 임시행정부, 프랑스 정부 사이에 3자 협정이 맺어졌다. 이 협정은 2002년에 서명 되었으며 2003년부터 실효하다.

다. 모범사례(프로그램의 성공 여부의 원인 분석)

난민인정기각자의 자발적 귀환 장려를 위한 프랑스 정부의 노력은 그리 크지 않은 것으로 파악된다. 1991년부터 1998년 사이 20명의 불법 이민자와 난민인정기각자만이 자발적 귀환프로그램을 수혜를 받았다. 1991년 기본적으로 난민인정기각자 대상으로 시작한 다른 프로그램은 많은 수의 루마니아인, 사하라 사막 이남의 아프리카인, 알제리인 등에게서 호응을 얻었으나 1990년대 후반부터 그 수가 줄어들고 있다. 1998년까지 매년 750명

의 외국인이 이 프로그램을 통하여 귀환하였으나 1999년에는 751명 2001년에는 651명으로 줄었다.

자발적 귀환보조프로그램에의 말리·세네갈·루마니아·몰도바인 출신 수혜대상자의 낮은 참여율이 OMI에 의해서 보고 되고 있는데 약 680명이 과거 5년간 보조를 받았다.

3. 합법화

현재 프랑스에는 360만 명의 외국인이 합법적으로 거주하고 있으며, 이는 전체 인구의 6.5%를 차지하는 숫자이다. 이 수치는 1980년대부터 변하지 않고 있으나, 많은 외국인 귀화인원은 이에 포함되어 있지 않다. 1974년 이민 노동자를 금지한 후, 영구 입국의 주요 목적은 가족 재회였으며 이에 반해 난민과 노동자의 유입은 상대적으로 적었다. 프랑스 재주 미등록 이주자(불법 이주자)의 대부분은 난민 신청자이며 이들의 수는 1990년에서 1994년 사이 15만명에서 20만명 정도로 추정 된다.

1981년 합법화 제도에 노동 이민자의 13만 2천명만이 신청을 하였다. 1981년 이후 처음 시행된 1997년의 합법화에 12만 8천명이 합법화에 신청을 하였으며, 이들 중 8만 6백명에서 9만 5천명이 합법화되었다. 신청 자격은 7년 이상 프랑스에 거주하였거나 등록된 이민자와 가족관계가 있어야만 했다. 많은 수 체류허가가 등록된 이민자의 가족에게 발부되었고, 일 자리를 찾는 새로운 미등록 이민자들은 상대적으로 적었다.

1998년의 합법화는 프랑스 시민과 결혼하거나 가족 재회 과정 외로 프랑스에 입국한 외국인, 난민의 배우자, 오랫동안 프랑스에 거주해 온 가족을 대상으로 하였다. 신청 가능한 대상자는 등록된 이민자와 최소 7년 이상 프랑스에 거주하거나, 가족관계가 있거나 프랑스에 오랫동안 거주하면서 나쁜 사회통합증거가 있어야 한다. 85%의 허가가 가족 관계를 바탕

으로 이루어졌다. 대부분의 경우가 전통적으로 프랑스로 이민하는 국적자 이였으며(북부 아프리카, 프랑스어 사용하는 아프리카 국가) 중국인과 터키인의 수도 많았다. 난민 신청자·여행·가족방문 등 대부분 입국은 합법적으로 이루어진다. 이민 합법화 자료는 충분하지 않지만, 중·상위층 출신이거나 이민 전 정규직 노동자인 경우가 많다.

참고자료

프랑스 대사관 Catherine Bonnet 경찰 주재관 인터뷰

일시 : 2004년 10월 22일(금요일)

- Q. 프랑스는 이민관리에 있어 경찰 역할을 다른 국가에 비해 두드러진 것 같은데, the prefecture de police의 권한과 역할을 무엇입니까?
- A. 도청에서 이민을 관리 및 실행을 하는데, 파리시만 prefecture de police de paris가 있어, 경찰이 이민에 많이 관여합니다. 사실 경찰과 행정국 담당자는 긴밀한 협력 관계를 갖습니다. 또한 사회부, 노동부, 연금부, 사회복지부에 각각 이민자 담당 부서가 있고 내무부 산하의 경찰로, 국경경찰(boarder police)가 있어 여러 부처가 동시에 이민에 관여합니다. 경찰은 외국인 불법 체류자를 수사, 검거, 사범할 수 있으며, 불심검문을 할 수 있습니다.
- Q. 국경으로의 추방과 국경에서의 추방 등 추방제도의 차이와 내용은 무엇입니까?
- A. 먼저, 입국시 재정적 조건·비자·여행 서류 등 조건이 적법하지 않은 경우, 또는 여행 경비가 없거나, 계획된 체류기간과 경비가 맞지 않거나, 여행증명서가 위조일 경우 즉각적으로 국경에서 퇴거당할 수 있고 이 경우는 입국 전 바로 거절당하는 경우입니다.
- 재입국 허가제도에 따라, 입국을 한 후 조건이 적법하지 않는 것이 밝혀진 경우, 프랑스 전에 거쳐 온 국가로 재입국 시킵니다. 즉, 일단 입국 성공하였으나, 서류가 구비되지 않은 경우, 생엔지역 재입국 허가제에 따라 이전 국가로 돌려보낼 수 있는 것입니다.
- 다른 하나는 강제 퇴거제도라고 할 수 있는데, 경찰이 외국인은 대상

으로 불심 검문시, 신분증·여권 등이 없을 경우나 불법 체류자라는 것이 밝혀지는 경우, 강제퇴거 명령을 받을 수 있습니다. 강제 퇴거 명령을 받으면, 그 전까지, 외국인 보호시설로 입소하게 됩니다. 불심 검문시 적법한 서류가 없을 경우, 도청의 권한으로 퇴거되는데, 내무부 장관 권한으로도 퇴거가 이루어집니다. 이러한 경우는 외국인 범행에 가담되었을 경우입니다. 예를 들어, 무기소지·절도·마약 등의 범죄 행위에 가담했을 경우입니다.

Q. 이에 대해 소를 제기할 수 있습니까?

A. 퇴거를 기다리고 있는 동안 소를 제기할 수 있고, 결과에 따라 다시 체류할 수도 있습니다. 퇴거를 당한 경우에도 일정 기간 후에 프랑스에 다시 입국할 수 있습니다. 일단 추방 통보가 나면 스스로 출발해야 하고 그렇지 않은 경우, 수배 대상자가 됩니다. 망명신청도 실패한 경우 자발적으로 출발해야 합니다.

Q. Carrier's Liability은 무엇입니까?

A. 즉 운송업체 책임자가 불법 입국을 책임지는 것인데 그것은 국경 경찰이 담당합니다. 불법으로 입국한 경우, 해당 운송 수단의 책임자가 미리 대상자의 신분을 확인하지 않은 이유로 벌금을 물게 되는 것입니다.

Q. 불법 이민자에 대한 합법화 제도가 있습니까?

A. 현재 프랑스에서는 합법화의 바람이 불고 있습니다. 모든 불법 체류자가 합법화 신청을 할 수 있습니다. 사례마다 경우가 다르지만, 체류가 금지되어 있는 경우, 금지 취소와 체류증을 신청할 수 있습니다. 가족·언어·고용 상태 등을 고려하고 고등법원에서 취소결정을 내리면 체류증을 신청할 수 있습니다. 개개인의 사정을 살펴 본 후

내려지는 결정이기 때문에 일관된 합법화제도가 있다고 보기는 힘들다. 예를 들어, 현재 청소년 대상 불법퇴거는 불법이며, 13세 미만에 입국했을 경우와 조건 서류가 모두 일치하고 프랑스 체류 기간이 길거나, 경우에 따라 도지사 등 외부인이 체류동의 했을 경우 합법화가 이루어집니다.

Q. 자발적 퇴거 제도는 어떻게 시행되고 있습니까?

A. 불법 체류자가 스스로 자발적으로 귀환하기로 결정한 경우 도청에 신청하면 비행기 값 등 이동 경비를 지원 받을 수 있지만, 사실 제대로 이루어지고 있지 않습니다. 이는 본국과 양자간 합의가 필수적입니다. 자발적 퇴거를 원하면 도청에 신청하면 됩니다.

Q. 추방이 사실상 얼마나 현실적으로 이루어지고 있습니까?

A. 처음에 일종의 통지서를 보냅니다. 그 후 퇴거하지 않으며 강제 추방이 이루어집니다. 이들의 명단이 작성되는데, 불심 검문이 이루어지면, 명단에 있는 자들은 즉각적으로 퇴거됩니다. 그러나 사실상 불심 검문이 자주 일어나지는 않습니다. 파리 지방 경찰은 통지서를 보내고, 추방을 시행하는데, 대상자들의 여권에는 3년 또는 5년의 입국 금지 도장이 찍혀 기간 내에는 비자 발급을 할 수 없습니다.

Q. 고용주가 불법으로 불법 이민자를 고용한 것이 적발된 경우 처벌 대상이 됩니까?

A. 적발이 된 사업주는 향후 3년간 사업장을 열 수 없습니다. 이러한 예는 종종 발생하는데, 프랑스에서 자신의 사업장에서 일할 불법 노동자를 찾는 일은 매우 쉬운일이기 때문입니다. 경찰은 불법 고용 부서와 불법 네트워크 부서가 각 나라별로 있습니다.

Q. 프랑스의 재입국 허가제도(Readmission) 실행 예를 말씀해 주십시오.

- A. 프랑스는 루마니아와 재입국 허가제를 체결하였습니다. 프랑스 내 루마니아 미성년자의 수는 매우 높으며 이에 대해 루마니아와 양자간 협의를 하였고 합의에 의해 루마니아로 많은 수의 미성년자가 단체로 귀환되었습니다. 참고로 프랑스에서 미성년자 강제 퇴거는 불법입니다.

제 12 장

결 론

빈 면

제12장 결 론

본 연구를 통해 주요 이민국 불법체류자 관련정책에 대한 개괄적인 소개를 시도하였다. 이주문제는 관련 정책 분야가 방대하고 전통적 이주국과 같이 이민전담 부서가 없는 경우 이주관련 정책이 여러 부처가 공유하는 것이 일반적이며, 각국의 이주정책은 역사적·문화적·사회적 요소의 영향을 많이 받을 수밖에 없으므로 각국간 평면적인 비교는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 연구 대상국의 불법체류자 정책과 관련 다음과 같은 몇 가지 잠정적인 결론이 내려질 수 있을 것으로 보인다.

1. 강제퇴거

본 연구의 조사대상국 모두에서 불법체류자에 대한 효과적이고 신속한 퇴거정책의 수립 및 실행을 위해 노력하고 있다.

미국의 경우 조직개편을 통해 신설된 국토안보부로 이민관련 업무를 이관하여 기존의 세관업무, 국경수비, 이민관리 등의 업무를 통합하고, 국가안보차원에서 불법체류자 문제에 적극 대응하겠다는 정책의지를 표명하고 있다. 캐나다 역시 미국과 유사한 형태의 조직개편을 통해 2003년 말 새로 설립된 캐나다 국경수비국(CBSA)에서 그동안 분리되어 있던 세관업무, 이주 및 세관관리를 통합하였다.

또한 조사대상국 중, 캐나다·일본·이태리·영국·독일·프랑스 등이 최근 2년 내에 새로운 이주관련법을 제정하거나 전면적인 개정을 실시하였고 미국의 경우도 현재 이민법안 개정안이 상원에 제출된 상태이다.

이들 법안의 목적은 각국의 상황에 따라 상이하지만, 일반적으로 난민제도의 개선을 통한 신속한 난민신청의 처리 및 난민신청 거부자에 대한 신

속한 퇴거 등 난민·이민제도의 개선, 인구고령화 등에 따른 노동력 수요에 대응하기 위한 노동이주 제도 및 영주비자 등 새로운 이주제도의 도입, 합법화 또는 자발적 본국귀환 등 변화된 이주환경에 따라 요청되는 새로운 제도의 도입 등의 목적을 가지고 있다.

이 같은 노력에도 불구하고 다양한 문제로 인하여 정책수행이 용이하지 않은 경우들이 있었다. 미국내 불법체류자는 최소 5백만에서 8백 5십만에 이르는 불법체류자에 대한 단속강화로 인해 국경수비대를 피해 사막 등을 통해 밀입국을 시도하다 사망하거나 밀입국 알선 또는 인신매매 피해자가 증가하는 등 부작용을 낳았다.

프랑스의 경우에도 새로운 난민규정을 채택하여 난민신청자의 대기기간을 줄이고 신청기각자에 대한 신속한 퇴거가 가능하도록 노력하고 있으나 퇴거비율이 20% 이하에 머무르고 있는 실정이다.

말레이시아의 경우 외국인노동자가 전체 노동력의 20% 정도를 차지하는 상황에서 대규모 단속 및 퇴거조치를 통해 불법이주민의 숫자를 줄이는데에는 성공하였으나 이들이 주로 고용된 산업부문의 인력난으로 인해 다시 강제송환정책을 폐기하고 다시 외국인 노동자를 수입하기도 하였다.

강제퇴거는 적법한 국가기관의 정책 실행임에도 불구하고, 해당국내 거주자를 이들의 의사에 반해 퇴거함으로 인해 다양한 어려움과 반대에 직면하는 경우가 많으며, 이에 따라 대다수의 유럽국가내에서 장기간 불법체류한 외국인에 대하여는 이들의 의사에 반해서 강제시킬 수 없다는 사실이 인정되고 있다.

이와는 달리 캐나다, 호주 등은 상대적으로 불법체류 문제가 상대적으로 적은 것으로 보인다. 두 나라 모두 지리적인 조건으로 인해 불법이주자 주요 송출국과 직접 국경을 접하고 있다는 점이 주요한 이유가 되겠으나, 캐나다의 경우 합법이주 및 관대한 난민신청 제도 등으로 인해 불법체류의 유인이 상대적으로 적고, 호주의 경우 합법이주 채널 외에 밀입국의 예방

을 위한 다양한 조치(항공사 연락관, 국외 집행관, 이동경계목록(MAL), 사전승객처리(APP) 등)가 효과적으로 실행되는 등의 요인으로 인한 것으로 보인다. 즉, 문제가 발생한 후에 해결책을 강구하는 것보다는 불법체류가 발생할 수 있는 근원적 원인에 대한 대응이 보다 효과적이라는 것을 다시 한 번 보여주고 있다.

2. 불법고용주 처벌

대부분의 조사대상국은 불법체류 외국인 고용주에 대한 처벌규정을 두고 있으며, 과태료나 공공계약 수주자격 박탈 등의 경제적인 불이익 뿐 만 아니라 징역형을 포함한 형사처벌 역시 가능하도록 되어있다. 특히 프랑스, 독일과 같은 경우 직접고용주 뿐만 아니라 간접고용주에 대해서도 책임을 묻는 등 다른 나라에 비해 강력한 처벌규정을 가지고 있으며, 이에 비해, 영국·호주·미국 등은 상대적으로 최근에 이 같은 고용주 처벌규정이 마련되었으며 현재 업주에 대한 홍보 등에 주력하는 단계인 것으로 파악된다.

불법체류자를 고용하는 업주 및 기업에 대한 처벌이 불법체류의 근본적인 경제적 유인을 제거하고 사회적 약자로 여겨지는 불법체류자에 대한 직접적인 이민법 실행조치들에 비해서 정치적으로 올바른 대안이 될 수 있다는 점에서 불법고용주 처벌은 계속 강화될 것으로 예상되기는 하나, 상이한 정책목적을 가진 기관들의 협력을 얻어내고, 경제적인 비용이 저렴한 불법체류자 대신 합법체류자를 고용하도록 업주들을 계도, 설득하는 것은 쉬운일이 아닌 것으로 보인다.

3. 자발적 본국귀환 지원

조사대상국 중, 독일·영국·이탈리아·호주는 불법체류 문제에 대한 해결책의 하나로 자발적 본국귀환 지원 프로그램을 실시하고 있다. 이들 정부에 있어 불법체류자의 강제송환시 일어나는 정치적·경제적 비용 등을 고려할 때 자발적 본국귀환 프로그램은 저렴하고 인권을 보장하면서 불법체류자 문제를 해결하는 대안으로 기능하고 있는 것이다. 지난 25년 동안 자발적 본국 귀환지원프로그램을 실시했던 독일의 경우 과거 10년간 190만명이 넘는 이주자가 본국으로 귀환하였다. 미국의 경우도 멕시코 출신으로 국경을 넘다가 적발된 불법이주민에 대해 본국귀환 지원을 제공하고 있다.

이와는 다소 맥락이지만, 많은 나라에서 불법체류자 또는 난민신청 거부자에 대해 귀국준비 기간을 부여하는 경우가 있다. 미국의 경우 퇴거대상자가 불법입국 사실을 인정할 경우 이민판사의 재량으로 자발적으로 귀환할 수 있는 기간을 120일간 허락할 수 있다. 캐나다의 경우도 출국명령을 받은 자는 30일 내에 자발적으로 캐나다를 떠날 수 있다. 대부분의 유럽국가에서도 불법체류자에 대해 귀국을 준비하는 기간을 제공하고 있다.

4. 합법화 조치

조사국 중, 미국·프랑스·이탈리아 등은 대표적으로 불법체류자 문제의 해결을 위해 이들에 대한 합법화를 실시하였다. 합법화 조치의 효과에 대하여는 다양한 의견이 제시되고 있으나, 일반적으로 장기적인 관점에서 해당국 이주관리제도에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보고 있다. 더욱이 많은 목적국 정부는 불법체류자 합법화 조치로 인해 신규 불법체류자를 양산할 수 있다는 우려로 인해 합법화 조치를 고려하지 않는다고 공표하고 있다.

5. 마치면서

본 연구에서 검토한 주요 이주국은 불법체류 문제와 관련 각국이 처한 상황과 이주양태, 정책목표 등에 따라 다양한 대응양태를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 이같이 상이한 정책적 대응에 관하여 가치평가를 내리거나 우열을 가리는 것은 본 연구의 목적이 아닐뿐만 아니라 가능하지도 않은 일이며 다만, 향후 한국 이주행정의 발전을 위하여 본 보고서에서 다루었던 외국 정책 사례들을 검토하여 향후 정책개발 과정해서 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

국제이주에 있어서 불법체류 문제는 항상 존재해 온 문제이며 앞으로도 계속될 문제다. 그러므로 그 어떤 정책도 불법체류 문제를 완전히 해결할 수는 없다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 또한 불법체류 관련 정책의 목표 역시 불법체류자 수의 감소에 맞추어지는 것 보다는 한국 상황에 맞는 합리적이고 효율적인 이주행정 수립의 부차적인 목표로 재조정되어야 할 것으로 생각된다.

연구 대상국의 이주행정사를 검토해 볼 때, 불법체류자 소재파악, 보호, 퇴거에 이르는 이민정책의 시행이 합법적인 공권력의 행사임에도 불구하고 이주자 인권에 대한 사회적 의식이 높아지고, 한국으로의 이주 역사가 길어질수록 과거에 비해 더욱 많은 고려를 해야 할 문제들이 대두할 것으로 예상된다. 그러므로 전통적 이주국 및 유럽국가들의 사례에서 본 바와 같이 비자발적 귀환 또는 퇴거조치 외에 정부기관이 사용가능한 정책도구가 무엇일지에 대해서 숙고해야 할 시기라고 판단된다. 현재까지 우리나라에서 실시된 통고처분의 면제조치나 불법체류자 자진신고 및 귀국준비기간 제공 등이 정책목표 수행에 최적의 선택이었는지에 대한 신중한 검토가 필요하며, 만약 그렇지 않다면 어떤 대안이 존재할 지에 대해 관련부처간, 대입법부 협의 및 의견수렴을 해야 할 것이다.

참고자료

한국의 불법체류 정책¹⁾

대한민국 출입국관리업무를 담당하고 있는 기관은 법무부 출입국관리국이며, 한국의 이주관련 주요법령으로는 1963년 3월 제정된 출입국 관리법, 출입국 관리법 시행령, 출입국 관리법 시행규칙 등이 있고 그 외 관련법령으로서, 외국인 출국정지업무 처리규칙, 외국인 보호규칙, 보호외국인의 의류 및 침구의 제식 등에 관한 규칙 등이 있다.

대한민국에 체류하는 외국인이 출입국관리법을 위반하였다고 판단하였을 경우에, 출입국관리공무원은 그 외국인에 대하여 출입국관리법위반여부에 대하여 조사를 하게 된다. 위반조사 중에 그 외국인이 강제퇴거사유에(법 제46조) 해당한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있고, 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우에는 보호를 하게 된다. 위반조사결과에 대하여 출입국관리사무소장 또는 출장소장은 심사를 하여 그 외국인이 출입국관리법을 위반하였다고 인정되면 통고처분, 강제퇴거, 출국명령 또는 출국권고를 하게 된다. 조사대상자가 한국어를 구사할 수 없을 경우, 진술을 위해 통역인으로 하여금 통역하게 하고 있다. 일반적으로 강제퇴거, 출국명령이 된 경우에는 대한민국으로의 입국 등에 제한이 있을 수 있으며, 체류 중인 외국인이라 할지라도 차후 출입국관리법을 재차 위반하게 되는 경우에는 가중된 처벌을 받을 수도 있다.

가. 외국인의 보호

(1) 용의외국인(심사결정전)의 보호

위반조사중에 외국인이 강제퇴거대상자에 해당한다고 의심할 만한 상당

1) 본 절은 법무부, 출입국 관리 40년사, 2003.을 정리하였다.

한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 경우에 출입국관리사무소장 또는 출장소장이 그 외국인을 외국인보호소, 외국인보호실 또는 기타 법무부장관이 지정하는 장소에 보호조치 시킨다(법 제51조). 보호기간은 10일 이내이며, 부득이한 경우에 1차에 한해 10일내로 연장이 가능하다(법 제52조 제1항). 외국인을 보호하였을 경우, 출입국관리공무원은 3일 이내에 국내에 있는 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·가족·변호인 또는 피보호외국인이 지정하는 자에게 통지하여야 합니다. 그 내용에는 보호의 일시, 장소 및 이유가 포함되어야 한다(법 제53조). 보호경정에 대하여, 보호된 외국인 또는 그의 법정대리인은 이의신청을 할 수 있다.

(2) 강제퇴거집행을 위한 보호

강제퇴거명령을 받은 외국인을 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우에는 송환이 가능할 때까지 그를 보호하게 된다. 그러나 그 외국인이 다른 국가로부터 입국이 거부되는 등의 사유로 인해 송환될 수 없음이 명백하게 된 때에는 주거의 제한 기타조건을 붙여 보호해제한다.

(3) 외국인의 일시보호

위반심사 및 강제퇴거과정에서의 외국인의 보호와는 별도로 외국인의 일시보호제도가 있다. 법 제56조 제1항에 규정된 일시보호의 대상에는 다음의 세가지가 있다.

- 입국요건의 미비로 입국이 허가되지 않은 외국인
- 조건부입국허가를 받은 자로서 도주하거나 도주할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 외국인
- 출국명령을 받은 자로서 도주하거나 도주할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 외국인

일시보호시, 출입국관리공무원은 출국교통의 미확보, 질병 기타 부득이한 사유로 48시간 내에 송환할 수 없을 때에는 출입국관리사무소장 또는 출장소장의 허가를 받아 48시간을 초과하지 않는 범위 내에서 1차에 한하여 보호기간을 연장할 수 있다.

나. 통고처분

대한민국에 체류하는 외국인이 벌금에 상당하는 출입국관리법을 위반한 경우, 출입국관리소장 또는 출국소장이 그 외국인에게 벌금에 상당하는 금액을 지정한 장소에 납부할 것을 통고한다. 이를 통고처분이라 하는데, 통고처분은 정식재판에 들어가지 아니하고 간이절차에 따라 사건을 신속하게 처리하는 제도이다. 통고처분을 받은 외국인이 통고서를 송달 받은 날부터 일정기간 내에 통고처분대로 이행하면 일사부재리의 원칙에 따라 법원에서 확정판결한 것과 동일한 효력이 발생한다. 그러나 이행하지 않으면 검찰에 고발을 하게 되고, 이후는 형사소송절차에 따라 진행된다. 그러나, 통고처분을 받은 자가 범칙금을 납부할 능력이 없는 경우, 범칙금의 양정시에 제반사항을 고려하여 범칙금 양정기준의 1/2의 범위 내에서 경감 또는 가중하는 제도와 부득이한 경우에 법무부장관의 승인을 얻어 범칙금을 면제하는 제도가 있다(시행규칙 제86조). 출입국관리법위반이 벌금에 상당할 경우에는 벌금에 상당하는 금액(범칙금)을 통고처분하나, 법위반이 등록사항변경신고의 위반, 등록증반납의 위반 등과 같이 과태료에 해당하는 경우에는(법 제100조) 출입국관리 사무소장 또는 출국소장이 과태료처분의 고지를 한다. 과태료처분을 받은 외국인은 처분을 받은 날로부터 30일 이내에 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 이의를 제기할 수 있는데, 이의를 제기하면 관할법원에서 비송사건절차에 의한 과태료의 재판을 하게 된다.

다. 강제퇴거

강제퇴거는 출입국관리법을 위반한 외국인을 본인의 의사에 반하여 강제적으로 대한민국 밖으로 추방하는 것으로서, 불법입국자, 불법체류자, 금고이상의 형의 선고를 받고 석방된 외국인 등 강제퇴거의 대상을 법 제46조 및 제68조 제4항에 규정하고 있다.

강제퇴거명령을 받은 자는 국적 또는 시민권을 가진 국가에 송환됨을 원칙으로 하나, 예외적으로 부득이한 경우에 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가, 출생지가 있는 국가, 대한민국에 입국하기 위하여 선박 등에 탔던 항이 속하는 국가, 기타 본인이 송환되기를 희망하는 국가로 송환 할 수 있다(법 제64조 제1·2항).

라. 출국명령

출국명령은 출입국관리법을 위반한 외국인에게 사무소장, 출장소장 또는 보호소장이 출국을 명령하는 것이다. 그 대상은 강제퇴거사유에 해당하는 혐의가 있다고 인정되는 외국인이 본인의 부담에 의하여 출국하려고 할 때, 출국권고를 받고도 이를 실행하지 않을 때, 통고처분을 받은 자를 출국조치하는 것이 적당하다고 인정되는 경우 등이다(법 제68조 제1항). 출국명령에 대하여는 이의신청을 할 수 없다.

마. 출국권고

출국권고는 출입국관리법의 위반정도가 가벼운 외국인에게 출국을 권고하는 제도이다. 그 대상은 체류자격외활동자 또는 체류기간의 위반자로서 그 위반정도가 경미한 자 및 출입국관리법 또는 출입국관리법에 의한 명령을 위반한 자로서 출국을 권고할 필요가 있다고 인정한 자이다(법 제67조 제1항). 출국권고에 대하여는 이의신청을 할 수 없다.

참 고 문 헌

- 법무부, 「출입국관리 40년사」, 2003).
- 설동훈, “미국의 외국인 불법체류자 문제와 이민법 개정.” 「전문대학소식 49」 (2004.2.1) : 26~31.
- 설동훈 · 이정혜 · 임경택 · 김운태 · 서우석, 「각국의 외국인근로자 고용관리 체계 사례연구」 노동부, 2004.
- 유길상, 이정혜, 이규용. 「외국인력제도의 국제비교」 한국노동연구원, 국제이주기구, 2004.
- 이경찬, 「말레이시아 외국인 노동자 문제의 특성과 파급영향」, 『동남아시아 연구』 Vol. 12, No. 2. 한국동남아학회, 2002.
- 영국 내무부, “Immigration Directorates’ Instructions” Available at <<http://www.homeoffice.gov.uk>>.
- 일본 경시청, 「내일(來日)외국인의 불법체재」 불법노동문제 입관법 검거상황, 인터넷 웹 <<http://www.police.pref.saitama.jp/kenkei/toukei>>.
- 일본 법무성 입국관리국, 「출입국관리」, 일본 법무성, 2003.
- _____, 「출입국관리」, 일본 법무성, 2004.
- _____, 「규칙을 지켜 세계화」, 일본 법무성, 2004.
- _____, 「Immigration」 일본 법무성, 2004.
- 외교통상부. “캐나다 이민,” 캐나다 국가정보, Available at <http://www.mofat.go.kr/ko_new/nationinfo>.
- 이경찬, 「말레이시아 외국인 노동자 문제의 특성과 파급영향」, 동남아시아 연구 12권 2호, 2002.
- 이혜경, 「아시아 태평양 지역의 외국인 노동자 고용에 관한 연구」, 한국사회학 31집, 1997.

- 최윤선, 「일본의 노동자 정책에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사논문, 1999.
- 프랑스 내무부, Ministry on Interior, France. <http://www.interieur.gouv.fr>
- Komai, Hiroshi, 「이외 2명, 초과 체재 외국인과 재류특별허가」, 2000.
- Komai, Hiroshi, 「국제화의 이민 정책의 과제」, 2002.
- Kurahara, Yasuo, 「글로벌 시대를 맞은 일본 경제와 외국인 노동자」, 동양 경제신보사, 2001.
- Miyazima, 「함께 살아가는 일본을 위해 : 외국인 정책과 그 과제」, 有斐閣, 2003.
- Murashita, Hiroshi, 「외국인 노동자문제의 정책과 법」, 아가시(明石)서점, 1999.
- Miller, Mark J, “The Prevention of Unauthorized Migration” *Migration and Refugees Policies*, edited by Bernstein, Ann & Weiner, Myron, 1999.
- Administrative Appeals Tribunal. Information Available at
<<http://www.aat.gov.au>>.
- Amnesty International. “Malaysia” *Human Rights Report* 2000.
Available at <<http://www.amnesty.org>>.
- Amuchastegui, Maria. “Amnesty for Illegals Makes Sense.” *Globe and Mail* (12 January, 2004).
- Arp, William III and Baver, Sherrie L. “Implementation of Congressional Intent : A Study of Amnesty Policy and the Immigration and Naturalization Service,” *International Migration Quarterly* Vol 32. No.3 (1994).
- AP 통신 2004년 7월 23일
- APMRN. Migration Issues in the Asia Pacific- Malaysia, UNESCO.

Asian Migrant Center and Migrant Forum in Asia. *Asian Migrant Yearbook*. (Hong Kong: Asian Migrant Center, Ltd.)1999.

Canada Border Services Agency. Available at <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca>>.

Caritas Migrantes. Comtemporary Immigration in Italy: Current Trend and Future Prospects.(Dossier Statistico Immigrazione) 2003.

Citizenship and Immigration Canada. *Canada's Immigration Law*. Minister of Public Works and Government Services Canada. 2002.

DIMIA, "Australian Immigration Guide on Worker Rights." (1 January, 2003). Available at <<http://www.immi.gov.au/employers/kit2003/index.htm>>.

_____, "Fact Sheet 70 : Border Control." *Australia Immigration Fact Sheets*. (2 November, 2003). Available at <<http://www.immi.gov.au/facts/index.htm>>.

_____. "Fact Sheet 74 : Unauthorised Arrivals by Air and Sea."(6 November, 2004).

_____. "Fact Sheet 80a : Reintegration Package for Afghans."(14 January, 2003).

_____. "Fact Sheet 80b : Reintegration Package for Iranians."(31 July, 2003).

_____. "Fact Sheet 82 : Immigration Detention."(14 October, 2004).

_____. "Fact Sheet 86 : Overstayers and People in Breach of Visa Conditions."(10 November 2004).

_____. *Managing the Border : Immigration Compliance*.(Canberra: DIMIA) June 2004.

Department of Justice Canada, Available at <<http://laws.justice.gc.ca/en/C-29/index.html>>.

- Emilio Reyneri, "Migrations' involvement in Irregular Employment in the Mediterranean of the European Union" (2000).
- Escobar, A., P. Martin, P. Schatzer, and S. Martin. "Mexico-US Migration : Moving the Agenda Forward." *International Migration* 41(2) 2003 : 125~137.
- Executive Office for Immigration Review, Information Available at <<http://www.usdoj.gov/eoir/>>.
- Heckmann. F, and W. Bosswick, *Migration Policies : a Comparative Perspective*. (Stuttgart : Enke) 1995.
- Hughes, Dominic, "Australia's Detention Camps Criticised." (5 April, 2001) *BBC News*. Available at <<http://news/bbc/co/uk>>.
- Human Resources and Skills Development Canada. "Pilot Project for Hiring Foreign Workers in Occupations that Usually Require a High School Diploma or Job-specific Training." Available at <<http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/lowskill.shtml>>.
- Human Rights Watch. "Australia : Letter to Prime Minister Howard on Recent amendments to the Migration Act." (October 31, 2001). Available at <<http://www.hrw.org/press/2001/10/australia1031-Itr.htm>>
- Immigration and Refugee Board, Available at <http://www.irb-cisr.gc.ca>>.
- INS, "Chapter 8. Enforcement," *INS 2002 Fiscal Year Report* (Washington DC, 2002). Available at <<http://www.uscis.gov>>.
- _____, *Fact Sheet 76. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952* (Washington DC, Department of Justice). Available at <<http://www.uscis.gov>>.
- _____, *Fact Sheet 133. Immigration Act of November 29, 1990* (Washington DC, Department of Justice). Available at <<http://www.uscis.gov>>.

INS, *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996 : Voluntary Departure*, 24 March 1997, (Washington DC: U.S. Department of Justice). Available at <<http://www.uscis.gov>>.

IOM, *Return Migration: Policies and Practices in Europe*. (Geneva : IOM). January 2004.

IOM and UN, *World Migration Report*. (UN Publications) 2002.

Jakarta Post, 8월 9일 8월 23일 9월 10일

Martin, Philip, "Bordering on Control : Combating Irregular Migration in North America and Europe," *IOM Migration Research Series*. No. 13 (April 2003).

Migration Review Tribunal. Information Available at <<http://www.mrt.gov.au>>.

Ministry on Interior, Available at <<http://www.interieur.gouv.fr>>.

National Immigration Forum. "State and Local Police Enforcement," (May 2004) Available at <<http://www.immigrationforum.org>>.

OECD Secretariat. *Combatting the Illegal Employment of Foreign Workers*. (Paris : OECD) 2000.

Office of Detention and Removal. Information Available at <<http://www.ice.gov/graphics/dro>>.

Refugee Council of Australia. "Alternatives to Detention." Available at <http://www.refugeecouncil.org.au/html/current_issues/alternatives1.html>.

Refugee Review Tribunal, Available at <<http://www.rrt.gov.au>>.

Singer, Colin, "Amnesty Programs : Good Immigration Policy." Lawyer Offices of Colin Singer. Available at <<http://www.immigration.ca>>.

Status, *The Regularization of Non-Status Immigrants in Canada, 1960 ~ 2004*. (Toronto: Status). November 2004.

Tenaganita, <<http://www.tenaganita.net>>.

United States Citizenship and Immigration Service. Information Available at <<http://www.uscis.gov>>.

Vernez, Georges, “The United States Immigration Reform and Control Act of 1986 : Implementation and Effects.” Ed. Giacomo Luciani. *Migration Policies in Europe and the United States*(1993). pp. 83~96.

빈 면

부 록

송출 비리 방지 방안

— 민간 출입국 관리사 제도 —

명지대 산업대학원
교수 박화서(이민학)

빈 면

❁ ❁ ❁ 목 차 ❁ ❁ ❁

1. 서 론	323
2. 한국 대상 외국인 노동자 송출 업체 및 이주 관련 대행업 현황 ...	334
2.1 산업 연수제도의 외국인 노동자 송출업 구조	334
2.2 고용허가제 송출 구조	335
2.3 기타 연수생 송출	338
2.4 유학생 대행업	338
2.5 가족 방문	340
2.6 관광객	340
3. 출입국 관리사(가칭) 제도	341
3. 1 출입국 관리사 법·규제	341
3. 2 출입국 관리사 관리 감독 기관	342
3. 3 출입국 관리사 등록 구비 요건	343
3. 4 출입국 관리사 교육 과정	344
3. 5 출입국 관리사 규율	344
3. 6. 출입국 관리사 업무 기준	346
3. 7 출입국 관리사 고객에 대한 의무	351
3. 8 다른 출입국 관리사와의 관계	352
3. 9 출입국 관리대행 수수료 및 기타 소요 비용	352
3.10 대행 업무 기록 보관	354
3.11 장부 관리	355
3.12 민 원	355

3.13 민원 처리 과정과 민원 담당 기관	356
3.14 징계 및 처벌	357
3.15 출입국 관리사와 고용 직원과의 관계	357
3.16 국외 출입국 관리사 제도 운영	357
4. 해외 이주 대행업자 관리 제도 운영	359
4.1 호주 이주 대행업자 관리 감독 제도	359
4.2 캐나다 이주 대행업자 관리 감독 기관	363
4.3 영국 이주 대행업자 관리 규제	367
4.4 뉴질랜드 이주 대행업자 관리 규제	372
4.5 중국 이주 중개업자 관리 감독 체제	381
4.6 남아 연방 이민대행업 관리감독제도	386
5. 결 론	388
참 고 자 료	389

머 리 말

우리나라는 현재 체계적인 외국인력 수급 정책을 정착시키고자 불법체류 외국인 강력 단속에 힘쓰고 있다. 불법체류외국인 발생요인은 여러 가지가 있지만 그 중 빈번히 언급되는 문제가 외국인 노동자 대상 송출 비리로 인한 과대한 송출수수료 부담과 그 것을 갚기 위한 계약 조건 위반 즉 근무처 무단 이탈, 계약 기간 만료 후 불법 체류 문제이다.

이 연구는 외국인 송출 비리와 그에 따른 국내 불법 이민과 체류 발생 방지 방안을 마련하고자 함이 목적이다.

그 방안으로써 해외 이민국들이 실행하고 있는 이주 대행업 관리 감독 체제를 조사하고 우리나라에 합당한 “출입국 관리사<가칭>” 모델을 제시하고자 하였다.

빈 면

1. 서 론

(국제 사회 인구 이동과 효율적 외국인력행정을 위한 출입국 관리사 제도)

우리나라는 여러가지 이유로 주변 저개발 국가들로부터 외국인들이 입국하려는 압력이 높다.

그 원인을

(1) 밀고 당기는 힘(push & pull)에서 찾을 수 있다.

즉 첫째 한국은 출생률 급감과 급격한 인구의 노령화 현상이 두드러진다. 그리고 그것이 경제와 노동시장에 미치는 과급효과가 심각하다. 반면 필리핀 등 주변국들은 인구가 증가하고 인구 과밀에서 일어나는 경제 사회 불안을 노동자를 해외로 송출하여서 해소하고자 한다.

둘째 주변 저개발국과 우리나라는 현저한 급료의 차이가 있다.

그 외에도 그 국가들과 민주화 등 정치문화, 자연환경 오염 상태, 생활 환경, 치안 및 안보 면에서 신변 안전도, 교육환경, 문화 환경 등의 격차로 인하여 우리나라에 들어오려는 인구 이동 압력이 클 수 밖에 없다.

국내에서 외국인을 당기는 힘도 크다. 즉 임금이 높아지면서 3D 직종에 일하려는 국내 노동력이 없다. 한편 영세한 중소기업은 해외에 공장을 옮길 수 있는 능력도 없고 국내 노동자에게 고임금을 주고 생산할 수도 없다. 그래서 값싼 외국인 노동자가 필요하다.

(2) 세계화된 국제사회의 이중 노동시장 구조 에도 그 원인이 있다.

세계는 산업 선진국들이 출입국·이민 정책을 강화하여 정선된 고급인력만을 합법적으로 수민하고 있다. 그리고 비숙련 노동자들은 한시적으로 농장 등에 받아들였다가 계약 기간이 끝나면 철저히 내보낸다. 산업 선진국은 전문인 정예 엘리트들만 수민하여 오염되지 않은 환경에서 발달된

정치문화, 사회환경을 철저한 출입국 관리와 국경관리를 통해서 배타적으로 지키고 있다.

반면 후진국은 빈곤의 악순환, 오염된 자연환경, 독재 정치, 질병이 들끓는 생활 환경, 등의 지옥 속을 헤메고 있다. 이런 극한 양극화 현상 속에서 현재 출생국 외에서 생활하는 인구는 1억명이 훨씬 넘었다.

그들은 합법적으로 선진국에 노동력으로 들어 가고자 하고 그 대가가 얼마든지 간에 꿈을 이루려고 한다. 만약 합법적 길이 없으면 불법이라도 불사하고 선진국으로 들어가려고 한다.

비숙련 노동자를 합법적으로 수민하는 선진국은 별로 많지 않지만 비숙련공 수요는 점점 증가한다. 전문인 엘리트가 런던, 파리, 뉴욕, 암스테르담, 프랑크 프루트 등 선진국 메가 시티(Mega city)에 모이고 그들을 위한 서비스 산업이 발달한다. 요식업, 가정부 등 선진 엘리트의 발달된 문화생활을 담당해 주고 있는 노동인력은 저임금 외국인 단순 노동자들이다. 농업, 식품 가공 등 해외로 나갈 수 없는 분야이면서 국가 수입의 큰 부분일 때, 즉 네델란드의 화훼 산업, 미국의 농장, 닭 가공업 등 식품 가공업등 은 여전히 외국인 비숙련 노동자를 쓰고 있다. 이 부분 고용주 들은 상당 부분을 불법 체류자를 쓰면서 생산가를 경쟁력있게 유지 한다. 저개발국 출신 외국인 노동자는 인권침해 차별적 임금 인종 차별 같은 어려움에도 불구하고 모국에 돌아가지 않고 더 나은 세상에서 살며 가족을 불러들여오고 싶어한다.

이렇게 세계화의 결과 노동시장은 합법과 불법, 고임금 전문 분야와 저임금 단순 노동분야, 국내 노동자와 저개발국 출신의 외국인 노동자로 구성되어 있고 임금도 국내인과 외국인의 차별구조가 현실적으로 존재하는 이중 구조로 되어있다.

(3) 저개발국 외국인 송출 정책 사업과 국제 외교 관계도 그 원인이 된다.

태국, 필리핀, 월남 등 출산율과 실업률이 높은 저개발 산업국은 남아도는 노동자를 외국에 송출한다. 노동자 송출은 외화획득, 해외 기술 연수를 기반으로 국내산업 개발, 국내 실업률 감소, 정치적 불안 요소 해소, 수민국과의 외교적 관계 돈독 등의 이득으로 이어진다. 그리고 그 나라들은 국제 외교 채널을 통하여 송출을 위한 협약을 맺고자 노력한다.

그래서 선진국들은 비자 면제 협정, 노동자 송출 계약을 맺고 그들 노동자 송출국가의 국제적 협조와 지지를 약속 받는다.

외국인 노동자 송출국 송출업자는 고위급 정부 관료나 정치인과 연루되어 있다. 부패와 비리들이 자주 발견되는 분야이다. 송출업자로 지정 받기 위해서는 우선 많은 돈을 정부 관료에게 뇌물로 바쳐야 한다. 그리고 그 돈을 회수하기 위해서는 수수료를 받을 수 있는 많은 노동자를 모집해서 외국으로 내 보내야 하는 입장에 있는 것이다.

(4) 초국적 민족사회 네트워크의 발달로 인한 인구 이동에도 원인이 있다.

세계화된 국제 사회에 국가 정부의 힘을 능가하는 초국적 네트워크들이 다양하게 존재한다. 다국적 기업, 전문인 네트워크, NGO, 등등 수없이 많다. 그 중 가장 효율적이고, 순발력 있고, 단합이 잘되는 경우가 화상, 한상 같은 초국적 민족사회 네트워크일 것이다. 세계화는 정부와 다국적기업 같은 물리적 힘을 동원하는 공적 기구에 의한 “위로부터의 세계화”와 초국적 민족사회에 의한 민간 차원의 “아래로 부터의 세계화”로 이루어지고 있다.

이 “아래로 부터의 세계화”란 그 네트워크가 마치 독립국가처럼 기존의 법과 공적 틀을 초월하는 체제로 인구, 기술, 자본이 그 안에서 이동하고 정부보다 오히려 더 효율적으로 움직이고 있다.

우리나라 처럼 해외 동포가 700만이 있는 경우 이 초국적 민족 네트워

크에 의한 인구 이동의 압력은 클 수 밖에 없으며 더욱이 모든 상황이 차이가 있는 중국과 구 소련지역의 300만 동포 들이 지역적으로 가까이 있는 상황에서 그들의 한국에 입국하려는 압력은 지대하다.

(5) 송출기관이나 이주 대행업체에 의한 인구 이동 체제 활성화도 원인이다.

금세기에 이민관련업 분야가 급성장했다. 그 것은 마치 핏줄처럼 국제 사회를 연결하여 인구, 자본, 기술의 이동을 용이하게 도와주는 채널이다. 정부 지정 송출 기관, 민간 이주 대행업 이외에도 교육기관, 여행업, 관광업, 교통 통신업, 수송업, 운수업, 부동산업, 금융업 등은 모두 이민을 활성화 시켜주는 관련업이다. 이들은 급격히 국제화되면서 국제적 운영체제를 갖추게 되었고 관련법·규제가 개발되어 전문 인력들이 배출되고 있다. 거대한 산업분야로 성장한 것이다. 이들은 이제 자연적 수요에 의한 대행업 이외에도 업계의 지속적인 성장과 수익의 증대를 위해 자체적으로 이민을 창출하고 이민 상품들이 개발되며 관련 법·규제를 이용, 편법적 악용 방법들을 찾아내고 있다.

이주 노동자 송출국은 송출 대상국과 외교 채널을 통한 교섭을 통하여 송출 쿼터를 확보하고 현지 급료나 노동 환경에 맞게 또 현지에서 요구하는 조건에 맞추어 노동자를 송출한다. 예를 들어 태국에서 일본, 한국, 싱가포르, 말레이시아 등에 송출하고 있다. 태국 송출 부처에서는 송출 대상국 상황에 따라서 노동자들을 보낸다. 그리고 더 조건이 좋은 나라에는 송출수수료를 더 낸 사람들을 보낸다는 말이 있다. 마치 국내 직업 소개소 처럼 외국인 노동자 송출국 부처나 지정 송출업자는 국제 직업 알선소의 역할을 하고 있는 것이다. 환경이 좋은 한국에 더 많은 외국인 노동자를 송출하고자 하는 송출국의 압력이다.

민간 이주 대행업체에 의한 인구 이동의 압력도 크다. 그들은 수익을 높이기 위해서 온갖 방법을 동원하여 이주 희망자의 이동을 부추긴다. 그들은 각국의 출입국 법을 잘 알고 부동산업, 운수업, 통역, 번역업자, 사채업자 등 필요한 분야와 연계되어 이주 한 후 정착 시킬 수 있는 조직도 잘되어 있어서 이민 신청부터 입국 후 체류 정착에 이르기 까지 전 과정을 수익 사업으로 하고 있다. 그들은 이민을 도와주고 동시에 이민을 창출하고 있다.

이러한 배경을 고려하여 나라의 초국적 인구 이동을 관리 감독 하는 체제가 크게 두 가지로 조직되어야 할 것이다. 즉

- 1) 정부, 국제기구, 다국적 기업과 같은 공적 기관과 기구에 의한 인구 이동과 관리 감독 체제.
- 2) 초국적 민족 사회 및 이주 대행업자 들에 의한 민간 차원의 인구 이동에 대한 관리 감독 체제이다.

첫번째 공공 기관 차원의 관리 체제는

- (1) 관련법과 규제 마련
- (2) 정부의 출입국 관리 행정 체제 구축
- (3) 정부의 체류 관리 행정 체제 구축
- (4) 외국인 출입국 체류 관련 부처 간의 협조 체제 및 관할 행정 체제 구축
- (5) 중앙 정부 와 지방자치단체 간의 협조 체제 구축
- (6) 우리 정부와 외국인 송출국 간의 협조 체제 구축
- (7) 역내 각국 정부 및 우리나라로 송출하는 국가 간의 공동 관리 체제 구축 : 상호 인정되는 법, 규제 마련, 정보 교환, 관계 기관 직원 공동 연수

등을 통해 운영한다.

그러나 공공 기관의 관리 체제는

- 관련 법/규제 의 경직성
- 인구 이동 유형 빠른 변화
- 타국의 주권 관련 문제 처리 곤란
- 타국과의 외교 관계 영향
- 초국경적 체제 구축의 어려움
- 국가간 정보 교환 가능 범위 한계
- 언어/문화/국가 이익 차이/행정 발달 정도 차이
- 정부 행정 인력이나 예산 부족.

등의 이유로 세계화와 함께 소용돌이처럼 일어나고 있는 초국적 인구 이동을 효율적으로 감당하는데 한계가 있다.

공기관 관리 체제의 일환으로 송출·수민, 체류 관리 업자를 정부가 지정하면 정부의 권한을 지정된 민간업자에게 위임하는 것이어서

- 정부 송출 업자로 지정 되는 과정의 비리
- 송출 수민 체류 관리 과정에서의 비리와 권한 남용

등의 문제가 발생할 수밖에 없다.

- 더구나 초국적 과정에 관한 업무이므로 비리나 범법 행위에 대한 적절한 징계나 처벌을 하기 곤란하다.

결국 이 문제는 불법 체류 외국인 발생으로 이어지고 수민국이 모든 피해를 보게 된다.

이점에서 우리는 민간차원의 이주 대행업자 (출입국 관리사<가칭>) 관리 감독 제도 구축의 필요성에 대해서 심각하게 고려해야 한다.

민간 출입국 관리사 제도는

- 이주 대행업의 수익 산업 성격을 인정하고
- 시장 원리에 따라

- 전문 연수, 교육과정을 마련하여 출입국 관리사 배출
- 합격한 출입국 관리사 자격증 발급
- 출입국 관리사의 전문적 대행 역량에 따라 서비스의 질이 결정되고
- 출입국관리법·규제, 절차 중 전문분야 선택
- 합리적 수수료 책정과
- 출입국 관리사 경쟁을 통해 사용자가 최선을 선택하는 구조가
- 관련 법·규제 하에서 허용하는 것이다.

민간 출입국 관리사 제도는 공기관에 의한 관리 감독 행정의 한계를 보완해주는 필수 이민행정 요건이다.

그리고 현재 음성적 활동을 하며 정부에 도움이 되는 것 보다는 정부에 대치하여 불법 이민을 부추기고 불법 체류 외국인을 양산 시키고 심지어는 밀입국, 인신매매, 반한 활동에 연루되는 경우까지 발견되는 이주 대행자 혹은 이민 브로커들을 양성화 시켜서 정부 행정에 득이 될 수 있도록 하여야 한다.

민간 출입국 관리사 제도 시행 필요성

(1) 이주 대행업이 수익 산업으로 발전하여 국가 경제에 이득

국제적 수익 산업으로 부상한 “이주 대행업”을 법·규제의 틀의 보호와 감독 하에 체계적으로 우리나라에 정착시켜서 현재도 활성화 된 이주 관련 산업체를 종합적으로 운영하여 업계를 발전시키고 더 많은 이주 대행 관련 상품을 만들어 내며 우리 이주 대행업체가 해외 정부 대상으로나 각국 이주 대행 업체와 연계 되어 국제적 영향력을 가질 수 있도록 지원해야 한다.

- 그들은 사업 이민자를 모집하여 우리나라에 자본과 사업 기술 또 사업의 네트워크를 불러들인다.
- 기술자를 선별하여 더 수준 높은 인력을 끌어 들인다.

- 송출국 정부와의 연계를 구축함으로써 일본, 싱가포르 등에 송출 되는 인력보다 경쟁력있는 노동력 즉 우리나라 정부의 수요 노동력의 종류와 질에 맞는 노동력을 송출하도록 인도한다.
- 항공사, 선박회사 를 외국 인구 이동에 연결 시킴으로써 수익을 국익으로 돌린다.

(2) 이주대행에 필요한 전문 자격 기준 설정으로 이주신청인과 정부 양쪽 지원

초국적 인구 이동 과정은 법, 경제, 정치, 문화, 사회, 환경, 교육, 의료 등 정말 다양한 분야가 관련된 극히 복잡한 과정이다. 더구나 국제적으로 일어나는 과정이기 때문에 그 심각성은 더하다.

이 과정을 대행하는 업자는 관련 법·규제의 전문 지식, 국제 사회 이해도, 도덕성 등을 갖춘 고도의 전문인이어야 한다.

그들의 전문적 업무 능력은 변호사 자격에 준하는 수준이다. 그래서 이 업무는 이민 전담 변호사나 법무사에 의해서 처리되기도 한다. 그러나 법적인 전문 지식만이 충분한 요건은 아니다. 합법적 신청과 진행 과정 이외에도 이주 전 단계의 준비 과정, 이주 후 체류 정착 과정에 관련된 제반 문제도 그 이상 복잡하고 중요하다. 그래서 이민국 정부는 이민 전문 변호사도 소정의 연수를 받도록 하고 있다.

전문 이주 대행업자(출입국 관리사)는 이주 희망자를 정확하고 신속하게 도와주고, 정부의 행정을 보완한다. 해당 정부가 원하는 수민 대상자를 걸러내어 정부가 심사하기 쉽게 서류화 하여 신청함으로써 정부 행정의 많은 부분을 담당하는 것이다.

(3) 외국인 관련 정책의 수립과 집행을 원활하게 한다.

정부와 외국인 지역사회의 연계를 구축해서 정책에 반영하고 정부의 입

장을 외국인에게 정확히 전달하여 효율적 외국인 행정을 가능하게 한다.

이주 대행업자(출입국 관리사)는 외국인의 수민과 체류에 관련하기 때문에 가장 정확하게 그들의 상황을 파악하고 정책의 미비한 점과 개선 방향을 알고 있다. 그들은 정부를 대신한 외국인 민간 관리 감독자이며 외국인의 대변자 들이다.

그들은 즉 외국인 정책을 현실적이며 합법적으로 수립하고 집행할 수 있게 하는 필수 인력이고 또한 동시에 불법적 이중 노동시장의 존재를 정부 차원의 관리 감독 능력 하에 둘 수 있게 통제하는 끈들이다.

다시 말해서 그들은 합법과 불법, 법적 체제와 현실적 상황 두 면을 다 관리 감독할 수 있게 잡아주는 사람들이다.

(4) 이주 대행업자(출입국 관리사)의 자격, 법적 책임, 징계와 처벌의 기준을 갖추으로써 이주 희망자에게 만족할 만한 서비스를 제공하고 출입국 관리사의 법적 활동 분야를 규정해 준다.

현재 이주 희망자는 대행하는 사람의 정직성, 업무 능력, 업무 내용, 합법성, 성공여부, 수수료의 내력 등에 대한 어느 것도 확실하게 보장 받지 못하고 대행을 맡길 수 밖에 없다. 공공 기관에서 지정된 송출 업자라고 해도 이점은 마찬가지다. 그리고 피해를 당했을 때도 처벌할 수 있는 법이 확실히 마련되어 있지 않고 민원 절차나 민원 관할 부처도 너무 미비하다.

가장 큰 문제는 이주 관련 분야의 어느 누구도 합법 불법에 대한 정확한 규정이나 필요한 서비스 영역이나 서비스 능력에 대한 기준이 없다는 것이다.

그래서 체계적인 관련 법·규제가 마련되고 필요한 지식을 얻을 수 있는 교육과정이 마련되어 전문적 능력을 갖추는 길이 있으면 많은 문제가 해결된다.

(5) 국제 기준의 민간 이주 대행업 제도를 마련함으로써 해외 정부들과 공동 민간 이주 대행업 관리 감독 체제를 구축한다.

호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 남아공은 서로 이주 대행업자 관련 규제를 인정하고 등록된 이주 대행업자의 사업을 허락하여 공동 민간 이민 관리 체제를 구축하려는 움직임이 있다. 그 나라들은 약간의 법·규제의 차이를 보완하는 정책을 수립하여 상호 국민의 수익 보장과 업자의 전문성 확보, 더 나아가 국제 이민 체제의 구축으로 국제 사회 불법 이민 퇴치를 향한 노력을 하고 있다.

(6) 이주 대행업자 등록비와 보상 보험으로 이주 대행업계를 관리 감독하고 서비스 이용자를 보호한다.

이주 대행업자(출입국 관리사)의 자격이 법적으로 인증되고 업무에 관한 법과 규제가 마련되어 체제가 구축되면 전문 직종 보상 보험으로 사고, 피해에 대해 보호 받을 수 있다.

즉 재정, 신체, 재산 등에 피해가 발생한 경우 이주 대행업자의 보상보험에 의해서 이주자가 보호 받는다. 이것은 이주 대행업자(출입국 관리사)가 관련 법·규제를 어기거나 실수하였다는 기준이 마련되었을 때만 가능한 일이다.

또 그것은 국내 고용주도 보상 대상에 포함된다. 만약 출입국 관리사 실수나 고의로 부적합한 외국인 노동자를 소개하고 취업시켜서 사고가 났다든지 혹은 손해가 발생했을 때 보상보험에서 그것을 보상 받을 수 있다는 것이다.

출입국 관리사 등록비는 우선 출입국 관리사 제도 운영비로 쓰여 지고 또 출입국 관리사 대상으로 하는 민원 처리 과정에 소요되는 비용으로 쓰여 지며 출입국 관리사의 전문성 향상을 위한 제반 연수 프로그램 개발 등도 그 안에서 가능해 진다.

인증비나 보상 보험은 해외 이주 대행 사업에 대한 운영과 보상도 가능케 해준다.

이주 대행업 인증을 통한 관리 감독 제도 중요성을 인식한 호주, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 중국, 남아공 등은 자국 내에서 제도의 실행은 물론 해외에 까지 그 관할 영역을 넓히려는 노력을 하고 있다. 그 제도 안에 해외 이주 대행 사업 보상 보험이 마련되어 있다. 캐나다는 우리나라에서 하는 신청도 캐나다 정부의 인증을 받지 않으면 이주 대행을 할 수 없게 하였다. 그것은 우리나라 국민의 고유 권한을 침범한 것이고 우리 주권을 침해하는 것이지만 캐나다 이주 대행업자는 망놓고 한국에서 이주 대행업을 할 수 있게 되었다. 왜냐면 제도에 근거한 국제 보상 보험에서 사고 시 카버 해 주기 때문이다. 이점에 대한 적절한 대처 방안으로서 캐나다 정부도 인정할 만한 우리의 체계적인 이주 대행업자 인증 제도와 관리 감독 제도를 마련하여 상호 인정할 수 있는 위치에 서야 할 것이다.

요약해서 다시 말하면 외국인력 관리 행정을 위해서는 정부, 공공기관 차원의 공적 체제와 민간 차원의 출입국 관리사 제도가 필요하다. 한편으로는 법, 규제, 정부, 국제사회 행정에 의한 관리 감독 체제이고 다른 한편으로는 실질적으로 국제 사회에서 일어나는 인구이동 과정을 시장 원리에 입각한 수익 산업으로 인식하고 그에 적절한 이주 대행업(출입국 관리사) 관리 감독 체제를 갖추어서 “위로부터의 세계화”와 “아래로 부터의 세계화”를 다 감당할 수 있어야 한다. 그래야 모든 음성화, 불법화 된 송출로 인한 피해를 막을 수 있게 된다.

2. 한국 대상 외국인 노동자 송출 업체 및 이주 관련 대행업 현황

2.1 산업 연수 제도의 외국인 노동자 송출업 구조

2.1.1 연수생도입

연수추천단체가 사증발급인정서 발급 신청 대행

① 사증발급인정서 발급신청 절차

- 연수업체가 연수추천단체에 연수생 선발 요청
- 연수추천단체는 연수업체의 소재지 관할 출입국관리사무소장에게 사증 발급인정서 발급 신청 → 송출기관으로 사증발급인정서 송부
- 연수생이 이를 첨부하여 재외공관에 사증발급 신청

② 연수생 선발 및 도입 절차

- 연수업체에서 국가별, 성별로 활용희망인원을 연수추천단체에 요청
- 연수추천단체에서 필요한 연수생 수를 송출국과 송출기관에 요청
- 송출국가 정부가 연수생을 선발하는 송출기관을 선정하고
- 송출기관이 연수희망자 모집, 선발, 채용, 교육, 인솔
- 입국 후 연수추천단체에서 국내적응훈련 후 연수업체에 인계

2.1.2 송출기관 선정

연수추천단체는 송출국가에 송출기관 선정 의뢰시 다음 요건을 충족하면서 송출 업무능력이 우수한 송출기관을 선정하도록 한다.

- 송출국 정부로부터 해외인력 송출 허가를 받은자
- 최근 3년간의 해외인력 송출 실적이 있는자
- 적정 교육시설 및 교육인원을 확보한자
- 기타 송출기관 활동과 관련 연수운영위원회가 정하는 사항을 확보한 자

이 송출구조는 전적으로 송출국이 송출기관을 지정하고 송출기관이 연수 희망자 모집, 선발, 채용, 교육, 인솔까지를 전담하게 되어있다.

태국의 경우 정부에 의해 송출 기관으로 지정되기 위해서 평균 3억원을 로비 자금으로 쓴다고 한다. 그 돈은 태국에서 어마어마한 금액이다. 그렇다면 그 3억원을 회수하고 거기에 더 이득을 남기려면 연수 희망자에게 받는 수 밖에는 없고 그 연수 희망자가 국내 들어왔을 때 불법 직장 이탈과 체류하는 것은 당연한 결과라고 보인다.

특히 한국은 태국 주변국에 비해서 모든 환경이 발달하고 임금이 높기 때문에 송출 대상국 중에서 오려고 하는 연수 희망자들이 많다고 한다. 그리고 한국은 태국에서 지리적으로 멀기 때문에 일단 한국에 오면 장기체류 하면서 송출 수수료로 낸 돈을 벌고 거기에 더해서 많은 돈을 벌 때까지 한국을 안 떠난다고 한다. 거기에 비해 다른 송출 대상국인 말레이시아나 싱가포르의 지리적으로 가깝고 날씨도 더워서 입국 출국 재입국이 저렴한 비용으로 가능하고 체류 기간 동안 숙식 등을 더 싸게 할 수 있어서 송출 수수료가 더 싸다는 것이다. 그래서 그들 나라는 우리와 같은 장기체류 및 불법 체류 외국인 문제의 심각성이 적고 그 순환 기간이 짧다고 한다.

2.2 고용허가제 송출 구조

외국인 노동자 노동권 보장, 불법체류 외국인 발생 방지, 투명한 외국인력 행정을 통한 노동력 수급 행정 장악 등을 목적으로 2004년 8월부터 실시 되었다.

2.2.1 선정 · 도입 절차

① 도입규모 및 송출국가 등 주요정책 결정

- 외국 인력 정책 위원회(국무조정실 설치)에서 심의 · 의결
- 업종 · 규모, 송출국가 등 외국 인력 관련 주요사항

② 인력송출 양해 각서 체결 (우리나라 정부 ↔ 송출국가정부)

- 송출 비리 방지 등을 위한 모집절차 수용국가와 양해각서 체결
- 정기적으로 양해 각서 이행 여부를 평가해 갱신 여부 결정

③ 취업 희망 외국인 근로자 (송출국가 정부 ↔ 우리 정부)

- 송출국가의 정부(공공기관)는 한국어 시험 성적, 경력 등 객관적인 기준을 통해 송출 대상인력(도입정원의 일정배수)선정
- 작성된 송출대상인력을 기초로 외국인 구직자 명부를 작성 (산업인력공단)

④ 인력부족확인서 발급 (사용자 ↔ 노동부)

- 내국인 고용기회 보호를 위해 사용자가 고용안정센터를 통해 내국인 구인노력 (1개월) 등을 하였음에도 채용하지 못한 경우 인력부족 확인서 발급

⑤ 외국인 근로자 선정 및 고용허가서 발급 (사용자 ↔ 노동부)

- 인력부족확인서를 발급 받은 사용자는 3개월 이내에 고용안정센터에 고용허가 신청
- 고용안정센터에서는 외국인 구직자 명부 중 구인요건에 맞는 외국인을 복수 추천
- 사용자가 추천된 외국인 구직자 중에서 적격자를 선정하는 경우 외국인 근로자 고용허가서 발급

⑥ 근로계약 체결(사용자 ↔ 외국인 노동자)

- 사용자는 선정한 외국인 구직자와 표준 근로계약서 체결
- 임금·근로시간·휴일·근무장소 등 근로조건 및 계약기간 명시
- 사용자는 직접 또는 산업인력공단에 체결을 대행시켜 근로계약 체결

⑦ 사증발급인정서 발급(사용자 ↔ 법무부)

- 사용자는 고용허가서, 표준근로계약서 등을 제출하고, 법무부에서 사증발급인정서 발급 (산업인력공단에 대행 가능)

⑧ 외국인 근로자의 도입(사용자 ↔ 외국인 근로자)

- 사용자는 외국인에게 사증발급신청서 송부, 외국인은 재외공관으로부터 취업사증을 발급 받아 입국(산업인력공단에 대행 가능)
- 국내에 입국한 외국인 근로자는 15일 이내에 취업교육 이수 (취업교육기관)

⑨ 외국인 근로자 고용관리 (사용자 ↔ 노동부) /외국인 근로자 체류관리 (사용자 ↔ 법무부)

- 고충상담, 무료교육 서비스 제공 (노동부, 인력공단, 업종별단체 등)
- 사업장의 휴·폐업, 임금체불 등 불가피한 사유 발생시 사업장 이동 허용 (노동부)
- 출입국관리 행정 강화, 법무부·노동부간 업무 연계체제 구축 등을 통해 엄정한 체류관리 실시

고용허가제 구조적 송출 비리 방지 성공 여부에 대한 의문

- 정부 간에 송출 과정이 이루어 질 수 있도록 양해각서 등을 교환하고 송출 정부 부처에서 직접 인력을 선정한다고 하나 태국 등 송출국가들은 원래 지정 업체가 모집한 인력 Pool 에서 적당히 고용허가제 송출 인원을 선정하고 있었다. 그것을 담당하는 정부 관리는 더 증원이 안되고 과장 급 한 명이 모든 대상국의 송출을 총괄하고 있었다. 그들은 같은 송출 과정인데 모집과 선정을 위해 인적, 금전적 자원을 더 쓸 리가 없다. 그리고 송출국 정부는 송출국 대상이 한국뿐만이 아니고 다른 나라도 있다. 그 모든 나라로 내 보내는 인력의 pool은 항상 같다고 보여졌다. 그렇다면 결국 송출지정 업체가 모집하여 송출하는 산업 연수생 제도와 실질적인 면에서 다를 바가 하나도 없다는 것이다.

- 고용허가제는 노동권을 확보하고 입국하기 때문에 모집 선정을 담당하는 선에서 더 많은 수수료를 낼 가능성마저 배제할 수 없다. 그렇다면 수수료를 다시 버는 길은 더 장기체류의 길 밖에서 없지 않을까?
- 한국어 구비 요건이 단순 노동력에 어느정도 생산성을 늘려 줄 수 있겠지만 동시에 외국인 노동자의 정착과 정주를 용이하게 해줄 것이다.

2.3 기타 연수생 송출

필리핀의 연예인 송출의 경우 국가 기관에서 모집 선정하여 한국 구인 업체에 송출한다. 이때 모집, 선정 과정에서의 비리가 많고 한국 구인업체가 실제 업무와 다른 목적으로 초청한다. 한국 구인 업체와 필리핀 송출 기관을 이어 주는 브로커도 관련되어 있다고 한다. (동두천 견학에서 들은 이야기)

그 동안 필리핀 연예인 비자를 가지고 국내에서 매춘을 한 경우가 사회 문제가 된 일도 있다.

러시아 출신 연예 비자 소지자도 비슷한 상황이다. 물론 러시아 경우는 국제 이민 알선 업자에 의해서 모집 선정 취업이 이루어지고 그 알선 업자들은 국제적 조직을 가진 마피아도 연루 되어 있다는 이야기를 들었다. (동두천 견학에서 들은 이야기)

2.4 유학생

유학을 진짜 목적으로 하는 학생들도 상당수가 되고 점점 늘어 나고 있다.

그것은 한류 영향과 한국 내 중국 학생들의 커뮤니티가 증가해서 자생 능력이 좋아졌고 아르바이트 등의 기회도 인맥을 통해 예전 보다 훨씬 쉽게 얻을 수 있다고 한다. 그리고 중국에 대한 우리 국민의 관심이 높아지고 중국의 경제가 발전하면서 중국어를 배우는 수가 늘어 가고 한국과

중국 간의 교육 기관의 진출도 서로 많아 지고 있다. 그 와 더불어 한국 행 유학생은 늘어 갈 것이다.

유학생은 어느 나라나 이민 이상 중요한 수민 대상이다.

- 젊고 능력 있고 건강한 젊은 노동력으로 순환 가능한 단순 노동 수요를 충족 시켜 줄 수 있다.
- 고급질의 그들 모국 문화를 전하여 우리나라의 사회 문화에 다양성을 주고 풍요롭게 한다.
- 창조적인 새로운 아이디어를 우리 사회에 전달 한다.
- 교육비는 국가의 큰 소득이다.
- 교육제도를 국제적으로 개발 시키고 교육 내용도 발전 시킨다
- 우리나라 기술을 배워서 자기 모국에 전하여 우리나라 기술에 의해 생산된 제품의 호완성을 높이고 교역의 량을 늘린다.
- 우리문화를 습득하여 모국에 전하여서 우리 상품이 그 곳에 진출할 수 있는 기호를 만들어 준다.
- 우리나라와 그들 국가들을 이어주는 교량인력이 된다.
- 우리나라 국민이 그들 모국에 진출할 수 있는 인맥을 형성한다.

등 그 이점은 크다.

중국에서 유학생을 한국에 보내는 불법 유학 브로커(중개인)은 한 학생 당 1,500만원 정도의 수수료를 받는다고 한다. 그 수수료는 대개 위조서류 작성과 한국학교 입학을 알선하고 입국 후에 취업을 보장하는 것이라고 한다.

그리고 일단 유학생 비자로 들어 와서 불법 취업을 하며 학교에 다니지 않는 사람들은 우리국민과 계약 결혼을 하거나 서비스업에 취업을 하거나 한국 중국을 다니며 장사를 한다고 한다.

유학생을 한국 교육 기관에 이어주는 유학 대행업자 들이 다른 입국도 중개 하기 때문에 외국인 노동자 송출 업자와 비슷한 업무를 할 때가 많

다. 그래서 전반적 외국인력 행정에 아주 중요한 역할을 한다.

그래서 호주는 유학 대행업에 대한 법과 규제를 마련하고 관리 감독 체제를 구축하였다.

2.5 가족 방문

가족 방문은 초 국경적 민족 커뮤니티에 의한 이민의 전형적 종류이다. 그들은 모든 법과 국가의 테두리를 초월하며 이동하기 때문에 불법 체류 외국인인 신분에도 몇몇한 자세를 가지고 있다.

그들은 출입국 관리사를 이용한 합법적 경로로 입국하는 법을 안내하여 출입국법하에서도 가족 방문이 쉽다는 것을 알려야 한다. 해외 이민을 갈 때 가족 초청이민은 보통 이민 대행 수수료가 적다. 왜냐면 비교적 이민 절차가 쉽고 성공 가능성이 높기 때문이다. 또 이주 대행업자 자격이 없는 직계 가족의 대행은 위법이 아니다.

2.6 관광객

선진 산업국 이외에 동남아 등 저개발 국가에서 관광객으로 들어오는 사람들은 많은 경우 합법적 노동자 비자를 못 받아서 불법으로 취업하기 위해 들어오는 사람들이다. 외국인 노동자 송출국에서 이런 사람들을 모집하여 관광 비자를 받고 수수료를 받는 여행사 및 불법 알선 업자들이 많이 있다.

태국에서 들은 바에 의하여 그들 중 정부 지정 송출 업체와 관련된 업체들도 있다고 한다. 즉 송출 업체에서 요구하는 돈을 못 내어 산업 연수생이나 고용허가제로 못 들어 오는 사람들은 관광객으로 들어 갈 수 있도록 알선 업체에 넘긴다고 하였다.

이주 대행업 관리 감독 체제(출입국 관리사 제도)를 시행하면 이주 관련 산업체, 즉 이주 대행업자, 여행사, 항공사, 인바운드 관광 가이드, 통

역 번역 기관, 유학원 등을 일괄적으로 관리할 수 있게 된다.

이와 같이 출입국 현상에 대한 민간 분야 이주 업무에 관한 일관적 통제, 관리, 감독 체제가 전혀 없는 상태에서 송출 비리와 그에 따른 외국인 불법 입국, 체류, 범죄, 군락형성, 정주 등 외국인 행정의 사각 지대가 생기는 것은 당연하다고 보인다.

이런 문제를 해결할 수 있는 방안으로 해외 이주 대행업자 관리 감독 제도를 분석하고 특징을 간추려 우리나라 출입국 관리사(가칭) 제도를 제안한다.

출입국 관리사 제도는 원칙적으로 우리 국내에서 활동하는 업자에 관한 법과 규제이지만 해외 외국인 송출국에서도 우리나라가 인증한 전문인이 출입국 대행업무를 볼 수 있는 몇 가지 안을 찾아 보았다.

3. 출입국 관리사(가칭) 제도

출입국 관리사(가칭) 란?

- 출입국 관리사는 출입국관리법과 절차를 전문적으로 알아서 입국과, 체류, 출국에 관련된 일을 맡아서 대행해 주는 전문인이다.
- 출입국 관리사는 출입국관리법에 능통한 변호사, 지정된 교육과정을 이수하고 자격 시험에 합격한 사람인데 대행 수수료를 받는다.
- 물론 비영리 자원 봉사 단체나 개인도 출입국 업무 대행을 할 수 있다. 그 경우에도 자격 인증을 받아야 하는 것은 마찬가지다.
- 출입국 관리사는 자격증과 등록 번호를 가지고 있고 출입국 관리국이 발행하는 출입국 관리사 명단에 속해 있어야 한다.

3.1 출입국 관리사 법·규제

출입국 관리사 관련 법·규제를 출입국관리법 테두리 안에서 마련한다

법·규제는 출입국 관리사의 서비스를 합법적인 것과 불법적인 것의 내용을 명확히 하고 기준을 정한다. 출입국 관리사의 비리에 의한 피해 건은 해당 법·규제에 따라 경고, 벌금, 징계, 형사처벌 등을 적용시킨다.

3.2 출입국 관리사 관리 감독 기관

국제적으로 출입국 관리사 관리 감독 기관(이주 대행업자 관리 감독 기관)의 형태는 대개 3가지로 되어 있다.

- 1) 정부가 만든 관련 법·규제에 의한 정부 부처의 관리 감독
- 2) 정부 법·규제 를 근거로 한 업계 관리 감독 기관 설립 업계 자체의 관리 감독 기관은 정부 부처가 관리 감독한다. 예 : 출입국 관리업계 관리 감독 Task force.
- 3) 출입국 관리업계 자체 규율에 의한 협회의 관리 감독이다.

3.2.1 정부 부처의 관리 감독은 강제력이 있어서 민간 이주 대행업을 활성화 시키고 시장 원리에 의한 업계의 성장이라는 면에서 부적절한 경우가 자주 발생한다. 그러나 이주 대행업을 관리 감독 체제 하에 두는 첫 시도는 정부 부처 관리 감독으로부터 시작하는 것이 바람직하다. 해외 경우도 정부 관리 감독 체제에서 민간 관리 감독 체제로 서서히 변화되어 왔다.

3.2.2 그리고 국내에 한정 시켰던 이주 대행업자의 활동을 점차 해외로 까지 진출시키려는 시도가 일어 나고 있다. 캐나다와 호주가 그 좋은 예이다.

3.2.3 그리고 해외에서 송출국 측 이주 중개인(브로커)는 이민 비자 뿐만 아니라 모든 비자를 망라 해서 중개 하고 있다. 그들의 수익의 규모로나 국내 거주 외국인과 출입국 행정에 미치는 영향으로 보나 중요하다는 사실을 인지하고 자국의 공인 이주 대행업자들을 해외에 까지 진출 시키고

자 하는 움직임이 더욱 빨라지고 있다. 그 예로 호주의 유학 대행업자 해외 지정 계획을 주목할 만하다.

3.2.4 그리고 해외 정부와 MOU를 체결하여 상호 이주 대행업자 자격 인정을 통한 공동 이민 행정 체제 구축을 꾀하고 있다. 그 예는 호주와 뉴질랜드와 캐나다 간의 공동 체제 구축 움직임이다.

3.2.5 외국 유학생 한국 유치는 저변 단순 노동력을 유입, 국내 교육 발전, 외화 획득, 문화의 발전, 기술 발전, 우리 상품 해외 진출, 등 너무 중요한 사안이다. 진정한 학생을 골라내어 한국에 유학하게 하는 유학 대행업은 그런 면에서 너무 중요한 문제이다. 호주는 유학 대행업자를 실적과 구비 능력을 기준으로 지정하여 그들을 통해서만 유학생이 입국 할 수 있도록 하는 계획을 수립 중이다.

우리도 중국, 월남, 대만, 일본 등을 대상으로 유학전문 출입국 관리사 자격증 제도를 실시하는 것이 바람직하다.

3.2.6 유학 전문 출입국 관리사 제도는 출입국 관리국 교육기관 지정 유학 출입국 관리사의 전산을 해당 정보를 공유할 수 있도록 링크 시켜서 실시간으로 검색하고 진행 상태를 살필 수 있도록 해야만 가능하다.

가령 서류의 진위 여부, 등록 교육과정 내용, 출석, 개인 정보 등을 보고 실시간으로 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3.3 출입국 관리사 등록 구비 요건

- 법적 성인으로 병역의무를 마친 사람
- 1년 이상의 실형 기록이 없는 사람
- 정상적 인격과 도덕성을 갖춘 사람
- 출입국관리법과 규제, 또 관련 절차에 능통한 사람으로서
- * 정부 출입국 관리사 시험에 합격하거나

- * 지정된 교육과정을 성공적으로 마친사람
- * 변호사로서 출입국관리법을 전문적으로 알고 필요한 연수를 받은 사람
- * 출입국 관리 직원으로 근무한 경력이 5년 이상있고 사무관급 이상으로 퇴직한 사람
- 출입국 관리사로 활동하는데 대한 지역 사회의 합당한 반대가 없는 사람

3.4 출입국 관리사 교육 과정

법무부는 교육기관에 위탁을 통하여 혹은 연수원을 지정하여 출입국 관리업무를 위한 교육과정을 관리 감독한다.

그 교육 수준은 출입국 관리국 사무관 이상의 지식과 업무 능력에 준하여 결정한다.

적절한 교육 과정을 마치고 졸업 시험에 합격하면 “출입국 관리사”로서 국가의 인증을 받게 한다.

국제 사회의 상황 변동에 의해 출입국관리법과 규제는 수시로 바뀔 수 있고 국내 주요 현안을 대처하기 위하여 자격증 있는 출입국 관리사도 지속적 연수를 통하여 매년 재등록 하도록 한다.

3.5 출입국 관리사 규율

3.5.1 해외 이주 대행업자 관리 감독 기관의 예를 보면 Code of Conduct 라는 용어로 쓰이는 출입국 관리사(이주 대행업자) 협회 혹은 관리 감독 기구의 자체 규율에 의해 업자로서의 행동 기준을 정한다.

3.5.2 이 규율은 변호사 협회의 자체 규율처럼 출입국 관리사 업계 자체 규율로써

3.5.3 위반 시 경고, 벌금, 자격 일시 정지, 자격 박탈 등의 징계를 받는다.

3.5.4 그러나 자체 규율은 형사 처벌 권은 없다.

3.5.5 만약 범법 행위가 발견될 경우 법무부 출입국관리법에 의한 형사 처벌을 위하여 출입국 관리국에서 다루게 된다.

3.5.6 형사 처벌 대상이 될 수 있는 경우를 보면 : 고의적 오도, 미등록 출입국 관리 업무 대행, 출입국 관리사 역할 한계 이탈 등등이다.

3.5.7 자체 규율은 출입국관리법·규제에 규정된 항목에 대치되는 내용이 아니고 보완적이다.

3.5.8 자체 규율 실행의 목적은

- 출입국 관리사의 행동 기준 마련
- 출입국 관리사가 갖추어야 하는 능력과 인격을 규정
 - * 품행이 단정해야 함
 - * 출입국관리법·규제와 절차에 능통해야 함.
 - * 출입국관리법·규제와 절차의 변화된 내용과 새로운 출입국 현황에 대해 배우고 능력을 지속적으로 유지 시키기 위해 정기적 연수를 받아야 함
 - * 말은 건에 대한 서비스를 부지런하고 열심히 해야 한다.
 - * 고객에게 공평하고 친절하게 대해야 한다.
 - * 출입국 관리사의 의무를 잘 알고 말은 일에 대한 기록과 파일 정리를 잘 해야 한다.
 - * 고객에 대한 모든 기록을 충실히 해야 한다.
- 출입국 관리사 사무실 직원, 고객, 출입국 관리국, 그 외 관련 부처에게 출입국 관리사의 의무를 명확히 규정
- 출입국 관리사 간의 관계 규정

- 질서 있는 업무를 볼 수 있는 사무실 업무 체제를 구축
- 말은 출입국 관리 대행 건에 대해 고객에게 책임감 있고 신뢰할 수 있는 서비스 제공
- 출입국 관리사와 고객 간의 갈등 조정 원칙

3.5.9 자체 규율은 법·규제와 달리 세밀한 조항을 만들어 출입국 관리사 통제에 도구로 쓰지는 않는다. 단지 원칙적 방향 만을 제시할 뿐이다.

3.5.10 그러나 자체규율은 출입국 관리사의 업무 수준과 도덕적 규범을 제시하고 강제성을 띤다. 위반 시 자격 정지를 시킬 수도 있는 강력한 관리 감독 도구이다.

3.6. 출입국 관리사 업무 기준

3.6.1 출입국 관리사는

- 법을 따라야 하고 고객의 합법적 요구를 충족시켜야 한다.
- 고객에게 유능하고, 근면하고 공정하게 서비스를 제공해야 한다.

3.6.2 출입국 관리사는 다음과 같은 경우 고객으로 건을 말지 말아야 한다.

- 출입국 관리사가 취직하려고 하는 회사 사장
- 출입국 관리사가 스폰서 하려는 대상
- 출입국 관리사가 비즈니스 동업자로 있는 상대
- 출입국 관리사의 공정하고 합법적인 업무 진행에 걸림돌이 될만한 관계에 있는 사람

3.6.3 출입국 관리사와 고객 사이에 이해 상충이 될만한 경우가 생기면

- 고객에게 밝힌다.

- 고객에게 규율상 더 이상 서비스를 해 줄 수 없다고 밝힌다.
- 다는 출입국 관리사에게 대행을 맡기라고 하고
- 출입국 관리사로서의 거래를 중지한다.

3.6.4 출입국 관리사가 고객에 대한 대행을 중지한 후에는 출입국 관리국에 그 사실을 통보한다.

3.6.5 만약 출입국 관리사가 출입국 관리와 무관한 서비스를 고객에게 했을 때 또 그에 대한 대가를 받았을 때 출입국 관리사는 그 내용에 대해 서면으로 고객에게 밝혀야 한다.

3.6.6 출입국 관리사는 출입국관리법과 규제, 그리고 관련 절차에 대한 전문적 지식과 진행 능력이 있어야 한다. 고객에게 수시로 적절한 정보를 제공하고 조치를 취할 수 있어야 한다.

3.6.7 출입국 관리사는 전문적 지식과 경험으로 고객에게 재산의 피해가 가지 않도록 적절한 조치를 취해야 한다. 그래서 출입국 관리사는 보상 보험에 가입하는 것이 필수적이다.

3.6.8 출입국 관리사는

- 출입국관리법과 규제에 따른 모든 사항에 밝아야 하고 정기적으로 연수를 받아서 능통한 수준을 유지, 발전 시켜나가야 한다.
- 출입국관리법과 규제를 사무실에 비치하고 고용인들도 항상 그것을 볼 수 있게 하여 업무를 정확히 할 수 있어야 한다.

3.6.9 출입국 관리사는 대행 건을 맡을 때 출입국 법과 규제에 의거해서 신청 결과가 성공적일지에 대한 어느 정도의 정직하고 현실적인 예상을 고객에게 해 주어야 한다.

3.6.10 출입국 관리사는 대행 건을 맡을 때 고객에게 성공 가능성을 과장하면 안 된다.

3.6.11 출입국 관리사는

- 대행 서비스 건을 맡은 후 곧 대행 할 업무의 내용과 고객의 요청 내용을 서면으로 작성하여 고객에게 주어야 한다.
- 고객의 요청에 따라 업무를 진행해야 한다.
- 고객 신청건의 진행 정도를 고객에게 수시로 정기적으로 자세히 서면으로 알려야 한다.
- 신청의 결과가 나왔을 때 고객에게 곧 그 결과를 서면으로 통고해야 한다.

3.6.12 고객이 고의로 혹은 실수로 사실과 다르게 신청할 내용을 말한 것은 출입국 관리사의 책임이 아니다 그러나 일단 사실과 다르다고 추측할 만한 경우 출입국 관리사는 그것을 묵인하거나 그것을 적극적으로 부추기는 것은 위법이다.

3.6.13 출입국 관리사는 허위나 과장 광고를 하면 안 된다:

- 출입국 관리사 등록 내용에 대한 사항
- 출입국관리법·규제를 오도하여 더 많은 신청 대행을 맡으려는 노력
- 신청을 성공시킬 수 있다는 보장

3.6.14 출입국 관리사는 광고에 필히 자기 등록 번호를 명시하여 신청 가능자 들이 출입국 관리사 배경에 대한 정확한 지식이 있도록 해야 한다.

3.6.15 출입국 관리사는 출입국 관리국에 어떤 공식적 관계나 특권이 있는 것처럼 홍보하면 안 된다. 즉 :

- “한국 정부가 보장하는”, “출입국 관리국에서 인정하는” 혹은 “출입국 관리국 신뢰” 등의 어휘는 사용하면 안 된다.

3.6.16 출입국 관리사는 자격증이 있다는 것을 밝히고 그 내용이 무엇인지도 밝힐 수 있다.

3.6.17 그러나 그 자격증이 마치 정부가 특권을 부여한 것과 같은 인상을 주어서는 안 된다. 신청인은 출입국 관리사를 이용하든지 본인이 직접 신청하든지 신청 결과에 아무런 영향이 없다는 사실을 분명히 알아야 한다.

다만 전문 대행인은 그 신청을 대행하는 것 뿐이라는 사실을 밝혀야 한다.

3.6.18 출입국 관리사는 출입국관리법을 더 잘 이용하여 더 좋은 결과를 만들어 낼 수 있다고 주장하면 안 된다.

3.6.19 출입국 관리사는 고객에게 다음과 같은 일을 하면 안 된다.

- 무리하게 권하는 것
- 물리적 위협
- 문화적 민족적 내용의 불안감을 조성
- 고객의 가족이나 친지에게 부담을 주거나 위협을 하는 것
- 출입국 관리국에서 고객을 처벌할 수 있다는 협박이나 암시
- 종교, 국적, 인종, 문화, 정치, 성별에 의한 차별

3.6.20 출입국 관리사가 해외에 지사를 두고 있을 때 그것을 출입국 관리국에 통고해야 한다.

그리고 한국 정부가 파견한 것 같은 인상을 주면 안 된다. 출입국 관리사의 업무는 영리 민간 사업이고 정부와는 무관한 것이라는 것을 명백히 해야 한다.

3.6.21 만약 대행을 부탁하는 고객의 신청 건이 출입국관리법에서 볼 때 전혀 성공 가능성이 없고 단지 신청 기간을 이용하여 시간을 끌고자 하는 경우의 신청인에게는

- 신청하라고 권유하면 안 된다
- 신청은 쓸데 없이 신청비용을 쓰며 시간을 버는 목적 밖에는 없으므로 신청하는 것은 바람직하지 않다고 말해야 한다.

- 그러나 신청 희망자가 그래서 고집을 부리는 경우 출입국 관리사는 권유했던 내용을 서면으로 작성하여 서명을 받아야 한다.

3.6.22 신청자가 모든 필요한 서류를 제출하고 신청서를 작성한 후에는 빨리 신청을 출입국 관리국에 하여 신청 기일을 넘기지 말아야 한다. 가령 신청인의 체류 허용 기간 내에 신청을 해야만 합법적인 신청으로 간주되기 때문이다.

3.6.23 출입국 관리사는 신청에 필요한 모든 사실과 증명서를 출입국 관리국에 제출하여 충분히 신청 건의 적부를 심사할 수 있도록 하여야 한다. 만약 심사에 필요한 모든 증거와 서류가 첨부 되지 않았을 경우 심사는 공정하지 않게 진행되고 결과가 나쁘게 나올 수 있기 때문이다.

3.6.24 입국 관리사는

- 모든 신청비와 관련 비용을 상세히 알아야 한다.
- 신청 내용에 따른 출입국 관리국 신청비용을 고객에게 명확히 알려야 한다.
- 신청 비용을 출입국 관리사가 먼저 내야 할 경우는 고객에게 정확한 액수를 알려 주어서 고객이 출입국 관리사에게 줘야 하는 액수를 명확히 알고 있도록 한다.
- 그리고 출입국 관리사가 낸 신청비용에 대한 청구서를 고객에게 주어서 영수 처리를 해야 한다.

3.6.25 출입국 관리사는 어떤 신청을 대행할 때 필수 구비 서류 없이 제출하면 안 된다. 즉 만약 결혼에 의한 가족 초청 신청 건에는 결혼 증명 서류는 기본으로 들어가야 하는데 그 서류 없이 제출하는 것은 출입국 관리국 행정에 방해가 된다.

3.6.26 출입국 관리사는 출입국 관리사 관리 감독 기관과 제도에 손색이 없도록 모든 노력을 해야 한다.

3.5.27 자체 규율 (Code of conduct)는 상황이 변함에 따라 그것을 적절히 반영하기 위하여 변경될 수 있다. 그러나 항상 출입국 관리사들은 이것을 준수하고 충실히 요구되는 능력과 도덕적 자세를 지켜야 한다.

3.7 출입국 관리사 고객에 대한 의무

3.7.1 출입국 관리사는 고객의 비밀을 보장해야 한다.

3.7.2 출입국 관리사는 고객 신청 내용과 그 외 고객에 대해서 신청 대행 과정을 통해 알고 있는 사실에 대해서 법 집행을 위한 경우나, 고객이 서면으로 허락한 내용 이외의 내용에 대해서 고객의 지시 없이 누설하면 안 된다.

3.7.3 출입국 관리사는 대행을 시작하기 전에 다음을 해야 한다.

- 고객에게 출입국 관리사의 역할과 그 관련 법·규제에 대한 서류를 주어야 한다.
- 그리고 그 것을 고객에게 주었다는 것을 증명할 수 있도록 영수 확인을 받아야 한다.

3.7.4 출입국 관리사는 대행을 맡긴 신청자가 원하면 언제든지 신청서 복사본을 주어야 하고 복사에 소요되는 비용 청구할 수 있다.

3.7.5 출입국 관리사는 사무실 주소와 전화 등 근무시간에 연락할 수 있는 연락처가 확실해야 한다.

3.7.6 출입국 관리사가 인증시 제출했던 주소를 옮기는 경우 미리, 혹은 이사 후 즉시 출입국 관리국에 통고해야 한다.

3.7.7 출입국 관리사는 신청인의 완전한 의사 소통을 위해서 필요한 경우 통역과 번역을 써야 한다.

3.8 다른 출입국 관리사와의 관계

3.8.1 출입국 업무 대행을 맡기 전에 출입국 관리사 본인이 신청 건을 유능하게 진행 시킬 수 있다는 확신이 서야 한다. 만약 그 점이 불확실하면 해당 분야에 더 유능하고 경험이 많은 다른 출입국 관리사에게 의뢰해야 한다.

3.8.2 출입국 관리사는 다른 출입국 관리사에 대해 험담을 하여 고객을 유치하면 안 된다. 그리고 다른 출입국 관리사에 비해 자기가 더 낫다는 등의 선전을 하면 안 된다.

3.8.3 출입국 관리사는 다른 출입국 관리사가 이미 대행하고 있는 건에 대한 서비스를 하면 안 된다. 그렇게 하려면 신청자가 기존 대행 출입국 관리사에게 공식 서면으로 대행 계약을 취소하는 통고를 해야 한다.

3.8.4 출입국 관리사는 다른 출입국 관리사에게 공정하고, 정직하고, 예의 바르게 거래해야 한다.

3.8.5 출입국 관리사가 다른 출입국 관리사에게 서면으로 청부를 하는 경우 신속하고 적절한 기간 내에 해야 한다.

3.9 출입국 관리대행 수수료 및 기타 소요 비용

3.9.1 출입국 업무대행에 관한 수수료는 신청 내용에 적절한 선에서 청구 되어야 한다.

3.9.2 출입국 관리사는

3.9.2.1 대행을 맡기 전에

- 수수료 예상 액을 말해 주어야 한다.
- 그리고 환불 가능 금액과 경우에 대해서도 알려야 한다.

3.9.2.2 그리고 신청인의 대행 요청 내용을 받은 후에 신속하게 대행 할 업무 내용을 서면으로 통고 해주어야 한다.

3.9.2.3 그리고 출입국 관리사가 서면으로 고객에게 통고한 대행 업무 내용에 대해 양측이 합의 했다는 서면 통고를 해주어야 한다.

3.9.2.4 만약 정부 정책, 신청비, 구비 서류 준비 소요 비용에 관해서 예상 비용에 변화가 생겼을 경우 신속히 고객에게 통고해야 하고 그 이유를 밝혀야 한다.

3.9.3 출입국 관리사는

3.9.3.1 고객이 비용을 많이 부담해야 하는 쪽으로 신청 대행을 하지 말아야 한다.

3.9.3.2 만약 대행 업무 중 아웃소싱을 해야 할 경우 고객에게 즉시 관련 비용을 통고해야 한다.

3.9.3.3 만약 고객이 재심을 신청하고자 하는 경우 기다리는 경우

- 증인 신청에 필요한 비용
- 재심 소송에 패소 할 경우 부담 비용
- 출입국 관리국에 내야 하는 비용
- 번역, 통역 비용

등을 상세히 알려야 한다.

3.9.4 출입국 관리사는 고객이 대행 비용과 정부 인지대, 그 외 소요 비용을 어떻게 지불해야 하는지에 대해 알려야 한다.

3.9.5 출입국 관리사는 다음과 같은 기준에 따라 업무를 진행해야 한다.

3.9.5.1 출입국 관리사는 대행업무를 서면으로 작성하여 고객에게 통고하기 전에는 서비스에 대한 대행료를 받을 수 없다.

3.9.5.2 서면으로 작성된 내용에는

- 대행업무의 상세한 내용
- 각각 업무에 따른 대행료가 포함되어야 한다.

3.9.5.3 고객이 출입국 관리사에게 지불한 대행료를 환불 받을 수 있는 경우는

- 대행료를 서면으로 작성한 대행 업무 내용을 고객에게 통고하기 전에 지불한 금액
- 신청 결과가 확정된 이후 어느 기간 안에 그 동안 진행 시킨 업무 내용을 통고하지 않은 경우

3.10 대행 업무 기록 보관

3.9.1 출입국 관리사는 출입국 관리사 관리 감독 기관이 요청할 시 보여 줄 수 있도록 다음과 같은 대행업무 기록을 보관하고 있어야 한다.

3.10.1.1 고객 신청서 복사본

3.10.1.2 서신 왕래 기록

- 출입국 관리사와 고객 간
- 출입국 관리사와 해당 부처 간

3.10.1.3 구두 대화 기록

- 출입국 관리사와 고객 간
- 출입국 관리사와 정부 관리 혹은 관할 기관 간

3.10.2 출입국 관리사는 고객에게 보여 줄 수 있도록 모든 관련 서류를 잘 보관해야 하고 고객의 사적 정보가 보호 받을 수 있는 방법으로 보관해야 한다.

3.10.3 출입국 관리사의 관리 감독이 요청할 경우 신속히 서류를 보여주어야 한다.

3.10.4 출입국 관리사의 전산 자료도 위의 경우에 포함 된다.

3.11 장부 관리

3.11.1 출입국 관리사는

- 1) 업무 장부
- 2) 고객 장부

를 나누어 관리해야 한다.

3.11.2 출입국 관리사는 고객이 대행 서비스료로 지불한 돈을

- 1) 그 대행업을 맞출 때 까지
- 2) 고객에게 인보이스를 보낼 때 까지

가지고 있어야 한다.

3.11.3 그러나 고객을 대신해서 출입국 관리국이나 다른 공공 기관에 돈을 지불해야 하는 경우는 아무 때나 돈을 쓸 수 있다.

3.11.4 출입국 관리사는 고객의 회계 장부를 써야 한다.

3.11.5 출입국 관리사는 관리 감독 기관이 요구 할 때 언제나 고객 장부를 보여 주어야 한다.

3.11.6 만약 출입국 관리사가 “성공하지 않으면 수수료를 받지 않는다”라는 조건으로 대행을 맡을 때는 출입국 관리사 구좌에 충분한 돈이 들어 있어야 한다.

3.12 민 원

민원 제출자는

- 이름, 주소를 명확히 써야 한다.
- 민원 대상자를 명확히 밝혀야 한다.
- 민원 내용을 사실에 입각하여 밝혀야 한다.
- 민원 내용을 증빙할 수 있는 모든 서류와 증거물을 첨부해야 한다

- 공개 할 수 있어야 한다.

3.12.1 누구든지 출입국 관리사의 서비스에 불만이 있으면 관리 감독 기관에 민원을 제출하게 한다.

3.12.2 민원을 제출해도 진행 중인 신청 건이 영향을 받지 않도록 보호해야 한다.

3.12.3 민원을 제출하는 신청인을 대상으로 민원 대상이 된 출입국 관리사가 손해 배상 청구를 할 수 없도록 해야 한다.

3.13 민원 처리 과정과 민원 담당 기관

- 1 단계 : 관리감독 기관은 민원의 진지성, 실명성, 충분한 증거가 있는지를 확인한다.
- 2 단계 : 민원대상 출입국 관리사에게도 반박할 기회를 준다.
- 3 단계 : 민원대상 출입국 관리사의 반박 내용 복사본을 민원 제출인에게 보낸다. 그리고 거기에 대한 민원 제출인의 주장 근거를 제출할 기회를 준다.

민원 처리는 우선 민원자와 출입국 관리사를 관리감독기관 주선으로 중재하여 자신들이 해결할 수 있도록 노력을 한다. 그 노력으로 해결이 안 되면

- 전문 중재인을 통해 중재한다.
- 민원을 조사한다.
- 해당 징계를 한다.

만약 출입국 관리사가 관리 감독 기관의 규율을 어긴 것이 판명되면 해당 출입국 관리사를 징계한다. 경고처분부터 자격 박탈까지 가능하다.

3.14 징계 및 처벌

만약 위법 사실이 밝혀 질 경우 출입국 관리사 협회(관리 감독 기관)은 법무부 출입국 관리국에 조사와 처벌을 위임한다.

3.15 출입국 관리사와 고용 직원과의 관계

3.15.1 출입국 관리사는 자신이 고용한 직원을 관리 감독하여 출입국관리법·규제에 근거한 적절한 서비스를 할 수 있도록 하는 것이 의무이다.

3.15.2 출입국 관리사 사무실 직원에 의한 실수나 고의적인 불법 행위에 대한 책임은 궁극적으로 출입국 관리사가 져야 한다.

3.15.3 출입국 관리사 사무실 직원이 볼 수 있도록 규율 조항을 걸어놓아서 직원들이 잘 인식하도록 한다.

3.16 국외 출입국 관리사 제도 운영

옵션 1 : 국내 인증 출입국 관리사의 지점을 해외에 두어 송출국 지정 송출업자의 일방적 횡포를 막게 하고 송출 과정을 투명하게 한다. 국내 출입국 관리사는 해외 지점에 대한 법적 책임을 지게 한다. 즉 해외 지점 직원들의 행위에 대한 법적 책임은 출입국 관리사가 지는 것이다.

해외 지점에서 일하기를 희망하는 현지 직원은 출입국 관리사 관리 감독 기관에서 요구하는 소정의 교육 과정을 마치고 한국말에 능통한 사람이어야 한다.

이러한 시스템은 출입국 관리사 관리 감독 기관이 교육 프로그램을 통해서 수익을 올릴 수 있는 기회를 창출 시켜준다.

옵션 2 : 해외 현지의 특수 상황을 고려하여 적절한 전문 분야를 지정해 그 분야에 대한 자격 인증 시스템을 운영한다. 가령 태국은 산업 연수생 송출 문제 전문 출입국 관리사 자격 인증제도, 중국은 조선족 동포 문제나, 유

학생 전문 출입국 관리사 자격 인증, 등으로 지정하면 해외 공관의 업무도 많이 줄고 인증 받으려는 현지인 들 대상의 교육으로 수익도 올릴 수 있다.

즉, 출입국 관리사 제도의 긍정적 역할을 요약해보면

- 1) 외국인 송출 비리 방지
- 2) 공공분야와 민간분야 양쪽에서 초국경 인구 이동 현상, 외국인 출입국, 체류, 불법 이민 및 체류 문제를 체계적으로 관리 감독 할 수 있는 체제 마련
- 3) 출입국 관리 행정 부담 감소
- 4) 출입국 관리 직원의 민간 분야 진출 가능 옵션 제공
- 5) 출입국 관리 분야(이주 대행업)를 산업으로 육성하여 수익 산업화
- 6) 고용 창출
- 7) 정부 외국인 행정 관련 부처와 그 외 관련 산업 분야 출입국 관리 업무 능력 향상
- 8) 출입국 관리업을 경쟁적인 시장 원리에 의해 운영함으로써 고객이 가장 최선의 서비스를 받을 수 있음
- 9) 출입국 관리사의 전문화가 진행되어 점점 그 업의 전문적 수준이 높아짐
- 10) 대행 수수료 및 관련 비용이 투명하게 운영되어 비리나 과도한 수수료 부담에 의한 불법 체류 외국인 발생을 방지함
- 11) 중앙정부와 지방 자치단체의 외국인 행정을 연결시켜 주어 행정의 일관성을 이루게하고 정부 예산을 효율적으로 집행하게 함
- 12) 외국인과 그들 집거 지역 주민과의 평화로운 공존에 기여한다.
- 13) 외국인 송출국 정부 지정 송출 업체의 횡포를 막고 우리나라 국익에 최선인 형태의 외국인 송출을 유도하게 함.

등의 이점을 알 수 있다.

4. 해외이주 대행업자 관리 제도 운영

4.1 호주 이주 대행업자 관리 감독 제도

(Migration Agents Registration Authority MARA)

4.1.1. 배 경

1998년 3월 호주 정부는 호주 이민 기관 (Migration Institute of Australia-MIA)를 호주 이주 대행업자 관리 감독 기관으로 지정하였다.

4.1.2. MARA의 역할

- 이주 대행업자 등록과 재등록
- 등록된 이주 대행업자 행실에 대한 지속적 모니터링(감시)
- 이주 대행업자에 대한 개인과 기관으로부터 민원 접수
- 이주 대행업자의 부도덕한 행위에 대한 징계
- 등록 자격 시험제도 운영, 재등록을 위한 연수 프로그램 관리

4.1.3. 이주 대행업자

호주에 입국, 체류, 영주를 희망하는 사람들의 비자 획득 절차에 대해서 조언을 하거나 대행해 주고 또 그들을 초청하거나 스폰서를 서는 사람들을 대행해 주는 활동을 이주 대행업이라고 부른다. 그들은MARA에 자격 인증을 받아서 등록한 후에만 이주 대행업을 할 수 있다. 변호사나 비영리 자원봉사 단체들도 마찬가지다.

예외로는 신청자의 가족, 스폰서, 초청자들로서 이주 신청자로부터 대행에 대한 수수료를 받지 않는 경우가 있다.

위반 시에는 최고 10년 징역 형을 받는다.

이주 대행업을 희망하는 사람들은 합당한 자격을 갖추어야 한다.

그 내용은 아래와 같다.

- 만 18세 이상

- 유창한 영어
- 호주 시민권자로 호주에 거주하거나 영주권자나 뉴질랜드 시민으로서 특수비자 소지자.
- 호주에서 발급된 변호사 면허증 소지자로서 이민법과 절차에 밝은 사람
- 호주 정부가 지정하는 소정의 교육과정을 받고 시험에 합격하여 이민법과 절차에 대한 지식과 안목을 인정받은 사람.
- 인격적으로 하자가 없어서 이주 대행을 할 수 있는 사람

그 외에 :

- 이주 대행업자로 등록하려면 일간지에 그 희망을 정해진 기간 동안 공고해서 지역 시민의 반대가 없는 것을 증명해야 한다.

4.1.4. Code of Conduct (대행업자 규율)

대행업자 규율은 이주 대행업자 규제에 명시 되어있는 사항으로 법적 구속력을 가진다.

그 내용은

- 고객에게 공평하고 능률적인 서비스를 제공한다.
- 이익 상충(Conflict of Interest) 사항이 고객과 있으면 밝힌다.
- 자격이 없거나 해당 요건이 구비되지 않는 건을 신청하여 시간을 끄는 일이 없어야 한다.
- 신청 내용에 적당한 수수료를 청구한다
- 고객의 이주 대행을 맡기 전에 고객에게 수수료와 시간당 서비스 요금을 밝힌다.
- 고객의 이주 대행을 맡기 전에 소요 예상 기간을 알린다.
- 고객의 동의 없이 고객 개인 사항을 남에게 누설하지 않는다.
- 업무 기록과 회계 장부를 유지한다.

4.1.5. 재등록을 위한 전문 교육(Continuing Professional Development)

모든 등록된 이주 대행업자는 매년 재등록을 위한 전문 교육을 받아야 한다.

재등록 신청 후 12개월 내에 최소 10점의 학점을 이수해야 한다. 이 요건을 충족시키지 못하면 12개월간 영업정지 처분을 받는다.

필요한 점수는 지정된 연수 활동을 함으로써 얻을 수 있는데 그 방법은 교육 과정 이수, 개인교습, 지정 세미나와 컨퍼런스 참석, 책 출판, 관련 기사 발표, 문자 혹은 구술적 교육 자료 편집 등이다.

4.1.6. 등록비

<신규 등록>

- 영리 목적 이주 대행업자 : 호주 불 \$1760
- 비영리 목적 이주 대행자 : 호주 불 \$ 160

<재등록>

- 영리 이주 대행업자 : 호주 불 \$ 1050
- 비영리 이주 대행자 : 호주 불 \$ 105

4.1.7. 민 원

이주 대행업자의 대행에 불만이 있으면 MARA에게 민원을 제출한다.

MARA나 이민성 전 지역 사무실에 민원 양식이 있다.

민원 조사에 소요되는 기간은 12개월 이상 될 수도 있다. 그러나 평균적으로 약 10개월 가량 걸린다. 그 기간은 민원 내용과 그 당시 MARA가 처리하고 있는 민원 건수에 달려있다.

민원이 들어 온 이민 신청건의 심사는 민원 조사나 처리와는 무관하게 이민성에서 진행된다.

MARA는 민원 접수자의 동의를 얻어서 민원의 대상이 되는 이주 대행업자에게 그 내용을 알린다. 관련 이주 대행업자는 그 건에 대한 자기 측

의 주장을 접수 시킨다. 어떤 경우에는 MARA가 전문 중재인을 써서 중재를 하기도 한다.

민원 대상인 이주 대행업자가 Code of Conduct를 어겼다고 판정되면 MARA는 그 내용에 적절한 경고, 정지, 혹은 면허 취소 등의 처리를 한다.

또 어느 경우에 MARA는 이민전문 변호사를 변호사 협회에 의뢰하여 적합한 처분을 할 수 도 있다.

이주 대행업자가 폐업 한 경우에도 폐업일로부터 12개월 이내에 민원이 접수 된 건에 대해서는 MARA가 정상적이 조사와 처벌을 한다.

지난 12개월간 등록이 취소되었거나 징계된 대행업자의 리스트를 MARA 웹사이트에 올린다.

미등록으로 이주 대행을 하거나 형사적 범법을 저지른 대행업자에 관해서는MARA가 관할하지 않고 이민성이 직접 관할한다.

4.1.8. 최근 변동

2004년 7월부터 이주 대행업자 관련 규제가 강화되었다.

강화된 내용은

이주 대행업자의 전문성 증가, 부적절한 이주 대행업자에 대한 처벌 강화, 해외 이주 대행업자에 관한 법과 규제 마련 등이다.

- 성공 가능성이 없는 신청건을 많이 제출하는 이주 대행업자의 제재.
- 비자 신청이나 재심 신청을 하고 있는 건에 대해서 공개하지 않는 이주 대행업자 형사 처벌 강화
- 재심 결과를 기다리지 않고 MARA 웹사이트에 등록 취소나 징계당한 이주 대행업자 공개
- MARA와 이민성에 민원을 제출한 신청인에 대한 맞고소에 대해 민원 제출 신청인 보호 방법 강화
- MARA와 신청 건 연관 부처간의 해당 정보 교환 가능 강화

등이다.

4.2. 캐나다 이주 대행업자 관리 감독 기관

(CSIC, the Canadian Society of Immigration Consultants)

4.2.1. 설립 배경

2003년 5월 Canadian Advisory Committee on Regulating Immigration Consultants (이민 대행업자 규제에 관한 자문 위원회)가 정부에 보고한 내용에 근거하여 2003년 8월 8일 비영리 단체인 The Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC) (캐나다 이민 대행업자 협회)가 설립되었다.

4.2.2. 구 성

- 위원 : 총 10명
- 3명 NGO 회원, 소비자 보호 단체
- 3명 이주 대행업자
- 3명 변호사
- 1명 캐나다 이민성 직원(투표권 없음)

4.2.3. 예 산

- 캐나다 불 \$ 1,750,000 이 설립 기금으로 배정
- 추후 운영은 회비에 의존하도록 함

4.2.4. 시행일

- 2004년 4월
- 2004년 1월 부터 이주 대행업자 관련 소정의 절차에 따른 등록 시작

4.2.5. 위원장

벤자민 트리스터 씨(Benjamin Trister)

4.2.6. 관리 감독 기관의 역할

CSIC는 설립한지 얼마 되지 않는 초기 단계에 있으므로 그 역량을 충분하게 갖추기 위해서 2단계의 발전 계획이 세워져있다.

(a) 2003년 10 ~ 2004년 4월 : 설립 단계

이 기간 중 위원들은

- 회원 자격, 자체 규율, 민원과 해당 처리, 교육과 연수 과정, 이주 대행업자 보상 보험에 대한 기준 결정
- 이주 대행업자를 이용하는 고객 보호 체제 마련
- 이주 대행업자를 등록하면서 재교육과 시험에 의한 지속적인 재등록 필요성을 홍보함

(b) 2004년 4월 ~ 2006년 3월 : 과도기 단계

이 기간 동안 등록제도에 대해서 등록된 이민 대행업자들의 충분한 이해와 체제의 약점을 보완하여 좋은 제도로 발전시켜나감.

CSIC의 핵심적 내용은 호주의 MARA와 거의 같도록 계획 함.

그러나 호주와 캐나다 이주 대행업자 관리제도의 차이는 캐나다는 이민 대행업자에 의해서 피해를 받은 고객에게 해당 대행업자가 보상하는 것을 CSIC가 책임지고 관리하도록 하였다.

4.2.7. 등록 자격

다음과 같은 요건을 구비한 사람만 등록할 수 있다.

- 모범적 인격인
- 캐나다 시민권자 혹은 영주권자
- 자격 취득을 위해 지정된 교육과정을 이수했거나 시험에 합격한자
- 자격증 재등록을 위한 전문개발교육을 받은자
- 자문위원회에서 제시한 자체 규율을 준수하는 자
- 캐나다 공식언어 영어나 불어를 유창하게 하는 자

미등록 이민대행은 호주 경우와 마찬가지로 형사처벌을 받을 수 있다.

그러나 비영리 단체, 민간 난민 자원봉사 단체, 비정부 단체 등은 면제 받는다. CSIC는 어떤 경우라도 고객에게 이민 대행을 위해 돈을 청구하는 즉시 상업 행위로 간주한다.

호주와는 달리 캐나다 경우 자격 요건 면제를 원하는 사람은

- 전문인 보상보험 1,000,000 캐나다 달러 이상 가입
- 전문분야 3가지 중 하나를 선택한다.

4.2.8. CSIC 등록에서 제기되는 문제

이민 전문 변호사들은 CSIC에 등록하도록 권유는 받지만 의무 사항이 아니다.

캐나다는 제도 면에서 영국의 대행업자 제도를 따르고 있지만 민원 사항에 대해서는 다르다. 즉 CSIC가 직접 민원을 접수하거나 관련 변호사 협회에 전달하는 일을 하지 않는다. 왜냐하면 캐나다 정부는 변호사 협회에서 이민 변호사에 대한 민원을 접수하고 다 처리 할 수 있다고 믿기 때문이다.

만약 CSIC와 변호사 협회가 협조하지 않고 대립한다면 이민 대행업자 관리 감독제도 자체의 존립이 위태롭게 될 수 도 있다. 왜냐면 CSIC의 관리 감독능력에 결정적 약점으로 대두할 것이기 때문이다. 그래서 자문 위원회는 별도로 이민 옴버스맨(Immigration Ombudsman) 제도의 도입을 제안하고 있다.

CSIC는 현재 모든 캐나다 주 정부 관할 사업자 등록 법에 이민 대행업에 관련된 규제를 도입하도록 권유하고 있다.

4.2.9. 등록 이민 대행업자

캐나다 정부는 이민 대행업 중 자신의 전문분야나 경험이 많은 부분을

지정하여 등록하는 형식을 실행하고 있다. 그리고 수준도 차별화할 예정이다.

캐나다 등록 이민 대행업자는 약 3000업자 정도일 거라고 추정한다.

4.2.10 등록비

캐나다 정부는 설립 기금 이외 추후 운영비는 등록비로 충당하기로 결정하였다. 그리고 영국 경우와 마찬가지로 캐나다도 비영리 시민 단체에 대해서는 면제하기로 하였다.

4.2.11. 징계 및 처벌

CSIC의 징계규정은 법조인 규정과 유사한 형태로 개발 될 예정이다. 그리고 벌금은 최국 캐나다 불 \$50,000이다.

자문 위원회는 호주 MARA와는 달리 이민 대행업자에게 수수료를 돌려주라고 명령할 수 있는 권한이 있다.

4.2.12. 캐나다 이민성과 CSIC 관계에 대한 정리 되어야 할 부분

- 등록비, 재등록비
- 비등록 NGO 들이 틀린 정보로 이민 대행을 할 경우 어떤 조치를 취할 것인지
- 변호사가 이민 문제를 다루고자 할 때 필요한 연수를 받아야 하는지.
- NGO나 변호사도 보상보험에 들어야 하는지
- 변호사가 면허를 받은 후 일정 기간 동안 감독을 받아야 하는 것처럼 이민 대행업자들도 등록 후 일정 기간 동안 감독을 받아야 하는 지
- CSIC가 징계 처분을 할 때 어느 정도의 권한을 행사 할 수 있는지.

4.3 영국 이민 대행업자 관련 규제

4.3.1. 관리 감독 기관의 이름과 형태

영국의 이민 대행업자 관리 감독 기관은 Office of the Immigration Services Commissioner(OISC)이다.

OISC는 “공공기관이며 정부부처 외 집행기관”이다. “이민과 난민법”에 의해 관할된다. Immigration Services Commissioner는 내무부 장관이 임명하고 OISC는 내무부 기금으로 운영된다. 호주나 캐나다의 경우와 같이 설립 이후 등록비로 운영되는 것과 차이가 있다.

즉 OISC는 영국 정부의 독립적 법적 기관이고 정부의 규제에 의해 움직인다. 이점에서 호주와 아주 다르다. 호주는 자체적 규율에 의해 집행되도록 하고 있다.

4.3.2. 내 력

OISC는 정부가 이민 대행업에 관련된 규제 필요성을 인지하여 2000년 5월에 설립되었다. 2001년 5월 부터 미등록 이민 대행업자는 처벌받게 되었다.

4.3.3. commissioner

- 현재 commissioner는 John Scampion
- 부 Commissioner는 Linda Allan.

4.3.4. 주요 역할

이민 대행업자들이 책임있고 능률적으로 대행하는 것을 관리 감독을 통하여 보장하므로써 이민을 희망하는 고객을 보호한다.

- 이민 대행업자 등록, 재등록을 위한 규제 발동, 관리 감독, 신청 처리
- 민원 접수, 조사, 처벌
- Code of Conduct(자체 규율)을 따르고 전문적 수준을 유지 하는지를 확인한다.

4.3.5. 등록 요건

- 공립 고등 교육 기관, 학생회, 소속 의료기관
- 고용주나 예상 고용주가 자기 고용원이나 예상 고용원을 대행할 경우
- 교회 성직자가 교인을 대행해 줄 때

는 등록을 면제 해 준다.

- 영국 이민 대행 법은 개인 보다는 단체에 면제하는 것을 중점으로 둔다
 - 영국은 모든 이민 대행업자에게 보상보험을 드는 것을 의무화하고 있다.
 - 영국은 이민 대행업자에게 교육이나 연수를 받고 시험에 합격하는 것을 등록 절차에 요구하지 않는다 그 대신 자발적인 평가를 하기를 권유한다. 이것을 “Statement of Competence” 평가라고 하는데 그 외에 감사제도를 철저히 실시하여 그 결과에 따라서 3급 등록형태가 있다.

- a. 1급 신청서 작성
- b. 2급 일반 신청 건 진행
- c. 3급 전문적 대행, 예를 들어 난민 신청 등

4.3.6. 등록 절차 관련 사항

① 관련 법

OSIC는 호주 경우와 달리 민원사항을 조사하고 제재를 가하는데 한계가 있다. 특히 변호사가 관련된 경우 변호사 사무실에 들어가서 조사할 수 없다.

그래서 민원이 들어오면 OSIC는 단지 대상 업자 협회에 의뢰하여 조사와 징계를 처리하도록 하고 있다. 이 점으로 인하여 변호사를 향한 민원이 지난 해 동안 15%나 증가했다.

이민 변호사에 대한 권한 한계 때문에 OSIC의 업자 통제 능력이 심하게 제한 받고 있고 변호사를 대상으로 한 민원은 대부분 그 내용이 중대

한 것들이어서 그 심각성은 더하다.

이점을 보완하기 위해 영국 OSIC는 변호사 협회와 MOU를 서명하고 개선책을 마련하고 있다.

OISC는 호주 경우와 달리 교육기관에 대한 조사권이 있다. 공립학교는 이 문제에서 제외 되어 있으나 사립교육기관은 조사할 수 있다.

영국이 개인을 등록하는 것 보다 기관을 등록하기 때문에 자격이 없는 개인이 기관에 속해서 대행하는 것이 가능하다.

② 보상보험

2002, 2003 보고서에 의하면 이주 대행업을 그만 두는 경우 대부분 보상보험이 너무 부담스럽다는 것이었다. 보상보험은 자원 단체 경우 일년에 500 800 파운드이고 영리 단체는 일년에 500 5000 파운드이다. 보상보험의 규모는 단체 크기와 비례 하고 위험부담율과 과거의 실적 등에 의해 결정된다. OSIC는 현재 보상 보험을 그룹 단위로 재조정하여 부담액수를 현격하게 내릴 것을 계획하고 있다. 이 계획은 민간 업체인 Association of Regulated Immigration Advisers(ARIA)가 주관할 것으로 보인다.

③ 전문능력 개발

등록 이주 대행업자는 호주와 마찬가지로 지속적 전문능력 개발을 해야 한다.

이주 대행업자 감사 결과에 따르면 영국 이주 대행업자는 부여받은 자격 급수 이상의 업무를 하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 2급 업자들이 3급 업자들의 업무를 보고 있었다. 이 것은 자발적 평가에 의해 등록하도록 되어 있었던 초기 등록 제도에서 비롯되었다고 분석되었다.

OISC는 개선책으로 2명의 이주 대행업자를 선정하여 업자들을 감사하고 전문능력향상을 위한 연수를 일년에 한번 시키는 방법을 쓰고 있다. 그 중 면제 받은 기관들은 3년에 한번 감사와 연수를 시키고 있다.

4.3.7. 등록 이주 대행업자

2003년 3월 현재 등록된 업자의 수는 영리 업자 212개와 비영리업자 965개 였다. 이 것은 전년비 3배 증가한 것이다. 영국 경우는 개인 업자의 수가 아니고 단체 수만을 통계로 알 수 있다.

설립된지 일년 후 OISC 직원은 2명에서 32명으로 증가했고 2003년 3월 현재 55명이다. 이것은 영국 내에 활동하는 이주 대행업자 수를 감안하여 원래 예상하던 직원 수의 10%에 해당 한다. 이것은 이주 대행업자 : OISC 직원이 13~18 : 1 정도다. 여기에 비해 호주는 154 : 1이나 된다.

4.3.8. 등록비

OISC는 개인이 아니고 단체에게서 등록비와 재등록비를 받는다. 단체에 속한 개인의 수에 따라서 등록비를 계산한다.

단체소속인원	200-1/2001-02 파운드	단체소속인원	2002-03 파운드	2003-03 파운드
	등록비		등록비	재등록비
1	1,800			
2-4	2,675	1-4	1,700	1,250
5-9	3,475	5-9	1,900	1,550
10-19	4,275	10+	2,300	2,050
20+	6,000			

4.3.9. 총 수입원

설립 당시 보다 OISC의 수입원은 70% 정도 증가했다. 2000~2001의 연간 책정 예산 2,025,000 파운드 에서 2002~2003에는 8,445,039 파운드로 증액 되었고 441,813 파운드가 등록비로 들어왔다. 그리고 OISC는 전년도 예산 중 남은 액수를 다음 해로 넘기므로써 재정적 기반이 커졌다.

4.3.10. 민원 접수 상황

OISC는 변호사 대상으로 한 민원에 대한 권한이 별로 없다. 그러나 거기에 비해서 다음과 같은 중요한 권한이 있다. (호주 MARA는 이 권한들이 없다)

- 이민성 재판소 (Immigration Services Tribunal)는 자문위원들에게 이민 고객에게 환불하라고 명할 수 있다.
- OISC는 미등록자에 관한 법 집행을 직접 할 수 있다.(호주 MARA 경우는 모든 미등록업자에 대한 법 집행은 이민성에 의뢰한다.)
- OISC는 영구직 자문위원을 임명할 수 있다.

이런 권한에도 불구하고 호주 MARA 는 영국 OISC 보다 3배의 이민 대행업자를 관할하고 있고 민원도 적다.

민원을 보면 호주는 등록 이민 대행업자의 9%에 대해 민원이 접수되었고 영국은 2001~2002년 30~37% 의 이민 대행업자에 대한 민원이 접수되었고 그 다음해는 32~40%로 증가하였다. 그것은 15%의 변호사단에 대한 민원 증가 때문 이었다. 변호사 단은 민원의 42%를 3개월에 처리해 버렸다.

영국 이민성이 OISC에 의뢰한 민원 건은 전체의 3%에 불과했고 나머지는 직접 변호사단이나 관련 협회에 의뢰했다. 그 중 고객이 직접 민원 제출한 것은 반이 못되었다. 이에 비해 호주 MARA는 이민성에서 전체 민원의 22%를 의뢰했고 그 중 3분의 2는 고객이 직접 이민성에 민원 접수 한 것이었다.

변호사 협회에서는 민원 접수 건 중 32%는 근거 없는 민원이라고 주장한데 비해 OISC는 5%만이 근거 없다고 주장하였다.

2001년에 설립된 이래 OISC는 20건을 처벌 조치하였는데 그 중 1건은 사립교육기관이었다. 처벌은 대개 벌금형으로 처리되었지만 그 중 미등록업자의 활동에 관한 건은 강제 추방하는 것으로 해결하였다.

호주 MARA는 2001~2002 에 18개 업소를 자격 박탈하였고 1998년 이래 14건의 미등록 업자들을 적발하고 처벌하였다.

4.3.12. OISC에 대한 규명 사항

- OISC 설립 이후 몇 개 업자나 자격 취소되거나 정지되었는가?
- OISC는 이민 대행기관이 자기 직원의 “능력 증명”을 한 서류를 무슨 근거로 평가하는가?

4.4 뉴질랜드 이민 대행업 관련 규제

4.4.1. 배 경

뉴질랜드 이민성은 수년 동안 무능력하고 부도덕한 이민 대행업자에 의해 일어나는 고객 피해에 대해서 논란을 거듭해 왔다.

현재도 공식적 체제는 없지만 최근 들어 이민 대행업자들이 자발적으로 협회를 만들어서 자체적 수준 유지와 규율을 마련하려는 노력을 하고 있다.

그러나 뉴질랜드 정부는 아직까지도 불법적 이민 대행에 대한 관리감독 권한이 미미하다. 이 점에 대해서 호주 이민성은 해외 이민 대행업자의 관리 감독 체계를 마련하여야 하는 좋은 대상국으로 뉴질랜드를 꼽고 있다. 즉 호주 이민성은 호주 시민, 영주권자, 그리고 뉴질랜드 시민권자로 호주 특별 비자 소지자를 이민 대행업 관리 감독 규제하에 관할 하고 있으므로 이들을 통한 뉴질랜드 내 이민 대행업 관리 감독 체제 마련을 생각하고 있다.

4.4.2. 내 력

4.4.2.1 진 행

2000년 6월 뉴질랜드 이민성 장관이 “Options for Setting Enforceable Standards for Immigration Consultants” (이민 대행업자 대상 법적 집행 기준 자격에 관한 선택들)이라는 제목으로 논의된 내용을 발표하였다.

그 내용은 이민 신청자들이 이민 대행업자에게 서비스를 받으면서 겪는 제반 문제에 대한 분석이었다. 이 분석에 의거한 여러가지 제안이 있었으나 구체적인 해결책 마련은 미루어졌었다.

2003년 4월 뉴질랜드 이민성(New Zealand Immigration Service <NZIS>) 장관과 이민관들이 호주에 방문하였다. 이민성 장관은 뉴질랜드가 호주의 모델을 따라서 호주의 MARA 와 같은 이민 대행업자 관리 감독 체제를 마련할 뜻을 강하게 나타내었다.

2003년 6월 호주 멜본에서 열린 장관급 이민문제 회의에서 뉴질랜드 장관과 호주 장관은 호주의 MARA 관할을 뉴질랜드까지 확대할 것을 합의하였다.

2003년 7월 뉴질랜드 이민성은 호주 이민성에 MARA 관련 법, 규제와 호주 내의 이민 대행업자 활동 상황, 효율성, 효과, 그리고 MARA와 호주 이민성과의 관계 등에 대해 정보를 요청했다.

2003년 8월 NZ 이민성 장관 Dalziel이 뉴질랜드 이민과 투자 협회의 연설에서 밝힌 내용을 보면

- 이민 대행업자들의 부도덕하고 위해적인 활동을 막기 위해서는 이민 대행업자 관리 감독 제도를 마련하는 길 밖에 없다.
- 뉴질랜드는 이미 합의된 호주 뉴질랜드 상호 인정 합의에 근거하여 제도를 발전시켜야 한다.
- 그럼으로써 뉴질랜드와 호주는 해외 이민 대행업자에 의한 피해로부터 보호 받을 수 있다.

2003년 9월 NZIS는 이민 대행업자 관리 감독기관에 관한 두번째 논의 내용을 발표했다. 그 내용은 첫째, 기존 이민 대행업자 자체규율 향상, 둘째, 법적 근거하에 이민대행업자 자체규율 마련, 그리고 세번째 안으로 독립적 이민 대행업 관련 규제 마련이었다.

그리고 뉴질랜드 이민성 장관은 해당 규제 마련을 위해 호주 이민성과 호주 이민 기관(Migration Institute of Australia)과의 협조체제 마련 등에 대한 고려 의지를 표했다.

4.4.2.2. 관련 법

현재는 뉴질랜드 이민 대행업자 관리 감독에 대한 법이 없다. 다만 기존 이민법 내에 있는 다음과 같은 조항을 근거로 실질적 관리를 하고 있는 상태이다.

- 법 s142(fa) : s126(1) 조항에 명시된 뉴질랜드 출입국에 관한 법에 따라 뉴질랜드에 입국하는 것을 도와주거나 혹은 무비자로 입국하거나 아니며 위조나 변조 비자로 입국하는 것을 도와주는 사람에 관한 처벌
- 법 s142 : 남을 대신해서 비자, 노동허가, 이민 서류를 작성할 때 태만하게 하거나 고의로 오인할 수 있게 하여서 금전적인 이득을 보려고 하는 사람에 관한 처벌

4.2.2.3 이민 대행업 현황

현재 뉴질랜드 이민 대행업은 자체적 규율을 자발적으로 따르고 있다.

NZAMI는 비영리 단체로 뉴질랜드의 이민과 투자를 통한 장기적 이득을 얻기 위한 목적과 이민과 투자 분야의 수준을 개선하고 유지 시키기 위한 관리를 위해 설립되었다.

NZAMI는 행동 규율(Code of Conduct)을 마련하고 회원들이 따를 것을 요구한다.

현재 NZAMI의 회원은 약 200명 정도이다. 그 들 중 전문 이민 대행업자, 변호사 사업투자 자문 등이 포함되어있다.

회원은 3가지 종류로 되어있다.

- 12개월 이상 경험이 있는 정회원, 이민 신청 접수와 진행 경험, 뉴질랜드 이민성이 신청 건 중 최소 10건 이상 승인한 실적있는 업체

- 정회원 자격은 없지만 12개월 이내 정회원 자격을 획득할 의지가 있는 사람은 임시 회원으로 가입할 수 있다.
- 회계사, 특정 변호사, 사업 계획사, 은행, 투자자, 지자체 등은 준회원으로 직접 이민 신청이나 진행 대행을 할 수 없다.

New Zealand Immigration Institute (NZII)도 이민 대행업자들의 자격 기준을 높이고 유지하며 정부 이민 정책의 개발과 뉴질랜드인에게 이민의 이점을 교육하는 기관이다.

위의 두 기관의 회원가입은 개인 결정에 달렸다. 그래서 각 기관이 이민 대행업 자체의 규율을 더 확대함으로써 고객의 이익을 보호 할 수 있을 것이다.

이민 대행업자의 역할은 그 범위가 아주 크다. 즉 그들은 이민자, 일시 체류자, 난민 신청자 등 여러 종류에 관한 업무를 보기 때문이다. 그들 업무 중에서 가장 많은 부분은 뉴질랜드 이민성을 상대 하는 일이다. 부가적으로 많은 이민 대행업자는 이민 외의 업무도 본다. 가령, 뉴질랜드 정착, 사업 이민자의 사업 제안과 사업 시작, 시민권 신청에 관한 문제 등이다. 뉴질랜드 내무성에 의하면 시민권 신청인의 9% 가량이 이민 대행업자를 통해 신청한다고 한다.

NZIS 연구에 따르면 이민자의 27%가 이민 대행업자를 통해 이민을 들어온다. 그리고 사업이민의 경우는 그보다 더 훨씬 많다. 즉 63%에 달한다. 난민 신청도 63%가 이민 대행업자를 통해서 한다. 일시 체류자는 10% 정도 만이 이민 대행업자를 사용한다. 연구 결과는 이민 대행업자를 통하는 면에서 국내나 해외 신청 간의 차이는 별로 없다고 한다.

4.4.2.4. 이민 대행업계의 규모

2001년 NZIS 연구에 따르면 350개 이민 관련 대행업자 중 이민을 전담하는 업자는 170업개에 불과하다고 한다.

다음 중 하나의 조건을 만족시키면 이민 대행업자로 인정 받는다.

- 2000년에 5개 이상의 이민 신청을 성공시킨 경우 : 혹은
- 2000년에 전화번호부에 이민 대행업자로 등록하고 최소 한건 이상 성공 시킨 경우
- 2000년에 최소 한건의 이민 신청을 성공 시키고 NZAMI의 회원이든지 아니면 상호에 Immigration, migration이 섞여 있는 경우

뉴질랜드 이민 대행업계는 소수의 업자들이 이민 관련업을 장악하고 관련 업체들까지 영향을 미치고 있는 것이 특징이다. 이민 대행을 지역 사회 단체 등 비영리 단체도 하고 있지만 대부분은 이민 대행료를 받고 하고 있다.

4.2.2.5. 타스만 해협 상호 인정 협약 1996 (Tran-Tasman Mutual Recognition Arrangement 1996 TTMRA)

TTMRA의 목적은 호주 뉴질랜드 간에 상품 매매와 직업의 등록에 관한 상호 인정 원칙에 효력을 발생하기 위한 것이다. 직업 등록 관련 원칙은 호주에서 활동할 수 있도록 등록된 사람은 뉴질랜드에서도 동등하게 활동할 수 있도록 인정하는 것이다. 또 반대 방향으로도 가능하게.

TTMRA에 의한 편리성과 이득은 상당할 것이다.

- 양국 법·규제 담당 부처 간의 협조 확대
- 양국의 국제 사회 역할 증진
- 법·규제를 담당 부처나 기관의 기준 강화

4.4.3. 안 건

뉴질랜드 이민 대행업계를 규제화 시키는 문제에 관한 다양한 옵션에 따라 호주와 TTMRA 이민 대행업 관련 규제를 응용하는 방향이 결정될 것이다.

4.4.3.1 A 옵션 : 자체 규율향상

이 옵션은 관련분야들이 같이 계획을 수립하여 개인 이민 대행 업자나 이민 관련 업자들이 공인 이민 대행업자로 인정받을 수 있도록 하는 것이다.

이 과정에 참여하는 측 들은 기존 업계와 전문분야 관련 협회(NZAMI, NZII, 그리고 뉴질랜드 법률 협회), NGO, 비영리 단체로서 이민 문제를 대행하는 사람들이다.

정부는 NZIS나 이민과 투자에 관련된 이권을 담당하는 부처들을 통하여 참여한다.

개선된 이민대행 업계의 자체 규율은 자발적으로 운영된다. 이 모델은 활동 중인 이민 대행업자와 업계에서 많이 채택하느냐에 성공 여부가 달려있다.

이 법적 구속력이 없는 규율이 성공하려면 이민 대행업자와 고객에게 규율을 서로가 잘 지키고 유지하는 것이 상호 이득을 가져온다는 것을 홍보하고 교육하는 것이 중요하다. 그리고 이민 대행업자는 업계의 연수와 지원을 받는 것이 바람직하다.

현재 이민 대행업계를 주도하고 있는 몇몇 업체들이 공동의 자체 규율을 합의하여 협조하는 것은 쉽지 않다.

4.4.3.2 B 옵션 : 법·규제 보호 아래 자체 규율

뉴질랜드 정부는 이민 대행업자 관련법을 제정해서 특정 관리감독 체제를 갖추는 것도 하나의 옵션이다.

공개 : 등록 보증업무별 자격증 부여 호주와 유사한 형태로 개인에게 자격증 부여 그리고 관리 감독은 업계 자체 협회에 의한 자율적 체제 구축.

뉴질랜드 이민성 장관은 호주 정부와 호주 이민 기관(Migration Institute of Australia)와 협조하에 관련 규제에 관한 일을 진행 시킬 뜻을 밝혔다.

TTMRA 조항에 의하면 두 나라 중 한 나라에서 등록된 이민 대행업자는 양국에서 똑같이 인정받는다. 이 원칙은 모든 직업에 해당된다. 그리고 등록, 자격증, 면허증, 허가, 가입에 관한 사항에 모두 적용된다.

단 뉴질랜드 의사 자격이 호주에서 인정되지 않고 있다.

만약 강제력 있는 규제를 원하면 호주 뉴질랜드 간의 TTMRA 하에 이민 대행업자 관리 감독 규제에 대해 상호 인정 합의가 이루어져야 한다.

뉴질랜드 이민 대행업자가 TTMRA에 포함되기 위해서는 관련 규제가 호주와 유사하면서도 현지의 특수상황을 반영할 수 있는 형태로 개발되어야 할 것이다. 즉 해당 분야는 가입, 재등록 요건, 영어 능력, 신원 조회, 지속적 전문성 개발, 징계 권한, 법적 절차나 징계 절차를 통한 등록 취소 혹은 정지처분, 변호사의 역할 등이 고려되고 구체화되어야 한다.

만약 양국이 합의에 도달하여 이 안을 채택한다면 양국이 서로 자국에 미칠 영향에 대해 점차적으로 세밀한 조사가 이루어져야 한다.

4.4.3.3. C 옵션 : 현재 법적 테두리 안에서 독립적 규제

독립된 기구를 설립하여 이민대행업을 관장하는 것이다. 이것은 영국 모델과 비슷하다.

영국의 the Office of the Immigration Services Commissioner (OISC)는 공공독립 기관으로서 Immigration and Asylum Act (이민과 난민법)에 근거하여 움직이고 있다. OISC는 이민 대행업자가 합법적으로 활동하는 것을 전적으로 관리한다. (www.oisc.org.uk)

이 안에 의하면 공표, 등록, 자격증·면허증 부여에 관하여 이민 대행업자들이 구성한 자체적 협회가 아니고 독립된 공공 기관에서 관장하게 되는 것이다.

그 조직 구성은 이민 대행업자 대표들과 소비자 대표들이 같이 참여하

게 되고 정부가 위원회를 구성하여 정부 관료들이 대표들로 구성원이 될 것이다.

캐나다에서 이와 유사한 모델이 채택되었다.(www.csic-scci.ca)

이와 같은 이민 대행업자 관리 감독을 하는 독립적 공공 기관이 설립되면 고객들은 이민 대행업자에 대해 신뢰할 수 있고 민원 처리 등이 일관성 있게 진행될 것이다. 그리고 이민 대행업을 하고자 하는 사람들이 투명하고 공평한 기준에 의해 인증 받는 체제가 마련될 것이다. 그래서 자체 협회에 의해서 관장되면 있을 수 있는 기존 업자들의 기득권 확보를 위한 불공평한 경쟁 등을 방지할 수 있다. 그러나 뉴질랜드처럼 이민 대행업이 소규모인 경우(350개 업체) 경제성이 없는 안이다. 호주처럼 3500업체 정도의 규모의 업계가 있으면 좋은 옵션 중 하나다. 우리나라도 마찬가지 일 것이다.

4.4.3.4 D 옵션 : 현재 상태 유지

뉴질랜드는 이민 대행업자와 이민 신청자 간의 관계가 뉴질랜드를 이민 대상국으로 삼는 것과 직결되어 있다고는 믿지만 그것을 위해 많은 예산을 투입하고 법을 제정할 만한 규모가 안 되는 상황으로 현 상태를 유지하는 것도 고려 상황 중 하나이다. 다만 이민성 장관은 부도덕한 이민 대행업자의 유해적 영향을 감안할 때 그들을 징계하고 업계에서 몰아내는 작업을 강화해야 한다고 역설하고 있다.

4.4.3.5 E 옵션 : 정부의 정식 개입에 의한 본격적 규제

현 정부 입장은 아니지만 뉴질랜드 정부에 의한 직접 관리 감독도 하나의 안으로 제기된다. 즉 이민대행업 관리감독을 위한 법 제정, 관리체제 구축을 본격적으로 하는 안이다.

4.4.3.6 위에서 언급된 여러 옵션 중 하나가 채택될 때 그 집행에 관한 고려 사항

- 이민 대행업체가 선호하는 모델 선택과 그들의 지지 확보
- 이민 대행 내용의 규제화
- 등록 대상 결정
- 등록 기준
- 면허증·자격증 재 발급
- 민원과 처리
- 규제 마련 소요 비용
- 과도기 운영

4.4.4. 결 론

뉴질랜드는 이민대행업자 관리 감독 체계에 대한 결정을 곧 내릴 것이다. 그러기 위해서 뉴질랜드 정부는 관련 분야와 많은 상담을 통하여 가장 최선의 모델을 선택하고 소요 되는 예산의 분배와 집행 방법에 대한 구체적인 계획을 조만간 발표할 것이다.

만약 뉴질랜드가 영국, 캐나다, 중국, 남아연방 등에서 이미 따르고 있는 정책 방향을 같이 선택한다면 국내, 국제적으로 많은 이득이 있으리라고 예상한다.

더 나아가 호주와 공동 체제 운영을 결정한다면 초국적 인구이동 및 다양한 면에서 역내에 미칠 영향과 우리나라에 미칠 영향이 지대하다.

4.5. 중국 이주 중개업자 관리 감독 체계

4.5.1. 명칭과 유형

중국의 이민 대행업은 중국 정부가 여러 관련 부처를 통해서 규제하고 있다.

공안부(Ministry of Public Security)가 이민 대행업 허가증을 발급하고 관리감독한다.

조직은 전국적 망을 가지고 있는데 중앙정부 총괄 사항으로 지방관청이 각 지역 이민 대행업자 관리 감독 업무를 담당한다.

각 주나 자치주는 해당 지역 대행업자에게 “대행업자 자격 허가증”을 발급한다. 그리고 유학생, 그룹여행, 취업 등을 구분하여 각기 해당 허가증을 발급하고 등록 업무를 담당한다. (www.mps.gov.cn)

등록 제도는 다음과 같이 5종류의 대행업자로 구분하고 있다.

- 교육 교육성 관할
- 해외 송출 노동자 외교 통상과 경제 협조성 관할
- 해외 여행 대행, 관광 안내 대행 중앙 관광처 관할
- 해외 취업 대행 노동과 사회 복지성 관할
- 출입국 대행 개인 여행 목적 출입국 관리부 관할

4.5.2. 이민 대행업 규제 내력

2001년 6월 중국 정부는 대행업자(중개업 이라고 부름)에 관련된 정책을 실행하였다. 그것은公安성 관할이다.

4.5.3. 총책임자

중국 정부 관련 부처의 총 책임자가 관할 업무의 총책임자가 된다.

4.5.4. 관리감독 기관의 역할

중국 정부는 이민 대행업자가 전문적이고, 도덕적이며 정직하게 대행하

도록 관리 감독하여 사용자가 최선의 중개를 받을 수 있도록 도모하는 것이 목적이다.

중국 경우는 관련법과 규제를 만드는 정부가 관리 감독도 하고 손해 보상에 필요한 기금도 운영한다는 점이 특징적이다.

중국 정부 관리 감독 기관의 역할은

- 신등록
- 재등록
- 자격증 부여
- 손해보상 기금관리
- 매년 대행업자들의 감사를 통한 감독
- 대행업자 불법 행위에 대한 조사와 처벌
- 대행업자 등록 취소와 공고

등이다.

4.5.5. 등록 구비 요건

대행업의 내용에 따라 크게 5종류의 등록 분야와 해당 기준이 있다.

1) 교육 중개업자

- 직원은
 - 고등 전문학교 학위 소지자
 - 중국의 교육제도와 현황에 대한 전문적 지식과 경험이 있고 외국 유학에 필요한 사항에 밝은자
 - 아니면 교육기관이나 법 관련 기관에서 근무경험자
- 중개업소 직원 자격은 외국어 자격증, 법, 재정, 회계, 비서 전문 자격 소지자 여야 한다.
- 중개업자는 최소 5명의 직원을 고용해야 하고 중국 국민이고 중국에 거주하고 있는 사람이여야 한다.

2) 해외 노동자 송출 중개업자

이들은 해외 정부, 기관, 기업, 개인업자와 계약을 맺고 경제, 사회, 과학 활동을 위한 여러가지 계약직 노동자를 송출하게 된다.

이 업을 하려면 다음과 같은 구비조건을 갖추어야 한다.

- 대기업 이어야 한다.
- 해외기관 노동문제 협조를 구할 수 있고 운영할 수 있는 능력의 소지자여야 한다.
- 독립적으로 중개업을 운영할 수 있는 능력이 있어야 하고 개별적 회계 장부를 작성하여 운영할 수 있어야 한다.
- 직원, 자본, 기술 등 해외 노동자 송출에 관련된 역량을 갖추어야 한다.
- 해외 송출 가능한 노동자를 모집한 실적이 있어야 한다.

3) 해외 여행사·여행 가이드 업자

관광 목적 해외 투어 그룹 회사의 구비요건을 다음과 같다.

- 최소 일년간 해외 여행 서비스 면허증을 소지한 사람
- 국내 여행업을 해왔으며 괄목할 만한 실적을 쌓은 사람
- 불법 사업에 연루 되었거나 여행업무 질이 나빴던 사람은 제외된다.

4) 해외 취업 중개업

해외 송출을 위해 중국 국민을 모집하는 사람로서 구비요건

- 전담 법적 대표(변호사)를 고용해야 함
- 법학, 외국어, 회계학의 전문 자격증 소지자를 상근 고용해야 함
- 최소 500,000 yuen의 자금 확보

5) 개인 출입국 서비스 중개업

개인적 용무로 출입국 할 때 대행하는 중개업

다음 구비요건을 갖추어야 한다.

- 전담 변호사 고용. 그 변호사의 역할은
 - 회사의 영구 주소 등록
 - 일반변호사 업무자격
 - 국경법이나 기타 법에 어긋나는 사건에 연루되지 않은 자
- 고용인
 - 출입국법, 규제, 정책과 대상국에 대한 전문 지식과 경험이 있는 직원 5명
 - 상근 직원은 대학이나 전문 대학 3년 이상 과정을 마치고 학위가 있는 사람들로서 범법 사실이 없는 자
 - 상근 직원 중 법, 외국어, 회계학 전공자가 섞여 있어야 한다.
- 관리 규제를 마련하여 전문적인 중개업을 해야 하고 운영자 급 직원을 두어야 한다.
- 해외 정부에서 인증된 출입국 중개업자와 계약을 맺어서 협조관계를 구축해야 한다. (예 : 호주에서 등록된 이민 대행업자 등)
- 지속적으로 운영되는 최소한 이상 크기의 사무실이 구비되어야 한다.
- 각 지역에서 정한 유동 자본금이 확보 되어야 한다. 그 자금은 벌금을 내던지 고객 손해 보상에 필요하다.
- 각 지역에서 정한 산업상업 행정부에 등록비가 있어야 한다.

4.5.6. 등록 중개업자

중국 등록 중개업자는 주로 개인 보다 기업이다. 공식 통계가 없어서 안보성에서 추정하는 수는 2002년 현재 700 여개 업자이다.

2003년 통계로 중국에는 교육 중개업자가 270여 개가 있었다.

4.5.7. 등록비

등록비는 무료, 그러나 회사 등록에는 등록비를 상업성에 내야 한다.

4.5.8. 민원

안보성에서 민원 내용을 조사하고 벌금을 정한다. 그리고 해당 경우 등록을 취소시킬 수 있다. 그러나 지금까지 취소시킨 예는 없다.

4.5.9. 징계와 처벌

안보성 웹사이트에 징계와 처벌된 업체 리스트를 올리고 있다.

4.5.10. 현재 중국 측에 요청한 정보들

- 1) “시행령” 내용
- 2) 안보성에 등록된 중개업자 수
- 3) 미등록, 무자격자들이 영업을 못하도록 하는 체제는 무엇인가?
- 4) 안보성은 미등록 중개업자를 어떻게 다루고 있나?
- 5) 민원 내용에 관한 자료가 있나?
- 6) 어떤 종류의 민원이 처벌 대상인가?
- 7) 2003년 2004년 영업 취소된 중개업자 통계가 있나?
- 8) 재등록을 위한 연수 프로그램은 있나?
- 9) 재등록 때 교육 배경은 얼마나 고려 대상이 되는가?
- 10) 등록이 면제 되는 경우는 없나? (변호사, 시민단체 등)
- 11) 업자들은 보상보험을 의무적으로 들어야 하나?
- 12) 보상기금은 어떻게 모아지며 사용되나?
- 13) 정부감사는 어떤 절차에 의해서 이루어지는가? 감사는 업무능력 평가를 위한 것인가 재정 관리 문제인가?

등이다.

4.6. 남아 연방(South Africa) 이민대행업 관리 감독 제도

4.6.1. 명칭과 형태

남아공의 이민 대행업 관리 감독 기관은 Association of Immigration Practitioners of South Africa(AIPSA) “남아공 이민업자 협회”라고 한다.

2003년 4월에 설립된 비영리 단체이고 내무부 장관 관할이다.

남아공 이민 대행업 관련 규제는 업계의 자발적 규율로서 이민법 내에서 제정되었다. 그리고 대행업 관리감독 기관의 상위 직원은 정부가 임명한다.

남아공은 내무부에서 이민 대행업자 등록을 직접 맡아서 하고 있다. 등록된 이민 대행업자에 대해서는 AIPSA가 관리한다.

AIPSA는 내무부에서 보조금을 받았다. 보조금은 원래 대행업을 하고 있던

협회를 물려 받는 형식의 “cede capital <양도 자금>” 명목으로 받았다.

4.6.2. 시행일

2003년 4월 AIPSA가 정식으로 출범하였다. 그리고 내무부 장관이 직원을 임명하였다.

4.6.3. 회 장

Julian E Pokroy

4.6.4. AIPSA의 역할

이민 대행업자들이 전문적, 단결적, 통합된 기구로서 업무를 효율적이고 일관되게 할 수 있도록 한다.

그리고 이민 대행업자와 내무부 사이의 연계를 잘 유지한다.

- 이민 대행업자를 규제 감독 한다. (AIPSA는 직접 등록 업무를 하지 않고 내무부에서 한다)

- 기존 등록된 이민 대행업자를 관리
- 민원 접수, 대상 이민 대행업자 조사, 해당 범법 사항 처벌
- 대행업자 전문 지식을 유지 하고 개선하기 위해 연수 제도 운영
- 이민 대행업자가 Code of Conduct (규율 조항)에 명시 된 전문성과 도덕성을 충족시키는 것을 관리 감독한다.

4.6.5. 등록 구비 요건

남아공도 개인 이민 대행업자가 등록하는 제도이다. 그러나 남아공은 변호사나 법무사는 등록할 필요가 없다. 그러나 이 업계의 일관성 있는 관리 감독체제 유지와 서비스의 내용의 일관성 유지를 위하여 법무사나 변호사도 등록해 줄 것을 권고하고 있다. 현재 법무사나 변호사 이외에 대행업자로 등록된 경우는 1업자에 불과하다. 즉 거의 전부가 법무사나 변호사에 의해서 대행되고 있다.

이민 대행업자 (Immigration Practitioner)란 이민법에 의해 관할 되는 교역이나 기타 업무를 대행해 줌으로써 수수료를 받는 업자를 말한다.

남아공에서는 법무사와 변호사의 차이를 확실히 두고 있다. 주요 차이점은 우선 법 대행을 필요로 할 때 변호사를 먼저 찾아가고 필요에 따라서 변호사의 의뢰에 의해 법무사를 찾아간다. 변호사는 광범위한 법적 견해를 제공하고 세밀한 전문 분야 에 대해서는 법무사가 맡아서 한다.

이민 대행업 등록 구비요건은 시민권 여부, 연령, 시험 합격, 신원 등이다. 그리고 보상 보험은 최소 R 500,000(한국 원화로 8,000만원 정도이다)

4.6.6. 등록 이민 대행업자

2003년 4월 현재 등록된 대행업자 수는 500업자 정도이다.

이민 대행업자로 등록하는데 자격 요건은 없다.

그리고 영리 · 비영리 업체 간의 차이도 없다.

4.6.7. 등록비

4.6.8. 민 원

AIPSA 는 2003년 4월부터 10월까지 15건의 민원을 접수했다.

남아공에서는 민원을 AIPSA나 내무부 두 군데에서 모두 접수한다.

그러나 AIPSA는 변호사나 법무사를 대상으로 한 민원에 대해서는 권한이 없고 남아공 법조인 협회에서 변호사 대상 민원 관리 감독을 하고 있다.

4.6.9. 민원에 대한 정계 처분이나 형사 처벌

설립된지 얼마 안되어서 지금까지 들어온 민원에 대해서 조사 중이다. AIPSA는 변호사나 법무사에 대한 권한이 없고 그 외 등록된 이민 대행업자에 대해서만 권한이 있다. 그러나 AIPSA는 비행 이민 대행업자나 이민 관련 변호사 법무사를 영구히 업계에서 제외 시킬 수 있는 권한이 있다.

5. 결 론

세계화는 국제 사회를 선진 산업국과 저개발 후진국으로 양극화 시켰다. 세계화의 두드러진 현상으로 초국경적 인구 이동이 일어나고 있으나 선진국의 이민법과 정책은 그 어느 때보다도 강화 되어 정선된 고급인력에게만 합법적 입국을 허용하는 배타적이고 이기적인 국익 우선 주의가 팽배해 있다.

동시에 저개발 후진국의 단순 노동인구는 더 좋은 환경과 취업 과 높은 임금을 좇아서 합법이든 아니면 불법으로라도 선진 산업국에 들어가려고 한다.

이 상황에서 초국적 인구 이동은 정부나 다국적 기업을 통한 공식적 체제에 의해서 일어나기도 하고 동시에 초국적 민족 네트워크와 이주 대행업자를 통해 비공식적 네트워크를 통해 일어나기도 한다.

따라서 우리나라에 들어오는 외국인 인력 행정을 효율적으로 성공하려면 정부 차원의 공식적 행정 체제와 민간 차원의 이주 대행업 관리 감독 체제를 함께 구축해야만 한다.

그리고 그것은 이미 해외 선진국들이 추진하고 있는 방향이다.

이주 대행업자(출입국 관리사)의 역할은 그 중요성이 날로 증가하고 있다. 그들은 이주 희망자에게 전문적 서비스를 제공하고 심사할 수 있는 형태로 신청 내용을 만들어서 국가의 외국인 행정을 효율적이며 자원을 절약시킨다.

출입국관리법·규제에 근거한 정부 행정 체제만을 가지고 있으면 항상 실제로 일어나는 역동적 인구의 흐름을 관리 할 수 없을 뿐 아니라 금세 기의 수익 산업으로 떠오른 이민 대행업을 간과하여 국가의 경제에도 득이 되지 못한다.

하루 속히 우리도 출입국 관리사 제도를 도입하여 위로부터의 세계화와 아래로부터의 세계화 과정을 잘 대처해 나아가야 하겠다.

참 고 자 료

- Annual Report , 2002~2003, DIMIA, Australian Government
- Migration Act, 1958, DIMIA, Australian Government
- Code of Conduct, Migration Agents Registration Authority, 2004. 7.
- Information kit, Migration Agents, Australian Government, Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 2nd edition, 2004. 7.
- Structure Chart, DIMIA, Australian Government, 2004. 8.
- Breaches of the Code of Conduct that relate to unprofessional conduct only, Australian government, 2004. 8.

- Migration Advice Industry Quarterly Report, Migration Agents Policy and Liaison Section, Migration Fraud and Investigation Section, DIMIA, Australian government, 2004. 6.
- Review of Statutory Self-Regulation of the Migration Advice Industry, Discussion Paper, Migration Agents and Assistance Section DIMIA, Australian Government, 1999. 4.
- China - Approved Destination Status, DIMIA, Australian Government, 2004. 8.
- Options for regulating Migration Agents Overseas and the Immigration Related Activities of Education Agents, DIMIA, Australian Government, 2004. 8.
- Mandatory Professional Indemnity Insurance For Migration Agents Onshore - Implementation Issues, DIMIA, Australian Government, 2004. 5.
- Dealing with Conduct of concern by Registered Migration Agents and Unregistered Persons- DIMIA staff purpose, DIMIA, Australian government, 2004. 7.
- Regulation of the Migration Advice Profession and Other comparable Advice Professions in Australia, Migration Agents and Liaison Section and Migration and Temporary Entry Division, DIMIA, Australian Government, 2004. 9.
- Offshore Student e-Visa Facility Access Agreement between Commonwealth of Australia and (), DIMIA, Australian Government, 2004. 8.
- Deed of Agreement between The Commonwealth Of Australia and The Migration Institute of Australia Limited

- Regulation of the Migration Advice Industry in South Africa,
- Migration Agents, CSIC, Canadian Government, 2004.
- UK Migration agents, OISC, 2004. 5.
- Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement 1996, NZIS,
- Chinese regulation of Migration Advice industry
- 2001 Annual Report, MARA,
- Legislation Relating to Continued Professional Development, MARA
- CPD Points Allocation methodology, MARA, 2004. 7.
- Approved CPD Activity, Migration institute of Australia(MIA) 2004. 1.
- Approved CPD Activity, General Skilled Migration , MIA, 2004. 1.
- Advice to Entry Level Knowledge Providers, MARA, 2004. 7.
- Entry level Migration Law, Student handbook, MIA, 2004. 8.
- Hand book for Hiring Thai Worker,, Thailand Overseas Employment Administration (TOEA), 2003. 9.
- What is behind Quota of KFASB for Work Training In South Korea?, labour and Entertainment News, the 16th year, Issuance no.429 for 1st 15th , Thailand, 2004. 5.
- Result of Thai agency selection to Korea, T.M.M. (Thai Master Manpower Co., Ltd.) got the highest scores.
- Satisfy your manpower need is our pride, Khonkaen Tech Train Co., Ltd. (Skill Testing Centre),
- Basic English, Thai Sills Development School,
- 태국 지사 설립 절차
- 외국인 근로자의 고용 실태와 정책과제, 유길상. 이규용. 한국노동연구원. 2001. 12.

392 주요국가 이민정책 비교연구

- 저숙련 외국인력 노동시장 분석, 유길상 외, 한국노동연구원
- 외국 인력 정책의 경제적 파급효과에 관한 연구, 송장준, 중소기업연구원, 2000. 12.
- 단순 근로 외국 인력 수요의 탄력성 추정에 관한 연구, 서정대 외, 중소기업연구원, 2003. 1.
- 단순기능 외국인력 활용의 정책연구, 중소기업연구원, 2002. 12.