

변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구

장준오 도종진 이정우

■ 경제·인문사회연구회

■ 주관연구기관: 통일연구원

■ 협력연구기관:

연세대학교 동서문제연구소, 한국학중앙연구원,
호주 뉴사우스웨일즈대학교, 한국행정연구원,
한국직업능력개발원, 한국법제연구원, 한국형사정책연구원,
한국여성개발원, 한국청소년개발원, 한국교육개발원

변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구

장준오 도종진 이정우

■ 경제·인문사회연구회

■ 주관연구기관: 통일연구원

■ 협력연구기관:

연세대학교 동서문제연구소, 한국학중앙연구원,
호주 뉴사우스웨일즈대학교, 한국행정연구원,
한국직업능력개발원, 한국법제연구원, 한국형사정책연구원,
한국여성개발원, 한국청소년개발원, 한국교육개발원

변화하는 동북아 시대의 체계적인
국경관리시스템 구축에 관한 연구 ▶▶▶

【 동북아 문화공동체 특별연구위원회 】

구 분	성 명	소 속 및 직 위
위 원 장	김 광 익	서울대 인류학과 교수
위 원	김 우 상	연세대 정치외교학과 교수
	박 준 식	한림대 사회학과 교수
	전 영 평	대구대 도시행정학과 교수
	정 진 곤	한양대 교육학과 교수
	정 하 미	한양대 일본언어·문화학부 교수
	최 진 옥	통일연구원 선임연구위원
	최 흥 석	고려대 행정학과 교수

본 서는 「경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업」의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 8개 국책연구기관과 3개 기관이 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 서는 「경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업」의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 8개 국책연구기관과 3개 기관이 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요 약

I. 서론

21세기 초반부터 정보통신 및 교통수단의 발달과 함께 세계화가 급속도로 진행되고 있다. 세계화 시대에는 인류의 보편적인 문화를 바탕으로 전 세계가 하나의 거대한 지구촌으로 탈바꿈하는 동시에 국경을 초월한 치열한 경쟁이 야기되는 현상이 두드러지게 나타나게 될 것이다. 세계화 시대의 초국가적 경쟁 상태에서 생존하기 위하여 세계 각국은 지역협력체제를 구축하여 새로운 변화에 적극적으로 대응하고 있는 추세이다.

우리나라가 ‘동북아 공동체’의 거점국가 되기 위해서는 먼저 개방화정책에 따른 사람의 자유로운 이동, 즉 인적 교류가 물질 교류·정보교류 등과 함께 병행되어야 할 것이다. 외국인과 외국문화에 대한 배타적 의식, 식민지 경험과 패배주의, 단일민족·단일문화·단일언어에 대한 지나친 자긍심은 우리 사회를 더욱 폐쇄적이고 다양성이 부족한 나라로 만들고, 다변화하는 국제정세와 자유경쟁체제에 효과적으로 대처하지 못할 뿐만 아니라 문화적으로도 낙후될 것이기 때문이다.

입국문호를 활짝 열어 아시아 등 외국의 우수한 인재들이 한국에서 유학하고 취업을 하거나 영주권을 얻게 되면 이들은 경제·문화 교류의 첨병이 될 것이다. 아시아인들이 한국에서 관광을 하고 무역을 하면서 사람의 왕래가 빈번해지고 육로개방과 함께 인적·물질 교류가 더욱 활발해 진다면 외국인의 직접투자는 자연스럽게 증가할 것이다. 국민 개개인은 외국인과의 교류를 통하여 정보와 경쟁력을 쌓고, 정부는 국민과 재외동포 간 정보네트워크를 지원함으로써 한민족으로서 유대감과 결속력으로 세계화의 도전에 함께 대응하는 국력을 키울 수 있을 것이다. 이민행정은 외국인의 국내이주와 국민의 해외이주를 지원·관리함으로써 국가경쟁력 제고에 기여하여야 한다.

이처럼 개방화정책은 ‘출입국관리체계의 개선’과 ‘새로운 이민정책

의 수립'을 전제로 하는데, 국가가 이러한 정책을 원활하게 수행하기 위해서는 법적·제도적 장치가 구비되어야 한다. 이를 위해서는 우리나라가 필요로 하는 외국인의 원활한 유입과 다가올 고령화 사회에 대처하기 위한 외국인근로자의 유입에 대한 법적 대응책으로 체류기간의 연장과 영주허가요건의 완화 및 명확화·투명화를 위한 법적 준비가 이루어져야 할 것이며, 일례로 관광 등에 의한 국제교류의 확대를 위해 외국인입국자의 원활한 상륙심사가 이루어져야 할 것이다. 즉 제2차적 심사의 도입 및 사전확인의 실시 등을 통하여 엄격한 심사를 거침으로써 대다수의 선량한 외국인이 상륙심사 시 대기시간을 단축시킬 수 있는 법제도가 정비될 필요가 있다.

그러나 인적 교류를 위한 개방화정책이 체계적인 출입국관리체계의 개선이나 새로운 이민정책의 수립으로 추진됨에 있어서 간과할 수 없는 것은, 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 국가적·사회적 안전체계를 갖추어야 할 과제도 함께 안고 있다는 점이다. 이점에서 동북아 국가의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서 동북아 지역에서의 국제적 수사공조체계를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동수사그룹 등을 창설할 필요가 있을 것이다.

II. 동북아 시대의 새로운 출입국관리 및 국경관리시스템 구축의 필요성

전통적으로 인구의 양적 규모는 생산을 위한 노동인력을 결정하는 주요한 요인이었다. 하지만 고령화와 저출산의 시대에는 양적인 규모 뿐만 아니라 인구의 질적인 면이 강조되고 있다. 이러한 인구의 절대적인 규모와 구성의 변화, 특히 저출산·고령화 사회의 도래는 이민정책에 대한 인식을 바꾸게 되었다. 선진국은 기업에서 생산에 필요한 인구의 양과 우수한 두뇌를 외국에서 유치하는 이민정책을 국가발전의 주요 전략으로 이용하여 왔다. 한 사람이 태어나 성장하고 교육을 통하여 사회가 요구하는 노동력의 생산자로 성장하기 까지는 많은 시간과 비용이 든다. 선진국들은 이러한 비용을 지불하지 않고 젊고 유능한 고급두뇌를 유치하는 이민정책을 통하여 저 비용으로 필요한 전문인력을 경제·사회·문화 등 각 분야에 공급하는 체계를 구축하면서 고령화와 저출산의 문제를 동시에 해결하고 있다.

이민정책의 개방화 전략은 사회의 노동력에 따른 문제점을 극복하여 지속적인 경제성장에 도움이 된다는 이점 이외에도 다양한 문화와 사고방식을 자연스럽게 받아들여서 사회의 역동성·창의성·다양성을 증진할 수 있다는 새로운 부가가치를 창출하는 것이다. 이민정책의 개방을 통한 국가이익을 극대화하는 한편 비숙련노동자 등 무분별한 외국 인력의유입에 따른 사회적 비용의 증가를 최소화하고 사회안전을 확보하기 위해 불법이민자의 입국과 체류를 차단하는 안전 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다.

참여정부는 개방화와 지역공동체의 역할에 대한 중요성을 인식하고 물건과 정보, 사람이 모이는 관문으로서 한반도를 거점화하겠다는 국가전략을 세웠다. 동북아경제 중심국가로서 새로운 성장 동력을 창출하기 위하여 인천·부산·광양을 동북아 중심 물류기지화하고 종합 물류정보망을 구축하는 물류와 IT 인프라 확충 및 첨단산업 육성, 부

품·소재·R&D 허브화, 관광육성 등의 산업혁신 클러스터, 금융·외환 제도의 선진화 등으로 고부가가치의 서비스업을 복합적으로 발전하겠다는 전략을 세웠다. 그리하여 화물의 흐름, 즉 물류의 거점화를 위하여 국가물류정보체계 혁신사업 등 7대과제를 추진하고, 정보의 허브화를 위하여 IT 첨단산업을 육성하는 등 u-Korea, IT839 전략 등을 추진하고 있다. 그러나 사람의 이동, 휴먼허브화를 위한 국가적인 전략이 마련되어 있지 않아 이에 대한 비전을 마련할 필요가 있다.

휴먼 허브(Human Hub), 사람의 자유로운 이동을 촉진하여 열린사회를 실현하기 위한 국가발전 전략으로서의 이민정책은 국민과 해외의 인적자원을 연계하는 글로벌 인적네트워크로 인적·사회 자원을 강화하여 국가경쟁력 제고에 기여하고, 고령화·저출산으로 부족한 노동력문제를 해결하여 경제발전을 지원하는 국가발전전략인 동시에 다양한 문화 및 가치관의 공존에 따른 사회다양성을 장려하는 문화정책적·사회통합적 기능을 함께 수행하여야 한다.

또한, 선량한 외국인에게는 최상의 서비스와 정보를 제공하는 서비스행정이지만 문제외국인의 불법활동을 저지하고 국가와 사회의 안전을 확보하는 범죄예방정책이면서 아울러 외국인의 인권을 보호하며 국제사회 구성원으로서 책임과 의무를 다하는 인도주의 정책이어야 할 것이다. 이를 위해서는 외국인에 대한 개방 친화적인 서비스 체계와 국경관리 인프라를 구축하여야 한다.

Ⅲ. 주요국의 개방화 동향과 출입국 관리 및 국경관리 시스템

1. 유럽연합(EU)

일정한 지역의 독립국가들이 경제, 문화, 역사, 지역적 동질성을 기초로 국가의 지위를 보유한 채 경제적·사회적 통합과 정치적 연합을 통해 결합을 달성하여 독자적 세력권을 형성하는 특수한 법공동체를 지역공동체라 한다. 이러한 개념확정에 따를 때, 국제사회에서 지역공동체로 발전해가고 있는 것은 현재 유럽연합(EU)뿐이다. 1993년에 결성된 유럽연합은 2004년 5월 1일자로 기존의 15개 회원국에서 25개 회원국으로 확대시켰다. 사람의 자유로운 이동을 포함한 인적·물적 교류의 증진에 기초한 동북아 경제중심국가론이나 동북아 문화공동체론이 궁극적으로 유럽연합과 유사한 동북아 지역국가통합 내지 동북아 지역공동체로 발전해 나가야 한다는 관점에 서게 되면, 일차적으로 유럽연합의 형성과정에서 인적 교류방안과 이로 인하여 그 발생이 우려되고 있는 국경을 초월하는 범죄에 대한 형사법적 대응전략이 어떠한 기초를 형성하였으며, 지금은 어떠한 역할을 담당하고 있는지에 관하여 유럽법을 중심으로 상세하게 논의해볼 필요가 있다. 이로써 장래의 동북아 문화공동체 형성과정에서 형사법이 담당하게 될 근본적인 역할을 고려해볼 수 있기 때문이다.

유럽연합 내에서 사람의 자유로운 이동과 형사법 및 형사사법에 관한 영역은 일반적으로 사법내무분야로 포괄된다. 유럽지역에서 사법내무분야에서 각국이 협력해온 역사는 이미 1957년의 로마조약으로까지 거슬러 올라간다. 로마조약은 상품, 서비스 및 자본의 자유로운 이동 이외에 ‘사람의 자유이동’도 규정하고 있었는데, 사람의 자유로운 이동을 계기로 조직범죄, 테러 등과 같은 국경을 초월하는 범죄현상이 증가되었고, 이것은 유럽국가들로 하여금 사법내무분야에서의

공동협력의 필요성을 강조하게 만들었다.

유럽국가들의 통합의 움직임 가운데 특히 중요한 의미를 가지는 것은 역내시장의 형성이다. 여기서 역내시장(Binnenmarkt)이란 물건, 사람, 서비스 및 자본의 자유로운 왕래가 보장되어 그 역내에서는 국경이 없는 지역을 말한다. 이러한 의미에서 역내시장의 활성화는 곧 유럽연합 회원국들 간의 국경의 철폐를 전제로 한다. 그러나 국경통제를 철폐하는 경우에도 국경을 초월하는 범죄의 위험성은 여전히 존재하고 있기 때문에 한편으로는 국경통제를 철폐하되 다른 한편으로는 효율적인 범죄투쟁을 위하여 1985년에 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 베네룩스 3국 등 유럽연합 12개 국 중 9개국이 룩셈부르크 쉐겐(Schengen)에서 국경에서의 검문검색 폐지, 여권검사 면제 등 인적교류를 증진시키기 위한 국경철폐 등을 내용으로 하는 소위 쉐겐조약을 체결하였다. 그러나 쉐겐조약은 경찰과 사법의 국경을 초월하는 공조에도 본질적인 의미를 가지고 있다.

쉐겐조약은 전부 8부(Titel), 142개조로 구성되어 있다. 조약의 제1부 ‘개념규정’에서는 EU내부에서의 역내국경(Binnengrenzen) 및 EU 외 제국과의 외부국경(Außengrenzen) 등 중요한 개념이 규정되어 있고, 제2부는 ‘검열폐지’, 제3부는 ‘경찰과 안전’, 제4부는 ‘쉐겐정보시스템’, 제5부는 ‘화물교통’, 제6부는 ‘데이터보호’, 제7부는 ‘행정위원회’ 및 제8부는 ‘부칙’을 규정하고 있다. 이 중 형사절차에 관계하는 것은 제3부 ‘경찰과 안전’이다.

제3부는 모두 7개 절로 구성되어 있다. 즉 제1절 ‘경찰의 협력(제39조-제46조)’, 제2절 ‘형사사건에 관한 사법공조(제48조-제53조)’, 제3절 ‘이중처벌의 금지(제54조-제58조)’, 제4절 ‘범죄자인도(제59조-제65조)’, 제5절 ‘형사판결의 집행기관(제67조-제69조)’, 제6절 ‘마약(제70조-제76조)’, 제7절 ‘화기 및 탄약(제77조-제91조)’이다.

제1절은 ‘국경을 초월한 경찰활동’에 대한 직접적인 관련 조항들이며, 제2절 ‘형사사건에 관한 사법공조’의 주된 내용은 우편에 의한 문

서의 직접 송부(제52조), 사법기관과 사법기관 간의 직접적 사법공조(제53조) 등이다. 제3절 ‘이중처벌의 금지’, 제4절 ‘범죄자인도’, 제5절 ‘형사판결의 집행이관’은 종래의 조약 등을 확인하는 규정들이다. 제6절 ‘마약’에서는 체약국은 마약의 불법거래를 방지하기 위한 모든 조치를 강구하여야 한다고 규정되어 있다. 제7절 ‘화기 및 탄약’에서는 체약국은 화기 및 탄약의 취득, 판매 및 양도에 관한 법령을 쉐겐 조약에 적합하게 규정할 것을 의무지우고 있다.

한편 구체적인 사례를 살펴보면 쉐겐조약의 실시운용상황은 아직은 시행착오를 겪고 있는 중이라 할 것이다. 흥미를 끄는 부분은 쉐겐조약의 유형범죄에 해당하는지 여부의 판단이 국가에 따라 서로 다른 경우가 있다는 점이다. 독일법의 주석서에서는 예컨대 쉐겐조약 제40조의 월경감시의 조건으로서 ① 출발국에서 수사절차의 개시, 따라서 형사소송법 제152조 제2항에 의한 충분한 사실상의 근거(zureichende tatsächliche Anhaltspunkte)가 있을 것, ② 인도가 가능한 범죄일 것, ③ 어떤 쉐겐조약 체약국에서 이미 감시를 받고 있는 구체적인 인물일 것, ④ 사전에 신청된 수사공조의 요청을 근거로 상대국의 동의가 있을 것 등을 들고 있다. 이러한 경우에 있어서는 ‘충분한 사실상의 근거’에 대한 존부판단이 미묘한 문제로 작용한다 할 것이다.

2. 독일

독일에서는 2004년 8월에 ‘이민법(Zuwanderungsgesetz)’이 성립·공포되고 2005년 1월1일부로 시행하면서, 이민을 확대하는 개방체제를 수용하였다. 동법은 남유럽, 터키 등으로부터 외국인을 노동자로서 입국시켜 영주를 허가하였던 ‘Gastarbeiter’제도를 1973년 오일파동으로 정지된 이래 32년 만에 정식으로 외국인의 이민을 규정한 법률로서 중요한 의의를 갖는다.

동법은 법안작성 당시, 저연령화·고령화가 진행되고 있는 독일에서

미래의 노동력 확보, 고도의 정보통신기술전문가의 초빙을 목적으로 검토된 것이지만, 2001년 9월 11일 미국의 동시다발테러사건, 2004년 3월 11일 스페인 마드리드에서 열차연속폭파테러사건이 발생함으로써 테러방지를 포함한 치안에 대한 조치를 강조하게 되었다.

독일의 ‘이민법’은 기존의 법률을 개정(폐지를 포함)하는 것을 내용으로 하는 법률로 전부 15부로 구성되어 있다. 제1부에서는 ‘독일에서의 외국인체류, 취업 및 통합’에 대하여, 제2부에서는 ‘EU가맹국 국민의 일반적인 거주 및 이전의 자유’에 대하여 새로운 법률(각기 ‘체류법’, ‘EU거주및이전자유법’ 등으로 부른다)로서 규정함과 동시에, 제3부 내지 제12부에서는 ‘비호절차법’, ‘외국인집중등록법’, ‘국적법’ 등의 개정을 행하는 형식을 취하고 있다.

‘체류법’은 외국인에 대한 입국, 체류, 강제퇴거 등 광범한 권리 및 의무에 대하여 규정한 법률이다. 전부 107개 조문으로 구성되어 있는데, 체류자격의 유형, 외국인을 위한 독일어이수 의무 등 개정된 ‘이민법’의 가장 중요한 부분을 규정하고 있다.

개정된 ‘이민법’의 기본방향은 인권차원에서의 난민허용 등 개방적 이민정책의 확대 와 사회안전망 확보를 위한 법집행기능의 강화이다. 그러나 ‘이민법’ 제1부의 ‘체류법’은 제1조에서 법의 목적을 ‘외국인의 유입을 방향지우고, 규제하는 것’으로 규정함으로써 이민의 촉진보다는 제한에 중점이 있음을 천명하고 있다. 그럼에도 개방적 이민정책으로는, 비 EU국가의 근로자에게도 처음부터 영주권을 부여할 뿐만 아니라 이민도 허용(체류법 제4조 제1항)하고 있으며, 독일의 대학 또는 이에 상당하는 고등교육기관에서 학위를 취득한 유학생은 학업 종료 후 취업을 위한 1년간의 체류가 허가되고(체류법 제16조 제4항), 독일경제와 고용시장에 긍정적인 효과를 줄 수 있는, 즉 독일에 100만 유로 이상의 투자를 행하거나 10인 이상의 고용을 창출하는 자영업자에게는 ‘기한을 정한 체류허가’를 부여하는(체류법 제21조) 등의 이민장려 방안을 규정하고 있다.

법집행기능의 강화를 위한 치안대책의 규정으로는, 독일 내의 범죄 사실이 없더라도 의심스러운 인물에 대해서는 강제퇴거가 가능하도록 규정하고, 독일 국내에 정주하려는 이주자에 대하여 외국인의 사회통합을 위하여, 언어·역사·법률제도 등에 관한 사회적 교육프로그램을 이수하는 것이 권리로 인정됨과 동시에 의무로 규정되었다(체류법 제44조). 새로운 이민자가 사회적 교육프로그램에 참가하지 않은 경우에는 체류연장 허가심사시 불이익을 가하는 등의 조치가 부과된다(체류법 제8조 제3항).

3년간에 걸친 논쟁 끝에 탄생한 독일 이민법은 당초 의도되었던 노동력의 확보라는 색채는 퇴색되고, 단순노동자의 입국 및 취업을 금지하는 방침이 견지되었을 뿐만 아니라(체류법 제18조 제4항) 치안대책의 강화가 두드러지게 되었다. 세계적인 추세인 글로벌화, 세계화의 물결 속에서 국가간 인적 교류의 확대를 꾀하며 동북아국가의 거점국가로서 인적 교류의 확대정책을 꾀하려 하는 우리나라에 있어서, 우리나라와 같이 국적에 대하여 혈통주의를 원칙적으로 유지하면서 거주외국인의 통합에 다대한 노력을 거듭하고 있는 독일의 이민정책은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

3. 미 국

미국은 세계 각국의 다양한 인종과 문화가 한데 어울려 융해·융합되어 가는 국가란 의미에서 붙여진 ‘인종의 도가니(Melting Pot)’로서, 20세기 초 수백만의 이민자들의 관문역할을 했으며 지금도 수많은 이민자들의 향수의 대상이 되고 있는 뉴욕시에 위치한 ‘황금의 문(Golden Gate)’이라는 신화를 가진 Ellis Island, 그리고 자유와 인권을 상징하는 자유의 여신상(Statue of Liberty)등 이민자들에게는 소중한 단어들이 많으며, 또한 2백여 년의 이민 역사를 가진 ‘이민의 국가(Nation of Immigrants)’로서 이들에게 이민문호를 개방하여 왔다.

시대상황에 따라 규제 위주의 이민 정책을 강화해 오던 미국 정부는 제2차 세계대전 이후 미국 국내 경기의 활성화로 인하여 이민자들에 대한 문호를 다시 개방하기 시작하였다. 이러한 미국 연방정부의 움직임에 따라 1952년에는 현행 이민법의 실질적인 근원이 된 ‘이민 국적법(Immigration and Naturalization Act)’이 제정되었다. 이 새로운 법에서는 이전에 시행하여 논란이 되었던 출신 국가별 쿼터제는 폐지하지 않았으나, 새로운 입국 거부 대상자를 추가로 선정하였고, 쿼터제의 틀 안에 새로운 4종류의 ‘입국허가우선발급제도(Preference system)’를 신설하여 규제를 완화시켰다. 또한 이 법안에서는 미국의 실리를 채우기 위해 미국의 산업 발전에 필요로 하는 기술이나 경력을 가진 우수 인력을 우선적으로 받아들이기 위하여 입국허가의 1순위를 부여해 주었는데, 이는 미국 시민권자나 영주권자의 근친권자에 대한 순위보다 높은 순위인 것이다. 하지만 이 법안에서 미국 시민권자의 배우자에게는 쿼터제나 우선발급제도는 적용되지 않았다.

한편 미국은 출입국절차의 간소화와 관련하여, 이민귀화국이 현재 캐나다, 바하마, 버뮤다, 아일랜드 국제공항에 Preclearance Station을 설치하여 시범·운영 중에 있는데, 이는 미국으로 입국하고자 하는 외국인이 출발국에 주재하는 미국의 ‘이민관(Immigration Attache)’에 의해 사전입국심사를 받음으로써 미국공항 입국시 입국심사를 생략, 출입국절차를 간소화하는데 기여하고 있다. 개정이민국적법 제 123조에 의하면 입국거부대상 외국인들이 미국입국을 목적으로 자주 이용하는 외국의 국제공항 5곳에 ‘사전입국심사소(Preinspection Station)’를 설치하여, 이곳에 이민심사관을 파견토록 하고 있다. 참고로 1994년 FBI 국장 Louis Freeh는 의회청문회에서 국제테러분자, 외국인범죄자등 바람직스럽지 못한 외국인들의 미국영토 내 입국을 사전에 차단하기위한 방법으로 외국의 출국공항에 사전입국심사소 설치를 건의한 바 있다.

1996 개정이민법 제123조에 따르면 법무장관은 국무장관과 협의하

여 1998년 10월 30일까지 적어도 5개소, 그리고 2000년 10월 31일까지 추가로 5개소를 지정, 외국의 국제공항에 해당 국가와 협의하여 사전입국심사소를 설치할 것을 의무화하고 있다. 사전입국심사소의 설치장소는 입국거부대상 외국인들이 미국입국을 목적으로 마지막 출발 지점으로 자주 이용하는 외국의 국제공항을 대상으로 하며, 법무장관은 사전입국심사소 설치 이전에 첫째, 사전입국심사소에 파견되는 이민국 직원 및 그의 동반가족들의 적절한 보호문제, 둘째, 이민국 직원과 가족들의 복지와 안전문제, 셋째, 사전입국심사소의 설치 예정국가가 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서상의 절차와 관행을 준수하고 있는 지 등을 확인하도록 되어 있다. 또한 법무장관은 위·변조서류(fraudulent documents)를 적발하는데 있어서 항공사 직원들의 교육 및 협조를 구하기 위하여 이민심사관을 추가로 파견할 수 있도록 하고 있다.

또한 이민귀화국(INS)은 1993년 뉴욕의 John F. Kennedy 국제공항, Newark 국제공항, 그리고 캐나다 토론토에 있는 Pearson 국제공항 등 3곳에 자동출입국 통제시스템인 INSPASS Kiosk(현금자동지급기와 유사한 출입국심사대)를 설치하여 시범적으로 운영해 오다 반응이 좋아 추가로 LA 국제공항, 마이애미 국제공항 등 5곳에 INSPASS 심사대를 설치·운영 중에 있다. 참고로 이민국 통계에 의하면 1998년 12월말 현재 7만명 이상이 INSPASS 카드를 발급 받은 것으로 집계되었다. INSPASS 카드 소지자가 INSPASS 심사대가 설치된 미국 내 국제공항에 도착하면 우선 INSPASS 카드는 카드판독기에 집어넣고 손은 Scanning Device에 올려놓으면 기계판독기가 자동으로 이민국의 전산망에 등록된 손모양(Hand Geometry)과 대조하게 되어 있다. 이상이 없을 경우 출입문이 자동으로 열리면서 출입국심사절차가 종료되나 이상이 있으면 이민심사관에게 인계된다.

이러한 제도의 도입에 따른 기대효과로는, 첫째 사진이 부착된 여권은 위·변조가 가능했으나 INSPASS 카드는 카드등록시 이민국의 전산

망에 본인만이 가질 수 있는 신체적 특징인 손모양(hand geometry)를 등록시키기 때문에 위·변조가 불가능하고, 둘째 자국민 및 선량한 외국인들에게 INSPASS 카드를 발급함으로써 이들에 대한 출입국 편의제공이 가능하며, 셋째 기계가 출입국심사업무를 대신함으로써 출입국심사시간을 단축할 수 있고(실제로 케네디 국제공항에서는 INSPASS 심사대를 통과하는 승객들의 출입국심사시간이 절반으로 단축되는 효과를 거두고 있다), 넷째 이민국의 계획에 따르면 멀지 않은 장래에 INSPASS 카드 하나로 여권대신 사용할 수 있음은 물론 신용카드(Credit Card) 및 공중전화 카드로도 사용 가능한 다목적기능의 INSPASS 카드를 전망하고 있으며 실제로 네덜란드 출입국관리당국은 Universal Card 사용을 시범·운영 중에 있다고 한다.

그러나 한편으로 미국 의회는 2000년 9.11테러사건 이후 ‘합법이민 가족평등법안 (Legal Immigration Family Equity Act)’의 절충안을 통과시키고, 보다 구체적인 이민자의 가족 또는 고용인의 보증인을 통한 미국 내에서의 법적 지위 조정을 위한 대책을 마련하였다. 또한 가족들의 보증으로 이민을 오게 된 이민자들에게 합법적인 영주권 취득 시까지의 법적 지위 유지를 위해 임시 비자 발급을 주도록 하는 내용을 포함하고 있다.

이처럼 점차적으로 이민의 문호를 개방하고 출입국절차의 간소화를 추구해 오던 미국은 2001년 9월 11일 New York의 World Trade Center 등의 동시다발테러사건을 계기로 반이민여론이 고조되면서 이민의 문호를 다시 닫는 추세로 나가고 있다. 그 이유로는, 첫째 500만 명으로 추정되는 ‘불법이민자(illegal immigrants)’, 10만 명으로 추정되는 ‘외국인범죄자(criminal aliens)’ 및 미국과 멕시코 국경지대에서의 밀입국자의 급증, 둘째 매년 80만 명 이상씩 증가하는 합법적인 영주권자들의 노동시장의 잠식 및 가족초청 이민자들을 중심으로 ‘사회보장혜택(welfare benefits)’을 무임승차(free riding)하려는 이민자들이 증가하고 있는 상황에서 발생한 미국시민들의 불만고조, 셋째 새로운

이민자들이 이전과는 달리 미국사회에 동화적응하지 않고 그들의 독자적인 문화나 언어를 고집함으로써 미국 본래의 ‘문화적 정체성(Cultural Identity)’이 상실되어 가고 있다는 위기의식 등의 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.

이러한 상황과 더불어 2001년 9.11사태를 계기로 미국 정부는 외국인의 입국 및 체류관리에 집중하게 된다. 9.11사태 이후 의회와 부시 행정부에 의해 취해진 주요조치는 다음과 같다. 첫째, 2001년 10월 의회는 ‘USA PATRIOT법’을 통과시켰는데, 이 법은 미국 내 사법당국과 해외정보기관에게 테러와 관련 있는 사람을 적발, 처단하기 위해 강력한 권한을 부여하였다. 둘째 ‘USA PATRIOT법’의 이민관련 조항들을 보충하고 강화하는 많은 조항들이 포함된 ‘국경보안강화 및 비자입국개혁법’을 제정하고, 9.11테러리스트들을 합법적으로 입국시킨 미국정부의 이민 및 비자절차의 약점을 보완하기 위하여 외국인의 입국을 허용할 것인지를 결정하는 연방공무원들에게 필요한 모든 도구들을 법적으로 뒷받침하고 있다. 셋째 ‘USA PATRIOT법’에 의해 부여된 권한 외에도 부시행정부는 행정명령(executive order), 규칙(regulation), 정책(policy) 등에 의해 많은 조치를 취하였는데, 400억 달러의 긴급대응기금으로 국경에 위치한 각종 연방기관들이 정보를 공유하고 협력할 수 있는 새로운 방법을 개발하였고 이에 따라 최고 기관간의 협력체계를 수립하였다. 최근에는 제도적 개혁의 일환으로 미국 하원이 2002년 4월 기존의 이민국 체제를 폐지하고 이를 법무부 소속 ‘이민서비스국(Bureau of Immigration Service and Adjudication)’과 ‘이민단속국(Bureau of Immigration Enforcement)’으로 분리하는 법안을 압도적인 다수로 통과시켰다.

이처럼 미국의 경우에는 이민개방화정책을 추구하면서도 시대상황에 따라 취해진 외국인에 대한 각종 정부의 조치가 국제관계 악화 및 인권침해시비를 불러일으키는 면도 있음을 염두에 두고 우리나라 출입국 및 이민정책의 법적·제도적 운용에 교훈으로 삼아야 할 것이다.

4. 일본

최근 일본에서도, 인적 교류의 활성화방안이 법무성 출입국관리국의 출입국관리기본계획으로 준비되고 있다. 즉 외국인 여행자의 일본 방문의 촉진을 통한 관광입국의 실현, 생산연령인구의 감소에 따른 우수인재를 비롯한 전문적, 기술적 분야의 외국인근로자의 유입 등 인적 교류의 개방정책에 부응하는 출입국관리행정체제의 구축 필요성이 대두되고 있다. 한편으로는 날로 증가하고 있는 불법체류자의 사회적, 치안적 문제에 직면하여 2008년까지 불법체류자를 반감시킨다는 목표 아래 이에 대한 강력한 대책을 강구하여야 하는 과제를 안고 있는 실정이다. 또한 일본에서도 2001년 9월의 미국동시다발테러사건을 계기로 테러리스트 등의 국가 간 이동을 철저히 봉쇄하는 것이 더욱 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 상황변화에 대하여 대처하기 위하여 2005년 일본 법무성은 제3차 출입국관리기본계획을 수립하였는데, 이를 개략적으로 살펴보면, 첫째, 전문적·기술적 분야에서 외국인 근로자에 대하여는, 전문 지식·기술 등을 보유하여 일본 경제사회의 활성화에 이바지할 수 있다는 점에서 지금까지 적극적인 유입을 피하여 왔지만, 향후 저연령화·고령화 사회에 따른 인구감소시대의 대응으로서 현행 체류자격이나 상륙허가기준에 해당하지 않는 자라 하더라도 전문적·기술적 분야로 평가할 수 있는 자에 대하여는 경제, 사회변화에 부응하여 ‘출입국관리법및난민인정법’상의 체류자격이나 상륙허가기준을 정비하여 적극적인 유입을 추진하기로 하였다.

둘째, 우수 인재의 유입. 경제글로벌화 및 산업고도화에 따라 세계에서 통용되는 전문적인 지식이나 기술 등을 보유한 우수한 외국인을 획득하기 위하여, 현재 ‘외교’, ‘공용’ 및 ‘영주자’를 제외하고 최장 3년으로 되어 있는 체류기간을 고도 인재에 대하여는 1회 허가 시 3년 이상의 장기간을 체류기간으로 결정하여 일본에서 안정적으로 활동할 수 있는 방안을 강구하고 있다. 또한 이들 우수인재에 대하여는

이들의 입국, 정착, 영주를 촉진시킬 수 있는 정책을 취하는 것이 사회전체적으로 유의하다는 인식 아래, 이들에 대한 영주허가요건을 완화하고 명확화·투명화할 것을 추진하고 있다.

셋째, 관광입국을 실현하기 위한 관광 등에 의한 국제 인적 교류의 확대방안으로서, 외국인입국자 상륙심사의 원활한 실현을 위하여 제2차적 심사제의 도입, 사전확인의 실시 등에 의해 엄격한 심사를 확보한 위에 대다수의 선량한 외국인이 상륙심사 시 기다리는 시간의 단축을 추구한다.

넷째, 유학생이나 취학생은 일본과 제 외국간의 상호이해를 증진시키고 우호관계를 심화시키는 역할을 담당할 것이 기대된다는 점에서 출입국관리제도도 유학생, 취학생을 위장하는 등의 외국인에 대하여는 엄격하게 대처하면서도 우수한 학생이 대학 등을 졸업 후 취업자격으로 변경을 희망하는 경우 절차의 원활화 등을 통하여 질이 높은 유학생, 취학생의 유입을 적극적으로 꾀할 수 있도록 출입국관리법을 개정할 필요가 있다.

다섯째, 출입국관리는 테러대책이나 불법입국대책 등 국제간 협력이 불가결한 분야이기 때문에, 외국의 출입국관리당국을 비롯한 외국 관계기관과의 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 이를 위해 연락섭외관의 파견이나 각종 국제회의에의 적극적인 참가 등을 통하여 국제협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이상과 같은 일본의 출입국관리기본계획도 기본적으로는 개방화 정책에 입각하면서도 이를 보호하기 위한 엄격화 정책을 동시에 달성하려는 점은 주목할 만하다 할 것이다.

5. 홍콩

홍콩은 1997년 7월 1일 영국으로부터 분리되어 “1국 2체제(One Country, Two Systems)”라는 독특한 체제로 중화인민공화국 특별행정구(HKSAR : Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)로 편입되었다. ‘중화인민공화국홍콩특별행정구기본법(The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)’으로 불리는 헌법은 홍콩이 앞으로도 현재의 정치, 사회, 경제체제를 유지할 것을 보장하고 있고, 이에 따라 홍콩은 향후 50년간 출입국관리업무를 포함하여 고도의 자치권을 향유하며, 특별행정구 행정수반을 비롯한 고위장관의 자격은 홍콩에 장기간 거주한 사람으로 한정된다고 규정하고 있다. 기본법 제154조에 의하면, 홍콩특별행정구역 정부(입경사무처)는 외국인 및 중국본토인의 홍콩으로의 출입국 및 체류에 관하여 출입국관리를 할 수 있다. 즉, 홍콩은 중국과의 통합 후에도 출입국정책수행에 있어 중국본토와는 상당히 독립된 지역으로 남아 있는 것이다.

홍콩의 출입국행정을 전담하고 있는 홍콩입경사무처는 공항만 출입국심사와 사증 및 외국인체류관리업무만 담당하고 있는 우리 출입국관리국과는 달리 다양한 기능을 수행하고 있다. 홍콩입경사무처는 고유의 출입국업무이외에도 우리나라의 행정자치부 및 지방자치단체에서 수행하고 있는 주민등록, 출생, 사망 및 결혼 등의 업무와 외교통상부의 여권발급업무, 재외국민 영사업무 및 법무부 법무과의 국적업무까지 광범위한 분야를 담당하고 있다.

입경사무처의 업무는 홍콩섬 완차이에 있는 본부와 홍콩섬, 구룡반도와 신계 등 영토 전역에 위치한 지방사무소 및 등록사무소에서 수행되고 있으며, 또한 공항 1개소, 육로 5개소, 해상 4개소 등 총 10개의 Control Point를 가지고 있으며, 2006년에 3개의 Control Point를 신설할 계획에 있다고 한다.

홍콩의 출입국관리체계의 특징을 살펴보면, 주목할 만한 서비스로서 (1) 한줄서기(Serpent Queuing Method) 즉 2002.1월 이후 입국 승객들에게 “First Come, First Served”를 보장하기 위해 한줄 서기를 도입하여 입국심사대 4개(심사관 8명)를 기준으로 이동식 봉을 설치하여 운영하고 있는데, 붉은 색 정복을 입은 공항공사 직원이 승객 밀집도에 따라 탄력적으로 이동식봉의 개폐조작을 통해 원활한 흐름을 유도하고 있으며, (2) Sky Pier 서비스로서 첵랍콕공항에 붙어있는 Cross-Boundary Passenger Ferry Terminal인 Sky Pier는 2003.9.29. 운행을 시작하였으며, 공항과 Pearl River Delta[중국연안 4대도시(Zhongshan, Dongquan Humen, Fuyong, Shakou) 및 마카오] 사이를 경유하여 여행하는 환승승객들에게 보다 편리한 환승 서비스를 제공하고 있고, (3) 24-hour Passport Verification Service로 홍콩입경사무처는 홍콩SAR 여권의 진위와 관련된 해외 출입국당국의 문의사항에 대해 24시간 응답할 수 있는 서비스[전화:(852) 2769-8499, FAX:(852) 2754- 7876, 2716-6252]를 운영하여 해외여행중인 홍콩주민에 대한 편의를 강화하고 있으며, (4) HKIA Frequent Visitor Card로 첵랍콕공항 당국은 홍콩입경사무처 및 항공사운영위원회(AOC)의 지원을 받아 2004.8월부터 최근 1년간 3회 이상 출입국자에 대해 신청을 받아 빈번출입국자 전용심사대(Frequent Visitor Channel)를 운영하고 있다.

한편 불법체류 등과 관련하여서는 이를 전담하는 집행연락부는 조사과(Investigation Sub-division), 퇴거과(Removal Sub-division), Castle Peak Immigration Center(CIC), 기소 및 국외추방과(Prosecution & Deportation Sub-division)로 구성되어 있다.

‘조사과(Investigation Sub-division)’는, 첫째 자수한 불법이주자(Illegal Immigrants), 불법체류자(Overstayers) 및 난민신청자(Refugee status claimants)를 담당하고, 경찰 또는 독립부패방지위원회(Independent Committee Against Corruption)등에서 넘겨진 체류조건위

반(Breach of Condition of Stay)사건을 조사하며, 불법이주자에 의해 제기된 체류자격신청을 조사하는 ‘일반조사과(General Investigation Section)’, 둘째 여권위조 및 외국인밀입국활동과 관련된 조직범죄를 조사하고, 홍콩 내, 중국본토 및 외국 사법기관과 정보교환, 출입국관련 컴퓨터범죄사건을 조사하는 ‘특수조사과(Special Investigation Section)’, 셋째 ‘反國際偷渡罪行調查및情報局(Anti-Illegal Migration Agency)’으로 AIM은 2004.6.28 신설된 부서로 전문적인 정보수집 및 분석팀인 Tactical Intelligence Group(TIG)과 홍콩공항에서 발생하는 모든 위·변조 및 불법밀입국사건을 조사·방지하는 임무를 담당하는 Airport Investigation Group (AIG)으로 구성되어 있는데, TIG에는 SIO의 책임하에 정보분석, 위변조 최근동향 및 기법 수집등을 담당하는 3개의 분석팀이 있으며, AIG에는 8개의 특별팀이 선별된 위험성평가에 기초한 항공기탑승객 조사, HKSAR여권과 관련된 위·변조 범죄조직의 조사를 담당하며, 넷째 ‘입경처 특전대(Task Force Section)’로 TF는 불법이주 및 BOC위반 등 출입국관리법위반과 관련된 대규모의 특별작전을 경찰 등 타 사법기관과 공동으로 수행하고, 외국인가사보조인, 불법근로자 조사 및 공항을 제외한 Control Points에서 탐지된 위·변조관련 위반자를 조사하며, 각 사무소별로 발생하는 예기치 못한 사태나 긴급한 업무를 지원하고, 다섯째 ‘조사행동조(Outside Investigation Section)’는 일반적인 체류조건위반(BOC)사건 및 외국인가사보조인과 관련된 법위반(특히 위조근로계약)사건을 조사하며, OIS산하에 Hotline Complaint Unit이 전화, 팩스, 편지, E-mail 및 민원심사위원회(Complaint Vetting Committee)에서 이송된 불법이주나 불법취업 등을 접수, 검토하는 업무를 수행하며, 여섯째 집행연락부의 일반행정과 파일관리 업무 및 TF 등 작전부서의 교통편과 병참지원 등 세부지원업무를 담당하는 ‘중앙조사행정과(Investigation Central Administration Section)’ 등이 있다.

퇴거과(Removal Sub-division)는 1980.10.27. 집행연락부 산하에 설치된 RSD는 이전에 빅토리아 교도소 내에 위치해 있다 2005.5월 Tuen Mun의 Castle Peak Bay Immigration Center 내로 이전하였는데, 홍콩입경법(Immigration Ordinance) 제115조 및 입경서비스법(Immigration Service Ordinance) 제331조에 근거하여 퇴거 또는 강제추방예정인 불법입국자와 18세 이상의 출입국사범을 보호하는 책임을 담당한다. 원국적국으로 돌아가기를 원하지 않는 출입국사범은 집행연락부의 조리처장에게 Removal Order의 발급을 재고할 것을 구하는 신청을 할 수 있으며, 피퇴거자는 R.O를 통지받은 후 24시간 이내에 그 결정에 대해 독립기구인 Immigration Tribunal에 재심을 신청할 수 있다.

홍콩의 경우에는 우리나라와는 달리 각부서별로 독자적인 기소전담조직이 있어 수사→소추까지 조직 내에서 처리 가능하도록 하고 있는데 이는 ‘기소 및 국외추방과(Prosecution & Deportation Sub-division)’가 담당한다. 집행연락과 산하 기소 및 국외추방과에도 소송을 전담하는 20여명의 직원이 조사과 등의 수사결과를 토대로 직접 법정에서 소추활동을 수행하고 있다. 소추전담직원은 Immigration Officer 중에서 법학학사이상의 자격소지자 중에서 선발, 별도의 특별교육 이수 후 소송전담업무를 수행하며, 조직 내부에서 소송업무까지 수행함에 따라 법정에서 다투게 될 증거자료의 객관적이고 투명한 수집을 위한 절차가 대단히 훌륭하게 확립되어 있다.

IV. 현행 출입국관리 및 국경관리시스템의 문제점과 제도적 개선방안

국경을 출입국하는 사람과 국내체류 외국인을 관리하는 출입국관리행정은 국민이 해외여행을 하려면 국가로부터 출국허가를 받아야 하는 통제된 사회에서 시작되었으며 ‘출입국관리’라는 용어도 국민의

‘출국’이 가장 중시되었던 것에서 기인한 것이라 할 수 있다.

출입국관리공무원의 대부분은 급증하는 출입국자에 대한 심사와 불법체류외국인 단속에 매달려 합법체류 외국인의 서비스 요구에 적절히 대응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 국가경제발전에 기여하고 사회안전을 확보하는 중·장기적인 정책도 수립하지 못하고 있으며, 전문인력 확보 및 양성에도 어려움을 겪고 있다.

최근 우리나라의 국제적 지위가 높아지고 사람들의 자유로운 왕래가 활발해짐에 따라 우리나라의 국민이 되고자 하는 외국인이 증가하는 등 국적과 관련된 문제가 중요한 관심사로 떠오르고 있다. 이는 국가발전을 위해 이민정책을 개방화하되 이를 지원하고 관리할 수 있는 법적·제도적 인프라가 구축되지 않으면 필연적으로 막대한 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 문화적 갈등, 불법체류 증가 등과 같은 각종 사회문제를 야기할 수 있다는 점에서 그 중요성을 인식할 수 있다. 이에 적절하게 대처하기 위해서는 미국이나 독일처럼 출입국관리법과 국적법을 전면 개편하여 외국인등록, 난민, 국적, 외국인보호, 국경관리, 체류외국인관리 등을 통합하는 ‘이민법(가칭)’을 제정할 필요가 있다.

1963. 3. 5. 법률 제1289호로 제정된 ‘출입국관리법’은 지금까지 4차례의 전문개정과 9차례의 일부개정을 거쳐 현재의 모습을 갖추고 있으나, 단순히 국경을 관리하고 출입국자를 통제하는 초기의 형태에서 크게 벗어나지 못하여 국제화·세계화라는 변화된 시대상황을 반영하고 있지 못하다.

출입국관리법이라는 명칭에서 알 수 있듯이 단지 국경관리(Border Control)에 치중한 소극적·폐쇄적 개념으로 이민행정문제에 접근하고 있기 때문에 21세기 국가발전 전략으로서의 적극적·개방적 이민정책을 포괄할 수 있는 법체계로의 전환이 필요하다 할 것이다.

한편 우리나라의 현행 국적법은 일반귀화와 국제결혼에 의한 간이 귀화, 특별귀화로 분류할 수 있는 귀화에 의한 국적취득의 경우, 일

정기간의 국내 의무거주 조건 아래 시험에도 통과하여야 하는 등 그 절차가 엄격하여 외국인이 한국 국적을 취득하는 것이 쉽지 않은 실정이다.

특히 우리나라의 국적취득을 희망하는 외국인의 국내체류가 활발해지면서 외국인의 귀화신청자도 기하급수적으로 증가하고 있는 현실과 이들이 귀화를 통한 국적취득으로 인하여 우리 국민의 일원으로서 참정권 등을 비롯한 헌법상의 제반 권리를 향유한다는 점을 감안할 때, 국적취득신청절차나 귀화정책 및 귀화관련심사방법 등과 같은 현행 국적취득 관련 법규 및 제도의 타당성여부와 개선정비의 필요성여부가 대두되고 있다.

한편 인적 교류를 위한 개방화정책이 출입국관리체계의 개선이나 새로운 이민법의 제정으로 추진됨에 있어서 간과할 수 없는 것은, 각국의 입법정책에서 알 수 있듯이, 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서 저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 체계를 갖추어야 할 과제도 함께 안고 있다는 점이다. 일례로 특히 테러범죄와 관련하여 출입국관리의 강화는 국제테러리스트들에 의한 자국에서의 테러범죄 방지 및 테러혐의자 체포를 위하여 기본이 되는 조치라고 할 것이다. 아무리 테러범행에 관한 정보를 충실히 수집하였다도 출입국관리가 허술할 경우 테러범행을 방지하기 어렵다는 것은 자명한 일이다. 미국, 영국, 프랑스의 경우처럼 국내테러리스트에 의한 범행위험보다 국제테러리스트에 의한 범행위험이 상대적으로 높은 나라의 경우, 특히 철저한 출입국관리를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 영국의 경우에는 ‘테러방지법’에서 특별히 테러범죄의 위험이 있는 자 또는 그 혐의자에 대한 입국금지, 강제추방 및 검문검색을 규정하고 있고, 프랑스의 경우에는 ‘외국인의입국및체류규제법’의 제정을 통하여 입국금지 및 국외추방을 명할 수 있는 범위를 확대하였으며, 체류자격을 갖는 자의 권리

를 제한하고 있다. 우리나라의 경우도 ‘출입국관리법’에서 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해할 염려가 있는 자 등에 대한 입국금지(동법 제11조 제1항 제3호), 공공의 안녕질서나 국익에 위반되는 경우 활동범위의 제한(동법 제22조), 강제퇴거(동법 제46조), 범죄혐의자에 대한 출국정지 명령(동법 제29조) 등을 규정하고 있다. ‘테러방지법안’도 출입국 관리와 관련하여 대테러센터의 장 또는 경찰청장은 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 외국인에 대하여 법무부장관에게 출국조치를 하도록 요청할 수 있는 규정을 두고 있다.

그러나 테러범죄와 관련된 출입국 관리의 핵심은 입국금지, 출국정지등의 명령 자체에 있다고 하기 보다는 실질적으로 테러범행의 위협이 있는 자의 입국과 테러범죄 혐의자의 출국을 막는 데에 있다고 하여야 할 것이다. 아무리 입국이 금지된 자라고 하더라도 현실적으로는 여권위조 등의 방법으로 얼마든지 입국이 가능하다고 할 것이고 입국금지조치가 테러범행의 위협이 있는 모든 자들에 관하여 빠짐없이 취해지기는 어려울 것이기 때문이다. 따라서 현실적인 출입국 심사과정에서 그 대상자가 테러범행의 위협이 있는지 여부 또는 테러범죄 혐의자인지 여부를 충실히 확인할 수 있어야 하고, 충실한 확인작업을 위해서는 출입국 심사기관과 테러담당기관과의 긴밀한 협조가 매우 중요하다고 할 것이다.

미국의 경우에는 2001년 9월 11일 동시다발테러사건이후 ‘이민국업무데이터개선법(Immigration and Naturalization Service Data Management Act of 2000)’을 개정하여 출입국심사 시 ‘USA Patriot Act’에 의해 설치된 국가안보국의 직원을 참여토록 하여 테러범죄 관련자의 출입국여부를 확인하게 함으로써 출입국심사 기관과 테러담당기관과의 긴밀한 협조를 강화하고 있다. 우리나라의 경우도 출입국 심사과정에서 출입국심사기관과 테러담당기관이 협력하여 충실한 확인작업을 할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

한편 정보력 향상을 위하여 테러관련자료를 수집, 전산화하여 정보망을 구축하는 것도 필요할 것이다. 광범위하고 정확한 정보망의 구축은 효율적인 출입국관리, 신원확인, 보안강화 등과 직결된다고 할 것이다. 이러한 효율적인 전산망 구축과 관련된 문제는 기술적 또는 예산적 측면에서 주로 다루어질 부분이지만 법적 규제의 측면에서도 간과하기 쉽지만 매우 중요한 사항을 내포하고 있다. 정보망 구축은 법적인 근거를 갖추며 체계적으로 이루어질 필요성이 있다. 정보망 구축이 정부 각 기관별로 산만하게 이루어지고 정부 각 기관의 협조가 잘 이루어지지 않을 경우, 정보가 중첩되어 예산이 낭비될 뿐만 아니라 어느 기관이 어떠한 정보를 가지고 있는지 자체를 파악하기 어려워 실제 상황에서 효율적으로 정보를 이용하지 못하게 될 가능성도 있다. 뿐만 아니라 정보수집 및 정보망 구축이 법률적 근거없이 이루어질 경우, 헌법상 사생활의 비밀침해 시비의 발생가능성도 있다고 할 것이다.

또한 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄 및 시정질서 저해행위에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있기 위해서는, 각국의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서 동북아 지역에서의 인터폴을 통한 국제적 수사공조체계를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관 간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동수사그룹 등을 창설할 필요도 있을 것이다.

V. 육·해·공의 입체적인 선진적 출입국관리 및 국경관리체계의 구축 방안

우리나라의 외국인력 정책은 외국인력 유입에 따른 사회·경제적 영향에 관한 분석 없이 산업체의 값싼 외국인노동력 공급요구에 밀려 임시방편적으로 정책을 추진하였고, 외국인력의 활용만을 강조한 나머지

지 외국인과의 공존의식과 체류외국인 관리 체계가 부족하여 인권침해, 불법체류 등 사회문제가 양산되고 있다.

외국인력의 도입은 경제발전에 도움을 주고 국가경쟁력을 향상시키는데 그 목적이 있다면 우리나라의 경제상황과 산업구조, 인구규모 및 실업률, 주변국의 노동시장 등을 고려하여 정책을 결정해야 할 것이다. 외국인력을 도입하는 데에는 몇 가지 원칙이 필요하다. 즉, 첫째, 내국인의 취업기회를 보장하면서 노동시장의 유연성을 확보하여 사회 구성원들의 개인적 경쟁력을 향상하는 것이다. 즉 경쟁력을 갖춘 전문직종에는 시장원리에 따라 자유경쟁을 유도하고, 보호가 필요한 비숙련 직종은 한시적·제한적인 외국인력 도입정책이 필요하다. 둘째, 개방된 사회에서 외국인도 우리사회의 구성원으로 인정하고 공존·발전하는 사회를 만드는 책임과 의무를 지닌 공동체의 일원으로 받아들여야 한다는 것이다. 셋째, 사회적인 합의가 필요하다. 업종별·직종별 도입규모 등 총 도입규모에 대한 노동·기업·정부 간 공감대가 전제되어야 하고 외국인력 도입과 관련된 부처 간 역할분담과 책임소재를 분명히 하여 투명하고 엄격한 도입절차가 필요하다. 또한 외국인력 정책은 고령화·저출산의 문제, 연금제도, 조세, 교육 등 사회문제와 직결되어 있으므로 거시적이고 미래지향적으로 수립·시행되어야 한다.

우리나라는 의사, 변호사, 교수 등 전문 직종에서 국민의 취업기회 잠식을 이유로 외국인의 취업에 대해 각종 행정규제와 거부감이 보이지 않게 존재하고 있는 경향이 있다. 이에 비해 일본, 영국, 호주, 미국, 캐나다, 아일랜드 등 선진국들은 국가경쟁력을 확보차원에서 외국의 고급기술발전에 크게 기여하였다. 이는 고령화·저출산을 대비하는 정책이기도 하여 영국, 미국, 캐나다, 호주 등은 젊은 전문인력이 국내에 정착하도록 유도하는 영주권, 귀화제도 등 이민법을 개혁하고 있다. 독일은 유학생의 국내취업을 장려하기 위하여 학업 종료 후 1년간 체류허가를 하는 등 적극적인 유치제도를 새 이민법에 포함시켰

다.

한국노동연구원의 '전문기술외국인력 노동시장 분석'(2004)의 설문 조사 결과에 따르면, 설문에 응한 기업들 중 81.48%가 복잡한 출입국 절차 등 행정규제가 전문외국인력 채용 시 어려운 점이라고 대답하고, 전문인력 유치를 위하여 가장 크게 개선해야 할 점으로 비자발급 간소화 등 제도개선을 꼽았다.

이와 관련하여 일정 금액이상을 투자하는 기업가, 특정 첨단기술을 보유한 전문인력, 특정분야의 연구실적을 가진 연구자 또는 저명한 교육자, 기타 국가이익에 공로가 있는 자 등에게는 구체적인 평가방법을 정하여 영주권을 부여하는 전문인력 영주제도 도입을 검토하고 있다. 새로운 영주제도 도입을 위하여 출입국관리법시행령 개정을 위하여 2005. 3. 28. 입법예고한 바 있다.

주요내용은 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력을 소유한 자중 법무부장관이 인정하는 경우, 특정분야의 박사학위중 소지자로서 국내기업에 고용되어 일정금액 이상의 임금을 받는 경우, 해외로부터 연금을 받는 60세 이상인 자로서 연간 일정 연금액 이상인 경우 등으로 영주자격 범위를 확대하였다. 향후 입국하기 전에도 영주권을 부여하는 점수제 영주권 부여 프로그램 개발도 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

선진국들은 단순노무직종의 외국인력 유입을 최대한 억제하여 이들의 국내 장기 정착을 차단하기 위하여 꾸준한 노력을 경주하였다. 국내 산업체의 노동수요를 예측하여 최소한 외국인력을 공급하고 산업구조 조정의 대상이 되는 곳에는 외국인력의 공급을 엄격히 제한하는 정책으로 일관하게 유지하였다. 이러한 억제정책과 동시에 산업인력의 고령화와 저출산 대책으로서 외국인력을 선발하여 비자를 발급할 때 동구권의 여성인력을 고용하도록 유도한 아일랜드의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리나라는 중국동포의 노동인력과 북한 주민을 활용할 수 있고 이

는 한민족 네트워크 형성에도 도움이 되므로 고용허가제에 의한 대규모 외국인력 도입은 자제되어야 하며, 향후 사회갈등 조장, 사회비용 증가 등 부작용을 최소화하고 국민의 취업활동인구와 인구 규모 등을 고려한 중·장기적인 외국인력수급계획을 수립해야 할 것이다.

비숙련 외국인력의 도입은 거시적인 산업 및 실업정책, 고령화·저출산의 문제, 북한 및 동포 노동력 활용 등을 고려하여 일관된 정책을 수립해야 한다.

즉 정기적으로 국민의 여론과 시장을 조사하여 3년마다 외국인정책기본계획을 수립하는 규정을 출입국관리법에 명시하여 산업구조 동향, 외국인력 수요조사, 국내 노동시장의 유연성, 경제·사회·문화적 영향 등을 고려한 일관된 외국인력 정책을 정착시키는 거시적인 방안이 요구된다. 전문외국인력에 대해서는 장기적으로 시장원리를 적용하여 완전 개방하는 체제로 글로벌 인적자원을 확보하고, 단순 노무 인력에 대해서는 재외동포, 북한주민 등을 활용할 수 있는 여력을 감안하여 한시적인 고용허가체제를 유지하되 숙련 정도와 한국어 구사능력, 사회적응 능력 등을 고려하여 제한적으로 장기체류를 허용한 후, 일정기간이 경과하고 체류실태가 건설할 경우 영주권을 부여하는 인센티브 제공도 함께 검토되어야 할 것이다.

중국동포에 대해서는 단기적으로는 취업관리제로 흡수하여 입국문호를 보다 더 확대하고, 장기적으로는 한국어 소통, 문화적 동질성 등을 감안하여 업종내 사업장의 자유이동을 허용하고 귀화요건을 대폭 완화하여 점진적인 국내정착을 용인함으로써 남북교류 활성화, 통일준비 단계에서 중요한 견인차 역할을 하고 고령화·저출산으로 인한 문제를 최소화할 수 있는 인적자원으로서 포용하는 정책이 필요하다.

또한 외국인력제도를 일원화하고 관련부처의 역할을 재정립함으로써 체류관리를 효율적으로 강화할 수 있을 것이다. 산업연수제도와 고용허가제를 시행하면서 비이민의 원칙에도 불구하고 정주화가 빠르게 진행되고 있으며, 외국인의 근로환경도 취약하여 근로자에 대한

인권침해 사례가 증가할 뿐만 아니라 불법체류자의 증가와 이에 편승한 외국인 범죄도 꾸준히 증가하고 있어 체류외국인 관리시스템이 보다 체계적으로 보완되어야 할 것이다.

효율적인 체류관리와 함께 취업외국인과 고용주의 편의를 위해 고용허가 신청, 사증발급신청서 신청, 외국인등록 등 출입국관리법상 허가신청을 한국산업인력공단, 중소기업협동조합 등이 대행하도록 허용하되, 이들 출입국관리대행기관을 지정·취소하는 가칭 ‘출입국관리대행기관 심사위원회’를 법무부에 설치하는 것과 향후 가칭 ‘출입국관리사’제도를 신설하여 민간전문가를 활용하여 전문성을 제고하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

한편 출입국관리체계의 간소화를 위해서는, 국가간 인적교류의 촉진은 모든 국가의 경제·사회 조직에 막대한 영향을 미친다. 이민(International migration)은 고령화·저출산, 노동력 부족, 실업문제, 인권, 두뇌유출과 유입, 경제적 기회, 다문화와 통합, 난민, 사회질서와 법집행, 인신매매, 사회안전, 국가안전 등과 같은 복잡한 문제를 야기한다. 이러한 도전에 각 국가들은 새로운 이민제도 및 법령의 개정, 전담기구의 신설 등 발전전략을 마련하여 적극적으로 대처하고 있다. 특히 우수인력과 투자자를 유치하기 위하여 외국인에 대한 서비스 환경을 개선하고, 입국문화 개방과 신속한 인적·물적 흐름을 지원하기 위하여 외국인의 불법활동과 테러에 대비하는 범정부차원의 관리 인프라 구축에 막대한 예산과 전문인력을 투입하고 있다.

법무부는 개방적인 이민행정을 지원하는 서비스·관리 인프라를 구축하기 위하여 2003. 12월부터 ‘출입국관리서비스체계과학화(Technological Infrastructure for Progressed Immigration Service, TIPIS)’ 계획을 수립·추진하고 있다. 이를 현실화하기 위한 노력으로 전자정부의 『외국인종합지원서비스(G4F)』 사업을 산업자원부·법무부·노동부가 추진하고 있으나, 주요 사업내용이 다국어 기반으로 하는 G4F 포털사이트 구축을 중심으로 사업이 진행되고 예산지원규모도 부족

하여 새로운 추진방안이 모색되어야 할 것이다.

개방친화적인 국경관리 체계를 위한 일환으로, TIPIS와 전자정부의 외국인종합지원서비스(G4F) 사업 추진을 위하여 산자부·법무부·노동부가 공동으로 2004. 10월부터 2005. 3월까지 업무재설계(BPR)와 정보화전략계획(ISP)을 수행하였다. 법무부는 TIPIS의 로드맵과 G4F의 BPR/ISP 사업을 추진하면서 발견된 문제점들을 보완하고, 이민행정에 관한 국제사회의 관심과 패러다임의 변화를 적극 수용하기 위하여 첨단 IT기술을 활용하는 유비쿼터스(ubi-quitous)형 서비스 체계와 입체적인 국경관리체계(이하 『u-Borders』서비스 체계이라고 함)를 구축하기 위한 계획을 검토하고 있다고 한다. 외교통상부, 교육인적자원부, 행정자치부, 정보통신부 등 관련부처와 적극적인 협력과 혁신을 통하여 개방 친화적인 국가운영시스템을 구축하여야 할 것이다.

『u-Borders』서비스체계는 국가발전전략으로서 이민행정의 개방화를 수용할 수 있는 디지털 환경의 국가운영시스템을 구축하는 것이다. 개방적인 이민정책은 개방을 수용할 수 있는 국가운영시스템에 의해 뒷받침 될때만이 국가발전에 도움이 되고 사회의 문화적 다양성을 확보할 수 있기 때문이다. 『u-Borders』서비스체계는 ‘사람의 자유로운 이동을 통한 열린 사회를 구현’하기 위하여 사람과 화물의 흐름을 촉진하고 개방 친화적인 서비스와 관리체계를 갖추는 것이다. 외국인이 입국하기 전 재외공관에서 비자를 발급받는 과정에서부터 입국, 체류, 출국하는 각 단계에서 다양한 기반의 서비스를 제공하고 동시에 사회안전망을 구축하게 되는 기반으로서는 첨단기술을 기반으로 하는 출입국심사 자동화, 다채널 기반의 외국인서비스 고도화, 정부와 민간이 정보를 공동 활용하는 출입국 및 외국인정보 공유체계 혁신 등을 추진할 필요가 있다.

외국자본과 우수한 외국인력을 유치하여 선진통상국가를 추진하고, 평화와 번영의 동북아 공동체로서 사람·정보·화물의 허브가 되

며, 고령화·저출산 문제를 해소하여 발전하는 미래사회를 준비하기 위해서는 변화하는 새로운 패러다임을 직시하여야 한다.

체류서비스의 고도화를 위해서는, 우리나라를 방문한 외국인이 출입국관리사무소나 지방자치 단체 등 관공서에서 행정서비스를 받기 위해서는 직접 해당 기관을 방문하여 민원을 신청하거나 안내를 받아야 하는 실정이다. 각 기관에서 지원하고 있는 영문 홈페이지는 민원을 신청하여 해결할 수 있는 수준이 아닌 단순한 안내수준에 그치고 있다. Immigration Center인 서울출입국관리사무소는 외국인이 가장 많이 방문하는 대표적인 행정기관으로 서울의 중심지역에서 원거리에 있고 접근이 불편한 주택지에 있어 행정수요지역에서 떨어져 있다.

불법체류외국인 합법화 조치이후에는 서울출입국관리사무소의 방문자수가 급증하여 1일 평균 2,500명이 방문하여 평균 3~4시간을 대기하여야 상담 공무원을 만날 수 있다는 것은 국가경쟁력에 큰 손실이 아닐 수 없다. 투자외국인, 유학생, 교수 등 국가차원에서 유치해야 할 대상 외국인들이 불법체류외국인과 섞여 좁은 공간에서 2~3시간씩 대기해야 하고 체류업무 담당공무원 수가 부족하여 행정 서비스가 제대로 이루어 지지 않아 외국인들이 불만을 제기하고 있다. 이러한 사실은 우리나라의 경제수준에 비하여 외국인에 대한 행정서비스 체계가 지나치게 열악하여 국가이미지가 크게 손상되고 있다.

따라서 산자부·노동부와 함께 전자정부 사업으로 추진하고 있는 『외국인종합지원서비스(G4F)』 포털사이트를 올해 구축하여 다국어 지원을 기반으로 생활환경 정보제공, 민원처리 환경, 행정안내 등을 제공할 필요가 있다. 법무부는 이와 더불어 외국인이 출입국관리사무소에 방문하여 민원을 신청하는 오프라인 방식에서 온라인으로 민원 서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

Ⅵ. 결 론

우리나라가 ‘동북아 공동체’의 거점국가가 되기 위해서는 먼저 개방화정책에 따른 사람의 자유로운 이동, 즉 인적 교류가 물적 교류·정보교류 등과 함께 병행되어야 할 것이다. 국가가 이러한 개방화정책을 원활하게 수행하기 위해서는 ‘출입국관리체계 및 법제도의 개선’과 ‘새로운 이민정책의 수립과 국적법개정’을 전제로 하는데, 이에 적절하게 대처하기 위한 가장 바람직한 방법으로는 미국이나 독일처럼 출입국관리법과 국적법을 전면 개편하여 외국인등록, 난민, 국적, 외국인보호, 국경관리, 체류외국인관리 등을 총괄하는 ‘이민법(가칭)’을 제정할 필요가 있다.

한편 인적 교류를 위한 개방화정책이 출입국관리체계의 개선이나 새로운 이민정책의 수립으로 추진되고, 새로운 이민법제정이 이를 뒷받침함에 있어서 간과할 수 없는 것은, 미국 및 독일의 경우처럼 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약 밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서 저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 개방화정책의 엄격화도 법제도로 함께 구비되어야 할 과제라는 점이다.

이를 위해서는 각국의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서 동북아 지역에서의 국제적 수사공조체계를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동수사그룹 등을 창설할 필요가 있다. 그 뿐만 아니라 출입국관리는 테러대책이나 불법입국대책 등과 같이 국제간 협력이 불가결한 분야이기 때문에, 외국의 출입국관리당국을 비롯한 외국관계기관과의 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 필요도 있으며, 이를 위하여 현지에 연락섭외관을 파견하거나 각종 국제회의에 활발히 참가함으로써 국제공조체제를 적극적으로 추진할 필요가 있다 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 동북아 시대의 새로운 출입국관리 및 국경관리시스템 구축의 필요성	7
1. 국가발전전략으로서 개방화정책과 이민정책	9
2. 체계적인 국경관리시스템의 필요성	9
III. 주요국의 개방화 동향과 출입국 관리 및 국경관리시스템	13
1. 유럽연합(EU)	15
2. 독일	27
3. 미국	30
4. 일본	40
5. 홍콩	45
IV. 현행 출입국관리 및 국경관리시스템의 문제점과 제도적 개선방안	63
1. 현행 출입국관리법의 문제점	65
2. 개방화정책과 국경관리시스템을 포괄하는 이민법 제정의 필요성	70
3. 인적 교류 개방화에 따른 범죄예방정책	74
V. 육·해·공의 입체적인 선진적 출입국관리 및 국경관리 체계의 구축 방안	79
1. 합리적인 외국인력제도 도입	81
2. 출입국관리서비스체계의 과학화(TIPIS)	92

3. 개방 친화적 국경관리·서비스체계(u-Borders)	93
4. 체류서비스의 고도화	96
5. 인도주의적 지원체계	98
6. 국가·사회 안전시스템 확충	102
VI. 결 론	105
참고문헌	113

표 목 차

〈표Ⅱ-1〉 체계적인 국경관리시스템의 필요성	10
〈표Ⅲ-1〉 직급 및 인원현황	48
〈표Ⅲ-2〉 시간대별 여객기 입출항현황	50
〈표Ⅲ-3〉 Macau Ferry Terminal Section	55
〈표Ⅲ-4〉 변경출입국사무소별 승객이용현황	56
〈표Ⅴ-1〉 전문외국인력 채용시 어려운 점	83
〈표Ⅴ-2〉 전문외국인력의 유치를 위한 개선점	83
〈표Ⅴ-3〉 국민총인구와 체류외국인수	88
〈표Ⅴ-4〉 취업활동 국민과 외국인수	89
〈표Ⅴ-5〉 해외의 출입국관리사 제도	91
〈표Ⅴ-6〉 체류외국인수와 출입국관리공무원 1인당 대상 외국인 수	97
〈표Ⅴ-7〉 난민신청 및 허가현황	101

그림 목 차

〈그림 II-1〉 체계적인 국경관리시스템	11
〈그림 III-1〉 홍콩입경사무처 조직도	47
〈그림 III-2〉 시간대별 여객기 입출항현황	49
〈그림 III-3〉 HKIA Frequent Visitor Card	52
〈그림 III-4〉 출입국심사대 배치현황	53
〈그림 III-5〉 육로이용 승객변동 추이	57
〈그림 V-1〉 외국인 유학생 수 추이	85
〈그림 V-2〉 국민총인구와 체류외국인수	88
〈그림 V-3〉 취업활동 국민과 외국인수	89
〈그림 V-4〉 물리적·지리적 영토개념	94
〈그림 V-5〉 유비쿼터스 영토	95
〈그림 V-6〉 유비쿼터스 영토개념	95
〈그림 V-7〉 최근 불법체류외국인 증가추이	103

I

서론

21세기 초반부터 정보통신 및 교통수단의 발달과 함께 세계화가 급속도로 진행되고 있다. 세계화 시대에는 인류의 보편적인 문화를 바탕으로 전 세계가 하나의 거대한 지구촌으로 탈바꿈하는 동시에 국경을 초월한 치열한 경쟁이 야기되는 현상이 두드러지게 나타나게 될 것이다. 세계화 시대의 초국가적 경쟁 상태에서 생존하기 위하여 세계 각국은 지역협력체제를 구축하여 새로운 변화에 적극적으로 대응하고 있는 추세이다.

참여정부가 한국이 주도적 역할을 하여 동북아에 ‘평화와 번영의 동북아 공동체’를 이룩하려는 국정목표를 제시한 이유도 바로 여기에 기초한다 할 것인데, 우리나라가 ‘동북아 공동체’의 거점국가가 되기 위해서는 먼저 개방화정책에 따른 사람의 자유로운 이동, 즉 인적 교류가 물질 교류·정보교류 등과 함께 병행되어야 할 것이다. 외국인과 외국문화에 대한 배타적 의식, 식민지 경험과 패배주의, 단일민족·단일문화·단일언어에 대한 지나친 자긍심은 우리 사회를 더욱 폐쇄적이고 다양성이 부족한 나라로 만들고, 다변화하는 국제정세와 자유경쟁 체제에 효과적으로 대처하지 못할 뿐만 아니라 문화적으로도 낙후될 것이기 때문이다.

우리나라가 경제·사회·문화 등 여러 분야에서 동북아 공동체의 거점국가를 담임하기 위해서는 사람과 정보, 물건이 모이는 관문으로서의 허브 역할이 반드시 필요하다. 경제·사회·문화가 사람을 기반으로 만들어지는 상부구조인 점을 감안한다면 동북아경제중심 국가를 추진하는 국정과제¹는 국가간 인적교류를 촉진하는 개방적인 이민정책과 병행하여 추진할 때 국정목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

입국문호를 활짝 열어 아시아 등 외국의 우수한 인재들이 한국에서

¹ ‘동북아경제중심국가 건설’은 참여정부의 12대 국정과제 중 하나로서 주요 추진과제는 국토의 균형발전과 산업발전 전략 병행, 경제자유구역의 조성 및 금융 국제화, 동북아 물류 중심기지 구축, IT등 첨단산업·비즈니스 허브화, 남북 경제교류협력 촉진 및 대외환경 조성 등이다.

유학하고 취업을 하거나 영주권을 얻게 되면 이들은 경제·문화 교류의 첨병이 될 것이다. 아시아인들이 한국에서 관광을 하고 무역을 하면서 사람의 왕래가 빈번해지고 육로개방과 함께 인적·물적 교류가 더욱 활발해진다면 외국인의 직접투자는 자연스럽게 증가할 것이다. 국민 개개인은 외국인과의 교류를 통하여 정보와 경쟁력을 쌓고, 정부는 국민과 재외동포 간 정보네트워크를 지원함으로써 한민족으로서 유대감과 결속력으로 세계화의 도전에 함께 대응하는 국력을 키울 수 있을 것이다. 이민행정은 외국인의 국내이주와 국민의 해외이주를 지원·관리함으로써 국가경쟁력 제고에 기여하여야 한다.

개방화정책은 ‘출입국관리체계의 개선’과 ‘새로운 이민정책의 수립’을 전제로 하는데, 국가가 이러한 정책을 원활하게 수행하기 위해서는 법적·제도적 장치가 구비되어야 한다. 이를 위해서는 우리나라가 필요로 하는 외국인의 원활한 유입과 다가올 고령화 사회에 대처하기 위한 외국인근로자의 유입에 대한 법적 대응책으로 체류기간의 연장 과 영주허가요건의 완화 및 명확화·투명화를 위한 법적 정비가 이루어져야 할 것이며, 일례로 관광 등에 의한 국제교류의 확대를 위해 외국인입국자의 원활한 상륙심사가 이루어져야 할 것이다. 즉 제2차적 심사의 도입 및 사전확인 실시 등을 통하여 엄격한 심사를 거침으로써 대다수의 선량한 외국인이 상륙심사 시 대기시간을 단축시킬 수 있는 법제도가 정비될 필요가 있다.

그러나 인적 교류를 위한 개방화정책이 체계적인 출입국관리체계의 개선이나 새로운 이민정책의 수립으로 추진됨에 있어서 간과할 수 없는 것은, 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서 저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 국가적·사회적 안전체계를 갖추어야 할 과제도 함께 안고 있다는 점이다. 이점에서 동북아 국가의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서

동북아 지역에서의 국제적 수사공조체계를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동 수사그룹 등을 창설할 필요가 있을 것이다.

이러한 인식 아래, 다음에서는 먼저 동북아시아대의 새로운 출입국관리 및 국경관리시스템 구축의 필요성을 살펴보고, 주요국의 개방화 동향과 출입국관리 및 국경관리시스템을 비교법적·제도적으로 고찰하여, 이를 토대로 현행 출입국관리 및 국경관리시스템의 문제점을 분석하고 그 개선방안을 살펴본 후, 개방화정책과 병행하여 수행할 수밖에 없는 자유민주주의 보존책으로서의 범죄예방 정책을 고려하면서 육·해·공의 입체적인 선진적 출입국관리 및 국경관리체계의 구축방안을 제시하기로 한다.

II

동북아 시대의 새로운 출입국 관리 및 국경관리시스템 구축의 필요성

1. 국가발전전략으로서 개방화정책과 이민정책

그 동안 우리나라는 대륙과 해양을 잇는 교량적 위치에 있음에도 불구하고 육로가 막혀있는 관계로 국가발전과 국제문화교류 및 인적 교류에 한계가 있었다. 최근 남북경제활성화와 개성공단사업 지원을 위하여 육로를 통한 왕래 및 출입국절차의 개선이 필요한 것처럼 평화와 번영의 동북아시대에 나타나는 특징은 지역국가들의 국민 간 잦은 왕래, 즉 사람의 자유로운 이동을 보장하는 인적 교류라고 할 수 있으며, 이와 관련하여 현행 출입국 관리체계는 한편으로는 마약 및 범죄조직의 차단과 다른 한편으로는 역내 국가 국민들과 생산품의 자유로운 왕래를 최대한 실현하고 보장하는 방안으로 구축되어야 할 필요성이 절실한 실정이라 하겠다.

또한 대륙간 철도연결사업과 고속도로 연계 사업도 북한의 참여로 급속히 진행됨으로써 육로를 통한 대규모 인구이동에 대비할 필요성이 있으며 나아가 육로, 해상, 항공을 잇는 입체적인 국경관리체계와 첨단기술을 활용하는 과학적인 출입국 심사체계를 확고히 구축할 필요가 있다.

이러한 선진적 출입국관리 및 국경관리체계의 구축은 현 정부의 국정목표 중 하나인 평화와 번영의 동북아 시대 및 국정과제로서 동북아 중심국가 건설을 구체화하는 작업이며 이러한 연구를 통해 동북아 시대에 상응하는 선진적인 출입국 관리 및 국경관리체계 구축의 필요성과 그 구체적인 대안을 제시하는 것이라 할 것이다.

2. 체계적인 국경관리시스템의 필요성

전통적으로 인구의 양적 규모는 생산을 위한 노동인력을 결정하는 주요한 요인이었다. 하지만 고령화와 저출산의 시대에는 양적인 규모뿐만 아니라 인구의 질적인 면이 강조되고 있다. 이러한 인구의 절대

적인 규모와 구성의 변화, 특히 저출산·고령화 사회의 도래는 이민정책에 대한 인식을 바꾸게 되었다. 선진국은 기업에서 생산에 필요한 인구의 양과 우수한 두뇌를 외국에서 유치하는 이민정책을 국가발전의 주요 전략으로 이용하여 왔다. 한 사람이 태어나 성장하고 교육을 통하여 사회가 요구하는 노동력의 생산자로 성장하기까지는 많은 시간과 비용이 든다. 선진국들은 이러한 비용을 지불하지 않고 젊고 유능한 고급두뇌를 유치하는 이민정책을 통하여 저 비용으로 필요한 전문인력을 경제·사회·문화 등 각 분야에 공급하는 체계를 구축하면서 고령화와 저출산의 문제를 동시에 해결하고 있다.

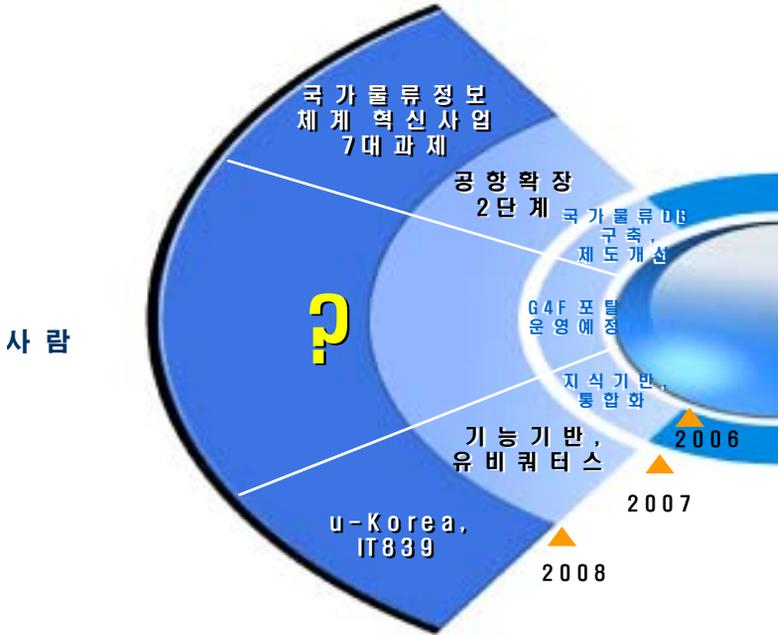
이민정책의 개방화 전략은 사회의 노동력에 따른 문제점을 극복하여 지속적인 경제성장에 도움이 된다는 이점 이외에도 다양한 문화와 사고방식을 자연스럽게 받아들여서 사회의 역동성·창의성·다양성을 증진할 수 있다는 새로운 부가가치를 창출하는 것이다. 이민정책의 개방을 통한 국가이익을 극대화하는 한편 비숙련노동자 등 무분별한 외국 인력의 유입에 따른 사회적 비용의 증가를 최소화하고 사회안전을 확보하기 위해 불법이민자의 입국과 체류를 차단하는 안전 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다.

〈표 II-1〉 체계적인 국경관리시스템의 필요성

- ※ 한반도를 화물·정보·사람이 모이는 관문으로
- 화물의 흐름 ⇒ 국가물류정보체계 혁신 사업 등 7대과제 추진
 - 정보의 흐름 ⇒ IT 첨단산업 육성, u-Korea, IT839 전략 추진
 - 사람의 흐름 ⇒ 휴먼 허브, 개방 친화적 국경관리와 외국인 서비스 체계 (개방적 이민정책) 추진 필요

참여정부는 개방화와 지역공동체의 역할에 대한 중요성을 인식하고 물건과 정보, 사람이 모이는 관문으로서 한반도를 거점화하겠다는 국가전략을 세웠다. 동북아시아 경제 중심국가로서 새로운 성장 동력을 창

〈그림 II-1〉 체계적인 국경관리시스템



출하기 위하여 인천·부산·광양을 동북아 중심 물류기지화하고 종합 물류정보망을 구축하는 물류와 IT 인프라 확충 및 첨단산업 육성, 부품·소재·R&D 허브화, 관광육성 등의 산업혁신 클러스터, 금융·외환 제도의 선진화 등으로 고부가가치의 서비스업을 복합적으로 발전하겠다는 전략을 세웠다. 그리하여 화물의 흐름, 즉 물류의 거점화를 위하여 국가물류정보체계 혁신사업 등 7대 과제를 추진하고, 정보의 허브화를 위하여 IT 첨단산업을 육성하는 등 u-Korea, IT839 전략 등을 추진하고 있다. 그러나 사람의 이동, 휴먼허브화를 위한 국가적인 전략이 마련되어 있지 않아 이에 대한 비전을 마련할 필요가 있다.

휴먼 허브(Human Hub), 사람의 자유로운 이동을 촉진하여 열린사회를 실현하기 위한 국가발전 전략으로서의 이민정책은 국민과 해외의 인적자원을 연계하는 글로벌 인적네트워크로 인적·사회 자본을 강

화하여 국가경쟁력 제고에 기여하고, 고령화·저출산으로 부족한 노동력문제를 해결하여 경제발전을 지원하는 국가발전전략인 동시에 다양한 문화 및 가치관의 공존에 따른 사회다양성을 장려하는 문화정책적·사회통합적 기능을 함께 수행하여야 한다.

또한, 선량한 외국인에게는 최상의 서비스와 정보를 제공하는 서비스행정이지만 문제외국인의 불법활동을 저지하고 국가와 사회의 안전을 확보하는 범죄예방정책이면서 아울러 외국인의 인권을 보호하며 국제사회 구성원으로서 책임과 의무를 다하는 인도주의 정책이어야 할 것이다. 이를 위해서는 외국인에 대한 개방 친화적인 서비스 체계와 국경관리 인프라를 구축하여야 한다.

III

주요국의 개방화 동향과 출입국 관리 및 국경관리시스템

각국의 출입국관리제도는 그 국가의 형성배경, 지리적 환경, 정치적 및 경제적 여건 등에 따라 현저한 차이를 보이지만, 일반적으로 입국에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있는 미국형 이민법계와 체류에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있는 유럽형 외국인법계로 대별할 수 있다.²

1. 유럽연합(EU)

일정한 지역의 독립국가들이 경제, 문화, 역사, 지역적 동질성을 기초로 국가의 지위를 보유한 채 경제적·사회적 통합과 정치적 연합을 통해 결합을 달성하여 독자적 세력권을 형성하는 특수한 범공동체를 지역공동체라 한다. 이러한 개념확정에 따를 때, 국제사회에서 지역공동체로 발전해가고 있는 것은 현재 유럽연합(EU)뿐이다. 1993년에 결성된 유럽연합은 2004년 5월 1일자로 기존의 15개 회원국에서 25개 회원국으로 확대시켰다. 사람의 자유로운 이동을 포함한 인적·물적 교류의 증진에 기초한 동북아 경제중심국가론이나 동북아 문화공동체론이 궁극적으로 유럽연합과 유사한 동북아 지역국가통합 내지 동북아 지역공동체로 발전해 나가야 한다는 관점에 서게 되면, 일차적으로 유럽연합의 형성과정에서 인적 교류방안과 이로 인하여 그

² 전자는 주로 이민에 의해 형성된 미국, 캐나다 및 호주, 그리고 제2차 세계대전 후 미군정 하에서 미국제도를 도입한 일본과 한국이 이에 속한다. 이들 국가에서의 외국인에 대한 입국허가는 까다로운 편이며, 입국허부 및 강제퇴거사유는 출입국관리법에 상세하게 규정되어 있다. 또한 이민사증을 발급함에 있어서는 수적 할당제를 정하고 있는 경우가 많으며, 비이민사증의 경우 입국목적에 적합한 체류자격제도를 채택하고 있다. 이에 대하여 후자는 독일, 프랑스 및 이탈리아 등의 유럽 제국과 동남아시아 국가들이 이에 속하는데, 이들 국가에서는 출입국관리행정이 방위목적의 수행을 위하여 외국인의 출입국을 규제하는 데서 출발하였고, 따라서 이들 국가의 법제에는 이민(immigration)의 개념이 없을 뿐만 아니라 입국허부 및 강제퇴거사유 등은 추상적으로 규정되어 있으며 출입국절차도 비교적 간소한 편이다. 박기식, 『출입국심사제도에 관한 연구』(국방대학원, 1990), pp. 16-17.

발생이 우려되고 있는 국경을 초월하는 범죄에 대한 형사법적 대응전략이 어떠한 기초를 형성하였으며, 지금은 어떠한 역할을 담당하고 있는지에 관하여 유럽법³을 중심으로 상세하게 논의해볼 필요가 있다. 이로써 장래의 동북아 문화공동체 형성과정에서 형사법이 담당하게 될 근본적인 역할을 고려해볼 수 있기 때문이다.

유럽연합 내에서 사람의 자유로운 이동과 형사법 및 형사사법에 관한 영역은 일반적으로 사법내무분야로 포괄된다. 유럽지역에서 사법내무분야에서 각국이 협력해온 역사는 이미 1957년의 로마조약으로까지 거슬러 올라간다. 로마조약은 상품, 서비스 및 자본의 자유로운 이동 이외에 ‘사람의 자유이동’도 규정하고 있었는데, 사람의 자유로운 이동을 계기로 조직범죄, 테러 등과 같은 국경을 초월하는 범죄현상이 증가되었고, 이것은 유럽국가들로 하여금 사법내무분야에서의 공동협력의 필요성을 강조하게 만들었다. 그 결과 유럽지역에서는 국경초월범죄에 대한 공동대응전략의 일환으로 1972년에 마약 문제에 효과적으로 대처하기 위하여 구주평의회(Council of Europe) 산하에 결성된 폼피두그룹(Pompidou Group)이 창설되었으며 1975년 12월에는 유럽국가들간의 반테러 노력을 조정하기 위하여 창설된 트레비그룹(Trevi Group)이 창설되었다. 그 이후 1992년 2월 7일에 체결(1993.11.1. 발효)된 유럽연합에 관한 마스트리히트조약에서는 사법

³ 유럽법을 서술함에 있어 형식적인 문제로 나타나는 것은 유럽법이 유럽공동체(EG)법을 말하는 것인지, 아니면 유럽연합(EU)법을 의미하는 것인지의 여부이다. 유럽연합의 창설에 관한 마스티리히트조약이 체결된 이후로 유럽연합은 존재하고 있다. 그러나 유럽연합 그 자체는 아직 독자적인 행위능력을 갖추고 있지 않으며 현재까지 존재하고 있는 유럽공동체의 기관을 활용하고 있다. 이 점은 암스테르담조약이나 니스조약에서도 변경됨이 없이 그대로 남아있다. 이러한 상황과 관련하여 유럽법 관련문헌에서는 유럽법의 정확한 표현방법에 관하여 아무런 합의를 이루지 못하고 있다. 이에 반하여 언론매체에서는 유럽연합법만이 유럽법이라는 보도가 종종 행해지고 있다. 그러나 일상적인 법률생활에서 정확한 법률용어의 사용이 존중되어야 한다는 관점에서 볼 때 유럽연합과 유럽공동체는 엄격하게 구분되어야 한다. 이에 관해서는 Hans-Wolfgang Arndt, *Europarecht*, 6. Aufl., (Heidelberg: C. F. Müller, 2003), S.2.

내무분야에서의 공동협력이 세 번째 업무영역(제3기등)으로 명시되었다. 1997년 6월 18일에 체결(1999.5.1. 발효)된 암스테르담조약에서는 마스트리히트조약의 세 번째 업무영역(제3기등: 사법내무분야에서의 공동협력)의 일부분이 암스테르담조약 제6부에 ‘인력의 자유로운 이동과 관련된 비자, 망명, 이민 및 기타 정책’이라는 형식으로 유럽공동체조약속(동조약 제61조 내지 제69조)으로 편입되었다. 이로써 암스테르담조약이 체결된 이후로는 세 번째 업무영역(제3기등)과 관련한 회원국의 활동은 경찰과 형사사법공조에 국한되게 되었다. 나아가 1999년 10월 핀란드 탐페레(Tampere)에서는 유럽정상들이 ‘유럽법률공간’의 창설에 관하여 합의를 이룸으로써 국가간의 전통적인 형사사법공조의 범위를 뛰어넘는 수준까지 도달하게 되었다. 이러한 발전은 전통적 공조절차의 간이화와 신속화뿐만 아니라 국내의 형법규정의 내용적인 조화와 동화 및 부분적으로는 유럽연합의 모든 회원국을 대상으로 국내법원의 형사사건에 관한 판결과 사법기관의 형사사건에 관한 결정의 상호간의 승인에 관한 것이었다.⁴

가. 쉐겐조약과 국경통제철폐

유럽국가들의 통합의 움직임 가운데 특히 중요한 의미를 가지는 것은 역내시장의 형성이다. 여기서 역내시장(Binnenmarkt)이란 물건, 사람, 서비스 및 자본의 자유로운 왕래가 보장되어 그 역내에서는 국경이 없는 지역을 말한다. 이러한 의미에서 역내시장의 활성화는 곧 유럽연합 회원국들 간의 국경의 철폐를 전제로 한다. 그러나 국경통제를 철폐하는 경우에도 국경을 초월하는 범죄의 위험성은 여전히 존재하고 있기 때문에 한편으로는 국경통제를 철폐하되 다른 한편으로는 효율적인 범죄투쟁을 위하여 1985년에 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 베네룩스 3국 등 유럽연합 12개 국 중 9개국이 룩셈부르크

⁴ 법무부, 『유럽연합(EU)의 통합체제』 법무자료 제235집, (2000), p. 73 이하.

셴겐(Schengen)⁵에서 국경에서의 검문검색 폐지, 여권검사 면제 등 인적교류를 증진시키기 위한 국경철폐 등을 내용으로 하는 소위 셴겐 조약을 체결하였다. 그러나 셴겐조약은 경찰과 사법의 국경을 초월하는 공조에도 본질적인 의미를 가지고 있다.

셴겐조약은 전부 8부(Titel), 142개조로 구성되어 있다. 조약의 제1부 ‘개념규정’에서는 EU내부에서의 역내국경(Binnengrenzen) 및 EU 외 제국과의 외부국경(Außengrenzen) 등 중요한 개념이 규정되어 있고, 제2부는 ‘검열폐지’, 제3부는 ‘경찰과 안전’, 제4부는 ‘셴겐정보시스템’⁶, 제5부는 ‘화물교통’, 제6부는 ‘데이터보호’, 제7부는 ‘행정위원회’ 및 제8부는 ‘부칙’을 규정하고 있다. 이 중 형사절차에 관계하는 것은 제3부 ‘경찰과 안전’이다.

제3부는 모두 7개 절로 구성되어 있다. 즉 제1절 ‘경찰의 협력(제39조-제46조)’, 제2절 ‘형사사건에 관한 사법공조(제48조-제53조)’, 제3절 ‘이중처벌의 금지(제54조-제58조)’, 제4절 ‘범죄자인도(제59조-제65조)’, 제5절 ‘형사판결의 집행기관(제67조-제69조)’, 제6절 ‘마약(제70조-제76조)’, 제7절 ‘화기 및 탄약(제77조-제91조)’이다.

제1절에 대하여는 다음의 ‘국경을 초월한 경찰활동’에서 언급하기로 하고, 제2절 이하의 개요를 살펴보면, 제2절 ‘형사사건에 관한 사법공조’의 주된 내용은 우편에 의한 문서의 직접 송부(제52조), 사법기관과 사법기관 간의 직접적 사법공조(제53조) 등이다. 제3절 ‘이중처벌의 금지’, 제4절 ‘범죄자인도’, 제5절 ‘형사판결의 집행기관’은 종래의 조약 등을 확인하는 규정들이다.⁷ 제6절 ‘마약’에서는 체약국은

⁵ 셴겐조약은 유럽연합에 있어서 여러 규칙의 추진력이며, 실험적이고 도표라고 정의되고 있다: W. Schomburg · O. Lagodny, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3. Aufl., (1998), S.914.

⁶ 셴겐정보체계(Schengener Informations System)란 컴퓨터를 이용한 경찰의 수색체계로서 영국과 아일랜드를 제외한 모든 유럽연합 회원국에게 9백만건 이상의 자료를 온라인상에서 접근할 수 있게 한다: Johannes Deger·Christoph Eckstein·Andreas Nachbaur, *Verfassungsrecht mit Europarecht*, (Neuer Medienverlag·Villingen-Schwellingen, 2000), S.69.

마약의 불법거래를 방지하기 위한 모든 조치를 강구하여야 한다고 규정되어 있다. 제7절 ‘화기 및 탄약’에서는 체약국은 화기 및 탄약의 취득, 판매 및 양도에 관한 법령을 쥘겐조약에 적합하게 규정할 것을 의무지우고 있다.

나. 국경을 초월한 경찰활동

(1) 쥘겐조약 제40조, 제41조

제1절은 제39조부터 제49조까지로 구성되어 있는데, 제39조는 ‘경찰의 정보교환’을 규정하고 있으며, 제40조는 ‘국경을 초월한 감시활동’을, 제41조는 ‘국경을 초월한 추적’을, 제42조는 ‘공무원의 지위(즉 각국 공무원지위의 동격성)’을, 제43조는 ‘손해배상(타국에 손해를 끼친 경우의 손해배상책임)’을, 제44조는 ‘직접적 연락(일경감시 및 추적에 관한 정보를 전화, 팩스 등으로 상대국에 직접 연락하는 제도)’을, 제45조는 ‘장부의무(호텔 등의 숙박자에게 기장·서명을 의무화하고 있다)’를, 제46조는 ‘예방을 위한 자발적 정보제공(범죄행위 예방 등을 위하여 상대국의 요청이 없는 때에도 자국의 공무원을 파견하는 제도)’을, 제47조는 ‘파견공무원(상대국의 경찰기관에 자국의 공무원을 파견하는 제도)’을 규정하고 있다.

이들 규정 가운데 제1절의 총칙규정에 해당하는 조문은 제39조의 ‘경찰에 의한 정보교환’규정이지만, 특히 동조 제1항은 ‘체약국은 자국의 경찰관이 각각의 국내법과 그 관할에 따라서 당해 요청 또는 그 이행이 국내법에 의해 사법당국에 유보되지 않고, 또한 당해 요청의

⁷ 예컨대 ‘유럽범죄인인도조약(1960년 발효)’, ‘유럽형사사법공조조약(1962년 발효)’, ‘유럽형의집행유예자및가석방자의보호관찰조약(1975년 발효)’, ‘유럽도로교통범죄처벌조약(1972년 발효)’, ‘유럽형사판결의국제적효력조약(1974년 발효)’, ‘유럽형사소추의이송조약(1978년 발효)’, ‘테러행위방지유럽조약(1977년 발효)’, ‘수형자이송조약(1985년 발효)’, ‘유럽범죄피해자보상조약(1988년 발효)’ 등을 들 수 있다: 森下忠, 『刑事司法の國際化』(成文堂, 1990), 參照.

이행이 피요청국에 의한 강제조치의 실행을 필요로 하지 않는 한, 예방적 범죄대책과 범죄행위의 규명을 위하여 공조할 의무를 진다'고 규정하여 각국 경찰에 의한 범죄행위의 방지와 규명을 위한 협력의무를 규정한 총칙조문으로 이해되고 있다(제2항은 제공된 정보의 형사 절차에서 증거로서의 이용가능성에 대하여 규정하고 있다). 제3항은 요청의 송부 및 그 회답은 인터폴의 국가중앙사무국에 해당하는 기관이 청구가 되어 이를 행하지만, 긴급을 요하는 경우 당해 경찰기관은 상대국의 경찰기관에 직접 요청하여 회답을 얻을 수 있다고 규정하고 있다. 국가중앙사무국은 독일의 경우에는 '연방형사경찰청(Bundeskriminalamt, Wiesbaden)'이 이에 해당한다.

이상을 전제로 경찰협력의 중핵을 이루는 국경을 초월한 감시행위와 추적행위에 관한 제40조 및 제41조에 대하여 개관하기로 한다.

(2) 국경을 초월한 감시행위

셴겐조약 제40조는 '국경을 초월한 감시행위'에 대하여 규정하고 있으며 전체 7개항으로 구성되어 있다. 먼저 제1항은 원칙규정으로서 동의에 근거한 감시행위를 규정하고 있다. 즉 인도가 가능한 범죄를 범한 것을 이유로 수사가 진행되고 있는 경우에는 사전에 수사공조요청이 있고 피요청국이 이를 승낙한 때에는 국경을 초월한 피의자의 감시를 할 수 있다. 상대국의 요청이 있는 경우에는 감시를 상대국의 당국에 위임하여야 한다.

제2항은 예외규정으로서 긴급한 경우의 동의에 근거하지 않은 감시행위에 대하여 규정하고 있다. 즉 긴급을 요하는 경우로 사전에 상대국의 동의를 요구할 수 없는 때에는 일정범죄(제7항)에 관여하였다는 의심이 있는 자의 감시를 국경을 초월하여 속행할 수 있다. 다만 이를 위한 조건으로서 지체없이 상대국에 그 취지를 통지하는 동시에 수사공조요청을 하여야 한다. 또한 통지 또는 요청을 한 후 상대국이 요청하거나 국경을 넘어선 지 5시간 이내에 동의를 얻을 수 없는 때

에는 감시를 중지하여야 한다.

제3항은 위와 같은 감시행위에 공통하는 다음의 일반적 조건을 열거하고 있다. 즉 첫째 수사관은 본조의 규정 및 상대국의 법률을 준수하여야 하고 현지 당국의 명령에 따라야 한다. 둘째 제2항의 경우를 제외하고 수사관은 상대국의 동의가 있었음을 표시한 서면을 휴대하여야 한다. 셋째 수사관은 언제라도 공무중임을 증명하여야 한다. 넷째 수사관은 무기를 휴대하는 것이 허용되지만, 상대국이 이를 거부한 경우에는 그러하지 아니하다. 무기의 사용은 정당방위의 경우를 제외하고는 허용되지 아니한다. 다섯째 수사관은 주거 및 출입이 금지된 토지에 출입할 수 없다. 여섯째 수사관에게는 피감시자를 억류하거나 체포할 권한이 없다. 일곱째 모든 활동에 대하여 상대국에 보고하여야 한다. 이 때 상대국은 수사관 자신의 출두를 요구할 수 있다. 여덟째 수사관을 파견한 기관은 법원에서의 절차를 포함하여 상대국에서의 사후수사를 요청에 근거하여 지원할 수 있다.

제4항은 권한있는 공무원의 범위를 각국마다 열거한 규정이다.

제5항은 관찰관청을 각국 마다 열거하고 있다.

제6항은 체약국은 상호합의에 근거하여 본 조문의 적용범위의 확대 및 규칙을 추가할 수 있음을 규정하고 있다.

제7항은 제2항의 감시를 허용할 수 있는 범죄유형을 열거하고 있다. 즉 모살, 고살, 강간, 방화, 통화위조, 중대한 절도, 범죄은행 및 강도, 공갈, 유괴 및 인질, 인신매매, 마약의 불법거래, 무기 및 폭약에 관한 법률위반, 폭약을 이용한 파괴, 유해유독한 폐기물의 무허가 거래 등이다.

이상과 같은 국경을 초월한 감시행위규정에 대하여는 특히 제2항의 긴급의 경우 동의에 근거하지 않은 월경이 중대한 의미를 가질 것이다. 본조의 제조건은 상당히 엄격한 것이라 할 것이지만 사항의 중대성을 고려할 때 현단계에서는 부득이한 것이라 할 수 있다.

(3) 국경을 초월한 현행범인의 추적행위

셴겐조약 제41조는 국경을 초월한 현행범인의 추적(Nacheile)에 대하여 규정하고 있으며 전체 10개항으로 구성되어 있다.

제1항은 제4항에 규정된 범죄의 정범 또는 공범을 현행범인으로 추적하고 있는 때에는 특히 긴급을 요하기 때문에 체약국에 통지할 수 없고, 상대국이 적시에 그 추적을 계승할 수 없는 때는 사전의 동의가 없더라도 상대국의 영역 내에서 추적을 속행할 수 있으며, 이는 피추적자가 구속중이거나 수형중에 도주한 때에도 동일하게 적용된다고 규정하고 있다.

추적중인 경찰관은 늦어도 국경을 통과할 때까지 상대국의 당국과 연락을 취하여야 하며, 상대국이 요구하는 때에는 추적을 중지하여야 한다. 추적중인 경찰관의 요청을 근거로 현지의 당국은 피추적자의 인정질문 또는 체포를 행하여야 한다.

제2항은 추적의 조건으로서, 첫째 추적중인 수사관에게는 신병을 구속할 권한이 없고, 둘째 추적중지의 요청도 없고 상대국의 당국이 적시에 개입할 수 없는 때에는 추적중인 수사관은 상대국의 수사관이 인정질문 또는 체포를 행하기 전까지 신병을 구속할 수 있다는 점을 들고 있다.

제3항은 추적은 제9항에 의한 성명을 근거로, 첫째 합의로 정해진 지역 내 또는 국경을 넘는데 소용되는 시간 내에서, 둘째 장소적 제한 또는 시간적 제한없이 이루어진다고 규정한다.

제4항은 추적이 가능한 범죄의 유형으로서, 모살, 고살, 강간, 방화, 통화위조, 중대한 절도, 범죄은닉 및 강도, 공갈, 유괴 및 인질, 인신매매, 마약의 불법거래, 무기 및 폭약에 관한 법률위반, 폭약을 이용한 파괴, 유해유독한 폐기물의 무허가거래 및 중상해 또는 사망의 결과를 초래한 사고 후의 무허가 이탈, 인도가능한 범죄를 열거하고 있다.

제5항은 추적은 다음과 같은 일반적 조건 아래 행하여야 한다고 규

정한다. 즉 첫째 추적을 행하는 경찰관은 본조의 규정과 상대국의 법률에 따라야 하고, 둘째 추적은 육지로 이어진 국경(Landgrenzen)을 넘을 때에만 행하며⁸, 셋째 주거 및 출입이 금지된 토지에 출입은 허용되지 않고, 넷째 추적을 행하는 수사관은 제복, 완장 또는 차량에 부착한 장치로써 경찰관임을 분명히 하여야 하며, 이 장치를 부착하지 않은 경찰차량을 사용하거나 사복을 착용하는 것은 허용되지 않고, 수사관은 언제라도 공무중임을 증명하여야 하며, 다섯째 수사관은 무기를 휴대하는 것이 허용되지 않지만 예외적으로 정당방위의 경우에는 허용되고, 여섯째 피추적자를 신병구속할 권리가 인정되어 있는 경우로서 현지 당국에 인치하는 경우에는 안전확보를 위한 수색만이 허용되며 수갑을 사용하는 것은 허용되지 않고 피추적자가 휴대한 물건을 보전할 수 있으며, 일곱째 수사관은 현지 당국에 출두하여 보고를 하여야 하고, 또한 그 당국의 요청에 따라 사실관계를 설명할 때까지 현지에 체재하여야 하는데 이는 피추적자를 체포할 수 없었을 때에도 동일하게 적용되며, 여덟째 경찰관을 파견한 기관은 상대국의 법원에서의 절차를 포함한 사후수사의 요청에 근거하여 사후수사를 지원한다는 것이 그것이다.

제6항은 제2항에 의해 체포된 자를 그 국적에 관계없이 조사목적으로 신병을 구속할 수 있다고 규정한다. 피구속자가 상대국의 국적을 보유하고 있지 않은 경우에는 그 구속 후 6시간 이내(오전 0시부터 9시까지를 포함되지 않음)에 현지 당국이 인도를 위한 가체포의 요청을 받아들이지 않는 때에는 그 자를 석방하여야 한다.

제7항은 권한있는 공무원의 범위를 각국 마다 열거하고 있다.

제8항은 범죄인인도에 관한 국가 간 개별협정과 관계규정을 규정하

⁸ 쉘겐조약실시협정은 지상의 월경에 한정되기 때문에 상공은 범위 외의 문제가 된다. 한편 독일 및 네덜란드의 개별협정 제15조는 항공기의 출동허가에 관하여는 양국에서 국가의 관할관청이 경찰이 출동하여야 할 긴급의 필요성을 고려하여 특별한 규칙으로 규정할 것을 결정하고 있다 : 田口守一, “國境を越えた捜査活動(その1),” 『比較法學』, 第33卷 第2号, (2000), p. 41 參照.

고 있다.

제9항은 추적권의 행사조건에 대하여는 체약국 간의 성명(Erklärung)을 정할 수 있다고 규정한다.

제10항은 상호합의(Vereinbarungen)에 따라 제1항의 적용범위를 확대하거나 추가규칙을 설정할 수 있다고 규정하고 있다.

이상과 같은 국경을 초월한 추적행위는 현행범인임을 이유로 사전의 동의가 없더라도 행할 수 있게 된다. 따라서 문제의 중대성은 제40조의 국경을 초월한 감시행위보다도 더욱 크다 할 수 있다. 제41조가 규정하고 있는 월경조건은 상당히 엄격한 것이라 할 수 있지만, 각국 간의 개별합의에 위임한 부분도 상당부분 존재한다고 하여야 할 것이다. 따라서 월경조건과 관련하여서는 금후의 운용을 관찰하지 않는 한 적절한 평가를 내리기 어려운 상황이라 할 수 있다.

다. 쉐겐조약실시협정의 운용상황

다음에서는 독일 측에서 고찰한 쉐겐조약실시협정의 운용상황의 자료를 토대로 독일에서의 국경을 초월한 감시행위와 국경을 초월한 현행범인 추적행위의 운용상황을 고찰하기로 한다.

(1) 국경을 초월한 감시행위

독일의 경우에는 연방의 각주⁹로부터 국경을 초월한 감시행위에 대한 합계 65건의 사례가 보고되었다. 그 중 6건은 쉐겐조약실시협정의 복수 국가에 관계하고 있다. 감시행위의 52건은 쉐겐조약 제40조 제1항에 의해 이루어진 것이고, 13건은 제40조 제2항(긴급사태)에 관한 것이었다. 이러한 감시행위는 12개의 주 및 연방형사경찰청(BKA)의 요청을 근거로 한 사례들이다.

⁹ 연방의 각주에는 연방형사경찰청(BKA)을 포함한다. BKA도 독립된 수사 권한을 가지고 있기 때문에 포함된다고 할 수 있다.

제40조의 조치는 8개 주 및 BKA의 직원에 의해 실시되었다. 상대국별로 보면, 네덜란드가 42건, 프랑스가 19건, 벨기에가 8건, 룩셈부르크가 2건이다.

범죄별로 살펴보면 마약법이 35건, 방화 8건, 공갈 5건, 통화위조 4건, 살인 3건(기수 1건, 미수 2건), 중절도 3건, 인신매매 1건, 무기 폭발물단속법위반 1건이다.

한편 프랑스에의 침입사례 중 1건에서는 무기를 휴대하지 말도록 요구되었다고 한다. 또한 통계에 계산되지 않은 사례에서 프랑스 당국으로부터 침입감시가 허가되지 않은 사례가 있었는데, 이는 목표로 삼은 인물이 공갈의 피의자가 아니라 공갈피해자의 친족이었다는 사례이었기 때문이었다. 이 사례는 문제를 제기하고 있는데, 쾰른조약에 의하면 용의자 내지 피의자에 대한 감시만이 허용되고, 유괴라든지 인질이라든지 공갈의 관계자는 감시할 수 없지만 긴급사태에서는 감시의 허가를 필요로 한다.

(2) 국경을 초월한 현행범인의 추적행위

4개 주에서 합계 20건의 추적사례가 보고되었다. 상대국은 프랑스가 12건, 네덜란드가 8건이다. 이를 범죄별로 살펴보면 중절도가 13건, 살인미수 3건, 도로교통에서 음주운전이 2건, 도로교통에서 위험행위가 2건, 도로교통에서 위험한 침해행위 1건, 무기법위반이 1건이었다.

이 가운데 3건의 사례에서 독일 측 공무원이 프랑스의 공무원과 의사소통(무선, 전화)을 취함에 있어서 기술적인 문제가 있었다고 보고되었다. 그 중 어떤 사례에서는 독일 경찰관이 프랑스의 지방치안경찰서(Gendarmerieposten)에서 언어이해부족으로 중절도(자동차절도)의 행위자를 놓쳤다고 한다.

또한 어떤 사례에서는 독일국적의 불특정인이 프랑스 국내에서 음주운전으로 일시정지를 무시하여 프랑스경찰에 의해 독일국내에서

체포되고 독일검사의 결정없이 프랑스의 경찰서로 이송되었다. 프랑스의 경찰서에서 피의자는 수 시간에 걸쳐 신병을 구속당하고 장시간 기다린 후에 석방되었다. 경찰서에서는 당사자의 혈액검사를 하지 않았다. 거기서 프랑스 경찰은 독일 당국에 대하여 자유박탈과 형을 무효로 하는 행위를 이유로 수사절차를 신청하였지만, 그 후 절차중지로 결정되었다. 이 사례의 보고서는 다음과 같이 서술하고 있다. 프랑스의 사복경찰관이 경찰차량이 아닌 보통자동차로 강도용의자를 구속하려 하였으나 그 공무원은 경찰관임을 증명할 수 없었다. 경찰관은 이 사건을 쉐겐조약 제41조의 추적가능한 범죄유형으로 이해하고 그를 석방하였다. 물론 프랑스 검사는 강도용의자를 추적가능한 범죄로 인정하지 않았다는 사례이었다. 이러한 경우에 프랑스 경찰관의 석방행위는 명백하게 쉐겐조약에 위반하는 것으로 범죄협회의 인정(즉 강도의 인정)이 문제가 될 수 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다.

이 범죄협회의 인정과 관련하여서는 독일의 공무원이 오인하여 쉐겐조약 제41조의 유형범죄가 존재하는 것으로 판단하였지만, 프랑스 검사의 명령으로 석방된 사례도 있다. 또한 프랑스 당국이 자동차절도(Pkw-Aufbruch)를 쉐겐조약 제41조의 중절도로 판단하지 않고 단순절도로 판단한 사례도 있다.

연방형사경찰청(BKA)의 총괄보고서에 의하면, 전체 사례는 65건으로 적은 편이지만, 독일의 요청에 의한 쉐겐조약 체약국에서의 월경감시 중 80%는 사전의 승낙에 의해 실시된다고 한다. 긴급사태의 사례인 13건의 사례에서도 월경감시는 전체적으로 긍정적으로 평가할 수 있다고 보고하고 있다. 다만 일정한 추적사례에서는 특히 프랑스에서의 언어이해부족이 문제점으로 지적되었다.

나아가 총괄보고서는 협력의 포괄적 평가를 위해서는 독일 영내에서 이루어진 독일 이외의 쉐겐조약 체약국의 월경수사활동의 경험도 고려하여야 하지만, 연방형사국에는 이를 위하여 필요한 정보는 아직

충분하지 않다고 하고 있다.

이상과 같은 구체적인 사례를 살펴보면 쉐겐조약의 실시운영상황은 아직은 시행착오를 겪고 있는 중이라 할 것이다. 흥미를 끄는 부분은 쉐겐조약의 유형범죄에 해당하는지 여부의 판단이 국가에 따라 서로 다른 경우가 있다는 점이다. 독일법의 주석서에서는 예컨대 쉐겐조약 제40조의 월경감시의 조건으로서 ① 출발국에서 수사절차의 개시, 따라서 형사소송법 제152조 제2항에 의한 충분한 사실상의 근거(zureichende tatsächliche Anhaltspunkte)가 있을 것, ② 인도 가능한 범죄일 것, ③ 어떤 쉐겐조약 체약국에서 이미 감시를 받고 있는 구체적인 인물일 것, ④ 사전에 신청된 수사공조의 요청을 근거로 상대국의 동의가 있을 것 등을 들고 있다.¹⁰ 이러한 경우에 있어서는 ‘충분한 사실상의 근거’에 대한 존부판단이 미묘한 문제로 작용한다 할 것이다.

2. 독일

독일에서는 2004년 8월에 ‘이민법(Zuwanderungsgesetz)’¹¹이 성립·공포되고 2005년 1월1일 부로 시행하면서¹², 이민을 확대하는 개방체제를 수용하였다. 동법은 남유럽, 터키 등으로부터 외국인을 노동자로서 입국시켜 영주를 허가하였던 ‘Gastarbeiter’제도를 1973년

¹⁰ Vgl., W. Schomburg·O. Lagodny, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3.Aufl., (1998), S.930.

¹¹ 이민법의 정식명칭은 ‘Gesetz zur Steuerung und Begrenzung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionbürgern und Ausländern’이다: Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie*, (2004), S.457.

¹² 2000. 9. 새로운 이민정책에 대한 종합계획을 수립하기 위하여 구성된 ‘독일이민독립위원회(The Independent Commission on Migration to Germany)’에서 독일은 미래사회를 위하여 적극적인 이민자의 수용과 새로운 이민정책을 권고한 보고서(Structuring Migration, Fostering Integration)를 정부에 제출하였고 정부는 이를 바탕으로 이민법안을 마련하여 2004년 7월 30일 의회를 통과시켰다.

오일파동으로 정지된 이래 32년 만에 정식으로 외국인의 이민을 규정
한 법률로서 중요한 의의를 갖는다.

동법은 법안작성 당시, 저연령화·고령화가 진행되고 있는 독일에서
미래의 노동력 확보, 고도의 정보통신기술전문가의 초빙을 목적으로
검토된 것이지만, 2001년 9월 11일 미국의 동시다발테러사건, 2004
년 3월 11일 스페인 마드리드에서 열차연속폭파테러사건이 발생함으
로써 테러방지를 포함한 치안에 대한 조치를 강조하게 되었다.¹³

독일의 ‘이민법’은 기존의 법률을 개정(폐지를 포함)하는 것을 내용
으로 하는 법률로 전부 15부로 구성되어 있다. 제1부에서는 ‘독일에서
의 외국인체류, 취업 및 통합’에 대하여, 제2부에서는 ‘EU가맹국 국
민의 일반적인 거주 및 이전의 자유’에 대하여 새로운 법률(각기 ‘체
류법’, ‘EU거주및이전자유법’ 등으로 부른다)로서 규정함과 동시에,
제3부 내지 제12부에서는 ‘비호절차법’, ‘외국인집중등록법’, ‘국적법’
등의 개정을 행하는 형식을 취하고 있다.

‘체류법’은 외국인에 대한 입국, 체류, 강제퇴거 등 광범한 권리 및
의무에 대하여 규정한 법률이다. 전부 107개 조문으로 구성되어 있는
데, 체류자격의 유형, 외국인을 위한 독일어이수 의무 등 개정된 ‘이
민법’의 가장 중요한 부분을 규정하고 있다.

개정된 ‘이민법’의 기본방향은 인권차원에서의 난민허용 등 개방적
이민정책의 확대¹⁴ 와 사회안전망 확보를 위한 법집행기능의 강화이
다. 그러나 ‘이민법’ 제1부의 ‘체류법’은 제1조에서 법의 목적을 ‘외국

¹³ 현재 독일에서 합법적으로 거주하는 외국인 수는 7,335,600명(2002년)
으로 전체인구 8,244만명의 약8.9%를 차지하고 있다. 2002년의 외국인
범죄자는 566,918명으로 범죄자 총수 2,326,149명의 24.4%이다. 그 중
불법입국, 불법체류 등은 112,573명으로 외국인범죄자 전체의 19.9%에
이르고 있다: Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie*, (2004), S.457.

¹⁴ 이점에서 개발도상국을 포함한 EU가맹국 이외의 국가의 외국인에 대하
여, 종래의 ‘외국인법’을 대체하여 ‘체류법’이라는 명칭으로 법률을 정비
한 것은 이들 국가로부터의 이민이 장기적으로 독일에 체류하는 것을 인
정하는 것으로, 독일이 자국을 ‘이민이 그 일부를 구성하는 국가’라고 인식
하는 것을 의미한다.

인의 유입을 방향지우고, 규제하는 것'으로 규정함으로써 이민의 촉진보다는 제한에 중점이 있음을 천명하고 있다. 그럼에도 개방적 이민정책으로는, 비 EU국가의 근로자에게도 처음부터 영주권을 부여할 뿐만 아니라 이민도 허용(체류법 제4조 제1항)¹⁵하고 있으며, 독일의 대학 또는 이에 상당하는 고등교육기관에서 학위를 취득한 유학생은 학업종료 후 취업을 위한 1년간의 체류가 허가되고(체류법 제16조 제4항), 독일경제와 고용시장에 긍정적인 효과를 줄 수 있는, 즉 독일에 100만 유로 이상의 투자를 행하거나 10인 이상의 고용을 창출하는 자영업자에게는 '기한을 정한 체류허가'를 부여하는(체류법 제21조) 등의 이민장려 방안을 규정하고 있다.

법집행기능의 강화를 위한 치안대책의 규정으로는, 독일 내의 범죄 사실이 없더라도 의심스러운 인물에 대해서는 강제퇴거가 가능하도록 규정하고¹⁶, 독일 국내에 정주하려는 이주자에 대하여 외국인의 사회통합을 위하여, 언어·역사·법률제도 등에 관한 사회교육 프로그램 이수하는 것이 권리로 인정됨과 동시에 의무로 규정되었다(체류법 제44조). 새로운 이민자가 사회교육 프로그램에 참가하지 않은 경우에는 체류연장 허가심사시 불이익을 가하는 등의 조치가 부과된다(체류법 제8조 제3항).

3년간에 걸친 논쟁 끝에 탄생한 독일 이민법은 당초 의도되었던 노동력의 확보라는 색채는 퇴색되고, 단순노동자의 입국 및 취업을 금

¹⁵ 즉 '기한을 정한 체류허가(원칙적으로 5년간 소지하면 정주허가로 변경가능)'와 '기한을 정하지 않은 정주허가'가 그것이다. '체류법' 제19조에 의하면, '고도의 지식 및 기술보유자(Hochqualifizierte)'인 외국인근로자에 대하여는 처음부터 '정주허가'를 부여한다.

¹⁶ 이는 테러방지 기타 치안유지의 관점에서, 기존의 '외국인법' 제45조 이하에 규정되어 있던 '퇴거명령대상외국인'에 다음과 같은 대상자를 추가하였다. 즉 퇴거명령대상자로는 '밀입국을 알선한 자로 집행유예가 선고되지 않는 1년 이상의 자유형으로 유죄판결을 받은 자(체류법 제53조 제3항)', '테러지원자(동법 제54조 제5항)', '금지단체의 지도부에 속하는 자(동법 제54조 제7항)' 등이 추가되었으며, 퇴거강제대상자로는 '사실에 기초하여 위험하다고 판단되는 자(동법 제58a조 제1항)'가 추가되었다.

지하는 방침이 견지되었을 뿐만 아니라(체류법 제18조 제4항) 치안대책의 강화가 두드러지게 되었다. 세계적인 추세인 글로벌화, 세계화의 물결 속에서 국가간 인적 교류의 확대를 꾀하며 동북아국가의 거점국가로서 인적 교류의 확대정책을 꾀하려 하는 우리나라에 있어서, 우리나라와 같이 국적에 대하여 혈통주의를 원칙적으로 유지하면서¹⁷ 거주외국인의 통합에 다대한 노력을 거듭하고 있는 독일의 이민정책은 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

3. 미국

가. 이민정책의 개요

미국은 세계 각국의 다양한 인종과 문화가 한데 어울려 용해·융합되어 가는 국가란 의미에서 붙여진 ‘인종의 도가니(Melting Pot)’로서, 20세기 초 수백만의 이민자들의 관문역할을 했으며 지금도 수많은 이민자들의 향수의 대상이 되고 있는 뉴욕시에 위치한 ‘황금의 문(Golden Gate)’이라는 신화를 가진 Ellis Island, 그리고 자유와 인권을 상징하는 자유의 여신상(Statue of Liberty) 등 이민자들에게는 소중한 단어들이 많으며¹⁸, 또한 2백여 년의 이민역사를 가진 ‘이민의

¹⁷ 독일의 ‘국적법(Staatsangehörigkeitsgesetz)’은 제4조 제1항에서 ‘양친 중 한쪽이 독일인인 자녀는 출생으로 독일국적을 취득한다’고 규정하여 명확한 혈통주의를 채택하고 있었다. 그러나 Gastarbeiter의 2세, 3세로 독일에 거주하는 자의 수가 증가하는 등 혈통주의만을 고수할 수 없는 상황이 되자, 1999년 7월 국적법을 개정하여(2000년 1월 시행) ‘출생지주의’를 일부 도입하였다. 즉 동법 제4조 제3항은 양친 모두 외국인으로 독일국내에서 출생한 그 자녀는, ‘양친 중 어느 한쪽이 8년 이상 계속하여 합법적으로 독일 국내에 체류하고 있을 것’, ‘체류권 또는 3년 이상 기한을 정하지 않은 체류허가를 보유하고 있을 것’ 등의 양 조건을 충족하는 경우에는 출생신고에 의해 독일국적을 취득한다고 규정하고 있다.

¹⁸ 미국 이민국의 본격적인 출발은 1892년 Ellis Island의 이민자들을 관리하기 위하여 New York항에 문을 연 연방이민본부라 할 수 있다. 인원 119명으로 시작한 이민사무소는 현재 37,000여명의 직원과 62억 달러의

국가(Nation of Immigrants)’로서 이들에게 이민문호를 개방하여 왔다.

시대상황에 따라 규제 위주의 이민 정책을 강화해 오던 미국 정부는 제2차 세계대전 이후 미국 국내 경기의 활성화로 인하여 다시 이민자들에 대한 문호를 다시 개방하기 시작하였다. 이러한 미국 연방 정부의 움직임에 따라 1952년에는 현행 이민법의 실질적인 근원이 된 ‘이민국적법(Immigration and Naturalization Act)’이 제정되었다. 이 새로운 법에서는 이전에 시행하여 논란이 되었던 출신 국가별 쿼터제는 폐지하지 않았으나, 새로운 입국 거부 대상자를 추가로 선정하였고, 쿼터제의 틀 안에 새로운 4종류의 ‘입국허가우선발급제도(Preference system)’를 신설하여 규제를 완화시켰다. 또한 이 법안에서는 미국의 실리를 채우기 위해 미국의 산업 발전에 필요로 하는 기술이나 경력을 가진 우수 인력을 우선적으로 받아들이기 위하여 입국허가의 1순위를 부여해 주었는데, 이는 미국 시민권자나 영주권자의 근친권자에 대한 순위보다 높은 순위인 것이다. 하지만 이 법안에서 미국 시민권자의 배우자에게는 쿼터제나 우선발급제도는 적용되지 않았다.

1986년에는 ‘이민개정과통제에관한법률(The Immigration Reform and Control Act)’에 의거하여 미국에 거주하는 300만 명에 달하는 불법 체류자에 대한 대대적인 특별 사면을 실시하였다. 이 개정안에서는 불법 체류자를 처벌하는 대신에 이러한 불법 체류자들을 고용한 업주들을 처벌함으로써, 이후 정식 절차를 따르지 않은 불법 이민자들의 고용에 대해 규제를 가함으로써 불법 고용의 기회를 제한하게 되었다.¹⁹

예산을 운용하는 거대한 기관으로 성장하였다: 이인규, “미국 이민법 및 행정에 관한 고찰”, 『해외연수법무공무원연구논문집(Ⅰ)』, 법무연수원, (2005), p. 7.

¹⁹ Frank D. Bean·Barry Edmonston·Jeffrey S. Passel, *Undocumented Migration to the United States*, (The Urban Institute Press, 1990), p. 18.

1990년에 개정된 이민법에서는 합법적인 이민자의 수를 1년에 700,000명으로 상한 조정하였으며, 1996년에는 지속적인 90년대의 미합중국영토의 반환과 더불어 다른 여러 국제 정세 등의 이유들로 인해 새로운 이민과 귀화에 대한 강력한 제제의 여론이 일어남에 따라 새로운 ‘불법이민개혁과이민의무이행관련법안(The Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act)’이 제정되었다. 이 법안에서는 국경지역의 통제 강화와 불법 체류자들의 취업에 대한 강력한 제제, 그리고 난민 지위 획득에 대한 보다 까다로운 조건들을 포함시켰다. 또한 이 법안에서는 오랜 기간 미국 내에서 합법적으로 거주하고 있는 이민자에 대한 추방의 근거가 되기도 하였다. ‘개인의 의무와 노동기회에 관한 규정(The Personal Responsibility and Work Opportunity Act)’에 의하면, 미국의 시민권 부여의 결정은 ‘대부분의 이민자들에게 대중적인 이득을 가져다 줄 수 있는 조건을 충족시킨 자’에 한할 수 있도록 미국 의회는 법률을 개정하였다.

1997년 미국 의회는 1996년에 개정된 법안을 보다 완화시킨 새로운 법안을 통과 시켰다. ‘대통령의균형재정협약 (The Balanced Budget Agreement with the President)’에 입각하여 이전의 노약자와 장애인에 대한 많은 부분의 공적 혜택을 부활 시켰으며, 또한 ‘니카라과 조정위원회와 중앙아메리카 구제 법령’에 의거하여, 의회는 특정 전쟁에서 발생한 난민이 합법적인 시설에서 수감되어 있는 경우 영주권을 부여받을 수 있도록 하는 법안을 복원시켰다.

나. 출입국관리체계

미국이민국적법 제101조 제3항에 의하면 외국인(Alien)이란 ‘미국의 시민 또는 국민이 아닌 자’로 규정하고 있다. 외국인이 어떤 국가에 입국하기 위해서는 그 국가의 입국허가를 받아야 한다. 외국인의 입국허가여부는 오직 그 국가의 자유재량행위에 속하며 국가는 조약

상의 의무를 지지 아니한 외국인의 입국을 당연히 인정하여야 할 국제법상의 의무는 없다. 따라서 국내 정치적, 경제적 사유 및 국가안보상, 공중위생상 사유로 외국인의 입국을 금지할 수 있음은 물론이고, 입국에 관한 인종차별규정을 두는 것도 실정법상 위법이라고 할 수 없다. 다만 이 경우에는 상대국의 정치적 비난, 보복, 권리남용의 원리가 적용될 수 있으므로 신중한 행사가 요구된다 할 것이다.

한편 외국인의 출국에는 자발적 출국과 강제적 출국의 두 가지가 있는데, 후자는 다시 추방과 범죄인인도의 두 경우로 구별된다. 외국인의 출국은 자유이며 국가는 원칙적으로 이 자유를 구속할 수 없다. 그러나 납세 등 여러 가지 의무를 불이행하는 때나 범죄 등에 관한 조사의 필요가 있을 때에는 출국을 정지할 수 있고 전시에는 필요한 경우 외국인을 억류하거나 퇴로의 경로를 지정할 수 있다. 다만 외국인의 출국을 정지할 경우에는 상당한 이유가 있어야 하며 필요한 최소한의 범위 내에서 이루어져야 한다. 만약 이러한 범위를 벗어나서 정지 또는 보류를 행사할 때에는 외교적 비호권의 발동근거가 되기 때문에 신중을 기할 필요가 있다.

그리고 외국인의 출국을 강제할 수 있는 경우로는 추방(removal)이라는 제도가 있는바, 이는 강제퇴거(deportation)와 동의어로 사용되나 입국거부(exclusion)를 포함하는 광의로 사용되기도 한다. 강제퇴거와 입국거부는 둘 다 외국인을 강제로 퇴거시키는 국가의 일방적 행위로서 외국인의 출입국에 대하여 갖는 국가의 고유한 주권행사라는 점에서는 공통되나, 강제퇴거는 일단 합법적으로 입국이 허용된 경우이므로 외국인은 영토국내에서 국내적 구제수단에 호소할 수 있으나 입국거부는 아직 입국이 허용되지 않은 상태이므로 입국거부국에서의 구제절차는 불가능하다는 점에서 구별된다.²⁰ 즉 입국거부와 강제퇴거의 중요한 법적 차이는 추방절차상 입증책임 및 헌법이 보장하는 민주적인 절차법상의 보호여부에 달려있다. 우선 입국거부의 경

²⁰ 이한기, 『국제법강의』 (법문사, 1996), pp. 280-281.

우 적법하게 입국하였으며 입국거부될 수 없음을 외국인 본인이 입증할 책임이 있으나, 강제퇴거의 경우에는 이민귀화국이 그 외국인을 강제퇴거시킬 수 있음을 입증하여야 한다. 둘째로 강제퇴거의 경우에는 미국헌법이 보장하는 절차법상의 보호를 받을 수 있으나 입국거부의 경우에는 그러하지 아니하다. 다만 강제퇴거나 입국거부를 당하는 외국인의 경우 본인의 의사에 반하여 강제로 출국되는 경우가 많고, 또한 당해 외국인에 대한 주거나 생활수단을 위협하는 등 외국인의 인권문제와도 관련이 있기 때문에 미국에서는 이러한 제도의 운영에 신중을 기하고 있다.

다. 출입국절차의 간소화²¹

(1) 사전입국심사제도(Preinspection System)

이민귀화국은 현재 캐나다, 바하마, 버뮤다, 아일랜드 국제공항에 Preclearance Station을 설치하여 시범·운영중에 있는데, 이는 미국으로 입국하고자 하는 외국인이 출발국에 주재하는 미국의 ‘이민관(Immigration Attache)’에 의해 사전입국심사를 받음으로써 미국공항 입국시 입국심사를 생략, 출입국절차를 간소화하는데 기여하고 있다. 한편 개정이민국적법 제123조에 의하면 입국거부대상 외국인들이 미국입국을 목적으로 자주 이용하는 외국의 국제공항 5곳에 ‘사전입국심사소(Preinspection Station)’를 설치하여, 이곳에 이민심사관을 파견토록 하고 있다. 참고로 1994년 FBI 국장 Louis Freeh는 의회청문회에서 국제테러분자, 외국인범죄자 등 바람직스럽지 못한 외국인들의 미국영토 내 입국을 사전에 차단하기 위한 방법으로 외국의 출국공항에 사전입국심사소 설치를 건의한 바 있다.

1996 개정이민법 제123조에 따르면 법무장관은 국무장관과 협의하

²¹ 박길남, “미국의 출입국관리제도에 관한 고찰,” 『법무연구 제27집』 (법무연수원, 2000), p. 662 이하 참조.

여 1998년 10월 30일까지 적어도 5개소, 그리고 2000년 10월 31일까지 추가로 5개소를 지정, 외국의 국제공항에 해당 국가와 협의하여 사전입국심사소를 설치할 것을 의무화하고 있다. 사전입국심사소의 설치장소는 입국거부대상 외국인들이 미국입국을 목적으로 마지막 출발 지점으로 자주 이용하는 외국의 국제공항을 대상으로 하며, 법무장관은 사전입국심사소 설치 이전에 첫째, 사전입국심사소에 파견되는 이민국 직원 및 그의 동반가족들의 적절한 보호문제, 둘째, 이민국 직원과 가족들의 복지와 안전문제, 셋째, 사전입국심사소의 설치 예정국가가 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서상의 절차와 관행을 준수하고 있는 지 등을 확인하도록 되어 있다. 또한 법무장관은 위·변조서류(fraudulent documents)를 적발하는데 있어서 항공사 직원들의 교육 및 협조를 구하기 위하여 이민심사관을 추가로 파견할 수 있도록 하고 있다.

(2) 자동출입국심사대(INSPASS) 제도

최근 국제화, 개방화 추세에 따른 국가 간 인적 교류의 증대 및 21세기 정보화 추세에 따른 새로운 출입국절차의 필요성이 대두되고 있으며, 지난 2001년 개통된 인천국제공항은 일본과 중국, 호주 및 환태평양을 연결하는 새로운 항공요충지로서 내·외국인 출입국자 수가 과거에 비해 현저하게 증가되었는바, 출입국절차 간소화 차원에서 INSPASS 제도의 도입을 강구할 필요성이 제기된다.

이민귀화국(INS)은 1993년 뉴욕의 John F. Kennedy 국제공항, Newark 국제공항, 그리고 캐나다 토론토에 있는 Pearson 국제공항 등 3곳에 자동출입국 통제시스템인 INSPASS Kiosk(현금자동지급기와 유사한 출입국심사대)를 설치하여 시범적으로 운영해 오다 반응이 좋아 추가로 LA 국제공항, 마이애미 국제공항 등 5곳에 INSPASS 심사대를 설치·운영 중에 있다. 참고로 이민국 통계에 의하면 1998년 12월말 현재 7만명 이상이 INSPASS 카드를 발급 받은 것으로 집계

되었다.

신청자격은 미국 및 캐나다 시민, 일본 등 26개국 사증면제시범프로그램(Visa Waiver Pilot Program) 대상 국가국민으로서 1년에 적어도 3번 이상 상용목적으로 미국에 입국하는 자, 외교관, 국제기구 대표, 항공기 승무원등 비교적 신분이 확실한 자로 제한하고 있다. 신청절차는 INSPASS 카드 신청자가 INSPASS 카드 등록센터에 가서 본인만이 가질 수 있는 신체적 특징인 손모양(Hand Geometry)을 이민국의 전산망에 입력하면 플라스틱 모양의 INSPASS 카드를 발급 받게 된다.

INSPASS 카드 소지자가 INSPASS 심사대가 설치된 미국 내 국제공항에 도착하면 우선 INSPASS 카드는 카드판독기에 집어넣고 손은 Scanning Device에 올려놓으면 기계판독기가 자동으로 이민국의 전산망에 등록된 손모양(Hand Geometry)과 대조하게 되어 있다. 이상이 없을 경우 출입문이 자동으로 열리면서 출입국심사절차가 종료되거나 이상이 있으면 이민심사관에게 인계된다.

이러한 제도의 도입에 따른 기대효과로는, 첫째 사진이 부착된 여권은 위·변조가 가능했으나 INSPASS 카드는 카드등록시 이민국의 전산망에 본인만이 가질 수 있는 신체적 특징인 손모양(hand geometry)을 등록시키기 때문에 위·변조가 불가능하고, 둘째 자국민 및 선량한 외국인들에게 INSPASS 카드를 발급함으로써 이들에 대한 출입국 편의제공이 가능하며, 셋째 기계가 출입국심사업무를 대신함으로써 출입국심사시간을 단축할 수 있고(실제로 케네디 국제공항에서는 INSPASS 심사대를 통과하는 승객들의 출입국심사시간이 절반으로 단축되는 효과를 거두고 있다), 넷째 이민국의 계획에 따르면 멀지 않은 장래에 INSPASS 카드 하나로 여권대신 사용할 수 있음은 물론 신용카드(Credit Card) 및 공중전화 카드로도 사용 가능한 다목적기능의 INSPASS 카드를 전망하고 있으며 실제로 네덜란드 출입국관리당국은 Universal Card 사용을 시범·운영중에 있다고 한다.

우리나라의 경우 아직까지는 INSPASS에 대한 국제공통의 기준이 마련되어 있지 않고, INSPASS 심사대를 설치하는데 막대한 비용이 소요되는 등 지금 당장 INSPASS 제도를 도입하기는 어려우나 21세기 신 정보화 추세에 따른 새로운 출입국심사절차의 필요성에 대비하기 위해서는 이 제도의 도입여부를 심도있게 고찰할 필요가 있다. 참고로 이민국은 1992년 미교통부 산하 연구기관인 Volpe National Transportation Center에 용역을 의뢰, 1993년 케네디 국제공항 등 3곳에 INSPASS 심사대를 설치하였는데, 지금도 이 기관에서는 SENTRI(국경통과 차량 및 운전자들에 대한 자동출입국 검색장비) 및 Video-Phone Inspection System 등 최첨단장비를 이민국에 소개하는 등 출입국절차간소화에 크게 기여하고 있다.

(3) PIS 제도

현행 출입국심사체제는 모든 승객을 동일한 방법으로 검색함으로써 빈번하게 출입국하는 양질의 승객들까지도 출입국신고서(E/D카드)를 작성·제출하게 하고 또한 출입국시마다 똑같은 심사를 반복함으로써 불편을 초래하며, 출입국심사관도 출입국신고서의 기재내용을 확인·정정하는 과정에서 심사시간이 길어지는 등 문제점이 발생하고 있다. 또한 외부기관으로부터 출입국시 편의제공 요청이 있을 때도 이에 대한 출입국심사의 적절한 대책이 없는 실정이다.

이에 대한 개선방안으로는 출입국심사체계를 이원화하여 일반 승객에 대하여는 현행 검색체계인 Negative Inspection System(NIS)에 의하되 빈번하게 출입국하는 양질의 승객에게는 사전검색을 통해 바코드(Bar-code)가 부착된 복수 출입국신고서를 부여하고 출입국시 전용심사대를 통하여 출입국심사를 받도록 하는 Positive Inspection System(PIS)을 도입할 필요가 있다.²² 참고로 현행 네거티브 검색제

²² 박길남, “미국의 출입국관리제도에 관한 고찰,” 『법무연구 제27집』 (법무연수원, 2000), p. 668.

도는 데이터베이스에 출입국 규제자를 입력해 두고 규제자가 아닌 경우에만 통과시키는 제도이나 포지티브 검색제도는 데이터베이스에 규제자가 아닌 승객의 명단을 입력하고 검색결과 인적사항이 데이터와 일치하면 통과시키는 제도를 말한다.

발급대상으로서는 우선 활용이 시급하면서도 손쉬운 승무원, 외국인 등록증 소지자, BTC카드 소지자에 적용하되, 추후 무역협회에서 주관하는 상공인, 국제대회 참가자, 3회 이상 빈번출입국자, 기타 특별한 편의를 요하는 승객으로 확대 적용하여야 할 것이다. 그 적용방법은 첫째 포지티브심사(PIS) 대상 승객에 대하여 미리 인적사항 및 출입국심사에 필요한 자료를 제출받아 데이터베이스에 입력해 두고 동 승객에게는 바코드와 같은 전산처리가 가능한 카드(현행 출입국신고서를 대신하고 여러 번 사용할 수 있다는 점에서 복수 출입국신고서라고 지칭함)를 발급할 필요가 있다.

라. 최근의 동향

2000년 미국 의회는 ‘합법이민가족평등법안(Legal Immigration Family Equity Act)’의 절충안을 통과시키고, 보다 구체적인 이민자의 가족 또는 고용인의 보증인을 통한 미국 내에서의 법적 지위 조정을 위한 대책을 마련하였다. 또한 가족들의 보증으로 이민을 오게 된 이민자들에게 합법적인 영주권 취득 시까지의 법적 지위 유지를 위해 임시 비자 발급을 주도록 하는 내용을 포함하고 있다.

이처럼 점차적으로 이민의 문호를 개방하고 출입국절차의 간소화를 추구해 오던 미국은 2001년 9월 11일 New York의 World Trade Center 등의 동시다발테러사건을 계기로 반이민여론이 고조되면서 이민의 문호를 다시 닫는 추세로 나가고 있다. 그 이유로는, 첫째 500만 명으로 추정되는 ‘불법이민자(illegal immigrants)’, 10만 명으로 추정되는 ‘외국인범죄자(criminal aliens)’ 및 미국과 멕시코 국경 지대에서의 밀입국자의 급증, 둘째 매년 80만 명 이상씩 증가하는 합

법적인 영주권자들의 노동시장의 잠식 및 가족초청 이민자들을 중심으로 ‘사회보장혜택(welfare benefits)’을 무임승차(free riding)하려는 이민자들이 증가하고 있는 상황에서 발생된 미국시민들의 불만고조, 셋째 새로운 이민자들이 이전과는 달리 미국사회에 동화적응하지 않고 그들의 독자적인 문화나 언어를 고집함으로써 미국 본래의 ‘문화적 정체성(Cultural Identity)’이 상실되어 가고 있다는 위기의식 등의 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.

이러한 상황과 더불어 2001년 9.11사태를 계기로 미국 정부는 외국인의 입국 및 체류관리에 집중하게 된다. 9.11사태 이후 의회와 부시 행정부에 의해 취해진 주요 조치는 다음과 같다. 첫째, 2001년 10월 의회는 ‘USA PATRIOT법’을 통과시켰는데, 이 법은 미국 내 사법당국과 해외정보기관에게 테러와 관련 있는 사람을 적발, 처단하기 위해 강력한 권한²³을 부여하였다. 둘째 ‘USA PATRIOT법’의 이민관련 조항들을 보충하고 강화하는 많은 조항들이 포함된 ‘국경보안강화 및 비자입국개혁법’을 제정하고, 9.11테러리스트들을 합법적으로 입국시킨 미국정부의 이민 및 비자절차의 약점을 보완하기 위하여 외국인의 입국을 허용할 것인지를 결정하는 연방공무원들에게 필요한 모든 도구들을 법적으로 뒷받침하고 있다.²⁴ 셋째 ‘USA PATRIOT법’에 의해 부여된 권한 외에도 부시행정부는 행정명령(executive order), 규칙(regulation), 정책(policy) 등에 의해 많은 조치를 취하였는데, 400억 달러의 긴급대응기금으로 국경에 위치한 각종 연방기관들이 정보를 공유하고 협력할 수 있는 새로운 방법을 개발하였고 이에 따라 최

²³ 즉 법무부장관 및 부장관(Deputy Attorney General)은 특정외국인이 테러리스트 또는 테러를 행했다고 믿을만한 합리적인 근거만으로 그 외국인을 테러리스트로 확인할 전권을 갖는다. 일단 확인되는 경우에는 그 외국인은 구금되고 7일 내에 형법이나 이민법위반으로 기소되어야 하는데 그렇지 않은 경우에는 석방된다.

²⁴ National Immigration Forum, *Immigration and National Security*, (2002), p. 5.

고 기관간의 협력체계를 수립하였다. 최근에는 제도적 개혁의 일환으로 미국 하원이 2002년 4월 기존의 이민국 체제를 폐지하고 이를 법무부 소속 ‘이민서비스국(Bureau of Immigration Service and Adjudication)’과 ‘이민단속국(Bureau of Immigration Enforcement)’으로 분리하는 법안을 압도적인 다수로 통과시켰다.²⁵

이처럼 미국의 경우에는 이민개방화정책을 추구하면서도 시대상황에 따라 취해진 외국인에 대한 각종 정부의 조치가 국제관계 악화 및 인권침해시비를 불러일으키는 면도 있음을 염두에 두고 우리나라 출입국 및 이민정책의 법적·제도적 운용에 교훈으로 삼아야 할 것이다.

4. 일본

최근 일본에서도 인적 교류의 활성화방안이 법무성 출입국관리국의 출입국관리기본계획으로 준비되고 있다.²⁶ 즉 외국인 여행자의 일본 방문의 촉진을 통한 관광입국의 실현, 생산연령인구의 감소에 따른 우수인재를 비롯한 전문적, 기술적 분야의 외국인근로자의 유입 등 인적 교류의 개방정책에 부응하는 출입국관리행정체제의 구축 필요성이 대두되고 있다.

한편으로는 날로 증가하고 있는 불법체류자의 사회적, 치안적 문제에 직면하여 2008년까지 불법체류자를 반감시킨다는 목표 아래 이에 대한 강력한 대책을 강구하여야 하는 과제를 안고 있는 실정이다. 또한 일본에서도 2001년 9월의 미국동시다발테러사건을 계기로 테러리스트 등의 국가 간 이동을 철저히 봉쇄하는 것이 더욱 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 상황변화에 대하여 대처하기 위하여 2005년 일본 법무성은

²⁵ 미 의회와 정부는 막대한 예산투입에도 불구하고 성과를 거두지 못하고 있는 이민국의 불법체류자 단속업무와 각종 신청서 처리업무의 효율화를 위하여 이민국을 분리키로 하였다고 한다: 이인규, 위의 글, p. 85 이하.

²⁶ 日本 法務省 홈페이지<<http://www.moj.go.jp>> 참조.

제3차 출입국관리기본계획²⁷을 수립하였는데 다음에서 이를 개략적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 전문적·기술적 분야에서 외국인 근로자에 대하여는, 전문지식·기술 등을 보유하여 일본 경제사회의 활성화에 이바지할 수 있다는 점에서 지금까지 적극적인 유입을 피하여 왔지만, 향후 저연령화·고령화 사회에 따른 인구감소시대의 대응으로서 현행 체류자격이나 상륙허가기준에 해당하지 않는 자라 하더라도 전문적·기술적 분야로 평가할 수 있는 자에 대하여는 경제, 사회변화에 부응하여 ‘출입국관리법및난민인정법’상의 체류자격이나 상륙허가기준을 정비하여 적극적인 유입을 추진하기로 하였다.

둘째, 우수 인재의 유입. 경제글로벌화 및 산업고도화에 따라 세계에서 통용되는 전문적인 지식이나 기술 등을 보유한 우수한 외국인을 획득하기 위하여, 현재 ‘외교’, ‘공용’ 및 ‘영주자’를 제외하고 최장 3년으로 되어 있는 체류기간을 고도 인재에 대하여는 1회 허가 시 3년 이상의 장기간을 체류기간으로 결정하여 일본에서 안정적으로 활동할 수 있는 방안을 강구하고 있다.²⁸ 또한 이들 우수인재에 대하여는 이들의 입국, 정착, 영주를 촉진시킬 수 있는 정책을 취하는 것이 사회전체적으로 유익하다는 인식 아래, 이들에 대한 영주허가요건을 완화하고 명확화·투명화할 것을 추진하고 있다.

셋째, 관광입국을 실현하기 위한 관광 등에 의한 국제 인적 교류의 확대방안으로서, 외국인입국자 상륙심사의 원활한 실현을 위하여 제2차적 심사제²⁹의 도입, 사전확인³⁰의 실시 등에 의해 엄격한 심사를

²⁷ 日本 法務省 出入國管理局, “第3次出入國管理基本計劃”, 2005, p. 13: <<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan35.html>> 참조.

²⁸ 이와 관련하여 일본 정부는, 불법체류자뿐만 아니라 정규의 체류자격을 보유하면서도 본래의 목적과는 다른 활동을 행하고 있는 위장체류자의 존재가 커다란 문제가 되고 있는 점에서 우수인재의 고용기관을 한정하는 등의 제도 구축을 강구하고 있다.

²⁹ 제2차적 심사란, 상륙심사부스에서는 상륙조건에 적합한 외국인에게만 상륙을 허가하고, 입국목적 등에 의문이 있는 외국인 등은 별도의 장소

확보한 위에 대다수의 선량한 외국인이 상륙심사 시 기다리는 시간의 단축을 추구한다.

넷째, 유학생이나 취학생은 일본과 제 외국간의 상호이해를 증진시키고 우호관계를 심화시키는 역할을 담당할 것이 기대된다는 점에서 출입국관리제도도 유학생, 취학생을 위장하는 등의 외국인에 대하여는 엄격하게 대처하면서도 우수한 학생이 대학 등을 졸업 후 취업자격으로 변경을 희망하는 경우 절차의 원활화 등을 통하여 질이 높은 유학생, 취학생의 유입을 적극적으로 꾀할 수 있도록 출입국관리법을 개정할 필요가 있다.

다섯째, 출입국관리는 테러대책이나 불법입국대책 등 국제간 협력이 불가결한 분야이기 때문에, 외국의 출입국관리당국을 비롯한 외국 관계기관과의 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 이를 위해 연락섭외관의 파견이나 각종 국제회의에의 적극적인 참가 등을 통하여 국제협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

이상과 같은 일본의 출입국관리기본계획도 기본적으로는 개방화정책에 입각하면서도 이를 보호하기 위한 엄격화 정책을 동시에 달성하려는 점은 주목할 만하다 할 것이다. 그러나 이러한 일련의 개방화정책이 궁극적으로 결실을 맺기 위해서는 일본국적법의 다음과 같은 개선을 전제로 한다 할 것이다.

일본은 1981년부터 국적법개정을 위한 法制審議會가 설치되고 1984년 ‘국적법및호적법의일부를개정하는법률’이 법률 제45호로 공포되어 1985년 1월 1일부로 시행되기에 이르렀다. 1984년 국적법개

에서 제2차 심사를 갖게 하여 상륙조건의 적합성에 대하여 다시금 신중한 심사를 실시함으로써 상륙심사의 원활·신속화와 엄격화를 동시에 달성하는 것을 말한다.

³⁰ 사전확인이란, 외국의 공항에 입국심사관을 파견하여 현지에서 사전체크를 행하고, 상륙거부사유에 해당하는 외국인에 대하여는 일본에의 도항을 사전에 취소시키거나, 일본에서 행할 활동이 허위가 아니라는 점을 현지 공항에서 확인함으로써, 입국하는 공항이나 항구에서 심사의 간소화를 꾀하여 기다리는 시간의 단축 및 불법체류자의 발생을 방지하는 것을 말한다.

정의 주된 내용은 다음과 같다.³¹

- (1) 출생에 의한 국적취득에 대하여는 혈통주의를 취하지만 종래의 부계혈통주의를 개정하여 부모양계혈통주의를 채택하였다(제2조 제1호).
- (2) 일본국민의 구인 외국인이 準正에 의해 적출자의 신분을 취득한 때에는 일정 조건 아래 法務大臣에 대한 신고에 의해 일본국적을 취득할 수 있는 제도를 신설하였다(제3조).
- (3) 귀화에 의한 국적취득에 대하여는 종전과 같이 간이귀화, 특별귀화 및 일반귀화의 조건을 규정하고 있지만, 개정 전의 국적법과 다른 점은 일본국민의 배우자에 대한 귀화조건과 관련하여 남녀의 차이를 철폐함과 동시에 귀화의 실정을 감안하여 생계조건, 이중국적방지조건, 일본에서 출생한 무국적자의 귀화조건 등을 정비하였다(제7조, 제5조 제1항 제4호, 제5조 제2항, 제8조 제4호).
- (4) 이전부터 존재해 온 국적보류제도를 출생지주의국가에서 출생한 자뿐만 아니라 출생에 의해 외국의 국적을 취득한 일본국민으로 외국에서 태어난 자 모두에게 적용하는 등 국적보류제도를 정비하였다(제12조, 제17조 제1항).
- (5) 부모양계혈통주의의 채택에 따른 이중국적의 증가에 대처하기 위하여 그 해소방책으로서 이중국적자가 성년이 된 후 소정기간 내에 하나의 국적을 선택하도록 하는 국적선택제도를 신설하였다(제11조 제2항, 제14조, 제15조, 제16조, 제17조 제2항).
- (6) 경과조치로서 개정법시행 전에 일본국민인 母에게서 출생한 자로 소정의 요건을 갖춘 자는 신고에 의해 국적을 취득할 수 있게 하였다(부칙 제5조, 제6조).

이상의 6개 항목 중 (2) 準正에 의한 국적취득 및 (6) 경과조치에

³¹ 江川英文·山田鎌一·早田芳郎, 『國籍法』(第3版), (有斐閣, 1997), p. 40.

의한 국적취득의 특례는 출생에 의한 국적취득제도(제1조)를 보완하는 제도이며, (4) 국적보류제도 및 (5) 국적선택제도는 이중국적발생의 방지 및 해소를 위한 제도라 할 수 있다. 따라서 1984년 개정국적법은 출생에 의한 국적취득, 귀화조건 및 이중국적의 감소에 대하여 국적법을 개선하고 합리화한 것이라 할 수 있다.³² 그 후 ‘행정절차법 [平成5(1993)年 법률 제88호]’의 제정에 따른 국적법의 부분적 개정[‘행정절차법의 시행에 따른 관계법률의 정비에 관한 법률’ 平成5(1993)年 법률 제89호]이 행하여졌다.

한편 최근 일본의 자민·공명·보수당으로 구성된 연립여당은 ‘귀화 절차의 간소화·신속화를 통해 특별영주외국인이 손쉽게 일본국적을 취득할 수 있도록 한다’는 취지 아래, 2000년 12월 19일 재일동포를 비롯한 특별영주자³³의 일본에의 귀화요건 및 절차를 완화(특별영주자에 한해 귀화허가제도에서 귀화신고제도로 완화)하기로 결정하고 2001년 2월 9일 ‘특별영주자들의 국적취득의 특례에 관한 법률안, 소위 국적법개정안’³⁴을 발표하여 국회에 상정하였으나 당사자 및 사회단

³² 日本法務省民事局内法務委員會編/細川清, “改正國籍法の概要”, 『改正國籍法・戸籍法の解説』金融財政事情研究会, (1985), p. 18이하.

³³ 특별영주자는 1991년 11월에 시행된 ‘일본국과의 평화조약에의거하여 일본의 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특례법 [平成3(1991)年法律第71号]’ 제3조에 규정되어 있다. 동법 제3조의 규정에 의하면 1945년 제2차 세계 대전 종전이전에 이주 등으로 일본에 건너와 1952년의 ‘샌프란시스코 평화조약’의 발효로 일본국적을 상실한 후에도 日本在住를 계속한 외국인과 그 자손에게 특별영주자의 자격을 부여하고 있다: 일본법령탐색사이트인 <<http://law.e-gov.go.jp>> 참조.

한편 법무성입국관리국의 ‘2000년말 현재 외국인등록자 통계’에 따르면, 일반영주자와 특별영주자의 총수는 657,605명이며, 그 중 특별영주자는 한국·조선인이 507,429(99%)명, 중국인이 4,151(0.9%)명, 기타 689(0.1%)명으로 총 512,269(100%)명이다. 이에 대하여 상세하게는 일본법무성홈페이지(<<http://www.moj.go.jp/press/010613-1/010613-1-6.html>>)를 참조.

³⁴ ‘특별영주자들의 국적취득의 특례에 관한 법률안’의 핵심골자는 현행 국적법 제3조 제1항이 일본인 아버지와 외국인 어머니 사이에서 태어난 자의 경우 부친의 인지나 부모의 혼인으로 적출자의 신분을 취득하게 되면 ‘신고’로써 일본 국적을 취득할 수 있다고 규정하고 있는데 이에 더하여 특별영주자에 대하여도 ‘신고’만으로 국적을 취득할 수 있는 항목을 추가하려는 것이라

체 등의 강력한 반발에 봉착하여 衆議院에서 ‘계속심의’로 되어 성안에는 이르지 못한 상태이다.

따라서 일본국적법은 사회구성원이 다민족화되고 사회와 국가가 권리를 보장해야 하는 아동들의 민족, 문화적 배경이 다양화되고 있는 다민족·다문화 사회의 현상항에 맞추어 다음과 같이 개정되어야 할 필요가 있다고 한다.

- 1) ‘권리로서의 국적’의 명문화
- 2) 국적취득에서의 출생지주의적 요소의 확대
- 3) 국적선택제도의 철폐
- 4) 준정제도의 재검토
- 5) ‘귀화’라는 명칭을 ‘출생후 국적취득’으로 변경.
- 6) 구식민지출신자와 그 자손에 대한 국적취득의 특례조치의 도입.

5. 홍콩

가. 개요

홍콩³⁵은 1997년 7월 1일 영국으로부터 분리되어 “1국 2체제(One Country, Two Systems)”라는 독특한 체제로 중화인민공화국 특별행정구(HKSAR: Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China)로 편입되었다. ‘중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법(The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China)’으로 불리는 헌법은 홍콩이 앞으로도 현재의 정치, 사회, 경제체제를 유지할 것을 보장하고 있고, 이에 따라 홍콩은 향후 50년간 출입국관리업

할 수 있다: ‘國籍法改正案’について,

〈<http://www.hoops.livedoor.com/~ryutokyo/siryou2.htm>〉참조.

³⁵ 홍콩(香港)은 면적 1,076km² (서울의 약 1.8배), 인구680만(2003년), 홍콩 섬과 구룡반도[九龍半島], 신계(New Territories) 및 주변의 크고 작은 235개 섬으로 구성되어 있다.

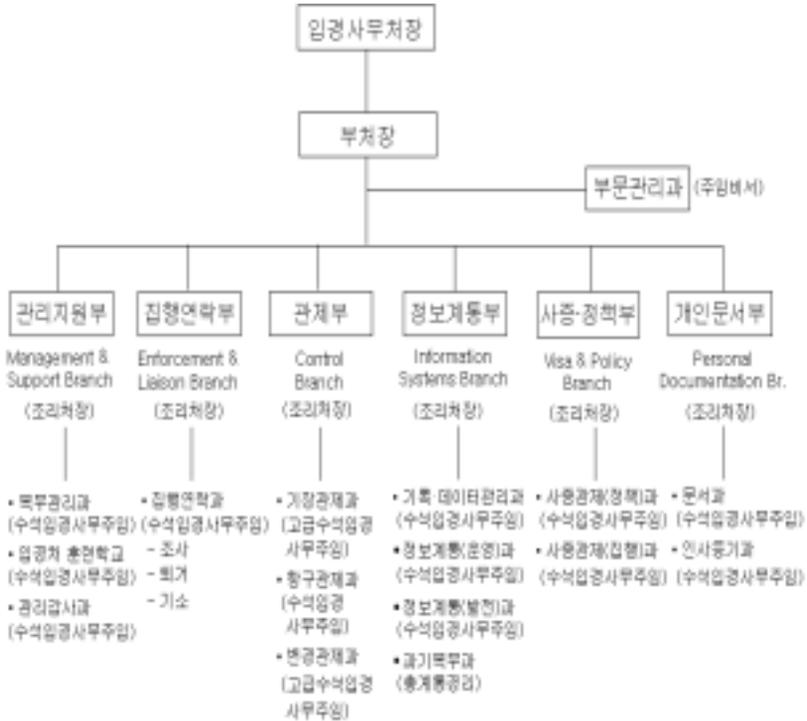
무를 포함하여 고도의 자치권을 향유하며, 특별행정구 행정수반을 비롯한 고위장관의 자격은 홍콩에 장기간 거주한 사람으로 한정된다고 규정하고 있다. 기본법 제154조³⁶에 의하면, 홍콩특별행정구역 정부(입경사무처)는 외국인 및 중국본토인의 홍콩으로의 출입국 및 체류에 관하여 출입국관리를 할 수 있다. 즉, 홍콩은 중국과의 통합 후에도 출입국정책수행에 있어 중국본토와는 상당히 독립된 지역으로 남아 있는 것이다.

나. 입경사무처 관할과 조직

홍콩입경사무처는 입경사무처장(入境事務處長: Director of Immigration)을 정점으로 산하에 1명의 부처장(副處長: Deputy Director)과 6명의 조리처장(助理處長: Assistant Director)을 두고 있다. 관리부문의 주임비서는 처장과 부처장을 보좌하고, 6명의 조리처장이 관리지원부, 집행 및 연락부, 관제부, 정보계통부, 사증 및 정책부, 개인문서부를 각각 총괄한다. 각 부문은 과, 분과, 계, 사무실로 나누어지며, 수석입경사무주임(首席入境事務主任: Principal Immigration Officer)이나 대부분의 과부분단위의 장을 맡고 있으나, 기장관제과(홍콩공항) 및 변방관제과(Lo Wu)의 경우 고급수석입경사무주임(高級首席入境事務主任: Senior Principal Immigration Officer)의 지휘아래 있다. 입경사무처의 조직도는 다음과 같다.

³⁶ 『Article 154 of Basic Law』: The Government of the Hong Kong Special Administrative Region may apply immigration controls on entry into, stay in and departure from the Region by persons from foreign states and regions.

〈그림 Ⅲ-1〉 홍콩입경사무처 조직도



다. 직급분류 및 인원현황

홍콩입경처의 계급은 제복직원(Uniform Staff)의 경우 맨 위에 입경처장을 정점으로 수장급(首長級) 4단계, 그 아래 중간관리자로 주임급(主任級) 5단계 및 최하위에 원좌급(員左級) 3단계 등 총 12계급으로 나뉘어져 있으며, 이와는 별도로 행정적 지원과 서무업무를 담당하고 있는 비제복직원(Civilian Staff)으로 구성되어 있다.

1961. 8. 4. 조직설립 이래 2005. 4. 1. 현재 입경사무처의 직원 수는 제복직원 4,435명, 비 제복직원 1,555명 등 총 5,990명이다.(계급별 구체적인 직원 수는 아래 도표 참조)

〈표Ⅲ-1〉 직급 및 인원현황

대분류	계급체계		인원	비고
	12계급			
首長級 (Directorate Officer)	·처장(Director)		1	Uniform Staff
	·부처장(Deputy Director)		1	
	·조리처장(Assistant Deputy Director)		6	
	·고급수석입경사무주임 (Senior Principal Immigration Officer)		2	
主任級 (Officer)	·수석입경사무주임 (Principal Immigration Officer)		12	
	·조리수석입경사무주임 (Assistant Principal Immigration Officer)		23	
	·총입경사무주임 (Chief Immigration Officer)		67	
	·고급입경사무주임 (Senior Immigration Officer)		311	
	·입경사무주임(Immigration Officer)		1,103	
員左級 (Rank & File)	·총입경사무조리원 (Chief Immigration Assistant)		495	
	·고급입경사무조리원 (Senior Immigration Assistant)		1,259	
	·입경사무조리원 (Immigration Assistant)		1,155	
소계			4,435	
一般級共通職系 (General and Common)			1,555	Civilian Staff
총계			5,990	

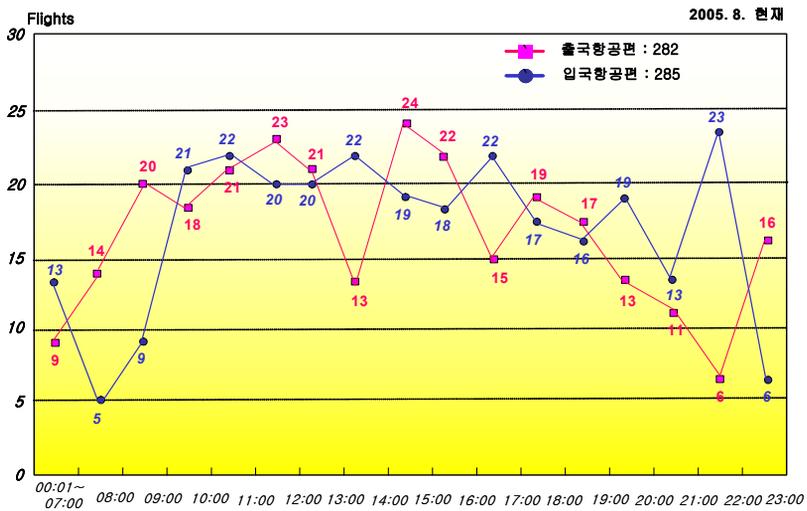
라. 업무영역

홍콩입경사무처는 공항만 출입국심사와 사증 및 외국인체류관리업무만 담당하고 있는 우리 출입국관리국과는 달리 다양한 기능을 수행하고 있다. 홍콩입경사무처는 고유의 출입국업무이외에도 우리나라의 행정자치부 및 지방자치단체에서 수행하고 있는 주민등록, 출생, 사망 및 결혼 등의 업무와 외교통상부의 여권발급업무, 재외국민 영사업무 및 법무부 법무과의 국적업무까지 광범위한 분야를 담당하고 있다.

입경사무처의 업무는 홍콩섬 완차이에 있는 본부와 홍콩섬, 구룡반도와 신계 등 영토 전역에 위치한 지방사무소 및 등록사무소에서 수행되고 있으며, 또한 공항 1개소, 육로 5개소, 해상 4개소 등 총 10개의 Control Point를 가지고 있으며, 2006년에 3개의 Control Point를 신설할 계획에 있다고 한다.

마. 시간대별 여객기 입출항현황

〈그림Ⅲ-2〉 시간대별 여객기 입출항현황



홍콩공항은 우리나라 인천공항의 일일평균 여객기입출항 항공편(415대)에 비해 41%이상 많은 587대가 입출항하고 있으며, 인천공항과는 달리 홍콩공항의 경우 새벽시간대 및 심야시간대는 항공편이 그리 많지 않고 09:00~19:00사이에 항공기가 고르게 분포하고 있다.

바. 출입국심사장 및 심사대 현황

〈표Ⅲ-2〉 시간대별 여객기 입출항현황

구 분	심사장 수			심사대 수			탑승구 수	비 고
	계	입국	출국	계	입국	출국		
책랍콕 공항	2	2	2	206	118	88	71 (80)	80개 중 71개 운영
인천공항	8	4 (4)	4	216	96 (72)	120	50	() 안은 예비시설
운 용 비 율 (%)				95	123	73	142	

우리나라 인천공항이 각각 4곳의 입출국장장을 운영하는데 비하여 홍콩은 각각 2곳의 심사장을 운영함으로써 승객집중시 심사관 이동 배치의 탄력성을 확보하기가 용이하다. 출국심사대수는 88개(인천공항의 73%)에 불과하지만, 입국심사대는 118개(123%)로 승객밀집이 심한 입국을 많이 고려하였음을 알 수 있다. 홍콩 Permanent ID카드 및 일반ID카드 소지자는 전용심사대에서 여권 없이 ID카드만으로 심사하여 10초 이내에 입·출국심사를 처리하고 있고, 승무원들은 별도의 지역으로 통과하고 있으며, 외교관·장애인·환자를 위한 Courtesy Channel & Diplomat Passport 심사대를 지역마다 1개소씩 운영하고 있다. 또한 각 심사장 중앙상단 관리자석 및 재심사무실에는 CCTV가 설치되어 승객 밀집도에 따라 심사관을 적재적소에 배치하고

있다. 입출국 각각 2개의 재심실(Examination Room)이 설치되어 있어, 입국재심실의 경우 격리된 인터뷰실 7개, 검색실 1개, 화장실 1개가 설치되어 있으며 Senior Immigration Officer의 책임 하에 운영되고 있다.

사. 주목할 만한 서비스

(1) 한줄서기(Serpent Queuing Method)

2002. 1월 이후 입국승객들에게 “First Come, First Served”를 보장하기 위해 한줄 서기를 도입하여 입국심사대 4개(심사관 8명)를 기준으로 이동식 봉을 설치하여 운영하고 있는데, 붉은 색 정복을 입은 공항공사 직원이 승객밀집도에 따라 탄력적으로 이동식봉의 개폐조작을 통해 원활한 흐름을 유도하고 있다.

(2) Sky Pier 서비스

책략콕공항에 붙어있는 Cross-Boundary Passenger Ferry Terminal인 Sky Pier는 2003. 9. 29. 운행을 시작하였으며, 공항과 Pearl River Delta [중국연안 4대도시(Zhongshan, Dongguan Humen, Fuyong, Shakou) 및 마카오] 사이를 경유하여 여행하는 환승승객들에게 보다 편리한 환승서비스를 제공한다. Sky Pier는 항공→해상(또는 해상→항공)을 통해 여행하는 환승승객만 이용할 수 있으며, 세관 및 출입국관련 검색을 받지 않으나 여객터미널과 Sky Pier사이의 길은 공항통제구역으로 승객수송차량의 경우 출입문이 봉인되어 이동도중 하차 불가능하다.

(3) 24-hour Passport Verification Service

홍콩입경사무처는 홍콩SAR 여권의 진위와 관련된 해외 출입국당국의 문의사항에 대해 24시간 응답할 수 있는 서비스[전화: (852) 2769-8499, FAX: (852) 2754-7876, 2716-6252]를 운영하여 해외

여행중인 홍콩주민에 대한 편의를 강화하고 있다.

(4) HKIA Frequent Visitor Card

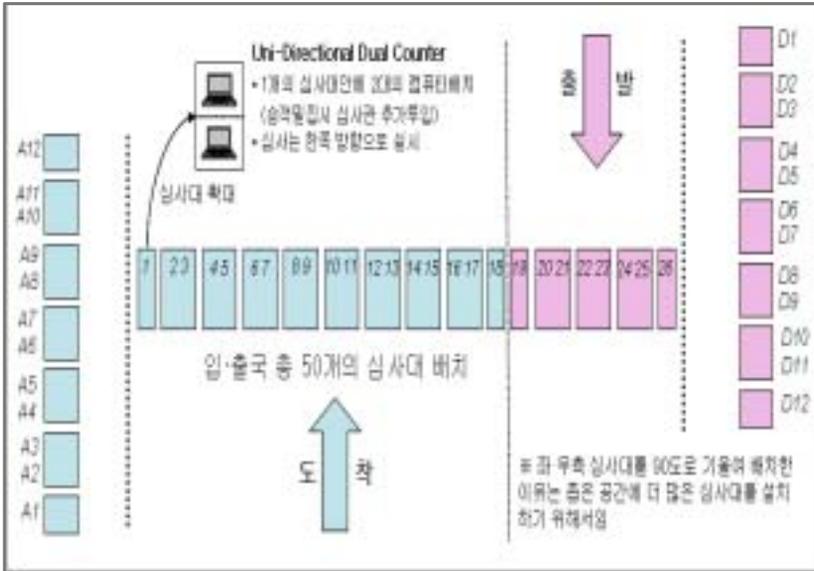
책략콕공항당국은 홍콩입경사무처 및 항공사운영위원회(AOC)의 지원을 받아 2004. 8월부터 최근 1년간 3회 이상 출입국자에 대해 신청을 받아 빈번출입국자 전용심사대(Frequent Visitor Channel)를 운영하고 있다.

〈그림 Ⅲ-3〉 HKIA Frequent Visitor Card



아. 출입국심사대 배치현황

〈그림 Ⅲ-4〉 출입국심사대 배치현황



Lok Ma Chau Control Point는 입출국 총 50개의 심사대를 운용 중이나 심사장의 공간적 한계를 극복하기 위해 좌우측 심사대는 90도로 기울여 공간차지를 최소화하고, 중앙의 26개 심사대는 승객밀집시 2명의 심사관을 투입하여 한 번에 두 명의 승객을 심사할 수 있는 방식을 채택하고 있다.

자. 항구관제

항구관제과는 화물선, 여객선 및 소규모 선박 등을 이용하여 홍콩을 입·출항하는 승객 및 선원에 대한 출입국심사업무를 담당하며, 4개의 하위 Section (Harbor Control, River Trade Terminal, Macau Ferry Terminal, China Ferry Terminal) 으로 구성되어 있다.

(1) Harbor Control Section

홍콩입경법(Immigration Ordinance)에 따라 모든 화물선, 연안무역선 및 원양선박은 홍콩입항 전 3개의 지정된 출입국정박지에서 승객과 승무원의 출입국심사를 받아야 한다. EQIA는 06:00~18:00까지 운영하는데 비하여 WQIA 및 TMIA는 24시간 운영하고 있다. 혼잡시간대를 제외하고 각각의 정박지에 한척씩의 출입국선박(Immigration Launch)이 배치되어 1명의 IO와 IA로 구성된 심사팀이 심사를 수행하고 있다.

(2) River Trade Terminal Section

본토로부터의 강무역 선박들의 증가에 대처하고 마완해협의 혼잡을 완화하기 위해 River Trade Terminal이 1998. 10. 14부터 운영을 시작하여 Tuen Mun 출입국 정박지에서 24시간 출입국심사 서비스를 제공하고 있으며 2004년 82,000척의 선박심사를 하고, 2005년 전반기에는 42,800척의 선박심사를 하였다.

(3) Macau Ferry Terminal Section

1985. 10. 31. 운영을 시작한 마카오페리터미널은 해상 및 헬리콥터를 이용하는 승객 및 승무원의 출입국심사를 담당한다. 출국장에 26개의 심사대와 6개의 e-Channel(APC)³⁷이 설치되어 있고, 입국장에는 38개의 심사대가 설치되어 있으며, 입국불허된 외국인을 위해 총 13명(남 8명, 여 5명)이 수용가능한 Detention Quarter 설치하고 있다. 이용자는 대부분 마카오왕래승객이며 중국본토간 왕래가 14.8% 차지하고 있으며, 승객 중 73%가 홍콩주민이고, 27%가 본토인을 포함한 외국인방문객이다. 터미널 옥상(Deck 4)에는 홍콩과 마카오를

³⁷ Automated Passenger Clearance(APC) System이 2005. 5. 12. 마카오 페리터미널에 도입되어 2006년 중반까지 총 42개(입국24, 출국18)의 e-Channel이 설치될 예정이라 한다.

〈표Ⅲ-3〉 Macau Ferry Terminal Section

운항편수(정기)				부정기 (2000. 9. 28시작)	이용승객현황(명)			비고
계	도착	출발	목적지		1999년	2004년	2005.1~7.	
54	27	27	HK-Macau	HK-Shenzhen	72,576	106,404	50,232	

오가는 헬리콥터 착륙장이 있으며 하루에 54편(출발27편, 도착27편)이 운행 중이다.

(4) China Ferry Terminal Section

China Ferry Terminal은 시설의 현대성 및 이용승객면에서 Macau Ferry Terminal보다는 열악하지만 관광객이 집중되어 있는 침사추이(Tsim Sha Tsui)지역에 위치하여 접근성이 매우 용이하다. 출입국심사장 및 탑승시설 등도 皇家太平洋호텔(Royal Pacific Hotel) 지하에 위치하고 있으며, 마카오페리터미널은 마카오왕래승객이 대부분인데 비해 차이나페리터미널은 일일평균 26,854명의 승객이 주로 중국본토를 왕래하는 승객이다.

페리터미널에서는 외국인에 대한 신속한 심사를 위해 MRP Reading 장비를 심사대 앞에 설치하여 운용하고 있으며, Machine Readable Passport 소지외국인이 심사를 받기 전에 직접 여권인적면을 인식한 후 심사를 받음으로써 여권정보를 확인하는 시간을 단축할 수 있다.

(5) 입항 전 사전심사계획(Pre-arrival Clearance Scheme)

국제해사기구(IMO)가 회원국에 대해 채택을 권고한 선박입항 전 사전심사계획은 1970년 이래 원양선박에 대해 믿을만한 선박대리인이 입항 24시간 전에 신속한 사전심사를 신청하여 승인이 되면 출입

국심사를 위해 지정된 정박지에서 기다림 없이 곧바로 부두로 가서 비즈니스 활동을 하는 것이 가능하다. 홍콩입항 원양선박의 80% 이상이 PAC를 부여받으며 2002년부터 중국본토 화물선에 대해서도 확대 시행되어 30%의 선박이 동 제도를 이용하고 있다. 입항 전 사전심사 신청은 선박대리인이 항구관계과를 직접 방문하거나 전자메일로 제출하면 가능하게 되어 있다.

(6) 사전 선상심사(Special Immigration Clearance)

Queen Elizabeth II, Crystal Symphony 등 호화유람선의 홍콩입항 전 선박대리인에 의한 입항 전 선상심사 요청시 충분한 심사관을 유람선에 파견하여 선상심사서비스를 제공하고 있다. 또한 직전항구에서 홍콩입항 도중 선상심사를 요청받으면 출입국심사관을 해외로 보내 선박에 탑승하여 홍콩입항도중에 선상심사서비스를 제공받을 수 있다.

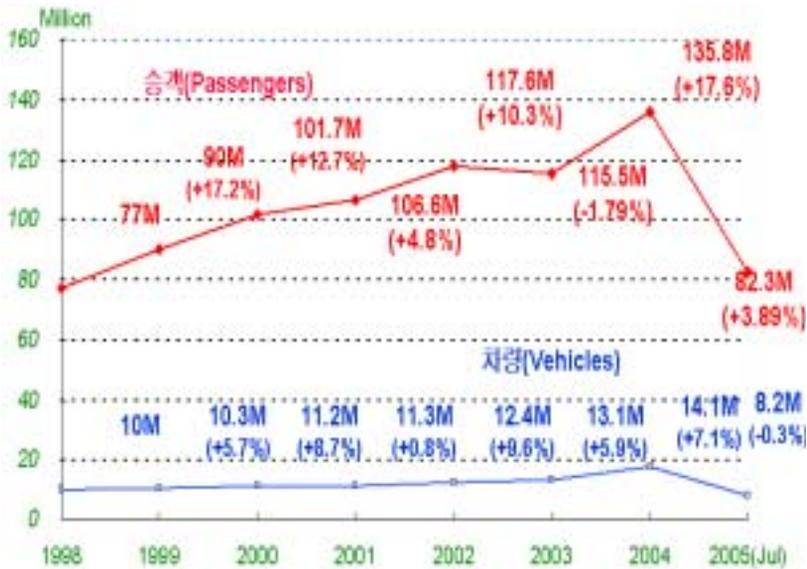
차. 변경출입국사무소별 승객이용현황

〈표 Ⅲ-4〉 변경출입국사무소별 승객이용현황

2004. 1. 1 ~ 2004. 12. 31

구 분	Control Point	Permanent Residents	Temporary Residents	Visitors	총 계	일일평균
항 공	Airport	9,161,164	1,499,985	13,552,221	24,213,371	66,338
육 로 (Land)	Lo Wu	70,787,054	4,630,834	14,254,556	89,672,444	245,678
	Hung Hom	1,525,587	152,884	1,343,586	3,022,057	8,280
	Lok Ma Chau	30,513,300	1,251,406	6,352,289	38,116,995	104,430
	Man Kam To	2,063,142	125,414	775,471	2,964,027	5,121
	Sha Tau Kok	1,655,930	66,460	350,768	2,073,158	5,680
수 로 (Sea)	Chinar Ferry T	5,648,739	342,934	3,810,122	9,801,795	26,854
	Macau Ferry T	7,424,416	463,100	3,038,056	10,925,572	29,933
	Harbor Control	476,897	22,099	179,349	678,345	1,858
	River Trade T	27	230	758	805	2
총 계		129,256,256	8,555,136	43,657,176	181,468,568	497,174

〈그림 Ⅲ-5〉 육로이용 승객변동 추이



육로를 이용한 승객변동 추이를 살펴보면 급성중증호흡기증후군(SARS)이 발병한 2003년을 제외하면 매년 10%이상 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

카. 집행연락부(Enforcement & Liaison Branch)

집행연락부는 조사과(Investigation Sub-division), 퇴거과(Removal Sub-division), Castle Peak Immigration Center(CIC), 기소 및 국외추방과(Prosecution & Deportation Sub-division)로 구성되어 있다.

‘조사과(Investigation Sub-division)’는, 첫째 자수한 불법이주자(Illegal Immigrants), 불법체류자(Overstayers) 및 난민신청자(Refugee status claimants)를 담당하고, 경찰 또는 독립부패방지위원회(Independent Committee Against Corruption) 등에서 넘겨진 체류

조건위반(Breach of Condition of Stay)사건을 조사하며, 불법이주자에 의해 제기된 체류자격신청을 조사하는 ‘일반조사과(General Investigation Section)’, 둘째 여권위조 및 외국인밀입국활동과 관련된 조직범죄를 조사하고, 홍콩 내, 중국본토 및 외국 사법기관과 정보교환, 출입국관련 컴퓨터범죄사건을 조사하는 ‘특수조사과(Special Investigation Section)’, 셋째 ‘反國際偷渡罪行調查및情報局(Anti-Illegal Migration Agency)’으로 AIM은 2004. 6. 28 신설된 부서로 전문적인 정보수집 및 분석팀인 Tactical Intelligence Group(TIG)과 홍콩공항에서 발생하는 모든 위·변조 및 불법밀입국사건을 조사·방지하는 임무를 담당하는 Airport Investigation Group(AIG)으로 구성되어 있는데, TIG에는 SIO의 책임 하에 정보분석, 위변조 최근 동향 및 기법 수집 등을 담당하는 3개의 분석팀이 있으며, AIG에는 8개의 특별팀이 선별된 위험성평가에 기초한 항공기탑승객 조사, HK SAR 여권과 관련된 위·변조 범죄조직의 조사를 담당하며, 넷째 ‘입경처 특전대(Task Force Section)’로 TF는 불법이주 및 BOC위반 등 출입국관리법위반과 관련된 대규모의 특별작전을 경찰 등 타 사법기관과 공동으로 수행하고, 외국인가사보조인, 불법근로자 조사 및 공항을 제외한 Control Points에서 탐지된 위·변조관련 위반자를 조사하며, 각 사무소별로 발생하는 예기치 못한 사태나 긴급한 업무를 지원하고, 다섯째 ‘조사행동조(Outside Investigation Section)는 일반적인 체류조건위반(BOC)사건 및 외국인가사보조인과 관련된 범위 반(특별히 위조근로계약)사건을 조사하며, OIS산하에 Hotline Complaint Unit이 전화, 팩스, 편지, E-mail 및 민원심사위원회(Complaint Vetting Committee)에서 이송된 불법이주나 불법취업 등을 접수, 검토하는 업무를 수행하며, 여섯째 집행연락부의 일반행정과 파일관리업무 및 TF 등 작전부서의 교통편과 병참지원 등 세부 지원업무를 담당하는 ‘중앙조사행정과(Investigation Central Administration Section)’ 등이 있다.

퇴거과(Removal Sub-division)는 1980. 10. 27. 집행연락부 산하에 설치된 RSD는 이전에 빅토리아 교도소 내에 위치해 있다 2005. 5월 Tuen Mun의 Castle Peak Bay Immigration Center 내로 이전하였는데, 홍콩입경법(Immigration Ordinance) 제115조 및 입경서비스법(Immigration Service Ordinance) 제331조에 근거하여 퇴거 또는 강제추방 예정인 불법입국자와 18세 이상의 출입국사범을 보호하는 책임을 담당한다. 원 국적국으로 돌아가기를 원하지 않는 출입국사범은 집행연락부의 조리처장에게 Removal Order의 발급을 재고할 것을 구하는 신청을 할 수 있으며, 피퇴거자는 R.O를 통지받은 후 24시간 이내에 그 결정에 대해 독립기구인 Immigration Tribunal에 재심을 신청할 수 있다.

홍콩의 경우에는 우리나라와는 달리 각 부서별로 독자적인 기소전담조직이 있어 수사→소추까지 조직 내에서 처리 가능하도록 하고 있는데 이는 ‘기소 및 국외추방과(Prosecution & Deportation Sub-division)’가 담당한다. 집행연락과 산하 기소 및 국외추방과에도 소송을 전담하는 20여명의 직원이 조사과 등의 수사결과를 토대로 직접 법정에서 소추활동을 수행하고 있다. 소추전담직원은 Immigration Officer 중에서 법학학사이상의 자격소지자 중에서 선발, 별도의 특별교육 이수 후 소송전담업무를 수행하며, 조직 내부에서 소송업무까지 수행함에 따라 법정에서 다투게 될 증거자료의 객관적이고 투명한 수집을 위한 절차가 대단히 훌륭하게 확립되어 있다.

타. 사증정책

사증정책부는 2004. 7. 7이전에 사증관제(행정)과로 불리우던 사증관제(정책 및 재심)과와 사증관제(집행)과로 구성되어 있다. 두 과의 주요업무는 사증관련 정책과 발급절차 수립 및 재검토업무와 다양한 이민관련 신청업무를 처리하는 역할을 담당하고 있다. 이민관련 신청업무는 홍콩방문, 고용, 투자, 연수, 거주, 교육관련 사증신청과 방문

객 및 단기체류자의 기간연장신청업무를 포함하고 있는데, 부모가 홍콩주민으로 '홍콩거주권(right of abode)'를 주장하는 중국국적 보유자의 신청에 대한 허가부여 업무도 담당한다.

최근에는 무사증 홍콩방문 대상국가를 확대하여, 전 세계 170개 이상의 국가 국민에 대해 7일에서 180일간의 상용 및 관광목적의 방문에 대해 무사증 입국을 허용하는 개방적 이민정책을 확대추진하고 있다. 일례로 2004. 1. 14.부터 아르헨티나 국민의 체류기간을 30일에서 90일로 확대하고, 2004. 9. 18. 및 2005. 1. 1부터 각각 멕시코 및 우루과이 국민에 대해서도 무사증입국을 상호적으로 시행하고 있다. 또한 중국본토인의 '개인자격방문계획(Individual Visit Scheme)'을 확대시행하면서, 2003. 7. 1부터 시행중인 본토인의 개인자격 홍콩방문계획에 의해 북경, 상해 및 광둥성 거주민들의 개인자격 홍콩방문이 가능해졌고, 2004. 7월부터 절강성, 강소성 및 복건성의 9개 도시 거주민에 대해서도 확대하였으며, 2004. 5월까지 동 계획에 의해 약 2천만명의 중국본토인 방문을 허가하여 홍콩 국내경제 활성화에 긍정적 효과를 발생시키려 노력하고 있다. 그리고 '본토전문인력 유치계획(Admission Scheme for Mainland Talents & Professionals)'을 수립하고 정보기술 및 금융서비스분야의 자격 있는 본토 전문인력을 홍콩에 유치할 목적으로 2001. 6. 1부터 시행된 본토전문인력 수입계획이 확대함으로써 2003. 7. 15부터 영역제한 없이 모든 부문에 걸쳐 우수한 전문인력의 유치계획을 실시하고 있다. 동 계획의 확대시행으로 2004년 첫 9개월 동안 3,342명의 우수인력의 입국허가신청이 처리완료되었다.

파. 자본투자자 유치계획(Capital Investment Entrant Scheme)

홍콩에서 직접 사업운영을 하지 않고 자본투자만을 원하는 외국인의 홍콩체류를 용이하게 하기 위한 자본투자자 유치계획이 2003.10.27.부터 시행되었다. 2004.9.30. 현재 공식승인 212건, 원칙적 승인 98건 등 총 310건의 신청이 승인되어 15억 홍콩달러의 유체에 성공하였다. 이를 위해 홍콩정부는 취업목적 외국인의 입국정책을 수정하여 2003. 7. 15.부터 불가리아, 몽골, 루마니아 및 마카오거주 중국본토인은 관련된 승인기준을 충족하기만 하면 취업목적의 홍콩입국을 허가하고 있다. 동 제도의 취지는 전문인력 및 유자격자 유치를 통한 홍콩의 경쟁력을 강화하려는 것이다. 또한 새로운 동반가족 입국정책(New Policy on Entry of Dependents)을 확대하고 2003. 7. 1.부터 홍콩 국내의 외국인력의 요구를 충족시키기 위한 새로운 동반가족 입국정책을 시행하여, 미혼자녀의 연령이 21세에서 18세로, 피부양부모의 연령은 50세에서 60세로 조정되었다. 취업, 유학 및 자본투자자의 배우자 및 18세미만 미혼자녀가 동반자 사증 발급대상으로 불가리아, 캄보디아, 라오스, 몽골, 루마니아, 베트남 국민 및 마카오거주 중국본토인이 동 제도의 혜택 향유대상이 되었다.

이상과 같이 우리의 경쟁상대국임과 동시에 우리보다 앞선 출입국 시스템을 보유한 홍콩입경사무처는 책략콕공항, Lo Wu 등 각 Control Point에서 엄청난 규모의 승객을 매우 짧은 시간에 효율적으로 처리하고 있었는데 이러한 효율적 심사의 최고의 성공요인은 지능형신분증(Smart Identity Card)의 도입을 전제하는 것이라 할 수 있다. 홍콩ID카드를 보유한 사람은 출입국심사대에서 출입국신고서의 작성 없이 약 5초~10초 이내에 심사가 완료될 뿐만 아니라, 홍콩 Permanent ID카드 소지자는 e-channel을 통해 신분증과 지문인식을 통해 10초 이내에 출입국심사를 완료함으로써 공항은 15분 이내,

육로는 30분 이내에 출입국심사완료 목표를 거의 실현하고 있었다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 홍콩은 모든 정부조직이 자체 기소부서를 보유하고 있어 독자적으로 소송업무를 수행할 수 있었으며 이에 따라 증거수집이나 각종 조사기법도 매우 투명하고 공정한 방식으로 진행되고 있었다. 특히 공항만이나 조사과 등에서 VRI(Video Recording Interview) Room을 이용한 증거수집기법은 매우 인상적이라 할 것이다.

IV

현행 출입국관리 및 국경관리시스템의 문제점과 제도적 개선방안

1. 현행 출입국관리법의 문제점

법무부로 이관되기 이전의 출입국관리업무는 외국인의 출입국과 등록에 관한 업무로 제한되었고 국민의 출입국이 아주 제한적이었던 당시에는 국민에 대한 별도의 규정을 두지 않고 여권발급을 제한하는 방법으로 출입국을 적절히 통제·조정할 수 있었다.

1962년 법무부로 출입국관리업무가 이관되고 출입국관리법이 제정됨으로써 국민의 출국신고 의무, 외국인의 입국자격 및 상륙허가에 관한 규정, 재입국허가제도, 출입국관리법 위반자에 대한 강제퇴거제도, 30일 이상 거주하는 외국인의 외국인등록 의무, 선박·항공기의 장 및 운수업자에 대한 의무, 출입국관리사무소 및 출장소 설치 등 출입국관리행정의 기반이 마련되었다.

가. 출입국관리행정 연혁

대한민국 정부 수립당시 외국인의 출입국 및 등록업무는 외무부 의 전과에서 관장하다 여권과로 이관되어 외무부 출장소에서 출입국업무를 수행하였고, 1949년 11월 17일 최초의 출입국관리업무 수행을 위한 단일 법률인 『외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률』이 제정되었다. 1962년 출입국관리업무가 외무부에서 법무부로 이관되어 검찰국산하 출입국관리과에서 관장하였고, 1963년 3월 5일 『외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률』이 폐지되고 『출입국관리법』이 제정·공포되었다. 1970년 2월 27일 검찰국의 출입국관리과를 폐지하고 차관아래 출입국관리담당관을 두었다가, 같은 해 출입국관리국을 신설하여 199명의 출입국관리공무원으로 독자적인 출입국관리업무를 수행하는 조직이 탄생하게 되었다.

- 1970. 8. 20. 법무부직제 개정(대통령령 제5278호)
 - 서울·김포·인천·부산·목호·여수·제주 등 7개 지방 사무소와

13 개 출장소

- 1970. 9. 1. 초대 출입국관리국장(검사장) 취임
- 1976. 11. 5. 공안직군에 출입국관리직렬 신설
- 1976. 12. 9. 출입국관리국장(검사장) 밑에 출입국관리심의관(3급) 신설, 국장 보좌
- 1983. 8. 25. 출입국관리직 출입국관리국장(일반직) 취임
- 1990. 10. 31. 서울출입국관리사무소 청사 준공(현 양천구 목동 소재)
- 1992. 12. 31. 출입국관리법 제4차 개정(법률 제4522호로 전면 개정)
 - 외국인동향조사규정 명문화, 남·북왕래절차 신설, 미수범 처벌규정 신설 등
- 1993. 2. 20. 서울외국인보호소 개칭
 - 2000. 11. 20. 화성외국인보호소로 기관명칭 변경, 경기도 화성 보호소 완공·이전
- 1993. 12. 10. 출입국관리법 제5차 개정
 - 난민입시상륙허가 및 난민의 인정 등 관련규정 신설
- 2001. 3. 29. 인천공항출입국관리사무소 시설
 - 김포출입국관리사무소 폐지, 인천공항시대 개막
- 2003. 12. 5. 개방직 출입국관리국장 취임

나. 출입국관리행정

국민과 외국인의 출입국 및 외국인의 국내체류를 적절히 심사·관리함으로써 국가이익과 안전을 도모하는 국가행정기능으로서 현행 출입국관리행정은 크게 공항·항만에서의 출입국관리와 국내에 체류하는 외국인에 대한 체류관리로 대별된다.

국경관리차원의 협의의 출입국관리업무는 외국인의 출입국관리와

국민의 출입국관리로 구분되며, 외국인의 출입국관리업무는 사증업무, 입·출국심사, 상륙허가, 입·출국규제자관리 등으로, 국민의 출입국관리업무는 입·출국심사와 입·출국규제자관리 등으로 나뉜다.

외국인 체류관리업무는 외국인등록³⁸, 외국인 체류허가, 출입국사범 등 범법외국인 관리, 외국인의 보호 및 퇴거, 난민인정 등으로 구분된다.

다. 출입국관리조직

법무부는 기획관리실, 법무실, 검찰국, 보호국, 교정국, 출입국관리국 등 2실 4개국으로 구성되어 있다. 출입국관리국은 15개의 출입국관리사무소, 2개의 외국인보호소, 18개의 출장소로 구성되어 있으며, 6개국 10개 해외공관에 10명의 주재관이 파견되어 사증발급 및 영사업무를 수행하고 있다. 주재 공관은 주 일본대사관, 주 오사카총영사관, 주 중국 대사관, 주 상해 총영사관, 주 심양 총영사관, 주 러시아 대사관, 주 블라디보스톡 총영사관, 주 필리핀 대사관, 주 LA 총영사관, 주 호치민 총영사관이다. 출입국관리국 본부에는 출입국기획과, 입국심사과, 체류심사과, 출국관리과 등 4개과가 있으며 이들의 기능과 역할은 다음과 같다.

- 출입국기획과: 출입국관리행정 종합계획 수립, 조직·인사 및 예산·법령, 출입국관리공무원 복무감독
- 출국심사과: 사증발급에 관한 사항, 내·외국인 입국심사 및 입국규제, 선박 검색 및 외국인 상륙허가
- 체류심사과: 외국인등록 및 각종 체류허가, 출입국사범 조사 및

³⁸ 주민등록법에 의한 주민등록과 구분된다. 동법 제6조(대상자)는 “시장·시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역 안에 주소 또는 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 자(이하 “주민”이라 한다)를 이 법의 규정에 의하여 등록하여야 한다. 다만, 외국인에 대하여는 예외로 한다”라고 규정하여 외국인은 주민등록법상 대상자가 아니며 출입국관리법에 의하여 외국인등록을 하여야 한다.

강제퇴거, 난민인정심사

- 출국관리과: 내·외국인 출국심사 및 출국규제, 강제퇴거 외국인 보호관리, 출입국기록 및 통계 관리

라. 출입국관리공무원

출입국관리공무원의 임용은公安직군 출입국관리직 국가공무원 임용시험(5급, 7급, 9급)에 합격하여야 한다. 출입국관리공무원은 출입국관리법 제77조에 따라 그 직무를 집행하기 위하여 필요한 경우에는 무기 등(경찰관직무집행법의 규정)을 사용할 수 있으며, 『사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률』제3조 제5항에 따라 출입국관리업무에 종사하는 국가공무원은 출입국관리에 관한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행한다.

출입국관리국과 산하기관에 총 1,432명의 국가공무원이 출입국관리행정에 종사하며 이중 출입국관리공무원은 1,215명, 기능직 119명이며, 직급별로는 2급 1명, 3급 4명, 4급 23명, 5급 70명, 6급 이하 1,215명으로 구성되어 있다. 해외주재관 10명과 파견, 해외유학 등으로 38명이 정원 외로 근무하고 있다.

마. 출입국관리행정의 한계

국경을 출입국하는 사람과 국내체류 외국인을 관리하는 출입국관리행정은 국민이 해외여행을 하려면 국가로부터 출국허가를 받아야 하는 통제된 사회에서 시작되었으며 ‘출입국관리’라는 용어도 국민의 ‘출국’이 가장 중시되었던 것에서 기인한 것이라 할 수 있다.³⁹

³⁹ 일본의 이민기관은 “入國管理局”, 홍콩은 “入境事務處”, 대만은 “入出境管理局”으로 외국인의 입국과 체류에 관한 행정, 즉 이민행정(Immigration Administration)을 수행하는 반면, 중국은 “出入國境管理”라고 하여 과거 우리나라와 같이 국민의 출국을 제한하는 행정에서부터 출발하여 Immigration Administration을 이해하고 있다고 하겠다. 우리나라

1976. 6. 19. 출입국관리행정 평가교수단이 이민청 신설을 정부에 건의한 바 있으나 받아들여지지 않고 출입국관리국은 법무행정에서 항상 소외된 조직으로 조금씩 성장해 왔다. 출입국관리국은 외청으로 성장할 기회를 갖지 못하고 법집행업무가 중심인 검찰중심의 조직 속에서 급변하는 국제사회 환경에 적절히 대처하지 못하였다. 예산과 인력의 충원에 있어서는 항상 뒷전으로 밀려 있는 실정이다.⁴⁰

출입국관리국은 소위 “연방공화국”의 성격을 띤 법무부 조직에서 가장 소외받는 단위조직중의 하나이다. 이로 인하여 그동안 업무의 중요성에도 불구하고 제반 기능의 수행에 어려움을 겪어온 것이 사실이다.⁴¹

출입국관리공무원의 대부분은 급증하는 출입국자에 대한 심사와 불법체류외국인 단속에 매달려 합법체류 외국인의 서비스 요구에 적절히 대응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 국가경제발전에 기여하고 사회안정망을 확보하는 중·장기적인 정책도 수립하지 못하고 있으며, 전문인력 확보 및 양성에도 어려움을 겪고 있다.

외국인정책의 연구 및 장기적인 정책 수립을 위한 체계와 기능은 미약한 수준에 그치고 있으며 민간 전문가들과 관련 부처간 협력도 부족한 실정이다. 예를 들면 외국인 정책은 국적제도와 밀접한 연관을 가지고 있으나 국적업무는 출입국관리행정과는 별도로 법무과에서 수행되고 있다.

의 출입국관리법은 일본의 ‘출입국관리법’의 내용을 거의 그대로 원용하였고, 조직 명칭도 이에 연유한 것으로 생각된다.

⁴⁰ 1967년 제정된 『사법시설조성법』에 의한 사법 및 법무시설의 설치와 관리에 관한 재정이 확보되어 출입국관리시설의 현대화에 기여한 바가 크지만, 1973년부터 7년간 조성된 전체 사법시설 특별회계 예산 304억 중 0.7%만이 출입국관리시설 확충에 배정되었다.

⁴¹ 『법무부·검찰청 경영진단보고서』 (서울대학교·대우경제연구소, 1999, 3, 15), p. 336은 출입국관리국 및 출입국관리사무소 기능상 문제점을 지적하였다.

2. 개방화정책과 국경관리시스템을 포괄하는 이민법 제정의 필요성

최근 우리나라의 국제적 지위가 높아지고 사람들의 자유로운 왕래가 활발해짐에 따라 우리나라의 국민이 되고자 하는 외국인이 증가하는 등 국적과 관련된 문제가 중요한 관심사로 떠오르고 있다. 이는 국가발전을 위해 이민정책을 개방화하되 이를 지원하고 관리할 수 있는 법적·제도적 인프라가 구축되지 않으면 필연적으로 막대한 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 문화적 갈등, 불법체류 증가 등과 같은 각종 사회문제를 야기할 수 있다는 점에서 그 중요성을 인식할 수 있다. 이에 적절하게 대처하기 위해서는 미국이나 독일처럼 출입국관리법과 국적법을 전면 개편하여 외국인등록, 난민, 국적, 외국인보호, 국경관리, 체류외국인관리 등을 통합하는 ‘이민법(가칭)’을 제정할 필요가 있다.

1963. 3. 5. 법률 제1289호로 제정된 ‘출입국관리법’은 지금까지 4차례의 전문개정과 9차례의 일부개정을 거쳐 현재의 모습을 갖추고 있으나, 단순히 국경을 관리하고 출입국자를 통제하는 초기의 형태에서 크게 벗어나지 못하여 국제화·세계화라는 변화된 시대상황을 반영하고 있지 못하다. 출입국관리법이라는 명칭에서 알 수 있듯이 단지 국경관리(Border Control)에 치중한 소극적·폐쇄적 개념으로 이민행정문제에 접근하고 있기 때문에 21세기 국가발전 전략으로서의 적극적·개방적 이민정책을 포괄할 수 있는 법체계로의 전환이 필요하다고 할 것이다.

한편 우리나라의 현행 국적법은 일반귀화와 국제결혼에 의한 간이귀화, 특별귀화로 분류할 수 있는 귀화에 의한 국적취득의 경우, 일정기간의 국내 의무거주 조건 아래 시험에도 통과하여야 하는 등 그 절차가 엄격하여 외국인이 한국 국적을 취득하는 것이 쉽지 않은 실정이다.

특히 우리나라의 국적취득을 희망하는 외국인의 국내체류가 활발해지면서 외국인의 귀화신청자도 기하급수적으로 증가하고 있는 현실과 이들이 귀화를 통한 국적취득으로 인하여 우리 국민의 일원으로서 참정권 등을 비롯한 헌법상의 제반 권리를 향유한다는 점을 감안할 때, 국적취득신청절차나 귀화정책 및 귀화관련심사방법 등과 같은 현행 국적취득 관련 법규 및 제도의 타당성여부와 개선정비의 필요성여부가 대두되고 있다.

첫째, 각국의 귀화제도 운용상황을 보면, 각국의 운용실태는 그 시대상황에 따라 귀화허가에 있어 寬嚴의 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 대표적으로 미국의 경우에는 지난 2001년 9·11 테러사건 이후 미국에의 이민 및 입국자체의 심사를 강화함으로써 비자나 영주권 등을 엄격하게 발급하는 경향이라 할 수 있다.

따라서 영주권을 발급받은 날로부터 5년 이상 거주하여야 한다는 귀화허가신청(시민권신청)의 자격요건은 이상과 같은 상황으로 인하여 엄격화되는 경향이다. 이에 대하여 일본의 경우에는 귀화를 통한 재일한국·조선인을 비롯한 재일외국인의 日本同化(生活樣式의 日本人化)에 더욱 자신을 갖게 됨으로써 1984년 국적법 개정을 통하여 일반적으로 귀화허가기준을 과거보다 완화시키고 오히려 귀화를 장려하고 있는 실정이다. 즉 1980년대부터 재일한국·조선인 가운데 2세 이하가 증가하고 이들의 세대의식이 변화함으로써 이들에 대한 同화가 점점 용이해지자 일본정부는 이들에 대한 귀화절차를 완화하고 한국식 성명의 사용을 허가하고 있는 것이다.

여기서 간과할 수 없는 점은 귀화허가의 寬嚴의 차이에도 불구하고 귀화허가에는 당사국의 생활양식 등에 대한 同화가 전제되어 있다는 사실이다. 이는 생활양식이나 풍습 등이 전혀 다른 외국인이 귀화를 통하여 자국민의 일원으로서 참정권 등을 비롯한 헌법상의 제반 권리나 의무를 부여하여야 한다는 점을 감안할 때 당연히 전제되는 요건이라 아니할 수 없다. 실제로 우리 국적법도 제5조 제5호에서 ‘국어능

력 및 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 素養을 갖추고 있을 것'을 귀화의 요건으로 규정하고 있다. 이러한 요건을 구체적으로 판단하기 위해서는 거주환경, 생활양식, 교제범위, 본국과의 교섭, 한국어의 능력 등을 조사대상으로 삼을 수도 있을 것이다. 다만 제도의 운용상 이러한 귀화요건을 어떻게 적용할 것인지 여부는 시대상황에 따라 변화하는 것이라 하여야 할 것이다. 예컨대 우리나라의 귀화적격심사에 적용되는 필기시험과 면접시험은 합격률이 75~80% 수준에 달하지만 준비하는 입장에서는 만만치가 않다고 한다. 그러나 필기시험은 대한민국의 국민이 되기 위해 갖추어야 할 기본소양을 확인하고, 면접시험은 국어능력 및 대한민국 국민으로서의 자세와 자유민주적 기본질서에의 신념 등을 확인하는 과정이므로 현재보다도 절차를 간소화하기는 어려울 것으로 여겨진다.

둘째, 재외동포문제와 관련하여 우리 국적법이 안고 있는 가장 큰 문제는 이른바 '最初 韓國人' 규정의 결여라고 하겠다. 이 같은 규정의 결여로 인하여 파생되는 문제점은 '재외동포법'에 있는 재외동포의 국적문제에서도 여실히 드러나고 있다. 현재 러시아 중국 일본 등지에 거주하고 있는 1948년 이전에 해외로 이주한 동포를, 1948년 이전에는 대한민국이 존재하지 아니하였고, 따라서 대한민국 국적을 가진 적이 없으므로, 이 법의 적용 대상에서 제외한다는 해석이 가능할 수도 있다. 그러나 우리 국적법은 경과규정의 결여로 말미암아 상당히 다양한 해석상의 논란을 빚어 왔으며, 보기에 따라서는 1948년 이전에 他意로 말미암아 해외로 이주한 재외동포는 결코 우리 국적을 상실한 적이 없었다고 볼 수 있다.

'재외동포법'은 당초 한민족 혈통을 가진 모든 동포들에게 내국민과 같은 정치·사회·경제적 권리를 인정해주기 위해 대통령 지시로 제정 작업이 시작되었다. 그러나 중국과 독립국가연합이 자국 내 소수민족을 자극한다는 등의 이유로 항의하자, 이들 국가내의 우리 동포를 재외동포법의 적용대상에서 제외시켰다는 점에서 당초 법 제정 목적이

퇴색하였다고 할 수 있다. 한편 외국 영주권자와 외국국적 동포가 국내에서 내국인과 거의 똑같이 활동할 수 있게 됨으로써 일부 부유층의 外國 逃避 열기를 더욱 부추길 가능성 또한 없지 않다. 특히 병역 면제와 편법유학 등에 이용될 소지가 많다. 결국 이 법에 따라 만들어지는 ‘재외동포증명서’는 또 하나의 사회적 신분증이 될 수 있고, 양식 없는 인사들이 그 동안 얼마나 미국에 가려 했는지 생각해 보면 그 부작용을 능히 짐작할 수 있을 것이다. 결국 이상과 같은 문제점들을 원천적으로 해결하기 위해서는 국적법상에 ‘最初 韓國人’에 대한 규정을 명시할 필요가 있다.

셋째, 미국, 일본의 국적법은 귀화요건의 하나로 ‘품행이 단정할 것 (Good Moral Character)’을 요구하고 있으며 우리 국적법도 또한 제 5조 제3호에서 이를 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 ‘귀화’는 외국인에게 자국의 국적을 부여하여 자국 국민공동체의 일원으로 삼는 것이기 때문에 외국인에게 귀화를 허가함으로써 자국의 사회질서가 침해되거나 그 유지를 위협당하는 일이 있어서는 아니 된다. 따라서 각국은 귀화를 허가함에 있어 ‘귀화하려는 자의 품행이 단정할 것’을 그 조건으로 삼는 것은 당연한 일이라 할 것이다. 그러나 이 ‘品行端正’이라는 개념이 대단히 애매하고 추상적인 개념이라는 것은 문제라 아니할 수 없다. 이렇듯 객관화되어 있지 않는 조건에 대한 객관적 판단은 결국 실무담당 측에 일임할 수밖에 없는데 구체적으로는 귀화허가실질조사단계에서 귀화허가신청자의 ‘준법정신’이나 ‘사회적 의무관념’ 등을 판정한다는 명목으로, 도로교통법위반(교통위반행위), 납세상황, 출입국관리령·외국인등록법위반을 포함한 전과관계, 폭력단관계, 각종 사업의 인·허가, 생활태도 및 생활상황 등의 항목을 조사하여 결정되기 때문이다. 따라서 어느 정도의 구체적인 기준들을 ‘국적법시행령’ 등에 法定化할 필요가 있으며, 귀화에 관한 절차 규정도 상세하게 法定化하여야 할 것이다.

마지막으로 미국, 일본의 국적법은 ‘귀화금지대상자’를 명문으로 규

정하고 있다. 예컨대 일본 국적법 제5조 제1항 제6호는 국가공동체의 존립상 당연히 요구되는 조건인 ‘憲法遵守條件(일본국헌법시행일 이후에 일본국헌법 및 그 하에 성립한 정부를 폭력으로 파괴할 것을 기도하거나 주장하고 또는 이를 기도하거나 주장하는 정당 기타 단체를 결성하거나 이에 가입한 적이 없을 것)’을 귀화조건의 제6조건으로 규정하고 있는데 이 ‘憲法遵守條件’이 바로 귀화금지대상자를 규정하고 있는 조항이라 할 수 있다. 따라서 극우, 극좌 등의 불법단체 등에 관계한 적이 있는 외국인의 경우에는 귀화허가가 금지된다. 또한 중국의 경우에는 중국 국적법 제7조 1항이 국적귀화에서 중국 헌법과 기타법률의 준수에 대해 자원할 것을 요구하고 있는데 이러한 ‘憲法, 法律遵守條件’이 바로 귀화금지대상을 규정하고 있는 조항이라고 볼 수 있다. 이에 대한 보충규정으로는 ‘외국인출입국관리법’ 및 실시세칙 제1조에서 중국거주금지대상에 대하여, 첫째 중국에서 강제추방을 당한 자, 둘째 테러, 폭력을 진행할 것으로 추정되는 자, 셋째 밀수, 마약거래, 매음활동을 진행한 자, 넷째 정신질환자, 에이즈바이러스 보유자, 성병, 폐결핵보유자, 다섯째 경제력이 없는 자, 여섯째 입국서류를 위조한 자, 일곱째 중국국가안전과 이익에 침해 될 것으로 인정되는 자 등을 규정하고 있다.

세계화, 국제화가 제창되고 국제적인 교류가 활발하게 진행되는 시대에 개인의 사상을 이유로 귀화를 금지하는 것은 문제라 할 수 있지만, 폭력적인 불법단체에 관계하거나 국제적인 범죄경력자 들에게는 우리 사회의 질서유지와 자국민의 보호를 위하여 이상과 같은 ‘헌법 준수조건’을 명문으로 규정하여 귀화를 원천적으로 봉쇄시킬 필요가 있다 할 것이다.

3. 인적 교류 개방화에 따른 범죄예방정책

인적 교류를 위한 개방화정책이 출입국관리체계의 개선이나 새로

은 이민법의 제정으로 추진됨에 있어서 간과할 수 없는 것은, 각국의 입법정책에서 알 수 있듯이, 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서 저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 체계를 갖추어야 할 과제도 함께 안고 있다는 점이다.

일례로 특히 테러범죄와 관련하여 출입국관리의 강화는 국제테러리스트들에 의한 자국에서의 테러범죄 방지 및 테러협의자 체포를 위하여 기본이 되는 조치라고 할 것이다. 아무리 테러범행에 관한 정보를 충실히 수집하였더라도 출입국관리가 허술할 경우 테러범행을 방지하기 어렵다는 것은 자명한 일이다. 미국, 영국, 프랑스의 경우처럼 국내테러리스트에 의한 범행위험보다 국제테러리스트에 의한 범행위험이 상대적으로 높은 나라의 경우, 특히 철저한 출입국관리를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.⁴² 영국의 경우에는 ‘테러방지법’에서 특별히 테러범죄의 위험이 있는 자 또는 그 혐의자에 대한 입국 금지, 강제추방 및 검문검색을 규정하고 있고, 프랑스의 경우에는 ‘외국인의입국및체류규제법’의 제정을 통하여 입국금지 및 국외추방을 명할 수 있는 범위를 확대하였으며, 체류자격을 갖는 자의 권리를 제한하고 있다. 우리나라의 경우도 ‘출입국관리법’에서 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해할 염려가 있는 자 등에 대한 입국금지(동법 제11조 제1항 제3호), 공공의 안녕질서나 국익에 위반되는 경우 활동범위의 제한(동법 제22조), 강제퇴거(동법 제46조), 범죄혐의자에 대한 출국정지 명령(동법 제29조) 등을 규정하고 있다. ‘테러방지법안’도 출입국 관리와 관련하여 대테러센터의 장 또는 경찰청장은 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 외국인에 대하여 법무부장관에게 출국조치를 하도록 요청할 수 있는 규정을 두고 있다.

⁴² 우리나라도 국제테러리스트에 의한 범행위험이 높은 나라에 해당하며 따라서 출입국관리 강화의 필요성이 더욱 강조된다고 할 것이다.

그러나 테러범죄와 관련된 출입국 관리의 핵심은 입국금지, 출국금지 등의 명령 자체에 있다고 하기 보다는 실질적으로 테러범행의 위험이 있는 자의 입국과 테러범죄 혐의자의 출국을 막는 데에 있다고 하여야 할 것이다. 아무리 입국이 금지된 자라고 하더라도 현실적으로는 여권위조 등의 방법으로 얼마든지 입국이 가능하다고 할 것이고 입국금지조치가 테러범행의 위험이 있는 모든 자들에 관하여 빠짐없이 취해지기는 어려울 것이기 때문이다. 따라서 현실적인 출입국 심사과정에서 그 대상자가 테러범행의 위험이 있는 지 여부 또는 테러범죄 혐의자인지 여부를 충실히 확인할 수 있어야 하고, 충실한 확인작업을 위해서는 출입국 심사기관과 테러담당기관과의 긴밀한 협조가 매우 중요하다고 할 것이다.

미국의 경우에는 2001년 9월 11일 동시다발테러사건이후 ‘이민국업무데이터개선법(Immigration and Naturalization Service Data Management Act of 2000)’을 개정하여 출입국심사 시 ‘USA Patriot Act’에 의해 설치된 국가안보국의 직원을 참여토록 하여 테러범죄 관련자의 출입국여부를 확인하게 함으로써 출입국심사기관과 테러담당기관과의 긴밀한 협조를 강화하고 있다.⁴³ 우리나라의 경우도 출입국 심사과정에서 출입국심사기관과 테러담당기관이 협력하여 충실한 확인작업을 할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 바람직한 것이다.

한편 정보력 향상을 위하여 테러관련자료를 수집, 전산화하여 정보망을 구축하는 것도 필요할 것이다. 광범위하고 정확한 정보망의 구축은 효율적인 출입국관리, 신원확인, 보안강화 등과 직결된다고 할 것이다. 이러한 효율적인 전산망 구축과 관련된 문제는 기술적 또는 예산적 측면에서 주로 다루어질 부분이지만 법적 규제의 측면에서도 간과하기 쉽지만 매우 중요한 사항을 내포하고 있다. 정보망 구축은

⁴³ 출입국 심사의 강화를 위하여는 일본의 경우처럼 최신에 위조여권감식기구의 정비, 비자검색시스템의 정비, 테러조직관계자와의 관련 의심이 있는 불법체류자에 대한 단속 강화 등의 조치도 물론 필요할 것이다.

법적인 근거를 갖추며 체계적으로 이루어질 필요성이 있다. 정보망 구축이 정부 각 기관별로 산만하게 이루어지고 정부 각 기관의 협조가 잘 이루어지지 않을 경우, 정보가 중복되어 예산이 낭비될 뿐만 아니라 어느 기관이 어떠한 정보를 가지고 있는지 자체를 파악하기 어려워 실제 상황에서 효율적으로 정보를 이용하지 못하게 될 가능성도 있다. 뿐만 아니라 정보수집 및 정보망 구축이 법률적 근거없이 이루어질 경우, 헌법상 사생활의 비밀침해 시비의 발생가능성도 있다고 할 것이다.

또한 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄 및 시장질서 저해행위에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있기 위해서는, 각국의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서 동북아 지역에서의 인터폴을 통한 국제적 수사공조체계⁴⁴를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관 간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동수사그룹 등을 창설할 필요도 있을 것이다.

⁴⁴ 현재로서는 인터폴을 통한 형사사법공조가 가장 효과적인 수단이라 할 수 있는데, 인터폴을 통한 국제수사활동상 공조는 수배서를 매개로 하여 이루어지며, 이때 각종 수배서를 통하여 국외도피범, 실종자, 우범자, 장물, 수배대상인 인적·물적 사항에 관한 정확한 자료를 각 회원국에 통보하여 공동으로 감시할 수 있는 체제를 확립하게 해 주기 때문이다. 또한 인터폴을 통한 경우에는 회원국간의 범죄예방을 위한 정보제공도 가능하다는 점에서 국제형사사법공조와 범죄인인도제도가 가지는 단점을 보완할 수 있다 : 이진국·도중진, 『동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안-형사법제를 중심으로-』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 44.

V

육·해·공의 입체적인 선진적 출입국관리 및 국경관리체계의 구축 방안

1. 합리적인 외국인력제도 도입

우리나라의 외국인력 정책은 외국인력 유입에 따른 사회·경제적 영향에 관한 분석 없이 산업체의 값싼 외국인노동력 공급요구에 밀려 임시방편적으로 정책을 추진하였고, 외국인력의 활용만을 강조한 나머지 외국인과의 공존의식과 체류외국인 관리 체계가 부족하여 인권침해, 불법체류 등 사회문제가 양산되고 있다.

외국인력의 도입은 경제발전에 도움을 주고 국가경쟁력을 향상시키는데 그 목적이 있다면 우리나라의 경제상황과 산업구조, 인구규모 및 실업률, 주변국의 노동시장 등을 고려하여 정책을 결정해야 할 것이다. 외국인력을 도입하는 데에는 몇 가지 원칙이 필요하다.

첫째, 내국인의 취업기회를 보장하면서 노동시장의 유연성을 확보하여 사회 구성원들의 개인적 경쟁력을 향상하는 것이다. 다양한 가치와 문화적 배경을 통하여 새로운 가치가 창출되는 개방적인 경쟁체제가 국가경쟁력 향상으로 이어질 것이기 때문이다. 내국인의 실업률을 너무 고려한 나머지 폐쇄적인 인력정책으로 노동시장이 경직된다면 이것은 기업의 경쟁력을 저하시켜 오히려 실업률을 높이는 악순환이 되풀이 될 것이다. 즉 경쟁력을 갖춘 전문직종에는 시장원리에 따라 자유경쟁을 유도하고, 보호가 필요한 비숙련 직종은 한시적·제한적인 외국인력 도입정책이 필요하다.

둘째, 개방된 사회에서 외국인도 우리사회의 구성원으로 인정하고 공존·발전하는 사회를 만드는 책임과 의무를 지닌 공동체의 일원으로 받아들여야 한다는 것이다. 외국인 근로자에 대한 차별을 금지하고 인권이 보호되는 성숙한 사회로 다양성이 존중되어야 한다.

셋째, 사회적인 합의가 필요하다. 업종별·직종별 도입규모 등 총 도입규모에 대한 노동·기업·정부 간 공감대가 전제되어야 하고 외국인력 도입과 관련된 부처 간 역할분담과 책임소재를 분명히 하여 투명하고 엄격한 도입절차가 필요하다. 산업구조조정 대상이 되는 업체

가 단순히 저임금 외국인력을 활용함으로써 인금착취적인 이윤추구로 국가 산업구조의 발전적 변화를 저해해서는 아니 될 것이다. 또한 외국인력 정책은 고령화·저출산의 문제, 연금제도, 조세, 교육 등 사회문제와 직결되어 있으므로 거시적이고 미래지향적으로 수립·시행되어야 한다.

가. 전문인력 유치방안

우리나라는 의사, 변호사, 교수 등 전문 직종에서 국민의 취업기회 잠식을 이유로 외국인의 취업에 대해 각종 행정규제와 거부감이 보이지 않게 존재하고 있는 경향이 있다. 이에 비해 일본⁴⁵, 영국, 호주, 미국, 캐나다, 아일랜드 등 선진국들은 국가경쟁력을 확보차원에서 외국의 고급기술 인력 유치를 적극 지원하는 이민정책을 시행하여 경제발전에 크게 기여하였다. 이는 고령화·저출산을 대비하는 정책이기도 하여 영국, 미국, 캐나다, 호주 등은 젊은 전문인력이 국내에 정착하도록 유도하는 영주권, 귀화제도 등 이민법을 개혁하고 있다. 독일은 유학생의 국내취업을 장려하기 위하여 학업 종료 후 1년간 체류허가를 하는 등 적극적인 유치제도를 새 이민법에 포함시켰다.

한국노동연구원의 '전문기술외국인력 노동시장 분석'(2004)의 설문조사⁴⁶ 결과에 따르면, 설문에 응한 기업들 중 81.48%가 복잡한 출입국절차 등 행정규제가 전문외국인력 채용 시 어려운 점이라고 대답하고, 전문인력 유치를 위하여 가장 크게 개선해야 할 점으로 비자발급 간소화 등 제도개선을 꼽았다.

⁴⁵ 외국인 의사는 최고 6년, 간호사는 최고 4년까지 체류할 수 있는 현 제도를 개정하여 확대하는 등 전문인력 유치정책을 곧 시행할 예정이다.

⁴⁶ 한국노동연구원(2004. 10. 4 - 10. 22) 전문조사기관에 의뢰하여 설문지를 배포한 692개업체 중 235개 유효 표본업체의 응답내용을 분석하였다.

〈표 V-1〉 전문외국인력 채용시 어려운 점

항 목	전혀 그렇지 않음	그렇지 않은 편	다소 그러함	매우 그러함
전문외국인력에 대한 정보 부족	21(9.81)	68(31.78)	103(48.13)	22(10.28)
전문외국인력의 과다한 임금요구	37(17.29)	112(52.34)	57(26.64)	8(3.74)
출입국 절차 등 행정 규제	6(2.78)	34(15.74)	99(45.83)	77(35.65)
객관적 능력평가의 어려움	15(6.98)	66(30.70)	118(54.88)	16(7.44)

〈표 V-2〉 전문외국인력의 유치를 위한 개선점

항 목	전혀 중요치 않음	중요하지 않은편	그저 그러함	중요한	매우 중요함	가장 큰 개선요청 사항
해외인력을 위한 교육 문화 등 기반시설 마련	3(1.40)	10(4.67)	57(26.64)	120(56.07)	24(11.21)	31(14.55)
기업의 임금체계 개선	8(3.74)	16(7.48)	98(45.79)	90(42.06)	2(0.93)	5(2.35)
비자발급 절차간소화 등 제도 개선	0(0.00)	9(4.15)	33(15.21)	91(42.40)	83(38.25)	118(55.40)
해외 인력에 대한 정보 제공	3(1.39)	8(3.70)	40(18.25)	126(58.33)	39(18.06)	35(16.43)
해외 인력에 대한 객관적 평가 기준 마련	2(0.93)	10(4.63)	55(25.46)	109(50.46)	40(18.52)	24(11.27)

우리나라에서 교수, 종교인, 기술자로 장기간 사회발전에 기여한 외국인이 본국에 귀국하였다가 다시 한국에서 활동하기 위하여 비자를 신청할 때에는 우리나라에 처음 입국하는 외국인과 동일한 서류와 절차, 시간이 요구된다. 한국 사회의 기여도에 대한 평가가 반영되지 않는다는 뜻이다. 그러나 선진국의 경우에는 전문인력으로 과거에 체류실태가 검증된 외국인에 대해서는 절차를 대폭 간소하게 하여 쉽게 입국할 수 있도록 하거나 영주자격을 부여한다.

2002년에 도입된 영주자격(F-5)⁴⁷제도는 취득절차가 매우 까다롭

고 국내에 최소 12년간⁴⁸ 체류해야 신청자격이 주어지고 구체적인 평가절차가 마련되어 있지 않아 전문인력 유치를 위한 제도가 국적취득 절차보다 더 어렵게 되어 있고, 외국인이 입국하지 전부터 영주권을 취득할 수 있는 방법이 없다.

일정 금액이상을 투자하는 기업가, 특정 첨단기술을 보유한 전문인력, 특정분야의 연구실적을 가진 연구자 또는 저명한 교육자, 기타 국가이익에 공로가 있는 자 등에게는 구체적인 평가방법을 정하여 영주권을 부여하는 전문인력 영주제도 도입을 검토하고 있다. 새로운 영주제도 도입을 위하여 출입국관리법 시행령 개정을 위하여 2005. 3. 28. 입법예고한 바 있다.

주요내용은 과학·경영·교육·문화예술·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력을 소유한 자중 법무부장관이 인정하는 경우, 특정분야의 박사학위증 소지자로서 국내기업에 고용되어 일정금액 이상의 임금을 받는 경우, 해외로부터 연금을 받는 60세 이상인 자로서 연간 일정 연금액 이상인 경우 등으로 영주자격 범위를 확대하였다. 향후 입국하기 전에도 영주권을 부여하는 점수제 영주권 부여 프로그램 개발도 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

전문인력의 근무처 이동과 복수 취업은 시장원칙에 따라 고용주와 합법적인 고용계약에 의하여 허용하고, 적법하게 체류하는 외국인에 대해서는 국내에서 체류자격변경 허가범위를 확대하여 해외공관에 가서 사증발급을 신청하는 불편을 해소하는 등 선량한 체류외국인에 대해서는 서비스를 우대하는 차별정책이 필요하며 영주제도 확대뿐

⁴⁷ 대한민국에 계속 거주하는 데에 필요한 기본소양을 갖춘 자로서 ①거주(F-2)자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자, ② 미화 50만불 이상을 투자한 외국투자자로서 기업투자(D-8)자격으로 3년 이상 국내에 계속 체류하면서 국민의 고용창출에 기여한 자, ③ 대한민국에 특별한 공로가 있는 자로서 법무부장관이 인정하는 자, ④ 앞의 항목에 해당하는 자의 20세 미만의 자녀에 해당하는 경우에 부여된다

⁴⁸ 거주(F-2)자격을 취득하기 위해서 7년간 국내에 거주하여야 하고, 영주권을 취득하기 위해서 거주(F-2) 자격으로 다시 5년간 대한민국에 거주하여야 한다.

만 아니라 귀화제도도 적극 활용하여 체계적인 전문인력 유치방안을 제도화해 야 할 것이다. 또한 외국의 면허, 자격증을 상호 인정할 수 있도록 양자 협정체결, APEC 회원국가와 다자간 협정체결 등을 통한 전문인력 유치 방안도 필요할 것이다.

외국인 유학생의 유치는 기업과 사회가 필요로 하는 전문인력을 양성하여 배출하는 고급인적자원의 저수지로 활용할 수 있다. 미래 아시아 국가의 지도자를 육성하여 한국을 알고 이해하는 해외 인적 네트워크를 구축하는 계기가 마련될 것이다. 교육인적자원부는 2010년까지 외국인 유학생 5만명을 유치하기 위한 2004. 12. 해외 인적자원 개발을 위한 외국인 유학생 유치확대 종합방안(Study Korea 프로젝트)⁴⁹를 마련하여 발표한 바 있다.

〈그림 V-1〉 외국인 유학생 수 추이

(단위: 명)



출처: “외국인 유학생관련 기획기사” 『세계일보』, 2005. 3. 14

⁴⁹ 교육인적자원부가 한국유학안내시스템(www.studyinkorea.go.kr)을 운영하고 있으나 정부·기업·대학의 외국인 유학생 초청 프로그램 및 취업 정보 등에 관한 ‘통합안내·홍보시스템’ 구축이 미흡하여 이를 개선할 계획으로 있다.

법무부는 2004. 3월 유학생의 입국사증 신청서류를 표준화하였고 신속한 사증발급 체계를 갖추었으나, 유학생과 어학연수생의 이탈비용이 꾸준히 증가하고 있어 출입국관리법 시행령에 외국인유학생 관리에 관한 규정⁵⁰을 마련할 필요가 있다. 향후에는 유학생 유치 실적이 우수하고 불법체류 비율이 낮은 교육기관에 대해서는 관리를 교육기관 자율에 맡기면서 비자발급시 인센티브를 제공하여 유학생 유치를 적극 지원하지만, 이탈자가 많거나 유학생 관리가 부실한 기관에 대해서는 유학생 비자발급을 억제하는 등 불이익을 주는 유학생·외국 어강사 관리시스템을 구축할 필요도 있다.

나. 단순노무인력 활용방안

선진국들은 단순노무직종의 외국인력 유입을 최대한 억제하여 이들의 국내 장기 정착을 차단하기 위하여 꾸준한 노력을 경주하였다. 국내 산업체의 노동수요를 예측하여 최소한 외국인력을 공급하고 산업구조 조정의 대상이 되는 곳에는 외국인력의 공급을 엄격히 제한하는 정책으로 일관하게 유지하였다. 이러한 억제정책과 동시에 산업인력의 고령화와 저출산 대책으로서 외국인력을 선발하여 비자를 발급할 때 동구권의 여성인력을 고용하도록 유도한 아일랜드의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다⁵¹.

우리나라는 중국동포의 노동인력과 북한 주민을 활용할 수 있고 이

⁵⁰ 2005. 3. 28. 입법예고한 출입국관리법시행령 제24의 8을 신설하여 대학의 장에 의하여 지정된 담당직원은 대학의 장을 대리하여 다음 각호의 업무를 행하여야 한다. 1. 관할사무소장 또는 출장소장에게 매반기별로 법 제10조의 규정에 의한 유학 또는 연수활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 있는 외국인(이하 “외국인유학생”이라 한다)의 현황제출 및 관할 사무소장 또는 출장소장의 요청이 있을 경우에 그 현황을 제출. 2. 외국인유학생의 이탈방지를 위한 상담.

⁵¹ 아일랜드 경제사회연구소(ESRI)의 Fitzgerald 교수는 정부는 전문인력 유치, 특히 여성 전문인력 유치에 보다 적극적으로 임해야 된다고 주장한다.

는 한민족 네트워크 형성에도 도움이 되므로 고용허가제에 의한 대규모 외국인력 도입은 자제되어야 하며, 향후 사회갈등 조장, 사회비용 증가 등 부작용을 최소화하고 국민의 취업활동인구와 인구규모 등을 고려한 중·장기적인 외국인력수급계획⁵²을 수립해야 할 것이다.

비숙련 외국인력의 도입은 거시적인 산업 및 실업정책, 고령화·저출산의 문제, 북한 및 동포 노동력 활용 등을 고려하여 일관된 정책을 수립해야 한다. 이러한 정책은 다음과 같은 원칙을 적극 검토하여 시행할 필요가 있을 것이다. 첫째, 산업구조 등을 고려하여 외국인력의 공급이 필요한 업종과 직종에 한하여 한시적으로 도입하고,

둘째, 내국인의 실업규모, 취업활동 규모, 총인구, 저출산 등을 고려한 총 도입 규모를 정하되 경기변동, 노동시장의 유연성, 직종별 노동력 수급상황 등에 따라 탄력적으로 조정할 수 있는 장치를 두며,

셋째, 외국인 근로자를 우리 사회의 구성원으로 인정하여 행정에 관한 정보 및 서비스 제공, 정기적인 직업교육 훈련 및 교육기회 제공, 자국 언어 및 문화 교류지원, 지역사회에 적응프로그램지원 등 사회통합과 조화를 위한 사회·문화적인 지원을 하고,

넷째, 기업, 대행기관 등 외국인력 도입과 관련된 기관 및 단체의 투명성을 확보하기 위하여 도입과정과 사후관리에 대한 부처간 역할 분담 및 책임소재를 분명히 해야 한다.

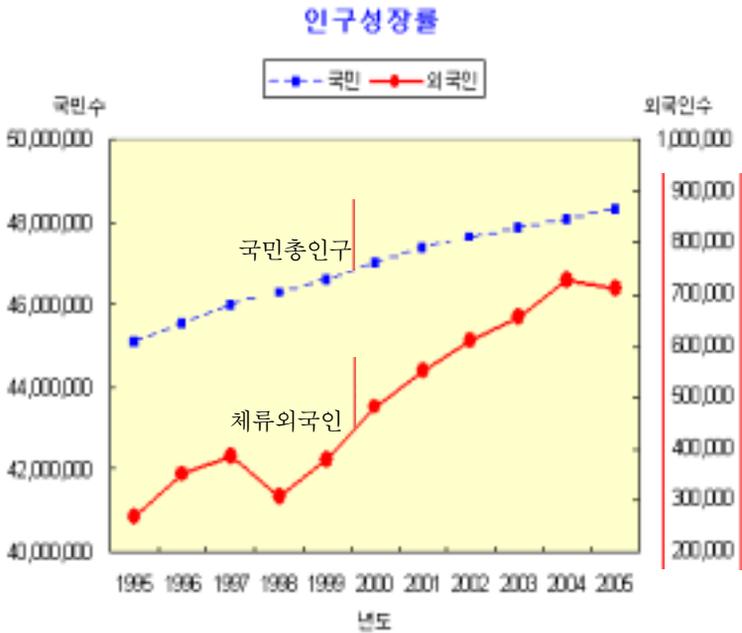
다섯째, 근로자의 이탈을 방지하고 기업의 근로조건 향상, 자진 귀국유도 등을 지원하기 위하여 고용부담금 제도를 도입하여 불법체류의 증가를 해소할 수 있어야 할 것이다.

여섯째 비숙련 인력의 기술과 사회 기여를 제고하기 위하여 일정한 기술자격시험 합격, 한국어 능력, 근무실태, 사회기여도, 숙련도 등을 고려하여 체류실태가 건전한 외국근로자에 대해서는 재입국을 허

⁵² 일본 정부는 2005. 3. 29. 각료회의에서 단순노무인력 도입계획을 포함한 새로운 '제3차 출입국관리기본계획'을 결정하였다. 법무장관은 급속하게 고령화되는 인구문제와 감소하는 노동력 문제를 해소하기 위하여 외국인 노무인력 도입을 고려하고 있다고 각의에 보고하였다

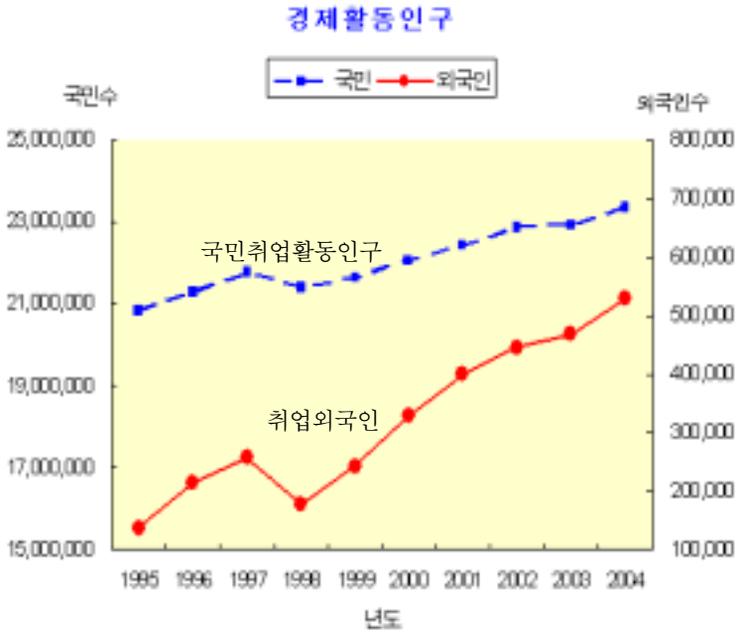
용하는 것 등 숙련공에게는 특혜를 주는 제도 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 일정한 기술자격을 갖춘 중국동포에 대해서는 사회적응프로그램을 마련하여 우리 사회로 편입하여 통일에 대비한 중국 전문가를 양성하고 청년노동력을 확보하는 적극적인 정책이 필요하다.

〈그림 V-2, 표 V-3〉 국민총인구와 체류외국인수



구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국민	45,092,991	45,524,681	45,953,582	46,286,503	46,616,677	47,008,111	47,353,519	47,615,132	47,849,227	48,082,163
외국인	269,641	351,084	386,972	308,319	380,101	481,611	552,099	609,797	656,380	728,339

〈그림 V-3, 표 V-4〉 취업활동 국민과 외국인수



구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국민	20,845,000	21,288,000	21,782,000	21,428,000	21,666,000	22,069,000	22,417,000	22,877,000	22,916,000	23,370,000
외국인	136,591	213,443	256,297	178,376	243,591	327,878	401,369	445,961	467,162	527,310

다. 외국인력정책 일원화

정부는 2005. 3. 2. 외국인력정책위원회(위원장: 국무조정실장) 회의와 4. 6. 제4차 대외경제위원회 회의(주재: 대통령)에서 외국인력 정책에 관한 관련부처TF팀을 구성하여 외국인력제도에 관한 장기적

인 로드맵을 마련하기로 하였다. 이에 따라 4. 20. 관계부처 차관급 회의에서 현행 중기협 등 단체추천 산업연수제는 폐지하고 고용허가제로 외국인력제도를 통합하기로 결정하였으며, 현재 법무부는 관계부처 TF를 구성하여 외국인력제도 통합에 따른 고용허가제 개선방안에 대하여 관계부처와 협의를 진행하고 있다.

정기적으로 국민의 여론과 시장을 조사하여 3년마다 외국인정책기본계획을 수립하는 규정을 출입국관리법에 명시하여 산업구조 동향, 외국인력 수요조사, 국내 노동시장의 유연성, 경제·사회·문화적 영향 등을 고려한 일관된 외국인력 정책을 정착시키는 거시적인 방안이 요구된다. 전문외국인력에 대해서는 장기적으로 시장원리를 적용하여 완전 개방하는 체제로 글로벌 인적자원을 확보하고, 단순노무 인력에 대해서는 재외동포, 북한주민 등을 활용할 수 있는 여력을 감안하여 한시적인 고용허가체제를 유지하되 숙련 정도와 한국어 구사능력, 사회적응 능력 등을 고려하여 제한적으로 장기체류를 허용한 후, 일정기간이 경과하고 체류실태가 건실할 경우 영주권을 부여하는 인센티브 제공도 함께 검토되어야 할 것이다.

중국동포에 대해서는 단기적으로는 취업관리제로 흡수하여 입국문호를 보다 더 확대하고, 장기적으로는 한국어 소통, 문화적 동질성 등을 감안하여 업종내 사업장의 자유이동을 허용하고 귀화요건을 대폭 완화하여 점진적인 국내정착을 용인함으로써 남북교류 활성화, 통일준비 단계에서 중요한 견인차 역할을 하고 고령화·저출산으로 인한 문제를 최소화할 수 있는 인적자원으로서 포용하는 정책이 필요하다.

외국인력제도를 일원화하고 관련부처의 역할을 재정립함으로써 체류관리를 효율적으로 강화할 수 있을 것이다. 산업연수제도와 고용허가제를 시행하면서 비이민의 원칙에도 불구하고 정주화가 빠르게 진행되고 있으며, 외국인의 근로환경도 취약하여 근로자에 대한 인권침해 사례가 증가할 뿐만 아니라 불법체류자의 증가와 이에 편승한 외국인 범죄도 꾸준히 증가하고 있어 체류외국인 관리시스템이 보다 체

계적으로 보완되어야 할 것이다.

효율적인 체류관리와 함께 취업외국인과 고용주의 편의를 위해 고용허가 신청, 사증발급신청서 신청, 외국인등록 등 출입국관리법상 허가신청을 한국산업인력공단, 중소기업협동조합 등이 대행하도록 허용하되, 이들 출입국관리대행기관을 지정·취소하는 가칭 ‘출입국관리대행기관 심사위원회’ 를 법무부에 설치하는 것과 향후 가칭 ‘출입국관리사’⁵³제도를 신설하여 민간전문가를 활용하여 전문성을 제고하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

〈표 V-5〉 해외의 출입국관리사 제도

국가	명칭	법적근거	자격부여 (등록기관)	자격요건	비고
영국	Immigration Adviser	Asylum and Immigration Act 1999 (제84조)	이민편무관실 (Office of Immigration Services Commission)	<ul style="list-style-type: none"> • 자격별 업무처리 가능 범위를 3단계로 구분, 단계별 적격요건관련 기술서(18 ~ 19개 항목)를 확인 • 시험제도 없음 	단체 소속원으로 등록후 활동
호주	Migration Agent	Migration Act 1958 (제280조)	이민대행자 등록사무소 (Migration Agents Registration Authority)	<ul style="list-style-type: none"> • 호주시민, 영주권자로서 이민상담에 적합한 자격을 갖추고 자격시험에 합격한 자(변호사나 법학 학사이상 학위 소지자는 시험 면제) • 변호사도 협회에 등록 후 활동 	이민업무 대행자로 등록하고자 하는 자는 일간지에 공고
캐나다	Immigration Consultants	Immigration and Refugee Protection Act(제91조)	캐나다 이민컨설턴트 협회 (Canadian Society of Immigration Consultants)	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 이민컨설턴트 협회 회원 • 캐나다 시민권자 또는 영주권자로서 일정한 자격요건을 구비하고 자격시험에 합격한 자 • 캐나다변호사 협회 또는 퀘벡공증인 협회의 회원 	정부에서 컨설턴트협회 초기설립자본을 이민국에서 지원

⁵³ 출입국관리사는 급증하는 행정수요자의 불편을 해소하고, 무자격 인력수출 브로커에 의한 각종 폐해를 방지하며, 우수 외국인력 도입시스템을 마련하고, 체류외국인 법률지원서비스를 향상하는 목적으로 도입을 추진하고 있다.

또한 중기협과 같은 연수추천단체와 고용허가제 대행 기관을 통합하여 법무부·농림부·노동부·건설교통부·해양수산부·중기청 등 관계 부처와 공동을 출자하여 공익재단법인 형태로 가칭 ‘외국인력지원센터’를 설립하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다.

2. 출입국관리서비스체계의 과학화(TIPIS)

국가간 인적교류의 촉진은 모든 국가의 경제·사회 조직에 막대한 영향을 미친다. 이민(International migration)은 고령화·저출산, 노동력 부족, 실업문제, 인권, 두뇌유출과 유입, 경제적 기회, 다문화와 통합, 난민, 사회질서와 법집행, 인신매매, 사회안전, 국가안전 등과 같은 복잡한 문제를 야기한다. 이러한 도전에 각 국가들은 새로운 이민제도 및 법령의 개정, 전담기구의 신설 등 발전전략을 마련하여 적극적으로 대처하고 있다. 특히 우수인력과 투자자를 유치하기 위하여 외국인에 대한 서비스 환경을 개선하고, 입국문호 개방과 신속한 인적·물적 흐름을 지원하기 위하여 외국인의 불법활동과 테러에 대비하는 범정부차원의 관리 인프라 구축에 막대한 예산과 전문인력을 투입하고 있다.

법무부는 개방적인 이민행정을 지원하는 서비스·관리 인프라를 구축하기 위하여 2003. 12월부터 ‘출입국관리서비스체계과학화(Technological Infrastructure for Progressed Immigration Service, TIPIS)’ 계획을 수립·추진하고 있다. 이를 현실화하기 위한 노력으로 전자정부의 『외국인종합지원서비스(G4F)』사업을 산업자원부·법무부·노동부가 추진하고 있으나, 주요 사업내용이 다국어 기반으로 하는 G4F 포털사이트 구축을 중심으로 사업이 진행되고 예산지원규모도 부족하여 새로운 추진방안이 모색되어야 할 것이다.

3. 개방 친화적 국경관리·서비스체계(u-Borders)

TIPIS와 전자정부의 외국인종합지원서비스(G4F) 사업 추진을 위하여 산자부·법무부·노동부가 공동으로 2004. 10월부터 2005. 3월 까지 업무재설계(BPR)와 정보화전략계획(ISP)을 수행하였다. 법무부는 TIPIS의 로드맵과 G4F의 BPR/ISP 사업을 추진하면서 발견된 문제점들을 보완하고, 이민행정에 관한 국제사회의 관심과 패러다임의 변화를 적극 수용하기 위하여 첨단 IT기술을 활용하는 유비쿼터스(ubiquitous)형 서비스체계와 입체적인 국경관리체계(이하 『u-Borders』 서비스 체계라고 함)를 구축하기 위한 계획을 검토하고 있다고 한다. 외교통상부, 교육인적자원부, 행정자치부, 정보통신부 등 관련부처와 적극적인 협력과 혁신을 통하여 개방 친화적인 국가운영시스템을 구축하여야 할 것이다.

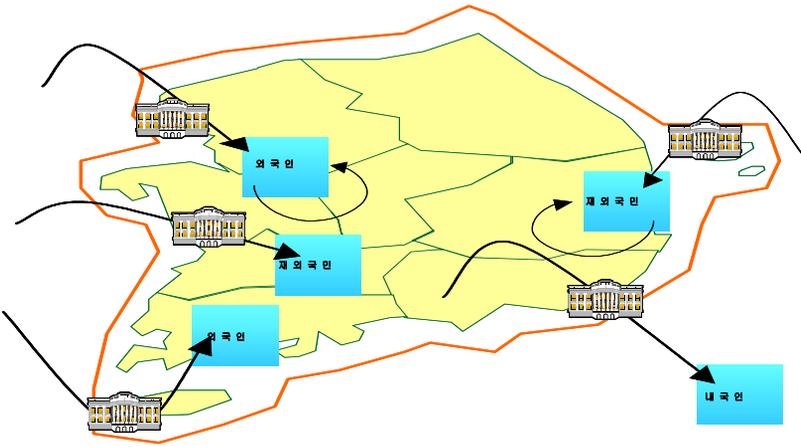
『u-Borders』서비스체계는 국가발전전략으로서 이민행정의 개방화를 수용할 수 있는 디지털 환경의 국가운영시스템을 구축하는 것이다. 개방적인 이민정책은 개방을 수용할 수 있는 국가운영시스템에 의해 뒷바침될 때만이 국가발전에 도움이 되고 사회의 문화적 다양성을 확보할 수 있기 때문이다. 『u-Borders』서비스체계는 ‘사람의 자유로운 이동을 통한 열린사회를 구현’하기 위하여 사람과 화물의 흐름을 촉진하고 개방 친화적인 서비스와 관리체계를 갖추는 것이다. 외국인이 입국하기 전 재외공관에서 비자를 발급받는 과정에서부터 입국, 체류, 출국하는 각 단계에서 다양한 기반의 서비스를 제공하고 동시에 사회안전망을 구축하게 되는 기반으로 첨단기술을 기반으로 하는 출입국심사 자동화, 다채널 기반의 외국인서비스 고도화, 정부와 민간이 정보를 공동 활용하는 출입국 및 외국인정보 공유체계 혁신 등을 추진할 필요가 있다.

외국자본과 우수한 외국인력을 유치하여 선진통상국가를 추진하고, 평화와 번영의 동북아 공동체로서 사람·정보·화물의 허브가 되

며, 고령화·저출산 문제를 해소하여 발전하는 미래사회를 준비하기 위해서는 변화하는 새로운 패러다임⁵⁴을 직시하여야 한다.

국가의 영토 개념이 교통, 통신, IT기술의 발달로 변하고 있다. 물리적·지리적 영토 개념에서 사람의 이동에 따라 영토가 확장되는 문화영토 개념으로 패러다임이 변화하고 있다. 즉 국경선(Line, 배타적)으로 정의되던 전통적인 국경이 사람과 정보, 물건의 이동과 함께 문화·경제적 지배력이 세계화·개방화의 속도에 따라 물리적인 국경을 넘어 제3공간인 유비쿼터스 영토(點, Point, 개방적)로 확장되고 있다.

〈그림 V-4〉 물리적·지리적 영토개념



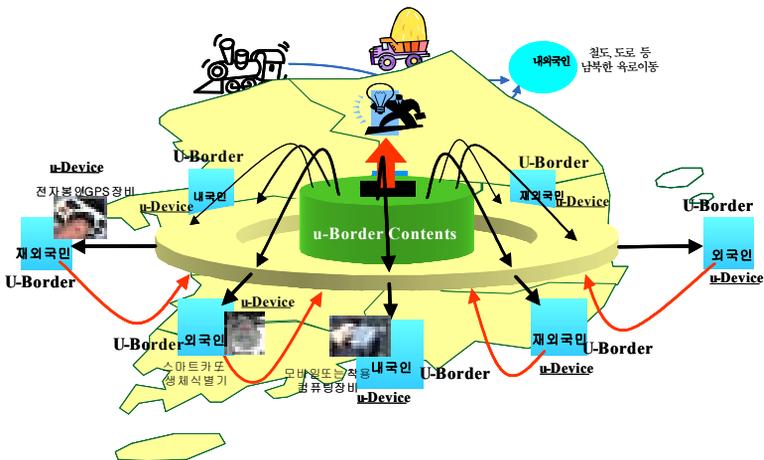
⁵⁴ 뉴질랜드의 Institute of Technology and Enterprise 소장인 Ziv Navoth는 미래사회에서는 인간이 일하고 여가를 즐기며 사는 방식이 변화하는데 7가지 경향이 있다고 주장한다. ① 성장과 고령화(Growing vs. Graying, 청소년의 부족), ② 은퇴이후(the End of Retirement, 고 소비 저생산), ③ 이민과 지식이동(Immigration and Knowledge Migration), ④ 대량시장의 종말(the End of Mass Market, 소규모의 고가시장 등장), ⑤ 지식사회(the Knowledge Society, 지식의 무국경화와 무제한적 신분상승), ⑥ 모두가 승자가 될 수 없다(Everyone's a Winner(?)), ⑦ 기업형태의 변화(the End of the Corporation as we know it).

유비쿼터스 영토(ubiquitous Borders)에서는 물리적 영토(제1공간)와 전자적 공간(제2공간)이 결합하여 제3공간인 새로운 유비쿼터스 공간이 만들어 지게 되며, 언제 어디서나 다양한 채널(Any time, Any where, Any device)을 바탕으로 고도의 서비스를 제공하고 눈에 보이지 않는 관리할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

〈그림 V-5〉 유비쿼터스 영토



〈그림 V-6〉 유비쿼터스 영토개념



입국비자 신청을 영사관을 방문하거나, 체류기간 연장허가 신청을 위해 출입국관리사무소를 방문하는 것이 아니라 사이버 공간에서 본인 인증을 받은 후 비자나 연장허가를 신청할 수 있는 고객 중심의 서비스 환경이 요구되고 사회안전을 위한 법집행 기능은 점점 강화되지만 보이지 않는 개방 친화적인 인프라의 구축은 국가경쟁력을 제고하고 국가이미지를 개선하는데 필수적인 요건이라 생각된다.

따라서 유비쿼터스 국경관리체계에서는 첨단 IT기술을 기반으로 합법적인 사람과 화물의 흐름은 보다 신속하고 자유롭게 하는 반면, 국가안전보장의 수행과 법집행은 보이지 않게 더욱 강화하게 되고 이러한 개방 친화적 국가운영시스템을 외국인이 많이 접하게 되는 공항, 항만, 행정기관에 구축한다면 자연스럽게 ‘살기 좋은 나라’, ‘기업하기 좋은 나라’로 국가이미지가 개선될 것이다.

4. 체류서비스의 고도화

우리나라를 방문한 외국인이 출입국관리사무소나 지방자치 단체 등 관공서에서 행정서비스를 받기 위해서는 직접 해당 기관을 방문하여 민원을 신청하거나 안내를 받아야 하는 실정이다. 각 기관에서 지원하고 있는 영문 홈페이지는 민원을 신청하여 해결할 수 있는 수준이 아닌 단순한 안내수준에 그치고 있다. Immigration Center인 서울출입국관리사무소는 외국인이 가장 많이 방문하는 대표적인 행정기관으로 서울의 중심지역에서 원거리⁵⁵에 있고 접근이 불편한 주택지에 있어 행정수요지역⁵⁶에서 떨어져 있다.

⁵⁵ 전철 5호선 오목교 역에서 도보 15분 거리에 있으며, 주변도로는 모두 일방 통행길로 외국인의 접근이 어렵고 강남지역에서는 자동차로 2-3시간이 걸린다.

⁵⁶ 동경, 싱가포르, 베이징, 암스테르담, 워싱턴, 오타와 등 세계 주요국가 수도의 이민행정기관은 시내 중심지에 위치하며 최신 인테리어로 내부를 장식하여 외국인에 대한 서비스 향상과 국가이미지 제고에 노력하고 있다.

〈표 V-6〉 체류외국인수⁵⁷와 출입국관리공무원 1인당 대상 외국인 수

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
체류외국인수	481,611	566,835	629,006	678,687	750,873
민원담당자수	45	48	48	50	86
1인당 민원인수	10,702	11,809	13,104	13,573	8,731

불법체류외국인 합법화 조치이후에는 서울출입국관리사무소의 방문자수가 급증하여 1일 평균 2,500명이 방문하여 평균 3~4시간을 대기하여야 상당 공무원을 만날 수 있다는 것은 국가경쟁력에 큰 손실이 아닐 수 없다. 투자외국인, 유학생, 교수 등 국가차원에서 유치해야 할 대상 외국인들이 불법체류외국인과 섞여 좁은 공간에서 2~3시간씩 대기해야 하고 체류업무 담당공무원 수가 부족하여 행정 서비스가 제대로 이루어 지지 않아 외국인들이 불만을 제기하고 있다. 이러한 사실은 우리나라의 경제수준에 비하여 외국인에 대한 행정서비스 체계가 지나치게 열악하여 국가이미지가 크게 손상되고 있다.

법무부는 2005. 3. 1. 홈페이지를 개선하여 영문서비스 제공을 준비하고 있으나 아직 초보적인 단계에 있다. 산자부·노동부와 함께 전자정부 사업으로 추진하고 있는 『외국인종합지원서비스(G4F)』 포털 사이트를 올해 구축하여 다국어 지원을 기반으로 생활환경 정보제공, 민원처리 환경, 행정안내 등을 제공할 필요가 있다. 법무부는 이와 더불어 외국인이 출입국관리사무소에 방문하여 민원을 신청하는 오프라인 방식에서 온라인으로 민원서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 전자민원업무를 전담·처리하고 민원업무를 혁신할 수 있는 체계인 “EASY in Korea” (Electronic Application Service for You in Korea) 시스템을 구축하여 전화·우편·인터넷·Fax 등 다양한

⁵⁷ 체류외국인수는 등록외국인수, 단기체류외국인, 거소신고대상 재외동포 포함

방식으로 신청을 접수받아 첨단 IT기술을 기반으로 다양한 방식으로 서비스를 제공하는 유비쿼터스(ubiquitous)형 서비스 체계를 구축하여야 할 것이다. 이를 위하여 서울시와 협력하여 마곡지역에 사이버 외국인종합행정서비스 센터 설치 등 관련기관과 협력을 통해 서비스를 향상시켜 나갈 필요가 있다.

오프라인의 서비스체계도 개선하기 위하여 지방출입국관리사무소가 지방자치단체와 연계하여 외국인등록을 위하여 방문하는 외국인에게 의료보험, 운전면허, 입학지원 등과 같은 민원을 함께 신청받아 관련행정기관에 이첩하여 처리할 수 있는 연계서비스 체계도 함께 강구하여야 할 것이다.

5. 인도주의적 지원체계

우리나라를 자유롭게 출입국하면서 자국과 연계하여 경제활동을 하는 외국인과, 해외로 진출하면서 다양한 경험과 문화를 학습하는 국민, 오랫동안 외국생활에서 체득했던 지식과 언어 구사능력을 가진 재외동포가 한반도를 중심으로 세계적으로 인적 네트워크를 구성하여 경제공동체로 발전한다면 우리나라의 국력을 세계로 뻗어 갈 수 있다. 사람과 재화의 이동에 따라 문화와 국력이 옮겨가는 문화영토로 확장될 수 있다.

외국인에게는 체류서비스의 고도화, 영주 및 국적제도 개선 등으로 외국인이 우리나라에서 자유롭게 경제·사회·문화활동을 하며 국민과 인적네트워크를 형성하는 것을 지원하는 단순한 행정서비스 제공에 그치지 않고 문화관광부·보건복지부·지방자치단체 등과 연계하여 외국인들이 한국사회에 적응할 수 있는 적극적인 문화프로그램을 개발해야 한다. 외국인에게 귀화 허가가 결정되면 귀화증 수여와 주민등록증 교부, 여권발급을 지방자치단체와 함께 문화행사로 승화시켜 한국국적을 받는 귀화자에게는 애국심과 자긍심을 고취하고 지방자치

단체는 새 주민에게 대한 문화교육, 생활정보 제공 등에 관한 책임을 부여하는 계기를 마련하는 것이 좋을 것이다. 과거 한국에 체류하여 국가발전에 기여하거나 사회에 봉사하였던 외국인과 한국전 참전용사의 직계 가족에 대해서는 특별한 체류지원 프로그램을 마련하는 것도 고려되어야 할 것이다.

국민이 해외로 진출할 때에는 국내에서 해당국의 취업정보, 생활정보, 출입국관리정보, 비자 발급정보 등 거주국에 정착할 때까지 정보를 제공하고, 외국에서 비자연장허가, 영주권과 국적 취득, 다문화사회 적응 등에 필요한 정보 제공과 인적네트워크를 연결시켜 지원하는 체계가 필요하다.

재외동포들에게 한국 언어·문화교육 등을 체계적으로 지원함으로써 혈통에 의한 감상적 민족주의에서 벗어나 문화적 동질성을 함께 나누는 민족공동체의 구성원으로 평등한 관계 유지가 필요하다. 재외동포정책을 통해서 재외동포의 모국과 거주국에서의 권익을 보호하고 삶의 질을 개선할 수 있다. 그리고 모국과 재외동포간의 교류와 협력관계를 강화하고 모국의 발전을 위해 재외동포를 활용할 수 있다. 20세기에 들어서 세계화 또는 전지구화의 확대에 의해 국민국가의 한계를 뛰어 넘어 민족성에 기초한 새로운 형태의 글로벌 공동체에 관한 논의가 활발해 지고 있다. 실제로 해외에 큰 규모의 재외동포를 갖고 있는 중국, 이스라엘, 이탈리아, 그리스, 인도와 같은 나라들은 자국의 경제발전과 세계화 전략에 재외동포를 활용하려는 적극적인 노력을 펼치고 있다.⁵⁸

인도는 해외 이민자들이 인적네트워크를 구축하면서 서로 협력하면서, 특히 미국 IT 산업분야에 진출한 인도 이민자들이 중요한 역할을 담당하였다. 인도 IT산업 잠재력의 원천으로 엘리트 교육을 받은 글로벌 인재와 글로벌 인적 네트워크를 꼽고 있다. 2004. 10. 5. 온라인 포털 뉴스채널인 Cyber India Online Limited(CIOL)⁵⁹의 보도

⁵⁸ 윤인진, 『코리안 디아스포라』 (서울: 고려대학교 출판부, 2004).

에 따르면 1960년대에 미국으로 이주한 많은 인도인들이 기업의 임원이 되었던 전문 직업인들은 아웃소싱으로 기업을 운영하는 고용주에게 저임금의 인도 IT 전문가를 고용하도록 설득하여 인도의 재능있는 인력이 널리 알려졌고, 동포네트워크를 강화하는 결과를 낳게 되었다. 2004. 3월 현재 미국에 본사를 둔 150여개의 회사는 인도현지에 배후사업체를 갖고 있으며 2006. 3월에는 두배가 될것으로 추정된다. TiE(인도기업가협회), AAPI(인도출신미국의사협회), AACSA(미국아시아편의점협회) 등 동포 네트워크 조직들이 인도 동포사회와 기업가의 결속을 강화하고 있다.

인교(印僑, NRI-Non Resident Indians)는 중국의 화교와 같은 의미의 인도인 커뮤니티를 지칭하는 용어로서 1833년 영국의 노예제 폐지이후 계약 노동자로서 세계 각지의 영국 식민지들로 이주한 것이 시초이고, 1,800만명 규모로 추산되는 이들의 자산은 1천억 달러를 상회(The Economic Times, 1995)하며 인도의 국가예산과 맞먹는 규모로 최근 IT 기술자를 중심으로 미국, 유럽으로 이주가 증가하고 있다. 동남아시아에 집중되어 있는 화교에 비해 전세계에 넓게 분포되어 있으면서 상권을 장악하고 있는 것이 특징이다. 미국 경영학계에는 유태계, 모르몬계, 인도계 등 3대 인맥이 있다.⁶⁰

참고로 한민족네트워크 사이트(<http://www.hanminjok.net>)와 한상(韓商) 사이트(<http://biz.korean.net>)를 인도의 인교(印僑)사이트(www.nrlinks.com)⁶¹ 와 비교해 보면 국내외 정보내용과 방식에서 큰 차이를 느낄 수 있다. 재외동포들에게 필요한 국내 정보를 실시간으로 제공할 수 있는 사이트 운영방식의 개선이 필요하고, 동포들이 국내 기업의 사이트에서 전자상거래를 할 수 있도록 재외동포 등록번

⁵⁹ <<http://www.ciol.com/content/news/2004/104100506.asp>>참조. 인도의 IT분야 전문 직업인을 위해 컴퓨터산업정보를 제공하는 포털사이트이다.

⁶⁰ 삼성경제연구소, “급부상하는 인도 IT 산업의 잠재력” 『CEO Information』 제436호 (2004).

⁶¹ 인상의 포털사이트 One-stop portal for Non Resident Indians.

호를 부여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

한편 자국민 보호는 모든 국가의 가장 기본적인 의무이다. 국가가 자국민 보호 의무를 소홀히 하거나 보호할 능력이 없는 경우, 해당 국민들은 심각한 빈곤과 인권침해에 시달리고, 난민화되어 다른 나라로 이주하게 된다. 선진국들은 국내 생산인력 부족을 난민들의 노동력을 활용하고 있는 경우도 있으며, 많은 국가들이 난민들의 영구 정착을 허용하고 귀화나 합법적인 취업을 허가하는 방식으로 난민을 보호하는 정책을 시행하고 있다.

1992년 우리나라가 난민협약에 가입한 이후 난민인정신청 건수가 저조하였으나 2004년 이후 난민신청자가 급증함에 따라 신속하고 효율적인 절차로 개선할 필요성이 제기되고 난민신청제도가 불법체류를 위한 도구나 단속을 피할 목적으로 악용되는 사례가 있는 등 부작용도 야기되고 있다.

2005. 2. 2. 난민법제(개)정 연구위원회를 설치하고 난민인정절차와 난민의 법적지위 등 개선방안 연구와 관련법령의 제(개)정을 추진하고 있으며, 법무부에 국적난민과를 두어 난민업무의 전문성을 높이고 심사절차를 간소화할 예정이다. 난민인정자에 대해서는 노동부·보건복지부 등과 협의하여 직업알선, 생활보호 등 정착에 필요한 제도를 운용하고 난민구호를 위한 센터 설립도 함께 추진하여야 할 것이다.

〈표 V-7〉 난민신청 및 허가현황

구 분	계	'94~'01	'02	'03	'04	'05.3월
신 청	494	133	33	84	145	99
허 가	37	1	1	12	18	5

외국인의 인권보호를 위하여 현행 보호제도도 개선할 필요가 있으며, 보호소나 보호실에 수용되어 있는 외국인의 가족이나 관계자들이 인터넷으로 면회할 수 있는 체계의 도입도 적극 검토하는 등 외국인의 고충처리 방식을 개선함으로써 인권 선진국을 지향해 나갈 것이다.

6. 국가·사회 안전시스템 확충

국가발전을 위하여 개방정책을 추진하고 외국인에 대하여 서비스 체계를 구축하기 위해서는 국민과 외국인이 안전하고 자유롭게 출입국하고 체류할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 외국인에게 개방된 다문화사회를 유지하기 위해서는 사회안전을 보장할 수 있는 국가운영 시스템을 갖추어야 한다.

1995. 5. 1. 발효된 암스테르담 조약으로 EU가 통합되는 과정에서 회원국들은 사람의 자유로운 이동을 보장하기 위하여 무엇보다 사회 안전이 전제되어야 한다는 공동인식하에 불법체류·이민·난민·비자·국경관리 등 인적교류에 따른 문제를 효과적으로 대처하기 위한 시행 계획⁶²을 마련하였고, 회원국간 정보공유체계인 ‘Cirefi’⁶³, 불법체류 외국인과 난민의 지문 인식체계인 ‘Eurodac’ 시스템, 새로운 국경관리 시스템인 ‘Argo’⁶⁴ 등과 같은 사회안전 시스템 구축을 적극 추진하

⁶² Vienna Action Plan(1998).

⁶³ Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration로 합법체류 및 불법체류외국인 정보, 외국인의 입국정보, 위반조정보 등을 공유하여 조기경보체계를 갖추게 된다.

⁶⁴ 난민, 이민, 국경관리 등을 위하여 시행되던 Odysseeus 프로그램 대신 효과적인 국경관리, 비자발급, 난민체계, 불법체류 방지대책 등을 수행할 새로운 시스템(ARGO, Action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration)으로 2002. 1. 1.부터 2006. 12. 31.까지 한시적으로 운영된다.

고 있다.

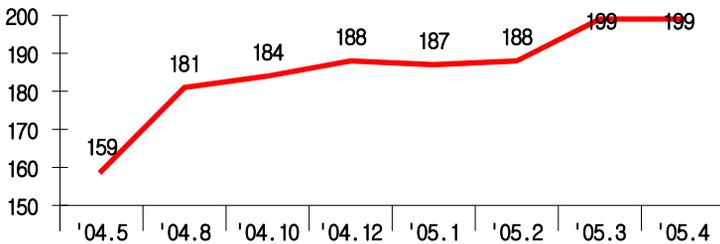
우수 외국인력을 유치하는 등 개방체제로 국가발전에 성공한 싱가포르도 외국인에 의한 불법활동을 예방하기 위하여 외국인에게 부동산을 임차할 때에는 반드시 해당 외국인의 신분증이나 취업허가서를 확인하고 의심스러울 때는 인터넷에서 자격을 확인하도록 의무화 하는 VERIFI(Verification of Foreigner Immigration status)제도와 신분증 확인 시스템인 iCHECK(Identity Card Checking Facility)을 운영하고 있다.

이러한 체계는 신속한 출입국심사와 체류서비스 고도화를 위하여 서비스체계를 혁신하는 것과 동시에 외국인에 의한 불법활동을 사전에 예방하고 문제외국인에 대해서는 엄정한 법집행을 하기 위하여 필요한 기본 인프라이다.

우리나라의 불법체류외국인은 2003. 8월 직전에 30만 6천명으로 최고조에 이르렀으나 8월 18만 4천명이 합법화 조치된 이후, 불법체류 외국인인 13만 8천명으로 감소하였다. 그러나 2004. 5월부터 급격하게 증가하다가 8. 17. 고용허가제 실시를 앞두고 대대적인 불법체류외국인 단속활동으로 증가율이 다소 둔화되었다. 올해 3월에는 일시적으로 20만명을 상회하였으나 중국동포 귀국지원정책으로 19만명으로 유지되고 있는 상황이다.

〈그림 V-7〉 최근 불법체류외국인 증가추이

(단위 : 천 명)



법무부는 불법체류자 감소를 위하여 지속적인 단속을 실시하고 불법취업 및 불법입국 알선 브로커 근절을 위하여 검찰과 합동 전담수사팀을 운영하며, 중국동포 귀국프로그램에 참여한 동포의 조기 입국을 추진하는 등 정부 정책에 대한 적극적인 홍보로 불법체류 외국인의 수를 감소시킬 뿐만 아니라 유학·결혼 등을 빙자한 위장입국을 저지하여 불법체류를 억제할 방침⁶⁵이라 한다.

유학생의 유치활동과 병행하여 관련부처와 협력하여 교육기관이 자율적으로 관리할 수 있는 유학생·외국어강사 관리체계⁶⁶를 구축하고, 외국인을 초청하거나 고용하는 기업 또는 개인을 관리하는 외국인초청 및 고용업체 관리체계, 범법외국인의 생체정보 인식기술⁶⁷을 활용한 불법활동 추적시스템 등 체류외국인 관리체계를 구축하여 국가의 개방정책을 지원할 필요가 있다.

⁶⁵ 2005년 12월말까지 불법체류외국인의 수를 16만명 수준으로 유지하기 위하여 각종 방안을 시행하고 있다.

⁶⁶ 미국의 SEVIS(Students and Exchange Visitors Information System) 프로그램과 유사하다.

⁶⁷ 출입국관리법 제38조(지문찍기)는 범법외국인에 대한 지문을 자동으로 인식하는 시스템을 갖추어 위·변조 여권으로 다시 입국하거나 불법체류, 범법활동을 저지하고 있으나 테러용의자, 인신매매 조직 범죄, 국제조직 범죄 등으로 강제퇴거 되는 외국인에 대해서는 얼굴, 홍채, 손등정맥지도 등 여러 가지 형태의 신체적 특징정보를 확보할 수 있는 법적 근거를 마련하여 문체외국인에 대한 엄정한 법집행으로 쾌적한 생활환경을 조성할 필요가 있을 것이다.

VI

결론

우리나라가 ‘동북아 공동체’의 거점국가가 되기 위해서는 먼저 개방화정책에 따른 사람의 자유로운 이동, 즉 인적 교류가 물질 교류·정보교류 등과 함께 병행되어야 할 것이다. 국가가 이러한 개방화정책을 원활하게 수행하기 위해서는 ‘출입국관리체계 및 법제도의 개선’과 ‘새로운 이민정책의 수립과 국적법개정’을 전제로 하는데, 이에 적절하게 대처하기 위한 가장 바람직한 방법으로는 미국이나 독일처럼 출입국관리법과 국적법을 전면 개편하여 외국인등록, 난민, 국적, 외국인보호, 국경관리, 체류외국인관리 등을 총괄하는 ‘이민법(가칭)’을 제정할 필요가 있다.

한편 인적 교류를 위한 개방화정책이 출입국관리체계의 개선이나 새로운 이민정책의 수립으로 추진되고, 새로운 이민법제정이 이를 뒷받침함에 있어서 간과할 수 없는 것은, 미국 및 독일의 경우처럼 불법입국자에 대한 대책과 외국과 연계된 국경초월범죄(조직범죄, 마약 밀매행위, 테러범죄, 자금세탁범죄 등) 및 시장질서 저해행위(부정경쟁행위 등)에 대하여 효율적이고 민첩하게 대처할 수 있는 개방화정책의 엄격화도 법제도로 함께 구비되어야 할 과제라는 점이다.

이를 위해서는 각국의 형사사법기관에 의한 범죄예방네트워크의 구축이 실효성을 거둘 수 있으며, 사후적 예방네트워크로서 동북아 지역에서의 국제적 수사공조체계를 확대하고 심화하기 위하여 형사사법실무기관간의 교류확대와 동북아 지역국가들 간의 공동수사그룹 등을 창설할 필요가 있다. 그 뿐만 아니라 출입국관리는 테러대책이나 불법입국대책 등과 같이 국제간 협력이 불가결한 분야이기 때문에, 외국의 출입국관리당국을 비롯한 외국관계기관과의 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 필요도 있으며, 이를 위하여 현지에 연락섭외관을 파견하거나 각종 국제회의에 활발히 참가함으로써 국제공조체제를 적극적으로 추진할 필요가 있다 할 것이다.

또한 동북아 문화공동체 형성을 위한 형사법적 기반구축은 국가나 형사실무가만의 과제라고 볼 수 없다. 오히려 동북아 지역공동체의

형성시기가 앞당겨지기 위해서는 국가영역 이외의 비정부기구(NGO: Non Governmental Organisation)들 간의 교류활동이 활발하게 진행되어야 한다.

전통적인 국제관계는 정부 당국자들이 담당하는 것이었기 때문에 국가간 교류는 개별 국가의 권력 엘리트의 과제일 수밖에 없었다. 그러나 이제는 비정부단체들을 중심으로 순수한 민간차원에서 교류가 활발하게 진행되고 있으며 국제적인 협상과 세계정치 자체에 중대한 영향을 미치고 있다. 자본적 교류확대라는 민간의 자유스러운 거래가 중세봉건사회를 무너뜨렸듯이 시민사회의 세계화는 이제 세계의 판도를 바꿀 정도의 힘을 갖게 될 것이다.

국제사회에서 비정부기구의 영향력이 커지게 된 사회적인 요인으로서는, 첫째 교통수단이 발달하여 세계각국 운동간들 간에 인적 교류가 활발해지고 있다는 점, 둘째 정보가 순간적으로 세계적으로 이동하여 이제는 일반인들이 정부의 고위 당국자나 전문인들과 마찬가지로 손쉽게 정보를 받아볼 수 있게 되었다는 점, 셋째, 언어의 장벽이 점차 사라져간다는 점 등이다.⁶⁸ 그래서 예컨대 동북아 지역의 환경문제와 관련하여 공식적인 법집행자들의 활동 이외에 시민들의 자발적인 참여를 통한 감시가 환경보호의 실효적 수단으로 대두되고 있다. 환경법의 효과적인 운용을 위한 국내의 연결망 외에도, 환경오염이 국내에 국한되어 있는 것이 아니고 국외에서의 환경오염으로부터도 영향을 받기 때문에 국제적 사법교류와 민간단체의 상호협력관계도 필요하다 할 것이다.

또한 국제적으로 이동하는 중에 있는 범죄자 또는 범죄자그룹과는 달리 이들 범죄에 대한 소추체계는 여전히 국내법의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 국제적으로 움직이는 행위자와 국내에 국한된 형사소추체계간의 차이로부터 주권국가의 장래의 역할에 대한 근본적인 문제

⁶⁸ 유재현, “동아시아 공동체를 위한 시민운동 연대의식의 고양”, 미래인력 연구센터(편), 『21세기 동아시아 협력 - 그 필요성과 미래예측』 (서울: 넥서스, 1999), pp. 178-180.

가 제기된다.

전통적인 의미에서 보면, 민주주의적 주권국가의 정당성은 개별 시민의 자유를 보장하는 데 있다. 국가는 권력을 독점하고 있기 때문에 시민들을 범죄나 개인의 자유에 대한 침해로부터 보호하는 것이었다. 국가는 주권의 행사로서 영토적 관할권과 자국민에 대한 속인적 관할권을 갖고 있지만 대부분 국가의 형법체계는 영토주의에 기초를 두고 있기 때문에 형사소추에 관계되는 모든 조치 즉 경찰의 수사로부터 형사재판판결의 집행에 이르는 권한이 자국영역의 한계를 넘어 행사될 수 없으며 또한 자국영역내에서의 타국관할권의 행사도 용인하지 않는다. 그러나 이는 전통적인 국가주권개념에는 합치되지만 국제사회의 시대적 요청에 적절하게 조응하는 것은 아니다. 일반적으로 형법상의 범죄란 특정사회의 질서를 파괴하는 것이지만 범죄의 진압에 관하여는 전인류가 공동의 이익을 갖는다. 이 점에서 주권국가의 정당성은 새로운 변화를 요구하고 있다. 이러한 발전의 결과로 나타나 는 전통적인 주권국가의 권력상실은 국가고권을 초국가적 조직에 위임하여 이 조직으로 하여금 새로운 사회변화에 조응하게 대응하도록 함으로써 해결할 수 있다.

주권국가의 국가고권을 부분적으로 초국가적인 조직에 위임하는 예는 유럽연합체제에서 찾아볼 수 있다. 예컨대 유럽공동체는 상법의 수많은 영역에서 관할권을 보유하고 있다. 그러나 특히 범죄투쟁과 같이 전통적인 주권국가의 고유과제로 간주되었던 영역은 여전히 개별국가의 관할권으로 남아있다. 그래서 범죄투쟁의 영역에서 초국가적 조직에 의한 통일적인 규율의 흠결로 인하여 오히려 유럽연합 역내에서의 범죄발생을 조장할 뿐만 아니라 형사소추를 위한 공조도 어렵게 되고 있다고 비판되어 왔다.⁶⁹ 그래서 현재 유럽연합에서는 국경초월범죄에 효율적으로 대처하기 위하여 유럽경찰청, 사법조정처,

⁶⁹ Ulrich Sieber, *Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch*, JZ, 52(1997), S.370.

유럽사법망이 설치되어 있으며 효율적인 범죄수사와 소추를 관할하기 위한 유럽검찰청의 설치까지 논의되고 있다.

범죄투쟁의 영역에서 유럽연합이 지속적으로 공동대응전략을 펼쳐 오고 있는 현상과는 반대로 동북아 지역 관련 국가들은 수많은 인적·물적 교류와 이로 인한 다양한 일탈행위가 발생함에도 불구하고 여전히 이에 대한 대응체계는 주권국가의 형법에 의한 개별적인 조치만 취해지고 있을 뿐이다. 물론 동북아 지역의 관련국가들은 유럽연합과는 달리 아직 국가결합의 형식을 띄고 있는 것도 아니고 동북아 지역에 범죄투쟁과 관련하여 가까운 장래에 초국가적 조직이 탄생될 것이라고 기대하기도 힘든 부분도 있다. 그렇지만, 동북아 사회 전반이 자본주의에 기초하여 발전과 성장의 길에 서 있고 이 과정에서 다양한 일탈행위가 양산되고 있다는 점을 고려한다면, 이에 대한 공동대응의 전략을 수립하고 지속적으로 집행할 필요성은 아무리 강조해도 모자람이 없다.

현재 국경초월범죄에 효율적으로 대응하기 위한 동북아지역의 연대체제는 범죄인인도, 국제형사사법공조 및 인터폴을 통한 수사공조 등과 같은 전통적인 수단에 의존하고 있다. 그러나 전통적인 형사사법공조체계는 비록 국제적인 차원에서 행해지는 것이지만, 국내법에 따라서 적용이 제한되거나 배제되는 경우도 있으며 구체적 사건의 수사와 관련하여 상호 이해의 부족으로 인하여 실제로 공조가 이루어질 수 있는 여건이 미약하다. 나아가 국제형사사법공조와 범죄인인도는 사후적인 수사에만 집중되어 있으며, 그것도 긴밀하고 신속하게 진행되지 않고 매우 복잡하다고 이해되고 있다. 이로써 동북아 지역국가들 상호간의 원활한 공조체제의 구축이 힘들게 되고 국제간에 연계된 해외정보를 폭넓게 수집하기도 어렵다.⁷⁰ 따라서 테러, 마약, 무기밀매, 돈세탁, 사이버범죄 등과 같은 국경초월범죄에 대하여 효율적으로 대처한다는 관점에서 기존의 전통적인 형사사법공조를 보다 긴밀

⁷⁰ 임웅 외 5인 공저, 『조직범죄와 형사법』 (서울: 법문사, 2004), p. 466.

하고 신속한 공조체계로 바꾸어야 할 것이다. 이로써 동북아지역에서 사후적 범죄투쟁 뿐만 아니라 범죄발생동향과 같은 사전적인 정보교환도 가능할 수 있도록 동북아 형사사법시스템을 구축해 나갈 수 있기 때문이다.⁷¹

동북아지역의 평화와 역내 안전을 확보하기 위해서는 국경초월범죄에 대한 관련 국가들의 공동대응체계가 불가피하다. 이 점에서 전통적인 대응수단들은 보다 효율적으로 재편되어야 한다. 문제는 어떠한 방식과 내용으로 국경초월범죄에 대한 새로운 대응전략을 수립할 것인가에 있다. 이 전략은 단기와 중·장기의 관점에서 고려해볼 수 있다.

첫째, 단기적인 전략으로서는 현행 형사사법공조체계에 뿌리를 두고 국경초월범죄에 대응하되, 이를 보다 효과적이고 효율적으로 추진하기 위하여 형사사법 실무기관들간의 정보교류나 수사공조를 이루어서 관련국가들 간의 신뢰를 구축하는 작업이 필요하다. 현재 동북아지역 관련국가들 간에는 구체적 범죄를 전제로 한 형사사법공조체계 이외에 다양한 형식의 협의기구를 두고 있다. 예컨대 우리나라 대검찰청 마약부는 전통적인 국제 마약관계 협의회 이외에 아시아지역을 포괄하는 협의체를 구성하여 마약류퇴치에 관한 국제협력회의를 매년 개최하고 있다. 이 회의는 아드로미코(ADLOMICCO: Anti-Drug Liaison Officials' Meeting for International Cooperation)로 지칭

⁷¹ 물론 동북아 지역국가들의 합의로 동북아 지역공동체가 출범하는 경우에는 형사사법공조에 관한 포괄적인 공조방안이 쉽게 구축될 수 있다. 지역공동체에 기초하여 공동의 역내안전을 추구할 형사사법시스템이 구축되어야 할 것이기 때문이다. 여기서 포괄적 협력방안의 구체적 내용에 관해서는 하나의 유럽을 목표로 협력을 강화해 나가고 있는 유럽공동체의 협력안이 훌륭한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 예컨대 유럽연합의 회원국들은 국경초월범죄의 분야에서 전통적인 조약에 기초한 형사사법공조를 대폭 수정하여 독자적으로 형사소추체계를 갖추고 있으며 이를 확장해가는 추세에 있다. 유럽경찰(Europol)이 유럽연합의 역내에 이미 설치되어 있는 범죄소추기구라면, 현재 그 설치가 논의되고 있는 유럽검찰청(Europäische Staatsanwaltschaft)은 유럽연합 내에서의 효과적인 범죄소추를 담당할 것이다.

되는데, 서울주재 각국대사관 마약관계관을 회원국으로 하여 1989년 4월 첫 회의를 개최한 이후 매분기별로 연중 4회 개최하고 있다. 2004년 6월 현재 한국, 중국, 일본, 태국, 필리핀, 말레이시아, 호주, 미국, 캐나다, 러시아, 영국, 독일, 프랑스, 루마니아, 우크라이나 등 15개국이 회원국으로 가입되어 있다. 그러나 마약류 관련 국제협력회의 이외에 우리 나라, 중국, 일본, 러시아 등간의 동북아 지역국가들간의 형사사법 관련 공식회의는 거의 존재하지 않거나 일회성 내지 형식적 회의에 그치고 있을 뿐이다. 예컨대 러시아 선박이 부산항에 입항하는 회수가 빈번해진 현재에도 우리 나라와 러시아간의 밀매 내지 조직범죄 투쟁과 관련한 협의체는 활성화되어 있지 못한 편이다. 동북아 지역공동체는 단시간의 갑작스러운 동기로 형성되는 것이 아니라 기존의 협력관계가 지속적으로 활성화되어 온 결과로 인하여 탄생된다는 가정에서 출발해보면, 형사사법 분야에서의 현재의 국가간의 공식적 협의체제는 확대 개편되어야 할 것이다.

둘째, 중·장기 전략으로서는 동북아 지역국가들간의 ‘공동수사그룹’의 창설이 필요하다. 여기서 공동수사그룹이란 동북아 지역에서 발생하는 국경초월범죄에 대한 정보제공뿐만 아니라 사후적인 수사도 공동으로 수행함으로써 한편으로는 범죄사건에 대한 즉시대응을 가능하게 함으로써 형사사법공조의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 다른 한편으로는 이를 기초로 동북아지역의 역내평화와 안전을 도모함으로써 동북아 지역공동체의 기초를 구축할 수 있다. 물론, 동북아 지역국가들 간의 ‘공동수사그룹’의 창설은 기본적으로 관련국가들의 조약이나 협약에 기초하고 있어야 한다는 점에서 개별국가의 정치적 결단을 전제로 한다. 그러나 범죄, 특히 동북아지역의 국경을 초월하여 발생하고 있는 범죄들에 대해서는 개별 국가의 이해관계가 달라질 수 없을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 법무부. 『유럽연합(EU)의 통합체제』. 법무자료 제235집, 2000.
- 유재현. 『동아시아 공동체를 위한 시민운동 연대의식의 고양』. 미래인력연구센터(편)
- _____. 『21세기 동아시아 협력 - 그 필요성과 미래예측』. 서울: 넥서스, 1999.
- 윤인진. 『코리안 디아스포라』. 서울: 고려대학교 출판부, 2004.
- 이진국·도중진. 『동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축 방안 - 형사법제를 중심으로-』. 통일연구원, 2004.
- 이한기. 『국제법강의』. 서울: 법문사, 1996.
- 임웅 외 5인 공저. 『조직범죄와 형사법』. 서울: 법문사, 2004.
- Arndt, Hans-Wolfgang. *Europarecht*, 6. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2003,
- Bean, Frank D.·Edmonston, Barry·Passel, Jeffrey. S. *Undocumented Migration to the United States*. The Urban Institute Press, 1990.
- Deger, Johannes·Eckstein, Christoph·Nachbaur, Andreas. *Verfassungsrecht mit Europarecht*. Neuer Medienverlag·Villingen-Schwellingen, 2000.
- National Immigration Forum, *Immigration and National Security*, 2002,
- Schomburg, W.·Lagodny, O. *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3. Aufl., 1998.
- 江川英文·山田録一·早田芳郎, 『國籍法』(第3版). 有斐閣, 1997.
- 森下忠. 『刑事司法の國際化』. 成文堂, 1990.

2. 논문

- 박기식. “출입국심사제도에 관한 연구.” 국방대학원, 1990.
- 박길남. “미국의 출입국관리제도에 관한 고찰.” 『법무연구』. 제27집, 법무연수원, 2000.
- 법무부·검찰청. “경영진단보고서.” 서울대학교·대우경제연구소, 1999.
- 이인규. “미국 이민법 및 행정에 관한 고찰.” 『해외연수법무공무원 연구논문집(Ⅰ)』. 법무연수원, 2005.
- Sieber, Ulrich. *Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch*, JZ, 52(1997).
- 日本 法務省 出入國管理局, “第3次出入國管理基本計劃.” 2005.
- 日本法務省民事局內法務委員會編/細川清, “改正國籍法の概要.” 『改正國籍法・戶籍法の解説』 金融財政事情研究會, 1985.
- 田口守一, “國境を越えた捜査活動(その1).” 『比較法學』 第33卷 第2号, 2000.

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미, 중, 일, 러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤	외	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호	외	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중	외	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호	외	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철	외	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕	외	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택	외	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철	외	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕	외	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중	외	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택	외	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2003	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2004	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

학술회의총서

2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08 한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01 북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03 Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia: Current Status and Tasks	10,000원
2005-04 Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05 북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외 공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외 공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외 공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외 공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사		
	: 경제분야	이상만 외 공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외 공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외 공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안		
	: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외 공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외 공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외 공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외 공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외 공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외 공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외 공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외 공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외 공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외 공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외 공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안		
	: 형사법제를 중심으로	이진국 외 공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외 공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외 공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외 공저	10,000원

2004-24 동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외 공저	6,000원
2004-25 동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광역 외 공저	4,000원
2004-26 종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역 저	4,500원
2005-01-01 동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02 동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03 동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04 동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05 동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06 동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07 동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08 동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10 변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11 동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13 동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01 남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02 남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05 신편러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06 남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08 종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01 동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02 동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01 중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02 북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03 북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04 한·미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호

2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명 : 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘

2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)를 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

