

研究報告書 96-07

출입국 관리와 치안대책의 효율화에 관한 연구

《研究陣》

연구위원	손동권(건국대 교수)
	김한균(고려대 법학연구소)
연구지도위원	이황우(동국대 교수)
연구실장	김윤(총경)
연구관	박병국(경정)

발 간 사

치안연구소가 현재와 같은 연구체제를 갖추고 그동안 연구의 불모지였던 치안분야에 대하여 연구를 시작한지 2년이 지났습니다.

최근 세계화·지방화·정보화로 대변되는 사회환경의 변화와 이에 따른 치안수요의 질적·양적 변화는 경찰조직의 운영과 치안정책의 수립·집행과정에서 보다 발전적인 대응방식의 개발이 절실히 요구되고 있습니다. 우리 연구소에서는 이러한 취지에 부합되는 21개 과제를 선정하여 지난 1년간 이론과 실무를 접목시켜 실천가능한 대안을 모색하고자 노력하였습니다.

금번 발간되는 「출입국 관리와 치안대책의 효율화에 관한 연구」는 그중의 하나로서 관련분야에 대한 연구경험과 자료가 부족한 가운데에도, 본 과제 연구에 최선을 다하여 주신 건국대 손동권 교수님을 비롯한 연구진 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

본 연구보고서가 경찰과 치안문제를 연구하는 학자 및 실무자에게 많은 도움이 될 수 있기를 바라며, 이를 토대로 보다 깊은 관심과 더 나은 연구성과가 나올 수 있기를 기대합니다.

1996. 7.

치안연구소장

김 본 식

目 次

I. 序 論	7
1. 研究의 目的	7
2. 研究의 內容과 方法	8
II. 實態의 調査와 分析	9
1. 總說 - 一般的인 外國人問題와 그 實態	9
2. 外國人 入國 및 滯留實態와 問題點의 分析	11
가. 外國人 入國者 總量增加의 趨勢	11
나. 外國人入國者의 國籍多樣化 趨勢	13
다. 外國人 居住地域 및 犯罪의 廣域化趨勢	16
라. 長期滯留外國人의 急增趨勢	19
마. 外國人不滿,人權侵害事例의 增加趨勢	20
3. 出入國管理體系의 現況分析	22
가. 出入國行政에 관한 두 立法例	22
나. 各國의 出入國管理制度 概觀	24
다. 우리나라의 境遇와 展望分析	36
III. 治安危害要素에 대한 既存對策과 問題點의 分析	40
1. 出入國事犯에 대한 對策	40
가. 出入國事犯의 實態	40
나. 出入國事犯의 處理節次	41
다. 既存對策上의 問題點	42
2. 韓美行政協定上의 出入國管理 및 犯罪問題에 대한 對策	43
가. 韓美行政協定上의 出入國管理問題	43

나. 韓美行政協定과 美軍犯罪의 問題	44
다. 既存對策의 問題點	45
3. 外國人勤勞者 및 不法滯留勤勞者에 대한 對策	47
가. 外國人勤勞者實態	47
나. 外國人産業技術研修生制度	49
다. 不法滯留外國人勤勞者의 處遇問題	50
라. 外國의 外國人勤勞者對策	50
마. 우리나라 既存對策의 問題點	55
4. 外國人犯罪에 대한 對策	56
가. 外國人犯罪의 增加原因과 向後展望	56
나. 既存對策의 問題點	58
IV. 새로운 對策의 研究	62
1. 外國人の 入國 및 國內滯留에 대한 對策	62
가. 外國人出入國 및 國內居住에 대한 思考의 轉換	62
나. 內務行政 및 警察執行의 優先化	62
다. 現地查證發給의 問題點改善	64
라. 短期滯留者管理의 問題點改善	65
마. 外國人勤勞者政策의 改善方案	65
바. 電算體制의 改善	68
2. 外國人犯罪에 대한 對策	69
가. 情報蒐集과 防犯活動의 강화	69
나. 外事警察組織의 強化	70
다. 出入國管理와 防犯의 緊密한 連繫體制의 構築	71
라. 不法滯留外國人에 대한 對策強化	72
마. 國際搜查共助體制의 強化	74
바. 通譯體制의 完備	76
사. 外國人犯罪 處理指針의 樹立·施行	77

3. 結 言	78
가. 制度와 姿勢에 대하여	78
나. 外國人問題에 대한 警察對策의 提示	80
附錄.....	82
參考文獻	100

表 目 次

〈丑 1〉 外國人出入國者現況	11
〈丑 2〉 外國人入國者數推移와 外國人犯罪의 發生推移 比較	12
〈丑 3〉 外國人入國者의 國籍別 分布	13
〈丑 4〉 外國人犯罪의 國籍別 分布	14
〈丑 5〉 全國 居住外國人地域別分布	17
〈丑 6〉 外國人犯罪의 檢察廳別 處理現況	17
〈丑 7〉 出入國事犯의 國籍別 分布	41
〈丑 8〉 出入國事犯 通告處分 및 告發人員	42
〈丑 9〉 年度別 外國人犯罪現況	57

I. 序 論

1. 研究의 目的

최근 우리 경제규모의 확대와 함께 정부의 國際化, 開放化, 世界化 정책의 표방으로 인하여 외국과의 인적·물적 교류가 확대되고 있고, 앞으로 그 정도가 급증할 것이 예측된다. 특히 1988년 서울올림픽을 계기로 사증면제협정체결의 확대, 무사증입국의 허용, 입국심사의 간편화 등 출입국규제가 완화되고 또한 한중 수교 이후 중국거주교포의 모국방문이 허용됨에 따라 방문 등을 목적으로 하여 입국이 매우 수월하게 되었다.

그리고 최근에 들어 우리나라 노동자들의 임금 상승하고 또한 국민들이 3D 업종에 대한 기피현상과 정부의 산업구조조정정책으로 말미암아 중소기업 및 석탄업 등에 노동력이 부족함에 따라 외국인 노동자들이 국내로 유입되어 들어왔다. 이러한 현상에 기인하여 1990년 이후 내·외국인을 합한 출입국 총인원은 1,000만명을 넘어 섰고, 외국인 출입국자는 내국인 출입국자수를 상회하고 있다. 이러한 외국인 출입국자의 증가는 국가경제발전에 따른 불가피한 현상으로 받아들이지 않을 수 없다.

그러나 외국인 출입국자의 증가현상은 出入國事犯의 증가, 불법체류, 불법취업, 外國人犯罪 등의 逆機能을 수반하고 있다. 또한 범죄를 범한 내국인의 해외도피를 위한 출국도 우리가 경험하는 역기능적 현상의 하나로 볼 수 있다.

이러한 출입국 폭증현상의 역기능적 문제점에 대해서는 특히 최일선에서 우리나라의 대외적·대내적 치안을 담당하여야 하는 경찰조직이 정확히 그 실태를 조사하고 원인을 파악하여 종국적으로는 효과적인 대책을 세워야 할 필요성이 있다. 따라서 본 연구는 출입국과 관련된 역기능의 문제들에 대해 그 실태를 정확히 파악하고 그 원인과 대책을 밝히는 것을 목적으로 한다.

2. 研究의 內容과 方法

본 연구는 크게 3가지 분야로 나누어 진다. ① 출입국 및 그 역기능적 현상에 대한 실태파악, ② 역기능적 현상에 대한 원인분석, ③ 역기능적 현상에 대한 대책수립의 세가지가 그것이다.

이상의 연구를 위해 우선 문헌조사방법을 통해 기존의 연구성과와 관련자료들을 검토한다. 그런데 출입국과 관련된 문제의 실태파악에 있어서는 학자들의 연구문헌과 더불어 유관부서의 통계표·보고서를 비교·참작하여야 그 연구의 신뢰도를 높일 수 있다. 따라서 본연구는 특히 경찰에서 발행 또는 보관하는 각종 통계자료는 물론, 大檢察廳 企劃課에서 발행하는 「綜合審査分析」, 法務部 出入國管理局에서 발행하는 「出入國管理統計年譜」, 法務部 檢察 4과에서 소장하고 있는 「外國人犯罪 情報報告」, 法務部에서 발행하는 「滯留外國人 動向調査技法研究」 등의 보고서를 참조한다.

그리고 역기능적 현상에 대한 원인분석에 있어서는 우리나라 출입국관리와 외국인체류자 관리에 대한 법무부 중심의 조직상, 운영상의 취약점을 밝히고, 경찰이 담당하여야 할, 또 담당할 수 있는 역할의 범위를 외국과의 사례비교를 통하여 제시한다.

대책에 있어서는 다른나라의 사례와 경험을 검토하여 우리나라 실정에 합당한 결론을 도출한다. 특히 최일선에서 치안유지를 주요임무로 하는 우리나라 경찰의 대응방안이 모색된다. 더 나아가 국제기구를 통한 정보교류 등의 공조체계를 강화하기 위해 관련국제법규들을 연구한다.

II. 實態의 調査와 分析

1. 總說 — 一般的인 外國人問題와 그 實態

1980년대 이래 해외문화개방정책으로 인해 내국인 출입국자와 외국인 출입국자수의 급증추세가 계속되고 있다. 이에 따라 외국인 입국자수의 증가는 물론, 외국인 입국자의 국적도 미국, 일본, 대만 등지에 한정되던 것이 동남아, 유럽은 물론 구 공산권지역으로까지 확대되고 있다. 뿐만 아니라 국내 체류 외국인의 거주지역도 광범해짐에 따라 外國人犯罪의 광역화추세도 불가피해졌다. 1990년대 들어서면서부터 가장 특기할만한 사실은 외국인근로자의 유입이 시작되면서, 다수의 불법체류 외국인근로자들이 하나의 사회문제로까지 대두되고 있는 실정이다.

出入國管理問題와 效率的인 治安對策의 상관관계를 분명히 보여주는 최근의 사례가 바로 1994년 시행된 韓國訪問의 해 사업결과이다. 한국방문의 해 사업은 상당한 성과를 거두기도 했으나, 출입국 서비스개선 문제와 관련해서는 문제점도 없지 않았던 것이다. 즉 관광수용태세 개선책의 일환으로서, 일본인 무사증입국 허용이 확대되어, 관광목적입국자에 대한 자유로운 입국이 전국적으로 가능토록 했으며, 홍콩 여행증명서(CI)소지자에 대해서도 무사증 입국이 허용되었다. 또한 세관의 여행객에 대한 휴대품 검사가 대폭 생략되었으며, 국제공항 출입국 검색제도도 폐지되었으며, 외국인 출국시 출국심사인의 날인을 생략하고, 전산검색도 폐지하였다.

미국과 일본행 중국인 단체여행객의 한국통과의 경우에는 홍콩영사관에서 재량으로 團體查證發給을 허용하였으며, 無查證入國許可의 경우 체류기간을 15일에서 최대 90일까지 확대허용하고, 외국인의 국내체류 상한기간도 1년씩 늘렸다. 그리고 사증발급권한을 재외공관장에게 대폭 위임하였으며, 외국인의 국내체류기간 연장 등에 필요한 身元保證書 보증기간을 3년으로 연장하고, 정부기관이 보증하는 자는 身元保證을 생략토록 했으며, 불가피한 경우 체류연장기간을 10일로

확대하였다.’)

하지만 사증면제의 확대로 인해 일본폭력단이나 동남아 마약조직이 국내에 쉽게 잠입하거나, 관광객을 위장한 취업자들이 증가하는 등의 부작용도 늘어남에 따라 경찰에게 더욱 큰 치안유지의 현실적 부담이 지워지게 되었다.

특히 마약의 경우에는 80년대 후반부터 국내 필로폰(속칭 ‘히로뽕’)에 대한 단속이 강화되면서 국내 거래가격이 폭등하자 국제마약거래 조직들이 우리나라를 주요 시장으로 삼고 값싼 동남아산 마약류를 대량 공급하려 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 경찰청발간 ‘경찰백서(1995)’에 의하면 최근의 압수마약류 현황은 다음과 같다.

구 분	아편(Kg)	앵속(주)	코카인(Kg)	해로인(g)	대마초(Kg)	필로폰(g)
'93년	17.99	40,208	20.16	40	61.5	799
'94년	2.15	16,578	-	-	33.1	1,569

그리고 총기 밀반입의 경우는 관련통계에서 나타난 바와 같이 점차 확산되는 추세에 있으며, 94년에는 실제 범죄에 사용된 경우도 발생하기에 이르렀다.’) 특히 '94년에는 최대의 살인범죄조직 ‘지존파’가 총기매입을 기도하려던 것으로 밝혀져 범죄조직으로의 총기유출에 대한 우려를 더욱 증폭시켰다.

이러한 현상은 정부의 세계화·개방화 정책에 따라 점차 확대될 수 밖에 없는 추세이다. 바로 이와같은 현실이 출입국관리제도와 국내출입외국인들에 대한 관리체계를 근본적으로 재검토할 것을 요청하고 있는 것이다.

1) 한국방문의 해 추진위원회, 한국방문의 해 결과보고서, 1995, 235-236면 참고.

2) 경찰청, 경찰백서, 1995년, 292면

* 관세청적발 불법밀반입 권총

계	'91	'92	'93	'94
35	4	3	7	21

2. 外國人 入國 및 滯留實態와 問題點의 分析

가. 外國人 入國者 總量增加의 趨勢

1) 實態

〈표 1〉 外國人 出入國者 現況

연 도	출 국 자	입 국 자	합 계	입국자증가율
1980년	969,232명	968,802명	1,938,034명	
1981년	1,097,041명	1,096,895명	2,193,936명	113.2%
1982년	1,144,326명	1,146,406명	2,290,732명	104.5%
1983년	1,212,119명	1,208,275명	2,421,391명	105.4%
1984년	1,303,769명	1,303,489명	2,607,258명	107.9%
1985년	1,441,996명	1,445,715명	2,887,711명	110.9%
1986년	1,668,039명	1,672,068명	3,340,107명	115.7%
1987년	1,871,663명	1,873,934명	3,745,597명	112.1%
1988년	2,169,062명	2,172,469명	4,341,531명	115.95%
1989년	2,484,164명	2,488,937명	4,973,101명	114.6%
1990년	2,719,265명	2,719,850명	5,439,115명	109.3%
1991년	2,900,010명	2,942,063명	5,842,073명	108.2%
1992년	3,008,114명	3,008,973명	6,017,087명	102.3%
1993년			6,181,821명	
1994년			6,056,847명	

〈표 1〉³⁾에서 나타나듯이 외국인 입국자수는 1980년 이래 매년 증가하여 왔다. 이러한 입국자수의 증가와 外國人犯罪의 증가사이에 직접적 관련이 있는지를 알아보기 위해 〈표 2〉⁴⁾를 보면, 입국자수가 1988년 이후 매년 증가하는데 비하여 외국인 범죄는 그와 같은 추세로 증가하는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다.

3) 법무부 출입관리국, 출입국관리통계연보, 1980-1992

4) 한국형사정책연구원, 외국인범죄의 실태와 대책, 1994, 59면.

〈표 2〉 外國人入國者數推移와 外國人犯罪의 發生推移 比較

연 도	외국인 입국자		외국인 범죄	
	입국자수	전년대비증가율	발생인원	전년대비증가율
1988년	2,172,469명		2,532명	
1989년	2,488,937명	114.6%	2,915명	115.1%
1990년	2,719,850명	109.3%	2,243명	76.9%
1991년	2,942,063명	108.2%	2,415명	107.7%
1992년	3,008,973명	102.3%	2,368명	98.1%

위 〈표 2〉에 따르면 1989년도에는 외국인 입국자의 증가나 外國人犯罪의 증가율이 상호 비슷하였으나, 1990년에는 입국자수가 1989년도에 비하여 9.3%로 증가하였음에도 불구하고 外國人犯罪은 오히려 23.1%가 감소하였으며, 1991년과 1992년에도 외국인 입국자수는 계속하여 증가하였지만 外國人犯罪은 1988년에 비해 감소하였다.⁵⁾

2) 問題點의 分析

외국인 입국자의 지속적 증가는 정부의 세계화·개방화 정책으로 인한 불가피한 현상으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 〈표 2〉에서 본 바와 같이 외국인 입국자수의 증가는 범죄발생관련비율에 있어 낮은 것으로 나타났다. 따라서 출입국자 총량증가의 추세 그 자체는 특별히 문제화 할 필요는 없다고 여겨진다. 오히려 우리나라의 경제적 국익을 위하여 감수하여야 할 불가피한 현상으로 보아야 한다.

그러나 외국인 입국자의 총량증가는 비록 범죄관련비율은 낮다고 하더라도 언제든지 그 대응책의 강약에 따라 외국인범죄의 총량증가의 현상을 가져오게 할 수 있다. 예컨대, 경찰청이 1995년도 국정감사자료로 제출한 통계에 의하면, 한국방문의 해가 시행된 1994년의 외국인범죄는 총 3,838건(4,779명)이 발생하였

5) 최근의 외국인범죄현황에 대하여 경찰청 외사과 집계에 따르면, 1993년 외국인 범죄는 647건 858명이며, 1994년은 631건 817명이며, 1995년 12월 1일 현재 491건 651명에 달하고 있다.

고 이는 전년대비 23.4%가 증가한 것이라고 한다. 따라서 우리나라에서 외국인 출입국자수의 증가가 그동안 범죄관련비율이 낮았다는 것에 안주할 것이 아니라, 범죄예방 및 범죄진압의 국가기관인 경찰당국은 항상 국가시책의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 외국인범죄대책을 미리 마련하여야 한다.

그런데 이와같이 외국인에 의한 국내 및 국제범죄의 문제에 대해 적극적으로 대응하여야 할 경찰이, 아직까지도 그 조직 및 전담인원의 면이나(외사경찰제도의 취약성은 아래에서 지적된다), 그 대응자세의 면에서 너무 소극적으로 임하고 있는 것 같다. 앞으로 경찰이 외국인관련범죄에 대하여 적극적으로 대처하지 않는 한 자기고유의 권한을 지키기는 커녕, 다른 관련기관인 법무부 또는 안기부(국제범죄에 있어)에게 자기의 고유권한마저 빼앗기지 않을까 심히 우려되는 바이다.

나. 外國人 入國者의 國籍多樣化 趨勢

1) 實態

<표 3> 外國人入國者의 國籍別 分布

국적 \ 연도	1985년	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
일 본	67,079명	924,961	924,961	1,135,446	1,382,158	1,428,396	1,420,439	1,372,958
미 국	245,138명	337,934	337,934	359,223	371,925	317,844	311,928	323,911
대 만	118,963명	134,684	134,684	146,906	176,720	216,402	286,283	305,880
홍 콩	5095명	56,710	56,710	67,033	68,536	58,459	60,733	83,244
태 국	11,194명	11,816	11,816	16,907	19,575	14,969	19,495	33,230
영 국	2,835명	33,650	33,650	37,748	34,591	27,542	30,262	29,594
독 일	22,122명	28,484	28,484	34,049	32,694	27,932	30,054	28,205
캐나다	17,960명	21,678	21,678	25,542	25,255	24,107	22,678	23,281
필리핀	23,419명	35,354	35,354	70,341	80,179	23,962	55,163	23,221
싱가폴	1,642명	16,849	16,849	22,040	23,573	14,230	16,007	19,782
프랑스	14,237명	15,942	185,942	18,329	18,077	16,823	16,696	16,384
말 련	31,698명	16,185	16,185	17,199	20,656	17,487	14,051	13,529
합	1,445,715명	1,873,934	1,873,934	2,172,469	2,488,958	2,719,850	2,942,063	3,008,973

〈표 3〉⁶⁾에서 보는 바와 같이 우리나라에 입국하는 외국인의 국적이 다양화되는 추세에 있다. 이 중에서 외국인 입국의 역기능적 현상을 반영하는 것이 바로 外國人犯罪이다. 外國人犯罪라함은 외국국적을 가진 사람에 의해 행해지는 범죄를 말한다. 그 실태를 조사하면 다음과 같다.

〈표 4〉 外國人犯罪의 國籍別 分布

국적 \ 년도	1986년	1987	1988	1989	1990	1991	1992	합계
미 국	153명	1,531	1,712	1,507	1,425	1,384	1,064	10,158
대 만	230명	235	219	275	274	288	300	1,821
일 본	116명	148	122	199	207	299	299	1,390
중 국	4명	1	9	23	117	152	194	500
이 란	5명	12	9	17	16	34	69	162
필리핀	10명	14	8	22	19	40	65	175
파키스탄	2명	7	6	36	8	8	57	124
소 련		1		3	3	10	34	51
홍 콩	8명	22	25	31	23	21	26	156
타 이		3	3		2	5	21	34
방글라데시		2	1	1			19	23
영 국	14명	18	26	32	14	15	17	136
인도네시아	3명	2	8	5	8	20	16	62
네 팔						2	14	16
독 일	8명	18	29	29	12	16	14	126
캐나다	6명	7	8	8	5	5	12	51
프랑스	10명	10	18	10	19	8	5	80
나이지리아				1		11	5	17
기 타	139명	56	115	103	99	35	137	684
합 계	2,090명	2,087	2,318	2,302	2,251	2,353	2,368	15,769

6) 법무부, 법무연감, 1985-1992

〈표 4〉⁷⁾는 1991, 1992년을 기준으로 外國人犯罪 발생인원이 10명 이상인 국적을 선별한 것이다. 이에 의하면 총 17개 국적의 외국인이 1986년 이래 범죄한 바가 있다. 이 중에서 미국인에 의한 범죄가 압도적으로 높은 비중을 차지하여 1986년 이후 1992년까지 7년 평균 64.4%의 비율을 차지하며, 두번째로 대만이 12% 정도를, 그 다음으로 일본이 10% 정도의 비율을 차지하여 세나라 국적의 외국인의 범죄율은 전체 外國人犯罪의 85% 정도를 차지한다.

그러나 1990년 전후를 살펴보면 미국인에 의한 범죄발생율이 감소하는 추세이고, 대만인의 범죄발생비율은 11-12% 정도로 1986년 이후 별다른 차이를 나타내지 않으며, 일본인의 범죄발생율은 1986년에 5.6%에서 1992년에는 12.6%로 2배 이상 증가하였다. 또한 중국인 역시 국교정상화 이후 급속히 범죄발생 비율이 증가하고 있으며, 동남 아시아 및 중동 국가들 중에서 이란, 필리핀, 파키스탄, 태국, 인도네시아, 네팔과 같은 국적의 외국인은 1990년을 전후하여 급속한 증가율을 나타내며, 소련인과 나이지리아인도 최근 급속히 범죄발생이 증가하는 외국인에 속한다.

2) 問題點의 分析

특히 관심을 가져야 할 부분은 범죄관련성이 높은 후진국으로부터의 외국인 입국자 증가추세이다. 이들 국가로부터의 입국자는 대개가 취업을 목적으로 불법 체류하여 출입국관리법을 위반하고 있는 실정이며, 범죄·에이즈 등 여러가지 사회문제를 야기할 가능성을 다분히 안고 있다. 이에 대해서는 새로운 특별대책이 요망된다.

그 대책의 마련에 있어서 참고하여야 할 것은 이미 외국인노동자의 문제로 홍역을 치루고 있는 독일의 경험과 법적 제도적 장치이다. 독일제도의 특징은 외국인문제를 담당하는 주무관청은 내무부이고 그 집행은 경찰에 맡기고 있는 점이다. 즉 독일은 전국적인 세포조직망을 갖춘 국가기관이 범죄관련성이 높은 외국인의 동태를 수시로 파악하면서 기동성 있게 범죄에 대한 적절한 예방 및 진압

7) 한국형사정책연구원, 외국인범죄의 실태와 대책, 1994, 22면.

의 조치를 취하는 형태이다. 그런데 우리나라는 전국적 세포조직망이 결여되어 있는 법무부의 중앙통제식 사후조치만이 주로 마련되어 있어서 이러한 새로운 문제성에 대해 효과적으로 대처할 수 없는 형태로 되어 있다.

한편 미국인 범죄자수가 많은 것은 가장 많은 입국자 및 거주자 총수의 결과로서 당연한 현상이고, 오히려 갈수록 범죄비율이 낮아지는 현상을 보여주고 있다. 그러나 주한미군을 포함한 미국인범죄의 총량감소를 위해서는 기존대책의 문제점을 분석하고, 새로운 효율적 대책을 강구하여야 한다. 특히 최근 주한미군의 범죄문제는 국민감정과 결부되어 심각한 사회문제의 하나로서 대두되고 있다.

다. 外國人 居住地域 및 犯罪의 廣域化趨勢

1) 實態

다음의 <표 5>⁸⁾에 의하면 우리나라에 거주하는 외국인의 지역별분포가 다양화·광역화 되었음을 알 수 있다. 이를 범죄관련성이 큰 불법체류 외국인노동자와 관련하여 살펴보면, 불법체류 외국인노동자의 취업지역은 서울은 물론 남양주나 구리, 미금, 포천, 광주, 반월, 안산, 김포 등 수도권 일대의 공단지역과 영세제조업체를 비롯해 다방이나 술집 등 유흥업소와 가정부에 이르기까지 다양한 업종에 걸쳐 전국 각지에 퍼져있다. 최근에는 예컨대 전남 완도의 미역가공공장과 같이 농어촌지역까지 확대되고 있는 실정이다. 즉 인력난이 존재하는 모든 곳에 외국인이 취업하고 있는 실정이다. 한 연구자의 발표에 의하면, 전국에 산재한 약 11,000여개의 사업장에서 외국인이 일하고 있다고 한다.⁹⁾

8) 통계청, 1990년도인구주택총조사

9) 이동원, 불법체류외국인노동자의 실태 및 각국의 대응사례고찰, 형사정책연구소식 17호 (1993.5), 22면

〈표 5〉 全國 居住外國人地域別分布

서울	9,327명	충북	464명
부산	2,221명	충남	656명
대구	1,061명	전북	582명
인천	1,591명	전남	495명
광주	286명	경북	486명
대전	456명	경남	887명
경기	1,273명	제주	169명
강원	571명	전국	20,525명

〈표 6〉 外國人犯罪의 檢察廳別 處理現況

	1989년	1990	1991	1992	1993
서울	1,802명	1,273	1,502	1,407	620
인천	80	80	153	142	57
수원	241	264	229	217	85
춘천	95	87	76	40	23
대전	31	39	43	30	13
청주	35	18	15	30	19
대구	176	144	132	98	60
부산	279	214	254	257	132
마산	33	33	41	43	16
광주	35	14	17	55	22
전주	66	32	8	29	19
제주	21	10	20	28	21
계	2,897	2,208	2,490	2,377	1,087

또한 〈표 6〉¹⁰⁾에서 1989년부터 1993년 6월까지의 검찰청이 추계한 外國人犯罪

10) 대검찰청 기획과, 종합심사분석, 1989-1993,6월.

發生趨勢를 종합해 보면, 外國人犯罪의 지역별 발생분포와 관련된 몇가지 특징을 발견할 수 있다. 우선, 서울지방검찰청 관할지역에서의 외국인 범죄 발생율이 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 1989년 전체 외국인 범죄처리 인원의 62.3%를 차지하였던 서울지방검찰청은 1993년에는 57%로 감소하여 매해 1-2% 정도 감소하는 추세를 나타낸다.

이에 반해 서울지방검찰청 관할지역 이외 수도권 지역에서의 처리인원의 증가는 주목할만한 것이다. 인천지방검찰청의 경우 1989년에는 3% 정도에서 1992년에는 6% 정도로 증가하였고, 수원지방검찰청의 경우에도 1992년에는 9% 정도로 높은 처리율을 나타낸다. 또한 부산, 제주 지역의 처리인원의 비율이 증가하고 있는 것도 주목할만하다. 이외에 춘천, 대전, 청주, 대구, 마산, 광주, 전주지방검찰청의 처리율은 큰 변동을 보이지 않는다. 즉 최근 서울지역의 발생률이 줄어드는 반면, 부산, 수원, 인천, 제주 지방검찰청 관할 지역에서의 외국인 범죄발생이 증가하고 있어 외국인 범죄가 서울 주변의 수도권 지역과 부산, 제주 등에 확산되고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 問題點의 分析

檢察廳이 소재하지 않는 중소도시에도 외국인 거주자가 상당수 있고, 따라서 外國人犯罪의 광역화에 대한 대비는 소단위의 전국적 조직망을 갖추지 않은 법무부 중심의 체제로는 실효성이 없다. 법무부 중심의 체제는 출입국관리업무를 통한 외국인의 출입국 자체를 통제하거나 이미 발생한 범죄 및 범죄자에 대한 사후적 사법조치만을 위한 조직체제일 뿐이다. 즉 검찰중심체제는 외국인의 출입국 자체를 엄격히 하는 미국형에 불과하고, 외국인의 체류와 생활을 효과적으로 통제하는 대륙형이 아니다.

범죄문제는 외국인의 동태과약에 의한 정보수집과 이를 근거로 한 예방활동이 선행되어야 효과적으로 투쟁할 수 있다. 이를 위하여는 전국적인 세포조직망이 형성되어야 하는데, 현재 공항만과 중요도시에만 거점화되어 있는 검찰조직만으로는 이를 수행할 수 없다. 이러한 전국적 세포조직망이 형성된 행정조직체가 내무행정이고, 이를 범죄문제에서 집행할 수 있는 곳은 내무부와 긴밀한 협조체제

를 유지할 수 있으면서 독자적인 독립외청으로 조직체제가 갖추어진 경찰이다. 그리고 외국인거주 및 동태를 현장에서 파악할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다. 특히 최근 외국인 근로자의 국내취업증가로 인해 근거리에서의 통제가 가능한 관리체계구축의 필요성은 더욱 시급하다.

라. 長期滯留外國人의 急增趨勢

1) 實態

장기체류외국인은 1993년말 66,688명이던 것이 1994년말에는 84,905명, 그리고 1995년 4월말 현재 93,316명으로 늘어났다. 반면 관광등의 목적으로 단기체류하는 외국인은 1993년 103,000명 수준이던 것이, 1994년에는 120,000명, 1995년 4월말 현재 127,000명에 이르러, 장기체류자에 비해 단기체류자수는 큰 증가가 없다. 장기체류자를 국적별로 보면 대만이 23,266명, 미국 20,137명, 중국 14,346명, 일본 8,570명, 기타 26,997명이며, 특히 중국인의 경우 장기체류자 97.4%가 산업기술연수생이다.

법무부의 집계에 따르면 불법체류외국인은 1994년말 48,231명이던 것이, 1995년 8월말 현재 모두 67,427명에 달하고 있다. 중국인이 28,881명으로 가장 많고, 필리핀 9,372명, 방글라데시 5,629명, 파키스탄 2,558명 등이다. 또한 관광 및 방문비자사증으로 입국하여 불법취업활동을 하다 적발된 외국인은 모두 6,371명에 달한다.¹¹⁾

2) 문제점의 분석

현재 中小企業協同組合中央會가 산업기술연수생관리에 대하여 마련하고 있는 방안을 보면, 연수자의 不法行爲를 예방하기 위해서는 연수제도에 대한 교육, 연수자수첩발급, 월1회이상 직무교육, 연수자의 여권보관조치를, 연수자귀국관리를 위해서는 출국 30일전까지 출국계획서작성, 여행자보험가입, 연수자 인수-인도

11) 한국일보, 1995년 10월2일자.

의 철저한 관리, 연수자귀국후 귀국현황과악조치등을 내용으로 하고 있다.¹²⁾

국내취업 등의 목적으로 입국한 장기체류외국인, 산업기술연수생 등이 불법체류하지 않도록 행정지도와 종합적인 단속대책의 마련이 시급하다. 유흥업소, 가내공업수준에 불과한 업체종사자에 대한 적극단속과 외국인밀집지역, 불법취업다발지역을 중점점검하는 한편 국내외불법취업주선조직에 대한 정밀추적이 필요하며, 방글라데시 등 불법취업 다발국가 국민에 대하여 無査證入國을 불허하고, 한국계중국인 및 아시아 저임국가 국민에 대하여는 입국목적을 정밀심사하여 불법취업우려가 있다고 인정되는 경우 入國拒否措置를 해야한다.

그리고 연수사증발급에 앞서 연수대상업체 현장확인, 연수중 연수장소를 무단이탈하거나 집단항의하는 등, 체류상태가 부실한 경우 연장불허, 출국조치를 취하는 한편 인권침해나 부당대우가 발생하지 않도록 연수업체 지도감독을 강화하고, 동향조사요원의 점진적인 보강과 외국어전문교육을 강화하여 정예화하고, 조사용 장비를 확충하여 체류외국인의 다양화추세에 적극대처할 수 있는 방안이 검토되어야 하겠다.¹³⁾

마. 外國人不滿.人權侵害事例의 增加趨勢

1) 實態

1995년 6월15일 通商産業部가 주한외국경제단체를 대상으로 한국체류 외국인의 애로사항을 조사한 결과에 따르면, 외국인들은 査證를 발급받는데 가장 큰 어려움을 겪고 있다는 점이 지적되고 있다. 한국비자를 발급받기 위해 어떠한 서류가 필요하며, 어느 기관에 가야하는지, 어떤 담당직원을 만나야 하는지 정확히 알 수 없고, 출입국관리사무소직원이나 해외주재한국대사관 직원들조차 비자발급 절차를 모르는 경우가 있다는 것이다.

또, 한국에 도착하면 外國人登錄을 해야하는데 그 절차가 너무 까다롭고 한국

12) 중소기업협동조합중앙회, 산업기술연수관련사후관리방안(1994.5.26)

13) 이만희, 앞의 글, 250-251면.

말을 하지 못하면 등록절차를 밟는 것이 거의 불가능하다고 밝혔다.¹⁴⁾ 또한 장기 체류외국인이 일시 출국할 때마다 행하는 거류신고증보관제도에 대한 불만도 크다.¹⁵⁾

그리고 외국인 노동자의 불만사례는 이를 매거할 수 없을 정도이다. 외국인 노동자들은 불법체류자라는 근본적인 한계와 이방인이라는 특수조건으로 인해 노동력을 철저히 착취당하고 있고, 극도로 열악한 노동조건과 생활환경을 감수하고 있으며 인권적인 차원에서도 말할 수 없는 고통을 당하고 있다. 저임금과 장시간 노동문제부터 질병, 산업재해, 심지어는 신분상의 약점을 이용한 인격모독과 폭력, 여권압류, 임금체불에 이르고, 사용자에 의한 폭행 가혹행위 더구나 여성노동자의 경우는 성폭행의 사례도 빈번하게 발생하고 있다.¹⁶⁾

경찰, 검찰 등 수사당국에서 외국인노동자상대의 범죄에 대해서는 제대로 수사 또는 단속을 하지 않거나 외국인노동자의 범죄를 수사하는 과정에서 수사기관에 의한 가혹행위 등이 발생하는 경우도 있다고 지적하기도 한다.

2) 問題點의 分析

상기의 실태를 극복하기 위하여는 무엇보다도 외국인의 불만을 해소해 줄 수 있는 공적 전담기관이 필요하다. 현재는 출입국관리소, 노동부, 중소기업협동조합중앙회 등의 외국인관련기관과 외국인노동자법률상담소를 개설한 서울변호사회, 외국인노동자상담소를 설치한 천주교서울대교구 등 공익기관의 개별적 활동이 있었다. 그러나 외국인의 생활중 불만사례와 범죄피해자를 구제해 줄 수 있는 통합적 전담기관은 없다.

따라서 적어도 외국인이 내국인에 의하여 부당히 인권유린을 당하는 피해사례가 있으면 이를 상담해 줄 수 있는 공식적 창구가 가까이에 설치되어야 한다. 거주외국인이 쉽게 접촉할 수 있는 장소에 위치한 공적 기관인 내무부, 지방자치단체 공무원 또는 경찰이 그 역할을 담당할 수 있는지 검토하여야 할 필요성이 있다.

14) 한국일보, 1995년 6월16일자.

15) 손호근, 내.외국인 출입국심사제도 개선안, 법무연구 17호(1990.12), 369면 이하

16) 이동원, 앞의 글, 24면

3. 出入國管理體系의 現況分析

가. 出入國行政에 관한 두 立法例

출입국관리제도는 각 국가의 형성배경, 지리적 환경 및 정치적 경제적 제 조건 등에 따라 현저한 차이를 보여주고 있는데, 대체로 입국에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있는 「미국의 이민법계」와 체류에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있는 「유럽의 외국인법계」로 나눌 수 있다.¹⁷⁾

1) 美國型

美國型 출입국관리체계는 외국인의 입국 자체를 엄격히 하는 형태이다. 미국 移民國籍法(Immigration and nationality act)계통에 속하는 이러한 형태를 소위 美國型이라고 부른다. 법률명도 이민법 기타 이와 유사한 명칭을 붙이고 있다. 예컨대 캐나다, 호주 등의 이민수용국가가 주로 이 계통에 속한다. 이민수용국가가 아닌 아세아에서는 일본, 필리핀, 태국 등이 여기에 속한다.

특히 일본은 처음에는 유럽형에 속하는 출입국관리를 실시하였으나, 제2차 세계대전후 미군에 점령됨으로써 연합군사령부의 통제를 받아 미국헌법을 모범으로 한 신헌법을 제정시행하면서 동 사령부가 미국으로부터 초청해 온 移民歸化局 퇴역공무원의 적극적인 참여로 미국형의 색채가 짙은 出入國管理法令을 제정하여 몇차례 개정 보완하면서 시행하고 있다.

아 물론 미국형에 속하는 移民受容國의 법률은 대체적으로 그 나라에 영주하여 장차 歸化함으로써 自國民이 되는 외국인, 즉 이민이 주된 대상이 되어 수적 제한을 두고 입국허가요건 및 절차도 엄격하며 입국거부사유도 상세하게 구체화하여 규정하고 있다.

이민 이외의 외국인, 즉 본국에 주소를 두고 특정목적으로 입국하여 체류목적

17) 최수근, 입국심사제도에 관한 연구, 법무연구 12호, 1985년; 이동렬, 한국·미국·일본국의 출입국관리 비교, 법무연구 12호, 1985년

을 끝내면 본국에 귀국하는 외국인은 非移民으로 분류하여 입국 및 체류목적을 유형화하여 체류자격을 정하고 체류기간과 체류활동의 범위를 제한하여 특별히 관리한다. 이는 수적 제한이나 다른 사유로 이민으로 입국할 수 없는 자가 보다 입국이 용이한 비이민으로 입국하여 이민화함으로써 정규의 입국절차를 거친 이민간에 공평을 결하여 이민정책전반에 악영향을 미치게 함을 방지하는데 그 뜻이 있다.

이를 출입국관리에 적용하여 표현하면 이 계통의 국가는 국경 및 해 공항에서 입국하고자 하는 외국인에 대한 入國審査를 엄격하게 하여 체류목적에 따라 체류자격과 체류기간을 결정 부여하여 체류를 허가하는 입국심사에 중점을 둔 제도로서 내무행정 아닌 법무행정기관이 관리하는 유형이다.¹⁸⁾

2) 유럽型

유럽형 출입국관리체계는 출입국 자체는 간편히 하고 체류자에 대한 관리를 엄격히 하는 형태이다. 유럽제국의 외국인법계에는 독일, 네덜란드, 스웨덴 등의 외국인법과 프랑스의 「外國人の 프랑스入國 및 滯留條件에 관한 法律」 및 스위스의 「外國人の 滯留 및 居住에 관한 法律」 등이 속한다.

유럽형에 속하는 국가는 이민을 본격적으로 수용하는 국가가 아니고, 국경을 인접하는 국가가 많으므로 미국형 국가와 같이 엄격한 入國審査制度를 두지 아니하며, 입국거부사유도 명시적으로 상세하게 열거하지 아니하고 추상적으로 규정하여 행정운용에 맡기고 있다. 또한 미국형과 같이 입국 및 체류목적을 유형화한 滯留資格制度를 두지 아니하고 외국인을 영주자와 체류자등 2종정도로 분류하여 영주자에 대해서는 체류기간이나 체류활동에 특별한 제한을 과하지 아니하나 체류자에 대해서는 체류허가를 받도록 하여 체류기간과 체류조건을 정하여 직업활동 등 활동범위를 엄격하게 규제하고 있다.

조건을 위반하는 경우에는 벌칙에 의한 재판과 함께 체류허가가 취소되어 強制退去對象으로 함이 통상이다. 특히 직업활동에 대하여는 각국 공히 민감하여

18) 이동렬, 앞의 논문, 141-142면.

입국전에 勞動許可를 받을 것을 요건으로 하는 국가도 많다.

요약하면 유럽형에 속한 국가의 출입국관리는 국가 또는 공항, 항만에서 엄격한 입국심사를 함이 없이 입국을 허가한 후 그 외국인이 국내에서 직업활동 등에 종사하기 위하여 거류하고자 하는 경우 엄격한 滯留管理에 복종하게 하는 체류관리에 중점을 두는 제도로서 일반적으로 내무부에서 관장하나 실제로는 통상 경찰기관에 의하여 관리하는 형이다.¹⁹⁾

나. 各國의 出入國管理制度 概觀

1) 獨逸

(1) 出入國管理組織

내외국인의 출입국과 체류업무의 주무장관인 內務長官은 내외국인의 출입국과 체류자격을 총괄하며, 주요 업무에 관하여 직접 지휘하고 필요한 행정명령을 발할 수 있고, 연방 내무성에 이 업무를 관장하는 국이 있다. 내외국인의 출입국에 관한 국경감시업무는 聯邦國境守備隊에 위임되고, 체류관리업무는 각 주 산하 지방관청에 위임되어 있으나, 연방 내무장관의 지휘와 조정을 받는다.

國境守備隊는 연방 내무성 소속의 독립 경찰기관으로 공항, 항만 및 국경통과 지점에서 수행되는 모든 내외국인의 출입국관리 업무에 관하여 감독, 명령, 조정 기능을 가지며, 전국적인 조직을 가지고 국경수비업무를 관장한다. 그 주요기능은 국경통과증명서검사, 국경통과자격의 결정, 수배인물과 물건의 수색, 무기, 마약류의 수송저지, 여권법과 외국인법에 관련된 범죄자색출, 기타 입국기피대상자의 입국저지 등이다.

外國人官廳은 외국인체류관리기관으로서, 外國人法을 근거로 연방내무장관의 위임을 받은 각주 산하 기관을 말한다. 대도시에서는 주민본부, 기타 군단위에서는 내무행정관청이 외국인관청으로 지정되며, 외국인 등록, 체류허가, 체류권부여, 체류기간연장허가, 외국인용 여권, 여권대용문서의 발급, 강제퇴거 결정, 출국

19) 이동렬, 앞의 논문, 142면.

금지조치 등을 담당한다.²⁰⁾

(2) 入國許可

독일에 입국하거나 또는 출국하고자 하는 외국인은 원칙적으로 여권에 의해 그 신분을 증명해야 한다. 다만 1955년 유럽거주협정에 의해서 협정국 상호간에는 여권에 대신해서 신분증명서를 사용할 수 있다. 입국내지 체류하려는 외국인은 滯留許可(Aufenthaltserlaubnis)를 받아야 한다.²¹⁾

(3) 外國人의 滯留

체류허가는 입국전후에 부여된다. 입국전에는 사증의 형식으로, 입국후에는 여권상 해당사항을 기입하는 형식을 취하고 있다. 체류허가는 기한부 또는 무기한으로 부여되고 기한부의 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다. 또한 체류허가는 조건부로 부여할 수 있고, 허가후에도 지역-기간적으로 제한하거나 조건을 부가할 수도 있다. 체류허가를 입국전에 얻은 외국인이 입국한 때에는 입국즉시 외국인관리관서에 그 체류를 신고해야 하며, 체류허가를 받을 필요가 있는 자가 그 허가를 받지 아니하고 독일영역에 입국한 때에는 입국즉시 外國人管理官署에 체류허가를 신청해야 한다.

외국인체류자에 관해서는 외국인카드가 작성되고 베를린 소재 외국인중앙등록소에 등록된다. 외국인관리관서는 군지역의 내무담당관서이다. 5년이상 적법하게 외국인법의 적용지역에 체류하고 독일의 경제,사회생활에 적응한 외국인에 대해서는 滯留資格者(Aufenthaltsberechtigung)로서 永住資格이 부여된다.

체류허가 및 체류자격의 부여는 外國人旅券의 발급 및 여권대용의 신분증명서와 함께 당해 외국인이 통상 거주하고 있는 지역을 관할하는 외국인관리관서가 한다. 상주하고 있지 않은 외국인의 경우에는 최초로 체류허가를 부여하거나 허가연장 또는 외국인여권이나 여권대용 신분증명서가 필요한 지역의 외국인관리관서가 관할한다.²²⁾

(4) 追放 및 強制退去

20) 최수근, 입국심사제도에 관한 연구, 법무연구 12호, 1985, 246-247면.

21) 조기현, 외국인의 출입국관리-일반이론과 각국의 제도, 법무연구 5호, 1978, 110면.

22) 조기현, 앞의 논문, 111면.

체류허가, 체류자격이 부여되어 있지 않은 외국인 및 追放事由에 해당되는 자는 出國義務가 있다. 해당 외국인이 자의의사에 기해 출국하는 것이 확실치 않거나 공공질서를 근거로 하여 출국의 감시가 필요하다고 생각될 때에는 당해 외국인을 강제퇴거시킬 수 있다. 외국인이 추방사유에 해당하는 경우에는 추방준비를 위해 拘留할 수 있다.

다만 이 경우 수용기간은 6주년을 초과할 수 없도록 되어 있다. 외국인에 대한 강제퇴거를 보장하기 위해 구류의 필요가 있다고 판단되는 경우에는 強制退去收容所(Abschiebungsschaft)에 수용한다.²²⁾

2) 美國

(1) 美國의 出入國管理政策과 移民法의 發展

미국은 주로 유럽대륙과 기타 지역으로부터의 이민에 의해 형성된 이민국이기 때문에 외국인에 대한 입국관리는 주로 이민에 관한 법에 의해 규제되어 왔다. 역사적으로 초기에는 아무런 규제가 없다가 점차 규제를 가하기 시작했고 또한 이민을 선별하여 허용하는 미국이민정책의 일환으로서 외국인에 대한 출입국관리 제도가 발전하여 왔다.

(2) 美國의 出入國管理機構

미국의 출입국관리업무를 수행하는 주요연방정부기구에는 국무성, 법무성과 이민귀화청, 노동성, 보건성을 들 수 있다. 먼저 國務省(Department of State)에서는 査證발급업무를 담당한다. 대부분의 외국인은 국무성 산하의 해외주재 미국영사관 및 대사관에서 입국절차를 개시한다. 法務省長官(Attorney general)은 기본적으로 이민국적법은 물론 외국인의 이민과 귀화에 관한 모든 법률을 집행하고 실시할 권한을 가진다. 법무장관은 이민국적법상 대부분의 책무를 移民歸化廳(Immigration and Naturalization Service)에 위임하고 있다.

이민귀화청은 査證請願은 물론 비이민자격을 이민자격으로 변경하는 문제를 처리하며, 국경에서 출입외국인을 조사할 뿐만 아니라, 입국허가를 받지 못한 외

22) 최수근, 앞의 논문, 249-250면.

국민의 입국을 거부한다. 이민귀화청외에 미국내 외국인규율과 관련하여 중요역할을 수행하는 행정기관은 移民再審行政處(Executive Office for Immigration Review)이며, 首席移民審判官室과 移民請願委員會로 구성되어 있다. 수석이민심판관실(Office of the Chief Immigration Judge)은 입국거부 및 강제퇴거 심리를 수행한다.

한편 취업을 근거로 사증을 신청하는 외국인의 경우 교부받아야 하는 勞動證明書(Labor certification)는 勞動省(Department of Labor)에서 발급한다. 또한 保健省(Department of Health and Human Service)은 입국관리행정에서 입국의 국민이 보건과 관련된 입국거부사유에 해당되는지의 여부를 판정함으로써 중요역할을 수행한다.²⁴⁾

(3) 査證制度

미국에 입국하고자 하는 외국인은 자신이 비이민자임을 입증하지 아니하는 한 일단 이민자로 추정받게 되고 따라서 이민사증을 발급받을 자격이 있어야 입국이 허가된다. 移民査證의 발급대상은 미국시민의 직계친족, 가족연고이민자, 취업관련이민자이다. 이민사증을 발급받고자 하는 외국인의 사증신청을 위해서는 먼저 미국내 연고자가 작성하고 제출하여 승인을 받은 청원서가 있어야하며, 영사는 청원인이 이민귀화청에 제출하여 승인받은 청원서를 먼저 접수한 후에야만 비로소 사증신청외국인에게 이민사증을 발급할 수 있는 것이다.

비이주외국인, 즉 非移民者에 대하여는 18종의 非移民査證이 발급된다. 그중 일시방문자에 대해 발급되는 사증이 90%를 차지하는데, 그 대상은 사업목적방문자(B-1사증), 위락목적방문자(B-2사증)로 나뉘며, 학생(F사증), 교환외국인(J사증), 국제문화교류프로그램참가자(Q사증) 등으로 분류된다.

특히 취업활동관련자에 관련해서는 임시고용노동자 및 훈련생(H사증), 간호원(H-1A사증), 전문직업종사자(H-1B사증), 임시농업근로자(H-2A), 임시서비스근로제공자(H-2B사증), 외국인훈련생(H-3사증), 예술체육인(O사증), 사내전근자(L사증), 무역업자 및 투자자(E사증)이 대상이 된다. 이러한 H査證은 주로

24) 법무부, 미국의 출입국관리제도, 법무자료 107집, 1993, 12-18면.

사용자측에서 일정한 노동인력에 대한 급박하고도 일시적인 필요에 대처할 수 있도록 지원해주기 위한 취지에서 만들어진 제도이다.²⁵⁾

이러한 非移民査證을 발급받은 외국인이 미국에 입국할 때 이민관으로부터 심사를 받게 된다. 이민관이 당해 외국인의 입국을 허가하는 경우 체류기간 및 조건이 기재된 서식을 교부한다. 일반적으로 미국에 체류중인 모든 비이민사증소지자는 자신의 사증자격을 永住資格(permanent residence status) 즉 이민자신분으로 변경해주도록 신청할 수 있다.²⁶⁾

(4) 入國拒否 및 強制退去

외국인으로 하여금 미국을 떠나도록 요구하는대는 두가지 형태의 절차가 이용된다. 入國拒否審理(exclusion hearings)는 미국영토밖에 있는 외국인에게 적용되는 절차인 반면, 強制退去審理(deportation hearings)는 이미 미국에 입국한 외국인을 미국에서 퇴거시키는데 이용되는 절차이다. 비이민 외국인이 입국거부심리 내지 강제퇴거심리대상인지의 여부를 결정하는 기준은 入國의 여부이다.

“入國(Entry)”은 미국내에 물리적으로 실재함과 아울러 공적제한으로부터의 자유가 수반될 때 비로소 이루어 지는 것이라고 정의된다. 入國拒否(exclusion)라 함은 미국에 입국하고자 하는 외국인의 입국 내지 입국허가의 거부를 의미한다. 입국거부사유에는 보건의관련사유, 형사상 사유, 안보상 사유, 사회보호대상자 추방, 근로증명서추방, 불법입국자추방, 서류상 요건, 시민권부적격자사유가 있다.

1990년 移民法에 따르면 犯罪 및 規制藥物에 관한 法을 위반한 외국인이나 마약거래에 관여한 외국인 또는 매춘에 종사하는 외국인에 대하여는 입국을 거부할 수 있다고 규정하였으며, 간첩활동을 목적으로 또는 불법수단에 의하여 미국 정부를 전복할 목적으로 입국하려는 외국인에 대해서도 입국을 거부할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 테러활동에 관여하였거나 관여할 가능성이 있는 외국인에 대한 입국거부 조항을 신설하고 있다. 뿐만 아니라 대외정책상 역효과를 초래할 수 있다고 국무

25) 법무부, 앞의 책, 49-59면.

26) 법무부, 앞의 책, 19-68면.

장관이 판단하는 외국인에 대하여도 입국을 거부할 수 있게 되어 있다. 입국거부 심리중 외국인은 자신의 미국에 입국할 권리를 입증해야 하고, 심문은 비공개로 진행된다.

強制退去(deportion)라 함은 합법적, 불법적으로 이미 미국에 입국한 외국인의 추방을 의미한다. 강제퇴거대상이 되는 사유에는 입국이나 신분변경시 입국거부 대상이 되는 외국인, 범죄, 등록의 불이행 및 문서위조, 안보 및 관련사유, 사회 구호대상자가 해당된다.

移民歸化廳이 강제퇴거대상 외국인에 대한 심리를 개시하기 위해서는 먼저 대상외국인의 색출이 선행되어야 하는데, 이를 위해 국경지역의 일정장소에 설치된 고정검문소에서 일체의 운송수단, 사람에 대해 검문을 실시하는 방법, 이동순찰대의 운영을 통해 일정운송수단에 탑승한 사람을 일시 정지토록 하여 신문하는 방법, 강제퇴거대상 외국인을 고용하였을 것으로 추정되는 사업장에 대해 수색을 실시하는 방법등이 동원된다.

移民歸化廳의 移民官이나 직원은 영장없이 외국인에 대하여 미국내거주 또는 체류할 권리에 대해 신문하는 행위, 입국거부내지 추방을 규율하는 법에 따라 제정된 법규를 위반하여 미국에 들어오려하는 외국인을 체포하는 행위, 당해 외국인이 법규를 위반하여 미국에 있고 그를 체포하지 않을 경우 도주할 우려가 있다고 믿을 만한 이유가 있는 경우 당해 외국인을 체포하는 행위, 미국국경으로부터 일정거리내에서 불법외국인을 색출하기 위해 운송수단에 탑승하여 외국인을 수색하는 행위를 할 수 있다.

또한 이민귀화청은 국경에서 모든 운송수단 및 사람을 정지시킬 권한을 가진다. 즉 이민관은 국경을 넘는 모든 사람에 대한 檢問權을 가진다. 외국인승객이 있다고 판단되는 일체의 운송수단에 탑승하여 수색할 수 있다. 이러한 수색은 영장없이도 합법적으로 실시할 수 있다.

強制退去節次는 당해 외국인에게 강제퇴거대상에 해당하지 아니하는 이유를 제시하도록 요구하는 이유제시명령의 발부로 개시된다. 심리절차에는 移民審判官, 審理法務官, 외국인의 변호인과 통역사가 참여한다. 강제퇴거심리결과 이민심판관이 외국인의 強制退去 適格性을 인정한 경우 당해 외국인은 이민귀화청이

실제로 강제퇴거명령을 집행하기 전에 강제퇴거로부터의 구제를 구할 수 있다.²⁷⁾

(5) 現行 美國出入國管理制度的 特徵과 向後運營方向의 展望

1990년 개정된 現行 美國移民國籍關聯法規를 살펴볼 때, 사증제도의 경우 연간법정이민규모가 확대됨으로써 미국이민을 신청하고 대기중인 적체인원의 감소에 기여했고, 취업관련이민의 규모가 대폭 확대되었고, 종래 입국거부-강제퇴거 사유를 열거하던 방식을 탈피하여 단순화, 체계화하였다는 점이 특징이다.

최근들어 미국내에서는 불법외국인이 급증하여 사회경제적으로 심각한 문제를 야기함에 따라 현행 이민국적법 및 절차를 강화하는 반이민여론이 팽배하고 있고, 이에 따라 클린턴 행정부는 국경순찰활동의 강화, 외국인 밀입국자에 대한 엄격한 법집행 등 처벌의 강화, 망명사건처리절차의 간소화, 신속화를 포함하는 강력한 이민규제정책을 발표하였다. 따라서 앞으로 미국내의 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따른 반이민여론과 미국의 국익이 일차적 기준으로 고려되면서 향후 미국의 출입국관리정책은 보다 강화되는 방향으로 운영되리라 여겨진다.²⁸⁾

3) 日本

(1) 出入國管理行政組織

출입국관리행정소관은 法務省에 속하여 있으며, 산하에 8개의 地方入國管理局, 2개의 지국 및 103개의 출장소와 2개의 入國者收容所 등이 있다. 입국관리국은 출입국관리, 외국인의 체류관리, 외국인등록, 입국자 수용소 및 지방입국관리국에 관한 사항을 관장한다.

본부국장은 6개과(총무, 입국심사, 자격심사, 심판, 경비, 등록과, 외국인수용소)와 參事官을 두고, 참사관은 입국관리국의 소관사항중 중요사항에 관하여 기획에 참여하며 法務大臣 직속하에 官房審議官과 官房參事官을 두고 입국관리국을 담당케 하고 있다.²⁹⁾

(2) 入國節次

27) 법무부, 앞의 책, 69-116면.

28) 법무부, 앞의 책, 163-165면.

29) 최수근, 앞의 논문, 229면 이하.

외국인이 일본에 입국하고자 하는 때에는 사전에 재외공관에서 영사관이 발급한 査證을 소지하여야 한다. 그러나 通過旅客으로 제3국의 접속항공기 예약이 된 航空券을 소지한 경우 72시간 사증없이 입국이 가능하다. 日本出入國管理令에 따르는 외국인의 체류를 목적으로 하는 一般上陸과 一時上陸이 인정된다. 일반상륙을 희망하는 외국인인은 사전에 사증을 발급받아 당해 출입국항에서 여권과 출입국신고카드를 入國審査官에게 제출하고 상륙신청을 하여 출입국관리령상의 조건에 적합한가의 여부에 관한 심사를 받아야 한다.

상륙조건에 적합한 자는 입국심사관이 체류자격과 체류기간을 결정하여 여권에 입국허가의 證印을 날인하여 주므로 入國査閱이 종료된다. 그러나 상륙조건에 부적합하다고 인정될 때에는 구두심리를 하기 위하여 입국심사관중에서 법무대신이 지정한 特別審査官에게 인계, 특별심리관에 의해 구두심리를 하게 되며, 그것에 이의가 있는 자는 입국심사관의 상급자인 主任審査官을 통하여 법무대신에 의한 서면심사를 받을 수 있다.

滯留外國人이라 함은 일본국영토에 상륙한 외국인을 말한다. 체류외국인은 체류자격을 소지함을 원칙으로 하며, 체류자격과 체류기간에 따라 체류할 수 있다. 체류자격외의 활동을 하거나 자격변경을 원할 때에는 법무대신에게 허가를 받아야 한다. 기간변경도 동일한 절차를 거쳐야 한다. 일반상륙으로 일본에 입국한 자는 입국일로부터 60일 이내에 外國人登錄法에 의한 등록을 해야 한다.³⁰⁾

(3) 強制退去

불법입국자, 불법체류자, 공공의 부담이 되는 자, 기타 범죄인으로서 「出入國管理 및 難民認定法」상의 강제퇴거사유에 해당될 때에는, 해당 외국인에게 입국경비관은 범위반 사실에 관해 위반심사를 하고 강제퇴거처분대상자나 증인에게 출두를 요구하여 신문하고 또 필요가 있을 때에는 소속관서의 소재지를 관할하는 지방재판소 또는 간이재판소의 재판관의 허가를 얻어 임검, 수색, 압수 등의 강제처분을 할 수 있다.

強制退去節次는 위반조사, 심사, 구두심리, 수용, 송환 등의 절차로 이루어진다.

30) 조기현, 앞의 논문, 96-97면 ; 이동렬, 앞의 논문, 233면 이하.

入國警備官이 위반조사를 행한 결과 당해 외국인이 강제퇴거사유에 해당한다고 의심하기에 충분한 사유가 있다고 인정된 때에는 주임심사관에 대해 收容令狀의 발부를 청구하여 당해 외국인을 收容所에 수용하고 48시간이내에 입국심사관에 게 인도한다. 입국심사관은 당해 외국인에 대해서 강제퇴거사유 여부를 심사하고 해당하지 않는다고 인정한 때에는 즉시 방면하거나, 해당된다고 인정한 때에는 주임심사관과 당해 외국인에 그 사유를 통보하여 본인에게는 3일이내에 特別審査官에 口頭審理를 청구할 수 있다는 취지를 알려야 한다.

본인이 인정을 불복하고 심사청구를 하였을 때에는 특별심사관이 구두심리를 하여 입국심사관의 처분에 하자가 없다고 판단하면 다시 法務大臣에 대해 3일이내에 이의신청할 수 있음을 알려야 한다. 기간내에 법무대신에 대해 이의신청이 있을 때에는 법무대신이 심사하고 裁決한다. 그리고 強制退去令狀은 입국경비관에 의해 집행된다. 당해 외국인을 즉시 국외에 송환할 수 없을 때에는 송환가능 시까지 入國者收容所에 수용할 수 있다.³¹⁾

4) 其他

(1) EU의 소위 Undesirable에 대한 對應策

유럽연합국가들은 입국이 거부되었거나 거부될 것으로 보이는 域外國家로부터 온 사람(Undesirable)에 대해 정책적인 대응방안을 모색중이다. 특히 Schengen協定은 장차 유럽연합 출입국관리모델로서 주목받고 있다. 동 협정은 1990년 6월 유럽연합지역내에서의 입국거부대상자를 공동관리하기 위해 체결되었다. 현재 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 스페인, 포르투갈 등 쉐젠협정국들은 아랍, 동유럽 등 난민발생국가와 마약생산국가의 리스트를 작성하고 쉐젠지역에 입국할 때 査證을 받게하고 있다.

동 협정의 내용은 다음과 같다. i) 쉐젠지역을 자유롭게 여행하려는 비협정국 국민들은 입국사증, 재정 등 귀국보증에 있을 때에 3개월간의 체류를 허용하며, 목적지에 입국한 날로부터 3일이내에 관계당국에 의무적으로 등록하여야 한다.

31) 조기현, 앞의 논문, 98-99면.

ii) 통과목적으로 입국하려는 자는 목적지가 확실하고 귀국이 보장되어야 하며, 충분한 여비가 있어야 한다. iii) 어느 한나라의 체류조건을 갖추지 못하는 자는 쥘렌지역을 떠나야하며, 협정국상호간 범죄자에 대한 情報共有와 범인에 대한 越境追跡權을 가진다. iv) 난민신청자에 대한 공동규칙을 제정하고 相互 航空機臨檢을 하지 아니한다.

또한 Schengen Information System이 운용되고 있는데, 이 시스템은 프랑스 스트라스부르크에 본부를 둔 情報共有體制로, 'Undesirable'로 분류된 외국인, 강제퇴거자, 호텔숙박등록, 신분증명서, 무기와 차량에 대한 정보들을 협정국간 공유하고 있다. 쥘렌협정은 역외에 대한 국경경비강화와 더 엄격해진 출입국관리를 의미하며, 동구권의 대량난민이 각국의 비준을 늦추게 하고 있다.³²⁾

또한 1986년 유럽연합 내무장관들은 出入國에 관한 特別그룹(The ad hoc group on Immigration) 구성에 합의하고, 1990년 6월 「庇護申請調査를 위한 國家責任決定에 관한 協定」을 체결하였다. EU집행위원회는 1992년 이후의 EU통합 출입국관리정책의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉 i) 불법이주자규제를 위한 효과적인 방법 ii) 유럽각국에 이미 거주하고 있는 외국인이주자의 처우개선 iii) 政治的 庇護權의 적용문제 iv) 북아프리카인과 동구권국민들에 대한 원조가 그것이다.³³⁾

(2) 英國

영국의 출입국관리행정은 內務省에 속해 있으며, 일본과는 달리 조직구성원이 일반직 공무원으로 구성되어 있다. 영국이민법에 의하면 居住權(Right of abode)을 갖고 있는 자는 자유로이 국내외를 출입하거나 거주할 수 있다고 규정되어 있다. 거주권이 없는 자는 이민법에 따라 체류 기타 노동에 종사할 수 없다.

영국에 입국하려는 모든 외국인은 여권과 사증 또는 입국증명서를 입국시 제시하고 出入國申告書를 제출하여 여권에 날인받은 후 입국이 가능하다. 한국을 비롯한 사증면제국가 국민에 대해서는 입국목적 및 체류기간을 불문하고 입국이

32) 이하룡, EC통합과 유럽의 출입국관리정책, 법무연구 19호, 1992, 345-346면.

33) 이하룡, 앞의 논문, 347면.

가능하다. 영국에서 취업하고자 하는 자는 노동장관이 허가한 勞動許可書(Work Permit)를 소지하여야 한다.

그러나 영국내에서 본인 및 가족의 생계를 유지하기 곤란한 자, 노동허가서를 소지하지 아니한 외국인이 특정고용주에 의해 취업하고자 입국했을 경우, 외국으로부터의 도망자, 강제퇴거자에 대해서는 국무장관이 특별히 허가한 경우를 제외하고는 이민국 이민관에 의해 입국이 거부된다. 이민관은 당해 외국인이 영국의 안전에 위해된다고 판단될 때 外國人令(The Aliens Order)에 따라 입국을 거부할 수 있는 재량권을 가진다.

영국은 사증면제국가라도 취업, 유학, 이민등 장기체류를 목적으로 입국하려는 경우에는 반드시 사증을 소지해야 입국할 수 있으며, 6개월이내의 단기목적으로 여행하는 경우에는 사증이 면제된다. 영국에서 출입국관리에 관한 특이한 점은 모든 체류기간연장 등의 절차처리가 우편에 의해 가능하다는 것이다.

영국이민법상 16세 이상의 외국인으로 영국에 입국한 자와 영국에서 16세에 달한 외국인은 외국인등록을 해야 하지만 입국하기전 영국에서 거주한 자로서 이전에 외국인등록을 한 적이 있는 자와 입국후 3개월내에 출국하는 자에 대하여는 등록이 면제된다. 등록은 해당 외국인이 사정의 발생일로부터 1주일이내에 경찰서에 출두하여 謄錄官에게 등록을 하여야 한다.

外國人令에 따르면 영국에서 범죄행위를 하여 유죄판결을 받은 외국인에게 법원이 강제퇴거처분을 하거나, 체류자격조건 위반이나 불법체류하였을 때, 국무장관이 공공이익을 위해 당해외국인의 추방이 불가피하다고 인정했을 경우, 17세 이상의 자가 유죄판결을 받은 경우 強制退去命令이 내려진다.³⁴⁾

(3) 프랑스

프랑스의 출입국관리행정은 일반적으로 自由主義思想을 배경으로 인간존중과 평등사상에 터잡아 외국인 출입국 및 체류에 관한 법규정을 통합한 조례를 제정하고 출입국관리업무를 수행하고 있다. 영국과 마찬가지로 출입국관리행정은 내무성 소관이며, 업무집행은 國立國境警察이 담당하고 있다.

34) 김수영, 각국의 출입국관리현황, 법무연구 10호, 1983, 248-252면.

일반적으로 외국인이 프랑스에 입국하고자 할 경우에는 여권과 사증을 소지해야 한다. 다만 EU국가간에는 신분증명서 제시만으로 출입국이 가능하다. 입국시 외국인은 여권과 사증을 국립국경경찰에게 제시함과 동시에 출입국신고카드를 제출함이 원칙이다. 입국이 허가된 외국인은 입국일로부터 3개월후에는 항상 滯留許可證을 소지하여야 하며, 이 발급업무는 외국인이 경찰서 또는 경찰서가 없는 경우에는 거주지 행정관서에 출두하여 체류허가증의 신청을 한다.

일시체류하는 관광객, 방문자, 임시노동자에게는 1년기한의 일시체류허가증이 발급되며, 통상 거주를 하고자 하는 외국인에게는 普通居住許可證이 발급된다. 보통거주허가증의 경우 기한은 3년이며, 필요요건이 충족되면 갱신이 가능하며, 강제퇴거명령을 받지 않는 한 반납의 명령을 받지 아니한다. 特別居住許可證을 소지한 외국인은 취업에 아무런 제한을 받지 아니하며, 그 기간은 10년으로 언제든지 신청에 의해 기간연장을 허가받을 수 있는 永住權에 상응하는 허가증의 경우이다.

하지만 내무장관은 공공이익에 비추어 체류가 부적합하다고 인정되는 경우, 공공질서파괴의 우려가 있다고 인정되는 경우, 금지된 무기를 휴대하고 전투집단에 참가한 경우, 프랑스의 신용을 추락시켰을 경우 強制退去를 명할 수 있다. 그런데 강제퇴거조건이 행정관청의 재량행위로서 남용될 위험성이 크므로, 당해 외국인은 정식재판 청구전에 이의신청을 할 수 있으며, 특별위원회에 출두하여 항변할 수 있게 하고 있다.³⁵⁾

(4) 臺灣

대만은 중국과 대치중이고, 영토가 협소하기 때문에 외국거주자국민(華僑)이나 외국인의 유입을 적극 제한하고 있다. 대만의 출입국관리행정은 내무부 소관이며, 내무부 직속으로 入出境管理局와 警政署에서 출입국관리사무를 담당하고 있다.

외국인이 대만에 입국할 때에는 여권 및 사증을 출입국사열관에 제시하고, 내무부에서 발행한 출입국자신고카드를 제시받아야 한다. 자국민이라 할지라도 입국시 外事警察에게 입경허가증을 제시해야 입국이 가능하다. 화교가 입국할 때에

35) 김수영, 앞의 글, 253-255면.

는 재외공관이나 외교부가 지정한 기관에서 발급한 入境許可證과 海外還國華僑再出境證을 의사경찰에 제시하여 심사를 받은 후 입국할 수 있다. 모든 외국인은 재외공관이나 외교부가 지정한 기관에서 사증을 발급받아야 입국할 수 있다.

거주 외국인이 국외로 출국하는 경우에는 외국인이 소지하고 있는 거류허가증을 출국하기 전에 반납하기 위하여 거류지 관할 경찰기관에 外僑出境登記를 신청하여야 한다. 경찰기관에서 출국 외국인의 사항을 기재하고 거류허가증을 회수함으로써 출국신고가 종료되어 출국이 허가된다. 국내법위반자, 공공질서침해자, 간첩혐의자, 빈곤자 등 강제퇴거사유가 있는 경우에는 내무부에서 강제퇴거명령을 내린다.³⁶⁾

다. 우리나라의 境遇와 展望分析

1) 出入國管理制度의 形態

우리나라는 영토가 협소하고 이에 비하여 인구는 많기 때문에 이민을 수용할 수 있는 입장은 아니다. 또한 이민의 유입을 예상하지 아니 하였기 때문에 유럽형 출입국관리정책을 본받아 1949년 11월 17일 법률 제65호로 「外國人の 入國, 出國과 登錄에 관한 法律」을 제정하고 1950년 3월 17일 대통령령 제285호로 동법 시행령을 제정하여 각각 시행하였으나 비이민에 대한 출입국 및 체류관리상 불편한 점이 있어 일본법령을 참고하여 1963년 3월 5일 법률 제1289호로 出入國管理法을 제정하게 되었다.

그 후 여러차례 동법의 개정과 시행령, 시행규칙의 제정 개정 등을 통하여 미국이민에 관한 법제와 일본의 법제에 접근시켜 관리기구, 출입국절차, 체류자격제도에 의한 체류관리, 위반자에 대한 수용 및 강제퇴거의 요건과 절차 등에 대하여 비교적 유사한 규정을 상세하게 규정하였으므로 미국형 출입국관리가 정착화되었다고 볼 수 있다.

이에 대해 한 연구자는 「우리나라의 노동시장실정이 유럽제국과 같이 수백만

36) 김수영, 앞의 글, 257-159면.

명의 일시적 외국인노동자의 유입을 필요로 하는 것도 아니므로 단순직종의 외국인노동자와 이민의 입국을 원칙적으로 거부하고 법령에 정한 체류자격에 해당하는 목적을 가진 非移民의 입국만을 허가하여 체류자격제도를 근간으로 철저한 滯留管理를 하는 현행 출입국관리제도가 우리나라 실정에 가장 알맞다고 말할 수 있을 것이다. 다만 인간의 사회활동분야는 매우 넓고 다양하므로 10여개의 체류자격으로 체류목적은 모두 유형화할 수 없으며 시세의 변화에 따라 외국인의 집중경향도 변질되는 것이므로 계속 검토하여 滯留資格制度를 보완운영하여야 할 것이다」라는 의견을 개진하였다.³⁷⁾

그러나 최근 개방정책과 국제교류확대정책에 편승하여 간편한 입국절차로 입국후 입국시 결정한 체류자격의 활동범위를 벗어난 활동에 종사하는 자격외 활동사범, 불법체류 등 범법외국인이 증가하여 사회문제화되고 있음을 볼때, 출입국 자체의 관리에 중점을 두는 현재의 출입국관리체제보다는 현장에서 그들의 동태를 감시하고 사전적으로 그들의 범죄를 예방할 수 있는 체류감시위주의 관리체제로의 전환이 모색되어야 한다. 체류위주관리체제로의 전환을 위하여는 전국적 세포조직망이 있고 현장에서 외국인을 접할 수 있는 국가기관인 내무부 및 경찰조직이 이를 적극적으로 담당하는 형태를 갖추어야 한다. 독일등 유럽의 국가들이 외국인법으로 이를 실현하고 있는 바, 우리나라도 앞으로 이 형태의 도입이 바람직할 것으로 보인다.

2) 犯法外國人에 대한 強制退去措置

出入國管理公務員은 강제퇴거의 대상자라고 의심되는 외국인에 대하여 조사할 수 있으며, 조사를 함에 있어 필요할 때에는 용의자를 출입국관리사무소에 출석토록 하여 신문할 수 있고, 참고인의 출석을 요구하여 그의 진술을 들을 수 있을 뿐만 아니라 용의자의 동의를 얻어 그의 주거 또는 물건을 검사하거나 서류 등의 제출을 요구할 수 있다(出入國管理法 제46조).

또한 출입국관리공무원은 강제퇴거에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가

37) 이동렬, 한국 미국 일본의 출입국관리비교, 법무연구 12호, 1985, 143면.

있고 도망하거나 도망할 염려가 있는 자에 대하여는 출입국관리사무소장으로부터 收容命書를 발부받아 수용할 수 있다. 그리고 용의자를 수용한 때에는 국내에 있는 그의 법정대리인 등에게 수용일로부터 3일 이내에 수용의 일시, 장소, 이유 등을 서면으로 통지해야 한다.

수용명령서에 의해 수용된 자 또는 그의 법정대리인 등은 출입국관리사무소장을 거쳐 법무부장관에게 수용에 대한 異議申請을 할 수 있다. 법무부장관이 이의신청을 받은 때에는 지체없이 관계서류를 심사하여 그 신청이 이유없다고 인정되는 경우에는 결정으로 이를 기각하고 이유있다고 인정되는 경우에는 결정으로 收容解除를 명하여야 한다(出入國管理法 제54조).

출입국관리사무소장은 용의자에 대한 조사를 마친 때에는 지체없이 강제퇴거대상자에 해당하는지 여부를 심사하고 결정해야 한다. 강제퇴거대상자에 해당된다고 인정되는 때에는 強制退去命書를 발부할 수 있고, 동 명령서를 발부한 때에는 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있음을 알려야 한다. 용의자가 이의신청을 하고자 할 때에는 강제퇴거명령서를 받은 날로부터 7일 이내에 출입국관리사무소장을 거쳐 법무부장관에게 異議申請書를 제출하여야 하고, 법무부장관은 이를 심사하여 사무소장에게 통지하여야 한다. 출입국관리사무소장은 이의신청이 이유있다는 결정의 통지를 받은 때에는 지체없이 용의자에게 그 뜻을 알리고 용의자가 수용되어 있을 때에는 즉시 수용을 해제하여야 한다(出入國管理法 제57조).

출입국관리공무원은 강제퇴거명령서가 발부된 외국인에 대하여 동명령서를 제시하고 원칙적으로 國籍國家에 송환하여야 한다. 강제퇴거되는 자에 대하여는 人國禁止處分이 내려진다. 강제퇴거명령을 받은 자를 즉시 송환할 수 없는 때에는 송환가능시까지 外國人收容所에 수용할 수 있다.³⁸⁾

3) 短期滯留者問題

현행 出入國管理法에서는 觀光査證, 通過査證 및 60일 이내의 단기체류자와 그

38) 김광효, 강제퇴거의 현실태와 문제점, 법무연구 19호, 1992, 384면 이하.

외 臨時上陸許可 등을 받고 입국한 자가 60일 이내에 체류할 경우는 거류신고의 무가 없으므로 이들에게는 외국인 기본등록이 없고, 다만 출입국신고서만 보관되어 있으므로 그들의 동태파악에 상당한 문제점이 있다.

단기체류자 가운데는 觀光査證을 소지하고 국내에서 상행위 기타 영리사업을 하면서 세금회피의 방편으로, 또는 외국국적을 취득한 二重國籍者가 불이익을 면할 목적으로 단기사증을 소지한 채 수시로 출입국하는 자가 상당수 있음을 예상할 수 있다. 뿐만 아니라 장기체류목적으로 입국한 자가 체류연장허가가 불허될 것을 예상하여 소정절차를 이행치 아니하고 불법체류하는 경우도 있어 대책 마련이 요청되는 부분이다.

따라서 숙박업자는 법령이 정하는 바에 따라 관할 출입국관리사무소장에게 신고토록 出入國管理法의 개정이 필요하다. 유사한 입법례로는 프랑스에서 숙박업자로 하여금 외국인을 숙박시키는 경우 48시간내에 외국인사무를 관장하는 경찰관서에 신고토록 하고 있다.³⁹⁾

39) 이민호, 출입국관리행정에 관한 연구, 연대 행정대학원, 1981, 250-251면.

Ⅲ. 治安危害要素에 대한 既存對策과 問題點의 分析

1. 出入國事犯에 대한 對策

가. 出入國事犯의 實態

出入國事犯이라 함은 出入國管理法規定에 정한 죄를 범한 자를 말한다. 出入國管理法 제7조에서는 외국인의 입국에 대해 “외국인이 입국을 하고자 하는 때에는 유효한 여권 또는 선원수첩과 법무부장관이 발급한 사증을 가지고 있어야 한다”고 규정하고 있으므로, 대한민국에 입국하기 위하여는 유효한 여권과 사증을 가지고 있어야 한다. 그러므로 외국인의 입국과 관련된 범죄로 가장 많이 발생하는 범죄는 여권의 위조, 변조나 사증의 위조와 같이 각종 서류의 위조, 부정취득에 의한 불법입국이다. 이에는 僞造旅券, 僞造查證, 사진교체, 記載事項變造, 查證變造 및 編綴, 審査印僞造, 他人名義 旅券使用등의 유형이 있다.

한편 불법체류는 정식의 입국절차를 거쳐 합법적으로 입국한 외국인이 입국 당시 정해진 체류기간을 넘기고도 계속 국내에 거주하는 것을 말하는데, 단기체류의 자격으로 입국하면서 처음부터 장기취업을 목적으로 입국하는 경우이다. 이처럼 체류기간을 초과하여 出入國管理法을 위반한 상태에서는 주로 불법체류사실을 감추기 위한 문서위조가 행해지게 된다. 예컨대 브로커들이 한국내에 계속 체류하고자 하는 불법체재자에게 판매할 목적으로 滯留期間延長證明書와 같은 문서를 대량으로 위조하는 사건이 두드러진다.⁴⁰⁾

40) 한국형사정책연구원, 외국인범죄의 실태와 대책, 86면 이하.

〈표 7〉 出入國事犯의 國籍別 分布

	1988년	1989	1990	1991	1992
중 국	673명	1,116	2,689	7,996	28,382
필 리 핀	88명	257	651	2,145	20,224
방글라데시	3명	33	66	133	6,526
네 팔	6명	2	95	131	3,878
미 국	2,449명	2,684	2,807	1,841	1,932
파 키 스 탄	8명	60	186	119	1,541
기 타	1,780명	1,916	2,707	4,880	13,636
합 계	5,077명	6,068	9,201	17,245	76,119

〈표 7〉⁴¹⁾를 보면 특히 미국이 차지하던 출입국사범의 비율이 급격히 감소하는 대신 중국, 필리핀, 네팔, 파키스탄과 같은 동남아 국적 외국인의 비율이 증가하고 있다는 점이 특징이다. 이어서 1992년에는 전체출입국사범이 크게 증가했고, 동남아시아지역 외국인이 전체출입국사범의 80% 정도를 차지하고 있다.

출입국사범의 국적별분포에서 이와 같은 변화는, 外國人犯罪의 발생추이에서 나타난 것과 같이, 1980년대 후반이후에 미국인에 의한 범죄비율이 상대적으로 감소하고 동남아와 중동국적 외국인에 의한 범죄비율이 증가하고 있는 현상과 맥락을 같이 하는 것이다.

나. 出入國事犯의 處理節次

출입국관리공무원은 출입국관리사범에 대하여 그 해당범죄사실을 조사할 권한이 있고, 필요한 때에는 관계기관이나 단체에 대하여 자료의 제출 또는 사실조사 협조를 요청할 수 있다. 출입국관리공무원이 출입국사범에 대한 조사를 마친 때에는 출입국관리소장은 용의자에 대하여 심사결정을 해야 한다. 범죄가 인정되는 때에는 出國指示, 通告處分, 強制退去, 告發 등의 조치를 할 수 있다(出入國管理

41) 법무부, 출입국관리통계표, 1988-1992

法 제55, 88조).

출입국사범에 관한 사건은 출입국관리사무소장의 고발이 없는 한, 검사는 공소를 제기할 수 없는 親告罪로 되어 있다(같은 법 제88조). 출입국관리공무원 외의 수사기관이 출입국사범을 입건한 때에는 지체없이 관할출입국관리소장에게 그 사건을 인계해야 한다(같은 법 제87조 2항). 1987년 이후 出入國事犯 通告處分 및 告發人員은 <표 8>과 같다.⁴²⁾

<표 8> 出入國事犯 通告處分 및 告發人員

	1987년	1988	1989	1990	1991
통고처분	3,895명	4,732명	5,672명	8,230명	13,156명
고 발	3명	1명	4명	6명	1명

다. 既存對策上의 問題點

출입국관리법에 의한 출입국관리사범의 처리는 입국자체의 통제와 위반사범발생시의 사후적 조치에 불과하다. 즉 외국인의 입국과 출국에 대한 통제에 머물고 있다. 이는 출입국 행정의 주된 기능을 국가영역의 최일선 수문장 역할인 국경경비에 중점을 두는 인식이다.

그러나 오늘날 국제화 개방화의 가속화, 국제적 인적 교류의 대량화, 외국인 활동의 다양화 등 출입국 행정의 여건변화에 따라 국가의 안전과 질서의 보호를 위한 감시자 역할인 체류관리기능의 중요성이 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다. 대량 출입국자 시대에 부응하여 입국절차와 심사는 간결화하고 체류관리를 대폭 강화하여야 할 시기이다.⁴³⁾ 그럼에도 현재 외국인의 출입국 자체에 대한 행정 이외에 외국인범죄에 대한 사전적 예방활동, 외국인생활자를 위한 원호활동, 체류자에 대한 근거리에서의 통태파악, 생활감시 등에 대해서는 구체화된 대책내용은 없다.

42) 법무연수원, 외국인범죄의 실태, 범죄맥서 1992,322면.

43) 김광효, 강제퇴거의 현실태와 문제점, 법무연구 19호(1992.10), 361면

2. 韓美行政協定상의 出入國管理 및 犯罪問題에 대한 對策

가. 韓美行政協定상의 出入國管理問題

1967년에 체결된 韓美行政協定(SOFA)에 따라 대한민국영역안에 주둔하기 위해 입국하는 미군군인, 군속 및 그 가족의 경우에는 일정정도 韓國 出入國管理法의 적용을 면제받고 있다.

韓美行政協定 제8조 1항은 미군구성원, 군속 및 그 가족은 한국에 입국할 수 있음을 규정하고, 이들 출입국자의 수와 종별은 한미양국정부간에 합의된 절차에 따라 정기적으로 한국의 관계당국에 통고되어야 한다고 규정하고 있다. 제2항은 미군구성원은 旅券 및 査證에 관한 한국법령의 적용으로부터 면제된다고 규정하였는데, 이는 미군이 공적목적수행을 위하여 한국에 주둔하게 된 역사적 배경에 비추어 이들에 대하여 여권 및 사증에 관한 관계법령의 적용을 면제하는 것을 의미한다.

제3항에서는 미군구성원은 입출국시 身分證明書 및 旅行證明書を 소지하여야 하며, 관계당국이 요구하면 이들 증명서를 제시하여야 한다고 규정하고 있다. 본항의 규정에 의하여 한국의 관계당국은 필요한 경우에는 이들의 신분을 확인함으로써 출입국관리관계법령으로부터 면제될 대상을 구별할 수 있으며 공정한 출입국관리에 편의를 도모할 수 있다. 이에 관련하여 미군의 법령집행기관원으로서 대한민국에서 군사경찰활동에 종사하는 자는 소지자의 성명, 계급 및 그가 法令執行官이라는 사실을 양국어로 기재된 신분증명서를 소지하여야 하며, 동 신분증은 소지자의 공무집행중 관계당사자의 요청이 있는 때에는 이를 제시하여야 한다고 합의되어 있다.

제4항은 軍屬 및 그 가족은 미군당국이 발급한 적절한 문서를 소지하여, 출입국시 또는 체류동안 그들이 신분이 한국당국에 의하여 확인되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 제5항에서는 한국에 입국한 미군구성원, 군속 및 그 가족들이 그들이 신분변경으로 인하여 입국의 권리를 가지지 못하게 된 경우에는 미군당

국이 한국당국에 이를 통고하여야 하며, 한국당국이 그들의 퇴거를 요구한 경우에는 한국의 부담없이 상당한 기간내에 한국으로부터 내보내는 것을 보장하여야 한다고 규정하였다.

그런데 미군의 신분증명서 및 여행증명서는 여권보다 위조 및 변조가 용이하고 출입국심사시 신분증명서와 旅行命書만으로 출입국할 수 있다는 점을 이용하는 불순 내외국인의 출입국이 우려된다. 특히 미군신분증명서와 여행명령서로 입국한 경우에는 국내체류지 및 활동사항에 대한 정보를 확보할 수 없으며, 무기한으로 국내에 불법체류할 수도 있다.

뿐만 아니라 군용항으로 출입국하는 미군은 출입국심사를 받지 않고 있으며, 군용기의 출입항에 따른 효과적인 출입국관리업무수행이 어려운 실정이다. 물론 동 2협정 제10조 3항에서는 선박입항시, 항공기 출입항시 관계당국에 적절한 통고를 하도록 되어 있으나, 이러한 통고는 제대로 이행되지 않고 있으며, 통고의 무있는 미군당국에서조차 출입항사실을 제대로 파악하지 못하는 등 문제점이 발생하고 있다.⁴⁴⁾

나. 韓美行政協定과 美軍犯罪의 問題

미군과 군속에 의한 범죄가 잇달아 저질러지고 있음에도 불구하고, 韓美行政協定에 따라 미군수사당국에 신병이 인도된 후에는 조사에 소극적으로 임하거나 심지어 사건자체마저 부인하기 때문에 피해당사자들의 피해구제가 매우 어려운 실정이다.⁴⁵⁾ 반면 미군이 주둔하고 있는 서유럽지역이나 일본의 경우 재판권행사

44) 이정우, 한미주둔군지위협정의 출입국관리에 관한 고찰, 법무연구 17호, 1990, 415면.

45) 한국형사정책연구원, 외국인범죄의 실태와 대책, 1994, 48면 이하.

한미행정협정관련사건발생인원 (1983-1992)

1983년	1984년	1985년	1986년	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년
2,209명	1,944	1,718	1,445	1,391	1,533	1,410	1,214	1,160	849

한미행정협정관련형사사건의 재판권행사현황 (1983-1992)

1983년	1984년	1985년	1986년	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년
309건	302	279	214	223	258	248	172	134	133

율이 각각 52%와 32%에 달한다.⁴⁶⁾

韓美行政協定과 附屬合意議事錄에 따르면 우리나라의 수사, 재판, 집행권이 전반적으로 제한되어 있다. 미군등의 公務執行中犯罪는 미군당국이 일차적 수사권 내지 재판권을 가지게 되며, 공무집행여부 또한 미군당국이 결정토록 하고 있다(韓美行政協定 제2조3항). 또한 拘束被疑者라도 미군이 요청하면 언제든지 인도 해주어야 하며(韓美行政協定 제22조 5항), 拘禁刑 服役者라도 拘禁引渡를 요구 하면 호의적인 고려를 해야 한다고 규정하여(韓美行政協定 제22조7항) 형집행에 서도 제한을 받고 있는 것이다. 특히 국내에서 발생한 미군형사사건의 재판권행사율이 낮은 이유는 한미행협 교환각서의 “刑事裁判權自動拋棄條項”에서 비롯된다.

즉 이 조항은 i) 한국정부가 특정사건에서 재판권을 행사함이 특히 중요하다 고 결정하지 않는 한 미군당국이 재판권을 갖도록 되어 있고, ii) 그러한 경우에도 한국정부는 사건발생 15일 이내에 법무장관명의로 된 서면을 통해 해당사건의 재판권행사를 미군측에 요청하지 않는 한 재판권은 자동적으로 미국으로 넘어가 게 되어 있으며, iii) 미군범죄자의 공무중 범죄여부도 법관이 아닌 미군장성이 결정하도록 되어 있으며(合意議事錄 제22조 3항), iv) 한국의 안전에 관한 범죄가 아닌 경우 한국사법당국이 미군을 구금할 수 없고(合意議事錄 제22조 5항), v) 미국시설과 구역에 대한 한국측의 수색조차도 불가능해 미군이 범죄를 저지 르고 미군영내로 도망갈 경우 추적할 수 없으며(合意覺書 제22조 10항), vi) 미 군이 일심에서 무죄를 선고받은 경우 우리측에서 항소할 수도 없게 되어 있다.

다. 既存對策의 問題點

상기한 불평등규정에 대한 개정작업은 1988년부터 시작되어 1991년에 일부 개정이 있었다. 이 개정내용에 따르면, 정부가 미군측에 통보하지 않을 경우 재판권행사를 자동포기하는 조항이 삭제되었고, 미군당국은 개별사건에 대해 필요한

46) 법률신문, 1995년 6월 1일자.

경우 사건발생을 안 날로부터 21일 이내에 우리측에 재판권행사포기를 요청할 수 있으며, 우리측은 42일내에 포기여부를 결정하도록 함으로써 재판권행사에서의 주도적 지위를 일부 회복하였다.

또한 정부는 1992년 발생한 윤금이씨 살해사건, 1995년 지하철 행인 폭행사건 등 주한미군의 잦은 범죄행위로 인한 국민의 피해가 커지자, 1995년 6월 28일 제176차 韓美駐屯軍地位協定 合同委員會에서 개정방침을 미국정부에 공식통보한 바가 있다. 앞으로 한미행정협정 자체의 불평등조항이 어떻게 시정될지는 양국간의 협의에 맡기더라도, 이와는 관계없이 수사경찰은 현단계에서 미군범죄에 대한 규범이나 절차를 잘 숙지하고 있어야 한다. 먼저 미군이 국내에서 범한 범죄에 대해서는 우리형법의 속지주의에 의하여 우리나라 수사기관이 수사할 수 있다.

또한 미국의 입장에서는 속인주의에 의하여 미군수사기관이 그 사건을 수사할 수도 있다. 즉 수사권(재판권)의 경합이 있게 된다. 누가 일차적 수사권(재판권)을 가지느냐는 행정협정(제22조)에 규정되어 있다. 이에 의하면, 미군측이 일차적 수사권(재판권)을 가지는 범주는 제한되어 있다. 즉 오로지 합중국의 재산이나 안전에 대한 범죄, 오로지 합중국군대의 타구성원이나 군속 또는 그들의 가족의 신체나 재산에 대한 범죄, 공무집행중의 작위 또는 부작위에 의한 범죄에 한한다. 기타의 우리나라 국민이 피해를 당하는 범죄에 대해서는 원칙적으로 우리나라가 일차적 수사권(재판권)을 가진다.

다음으로 범인체포와 관련한 행정협정상의 절차규정에 따르면, 우리나라 수사기관이 미군 및 그 가족을 체포하였을 때에는 미군당국에 즉시 통고하여야 한다. 그리고 우리나라 수사기관이 미군피의자를 임시로 유치할 수는 있으나 미군의 인도요청이 있으면 그에게 인도하여야 한다. 다만 수사나 재판을 위하여 필요하면 우리나라는 미군당국에 협조를 요청할 수 있다.

이상의 내용에 따르면, 비록 제한적이지만 우리나라 사람이 피해를 입는 미군범죄에 대하여 우리나라 사법당국이 일차적으로 수사할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그 동안 우리나라 수사기관은 스스로 대부분의 미군범죄에 대하여 수사권 행사를 자체 내지 포기한 것이 아닌가 의심이 든다. 한미행정협정 자체의 불평등성도 문제이지만 우리나라 수사기관의 기존태도에도 문제점이 있었다.

3. 外國人 勤勞者 및 不法滯留勤勞者에 대한 對策

가. 外國人 勤勞者 實態

외국인 근로자는 出入國管理法上의 법적 신분에 따라 합법취업자, 불법체류근로자 및 산업연수생으로 분류할 수 있다. 특히 1991년경부터 급증하기 시작한 불법체류 외국인 근로자의 숫자는 1990-1993년에 최고 9-10만명에 이르다가 그후 5-6만명을 전후한 규모를 유지하게 되었다. 여기에 1994년부터는 중소기업협동조합중앙회를 통해 외국인 산업기술연수생을 대거 받아들이고 있는데, 표면상으로는 기술연수이지만 실제로는 편법적인 외국인력도입제도로 기능하고 있다.⁴⁷⁾

노동부의 집계에 따르면 1995년 7월말 현재 국내 체류중인 외국인 근로자수는 전체근로자의 1%에 달하는 102,878명에 이르고 있다. 1990년의 17,000여명에서

47) 박석운, 한국의 외국인노동자인권문제와 대책, 법과사회11호, 1995, 278, 284면.

불법체류외국인노동자의 국적별분포

	1992년 7월	1993년 12월	1994년 9월
중 국	22,035명	20,784명	22,000명
필 리 핀	18,993명	8,167명	7,700명
방글라데시	8,950명	5,561명	5,500명
네 팔	5,036명	2,533명	2,300명
기 타	6,112명	3,697명	12,200명
합 계	61,126명	40,742명	49,700명

산업기술연수생 국가별인원현황

국 가 별	중 국	필리핀	베트남	방글라데시	미얀마	네 팔
업 체 수	1,594	700	514	404	192	202
인 원 수	8,000명	3,000	2,400	1,600	1,000	800
임금(\$)	260	260	230	200	230	210
국 가 별	인도네시아	스리랑카	파키스탄	태국	이란	합계
업 체 수	144	185	158	53	75	4,221
인 원 수	800명	1,000	800	300	300	20,000
임금(\$)	250	210	230			

5년만에 무려 5배가량 늘어난 것이다. 현재 국내취업중인 외국인근로자는 회화지도강사 등 취업비자입국자 6,475명과 중소기업에 배치되는 산업기술연수생 34,931명이 있으며, 불법체류취업자도 61,472명에 달하고 있는 실정이다. 出入國管理法에 따라 외국인등록을 마쳐 합법적으로 거주하는 등록외국인을 유형별로 살펴보면 회화지도 3,192명, 기업투자 2,024명, 상사주재 1,875명, 유학 1,313명, 종교 1,159명, 예술홍행 646명 등이다.⁴⁸⁾

불법체류자가 급증하는 원인에 대해서는 당국에서 철저한 조사가 있어야 되겠으나, 아직 이에 대한 통계는 없다. 다만 다음과 같이 추측될 뿐이다. 불법체류 외국인근로자들은 대개 처음부터 한국에서 취업할 준비를 하고 15일간의 체류만 허가되는 관광비자나 3개월간의 체류가 허가되는 친척방문비자를 받아 입국하여 한국업체에 취업한 뒤 비자만료기간이 지나도 출국하지 않고 계속 일하는 경우가 대부분이다. 최근에는 외국인 산업기술연수생이 대폭 늘어나면서 연수기간중 지정된 사업장을 이탈하여 더 조건이 좋은 다른 업체에 취업함으로써 불법체류가 된 경우와, 연수기간종료후에도 불법체류상태로 남아 취업하는 경우도 늘었다고 있다.

1990-1991년부터 이들 불법체류 외국인이 급증하여 전국의 영세중소기업에 취업하게 되었다. 법무연수원의 '범죄백서(1993년)'에 소개된 법무부 출입국관리국 통계에 의하면 1993년 현재 국내 불법체류 외국인의 총수는 54,508명으로 나타났다. 이중에서 불법취업의 혐의가 많은 아시아, 남아메리카, 아프리카 국적의 불법체류자는 약 90%에 달하고 있다. 이에 따라 단속이 시행되어 強制出國되는 외국인 근로자들이 늘어났고, 외국인 근로자를 채용한 사업주까지 형사처벌을 받는 경우가 빈발하게 되었다. 그러나 실질적으로는 국내 영세중소기업의 심각한 저임금노동력 부족상황에서 불법체류 근로자들을 일시에 강제출국시키면 기업이 큰 타격을 받게 될 것이 예상되어, 법무부 당국은 시한부 합법화한 것으로 보인다.

현재의 출입국관리법은 이러한 불법체류자에 대해서 벌칙규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 외국인을 고용한

48) 한국일보, 1995년 9월 16일자.

자(제95조 6호), 근무처의 변경 또는 추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용한 자(제6의 2호)에 대하여도 1년 이하의 자유형이나 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 그리고 동법 제94조는 6호에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 외국인의 고용을 업으로 알선 권유한 자, 6의 2호에서 근무처의 변경 또는 추가허가를 받지 아니한 외국인의 고용을 업으로 알선한 자에 대하여 고용한 자보다 더 무겁게 3년 이하의 자유형이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

나. 外國人 産業技術研修生 制度

한편 외국인 산업기술연수생제도는 1991년 法務部의 ‘外國人産業技術研修査證發給에 관한 業務處理指針’에 따라 같은해 11월1일부터 시행되었다. 이에 따르면 외국인산업기술연수생은 外國換管理法에 의하여 외국에 직접 투자하거나 외국기업과 합작으로 외국에 투자한 산업체, 技術開發促進法에 의하여 외국에 기술을 제공하는 산업체, 對外貿易法에 의하여 외국에 산업설비를 수출하는 산업체, 외국인에 대한 연수가 불가피하다고 판단하여 주무부처의 장이 추천하는 산업체에 연수하려는 자가 대상이 되며, 연수기간은 6개월이내이고, 법무장관이 인정하는 때에는 6개월까지 연장될 수 있게 했다.

초기에는 研修査證으로 입국하여 취업한 외국인이 9천여명수준이었으나, 1994년부터는 편법적인 외국인력도입제도로 광범하게 활용되기 시작했다. 이는 산업기술연수생을 우선 단기적으로 이용하다가 일정시기에 되돌려보내면 외국인력도입에 따른 제반 사회적 문제를 극소화시킬 수 있을 것이라는 판단에 기인한 것으로 보이는데, 결과는 도리어 더 심각한 상태가 되고 말았다. 不法滯留 外國人 勤勞者보다 현저히 낮은 임금수준을 알게 된 산업기술연수생들이 더 높은 수준의 임금을 지급하는 다른 사업장으로 탈출하여 불법체류자가 되어버리는 사태가 속출하고 있는 것이다.⁴⁹⁾

49) 박석운, 한국의 외국인노동자의 인권문제와 대책, 법과사회 11호, 1995, 285면.

다. 不法滯留外國人 勤勞者의 處遇問題

특히 이들 불법체류 외국인근로자들에 대해서는 낮은 임금과 임금체불, 과도한 근로시간, 산업재해, 폭행과 구타 등 많은 인권침해사례가 문제되고 있으며, 불법 취업신분때문에 당국의 감독으로부터도 방치되어 있는 실정이다.

한국내 인력관리회사에 의한 감시, 감금과 같은 인권침해상황도 심각하다. 산업기술연수생을 불법체류자보다 낮은 임금으로 작업시키면서 다른 사업장으로 옮기지 못하게 감시를 하고 있고, 연수업체에서도 외출조차 금지시키고 있어, 사실상 감금상태에서 일하고 있는 것에 다름없다.⁵⁰⁾

라. 外國의 外國人 勤勞者對策

외국인 노동력이 국제간 이동을 하게 되는 요인은, 일반적으로 인구동태의 격차와 노동력수급불균형, 경제발전에 따른 소득수준격차때문이다. 유럽지역에서도 외국인 근로자들의 언어소통능력과 기술부족, 열악한 법적 사회적 지위 등이 사회보장의 공정분배에 장애가 되고 있으며, 문화적인 차이, 가족들의 실업, 범죄성향과 약물남용 등이 그들을 고용하는 국가에 심각한 문제를 일으키고 있다.

1) EU의 事例

EU의 경우 외국인 근로자정책에 관하여 1974년 「EC社會行動計劃」에서 외국인근로자를 국내인과 동등하게 처우할 필요성을 역설한바 있고, 1985년에는 EC 노동사회장관이사회에서 다음과 같은 내용의 「EC勞動市場政策의 가이드라인」를 채택하였다. 즉 외국인 근로자와 그 가족이 그들을 받아들인 국가국민과 상호이해하면서 살도록 외국인 근로자에게 권리와 의무에 관한 평등한 기회를 부여하고, 외국인혐오와 인종차별을 비난하는 공동선언을 채택하고 법무, 교육, 주택 등의 분야에 대한 행정지원의 보충, 이민담당자연수정책을 펼친다는 것이다.

50) 김선수, 한국에서의 외국인노동자인권문제, 시민과 변호사 12호, 1995 참고.

EU가맹국이외에서 온 이민근로자에 대한 정책은 원칙적으로 각국이 권한을 가지고 있다. 그러나 각국은 이민근로자의 입국, 체류, 고용, 처우, 귀국 등에 관하여 이민송출국과 협정을 체결할 때, 각국간에 사전조정을 하도록 하고 있다. 또한 EU 각국은 일반적으로 취업을 하려는 외국인이 입국할 때와 국내에서 취업할 때 정부의 노동허가를 받아야 하는 勞動許可制度를 도입하고 있다.

EU각국은 나라마다 취업을 인정하는 범위가 차이가 나지만, 일정한 지식과 경험을 가진 층을 대상으로 하고 있고, 국내노동시장의 현황을 고려하여 국내에서 충족될 가능성과 고용주의 충족능력에 관한 요건을 설정하고 있는 것이 일반적이며, 국내의 노동시장에 악영향을 끼치지 않도록 배려되고 있다.⁵¹⁾

2) 英國

영국의 경우에는 취업목적 입국시에 勞動許可證을 의무적으로 취득하여야 한다. 노동허가취득요건은 영국인고용에 지장을 주지 않는 직종이어야 하며, 영국에서 부족한 전문기술과 기능을 지녀야 한다는 것이다. 노동허가증은 雇傭省의 해외노동과에서 발급하며, 특정 근로자가 특정 직업에서 일하도록 한정해서 허가한다. 노동허가의 요건과 자격은 이민법에서 규정하지 아니하고, 정부시책에 따라 정하기 때문에 어느 직종의 근로자가 부족하면 규제는 완화되기도 한다. 노동허가는 1년이 기준이며, 4년간 취업한 후 內務省에 영주권을 신청할 수 있다.⁵²⁾

3) 獨逸

독일의 경우에 외국인이 취업하려면 聯邦雇傭省의 지방취업안정기관으로부터 노동허가를 얻어야 한다. 최종적인 결정권한은 勞動社會省 雇傭廳에 있으나 실질적으로는 지방에서 심사하여 노동허가발급의 여부를 판단하고 있다. 일반노동허가는 외국인 근로자의 배우자, 자녀, 난민 등으로 일정한 자격을 갖춘 자에게 주어지며, 1년 기한으로 최고 3년까지 연장변경이 가능하다. 5년기한과 무기한의

9) 이하룡, 앞의 논문, 335-337면.

52) 이하룡, 앞의 논문, 329-330면.

특별취업허가는 직종과 지역한정이 없다.

1973년 외국인근로자의 국외모집을 정지한 이후 EU역외 외국인에 대한 새로운 勞動許可書의 발급은 엄격히 제한되고 있다. 1991년 개정 外國人法은 외국인에 대한 거주허가증발급과 그 연장을 법적으로 보장하고, 귀화규정을 완화하여 독일에서 태어나고 자란 외국인과 15년이상 거주자는 귀화할 수 있게 하였고, EU역외 외국인근로자의 취업금지규정을 더 강화하는 내용을 담고 있다.

그러나 귀국을 꺼리는 외국인이 늘고, 가족들이 함께 이주해오며, 난민입국이 격증함에 따라 외국인수는 계속적으로 증가하였다. 독일정부는 외국인근로자의 귀국을 장려하기 위해 1983년 ‘外國人勞働者歸國促進法’을 제정하기도 했다.

또한 1985년 雇傭促進法은 불법취업 외국인 및 고용주에 대한 처벌을 대폭 강화하였다. 동법 제227조에서는 노동허가서를 가지지 않은 외국인의 불안정한 상황을 이용하여 열악한 노동조건으로 고용한 경우를 범죄행위로 규정, 3년이하의 징역에 처하게 하고, 불법취업자의 고용주는 당해 외국인의 퇴거비용까지 부담케 하고 있다는 점은 주목할 만하다. 다만 이 조항으로 처벌되는 경우는 매우 드문데, 독일인의 노동조건과 불균형함을 입증하기 어렵고, 연방고용청이 외국인 근로자를 불법취업혐의로 수사하는 중에, 외국인은 불법취업혐의로 퇴거를 명하기 때문에 범법행위를 입증하기 어렵기 때문이다.⁵³⁾

4) 프랑스

프랑스의 경우, 1990년 현재 외국인취업근로자수는 170만명에 이른다. 이중 실업자는 27만명으로 전체 실업인구의 12%에 달한다. 프랑스에서는 1984년 이래 勞動許可制度가 실시되고 있는데, i) 현재 고용될 수 있는 자격을 가진 외국인에 대한 안정적 지위보장, ii) 정규체류자에 대한 신규고용도 예외적으로 승인하고 iii) 신규수입에 의한 고용은 특별한 자격을 가진 자외에는 인정하지 않고 있다.

노동허가를 할 경우에 독립된 허가증 없이 임시체류허가증에 그 사실을 기재하여 노동허가를 받았음을 나타내며, 통상 취업가능한 지역과 직종이 한정된다.

53) 이하룡, 앞의 논문, 331-332면.

임시체류허가증을 가지고 프랑스에 3년이상 합법적으로 체류하고 특정요건을 충족한 자는 거주허가를 신청할 수 있고, 그 허가증을 가진 자는 자유롭게 전국, 전직종에서 취업할 수 있다.⁵⁴⁾

5) 日本

일본에서도 취업을 목적으로 입국하는 외국인이 증가하는 동시에 관광 등의 단기체류자격으로 입국하여 취업하거나 체류기간경과후 잔류하여 불법취업하는 사람이 급증하고 있다. 일본의 경우 1983년경부터 동남아시아로부터 입국하여 유흥업에 종사하는 여성이 증가하기 시작하였고, 1985년경부터는 단순노동에 종사하는 남성이 증가하기 시작했다. 1988년이후에는 유학생을 가장한 입국자가 늘고 있어 외국인근로자의 유입형태는 다양화하고 있는 추세다.

1993년도 불법체류자는 무려 30만명에 달하고 있다. 이중 국외강제퇴거수속이 집행된 외국인은 70,404명에 지나지 않아 불법체류외국인의 문제는 일본출입국관리체계의 파탄을 초래하고 있다고 우려되기도 한다. 즉 불법체류와 불법취업 자체로서 범죄일 뿐만 아니라, 신분사항을 속이기 위한 외국인등록증명서위조사건, 여권변조사건 등 문서위조사건이 많이 일어나고 있는 실정이다. 게다가 불법체류 내지 불법취업 적발을 두려워하여 특정지역에 집중하는 경향을 보이며, 지연관계가 희박하여 치안수준의 저하도 우려되고 있다.⁵⁵⁾

이러한 상황에 대처하여 일본 치안기관에서는 유학생입국목적 문서위조사범 적발, 보트피플 상륙지 주변 경계강화 등으로 대응하고 있다. 入管局은 급증하는 불법취업외국인에 대한 대책으로 ① 사증발급에서 상륙까지의 엄격한 심사, ② 체류실태파악에 의한 정확한 체류심사, ③ 적발노력기간설정에 의한 집중단속강화, ④ 관계기관과의 협력관계강화 ⑤ 국내외에 대한 적극적인 홍보활동과 업계 단체에 대한 지도계몽활동강화 등을 적극적으로 추진하고 있다.

구체적으로는 불법잔류자의 정착화를 방지하고, 그 감소를 꾀한다는 기본방침

54) 이하룡, 앞의 논문, 332-333면.

55) 大谷 實, 犯罪と犯罪者の國際化と刑事政策上の課題, 法律廣場, 1995.1

아래, 경비부문에서는 지방입관국을 중심으로 적발수용체제를 확충하는 것 외에, 관계기관의 연계속에서 적발효과가 있는 사안을 중심으로 합동적발을 추진하는 한편, 순찰차의 기동성을 이용하여 공장지역을 순회하고 직접 위반방지도나 불법취업방지를 위한 계몽활동에도 주력하고 있다.⁵⁶⁾

근본적으로는 1990년 6월 외국인의 출입국 현황에 비추어 체류자격제도의 정비와 체류활동의 규제 및 법적 보장의 명확화를 도모함과 동시에 외국인의 불법취로에 대처하기 위한 관계규정을 정비할 필요에서, 출입국관리 및 난민인정법을 개정하였다.

즉 자격외활동으로서 규제되는 대상활동에 대해서 이제까지는 ‘그 滯留資格에 속하는 자의 行動해야 할 活動以外の 活動’이라고 개괄적으로 규정하고 있지만 개정법에서는 외국인이 체류자격상 허용되어 있는 활동 이외에 ‘수입을 동반한 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동’에 한정하여 규제하는 것을 명확히 하였다. 이로써 종전 주 20시간이라면 자격외 활동허가는 필요하지 않다고 해온 유학생의 아르바이트에 대해서도 허가가 필요한 것으로 되었다.

또한 出入國管理法상 일본에서의 취업이 인정되고 있는 외국인에 대해서는 신청에 근거하여 취로할 수 있는 활동의 내용을 증명하는 就勞資格證明書を 교부할 수 있게 되었다. 이에 의해 선의의 고용주가 잘못하여 취로할 수 없는 외국인을 고용하는 것을 미연에 방지함과 함께, 취업하려고 하는 외국인은 고용주에게 이 증명서를 제출하는 것에 의해 스스로 취로할 수 있는 것을 증명하도록 하는 것이다.

종래 일본에서 일하는 것이 인정되지 않는 외국인을 고용하여 불법으로 취로시킨자 등에 대해서는 出入國管理法의 규정에 위반하여 자격외 활동을 행하거나 혹은 불법으로 잔류하는 외국인의 공범자로서 형법의 일반원칙에 따라 처벌의 대상이 될 수 있었다. 하지만 더 실효성 있는 조치를 취할 수 있기 위해, 외국인을 고용하는 등으로 불법취로활동을 시킨자, 브로커 등 불법취로활동을 조장한 자에 대한 벌칙을 신설하여 3년이하의 징역 또는 200만엔 이하의 벌금에 처하도록

56) 柳沼秀政, 入管法違反の摘發現狀と問題點, 法律廣場, 1995.1

록 하였다. 이러한 불법취로활동조장죄에 대해서는 행위자 본인을 벌하는 외에도 법인에 대해서도 벌금을 과할 수 있고, 불법취로를 알선하는 등의 행위가 외국에서 행해진 경우에 대해서도 처벌대상으로 하고 있다.⁵⁷⁾

또한 1992년 마련된 出入國管理基本計劃은 불법취업 외국인 등의 인권을 배려하면서도 엄정한 조치를 통해 불법입국자의 정착을 방지하는 것을 목표로 삼고 있다. 그럼에도 불법체류나 불법취업의 단속강화에 대해서는 비관적인 견해가 우세하다. 즉 입국사증, 상륙심사가 충분히 기능하고 있지 않아 불법입국통제가 어렵다는 점, 불법입국자수가 너무 많아 체류기간을 엄수케하고 불법체류를 신속히 적발하는 것이 어렵다는 점에서 특효있는 대책마련이 어렵다는 것이다.⁵⁸⁾

마. 우리나라 既存對策의 問題點

우리나라에서는 외국인노동자의 수입문제 자체에 대해서 그 필요성을 인정하는 견해와 그 필요성을 부정하는 견해가 아직까지도 관련부처 및 당사자 사이에 첨예하게 대립되어 있다.⁵⁹⁾ 치안대책에 유리한 것은 외국인노동자의 수입을 근원적으로 배제하는 것이겠으나 여기서는 외국인노동자의 수입이 이루어진 현상태에서 논하기로 한다.

우선 비판받아야 할 것은, 우리 정부가 외국인노동자에 대한 정책에 있어서 한마디로 원칙적으로 취업을 금지하면서 불법체류 및 취업을 묵인하는 ‘이중정책’을 펴고 있는 점이다. 또한 현재 외국인노동자 수입은 법무부장관의 훈령에 의해 이루어지고 있다. 나라의 중대한 정책이 국회를 통과하는 법률에 의하지 않고 장관의 훈령에 의해 결정하는 것은 올바른 입법대책이 아니다.

따라서 외국인노동자의 도입에 관하여 어떠한 정책을 취할 것인가는 정부가 신중히 검토하여 국민적 합의과정을 거쳐 법률의 형태로 정립되어야 한다. 이때

57) 이만희, 외국인노동자의 불법취업증가에 대한 단속대책, 저스티스, 1991, 141-143면.

58) 大谷 實, 犯罪と犯罪者の國際化と刑事政策上の課題, 法律廣場, 1995.1

59) 이에 대한 상세한 소개로는 김선수, 한국에서의 외국인노동자 인권문제, 범조춘추 143호 (1995. 1), 73면 이하

고려하여야 하는 것은, 현재 외국인의 출입국, 체류, 노동에 대하여 규제적·개괄적으로만 규정되어 있는 출입국관리법을 확대개편하여 외국인의 체류를 구체적으로 관리하고 그들의 권익도 보호해 주는 법내용을 갖추어야 하는 점이다. 이를 위하여는 현행의 출입국관리법을 포섭하는 새로운 '外國人法(가칭)'의 제정이 요청된다.

이때 새로운 외국인법의 주무행정청은 내무부가 되고, 그중 범죄문제에 대해서는 내무부의 독립외청인 경찰이 집행하고 검찰이 공소권을 행사하는 것이 바람직 할 것이다. 왜냐하면 외국인이 들어오는 항만을 포함하여 그들이 체류·거주하는 지역에 대해 전국적인 세포조직망을 갖춘 기관은 내무부와 경찰조직이기 때문이다. 현재 출입국항만과 대도시에만 거점화되어 있는 법무부 중심의 체제로는 새로운 외국인(노동자)문제에 효과적으로 대처하기에는 미흡하다.

그리고 현재의 출입국관리법이 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 외국인을 고용한 자(제95조 6호), 근무처의 변경 또는 추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용한 자(제6의 2호)에 대하여 1년 이하의 자유형이나 500만원 이하의 벌금에 처하도록 한 벌칙규정도 문제점이 있다. 이러한 경미한 처벌대책으로는 불법고용의 폐해를 근본적으로 대처하기 어렵다.

적어도 불법고용자에 대해서도 동법 제94조가 6호에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 외국인의 고용을 업으로 알선 권유한 자에 대하여, 6의 2호에서 근무처의 변경 또는 추가허가를 받지 아니한 외국인의 고용을 업으로 알선한 자에 대하여 3년 이하의 자유형이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 한 것에 상응하는 처벌을 하는 것이 바람직하다. 직접 고용한 정범이 알선 권유한 공범보다도 가볍게 처벌되는 현행법의 체계는 범죄이론과도 모순된다.

4. 外國人犯罪에 대한 對策

가. 外國人犯罪의 增加原因과 向後展望

우리나라의 外國人犯罪증가는 기본적으로 외국인 출입국자의 대폭적인 증가와

그 추이를 함께 한다. 그중에서도 불법체류하여 취업하고 있는 외국인근로자의 폭발적인 증가가 직접적인 원인임은 분명하다. 동남아저개발국가의 하급노동력이나 중국교포들의 취업이 증가하는 현실은 外國人犯罪地帶를 확대하고 심화시키는 결과를 야기하게 된다.

특히 경찰청이 1995년도 국정감사자료로 제출한 <표 9>년도별 外國人犯罪현황에서 특기할 만한 부분은, 강도, 강간 등 범죄유형의 증가추세에서 볼 수 있듯이 外國人犯罪의 폭력화경향이 나타나고 있다는 점이다.

<표 9> 年度別 外國人犯罪現況 (1995년 9월 1일 현재)

	1991년	1992	1993	1994	1995
殺 人		9건 19명	3건 3명	3건 4명	5건 8명
竊 盜	56건 78명	77건 133명	94건 139명	14건 196명	66건 99명
強 盜	3건 8명	7건 12명	9건 23명	7건 16명	7건 8명
暴力犯	221건 283명	181건 239명	260건 373명	279건 369명	228건 312명
知能犯	9건 9명	18건 21명	21건 23명	26건 27명	10건 12명
強 姦	6건 7명	5건 5명	6건 9명	4건 6명	6건 6명
過失犯	364건 368명	263건 273명	378건 381명	386건 387명	274건 275명
出入國 事 犯	557건 1,107명	3,056건 4,909명	2,094건 3,008명	2,821건 3,575명	740건 1,095명
기 타	363건 379명	395건 431명	247건 281명	182건 193명	63건 77명
計	1,584건 2,245명	4,015건 6,046명	3,119건 4,247명	3,838건 4,779명	1,403건 1,898명

국내 제조업체의 노동력부족과 임금상승으로 동남아국가와의 임금격차가 벌어져있는 상황이 개선되지 아니하는 한 외국인근로자의 대량국내유입은 계속될 것으로 예상된다. 이에 따라 불법취업외국인 역시 더 증가할 수 밖에 없는 구조가 되므로, 外國人犯罪의 증가도 충분히 예상될 수 있는 일이다. 특히 중국과의 수교로 인해 중국교포의 국내유입사태가 야기하는 여러문제들 가운데 범죄문제도 양적, 질적으로 새로운 상황을 맞게 될 것이다.

또한 아직까지는 외국인 근로자의 조직화, 집단화가 크게 우려할 정도는 아니

지만, 차츰 자신의 이익보호를 위해 조직화할 가능성도 충분히 예상되고 현재 그러한 조짐도 보이고 있다. 이러한 경우 자국민보호라는 위장하에 범죄조직이 준동할 우려도 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 외국인 하급근로자들과 내국인 사이의 인종적 갈등으로 폭력사건 등도 빈발할 가능성도 있다.

나. 既存對策의 問題點

1) 地域對策의 缺如와 卽發的 對處方式

지금까지 外國人犯罪에 대해 대책은 법무연수원의 '범죄백서(1992년)'에서 밝힌 바와같이, 현재 외국인범죄에 대한 실증적 연구나 이를 토대로 한 대책이 거의 없는 상태에서 구체적 사건이 있을 때마다 즉발적으로 대처해온 셈이다.⁶⁰⁾

이러한 원인의 하나는 주무부서인 법무부 자체의 조직상 특성과 그 직무범위에 있다고 볼 수 있다. 법무부의 예하기관인 출입국관리소가 위치하는 곳은 외국인이 출입국하는 공항만에 제한되어 있고 그 직무범위도 체류외국인의 범죄활동을 예방적으로 통제하는 시스템이 아니다. 또한 범죄문제를 취급하는 법무부의 예하기관인 검찰도 대도시에만 거점화되어 있고 그 직무활동도 사후적인 수사, 강제퇴거 및 공소제기에 제한되어 있다. 따라서 법무부는 외국인거주지역 모두에 걸친 세포조직망이 없으며, 범죄를 미리 예방하는 방법활동과 잠재적 범죄인에 대한 사전적 동향파악에는 미흡한 조직체이다.

더 나아가 외국인의 유입에 수반한 거주외국인과 지역주민의 마찰, 체류외국인에 의한 범죄증가, 외국인노동자를 먹이로 한 범죄의 다발 등에 적극적으로 대처하기 위하여는 법무부의 조직체계만으로는 한계가 있기 때문에 지역실정에 상응한 세밀한 지역대책을 강구할 필요가 있음에도⁶¹⁾ 이를 위한 대책도 거의 없는 실정이다.

60) 법무연수원, 외국인범죄의 실태와 대책, 범죄백서 1992, 333-334면.

61) 지역대책을 강조한 글로는 이만희, 외국인 노동자의 불법취업증가에 대한 단속대책, 저스티스, 한국법학원 제24권 제2호(1991.12), 143면

2) 管掌機關 및 機構의 未洽

1992년 법무연수원의 '범죄백서'에 따르면 다른 내국인범죄와 마찬가지로 外國人犯罪문제를 실제 관장하는 기관인 검찰과 경찰의 조직이 아주 취약한 것으로 조사되었다. 우선 外國人犯罪를 지휘하여야 할 검찰에는 外國人犯罪를 전담하는 조직이 전무하다고 한다. 법무부에는 檢察4과가 검찰의 국제관계업무를 담당하고 있으나 주로 범죄인 인도, 국제형사사법공조 등 외국과의 교섭업무일뿐 外國人犯罪에 관한 정책을 담당하고 있다고 볼 수 없다.

또한 사후적 수사뿐만 아니라 사전적 예방활동도 하여야 하는 경찰의 조직을 살펴보면, 警察廳 外事管理室 傘下 外事1, 2, 3 擔當을 두고 外國人犯罪는 同3擔當에서 취급하고 있다. 지방경찰청중에는 서울지방경찰청과 부산지방경찰청에만 외사과를 두고 이 업무를 담당하고 있고, 다른 지방경찰청에는 외사과를 두고 있지 아니하며 다만 保安課에 外事系를 두고 있을 뿐이다. 또한 일선 경찰서에는 외사전담과가 없고 보안과 내에 외사계를 두고 보통 3 내지 4명이하의 경찰관이 배치되어 있는 실정이다. 이는 外國人犯罪의 전담수사기구 및 예방기관의 미비를 의미하는 것이다. 이러한 조직과 인원으로는 방법 및 수사상 어려움이 허다한 外國人犯罪를 적절히 처리할 수 없다는 것은 자명하다.

결론적으로 상기의 범죄백서는 그간의 外國人犯罪 수사실무나 기구를 살펴볼 때, 검찰과 경찰의 대응방식은 매우 비체계적, 비조직적인 처리에 머무르고 있었으며, 변화한 시대상황에 앞서가는 정책은 고사하고 뒤따라 가지도 못하였다는 평가를 면할 수 없다고 지적하고 있다.

3) 調查障礙事由에 대한 對處의 未洽

外國人犯罪는 언어상의 장벽과 외국과의 외교문제, 그리고 해당 외국인의 소속국과 우리법제의 상위에서 오는 처우상의 문제나 인권문제 등 다양한 수사상 장애요인이 충분히 예상되는 분야이다. 특히 체류 외국인 중 피의자가 불법취업자인 경우에는 거주지를 수시로 이동하거나 은둔하는 까닭에 그 소재파악이 곤란한 경우가 많고 참고인인 경우에도 수사협조를 기피하는 경향이 많다.

또한 피의자의 국적이나 성명확인,의 경우에도 호적제도가 정비되어 있지 아니하거나 여권발급절차가 그다지 엄격하지 않은 나라의 경우에는 위조, 타인명의로의 도용 등으로 인해 신원확인, 누범여부확인이 어려운 경우도 있다.⁶²⁾ 이러한 장애사유가 있음에도 불구하고 현재 상기한 전담수사기구의 不備와 아울러 전문수사요원 역시 태부족인 상태를 면치 못하고 있다. 외국인범죄에 대해 전문교육을 받은 수사요원의 확보가 절실하다. 그러나 현재 이를 반영한 교육 프로그램이나 예산이 전무한 상태에 있다고 한다.⁶³⁾

4) 通譯人確保의 困難

외국인이 피의자나 참고인이 되었을 경우의 조사시에 가장 어려운 장애는 통역인을 구하는 일이다. 주요 국제통용어일 경우에는 어느 정도 통역인을 쉽게 구할 수 있으나 범죄수사에 충분한 통역을 수행하기에는 어려움이 있다. 왜냐하면 범죄수사에 필요한 전문적인 지식이 전제되어야 하고 경우에 따라서는 당해국의 사법절차에 대해서도 파악해야 하기 때문이다.

더우기 만약 피의자가 필리핀의 타갈로그어나 파키스탄의 우루두어, 타이어 등의 소수민족의 언어를 쓸 경우에는 전문통역인의 확보가 매우 어렵게 된다. 현재 일선수사기관에서 이러한 소수민족의 언어에 대한 전문가는 전무한 실정이다. 따라서 특수외국어 통역의 확보에 대한 정책적인 조치가 필요하다.

5) 海外搜查 등 所在搜查上的 障礙

外國人犯罪者는 범행후 즉시 해외로 도피하거나 국내에서도 거주지이동이 빈번하고 외국인상호간의 은신처 제공등으로 소재추적에 어려움이 많다. 또한 외국인이 피해자나 참고인이 되는 경우에도 불법취업, 불법체류사실이 탄로날 것을 우려한 나머지 신고하지 않거나 수사기관의 협조를 회피하는 경향이 현저하다.

또한 마약범죄와 같은 國際組織犯罪의 경우에는 외국수사기관과의 협조가 수

62) 이만희, 앞의 글, 135-136면

63) 법무연수원, 범죄백서(1992), 334면

사의 선결조건이므로 이에 대한 제도적 정비가 시급하다. 불법취업자들 중에는 僞造旅券을 소지하고 있거나 입국후에 취업브로커에게 맡겨두는 경우가 많아, 신원확인에 곤란을 겪게 되며 수사상의 적기를 놓치거나 관련공범들이 해외도피하는 빌미를 주기도 한다.

IV. 새로운 對策의 研究

1. 外國人의 入國 및 國內滯留에 대한 對策

가. 外國人出入國 및 國內居住에 대한 思考의 轉換

앞으로 외국인의 출입국과 국내체류에 대한 정책수립에 있어서 지금까지의 출입국 자체의 엄격화정책에서 한걸음 더 발전하여 체류자에 대한 엄격관리도 병행하는 정책의 전환이 요청된다. 그런데 외국인에 대한 체류관리를 엄격히 하기 위하여는 외국인체류자의 동태를 수시로 점검하고 그들의 범법활동을 사전에 예방할 수 있어야 한다.

이를 위하여는 전국적 세포조직망이 있고 현장에서 그들을 쉽게 접촉할 수 있는 국가기관이 그 임무를 수행하여야 한다. 이러한 국가기관은 일반행정으로는 내무부이고 경비, 방범, 수사 등과 같은 특별분야로는 내무부의 독립외청인 경찰조직이다. 그리고 지금까지의 외국인에 대한 規制行政 위주의 사고도 앞으로는 불법적인 출입국 및 체류자에 대해서는 더욱 엄격히 규제하되, 적법하게 거주하는 외국인에 대해서는 援護와 서비스도 제공해 줄 수 있는 차원으로까지 발전되어야 한다. 따라서 전국적으로 조직화되어 있는 내무부 및 경찰은 적어도 외국인 피해상당소를 설치·운영하는 적극적 자세를 보여야 한다.

나. 內務行政 및 警察執行의 優先化

외국인의 입국과 체류외국인수의 증가 자체는 불가피한 현상이다. 따라서 앞으로의 대책은 출입국 자체보다는 외국인의 국내체류관리에 중점이 놓이지 않을 수 없다. 외국인의 국내체류에 대한 일반행정은 내무행정의 한 영역이고, 따라서 이에 대한 주무관청은 內務部가 되어야 할 것이다. 그리고 외국인 입국에 대한

규제위주의 조직으로부터 거주관리, 경력관리 및 서비스 위주의 조직체계로 바뀌어야 한다.

뿐만 아니라 외국인 체류에 의한 역기능적 현상에 대한 집행은 전국적 조직망을 가진 경찰조직이 담당하여야 한다. 외국인 체류에 의한 역기능적 현상을 효율적으로 대처하기 위하여는 그 집행기관인 경찰조직이 외국인 입국자 및 체류자의 폭증현상에 상응하도록 그 조직의 확대가 있어야 한다. 이를 위하여 우선 개선되어야 할 점은, 현재 서울과 부산에만 있는 경찰외사과를 적어도 외국인체류자가 많은 경인지역(즉 경기경찰청)에도 하루속히 확대설치하여야 한다. 더욱 바람직한 것은, 현재 보안과에 소속되어있는 전국의 외사계를 모두 외사과로 독립·승격시켜 독자적인 외사업무를 담당할 수 있도록 배려하여야 한다.

居住資格所持者는 미국, 캐나다, 일본, 홍콩 등 일부국가의 永住權者와 성질이 유사하여 강제퇴거 이외는 신분이 존속하는 한 국내에 거류가 가능하므로 이들이 생존권을 영위하기 위하여 재산취득과 변경, 직업의 선택에 따른 거주지 관할 시·읍·면의 장으로부터 각종 인·허가를 받아야 할 사항이 많게 된다. 따라서 외국인의 등록도 내국인의 주민등록업무와 유사하므로 外國人登錄을 지방자치단체장이 관장케 함이 타당하다.⁶⁴⁾

한편 외국인근로자와 지역주민과의 마찰을 해소하기 위해서는 관계기관이 이러한 문제의 발생상황 등 지역실정을 정확히 파악하고 그에 상응한 세밀한 지역대책을 강구할 필요가 있다. 특히 외국인 근로자는 특정지역에 집중거주하는 경향이 있으므로, 이들 지역에서는 거주외국인과 경찰, 지방자치단체장 등 행정 및 지도단속기관과의 간담회개최등으로 양호한 관계형성에 노력해 둘 필요가 있다. 장기적으로는 외국인과 단속기관의 의사소통을 위한 連絡擔當官의 배치나 地域防犯組織에의 거주외국인 참가 등의 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.⁶⁵⁾

그리고 외국인의 불법행위를 사전적으로 예방하기 위하여는 外國人動向調査專擔機構를 확대하여야 한다. 이와같이 외국인의 체류관리도 현장에서 효과적으로

64) 이민호, 출입국관리행정에 관한 연구, 연대 행정대학원, 1981, 126면

65) 이만희, 앞의 글, 143면.

하면서 그 역기능적 현상을 미리 예방하고 사후적으로 기민하게 진압하기 위하여는 현재 출입국관리법에 근거하여 출입국 자체를 위주한 법무부 중심체제에서 벗어날 필요가 있다. 이를 위한 입법대책으로는 出入國管理法을 내무부 및 경찰 중심의 ‘외국인법’으로 개편하는 방안을 생각할 수 있다.

다. 現地査證發給의 問題點改善

出入國管理法 제10조에 의하면 사증발급권한을 在外公館長에게 위임하고 있다(現地査證의 發給). 그러나 동법 施行規則 제14조는 현지사증발급의 예외사항을 규정하고 있다(법무부장관이 특히 현지사증발급을 금지하는 경우 등). 그런데 재외공관장으로부터 入國査證을 받은 자가 입국사열과정에서 출입국관리공무원에 의해 입국거절되는 사례가 발생하고 있다. 이와같이 2개의 국가기관이 서로 다른 판단을 하는 결과 불신을 초래하고 우리나라에 대한 인상을 나쁘게 하기도 한다. 이의 원인은 외무부소속의 재외공관과 법무부소속의 출입국관청 사이의 연계체계가 원만하지 못한 데에 있을 것이다.

이를 방지하기 위한 단기적 대책은 법무부 내지 출입국관리공무원이 해외공관에 파견하는 것이다. 특히 북한에 의하여 포섭될 위험이 많은 재외동포가 많은 지역 즉 로스엔젤레스, 파리 등에 대한 필요성이 많이 인정된다. 그러나 정부조직법상 법무부 직제소관에서 주일대사관 및 주오사까총영사관에만 각각 1명씩 파견되어 여타국가의 필요지역에 주재치 않으므로 이의 실현은 장애가 있을 수 밖에 없다.

이와 같이 재외공관과 법무부와의 연계가 조직체계상 극복하기 어려운 문제가 있다면 이를 근본적으로 개선할 필요성이 대두된다. 그 방법은 이미 각국에 파견되어 있고, 인터폴체계를 쉽게 활용할 수 있는 국제적 조직의 경찰에게 비국제적 조직에 불과한 법무부의 역할을 담당케하여 경찰주재관이 재외공관과 협력하는 체제가 검토될 만하다고 생각된다.

라. 短期滯留者管理의 問題點改善

현행 出入國管理法에 의하면 60일 이내 단기체류자의 경우에는 居留申告義務가 없으므로 그들에 대한 동태 파악이 어렵다. 유럽국가들의 경우에는 입국절차는 대단히 간편한 반면 체류자에 대해서는 동태를 정확히 파악하기 위하여 여러가지 방안을 강구 시행하고 있다. 우리나라에서도 특히 단기체류자의 공정관리를 위하여 숙박업자의 신고의무를 이행토록 관련법규를 개정해야 할 것이다.⁶⁶⁾

따라서 단기적인 개선대책으로는, 호텔 여관 등 숙박업자 및 외국인을 유료로 숙박시키는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 관할 출입국관리소장에게 신고토록 出入國管理法의 개정을 검토하는 것이다. 그러나 이러한 문제도 근본적으로는 업체와 가까이 위치하고 있는 내무부나 경찰조직이 관할하는 체계가 이루어져야 그 실효성을 기대할 수 있을 것이다.

마. 外國人勤勞者政策의 改善方案

최근 외국인 근로자의 국내유입이 대폭 늘어나면서 사회문제화되기 시작하여, 1995년 1월에는 네팔인 근로자들의 명동성당 농성사건까지 일어나게 되었다. 이를 계기로 노동부는 외국인근로자를 들여오려는 기업은 노동부장관의 사전승인을 받도록 하되, 근로기준법을 적용하는 내용의 雇傭許可制를 도입키로 했으나, 법무부와 통상산업부의 반대에 부딪혀 난항을 겪고 있는 실정이다. 이에 노동부는 고용허가제 도입을 더이상 늦출 수 없다는 현실인식에서 세계화추진위원회에 상정하여 1996년 상반기까지 입법화한다는 방침이다.⁶⁷⁾

외국인 근로자 문제는 매우 다양한 문제와 연관되어 있기 때문에, 일거에 해결할 수 있는 정책방안이 있을 수는 없다. 그러나 원칙적으로 우리나라의 산업현실을 고려하는 가운데, 외국인근로자들의 기본권을 존중하는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이다.

66) 이민호, 앞의 논문, 130면.

67) 한국일보 1995년 9월 16일자.

1) 産業技術研修制度의 改善策

외국인근로자의 명동성당농성사태 직후인 1995년 2월 발표된 정부의 産業技術研修制度 改善策은 첫째, 연수자들에게도 산재보험과 의료보험을 적용하며, 勤勞基準法도 부분적으로 적용하며, 産業安全保健法상의 안전과 보건을 위한 조치 및 건강진단을 실시하고, 둘째, 임금은 본인에게 직접 지불하고 여권도 본인이 소지하도록 하여, 비인간적인 처우가 발생하지 않도록 지도감독을 강화하며, 세째 送出國에 대해 국가기관이나 공공기관이 송출업무를 맡도록 요구하며, 네째, 연수자에 대한 입국전 교육은 2주로, 입국후 교육은 1주로 각각 연장하고, 연수업체의 책임자와 노무담당자에 대해서도 3일간의 교육을 실시하며, 다섯째, 不法就業에 대한 단속을 강화하고, 여섯째, 送出國 주한 대사관에 담당관을 지정하도록 요구하여 연수자의 사후관리를 강화한다는 것이다.

이를 실효성있게 뒷받침하기 위해서는, 첫째 연수수당과 시장임금의 격차를 줄여야 한다. 최소한 研修手當이 불법취업자의 임금수준이어야 하며, 출신국가에 따른 격차도 폐지해야 한다. 그래야만 연수자들이 불법취업의 유혹에서 벗어날 수 있고, 연수업체에 대한 통제감시부담도 덜 수 있다. 둘째, 오해나 마찰이 생기지 않도록 제도의 명칭을 실질적으로 就業을 의미하는 것으로 변경하거나, 최소한 연수를 의무화해야 할 것이다.

세째, 현재 送出國에 맡겨져 있는 입국전 교육의 실효성이 의문시되므로, 입국후 교육을 강화하는 쪽으로 역량을 집중하는 것이 바람직하다. 네째, 연수자들의 모집에서 귀국에 이르는 과정에서 모든 관리사항과 관련하여 정부간 협력을 강화해야 하며, 부득이 송출업체 등 민간기관이 개입하게 될 때에는 감독을 철저히 해야 할 것이다. 다섯째, 현재 이 사업의 관리기구인 中小企業協同組合 産業技術研修協力團의 조직만으로는 관리작업을 효과적으로 수행하기 어렵다. 따라서 일본의 國際研修協力機構와 같이 民官協力機構를 구성하는 것도 고려해 보아야 한다.⁶⁸⁾

68) 김 준, 외국인 노동자문제와 대책, 국회도서관 입법조사분석실, 현안분석 101호, 1995, 24-26면.

2) 研修就業制度의 導入方案

상당기간의 실질적 연수를 의무화하여 연수와 취업을 연계하는 일본의 技能實習制度도 참고할 만한 방안중의 하나다. 이 방안은 산업기술연수제도의 명목과 실질의 괴리를 극복할 수 있고, 연수자 본인에게는 선진적인 기술을 익힐 수 있는 기회를 제공해 주며, 송출국에 대해서는 인적자원개발에 협력한다는 의미가 있다는 장점이 있다.

하지만 연수가 선진기술의 습득과 인적자원개발로서의 의미가 있기 위해서는 일정규모이상의 상당한 기술을 가진 업체여야 하는데, 이런 업체들은 상대적으로 인력난이 덜하기 때문에 외국인연수자를 받을 필요성도 적다. 반면 외국인인력을 절실히 필요로 하는 중소기업체들로서는 연수할 만한 기술을 필요로 하지 않는다는 현실적인 문제점이 있다.⁶⁹⁾

3) 雇傭許可制度의 導入方案

노동부가 추진하고 있는 雇傭許可制는 외국인 노동력의 활용방안으로서 가장 보편적인 것이다. 그러나 사회적 비용이 크고 그 영향이 광범하다는 점은 과거 이 제도를 활용해온 외국의 일치된 경험이다. 고용허가제하에서는 외국인 근로자들이 본국으로부터 상당기간 떠나 노동력수입국에 거의 정착하기 때문에, 경제사정이나 노동시장상황이 변하여도 귀국시키기 어려운 문제점뿐만 아니라, 기존사회문화와의 갈등과정에서 범죄 등의 사회문제도 피할 수 없게 된다. 따라서 이 제도의 추진을 위해서는 외국인근로자의 定住化를 방지하는 방안도 마련되어야 한다.

가장 엄격하고 치밀한 고용허가제도의 사례로서는 싱가포르의 경우를 참고할 만하다. 싱가포르의 勞動許可制度는 첫째, 외국인근로자에 대한 의존도를 낮추고, 노동시장여건의 변화에 따라 외국인근로자수를 탄력적으로 조정하기 위해 외국인고용비율의 상한선을 설정하여 운용하며, 둘째, 자국 근로자의 근로조건저하를 방지하고 외국인고용의 지나친 증대를 억제하기 위해 외국인고용주에게 雇傭稅

69) 김 준, 앞의 논문, 26-27면.

를 부과하며, 세제 노동허가증을 소지한 외국인근로자는 취업전에 일정금액을 保證金으로 예치하게 하여 사후관리와 귀국을 담보하고, 네제 외국인근로자의 가족 동반을 금지하고, 노동부의 허가 없이는 싱가포르인과 결혼할 수 없도록 하며, 다섯제 외국인을 불법고용한 고용주는 무거운 벌금형과 6개월의 징역형을 받게 하고 있다.⁷⁰⁾

바. 電算體制의 改善

외국인의 출입국에 대한 신속하고 정확한 기록의 보존관리를 위해서는 컴퓨터의 활용이 필수적이다. 그런데 출입국관리행정의 경우에 1981년 1월 출입국심사업무를 전산화하여 지난 10여년 동안 전산조직의 규모와 이용기법이 괄목할 만한 발전을 거듭하여 왔다. 그러나 출입국자의 계속적인 증가와 출입국절차 간소화의 필요성, 그리고 집중되는 정보자료 관리 및 정보시스템 구축 등의 문제가, 출입국행정 환경의 변화에 따라 그 개선이 예견되고 어느 측면에서는 이미 문제의 심각성이 노출되기 시작하였다고 볼 수 있다.⁷¹⁾

전산업무는 출입국자 신고서(E/D Card)와 출입국 규제자명단(Black List), 그리고 거류외국인기록을 원시자료(Source Data)로 하여 처리되고 있다. 정보시스템에 있어서 현재 여권정보는 외무부, 주민정보는 내무부, 출입국정보는 법무부, 여구정보는 관세청 등의 각기 해당 부서별로 별도의 정보시스템을 구축하여 독자적인 운영체제를 갖추고 있고 약간의 터미날을 상대방측의 주컴퓨터에 연결하여 필요시 제한된 이용방법을 통하여 자료 교환을 하고 있다. 이러한 체제는 전산자료 보호 및 각 기관간 고유업무 영역의 노출을 제한하기 위한 불가피한 조치라고 이해할 수 있으나 공중 통신망의 발달과 정부보유 전산자료의 공개요구가 증대하고 국가기간 전산망의 구성이 완료되어 가는 현실하에서 출입국행정의 효율성과 적시성을 극대화시키기 위하여는 정보자료의 통합시스템 구축의 필요

70) 김준, 앞의 논문, 20-22면.

71) 김인창, 출입국행정 효율화의 과제와 발전방향 - 전산업무를 중심으로 -, 법무연구 18호 (1991.11), 317면

성이 절실하다.⁷²⁾

독일에서는 1991년 소위 ‘외국인법(Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet)’을 개정하여 내무부장관이 각부서가 인지한 외국인정보자료를 내무부소속의 외국인관청(Ausländer-behörde)에 의무적으로 송부하게 하는 시행령을 제정할 수 있게 하였다. 이에 근거하여 현재 독일에서는 ‘외국인관청에 대한 정보자료송부에 관한 시행령(Verordnung über Datenübermittlungen an die Ausländerbehörden)’이 내무부장관에 의해 제정되어 시행되고 있다. 이러한 내무부 중심의 통합전산시스템의 구축을 우리나라에서도 고려하여야 할 것이다.

2. 外國人犯罪에 대한 對策

가. 情報蒐集과 防犯活動의 강화

지금까지 우리나라는 법무부가 주도가 되어 외국인범죄에 대하여 사후적 수사 대책에만 치중하여 왔다. 그러나 外國人犯罪은 그 특성상 수사기관이 신속한 대응을 하지 못하면 국외도주, 국내에서의 은신 등으로 수사가 지연될 우려가 크므로 사전에 충분한 관련정보수집과 有關機關 상호간의 원활한 정보교류가 절대적으로 요청된다. 따라서 기존의 외국인범죄 대책은 실패로 돌아갔다고 볼 수 있다.

이를 극복하기 위하여는 앞으로 외국인범죄에 대한 사전적인 정보수집과 범죄 예방활동이 강화되어야 하겠다. 특히 출입국관리사무소, 경찰외사부서, 검찰, 노동부, 세관 등 유관기관은 외국인동향에 관한 각종 정보를 체계적으로 수집, 축적함과 아울러 이를 공유함으로써 서로 협조하는 기능을 한층 강화하여야 할 것이다.

그리고 전문수사요원은 평소 국제간의 노동력 등 인력이동추이, 주요외국의 마약거래조직, 폭력조직, 국제범죄동향을 수집분석하고 불법체류자가 취업하는 장

72) 김인창, 앞의 글, 346면

소주변이나 이들이 빈번히 이용하는 결집장소, 유흥업소등에 협조체제를 만들어 관련정보를 입수하도록 하여야 하겠다.

外國人犯罪을 예방하기 위한 활동으로는, 외국인노동력을 이용하고 있는 기업체를 통하여 범죄방지를 위한 홍보와 계도를 한다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 국내에 자주 출입하거나 虞犯外國人 入國者등에게 한국의 엄정한 犯罪處理方針을 事前告知하여 범죄예방효과를 거둘 수 있어야겠다. 外國人犯罪申告電話를 설치하여 이를 홍보하는 방안도 고려할 만하다. 이와 같은 범죄예방활동에는 주무부서인 경찰이 주도할 수 있는 조직체계가 갖추어져야 한다.

나. 外事警察組織의 強化

외사치안수요의 증가추세에 맞추어 국제 해.공항, 관광지 등의 외사관련 경찰조직과 인력을 보강하여야 한다. 특히 外國人犯罪는 내국인범죄와 달리 수사상 장애와 특수성이 있으므로 專門機構와 專門搜查要員의 확보가 필요하다. 外國人犯罪가 차츰 조직화, 폭력화하는 경향이 나타나고 있고, 국제적 교류가 더욱 심화확대되어 범죄의 증가추세가 예상되는 만큼 종래와 같은 즉발적인 사건처리나 대응방식으로써는 새로운 상황에 적절히 대응하지 못할 것이다. 따라서 外國人犯罪專擔機構의 신설과 확충에 대하여는 국민적 동의를 구하는데 어려움이 없을 것이다.

일본의 경우, 경찰청내에 “외국인문제대책위원회”를 설치하여 외국인범죄문제에 관한 다양한 대책마련에 힘쓰고 있다. 그리고 1994년 7월 조직을 개편하여 경찰청에 國際部를 설치하여 종합적으로 경찰전체의 시야에서 외국인문제대책의 기획과 종합조정을 하도록 했다.⁷³⁾

우리나라도 현재 취약한 ‘課’단위에 불과한 외사경찰을 명실상부한 ‘局’단위로 격상시킬 필요가 있을 것이다. 그리고 현재 서울과 부산에만 조직되어 있는 외사과를 전국의 경찰청에 확대하여야 한다. 특히 현재 외국인이 많이 거주하고, 크

73) 新美恭生, 來日外國人問題警察對策と今後の課題, 法律廣場, 1995.1

다란 항만이 있는 경인지역에는 하루속히 외사과가 설치되어야 한다. 그리고 현재 서울과 부산을 제외하고, 보안과 소속하에서 몇몇 경찰관으로 구성되어 있는 외사과는 수많은 거주외국인의 문제에 대해 독자적·효율적으로 대처할 수 없기 때문에 가능한 빨리 인력을 수급하여 독자적인 조직체로 정립되어야 한다.

또한 기구의 신설내지 증설문제 못지 않게 전문수사요원의 양성과 확보가 매우 시급한 과제라 할 것이다. 일본의 경우에는 경찰청에 國際搜查研究所를 두고 국제수사전문교육과정을 개설하여 國際犯罪專門搜查官을 양성하고 있다. 이 과정을 수료한 경찰관 중에서 다시 적격자를 선정하여 현지 어학연수까지 시행하고 있다. 일본의 이러한 전문요원양성모델은 좋은 참고가 될 것이다.

경찰과 검찰이 협력하여 상기한 일본과 같은 선진외국의 모델을 참작하여 우리나라의 실정에 부합되는 外事犯罪專門教育프로그램을 개발하여 ‘국제수사연수소(가칭)’를 설치·운영하는 방안이 추진되어야 하겠다. 이러한 교육프로그램에는 외국어교육은 물론이고, 국제수사공조에 관한 사항, 외국의 형사사법절차, 외국의 수사실무, 외국인의 인권보호에 관한 사항이 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

그리고 외국에서의 현장정보를 수집하기 위하여서는 외사경찰 해외주재관의 파견이 강화되어야 한다. 이러한 해외주재관의 파견은 현장정보의 수집에 기여할 뿐만 아니라 재외국민을 보호하고 주재국 경찰과의 원활한 수사협조를 위해서도 필요하다. 현재 우리나라도 7개국(미국, 일본, 프랑스, 홍콩, 브라질, 중국, 러시아) 11개지역(워싱턴, 뉴욕, LA, 시카고, 도쿄, 오사카, 파리, 홍콩, 상파울로, 북경, 모스크바)에 경찰 해외주재관을 두고 있으나, 더 나아가 최근에 경제교류와 여행객의 왕래가 급증한 상해, 청도, 마닐라 등에 대한 주재관의 파견이 시급하다.

다. 出入國管理와 防犯의 緊密한 連繫體制의 構築

세계화·개방화에 의한 출입국의 규제완화는 필연적으로 범죄자의 국내유입과 해외도피를 수월하게 한다. 특히 해외도피범은 비자없이 입국이 가능한 나라를 경유하여 인접국으로 불법유행하는 방법을 이용하는 등 모든 수단을 동원하고 있어 차단은 그만큼 어려워지고 있는 실정이다. 따라서 수사기관은 각종 범죄수

사 과정에서 범죄피의자의 해외도피를 방지해야 할 필요성이 있는 경우에 즉시 현장의 출입국관리소에 연락하여 출국규제조치를 취할 수 있어야 한다.

그런데 이 문제에 있어서도 경찰이 현장의 출입국관리소에 직접 요청할 수 없고 법무부의 판단에 의존하여야 하는 것이 현실이다. 이러한 지체요소는 하루 속히 제거되어야 한다.

범죄자의 해외도피와 관련하여 여기서 우리나라 형사소송법의 문제점을 지적하고자 한다. 현행의 형사소송법에 의하면, 범죄피의자가 해외도피에 성공하여 오래동안 피신한다면 그 동안 공소시효기간이 만료되어 수사기관이 그를 검거하더라도 처벌할 수 없게 되어 있다. 이러한 현행 형소법의 취약성 때문에 많은 범죄자가 해외도피를 시도하고 있고, 실제로 많은 정치관련 범죄자가 해외도피에 성공하고 있다.

이러한 문제점을 근원적으로 제거하기 위하여는, 해외도피 중에는 공소시효의 진행이 정지하는 것으로 현행의 형사소송법을 개정하여야 한다(이러한 내용의 개정형소법이 최근에 국회를 통과하였다).

그리고 출입국관리사무소는 체류외국인에 대한 동향조사체제를 가동하여 부족한 인원과 장비에도 불구하고 정보수집과 출입국사범의 적발처리에 중심적인 역할을 해왔다고 한다. 그러나 출입국관리소의 기능과 인력으로 외국인체류와 동향조사까지도 주도적으로 관리하는 것은 실효성이 없다. 기술한 바와 같이 적어도 체류관리는 내무부와 경찰청이 주도적으로 담당하여야 한다.

이는 앞으로의 과제이기 때문에 현재로서는 검찰, 출입국관리국, 경찰, 세관, 안기부, 노동부 등 外國人犯罪와 관련있는 기관이 연합된 常設協議體를 구성하여 기관상호간의 정보교환과 공동대책수립을 도모해야 할 것이다.

라. 不法滯留外國인에 대한 對策強化

기술한 바와 같이, 우리나라의 외국인불법체류 실태는 악화일로에 있다. 이를 극복하기 위하여는 우선적으로 불법체류의 원인을 파악하여야 한다. 그러나 아직 불법체류의 원인에 대한 통계적 분석이 없는 실정이다. 이러한 원인에 대한 분석

없이 대책이 나올 수 없다. 따라서 현재의 주무부서인 법무부 내지 노동부가 불법체류의 원인에 대한 파악을 철저히 할 것을 촉구하는 바이다.

다음으로 불법체류자의 신원파악을 위한 체계적 시스템이 마련되어야 한다. 현재로서는 불법체류자에 대한 개괄적 통계만 있을 뿐, 그 불법체류자가 어디서 무엇을 하고 있는지에 대한 구체적 조사는 거의 이루어지지 않고 있다. 이의 원인은 전국적 세포조직망이 결여되어 있는 법무부가 이 문제를 관장하고 있고, 관련 부서와의 정보협조체제가 원활히 가동되지 않기 때문이다. 이를 극복하기 위하여는 불법체류자의 신원파악에 대해서는 전국적 세포조직망이 갖추어진 국가기관이 이를 담당하여야 하고 이 국가기관에 정보가 접수·통합되어야 한다.

따라서 앞에서 소개한 바와 같이, 독일에서 ‘외국인법(Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet)’의 개정과 ‘외국인관청에 대한 정보자료송부에 관한 시행령(Verordnung über Datenübermittlungen an die Ausländerbehörden)’의 제정으로 내무부 및 경찰중심으로 이루어지는 외국인관리정책과 통합전산시스템의 구축은 하루속히 우리나라에서도 고려하여야 할 입법례이다.

그리고 불법체류자가 검거되면 그 처리는 강력하게 이루어져야 한다. 그런데 현재 출입국관리사무소에서는 거의 대부분의 出入國事犯을 通告處分으로 종결처리하고 있다. 이와같은 미온적인 출입국사범처리는 불법체류외국인의 증가를 억제하는데 문제가 있다.

불법체류외국인과 불법취업외국인이 여러가지면에서 범죄에 접근할 위험성이 농후하다는 점에서 보더라도 外國人犯罪의 온상이라 할 수 있는 출입국사범을 더 엄정하게 처단하는 정책방향이 바람직하다고 하겠다. 이와 더불어 외국인을 불법고용하는 자에 대한 처벌도 현행의 출입국관리법 제95조 6호 및 6의 2호에 규정된 1년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에서 그 벌칙을 강화하는 방향으로 개정되어야 하겠다.

불법취업외국인에게 한국에서의 불법체류는 장기간의 구금을 각오하여야 한다는 인식이 주어진다면 불법체류자의 증가를 억제하는 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이라 판단된다. 따라서 위조여권소지자나 6개월이상의 장기간불법체류 취업

외국인에 대하여는 고발조치하는 새로운 처리지침을 마련하여 시행하는 한편 이를 홍보하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 물론 이 방안은 外國人受刑者의 수용 시설문제와 직결되므로 충분히 사전검토되어야 할 문제이다.

끝으로, 국내에 불법체류자가 많은 국가에 대해서는 그와 체결한 사증면제협정이 있다면 그 효력을 정지하는 방안도 적극적으로 검토되어야 하겠다.⁷⁴⁾

마. 國際搜查共助體制의 強化

外國人犯罪는 그 범행이 한 나라에서만 이루어지지 아니하고 여러나라가 관련되는 경우가 많고, 대형사건이나 조직범죄일 때에는 국제성이 더욱 두드러지게 나타남은 물론이다. 따라서 外國人犯罪搜查를 성공적으로 수행하는 데에는 국제적 협력이 매우 중요한 것이다.

國際搜查共助란 한 나라의 수사기관이 領土主權의 제약에 의하여 수사권을 직접적으로 행사할 수 없는 외국영역에서 다른 나라 수사관의 도움을 받아 수사를 보충하는 효과를 가진다. 따라서 수사기관은 외국에서 송부되어진 각종 자료를 근거로 사건을 처리할 수 있고, 마찬가지로 피의자는 수사절차상의 인권보장을 위해 증거능력을 다룰 수 있게 된다.⁷⁵⁾

외국인범죄수사를 위해서는 외국과의 긴밀한 수사공조체제구축과 수사기법개발과 수사인력및 장비확보를 위한 전문기구의 설치가 시급하다. 일본의 경우를 보면 이미 1953년에 逃亡犯罪人引渡法을 제정하고, 1980년에 국제수사공조법을 제정하여 국제협력체제를 정비하고, 1991년에는 마약특례법을 제정하여 마약범죄에 관하여 국제공조절차를 정비한바 있다.⁷⁶⁾

우리나라는 刑事司法에서의 국제협력을 강화하기 위해 1988년 犯罪者引渡法을 제정하였고, 1991년 國際刑事司法共助法을 제정하였다. 이와 아울러 1990년 호주와 최초로 犯罪引渡條約을 체결하였고, 1992년에는 호주와 刑事司法共助條約을

74) 이에 대한 최근의 법무부대책을 소개한 기사로는 조선일보 1995.11.25

75) 김주덕, 외국인범죄에 대한 국제수사공조, 형사정책연구 11호, 1992 가을, 22-23면.

76) 大谷 實, 犯罪と犯罪者の國際化と刑事政策上の課題, 法律廣場, 1995.1

체결하였다. 그밖에도 캐나다, 미국, 브라질, 스페인, 멕시코 등과 조약에 가서명하거나 외교교섭을 계속하고 있다. 다만 현재 범죄인도법과 국제형사법공조법으로써 국제형사사법협조에 관한 母法은 제정되어 있으나 그 시행령 시행규칙이 마련되어 있지 못하므로 조속히 이를 제정하여야 할 것이다.

국제사법공조와 관련하여 또하나 지적하여야 할 것은, 우리나라 ‘국제형사사법공조법’ 제38조이다. 동조는 내무부장관이 독자적으로 할 수 있는 수사협력의 범위를 ① 국제범죄의 정보 및 자료교환 ② 국외범죄의 동일증명 및 전과조회 ③ 국제범죄에 관한 사실확인 및 그 조사에 제한하고 있다. 기타의 형사사법공조는 법무부와 외무부를 통해서만 가능하다. 동조의 문제점은 내무부의 독립외청인 경찰청에 대해서는 아무런 권한사항에 대한 언급이 없는 점이다.

그런데 현실적으로 국내에 잠입한 외국인 범죄자의 색출과 해외로 도주한 내국인 범죄자에 대한 국제수배 등 국가간 공조수사활동은 국제형사경찰기구인 인터폴을 통해 이루어 진다. 국제범죄에 대해 신속하고 광범위한 수사공조가 이루어지기 위해서는 이미 전세계적으로 조직화되어 있는 인터폴을 통하는 것이 가장 효과적이다. 이러한 국제추세에 반하여 동법 제38조가 우리나라 경찰조직이 인터폴을 통하여 독자적으로 공조수사할 수 있는 범위를 엄격히 제한한 것은 시정되어야 한다.

그 시정의 방향은 경찰청에게 동법의 취지에 반하지 않는 범위내에서 더욱더 광범위하게 인터폴을 통한 수사공조를 다른 수사기관의 통제없이 독자적으로 할 수 있도록 보장하여야 한다. 즉 인터폴을 통한 수사공조에 있어서 우리나라 경찰의 검찰에 대한 독자성이 확보되어야 한다.⁷⁷⁾

한편 수사상의 협조는 제도적인 장치만으로는 부족하고 관련국가와의 인적교류도 큰 몫을 담당하는 만큼 외국의 수사공조기관과의 공동관심사에 관한 세미나를 개최하는 등으로 인적교류증진에도 보다 진향적인 방향으로 계획을 세워 추진해야 할 것이다. 중국, 동남아국가와의 인적교류를 위해서는 일본에 있는 유엔 아시아 極東 犯罪防止研修所(UNAFEI)를 활용하는 것도 좋은 방법이 될 수

77) 이에 대해서는 치안연구소, 치안논총(1995), 456면 이하

있을 것이다.

바. 通譯體制의 完備

외국인의 국적이 다양화됨에 따라 언어의 장벽이 더욱 높아 지고 있다. 현재 경찰은 1992년부터 경찰통역센터를 설치·운영하고 있다고 한다.⁷⁸⁾ 그러나 특정기관이 단독으로 수많은 다양한 외국어전문요원을 모두 확보한다는 것은 예산상으로나 인적자원의 측면에서나 비현실적이다. 따라서 검찰과 경찰 등 外國人犯罪有關機關이 협력하여 通譯支援機構를 만들어 운용하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

이 경우 민간의 통역전문협회나 각 대학의 특수외국어학과의 교수, 학생, 주한 외교기관의 직원 가운데 자원봉사자를 모집, 조직화하고 이들에게 통역경비를 지급하면 될 것이다. 또한 이들 통역인에게는 수사기밀유지, 우리나라의 형사사법 절차에 관한 기초적인 소양교육이 시행되어야 할 것이다. 그리고 검찰, 경찰에서 이들에게 외국의 형사절차에 대한 기본적인 사항에 관한 자료를 제공하여야 적절한 통역이 이루어질 수 있을 것이다.

일본의 경우에도 외국인범죄수사의 가장 현실적인 장벽으로 언어문제를 지적하고 있다. 그래서 어학연수기관에 위탁하여 경찰직원의 어학교육을 추진하고 있으며, 아시아계언어통역의 수요가 급증하여 수사업무보조자를 외부에서 구하고 있다. 일본경찰에서는 피의자인권보호의 관점에서 가능한 우수한 통역을 확보할 필요가 있다는 점, 야간에 돌발적으로 발생하는 사건에 신속히 대응할 필요가 있다는 점 등으로부터 통역자금을 충실히 하는 등 외부인통역확보에 힘쓰고 있다. 그리고 통역의 효과적인 활용을 위해 통역인운영요강을 정해, 통역인의 운용제도를 정비하고 있다.

즉 경찰내외의 통역인을 미리 통역요원으로 지정해 두어, 통역이 필요하게 되었을 때 그 요원을 통역인으로 운용하는 제도이다. 또한 관할구역경찰국 수준에

78) 경찰청, 경찰백서(1995), 301면

서도 관할구역통역센터를 설치하는 등 통역운용이 활발히 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 외국인피의자의 권리를 보호하고 적정절차를 보장하기 위해 국제 수사연수소나 각 지방경찰청에 통역인을 위한 수사관계용어집 등의 각종 집무자료를 작성하고 있다. 그리고 외부통역인에 대해서는 통역에 있어 알아두어야 할 일본형사절차에 관한 연수회를 개최하는 등 그 수준을 향상시키는데 힘쓰고 있다.⁷⁹⁾

아울러 통역의 정확성을 기하기 위해 취조에 있어서 조서의 기재를 간결하고 평이한 말로 하도록 하고, 피의자작성공술서나 도면을 병용하는 등의 고안도 실시하고 있다. 고유명사, 특유한 용어 등에 관해서는 공판에서의 불필요한 분쟁을 막기위해 경찰과 검찰의 취조단계에 다른 통역인을 붙여주는 방안의 필요성도 검토할 필요성이 제기되고 있다. 그리고 수사초기단계에서부터 통역인의 도움을 받을 수 있도록 힘쓰고 있다.

가나가와縣 경찰의 경우 외국인피의자를 야간현행범으로 체포하는 경우, 통역인의 수배가 어려울때는 우선 전화를 이용하여 통역토록 하고, 통역인이 도착한 단계에서 재차 진술을 녹취하도록 하고 있다. 수사상의 문제로서 외국인피의자 주택을 압수수색할 때 외국어로 쓰여진 수첩, 메모 등이 발견되는 경우가 종종 있어, 그것이 신상관계의 특징이나 범죄사실의 특징에 도움이 되는 것이 많기 때문에 외국어통역번역이 가능한 사람에게 이러한 증거물을 검토하도록 하는 방안도 요구되고 있다.⁸⁰⁾

사. 外國人犯罪 處理指針의 樹立·施行

外國人犯罪와 관련한 檢察例規에는 外國人犯罪統計報告記載要領(1976.2.6), 미국인등 범죄의 統計作成 및 報告要領(1967.5.12), 미국인 기타 외국인에 의한 犯罪 事件處理節次(1970.6.29), 告發不法滯留者에 대한 處理要領(1968.4.20)과 韓美

79) 大谷 實, 犯罪と犯罪者の國際化と刑事政策上の課題, 法律廣場, 1995.1

80) 田內正寇, 外國人被疑事件의 處理實情と問題點, 法律廣場, 1995.1

行政協定에 의한 事件處理要領 등이 있다. 그런데 이러한 例規들은 오래전의 규정일 뿐만 아니라 그 내용도 통계보고나 미군범죄에 관한 단편적인 사무처리에 한정되어 있어 국제화된 1990년대의 외국인 범죄상황에 전혀 부응하지 못하고 있는 실정이다. 또한 대개는 범죄자에 대한 사후처리요강에 불과하고 외국인문제에 필수적인 사전적 방법활동, 불법체류자의 신원파악, 외국인에 관한 정보체계의 통합 등에 관한 지침이 결여되어 있다.

따라서 일선 수사관들이 손쉽게 이용할 수 있도록 外國人犯罪 搜查便覽은 물론이고, 기타 외국인문제의 대책에 중요한 활동수범을 편찬하여 외국인수사와 외국인에 대한 경찰방법활동에 유용한 지침이 될 수 있도록 하여야겠다.

3. 結 言

가. 制度 및 姿勢에 대하여

본문에서 기술한 바와 같이, 우리나라는 이민을 허용하지 않는 국가임에도 불구하고 출입국관리에 관한 미국형을 따르고 있다. 이민을 허용하는 미국에서는 출입국 자체를 엄격히 통제할 필요가 있으나 우리나라는 설령 외국인이 입국하였다 하더라도 원칙적으로 이민이 허용되지 않는다. 그러므로 우리나라는 불법한 목적으로 입국하는 위험외국인에 대해서만 그 입국을 엄격히 통제하면 된다. 따라서 보통의 외국인에 대해서는 출입국 자체의 엄격한 통제보다는 입국한 외국인의 체류와 생활을 철저히 관리하는 유럽형이 세계화 개방화를 지향하는 우리나라의 장래실정에 맞게 될 것이다.

이를 위해 유럽형에 대한 연구와 대비가 현단계에서 이루어져야 하겠다. 유럽형의 특징은 외국인이 체류하는 모든 지역에 걸쳐 조직화되어 있는 내무부가 담당행정청이 되어 행정사항을 처리하고, 경비 및 범죄와 관련된 문제에 대해서는 역시 전국적 세포조직망이 형성된 경찰이 예방 및 사법역할을 담당하는 형태이다. 또한 이러한 형태의 관리체계가 외국인에 대한 동태파악과 사전적 범죄예방 및 외국인피해자의 상담과 구제를 위해서도 바람직하다.

만약 이러한 관리체계가 구축된다면 일반행정적인 면에서는 외국인의 체류를 통괄하는 내무행정조직(예컨대 독일의 외국인관청과 같은 것)이 전국적으로 형성되어야 하고, 출입국 경비 및 범죄문제와 관련하여서는 외국인의 출입국과 체류상의 불법을 관장하는 전국적인 外事警察制度(지금보다 훨씬 확대된 조직체로서)가 導入되어야 하겠다. 그 업무의 범위도 공·항만에서의 출입국(앞으로는, 현재 법무부 소속의 출입국관리소를 外事경찰조직으로 편입하는 방안도 고려되어야 한다), 외국인체류관리, 불체자신원의 파악 및 관리, 외국인범죄의 예방과 진압 등이 망라되도록 확대되어야 하겠다.

따라서 外事경찰에 대한 현재의 취약한 ‘課’조직은 명실상부한 ‘局’조직으로 승격될 것이 요청된다. 이 경우 당연히 현재(서울과 부산은 제외) 보안과에 소속되어 있는 전국의 外事계는 그로부터 독립하여 충분한 인력으로 뒷받침되어야 할 것이다. 이러한 확대된 外事경찰조직은 앞으로 南北統一이 이루어진 후에는 현재의 공항만을 포함하여 통일이후 자유왕래가 예상되는 러시아·중국과의 國境경비체제로 쉽게 전환할 수 있을 것으로 전망된다. 통일 이후의 국경경비문제를 미리 대비하는 의미에서도 지금 外事경찰제도를 전국적으로 확대하여 조직화하는 데에 주력하여야 할 것이다.

그런데 본문에서 지적한 바와 같이, 외국인에 의한 국내 및 국제범죄의 문제에 대해 적극적으로 대응하여야 할 경찰이, 아직까지도 그 조직 및 전담인원의 면이나(외사경찰제도의 취약성), 그 대응자세의 면에서(외국인범죄에 대한 경찰독자적 대책의 결여) 너무 소극적으로 임하고 있는 것 같다.

앞으로 경찰이 외국인관련범죄에 대하여 적극적으로 대처하지 않는한 그의 예방과 수사를 수행하도록 되어 있는 자기고유의 권한을 지키기는 커녕, 다른 관련기관인 법무부(특히 국내범죄의 분야에서) 또는 안기부(특히 국제범죄의 분야에서)에게 그 주도권이 침범당하지 않을가 심히 우려되는 바이다. 실제적 적극적인 정보 및 예방활동 있는 국가기관에 일차적 수사권도 있다는 범죄대책의 기본원칙을 경찰당국은 외국인범죄 및 국제범죄와 관련하여 명심하여 새겨보아야 할 때이다.

나. 外國人問題에 대한 警察對策의 提示

만약 경찰이 “外國人問題에 관한 基本對策”을 마련한다면, 그 내용은 다음과 같이 정리되어야 할 것이다.

다수의 불법체재자의 존재가 국내치안에 대하여 중대한 위협이 된다는 인식에 입각하여, 불법체류자의 거주, 취로 등의 실태파악에 노력함과 동시에, 불법체재자를 감소시키는 것을 목표로 하면서 다음의 방책을 중점적으로 추진한다.

① 집단밀항사범, 고용관계사범, 여권위조사범 등 불법체류를 조장하는 범죄의 철저한 단속

② 내한외국인에 관련된 흉악범죄, 약품범죄, 권총밀수, 국제적 직업범죄그룹에 의한 범죄 등 국내치안을 직접 협박하는 범죄의 확실한 검거

③ 내한외국인이 범죄, 사고 등의 피해를 입지 않도록 방지하는 활동, 내한외국인의 생활에 안전을 확보하기 위한 활동 및 불법취로방지를 위한 지도계몽 활동

④ 내한외국인문제를 지역전체의 과제로 파악하여, 이것에 관한 종합적 정책이 요청되고 있다는 인식에 입각한 지역주민과의 연계 및 관계행정기관과의 정보교환

각 중점방책에 관한 구체적 실천방안으로는, 우선 불법취업자의 배후에는 취업알선브로커나 외국인근로자를 고용하고자 하는 자 등이 다수 존재하고 있어 사실상 외국인범죄는 자국민에 의한 범죄라고도 볼 수 있기 때문에 경찰은 국내의 외국인관련조직을 와해시키는 데에 앞장서야 한다. 그리고 재한외국인에 대한 안전활동도 병행하여, 범죄나 사고 등에 대한 불안감의 제거에 노력함과 동시에, 경찰에 대한 요망을 적극적으로 파악할 수 있도록 힘써야 한다. 또한 홍보자료활용을 통해 안전상 준수사항이나 경찰신고요령 등에 관해서 지도를 진행시켜나가야 한다.

그리고 외국인관련문제는 경찰만의 활동으로 해결될 수 없다는 한계를 인식하고, 지역주민과의 연계는 물론, 출입국관리국, 노동기관, 지방공공단체 등과의 정보교환이나 연계 및 적극적 정책제안에 나서야 한다. 경찰이 반드시 외국인문제

를 전문적으로 취급하는 기관은 아니지만, 경찰은 일상활동을 통해 체류외국인과 관련된 다양한 문제를 가장 가깝게 접할 수 있기 때문에 각종 관계정보도 가장 용이하게 수집할 수 있는 입장에 있다. 그러므로 경찰은 정보제공을 통해 다른 행정기관에 다양한 형태로 작용하여 행정전반에 걸쳐 체류외국인문제해결을 향한 종합적인 정책형성에 주도적 역할을 담당하여야 한다.

부 록

1. 出入國管理節次概觀

〈약호보기〉

출입국관리법(1992.12.8) 제10조 → 법10.

출입국관리법시행령(1993.3.30) 제20조 → 령20.

가. 국민의 출입국절차

1) 출국심사

- ① 여권·선원수첩 및 행선국입국사증소지조사 (법3)
- ② 출국금지요청 및 결정(령2) — 법무부 출국금지심의위원회
- ③ 출국금지처분 (법4) — 법무부장관
- ④ 출국금지차여권보관 및 위조·변조여권회수(법5) — 출입국관리사무소장

2) 입국심사

여권·선원수첩소지조사(법6.령1)

나. 외국인의 출입국절차

1) 입국

(1) 입국심사

- ① 사증 및 외국인입국허가서발급(법7.령7,10)
- ② 입국요건심사 및 입국불허 (법12.령1)
- ③ 입국금지·입국거부처분(법11) — 법무부장관

- ④ 조건부입국허가허가서발급과 보증금예치 (법13.령16) - 출입국관리사무소장
- ⑤ 위법선박의 입국정지 및 조사(법71) - 출입국관리사무소장

(2) 난민인정

- ① 난민인정증명서의 교부(법76의2.령88의2) - 법무부장관
- ② 난민인정의 취소(법76의3) - 법무부장관
- ③ 난민불인정에 대한 이의신청(법76의4.령88의4)
- ④ 난민여행증명서의 발급(법76의5.령88의5)

2) 체류

(1) 체류외국인관리

- ① 출입국관리공무원의 외국인동향조사권(법81.령91)
- ② 외국인에 대한 활동중지명령(법17.령22)
- ③ 외국인고용제한·고용알선금지(법18)
- ④ 외국인고용주신고의무(법19)

(2) 체류자격

- ① 체류자격부여(법23.령29)
- ② 체류자격변경허가(법24.령30) - 법무부장관
- ③ 체류자격연장허가(법25.령31) - 법무부장관
- ④ 체류자격갱신허가(법26.령32) - 법무부장관
- ⑤ 체류지변경신고(법36) - 자치단체장

(3) 외국인등록

- ① 외국인등록(법31.령40) - 출입국관리사무소장
- ② 외국인등록증발급(법32.령41) - 출입국관리사무소장
- ③ 외국인등록표작성관리(법34) - 출입국관리사무소장 - 자치단체장

3) 출국

(1) 출국심사

- ① 출국심사(법28)

② 출입국사범에 대한 통고처분(법102.령104)

2. 外國人關聯犯罪事件 處理節次

가. 미국인 기타 외국인에 의한 범죄사건 처리절차 (대검사무규칙, 1970.6.29)

① 외국인 특히 미국인과 외국인중 외국투자가, 경제협력단체 및 외국인 투자기업체의 구성원, 기술도입계약에 의하여 초청된 기술제공자와 이에 대등한 직책을 가진 자는 우리나라의 외자유치정책과 밀접한 관련을 갖고 있으니 이들에 대한 수사는 특히 신중을 하고 구속의 필요가 있을 때에는 사전보고할 것,

② 외국인범죄처리는 적정신속을 기하고 이에 대한 보고도 지연되는 일이 없도록 할 것.

③ 외국인에 의한 범죄는 미국과 우호통상항해조약이 체결되어 미국인에게 특수한 지위가 인정되어 있어 미국인에 대한 범죄수사를 함에는 동 조약의 제반규정을 준수하고 수사에 직접 관계되는 조항을 숙지토록 할 것.

나. 한·미행정협정에 의한 사건처리 (대검형사규칙 1991.2.12)

1) 재판권행사

가. 검찰총장은 우리나라가 일차적 재판권을 가지는 미군인 등의 범죄 중 대한민국이 재판권을 행사함이 타당하다고 인정되는 사건에 대하여 범죄발생을 통고받거나 알게된 날로부터 21일 이내에 범무부장관에게 그 의견을 구신할 것. 다만, 그 기간내에 구신할 수 없는 부득이한 사유가 있는 때에는 우선 그 사유를 보고하고, 그 보고한 날로부터 14일 이내에 그 의견을 구신하도록 할 것.

나. 우리나라가 일차적 재판관할권을 가지는 다음 사범에 대하여는 재판권을 적극적으로 행사할 수 있도록 구신하되, 사안에 따른 구체적 타당성을 잃지 않도록 할 것.

1) 대한민국의 안전에 관한 범죄 2) 살인(상해치사, 폭행치사 포함) 3) 강도 4) 강간 5) 공무집행방해 6) 특수폭행 7) 치사·상 사고후 도주차량 8) 음주·약물복용운전 치사·상 9) 마약류의 밀수출·입, 불법판매·배포 10) 중대한 관세법위반 11) 위 범죄의 미수·공범 12) 죄질이 위 범죄에 상응하다고 인정되는 범죄 13) 특히 사회의 이목을 끌여 재판권을 행사함이 중대하다고 판단되는 범죄

2) 공무증명서

가. 지방검찰청 검사장 및 지청장은 미군인 등의 범죄사건에 대하여 공무집행 중의 범죄라는 내용의 공무증명서가 제출된 경우에는 즉시 보고하도록 할 것.

나. 지방검찰청 검사장 및 지청장은 미군당국으로부터 제출된 공무증명서에 대한 반증유무를 조사하고 반증이 수집된 때에는 그 제출된 날로부터 7일 이내에 피의자가 소속한 부대의 법무참모 또는 군법무관과 협의하고 그 즉시 쟁점사항, 협의 결과, 재이의를 재기할 필요성 여부 등을 보고하도록 할 것.

3) 구속

가. 우리나라가 재판관할권을 행사하기로 결정한 다음 다음 각호의 죄를 범한 미군인 등 피의자의 신병이 미군당국의 수중에 있는 경우에 동 피의자가 도주나 증거인멸 또는 재범의 우려가 있다고 판단될 때에는 우리나라 판사로부터 구속 영장을 발부받아 미군당국에 신병인도를 적극적으로 요청하여 구금하도록 할 것.

1) 살인 2) 강도 3) 강간 4) 마약류의 밀수출·입 5) 중대한 관세법위반 6) 위 범죄의 미수·공범 7) 죄질이 위 범죄에 상응하다고 인정되는 범죄

나. 우리나라가 한·미행정협정사건의 피의자에 대하여 구속영장을 청구하거나 미군당국으로부터 그 신병을 인도받아 구금한 때에는 즉시 보고하도록 할 것.

다. 구금된 미군인 등의 피의자에 대하여는 구치소 등과 협의하여 한·미합동위원회 합의 제13호에서 정한 기준에 적합한 구금시설에 수용시키도록 할 것.

3. 日本出入國管理基本計劃 (1992.6.8 법무성 고시 319호) 部分拔萃

※ 1992년 마련된 일본의 出入國管理基本計劃은 불법취업 외국인 등의 인권을 배려하면서도 엄정한 조치를 통해 불법입국자의 정착을 방지하는 것을 목표로 삼고 있어, 우리나라의 출입국관리와 치안대책의 수립에 상당부분 참고가능하다.

第49篇 外事

〈목 차〉

I. 외국인의 입국 재류상황

1 입국상황

- (1) 외국인입국자수의 추이
- (2) 지역별 및 국·출신지별 외국인입국자

2 재류자격별 입국자수와 재류 상황

- (1) 취업할 수 있는 재류자격
- (2) 취업할 수 없는 재류자격
- (3) 신분 또는 지위에 의한 재류자격
- (4) 인도차이나 난민 등

3 입국법위반사건 등의 상황

- (1) 상륙거부의 상황
- (2) 퇴거강제수속의 상황
- (3) 불법취업의 배경
- (4) 불법잔류의 상황

4 입국·재류의 상황에 관한 금후의 동향

II. 출입국관리의 기본방침

1 총설

- 2 원활한 인적교류의 촉진
- 3 외국인노동자 문제의 대응
 - (1) 현행 재류자격에 의한 취업목적의 외국인 수용
 - (2) 소위 순수노동자의 수용문제
- 4 일본에서 기술 등의 습득을 목적으로 하는 외국인의 수용과 자세
 - (1) 연수생의 적절한 수용확대의 대응
 - (2) 새로운 제도의 창설의 검토
- 5 불법취업 외국인 문제의 대응
 - (1) 입국관리·재류관리의 충실·강화
 - (2) 관계기관 등과의 협력관계의 강화
 - (3) 홍보 및 지도의 철저
- 6 기타 관련 문제의 대응
 - (1) 취학 등의 재류자격에 있어 적절한 재류활동의 확보
 - (2) 난민문제의 대응

(2) 퇴거강제수속의 상황

가. 개요

입국관리 위반에 의한 퇴거강제수속을 받은 외국인(이하[피퇴거강제자]라고 한다.)은 1986년에는 10,573인이었는데, 89년에는 22,626인, 90년에는 36,264인으로 대폭적으로 전년을 상회하고 있다. 또, 91년에도, 거의 전년과 동일한 숫자였다. 게다가, 연간 약 500내지 600인이라는 불법입국자수가 89년부터는 2,000인을 넘고 있으나, 이것은 대부분이 중국에서 불법취업을 목적으로 일본에 불법입국한 것에 의한 것이다.

90년에 들어 위반사례를 보면, 「불법잔류」가 32,647인으로 가장 많고, 이어서 「불법입국」 2,320인, 「자격외활동」 751인 순이다. 또 이 와중에서 불법취업을 하

고 있는 자는, 「불법잔류」 32,647인중의 29,133인과 자격외활동자 751인의 합계 29,884인이었지만, 이런 불법취업자가 피퇴거강제자 전체에 차지하는 비율은 82.4%나 되고, 그 태반은 「단기체재」로 입국하고 있다.

경찰청에 의하면, 90년중에는 54인, 91년중에는 306인의 고용주.브로커가 불법 취업조장죄로 검거되었다.

나. 불법취업 상황

90년의 피퇴거강제자중, 불법취업하고 있던 사실이 판명된 자에 관한 상황은 다음과 같다.

(가) 국·출신지

국·출신지는 58(1989년에는 39)에 이르고 있으나, 그 국·출신지별 상황을 인원수가 많은 순서로 보면, 방글라데시 5,925인, 한국 5,534인, 말레이시아 4,465인, 필리핀 4,042, 파키스탄 3,86인, 태국 1,450인의 순이다.

이런 나라 외에는, 스리랑카 (831인, 전년비 741인 증가), 이란 (652인, 전년비 637인 증가), 네팔 (403인, 전년비 375인 증가) 등이 대폭적인 증가를 나타내고 있는데 더해, 나이지리아 (256인), 가나(129인)등의 아프리카 제국도 상당한 숫자를 나타내고 있고, 국·출신지의 다양화를 엿볼 수 있다.

(나) 성별·연령

남성 24,176인, 여성 5,708인으로, 그 구성비는 8대 2(1989년은 7대3) 이고, 남성이 여성을 크게 상회하고 있다. 또, 연령별 내역을 보면 25세 이상 30세 미만 이 9,555인 (32.0%)으로 가장 많고, 이어서 30세 이상 35세 미만 6,930인 (23.2%), 20세 이상 25세 미만 5,430인 (18.2%)의 순이고, 이것들을 합치면 전체의 73.3%를 차지하고 있다.

(다) 직종

피퇴거강제자중 조사대상으로 한 21,537인에 대한 취업직종을 보면, 남성(16,852인)은, 공원 7,620인 (45.2%), 건설작업원 6,774인 (40.2%), 잡부 839인 (5.0%), 청소부 314인 (1.9%), 요리사 260인 (1.5%), 점원 246인 (1.5%), 식당서비스업 193인 (1.1%)등이고, 공원과 건설작업원의 2직종에서 남성전체의 85.4%를

차지하고 있다.

여성 (4,685인)은, 호스테스 2,602인 (55.5%), 공원 614인 (13.1%), 잡부 374인 (8.0%), 점원 147인 (3.1%), 스트립바 143인 (3.1%), 식당서비스업 139인 (3.0%), 가정부 128인 (2.7%)등이고, 호스테스로 일하고 있는 사람만으로 여성 전체의 과반수를 차지하고 있다. 또, 매춘에 종사하고 있던 사람은 102인 (2.2%)나 된다.

(라) 취업지역

조사대상 21,537인의 취업 소재지를 都道府縣(도도부현)별로 보면, 東京都(동경도) 6,339인, 埼玉縣(사이타마현) 2,232인, 千葉縣(치바현) 2,232인, 神奈川縣 2,164인, 大阪府(오사카부) 1,759인, 이바라키현 1,158인, 群馬縣(군마현) 1,001인, 愛知縣(아이찌현) 808인, 도찌기현 506인, 靜岡縣(시즈오카현) 330인, 기타 2,490인이다.

이렇게 그 취업지역은 2현을 제외하고, 거의 전국에 걸쳐있다.

(마) 브로커의 개입상황

조사대상 21,537인의 68%가 브로커등 중개인의 관여를 인정하고 있다. 브로커등 중개인의 국.출신지별로 불법취업자수를 보면, 한국인의 소개를 받은 사람은 2,547인 (17.4%), 일본인의 소개를 받은 사람은 2,239인 (15.3%), 필리핀인의 소개를 받은 사람은 1,659인 (11.3%), 파키스탄인의 소개를 받은 사람은 1,483인 (10.1%)등이다. 또, 불법취업자 자신과 같은 국.출신지인 사람의 중개를 받은 케이스가 많아지고 있다.

(3) 불법취업의 배경

불법취업자가 증가하고 있는 배경에는 일본과 여러 외국간의 경제격차, 불법취업자 출신국에서의 취업기회의 부족등의 외국노동사정, 일본국내의 노동사정, 브로커의 개입 등이 주요 요인으로 존재하고 있다고 생각되지만, 이것들의 요인이 지리적 요인, 문화적 요인과의 상호 작용하여 불법취업자가 일본에 유입되는 압력이 되고 있다.

가. 경제격차

일본은 1950년대 후반부터 급격한 경제성장을 이루어, 특히 개발도상국과 일본간에는 상당한 경제적 격차가 생겼다.

최근, 불법취업자수가 많은 방글라데시, 말레이시아, 필리핀, 파키스탄, 태국 및 중국과 일본과의 소득수준을 국민 1인당 GNP (국민총생산)으로 비교하면, 일본의 21,020달러에 대하여 방글라데시 170달러, 말레이시아 1,940달러, 필리핀이 630달러, 파키스탄이 350달러, 태국이 1,000달러, 중국이 330달러이다.

또 말레이시아를 제외한 나라의 노동자의 각 임금을, 일본을 100이라고 한 경우의 지수를 보면, 각국 노동자의 평균년령, 근속연수 등의 차이도 있고, 엄격한 비교는 곤란하지만, 방글라데시가 약 1.4, 필리핀이 약 5.1%, 파키스탄이 약 2.9, 태국이 5.5, 중국이 약 1.5가 되고, 일본과 이런 나라들간에 큰 경제격차가 있음을 알 수 있다. 이런 큰 경제격차도 불법취업자가 일본으로의 유입압박의 배경이 된다고 생각한다.

나. 해외노동사정

국내에 취업처가 없는 노동자가 직장을 외국에서 구하는 등, 각국의 노동사정도 불법취업자 유입압박의 큰 요인의 하나가 되어있다.

불법취업자수가 많은 나라.출신지의 노동정세를 실업인구로 보면, 예를 들면 중국 약383만인(도시에 한정된 숫자이고, 중국의 농촌은 4억인 이상의 노동인구를 갖고 있는바, 그 약 1/3이 잉여노동력이라 지적되고 있다. 1991년 노동성 「해외노동백서」에 의함.), 필리핀 약 203만인, 태국 약 151만인, 한국 약 45만인, 말레이시아 약 42만인, 파키스탄 약 27만인 이다.

또, 중동 산유국에서 취업하고 있던 아시아 제국의 노동자가, 중동 경제사정의 악화를 계기로 새로운 취업장소를 찾아 국제간을 이동하기 시작한 예에도 볼 수 있듯이 국제정세의 변화도 불법취업자 유입압박의 하나의 요인이 되고 있다고 생각된다.

參考文獻

— 국내문헌 —

- 김광호, 강제퇴거의 현실태와 문제점, 법무연구19호, 1992
- 김주덕, 外國人犯罪에 대한 국제수사공조, 형사정책연구11호, 1992
 , 外國人犯罪 경력관리제도의 연구, 법무연구 13호, 1986
- 김 준, 외국인노동자문제와 대책, 국회도서관입법조사분석실, 1995
- 김수영, 각국의 출입국관리현황, 법무연구 10호, 1983
- 김신수, 한국에서의 외국인노동자인권문제, 시민과 변호사 12호, 1995.1
- 김시평, 출입국관리행정의 이론과 실제, 법무연구 4호, 1977
- 김인창, 출입국행정효율화의 과제와 발전방향, 법무연구18호, 1991
- 김철상, 장기체류외국인관리에 관한 연구, 법무연구 11호, 1984
- 김한숙, 出入國管理法상의 외국인지문찍기제도, 법조 463호, 1995.4
- 박석운, 한국의 외국인노동자의 인권문제와 대책, 법과 사회11호, 1995
- 박성복, 출입국관리업무의 과학화, 법무연구 10호, 1983
- 박종세, 한국출입국관리행정 개선방안에 관한 연구, 서울대 행정대학원, 1976
- 법무부, 미국의 출입국관리제도, 법무자료 107집, 1993
- 법무연수원, 外國人犯罪의 실태와 대책, 범죄백서, 1992
 , 外國人犯罪통계, 1984-1993
- 법제처, 영국공항경비법, 외국법령속보, 1975
 , 외국인의 프랑스입국 및 체류조건에 관한 법률, 최근외국입법동향, 1982
- 서울지방변호사회, 한국에서의 외국인노동자인권문제, 법조춘추 143호, 1995
- 손호근, 내외국인 출입국심사제도개선안, 법무연구17호, 1990
- 이동원, 불법체류외국인노동자의 실태 및 각국의 대응사례고찰
 , 형사정책연구소식 17호, 1993
- 이동렬, 한국,미국,일본의 출입국관리비교, 법무연구 12호, 1985
- 이만희, 외국인노동자의 불법취업증가에 대한 단속대책, 저스티스, 1991

- 이민호, 출입국관리행정에 관한 연구, 연세대 행정대학원, 1981
- 이정우, 한미주둔군지위협정의 출입국관리에 관한 고찰, 법무연구17호, 1990
- 이하룡, EC통합과 유럽의 출입국관리정책, 법무연구 19호, 1992
- 주정식, 外國人犯罪의 발생실태, 형사정책연구소식 23호, 1994
- 정호연, 외국인의 체류관리에 관한 연구, 연세대 행정대학원, 1991
- 조기현, 외국인의 출입국관리 - 일반이론과 각국의 제도, 법무연구 5호, 1978
- 최수근, 입국심사제도에 관한 연구, 법무연구 12호, 1985
- 최인섭/최영신, 外國人犯罪의 실태와 대책, 한국형사정책연구언, 1994
- 최의정, 외국인불법체류실태와 관리방안, 법조, 1994
- 황의택, 코리아악몽에 시달리는 외국인 노동자들, 노동법률, 1995

- 외국문헌 -

- Albrecht, Foreign minorities and the Criminal justice system in the Federal Republic of Germany, The Howard Journal 26, 1987
- Eisenberg, Kriminologie, 3.Aufl.
- Gebauer, Kriminalität der Gastarbeiterkinder, Kriminolistik 35, 1981
- G ppinger, Kriminologie, 4.Aufl.
- Hoffmann-Nowotny, Zur Soziologie des Fremdarbeiterproblem, 1974
- Hill, Ohne Heimat zwischen zwei Kulturen, Forschungsmittlung der DFG, 1988
- Kaiser, Kriminologie, 8.Aufl.
- Killias, Anzeigeverbrechen von Opfern gegen ber Ausl ndern, MschrKrim 71, 1988
- Pilgram, Ausl nderprobleme, KB11, 1984
- Stimmel, Exkurs ber den Fremden, in: Soziologie, 1968
- Sch ler-Springgorum, Ausl nderkriminalit t, NStZ, 1983
- Sellin, Culture conflict and Crime, 1938
- Shoham, Culture-conflict in the frame of reference for research in criminology and social action, in: Crime and culture, 1968

Spiegel, Kriminalität, 1982

Schneider, Kriminologie, 1987

Trotha, Kultur Subkultur Kulturkonflikt, 1985

Traulsen, Die Kriminalität der jungen Ausländer nach der Polizeilichen
Kriminalstatistik, MschrKrim 71, 1988

Villmow, Kriminalität der jungen Ausländer, in:FS für Leferenz, 1983

日本出入國管理法, 1951

日本出入國管理基本計劃, 1992

法律廣場, 特輯 法律と 犯罪者の 國際化, 1995.1

연구보고서 96-07

출입국 관리와 치안대책의 효율화에 관한 연구

1996年 07月 日 印刷
1996年 07月 日 發行

發行 金 本 植
編輯 治安 研究所
印刷 大韓 文化 社
