

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000047-01



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

제1권

이주 관리의 기초

Essentials of
Migration Management

국가인권위원회



EM023008



국가인권위원회

발 간 사

국가인권위원회는 지난 2002년 활동을 개시한 이래 사증발급 등 입출국과 관련된 문제, 미등록 이주 노동자에 대한 단속 및 연행, 강제퇴거 등과 관련된 문제 등의 진정사건을 주로 다루어왔으며, 출입국관리법을 비롯한 이주관련 법제의 개선을 위해서도 노력해왔습니다. 최근에는 고용 허가제 등 외국인 인력제도, 노동정책, 이주노동자와 그 가족을 비롯한 이주민의 사회보장 등 사회권적 기본권과 밀접하게 관련된 쟁점과 난민관련 문제에도 관심을 기울이고 있습니다.

국가인권위원회는 국제이주(international migration) 증가에 따라 새롭게 대두되고 있는 주요 이슈들에 대하여 통합적이고 능동적으로 대처하기 위해 2006년 9월 1일부터 인종차별팀 업무를 확대, 개편하여 운영하고 있습니다. 인종차별팀은 그동안 이주인권에 대한 사회적 공감대 확산을 위하여 관련 단체와의 지방순회 간담회를 개최하고, 관련 분야 종사자들의 전문성 제고 및 유기적 협력을 위하여 이주인권 관련 토론회 및 워크숍을 개최하는 등 이주인권에 관한 인적 인프라 구축을 위해서도 노력하고 있습니다.

특히 국가인권위원회와 국제이주기구(IOM)가 지난 10월 3일간 공동 개최한 「이주 이권을 위한 이주관리와 정책 국제워크숍」에서 교재로 사용된 영문 매뉴얼 「Essentials of Migration Management」은 그 내용의 간결성, 체계성 등으로 인해 큰 호응을 받았습니다. 이 매뉴얼은 국제이주기구가 지난 2004년 발간한 것으로 이미 여러 나라에서 이주관련 공무원, 시민사회단체, 학계 전문가들에게 호평을 받은 바 있습니다.

이에 국가인권위원회는 국제이주기구의 허락을 얻어 이 매뉴얼을 우리말로 번역하게 되었습니다. 이주정책 및 집행과 관련한 체계적인 실무지침서가 거의 없는 우리의 상황에서 이주와 관련된 기본개념 및 주요 이슈 등이 사례 등과 함께 제시되어 누구나 이해하기 쉽도록 구성되어 있는 이 매뉴얼이 이주인권 분야의 관계자들에게 좋은 참고서가 되기를 바랍니다.

2006. 12.

국가인권위원회위원장 안 경 환

한국어판을 내며

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』(Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners)의 한국어판 발간을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

이주관리매뉴얼은 ‘인도적이고 질서 있는 이주의 관리’를 통해 국제이주가 ‘이주자와 관련국 모두에 이로울 수 있도록’ 하기 위한 국제이주기구의 노력 가운데 하나로서, 지난 3년 동안 국제이주기구를 비롯한 여러 국제기구, 각국 정부관계자, 학계 전문가 등의 참여로 제작된 최초의 이주 관리 교과서라 할 수 있습니다. 이 책은 이주관리를 담당하는 정부 정책입안자, 실무자, 시민사회 활동가, 학계 전문가 등 다양한 이주정책 관련자에게 효과적인 이주관리를 위해 고려해야 할 다양한 사항에 대한 포괄적 정보를 제공하기 위해서 제작되었습니다. 이와 함께 이주관리에 관한 교육 프로그램에 활용될 수 있도록 교재 형식으로 만들어져 이주관리 실무자 및 시민사회단체 활동가를 위한 교육 및 이주 강의 교재로 유용하게 쓰일 수 있으리라 기대합니다.

본 매뉴얼의 한글판은 국가인권위원회의 지원을 받아 지난 1년 동안 국제이주기구 서울사무소와 국가인권위원회 인종차별팀 그리고 각계 전문가들의 노력으로 제작되었습니다. 특히 수차례의 교정 및 감수와 더불어 전문가세미나, 국제포럼, 국제워크숍 등을 진행하여 번역의 질을 더 높이기 위해 최선을 다하였습니다.

국제이주기구 서울사무소는 이 책의 발간을 계기로 이주 문제를 다루는 다양한 기관, 단체 및 학교에서 이주관리에 관한 체계적인 교육프로그램들이 개설되고, 이 책이 참고자료 혹은 교육자료로 활용되기를 기대합니다. 또한 이주 관리와 이주민 인권보호를 위한 대한민국 정부 및 시민사회의 노력이 한국행 이주자 출신국에까지 확산되어, 송출국 관계자 및 실무자를 위한 교육 및 협력 모색 프로그램으로 발전될 수 있기를 기대합니다. 이를 위해 국가인권위원회와 국제이주기구 서울사무소는 한국의 실정이 더 잘 반영되고, 주제별로 보다 세분화 및 전문화된 교재로 발전시키기 위한 준비를 이미 시작하였습니다.

끝으로 『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』 한글판이 나올 수 있게 해 주신 국가인권위원회 안경환 위원장님을 비롯하여 인종차별팀 관계자분들께 감사드립니다. 또한 바쁘신 와중에도 꼼꼼히 감수해주시고 애정 어린 자문을 아끼지 않아 주신 전북대학교 설동훈 교수님, 성공회대학교 박경태 교수님, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감 황필규 변호사님께 감사드립니다. 아울러 세미나에 참여해 번역과정에 대한 조언을 해 주신 법무부 송소영 사무관님, 여성가족부 최문선 사무관님, 한국이주노동자인권센터 최현모 사무국장님, 아시아문화인권연대 이란주 대표님께도 감사의 말씀을 드립니다.



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

Essentials of Migration Management

A Guide for Policy Makers and Practitioners

제1권 이주 관리의 기초

Volume One Migration Management Foundations

국제이주기구(IOM)는 인도적이고 질서있는 이주가 이주자 및 해당 사회에 유익함을 가져다준다는 원칙에 따르고 있다. 국제이주기구는 정부간 기구로서, 이주의 실행적 과제 해결 지원, 이주관련 문제들에 대한 이해 제고, 이주를 통한 사회적·경제적 개발 도모, 이주자의 인간 존엄 및 안녕 보장을 위해 국제사회의 파트너들과 협력하고 있다.

본 매뉴얼에 표명된 의견과 분석은 국제이주기구 및 국제이주기구 회원국들의 견해나 정책과 반드시 일치하지는 않음을 밝힌다.

특별히 명시하지 않는 한, 본 매뉴얼은 2004년 7월 1일 이후에 일어난 사건들을 언급하지 않고 있다.

편집책임자

Erica Usher, International Organization for Migration

프로젝트 팀

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Vasoontara YIENGPRUGSAWAN, International Organization for Migration (Geneva)

Hallam JOHNSTON, Principal, Hallam Johnston & Associates Inc., Migration Management Consulting, Canada – Editorial Coordination

LearnStream Inc., Fredericton, Canada – Instructional Design

운영위원회

Gervais APPAVE, International Organization for Migration (Geneva)

Charles HARNNS, International Organization for Migration (Geneva)

Maria HUTCHINSON, International Organization for Migration (Geneva)

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Irena OMELANIUK, International Organization for Migration (Geneva)

Erica USHER, International Organization for Migration (Geneva)

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서(Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners)』는 국제이주기구의 이주정책연구부(Migration Policy and Research Department), 인력개발학습부(Staff Development and Learning Services), 이주관리서비스부(Migration Management Services)에 의해 제작되었다.

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서(Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners)』는 전 세계 이주 전문가들이 작성한 원고를 토대로 하고 있다. 최종본의 내용에 대한 책임은 국제이주기구에 있다. 국제이주기구는 본 매뉴얼을 가능하도록 아낌없이 수고해준 분들에게 감사를 전한다.

원고 작성자(Contributing Authors)

- Gervais APPAVE, International Organization for Migration (Geneva)
- John BAKER, Consultant-Immigration Policies, Programs and Issues, Canada
- Jenny BEDLINGTON, Principal, JennGen Consulting, Australia
- James BISSETT, Former Executive Director of the Canadian Immigration Service and former Canadian Ambassador, Canada
- Laurentiu CIOBANICA, International Organization for Migration (Geneva)
- Ka Dae (Kayo) CHOI, International Organization for Migration (Geneva)
- Brian DOUGALL, Immigration Program Consultant, Ottawa, Canada
- John A. GIBSON, Principal, International Refugee Consulting and Senior Associate, Eurasyllum Ltd., Australia
- Nicoletta GIORDANO, International Organization for Migration (Geneva)
- Marco GRAMEGNA, International Organization for Migration (Geneva)
- Danielle GRONDIN, International Organization for Migration (Geneva)
- Kay HAILBRONNER, Professor of Public Law, Public International Law and European Law at the University of Konstanz, Director of the Research Center for International and European Law on Immigration and Asylum, Germany
- Shahidul HAQUE, International Organization for Migration (Dhaka)
- Charles HARNS, International Organization for Migration (Geneva)
- Claire INDER, International Organization for Migration (Geneva)
- Hallam JOHNSTON, Principal, Hallam Johnston & Associates Inc., Migration Management Consulting, Canada
- Michele KLEIN SOLOMON, International Organization for Migration (Geneva)
- Aidan LIRIANO, International Policy Directorate, Immigration & Nationality Directorate, Home Office, United Kingdom
- David A. MARTIN, Warner-Booker Distinguished Professor of International Law, University of Virginia, USA
- Susan F. MARTIN, Executive Director, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, USA
- Heikki MATTILA, International Organization for Migration (Geneva)

- Erin MOONEY, Deputy Director, Brookings Institution–SAIS Project on Internal Displacement & Office of the Representative of the United Nations Secretary–General on Internally Displaced Persons, USA
- Julia NIELSON, Principal Administrator, Organization for Economic Co–operation and Development(OECD), Paris, France
- Sophie NONNENMACHER, International Organization for Migration (Geneva)
- Nikolaos SITAROPOULOS, Attorney at Law ; Legal Officer at the Greek National Commission for Human Rights, Greece
- Elisa TSAKIRI, International Organization for Migration (Geneva)
- Erica USHER, International Organization for Migration (Geneva)
- Shyla VOHRA, International Organization for Migration (Geneva)
- Thomas Lothar WEISS, International Organization for Migration (Helsinki)

감사의 글

운영위원회는 아래의 개인 및 기관의 도움과 지원에 감사드린다.

국제이주기구

Eugenio AMBROSI, Nilim BARUAH, Luca DALL’OGLIO, Akram ELTOM, Loretta IURI, Mary HAOUR-KNIPE, William HYDE, Frank LACZKO, Hannah LIVESEY, Natale LOSI, Nenette MOTUS, Robert PAIVA, Angela PEDERSEN, Richard PERRUCHOUD, Jillyanne REDPATH, Caroline SAN MIGUEL, Meera SETHI, Argentina SZABADOS, Istvan SZILAR, Yorio TANIMURA, Jacqueline WEEKERS, Vasoontara YIENGPRUGSAWAN

유엔난민고등판무관실

Grainne O’HARA, Rick TOWLE

유엔 인구국

Keiko OSAKI

Gordon T. CHEESEMAN and Associates, INC, Canada

운영위원회는 초고 검토에 참여하고 본 매뉴얼의 최종판을 위해 피드백을 준 각국의 정부 인사와 국제이주기구 직원에게 감사 드린다.

정부인사

Vicki PARKER (Australia), Frederic VERHEYDEN (Belgium), Peuv PHAN (Cambodia), Sylvester PARKER-ALLOTEY (Ghana), Seyed Mohammad SADATI NEJAD (Islamic Republic of Iran), Kristine MALINOVSKA (Latvia), Erasmo R. MARTINEZ (Mexico), Eliana BERAUN (Peru), Viginia T. ABAD (Philippines), Grace R. PRINCESA (Philippines), Cristian BADESCU (Romania), Tamara MUNGER (Switzerland), Paul BIRDSALL (United States of America)

국제이주기구 직원

Besim AJETI, Ka Dae CHOI, Sarah DOTSON, Florian G. FORSTER, Charles HARNS, Naoko HASHIMOTO, June LEE, Marielle LINDSTROM, Rudy MAXWALD, Shabnam MOSSAHEB, Gunther MUSSIG, Sophie NONNENMACHER, Katja OPPINGER, Jelena PETROVIC, Jillyanne REDPATH, Meera SETHI, Theodora SUTER, Miwa TAKAHASHI, Yorio TANIMURA, Damien THURIAUX, Katarina TOMOLOVA, Sofia WARTTMANN, Christiane WIRTH

차 례

제1권 이주관리의 기초

- 목차
- 머리말
- 매뉴얼 소개
- 서문
- 1.1 전문용어
- 1.2 이주관리의 개념 모델
- 1.3 이주와 역사
- 1.4 국가의 권한과 책임
- 1.5 이주자의 권리와 의무
- 1.6 국제이주법
- 1.7 국제협력
- 1.8 이주법제의 개발
- 1.9 이주행정체계의 개발
- 1.10 인식체계의 관리
- 용어해설

제2권 이주정책 개발

- 목차
- 서문
- 2.1 이주와 통계자료
- 2.2 이주와 인구학
- 2.3 이주와 개발
- 2.4 이주와 교역
- 2.5 이주와 가족
- 2.6 이주와 노동
- 2.7 이주와 보건
- 2.8 이주와 안보
- 2.9 이주와 국내난민
- 2.10 이주와 젠더
- 용어해설

차 례

제3권 이주관리

목차

서문

3.1 여권과 비자 시스템

3.2 이민제도

3.3 국경관리제도

3.4 국제운송사의 책임

3.5 난민 보호

3.6 이주자 통합

3.7 이주와 시민권

3.8 이주자의 지위 결정과 이의제기 시스템

3.9 귀환 이주

3.10 운영데이터의 관리

3.11 이주 정보 시스템

3.12 비정규 이주

용어해설

머 리 말

이민에 영향을 받지 않는 국가는 지구상에 거의 없다. 국내이주, 국제이주, 강제이주, 자발적 이주 등 이주의 각 유형은 각각 다른 과제들을 제시한다. 세계화와 더불어 전 세계적으로 이주가 증가하는 이 시점에서 효율적인 이주관리의 기초를 만드는 것은 이주의 긍정적 잠재력을 실현하기 위한 중요한 열쇠이다.

이주는 모든 국가와 지역의 사회경제적 생활에 필요한 것이며, 잠재적인 이익을 가져다준다. 정부가 국제협력과 이주의 다양하고도 복잡한 현상을 포섭하는 정책을 통해 이주문제를 관리해야 한다는 인식이 점차 확산되고 있다.

이주관리 분야에서 효율적으로 협력하고 정책을 입안하도록 하는데 가장 필수적인 것 중 하나는 이주관리와 관련된 핵심적 주제들과 이슈들에 대하여 공통된 수준의 이해를 갖는 것이다. 국제이주기구(이주기구)는 회원국들로부터 이러한 목적에서 매뉴얼이나 가이드북을 제공해 주도록 요청받아 왔다.

본 매뉴얼은 전문적인 용어보다는 일반적인 용어로 접근하고자 노력했으며 국제이주관리의 핵심 내용에 대한 기초지식을 제공하는 데 주안점을 두었다. 본 매뉴얼은 이주의 역동성, 이주정책 및 경향에 대한 정확하고 상호작용이 가능한 지식 체계를 제공함으로써 효율적 이주관리를 위한 정부의 역량 개발에 기여하고자 한다.

매뉴얼 제작의 동기를 부여하고 재정적 지원을 제공한 캐나다 정부와 제작에 따른 지원을 아끼지 않은 이탈리아 정부와 호주 정부에 감사를 드린다. 이 매뉴얼의 발간에 기여한 많은 전문가 여러분들, 특히 국제이주기구, 각국 정부, 민간단체의 전문가들께도 감사를 전한다.

본 매뉴얼이 전 세계 여러 나라 정부, 정부간 기구, 비정부 기구의 이주 실무자 및 정책 입안자에게 도움이 되기를 희망한다. 또한 본 매뉴얼을 훈련, 역량 개발, 기술 지원 및 기타 학습 도구로 활용하기 위해 독자 여러분과의 협력을 기대한다.

국제이주기구 사무총장

브런슨 맥킨리

매뉴얼 소개

제1과 매뉴얼 소개

제2과 매뉴얼 사용 방법

제 1 과 매뉴얼 소개

이주관리의 개요

인류 역사상 어느 때보다 더 많은 사람들이 오늘날 이동하고 있으며, 이로 인해 이주는 21세기 초반 가장 중요한 국제적 쟁점 중의 하나로 대두되었다. 현재 자신의 출생지 밖에서 거주하는 사람들의 수는 약 1억7천5백만 명으로 세계 인구의 약 3%를 차지한다.¹⁾ 이는 전 세계적으로 약 35명 중 1명이 이주자라는 것을 의미한다. 1965년과 1990년 사이, 국제이주자 수는 매년 2.1%씩 증가하여 총 4천5백만 명 증가하였다. 현재 연간 증가율은 약 2.9%이다.

이주에 관한 담론에는 다양한 시각이 포함되어 있다. 이주가 모든 국가의 경제사회적 현실에서 중요하고도 필연적인 부분이며, 규범에 따라 적절하게 관리될 경우 개인뿐만 아니라 사회에 도움이 된다는 인식이 점차 증가하고 있다. 이주는 다음과 같은 복합적 내용을 포괄한다.

- 노동 이주
- 가족 재결합
- 이주와 안보
- 비정규 이주 퇴치
- 이주와 교역
- 이주자의 권리
- 보건과 이주
- 통합
- 이주와 발전

정책 입안자 및 실무자가 이주를 효과적으로 관리하기 위해서는 이주의 다차원적인 현상을 종합적으로 이해해야 한다. 또한 이주 문제에 대처하기 위해서는 국제이주관리에 대한 포괄적이고 협력적인 접근방식이 필요하다. 이러한 접근방식에는 이주와 발전, 이주 활성화, 이주 규제, 비자발적 이주에 대한 정책 및 프로그램 등이 포함된다. 국제이주관리가 성공하기 위해서는 어느 한 나라의 정부가 국제이주관리를 일방적으로 주도해서는 안 된다.

오늘날과 같은 이주가 빈번한 세계(mobile world)에서 이주와 이주관리에 영향을 주는 경향은 다음과 같다.

- 인구학적 경향

- 개발도상국과 선진국간의 경제적 격차
- 더 많은 인력의 이동을 수반하는 무역의 자유화
- 전 세계를 연결하는 통신 네트워크
- 초국적(transnational) 이주

이러한 경향으로 인해 21세기에 인구이동은 더욱 중요하게 될 것이다.

경제 자유화

무역 및 투자 환경은 이주자의 이동을 지속시켰다. 선진국의 높은 노동력 수요와 개발도상국의 유향 노동력은 국제 노동이주의 시발점이 되었다. 거대한 국제 노동시장은 고용주로 하여금 비용 절감 전략의 하나로 이주노동자를 채용할 수 있는 기회를 제공하였다. 더 나아가, 세계화 및 관련 동력은 노동력의 국제이동성을 증진시켰다. 이미 숙련노동자의 이동이 촉진되었는데 다국적 기업은 특히 고숙련 노동력의 이동을 선호한다. 심각한 노동력 부족에 직면한 선진국의 산업계는 기존 이주정책을 재평가하고 있으며, 비교적 개방적인 제도를 선호하고 있다. 미국과 유럽의 서비스 업계, 특히 숙박·음식·소프트웨어·보험·금융 산업 분야는 ‘서비스 공급자’의 인력 이동을 위해 ‘개방정책(liberal policy)’을 요구하고 있다.

경기 침체

세계 경제는 2001년부터 하락세를 보이고 있다. 국제통화기금(IMF)은 전년보다 3.2% 낮은 경제 성장률을 전망했다. 이것은 특히 정보기술산업·건설업·제조업 분야에서의 인력 이동을 약화시키는 압력으로 작용하였다. 그러나 경기 침체로 인해 이주노동자가 본국으로 귀환하게 될 것인가 하는 점은 두고 보아야 할 문제이다. 1999년 아시아 경제 위기 당시의 경험을 통해 볼 때 대부분의 이주자가 경제적 상황 악화에도 불구하고 이주한 나라에 그대로 머무르는 경향이 있었다. 일반적으로 일시적인 불황은 이주자의 이동에 큰 변화를 주지 않기 때문에 이주 경향도 크게 바뀌지 않을 것으로 보인다.

인구학적 변화

인구성장은 선진국과 개발도상국에서 차이를 보이고 있다. 선진국은 현재 연간 0.3% 이하의 인구 증가율을 보이고 있는 반면, 그 외 국가들은 선진국보다 6배 빠른 인구 증가율을 보이고 있다. 인구학적 변화는 국제이주에 두 가지 방식으로 영향을 주고 있다. 경제적 어려움과 맞물린 급속한 인구증가로 인해 많은 사람들이 자신의 거주지를 떠나 이동하고 있으며, 인구감소와 고령화를 겪는 나라들에서는 이주자들을 받아들여야 할 상황에 놓이게 되었다. 선진국에서 지속되는 저출산율은 급속한 고령화를 초래하였다. 향후 50년간 선진국이 인구감소와 고령화를 겪을 것으로 전망됨에 따라 인력 이동의 가능성이 보다 확대될 것으로 추측된다. UN의 예측에 따르면, 향후 50년간 일본과 유럽의 대다수 국가가 인구 감소를 경험할 것이다. 예를 들어, 이탈리아

의 인구는 2050년이면 5천7백만 명에서 4천1백만 명으로 감소할 것으로 전망된다. 이와 비슷하게 일본의 인구는 현재의 1억2천7백만 명에서 2080년 1억5백만 명으로 감소할 것으로 예상된다. 인구 감소에 더하여, 일본과 유럽 국가들은 상대적으로 빠른 인구의 고령화를 겪고 있다. 이주가 그 자체로 이러한 문제의 해결책이 될 수는 없다. 그러나 이러한 문제를 푸는 대응책의 하나로써 ‘대체이주’²⁾가 점차 진행중이다.

이주자 네트워크의 출현

특정 지역 이주자들의 네트워크가 사람들의 이동성을 증가시킨 주된 동력의 하나로 부상하였다. 이주자 네트워크는 유입국이 이주자 출신국에 경제적 지원을 제공하도록 정치적 영향력을 행사해 왔다. 이주자 네트워크는 또한 유입국과 송출국간 경제 및 교역 관계에 영향을 주었으며, 좀더 창의적이고 생산적인 사회통합을 요구하고 있다.

초국적 이주의 출현

교통수단과 통신 기술의 발달로 ‘초국적 이주 공간’이 출현하였다. 이는 이주자가 하나 이상의 지리적 공간에서 하나 이상의 주거지를 자유롭게 이동할 수 있는 것을 말한다. 물리적인 이동 외에도 정보, 기술, 송금의 이동 또한 ‘초국적 이주 공간’의 구성 요소이다. ‘지리적 공간’과 ‘이주 공간’ 사이의 간극은 광범위한 국제이주 결과 줄어들고 있다. 이같은 현상의 가장 즉각적인 결과는 이중 국적, 여러 국가내에서의 재산보유 및 투표권 인정의 확대로 국가들은 이제 국적이 영토에 기반한 것이 아니라는 것을 인정하고 있다. 새로운 종류의 ‘인간-국가’ 관계가 인구이동에 영향을 미치고 있고 이러한 관계는 이미 국제정치 영향을 주고 있는 것이다.

이주를 효과적으로 관리하고 있는 국가는 극히 드물다.³⁾ 여기에는 정교한 이주정책을 수립한 국가가 드물다는 것이 다양한 원인중의 하나이다. 관리자를 인도할 정책적 체계가 만들어져 있지 않으면 그 무엇도 관리하기 어렵다. 그러나 법제에 근거한 일관성 있는 이주정책을 수립한 국가도 종종 이주관리에 심각한 어려움을 겪는다.

선진국의 공공 정책 연구자들 중 일부는 1970년대 중반부터 현재까지의 약 25년동안 이주정책이 실패한 시기였다. 대규모의 인구 이동 역시 멈추지 않고 있고, 비정규 이주는 오늘날 주요 쟁점이 되고 있으며, 밀입국 알선 행위는 마약밀수에 버금가는 국제범죄조직의 주요 수입원이 되고 있다. 인신매매는 세계적으로 주목받는 문제가 되었다. 선진국의 주요 정책목표들 중에서 이주의 중요성이 커져, 현재 이주는 G8 국가의 최상위 정책 목표가 되었다.

빈곤한 국가에서 좀더 부유한 국가로 사람들이 이동하려는 이유를 이해하는 것은 그다지 어렵지 않다. 사람들은 항상 생활수준을 향상시키고, 자녀들에게 좀더 나은 교육 환경을 제공하며 빈곤·전쟁·기아 등으로부터 탈출하기 위해 지역 내에서 또는 다른 지역으로 이동해왔다. 이것은

태초부터 지켜져 온 이주의 철칙이다.

오늘날, 발달된 교통·통신수단을 이용하여 많은 사람들이 이동하고자 하며, 또한 사람들이 이동하기 쉬워졌다. 빈곤한 사람들은 이제 자신과 부자의 생활수준의 차이를 직접 확인할 수 있다. 그들은 이 같은 부를 공유하고자 하며, 현대 교통수단을 통해 몇 시간 안에 부유한 나라로 이동할 수 있다. 경제 세계화와 국제 비즈니스의 확산으로 인해 전문가의 이동에 대한 수요 역시 증가하고 있다. 따라서 모든 국가들이 직면하고 있는 과제는 이처럼 거대한 규모의 이동을 어떻게 규제하고 관리하는가이다.

매뉴얼

본 매뉴얼은 자국의 이주관리역량 향상이라는 과제를 안고 있는 정책입안자와 실무자에게 도움을 주려고 기획되었다. 본 매뉴얼은 이주관리 관련 쟁점들을 개괄하고 국제적 차원에서의 해당 쟁점 관련 개념들과 접근 방법들을 검토하고자 한다. 이 책은 독자 여러분이 처한 구체적 환경에 도움이 될 수 있도록 구성되었다. 또한 다양한 정책 방안 또는 실행관계 중 어떤 것이 각국의 현상황에 적합한지 선택하는데 도움을 주고자 하였다. 본 매뉴얼은 잠재적인 사용자 모두의 업무와 연관성을 지니고 유용하게 사용되도록 기획되었다. 본 매뉴얼은 이주관리의 개념과 쟁점을 이미 친숙하게 알고 있을 것을 전제로 삼고 있지 않으나, 이주 정책 업무를 새로 맡게된 초보자뿐만 아니라 기존 담당자들에게도 유용한 정보를 제공하고자 한다.

이주관리에서 완벽한 계획이란 존재하지 않는다. 정답이나 이상적인 해결책이 존재한다기보다는 다양한 접근법이 있을 뿐이다. 그러므로 본 매뉴얼은 정책입안자들이 자신의 접근법을 보다 잘 개발하고 기존 정책이 비효율적인 상황에서 다른 ‘모델’을 고려해볼 수 있도록 도움을 주고자 한다.

본 과정 매뉴얼은 총 3권 32장으로 구성되어 있다. 각 장은 개인적으로 또는 세미나 등을 통해서 학습할 수 있다. 각 장은 목차 순서대로, 또는 특정 관심사에 따라 일부만 별도로 학습할 수 있다. 각 장의 내용중 다른 장과 관련이 있는 것은 상호참고하도록 연계성을 강화시켰다. 학습자의 필요와 각 장의 길이에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나, 각 장은 약 세 시간의 강의 분량으로 만들어져 있다. 다양한 학습요구에 맞추어 하루 또는 수일에 걸쳐 몇 개 장을 한꺼번에 학습할 수도 있다.

본 매뉴얼은 네 가지 이주관리 영역의 국제 전문가들이 개발한 자료다.

- 기초(제1권)

- 정책(제2권)
- 실무(제3권)
- 관련 쟁점들(제1권, 제2권, 제3권)

본 매뉴얼의 목적은 국제이주 및 이주 과정의 기초·정책·실무·현안을 소개하는 데 있다. 본 매뉴얼은 실무자와 정책 입안자를 위해 이해하기 쉬운 형식으로 지식을 제공하고 있다. 본 과정은 독자의 이주정책 개발·운영·관리에 참여할 수 있는 능력을 향상시킬 것이다.

전 과정은 제1권의 기초에서 시작하여, 이를 바탕으로 제2권에서 정책 아이디어들을 개발하고 제3권에서 보다 실무적인 차원의 이주관리 및 정책옵션에 대해 학습하도록 구성되어 있다. 이주관리자들이 경험하는 다양한 쟁점들이 세 권에 걸쳐 논의된다. 이주정책의 기초·정책·실무 등 각 세 영역내의 개별 쟁점뿐만 아니라 그 쟁점들 간 관련성과 중복의 문제 역시 존재한다.

본 매뉴얼은 학습자의 경험·상황·지역에 맞는 적용을 강조한다. 이는 세계 각국 정부 및 공동체의 효율적 이주관리 역량을 향상하기 위한 목적 때문이다.

‘이주’라는 주제에 관심을 갖고 교육에 참가하는 학습자들은 다양한 교육 수준, 학문분야, 언어, 지역, 국가 및 문화적 배경을 가지로 있을 것이다. 본 매뉴얼은 세계 각국의 고위 이주정책 개발자, 국제이주기구(IOM) 직원, 실무자, 학생, 연구자, 인도주의적 활동가, 비정부기구 활동가, 그 외 국제이주 쟁점과 실무에 관심있는 모든 사람을 대상으로 한다. 학습자는 문화적으로나 지리적으로 다양할 뿐 아니라, 인적교육과 기술교육의 접근기회를 갖는 정도도 다를 수 있다. 학습자들은 다양한 차원의 국제교육 공동체의 참여자가 될 것이다.

제 2 과 매뉴얼 사용 방법

참가자들은 본 매뉴얼의 각 장을 학습하면서 나름의 접근 방식을 개발할 수 있다. 본 학습 자료는 매우 압축적이며, 긴 부연 설명 대신 필수적인 정보를 제공하도록 구성되어 있다. 각 장은 많은 양의 정보를 포함하고 있으며, 다음과 같은 여섯 개의 소제목으로 구성되어 2장의 주제, 주요 메시지 및 결론을 제공한다.

1. 각 장의 제목 및 개괄
2. 학습 목표
3. 배경 지식
4. 도입 질문
5. 주요 메시지
6. 용어 및 개념

각 장은 일련의 주제를 통해 이주실무 및 정책에 관한 설명, 개발 및 적용 사례들을 제시하고 있다. 각 주제들은 제목을 갖고 있으며 목적에 따라 따로 떼어 학습할 수도 있다.

학습을 시작하기 이전에, 제1권 제2장 ‘이주관리의 개념적 모델’을 먼저 살펴보아야 한다.

제1권 제2장은 각 장을 이주관리의 전체 맥락 내에서 어떻게 위치시킬 수 있는지 설명한다. 더불어, 제1권 제1장 ‘전문용어’와 용어해설(glossary)은 매뉴얼 전반에 걸쳐 사용되는 용어와 개념에 대해 설명한다.

매뉴얼의 사용방법

1. 서문을 읽는다.
2. 제1권 제1장의 전문용어를 학습한다.
3. 제1권 제2장의 이주관리 개념 모델을 학습한다.
4. 장을 선택하고 제목 페이지에서 해당 장이 다루는 주제들을 확인한다.
5. 장의 전체 내용을 이해하기 위해 ‘학습목표’, ‘배경지식’, ‘주요 메시지’를 학습한다.
6. 각 장의 개별 주제에 대해 학습을 시작한다.

아래에서 개인 학습을 위한 단계별 매뉴얼 사용 방법을 소개한다. 학습자가 매뉴얼의 각 부분을 어떻게 활용할 수 있는지 설명하기로 한다.

제1단계

각 장의 제목을 확인하고 다루어질 주제들을 살펴본다. 제목 페이지의 개괄적 소개를 읽도록 한다. 자신이 해당 주제와 관련해 가지고 있는 질문을 적어놓아, 각 장이 끝날 때 질문에 대한 해답을 얻을 수 있었는지 확인하도록 한다.

제2단계

각 장의 첫 페이지는 2장의 내용과 목적을 요약하고 있다. ‘학습목표’, ‘배경 지식’, ‘주요 메시지’ 항목은 그 장에서 다루는 전체적 내용에 대한 설명을 해주고 있다. 여기서 각 장의 목적을 확인하도록 한다. 매뉴얼의 ‘용어 및 개념’, ‘배경 지식’, ‘주요 메시지’를 읽어나가면서 각 장의 주요 주제와 대략적 내용을 파악하도록 한다.

각 장의 ‘학습목표’는 예상되는 학습의 결과로, 각 장을 학습함으로써 독자가 배우게 되거나 또는 할 수 있게 될 것들에 대해 설명하고 있다. 학습목표에서 사용된 서술어는 해당 장의 목표가 무엇인지 명시해준다. 예를 들어, 학습 목표가 어떤 문제를 이해하는 것이라면, 이는 단순히 그 문제의 존재를 인식하는 것만을 의미하는 것이 아니다.

‘학습목표’는 도입 부분에 제시되며, 학습자가 학습할 내용, 이미 알고 있는 내용 또는 앞으로 더욱 노력해야 할 부분에 대해 확인할 수 있게 해준다. 만약 학습 세션에 참가하게 된다면, 학습자는 사전 질문서를 미리 작성하고, 자신에게 가장 중요한 순서대로 각 장에 순위를 매기게 될 것이다. 이러한 과정은 학습 목적과 별도로 학습의 우선순위를 정할 수 있도록 도와준다.

제3단계

‘배경지식’을 통해 각 장을 학습하는 이유를 인식한다. ‘배경지식’에서는 현재의 상황을 과거의 사건, 행위 및 결정들과 연관지어 설명하고 있다. 해당 장에서 살펴볼 쟁점과 문제에 대한 역사적 사실들이 요약되어 있다. ‘배경 지식’에서 소개되는 정보는 이주관리에서 각 장의 내용이 왜 중요한지를 설명한다. ‘배경지식’에서 소개된 내용이 자신이 이미 알고 있는 친숙한 사실인지, 아니면 새로운 사실을 인식시켜주는지 스스로 확인해볼 수 있다. 뒤의 각 과에서 더 연구하고 싶은 부분이 있는지 ‘배경지식’에 체크해둔다.

‘도입질문’을 보고 어떻게 질문들을 이주와 관련한 독자의 경험과 관심영역에 적용할 수 있을지 고려해본다. 본 질문들은 생각하기를 요구하며, 전체 내용을 읽고 학습 활동을 하기 전에 토의활동 참여를 유도해 관련 문제와 쟁점들에 대한 독자의 생각을 정리할 수 있게 한다. 본 매뉴얼이

학습세션이나 그룹토의에 사용될 경우, 강의자는 질문들로 강의를 시작할 수 있다.

‘주요 메시지’를 읽고 중요하게 지적된 사항들을 확인한다. ‘주요 메시지’는 각 장의 주된 주제를 제시하고, 결론, 권고 사항 그리고 요약에 포함하고 있다. ‘주요 메시지’는 각 장에 제시된 주제를 통합하고 실무에 위한 함의를 이끌어낸다. 이는 본 장과 관련된 주요 결론을 한두 문장으로 요약한다. 학습자는 ‘주요 메시지’에 반문할 수도 동의할 수도 있다. 이러한 과정을 통해 ‘주요 메시지’의 근거를 설명하고 있는 뒤의 주제들에 대한 당신의 입장을 정리할 수 있을 것이다.

제4단계

해당 장의 ‘용어 및 개념’을 살펴본다. 여기엔 해당 장에 대한 당신의 이해를 돕기 위해 전문적인 용어, 약어, 그리고 개념들이 설명되어 있다. 이주는 법, 사회과학, 통계, 지리학, 정치학 분야에서의 개념들을 사용한다. 용어와 개념들에 관한 설명을 통해 뒤의 학습할 내용을 준비한다. 어떤 용어들은 이미 친숙하지만, 어떤 용어들은 학습이 필요할 것이다. ‘용어 및 개념’은 해당 장에서 학습자에게 제시되며 예시와 적용을 통해 추가로 설명되기도 한다. 본 과정에서 사용되는 모든 용어와 개념들이 모두 정리된 ‘용어해설’을 참고할 수도 있다.

매뉴얼의 각 장에 첨부된 부록을 참고한다. 예를 들어, 국가의 권한에 제한을 두는 조약과 협약들은 제1권 제4장 ‘국가의 권한과 책임’에 첨부되어 있다. 각 장의 학습시 부록의 정보를 활용할 수 있다. 마지막으로 ‘참고문헌’을 통해 자료의 출처를 확인하고 심화 학습을 위한 추천 자료 목록을 확인할 수 있다.

제5단계

제1단계에서 제4단계까지가 해당 장에 대한 준비단계였다면 이제 각 장의 주제에 대한 학습 활동을 시작한다. 각 장의 주제를 학습하기 위한 일반적 방법을 안내하겠다.

각 장에는 설명적 제목으로 구분된 두 개 또는 그 이상의 ‘과’들이 있다. 각 장의 ‘과’는 해당 장의 제목 페이지에 실려 있다. ‘과’들은 아래에 설명된 다양한 순서로 표준화된 표제를 사용한다. 도입 문단에서 사실, 경향, 행위, 문제, 옵션, 쟁점들에 대해 설명한다. 각 ‘과’의 주제는 ‘핵심 사항’과 ‘숙지할 사항’에서 더욱 구체적으로 설명된다.

위 사항들은 논리적 방식으로 구성되어 있다. 즉, 연대기, 찬반 사항, 장점 및 단점, 규칙과 예외, 중요 요인과 상대적으로 중요하지 않은 요인, 직접적·간접적 요인 등으로 구성된다. ‘생각할 문제’에서는 토론 또는 입장 취하기 등을 통해 특정주제에 대한 논의를 전개한다. 각 과는 ‘적용문제’에서 해당 주제 관련 질문들로 결론을 맺는다. 또한 각 과는 설명을 위해 삽입된 글 상자도 예시를 제공한다. 각 사항들은 작은 강의로 간주할 수 있다. 각 사항은 질문을 제기할 수 있는데, 학습자는 해당 과를 학습하면서 자신의 의견과 질문을 적어둔다.

다음은 본 과정 매뉴얼을 통해 학습자가 최대의 결과를 도출할 수 있도록 구성 요소들에 대한 기술적 설명을 하고 있다.

핵심사항

각 과 서문 뒤에 나오는 ‘핵심사항’은 숫자가 매겨진 목록으로 제시되어 있다. 목록은 복잡하고 자세한 정보(예를 들어, 규칙, 규칙의 예외 사항, 규칙의 기준)들을 쉽고 체계적으로 제공한다. ‘핵심사항’의 목록은 토론 및 학습활동 시 쉽게 참고할 수 있고, 또한 각 과에서 어떠한 것이 학습자에게 중요한지 스스로 검토해 볼 수 있도록 한다. 각 목록에서 제시된 사항들 간의 관계를 살펴보면, 일반적인 사항이 먼저 제시되고 이를 지지하는 사항들이나 구체적인 사항 및 응용 사항들이 그 뒤에 제시된다. 모든 사항들은 해당 과를 설명하고 있는 제목 아래 통합될 수 있다.

숙지할 사항

위 제목은 학습자가 숙지해야 할 중요한 정보들을 소개하고 있다. 본 표제 아래에는 소제목이 달려있다. 이러한 형식은 학습자의 이해를 돕고, 동일한 주제와 관련되지만 서로 구분되어 있는 아이디어들을 명백히 하기 위함이다. 위 제목은 숙지해야 할 정보들이 제시될 때마다, 동일한 과에서 여러 차례 나올 수 있다. 본 표제 아래 나오는 제목은 표제를 완성시키고 자신의 관심 대상에 대해 검토할 수 있게 한다. 숙지할 사항 중 어떤 것은 자신과 좀 더 관련성이 있을 수 있다. 자신에게 가장 중요한 이주관리 사항들에 가장 많은 시간을 할애한다.

생각할 문제

위 제목은 가치판단 및 선택가능한 대안에 관해 생각해 볼 수 있도록 토론 주제와 질문을 제시한다. 이주관리 영역에서 특정 입장을 취해야만 하는 경우를 위해 이 부분이 만들어졌다. 본 제목 아래의 사항들은 일반적인 문제 또는 자신의 상황의 특정한 문제 등에 실천사항 및 원칙들을 적용해보게 한다. 학습자는 정책제언, 문제 제기 또는 특정한 입장을 지지하도록 지시받고 실무와 정책에 대한 장단점 비교, 요약 등을 해야 한다. 학습자는 본 제목을 토대로 자신의 지역에 대해 생각하고, 다른 지역, 다른 시각, 그리고 미래 가능성 등을 고려해 보는 것이 좋다. ‘생각할 문제’로 패널 토의 및 토론을 할 수 있다.

예 시

‘예시’는 복잡한 정보를 체계적으로 설명하기 위해 가상의 시나리오나 실제적 상황을 제시하고 있다. ‘예시’는 상자 안에 제시되며, 해당과에 제시된 현상·문제·쟁점에 대한 설명력을 높인다. ‘예시’는 시나리오, 이야기, 사실 설명에 대해 생각해보게 하며, 이로써 결론을 도출하거나 쟁점들을 확인시켜준다. 시나리오는 실현가능한 상황에 대한 일반적인 설명을 제공하고, 사례는 실제 연구 자료를 사용한다. ‘예시’는 위에서 설명된 사항들 바로 아래 제시된다.

기 록

몇 개의 과에서 소개되는 ‘기록’은 이주 행위, 현재 상황을 야기시킨 사건, 현재까지 이어지는 사건에 대한 역사적 사실의 요약이다. ‘기록’은 학습자의 경험과 소속 지역을 역사적인 맥락에서 살펴볼 수 있도록 도와줄 것이다. 또한 가상 역사 및 예외들에 관하여 의견을 교환해 볼 수 있도록 도와준다.

적용문제

위 제목은 각 과의 마지막 부분에 등장한다. 주로 질문 형식으로 구성된 본 학습활동은 학습자가 각 과를 자신들의 지역과 경험에 적용해 볼 수 있도록 한다. 이러한 학습활동의 목적은 학습자가 시사점을 파악하고, 가능한 시나리오를 예견하며, 자신의 이주 업무에 앞에서 제공된 정보를 적용하도록 하여, 학습자의 의사 결정과 정책 결정 과정을 지원하는데 있다. 적용문제는 단순한 질문에서부터 복잡한 질문까지 포함하고 있으며, 적용문제의 질문을 그룹 토의나 과제로 이용할 수 있다. 자신의 관심, 훈련 정보, 그리고 스케줄에 맞는 질문을 선택 할 수도 있다. 스스로 검토해보고 어떠한 질문들에 대해 답변해볼지 결정한다.

6단계

모든 과들의 학습 활동을 마친 후, ‘맺음말’에서는 각 장에서 다루어진 내용을 요약하며 중요한 결론 및 정책과 실무관련 방향을 제시한다. ‘맺음말’은 학습자가 다시 ‘주요 메시지’를 생각해볼게 하며, 세션 종료 후 무엇을 생각해볼지를 제안하고 있다. 이는 최종적인 요약 및 주제들과 관련된 부가적, 대응적 의견들을 제공한다.

개별 학습자의 경우, 스스로 우선 순위를 정한다. 위에 제시된 단계들은 지침이 아닌 제안 사항이다. 스스로 읽고, 메모하며 질문을 제기하는 자기만의 접근 방법을 개발해 볼 수 있다. 스스로 무엇이 필요한지 판단하고, 본 과정 매뉴얼을 통해 스스로 자신이 필요하다고 확인한 부분을 보충하면 좀 더 해박한 지식을 지닌 이주관리자가 될 수 있을 것이다.

1) World Migration Report, IOM, 2003

2) ‘대체 이주(Replacement Migration)’는 인구 전체의 감소, 노동 인구의 감소 그리고 인구 전체의 노령화를 막기 위해 필요한 국제이주이다.

3) 본 매뉴얼에서 ‘관리’는 ‘합법적이고 질서 있는 이주’를 장려하고 ‘비정규 이주’를 줄이는 것을 의미한다.

4) 두몽(Dumont)은 ‘migration pair’를 근접성 또는 그들의 특정한 역사로 인한 두 국가간의 정규 이주 교환(regular migration exchange)으로서 국제이주의 특정한 부분을 차지하는 것으로 정의하였다.

이주관리의 기초

제1권 소개

서문

1.1 전문용어

1.2 이주관리의 개념 모델

1.3 이주와 역사

1.4 국가의 권한과 책임

1.5 이주자의 권리와 의무

1.6 국제이주법

1.7 국제협력

1.8 이주법제의 개발

1.9 이주행정체계의 개발

1.10 인식체계 관리

용어해설

서 문

제1권은 이주관리의 포괄적 접근을 위해 이주 현상의 복잡성과 정책 대응의 다양성에 대한 인식을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 기초를 세울 때 그 위에 세워질 구조물을 염두에 두어야 하는 것과 같이 이주관리 토대를 세우기 위해서는 법, 국가 권한, 이주자 권리, 그리고 국제협력과 실무등 다양한 관점에서 이주현상을 이해해야 할 것이다. 용어와 개념의 선택, 이주현상에 대한 해석, 이주정책 개발 등의 과정을 살펴봄으로써 정책입안자와 실무자에게 실무에 관한 기본지식을 제공한다.

제1권에서는 이주관리의 기초적 정보와 원칙을 제시하고 있다. 제1권은 총10장으로 구성되어 있으며, 이주분야, 역사, 개념 및 실무에 관한 기본적인 정보를 제공하고 있다. 제1장 전문용어는 본 과정의 학업에 필요한 이주관련 용어와 개념뿐만 아니라 내재된 시각도 함께 설명한다. 이에 더해, 용어 해설은 본 과정에 사용되는 모든 용어와 개념을 정리하고 있다. 제2장 이주관리의 개념 모델에서는 이주관리 차트를 소개하고 이주의 기초, 정책, 실무의 기본 틀을 제시한다. 이 모델은 각 장이 이주관리의 어떤 부분을 구성하는지 파악하는데 도움이 되므로 전체 과정에 대한 기초로 삼고 숙지해야 한다.

제3장 ‘이주와 역사’에서는 역사적 맥락에서 이주관련 용어를 살펴보고, 이주가 역사에 미친 영향과 역사가 이주에 미친 영향을 살펴본다. 제4장, 제5장, 제6장, 제7장에서는 국제법과 국제협력의 맥락에서, 이주자와 국가의 이해관계에 대한 균형적 시각을 제시한다.

제8장과 제9장은 효과적인 이주관리를 위해 필요한 법과 행정 체계를 살펴본다. 제10장 인식체계의 관리는 이주 정보관리의 중요성에 관한 논의로 제1권을 마무리한다.

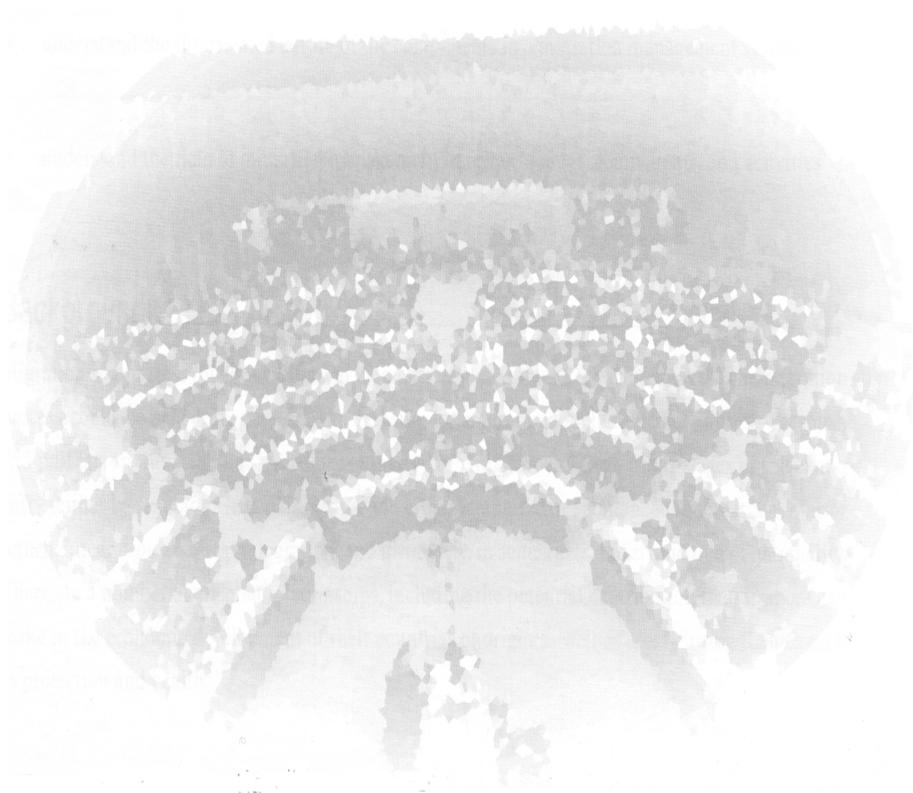


IOM International Organization for Migration

제1장 전문용어

제1과 이주 유형

제2과 자주 사용되는 이주 관련 용어



제1장 전문용어

본 장에서는 본 매뉴얼과 이주관리 분야에서 사용되는 용어들을 소개한다. 이주 분야에서는 기술적인 용어들과 전문적 개념들이 사용된다. 정책이 적절하고 효과적이기 위해서는 상황에 맞는 정확한 용어를 사용하는 것이 중요하다. 현재 이주관리 분야에서 사용되는 용어 중 일부만이 보편적으로 인정되고 있다. 이주관리에 있어서의 효과적인 협력을 위해서는 관련 용어와 정의에 대한 일반적 합의가 필수적이다. 본 장에서 제시된 정의들은 본 매뉴얼이 토대를 둔 관점을 반영한다.

학습목표

- 본 과정에서 사용될 용어들에 대한 지식 향상
 - 정책 개발과정에서 용어가 갖는 중요성 이해
 - 이주 유형 개발을 위해 사용될 수 있는 기준 이해
 - 관련 용어를 정확하게 사용하는 방법 이해
-

배경지식

최근 국제이주의 양상은 크게 변화하였는데, 특히 1990년대 들어 이주 패턴은 놀랄 만큼 다양해졌다. 정책 입안자들 및 결정자들은 이주자의 이동을 이해하고 이주의 영향을 평가하며 관리하는 정책을 실행하기 위한 새로운 방법들을 개발하고 있다. 이주정책 및 실무 분야의 용어는 행동과학, 법, 보건, 정치학, 경제학을 포함한 다양한 분야에서 유래한 것이다.

과거에는 송출국과 유입국이 주로 서로 선형적인 관계를 보여서, 이주자의 이동이 한층 더 명확했다. 이주는 주로 문화, 감성, 경제, 역사와 같은 전통적인 관계에 근거하여 이루어졌다. 그러나 새로운 이주유형의 발달로 이러한 전통적인 관계가 이전엔 없던 광범위한 이주 양상으로 대체되고 있다. 경제 팽창과, 경제적 격차가 심화되어가고, 교통수단을 편리하게 이용할 수 있으며 멀리 떨어진 지역에 대한 정보를 습득할 수 있게 됨에 따라 국제이주는 점점 더 복잡해지고 있다. 그동안 서구로의 장기 이주가, 단기 이주나 순환이주와 같은 새로운 형태의 이주가 대두되면서 앞으로는 약화될 것이다.

경제적 동기가 이주의 가장 중요한 요소이긴 하지만, 간과할 수 없는 다른 요소들도 있다. 수많은 여성과 남성에게, 이주는 경제적·개인적 자립을 부여해줄 수 있는 세계로 통하는 창인 셈이다. 국가가 단일민족 사회에 기반을 두어야 한다는 전제는 이제 시대착오적이다. 국제이주는 국민국가에 대한 도전으로 떠오르고 있다. 즉 ‘초국가주의(transnationalism)’의 출현에 따라, 출신국과 거주국 모두에서 신분(identity) 및 권리를 부여받는 복합 정체성(multiple identity)이 가능해진 것이다.

20세기 말 세계는 디아스포라(이주자 집단)로 알려진 초국적 사회의 출현이라는, 이주의 가장 획기적인 경향을 목격하게 되었다. 디아스포라는 모국으로부터 떠난 사람들, 그리고 이들이 이주한 국가에서 형성한 사회, 둘 다를 의미한다. 현대의 교통수단과 통신시설의 발달로 이주자와 그들의 자손은 자신의 모국 또는 이주자 집단내 다른 사람들과 긴밀한 관계를 유지할 수 있게 되었다.

도입질문

- 1 어떠한 용어와 개념이 당신이 관여하는 이주 영역과 가장 관련이 있는가?

- 2 어떠한 이주유형이 당신의 국가에 영향을 미치는 이주와 가장 밀접한 관련성을 지니거나 이를 이해하는 데 도움이 되는가?

- 3 당신은 이주 전문용어 선택 시 어떠한 시각을 따르는가?

4 이주 유형을 개발하기 위해 어떠한 가정과 개념적 모델을 사용하는가?

5 이주에 근거한 패러다임과 이동성에 근거한 패러다임 간에는 어떠한 차이가 있는가?

주요 메시지

협력적인 이주관리를 위해 용어 및 정의에 대한 공통의 이해를 촉진하는 것은 매우 중요하다. 이러한 용어들의 전제와 특징들에 대한 이해를 통해 실무자들은 특정 상황에서서의 정책 개발 및 이주관리를 위한 적절한 접근 방법을 파악할 수 있게 된다.

용어 및 개념

디아스포라 (Diaspora)

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서, 모국에 대해 자각하고, 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다. 디아스포라는 자신들의 본고장으로부터 분산된 사람들인 동시에 그러한 사람들이 타국에 구성한 공동체를 의미하는 말이다. (디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다)

패러다임 (Paradigm)

복잡한 현상을 이해하기 위해 특정 학문분야에서 사용하는 개념적 모델. 패러다임은 사물을 이해하는 방식을 결정하는 가정, 개념, 가치, 관습 등을 포함한다. 새로운 패러다임은 관찰 결과가 기존 가정과 믿음으로 설명되지 못할 때 만들어진다.

전문용어 (Terminology)

특정 분야, 주제, 과학이나 예술에 사용되는 전문 용어나 어휘

유형론 (Typology)

공통된 특징을 가진 현상들을 그룹별로 묶는 분류 방법이다. 유형분류는 다양하게 연관된 현상들을 개별 집단으로 구별하는 차이점들에 따라 이루어진다. 유형론은 복잡한 이주 현실을 분석하고 이해하기 쉽게 한다.

제 1 과 이주 유형

본 장에서 논의할 국제이주의 유형은 이주관리자, 정책 입안자 및 결정자들을 위해 여러 전문 분야의 시각들을 설명하고 있다. 본 과에서 소개될 정보는 이주관리자의 접근 방식을 재조정하거나 이미 다루고 있는 일에 대한 이해력을 높여 줄 수 있다. 이주 유형을 이해하기 위해, 이주 용어들의 의미를 살펴보는 것이 중요하다. 왜냐하면 관련 전제들과 그러한 전제들에 근거를 둔 개념적 모델을 이해하는 것은 정책 개발 및 이주관리를 위한 적합한 접근 방식을 선택하는데 도움이 되기 때문이다.

‘이주’, 더 나아가 ‘이주자’의 정의는 다양한 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 맥락에서 형성되었다. 이주 현상이 갖는 사회적·경제적 의미는 실질적인 차이가 있으며, 이러한 차이에 따라 이주 유형이 개발될 수 있다. 이주정책과 이주관리는 실무적 정의를 바탕으로 결정된 이주유형의 영향을 받는다.

예를 들어, 정의는 지리적 관점(‘이주’)이나 인간적 관점(‘이주자’)에 따라 내려질 수 있다. 지리적 관점에서 ‘이주’는 영구적으로 또는 단기적으로 자신의 출신 지역 외에서 거주할 목적으로 행정적 또는 정치적 국경을 지나 하나의 지역에서 다른 지역으로 개인이 또는 집단이 이동하는 것을 의미한다. 또한 ‘출신국’ (출발한 지역) 그리고 ‘목적지 나라’ (도착한 지역)이 구분될 수 있다. 이에 더하여, 이주는 출신 지역과 도착 지점 간에 직접적으로만 이루어지지 않고 하나 이상의 ‘경유국’을 포함하는 경우도 있다.

타국에서 거주할 목적으로 자국을 떠나는 사람들을 ‘이출자(emigrant)’ 또는 ‘émigré’라고 한다. 새로운 국가에서 그들은 ‘이입자(immigrant)’로 간주되거나, 해당국가의 이민법에 따른 유사한 명칭이 붙여진다. 보통 ‘이주자(migrant)’가 이동의 방향을 구체화하지 않기 때문에 ‘이출자’ 또는 ‘이입자’보다 더 흔히 쓰인다.

이주는 다양한 요인에 의해 발생한다. 또한 한 개인에게 있어서도 이주 요인은 복합적일 수 있다. 예를 들어, 비호신청인(asylum seeker, 난민 신청자)은 출신국의 정치적 박해라는 이유뿐만 아니라 가난에서 벗어나기 위해 피난할 수도 있다. 이민자와 정착자, 경제적 이주자와 비호신청인, 외국인 노동자와 사업 방문자, 학생과 고숙련 전문가 간의 구분은 과거 십 년 전보다 더 모호해졌다. 이주에 대한 결정은 개인적 동기와 열망과 더불어 외부적 요소나 압력의 영향을 받는다.

저개발국가 출신의 고숙련 전문가는 두 가지의 이유로 이주를 고려한다. 이들은 타국에서 자신의 전문성에 대한 좋은 대우나 높은 임금을 기대하거나, 송금이나 기술이전 등으로 출신국의 발전에 기여하기 위해 이동할 수도 있다.

올바른 유형화는 추상적인 기준에 따라 인위적으로 만들어지는 것이 아니라 이주에 대해 설명하고 현실적용 가능한 것이어야 한다. 다음은 이주유형을 결정할 수 있는 현상들과 특징들이다.

핵심사항

1 현재 여러 지역단위에서 이주 자료와 이주 경향을 분석하기 위하여 전문용어와 정의들을 통일하려는 시도가 이루어지고 있으며, 역내에서 이주관련 용어들이 어떻게 사용되는지 이해하려는 노력이 기울여지고 있다. 전 세계적으로 인정되는 정의를 만드는 것은 쉽지 않으며, 다양한 정의로 인해 통계에 사용되는 기준과 차이가 생겨 서로 비교하기 힘든 자료들이 생산될 수도 있다.

제2권 제1장 ‘이주와 통계자료’에서 이 같은 다양성으로 인한 통계결과와 함의에 대해 논의한다.

2 ‘국내이주(internal migration)’와 ‘국제이주(international migration)’가 구별될 수 있다. 국내이주는 한 국가 내에서의 이동으로, 지역, 지방, 도시와 같은 하나의 행정 구역에서 다른 구역으로 이동하는 것을 의미한다. 국제이주는 이주자가 하나 또는 그 이상의 국경선을 지나면서 개인의 법적 지위에 변화가 초래되는 것을 의미한다. 국제이주자에는 난민, 유민, 그리고 자국에서 강제로 쫓겨난 사람들도 포함된다.

3 국내이주와 국제이주간의 경직되고 성급한 구분은 오히려 잘못된 결론을 가져올 수 있다. 한편으로는 국제이주가 매우 근접한 거리에서 이루어지거나 문화적으로 매우 비슷한 지역에서 이루어질 수도 있으며, 다른 한편으로는 국내이주가 장거리 이동 및 이질적 사람과의 접촉을 수반하는 경우도 있기 때문이다.

4 드물게, 국경선 자체가 ‘이동’하기도 한다.

예 시

소련이 붕괴되면서 수많은 국내이주자들이 국제이주자가 되었다. 소련(USSR)내 이주자로서, 자신의 출신 지역을 떠난 에스토니아 또는 타지키스탄 내 러시아인들은 새로운 독립국가내의 국제이주자가 되었다. 체코슬로바키아와 유고슬라비아 연방 또한 유사한 사례다.

5 국제이주는 목적지와 출신지에 따라 ‘국가로 들어오는 이주’ 또는 ‘국가 밖으로 나가는 이주’로 구분할 수 있다. 한 지역에 다른 지역으로 사람들이 이동하는 ‘이주 흐름’에는 두 가지의 방향이 있다. ‘’ 또는 ‘나가는 이민’ 그리고 ‘유입’ 또는 ‘들어오는 이민’이 있다.

6 ‘이주자’라는 용어는 강제에 의하지 않고 자국에서 다른 타국으로 거주를 위해 자발적으로 이동한 사람을 지칭한다. 위 정의는 이동의 자발성을 그 기준으로 채택하고 있다. 이 정의에는 합법적 이주자뿐만 아니라, 사증(비자), 취업허가증, 체류허가증 등 합법적 서류를 소지하지 않는 비정규 이주자도 포함된다. 휴가, 출장, 치료, 순례의 목적에서 여행하는 사람들은 이동이 자발적일지라도 이주로 여겨지지 않는데, 이는 목적국에서 일상적으로 거주하기 위해 이동하는 것이 아니기 때문이다.

7 이주자가 출신국을 떠나있는 기간 또는 목적국에서 체류하는 기간에 단기이주와 영구이주로 구별된다.

숙지할 사항 : 이주 유형

이주 현상을 분류하기 위해 사용되는 유형들은 그 범위가 매우 광범위하다. 많은 이주 전문가들이 통합된 이주 유형을 개발하고자 노력한 결과, 지리학적, 인구학적, 사회학적, 정치학적, 법적, 학제적 접근 방식 등 다양한 접근 방식이 만들어졌다.

성별, 혼인 여부, 나이, 직업, 민족적 배경 또는 종교적 신념 등 이주자의 특성에 따라 사회문화적 유형 분류가 가능하다.

이주의 동기 역시 이주 유형을 구분하는 기준이 될 수 있다. 경제적·상업적·기술적·환경적 이유나 경제 불균형, 경제 붕괴 등의 이유로 사람들의 이주가 발생하게 된다. 또한 가족 이주, 청년 또는 은퇴자의 이주, ‘대체 이주’ 등과 같은 인구학적 이유에서 이주가 이루어지기도 한다. 난민 이동, 교환 이주국가들(‘migration pairs’)¹⁾ 내의 식민지적 이주, 세습이주, 본국송환과 같이 정치적인 이유로 이주하기도 한다. 이런 요소들이 결합되어 복합적인 이주 유형이 만들어질 수도 있다.

법적지위 또한 이주 유형을 구분하는데 중요하다. 합법적 이주자는 유입국의 노동시장에 진입할 수 있거나 사회·의료 서비스 이용 및 지방 선거 투표권과 같은 시민적 권리의 일부를 부여받을 수 있다. 반면 비정규 이주자는 구금, 퇴거명령, 강제되거나 기소의 대상이 될 수 있고, 인권 침해할 당할 가능성이 더 높다. 법적 지위에 관한 규정은 국가별로 다르기 때문에 이주자의 취업 가능성, 국적 취득 가능성과 귀화, 난민인정, 가족 재결합 등에서 차이가 있다.

기본적인 구분 기준으로 장기 해외이주 인구(저량 : stocks)와 일정한 기간동안의 입출국자 수(유량 : flows)가 있다.

생각할 문제

다른 유형화를 위한 기준으로 비자발적 이주와 자발적 이주가 있다. 이같은 분류는 단순해 보이지만, 면밀히 살펴보면 문제가 많다. 예컨대, 국가적 위기를 겪고 난후 모든 것을 재건해야 하는 상황에서는 지역 사람들의 욕구(needs)를 충족시킬 만큼 노동시장이 조성되어 있지 않을 수 있다. 전문성을 갖춘 인력의 경우 특히 더 그러하다. 이같은 상황에서 전문인력이 새로운 일자리를 찾기 위해 이주하기로 결정하였다면 그러한 이주는 비자발적 이주인가 자발적 이주인가?

적용문제

- 1 '이주' 또는 '이주자'를 정의하는데 어떤 기준이 가장 유용한가?

- 2 본인의 경우, 이주를 유형화하는데 이주의 자발성을 강조하는 것이 얼마나 유용한가?

- 3 본인의 경우, 이주관련 용어들의 정의를 내리는데 이주 흐름의 방향이 중요한 의미를 갖는가?

- 4 '이주'와 '이주자'를 정의하는데 지리학적 접근법, 인간적 접근법, 학제적 접근법 중 당신은 어떤 접근법을 선호하는가?

제 2 과 자주 사용되는 이주 관련 용어

이주의 양상이 더 복잡해짐에 따라 이를 설명하고 분석하기 위한 새로운 개념과 전문 용어의 필요성이 제기되고 있다. 예를 들어, ‘인신매매’라는 용어가 십 년 전까지만 하여도 이주 관련 정책과 행위에 대한 논의에서 거의 사용되지 않았지만, 오늘날에는 인신매매 근절이 이주관리에 있어서 우선순위를 갖는다.

숙지할 사항 : 이주 논의에서 사용되는 용어들

‘강제퇴거(deportation)’는 비시민권자에 대하여 입국 거부 또는 체류 허가 기간의 종료 이후에 영토 밖으로 이동시키는 국가의 행위를 일컫는다. 귀환 이주가 자발적이거나 지원 받을 수 있는(그러므로 개인의 자발적 의사가 포함됨) 것인 반면, 강제퇴거는 실제적인 추방의 집행이다.

‘퇴거명령(expulsion)’은 특정 국가 영토 내에서 체류 금지를 통보하는 행위이다. 퇴거명령은 이주자가 불법적으로 입국하였거나 이주자의 체류가 더 이상 허락되지 않는 경우에 내려진다.

‘강제이주(forced migration)’는 무력충돌, 폭력적 상황, 권리 침해, 자연 재해 또는 인위적 재해 등을 피하기 위한 비자발적인 이동이다. 여기에는 난민 이동과 국가간 강제인구교환이 포함된다.

‘불법 입국(illegal entry)’은 합법적인 입국에 필요한 조건들을 따르지 않고 국경을 넘는 것을 의미한다.

‘비정규 이주(irregular migration)’는 불법적인 수단을 통해서 또는 유효한 서류가 없거나 위변조 문서를 소지하고서 새로운 체류지나 경유지로 이동하는 것을 의미한다. 여기에는 밀입국도 포함된다.

‘순 이주(net migration)’는 입국자와 출국자 수의 차이로 계산하는 현재 이주상황을 일컫는다. 도착자가 출국자보다 많은 경우 ‘순 이입’이라고 하며 반대의 경우는 ‘순 이출’이라고 한다.

‘입국거부(non-admission)’는 특정 국가 영토 내로의 입국 금지를 통보하는 행위이다.

‘질서 있는 이주(orderly migration)’는 법과 규칙에 따라 출신국에서 출국하고 도입국으로 여행, 경유 그리고 입국하며, 일상 거주지에서 새로운 거주지로 이동하는 것을 의미한다.

‘재 이주(re-emigration)’는 출국했던 본래의 국가로 일정 기간 동안 귀환했던 사람이 다시 일정 기간 또는 다른 지역으로 출국하는 것을 의미한다.

‘본국 송환(귀환)(repatriation)’은 귀환 이주의 하위 범주로, 출신국으로 귀환하는 난민, 「1949년 제네바 협약」에 근거한 전쟁 포로, 전시 민간인, 그리고 1961년 및 1963년의 「외교관계에 관한 비엔나 협약」에 근거한 긴급상황시 외교관 등이 대상이다.

‘귀환 이주(return migration)’는 적어도 일년 이상 타국에서 체류한 후 출신국 또는 일상 거주국으로 귀환하는 이동이다.

‘이주자 밀입국 행위(smuggling of migrants)’는 「유엔 국가간 조직범죄방지 협약의 영토, 영해, 영공상의 이주자 밀입국 방지 협약 및 선택의정서(Protocol to the UN Convention Against Transnational Organized Crime)」에 의해, 국적국·영구거주국이 아닌 나라에 불법적으로 입국하여 직접적 또는 간접적으로 재정적·물질적 이익을 획득하기 위해 행한 활동으로 정의된다.

‘총 이주(total migration)’는 이주자의 입국 또는 도착 수와 이주자의 출국 또는 출발 수를 합한 수치다.

‘인신매매(trafficking in person)’는 「유엔 국가간 조직범죄방지 협약의 인신매매 특히 여성과 아동매매를 방지, 억제, 처벌하기 위한 선택의정서」에서 정의되는데, 인신매매란 착취를 목적으로 위협이나 강제력, 기타 형태의 강압, 납치, 사기, 기만, 권력남용 또는 상대방의 열등한 지위를 악용하거나, 매매되는 당사자에 대한 지배력을 가지고 있는 사람으로부터 약속이행의 대가로 금품이나 기타 이득을 얻고 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉, 수령하는 것을 말한다. 착취에는 최소한 매매춘 및 기타 형태의 성적착취, 강제노동이나 서비스, 노예나 그와 유사한 행위, 노역 혹은 장기적출이 포함된다.

숙지할 사항 : 이주자의 유형에 대한 전문용어

‘비호신청인(asylum seeker)’은 국경을 넘어 해당 국가에 들어왔으나 아직 난민 인정 결정을 받지 못한 사람들이다. 비호신청인에는 아직 난민 지위 획득을 위한 신청서를 제출하지 않은 사람과 신청 결과를 기다리고 있는 사람들이 포함된다. 비호신청인은 난민신청이 검토되는 동안 추방되지 않을 권리를 갖는다. 그러나 모든 난민신청자가 난민 지위를 획득할 수 있는 것은 아니다.

‘디아스포라(diaspora)’는 모국을 떠나 타국에 영구히 정착한 이주자 공동체로서, 모국에 대해 자각하고 있으며 모국과의 관계를 지속적으로 유지하고 있다.

‘경제적 이주자(economic migrant)’는 삶의 질을 향상시키기 위해 타국에서 거주하고자 일상 거주지를 떠난 자를 의미한다. 이 용어는 또한 합법적인 입국허가 그리고/또는 난민신청 과정을 통하지 않고 입국을 시도하는 사람도 포괄한다. 또한 농번기나 관광철 동안 타국에서 체류하는 ‘계절 노동자’도 포함된다.

‘접경근로자(frontier worker)’는 자국내 자신의 거주지를 유지하면서 매일 또는 적어도 일주일에 한번 이웃국가로 돌아오는 이주노동자를 뜻한다.

‘국내유민(internally displaced person)’에 대한 정의를 「국내유민을 위한 지침(Guiding Principles on Internal Displacement)」에서 확인할 수 있는데, 무력충돌, 광범위한 폭력 사태, 조직적인 인권 침해로부터 도망하거나, 자연적 또는 인위적 재해 또는 그것의 영향으로부터 피신하기 위해 자신의 일상적인 거주지를 떠나야만 하는 사람을 의미한다. 여기에는 국제적으로 인정된 국경선을 넘지 않아 「1951년 난민지위에 관한 협약」에서는 포함되지 않는 출신국의 국경 안에서 이동하는 사람들 역시 포함된다.

‘비정규 이주자(irregular migrant)’는 불법적 입국, 또는 사증의 만료로 인해 비합법적 지위에 놓인 이주자를 의미한다. 또한 유입국 또는 경유국의 입국 기준을 위반하거나, 합당하지 못한 근거로 난민 신청을 하려는 사람, 또는 기타 이유로 도입국에서 체류 허가를 받지 못한 비시민권자도 포함한다. 비정규 이주자는 ‘미등록 이주자(undocumented migrant)’, ‘은밀 이주자(clandestine migrant)’ 또는 ‘불법 이주자(illegal migrant)’로 지칭되기도 한다.

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family)」의 정의에 따르면, ‘이주노동자(migrant worker)’란 유급활동에 종사하고 있는 사람들을 의미한다. 이주노동자는 취업 기간 동안 체류할 권리를 부여받는다. 이 용어에는 한 국가에서 다른 국가로 이동해야 하는 다국적 기업의 직원들뿐만 아니라 비정규 이주노동자도 포함된다. 1990년의 「모든 이주노동

자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」은 ‘선원’, ‘계약직 노동자’ 그리고 ‘순회 노동자’ 등의 하위 범주도 정의하였다.

‘난민’은 1951년 「난민지위에 관한 협약」에 따라, 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포를 가진 사람이 국적국 밖에 있으며, 국적국의 보호를 받을 수 없거나 받을 의사가 없는 자를 의미한다. 1969년, 아프리카 연합 기구(현 아프리카 연합)는 좀더 광범위한 정의를 채택하여 국적지 전체 또는 일부 지역에서의 침략, 외부의 점령, 외국의 지배 또는 심각하게 공공질서를 파괴하는 사건 때문에 일상 거주지를 강제적으로 떠나야 하는 사람을 포함하였다. 1984년에 「카르타헤나 선언 (Cartagena Declaration)」이 채택되면서, 라틴 아메리카에서는 일반화된 폭력, 외부 침략, 국내 분쟁, 대규모 인권 침해 또는 공공질서를 심각하게 파괴하는 기타 상황으로 인해 생명, 안보와 자유를 위협당하여 국적국으로부터 피신하는 사람들을 난민으로 정의하였다.

‘계절 이주노동자’는 계절적 조건에 따라 일하는 이주노동자로, 이들은 일년중 특정 기간 동안에만 유입국에서 일한다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 사용되는, 이주자를 정의하는 용어들을 열거해 보시오. 정책 개발에서 어떤 이주자 유형이 가장 중요한가?

- 2 당신의 국가에서 어떤 형태의 비정규 이주가 가장 큰 관심의 대상인가?

- 3 당신의 국가에서는 어떠한 종류의 이주가 가장 일반적으로 나타나는가?

- 4 당신의 국가에서는 어떤 이주 용어가 일반적으로 사용되지 않거나, 다른 의미로 사용되고 있는가?

맺음말

이 장에서는 이주 현상을 이해하기 위해 이주 분야에서 사용되는 용어들을 설명하였다. 또한 이주 유형을 분류하는 기준 및 특징을 살펴보았다.

다수의 사람들에게 ‘이동’은 삶의 방식으로 자리잡았다. 새로운 유형의 이주자들은 궁극적으로 나중에 본국에서 더 나은 삶을 살기 위하여 이주한다. 이주정책 입안자와 이주관리자들은 이렇듯 패러다임이 이주에서 이동성으로 변화하고 있다는 것을 명심해야 한다. 정확한 용어를 사용하고 다른 사람들이 사용하는 용어들에 대해 이해하는 것은 이주 정책을 개발하기 위한 필수 요건이다.

참고문헌

Castles, S.,

2000 ‘Les migrations internationales au debut du XXIe siecle : tendances et problemes mondiaux’, *Revue internationale des sciences sociales*, no.165, UNESCO, Paris.

Dumont, G. F.,

1995 *Les migrations internationales. Les nouvelles logiques migratoires*, Sedes, Paris.

Kastoryano, R.,

2000 ‘Immigration, communautés transnationales et citoyenneté’, *Revue internationale des sciences sociales*, no. 165, UNESCO, Paris.

McKinley, B. et al.,

2001 ‘Challenges for the 21st Century’, *Forum for Applied Research and Public Policy*, 16(2) summer, University of Tennessee, Tennessee Valley Authority.

IOM,

2003 *World Migration 2003 : Managing Migration . Challenges and Responses for People on the Move*, Vol. II, IOM, Geneva, Available at : www.iom.int

2004 *International Migration Law, Glossary on Migration*, Richard Perruchoud (Ed.), IOM, Geneva.

Perruchoud, R.,

1992 'Persons falling under the mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to whom the Organization may provide migration services', *International Journal of Refugee Law*, 4(2), Oxford University Press, Oxford.

Petit, V.,

2000 'Les migrations internationales', In *La population des pays en développement*, Charbit, Yves, Les études de la Documentation Française, Paris.

UNHCR,

2000 *Les Réfugiés dans le Monde. Cinquante ans d'action humanitaire*, UNHCR, Geneva.

UNHCR and Inter-Parliamentary Union,

2001 'Refugee Protection. Guide to International Refugee Law', *Handbook for Parliamentarians*, no.2.

United Nations,

1998a *Recommendations on Statistics of International Migration*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.

1998b 'Recommendations on Statistics of International Migration : Revision 1', *Statistical Papers*, no.58, rev.1, New York.

1998c *UN Guiding Principles on Internal Displacement*.

2000a 'Protocols additional to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime', 55th Session of the General Assembly, November, A/55/383.

2000b 'The Rights of Migrant Workers', *Human Rights Fact Sheet no.24*, Geneva.

Weiss, T. L.,

2001 'Y a-t-il un lien entre migration et terrorisme ?', *Le Soir*, 28 December, Bruxelles.

2002 'Afrika : Migranten geniessen ein hohes soziales Ansehen - ein Gespräch mit Thomas Vesper', *Der Überblick . Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit*, no.3, 38th year, Hamburg, Germany.

Withol de Wenden, C.,

2001 'Un essai de typologie des nouvelles mobilités', *Hommes et Migrations*, no.1233, September-October, Paris.

-
- 1) 두몽(Dumont)은 ‘migration pair’를 근접성 또는 그들의 특정한 역사로 인한 두 국가간의 정규 이주 교환(regular migration exchange)으로서 국제이주의 특정한 부분을 차지하는 것으로 정의하였다.



IOM International Organization for Migration

제2장 이주관리의 개념 모델

제1과 포괄적 이주관리 모델



제 2 장 이주관리의 개념 모델

본 장에서 이주관리를 위한 개념 모델을 소개한다. 본 장은 하나의 과로만 구성되어 있으며, 포괄적 이주관리 시스템의 구성요소들을 개괄한다.

학습목표

- 본 과정의 개념적 구조에 대한 이해 증진
- 이주관리 시스템의 구성요소들간 상관성 이해
- 이주관리의 영역, 구성요소, 활동 분야 이해

배경지식

이주는 다양한 단계에서 서로 다른 관리요소들이 관여되는 일련의 과정이다. 이주 과정은 이주 동기(흡인, 배출 요인 / 자발적, 바자발적 이주동기)에서 시작한다고 말할 수 있으며, 이동과 입국의 여러단계(정규적 또는 비정규적 수단을 통해 / 자발적으로 또는 지원을 통해), 정착, 귀환, 통합, 재통합 그리고 경우에 따라, 국적취득으로 이어진다.(이외에도 이주자 집단이 출신국 경제 발전에 가져다 주는 잠재적 기여, 이주자의 안전 및 건강과 같이 이주과정 전체를 관통하는 주제 등 다양한 부가적 관계들이 있다.)

이주과정의 여러 단계들은 서로 연결되어 있으며 각 단계에서 행위자, 협력 관계 그리고 정책 고려사항 등 다양한 요소들이 관여된다. 이주과정에는 경제, 사회, 무역, 노동, 보건, 문화, 안보 정책 분야들이 서로 연관되어 있다. 이에 더하여, 국내적·국제적 차원에서 정한 이주자와 국가의 권리 및 의무도 있다.

이러한 복잡한 관계들은 노동시장 개발, 안보 문제 및 국가 정체성의 변화와 같은 정치, 경제, 사회적 쟁점들과 이주간의 관계를 고려한 이주관리에 대한 전체적인 이해와 접근방법이 필요하다는 점을 부각시킨다.

이주관리 모델은 포괄적이며, 고유하지만 상호의존적인 개별 구성요소 및 영역들로 정교하게 구성되는데, 이는 이주가 다양한 국가적 이해, 목표, 정책 및 절차와 관련되어 있기 때문이다. 이주관리를 설명하는 시각적 ‘모델’은 각 분야와 구성요소들간 상호관계를 보다 명확하게 설명할 수 있으며, 다양한 이주관리 부서와 기관들의 역할 및 기여에 대해 이해할 수 있도록 할 것이다.

본 장에서 소개되는 모델은 이주관리시스템을 설명하며, 본 매뉴얼 전체에 걸쳐 논의되고 있는 이주의 기초, 정책 실무에 대한 기본 틀을 제공한다. 이 모델은 다음 내용을 담고 있다.

- 정책, 법, 행정 기관의 이주관리 기본원리
- 이주관리의 주요 네 가지 영역 : 이주와 개발, 이주촉진, 이주규제, 강제이주
- 이주관리의 네 가지 영역을 포괄하는 쟁점/활동

도입 질문

1 본 모델의 구성요소와 이들의 상호관계가 이주관리에 대한 당신의 이해와 얼마나 일치하는가?

2 본인의 이주관리 상황에 비추어 볼 때, 본 모델에 무엇을 추가하거나, 삭제 또는 재조정 하겠는가?

3 위 개념 모델이 어떻게 이주관리 연구에 활용될 수 있겠는가?

주요 메시지

개념모델은 정부 및, 시민사회가 이주양상이 갖는 복잡성에 초점을 맞출 수 있도록 도와주는 조직적 도구다. 개념모델은 또한 논의를 위한 기본 틀을 제공하고, 질서 있는 이주관리 및 비정규 이주 통제를 위한 기본 원리를 제시한다. 또한 개념모델은 국가의 이주관리 능력을 평가하는 검증하는 방법을 개발하는 데도 유용할 수 있다.

용어 및 개념

개념 모델 (Conceptual Model)

특정시스템에 대해 문서로 씌어진 설명 또는 순서도로 표현된 도식적 묘사. 이것은 그 시스템의 알려진 또는 추정되는 특성들을 시각적으로 나타낸다. 개념 모델은 그 시스템의 특징을 심도있게 연구하기 위해 사용되기도 한다.

정책 (Policy)

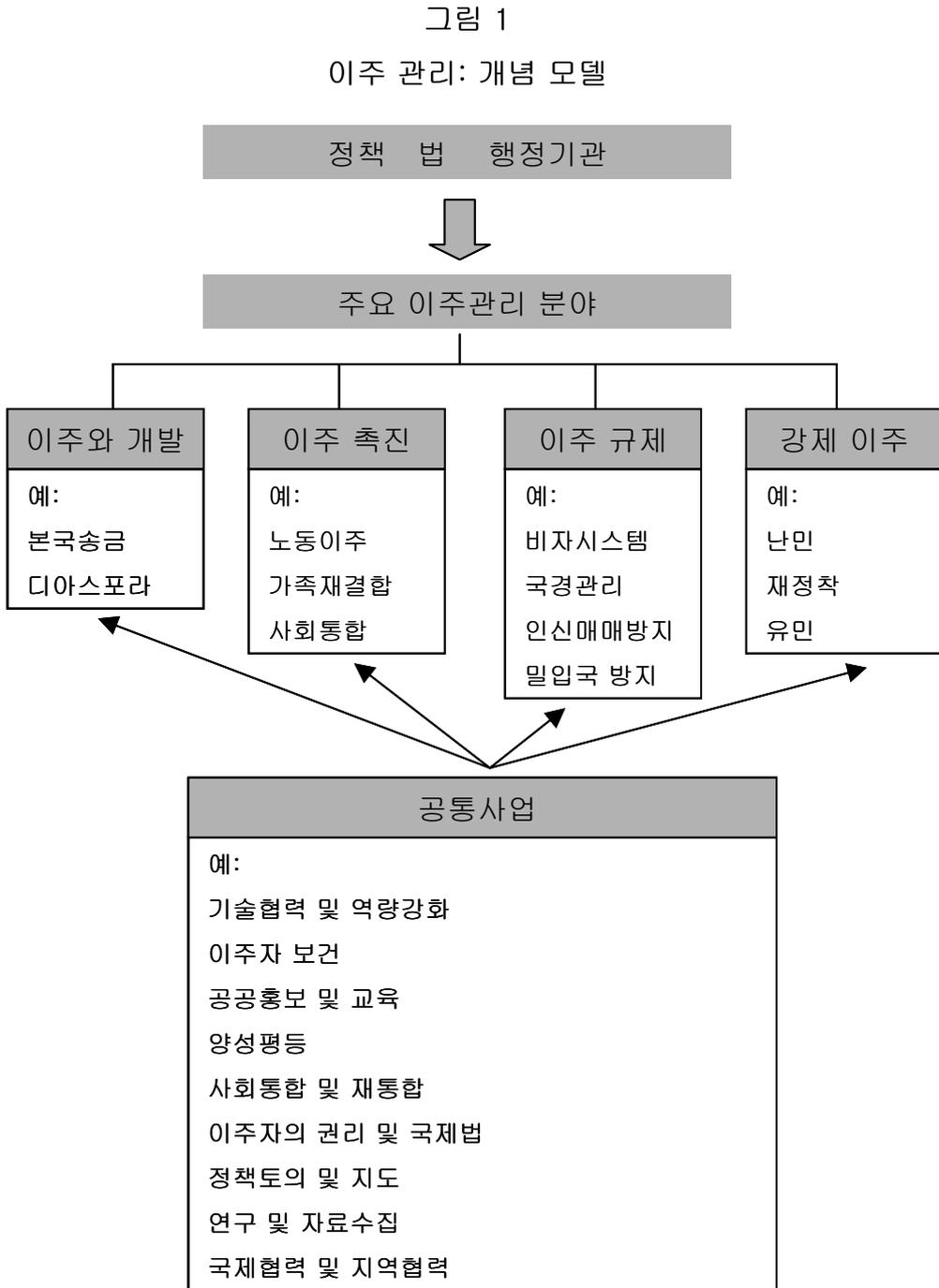
의사결정, 실천 등의 사항을 대해 결정하거나 영향을 주기 위한 계획 및 활동 과정. 합당하고 신중하며 유익하다고 여겨지는 활동 과정, 지침 또는 절차이다.

시스템 (System)

복잡한 총체를 구성하는 독립적 요소들의 집합으로, 이들 요소는 서로 연관되어 있고 상호작용한다. 시스템은 자연적 또는 인위적, 기계적 또는 유기적일 수 있다.

제 1 과 포괄적인 이주관리 모델

다음의 개념모델은 이주관리시스템내 다양한 요소들의 상호연관성을 설명하고 있다.



이 모델의 최상위 단계에 있는 정부 차원의 이주관리를 위한 정책, 법, 행정기관이다. 이 구성요소들은 이주관리의 주요 네 가지 영역을 정의하는 기본원리, 정책방향, 정책의지들을 만들어낸다. 주요 네가지 영역은 각 영역에 중첩된 부분이나 공통사어과 연결되어 있기도 하다.

핵심사항

1 정책은 최상위 단계에서 국가적 접근 방법을 결정한다. 이주정책은 국가목표에 기초하여, 노동시장정책, 대외정책, 인구정책과 기타 공공정책 요소에서 비롯되고 이들 정책과 관련이 있다.

2 법령은 이주정책을 구체적으로 명시하며 모집, 선발, 입국 및 체류허가, 출입국 심사, 밀입국 및 불법체류에 대한 처리, 추방 등을 포괄하는 이주관리 정책에 권위를 부여한다. 법령은 법률시행에 필요한 시행령과 관련 공무원의 직무를 규정하는 시행절차로 이루어져 있다.

3 행정기관은 실무와 책임의 일관된 체계에 따라 다양한 이주관리 업무를 배정하고 조정한다.

숙지할 사항 : 이주관리의 네 가지 주요 영역

이주관리 및 개발의 궁극적 목표는 이주자 개인과 해당 사회를 위해 이주의 잠재력을 활용하는데 있다.

이주를 촉진(활성화)하는 것은 노동자, 전문가, 학생, 연수생, 가족, 관광객 및 기타 관련인의 능력을 보호하고 증진시키며, 이들이 적절한 허가를 받아 시간의 지체없이 안전하고 효과적으로 이동하게 하기 위함이다.

이주규제의 목적은 자국영토 내에 누가 입국하고자 하는지 확인하고, 입국 권한이 없는 사람들의 입국을 방지하는데 있다. 모든 정부들은 비정규적(불법적) 이주가 질서 있고 정규적(합법적)인 이주로 대체되길 원한다.

강제이주 관리는 비상 사태 발생 시 사람들을 위험지역에서 벗어나게 하고 이후 그들의 귀환을 돕는 데 그 목적이 있다. 난민과 실향민 특별한 관심이 필요한 이주자 범주이다. 국내난민(IDPs), 난민, 퇴역 전투원, 인종청소(ethnic engineering) 피해자, 그리고 체제전환기나 복구과정에 있는 사람들을 위한 해결책을 찾는 것을 의미한다.

숙지할 사항 : 포괄적인 관리의 쟁점과 활동

분야간 상호연관성과 복잡성 때문에, 많은 이주관련 쟁점 및 이주관리 활동은 여러 영역에서 중첩되며, 서로 연관되어 있다.

다음 모델은 위에서 설명한 네 가지 이주관리 영역과 관련된 공통 활동들이다.

- 기술협력과 역량강화
- 이주자 권리 보호
- 국제이주법 홍보
- 정보 수집과 연구
- 정책 토론과 안내
- 국제/역내 협력
- 공공 홍보 및 교육
- 이주 보건
- 이주의 젠더 영역
- 통합과 재통합

적용문제

- 1 당신은 개념모델의 어떤 구성요소에 가장 관심을 갖고 있는가? 그 이유는 무엇인가?

- 2 ‘이주 촉진’과 ‘이주 규제’의 유사점과 차이점은 무엇인가?

- 3 개념모델의 요소인 정책, 법, 행정기관은 네가지 주요 이주관리 영역의 구성요소들 각각이 갖는 중요성에 어떤 영향을 미치는가?

- 4 당신의 국가에서는 네가지 주요 이주관리 영역에서 중첩되거나 공통적으로 나타나는 활동 중 어떤 활동이 가장 중요한가?

맺음말

본 장에서 소개된 개념 모델은 기초, 정책, 행정적 관리를 결합하는 조직적 도구를 제공함으로써 본 매뉴얼에 소개된 자료들을 체계화한다. 개념 모델은 각 이주관리 분야에 대해 설명하며, 점차 확대되어 가는 이주정책분야의 복합성에 대응할, 포괄적인 이주관리시스템의 주요 구성요소들을 제시한다.



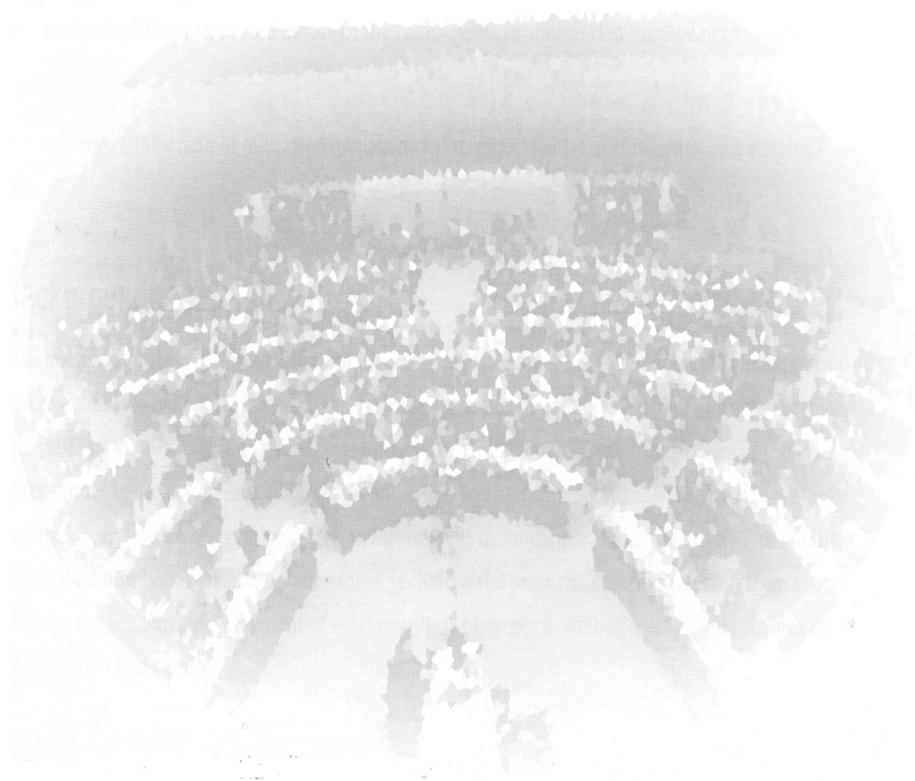
IOM International Organization for Migration

제3장 이주와 역사

제1과 이주와 역사

제2과 현대의 이주

제3과 현재의 이주경향 및 향후 과제



제 3 장 이주와 역사

본 장에서는 이주의 개념 및 정책 개발을 위해 이주의 역사를 간략히 소개한다. 제1과에서는 대규모 이주의 원인이 되었던 역사적 사건과 선사시대의 중요 사건들을 설명한다. 제2과에서는 제2차 세계대전 이후의 이주 경향과 정부의 대응에 대해 살펴본다. 제3과는 국제협력과 세계 각국의 이주정책 형성에 영향을 준 경향과 향후 과제에 대하여 논하면서 결론을 맺는다.

학습목표

- 이주를 설명하고 논하는데 사용되는 정의와 시각들의 확인

- 역사적 맥락에서 이주의 복잡성을 이해

- 이주와 역사를 이해하기 위해 다양한 개념을 적용할 수 있는 능력 증진

배경지식

이주 역사학자들은 지금까지 이주자 이동이 사회, 경제 및 문화적 변화의 동인이 되어왔으며 앞으로도 그럴 것이라고 말한다. 비록 각 시대별로 정확한 '이주자' 규모를 파악하는 것은 불가능하지만, 세계 역사의 모든 시점에 걸쳐 정주와 이주라는 두 가지 생활방식이 공존했던 증거들이 있다.

현대 '받아들이는 이민'(immigration)과 관련한 법적·행정적 기초는 19세기 말에 발달되었다. 제2차 세계 대전은 이주 역사에서 중요한 분수령으로 간주된다. 당시 많은 사람들이 미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나의 이주 프로그램을 이용하였으며, 정부의 이주정책과 운송체계를 지원하고 이주자의 모집·선발을 관리하는 이주산업이 발전하였다.

모든 유입국은 이주로 인해 중요하고도 지속적인 사회적 변화를 겪었다. 과거 단일민족 사회에서 복잡한 다문화 사회로 변화하고 있는 국가들이 있으며, 일부 국가에서는 이주현상이 대체로 긍정적으로 평가되는 반면, 일부 국가에서는 논쟁의 대상이 되고 있다.

이주가 확대되고 세계화되면서 최근 많은 정부들은 이주관리와 관련해 점점 더 많은 과제에 직면하고 있다. 전 세계적으로 이주자의 수는 1965년 약 7천5백만 명에서 2002년에 1억7천5백만 명으로 증가하였다. 1965년에 소수의 국가만이 유입국으로 분류되었으나 오늘날에는 거의 모든 국가들이 이민자를 받아들이고 있으며, 대부분의 국가가 이제는 이주자를 송출하고 받아들이며 또한 자국을 통과하도록 허락하고 있기 때문에, 각국을 송출국, 경유국, 유입국으로 구분하는 전통적 분류체계가 이제 무의미하게 되었다.

도입 질문

- 1 본 장에서 소개한 역사적 사건들이 당신 국가의 이주정책 개발에 어떠한 영향을 주었는가?

- 2 현재 또는 가까운 미래에 이주관리에 대한 새로운 개념 및 모델이 어느 정도로 필요한가?

- 3 이주 현상의 다양성과 복잡성을 이해하기 위해 어떤 이주 관련 정의가 필요한가?

주요 메시지

이주자의 이동은 사회적·경제적·문화적 변화의 중요한 요인이었으며 앞으로도 그러할 것이다. 이주와 역사의 관계는 역동적이다. 이주는 역사를 만들었고, 역사는 다양하고 복잡한 이주형태가 나타나는 환경을 조성하였다. 이주는 역사의 일부분이며, 역사 또한 이주의 일부분이다.

이주와 역사가 주는 교훈은 유동화 되어가는 세계에서 이주가 던지는 과제와 기회를 다루어야 할 이주관리자들에게 매우 유용하다.

용어 및 개념

비호 신청인 (Asylum Seekers)

비호 요구 혹은 난민 신청에 대한 최종 결정이 아직 피난국가로부터 내려지지 않은 상태에 있는 사람.

디아스포라 (Diaspora)

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서, 이들은 모국에 대해 자각하고 있고, 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다. 디아스포라는 자신들의 본고장으로부터 분산된 사람들인 동시에 그러한 사람들이 타국에서 형성한 공동체를 의미한다.(디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다.)

초청노동자 (Guest Worker)

일정 기간 동안 해당 국가에서 일할 수 있도록 허가받은 외국인.

강요계약노동 (Indentured Labour)

여행비용 및 숙식 제공을 대가로 외국에서 정해진 기간동안 억압적 고용 계약하에서 하는 노동. 계약 노동자들을 위한 조건들은 일반적으로 매우 열악했다. 보통 4년에서 7년에 이르는 계약기간 동안, 고용주들은 마치 노예를 파는 것처럼 노동자들의 남은 계약 기간을 다른 고용주에게 팔 수 있으나, 노동자들은 고용주를 바꿀 수 없게 되어 있었다.

이주 (Migration)

한 사람 혹은 집단이 단기적 체류나 영구적 정착을 위해 행정적 혹은 정치적 국경을 넘어 한 지리적 단위에서 다른 지리적 단위로의 이동하는 것을 의미하는 용어로, 여기에는 난민, 실향민, 경제적 이주자들의 이동이 포함된다.

주기적 이동 (Pendular Movement)

식량 획득 또는 교역을 위해 일정한 근거지로부터 외부로 이동하였다 복귀하거나, 또는 일정 지역을 순회하는 이동형태.

제 1 과 이주와 역사

이주관련 문헌들은 ‘이주는 세계를 형성한 역사적 동력 중 하나다’, ‘이주는 지금까지 인간 행동 양식의 한 부분이었다’, ‘이주는 역사만큼이나 오래된 자연스런 현상이다’ 등의 서술을 하고 있다. 이러한 일반화는 일정 정도 유효하지만, 이주의 명확한 정의에 근거하고 있지 않으며 이주 현상의 원인과 결과에 대해 설명하지 못한다.

일반적으로 사람들은 한 곳에서 다른 곳으로, 한 마을에서 다른 마을로, 한 도시에서 다른 도시로 늘 ‘이주’하기는 하였지만, 오늘날 이루어지고 있는 이주와 과거의 이주를 동일하게 간주하는 것은 잘못된 것이다. ‘이주’라는 단어는 그 의미에 있어서 많은 미묘한 차이와 복잡성을 내포하고 있다.

제1권 제1장 전문용어는 이주를 설명하는 용어와 유형에 대하여 더 많은 정보를 제공하고 있다.

핵심사항

1 ‘이주’라는 용어는 침략, 정복, 무력에 의한 강제이동, 자연재해로부터의 대피, 상업적 이동, 식민지 정착, 노예제를 포함해, 매우 상이한 맥락과 상황에 있는 사람들의 이동을 묘사하는 데 사용되었다. 오늘날에는 ‘경제적 혹은 사회적 목적을 위한 개인 및 가족의 이동’이 이주의 현대적 의미로 사용되고 있다.

2 일반적 의미의 ‘이주’는 넓은 범위의 행동양식을 다루며, 현재 대부분의 사람들이 이해하거나 국가법률에서 정의하는 이주의 개념과 같을 수도 있고 다를 수도 있다. 일반적으로 ‘이주’를 지칭할 때, 이것은 영구이주에서 부터 유목민의 주기적 이동까지 모두 포괄할 수 있다. 유목생활은 식량획득 또는 교역을 위해 일정한 근거지로부터 외부로 이동하였다 복귀하거나 일정지역을 순회하는 주기적 이동으로 볼 수 있다.

3 이주가 오래된 인간의 행동양식이라고 말하는 것은 과거 대부분의 사람들이 이주자였다고 말하는 것과는 구별된다. 역사의 일정 시점에서 얼마나 많은 사람들이 이주자였는지 정확히

이야기하는 것은 불가능할 것이다. 정주와 이주의 생활방식이 항상 존재하였고 사람들은 두 가지 중에서 선택을 해왔기 때문이다.

4 ‘자연적(natural)’이라는 용어를 이주에 적용하는 것은 문제가 있다. 이는 ‘자발적(voluntary)’ 또는 ‘합리적(rational)’이라는 뜻을 내포하고 있으므로 ‘자연적 이주’라는 말은 모든 비자발적 이주 형태를 배제한다. 또한 ‘자연적 이주’라는 용어는 이동하지 않기로 결정한 사람들을 ‘비자연적’ 또는 ‘비합리적’인 선택을 하는 사람으로 인식되게 할 수 있다. ‘이주는 역사만큼이나 오래된 자연적 현상이다’라고 말하는 것은 문제에 해답을 제시하기보다 오히려 더 많은 문제를 제기한다.

숙지할 사항 : 고대의 이주

역사학자들과 인류학자들은 기후변화가 대규모의 인구 이동을 유발시켰다는 데 대부분 동의한다. 비록 정확히 어떠한 방법으로 고대 인류가 이동하였는지 모르지만, 유럽의 경우, 사람들은 빙하기에 추위를 피하기 위하여 남쪽으로 이동하였을 것이며 빙하가 녹은 후 다시 북쪽으로 이동하였을 것이라 보고 있다.

초기 대규모 인구 이동에 관한 증거는 지구 곳곳에서 발견된다. 예를 들어, 현재 베링해협(Bering Strait)으로 불리는 연육교(land bridge)를 통해 아시아에서 남미와 북미로 수차례 이주자들이 집단적으로 이동했다고 여겨지고 있다. 세계 곳곳의 초기 신화와 전설들은 아득히 먼 곳에서 온 조상들과 그들이 고향을 떠나게 된 배출요인(자연 재해) 및 흡인요소(모험에 대한 유인)에 관한 내용을 포함하고 있다. 또한 그들이 가지고 온 지식 또는 새로운 지역에 가지고 간 기술에 관한 언급이 종종 나온다.

예 시

아시아와 유럽의 많은 국가들에서 나타나는 언어적 공통성은 보이는 것은 인도-유럽 언어를 사용하는 집단이 점차적으로 넓은 지역으로 이동했다는 것을 암시한다.

남아시아에서 동남아시아를 거쳐 호주대륙에 도착한 초기 호주인들의 경우와 같이 인구이동의 많은 부분이 해로를 통해 이루어졌다.

동남아시아 역시 두 집단의 장거리 이동의 출발지로 여겨지는 데, 한 집단은 서쪽으로 이동하여 마다가스카르에 이르렀고, 다른 한 집단은 동쪽으로 이동하여 도착하였다.

숙지할 사항 : 정복, 침략 그리고 인구 이동

지구상 어떠한 국가도 변화하지 않았거나 한 곳에 지속적으로 머물러왔다고 주장할 수 없다. 역사시대 초기부터 인구 이동이 광범위하게 이루어져왔다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 서유럽 초기 역사 연구를 하기 위해서는 종족들의 이동 및 역이동 경로를 추적해 보아야 한다. 중앙아시아의 스텝지방으로부터 동쪽으로의 이동, 발트해 지역부터 남쪽으로의 이동 이후에 생존육구 또는 인구학적 변화, 정치적 환경 또는 군사적 전략에 따라 한층 더 복잡한 인구 변화가 초래되었다.

또한 많은 경우, 이주는 군사 정복의 결과이기도 하였다.

예 시

몽골 제국은 중국 침략을 시작으로 그 후 서쪽으로 그 경계를 확장하고 아프가니스탄, 페르시아, 소 아시아(Asia Minor), 시리아 및 동유럽까지 깊게 침입하면서 거대한 이주 이동의 길을 열었다. 몇 세기 이후, 또 다른 강력한 제국인 오스만 제국의 성립으로 중앙아시아에서 거대한 인구 이동이 일어났으며, 소 아시아를 거친 이들의 이동은 콘스탄티노플 함락 시 절정에 달했다.

이러한 대규모의 인구 이동은 아시아 또는 유럽에만 국한되지 않는다. 아프리카의 경우, 반투 민족은 고향인 중앙아프리카를 떠나서 서쪽으로 이동한 이후 남아프리카의 끝까지 퍼져나갔다.

이러한 모든 인구 이동은 삶, 언어와 문화, 사회와 경제구조 및 정치행정 시스템에 영속적인 변화를 일으키면서 현대 세계를 구성하는 데 기여하였다.

속지할 사항 : 탐험의 시대와 식민지 이주

이주 역사가들은 이주역사상 중요한 전환적 사건은 500년 전 유럽 탐험가들의 아메리카 또는 아시아와 같은 ‘신세계’의 발견과 이후 식민지 개발이었다고 말하고 있다.

상업적·전략적 목적은 대야 횡단 이주에 영향을 미친 가장 중요한 요소이다. 주요 유럽의 정치 경제 권력자들은 상품 공급처를 확보하고 전략적 지역을 지배하기 위하여 서로 경쟁하였다.

여러 요소들이 결합되어 전례 없던 대야 횡단 이주를 위한 조건들이 마련되었다.

- 구체적이고 신뢰할 수 있는 지리 정보 축적
- 정확한 지도 제작
- 항해기구 등 새로운 기술의 도입과 풍력선에서 증기선으로 변화하면서 더욱 커지고 안전하면서 더 빨라진 항해선박

많은 수의 남성과 여성들이 미주로, 아시아 및 아프리카로 이주하여 정착하였다. 이들 중 일부는 이미 유럽내에서 이동한 바 있다. 죄수, 군인, 농민, 상인, 장인, 공무원, 선교사 등이 이주하여, 대규모로 발전하는 과정에 있던 무역, 광업, 농업 등에 종사하였다.

새로운 식민지에 대한 생산 수요가 증가하면서 노동력 부족현상이 나타났고, 이것이 노예무역이라는 전혀 새로운 형태의 국제이주에 의해 충족되기 시작하였다. 일부 학자들은 근대 노동 이주가 이때부터 시작하였다고 본다. 16세기 중반 최초의 노예 선박이 아프리카에서 동인도로 출발하였고, 그 후 2세기 동안 약 1천5백만 명의 노예들이 아메리카, 카리브해 지역과 인도양으로 수송되었다. 이 시기에 노예 노동력은 목화, 담배, 설탕 같은 농산물의 경작뿐만 아니라 귀금속 채굴에도 필수적이었다. 노예무역은 삼각 패턴으로 구성되었다. 선박들은 공산품(주로 총 등)을 싣고 해안을 따라 있는 공장들과 무역항으로 이동하여 그곳에서 상품을 현지 상인이 납치한 노예들과 교환하였다. 그 노예들은 다시 남미나 북미의 식민 정착지로 팔려갔고 이동 중 노예들은 빈번히 목숨을 잃었다. 노예 판매 대금으로 무역상들은 귀향 시 필요한 농산품들을 구매하였다.

19세기 중반 노예무역 폐지 이후 계약 노동이라는 다른 형태의 노동이주시스템이 출현하였다. 이론적으로, 강요계약노동자(indentured labourer)들은 국외에서 특정 기간 동안 노동하기로 계약을 체결한 자들이다. 그러나 이들의 실제 노동조건은 노예와 크게 다르지 않았고, 때로는 더욱 열악한 경우도 있었다. 이들은 가혹한 노동규율에 시달렸으며, 최소의 임금을 받았고 매우 열악한 환경에서 생활을 해야 했다.

예 시

아시아에서 쿨리(coolies : 하급 노동자)로 더욱 잘 알려진 강요계약노동자들은 주로 인도와 중국출신자들이었다. 호주의 사탕수수 플랜테이션에서 일하기 위해 이동한 태평양 제도 국가 출신자들도 강요계약노동자의 일부였다. 이들은 동인도, 아프리카, 북미, 인도양의 섬들, 동남아시아지역에서 플랜테이션 농업, 도로·철도 건설업에 종사하거나 가사 서비스를 제공하기 위해 이동했다. 노예제도가 공식적으로 폐지된 후 100년 동안 3천만 명 이상의 노동자들이 인도대륙으로부터 송출되었다. 그들 중 2천4백만 명만 마침내 귀환하였다. 나머지는 정착민으로 남았고, 그들의 후손들은 현재 동인도와 캐리비안의 인도인 디아스포라의 상당부분을 차지하고 있다.

속지할 사항 : 산업 혁명과 그 영향

새로운 산업 기술의 출현, 생산의 기계화 그리고 산업 활동의 통합은 모두 많은 수의 인구 이동에 기여하였다. 19세기 말, 계약 노동은 서서히 사라졌으나 식민지를 통해 서유럽이 축적하게 된 부는 산업 혁명의 바탕이 되었고 이는 새롭고 더욱 강화된 이주 활동의 자극제가 되었다. 즉각적인 부는 얻기는 힘들었지만 농가, 목장, 도로와 철도 건설 지역 또는 공업단지에 다양한 돈벌이 기회가 있었다. 농민들과 상인들은 자신들의 처지에서 벗어나기 위해 이주를 택하였다.

이 같은 이주자의 수는 상당했다. 1846년에서 1890년 사이 약 1천7백만 명의 유럽인들이 신대륙으로 이주했고, 이들 중 가장 많은 수가 영국과 아일랜드 출신이었다.

예 시

위와 같은 이주현상은 영국이 산업혁명의 영향을 최초로 겪은 나라라는 점과 1845년과 1847년 사이의 감자 흉작으로 수많은 인구가 아일랜드를 떠났다는 과정에서 기인한다. 독일 역시 같은 시기에 많은 수의 이주자를 배출하여, 약 3백5십만 명이 농촌의 빈곤과 주기적 작물 흉작에 내몰려 이주하게 되었다.

이주자 수는 19세기 말에서 20세기 초 최고조를 이루었다. 1846년과 1939년 사이 기간 동안 족히 5천만 명 이상이 유럽을 떠났다. 주요 도착국가는 미국(3천8백만 명), 캐나다(7백만 명), 아르헨티나(7백만 명), 브라질(4백6십만 명), 호주, 뉴질랜드, 남아프리카(2백5십만 명)이었다.

같은 기간 유럽 내에서도 상당한 규모의 이주가 이루어졌다.

예 시

많은 사람들이 유럽을 떠나는 다른 이들은 일자리와 피난처를 찾아 유럽으로 도착하였다. 대부분의 아일랜드 이주자들이 미국이나 호주로 갔지만, 약 70만 명은 공장 또는 건설업에서 일자리를 찾기 위하여 밀접한 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드로 이주하였다. 1875년과 1914년 사이, 12만 명의 유대인들은 러시아의 대학살을 피해 영국에서 피난처를 찾았다.

상당한 규모의 폴란드인과 우크라이나인이 독일로 이주하였다. 이곳에서 이주자들은 루르강 인근 지역에 밀집된 중공업체에서 일하기 위해 농촌을 떠난 농민들의 빈자리를 채웠다. 그들은 엄격한 단기 계약을 체결하고 일하였는데, 그것은 훗날 초청노동자 제도로 이어지게 되었다.

현대의 이민 관련 법적·행정적 기틀이 이 시기에 마련되었다. 1882년 미국 의회에서 이민법이 처음으로 통과되었다. 이 법에는 자국 내로 입국할 수 있는 사람과 입국할 수 없는 이주자를 최대한 정확하게 구분하고자 하는 의도가 반영되어 있다. 입국 기준이 공표되었는데, 이 법률은 죄수, 정신이상자 그리고 잠재적으로 공공재정에 부담이 될 가능성이 있는 사람의 입국을 제한하였다. 캐나다와 호주 또한 비슷한 법률을 공표하였다.

적용문제

1 당신의 나라에서는 언제 현대적 이민 관련 행정 및 법적 체제가 도입되었는가?

2 산업혁명이 당신의 나라에 어떤 영향을 주었는가?

3 당신 지역의 이주 역사에서 노예 무역은 어떤 역할을 하였는가?

4 당신의 나라에서 어떠한 역사적 사건이 가장 괄목할만한 이주의 계기가 되었는가?

5 오늘날 이주관리를 위해 어떠한 이주 정의를 추천하겠는가?

제 2 과 현대의 이주

두 차례의 세계 대전 기간동안 경제 불황 및 불확실하고 불안정한 사회적 분위기 때문에 국제이주가 감소하였다. 1930년대의 불황기에 이주자는 부족한 일자리에 대한 경쟁자로 여겨지게 되어 그들에 대한 적대감이 증가하였다. 유입국 정부들은 입국 절차를 더욱 까다롭게 하여 이주자의 입국을 제한하려 하였고, 이를 통해 외국인의 취업 기회를 제한하고 비정규 이주자에 대한 엄격한 처벌제도를 도입하였다.

제2차 세계대전은 이주 역사에서 또 하나의 분기점으로 간주되고 있다. 전쟁으로 인해 폐허가 된 유럽은 직간접적으로 유럽 대륙 내에서 1백만에서 2백만 명을 이동시켰다. 이들 중 대부분은 정치적 박해를 받았거나 이를 피해 도주한 난민이었다. 이중 일부는 유럽 내에서 새로운 거주지를 찾았다. 제2차 세계대전 직후, 영국 정부는 다양한 지역의 난민 캠프에 있던 9만 명의 노동자에게 취업 허가를 부여하였다. 다른 일부는 벨기에, 프랑스, 네덜란드로 이주하였다.

이주가 도입국에 가져온 항구적 영향 중 하나는 과거 단일 사회가 복잡한 다문화 사회로 진화하게 된 사회변화라고 할 수 있다. 특정 국가에서는 이주가 적정하다고 여겨지며 심지어 장려되기 까지 하였지만 나머지 국가들에서는 이러한 이주가 논쟁의 대상이 되었다.

핵심 사항

1 제2차 세계대전 이후 난민 중 많은 수가 미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나로 이주하였다. 이 국가들은 이주를 자국 인구를 증가시키고 전후경제 활황기의 이익을 극대화하기 위한 노동력 증가의 적절한 수단으로 인식하였다. ‘인구증가냐 아니면 소멸이나 (Populate or perish)’는 댐, 수력 발전, 관수로 건설 등의 사회기반시설 개발 프로젝트를 위한 이주 프로그램을 제안할 때 흔히 사용하였던 슬로건이었다.

2 이들 국가로 향하는 이주자 모집 선발, 이동지원, 이주정책 관리 등을 지원하는 ‘이주 산업’이 발전하기 시작했다. 새로운 생활과 근로 환경에 대한 초기 정착 및 적응을 돕기 위해 많은 센터들이 세워지고, 교육프로그램들도 마련되었다.

3 전쟁 이후 적어도 20년 동안, 이러한 대규모 이민 프로그램은 대부분 전쟁의 폐허를 벗어나 해외에서 새로운 삶을 시작하고자 하는 유럽인들을 대상으로 하였다. 관련 법제와 프로그램 기준이 유럽으로부터 이주는 허용하나 다른 지역에서 이입되는 이주는 제한하는 방향으로 수립되었다.

4 1960년대 중반에 이르러서 이민 신청자 수가 줄어들기 시작함에 따라, 점차 비유럽 국가 출신 이주 신청자들을 받아들이는 방향으로 선발 기준이 조정되었다.

5 1970년대 중반에 이르러 이주 프로그램은 이주 신청자의 출신 민족보다는 그가 가진 능력, 기술, 근무 경험 등에 초점을 맞추었다.

6 유입국들은 인구학적 변천과 사회적 변천을 모두 경험해왔다. 삶의 방식과 가치들 또한 변화하였다. 이주의 경제적 측면에 대한 여러 의견이 존재하지만, 유입국은 경제 성장으로 혜택을 얻고 송출국 또한 잉여 노동자들이 이주하여 보내는 송금으로 혜택을 얻고 있다는 의견에 무게가 실리고 있다. 이주자 이동이 관련국의 경제와 사회 조직에 미치는 영향에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

제2권 제3장 이주와 개발, 제2권 제4장 이주와 교역에서 위 논의에 대한 구체적인 내용을 제시하고 있다.

숙지할 사항 : 현대적 단기 이주의 출현

1945년과 1973년 사이 고도로 공업화된 서유럽국가들은 비중이 크든 작든 단기 취업 노동력에 의존하기 시작하였다. 유럽 각국의 경제는 전후 서서히 회복되기 시작하여 곧 탄탄한 경제성장세를 회복하였다. 그 결과, 전통적인 이주자 유입국들로의 이주는 감소하였고, 독일, 프랑스, 벨기에, 스위스 등과 같이 일자리가 급속도로 늘어나는 나라에서 취업하고자 하는 노동자들에게 유럽내 재정착이 장려되었다.

일부 노동자들은 국가간 양자조약에 기초하여 취업하였고, 다른 이들은 개인적으로 이동하였다.

초청노동자(guest workers)들은 입국, 거주 및 고용 조건에서 상당히 엄격한 심사를 받았다. 후에 일부 완화되기는 했으나, 거주 기간, 직업변경, 가족 재결합에 대한 제한은 여전하였다. 이 같은 정책의 목적은 노동시장 수요, 특히 저숙련 노동력 수요를 충족하고자 하는 것이었고, 이를 위한 최선의 대안은 일정 기간 일하고 본국으로 귀환하는 ‘계약노동자의 도입’으로 여겨졌다. 영구 이

주는 장려되지 않았을 뿐만 아니라 필요하다고 여겨지지도 않았다.

작업장 내에서의 통합은 목적이 될 수 있었지만, 사회 전체 내에서의 통합은 그렇지 못하였다. 계절노동자 제도는 가능한 곳 어디에서나 적용되었다. 그러나 결국에는 체류권을 얻고자 하거나 배우자, 피부양자와 재결합하려는 모든 초청노동자들을 제한하는 것은 불가능하다는 것이 증명되었고, 이주자들을 도입하는 사회에서 이들의 사회통합 문제가 민감한 정치적 쟁점이 되었다.

제2권 제6장 이주와 노동에서는 노동 이주에 대해 자세하게 설명하고 있다. 제2권 제5장 이주와 가족에서는 가족 및 가족재결합에 대해 자세하게 설명하고 있다.

숙지할 사항 : 현대적 난민 보호 출현

난민은 의사판단에 따른 선택에 의해 이동하는 것이 아니라 비자발적으로 이동하고 이주를 통한 이익보다는 즉각적인 보호를 목적으로 이동한 이주자이기 때문에, 일반적 의미의 이주자가 아니다.

난민의 이주 역시 자발적, 비자발적 이주형태를 모두 포함한 광의의 이주개념에 속한다. 정규 이주를 위한 통로는 매우 한정되어 있어서, 난민이 아닌 이들 역시 난민신청을 통해 이주 대상국에 입국을 시도하기도 하는데 그것이 유일한 입국가능방법이기 때문에 그러한 상황도 발생하기도 한다.

이주자와 비호신청자 사이의 경계선에 대한 대중의 인식이 모호해지고 있는 데, 이는 정부 정책에서 이주 통제와 난민보호 사이의 경계가 모호한 것과 마찬가지로, 이주가 점차 증가하고 세계화 경향을 띄면서 정부들이 안고 있는 딜레마도 점점 심화되고 있다.

제3권 제5장 난민 보호에서 더욱 구체적으로 난민의 선별과 처우에 대해 설명한다.

적용문제

- 1 이주의 결과로 당신의 국가는 얼마나 다문화적 사회로 변화하였는가?

- 2 당신의 환경에 이주가 가져온 영속적인 사회 변화는 무엇인가?

- 3 제2차 세계대전 후의 영향 중 어떤 면이 당신의 국가로 들어오는 이주 또는 국가로부터 나가는 이주에 영향을 주었는가?

- 4 유입국의 입국 기준이 ‘기술보유 여부’로 바뀐 것이 어떻게 당신 나라와 지역의 무역과 발전에 영향을 주었는가?

- 5 단기 노동 이주에 대한 관리가 당신의 환경에서 과거 50년간 어떻게 변화해왔는가? 지난 10년간 어떻게 변화해왔는가?

- 6 이주정책에서 어떻게 이주자와 비호신청인에 대한 구분이 유지될 수 있겠는가?

제 3 과 현재의 이주경향 및 향후 과제

이주 문제는 제1차 세계대전 직후까지 전통적으로 단일 국가 차원 또는 양자적 차원에서 전통적으로 다루어졌으나, 20세기가 시작되면서 점차 다자적 접근을 필요로 하게 되었다. 1920년과 1930년 사이, 국제연맹(League of Nations)은 제1차 세계대전 중 발생한 전쟁난민에 대한 영속적인 해결책을 토론, 설계 및 실행하는 장이 되었다. 제2차 세계대전 발발 직전인 1938년, 정부간 난민 위원회(Intergovernmental Committee on Refugees)가 독일, 오스트리아에서 피난하는 박해당한 소수민족을 지원하고 이들에게 재정착 기회를 제공하기 위한 목적으로 설립되었다. 이후 유엔 구제부흥국(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)이 전쟁으로 인해 피해당한 지역에 구조와 사회복귀 서비스를 제공하고 전쟁의 피해자, 특히 강제이주자를 보호하기 위하여 설립되었다.

1946년 12월 유엔 총회는 국제난민기구(International Refugee Organization)을 창설하는 국제난민기구 헌장을 채택하였다. 국제난민기구는 유엔의 임시 전문기구로서 다양한 방면에서 난민과 유민(displaced)들의 문제를 해결하고, 이들의 선별, 법적 등록, 분류 작업 및 영속적인 해결방안과 보호, 지원을 제공하기 위해 설립되었다.

국제난민기구(IRO)의 배치 작업은 정부의 선발 제도에 따른 이주, 개별적 지원에 의한 이주(유입 국내 친지 및 민간단체를 통해), 개별 고용주를 통해 구인요건에 맞는 노동자에 대한 이주, 이 세 가지로 구성되어 있었다. 정부와 밀접한 협력을 통해 하여 국제난민기구(IRO)는 수많은 사람들을 이주시키는 데 성공하였다.

국제난민기구(IRO)는 1951년 유엔난민고등판무관실(UNHCR)로 변경되었고, 특별히 난민보호 책임을 맡리게 되었다. 같은 해, 브뤼셀에서 28개의 정부 대표단과 많은 참관인들이 참가한 국제이주회의(Migration Conference)가 개최되었다. 이 회의의 중요 권고안 중 하나는 유럽에서 해외로의 이주를 촉진하는 국제적 매커니즘을 설립하자는 것이었다. 이를 바탕으로 정부 간 유럽 이주 위원회(Intergovernmental Committee on European Migration)가 설립되었고 최종적으로 개정된 1989년 헌장을 바탕으로 국제이주기구(International Organization for Migration)가 설립되었다. 오늘날, 많은 정부들이 이주를 현대사회의 피할 수 없는 사회 현상으로 인식하려는 노력을 보이고 있으며, 이것을 효과적으로 관리하기 위한 국제 협력의 필요성에 동의하고 있다.

핵심사항

1 1974년의 석유위기와 뒤이은 국제 경제 불황은 이주정책에 상당한 영향을 주었다. 더 이상 경제 확대가 진행되지 않는 유입국들은 이주자에 대한 수요를 줄여갔다. 급속하게 증가하는 실업률에 대한 대책으로 대부분의 서유럽 국가들은 초청노동자 프로그램을 중지한 반면, 미국, 호주, 캐나다는 엄격하고 제한적인 이주자 선발 절차를 도입하여 취업가능성과 새로운 사회 및 근무 환경에 금방 적응할 수 있는 이주자를 선발하는 데 초점을 맞추었다.

2 세계 이주는 20세기 후반 발생한 일련의 난민이동의 영향을 받았다. 예를 들어 아시아의 경우 베트남 ‘보트 피플’이 있었으며, 아프가니스탄, 아프리카 반도, 중앙/서부 아프리카, 중미, 중앙아시아 및 발칸 지역 등 세계 곳곳에서 보호를 필요로 하는 사람들의 대이동이 있었다. 이러한 상황에서 제기되는 쟁점 중 하나는 소위 이주와 난민 보호간의 관계였으며 이는 많은 논쟁을 유발시켰다.

3 국가들은 출신국, 경유국, 목적국으로 분류하는 것은 이제 큰 의미가 없게 되었다. 대부분의 국가들이 이주자를 배출하고 받아들이며, 이주자들이 경유하도록 하고 있기 때문이다. 이주가 확대되어 국제적인 현상이 되면서 국가들은 이제 많은 과제에 직면하고 있다. 2002년 만 해도 이주자의 수가 1억7천5백만 명에 이르렀다. 1965년 당시 소수의 국가만이 ‘이주 목적지’로 분류되었던 반면, 현재는 대부분의 국가가 이주자를 받아들이고 있는 ‘이주 목적지’이다.

4 이주의 유형에는 고숙련 / 저숙련 노동자의 이주, 가족 재결합, 사업 및 연구 목적의 이주 등 여러 가지가 있다. 또한 다양한 패턴과 방법이 사용되고 있으며 이의 범위에는 단기적 재배치에서 장기 출장, 영구 이주, 심지어 출신지로 돌아가는 다단계 순환 이주가 있다.

- 5 다음과 같은 경향들이 이주에 영향을 미친다.
- 소비에트 연방의 붕괴 등, 여행에 대한 정치적 장벽들이 제거되었다.
 - 저렴하고 손쉬운 국제 이동 수단이 발전하였다.
 - 전화, 인터넷과 같은 개인간 전자식 실시간 글로벌 네트워크가 개발되었다.
 - 미디어는 전 세계를 커버할 수 있도록 발전되어 지구 곳곳에 방송을 송출한다.
 - 개인과 가족의 정체성이 재정의되어, 초국가주의와 한 개인이 두 개 이상의 다른 국가 또는 문화에 속하는 현상이 일어났다.
 - 개발도상국과 선진국 간에 경제적 불균형이 발생하였다.
 - 선진국과 개발도상국간 인구학적 불균형이 초래되었는데, 선진국은 인구감소와 고령화를 겪고 있는 반면, 개발도상국에서는 인구 증가와 평균연령의 저하가 나타나고 있다.
 - 고숙련 전문가 등 특정 분야 노동자를 위한 국제적 시장이 발전되었다.

- 이주자 밀입국 및 인신매매 조직이 발달하여 비합법 이주가 급속히 증가하고 있다.

6 전 세계적으로 많은 정부들이 이주를 현대사회의 불가피한 사회현상으로 인식하고 있으며, 이주를 효과적으로 관리하기 위해 국제적인 협력이 필요하다는 데 동의하고 있다. 효과적인 협력 방안에 대한 모색이 활발히 이루어지고 있다.

7 1994년 카이로에서, 국제사회는 최초로 이주관리에 대한 포괄적인 청사진을 개발하였다.¹⁾ ‘국제 인구개발회의 행동계획’(Programme of Action of the International Conference on Population and Development)의 제10장에서 이주자의 권리, 합리적 이주 프로그램, 이주자 인신매매 예방, 원치 않는 이주 원인 감소, 이주의 개발 잠재력 증진, 이주의 효과적인 관리를 위한 국가간 협력의 필요성 등을 포괄하는 일련의 정책 방향이 제시되었다. 이 회의의 보고서는 국제이주에 대한 국제회의 개최를 권고하였지만, 그 이후 수 년 동안 유엔 회원국들은 회의 개최 필요성 및 의제에 합의하지 못하였다.

8 지역 협의 절차(Regional Consultative Processes)가 세계 각국에서 시작되었다. 이주 문제가 단일 국가 차원에서 해결될 수 있는 현상이 아니라는 것을 인식하면서, 정부들은 공통의 이주 문제와 쟁점들을 확인하기 위한 방법과 수단을 고려하기 시작하였고, 그 결과 가능한 공동의 대응책을 고안할 수 있었다. 이러한 자문 과정은 거의 모두 비공식적이고 구속력이 없지만, 참여 국가간의 정보 교환을 촉진시켰고, 국가들의 이주정책 접근법들을 수렴하는데 기여하였다.

제1권 제7장 국제협력은 국제협력의 방안들에 대해 구체적으로 설명하고 있다.

현재 이주에 대한 포괄적인 규범 체계가 존재하고 있지 않은 실정이지만, 국제법 요소들 중 적용될 수 있는 부분은 꽤 있다.

제1권 제6장 국제이주법에서 이주정책을 개발할 때 국제이주법과 국제협약의 역할에 관하여 논의한다.

숙지할 사항 : 국제적인 노력

최근 국제이주에 대한 국제적인 이해와 협력을 증진시키기 위해 많은 여러 노력들이 이루어지고 있다.

2001년 이주 문제에 대한 이해를 증진시키고 국제교류 및 협력을 강화하기 위하여 국제이주기구(IOM)는 국제이주회의(International Dialogue on Migration)를 시작하였다. 이 메커니즘은 이해관계자들을 국제이주기구(IOM) 회의 및 특별 주제의 워크숍에 초청하여 국제이주와 무역, 노동, 발전, 보건 등과의 연결고리에 대해 탐색할 수 있게 한다.

2001년에 시작된 베른 이니셔티브(Berne Initiative)는 회원국들의 자문 과정으로 이주에 관련된 서로 다른 현실과 관심분야에 대한 상호이해와 의견 교환을 촉진시키기 위한 협의 프로세스이다. 2003년 7월 베른 이니셔티브 협의에서 세계 각국 정부 및 민간 전문가들이 이주관리에 대한 공통된 이해와 효과적인 실천방안에 대한 체계를 마련하기 위해 한자리에 ‘이주관리를 위한 국제적 의제(International Agenda for Migration Management)’를 주제로 2004년 말 제2차 국제이주 심포지엄이 개최되었다.

2004년 초 ‘국제이주 세계위원회(Global Commission on International Migration)’가 시작되었다. 유엔 총회의 권고로 독립 기구로 설치된 동 위원회는 이주가 사회에 가져올 수 있는 긍정적인 효과 등 이주관련 인식을 개선하는데 주된 목적을 두고 있다.

적용문제

1 당신의 국가의 이주정책이 직면한 가장 중요한 과제들은 무엇인가?

2 당신의 국가에서 이주 활동에 영향을 주는 가장 중요한 경향은 무엇인가?

3 당신의 국가는 이주 관련 협력을 위해 국제적 노력 및 계획(*initiatives*)에 참여하고 있는가?

맺음말

본 장은 이주의 역사에 대하여 개괄하고 있다. 이주역사의 학습은 동시에 역사 속의 이주에 대한 학습이다. 관점과 정의들은 이주가 어떻게 설명될 수 있는지에 영향을 준다. 오늘날 이주 관련 과제들은 모든 국가에 영향을 미치고 있는 다양한 경향에서 비롯된다.

참고문헌

Castles, Stephen and Mark J. Miller,

1993 *The Age of Migration*, Guilford Press.

2003 *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Palgrave-Macmillan, United Kingdom.

Spellman, W. M.,

2002 *The Global Community : Migration and the Making of the Modern World*, Sutton Publishing, United Kingdom.

Stalker's Guide to International Migration :

www.pstalker.com/migration/index.htm

-
- 1) 국제 인구개발 회의(International Conference on Population and Development),
Cairo : <http://www.un.org/popin/icpd2.htm>.
ICPD 보고서 제10장 국제 이주 <http://www.cnie.org/pop/icpd.poa10.htm> 참조



IOM International Organization for Migration

제4장 국가의 권한과 의무

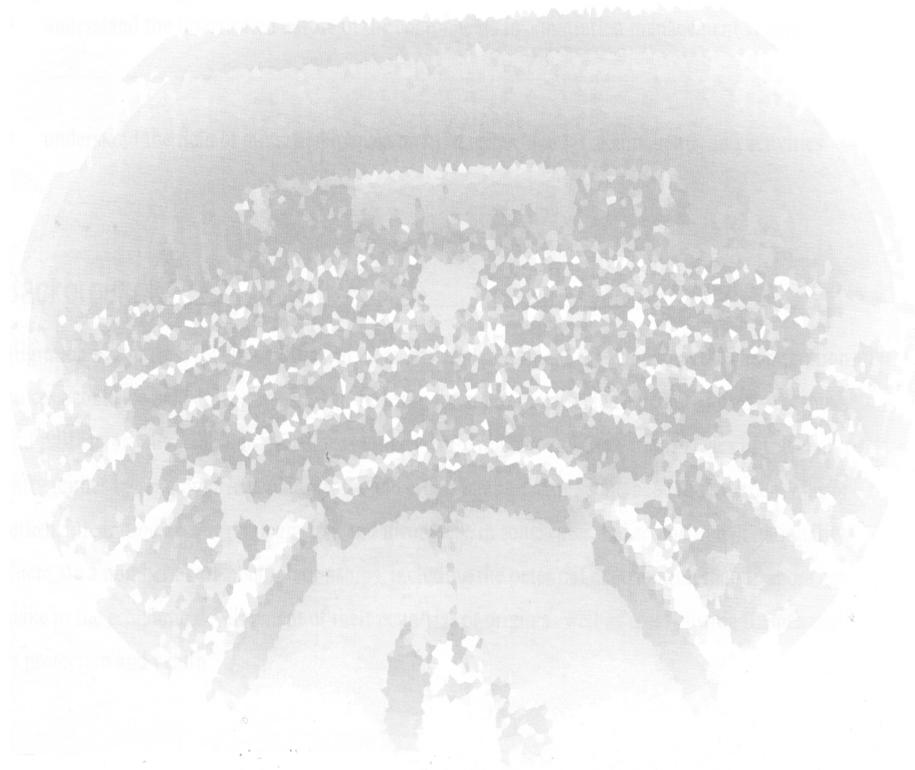
제1과 국가의 권한

제2과 국가의 입국 허가 및 배제 권한

제3과 추방의 권한

제4과 입국과 추방의 제한

제5과 국가 권한과 시민권



[부록 1 다자간 국제협약]

제 4 장 국가의 권한과 의무

현대의 이주관리는 이주의 촉진과 통제를 목적으로 한다. 국가는 이 두 가지 목적을 달성하기 위하여 이주정책을 구상하고 실행할 권한을 갖는다. 이 장에서는 이주에 관한 정부권한의 토대와 내용을 살펴본다.

국가는 이주와 관련하여 책임과 권한을 함께 가진다. 이러한 정부의 권한을 온건한 정도로 제한하는 것은 해당국이 가입한 국제협약과 국제관습법의 원칙들이다. 국가들은 법적 의무보다는 정책적 차원에서, 국제법이 요구하는 최소한의 의무 및 금지사항을 넘어서 더 많은 책임과 권한을 지니고자 하는 편이다.

학습목표

- 이주와 관련된 국가 권한의 범위와 한계 인식

- 이주와 관련하여 현행 국가 권한 행사에 대해 파악

- 국가의 권한 및 국제법을 근거로 하여 이주정책이 어떻게 형성되는지 이해

- 이주정책 개발과 관련된 국가의 의무 이해

- 이주관리를 위해 국가 권한을 행사하고 국가의 의무를 이행하는 데 영향을 줄 수 있는 상황, 기회 및 문제 이해

배경지식

국제사회는 기본적으로 국가를 단위로 구성된다. 국가들은 자국 영토내에서 이주를 어떻게 관리 할지에 대해 독자적인 결정권을 가진다. 국가는 자국 시민에 대하여 일차적인 책임을 지니고 있으며, 외국인의 입국, 체류 및 추방에 대한 조건을 정한다.

그러나 국가의 이주관리에 관해 국제법이 온건한 정도의 제한을 가할 수 있기 때문에 개별 국가가 이주관리에 대해 완전한 통제력을 지닌 것은 아니다. 게다가 이주관리 권한과 책임의 일정 부분은 그 해석에 따라 달라질 수 있다.

도입 질문

- 1 당신의 국가는 어떠한 국제협약을 비준하였는가?

- 2 당신의 국가가 비준한 국제협약은 이주정책에 어떠한 영향을 주고 있는가?

- 3 당신의 국가가 비준한 국제협약들은 이주정책 실행에 어떠한 영향을 주고 있는가?

- 4 본 장에서 설명한 국제법의 조항을 고려해볼 때, 당신 국가의 정책 또는 실행절차가 논란의 여지가 있거나 도전을 받을 소지가 있다고 보는가? 만약 그렇다면, 그것이 시사하는 바는 무엇인가?

- 5 당신의 국가 이주정책이 기본적인 국제법적 의무 그 이상을 포함해야 한다고 생각하는가? 만약 그렇다면 어느 정도로, 그리고 어느 부분에서 그리해야 하는가?

- 6 외국인의 입국, 체류, 추방을 관리하기 위하여 당신의 국가가 수정하거나 개발해야 할 정책에 대하여 논하시오.

주요 메시지

국가는 비시민권자의 입국, 추방, 국경 통제에 관한 권한과 국가 안보에 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 이주관리에 관한 국가 권한은 다양한 국제인권협약 및 국제관습법에 의해 정의된 이주자의 기본권과 자유를 보장하면서 행사되어야 한다.

용어 및 개념

외국인 (Alien)

타국의 시민인 사람, 체류국의 시민권을 가지고 있지 않은 사람

국제관습법 (Customary international law)

조약이나 법률 문서에 있는 공식 표현이 아니라, 국가가 지속적이며 일관되게 행해 온 관습으로부터 그 권위가 유래된 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가가 기여한 결과에 따라 변화한다. 한 국가가 국제사회에서 스스로 법적 의무라고 규정한 것에 따라 행위를 하면, 그 관행은 국제관습법을 형성하는 데 기여하게 되며, 그 국가가 행한 선례를 다른 국가들이 채택하여 지속적으로 따를 경우 국제관습법이 형성된다.

강제송환금지 (Non-Refoulement)

난민법의 핵심원칙으로, 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민들을 돌려보내는 것을 금지한다. 이 원칙은 국제관습법의 일부로 여겨지고 있으므로, 1951년 「유엔 난민 지위에 관한 협약」 가입 여부와 관계없이 모든 국가에 적용된다.

제 1 과 국가의 권한

국제법의 일반 원칙에 의하면 모든 주권 국가는 자국민을 보호하고, 자국 내로 외국인이 입국하는 것을 금하거나, 경우에 따라 또는 규정된 조건에 부합하는 경우 입국을 허가할 수 있는 권한을 갖는다.¹⁾

위와 같은 전형적인 법적 명제는 국제적 질서가 국민국가를 토대로 수립되었음을 말해주고 있다. 국가는 이주문제에 대하여 권한을 행사하는 기본적인 단위이다.

이는 곧 다음을 의미한다.

- 국가는 대체로 자국민의 보건, 안전, 안보 및 경제적 안녕을 보장할 책임을 가진다.
- 국가는 국민의 보건, 안전, 안보 및 경제적 안녕을 증진시키도록 국익에 기초를 두고 이주 정책을 추진한다.
- 국가는 입국 또는 체류 결정에 관한 자체적인 기준을 정함으로써, 어떤 사람이 국가의 처리 보장 혜택을 받게 되는지 결정한다.

국가는 자국민의 보건, 안전, 안보 및 경제적 안녕을 최대로 증진시킬 수 있는 방안들을 계획한다. 이러한 계획에 따라 국가들은 외국 주재 대사관에서 사증을 발급하거나 발급을 거부함으로써, 그리고 국경에서 심사를 실시함으로써 외국인의 입국을 제한하고, 입국자격 유무를 검토하는 경향을 보여 왔다.

그러나 이론적으로 사실상 모든 이주를 제재하는 최대한의 권한을 행사하고 있는 국가는 매우 드물다. 국가들은 이주 관련 재량권 행사에 제한을 가하는 국제협약에 가입해 왔는데, 이는 이민법을 제정하고 실행하는 데 전국가적 차원의 협력을 가능하게 하였다.

핵심사항

1 국가들은 안보문제와 정치적 목적에 부합하는 이주정책을 개발할 수 있다.

일부 학자들은 국제인권법에 근거하여 이주정책에 대한 국가 권한을 제한해야 한다고 주장한다. 국제인권법에 근거한 제한은 중요한 의미를 갖지만, 그 제한의 정도는 온건한 수준이다. 입국과 추방과 관련하여 국가권한을 엄격하게 제한하는 지역인권조약 조차 국가가 이주정책에 국가 안보나 정치적 제한을 결합시키는 것을 막지 않는다.

2 국가들은 입국과 추방에 대한 기준을 세워 이주에 대한 국가 권한을 최대한 행사하고 있다.

- 국제법은 입국, 사증 발급 및 발급거부에 대하여 아무런 제한을 두고 있지 않거나 소수의 제한적 요건만을 제시하고 있다. 그러나 국가들은 입국지점에서의 추방결정에 대해 행정 심판을 받을 수 있도록 하는 것과 같은 절차상의 보호를 부여하고 있다.
 - 국가는 입국한 자들의 추방 및 퇴거에 대한 근거를 정하는 데 광범위한 재량권을 가진다. 그러나 실제로 입국의 근거보다 추방의 근거가 일반적으로 더 제한적이다.
 - 타국에서 추방된 자국민의 귀환을 수용할 의무를 비롯하여, 국제법은 국가들에게 최소한의 책임을 지우고 있다.
-

3 위기의 상황에서는 국가 권한의 확대가 선호된다.

국민들은 경제적 불황 및 안보상의 위기가 존재하는 경우 국가권한이 확대되어야 한다고 생각하는 경향이 있다. 국민들은 위기의 상황이 닥칠 경우에 국가 차원의 행동이 취해져야 한다고 생각하며, 국가는 이러한 국민의 의견을 바탕으로 외국인의 입국, 체류, 추방에 대한 결정을 내리기도 한다.

예 시

2001년 9월 11일 미국에서 테러공격이 일어난 이후로, 외국인이 국가와 국민의 안보 및 안전에 위협을 가한다는 우려가 높아지면서 국가 안보가 중요한 쟁점으로 떠올랐다.

유엔 안전보장이사회는, 1373 결의안에서 국가들이 효과적으로 국경을 통제하고 신분증 및 여행증명서의 발급을 제한 테러리스트 및 테러 단체의 활동을 억제하도록 촉구하였다.

이주자들은 과거에 비해 갑작스럽게 더 많은 의심을 받게 되었으며 비호신청인, 난민, 경제적 이주민이 잠재적 위험인물로 간주되고 있다.

2001년 9월 11일 사건 이후, 다수의 국가가 신원 확인 시스템을 개선하고(생체인식, 지문 확인), 국경을 엄격히 통제하며 자료 교환을 늘리는 한편, 사전 승객, 수속, 이민 연락관 배치, 항공사 연락관 배치 등과 같은 제도를 통해 입국절차를 강화함으로써 규제적 성격의 이주제도를 더 엄격히 시행하고 있다.²⁾

4

이주와 관련한 국가 권한은 예외적 상황에서만 제한될 수 있다.

국가는 자국 영토와 자국 국민에 대해 완전한 주권을 가진다고 여겨지고 있다. 국제법 및 양자 조약, 다자조약에 명시된 국가의 의무는 국가 주권의 일방적 행사를 제지하는 역할을 해왔다. 본 장의 다음 부분에서 그 사례를 제시하기로 한다. 그러나 국가 주권에 관한 기본적인 원칙은 여전히 유효하며, 국가 주권에 대한 제한은 예외적인 상황에서만 이루어진다.

숙지할 사항 : 인권법과 국가의 권한

국제법은 국가가 시민적·정치적 권리뿐만 아니라 기본적인 경제적·사회적·문화적 권리를 보호하도록 요구한다. 전통적으로 국제법은 국가가 자국 국민을 어떻게 대우하는지에 관하여 관여하지 않았던 반면, 지난 반세기 동안 발전한 현대의 인권법은 이러한 상황을 크게 변화시켰다. 현대 국제법은 국가의 인권 의무 및 자국민의 경제적 이해에 대한 의무를 명시하고 있다.

국제법에 따라 국가가 보장해야 할 시민적·정치적 권리는 국민 또는 외국인을 포함하여 국가 관할권내에 사법권 내의 모든 사람에게 적용된다.

입국이나 체류에 관한 기준을 설정할 국가의 권한은 인권규범의 영향을 크게 받지 않는다.

생각할 문제

인권을 존중해야 한다는 것은 모두가 다 아는 상식이다.

개인의 권리를 보장하고 보호하는 것은 인권의 가치와도 일치하는 것으로서 바람직한 이주를 장려하고 이주 체계를 사회의 이상적인 법체계와 조화시키는 기준으로써 작용한다. 국가들은 보통 국제법상 최소한의 의무를 넘어서 더 많은 부분을 이행하고 있다. 그 예로써 국내이주법에서 가족 결합을 인정하거나 불리한 결정에 이의를 제기할 수 있는 절차적 규정을 들 수 있다.

이주관리는 국제 인권 규범과 국가의 권한 사이에서 균형을 맞추는 동적인 활동이다.

적용문제

1 다음의 세 가지 주장에 대해 당신의 의견을 제시하시오. 다음의 주장을 지지하거나 반박하는 예를 자신의 경험을 바탕으로 제시해 보시오. 각각의 주장이 당신의 국가 이주정책과 어떠한 연관성을 갖는지 또한 어떠한 의미를 갖는지 논의해 보시오.

- 국가는 국가의 안보 및 정치적 목적에 부합하도록 이주정책을 개발할 수 있다.
- 국가 권한의 확대는 위기의 상황에서 더 선호된다.
- 국가 권한 행사에 대한 제한은 예외적인 상황에서 이루어진다.

2 당신의 경험을 토대로 하여 ‘인권 존중은 실질적 의미를 가진다’라는 주장을 지지하거나 반대하는 입장을 선택하고, 그 예를 제시해 보시오.

3 <생각할 문제>에서 이주관리를 ‘동적인 활동’으로 특징지은 것에 대해 동의하는가? 이주관리 활동을 ‘균형을 맞추는 행위’로 묘사할 때 이를 수정하거나 덧붙이고 싶은 것이 있다면 그것은 무엇인가?

4 이주와 관련하여 당신의 국가가 비준한 조약 및 협약은 무엇인가?

제 2 과 국가의 입국 허가 및 배제 권한

입국을 허가하거나 거부하는 국가 정책과 그 실행은 이주와 관련된 국가권한이 매우 광범위함을 보여준다. 특정한 조약 상의 의무를 제외하고는, 입국 관련 기준을 결정하는 국가 권한에 대한 절대적인 제한은 존재하지 않는다. 일반적 국제 규범은 지침의 역할을 할 뿐 국가 권력을 제한하지 못한다.

입국을 규율하는 정책은 매우 다양하다.

예를 들어,

- 경제적인 이유에 기초하여, 많은 국가들은 노동시장에서 자국민을 보호하기 위하여 이주자 입국에 제한을 둔다.
- 국가는 이주희망자들이 국내에서 체류할 동안 경제적으로 자립할 수 있는지 증명하도록 요구한다.
- 질병, 전과 기록 및 범죄 행위, 이민법 위반 사실 또는 국가안보 및 공공질서 보장(테러 가능성)등을 이유로 하여 국경에서 입국을 거부할 수 있다.
- 국가는 이주자 입국 가능한 수에 상한선을 두거나 특정한 범주들을 설정할 수 있다.
- 양자조약은 해당국간의 이주 허가 및 이주자 처우에 대해 명시한다. 그러한 조약, 특히 영사조약, 투자조약 및 우호조약, 상업조약, 항해조약들은 이주자들에게 적용되는 특정한 절차, 규칙, 제한 및 보호조치들을 정하는 근거가 된다.

핵심사항

1 국가는 질병, 전과 기록 및 범죄 행위, 이민법 위반 사실, 또는 국가 안보, 공공질서(테러 가능성) 및 경제적인 이유를 들어 사증 발급을 거부하거나 국경에서 입국을 불허할 수 있다.

2 국가는 국민의 이익을 위하여 보다 관대한 입국허가 정책을 추진하기도 한다. 이러한 경향은 국제무역과 국제관광의 확대와 함께 가속화되었다.

3 국가는 학업, 관광, 사업, 고용 등을 목적으로 하는 단기 입국을 허가하여 왔다.

4 영구 이주 허가는, 대체적으로 가족재결합(국제결혼 포함)의 경우, 해당인이 취업 능력을 지니고 있거나 특정 직업의 고용제안을 받은 경우, 해당인이 난민임을 증명한 경우에 해당일들을 보호하고자 하는 경제적·인도적 동기에서 이루어진다.

5 지역 조약들은 입국 및 이주관리 문제에 관하여 점점 더 범국가적인 조항들을 포함하는 경향을 보인다. 유럽연합 조약은 이주관리와 관련하여 가장 광범위한 조항들을 포함하고 있다. 그 외에도 NAFTA나 1975년의 ‘서아프리카 경제 공동체 설립 조약(treaty establishing the west African economic community)’ 역시 그러한 경향을 잘 보여준다. 이러한 조약들이 주로 사업 노동 관련 입국에 초점을 맞추고 있는 반면에, 유럽연합 조약은 지난 45년간 기타 이주관리 분야까지 그 적용범위를 넓혀왔다.

6 국제법은 입국 또는 사증 발급 및 발급거부 결정에 아무런 제한을 두지 않거나 소수의 요건만을 제시한다. 반면 국가들은 일반적으로 절차상 보호규정을 두고 있으며 특히 입국 지점에서의 입국거부결정과 관련하여 입국을 하려는 외국인에게 행정 공무원 앞에서 법적 증언을 할 기회를 허용하기도 한다. 이와 달리, 사증 발급 결정에 대하여 위와 같은 공식적인 절차를 두고 있는 경우가 드물지만, 어떤 국가들은 특정 종류의 사증에 대하여 행정적 이의제기 및 법적 검토를 허용하기도 한다.

7 국가는 대개 자국민의 입국을 거부하지 않으며 자국민을 추방하거나 퇴거시키지 않는다. 국제사회가 기본적으로 국민국가들로 이루어진 만큼, 국가들은 자국 국민에 대한 일차적 책임을 진다.

- 세계인권선언은 모든 사람이 자국을 포함한 어떠한 국가로부터도 출국할 수 있는 권리 및 자국으로 귀환할 수 있는 권리를 가진다고 명시하고 있다. 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)』 제12조 제4항은 ‘어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니 한다’고 명시하는 데, 이는 국가에게 더 큰 재량권을 부여하는 것으로 보인다. 하지만 자의적 박탈의 근거에 대해 명확한 기준이 수립되어 있는 것은 아니다.
- 어떤 국가들은 자국의 법을 남용함으로써 자국민의 귀환을 막기도 하였다. 대개 자국민이 귀환하기 전에, 그의 시민권을 박탈하는 방법 등으로 자국민의 귀환을 막았다. 그러나 국제사회는 이러한 방법들에 대하여 ‘인권침해’라는 비난을 하였다.

8 국가는 타 국가가 송환한 자국민을 받아들일 의무가 있다. 이주자가 머물렀던 지역의 국가가 그러한 송환을 요구하는 경우, 출신국이 자국 국민의 귀환을 받아들여야 하는 이러한 규범은 7번 사항에 언급된 인권 규범보다도 더 긴 역사를 가지고 있다. 이와 같은 국가의 의무는 이주자가 귀환을 거부하는 경우에도 적용될 수 있다. 이러한 상황은 비호신청인이 국적국에서 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포를 입증하지 못해 비호신청국에서 추방될 수밖에 없을 경우 발생할 수 있다.

9 어떤 사람들은 장기간 합법적으로 거주한 외국인에게(자국 국민이 아니라도) 재입국 및 비강제퇴거의 의무가 적용되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 ‘획득한 권리’ 또는 ‘정당한 기대’의 원칙을 기반으로 하거나, 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약』 제12조 제4항에서 말하는 ‘자국(his own country)’이라는 용어가 국적이 있는 사람뿐만 아니라 합법적 장기 거주 외국인에게도 적용된다는 주장에 근거를 둔다. 일반적으로 국가 정책들은 이러한 주장을 받아들이지 않고 있다.

- 유엔의 시민적 및 정치적 권리 규약 위원회(UN Human Right Committee)에서는 국가가 귀화에 대해 별다른 제재 장치를 두고 있지 않음에도 개인 신청자가 귀화하지 않을 경우에, 후자의 논거를 인정하지 않고 있다.
-

10 이주자가 경유국에서 상당히 긴 기간동안 체류했다고 할지라도 경유국 개인이 일정 기간 동안 합법적으로 거주한 국가와 구별되는 일반 국제법상 그들의 귀환을 받아들일 의무가 없다. 그럼에도 불구하고, 이주자가 경유국을 경유하는 상황에 적용될 수 있는 양자 재입국 조약 또는 지역적 재입국 조약을 체결하는 국가들이 최근 몇 십년 사이 증가하였다.

- 재입국 조약은 종종 어떤 국가가 난민신청을 검토할 의무가 있는지를 결정하는 조약들과 연관되어 있다. 예컨대, 1990년 ‘EU 회원국의 난민신청 검토의무에 대한 더블린 협약’이 있다.
- 때때로 재입국 조약 및 협약들은 최초 피난지에서 난민 신청을 검토할 의무가 있다는 불분명한 원칙을 강요하는 것처럼 보이기도 한다. 그러나 이러한 종류의 원칙(합의된 특정 조약에 근거하지 않은)은 국가 관행에서 뚜렷이 나타나지 않는다.
- 재입국 조약이 부재한 경우에도, 국가는 비호부여 결정에 있어 이전의 다른 제3국에서의 체류 여부를 참작할 수 있다. 이러한 비호 관련 결정은 궁극적으로 국가의 자유재량에 달려있다.

시나리오

A국가의 국적자가 자신이 A국가에서 박해받을 위험이 있는 난민임을 주장하면서 C국가에서 비호를 요청하였다. C국가는 B국가에서의 그 체류 사실과 B국가가 그 사람에게 제공한 명백한 보호사실을 근거로 그의 비호요구를 거부할 수 있다.

이러한 경우, B국가는 특정한 재입국 조약 또는 협정을 체결하거나 가입하지 않는한, 이러한 난민의 귀환을 받아들일 의무가 없다.

게다가 「난민지위에 관한 협약」 제33조의 강제송환금지 원칙에 따라 C국가는 그 사람을 A국가로 일방적으로 귀환시킬 수 없다. 결과적으로 그 사람은 C국가에서 비호를 거부당했을지라도 C국 영토 내에 막연하게 머무르게 되는 상황에 처하게 될 수 있다.

적용문제

- 1 본 과의 <핵심사항>에서 소개한 열 가지 사항들과 관련된 사례를 당신의 경험을 바탕으로 제시해 보시오. 위의 사항들 중 당신의 경험을 통해 더욱 설득력을 갖는 항목과 그렇지 항목은 무엇인가?
- 2 지난 10년간 당신 국가내 입국 정책에 어떠한 변화가 있었는가? 무엇이 그러한 변화를 초래하였는가?
- 3 국가의 입국 및 배제(입국불허) 정책에 영향을 준 지역 조약에 있다면 제시해 보시오.
- 4 당신 국가의 정책을 개발하기 위해 본 과에서 설명한 정책들 중 적용가능한 것이 있는가?

5 입국, 사증 발급 또는 발급거부 결정과 관련된 절차상의 요건들이 있는가? 어떤 부분에 대한 수정을 권하겠는가? 어떤 근거에서 그러한 수정을 권하겠는가?

6 당신이 난민 신청서를 검토할 때 당신의 재량권 행사에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

제 3 과 추방의 권한

국가는 자국 영토 내로 입국한 사람들의 추방 및 퇴거의 기준을 정할 때 광범위한 재량권을 행사할 수 있다.

일반적으로 국가들은 다음과 같은 경우에 입국한 사람을 추방한다.

- 법을 위반하여 입국한 경우
- 입국의 조건을 준수하지 않은 경우(예를 들어 허가 없이 일하거나 허가된 체류기간을 초과하여 머무르는 경우)
- 범죄 행위에 가담한 경우

국가는 또한 다음과 같은 경우에도 입국자를 추방할 수 있다.

- 국가 안보에 위협을 주는 경우
- 타국의 정책에 따라 추방을 해야 하는 경우

핵심사항

1 실제로 강제퇴거의 근거가 일반적으로 입국허가 근거보다 더 제한적이다.

예를 들어,

- 입국 전에 이주자가 질병에 걸린 경우 입국이 제한될 수 있지만, 유입국내에서 질병에 걸렸을 경우에는 이것이 추방의 근거가 되기 어렵다.
- 입국을 제한할 수 있는 범죄 행위 목록은 대체적으로 이미 체류중인 외국인을 추방할 수 있는 범죄 행위 목록보다 더 광범위하다.
- 가족생활의 보호와 같은 인권 관련 규범은 입국에 대한 결정보다는 강제퇴거 명령을 제한하는 근거가 되고 있다.

2 어떤 국가들은 강제퇴거 결정에 앞서 국가의 권리와 개인의 권리 사이에 균형을 맞추도록 요구하는 국내법을 갖고 있다. 여러 국가들의 국내법은 정부가 강제퇴거 명령을 선포하기 전에, 오랜 기간 동안 합법적으로 거주한 외국인의 권리와 국가의 권리가 서로 균형을 이루도록 명시하고 있다. 그러나 어떤 국가들에는 위와 같이 준수해야 할 제한 사항이 없거나, 한정된 상황에서만 개인의 권리를 고려한다. 국제법은 매우 특정한 경우에 개인의 권리를 고려할 것을 요구하는데, ‘아동의 최우선 이익’ 등의 원칙이 그것이다.

사 례

말레이시아 국적의 X씨는 1988년 5월에 호주에 도착하여 단기 입국 허가를 받았다. 그는 7월에 호주 국적의 여성과 결혼을 하였다. 그는 당시에 4명의 자녀가 있었고, 그 뒤 결혼생활에서 3명의 자녀를 더 갖게 되었다.

1989년 2월 3일에 그는 영주 허가를 신청하였다. 1990년 11월 그는 헤로인 소지와 밀수로 6년의 징역형을 선고 받았다. 판사는 X씨가 헤로인 중독으로 인해 그의 행동이 초래되었음을 판결이유로 들었다. 1991년 그는 영주 신청을 거부당했다. 그의 범죄행위로 인해 그가 체류할 수 있는 자격 요건을 갖추지 못하였기 때문이다. 1991년 7월과 1992년 2월 해당 부처 장관은 X씨에게 추방 명령을 내렸다.

X씨는 그 명령에 대하여 연방 법원에 항고하였다. 연방 법원은 호주 정부가 『유엔 아동권리협약』을 비준하였으므로(이것이 호주법의 일부분이 아님에도 불구하고), 본 협약의 원칙에 따라 연방 정부는 부모와 그의 자녀에 대해 법적인 의무가 있음을 고려하였다. 본 협약의 제3조는 ‘아동에 관한 모든 활동에서 아동의 최우선의 이익이 가장 먼저 고려되어야 한다’고 규정한다.

위 사안에서 X씨에게 추방명령을 내린 결정자는 관련 당국의 지침에 따른 입국 자격요건을 최우선으로 고려한 반면, 아동을 최우선으로 고려하지 않았다. 이에 대해 법원은 ‘다른 고려 사항들이 협약보다 우선적으로 적용되어야 하는지 판단하면서 본 법원은 협약상의 원칙에 근거하여 아동의 최우선의 이익을 1차적으로 고려할 것이다’라고 판시하였다.

따라서 X씨에 대해서는 절차적 정의가 지켜지지 않았다.³⁾

3 인권 규범들은 외국인 추방 및 퇴거에 관한 광범위한 공권력에 때때로 실제적 제한을 가한다. 다수의 인권 기구들은 집단적 추방을 금지하고 있다. 게다가 국가들은 인권기구보다도 앞서서 자국 국민의 가족(특히 배우자와 자녀)과 영주권자의 친척 등에게 이민을 수 있는 특권을 부여하기도 한다. 강제퇴거가 고려되는 경우에는 강제퇴거명령 결정을 내리기 전에 가족 관계 및 추방에 따른 영향 등을 참작하도록 하고 있다.

예 시

S씨의 사례

S씨(Ms.S)와 다운 증후군을 앓고 있는 그녀의 딸 AS와 그녀의 남편 S씨(Mr.S)는 2000년 3월 3일 이탈리아 로마 외곽의 Tor de'Ceni 캠프와 Cacilino 700에 억류되었다가 추방당한 가족 중의 하나였다.

2000년 3월 7일, 이탈리아 국무총리 Massimo D'alema는 유럽인권협약 제4 추가의정서 제4조에 근거해 볼 때 이러한 집단적 추방은 협약을 위반한 것이며, 이들 집단의 추방이 우려스러운 것이라는 서신을 받았다.

다운 증후군을 앓고 있는 S씨 부부의 딸인 AS는 추방 직전에 흉부 수술까지 받아 위협에 노출되어 있었다. 보스니아-헤르체고비나의 교통수단과 사회기반 시설은 여전히 전후 복구 단계에 있어 적절한 치료를 받았다면 생명을 위협하지 않았을 AS의 만성질환은 치명적인 상태에 이르게 된 것이다.

귀환신청자를 위하여 그들의 현재 상황을 기술한 보고서가 법원에 추가로 제출되었다. 법원은 본 귀환자가 추방당할 경우 받아들일 나라에서 고문 혹은 비인도적, 굴욕적인 대우 또는 처벌의 대상이 될 수 있는 실질적 위험이 존재한다고 판단하여 이러한 경우의 추방은 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)의 제3조를 위반한 것이라고 판단하였다.

2002년 3월 14일 심리 후 법원은 이 사건의 귀환신청을 받아들여 졌다.⁴⁾

4 최근 들어 가족에 관한 명문화된 인권 규범들이 출입국 결정에 과연 영향을 미치는지, 어느 정도까지 영향을 미치는지를 보여주는 판례법이 발전하고 있다. 이중 가장 광범위한 보호 내용은 「인권 보호 및 기본적 자유에 관한 유럽협약」의 제8조에 명시되었는데 이는 개인의 사생활, 주거 및 가족생활을 보호하는 내용이다. 유럽인권재판소는 동 협약 제8조에 기하여 심각한 범죄행위라는 추방사유가 존재하는 경우에도 장기간 거주한 외국인들(주로 아동기에 거주를 시작한 외국인들)의 추방을 (항상 그러한 것은 아니지만 일반적으로) 금지하여야 한다는 판결을 내렸다.

5 유럽 이외의 국가들은 장기 거주한 외국인이 범죄를 저질렀을 경우, 그 범죄사실에 입각하여 쉽게 추방하는 경향이 있으며, 그러한 추방이 가족 권리에 위배될 경우에도 집행한다. 유엔의 시민적 및 정치적 규약 위원회는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약」의 관련 조항에 근거한 권리주장보다 이들 국가의 강제추방명령에 손을 들어주는 편이었다. 본 위원회의 경향을 살펴보면 본 규약의 규범을 강제추방 사건에 그다지 많이 적용하고 있지는 않으며 위원회가 검토한 사례들 역시 다양하거나 많은 것은 아니다. 본 규약에 가입한 국가들의 실제적인 관행을 우선적으로 검토해 보아야 하겠지만, 유럽 이외의 국가들은 범죄자에 대하여 가족 보호를 실제적으로 인정하지 않는 편이다.

6 국제인권법은 일반적으로 입국보다 까다롭게 여겨지고 있는 강제퇴거명령 결정에 대하여 절차상 요건만을 제시하고 있다. 국가의무에 대한 이러한 조심스러운 제한은 국가의 자유재량의 여지가 넓음을 보여준다. 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제13조에 대한 설명이 이를 잘 드러낸다.

‘이 규약 당사국의 영토 내에 합법적으로 체류하는 외국인은, 법률에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 그 영토로부터 추방될 수 있으며, 또한 국가안보상 불가피하게 달리 요구되는 경우를 제외하고는 자기의 추방에 반대하는 이유를 제시할 수 있고, 또한 권한 있는 당국 또는 당국에 의하여 특별히 지명된 자에 의하여 자기의 사안이 심사되는 것이 인정되며, 또한 이를 위하여 그 당국 또는 사람 앞에서 다른 사람이 그를 대리하는 것이 인정된다.’

- 이러한 절차상의 권리는 이미 합법적으로 영토 내에 체류하는 자들에게만 해당되며 비밀리에 입국하거나 국경에서 입국을 신청하고 있는 자들에게는 해당되지 않음에 주의를 요한다.
- 제13조 하의 절차적 보호는 그 중요성이 매우 큼에도 불구하고, 본 규약의 제14조에 의거한 형사상 범죄의 결정보다 더 제한적인 편이다. 제13조는 오직 법에 근거한 절차를 요하면서도 ‘추방을 면할 수 있는 이유를 관계당국에 제출’할 수 있는 기회를 제공하도록 요구하고 있다.
- 것처럼 제한된 권리 보장조차도 국가 안보에 관한 강력한 이유가 있는 경우 무효화될 수 있으며, 테러리스트 관련 사건의 경우 당사자에 대한 비공개 심리⁵⁾의 여지를 제공할 수 있다.
- 개인의 자유가 박탈된 경우 인간 고유의 존엄성을 존중할 의무 또는 효과적인 구제를 받을 수 있는 권리 등 다른 관련 조항에 추가적으로 절차상의 보호를 요구할 수 있음이 논의되고 있으나 이와 관련하여 아직 명확한 의무가 성립된 것은 아니다. 발전된 이주관리 제도를 둔 대부분의 국가에서는 최소한의 의무로 인식되고 있는 것보다 더 많은 의무들을 실천하고 있다.

적용문제

- 1 입국, 추방과 관련하여 당신은 어떠한 정책을 바라는가?

- 2 입국하고자 하는 자가 국가 안보에 위협이 된다는 것을 결정하는 기준 및 절차가 당신의 국가에 있는가? 그 내용은 무엇이고 어느 정도를 효과적인가?

- 3 당신의 국가의 입국 기준과 추방 기준을 비교해보시오. 이 둘은 어떻게 다른가?

- 4 추방 결정을 내릴때 당신의 국가에서는 국가와 개인간의 이해관계가 어떻게 균형을 이루는가?

제 4 과 입국과 추방의 제한

차별금지 규범

차별금지 규범⁶⁾은 국가가 법 또는 관행에 입각하여 입국과 추방의 정당한 근거를 제시하도록 한다.

- 어떤 학자들은 국가가 입국·추방 결정에 차별적 요소가 있는지 판단할 때, 차별금지 규범에 대한 고려가 합리성과 비례성에 기초해야 한다고 생각하는데, 이러한 기준은 해당 사례에 대한 더욱 면밀한 조사를 가능하게 한다. 이것은 법원, 국제위원회, 학자들로 이루어진 기구가 국가의 차별적 내용을 평가하는 데 더 큰 권한을 갖게 되는 결과를 낳는다.
- 다른 학자들은 국가의 의무는 단지 (국가) 성취하려는 목적에서 비롯된 구별(차별)에 대하여 ‘합리적인 근거’를 제시하는 것일 뿐이라고 생각한다.
- 국내법원 및 국제법원은 일반적으로 입국과 추방의 기준이 되는 법이나 관행을 존중한다. 이러한 경향은 국가가 자신이 성취하려는 목적에서 비롯된 구별(차별)에 대하여 단지 ‘합리적인 근거’만을 제시해도 된다는 해석을 낳게 한다.

핵심사항

- 1 입국과 추방의 근거로써 국가가 사용하는 구별 기준들을 평가하기 위한 조사에는 차별금지 원칙이 적용되지 않았다.

- 2 오늘날 명백한 인종차별은 차별금지 원칙을 위반하는 것으로 간주된다.

- 3 이주자의 국적에 입각한 구별은 일반적으로 받아들여지고 있다. 이러한 구별은 때때로 국가가 다른 국가와 맺은 다양한 조약상의 의무를 반영한다.
 - 타국 국민에 비하여 역사적 유대감이나 문화적 연관성을 가진 나라 출신자에 대하여 상대적으로 완화된 입국규범이 적용된다.
 - 국가들은 타국의 정책 개발에 대응하여, 국적에 입각한 구별을 실행하기도 한다. 그러한 구별로는 사증 발급에 필요한 요건의 부과 또는 완화, 사증발급과정의 중지 및 이주 수속 중지 등을 들 수 있다.

강제송환금지 : 차별 금지 규범의 특별한 경우

강제추방명령을 강도 높게 제한하는 내용은 현재 널리 인정되고 있는 1951년 「난민지위에 관한 협약」 제33조의 강제송환금지 의무에서 나타난다. 제33조는 인종, 종교, 정치적 의견, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원에 대한 차별로 인하여, 난민의 생명 또는 자유가 위협 받을 수 있는 국가로 난민을 돌려보내거나 추방하는 것을 금지하고 있다.

- 이러한 의무는 현재 일반적으로 국제 관습법의 일부로 여겨지고 있으며, 협약 제1조에 규정된 난민에 해당하는 사람에 대하여 강제추방의 일반적 근거보다 우선시 된다.
- 국가 안보에 위협을 줄 수 있다고 간주되거나 특별히 심각한 범죄 행위를 저지른 사람에 대해서는 예외가 인정된다.

핵심사항

1 강제송환금지는 국가가 난민을 제3국으로 강제 추방하는 것까지 막지는 못한다. (강제송환금지의 원칙상, 추방하는 국가가 박해하는 국가로 난민을 강제송환해서는 안 될 의무를 지는 것과는 별개다.)

2 강제송환금지의 의무가 있다고 해서 곧바로 난민에게 비호를 부여하거나, 영주권을 인정하거나 기타 영구적 지위를 부여하는 것은 아니다. 이러한 것들은 여전히 국가의 재량적 특권에 속한다. 특히 개발도상국과 같은 국가들은 해당인을 출신국으로 돌려보내지 않으면서도, 그들에 대하여 일정한 지위를 부여하는 대신 국제사회의 도움을 얻어 다른 해결책을 찾으려고 노력한다.

3 여타의 조약에 의해서 송환금지에 비견되는 의무들이 국제적, 지역적으로 개발되었다.

- 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT)은 고문당할 우려가 있다고 여겨지는 실질적 이유가 존재하는 경우에 해당인의 송환을 금지하고 있으며, 다수의 법원과 학자들은 이러한 의무 사항이 본 협약의 비준 여부에 상관없이 모든 국가에 대해 구속력을 갖는 국제관습법이라고 주장한다.
- 「인권 및 기본적 자유 보호에 관한 유럽 협약」 제3조(고문 또는 잔인한, 비인간적, 또는 굴욕적인 처우를 금지하는 조항)는 고문 또는 비인도적 처우의 실질적인 위험이 있는 국가로 이주자를 송환하는 것을 금지하는 것으로 해석되어 왔다. 기타 인권 조약들의 유사 조항들도 이와 비슷한 송환금지 의무로 해석된다. 그러나 이러한 송환금지 의무가 얼마나 폭넓게 적용될 수 있는지는 명확하지 않다. 어떤 국가들은 고문방지협약 및 1951년 난민

협약이 제안하는 최소한의 수준만을 법적인 의무로 준수하고 있다.

- 1951년 난민 협약에 근거한 난민의 정의 또는 고문방지협약에서 말하는 요건에 해당하지 않는 사람들에 대하여 국가는 단기보호를 통하여 또는 추방절차를 일시적으로 유예함으로써 이들을 무력분쟁국으로 보내는 것을 피하곤 한다. 그러나 국가의 관행은 실로 다양하며, 대부분의 국가가 이러한 추방회피를 법적 의무로 여기는지 아니면 재량권 행사로 보는지에 대하여는 여전히 논란의 대상이 되고 있다.

예 시

스위스로부터 추방당할 위협에 있는 자이르인인 M씨는 자이르의 야당 당원으로 1989년 체포되고 고문받은 적이 있다. 그의 병원진단서가 이를 증명하고 있다. 그의 비호신청과 항소가 거부되자, 그의 변호사는 유엔 고문방지협약위원회(고문방지협약에 의해 설립된 기구)에 이 사건을 제출하였다. 위원회는 그 사건을 조사한 후, M씨에 대한 본국 송환은 고문방지협약의 제3조를 위반하는 행위로 판단된다고 스위스 정부에 통지하였고, 스위스 정부는 강제퇴거 명령을 취소하였다.⁷⁾

적용문제

1 당신의 국가는 차별금지 원칙을 어떻게 적용하고 있는가?

2 당신의 국가는 어떠한 난민송환금지 의무를 인정하고 있는가?

3 강제송환금지 원칙을 준수하기 위해 어떠한 절차를 권고하겠는가?

4 입국과 강제퇴거명령의 근거로써 국가들이 사용하는 다양한 구별(distinctions)을 평가하기 위해, 차별금지의 일반적 규범들을 기초로 한 면밀한 조사가 필요하다고 생각하는가? 이와 관련된 문제들로는 무엇이 있는가? 당신은 어떤 정책을 권고하겠는가?

제 5 과 국가 권한과 시민권

국가는 시민권 취득에 관한 규칙을 정하는데 있어 광범위한 재량권을 갖고 있다. 1930년의 「국제법상 충돌에 관한 특정 질문에 대한 헤이그 협약」 제1조는 다음 내용을 포함하고 있는데, 이는 일반적으로 국제관습법을 반영하는 것으로 여겨지고 있다.

“국가는 자국의 법으로 자국의 국민을 정의한다. 이러한 법은 국제협약, 국제 관습, 국적과 관련되어 일반적으로 인정되고 있는 법의 원칙들과 일치하여야 하며 타국에 의해서도 인정될 수 있어야 한다.”

다른 형태의 법들은 국가와 개인 간에 진정한 연관 관계만 있다면 국가가 시민권을 부여하는 데 별다른 제한을 두지 않는다. 국제법은 특정한 경우에만 국적 취득과 관련하여 의견을 제시할 수 있으며, 그러한 경우에도 그 규범의 적용범위는 연성법적인 특성을 갖는다.

국가 권한과 시민권에 관련하여 제3권 제7장 이주와 시민권에서 더 많은 정보를 얻을 수 있다.

시민권 박탈의 권한

세계인권선언 제15조 제2항이 ‘어느 누구도 자의적으로 국적을 박탈당하거나 국적을 바꿀 권리를 부인당하지 아니한다’고 명시하고 있음에도 불구하고, 국가는 국적 상실에 대한 규칙을 정하는 데 상당히 넓은 재량권을 갖고 있다.

세계인권선언 제15조 제2항은 국제관습법의 일부로 간주되나, 국가의 자의성을 판단하는 구체적인 기준이 성립되어 있는 것은 아니다. 많은 국가들은 해당인이 다음 사항 중 하나 또는 전부에 해당될 그의 국적을 박탈하고 있다.

- 자발적 포기(포기로 인해 개인이 무국적 상태가 되지 않는 경우에만 해당)
- 자발적으로 타국의 국적을 획득
- 타국의 정부기관에 종사하게 되는 경우
- 타국의 군대에서 복무하는 경우
- 귀화를 통하여 국적을 획득한 것이 사기적 행위였음이 증명된 경우

핵심사항

- 1 국가는 이민자의 출생시 국적을 부여하는 근거로써 출생지주의나 혈통주의⁸⁾ 중 하나(또는 이 둘을 혼합한 경우)를 선택할 수 있다.

- 2 귀화 제도(출생 후 국적을 부여하는 경우)는 국가의 선택에 따라 관대하거나 제한적일 수 있다.

- 3 국가는 이민자의 2세 혹은 3세가 자국의 영토에서 출생하였어도 그들에게 국적을 확대 부여할 의무는 없다.
 - 최근에 국가들은 장기간 거주한 외국인들의 사회 통합을 촉진시키기 위하여 자국에서 2세 및 3세의 국적 취득을 어렵게 하였던 규정을 없애고 있다.
 - 이러한 경향은 1999년 독일이 국적법을 개정함으로써 기존의 혈통주의에 출생지주의 요소들을 결합한 것에서도 찾아볼 수 있다.

예 시

스위스는 자국의 국적 취득을 용이하게 하기 위하여 귀화제도를 개편하였다. 그것은 스위스에서 자라난 이민 2세의 귀화와 스위스에서 태어난 이민 3세의 귀화를 촉진시키기 위함이었다.

- 4 국가들은 이중국적을 인정하거나 거부할 수 있지만, 지난 30년간의 경향을 보면 대체로 이중국적을 인정하는 추세로 변화되어 왔음을 알 수 있다. 최근에는 이중국적에 반대하는 입장을 보였던 국가들을 비롯하여 점점 더 많은 수의 국가들이 이중국적을 인정하고 있으며, 타국에서 오랜 기간 거주하였던 자국민의 이중국적 소지를 적극적으로 장려하고 있다.

- 5 『난민 지위에 관한 협약』 제34조는 비호국에서 합법적으로 거주하고 있는 난민인정자들의 귀화와 관련하여 협약당사국에 대하여 다음과 같은 책임을 부과하고 있다.

당사국은 가능한 한 최대한으로 난민의 적응 및 귀화를 촉진시켜야 한다. 당사국은 귀화 절차를 촉진시키고 이러한 절차에서 발생할 수 있는 경비 및 비용을 최대한으로 줄일 수 있도록 모든 노력을 기울여야 한다.’

6 1961년의 「무국적자 감소에 관한 협약」(Convention on the Reduction of Stateless)은 시민권과 관련된 국가 권한에 더 깊숙히 개입하여, 시민권을 부여하지 않으면 개인이 무국적 상태가 되는 다양한 상황에서 시민권을 부여하도록 요구하고 있다. 그러나 오직 26개 국가만이 본 협약에 비준하였다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 정한 국적 취득의 조건은 무엇인가?

- 2 당신의 국가에서는 어떤 경우에 국적이 상실될 수 있는가?

- 3 당신의 국가는 이중국적을 장려하는가? 아니면 억제하는가?

- 4 당신의 국가 귀화 정책 및 제도는 어떠한가? 당신은 그것이 더욱 관대해져야 한다고 생각하는가? 아니면 더욱 엄격해져야 한다고 생각하는가?

- 5 국적 문제를 조정하기 위한 국제법 체계가 개발되어야 한다고 생각하는가? 당신은 국적 문제와 관련하여 어떤 규정을 마련하길 원하는가?

맺음말

이주와 관련한 국가의 권한은 확고히 정립되어 있다. 이 장에서 우리는 현행 국가 정책과 국가 권한의 토대에 대해 살펴보았다. 국제법은 광범위한 국가 권한에 일정 정도 제한을 가할 수 있다. 이주정책 개발은 이주와 관련된 개별국가의 이익과 모든 국가의 이익간의 균형을 이루는 활동인 동시에, 개별국가의 이익과 이주자 개인의 이익간의 균형을 맞추는 작업이다. 개별 국가와 국제 규범, 국제법 사이의 역동적인 관계를 다루기 위하여 이주정책이 평가하고 처리해야 할 요소로써 경제, 정치, 과거의 관행, 안보와 인권의 원칙들이 존재한다.

국가는 국제법이 규정한 최소한의 의무사항을 넘어 국가의 책임과 권한을 행사할 수 있다. <적용문제>에서 논의한 사항들을 통해 국가의 관행과 이주정책 개발에 당면한 기회들을 검토하여 선정(善政 good governance)을 구현하는 데 기여하도록 한다.

부록 1

국제적 차원의 다자간 협약

이 장에서는 이주관리 관련 국가의 권한 및 책임을 수록한 다수의 국제 문서들을 살펴보았다. 아래의 목록은 이주관리와 관련 있는 주요 다자 조약들이다. 이 목록은 또한 해당 조약을 비준하거나 가입한 국가의 수도 밝히고 있다.

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약
Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), 10 December 1984, 1468 U.N.T.S. 85
(2003년 11월 134개국 비준)

여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), 18 December 1979, 1249 U.N.T.S. 13
(2003년 11월 174개국 비준)

무국적자 감소에 관한 협약
Convention on the Reduction of Statelessness, 30 August 1961, 989 U.N.T.S. 175
(2003년 11월 27개국 비준)

아동권리협약
Convention on the Rights of the Child (CRC), 20 November 1989, 1577 U.N.T.S. 3
(2003년 11월 192개국 비준)

난민지위에 관한 협약 및 난민지위에 관한 의정서

Convention relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, 189 U.N.T.S. 137

(2003년 11월 145개국 비준)

- Protocol relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, 606 U.N.T.S.267

(2003년 11월 141개국 비준)

무국적자의 지위에 관한 협약

Convention relating to the Status of Stateless Persons, 28 Sept. 1954, 360 U.N.T.S. 117

(2003년 11월 55개국 비준)

국적법상 충돌에 관한 특정 질문에 대한 헤이그 협약

Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, 12 April 1930, 179 L.N.T.S. 89

(2003년 11월 20개국 비준)

모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families, 18 December 1990, G.A.Res. 45/158 (annex), 30 I.L.M. 1521 (1991)

(2003년 11월 23개국 비준)

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 16 December 1966, 999 U.N.T.S. 171

(2003년 11월 151개국 비준)

모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), 7 March 1966, 660 U.N.T.S. 195

(2003년 11월 169개국 비준)

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약

International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), 16 December 1966, 993 U.N.T.S. 3

(2003년 11월 148개국 비준)

유엔 국제조직범죄 방지 협약 (미발효)

United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 15 December 2000, UN Doc. A/55/383 (Annex I, p. 25), not yet in force

(2003년 11월 56개국 비준)

- 유엔 국제조직범죄 방지 협약을 보충하는 인신매매 특히 여성 및 아동의 매매 예방, 억제, 처벌 의정서 (2003년 12월 25일 발효) Protocol to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nation Convention Against Transnational Organized Crime, 15 December 2000, UN Doc. A/55/383 (Annex II, p. 53), entry into force 25 December 2003(2003년 11월 45개국 비준)
- 유엔 국제조직범죄 방지 협약 육상, 해상 및 항공에 의한 이주자의 불법이민 방지 의정서 (2004년 1월 28일 발효) Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nation Convention Against Transnational Organized Crime, 15 December 2000, UN Doc. A/55/383 (Annex III, p. 62), entry into force 28 January 2004 (2003년 11월 40개국 비준)

지역 차원의 다자간 협약

미주인권협약

American Convention on Human Rights (ACHR), 22 November 1969, 1144 U.N.T.S. 123
(2003년 11월 25개국 비준)

인간과 인민의 권리에 대한 아프리카 헌장

African Charter on Human and Peoples Rights, 26 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev. 5
(1981), reprinted in 31 I.L.M. 58 (1982)
(2003년 11월 53개국 비준)

비호신청 검토의 책임을 지닌 국가 결정에 대한 유럽공동체협약 (더블린 협약)

Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention), 15 June 1990, O.J.C. 254/1 (1997), reprinted in 30 I.L.M. 425 (1991)
(1998년 1월 15개 전 EU 회원국비준)

인권 보호 및 기본적 자유에 관한 유럽 협약 및 제4추가의정서, 제7추가의정서

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), 4 November 1950, 213 U.N.T.S. 221, ETS No. 5
(2003년 11월 44개국 비준)

- Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, 16 September 1963, 1469 U.N.T.S. 263, ETS No. 46 (2003년 11월 37개국 비준)
- Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 22 November 1984, 1525 U.N.T.S. 195, ETS No. 117, (2003년 11월 35개국 비준)

북미자유무역협정(캐나다-멕시코-미국)

North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States, and the Government of the United States (NAFTA), 8-17 December 1992, H. Doc. 103-159, vol. 1 (pp. 3-449), 103d Cong., 1st Sess., 4 November 1993, reprinted in 32 I.L.M. 289 (1993)

유럽경제공동체 창설 조약

Treaty Establishing the European Economic Community (consolidated text incorporating changes made through Treaty of Nice), O.J. (C 325) 33 (2002)
(2003년 11월 15개 전 회원국 가입)

서아프리카 경제 공동체 창설 조약

Treaty Establishing the West African Economic Community, 28 May 1975, 1010 U.N.T.S. 17, reprinted in 14 I.L.M. 1200
(2003년 11월 15개 전 회원국 가입)

-
- 1) Nishimura Ekiu v. United States, 142 U.S. 651, 658 (1892); 비교 Musgrove v. Chun Teeong Toy, 1891 AC 272
 - 2) 출처:IOM
 - 3) 'Bill Digest No. 10 1997-98 Administrative Decisions (Effect of International Instruments) Bill 1997', Parliament of Australia, Parliamentary Library, available at <http://www.gov.au/library/pubs/bd/1997-1998/98bd010.htm>
 - 4) 'Forced Exit: ERRC Legal Action in Italia Expulsion Case', European Roma Rights Center(ERRC), Available at <http://www.errc.org>
 - 5) Ex parte: 오직 하나의 당사자에 의해 이행; ex parte communication은 분쟁에 대한 당사자가, 다른 당사자가 부재한 상태에서 재판관에게 의견을 전달하는 것이다. 비공개심리(in camera)는 판사의 사적 집무실을 의미한다.
 - 6) 본 규범은 유엔 헌장의 인권 조항에 두드러지게 나타나며, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights), 그리고 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)뿐만 아니라 다른 국제적 및 지역적 인권 조약에 의해 강화되고 확대되고 있다.
 - 7) 'Refugees: Human Rights have no borders', 국제사면위원회 <http://www.amnesty.org>
 - 8) 출생지주의(jus soli)에 의해, 국가는 자국 영토 내에서의 출생에 근거해 시민권을 부여한다. 혈통주의(Jus sanguinis)에 의해, 국가는 자국시민이 출생시킨 자 또는 시민의 자손인 경우에 시민권을 허용한다.



IOM International Organization for Migration

제5장 이주자의 권리와 의무

제1과 국제법과 이주자의 권리와 의무

제2과 인권문서

제3과 안보와 이주자의 권리



제 5 장 이주자의 권리와 의무

이주자의 인권과 의무는 이주관리의 기초에서 중요한 부분을 차지한다. 정책개발자들은 이주관련 정책에서 이주자의 권리와 의무가 어떻게 잘 다루어지고 존중될 수 있는지를 검토하기 위하여 그 성격과 근원을 이해할 필요가 있다. 이 장에서는 이주자의 권리와 의무에 관한 현행 법률 및 실무에 대하여 살펴본다.

학습목표

- 이주자의 기본적인 권리와 의무에 대한 지식 증대

- 이주관리 정책 및 제도에 반영되어야 할 인권 요소들에 대한 이해

- 현재 자기 위치에서 어떤 정책 변화 혹은 입법적 시도가 필요한지를 파악할 수 있는 능력 향상

배경지식

이주자의 권리를 이해하고 접근하다 보면 국제인권법 및 관련 문서 상 부과된 외국인에 대한 국가의 의무와 국가의 주권 사이에 적절한 균형점이 무엇인가를 찾게 될 것이다. 국가는 국경의 통제, 외국인의 입국허용 여부의 결정, 특정한 상황에서 외국인의 추방, 국가안보를 위한 조치 등에 대한 권한을 갖고 있으며, 그것이 국가주권의 기본 전제가 된다. 한편 모든 이주자는 양도할 수 없는 기본적인 인권과 자유를 가진 인간이며 이러한 권리와 자유는 국제인권문서와 국제관습법에 의해 보호된다. 이러한 사실은 국가가 이주를 관리할 권한을 상쇄시키는 것이다.

모든 인권은 이주자에게도 적용된다. 그 중에서도 이주와 관련성이 큰 권리가 있는데, 이동의 자유에 대한 권리, 비호(asylum)를 구할 권리, 국적에 대한 권리, 가족결합에 대한 권리 등이 그것이다. 국제사회가 권리의 체계를 발전시켜 왔지만, 그 안에 ‘이주자 권리’를 특별히 명시하지는 않았다. 대신 관련 권리들은 인권법, 이주노동자법, 난민법, 인도주의법 등에서 근거를 찾을 수 있다.

모든 이주자는 인간이다. 따라서 이주자는 1948년 유엔 총회에서 채택된 「세계인권선언」과 같은 국제문서에 의해 보편적으로 인정된, 양도할 수 없는 기본적 인권과 자유를 갖는다. 인권은 박탈되거나 다른 사람에게 이전될 수 없기 때문에 그렇기 때문에 ‘양도할 수 없는’ 것이라고 표현한다. 인권은 한 국가 내에 존재하는 모든 사람에게 보장된다. 따라서 이주자에게도 법적지위나 체류기간에 상관없이 보장되어야 한다. 인권이 차별 없이 적용되어야 한다는 것은 사람들 사이에 존재하는 차이가 기본적 인권과 자유를 박탈하거나 무시하는 근거가 될 수 없음을 뜻한다. 비록 인권 가운데 일부는 절대적이지 않고 특정 상황에서 유예될 수도 있지만, 생명권, 고문을 당하지 않을 권리 등 기본적 인권과 자유는 결코 유보될 수 없다.

이주자의 권리와 의무와 관련한 법적 근거에 대해서는 제1권 제6장 국제이주법과 제1권 제8장 이주법제의 개발에서 자세히 설명하고 있다.

도입 질문

- 1 당신의 국가는 본 장에서 제시된 국제협약들 중 어느 것을 비준하였는가?

- 2 이러한 협약의 비준에 따른 의무사항들은 국내의 이주관리 관계법에 얼마나 반영되어 있는가?

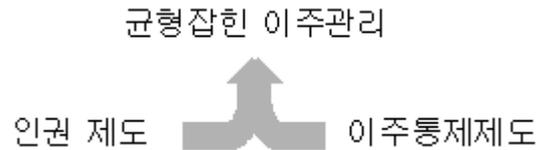
- 3 당신 국가의 기존법률 혹은 입안 중인 법률은 이러한 국제법의 정신을 얼마나 반영하고 있으며, 이를 통해 모든 이주자를 다룰 때 인권을 얼마나 보장하고 있는가?

- 4 당신 국가의 국내 법제가 국제인권문서들(instruments)이 명시하는 목적과 의무에 부합하기 위해서는 어떠한 개정이 필요한가?

주요 메시지

이주 통제에 관한 제도와 인권을 기본 요소로 하는 이주관리의 측면 사이에 어떻게 균형을 맞출 것인가 하는 정책입안자들이 해결해야 할 중요한 과제다.

국가의 권한과 책임 그리고 보편적 인권에 관한 원칙은 균형 잡힌 정책개발을 위한 방향성을 제시할 수 있을 것이다.



용어 및 개념

외국인 (Alien)

타국의 국민(국적자)인 사람, 체류국의 국적을 가지고 있지 않은 사람

구속력 있는 법 (Binding Laws)

국제법은 그것을 채택한 국가에 대해서만 ‘구속력’(제한을 가하거나 권리를 부여함)을 가진다. 그러나 조약상의 규범이 관습법의 일부일 경우 그 규범은 조약의 비당사국에 대해서도 구속력을 가질 수 있다.

관습법 (Customary Law)

국가들에 의해 법으로 인정된 일반화된 관행의 증거

비상유예, 권리유예 (Derogation)

특정 법의 폐기 혹은 완전한 폐지가 아닌 부분적 철회로서, 특정하게 정의된 상황에서 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다.

효력의 발생, 발효 (Enter into Force)

법이 구속력을 갖게 되는 것을 말한다. 국제법률문서는 보통 정해진 수의 국가가 비준하거나 혹은 비준 후 일정 정도의 시간이 흐르면 효력이 발생하게 된다.

문서 (Instrument)

법률문서

양도할 수 없는, 불가양의 (Inalienable)

타인에게 이전하거나 양도할 수 없는

합법 이주자 (Legal Migrant)

여권이나 사증과 같은 여행증명서 혹은 타국에 입국 및 체류할 수 있음을 증명하는 기타 허가증을 소유한 이주자

일견 (一見 : Prima Facie)

‘한 번 본 바로는’ 또는 ‘다른 요소들을 제외하고’

국가 (State)

상시적으로 인구가 존재하며 내외적으로 주권을 행사하는 효력이 있는 정부가 있는, 정해진 영토

무국적 (Stateless)

어느 국가에서도 정상적 시민권을 가지지 않고 어느 국가로부터도 보호를 받지 않는 사람의 상태

비준 (Ratification)

조약에 구속력을 부여하는 최종 합의의 도출과정으로, 보통 비준서의 기탁을 포함하고 있다.

강제송환 (Refoulement)

‘1951년 「난민지위에 관한 협약」에 규정된 사유에 의해 생명이나 자유가 위협받을 수 있는 영토로 난민을 강제적으로 귀환하는 행위

조약의 유보 (Reservation to a Treaty)

조약에 서명, 비준, 수락, 승인, 가입할 때, 국가가 조약의 특정 조항을 자국에 적용하는 데 그 법적 효과를 배제 혹은 수정하기 위한 목적으로 발표하는 일방적인 성명

권리에 기반한 접근 (Rights-Based Approach)

이주정책에 대한 접근방법으로 이주자의 삶을 통제하는 것보다 이주자들의 권리를 중요 출발점으로 두는 것

조약 (Treaty)

국가들 사이에 체결한 문서로 된 국제적 합의이며 국제법에 따라 규율된다. 규약, 협약, 의정서, 협정 등으로도 불린다.

제 1 과 국제법과 이주자의 권리와 의무

이주의 맥락에서 국가주권과 인권존중 사이의 관계를 보면 여러 측면에서 어려운 점이 많은 것으로 밝혀져 왔다. 전통적으로 국가주권에 관해서는 한 국가가 영토 내에서 타국의 방해나 개입 없이 독점적으로 관할권을 행사하는 문제에 초점이 맞추어졌다. 그러나 인권규범의 영향력이 증대되는 등 여러 가지 요인들로 인해 이러한 인식에 변화가 생겼다. 국가안보뿐만 아니라 개인의 존엄성 및 기본적 인권의 보호 역시 중요한 문제로 인식되고 있기 때문이다.

현재 여러 개의 협약과 조약들이 인권 관련 의무사항과 그것을 이행하기 위한 메커니즘을 제시하고 있다. 예를 들어, 가장 기본적인 조약인 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약」은 대다수의 나라에서 비준되어 당사국을 구속한다. 그러나 동시에 상당수의 국가들이 그밖의 다른 조약들에는 가입하지 않음으로써 다른 조약들의 의무에는 구속되지 않고 있다.

모든 국가가 존중해야 할 기본적인 인권이 존재하느냐에 대한 법적 논쟁과 논란이 수년간 진행되었다. 이러한 논쟁에도 불구하고 경우에 따라 특정 행위에 대한 ‘금지’로 표현되는 ‘핵심 권리(hard core of rights)’가 존재하며 이것은 인간이라는 이유 하나만으로도 모든 사람에게 보장되어야 할 최소한의 사항을 결정한다. 이러한 권리는 ‘관습법(customary law)’에 의거하는 것으로 간주된다. 즉, 성문화된 조약으로 명시되어 있지 않아도 모든 국가를 구속하는 법으로 인정되고 있다는 뜻이다.

다음은 핵심적인 최소한의 권리에 포함되는 항목들이다.

- 생명권
- 집단학살의 금지
- 노예 및 노예무역의 금지
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우의 금지
- 장기간의 임의적 구금 금지
- 제도적인 인종차별 금지
- 자결권
- 피구금자가 인간적인 대우를 받을 권리
- 형벌 불소급의 원칙
- 법 앞에 평등할 권리
- 차별금지의 권리
- 출국하거나 자신의 국적국으로 귀환할 수 있는 권리
- 강제송환금지 원칙

이러한 권리는 모든 사람에게 적용되므로 노동이주자, 경제적 이주자, 난민, 실향민 등 모든 종류의 이주자에게도 적용된다. 인종, 피부색, 국적, 민족적 출신에 관계없이 모든 이주자에게 그러한 기본적인 권리가 보장된다.

핵심사항

1 전통적으로 국제법과 국가 관행에 따라 주권과 국적 사이의 긴밀한 관계는 국민과 비국민(외국인)을 차별적으로 대우하게 하였다. 이주정책은 다른 국가정책과 마찬가지로 자국 국민의 이익을 최대화하는 것을 전제로 하였기 때문에 이주자 권리를 예측시켜 잠재적인 착취 및 학대를 초래한 경우도 많았다.

2 최근에 유엔 이주자 인권에 대한 특별 보고관(Special Rapporteur on Human Rights of Migrants)의 임명 및 이주 문제와 관련된 다수의 인권 조약 및 선언 등의 공표를 통해 이주와 인권의 관계에 대한 국제적인 관심이 증가하고 있는 것을 볼 수 있다.

3 인간의 권리는 양도할 수 없는 것이지만, 이것이 절대적인 것은 아니다. 국제 인권법은 이주자의 권리 보호에 다수의 제약을 두고 있다.

- 국가 비상사태의 경우 국가는 특정 권리들을 유예할 수 있고, 그렇게 함으로써 국민과 외국인을 구별한다.
- 다수의 국제 인권 문서(instruments)에 의해, 영토 내에 합법적으로 체류하는 이주자와 비정규 이주자의 권리가 특정한 경우에 구별된다.

4 일반적인 인권법에 따르면 권리를 보호받는 수혜자간에 ‘위계질서’가 수립되어 있다. 국민이 최대로 권리를 누리며, 다음으로 합법적으로 영토 내에 체류하고 있는 이주자, 그리고 마지막으로 비정규 이주자 순이다.

비정규 이주자의 권리가 특정한 경우에 구별된다.

5 비정규 이주자는 국제적 보호를 가장 필요로 한다. 이들의 불안정한 법적 지위는 이들을 특히 학대, 착취 및 기본권 침해에 쉽게 노출시킨다.

생각할 문제

통제에서 의무로, 주권에 대한 인식 변화가 일어나고 있다는 주장이 제기될 수 있다. 이주자의 인권 보호는 국가의 주권 행사 또는 효과적인 국가 안보 정책과 상반되지 않을 뿐만 아니라 고려할 필요도 없다.

숙지할 사항 : 이주자의 의무

인권 관련 법률에 상응하여, 국가에 대한 이주자의 의무를 규정하는 국제법 및 관습법은 존재하지 않는다.

이주자들은 국가 권한을 존중하고 법과 당국에 의해 합법적으로 진행되는 이행절차를 준수할 의무가 있다.

국제법에 의하면 이주자들은 체류국의 국내법을 따를 의무가 있다.

유입국은 국내법 또는 국제법을 위반하는 이주자의 행동을 수용할 의무가 없다.

이주자들이 유입국 사회에 통합되고, 유입국의 언어를 습득하고, 문화를 받아들여야 한다는 것은 오래전부터 있어온 가정으로, 이는 국제법 하에서 이주자에게 부과된 의무사항이 아니라는 것을 정책 결정자가 인식할 필요가 있다. 이러한 이주자에 대한 기대가 유입국내의 국적 획득의 자격 기준이 될 수는 있지만, 이주자의 권리 보호의 측면에서 위의 의무사항을 뒷받침하는 국제법은 없다. 이에 대한 폭넓은 합의가 부재한 가운데, 국가 관행이 다수의 가정에만 근거하게 되는 위험이 초래될 수 있다. 도입국 내 특정 지역에서의 체류 의무사항을 이행해야 한다거나, 지속되는 모국의 분쟁 상황과 관련하여 이주자가 어떻게 행동해야 하는지의 여부 또는 문화적 종교적 다양성에서 초래되는 문제들은 공공정책에 논쟁을 불러일으키기도 한다.

제3권 제6장 이주자 통합에서는 이주자의 통합에 관련된 문제들에 대해 자세히 논의하고 있다.

적용문제

1 이주자의 의무사항과 관련하여, 당신의 국가 정책은 어떤 가정을 전제하고 있는가?

2 당신은 본 과에서 제시된, 최소한의 핵심 권리에 어떤 권리를 추가하겠는가?

3 당신의 국가에서 이주자 인권보호에 관한 국제법의 어떤 조항이 현재 가장 중요한 의미를 지니고 있는가?

4 당신의 국가에서 비정규 이주자의 인권이 보장되고 있는가?

5 당신의 국가에서 이주자가 귀화한 후 이행해야 할 의무사항은 무엇인가?

제 2 과 인권문서

원칙적으로 인권법은 모든 인간에게 언제나 적용된다. 모든 인간의 기본적 인권을 보장해주는 인권조약이 있으며, 특히 전통적으로 이주자의 범위에 속하지 않았던 사람들과 비정규 이주자를 고려한다면, 이러한 인권 조약은 이주자를 위한 법률들의 가장 중요한 부분을 차지한다.

이주자에게 적용될 수 있는 권리는 이주자의 범주 및 이주의 종류에 따라 다르다. 예를 들어, 난민에 대한 국제 문서들(instruments)은 전통적인 난민의 정의에 속하는 사람들에게 특정 권리를 보장한다. 이주노동자와 관련된 문서들은 국적국 밖에서 취업한 모든 사람들이 누려야 할 권리를 규정하고 있다. 국제 인도주의법은 무력분쟁 상황 하에 있는 민간인의 권리를 보장한다.

이주가 증가함에 따라 이주자들이 겪는 고난과 차별에 대한 인식 또한 커지고 있다. 어떤 지역에서는 불황과 실업이 외국인과 이주자 대한 혐오와 적대감을 촉발하였다. 인권을 보장하는 국내법 및 국제법이 존재함에도 불구하고, 이주자 권리 침해, 착취 및 학대가 여전히 발생하고 있다. 이주자 권리에 대한 존중이 미약한 수준에 머물러 있는 이유는 인권문서의 내용에 대한 인식이 부족하고, 개인의 권리를 존중하면서 동시에 국가의 이해 또한 존중되어지는 이주정책을 설계하는 것에 대한 이해가 부족하기 때문이다.

국제 문서들은 인간의 보편적 기본권을 보장한다. 다음의 인권문서들에서 이주자 권리의 보장에 관한 조항들을 찾아볼 수 있다.

핵심사항

1 「세계인권선언」은 ‘모든 사람과 국가들을 위한 목적에 대한 공동의 기준’으로 1948년 유엔 총회에서 채택되었다. 본 선언의 30개 조항은 광범위한 인권을 다루고 있다.

- 생명권, 신체의 자유 및 안전을 누릴 권리 (제3조)
- 노예나 예속상태의 금지 (제4조)
- 고문 및 잔혹하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌에 대한 금지 (제5조)
- 형벌 불소급의 원칙 (제11조)
- 사생활, 가족, 주거 혹은 통신에 대해 자의적 간섭을 받지 않을 권리 (제12조)
- 어떤 나라에서든지 출국할 수 있으며 자국으로 돌아올 수 있는 권리 (제13조)
- 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리 (제18조)
- 표현의 자유에 대한 권리 (제19조)

2 위 선언문의 제2조는 이주자와 관련성이 큰 차별금지 원칙을 정의하고 있다. 즉, 모든 인간이 본 선언에 명시된 권리와 자유를 성, 인종, 피부색, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 국가적·사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 지위에 따른 구별없이 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 보장 받을 수 있다고 규정한다.

3 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약」, 이 두 규약은 1966년, 「세계인권선언」에 명시된 권리들에 법률적 형식을 부여하기 위한 노력의 일환으로 채택되었다. 두 규약은 많은 국가들에 의해 비준되었으며, 당사국에 대해 법적 구속력을 갖는다. 본 규약들은 포괄적인 성격을 띠고 있으며, 광범위한 권리와 자유를 열거하고 있다. 이주자를 포함해 모든 사람은 위의 규약들에 의해 보호받을 권리가 있다.

본 규약들에 명시된 권리 중 일부가 이주자와 특히 관련이 있다. 어떤 나라에서든지 출국할 수 있으며 또한 자국으로 돌아올 권리가 이에 해당된다. 또한 본 규약들은 대부분의 이주자에게 적용될 수 있는 여타의 권리들 또한 보장하고 있다. 사실, 시민적, 사회적, 정치적 권리 및 기타 인권, 또는 권리보장에서 차별 등 기본권 침해 및 박탈은 종종 개인이 자국을 떠나는 원인이 되기도 한다. 이주자들의 권리는 목적지 나라로 이동하는 과정에서 또는 목적지 도착 시에 위협을 받을 수도 있다.

4 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」은 이주자와 관련된 인권보장을 규정하는 또 하나의 국제 인권 조약이다. 본 조약은 인종차별에 대한 기본적인 국제협약으로 아래와 같이 인종차별을 금지한다.

인종, 피부색, 가문, 국가 혹은 민족적 기원에 근거해, 인권 그리고 기본적 자유의 인정, 향유, 행사를 무효화하거나 침해하는 효과가 있는 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 선호. (제1조 제1항)

본 협약의 제2조와 제3조는 국가가 시민과 비시민을 구별하는 것을 어느 정도 허용하여 위의 광범위한 정의에 제한을 두고 있다. 그러나 제5조는 인종, 피부색, 국적 또는 민족적 출신과 관계없이 누릴 수 있는 권리들을 열거하고 있다. 이러한 권리들이 국내법에 명시되어 있는 한, 이들 권리는 차별 없이 보장되어야 한다.

5 「모든 형태의 여성 차별 철폐에 관한 국제협약」도 이주자와 관련성을 지니고 있다. 본 협약은 여성 인신매매 근절을 위해 당사국들이 입법을 포함하여 모든 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 인신매매는 특히 여성 이주자를 착취하는 국제이주의 한 형태다. 이는 증가하

는 국제이주의 여성화, 그리고 여성 이주자들이 이주자이자 여성으로서 받는 차별과도 어느 정도 관련이 있다.

제2권 제10장 이주와 젠더는 이주의 여성화 및 착취에 관한 정보를 더 제공하고 있다.

6 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」은 고문 및 굴욕적인 처우를 전 세계적으로 근절시키고, 개인이 자국으로 돌아갈 경우 고문을 당할 수 있다는 상당한 이유가 있는 모든 경우에까지 강제추방금지 원칙을 적용한다.

7 「아동의 권리에 관한 협약」은 18세 이하의 아동을 대우하는 기준을 규정하고 있다. 본 협약은 건강, 교육, 가족, 적절한 거주 환경에 관한 권리 등 다양한 문제들을 언급하고 있다. 차별 금지를 명시한 제2조는 국가가 자국 시민인 아동에게 부여하는 혜택을 난민 및 기타 이주민을 포함한 모든 아동에게도 부여해야 한다는 의미로 해석된다.

8 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약」은 기본적 인권규범을 재확인하고 이것을 이주노동자와 그 가족에게 적용하는 하나의 조약 수립이라는 목적을 갖고 있다. 이주노동자 및 그 가족은 취약하고 보호받지 못하는 상태에 있고, 특히 그들의 상황이 비밀스러운 이동(*clandestine movements*) 및 인신매매에 의해 악화된다는 점이 인식되었다. 따라서 본 협약의 궁극적 목적은 미등록 상태나 비합법적 상황에 비정규 상황에 처해 있는 이주노동자 및 그의 가족들을 보호하는 기제(*instrument*)를 제공하는 것이다.

본 협약은 이주자의 권리를 인식하고 증진시키기 위해 국제 사회가 내디딘 의미 있는 발걸음이다. 이는 이주노동자가 직면하고 있는 문제와 차별적 대우에 대한 인식뿐만 아니라 비정규 이주와 관련한 수많은 문제들에 대한 인식이 증가하고 있다는 것을 반영한다. 본 협약의 이행은 모든 이주노동자들에 대한 처우를 상당히 증진시킬 수 있을 것이다. 그러나 본 협약을 비준한 국가의 숫자는 미미한 수준이다. 본 협약에 대한 정보가 부족하며 다수의 국가들이 본 협약의 구체적인 내용에 대해 잘 알지 못하고 있는 실정이다. 본 협약에 93개나 되는 조항이 있다는 것 또한 비준을 지체시키는 이유가 될 수도 있다. 다수의 국가들이 비정규 노동자를 인정하고 보호하는 것에 반대하는 정치적 현실 또한 낮은 비준률의 이유가 될 수 있다. 어떤 지역에서는 외국인 혐오증과 인종차별주의의 부활이 반(反)이주자 정서를 불러일으켰으며, 이는 곧 그 나라 정부가 매우 조심스러운 태도를 취하게 만드는 것을 의미한다.

본 협약은 다양한 종류의 이주노동자를 정의하고 있으며, 특히 제7조는 본 협약에 열거된 모든

권리가 이주노동자의 종류와 상관없이 존중되어야 한다고 재차 강조하고 있다. 더 나아가, 본 권리들은 ‘인권과 관련한 국제 문서에 따라’ 존중 받고 보장되어야 한다고 규정한다. 본 협약이 비록 합법적 이주자와 미등록·비정규 이주자를 구분하고 있기는 하지만, 제3조에서 모든 이주노동자와 그들의 가족들에게 적용되는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 포괄적으로 열거하고 있다. 이는 대개 다른 인권 협약에서 명시된 다음의 기본권을 포함한다.

- 출신국을 포함한 어느 국가로부터도 자유롭게 출국하고, 출신국으로 입국하여 체류할 권리 (제8조)
- 생명권 (제9조)
- 고문 및 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우 금지 (제10조)
- 노예상태나 예속상태, 강요되거나 강요된 노동의 금지 (제11항)
- 사상, 양심, 종교에 대한 자유 (제12항)
- 사생활, 가족, 주거 혹은 통신에 대한 자의적이고 불법적인 간섭의 금지 (제14항)
- 재산의 임의적 박탈 금지 (제15항)
- 자유와 개인의 안전에 대한 권리 및 임의적 체포와 구금 금지 (제16항)
- 집단 추방 금지 (제22항)

이주노동자와 국민들을 평등하게 대우해야 하는 원칙은 법원과 재판소에서 인정되며(제18조), 보수와 기타 근무 조건의 보장에도 적용된다(제25조). 이러한 평등은 응급의료 지원(제28조) 및 교육 권리 분야(제30조)에서도 보장된다.

본 협약의 제4부는 등록/정규 이주자에게 추가적인 권리를 부여한다. 제39조는 합법 취업 이주노동자 및 그의 가족에게 유입국의 내에서 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 부여하고, 제40조는 사회단체 및 노동조합을 결성할 수 있는 권리를 보장한다. 또한 제4부는 교육, 주택, 사회 서비스 분야에서 국민과 합법 이주자 및 그의 가족이 평등한 대우를 받는다는 원칙을 적용시키고 있다.

본 협약의 주요 목적 중 하나를 제6부에서 찾아 볼 수 있다. 제6부는 이주노동자의 불법 입국과 불법 고용을 예방·근절하고자 하며, 당사국들이 이를 위한 정책을 실행하도록 요구하고 있다. 비정규 이주와 미등록 이주자를 고용한 고용주에 대한 제재 등의 조치들이 제안된다. 제6부는 이주노동자들을 위한 ‘건전하고 공평하고, 인도적이며, 합법적인 조건’을 증진시키는 것을 목적으로 하며 제64조는 이러한 목적을 달성하기 위해 국가들이 협의하고 협력할 것을 지시한다.

9 다수의 지역 인권 조약들은 유사한 권리들을 보장하고 있으며, 조약들은 비준국의 관할권 내 모든 사람들에게 적용된다. 지역 조약들은 비준국에 거주하는 국민과 외국인 모두를 보호한다. 이러한 지역 조약들에는 「유럽인권협약(European Convention of Human Rights)」, 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장(African Charter on Human Rights and People’s Rights)」, 「미주인권협약(American Convention on Human Rights)」이 있다.

적용문제

1 어떤 인권 조약이 당신의 국가 및 지역에서 효력을 지니고 있는가?

2 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약이 당신의 국가 내 이주자에게 어떤 영향을 주는가?

3 모든 범주의 이주자 권리를 보장하는데 기존 조약들이 얼마나 효과적인가?

4 당신의 국가가 균형적 이주정책을 실행하기 위해서는 기존 협약들의 어떤 특징이 중요한가?

제 3 과 안보와 이주자의 권리

국가는 국가주권에 근거해 자국의 국경을 넘는 사람들을 통제할 권한을 지닌다. 국가의 안보 문제는 항상 국가의 관심사였으며 새로운 사람을 입국시키는 것과 국가 및 국민의 안전을 보호하는 것 사이에는 항상 긴장관계가 유지되었다. 이주자의 권리와 안보·이민통제 사이에 균형을 유지할 필요성이 언제나 요구되었다.

국가 주권의 핵심은 자국의 안보를 지키는 국가의 권한에 있다. 안보의 개념은 경제적 안보, 환경적 안보, 물리적 안보를 포함하여 광범위하게 해석된다. 특정 상황에서 사람들의 이동이 국가의 경제적 안정, 사회 질서, 문화적 정체성, 종교적 가치, 정치적 안정을 위협할 수 있다고 여겨지기도 한다. 국제이주는 때때로 국제적, 지역적 안정에 위협이 되기도 하는데, 이것은 국가들 간에 긴장 관계가 형성되었을 때 특히 그러하다.

핵심사항

1 안보는 주로 범죄와 테러리즘으로부터 국민을 보호하는 것이라는 인식이 늘고 있다. 테러리즘에 대한 우려가 증가함에 따라 국가안보가 급작스럽게 주목받게 되었으며, 외국인이 국가와 시민의 안전 및 안보에 위협을 가할 수 있다는 우려가 실제로 나타나고 있다.

2 안보 우려는 종종 이주자의 권리를 제한하거나 침해할 수 있는 여지를 가진다. 과거보다 더 이주자들이 의심의 대상이 되고 있으며, 동기나 이유 없이 잠재적인 적으로 인식되기도 한다. 어떤 경우에는 테러 위협을 구실로 이주자를 차별하거나 그들이 권리를 행사하는 데 제한을 두는 경향이 나타난다.

예 시

이유와 동기 없이 이주자들을 적으로 간주하는 사례로 종교, 국적 또는 민족성을 이유로 자신들의 테러 행위를 정당화하는 사람들과 단순히 같은 종교, 국적, 민족 출신을 가졌다는 이유만으로 이주자들을 구금하는 것을 들 수 있다.

3

이민 절차가 점차 테러근절을 위한 수단으로 이용되고 있다. ‘테러와의 전쟁’이라는 명목 아래 절차적 정당성 및 시민적 자유에 대한 이주자의 권리가 위협받고 있다.

4

정책개발자들이 직면한 중요한 과제는 이주 통제의 기본 구조 내에서 이주를 관리하는 접근방식과 인권을 기본적인 구성요소로 하는 접근방식 사이에서 균형점을 찾는 것이다.

숙지할 사항 : 균형적 정책 개발¹⁾

권리를 존중하기 이전에 권리에 대한 정확한 인식이 먼저 필요하다. 이는 권리에 대한 배경 및 기준을 제공하여 현행 또는 미래의 규제 조치 및 안보 조치가 이러한 권리를 침해하는지 여부를 확인할 수 있기 때문이다.

권리 침해 여부 검토를 위해 정확한 기준을 법집행자와 국경관리자가 모두 숙지하고 있을 때 균형적인 정책 개발이 가장 효과적으로 이루어질 수 있다. 이러한 기준은 소수의 고위 공무원만이 알아야 하는 사항이 아니다.

비정부기구는 정부의 정책 실행에 도움을 제공하는 중요한 역할을 한다. 비정부기구는 관련 기준의 적용에 대한 훈련 및 정보를 제공하고, 법률에 그러한 기준들이 포함되도록 로비활동을 하며, 법 집행을 모니터링하고 인권침해를 공개적으로 알릴 수 있다.

훈련은 국가권한 행사를 통해 안보 및 국경선 통제가 강화연계되도록 관련 지식을 제공할 수 있어, 가능한 한 많이 시행되어야 할 중요한 기제이다.

국내 법제는 중요 국제기준을 통합해야 하며, 그렇게 함으로써 효과적인 이주정책과 행정 체제에 기여할 수 있어야 한다.

국가가 취하는 행동은 법으로 인정된 것이어야 한다. 이주자의 권리를 제한하는 조치는 법에 근거해야 하며 관련 기준에 따른 것이어야 한다. 여기서 ‘법’은 국내 법률 제도를 의미한다. 법에 근거하지 않는 행정 조치들은 그 자체로는 충분치 못하다. 예를 들어, 행정 처분에 의거해 체포·구금하는 것은 법 조항에 근거할 때에만 허용될 수 있다.(예컨대, 체포의 근거가 되는 법이 존재해야 한다. 단순한 규정만으로는 충분하지 못하다.) 체포 및 구금은 법 자체에 근거해야 하며, 국내법에 명확하게 수립되지 않은 기준에 의해 누군가가 체포되거나 구금되는 경우 죄형법정주의(principle of legality)가 훼손될 수 있으므로, 법은 관련 절차가 준수되도록 규율해야 한다.

‘자의성에 대한 금지 원칙(명확성의 원칙 prohibition against arbitrariness)’이 확립되어야 한다. 예를 들어, 법에 체포 및 구금이 규정되어 있는 것만으로는 충분치 않다. 법 자체는 자의성을 갖지 않아야 하며, 법의 집행 또한 자의적이어선 안 된다. 자의성에 대한 금지는 죄형법정주의의 근거가 되며, 역으로 죄형법정주의 또한 자의성에 대한 금지의 근거가 된다.

일단 주요 인권 조약이 채택되고 이행되면, 법의 집행을 감시하는 독립 기관을 설립하여 법이 위반 되는 경우에 대한 해결책을 모색해야 한다. 이는 정부가 단순한 법집행을 넘어 책임성(accountability)을 확보하도록 하는 역할을 한다. 민주주의에서 독립적인 감시 기관의 역할은 중요하다. 독립적인 감시기관의 존재는 정부가 자체의 행동에 책임을 지도록 만들며, 정부에 의한 법 위반이 공개되고 분석 될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 방식으로, 독립적 감시 기관은 정부가 자국의 법을 준수하도록 하며, 위반하는 경우 그에 대한 해결책을 제시하도록 한다.

정부의 행위, 결정 및 법은 위해 국민에게 투명하게 공개되어야 한다. 비공개적이고 비밀스러운 정부의 행위는 민주주의, 인권 및 자유를 위한 조건에 위배된다. 정보의 자유는 투명성의 핵심요건이다. 투명성은 책임성을 확보해주며, 그 반명제도 성립한다. 정부의 행위가 조사될 수 있도록 공개되면 정부는 자체의 행위에 대해 책임감을 갖게 된다. 투명성을 위해서는 지식과 훈련의 원칙이 요구되고, 투명성은 이러한 원칙을 강화시킨다. 국민이 국내법에 근거한 자신의 권리와 의무에 대해 잘 알고 있다면, 법이 임의적으로 혹은 불균형적으로 이행되는 것을 방지할 수 있다.

정부 행위는 최종 목적과 비례하여 이루어져야 한다. 예를 들어, 정부가 가하는 제재는 그것이 처벌 또는 자유의 제한 중 어느 형태이든지, 법의 위반 행위와 비례하여 시행되어야 한다. 정부 행위는, 예를 들어 안보문제 등을 해결하기 위해, 합리적이고 균형 잡힌 절차를 따라야 한다. 비례의 원칙(principle of proportionality)에 의하면 목적이 달성되었다고 하여도 수단이 항상 정당화되는 것은 아니다. 비례성의 원칙이 적용되는 경우, 안보라는 목적과 별도로, 수단은 별도의 기준에 근거한다.

비례의 원칙에 의하면, 특정 인권을 침해하는 조치가 취해지는 경우, 이러한 조치는 독립적인 기구의 정기적인 개입을 통해 검토되어야 한다. 예외적인 조치는 예외적인 경우에만 적용되어야 한다. 즉, 예외적인 조치는 엄격한 판단 하에 반드시 필요한 경우에만 한정된 기간동안 시행되어야 한다. 예를 들어, 전쟁과 같은 위기 상황에서 예외적 조치가 취해질 수 있다. 이러한 원칙은 앞서 언급되었던 죄형법정주의 및 자의성에 대한 금지 원칙과 관련 있다.

비례의 원칙에 따르면, 조치 및 시행들은 일반적이기보다는 구체적이어야 하고, 적용범위가 명확

히 구분되어야 한다. 국가 안보를 위한 조치들이 모든 이주자들에게 일반적으로 적용되어서는 안 된다. 안보를 위한 조치들은 안보에 실질적인 위협을 줄 수 있는 사람들에 대해서만 적용될 수 있을 만큼 구체적이어야 한다. 즉, 모든 이주자가 아닌 위협을 줄 수 있는 사람들만을 대상으로 해야함을 의미한다.

법 집행 기관은 정보를 수집하고 안보에 위협을 주거나 잠재적으로 위협을 줄 수 있는 사람이 누구인지 판단할 책임을 지닌다. 그것이 이루어지면, 이주자에 대한 일반적인 권리 침해가 발생하지 않을 것이다.

안보와 이주민의 권리에 대하여 제2권 제8장 이주와 안보, 제3권 제1장 여권과 비자 시스템, 제3권 제3장 국경관리 제도, 제3권 제11장 이주 정보 시스템에서 더 논의한다.

적용문제

- 1 균형적 정책 개발을 위한 원칙 중 어떤 것이 당신에게 도움이 되는가?
- 2 본 과에서 제시된 원칙들을 시행하는 데 당신의 나라에서 문제가 되는 것은 무엇인가?
- 3 당신의 나라에서 안보문제를 둘러싼 정책 과제들은 무엇인가?
- 4 안보 문제와 모순되지 않는 이주정책을 개발하는데 당신은 어떠한 접근법을 취하겠는가?

맺음말

국제사회는 국가안보와 인권 및 이주자의 권리를 보장하는 이주관리 사이에 균형점을 찾아하는 과제에 점차 직면하고 있다. 이주자의 권리와 의무는 지식, 합법성, 투명성 그리고 비례의 원칙을 준수하는 포괄적인 이주관리에 의해 보장되고 이행될 수 있다.

참고문헌

본 장에서 제시된 협약에 관한 정보는 다음에서 더 찾아 볼 수 있다.

「세계인권선언」

(The Universal Declaration of Human Rights)

[http : //www.un.org/Overview/rights.html](http://www.un.org/Overview/rights.html)

「경제적·사회적 및 문화적 권리를 위한 국제 규약」

(The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/a—cescr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a—cescr.htm)

「시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약」

(The International Covenant on Civil and Political Rights)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/a—ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a—ccpr.htm)

「모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제협약」

(The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

[http : //www.unesco.org/shs/human-rights/dcc.htm](http://www.unesco.org/shs/human-rights/dcc.htm)

「모든 형태의 여성 차별 철폐에 관한 국제협약」

(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm)

「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」

(The Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/h-cat39.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h-cat39.htm)

「아동의 권리에 관한 협약」

(The Convention on the Rights of the Child)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm)

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」

(The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)

[http : //www.unhchr.ch/html/menu3/b/m-mwctoc.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m-mwctoc.htm)

「유럽인권협약」

(European Convention of Human Rights)

[http : //conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm)

「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장」

(African Charter on Human and Peoples' Rights)

[http : //www.hrcr.org/docs/Banjul/afrhr.html](http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afrhr.html)

「미주인권협약」

(American Convention on Human Rights)

[http : //www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm)

1) 국제이주기구, 법률 서비스(IOM, Legal Service)

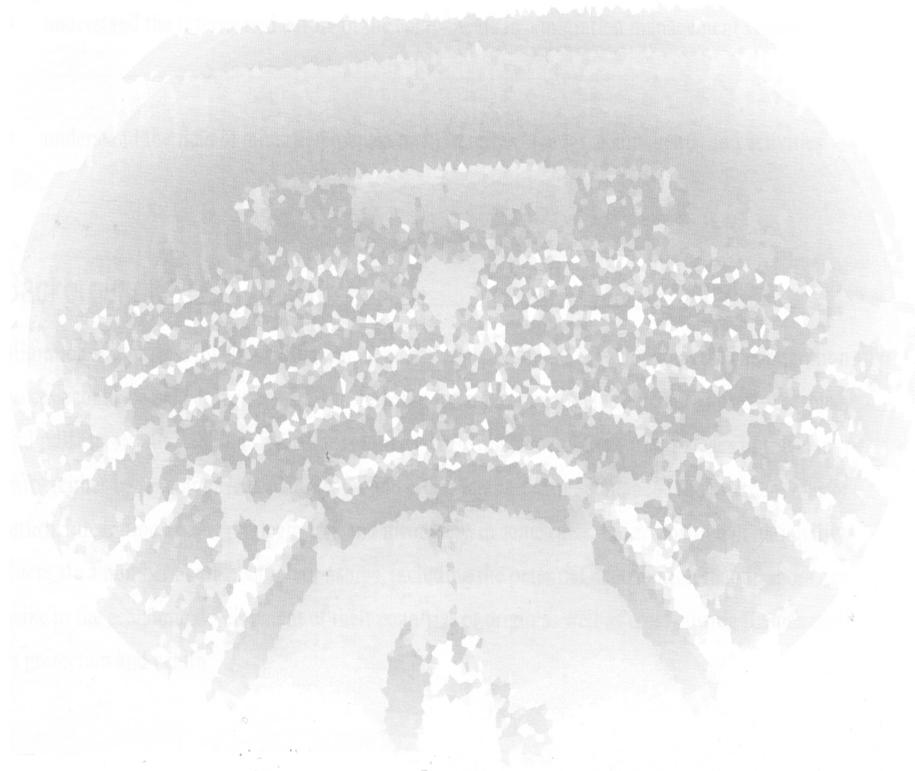


IOM International Organization for Migration

제6장 국제이주법

제1과 국제법

제2과 국제이주법



제 6 장 국제이주법

이 장은 국제이주법의 현재와 이주관련 국가정책 및 법제가 갖는 관계에 대해 이해하는 것을 목표로 한다. 제1과는 국제법원(sources of international law)과 국제조약 및 법률문서에 따른 국가의 의무에 초점을 맞추며, 제2과는 이동과 관련한 권리, 노동이주, 인신매매, 이주자 밀입국에 관한 국제법을 다룬다.

학습목표

- 국제이주법의 주요 요소들에 대한 지식 제고

- 국제이주법의 의미와 관련성에 대한 이해 증진

- 국가의 이주 관련법이 수정 또는 강화되어야 할 부분을 파악하는 능력 향상

배경지식

국제법은 기본적으로 국가 간의 법적 관계를 규정하는 법이다. 그러나 지난 50년간 그 범위를 점차 넓혀 오면서 국가와 국제기구 그리고 국가와 개인 간의 관계까지 포괄하게 되었다. 이주와 관련하여서도 과거에는 국가 차원의 규제만 이루어졌으며, 이주분야에 관한 법률은 국내법밖에 없었다. 그러나 국제적 이동이 증가하면서 각국은 더 이상 이주문제를 단독으로 관리할 수 있는 것이 아니라는 것을 깨닫게 되었다. 이주에 관한 지역적·국제적 협력의 필요성을 인식하게 된 것이다. 결국 각국은 이주 관리를 위해 공동의 노력을 기울이기 시작하였고, 그 결과 국제적 규범이 증가하게 되었다.

국제법의 한 갈래로 오랜 기간 발전을 거듭해 온 국제이주법은 국제협력의 필요에 따라 계속해서 발전하고 있다. 국제이주법은 국가들이 지키기로 한 국제적 책임과 약속을 기본적으로 다루고 있는 데, 이러한 약속과 책임은 이주와 관련하여 국가가 전통적으로 행사해오던 권한에 제한을 가하는 것이다.

원칙적으로 국제법은 국내법보다 우위에 있다. 이것은 국가가 국내법 조항을 근거로 국제법에 따른 책임을 회피할 수 없다는 것을 뜻한다.

국제이주법을 이루고 있는 주요 분야는 아래와 같다.

- 인권
- 국가가 체류자(residents)의 귀환을 받아들일 의무
- 비체류자(non-resident)가 영사업무에 접근할 수 있도록 편의를 제공할 의무
- 인신매매 및 이주자 밀입국 알선
- 노동이주와 같이 일정한 국제협약에서 다루어지는 특정 분야

도입 질문

- 1 당신 국가의 이주관련 정책 및 법제는 당신 국가가 준수하기로 한 국제협약 통제를 얼마나 받고 있는가?

- 2 당신 국가의 이주관련 정책 및 법제는 당신의 국가가 준수하기로 한 국제협약을 얼마나 반영하고 있는가?

- 3 향후 이주정책을 개발하고 이행하는데 이러한 협약은 어떤 의미를 갖는가?

- 4 현재 당신 국가가 가입하고 있지 않은 국제협약 및 기타 법률문서에 가입한다면 당신의 국가에 얼마나 이득이 되는가?

- 5 기존의 국제협약 및 기타 법률문서에 가입함으로써 발생하는 이익을 취하기 위하여 어떠한 정책적 거래(trade-off)가 있어야 하는가?

주요 메시지

오늘날 국가가 준수해야 할 다수의 국제적 책임들은 이주와 관련한 국가의 권한을 제한하거나 규제한다. 국제이주법은 이러한 국제적 책임에 관한 것이다.

영토 내 입국, 거주, 추방을 규제할 한 국가의 권한은 절대적이지는 않다. 국가들이 이주의 관리와 국가 간 협력의 필요성을 점차 더 많이 인식하고 있기 때문이다. 이주문제와 관련한 국가의 권한은 국제규범에 의해 제한을 받고 있는 데, 이러한 국제규범에 기반을 둔 국제적 의무는 인권을 보호하고, 이주자의 이익이 국가의 이익과 조화를 이루도록 하는 수단이 될 수 있다.

용어 및 개념

국제관습법 (Customary International Law)

조약이나 법률 문서에 있는 공식 표현이 아니라, 국가가 지속적이며 일관되게 행해 온 관습으로부터 그 권위가 유래된 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가가 기여한 결과에 따라 변화한다. 한 국가가 국제사회에서 스스로 법적 의무라고 규정한 것에 따라 행위를 행하면 이러한 관행은 국제관습법을 형성하는 데 기여하게 되며, 이 국가가 기여한 선례를 다른 국가들이 채택하여 지속적으로 따를 경우 국제관습법이 형성된다.

국제법 (International Law)

국가들이 어떻게 함께 작동하고 상호간의 관계를 어떻게 규정하는가에 대해 국가 간에 합의된 원칙 체계. 유의어로 ‘국제공법(public international law)’이 있다.

법 (Law)

한 사회나 여러 국가가 작동할 때 따라야 할 규범적 원칙 체계

국내법 (National Law)

한 국가가 국가와 개인 간의 관계를 어떻게 규정할 것인가를 정한 원칙 체계

제 1 과 국제법

법률은 한 사회 내에서 무엇이 허용되거나 금지되는 지, 행위가 어떻게 규제되어야 하는 지를 규정하는 것으로, ‘법’을 가장 넓은 의미로 이해한다면 사회가 어떻게 작동할 지 규정하는 원칙 체계라고 할 수 있다. 모든 사회는 각기 법제도를 수립하고 있으며 이는 국제사회도 마찬가지다. 국가들로 이루어진 국제사회 역시 그것이 어떻게 작용하고 협력하며, 국제적으로 무엇이 허용되거나 금지되어야 하는 지를 규정해 왔다.

‘국제법’이라고 하면 항상 국제사법이 아닌 국제공법을 의미한다. 국제공법은 국제사법과 혼동해서는 안 되는 하나의 독립된 법체계이다. 국제공법의 각 분야들은 국가들이 규제가 필요하다고 결정할 때 그에 상응하게 만들어진다. 예를 들어, ‘국제환경법’은 환경의 이용과 남용에 대한 국제적 관심으로 인해 오염 및 천연자원 이용에 관한 국가행위를 규제하기 위해 생긴 것이다. 다른 분야로는 무역, 항공, 우주, 전쟁, 지적재산 및 해양 등의 규제에 관한 국제법들이 있다.

한편 국제사법은 서로 다른 법률체계 간의 충돌을 다룬다. 즉, 특정한 법률체계 하에서 다루어지는 사건이지만, 외국계 요소(foreign elements)가 개입하거나 외국법의 적용 혹은 외국법정의 역할에 대하여 문제가 제기될 때 국제사법이 적용된다. 국제사법은 주로 다국적 사업이나 국제 비즈니스와 관련되어 있다. 두 명의 영국인 사업파트너가 이탈리아에서 이탈리아 제품을 팔기 위해 계약을 맺는다면, 영국법원은 이 계약의 유효성을 판단하기 위하여 이탈리아 법을 적용하는 경우가 있을 수 있고 이것이 국제사법 적용의 예이다.

이 장에서 다룰 국제법의 두 가지 주요 출처는 다음과 같다.

- 국제조약
- 국제관습

핵심사항

1 국제조약은 국제적 차원에서 이루어지는 계약이다. 조약은 ‘협약(convention)’, ‘국제협정(international agreement)’, ‘약정(pacts)’, ‘헌장(charters)’, ‘정관(statutes)’, ‘규약(covenants)’ 등 다양한 명칭으로 불리기도 한다. 조약은 국가 간에 체결된 문서상의 합의로 특정한 의무를 이행하도록 해당국들을 법적으로 구속한다.

2 국제관습은 모든 국가가 법률로 인정하는 국가의 일반적 관행을 의미한다. 관습법을 구성하는 두 가지 요소는 (1) 국가의 실제적인 관습, (2) 그것이 법이기 때문에 그에 따라 행해야 한다고 믿는 국가의 믿음이다. 즉, 국가들이 일정한 방식의 행위를 오랜 기간에 걸쳐 행하는 경우, 이러한 행위방식은 관행으로 인정되고 다른 국가들도 따르게 되며, 이때부터 새로운 규범이 발전하게 된다. 관습법은 조약이나 협정에 명시되기도 하고, 그렇지 않을 수도 있다. 국가들이 관습법으로 받아들이고 있는 예로 집단학살(genocide) 금지를 들 수 있다. 국가들은 집단학살을 자행하지 않으며(이를 위반한 몇몇 예외는 있지만), 모든 국가는 집단학살이 국제법에 반한다는 것을 알고 있다. 집단학살 금지는 「제네바협약(Geneva Conventions)」에 명시되어 있기도 하다. 하지만 집단학살금지는 관습법으로 인정되기 때문에 제네바협약의 가입 여부와 관계없이 모든 국가에 대해서 구속력을 갖는다.

숙지할 사항 : 국제법과 국내법 간의 관계

국내 법정에서 개인에 대하여 국제법을 적용할 수 있는지 여부에 대해서는 두 가지의 접근 방식이 있다.

- 일부 국가에서는 국가가 국제조약을 비준한 경우 국제법이 국내에서 직접적인 효력을 가진다. 조약을 적용하는 데 필요한 별도의 단계가 없기 때문이다.
- 다른 국가들에서는 국제조약이 국내에서 직접적인 효력을 가지기 위해서는 국내법의 일부로 포함되어야 한다. 이것은 주로 의회의 입법을 통해 이루어진다.

적용문제

- 1 국제사회가 우려하고 있는 영역을 규제하기 위해 당신의 국가는 어떠한 국제 조약에 가입하였는가?

제 2 과 국제이주법

국제이주법의 전통적인 출발점은 국가주권이다. 국가는 자국 영토와 국민에 대해 권한을 가지며, 영토 내로 누가 입국할 수 있는지 혹은 누가 입국할 수 없는지를 결정할 수 있다. 국가는 또한 자국의 국경을 보호하고 입국, 체류, 추방에 관한 기준을 정할 수 있다.

국가의 권한과 책임에 관해서는 제1권 제4장 국가의 권한과 의무에서 다루고 있다.

그러나 이주의 문제와 관련하여 국가가 갖는 권한이 무제한적이라고는 더 이상 말할 수 없다. 입국, 체류, 추방 등에 관하여 국가가 갖는 권한에 대해 양자간 혹은 지역적, 국제적 수준에서 체결된 각종 조약 등 국제법이 제한을 가하는 경우가 있기 때문이다. 오늘날 국가는 이주에 관한 스스로의 권한을 제한해야 할 다수의 국제적 책임을 지고 있다. 국제이주법이란 이러한 국제적 의무의 총체를 의미한다. 국제이주법은 국가가 이주의 일부 측면을 국제적 수준에서 관리하고자 제정한 법률의 한 갈래다. 하지만 국제이주법의 범위를 정확하게 명시하기는 어렵다. 국가 간에 혹은 국가와 개인 간에 맺을 수 있는 법적 관계를 망라하고 있기 때문이다. 또한 국제이주법은 양자간(한 국가가 다른 국가와 계약을 맺은 경우), 지역적 또는 다자간 차원에서도 만들어질 수 있다.

국제이주법의 개발을 담당하는 단일 입법기관은 없다. 하지만 국제이주법은 법률의 한 갈래로서 오랜 기간에 걸쳐 발전해 왔으며, 국제협력의 필요성이 계속됨에 따라 지속적으로 발전하고 있다.

이주와 관련한 국가의 권한에 제한을 가하는 규범이나 영역에는 여러 가지가 있으나, 그 가운데 핵심적인 사항들이 다음에 제시되어 있다.

- 인권
 - 차별금지
 - 이동의 자유
 - 비호(asylum)
 - 강제송환금지
 - 가족결합

- 구금과 강제퇴거같은 영역의 절차적 보장
- 국가가 귀환하는 자국민을 받아들일 의무
- 영사에 대한 접근성
- 인신매매 및 이주자 밀입국
- 노동이주, 비정규이주 등과 같이 국제협약이 규율하는 기타 영역

국가들은 이주문제를 집중적으로 혹은 부분적으로 다룬 수많은 양자간, 지역적, 국제적 협정들을 체결해 왔으며, 이러한 국제협정들이 국제이주법을 구성하게 되었다. 그러한 국제법을 여기에서 모두 열거하기에는 너무 많다. 그 가운데 주목할 만한 분야로 노동이주를 들 수 있다. 다자적 차원에서 노동이주를 다루는 것으로 국제노동기구(ILO)의 기준(standard)이나 협약(convention), 그리고 유엔의 「모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」을 들 수 있다. 또한 송출국과 도입국 간에 노동이주 영역을 규제하기 위해 체결한 양자간 문서도 다수 존재한다.

노동이주에 관해서는 제2권 제6장 이주와 노동에서 자세히 다루고 있다.

핵심사항

1 국제적으로 인정된 인권은 국가가 자국 영토 내의 개인에게 무엇을 행할 수 있고 무엇을 행할 수 없는지에 대해 제한을 가하는 것이다. 인권, 특히 이동과 관련한 권리들은 국제이주법을 구성하는 요소들이다. 국내법은 적용 가능한 모든 분야에서 이러한 국제규범에 부합되게 만들어져야 한다.

2 여러 인권 가운데 특히 이주자에게 관련이 있는 ‘이동관련 권리’는 다음과 같다.

- 이동의 자유는 국제이주의 측면에서 볼 때 가장 기본적인 원칙으로, 「세계인권선언」과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」에 명시되어 있다.
 - 합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주지의 자유에 관한 권리를 가진다.
 - 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유롭게 퇴거할 수 있다.
 - 상기 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가 안보, 공공질서, 공중보건 이나 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다.
 - 어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다.
- 대부분의 국제인권조약이 두고 있는 차별금지 조항에 따르면, 국가는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 지위에 의한 어떠한 종류의 구별도 없이 자국의 영토 내에 있는 모든 개인의 인권을 보장하여야

한다.¹⁾

- 차별당하지 권리는 국가의 법률과 정책이 이주자를 차별하지 않을 것을 요구하는 것이다. 차별금지의 원칙으로 인해 국가는 자국민과 이주자를 구별하는 데 제한을 받게 된다. 자국민과 이주자의 처우에 일정 정도의 차이가 인정될 수 있더라도, 그 차이가 위에서 언급된 범주 중 어느 하나에 기초를 둔 것이어서는 안 된다.

3 모든 사람은 비호(asylum)를 구할 권리를 갖지만, 국가는 그에 상응하여 비호를 제공하거나 비호신청인의 입국을 허용해야 할 법적 의무를 갖지는 않는다. 그러나 국가가 일단 비호신청인을 난민으로 인정하고 나면, 강제송환금지의 원칙이 적용된다. 강제송환금지원칙은 국제이주법의 기본 규범으로서, 자국 영토로부터 누군가를 추방시킬 수 있는 국가의 권한에 엄격한 제한을 가하는 것이다. 즉, 국가는 어느 누구도 박해를 받을 위험이 있다고 여겨지는 나라로 돌려보내서는 안 된다는 유엔 고문방지협약은 이 원칙을 확대하여 고문에 처할 수 있는 국가로 개인을 돌려보내는 것을 금하고 있다.

4 국가는 입국, 거주, 추방을 규제하기 위해 국내법을 적용할 권한이 있지만, 이 권한은 가족결합과 ‘아동 이익 최우선의 원칙’과 관련한 국제법에 의해 제한된다. 인권조약들은 가족을 사회의 기본적 단위로 인정하고 보호한다. 예를 들어, 가족에 관한 국제법조항은 국가가 자국의 영토 내에서 외국인을 추방할 권한에 영향을 미치는데, 가족이 온전하게 유지되고자 하는 요구가 고려되어야 하고, 그것이 국익과도 균형을 이루어야 하기 때문이다. 또한 아동이 관여되는 경우에는 ‘아동의 이익’이 최우선시 되어야 할 요인이기 때문에, 국가가 외국인을 자국 영토로부터 추방시킬 권리에 제한을 가할 수 있게 된다. 더구나 가족결합에는 떨어져 있는 가족의 재결합도 포함되는 데, 이는 국가에게 특정인의 입국을 허용해야 할 적극적인 의무를 부과할 수도 있다.

5 국가는 자의적으로 외국인을 구금하거나 추방할 수 없다. 강제퇴거명령은 자의적이어서도, 차별적이어서도 안 된다. 이와 관련하여 존중되어야 할 국제인권 기준이 있기 때문이다. 예를 들어, 어떤 국가가 특정 인종에 속하는 모든 사람을 추방시키기로 결정한다면, 그것은 국제적 책임을 위반하는 것이다. 또한 강제퇴거나 구금이 집행될 때는 부당한 처우나 고문이 자행되어서는 안 되며, 반드시 적법절차가 준수되어야 한다. 국제법에 따르면 외국인은 강제퇴거명령의 재검토를 요구할 권리와 적절한 변호인을 찾을 수 있는 권리를 갖는다.

6 국가가 귀환하는 국민을 받아들일 의무는 일반적으로 국제관습법의 규범으로 받아들여지고 있다. 이러한 의무는 국제조약에 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 원하지 않는 외국인을 추방할 권리와 연결되어 있다. 즉, 국가가 추방의 권리를 실효적으로 행사할 수 있기 위해서는 다른 국가가 추방된 개인의 입국을 허락해야만 하는 데, 이때 그 개인의 귀환을 허용

할 국가는 출신국이 되는 것이 가장 논리적이기 때문이다. 이러한 의무에 관한 조항은 일부 국제문서에서 찾아볼 수 있다. 1994년 카이로 행동계획(Cairo Programme of Actions)을 그 예로 들 수 있는 데, ‘미등록 이주자와 난민인정이 불허된 사람들의 출신국 정부는 이들의 귀환 및 재통합에 대한 책임이 있으며, 귀환 시 그들을 처벌해서는 안 된다’고 명시하고 있다. 그러나 카이로 행동계획은 구속력을 갖지 않는 문서이기 때문에, 귀환을 명령한 국가와 출신국 간에 ‘재입국 협정’이라 불리는 양자협정을 체결하는 경우가 늘고 있다. 하지만 현실에서는 여행문서 혹은 신분증명서의 결여로 인해 이러한 재입국허가 의무가 이행되지 못하는 경우가 종종 발생한다.

이 사안의 운영상의 측면에 관하여서는 제3권 제9장 귀환 이주에서 더 자세히 다루고 있다.

7 국가가 외국인을 구금할 경우에는 해당외국인에게 출신국의 영사기관과 접촉할 수 있을 권리를 고지해야 한다. 영사접근권은 국제법에서 널리 인정된 권리로 「1963년 영사관계에 관한 협약(Convention on Consular Relations)」에 명시되어 있다. 이것은 국제법이 영토 내에 있는 사람에 대해 행사할 수 있는 국가의 권한을 어떻게 제한할 수 있는지를 보여주는 또 다른 예이다.

숙지할 사항 : 이동의 자유

국경 내에서의 이동 및 거주는 영토 내에서 합법적으로 체류하는 사람에게만 적용되며 미등록 이주자 또는 비정규 이주자에게는 적용되지 않는다.

자국을 포함하여 어떤 국가든지 떠날 수 있는 권리는 여행을 할 권리와 적절한 여행증명서를 취할 권리도 의미하는 것이다.

타국의 영토에 입국할 수 있는 권리에 상응하는 권리는 국제법 상에 존재하지 않는다. 이는 이동의 자유에 대한 권리의 한계이며, 국제이주법이 지닌 공백을 보여주는 한 예라 할 수 있다.

이동 및 거주에 대한 권리와 어떤 국가든지 떠날 수 있는 권리는 다음의 경우에 제한될 수 있다.

- 그 제한이 법률에 규정되어 있거나 국내법제에 존재하는 경우.
 - 단 행정적 규정만으로는 제한요건으로 충분하지 못하다.
- 그 제한이 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」에서 인정한 여타의 권리와 부합할 경우. 예를 들어 개인의 종교적 신념만을 이유로 국가를 떠나는 것이 금지된다고 할 때, 이것이 규약 제12조 제3항이 권리의 제한을 인정하는 바와 같이 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유의 보호 등의 목적 중 하나를 위한 것이라면 제한이 정당화될 수 있다. 그렇지 않으면 그것은 종교의 자유에 대한 권리와 부합하지 않을 것이다.

자신의 본국에 입국할 수 있는 권리는 오랫동안 논란의 대상이 되었다. 시민권을 가지고 있어야 하지만 그렇지 못한 경우 자신의 ‘본국(own country)’이라고 말할 수 있는가의 여부에 대해 문제가 제기되었기 때문이다. 논란의 여지는 있지만 외국인이나 무국적자라할지라도 장기체류자 등과 같이 해당 국가에 대해 강한 소속감을 가지고 자신의 본국이라고 여기는 경우에는 그러한 권리가 대체로 보장된다.

숙지할 사항 : 국제법, 인신 매매 및 이주자 밀입국 알선

비정규이주의 증가와 함께 국경을 넘나드는 인신매매와 밀입국 또한 증가하였다. 국가들은 이주의 이 같은 측면을 국제적 차원에서 대처해야할 필요성을 인식해왔으며, 이를 위한 협력이 진행되고 있다.

상당수의 국제조약이 여성과 아동의 인신매매와 같은 문제를 다루고 있다. 인신매매와 밀입국을 구체적으로 다루고 있는 조약으로 「유엔 국제조직범죄방지협약(UN Convention Against Transnational Organized Crime)」의 두 의정서를 들 수 있다. 이 협약의 인신매매 관련 보충문서인 「인신매매 특히 여성 및 아동의 매매 예방, 억제, 처벌 의정서(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children)」는 국가들로 하여금 인신매매를 예방 및 철폐하고 피해자를 보호·지원하도록 요구하고 있으며, 아울러 국가 간의 협력증진을 목표로 하고 있다.

동 의정서에 가입하는 국가들이 늘어날수록 국가들이 인신매매 예방 및 인신매매 피해자 지원에 대해 단일한 접근을 취할 수 있게 될 것이다.

위 협약의 밀입국 관련 보충문서인 「육상, 해상 및 항공에 의한 이주자의 불법이민방지 의정서(Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)」는 이주자 밀입국을 예방·철폐하고, 밀입국한 이주자들에 대한 권리보장과 함께 국가 간의 협력 증진을 목표로 하고 있다.

이 같은 수단과 그것이 국가에 대해 갖는 의미에 대해서는 제3권 제12장 비정규 이주에서 더 자세히 다루고 있다.

적용문제

- 1 당신 국가의 법률 가운데 국제규범에 부합되는 것은 무엇인가?

- 2 당신 국가에서 이동의 권리와 관련하여 어떠한 문제들이 제기되고 있는가?

- 3 당신의 국가는 재입국과 관련하여 어떠한 협정을 체결하였는가? 또한 그것은 얼마나 효과적으로 적용되고 있는가?

- 4 이주자 밀입국과 인신매매와 관련한 국제조약이 당신의 국가 및 지역에 어떠한 영향을 미치는가?

- 5 당신의 국가의 이주관련 법제에서 가족결합에 대한 권리가 어떻게 해석되고 있는가?

맺음말

국가 간 협력의 필요성이 증가함에 따라 국제이주법이 복잡하게 발전하고 있다. 국제법이 국내 법보다 우위에 있다는 원칙은 국가주권 및 이주자 권리에 중요한 의미를 갖는다. 따라서 기존의 조약 및 문서 그리고 그것의 바탕에 있는 원칙들을 염두에 둘 필요가 있다. 앞으로 이주관리는 점차 발전하고 있는 국제문서들과 보다 밀접한 관계를 갖게 될 것이다.

참고문헌

본 장에서 다루어진 쟁점들이 다른 장에서 좀더 구체적으로 논의되고 참고자료, 조약, 법률이 제시된다.

부록 : 국제문서 및 지역문서

국제 법률문서 (연도 순)

- Convention for the Reduction of Cases of Statelessness (1973)
- ILO Convention No. 143 concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (1975)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)
- ILO Convention (No. 157) concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security (1982)
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984)
- Convention concerning International Cooperation regarding Administrative Assistance to Refugees (1985)
- Convention on the Rights of the Child (1989)
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1990)
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000)
- Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000)
- Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000)

지역 법률문서 (연도 순)

- American States Convention on Political Asylum (1935)
- American States Treaty on Political Asylum and Refuge (1939)
- American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948)
- European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950)
- Protocol No. 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention (1952)
- OAS Convention on Territorial Asylum (1954)
- OAS Convention on Diplomatic Asylum (1954)
- Treaty establishing the European Community (1957) as amended by the Treaty of Amsterdam (1999) and Treaty of Nice (2001) and relevant Council regulations
- European Agreement on Regulations Governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe (1957)
- European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (1959)
- European Social Charter (1961, revised 1996)
- Protocol No. 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol thereto (1963)
- European Convention on Consular Functions (1967) and its Protocol
- OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969)
- American Convention on Human Rights : ‘Pact of San José, Costa Rica’ (1969)
- European Convention on the Repatriation of Minors (1970)
- European Convention on Social Security (1972)
- European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (1977)
- European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (1980)
- Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (1981)
- African Charter on Human and Peoples’ Rights (1981)
- Convention on the Transfer of Sentenced Persons (1983)
- Protocol No. 7 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1984)
- European Agreement on the gradual abolition of controls at the common frontiers (Schengen Agreement) (1985)
- Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture (1985)

- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987) and its Protocols No. 1 and No. 2
- Additional Protocol to the European Social Charter (1988)
- Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights – ‘Protocol of San Salvador’ (1988)
- African Charter on the Rights on the Rights and Welfare of the Child (1990)
- Convention determining the State responsible for examining application for asylum lodged in one of the member states of the European Community (1990)
- Schengen Implementation Convention (1990)
- Treaty on European Union (1992) as amended by the Treaty of Amsterdam (1999) and Treaty of Nice (2001) and relevant Council regulations
- European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992)
- Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons (1994)
- Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women ‘Convention of Belen do Para’ (1994)
- European Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995)
- European Convention on the Exercise of Children’s Rights (1996)

1) 세계인권선언 제2조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조 참조



IOM International Organization for Migration

제7장 국제협력

제1과 국제협력을 위한 기초

제2과 국제협력의 형태

제3과 국제협력의 이익 실현



제 7 장 국제협력

본 장은 이주관리에서 국제협력의 중요성을 이해하는 데 목적을 둔다. 본 장에서는 국제협력의 영역과 이익을 검토하고, 국제협력 메커니즘을 살펴본다.

학습목표

- 이주관리 영역에서 국제협력 방식과 메커니즘에 대한 지식 향상

- 이주관리에서 국제협력이 가져다주는 이익에 대해 파악

- 해당 국가에 적합한 국제협력의 방식과 메커니즘을 파악하는 능력 개발

배경지식

이주관리는 일차적으로 국가의 책임하에 있다. 각 국가는 해당 국제법 및 지역법을 고려하면서 자국의 국경을 관리하고 이주에 관련된 자체 법률·제도를 제정할 수 있는 주권과 권한을 갖고 있다.

그러나 개인이 이주하는 과정에 각 국가가 상호의존적으로 연결되어 있다는 점에서 이주는 초국적이다. 대부분의 국가들은 동일하거나 비슷한 문제에 직면하기 때문에 이러한 문제에 독자적으로 접근하는 것보다 협력적으로 접근하는 것이 전반적인 국제이주관리에 더욱 효과적이고 항구적인 결과를 낳을 것이다.

도입 질문

- 1 당신의 정부는 어떠한 양자/국제 조약 혹은 협정을 맺고 있는가?

- 2 당신의 정부와 타국, 정부간 기구, 비정부기구 또는 민간기관이 정기적으로 이주 문제에 대해 논의하는 기회로는 어떤 것들이 있는가?

- 3 당신의 정부는 지역 협의 과정(regional consultative process)에 참여하고 있는가?

- 4 당신의 국가에서는 국내법 또는 정책이 국제협력을 위한 노력을 유도하고 있는가?

- 5 당신의 국가에는 국제협력을 위한 노력을 가로막는 법률이 존재하는가? 만약 그러하다면, 그러한 법이 개정될 수 있겠는가?

- 6 당신의 국가는 어떠한 국제 조약을 비준하였는가? 어떠한 조약이 비준될 예정이거나 비준될 가능성이 있는가?

주요 메시지

질서 있게 관리되는 이주는 모든 국가와 이주자에게 이익이 된다. 다음 세기의 인구학적 예측과 세계화 및 국제경제 체제의 통합에 대한 수요로 보아, 국제이주는 단순한 현실이 아닌 필연적인 것임을 알 수 있다. 국가 간의 협력은 국제이주를 관리하는 데 필수적이다.

포괄적이고 일관성 있는 국가 이주정책의 시행은 효과적인 국제협력의 기반이 된다.

용어 및 개념

지역 협의 과정 (Regional Consultative Process)

같은 지리적 영역에 있는 국가들이 서로 경험을 나누거나 토론에 참여할 기회를 공유하며, 공통의 쟁점, 정책, 프로그램 등에 관하여 협력 가능한 지점을 고려하면서 정보를 나눌 기회를 갖는 협력 메커니즘. 지역 협의 과정은 참가국들이 공통 관심사를 논의할 수 있는 장이며, 비공식적이고 구속력이 없다는 점에서 선호되고 있다.

제 1 과 국제협력을 위한 기초

현대 이주는 초국가적(transnational) 속성을 갖고 있으며 세계 모든 지역에 걸쳐, 이주정책 및 관리에 대한 중요한 과제를 제공한다. 이주는 선진국에서 사회의 고령화 현상이 낳는 영향을 최소화시키는 데 기여할 수 있고 인구증가가 계속되고 있는 개발도상국, 특히 저개발국에 기술 훈련 및 고용의 기회를 제공할 수 있다. 이주의 이러한 초국가적인 속성은 국제협력을 통한 이주관리의 중요성을 부각시킨다.

국제협력을 통해 이주를 관리할 수 있는 포괄적인 국제 시스템 및 체계는 아직까지 존재하지 않는다. 그러나 이주와 관련한 양자간, 지역적, 지역간 합의 협정과 조약은 여러 개 있다. 이러한 조약들은 상황에 따라 특정 목적을 위해 개발되었다.

이러한 조약 및 협정이 존재함에도 불구하고, 다수의 정부들은 국내적 필요에 따라 여전히 개별적으로 이주관리 전략을 개발하고 있다. 이러한 일방적인 접근 방식에는 한계가 있다. 국제사회의 상호연계성이 커지면서 국가들은 협소하고 단독적인 접근으로 국제이주가 유발하는 많은 과제들에 적절하게 대응하기가 어렵게 되었다.

최근들어 여러 지역에서 이주에 대한 시각의 변화가 일어나고 있다. 과거에 이주의 필요성에 대해 반대하고 이주를 거부하며, 이주를 관리하기보다 규제하는 방향으로 정책을 개발하였던 국가들이 이제는 이주에 대한 현실을 인정하고, 이주는 필요하며 지속적인 현상일 것이라는 것에 대해 동의하고 있다. 이러한 국가들은 이제 적절한 관리하에 있는 합법적인 이주가 불법 밀입국을 통한 비합법 이주와 대조해 볼 때, 확연한 이익을 가져올 수 있다는 것을 인식하고 있다.

핵심 사항

1 이주를 활용하여 개발을 촉진하는 것은 협력을 통해 가장 잘 성취될 수 있다.

2 이주관리는 국가간의 협력을 통해 이주정보가 수집·공유·분석되어 이주의 경향과 방향이 정확하게 파악될 때에만 효과적일 수 있다.

제2권 제1장 이주와 통계자료에서 국제협력 및 이주관련 통계 자료 공유와 관련한 사안들을 더욱 자세히 논의한다.

3 국제협력을 통해 노동이주관리에 변화를 가져올 수 있다. 이 분야에서 일방적인 접근 방식은 어떤 지역에서는 노동력의 초과 상태를 초래하고 어떤 지역에서는 노동력의 유출 또는 공급 부족을 초래하는 인력의 단기 이주로 이어질 수 있다.

4 인신매매 문제를 제기하기 위해서 국가들은 범 집행 정보를 공유하여 인신매매의 경향을 파악하고 추적하며, 조직화된 범죄 네트워크를 차단해야 한다. 한 국가만의 일방적인 노력은 최소한의 결과 밖에 얻어낼 수 없다.

5 효과적인 이주관리는 국가 간 뿐만 아니라, 국제기구, 비정부기구, 민간기구와의 협력과 의사소통을 필요로 한다.

6 효과적인 이주관리는 이주자 이동의 근본 이유를 고려하여 경제, 사회, 정치, 인도주의, 개발 및 환경적인 요소들을 균형 있게 고려해야 달성할 수 있다.

7 이주관리는 국가들이 같이 일할 수 있는 추가적인 방법을 지속적으로 탐색하며 파트너십 과 이주 관련 부담을 함께 나누어야 제대로 이루어질 수 있다. 다음의 분야에서 협력관계를 형성할 수 있다.

- 해결해야 할 유사한 문제가 있는 경우
- 대처해야 할 유사한 과제가 있는 경우
- 이주 관련 이해관계와 목적은 다르지만, 국가의 정치적 이해관계상 협력을 통한 해결책을 찾아야 하는 경우
- 공통의 관심사나 기타 서로 다른 관심의 대상이 있는 경우

적용문제

- 1 당신의 국가가 타국가와 맺은 협력 협정이 있는가?

- 2 대부분의 국가가 겪고 있는 인구고령화가 당신 국가의 이주관리에 어떠한 영향을 줄 수 있는가?

- 3 개발도상국의 인구 증가가 당신 국가의 이주관리에 어떠한 영향을 줄 수 있는가?

- 4 이주관리에서 한 국가에 의한 단일적인 접근이 갖는 한계는 무엇인가?

- 5 당신의 국가가 국제협력을 통해 얻는 이익은 무엇인가?

제 2 과 국제협력의 형태

국제협력은 비공식적인 토론, 정책과 프로그램의 공유에서 공동 관리, 기술 협력 및 기타 형태의 책임 공유를 포함해 좀 더 공식적 작업 및 활동을 전제로 하는 협력까지 여러 종류의 형태가 있다.

협력은 양자간, 다자간, 지역간에, 혹은 국제적 차원에서 이루어질 수 있다. 이러한 협력은 국가간, 국가와 국제기구간, 기구들 간에 이루어질 수 있으며, 협력적인 이주관리 개발의 핵심이 되고 국제적 차원에서의 협력에 기여한다. 데이터, 인신매매, 밀입국, 비정규 이주 등 협력이 이루어질 수 있는 분야는 다양하다. 아래의 <숙지할 사항>에서 제시된 예와 무역, 노동, 개발, 보건 또한 이주관리에 점점 더 큰 영향력을 발휘하는 분야이며, 이와 관련한 국제 포럼의 의제가 되고 있다.

숙지할 사항 : 다자간 협력

다년간 이주관리와 관련한 국가들간의 협력은 양자간 합의를 통해 이루어졌다.

초기의 합의들은 주로 노동력 부족 국가와 노동력 과잉 국가간에 노동이주와 관련한 것이었다. 다수의 이러한 합의들은 고용, 보수, 사회보장 조건과 관련한 차별금지의 근거가 되었다.

최근에는 다른 종류의 협력 및 지원에 대한 양자간 합의가 만들어지고 있으며, 체류를 허가받지 못한 사람들의 귀환과 재입국에 관한 양자간 합의에도 초점이 맞춰지고 있다.

기타 양자간 합의는 공동 국경선의 관리와 관련하여 이루어졌다. 예를 들어, 정보 공유 및 공동 관리에 대한 합의를 포함하는 미국-멕시코, 캐나다-미국의 스마트 국경(smart border) 제도 등이 있다.

숙지할 사항 : 역내 협력

국제적 협력을 위한 지역 내 합의는 수십 년간 존재해왔다. 개인의 이동에 관한 최초의 다자간 합의 중 하나로 1954년 북유럽의 국가들에 설립된 ‘공동 북유럽 노동시장(Common Nordic Labour Market)’이 있다.

1990년대에서부터 현재까지 다자간의 지역 협의 과정(regional consultative process)이 지역적 이주관리를 위한 협력의 수단으로 떠오르고 있다.

지역 협의 과정은 지리적으로 같은 지역에 있는 국가들간에 경험과 정보를 공유할 수 있도록 한다. 이것은 공동의 관심 대상에 대한 쟁점, 정책 그리고 프로그램에 대한 정보를 공유하고, 공통 접근 방법에 따른 이익을 고려할 수 있게 한다. 어떤 지역 협의 과정은 특정 분야에 대한 지역 전략 행동계획을 개발하기도 한다.

지역 협의 과정의 장점은 공통의 이해를 지닌 국가들이 참여하고 이러한 참여가 비공식적이고 비구속적이라는 것이다.

예 시

밀입국 알선, 인신매매 및 관련 초국가적 범죄에 대해 발리 각료 회의(The Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime)에서 참여국들은 이주자 밀입국 알선과 인신매매, 정보와 지식 공유, 위·변조 문서 탐지를 위한 협력, 국경 관리 시스템과 사증 시스템에서의 협력, 귀환, 관련 법제의 개발 등을 검토하였다.

비호, 난민, 이주정책에 관한 유럽, 북아메리카, 호주 정부간 협의(The Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia)는 비슷한 생각을 공유하고 있는 국가들의 모임으로, 참여국들은 입국, 국경 통제, 노동이주, 난민, 비호, 기술, 출신국 정보, 데이터, 비정규 이주, 밀입국/인신매매와 같은 공통 관심분야에 대해 논의한다.

남아프리카 이주 대화(The Migration Dialogue for Southern Africa)와 서 아프리카 이주 대화(Migration Dialogue for Western Africa)의 의제는 이주관리, 국경 통제, 이주와 개발, 이주의 원인과 양상 그리고 그 영향력, 데이터 수집 시스템의 조화, 이주정책과 법제, 노동이주, 비정규 이주 등을 다루고 있다.

이주자 권리 보장, 난민 보호, 국경선 관리, 이주의 근본적 이유 등 국제이주 관리의 핵심 요소와 원칙에 대한 의견이 지역협의과정에서 모아졌다.

최근 지역협의과정은 세계 대부분의 지역에서 개최되고 있으며, 지역협의과정에 참여하는 국가들의 수 또한 늘고 있다.

세계 여러 지역의 지역적 경제 통합 및 정치적 협력의 경향으로 인해 이주 문제가 점점 더 지역 간 협력의 고려 대상으로 주목받고 있다. 일부 지역 기구들은 회원국들간의 이동에 관한 정교한 정책을 개발하였다.

예 시

유럽연합은 회원국 시민들의 거의 완전한 자유 이동 제도를 도입하였다. 서아프리카에서는 1975년 「라고스 조약(Treaty of Lagos)」과 본 조약의 의정서를 1979년에 채택하여, 서아프리카 경제 공동체(ECOWAS)의 모든 시민들이 서아프리카 국가들내에서 자유롭게 이동·거주할 수 있도록 하였다. 카리브 공동체(CARICOM)는 회원국 국민인 대학 졸업생, 전문직 종사자, 기술 보유자, 특정 직업 종사자에게 이동의 자유 및 여행의 자유를 보장할 뿐만 아니라 직업활동을 할 수 있도록 보장하였다. 카리브해 공동체는 2005년 회원국 내 모든 장벽의 제거를 앞두고 있다. 다른 지역들 또한 비슷한 방식의 협력방안을 고려 중이다.

숙지할 사항 : 지역간 협력

지역간에 공통된 관심 대상이 있는 경우, 지역내 협력 메커니즘은 다른 지역과의 협력까지로 그 범위를 넓히고 있다.

예 시

특정한 이주 관리를 위해 결정된 첫 번째 지역간 조약 중 하나로 1989년의 인도차이나 난민을 위한 포괄적 행동계획(Comprehensive Plan of Action(CPA) for Indochinese Refugee)이 있다. CPA는 유엔 후원 포럼에서, 약 70개국에 의해 채택된 일련의 합의(agreements)로 구성되어 있다. CPA는 흔히 이주와 관련하여 다른 시각들을 가진 국가들의 입장을 합의와 일치된 행동으로 귀결시킨 국제 자문 과정의 사례로 자주 인용된다.

예 시

유럽공동체, 아프리카, 카리브해 연안, 태평양 국가 그룹의 회원국간에 체결된 「코토누 협정(Cotonou Agreement)」(2000년 6월 서명, 2003년 4월 발효)은 대화, 협력, 파트너십을 강조하고 있다. 코토누 협정에는 이주자의 권리를 인정하고, 이주와 개발을 연결할 뿐만 아니라, 자국민의 귀환과 재입국을 받아들일 국가의 의무에 관한 조항이 포함되어 있다. 코토누 협정은 또한 참여국들 간의 기술 협력 필요성도 제기하고 있다.

예 시

이민에 관한 서지중해 회의(The Western Mediterranean Conference on Migration : 5+5)에는 지중해 북쪽 해안의 5개 국가와 남쪽 해안의 북아프리카 5개 국가들이 참여하고 있다. 참여국들은 이주와 개발 관련 쟁점들을 논의하고, 사람들의 국경간 이동을 협력적으로 관리하기 위한 공동 원칙을 모색한다.

숙지할 사항 : 국제협력

국제이주의 복잡성에 대처하는 방법에 대해 국제적으로 합의된 것은 없다. 그러나 이주관리 원칙이 논의된 다수의 중요 국제회의는 주목할 만한 사항과 참고할 사항들을 제시한다.

「카이로 인구개발 선언(Cairo Declaration on Population and Development)」의 제10장은 이주, 난민, 비호신청인, 실항민에 관해 다루고 있으며 이주자가 겪는 어려움에 대해 포괄적으로 검토하고 있다. 본 선언은 1994년 카이로에서 열린 ‘인구와 개발에 관한 회의’에 참석한 180여개국에 의해 채택되었다. 그러나 많은 국제적 대화의 장에서 카이로 행동 계획(Cairo Programme of Action)이 언급되고 있음에도 불구하고 권고안의 이행은 제한적 수준에 머물러 있다.

2001년 인종차별 철폐에 관한 더반 세계 회의(Durban World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance), 그리고 2002년 사회 발전에 관한 요하네스버그 세계 정상 회담(Johannesburg World Summit on Social Development)은 그 선언문에 이주 문제에 대한 별도의 장을 할애한 가장 최근의 회의다.

베른 이니셔티브(Berne Initiatives)는 국가주도의 협의 과정으로, 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 협력을 통한 이주관리 향상을 목표로 하고 있다. 협의 과정의 하나로서 베른 이니셔티브는 정부가 개별적으로 정책의 우선순위를 정하고, 공통의 이해와 지침 원칙, 그리고 효과적인 정책 실행을 위한 제안 등을 통해 이주관리를 위한 공통된 방향을 설정할 수 있는 기회를 제공한다.

이주와 국제협력에 관한 다수의 국제 규범이 협약 및 조약의 형태로 만들어지기도 하였다. 1990년 유엔 총회에서 채택되어 2003년 구월 발효된 「모든 이주노동자와 그의 가족의 보호에 관한 국제협약」은 예로 들 수 있다. 기존 조약들이 국제이주의 복잡한 문제들을 다루고 있지 않지만, 협력, 공통의 이해, 그리고 효과적인 관행(practices)을 위한 기본적인 구조와 원칙의 틀을 제공하고는 있다. 그러나 이의 실현을 위해, 국제협약 및 지역협약의 비준과 실질적인 이행이 필요하다.

제1권 제6장 국제이주법의 <참고 자료> 부분은 국제협약의 목록을 제공하고 있다.

숙지할 사항 : 노동과 교역 분야의 다자간 협력

GATS : 「서비스 교역에 관한 일반 협정(General Agreement on Trade in Services)」으로, 특정 정부의 약속(양허)에 근거해 서비스 공급자인 자연인의 이동을 허용한다.

NAFTA : 2004년부터 캐나다, 미국, 멕시코의 특정 직업 전문가들이 북미자유협정 국가들 내에서 타 국민들에게는 적용되는 다수의 제한 없이 일할 수 있도록 한다.

MERCOSUR : 「남미 공동시장 협정(South Common Market Agreement)」은 GATS와 유사하다. 외국인의 노동시장 접근과 입국·체류의 관리는 각 회원국의 규정에 따른다.

APEC : 아시아 태평양 경제 공동체 기업인 여행 카드(APEC Business Travel Card)제도는 국경선의 보전과 APEC 회원국 간의 경쟁력 및 무역을 활성화시키기 위해 출입국절차를 간소화시켰다.

CSME : 카리브해 연안 단일 공동 시장 및 경제 공동체(The Caribbean Community Single Market & Economy)는 국경통과에 대한 제한을 두지 않고 시장을 개방하여 상품, 노동, 서비스의 자유로운 이동을 촉진한다.

노동이주에 관한 아시아 송출국 각료 협의 (The Labour Migration Ministerial Consultation for Countries of Origin in Asia)는 송출국들간의 경험을 공유하고, 쟁점을 토의하며 활동 분야를 확인하기 위한 포럼이다. 본 협의는 다음 세 가지 주제에 초점을 맞추고 있다.

1. 이주노동자의 보호와 이주노동자에 대한 서비스
 2. 조직화 된 노동이주에 따른 이익의 최대화
 3. 제도적 역량 강화 및 국가 간의 협력
-

기타 다자 협력 형식들은 참여국들을 위해 다양한 이주 관련 계획들(arrangement)을 제공한다.

제2권 제4장 이주와 교역은 이주, 교역, 노동에 대해 더 자세히 다루고 있다.

숙지할 사항 : 보건 분야의 협력

보건은 오랫동안 관리된 이주의 한 부분이었다. 보건 및 의료규정은 가장 오래된 입국 요건 중 하나로 이민법 이전부터 존재하였다. 전통적 이민국가들은 20세기 초에 이민 기준으로 보건요건을 정하였다.

현재 개정 중인 「1971년 세계보건기구 국제보건규정(WHO International Health Regulations)」은 국제적인 기준으로써 사용되는 유일한 국제 문서이다. 국제보건규정을 시행하는 규제 메커니즘은 세계보건기구의 임무 및 회원국에 대해 갖는 권한으로부터 나온다. 보건과 관련된 여타의 기준, 정책, 법률, 이행제도는 대부분의 이주 관련 메커니즘에서도 찾아볼 수 있다.

2003년 제네바에서 열린 영연방 보건 각료회의(meeting of Commonwealth Health Ministers in Geneva)에서 채택된 「보건 인력의 국제 고용에 관한 영연방 원칙(The Common Wealth Code of Practice for the International Recruitment of Health Workers)」은 보건 관련 종사자들의 국제 고용 문제에 대처하는 합의된 접근법을 만들어 내었다. 위 접근 방식은 보건사회가 초점을 맞추고 있는 보건인력의 이동 및 그 출신국에 미치는 영향을 반영하고 있다. 본 원칙의 목적은 보건인력 부족을 경험하고 있는 국가들로부터 보건인력을 도입하는 것을 억제하는 한편, 도입국에서 이들이 기본권을 보장받고 적절한 근무 환경에서 근무할 수 있도록 장려하는 데 있다. 비록 이것이 구속력을 갖는 문서는 아니지만, 지침 원칙에 대한 합의 문서의 좋은 예다.

제2권 제7장 이주와 보건에서 이주와 보건, 그리고 이주정책과 관련 쟁점들에 대해 더 자세히 논의한다.

숙지할 사항 : 이주 및 개발과 관련한 협력

이주와 개발은 긴밀한 관계를 갖고 있다. 적절하게 관리되는 경우 이러한 관계는 국가의 발전에 유익하다.

이주와 개발간의 연결고리는 국제 포럼, 지역 협의 과정 및 양자간, 다자간 합의에서 활발하게 제기되고 있다. 이는 앞에서 언급한 「카이로 인구개발 선언」과 「코토누 협정」에서도 확인할 수 있다.

예 시

이주에 관한 남미 회의: 리마 선언 프로세스(South American Conference on Migration : Lima Declaration Process)는 활동 계획에 송금 관련 쟁점을 포함시켰다. 남아프리카 이주 대화(Migration Dialogue for Southern Africa)와 서아프리카 이주 대화(Migration Dialogue of Western Africa)는 출신국의 인적 자원을 개발하기 위해 디아스포라의 잠재력 개발을 모색하였다. 이주와 개발 관련 쟁점들을 고려하고 있는 기타 지역 협의 과정으로는 북미지역 이주 회의(Regional Migration Conference in North America : Puebla Process)와 서지중해 지역 협력 과정(Western Mediterranean Cooperation Process: 5+5 Process)이 있다.

1995년 유럽 지중해 회의(Euro-Mediterranean Conference)에서 채택된 바르셀로나 선언(Barcelona Declaration) 또한 이주와 개발간 관계의 중요성을 명시하였다. 유엔총회와 유엔 경제사회이사회에서도 이주와 개발의 연관성이 검토되고 있다.

제2권 제3장 이주와 개발에서 이주 및 개발과 관련된 쟁점들이 더 자세히 다루어지고 있다.

적용문제

- 1 어떠한 지역 협의 과정에 당신의 국가가 참여하고 있는가? 그것은 얼마나 효과적이거나 효과적인가?

- 2 어떠한 양자간 혹은 지역적 합의에 당신의 국가가 참여하고 있는가?

- 3 어떤 종류의 협력이 당신의 국가에서 가장 중요한가?

- 4 당신의 국가는 어떤 분야의 협력을 통해 이익을 얻을 수 있는가?

- 5 본 과에서 다루어진 합의(agreements) 중 어떤 것이 당신의 국가와 타국과의 관계에 영향을 주고 있는가?

- 6 당신의 국가가 관심을 두고 있는 지역간 이해관계는 무엇인가? 어떤 형식의 국제협력이 그것에 가장 잘 대응할 수 있겠는가?

제 3 과 국제협력의 이익 실현

모든 이해관계자의 요구를 고려한 협력이 모든 이해관계자들에게 유익하다. 예를 들어 이주자들은 보호 증진 및 사회보장 증진을 통해 이익을 얻을 수 있으며, 송출국은 협력적 합의를 통해 송금 수입을 늘릴 수 있고, 이주자가 가져오는 소득을 중개인이 취하는 것을 막을 수 있어 좋다.

또한 국제협력은 고용 활동을 규율하고, 그럼으로써 이주자를 보호하며 송출국의 국내 노동 기준을 보호할 수 있다. 유입국은 향상된 이주관리와 이주 노동자의 기술 습득으로부터 이익을 얻을 수 있다.

모든 관계자들의 이익을 보장하기 위한 가이드라인을 다음의 <핵심사항>에서 제시한다.

핵심 사항

- 1 합의 사항들은 균형적이어야 하며 일반적으로 모든 당사자들의 주고 받기(give and take)가 전제된다.

- 2 합의가 가져오는 이익은 각 당사자에게 의미있는 것이어야 하며, 현실적이고 재정적으로 가능한 것이어야 한다.

- 3 협력적인 접근방식에 대해 정기적인 평가가 이루어져야 한다.

- 4 협력적인 합의는 장기적인 욕구를 예상하고 충족시키는 것이어야 하며, 중단기적인 목적에 한정되어서는 안 된다.

- 5 협력적인 합의에 의해 도출된 새로운 정책들은 검증되고 평가되어야 한다.

- 6 국가간의 협력은 어떤 국가가 다른 국가에 지원을 제공하는 내용을 포함할 수 있다.

7 특정 이주 유형에 이해를 지닌 국가들은 책임 공유 제도를 촉진하기 위해 투명하고 집중적인 의사소통과 정보 교환을 위해 노력해야 한다.

8 많은 수의 난민을 수용하고 있는 국가들과 제1 비호국들의 부담을 줄이기 위한 공평하고 효과적인 책임 공유 방법이 개발되어야 한다.

숙지할 사항 : 국가 정책과 국제협력

이주정책은 여러 이주관련 분야의 조치들 사이에 균형을 유지하는 것이어야 하며, 동등하게 중요한 분야들을 두고서 한 분야에 유독 주안점을 두는 것을 피해야 한다. 이주 과정은 이주자, 유입국, 출신국간의 복잡한 관계를 포함하고 있다. 이주는 경제, 사회, 노동, 보건, 문화, 안보 분야의 정책과 관련을 맺고 있다. 포괄적이고 일관성을 지니며, 적절한 자원을 갖춘 국가의 이주정책은 국가간 협력에 효과적으로 기여할 수 있으며, 역으로 이것은 국가의 이주정책을 지원할 수도 있다.

효과적인 국내이주정책이란 다음을 포함한 것이다.

- 합법적 이주와 비정규 이주를 분리해서 개별적으로 고려하지 않는 정책
- 다음의 분야 등에서 국가의 이주정책이 미칠 수 있는 영향을 고려
 - 경제 성장
 - 공공 서비스
 - 사회적 응집력
 - 공공 안전과 국가 안보(public protection and national security)
 - 인권 보장
 - 국제 발전
- 이주 과정의 모든 단계에서 책임 당국간의 조화, 그리고 적절한 경우, 해당 부처에서의 중앙집중적 이주관리 기능에 대한 고려

적용문제

- 1 협력적인 합의를 통해 당신의 국가에서 상생(Win-Win)적인 결과를 얻을 수 있는 것은 무엇이 있는가?

- 2 이주와 관련된 협력적 합의를 통한 실행 가능한 절충안의 예는 어떤 것이 있는가?

- 3 본 과에서 제시된 국가정책에 대한 가이드라인 중에서 어떤 것이 당신의 국가의 국제협력을 증진시킬 수 있는가?

- 4 당신 국가의 이주정책이 관련 분야에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가?

- 5 본 과에서 제시된 가이드라인은 당신의 국가가 국제협력의 이익에 대해 이해하는데 어떠한 도움을 줄 수 있는가?

- 6 당신의 국가의 법과 정책은 국제협력에 대한 노력을 촉진시키고 있는가?

- 7 당신의 국가에는 국제협력의 노력을 가로막는 국내 법률이 존재하는가? 만약 그렇다면, 그러한 법이 개정될 수 있는가?

맺음말

국제협력은 그것이 갖는 본질적인 특성에 따라 상생(Win-Win)의 결과를 가져온다. 고용촉진, 무역 자유화, 사회 기반 지원, 비정규 이주 대처에 대한 협력은 모두에게 유익한 결과를 가져온다. 국가들은 상호이익을 최대화하기 위하여 협력을 강화하는 데 뜻을 같이하고 있다. 국제협약 및 지역 협약들은 국가들이 협력적인 이주관리 접근 방식을 개발할 수 있도록 하는 탄탄한 토대가 된다. 지역간, 지역 내, 양자간 협의 과정은 이주관리협력 개발에 필수적이며, 국제적 차원의 협력에도 기여한다.

참고문헌

IOM,

- 2003 'Defining Migration Priorities in an Interdependent World', Migration Policy Issues No. 1, March 2003.
- 2003 'Facts and Figures on International Migration', Migration Policy Issues, No. 2., March 2003.
- 2003 IOM's Role in Enhancing Regional Dialogues on Migration MC/INF/266, November 2003.
- 2003 World Migration 2003 : Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move, 'Chapter 15 Elements of a more Global approach to Migration Management', Geneva.
- 2002 Compendium of Intergovernmental Organizations active in the Field of Migration, International Dialogue on Migration No. 2, 2002.
- 2002 Significant International Statements on Migration, A comprehensive review of international statements on migration, November 2002.

IMP 참고 매뉴얼 및 국제이주 데이터에 관한 기타 자료는 IOM 웹 사이트 www.iom.int에서 찾을 수 있다.

북미자유무역협정(NAFTA)의 전문은 다음에서 찾을 수 있다.

<http://www.nafta-sec-alena.org/english/nafta/nafta.htm>

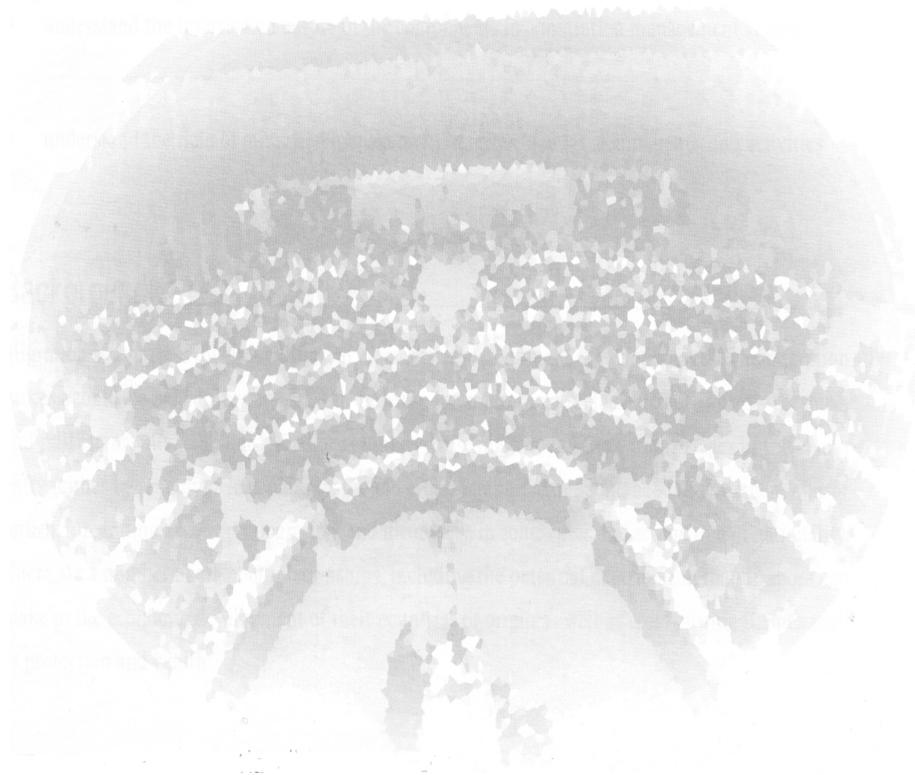


IOM International Organization for Migration

제8장 이주법제의 개발

제1과 이주법제의 요소들

제2과 이주법제의 내용구성과 쟁점



제 8 장 이주법제의 개발

본 장은 포괄적인 이주관리 법제의 성격을 살펴보고자 한다. 제1과는 이주법의 기초와 범위에 대하여 살펴보고, 국가의 우선순위 및 국가의 목적 그리고 국제 규범 체계 내에서 법의 목적을 달성하는 데 필요한 요소들을 검토한다. 제2과에서는 법적 지위, 제재, 출국 과정, 운송수단, 이주자 밀입국, 인신매매와 관련한 법률제정 및 관련 문제에 대해 논의한다.

학습목표

- 이주관리 법제의 주요 구성요소들에 대한 지식 제고
 - 이주관리를 위한 올바른 법적 기초의 요건들을 이해
 - 이주법이 적합성과 완결성을 갖추었는지 평가할 수 있는 능력의 개발
-

배경지식

효과적인 이주관리 법제와 그것의 실행은 국가의 기본 법 체제 내의 관련 조항과 일치해야 한다. 이주관리는 헌법, 형사법, 국제 조약 및 협약 그리고 국가가 비준한 법률 문서(instruments) 등을 포함한 기본적인 법제에 따라 이루어진다. 이주관리는 또한 수출입 관련 법이나 공중 보건 농업 보호에 관한 법 등 국가의 전반적인 법 구조의 영향을 받는다.

이주법제는 이주 과정에 직·간접적으로 관련된 모든 사람들의 행위에 대한 공공 사회의 합법적 기대를 정의하는 역할을 한다. 이를 위해 이주법제는 이주자, 이주자 대변자, 국가를 직접적으로 또는 간접적으로 대변하는 관련 권한자의 권리와 책임에 대해서 규정한다.

명확한 목적과 대상을 명시하는 법률은 법이 기대하는 바를 정의하고 구체적인 이주관리 정책의 이행을 승인하기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 법률은 방향만을 제시할 뿐, 이주 관리 기능을 수행하는 것은 아니다. 효과적인 법률은 재량권 행사가 통제와 책임에 입각하여 투명하게 이루어지도록 규정한다. 재량권은 법률 밖의 상황 또는 법이 너무 엄격하거나 문자 그대로 법을 적용하는 것이 비인도적인 경우에 행사되어야 한다.

도입 질문

- 1 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 국가 정책을 어느 정도로 뒷받침하고 있는가?

- 2 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 상호 충돌하는 가치들 사이의 균형 및 상호 충돌하는 정책 목적 사이의 균형을 어떻게 이루고 있는가?

- 3 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 이주관리에 관한 명백하고 투명한 운영정책의 이행에 어느 정도로 기여하고 있는가?

- 4 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 개인의 의무를 명확히 규정하며, 그 의무가 합리적이고, 국내법상의 기본적 자유와 일관성을 보이는가? 그러한 개인의 의무가 적합하다고 인식되고 있는가?

- 5 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 정부와 정부 산하 기관, 법원 및 정부의 법무기관들의 권리와 의무를 얼마나 명확하게 제시하고 있는가?

주요 메시지

이주법제는 이주관리에 관한 국가의 전략적 정책 목표, 정책 실행 목표 및 국가가 채택한 제도적 체계를 반영해야 한다.

이주법제는 재량권이 통제와 책임에 입각하여 투명하게 행사되도록 규정하고, 동시에 합리적 정의 및 투명성의 원칙을 따르며, 국제협약에 준거해야 한다.

용어 및 개념

법제, 법률 (Legislation)

본 장에서 의미하는 법제란 법(령), 시행령 혹은 규제 기제를 지칭한다. 이주관리를 담당하는 입법 기관은 당해 국가에서 사용되는 사법 체계의 기초적 구조를 이주법제에도 그대로 반영한다. 어떤 체계는 높은 수준의 제정법으로 구성되어 있으며, 이 제정법은 입법의 집행 및 절차를 규정한 이행규칙을 필요로 한다. 또 다른 체계는 제정법이 고도로 규범적이면서 절차적인 세부사항을 포함하기도 한다. 이렇게 서로 다른 두 체계 간에서 면밀한 균형을 이루는 작업은 각 국가에 의해서 자체적으로 이루어진다.

이주관리의 제도적 체계 (Migration Management Institutional Framework)

이주관리에 관한 법을 만드는 것은 국가가 일반적 정책 목표에 집중할 수 있도록 국가 행위를 규율할 제도적 체계를 만드는 것과 관련된다. 행정기관, 입법기관, 사법기관과 같은 국가기관은 물론이고 정책을 실행할 공무원과 장관, 그리고 운송사, 숙박업자, 교육기관, 고용주, 국제기구와 같은 간접적인 이해관계자들까지도 적절한 권위와 권한을 부여받을 필요가 있다. 이러한 종합적 형태가 이주관리에 관한 제도적 체계를 형성한다.

운영 정책 목표 (Operational Policy Objectives)

이주관리는 다음과 같은 선택안 사이에 운영상 균형을 맞춘다.

- 통제조치 및 촉진조치
 - 해외에서, 입국지점에서 또는 국가 내에서의 이주관리 활동
 - 위험 관리 또는 위험 방지
 - 경제적, 사회적, 문화적 통합을 향한 이주자 및 옹호자의 책임, 그리고 국가의 책임
- 이주관리의 운영 정책 목표들은 국가가 선택한 사항 간의 균형을 나타낸다.

기본입국심사 (Primary Inspection)

입국하는 모든 사람들을 대상으로, 또는 출국하려는 사람들을 대상으로 여행 문서와 여행 목적을 조사하는 표준적 심사

상세입국심사 (Secondary Inspection)

입국하는 사람(혹은 출국절차 중에 있는 사람) 중 선별된 사람에게 행하여지는 구체적 심사

전략적 정책 목표 (Strategic Policy Objectives)

이주관리는 공중 보건, 안보, 경제적 번영, 국적, 사회적 안정 및 단결, 문화 발전 등 여러 분야와 관련하여 다양한 공공 정책 목표 간의 균형과 연관되어 있다. 이주관리에 관한 전략적 정책 목표는 국가가 선택한 목표 간의 균형점을 나타낸다.

제 1 과 이주법제의 요소들

가장 기본적으로 이주법제는 다음 영역을 규율한다.

- 입국
- 출국
- 장·단기 체류자에 대한 법적 지위

법의 표제 및 법에서 사용되는 용어들과 더불어 법의 목적을 최대한 명백하게 제시하는 것이 매우 중요하다. 이주 법제가 논쟁의 대상이 되거나 여러 문제에 부딪히는 경우가 빈번히 발생한다. 따라서 법 전문에 정책의 목적을 제시하는 것은 법원이 법을 명확히 해석하게끔 도와준다.

법의 전문(前文 preamble)은 법의 목적이 국내 이익 및 국제 이익을 증대시키고 국가의 관심이 무엇인지 제시하는 선언문의 형태를 띠 수 있다. 이에 다음의 예들이 포함된다.

- 국가의 민주적 발전 촉진
- 국내 노동시장 수요 충족
- 공중 보건 및 국가안보 유지, 보호
- 상업, 관광 및 문화, 과학 분야의 육성을 위한 외국인의 입국 촉진
- 국제적으로 인정되는 이주자의 권리 보호
- 비정규 이주를 제한하고 이 부분과 관련하여 국제협력 증진

또한 이주법의 전문은 법의 근간이 되는 원칙을 세울 수 있다. 즉, 초안 과정에서 해당 법의 전체가 되는 헌법적 원칙 및 기타 원칙들을 확인하며, 이에 적어도 다음 내용이 포함된다.

- 국민은 자국에 출입국할 수 있는 권리를 가진다. 이러한 권리를 가진 자는 출입국 허가나 특별한 지위를 별도로 추구할 필요가 없다.
- 위에서 제시된 경우의 자를 제외하고는 어느 누구도 해당국에 입국하거나 체류할 수 있는 권리가 없다.
- 이주자의 지위를 부여하는 일정한 조건에 따라 당해자는 이주자로서 국가에 입국할 수도 있으며, 영주자가 될 수도 있다.
- 입국요건 및 방문객으로 체류할 수 있는 요건이 충족되면, 해당국가에 입국할 수 있고 입국이 허가된 기간 동안 체류할 수 있다.

핵심사항

1 이주법제는 자국 영토로의 입국과 경유를 관리하는 국가의 권한과 책임을 명시한 다음, 그 국가에 입국할 수 있는 법률적 요건 및 절차상 요건을 명시하여야 한다. 적어도 이주법제는 개인이 국가에 입국하고자 하는 경우, 입국할 권리를 입증하는 것과 그의 입국이 법에 위반되지 않음을 증명하는 것은 개인의 책임이라는 점을 명시해야 한다. 또한 이주법제는 특정한 경우 외국인이 법에 의거하여 입국허가를 받지 못하거나 국경에서 입국이 거부될 수 있음을 규정해야 한다.

2 이주관리법은 입국희망자가 직접 지정된 입국 지점에 출석하여 심사를 받아야 한다는 것과 입국허가 여부를 결정하는 것은 정부 관계자의 책임이라는 점을 규정해야 한다. 이를 위하여 아래에서 설명하는 바와 같이 이주관리법은 관계 당국이 심사 절차를 이행할 수 있도록 권한을 부여해야 한다.

3 관련 법률은 관계 당국에 기본입국심사 및 상세입국심사를 수행하는 데 따른 절차를 수립할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이러한 절차에는 적어도 여행 문서와 체류허가 기간 및 입국시 부과되었던 조건 등을 기록으로 남기는 작업이 포함되어야 한다.

4 관련 법률은 입국허가에 관한 절차를 명시하고 관련 당국에 이에 대한 권한을 부여해야 한다. 이는 주로 여권과 사증 시스템을 포함하고 있다. 관련 법률은 사증의 목적이 법률상의 요건을 갖춘 사람에 대하여 입국을 허가하는 데 있음을 명시해야 한다. 또한 사증발급이 거부되는 경우도 규정해야 한다.

제3권 제1장 여권과 비자 시스템에서는 법률 및 관련 절차에 관하여 더 자세히 논의하고 있다.

5 관련 법률은 특정 목적으로 입국허가를 받은 사람에게 적용되는 입국 조건을 규정해야 한다. 이로써 단기 입국자는 적절한 지위를 부여받을 수 있다. 관련 법률은 입국 및 체류의 조건을 규정해야 하며, 개인이 입국허가를 받은 후 그 허가에 부과되었던 조건이나 체류기간을 위반하지 않는 한 그 개인은 방문객으로서 법적인 지위를 부여받는다라는 점을 명시해야 한다.

- 법률은 당국에게 일정한 권한 — 예를 들어 가족 구성원, 사업가, 단기 또는 장기 이주노동자와 같은 특정 범주의 외국인에 대한 입국 조치 및 우호 조치 이행을 규율하는 권한 — 을 부여해야 한다.
- 가능한 한 위의 규정들은 표준화된 기준이어야 한다. 국제 관행은 노동, 학업, 또는 입국

시 부여된 지위를 변경하는 것에 대한 기준을 제공한다. 다수의 국가들은 단기 체류자에 대해 표준화된 기간제를 정하는 것이 실용적이라고 여긴다. 표준화된 기간제는 한정된 체류기간을 정하고 적용에 있어서 현실적이다.

- 이러한 종류의 법률은 개인이 합법적인 지위를 보유하고 있는 경우 자신의 체류기간을 최소화하거나 입국조건의 취소 또는 변경을 신청할 수 있도록 하는 내용들을 포함하고 있다. 이러한 경우, 법률은 법에 명시된 조건에 근거하여, 위와 같은 신청이 어떠한 정부 부서 및 기관에서 다루어져야 하는지 구체화할 권한과 본 신청을 승인 또는 거부할 수 있는 권한을 관계당국에 부여해야 한다.

6 법률은 외국인에 대한 영주 허가 조건을 명시하고, 영주허가 신청의 절차와 근거를 구체적으로 명시해야 한다.

7 법률은 또한 인도주의 및 자비에 기초하여 난민보호신청, 난민입국신청 혹은 난민체류신청이 있는 경우 권한을 가진 당국에 그 인정여부를 결정하는 데 따른 절차 및 진행과정에 관한 권한을 부여해야 한다. 만약 국가가 「난민 지위에 관한 유엔 협약」에 가입한 경우, 법률은 난민 신청을 하는 개인이 일정한 경우에 위 협약에 근거하여 난민으로서 인정될 수 있음을 규정할 수 있다. 법률은 난민 신청자들의 입국 허가 조건 및 절차를 열거해야 한다.

8 법률은 국가 내에서 이루어지는 이주자 지위변경 신청, 그리고 난민지위 신청인을 제외한 불법 입국자의 지위 합법화 신청에 관한 행정절차에 대해서도 규정해야 한다.

9 법률은 입국 불허 사유를 가능한 명확하게 규정하여야 한다. 입국을 불허하는 이유에는 다음이 포함된다.

- 해당인이 유효한 여행증명서를 제시하지 못한 경우
- 해당인이 공중 보건 및 공공안전에 위험이 되는 경우
- 해당인이 경제적으로 자립할 수 없는 경우
- 해당인이 범죄를 저질렀거나 범죄 행위에 가담했다는 것을 증명하는 적절한 근거가 있는 경우
- 해당인이 테러리스트 활동, 간첩활동 및 체제 전복 활동을 하였거나 이에 가담했다는 것을 증명하는 적절한 근거가 있는 경우
- 해당인이 사증, 여행 관련 문서 및 이주자 지위와 관련하여 기만적 행위를 한 경우
- 해당인이 이전에 국가로부터 출국 명령을 받았으나 출국하지 않은 경우

숙지할 사항 : 사증과 관련 법

법은 사증발급여부를 결정할 수 있는 기관을 명시하고, 사증신청에 수수료가 부과된다는 점과, 어느 기관이 사증 수수료의 금액을 정할 권한이 있는지를 규정해야 한다. 법은 수수료가 사증제작 자체에 이용된다거나, 사증신청 및 허가 과정에 사용된다는 등의 수수료 사용 용도를 명확히 규정해야 한다. 대부분의 국가는 후자의 방법을 채택하고 있으며, 이러한 경우 수수료는 사증 발급이 허락된 경우에만 부과되는 것이 아니어서 사증 발급이 거부되는 경우에도 수수료가 면제되거나 환불되지 않는다. 관련 법률은 또한 사증을 신청하고 그에 대한 결정이 이루어지는 장소를 정하는 기준을 제시해야 한다. 이것은 타국에서 사증 발급 업무가 수행되고 있음을 염두에 둔 것이다. 그러나 지정된 장소에서 사증을 발급 받는 것이 어려운 경우, 어떤 국가들은 여타 장소에서 자유재량에 기하여 사증을 발급하도록 하는 규정을 만들기도 한다.

관련 법률은 사증 신청을 받고, 이를 심사하고 결정하는 절차를 규정해야 한다. 적어도 다음 사항이 포함된다.

- 신청서 서식
- 신청자의 의도가 의심스럽거나 불명확할 경우 신청자 및 그의 문서를 검토
- 사증을 발급하거나 거부하는 근거에 따라 신청서를 심사하는 데 대한 제반요건 및 그 외 사증발급 결정을 내리는 데 도움이 될 만한 여타의 정보(예를 들어, 요주의 인물 명단 또는 문제적 신청자들의 신상서)를 평가
- 결정을 내리는 적절한 시기
- 일정 기간 동안에 모든 신청서 및 그에 대한 결정을 등록하고 기록
- 입국 지점에서 조사를 수행하는 담당자 및 중앙 데이터베이스(필요한 경우)에 사증 관련 정보를 제공

여권과 사증에 관한 정책 및 운영적 사항에 대해서는 제3권 제1장 여권과 비자 시스템에서 더 자세히 논의될 것이다.

숙지할 사항 : 심사 과정

입국하고자 하는 사람은 누구나 기본입국심사의 대상이 된다.

입국신청자는 심사 과정에서 모든 질문에 진실하게 답해야 하고, 관련 공무원이 입국여부결정에 필요로 하는 서류를 제출해야 한다.

법률은 기본입국심사를 담당하는 공무원이 다음을 수행할 수 있도록 권한을 부여한다.

- 입국할 권리를 가진 자에 대한 입국 허가
 - 법률에 명시된 기준을 충족시키는 사람에 대한 입국 허가
 - 외국인에 대해 명시된 기간제를 적용
 - 입국 및 체류에 관하여 명시된 기한 및 조건을 적용
 - 심사를 연기하고 관련 당사자 및 그의 관련 문서를 상세히 심사하기 위하여 그 당사자를 다른 담당자에게 이전
-

법률은 상세입국심사를 담당하는 관련 공무원이 다음을 수행할 수 있도록 권한을 부여한다.

- 상세입국 심사 후 법률에 명시된 기준을 갖춘 사람에게 입국을 허가
- 해당국 내에 체류할 수 있는 기간에 대하여 명시된 기간제를 적용
- 입국 및 체류를 위해 명시된 기한 및 조건을 적용
- 법률에 규정된 입국불허 조건에 해당하는 자에 대한 입국 거부
- 입국이 거부된 사람들이 입국지점(경우에 따라 국경선 지역)에서 출국할 수 있을 때까지 이 사람들을 법률에 규정된 방식에 따라 구금
- 입국 지점 또는 국경 지대 밖에서 상세입국심사가 요구되는 사람들을 관할 정부 부서로 보내고, 해당자가 이에 따를 것을 입국 조건에 포함

포괄적인 국경심사 절차의 실행과 관련된 사안들은 제3권 제3장 국경 관리 제도에서 더욱 자세히 다룰 것이다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 이주관련 법률에서 다루기 원하는 것 중 가장 중요한 국내적, 국제적 이해는 무엇인가?

- 2 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 국가 정책을 어느 정도로 뒷받침하고 있는가?

- 3 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 상호 충돌하는 가치들 사이의 균형 및 상호 충돌하는 정책 목적 사이의 균형을 어떻게 이루고 있는가?

- 4 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 이주관리에 관한 명백하고 투명한 운영정책의 실행에 어느 정도로 기여하고 있는가?

- 5 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 정부와 정부 산하 기관, 법원 및 정부의 법무기관들의 권리와 의무를 얼마나 명확하게 제시하고 있는가?

- 6 당신의 국가의 현행 법률 또는 법률안은 개인의 의무를 명확히 규정하며, 그 의무가 합리적이고, 국내법상의 기본적 자유와 일관성을 보이는가? 그러한 개인의 의무가 적합하다고 인식되고 있는가?

제 2 과 이주법제의 내용구성과 쟁점

이주법제의 중요한 특징 중 하나로는 ‘합법적 지위’의 개념을 들 수 있다. 법률은 국가 내에서 비시민권자가 합법적 지위를 누릴 수 있도록 허가 받는 조건과 절차를 정함으로써, 입국 당시 적용되었던 규칙들을 위반하거나, 체류 기간을 초과하여 체류한 사람에게 합법적 지위를 박탈할 수 있다고 규정한다.

그럼으로써 법률은 지정된 입국 지점 외에서 입국하거나 법에 의거한 심사에 불참하거나, 여권, 사증 또는 입국을 위한 기타 문서를 위조한 경우, 사실에 관하여 기망한 경우, 부적절한 방법을 사용한 경우, 허위 진술을 한 경우에 그 사람은 합법적인 지위를 획득할 수 없다고 규정한다.

입법기관은 절차의 확립을 통해 불명확하고 논란의 소지가 있는 상황에서도 이주자의 법적 지위를 결정할 수 있다. 이러한 법적 절차는 합리적 정의와 헌법에 기초한 국가의 의무와 일치해야 한다. 해당인이 합법적 지위를 지니지 않는다는 관련 국가 공무원의 판단은 이러한 법적 절차에 근거하여 재검토될 수 있으며, 이에 다른 결정이 내려질 수도 있다. 이러한 과정에는 적어도 다음이 포함된다.

- 공정한 판사 및 심판관에게 해당자가 국가 내에서 합법적 지위를 지니지 않는다는 것을 증명하는 증거 제출
- 합법적 지위를 지니지 않는다는 주장 및 이를 입증하는 자료를 해당자에게 통지
- 최종 결정을 위해 해당자가 증거를 제출할 수 있는 기회 제공

이주자의 법적 지위와 관련된 이의제기제도에 대해서는 제3권 제8장 이주자의 지위 결정과 이의 제기에서 더 자세히 다루어질 것이다.

어떤 이가 해당국 내에서 합법적 지위를 지니지 않는다고 판명되는 경우, 법률은 해당자를 퇴거시키고 그 퇴거 과정을 집행할 권한을 규정해야 한다. 법률은 해당자가 그 국가 내에서 합법적인 지위가 없다고 판단될 경우 어떤 결과가 초래되는지 명시하고, 이러한 결과를 처리할 부서 또는 기관에 적절할 권한을 부여한다. 일반적으로 이러한 절차에는 해당자가 특정기간 내에 퇴거할 것을 명령하는 것이 포함된다.

법은 이러한 ‘출국 명령(departure order)’을 내릴 수 있는 권한을 가진 부서 또는 기관을 구체적으로 명시한다. 또한 법은 해당자가 출국하는 시점 및 장소에서 자신이 ‘출국명령’을 준수함을 증명할 의무는 당사자에게 있다는 점을 명시한다. 강제 추방은 출국 명령에 따라 정해진 기간 내에 해당자가 자발적으로 출국하지 않은 경우 이루어진다.

법률은 이러한 명령을 내릴 수 있는 부서 및 기관을 명시하고, 명령을 내리고 해당자에게 이를 통지하는 절차에 대하여 명시해야 한다. 경우에 따라 복잡한 문제 및 부가 비용 지출을 피하기 위해, 법률은 정해진 기간 내에 관련 당사자가 출국명령을 이행하지 않을 경우 자동적으로 퇴거 명령이 실시된다고 규정하기도 한다.

핵심사항

1 법률은 퇴거 이행 절차를 규정해야 한다. 이러한 절차는 적어도 다음의 조치를 포함한다.

- 퇴거 이행에 관해 체결한 조약이 있는 경우, 그 조약에 근거하여 해당자가 해당국에 입국하기 전에 출국한 국가로 되돌려 보내는 것
- 입국하기 전에 장기간 체류했던 국가로 해당자를 되돌려 보내는 것
- 해당자의 국적국이나 출생국으로 되돌려 보내는 것

2 법률은 비자발적으로 퇴거된 사람에 대하여 제재 규정을 둘 수 있다. 제재는 보통 특정 기간 동안 재입국하는 것을 금하는 형태를 띤다. 이러한 제재에 따라, 해당자가 재입국을 시도하였을 경우 관련문서 검토에 기초한 기본입국심사를 통해 입국이 거부될 수 있다. 만약 입국금지 기간 동안 자국 내에서 체포된 경우, 체포된 사람은 자동적으로 합법적인 지위가 없는 것으로 결정되어 퇴거의 대상이 될 것이다.

3 법률은 이주자 밀입국 알선과 인신매매에 대한 처벌을 명시해야 한다. 밀입국 알선과 인신매매 문제에 관하여 이주관리 법률은 법에서 요구하는 유효한 여행 문서를 갖추지 않는 자들의 입·출국을 계획하거나 이를 도운 사람은 법에 위반된다는 점과, 이러한 위반 행위는 처벌의 대상이 된다는 것을 명시해야 한다. 이들에 대해서는 적어도 벌금이나 일정 기간의 징역 형이 부과되며, 경우에 따라 이 두 가지 모두가 부과되기도 한다. 또한 이주자가 밀입국하는 데 사용되었던 차량이 압류되기도 한다.

제3권 제12장 비정규 이주에서 이주자 밀입국 및 인신매매에 관한 제반사항들이 논의될 것이다.

4 입법기관은 국가의 출국 심사 업무 정책을 반영해야 한다. 국가가 출국 심사 업무 정책을 마련하였거나 마련하고자 할 경우, 입법기관은 출국을 원하는 당사자가 지정된 출국 지점에서 관련 공무원에게 심사 받을 것을 규정해야 한다. 법률은 입국하지 않은 사람(국경 지역의 지정된 곳 또는 경유 지역에 머물렀던 사람)은 출국 심사를 받을 필요가 없다는 것을 규정해야 한다.

위 법률의 전제는 출국 심사를 받는 모든 사람은 자신의 출국을 막는 특정한 근거가 없는 한 그 나라를 떠날 수 있는 권리가 있다는 것을 의미한다. 그러므로 국가가 출국을 막고자 하는 경우에는 그에 대한 근거들을 마련하고 적절한 기관에 권한을 부여하여, 명시된 기준에 따라 출국하고자 하는 사람에게 출국을 허가 또는 금지하는 결정을 내릴 수 있도록 해야 한다.

5 이주관리 법률은 보다 효율적이기 위해 다음을 추가로 규정해야 한다.

- 입국 및 출국 조항과 관련된 운송사들의 의무사항
- 입국 및 출국 규정을 위반하도록 도운 사람들에 대한 제재
- 법률 조항을 이행하는 관련 공무원들의 의무사항

6 법은 공무원들의 직무상 의무를 규정하며, 제재가 가해질 수 있는 행동들과 이러한 제재의 성격들에 대해 정의 내려야 한다. 허위 문서 및 허위 진술서 작성 또는 뇌물 수수 등은 반드시 제재의 대상이 되어야 한다.

숙지할 사항 : 출국심사 절차

출국과 관련된 법은 입국에서와 마찬가지로 출국 심사가 실행될 수 있는 기제를 규정해야 한다. 이에 따라 출국하고자 하는 사람은 누구나 심사 대상이 되며, 출국 심사를 담당하는 공무원 및 관계당국은 다음을 이행해야 한다.

- 출국할 권리가 있는 자들의 출국 촉진
- 법에 따른 출국 조건들을 만족시키는 비시민권자들에 대한 출국허가
- 해당인에 대한 심사를 연기하고 해당인 및 그의 관련 문서를 상세히 심사하기 위해 그를 다른 담당자에게 이전
- 법에 명시된 출국 금지 조건에 해당되는 사람들에 대한 출국거부
- 출국이 금지된 사람들을, 추후심사를 위해 적절한 기관 및 담당자에게 이전하기 전까지 정해진 기간 동안 구금

법은 출국과 관련하여 이러한 기능들이 실행되도록 하는 절차들을 규정해야 한다. 이러한 절차는 최소한 다음을 포함한다.

- 출국 허가를 받은 사람들의 여권 정보 기록
- 상세 심사 사건들의 처리 기록
- 추후 심사를 위해 당국에게 이전된 사건에 대해 기록 및 조언을 제공

숙지할 사항 : 법과 운송사

법은 해당국 내로 사람들을 이송하는 기업들에게 다음과 같은 의무가 있음을 규정할 수 있다.

- 모든 사증, 여권 및 법이 요구하는 관련 여행 문서를 소지하고 있는지 확인하기 위해 여행 문서들을 검토할 의무
- 국가의 국경지점에 도착한 후 승객을 입국심사장으로 인도할 의무
- 국경지점에서 입국이 거부된 사람들을 그들이 떠나왔던 국가로 다시 이송할 의무
- 유효한 사증이 없거나 그러한 이유로 국가에서 입국을 거부당한 사람들을 되돌려 보내는데 드는 비용을 부담할 의무

국제 운송기업들의 의무와 관련된 문제들에 대해서는 제3권 제4장 국제 운송사의 책임에서 더 자세히 논의할 것이다.

적용문제

- 1 당신의 국가의 출국심사 정책은 무엇인가? 그것은 본 과에서 제시한 가이드라인과 얼마나 일치하는가?

- 2 출입국관리 공무원들의 직무상 의무에는 무엇이 있는가?

- 3 당신의 국가에서는 이주자의 법적 지위가 불명확하거나 논란의 여지가 있는 경우에 이주자의 법적 지위가 어떻게 결정되는가? 그 절차는 얼마나 적절한가?

- 4 당신의 국가에서 이주자 밀입국 알선 및 인신매매 행위를 한 사람들은 어떤 법적조치를 받게 되는가?

맺음말

본 장은 이주관리를 위한 법제의 구성요소를 개괄적으로 설명하였다. 이주법제는 출입국 관리를 위한 원칙 및 조치를 규정함으로써 이주관리에 대한 법적 기초를 제공하는 동시에, 비시민권자들의 단기·장기 체류에 대한 허가를 규정한다.

어떠한 법이든 국가의 전략적 정책 및 실무 정책과 일관성을 보여야 하며, 법이 효력을 발휘하도록 국가가 채택한 제도적 틀을 준수해야 한다.

참고문헌

호주 : [http : //www.immi.gov.au/legislation/index.htm](http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm)

캐나다 : [http : //www.cic.gc.ca/english/policy/index.html](http://www.cic.gc.ca/english/policy/index.html)

뉴질랜드 : [http : //www.pco.parliament.govt.nz/legislation/legislationtypes.html](http://www.pco.parliament.govt.nz/legislation/legislationtypes.html)

영국 : [http : //www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp)

미국 : [http : //www.immigration.gov/graphics/lawsregs/index.htm](http://www.immigration.gov/graphics/lawsregs/index.htm)

Odysseus Network는 다음의 웹 사이트에서 유럽연합 회원국들의 이민 및 비호 관련 법에 대한 자료를 제공한다. [http : //www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/legislationuk.html](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/legislationuk.html)



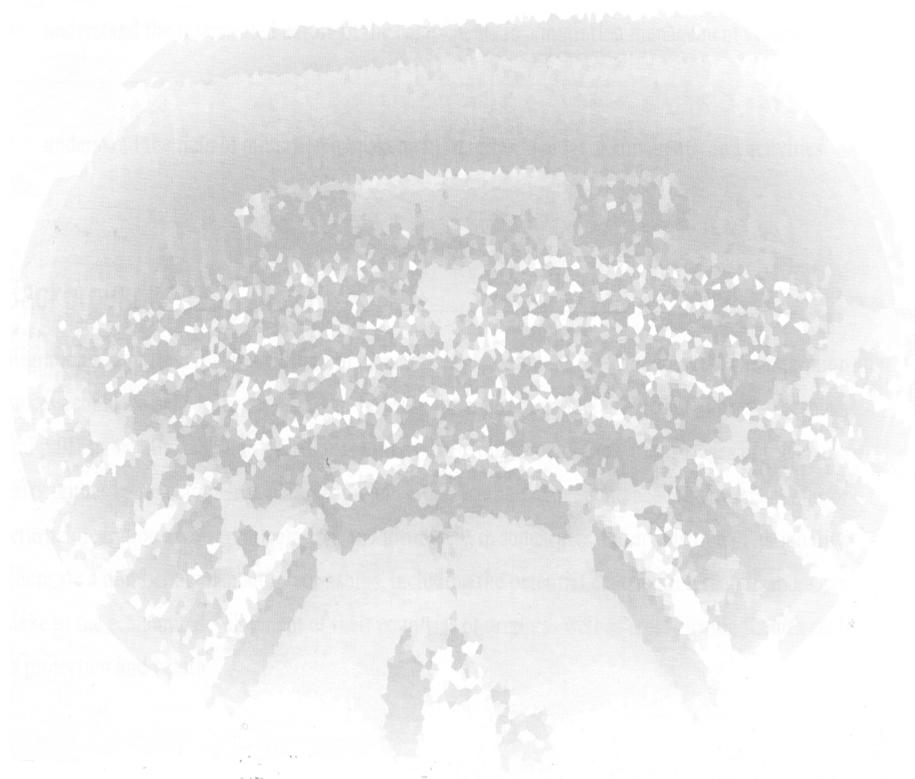
IOM International Organization for Migration

제9장 이주 행정체계의 개발

제1과 조직구조의 유형

제2과 사례 연구 : 호주와 캐나다

제3과 행정관련 쟁점



제 9 장 이주 행정체계의 개발

제1권의 앞쪽에서는 포괄적인 이주관리 정책 및 법제 개발에 관한 개념 및 관행을 다루었다. 본 장의 제1과에서는 이주법의 행정체제를 살피고, 국가가 정책을 실행하기 위해 고려해야 할 ‘정부 조직(machinery of government)’에 대해 검토한다. 제2과에서는 이주관리 정책을 실행시킬 수 있는 다양한 행정 모델들을 검토한다.

학습목표

- 국가가 이주관리를 위해 사용하는 행정 모델들에 대한 지식 제고
- 이주관련 법과 규정들의 효과적인 적용을 위해 필요한 사항들 이해

배경지식

이주관리를 위한 이상적인 조직구조는 없다. 각 국가는 각기다른 이주 목적과 우선순위를 갖고 있기 때문에 그 국가의 상황에 맞는 조직 구조가 필요하다. 하지만 국가들은 이주 관련 문제들을 한 부서(ministry)에 배정시킬지 아니면 하나의 일원화된 구조 하에서 각기 다른 부서에 서로 다른 기능을 배정할지를 놓고 고심하고 있다.

다양한 공공 정책 영역이 이주에 의해 영향을 받는다는 점을 고려해 볼 때, ‘이주관리’는 이주 ‘포트폴리오’(portfolio)의 중앙화를 목표로 여러 방식으로 이루어질 수 있다. 즉, 이주 관련 부처에서 난민 보호, 국적, 노동이주 모두를 다룰 수도 있고 각기 다른 부처에서 따로 관리할 수도 있는 것이다.

이와 관련하여 중요한 문제들이 제기될 수 있다. 만일 관련법을 토대로 하여 만들어진 명확한 이주정책이 없다면, 이주관리는 정부기관 사이에서 혼재될 수 있다. 그렇게되면 이주관리의 목적이 명확하게 드러나지 않으며, 이주관리 절차의 일관성이 유지되지 않는 문제가 발생한다. 이로 인하여 일반대중은 이주에 대하여 잘 인지하지 못하게 될 뿐만 아니라, 정부에 대한 신뢰를 잃게 될 수도 있다.

도입 질문

- 1 국가의 이주관리 목적을 수행하기 위해 ‘정부기관’은 얼마나 잘 운영되고 있는가?

- 2 당신 국가의 이주관리 정책이 더욱 효과적이고 효율적으로 실행되기 위해 개선되어야 할 부분이 있는가?

- 3 부서 간 양해각서(MOU)를 체결하여 현행 제도를 개선하고 강화시킬 필요가 있는가?

- 4 이주관리에 관한 정부구조는 이주문제의 객관적·독립적 검토/이의제기를 위한 적절한 메커니즘을 두고 있는가?

- 5 당신 국가의 현 이주관리 구조는 이주강화 기능 및 통제 기능을 갖고 있는가? 이주관리 체계를 효율적으로 운영하기 위한 촉진기능을 잘 수행하고 있는가?

주요 메시지

국가별로 다양한 이주 목적과 우선순위를 갖고 있으므로, 각 국가의 상황에 맞는 행정 조직 구조가 필요하다. 모든 행정 구조는 이주 통제·단속과 이주 촉진이라는 요소 사이의 긴장관계를 잘 다루어야 한다. 각 국가는 이주관리를 위해 중앙집권화와 분권화 구조 중 하나를 선택하고, 의사결정시 일관성을 유지할 수 있는 방법을 고안하며, 이주 문제 검토절차의 독립성을 고려해야 한다.

용어 및 개념

중앙집권화 (Centralization)

중앙본부가 권력을 가지고 행사하는 조직의 형태로써, 지역에 소재한 지부는 중앙행정기관에 보고할 의무가 있으며 중앙행정기관에 대하여 책임을 진다.

분권화 (Decentralization)

일반 정책목표들을 이행하는 데 여러 조직적 단위가 상당한 정도의 자유권을 갖는 조직 형태를 말한다.

기능적 관리 (Functional Direction)

조직적 책임의 한 형태로써, 분권화된 조직 단위는 본부의 전문가들이 지시하는 이행명령에 따라야 할 의무를 진다.

기능적 안내 (Functional Guidance)

조직적 책임의 한 형태로써, 분산된 조직 단위가 본부의 기능 전문가로부터 조언과 지침을 제공받는 것을 말한다. 그러나 조직 단위들은 운영 지침을 자신들의 고유 상황에 적합하도록 자유롭게 수정할 수 있다.

정부 조직 (Machinery of Government)

공공정책의 개발 및 실행을 위해 만들어진 조직적, 행정적 책임 시스템

조직문화 (Organizational Culture)

어느 특정한 조직 구조를 형성하는 가치 및 역사적 행동양식

조직구조 (Organizational Structure)

의무와 책임의 틀 내에서 기능, 활동 및 업무 진행이 상호 연관되는 시스템

제 1 과 조직구조의 유형

정책을 실행하는 데 중앙집권화 방식을 택할지, 분권화의 방식을 택할지의 문제는 오래된 문제 중의 하나이며, 이주관리 과정을 설계하는 데 다루어져야 할 문제이다. 이주는 시민권자들을 포함하여 국가를 출입하는 사람들의 모든 이동 양상과 정규(합법)/비정규 이주, 이주자의 정착 및 통합, 국적과 시민권 관련 문제들을 모두 포괄한다. 이러한 문제들은 대외 관계, 국가 안보, 노동, 무역, 개발 원조, 보건, 교육, 주택, 복지, 조세 정책 등과 중복된다. 중앙집권화 방식으로 운영되든 분권화 방식으로 관리되든, ‘정부의 포괄적인’ 접근은 명백히 필요하다.

중앙집권화 방식은 일관성을 가진다. 일반적으로 정책 구상뿐만 아니라 이주관리에 관한 실무 원칙, 특히 이주자의 입국허가, 입국불허, 추방 등은 중앙행정기관 및 본부에서 책임을 맡는 것이 적절할 것이다. 그러나 재정적, 인적, 행정적 관리 기능은 보고의무와 책임을 지는 지방행정기관에 분산될 수 있다.

국가는 이주 관련 사항들을 단일한 부서에 집중시킬 것인지 아니면 상호 협력하에 다수의 부서에 서로 다른 기능을 할당할 것인지 선택할 수 있다. 부서간의 협력 방식은 명확하고 기능적이며 시기 적절해야 한다. 이러한 방식이 최상위 행정 단위(국무총리실, 대통령실 또는 장관실)에 의해 수행될 경우, 가능하다면 법에 명시적 근거를 두어야 한다.

단일부서형태는 주로 국가가 이주문제를 공공 정책의 테두리 안에 둘 때 일반적으로 선호된다. 이주관리를 단일 부서에서 수행하는 국가의 예로는 캐나다와 호주가 있다. 이 두 나라는 이주에 관한 모든 사항을 책임지는 하나의 부를 설치하고 있으며, 그 부의 장관은 국회에 보고할 의무를 지닌다. 이주에 관한 모든 활동을 하나의 부가 관할하는 것이 갖는 이점은 실로 많다고 할 것이다.

숙지할 사항 : 단일 부서 형태

하나의 부를 설치하는 형태가 갖는 장점은 이주에 관련된 모든 문제를 하나의 조직적인 구조의 책임 하에 둔다는 점에 있다. 즉, 이주와 관련한 보고를 할 의무가 있는 장관이 한 명인 것이다. 원칙적으로 이것은 이주관리의 다양한 측면을 쉽게 조정할 수 있게 하며, 우선순위를 더욱 즉각적으로 확인할 수 있게 해준다. 하나의 책임기관 하에서는 재정적·물질적 자원이 효율적이고 적절하게 관리되어질 수 있어서 다른 기관과 협의하는 과정에서 발생할 수 있는 시간적 지체를 피할 수 있다.

단일 조직 체계는 정책을 집행해야 하는 현실에 맞추어 정책을 결정할 수 있는 이점을 지닌다. 실무자와 정책 개발자 사이에 정보 흐름이 원활하게 이루어질 수 있다. 같은 부서에 근무하는 직원들은 서로에 대해 더 잘 알고, 기관의 문화에 더 익숙해질 수 있다. 기관의 목적과 목표를 명확하게 하는 것은 업무를 촉진하는 데 도움이 되며 부서간·기관간의 경쟁을 피할 수 있게 해준다.

단일 구조 형태에는 위와 같은 장점도 있지만 결점들도 있다. 이주자의 고용, 선별, 통합 지원 기능은 종종 이주 통제·단속의 기능에 반하여 운영되기도 하며, 이는 긴장을 야기한다. 비정규 이주자의 체포, 구금, 추방 행위는 이주 프로그램의 긍정적인 측면보다는 법 집행과 더 밀접한 관련이 있다. 이러한 행위들은 다루는 데에는 공무원과 훈련 및 관리방식을 다르게 채택하는 것이 필요하다.

같은 조직에 이주 선별·촉진 기능과 단속·통제기능이 함께 내재하는 경우, 한 쪽이 보다 더 우선시 되어 자원이 편중될 가능성이 높으며 그러할 경우 두 기능 사이에 균형적 정책이 이루어지지 않을 가능성이 있다.

숙지할 사항 : 복수 부서 형태

이주 관련부에서 통제·단속 기능을 분리시켜 이를 법 집행부에서 시행하도록 하는 형태는 법 집행에 수반되는 높은 비용을 줄이는 이점을 가진다.

복수 부서 형태는 다수의 국가에서 실시되고 있는 것으로, 관련 담당자들은 이주를 관리하는 어느 한 조직구조에 소속되는 것이 아니라 입국 지점, 국경선 지점에 배치되어 제복을 착용하고 업무를 수행한다. 복수부서형태는 대체로 노동부, 사회부 또는 개발 지원부가 관할하는 노동이주,

이주자의 통합 그리고 다른 개발 관련 쟁점들과 관련된 기능을 실행하는 경우에서도 볼 수 있다.

복수 부서 형태가 효과적이기 위해서는 효과적인 협력 메커니즘에 의해 뒷받침되어야 한다.

생각할 문제

제복을 착용하고서 이주법 집행을 담당하고 있는 공무원이 국가의 법 집행기관의 일부로 여겨지기도 한다. 이러한 조직 구조가 업무 조정 및 내부 서비스 경쟁 관계로 인한 문제를 안고 있긴 하지만, 이주법규를 엄격하게 적용하는 것이 정치적으로 받아들여지지 않거나 지지받지 못하는 상황이라면 그러한 법 적용에서 외부 압력이나 간섭을 받을 확률이 낮을 것이다. 한 부서 내에 통제와 촉진 기능을 동시에 둬으로써 ‘창조적인 긴장’ 관계를 만드는 것 역시 고려해 볼직하다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 이주 포트폴리오는 어떻게 구성되어 있는가?
- 2 위에서 소개한 두 가지 행정 형태 중 어떤 것이 당신의 국가에 가장 적합한가?
- 3 당신의 국가의 정부 조직 시스템은 이주관리 목적을 달성하는 데 얼마만큼 효과적으로 기능하고 있는가?
- 4 현재 당신의 국가의 이주관리 구조는 통제·단속 기능과 촉진·통합 기능을 적절히 수행하고 있는가?

제 2 과 사례 연구 : 호주와 캐나다

호주

호주의 경우 이주와 관련된 정책입안 및 이주에 관한 법적책임, 운영상의 책임은 ‘이주민·다문화·원주민 관련부(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, DIMIA)’에 모두 집중되어 있다. 이 기관은 주요 법규 및 하위의 법령들, 국내 및 국제이주 관련 운영, 난민, 국경선 통제, 법 집행, 통합, 정착, 국적 등을 포함한 전반적인 이주정책을 책임지고 있다.

이 기관은 교육, 보건, 사회 복지, 노동 문제, 비즈니스, 그리고 전반적인 법적, 국제적 정책을 책임지는 다른 부서들과 긴밀하게 협력하며, 정책의 적절한 시행을 위해 관련 산업기구들과도 연락을 취한다.

핵심사항

1 호주에서 이민 및 사증 관련 결정은 1980년대의 초기까지 재량권에 의존했으나 1989년 들어 상당히 규제적 시스템으로 바뀌었다. 이러한 변화는 재량권 행사에 의한 정부의 결정에 대하여 법원이 내린 획기적인 판결에 영향을 받은 것이다. 판례가 이주 결정에 영향을 주자 이민 프로그램에 대한 정부의 통제가 문제되기 시작하였다. 법은 정부통제의 근거가 되는 재량권을 축소시키기 위해 사증 발급의 기준들을 명시하였다.

2 신설 시스템은 시스템을 운영하는 사람과 시스템의 이용하는 사람 모두에게 투명하고 일관되며 확실한 결과를 산출하도록 설계되었다.

3 이렇듯 강력하게 규제된 이민/사증 시스템은 효율적인 운영을 위하여 다시금 법에 재량권을 도입하는 결과를 낳았다. 이러한 권한은 장관이 가지고 있으며, 신청자가 심사에 통과하지 못한 경우에 장관이 적합하다고 생각하면 다시 긍정적인 결정을 내릴 수 있다.

4 법에 따르면 장관은 이러한 권한을 사용하도록 강요받지 아니한다. 즉, 신청자는 장관이 재량권을 행사하도록 직접 장관에게 신청할 수 없다. 장관이 정기적으로 재검토가 필요한 사례를 검토하는 것이 일반적인 관행이다. 이러한 방식에서는 이민부 장관과 그의 부서에 의해서만 이민 관리/통제가 이루어진다.

생각할 문제

이주관리 공무원이 자유재량에 기하여 결정을 내리는 방식은 더 이상 인정되고 있지 않으며, 대부분의 결정은 재검토의 대상이 된다. 호주의 사례를 연구함으로써 이주관리 조직의 행정 구조가 갖는 함의를 살펴볼 수 있을 것이다.

캐나다

대부분의 국가는 국내에서 이주관리 업무가 어떻게 조직되어있는지의 여부와 상관없이, 외국과 관련된 업무는 외무부에 할당한다. 그러나 모든 국가가 그리하는 것은 아니다. 캐나다의 이주부(CIC : Canadian immigration department, Citizenship and ImmigrationCanada)는 자체적으로 해외에서 활동하는 외무담당관(Foreign Service Officers)을 두고 있다. 이러한 유형은 현재 새로운 과제에 직면하고 있으며 계속해서 변화를 겪고 있다. 여기서 논의할 캐나다의 예를 통해 실제적인 행정 구조를 엿볼 기회를 가질 수 있을 것이며, 이 행정구조에 관한 기본적인 원칙들이 계속해서 결정과 설계를 주도하면서도 발전될 수 있다는 것을 알게 될 것이다.

제2권 제8장 이주와 안보, 제3권 제3장 국경관리 제도는 이주 행정 체계에 안보 문제가 주는 영향에 대해 더 많은 정보를 제공한다.

핵심사항

1 캐나다의 외무담당관(Foreign Service Officers)이 되는 기준은 캐나다의 외교관이 선발되는 기준과 동일하지만, 본질적으로 이들은 CIC의 직원이다. 이민외무업무(Immigration Foreign Service)를 위해 선발되는 사람들은 직업 외무 담당관들이며, 이들은 다른 외교관과 마찬가지로 순환근무를 한다. 이들은 해외 발령을 받거나 모국인 캐나다에서 근무한다.

2 캐나다 외무담당관은 캐나다의 해외 이주 프로그램을 실행·관리하며, 이주자, 난민, 방문자, 학생 및 기타 이주신청자들을 모집, 선별하여 처리한다. 외무담당관들은 특정 국가에서 2년 내지 4년 동안 거주하며 근무하였기 때문에 자신이 근무한 지역 사람들의 언어, 전통, 관습, 문화에 익숙하다. 그들은 이주 신청자를 심사하거나 단기입국 신청자의 진실성에 대해 판단할 기회를 부여받는다.

3 캐나다는 통제 전문 담당자인 이민통제관(Migration Integrity Officers) 제도를 두고 있다. 그들은 불법 이주에 관해 정보를 수집하는 한편, 파견국에서 경찰, 법 집행 담당자, 항공

사 직원, 공항 직원과 연락 체계를 유지한다. 이민통제관은 최근에 창설된 캐나다 국경업무청(Canada Border Services Agency)에 소속되어 있다. 이민통제관은 캐나다행 항공기에 불법 이주자들이 탑승하는 것을 항공사가 차단할 수 있도록 지원을 제공한다. 또한 본부에 이주자 밀입국 유형에 대한 정보를 보낸다.

4 해외주재 캐나다 대사관에서 근무하고 있는 이민 외무 담당관은 대사의 직접적인 감독을 받으며 대사에게 일일 보고를 한다. 그러면서도 이들은 CIC 본부의 전문가로부터 직무상의 지시를 받는다. 반면 이민통제관은 캐나다 국경업무청의 지시를 받는다. 이민 신청을 수락하거나 거부할 수 있는 권리는 이민법과 규정에 근거한다. 그들은 대사관으로부터 업무상의 지원과 행정적 지원을 받지만 관련 비용은 담당 부서 및 기관이 외무부에게 지불하도록 되어 있다.

5 이러한 행정 체계가 갖는 이점은 이주 관련 문제들이 대사관이나 외무부에 의해 간과되거나 우선순위에서 밀려나지 않게 된다는 데 있다. 이러한 관계가 잘 운영되는 주된 이유는 관련된 두 개의 관련 기관 간에 관계를 규정하는 양해각서(MOU)를 적절히 사용하기 때문이다. 이러한 양해각서는 각 부서의 의무와 책임을 규정하고 효율적인 운영을 위해 필요한 재정 및 보고 관계를 명확하게 제시한다. 양해각서는 또한 두 부서간의 효과적인 ‘갈등 조정’ 메커니즘 역할을 한다. 이는 각 부서의 장관에 의해 체결될 수 있다.

숙지할 사항 : 행정 체계

캐나다의 사례 연구는 어떻게 정부가 이주관리를 중요한 활동 중의 하나로 또는 외교 정책 중 하나로 간주하는 지 보여준다.

다수 국가에서의 행정 유형은 주로 복수 형태를 가지고 있으며, 프로그램을 적절하게 수행할 수 있는 능력이 충분하지 않거나 훈련 받지 못한 외교관이 이주 관련 업무를 담당하는 경우가 많다.

중앙집중적 체계든 분권화된 체계든, 이주 프로그램을 효과적으로 이행하기 위해서는 파트너들의 역할이 아주 중요하다. 이러한 파트너로는 다른 부서(외교, 보건, 노동, 법, 산업, 무역, 인적자원 개발 관련 부서), 정부, 국제기구뿐만 아니라, 지방, 주, 지방 자치단체, 민간 기구 및 비정부 기구 등이 있다.

제1권제6장 국제이주법은 이주관리와 관련하여, 국가 주권을 제한하는 국제조약이 갖는 의미와 그 영향에 대해 논의한다.

적용문제

- 1 위의 두 사례에서 살펴본 정책 체계들은 당신의 국가에서도 좋은 모델이 될 수 있는가?
- 2 캐나다와 호주의 모델은 효과적인 행정구조에 필요한 견제와 균형을 어떻게 이루고 있는가?
- 3 본 과에서 설명한 행정 체계를 개선하기 위해 무엇이 실행될 수 있겠는가?
- 4 정부 구조에서 이주가 갖는 중요성을 결정하는 것은 무엇인가?
- 5 당신의 국가에 알맞은 이상적인 이주 행정 구조는 무엇인가?

제 3 과 행정 관련 쟁점

의사 결정을 내리는 데 일관성은 이주관리에서 중요한 요소이다. 어떠한 사람에게 입국이 허가 되는가의 여부가 국경이나 공항에서 일하는 공무원 개인의 판단에 맡겨져서는 안 된다. 이주법에 근거를 둔 표준실무지침을 만드는 것과 국가 전체적으로 이러한 기준에 준하여 정책을 실행하는 것은 이주 프로그램의 효과적인 실행을 위해 반드시 필요하다.

이주결정을 검토하는 과정과 독립적인 결정은 운영상 어쩔 수 없는 선택으로 비칠 수도 있다.공평함과 공정성을 유지하기 위한 목적의 이러한 절차는 비용이 많이 든다. 비용은 결정이 내려지는 속도(입국 거부 또는 퇴거에 있어서 진행 속도는 항상 중요하다)에 따라 달라지기도 하며, 결정이 지체 되거나 구급 절차 등이 결부되면 비용소모가 더 커진다.

어떤 나라에서는 기각 결정을 내린 동 기관의 공무원이 그 결정에 대한 재검토를 맡는데, 이로 인해 잠재적인 이해관계 갈등이 유발되기도 한다. 다른 나라에서는 재검토 기능이 별도의 기관에서 이루어지며, 검토 기관의 독립성이 보장된다. 다음의 <핵심 사항>은 이주관리 행정 체계의 쟁점들에 대하여 설명한다.

핵심사항

1 지방 정부는 종종 자신들의 지역 내로 들어오는 사람들의 유형과 그 수를 결정할 수 있는 추가적인 권한을 갖는다. 이는 종종 지역의 필요에 따라서 이주자의 직업 및 기술의 정도를 구별하는 것과 연관된다. 어떤 경우에는 지방정부가 언어 능력과 같이 특정한 기준에 따라 이주자를 선별할 권리가 있음을 중앙정부와 공식적으로 합의하기도 한다. 이러한 예를 캐나다에서 볼 수 있는 데, 퀘벡 지역으로 이주할 사람들을 모집하고 선별하는 퀘벡 지역 담당자가 따로 있다. 다른 지역 역시 지방 고유의 특정한 요구에 따라 중앙정부와 공식적인 합의를 맺었다. 그러나 위 모든 경우에서도 기본적인 입국 기준(건강, 범죄 기록, 안보)이 충족되는지를 심사하는 것은 중앙정부이다.

2 비호신청이 거부된 자에 대해 독립적인 별도의 검토 과정이 필요하다는 주장이 제기될 수 있다. 또한 추방으로 인해 투옥 및 가혹한 처우를 받을 수 있는 사람들에게 대해서도 비슷한 주장이 제기될 수 있다. 이러한 경우에 있어, 별도의 검토 기관을 관련 결정자들과 근접하게 두는 것도 구조상 좋은 선택이 될 수 있다.

3 어떤 종류의 구조가 채택되든지, 검토를 실시하는 담당자들을 전문적인 훈련을 받은 경력자로 구성하는 것이 매우 중요하다. 업무상의 전문성은 독립적인 검토 과정의 확립보다 더 중요하다고 해도 과언이 아니다.

4 어떠한 검토 구조가 더 적합한지 판단하는 것은 각 나라의 이주 관련 당국에게 달려있다. 그러나 법원에서 이미 구조 선택에 대한 결정을 내려 더 이상 선택의 여지가 없는 나라도 많다.

5 연방정부의 헌법은 이주와 관련해 어떤 단계의 정부가 최고 권한을 갖고 있는지 명시할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 일부 연방정부의 경험으로 비추어보아 가장 바람직한 방법으로 여겨지는 것은 모든 이주자에 적용되는 기본적인 입국 기준 — 건강, 무범죄 기록, 안보위협과의 비연관성 — 등의 결정을 중앙정부의 책임하에 두는 형태이다. 입국 거부 및 추방의 기준을 정하는 것도 주로 중앙정부의 책임으로 둔다.

6 다수의 국가에 있어 2001년 9월 11일에 일어난 사건(9.11)은 이주 통제의 안보 측면을 강화하거나 강조하는 것이 바람직하다고 여기게 된 계기가 되었다. 많은 국가들은 국경선 통제를 포함하여 중앙화된 이주관리 접근 방식을 채택하였다.

7 어떤 종류의 구조든지, 신속하고 효과적인 이주 관리를 위해서는 적절한 정보의 수집이 반드시 필요하다. 승객의 생체기록을 감시 데이터와 대조확인하는 능력은 이주 프로그램 뿐만 아니라 이주가 영향을 미치는 기타 분야(교육, 주택, 노동, 안보)에도 도움이 된다.

제3권 제10장의 운영데이터의 관리에서 데이터 수집에 관해 더 논의한다.

예 시

미 이민귀화국(United States Immigration and Naturalization Service, INS)뿐 아니라 FBI, CIA, 영사국은 이주 안보에 관한 정보를 공유하는데 실패하였다고 비판받았다.

그 결과, 미국은 국토안보부(Department of Homeland and Security)를 신속하게 설립하였다. 국토안보부의 주요 업무는 테러 공격을 예방하고, 테러리즘에 대한 미국의 취약성을 줄이며, 테러 공격에 따른 손해와 관련 비용을 줄이는 것이다. 이러한 국토안보부가 맡고 있는 책임중 하나는 ‘국경보안 및 교통안전’이다. 국토안보부 창설의 토대가 된 법은 ‘법무부의 법무장관 이주 및 귀화 업무, 직원, 예산, 책임에 관한 사항’을 국토안보부로 이전시켰다. 또한 이 법은 국경보안 및 교통안전부 차관을 두어 다음의 역할을 수행하면서 국토안보부 장관을 보조하도록 정하였다.

‘국민이 아니거나 합법적인 영주권자가 아닌 사람들에게, 미국 입국을 위한 일시적 입국 허가를 포함한 사증 및 다른 종류의 허가 발급을 규율하는 관련법에 따라 관련 규칙을 제정하는 것을 포함해, 미국에서 이민·귀화법을 시행하는 것’

국무장관은 본 법에 따라 미국의 이익을 위해 필요하거나 합당하다고 판단하는 경우, 비시민권자에게 사증 발급을 거부할 수 있다.

예시

2001년 9월 헝가리는 난민과 외국인 관련 행정을 포함한 모든 이주문제를 이민 귀화국(Office of Immigration and Naturalization) 하에 두었다. 이때부터 행정체계는 발전을 거듭하여 2002년 초에는 이민·귀화국(Office of Immigration and Naturalization) 산하 지역 기구들이 설립되었다. 그 과정에서 외국인의 입국과 체류를 규율하는 법이 발효되었으며, 이 법은 또한 국제 테러리즘의 확대를 억제하기 위해 금융거래 및 재정과 무역에 대한 통제 조치들도 도입하였다.

예 시

러시아는 모든 이민행정업무를 내무부 소속 이주국에 집중시켰다. 그럼으로써 이주국은 지역 부서들과의 네트워크를 토대로 외국인 방문객에 대한 통제력을 행사한다(출입국하는 방문객의 등록 실시 등).

적용문제

- 1 안보에 대한 우려가 당신의 국가의 이주 관련 행정 구조에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- 2 당신의 국가 및 지역에서 이주 결정을 검토하는 공무원은 어떠한 훈련과 경력이 필요한가?
- 3 당신의 국가에서는 이주 결정을 위한 검토 과정이 얼마만큼 독립적으로 분리되어 이루어지는가?
- 4 당신의 국가에서 가장 중요한 행정관련 쟁점은 무엇인가?
- 5 당신의 국가에서는 이주관리가 어느 정도 중앙화되어 있는가?
- 6 당신의 국가에서는 어떤 기관이 이주 관련한 사항들에 대해 최상위의 권한을 가지고 있는가?
- 7 당신의 국가에서는 이주 관련 결정이 어느 정도 일관성을 갖고 있는가?

맺음말

본 장에서는 이주관리 정부 체계를 어떻게 조직할 것인가에 관한 주요 유형들을 살펴보았다. 이주정책이 명백하고, 이와 관련된 법이 잘 정비되어 있어도, 여러 부서들 간의 이해관계, 관할권 및 의무 사이에서 이주정책을 효과적으로 실행하기 위해서는 많은 과제들이 해결되어야 한다.

이주관리자 및 정책개발자는 단일 이주 부서와 분산적 구조가 가지는 각각의 이점을 고려해볼 수 있다. 중앙집권화 및 분권화와 관련된 쟁점들이 검토될 수 있으며, 이주 신청을 심사할 조직을 설립하는 여타의 접근 방식도 살펴볼 수 있다. 행정 구조는 이주관리부처가 담당하는 이주 통제·단속 그리고 이주 촉진 기능간의 긴장 관계에 잘 대처할 수 있어야 한다.

참고문헌

Brubaker, W. R.,

1989 *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* : W.R. Brubaker, University Press of America.

Cornelius, Wayne, Philip Martin, and James Hollifield,

1994 *Controlling Immigration - a Global Perspective*, Stanford University Press.

Hawkins, Freda

1989 *Critical Years in Immigration - Canada and Australia Compared*, McGill-Queens University Press.

IOM,

2002 *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice, Commissioned by the Irish Department of Justice, Equality and LawReform, April.*

Jordan, Barbara,

1997 *United States Commission on Immigration Reform Report to Congress*, Also known as 'the Jordan Report' ; Barbara Jordan, Chair of the Commission ; Susan Martin, the Commission's Executive Director ; Available at : [http : //www.utexas.edu/lbj/uscir/](http://www.utexas.edu/lbj/uscir/)

Zolberg, Aristide R.,

1989 *Escape from Violence - Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*,

Oxford University Press

이와 관련한 유용한 웹 사이트들이 있다.

이민연구센터 Center for Immigration Studies :

CENTER@CIS.ORG

캐나다 시민권 및 이민부 Citizenship and Immigration Canada :

[http : //www.cic.gc.ca/english/policy/index.html](http://www.cic.gc.ca/english/policy/index.html)

호주 이민·다문화·원주민부 Australian Department of Immigration and Multicultural and
Indigenous Affairs : [http : //www.immi.gov.au/legislation/index.htm](http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm)

유엔 난민고등판무관실 United Nations High Commission for Refugees :

[http : //www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home)

미국이민개혁연합 The Federation for American Immigration Reform (FAIR) :

www.fairus.org



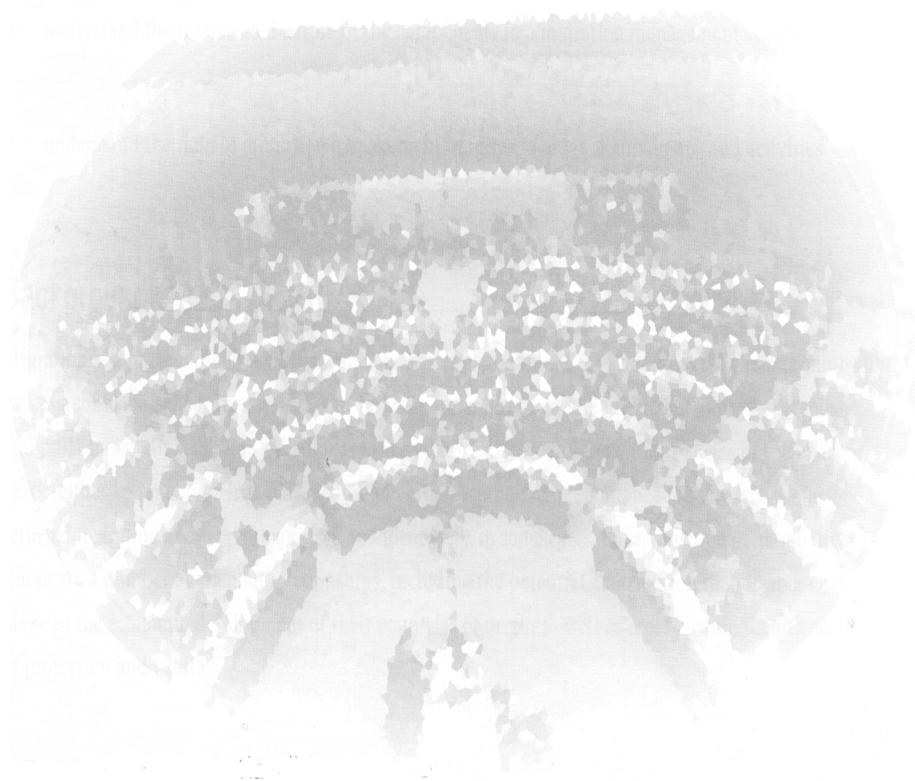
IOM International Organization for Migration

제 10장 인식체계의 관리

제1과 정보 관리에 대한 정부의 참여

제2과 이주관리를 위한 정보사용

제3과 정보 전달 전략의 개발



제 10 장 인식체계의 관리

정보는 이주를 관리하는 도구로서 많은 이점을 제공할 수 있다. 본 장에서는 이주, 정보 그리고 대중인식(public perception)의 관계에 대해 살펴본다. 정보는 이주 관련 쟁점들을 이주자와 대중에게 알리고 이주정책과 관련 결정들에 대한 대중의 인식을 높여 이주관리 및 합법적 이주를 도모한다. 제1과에서는 이주 정보 관리 및 의사소통(communication)에 대한 정부의 개입을 살펴본다. 제2과에서는 정보 캠페인(홍보)에 관한 지침을 제공한다. 제3과에서는 이주자가 정보에 입각해 이주결정을 내릴 수 있도록 하는 정보전달 전략에 대해 논의한다.

학습목표

- 대중 인식체계 관리의 주요 개념과 절차에 대한 지식 향상
- 정책의 성공 및 실패와 관련된 대중 인식체계 관리의 중요성 이해
- 이주정책을 개발하고 설명하는 데서 대중의 인식체계를 관리할 수 있는 능력 개발

배경지식

정보관리를 통해 질서 있고 인도적이며 유익한 이주 과정을 촉진할 수 있다. 정보가 이주에서 중요한 이유는 다음과 같다.

- 이주정책 목표와 절차를 투명하게 한다.
- 이주하기로 결정하는 과정에서 중요한 역할을 한다.
- 사회통합을 촉진할 수 있다.
- 대중에게 정보를 제공하고 여론에 영향을 미칠 수 있다
- 이주자에게 보다 나은 보호를 제공하고 이주자의 권리 신장에 기여할 수 있다.
- 이주자가 의무 이행을 하도록 지원한다.

정확하고 적시에 제공된 정보는 기타 이주관리 조치들의 중요성을 높인다. 어떠한 메시지도 특정한 청중을 위해 설계될 수 있다. 전달 매체의 범위는 사실상 무제한적이며, 재정상태 또는 시간 계획에 따라서 적절한 매체를 선택할 수 있다.

대중 인식과 이주 결정은 가용 정보의 양과 질에 의해 형성되는 것만은 아니다. 어떤 사람들은 자신이 보고 들을 준비가 된 것만 보고 듣기 때문이다. 이는 20세기에 이주의 대부분을 차지했던 자발적 이주에 주로 적용될 수 있다.

이주에 대한 결정은 반드시 장점과 단점을 비교한 후 이성적으로 판단하여 가장 유익하다고 생각되는 쪽으로 내려지는 결정이 아니다. 이주 결정은 여전히 개인적 믿음, 욕망, 소문, 소망 그리고 사회전행화에 근거한다. 이주의 모험적인 측면, 즉 미지의 세계에 대한 동경 또한 이주 결정에 영향을 주는 요인 중 하나다.

도입 질문

1 당신의 국가가 이주관리 과제들을 해결하는 데 정보 관리 전략(information management strategy)이 어떠한 도움을 주는가?

2 면밀한 계획 하에 고안된 정보 캠페인(홍보사업)에 의해 다루어질 수 있는 이주관련 쟁점은 무엇인가?

3 다음의 정보 조치들이 고려된다면 당신의 국가가 얻을 수 있는 잠재적 이익은 무엇인가?

- 잠재 이주자들에 대한 정보
- 타국으로 이주하여 거주하고 있는 자국민에 대한 정보
- 자국의 시민들에게 국가의 이주관리 정책 및 행위들이 직면하는 과제, 복잡성 그리고 방향에 관한 정보 제공

주요 메시지

캠페인 및 기타 방법을 통하여 신뢰성, 객관성, 적시성을 갖춘 정보를 확산하는 것은 유연하고, 효과적이며, 비용면에서도 효율적인 방법으로, 이주결정에 영향을 주며, 질서 있고 유익한 이주를 가능하게 한다.

정보 관리는 또한 여론형성에 기여하고, 여론에 영향을 미칠 수 있으며, 이주정책 개발 및 이주자의 통합 과정에도 영향을 미친다.

용어 및 개념

정보 (Information)

특정 경로를 통해 취득되거나 특정 형태로 소통된 지식, 소식, 사실 정보와 같은 아이디어 및 사실을 말한다. '이주'의 맥락에서 정보란 이주 동향과 통계자료, 이민법률 및 절차, 이주의 실제적 측면 등을 가리킨다.

정보제공기관 (Information Agency)

대중에게 정보를 제공하는 것을 제1의 목적으로 하는 기관

정보 캠페인, 홍보사업 (Information Campaign)

교육, 정보, 홍보, 또는 그와 관계된 목적들을 달성하기 위한 모든 확대접근(outreach) 노력의 총체

매스 커뮤니케이션 (Mass Communication)

인쇄 매체와 전자 매체와 같은 전통적 대중매체 또는 직접적 전달(커뮤니케이션), 회의, 토론, 활발한 상호작용과 같은 비공식적 매체를 통해 대중에게 정보를 전달하는 것.

대중 정보 (Mass Information)

주로 대중매체를 이용하여 대중에게 전달되는 정보. 대중에게 사용되기 위해 준비된 정보.

대중매체 (Mass Media)

특정집단을 대상으로 하는 회보(newsletters)나 기타 매체와 달리, 신문, 잡지, 라디오, 텔레비전과 같이 광범위한 대중에게 접근할 수 있는 전달 형태.

메시지 (Message)

전달(커뮤니케이션)행위나 그 과정의 내용. 전달(커뮤니케이션), 진술, 중요한 사실의 기본적인 주제. 정보 캠페인(홍보사업)의 경우에서, 메시지는 캠페인의 전반적인 내용을 포함하는 주제를 나타내며, 표적화된(targeted) 청자를 위해 가장 중요한 정보를 응축한다.

인식 (Perception)

사람에 의해 경험되거나 해석되는 방식. 인식은 정보와 지식과는 구별된다. 인식은 사실이거나 사실이 아닌 것일 수도 있고, 정당화될 수도 정당화되지 않을 수도 있다. 인식은 사회화, 교육, 정보 접근성, 개인과 단체의 욕구와 같은 많은 요소들의 결과다.

제 1 과 정보 관리에 대한 정부의 참여

이주자들은 정보의 출처가 공식적이거나 신뢰할 만한 경우에 그 정보를 사용하는 경향이 있다. 이주를 결정하는 과정은 이익과 손해를 계산하는 것보다 더 복잡하고 많은 것을 요구하며, 정보는 중요한 역할을 한다. 이주 결정은 정보 수준 및 인식과 직접적으로 관련 있으며, 정보가 이주 결정에 어느정도 영향을 미친다.

신뢰성 있고 공식적인 출처의 정보를 정기적으로 제공하는 것은 잘못된 정보, 즉 불완전하거나, 균형적이지 않거나, 소문에 의하거나, 잘못된 인식에 근거하거나, 의도적으로 왜곡된 정보를 수정·보완해줄 수 있으며, 이러한 잘못된 정보들은 정확성의 여부가 미리 확인되었다면 발생하지 않았을 이주자의 유입 및 유출을 발생시킬 수 있다. 이주와 관련된 잘못된 통념 및 인식 그리고 이차적인 출처에서 제공된 부정확한 정보들의 유포는 신뢰할 만한 정보에 의해 얼마든지 막을 수 있다. 비상 상황 및 전후 상황에서 신속하고 활발하고 확실한 정보를 교환하는 것은 추후 갈등 및 반인도주의적 재난을 사전에 예방하여 큰 혜택을 가져줄 수 있다.

이주에 대해 다수가 동의하는 견해는 이주가 기본적으로 경제적 동기에 의해 시작된 현상으로 노동의 수요와 공급의 법칙에 의해 이주자가 빈국에서 부국으로 이동한다는 것이다. 그러나 왜 특정 이주민이 특정 지역으로 이동하거나 특정 기간 동안에 이주하는지는 설명하지 못한다.

예 시
1999년 3개월간, 체코공화국을 떠나 캐나다로 가서 비호를 신청한 로마인(소수민족)의 비호신청이 갑자기 3,000건 이상으로 증가하였다. 캐나다의 비호 신청 규정을 매우 호의적으로 묘사하고, 캐나다로 비호신청을 하러간 로마인들에 대한 모습을 보여준 체코의 텔레비전 다큐멘터리가 그것을 유발한 것으로 드러났다. 캐나다를 ‘유연한 곳’(soft spot)이라 광고한 로마인 비공식 네트워크도 이처럼 갑작스런 인구 유출을 야기하는 데 한 몫 하였다.

이주자를 보호하는 정책들은 주로 입법 조치나 법 집행 조치들이다. 이러한 조치들도 필요하겠지만, 정부는 또한 이주자 개인들의 영향력, 자신들의 권리에 대한 인식, 이러한 권한의 보호에 대한 주장이 증가하고 있는 것을 인식해야 한다.

이주자 보호에 관해 정부가 수행해야 할 임무도 있지만, 우선 이주자는 자신을 스스로 보호할 수 있어야 한다. 이러한 이주민의 능력은 상당 부분 이주 관련 규칙 및 과정, 유입국에서의 사회적 경제적 현실, 이주자의 권리와 의무, 외국에서의 지원과 지지 구조, 그리고 불법 이주가 초래할 수 있는 결과에 대한 객관적인 정보를 접할 수 있는가의 여부에 달려있다.

핵심사항

1 정부는 법 집행 조치 및 관련법의 효과를 증진시키기 위해 이주관리를 위한 수단으로 대중 정보(mass information)를 이용할 수 있다. 법이 효과적이기 위해서는 법의 대상이 되는 사람들이 법에 대해 숙지하고 이해하고 있어야 한다. 불법이주자의 본국 송환이나 이민 규제조치를 통해 비정규 이주를 억제하는 법제는 잠재적인 이주자들이 그것을 인식하고 이해하고 있을 때에만 비정규 이주를 억제하는 효과를 낳는다.

2 이주자들은 경제적 현실 및 기타 현실에 따라 행동하기보다는 그들이 그 현실을 인식하는 바에 따라 행동한다. 종종 이러한 인식은 미디어 전형화, 동료집단이 주는 영향, 소망 등에 의해 형성된다. 이주 결정은 현실과 동떨어진 기대에 근거하기도 한다.

3 이주자들은 불완전하거나 편향된 정보를 믿거나 사용하기도 한다. 이주자가 다른 국가로 이주하기 위해서는 그 나라의 현실을 이해해야 하는데, 이주자는 그러한 현실은 이해하는데 필요한 완전한 정보가 아닌 부분적 정보에 기대어 행동하기도 한다.

예 시

프랑스의 상가트(Sangatte)에 있는 수용센터에 도착한 아프가니스탄 이주민들은 영국으로 이동하기를 원하였다. 이들은 영국이 더 관대한 사회 복지 정책과 이민법 및 고용법을 갖고 있다고 인식하였다.

영국과 프랑스에서 이민자 및 비호신청인에게 부여하는 직접적·간접적 혜택을 비교 연구한 결과, 영국의 혜택은 프랑스의 혜택과 비교해 볼 때 기껏해야 비슷한 수준이었다. 집단 내에서의 정보 교환과 미디어에서의 전형화가 이처럼 잘못된 인식 형성에 일조하였다.

4 자신들의 운을 외국에서 시험해보려던 이주민들에 대한 수동적이고 비간섭적인 태도는 점차적으로 좀 더 뚜렷한 지도(guidance)와 보호로 변화였다. 해외로 이동하는 자국 이주민들에 대한 정부의 태도는 지난 몇 십 년간 변화하였다. 타국에 이주노동자로 가 있는 자국민의 보호를 위해 적절한 보호 시스템이 갖추어지도록 많은 정부들이 노력하고 있다.

5 좋은 정보는 잘못된 인식을 고쳐줄 수 있으며, 이주 국가의 실질적인 정책 및 행위에 대해 균형 있고 진실한 이미지를 제공할 수 있다. 다수의 이주자 도입국들은 전체인구의 절대수 또는 상당한 부분을 차지하는 정도로 이주민을 받아들여 왔다. 다수의 국가들이 ‘이민 요새(immigration fortress)’의 전형에서 벗어나 조화로운 다문화 사회로 발전해왔다.

6 효과적인 정보 전달(communication)은 정부와 이주민들이 직면하고 있는 이주 과정, 특히 입국과 체류 관리가 갖는 과제들을 설명해준다.

7 비정규 이주를 통제하기 위한 정책 및 관행에 대한 정보 전달은 중요한 메시지를 전달한다. 정보 제공 및 배포는 비정규 이주에 대응하여 정부가 취할 수 있는 신속하고 분명한 방법이다. 선거 유권자뿐만 아니라 이주를 계획하고 있는 사람에게 이러한 메시지를 전달하는 것은 정부가 불법 이주 통제에 대해 매우 심각하게 대응하고 있다는 것을 명확히 보여줄 수 있다.

숙지할 사항 : 정부의 참여

정부가 유일한 이주 정보 제공자일 수는 없다. 비록 공식적인 정보원이 여타 정보원보다 더 신뢰할 수 있겠지만, 지금까지 경험으로 미루어보면 ‘소비자’는 다양성을 갖춘 시장을 선호하며, 단독 제공자의 독점을 우려하는 경향을 보인다.

대부분의 이주자들은 국가가 직접적인 정보 제공자가 되기보다는 기준 설정자(standard setter)의 역할을 하기 바란다.

기준 설정자 역할 외에 정부는 특정 이주 상황에 대해 좀 더 혁신적인 역할을 해야 한다. 사회적·정치적 변화를 겪고 있는 사회에서 빠져나오는 비정규 이주자들은 그 시기에 맞는 많은 양의 정보를 원한다. 이러한 상황에서 신뢰할 수 있는 정보가 부족하게 되면 상황은 사뭇 심각해진다. 이점이 간과되면 상당량의 잘못된 정보가 이주자들에게 전해지게 되며, 이것은 다시 비합법적이고 무질서한 이주자 이동을 초래하게 된다.

이주 정보의 ‘소비자(consumer)’는 공식적인 정보 출처, 민간 기관, 이민 변호사에 의존하거나, 점점 더 인터넷 정보에 의존한다.

인터넷의 융통성과 비용 효과로 인해 이주 관련 사이트는 모든 정보 제공자가 접근하기 쉬운 이주 관련 정보 제공 목적을 달성시키는 이상적인 도구가 될 수 있다. 이러한 사이트들은 이주자 개인 및 다른 정보 제공자와 정보를 증식시키는 사람, 즉 다시 이 정보를 더 많은 청중에게 친화적이고 더 접근하기 쉬운 형태로 정보를 제공하는 사람에게, 직접적인 정보를 제공한다. 그러나 가까운 미래까지도 컴퓨터를 이용할 수 있고 인터넷에서 자료를 찾을 수 있는 능력을 갖춘 사람들의 수와 이러한 방식의 정보 획득은 여전히 전체 이주정보 전달의 작은 부분을 차지하게 될 것이라고 예측해 볼 수 있다. 이러한 매체는 정보 제공자에게 더 즉각적이고 주목할 만한 효과를 줄 것이다.

‘소비자’들은 정부가 엄격한 허가 절차를 운영하여 자유시장내 정보 제공자들에게 운영 기준 및 윤리 기준을 적용하도록 기대한다.

생각할 문제

정부는 어째서 이주 기회에 대한 정보를 제공하여, 이주 의사가 없었던 사람들의 관심까지 불러 일으키는 위험을 감수해야 하는가? 특히 1970년대에서 1990년대 말까지 ‘폐쇄된 국경(closed door)’ 시대에 대부분의 국가가 갖고 있던 의문은 합법이주의 기회가 한정되어 있거나 아예 존재하지도 않는 데 무슨 이유로 이주 기회에 관한 정보를 제공해야 하는지에 관한 것이었다.

이러한 사고가 갖는 문제는 지난 30년간 비정규 이주 증가가 입증하는 것과 같이 ‘정보부재상태’란 존재할 수 없다는 점을 간과하고 있다는 것이다. 객관적인 정보가 부재한 경우, 잘못된 혹은 온전하지 않거나 의도적으로 왜곡된 정보가 그 자리를 대신한다.

정부에 의해 정보가 제공되지 않으면 인신매매 알선책이 배포하는 정보가 늘게 되며, 이것은 비정규 이주를 야기한다. 더 나은 정보전달은 비록 이에 대한 해결책은 아니더라도 정부가 정책 운영 및 국경에 대한 통제력을 갖고 있으며, 잠재 이주자를 배려하고 있다는 인상을 줄 수 있다.

‘침묵’ 정책은 정부의 정책과 의도가 이주하고자 하는 사람들과 여타 정부기관 및 기구들에게 인식되지 않거나, 잘못 이해되거나, 잘못 해석될 수 있게 하여, 양자간 또는 다자간 관계에 영향을 줄 수 있는 잘못된 이미지를 잠재적으로 형성할 수 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서, 이주자들은 어떤 출처의 정보를 받고 사용하고 있는가?

- 2 이주에 관한 잘못된 인식을 바로잡기 위하여 당신의 정부는 어떻게 정보전달 (communication)을 하고 있는가?

- 3 당신의 정부는 이주자들을 위해 정보관리 및 전달을 어떻게 개선할 수 있겠는가?

- 4 당신의 정부는 해외로 이주하는 사람들을 어떻게 안내하고 있는가? 이주자의 권리보호에 관련한 어떤 정보가 제공되고 있는가?

- 5 이주자들이 법을 이해할 수 있도록 당신의 정부는 어떻게 지원하고 있는가?

- 6 당신의 국가에서 관찰해본 결과, 이주를 결정하는 데 영향을 주는 요인들은 무엇인가?

- 7 이주 관련 정보를 제공하는 데 정부가 참여해야 하는 가장 큰 이유는 무엇인가?

- 8 이주 정보를 관리하기 위해 정부는 인터넷을 어떻게 활용할 수 있는가?

- 9 여타 이주 정보 제공자들에게 정부는 어떠한 기준을 부과할 수 있는가?

- 10 당신의 국가에서는 정부 외에 어떤 기관(출처)의 정보가 이주자에게 가장 도움이 되는가?

제 2 과 이주관리를 위한 정보사용

어떠한 문화적 환경에서도 이주관리를 위해 정보가 제공될 수 있다. 수백개의 인도주의 정보 캠페인(홍보사업)이 지구 곳곳에서 실행되고 있다. 정보 캠페인은 또한 상업적인 목적에서 수천 개 이상 진행되고 있다. 어떤 사회도 그 사회 고유의 정보 시스템을 갖고 있지 않기 때문에, 정보는 거의 모든 문화적 환경에 전달될 수 있다. 매스 미디어는 일반적인 인식과는 달리 그 광범위한 접근성에도 불구하고 가장 큰 영향력을 갖고 있는 것은 아니다. 지역 사회, 학교, 가족 등과 같은 다른 채널을 통한 비공식적인 네트워크 및 보급이 더욱 효과적인 경우도 종종 있다.

정보 캠페인은 상호활동으로 특정한 메시지를 광범위한 청중에게, 또한 제한된 청중에게 전달되도록 조정될 수 있다. 정보 캠페인은 주로 노동력이 많이 필요하고 비용이 많이 들 수 있지만, 대중의 인식을 높이고 사고방식과 인식을 전환하는 데 가장 효과적이다.

캠페인은 주로 정보 부족이 심각한 곳이나 상대적으로 짧은 기간 동안에 정보가 배포되어야 할 상황에 사용될 수 있다. 이주 정보 캠페인이 갖는 가장 큰 이점은 정보 확산 방법, 전달가능 메시지, 다양한 재정계획 및 시간 계획의 측면에서 융통성을 제공한다는 것이다.

변화하는 이주 양상 속에서 이주 정보 캠페인이 사용될 수 있는 일반적 상황을 꼽기란 쉽지 않다. 그러나 거대한 규모의 정보캠페인 및 특정 목적의 정보활동은 다음의 <핵심 사항>에서 소개하는 빈번히 발생하는 일례들을 효과적으로 관리하기 위한 도구로 사용될 수 있다.

핵심사항

1 대규모의 정보 캠페인은 이주자들의 비정규적 유출 상황에 사용될 수 있다. 비정규 이주는 현대 이주에서 빈번히 발생하고 있다. 그 수와 기간은 송출국의 상황, 목적지 나라의 유인력, 접근성, 그리고 인식의 정도 등 다수의 요소들에 영향을 받는다.

- 정보 캠페인은 비정규 이주의 결과와 위험을 경고함으로써 합법적 출국을 억제한다.
- 정보 캠페인은 합법적인 이주를 통해 얻을 수 있는 기회에 관하여 이러한 기회들을 수혜 받을 가능성이 있는 이주 집단에게 알린다. (합법적인 이주 기회를 얻기 힘든 집단들에게 헛된 기대를 갖지 않도록 하는 것이 중요하다.)
- 정보 캠페인은 이주할 대상자들에게 이주할 국가의 일상생활 및 경제적 사회적 현실에 관한 객관적인 정보를 제공한다.

예 시

중유럽 및 동유럽에서 공산주의 체제가 무너지면서 많은 수의 사람들이 유출되었다. 대부분이 미등록 상태였던 수많은 이주자들은 더 나은 삶을 위해 서유럽으로 이동하였다. 비호신청이 체류를 위한 유일한 방법이었기 때문에, 유입국에서의 비호제도는 과부하 상태가 되었다. 현재는 그 수가 줄었지만, 이는 준비되지 않고 자원이 부족하였던 수용 기관에 상당한 부담을 안겨주었다.

2 정보 캠페인은 인신매매 및 강제 성매매의 위험과 그 결과에 대해 경고하기 위해 다양한 매체와 메시지를 사용할 수 있다. 인신매매는 전 세계적으로 퍼져 있으며 이주의 연속적 차원에서 거의 모든 국가들에 영향을 미치고 있다. 15세에서 25세 사이의 아동과 젊은 여성들이 이러한 인신매매의 위험에 특히 노출되어 있다. 정부국영 매체, 비정부기구의 영향력을 증대시키는 훈련 및 역량 강화 프로그램이 수반된다면, 정보는 역량 강화의 도구가 될 수 있으며, 선택, 기회, 지참 그리고 보호를 제공할 수 있다.



3 출국 전의 상담 및 표적화된 정보제공은 노동이주를 촉진시킬 수 있다. 비공식적 정보캠페인은 이주노동자에게 그들의 권리와 의무에 대해 인식시키고 외국에서의 일상생활뿐만 아니라 지원받을 수 있는 기회 등에 대한 실질적인 정보를 제공할 수 있다. 국가들이 인구문제와 장·단기 노동력 부족에 점점 더 초점을 맞추어 따라, 인력 도입 및 교환 제도가 상당히 증가하였다.

이주노동자의 유입국과 출신국에서 이주노동자는 선호되고 있지만 — 출신국은 특히 송금의 이윤으로 선호 — 제대로 갖추어진 노동이주제도의 수는 미미한 수준이다. 그 결과 많은 이주노동자들이 자신의 권리와 의무에 대해 잘 숙지하고 못한 채 나아갈 길을 찾는 데 어려움을 겪거나 많은 시간을 허비하고, 새로운 근무환경 및 생활환경에 적응(통합)하는 데 어려움을 겪고 있다. 동시에, 그들에 대한 사회의 무관심은 착취, 편견 및 기타 고통스러운 상황에서 그들을 더욱 취약하게 만든다.

제2권 제6장 이주와 노동에서 노동이주에 대한 더 많은 정보를 제공하고 있다.

4 보다 나은 정보는 반인도주의적 위기 상황이나 전후 상황에서 위기에 더욱 잘 대처할 수 있게 해준다. 정보는 캠페인, 지역 라디오, 캠프 전시 그리고 지역 사회 모임 등과 같은 매체를 통해 확산될 수 있다.

예 시

최근 르완다, 코소보, 동티모르, 아프가니스탄에서 일어난 분쟁들은 정보 시스템이 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 첫 예로, 비상사태 시 정보활동은 이주자들의 즉각적인 욕구를 지원하고 그들을 돕기 위한 인도주의적 활동에 기여한다. 이러한 활동은 난민과 국내난민 등 고난에 처해있는 사람들에게 구호와 인도주의적 활동의 성격과 범위에 대한 기본적인 정보를 제공하여, 그들을 안정시키도록 한다. 두 번째 단계로, 이러한 노력들은 재정착, 재건 및 개발 프로젝트를 지원한다. 이러한 정보적 개입이 제한적이고 위험을 수반하기는 하지만, 정보는 그럼에도 불구하고 분쟁이 남기고 간 폐허 뒤의 불안한 평화와 안정을 위협하는 잘못된 정보와 소문들을 불식시킬 수 있다.

5 어떤 국가에서는 비정규 이주자들에게 정규화 및 사면 혜택을 통해 합법적인 체류자격을 얻을 수 있는 기회를 알리는 정보 캠페인을 벌였다. 또한 이러한 캠페인은 사면 과정에서 신뢰를 쌓고, 사면의 진정한 목적에 대한 비정규 이주자들의 잘못된 인식과 잘못된 신뢰를 고치는 데 그 목적이 있다.

6 대상(청중)에 초점을 맞춘 정보 캠페인은 재건 및 개발 프로젝트의 초기 단계에 실행되면, 그 과정에서 신뢰를 줄 수 있고 잘못된 인식과 잘못된 정보에 대처할 수 있으며, 피해를 입은 사람이 많이 참여하도록 할 수 있다. 재건 및 개발 프로젝트는 어려운 사업이다. 그것의 목적, 범위, 이익뿐만 아니라 관여하는 모든 관계자들의 정확한 역할과 목표에 대한 적합한 정보가 부족할 경우, 그러한 사업은 더욱 어려워 질 수 있다.

7 미지의 지역으로 이동하는 실향민, 난민에게 이동 상황 조건 그리고 이동이 끝난 후 그들을 기다리고 있을 종착지 환경 조건에 대해 정확하고 시기적절한 정보를 제공함으로써 그들이 처한 어려운 상황을 완화시킬 수 있다.

8

의학적 주제에 관한 정보 캠페인은 잠재적인 이주자들에게 이주와 관련된 다양한 건강상의 위험에 대해 경고하도록 고안할 수 있다.

9

정보 캠페인은 일반 대중들이 이주자에 대한 일반적인 이미지를 개선하고, 이주자가 전반적으로 도입국에 긍정적으로 기여한다는 인식을 심어줄 수 있다. 그리하여 대중이 외국인에 대해 조금 더 관용적인 태도를 갖도록 하고, 외국인 혐오를 줄이는 데 기여하고, 일반 대중이 이민에 대해 수용적인 태도를 갖도록 할 수 있으며, 이주자의 사회 통합을 상당히 촉진시킬 수 있다.

속지할 사항 : 잘 운영된 정보 캠페인

정보 캠페인을 통해 인식을 전환할 수 있는 능력은 바로 정보의 설득력에 있다. 이것은 진실하고 균형 있는 정보에 의해 이루어질 수 있다. 정보 캠페인은 이주자의 사회적 경제적 상황을 잘못 표현해서는 안 될 뿐만 아니라 현실보다 조금 더 긍정적인 방향으로 묘사하려고 시도해서도 안 된다.

효과적인 캠페인은 부정적인 면과 긍정적인 면 사이에 균형을 유지해야 한다. 과도하게 부정적인 메시지는 역효과를 낳기 때문이다.

효과적인 캠페인은 가능한 선택권을 줄 수 있도록 노력해야 한다. 좋은 소식과 나쁜 소식 간에 균형을 이루어야 한다. 하나의 좋은 소식은 합법적 이주의 기회를 의미한다. 선택권이 없는 경우, 정보는 아무런 영향을 주지 못한다. ‘자국에 남아있어야 한다’는 메시지를 포함하는 부정적인 측면에만 초점을 맞추는 캠페인의 경우, 성공할 확률이 낮다.

캠페인의 기간엔 제한이 있다. 보통 6개월에서 9개월간 정보배포가 적극적으로 이루어진다. 정보의 영향력은 그 특성상 시간에 의해 제약을 받는다. 정보에 대한 기억률은 캠페인이 종료되면 급격히 줄어든다. 장기적인 노력이 필요하겠지만, 이것이 장기적인 캠페인이 필요하다는 것을 의미하지는 않는다. 어떤 국가에서는 국가 기관에 의해 수행되는 정보 전달 및 정보 관련 활동과 프로젝트에 의해 그 지속성이 유지 될 수 있다. 이것은 노하우 및 역량 강화 전수를 통해 지역 기관들이 국제 또는 ‘외부(outside)’ 기관의 관련 활동을 마친 지점에서부터 다시 활동을 개시하도록 하여 성취할 수 있다. 하나의 다른 대안으로, 특정 매체의 범위를 다시 좁혀 잠재적인 이주자들의 정보에 대한 욕구를 충족시키는 방법이 있다.

적용문제

1

당신의 국가에서는 정보 캠페인이 어떠한 이주환경에 관해 정보를 제공할 수 있는가?

2

당신의 국가에서는 정보 캠페인이 이주의 이미지를 어떻게 개선할 수 있는가?

3

당신의 국가에서는 어떠한 정보 캠페인이 노동이주와 관련하여 도움을 줄 수 있는가?

4

당신의 국가에서 잘 시행될 수 있는 적절한 캠페인의 형태는 무엇인가?

제 3 과 정보 전달 전략의 개발

다음은 정보 캠페인을 위한 주요 수단으로, 전통적으로 그리고 다양한 조합을 통하여 사용되었던 매체와 전략들을 열거한 것이다. 정교한 조합, 즉 ‘매체의 혼합’은 목표 청중의 특성과 그들의 정보 소비 습관에 대해 조사한 후 결정된다. 이것은 또한 재정상태 및 시간 계획에 따라 영향을 받기도 한다.

핵심사항

1 고려될 수 있는 매체와 가능한 선택 사항에는 다음이 있다.

- 국영 방송사, 민영 방송사 또는 후원에 의해 제작된 텔레비전 다큐멘터리. 이것은 이주자들 또는 인신매매 피해자들의 고충들을 보여줄 수 있다. 이것을 국영 방송 채널의 주요 시간대에 방영하고, 생방송 토크쇼 및 토론으로 이어질 수 있도록 한다.
- 전문가들이 참여하는 텔레비전 토론 또는 원탁회의 등은 이주 쟁점들을 다른 각도에서 명확히 바라보도록 하고 시청자들이 스스로 질문을 던지고 피드백을 제공할 수 있게 한다.
- 15초에서 30초 정도의 TV 공익 ‘광고방송(spot)’를 반복적으로 방영하거나 황금시간대에 방영하여 캠페인의 메시지를 강력하고, 단순하며 실질적으로 전달한다. 이것은 이주를 결정하는 데 영향을 주는 설득력 있는 도구들이다.
- 주간 라디오 방송은 청중이 듣는 도중 이주와 관련된 구체적이고 단순한 질문을 할 수 있도록 글로 써서 보내거나 전화를 할 수 있는 형식으로 구성될 수 있다. 이것은 긍정적 효과를 가져오며, 주제와 길이에 대한 융통성 그리고 좀 더 개인적 접촉을 할 수 있다는 이점을 제공한다. 이러한 방송은 이주 관련 공무원과 전문가, 인도주의 단체 및 구호 단체의 대표, 귀환자, 그리고 이주자들이 직접적으로 정보를 나누고, 자신들의 경험 및 실질적인 조언을 전할 수 있는 도구로 사용될 수 있다. 이러한 방송 뉴스는 지역, 공중파 또는 단파 방송국에 보급 될 수 있다.
- 아동의 요구에 맞게 구성된 라디오 공공 서비스 방송 및 FM는 간결하고 생생한 형식으로, 실질적인 정보, 이주자들의 증언 및 간단하고 강한 메시지를 전달할 수 있다.

- 신문 가판대에서 판매되는 이주 관련 정보로 이루어진 잡지는 매우 효과적이고 설득력 있는 도구가 될 수 있다. 이것은 이주를 결정하는 데서의 다양한 측면을 포괄한다. 예를 들어, 이동가능 여부 및 이동 방법, 정보를 구할 수 있는 곳, 위험 가능성 등에 대한 정보가 있을 수 있다. 다양한 주제들은 광범위한 독자에게 호소력을 갖는다. 신문 가판대에서의 판매는 이주 정보를 많은 사람에게 알릴 수 있도록 한다. 같은 주제를 다루고 있지만 조금 더 구체적으로 설명하고 있는 팜플렛, 소책자 그리고 기록(fact sheet) 등은 지역 행정 사무실, 지역 비정부 기구, 영사관, 학교에 배포할 수 있으며 또는 지역 신문에 실을 수도 있다.



- 공식적인 채널이 신뢰도 및 그 영향력이 낮은 국가에서는 라디오 또는 텔레비전 드라마를 통해 매우 효과적으로 메시지를 전달할 수 있다. 실생활 및 개인의 드라마를 역사적·사회적 배경에서 다룬 드라마는 시청자들이 즉각적으로 공감할 수 있는 강력한 역할 모델 및 상황을 연출한다. 드라마의 융통성과 장기적인 효과는 더 많은 관중에게 접근하고 강력한 교육적 메시지 그리고 경각심을 불러일으키는 메시지를 전달하는 데 이상적이다.
- 단순하고 이해하기 쉬운 인쇄 자료들은 이주의 현실과 비합법적 출국이 가져오는 결과를 설명해준다. 가족 재결합, 합법적 고용, 해외 유학 등의 이유로 이주하는 이주자 및 공공의 이해와 관련된 쟁점들이 국가별 차원에서 설명될 수 있다. 특히 인신매매에 관여할 가능성이 있는 젊은 여성들에게 비정규 이주의 위험성을 간결하고 객관적인 입장에서 설명하는 별도의 자료를 만들 수도 있다.
- 잠재적인 이주자들이 자주 볼 수 있는 공공장소에 비정규 이주의 여파를 간단하고 강력하게 보여주는 효과를 갖는 포스터나 광고판은 거리에서 메시지를 전달하는 데 효과적이다.
- 네트워크 또는 세미나 투어(seminar tours) 등은 여러 곳에 있는 사람들에게 개별적으로 메시지를 전달하고 구체적인 법적 정보를 제공하도록 고안될 수 있다. 세미나가 진행되는 동안 향후 정보 배포를 책임질 중요 인사 및 현지 기구를 파악하여 이주 현실에 대한 지식을 갖춘 영향력 있는 집단을 형성할 수 있다. 비정규 이주자, 합법 이주자의 실생활에 대해 본국의 일반 대중에게 소개할 수 있도록 국내 기자단의 해외 출장취재를 지원할 수 있을 것이다.

- 훈련을 통해 비정부 기구, 청소년 기관뿐만 아니라 지방 정부 공무원 등을 한 곳에 모을 수 있다. 전문가의 인도에 따라, 현지 공무원 및 지역사회 대표자들 간에 이주 관련 쟁점에 대한 인식을 높이기 위한 토론을 진행하고, 이를 통하여 기타 활동이나 매스 미디어에 직접적으로 접근할 수 없는 취약계층에게도 캠페인의 메시지를 전달할 수 있다.
- 세미나와 회의는 경험을 나누고 문제와 고민을 제시하며, 함께 해결책을 찾을 수 있도록 한다. 참석자는 실제 이주자, 정부 관계자, 국제기구 또는 비정부기구의 대표, 언론, 사회운동가 등으로 구성될 수 있다. 이는 분기마다 또는 반년마다, 하루 또는 이틀에 걸쳐 진행될 수 있다.

숙지할 사항 : 정보 센터

전담 사무소 또는 안내소 등에서 잠재적인 이주 집단을 대상으로 직접 상담을 실행하는 것은 열굴을 맞대고 구체적인 질문과 대답을 주고받을 수 있도록 한다. 이주자는 이것을 선호하지만, 시간과 직원이 많이 필요하기 때문에 이러한 형식의 정보 보급은 제한적인 범위에서만 이루어진다. 안내소는 출신국의 국가기관과의 협력 관계를 갖고, 정보 센터 또는 정보 사무소와 같이 규정된 정보 확산 구조를 형성할 수 있다. 이러한 형태는 실제 또는 잠재적인 이주자들에게 적은 비용으로 또는 무료로 다양한 서비스를 제공할 수 있어 ‘한 곳에서 모든 것을 처리할 수 있는(one-stop shop)’ 기능을 한다. 이것은 개인이 자신의 편의에 따라 관련 정보를 살펴볼 수 있게 하는 ‘잠시 머무르는 시설(drop-in)’의 기능도 한다.

이러한 유형의 센터는 많은 지역에서 사증 발급 신청 서류, 주요 이주 국가로 이주하는 방법, 출국 절차, 그리고 현재 이주 규정들에 대한 정보와 조언을 제공할 수 있다. 정보는 또한 불법 이주의 위험, 목적지 나라와 그곳의 법과 문화, 유학의 기회, 해외 주재 자국의 문화 센터, 대사관 및 영사관에 관한 정보를 제공할 수 있다.

이러한 센터들은 이주 관련 전화 상담 서비스(hot line)를 제공하고, 현재 주목받는 이주 쟁점들에 대한 워크숍 및 세미나를 열고, 전문적인 이주 서적들을 구할 수 있도록 도와 줄 수 있다.

생각할 문제

어떤 캠페인에서든지, 정보의 일정 부분이 준비되지 않았거나 관심이 없는 사람들에게도 전달되는 경우가 생긴다. 정보 센터의 경우는 이에 해당되지 않는데, 그것은 관심을 가진 사람들만이 찾기 때문이다. 초기 설립을 위해서는 고비용이 들지만, 장기적으로 살펴봤을 때 정보 캠페인에 비해 소요되는 비용이 적다. 왜냐하면 그것은 더욱 장기간에 걸쳐 지속적으로 정보를 제공하고 좀 더 확실한 예방 효과를 가질 수 있기 때문이다.

한 지역에 위치한 정보 센터의 주요 장점 중 하나는 그것이 정보를 보급하는 것이 아니고 관련 청중을 보급지역으로 유인한다는 데 있다. 그것은 많은 시사점을 지닌다. 그러한 접근 방식은 덜 강제적이기 때문에 더욱 신뢰성을 가지며, 정규적인 정보 공급이 가능하고, 그 과정이 수요중심적으로 이루어진다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서는 어떠한 매체(혼합 매체 포함)가 정보 캠페인에서 가장 효과적인가?
- 2 당신의 국가에서 ‘일괄 서비스(one stop)’를 제공하는 이주 정보 센터가 갖는 장점과 단점은 무엇인가?
- 3 텔비전과 라디오는 당신의 국가에서 효과적으로 사용될 수 있는가?
- 4 당신의 국가에서는 어떠한 비공식적 정보 제공 네트워크가 중요한가?
- 5 당신의 국가에서 정보 전달 전략을 어떻게 개발할 수 있는가?

맺음말

이주를 결정한 사람들은 국외로 이동하기 위한 방법들을 찾을 것이다. 대부분의 정부는 이주 정보제공과 합법적 / 불법적 루트를 통한 정보 제공이 음성적으로 이루어지도록 방치하는 것, 이들 사이에서 적절한 균형을 유지하고자 한다. 본 장에서는 시기적절하고, 정확하며 표적화된 정보 제공을 통해 이주를 관리하는 정부의 역할에 대해 논의하였다.

믿을 수 있고, 객관적이며 시기적절하게 제공되는 정보는 정보에 입각한 이주, 질서 있고 모두에게 유익함을 줄 수 있는 이주의 기준을 수립하는 데 도움을 준다. 또한 이주자들이 이주 결정을 내리는 데 강력한 도구로 사용될 수 있다.

참고문헌

다음의 세 문헌은 대중 정보(mass information)에 대한 좋은 입문서가 되고 있다.

Kotler, Armstrong, Saunders and Wong,

1996 *Principles of Marketing*(The European Edition) ; Prentice Hall.

Kotler, Philip and Eduardo L. Roberto,

1989 *Social Marketing - Strategies for changing public behaviour*, The Free Press.

Roemmele, Andrea and Hans-Dieter Klingemann,

2002 *Public Information Campaigns and Opinion Research : A Handbook for the Student and Practitioner*, February 2002.



IOM International Organization for Migration

용어 및 어휘 해설

용어 및 어휘 해설



가공 Processing

이주와 관련된 방대한 정보를 평가하거나 분석할 수 있는 형태로 전환하는 것.

강요노동 Indentured labour

여행비용 및 숙식 제공을 대가로 외국에서 정해진 기간동안 억압적 고용 계약하에서 하는 노동. 계약 노동자들을 위한 조건들은 일반적으로 매우 열악했다. 보통 4년에서 7년에 이르는 계약기간 동안, 고용주들은 마치 노예를 파는 것처럼 노동자들의 남은 계약 기간을 팔 수 있으나 노동자들은 고용주를 바꿀 수 없게 되어있었다.

강제 Coercion

타인이 본인의 의지와 반대되는 행동을 하도록 물리적 힘이나 심리적 압박을 가하는 것을 말한다.

강제귀환 Forced return

개인의 자발적 의사에 의해 행해지지 않는 귀환

강제송환 Refoulement

‘1951년 난민지위에 관한 협정’에 규정된 사유에 의해 박해를 받을 위험이 있는 지역 또는 박해를 받을 지역으로 또는 개인의 생명 혹은 자유가 위협받을 수 있는 국가로 난민을 강제적으로 귀환하는 행위

강제송환금지 Non-refoulement

난민법의 핵심원칙으로 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민들을 돌려 보내는 것을 금지한다. 이 원칙은 국제관습법의 한 부분으로 여겨지고 있기 때문에 ‘1951년 유엔 난민지위에 관한 협약’에의 가입여부와 관계없이 모든 국가를 구속한다.

강제퇴거 Deportation

적법한 출국 명령을 거부하는 자, 범죄를 저지른 자, 유입국으로부터 당해 이주자를 출국시키는 것이 공공 이익에 도움이 되는 경우에 적용되는 절차

건강 Health

질병 혹은 유약함이 없는 상태뿐만 아니라 신체적, 정신적, 사회적 안녕의 상태도 포함한다. 이주의 측면에서 건강이란 이주자 및 이동하는 사람들의 신체적, 정신적, 사회적 안녕을 의미한다.

개념 모델 Conceptual model

시스템에 대해 주로 문서로 쓰여진 설명 또는 순서도의 형태로 표현된, 도식적 묘사. 이것은 설명하고자 하는 시스템의 알려진 또는 추정되는 특성들을 시각적으로 나타낸다. 개념적 모델은 시스템의 특징을 심도있게 연구하기 위해 사용되기도 한다.

개발, 발전 Development

인간의 발전 가능성을 증대시키고 인간 선택의 범위를 확장시키며 시민들이 존엄과 평등을 향유하며 살 수 있는 안전한 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 성장, 진보, 강화 및 발달을 시사하는 동적 과정. 발전은 국가의 영토적 경계를 초월하는 과정으로 간주된다. 발전과정속에서 사람들의 생산성, 창의성, 선택이 확장되고, 현 세대뿐만 아니라 미래세대를 위한 기회가 창출된다는 점이 중요하다.

경유국 Country of transit

이주자가 목적인 곳으로 가기위한 과정 중에 위치한 중간 국가 혹은 통과 국가

계약이주노동자 Contract migrant workers

고용기간과 구체적인 업무를 규정하는 계약을 체결하여 자국이 아닌 타국에서 일하는 사람들. 일단 취업국에 입국하면 계약 이주 노동자들은 직업을 변경할 수 없으며 그들이 맡은 업무가 지속되고 있는 가에 관계없이 계약이 만료되는 즉시 취업국을 떠나도록 기대되어 진다. 때때로 계약 갱신이 가능할지라도, 계약이 갱신되기 이전에 취업국으로부터 출국이 의무적으로 요구되기도 한다.

계절이주노동자 Seasonal migrant workers

그의 작업이 성질상 계절조건에 의존하며 일년 중 일정 기간동안만 필요한 작업에 취업하는 이주노동자

고급기술인력, 고숙련 이주노동자 Highly skilled migrant workers

외국에 입국할 때 우선적 대우를 받을 만한 기술을 지닌 이주 노동자로, 체류기간, 작업장의 이전, 가족 재결합에 있어서도 제약을 덜 받는다.

공중보건 Public health

사람들과 지역사회를 질병으로부터 보호하고 모두를 위한 건강한 생활환경을 증진시키는 정책과 프로그램을 수립하는 과정

구속력 있는 법 Binding laws

국제법은 그것을 채택한 국가에 대해서만 ‘구속력’(제한을 가하거나 권리를 부여함)을 가진다. 그러나 조약상의 규범이 관습법의 일부일 경우 그 규범은 조약의 비당사국에 대해서도 구속력을 가질 수 있다.

국가 State

상시적으로 인구가 존재하며 내외적으로 주권을 행사하는 효력이 있는 정부가 있는 정해진 영토

국가 안보 National security

개별 국가의 자국 영토 보호

국내난민 Internally displaced persons

고향이나 일상거주지를 떠나거나 벗어나 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않는 사람들 혹은 집단. 특히 무력분쟁, 폭력이 보편화된 상황, 인권침해, 또는 천재나 인재 등의 결과로 혹은 그러한 사건이 미치는 영향을 피하기 위해 그러한 이동을 한다.

국내법 National law

한 국가가 국가와 개인 간의 관계를 어떻게 규정할 것인가를 정한 원칙 체계

국민총생산 Gross National Product(GNP)

국민경제가 일정기간(보통 1년)에 생산한 최종 생산물(재화·서비스)을 시장가격으로 평가한 총액. 국민총생산은 최종 생산물의 생산과정에 소요된 감가상각비 및 자본소비를 공제하고 산출한 값이다. 국민총생산은 국민순생산과 구별되는데, 국민총생산에서 이 기간에 감가한 자본설비의 상각비를 공제한 것이 국민순생산이다.

국적 Nationality

한 민족 국가 안에서 구성원인 상태. 국적법은 이러한 법적 지위에 대한 기준을 정한다. 국적은 종종 하나의 혹은 그 이상의 정치적 국가들을 형성하는 민족 집단의 맥락에서 사용되기도 한다.

국적이탈 Expatriation

본국에서의 거주를 포기하는 것 또는 본국에 대한 충성을 포기하는 것, 혹은 국가의 조치에 의해 국적을 상실 것이다.

국제공법 Public international law

국가들에 의해 동의된 원칙 체제로 국가, 국제기구 및 다른 국제 공법 대상들 사이의 국제 관계를 규정하고 있다.

국제관습법 Customary international law

조약이나 법률 문서에 있는 공식 표현이 아니라 국가가 지속적이며 일관되게 행해 온 관습으로부터 그 권위가 유래된 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가가 기여한 결과에 따라 변화한다. 어떤 국가가 국제사회에서 스스로 법적 의무라고 규정한 것에 따라 행위를 행하면 이러한 관행은 국제관습법을 형성하는 데 기여하게 되며 이 국가가 기여한 선례를 다른 국가들이 채택하여 지속적으로 따를 경우 국제관습법이 형성된다.

국제민간항공기구 International Civil Aviation Organization (ICAO)

국제민간항공기구는 비자를 포함한 여타 여행증명서 및 여권의 기준을 설정한다. 시카고 협약이라고 불리는 ‘민간항공에 대한 국제 협약’의 내용을 발현하기 위해 1947년 세워졌으며 180여 회원국을 두고 있는 UN 기구이다.

국제법 International law

국가들이 어떻게 함께 작동하고 상호간의 관계를 어떻게 규정하는가에 대해 국가 간에 합의된 원칙 체계. 유의어로 ‘국제공법(public international law)’이 있다.

국제이주 International migration

장기간 체류를 목적으로 출신국에서 이주대상국으로 이동하는 것. 개발의 맥락에서 ‘이주자’라는 용어가 쓰일 때, 이것은 개인이 ‘개인적 선택’의 이유로 그 어떤 외부적 압력 요인없이 자유롭게 이주결정을 내린 경우만을 의미한다. 본 매뉴얼에서 국제이주와 개발을 논의할 때 이 용어는 난민, 추방자(망명자), 혹은 강제에 의해 출신국을 벗어난 사람들을 포함시키지 않는다.

국제이주자 International migrant

자신의 출신국이 아닌 곳에 사는 사람

국제항공운송협회 International Air Transport Association (IATA)

1919년 항공 산업을 위한 교역 협회로서 설립되었다.

국제항공운송협회/통제실무팀 International Air Transport Association/Control Authorities Working Group

국제항공운송협회/통제실무팀(IATA/CAWG)은 19개국 항공사와 이민관리국이 힘을 합쳐 불법수송에 대한 효과적인 대응책을 확립하는 한편, 승객의 편의와 수속을 위한 협력 프로그램을 개발, 추진한다.

국제해사기구 International Maritime Organization (IMO)

국제해사기구는 1958년 설립된 UN의 전문기구로서 해양 안전 상태를 개선하고 선박에 의한 해양 오염을 방지할 책임을 지닌다.

관습법 Customary law

국가들에 의해 법으로 인정된 일반화된 관행의 증거

광 문자 인식 폰트 OCR-B

기계 판독 가능 지역에서 기계 판독형 여행 증명서의 사용을 위해 채택된 광 문자 인식 인쇄 형식

권리에 기반한 접근 Rights-based approach

이주정책에 대한 접근방법으로 이주자의 삶을 통제하는 것보다 이주자들의 권리를 중요 출발점으로 두는 것

권리유예, 유예조치 Derogation

특정 법의 폐기(abrogation) 혹은 완전한 폐지(abolition)가 아닌 부분적 철회(withdrawal)로서, 특정하게 정의된 상황에서 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다.

귀환 Return

귀환은 넓게 경유국 또는 도착국에서 그 이전의 경유국이나 출신국으로 돌아가는 행위를 뜻한다.

귀환국 Country of return

한 개인이 귀환되어지는 국가. 이는 그 개인의 출신국일 수도 있고 이전의 상주국일 수도 있다. 그러나 경유국으로의 비국적민의 재입국을 다루는 재입국협정의 수가 점차 늘어나고 있다.

귀환 지원 Assisted return

귀환 지원은 국가나 제3자(예컨대, 국제기구)가 개인에게 귀환을 위한, 혹은 때때로 재통합을 위한 재정적, 조직적 지원을 제공하는 것이다.

기계판독영역 Machine-readable Zone (MRZ)

기계판독형 여행 증명서나 비자를 읽어낼 수 있는 지역

기계판독형 여행증명서 Machine-readable Travel Document (MRTD)

국가나 기관에서 발행되어 해외여행에 사용할 수 있는 공식적 문서. 눈으로 판독할 수 있는 정보와 기계로 판독할 수 있는 형태의 별도의 필수적인 정보를 지니고 있다.

기능적 관리 Functional direction

조직적 책임의 한 형태로써 분권화된 조직 단위는 본부의 전문가들이 지시하는 이행명령에 따라야 할 의무를 진다.

기능적 안내 Functional guidance

조직적 책임의 한 형태로써 분산된 조직 단위가 본부의 기능 전문가로부터 조언과 지침을 제공받는 것을 말한다. 그러나 조직 단위들은 운영 지침을 자신들의 고유 상황에 적합하도록 자유로이 수정할 수 있다.

기본입국심사 Primary inspection

입국하는 모든 사람들을 대상으로 또는 출국 심사가 있는 경우 체류하고 있는 사람들에 대해 실시하는 여행 문서와 동기에 대한 표준적 심사



난민법 Refugee law

불문율적인 국제 관습법과 난민보호기준을 설정하는 다양한 국제적, 지역적, 국가적 법률문서의 총체

난민 지위 인정 절차 Refugee status determination procedures

국내법과 국제법에 따라 난민 인정 여부를 결정하는데 있어서 국가 그리고/혹은 UN 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 사용되는 법적, 행정적 절차

다문화주의 Multiculturalism

한 사회 내에서 한 개의 주류 문화 대신 많은 문화를 장려하고 촉진시키는 것

단기 노동 이주자 Temporary labour migrant

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람. 유급활동 종사의 기간은 한정되어 있으며(수개월에서 수년) 영구적이지 않다.

단기 이주 노동자 Temporary migrant workers

자국이 아닌 타국에서 한시적으로 특정 직업 혹은 특정 업종에 종사하도록 입국이 허락된 자. 단기 이주 노동자는 작업장을 변경하거나 출국하지 않고도 취업국에서 노동허가를 갱신할 수 있다.

당사자주의/비당사자주의 Adversarial/non-adversarial

영미법 체계(당사자주의 adversarial)와 대륙법 체계(비당사자 주의non-adversarial, 혹은 규문주의 inquisitorial)의 근본적 차이점을 말한다. 영미법 체계(common law)에서는 기본적으로 두 당사자들에 의해 논쟁이 되는 사안이 선택되는 재판절차를 따르는 반면, 대륙법 체계(civil codes)에서는 당사자, 재판소 혹은 법원이 논쟁 사안들을 결정하고 재판부의 주도하에 재판이 이루어지는 과정이다. 이주지위결정 및 상소 제도는 비당사주의(규문주의) 혹은 당사자주의를 따를 수 있다.

대중 매체 Mass media

특정화된 회보(newsletter)나 기타 매체와 달리 신문, 잡지, 라디오, 텔레비전과 같이 광범위한 대중에게 접근할 수 있는 전달 형태.

대중 정보 Mass information

주로 대중 매체를 이용하여 대중에게 전달되는 정보. 대중에게 사용되기 위해 준비된 정보.

데이터 페이지 (인적사항면) Data page

기계판독여권 내에 있는 고정형식페이지로서, 시각자료와 기계판독자료의 표준화된 기록형식을 보여준다.

도입국, 유입국 Host state

이주노동자가 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 국가

도착국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

동화 Assimilation

소수 집단이 주류 문화의 관습과 태도에 점진적으로 적응해 가는 과정을 말한다.

두뇌 유출 Brain drain

교육수준이 높고 숙련된 인력이 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 것을 지칭하는 용어로, 이는 보통 이러한 현상은 송출국가에게 손실로 작용한다. 왜냐하면 고급기술인력의 이출민(emigration)은 생산저하, 트레이닝과 교육측면에서의 공적투자 손실, 세입감소 등으로 이어지기 때문이다.

등록제 Register

기록이 입력되고 저장되는 시스템. 이 시스템은 한 나라에 입국하거나 출국하는 사람들에 기반하거나 인구통계 및 체류에 대한 정보를 기록·보존하는 그 국가 체류자의 기록에 기반한다.

디아스포라 Diaspora

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서 자신들의 모국에 대한 자각을 갖고 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다. 이주자 집단은 자신들의 본고장으로부터 분산된 사람들인 동시에 그러한 사람들로 인해 타국에 구성된 공동체를 의미하는 말이다.(디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다.)

디지털 화상 처리 Digital imaging

컴퓨터로 사진을 여권의 인적사항 페이지위에 직접 인쇄하거나 삽입함으로써 얼굴 이미지를 기계판독여권에 삽입하는 것이다.



매스 커뮤니케이션 Mass communication

인쇄 매체와 전자 매체와 같은 전통적 대중 매체 또는 직접적 전달(커뮤니케이션), 회의, 토론, 그리고 활발한 상호작용과 같은 비공식적 매체를 통해 대중에게 정보를 전달.

메시지 Message

전달(커뮤니케이션)행위나 그 과정의 내용. 전달(커뮤니케이션), 진술, 중요한 사실의 기본적인 주제. 정보 캠페인(홍보사업)의 경우에 있어서, 메시지는 캠페인의 전반적인 내용을 포함하는 주제를 나타내며 표적화된(targeted) 청자를 위해 가장 중요한 정보를 응축한다.

모드 4 Mode 4

세계무역기구(WTO) 회원국들 간의 서비스 교역을 다루는 「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」은 네 가지 서비스 공급방법을 규정한다. 모드 1은 서비스의 국경간 공급 (서비스 자체가 국경을 넘어 공급됨), 모드 2는 서비스의 해외소비 (한 회원국의 영토내에서 타 회원국의 서비스 수요자에 대한 서비스 공급, 한 국가 국민이 다른 국가에 가서 서비스를 소비하는 것), 모드 3은 상업적 주재(한 국가의 서비스 공급 주체가 타 WTO 회원국 영토에 주재하면서 서비스를 공급), 모드 4는 자연인의 이동(서비스 공급자 개인이 타 WTO 회원국으로 일시적으로 이주하여 서비스 공급)을 내용으로 한다. GATS의 제I.2(d) 조는 모드 4를 ‘한 회원국 출신의 자연인이 타 회원국의 영토내에 주재함으로써, 그 자연인이 속한 서비스 공급 주체가 그 자연인을 통해 서비스를 공급함’으로 정의한다.

목적국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

무국적 Stateless

어느 국가에서도 정상적 시민권을 가지지 않고 어느 국가로부터도 보호를 받지 않는 사람의 지위

무국적자 Statelessness

어느 국가에서도 구성원으로서의 법적 지위가 없음

무역 자유화 Trade liberalization

쿼터, 관세를 비롯하여 재화와 자본의 자유로운 국제 이동을 저해하는 기타 장벽의 철폐

문서 Instrument

법률 문서

문서9303 Doc 9303

국제민간항공기구(ICAO)가 발간한 문서로서 기계판독형여행증명서에 대한 상세한 설명을 제공한다. 세 부분으로 나뉘어져 발간되는데, 제1장은 기계판독형 여권, 제2장은 기계판독형 사증, 제3장은 기계판독형 공식여행증명서이다.

밀입국 Smuggling of migrants

‘이주자 밀입국’ 참조

번

박해 Persecution

모든 종류의 심각한 인권 침해. 난민의 맥락에서 박해는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 또는 특정 사회 집단의 구성원 등의 이유로 기본권이 심각하게 침해받는 모든 행동을 뜻한다.

발전 Development

‘개발(development)’ 참조

발효 (효력의 발생) Enter into force

법이 구속력을 갖게 되는 것을 말한다. 법률문서는 보통 정해진 수의 국가가 비준하거나 혹은 비준 후 일정 정도의 시간이 흐르면 효력이 발생하게 된다.

배재조항 Exclusion clauses

원칙적으로는 난민지위 요건을 충족시키는 사람이지만 이 사람에 대한 국제적 보호 혜택을 부인하는 법 조항들을 가리킨다. 이러한 조항들은 ‘난민지위에 관한 협약’의 제1D, 1E, 1F 조에 규정되어 있다.

배출요인 Push factors

이주자가 출신국을 떠나 다른 곳에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는 그 출신국에 존재하는 요인들

배포, 확산 Dissemination

정보 분석(intelligence analysis)의 결과물을 이 과정을 착수시킨 필요와 요구를 지닌 사용자들에게 전달하는 것이다.

법 Law

한 사회나 여러 국가가 작동할 때 따라야 할 규범적 원칙 체계

법제 Legislation

본 장에서 의미하는 법제란 법(령), 시행령 혹은 규제 기제를 지칭한다. 이주 관리를 담당하는 입법 기관은, 당해 국가에서 사용되는 사법 체계의 기초적 구조를 이주 법제에도 그대로 반영한다. 어떤 체계는 높은 수준의 제정법으로 구성되어 있으며 이 제정법은 입법의 집행 및 절차를 규정한 이행규칙을 필요로 한다. 또 다른 체계는 제정법이 고도로 규범적이면서 절차적인 세부 사항을 포함하기도 한다. 이렇게 서로 다른 두 체계 간에서 면밀한 균형을 이루는 작업은 각 국가에 의해서 자체적으로 이루어진다.

북 포맷 Book format

기계판독형여권의 행태를 설명하는 것이다.

본국송환 Repatriation

엄격한 법률적 의미를 가지고 있는 용어로 국제법에서 인정되고 있으며 본국으로 돌아가는 협약 난민, 1949년과 1951년 제네바 협약에 근거하여 전쟁 포로들 및 전쟁 기간동안의 민간인, 1961년과 1963년 비엔나 협약에 따라서 위기시의 외교관에게도 적용된다.

본인확인 Verification

여행문서를 소지하고 있는 사람이 합법적인 소지자라는 것을 확인하는 행위

분권화 Decentralization

일반 정책목표들을 이행하기 위하여 상당한 수준의 자유재량이 여러 개의 조직 단위에게 분산되어 있는 조직 형태를 말한다.

분리 Segregation

다양한 인종, 계급, 민족집단을 분리하는 정책 또는 행위. 분리모델에서 이주자들은 적응을 위한 최소한의 노력을 하도록 요구되는 반면, 도입국의 단일가치체계는 초기 상태 또는 영향 받지 않은 상태 그대로 유지된다. 이주자들의 사회참여뿐만 아니라 권리도 극히 제한된다.

분석 Analysis

현상의 본질, 원인 및 결과를 이해하기 위하여 상관관계나 경향, 주요 사건 등 일련의 정해진 개념들을 적용하여 검토하는 것이다. 분석에 사용되는 이러한 개념들은 사실을 확인하고, 의문점을 제기하거나 그에 대한 답변을 찾으며, 결론에 도달하기 위해 정보의 처리, 해석 및 통합의 과정을 지원한다.

불법입국 Illegal entry

합법적으로 입국하기 위한 요구조건을 충족시키지 않은 상태에서 유입국으로의 국경을 넘는 것

비자 Visa

‘사증’ 참조

비정규 이주, 비합법 이주 (이주노동맥락에서) Irregular migration

자국 영토로, 자국 영토를 통해서, 혹은 자국 영토로부터 이루어지는 이주민들의 질서 있는 이동을 관리하기 위해 국가들이 정해 놓은 규범과 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다. 이때, 출신국이나 이주대상국의, 혹은 두 나라 모두의 정규제도 밖에서 발생하는 모든 국가간 이동을 포함한다. 인신매매를 포함한 비정규 이주로 인해 유입국에 숨어 사는 이주자들이 발생하게 되며, 공중보건 및 이주자 개인 보건에 대한 위험성이 증가하고 있다.

비준 Ratification

조약에 구속력을 부여하는 최종 합의의 도출과정으로 보통 비준서의 기탁을 포함하고 있다.

비호(庇護) Asylum

박해나 심각한 위협을 피해 타국을 빠져나온 자국 영토 내에 머무르고 있는 사람들에게 대해 국가가 보호를 제공하는 것이다. 비호는 다양한 요소들을 아우르고 있는데, 강제송환금지, 비호국 영토 내에서의 체류 허가, 처우에 있어서의 인도적 기준 등이 포함된다.

비호(庇護) 신청인 Asylum-seeker

비호 요구 혹은 신청에 대한 최종 결정이 아직 피난국가로부터 내려지지 않은 상태에 있는 사람



사업상 여행자 Business travelers

경제활동을 목적으로 단기간 입국이 허락된 외국인으로서, 그 경제활동에 대한 임금을 입국한 국가가 아닌 외부로부터 받는 자

사전 승객 정보 시스템 Advance Passenger Information

기계판독형여행증명서를 이용하여 항공사가 승객 명단을 도착지의 세관, 출입국관리소 및 여타 기관에 온라인으로 미리 발송하는 시스템이다. 이 시스템은 항공편이 도착하기에 앞서서 국경관리관들이 승객 정보를 처리할 수 있게끔 해준다.

사증, 비자 Visa

자국이 아닌 국가에 입국시 필요한 승인 조건을 충족하고 있음을 보여주도록 발행된 여행자의 단기적 혹은 영구적 공식 보증

사회심리적 Psychosocial

인간 행동과 안녕(wellness)을 이해하고 관리하기 위한 접근으로 개인이 가지는 심리적 요인과 사회적 요인에 동등한 중요성을 두고 있다.

상세입국심사 Secondary inspection

입국하는 사람(혹은 출국절차 중에 있는 사람) 중 선별된 사람에게 행하여지는 구체적 심사.

생계 Livelihood

삶을 지속적으로 유지해나가는데 필요한 수단을 지칭한다. 이러한 수단은 지역 공동체 및 초국가적 공동체를 통해 사람들이 이용할 수 있는 자원(가계 자산, 자본, 사회 제도, 그리고 네트워크 포함)과 계획들(strategies)일 수도 있다. 이주는 평화시뿐만 아니라 전시 혹은 전후에도 '생계전략(livelihood strategies)'으로서 기능한다.

생체인식 Biometrics

안면 형상, 지문, 홍채를 포함한 신체적 특징들이 기계관독형 여행증명서에 결합되어 소지자가 여행증명서를 사용할 때, 그 여행증명서와 그 소지자를 비교하도록 해준다. 생체인식은 증명서를 가진 자가 정당한 소지자이므로 그 증명서는 적법하다는 것을 증명함으로써 그 문서를 인증하는 수단으로 쓰인다. 개인의 생체인식 정보는 입국 시 미리 선별된 사증면제 여행자를 증명하기 위한 데이터베이스나 신분증에도 저장된다.

서비스 공급자 Services/service suppliers

서비스는 선진국과 개발도상국 모두에 있어 가장 범위가 넓고 가장 역동적인 경제 요소이다. 서비스 그 자체만으로도 경제상으로 중요한 의미를 지니지만, 서비스는 또한 재화생산에 중요한 투입요소로서의 역할도 한다. 서비스의 범위는 건축에서부터 음성사서함 통신 및 우주 이송까지 망라한다. 여기에는 전문 직업 서비스, 컴퓨터관련 서비스, 연구 및 개발 서비스, 부동산 서비스, 통신 서비스, 환경 서비스, 건설 서비스, 교육 서비스, 금융 서비스, 보건 서비스, 관광 서비스, 여가 서비스, 운송 서비스 등이 포함된다.

서비스 교역에 관한 일반협정 General Agreement on Trade in Services

우루과이라운드 무역 협상(1986년~1994년)에서 발전된 다자적 서비스 교역 제도로 세계무역기구(WTO)의 148개 모든 회원국들에 적용된다.

성 Sex

남성과 여성의 생물학적 차이

성 노동자 Sex workers

금전적 보수를 목적으로 성적 서비스 교환에 참여하고 있는 사람

성별 관계 Gender relations

한 사회의 경제적, 사회적 상황에 따라 다양하고, 사회 및 인종 집단에 따라 다른 남녀간의 관계

성 정체성 Gender identity

경제, 문화, 역사, 이념, 종교적 요소들을 포함한 여성과 남성이 살아가는 환경의 결과물

세계화 Globalization

넓은 의미에서 세계화는 초국가적 양상을 보이는 사회적 변화의 모든 형태를 망라한다. 세계화는 경제적, 비경제적 측면 모두에서 지리적 국경을 초월하는 과정이다. 일반적으로 세계화는 경제적, 문화적, 정치적 협력 및 연계의 증가로 형성된 상호관계성 및 상호의존성의 발달 과정이라는 특징을 지닌다. 세계화는 통합, 상호의존, 다자주의, 개방, 보편성, 지리적 압축이라는 개념들을 포괄한다.

순환 이주 Circular migration

일정기간동안 이주자가 출신국으로 한 번 혹은 그 이상 귀환하는 이동. 이러한 이주자들은 단기간 체류국에 체류하고 출신국으로 정기적으로 돌아간다.

속인주의, 혈통주의 Jus sanguinis

부모 중 한쪽으로부터 물려받게 되는 시민권 취득 방법으로서, 만약 부모가 서로 다른 시민권을 가지고 있으면 이중 시민권을 지니게 될 수 있다.

속지주의, 출생지주의 Jus soli

출생지에 따른 시민권 취득 방법으로서, 때로는 추가적 조건을 필요로 한다. 예를 들어 최소한 부모 중 한 쪽이 당해 국가의 영주권이 있거나, 부모 한쪽이 유입국(host state) 영토 내에서 출생한 경우여야 한다.

송금 Remittances

국제 이주자가 이주국에서 얻은 수입의 일부를 출신국으로 보내는 것. 공식적 경로를 통해 유통된 총 송금액은 1988년과 1999년 사이에 2배 이상 증가했다. 공식적 은행 경로를 통해 전해져서 국가통계에 기록되는 공식적 송금과, 친구나 친척을 통하거나 이주자 자신들이 운송하거나 민간 금전전달 시스템을 이용하는 비공식 송금을 구별할 필요가 있다.

송출국 Sending countries

이주자가 출국하는 국가

시각판독지역 Visual Inspection Zone (VIZ)

기계판독형 여행 증명서의 시각적 검사 지역

시민권 Citizenship

시민권에 대한 개념은 나라마다 다르고 학문간에 차이를 보인다. 시민권은 두 가지의 기본적 의미를 가지고 있다. 즉 (i) 한 민족 국가의 구성원으로서의 법적 지위,(ii) 반드시 민족 국가가 아니더라도 한 공동체의 구성원으로서의 지위를 말한다. 예컨대, 유럽 시민권, 세계 시민권, ‘탈국가적 시민권(post-national citizenship)’ 등이 있다.

시스템 System

복잡한 총체를 구성하는 상호작용적, 상호관계적 및 독립적인 요소들의 집합. 시스템은 자연적 또는 인위적, 기계적 또는 유기적일 수 있다.

신뢰성 Reliability

정보 출처의 일관성에 대한 척도

심사 절차 Inquiry process

이주법률 하에서 개인이 가지는 법적 지위에 관계된 주장을 심리하고, 그 지위에 대한 결정을 내리기 위해 성립된 절차이다. 개인의 법적지위는 제시된 증거 및 당해 법률의 해석의 고려를 통해 결정된다.



약속, 양허 Commitment

‘서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)’에서, 법적 구속력이 있으며 다자적으로 이행되는 약속

양도할 수 없는 (불가양익) Indalienable

타인에게 이전하거나 양도할 수 없는

여권 Passport

여권안에 기록된 사람의 신원을 증명하고, 이 사람이 여행, 재입국, 해외 체류시 보호를 받을 수 있도록 허가하는 국가에 의해 발행된 공식적 문서

운송회사 Carriers

육로, 해로, 항로를 통한 승객 수송 업무를 담당하는 운송 회사

운영 정보 Operational intelligence

이주 관리 관련하여 일상적인, 또는 진행 중인 (운영)활동을 수행하는 공무원의 욕구와 관련한 지적 산물. 때때로 ‘전략적’ 정보로 언급되기도 한다.

운영상 정책 목표 Operational policy objectives

이주 관리의 다음과 같은 선택안 사이에 운영상 균형을 맞춘다.

- 통제조치 및 촉진조치
- 해외에서, 입국지점에서 또는 국가 내에서의 이주관리 활동
- 위험 관리 또는 위험 방지
- 경제적, 사회적, 문화적 통합을 향한 이주자 및 옹호자의 책임, 그리고 국가의 책임

이주 관리의 운영 정책 목표들은 국가가 선택한 사항 간의 균형을 나타낸다.

유량 Flows

전체 인구수 중에서 불안정하고 변화하는 비율을 일컬을 때 사용되는 용어

(조약의) 유보 Reservation to a treaty

조약에 서명(sign), 비준(ratify), 수락(accept), 승인(approve), 가입(accede)할 때, 국가가 조약의 특정 조항을 자국에 적용하는 데 있어 그 법적 효과를 배제 혹은 수정하기 위한 목적으로 발표하는 일방적인 성명

유예 Suspensive effect

법원에 상소나 신청서 제출한 상태에서 해당 사건에 대한 최종 결정 과정이 끝나기 전까지는, 부정적인 결정에 미치는 효과를 방지하고 신청자의 법적 지위를 유지해주는 것이다.

유예조치 Derogation

‘권리유예’ 참조

유입국 Host state /Host country

1. ‘도입국(host state)’참조
2. ‘체류국(host country)’ 참조

유형 Typology

공통된 특징을 가진 현상들을 그룹별로 묶는 체계적 분류 방법이다. 유형은 다양하게 연관된 현상들을 분리된 집단으로 구별하는 차이점들에 따라 만들어진다. 유형은 복잡한 이주 현실을 분석하고 이해하기 쉽게 한다.

외국인 Alien

타국의 시민(국적자)인 사람, 체류국의 시민권을 가지고 있지 않은 사람

위변조문서/허위문서 Fraudulent document

여행증명서 혹은 신분증명서가

- 국가에 의해 합법적인 권한을 부여받은 개인 혹은 중개소가 아니라 다른 누군가에 의해 허위로 만들어지거나 변조되었을 때
- 허위진술, 와전, 협박 혹은 부적법한 기타의 방법을 통해 부적절하게 발행 혹은 취득되었을 때
- 적법한 소지자 이외의 다른 사람에 의해 사용되었을 때 위변조문서라고 한다.

위임난민 Mandate refugees

유엔난민판무관실 규정(UHCHR Statute)과 관련 유엔총회 결의문에 의거하여 유엔난민판무관실 (UNHCR)에 의해 난민으로 인정받은 사람.

이동 유형, 이주 유형 Mobility pattern

반복되는 이주 유형은 이동 유형으로 인식된다. 가난한 국가에서 부유한 국가로의 이동, 시골에서 도시로의 이동은 이동 유형의 예이다.

이주 Migration

한 사람 혹은 집단이 단기적 혹은 영구적 정착을 위해 행정적 혹은 정치적 국경을 넘어 한 지리적 단위에서 다른 지리적 단위로의 이동을 의미하는 용어로, 여기에는 난민, 자발적 이주자, 비자발적 이주자, 경제적 이주자의 이동을 포함한다.

이주 관리의 제도적 체제 Migration management institutional framework

이주 관리에 관한 법을 만드는 것은, 국가가 일반적 정책 목표에 집중할 수 있도록, 국가 행위를 규율할 제도적 체계를 만드는 것과 연관된다. 행정기관, 입법기관, 사법기관과 같은 국가 기관은 물론이고 정책을 실행할 공무원 및 장관, 그리고 운송사, 숙박업자, 교육기관, 고용주, 국제기구와 같은 간접적인 이해관계자들까지도 적절한 권위와 권한을 부여 받을 필요가 있다. 이러한 종합적 형태가 이주 관리에 관한 제도적 체계를 형성한다.

이주노동자 Migrant worker

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 사람. 2003년 7월 1일 발효된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990)」 제2조는 ‘이주노동자’에 대한 정의를 제공한다.

이주대상국, 목적국, 도착국 Country of destination

이주이동에 관여한 자가 도착하고자 하는 국가

이주 보건 Migration health

보건학의 특정화된 분야로, 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국내의 이주자들과 지역사회의 안녕에 초점을 두고 있다. 이주보건은 이주자 개인의 욕구(needs)뿐만 아니라 도입국의 공중보건이라는 이중적 초점을 지니고 있다.

이주자 Migrant

개인적 편의(personal convenience)를 이유로 외부로부터 강제적 요소의 개입 없이 개인이 이주결정을 자유로이 내리는 모든 경우에 해당하는 자

이주자 밀입국(밀입국 알선) Smuggling of migrants

이주자의 동의로 밀수 브로커에게 비용을 지불함으로써 이루어지는 이주이동의 한 형태이다. 이

것은 착취적이고 위험하며 때로는 치명적인 결과를 초래하기도 하지만, 인신매매와 비교해 볼 때 강압적인 행위는 아니다. 팔레모 협정이 적용되는 밀입국은 조직적 범죄단을 주도 세력으로 한 것을 전제로 한다.

인구학 Demography

인구 성장, 밀도, 분포 및 인구통계를 포함한 인구 전반에 대한 특징에 대한 연구

인식 Perception

사람에 의해 경험되거나 해석되는 방식. 인식은 정보와 지식과는 구별된다. 인식은 사실이거나 거짓일 수도 있고, 정당화될 수도 정당화되지 않을 수도 있다. 인식은 사회화, 교육, 정보 접근성, 개인과 단체의 욕구와 같은 많은 요소들의 결과이다.

인신매매 Trafficking in persons

위협이나 강제, 다른 형태의 강압을 사용하여 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉하는 것. 인신매매는 상업적 성 산업과 인권침해와 자주 연계되어 있다. 이에 납치, 사기, 기만, 권력남용, 상대방의 열등한 지위를 악용하는 것이 포함된다. 해당인에 대한 지배력이 있는 사람의 동의를 얻어 착취를 목적으로 대가나 이익을 주고받는 것 또한 인신매매의 한 형태이다.

임시 보호 Temporary protection

분쟁 상황이나 일반적 폭력 사태를 피해 온 집단에게 보호를 제공할 수 있도록 국가들이 개발한 방안이나 조치. 임시보호는 개별 난민 지위에 대한 심사없이 임시적 성격의 보호를 제공한다.

일견 Prima facie

‘한 번 본 바로는’ 또는 ‘다른 요소들을 제외하고’



자발적 귀환 Voluntary return

개인의 자발적 결정에 따른 귀환. 자발적 귀환 개념은 강제적 요소의 부재, 그 이상의 것을 필요로 한다. 자발적 결정은 어떠한 신체적, 정신적, 물리적 강압도 없는 것으로 정의되며, 그러나 이에 더하여 그 결정은 적합하고 이용가능하고 정확하고 객관적인 정보에 근거해야 한다.

자발적 본국귀환 Voluntary repatriation

난민의 자유의사 및 정보에 입각한 결정에 따라 난민이 본국으로 귀환하는 것을 의미한다. 자발적 귀환은 체계적으로 조직되거나, 지원없이 자력으로(spontaneous) 이루어질 수 있다.

자영 비정규 이주 Entrepreneurial irregular migration

스스로 대표성을 갖고 행동하는 개인 이주자들이 적절한 허가 없이 한 나라에 입국하거나 잔류하는 이주의 한 형태이다. 이주자들은 법적 제재를 받게 되거나 혹은 받지 않을 수도 있다.

자원적 귀환, 자발적 귀환 Spontaneous return

개인이 스스로 귀환하기로 결정하고 귀환을 실행하는 것이다.

재이출(再移出), 재이주 Re-emigration

출발했던 나라로 돌아 간 후에 다시 또 다른 체류지 혹은 목적지를 향해 떠나는 이동.

재입국 협정 Readmission agreement

보통 양자협정의 형태를 띠고 있으며, 국가가 비정규 이민자를 출신국이나 경유국으로 되돌려 보낼 수 있는 절차를 수립한다.

재정착 Resettlement

난민들의 이송으로 피난처를 찾고 있었던 국가에서 난민을 인정하는 다른 국가로 이송하는 것. 대개 보호시설이나 다른 형태의 장기 거주권리를 가지게 되며, 많은 경우, 귀화 시민이 될 기회를 갖게 된다. 재정착은 난민보호를 위한 수단이자 항구적 해결책의 하나이다.

저량 Stocks

전체 인구수 중에서 안정적인 일정한 비율을 지칭하기 위해 이주통계 부문에서 사용되는 용어

전략적 정보 Strategic intelligence

이주 관리에 대한 정부의 전반적인(전략적인) 목표를 달성하는 것과 관련한 정보 산물

전략적 정책 목표 Strategic policy objectives

이주 관리는 공중 보건, 안보, 경제적 번영, 시민권, 사회적 안정 및 단결, 문화 발전 등 여러 분야와 관련하여 다양한 공공 정책 목표 간의 균형과 연관되어 있다. 이주 관리에 관한 전략적 정책 목표는 국가가 선택한 목표 간의 균형점을 나타낸다.

전문용어 Terminology

특정 분야, 주제, 과학이나 예술에 사용되는 전문 용어 어휘

점수제 Points system

평가기준에 따라 주어지는 점수에 근거하여 잠재적 이주자를 평가하는 시스템. 통과하려면 미리 정해진 기준 점수를 얻어야 한다. 신청자의 교육수준, 특정 훈련, 경력, 나이, 언어 능력과 같은 특성에 따라 점수가 부과된다.

정보 Information

특정 경로를 통해 취득되거나 특정 형태로 소통된 지식, 소식, 사실 정보와 같은 아이디어 및 사실을 말한다. '이주'의 맥락에 있어서 정보란 이주동향과 통계자료, 이민법제 및 절차, 이주의 실제적 측면 등을 가리킨다.

정보 Intelligence

광범위한 정보(information)를 가지고 훈련된 분석을 통해 만들어낸 산물

정보 공유 Intelligence sharing

여타의 정부 기관들과 정보 산물(intelligence product)을 광범위하게 교환하는 것이다. 정보공유를 통해 관련 기관들은 서로의 이주 관련 정보력을 인식할 수 있으며, 상대방의 인포메이션(information) 및 분석 결과를 통해 이주 정보 산물(migration intelligence product)을 보다 풍부하게 할 수 있다.

정보 순환 Intelligence cycle

인포메이션(information)이 입수되어 정보(intelligence)로 변환되고 이용자가 그것을 이용할 수 있게 되는 전 과정

정보 요청서 Request for Information (RFI)

TAG/MRTD(국제 민간 항공 기구의 기계판독형문서 기술조언팀)이 기계판독형 여행증명서에 유용하다고 판단되는 최신 기술을 산업계에 요청하는 절차

정보 욕구 Intelligence needs

이주 관련 법률 및 절차 준수를 확립할 책임이 있는 정책결정자들과 공무원들이 필요로 하는 정보(intelligence)에 대한 요청

정보제공기관 Information agency

대중에게 정보 제공하는 것을 제1의 목적으로 하는 기관

정부 조직 Machinery of government

공공정책의 개발 및 실행을 위해 만들어진 조직적, 행정적 책임 시스템

정지 조항 Cessation clauses

난민 지위가 종료되는 때를 설명하는 법 조항들. 정지 조항은 '1951년 난민지위에 관한 협약' 제 1C조와 '1969년 아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약'의 제1조 4항에 나타나 있다.

정착 이주 노동자 Established migrant workers

취업국가에서 일정기간 고용된 후, 체류자격과 주요 제약없이 노동할 수 있는 자격을 취득한 이주노동자. 정착이주노동자는 고용과 주거의 일정 조건을 충족시킬 경우, 실직상태라 하더라도 취업국에 체류할 수 있으며 직계가족을 초청하여 함께 거주할 권리를 부여받는다.

정책 Policy

의사결정, 실천 등의 사항을 대해 결정하거나 영향을 주기 위한 계획 및 활동 과정. 합당, 신중 또는 유익하다고 여겨지는 활동 과정, 지침 또는 절차

젠더 (성별, 성) Gender

사회적으로 구성된 성별 간의 차이 및 남녀간 사회적 관계를 지칭하는 용어이다. 성별 간 이러

한 차이는 사회적 관계의 역사를 걸쳐 형성되었으며, 시대와 문화에 따라 변화한다.

제3국 국민 Third country national

제3국 국민의 개념은 가장 일반적으로 ‘양자간 재입국허가협정’에서 나타나는데, 협정당사국 국민이 아닌 귀환인을 지칭한다. ‘귀환’의 맥락에서 제3국 국민이란 귀화될 사람이 수용국의 국민도 아니면서 수용국이 존재하는 지역 내 그 어떤 국가의 국민도 아닌 경우이다. EU의 경우 독일에서 제3국 국민이란 오직 EU 외부에서 온 타국적자들만을 포함하며 타 EU 회원국 국민들은 포함하지 않는다.

조약 Treaty

국가들 사이에 체결한 문서로 된 국제적 합의이며 국제법에 따라 규율된다. 규약, 협약, 의정서, 협정으로도 불린다.

조율, 조화 Harmonization

여행증명서의 정보 기입에 대한 단일화된 접근법을 만들어내는 과정

조직구조 Organizational structure

의무와 책임의 틀 내에서 기능, 활동 및 업무 진행이 상호 연관되는 시스템

조직문화 Organizational culture

어느 특정한 조직 구조를 형성하는 가치 및 역사적 행동양식

조화 Harmonization

‘조율’ 참조

주기적 이동 Pendular movement

식량 획득 또는 교역을 위해 일정한 근거지로부터 외부로 이동하였다 복귀하거나, 또는 일정 지역을 순회하는 이동형태

준수기제 Compliance mechanisms

확립된 요구사항들이 준수되도록 하는 제도적, 행정적 체제

중앙집권화 Centralization

중앙본부가 권력을 가지고 행사하는 조직의 형태로서 지역에 소재한 지부는 중앙 기관에 보고할 의무가 있으며 중앙 기관에 대하여 책임을 진다.

지역 협의 과정 Regional Consultative Process

같은 지리적 영역의 국가들이 서로 경험을 나누거나 토론에 참여할 기회를 공유하며, 공통된 이슈, 정책, 프로그램 등에 관하여 협력 가능한 지점을 고려하면서 정보를 나눌 기회를 갖는 협력 메커니즘. 지역 협의 과정은 참가국들이 공통 관심사를 가지고 만나며 비공식적이고 구속력이 없어 선호되고 있다.

ㄸ

차단 Interceptions

UN 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 정의된 차단이란 필요한 서류 없이 육로, 항로, 해로로 국경을 넘어 예상 목적국으로 가고자 하는 사람들을 방지, 차단, 저지하기 위해 한 국가가 자국 영토 외부에 대해 적용하는 모든 조치들을 의미한다.

착취 Exploitation

관련 정보와 합리적인 동의가 부재한 상태에서 어떤 사람이 다른 사람의 목적에 부합한 행동을 하도록 강제력이나 잘못된 정보를 사용하는 것이다. 착취에는 성매매 혹은 기타 형태의 성적 착취, 강제 노동 혹은 강제 봉사, 노역 혹은 그와 유사한 형태의 행위, 신체 기관의 제거 등을 포함한다.

체류국, 유입국 Host country

타국적인을 그의 지위에 관계없이 단기간이나 장기간 체류하도록 하고 있는 나라

체류 허가 Residence permit

허가 발행 국가 내에서 영구적으로 혹은 미리 지정된 기간동안 체류할 수 있는 허가

초국적 네트워크 Transnational networks

대개 이주자의 출신국을 포함한 여러 국가들 사이에 형성된 문화, 정치, 사회, 경제적 연결들로 구성된 이주자의 네트워크

초청노동자 Guest worker

국가 내에서 일정 기간 동안 일을 할 수 있도록 허가받은 외국인

출산력/출산율 Fertility/Fertility rate

본 매뉴얼에서, 출산력과 출산율은 동일한 의미로 쓰이는데, 일년에 한 지역에서 (가임여성) 1,000명당 생존아 출산수로 계산된 비율이다. 즉 3%의 출산율이라 함은 1년간 인구 1,000명당 30명이 태어났다는 것을 의미한다.

출생지주의 Jus soli

‘속지주의’ 참고

출신국 Country of origin

이주이동에 관여한 자가 거주하다가 출국한 국가. 이는 민족 귀환이나 제1 비호국으로의 귀환의 경우에 쓰이는 ‘귀환국’과는 다른 개념이다.

칩 Chip

전도력있고 자료 저장 및 처리가 가능한 작은 기관으로서, 여행증명서에 결합될 수 있다. 이 기관은 진위확인 그리고/혹은 본인확인을 위해 증명서 판독기와 상호작용한다.

ㄱ

카드 포맷 Card format

신용카드 크기로 발행된 기계판독형여권이나 여행 카드

컬렉션 Collection

최종 정보 산물(intelligence product) 생산의 바탕이 되는 이주관련 정보(information)의 모음

ㄷ

타당성 Validity

정보 정확성에 대한 척도

투자 이주자 Immigrating investors

일정 액수 이상을 목적국에 투자한다거나 혹은 일정 인원 이상의 목적국 국민을 고용하여 사업을 시작한다는 조건에서 장기거주 권리가 부여된 외국인

통제 기관 (통제 당국) Control authorities

국가정부 내부에 속해 있는 행정적, 조직적 단위로서 정규 이주자들의 질서있는 이동을 관리하고, 비정규적 이주 및 불법 이주를 통제할 책임을 지닌다.

통합 Integration

본 매뉴얼에서 말하는 ‘통합’은 두 가지 차원에서 사용된다. 일반적으로 통합이란, 기존의 제도에 새로운 요소를 도입하는 과정을 말한다. 예를 들어, 도입국 사회(host society)에 이주자들이 유입되는 것이다. 통합은 또한 인종적, 민족적, 문화적 배경이 다른 사람들을 한 사회내의 제한없이 평등한 공동체로 진입시키는 과정을 말하기도 한다. 몇 가지 모델들이 이주자들과 새로운 이주국 간의 상호 적응 과정을 설명하는데 사용되며 이러한 과정은 종종 ‘용광로(melting pot)’라고 묘사된다.

트라우마 Trauma

신체적 혹은 심리적 위해를 유발하고, 건강을 해치며, 치료가 요구되는 정신 혹은 신체의 상처를 말한다. 트라우마는 스트레스 및 정신건강 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 반복적 혹은 심각한 트라우마는 외상후 스트레스 증후군이라 진단된다.

특정사업 노동자 Project-tied workers

고용주에 의하여 정해진 기간 동안 그 나라에서 수행되는 특정사업에만 근무하도록 취업국에 입국이 허가된 이주노동자. 고용주는 그 사업을 완수하기 위해 필요한 자원을 제공할 의무가 있다. 고용주 혹은노동중개업자는 사업 완료 후 노동자의 출국을 책임진다.

표

패러다임 Paradigm

복잡한 현상을 이해하기 위해, 지적 규율에 의해 사용되는 개념적 모델. 패러다임은, 어떻게 어떤 것이 이해될 수 있는 지를 결정하는 가정, 개념, 가치, 실행을 포함한다. 새로운 패러다임은, 관찰한 것들이 기존의 가정과 믿음으로 설명되지 못할 때 만들어 진다. 인간개발지수(HDI)를 만든 故 Mahbub Ul Haq선생은 인간개발 패러다임의 4가지 필수 구성요소를 규명하였다. 이 4가지는 형평(equity), 지속가능성(sustainability), 생산성(productivity), 자치역량 강화(empowerment)이다.

평가 Evaluation

특정 정보의 타당성, 신뢰성, 유효성을 사정하는 것

피드백 Feedback

정보 생산자와 사용자 간의 상호작용으로서 정보 산물(intelligence product)의 유효성을 평가하고 정보간의 격차를 입증하며 정보 이용자의 욕구에 초점을 유지하기 위한 목적으로 이루어진다.

중

합법 이주자 Legal migrant

여권이나 비자와 같은 여행증명서 혹은 타국에 입국 및 체류할 수 있음을 증명하는 여타 허가증을 소유한 이주자

항구적 해결책 Durable solutions

난민이 처한 상황을 만족스럽고 영구적으로 해결함으로써 그들이 정상적인 삶을 살 수 있도록 하는 모든 수단을 말한다. 항구적 해결책으로는 자발적 본국귀환, 현지 동화, 재정착이 있다.

행정적 강제퇴거 Administrative removal

체류기간 초과자, 체류조건을 위반하여 노동을 하는 자(혹은 편의를 요구하는 자), 잔류를 허락하는 공식 허가를 얻고자기만적 행위를 하는 자에게 적용된다.

여기인 Evidencing

사증이 발급되었다는 것을 보여주는 물리적 증거. 이것은 여권 혹은 여행증명서에 단순한 도장을 찍거나 표시(notation)를 하는 형식이다. 입증은 되도록이면 사증발급인정서나 시스템과 연결된 특정 식별자를 포함하도록 하고, 보안요소들을 통해, 그리고 여권이나 여행증명서에 물리적 증거를첨부하는 방법을 통해 여행증명서를 위조나 개조의 위험으로부터 보호하도록 한다.

현지 동화 Local integration

난민 혹은 비호신청인들이 그들에 대한 국제적 보호를 용인한 국가 내에서 영구적으로 정착할 수 있도록 하는 항구적 해결책

혈통주의 Jus sanguinis

‘속인주의’ 참고

협약 난민 Convention refugees

‘난민지위에 관한 협약’ 제1A조에 규정된 기준 하에서 국가에 의해 난민으로 인정된 사람들로서, 당해 협약을 근거로 다양한 권리를 향유할 수 있다.

홍보활동 (정보 캠페인) Information campaign

교육, 정보, 홍보, 또는 그와 관계된 목적들을 달성하기 위해 어떤 결과와 목적을 지원하는 모든 확대접근(outreach) 노력의 총체

후원 Sponsorship

개인, 사(私) 그룹, 조직이 일정 기간동안 다른 개인에 대해 책임을 지도록 하는 협정. 여기서 책임이라 함은 보통 재정적인 측면에서의 책임을 의미한다.

확산 Distribution

‘배포’ 참조

확인 (검증) Validation

탑승 지점 혹은 국경 심사대에서 여행자의 신원과 여행자의 여행증명서, 비자, 허가증에 기록된 정보와 여행자의 신원과 지위에 관한 정보의 일치 여부를 조사하는 과정

확인 (진위확인) Authentication

여행증명서의 진위를 확인하는 절차. 인증을 위해 기계판독형여행증명서(MRTD)에 생체인식기술을 결합시킬 수 있다.

흡인요인 Pull factors

이주자가 다른 국가에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는, 그 국가 내에 존재하는 요인들

영문 명칭 및 용어

Commission of European Communities (CEC) 유럽공동체 집행위원회

De facto (법률용어) 실제적으로, 사실상, 사실의

De jure (법률용어) 법에 따르면

European Community (EC) 유럽공동체

Ex lege (법률용어) 법률에 의해

Expressis verbis (법률용어) 명백히, 외현적으로 명시된

Inter alia (법률 용어) 그 중에서도, 무엇보다도

International Electrotechnical Commission (IEC) 국제전기표준회의

International Standards Organization (ISO) 국제표준화기구

Ipso jure (법률용어) 법률 그 자체에 의거하여

Machine-readable Passport (MRP) 기계판독형 여권

Machine-readable Visa (MRV) 기계판독형 비자

Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents (TAG/MRTD) 국제 민간 항공
기구의 기계판독형 문서 기술 조언팀



이주관리매뉴얼
정책입안자와 실무자를 위한 안내서 1권

|인쇄일| 2006년 12월 29일

|발행일| 2006년 12월 29일

|발행처| 국가인권위원회

|인쇄일| 100-842 서울특별시 중구 을지로1가 16번지
<http://www.humanrights.go.kr>

|전 화| 02)2125-9860

|F A X| 02)2125-9868

|인쇄일| 리드릭 02)2269-1919(代)

ISBN : 978-89-6114-044-7 93330 비매품
978-89-6114-050-8(전3권)

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000048-01



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

제2권

이주 정책 개발

Essentials of
Migration Management

국가인권위원회



EM023011



국가인권위원회

발 간 사

국가인권위원회는 지난 2002년 활동을 개시한 이래 사증발급 등 입출국과 관련된 문제, 미등록 이주 노동자에 대한 단속 및 연행, 강제퇴거 등과 관련된 문제 등의 진정사건을 주로 다루어왔으며, 출입국관리법을 비롯한 이주관련 법제의 개선을 위해서도 노력해 왔습니다. 최근에는 고용 허가제 등 외국인 인력제도, 노동정책, 이주노동자와 그 가족을 비롯한 이주민의 사회보장 등 사회권적 기본권과 밀접하게 관련된 쟁점과 난민관련 문제에도 관심을 기울이고 있습니다.

국가인권위원회는 국제이주(international migration) 증가에 따라 새롭게 대두되고 있는 주요 이슈들에 대하여 통합적이고 능동적으로 대처하기 위해 2006년 9월 1일부터 인종차별팀 업무를 확대, 개편하여 운영하고 있습니다. 인종차별팀은 그동안 이주인권에 대한 사회적 공감대 확산을 위하여 관련 단체와의 지방순회 간담회를 개최하고, 관련 분야 종사자들의 전문성 제고 및 유기적 협력을 위하여 이주인권 관련 토론회 및 워크숍을 개최하는 등 이주인권에 관한 인적 인프라 구축을 위해서도 노력하고 있습니다.

특히 국가인권위원회와 국제이주기구(IOM)가 지난 10월 3일간 공동 개최한 「이주 이권을 위한 이주관리와 정책 국제워크숍」에서 교재로 사용된 영문 매뉴얼 「Essentials of Migration Management」은 그 내용의 간결성, 체계성 등으로 인해 큰 호응을 받았습니다. 이 매뉴얼은 국제이주기구가 지난 2004년 발간한 것으로 이미 여러 나라에서 이주관련 공무원, 시민사회단체, 학계 전문가들에게 호평을 받은 바 있습니다.

이에 국가인권위원회는 국제이주기구의 허락을 얻어 이 매뉴얼을 우리말로 번역하게 되었습니다. 이주정책 및 집행과 관련한 체계적인 실무지침서가 거의 없는 우리의 상황에서 이주와 관련된 기본개념 및 주요 이슈 등이 사례 등과 함께 제시되어 누구나 이해하기 쉽도록 구성되어 있는 이 매뉴얼이 이주인권 분야의 관계자들에게 좋은 참고서가 되기를 바랍니다.

2006. 12.

국가인권위원회위원장 안 경 환

한국어판을 내며

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』(Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners)의 한국어판 발간을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

이주관리매뉴얼은 ‘인도적이고 질서 있는 이주의 관리’를 통해 국제이주가 ‘이주자와 관련국 모두에 이로울 수 있도록’ 하기 위한 국제이주기구의 노력 가운데 하나로서, 지난 3년 동안 국제이주기구를 비롯한 여러 국제기구, 각국 정부관계자, 학계 전문가 등의 참여로 제작된 최초의 이주 관리 교과서라 할 수 있습니다. 이 책은 이주관리를 담당하는 정부 정책입안자, 실무자, 시민사회 활동가, 학계 전문가 등 다양한 이주정책 관련자에게 효과적인 이주관리를 위해 고려해야 할 다양한 사항에 대한 포괄적 정보를 제공하기 위해서 제작되었습니다. 이와 함께 이주관리에 관한 교육 프로그램에 활용될 수 있도록 교재 형식으로 만들어져 이주관리 실무자 및 시민사회단체 활동가를 위한 교육 및 이주 강의 교재로 유용하게 쓰일 수 있으리라 기대합니다.

본 매뉴얼의 한글판은 국가인권위원회의 지원을 받아 지난 1년 동안 국제이주기구 서울사무소와 국가인권위원회 인종차별팀 그리고 학계 전문가들의 노력으로 제작되었습니다. 특히 수차례의 교정 및 감수와 더불어 전문가세미나, 국제포럼, 국제워크숍 등을 진행하여 번역의 질을 더 높이기 위해 최선을 다하였습니다.

국제이주기구 서울사무소는 이 책의 발간을 계기로 이주 문제를 다루는 다양한 기관, 단체 및 학교에서 이주관리에 관한 체계적인 교육프로그램들이 개설되고, 이 책이 참고자료 혹은 교육자료로 활용되기를 기대합니다. 또한 이주 관리와 이주민 인권보호를 위한 대한민국 정부 및 시민사회의 노력이 한국행 이주자 출신국에까지 확산되어, 송출국 관계자 및 실무자를 위한 교육 및 협력 모색 프로그램으로 발전될 수 있기를 기대합니다. 이를 위해 국가인권위원회와 국제이주기구 서울사무소는 한국의 실정이 더 잘 반영되고, 주제별로 보다 세분화 및 전문화된 교재로 발전시키기 위한 준비를 이미 시작하였습니다.

끝으로 『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』 한글판이 나올 수 있게 해 주신 국가인권위원회 안경환 위원장님을 비롯하여 인종차별팀 관계자분들께 감사드립니다. 또한 바쁘신 와중에도 꼼꼼히 감수해주시고 애정 어린 자문을 아끼지 않아 주신 전북대학교 설동훈 교수님, 성공회대학교 박경태 교수님, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감 황필규 변호사님께 감사드립니다. 아울러 세미나에 참여해 번역과정에 대한 조언을 해 주신 법무부 송소영 사무관님, 여성가족부 최문선 사무관님, 한국이주노동자인권센터 최현모 사무국장님, 아시아문화인권연대 이란주 대표님께도 감사의 말씀을 드립니다.



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

Essentials of Migration Management

A Guide for Policy Makers and Practitioners

제2권 이주 정책 개발

Volume Two Developing Migration Policy

국제이주기구(IOM)는 인도적이고 질서있는 이주가 이주자 및 해당사회에 유익함을 가져다준다는 원칙에 따르고 있다. 국제이주기구는 정부간 기구로서, 이주의 실행적 과제 해결 지원, 이주관련 문제들에 대한 이해 제고, 이주를 통한 사회적·경제적 개발 도모, 이주자의 인간존엄 및 안녕 보장을 위해 국제사회의 파트너들과 협력하고 있다.

본 매뉴얼에 표명된 의견과 분석은 국제이주기구 및 국제이주기구 회원국들의 견해나 정책과 반드시 일치하지는 않음을 밝힌다.

특별한 명시가 없는 한, 본 매뉴얼은 2004년 7월 1일 이후의 사건은 다루지 않는다.

편집책임자

Erica Usher, International Organization for Migration

프로젝트 팀

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Vasoontara YIENGPRUGSAWAN, International Organization for Migration (Geneva)

Hallam JOHNSTON, Principal, Hallam Johnston & Associates Inc., Migration Management Consulting, Canada – Editorial Coordination

LearnStream Inc., Fredericton, Canada – Instructional Design

운영위원회

Gervais APPAVE, International Organization for Migration (Geneva)

Charles HARNS, International Organization for Migration (Geneva)

Maria HUTCHINSON, International Organization for Migration (Geneva)

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Irena OMELANIUK, International Organization for Migration (Geneva)

Erica USHER, International Organization for Migration (Geneva)

「이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서」는 국제이주기구의 이주정책연구부 (Migration Policy and Research Department), 인력개발학습부(Staff Development and Learning Services), 이주관리서비스부(Migration Management Services)에 의해 제작되었다.

차 례

제1권 이주 관리의 기초

목 차

머리말

매뉴얼 소개

서문

1.1 전문용어

1.2 이주 관리의 개념 모델

1.3 이주와 역사

1.4 국가의 권한과 책임

1.5 이주자의 권리와 의무

1.6 국제이주법

1.7 국제협력

1.8 이주법제의 개발

1.9 이주행정체계의 개발

1.10 인식체계의 관리

용어해설

제2권 이주 정책 개발

목차

서문

2.1 이주와 통계자료

2.2 이주와 인구학

2.3 이주와 개발

2.4 이주와 교역

2.5 이주와 가족

2.6 이주와 노동

2.7 이주와 보건

2.8 이주와 안보

2.9 이주와 국내난민

2.10 이주와 젠더

용어해설

제3권 이주 관리

목차

서문

3.1 여권과 비자 시스템

3.2 이민제도

3.3 국경관리제도

3.4 국제운송사의 책임

3.5 난민 보호

3.6 이주자 통합

3.7 이주와 시민권

3.8 이주자의 지위 결정과 이의제기 시스템

3.9 귀환 이주

3.10 운영데이터의 관리

3.11 이주 정보 시스템

3.12 비정규 이주

용어해설

이주 정책 개발

제2권 소개

서문

제1장 이주와 통계자료

제2장 이주와 인구학

제3장 이주와 개발

제4장 이주와 교역

제5장 이주와 가족

제6장 이주와 노동

제7장 이주와 보건

제8장 이주와 안보

제9장 이주와 국내난민

제10장 이주와 젠더

서 문

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 가이드(Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners)』 제2권은 이주관리에 대한 종합적인 정책들을 개발하고 실행하는데 필요한 핵심요소들을 제시한다. 이주과정은 이주자, 이주대상국, 출신국간의 복잡한 관계가 포함된 문제이며, 이주는 경제, 사회, 노동, 보건, 문화, 안보 등 많은 분야의 정책들과 연관되어 있다.

제1권 2장의 ‘이주관리의 개념 모델’은 이주관리의 4가지 주요 분야인 이주와 개발, 이주 촉진, 이주 규제, 강제 이주를 개괄한다. 제2권은 이 4가지 분야와 관련된 정책과 각 분야에 중첩된 문제들을 논의한다. 포괄적 국가이주정책의 바탕을 설계할 때 이들 분야의 상호관계를 고찰하는 것은 이주관리전략을 개발하는 데 있어 매우 중요하다.

이주정책을 개발하는 것은 쉽거나 간단하지 않다. 이주는 그 자체로 중요한 공공정책 분야이자 다른 정책분야들과 상호의존적 관계에 놓여 있는 영역이다. 국가의 이주정책은 특정 목표를 경시함으로써 다른 목표를 달성하는 방식이 아니라 다양한 이주관련 정책수단 사이에 균형을 유지하는 방식으로 이루어져야 한다.

이주정책 및 입국기준이 확립된 나라일수록 이주관련 문제를 쉽게 예방할 수 있다. 예컨대, 한 국가가 이주유형을 정책화하게 되면 이주자는 더 쉽게 새로운 환경에 적응할 수 있고 그들의 기술과 능력을 통해 해당 국가에 중요한 기여를 할 수 있게 된다. 또한 이러한 이주자들을 내국인들이 쉽게 받아들일 수 있게 됨으로써 성공적인 사회통합이 촉진될 수 있다.

많은 나라들에서 이주관련 법규정 및 정책이 명확하게 수립되지 못하여 이주관리가 효과적으로 이루어지지 않았다. 이제 대부분의 나라들이 유입국이자 경유국이며 유출국으로 변모하고 있기 때문에 합리적인 이주 법제에 바탕을 둔 이주정책을 수립해야 한다. 국가는 누구에게 입국을 허락할 것인가를 결정할 뿐만 아니라 다른 나라와 협력하여 이주자를 지원하고 노동, 송금, 이주자 보건, 귀환을 관리하는 프로그램을 개발해야 할 것이다.

본 권은 10개의 장에 걸쳐 이주정책 개발과 관련된 문제들을 살펴본다. 앞의 두 장에서 다루고 있는 통계자료와 인구학적 정보는 정책입안자들에게 필요한 기본적 정보이며, 정부가 관련 부처들의 노력을 일원화하고 바람직한 결정을 도출하며 이주정책의 효율성을 모니터하기 위해 책임 있게 다루어야 할 부분이다. 3장부터 10장까지는 개발, 교역에서부터 가족, 노동, 보건, 안보, 국내 난민발생, 젠더(gender)에 이르기까지의 특정 분야들을 검토한다. 각 장은 제1권 2장에서 논의한 이주관리의 4가지 주요영역들과 관련된 쟁점 및 활동을 살펴보고 있다.



IOM International Organization for Migration

제1장 이주와 통계자료

제1과 이주 통계의 목적

제2과 국제이주자의 정의

제3과 국제이주통계의 주요생산기관

제4과 국가이주통계의 주요생산기관

제5과 새로운 과제



제1장 이주와 통계자료

이 장에서는 바람직한 이주정책의 발전에 필요한 통계자료 및 신뢰할 수 있는 자료수집 시스템의 중요성을 살펴본다. 제1과와 제2과는 이주 통계 분야가 국제적으로 어떻게 발전해왔는지 소개한다. 제3과에서는 국제이주관련 통계작업을 담당하는 주요 국제기관들을 살펴보고, 제4과에서는 국가차원에서 이주통계를 담당하는 주요 기관들을 살펴본다. 제5과에서는 자료와 관련하여 새롭게 요구되는 사항과 자료 수집과 관련한 과제들을 파악한다.

학습목표

- 국제·국가 차원에서 이주관련 통계자료들을 다루는 주요 기관들에 대한 지식 향상
 - 정책개발과정에 있어서 통계자료의 역할 이해
 - 적절한 통계자료를 감별, 수집, 활용할 수 있는 능력 개발
-

배경지식

근래 들어 정규적, 비정규적, 자발적, 강제적 이주 등 여러 형태의 이주와 그러한 이주가 한 국가의 사회, 경제, 정치 부문에 미치는 영향에 대한 국제적 관심이 높아지고 있다. 이렇게 국제이주가 점차 국제사회의 정책의제로 부각됨에 따라 이에 부응하는 포괄적이고 신뢰할 수 있는 자료 및 통계에 대한 수요도 늘고 있다.

이주데이터를 수집하는 핵심적 행위자는 국가기관이지만, 수집 방법은 나라마다 차이를 보인다. 국제협력의 증가와 시의적절하고 상호비교가능한 이주데이터의 중요성 때문에 국제기구들은 자료수집에 있어 국가간 조화를 이루는 폭넓은 활동을 수행할 필요가 있다.

현재 통계자료는 다양한 목적을 위해 다양한 방식으로 수집된다. 대부분 국가들은 특정 분량의 기본 엔트리 데이터(entry data)를 수집한다. 전통적 이민국가들이나 단기이주 혹은 영구이주가

활성화된 나라들은 대체로 포괄적인 데이터 수집 시스템을 갖추고 있다.

점차 증가하고 있는 국가통계기관들은 특정 집단이나 특정 이주양상을 나타내는 다양한 정보원 (sources)을 통해 가용자료를 집계하고 취합함으로써 인구변화에 대한 포괄적 정보를 수집한다.

외국에 체류하고 있는 자국민의 수가 많은 나라의 경우, 국외자(expatriates)의 안녕에 관심을 기울이기도 한다. 적시에 확보한 해외이주인구에 대한 데이터는 국외자와 그들의 가족에 대한 지원책을 추진하는데 도움을 준다. 해외이주자가 보내는 송금에 대한 정보는 출신국의 저축, 투자 및 지역개발에 미치는 영향을 가늠하는데 중요하다.

인신매매, 이주자 밀입국, 젠더(gender) 이슈, 서비스 거래부문의 이주 등 새로운 이주관련 문제들로 인해 국내 및 국제적 차원의 이주통계 작성 필요성이 더욱 커지고 있다.

도입질문

- 1 당신의 국가에서는 정책개발자들이 현재 발생하는 이주의 성격 및 그것이 미치는 영향을 확인할 수 있는 최고 양질의 가용 통계자료에 어느 정도로 접근가능한가?

- 2 국가통계기관에 의해 수집되는 통계자료의 양과 신뢰도를 증진시키기 위해 당신의 국가에서 어떠한 조치들이 취해져야 하는가?

- 3 당신의 국가는 이주통계를 담당하는 주요 국제정보기관들에게 데이터를 제공하거나 제공받는가?

- 4 당신의 국가에서 통용되는 이주통계 수집의 정의 및 방법론은 국제이주통계에 관한 유엔의 권고안을 어느 정도 반영하고 있는가?

주요 메시지

이주관련 이슈들에 대한 국제협력이 증가함에 따라 시의적절하고 비교가능한 데이터에 대한 수요도 증가하였다. 국가의 정확한 이주통계 생산역량을 개발하고자 하는 담당자들이 지향하는 목표중 하나는 국가간 비교 가능성의 확보이다.

데이터가 수집 및 비교될 수 있도록 기준과 원칙을 수립하는 것이 21세기 이주관리에 필수적이다.

용어 및 개념

유량 (Flows)

전체 인구수 중에서 불안정하고 변화하는 비율을 일컬을 때 사용되는 용어

등록제 (Register)

기록이 입력되고 저장되는 시스템. 이 시스템은 입·출국자 기록에 기반할 수도 있으며 인구동태 통계·주거 등의 정보가 담긴 국내 거주자 기록에 기반할 수도 있다.

저량 (Stocks)

전체 인구수 중에서 안정적이고 변화하지 않는 비율을 지칭하기 위해 이주통계 부문에서 사용되는 용어

제 1 과 이주 통계의 목적

지난 10년간 정규적·비정규적, 자발적·강제적 이주 등 다양한 형태의 이주와 그러한 이주가 한 국가의 사회, 경제, 정치 부문에 미치는 영향에 대한 국제적 인식이 확산되어 왔다. 국제이주가 점차 국제사회의 주요 정책의제로 부각되면서 이에 상응하는 포괄적이고 신뢰할 수 있는 자료 및 통계에 대한 요구 또한 높아지고 있다.

데이터는 특정 현상을 설명하거나 이해하는 데 사용되며 비정규 이주, 노동 이주, 보호, 사회통합을 비롯한 모든 이주정책 결정의 기초가 된다. 원시 데이터(raw data)는 이주정책 입안자 및 실무자가 활용할 수 있도록 수집, 가공, 분석된다. 그러나 국제이주 규모, 동향 및 정책 등에 관하여 정확한 최신 정보는 대체로 부족한 편이다.

미등록 이주자를 양산하는 비합법 이주가 많을 경우, 다차원적이고 유동적인 이주 현상에 대한 질적 데이터를 수집하기 어려워진다. 이주통계 분석가들은 신뢰할 수 있는 이주통계를 작성할 국가역량을 개발하는데 애진한다. 이들의 주요 목표는 국가 간 비교가능성(comparability)을 달성하는 것이다. 이러한 목표는 장기적으로 이루어져야 할 작업이지만, 이주문제에 대한 국제협력이 증대됨에 따라 그 추진 요구도 점차 커지고 있다. 관련 정책들이 조율되고 있으며, 질적 이주 데이터에 대한 정부, 미디어, 연구기관의 이해도 커지고 있다.

핵심사항

1 세계 대부분의 지역에서 국제이주는 엄격하게 규제되고 있으며, 관할 기관들은 체류허가 및 취업허가 발행, 입국거부, 강제퇴거명령, 비호(庇護)신청인 및 난민지위 부여자에 대한 등록제(register)를 실시한다.

2 국제이주에 대한 정확한 데이터 및 통계는 연구·분석의 목적에서 뿐만 아니라 이주자와 난민에 대한 다양한 행정적·정책적 조치의 계획과 예산 지원을 위해 필요하다. 이러한 조치들의 목적은 이주자와 난민을 보호하고 지원하며 통제하는 것이다. 난민과 이주자는 주거, 교육, 보건의료 등의 분야에서 특별한 도움을 필요로 한다.

- 3 정확한 데이터는 이주관련 공개토론이나 이주정책 입안과정 시 유포되는 잘못된 정보를 바로잡을 수 있다.

제1권 제10장 인식체계의 관리에서 이주관리에 있어 정확한 정보의 중요성을 논의한다.

- 4 이민자를 포함한 인구에 대한 전반적 정보는 사회의 전체적인 사업을 계획하고 도로, 학교, 병원, 주거시설 등의 사회기반시설을 마련하는 데 필요하다. 이주자의 분류 및 이러한 사업에 쓰이는 기타의 원칙들은 국내법 및 행정절차에 따라 결정된다.

적용문제

- 1 이주통계의 목적 가운데 비정규 이주에 대한 신뢰할 만한 데이터를 보유함으로써 수행·달성될 수 있는 것들은 무엇이 있는가?
- 2 국가의 정책 목표 중에서 가장 중요하게 통계가 사용되는 이주관리 측면은 무엇인가?
- 3 당신의 환경에서 이주관련 등록제와 기록을 보유하는 것의 주요 목적은 무엇인가?
- 4 국가의 사회기반시설 계획을 포함한 공공 계획수립 시 이를 지원할 수 있는 이주데이터의 종류에는 어떠한 것이 있는가?
- 5 잘못된 정보를 막기 위해 당신의 국가는 어떤 이주통계를 사용할 수 있는가?

제 2 과 국제이주자의 정의

국제이주자를 등록하는 분류범주를 정할 때, 몇 가지 중요한 요소들이 사용된다. 외국인의 입국은 법률에 의해 규제되기 때문에 해당기관에 의해 등록되는 가장 일차적 정보는 시민권이며 두 번째 핵심적 정보는 입국목적이다. 이 두 요소, 즉 시민권과 입국목적에 따라 각국의 법제와 관행은 체류기관과 방문자·관광객·이주자 등의 체류 범주를 결정한다. 이주통계 취합에 쓰이는 부가적 핵심정보로는 이주자의 거주국과 출생국 등이 있다.

일반적으로 국제이주자란 타국에서 일시적일지라도 정착할 목적으로 국경을 넘는 사람을 의미한다. 관광객과 단기 사업상 방문자들은 보통 이주자의 범주에 넣지 않는다. 아래의 <핵심사항>에서는 단일화된 정보를 수집하기 위한 노력에 대해 설명하고 <숙지할 사항>에서는 국가간에 존재하는 국제이주자 분류상의 차이, 특히 영구이주자와 단기이주자 구분의 국가간 차이를 논의한다.

핵심사항

1 국가간 이주데이터 작성의 유사성을 높이기 위해 유엔의 통계담당기관은 ‘국제이주통계에 관한 권고 (Recommendations on International Migration Statistics)’를 내놓았다. 1953년 유엔은 처음으로 국제이주통계의 개선 및 조율을 위한 일련의 권고안들을 발표하였고 이 권고안들은 1976년과 1997년, 두 차례 수정·보완되었다. 새로운 이주자 유형의 등장과 권고 이행과정의 난관 등, 국제적인 변화를 반영하기 위해 이러한 수정·보완이 필요했다.

1997년도의 권고는 유엔 통계위원회 (UN Statistical Commission)의 요청으로 유엔 통계국 (UN Statistical Division)에 의해 준비되었다. 유엔 통계국은 유럽연합 통계청 (Eurostat) 및 유엔 인구국 (United Nations Population Division)과 긴밀히 협력하여 이 작업을 수행했으며, 유엔 지역위원회들 및 국제이주분야에 종사하는 전문기관들로부터 정보를 얻었다.

- 가장 일반적인 의미에서 국제이주자를 ‘일상거주국을 바꾼 사람’으로 정의한다. 이 정의에 따르면 관광객 및 일상 국경통과 통근자도 이주자에 해당하기 때문에, 체류기간에 대한 구체화가 필요하게 되었다. 따라서 권고안들은 장기이주자와 단기이주자를 분리시키기 시작했다.
- 장기이주자란 ‘최소한 1년간 일상거주국을 벗어나 타국으로 이동한 자’로 정의되며 그 이주자의 이주대상국이 사실상 새로운 일상거주국이 된다.
- 관광을 제외한 단기 이동의 새로운 형태들이 등장하게 되자 단기 이주자의 또 다른 범주가 정의되었다. 즉 단기이주자는 “3개월 이상 12개월 미만 동안 일상거주국을 벗어나 타국으로 이동한 자로서, 휴양·휴가·친구 및 친지방문·사업·의료·종교적 순례여행을 목적으로 한 경우를 제외한다.”

2 이주문제에 대한 국제협력을 촉진하기 위해 유엔이 권고했음에도 불구하고, 권고안들의 조율 및 이행을 위한 국가들의 노력은 미미한 수준이었다. 유엔과 유럽연합 통계청(Eurostat)의 통계담당관들은 그러한 법적 구속력이 결여된 권고안의 준수를 강제할 수 있는 힘이 부족함을 깨닫게 되었다.

3 이주문제의 민감성(sensitivity) 때문에 이주데이터가 소수의 국가기관이외의 다른 이들에게는 접근불가능한 상태로 있기도 한다.

4 유엔은 2005년에, 1998년 지침(1998 Guidelines)의 실질적 이행을 지원하는 안내서를 출판할 계획을 세우고 이 지침에 관한 의견을 받고 있다.

숙지할 사항 : ‘이주자’의 정의 및 체류기간

국제이주통계의 작성 시 단기 이주자들이 체류하는 국가를 일상거주국으로 간주한다. 보통 일상거주국은 “지난 12개월 동안 대부분 거주했던 국가, 혹은 그 보다 짧은 기간을 살았으나 향후 12개월 내에 돌아와서 살고자 하는 국가”로 정의된다.

일상거주국에 대한 이러한 정의는 1994년 UN이 출간한 ‘관광통계에 대한 권고’에 바탕을 두고 있다.

세계관광기구(World Tourism Organization)는 국제방문자를 ‘12개월을 초과하지 않는 기간 동안 일상거주지나 일상생활권을 벗어나 직업적 목적 이외의 목적으로 타국으로 여행하는 자’로 정의함으로써 방문의 목적으로 다른 이주들과 구별한다. 3~12개월 동안 직업적 목적을 위해 타국으로 가는 것은 단기 이주로 인정되는 반면, 관광은 장기적일지라도 이주로 여겨지지 않는다.

생각할 문제

유엔 인구국 (United Nations Population Division)은 ‘실제적 기간(actual time)’과 ‘법적 기간(legal time)’이라는 개념을 도입하였다. 실제적 기간은 이주자가 실제로 체류하고자 하는 잠재적 기간을 의미하며, 법적 기간이란 합법적 이주자의 범주 및 체류자격의 종류에 따라 법이 규정한 기간을 지칭한다. 이주통계는 주로 ‘법적 기간’을 반영하며, 실제적 기간은 체류가 종료된 이후에 기록되기 때문에, 통계상의 차이가 나타날 수 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 정의되는 단기이주의 기간은 어느 정도인가?

- 2 당신의 국가 및 대륙에서 유엔의 권고안들이 어느 정도로 이행되었는가?

- 3 당신의 국가에서 이주를 구분하기 위해 사용하는 이주목적에는 어떤 것들이 있는가?

- 4 당신의 국가에서 이주관리에 가장 중요한 데이터는 무엇인가?

제 3 과 국제 이주통계의 주요 생산 기관

국제적 차원에서 이주통계를 이끌고 있는 기관들은 다음과 같다.

- 유엔 인구국 (United Nations Population Division)
- 유엔 통계국 (United Nations Statistics Division)
- 유엔 지역 경제 위원회 (UN regional economic commissions)
- 유엔 난민고등판무관실 (UNHCR)
- 국제이주기구 (IOM)
- 경제협력개발기구 (OECD)
- 유럽공동체 위원회 (Commission of European Communities)
- 국제노동기구 (ILO)
- 유럽이사회 (Council of Europe)
- 유럽연합 통계청 (Eurostat)

아래의 <핵심사항>에서는 이들 기관의 통계관련 활동을 소개한다.

핵심사항

1 유엔 인구국(United Nations Population Division)은 전 세계 이주데이터 취합을 선도하는 기관의 하나로서, 특히 인구조사를 통해 이주 저장(stock) 데이터를 취합한다. 유엔 인구국은 유엔 통계국(United Nations Statistics Division)과 협력하여 전 세계 이주데이터를 취합할 뿐만 아니라 출생률 및 사망률 조사 이외에도, 인구발전의 주요 요소인 세계적 이주동향·이주 관련 쟁점과 정책을 다룬다.

2 유엔 통계국(United Nations Statistics Division)은 유엔 인구연감(United Nations Demographic Yearbook)을 발행한다. 1977년, 1985년, 1996년의 인구연감은 이주통계들을 포함하고 있다. 인구연감 제작에 쓰인 데이터들은 정부 대상 설문지들을 통해 수집되며, 인구연감은 230개가 넘는 국가 및 지역을 포괄한다.

3 유엔 지역경제위원회들은 이주통계의 취합 및 개발에 관한 활발한 활동을 펼치고 있다.

예 시

유엔 유럽경제위원회(UNECE) 통계국(북아메리카와 중앙아시아 포괄)은 유엔 통계국, 유럽연합 통계청(Eurostat)과의 협력 하에 제2과에서 논의된 1997년 유엔 권고안들을 활성화하고 발전시키기 위해 활발한 활동을 펼쳐왔다. 유엔 중남미경제위원회(ECLAC) 인구국은 1970년대부터 지역 이주통계를 산출해왔다.

4 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)은 주로 국가기관에 의해 정기적으로 취합된 비호(庇護) 신청 통계를 통해 비호(庇護)신청인들의 수치 동향을 파악한다. 유엔 난민고등판무관실 인구자료과(Population Data Unit)는 난민 수용국 별로 비호(庇護)신청인의 출신국들을 분류한 통계를 월별, 분기별, 반기별, 연도별로 산출한다.

예 시

유엔 난민고등판무관실(UNHCR)은 난민보호를 목적으로 하는 국제기구로서 정부로부터 난민과 관련한 데이터를 입수, 취합하는 데 있어서 주도적 역할을 한다. 「1951 난민지위에 관한 유엔협약 (Convention relating to the Status of Refugees)」은 국제적으로 인정된 난민에 대한 명확한 정의를 제공한다. 이 협약이 “난민”을 정의하고 있지만, 이 정의의 적용은 각 나라의 난민지위 인정 절차에 따라 차이를 보인다. 그러나 많은 나라들이 채택하고 있는 국제문서상의 정의는 그 존재 자체만으로도 관련 데이터의 비교 가능성을 상당히 증진시킨다.

5 국제이주기구(IOM)는 다른 기관들의 통계에서 다루어지지 않는 지역과 이슈들에 대한 이주데이터를 수집, 발간한다.

예 시

국제이주기구(IOM)는 발트해 3개국을 제외한 구 소비에트연방 국가들의 이주통계 및 이주정책을 1997년, 1999년, 2002년에 수집, 발간하였다.

국제이주기구(IOM)는 세계 곳곳에 지역사무소들을 운영하고 있어, 프로그램을 전개하면서 관련 이주데이터를 수집하기에 유리한 위치에 있다. 예를 들어, 국제이주기구(IOM)의 전문서비스 영역 중 하나인 인신매매와 관련하여 이를 분석 연구할 수 있는 정보들을 체계적으로 관리하고 있다. 이러한 정보는 인신매매 퇴치 활동을 강화하고 새로운 계획을 세우는데 도움이 된다. 또한 국제이주기구는 자발적 귀환 지원 프로그램을 통해 인신매매 피해자들을 지원하는 과정에서 여러 영역의 표준화된 자료를 수집한다. 그러한 데이터는 표본의 수가 적어 반드시 모집단을 대표한다고 말할 수는 없지만, 인신매매 피해자들을 위한 법 집행 및 지원에 관한 연구 및 프로그램 개발에 귀중한 정보가 된다.

2002년 국제이주기구(IOM)는 515,000명의 이동을 지원하면서, 이들의 기본 개인정보 및 건강기록을 이주 데이터베이스에 등록했다. 수집된 건강기록은 철저한 익명성을 전제로 이주보건 측면에 대한 자료화 및 연구와 이주보건을 개선하기 위한 향후 활동 및 프로젝트 개발에 쓰인다.

6 경제협력개발기구(OECD)는 30개국¹⁾의 참여로 구성된 기구로서 다양한 분야에서 회원국들의 정책개발 및 협력을 지원한다. OECD는 이주를 주로 사회적 문제나 노동시장 문제로 다룬다. 2004년 이 기구는 제28차 연례이주보고서 「국제이주 동향(Trends in International Migration)」을 제작하였다. SOPEMI 보고서라고도 불리는 이 보고서는 OECD 회원국 국가기관들이 제출한 국가보고서 및 통계자료들을 개괄하고 일반적 국제이주 동향 및 주제별 사안들에 대한 논의도 수록하고 있다. 지금까지 매년 발간돼 온 SOPEMI 보고서는 선진국 및 터키, 멕시코를 포함한 일부 전환기에 있는 국가에만 초점을 맞추고 있지만, 유용한 시기별 이주관련 자료들을 제공한다는 점에서 의미가 있다.

7 유럽공동체 위원회 (Commission of European Communities)는 이주동향을 집중적으로 모니터링하고 있으며, 이주정책개발 분야에서 활발한 활동을 벌이고 있다. 또한 회원국뿐만 아니라 중·동유럽 국가들의 최근 가입국 및 가입후보국과 협력 파트너관계에 있는 동유럽 및 지중해 남·동부 연안 국가들이 최신의 이주통계를 생산할 수 있도록 상당한 수준의 기술 지원을 제공하고 있다. 1998년 암스테르담 조약에서 명시한 것처럼 이주는 국가간 정책조율이 필요한 분야라는 원칙에서 더 발전하여 이제 유럽공동체는 회원국들의 공동이주정책을 개발할 권한을 가진다.

8 국제노동기구(ILO)는 이주노동자 권리 보호, 노동시장에서의 차별 및 여성과 아동의 인신매매와 착취 근절 등을 포함한 여러 시각에서 이주문제를 다루고 있다. 국제노동기구 협약 중 일부는 이주자에 초점을 맞추고 있는데, 대표적으로 「국제노동기구 제97호 이민근로자에 관한 협약 (International Labour Organization Migration for Employment Convention) (Revised), 1949 (No. 97)」과 「국제노동기구 제143호 이민근로자의 기회 및 대우 균등 증진에 관한 협약 (International Labour Organization Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)」을 들 수 있다. 또한 이 기구는 이주노동자들의 데이터를 기록 저장하는 국제 노동이주 데이터베이스를 운영하는데, 이 시스템은 1986년도부터 현재까지의 노동이주에 대한 기본적인 표를 제공하며 회원국들에게 보낸 설문지를 통해 정보를 수집한다. 이 데이터베이스는 노동이주 수치 이외에도 관련 법문 및 법제에 관한 부가정보들을 보유하고 있다. 또한 국제노동기구는 중·동유럽 국가들의 이주통계 집계를 활발히 지원하고 있으며, 1997년에는 이주통계관련 정보를 총 망라한 “국제이주통계(International Migration Statistics)”라는 책을 발간하였다.

9 유네스코(UNESCO), 유엔 국제범죄방지센터(UN Center for International Crime Prevention), 인터폴(Interpol), 세계은행(World Bank)과 같은 국제기구, 지역기구(아프리카 연합, 미주국가기구 등) 및 지역개발은행은 모두 몇 가지 이주주제를 다루고 있으며 관련 데이터를 수집하기도 한다. 또한 상당수의 싱크탱크(think tanks) 및 연구기관도 양적, 질적 데이터를 집계한다. 다수의 지역적, 국제적, 국가적 데이터 네트워크를 통해 이주데이터와 기타 관련 정보가 교환되고 배포된다.

10 유럽이사회(Council of Europe)는 이주데이터 수집 개발을 위해 유럽연합 통계청(Eurostat) 및 유엔과 함께 일한다. 유럽이사회는 “유럽 내 국제이주 동향(Current Trends in International Migration in Europe)”과 “유럽 내 인구동태 통계(Recent Demographic Development in Europe)”라는 연례보고서들을 통해 이주데이터를 발간한다. 이들 보고서는 각각 유럽이사회 이주위원회와 인구위원회가 제작한다. 유럽이사회는 이주위원회(CDMG) 회원국들의 정기 보고를 통해 지속적으로 이주자 사회통합 및 인권에 관한 발전사항을 모니터링한다.

11 유럽연합 통계청(Statistical Office of the EC, Eurostat)은 회원국들 및 가입 후보국들로부터 받은 이주통계자료를 토대로 정기 보고서를 발행한다. 유럽연합 통계청은 유럽공동체 내 이주데이터 조율을 위해 방법론 개발에 힘쓰고 있으며 가입후보국과 파트너국가 내 국가통계기관의 역량을 육성한다.

숙지할 사항 : 유럽연합

EU의 정책개발 강화를 위해서는 더욱 동질적인 정보 기반이 필요하다. 현재 유럽이민자의 주요 출신국은 동유럽이나 북아프리카 국가들인데, 이들 국가들의 통계작성 역량을 개발하는 것은 이주관리의 상호조율 측면에서 도움이 된다.

유럽연합 통계청(Eurostat)은 유엔의 1997년 「이주통계에 관한 권고안(Recommendations on Migration Statistics)」 성안 과정에서 핵심적 역할을 하였다. 이 권고안의 지침에 따라, 유럽연합 통계청은 권고안의 준수를 확산시키고 데이터의 유사성을 증대시키기 위해 국가통계청들과 함께 일하고 있다. 유럽연합 통계청은 회원국들의 유엔 권고안 이행을 촉진시키기 위해 공동체 법제를 준비하고 있다. 유럽연합 통계청, 유럽공동체위원회 이주문제 담당 최고본부장, 법제 및 내무 담당 본부장이 협력하여 CIREA(난민 데이터), CIREFI(이민 데이터)와 같은 다양한 이주데이터 수집 메커니즘을 통해 데이터를 제작, 교환, 홍보하고 있다.

1990년대 들어 상당수의 정부, 기구, 학술연구기관이 이주데이터를 수집하고 관련 연구들을 수행하자, EU는 유럽연합 전역에서 이루어지는 이주에 대한 조직적인 모니터링 방안의 하나로 몇 년에 걸친 계획적인 사정(査定) 사업을 진행하였다. 이 사업의 목적은 EU와 회원국들이 이주정책입안에 사용할 데이터 및 정책 정보를 신속하게 생산하는 데 있다.

이 사업은 2000년, 유럽 이주정보 네트워크(European Migration Information Network)의 창설로 이어졌다. 이것은 가상의 네트워크로서 유니버시티 컬리지 런던(University College London)의 지리학과가 웹 사이트를 관리·운영한다.

숙지할 사항 : 국내난민에 관한 데이터

국내난민에 대한 데이터는 이들이 처한 특수한 상황으로 인해 정부나 국제구호기구의 지원프로그램 운영 과정에서 확보할 수 있다. 국내난민은 무력충돌, 박해, 자연재해로 인해 강제적으로 이동한다. 그러나 이주담당기관 및 정부기관은 국내난민에 대한 데이터를 체계적으로 행정 등록 시스템에 기록하지 않는 경우가 많은데, 혼란한 상황으로 인해 기록이 여의치 않거나 국내난민이 국경을 넘지 않았다는데 그 이유가 있다.

국내난민은 강제 이주자라는 점에서 난민과 유사한 비상지원 및 보호가 필요하지만, 한 국가의 국경 내에서 체류하고 있다는 점에서 국제이주자 전담 구호기관(IOM 등) 및 난민 전담기관(UHCR)의 지원에서 벗어날 수도 있다. 그러나 국내난민에게 지원이 필요하다는 사실은 명백하

기 때문에 이들 기관들이 임무(mandates)를 유연하게 해석하여 국내난민 지원에 활발히 참여하고 있다. 데이터 집계과정에서 위성 혹은 기타 항공사진들이 이용되기도 하며, 여러 가지 자료수집·산출 방법들이 사용된다.

예 시

유엔 긴급구호 코디네이터(UN Emergency Relief Coordinator)하의 유엔 관계기관 상설 위원회(UN's Inter-agency Standing Committee)는 국내난민에 대한 국제적 지원방안을 모색해왔다. 유엔 인도지원업무조정국(OCHA)는 국내난민과(IDP Unit)를 신설하고 국내난민에 관한 교육 및 지원활동을 증대시키는 등 활발히 활동을 하고 있다. 이러한 활동에는 전 세계적 데이터 담당 기관 수립을 위한 프로젝트도 포함되는데, 이 프로젝트는 1998년에 NGO인 노르웨이 난민 이사회(Norwegian Refugee Council)의 제네바 사무소에 위임되었다. 이 사업은 국내난민에 대한 데이터베이스 구축으로 이어졌고, 이 데이터베이스는 국가별 양질의 가용 데이터, 역사적 배경, 주목할 만한 국가정세 등으로 구성된 국가 개황을 수록하고 있다. 이 데이터베이스는 계속해서 발전 중이다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 어떤 기관이 제작한 국제이주통계들을 이용하는가?
- 2 당신의 국가가 데이터를 제공하거나 혹은 제공받는 주요 이주통계담당 국제기관들은 무엇인가?
- 3 본 과에서 논의된 이주통계의 조화를 위한 노력들 중 당신의 국가에서 데이터 수집 및 비교가능성을 증진시킬 수 있는 조치로는 어떤 것이 있는가?

제 4 과 국가 이주통계의 주요 생산 기관

거주국, 시민권, 국경통과와 같은 이주데이터를 취합할 핵심적 위치에 있는 것은 입국을 규제하는 국가이다.

유엔(특히 통계국, 인구국, 난민고등판무관실), 유럽연합 통계청(Eurostat), OECD 이주과 등은 국제이주 통계자료를 지속적으로 취합하는 대표적 국제기구들이다. 이들 기관은 국가통계청이 제출하는 데이터에 의존하고 있으며 국가통계청은 다양한 국내기관들로부터 모은 자료를 바탕으로 국가이주통계를 분류·정렬하는 중추적 역할을 담당한다.

이주국, 국경관리국 등 이주관리에 참여하는 기관들은 정책 및 프로그램 개발에 필요하지 않는 한, 이주통계를 폭넓게 정비하거나 개발할 필요를 대개 느끼지 않는다. 통계업무는 보통 국가통계청이 담당하는데, 유엔 혹은 유럽연합 통계청과 같은 지역기구들의 국제지침에 따라 통계를 정비하는 것이 가장 이상적이다.

국가통계청은 다양한 기관들이 해당직무와 관련하여 제작한 부문별 통계 혹은 특정 기능별 통계들을 수집한다. 국경통과자, 비호(庇護)신청인에 대한 데이터, 노동이주 및 교육 관련 데이터와 같은 개별분야 자료의 수집을 통해 통계기관들은 해당 국가의 전반적 이주통계를 작성할 수 있다.

핵심사항

1 유엔에 따르면²⁾, 국가통계청은 다음과 같은 이주의 주요 정보원을 이용할 수 있다.

- 인구 등록제 및 체류외국인 등록제와 같은 행정 등록시스템
- 취업허가, 체류허가, 비호(庇護)에 관한 데이터베이스와 같은 여타 행정 자료
- 입·출국항에서 집계된 국경통계
- 인구조사, 기타 가계설문조사와 같은 가계에 기반을 둔 조사

2 인구등록시스템에 정보를 입력시킬 때 국가마다 다른 원칙들을 적용할 경우, 국가간 통계 비교가능성 측면에서 문제가 생긴다. 인구등록제를 유지하는 국가들(북유럽국가, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에, 일본 등)에서 인구등록제는 매우 중요한 정보원으로서 높은 정확도로 체류 이민자의 저장(stocks)을 산출해낼 수 있는 반면 각 나라가 서로 다른 종류의 데이터를 사용하거나 동일한 체류기간에 대해 서로 다른 체류정의를 사용할 경우 국가간 통계 비

교가능성은 낮아진다.

예 시

등록시스템에 기록하기 위한 최소 체류기간 요건은 나라마다 다르다. 독일은 일주일 이상 체류하고자 하는 입국자를, 스위스, 스웨덴, 핀란드는 1년 이상 체류하고자 하는 입국자를 등록시스템에 기록한다.

3 유엔에 따르면 국제이주의 직접적 측정을 위해서는 국경통계가 가장 적절하다.³⁾ 일반적으로 국가들은 출국보다 입국에 더 주목하는 편이다. 국경통계의 범위 및 효과에 영향을 미치는 요소들로는 비정규이주의 목적지 혹은 경유지로서 그 국가가 선호되는 정도, 지리적 위치, 국경통제소의 밀집여부 등이 있다.

4 인구조사는 한 나라에서 합법적으로 거주하는 이민자 저장(stocks)에 대한 포괄적이고 유용한 정보를 제공한다. 인구조사 시의 질문에 의해 외국태생 시민(foreign-born citizens), 비시민(non-citizens)에 대한 수치도 도출된다. 엄격하게 말하면, 인구조사는 결코 100% 정확할 수 없기 때문에(선주민 인구조사일지라도 100% 정확도를 보일 수 없음) 이 수치들은 추산에 의한 것일 뿐이다. 이민자 인구조사의 경우, 등록 이민자들만을 대상으로 한다고 하더라도, 통계적 오차(loss)의 정도는 일반 인구조사보다 클 것이다.

5 미등록 이주자들이 인구조사 질문에 답변하는 경우는 드물다. 더구나 인구조사는 보통 10년에 한번 정도로 이루어지기 때문에 인구조사가 이루어지고 다음번 인구조사가 이루어지는 중간 시기에 최신 데이터 입수가 가능하지 않다.

6 인구 등록시스템이 없는 국가들은 관광객 설문조사를 통해 입수한 표본자료 혹은 국경에서 취합된 기타 표본들을 사용하여 연도별 이주 유량 수치를 산출한다.

예 시

유엔인구국은 개발도상국-선진국(South-North) 이주 자료 데이터베이스 구축을 위한 프로젝트를 운영하는데, 이를 통해 여러 국가의 다양한 관행들을 볼 수 있다. 이주통계를 제작하는 국가는 소수에 지나지 않기 때문에 유엔 인구국은 이주 이주대상국 중 선정된 8개국으로부터 데이터를 수집한다. 이 프로젝트에 참여하는 국가들은 호주, 벨기에, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 캐나다, 미국, 영국으로, 이들 8개국의 주요 데이터 시스템과 정보원은 상당한 차이를 보인다. 호주는 주로 출입국 통계를, 벨기에, 독일, 네덜란드, 스웨덴은 인구등록제를, 캐나다와 미국은 체류허가가 부여된 사람들의 행정적 기록을, 영국은 국제승객조사를 정보원으로 하고 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 인구조사는 이주관리에 얼마나 유용한가?

- 2 당신의 국가에서는 인구등록제에 데이터를 입력을 할 때 어떤 원칙들이 사용되
는가? 당신의 국가의 등록제는 타 국가들의 인구등록제와 얼마나 유사한가?

- 3 당신의 국가에서 어떤 기관의 이주데이터를 이용하는가?

- 4 국가통계청이 수집하는 통계자료의 분량 및 신뢰도를 증진시키기 위해 어떤
조치들이 취해질 수 있겠는가?

제 5 과 새로운 과제들

앞에서 소개된 통계 기관들은 공식적으로 등록된 이주자들만을 다룬다. 즉, 불법체류자들은 그러한 데이터에 포함되지 않는다. 완전한 수치의 산출을 위해서는 비정규 이주자 및 미등록 이주자가 더해질 필요가 있다. 그러나 미등록 이주자는 등록시스템에 기입되지 않기 때문에 이들에 대한 수치를 산출하는 것은 어려운 일이다. 따라서 미등록자를 포함한 실제 이민인구수는 항상 추산치일 뿐이다.

또한 각기 다른 이유에서이기는 하지만 비정규 이주와 교역은 일반적인 자료수집 방식이 적용되지 않는 분야이다.

이주통계를 활용한 연구를 통해 비정규 이주자 수를 추산할 수 있는 혁신적인 방법들이 개발되었다.

예 시

미국회계감사원은 이주자들을 대상으로 세 장의 질문카드 세트를 활용하는 방법을 개발하였다. 이 방법은 비정규 지위와 정규 지위를 각기 다른 방식으로 혼합하여 그룹화한 세장의 카드에 응답자가 자신의 지위를 표시하도록 하는 것이다. 이것은 배제의 방식을 통해 응답자들 가운데서 ‘비정규 이주자’의 수를 추산하는 방법이다.

비정규 이주 및 인신매매와 같이 새로운 문제들에 대처하기 위해서는 양질의 데이터를 개발할 수 있는 새로운 방법들이 모색되어야 한다.

유엔 인구국의 주최로 2002년 7월에 열린 관계기관 조정회의에서, 이주관련 통계 수집을 위해 지속적인 노력이 필요한 분야들이 정해졌다.

- 데이터 및 통계관련 활동에 대한 정보공유를 위해 정부와 국제기관사이의 협력 강화
- 역량 개발 증진
- 유엔 국제이주통계에 관한 권고를 준수하는 방법의 지속적 활동
- 인신매매, 송금, 단기이주, 숙련인력 이주 등 각 시기에 대두되는 이주 사안들에 대한 연구를 지원하는 데이터 개발
- 관련 국제기구 간의 협력 강화

아래의 <핵심사항>과 <숙지할 사항>은 통계자료 개발 및 관련 기구 간의 협력을 위한 다섯 가지 과제 영역들을 밝힌다.

- 인신매매
- 여성 이주자
- 이주와 서비스 교역
- 이주정책 입안자가 이주관련 자료 수집 시 고려해야할 사항들
- 미래 동향 예측

핵심사항

1 국제적으로 인정된 인신매매의 정의는 2000년 유엔총회가 채택한 「국제조직범죄 방지 유엔협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」 및 인신매매와 이주자 밀입국에 관한 두 개의 부속의정서들을 통해 완성되었다. 이렇게 합의된 인신매매의 정의는 국제사회의 인신매매 퇴치 노력을 일원화하는데 도움이 되었지만, 아직까지 국내 법제와의 조화 측면에서 기대했던 효과를 낳지 못하고 있다. 이 정의는 상당히 광범위하고 유연한 해석이 가능하여 모든 관련 범죄들을 이 협약의 관할영역에 포함시킬 수 있는 이점이 있다. 그러나 데이터 수집 관점에서 보면 이 정의는 명확한 설명을 제시하고 있지는 않다.

제3권 제12장 비정규 이주에서 인신매매의 정의와 처벌에 대한 상세한 정보를 제공한다.

2 인신매매는 심각한 인권침해의 문제로서 이미 전 세계로 확산되었다. 인신매매는 은밀한 범죄로서 신고율이 낮기 때문에 인신매매에 대한 정보 및 데이터의 부족으로 효과적인 대응이 어렵다.

3 현재 이용되는 총 인신매매 수치 및 비정규 이주 수치는 모두 추정치(estimates)이다. 국경에서 체포된 사람들의 수, 기소된 인신매매범의 수, 다양한 프로그램을 통해 지원받은 인신매매 피해자의 수와 같이 확실한 수치는 항상 부분적 표본일 뿐이고, 통계적 대표성을 띄지 않는다. 모집단의 총 수가 밝혀지지 않는 이상, 이러한 표본의 대표성이 유효한 것인지를 시험해 볼 수가 없다. 그러나 발칸지역에서 국제이주기구(IOM)가 인신매매 피해자의 귀환을 지원하면서 개발한 데이터베이스와 같이, 특정 프로그램에 기반을 둔 데이터베이스는 인신매매 현상을 이해하고 이를 퇴치하기 위한 정보와 지원을 제공할 수 있다.

4

인신매매 영역의 데이터 수집을 강화하기 위해서, 아래의 조치들이 취해져야 한다.

- 양질의 인신매매관련 데이터 보유의 중요성에 대한 인식을 키운다.
- 국가가 양질의 데이터 집계 역량을 기르고 그러한 활동을 우선시 하도록 지원한다.
- 국내 및 지역 포럼 내 존재하는 자료들을 적극적으로 활용한다.
- 인신매매 퇴치분야에 종사하는 기관들간에 데이터 수집관련 협력 및 조율을 강화한다.
- 기존 정보원의 효과적 이용과 정보원 개발을 연구한다.

이주자 밀입국 및 인신매매 관련 쟁점들은 제3권 제12장 비정규 이주에서 논의한다.

숙지할 사항 : 여성 이주자

이주의 여성화는 오늘날 국제이주의 한 양상이다. 유엔이 추정한 바에 따르면, 전 세계 국제이주 인구 가운데 여성은 1960년에 46.6%를 차지하였으며 2000년에는 약 49%로 증가하였다. 여성의 국제이주는 장기적으로 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있다.

2000년도 통계에 따르면, 여성이주자의 비율이 북아프리카 지역에서 가장 낮고(42.8%) 유럽에서 가장 높다(52.4%). 1960년에서 2000년까지 전체 이주자의 수가 6천만 명에서 1억3천만 명으로 증가하는 동안, 여성이 차지하는 비율이 감소한 지역은 북아프리카와 남아시아 두 개의 지역뿐이었다.⁴⁾

성별로 분리된(gender segregation) 이주통계의 작성은 특히 중요하다. 전 세계 이주자 가운데 여성과 남성의 비율의 차이가 큰 것은 아니지만, 세계 많은 지역에서 여성이주자들에 대한 특별한 관심이 요구된다. 그것은 여성이주자가 종사하는 직업의 전형적인 종류(가사노동, 저임금제조업)와 그러한 직업 활동에서 빈번히 발생하는 착취와 굴욕적인 대우 때문이다. 이주자 송출국들은 당연히 국외자(expatriates)의 안녕에 관심을 기울이기 마련이다. 특히 여성의 취약성을 인식하고 자국여성들에게 관심을 기울이고 있다. 따라서 여성이주자의 인권에 대한 모니터링 및 인권보호 증진에 기여할 수 있는 정확한 데이터가 필요하다.

이주정책개발에서 젠더(gender)와 관련된 이슈들은 제2권 제10장 이주와 젠더에서 논의한다.

숙지할 사항 : 이주와 서비스 교역

국제사회는 세계무역기구(WTO) 「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」의 인력이동에 관한 협상을 촉진하기 위해 데이터의 이용가능성 향상을 우선과제로 지목하였다.⁵⁾ 서비스교역 분야에서 인력이동에 대한 통계가 이용가능할 경우 구체적이고 사실에 기반한 무역협상이 가능하다. 하지만 입국자의 체류지위를 결정할 때 국가간에 다른 원칙을 사용하게 되면, 서비스 제공을 위해 단기체류를 목적으로 입국하는 사람들을 파악하기란 실질적으로 불가능해진다. 한편 개발도상국에서 선진국으로 향하는 서비스공급자들의 이주를 지원하는 문제는 1994년 우루과이라운드의 중요 쟁점이었다. 이 문제는 2004년 말에 합의시한이었던 도하개발 라운드에서도 난제가 될 것으로 보인다.

이주자의 체류지위와 실제로 체류하고자 하는 기간 등의 문제는 비교가능한(comparable) 데이터를 얻는 데 있어서 걸림돌로 작용하기도 한다. 제2과의 <핵심사항>이 언급한 바와 같이, 이주자들은 체류기간을 기준으로 행정 등록시스템에 분류·기록된다. 서비스공급자들과 그들의 체류기간을 구별하는 데이터를 수집하는 것은 어려운 일일 수 있다. GATS에 해당되는 이주자를 규명하는 것이 어렵다는 것은 국가들 간에 이미 알려진 사실이다. 또한 이주자를 분류하는 범주는 나라마다 다르기 때문에, 국가간의 비교도 어렵다. GATS는 모드 4에 해당하는 체류를 일시적인 거주로 정의하지만 어떤 경우 그 기간은 수년이 될 수도 있다. 국가별로 단기입국자들이 인구등록제에 등록되기 위한 체류기간은 7일에서 1년까지 다양한데, 일부 국가에서 서비스공급자들의 체류기간이 1년 이상 지속될 때 영구 이주자로 등록되기도 하기 때문에 통계의 명확성이 감소된다. GATS가 정의하는 서비스공급자에는 고숙련 외국인력 및 기업내 전근자만 해당된다. 또한 누가 서비스공급자인지, 누가 서비스가 아닌 재화를 제공하는 사실상의 하도급업자인지가 항상 명확한 것은 아니다. 유엔 권고안에 따르면 1년 이상 체류할 목적으로 입국하는 자들은 장기 이주자로 분류되어야 한다.

서비스 교역분야에서의 이주 데이터는 수요가 가장 많은 부분이다. GATS의 네 가지 모드 관련 데이터는 상대적 가치를 갖는다. 지금까지 확인된 정보를 보면 모드 4, ‘자연인의 이동’은 교역이 가장 적게 관여된 모드이다. 한편, 교역은 하나 이상의 모드에 관여하기 때문에 심각한 편견의 가능성이 있다. 사람들의 이동은 ‘상업적 주재 (모드 3)’ 와 ‘국경간 공급(모드 1)’에도 관계된다.

제2권 제4장 이주와 교역, 제2권 제6장 이주와 노동에서 GATS에 대한 더 자세한 정보를 다루고 있다.

생각할 문제

모드 4 유형의 이주⁶⁾에 대한 양적 자료의 부족은 정책개발과 대화를 어렵게 하고, 모드 4의 자유화에 관한 교역 협상자들의 논의를 방해한다. 그러한 데이터의 부족 때문에 기술 부족과 노동 시장 조치들에 대응하는 정책수립이 더욱 어려워진다.

숙지할 사항 : 이주정책개발자가 이주자료 수집 시 고려해야할 사항들

이주데이터의 *이용가능성(availability)*은 예측할 수 없으며 체계적이지 않다. 현재로서는 수집된 자료들을 입력, 저장, 공유할 수 있는 국제 중앙데이터뱅크가 없는 실정이다. 또한 이주데이터를 보관하는 중앙 국가 정보 보관소(repository)를 갖추고 있는 국가들도 많지 않다.

이주자들의 이주대상국 내 이동, 이주자 분류의 문제, 인위적 실수 등의 요인들로 인해 *정확도(accuracy)*, 즉 해당 정보가 현실을 반영하는 정도를 높이기란 쉽지 않다.

국제이주 데이터의 *포괄성(comprehensiveness)*은 데이터가 정기적으로 수집되고 저장되는 범위에 따라 달라진다. 이주데이터의 상당 부분은 다양한 정부기관들에 분산되어 있고, 이들은 함께 합쳐지거나 비교되지 않는다.

이주정책 설립 시 데이터의 *시의성(timeliness)*은 상당히 중요한 요소이다. 시대에 뒤진 통계를 사용할 경우 이주정책과 프로그램은 실제 동향과 이주자의 필요를 반영하지 못하게 된다.

*비교가능성(comparability)*이란 국가들이 사용하는 공통적인 이주용어와 정의를 확립하는 것을 의미한다. 수집된 정보가 국내 법제, 구조, 정책 및 국가적 관심 등에 의해 영향을 받는 경우 국가간 데이터 비교가능성을 높이기가 쉽지 않다. 데이터의 비교작업은 항상 국가별 이주자 분류와 데이터 수집 방식의 차이를 반영하며 수행되어야 한다.

*비밀유지(confidentiality)*는 자료 수집 및 공유 시 고려해야 할 중요한 사항이다. 때때로 사생활보호 법제로 인해 정부간 정보공유가 불가능해지기도 한다. 상세한 자료가 수집되어도 내부사용만 허락되는 경우도 있다. 필요한 정보의 공개, 개인의 사생활 보호, 국가안보 유지 사이에 적절한 균형이 이루어져야 한다.

숙지할 사항 : 미래 동향 예측

미래의 이주동향을 예측하기란 어렵다. 이주데이터는 일반적으로 국경통과 기록이나 인구조사 자료 혹은 인구 등록시스템의 자료를 통해 수집된다. 유럽연합 통계청과 네덜란드 인구통계 연구소(Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute)가 시도한 이주예측에 따르면, 평화 시의 이주동향이 과거 몇 년간 선형적 경향을 보인 경우 향후 일정정도의 이민 규모가 지속될 수 있다.

유럽연합 통계청과 네덜란드 인구통계 연구소는 현재의 이주자 저량(그리고 그들의 국적), 경제변수, 인구통계변수가 미래의 이민규모에 영향을 미친다는 것을 보여주었다.

조기경보절차는 강제이주상황(displacement)에 대한 예상 시나리오를 통해 무력충돌이나 국가적 재난에 의해 발생된 갑작스러운 이주에 대비하고 강제이주의 부정적 여파를 줄일 수 있게 한다. 여기에는 각 나라마다 상황에 맞는 모델(model)이 필요하다. 이주예측의 설명변수 요인은 나라마다 다르다. 이를테면, 어떤 나라는 다른 나라에 비해 강제이주자를 유인하는 요소가 많다. 이러한 모델을 따라서 산출된 결과가 전문가의 유연한 판단과 평가에 의해 보완될 때 이주예측이 보다 완전해질 수 있다.

적용문제

- 1 이 과에서 논의된 다음의 분야들 중 당신의 국가가 안고 있는 가장 심각한 과제는 무엇인가?
- 인신매매
 - 여성 이주자
 - 이주와 서비스 교역
 - 미래 동향 예측
-

- 2 인신매매를 규명하고 인신매매 신고를 높이기 위해 통계가 어떻게 활용될 수 있는가?
-

- 3 GATS 이행을 증진시킬 수 있는 통계자료는 어떤 것이 있는가?
-

- 4 이주통계에 있어서 성별 분류는 얼마나 잘 이루어지고 있는가? 관련 쟁점들은 무엇인가?
-

- 5 통계는 비정규 이주 문제를 해소하는데 어떻게 기여할 수 있는가?
-

- 6 이 과에서 소개된 ‘이주정책개발자가 이주관련 자료 수집 시 고려해야할 사항들’(이주데이터의 이용가능성, 정확도, 포괄성, 시의성, 유사성, 비밀유지)은 당신의 국가에서 어떻게 다루어지는가?

맺음말

이 장에서는 이주관련 데이터를 담당하는 기관들을 살펴보았다. 데이터의 수집, 표본 추출, 분석 방법의 다양한 기준과 차이들로 인해 이주데이터 이용의 한계가 드러났다. 이러한 한계들을 극복하기 위해 수많은 활동들이 진행되고 있다. 통계제작을 위한 국가역량 발전 및 국가간 통계제작의 비교 가능성 증진은 이주관리자들이 달성해야할 중요한 목표이다.

참고문헌

Bilsborrow, R.E., H. Graeme, A. S. Oberai, and H. Zlotnik,

1997 *International Migration Statistics : Guidelines for Improving Data Collection Systems*, International Labour Organization, Geneva.

NIDI,

2001 *International Migration : An Unpredictable Component?* Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI), Project brief, Available at :
[http : //www.nidi.nl/research/prj70203.html](http://www.nidi.nl/research/prj70203.html)

OECD Secretariat,

2003 *Another look at the international comparability of migration Statistics*, Note prepared for the OECD Working Party on Migration on the variety in registration procedures and how to harmonize the practices, June.

UN,

1998 “Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1”; *Statistical Papers Series M*, No. 58, Rev. 1. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.

2002 *International Migration 2002*, United Nations Population Division, New York :
[http : //www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002.htm)

European Migration Information Network (EMIN), Department of Geography, University College, London [http : //www.emin.geog.ucl.ac.uk/](http://www.emin.geog.ucl.ac.uk/)

Eurostat’s migration statistics, Demographic Statistics Yearbook, and Statistics in the Focus bulletins on specific migration themes

노르웨이 난민 이사회 데이터베이스 (Norwegian Refugee Council) : <http://www.idproject.org>

유엔 난민고등판무관실의 비호신청인에 대한 정기 데이터 : www.unhcr.ch

¹ 서구 선진국들, 중·동유럽 4개국, 멕시코, 한국, 터키

² http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf p.25-34

³ <http://www.un.org/esa/population/publications/migcoord2002/popdiv.pdf>

⁴ Zlotnik, Hania : “The Global Dimension of Female Migration”, Migration Information Source, 01 March 2003, Available at <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=109>

⁵ United Nations Interagency Task Force on Statistics of International Trade in Services : <http://www.un.org/esa/population/publication/migcoord2002/uninteragency.pdf>

⁶ 서비스 교역에 관한 일반협정(WTO General Agreement on Trade in Service, GATS)의 조항의 하나로 모드 4(자연인의 이동)는 한 회원국 영토에 다른 회원국의 자연인이 체류함으로써 이루어지는 서비스의 공급을 지칭한다.



IOM International Organization for Migration

제2장 이주와 인구학

제1과 인구동향과 현실

제2과 인구고령화의 진전

제3과 4개국 사례연구

제4과 인구 및 이주정책 과제



제 2 장 이주와 인구학

이 장에서는 이주와 인구학의 관계를 살펴본다. 인구학적 요인들은 이주정책개발에 중요한 시사점들을 제시한다. 제1과는 이주정책에 영향을 끼치는 인구동향 및 인구현실을 논의한다. 제2과는 이주정책에 있어서 인구고령화가 시사하는 바를 살펴보고, 제3과는 4개국 사례연구를 통해 인구동향이 각 국가에 미치는 영향을 고찰한다. 제4과는 인구현실이 던지는 정책 과제들을 검토하며 이 장을 마무리한다.

학습목표

- 이주정책에 영향을 미치는 주요 인구학적 요인 규명
- 인구학과 이주정책 사이의 관계 파악
- 이주정책에 영향을 끼치는 인구학적 요소들을 판단하는 능력 개발

배경지식

사람들의 이동이 전 세계적으로 늘고 있다. 무역자유화, 세계경제통합, 전자커뮤니케이션의 진보와 세계화의 진전으로 다른 나라에서 거주하고 취업할 기회에 대한 사람들의 관심이 증가하였다. 국제운송의 발전으로 국제적 이동 규모는 더욱 커졌다.

오늘날 출신국을 떠나 타국에서 살고 있는 사람들의 수는 1억7천5백만 명을 넘어섰는데, 이는 35년 전에 비해 두 배나 늘어난 수치이다. 사람들의 이동은 ‘개발도상국에서 선진국으로’ 뿐만 아니라, 선진국간, 개도국간에도 일어나고 있다. 사실상 대부분의 국제이주는 세계인구의 80% 이상을 차지하고 있는 개도국들 간에 일어난다.

이주와 인구학의 관계는 복잡하다. 인구성장률 및 수명연장 정도는 지역마다 큰 차이가 있으며 이로 인해 지역간 인구구성 및 그에 따른 노동력 보유정도에도 상당한 차이가 있다.

20세기말부터 세계인구성장률은 감소하기 시작하였는데, 이는 인구대체수준이 지속적으로 감소하고 있기 때문이다.

선진국 정책개발자들은 출산율 감소추세에 상당한 주의를 기울이고 있으며 장기간에 걸쳐 출산

을 제고를 위한 프로그램 및 조치들을 시행하였지만 크게 성공적이지는 않았다.

인구고령화는 향후 몇 십년간 선진국 사회에 영향을 미칠 또 다른 인구학적 현실이다. 인구고령화는 출산이 인구대체수준 이하로 떨어지고 수명이 점차 늘어나는 현상에 기인한 결과이다. 많은 나라들에서 인구고령화는 지난 반세기동안 그래왔던 것보다 향후 50년간 더 빠르게 진행될 것으로 예상된다.

도입질문

1

이 장에서 소개될 사례연구들 중 어느 사례가 당신의 국가적 상황과 가장 유사한가?

2

당신의 국가에서는 인구분석 및 예측을 할 때 이주정책이 어느 정도로 고려되는가?

3

당신의 국가에서는 이주정책을 계획할 때 인구동향 및 예측이 어느 정도로 고려되는가?

4

인구동향과 이주정책의 긴밀한 연결이 당신의 국가에게 가져올 수 있는 효과는 무엇인가?

주요 메시지

이주가 인구동향 및 인구예측이 제시하는 모든 과제를 해결할 수는 없다. 따라서 정책 개발자들은 인구구조에 의해 파생되는 문제들을 해결하기 위한 정책대응의 일부로서만 이주를 고려하고 있다. 현재 국가들은 인구변천, 경제발전, 노동시장 수요에 부응하는 이주관리 방안을 모색하고 있다.

용어 및 개념

두뇌유출 (Brain Drain)

교육수준이 높고 숙련된 인력이 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 것을 지칭하는 용어로 보통 이러한 현상은 송출국가에게 손실로 작용한다.

인구학 (Demography)

인구 성장, 밀도, 분포 및 인구통계를 포함한 인구 전반에 대한 연구

개발, 발전 (Development)

인간 생활과 활동의 모든 측면에서 이루어지는 성장, 진보, 강화 및 발달을 시사하는 동적 과정

출산력/출산율 (Fertility/Fertility Rate)

본 장에서, 출산력과 출산율은 동일한 의미로 쓰이는데, 일년에 한 지역에서(가임여성) 1,000명당 생존아 출산수로 계산된 비율이다. 즉 3%의 출산율이라 함은 1년간 인구 1,000명당 30명이 태어났다는 것을 의미한다.

제 1 과 인구동향과 현실

일반적으로 이주는 출신국과 이주대상국 사이에 나타나는 자원 및 취업기회의 격차, 안보와 인권 수준의 격차, 인구성장의 격차에 대한 반응으로 보인다. 실제로 세계인구 수는 여전히 증가하고 있지만 선진국에서의 상황은 그렇지 않으며 전 세계적으로 인구성장률은 감소추세를 보이고 있다.

오늘날 선진국에서 발생하는 인구감소는 심각한 여파를 몰고 온다. 저출산율, 노령인구의 증가, 이민자 수의 제한으로 인해 대부분의 유럽국가 및 선진국의 인구는 점차 감소하고 있으며, 고령화가 진행된 결과 노동력 부족의 문제도 뒤따르고 있다.

제2권 제3장 이주와 개발에서 이주에 대한 선진국과 개발도상국의 시각을 논의한다.

핵심사항

1 경제성장이 이루어지는 국가에서는 인구성장도 나타난다. 유엔의 예측에 따르면 2004년에서 2015년 사이 52개국이 2%이상의 인구성장률을 유지할 것이고 그 중 31개국은 최저개발지역권에 위치한 나라들이다.

2 2000년도 인구성장률을 보면 개도국 인구성장률은 선진국보다 16배 이상, 최저개발지역은 선진국보다 25배 이상 높았다. 저개발국에서 HIV/AIDS가 만연하고 해외로 떠나는 이주자 수가 상당함에도 불구하고 이 같은 추세는 여전히 계속되고 있다.

3 최저개발국가들의 2/3 가량, 그리고 저개발국의 절반 이상이 인구성장률을 둔화시키려는 정책을 시행하고 있다. 그러한 정책적 노력과 자국민들의 대규모 송출에도 불구하고 개도국들은 자국 노동시장의 수용력을 초과하는 과잉인구 때문에 고심하고 있다. 사실상 개발도상국들의 입장에서 해외노동이주를 장려하고 촉진하는 것은 노동력 과잉을 해소하기 위한 정책적 대안이다.

4 많은 국가들은 해외취업을 경제성장 및 완전고용 상태에 도달하기 위한 전략으로 삼고 이를 적극적으로 장려한다.

예 시

일부 국가들은 의도적으로 자국 보건의료체계의 수용인원을 초과하는 보건의료인력을 양성해왔다. 이러한 국가들은 양질의 보건의료 트레이닝 프로그램과 더불어 타국의 보건의료인력 부족을 기회로 삼아 현재 자국보건의료인력을 국제노동시장에 진출시키고 있다

필리핀은 인구 100,000명 당 418명의 간호사를 보유하고 있으며(영국은 약 497명) 지난 수년간 간호인력 부족 국가에 간호사를 송출하였다. 2002년에는 10,000명이 넘는 간호사들이 사우디아라비아, 영국 등 해외로 이주하였다. 이들이 2001년에 필리핀으로 보낸 송금은 그해 필리핀 GDP의 9%에 이르렀다.

속지할 사항 : 국제이주와 인구변화

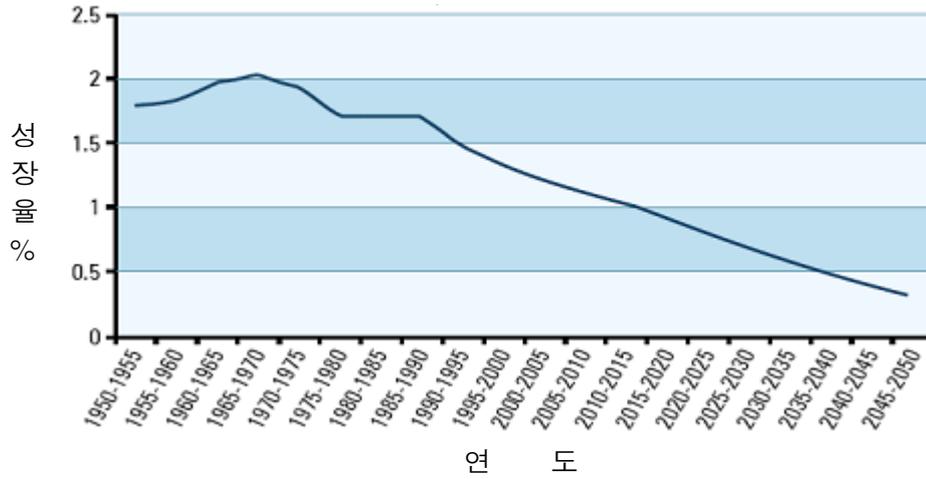
20세기의 후반기 동안 성장가도를 달린 전 세계를 위협하던 것은 지속적인 고(高) 출생율과 사망률의 급락으로 인한 “인구폭발”이었다. 1960년 이래로 33년 만에 세계인구는 30십억에서 60억으로 두 배가 되었다. 이는 경제성장 지속가능성, 자원고갈, 환경파괴에 관한 심각한 우려를 낳았다.

실제로 세계인구는 여전히 증가하고 있지만, 사하라 이남 아프리카 지역을 제외한 세계 모든 지역에서 출산율은 현저히 감소하였다. 사실상 이미 많은 국가들에서 출산율은 사상 최저를 기록하였다. 1995년-2000년, 64개국의 출산율은 인구대체수준 이하인 여성 한 명당 2.1명에 그쳤다. 인구대체수준 이하의 출산율을 보이는 국가들은 대부분 선진국들이다.

선진국에서 이 같은 경향은 계속될 것으로 예상된다. 선진국의 평균 출산율이 2005년-2010년 여성 한명 당 1.56명, 2045년-2050년에는 1.85명에 그칠 것으로 예측된다. 선진국 정책개발자들은 출산율 감소추세에 상당한 주의를 기울이고 있으며 장기간에 걸쳐 출산율 부양 프로그램 및 조치들을 실시하였으나 지금까지도 출산율은 크게 증가하지 않고 있다.

[그림 1] 세계인구성장율

유엔 인구국, 세계인구전망 : 2002년 개정판



[표 1] 2000년-2050년 인구감소가 예상되는 국가 및 지역

아시아	아프리카	서유럽	경제체제전환국	아메리카	오세아니아
일본 (홍콩)		오스트리아 벨기에 덴마크 핀란드 독일 그리스 이탈리아 네덜란드 폴란드 포르투갈 스페인 스웨덴 스위스 영국 유고슬라비아	벨라루스 보스니아-헤르체고비나 불가리아 크로아티아 체코 에스토니아 헝가리 라트비아 리투아니아 루마니아 러시아 슬로바키아 슬로베니아 우크라이나	쿠바	

유엔 인구국(United Nations Population Division)

속지할 사항 : 인구감소와 이주

[표 1]은 21세기 전반기 동안 일정 시점부터 인구감소를 경험하게 될 나라들을 보여준다.

인구학적 관점에서 보면 이렇게 많은 나라들에서 동시에 인구감소현상이 나타나는 것은 인류 역사상 처음이다. 유엔은 현재의 인구동태가 지속된다면 32개국은 2000년보다 2050년에 더 적은 인구수를 기록하게 될 것이라 예측하고 있다. 그 중 15개국은 서유럽국가이고 14개국은 경제체제전환국이다. 아시아에서는 일본이 유일하게 인구감소를 겪을 것으로 보인다. 일본의 인구수는 1억2천8백만 명에서 정점을 이룬 후 몇 년 이내에 하락할 것으로 예상된다. 이탈리아의 인구는 현재 5천7백만 명에 이지만 21세기 중반에 가서는 30%가량 축소될 것으로 보인다. EU의 인구는 (10개의 가입후보국들을 포함하여) 2000년도 4억5천2백만 명에서 2050년에는 4억3천1백 만 명으로 줄어들 것으로 예측된다.

경제체제전환국들에서도 인구손실이 일어나고 있는데, 이는 저출산뿐만 아니라 서유럽으로의 이주, 그리고 그보다는 적은 규모인 북미지역으로의 이주에서 비롯된다.

전통적 이민국가들, 즉 호주, 캐나다, 미국, 뉴질랜드는 향후 50년간 인구감소를 겪지 않을 것으로 보인다는 사실에 주목해야 한다. 지속적이고 정기적으로 유입되는 이주자의 수는 이들 국가의 총 인구수 감소를 방지하기 위해 필요한 이주자의 수를 항상 넘어서 왔다. 향후 수십 년간 이들 국가에서 출산율은 인구대체수준 이하에 머물 것으로 예상되지만 미래의 이민자 유입은 이러한 상황을 상쇄할 수 있을 것으로 보인다.

주요 메시지

미국은 1995년-2000년 사이에 기록된 연간 76만 명의 이주자 순 유입 수치가 지속될 것으로 가정하여 2000년 - 2050년 총 인구수가 2억7천8백만 명에서 3억4천9백만 명으로 증가할 것으로 추산하고 있다. 그러나 이주자 수를 배제한다면 2050년의 예상 총 인구수는 2억9천만 명에 그칠 것이다.

2000년에 선진국으로 이동한 이주자 수는 국제이주자 전체의 40%에 불과하였지만 상당수의 선진국들은 인구감소와 인구고령화에 맞서 인구균형을 유지할 방편으로서 국제이주에 의지하고 있다.

숙지할 사항 : 인구와 순이주

국제이주의 현재 규모만 보더라도 국제이주는 2000년-2010년 선진국에서 자연적 인구성장의 세 배에 달하는 인구성장에 기여할 것으로 기대된다. 이것은 선진국이 이주자를 받아들이지 않을 경우 인구가 더욱 감소될 것이라는 점을 함축하고 있다.

[표 2] 2000년 세 지역에서의 인구 및 순이주

	선진 지역	저개발지역	최저개발지역
인구 수(천 단위)	1,191,429	4,865,286	667,613
1,000명 당 자연증가비율	1.0	16.6	25.5
순이주자 수(천 단위)	2,321	-2,321	-306
인구 1,000명 당 비율	2.0	-0.5	-0.5

유엔 국제이주보고서 2002

(International Migration Report 2002, United Nations Economic and Social Affairs)

제2권 제3장 이주와 개발에서 개발의 연속선(continuum of development) 및 개발과 이주에 대한 시각을 논의한다.

적용문제

- 1 당신 국가의 인구성장 예측은 어떠한가?

- 2 향후 10년간 순 이주가 당신이 속한 지역의 인구수에 어떻게 영향을 끼치리라 예상하는가?

- 3 당신 국가의 이주정책이 고려해야 할 가장 중요한 인구동향은 무엇인가?

- 4 이 과에서 논의된 인구동향과 인구적 현실이 당신의 국가/지역의 노동수요 및 공급에 어떤 영향을 미치는가?

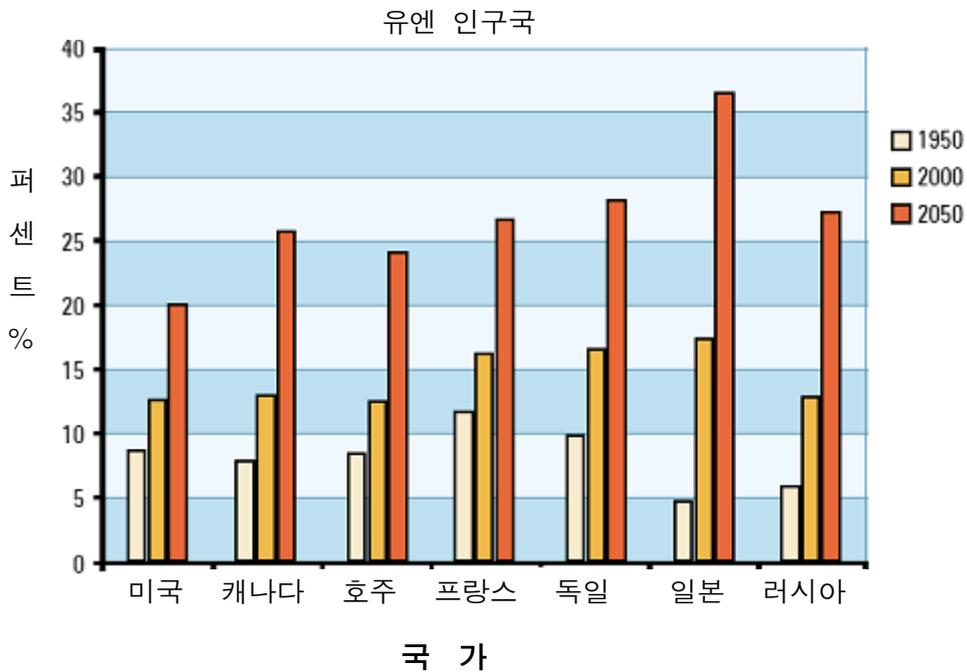
- 5 당신의 국가에서 인구분석 및 예측을 도출할 때 이주정책이 어느 정도 고려되는가?

제 2 과 인구고령화의 진전

선진국 사회는 향후 수십년간 인구고령화에 의한 타격을 받게 될 것이다. 인구대체수준 이하의 출산 동향 및 노령현상으로 인해 인구고령화의 속도는 지난 반세기보다 향후 50년간 더 빨라질 것이다.

그림 2는 일부 선진국내 65세 이상 고령인구의 성장을 나타낸다. 이 그래프는 이들 국가에서 총 인구 중 고령층이 차지하는 비율이 상당히 증가하게 될 것임을 보여준다.

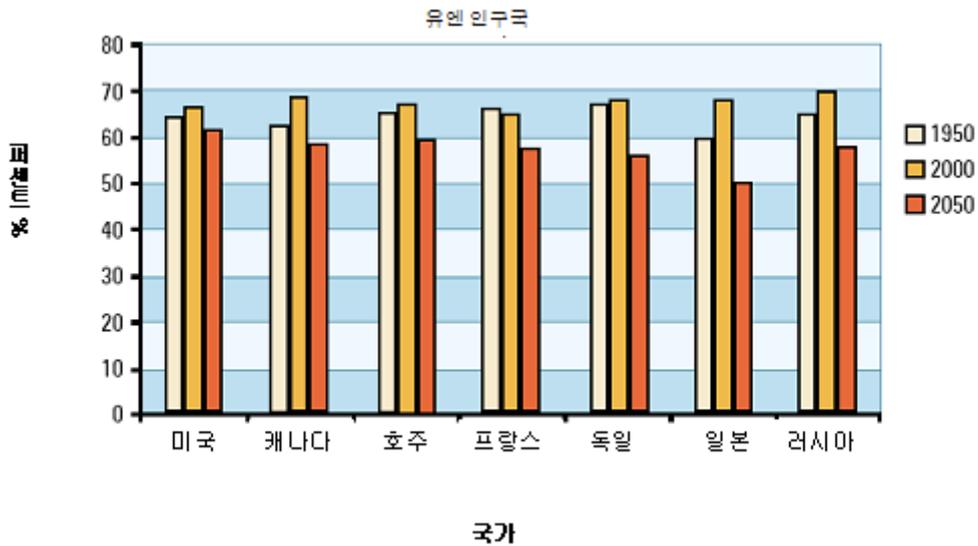
[그림 2] 65세 이상 인구 퍼센트



러시아에서 고령인구는 2000년-2050년 총 인구의 12.5%에서 27.0%로 증가할 것이다. 마찬가지로 캐나다에서 고령층은 향후 50년간 12.6%에서 25.7%로 거의 두 배가 될 것으로 예측된다. 이와 같은 추세는 대부분의 선진국에서도 유사하게 나타날 것이라 예측된다. 25개 EU국가들의 경우 평균적으로 65세 이상 인구가 2000년에 총 인구의 20%를 차지했던 반면 2050년에 이르러서는 28% 이상에 육박할 것으로 보인다.

[그림 3]은 [그림 2] 국가들의 노동력 감소를 보여준다. 노동력 감소는 유럽과 일본에서 심각한 문제가 될 것이 분명하다. 지금과 같은 인구동향이 지속될 경우 독일에서 15세 이상 64세 이하 인구는 2000년-2050년 68.1%에서 56.9%로 하락할 것이다. 이러한 비율의 감소는 15세-64세 인구수가 2000년-2050년 5천6백만 명에서 4천5백만 명으로 감소할 것이라는 예측에 근거한 것이다.

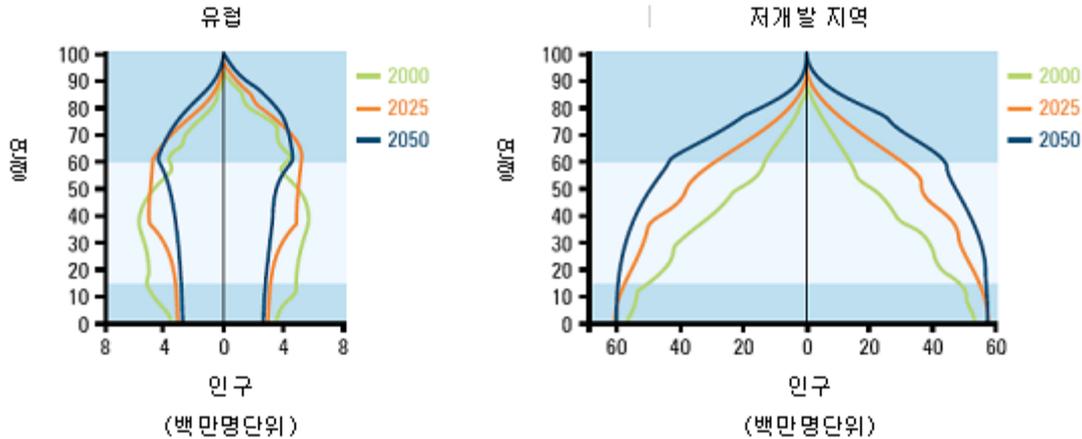
[그림 3] 15세~16세 인구



핵심사항

1 인구고령화가 진행되는 동안, 많은 국가들에서 부양잠재비(고령자 한 명당 부양연령자 (15~64세)의 수)가 4 혹은 5에서 2로 절반수준이 될 것이기 때문에 부양연령층의 변화는 경제 지속가능성에 영향을 미칠 것이다.

[그림 4]



2 전통적 이민국가들의 이민제도(프로그램들)는 상대적으로 젊은 이주자들을 영주권 대상으로 선별하기 때문에 이들 국가에서는 부양연령층의 감소가 더디게 진행될 것이다. 2000년도 15세 이하 인구가 선진국들에서는 전체 인구의 1/6이었던 반면 후진국들에서는 1/3 수준이었다. 이와 같은 수치는 고령층을 부양할 수 있는 젊은층의 미래 인구동향을 제시하는 중요한 지표가 된다.

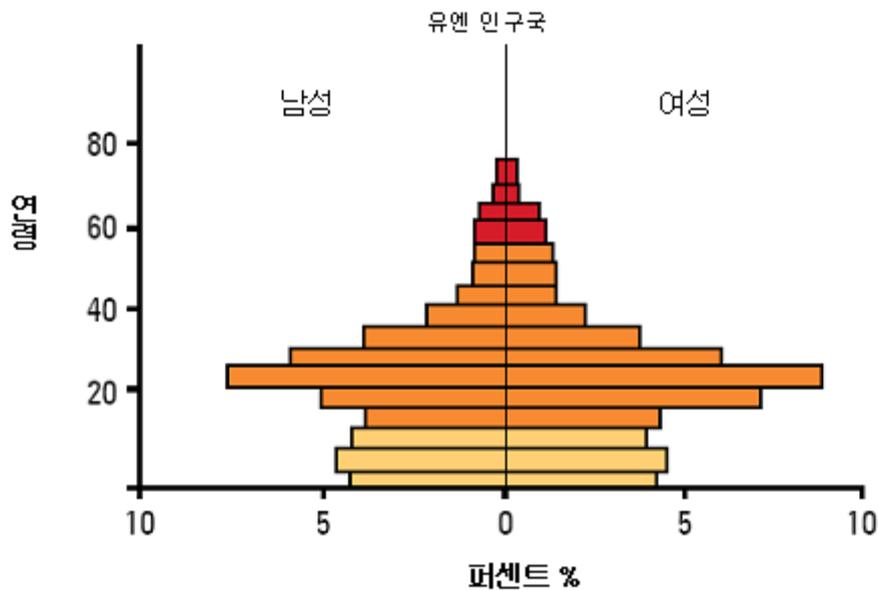
3 이 같은 인구학적 변화는 퇴직연금, 사회보장제도, 퇴직연령의 연장과 같은 근로자의 퇴직결정에 영향을 주는 기타 정책들에 미치는 영향 때문에 사회의 모든 분야에 시사하는 바가 크다.

4 이러한 인구동향은 보건의료제도 및 의료혜택, 교육제도, 경제 활성화에 영향을 미친다. 경제, 정치, 사회 정책, 제도, 구조에 대한 재조정이 이루어져야 할 것이다. 인구구조가 노령화되어지는 만큼 현대화의 속도는 둔화될 것이다.

생각할 문제

이러한 상황에서 이루어져야 할 정책적 선택은 무엇인가? 인구고령화와 같이 복잡한 문제에 있어 단 하나의 해결책은 있을 수 없다. 퇴직연령의 상향조정, 연금 및 보건의료 혜택의 재조정, 여성의 노동시장 진입 장려, 기술혁신 촉진 등을 아우르는 포괄적인 대응책이 요구된다. 가능하다면 ‘이주자의 도입’도 고려돼야 한다.

[그림 5] 이민자의 전형적인 연령-성별 분포



숙지할 사항 : 이민정책과 인구고령화

이주자의 유입이 그 자체로 인구고령화의 해결책이 될 수 없지만 종합적 해결책의 일부로 고려될 수는 있다. 유엔이 발표한 한 최근 연구가 보여주듯이 이주자가 유입국 인구에 미치는 ‘쇄신 (rejuvenation)’ 효과는 그리 크지 않다. 사실 이주자 유입 그 자체만으로 인구고령화 문제를 해결하기란 거의 불가능하다. 그러자면 이주자의 유입이 비현실적일 정도로 대규모 차원에서 이루어지고 특정 연령 및 성별 이주자의 유입과 유출에 대한 엄격한 행정적 통제가 필요하기 때문이다.

인구고령화는 특정 직업군의 인력부족을 외국인력 도입을 통해 상쇄하고자 하는 외국인력 의존 현상을 야기한다. 노인을 돌보는 이들 (care-givers), 직업여성들에게 도움이 될 가사노동자 (domestic workers), 현지인들이 기피하는 직종에 종사할 근로자에 대한 수요가 늘어날 것으로 보인다.

선진국들에서는 국가경제경쟁력을 유지하기 위해 고급기술인력에 대한 수요가 상승하고 있다. 이와 같은 수요 증가는 IT, 보건의료, 연구 업계를 비롯한 특정 분야에서 나타난다.

개도국의 인구과잉 현상과 선진국의 인구고령화 및 인구감소에 따른 인구학적 필요가 이주를 통해 해결될 수 있도록 국가 간 협력 제도의 수립이 고려될 수 있다.

적용문제

- 1 어떤 협력제도를 통해 이주가 당신의 국가의 인구학적 요구를 해결하는 데 기여할 수 있는가?

- 2 향후 10년 내지 50년간 당신의 국가에서 부양연령층의 변화는 어떻게 예측되는가?

- 3 본 과에서 제시된 미래의 인구변화가 당신의 국가의 노동시장에 어떠한 파급효과를 가져오리라 보는가?

- 4 인구고령화로 인한 선진국의 인구학적 변화에 대응하기 위해 선진국과 개도국이 협력할 수 있는 일은 무엇인가?

제 3 과 4개국 사례연구

미국 - 전통적 이민 국가

선진국들이 이주자를 받아들이든 받아들이지 않든 간에 미래의 어느 시점에서는 인구감소를 경험할 것이다. 그러나 높은 이주자 유입수를 지속적으로 유지하고 있는 전통적 이주국가들은 그렇지 않은 선진국들과는 다른 인구학적 특성을 나타낼 것이다. 이주로 인해 전통적 이민국들, 즉 호주, 캐나다, 미국, 뉴질랜드에서는 향후 50년간 인구감소가 나타나지 않을 것으로 보인다. 아래의 <핵심사항>은 미국의 미래 인구구조가 어떠한 것인지 설명한다.

핵심사항

- 1 미국의 인구수는 2000년에 2억8천5백만이었는데 2050년에는 대략 4억9백만에 이를 것으로 추산된다. 20세기 중반 출산율은 여성 한 명당 3.45명이었다. 21세기 초에 이 수치는 감소하여 여성 한 명당 2.11명을 기록하였고, 출산율 감소가 계속 진행되어 2050년 출산율은 여성 한 명당 1.85명으로 인구대체수준에 못 미칠 것으로 예상된다.

- 2 출산율이 감소하는 상황에서 이민자를 받아들이지 않는다면 미국의 인구는 3억 명을 웃도는 수준으로 감소할 것이다. 따라서 이주자의 유입은 미국 인구성장에 80% 가량 기여한다고 볼 수 있다. 다른 선진국들처럼 미국도 인구고령화를 경험하고 있다. 2050년까지 65세 이상 인구는 총 인구의 20%를 차지할 것인데, 이는 1950년보다 11.7% 증가한 것이다.

- 3 2050년까지 주로 이주자의 유입덕택에 15세 - 64세의 부양연령층 비율이 65%에서 62%로 약간만 떨어지는 수준을 유지할 것이다. 따라서 1950년 7.8이던 부양잠재비(65세 이상 고령자 한 명당 부양연령자(15세 - 64세)의 수)는 2050년에 3.1이 될 것이다.

일본 -전통적 비이민 국가

저출산 및 사망률 감소 경향이 일본에서도 나타나고 있어 일본은 심각한 인구감소에 직면할 것으로 보인다. 약 1억2천7백만 명의 일본 인구 중 65세 이상 인구는 2천6백만 명에 달한다. 총 인구수는 1억2천8백만 명에서 정점을 이룬 후 몇 년 안에 하락하기 시작할 것이다. 일본이 이주자의 유입없이 현재의 출산율, 즉 여성 한 명 당 1.3명의 출산율 고수한다면 2050년에 이르러서는 인구가 1억 명으로 감소할 것이다.

핵심사항

- 1 일본에서는 출산율 급락과 더불어 1년에 백만 명 가량이 고령층에 진입하고 있다. 1950년 노인부양비는 12 : 1, 즉 65세 이상 노인 한 명당 12명의 부양연령자를 기록하였으나 오늘날에는 4 : 1로 감소하였다.
- 2 2050년까지 일본은 65세 이상 노인 한 명당 생산가능 인구가 1.4명에 그칠 것으로 보인다. 이탈리아와 스페인을 비롯한 다수의 국가들도 비슷한 현상을 겪을 것으로 예상된다.
- 3 비교적 제한적인 이민정책을 펴고 있는 일본은 1995년 - 2050년 사이에 비록 적지만 순이주(net migration)의 증가를 예상하고 있다 (0.4 - 0.5수준). 그럼에도 일본은 계속해서 노동력 부족을 겪을 것으로 보인다.

인도-개발도상국

개발도상국에서는 높은 출산율과 더불어 영아사망율의 하락이 젊은 인구구조를 형성해낸다. 이것은 곧 노동연령층 인구가 큰 폭으로 증가할 것임을 의미한다. 그러나 출산율이 증가하는 비율만큼 취업기회가 늘지 않으면 노동시장은 젊은 성인을 수용할 수 없을 것이다.

국제이주는 저개발국가들의 전반적 인구성장률을 낮추는데(비록 제한적 수준이지만) 어느 정도 영향력을 발휘해왔다. 인도는 엄청난 수의 이주노동자를 송출하고 있지만 여전히 심각한 수준의 인구증가를 겪고 있다.

핵심사항

1 20세기 중반 인도의 출산율은 여성 한 명당 거의 6명의 자녀는 출산할 정도로 굉장히 높았다. 인도의 출산율은 이제 감소하고 있지만 그래도 다른 국가들에 비해 여전히 높은 편이다. 21세기 초, 인도의 출산율은 여성 한 명당 3명의 출산을 기록하였다.

2 출산율 하락과 함께 1980년대 후반부터 인구성장률은 감소추세를 보이고 있지만 실제 인구수는 여전히 증가하고 있다. 20세기의 후반기에만 6억6천만 명이 늘었다. 2000년도의 인구수는 1950년도 인구수의 약 세 배에 달했고, 향후 50년간 5억1천5백만 명의 인구성장을 이룰 것으로 예측된다. 2003년 한 해 동안 EU의 15개 회원국들이 300,000명의 인구성장을 기록(2004년 5월 이전)하였던 반면 인도에서는 7일간 294,000명의 인구가 증가했다.

3 인도는 자국민의 대규모 송출에도 불구하고 자국 노동시장의 수요를 넘어서는 방대한 과잉노동력 문제를 안고 있다.

남아프리카공화국-두뇌유출을 겪는 신흥경제국

2000년도 4천4백만 명의 인구를 기록한 남아프리카공화국은 사하라 이남지역 아프리카인들의 주요 이주대상국이다. 외국인력의 유입에도 불구하고 남아프리카공화국은 심각한 두뇌유출을 겪고 있다.

핵심사항

1 1994년에서 2000년 사이 적어도 3백만 명의 외국인들이 남아프리카공화국으로 유입되었음에도 불구하고 남아프리카공화국에서는 여전히 숙련인력 부족이 점점 더 심각해고 있다. 이는 남아프리카공화국의 HIV 성인 감염자 비율뿐만 아니라 자국의 숙련인력, 임원급 인력, 기타 전문직 종사자들의 해외이주 비율이 높기 때문이다.

2 순이주의 증가가 지속될 것임에도 불구하고 남아프리카공화국의 출산율이 2000년에 2.61에서 2050년 1.85로 하락할 것으로 보여 2005년 이후로 남아프리카공화국에서 인구성장은 기대할 수 없을 것으로 예측된다.

적용문제

1 본 과에서 소개된 사례연구들 중 어느 사례가 당신의 상황과 가장 유사한가?

2 본 과에서 소개된 사례연구들에서 어떤 인구학적 특성이 공통적으로 나타나는가?

3 본 과에서 소개된 사례연구들이 당신의 상황에 맞는 효과적인 이주정책 방향을 제시하고 있는가?

4 본 과에서 소개된 사례연구 중 이주정책을 변경할 필요가 있는 사례가 있는가?

제 4 과 인구 및 이주정책 과제

과거에는 국제 인구이동의 규모와 방향이 주로 경제적, 정치적 요인의 작용에 의해 결정되었다. 많은 선진국들이 가까운 미래에 인구고령화와 인구감소를 겪게 될 것이기 때문에 한 국가의 인구변동은 이주정책 수립 시 고려해야 할 또 하나의 기본 요소이다.

인구변화와 국제이주가 상호작용하는 방식은 복잡하며, 단기적으로 가시화되지 않기도 한다. 하지만 정책개발자들은 이민이 자국의 인구에 미칠 중장기적 파급효과를 완전히 인식하고 있어야 한다. 실제로 이전보다 더 많은 국가들이 인구변천, 경제발전, 노동시장 수요에 부응하는 이주관리 방안을 모색 중이다. 이민자의 입국을 제한하던 정부들이 이제 이주노동자를 유인하기 위한 프로그램들을 개발하고 있다. 이주자가 출신국에게 가져다 줄 수 있는 이익, 즉 송금, 투자, 소비지출을 통한 기여, 기술, 사업 활동, 민주화와 인권의 지지를 통해 이주자가 기여하는 바에 대한 개도국의 인식도 점차 증가하고 있다.

송금 및 이주와 개발의 연관성은 제2권 제3장 이주와 개발에서 논의한다.

핵심사항

1 두뇌유출은 대규모 숙련인력 유출을 경험하는 나라들이 심각하게 우려하는 문제이다. 자국의 숙련인력 손실은 신흥경제국들에게 특히 중요한 과제이다.

2 자국민의 대규모 해외이주가 진행되는 국가는 어떻게 노동시장 수요 및 경제성장 수요를 지속적으로 충족시킬 수 있을까? 해외이주는 경제성장과 더불어 증가하며 국가가 일정 수준의 경제성장을 이루면 타국으로 나가려는 이주욕구가 감소한다는 이른바 ‘굴곡형(∩) 이주이론(migration “hump” theory)’의 시각에서 보자면 이것은 특히 풀기 어려운 문제이다. 이탈리아가 이 현상을 보여주는 실제적인 예이다. 이탈리아 경제가 활황을 구가하던 1960년대 말까지 이탈리아를 떠나는 해외이주자의 수가 엄청났고 그 결과 국내노동시장의 인력공급이 감퇴하였다.

3 선진국의 인구고령화는 이주자에 대한 수요를 창출할 것이다. 이는 인구학적 불균형으로 인한 사회적 부담 및 경제활성화 유지에 드는 사회적 부담을 완화하기 위해서이다.

4 이민증대에 대해 여론은 종종 부정적인 반응을 보이기도 한다. 특히 외국인 정착자들을 체계적으로 받아들인 경험이 거의 없는 유럽국가들이나 일본에서 그러한 현상이 나타난다. 전례없던 총 인구감소 및 부양연령층 감소에 직면하게 될 첫 번째 사회가 바로 이들 국가이다.

5 정부는 잠재적 인구학적 변화가 사회에 미칠 과급효과를 인식하고 있다고 하더라도 쉽사리 자유화된 이주정책을 지향하지는 못한다. 이는 이주의 자유화로 대량 이민자 유입이 발생하고 여러 문화들이 유입될 경우, 유입국 사회의 본질적 성격에 변화를 야기할 수 있다는 우려 때문이다.

6 정부는 정책적 시사점들을 내다볼 수 있는 포괄적 접근을 취하고, 이주의 증가로 영향을 받게 될 분야들에 대한 정책을 평가해야 한다. 여기에는 경제정책, 노동시장 정책뿐만 아니라 통합 및 사회응집력과 관련된 사회정책들도 포함된다.

생각할 문제

이 장에서 묘사된 인구상황에서 정책개발자들이 이민정책을 고안하기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 이주가 가져올 수 있는 사회·경제적 이익에 대한 이해와 인식을 높이는 노력은 정책개발자들의 이민정책 수립에 도움이 될 것이다.

적용문제

- 1 당신의 상황에서 인구동향과 이주정책의 긴밀한 관계 개발이 주는 함의는 무엇인가?

- 2 당신의 상황에서 ‘두뇌유출’ 문제는 어느 정도로 심각한가?

- 3 노동력 부족이 예상되지만 체계적인 이주자 도입 관리 경험은 없는 국가들이 이주 장벽을 극복하는데 도움이 될 수 있는 것은 무엇인가?

- 4 인구동향 및 인구학적 현실을 비춰볼 때 당신의 상황에서 가장 중요한 이주정책 과제는 무엇인가?

맺음말

이 장에서는 인구동향 및 인구학적 현실과 이주정책 수립의 관계에 대해 논의하였다. 사례연구를 통해 인구요인들이 어떠한 과급효과를 가져오고 인구동향이 미칠 영향에 이주정책이 어떻게 대처할 수 있는 가를 보여주는 네 가지 시나리오들을 살펴보았다.

참고문헌

Chamie, Joseph,

2002 “Migration Challenges for the Twenty-First Century, Panel of Experts”, International Dialogue on Migration : 82nd Session of the Council, November 27-29 2001, International Organization for Migration.

IOM,

2001 *International Dialogue on Migration : 82nd Session of the Council, IOM, 27-29 November.*

2002 *Demographic Trends and the Implication of Ageing : Managing Migration for Demographic Change, IOM, April*

2003 *Migration and Development : Current Policy Challenges, IOM, January.*

2004 *The Migration of Health Care Workers : Creative Solutions to Manage Health Workforce Migration, Background document for the IOM International Dialogue on Migration--Seminar on Health and Migration, co-sponsored by World Health Organization and Centers for Disease Control and Prevention, 9-11 June, Geneva.*

Martin, Philip, and Widgren, Jonas,

2002 “International Migration : Facing the Challenge”, *Population Bulletin* Vol. 57, No1, UN Population Reference Bureau.

United Nations,

2001 *Replacement Migration : Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York

2002 “Fertility Levels and Trends in Countries with Intermediate Levels of Fertility,” *Completing the Fertility Transition*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, March, Available at :

- [http : //www.un.org/esa/population/publications/completingfertility/compl etingfertility.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/completingfertility/completingfertility.htm)
- 2002 *World Population Prospects : The 2002 Revision Population Database*, Available at :
[http : //esa.un.org/unpp/](http://esa.un.org/unpp/)
- 2003 “Wall Chart : World Population 2002,” *Population Newsletter*, Number 75,
Department of Economic and Social Affairs, Population Division, June.
- 2003 “World Population Trends,” *World Population Prospects : The 2002 Revision Highlights*,
Document ESA/P/WP 180, Department of Economic and Social Affairs, Population
Division, New York, 26 February, Available at :
[http : //www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002_HIGHLIGHTSrev1.PDF](http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002_HIGHLIGHTSrev1.PDF)
- 2004 *Migration has moved to forefront of population policy discussion*, UN News Centre, 28
January, Available at :
[http : //www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=9600&Cr=migration&Cr1=](http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=9600&Cr=migration&Cr1=)
- 2004 *Report of the Secretary-General on the review and appraisal of the progress made in
achieving the goals and objectives of the Programme of Action of the International
Conference on Population and Development*, Economic and Social Council, Commission
on Population and Development, Thirty-seventh session, March, Document E/CN.9/2004/3.

¹ IOM : *The Migration of Health Care Workers : Creative Solutions to Manag Health Workforce
Migration*.



IOM International Organization for Migration

제 3 장 이주와 개발

제1과 이주와 개발에 대한 시각들

제2과 송금

제3과 디아스포라와 개발

제4과 숙련인력의 귀환

제5과 정책의 새로운 방향



제 3 장 이주와 개발

변화하는 지정학적·경제적 현실은 이주과정에 근본적 영향을 미친다. 21세기 들어 세계화가 가져온 도전과 기회에 부응하는 새로운 개발 전략과 사고가 전개되고 있다. 이 장은 이주와 개발 정책 및 과제 간의 상호작용을 고찰한다.

학습목표

- 이주정책과 개발의 관계, 개발정책과 이주 사이의 관계 이해

- 이주정책이 개발목표들에 어떻게 영향을 미치는지 이해

- 국가의 이주정책과 개발정책의 통합 강화 필요성 이해

- 이주가 지속가능한 개발 및 빈곤감소에 기여하는 바를 이해

배경지식

세계화의 현실 속에서 이주와 개발은 상호의존적 관계에 있다. 이주와 개발은 인간 문명의 발전에 결정적인 역할을 해왔다.

이주와 개발은 국가, 사회, 경제, 제도의 발전에 영향을 끼쳐왔다. 사실상 이주는 수세기 동안 생산체계와 발전과정에, 본질적인 영향을 미쳤다.

국제이주는 대부분의 나라에서 발전정책의 주류에 편입되지 못했다. 국제이주가 송출국·이주대상국 양자의 성장에 실질적으로 기여한다는 주장에도 불구하고 이주 과정 및 다양한 관련 요소들의 역할에 대한 개념적 명확성은 제한된 수준에 머물러 있다. 이주와 개발의 관계를 어떻게 이해할 것인가에 대한 엇갈린 시각들이 존재한다.

이주, 세계화, 개발은 복잡하고 다차원적이며 동적인 개념이다. 이 세 가지 개념간의 관계 또한 복잡하고 다양하다.

- 이주는 단순히 사람들이 한 곳에서 다른 곳으로 이동하는 것만을 의미하는 것은 아니다.
- 세계화는 경제활동 혹은 경제단위의 단순한 통합만을 의미하지 않는다.

- 발전은 단순히 경제성장만을 의미하지 않는다.

21세기에 이루어지는 이주는 더 이상 일방향성의 영구적 이동이 아니다. 21세기의 이주는 점차 단기적이며 순환적인 경향을 띤다. 변화하는 지정학적·지리경제학적 정세와 “지식경제”는 새로운 개발전략과 사고로 이주와 세계화의 과정을 변화시키고 있다.

도입질문

- 1 이 장에서 제시될 개념들 중 어떤 것이 이주 및 개발정책들을 더 효과적으로 만드는데 도움이 될 것인가?

- 2 자신의 환경에서 어떻게 개발정책과 이주정책이 일관성 및 상호보완성을 갖도록 할 수 있는가?

- 3 자신의 환경에서 어떤 이주정책 조치들이 경제 및 사회발전에 기여할 것인가?

- 4 어떻게 이주와 개발의 관계를 조명하는 새로운 연구들을 놓치지 않고 따라갈 수 있는가?

주요 메시지

세계화의 현실 속에서 이주와 개발은 분리될 수 없으며 상호의존적 관계에 놓여있다. 이주가 개발의 대용품이 될 수 없으며 개발이 반드시 이주에 의존하여 달성되는 것은 아니다. 그러나 이 둘은 서로에게 깊이 영향을 미친다.



이주에 대한 국제적 관심이 이주가 초래하는 부정적 효과로부터 지속가능한 발전 및 빈곤퇴치를 위한 잠재적 기여로 옮겨가고 있다.

국제개발 파트너들은 송출국과 이주대상국 모두의 사회·경제적 발전에 기여하는 이주의 중요성을 재인식해야 한다. 또한 불균등한 지구상의 현실을 타개하는 데 있어 이주의 역할을 재고해 보아야 한다.

용어 및 개념

두뇌유출 (Brain Drain)

교육수준이 높고 숙련된 인력이 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 것을 지칭하는 용어로선, 보통 이러한 현상은 송출국가에 손실로 작용한다.

개발, 발전 (Development)

인간의 발전 가능성을 증대시키고 선택의 범위를 확장시키며 시민들이 존엄과 평등을 향유하며 살 수 있는 안전한 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 성장, 진보, 강화 및 발달을 시사하는 동적 과정. 발전은 국가의 영토적 경계를 초월하는 과정으로 간주된다. 발전 과정 속에서 사람들의 생산성, 창의성, 선택이 확장되고 현 세대뿐만 아니라 미래세대를 위한 기회가 창출된다는 점이 중요하다.

디아스포라 (Diaspora)

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서 자신들의 모국에 대한 자각을 갖고 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다.(디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다.)

세계화 (Globalization)

넓은 의미에서 세계화는 초국가적 양상을 보이는 사회적 변화의 모든 형태를 망라한다. 세계화는 경제적, 비경제적 측면 모두에서 지리적 국경을 초월하는 과정이다. 일반적으로 세계화는 경제적, 문화적, 정치적 협력 및 연계의 증가로 형성된 상호관계성 및 상호의존성의 발달 과정이라는 특징을 지닌다. 세계화는 통합, 상호의존, 다자주의, 개방, 보편성, 지리적 압축이라는 개념들을 포괄한다.

국제이주 (International Migration)

장기간 체류를 목적으로 출신국에서 이주대상국으로 이동하는 것. 개발의 맥락에서 쓰이는 이주자라는 용어는 개인이 “개인적 선택”의 이유로, 그 어떤 외부적 압력 요인없이 자유롭게 이주결정을 내린 경우만을 의미한다. 이 장에서 국제이주와 개발을 논의할 때, 이 용어는 난민, 추방자(망명자), 혹은 강제에 의해 출신국을 벗어난 사람들을 포함시키지 않는다.

생계 (Livelihood)

삶을 지속적으로 유지해나가는데 필요한 수단을 지칭한다. 이러한 수단은 지역 공동체 및 초국가적 공동체를 통해 사람들이 이용할 수 있는 자원(가계 자산, 자본, 사회 제도, 그리고 네트워크 포함)과 전략(strategies)일 수도 있다. 이주는 평화 시 뿐만 아니라 전시 혹은 전후에도 ‘생계전략’으로서 기능한다.

패러다임 (Paradigm)

복합적 현상들을 이해하는데 사용되는 개념적 모델. 인간개발지수(HDI)를 만든 故 Mahbub UI Haq 선생은 인간개발 패러다임의 4가지 필수 구성요소를 정의하였다. 이 4가지는 형평(equity), 지속가능성(sustainability), 생산성(productivity), 자치역량 강화(empowerment)이다.

흡입요인 (Pull Factors)

이주자가 거주하도록 압력을 가하거나 동기를 부여하는 그 유입국에 존재하는 요인들

배출요인 (Push Factors)

이주자가 출신국을 떠나 다른 곳에서 거주하도록 압력을 가하거나 동기를 부여하는 그 출신국에 존재하는 요인들

송금 (Remittances)

국제 이주자가 이주국에서 얻은 수입의 일부를 출신국으로 보내는 것. 공식적 은행 경로를 통해 전해져서 국가통계에 기록되는 공식적 송금과 친구나 친척, 이주자 자신 또는 민간 금전전달 시

시스템을 이용하는 비공식적 송금을 구별할 필요가 있다.)¹⁾

초국적 네트워크 (Transnational Networks)

대개 이주자의 출신국을 포함한 여러 국가들 사이에 형성된 이주자의 문화적, 정치적, 사회적, 경제적 네트워크

제 1 과 이주와 개발에 대한 시각들

‘이주’라는 용어는 여러 가지 의미로 사용될 수 있다. ‘이주’가 사람들의 이동을 지칭할 때, 이 용어는 다음을 포함한다.

- 난민의 이동
- 비자발적 이주자
- 노동 이주자
- 경제적 이주자

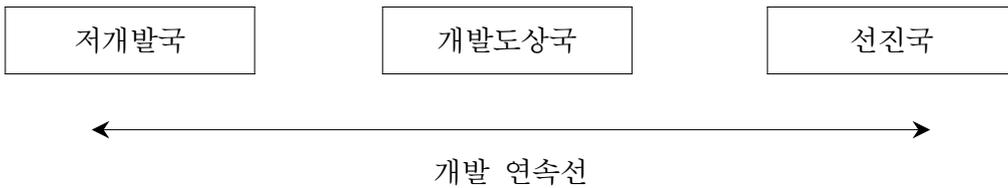
개발의 맥락에서 ‘이주자’라는 용어가 쓰일 때, 이것은 개인이 그 어떤 외부적 압력 없이 ‘개인적인 선택’을 이유로 자유롭게 이주결정을 내린 경우만을 의미한다. 이 장에서 국제이주와 개발을 논의할 때, 이 용어는 난민, 추방자(망명자), 강제이주자를 포함하지 않는다.

이주와 개발의 관계를 이해하는 것은 곧 ‘어떤 이론 모델을 선택하는가’와 ‘어떤 관점을 선택하는가’에 달렸다. 이주와 개발의 인과관계는 그다지 명확하지 않다. 이주와 개발의 관계에 대한 두 가지 다른 견해가 존재한다.

첫 번째 견해는 ‘균형적 성장(balanced growth)’이론이다. 자유경제이론의 한 부분으로 송금과 이주자 자신의 기술역량강화를 통해 출신국의 실업상태를 완화시키고 경제적 지원을 공급함으로써 출신국의 성장을 도모하고 국가간 소득격차를 줄이며 결국에는 이주가 필요치 않게 만든다는 것이다.

두 번째 견해는 ‘시스템적 관점(systematic view)’인데, 이 견해는 송금과 기술인력의 귀환이 자동적으로 출신국의 성장을 가속화한다는데 동의하지 않는다. 반면 이주가 ‘두뇌유출’ 및 소득격차를 확대시킴으로써 발전과정을 왜곡한다고 본다.

출신국의 사회경제적 환경, 그리고 일정 정도이겠지만 이주대상국의 사회경제적 상황이 위의 두 가지 견해 중 무엇이 더 적절하고 타당한지를 결정할 것이다. 이주와 개발의 관계는 특정 국가가 현재 개발 연속선상에서 어떤 위치에 놓여있는가에 따라 다르게 파악될 것이다.



핵심사항

1 국제이주는 사람들이 출신국에서 이주대상국으로 장기간 체류하기 위해 이동하는 것으로 국제이주자의 범주에는 일반적으로 관광객, 사업상 여행자, 종교 순례자, 의학적 치료를 받기 위해 이동하는 사람, 방문자가 포함되지 않는다.

2 자본, 재화, 서비스의 급속한 이동 및 전 세계적인 교통·운송기술의 유례없는 성장과 함께 국경을 넘는 이주가 가속화되었다.

3 경제적 격차 및 인구학적 변화는 이주에 영향을 미치는 강력한 흡입요소이자 배출요소이다. 이주결정을 내리는데 작용하는 수많은 요소들 중에는 다음의 요소들이 포함된다.

- 취업 및 기회
- 경제적 격차
- 가족재결합
- 빈곤
- 환경파괴
- 무력충돌
- 인구학적 압력
- 자연재해

4 국제이주는 출신국에게 이익을 제공하고, 유입국의 복지에 기여한다.

- 국제이주는 자원이 부족한 공동체를 위한 ‘생계전략’으로 개발될 수 있다.
- 국제이주를 통해 개인의 빈곤이 완화될 수 있다.
- 투자자금이 제공될 수 있다.
- 개발활동에 대한 구조, 이데올로기, 지원 네트워크가 강화될 수 있다.

이주자는 사회제도 발전에 새로운 진보적 사고를 가져와 가족, 학교, 사회규범 및 전통, 종교적 조직과 같은 사회제반 영역에 긍정적 영향을 끼친다. 이주자는 또한 이러한 지역제도를 강화시키는데 기여한다.

5 국제이주는 출신국의 소득수준을 올리는 ‘동등화 효과(equalizing effect)’를 통해 국가간의 소득격차를 경감시킬 수 있다. 여러 연구들은 국제이주를 통해 국가가 세계화의 이점을 취할 수 있다는 것을 보여준다. 이주가 주는 이익은 출신국의 경제발전 정도에 따라 다르며 저소득 국가 및 중소득 국가들의 발전에 각기 다른 영향을 끼친다. 특히 저소득·저개발 국가에서 ‘두뇌유출’문제는 심각한 고민거리이다.

6 국제이주는 출신국의 발전에 부정적 영향을 초래할 수도 있다. 필수 인적자본의 손실(두뇌유출) 및 기술숙련자의 해외이주로 인한 자국 노동력의 잠재적 고갈이 국가 발전에 부정적 영향을 미친다.

숙지할 사항 : 노동이주와 개발의 관계

이주는 출신국과 이주대상국의 노동시장에 중대한 파급효과를 몰고 오지만, 그 효과는 해당 국가의 사회·경제적 상황에 따라 다르게 해석될 것이다. 이주가 출신국 혹은 이주대상국의 사회·경제에 긍정적인 효과를 가져오느냐 부정적인 효과를 가져오느냐는 그 국가의 정치·사회·경제적 여건에 따라 결정된다.

이주가 다양한 분야에 가져오는 변화의 정도를 분석함으로써 개발도상국의 성장에 이주가 미치는 영향을 평가할 수 있다. 이주는 개도국의 노동력 과잉을 해소하는데 기여할 수 있지만 이주가 적절한 계획 하에 이루어지지 않으면, 인력의 이출(移出)이 노동력 부족, 특히 특정 경제 분야의 숙련인력 부족으로 이어져 송출국과 도입국간의 긴장 및 충돌을 야기할 수 있다.

- 직업적 목적의 이주는 항상 사람들에게 삶을 지탱할 수단을 제공하는 중요한 방편이었다. 빈곤문제를 해결하기 위해 이주한 사람들은 이주를 통해 자원을 모으고 부를 축적해왔다.
- 개발도상국 국민에게 이주는 특히 ‘생계전략’의 중요한 방편으로 떠올랐다. 이주는 평화시 뿐만 아니라 전시 혹은 전후에도 ‘생계전략’이 되고 있다.
- 이주자를 송출하는 개도국에서, 자국민이 타국에서 취업한다는 것은 다음을 의미할 수 있다.
 - 송금 가능성
 - 가족의 취약성 감소
 - 여성의 권익 및 권한 강화
 - 사회 제반 영역에의 영향
 - 기술인력 및 교육수준이 높은 사회구성원의 손실(두뇌유출)
 - 귀환이주가 수반하는 금융자본, 사회자본, 인적자본 효과
 - 소규모 비즈니스 개발 및 기업운영의 잠재적 가능성 확대

- 해외직접투자(FDI)의 증대
- 주로 이주대상국에 해당하는 선진국들에서, 다음과 같은 이주와 개발의 상호작용은 결과가 나타날 수 있다.
 - 자원 사용의 효율성 제고
 - 기업 및 소규모 비즈니스의 공급 증가
 - 국민 일인당 소득 증대 가속화
 - 저축, 투자, 인적자본
 - 창의성과 다양성 증진
 - 혁신 가속화
- 인력의 국제이동이 적절히 관리되어진다면 빈곤을 퇴치하고 불균형을 감소하는데 기여할 수 있다. 이주에 대한 국제적 관심이 이주의 부정적 효과로부터 점차 긍정적 잠재력에 모아지고 있다.

적용문제

1 당신의 나라 및 지역은 ‘개발의 연속선’ 상에서 어느 위치에 놓여있는가? 이러한 사실이 노동이주와 개발간의 관계에 대한 당신의 인식과 견해 형성에 어떻게 작용하는가?

2 이주와 개발의 관계를 설명하는 이 과에서 소개된 ‘균형적 성장(balanced growth)’이론과 ‘시스템적 관점(systematic view)’중에 하나를 선택하여 그것의 강점 및 약점을 논하시오.

3 ‘인력의 국제이동이 적절히 관리되어진다면 빈곤을 퇴치하고 불균형을 감소시키는데 기여할 수 있다’는 주장에 대한 당신의 견해를 밝히시오. 어떠한 노동이주관리가 빈곤감소 및 불균형 감소에 기여할 것이라 보는가?

4 국제이주가 당신의 국가에 가져다주는 이익은 무엇인가? 어떤 부정적 측면들이 우려되는가?

5 현재 당신의 국가가 지닌 이주자 배출요인 및 흡입요인은 무엇인가?

6 당신의 국가에서 국가발전과 이주에 영향을 주는 생계전략들은 무엇인가?

7 노동이주가 당신의 국가발전에 어떠한 영향을 미쳤는가?

8 국제이주를 가속화시키는 요소들이 무엇인지 설명하십시오.

9 <핵심사항>중 하나의 사항을 골라 당신의 지식을 활용하여 그 내용을 뒷받침하고 그것을 강화시키는 혹은 약화시키는 예들을 제시하십시오.

제 2 과 송금

개도국으로 유입되는 송금은 이전에 평가되던 것보다 훨씬 더 긍정적인 효과를 발휘한다. 전문가와 정책 개발자들은, 일반적으로 송금액을 기반으로 한 경제성장 과정에서 송금액 각 1달러 당 창출되는 금액을 볼 때, 송금액의 증식효과가 상당하다고 보고 있다.

이주자의 출신국이 송금활용에 적합한 경제여건, 자금이체 제도, 투자 및 비즈니스 기회를 갖춘 경우, 송금은 출신국의 발전을 도모할 수 있다.

예 시

과테말라는 성공적으로 송금활용을 한 좋은 사례이다. 2002년 미국에 사는 과테말라인들은 약 12억 달러를 모국으로 송금하였다. 이것을 활용하기 위해 국제이주기구(IOM)는 과테말라 정부와 협력하여 ‘과테말라 국가공동체 기금 프로그램 : 과테말라지역사회와 해외이주자간 공동투자제도’를 실행 중이다.

이 프로그램은 두 가지 목적을 지니고 있다. 첫 번째 목적은 체류지와 출신국에 있는 은행시스템에 이민자를 포함시킴으로써 송금에 드는 비용을 줄이는 것이다. 즉, 송금과정에 관여하는 평균 다섯 개의 중간단계를 하나로 묶어 서비스를 제공함으로써 평균적으로 송금액의 14%에 달하는 송금수수료를 없애고자 하는 것이다. 두 번째 목적은 송금이 과테말라 경제에 미치는 영향을 최대화시키는 메커니즘을 수립하는 것이다.

공식적 경로를 통한 송금전달을 가로막는 장벽들은 현재로선 송금의 효과를 최대화하는 데 있어 가장 큰 걸림돌이다. 공식경로를 통한 송금은 절차가 복잡하고 소요되는 시간이 길며, 이주자들이 단기 체류지위 혹은 기타 체류지위 때문에 체류국에서 은행계좌를 개설할 수 없는 경우도 있다.

송금의 영향에 대해 평가하는 두 가지 대조적 견해, 즉 ‘개발주의자(developmentalist)’ 관점과 ‘이주자 신드롬(migrant syndrome)’ 관점이 존재한다. 개발주의자 관점에서 송금은 이주자 출신국의 발전을 가동시키는 잠재력을 지니며 생산 및 투자 제약을 해소하고 소득수준을 높이는데 도움을

준다. 또한 송금은 무역격차를 줄이고 외채를 통제하며 부채상환을 촉진하고 국가 외환 획득을 높이는데 기여하기 때문에 출신국의 국제수지에 긍정적 효과를 가져온다. 그 외에도 이주자, 특히 해외 영구 이주자들은 자신의 소득을 이용해 모국의 사회경제 개발사업을 위한 자금을 공급해주기도 한다.

‘이주자 신드롬’ 이론자들은 교역가능한 재화 생산의 감소를 야기하는 구축효과가 이주에 의해 발생되어 이주자 출신국으로부터 노동력과 자본이 유출된다고 주장한다. ‘이주자 신드롬’ 관점은 송금이 생산에 투자되지 않고 대부분 주거, 토지구매, 운송 등에 ‘소비된다’고 제시한다. 이 견해에 따르면 송금은 인플레이션을 초래할 수 있는데, 송금의 결과로 수요가 늘지만 이에 상응하는 생산력의 증대가 이루어지지 않기 때문이다.

핵심사항

1 송금은 비교적 안정적인 소득 수단이다. 지난 20년간 송금 이동은 지속적으로 증가해왔고 국제금융위기나 무력분쟁의 발생에도 크게 영향을 받지 않았다. 이러한 점에서 송금은 기타 자본 이동 방식보다 빈곤퇴치에 기여하는 좀 더 안정적 소스로서 개도국들에서 고무 이루어지고 있다.

2 송금은 빈곤감소에 기여하는 중요한 자원이다. 송금은 개별 가정의 소득을 증진시키기도 하지만 송금의 일부가 투자로 이어질 수 있기 때문에 개도국의 지역경제 및 국가경제 성장의 잠재적 토대가 된다. 이러한 점은 송금이 지속가능한 빈곤해소 수단으로 기능할 수 있도록 한다. 그러한 투자는 민간투자자들에게는 특정 사업이 지닌 위험요소를 줄여주고 민간기업 및 은행들에게는 새로운 비즈니스 기회를 약속하는 비즈니스 네트워크와 제도를 마련해줌으로써 추가적 투자를 불러올 수 있다.

3 이주자가 보내는 송금의 대부분은 가족 및 친척을 부양하는데 쓰인다. 송금은 직접적으로 가정의 소득을 높인다. 특히 일인당 국민소득이 매우 낮은 국가들에서 송금은 총 가계 소득의 50%이상을 차지한다. 타국에 있는 가족 중 한 명이 본국에서 보내는 송금은 나머지 가족들을 부양하고 가족들의 교육, 의료, 주거를 위해 쓰인다. 의료와 교육에 더 많은 투자를 할 수 있을 정도의 수입은 가족자원(family resources)을 증가시킬 뿐만 아니라 가족구성원, 특히 여성과 아동의 취약성을 감소시킨다.

4 정책개발자들이 풀어야 할 과제는 어떻게 송금전달 비용을 줄이고 송금전달 과정을 더 편리하게 만드는가이다. 개도국으로 보내는 송금에 부과되는 수수료는 평균적으로 송금액의 13%이며 종종 20%를 넘기도 한다. 높은 송금수수료 때문에 이주자들이 비공식적이고 덜 안전한 경로를 통해 송금하게 된다.

생각할 문제

정부는 이주자들이 개발효과가 큰 분야에 송금을 투자하도록 만드는 여건을 조성할 수 있다. 이를 위해 금융제도 및 금융서비스를 개선하고 안정적인 정책 환경을 통해 안전하고 매력적인 투자 기회를 창출해야 한다.

적용문제

- 1 당신의 나라 및 지역에 송금은 어떠한 영향을 미치는가?

- 2 ‘이주자 신드롬’과 ‘개발주의자’ 관점의 강점과 약점을 논하시오. 각 견해를 주장하는 사람들이 합의할 수 있는 점은 무엇인가?

- 3 당신은 국가발전을 목적으로 송금의 가치를 증가시키기 위해 어떤 정책을 제안하겠는가?

제 3 과 디아스포라와 개발

디아스포라(동포)는 모국사회의 발전에 기여하는 인적자본, 금융자본, 사회자본을 축적한다. 모국 정부는 디아스포라의 진취성(initiatives), 에너지, 자원을 모국 경제와 사회로 받아들여 디아스포라와 모국과의 사회경제적 연결을 제도화하는데 핵심적 역할을 할 수 있다. 디아스포라와 같은 초국가적 공동체는 다방면에서 출신국과 이주대상국가의 연계를 형성하고 강화한다. 선진국과 개도국의 정책개발자가 풀어야 할 과제는 디아스포라가 발전에 기여하는 바를 촉진시키고 지원하기 위한 환경을 조성하는 것이다.

예 시

해외에 거주하는 5천만 중국인들은 세계에서 가장 큰 디아스포라 집단 중 하나이다. 중국인 디아스포라는 동남아시아 및 동아시아 경제의 중요 부문들을 제어하는 강력한 비즈니스 네트워크를 키웠다. 이들은 지난 몇 년간 중국의 경제발전에 엄청난 기여를 해왔다. 중국정부는 중국인 디아스포라에게 우선적 대우를 약속함으로써 해외 중국인 동포들이 중국의 경제발전에 참여할 수 있는 환경을 조성하였다.

세계화 현실 속에서 디아스포라는 개발을 추진시키는 요소들 중 하나로 급부상하고 있다. 디아스포라의 개념이 발생한 지 2,500년이 넘었지만 현대적 관점에서 디아스포라는 ‘초국가화된(transnationalized)’ 집단을 지칭한다.

디아스포라는 모국 사회의 발전에 기여하는 인적자본, 금융자본, 사회자본을 축적한다. 단기 이주자와 마찬가지로, 넓게 분산된 디아스포라 집단은 모국으로 송금을 보내고 모국에 있는 사업을 관리함으로써 모국의 발전에 기여하고 있다. 많은 디아스포라 구성원들은 모국에 중요한 가치가 될 수 있는 기술 분야에서 일한다. 이들은 자신의 사업을 시작하고 관리하기 위한 지식을 습득하고 출신국과 유입국의 사회적 환경 및 비즈니스 문화에 모두 익숙하다.

디아스포라 구성원들은 유입국에서 잠재적 비즈니스 파트너들과 인맥을 유지하고 개도국 수출품의 시장진입을 촉진하는 무역 및 생산 관계를 구축할 수 있도록 돕는다. 또한 디아스포라 공동체는 모국에 유익한 방향으로 유입국의 경제·정치 변천과정에 영향력을 발휘한다.

핵심사항

- 1 해외 디아스포라에 의해 축적된 금융자본은 종종 송금 혹은 직접투자의 형태로 모국으로 돌아오는데, 이는 모국 사회 전체와 국민에게 이롭다.
- 2 선진국에 정착한 디아스포라는 더 나은 교육과 훈련을 받고 경력을 쌓음으로써 모국의 인적자본으로 기능할 수 있다. 이러한 인적자본은 귀환이주를 통해 혹은 유입국에 있는 동안 통신기술을 활용해 모국에 기술을 전달함으로써 모국의 성장에 기여할 수 있다.(제4과 참조)
- 3 사회적 자본, 즉 유입국과 모국 사회를 연결하는 이주자 네트워크는 개도국이 선진국 시장으로 접근할 수 있는 기회를 열어준다. 이러한 시장접근은 해외직접투자(FDI)를 모국으로 유도하는데도 도움이 된다. 디아스포라 집단은 스스로를 조직화하고 모국으로의 투자 및 노하우 전달을 촉진시키는 단체를 만들기도 한다.
- 4 해외에 정착한 디아스포라 동포가 모국으로 이주하도록 유인하는 방안으로 국가들은 복수 입국 비자, 장기체류허가, 이중시민권 부여를 고려해 볼 수 있다. 이러한 조치들은 디아스포라 구성원들이 유입국과 출신국에서 활발한 활동을 펼칠 수 있도록 한다.

생각할 문제

개발과정에 디아스포라 집단의 참여를 촉진하기 위해 관련 법제 혹은 정책의 수정이 요구되기도 한다. 예컨대 이중시민권 혹은 복수시민권의 인정은 이들을 포용하는 개방효과를 가져올 수 있다. 디아스포라의 이중시민권이 인정되지 않아 이들이 모국에 투자하는 것이 금지되어 있는 나라들이 있기 때문이다. 정부는 디아스포라가 모국 발전에 동참하도록 하기 위한 중요한 방안으로서 디아스포라 및 해외이민자 단체들과 관계를 구축, 유지할 것을 고려해 볼 수 있다.

적용문제

- 1 유입국과 출신국의 발전에 디아스포라의 기여를 강화하기 위해 어떤 정책을 추천하겠는가?

- 2 디아스포라는 당신의 국가 및 지역의 발전에 어떻게 기여해왔는가?

- 3 당신의 국가의 발전에 디아스포라가 참여하는 것을 가로막고 있는 장벽은 무엇인가?

- 4 당신의 정부는 디아스포라의 모국 참여를 장려하기 위해 어떤 조치를 취했는가?

- 5 당신의 정부가 인식하고 있고 함께 일하는 디아스포라 단체 혹은 이민자 단체 들로는 무엇이 있는가?

제 4 과 숙련인력의 귀환

숙련인력의 본국 귀환은 이주-개발 관계에서 중요한 의미를 지닌다. 귀환이주가 개발에 미치는 영향은 금융자본, 인적자본, 사회자본 측면에서 분석될 수 있다. <제3과 디아스포라와 개발>에서 이러한 영향에 대해 설명한 바 있다. 디아스포라 구성원의 기술력이 모국으로 들어오도록 하기 위해 즉, 숙련인력의 귀환을 위해 국가는 분산되어 있는 디아스포라 구성원들과 접촉하고 이들의 일시적·영구적 귀환 이주를 장려해야 할 과제를 안고 있다.

개인이 쌓아온 지식, 기술, 능력, 자질은 개인적, 사회적, 경제적 이익이 된다. 이주자는 외국에서 일하면서 상당한 경력을 쌓고 기술을 연마한다. 이들이 이러한 신기술과 신사고를 가지고 귀환할 때 본국의 환경이 신기술과 신사고의 적용에 개방적인 경우에는 본국에 긍정적인 효과를 가져온다.

귀환 이주자들은 경제적, 기술적, 사회적 변화의 동인이 될 수도 있다. 귀환 이주자들이 발전에 기여하는 정도는 이주자의 재능과 연마정도, 본국의 사회경제적·제도적 상황, 그리고 귀환의 일시 혹은 영구성 여부에 달려있다. 인적 네트워크를 통해 이주자가 쌓아온 인맥이 이주자로 하여금 출신국과 유입국의 사회자본을 활용할 수 있도록 할 때, 이주자 귀환이 본국의 발전과정에 긍정적인 영향을 미칠 가능성은 커진다.

핵심사항

1 송금을 보내는 것 외에도 이주자들은 외국에 있는 동안 저축을 하고 본국으로 귀환할 때 이를 가져온다. 금융자본의 과급효과에 대해서는 송금을 둘러싼 논쟁과 비슷한 논쟁에 휩싸일 수 있다. 하지만 금융자본이 국가발전과정에 더 복합적 효과를 가져온다는 점은 널리 인정되고 있다.

2 고숙련 전문가들의 단기 주재(이른바 ‘두뇌순환’)로부터 얻어지는 이익도 있다. 교사, 의료인력, 엔지니어, 과학자 및 기타 숙련인력의 방문은 교육 분야의 발전 및 전반적 인적자본 개발에 필요한 수단과 자극을 부여한다.

3 고숙련 이주자들의 귀환을 촉진하기 위해 정부는 전문인력 및 숙련인력의 유인책을 마련할 수 있다. 고급기술인력의 귀환을 증진시키는데 효과를 보인 정책들로는 취업 및 기타 정보를 제공하는 공식 웹 사이트 마련, 취업알선, 여행경비와 같은 인센티브 제공, 사회통합 지원, 의료보장 및 사회재통합을 위한 전문적 제도 수립 등이 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가 및 지역에 미치는 귀환 이주의 효과는 무엇인가?

- 2 당신의 국가에서 숙련인력의 귀환을 가로막는 장벽은 무엇인가?

- 3 숙련인력의 귀환을 유인하는 유인체계를 마련하고 장려하기 위해 어떤 조치들이 취해져야 하는가?

- 4 순환이주를 통한 전문인력의 귀환은 당신의 국가 및 지역 발전에 어떠한 영향을 끼쳤는가?

- 5 귀환이주는 당신의 국가 및 지역의 인적자본, 금융자본, 사회자본에 어떤 영향을 끼쳐왔는가?

제 5 과 정책의 새로운 방향

개발을 이해하는 전통적 접근방식과 개발전략들은 현실적용이 가능하고 유연해야 한다. 이주가 사회·경제에 미치는 모든 긍정적 영향에 주안점을 둔 대안적 개발 패러다임을 개발할 필요가 있다. 대안적 개발 패러다임은 국제경제 및 국제개발의 동향 및 우선 사항들과 발맞추어 나아가야 한다.

정책의 목적은 해외이민을 부추기는 ‘배출요인’을 제거하고 해외 이주자의 권리를 보장하며 해외 이주자가 본국과 유입국에 기여할 수 있도록 지원하는 것이어야 한다. 동시에 개발정책은 생계 전략으로서 이주의 중요성을 인식하고, 사람들이 부동적 존재라고 단정하기보다 사람들이 이주할 잠재성을 지녔다는 점을 인식해야 한다.

국제이주가 발전과정의 필수적 구성요소라면 선진국과 개도국간의 불균형을 해소하기 위한 유용한 기제로 활용될 수 있다. 경제적 세계화와 국제이주는 정(正)의 상관관계를 이루는 것으로 보인다. 특히 자유로운 이주체계가 조성될 경우 그러하다.

핵심사항

- 1 정책개발자들은 이주가 지속가능한 발전 및 빈곤퇴치에 기여하는 바를 인식하고 평가해야 한다. 이주대상국이 실행하는 효과적인 이주정책이란 이주를 명시적으로 혹은 묵시적으로 제한하는 것이라기보다 적절한 관리 아래 이주가 질서있게 이루어지도록 지원하는 것이다.
 - 2 유엔이 개발의 국제기조로 세운 ‘8가지 밀레니엄개발목표(MDGs)’를 포함하여 국제 개발 체계의 달성을 목표로 하는 모든 전략내에서 이주관리는 중요한 사안으로 부각되어야 한다.
 - 3 출신국과 유입국은 더욱 포괄적인 방식으로 노동이주에 접근하고, 노동이주를 현재 국가 간 불균형을 해소할 수 있는 개발전략 자원으로 여기는 것이 바람직하다.
 - 4 ‘순환이주’, ‘가상 이주자’, ‘단기 노동 이주’와 같은 새로운 개념들이 정책 계획 시 포함되어야 한다. 출신국과 이주대상국의 협력과 파트너십 구축은 이주에 대한 더욱 창의적인 정책을 발전시키기 위해 반드시 필요하다.
-

5 국가는 송금의 흐름을 방해하거나 송금이 한 곳으로 집중되도록 만드는 요인들을 제거함으로써 송금의 활용을 최대화하는 정책을 개발해야 한다.

6 이주의 ‘여성화’와 여성의 권익향상은 현재 국제이주와 국제개발에서 대두되는 가장 주목할 만한 현상의 하나이다. 오늘날 여성은 이주인구의 약 절반을 차지하며, 몇몇 출신국에서는 여성이 이주자의 대다수를 이루기도 한다. 오늘날 여성은 독립적 근로자로서 이주하며 남편을 따라 이주하는 배우자의 역할을 이미 넘어섰다. 이주는 여성에게 힘을 부여할 뿐만 아니라 남성이 가장인 가족 내에서 성별관계의 변화를 가져온다. 그러한 변화는 여성가족구성원들이 TV 및 외부세계와 접촉함으로써 얻는 정보접근에 의해 촉진된다. 또한 그러한 가족의 여성 수장은 여아(girl)교육을 포함한 자녀교육을 강조한다.

예 시

최근의 연구는 이주가 여성을 세력화하는 효과를 가져온다는 것을 보여주었다. 여성의 역량강화는 가사결정권, 노동 분담, 성 역할, 사회적 인식 내에서 이루어지는 여성의 역할 변화로부터 시작된다. 또한 이 연구에 따르면 여성의 역량강화는 경제적·사회적 지수에 의해 매겨지는 이주의 ‘성공’과 ‘실패’의 문제를 초월한다.²⁾

7 ‘두뇌유출’이라는 용어에 대한 인식이 점차 늘고 있는데 ‘숙련인력의 해외이주가 송출국에 반드시 순 손실로만 작용하는 것은 아니고 송출국의 잠재적 자산이 될 수 있다’는 견해가 생겨나고 있다. 실제로 고급기술인력의 이주는 종종 송출국과 유입국 모두에게 이익을 가져다준다. 게다가 국제이주를 통해 긴요한 초국적 네트워크가 형성되는데, 이러한 네트워크는 출신국과 이주대상국간의 정치적·경제적 교류를 촉진하고, 지속가능한 관계를 확고히 하는 ‘중개인’같은 역할을 한다.

8 국가는 디아스포라의 능력과 재력을 활용하고 디아스포라 자원으로부터 이익을 창출할 수 있는 정책을 개발해야 한다. 여기에는 숙련인력의 귀환을 장려하고 귀환 이주자의 사회재통합을 돕는 전략 개발이 포함된다.

9 폭넓은 경제, 사회 개발체계 안에 이주관리를 더욱 직접인 방식으로 통합시키는 것이 바람직하다. 이주정책과 개발정책의 일관성은 각 영역의 주안점들에 대한 인식과 협력을 증진시켜 상호 이익이 되는 정책방안 및 프로그램을 수립하는데 기여할 것이다.

숙지할 사항 : 이주와 개발정책

국제사회는 이주와 개발간의 주요한 연계점을 이주가 본국 발전에 기여하는지의 여부에서 찾고 있다. 본국의 발전을 이해하기 위해서는 이주와 빈곤의 복잡하고 상황적인 관계를 고찰할 필요가 있다. 기존의 문헌연구들은 이주와 빈곤사이의 관계에 대해 아직 확고한 결론에 도달하지 못했다. 빈곤이 항상 이주를 발생시키는 주요 요인은 아니라는 것, 이주가 빈곤해소에 기여하는 과정이 복잡하다는 것을 우리 모두는 인식하고 있다.

주요 국제회의 및 지역회의들에서 ‘이주와 개발의 연계’는 여러 차례 거론되었고 국제기관 및 지역기관들도 그 중요성을 인식해왔다. 이주에 관한 지역협약이 점차 늘고 있는데, 이들은 이주와 개발을 국제이주관리에 있어서 필수적 요소로서 고찰한다.

- 남아메리카 이주회의(리마선언 프로세스)와 마닐라 프로세스는 행동계획에 송금 문제를 포함시켰다.
- 서아프리카 이주 대화(Migration Dialogue for Western Africa) 및 남아프리카 이주 대화(Migration Dialogue for Southern Africa)는 출신국의 인적자본 개발 측면에서 디아스포라의 잠재력을 활용할 방안을 모색한다.
- 북아메리카지역 이주회의(Puebla Process) 및 서부 지중해지역 협력회의(5+5 Process)는 이주와 개발의 문제를 연구한다.
- 2001 아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십 행동계획 (2001 Program of Action of the New Partnership for Africa's Development)은 아프리카 개발을 위해 디아스포라 아프리카인의 기술력과 노하우를 활용할 수 있는 전략들을 구상하면서 출신국내 전문가와 디아스포라 사회의 전문가들 사이에 네트워크 구축 및 협력 증진을 추구한다.

생각할 문제

이주관리를 위한 협력적 접근을 통해 개도국들은 지속가능하지 않은 이주 형식을 규제·제한·파기하고 지속가능한 인력개발을 위한 지원을 이주대상국들로부터 받을 수 있다.

빈약한 인적자본을 지닌 몇몇 나라들은 이주로 인한 인력손실로 경제적 후퇴를 겪고 ‘개발의 덩어’에 빠져들 수 있다. 고소득 국가들은 개도국 출신의 ‘최고급 인력’을 고용함으로써 자국의 노동 수요를 맞추고 경제생산수준을 유지하는 반면, 인적자본이 부족한 나라들은 경제적 퇴보에 시달린다.

현재 다수의 중소득 국가들은 이주를 장려하고 이주과정 전체를 통해서 자국 이주자들을 지원하는 이주관리 체제를 개발하고 있다.

중소득 국가들이 여타 나라들보다 더 많은 수의 국제 이주자들을 창출해내는 이유는 중소득 국가 국민들이 비교적 정보수집 및 여행경비마련을 위한 경제력을 갖추고 있기 때문이다. 대부분의 경우 중소득 국가들로 보내지는 송금액수가 저소득 국가들로 보내지는 것보다 더 많다. 중소득 국가들은 가정의 기본소비욕구를 충족시킬 수 있는 정도의 경제력을 보유하고 있기 때문에 송금의 상당부분을 투자, 훈련, 교육 분야에 쓰고 이것이 더욱 장기적이고 지속가능한 성장효과를 가져온다.

예 시

필리핀정부는 해외동포를 대외정책의 삼대 기둥 중 하나로 삼았다. 연평균 90만 명의 필리핀 이주노동자가 165개국 이상에서 일하며 이들이 보내는 송금은 매년 70 내지 80억 달러에 달한다. 이들은 필리핀 경제 및 사회 안정 측면에서 굉장히 중요한 역할을 한다. 「이주노동자와 해외 필리핀인 법 (Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 : Republic Act 8042)」의 제정은 혁신적이고 진보적 발전이었으며 많은 나라들이 관련 법 제정 시 이 법을 참고해왔다.

필리핀은 ‘필리핀 이주노동자 위원회(Commission for Filipino Migrant Workers)’를 설립하였다. 이 위원회는 네덜란드 암스테르담에 본부를 두고, 영국, 이탈리아, 독일, 스페인에 사무소를 설립하여 필리핀 이주노동자의 권익향상 및 로비 활동을 펴고 있다. 또한 변호사 소개 및 여타의 지원 서비스를 제공한다. 필리핀정부는 노동취업국 (Department of Labor and Employment)을 두어 체계적인 방식으로 필리핀 노동자의 이주를 관리한다. 필리핀 정부는 필리핀 해외노동자의 복지를 보호·증진할 다음과 같은 프로그램 및 정책들을 개발하였다.

- 채용 규정
- 취업서류 증빙
- 취업전 오리엔테이션
- 해외체류시 대사관을 통한 보호
- 생계 및 비즈니스 개발
- 사회재통합

이 같은 프로그램들은 이주자들이 해외에서의 근무 및 경험으로부터 얻는 이익을 최대한화하는데 기여해왔다.

적용문제

- 1 '이주의 여성화'는 당신의 나라 및 지역에 어떤 영향을 미쳤는가?

- 2 유입국과 출신국의 발전에 디아스포라의 기여를 강화하기 위해 어떤 정책을 추천하겠는가?

- 3 이주정책을 개발할 때, 이주가 경제 및 사회에 미치는 어떤 긍정적 영향들이 고려되어야 하는가?

- 4 '두뇌유출' 문제에 대처하고 해결하기 위해 어떠한 포괄적 이주정책이 수립되어야 하는가?

- 5 개발정책이 생계전략으로써 기능하는 이주의 중요성을 어떻게 다루고 반영할 수 있는가?

맺음말

이주는 개발과정에서 지속적으로 중요한 역할을 담당할 것이다. 이주가 적절하게 관리되지 않는다면 이주와 개발간의 관계에 있어 복잡한 문제가 발생할 수 있다. 질서있고 인도적인 이주관리를 발전시키는 데 있어서 개발의 체계 내에서 이주에 대한 근본 전략과 정당성을 재조정할 필요가 있다.

참고문헌

Battistella, Graziano,

2001 “International Migrations in the ESCAP Region”, Paper presented at ESCAP Ad Hoc Expert Group Meeting on Migration and Development, Bangkok, November : 28-30.

Becker, G.,

1964 *Human Capital : A theoretical and empirical analysis*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Burki, Shahid Javed,

2000 “Remittances and Productive Investment The Economic contribution of Diasporas”, Paper presented at the workshop on “Making the best of Globalization : Migrant Workers remittances and Migrant-Finance”, organized by ILO, Geneva, November : 20-21.

Cohen, Robin,

1996 “Diasporas and the nation-state? From victims to challengers”, *InternationalAffairs*, 72, 3 : 507-520.

Findlay, M. Allan,

2001 “International Migration and Globalization: An Investigation of MigrationSystems in Pacific Asia with Particular Reference to Hong Kong”, *International Migration into the 21st Century*, M.A.B. Siddique (Ed.).

Ghosh, B.,

2000 “Return Migration: Reshaping Policy Approaches”, *Return Migration : Journey of Hope and Despair*, Bimal Ghosh (Ed.), IOM/UN, Geneva.

Ghosh, Bimal,

1999 “Challenges and Opportunities of Economic Globalization : Some implications for labor, industry and nation-states”, Paper presented at an International workshop in Frankfurt, Germany, April : 27-28.

Haan, Arjan de,

2000 “Migrants, Livelihoods, and Rights : The Relevance of Migration in Development Policies“, Social Development Working Paper No.4., Social Development Department, February.

Haq, Mahbub Ul,

1999 *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, Delhi.

Haque, Shahidul,

2001 *Quest for an Implementation Mechanism for Movement of Service Providers*, South Centre, Geneva, July.

2002 “Orderly & Humane Migration : An Emerging Paradigm for Development”, *BISS Journal*, Vol. 23, No.1, Dhaka.

Hollifield, James F.,

1998 “Migration, Trade and The Nation-State: The Myth of Globalization”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol.3, No.2, Fall/Winter 1998-99.

India, Government of,

2001 “Report on The Indian Diaspora”, 19 December.

IOM,

2000 *The World Migration Report*, Geneva.

2002 “The Migration-Development Nexus”, *International Migration*, Vol. 40, No. 5 Special Issue, February.

2002 “Diaspora Support to Migration and Development : Challenges and Potentials”, *International Dialogue on Migration No. 4 . 84th Session of the Council, Geneva.*

2003 *World Migration 2003 : Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move*, Geneva, Available at: www.iom.int

IOM, and INSTRAW,

2000 *Temporary Labour Migration of Women: Case studies of Bangladesh and Sri Lanka*, Geneva.

John, J.,

2001 “Future of Migrant Workers in a Globalized Economy“, Paper presented at the sub-regional workshop on Migrant workers, Colombo, December : 19-21.

Jordan, Bill, and Duvell, Franck,

2003 *Migration : The Boundaries of Equality and Justice*, Polity Press, UK

Kathari, Uma,

2002 “Migration and Chronic Poverty“, Working paper No.16, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, UK, March.

King, Russell,

2000 “Generalizations from the History of Return Migration“, *Return Migration : Journey of Hope and Despair*, Bimal Ghosh (Ed.), IOM, Geneva.

Lim, Lin Lean,

1998 “The processes generating the migration of women“, Paper presented at the Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, 29 June to 3 July.

Lucas, R. E.,

1993 “Making a miracle“, *Econometrica*, Vol.61 No.2, New Heaven, Conn.

Martin, F. Susan,

2001a “Global migration trends and asylum“, Working paper No.41, UNHCR, Geneva, April.

2001b “Remittances as a development tool“, Paper presented at a conference organized by the Inter-American Development Bank.

Nayyar, Deepak,

2000 “Cross-Border Movement of People“, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, Working Papers No.194, August.

OECD,

2001 *The well-being of Nations : The Role of Human and Social Capital*, Paris.

Oxfam,

2002 *Rigged Rules and Double Standards : trade, globalization and the fight against poverty*, Oxfam International.

Ozay, Mihmet, et.al.,(Ed.),

1999 *Towards a Fair Global Labor Market : Avoiding a new slave trade*, Routledge, London and New York.

RAND,

2000 "Global shifts in Population: The Coming Pressures of Immigration", Policy Brief, USA.

Romero, P.,

1990 "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, Chicago, Vol. 98 No. 5 Part 2.

Rowlands, Dane,

1998 "Poverty and environmental degradation as root causes of international migration : a critical assessment", Paper presented at the Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Netherlands, 29 June to 3 July.

Schwartz, Peter, et al,

1999 "The Emerging Global Knowledge Economy", *The Future of Global Economy*, OECD.

Sengupta, Chandan,

2001 "Conceptualising Globalisation : Issues and Implications", *Economic and Political Weekly*, Aug 18.

Siddiqui, T.,

2001 *Transcending Boundaries : Labour Migration of Women from Bangladesh*, University Press Limited, Dhaka.

Skeldon, Ronald,

2002 "Migration and Poverty", *Asian Pacific Population Journal*, December.

Skeldon, Ronald, Longman,

1997 *Migration and Development : A Global Perspective*, England.

Stalker, Peter,

1994 *The Work of Strangers : A summary of international labor migration*, ILO, Geneva.

Straubhaar, Thomas,

2000 "International Mobility in the Highly Skilled Brain, Gain, Brain Drain, or Brain Exchange", HWWA Discussion Paper, Hamburg Institute of International Economics.

Tapinos, Georges and Delaunay, Daniel,

1998 "Can One Really Talk of the Globalization of Migration Flows?", Paper presented at OECD Conference, Lisbon, November : 2-3.

Taylor, Edward,

1998 "The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process", Paper presented at the Technical Symposium on International Migration and Development held in the Hague, Netherlands, 29 June to 3 July.

UN,

2000 *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, An analytical discussion of the issues related to "Replacement Migration", a report prepared for the UN Expert Group meeting on "Policy Responses to Population Ageing and Population Decline", ESA-P-WP.160, 16-18 October, UN Population Division, New York.

UNDP,

1999 *Human Development in South Asia*.

Wickramasekera, Piyasiri,

2002 "Asian Labor Migration : Issues and Challenges in an Era of Globalization", *International Migration Papers 57*, ILO.

Winters, L. Alan, et al.,

2002 “Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons”,
Commonwealth, March.

World Bank,

1999 “Entering the 21st Century”, *World Development Report 1999/2000*, New York,
Oxford University Press.

2002 “Globalization, Growth and Poverty, A World Bank Policy Research Report”.

유용한 웹사이트 :

Asia Pacific Migration Research Network (APMRN),

Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies (CAPSTRANS):

www.capstrans.edu.au/apmrn

Chronic Poverty Research Centre (CPRC),

Institute for Development Policy and Management (IDPM),

University of Manchester :

www.idpm.man.ac.uk/cprc

International Organization for Migration :

www.iom.int

World Institute for Development Economics Research (WIDER),

The United Nations University :

www.sider.univ.edu

¹ 1988~1999년 사이, 전 세계적으로 공식경로를 통한 송금의 총 액수는 두 배 이상 증가하였다. World Bank에 따르면 2002년 이주노동자의 송금액은 7백5십4억 달러에 이른다. 그러나 엄청난 액수의 송금이 비공식경로를 통해 이루어지고 있음을 감안해볼 때, 실제로 총 송금액은 그보다 두 세배 더 높을 것으로 짐작된다.

² Siddiqui



IOM International Organization for Migration

제4장 이주와 교역

제1과 단기 노동 이주

제2과 GATS 모드 4

제3과 지역무역협정

제4과 쌍무노동협정 및 국가노동협정



제 4 장 이주와 교역

교역 및 교역환경은 이주정책개발자들이 고민해야 할 중요한 이슈와 과제를 제시한다. 무역분야와 이주분야에서 사용되는 용어와 관점의 차이가 이러한 과제를 발생시키기도 한다. 이 장은 교역과 이주간의 관계를 살펴보고 단기노동이주와 서비스관련 국제교역협정들에 초점을 맞추어 이주와 교역을 논의한다.

학습목표

- 이주정책에 영향을 미치는 교역협정의 주요 내용에 대한 지식 확장

- 교역협정과 이주정책의 상호관계에 대한 이해 증진

- 교역정책이 이주정책에 갖는 함의를 판단하는 능력 증진

- 이주정책이 교역정책에 갖는 함의를 판단하는 능력 증진

배경지식

전 세계적으로 지난 수 십년동안 관세 및 재화, 투자 거래의 장벽이 상당히 완화되어 재화수출은 전 세계 GDP의 약 1/3을 차지하게 되었다. 재화, 서비스, 자본의 국제거래 성장과 함께 사람들의 국제이주도 증가하였다.

무역과 이주영역의 관계가 점점 더 긴밀해지고 있다. 운송비 감소, 세계화의 진전, 정보 가용성 확대로 재화, 자본, 투자, 서비스의 거래는 확대되었다. 해외여행, 이민, 유학, 해외취업 기회들의 증가로 여러 가지 이동 방법들이 현실화되었다. 그러나 국제이주 관리체제는 급증하는 이동의 추세를 따라가지 못하는 상태다. 더구나 이주분야는 무역분야와는 완전히 다른 시각에서 국제이주를 분석한다.

이주분야와 무역분야의 관심사가 겹쳐지는 부분들에 대한 인식이 증가하고 있음에도 불구하고 그 범위는 명확하지 않다. 무역관계자들은 이주관계자들과는 다른 용어를 사용하고 주안점들도 다르다. 이주정책개발자들은 이주를 국경보안과 노동시장수요에 초점을 둔 규제적 시각에서 바라

보는 경향이 있다. 거시적 관점에서 이주에 대한 분석이 많이 이루어졌는데 (출신국 및 이주대상국의) 무역분야의 분석에 비해서 이주분야의 분석은 이주자에 대한 처우 및 이주자의 안녕과 같은 이주자 개인과 관련된 다음의 이슈들에 초점을 두고있다.

- 유입국 사회로의 사회적 / 문화적 통합
- 언어 장벽
- 비호(庇護)신청인 및 난민에 대한 인도주의적 배려
- 가족재결합
- 안전 및 보안
- 인권
- 국내경제 및 국내 인력시장에서의 이주자의 역할

경제학자들과 무역정책 분석가들은 국경을 넘는 사람들의 이동을 완전히 다른 관점에서 바라본다. 이 분야에서 이주자들은 ‘자연인’으로 표현되는데, 이들은 ‘생산요소’로 여겨지며 이들이 서비스를 제공하고 생산을 이뤄내기 때문에 경제 가치 측면에서 파악된다.

무역 파트너들에게 시장접근이 확대되어야 한다는 것이 무역분야의 시각이다. 그러나 국제노동인력에 대한 시장접근이 확대되어야 한다는 무역 협상자들의 요구는 이민을 제한하는 성향의 이민 시스템과 대치되는 경향이 있다. 선진국 이민시스템의 개방성 정보는 노동시장의 민감도에 의해 결정되는데, 근래 들어 최우선 사항으로 부각되는 안보문제와 결부되어 상황은 더욱 복잡해졌다.

도입질문

- 1 당신의 국가의 무역정책 목표들은 무엇인가?

- 2 당신의 국가가 이주정책을 개발할 때, 어떠한 다자무역협정, 대륙별무역협정, 국가무역협정들이 검토되어야 하는가?

- 3 1번에서 언급한 목표 및 2번에서 언급한 협정들이 이주정책에 갖는 주요 함의는 무엇인가?

- 4 현재 당신의 국가의 이주정책 및 법률은 무역정책의 목적 및 목표들에 어느 정도 상응하는가?

주요 메시지

무역과 이주영역의 관계는 점점 더 긴밀해지고 있다. 국제이동을 하는 특정 사람들이 타국의 영토에서 서비스를 공급할 때, 이들은 교역에 종사한다고 간주된다. 따라서 국경을 통과하는 사람들의 움직임을 관리하는 것과 동시에 국제경제의 통합 및 무역의 자유화를 피하는 것은 각국 정부에게 부과된 복잡한 정책 과제인 것이다. 아직까지 이주관리체제는 급증하는 국제이동, 운송확대, 정보교환, 재화·자본·서비스 거래의 추세를 따라가지 못하는 상태다.

이주관리자들은 자신의 대륙권이나 전 세계에서 최상의 이주성과와 교역성과를 거두기 위해 국제 인력이동에 영향을 미치는 다양한 무역협정을 개발하고 적용해야 한다.

용어 및 개념

두뇌유출 (Brain Drain)

고급기술인력의 해외이주로 기술부족, 생산저하, 훈련과 교육 측면에서의 공적투자 손실, 세입감소가 발생하는 현상

순환이주 (Circular Migration)

일정기간동안 이주자가 출신국으로 한 번 혹은 그 이상 귀환하는 이동

약속, 양허 (Commitment)

「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」 하에서 법적 구속력이 있으며 다자적으로 이행되는 약속

서비스 교역에 관한 일반협정 (General Agreement on Trade in Service, GATS)

우루과이라운드 무역 협상(1986년~1994년)에서 발전된 다자적 서비스 교역 제도로 세계무역기구(WTO)의 148개 모든 회원국들에 적용된다.

세계화 (Globalization)

넓은 의미에서 세계화는 초국가적 양상을 보이는 사회적 변화의 모든 형태를 망라한다. 세계화는 경제적, 비경제적 측면 모두에서 지리적 국경을 초월하는 과정이다. 일반적으로 세계화는 경제적, 문화적, 정치적 협력 및 연계의 증가로 형성된 상호관계성 및 상호의존성의 발달 과정이라는 특징을 지닌다. 세계화는 통합, 상호의존, 다자주의, 개방, 보편성, 지리적 압축이라는 개념들을 포괄한다.

국민총생산 (GNP)

국민경제가 일정기간(보통 1년)에 생산한 최종 생산물(재화·서비스)을 시장가격으로 평가한 총액. 국민총생산은 최종 생산물의 생산과정에 소요된 감가상각비 및 자본소비를 공제하고 산출한 값이다. 국민총생산은 국민순생산과 구별되는데, 국민총생산에서 이 기간에 감가한 자본설비의 상각비를 공제한 것이 국민순생산이다.

비정규 이주 (Irregular Migration)

출신국이나 이주대상국, 혹은 두 나라 모두의 정규제도 밖에서 발생하는, 국경을 통과하는 모든 이동

모드 4 (Mode 4)

세계무역기구(WTO) 회원국들 간의 서비스 교역을 다루는 「서비스 교역에 관한 일반협정」은 네 가지 서비스 공급방법을 규정한다. 모드 1은 서비스의 국경간 공급 (서비스 자체가 국경을 넘어 공급됨), 모드 2는 서비스의 해외소비 (한 회원국의 영토내에서 타 회원국의 서비스 수요자에 대한 서비스 공급, 한 국가 국민이 다른 국가에 가서 서비스를 소비하는 것), 모드 3은 상업적 주재(한 국가의 서비스 공급 주체가 타 WTO 회원국 영토에 주재하면서 서비스를 공급), 모드 4는

자연인의 이동(서비스 공급자 개인이 타 WTO 회원국으로 일시적으로 이주하여 서비스 공급)을 내용으로 한다. GATS의 제 I 조의 2(d)는 모드 4를 “한 회원국 출신의 자연인이 타 회원국의 영토내에 주재함으로써, 그 자연인이 속한 서비스 공급주체가 그 자연인을 통해 서비스를 공급함”으로 정의한다.

유입국, 도입국 (Receiving Countries)

이주자의 이주대상국

송금 (Remittances)

국제 이주자가 유입국에서 얻은 수입의 일부를 출신국으로 보내는 것. <2권 3장 이주와 개발>은 송금을 자세히 다룬다.

송출국 (Sending Countries)

이주자가 출국하는 국가

서비스/서비스 공급자 (Services/Service Suppliers)

서비스는 선진국과 개발도상국 경제 모두에서 가장 범위가 넓고 가장 역동적인 분야이다. 서비스 그 자체만으로도 경제상으로 중요한 의미를 지니지만, 서비스는 재화를 생산하는데 중요하게 투입되어야 할 요소로서의 역할도 한다. 서비스의 범위는 건축에서부터 음성사서함 통신 및 우주 이송까지 망라한다. 여기에는 전문 직업 서비스, 컴퓨터관련 서비스, 연구 및 개발 서비스, 부동산 서비스, 통신 서비스, 환경 서비스, 건설 서비스, 교육 서비스, 금융 서비스, 보건 서비스, 관광 서비스, 여가 서비스, 운송 서비스 등이 포함된다.

단기노동이주자 (Temporary Labour Migrant)

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람. 유급활동 종사의 기간은 한정되어 있으며(수개월에서 수년) 영구적이지 않다.

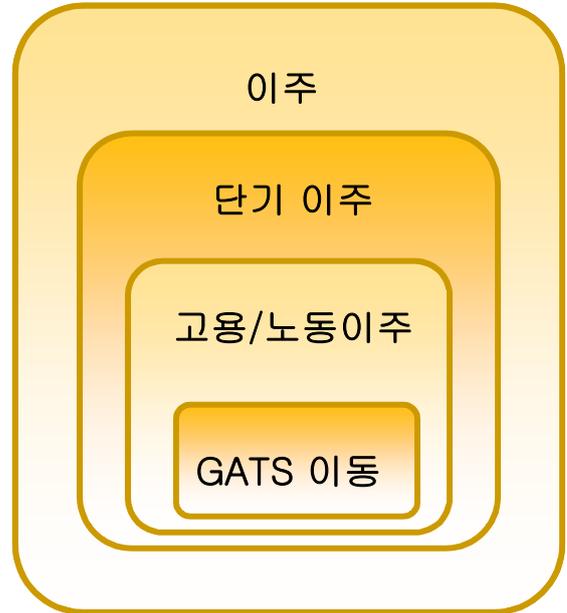
무역 자유화 (Trade Liberalization)

쿼터, 관세를 비롯하여 재화와 자본의 자유로운 국제 이동을 저해하는 기타 장벽의 철폐

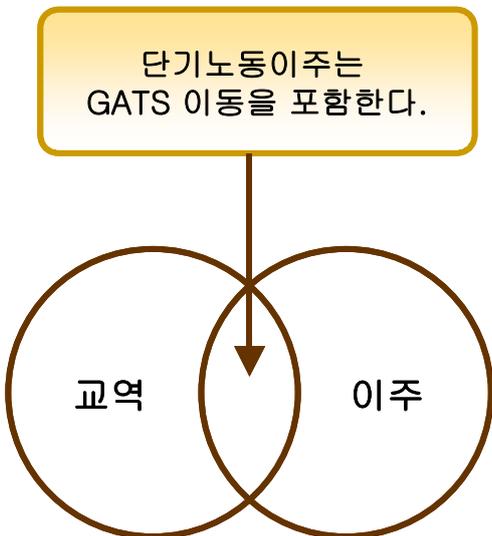
제 1 과 단기 노동 이주

이주의 전반적 맥락에서 단기노동이주에 대한 논의가 일고 있다. 세계경제통합이 가속화되면서 생산주기 단축, 소비자 기대 상승 등의 국제경제 지형이 변화함에 따라 노동인력의 국제적 이동이 필요하게 되었다.

전 세계 이주자들을 아우르는 이주 카테고리들 중 하나가 단기이주이다. 학생 및 관광객들을 포함한 단기이주의 범주에는 취업·노동이주가 포함된다. 「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」이 규정하는 이동, 즉 서비스 공급자의 일시적 이주는 취업·노동이주 범주에 들어가는 하위 부분집합을 이룬다.



단기노동이주는 아래의 그림에서처럼 교역과 이주의 교집합 부분에 해당한다.



출신국 밖에서 짧은 기간동안 일을 하거나 비즈니스를 하는 사람들의 수는 꾸준히 증가하고 있다. 세계화가 세계 이주 흐름에 미친 파급효과로 국제이주자 수의 증가 외에도 1990년대부터 시작된 이주 유형의 변화들 들 수 있다. 재화 및 자본 거래의 자유로운 흐름은 해외취업에 대한 수요 및 해외로의 트레이닝, 전문지식 및 기술, 서비스 공급을 증가시켰다.

국제이주가 경제적 유인체계(incentives)에 의해 유발되는 만큼, 국제이주가 불러오는 세계 경제 이득(global economic gains)이 국제이주흐름에 영향을 미칠 수도, 역으로 국제이주흐름이 세계 경제 이득에 영향을 미칠 수도 있다. 세계 경제 이득이 국가간 소득 및 부의 편차를 감소시키는데 기여할 것이라 예상되므로, 결국 이주(emigration) 유발요소들을 저하시키는 동시에 더욱 질서있는 이주를 이끌 수 있을 것으로 보인다.

단기 노동이주를 규제함에 있어 이주대상국의 노동시장 수요가 결정적 역할을 한다. 특정 직종

내 인력 부족은 그 직종에서 일하고자 하는 외국인들에 대한 취업허가 발급으로 이어진다. 실제로 많은 국가가 단기 이주제도를 고안하고 있는데, 이는 국내 노동시장에서의 기술부족을 보완하고 짧은 기간의 채용공고로 국제인력을 채용하여 특정 사업을 위한 국제적 팀을 꾸리길 바라는 거대 다국적 기업들의 수요에 부응하기 위해서다. 많은 국가들은 단기 노동이주 프로그램들 중에서도 고급기술인력의 이동을 촉진하는데 중점을 둔다. 고급기술인력 이동에 대한 선호는 GATS 모드 4 규정들에도 반영되어 있다. 몇몇 정부들은 고속런 해외인력이 자국 경제의 국제경쟁력 강화에 기여할 것이라 본다.

핵심사항

1 무역자유화의 증대는 세계경제의 생산성 및 효율성을 높이고 송출국과 유입국에게 균등한 이익을 가져다 줄 것이라 기대된다. 선진국들이 개도국 출신 단기 외국인력의 유입 쿼터를 늘려 전체 노동력의 3%에 이르도록 하면 1년에 약 1,500억 달러에 상당하는 이득을 창출하게 될 것이며 이러한 이득은 개도국과 선진국들에게 고루 돌아갈 것이라는 견해가 제시되었다.¹⁾

2 순수하게 교역의 관점에서만 보면, 서비스 공급 인력의 단기 국제이동은 재화 및 서비스 교역 규모에 비해 작은 편이다. 아랍 국가들 및 페르시아 만에 위치한 국가들을 제외한 대부분 국가들에서 단기 외국 인력이 노동시장에서 차지하는 비율을 보면 그러하다.

3 대부분의 이주대상국들은 다자적 제도에 구속되기를 꺼려하는데 이러한 다자적 제도는 지금까지 주로 국가적 차원에서 다뤄지던 이주문제에 대한 국가의 융통성을 제한하기 때문이다. GATS와 같은 다자간 제도는 단기노동이주 규모를 예측할 수 있는 기준들을 제시한다는 잠재적 기능을 갖추고 있지만, 노동시장 부족, 이주흐름의 변화, 지역별 이주유형에 대응하기 위해 국가가 필요로 하는 정책적 융통성과 대립된다.²⁾

4 구속력 있는 다자간 약속들은 제한적일 수 있기 때문에 양자간 혹은 지역 제도에 기반을 둔 이주관리가 선호된다.

5 정책개발자들은 단기 노동이주가 단기적인 선에서 머물길 바란다. 사람들의 이동은 여러 가지 복잡한 문제들을 수반하며 재화 및 자본의 이동에서는 발생하지 않는 장애들이 생겨나기도 한다. 이주자들은 유입국 사회에 ‘요구’를 제기하는 인간이다. 즉 이들은 교육, 주거 및 기타 사회 서비스를 필요로 한다. 재화와는 달리, 단기 이주제도를 통해 입국한 이주자들은 합법적으로(사증 종류 변경을 통해) 혹은 불법적으로(체류기간 초과) 그들의 체류지위를 변경하고자 할 수도 있다.

6 외국 인력의 단기적 이동을 위한 제도를 확대하여 합법적 이주경로를 늘리는 것은 이주 흐름 관리에 더욱 효과적으로 기여한다. 예를 들어, 채용가능한 단기 외국 인력에 대한 정보 및 소스들을 제공함으로써 고용주들이 미등록 노동자들을 고용하는 비율을 줄일 수 있다.

숙지할 사항 : 단기 노동이주와 이주정책

노동이주와 서비스 교역의 자유화는 세계경제이득을 가져올 것으로 기대된다. 세계경제이득은 합법적 이주경로의 확대와 함께 전 세계 이주관리에 중요한 영향을 끼친다.

GATS 모드 4를 통해서 또는 더욱 폭넓은 제도들을 통해서 이주노동자들의 단기 이동에 장애가 되는 요소들을 완화시키면, 이는 상당한 수준의 전 지구적 혜택과 더불어 출신국 및 이주대상국에게 경제적 이득을 가져다 줄 것이다.

노동력 과잉 상태에 놓인 출신국들은 인력수출을 통해 국내시장에 부과되는 압력을 완화시킬 수 있다. 실제로 일부 개도국들에게 있어서 인력수출은 서비스 교역의 주요 부분을 차지한다. 단기 이주노동자들이 보내는 송금은 출신국들에게 있어서 가장 커다란 잠재적 이익 중 하나다. 전 세계적으로 2002년 총 송금액은 754억 달러에 달했으며 현재 공적개발원조(ODA)의 규모를 앞지르고 있다.

단기 노동 이주자들의 이동은 해외 네트워크 형성, 기술 강화, 임시조치(savoir-faire) 강화라는 결과를 낳고 출신국으로의 해외직접투자(FDI)를 유인한다.

제2권 제3장 이주와 개발에서 송금 및 디아스포라(diaspora)의 역할을 논의한다.

노동력 부족을 겪는 이주대상국들이 단기 노동이주를 통해 얻을 수 있는 잠재적 이익은 선진국에서 일어나는 인구지형 변화 및 인구 고령화에 대처하고 여러 부문에서 심화되어가는 노동시장 부족 및 기술 부족(특히 보건, 정보기술 부문)을 해소하기 위한 수단을 얻을 수 있다는 것이다.

적용문제

- 1 선진국의 인구고령화 및 노동기술 부족이 당신의 국가의 단기노동이주 정책에 어떠한 영향을 미치는가?

- 2 무역자유화가 당신의 국가에게 가져오는 이익 및 불이익은 무엇인가?

- 3 당신이 속한 대륙 내에서 일어나는 인력의 단기적 이동은 교역의 측면에서 어떠한 중요성을 갖는가?

- 4 단기 이주가 단기적인 선에서 머물도록 하기 위해 당신의 국가는 어떤 정책들을 시행하고 있는가?

- 5 당신의 국가에서 단기 이주자들이 법적 수단을 통해 체류지위를 바꿀 수 있도록 하는 규정들로 어떤 것이 있는가?

제 2 과 GATS 모드 4

「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」은 사람들의 이동을 명시적으로 다루는 최초의 구속적 다자간 무역 협정이다. 사람들의 질서있는 이동을 목적으로 한 GATS 모드 4 규정에 불분명한 점이 있기는 해도 이주정책개발자들이 이 협정의 본질을 이해하고 이주정책에 주는 시사점들을 이해하는 것은 상당히 중요하다.

GATS는 서비스 교역을 다루는 구속적 다자간 협상으로 WTO의 148개 회원국 모두에게 적용된다. WTO를 발족시킨 우루과이라운드 협상에서 시작되어 현재 도하라운드의 초점이 되고 있는 GATS는 다음 세 가지 주요 목표를 지향한다.

- WTO 회원국의 이해 증진 및 권리와 의무의 전반적 균형 달성을 목적으로 하는 지속적인 협상을 통한 서비스 교역의 점진적 자유화
- GATT가 재화교역의 자유화를 지향하듯이 서비스 교역의 자유화를 통한 경제 성장과 발전 장려
- 개발도상국의 수출 역량 발전 및 수출 이해 부문에서의 수출기회 확보를 통한 개발도상국들의 세계 서비스 교역 참여증진 및 서비스 수출 확대

GATS는 방대한 범위를 다루고 있으며 상업적 성격의 모든 서비스 공급에 적용된다. 따라서 정부의 의해 제공되는 서비스와 같이 비상업적 서비스 분야는 제외된다.

GATS는 크게 두 개의 부분으로 이루어져 있다. 첫 번째 부분은 일반의무(general obligations)와 합의부문에만 적용되는 원칙들로 구성되어 있다. 일반원칙의 예로는 “최혜국 대우(Most Favored Nations)”를 들 수 있는데, 이것은 WTO 회원국이 모든 타 회원국들을 그 국가가 최혜국 지위를 부여한 국가들과 동등하게 대우한다는 것이다. 모드 4와 관련한 최혜국 대우 면제는 38가지가 있으며 이중 32개는 우대협정(preferential agreements)이고 나머지는 상호협정(reciprocal agreements)이다(이들 중 두 개는 엄밀히 말하면 우대협정이자 상호협정에 해당한다). 취업허가 부여, 경제수요심사 면제, 특정 활동을 위한 접근 증진과 관계된 부분에 구체적인 조치들이 명시되어 있다. 수혜국들을 구체적으로 제시하지는 않지만 수혜고려 요소들로는 전통적 공급원천, 지리적 구역, 지역 기구, 언어 등이 있다.

두 번째 부분은 외국 공급자 도입이 요구되는 서비스 분야들에 대한 제도와 조건을 규정한다. 이 제도하에 합의된 약속은 ‘구체적 약속(specific commitments)’이라 지칭된다.

핵심사항

1 GATS는 WTO 회원국들간의 서비스 공급 형태를 구분하는 네 가지 모드(Mode)를 수립하였다.³⁾ 그중 이주정책개발자에게 가장 직접적인 중요성을 지닌 것은 모드 4인데, GATS의 제I조의 2(d)는 모드 4를 “한 회원국 출신의 자연인이 타 회원국의 영토 내에 주재함으로써 그 자연인이 속한 서비스 공급주체가 그 자연인을 통해 서비스를 공급함”으로 정의한다. 이 정의는 해외에 서비스를 공급하려는 WTO 회원국 국민뿐만 아니라 때로는 WTO 회원국의 영주권자들에게도 적용된다.

2 일반적으로 GATS 모드 4는 다음을 포함한다고 할 수 있다.

- 도입국 국가의 기업에 서비스를 공급하기 위하여 계약을 체결한 외국인 서비스 공급자
 - 독립적인 서비스를 해외에 공급하는 사람 : 도입국 국가의 기업이나 개인에게 개인적인 서비스 판매
 - 도입국 국가에 설립된 외국기업에 의해 해외에서 고용되어진 사람들 (도입국 국가의 국민은 제외)
-

3 모드 4에 해당하는 이동은 체류기간 및 목적 면에서 다른 형태의 단기 노동이주와 구별된다. 모드 4의 서비스 공급자들은 다음의 특징을 지닌다.

- 특정 목적을 위해 입국한다.(자영업 혹은 외국서비스 공급자의 피고용자로서 계약한 서비스를 이행하기 위한 목적)
 - 통상적으로 한 분야에 한정되어진다.(여러 직종에 종사할 수 있는 일반적인 개념의 이주자 혹은 비호(庇護) 목적 이주자와는 다름)
 - 단기간 입국한다.(영구적 이주를 하거나 이주대상국의 노동시장으로 진입하지 않음)
-

4 단기적 이동이 얼마 동안의 기간을 의미하는가에 대해서 GATS는 명확하게 규정하고 있지 않다. GATS 전체 조항들 중 약 1/3만이 체류기한을 명시하는데, 이들은 대부분 기업 내전근자(일반적으로 2~5년)와 사업상 방문자(일반적으로 3개월)에 대한 것이다.

5 모드 4에 대한 규정들은 모드 4와 특별히 관련되어 있는 분야라고 해서 더 많은 접근권을 부여하지 않고 모든 서비스 분야에 동일한 조건들을 적용한다. 수평적 양허⁴⁾의 대부분은 “~을 제외하고는 양허하지 않음”이라는 표현법을 쓰는데, 수평적 양허는 특정 종류의 노동(기술숙련 정도, 업종) 및 이동의 목적(예컨대, 상업적 주재)에 대한 특별 조건들을 명시한다.

6 경제수요심사 및 노동시장테스트는 수평적 양허 사항의 일부분이고(분야별 경제수요심사로써는 의학, 치과, 병원, 연예, 회계 서비스 등이 있음) 일반적으로 전문인력, 고급기술인

력, 기업 임원 및 경영자들에게 적용된다. 경제수요심사 기준의 정보 요건을 준수하는 나라는 소수에 불과하다. 이러한 테스트를 하는 나라는 50개국에 달하는데, 이중 23개국은 특정 범주의 인력(모드 3에 해당되는 인력, 기업의 관리자, 기업 지식 전문가)에 관해서 경제수요심사를 하지 않을 것을 약속하였다.

숙지할 사항 : 모드 4의 현황

모드 4에 해당하는 서비스 공급자 이동의 자유화는 많은 진전을 이루지 못했다. GATS 양허들이 최소 수준으로 보장되었던 우루과이라운드의 서비스 교역 자유화 기준들은 온전한 수준이었음에도 불구하고, 국가들은 현재 적용하는 방식보다도 더 제한적인 성격의 단기 노동이주 제도에만 관심을 보이며 보수적인 자세를 취했다.

모드 4의 약속들은 일반적으로 고급기술인력(임원, 경영자, 전문가)에 국한되어 있는데, 이들의 약 1/2정도가 기업내 전근자이다. 모드 4는 원칙적으로 비숙련·고숙련 인력의 이동을 모두를 포괄하지만, 모든 수평적 입국 중 17%만이 미숙련 인력 -예컨대, ‘비즈니스 판매자’-의 입국을 허용하고, 단 10개국만이 제한된 형식의 입국을 ‘기타의 기술숙련’ 인력에게 허용하였다. 더구나 ‘관리자’, ‘사업상 방문자’와 같은 일반적 용어들에 대한 정의가 내려지지 않아 관계당국에 의한 자의적 해석 및 자유재량적 조치의 여지를 남기고 있다.

개발도상국들은 비숙련 인력 및 반숙련(semi-skilled) 인력의 해외진출을 통해 세계시장에 대한 서비스 공급에 참여하고자 한다. 그러나 GATS 모드 4 규정들은 고급인력의 이동(조항의 약 40%가 기업내전근자에 국한됨) 및 경영자, 기업임원, 전문가, 사업상방문자들의 이동(조항의 약 50%)에 국한되어 있는 편이다.

선진국, 개도국을 막론하고 네 가지 공급모드 중에서 모드 4에 대한 양허를 가장 진척시키지 못하였다. 양허를 모두 수락한 나라는 극히 소수에 불과하고 부분적 양허를 수락한 국가들의 수도 다른 공급모드와 비교하면 적은 수준이다. 전반적으로 선진국들은 총 서비스 부문들 중 50% 정도의 양허를 수락하였고 개도국들은 11%정도의 양허를 수락하였는데, 모드 4가 중요하게 적용되는 분야들(전문 서비스 부문, 보건서비스 부문)에 대한 양허는 더 적은 편이다.

국가들이 양허안에 제시한 제한사항들은 다음과 같다.

- 외국인 서비스 공급자 수의 제한(쿼터)
- 외국인 총 고용 비율 및 고위급 직원의 비율(80개 국가)
- 고용 전 요건(그 개인은 이미 고용상태에 있어야 함, 100개국 이상)

- 기술이전 요건(현지 직원 트레이닝, 주로 개도국들이 요구함. 32개국 이상)
- 지리적, 부문별 이동 제한, 기업간 이동 제한(10개국 이상)

50개국은 임금관련 국내 법제, 근무시간, 사회보장제도와 관련한 조건들을 첨부하였다. (이것은 국내 법제와의 일반적 관계를 규명하는 것은 아니다. 관행적으로 이러한 조건들을 다는 국가들이 50개 회원국을 초과할 수도 있다.) 22개국의 경우 노동분쟁 시 이러한 양허사항들을 일시중단할 권리를 선언하였다. (이러한 노동분쟁은 고위급 기업내 전근자들에게 주로 해당사항이 있을 것으로 보인다.)

적용문제

- 1 모드 4 하에 합의된 약속들은 당신의 국가에 어떠한 파급효과를 가져오는가?
- 2 GATS의 목적과 상응하여 당신의 국가에서 사용되는 단기 이동의 정의는 무엇인가?
- 3 최혜국지위가 당신의 국가에 어떠한 영향을 미치는가? 관련 쟁점들은 무엇인가?
- 4 GATS 모드 4는 당신의 국가의 국제 서비스 교역 참여를 어떻게 변화시켰는가?

5 GATS 모드 4의 어떤 조항들이 당신의 국가에 가장 유익한가?

제 3 과 지역무역협정

일반적으로 지역경제협력 및 통합의 목적은 무역자유화를 통해 참여국들의 경제를 강화시키는데 있다. 이러한 맥락에서 국가들 간 지역무역협정들이 체결되었다. 지역통합권 내 국가간 부의 편차가 상당하여 그러한 격차를 좁히려는 노력이 따르지 않는다면, 인력이동의 자유화가 빈국에서 부국으로의 일방향적이고 통제되지 않은 인력유입을 야기할 것이라는 우려도 있다. 따라서 각 지역의 특성에 따라 지역무역협정들은 다양한 방식으로 인력이동 문제에 접근한다.

일부 협정들은 영구이주와 비노동자를 포함한 일반적 개념의 국제 이동을 다루고 있다. 인력이동을 다루는 협정들도 있는데, 이들의 대부분은 고급기술인력의 이동에 국한된다. 인력의 자유로운 이동, 특히 현지 노동시장으로의 진입을 허용하는 협정들이 있는가 하면, 무역이나 투자관련 영역의 이동 촉진에만 초점을 맞추고 있는 협정도 그 외 GATS와 같은 협정들은 인력이동을 서비스 공급자들의 단기 이동에만 국한하고, 영구이주 및 현지 노동시장 진입을 배제한다.

지역무역협정들의 인력이동에 관한 차이는 회원국 간 지리적 근접성, 경제개발정도의 유사성, 문화 및 역사적 연고 등을 포함한 다양한 요인들에서 기인한다. 지리적으로 근접하고 비슷한 경제개발 정도를 지닌 나라들 간에 맺어진 협정은 지리적으로 근접하지 않고 경제개발 정도가 다른 국가들 사이에 맺어진 협정과 비교해 볼 때, 인력이동에 대해 더욱 자유주의적 접근을 취하는 경향을 보인다. 그러나 항상 그러한 것은 아니다.

국가들이 어느 정도로 포괄적인 통합협정을 성안하려 하는가(예컨대, EU), 혹은 무역촉진, 무역개방에 초점을 맞춘 협정을 만들려 하는가(예컨대, NAFTA)가 인력이동을 결정짓는 중요한 요소이다. 전자의 경우는 자유로운 인력이동(혹은 그와 비슷한 정도)을 지향하는 협정을 마련하고, 후자는 무역관련 인력의 특정 이동 형식을 규정하는 경향을 보인다. 이렇게 각각의 기본 틀 내에서 유사한 조항이 세워진다. 협정들은 대개 이주대상국으로의 접근 깊이와 범위에서 차이를 보일 뿐 근본적으로 다른 접근법을 취하지는 않는다.

협정들 간 비교는 어렵지만, 포괄적으로 보면 협정들은 고급기술인력의 이동의 자유를 다루는 광범위한 제도에서부터 특정 그룹에게만 노동시장으로의 접근을 허락하는 제도, 접근 자체를 허락하지는 않지만 특정 그룹의 입국절차를 간소화함으로써 그 그룹의 이동을 용이하게 하는 제도 등을 포함하고 있다.

핵심사항

1 협정의 인력이동에 관한 규정은 일반적으로 국내 이주 법제를 넘어서지 않는다. 협정의 당사국들은 체류허가 및 사증의 처리, 발급 또는 발급거부에 대한 재량권을 유지한다. 몇몇 협정들은 인력의 일반적 이동을 허용하거나 이민 권리를 부여하지만(EU, CARICOM은 고급기술인력에게만 허용) 지역무역협정들의 대다수는 특별한 입국 방식을 마련하거나 기존 이민 제도 내에서 입국절차를 용이하게 만드는 방식을 선호한다.

2 노동이주에 대한 권리가 자동적으로 특정 직업 활동을 할 수 있는 권리를 수반하는 것은 아니다. 자격면허 및 자격인정에 대해서 현지 규정이 적용되기 때문에 해당 직업 활동을 하려는 사람은 이러한 기준과 조건들을 갖추어야 한다. 추가적으로 해당 직종 및 서비스 부문이 외국인 공급자들에게 개방된 상태여야 한다. 다수의 협정들은 특정 서비스 부문을 협정 적용부분에서 제외시키거나 특별 규정들을 적용한다.

3 무역관련 이동에 초점을 맞추고 있는 협정들 중 일부는 인력의 이동을 더 이상 단순히 서비스 교역 부문에만 제한하지 않고 다른 산업부문(예, 제조업)의 투자자, 사업가들을 포함시키기도 한다. 이와 같은 협정들은(GATS 모드 4처럼) 인력의 이동을 더 이상 서비스 교역 범주에서만 다루지 않고 자연인의 일반적 이동에 대한 별도의 장에서 기업내 전근자, 서비스제공자, 투자자들을 한데 묶어서 다룬다.

숙지할 사항 : 주요 지역무역협정

CARICOM(카리브공동체)⁵⁾은 학사학위 소지자, 기타 전문인력 및 기술인력, 특정업 종사 인력의 자유로운 이동뿐만 아니라 여행과 직업 활동의 자유화를 통해 인력이동을 더욱 진보적으로 이끌고자 한다. CARICOM은 회원국 국민의 이동시 여권 및 취업허가 요건을 폐지하고 입국을 용이하게 해준다.

예 시 : CARICOM

CARICOM 회원국 출신인 외국인은 각 나라가 정한 유보사항들을 제외하고는 보통 자국민과 동등한 대우를 받는다. 정부권한 행사, 공공질서와 도덕 준수, 인간 및 동식물의 생명 보호, 국가안보 및 안전 유지, 자국 법 준수 확립 활동에 대해서는 외국인에 대한 동등한 대우를 배제시킬 수 있다.

NAFTA(북미자유무역협정)⁶⁾는 사업가들의 이동을 용이하게 하는데 초점을 맞춘다. NAFTA는 단기 입국만을 허용하고 있으며 단기 입국에 대해 “영구 거주 의도가 없는 것”이라는 소극적 정의를 내린다. NAFTA는 회원국 국민들에게만 적용된다.(공중보건 및 국가안보와 관련된) 기존의 입국요건들도 여전히 적용된다. NAFTA 회원국 출신 사업가의 입국이, 그가 일하고자하는 고용장에서 진행 중인 노동분쟁해결에 불리하게 작용할 경우나 그의 입국이 그 노동분쟁에 관여한 사람의 고용상태에 불리한 영향을 끼칠 경우, 거부될 수 있다. 단기입국 거부가 관행적으로 행해지고 있고 그 사업가가 이용가능한 모든 행정구제조치들을 거친 후에만, NAFTA 분쟁해결 조항들에 명시된 분쟁해결 절차를 시작할 수 있다.

예 시 : NAFTA

NAFTA는 네 가지 범주에 속하는 고급기술인력의 단기 입국만을 허용한다. 네 가지 범주는 무역 및 투자자, 기업내 전근자, 사업상 방문자, 전문가 (해당 전문가 범주가 세세하게 정의되어 있음)이다. 이 범주에는 서비스 분야의 인력뿐만 아니라 농업, 제조업 분야의 인력도 포함된다. 네 가지 그룹들에 속하는 사람들에게 대해서는 노동부 허가 신청서(labour certification)를 요구하지 않고 노동시장 테스트도 적용하지 않는다. 사업상 방문자를 제외한 무역 및 투자자, 기업내전근자, 전문가는 취업허가를 받아야 한다. NAFTA 제도 하에서는 사증이 여전히 요구되지만, 사증신청 요금은 사증발행과정에 드는 서비스비용에만 해당하는 정도로 정해져 있다.

APEC(아태경제협력체)은 자영업자, 미숙련 노동자, 반숙련 노동자들을 배제시키고 사업상 이동에만 초점을 맞춘다. APEC은 정보교류, 사업에 대한 대화, 출입국 제도의 개발 및 이행, 사업가들의 단기 입국, 체류, 출국 절차의 간소화를 위한 역량 개발에 집중하며 기업 경영자 및 기업의 중역, 전문가의 단기입국 허가 신청 처리과정을 개선하기 위한 원칙적 합의에 이르렀다.

예 시 : APEC

APEC 체제는 입국과 관련된 자격들을 부여하지는 않지만 ‘APEC 기업인 여행카드 (APEC Business Travel Card)’와 같은 사업상 방문객들의 입국을 용이하게 하는 제도를 수립하였다. ‘APEC기업인 여행카드’는 3년간 유효하며 사업을 목적으로 한 번 입국할 시 2~3개월 체류가 가능한 단기 복수 입국을 허용한다. 카드소지자는 여권을 제시해야 하지만 공항에서 신속한 절차를 제공받으며 사업자 방문 비자를 별도로 신청할 필요가 없다. 참여국들은 이 제도의 실행을 위해 최대한 노력해야 한다. 사업상 방문자들에게 요구되는 기존 사증절차의 유지 여부는 각국의 재량에 맡긴다. 모든 국가는 근거를 제시하지 않고 개인의 입국을 거부할 권리, ‘APEC 기업인 여행카드’ 소지자의 입국을 거부할 권리를 지닌다.

적용문제

1 당신의 국가가 가입한 양자조약은 무엇이 있는가?

2 이 장에서 논의된 세 가지 지역무역협정들의 특징들 중 어떤 특징들이 당신의 국가의 무역 및 이주관련 목표들을 뒷받침하는가?

3 당신의 국가에서 일하는 외국인 전문가의 권리를 규율하는 규정들은 무엇인가?

제 4 과 쌍무노동협정 및 국가노동협정

쌍무노동협정은 단기노동이주를 관리하고 이주를 용이하게 하기 위해 정부들이 선택한 중요한 기제이다. 쌍무노동협정이 계절노동자 혹은 미숙련 노동자들에 관한 것이든, 보건 및 정보기술과 같은 특정분야 고급기술인력에 관한 것이든 간에 이주대상국들에게 있어서 쌍무노동협정의 일차적 목적은 자국 노동시장의 기술부족을 해소하는 것이다.

쌍무노동협정은 특정 인력의 유입에 초점을 맞추어 노동시장 조건의 변동에 대응하며, 송출국과 도입국간에 이주를 관리하고 모니터링 할 책임을 공유하는 데 있어 국가가 상당한 유연성을 발휘할 수 있도록 해준다. 또한 쌍무노동협정은 외국인 노동자들이 자국민에게 미칠 잠재적 파급효과(예컨대, 외국인 노동자들이 동등한 임금수준 및 사회보험을 요구함으로써 자국민에게 미칠 영향)를 최소화하기 위한 방안들을 포함한다. 이와 같은 이유들 때문에 지금까지 많은 국가들이 쌍무노동협정 체결을 선호해왔다.

모든 나라들이 쌍무노동협정을 체결한 것은 아니다. 미국의 경우 입국 프로그램의 대부분이 모든 나라 출신자들에게 개방되어 있다. 미국의 단기 비자 프로그램의 범위는 숙련 전문가(예컨대 H-1B 비자)에서부터 기타 종류의 단기 노동(예컨대 H-2A 농업체 단기 근로자)까지 포함된다.

아일랜드의 경우 영국과 오래 전에 맺은 협정 및 유럽경제지역(EEA)에의 가입을 제외하면 다른 국가들과 맺은 실질적 쌍무협정은 없다. 취업비자는 특정 범주의 특정 직종에 한해 발급된다. 취업허가는 대개 반숙련 혹은 미숙련노동자들에게 부여되는데(약 75%), 이들의 대부분은 서비스 분야에서 일한다.⁸⁾ 영국은 국제적 인력 채용에 개방적인 제도들을 갖추고 있는 까닭에 지난 40년간 주요 쌍무노동협정들을 체결하지 않았다. 고용허가제도는 고급인력(학사학위소지자 혹은 그에 상응하는 경력을 갖춘 자)의 유입을 지향하고 있으며, 미숙련노동인력 및 계절노동인력을 위한 제도들도 존재한다.

핵심사항

1 쌍무노동협정은 폭넓은 경제 육성을 위해 활용될 수 있다. 유럽에서 쌍무노동협정들은 지역적, 경제적 통합의 심화 및 화폐 통합 과정과 조화를 이루며 발전하였다. 이 협정들은 EU의 발전을 뒷받침해왔으며 근래에 중·동유럽 국가들의 가입으로 확장과정에 있는 EU를 지원하고 있다.

2 쌍무노동협정은 단기 고용을 위한 합법적이고 예측가능한 경로를 형성함으로써 국가들로 하여금 비정규 이주발생 상황에 대처할 수 있도록 해준다. 노동협정 체결에 있어서 국가 간 문화적 역사적 연고가 작용하기도 한다. 영국 및 영연방 국가들 사이에서 운영되는 워킹 홀리데이 프로그램이 그 예이다.

3 쌍무노동협정은 송출국에게 자국 인력의 국제인력시장 진입을 늘리고 직업기술을 강화하며 기술이전 및 인적자본 개발을 촉진하기 위한 수단이 될 수 있다. 또한 쌍무노동협정은 새로운 기술을 습득한 인력의 본국 귀환을 보장함으로써 "두뇌유출"을 막을 수 있도록 해준다. 송출국들은 해외에서 일하는 자국노동자들의 권리 및 안녕을 보장하기 위해 쌍무노동협정을 활용할 수도 있다. 필리핀은 그러한 목적의 협정들을 다수 체결한 바 있다.

예 시

네덜란드 보건부와 폴란드 보건부 사이에서 제안된 제도는 네덜란드 보건의료계에서 폴란드 간호사들이 최장 2년 동안 일한 이후 그들의 귀환과 폴란드 의료계로의 재통합을 보장하는 것을 내용으로 한다.

4 자국 노동시장 내 특정 직업군에 인력이 충분하다고 관계당국이 판단하는 상황에서 고용주가 단기 외국 인력을 고용하고자 한다면, 고용주는 경제수요심사(Economic Needs Test)를 통과해야 한다. 경제수요심사는 고용주가 해당 직책에 맞는 사람을 국내 노동시장에서 찾을 수 없음을 입증하는 것이다. 따라서 외국인 노동자가 그러한 분야에서 취업허가를 받을 가능성은 실제로 크지 않다. 전통적으로 많은 선진국들(특히 서유럽 국가들)은 이민정책의 일환으로 경제수요심사에 의존하여왔으나 근래에 이르러 다양한 지역협정들을 체결함으로써 경제수요심사 관련 규제가 느슨해졌다. EU는 회원국 국민의 이동시 경제수요심사를 면제 해주고 있다. 북유럽 국가들 간 협정 하에서 당사국 국민은 타 당사국으로 자유로이 이동, 근로, 정착할 수 있다.

예 시

영연방 카리비안/멕시코계 계절농업근로자 프로그램 (Commonwealth Caribbean and Mexican Seasonal Agricultural Workers Program)에는 캐나다, 자메이카, 멕시코, 트리니다드 토바고, 발바도스, 안티구아 발부다, 도미티카, 그레나다, 몽세라트, 세인트 키츠 네비스, 세인트 루시아, 세인트 빈센트 그레나딘이 참여하고 있다. 이 제도는 캐나다의 알버타, 마니토바, 온타리오, 퀘벡, 노바 스코시아에서 운영 중인데, 이들 지역은 농업 인력의 부족 때문에 이 제도를 도입하였다.

캐나다 고용주는 이주 농업 근로자 고용신청을 하기 전에 자국민 노동자를 구할 수 있는가를 먼저 고려해봐야 한다. 자국민 노동자 고용이 불가능한 경우 고용주는 필요한 노동자 수, 노동의 기간 및 위치, 노동조건, 생활조건을 기재한 신청서를 해당기관에 제출한다. 고용주는 특정 노동자의 이름을 명시할 수도 있다. 그렇지 않은 경우에는 송출국 정부가 노동자를 선발하고 해당 지역에 있는 캐나다 대사관 혹은 영사관이 취업 허가 신청을 받는다.

이 프로그램은 엄격히 계절이주 노동만을 다루며 노동자들은 최장 8개월 동안 캐나다에 체류할 수 있다. 최소 고용기간은 '6주 이하, 240시간 이상의 근로'이다. 고용주는 노동자의 본국 귀환 여행비를 책임지고 무상으로 숙박 장소를 제공하며 가능한 가장 높은 수준의 최소임금을 지급할 의무를 지닌다. 이주노동자에게 별개의 취업이나 부가적 취업이 허용되지 않으며 정부의 승인 없이 다른 농장으로 이전할 수 없다. 이주노동자가 현지 노동시장에 진입할 경우 고용주는 처벌을 받는다.(최대 50,000달러의 벌금형 그리고/혹은 2년 징역형). 이 프로그램은 이주노동자의 체류지위를 영구적 체류로 변경할 수 있는 가능성을 열어두지 않는다.

이 프로그램에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 이 프로그램은 재순환의 가능성을 제공하는데, 본 프로그램을 통해 캐나다를 두 번째 방문하는 노동자, 혹은 고용주가 지목하여 오게 된 노동자들이 더 높은 임금을 받을 수 있도록 하고 행정처리 비용은 낮춰줌으로써, 다른 유사한 프로그램들에 비해 체류기간 초과자의 발생이 적은 편이다.

예 시 : 독일의 계약 근로자 제도

이것은 독일[도입국]과 다수의 중유럽, 동유럽 국가들[송출국]사이에서 운영되는 제도이다. 이 제도 하에서 외국회사 직원은 독일 회사들에게 서비스를 제공하기 위해 계약 근로자로서 독일에서 근무할 수 있다. 즉 외국인 근로자는 본래의 외국인 고용주와의 고용계약을 그대로 유지하고 그 외국회사가 독일회사의 하도급계약자로서의 역할을 하는 것이다. 이 제도는 계약 근로자의 체류기간을 2~3년으로 제한하고 해당 외국기업은 계약만료 시 자사 직원이 확실히 출국하도록 조치해야 한다. 그러한 출국집행의무는 현지 독일회사에게도 부분적으로 지워진다. 그 근로자가 본국으로 귀환할 때 까지 계약에 명시된 금전지급의 일부가 보류된다. 양자간 계약 근로자 협정은 국가별로 계약 근로자 도입 쿼터를 두고 있는데, 쿼터는 독일 노동시장 상황에 따라 조정될 수 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 어떤 쌍무노동협정을 맺고 있는가?
- 2 쌍무노동협정 및 국가간 노동협정들을 통해 당신의 국가는 어떤 기술 격차를 완화시킬 수 있는가?
- 3 당신의 지역권에서는 외국인력의 과급효과가 쌍무노동협정 및 국가노동협정에 의해 어떻게 관리되어지는가?
- 4 당신의 국가에서 쌍무노동협정이 비정규이주에 미치는 영향은 무엇인가?

맺음말

질서있는 이주(orderly migration)를 위해서 규율이 필요하지만, 이주를 통제하는 기제와 장애물들은 여전히 존재하고 있으며 무역과 인력이동의 새로운 현실과 기회들을 반영할 수 있을 정도의 자유로운 이주는 이루어지지 않았다. 이주는 이미 세계화의 “미결사항”으로 남아있다고 보는 시각도 있다. 이 장은 인력의 국제이동과 국제경제통합 및 무역자유화를 향한 접근들 간의 관계를 다루었다.

참고문헌

본 장에 관한 상세 자료는 다음의 문헌에서 찾아볼 수 있다.

Arkell, J.,

1998 *Statistics on the presence of Natural Persons*, Study prepared for UNCTAD.

Chanda, R.,

1999 *Movement of Natural Persons and Trade in Services : Liberalizing Temporary Movement of Labour under the GATS*, Indian Council for Research on International Economic Relations, India, Available at :

www.icrier.res.in

2003 *Linkages between mode 4 and other GATS modes of Supply*.

Chaudhuri, S.; Mattoo, A.; and Self, R.,

2003 *Liberalizing Mode 4 : A Possible Approach*, Available at :

www.oecd.org

Coppel, J.; Dumont, J. C.; and Visco, I.,

2001 *Trends in Immigration and economic consequences*, ECO/WPK 10, OECD, Paris, February.

Ghosh, B.,

1997 *Gains from Global Linkages : Trade in Services and Movements of Persons*, New York, St Martin's Press Inc.

1998 “Huddled Masses and Uncertain Shores : Insights into Irregular Migration”, Book Series : *Refugees and Human Rights*, : Volume 2, Kluwer Law International.

IOM,

- 2002 “Diaspora Support to Migration and Development : Challenges and Potentials”, *International Dialogue on Migration No. 4 – 84th Session of the Council*, Geneva.
- 2002 *Synthesis Paper on the Studies of Labour Migration Process in Bangladesh, Dhaka.*
- 2002 “The Migration–Development Nexus : Evidence and Policy Options. Policy Study”, *International Migration*, Vol. 40, No. 5 Special Issue, February.
- 2003 *Labour Migration in Asia, Trends, Challenges, and Policy Responses in Countries of Origin*, Geneva.
- 2003 *World Migration 2003 : Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move*, Geneva.

Iredale, R.,

- 2003 *Return Migration in the Asia Pacific*, Edward Elgar, Cheltenham, England

Karsenty, G.,

- 2000 “Assessing trade in services by mode of supply”, Sauve, Pierre and Stern, Robert (Eds), *GATS 2000 : New Directions in Services Trade Liberalization*, The Brookings Institution, Washington DC.

Lowell, L.,

- 2001 “Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour”, ILO, Geneva.

Nielson, J.,

- 2003 “Labour Mobility in Regional Trade Agreements”, Mattoo, Aaditya and Carzaniga, Antonia (Eds), *Moving People to Deliver Services*, World Bank and Oxford University Press, Washington.

Nielson, J. and Cattaneo, O.,

- 2003 “Current Regimes for the Temporary Movement of Services Providers : Case Studies of Australia and the United States”, Mattoo, Aaditya and Carzaniga, Antonia (Eds), *Moving People to Deliver Services*, World Bank and Oxford University Press.

OECD,

- 2000 *Globalization, Migration and Development*, OECD, Paris.
- 2001 “Service providers on the move : a closer look at labour mobility and the GATS” TD/TC/WP (2001) 26/FINAL, available at :
www.oecd.org

2002 “Labour Shortages and the Need for Immigrants”, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris.

2003 *Opening up Trade in Services : Opportunities and Gains for Developing Countries*, Policy Brief, Paris.

2003 *Service Providers on the Move : Labour Mobility and the WTO General Agreement on Trade in Services*, Policy brief, Paris.

OECD/SOPEMI,

1998 “Report on the temporary employment of foreigners in several OECD countries”, *Trends in International Migration*, Paris.

2000 *Trends in International Migration*, Paris.

PricewaterhouseCoopers,

2001 *International Assignments : European Policy and Practice : Key Trends 1999/2000*.

Ratha, D.,

2003 “Worker’s Remittances : An important and Stable Source of External Development Finance”, *Global Development Finance : Striving for Stability in Development Finance*, World Bank, Washington.

Ruhs, M.,

2003 “Temporary Foreign Worker Programmes : Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work”, ILO Working Papers, Perspectives on Labour Migration, Geneva.

Sexton, J. J.,

2003 “A Review of Relevant Labour Market Measures in Ireland”, Paper prepared for the Seminar on Bilateral Labour Agreements and Other Forms of Recruitment of Foreign Workers, organized jointly by the OECD (DELSA) and the Swiss Federal Office of Immigration, Integration and Emigration, Montreux 19–20 June.

UNCTAD,

2003 *Increasing the Participation of Developing Countries through liberalization of market access in GATS mode 4 for movement of natural persons supplying services*.

Winters, A.,

2003 “The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade”, Mattoo, Aaditya and Carzaniga, Antonia (Eds), *Moving People to Deliver Services*, New York.

Winters, A.; Walmsley, T.; Zhen, K. W.; and Grynberg R.,

2003 *Liberalizing Temporary Movement of Natural Persons : An Agenda for the Development Round*, Blackwell Publishing, Oxford.

Waghorne, M.,

2003 “Mode 4 and Trade Union Concerns”, Mattoo, Aaditya and Carzaniga, Antonia (Eds), *Moving People to Deliver Services*, World Bank and Oxford University Press, Washington.

Werner, H.,

1996 *Temporary Migration for Employment and Training Purposes, Social Cohesion and Quality of Life*, Council of Europe.

World Bank,

2003 *Global Economic Prospects 2004*, Chapter 4 “Labour Mobility and the WTO : Liberalizing Temporary Movement”, and Chapter 7 “Workers’ Remittances : an Important and Stable Source of External Development Finance”, World Bank.

WTO,

1998 *Presence of Natural Persons (Mode 4) : Background Note by the Secretariat*, Council for Trade in Services, S/C/W/75, 8 December.

Young, A.,

2000 “Where next for Labour Mobility under GATS?”, Pierre Sauve and Robert Stern (Eds), *GATS 2000 : New Directions in Services Trade Liberalization*, the Brookings Institution.

¹ Winters, A. 2003

² “거의 모든 곳에서, 대부분의 이주자들은 자신의 지역권에 머무는 경향을 보이는데, 문화 및 언어의 중요성과 지리적 근접성으로 인한 비용감소가 그 원인으로 보인다”고 World Bank는 제시한다. [World Bank, 2003] 이러한 이유로 인해, 양자/지역 제도의 협상타결을 통해 인접국들의 이해를 반영하는 프로그램들이 마련돼야 한다는 압력이 국내정치권에 가해지기도 한다.

³ 서비스 공급의 4가지 모드

1. 서비스의 국경간 공급
2. 서비스의 해외소비
3. 상업적 주재를 통한 서비스 공급
4. 자연인의 주재를 통한 서비스 공급

⁴ 수평적 양허란 한 국가가 약속이행표(schedule of commitments)에 포함시킨 모든 서비스 부문에 적용되는 약속을 말한다. 즉 차별없이 모든 분야에 동일한 조건을 적용하는 것이다.

⁵ CARICOM 회원국 : Antigua, Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago. Bahamas는 공동시장 회원국은 아니다. Haiti는 아직 완전한 회원국 지위를 가지고 있지 않다.

⁶ NAFTA 회원국 : 캐나다, 멕시코, 미국

⁷ APEC 회원국 : 호주, 브루나이, 다루살람, 캐나다, 칠레, 캐나다, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 파푸아 뉴기니, 페루, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 대만, 태국, 미국, 베트남

⁸ Sexton, 2003



IOM International Organization for Migration

제5장 이주와 가족

제1과 국제법에서의 가족재결합

제2과 가족재결합의 쟁점들



제 5 장 이주와 가족

이 장은 이주정책 개발에 있어서 가족재결합의 중요성을 살펴본다. 제1과는 가족재결합의 법적 근거를 검토하고 제2과는 가족재결합 관련 쟁점들을 논의한다.

학습목표

- 가족재결합 정책의 구성요소 확인
 - 균형 잡힌 가족재결합 정책개발의 어려움 이해
 - 자신의 환경에서 가족 재결합 정책의 적절성을 결정하는 능력 개발
-

배경지식

이 장에서는 ‘이주노동자’와 ‘이주자’가 같은 의미로 사용된다. 이주노동자가 유입국에서 성공적인 삶을 영위하기 위한 근본조건은 이주자들에 대한 공정한 대우이다. 한 국가의 이주정책은 이주자들이 그 국가에 체류하는 동안 삶이 윤택해질 때 더욱 효과적일 것이다.

유입국이 국제인권법 및 지역기반 인권법에 따라 이주자들의 시민적 사회적 권리를 인정하고 효과적으로 보호할 때, 그 국가의 이주정책은 더욱 효율적이 될 수 있다. 정규 거주자인 이주자가 유입국에서 가족들과 함께 살 수 있는 것은 이주자의 권리로 인정되며, 해당 이주자가 유입국 사회에 창조적인 존재로서 참여하도록 하는 촉매역할을 한다. 가족재결합에 대한 권리는 모든 개인의 인간 존엄성 및 발전역량과 직접적으로 연결되어 있다. 따라서 가족결합 및 가족재결합에 대한 권리는 국제법이 확립한 인권의 영역에 포함되며, 유입국들은 이를 존중·보호해야 한다.

도입질문

- 1 '가족재결합'의 문제는 당신의 국가에서 다루어져야 할 문제인가?

- 2 당신의 국가는 가족재결합에 대한 정의의 발전 및 이주자 가족재결합 관련 법제가 갖는 함의를 얼마나 고려해왔는가?

- 3 당신의 국가에서 이주자의 가족재결합 문제에 대처하기 위해 어떠한 정책 변화가 필요한가? 혹은 어떤 부분들이 더 명확해져야 하는가?

- 4 이 장에서 소개될 국제협약들 중 당신의 국가가 가입한 국제협약들에 의거하여 어떠한 입법 조치들을 취해야 하는가?

주요 메시지

정규 거주자인 이주자가 유입국에서 가족들과 함께 살 자격은 그 이주자의 인권이며 이것은 유입국 사회로의 이주자의 완전한 참여를 가능하게 한다. 가족재결합에 대한 권리는 모든 개인이 가지는 인간 존엄 및 발전역량과 직결되어 있다. 그러므로 가족재결합에 대한 권리는 유입국 사회의 사회적 단결에도 직접적인 영향력을 행사한다.

용어 및 개념

De facto

(법률용어) 실제적으로, 사실상, 사실의

Expressive verbis

(법률용어) 명백히, 외현적으로 명시된

유입국, 도입국 (host state)

이주노동자가 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 국가

Inter alia

(법률용어) 그 중에서

Ipsso jure

(법률용어) 법률 그 자체에 의거하여

이주 노동자(Migrant Worker)

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 사람. 이 장에서는 ‘이주노동자’와 ‘이주자’라는 용어가 같은 의미로 사용된다. 2003년 7월 1일 발효된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제2조는 ‘이주노동자’에 대한 정의를 내리고 있다.

제 1 과 국제법에서의 가족재결합

현재 국제적으로 확립된 ‘가족’에 대한 법적 정의는 없다. 따라서 ‘이주자의 가족’에 대한 합의된 정의 또한 없는 상태이다. 그러나 가족재결합에 대한 권리는 여러 국제법 문서(instruments)에서 확인된다. 여러 조약과 협약은 이주자 가족구성원들의 권리를 보호하고, 가족재결합의 전제조건들을 확립할 목적에서 ‘가족구성원’에 대한 개념을 정의한다.

가족을 이룰 권리는 국제적으로나 국내적으로 인정되는 절대적 기본권 중 하나다. 「세계인권선언」 제16조1항에 따르면, “성년에 이른 남녀는 인종, 국적 또는 종교에 따른 어떠한 제한도 받지 않고 혼인하여 가정을 이룰 권리를 가진다.”

「세계인권선언」의 이 조항은 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조1항에 부연 설명되는데, 이 조항에 따르면 “어느 누구도 그의 가정에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 아니한다.” 동 규약의 제23조1항은 이 조항을 보완하는데, 이에 따르면 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.” 이러한 권리들은 “어떠한 종류의 차별 없이(동 규약 제2조1항)” 모든 개인에 의해 향유되어야 한다.

가족재결합에 대한 권리를 직접적으로 명시하는 두 가지 인권조약은 바로 「아동권리협약」과 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」이다.

핵심사항

1 이주자의 가족재결합이란 (선착 principal) 이주 노동자가 유입국(고용국)에서 그의 가족 구성원들과 재결합하는 사회적·법적 과정을 말한다. 이주노동자와 그의 가족이 재결합하기 위한 두 가지 필수 전제조건은 다음과 같다.

- 유입국에서의 선착 이주자의 합법적 거주
- 선착 이주자의 가족구성원들이 유입국의 적절한 허가를 받아 출신국으로부터 유입국으로 뒤따라 입국

2 가족재결합에 대한 권리는 「아동권리협약」(제9조1항1)과 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(제44조 1-2항2)에 명시되어 있다. 이차적 권리, 즉 파생적 권리로 여겨지는 ‘가족재결합에 대한 권리’는 현재 인권법이 분명하게 보장하는 일차적 권리인 ‘가족을 수립할 권리’와 연속선상에 있다는 주장이 제기되고 있다.

3

정부간기구인 국제노동기구(ILO)와 유럽이사회(Council of Europe)는 이주자 가족재결합의 사회정치적 의미를 강조하였다. 국제노동기구에 따르면,

“이주노동자가 출신국에 있는 가족들과 결합하는 것은 이주자의 안녕과 유입국에서의 사회적 적응을 위해 필수적이라 인식된다. 장기간 가족들로부터 분리 혹은 고립되는 것은 이주자와 출신국에 남은 가족들을 고난과 스트레스에 노출시키며, 이들이 정상적인 생활을 하지 못하도록 만든다. 사회적 관계의 단절 및 유입국 사회에서 소외를 겪는 이주노동자들은 다양한 사회적 심리적 문제들을 초래할 수 있으며, 이 문제들은 반대로 이주노동자를 향한 지역사회의 태도를 결정짓는다.”

유럽이사회 각료회의(Council of Europe Committee of Ministers)는 “가족재결합은 대부분의 유럽 국가들에서 일어나는 주요 이민형태 중 하나이며 입국이 허락된 가족구성원들에게 부여되는 체류지위 및 기타 권리들은 유입국 사회에서 새로운 이주자들의 통합을 지원하는 중요한 요소들”이라고 지적하였다.

4

국가간 사회·문화적 차이로 인해 가족 정의에 대한 합의가 가까운 미래에 이루어질 것 같지는 않다. 이러한 다양성의 결과로 아직까지 국제법 상으로 가족에 대한 법적 구속력을 지닌 정의가 수립되지 않았다. 가족 정의에 대한 국제적 합의가 부족한 또 다른 이유는 새로운 사회구조 및 과학, 통신, 교통의 신기술이 국제사회에 지속적으로 소개되고 이에 영향을 받아 가족이라는 개념이 계속해서 변화, 발전하고 있기 때문이다. 이혼과 재혼의 증가, 한 부모 가정의 증가, 위탁부모를 통한 자녀생산, 기증자의 정자를 통한 자녀생산, 동성 파트너십 및 가족을 이룰 권리에 대한 인식증가 등을 가족개념 변화를 반영하는 예로 꼽을 수 있다.³⁾ 국제조약 및 국제문서들에 담긴 가족 정의의 범위는 이러한 모든 가족개념의 발전을 포괄한다.

5

「아동권리협약」과「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」은 가족재결합과 관련한 중요한 조항들을 규정하고 있다. 아동권리협약의 제8조1항은 “위법한 간섭을 받지 아니하고, 가족관계를 포함하여 법률에 의하여 인정된 신분을 보존할 수 있는 아동의 권리를 존중해야 할” 당사국의 의무를 규정한다. 또한 제9조1항은 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 당사국이 “보장하여야 한다”는 원칙을 표명한다. 이 조항은 사실상 가족재결합에 대한 아동의 권리를 수립하는 것인데, 이는 동 조약의 제10조1항에 의해 뒷받침된다. 제10조1항에 따르면, “가족의 재결합을 위하여 아동 또는 그 부모가 당사국에 입국하거나 출국하기 위한 신청은 당사국에 의하여 긍정적이며 인도적인 방법으로 그리고 신속하게 취급되어야 한다.”

6 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」은 제44조에 따라 가족재결합 혜택을 받을 수 있는 이주노동자의 가족구성원들을 규명하는 방식을 통해 간접적으로 가족을 정의한다.

- 배우자
- 해당 법률에 의거해 혼인과 동등한 취급을 받는 관계에 있는 자
- 미혼의 피부양 미성년 자녀

7 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제44조에 따르면, 당사국은 가정의 사회적 의미를 인식하고 가정이 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정해야 한다. 따라서 당사국은 “이주노동자 가족들의 결합의 보호를 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.” 더 나아가, 동 조항에 따르면 당사국은 이주노동자의 가족들이 “재결합하는 것을 촉진하기 위하여 자신의 권한 내에서 적절한 조치를 취하여야 할” 의무를 지닌다. 제44조3항도 주목할 만한데, 이 조항에 따르면 당사국은 “이주노동자의 다른 가족에 대하여도 인도적 견지에서 가족재결합 권리를 부여함을 호의적으로 고려해야 한다.”

8 위의 조항들은 국제인권법상 혁신적 성과였다. 국제노동기구 협약들을 제외한다면, 유엔 협약의 특별한 대상이 되지 못했던, 외국인 중에서도 취약 계층으로 분류되는 이주노동자의 가족결합 및 가족재결합의 원칙을 직접적으로 세웠기 때문이다. 더욱 중요한 것은 이 협약이 이주자의 사실혼 관계 배우자를 가족구성원의 범위에 포함시킴으로써 혼인을 넘어 보다 넓은 의미와 형태의 가족을 인정하였다는 것이다. ‘인도적 견지’를 언급한 제44조3항은 2003년에 가서야 처음으로 「가족재결합 권리에 관한 유럽연합 지침 (European Union Directive 20003/86/EC on the Rights to Family Reunification)」에 명시되었다.

9 모든 이주자 가족의 사회적, 문화적 권리 보호는 유입국 사회로의 통합 및 조화롭고 유익한 체류를 위해 필요한 조건이다. 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제45조1항은 이주노동자의 가족은 유입국에서 다음의 이용에 관하여 유입국 시민과 평등한 대우를 향유한다고 규정한다.

- 교육기관 및 교육 서비스로의 접근
- 직업훈련 및 재훈련시설과 기관으로의 접근
- 사회 및 보건서비스로의 접근
- 문화생활로의 접근과 참여

숙지할 사항 : 가족 구조

가족 구조의 지속적 발전은 ‘주권 국가’의 경계에 상관없이 일어난다. 전 세계적으로 이루어지는 이주는 유입국들에게 새롭고 생소한 가족 형태들을 소개하였는데, 이러한 가족 형태들은 현 국제인권법의 규범에 따라 존중되어야 한다.

지난 10년간 이주자의 가족재결합에 착수하는 쪽은 대개 여성이었다. 전통적으로 남자들이 유입국에 먼저 도착한 이주자였지만, 이제는 가장으로써 이주하는 여성들이 전 세계 이주 흐름의 50% 가까이 차지하게 되었다. 이주의 세계화는 이주의 남성지배적 특성을 변화시켰다.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」의 모니터링 기구인 유엔 시민적 및 정치적 권리 규약 위원회(Human Rights Committee)는 동 규약 제17조에 대한 일반논평에서 “가족이라는 용어에 대해서는 해당 당사국 사회에서 가족이라고 이해되어지는 모든 형태의 가족을 포함하는 광의의 해석이 주어져야 한다”고 표명하였다.

유엔 시민적 및 정치적 권리 규약 위원회는 제23조에 대한 일반논평에서 국가들마다 다양한 사회적, 경제적, 문화적 배경을 가지고 있으므로 국제법상 가족의 개념에 대한 넓은 해석이 필요하다고 제시하였다. 일반논평 제19호에서는 “가족에 대한 개념은 국가마다 혹은 한 국가내 지역마다 일부 차이를 보인다. 따라서 가족이라는 개념에 표준적 정의를 내리기란 불가능하다”고 지적하였다. 따라서 동 위원회는 “가족이라는 용어는 혼인 및 동거기간 동안의 가정(family home)만을 지칭하는 것이 아니라 부모와 자녀사이의 일반적 관계 또한 지칭하는 것”으로 보았다. “하지만 동거, 경제적 연고, 정기적이고 집중적인 관계 등 가족의 존재를 결정짓는 최소한의 요건이 필요하다.”

주요 메시지

유럽인권재판소는 이주자 가족재결합과 관련한 많은 판결들을 내렸으나 가족의 정의를 수립하지는 않아서 가족에 대한 개념을 동적으로 그리고 사례별로 해석하고 있다. 유럽인권재판소는 여러 판례에서 다음과 같이 되풀이한다. “유럽인권협약 제8조에 담긴 ‘가족생활’의 개념은 혼인에 기반한 가족들에게만 국한된 것은 아니며 이 개념은 사실혼 관계까지 망라한다. 특정 관계가 ‘가족생활’에 상응하는지의 여부를 결정할 때 ‘이들의 동거 여부, 관계의 지속기간, 자녀출산 등을 통한 서로에 대한 헌신(committment)의 입증’과 같은 다양한 요소들이 고려되어야 한다.”

유럽인권재판소 유럽인권협약 제도는 아동에 대한 특별 보호를 강조하고 판례를 통해 이 원칙을 수립하였다. 재판소의 판결에 따르면 두 사람이 함께 살지 않는 경우라도 (사실상의 가족 관계) “이 두 사람간의 관계를 통해 태어난 자녀는 탄생의 순간부터 그리고 바로 그러한 사실에 의해 법적으로 가족단위의 한 부분을 이룬다.”

숙지할 사항 : 유럽법에서의 가족재결합

유럽에서 외국인 이주자의 가족결합 및 가족재결합에 대한 시민적 권리 보호를 위해 실질적 역할을 해 온 것은 바로 유럽인권협약 제도이다. 가족재결합관련 판례에 적용되는 제8조1항은 모든 개인의 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리를 보호한다. 이 조항은 유럽 국가들내에서 외국인 이주자들이 가족생활을 수립하고 영위하도록 효과적으로 보호해왔다. 유럽인권재판소의 가족재결합관련 판례법은 국제인권조약의 맥락에서 지금까지 만들어진 판례법 중 가장 주목할 만하다.

「이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽협약」은 유럽이사회(Council of Europe) 회원국으로부터 입출국하는 이주노동자들에게 특히 중요하다. 가족재결합에 관한 제12조에 아래서 체류지위 혜택을 누리는 가족구성원은 다음과 같다.

- 유럽이사회 회원국에서 합법적으로 고용된 이주노동자의 배우자
- 이주노동자가 부양하는 미혼 자녀로 유입국의 해당 법에 따라 미성년자에 해당되는 자

「가족재결합 권리에 관한 유럽연합 지침」⁴⁾은 선착 이주자(동지침은 후견인sponsor이라는 용어를

사용하였음)와 결합할 수 있는 가족구성원들을 명시하였다. 이 새로운 지침은 유럽 국가들에서 일어나는 사회적 구조의 변화를 반영하며 유입국의 재량에 따라 이주자와 “혼인하지는 않았으나 안정적이고 장기적인 관계에 있다고 입증된 파트너”와 이주자의 ‘등록된 파트너’를 가족재결합 해당자에 처음으로 포함시켰다. 가족재결합에 해당되는 가족구성원들은 다음과 같다.

- 후견인의 배우자
- 후견인의 미성년 자녀(입양자녀포함) 및 후견인의 배우자의 미성년 자녀(입양자녀포함)
- 후견인이 보호 의무를 지고 있고 후견인에게 의존하는 입양자녀를 포함한 미성년 자녀
- 후견인의 배우자가 보호 의무를 지고 있고 후견인의 배우자에게 의존하는 입양자녀를 포함한 미성년 자녀

위의 조항은 또한 가족재결합 권리의 혜택을 누릴 수 있는 잠재적 가족구성원을 포함한다.

- 후견인(선착 이주자)의 혹은 후견인의 배우자의 1촌 직계존속 관계에 있는 자로 이들에게 의존하고 있고 출신국에서 적절한 가족 부양을 받지 못하는 자
- 후견인의 혹은 후견인 배우자의 미혼 성인 자녀로서 객관적 시각에서 볼 때 건강상의 이유로 스스로 생계를 이어나가지 못하는 자

「1996년 개정 유럽사회헌장」은 당사국들에게 사회, 법, 경제 영역에서 가족보호 증진의 의무를 부여하는 중요한 조약이다 (제16조). 당사국 출신 이주노동자 및 가족의 보호에 관해서 유럽사회헌장은 해당 국가 영토에 정착하도록 허락된 외국인 노동자의 가족재결합을 가능한 한 용이하게 할 의무를 당사국들에 부과한다 (제19조6항). 유럽 사회권 위원회(European Committee of Social Rights)가 제19조6항을 해석한 바에 따르면 당사국들은 “특별한 조치들이 필요치 않을 정도로 주택시장조건이 호의적이지 않는 한, 외국인 노동자들이 숙소를 찾도록 지원하는 특별 조치들을 취할” 의무를 지닌다. 유입국들은 이 헌장이 규정한 의무들에 부응하기 위해 이를 입법화시킴으로써, 외국인 노동자의 숙소에 관한 조항을 의무적으로 따라야 할 ‘실질적 조치들’ 중 하나로 여겨왔다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 가족재결합과 관련하여 사용되는 가족의 정의는 무엇인가?

- 2 당신의 국가에서 이주자가 가족재결합을 이루기 위한 전제조건은 무엇인가?

- 3 당신의 국가에서는 이주노동자의 가족들에게 자국민과 어떠한 평등한 대우를 보장하는가?

- 4 이 과에서 가족구조의 변화로 소개된 가족형태들은 당신의 상황에 어느 정도로 적용되는가?

- 5 유럽협약들에 나타난 원칙들 및 이 과에서 소개된 예 중에서 가족재결합에 관한 국제적 관행을 위해 당신이 권장하는 것은 무엇인가?

- 6 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」에 명시된 원칙들 중 무엇이 당신의 국가에 적용되는가?

- 7 「1996년 개정 유럽사회헌장」이 가족보호 증진을 위해 충분한 역할을 한다고 생각하는가? 관련 쟁점들로는 무엇이 있는가?

- 8 가족의 정의에 대한 국제적 합의를 도출하는 데 있어 무엇이 필요한가?

제 2 과 가족재결합의 쟁점들

이 과에서는 <숙지할 사항>에서 소개하는 다섯 가지 쟁점들을 살펴볼 것이다.

- 강제퇴거명령으로부터 이주자 가족의 보호
- 가족재결합을 위한 물질적, 시기적 요건
- 미성년 자녀의 욕구 및 권리
- 가족의 경제적, 사회적, 문화적 권리
- 장기 이주노동자 및 가족의 욕구 및 권리

숙지할 사항 : 강제퇴거명령

가족결합이 성사되지 않는 가장 큰 원인은 이주자 가족 구성원이 유입국으로부터 강제퇴거명령을 받기 때문이다. 이러한 경우를 염두에 두어 국제인권법은 유입국들로 하여금 합법적인 국가의 이익(공공질서 및 안보)과 가족생활·가족결합에 대한 이주자의 기본권 사이에 균형을 유지하도록 하고 있다. 즉 강제퇴거명령 조치에 의해 달성되는 유입국의 정당한 목적과 이주자의 가족생활을 존중할 권리 사이에 균형이 항상 고려되어야 한다.

국제인권법은 외국인들에 대한 집단적 추방조치를 철저히 금지한다 (「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 제22조1항, 「유럽인권협약」 제4호 의정서 제4조). 외국인과 이주노동자의 강제퇴거 명령과 관계된 광범위한 절차적 보호조치들이 이주노동자협약 제22조, 유럽인권협약 제7호 의정서 제1조에 명시되어 있다.

유럽이사회 각료회의는 권고안 제4호(2002)에 의거하여 유럽인권협약하의 강제퇴거와 관련한 광범위한 판례들을 통합시켜 이주노동자 가족을 강제퇴거로부터 효과적으로 보호하기 위한 기본적인 규범들을 정립하였다.

- 이주노동자 가족 구성원의 체류허가 갱신 거부, 보류, 강제퇴거 명령을 고려할 때, 국가는 합당한 기준들에 적절한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어, 해당자의 출생지, 입국당시 연령, 체류 기간, 가족 관계, 출신국에 있는 가족과의 유대 존재여부, 출신국과의 사회적 문화적 유대 등이 모두 고려되어야 한다.
- 아동(자녀)의 최우선적 이익 및 안녕에 대한 특별한 고려가 이루어져야 한다.
- 이주노동자 가족 구성원의 체류허가가 갱신되지 않거나, 보류되거나, 혹은 이들에 대한 강제퇴거가 결정되면, 국가는 이들에게 해당 당국, 독립적 행정 당국, 혹은 재판소에 이의제기할 권리를 부여해야 한다.

숙지할 사항 : 가족재결합을 위한 물질적, 시기적 요건

가족재결합 실현을 위해 선착 이주자가 갖추어야 할 물질적 요건은 많은 유입국들에서 공통적인데, 이는 가족을 부양할 충분한 자원, 숙소, 건강보험 및 기타 조건들이다. 이러한 전제조건은 이주자와 유입국 모두에게 이익을 가져다주는 원활한 가족재결합을 위해 적절하고 필요한 것으로 여겨진다.

일부 국가들은 가족재결합에 대한 시기적 요건을 두기도 한다. 즉 이주자와 그의 가족들이 유입국에서 결함하기 이전에 선착 이주자가 유입국에서 일정 기간동안 체류할 것을 요구한다.

예 시

「가족재결합 권리에 관한 유럽연합 지침」은 유입국들이 채택·적용할 수 있는 세 가지 물질적 요건을 다음과 같이 정리하였다(제7조).

- 같은 지역에 있는 비교대상 가족이 살기에 정상적이라고 여겨지며 해당국의 일반 보건 및 안전 기준을 만족시키는 숙소
- 해당국에서 일반적으로 보험적용 대상인 모든 질병을 보장하는 선착 이주자 및 그 가족이 가입한 질병보험
- 해당국의 사회지원제도에 의지하지 않고 선착 이주자 및 그 가족을 부양하기에 충분하고 안정적이며 정규적인 자원. 이 지침에 따르면 해당국이 이러한 자원의 충분한 정도를 가늠할 때, 그 성격 및 정규성 측면에서 평가해야하고 그 국가의 최소임금 수준, 연금 수준과 비교해보며 이주자 가족구성원의 수도 참고해야 한다.

예 시

18세 이상인 캐나다 시민 및 영주권자는 캐나다의 영주 거주자가 되고자 하는 가까운 친척 혹은 가족구성원을 후원(sponsor)할 수 있다. 후원자는 친척 혹은 가족구성원 및 그 가족구성원의 동반 가족이 캐나다에 정착하는 동안 3년에서 10년간 그들을 지원할 것을 약속해야 한다.

후원자와 피부양 친척 혹은 가족구성원은 서로에 대한 책임을 명시하는 후원 동의서에 서명해야 한다. 후원자는 동의서에 명시된 기간동안 피부양자에게 기본 생활 조건들을 제공할 것을 약속한다. 피부양 가족구성원은 자립능력을 갖추기 위해 모든 노력을 기울여야 한다. (노인 제외)

선착 이주자와 그의 가족들이 유입국에서 결합하기 이전에 선착 이주자가 특정 체류지위를 보유하도록 요구하는 나라들도 있다.

많은 국가들은 물질적 요건, 시기적 요건, 특정 지위 요건이외에도 선착 이주자가 특정기간동안 자신의 가족들을 지원하겠다는 서약을 할 것을 요구한다.

생각할 문제

선착 이주자가 유입국 법에 의해 요구되는 물질적 요건들을 모두 충족시켰을 경우 가족재결합을 위한 시기적 요건이 적용되어서는 안 된다는 주장은 논쟁의 여지가 있다.

숙지할 사항 : 이주노동자 가족의 미성년 자녀

미성년 자녀들(18세 미만)은 아동권리협약에 명시된 모든 종류의 시민적, 사회적, 문화적 권리를 누린다. 특히 중요한 조항은 제19조1항과 제16조인데, 제19조1항은 아동을 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리하는 것을 원칙적으로 금지하고 제16조는 아동이 그의 가족에 대해 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 않을 것을 보장한다.

이주자의 자녀가 강제적으로 가족으로부터 분리되어야 하는 경우, 유입국은 특별한 배려를 하고 아동의 이익과 안녕을 최우선해야 한다는 법률을 수립한 국가들이 많이 있다.

숙지할 사항 : 이주자 가족의 경제적, 사회적, 문화적 권리

선착 이주자 및 가족구성원은 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」에 명시된 모든 종류의 경제적, 사회적, 문화적 권리를 향유한다. 따라서 모든 유입국에서 이주자의 가족구성원들은 무엇보다도 “모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의해 생계를 영위할 권리를 포함하는” 근로의 권리를 누려야 한다(동 규약, 제6조1항). 또한 이들은 동 조약 제7조에 명시된 바와 같이 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리를 지닌다.

숙지할 사항 : 장기 이주노동자와 그들의 가족

장기 이주노동자란 유입국에 합법적이며 지속적으로 거주해온 이주자를 의미한다.

많은 국가들이 장기 이주자 및 그들의 가족을 위한 보호조치들을 채택하고 있거나 채택을 고려 중이다.

- 출신국 혹은 국적에 관계없이 장기 이주노동자가 영구적으로 거주할 수 있는 권리 인정

예 시

‘2001 유럽연합 「제3국 국적자의 지위에 대한 지침」 제안안’은 장기 이주자 및 그들의 가족에 대한 특별 지위를 제안하는데 이는 (유럽연합 회원국에서 5년간 합법적이며 지속적으로 체류한) 장기 체류자를 대상으로 한다.

이 새로운 입법초안이 담고 있는 가장 중요한 특징 중 두 가지는 EU 회원국에 체류하는 장기 이주자의 권리를 제한 없이 사실상 인정하는 것, 그리고 장기 이주자가 그의 가족구성원(배우자, 혼인하지 않은 파트너, 미성년 자녀, 직계존속, EU 회원국 중 한 국가에 의해 입국이 허락된 성인 피부양 자녀)과 함께 모든 유럽연합 회원국에서 체류할 수 있는 권리를 인정하는 것이다.

- 장기 이주노동자의 배우자와 자녀뿐만 아니라 직계존속을 포함하는 가족재결합에 대한 권리의 인정
- 이주노동자와의 이혼, 이주노동자의 처자유기, 이주노동자의 사망 이후 유입국에 남아있는 전 배우자의 영구 거주권 인정
- 영주권을 가진 이주자에게 이전의 자유, 직업고용으로의 접근(국가 공공 서비스 영역 제외), 고용조건(공공노동위원회 및 노동조합에 가입할 권리, 사회보장혜택 및 직업교육에 대한 권리 포함)의 평등한 보장
- 영주권을 가진 이주자에게 지역 선거 시 선거권 및 피선거권 보장

적용문제

- 1 당신의 국가는 이주자 가족 구성원의 추방 결정을 고려할 때, 합법적인 국가의 이익(공공질서 및 안보)과 가족생활 및 가족결합에 대한 이주자의 기본권 사이에서 어떻게 균형을 유지하고 있는가?
- 2 당신의 국가에서 가족재결합을 위해 요구되는 물질적 요건 및 시기적 요건은 무엇인가?
- 3 당신의 국가에서 아동의 안녕을 최우선으로 하는 원칙이 이주정책에 어떠한 영향을 끼쳤는가?
- 4 이주자 가족의 경제적, 사회적, 문화적 권리 보호가 더욱 효과적으로 이루어질 수 있는 방안은 무엇인가?

맺음말

이 장에서 이주자의 가족재결합에 대한 정의, 관련 국제법 및 국내법, 그리고 관련 쟁점들을 살펴보았다. 이 장에 수록된 내용은 대부분 유럽의 사례를 참고로 하고 있지만 여기서 소개된 가족재결합의 개념, 쟁점, 동향은 이주관리의 한 부분으로서 가족재결합 정책의 이행을 고려하고 있거나 이 정책을 통합시키려는 모든 국가들에게 적절한 정보를 제공한다.

참고문헌

Anderfuhren-Wayne, C.S.,

1996 “Family unity in immigration and refugee matters : United States and European approaches”, *International Journal of Refugee Law*, 8(3) : 347.

Apap J., and Sitaropoulos, N.,

2001 “The right to family unity and reunification of third country migrants in host states : Aspects of international and European law”, Available online at :
[http : //www.december18.net/papers2c.htm#partone](http://www.december18.net/papers2c.htm#partone)

Brinkmann, G.,

2002 “Family reunification of third-country nationals : Access of family members to social protection benefits”, *European Journal of Migration and Law*, 4(3) : 291.

Commission of the European Communities,

2000 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, Doc. COM (2000) 757 final, 22 November.

Council of Europe Parliamentary Assembly,

1978 *Recommendation 841*, on second generation migrants, 30 September.

1987 *Recommendation 1066*, on the social protection of migrant workers and their families, 07 October.

1989 *Recommendation 1093*, on the education of migrants’ children, 31 January.

Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Demography,

2001 *Right to family life for migrants and refugees*, Doc. 9195, Rapporteur : M. Aguiar, 10 September.

Council of Europe Committee of Ministers,

1978 *Resolution (78) 33*, on the reunion of families of migrant workers in Council of Europe member states, 8 June.

2002 *Recommendation (2002) 4*, on the legal status of persons admitted for family reunification, 26 March.

Cholewinski, R.,

1997 *Migrant Workers in International Human Rights Law*, Oxford, Clarendon Press : 332–333.

2002 “Family reunification and conditions placed on family members : Dismantling a fundamental human right”, *European Journal of Migration and Law*, 4(3) : 271.

Jastram, K.,

2003 “Family unity”, *Migration and International Legal Norms*, Aleinikoff, T.A., Chetail, V. (Eds), The Hague, T.M.C. Asser Press : 185–201.

Nys, M.,

2002 *L’immigration familiale a l’épreuve du droit*, Bruxelles, Bruylant.

Peers, S., Borzilay, R., Groenendijk, K., and Guild, E.,

2000 *The Legal Status of Persons Admitted for Family Reunification*, Strasbourg, Council of Europe.

Perruchoud, R.,

1989 “Family reunification”, *International Migration* : 27(4) : 509.

Sudre, F. (Ed.),

2002 *Le droit au respect de la vie familiale au sens de la Convention européenne de droits de l’homme*, Bruxelles, Bruylant.

United Nations High Commissioner for Human Rights,

1999 *The Family in International and Regional Human Rights Instruments*, Department for Economic and Social Affairs, New York, Geneva, United Nations.

United Nations High Commissioner for Refugees,

2001 *Summary Conclusions on Family Unity*, Global Consultations on International Protection, Geneva Expert Roundtable 8-9 November 2001, Available at :
www.unhcr.bg/global_consult/family_unity_en.pdf

다음의 웹 사이트는 가족재결합관련 문제에 대한 상세한 자료를 제공한다.

오스트리아 가족 연구소(Austrian Institute for Family Studies) :

www.oif.ac.at

이민 연구 센터(Center for Immigration Studies) :

www.cis.org

유럽이사회, 사회단결-이주 (Council of Europe, Social Cohesion-Migration) :

www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/

December 18. Portal on Migrant Workers :

www.december18.net

온라인 이민 네트워크 (Electronic Immigration Network) :

www.ein.org.uk/

유럽연합 사법 및 내무부 (European Union, DG Justice and Home Affairs) :

[http : //europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm)

유럽연합 고용 및 사회부 (European Union, DG Employment and Social Affairs) :

[http : //europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm)

국제이주기구(International Organization for Migration) :

www.iom.int

국제노동기구-국제노동이주 (International Labour Organization-International Labour Migration) :

www.ilo.org/public/english/protection/migrant/index.htm

이주정보소스 (Migration Information Source) :

www.migrationinformation.org

이주정책그룹 (Migration Policy Group) :

www.migpolgroup.com

OCED-국제이주 (Organisation for Economic Co-operation and Development - International Migration) : www.oecd.org

UNESCO-국제이주 및 다문화정책 (UNESCO- International Migration and Multicultural Policies) : www.unesco.org/most/migration/index.htm

유엔 인권고등판무관실 (United Nations High Commissioner for Human Rights) :

www.unhchr.ch

유엔 인구국 (United Nations Population Division) :

www.un.org/esa/population/unpop.htm

¹ 당사국은 사법적 심사의 구속을 받는 관계당국이, 적용 가능한 법률 및 절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장하여야 한다. 위의 분리 결정은 부모에 의한 아동 학대 또는 유기의 경우나 부모의 별거로 인하여 아동의 거소에 관한 결정이 내려져야 하는 등 특별한 경우에 필요할 수 있다.

² 당사국은 가정이 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하며, 이주노동자 가족들의 결합의 보호를 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

³ 유럽이사회(Council of Europe)는 이민법(가족결합의 원칙을 포함)이 이성커플과 동성커플에 차별없이 적용되어야 할 필요성을 인식하였다. 그 결과, 유럽이사회 의회는 동성커플에게 거주권을 부여하는 데 결 혼증명서 이외의 방법으로 이들이 파트너십을 증명할 수 있도록 하라고 회원국들에게 권고하였다. (Recommendation 1470(2000))

⁴ OJ L251/12,3.10.2003



IOM International Organization for Migration

제6장 이주와 노동

제1과 노동 이주

제2과 도입국의 쟁점 및 정책

제3과 송출국의 쟁점 및 정책

제4과 국가간 협력



제 6 장 이주와 노동

이 장은 이주정책과 노동시장 정책간의 관계에 대해 검토한다. 제1과는 이주노동자의 분류 및 노동이주 발생원인과 그 영향을 논의한다. 제2과는 이주자 도입국의 관점에서, 제3과는 이주자 송출국의 관점에서 노동이주 관리의 쟁점 및 정책을 논의한다. 제4과는 국가간 협력 방식들을 살펴본다.

학습목표

- 노동이주의 주요 구성요소에 대한 이해

- 이주정책에서 노동이주의 역할 이해

- 노동시장 수요에 부응하는 이주정책 개발 능력의 증진

배경지식

해외에서 일하는 이주노동자는 약 6천만에서 6천5백만 명으로 추정되며 이들의 동반 피부양자의 수도 이와 비슷한 것으로 보인다.

지난 10년간 노동이주를 경험한 국가들이 늘었으며 많은 국가들이 출신국이자 이주대상국이 되는 경향도 보였다. 세계화의 흐름 속에 노동이주는 점점 더 중요한 부분이 될 것으로 보이며 정책개발자들에게 이주관리의 새로운 과제와 기회들을 부여할 것이다.

개인이 취업을 목적으로 타국으로 떠나고 또 본국으로 귀환할 수 있는 권리는 국제법에 의해 보장된다. 이 권리는 많은 사람들에게 있어서 생계전략을 위한 유일한 토대이기도 하다.

경제적 이유로 이주하는 것은 긍정적, 부정적 결과 모두를 가져올 수 있다. 이주자는 더 나은 임금수준을 보장받고 더 나은 사회 서비스를 이용하며 자녀들에게 양질의 교육을 제공하거나 초국적 공동체의 구성원이 되어 문화적 풍요로움을 누릴 수 있다. 그러나 가족 구성원들이 출신국에 남겨지는 경우 가족 분열을 야기할 수도 있다. 이주는 친숙하던 생활방식을 버리고 낯선 나라에서 가서 ‘이방인’이 되는 것을 의미하기도 한다.

노동이주는 국경을 넘어 발생하기 때문에 국가간 협력은 이를 관리하는 데 필수적이다. 이주의

성공 여부는 새로운 환경에서 도전에 맞서는 이주자의 역량에 달려있겠지만, 이는 부분적으로 작용할 뿐이다. 성공적 노동이주를 가능하게 하는 것은 대부분 송출국과 도입국의 노동이주 관리에 관한 접근법에 달려있다.

노동이주 정책은 노동시장의 수요를 충족하려는 목적에서 경제적 기준을 적용한다. 이런 점에서 노동이주 정책은 난민과 가족 재결합 정책 등과 같은 다른 이주 정책과는 다르다. 그러나, 다른 이주 정책이 노동이주 정책에 영향을 미치기도 한다. 이주과정의 각 단계에 관여하는 모든 관련 정부기관들은 관리 메커니즘을 통해 노동이주의 긍정적 영향을 최대화시킬 수 있다는 점을 점차 인식하고 있다. 상당수의 송출국 및 도입국은 정부, 사회, 이주자의 이해를 고려한 노동이주 관리제도를 개발하는 데 힘을 쏟고 있다.

각 국가들은 노동시장의 수요와 우선 과제에 맞추어 여러 종류의 노동자 도입정책을 개발하여왔다. 이러한 정책들은 체류기간, 기술, 체류지위에 따라 이주노동자를 몇 가지 범주로 구분한다.

도입국의 경우 노동수요가 대개 이주의 전반적 유형을 결정하는 데 비해, 송출국은 자유방임적 태도에서부터 해외고용 과정 개입에 이르기까지 해외고용에 대한 다양한 접근방식을 취한다. 송출국이 해외고용관련 정책을 수립하고 해외고용에 대해 개입하려는 목적은 자국민의 해외취업활동을 관리하고 이주노동자의 권리 및 이해가 존중받도록 하고 노동이주를 통해 자국 경제가 얻는 이익을 최대화하고자 하는 것이다.

도입질문

- 1 당신의 국가는 이주자 송출국과 도입국 중 어느 쪽에 가까운가?

- 2 현재와 가까운 미래에 노동시장에 나타날 문제들을 고려해 볼 때 현재 시행 중이거나 계획 중인 이주정책은 적절한가?

- 3 당신의 국가는 질서있는 노동이주를 확립하기 위해 양자협력, 지역협력, 다자협력 메커니즘이 제공하는 기회들을 최대한 활용하고 있는가?

주요 메시지

노동이주는 초국적인 과정이기 때문에 송출국이나 도입국이나 노동이주에 관련된 모든 문제들을 단독으로 해결할 수는 없다. 노동이주 관리에 있어서 국가간 협력이 필수적이며 그 협력은 양자적, 지역적, 다자적 단계에서 이루어진다.

이주관련 정부기관들은 노동이주의 긍정적 영향을 최대화시키는 관리 메커니즘의 잠재력을 점차적으로 인식하고 있다. 상당수의 송출국, 도입국들은 정부, 사회, 이주자의 이해를 고려한 노동이주관리 제도를 개발하는 데 힘쓰고 있다.

용어 및 개념

사업상 방문자 (Business Travellers)

경제활동을 목적으로 단기간 입국이 허락된 외국인으로서, 그 경제활동에 대한 임금을 입국한 국가가 아닌 타국으로부터 받는 자

계약 이주 노동자 (Contract Migrant Workers)

고용기간과 구체적인 업무를 규정하는 계약을 체결하여 자국이 아닌 타국에서 일하는 사람들. 일단 고용국에 입국하면 계약 이주 노동자들은 직업을 변경할 수 없으며 그들이 맡은 업무가 지속되고 있는 가에 관계없이 계약이 만료되는 즉시 고용국을 떠나야 한다. 계약 갱신이 가능한 경우에도 계약이 갱신되기 전에 의무적으로 고용국에서 출국하도록 하기도 한다.

정착 이주 노동자 (Established Migrant Workers)

고용국가에서 일정기간 고용된 후, 체류자격과 주요 제약없이 노동할 수 있는 자격을 취득한 이주노동자. 정착이주노동자는 고용과 주거의 일정 조건을 충족시킬 경우 실직상태라 하더라도 고용국에 체류할 수 있으며 직계가족을 초청하여 함께 거주할 권리가 있다.

고급 기술인력, 고숙련 이주노동자 (Highly Skilled Migrant Workers)

외국에 입국할 때 우선적 대우를 받을 만한 기술을 지닌 이주 노동자로 체류기간, 작업장의 이전, 가족 재결합에 있어서도 제약을 덜 받는다.

이민 투자자 (Immigrating Investors)

일정 액수 이상을 이주대상국에 투자한다거나 혹은 일정 인원 이상의 이주대상국 국민을 고용하여 사업을 시작한다는 조건에서 장기거주 권리가 부여된 외국인

사업별 계약노동자 (Project-Tied Workers)

정해진 기간 동안 수행되는 특정 사업에만 근무하도록 입국이 허가된 이주노동자. 고용주는 그 사업을 완수하기 위해 필요한 자원을 제공할 의무가 있다. 고용주 혹은 노동중개업자는 사업 완료 후 노동자의 출국을 책임진다.

계절 이주노동자 (Seasonal Migrant Workers)

특정 계절 동안에만 필요한 작업에 취업하는 이주노동자

단기 이주노동자 (Temporary Migrant Workers)

한시적으로 특정 직업 혹은 특정 업종에 종사하도록 입국이 허락된 이주노동자. 단기 이주 노동자는 작업장을 변경하거나 출국하지 않고도 취업국에서 노동허가를 갱신할 수 있다.

제 1 과 노동이주

노동이주는 일반적으로 외국에서의 취업을 목적으로 국경을 통과하는 이동으로 정의된다. 그러나 전 세계적으로 노동이주의 합의된 정의는 없는 실정이다.

종종 ‘경제적 이주자’라는 용어는 노동이주자(labour migrant) 혹은 이주노동자(migrant worker)와 동의어로 쓰인다. 그러나 경제적 이주자와 노동이주자의 개념은 서로 다른 범주에 속한다. ‘노동이주자’는 엄격히 취업을 목적으로 한 이주의 경우에만 쓰이는 반면 ‘경제적 이주자’는 좁은 의미로는 취업을 목적으로 한 이주를, 넓은 의미로는 투자자 혹은 사업상 방문자와 같이 기타 종류의 경제적 활동을 위해 타국에 입국한 사람을 포함한다.

노동이주는 취업기간과 도입국의 입국 및 체류 조건 등에 따라 분류될 수 있다.

노동의 종류에 따라 입국절차나 체류조건이 다를 수도 있다. 직업훈련을 목적으로 입국하는 사람들은 노동이주 범주의 일부분에만 해당된다. 연수생의 이주 목적이 취업이 아니지만, 이들이 고용 상태에 있고 노동시장에서 중요한 역할을 담당하고 있어 이들을 노동이주 범주에 포함시켜야 한다는 의견도 있다.

아래의 <핵심사항>와 <숙지할 사항>은 노동이주의 원인과 영향, 노동 이주자들의 분류, 그리고 국제협력 노력을 둘러싼 쟁점들을 설명한다.

핵심사항

- 1 유엔과 국제노동기구(ILO) 협약과 같은 국제 문서들은 ‘이주노동자’를 정의함에 있어 차이를 보인다.

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」에 따르면 ‘이주노동자’는 국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 사람을 말한다. 한편 ILO협약들에서 ‘이주노동자’라 함은 자신 이외의 자를 위하여 고용될 목적으로 일국으로부터 타국으로 이주하는 자를 말하며, 여기에는 취업을 목적으로 한 이주자로서 입국이 허락되는 자가 포함된다.

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」이 자영노동자를 포함한 반면 이주노

동자 보호와 관련된 ILO 협약들은 자영노동자를 다루지 않는다.

2 노동이주의 개념 및 정의는 현 국가정책의 관점을 반영하며 국가별로 그리고 시대별로 차이를 보인다. ‘누가 이주노동자의 범주에 해당하는가’에 대한 혼란은 ‘고용’ 혹은 ‘유급 활동’에 대한 모호한 정의에서 기인한다.

3 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」은 이주노동자를 정의할 때 ‘외국에서 유급활동에 종사함’을 언급하지만 유급활동에 대한 구체적인 설명을 제공하지 않는다. 이보다 좁은 의미를 담은 규정들이 때때로 사용된다. 1997년 유엔 세계인구보고서에 따르면 외국에서의 유급활동은 이주대상국에서 임금이 지급되는 활동을 의미한다. 이는 출신국에서 임금이 지급되는 사업상 방문자, 무역주재원, 해외주재원들이 제외됨을 의미한다.

4 서비스 교역에 관한 일반협정(GATS)은 서비스공급자의 이동을 노동이주로 간주하지 않는다. 서비스공급자와 노동이주자 사이의 구별은 서비스공급자가 도입국 노동시장에서 일자리를 위해 경쟁하지 않으며 도입국의 서비스 수입자와 고용주-노동자 관계에 놓여있지 않다는 사실에 근거한다. 그들의 관계는 고용계약에 의해 정의되는 것이 아니라 특정 서비스 전달에 대한 계약에 의해 정의된다.

제2권 제4장 이주와 교역에서 GATS에 대해 논의한다.

숙지할 사항 : 노동이주의 원인과 영향

재화, 자본, 정보의 국제 이동 자유화가 원활하게 이루어지고 있는 반면, 개인의 이동이 지금보다 더 자유로워지기는 어려워 보인다. 이주가 출신국과 이주대상국에 미치는 영향에 대한 논쟁은 점점 더 커지고 있으며 국가들은 이 문제에 관해서 주권을 잃게 되는 것이 아닐까 염려하고 있다.

해외노동이주는 아래의 이유로 지속될 것이고 증가할 것이다.

- 국가간 취업기회 및 생활수준의 차이
- 교육기회 및 외국의 생활조건 및 취업기회에 대한 정보 접근성 증가
- 가족, 문화, 역사에 기반한 국가간 네트워크 형성

많은 선진국들은 인구구조 변화와 노동시장 수요로 인해 노동이주에 대해 좀 더 개방적인 입장을 취하게 될 것이다.

노동이주가 미치는 영향은 나라마다 다르다. 경제적 목적의 이주는 규모, 구성, 성격 및 그러한 이주 흐름이 발생하는 맥락에 따라 다른 효과를 낼 수 있다.

노동이주가 미치는 영향은 또한 이주자의 기술 숙련도, 출신 지역, 고용 상태, 나이, 성별에 따라 다를 것이다. 기타의 변수들로는 체류 기간, 이주의 조직적/자발적 발생원인, 이주의 합법적/비합법적 성격, 송출국과 도입국의 인구구조 및 노동시장 상황을 들 수 있다.

노동이주는 송출국과 도입국 모두에게 엄청난 잠재력을 의미한다. 송출국은 자국 인력의 해외진출을 통해 실업을 완화시키고, 증가하는 노동인력을 도입국에 흡수시킬 수 있다. 또 이주노동자는 송금, 노하우의 전수, 비즈니스와 무역 네트워크의 형성 등을 통해 국가 발전을 지원하는 역할을 한다. 노동력 부족을 겪는 도입국들의 입장에서 노동이주는 노동력 기근을 완화시키고 직업 이동을 촉진시키며 도입국의 인적자본을 증대시킬 수 있도록 해준다. 인구구조 변화의 맥락에서 노동이주는 도입국이 노동인력 수위를 유지할 수 있도록 도와준다.

제2권 제3장 이주와 개발에서 이주와 발전을 논의한다.

적용문제

1 당신의 국가의 이민정책에서 이주노동자들을 구분하는 범주들로는 무엇이 있는가?

2 당신의 국가에서 이주노동자를 구분하여 이들에 대해 다른 입국기준을 적용하고 있는가?

3 당신의 국가의 경험에 비추어 볼 때, 노동이주의 긍정적인 측면과 부정적인 측면은 무엇인가?

4 노동이주는 당신의 국가에 어떠한 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대되는가?

제 2 과 도입국의 쟁점 및 정책

선진국이 당면한 인구변동과 노동시장 수요는 선진국 정부가 노동이주에 대해 좀 더 개방적인 접근을 취하도록 하는 압력으로 작용할 것이다. 외국인력 도입국이 고려해야 할 핵심 사안들은 다음과 같다.

- 외국인력 수요와 국내인력 보호간의 조율을 어떻게 이룰 것인가?
- 어떤 종류의 입국정책 및 입국후 정책이 시행되어야 하는가?
- 어떠한 권리를 입국 허가된 외국인 노동자들에게 부여할 것인가? 이들의 사회적 통합은 어떻게 달성될 수 있는가?
- 노동수요에 따른 비정규 이주를 어떻게 막을 수 있는가?

<핵심사항>과 <숙지할 사항>은 이 사안들을 살펴본다.

핵심사항

1 이주자 도입은 잠재적 노동력 부족에 대처하기 위해 정책개발자들이 채택할 수 있는 제도들 중 하나다. 일반적으로 이주노동자 도입은 자국내 노동력이 충분치 않거나 기술이 부족하거나 노동수요 충족을 위해 신속하게 인력을 동원할 수 없는 경우 이를 보완하기 위한 대응책이다.

2 잠재적 노동력 부족에 대한 부가적 대응 방안은 다음과 같다.

여성, 이민자들과 같은 특정 집단의 노동시장 참여 증진

- 퇴직연령의 변경
- 지리적 이동 장려

3 노동력 부족 정도를 측정하기란 어렵다. 그래서 외국인력 수요는 추계를 토대로 세워지는 것이 아니라 노동시장의 수요 충족의 어려움(고용주를 대상으로 한 조사, 노동시장테스트 등)을 토대로 세워진다. 그러나 비록 불완전한 예측일지라도 중장기적 노동시장 수요 예측은 도입국 이주정책개발자들 뿐만 아니라 국제 노동시장 수요에 부응하고자 하는 송출국들에게도 유용하다.

숙지할 사항 : 외국인 인력 규모의 관리 및 국내 인력 보호

‘외국인력 도입은 고용주의 수요에 의해 결정된다’는 자유방임주의 접근을 채택한 나라들이 있는 반면, 그 외의 국가들은 외국인 노동자의 수를 관리하는 제도를 도입하고 있다.

외국인력 도입 규모를 규제함으로써 국가는 일반적으로 이중의 목표를 추구한다. 즉 노동시장 수요를 충족시키되 자국에 체류하는 이주노동자들의 미고용 상태를 방지하고 이주노동자들이 자국 인력에 끼치는 부정적 효과를 막고자 한다.

외국인력 도입 규제 제도는 크게 고용할당제 및 고용 상한선 제도, 노동시장테스트, 외국인고용 부담금 제도가 있으며 이 세 가지 제도가 때로는 혼합되어 쓰인다. 고용 상한선 책정은 달성하고자 하는 목표지점만을 정한 것으로 그 수준을 반드시 충족해야 할 필요가 없다는 점에서 고용할당제와는 차이가 있다. 캐나다를 비롯한 몇몇 국가들은 ‘상한선’ 대신 ‘지표적 수준(indicative levels)’이라는 보다 유연한 용어를 사용한다.

고용할당제는 나라 전체, 지역 혹은 행정 구역, 특정 경제 분야, 특정 직업, 특정 개인 사업주 및 기업들을 대상으로 세워질 수 있다.

고용할당제의 주요 이점은 명확한 체계의 수립인데 이것은 여론을 안심시키는 효과를 동반하지만, 지나치게 경직성을 보일 수도 있다. 특히 전체 할당수가 이민법에 정해져 있어 노동시장의 불가피한 변화를 반영하기가 불가능한 경우가 그러하다. 마찬가지로 할당수를 매년 정하는 경우, 그것을 시행할 시기에 실제 노동시장 수요와 보조를 맞추지 못할 수도 있다.

공공기관은 정치적 요인들을 고려하여 쿼터를 결정한다. 쿼터는 노동조합대표, 고용주 협회, 지역 행정기관을 비롯한 이해관계자들과의 협의를 통해 결정될 수도 있다. 쿼터는 또한 합리적 기준(예컨대, 특정 지역이나 분야의 고용 현황, 노동력 부족 측정치)이나 송출국들과 체결한 쌍무협정에 제시된 약속에 따라 결정할 수 있다.

전체 노동인력 중 외국인이 차지하는 비율을 제한하기 위해 기업에 외국인 고용 상한선이 부과될 수 있다.

노동시장테스트는 개인차원, 지역차원 혹은 국가차원에서 이루어질 수 있다.

국내 노동력을 보호하면서 외국 인력을 선발하는 한가지 방법은 각각의 외국인 지원자를 그 일

자리에 대한 자격요건을 갖춘 잠재적 자국 인력 풀과 견주어보는 것이다. 이와 같은 개별 심사는 방법론적 측면과 비효율적인 행정절차 등의 이유로 가치 및 효율성에 있어서 문제가 제기되고 있다.

몇몇 국가에서는 관련기관의 판단 하에, 국가전체 혹은 지역 단위에서 능력 혹은 자격, 취업의지가 있는 적합한 인력이 부족하다고 판단되는 직종의 명단을 작성한다. 이러한 인력부족 직종에 지원하는 개인은 개별 테스트 요건을 면제받거나 규제를 덜 받는다.

예 시

노동시장테스트 절차에서 신청자(보통 고용주)는 해당 직책에 ‘적합한 인력’을 구할 수 없다는 것을 입증해야 한다. 적합한 인력이란 보통 자국 시민을 의미하지만 일부 국가들은 외국인 거주 자격자 혹은 특정 국가, 특히 특정 지역출신의 시민권자들에게 우선권을 주기도 한다. 고용주는 일정 양식의 구인광고를 게재한 후, 특정 기간동안 해당 직책에 적합한 신청자가 없었다는 것을 입증해야 한다.

또한 몇몇 국가에서 고용주는 외국인 고용이 유사한 직종에 있는 자국노동자들의 임금과 근로조건을 저하시키지 않는다는 것을 보여주어야 한다.

정부는 국내 인력 대신 외국인 인력을 채용해야 할 실질적 필요가 있는지 시험하기 위해 외국인 한 명당 고용주에게 고용 부담금을 부과하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 고용부담금은 외국인 고용에 따른 행정적 비용 외에 추가로 부과 된다. 이와 같이 외국인 고용비용의 증가는 외국인 고용의 비유인 요소로 작용하여 국내 인력의 보호로 이어질 수 있다. 고용부담금 부과는 모든 외국인 채용에 적용하거나 혹은 특정 범주(미숙련노동자 등), 특정 지역 및 특정 분야에 국한시킬 수 있다. 고용부담금 부과를 통해 얻어진 세입은 종종 국내 인력을 훈련시키는데 쓰이기도 한다.

근로조건, 임금, 사회보장 측면에서 이주 노동자에게 국내노동자와 동등한 조건을 보장하도록 하는 법률은 국내 인력 보호 정책의 일환이 되기도 한다.

숙지할 사항 : 이주노동자에 관한 도입정책 및 도입 후 정책

외국인력 제도는 크게 수요주도적 제도와 공급주도적 제도, 이렇게 두 가지로 유형화할 수 있다.

수요주도적 제도에서는 도입국의 고용주가 외국인 고용을 허가해 줄 것을 정부당국에 요청함으로써 그 외국인에 대한 정부당국의 입국결정을 유인한다.

공급주도적 제도에서는 채용 제의를 받지 않았어도 인력 도입국에 취업하고자하는 노동자가 직접 입국 신청 절차를 시작할 수 있다.

예 시

수요주도적 제도의 예로는 ‘점수평가제’가 있다. 자격요건, 경력, 개인의 능력 등을 점수화하여 일점 점수 이상을 획득하면 입국이 허락되는 제도이다.

다수의 국가들은 외교관, 기자, 영적 지도자, 항공사 직원 등 특정집단의 사람들에게 취업허가 혹은 체류허가 없이도 입국할 수 있는 권리를 부여한다. 일부 국가들은 선정된 몇 개국 출신의 젊은이들에게 워킹홀리데이 기회를 제공한다.

국가들은 보통 이주노동자를 체류기간, 보유기술, 입국제도 상에서의 체류지위에 따라 여러 범주로 구분한다. 국가는 이주노동자의 범주에 따라 갱신이 가능한 단기 취업허가와 갱신이 가능한 장기 취업허가, 또는 영주 정착 취업허가를 부여한다.

노동이주는 세 가지 종류의 허가, 즉 입국 사증, 유급활동 종사 허가, 체류 허가를 통해 관리되며 이와 같은 정책은 해당 국가가 체결한 지역협정의 협의사항을 포함하여야 한다.

많은 국가들은 유연한 관리가 가능한 단기입국 제도를 선호하고 있다. 노동시장의 미래 수요를 정확하게 예측하기 힘들고, 장기체류가 수반하는 정치적, 사회적, 경제적 사회통합이라는 난제를 피할 수 없기 때문이다.

단기이주를 실제로 단기적인 선에 머물도록 하는 것이 쉽지 않다는 것을 국가들은 이미 경험을 통해 알고 있다. 따라서 국가들은 이주자의 본국귀환을 유인하는 정책을 점차 이용하고 있다. 귀

환유인 정책으로는 출신국에서의 재통합 지원, 본국귀환 후 도입국에서 재취업하고자 하는 경우 도입국으로의 재입국이 용이하도록 하는 지원 등이 있다.

외국인력에 대한 노동시장 수요가 장기적으로 이어질 것이라고 예측되는 경우, 단기이주 제도는 효율적이지 않다. 고용주는 인력채용을 반복해야 하기 때문에 이에 따른 비용을 부담해야 하고 단기도입 정책을 관리하는 공공 행정 비용 또한 커진다. 이주노동자들의 체류 허가 기간을 결정할 때 여러 가지 소요 비용과 장기적인 경제 수요가 고려되어야 한다.

전통적인 이민국가들(호주, 캐나다, 미국)은 오랜동안 이주노동자들에게 바로 영주권을 신청할 수 있는 기회를 제공해왔다. 기타의 국가들에서는(특히 유럽지역) 영구적 거주를 원하는 이주노동자들이 처음에 단기 체류 지위를 신청하고, 이후에 이들이 기준 요건들을 충족시킬 수 있을 때 영구체류지위로 변경할 수 있도록 하고 있다. 따라서 단기입국이 단기체류와 반드시 동일하다고 볼 수는 없다.

일반적으로 국가들은 미숙련 노동자들에게 취업기회를 제공하는 것을 꺼린다. 취업기회를 주더라도 고용할당제/고용 상한선 정책 등을 통해 입국할 수 있는 인력의 수를 제한한다. 미숙련 인력에 대해서는 단기고용이 선호되고 미숙련 인력은 입국과 체류지위 면에서 숙련 인력보다 덜 유리한 대우를 받는다.

일반적으로 고급 기술인력은 용이한 입국, 체류 지위를 영구 이주로 변경할 수 있는 가능성, 가족재결합 등의 혜택을 누린다.

제2권 제5장 이주와 가족에서 가족재결합에 대한 사안들을 논의한다.

일반적으로 이주노동자의 경제적, 사회적 권리는 한시적으로 혹은 체류기간에 따라 제한된다. 주거지 선택의 자유, 고용 선택의 자유, 가족재결합, 사회보장 혜택 접근권이 제한된다.

몇몇 국가들은 특정 고용주나 특정 직업에 국한하여 단기 취업비자를 주거나 거주취업 권리에 지리적 제한을 두기도 한다. 이러한 제한은 일반적으로 장기체류 혹은 영구체류 지위자들에게 적용되지 않는다. 이주노동자가 가족과 거주하기 위한 전제조건으로 장기 체류허가가 필요한 경우가 많으며 계절노동자들, 단기근무를 위해 입국이 허락된 외국인 노동자들은 대개 이와 같은 가족재결합 권리를 누리지 못한다.

숙지할 사항 : 이주노동자의 통합

이민자의 통합은 사회결합의 문제일 뿐만 아니라 경제적 효율성의 문제이기도 하다. 취업을 목적으로 한 이주자를 받아들이는 것은 합법체류 이민자에 대한 정착지원제도를 강화할 필요성으로 이어진다.

사회 보장제도의 수혜여부는 대개 이주노동자의 체류기간 및 고용기간에 달려 있다. 이주노동자가 기본 복지권 이상의 사회보장제도의 혜택을 누리기 위해서는 일정정도의 사회보장제도에 기여가 요구되기도 한다.

제3권 제6장 이주자의 통합에서 이주자 사회통합 절차 및 제도에 대해 논의한다.

숙지할 사항 : 노동 및 노동시장에서 비정규 이주의 의미

이주노동자에게 합법적 경로를 열어주는 것이 과연 비정규 이주를 줄이는데 기여하는가를 평가하기란 쉽지 않다. 외국인 노동자에 대한 수요가 높는데 비해 적절한 합법적 이주 경로가 존재하지 않을 경우 비정규 이주가 발생할 가능성은 커진다.

불법이주를 방치하면 정부 정책의 정당성 및 이민정책의 실행을 저해하며 외국인에 대한 혐오 및 불안을 부추길 수도 있다.

이주자 도입국들은 입국통제 및 국경통제를 통해 비정규 이주를 퇴치하는 전통적 방식을 고수하면서, 비정규 이주자 귀환에 대한 양자협정에 노동시장접근 규정을 포함함으로써 비정규 이주의 감소를 위한 송출국의 역할을 점차적으로 강화시키고자 한다.

고용주에 대한 제재는 외국인의 불법고용을 억제하는 중요한 수단이다. 적법한 이주자만을 고용하고자 하는 고용주의 의지는 고용 분야, 해당 산업 전체의 수익성, 개별 회사의 수익성, 개별 회사의 규모 및 성격에 따라 차이를 보인다. 많은 경우에 있어 고용주 제재는 그것을 집행하고자 하는 정치적 의지의 부족으로 인해 실패하고 있다.

적용문제

1 이 과에서 논의된 도입국의 이슈들 중 당신의 상황과 관련이 있는 사항들은 무엇인가?

2 당신의 국가는 외국인력 도입 수요와 국내인력 보호 사이의 균형을 어떻게 유지하고 있는가?

3 당신의 국가는 이주노동자에 관한 어떤 종류의 도입정책을 시행하고 있는가? 이주노동자의 단기입국제도와 영구입국제도가 모두 있는가? 외국인 숙련/비숙련 인력의 분류체계도 두고 있는가?

4 입국이 허락된 외국인 노동자들에게 어떠한 권리들이 부여되어야 하는가?

5 이주노동자의 사회통합을 어떻게 달성할 수 있겠는가?

6 비정규 이주를 막기 위해 당신의 국가는 현재 어떠한 조치들을 실행하고 있는가?

7 당신의 국가는 고용 상한선 제도 및 고용할당제를 시행하고 있는가? 그렇지 않다면 이러한 조치들을 고려해볼 만한가?
고용 상한선 제도 및 고용할당제를 시행하고 있다면 상한선과 쿼터는 어떻게 결정되는가?

제 3 과 송출국의 쟁점 및 정책

다음의 질문들은 이주자 송출국이 고려해야 할 핵심 사안들이다.

- 해외이주에 대한 어떤 종류의 규제체계가 마련되어야 하는가? 국가 및 민간 영역은 어떤 역할을 해야 하는가?
- 이주노동자의 권리보호, 특히 여성, 미숙련 노동자, 비정규 이주자 등 취약 집단의 권리 보호는 어떻게 달성해야 하는가?
- 송출국 경제에 미치는 이주의 긍정적 효과를 어떻게 극대화시킬 수 있는가?

숙지할 사항 : 해외노동이주 규제

송출국들은 해외이주를 제한하는 정책이 비정규 이주를 증가시키는 결과를 가져온다는 사실을 일반적으로 인식하고 있다.

이주자, 이주자 가족, 경제 모두에게 이익이 되는 방식으로 해외이주를 관리하는 것이 효율적인 정책 접근이라 할 수 있다. 다수의 개발도상국들이 자국민의 해외취업에 관한 법률을 채택하였는데, 여기에 나타난 국가개입의 정도와 시장의 역할은 국가별로 차이를 보인다.

국제노동기구(ILO)는 데이터의 부족으로 인해 이러한 정책들의 성과를 제대로 평가하지 못하는 실정이라고 전제하면서 국가개입의 방식을 다음의 세 가지로 설명한다.

1. 규제제도 : 국가가 해외취업에 대한 상세한 법률을 제정하고 불법취업 관행을 규명한다. 취업은 지원자 자신에 의해 혹은 민간 취업중개소를 통해 이루어지지만 국가가 해외취업과정을 감독한다. 즉 국가는 채용 제안서를 검토하고 취업중개인을 관리하고 고용계약서가 수록해야할 기본적인 기준을 제정하며 특정 범주의 그룹(특히 미숙련노동자들)에게 출국허가(emigration clearance)를 받을 것을 요구한다.

2. 국가관리제도 : 국가가 해외취업을 규율하고 국영 회사가 인력을 채용하고 외국으로 파견하는 기준을 세운다. 국가가 해외수요 지향적인 인력개발 계획을 세워 취업조건이 보다 유리한 나라/업종으로의 해외취업을 촉진시킨다. 국가는 또한 국내회사의 노동 서비스 수출을 장려하고 세금면제와 같은 보조적 수단을 통해 국내기업이 외국기업과 계약을 체결하도록 하는 환경을 조성한다.

3. 국가독점제도 : 국가가 노동이주에 관한 모든 책임을 맡는다. 외국인 고용주들은 서비스 계약자 혹은 노동력 공급자 역할을 하는 국영 회사와 인력채용에 관해 협상해야 한다.

숙지할 사항 : 이주자의 이해와 권리 보호

많은 국가들은 일반 이주노동자들보다 더 취약한 미숙련 노동자, 여성노동자와 같은 집단을 대상으로 보호 조치들을 적용한다. 이주노동자들은 이주과정 동안 다양한 문제에 직면한다. 고급기능인력의 이주는 문제가 덜 한 것으로 보인다. 고급기능인력은 고숙련 업종에 종사하고 보다 양호한 체류 조건을 부여받으며 우수한 교육 수준을 지니고 있어 이주과정 중 발생하는 문제들에 더욱 성공적으로 대처할 수 있다.

송출국은 사회 전체에 이익을 가져올 수 있는 프로그램과 정책을 고민해 보야 한다. 종종 이주노동자들은 송출국내에 있는 노동자들보다 윤택한 생활을 하는 것처럼 보여서 이주노동자들에게만 제공되는 지원서비스들이 이미 특권층인 사람들에게 제공되는 특별대우처럼 인식될 수도 있다.

송출국내에서 이루어지는 노동이주정책 개입은 ‘이주자 채용, 이주자 해외파견 준비, 타국에 있는 자국민의 보호’라는 세 가지 측면에서 다루어져야 한다. 송출국은 자국민의 고용조건 및 보호에 대한 최소한의 기준을 세워야 하며 이러한 기준을 도입국에서 강제할 수 없을 수도 있지만 적어도 이주자들이 고용조건을 평가하는데 참고자료로서 활용할 수 있다.

일부 국가들은 표준 형식 계약서 혹은 특정 형태의 계약서를 작성하여 이러한 계약서를 외국에서 일하는 모든 자국 노동자들을 존중하는 최소한의 요건으로서 받아들이도록 도입국들과 협상해왔다.

예 시

필리핀의 해외취업 행정부(Philippines Overseas Employment Administration, [http : //www.poea.gov.ph/](http://www.poea.gov.ph/))의 표준 고용 계약서(Standard Employment Contract)는 송출국과 도입국 사이의 협상 기준들을 수록한다. 주요 부분들은 다음과 같다.

5. 정규근무 시간 : 최대 1일 8시간, 1주당 6일
6. 초과근무 수당 :
7. 유급휴가 :
 - a) 휴가 :
 - b) 병가 :
8. 고용국 근무지로의 무상 교통 운송, 다음의 경우 출신국으로의 귀환 운송 무상 제공여부 :
 - a) 계약기간 만료
 - b) 정당한 이유없이 고용주에 의한 계약 종료
 - c) 피고용인이 업무상 재해 혹은 질병으로 인해 근무를 지속할 수 없을 경우
 - d) 불가항력의 사유 발생
 - e) 위 d)에 해당하지 않고, 피고용인의 과실없이 고용계약이 종료되는 기타의 경우
9. 무료 식대지원, 혹은 미화 \$_____의 식비지급, 적절한 주거지 무상 제공
10. 응급의료 진료, 응급치과 진료 및 의약품 무상 지원
11. 피고용인이 비용 부담을 지지 않는, 고용국 정부, 그리고/ 혹은 필리핀 정부 규정에 따른 생명보험 및 상해보험. 추가적으로 필리핀 정부가 전쟁위험지역이라고 선언한 고용국의 경우, 100,000페소이상의 전쟁보험이 피고용인의 비용부담 없이 고용주에 의해 제공되어야 한다.

필리핀 대표 (공인 취업중개소)

증인

증인

일부 국가들은 고용계약서의 계약조건이 적절하고 관련 법률 기준이 준수되는지를 확인하기 위해 이주 지원자로 하여금 고용계약서를 관련 당국에 등록하도록 하고 있다.

출국 통제(exit controls)란 출국하는 노동자들이 적합한 채용 제안서를 받아 소지하고 있으며 그 채용 제안서가 규정된 기준에 적합한지를 출국시 확인하는 절차를 통해 자국 노동자의 출국을 규제하는 것을 말한다.

기타의 전략들로는 특정 범주에 속하는 사람들의 해외취업을 제한하는 것이 있다. 특정 연령 미만의 여성에게 가사노동 취업을 금지하는 것을 예로 들 수 있다.

민간 취업중개소의 부정행위를 방지하기 위해 국내 법제는 해외 취업중개업에 관한 기준 및 적절한 처벌 조항을 두어야 한다. 민간 취업중개소의 활동을 모니터링하기 위한 다른 방법으로는 중개료 제한 규정, 벌칙, 보증시스템에 기초해서 면허를 발급하는 것이 있다.

해외 노동이주를 위한 지원 서비스들이 있는데, 이것은 종종 이주노동자가 내는 복지 자금을 통해 조성되며 고용주들이 자금 조성에 동참하기도 한다. 지원 서비스는 다음과 같은 사항들을 포괄한다.

- 은행신용 이용을 확대시켜주는 대출보증 제도를 통해 해외이주 비용 감소
 - 비행편 및 항공권 할인에 관한 항공사와의 협상
 - 출국전 정보지원 및 상담 지원
 - 사회보장 및 기타 국가제도에 대한 세금납부와 관련하여 도입국과의 양자협정 교섭
 - 본국에 남아있는 가족에 대한 지원
 - 귀환 및 재통합 조치
-

이러한 보호조치들을 이용하는데 시간과 비용이 많이 들고 절차가 복잡하여서 은연 중에 이러한 조치들이 비정규 이주를 유인하는 결과를 초래해서는 안 될 것이다.

숙지할 사항 : 이주가 송출국 경제에 미치는 긍정적 효과 증대

개발도상국 및 경제체제 전환국은 실업을 줄이고 송금을 늘리기 위한 방법으로 자국 인력의 해외취업을 촉진시키는 정책, 법제, 제도를 채택하고 있다. 이러한 전략은 반드시 국가발전을 위한 필요 요건, 기술이전의 잠재적 혜택, 국내경제에 미칠 수 있는 부정적 영향과 비교·검토되어야 한다.

두뇌유출은 송출국들이 염려하는 사항들 중 하나다. 숙련인력의 유출이 자국에 미칠 부정적 영향을 줄이기 위해 두뇌유출 방지, 보상제도 및 국가발전 수단으로서 디아스포라(diaspora) 동원에 주안점을 둔 다양한 조치들이 시도되고 있다.

- 두뇌유출을 방지하기 위해 인적자본 개발 계획 시 해외시장 수요를 고려하여 국가경제가 필요로 하는 인력보다 많은 인력을 교육한다.
- 보상제도는 도입국들이 취할 수 있는 형태로, 이주노동자 도입국은 인력 송출국이 해외노동이주 계획을 더 효율적으로 세우도록 돕고 이주자들의 출국전 훈련(언어구사력 및 기술 향상)을 지원함으로써 이주자들이 이주대상국에서 더 나은 수준의 일자리와 수입을 얻을 수 있도록 한다.
- 송출국들은 국가발전을 위해 디아스포라 인적자본 및 재력을 활용하는 프로그램들을 구체화하고 있다.

제2권 제3장 이주와 개발에서 이주와 발전에 관련된 부가적 조치들을 설명한다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 해외노동이주를 관리하기 위해 어떠한 접근을 취하고 있는가?

- 2 자국민의 해외취업이주가 송출국 경제에 미치는 긍정적 효과를 극대화하기 위해 무엇이 행해져야 하는가?

- 3 ‘두뇌유출’ 문제는 당신의 국가에 어떠한 영향을 끼치고 있는가? ‘두뇌유출’로 인해 송출국이 입는 부정적 결과를 방지하기 위해 무엇이 행해질 수 있는가?

- 4 송출국은 자국민의 비정규 이주를 효과적으로 줄이기 위하여 어떤 정책들을 고안할 수 있는가?

- 5 당신의 국가에서는 ‘이주자 채용, 이주자 해외파견 준비, 타국에 있는 자국민의 보호’ 중 어떠한 측면의 정책개발이 더 이루어져야 하는가? 어떠한 조치들이 취해지길 바라는가?

제 4 과 국가간 협력

노동이주는 초국적 과정이기 때문에 송출국이나 유입국이 노동이주에 관련된 모든 문제들을 단독으로 해결할 수 없다. 노동이주 관리에 있어서 국가간 협력은 필수적이며 그 협력은 양자적, 지역적, 다자적 차원에서 나타난다.

제1권 제7장 국제협력에서 이주관리 분야에서의 국제협력에 대해 논의한다.

핵심사항

1 쌍무노동협정은 국가간 노동이주를 규율하는데 사용되는 가장 일반적인 제도이다. 쌍무노동협정은 합의된 원칙과 절차에 따르는 이주를 확립하기 위해 공식화된 양국가의 약속이다. 일부 도입국의 입장에서는 협정 체결로 인한 이익이 크지 않고 송출국 입장에서는 협정 내의 높은 보호 기준 때문에 자국민의 국제시장 경쟁력이 떨어질 수 있다는 우려를 하기 때문에 쌍무노동 협정의 체결이 쉽지 않다.

2 지역경제 통합 과정 속에서 이주정책은 경제·무역정책과 연결되기도 한다. 경제통합 정도에 따라 노동 관련 이동은 지역 내의 경제적 격차 축소, 비정규 이주의 감소, 이주 흐름의 관리를 위해 촉진되어지기도 한다. 지역정책 수립의 어려움은 대개 국가간 사회·경제적 격차에서 비롯된다. 경제 강국들은 이주노동자 유입을 증가시킬 가능성이 있는 조치들을 경계하는 편이다.

제2권 제4장 이주와 교역에서 이주와 교역에 관련한 위의 사항 및 기타 쟁점들을 논의한다.

3 다자적 차원에서 노동이주 흐름을 관리하는 국제협정이나 협약이 없는 실정이다. 하지만 경제적 목적으로 국경을 통과하는 이동의 특정 단면을 다루고 있는 몇가지 국제조약이 존재한다. 「서비스 교역에 관한 일반협정(GATS)」의 네 가지 서비스 제공 방식 중 하나인 ‘모드 4’는 자연인의 단기이주를 통한 서비스 공급을 명시한다. 노동력 측면에서 비교우위를 지닌 개발도상국들은 중·저숙련 노동자등 자연인의 자유로운 이동을 촉진하고자 하는 반면 선진국들은 기업내 전근자, 사업상 방문자, 고급전문가인력과 같은 노동이주의 상위 범주에 속하는 이주자들에만 다자적 책임을 국한하려는 경향을 보인다.

4 법적 구속력을 지닌 협약을 통해 노동이주 규범을 개발하고자 하는 국제사회의 노력은 제한적 성과를 거뒀다. 이주자 노동에 관한 두 개의 국제노동기구 일반 협약 97호와 143호를 각각 42개국, 18개국이 비준하였다. 2003년 7월 발효된 유엔의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」은 이주노동자를 위한 포괄적인 기준들을 담고 있으며, 본 협약은 특히 미등록 이주자들의 필요(needs)를 인정한다. 이러한 측면에서 이 협약은 이주자의 권리 보호 강화에 있어 긍정적 발전을 보여준다. 그러나 2004년 3월까지 이 협약을 비준한 나라는 25개국뿐이며 여기에는 주요 이주대상국들이 포함되어 있지 않다. 이주자 인권보호 문제들이 대부분 이주대상국들에서 일어난다는 점을 고려할 때 이 협약이 그 효과를 가장 잘 발휘하기 위해서는 이주대상국들의 비준이 필수적이다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 비준한 쌍무노동협정, 지역노동협정, 국제노동협정으로서는 무엇이 있는가?
- 2 당신의 국가에서 국가정책은 경제통합과 노동이주 사이의 관계들을 어떻게 반영하고 있는가?
- 3 당신의 국가는 질서있는 노동이주를 확립하기 위해 양자협력, 지역협력, 다자협력 메커니즘이 제공하는 기회들로부터 어떠한 이익을 얻을 수 있는가?

맺음말

이 장에서는 이주정책과 노동시장 수요의 관계 및 송출국과 도입국이 노동이주와 관련해 갖는 특징에 대해 살펴보았다. 노동이주의 원인 및 영향은 나라마다 차이가 있지만, 노동이주관리 협력과 국제 기준의 적용을 통해 실현될 수 있는 공통적 혜택들이 존재한다. 이주자 보호 및 비정규 이주 억제요인과 결합된 경제발전은 모든 국가의 이해를 충족시킬 것이다.

참고문헌

Abella, M., and Abrera Mangaha, A.,

1997 *Sending workers abroad, A manual for low-and middle-income countries*, ILO, Geneva.

Bilsborrow, R. E., Hugo, G., Oberai, A., and Zlotnik, H.,

1997 *International Migration Statistics : Guidelines for Improving Data Collection Systems*, ILO, Geneva.

Bohning, W. R.,

1996 *Employing foreign workers, A manual on policies and procedures of special interest to middle-and low-income countries*, ILO, Geneva.

Cholewinski, R.,

1997 *Migrant Workers in International Human Rights Law : Their Protection in Countries of Employment*, Oxford : Clarendon Press.

Ghosh B.,

1997 *Labour Migration : Causes, conditions, and consequences : an overview*, Keynote paper prepared for the WAPES World Congress on Globalization, Migration, and the labour market, Nuremberg, 26-28 May, Unpublished.

IOM,

2002 *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice, Commissioned by the Irish Department of Justice, Equality and Law Reform, April.*

2003 *Labour Migration in Asia, Trends, challenges and policy responses in countries of origin.*

2003 *World Migration 2003 : Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*, “Chapter 9 Migration Management in the Traditional Countries of Immigration”, Geneva.

Leary, V.,

2003 “Labour Migration”, in *Migration and International Legal Norms*, Aleinikoff, T. A., and V. Chetail (Eds), T.M.C. Asser Press, The Hague.

Odysseus Programme,

2003 *Approaches, policies and tools for the management and planning of migration flows : a European Comparative Study*, European Commission, DG Justice and Home Affairs, March.

OECD,

2003 *Direction for Employment, Labour and Social Affairs Employment*, Labour and Social Affairs Committee, Seminar on bilateral labour agreements and other forms of recruitment of foreign workers, Jointly organized by the OECD and the Swiss Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES) Montreux, Hotel Majestic, 19–20 June.

2003 *Labour Shortages and the Need for Immigrants : a Review of Recent Studies*, SOPEMI 2002, *Trends in International Migration*.

Ruhs, M.,

2003 *Temporary Foreign Worker Programmes : Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make them Work*, Perspectives on Labour Migration no. 6, International Labour Migration Programme, ILO, Geneva, Available at :

[http : //www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom6e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom6e.pdf)

Waddington, Claire,

2003 *International Migration Policies in Asia : a synthesis of ILO and other literature on policies seeking to manage the recruitment and protection of migrants, and facilitate remittances and their investment*, Presented at the conference on Migration, Development and Pro-Poor policy choices in Asia, Dhaka, 22–24 June.



IOM International Organization for Migration

제7장 이주와 보건

제1과 보건과 이동

제2과 공중보건

제3과 특별히 취약한 이주자들



제 7 장 이주와 보건

이주자의 보건과 유입국 사회의 보건은 연결되어 있다. 이 장에서는 이러한 연결들을 살펴보고 보건과 이주에 대한 일관된 접근을 위한 개념들을 발전시키고자 한다. 보건과 이주에 대한 일관된 접근의 목적은 아래와 같다.

- 전반적이고 포괄적인 건강의 정의를 채택한다. 이러한 정의에는 신체적, 정신적, 사회적 및 문화적 안녕이 포함된다.
- 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국의 정책이 공중보건 서비스 및 이주자 보건 서비스에 일관되고 포괄적으로 접근함으로써 폭넓은 이주정책의 한 부분이 되도록 한다.
- 모든 이주자들이 유입국 사회 주민들과 동등한 보건의료 서비스에 접근할 수 있도록 한다. 보건의료 접근이 이민지위 혹은 체류지위에 관계없이 보장되어야 한다.
- 이주과정을 둘러싼 상황들로 인해 특별한 보건 욕구(needs)를 지닌 소외집단 혹은 취약집단에게 관심과 보살핌을 제공한다.
- 이주자 공동체와 유입국 공동체 사이에 존재하는 편견과 차별을 타파하도록 한다.
- 보건 정보 및 감시 제도를 강화한다.
- 이주자 보건뿐 아니라 출신국, 경유국, 이주대상국간 공중보건 이슈에 대한 정보 공유를 민족적 및 문화적 성격에 맞게 조정한다.
- 출신국, 경유국, 이주대상국내 공중보건제도 역량을 강화한다. 특히 결핵, 에이즈, 사스(SARS)와 같은 전염성 질병에 대한 통제 역량을 강화시킨다.
- 이주자 보건서비스에 대한 적절한 기준을 확립하기 위한 연구를 지원한다.

학습목표

- 세계보건기구(WHO)가 권장하는 광의의 건강개념을 이주자 건강에 적용

- 공중보건 이슈와 이주정책 사이의 연관성 확인

- 이주자 건강 및 공중보건 정책의 목표 확인

- 공중보건과 이주정책간의 연관성 이해

- 이주정책 중 보건관련 요소의 적정성을 평가할 수 있는 역량 강화

- 트라우마(trauma)와 인권침해에 의해 발생한 이주자의 건강문제 및 이주자와 연관된 특정 건강 문제의 규명

배경지식

이주(인간의 이동)와 질병의 관계는 오랜 동안 인식되어왔다. 그러나 공중보건을 이주와 연결하여 연구하기 시작한 것은 의학의 발달에 의해 지난 세기에 와서야 이루어졌다.

1951년 세계보건의회(World Health Assembly)는 「국제위생규정(International Sanitary Regulations)」을 채택하였고, 이는 1969년 개정되어 「국제보건규정(International Health Regulations)」으로 명칭이 바뀌었다. 이 규정은 국제 공중보건계가 우려하는 질병의 국제적 전파 위험을 줄이고자 만들어졌다. 일부 이민국가들은 공중보건 위협자의 입국을 막기 위해 보건평가를 이민신청 절차에 도입하였다. 전 세계 결핵통제감시 제도들이 인구 이동의 범위와 유형을 감지하지 못해왔다는 것을 보여주는 실증적 사례가 증가함에 따라 이주보건 영역의 중요성이 대두되었다.

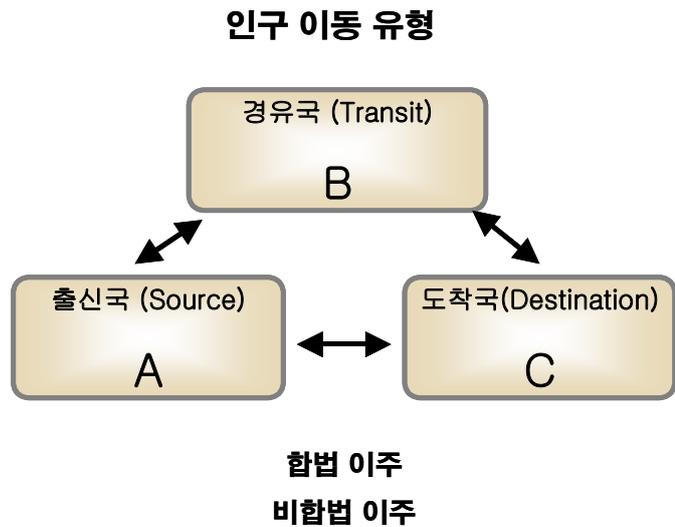
이주보건은 보건학의 특수 영역으로 이주자들이 갖는 개별 건강문제뿐만 아니라 사람들의 주기적 이동과 관련된 공중보건 문제들을 다룬다. 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국의 지역사회 등 이주자가 거치는 모든 여정의 단계, 그리고 비정규 이주 및 순환 이주 등 모든 이동유형에서 이주보건과 공중보건사이에 교차되는 부분들이 있다.

세계화는 이주의 범위뿐만 아니라 유형에도 변화를 가져왔다. 전통적 이주, 일방향적이고 다소 영구적 성격의 이주로부터 반복적이고 양방향적인 이주로의 전환이 그것이다. 이러한 이동은 순환 이주 혹은 반복적 귀환이라 불린다. 오늘날의 이주는 빈국에서 부국으로, 시골에서 도시로의 이동 등 모든 방향으로 이루어진다.

이동 요인은 이주와 보건과의 연관성을 이해하는 열쇠이다.

- 이동은 유입국이 허용한 계획 이동의 형태를 취하거나 이주자 밀입국과 같은 비정규적 방식으로 이루어질 수도 있다.
- 한 국가는 각각 이출국, 이입국, 경유국, 귀환국에 해당되거나 이들 모두에 해당될 수도 있다.
- 이동여정은 국제적, 초국가적, 지역간 이동 형태를 띠 수 있다.
- 이동여정은 영구적, 단기적, 계절적일 수 있다.

- 이동은 한 사람 혹은 집단의 신체적 이동뿐만 아니라 문화, 의학적 믿음, 유행병인자의 이동을 내포한다.
- 이동의 유형은 여정의 상태와 그 여정의 상태가 보건/건강에 미치는 영향을 결정한다.
- 유입국에서 이주자의 법적지위가 보건 및 사회 서비스로의 접근을 결정한다.



도입질문

- 1 당신의 국가에서 공중보건정책과 이주정책은 어느 정도로 상호 지원적이고 일관성을 지니고 있는가?

- 2 이주자의 보건을 평가하고 보호하기 위해 당신의 국가가 현재 실시하는 사업은 얼마나 효과적인가?

- 3 공중보건 관련 문제를 더욱 효과적으로 해결하기 위해 이주정책에서 수정 혹은 확대되어야 하는 분야로는 어떤 것들이 있는가?

- 4 당신의 국가에서 이주정책이 이주자의 보건요건과 관련해 수정 혹은 확대되어야 하는 분야는 무엇인가?

- 5 당신의 국가가 가장 우려하는 이주유형은 무엇인가?

6 비정규 이주에 의해 발생하는 보건 문제에 대해 당신의 국가는 어떻게 대응하고 있는가?

주요 메시지

이주관련 보건정책과 관행은 새롭고 복잡한 문제들을 해결하기 위해 지속적으로 검토, 발전되어야 한다. 이 같은 문제는 세계화, 질병의 재발현, 이주유형의 급속한 변화, 기술의 진보에 의해 발생된다. 공중보건의 목표들을 결합한 이주보건정책은 이주자의 성공적인 사회통합을 뒷받침할 것이다.

이주자 보건 프로
파일 및 의학적 민
음에 대한 이해



이주자의 문화적으
로 적절한 보건 서
비스 접근



이주자들의 유입
국 사회로의 통
합 가능성 증진

용어 및 개념

순환이주 (Circular Migration)

짧은 기간동안 유입국에 체류하고 출신국으로 돌아가는 이주자들의 이동

건강, 보건 (Health)

질병이 없는 상태뿐만 아니라 신체적, 정신적, 사회적 안녕의 상태도 포함한다. 이주의 측면에서 건강이란 이주자와 이동 인구의 신체적, 정신적, 사회적 안녕을 의미한다.

비정규 이주 (Irregular Migration)

국가의 법, 정책 및 규제를 따르지 않는 이주를 말한다. 인신매매를 포함한 비정규 이주로 인해 유입국에 숨어사는 이주자들이 발생하게 되며 공공보건 및 이주자 개인보건에 대한 위험성이 증가하고 있다.

이주 (Migration)

한 사람 혹은 집단이 단기적 혹은 영구적 정착을 위해 행정적 혹은 정치적 국경을 넘어 한 지리적 단위에서 다른 지리적 단위로의 이동을 의미한다.

이주보건 (Migration Health)

보건학의 특정화된 분야로 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국 내의 이주자들과 지역사회의 안녕에 초점을 두고 있다. 이주보건은 이주자 개인의 욕구(needs)뿐만 아니라 유입국의 공중보건이라는 이중적 초점을 지니고 있다.

이주 유형 (Mobility Pattern)

반복되는 이동은 이주 유형으로 인식된다. 가난한 국가에서 부유한 국가로의 이동, 시골에서 도시로의 이동이 이주 유형의 예이다.

사회심리적 (Psychosocial)

인간 행동과 안녕을 이해하고 관리하기 위한 접근으로 개인이 가지는 심리적 요인과 사회적 요인에 동등한 중요성을 두고 있다.

공중보건 (Public health)

사람들과 지역사회를 질병으로부터 보호하고 모두를 위한 건강한 생활환경을 증진시키는 정책과 프로그램을 수립하는 과정

트라우마 (Trauma)

신체적 혹은 심리적 피해를 유발하고 건강을 해치며 치료가 요구되는 정신적 혹은 신체적 상처를 말한다. 트라우마는 스트레스 및 정신건강 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 반복적 혹은 심각한 트라우마는 외상후 스트레스 증후군이라 진단된다.

제 1 과 보건과 이동

세계보건기구(WHO)는 건강이란 “단순히 질병이 없거나 허약하지 않은 상태만을 의미하는 것이 아니라 신체적, 정신적, 사회적 안녕의 상태”라고 정의한다. 이주의 측면에서 보자면 이것은 이주자들의 신체적, 정신적, 사회적 안녕을 의미한다고 하겠다.

이주 유형은 개인의 건강과 공중보건에 상당한 영향을 미친다. 세계보건기구의 정의처럼 이주자 보건과 공중보건이 심리학적·사회적 요인들과 연관 지어 파악될 때 이러한 영향은 가장 명확하게 드러난다. 이주자가 유입국 사회로 통합될 수 있는 가능성은 정신적, 신체적, 문화적, 사회적 안녕이라는 종합적인 면에 기반을 둔 것으로 신체적 질병이 없다는 것 자체만으로 유입국 사회에 성공적으로 통합될 수 있는 것은 아니다.

다수의 국제·국내 법률 문서(legal instruments)가 이주와 보건의 관계를 규율하고 있다. 이러한 법률은 보건관련 정책입안자들이 이주와 관련하여 수행하는 활동의 체계를 정한다. 일부 법률은 특별히 이주자를 대상으로 한 것이 아니라 일반적인 보건증진을 목적으로 만들어진 것이기 때문에 이 법률에 이주자가 적용되도록 하는 것이 중요하다.

핵심사항

1 지역사회내 모든 구성원들이 공중보건의 혜택을 받을 수 있을 때 공중보건의 수준이 신장될 수 있다. 공중보건 정책 및 프로그램은 질병으로부터 지역사회를 보호하고 모든 이가 건강한 생활환경에서 살아갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 공중보건은 개인보다 지역사회에 초점을 맞추고 있다는 점에서 의료와 구별된다. 모든 이가 건강하게 살 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 공중보건 정책 및 관행이 시민권과 이주지위에 관계없이 지역사회의 모든 구성원들에게 적용되어야 한다.

2 개인의 보건 프로파일(health profile)이란 개인의 병력을 비롯하여 사회, 경제, 문화 환경에 기반을 둔 그 사람의 의학적 믿음을 포함하는 것이다. 이주 이전에 혹은 이주 과정 중 이주자가 겪은 사건들과 트라우마(예컨대, 가까운 이의 죽음, 공포, 고문, 성폭행)로 인해 이주자들은 상당한 질병위험에 더욱 노출되고, 새로운 생활환경에 적응하는데 어려움을 겪기도 한다.

3 공중보건을 비롯한 유입국의 의료제도 내에서 이주자 개인의 병력과 의학적 믿음이 인정되지 않을 수 있다. 이주자는 유입국에는 잘 알려지지 않았거나 다른 종류의 사회생활 방식, 의식행위, 유행병 인자, 의학적 지식들을 출신국으로부터 가져온다. 언어, 종교, 의식(rituals)은 이주자가 유입국 사회에서 의료서비스를 이용할 것인가, 그리고 유입국 사회가 장려하는 예방적 차원의 보건행위를 준수할 것인가를 결정하는데 영향을 끼칠 수 있다.

- 이주자는 결핵 등 출신국(지) 혹은 경유국(지)에서 흔한 전염성 질병의 위험을 가지고 있을 수 있다.
- 이주자는 혼합 문화 사회내에서 세계 공중 보건의 준수를 저해하는 “문화충돌”을 겪을 수 있다.

4 이주자가 트라우마(trauma), 성폭행, 고문 혹은 기타 비인도적, 굴욕적 대우를 당한 경험을 가지고 있다면 이주보건정책에 있어서 특히 인권의 측면이 부각된다. 인권침해로 인해 고통을 겪는 이주자가 유입국 사회에서 적응하기란 쉽지 않을 것이다. 인권침해로 인한 건강 문제들을 다루는 조치 없이는 이들의 사회적 통합은 어려울 것이다.

5 유입국 사회로의 통합은 성공적 이주를 위한 중요한 요건이다. 이 개념은 세계보건기구(WHO)가 내린 건강의 정의와 같이 ‘이주자 건강’의 포괄적 해석을 이끌어냈다.

6 이주자의 건강에 관심을 갖는 것은 유입국 사회에도 유익하다. 효과적으로 운영되는 의료서비스란 지역사회의 모든 구성원이 의료서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이다. 보건 프로그램에 이주자를 포함시킬 때 이주자의 지역사회 통합이 촉진될 것이다. 이주자의 보건 상태가 열악해진다면 유입국 사회는 이주자들을 전염병 발생 요인이자 지역사회의 비생산적 구성원으로 여기게 될 것이므로 이들에 대한 차별과 외국인 혐오를 증가시킬 수 있다.

- 조기진단과 치료, 질병예방, 보건 교육은 장기적 시각에서 볼 때 재정적, 사회적, 정치적 비용 감소에 기여한다.
- 건강한 이주자는 교육, 취업, 사회적 활동과 사회 통합에 대해 더 적극성을 보인다.
- 건강한 이주자일수록 유입국 사회에 더 크게 기여한다.

7 정규적 혹은 비정규적 이주유형, 그리고 그에 따른 법적 지위는 한 사회 내에서 이주자들의 취약성 정도를 결정짓는다. 이주유형에 따라 이주과정과 이주자 건강상태가 좌우된다. 이주국의 법규를 준수하는 이동은 밀입국 보다 건강위험요소를 줄여줄 것이다. 그러므로 보건 및 이주관리정책 개발 시 이주유형이 반드시 고려되어야 한다.

유입국 사회에서 이주자가 갖는 법적지위는 그 이주자가 보건서비스와 사회 서비스에 접근할 수 있는 정도를 결정한다. 비정규 이주자와 같이 합법적 지위가 없는 사람들은 강제퇴거에 대한 두려움 때문에 보건서비스, 사회서비스, 교육서비스 이용에 적극적이지 못하다. 영주권이 부여된 이주자는 이러한 서비스 접근에 있어서 유입국 사회의 시민과 동등한 권리를 누린다.

8 일부 이주 유형(특히 비정규 이주)은 이주자의 건강을 해칠 가능성을 내포한다. 이주자들은 밀입국, 미등록 노동, 성적 착취, 인신매매 범죄조직에 연루될 위험 등 비정규적이고 안전하지 않은 상태에 노출되어 있다. 이러한 조건들이 바로 이주자 보건에 유해한 이주 유형을 만들어낸다.

9 이동은 개인이나 집단의 신체적 이동, 그 이상을 의미한다. 지리적 경계를 넘는 것은 생물학적, 환경적 위험을 내포한다. 사람들은 자신이 속한 문화, 종교, 전통과 의학적 믿음을 가지고 이동한다. 합법적 체류자격을 지닌 사람들 중에도 이용가능한 보건서비스를 이용하지 않는 사람들이 있을 수 있다. 보건서비스에 대한 정보가 없거나, 그것을 이해하지 못하거나, 보건서비스가 그들의 문화적·종교적 믿음에 ‘이질적’인 경우 그러하다.

적용문제

- 1** 바람직한 이주자 보건(건강)으로 인해 지역사회가 누릴 수 있는 이익은 무엇인가?
- 2** 바람직하지 않은 이주자 보건(건강)이 지역사회에 초래할 수 있는 위험은 무엇인가?
- 3** 당신의 국가가 가장 우려하는 이동 유형은 무엇인가? 이주자의 건강은 어떤 함의를 지니고 있는가? 정책개발에 있어서 비정규 이주문제는 얼마나 중요한가?

4 당신의 국가에서 결핵, HIV와 같은 전염성 질병의 문제는 얼마나 심각한가?

5 당신의 국가는 아래의 공식에 대해 어떻게 접근하고 있는지 요약하십시오. 당신의 국가의 보건서비스는 수혜자 범위 측면에서 어느 정도로 포괄적인가? 이주자 보건관리 측면에서 가장 효과적이라 판단되어온 보건서비스로는 어떤 것들이 있는가? 무엇이 이주자의 사회통합을 증진시키겠는가?

이주자 보건 프로파일 및 의학적 믿음에 대한 이해 + 이주자의 문화적으로 적절한 보건 서비스 접근 = 이주자들의 유입국 사회로의 통합 가능성 증진

제 2 과 공중보건

전염병으로부터의 보호

일반적으로 한 여행지점에서 다른 여행목적지로 이동하는데 걸리는 시간은 병원체의 잠복기보다 짧다. 사람들의 이동과 HIV 혹은 사스(SARS)와 같은 이전에 알려지지 않았던 질병 사이의 관계, 그리고 결핵, 말라리아와 같은 이미 알려진 질병의 재발과의 관계에 대한 인식이 증가하고 있다. 포괄적 이주관리 전략에 보건을 포함시키는 것은 다음의 측면에서 중요하다.

- 점점 더 많은 사람들이 이동을 하고, 이동 유형 또한 지속적으로 변화하고 있으며 이동에 걸리는 시간이 짧아지고 있다.
- 사람들은 이동하는 동안 거쳐 가는 모든 지역사회의 보건상태(health profile)와 상호작용을 하고 그것에 영향을 끼칠 수도 있으며 지역 보건 상태에 적응한다.
- 이동과 공중보건의 관계에서 보건의 중요성을 경시한다면 그것은 질병전파 이상의 부정적 결과를 초래할 수 있다. 그러한 경우, 사회는 건강뿐만 아니라 다음의 영역에 부정적 영향을 초래하는 비용을 치러야 할 수도 있다.
 - 교역
 - 정치관계
 - 세계경제에 있어서의 재정적 지위
 - 감염지역에서의 여행

예 시

사스(SARS, 중증급성호흡기증후군)는 한 지역에서 발생한 병이 국제항공로를 따라 몇 주 안에 5개 대륙, 25개국 이상으로 전파된 예이다. 세계보건기구(WHO)는 사스로부터 인류의 건강을 보호하고 사스의 국제적 전파 가능성을 감소시키기 위해 사스관련 여행 지침을 세웠고 감염지역으로의 여행을 연기할 것을 당부하였다.

예 시

예시 : 결핵

선진국에서 결핵이 다시 출현하고 있는데, 이는 대체적으로 결핵유행지역으로부터 온 사람들의 유입 증가와 관련이 있다. 전 세계적으로 결핵통제감시제도가 효과적이지 못하다는 증거들이 계속 늘어나고 있다. 이는 사람들의 이동범위와 유형을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문이다.

전 세계 인구의 3분의 1가량이 결핵균 보균자이다. 결핵 발병의 95%가 개발도상국에서 일어난다.

활동성 결핵보균자가 치료받지 못한다면 한 명의 결핵보균자는 매년 10~15명 가량을 감염시킬 수 있다. 결핵 하나만 보아도, 이주관리에서 보건에 관심을 두지 않는다면 이것이 초래할 사회적 비용은 상당하다.

결핵은 쉽게 감지되고 치료할 수 있는 질병이다. 잠복기 결핵이라면 쉽게 발병예방치료(prophylaxis treatment)를 받을 수 있고, 발병한 경우에는 세계 어디에서나 저렴한 가격에 구할 수 있는 치료약으로 치료가 가능하다.

국가의 공중보건조치들이 항상 효과적으로 이주자들에게까지 적용된 것은 아니었다. 이러한 조치들로 결핵이 감소되거나 소멸될 수 있음에도 이주자들은 이러한 혜택을 누리지 못하기도 한다. 국가전략은 보통 자국민이나 의료접근을 허락하는 체류지위를 가진 특정 부류의 이주자들, 명확한 범주에 속해 있어서 접근하기 쉬운 사람들, 정규이주 프로그램에 있는 사람들을 목적으로 하고 있다. 기타의 이주자들, 특히 비정규 이주자들은 국가적, 지역적 의료제도에서 배제되고 있다.

효율적인 ‘도착전 보건평가’는 결핵 및 기타 질병의 유입을 예방하는 이상적인 모델로 여겨지지만 이것은 단지 조직적, 정규적, 계획적 이주나 세계 이동 인구의 일부에게만 적용시킬 수 있을 뿐이다. 도착전 보건평가를 수백만의 이주자들, 특히 비정규 이주자, 여행자, 방문자에게 적용하기는 어렵다.

이주자 보건평가

효과적인 보건조치는 이주가 파생시킬 수 있는 감염 혹은 전염성 질병 유입을 방지하는데 기여할 수 있다. ‘출국전 이주 보건 평가’는 사람들의 이동과 공중보건에 대처하는 방법의 하나로써, 이주자, 난민, 관광객, 비즈니스맨, 학생의 이동에 의해 전파될 수 있는 전염성 혹은 비전염성 질병을 감지하고 대처한다. 이밖에도 출국전 보건평가는 국제이동과 입국과정에서 검역의 필요성을 감소시키기도 한다.

대부분의 경우 국가들은 법에 기반하여 출국전 보건평가가 포함된 이민 요건들을 요구한다. 그 이유는 다음 두 가지와 같다.

1. 공중보건의 보호와 안전
2. 공공예산으로 운영되는 보건 및 사회 서비스에 부과되는 부담 감소

출국전 보건평가를 요구하는 일차적 이유는 공중보건의 보호와 안전 때문이다. 출국전 보건평가를 통해 공중보건에 있어서 우려가 될 만한 사항들(예컨대, 결핵)을 감지하고 치료할 수 있다. 해당자의 질병이 치료가 필요하지만 공중보건을 위협하지 않는 것이라고 판명된다면, 입국이 허락된다.

출국전 보건평가를 통해 보건의료서비스 및 사회서비스를 필요로 할 이주자 수요를 줄임으로써 공공예산으로 운영되는 보건 및 사회서비스에 부과되는 부담을 감소시킬 수 있다. 이러한 점에서 출국전 보건평가는 만성적 질병이나 고가의 치료비용이 드는 질병들에 중점을 두고 있다. 이 같은 원칙은 호주와 캐나다 같이 정부지원의 국가 건강보험 제도를 갖춘 나라들이 적용하고 있다.

핵심사항

1 이민보건평가의 법적 토대는 다음의 세 가지와 같다.

- 첫째, 세계보건기구 국제보건규정(WHO International Health Regulations)으로 1971년 채택되어 현재 개정중이다. 이 규정은 국제 이동에 대한 최소한의 간섭과 함께 질병의 국제적 확산으로부터 안전을 최대한 보장하기 위해 제정되었으며, 세계보건 측면에서 우려되는 질병들의 국제적 전파 위험을 줄이는 것을 목적으로 한다. 국제보건규정은 보건과 관련된 유일한 국제법이기 때문에 국제적 기준으로서 기능하고 있다.
- 둘째, 국내차원에서 국가가 전염병을 관리하는 국내 검역에 관한 법제 및 규정들이 있다.
- 셋째, 이주민의 보건 및 질병의 관리를 목적으로 하는 특정 이민보건법 또는 이민보건규정

등이 있다.

2 도착전 보건평가는 주로 전통적 이민국가들(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국)에서 시행되고 있다.

3 대부분의 유럽국가들은 ‘도착후 보건평가’를 시행하고 있는데, 이들 국가의 보건평가가 이민 보건 정책/관행보다는 난민보호정책에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 보통 취업허가나 난민지위를 얻기 위해 도착후 보건평가를 받는 경우가 많다.

4 보건평가는 주로 결핵, 백신예방가능질병, 기생충 매개 질환, 성인성질환(STD) 등 감염성 질병과 전염성 질병을 위주로 한다. 이민자와 난민, 그리고 학생 등의 장기 방문자들이 보통 이러한 보건평가의 대상이 된다.

5 도착전 보건평가를 통해 공중보건 위협요소가 감지되면, 검역, 출국전 치료, 격리, 입국 거부와 같은 조치들이 취해진다. 유입국의 보건감시프로그램은 고(高) 위험사례들을 대개 수년간 주시한다.

6 전통적 이민국가들이 요구하는, 출신국에서 이루어지는 출국전 보건평가는 결핵, 백신예방가능질병, 기생충 매개 질환, 성인성질환에 초점을 둔다. 보건평가는 다음의 사항들을 부분적으로 혹은 모두 포함한다.

- 상세한 병력기록 및 신체검사
 - 임상병리검사
 - 혈청검사 (매독, HIV 검사)
 - 방사선검사 (흉부)
 - 화학검사 (혈액/소변)
 - 진료의뢰 혹은 의료 전문가와의 상의
 - 예방접종기록 검토
 - HIV 테스트 전/후 상담
 - 특정 질병(기생충 매개 질환, 결핵, 매독, 한센병, 말라리아)에 대한 백신투여 그리고/혹은 치료
 - 이민보건양식과 문서의 준비
 - 이민당국 혹은 보건당국에 관련 정보 혹은 문서 제출
-

7 도착전 보건평가 대상자 선별 기준은 보통 다음과 같다.

- 출신국가에서 특정 감염성 질병이 유행하는 경우
- 이주신청 범주
- 이주자가 유입국에서 갖고자 하는 직업과 예상 체류기간

생각할 문제

방문자는 현대의 이주 움직임과 질병전파의 맥락에서 공중보건을 위협할 수 있다.

최근 미국의 연구에 따르면, 비이민 방문자들이 결핵 발병의 주요 원인이자 영구거주자들보다 다중 저항성 결핵, HIV 양성 측면에서 정도가 더 심각하고 더욱 장기적인 병원치료를 받는 것으로 알려졌다. 이 연구의 결과는 이민지위에 기반하여 이주자의 건강을 평가하는 관행에 문제가 있음을 보여주며, 보건감시 프로그램들을 난민과 영구거주자들에게만 적용하는 공중보건정책은 바람직하지 않다는 점을 제시한다.

따라서 사증 신청 종류나 이주자의 예상 체류기간이 유입국 도착전 보건평가 대상자를 선별하는 가장 중요한 요소라고 볼 수는 없다. 사실상 사증 신청 종류나 이주자의 예상 체류기간을 기준으로 이주자 보건관리를 하려는 것은 효과적인 이주 및 공중보건 관리 정책을 개발하려는 노력을 방해한다.

출국전 혹은 도착시에 하는 이주자 보건평가의 장점은 다음과 같다.

- 이주 집단이 보건의 측면에서 유입국 사회에 미칠 수 있는 영향을 줄이고 이를 효과적으로 관리하며 이주자의 사회통합을 촉진시킬 수 있다. 이러한 보건평가는 이주자의 건강상태와 의료기록의 탐지 및 비용 효율적 관리를 통해 이루어진다.
- 진단과 치료를 하지 않을 경우 이주자의 건강 및 유입국 사회의 공중보건에 심각한 영향을 끼칠 수 있는 질병을 예방하거나 치료조치를 취할 계기를 마련해 줌으로써 이주자의 건강 증진에 기여할 수 있다.
- 문화적 특성을 고려한 출국전 혹은 도착시 보건의료서비스는 비자 혹은 체류지위의 정규화를 기다리고 있는 가장 취약한 이주자들에게 신체적 정신적 건강을 위한 치유과정을 제공할 수 있다. 이러한 보건의료서비스가 유입국의 보건시스템에 통합되면 고문, 성폭행 피해자들을 위한 상담 등 특수 서비스가 필요한 이주자들을 신속하게 이러한 서비스로 연계시켜 줄 수 있다. 또한 출국전 혹은 도착시 사회심리적 지원도 가능하게 한다. 이러한 조치들은 이주자의 안녕을 위한 공중보건의 투자이며 이주자들의 사회통합을 도울 수 있다.

출신국, 경유국, 이주대상국간에 보건의료제도 관련 정보를 공유할 수 있는 데이터시스템이 갖추어져야 하며 이때 이주자들의 개인정보 보호 권리는 반드시 존중되어야 한다. 이러한 연계 프로세스는 감염성 질병의 발생으로부터 사람들을 보호하고 이주자들을 위한 보건서비스(치료 및 예방조치)의 연속성을 유지하며 출신국과 유입국의 공중보건에 기여할 것이다.

이주와 생식보건

생식보건(reproductive health)에 관한 보건정책은 다음의 사항들을 바탕으로 수립되어야 한다.

- 이주자의 생식보건권
- 이주자의 노동건강권 및 건강한 삶의 조건에 대한 권리
- 생식보건교육에 대한 이주자의 권리
- 체류지위와 관계없이 모든 이주자들이 지니는 저렴하고 이용가능한 보건의료서비스에 대한 권리
- 여성의 정보접근과 의료접근을 통제하는 성 불균등 및 성/권력 관계에 대한 주의

부실한 임신·출산관리로 인해 이주여성과 아동의 건강상태는 비이주 여성들에 비해 더 취약할 수 있다. 빈곤과 부실한 건강과의 연관성을 생각해본다면 이것은 더욱 자명하다.

숙지할 사항 : 이주여성과 아동의 건강

이주여성들의 임신 결과가 타 여성들에 비해 좋지 못한 이유는 아직까지 분명하게 밝혀지지 않았다. 1970년대에는 대가족을 원한다거나 산전진료를 늦게 시작하거나 서구식 생활방식에 적응하지 못한다는 등의 비난이 이주 여성에게 돌려졌으나, 최근에는 이주여성들의 통제가능 영역밖에 있는 다음의 요인들이 그 이유로 조명되고 있다.

- 이주 스트레스
- 이전 사회의 네트워크와의 단절
- 문화적 특수성을 고려하지 않은 생식관련 의료서비스 등 종교적·문화적 요인
- 보건의료 서비스 접근에 있어서의 어려움과 보건의료 제도 내에서의 차별

이주 임신부들은 그들이 속한 민족배경에 따라 유입국 사회의 여성들과는 다른 보건 및 의료에 대한 기대와 인식을 가지고 있을 수 있다. 유입국 사회로의 통합정도가 비교적 낮은 최근 이주자들의 경우 특히 그러하다.

유입국 사회의 언어를 구사할 수 있는 능력이 부족할 경우 보건의료 서비스에 접근하기란 더욱 어렵다. 언어학습기회가 부족하거나 여성을 집안에만 있어야 하는 존재로 여기는 사회적 기대 역할이 언어습득을 가로막는다.

보건의료 서비스로의 접근이 이주자 일부에게만 제한되어 있는 양상을 보이는데, 이는 의료비용이 고가이거나, 유입국 사회 내 사회서비스 및 의료 이용 권리가 이주자에게 주어지지 않기 때문이다. 불법 입국자, 비호(庇護) 신청인, 단기노동, 계절노동자와 그들의 가족은 의료 및 사회 서비스를 향유할 권리가 없거나 제한된 수준의 이용만이 허락된다.

보건의료 서비스 제도 내 문화적 감수성 부족 및 인종차별적 성향으로 인해 이주자에 대한 적대적 환경이 조성되거나 환자의 욕구를 경시하게 되어 환자와 의료기술자 사이의 의사소통을 저해한다.

생각할 문제

이주자 공동체의 보건, 특히 여성과 아동의 보건 문제는 이주자들의 보호, 경제적 통합, 사회생활로의 참여증진 등 다차원적 접근을 요구한다.

출신국 사회에서나 유입국내 이민자 사회에서 빈곤과 질병의 관련성은 명백하다. 물질적 박탈, 상대적 빈곤, 사회참여로부터의 소외로 인한 사회적·심리적 문제들도 보건에 악영향을 끼치고 있음을 보여주는 증거들이 늘고 있다. 실업자, 노숙자, 빈곤 이주자, 그리고 난민과 같은 사회적으로 소외된 사람들은 일반인들보다 더 심각한 건강문제를 안고 있다.

보건의료 접근성 향상 정책과 연계된 사회정책은 이주자 사회의 생식보건에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 보인다.

캐나다, 호주, 스웨덴과 같이 다차원적인 정책을 폭넓게 적용하는 나라들로부터 배울 수 있는 점들이 있다. 연구에 따르면 이들 국가에서 이주여성은 다른 여성들과 비교해 볼 때 동등한 정도의 혹은 더 나은 정도의 임신 결과를 보여주고 있다.

캐나다, 호주, 스웨덴의 공공정책은 주목할 만하다. 이들은 오랜 기간에 걸쳐 이주자와 난민의 문화적 정체성을 존중하면서 이들의 정치적, 사회적 통합을 목표로 한 폭넓은 정책을 개발하는 데 힘써왔다. 특히 의료 및 사회 서비스로의 접근을 촉진시키기 위해 언어장벽과 문화장벽을 체계적으로 줄여나가기 위한 정책뿐만 아니라 연수와 고용기회 증진을 위한 정책들을 개발하였다.

이주와 정신건강

이주는 많은 이주자들에게 정신건강 문제를 가져올 수도 있는 경험이다. 이주는 개인과 가정에게 불확실한 미래를 가져다 줄 수 있다. 자신의 문화에서 벗어나 낯선 문화 혹은 혼란스러운 행동양식과 대면하는 것은 이주자들이 세상을 이해하고 현상을 예상하며 예상치 못한 사건들에 대처하던 견고한 기준들을 그들로부터 박탈하는 것일 수도 있다.

트라우마(trauma)는 사람들을 취약하게 만든다. 전쟁, 기아, 환경재해, 인권침해 혹은 기타의 충격적 경험과 같이 출신국을 떠나기 전에 겪은 사건들은 이주자들을 특히 취약한 존재로 만든다.

핵심사항

1 이주자들이 경험하는 상실은 우울증, 정신적 혼란, 주변화로 이어져 이주자의 정신건강을 저해한다. 이러한 상실은 다음을 포함한다.

- 본거지(home)의 상실
 - 가족과 지역사회로부터의 분리
 - 소속감의 상실
 - 직업 및 사회 내에서의 지위 상실
 - 정체성의 상실
 - 지원 네트워크의 상실
 - 전통 및 가치관의 상실
-

2 다음과 같은 요인들에 의해 정신적 문제의 위험은 유입국에 정착한 후 증가한다.

- 체류지위에 대한 걱정
 - 문화적응에 있어서의 어려움
 - 인종주의
 - 거주 및 건강 문제
 - 의사소통 문제
 - 고립
-

3 언어장벽은 의사소통을 어렵게 만들고 외로움과 무기력감까지 초래할 수 있다. 그 외에도 환자와 가족들은 의사소통, 상호신뢰와 이해에 제한을 가하는 언어장벽에 부딪힌다. ‘문화적 중재자’ 혹은 상담자 역할을 할 수 있는 동일 출신국 사람들과 함께 일하는 것이 필요할 것이다.

4 정신적으로 건강한 상태에서 입국한 사람들, 심지어 트라우마(trauma)를 겪고도 온전한 정신 상태를 유지하고 있던 사람들이 유입국 사회에서 수 년을 보내는 동안 소외되고 정신적으로 취약해지는 것은 드문 일이 아니다. 본국에서 일어나는 일들이 가정, 친구, 재산에 대한 걱정으로 이어질 수 있으며 이주자가 이러한 문제들에도 불구하고 어떤 것도 할 수 없음을 느끼게 되는 경우 이주자가 활기찬 생활로 돌아가기란 힘들다.

5 이주대상국에 도착한 후에도 건강의 취약성은 지속될 수 있다. 비호국(庇護國)들에서 운영되는 지원 프로그램이 이주자들의 경제적 의존 상태를 지속시키는 한 이주자가 이전에 경험한 트라우마는 완화되기보다 증가될 수 있다. 종종 미래에 대한 불확실성속에서 장기간 지내야 하기 때문에 삶의 계획을 진전시킬 수 없게 된다.

6 전후 상황 혹은 재난 후 상황의 경우 피해를 입은 사람들의 정신건강을 돌보는 것은 미래의 평화와 재건에 기여한다. 피해지역으로의 귀환이 가능한 경우 이주자들은 무너진 그들의 집을 보게 될 것이고, 취업과 자녀의 학교교육이 불가능해보일 것이다. 대피(exile)기간 동안 출신국에 대한 과도한 이상을 지니고 있었던 경우라면 현실을 받아들이기란 더욱 어려워진다.

7 유입국에 체류하는 이주자들을 대상으로 한 임상연구들은 이주와 관련된 혹은 이주자의 지위와 관련된 문제들이 세대를 이어 계속되고 있음을 보여준다. 세대간 트라우마의 전이에 대한 연구에 따르면, 질병이나 폭력성의 재발이 종종 몇 세대 후에 나타나기도 한다.

8 이주자 정신건강 문제를 다루기 위해서는 다차원의 학제간 연구 접근이 요구된다. 이주 단계와 이주자들에 따라 1차 보건의료 인력, 정신과 의사, 임상 심리학자, 인류학자, 역사가, 법률 전문가 및 기타 관계자들이 이주 집단의 정신적 안녕을 다루기 위해 협력할 필요가 있다.

9 만성적 정신 질환이 있는 사람들, 특히 자신을 스스로 돌볼 수 없기 때문에 특수정신과 치료가 필요한 사람들(예컨대, 정신분열증 환자)은 극심하게 취약한 상태에 있다.

10 사회적 서비스에 정신건강 범주를 두어 심리적 서비스를 결합시키는 것은 이주자의 정신 건강을 증진시키는 유용한 방법이다.

생각할 문제

이주자 보건서비스는 다른 문화, 언어, 지역뿐만 아니라 정신질환에 대한 다양한 이해를 갖고 효과적으로 실행되어야 한다. 공중보건에 기반한 정신건강지원은 미래세대로의 전이 효과를 가져올 것이다. 그러나 행동 상의 문제를 갖고 있는 사람들의 치료는 보통 유입국의 정신의학 서비스 안에서 이루어진다. 유입국의 정신과 치료가 문제의 근원 및 해결에 접근하는 방식은 이주자 출신국의 방식과 다를 수 있다. 따라서 치료가 반드시 문제해결의 답이 되지는 않으며 치료의 필요성에 의문을 제기하는 연구들이 증가하고 있다.

심각한 정신적 충격을 초래하는 사건을 겪은 사회, 혹은 지역사회를 파괴하는 기타 사건들을 겪은 사회의 정책개발자들은 다음의 사항을 이해하도록 해야 한다.

- 가정과 지역사회가 서로에게 영향을 미치는 방식
- 사망자에게 제공되는 장소
- 사회의 의식(rituals)
- 양성 균형 및 성 역할
- 법률 체계 및 관습법

정책개발자들은 극심한 정신적 충격을 입은 이주자들을 피해자화해서는 안 된다. 이들이 지닌 대처기제가 과소평가되어서는 안 된다. 고난에 대처하는 그들의 내적 역량을 인식하는 것이 중요하다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 가장 우려하는 감염성 질병들은 무엇인가? 이주 집단, 특히 비정규 이주자들은 국가적, 지역적 보건 제도의 혜택으로부터 소외받고 있는가?

- 2 당신의 국가에서 결핵 문제 해결을 위해 어떤 정책 및 관행을 시행하고 있는가? 그러한 정책 및 관행이 어느 정도의 적절성을 가지고 있다고 보는가? 정책과 관행의 어떤 부분이 개선될 수 있다고 보는가?

- 3 당신의 국가의 입국전 보건평가 혹은 입국후 보건평가 대상자를 선별하는 기준은 무엇인가? 이러한 기준들이 공중보건을 보호하는데 있어서 적절한가?

- 4 공중보건조치들이 방문자에게 적용되어야 하는가? 당신은 어떠한 정책 및 관행을 제안하겠는가?

- 5 어떤 형태의 정보공유가 공중보건을 위한 국제적 노력을 가장 잘 지원할 수 있겠는가?

- 6 여성의 건강 및 이주 여성의 생식건강 증진을 위해 무엇이 행해져야 하는가? 이주자 유입국 또는 출신국인 당신의 국가에서 문화적으로 민감하게 여겨지는 것은 무엇인가?

- 7 공중보건과 이주자 보건과의 관계를 요약하십시오.

- 8 당신의 국가의 공중보건정책과 이주정책은 어느 정도로 상호지원적이며 일관성을 지니고 있는가?

9 당신의 국가에서 일어나는 이주의 종류와 성격과 관련하여 이주자 보건평가 및 이주자 건강보호를 위해 국가가 행하는 현 관행들은 어느 정도로 효과적인가?

10 오늘날의 이주 특징들을 고려하여 공중보건정책의 바탕이 되어야 할 원칙들을 간략하게 나열하십시오.

11 당신의 국가에서 정신건강의 개념은 무엇인가? 정신건강에 대한 상이한 개념을 지닌 이주자들의 문제는 무엇인가? 치료방법은 어떻게 선택되어야 하는가?

12 트라우마(trauma)로부터의 회복을 위해 어떠한 정신보건 서비스가 당신의 나라에 체류하는 이주자들에게 제공되는가? 트라우마를 겪는 이주자들은 무엇을 필요로 하는가? 무엇이 행해질 수 있는가?

13 이주자들이 이주여정 중 겪은 트라우마를 스스로 극복할 수 있도록 돕기 위해서 무엇이 행해질 수 있는가?

14 다양한 분야들에 걸친 학제간 연구 접근은 이주자의 정신건강 문제를 어떻게 다루어야 하는가?

15 당신의 국가의 이주보건정책 입안자가 아래의 사항들을 어떻게 고려해야 할지 설명하십시오.

- 가정과 지역사회가 서로에게 영향을 미치는 방식
 - 사망자에게 제공되는 장소
 - 사회의 의식(rituals)
 - 양성 균형 및 성 역할
 - 법 체계 및 관습법
 - 고립 및 주변화
-

16 이주 여성 및 청소년, 아동의 건강 욕구를 충족시키기 위해 무엇이 행해져야 하는가?

제 3 과 특별히 취약한 이주자들

비정규 이주

세계화가 낳은 가장 큰 당면 과제 중의 하나는 개인의 건강 및 전 세계 보건관리가 포함된 비정규 이주의 관리이다. 질서있는 이주를 확립하고 이주를 규율하기 위해 고안된 현재의 이민 법제는 새로운 이주 유형들이 초래하는 과제들을 해결하기에 효율적이지 못한 면들을 지니고 있다.

인신매매 피해자 및 비호(庇護)신청인과 같은 비정규 이주자들의 보건서비스에 대한 수요가 증가하고 있는 반면, 이주 과정의 비정규적 성격은 이들의 보건서비스로의 접근 및 건강한 환경으로의 접근을 복잡하게 만든다.

제3권 제12장 비정규 이주에서 비정규 이주의 종류, 원인, 영향에 대한 자세한 정보를 제공한다.

핵심사항

1 '미등록 상태'에 있다는 것은 인신매매 피해자, 밀입국자 등 비정규 지위의 이주자와 이주노동자 중 일부 그룹, 비호신청인 등이 다양하고 심각한 건강 위험에 노출되어 있는 것을 의미한다.

2 비정규 이주자들에게서 발견되는 건강문제는 다음과 같다.

- 감염성 질병 (결핵, 간염)
- 성전이성 간염
- 비감염성 질병 (심혈관 질환, 소화기관 질환, 구강/치아 질환)
- 원치 않은 임신
- 정신 질환 및 사회심리적 질환
- 폭력에 의한 상해
- 약물 남용
- 직업병

예 시

남태평양 지역의 이주 근해 센터(Migration Off-shore Processing Center)에 접수된 비정규 이주자들의 민원 중 공통적으로 발견되는 건강 문제는 호흡기 질환, 치아 질환, 귀/눈/목 질환, 피부 질환, 근골격계 질환, 소화기 질환 및 정신 질환이다.

3 이주자의 비정규적 이동은 개인의 건강 및 공중보건에 위험이 될 수 있기 때문에 의학적 여파를 내포한다. 비정규 혹은 미등록 이주자들의 건강문제에 대해 알려진 바는 거의 없다. “비정규 이주자 혹은 미등록자”라는 이유로 숨어 지내는 이주자들에 대한 데이터를 얻기란 힘들다. 결과적으로 아(亞)급성 상태의 병, 잠복기가 긴 질병, 감염성 질병의 후유증(sequelae¹), 공중보건에 영향을 끼칠 수 있는 비전염성 질병들은 감지되지 않을 가능성이 크다. 그 외에, 이주 여정의 상태 자체도 건강에 위협을 가하거나 이주자들의 질병 발생율과 사망률을 증가시킬 수 있다.

인신매매

인신매매는 수세기에 걸쳐 수익성 있는 사업이었고 근래에 와서는 세계화에 의한 기회 창출로 급증하였다. 여성, 소녀 및 청소년들은 성적 착취를 목적으로 하는 인신매매의 위험에 특히 노출되어 있다.

핵심사항

1 성 착취 목적의 인신매매를 당한 피해자들은 성폭력, 원치 않은 임신, 안전하지 않은 임신 및 모성 건강 위협, HIV를 비롯한 성 감염 질환 등 정신건강 및 생식건강 면에서 심각한 위험을 겪는다. 또한 인신매매 피해자들의 약물남용이나 간염 및 결핵과 같은 전염성 질환의 위험이 높아지고 있다. 인신매매 피해자들은 종종 강간 피해자이기도 하다. 이러한 경우 성 감염 질환 발생 비율은 성매매에 종사하는 사람들보다 6배에서 16배 높다.

2 성인에 비해 아동과 청소년들은 강간이나 성 폭력에 의해 사망하거나 심각한 고통을 겪을 가능성이 더 크다. 아동 성폭력은 HIV 확산을 가속화시키며 성적 착취를 당한 아동은 또한 HIV에 감염될 위험성이 크다. HIV 감염에 대한 무지, 즉 아동은 “깨끗한 존재”이기 때문에 아동과 성관계를 갖는 것은 HIV에 감염될 위험이 적다는 잘못된 믿음은 아주 어린 소녀 및 소년에 대한 성적 수요를 부추긴다.

3 공중보건 관점에서 인신매매당한 청소년·아동과 인신매매당한 성인을 분리하여 보는 것은 당연하다. 성인의 조기사망 중 약 70% 가까이가 청소년기에 시작된 행동에 기인한다(세계보건기구 1998). 젊은이들의 질병 발생 및 사망의 주요 원인들 중에는 자살, 성 질환, 생식기 질환이 포함된다. 청소년기에 얻어진 행동유형들이 성인기의 삶 내내 지속되는 경향이 있으므로 청소년기는 ‘건강 진입로’로 여겨진다.

4 학대 혹은 억압적인 환경에서 살고 있는 인신매매 피해자들과 비정규 이주자들이 겪는 스트레스는 이들의 정신건강에도 악영향을 끼친다. 이들은 대개 폭력, 위협, 통제결여 상황이 빚어지는 억류와 같은 상태에서 지낸다. 이들은 종종 충분한 음식, 수면, 공간 및 안전을 제공받지 못하며 의료 및 사회적 지원으로의 접근이 결여된 상태에서 지낸다. 이로 인한 심리적 결과는 복잡하고, 유해하며, 종종 장기적으로 지속된다.

예 시

강제 성매매에 종사하다가 몰도바로 돌아온 인신매매 피해자들의 거의 100%가 다양한 형태의 외상후 정신장애, 우울증, 불안장애 및 정신질환을 보였다.

우크라이나에서는 국제이주기구(IOM)의 지원을 받은 249명의 인신매매 피해자들 중 185명의 여성들이 심리적 문제를 안고 있었고 59명의 여성은 정신 장애를 보였다.

5 불법 취업을 한 비정규 이주자들은 대체로 열악한 근로환경에서 일한다. 이들은 단순기 술직, 저임금노동직, 단기고용직에 종사하고 기술교육을 받지 못하고, 사회보장 수당을 받지 못하며 직장에서 이들에 대한 관리감독이 부재하다. 대부분의 경우 이들은 최신 설비를 안전하게 사용하는 법을 숙지하지 못하고 있고, 질문을 하거나 안전하지 못한 근로조건에 대해 불만을 표시하기를 두려워한다.

생각할 문제

인권에 기반한 접근(human rights-based approach)은 가능한 경우라면 언제든지 보건의료 및 공중보건 조치들을 통해 비정규 이주자가 심신건강 지원과 보건교육을 받도록 할 것을 요구한다. 비정규 이주자들은 보건의료 혜택을 받을 자격이 있다.

인권에 기반한 접근은 이주자의 권리 및 책임과 국가의 책임 및 의무 간에 균형을 맞추는 것을 내포한다. ‘박해로부터 보호’라는 국가의 의무는 점차 국가의 주권에 대한 권리, 그리고 보호요청 남용의 여파로부터 국민을 보호할 국가의 책임과 충돌하고 있다. 이동의 자유에 대한 권리는 자신이 선택한 유입국 사회에 체류할 권리를 반드시 의미하는 것은 아니다. 문제는 보호에 대한 국가의 의무가 어디에서 끝나며 이주자의 책임은 어디서부터 시작되는가이다.

제1권 제5장 이주자의 권리와 의무에서 이주자의 권리와 의무와 관련된 사안들에 대한 자세한 정보를 제공한다.

제1권 제4장 국가의 권한과 책임에서 국가 권한 및 책임의 기초에 대해 논한다.

적용문제

1 미등록 이주자(비정규 이주자)들에게 보건의료 서비스가 제공되어야 하는가? 이주자를 보호할 정부의 의무가 어디까지이고, 이주자의 책임은 어디서부터인가에 대한 당신의 입장은 무엇인가? 인권에 기반한 접근은 당신의 입장에 어떻게 영향을 미치는가? 국가의 권한에 대한 당신의 이해는 당신의 입장에 어떠한 영향을 끼치고 있는가?

2 인신매매 관련 다섯 가지 이슈들에 대해 논하시오. 위에서 설명한 인신매매 상황과 관련한 당신의 경험은 무엇인가? 당신의 국가에서 이 문제는 얼마나 심각한가? 당신의 지역에서는 얼마나 심각한가?

3 인신매매로부터 사람들을 보호하기 위해 무엇이 행해질 수 있겠는가?

4 당신의 국가에서 인신매매 발생 및 인신매매 방지 상황은 어떠한가?

맺음말

이 장에서 공중보건 정책과 이주관리 정책간의 복잡한 상관관계를 살펴보았다. 이 장은 이주와 보건에 통합적으로 접근하는 방식에서 다루어져야 할 핵심 이슈들과 고려할 사항들을 제시하였다.

다수의 국제법 및 국내법 문서들은 이주관리 중 보건과 관련하여 활동하는 기구들에게 기본 틀을 제시한다. 이주관리와 관련된 정치, 행정, 법, 인권 문제들은 이주보건과 공중보건의 정책과도 관련되어 있다.

이러한 문제들의 건설적 해결을 위해서 이주보건정책이 개발되어야 한다. 이주보건정책은 이주정책의 더 넓은 기본 틀내에 포괄적으로 통합되어야 하며 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국의 정책들과 연계되어야 한다. 이주자의 건강권을 포함한 인권은 그러한 정책의 중심이 되어야 한다.

전 세계 정부들과 보건 활동가들은 점점 더 공중보건제도와 연결된 이주보건에 관심을 기울이고 있다. 이주자들(비정규이주자 포함)에게 보건 서비스로의 더 나은 접근을 제공하는 프로그램들을 증진, 옹호, 이행하려는 노력을 통해 이러한 우선과제를 풀어나가고 있다. 이러한 계획들은 보건의료제도에 과중한 부담을 지우지 않으면서 이주자의 주변화 및 사회적 낙인이 심화되지 않도록 하는 것을 목적으로 한다.

참고문헌

Aleinikoff, A., Chetail, V.,

2003 *Migration and International Legal Norms*, ISBN : 90-6704-157-2

Belcher, P., McKee, M., Rose, T.,

2003 "Is Health in the European Convention", *Eurohealth*, Vol. 9, No. 2 Summer : 1-4

Bollini, Paola (MD, Dr.PH),

2001 "The Reproductive Health of Immigrant Women", *Migration and Health Newsletter*, Editorial, ForMed, Evolene, Switzerland, IOM, International Vol. 2

Citizenship and Immigration Canada, Medical Services Branch,

2003 *Designated Medical Practitioner Handbook*

Geltman, P., Augustyn, M., Barnett, E., Klass, P., McAllister Groves,

2000 “War Trauma Experience and Behavioral Screening of Bosnian Refugee Children Resettled in Massachusetts”, *Development and Behavioral Pediatrics*, Vol. 21, No. 4, August : 255–261

Global Migration and Quarantine Centers for Disease Control and Prevention (CDC),

Technical Instructions for Panel Physicians National Center for Infectious Diseases Division of CDC, Atlanta, USA.

www.cdc.gov/ncidod/dq/technica.htm

Grad, Frank P.,

2002 “The Preamble of the Constitution of the World Health Organization”, *Bulletin of the World Health Organization*, 80(12) : 981

Hernandez, D. J., Charney, E.,

1998 *From Generation to Generation, The Health and Well-being of Children in Immigrant Families*, ISBN 0–309–06561–5

IOM,

2000 “The Human Rights of Migrants”, IOM & UN International Migration, Vol. 38 (6), Special Issue, IOM, March

2001 *Migration Health Services – Medical Manual*, IOM, ISBN : 92–9068–126–6

2002 *IOM Position Paper on HIV/AIDS and Migration*, IOM, MC/INF/252 17 October

2003a *Budapest Declaration on Public Health and Trafficking in Human Beings*,
IOM Info sheet

2003b *Psychosocial and Mental Well-Being of Migrants*, IOM, MC/INF/271, 10 November

2003c *Regional Conference on Public Health and Trafficking in Human Beings – Summary and Report*, IOM, Budapest, Hungary, March : 19–21

King, K., Special Health Projects– Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA),

2002 *Analysis and Review of Medical-Examination and Health-Related Services Provided to the Departments of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*,

www.dimia.gov.au

Kinnon, C. M.,

1998 “World Trade : bringing health into the picture”, *World Health Forum*, Vol. 19 : 397-405

Krieken, P. J.,

2001 *Health, Migration and Return*, ISBN : 90-6704-128-9

MacPherson, D. W., Gushulak, B. D.,

2001 “Human Mobility and Population Health”, *Perspectives in Biology and Medicine*, Vol. 44, 3, Summer : 390-401

UNAIDS & IOM,

2001 *Migrants’ Right to Health*, March, ISBN : 92-9173-057-2

von Schirmding, Y.,

“Health and Sustainable Development : can we rise to the challenge?”, *The Lancet*, Vol. 360 : 632-637

WHO,

2001a “Macroeconomics and Health : Investing in Health for Economic Development”, *Report of the Commission on Macroeconomic and Health*, ISBN : 92-4-154550

2001c “Mental Health : New Understanding, New Hope”, *World Health Report*, ISBN : 92-4-156201-3

2003a “The Gats Threat to Public Health”, *A joint Submission to the World Health Assembly* : May

2003b *Weekly epidemiological record*, No. 26;78;217-228.

¹ Sequelae: 질병의 결과로 생긴 병리적 현상. 2차적 결과



IOM International Organization for Migration

제8장 이주와 안보

제1과 안보와 국가

제2과 법과 정책

제3과 국내 안보



제 8 장 이주와 안보

‘국가안보’란 영토를 보존하고 시민과 합법 체류자의 안녕을 보호, 증진하는 것을 의미한다. 안보는 이주 ‘촉진’ 및 ‘통제’간의 균형을 유지하려고 국가가 노력하는 부분이다. 이 장에서는 안보와 관련한 국제법 및 국내법을 살펴볼 것이다. 이주자 밀입국 및 인신매매에 연루한 자들을 포함한 범죄자들의 입국 및 탈출을 방지하려는 국가의 노력도 논의될 것이다. 제1과는 이주정책 및 시행절차 개발에 있어서 테러리즘과 안보의 시사점 및 영향을 검토한다. 제2과는 안보위험을 감소시키기 위한 국제법과 국가간 협력을, 제3과는 국내안보와 시민적 자유 사이의 특수한 문제들에 대해 논의한다.

학습목표

- 자신의 상황에서 이주정책 및 법제를 통해 현 안보우려에 대응하는 역량 증진

- 안보조치 실행이 가져오는 파급효과가 이주정책 방안에 어떻게 영향을 미치는지 파악

- 안보우려가 이주정책 및 절차에 영향을 미치는 영역의 규명

- 이주정책방안 개발에 있어서 안보의 중요성 이해

배경지식

전통적 의미에서의 안보는 개별 국가의 영토 보존을 의미한다. 9.11을 둘러싼 사건들은 국가안보와 국제정보 교환 및 수집의 의미를 새로이 하였다. 신설된 안보조치 및 협정들은 사람들의 국제이동 및 이주에 영향을 미친다. 국가안보와 관련해서 이전에는 국경을 넘는 사람들의 흐름이 모니터되었다면, 현재의 초점은 개인의 신상정보를 사전에 검토하고 잠재적 안보위협자로 밝혀진 사람들의 유입을 방지하는 데 있다. 이러한 예방적 조치들에는 얼굴인식, 홍채인식, 지문인식, 손모양인식 등의 생체인식 시스템 사용도 포함된다. 잠재적 보건 위협으로부터 국가를 보호하기 위해 일부 국가들은 국경 보건심사 및 검역시스템을 제도화하였다.

이러한 기술의 발달을 넘어서 안보에 대한 대화 및 국제 정보교류가 늘고 있고, 이에 따라 관련 협정체결 및 법제 개정도 이루어지고 있다. 안보위협자들이 국가에 피해를 가할 수 없도록 방지하는 것이 바람직한 정책 접근법이겠지만, 국내단속의 역할 또한 반드시 필요하다.

도입질문

- 1 당신의 국가의 이주정책은 다양한 국가안보 위협요소들의 국제적 이동을 규명하고 대처하는데 있어서 국제적 일관성을 어느 정도로 고려하는가?

- 2 입국심사 및 국내단속의 실행절차에 제공되는 정보기관의 정보는 어느 정도이며 이러한 실행절차는 불완전한 정보(profiling)에 대해 어느 정도로 민감한가?

- 3 당신의 국가의 이주정책은 현 안보우려에 대처할 수 있도록 설계되었는가?

주요 메시지

이민정책의 핵심은 이주정책 및 절차가 정치적, 경제적으로나 보건 및 여타의 측면에서 국가안보에 부정적 영향을 끼치지 않게 하는 것이다. 다음과 같은 이민정책의 변화는 합법적인 이주에 커다란 해를 입히지 않은 채 안보우려에 대처하는데 도움을 준다.

- 사전 입국 통제 및 입국 통제 강화
- 무허가 이동, 특히 밀입국 제한
- 안보위협자들에 대한 체포, 기소, 추방 능력 배양

예방, 기소, 보호는 안보향상을 꾀하는 이민정책의 초석이다.

용어 및 개념

유예조치 (Derogation)

특정 법의 폐기나 완전한 폐지가 아닌 부분적 철회

국가 안보 (National Security)

개별 국가의 자국 영토 보호

강제송환금지 (Non-Refoulement)

난민법의 핵심원칙으로 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민을 돌려보내는 것을 금지한다. 이 원칙은 국제관습법의 한 부분으로 여겨지고 있기 때문에 '1951년 유엔 난민지위에 관한 협약'에의 가입여부와 관계없이 모든 국가를 구속한다.

제 1 과 안보와 국가

국제테러는 국경을 넘어 발생한다는 점에서 이주와 관계된 문제이다. 국제테러는 국경보존(불법적 의도로 입국, 체류), 국가안보, 통합, 민족/다문화적 이슈, 시민권 등 이주정책에 직접적 영향을 끼치는 문제들과 관련되어 있다. 국제테러가 국가안보를 위협하는 유일한 요소는 아니지만, 현재 이주정책 개발의 초점이 되는 사안이다.

국제테러는 국경이 사라지는 세계적 상황에서 국가의 이민정책이 얼마나 적절한지를 시험하는 극단적 케이스(case)이다. 재화, 자본, 서비스의 이동이 거의 규제없이 복잡한 국제 네트워크를 통해 이루어지는 것과 같이 테러리스트의 활동도 국내 법집행기관들의 포착망을 넘어 초국가적 양상을 보이고 있다. 테러연루자에 대한 조사 및 기소는 주로 법 집행영역의 문제이지만, 테러는 또한 이주법률과 정책에 대한 재검토 필요성을 제기한다.

이민정책이 테러근절의 중심축이 되지 않더라도 정보(intelligence)와 법 집행의 보다 효과적인 적용을 통해 이민정책이 테러근절에 중요한 역할을 할 수 있다. 이민당국은 합법·불법이주자들과의 직접적 접촉을 통해, 그리고 여타의 법 집행기구 및 이민기관들과의 네트워크를 통해 정보를 입수함으로써 국내·국제 정보기관에 정보를 제공할 수 있다.. 또한 보다 폭넓은 이주정책은 다문화권 사회에서 민족대립 및 기타 충돌의 가능성을 감소시킴으로써 사회 안정에 기여할 수 있다.

아래의 <핵심사항>에서 소개할 국제협약 및 의정서들은 어떠한 국가도 테러방지에 필요한 정보를 단독적으로 수집하고 분석할 수 없음을 인정한다. 관련 국가들은 정보를 공유하고 국가간 협력을 위해 이를 이용할 수 있는 시스템을 필요로 한다.

협력에 있어 어려움도 있다. 정보기관들은 공유된 정보가 의도하지 않았던 사람들에게 흘러들어 가거나 정보 출처기관들이 위협에 노출될 가능성을 우려한다. 이러한 우려로 인해 해당 국가내 기관들 사이에 자료공유가 제한되거나, 때에 따라서는 국가간 정보공유가 전면 거부되기도 한다. 정보가 오용되지 않을 것이라는 확신이 있는 경우라도 국가별 사생활보호법상의 차이나 자료 저장·분석·이용 관련 기술적 역량의 차이로 정보공유가 제한되기도 한다.

이러한 문제들에도 불구하고, 정보공유 및 협력에서 상당한 발전이 있었다. EU 회원국간 협력 및 미국과 캐나다의 협력을 예로 들 수 있다.

예 시

EU국가 간 내부 국경을 폐지시킨 쉥겐(Shengen)제도에서는 외부 경계 통제 및 관리에 있어서 상호신뢰가 대단히 중요하다. 따라서 유럽연합은 모든 쉥겐 회원국들로부터 데이터를 수집하고, 사증발행 여부를 결정하는데 이용될 쉥겐정보시스템을 발전시키고 있다.

캐나다와 미국 사이에 체결된 스마트 국경 선언(Smart Border Declaration)은 쉥겐제도 처럼 진보적이지는 않지만, 양국은 생체인식 기술, 통합국경관리팀, 비자정책 조율 등에 대한 공동기준을 개발하고 고위험군 여행자에 대한 승객정보 및 기록의 공유, 주요 국제공항에서의 합동 승객분석팀 운영, 통합 정보수집 및 분석에 합의하였다.

핵심사항

1 이주정책의 목적은 체류가 목적이 바람직한 외국인의 입국을 촉진하고 바람직하지 않은 외국인, 특히 안보위협자들의 입국을 억제하는 데 있다. 국제테러가 증가하자 많은 정책 입안자들과 국민은 현 이주정책 및 관행이 이러한 두 가지 목적을 달성할 수 있는가에 대해 의문을 제기하였다. 미국 세계무역센터(World Trade Center)와 미 국방부(Pentagon) 공격 혐의를 받고 있는 테러리스트들만 보아도, 이들은 모두 유효한 비자를 소지하고서 미국에 입국하였으며, 이중 일부는 미국과 일부 유럽 국가들에서 체류하거나 공부하고 있었고, 몇몇은 체류기간을 초과했음에도 체포당할 위험이 거의 없었다.

2 많은 국가들은 다음의 협약 및 의정서를 반영하여 여행(travel)에 대한 효과적인 국내 통제를 구축하는 데 동의하였다.

- ‘유엔 국제조직범죄 방지 협약’의 ‘육상, 해상 및 항공에 의한 이주자의 불법이민 방지 의정서’
- ‘유엔 국제조직 범죄 방지 협약’을 보충하는 ‘인신매매 특히 여성 및 아동의 매매 예방, 억제, 처벌 의정서’
- 미주 반테러 협약
- 방콕 선언 (1999 Bangkok Declarations) - 비정규 이주와 관련된 문제들을 조율하고, 인신매매 및 밀입국에 대처할 것을 약속하는 아시아 국가들의 서약을 포함하고 있음.

3 미주 반테러 협약은 아직 미발효 상태이고¹⁾, 방콕선언은 법적 구속력을 지니지 않지만 국경 통제를 강화해야 한다는 국가들의 요구는 유엔 안전보장이사회 결의안 1373을 통해 표명되어 국제법의 영역으로 들어왔다. 2001년 9월 11일 미국에서 일어난 테러공격에 대한 대응으로써 통과된 이 결의안은 “효과적인 국경 통제 및 신분증명서와 여행증명서 발행 관리, 신분증명서 및 여행증명서의 위·변조, 기만적 사용 방지 조치들을 통해 테러리스트 및 테러리스트 단체의 이동을 방지”²⁾할 것을 촉구한다.

4 위의 두 의정서와 미주 반테러 협약은 더 나아가 당사국들이 국경 통제 목적을 위해 서로 정보를 교환하도록 촉구한다. 미주 반테러 협약 제7조에 따르면, “당사국은 국내법 및 행정체제를 준수하면서 국경조치 및 세관조치들을 향상시키기 위해 정보교환 및 협력을 증진 시켜야 한다.”

숙지할 사항 : 인권, 국제이동, 안보

어떠한 국제인권 문서 및 지역인권 문서도 한 개인이 외국에 입국할 권리를 직접적으로 부여하지 않는다. 그러나 이들 중 일부는 가족재결합, 박해로부터의 보호와 같은 특정 상황 하에서 입국을 허용할 의무가 국가에 있다고 해석된다. 논란의 여지가 있지만, 국가안보는 이러한 권리들보다 우위에 있기도 하다.

입국을 신청한 외국인에 대한 안보관련 정보를 국가가 요구하고 국가 간에 공유하는 것은 일반적으로 프라이버시 권리보다 우선시되어진다.

「1951 유엔 난민지위에 관한 협약」 제33조 2항에 따르면 강제송환금지에 대한 권리는 “그 국가의 안보에 위협하다고 인정되기에 충분한, 상당한 이유가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위협한 존재가 된 자”에 해당되는 난민에게는 적용되지 않는다. 나아가, 제1F조는 (a) 전쟁범죄, 인도에 대한 범죄, 대량 학살(genocide)을 범한 자, (b) 난민으로서 피난국에 입국하는 것이 허가되기 전에 그 국가 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 범한 자, (c) 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 행한 자에 해당한다고 간주될 상당한 이유가 있는 자는 난민의 정의에서 제외시킨다. 이러한 배제조항은 그 근거로 테러리즘을 언급하지는 않지만, 테러행위가 “국제연합의 목적과 원칙에 반한다”는 주장을 옹호하는 목소리는 충분하다. 하지만 배제조항은 국가 안보 목적보다는 부적격자에게 도움 제공을 보류하는 방향으로 고안되었으며, 이미 금지된 행위를 저지른 사람들에게 적용되는 것이기 때문에, 그러한 자들에게는 불완전한 보호만이 제공될 수 있을 뿐이다.

「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」은 외국인이 다른 나라에서 고문을 당할 가능성이 있는 경우, 당사국이 외국인을 그 나라로 귀환시키는 것을 금한다. 고문방지협약은 강제송환을 당하지 않을 권리를 제한하는 안보관련 규정을 두고 있지 않으며, 권리유예(derogation)의 가능성을 직접적으로 부정한다. 유엔 고문방지협약 위원회(고문방지협약 모니터링 기구)는 이것에 대한 예외를 허용하는 국내 입법을 수립한 국가들을 비난하였다. 또한 고문방지협약 위원회는 난민지위에 관한 협약 제1F조에 열거된 난민지위로부터의 배제 근거들이 고문방지협약에는 적용되지 않는다고 “고문방지협약 제3조의 적용은 절대적”임을 강조하였다.

유럽인권재판소는 유입국의 안보를 이유로 고문당할 가능성이 있는 국가로 송환되지 않을 외국인의 권리를 제한할 수 있다는 주장을 분명하게 기각하였다. 동시에, 강제송환을 당하지 않을 권리는 국가가 본국으로 송환할 수 없는 사람에 의해 가해지는 안보의 위협으로부터 국가를 보호하기 위해, 인권법이 허용하는 범위에서 필요한 경우 억류(detention)·이동의 제한과 같은 기타의 조치를 취할 것을 금지하지 않는다는 의견을 분명히 하였다.

적용문제

- 1 당신의 국가의 이주정책은 반(反)테러 통제조치 강화 필요성에 대해 실제로 민감한가?
- 2 당신의 상황에서 안보우려가 강제송환금지 원칙에 대한 당신의 해석에 영향을 끼쳤거나 끼치고 있는가?

3 당신의 국가는 테러리즘의 위협에 대처하여 이주와 관련된 법률 혹은 정책을 바꾼 적이 있는가?

4 여행증명서 및 신분증명서에 대한 국내통제를 확고히 하기 위해 당신의 국가는 어떠한 협약 및 의정서를 비준하였는가?

5 정보이용을 위한 국제협력에서 당신의 국가가 직면한 문제들은 무엇인가?

제 2 과 법과 정책

이주와 안보에 관한 국제적 차원의 포괄적 문서(instruments)나 법이 없는 실정이다. 대부분의 안보 정책 및 절차는 단순히 이주를 규율하는 법규를 확인하는 데 그친다.

국제법은 안보우려가 여타의 문제들보다 우선시 될 수 있는 상황들을 개괄한다. 그 외에도 국제법은 인신매매 및 밀입국을 포함한 몇몇 행위들을 형법상 범죄로 인정함으로써, 제한된 수준에서 이주관련 안보조치들을 지원한다. 또한 국제법은 국경통제 목적을 위한 정보 공유, 인도 법규(extradition rules), 이민통제의 역외집행 규정(예컨대 수송제재 협정, 해상차단 조치 등)에 대한 의무사항들을 명시한다.

이주정책이 국내 안보향상을 보장할 수는 없지만 안보위험요소의 국제적 이동을 규명함으로써 안보에 기여할 수 있다. 안보위협은 가능한 예방되어야 하며, 예방적 조치들이 실패하는 경우 다음에 의해 봉쇄되어 질 수 있다.

- 사전 입국 통제 및 입국 통제 강화
- 무허가 이동, 특히 밀입국 제한
- 안보위협자들을 체포 및 기소하거나 추방할 수 있는 능력 배양

기술의 발달은 보통 이러한 조치들을 촉진시키지만 국가가 전산화, 생체인식, 혹은 기타 시스템에 각각 어느 정도로 투자해야 하는가는 보통 각 국가에 도착하는 외국인의 수와 그러한 조치들의 실행에 필요한 재정적, 인적자본의 구비 정도에 의해 결정된다. 국가 간 협력은 이러한 시스템을 더욱 실행가능하도록 만들 것이다. 아래의 <핵심사항>과 <숙지할 사항>에서 국내차원의 예방정책들을 논의할 것이다.

핵심사항

- 1 국제이주 및 안보에 대한 국제적 정보는 현재 제한적 수준에 머물러 있으며, 이들은 주로 국내 차원, 지역 차원에서 개발되었다.

예 시

정보 교환을 명시하는 양자협정이 많이 있다. 그 예로는 미국과 캐나다 사이의 협정, 러시아와 독립국가연합(CIS) 국가들 간의 협정을 들 수 있다. 유럽, 북미, 호주의 비호(庇護), 난민, 이주 정책에 관한 정부 간 회의(Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia), 2001년 10월 혼두라스에서 열린 중앙아메리카 안보위원회(Central American Commission for Security), 이주지역회의 (Regional Conference on Migration)와 같은 지역적 회의는 안보와 정보공유 측면에 초점을 맞추기도 하였다. 중앙아메리카 안보위원회와 이주지역회의는 이주 통제와 안보에 대한 지침 및 행동계획을 만들었다. 이주지역회의의 ‘반(反) 테러 선언’(2002년 5월)도 이들 중 하나다.

- 2 국가들은 안보위험요소를 지닌 사람이 자국 영토에 도착하는 것을 막기 위해 노력하고 있다. 이들이 이미 입국한 후에 찾아내는 것보다는 이들의 입국을 미연에 방지하는 것이 더 쉽고 비용이 덜 든다.

- 3 합법적 이주제도를 테러리스트들이 오용하지 못하도록 대처방안을 개발하는 데 있어 ‘합법적 이주제도의 유지’와 ‘테러리스트의 자유로운 이동 방지’ 사이에 균형이 이루어져야 한다.

- 4 사람들의 국제이동 규모 자체가 국가들에게는 감당하기 어려운 것이기도 한다. 합법적 통로를 통해 미국에 입국하는 사람은 매년 5억 명에 달하며, 영국의 경우는 1억 명에 달한다. 국가들은 위험관리(risk management)의 한 방편으로 자국 국경을 넘어 자국의 이주 법률을 시행하려고 시도하고 있다.

5 국가가 위험 관리를 가장 잘 할 수 있는 방법은 가능한 국경에서 떨어져 그 일을 하는 것이다. 국경에서 멀어질수록, 담당 공무원들은 여행자 및 여행증명서를 검토하는데 더욱 시간을 쏟을 수 있게 된다. 일단 여행자들이 국경에 닿으면, 심사관들은 선의의 여행자들에게 불편을 끼치지 않기 위해 빠른 판단을 내리도록 시간에 쫓기곤 한다.

6 안보위협자의 입국을 조장하는 직업적 밀입국과 인신매매를 퇴치하기 위한 법을 통과시킴으로써 무허가 입국을 방지한다.

숙지할 사항 : 사증(비자)과 안보

일반적으로 사증발급은 안보위협자들의 국제적 이동에 대항하는 첫 번째 방어선으로 여겨진다. 사증 소지자들이 이주대상국에 도착하면 입국심사를 거쳐야 하긴 하지만, 대체로 사증은 외국인이 목적국에 입국하는 것을 허락하는 역할을 한다.

비자 제작과 발행에 관련된 사항들은 제3권 제1장 여권 및 비자 시스템에서 논의한다.

많은 국가들은 안보위협자들에게 사증 발급 금지 및 입국 금지를 명시하는 법을 두고 있다.

주요 메시지

미국의 이민국적법(Immigration and Nationality Act)은 테러행위에 가담하거나 그렇다고 믿을 만한 충분한 근거가 있는 외국인인 미국으로의 입국이 허락되지 않는다고 명시한다. 이 법은 사망 혹은 심각한 신체적 손상을 야기할 목적을 품고 테러리즘을 선동하는 자에게도 적용된다.

테러 활동에는 수송시설의 공중납치 및 파괴, 보호 인물에 대한 폭력을 사용한 공격, 암살, 생화학 무기 및 장치, 핵무기 및 장치의 사용, 기타 유사 행위가 포함된다. 테러리스트 활동에 가담한다는 것은 그러한 행위를 계획하고 물질적 지원을 제공하며 자금을 모으고 테러 활동을 수행할 사람들을 모집하는 것을 의미한다. 아마도 가장 논쟁의 여지가 있는 조항은 국무부가 지목한 외국 테러 조직의 일원으로서 그 조직이 테러조직이라는 것을 알고 있거나 알았을 것이라 짐작되는 외국인의 추방을 허락하는 조항이다.

9.11사태 이후 제정된 애국법(the Patriot Act)은 테러리스트 활동의 정의를 확대하였는데, 여기에는 우월한 지위를 이용하여 테러활동을 승인, 신봉하거나 타인으로 하여금 테러행위나 테러조직을 지원하도록 설득하여 미국정부의 테러행위 감소 및 방지 노력을 약화시킨다고 국무부가 판단하는 자가 포함된다.

사증발행을 담당하는 공무원이 잠재적 안보위협에 대한 정보를 담은 데이터베이스를 통해 사증 신청자의 신상을 대조검토할 수 있다면 보안의 목적에서 사증절차는 가장 효과적인 역할을 할 수 있다.

예 시

생겐정보시스템은 범죄를 저지른 사람들 및 입국 부적격자들을 수록한 ‘경계 리스트’를 생겐 조약국들에게 제공한다. 호주 이주 경계 제도(Australian Migration Alert)는 전자감시 및 조기경고 시스템으로 이민당국이 비자 발급에 부적격한 기록이 있는지 확인할 수 있게 해준다. 미국은 범죄자와 테러리스트에 대한 정보를 담고 있는 자동 영사감시 및 지원 시스템을 갖추고 있다. 법률에 따라 영사업무 담당자는 비자 발행이전에 이 데이터베이스를 확인해봐야 한다.

많은 나라들은 특정 외국 국적자들에게 사증 요건을 면제해준다. 사증면제는 양국이 사증면제에 대한 상호 협정을 체결하였거나 특정국 출신자의 이주 남용 위험이 적은 경우에 이루어진다. 하지만 사증이 면제된 여행자들이라도 사전 입국허가 절차, 사전 심사, 도착 시 심사를 거쳐야 할 경우도 있다.

생각할 문제

감시시스템은 그 안에 담고 있는 정보가 유용할 때에만 효과적일 수 있다. 9.11사태는 비자신청자인 테러리스트들을 규명하는 데 필요한 정보 수집, 가공 및 공유의 어려움을 보여주었다. 미국 및 기타 국가의 정보기관은 공중납치자들의 테러활동을 추측케 하는 정보를 가지고 있었지만 그들에게 비자가 발행된 이후에도 이 정보는 이민당국에게 전달되지 않았다.

숙지할 사항 : 정보와 통제 전략

다수의 전통적 이민국가들은 여행자의 수가 사상 최대로 증가함에 따른 문제들을 대처하는 데 있어서 국경통제의 무결점 상태유지와 더불어 ‘정보’가 핵심적 역할을 한다는 것을 인식하고 있다. 향후 발전 방향은 체류기간에 관계없이 도착시 입국심사관에 의해 모든 여행자가 심사를 받는 전통적 방식에서 ‘정보에 기반한 선별적 접근’으로 전환하는 것이다.

정보에 기반한 선별적 접근 방식은 진실한 여행자에 대한 빠른 수속처리와 안보위협자의 선별 사이에 균형을 필요로 한다. 이 접근방식을 뒷받침할 수 있는 핵심 전략중 하나는 여행자가 여행을 시작하기 이전에 그에 대한 정보를 수집하는 것이다.

예 시

입국통제의 효율성은 상당 부분 사전 정보·동향 분석에 달려있는데, 그것은 해외의 이민자 수속절차가 국경에 있는 수속절차기관 및 국내에 있는 수속절차기관과 긴밀히 연결되어 있을 때에만 가능하다. 그러한 움직임을 보여주는 근래의 예로는 2002년 2월 12일 미 국무부가 비자 신청자들을 대상으로 18개의 새로운 질문을 도입한 것을 들 수 있다. 대부분의 질문들은 16세에서 45세사이의 남자들에 초점을 맞추고 있으며 군대 경험 및 소화기, 폭발물, 핵/생물학 물질에 대한 지식보유 여부를 묻는 질문들을 포함하고 있다.

숙지할 사항 : 근해 통제 전략

사전 승객 심사 (Passenger Pre-Inspection)

쌍무협정을 통해 세워진 제도로 자국 입국관리관과 세관을 외국 공항에 배치시켜 자국행 승객들을 심사한다. 이들은 목적지 입국항에서 입국이 허락되지 않을 사람을 항공사에 미리 알려주기 때문에 본질적으로 입국심사관의 권위를 갖고 있다고 볼 수도 있다. 트레이닝, 전략적 정보 및 첩보의 공유를 통해 현지 항공사, 이민국 및 사법당국 모두 유익한 결과를 얻는다.

예 시

사전 수속절차는 이미 호주, 뉴질랜드, 미국에서 시행되고 있다. 영국 이민국(UK Immigration Service)은 Authority to Carry(ATC) 계획을 도입하는 것을 고려하고 있는데, 이것은 영국행 승객들의 개인신상정보를 영국 내무부가 보유한 정보들과 대조확인하는 작업이다.

항공사는 이민 및 안보 위협요소를 지닌 것으로 판단되는 어떠한 사람도 탑승시킬 수 없다. 목적지 도착 이전에 승객들을 선별하는 것은 영국 이민국이 자원을 더욱 효율적이며 효과적으로 이용할 수 있도록 하며 위협요소가 적은 승객들의 수속을 신속하게 처리할 수 있도록 한다.

이민 연락관 (Immigration Liaison Officers)

이들은 연락관으로서 범죄 활동의 중심지, 혹은 비정규 이주자들의 출신국들에 배치되어 비정규 이주를 방지하고, 관련 불법 행위나 범죄를 소탕하기 위해 현지 법집행기관 및 Europol과 같은 국제기구와 협력한다.

항공사 연락관 (Airline Liaison Officers)

위·변조문서들로 여행하는 자들을 적발하고 밀입국, 인신매매를 퇴치하기 위해 많은 국가들은 입국관리관들을 해외에 파견하여 외국정부 및 항공사 직원들과 일하도록 한다. 이주대상국이 되고 있는 나라들이 모두 자국의 연락관을 특정 공항에 파견시키려고 한다면 그 공항이 위치한 나라가 곤란을 겪을 것이다. 유럽연합(EU)의 경우 CIREFI를 통해 이러한 협력 계획을 중개하여 몇몇 항공사 연락관(ALO) 공동 계획이 실시되었다. 다른 지역에도 유사한 형태의 공조활동이 나타나고 있는데 그 예로는 Puebla Process를 들 수 있다.

예 시

1996년 유럽연합(EU)은 항공사들에게 특정 여행증명서의 진위여부에 대하여 조언하기 위해서 국가들로 하여금 항공사 연락관의 외국 파견을 허용하는 정책을 채택하였다. 영국, 네덜란드, 독일, 덴마크는 선별된 국가들에 위치한 자국 대사관에 항공사 연락관을 파견하였다. 캐나다도 수년간 유사한 프로그램을 운영해오고 있다.

사전승객정보시스템 (Advanced Passenger Information, API)

국가간 협정, 항공사와 정부간 협정 등에 따라 항공사가 비행 이전에 승객명단을 도착국의 이민 당국에게 보낼 수 있다. 이에, 이민당국은 항공기가 도착하기 전에 사전조사를 마칠 수 있다. 이러한 시스템을 통해 자국 시민, 사증 소지자, 사증 면제자들에 대한 보안체크가 이루어질 수 있다. 호주는 항공권이 예약된 시기에 수집된 여행자 정보를 검토한 후에 전자여행증(Electronic Travel Authority, 비자와 같은 역할을 함)을 발행한다. 이 전자시스템은 국제이동의 시작 이전에 첫 번째 보안검토가 이루어지도록 하며, 여행자가 공항 체크인 카운터에 도착하게 되면 항공사는 전산상으로 이 여행자가 탑승에 무리가 없는 지 확인한다. 조사관은 사전승객정보시스템(API)을 통해 비행기가 이동 중일 때도 승객의 정보를 검토할 수 있어 여행자의 입국절차를 신속하게 처리하고 시스템상에서 주의가 요구되는 인물로 지목된 이름의 승객에게 시간을 더 투자할 수 있게 된다.

예 시

2000년도에 시행된 영국의 이민(승객정보)령[Immigration (Passenger Information) Order]은 입국관리관의 권한을 확장시켜 입국관리관이 항공사에게 영국행 승객이나 영국발 승객에 대한 정보를 요구할 수 있도록 하였다. 이 법은 두 부분으로 구성되어 있는데, 첫 번째 부분은 승객의 여권이나 여행증명서에 담긴 상세한 정보를 제공하는 것이며, 두 번째 부분은 항공사가 보유하고 있을 승객예약정보에 담긴 승객에 관한 특정 정보를 구체적으로 알려주는 것이다. API를 토대로 한 시스템의 개발에 있어서 영국 이민국은 항공사들과 파트너십을 유지하며 일하고자 하는데, 이들은 자동화되고, 승객이 체크인할 때 부가되는 정보를 최소한으로 하며, 정보 보호 및 기타 관련 법제를 준수하고, 보안을 향상시키고, 여타 관리당국의 이해관계자들의 요구를 고려하는 프로세스 구축을 지향한다.

예 시

호주의 사전승객처리(Advanced Passenger Processing)는 승객명단에 오른 승객들로 하여금 자신의 개인정보가 비자상 정보와 일치하는지 대조하는 사전 입국허가과정을 거치도록 한다. 여권의 기계판독부분에 기록된 정보는 호주 입국항에서 다시 한번 확인 작업을 거치고 호주의 '경계자 리스트'에 오른 사람인지 여부를 판별한다.

미국의 사전승객정보 시스템(APIIS)은 호주에서 사용되는 것과 유사하게 승객의 범죄기록, 보안 및 입국요인 등을 검토할 수 있도록 한다.

캐나다와 미국은 이들 국가로 여행하려는 우범여행자에 대한 사전승객정보시스템(API)와 승객예약정보(PNR)를 공유하기로 합의하였다.

수시여행자의 사전 등록

특정 외국인들에 대한 사전 입국허가 방법의 하나로써, 이민당국이 충분한 정보를 보유하고 있지 않은 방문자들에 더 많은 시간과 주의를 기울일 수 있도록 해준다.

예 시

미국은 INSPASS(Passenger Accelerated Service System)시스템을 운영하고 있다. 이 시스템에 등록된 승객은 감시 시스템을 통과한 후 생체인식 정보(손모양 인식)가 내장된 카드를 받는다. 여행자는 공항의 INSPASS 검색대(kiosk)에서 사전에 채집된 생체인식 정보를 통해 신분을 확인하고 나서 입국할 수 있다.

국경통과 통근자들의 입국을 사전허가하고 처리하기 위한 유사한 시스템이 캐나다와 멕시코의 육상 국경지대에서도 사용된다. SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection) 제도는 국경보안에 위협을 가하지 않는 국경통과자들을 확인하고 포괄적인 기록체크를 통해 그들에게 위협요소가 거의 없음을 확인하고, 승인된 사람들 및 그들의 차량이 미국에 들어갈 때마다 스크리닝한다. 빈번한 국경통과 통근자의 경우 이러한 특권을 신청하고 수수료를 지불하면 된다. 차량이 검색구역에 도착하기 바로 직전, 운전자의 이름, 디지털 사진, 차량 정보가 조사관의 스크린에 뜬다. 부스(booth)에 도착하면 운전자는 차량을 멈추고 창문 넘어로 전자정보카드인 “PortPass”를 자기카드판독기에 넣는다. 이 제도의 등록자는 하루 중 가장 바쁜 출근시간에 미국으로 들어가는데 보통 3분 이상을 소비하지 않는다. 기술적으로 말하자면, 이 시스템은 사전 보안 스크리닝을 생체인식 및 빠른 대조검사와 결합시킨 것이다.

외국에 제한된 자원을 가진 나라 및 기타의 나라들의 경우 국가간 협력은 이러한 활동을 지속하거나 확대시킬 유일한 방법이다. 서로의 업무를 해주거나 자원, 공간, 정보를 공유하는 것이 그 예가 될 수 있다. 이러한 절차들의 발전은 출신국, 경유국, 이주대상국 간의 지속적인 협력을 확립하는 방식 하에서 이루어지도록 해야 한다.

항공사 제재는 본래 단순히 불법이민을 통제하기 위한 수단으로 구상되었으나 이제 국가보안조치로도 이용되고 있다. 다수의 국가들의 이주 법률은 자국 영토에서 국제선편을 운영하고 있는 항공사들에게 탑승객의 여행증명서를 확인할 것을 의무화하며 이것을 준수하지 않는 항공사들에게는 제재가 가해진다.

제3권 제4장 국제 항공사의 책임에서 국제 항공사의 책임 및 이러한 책임이행을 지원하기 위해 국가가 취하는 조치에 대해 논의한다.

예 시

1985년 유럽 생권협약의 당사국들은, 다른 당사국들을 대신하여 미등록자를 탑승시키는 국내항공사들에게 제재를 가할 것과 적절한 여행증명서를 구비하지 않은 승객을 당사국으로 운송한 항공사들에게 이들을 귀환시킬 책임을 부과할 것에 합의하였다. 생권협약의 조항들은 이후 유럽연합 및 유럽공동체 조약들에 통합되었으며 현재 영국과 아일랜드를 제외한 모든 EU 회원국들에게 적용되고 있다. 2000 유럽이사회 지침(2000 European Council Directive)은 입국 부적격자 1명 당 최소 3,000유로의 벌금을 부과하도록 생권협약의 의무를 강화시켰는데, 이때 제재조치는 ‘억제력이 있으며, 효과적이며, 균형적’이어야 한다고 이사회는 덧붙였다.

안보를 확립하기 위해서 국가는 안보위협자들이 사용하는 위·변조문서들을 판별할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 위·변조를 줄일 수 있는 방법으로는 기계판독 비자 발행 및 생체인식정보가 내장된 여행증명서의 이용을 들 수 있다. 여권, 비자, 체류증에 보안요소들을 결합시키면, 이들을 위조하기가 더욱 어려워지고 비용도 많이 들게 된다. 지문, 디지털 사진과 같은 생체인식 특징을 여행증명서에 적용시킨다면 복제가 거의 불가능해질 것이다. 이러한 기술적 비용은 수수료를 통해서 충당될 수 있다. 최대한의 효과를 얻기 위해서 여행증명서들은 선의의 여행증명서 수령자들의 신원을 수록한 데이터베이스와 연결되어 있어야 한다. 이러한 문서보안의 확대는 위조문서 선별에 대한 직원교육에 의해 뒷받침될 때 제 기능을 다 할 수 있다.

대부분의 국가에서는 도착 승객(비자소지자 포함)이 국경에서 어떠한 종류이든지 심사를 받게 되어 있다. 심사관이 적절한 첩보정보에 접근할 수 있을 때에만 입국통제는 안보위협을 줄이는데 효과적으로 기능할 것이다. 기술의 발달은 도착자의 수속을 더욱 효과적으로 처리할 수 있게 해준다. 기계판독식 여권을 판독하는 기계 및 안보위협 정보(테러혐의자, 범죄혐의자)를 수록한 전산감시 시스템은 잠재적 위협을 찾아내는 일을 더욱 용이하게 해준다.

제3권 제3장 국경관리제도에서 심사제도 및 이것이 기능하는데 필요한 기술적 지원과 관련된 사안들을 논의한다.

주요 메시지

입국단계에서 안보의 이유로 입국이 허락되지 않은 사람들을 추방하는 절차는 국가마다 차이를 보인다. 미국의 경우 입국거부 절차를 진행시키는데, 이 절차에 따라 심사관은 여행증명서 없이 들어왔거나 위조된 문서 혹은 부정확한 방법을 통해 얻은 서류를 가지고 들어온 외국인들에 대한 추방 명령을 발행한다. 이 조항에 따라 추방당한 외국인들은 5년간 미국에 재입국이 불가능하다. 비호(庇護)를 요청하는 자는 여기서 제외된다. 이 절차는 안보위협과 같이 기소될 정도의 증거는 충분하지 않지만 입국을 차단할 정도의 정보가 있을 경우 사용될 수 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 어떠한 근해 안보조치들을 두고 있는가? 그것들은 얼마나 효과적인가?
- 2 당신의 국가는 정보에 기반하여 입국대상자들에 대한 선별적 접근이 이루어지고 있는가?
- 3 당신의 국가는 어떻게 위·변조 여행증명서를 판별하는가?
- 4 국가안보전략의 일부로서 수송제재는 얼마나 효과적인가?
- 5 당신의 국가는 국가보호를 위해 사전승객정보시스템을 어떻게 사용하고 있는가?

제 3 과 국내 안보

안보위협자들이 국가에 위해를 가할 수 없도록 방지하는 것이 선호되는 정책접근법이겠지만, 국내단속의 역할 또한 반드시 필요하다. 외국인 추적은 국내단속 전략의 한 요소다.

안보에 위협을 가하는 외국인들을 밝혀내는 것은 어려운 일일 수 있다. 국가들은 자국의 영토내에 있는 외국인의 체류 등록, 신분증 확인, 출입국 대조 시스템을 통해 추적을 시도한다.

예 시

가장 야심적인 추적 프로그램들 중 하나는 미국의 US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology)이다. 이 시스템은 도착 및 출발 승객들의 기본 정보를 자동적으로 기록하는데, 향후에는 입국 및 출국 날짜, 국적, 성명, 출생일, 시민권, 성별, 여권 및 여권 발행국, 체류국가, 미국 사증번호, 사증 발행일 및 장소, 미국에서의 체류 주소뿐만 아니라 사진, 지문과 같은 생체인식 정보도 포함될 것이다. 이 시스템은 현재 공항 입국, 항만입국에서 시행되고 있으며 국경통과자 수가 훨씬 많은 육상입국 지점에도 확대될 예정이다.

핵심사항

1 추적 시스템은 고비용 메커니즘이다. 이 시스템이 부적절하게 이용되는 경우, 실제적 안보위협을 효율적이고 효과적으로 찾아내지도 못하면서 자국 시민이나 외국인의 사생활 및 시민적 자유를 침해할 수 있다.

2 추적 시스템이 인종, 민족, 종교 등의 정보기록을 포함하고 있는 것으로 드러나는 경우 특히 문제가 될 수 있다. 잠재적 안보위협을 밝혀내기 위한 하나의 메커니즘으로써 프로파일링(profileing)은 그 자체로 문제가 되지 않는다. 테러 및 안보위협과 상관성이 있는 다양한 암시를 드러내는 신뢰할 만한 정보에 기반한 경우, 그리고 여타의 법집행 수단들과 함께 쓰일 경우, 프로파일링은 심화 조사가 정당화되는 상황 하에서 특정인에 대한 면밀한 조사를 할 수 있는 기술 중 하나가 된다. 그러나 프로파일링이 순전히 수준미달 정보에 기반하거나 과도하게 일반적인 특징, 예를 들어 ‘이슬람교도’, ‘아랍인’과 같은 특징에 기반한 경우, 이는 법 집행의 부당한 도구가 될 수 있다. 조사를 위해 형사적 기준이나 불완전한 기준을 적용함으로써 무고한

사람들에게 과도한 부담을 지우는 것은 비생산적이고 부당한 기제가 될 것이다. 또한 프로파일링에 의해 피해를 입은 공동체의 협력을 얻기 어려짐으로써 결국에는 국가안보에 해를 입히고 테러리스트 체포 가능성을 저해할 수도 있다. 추적 시스템은 절차적 정의와 기본적 인권을 존중해야 한다.

3 이주대상국에 안보위협을 가하는 외국인을 그들이 저지른 범죄에 따라 기소하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 국가들은 종종 그러한 행동을 취하는 것을 꺼려하거나 그럴 수 없어서 이민법(출입국법)에 의지하여 이러한 자들을 추방한다. 테러혐의자들을 체포, 억류, 기소하기 위한 근거로서 이민법을 사용하는 데에는 이익과 불이익이 모두 존재한다. 기껏해야 단기적으로 취할 수 있는 최선의 방법은 잠재적 위험인물을 거리에서 빼내는 것이다. 이들이 이민법을 위반하였다는 것에 대해서는 의문의 여지가 없기 때문이다.

4 이민법이 반(反)테러를 위한 법 집행에 장기적으로 기여하기는 힘들다. 법 집행관들은 테러리스트의 범죄혐의를 밝혀내는 것의 어려움을 잘 알고 있다. 만약 누군가가 불법입국 혹은 체류기간 초과 혐의를 받거나 테러관련 추방 범주에 해당사항이 있다고 여겨지는 경우, 그가 자진해서 출국하겠다고 하면 그를 계속 구금하고 있을 법적 근거가 없을 수도 있다. 그가 추방되면 그는 외국에서 자유로이 테러활동을 벌일 수도 있다.

5 일부 국가는 테러혐의자 및 안보위협자의 추방과 관련된 특별 정책 및 절차들을 두고 있다. 정부 제소시 특정 외국인이 테러리스트라는 것을 지목하는 기밀정보가 요구될 때 취해지는 특별 절차들로 구성되어 있다.

6 억류(detention)는 강제출국자들이 강제퇴거되기 전까지 이들을 지키는 역할을 한다. 억류는 강제출국자들이 자취를 감출 위험이 있는 경우 대비책이 될 수 있다.

예 시

국가별로 억류정책은 다양하다. 호주, 미국 등 일부 국가들에서 억류는 적절한 문서없이 도착한 이들, 특정 범죄를 저지른 이들 및 특정 부류의 외국인들에 대해 자동적으로 취해지는 조치이며, 때에 따라 억류기간이 연장될 수 있다.

다른 국가들에서는 억류여부는 사례별로 다르고 억류기간도 짧다. 예컨대 유럽인권협약은 당사국이 피억류자를 추방할 실질적 가능성에 없으면 그 피억류자에 대한 장기간의 억류를 허용하지 않는다. 그러나 EU내에서도 억류정책은 국가별로 차이를 보인다. 예를 들어 영국은 추방시키고자 하는 테러혐의자가 안보 위협 요소를 보이는 한, 계속 구금할 수 있는 권한을 지닌다.

숙지할 사항 : 이주자의 권리와 안보 사이의 균형 유지

어떤 국가든 이주정책의 가장 핵심적 부분은 안보위협에 과도하게 반응함으로써 무고한 이민자들에게 쏘리는 위해로부터 이민자들을 보호하는 것이다. 9.11사태의 여파로 테러리즘과 무관한 이민자들이 테러공격 대상국의 시민들로부터 폭행을 당하고 고통을 겪었다.

외국인과 외국인 테러리스트의 차이점을 대중에게 인식시키는 데 있어서 정치적 리더쉽은 굉장히 중요하다. 정부는 여러 가지 방법을 통해 무고한 이민자들에게 가해지는 공격을 방지할 수 있다.

마지막으로 강조할 것은 정부가 취한 안보조치가 인권을 저해할 수 있는 경우 그 조치는 안보 위협에 적절한 정도로만 적용되어야 한다는 것이다. 정부의 조치는 안보위협에 대처하는 합당한 맥락에서 이루어져야 한다.

비례의 원칙(principle of proportionality)에 따르면 특정 인권을 침해할 소지가 있는 조치들이 취해질 때 (국제인권법 하에서 용인되는 특정 상황들 - 예컨대, 국가비상사태) 이러한 조치들은 독립적 국가 기구에 의해 정기적으로 검토되어야 한다.

예외적 조치들은 예외로써 인정되어야 하며 반드시 필요한 경우에만 한정적 기간동안 시행되어야 한다.

적용문제

- 1 조사 및 국내단속 시행절차는 얼마나 적절한 정보 및 적절한 감독기준에 따라 시행되며, 조악한 프로파일링의 부작용에 대해 어느 정도로 민감한가?

- 2 테러혐의자들을 체포, 억류, 기소하기 위한 근거로서 이민법(출입국법)을 사용하는 것은 어떠한 이익과 불이익을 가져오는가?

- 3 당신의 환경에서 이주자 프로파일링(migrant profiling)의 기준은 어떻게 정해지는가?

- 4 외국시민에 대한 당신의 국가의 억류정책은 어떠한가?

- 5 당신의 국가에서는 어떤 예외적 안보조치들이 실시되고 있는가?

맺음말

본 장에서는 테러에 대한 우려가 이주정책에 어떠한 새로운 과제들을 부여하는가에 대해 살펴보았다. 이주정책은 그 자체만으로 테러 및 기타 안보위협을 막을 수 없다. 그러나 이주정책은 안보에 대한 포괄적 접근의 핵심 부분이 된다. 예방, 기소, 보호는 안보향상을 위한 이민정책의 초석이다. 이주정책 및 절차는 시민적 자유 및 권리를 보호하는 국제적으로 인정된 기준들을 준수하면서 형사상 기소 대상자들을 규명하고 그들의 입국을 억제하며 가능한 체포할 수 있도록 노력해야 한다.

참고문헌

- 1963 Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft.
[http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_aircraft.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_aircraft.html)
- 1970 The Hague Convention for the Suppression of the Unlawful Seizure of International Aircraft. [http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_aircraft_seizure.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_aircraft_seizure.html)
- 1971 Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation. [http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_airports.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_airports.html)
- 1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents.
[http : //www1.umn.edu/humanrts/instree/inprotectedpersons.html](http://www1.umn.edu/humanrts/instree/inprotectedpersons.html)
- 1979 Convention Against the Taking of Hostages.
[http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_hostages.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_hostages.html)
- 1979 Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials.
[http : //www.state.gov/t/ac/trt/5079.htm](http://www.state.gov/t/ac/trt/5079.htm)
- 1988 Montreal Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Servicing International Civil Aviation.
[http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_airports.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_airports.html)

1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation.

[http : //www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686](http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686)

1991 Montreal Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection.

[http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_plastic_explosives.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_plastic_explosives.html)

1998 Convention for the Suppression of Terrorist Bombing Offences.

[http : //www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html)

1999 Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

[http : //www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/terroris/convention.gb.html](http://www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/terroris/convention.gb.html)

United Nations Treaties concerning Terrorism (Summary)

[http : //untreaty.un.org/English/Terrorism.asp](http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp)

¹ 본 매뉴얼이 작성되는 시기에 이들은 미발효 상태였다. 독자는 이 협약의 현재 지위를 확인하기 바란다.

² S.C. Res. 1373, U.N. SCOR, 4385th Meeting, 2001년 8월 28일, U.N. Doc No. S/RES/1373 (2001)



IOM International Organization for Migration

제9장 이주와 국내난민

제1과 국내난민

제2과 국내난민을 위한 지침

제3과 국가정책



제 9 장 이주와 국내난민

이 장에서는 국내난민의 강제 이주가 국가이주정책에 던지는 시사점들을 살펴본다. 제1과에서는 국내강제이주(internal displacement) 및 이에 대한 국가와 국제사회의 책임을 살펴보고, 제2과는 「국내난민을 위한 지침(The Guiding Principles on Internal Displacement)」을 소개한다. 제3과에서는 국가이주정책 개발을 통해 국내난민 문제에 효과적으로 대처할 수 있는 정부의 역량강화 방안을 논의한다.

학습목표

- 국내난민의 강제 이주로 인해 발생하는 문제들에 대한 지식 향상
- 국가 이주정책 측면에서 국내난민의 강제 이주가 갖는 함의 이해
- 자신의 환경에서 국내난민에 대한 적절한 대처방안을 결정할 능력 개발

배경지식

무력충돌, 국내분쟁, 심각한 인권침해로 인해 자신이 살던 곳에서 강제적으로 퇴거하여 자국 내에서 피난중인 사람들이 전 세계적으로 2천2백만에서 2천5백만 명에 이른다. 국내난민의 절반 이상이 아프리카에 있지만 아시아, 유럽, 아메리카 지역에도 상당수의 국내난민이 존재함을 볼 때, 이것은 분명 전 지구적 문제이다. 국내난민의 상당수가 보호 및 지원이 긴급히 필요한 상태에 있으며 식료품, 의료진료, 보호시설을 지원받지 못하고, 모든 종류의 폭력과 신체적 위협에 노출되어 있다. 게다가 국내강제이주가 미치는 충격은 단순한 실향민의 발생, 그 이상이다. 무력충돌과 강제이주에 의해 지역사회가 전부 파괴되고 한 국가의 국내안정이 위태로워진다. 문제해결 조처들이 취해지지 않으면 국내강제이주 상황은 국경을 넘어 인접 국가들로 퍼짐은 물론 지역적, 국제적 평화와 안보를 위협하게 된다. 이 장은 한 국가 안에서 일어나는 강제이주 현상에 초점을 맞춘다. 국내난민은 종종 난민과 같은 이유로 자신이 뿌리를 내리던 곳으로부터 퇴거하게 되지만, 국내난민은 자국 영토 내에 남아있다는 이유로, 그리고 자국 정부의 관할권 아래 있다는 이유로 난민에게는 부여되는 국제적 보호로부터 배제된다.

제3권 제5장 난민 보호에서 국경을 넘어 발생하는 강제 이주의 문제 및 난민보호와 비호(庇護)의 함의를 논의한다.

국내난민 보호 및 지원은 주로 자국 정부의 책임이며 필요한 경우 국제적 지원에 의해 뒷받침된다. 「국내난민을 위한 지침」은 특별히 국내난민의 권리 및 욕구(needs)에 맞춰 제정된 첫 번째 국제적 기준이다.

도입질문

- 1 당신의 국가에서 국내난민 문제에 대처하기 위한 이주 정책이 필요한가?

- 2 당신의 국가의 국내법은 「국내난민을 위한 지침」을 어느 정도 반영하고 있는가?

- 3 당신의 국가의 입법 체계에 「국내난민을 위한 지침」이 충실히 반영되도록 하기 위해서는 무엇이 행해져야 하는가?

- 4 이 장에서 논의될 조치들 중 무엇이 당신의 상황에 필요한가? 이들 중 얼마나 많은 조치들이 취해졌는가?

주요 메시지

정부는 자국에서 발생한 국내난민의 보호 및 지원에 대한 일차적 의무를 지닌다. 정부가 이러한 책임을 이행할 수 없거나 이행하지 않으려 한다면, 국내난민의 안전과 복지를 위해 국제적 지원을 요청하거나 국제사회가 그러한 지원의사를 밝히는 경우 적어도 이를 받아들여야 한다.

국제지원의 최우선적 목표는 국내난민의 권리 준수 방안들을 개발함으로써 자국 정부가 국내난민에 대한 의무를 다할 수 있도록 지원하는 것이다. 국내난민에 대한 지원의 성격은 시기에 따라 변화하며, 변화해야 한다. 국내난민을 위한 항구적 해결책이란 이들이 자발적 귀환 혹은 재정착을 선택할 수 있는 제반 상황과 스스로 자리 잡고 사회로 재통합할 수 있는 가능성을 제공하는 것이다.

용어 및 개념

국내난민 (Internally Displaced Persons)

고향이나 일상거주지를 떠나거나 벗어나 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않는 사람들 혹은 집단. 특히 국내난민은 무력분쟁, 폭력이 보편화된 상황, 인권침해, 또는 천재나 인재 등의 결과로 혹은 그러한 사건이 미치는 영향을 피하기 위해 이동을 한다.

제 1 과 국내난민

국내강제이주 현상은 두 가지 두드러진 특성을 보인다. 하나는 이주가 강압적 혹은 강제적으로 이루어진다는 것이고 다른 하나는 이주가 국경 안에서 이루어진다는 것이다. 아래의 국내난민에 대한 통상적 정의는 이러한 핵심적 특성을 반영한다.

“고향이나 일상거주지를 떠나거나 벗어나 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않는 사람들 혹은 집단. 특히 무력분쟁, 폭력이 보편화된 상황, 인권 침해, 또는 천재나 인재 등의 결과로 혹은 그러한 사건이 미치는 영향을 피하기 위해 이동을 하는 사람들”¹⁾

여기에서 나타난 이주의 원인들은 아프리카 및 라틴 아메리카가 채택한 광의의 난민 정의에서 부분적으로 차용된 것이다. 그 밖에도, 재난으로 인해 고향으로부터 퇴거한 사람들(이들은 국경을 넘어간다고 해도 난민자격을 얻기 힘들다)도 국내난민의 정의에 포함된다. 이들은 강제이주의 결과로 차별을 당하거나 기타 인권침해를 당할 가능성이 있기에 보호가 필요하다.

이 정의에서 ‘특히’라는 문구는 이주의 원인을 여기에 나열된 것들로 한정하는 것이 아님을 함축한다. 이를 테면, 개발정책에 의해 적절한 재정착 및 보상을 보장받지 못하고 인권이 무시된 채 강제퇴거당한 사람들에게도 특별한 보호가 요구된다. 그와는 대조적으로 경제적 이주자, 자발적 이주자는 국내난민에 해당되지 않는다.

핵심사항

1 국내난민의 정의는 법적 정의가 아닌 설명적 정의이다. 따라서 국내난민의 정의는 법적으로 난민자격 부여를 결정하는 난민의 정의와는 달리 법적 지위를 부여하지 않는다. 난민은 자국으로부터 보호받을 수 없어서 국제적 보호가 필요한 사람이며, 보호로의 접근을 위해 특별한 지위가 요구된다. 국내난민의 권리는 그들이 인간이자 한 국가의 시민 혹은 상주자라는 사실에 근거하기 때문에 이들이 난민과 동일한 법적 지위가 필요한 것은 아니다.

2 국내난민은 강제이주로 인한 특별한 욕구를 지닌다. 이들이 캠프에 있을 때나, 도시 빈민가로 흡수될 때나, 신분확인을 피해 숨어 지낼 때도 마찬가지다.

3 국내난민이 처한 곤경에 특별한 주의를 기울이는 것은 그들에게 특권적 지위를 부여하려는 것이 아니라, 그들이 처한 특수한 상황으로 인한 그들의 욕구를 충족시키고자 하는 것이다.

4 국내강제이주의 특징이라 할 수 있는 기아와 빈곤은 엄청난 수의 사상자를 발생시킬 수 있다. 지난 10년간 인도적 긴급지원상황에서 기록된 최대의 사망률 및 영양 실조율은 국내난민과 관련된 것이었다. 본거지를 잃고 지역사회 네트워크 및 가족들로부터 분리되고 자원 및 재산의 기반을 잃게 된 국내난민은 순식간에 안전과 생존을 위한 가장 기본적인 것들도 없는 상황에 처하게 된다. 강제이주는 이러한 곤경에 처한 피해자들을 부가적 위험에 노출시킨다.

5 무력충돌 지역에 국내난민이 남아있는 경우가 빈번히 일어나고 이들은 종종 무장공격, 신체공격, 성 폭력 및 강제징병의 위협에 처한다. 인신매매의 위험에도 특히 노출되어 있다. 또한 적절한 음식, 물, 보호소, 의료보호 등이 부족한 상황이다.

숙지할 사항 : 국가의 책임 및 국제사회의 책임

국내난민은 종종 난민 발생과 동일한 원인으로 인해 자신의 고향으로부터 퇴거당한다. 그러나 국내난민은 자국의 영토에 존재하여 자국 정부의 관할권아래 있기 때문에 난민에게 부여되는 것과 같은 국제적 보호를 받지 못한다. 이들이 난민과 같은 이유로 강제이주를 하고 국경을 넘었다면 유엔 난민고등판무관실(UHRC)하의 국제 보호 및 지원 체계에 의지할 수 있었을 것이다.

국내난민을 보호하고 지원할 일차적 책임은 자국 정부에 있다. 정부가 이러한 책임을 이행할 수 없거나 이행할 의지가 없음이 자명한 경우라도 정부는 국내난민의 안전 및 복지를 위해 국제적 지원을 요청하거나 국제사회가 그러한 지원의사를 밝히는 경우 적어도 이를 받아들일도록 기대된다.

국제지원의 최우선적 목표는 정부가 자국 국내난민에 대해 의무를 다할 수 있도록 정부를 지원하는 것이다. 국내난민 문제에 대한 국제개입의 성격 및 이에 참여하는 기관들은 상황에 따라 다르다.

적용문제

1 당신의 국가는 국내난민 관련 경험이 있는가?

2 당신의 국가는 국내난민을 위한 어떠한 국제적 지원을 받았는가? 혹은 당신의 국가는 어떤 국제적 지원을 제공하였는가?

3 국내난민에 대해 통용되는 정의는 당신의 상황에 어느 정도로 적절한가?

제 2 과 국내난민을 위한 지침

「국내난민을 위한 지침」은 특별히 국내난민의 권리 및 욕구에 맞춰 제정된 첫 번째 국제 기준이다. 이 지침은 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 국제법상에서 국내난민의 권리 및 욕구가 다루어지는 정도를 조사할 임무를 ‘국내난민에 관한 유엔 사무총장 보고관(Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons, 1992년 만들어진 자발적 수임사항)’에게 위임한 후 선보이게 되었다.

보고관은 법 전문가들과 팀을 이루어 국내강제이주와 관련된 ‘기존 규범의 편찬 및 분석(Compilation and Analysis of Existing Norms)’ 제작에 착수하였다. 이 연구는 현 인권법 및 국제 인도주의법이 국내난민의 욕구에 적용할 수 있는 기준들을 제공하고 있지만, 법 자체 내에서의 공백 및 회색지대로 인해 충분한 보호를 제공할 수 없는 측면들도 상당수 존재하고 있다고 결론 지었다. 게다가 국내강제이주와 관계된 다양한 규범들은 각기 다른 국제조약 및 문서들에 분산되어 있었고, 이에 쉽게 접근하거나 파악하기 힘들었다. 이러한 상황을 개선하기 위해 유엔 기구들은 국내난민에 초점을 맞춘 포괄적 규범 체계를 지침의 형태로 개발할 것을 촉구하였다.

「국내난민을 위한 지침」은 조약과는 달리 구속력을 지니지 않지만, 기존의 국제법(인권법, 국제인도주의법, 난민법)에 기초하고 있다. 1998년 UN에서 처음 성안된 이후로 이 지침은 국제사회의 인정을 받았으며, 국내 강제이주 상황에 대처하기 위한 중요한 도구 및 기준이 되었다. 이에 동 지침의 배포, 신장, 적용이 장려되어 왔다.

다양한 유엔기구들과 지역기구들 뿐만 아니라 정부들도 이 지침의 폭넓은 배포, 신장, 적용을 장려하였다. 국제이주기구(IOM) 및 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)을 포함한 주요 국제이주관련 기구, 인도주의지원 기구, 인권 및 개발 기구들은 이 지침을 지지하고 국내난민을 위한 그들의 활동에 이를 적용하기로 하였다.

이 지침은 일반 원칙으로써 국내난민의 보호 및 지원에 대한 일차적 의무는 자국 정부에게 있음을 강조하고, 이러한 의무가 수반하는 사항들을 상세히 설명한다. 또한 이 지침에 따르면 정부가 이러한 의무를 이행할 수 없거나 이행하지 않으려 할 경우 국제사회가 개입할 권리를 갖게 되고 정부당국은 인도주의 단체들이 위험에 처한 국내난민에게 걸림돌 없이 신속하게 접근하도록 허락할 책임을 지닌다. 책임을 안고 있는 것은 정부만이 아니다. 동 지침에서 확인하는 바와 같이, 반정부 단체도 국제법에 의거해 그들의 통제지역내에 있는 방대한 수의 국내난민에 대한 의무를 지닌다.

가장 주목할 만한 사실은 국가차원에서 이 지침의 효용이 점점 더 확연해지고 있다는 것이다. 이 원칙을 사용하고 있는 국가, 특히 국내강제이주에 대한 국내법률 및 정책 개발에 이 원칙을 사용하고 있는 국가가 전세계적으로 늘고 있다. 이러한 시도는 국내강제이주 상황에 부딪힌 다른 국가의 정책개발자들에게 중요한 본보기가 된다.

핵심사항

1 「국내난민을 위한 지침」은 ‘방지, 보호, 강제이주 동안의 지원, 귀환, 재정착, 재통합 과정에서 지원’등 국내강제이주의 모든 측면을 다룬다. 30개의 원칙들로 구성된 이 지침은 국제인권법, 국제인도주의법, 난민법 중 국내난민의 욕구와 관계된 조항들을 하나의 문서 안에 모아 담았다. 또한 법이 명확하게 기술하지 않은 부분에 대해서는 그 법이 국내난민의 욕구에 부응하도록 어떻게 해석·적용되어야 하는지도 설명한다.

2 「국내난민을 위한 지침」은 임의적인 강제이주를 당하지 않을 권리 및 강제이주과정에서 다음의 권리를 보장한다.

- 기본적 생필품에 대한 접근권
- 신체공격으로부터의 보호
- 교육권
- 재산을 회복하거나 보상을 받을 권리

3 「국내난민을 위한 지침」은 국내난민이 항상 다른 국가로의 망명을 추구하고 비호(庇護)를 누릴 권리, 즉 난민지위로 접근할 수 있는 권리를 지니고 있음을 강조한다.

4 「국내난민을 위한 지침」은 아동, 보호자를 동반하지 않은 미성년자, 여성, 임산부, 어린 자녀를 둔 여성, 여성 가장, 장애인, 노인을 비롯하여 선주민이나 유목민과 같은 특정 집단 등 특별한 처우가 요구되는 국내난민을 강조한다. 이 지침은 국내난민 여성과 아동에 대한 특별 보호 및 지원 (예를 들어, 징병, 아동의 강제노동, 성적 착취, 강제 성매매 및 인신매매로부터의 보호)을 제시한다. 또한 여성이 자신의 이름으로 발행된 신분증명서를 보유할 권리를 보장한다.

5 「국내난민을 위한 지침」에 대한 이해 및 실질적 적용을 촉진시키기 위해서 다수의 보충 자료들이 개발되었다. ‘국내난민을 위한 지침 적용 안내서(Handbook for Applying the Guiding Principles)’는 「국내난민을 위한 지침」의 내용 및 적용을 촉진시킬 수 있는 방안들을 상세히 제시한다. ‘강제이주에 관한 현장활동 매뉴얼(Manual on Field Practice in Internal

Displacement)’은 국내난민의 보호 및 지원, 국내난민의 개발 욕구 및 권리를 다루는 전 세계 활동의 예를 제공한다. ‘국내난민을 위한 지침에 대한 주석 (Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement)’은 30개의 각 원칙들에 대한 국제법적 근거를 설명한다.

적용문제

- 1 「국내난민을 위한 지침」은 당신의 상황에서 국내난민의 욕구를 얼마나 반영하고 있는가?

- 2 당신의 국가의 국내법은 「국내난민을 위한 지침」을 어느 정도 반영하고 있는가?

- 3 「국내난민을 위한 지침」의 실질적 적용을 위해 당신의 국가는 어떠한 보충자료들을 활용해왔는가?

- 4 당신의 국가는 이주정책 개발에 있어서 「국내난민을 위한 지침」을 어떻게 활용해왔는가?

제 3 과 국가정책

정부는 국내난민의 복지와 안전에 대한 일차적 책임을 지닌다. 국내강제이주에 대한 국가적 대응을 효과적으로 발전, 지원, 신장시키는 것은 절대적으로 중요하다. 이를 위해 정부가 취할 수 있는 여러 가지 정책이 있다. 아래의 <핵심사항>에서는 국내강제이주에 효과적으로 대응하기 위해 정부가 취할 수 있는 핵심 조치 및 다수의 국가에서 이미 시작된 조치들을 소개한다. 국제기구 및 지역기구가 이러한 국내차원의 노력을 지원할 수 있는 방안들도 제시한다.

핵심사항

1 국내난민이 겪는 곤경 및 국내난민관련 책임에 대한 국가적 인식을 기른다. 국내난민의 권리 및 이들의 특수한 욕구와 이에 대한 국가적 책임을 인식하는 것이 국내난민 문제에 효과적으로 대응하기 위한 첫 번째 필수 단계이다. 「국내난민을 위한 지침」의 확산, 특히 국내난민 집단의 언어 및 해당 당국이 쓰는 언어로 번역된 지침을 배포하는 것이 효과적이다. 국내강제이주 및 「국내난민을 위한 지침」에 대한 인식을 제고하기 위해 국가차원의 세미나를 개최하는 방법도 있다.

2 정부관리, 관련 지역기구 및 국제기구, 국내난민을 대상으로 한 국내강제이주 및 「국내난민을 위한 지침」에 대한 훈련을 지원한다. 정부관리를 대상으로 한 교육은 이 문제에 대한 이들의 인식을 키우고 국내난민에 대한 국가의 의무를 효과적으로 이행하기 위한 국가적 역량을 강화하는데 중요한 역할을 한다.

예 시

노르웨이 난민이사회(Norwegian Refugee Council)는 전 세계 많은 국가들의 훈련 사업을 지원하기 위해 활발한 활동을 벌여왔다. 또한 유엔 인도지원업무 조정국(OCHA : UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)의 국내난민과는 정부 및 유엔 직원의 국내강제이주에 관한 훈련 요청에 부응하고 있다.

콩고에서는, 노르웨이 난민이사회와 유엔 인도지원업무 조정국 국내난민과가 2003년 팀을 이루어 「국내난민을 위한 지침」에 대한 훈련 워크숍 시리즈를 개최하였다. 500명이 넘는 정부, 지역 당국, 비정부기구, 국내난민 대표들이 참석한 이 워크숍은 국내강제이주가 지역사회에 미치는 영향에 대한 인식을 키우고, 국내난민 보호를 강화하기 위한 권고안을 만드는 장이 되었다.

특정 국가를 대상으로 한 워크숍 이외에도, 지역적 접근방식을 취하는 국내강제이주 트레이닝도 있다. 2002년 9월 세네갈의 다카르(Dakar)에서 서아프리카 경제공동체(Economic Community of West African States)와 국제이주기구(IOM)는 서아프리카 경제공동체 회원국 정부참석자들을 대상으로 서 아프리카지역 이주 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에는 국내난민에 관한 세션도 포함되어 있었다.

3 국내난민 발생 규모 및 이들의 상황에 대한 데이터를 수집한다. 국내난민을 돕는 데 있어서 이들의 수와 상태에 대한 신뢰할 만한 정보는 필수적이다. 정보를 종합하는 과정에서 데이터를 나이, 성, 특별한 처우가 필요한 집단(어린이, 청소년, 부모를 동반하지 않은 미성년자, 여성 가장, 장애인, 노인)으로 분류하는 것이 필요한데, 이를 통해 이들 각각의 특수한 욕구를 인식하고 이에 적절하게 대처할 수 있다.

- 국내난민에 대한 데이터를 수집하는 데에는 여러 가지 어려움이 있을 수 있다. 우선 모든 국내난민에게 쉽게 접근할 수 있는 것은 아니다. 국내난민 수용소에서는 이들에 대한 등록이 이루어지지만 상당수의 국내난민들은 지역사회에 합류하기도 하고 안전에 대한 이유로 신분이 밝혀지는 것을 꺼려하는 사람들도 있다. 이러한 정착은 지리적으로 외진 곳에서 이루어지기도 한다. 캠프 안에서도 동일인에 대한 중복 등록이 발생하기도 하고 캠프주변에 사는 사람들이 혜택을 받고 싶어 자신도 국내난민임을 주장하기도 한다. 정부는 국내강제이주 문제의 심각성을 부인하고자 국내난민 수를 종종 축소시켜 발표하는가 하면, 여러 가지

이유로 인해 국내난민 발생 수를 부풀리는 경우도 있다. 또한 강제이주의 종료 시기에 관한 서로 다른 의견들이 존재한다. 이는 곧 국내난민의 숫자 파악이 언제 멈춰지는가의 문제이기도 하다. 반정부단체의 통제지역에 있는 국내난민에 대한 정보를 얻는 것은 특히나 어려우며, 이들의 수와 이들이 처한 문제점들은 종종 ‘발포중지(cease-fires)’ 교섭이 이루어진 후 에나 알려지곤 한다.

- 국내난민에 대한 정보를 수집하는 것은 이들의 안전, 보호 및 이동의 자유에 해가 되지 않는다는 것을 이들에게 확신시키는 것이 중요하다. 정보 수집을 담당하는 정부인력은 인권 및 인도주의 기준과 강제이주관련 문제들에 대한 교육을 받아야 한다. 특히 국내난민이 자신의 존재가 밝혀지는 것을 두려워하거나 신분을 밝힐 유인동기를 찾지 못하는 경우, 혹은 적절한 신분증명서가 없는 경우와 같이 국내난민이 처한 상황을 이해하는 감수성을 지녀야 한다. 정보수집의 목적은 국내난민을 보호, 지원하고 그들의 곤경에 대한 해결책을 찾도록 돕는데 있다.
- 국내난민관련 정보수집 경험이 풍부하며 정부의 국내난민 정보수집 작업을 지원할 역량을 갖춘 비정부기구 및 국제기구들이 많이 있다.

예 시

아르메니아 정부는 노르웨이 난민이사회와 함께 국내난민의 규모, 위치, 상태, 귀환 혹은 재정착의 의사 확인을 위한 ‘확인작업(mapping exercise)’을 진행하고 있다. 세네갈에서 국제이주기구(IOM)는 세네갈 정부와 함께 이주 및 국내강제이주에 관한 관측연구소 개발 작업에 동참하였다. 이 관측연구소는 이주관련 데이터 수집에 대한 포괄적 접근 방식을 소개하였으며, 서아프리카 지역 전역의 이주 데이터 수집을 위해 현재 그 활동 범위를 확장하고 있다.

4 국내난민의 권리를 보호하기 위한 국내법을 마련한다. 국내난민 관련법을 채택하는 것을 중요하게 여기는 정부들이 전 세계적으로 증가하고 있으며 이들은 「국내난민을 위한 지침」을 그러한 법의 토대로 활용한다. 국내난민의 권리 보호를 위한 국내법을 마련하는 것은 국가의 의무 이행을 나타내는 것이자 의무 이행의 기반이 될 수 있다.

국내난민을 위한 법체계를 발전시킴에서 있어서 국내난민의 다수를 차지하는 여성과 아동의 권리 보호 및 증진에 특별한 주의를 기울여야 한다. 또한 특별한 보호가 요구되는 기타 집단, 선주민과 같은 사람들에게도 관심이 요구된다.

예 시

국내법 제정을 위한 한 가지 방안은 국내난민이 강제이주 시 겪는 특정 사안을 범제화하는 것이다. 앙골라가 그러한 예인데, 앙골라는 「국내난민을 위한 지침」을 토대로 국내난민의 재정착 및 귀환 시 준수해야 할 최소한의 기준을 상세하게 담은 “재정착에 대한 규범(Norms on Resettlement)”을 2000년에 시행한 첫 번째 국가다. 아프가니스탄은 국내난민의 안전한 귀환을 위한 법령의 초안과정에서 「국내난민을 위한 지침」을 활용하고 있다.

예 시

또 다른 방안은 강제이주의 모든 사안, 즉 자의적 강제이주의 방지, 강제이주, 귀환, 재정착, 재통합과정에서의 보호 및 지원을 총괄하는 법을 개발하는 것이다. 콜롬비아 정부는 이러한 접근을 취해 국내난민에 대한 법387호(Law 387 on Internally Displaced Persons)를 채택하였다. 다른 여러 국가들도 포괄적인 법을 개발하기 위해 이와 비슷한 계획을 실행하고 있다.

예 시

「국내난민을 위한 지침」과 국내법과의 조화를 위해 기존의 국내법을 검토, 분석하고 국내난민의 욕구를 충족시키기 위해 필요한 법적, 행정적 규정을 개선하는 것도 한 방법이다. 남코카서스(South Caucasus)지역에서는 아르메니아, 아제르바이잔, 조지아 출신의 변호사들이 이들 국가의 법이 「국내난민을 위한 지침」과 어느 정도로 합치하고 있는지 검토하고, 정부당국자, 시민사회 관계자, 국제 전문가들이 참석한 각국의 회의에서 검토결과와 제안을 발표하였다.

이러한 과정은 국내법이 국내난민 문제를 다루고 있는 현황을 인식시키고, 중요한 입법 개혁(이를테면, 국내난민의 투표권)을 촉진시키는 역할을 하였다. 이들 회의의 보고서는 해당 국가 언어로 제작, 배포되었을 뿐만 아니라 세계 다른 지역에서 이 혁신적인 경험을 나누고, 나아가 정부, 의회, 변호사 협회 등이 유사한 모델을 제시할 수 있도록 영문본으로도 발행되었다.

5 국내강제이주에 대한 국가정책을 확립한다. 국가정책을 채택하는 것은 국내법 시행과는 별개의 조치이기도 하지만, 동시에 국내법의 시행을 보완하는 것이기도 하다. 정책 문서는 본질적으로 더 실질적이고 계획적인 면을 지니고 있기 때문에 법에 명시된 국내난민 권리의 실제적 실현을 위한 수단이 될 수 있다. 물론 정책은 국내난민에 대한 국내 법제와 조화를 이루어야 하며 이것의 실행을 위한 제도 및 방법들을 제시해야 한다. 국가정책이나 행동계획은 국내 강제이주에 대처하기 위한 국가와 지역사회의 제도적 책임들을 명시해야 한다. 포괄적 대응책의 핵심 요소라 할 수 있는 데이터 수집 및 훈련을 포함할 수도 있다. 국가정책의 수립 및 채택은 국내난민의 욕구를 충족시키기 위한 책임을 제시할 뿐만 아니라 국내강제이주 및 국내난민의 욕구에 대한 국가적 인식을 증진시키는 중요한 기능을 한다. 또한 국내적으로나 국제적으로 국내난민의 곤경에 대처하는 것이 국가의 우선사항이라는 것을 알리는 역할을 한다.

- 이상적으로는, 그러한 국가정책은 국내난민 발생 방지로부터 국내난민 보호와 지원, 항구적 해결책까지 강제이주의 모든 사안을 다루어야 한다. 그 뿐만 아니라 무력충돌, 재해 등 강제이주의 다양한 원인들까지 다루어야 한다. 우간다는 이러한 접근법을 취하고 있다. 또한 국가정책은 비차별적이어야 하고 정부는 그 국가 내에서 강제이주하는 모든 민족, 종교 집단을 차별 없이 보살필 의무를 지닌다. 동시에 여성가장, 부모를 동반하지 않은 미성년자, 장애인, 노인 등 특별한 처우가 요구되는 국내난민에게 주의를 기울이고 이들이 처한 상황에 대처하는 특별 조치들을 제시해야 한다. 국내 강제이주에 관한 국가정책 혹은 행동계획을 수립하는 국가들이 전 세계적으로 증가하고 있다.

6 국내난민을 담당하는 제도화된 기관을 둔다. 강제이주가 발생하는 국가들에 있어서 국내난민 담당 국가기관을 확보하는 것은 상당히 중요하다. 이렇게 하는 것이 아마도 국내난민에 대한 국가의 의무이행을 가장 확실하게 보여주는 것이며, 의무이행 촉진에 있어 담당기관의 존재가 굉장히 중요하다는 사실이 경험을 통해 증명되어왔다. 담당기관이 존재함으로써 정부 간 조율 및 지역, 국제 파트너들과의 조율이 촉진되고 국내난민의 욕구가 적절히 고려될 수 있다.

여러 나라들의 경험은 다양한 제도적 방안들을 제시한다.

- 그 중 한가지 방법은 관할권 및 전문성을 갖춘 기존의 정부 기관에 국내난민 담당 업무를 위임하는 것이다. 다수의 국가들이 국내난민에 대한 업무를 정부부처 혹은 난민문제담당 위원회에 부여하는 방식을 택했다. 국내난민과 난민이 처한 곤경이 같은 원인에 의해 발생하거나 혹은 서로 연계된 상황이라면, 국내난민과 난민의 욕구에 대한 포괄적 접근방식을 취하는 것이 특히 중요할 수 있다. 물론 그러한 중에도 국내난민, 난민 각각의 욕구 및 서로 다른 법적 지위에 맞춘 전략의 필요성도 인식되어야 한다.
- 또 다른 방법은 국내난민만의 문제만을 다루는 정부기구 하나를 지명하는 것이다. 일부 국가는 신설 위원회 혹은 정부 사무소를 설립하였으며, 적절한 전문능력을 갖춘 기존의 정부 기관에 이러한 책임을 부여한 국가들도 있다.

예 시

1990년대 스리랑카 ‘재건, 재활 및 사회복지부(Ministry of Reconstruction, Rehabilitation and Social Welfare)’는 비상재건 및 재활 프로그램을 통해 스리랑카 정부와 국제사회의 구호작업을 조정하고 25만 명 이상의 국내난민을 보호하는 수백 개의 캠프와 복지센터를 운영하였다.

- 또다른 방안은 국내난민에 대한 정부위원회 혹은 실무그룹을 신설하여 관련 정부부처가 정기적으로 모일 수 있는 만남의 장을 마련하는 것이다. 이러한 모임은 국내난민이 필요로 하는 것을 논의하고 정부기구간의 조율, 정부와 국제사회간의 조정 및 효과적인 전략 개발을 촉진시킨다.
- 국내난민 담당 정부기관에게 국내난민 ‘지원과 보호’라는 두 가지 임무(mandate)를 부여하는 것은 반드시 필요하다. 이 기관의 구성원들을 대상으로 「국내난민을 위한 지침」 및 국내강제이주 문제에 대한 교육이 이루어져야 하며 구성원들은 이 지침을 홍보하고, 적용하는 활동에서 있어서 선도적인 역할을 해야 한다.
- 국내강제이주 해결과 관련한 국내난민담당 국가기관의 역할은 국내난민이 선택할 수 있는 방안을 제시하고 실행하는 것이다. 국내강제이주 해결과정에서 정부기구는 귀환 혹은 재정착과 같은 국내난민이 선택할 수 있는 가능한 여러 가지 방안들에 적절한 주의를 기울이고, 그들이 어느 쪽을 선택하든 그들이 선택한 사회로의 통합을 지원할 필요가 있다.
- 국제사회는 정부가 국내난민 담당 국가 기관을 발전, 강화시키도록 장려함으로써 국내난민 문제 해결에 기여할 수 있다. 많은 국제 혹은 지역 기구들, 예를 들어 유엔 난민고등판무관실 (UNHRC), 유엔개발계획(UNDP), 유럽안보협력기구(OSCE)는 선정(善政 good governance)을 위한 국가 기관을 설립, 강화하도록 정부를 지원하는 프로그램들을 운영하고 있다. 특히 이주와 관련해서는 1996년 5년 국제이주기구(IOM), 유럽안보협력기구(OSCE), 유엔 난민고등판무관실(UNHRC)의 공동후원으로 개최된 난민과 국내난민에 대한 독립국가연합(CIS) 지역회의에서 ‘활동계획’이 발안되었는데, 이 활동계획은 선정을 지지하고 강제이주를 방지할 국가기관 설립 및 법제화의 중요성을 강조한다. 국제기구도 “독립국가연합 정부들의 조직 구성 및 관리 역량을 강화하고, 정보체계를 개발하는 과정에서 이들을 지원하기 위한 기술협력 프로그램을 개발하도록” 촉구한다.

국가인권기구를 설립하여 국내강제이주 문제를 국가인권기구의 활동영역에 포함시킨다. 국가인권

7 기구는 인권의 보호 및 증진을 위해 법에 의거하여 설립된 독립성을 지닌 기구이다. 국가인권기구는 법원, 사법부, 입법부 및 인권관련 정부기관들의 인권보호 기능을 보완한다. 국가인권기구는 국내난민의 권리 보호 및 증진을 위해 실체적이며 실질적인 역할을 수행할 수 있다. 다수의 국가인권기구들, 예를 들어, 아제르바이잔, 콜롬비아, 스리랑카, 우간다의 국가인권기구들은 국내강제이주 문제에 주의를 기울이고 이것을 활동영역에 포함시키기 시작했다.

8 적절한 자원을 배분한다. 위에서 언급된 계획들을 이행하기 위해서는 자원이 필요하다. 예를 들어 국내난민 담당 기관이 효과적으로 기능하기 위해서는 적절한 인적, 재정적 자원을 갖추어야 한다. 당연하게도 국내난민에게 필요한 지원 -식료품, 보호소, 의료보호, 교육- 및 신체적 안전을 제공하는 데에는 많은 자원이 든다. 특히 국내강제이주 위기를 장기적으로 겪는 나라들에서는 국내난민의 욕구에 부응하기 위해 국가예산 및 기타 재정 계획 내에서 자원을 가능한 정도로 투입하는 것이 정부의 당면과제이다. 일부 국가들은 국내난민을 위한 국가 프로그램에 국가예산의 일부를 책정하였다. 또한 ‘국내난민 기금 (IDP funds)’을 마련하는 방안도 있다. 아제르바이잔은 석유 판매수익을 이용해 국내난민 기금을 마련하였다.

정부가 국내난민의 욕구에 완전하게 부응할 수 있는 역량이 부족한 경우, 예산할당 및 정책 계획을 통해서 국내강제이주 문제가 국가의 우선 사항이라는 의지를 보여주는 것이 국제사회의 재정적 지원을 확보하는데 있어서 중요하다.

9 국내난민이 그들의 삶에 관계된 의사결정에 참여할 권리를 보장한다. 국내난민과의 협의는 「국내난민을 위한 지침」이 명시하는 핵심적 주제중 하나이다. 재배치 정책, 공급품 계획 및 분배, 국내난민의 귀환, 재정착, 사회 재통합의 계획 및 관리 수립에 있어서 국내난민과의 협의가 필요하다. 인도적 지원기관들 및 개발관련 기관들은 국내난민에 대해 적절한 지원을 하고 효과적 프로그램을 설계하고 이행하는 데 국내난민과의 협의가 필수적이라는 것을 인식하고 있다. 국내난민 담당 정부기관들은 국내난민 상황과 관계된 사안들 및 캠프 관리와 같은 이슈들에 관한 정책·프로그램 수립 및 실행에 국내난민의 참여를 장려하고 촉진시킬 책임이 있다.

- 그러한 협의 및 기타 공식적 의사결정에 국내난민 여성들의 참여를 보장하기 위한 특별한 조치들이 취해져야 한다. 일반적으로 어떤 강제이주 상황에서도 여성 및 그들의 부양자식은 국내난민의 압도적 다수를 차지한다. 그러나 국내난민 사회를 대변하는 것은 숫자적 열세에도 불구하고 남성인 경우가 많다. 국내난민 여성은 가족을 돌보는 일차적 책임을 지고 있는 사람으로서 자신의 가족 및 다른 가족들의 복지 및 안전을 위해 필요한 것이 무엇인지, 그러한 필요를 가장 잘 충족시킬 수 있는 방법이 무엇인지 누구보다 더 잘 알고 있기에 효과적인 프로그램 수립에 있어서 여성의 참여는 필수적이다. 특히 식량분배와 식품구성, 캠프 시설 및 기타 보호소의 설계 및 배치, 물과 목재의 수집 및 분배에 관해 여성의 의견이 반영되어야 한다. 이러한 문제들에 대한 결정은 서비스의 제공뿐만 아니라 서비스를 받는 여성 및 아동의 신체적 안전을 위해 중요하다.

예 시

더 폭넓게는 국내강제이주에 대한 국가적 대응책 및 국제적 대응책이 국내난민들로 구성된 기구 및 국내난민 관련 시민사회 단체들과의 파트너십 구축 및 공식협의제도 구축을 통해 널리 홍보되고, 지원되며, 강화될 수 있다.

예를 들어, 아프가니스탄에서는 정부와 국제사회의 지원 하에, 국가 난민이사회가 설립되었다. 이 이사회는 국내난민의 욕구에 가장 잘 대처할 수 있는 방안 논의할 때 아프간 국내난민이 정부 및 국제기관들과 함께 참여하고 제안할 수 있는 장을 마련하기 위해 설립되었다.

10 국내강제이주에 대한 항구적 해결책들을 지원한다. 국내난민에 대한 국가적 책임은 궁극적으로 이 문제에 대한 항구적 해결책의 모색이라는 목표까지 확대된다. 「국내난민을 위한 지침」에도 명시되어 있듯이 항구적 해결책이란 국내난민이 안전하고 그들의 존엄성을 존중받으며 자발적으로 그들의 일상거주지로 귀환하거나 혹은 그 국가내 다른 지역에서 자발적으로 재정착할 수 있는 여건을 조성하고, 그 방법을 제공하는 것을 의미한다.

- 또한 항구적 해결책에 대한 국가의 책임은 귀환한 혹은 재정착한 국내난민들의 재통합을 증진시키기 위해 가능한 모든 노력을 기울이는 것이다. 공공 생활에 완전하고 동등하게 참여할 권리 및 공공 서비스로 동등하게 접근할 권리의 보장과 같은 것들이다. 더 나아가, 당국은 국내난민이 강제이주의 결과로 박탈당한 재산 및 소유물을 되찾는 것을 지원할 책임도 지닌다. 그것이 가능하지 않다면, 국내난민이 금전적 보상 혹은 다른 형태의 배상을 받을 수 있도록 지원해야 한다.
- 항구적 해결책 지원이란 다음과 같은 폭넓은 책임을 의미한다.
 - 무력충돌의 평화적 해결 추구
 - 귀환하는 국내난민 및 재정착하는 국내난민의 이동 중 혹은 새로운 장소 도착시 신체적 안전 보호 및 인도적 지원 제공
 - 귀환 지역 및 재정착 지역내에 기반시설 (학교, 의료진료소, 도로 등) 재건
 - 지뢰제거
 - 법규범의 재확립, 인권존중을 위한 조치이행, 재산분쟁 및 기타 분쟁 해결을 위한 사법제도 회복
- 어떠한 경우에도 국내난민은 그들의 의지에 반해서 귀환하거나 다른 곳에서 재정착하도록

강제되어져서는 안 된다. 국내난민이 처한 상황과 국내난민의 욕구를 적절히 고려하지 않은 채 ‘강제이주의 종료’라는 결정이 임의적으로 내려져서도 안 된다. 오히려 강제이주로 인해 발생한 특정한 욕구와 취약성이 지속되는 한(이것은 귀환 및 재정착 후 얼마간의 기간도 포함한다), 국내난민에 대한 주의가 계속적으로 요구된다.

- 국내난민 지원의 성격은 시간에 따라 변화할 수 있으며 변화해야 한다. 특히 의존적 상태가 장기화되는 것을 방지하고, 기술향상 및 훈련을 강화하며 국내난민의 경제적, 사회적 통합을 가능하도록 하기 위해 ‘엄밀한 의미의 비상 인도적 지원’으로부터 ‘자립 지원 전략의 신속한 도입’으로 전환할 필요가 있다. 그러한 조치들은 국내난민이 아닌 다른 곤경에 처한 사람들을 지원하는 조치들, 전쟁피해 지역 및 사회 전체의 재건을 위한 조치들과 발맞추어 진행되어야 한다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 국내강제이주에 대한 국가정책을 갖추고 있는가?

- 2 이 과에서 제시된 국가정책 조치들 중에서 당신의 상황에 필요한 것은 무엇입니까? 이 장에서 제시된 국가정책 조치들 중 몇 가지가 당신의 국가에서 실행되었는가?

- 3 당신의 국가의 법제는 <핵심사항>에 열거된 제안들을 어느 정도로 반영하는가?

- 4 국내난민을 위한 항구적 해결책을 지원하기 위해 당신의 국가 정부가 할 수 있는 것은 무엇인가?

- 5 당신의 국가에서 국내난민 여성 및 아동에 대한 특별한 처우는 어떻게 이루어져왔는가?

- 6 당신의 국가의 정부구조에서 국내난민 담당 및 이들에 대한 책무는 어떻게 배정되어 있는가?

맺음말

이 장에서는 국내난민 문제 및 국내난민 이주 관리를 위한 국제적으로 인정된 지침의 개발 및 적용을 살펴보았다. 정부가 국내난민 발생의 방지, 대처, 해결에 대한 책임을 다하기 위해서는 효과적 대응책을 펼치기 위한 몇 가지 핵심 조치들을 취해야 한다. 「국내난민을 위한 지침」은 국내난민이 특별히 필요로 하는 것을 충족시키기 위해 국가가 취할 수 있는 효과적인 조치들을 제시한다.

참고문헌

Brookings Institution Project on Internal Displacement, and UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs,

1999 *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, Available on [http : //www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.pdf](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.pdf)

Cohen, R., and F.M. Deng,

1998 *Masses in Flight : The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press.

Cohen, R., K. Walter, and E. Mooney (Eds),

2003 *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus : Georgia, Armenia, Azerbaijan*, American Society of International Law, Washington D.C.

Gomez, M.,

2002 *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement.

Inter-Agency Standing Committee Working Group,

1999 *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, Available on : [http : //www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPManual.pdf](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPManual.pdf)

Kalin, W.,

2000 *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement*, The American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement.

Korn, D. A.,

1999 *Exodus within Borders*, Brookings Institution Press.

UN,

1998 *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February, Available on :

[http : //www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/d2e008c61b70263ec125661e0036f36e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/d2e008c61b70263ec125661e0036f36e?Opendocument)

웹 사이트 :

www.fmreview.org

국내난민을 위한 항구적 해결책과 “국내강제이주의 종결시점은 언제인가?”의 질문을 다루는 일련의 논문은 본 사이트의 Forced Migration Review, Issue 17 (2003)에 수록되어 있다.

www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/midp.htm

이 웹사이트는 국내난민에 대한 유엔 사무총장 보고관의 임무와 관련된 보고서, 성명서, 유엔 결의문들을 수록하고 있다.

[http : //www.reliefweb.int/idp/index.htm](http://www.reliefweb.int/idp/index.htm)

이 웹사이트는 국내난민문제 해결에 있어서 유엔 비상구호조정관(UN Emergency Relief Coordinator)을 보조하는 IDP Unit과 관련된 문서, 출판물, 정보를 수록한다.

Brookings-SAIS Project on Internal Displacement www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

이 웹사이트는 국내강제이주와 관련한 세미나 보고서, 연구 보고서, 단행본, 성명서들을 수록하고 있다.

Norwegian Refugee Council's Global IDP Database www.idpproject.org

이 웹사이트는 국내난민 문제 및 특정 국가 현황에 대한 정보 데이터베이스를 제공한다.

¹ 국내난민을 위한 지침 (The Guiding Principles on Internal Displacement), 도입부

“persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”



IOM International Organization for Migration

제 10장 이주와 젠더

제1과 젠더와 이주

제2과 법 체계 및 국제 아젠다

제3과 젠더와 이주정책



제 10 장 이주와 젠더

이 장에서는 젠더(gender)관련 이슈들이 이주정책의 발전과 어떠한 관련성을 갖는지 살펴본다. 제1과에서는 이주정책 개발 시 고려해야 할 젠더관련 사안 및 개념들을 소개한다. 제2과는 양성 평등을 지향하는 국제사회의 노력과 법적 토대를 검토하고, 제3과는 젠더를 고려한 이주정책 개발에 대해 논의한다.

학습목표

- 젠더가 중시되어야 할 이주정책 분야 파악

- 젠더 관련 이슈 및 젠더의 중요성 이해

- 자신의 환경에서 젠더가 이주정책에 미치는 영향을 판단하는 능력 개발

배경지식

1980년대 중반까지 이주는 남성만의 현상으로 여겨졌으나 오늘날 세계 이주 인구의 절반이 여성이다. 이주는 사람들의 이동과정을 다루는 문제이기 때문에 종종 젠더와는 관계없는 성 중립적 현상인 것처럼 보이기도 한다. 그러나 사실 이주는 젠더와 밀접하게 관련된 현상으로 이주가 각각의 성에 미치는 영향이 다르다. 그리고 이주과정에서 각 성별 하위집단이 받는 영향도 다르다.

남성과 여성간의 역할 및 관계를 드러내는 성 인지적 현상들은 알아차리기 어려울 정도로 미약한 것일 수도 있고, 눈에 확연히 보이는 명확한 것일 수도 있는데, 이러한 성별 관계(gender relations)는 사회문화적 구조 및 체계에 의해 정의된다. 남성이주자와 여성이주자가 겪는 경험은 다르기 마련인데, 이러한 차이는 출신국과 이주대상국에서 기대되는 성 역할, 행동, 관계에 기인한다.

따라서 정책 및 프로그램들을 계획할 때, 이주자 출신국의 남녀관계에 대한 배경 및 사회문화적 맥락을 이해하고 존중하는 것이 중요하며, 그 결과에 따라 이주자가 이러한 정책 및 프로그램들로부터 혜택을 누릴 수 있는 가능성에 영향이 달라질 수 있다.

도입질문

- 1 당신의 국가에서는 이주정책을 개발할 때, 성 차이(gender differences)를 고려하고 있는가?
- 2 당신의 국가의 이주정책 및 프로그램들은 어느 영역에서 성별 관계를 좀 더 반영할 필요가 있는가?
- 3 당신의 국가의 이주관리 정책 및 프로그램들은 양성 관계의 여러 양상들을 파악하고 있는가?

주요 메시지

이주자들은 이주자라는 상태와 그들의 젠더로 인하여 ‘이중 취약성’에 노출될 수 있다. 이주 및 기타 정책에 성 인지적 요소를 고려하는 것은 정책을 재설계하는 것이 아니라 젠더 이슈들을 정책과정 및 프로그램들에 결합시키는 방법을 모색하는 것을 의미한다.

‘젠더’는 성 인지적 이주정책에 적용되어야 할 유일한 사항이 아니다. 이주정책은 송출국과 유입국 내 양성관계도 참작해야 한다.

용어 및 개념

성별, 젠더 (Gender)

사회적 구성된 성별 차이 및 남녀간 사회적 관계를 지칭하는 용어이다. 이러한 성별 차이는 사회적 관계의 역사를 걸쳐서 형성되었으며 시대와 문화에 따라 변화한다.

성별 정체성 (Gender Identity)

여성과 남성을 둘러싼 경제, 문화, 역사, 이념, 종교적 요소 등을 포함한 환경의 결과물.

성별 관계 (Gender Relations)

한 사회의 경제적·사회적 상황에 따라 다양하고 사회 및 인종 집단에 따라 다른, 남녀간의 관계

국제이주자 (International Migrant)

자신의 출신국이 아닌 곳에 사는 사람

이주자 (Migrant)

개인적 편리(personal convenience)를 이유로, 외부로부터 강제적 요소의 개입 없이 개인이 이주결정을 자유로이 내리는 모든 경우에 해당하는 자

이주노동자 (Migrant Worker)

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 종사해 온 사람

이주 (Migration)

사람들의 이동과정을 포괄하는 용어로 난민, 국내난민, 실향민, 경제적 이주자들의 이동을 포함한다.

성 (Sex)

여성과 남성의 생물학적 차이

제 1 과 젠더와 이주

인구의 이동 자체는 젠더와 관계없는 과정이지만 이주는 남성과 여성의 이주 동기와 경로, 경험 등이 상이하다는 점에서 젠더와 밀접하게 관련되어 있다. 성별 관계 및 가족관계는 이주의 사회적 맥락에 큰 영향을 미치며 이주행위와 남성·여성이 겪는 경험을 좌우한다. 젠더가 개인의 이주를 결정하는 중요한 요소이므로 정책의 초점이 이민, 가족재결합, 노동이주, 재정착, 비호(庇護)에 맞추어져 있는가에 관계없이 이주 정책방안을 구상할 때 젠더관련 사항을 고려하는 것이 필요하다. 오늘날에는 피부양자로서 이주하거나 가족재결합, 유민발생 상황에 의해 강제 이주하는 여성이주자도 있지만 독립적 이주자, 가족부양자, 전략적 이주자로 이주하는 여성들도 있다. 오늘날 여성은 전 세계 이주인구의 거의 절반을 차지한다.

그러나 출신국이나 이주대상국의 이주관련 정책 및 규제는 이러한 현실을 따라가지 못하는 실정이다. 이주의 성 인지적 특성에 대한 인식이 늘고 있음에도 대부분의 이주정책 및 규제는 성 인지적 관점을 반영하지 못하고 있으며 이주의 성별 특성을 경시하거나 무시하는 경우가 많아 여성에게 예상치 못한 영향을 끼칠 수 있다. ‘이주의 여성화’에도 불구하고 이들 정책은 여성의 욕구, 바람 및 독립성을 간과한 채 여전히 남성을 ‘기준(norms)’으로 삼는 경향이 있다. 일반적으로 정책과 규제는 남녀 간 역할 및 관계를 고려하지 않는다.

핵심사항

- 1 ‘성(sex)’이란 남녀의 생물학적 차이를 가리킨다. 생물학적 차이는 고정된 것이며(대부분의 경우) 불변하고 문화와 시대에 따라서도 크게 다르지 않다.

- 2 젠더는 남녀의 차이인 동시에 각기 다른 문화와 사회구조 속에서 이러한 차이가 어떻게 인식되는 가를 의미한다. 젠더는 단순히 여성을 지칭하는 용어가 아니다.

- 3 ‘젠더(gender)’와 ‘성(sex)’은 구별된다. 생물학적 성 차이는 쉽게 바꿀 수 없는 반면, 젠더적 차이 및 성별 관계는 변화가능하며 정책, 규제, 입법에 의해 영향을 받는다. 젠더 차이와 성 차이는 종종 상호관련성을 보이지만 “젠더”가 남녀의 생물학적 특징들로 인한 차이 및 문제들과 반드시 직결되는 것은 아니다.

- 4 젠더는 아마도 이주자의 경험을 형성하는 유일하고도 가장 중요한 요소로서, 출신국, 이주대상국, 연령, 사회 계층, 인종, 문화보다도 더 중요한 요소일 것이다. 따라서 젠더는 이주분야 및 여타분야의 정책과 계획들에 영향을 끼친다. 동시에 이주과정은 성별 관계 및 성별

역할에도 영향을 미친다.

5 다음의 개념들은 적절한 정책 및 계획들을 개발하는 데 있어 유용하다.

- 성별 역할(gender role)이란 사회적으로 인식된 성별 차이에 의해 남녀 각각에게 주어진 다른 행동양식을 의미한다. 전형적으로 남자는 생산적, 관리적 역할을 담당하고 여성은 생산, 재생산(출산) 및 가사를 담당한다. 성별 역할은 사회적 규범 및 어떤 역할이 ‘성적으로 적합’한지에 대한 전반적인 사회의식을 반영하며 변화하기도 한다.
- 성별 격차(gender gap)란 권리, 자원 접근, 공공생활 참여에 관해 인구통계학이 보여주는 결과와 실제 현실 간에 나타나는 간극을 의미한다. 예를 들어, 여성은 종종 주요 농업종사자/식품 생산자임에도 불구하고 토지를 소유하지 있지 않으며 그 외의 자원 접근권도 주어지지 않는다.
- 성 인지(gender sensitivity)는 여성과 남성의 역할, 책임, 욕구, 정체성 사이의 차이점 및 불평등에 대한 인식을 말한다.
- 성 주류화(gender mainstreaming)는 여성지위향상 및 양성 평등 활동의 방법론이다. 성 주류화의 궁극적 목표는 양성 평등의 달성이다. 성 인지적 시각을 주류화한다는 것은 입법, 정책, 프로그램들을 세울 때 모든 관련 분야, 모든 단계에서 여성과 남성에 대한 영향력을 평가하는 것을 의미한다. 이것은 남녀가 동등하게 혜택을 누리고 불평등이 반복되지 않도록 남성과 여성의 관심사 및 경험들을 모든 정치적, 경제적, 사회적 정책 및 프로그램의 설계, 이행, 모니터링, 평가 과정에 통합시키는 전략이다.
- 양성 평등(gender equality)이란 양성간 생물학적 차이를 인정하면서 남성과 여성이 동등한 지위에 도달하도록 하는 규범, 가치, 권리를 의미한다.
- 성별 형평성(gender equity)은 양성 평등과는 구별되는 개념으로 자원접근의 공정성을 의미한다. 예컨대, 소년과 동등하게 소녀도 중등교육을 받을 것을 강조하고 이를 현실화시키는 것 등을 말한다.
- 양성 균형(gender balance)이란 특정 활동이나 기구에 동등한 수의 남녀가 참여하는 것을 의미하며, 보다 중요한 것은 남녀에게 동등한 수준의 책임을 부여하는 것이다.
- ‘성 중립적(gender neutral)’이란 젠더의 영향에 구애되지 않고 목표나 목적에 기반하여 행

동하고 개입하는 것이다. 성 중립성이란 성 중립적 태도가 낳은 결과 혹은 성 중립적 행위뿐만 아니라 성 중립적인 설계까지 포함한다.

- ‘몰성적(gender blind)’이란 성 중립적으로 보이지만 사실은 성에 대한 편견이 내재되어 있으며 차별적 결과를 초래하는 요소들을 고려하지 않는 것을 말한다.

숙지할 사항 : 젠더 분석

이주와 관계된 젠더 분석모델은 특별히 없으나 일부 나라들이 정책 입안 시 젠더 분석을 포함하는 접근 방식을 개발하였다.

예 시

성 인지적 정책수립의 선구적 모델은 캐나다의 「젠더 기반 분석(Gender-based analysis)」인데, 이것은 ‘기존의 정책, 프로그램, 법률 및 관련 제안들이 여성과 남성에게 미치는 영향의 차이를 검토하는 절차’이다.

젠더기반분석은 주요 공공정책에 성 인지적 시각을 통합시켜 젠더를 정책, 입법, 프로그램 개발 및 이행의 모든 단계에서 검토하도록 한다. 모든 정책과 입법 사안들은 “잠재적 젠더 효과” 평가의 대상이 되며, 향후 연구조사, 통계수집, 모니터링의 필요성에 대한 평가가 이루어진다. 더 나아가 이러한 방법은 젠더 이슈가 단독적으로 기능하는 것이 아니라 인종, 민족, 능력수준, 연령, 성적 지향, 성별 정체성, 지리적 위치, 교육수준 등의 요인과의 상호관계 속에서 기능한다는 것을 이해하도록 한다는 점에서 중요하다.

젠더 기반 분석은 정책 및 프로그램 계획 시 고려해야 할 다음의 사항들을 다룬다.

- 남녀 간 삶의 방식의 차이점 인식, 그리고 제안된 정책 및 프로그램이 이러한 차이점들을 고려하고 있는지 여부
- 여성 집단 간, 남성 집단 간 궁극적인 차이점들의 분석
- 예상효과 및 예상 불가능한 효과를 가늠하기 위해 계획과정에 남성과 여성을 참여시킴
- 해당 정책이 가져올 의도된·의도되지 않은 젠더 효과 혹은 젠더관련 효과 분석
- 해당 사안에 대해 외부적으로 작용하는 사회적, 정치적, 경제적 현실의 고려

예 시

위의 예시에서 언급된 젠더 기반 분석의 차트는 숙련인력과 투자자·기업가 범주도 조사하고 있다. 조사 결과에 따르면 이주자 출신국의 젠더 계급화 현상 때문에 교육기회가 제한될 경우 그 출신국 여성은 캐나다의 바람직한 “인적자본” 기준을 충족시키지 못하게 된다. 조사는 지속적인 연구와 모니터링을 제안하는 동시에 숙련여성 독립노동 이민을 촉진시키기 위해 노동시장, 가족, 가정, 지역사회에서 여성의 경험을 존중하는 선발조건을 개발할 것을 제한하고 있다.

생각할 문제

국가의 주권 행사를 ‘통제’가 아닌 ‘책임 행사’로 볼 때 이주자 인권보호가 국가의 주권행사, 안보정책실행과 대립되는 것이 아니며 대립될 여지도 없다.

주요 메시지

일례로 캐나다 이민법은 가족의 범주(Family Class)에 부모를 포함시킬 경우 이주여성 이 노동시장에 참여할 가능성이 높다는 점을 고려하고 있다. 또한 이 법안은 긍정적인 성별 관련 효과를 위하여(‘19세미만’ 기준을 올려) 22세미만의 모든 자녀들을 가족의 범위에 포함시켜 장성한 딸, 부양수단이 없는 이혼한 혹은 별거중인 딸을 가족과 같이 가까이 지내도록 하였다. 이와 같은 고려는 확대가족 문화권에서 온 이주자들에게 상당히 중요한 의미를 지니며 여성보호차원에서도 중요하다.

속지할 사항 : 여성과 이주

개발과 관련한 국제사회의 활동을 여성 및 젠더의 관점에서 접근하는 이론 분석은 프로그램 및 활동에도 영향을 미친다.

개발론과 페미니스트적 시각의 연구가 활발해지면서 ‘개발속의 여성(WID : Women in Development)’, ‘여성과 개발(WAD : Women and Development)’, ‘젠더와 개발(GAD : Gender and Development)’의 세가지 이론이 연속적으로 프로그램에 반영되었다.¹⁾

- WID와 WAD은 단순히 “여성을 더하고, 섞고, 휘저어라(add women, mix, and stir)”라는 접근법에서 출발한 것으로, 젠더를 포함한 남녀 간의 관계 및 사회적 역할 뿐만 아니라 권력관계변수의 영향에 대한 고찰이 결여되어 있다.
- 반면 GAD 이론은 남녀 간 행동, 역할, 관계는 사회구조와 사회적 기대 안에서 결정되므로 이를 분리하지 말고 전체로써 다루어야 한다고 가정한다.
- GAD 이론은 남녀의 동등한 지위 달성을 목표로 하며 여러 프로그램 및 정책이 남녀에게 미치는 상이한 영향들을 분석한다.
- 이후 ‘강제 이주 속의 여성 이론(WIFM : Women in Forced Migration Theory)’과 ‘젠더와 강제 이주 이론(GAFM : Gender and Forced Migration Theory)’이 생겨났다. 이 이론들은 강제 이주 상황 및 여성·젠더에 가져오는 파급효과를 인식하고 본 이론의 접근법을 긴급 구호 프로그램 구상에 적용시키고자 한다. 강제 이주와 젠더의 관계를 분석하는 접근 방식에서도 상기의 이론과 유사한 발전이 이루어졌다. WIFM은 여성난민의 욕구를 다른 것들과 분리해서 보지만 GAFM은 사회에 의해 규정된 역할과 관계를 분석하고 여성난민의 욕구가 그 역할 및 관계에 어떠한 영향을 미치는지 고찰한다.

적용문제

1 당신의 환경에서 정책에 영향을 주는 이주의 젠더 관련 요소들 중 하나를 들어 설명하시오.

2 ‘이주의 여성화’는 당신의 국가에 어떠한 영향을 미치는가?

3 당신의 상황에서 젠더 기반 분석이 이주정책 발전에 어떠한 도움을 줄 수 있는가?

4 당신의 국가에서는 양성 평등 신장을 위해 어떤 노력들이 기울여지고 있는가?

제 2 과 법체계 및 국제 아젠다

현재 이주를 관리하는 국제조약은 없으나 이주자와 관련된 권리체계는 존재한다.

제1권 제6장 국제이주법에서 이주관련 국제법 문서들을 더욱 상세하게 다룬다.

젠더(gender)와 이주를 다루는 국제법 조항들이 반드시 젠더를 기반으로 하고 있는 것은 아니다. 대부분의 국제협약들은 젠더관련 사항을 차별금지 원칙의 시각에서 다룬다. 아래의 국제(인권) 선언 및 조약은 성(sex), 국적, 사회적 출신 및 기타의 신분에 의한 차별을 금지하는 조항들을 두고 있다.

- 세계인권선언 제2조
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조2항
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조1항
- 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약 제1조
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제1조
- 아동권리 협약 제2조
- 모든 이주자와 그 가족의 권리보호에 관한 협약 제1조
- 난민지위에 관한 협약, 국제무력 충돌 및 국내 무력충돌 상황에서의 “전쟁 법규”와 민간인 보호조치를 규정한 제네바 협약 및 부가의정서

핵심사항

1 유엔이 창설된 이후, ‘젠더’라는 개념은 국제의제로 인정되었다. 1980년대 중반까지 여성 지위에 영향을 미치는 사안들이 조명을 받았고 이후 점진적으로 양성 평등, 형평성, 여성세력화로 초점이 이동하였다.

2 여성권리 분야의 중요한 발전 중 하나는 바로 유엔총회가 채택한 「여성 차별철폐선언 (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, 유엔총회 결의안 2263(XXII), 1967년 11월 7일)」이다. 이 선언은 조약과 같은 강제력을 지니지 않지만 젠더 문제에 대한 향후 발전의 초석이 되었다.

3 위 선언의 조항들을 확대시킨 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (유엔총회 결의안 34/180, 1979년 12월 18일)」이 유엔총회에서 채택되어 1981년 9월 발효되었다. 주목할 점은 이 협약이 단순히 여성 평등과 여성 차별적 장벽 제거를 요구하는 데 그치지 않는다는 것이다. 성 차별적 관념들로 인해 생겨난 편견을 근절하기 위해 이 협약의 제5(a)조는 남성과 여성의 사회적·문화적 행동양식의 수정까지 주창한다.

4 ‘UN 여성 10년’의 성과를 평가하기 위해 1985년 나이로비에서 열린 제3차 세계여성대회에서 양성간의 책임공유가 강조되었다. 또한 여성들은 타인이 내린 결정의 ‘수용자’적 역할로부터 탈피하여 계획자, 기여자, 결정자의 역할로 전환할 것을 결의하였다. 이 회의에서 처음으로 ‘여성에 대한 폭력’이 의제에 올랐다.

5 1995년 베이징에서 열린 제4차 세계여성대회에서 채택된 북경여성행동강령은 여성지위향상의 걸림돌 제거를 넘어서 남녀 평등을 주창하였다. 이 강령은 성 인지적 관점을 모든 정책과 계획에 통합시키고 여성의 권익을 증진시키며 여성에 대한 모든 형태의 폭력근절에 더 많은 관심을 쏟을 것을 요구한다.

6 1994년 카이로에서 열린 세계인구개발회의 및 그 결과물인 행동계획은 젠더 관련 원칙들을 포함한다. 성 인지적 고려는 독자적으로 작용하는 것이 아니라 이주, 인구, 경제성장·발전, 교육, 보건 등 다양한 이슈 및 정책들과 상호연결, 상호관련된 방식으로 작용한다는 점이 이 회의에서 제시되었다.

7 2000년 9월 채택된 밀레니엄 선언²⁾은 지난 몇 십 년동안에 성취된 양성 평등을 향한 진전을 반영한다. 밀레니엄 개발 목표(MDGs)의 세 번째 목표는 “양성평등과 여성 세력화이다.

적용문제

- 1 이 과에서 소개된 국제협약 및 문서 중 당신의 국가가 가입 혹은 비준한 것은 무엇인가?

- 2 당신의 국가에서 차별금지조항들은 젠더관련 문제들에 어떻게 적용되어 왔는가?

- 3 <핵심사항>에서 제시된 사항들 중 어떤 부분에 대해 더 깊이 알고자 하는가?

제 3 과 젠더와 이주정책

여성이 언제나 이주인구의 상당한 비율을 차지해왔지만 과거에는 이주가 매우 남성적 현상으로 인식되었다. 그러나 이제, 여성의 이주 참여 및 이주 이유들이 변화하고 있다. 이러한 발전은 최근 국제이주 흐름의 가장 중요한 경향 중 하나로, 출신국 및 이주대상국의 남녀 역할 형성 및 남녀관계에 영향을 끼친다.

이주의 젠더 측면에 대한 인식이 늘고 있지만 대부분의 이주관련 정책과 규제는 젠더관련 사항을 고려하지 않고 있다. 대다수의 이주자 유입국은 이주관련 정책을 입안하고 법률 조항을 채택할 때 이민 및 국경통제에 치중한 채 젠더 분석을 결합시키지 않는 경향을 보인다.

출신국에서도 상황은 거의 마찬가지이다. 남성과 여성, 잠재적 이주자들의 상이한 관심과 이해를 인식하고 이를 분리해서 다루는 젠더적 측면 및 감수성을 이민법과 이주노동자 법에 반영하지 않고 있다. 대신 이들 국가는 착취와 학대로부터 자국 이주자를 보호하기 위한 노력의 일환으로 출국조건에 관한 제한규정들을 두고 있다.

노동이주 프로그램을 구상할 때, 이주자에게 제공할 일자리의 성격 및 내용을 고려함과 동시에, ‘누가 이 일자리에 취업할 수 있는가’가 고려되어야 한다. 이주여성이 가족경제의 책임자로서 자율적으로 이주하는 사례가 늘고 있지만 이주대상국의 노동시장은 여전히 성 분리적(sex-segregated)이다. 따라서 가사노동, 연예, 간호, 보모, 돌봄의 노동 등 ‘전통적’인 여성 직업을 비롯한 소수의 분야만이 이주여성을 비롯한 여성 일반에 개방되어 있는 실정이다. 이주여성이 이러한 전통적 여성 직업을 수행하게 되면 이주대상국의 여성들은 전통적 여성 역할에서 해방되어 노동시장에 진입할 수 있게 된다.

이민 프로그램들은 이러한 추세를 감지하고 이에 부응해야 한다. 노동이주 정책은 일자리 제공에서 유연한 자세를 보여야 하며, 가족재결합 프로그램들은 모든 피부양자들에게 가능한 모든 혜택과 사회적 통합을 촉진시킬 서비스에 접근할 수 있도록 해야 한다. 남성은 지원프로그램이 없을 경우 피부양자로 이주하기를 꺼려한다.

이주를 젠더의 관점에서 바라보면 이주정책을 구상하고 입안할 때-이주정책의 초점이 이민, 가족재결합, 노동이주, 재정착, 비호(庇護) 등 어디에 있는가에 관계 없이- 다음의 사항들이 고려되어야 한다.

핵심사항

1 사회에 따라 남성과 여성이 수행하는 사회적 역할이 다르며 젠더에 따라 다른 방식으로 평가된다. 어떤 역할들은 다른 역할들보다 더 중요하게 여겨지고, 어떤 역할들은 당연한 것으로 여겨지며, 특히 출산과 양육은 여성이 당연히 맡아야 하는 영역으로 여겨진다. 본질적 역할 차이가 사회적·문화적 가치로 뿌리내린 경우라면, 이러한 차이가 정부 정책 및 프로그램들에 영향을 미칠 것이다.

2 정책입안 및 프로그램 기획에 성 인지적 관점을 결합시키는 것은 정책과 프로그램이 몰성적이 아니라 성 중립적 태도를 지니도록 하는데 기여한다. 정부정책이 사람들에게(한 개인으로서 그리고 특정 연령, 성, 인종, 계층, 지역에 속한 구성원으로서) 미치는 영향은 다르다. 정책입안 및 프로그램을 기획할 때 그것이 남성과 여성에게 미칠 영향뿐만 아니라 남성과 여성의 서로 다른 욕구를 어떻게 충족시킬 수 있는 가를 고려하는 것이 중요하다.

3 이주자 출신국의 이주정책은 자국 국민의 이주능력에 영향을 끼치며 남성과 여성에게 다르게 작용한다. 여성이 홀로 이주하기 어렵게 만드는 것은 단순히 사회문화만은 아니다. 기존 법률은 그 국가 내 남녀 역할 및 관계의 사회적 구조를 반영한다. 이러한 연유에서 출국조건에 대한 기존의 법률 조항들은 남성에게는 관용적 태도를, 여성에게는 통제적 태도를 보일 수 있다. 예컨대 일부 이출국들은 자국 이주여성들을 착취로부터 보호하고 권익을 증진하기 위하여 주로 이주여성들에게 영향을 미치는 제한규정을 마련하였다.

4 이주정책은 이주자의 법적지위와 그 이주자의 부양자 혹은 피부양자 여부를 결정한다. 많은 이주자 유입국들이 까다로운 입국정책을 시행하고 있는데, 이는 여성에게 의도하지 않은 부정적 결과를 초래하기도 한다. 과도하게 엄격한 이민정책은(특히 일터에서 벌어지는) 폭력, 학대, 통제에 대한 여성의 취약성을 증폭시킬 수 있다. 소수의 국가들만이 이민정책과 법 제도에 젠더관련 규정들을 포함시키고 있다. 여성은 대개 남성 이주자의 피부양자로 등록되는데, 피부양자의 지위로 입국이 허락된 자는 법률에 따라 노동시장으로의 진입이 제한되기도 한다. 과거에는 특히 여성이 이러한 경우에 해당되곤 했는데, 피부양자 지위가 부여된 여성은 특정 자격을 갖추기 전까지 경제활동에 참여할 수 없었다. 피부양자인 여성이 설사 직업 활동을 할 수 있는 경우라 하더라도 피부양자라는 지위는 유입국의 노동시장에서 그 여성이 차지할 수 있는 위치를 결정하며, 이용 가능한 서비스 및 프로그램에 대한 이 여성의 접근가능성에 영향을 미칠 수 있다.

5 입국, 체류, 노동시장 접근, 사회통합과 관련된 이주대상국의 이주정책은 이주자들의 성별 관계에 영향을 미친다. 이주정책들이 이주과정에서 남성과 여성에게 미치는 영향이 다르기 때문이다. 젠더에 따라 입국허가, 체류허가, 취업허가 및 기타의 권리들이 달라지기도 한

다. 이러한 법적 지위들은 유입국 사회에서 이주여성의 지위를 결정짓는데 중요한 역할을 하며, 그 여성이 유입국 사회에 적응하는데 영향을 끼친다.

숙지할 사항 : 이주정책 입안 시 고려할 젠더관련 질문들

이주대상국의 이주정책은 이주자의 성별 관계에 영향을 미치는가? 이주대상국의 성 인지적 고려는 이주자에게 어떠한 효과를 낳는가?

- 이주여성에게 부여되는 체류허가는 그 여성이 맺고 있는 자국(이주대상국) 시민과의 관계 혹은 선착 이주자와의 관계에 따라 결정된다. 만약 그러한 관계에 변화가 생긴다면, 그 여성은 강제퇴거 혹은 권리 상실에 직면하게 될 수 있다.
- 이주여성은 생식건강 측면에서 특히 취약하다. 특히 의료이용이 엄격하게 법적 체류지위에 결부되어 있는 경우 더욱 그러하다.
- 유입국에서 이주남성과 여성은 성 분리적 노동시장에 종사하게 될 가능성이 크다. 사회적으로 인식된 성별 차이에 의해 이들은 노동시장의 각기 다른 부분으로 흡수되어 다른 경험을 하게 될 것이다. 이주남성은 건설업종에, 이주여성은 가사나 간호 등 서비스 업종에 집중되는 경향이 있다. 이들이 겪는 다른 경험들은 이주남성과 여성사이의 역할 및 관계를 전환시키고 재정의하는 데까지 이어질 수 있으며 이들의 가족생활에 영향을 미친다.
- 여성이 자율적으로 이주할 수 있는 가능성이 증가하고 있는 반면 여성에게 개방된 취업 분야는 제한되어 있다. 이주자 유입국들이 수집한 데이터에 의하면, 여성이 유입국 노동시장으로 진입할 때 남성보다 더 불이익을 겪는 편이며, 여성의 직업에도 현저한 양극화 현상이 나타난다. 일반적으로 취업을 목적으로 이주하는 여성들은 가사, 연예, 간호, 레스토랑, 호텔 서비스와 같은 전통적인 여성 직업군에 집중되어 있거나 노동집약적 제조업 조립라인에 종사하는 경향을 보인다. 이러한 직업들은 유입국 사회에서 비교적 낮은 지위에 속하고, 사회경제적 이동의 가능성을 제한한다.
- 이주여성들을 비공식 근로 상황으로 밀어 넣는 직종들이 여럿 있다. 비공식적인 일에 종사하는 여성은 정보망과 사회적 지원책의 부족 때문에 차별 및 착취적 상황에 처하기 쉽다.
- 이주자들은 그들의 행동양식을 좌우하는 역할·관계의 체계를 가지고 이주대상국에 들어온다. 유입국 노동시장에 이주자가 참여하는 모습은 그 이주자의 출신국, 출신 민족, 체류기간, 유입국 언어 구사력 등을 포함한 이주자의 배경에 따라 다르다. 이러한 요소들은 이

주자 여성과 남성이 유입국 사회에 적응하고 그 사회로 통합되는 과정에서 큰 영향을 발휘한다.

제2권 제6장 이주와 노동에서 노동과 젠더의 이슈들을 논의한다.

숙지할 사항 : 젠더관련 요소들이 이주에 미치는 영향을 살펴보는 질문들

출신국의 환경, 문화, 사회구조와 법률은 이주를 결정하는 남성의 능력과 여성의 능력에 영향을 미치는가? 만약 그렇다면 어떻게 영향을 미치는가? 이 요소들은 이주과정을 지원하는가 혹은 방해하는가?

- 출신국 사회의 구조화된 남녀역할 및 관계는 남녀의 생산적·재생산적 역할을 결정할 뿐만 아니라 이주능력에도 영향을 미친다. 또한 이주능력은 한 개인이 자율적 결정을 내리고 그 결정의 이행을 뒷받침해줄 자원으로 접근할 수 있는 역량에 의해 좌우되는데, 이것은 사회마다 다르다.
- 사회·경제구조에서 남녀가 맡는 역할은 크게 차별화된 경향을 보인다. 남성은 가장으로서 먼저 이동하거나 가족들로부터 독립적으로 이동할 수 있다. 반면 여성은 가족 내에서 보살핌을 주는 존재(caregiver)로서 기대되기 때문에 여성의 이동은 좀 더 제한적이고 덜 자율적이다. 여성의 이주가 가족의 생존을 위한, 혹은 가족경제 향상을 위한 유일한 선택인 경우, 그 여성의 이주결정에 대한 가족의 지원은 그녀를 가족 내에서 힘을 가진 위치로 상승시킨다. 보통 남자 가족구성원에게 주어지던 의사결정력이 그녀에게도 주어지기 때문이다.
- 여성의 사회적 지위가 낮고 여성 취업전망이 어두운 사회에서 여성들은 종종 이주할 의지를 갖고 있거나 이주를 소망하기 때문에, 인신매매조직 및 다양한 형태의 착취에 더욱 취약해질 수 있다.

남성과 여성간의 관계가 이주과정에 따라 변화하는가?

- 이주로 인해 남녀간 역할 및 책임이 어떻게 재지정되는가에 대한 일반적 원칙은 없다. 하지만 이주자가 속한 가족 및 본국 지역사회에 미치는 여파는 상당할 수 있다.
- 가족 내에서 성 역할의 변화가 거의 나타나지 않는 경우가 있는가 하면, 가정에서 여성이 남성의 책임을 대신하기도 한다. 남자가 타국으로 이주하여 여성이 가장이나 주 부양자가 되는 경우가 후자의 예이다. 그러나 여성이 타국으로 이주하는 경우, 이러한 성 역할의 변

화가 항상 일어나는 것은 아니다. 여성이 타국으로 이주하는 상황에서는 사회적 지원 네트워크가 활성화되어 확대가족의 여성구성원들이 주요 가사·양육 책임을 맡게 되거나, 다른 여성들이 그러한 목적을 위해 고용되기도 한다.

- 이주여성이 외국에서 누리는 신체적·재정적 독립, 그리고 가족부양자로 인식되면서 얻은 자신감을 통해 이주가 여성의 세력화 효과를 낼 수도 있다. 그러나 여성이주자의 노동시장 진입을 억제하는 요소들 때문에 이러한 긍정적 효과가 감소되기도 한다. 이주여성의 소득능력은 가족 내 성별 관계를 변화시키기도 한다. 여성 이주 노동자는 가족의 주 부양자가 됨과 동시에 출신국과 이주대상국 사회의 가치 및 규범의 전환을 촉진한다.
- 반대의 경우가 일어날 수도 있다. 즉 이주여성이 가족의 주 부양자가 되더라도 여성자신을 포함하여 가족구성원들로부터 인정받지 못하고 남편이 가족의 주 부양자로 인식된다. 이러한 결과는 출신국, 이주대상국이 사회문화적 환경에서 남녀에게 기대되는 역할과 책임이 고수되기를 바라는 데서 기인한다.
- 또한 가족 내 성별 관계에 의해 이주자가 본국의 가족들에게 보내는 송금이나 물품등의 궁극적 사용 용도가 결정된다. 이는 송금이 이주자 개인의 소유물이 아닌 가족 수입의 일부라고 여기기 때문이다.

강제 이주 과정동안 남녀 간의 관계가 변화하는가?

- 무력충돌 및 재난은 종종 강제 이동의 상황을 발생시킨다. 강제 이주 상황이 남성과 여성에게 미치는 영향이 다르기 때문에, 그 결과 보호와 지원에 대한 남녀의 욕구(needs)도 다르다. 그러한 상황은 가족구조 및 사회구조를 결정짓는 사회조직(social fabric)에도 영향을 끼친다. 이러한 영향은 여성에게 더욱 심각하다. 이전에는 남성이 담당하던 역할 및 책임들을 위기적 상황에서 여성이 짊어지게 되지만, 동시에 이들은 다른 형태의 차별, 착취, 학대에 더욱 취약해지기 때문이다.
- 강제 이주과정에서 전통적 성 역할이 변화하는데, 심지어는 역으로 바뀌는 경우도 있다. 이러한 현상은 특히 의사결정권 측면에서 일어난다. 종종 여성은 전통적으로 기대되던 역할들과는 다른 역할, 그리고 부가적 역할들을 해야만 하는 상황에 직면한다. 여성이 가족의 부양자이자 보호자가 됨으로서 가정에 뿐만 아니라 사회적 지위가 향상될 수 있다. 사회적 지원이 없다면 여성은 오히려 차별당하거나 안전의 위협과 폭력에 직면하게 될 수도 있다. 성 역할 변화는 남성에게 다르게 작용하는데, 남성은 무력감을 느끼거나 자존심을 잃게 되고 의사결정자로서의 지위를 상실하였다는 사실을 받아들이기 힘들어한다. 이러한 결과, 남성의 지역사회 활동에 영향을 미칠 수 있다.

적용문제

- 1 위에서 살펴본 ‘이주와 젠더’에 관련한 질문들 중 당신의 상황에서는 어떤 질문들이 특히 중요한가?

- 2 이주정책은 이주여성의 욕구(needs)를 어떻게 보호할 수 있는가?

- 3 이주가 남녀에게 다르게 미치는 영향들을 다루기 위해 이주정책 및 프로그램은 무엇을 할 수 있는가?

- 4 노동관련 이주 측면에서 양성 평등을 지원하기 위해 어떤 정책을 장려하겠는가?

맺음말

출신국, 이주대상국, 경유국의 이주 정책, 규제, 프로그램의 모든 단계에 성 인지적 관점을 통합시키는 것이 중요하다. 본 장은 이주정책을 입안할 때 이주와 관련한 모든 젠더 이슈들을 규명하고 이주가 남녀에게 미치는 영향을 고려해야 할 필요성을 제시하였다. 또한 이주가 남녀에게 미치는 영향의 차이가 어느 정도 지속될 것인지 혹은 이주정책에 의해 새로운 차이들이 발생할 가능성이 있는지에 대한 분석의 필요성도 설명하였다. 다수의 국제협약 및 국제적 접근법은 이주에 대한 양성 평등적 접근을 지지하고 있다.

참고문헌

Boyle, P. and K. Halfacree (Eds.),

1999 *Migration and Gender in the Developed World*, Routledge Research in Population and Migration No. 1, London; New York : Routledge.

Henshall Momsen, J. (Ed.),

1999 *Gender, Migration and Domestic Service*, Routledge International Studies of Women and Place, London; New York : Routledge.

Hondagneu-Sotelo, P (Ed.),

2003 *Gender and US Immigration : Contemporary Trends*, Berkeley : University of California Press.

Jolly, S. and E. Bell and L. Narayanaswamy,

2003 *Gender and Migration in Asia : Overview and Annotated Bibliography*, Brighton : Institute of Development Studies.

King, R. (Ed.),

2001 *The Mediterranean Passage : Migration and New Cultural Encounters in Southern Europe*, Liverpool : Liverpool University Press.

King, R. and G. Lazaridis, and C. Tsardinidis (Eds.),

1999 *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Houndmills : Macmillan ; New York : St. Martin's Press.

Migration Information Source,

2003 *Women and Migration*, Source Survey, March 2003, Available at :
www.migrationinformation.org

Oishi, N.,

2002 *Gender and Migration : An Integrative Approach*, CCIS Working Paper No.49,
La Jolla : Center for Comparative Immigration Studies.

Status of Women Canada,

1996

Sweetman, C. (Ed.),

1998 *Gender and Migration*, Oxfam Focus on Gender, Oxford : Oxfam.

United Nations,

1995 *International Migration Policies and the Status of Female Migrants*, UN, New York

2001 *Population, Gender and Development : A Concise Report*, UN, New York.

United Nations Population Division,

2001 *World Population Monitoring 2000 : Population, Gender and Development*, UN,
New York.

Women's Health Bureau,

2003 *Exploring Concepts of Gender and Health*, Ottawa, June 2003.

¹ Shahrashoub Razavi and Carol Miller, *From WID to GAD : Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, UNRISD, Occasional Paper No.1, February 1995, Geneva, Switzerland

Doreen Indra (Ed), *Engendering Forced Migration : Theory and Practice*, Refugee and Forced Migration Series Volume 5, Berghahn Book, 1999.

Gender and Peacekeeping Training Course, DFID/DFIT 2002, [http : //www.genderandpeacekeeping.org/](http://www.genderandpeacekeeping.org/)

² Millennium Declaration : [http : //www.un.org/millennium/summit.htm](http://www.un.org/millennium/summit.htm). Note that Millennium Development Goal (MDG) number 3 is : "Promote gender equality and empower women";
[http : //www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/)



IOM International Organization for Migration

용어 및 어휘 해설

용어 및 어휘 해설



가공 Processing

이주와 관련된 방대한 정보를 평가하거나 분석할 수 있는 형태로 전환하는 것.

강요노동 Indentured labour

여행비용 및 숙식 제공을 대가로 외국에서 정해진 기간동안 억압적 고용 계약하에서 하는 노동. 계약 노동자들을 위한 조건들은 일반적으로 매우 열악했다. 보통 4년에서 7년에 이르는 계약기간 동안, 고용주들은 마치 노예를 파는 것처럼 노동자들의 남은 계약 기간을 팔 수 있으나 노동자들은 고용주를 바꿀 수 없게 되어있었다.

강제 Coercion

타인이 본인의 의지와 반대되는 행동을 하도록 물리적 힘이나 심리적 압박을 가하는 것을 말한다.

강제귀환 Forced return

개인의 자발적 의사에 의해 행해지지 않는 귀환

강제송환 Refoulement

‘1951년 난민지위에 관한 협정’에 규정된 사유에 의해 박해를 받을 위험이 있는 지역 또는 박해를 받을 지역으로 또는 개인의 생명 혹은 자유가 위협받을 수 있는 국가로 난민을 강제적으로 귀환하는 행위

강제송환금지 Non-refoulement

난민법의 핵심원칙으로 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민들을 돌려 보내는 것을 금지한다. 이 원칙은 국제관습법의 한 부분으로 여겨지고 있기 때문에 ‘1951년 유엔 난민지위에 관한 협약’에의 가입여부와 관계없이 모든 국가를 구속한다.

강제퇴거 Deportation

적법한 출국 명령을 거부하는 자, 범죄를 저지른 자, 유입국으로부터 당해 이주자를 출국시키는 것이 공공 이익에 도움이 되는 경우에 적용되는 절차

건강 Health

질병 혹은 유약함이 없는 상태뿐만 아니라 신체적, 정신적, 사회적 안녕의 상태도 포함한다. 이주의 측면에서 건강이란 이주자 및 이동하는 사람들의 신체적, 정신적, 사회적 안녕을 의미한다.

개념 모델 Conceptual model

시스템에 대해 주로 문서로 쓰여진 설명 또는 순서도의 형태로 표현된, 도식적 묘사. 이것은 설명하고자 하는 시스템의 알려진 또는 추정되는 특성들을 시각적으로 나타낸다. 개념적 모델은 시스템의 특징을 심도있게 연구하기 위해 사용되기도 한다.

개발, 발전 Development

인간의 발전 가능성을 증대시키고 인간 선택의 범위를 확장시키며 시민들이 존엄과 평등을 향유하며 살 수 있는 안전한 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 성장, 진보, 강화 및 발달을 시사하는 동적 과정. 발전은 국가의 영토적 경계를 초월하는 과정으로 간주된다. 발전과정속에서 사람들의 생산성, 창의성, 선택이 확장되고, 현 세대뿐만 아니라 미래세대를 위한 기회가 창출된다는 점이 중요하다.

경유국 Country of transit

이주자가 목적인 곳으로 가기위한 과정 중에 위치한 중간 국가 혹은 통과 국가

계약이주노동자 Contract migrant workers

고용기간과 구체적인 업무를 규정하는 계약을 체결하여 자국이 아닌 타국에서 일하는 사람들. 일단 취업국에 입국하면 계약 이주 노동자들은 직업을 변경할 수 없으며 그들이 맡은 업무가 지속되고 있는 가에 관계없이 계약이 만료되는 즉시 취업국을 떠나도록 기대되어 진다. 때때로 계약 갱신이 가능할지라도, 계약이 갱신되기 이전에 취업국으로부터 출국이 의무적으로 요구되기도 한다.

계절이주노동자 Seasonal migrant workers

그의 작업이 성질상 계절조건에 의존하며 일년 중 일정 기간동안만 필요한 작업에 취업하는 이주노동자

고급기술인력, 고숙련 이주노동자 Highly skilled migrant workers

외국에 입국할 때 우선적 대우를 받을 만한 기술을 지닌 이주 노동자로, 체류기간, 작업장의 이전, 가족 재결합에 있어서도 제약을 덜 받는다.

공중보건 Public health

사람들과 지역사회를 질병으로부터 보호하고 모두를 위한 건강한 생활환경을 증진시키는 정책과 프로그램을 수립하는 과정

구속력 있는 법 Binding laws

국제법은 그것을 채택한 국가에 대해서만 ‘구속력’(제한을 가하거나 권리를 부여함)을 가진다. 그러나 조약상의 규범이 관습법의 일부일 경우 그 규범은 조약의 비당사국에 대해서도 구속력을 가질 수 있다.

국가 State

상시적으로 인구가 존재하며 내외적으로 주권을 행사하는 효력이 있는 정부가 있는 정해진 영토

국가 안보 National security

개별 국가의 자국 영토 보호

국내난민 Internally displaced persons

고향이나 일상거주지를 떠나거나 벗어나 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않는 사람들 혹은 집단. 특히 무력분쟁, 폭력이 보편화된 상황, 인권침해, 또는 천재나 인재 등의 결과로 혹은 그러한 사건이 미치는 영향을 피하기 위해 그러한 이동을 한다.

국내법 National law

한 국가가 국가와 개인 간의 관계를 어떻게 규정할 것인가를 정한 원칙 체계

국민총생산 Gross National Product(GNP)

국민경제가 일정기간(보통 1년)에 생산한 최종 생산물(재화·서비스)을 시장가격으로 평가한 총액. 국민총생산은 최종 생산물의 생산과정에 소요된 감가상각비 및 자본소비를 공제하고 산출한 값이다. 국민총생산은 국민순생산과 구별되는데, 국민총생산에서 이 기간에 감가한 자본설비의 상각비를 공제한 것이 국민순생산이다.

국적 Nationality

한 민족 국가 안에서 구성원인 상태. 국적법은 이러한 법적 지위에 대한 기준을 정한다. 국적은 종종 하나의 혹은 그 이상의 정치적 국가들을 형성하는 민족 집단의 맥락에서 사용되기도 한다.

국적이탈 Expatriation

본국에서의 거주를 포기하는 것 또는 본국에 대한 충성을 포기하는 것, 혹은 국가의 조치에 의해 국적을 상실 것이다.

국제공법 Public international law

국가들에 의해 동의된 원칙 체제로 국가, 국제기구 및 다른 국제 공법 대상들 사이의 국제 관계를 규정하고 있다.

국제관습법 Customary international law

조약이나 법률 문서에 있는 공식 표현이 아니라 국가가 지속적이며 일관되게 행해 온 관습으로부터 그 권위가 유래된 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가가 기여한 결과에 따라 변화한다. 어떤 국가가 국제사회에서 스스로 법적 의무라고 규정한 것에 따라 행위를 행하면 이러한 관행은 국제관습법을 형성하는 데 기여하게 되며 이 국가가 기여한 선례를 다른 국가들이 채택하여 지속적으로 따를 경우 국제관습법이 형성된다.

국제민간항공기구 International Civil Aviation Organization (ICAO)

국제민간항공기구는 비자를 포함한 여타 여행증명서 및 여권의 기준을 설정한다. 시카고 협약이라고 불리는 ‘민간항공에 대한 국제 협약’의 내용을 발현하기 위해 1947년 세워졌으며 180여 회원국을 두고 있는 UN 기구이다.

국제법 International law

국가들이 어떻게 함께 작동하고 상호간의 관계를 어떻게 규정하는가에 대해 국가 간에 합의된 원칙 체계. 유의어로 ‘국제공법(public international law)’이 있다.

국제이주 International migration

장기간 체류를 목적으로 출신국에서 이주대상국으로 이동하는 것. 개발의 맥락에서 ‘이주자’라는 용어가 쓰일 때, 이것은 개인이 ‘개인적 선택’의 이유로 그 어떤 외부적 압력 요인없이 자유롭게 이주결정을 내린 경우만을 의미한다. 본 매뉴얼에서 국제이주와 개발을 논의할 때 이 용어는 난민, 추방자(망명자), 혹은 강제에 의해 출신국을 벗어난 사람들을 포함시키지 않는다.

국제이주자 International migrant

자신의 출신국이 아닌 곳에 사는 사람

국제항공운송협회 International Air Transport Association (IATA)

1919년 항공 산업을 위한 교역 협회로서 설립되었다.

국제항공운송협회/통제실무팀 International Air Transport Association/Control Authorities Working Group

국제항공운송협회/통제실무팀(IATA/CAWG)은 19개국 항공사와 이민관리국이 힘을 합쳐 불법수송에 대한 효과적인 대응책을 확립하는 한편, 승객의 편의와 수속을 위한 협력 프로그램을 개발, 추진한다.

국제해사기구 International Maritime Organization (IMO)

국제해사기구는 1958년 설립된 UN의 전문기구로서 해양 안전 상태를 개선하고 선박에 의한 해양 오염을 방지할 책임을 지닌다.

관습법 Customary law

국가들에 의해 법으로 인정된 일반화된 관행의 증거

광 문자 인식 폰트 OCR-B

기계 판독 가능 지역에서 기계 판독형 여행 증명서의 사용을 위해 채택된 광 문자 인식 인쇄 형식

권리에 기반한 접근 Rights-based approach

이주정책에 대한 접근방법으로 이주자의 삶을 통제하는 것보다 이주자들의 권리를 중요 출발점으로 두는 것

권리유예, 유예조치 Derogation

특정 법의 폐기(abrogation) 혹은 완전한 폐지(abolition)가 아닌 부분적 철회(withdrawal)로서, 특정하게 정의된 상황에서 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다.

귀환 Return

귀환은 넓게 경유국 또는 도착국에서 그 이전의 경유국이나 출신국으로 돌아가는 행위를 뜻한다.

귀환국 Country of return

한 개인이 귀환되어지는 국가. 이는 그 개인의 출신국일 수도 있고 이전의 상주국일 수도 있다. 그러나 경유국으로의 비국적민의 재입국을 다루는 재입국협정의 수가 점차 늘어나고 있다.

귀환 지원 Assisted return

귀환 지원은 국가나 제3자(예컨대, 국제기구)가 개인에게 귀환을 위한, 혹은 때때로 재통합을 위한 재정적, 조직적 지원을 제공하는 것이다.

기계판독영역 Machine-readable Zone (MRZ)

기계판독형 여행 증명서나 비자를 읽어낼 수 있는 지역

기계판독형 여행증명서 Machine-readable Travel Document (MRTD)

국가나 기관에서 발행되어 해외여행에 사용할 수 있는 공식적 문서. 눈으로 판독할 수 있는 정보와 기계로 판독할 수 있는 형태의 별도의 필수적인 정보를 지니고 있다.

기능적 관리 Functional direction

조직적 책임의 한 형태로써 분권화된 조직 단위는 본부의 전문가들이 지시하는 이행명령에 따라야 할 의무를 진다.

기능적 안내 Functional guidance

조직적 책임의 한 형태로써 분산된 조직 단위가 본부의 기능 전문가로부터 조언과 지침을 제공받는 것을 말한다. 그러나 조직 단위들은 운영 지침을 자신들의 고유 상황에 적합하도록 자유로이 수정할 수 있다.

기본입국심사 Primary inspection

입국하는 모든 사람들을 대상으로 또는 출국 심사가 있는 경우 체류하고 있는 사람들에 대해 실시하는 여행 문서와 동기에 대한 표준적 심사



난민법 Refugee law

불문율적인 국제 관습법과 난민보호기준을 설정하는 다양한 국제적, 지역적, 국가적 법률문서의 총체

난민 지위 인정 절차 Refugee status determination procedures

국내법과 국제법에 따라 난민 인정 여부를 결정하는데 있어서 국가 그리고/혹은 UN 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 사용되는 법적, 행정적 절차

다문화주의 Multiculturalism

한 사회 내에서 한 개의 주류 문화 대신 많은 문화를 장려하고 촉진시키는 것

단기 노동 이주자 Temporary labour migrant

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람. 유급활동 종사의 기간은 한정되어 있으며(수개월에서 수년) 영구적이지 않다.

단기 이주 노동자 Temporary migrant workers

자국이 아닌 타국에서 한시적으로 특정 직업 혹은 특정 업종에 종사하도록 입국이 허락된 자. 단기 이주 노동자는 작업장을 변경하거나 출국하지 않고도 취업국에서 노동허가를 갱신할 수 있다.

당사자주의/비당사자주의 Adversarial/non-adversarial

영미법 체계(당사자주의 adversarial)와 대륙법 체계(비당사자 주의non-adversarial, 혹은 규문주의 inquisitorial)의 근본적 차이점을 말한다. 영미법 체계(common law)에서는 기본적으로 두 당사자들에 의해 논쟁이 되는 사안이 선택되는 재판절차를 따르는 반면, 대륙법 체계(civil codes)에서는 당사자, 재판소 혹은 법원이 논쟁 사안들을 결정하고 재판부의 주도하에 재판이 이루어지는 과정이다. 이주지위결정 및 상소 제도는 비당사주의(규문주의) 혹은 당사자주의를 따를 수 있다.

대중 매체 Mass media

특정화된 회보(newsletter)나 기타 매체와 달리 신문, 잡지, 라디오, 텔레비전과 같이 광범위한 대중에게 접근할 수 있는 전달 형태.

대중 정보 Mass information

주로 대중 매체를 이용하여 대중에게 전달되는 정보. 대중에게 사용되기 위해 준비된 정보.

데이터 페이지 (인적사항면) Data page

기계판독여권 내에 있는 고정형식페이지로서, 시각자료와 기계판독자료의 표준화된 기록형식을 보여준다.

도입국, 유입국 Host state

이주노동자가 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 국가

도착국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

동화 Assimilation

소수 집단이 주류 문화의 관습과 태도에 점진적으로 적응해 가는 과정을 말한다.

두뇌 유출 Brain drain

교육수준이 높고 숙련된 인력이 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 것을 지칭하는 용어로, 이는 보통 이러한 현상은 송출국가에게 손실로 작용한다. 왜냐하면 고급기술인력의 이출민(emigration)은 생산저하, 트레이닝과 교육측면에서의 공적투자 손실, 세입감소 등으로 이어지기 때문이다.

등록제 Register

기록이 입력되고 저장되는 시스템. 이 시스템은 한 나라에 입국하거나 출국하는 사람들에 기반하거나 인구통계 및 체류에 대한 정보를 기록·보존하는 그 국가 체류자의 기록에 기반한다.

디아스포라 Diaspora

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서 자신들의 모국에 대한 자각을 갖고 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다. 이주자 집단은 자신들의 본고장으로부터 분산된 사람들인 동시에 그러한 사람들로 인해 타국에 구성된 공동체를 의미하는 말이다.(디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다.)

디지털 화상 처리 Digital imaging

컴퓨터로 사진을 여권의 인적사항 페이지위에 직접 인쇄하거나 삽입함으로써 얼굴 이미지를 기계판독여권에 삽입하는 것이다.



매스 커뮤니케이션 Mass communication

인쇄 매체와 전자 매체와 같은 전통적 대중 매체 또는 직접적 전달(커뮤니케이션), 회의, 토론, 그리고 활발한 상호작용과 같은 비공식적 매체를 통해 대중에게 정보를 전달.

메시지 Message

전달(커뮤니케이션)행위나 그 과정의 내용. 전달(커뮤니케이션), 진술, 중요한 사실의 기본적인 주제. 정보 캠페인(홍보사업)의 경우에 있어서, 메시지는 캠페인의 전반적인 내용을 포함하는 주제를 나타내며 표적화된(targeted) 청자를 위해 가장 중요한 정보를 응축한다.

모드 4 Mode 4

세계무역기구(WTO) 회원국들 간의 서비스 교역을 다루는 「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」은 네 가지 서비스 공급방법을 규정한다. 모드 1은 서비스의 국경간 공급 (서비스 자체가 국경을 넘어 공급됨), 모드 2는 서비스의 해외소비 (한 회원국의 영토내에서 타 회원국의 서비스 수요자에 대한 서비스 공급, 한 국가 국민이 다른 국가에 가서 서비스를 소비하는 것), 모드 3은 상업적 주재(한 국가의 서비스 공급 주체가 타 WTO 회원국 영토에 주재하면서 서비스를 공급), 모드 4는 자연인의 이동(서비스 공급자 개인이 타 WTO 회원국으로 일시적으로 이주하여 서비스 공급)을 내용으로 한다. GATS의 제I.2(d) 조는 모드 4를 ‘한 회원국 출신의 자연인이 타 회원국의 영토내에 주재함으로써, 그 자연인이 속한 서비스 공급 주체가 그 자연인을 통해 서비스를 공급함’으로 정의한다.

목적국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

무국적 Stateless

어느 국가에서도 정상적 시민권을 가지지 않고 어느 국가로부터도 보호를 받지 않는 사람의 지위

무국적자 Statelessness

어느 국가에서도 구성원으로서의 법적 지위가 없음

무역 자유화 Trade liberalization

쿼터, 관세를 비롯하여 재화와 자본의 자유로운 국제 이동을 저해하는 기타 장벽의 철폐

문서 Instrument

법률 문서

문서9303 Doc 9303

국제민간항공기구(ICAO)가 발간한 문서로서 기계판독형여행증명서에 대한 상세한 설명을 제공한다. 세 부분으로 나뉘어져 발간되는데, 제1장은 기계판독형 여권, 제2장은 기계판독형 사증, 제3장은 기계판독형 공식여행증명서이다.

밀입국 Smuggling of migrants

‘이주자 밀입국’ 참조

번

박해 Persecution

모든 종류의 심각한 인권 침해. 난민의 맥락에서 박해는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 또는 특정 사회 집단의 구성원 등의 이유로 기본권이 심각하게 침해받는 모든 행동을 뜻한다.

발전 Development

‘개발(development)’ 참조

발효 (효력의 발생) Enter into force

법이 구속력을 갖게 되는 것을 말한다. 법률문서는 보통 정해진 수의 국가가 비준하거나 혹은 비준 후 일정 정도의 시간이 흐르면 효력이 발생하게 된다.

배재조항 Exclusion clauses

원칙적으로는 난민지위 요건을 충족시키는 사람이지만 이 사람에 대한 국제적 보호 혜택을 부인하는 법 조항들을 가리킨다. 이러한 조항들은 ‘난민지위에 관한 협약’의 제1D, 1E, 1F 조에 규정되어 있다.

배출요인 Push factors

이주자가 출신국을 떠나 다른 곳에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는 그 출신국에 존재하는 요인들

배포, 확산 Dissemination

정보 분석(intelligence analysis)의 결과물을 이 과정을 착수시킨 필요와 요구를 지닌 사용자들에게 전달하는 것이다.

법 Law

한 사회나 여러 국가가 작동할 때 따라야 할 규범적 원칙 체계

법제 Legislation

본 장에서 의미하는 법제란 법(령), 시행령 혹은 규제 기제를 지칭한다. 이주 관리를 담당하는 입법 기관은, 당해 국가에서 사용되는 사법 체계의 기초적 구조를 이주 법제에도 그대로 반영한다. 어떤 체계는 높은 수준의 제정법으로 구성되어 있으며 이 제정법은 입법의 집행 및 절차를 규정한 이행규칙을 필요로 한다. 또 다른 체계는 제정법이 고도로 규범적이면서 절차적인 세부 사항을 포함하기도 한다. 이렇게 서로 다른 두 체계 간에서 면밀한 균형을 이루는 작업은 각 국가에 의해서 자체적으로 이루어진다.

북 포맷 Book format

기계판독형여권의 행태를 설명하는 것이다.

본국송환 Repatriation

엄격한 법률적 의미를 가지고 있는 용어로 국제법에서 인정되고 있으며 본국으로 돌아가는 협약 난민, 1949년과 1951년 제네바 협약에 근거하여 전쟁 포로들 및 전쟁 기간동안의 민간인, 1961년과 1963년 비엔나 협약에 따라서 위기시의 외교관에게도 적용된다.

본인확인 Verification

여행문서를 소지하고 있는 사람이 합법적인 소지자라는 것을 확인하는 행위

분권화 Decentralization

일반 정책목표들을 이행하기 위하여 상당한 수준의 자유재량이 여러 개의 조직 단위에게 분산되어 있는 조직 형태를 말한다.

분리 Segregation

다양한 인종, 계급, 민족집단을 분리하는 정책 또는 행위. 분리모델에서 이주자들은 적응을 위한 최소한의 노력을 하도록 요구되는 반면, 도입국의 단일가치체계는 초기 상태 또는 영향 받지 않은 상태 그대로 유지된다. 이주자들의 사회참여뿐만 아니라 권리도 극히 제한된다.

분석 Analysis

현상의 본질, 원인 및 결과를 이해하기 위하여 상관관계나 경향, 주요 사건 등 일련의 정해진 개념들을 적용하여 검토하는 것이다. 분석에 사용되는 이러한 개념들은 사실을 확인하고, 의문점을 제기하거나 그에 대한 답변을 찾으며, 결론에 도달하기 위해 정보의 처리, 해석 및 통합의 과정을 지원한다.

불법입국 Illegal entry

합법적으로 입국하기 위한 요구조건을 충족시키지 않은 상태에서 유입국으로의 국경을 넘는 것

비자 Visa

‘사증’ 참조

비정규 이주, 비합법 이주 (이주노동맥락에서) Irregular migration

자국 영토로, 자국 영토를 통해서, 혹은 자국 영토로부터 이루어지는 이주민들의 질서 있는 이동을 관리하기 위해 국가들이 정해 놓은 규범과 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다. 이때, 출신국이나 이주대상국의, 혹은 두 나라 모두의 정규제도 밖에서 발생하는 모든 국가간 이동을 포함한다. 인신매매를 포함한 비정규 이주로 인해 유입국에 숨어 사는 이주자들이 발생하게 되며, 공중보건 및 이주자 개인 보건에 대한 위험성이 증가하고 있다.

비준 Ratification

조약에 구속력을 부여하는 최종 합의의 도출과정으로 보통 비준서의 기탁을 포함하고 있다.

비호(庇護) Asylum

박해나 심각한 위협을 피해 타국을 빠져나온 자국 영토 내에 머무르고 있는 사람들에게 대해 국가가 보호를 제공하는 것이다. 비호는 다양한 요소들을 아우르고 있는데, 강제송환금지, 비호국 영토 내에서의 체류 허가, 처우에 있어서의 인도적 기준 등이 포함된다.

비호(庇護) 신청인 Asylum-seeker

비호 요구 혹은 신청에 대한 최종 결정이 아직 피난국가로부터 내려지지 않은 상태에 있는 사람



사업상 여행자 Business travelers

경제활동을 목적으로 단기간 입국이 허락된 외국인으로서, 그 경제활동에 대한 임금을 입국한 국가가 아닌 외부로부터 받는 자

사전 승객 정보 시스템 Advance Passenger Information

기계판독형여행증명서를 이용하여 항공사가 승객 명단을 도착지의 세관, 출입국관리소 및 여타 기관에 온라인으로 미리 발송하는 시스템이다. 이 시스템은 항공편이 도착하기에 앞서서 국경관리관들이 승객 정보를 처리할 수 있게끔 해준다.

사증, 비자 Visa

자국이 아닌 국가에 입국시 필요한 승인 조건을 충족하고 있음을 보여주도록 발행된 여행자의 단기적 혹은 영구적 공식 보증

사회심리적 Psychosocial

인간 행동과 안녕(wellness)을 이해하고 관리하기 위한 접근으로 개인이 가지는 심리적 요인과 사회적 요인에 동등한 중요성을 두고 있다.

상세입국심사 Secondary inspection

입국하는 사람(혹은 출국절차 중에 있는 사람) 중 선별된 사람에게 행하여지는 구체적 심사.

생계 Livelihood

삶을 지속적으로 유지해나가는데 필요한 수단을 지칭한다. 이러한 수단은 지역 공동체 및 초국가적 공동체를 통해 사람들이 이용할 수 있는 자원(가계 자산, 자본, 사회 제도, 그리고 네트워크 포함)과 계획들(strategies)일 수도 있다. 이주는 평화시뿐만 아니라 전시 혹은 전후에도 ‘생계전략(livelihood strategies)’으로서 기능한다.

생체인식 Biometrics

안면 형상, 지문, 홍채를 포함한 신체적 특징들이 기계판독형 여행증명서에 결합되어 소지자가 여행증명서를 사용할 때, 그 여행증명서와 그 소지자를 비교하도록 해준다. 생체인식은 증명서를 가진 자가 정당한 소지자이므로 그 증명서는 적법하다는 것을 증명함으로써 그 문서를 인증하는 수단으로 쓰인다. 개인의 생체인식 정보는 입국 시 미리 선별된 사증면제 여행자를 증명하기 위한 데이터베이스나 신분증에도 저장된다.

서비스 공급자 Services/service suppliers

서비스는 선진국과 개발도상국 모두에 있어 가장 범위가 넓고 가장 역동적인 경제 요소이다. 서비스 그 자체만으로도 경제상으로 중요한 의미를 지니지만, 서비스는 또한 재화생산에 중요한 투입요소로서의 역할도 한다. 서비스의 범위는 건축에서부터 음성사서함 통신 및 우주 이송까지 망라한다. 여기에는 전문 직업 서비스, 컴퓨터관련 서비스, 연구 및 개발 서비스, 부동산 서비스, 통신 서비스, 환경 서비스, 건설 서비스, 교육 서비스, 금융 서비스, 보건 서비스, 관광 서비스, 여가 서비스, 운송 서비스 등이 포함된다.

서비스 교역에 관한 일반협정 General Agreement on Trade in Services

우루과이라운드 무역 협상(1986년~1994년)에서 발전된 다자적 서비스 교역 제도로 세계무역기구(WTO)의 148개 모든 회원국들에 적용된다.

성 Sex

남성과 여성의 생물학적 차이

성 노동자 Sex workers

금전적 보수를 목적으로 성적 서비스 교환에 참여하고 있는 사람

성별 관계 Gender relations

한 사회의 경제적, 사회적 상황에 따라 다양하고, 사회 및 인종 집단에 따라 다른 남녀간의 관계

성 정체성 Gender identity

경제, 문화, 역사, 이념, 종교적 요소들을 포함한 여성과 남성이 살아가는 환경의 결과물

세계화 Globalization

넓은 의미에서 세계화는 초국가적 양상을 보이는 사회적 변화의 모든 형태를 망라한다. 세계화는 경제적, 비경제적 측면 모두에서 지리적 국경을 초월하는 과정이다. 일반적으로 세계화는 경제적, 문화적, 정치적 협력 및 연계의 증가로 형성된 상호관계성 및 상호의존성의 발달 과정이라는 특징을 지닌다. 세계화는 통합, 상호의존, 다자주의, 개방, 보편성, 지리적 압축이라는 개념들을 포괄한다.

순환 이주 Circular migration

일정기간동안 이주자가 출신국으로 한 번 혹은 그 이상 귀환하는 이동. 이러한 이주자들은 단기간 체류국에 체류하고 출신국으로 정기적으로 돌아간다.

속인주의, 혈통주의 Jus sanguinis

부모 중 한쪽으로부터 물려받게 되는 시민권 취득 방법으로서, 만약 부모가 서로 다른 시민권을 가지고 있으면 이중 시민권을 지니게 될 수 있다.

속지주의, 출생지주의 Jus soli

출생지에 따른 시민권 취득 방법으로서, 때로는 추가적 조건을 필요로 한다. 예를 들어 최소한 부모 중 한 쪽이 당해 국가의 영주권이 있거나, 부모 한쪽이 유입국(host state) 영토 내에서 출생한 경우여야 한다.

송금 Remittances

국제 이주자가 이주국에서 얻은 수입의 일부를 출신국으로 보내는 것. 공식적 경로를 통해 유통된 총 송금액은 1988년과 1999년 사이에 2배 이상 증가했다. 공식적 은행 경로를 통해 전해져서 국가통계에 기록되는 공식적 송금과, 친구나 친척을 통하거나 이주자 자신들이 운송하거나 민간 금전전달 시스템을 이용하는 비공식 송금을 구별할 필요가 있다.

송출국 Sending countries

이주자가 출국하는 국가

시각판독지역 Visual Inspection Zone (VIZ)

기계판독형 여행 증명서의 시각적 검사 지역

시민권 Citizenship

시민권에 대한 개념은 나라마다 다르고 학문간에 차이를 보인다. 시민권은 두 가지의 기본적 의미를 가지고 있다. 즉 (i) 한 민족 국가의 구성원으로서의 법적 지위,(ii) 반드시 민족 국가가 아니더라도 한 공동체의 구성원으로서의 지위를 말한다. 예컨대, 유럽 시민권, 세계 시민권, ‘탈국가적 시민권(post-national citizenship)’ 등이 있다.

시스템 System

복잡한 총체를 구성하는 상호작용적, 상호관계적 및 독립적인 요소들의 집합. 시스템은 자연적 또는 인위적, 기계적 또는 유기적일 수 있다.

신뢰성 Reliability

정보 출처의 일관성에 대한 척도

심사 절차 Inquiry process

이주법률 하에서 개인이 가지는 법적 지위에 관계된 주장을 심리하고, 그 지위에 대한 결정을 내리기 위해 성립된 절차이다. 개인의 법적지위는 제시된 증거 및 당해 법률의 해석의 고려를 통해 결정된다.



약속, 양허 Commitment

‘서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)’에서, 법적 구속력이 있으며 다자적으로 이행되는 약속

양도할 수 없는 (불가양익) Indalienable

타인에게 이전하거나 양도할 수 없는

여권 Passport

여권안에 기록된 사람의 신원을 증명하고, 이 사람이 여행, 재입국, 해외 체류시 보호를 받을 수 있도록 허가하는 국가에 의해 발행된 공식적 문서

운송회사 Carriers

육로, 해로, 항로를 통한 승객 수송 업무를 담당하는 운송 회사

운영 정보 Operational intelligence

이주 관리 관련하여 일상적인, 또는 진행 중인 (운영)활동을 수행하는 공무원의 욕구와 관련한 지적 산물. 때때로 ‘전략적’ 정보로 언급되기도 한다.

운영상 정책 목표 Operational policy objectives

이주 관리의 다음과 같은 선택안 사이에 운영상 균형을 맞춘다.

- 통제조치 및 촉진조치
- 해외에서, 입국지점에서 또는 국가 내에서의 이주관리 활동
- 위험 관리 또는 위험 방지
- 경제적, 사회적, 문화적 통합을 향한 이주자 및 옹호자의 책임, 그리고 국가의 책임

이주 관리의 운영 정책 목표들은 국가가 선택한 사항 간의 균형을 나타낸다.

유량 Flows

전체 인구수 중에서 불안정하고 변화하는 비율을 일컬을 때 사용되는 용어

(조약의) 유보 Reservation to a treaty

조약에 서명(sign), 비준(ratify), 수락(accept), 승인(approve), 가입(accede)할 때, 국가가 조약의 특정 조항을 자국에 적용하는 데 있어 그 법적 효과를 배제 혹은 수정하기 위한 목적으로 발표하는 일방적인 성명

유예 Suspensive effect

법원에 상소나 신청서 제출한 상태에서 해당 사건에 대한 최종 결정 과정이 끝나기 전까지는, 부정적인 결정에 미치는 효과를 방지하고 신청자의 법적 지위를 유지해주는 것이다.

유예조치 Derogation

‘권리유예’ 참조

유입국 Host state /Host country

1. ‘도입국(host state)’참조
2. ‘체류국(host country)’ 참조

유형 Typology

공통된 특징을 가진 현상들을 그룹별로 묶는 체계적 분류 방법이다. 유형은 다양하게 연관된 현상들을 분리된 집단으로 구별하는 차이점들에 따라 만들어진다. 유형은 복잡한 이주 현실을 분석하고 이해하기 쉽게 한다.

외국인 Alien

타국의 시민(국적자)인 사람, 체류국의 시민권을 가지고 있지 않은 사람

위변조문서/허위문서 Fraudulent document

여행증명서 혹은 신분증명서가

- 국가에 의해 합법적인 권한을 부여받은 개인 혹은 중개소가 아니라 다른 누군가에 의해 허위로 만들어지거나 변조되었을 때
- 허위진술, 와전, 협박 혹은 부적법한 기타의 방법을 통해 부적절하게 발행 혹은 취득되었을 때
- 적법한 소지자 이외의 다른 사람에 의해 사용되었을 때 위변조문서라고 한다.

위임난민 Mandate refugees

유엔난민판무관실 규정(UHCHR Statute)과 관련 유엔총회 결의문에 의거하여 유엔난민판무관실 (UNHCR)에 의해 난민으로 인정받은 사람.

이동 유형, 이주 유형 Mobility pattern

반복되는 이주 유형은 이동 유형으로 인식된다. 가난한 국가에서 부유한 국가로의 이동, 시골에서 도시로의 이동은 이동 유형의 예이다.

이주 Migration

한 사람 혹은 집단이 단기적 혹은 영구적 정착을 위해 행정적 혹은 정치적 국경을 넘어 한 지리적 단위에서 다른 지리적 단위로의 이동을 의미하는 용어로, 여기에는 난민, 자발적 이주자, 비자발적 이주자, 경제적 이주자의 이동을 포함한다.

이주 관리의 제도적 체제 Migration management institutional framework

이주 관리에 관한 법을 만드는 것은, 국가가 일반적 정책 목표에 집중할 수 있도록, 국가 행위를 규율할 제도적 체계를 만드는 것과 연관된다. 행정기관, 입법기관, 사법기관과 같은 국가 기관은 물론이고 정책을 실행할 공무원 및 장관, 그리고 운송사, 숙박업자, 교육기관, 고용주, 국제기구와 같은 간접적인 이해관계자들까지도 적절한 권위와 권한을 부여 받을 필요가 있다. 이러한 종합적 형태가 이주 관리에 관한 제도적 체계를 형성한다.

이주노동자 Migrant worker

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 사람. 2003년 7월 1일 발효된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990)」 제2조는 ‘이주노동자’에 대한 정의를 제공한다.

이주대상국, 목적국, 도착국 Country of destination

이주이동에 관여한 자가 도착하고자 하는 국가

이주 보건 Migration health

보건학의 특정화된 분야로, 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국내의 이주자들과 지역사회의 안녕에 초점을 두고 있다. 이주보건은 이주자 개인의 욕구(needs)뿐만 아니라 도입국의 공중보건이라는 이중적 초점을 지니고 있다.

이주자 Migrant

개인적 편의(personal convenience)를 이유로 외부로부터 강제적 요소의 개입 없이 개인이 이주결정을 자유로이 내리는 모든 경우에 해당하는 자

이주자 밀입국(밀입국 알선) Smuggling of migrants

이주자의 동의로 밀수 브로커에게 비용을 지불함으로써 이루어지는 이주이동의 한 형태이다. 이

것은 착취적이고 위험하며 때로는 치명적인 결과를 초래하기도 하지만, 인신매매와 비교해 볼 때 강압적인 행위는 아니다. 팔레모 협정이 적용되는 밀입국은 조직적 범죄단을 주도 세력으로 한 것을 전제로 한다.

인구학 Demography

인구 성장, 밀도, 분포 및 인구통계를 포함한 인구 전반에 대한 특징에 대한 연구

인식 Perception

사람에 의해 경험되거나 해석되는 방식. 인식은 정보와 지식과는 구별된다. 인식은 사실이거나 거짓일 수도 있고, 정당화될 수도 정당화되지 않을 수도 있다. 인식은 사회화, 교육, 정보 접근성, 개인과 단체의 욕구와 같은 많은 요소들의 결과이다.

인신매매 Trafficking in persons

위협이나 강제, 다른 형태의 강압을 사용하여 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉하는 것. 인신매매는 상업적 성 산업과 인권침해와 자주 연계되어 있다. 이에 납치, 사기, 기만, 권력남용, 상대방의 열등한 지위를 악용하는 것이 포함된다. 해당인에 대한 지배력이 있는 사람의 동의를 얻어 착취를 목적으로 대가나 이익을 주고받는 것 또한 인신매매의 한 형태이다.

임시 보호 Temporary protection

분쟁 상황이나 일반적 폭력 사태를 피해 온 집단에게 보호를 제공할 수 있도록 국가들이 개발한 방안이나 조치. 임시보호는 개별 난민 지위에 대한 심사없이 임시적 성격의 보호를 제공한다.

일견 Prima facie

‘한 번 본 바로는’ 또는 ‘다른 요소들을 제외하고’



자발적 귀환 Voluntary return

개인의 자발적 결정에 따른 귀환. 자발적 귀환 개념은 강제적 요소의 부재, 그 이상의 것을 필요로 한다. 자발적 결정은 어떠한 신체적, 정신적, 물리적 강압도 없는 것으로 정의되며, 그러나 이에 더하여 그 결정은 적합하고 이용가능하고 정확하고 객관적인 정보에 근거해야 한다.

자발적 본국귀환 Voluntary repatriation

난민의 자유의사 및 정보에 입각한 결정에 따라 난민이 본국으로 귀환하는 것을 의미한다. 자발적 귀환은 체계적으로 조직되거나, 지원없이 자력으로(spontaneous) 이루어질 수 있다.

자영 비정규 이주 Entrepreneurial irregular migration

스스로 대표성을 갖고 행동하는 개인 이주자들이 적절한 허가 없이 한 나라에 입국하거나 잔류하는 이주의 한 형태이다. 이주자들은 법적 제재를 받게 되거나 혹은 받지 않을 수도 있다.

자원적 귀환, 자발적 귀환 Spontaneous return

개인이 스스로 귀환하기로 결정하고 귀환을 실행하는 것이다.

재이출(再移出), 재이주 Re-emigration

출발했던 나라로 돌아 간 후에 다시 또 다른 체류지 혹은 목적지를 향해 떠나는 이동.

재입국 협정 Readmission agreement

보통 양자협정의 형태를 띠고 있으며, 국가가 비정규 이민자를 출신국이나 경유국으로 되돌려 보낼 수 있는 절차를 수립한다.

재정착 Resettlement

난민들의 이송으로 피난처를 찾고 있었던 국가에서 난민을 인정하는 다른 국가로 이송하는 것. 대개 보호시설이나 다른 형태의 장기 거주권리를 가지게 되며, 많은 경우, 귀화 시민이 될 기회를 갖게 된다. 재정착은 난민보호를 위한 수단이자 항구적 해결책의 하나이다.

저량 Stocks

전체 인구수 중에서 안정적인 일정한 비율을 지칭하기 위해 이주통계 부문에서 사용되는 용어

전략적 정보 Strategic intelligence

이주 관리에 대한 정부의 전반적인(전략적인) 목표를 달성하는 것과 관련한 정보 산물

전략적 정책 목표 Strategic policy objectives

이주 관리는 공중 보건, 안보, 경제적 번영, 시민권, 사회적 안정 및 단결, 문화 발전 등 여러 분야와 관련하여 다양한 공공 정책 목표 간의 균형과 연관되어 있다. 이주 관리에 관한 전략적 정책 목표는 국가가 선택한 목표 간의 균형점을 나타낸다.

전문용어 Terminology

특정 분야, 주제, 과학이나 예술에 사용되는 전문 용어 어휘

점수제 Points system

평가기준에 따라 주어지는 점수에 근거하여 잠재적 이주자를 평가하는 시스템. 통과하려면 미리 정해진 기준 점수를 얻어야 한다. 신청자의 교육수준, 특정 훈련, 경력, 나이, 언어 능력과 같은 특성에 따라 점수가 부과된다.

정보 Information

특정 경로를 통해 취득되거나 특정 형태로 소통된 지식, 소식, 사실 정보와 같은 아이디어 및 사실을 말한다. '이주'의 맥락에 있어서 정보란 이주동향과 통계자료, 이민법제 및 절차, 이주의 실제적 측면 등을 가리킨다.

정보 Intelligence

광범위한 정보(information)를 가지고 훈련된 분석을 통해 만들어낸 산물

정보 공유 Intelligence sharing

여타의 정부 기관들과 정보 산물(intelligence product)을 광범위하게 교환하는 것이다. 정보공유를 통해 관련 기관들은 서로의 이주 관련 정보력을 인식할 수 있으며, 상대방의 인포메이션(information) 및 분석 결과를 통해 이주 정보 산물(migration intelligence product)을 보다 풍부하게 할 수 있다.

정보 순환 Intelligence cycle

인포메이션(information)이 입수되어 정보(intelligence)로 변환되고 이용자가 그것을 이용할 수 있게 되는 전 과정

정보 요청서 Request for Information (RFI)

TAG/MRTD(국제 민간 항공 기구의 기계판독형문서 기술조언팀)이 기계판독형 여행증명서에 유용하다고 판단되는 최신 기술을 산업계에 요청하는 절차

정보 욕구 Intelligence needs

이주 관련 법률 및 절차 준수를 확립할 책임이 있는 정책결정자들과 공무원들이 필요로 하는 정보(intelligence)에 대한 요청

정보제공기관 Information agency

대중에게 정보 제공하는 것을 제1의 목적으로 하는 기관

정부 조직 Machinery of government

공공정책의 개발 및 실행을 위해 만들어진 조직적, 행정적 책임 시스템

정지 조항 Cessation clauses

난민 지위가 종료되는 때를 설명하는 법 조항들. 정지 조항은 '1951년 난민지위에 관한 협약' 제 1C조와 '1969년 아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약'의 제1조 4항에 나타나 있다.

정착 이주 노동자 Established migrant workers

취업국가에서 일정기간 고용된 후, 체류자격과 주요 제약없이 노동할 수 있는 자격을 취득한 이주노동자. 정착이주노동자는 고용과 주거의 일정 조건을 충족시킬 경우, 실직상태라 하더라도 취업국에 체류할 수 있으며 직계가족을 초청하여 함께 거주할 권리를 부여받는다.

정책 Policy

의사결정, 실천 등의 사항을 대해 결정하거나 영향을 주기 위한 계획 및 활동 과정. 합당, 신중 또는 유익하다고 여겨지는 활동 과정, 지침 또는 절차

젠더 (성별, 성) Gender

사회적으로 구성된 성별 간의 차이 및 남녀간 사회적 관계를 지칭하는 용어이다. 성별 간 이러

한 차이는 사회적 관계의 역사를 걸쳐 형성되었으며, 시대와 문화에 따라 변화한다.

제3국 국민 Third country national

제3국 국민의 개념은 가장 일반적으로 ‘양자간 재입국허가협정’에서 나타나는데, 협정당사국 국민이 아닌 귀환인을 지칭한다. ‘귀환’의 맥락에서 제3국 국민이란 귀화될 사람이 수용국의 국민도 아니면서 수용국이 존재하는 지역 내 그 어떤 국가의 국민도 아닌 경우이다. EU의 경우 독일에서 제3국 국민이란 오직 EU 외부에서 온 타국적자들만을 포함하며 타 EU 회원국 국민들은 포함하지 않는다.

조약 Treaty

국가들 사이에 체결한 문서로 된 국제적 합의이며 국제법에 따라 규율된다. 규약, 협약, 의정서, 협정으로도 불린다.

조율, 조화 Harmonization

여행증명서의 정보 기입에 대한 단일화된 접근법을 만들어내는 과정

조직구조 Organizational structure

의무와 책임의 틀 내에서 기능, 활동 및 업무 진행이 상호 연관되는 시스템

조직문화 Organizational culture

어느 특정한 조직 구조를 형성하는 가치 및 역사적 행동양식

조화 Harmonization

‘조율’ 참조

주기적 이동 Pendular movement

식량 획득 또는 교역을 위해 일정한 근거지로부터 외부로 이동하였다 복귀하거나, 또는 일정 지역을 순회하는 이동형태

준수기제 Compliance mechanisms

확립된 요구사항들이 준수되도록 하는 제도적, 행정적 체제

중앙집권화 Centralization

중앙본부가 권력을 가지고 행사하는 조직의 형태로서 지역에 소재한 지부는 중앙 기관에 보고할 의무가 있으며 중앙 기관에 대하여 책임을 진다.

지역 협의 과정 Regional Consultative Process

같은 지리적 영역의 국가들이 서로 경험을 나누거나 토론에 참여할 기회를 공유하며, 공통된 이슈, 정책, 프로그램 등에 관하여 협력 가능한 지점을 고려하면서 정보를 나눌 기회를 갖는 협력 메커니즘. 지역 협의 과정은 참가국들이 공통 관심사를 가지고 만나며 비공식적이고 구속력이 없어 선호되고 있다.

ㄸ

차단 Interceptions

UN 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 정의된 차단이란 필요한 서류 없이 육로, 항로, 해로로 국경을 넘어 예상 목적국으로 가고자 하는 사람들을 방지, 차단, 저지하기 위해 한 국가가 자국 영토 외부에 대해 적용하는 모든 조치들을 의미한다.

착취 Exploitation

관련 정보와 합리적인 동의가 부재한 상태에서 어떤 사람이 다른 사람의 목적에 부합한 행동을 하도록 강제력이나 잘못된 정보를 사용하는 것이다. 착취에는 성매매 혹은 기타 형태의 성적 착취, 강제 노동 혹은 강제 봉사, 노역 혹은 그와 유사한 형태의 행위, 신체 기관의 제거 등을 포함한다.

체류국, 유입국 Host country

타국적인을 그의 지위에 관계없이 단기간이나 장기간 체류하도록 하고 있는 나라

체류 허가 Residence permit

허가 발행 국가 내에서 영구적으로 혹은 미리 지정된 기간동안 체류할 수 있는 허가

초국적 네트워크 Transnational networks

대개 이주자의 출신국을 포함한 여러 국가들 사이에 형성된 문화, 정치, 사회, 경제적 연결들로 구성된 이주자의 네트워크

초청노동자 Guest worker

국가 내에서 일정 기간 동안 일을 할 수 있도록 허가받은 외국인

출산력/출산율 Fertility/Fertility rate

본 매뉴얼에서, 출산력과 출산율은 동일한 의미로 쓰이는데, 일년에 한 지역에서 (가임여성) 1,000명당 생존아 출산수로 계산된 비율이다. 즉 3%의 출산율이라 함은 1년간 인구 1,000명당 30명이 태어났다는 것을 의미한다.

출생지주의 Jus soli

‘속지주의’ 참고

출신국 Country of origin

이주이동에 관여한 자가 거주하다가 출국한 국가. 이는 민족 귀환이나 제1 비호국으로의 귀환의 경우에 쓰이는 ‘귀환국’과는 다른 개념이다.

칩 Chip

전도력있고 자료 저장 및 처리가 가능한 작은 기관으로서, 여행증명서에 결합될 수 있다. 이 기관은 진위확인 그리고/혹은 본인확인을 위해 증명서 판독기와 상호작용한다.

ㄱ

카드 포맷 Card format

신용카드 크기로 발행된 기계판독형여권이나 여행 카드

컬렉션 Collection

최종 정보 산물(intelligence product) 생산의 바탕이 되는 이주관련 정보(information)의 모음

ㄷ

타당성 Validity

정보 정확성에 대한 척도

투자 이주자 Immigrating investors

일정 액수 이상을 목적국에 투자한다거나 혹은 일정 인원 이상의 목적국 국민을 고용하여 사업을 시작한다는 조건에서 장기거주 권리가 부여된 외국인

통제 기관 (통제 당국) Control authorities

국가정부 내부에 속해 있는 행정적, 조직적 단위로서 정규 이주자들의 질서있는 이동을 관리하고, 비정규적 이주 및 불법 이주를 통제할 책임을 지닌다.

통합 Integration

본 매뉴얼에서 말하는 ‘통합’은 두 가지 차원에서 사용된다. 일반적으로 통합이란, 기존의 제도에 새로운 요소를 도입하는 과정을 말한다. 예를 들어, 도입국 사회(host society)에 이주자들이 유입되는 것이다. 통합은 또한 인종적, 민족적, 문화적 배경이 다른 사람들을 한 사회내의 제한없이 평등한 공동체로 진입시키는 과정을 말하기도 한다. 몇 가지 모델들이 이주자들과 새로운 이주국 간의 상호 적응 과정을 설명하는데 사용되며 이러한 과정은 종종 ‘용광로(melting pot)’라고 묘사된다.

트라우마 Trauma

신체적 혹은 심리적 위해를 유발하고, 건강을 해치며, 치료가 요구되는 정신 혹은 신체의 상처를 말한다. 트라우마는 스트레스 및 정신건강 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 반복적 혹은 심각한 트라우마는 외상후 스트레스 증후군이라 진단된다.

특정사업 노동자 Project-tied workers

고용주에 의하여 정해진 기간 동안 그 나라에서 수행되는 특정사업에만 근무하도록 취업국에 입국이 허가된 이주노동자. 고용주는 그 사업을 완수하기 위해 필요한 자원을 제공할 의무가 있다. 고용주 혹은노동중개업자는 사업 완료 후 노동자의 출국을 책임진다.

표

패러다임 Paradigm

복잡한 현상을 이해하기 위해, 지적 규율에 의해 사용되는 개념적 모델. 패러다임은, 어떻게 어떤 것이 이해될 수 있는 지를 결정하는 가정, 개념, 가치, 실행을 포함한다. 새로운 패러다임은, 관찰한 것들이 기존의 가정과 믿음으로 설명되지 못할 때 만들어 진다. 인간개발지수(HDI)를 만든 故 Mahbub Ul Haq선생은 인간개발 패러다임의 4가지 필수 구성요소를 규명하였다. 이 4가지는 형평(equity), 지속가능성(sustainability), 생산성(productivity), 자치역량 강화(empowerment)이다.

평가 Evaluation

특정 정보의 타당성, 신뢰성, 유효성을 사정하는 것

피드백 Feedback

정보 생산자와 사용자 간의 상호작용으로서 정보 산물(intelligence product)의 유효성을 평가하고 정보간의 격차를 입증하며 정보 이용자의 욕구에 초점을 유지하기 위한 목적으로 이루어진다.

중

합법 이주자 Legal migrant

여권이나 비자와 같은 여행증명서 혹은 타국에 입국 및 체류할 수 있음을 증명하는 여타 허가증을 소유한 이주자

항구적 해결책 Durable solutions

난민이 처한 상황을 만족스럽고 영구적으로 해결함으로써 그들이 정상적인 삶을 살 수 있도록 하는 모든 수단을 말한다. 항구적 해결책으로는 자발적 본국귀환, 현지 동화, 재정착이 있다.

행정적 강제퇴거 Administrative removal

체류기간 초과자, 체류조건을 위반하여 노동을 하는 자(혹은 편의를 요구하는 자), 잔류를 허락하는 공식 허가를 얻고자기만적 행위를 하는 자에게 적용된다.

여기인 Evidencing

사증이 발급되었다는 것을 보여주는 물리적 증거. 이것은 여권 혹은 여행증명서에 단순한 도장을 찍거나 표시(notation)를 하는 형식이다. 입증은 되도록이면 사증발급인정서나 시스템과 연결된 특정 식별자를 포함하도록 하고, 보안요소들을 통해, 그리고 여권이나 여행증명서에 물리적 증거를첨부하는 방법을 통해 여행증명서를 위조나 개조의 위험으로부터 보호하도록 한다.

현지 동화 Local integration

난민 혹은 비호신청인들이 그들에 대한 국제적 보호를 용인한 국가 내에서 영구적으로 정착할 수 있도록 하는 항구적 해결책

혈통주의 Jus sanguinis

‘속인주의’ 참고

협약 난민 Convention refugees

‘난민지위에 관한 협약’ 제1A조에 규정된 기준 하에서 국가에 의해 난민으로 인정된 사람들로서, 당해 협약을 근거로 다양한 권리를 향유할 수 있다.

홍보활동 (정보 캠페인) Information campaign

교육, 정보, 홍보, 또는 그와 관계된 목적들을 달성하기 위해 어떤 결과와 목적을 지원하는 모든 확대접근(outreach) 노력의 총체

후원 Sponsorship

개인, 사(私) 그룹, 조직이 일정 기간동안 다른 개인에 대해 책임을 지도록 하는 협정. 여기서 책임이라 함은 보통 재정적인 측면에서의 책임을 의미한다.

확산 Distribution

‘배포’ 참조

확인 (검증) Validation

탑승 지점 혹은 국경 심사대에서 여행자의 신원과 여행자의 여행증명서, 비자, 허가증에 기록된 정보와 여행자의 신원과 지위에 관한 정보의 일치 여부를 조사하는 과정

확인 (진위확인) Authentication

여행증명서의 진위를 확인하는 절차. 인증을 위해 기계판독형여행증명서(MRTD)에 생체인식기술을 결합시킬 수 있다.

흡인요인 Pull factors

이주자가 다른 국가에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는, 그 국가 내에 존재하는 요인들

영문 명칭 및 용어

Commission of European Communities (CEC) 유럽공동체 집행위원회

De facto (법률용어) 실제적으로, 사실상, 사실의

De jure (법률용어) 법에 따르면

European Community (EC) 유럽공동체

Ex lege (법률용어) 법률에 의해

Expressis verbis (법률용어) 명백히, 외현적으로 명시된

Inter alia (법률 용어) 그 중에서도, 무엇보다도

International Electrotechnical Commission (IEC) 국제전기표준회의

International Standards Organization (ISO) 국제표준화기구

Ipso jure (법률용어) 법률 그 자체에 의거하여

Machine-readable Passport (MRP) 기계판독형 여권

Machine-readable Visa (MRV) 기계판독형 비자

Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents (TAG/MRTD) 국제 민간 항공
기구의 기계판독형 문서 기술 조언팀



이주관리매뉴얼
정책입안자와 실무자를 위한 안내서 2권

|인쇄일| 2006년 12월 29일
|발행일| 2006년 12월 29일
|발행처| 국가인권위원회
|인쇄일| 100-842 서울특별시 중구 을지로1가 16번지
<http://www.humanrights.go.kr>
|전 화| 02)2125-9860
|F A X| 02)2125-9868
|인쇄일| 리드릭 02)2269-1919(代)

ISBN : 978-89-6114-045-4 93330 비매품
978-89-6114-050-8(전3권)

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000049-01



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

제3권

이주관리

Essentials of
Migration Management

국가인권위원회



EM023014



국가인권위원회

발 간 사

국가인권위원회는 지난 2002년 활동을 개시한 이래 사증발급 등 입출국과 관련된 문제, 미등록 이주 노동자에 대한 단속 및 연행, 강제퇴거 등과 관련된 문제 등의 진정사건을 주로 다루어왔으며, 출입국관리법을 비롯한 이주관련 법제의 개선을 위해서도 노력해 왔습니다. 최근에는 고용 허가제 등 외국인 인력제도, 노동정책, 이주노동자와 그 가족을 비롯한 이주민의 사회보장 등 사회권적 기본권과 밀접하게 관련된 쟁점과 난민관련 문제에도 관심을 기울이고 있습니다.

국가인권위원회는 국제이주(international migration) 증가에 따라 새롭게 대두되고 있는 주요 이슈들에 대하여 통합적이고 능동적으로 대처하기 위해 2006년 9월 1일부터 인종차별팀 업무를 확대, 개편하여 운영하고 있습니다. 인종차별팀은 그동안 이주인권에 대한 사회적 공감대 확산을 위하여 관련 단체와의 지방순회 간담회를 개최하고, 관련 분야 종사자들의 전문성 제고 및 유기적 협력을 위하여 이주인권 관련 토론회 및 워크숍을 개최하는 등 이주인권에 관한 인적 인프라 구축을 위해서도 노력하고 있습니다.

특히 국가인권위원회와 국제이주기구(IOM)가 지난 10월 3일간 공동 개최한 「이주 이권을 위한 이주관리와 정책 국제워크숍」에서 교재로 사용된 영문 매뉴얼 「Essentials of Migration Management」은 그 내용의 간결성, 체계성 등으로 인해 큰 호응을 받았습니다. 이 매뉴얼은 국제이주기구가 지난 2004년 발간한 것으로 이미 여러 나라에서 이주관련 공무원, 시민사회단체, 학계 전문가들에게 호평을 받은 바 있습니다.

이에 국가인권위원회는 국제이주기구의 허락을 얻어 이 매뉴얼을 우리말로 번역하게 되었습니다. 이주정책 및 집행과 관련한 체계적인 실무지침서가 거의 없는 우리의 상황에서 이주와 관련된 기본개념 및 주요 이슈 등이 사례 등과 함께 제시되어 누구나 이해하기 쉽도록 구성되어 있는 이 매뉴얼이 이주인권 분야의 관계자들에게 좋은 참고서가 되기를 바랍니다.

2006. 12.

국가인권위원회위원장 안 경 환

한국어판을 내며

『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』(Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners)의 한국어판 발간을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

이주관리매뉴얼은 ‘인도적이고 질서 있는 이주의 관리’를 통해 국제이주가 ‘이주자와 관련국 모두에 이로울 수 있도록’ 하기 위한 국제이주기구의 노력 가운데 하나로서, 지난 3년 동안 국제이주기구를 비롯한 여러 국제기구, 각국 정부관계자, 학계 전문가 등의 참여로 제작된 최초의 이주 관리 교과서라 할 수 있습니다. 이 책은 이주관리를 담당하는 정부 정책입안자, 실무자, 시민사회 활동가, 학계 전문가 등 다양한 이주정책 관련자에게 효과적인 이주관리를 위해 고려해야 할 다양한 사항에 대한 포괄적 정보를 제공하기 위해서 제작되었습니다. 이와 함께 이주관리에 관한 교육 프로그램에 활용될 수 있도록 교재 형식으로 만들어져 이주관리 실무자 및 시민사회단체 활동가를 위한 교육 및 이주 강의 교재로 유용하게 쓰일 수 있리라 기대합니다.

본 매뉴얼의 한글판은 국가인권위원회의 지원을 받아 지난 1년 동안 국제이주기구 서울사무소와 국가인권위원회 인종차별팀 그리고 각계 전문가들의 노력으로 제작되었습니다. 특히 수차례의 교정 및 감수와 더불어 전문가세미나, 국제포럼, 국제워크숍 등을 진행하여 번역의 질을 더 높이기 위해 최선을 다하였습니다.

국제이주기구 서울사무소는 이 책의 발간을 계기로 이주 문제를 다루는 다양한 기관, 단체 및 학교에서 이주관리에 관한 체계적인 교육프로그램들이 개설되고, 이 책이 참고자료 혹은 교육자료로 활용되기를 기대합니다. 또한 이주 관리와 이주민 인권보호를 위한 대한민국 정부 및 시민사회의 노력이 한국행 이주자 출신국에까지 확산되어, 송출국 관계자 및 실무자를 위한 교육 및 협력 모색 프로그램으로 발전될 수 있기를 기대합니다. 이를 위해 국가인권위원회와 국제이주기구 서울사무소는 한국의 실정이 더 잘 반영되고, 주제별로 보다 세분화 및 전문화된 교재로 발전시키기 위한 준비를 이미 시작하였습니다.

끝으로 『이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』 한글판이 나올 수 있게 해 주신 국가인권위원회 안경환 위원장님을 비롯하여 인종차별팀 관계자분들께 감사드립니다. 또한 바쁘신 와중에도 꼼꼼히 감수해주시고 애정 어린 자문을 아끼지 않아 주신 전북대학교 설동훈 교수님, 성공회대학교 박경태 교수님, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감 황필규 변호사님께 감사드립니다. 아울러 세미나에 참여해 번역과정에 대한 조언을 해 주신 법무부 송소영 사무관님, 여성가족부 최문선 사무관님, 한국이주노동자인권센터 최현모 사무국장님, 아시아문화인권연대 이란주 대표님께도 감사의 말씀을 드립니다.



IOM International Organization for Migration

이주관리매뉴얼

정책입안자와 실무자를 위한 안내서

Essentials of Migration Management

A Guide for Policy Makers and Practitioners

제3권 이주관리

Volume Three Managing Migration

국제이주기구(IOM)는 인도적이고 질서있는 이주가 이주자 및 사회에 유익함을 가져다 준다는 원칙에 충실하다. 국제이주기구는 정부간 기구로서 이주의 실행적 과제 해결을 지원, 이주관련 문제들에 대한 이해 제고, 이주를 통한 사회적 경제적 개발 도모, 이주자의 인간존엄 및 안녕 보장을 목적으로 국제사회의 파트너들과 협력하고 있다.

본 매뉴얼에 표명된 의견 및 분석은 국제이주기구 및 국제이주기구 회원국들의 견해 및 정책과 반드시 일치하는 것이 아님을 밝힌다.

특별한 명시가 없는 한, 본 매뉴얼은 2004년 7월 1일 이후에 일어난 사건들을 언급하지 않고 있다.

편집책임자

Erica Usher, International Organization for Migration

프로젝트 팀

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Vasoontara YIENGPRUGSAWAN, International Organization for Migration (Geneva)

Hallam JOHNSTON, Principal, Hallam Johnston & Associates Inc., Migration Management Consulting, Canada - Editorial Coordination

LearnStream Inc., Fredericton, Canada - Instructional Design

운영위원회

Gervais APPAVE, International Organization for Migration (Geneva)

Charles HARNS, International Organization for Migration (Geneva)

Maria HUTCHINSON, International Organization for Migration (Geneva)

Liliana MIRCESCU, International Organization for Migration (Geneva)

Irena OMELANIUK, International Organization for Migration (Geneva)

Erica USHER, International Organization for Migration (Geneva)

이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서(Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners)는 국제이주기구의 이주정책연구부(Migration Policy and Research Department), 인력개발학습부(Staff Development and Learning Services), 이주관리서비스부(Migration Management Services)에 의해 제작되었다.

차 례

제1권 이주 관리의 기초

- 목차
- 머리말
- 매뉴얼 소개
- 서문
- 1.1 전문용어
- 1.2 이주 관리의 개념 모델
- 1.3 이주와 역사
- 1.4 국가의 권한과 책임
- 1.5 이주자의 권리와 의무
- 1.6 국제이주법
- 1.7 국제협력
- 1.8 이주법제의 개발
- 1.9 이주행정 체계의 개발
- 1.10 인식체계의 관리
- 용어해설

제2권 이주 정책 개발

- 목차
- 서문
- 2.1 이주와 통계자료
- 2.2 이주와 인구학
- 2.3 이주와 개발
- 2.4 이주와 교역
- 2.5 이주와 가족
- 2.6 이주와 노동
- 2.7 이주와 보건
- 2.8 이주와 안보
- 2.9 이주와 국내난민발생
- 2.10 이주와 젠더
- 용어해설

제3권 이주 관리

목차

서문

3.1 여권과 비자 시스템

3.2 이민제도

3.3 국경관리제도

3.4 국제운송사의 책임

3.5 난민 보호

3.6 이주자 통합

3.7 이주와 시민권

3.8 이주자의 지위 결정과 이의제기 시스템

3.9 귀환 이주

3.10 운영데이터의 관리

3.11 이주 정보 시스템

3.12 비정규 이주

용어해설

이주 관리

제3권 소개

서문

제1장 여권과 비자 시스템

제2장 이민제도

제3장 국경관리제도

제4장 국제운송사의 책임

제5장 난민 보호

제6장 이주자 통합

제7장 이주와 시민권

제8장 이주자 지위 결정과 이의제기 시스템

제9장 귀환 이주

제10장 운영데이터의 관리

제11장 이주 정보 시스템

제12장 비정규 이주

서 문

이주관리매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 가이드 (Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners) 제1권과 제2권은 이주관리 정책 개발에 관한 기초와 그 구성 요소들을 제시한다. 제3권은 이주관리 실무 영역과 대응이 필요한 이슈들을 다룬다. 총 12개의 장은 오늘날 정부들이 직면한 다양한 문제들에 대처하는 합리적인 이주관리실무에 대해 논한다.

제3권은 <제1권 제2장 이주관리의 개념 모델>에 제시된 몇 가지 중요한 실무활동을 검토한다. 국경관리, 귀환이주 지원, 여권과 비자 시스템, 이주자의 지위 결정, 그리고 난민 보호는 제3권이 실무적 차원에서 다루고 있는 이주관리 분야의 일부이다.

제3권은 제1, 2권을 통해 이주관리자 및 실무자가 이주관리의 복잡성과 정책간 연계의 중요성을 이해하고 있음을 전제로 한다. 이주 관리는 법제에 근거하여, 신뢰할 수 있고 투명하게 이루어져야 하며, 이러한 신뢰성은 국제법 및 인권규범들에 기초해야 한다. 이러한 기초가 부재한 경우, 이주 문제들은 임의적으로, 통찰력이 결여된 채로 관리되어, 예측할 수 없는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 제3권은 모범적 관행을 위한 지침을 제공할 뿐만 아니라 국가들의 과거 관행 및 새로운 관행들을 소개한다.

제1장 여권과 비자 시스템, 제2장 이민 제도, 제3장 국경관리제도는 영구적 재배치(relocation)와 정착(settlement) 관리 시스템을 포함하여 정부들이 이주이동 관리에 사용하는 절차와 접근방식들을 살펴본다. 제4장 국제운송사의 책임은 정부와 국제운송사 간의 관계에 초점을 맞춘다. 제5장 난민 보호는 난민 보호에 필요한 특별한 절차 및 관리 실무를 소개한다. 제6장 이주자 통합에서는, 이주대상국에서의 이주자 통합과 관련된 이슈들을 검토한다. 제7장 이주와 시민권>은 국적과 시민권 관련 이슈들을 살펴본다.

나머지 장들은 몇몇 특화된 분야 및 이슈들과 관련된 관리를 위한 운영방법을 검토한다. 제8장 이주자 지위 결정과 이의제기시스템은 효율적인 이주자 지위 결정 제도 및 이의제기 제도를 확립하기 위해 갖추어야 할 요소들에 대해 논한다. 제9장 귀환 이주는 자발적·비자발적 귀환 이주의 절차에 대해 살펴본다. 제10장 운영데이터의 관리에서는 이주 관리 운영을 통해 얻어진 데

이터의 취합과 사용에 대해 논한다. 제11장 이주 정보 시스템은 국가가 이주 관리 운영방법의 한 부분으로서 개발할 수 있는 종합적 정보 수용력을 살펴본다. 제12장 비정규 이주는 이주자 밀입국과 인신매매에 초점을 맞추어 비정규 이주의 성격, 요인, 영향에 대해 검토함으로써 제3권을 마무리한다.



IOM International Organization for Migration

제1장 여권과 비자 시스템

제1과 여권의 기초

제2과 여권 시스템의 설계

제3과 비자 시스템

제4과 보안 요소와 새로운 방향



제1장 여권과 비자 시스템

안전한 국제여행을 위해서는 믿을 수 있는 여행문서와 국제협력 및 정보교환 시스템이 가장 중요한 요소이다. 따라서 전세계 국 여권 및 비자 시스템을 위해 세계적 기준이 필요하다. 본 장에서는 신뢰할 만한 국제 여행 문서의 생산 및 관리를 위한 중요한 정책적 질문과 관행에 대해 논한다.

여권 및 비자 시스템을 운영할 장비, 비용, 취득 방법, 여행문서의 보안성, 그리고 발급 절차 설계 등은 모두 검토의 대상이며 이 장에서 다루어질 것이다.

유엔 및 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)는 국제 여행문서와 그에 부수적인 문서에 관한 권장사항, 관행, 기준을 수립하였다. 국가들은 국제민간항공기구(ICAO)를 통해 또는 양자간 관계를 통해 조언 및 지원을 받을 수 있다. 각 국가는 그 자신의 여행문서의 보안성과 신뢰성을 높여 국제민간항공기구(ICAO)가 세운 국제 기준을 준수하고 국제여행의 안전에 기여할 수 있다.

학습목표

- 여권과 비자의 목적 이해

- 여권과 비자의 구성 요소 확인

- 국가의 여권 및 비자 시스템의 기능 이해

- 여권과 비자 시스템에 도입된 신기술 파악

- 비자 시스템의 강점과 한계 이해

- 당신의 국가에 가장 적합한 여권 및 비자 시스템을 결정할 수 있는 역량 증진

배경지식

여권과 비자는 사람들이 합법적으로 국경을 넘을 수 있도록 하는 공식적인 문서이다. 여권의 역할은 상대국가의 편리를 위해 자국 시민을 확인하고 이들이 귀환 할 수 있도록 보장하는데 있다. 자국민을 대상으로 하는 여권 및 비거주자를 대상으로 하는 비자 시스템은, 국가 간에 일시적 또는 영구적으로 일어나는 사람들의 이동을 관리한다.

하나의 효율적 방책으로서 몇 십 년 전에 시작된 여권의 표준화 움직임은 이제 안보를 위한 중요한 도구로도 발전하였다. 국제 테러 위협에 대응하기 위하여 많은 국가들은 안보강화조치들을 도입하고 있으며, 다수의 국가들이 국제 테러 위협에 대한 대응으로 여권 및 비자 시스템의 질과 보안성을 향상 시킬 필요성에 대해 검토하고 있다.

보안성 강화 조치는 정부들과 운송사들이 최우선으로 생각하는 사항 중 하나이며, 국적에 대한 증명은 국제 이동을 위한 안전보장의 기초가 된다. 여권은 또한 해외에 있는 자국민을 보호하고 지원하기 위해서도 중요하다.

숙지할 사항 : 여행 문서

여권과 비자를 취득하기 위해 제출하여야 하는 기본적인 문서의 신빙성은 여권·비자 시스템의 신뢰성에 있어서 핵심이다.

180 개국 이상을 회원으로 둔 유엔 조직의 하나인 국제민간항공기구(ICAO)는 비자를 포함해 여권과 기타 여행 문서에 대한 기준을 제시하고 있다.

기계 판독형 여권, 여행 문서 및 비자의 보안요소들은 꾸준히 발전하고 있으며 점점 더 정교해지고 있다. 이로 인해 증가된 비용은 국제 여행자, 즉 사용자들에게로 돌아가고 있다.

기계 판독형 여권, 기계 판독형 여행 문서, 그리고 기계 판독형 비자는 여행자들을 심사할 책임이 있는 국가의 기관, 운송사 그리고 여행자 자신에게 편의를 제공한다. 국제민간항공기구(ICAO)는 110 개국에서 이미 사용되고 있거나 사용되어질 기계 판독형 여권, 기계 판독형 여행 문서 그리고 기계 판독형 비자에 대한 구체적인 기준들을 채택하였다.

도입문제

1 당신의 국가의 여권 제작 및 발급 절차는 얼마나 국제 기준에 따르고 있는가?

2 당신의 국가의 비자 제작 및 발급 절차는 얼마나 국제 기준에 따르고 있는가?

3 당신의 국가의 여권 발급 시스템의 가장 취약한 단계는 무엇인가?

4 당신의 국가는 국제 여행과 관련된 안보 위협에 대처하기 위한 목적으로 여권 및 비자 시스템을 얼마나 잘 이용하고 있는가?

5 여권 및 비자 시스템에 신기술을 적용하는 것의 장점과 단점은 무엇이 있는가?

6 이러한 절차의 보안을 향상시키기 위해 어떠한 단계적 조치들이 필요한가?

7 현재의 관행은, 당신의 국가 시민에게나 당신의 국가가 원하는 대외적 이미지에 어떠한 영향을 미치는가?

주요 메시지

여권과 비자문서를 생산하고 관리하는 시스템 내에 취약한 단계(weakest link)가 이러한 여권과 비자의 모든 것을 좌우한다.

당신의 국가의 여권, 여행 문서 그리고 비자는 국제 사회에서 당신의 국가가 어떻게 인식되는가에 중요하다. 이러한 문서들의 보안성을 높임으로써, 당신의 국가는 국제 범죄와 테러방지에 기여하게 된다.

다음은 국가가 여권 및 비자시스템을 수정하는 단계이다.

- 현행 시스템의 이해
- 변화가 요구되는 부분
- 시스템 변환 여부와 변환 방법의 결정

용어 및 개념

사전 승객 정보 시스템 (Advance Passenger Information)

기계판독형 여행증명서를 이용하여 항공사가 승객 명단을 도착지의 세관, 출입국관리 기관 및 여타 기관에 온라인으로 미리 발송하는 시스템이다. 이 시스템은 항공편이 도착하기에 앞서서 국경관리관들이 승객 정보를 처리할 수 있게끔 해준다.

진위확인 (Authentication)

여행증명서의 진위를 확인하는 절차. 이를 위해 기계판독형 여행증명서(MRTD)에 생체인식기술을 결합시킬 수 있다.

생체인식 (Biometrics)

안면 형상, 지문, 홍채를 포함한 신체적 특징들이 기계판독형 여행증명서(MRTD)에 결합되어 소지자가 여행증명서를 사용할 때 그 여행증명서와 그 소지자를 비교하도록 해준다. 생체인식은 증명서를 가진 자가 정당한 소지자이므로 그 증명서는 적법하다는 것을 증명함으로써 그 문서의 진위를 확인하는 수단으로 쓰인다. 개인의 생체인식 정보는 입국 시 미리 선별된 사증면제 여행자가 확실한지를 확인하기 위하여 데이터베이스나 신분증에도 저장될 수 있다.

북포맷 (Book Format)

기계판독형여권의 형태를 설명하는 것이다.

카드 포맷 (Card Format)

신용카드 크기로 발행된 기계판독형여권이나 여행 카드

칩 (Chip)

전도력있고 자료 저장 및 처리가 가능한 작은 기관으로서, 여행증명서에 결합될 수 있다. 이 기관은 진위확인(authentication)그리고/혹은 본인확인(verification)을 위해 증명서 판독기와 상호작용한다.

인적사항면 (Data Page)

기계판독형 여권 내에 있는 고정형식페이지로서, 시각자료와 기계판독형 자료의 표준화된 기록형을 보여준다.

디지털 화상 처리 (Digital Imaging)

컴퓨터로 사진을 여권의 인적사항 페이지위에 직접 인쇄하거나 삽입함으로써 얼굴 이미지를 기계판독형 여행증명서에 삽입하는 것이다.

문서9303 (Doc 9303)

국제민간항공기구(ICAO)가 발간한 문서로서, 기계판독형여행증명서에 대한 상세한 설명을 제공한다. 세 장으로 나뉘어져 발간되는데

- 제1장은 기계판독형 여권
- 제2장은 기계판독형 사증
- 제3장은 기계판독형 공식 여행증명서이다.

조화 (Harmonization)

여행증명서의 정보 기입에 대한 단일화된 접근법을 만들어내는 과정

국제민간항공기구 (ICAO)

국제민간항공기구는 여권 및 비자를 포함한 여타 여행증명서의 기준을 설정하고 있다. 이는 1947년, 180여 회원국에 의해 만들어진 UN의 조직으로서, 시카고 협약이라고 불리는 ‘민간항공에 대한 국제 협약’에 의하여 설립되었다.

IEC (International Electrotechnical Commission)

국제전기표준회의

ISO (International Organization for Standardization)

국제표준화기구

MRP (Machine-Readable Passport)

기계판독형 여권

기계 판독형 여행증명서 (MRTD, Machine-Readable Travel Document)

국가나 기관에서 발행되어 해외여행에 사용할 수 있는 공식적 문서. 눈으로 판독할 수 있는 정보와 기계로 판독할 수 있는 형태의 별도의 필수적인 정보를 지니고 있다.

MRV (Machine-Readable Visa)

기계판독형 비자

MRZ (Machine-Readable Zone)

기계판독형 여행 증명서나 비자를 읽어낼 수 있는 구역

광 문자 인식 폰트 (OCR-B)

기계 판독 가능 구역에서 기계 판독형 여행 증명서의 사용을 위해 채택된 광 문자 인식 인쇄 형식

여권 (Passport)

여권안에 인적사항이 기록된 사람에게 여행, 재입국, 해외 체류시 보호를 받을 수 있도록 허가하는 국가에 의해 발행된 공식적 문서

정보 요청서 (RFI, Request for Information)

정보 요청서. TAG/MRTD(국제 민간 항공 기구의 기계판독형 여행증명서 기술자문그룹)이 기계 판독형 여행증명서에 유용하다고 판단되는 최신 기술을 산업계에 요청하는 절차

TAG/MRTD (Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents)

국제 민간 항공 기구의 기계판독형 여행증명서 기술 조언팀

본인확인 (Verification)

여행문서를 소지하고 있는 사람이 정당한 소지자라는 것을 확인하는 행위

사증, 비자(Visa)

자국이 아닌 국가에 입국시 필요한 승인 조건을 충족하고 있음을 보여주도록 발행된 여행자의 단기적 혹은 영구적 공식 보증

VIZ (Visual Inspection Zone) :

기계판독형 여행문서의 시각적 검사 구역(Visual Inspection Zone)

제 1 과 여권의 기초

질서 있는 국제 여행은 신원과 국적을 정확하게 증명하는 것이 가장 근본이다. 여권은 개인의 신원 및 시민권을 확인하기 위해 사용되는 전 세계적인 공식적 문서이다. 여권은 또한 경유국과 도착국에서 여권을 발급받은 국가로 돌아갈 수 있도록 보장해준다. 그러므로 여권은 국적법(시민권법)과 직접적으로 연결되어 있다. 그러나 여권 하나만으로 국제 여행의 조건이 충족되는 것은 아니다.

여행자가 여행을 위해 여권(혹은 여행문서)을 취득하게 되면, 첫 번째로 “도착국에 입국하기 위하여 비자가 필요한가?”라는 질문을 하게 된다. 이에 대한 답은 주로 여행자의 국적(시민권)이나 여행의 목적에 근거하게 된다. 비자는 국경 관리의 통제와 촉진에 목적을 두고 있다. 비자에 관해서는 본 장의 뒷부분에서 논한다.

제3권 제8장 이주자 지위의 결정과 이의제기는 시민권 및 국적과 관련한 이슈들을 더욱 구체적으로 다룬다.

기록 : 기계 판독형 여행 문서로의 발전

여권은 소지자의 신원확인 및 외교적 보호를 위해 수세기 동안 사용되어왔다. 여권은 군주의 추천장을 대형 양피지 위에 쓴 형태에서부터 ‘안전통행증(safe conduct)’에 이르기까지, 다양한 형태를 가졌다.

대규모의 관광에 생겨남에 따라, 정부는 국경에서의 복잡한 행정적 관리 절차 때문에 지연되는 시간을 줄이길 원했다. 또한 타국에서 발행된 여권 및 기타 여행 문서의 진위를 확인하는 부담을 줄이고 싶어 했다. 이는 특히 문서들이 다양한 형태 및 여러 개의 기준에 의해 발급되었기 때문이었다.

1920년, 국제연맹은 모든 가맹국들을 위해, 형식, 내용, 유효성 및 발급 수수료를 규율하는 통일된 규정을 담은 여권 및 비자에 관한 표준안 채택을 위한 회의를 개최하였다. 1926년 2차 회의에서는 국제 표준 여권 형태(format)에 대한 추가적인 세부 사항과 개선점들을 정했다.

여권 관련한 국제민간항공기구(ICAO)는 동 기구의 간소화(FAL)부가 1946년 첫 총회에서 권고된 바에 따라 시카고 협약(Chicago Convention) 부속서 9 초안을 성안하면서 여권 등 간소화와 관련

된 국제적 논의에 참여하기 시작했다. 이 초안은 비이주자를 위한 단순화된 본보기 여권 카드뿐만 아니라, 비자 및 다른 신원 문서들의 발급을 규율하는 다양한 조항들을 포함했다.

국제 항공 승객 왕래의 급속한 증가로, 1968년 국제민간항공기구 간소화부(Facilitation Division)는 구식 여권을 대체하고 통관 절차를 가속화 시킬 수 있는 기계 판독형 여권 또는 여권 카드의 도입을 고려하게 되었다.

국제민간항공기구(ICAO)는 1968년 11월, 10개의 체약국의 구성원으로 이루어진 여권 카드 전문 위원회(Panel on Passport Card)를 설립하였다. 국제 범죄 경찰 조직(인터폴) 및 국제항공운수협회(IATA)가 참관자로 여기에 참여하였다. 본 위원회는 기계판독형 여권의 제작 및 사용에 대한 권고안을 작성하였다.

‘국제민간항공기구 문서 9303-기계 판독형 여권(ICAO Doc 9303-A Passport with Machine Readable Capability)’ 이 1980년 발행되었고, 이것은 이러한 여권의 제작과 발급의 변화를 선도한 호주, 캐나다, 미국의 최초 기계 판독형 여권 발급의 기초가 되었다.

유럽 공동체는 1985년 1월 1일까지 체약국들이 표준화된 여권을 발급할 것을 권고하는 결의안을 1981년과 1982년 채택하였다. 본 결의안은 표준적 유럽 여권에 들어갈 인적 정보 사항들이 ‘국제민간항공기구 문서 9303’의 세부사항을 준수해야 한다고 명시하고 있다.

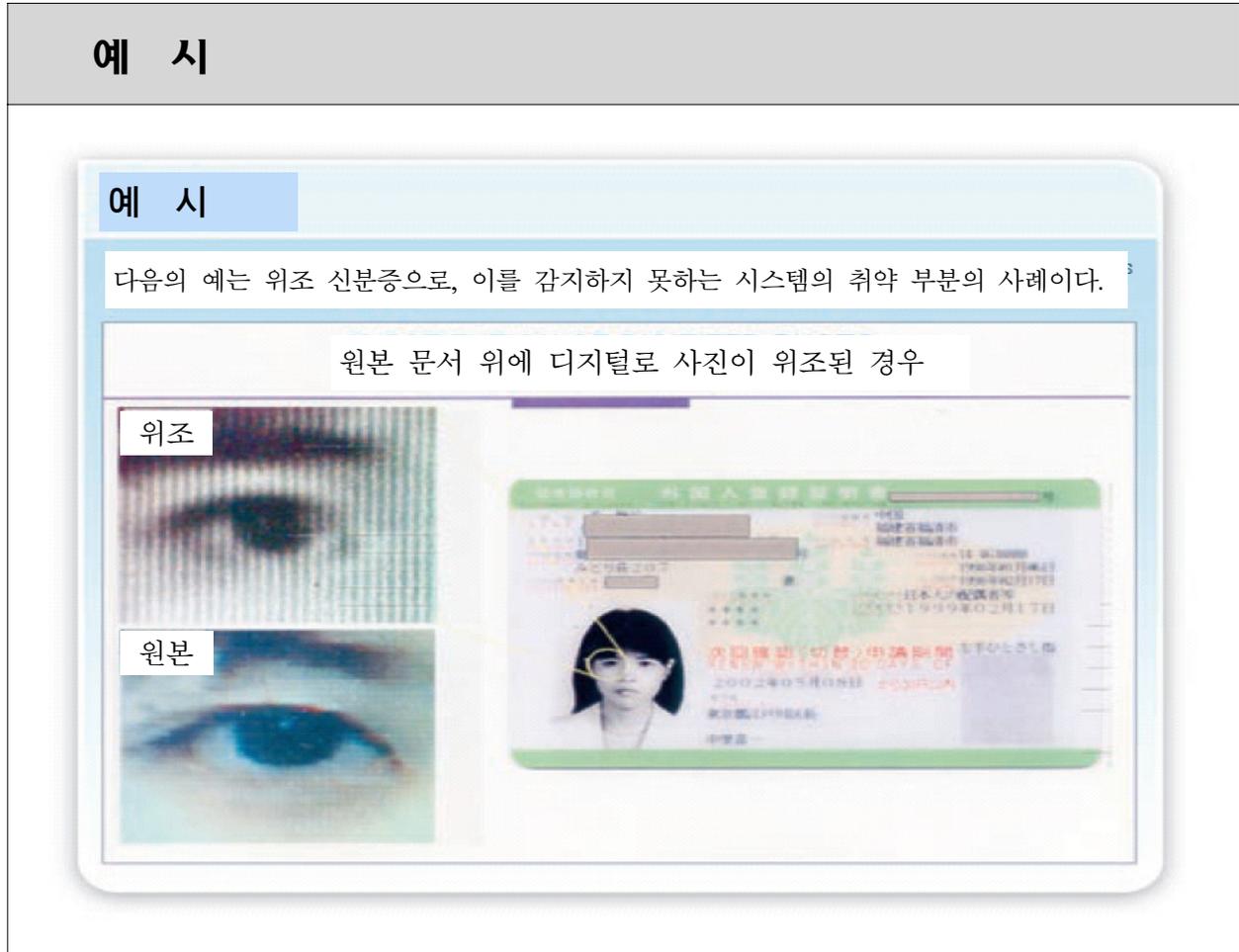
1986년 국제민간항공기구(ICAO)는 기계판독형 여행증명서 기술 자문그룹(TAG/MRTD)이라는 새로운 실무그룹을 설치하여 기계 판독형 비자 및 다른 공식적 여행 문서의 세부사항 개발로까지 그 업무를 확대시켰다.

‘여권 세부사항, 문서9303(Passport Specification, Doc 9303) 제1장의 다섯 번째 개정판이 2002년 발행되었다. 기계 판독형 여행증명서 기술 자문그룹의 활동 범위를 넓힌 이전의 결정에 이어, 1994년 ‘비자 세부사항, 문서9303(Visa Specification, Doc 9303)’, 제2장이 출판되고 ‘공식여행증명서(카드), 문서9303(Official Travel Document (cards), Doc 9303)’, 제3장이 1996년에 발행되고 2002년에 개정되었다.

핵심 사항

- 1 여행문서를 생산하고 있는 발급하는 시스템 혹은 이러한 시스템에 활용되는 자료문서에 취약한 부분은 그 효과성에 악영향을 끼치기 마련이다. 국가가 여권 및 비자 문서와 시

시스템에 관해 안고 있는 기본적인 과제는 개인의 신원에 관한 신뢰할 수 있는 증명을 보장하는 일이다. 신뢰할 수 있는 여권의 토대는 여권취득에 요구되는 문서들의 신뢰성에 있다. 이를 기초로, 신원을 확실성을 보장하는 그 다음 요소는 정부가 여권을 제작하고 발급하는데 사용하는 제도이다.



2 국제민간항공기구(ICAO)는 오늘날 국제 여행에 대한 주요한 집합적 기준들을 제공한다. 여권과 비자의 기준, 제작 그리고 발급의 전 세계적인 기초는 국제민간항공기구(ICAO)에 의해 구성되었다. 국제민간항공기구(ICAO)는 1944년 채택, 1947년 발효된 시카고협약에 의해 유엔의 전문기구로 설립되었다. 이러한 시카고 협약은 그 체결국이 현재 180개국 이상으로, 국제 법적 문서 중 가장 널리 인정되는 문서 중 하나가 되었다.

3 ‘유엔 문서 A32-18(UN Document A32-18)’은 국제민간항공기구 활동의 근거가 되며, 협약국들을 위한 행동강령을 제시한다. 행동강령의 주요 사항들은 다음과 같다.

- 여권의 완전성에 대한 국제적 신뢰가 국제 여행 시스템이 제대로 기능하는데 가장 핵심이라는 내용의 성명

- 외국인 밀입국 퇴치를 위한 국제 협력 강화 방법 및 수단들에 대해 고려할 것을 국제민간 항공기구(ICAO)에 촉구하면서(이러한 노력들이 동시에 국제법에 의해 난민에게 제공되는 보호를 약화시켜서는 안 된다고 강조한) 유엔 총회에서 채택된 결의
- 회원국들에게 허위 여행 문서의 신속한 적발을 가능하게 하는 절차를 수립하거나 개선시킬 것을 촉구하는 유엔 총회 및 경제 사회 이사회에 의해 채택된 결의
- 허위문서의 사용을 예방하기 위해 회원국들이 양자적/다자적으로 협력할 것을 촉구하는 결의
- 회원국들이 허위 여행 문서의 제작 및 배포 그리고 국제 민간 항공기의 오용을 처벌하는 조치를 취할 것을 촉구하는 결의
- 다음을 포함하여, 허위 여권 억제를 위해 회원국들이 고위급 협력관계를 발전시킬 것을 촉구하는 결의
 - 위조 여권 혹은 모조 여권 제작
 - 위조 여권 혹은 모조 여권의 사용
 - 자격모용 유효 여권 행사
 - 불법행위 목적의 합법적 소지자의 유효한 여권 오용
 - 기간이 만료된 혹은 말소된 여권의 사용
 - 기만적 방식으로 취득한 여권의 사용

- 4** 유엔 총회는 여권 및 다른 여행 문서의 보안에 관한 조치를 승인하였다. 이는 특히, 기계 판독형 여권 및 다른 여행 문서들의 세부 사항을 강화하고 개선하는 조치들이었다.
- 유엔총회는 표준 실행권고안의 준비뿐만 아니라 지침 자료들을 포함하여, 여권 위조 등을 더욱 효과적으로 규제하기 위한 구체적인 행동과 수단에 관한 연구를 촉구하였다. 이러한 조치들은 여권 및 다른 여행 문서들의 완전성과 보안을 유지하기 위해 계약국들에 의해 실행되어야 할 사항들이다.
 - 마지막으로, 유엔총회는 모든 회원국들이 그들의 여권의 보안 및 완전성을 보호하고, 자국 여권이 위·변조되지 않도록 하고, 계약국들과 상호지원하는 노력을 강화할 것을 촉구였다.

생각할 문제

여행 문서의 형태를 표준화하고 일정한 형식으로 기계 판독형 정보를 결합시키는 것은 많은 장점이 있다.

- 인적사항면을 통일되고 표준화된 형태로 구성하며 개인별 심사 시간을 줄일 수 있다. 이것은 여행문서 및 여행문서 소지자를 심사하고 시각적인 확인을 하는데 있어서 시간이 더 필요한 사람들에게 집중할 수 있다는 것을 의미한다.
- 기계 판독형 여행 문서는 여행자의 빠르고 정확한 신원확인을 용이하게 하여 효과성을 높이고 자원을 절약할 수 있게 한다. 이것은 범죄 행위 및 불법적 월경을 위해 여행문서를 오용하는 것을 줄일 수 있다.
- 운송사는 탑승 수속 카운터에 여러 개의 데이터베이스가 연결되어 있는 자동 여권 판독기를 사용하여 문서들의 진위를 확인할 수 있다. 이것은 운송사가 “요주의 고객” 리스트와 대조하여 정보를 운용할 수 있도록 하는 것이다. 또한 운송사는 고객/문서를 수하물취급 및 승객예약정보에 연결하고, 이를 승객명단(혹은 기타 명단)에 집어넣음으로써, 탑승 수속 후에 탑승을 확인한다.
- 기계 판독형 여행 문서는 사전승객정보 시스템(Advanced Passenger Information, API)의 사용을 가능하게 한다. 사전승객정보 시스템은 항공사가 승객명단을 도착국의 국경 당국에 보내, 국경당국이 항공기가 도착하기 전에 데이터베이스와 점검사항을 확인해 볼 수 있도록 한다.
- 여권 및 다른 여행문서들의 자동발급은 발급 기관이 모든 신청 단계와 발급 단계에서 여행문서의 발급을 전자적으로 감시하고 통제할 수 있도록 한다. 이것은 여권용지 관리, 수수료 관리, 국적(시민권) 확인, 그리고 성명처리에도 잠재적으로 이익이 된다.
- 정부는 데이터베이스를 표준화된 방식의 통일된 정보자료로 구축하여, 기계 판독형 비자 및 여권을 신뢰할 수 있는 정보 자료로 삼아 통관절차를 신속하게 처리할 수 있다. 이러한 데이터베이스는 범죄 위험성이 높은 여행자들을 추적하는데 유용하게 활용할 수 있다. 도난여권이나 기만적 행위로 취득된 여권에 대한 데이터베이스를 만드는 것은 국경 간 정보공유 및 공공기관/ 민간기관 간의 자발적인 정보 공유를 가능하게 한다. 유럽연합 - 쉥겐 지역, 미국/캐나다/멕시코, 그리고 호주/뉴질랜드는 다양한 형태의 국경간 데이터베이스 공유의 최근 예를 보여주고 있다.

- 점점 더 많은 국가들이 기계 판독형 여행 문서를 발급하면서 잠재적인 이익이 획기적으로 증가하고 있다. 이러한 문서들의 사용 증가는 이들의 제작 및 사용에 필요한 기술의 비용 감소를 가져온다. 위조 및 변조 예방을 위한 보안 개선책 모색이 증진되고, 신원확인기술(생체인식)이 좀 더 일반적으로 사용되면 이러한 이익은 배가될 것이다.

예 시

여행자에게 보안은 강화시키면서 통관절차는 신속하게 제공하기 위한 생체인식 신원확인

기계 판독형 여행 문서(MRTD)를 사용한 기계식 신원 확인으로서 전 세계적으로 사용 가능한 생체인식방식으로 안면 인식이 채택되었다. 다양한 생체인식방식에 관한 종합적인 분석에 의하면 안면 인식은 시스템 운영과의 양립성에 있어 가장 높게 평가되었으며, 그 다음으로 높게 평가된 것은 지문과 안구인식이다. 얼굴은 “사진 : photo ID”으로 신원을 확인하기 위해 국경 관리 당국과 공항 항공사 직원에 의해 오랫동안 사용되었다. 안면 인식 기술은, 카메라가 얼굴형상을 포착하고 컴퓨터가 얼굴의 특징을 확인함으로써, 인식 과정을 자동화 한다.¹⁾

적용문제

- 1 당신의 국가의 여권 및 비자 시스템은 어느정도나 기계 판독형 여행문서를 사용하는가?
- 2 당신의 국가의 여권 발급 시스템의 취약점은 무엇인가?
- 3 당신의 국가의 여권 제작 및 발급 과정은 얼마나 국제 기준에 부합하는가?
- 4 국제 여행과 관련된 안보 위협에 대처하기 위해 당신의 국가는 여권 및 비자 시스템을 어떻게 이용하고 있는가?

5 현재의 관행은 당신의 국가 시민에게나 당신의 국가가 원하는 대외적 이미지에 어떠한 영향을 미치는가?

6 당신의 국가가 가장 우려하는 여권 및 비자 문제는 무엇인가? 당신이라면 이러한 문제에 어떻게 대처하겠는가?

제 2 과 여권 시스템의 설계

여권의 역할은 자국민의 귀국할 권리를 보장하고 타국의 편리를 제공하기 위해 자국민의 신원을 확인하는데 있다. 발급 국가에게 있어서, 여권은 관할 개인의 해외주재 영사 서비스를 이용할 자격, 그리고 귀환 입국의 권리를 확인하여준다. 이에 더하여, 여권은 운송사가 여행자의 신분을 확인할 수 있게 해주고 특정 국적보유 여부를 확인하여 준다. 이러한 이유로, 여권 발급의 기본적 근거는 국적법(citizenship law) 및 국가가 시민권을 부여하는 기준에 있다.

시민권과 국제법의 기초에 관한 논의는 제1권 제4장의 국가의 권한과 책임에서 제시되고 있다.

여권발급 시스템이 설계 될 때, 국가는 여러 주요 분야들을 고려해야 한다. 첫 번째로 명확히 해야 할 사항은 어떤 부서 또는 부처에서 여권 발급을 책임지는가이다. 대부분의 국가는 이러한 업무를 국내외에 주재하는 외무부에서 하고있다. 외무부의 권한 하에 여권이 발급되고 영사 서비스도 주로 외무부가 담당한다. 이러한 모델아래서는 여권발급 부처는 내무부, 국적부, 이주부 등과 같은 다른 부처와 협력하여 일한다.

다수의 국가들은 여행을 원하지만 여권없이 자국에 체류 중인 난민, 무국적자와 같은 비국적자에 대한 국가 의무를 고려해야 한다. 이러한 경우, 「유엔 난민 지위에 관한 협약」을 비준한 국가들은 외국으로 여행해야 할 난민들에게 여행증명서를 발급해줄 의무가 있다. 여행증명서는 난민이 도피해온 국가에서는 전혀 유효하지 않지만, 해당 난민을 보호하는 ‘보호자(protector)’ 국가가 있다는 것을 보여준다. 국가들은 여권 발급과 같은 절차로 여행증명서(신원 확인 증명서 포함)를 무국적자 또는 난민 체류자들에게 발급한다.

국가들은 또한 여행증명서, 신원 확인 증명서, 또는 통행허가증을 통해 무국적자의 여행을 지원할 수 있다. 그러나 귀환이 보장되지 않은 여행증명서는 사실상 실효성이 없다는 것을 유념해야 한다.

예 시

UNMIK 여행 문서

유엔 코소보 미션(The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK)은 코소보 거주자들에게 위해 다양한 신원 확인 및 여행 문서를 발급하고 있으며, 100만 개 이상의 ID 카드를 발급하여 왔다. UNMIK 신분증을 가진 코소보의 일상 거주자들은 등록 자치단체(municipality of registration)에서 UNMIK 여행 문서를 신청할 수 있다. 이것은 소책자 형태로 된 문서로 2년간 유효하다. 현재 아동을 위한 UNMIK 여행 문서는 없지만 계획 중에 있다.

UNMIK 여행 문서는 다음의 국가에서 인정받는다 :

알바니아, 오스트리아, 벨기에, 크로아티아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국

코소보에서 발행되는 임시 여행문서

임시 여행문서는 매우 예외적인 상황에서 발급되는 단수 여행문서이다. 대부분의 국가들은 응급한 의료조치가 필요한 상황과 같은 예외적인 상황 외에는 이것을 인정하지 않는다. 임시 여행 문서는 또한 스위스, 이탈리아, 독일 같이 해당 문서 소지자의 재입국을 허용하지 않는 나라의 거주자에게는 발급되지 않는다. 위조여권 또는 변조여권으로 여행을 시도하는 사람에게는 임시 여행문서가 발급되지 않으며, 그러한 여권상의 비자는 박탈된다.²⁾

핵심사항

1 여권은 보안을 위하여 복제가 힘든 정교한 특징들을 갖추도록 지속적으로 개선되고 있다. 디지털 사진이 판사진을 대체하고 있고, 특수 잉크, 시각인식잉크와 마찬가지로 홀로그램의 사용도 점점 늘고 있다. 어떤 여권들은 제2의 사진을 자외선 아래에서만 보이게 하는 등 숨겨진 모양을 활용하기도 한다.

2 국가는 여권발급시스템을 중앙집중방식으로 할지 지방분산방식으로 할지 결정할 수 있다. 발급분량과 지리상의 요소가 고려해야할 가장 중요한 요소들일 것이다. 두 방식을 혼합하여, 서비스 지점은 분산화 되어 있는 반면 발급은 중앙화 할 수 있다.

3 국가는 보안을 저해하지 않으면서 여권신청 서비스 및 정보의 제공에 제3기관을 활용할 수 있는 정도를 결정할 수 있다. 어떤 국가들은(호주, 미국) 시민들이 우체국에서 여권신청을 할 수 있도록 한다. 이러한 국가들은 민간 콜 센터가 시민들에게 관련 정보를 제공할 수 있도록 민간 콜 센터에 하청을 준다.

4 국가는 여권 사용자가 여권 시스템의 총비용의 부담해야할지 여부를 결정한다. 대부분의 국가는 사용자(여행자) 비용부담 원칙에 근거하여 여권 제작의 총 비용을 사용자가 부담하도록 한다. 이것은 종종 오늘날 여권 질, 보안, 그리고 기술 관련 비용이 비싸다는 사실에 기인한다. 또한, 여권신청자가 여행 활성화의 일환인 여권을 뒷받침하는 시스템의 신뢰성과 보안 요건들에 의지하고 있다는 사실에 의해 ‘사용자 비용부담’이 정당화된다.

5 국가들은 여권 발급을 위해 제출하는 문서들의 신뢰성과 보안을 확인하게 해야 한다. 신분증/세대 등록 시스템(Household Registration System)이 있는 국가들은 여권 발급에 사용되는 ‘식별자’ 정보의 신뢰성과 보안측면에 있어 유리하다. 이러한 시스템이 없는 국가에서는 보통 출생 신고서 또는 시민권 관련 문서(귀화한 시민들의 경우)가 1차 신분증명서로서, 운전 면허증과 같은 이차적 증명서와 함께 사용된다. 어떤 국가들은 신청자들의 신분확인을 좀 더 자세히 하기 위해 제3의 보증자를 사용하기도 한다. 사진부착은 모든 국가에서 기본적 사항이지만, 여권이 개인적으로 배달 또는 집배되지 않는 경우 보안상 허점이 될 수 있다.

6 국가들은 어떤 종류의 여권을 발급할 것인지 정해야 한다. 기본적으로 여권에는 세가지 종류가 있다.

- 일반 / 보통
- 외교
- 비상

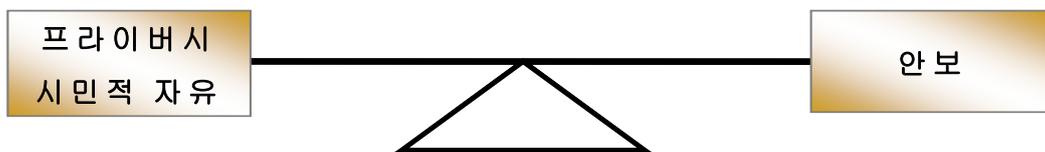
이에 더하여, 어떤 국가들은 페이지가 일반여권보다 많이 있는 비즈니스 또는 수시 여행자 여권 뿐만 아니라 공무/특수/서비스 여권을 발급한다.

7 국가들은 여권의 유효기간을 정한다. 대부분의 국가는 5년에서 10년으로 유효기간을 정한다. 이러한 기간적 제한은 불법 사용을 제한하고 새로운 사진을 필요로 하는 개인 외모의 변화도 인지할 수 있게 한다. 이에 더하여, 발급 시스템과 보안 요소들이 자주 변화하고 있다. 사실, 다수의 국가들은 여권을 갱신시키기보다 완전히 새로운 문서를 만들어 여행자가 새로운 신청을 하도록 요구하고 있다. 여행증명서 및 신분증은 대개 일 년에서 삼년으로, 유효기간이 더 짧다.

생각할 문제

생체인식 신원 확인방법의 사용은 그 정확성 때문에 매력적인 기술로 받아들여지고 있다. 이러한 기술의 사용은 사생활 및 시민적 자유와 안보역량 강화의 기회사이에 균형을 유지해야한다.

현행 생체인식 신원확인 방법은 안구 확인, 안면 측정 컴퓨터 시스템, 지문, 그리고 장문 등을 포함한다. 몇 가지 고려 요소들이 이러한 기술의 도입을 좌우한다. 최저비용으로 최고의 정확성을 보이는 생체인식 시스템이 무엇인지 결정해야 하며, 사생활 및 시민적 자유와 안보 문제 간에 균형을 유지해야 한다.



적용문제

- 1 여권 시스템 설계에 관한 국가의 결정에 대해 숙지할 여섯 가지 사항들과 관련하여 당신의 국가는 어떤 결정들을 내렸는가?
- 2 당신의 국가에서 가장 최근 사용된 정교한 여권 보안 방법에는 무엇이 있는가?
- 3 생체인식 기술과 관련하여, 사생활 및 시민적 자유와 안보강화 간에 어떠한 균형이 이루어져야 하는데, 당신의 국가는 어떻게 균형을 유지하고 있는가?
- 4 당신의 국가에서는 어떤 정부부처가 여권을 발급하는가? 그 부처는 내무부, 국적부 또는 이주부 등 어느 부서와 협력하고 있는가?

제 3 과 비자 시스템

비자는 여행자가 국적국이 아닌 나라로 여행할 수 있도록 부여되는 허가증 혹은 증서이다. 그러나 유효한 비자가 항상 그 나라로의 입국을 보장하는 것은 아니다. 일반적으로, 여행자가 그 나라에 도착했을 때 입국항의 입국관리관이 해당 여행자가 입국 조건을 만족시키고 있는가에 대한 최종결정을 내린다.

견고한 비자 시스템의 초석은 국가의 비자 정책이며, 비자 요건들에 대한 정책 개발은 주로 국경통제 담당 기관의 몫이다. 이러한 업무는 내무부 하의 경찰의 기능으로 분류되는 경우도 있다.

그러나 대부분의 국가들의 경우, 비자 발급은 당연히 외무부의 소속이다. 외무부는 많은 지역에 그 창구를 가지고 있고 전반적 국제관계를 담당하고 있기 때문이다. 외무부내에서 비자관련 업무는 일반적으로 영사업무 담당관이 맡는다. 영사직원들은 관광비자 발급권한을 대리적으로 수행하지만, 관광비자 이외의 단기 비자(예컨대, 취업비자) 그리고 모든 장기비자의 발급을 위해서는 타 기관으로부터 승인을 받아야 하는 경우가 많다.

일부 국가들은 이주관리 담당 부처 혹은 기관을 두고 있다. 호주와 캐나다는 외국에 파견한 출입국 전문가에게 비자 발급 업무를 맡기고 있다. 한편, 미국에서는 국무부(State Department)가 비자 발급을 담당하고, 국토안보부(Department of Homeland Security)가 비자 정책 및 국경통제를 맡고 있다. 어떠한 경우든 간에, 비자 요건과 비자 발급에 관한 기관간 공조와 협력은 필수적이다.

제1권 제9장 행정체계 개발은 비자 발급 행정 조직의 가능한 방식들에 대해 논의한다.

핵심사항

1 비자는 여행자의 추천장일 뿐이기 때문에 국경관리관이 체류기간을 결정하며, 국경관리관은 비자가 명시한 기간보다 짧은 기간을 결정하기도 한다. 그러나 어떠한 경우든, 이와 같이 변경할 경우 분명히 비자상에 혹은 여권상에 표시되어야 한다.

2 지난 10년간, 대부분의 국가들은 여행자가 비자취득을 위해 지불해야 하는 비용을 상당히 많이 올렸다. 많은 나라들은 비자세입을 통해 비자행정에 드는 비용을 충당하고자 한다. 높은 비자 수수료는 정교화된 비자 시스템을 실행하는데 드는 비용, 그리고 ‘사용자 비용부담’ 원칙의 채택에 따른 것이기도 한다. 관광비자에 미화 50불, 취업비자에 미화 100불 정도의 수수료가 일반적인 수준이다. 장기체류비자(이민비자)는 미화 300불 이상 소요될 수 있다. 일부 국가들의 경우에는, 비자신청이 받아들여졌는가 거부되었는가에 상관없이, 비자신청 처리 수수료는 환불이 안 된다. 이외에도, 일부 국가들은 비자발급에 추가 수수료를 부과한다.

3 가족 재결합의 욕구가 강하고 외부와의 경제적 연계가 많은 지역은 국경 통과가 쉬워 비자를 면제하는 것을 선호한다. 그러나 산, 바다(섬)와 같은 자연 국경이 있는 경우라면 보통 비자를 요구한다. 어떠한 국가 혹은 그 국가의 시민들이 잠재적 위협성이 있는 것으로 여겨질 경우, 이러한 국가 국민에 대해 비자를 부과할 것인가를 결정하는 데 있어서 안보문제를 가장 우선시하게 된다. 인구학적 요인은 호주, 캐나다, 미국의 이민 비자 정책에 있어서 중요한 역할을 해왔다. 인구고령화와 숙련인력부족을 겪고 있는 많은 유럽 국가들은 취업비자정책을 완화하고 있다. 일부 국가는, 2003년 사스(SARS) 발생시 말레이시아가 캐나다에 대해 그랬던 것처럼 단기 보건 조치로서 비자를 요구할 수도 있다.

숙지할 사항 : 비자 종류

비자에는 기본적으로 ‘단기 비자’와 ‘영주 비자’의 두 범주가 있다.

영주 비자는 자국민이 아닌 자로서 이민자 체류 요건을 충족시키는 자에게 발급된다. 영주 비자의 경우 일정 조건이 제시될 수 있는데, 이는 종종 그 비자가 허락된 범주에 따라 다르다.

제3권 제2장 이민제도는 영구체류에 대한 더 자세한 정보를 제공한다.

모든 단기 비자는 조건을 두고 있다. 가장 전형적인 조건은 체류기간의 제한이며, 체류와 출국비용을 충당하기에 충분한 자금이 있는 가도 요구된다.

체류기간은 입국목적에 따라 달라진다.

- 대부분의 관광비자는 30~90일간 유효하다. 일부 국가들은 이를 6개월로 상향 조정할 예정이다.
- 취업비자는 대개 1년 혹은 1년 이상의 기간으로 부여된다. 그러나 연예 및 긴급 복구(emergency repairs)와 같은 특정 영역에 대해서는 기간이 더 제한적일 수 있다.
- 학생비자 또한 보통 1년 혹은 1년 이상의 기간으로 부여된다.

국경에서 비자를 제시하는 것의 유효기간은 주로 3개월에서 12개월이지만, 복수 입국 비자의 경우 몇 년 더 연장될 수 있다. 여행자들은 입국항에서의 제시유효기간과 체류기간을 혼동할 수 있다. 이것이 혼동되지 않고 확실하고 투명하도록 비자에 명확히 명시되어야 한다.

복수 입국 비자는 사업가나 학생, 근로자처럼 장기체류 비자 소지자와 같은 여행자들에게 발급될 수 있다.

가장 흔한 단기 비자의 종류인 관광 비자는 주로 취업 및 학업을 금지한다. 그러나 어떤 국가들을 문화 관광의 형태로 단기 어학연수 및 비학문적 과정에 참가하는 것을 허용하기도 한다.

취업비자는 주로 특정한 직종에서 특정한 고용주에 의해 고용되며 특정한 지역에서 근로하는 것만 허용하도록 조건을 둔다.

학생비자는 주로 학업분야 및 교육기관을 명시한다. 일반적으로 취업은 금지되어 있으나 어떤 국가의 경우 교내에서의 근무는 허용된다. 최근에는 국내 인력수요 및 인구학적 수요를 충족시키기 위해, 대학 및 전문대학교 졸업 후 이들의 고용을 허용하는 경향을 보이고 있다.

경유 비자는 다수의 국가를 걸쳐 여행하는 경우 필요하며 당일 환승에서 길게는 5일까지 공항 환승 등의 다양한 단기 체류 상황에 적용된다.

생각할 문제 : 국가 비자 정책에 대한 세 가지 접근 방식

비자 정책을 개발하는데 있어 세 가지의 접근방식이 사용되며, 각각 장단점을 갖고 있다. 국가들은 보편성, 상호주의, 그리고 실용성에 근거한 접근 방식 중 가장 적합한 방식을 정할 수 있다.

1 보편적 접근방식은 모든 외국인 입국시 비자를 요구하는 것이다. 보편성은 간단하고 공평하다는 이점을 갖고 있다. 그러나 행정상 복잡하고 모든 비용이 환수되지 않는 한, 운영비가 많이 들 수 있다. 이는 사업 및 관광을 목적으로 하는 여행을 침체시킬 수도 있다. 호주의 경우 십 여년 전 이러한 방식을 채택하였는데, 위의 단점을 극복하기 위해 여행사 및 기술을 활용하고 있다.

2 상호주의 접근방식은 자국민에 대해 비자를 요구하는 상대 국가의 국민에 대해서 비자 요건을 부과하는 것이다. 상호주의 방식은 논리적이고 형평성을 갖는 듯 하나 항상 현실적인 것은 아니다. 예를 들어, 관광객이 많고 위험성이 없는 국가의 시민들에게 비자를 요구하게 되나, 출입국 강화 문제를 크게 일으키는 국가의 국민들에게는 비자를 면제하는 결과를 낳기도 한다. 상호주의 방식은 타국가의 비자 기준에 따라 상호주의적으로 자국의 비자제도가 만들어져, 국가의 경제적 이익에는 도움이 안 될 수도 있다.

3 실용적 접근방식은 지리적 위치, 여행자의 수, 범법자들에 대한 경험, 관광 또는 사업 수요 혹은 이들 모두를 고려한다. 많은 국가들이 지리, 역사, 경제, 외교관계 그리고 이주 절차 위반 등을 포함한 요소들을 복합적으로 고려한 이러한 실용적 접근방식을 채택하고 있다. 예를 들어, 남아프리카개발공동체(Southern African Development Community, SADC)뿐만 아니라, 서아프리카 경제공동체(Economic Community of West African States, ECOWAS)의 회원국의 시민들은 대부분의 단기 비자 발급이 면제된다. 많은 국가들이 출입국사범들을 판단하기 위해 국가별로 통계를 내거나 이를 분석하는 데, 비자면제국의 출입국 사범수가 일정 선을 넘어서게 되면 비자를 다시 요구할 수 있다.

적용문제

1 당신의 국가의 비자 발급 절차는 얼마나 국제기준에 부합하는가?

2 <생각할 문제>에 제시된 세 가지의 국가 비자정책을 살펴보고 당신의 국가는 어떤 정책을 실행하고 있는지 확인해보면, 단점보다 장점이 더 많은가? 개선해야 할 부분이 있는가?

3 당신의 국가에서는 비자 발급에 어느 정도의 비용이 드는가?

4 당신의 국가의 비자 제작 및 발급과정은 얼마나 국제기준에 부합하는가?

5 본 과에서 논의된 각 여행 목적에 따라, 얼마동안의 체류기간이 허가되는가?
이는 타 국가의 관행과 일치하는가?

6 당신의 국가가 비자를 요구하거나 면제하는데 있어 영향을 미치는 지리학적,
인구학적 요인, 또는 기타 요인은 무엇인가?

제 4 과 보안 요소와 새로운 방향

여권의 보안을 위해서 사용하는 요소들 대부분은 비자시스템에도 그대로 적용되는데 이러한 아래의 보안 요소들은 점점 정교해지고 있다.

- 고품질의 용지와 접착제
- 특수잉크 또는 광학인식 잉크
- 홀로그램
- 디지털 사진(어떤 국가에서는 비자 원본에 사진을 첨부시키기도 한다.)
- 기계 판독 구역(Machine Readable Zone, MRZ)

핵심사항

1 세계에서 가장 발달한 최신식의 비자시스템은 호주의 ‘전자여행인증시스템(Electronic Travel Authority, ETA)’일 것이다. 이것은 위험도가 낮은 33개국의 시민들에 대하여 비자를 면제하는 대신 여행이나 항공예약시스템을 통해서 ‘전자비자’를 발급받도록 허용하는 시스템을 말한다. 전자여행인증시스템은 전자식으로 저장되고, 항공사 및 여행사 그리고 호주 공무원들이 이를 확인할 수 있으나 문서 형태로는 발급되지 않는다.

2 유럽 연합의 쉥겐 비자는 특정 국가들 간에 비자를 일치시키는데 선구적인 역할을 하였다. 이 방식은 다음을 포함하고 있다.

- 기계 판독형의 여권 / 비자 / 신원확인문서들과 비자시스템의 정교한 조합
- 회원국간의 국경에서 왕래하는 자들에 대한 통제를 철폐한 무형의 국경선
- 조화된 정책, 절차 그리고 자동화된 시스템을 이용한 외부로의 국경 보안
- 불법 입국 및 체류를 예방하고 불법 이주와 불법 고용을 철폐하기 위한 통합되고 자동화된 국경 시스템
- 회원국들 간의 일치된 비자 기준, 보안 및 발급. 하나의 쉥겐 비자는 다른 모든 쉥겐체약국에서도 유효하다.
- 위조 여행문서에 대한 정보 교환

3 2001년 9월 11일 테러 공격이후, 미국은 국가 안보 지역(national security zone) 개발에 앞장섰는데, 미국 비자 면제 프로그램(US Visa Waiver Program)에 명시된 국가의 시민들이 미국에 무비자로 입국하기 위해서는 국제민간항공기구(ICAO) 기준에 따른 기계 판독형 여권을 소지하도록 하는 여권 및 보안시스템을 마련하였다. 2004년 10월부터는, 기계 판독형 여권이 없는 경우 (비이민)비자를 취득해야한다.

- 비자 면제 프로그램에 해당되는 국가들은 또한 ‘거부율, 상호주의, 여권 보안, 정치적 경제적 안정성, 국경 통제, 법 집행을 위한 협력’에 관한 미국 기준을 충족시켜야한다. 기계 판독형 여권에 대해 미국이 요구하는 기준은 국제민간항공기구(ICAO) 문서 9303, ‘부속서 9 촉진’, 그리고 ‘부속서 17 보안’에 제시되어 있다.
-

4 지문, 안구 인식, 안면 형상과 같은 생체인식 신원확인 시스템은 적용하는데 있어서 비용과 사생활보호 문제가 걸림돌이 될 수는 있지만, 정확성과 보안이라는 면에서는 상당한 장점이 있다. 지문/장문, 안구 인식, 그리고 안면 형상 시스템과 같은 생체인식 신원확인 방식은 점점 더 많은 관심을 받고 있다. 각각의 방법을 적용하는데 있어 정확성, 비용 그리고 사생활 보호 사항들이 검토되고 실험, 조사되고 있다.

- 일부의 경우, 인센티브를 제공하는 자발적 접근 방식이 사용되고 있다. 예를 들어, 빈번하게 여행하는 자들은 빠른 통관절차를 신청할 수 있다. 빠른 통관절차는 보안범죄력 확인을 기초로 하고, 여행자의 생체인식 데이터를 국경시스템에 저장해두도록 함으로써 이루어질 수 있다.
 - 캐나다와 미국은, 주요 국경 관리 기관이 협동하여 NEXUS(연계) 프로그램을 사용하여 이러한 접근방식을 개척하고 있다. 국경 통과 시에는 지문이 사용되는 반면, 안구 인식은 영국, 네덜란드, 그리고 독일의 공항에서 실험되고 있다.
-

5 강화된 보안 시스템은 공항에서의 통관절차를 지체시키고 실무상 차질을 일으키기도 한다.

6 같은 데이터를 반복하여 입력하는 데는 많은 비용이 소요되는데, 사전 승객 정보시스템(Advanced Passenger Information(API))은 이러한 데이터 사전 승객정보 시스템은 탑승수속시 기계판독 구역으로부터 여권데이터를 획득하고 그 데이터를 국경관리에게 보내 항공기 도착 전에 데이터베이스와 점검사항을 확인할 수 있도록 한다.

적용문제

1 국제여행과 관련된 안보 위협에 대처하기 위해 당신의 국가는 여권 및 비자 시스템을 어떻게 이용하는가?

2 여권 및 비자 시스템에 신기술을 도입하는 것의 장점과 단점은 무엇인가?

3 당신의 국가는 여행문서에 새롭게 어떠한 보안요소들을 포함시키고 있는가?

4 당신의 국가는 다른 국가와 어떠한 특별 비자 협정을 맺었는가?

맺음말

본 장은 세계적으로 여권 및 비자 시스템에 영향을 미치는 최근의 상황에 대해 검토해보았다. 국제 여행의 보안문제는 여권 및 비자 시스템의 완결성을 포함해 여러 가지 주요 요소에 의해 영향을 받는다. 이러한 시스템들은 비시민의 불법입국과 테러리즘과 같은 더 큰 위협으로부터 모든 국가를 보호한다. 이러한 제도는 공항 및 국경에서의 심사를 활성화 시키며, 이는 정부, 여행자 그리고 운송사 모두에게 이익이 된다. 국제민간항공기구(ICAO) 및 기타 기구들이 개발한 국제기준은 여행문서의 신뢰성을 보호하고, 최신 진위확인 기술과 정보공유 연결망을 결합시킨다. 각 국가들은 이주 및 여행과 관련한 보안 조치들을 발전시키고 있다. 기계 판독형 여행문서는 새로운 표준이 되고 있다.

참고문헌

다음은 몇몇 국가들의 여권과 비자시스템에 대해 더 자세한 정보를 제공하는 웹 사이트 주소이다.

호주

호주의 비자와 여권 시스템에 관한 정보 :

www.immi.gov.au

www.citizenship.gov.au

www.eta.immi.gov.au

캐나다

캐나다 비자와 여권 시스템에 관한 정보 :

www.cic.gc.ca

www.ppt.gc.ca

유럽 연합

셴겐(Schengen) 여권과 비자 시스템에 관한 정보 :

www.europa.eu.int

www.europe.eu/int/en/agenda/Schengen

프랑스

프랑스의 여권과 비자 시스템에 관한 정보 :

www.diplomatie.gouv.fr/venir/visas

www.ambafrance_ca.org

www.diplomatie.gouv.fr/vivre/passeport

국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization)

기계판독형 여행 문서(여권, 비자, 신분증)와 시스템에 관한 정보 : www.icao.int

주요 문서 :

- Document : A-32-18 International Cooperation in Protecting the Security and Integrity of Passports
- Document : Facilitation : One Passport, “One Person” Concept
- Chicago Convention
- International Civil Organization : Strategic Action Plan updated 12 June, 2002
- ICAO Document 9303 : Machine Readable Documents Parts 1,2 and 3
- The Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents (TAG/MRTD)
- Guide to Document 9303 prepared by TAG/MRTD
- ICAO Facilitation Program Objectives and Strategies
- Annex 9 Facilitation
- Annex 17 Security
- Aviation Security Panel (AVSECP)

일본

일본의 여권과 비자 시스템에 관한 정보 :

www.ca.emb-japan.go.jp

유엔

난민과 무국적자 보호에 관한 상세 정보 : www.un.org

사이트 인덱스의 주요 분야 :

- Main Bodies of the UN, ICAO, UNHCR, ECOSOC, Executive Committee
- Protecting Refugees
- 1951 Convention
- Convention Plus : questions/answers on initiatives by UNHCR relating to multilateral special agreements complementing the 1951 Convention and other Forum Documents

미국

미국의 여권과 비자 시스템에 관한 정보 :

<http://unitedstatesvisas.gov/whatis/index>

<http://travel.state.gov>

¹ 국제민간항공기구(ICAO) :

[http : //www,icao.int/icao/en/nr/2003/pio200309.htm](http://www.icao.int/icao/en/nr/2003/pio200309.htm)

² International Aid Network(IAN)

http://www.ian.org.yu/kosovo-info/en/isIn/Basic_doc/basic_other02.htm



IOM International Organization for Migration

제2장 이민제도

제1과 단기 방문

제2과 이주와 가족재결합

제3과 경제이민 및 노동이민

제4과 기타 범주



제 2 장 이민제도

이 장은 이주자를 선별하여 받아들이는 정책, 과정, 절차들을 살펴본다. 가장 일반적으로 분류된 이주자의 범주별로 논의된다. 가장 일반적인 이주자에 대한 분류가 이 장에서 논의된다. 제1과는 유학생을 포함한 단기 방문을, 제2과는 가족재결합을, 제3과는 경제 이민 및 노동 이민을 설명하고, 제4과는 기타의 이민범주들을 검토한다.

학습목표

- 효과적인 이민제도의 주요 구성 요소들의 파악
-
- 이주자 선별 범주에 대한 이해
-
- 특정 상황에 가장 적절한 심사 요건의 개념을 결정할 수 있도록 하는 역량 증진

배경지식

국제적 이동이 증가함에 따라 많은 국가들이 출신국이면서 동시에 경유국 및 목적국이 되어가는 양상을 보이고 있다. 국제적 이동의 증가로 인해 국가들은 이주제도를 개발 혹은 수정할 필요성을 인식하고 있다.

대다수의 국가들은 다양한 인력수요를 충족시키기 위한 수단으로서 이주자들을 주로 단기적으로 받아들이지만, 이러한 경향은 서서히 변화하여 영구이주의 기회들도 점차 늘고 있다. 점점 더 많은 나라들이 가족재결합, 노동이주, 유학생 등을 포함한 이주자 범주의 증가에 부합하는 이주 정책을 개발하고 있다.

호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국과 같은 전통적 이민자 도입국가들의 독특한 특징은 이들의 이주정책이 영구 정착에 중점을 두고 있다는 점이다. 역사적으로, 이들 국가들은 상당 부분 혹은 완전히 이민을 통해 세워졌다.

몇몇 대륙, 예를 들어 서아프리카 경제 공동체(ECOWAS : Economic Community of West African States)와 유럽연합(EU)은 회원국들내에서 국경을 넘는 회원국 시민들의 자유로운 이동을 허용한다. 뿐만 아니라, 타 회원국들에서 거주할 자유와 노동할 자유를 허락한다. 이와 같은 대륙 단위들(regional units)은 그 대륙 밖에서 온 외국인에 대한 이주 정책도 가지고 있다.

스스로를 이민유입국이라 여기는 나라들은 이출(emigration)에 초점을 두고 있는 나라들과는 다른 정책 목표들을 가지고 있다. 이주자 도입 국가간에도 차이가 있긴 하지만, 이들 모두는 규제적인 입국제도 정책을 펼치고 있다. 이러한 제도는 누가, 어떻게 입국할 수 있고 얼마동안, 어떤 조건하에서 체류할 수 있는가를 결정한다.

성공적인 이주 프로그램들이 갖추어야 할 주요 요소들은 다음과 같다.

- 입국이 허락되는 이주자 범주들의 명확성
- 각 범주별 선별기준의 투명성
- 분명하고 간단한 절차
- 권리와 의무에 관한 정보 제공 규정
- 확실하고 분명하게 정의된 이주자 지위에 대한 규정
- 해당국 안에서의 이주지위 변경을 위한 신청과 신청을 하지 않은 불법입국자 지위의 합법화와 관련된 절차
- 해당인이 일정 조건들을 충족시키지 않더라도, 인도주의적, 온정적, 혹은 기타의 이유로 입국을 허가할 권한

도입문제

1 당신의 국가의 단기체류 허가는 고용제한 요건을 두고 있는가? 만약 그렇다면, 어떠한 고용제한요건을 두고 있는가?

2 당신의 국가는 노동이주자의 단기체류 신청시 그의 가족구성원도 동반할 수 있도록 허가하는가? 만약 그러하다면, 가족 구성원들이 취업하거나, 교육제도를 이용할 수 있는가?

3 당신의 국가는 영구거주 신청시 해당인의 가족구성원들도 받아들이는가?

4 당신의 국가에서 단기 노동자들이 어떠한 권리 및 혜택을 가지고 있는가?

5 당신의 국가에서, 단기체류 허가는 얼마의 기간동안 유효한가?

6 당신의 국가에서, 이주자들이 자신의 지위를 단기적 지위에서 영구적 지위로 변경할 수 있는가?

7 당신의 국가에서는, 영구 거주자들이 어떠한 권리 및 혜택을 얻는가?

주요 메시지

국가 이주정책은 그 국가의 이주목표들에 의해 직접적으로 좌우된다. 즉, 이주정책의 요소들은 이주목표 달성에 적합하게 고안되며, 이주 프로그램은 이러한 정책 요소를 반영한다. 이주정책 목표의 요소들은 국가간에 상당히 다르지만, 성공적인 이주제도는 일반적으로 가족, 난민, 노동이주, 사업이주, 학업 및 단기 방문에 대한 규정들을 두고 있다.

용어 및 개념

점수제 (Points System)

평가기준에 따라 주어지는 점수에 근거하여 잠재적 이주자를 평가하는 시스템이다. 통과하려면 미리 정해진 기준 점수를 얻어야 한다. 신청자의 교육수준, 특정 훈련, 경력, 나이, 언어 능력과 같은 특성에 따라 점수가 부과될 수 있다.

체류허가 (Residence Permit)

허가 발행 국가 내에서 영구적으로 혹은 미리 지정된 기간동안 체류할 수 있는 허가

후원 (Sponsorship)

개인, 개인들의 집단 또는 조직이 일정 기간동안 다른 개인에 대해 책임을 지니도록 하는 협정. 여기서 책임은 일반적으로 재정적인 측면에서의 책임을 의미한다.

사증, 비자 (Visa)

국적국이 아닌 국가에 입국할 때 필요한, 승인 조건의 충족을 보여주도록 발행된 여행자의 단기적 혹은 영구적 공식 보증

제 1 과 단기 방문

이주자들은 단기적으로 입국이 허가(근로, 학업 혹은 기타의 목적)되거나, 또는 영주권 등 무기한적으로 잔류할 수 있는 권리를 부여받을 수 있다. 몇몇 나라들은 단기이주자가 출국하지 않고도 그 나라 안에서 영구적 지위로 지위를 변경할 수 있도록 허가하기도 한다.

단기 방문자들로는 학생, 친지 방문자, 사업상 여행자, 혹은 상주지를 수립하려는 의사가 없는 기타의 여행자들이 있다. 단기 방문에는 종종 방문자 비자 혹은 학생 비자등 다른 종류의 허가가 요구된다. 일반적 원칙에 따르면, 이러한 범주의 여행자는 “이주자”로 여겨지지 않지만, 이들의 입국 및 체류는 여전히 이주 법제와 정책을 통해 규제되어 진다.

많은 국가들은 단기 방문자들에게 그 나라로 여행하기 이전에 비자를 받도록 요구한다. 비자란 국적자가 아닌 여행자의 해당 국가로의 여행을 허가하는 허가증이다. 그러나 유효한 비자가 해당 국가로의 입국을 반드시 보장하는 것은 아니다. 보통 해당 여행자가 도착하면 입국항의 입국 심사관이 그 여행자가 입국 요건들을 충족시키는지에 대한 최종 결정을 내린다. 여행자의 입국이 일단 허락되면, 단기체류 허가도 승인되는 편이다.

제3권 제1장 여권과 비자 시스템은 비자에 대한 자세한 정보를 제공한다.

핵심사항

1 대부분의 국가들은 자국으로 오는 단기 방문자 및 관광객을 환영한다. 관광산업은 많은 국가들에게 외화획득의 중요한 원천이 되는 성장 산업이다. 관광객의 입국을 용이하게 하는 것은 성공적인 관광제도의 핵심 요소이며, 관광산업은 그 국가의 경제발전에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다.

2 친지방문 목적의 단기 방문이 그 국가의 사회적 통합에 중요한 기여를 한다고 많은 국가들은 인식하고 있다. 따라서 그러한 방문이 종종 장려되어 진다.

3 관광, 친지 방문, 혹은 기타의 목적을 가진 단기 방문자들은 해당 국가로의 입국이 허가되기 전에 일반적으로 일정 기준을 만족시켜야 한다. ‘방문자 비자’ 혹은 ‘단기 체류 허가’로 구분되는 이 비자는 특정 국가 국적자들에게 요구되어 진다. 단기 방문자의 입국 허가를

위한 전형적인 요건들은 다음과 같다.

- 건강상태가 양호하다는 증거 (단, 의학 치료 목적으로 입국할 경우 자신의 건강과 관련한 추가적 정보를 제공해야 함)
- 방문 기간동안 사용할 충분한 자금을 지니고 있다는 증거
- 단기적 성격의 방문이라는 것을 입증하는 증거
- 유효한 여권 혹은 신분 증명(서)

4 많은 국가들은 사업상 방문자들에게 부가적 사항들을 요구한다. 여기에는 고용주 혹은 방문대상 사업장의 소개서, 방문목적에 대한 상세한 설명이 포함된다. 사업상 여행의 목적 및 기간에 따라 종종 다른 종류의 방문자 비자 혹은 단기체류 허가가 부여된다.

5 단기체류 허가는 종종 특정 목적과 결부되어있는데, 이러한 목적은 그 성격상 시간제한적이다. 대개 국경간 통근자, 순환인력(rotating personnel), 계절 노동자, 계약 노동자, 유학생이 이러한 규정에 포함된다. 단기 거주 허가의 기간은 계약서의 기간을 따르거나 국가 기관이 결정한 최소 혹은 최대 체류 기간을 따른다. 비자, 체류 허가, 취업허가, 학업 허가는 하나의 종합적 서류로 발행되거나, 연계성을 지닌 개별 절차들을 따라 별개의 서류들로 나뉘어 발행될 수 있다. 예를 들면, 단기고용을 허가하기 위해서는 고용여부가 이미 결정되어 질 것을 요구하는 경우가 있으며, 체류허가를 부여하기 위해서는 특별한 선별기준을 요구하는 경우 등이다.

6 몇몇 국가들은 체류와 노동을 단일하게 허가하는 방식은 행정을 간소화하고, 업무의 중복을 피하도록 해준다고 본다.

생각할 문제

사업상 방문자가 비즈니스 비자를 받기 위해서는 여러 부수적 요건들을 맞추어야 하고 비자발급 까지 시간이 지체되기 때문에 대신 관광객 자격으로 입국하는 현상을 조장한다는 지적이 제기되고 있다. 점차 정부들은 이주 흐름의 영향에 대한 자료 수집 및 분석에 있어서 정확한 정보의 중요성을 인식하고 있으며, 진실한 사업상 방문자의 입국을 가능한 용이하게 하기 위해 노력하고 있다.

제2권 제1장 이주와 통계 및 제3권 제10장 운영데이터의 관리는 이주 관리를 위한 자료 사용에 대해 더욱 상세히 설명한다.

숙지할 사항 : 체류 허가

체류 허가는 사실상 모든 이주에 공통적으로 사용되는 제도이다.

체류허가는 고용, 학업, 가족재결합을 포함한 체류의 다양한 목적들을 다룬다. 체류허가는 수개월에서 수년의 기간까지 연장이 가능 혹은 불가능한 단기적 체류를 위해 부여되거나, 영구적 체류를 위해 부여된다.

일부 국가들의 경우, 법적 체류기간(흔히 2년~8년)을 채우면 영구적 체류허가를 부여한다. 영구적 체류 허가를 부여하는 데에는 특정 목적이 있을 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 일반적으로, 영구체류 허가를 부여받은 자는 취업허가를 따로 받지 않아도 된다.

영구체류는 체류허가의 갱신을 담당하는 행정인력을 줄일 수 있도록 해주어 행정 효율성을 향상시키고, 체류허가 갱신 과정을 감독하고 시행할 필요성을 줄인다.

숙지할 사항 : 유학생 입국

점차 중요성이 커지고 있지만 종종 간과되어지는 부분이 대학학위과정에 입학하기 위해 유학을 오는 외국 학생들의 이주이다. 여러 나라들은 인력 부족이 심각한 분야에 대하여 학생을 포함하여 전문성을 갖춘 외국인 및 고급 전문가 인력을 유인하기 위해 이주 법률을 완화하고 있다.

전 세계적으로 외국 학생들을 위한 유학 프로그램을 자국 노동시장수요에 대비한 전문적 혹은 숙련 인력 풀로 여겨지기 시작했다. 체류자격 변경 규정을 이민정책에 도입하여 학생 체류자격에서 취업이주체류자격(단기적 혹은 영구적)으로 변경하는 것을 용이하게 할 수도 있다. 이러한 규정들은 노동 시장의 특성에 맞추어 특정 교육과정에 있는 학생들에게만 적용될 수도 있고 전 공 분야에 관계없이 모든 학생들에게 적용될 수도 있다. 이러한 규정들은 종종 배우자가 노동권을 부여받을 수 있도록 하는 혜택도 수반한다.

또한 유학생 프로그램들은 종종 역량 개발의 한 형태로 활용된다. 즉 개발도상국 출신의 외국학생들에게 학위를 얻을 수 있는 기회를 제공하여, 이들이 본국으로 돌아가 새로이 습득한 지식과 기술을 펼칠 수 있도록 한다.

학위를 심사하거나 수여하는 과정의 투명성을 제고하고, 학생체류허가 획득의 조건을 간소화함으로써, 학생의 이동은 증가시킬 수 있다. 두뇌유출 가능성을 제한하고 본국으로 귀환하는 외국학생의 적정 비율을 유지하도록 하는 안전장치를 도입하면, 숙련 인력의 상실 가능성에 대한 출신국의 우려를 완화시킬 수 있다.

해당 교육기관보다는 해당 학생을 확인하여 선별하면서 학생의 입국을 규제하곤 한다. 사전 수속 시에는 신뢰할 수 있는 기관이 발행한 합격통지서(종합적인 규제는 초기에 교육기관의 진의를 확인할 수 있는 시스템을 필요로 한다), 수업료와 생활비를 충당할 재정 능력, 그리고 때때로 건강 검진결과를 요구한다. 흔히 학업의 종류 혹은 기간에 따라 다른 학생체류허가가 필요하다.

학생체류허가는 단기체류허가 거나 입국비자와 결합된 형태일 수도 있고, 별개의 행정 절차일 수도 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가의 단기체류 허가의 예는 어떠한 것이 있는가?

- 2 당신의 국가의 단기체류 허가는 고용제한 요건을 두고 있는가? 만약 그렇다면, 내용은 무엇인가?

- 3 당신의 국가에서 관광객의 입국은 어떻게 관리되는가?

- 4 당신의 국가에서, 학생의 이동은 어떻게 확대될 수 있겠는가?

- 5 당신의 국가로 오는 유학생 이민은 당신 국가의 경제발전과 어떤 연관성을 지니고 있는가?

- 6 당신의 국가에서 중요하게 여겨지는 단기 이주자의 범주(종류)는 무엇인가?

제 2 과 이주와 가족재결합

가족 재결합을 장려하는 것은 이주제도가 성공적인지의 여부를 결정짓는 중요한 요소가 된다. 가족재결합은 도입국에서 이주자가 정상적인 생활을 할 수 있도록 촉진한다. 가족재결합을 통해서 이주자는 좀 더 안정된 생활을 영위하며, 사회적 통합가능성을 높이고, 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 영역에서의 참여도를 높인다.

가족재결합의 방식을 통해 저숙련 인력 및 비숙련 인력이 입주하기도 한다. 따라서 전통적 이민 국가들 뿐만 아니라 신생 이민국가들도 입국자의 자립성(교육, 기술, 경력, 나이), 도입국과의 연고가 긴밀한 정도, 고용가능성에 대한 더욱 철저한 테스트를 통해 과도한 가족 구성원들의 입국을 점점 더 제한하는 경향을 보이고 있다.

이주제도에 가족재결합 요소를 포함시킴에 있어서, 몇 가지 문제들이 고려되어야 한다.

- 피부양 가족구성원들이 일정 기준을 충족시키면 이들에게 단기 혹은 영구 지위를 부여할 수 있는가?
- 피부양 가족구성원들에게 교육 및 노동시장으로 접근이 제공되어야 하는가?
- 피부양 가족구성원들에게 사회보장제도 및 보건의료로의 접근이 제공되어야 하는가?
- 피부양 가족구성원들에게 위의 권리외에 어떤 권리들이 주어져야 하는가?
- 피부양 가족구성원이 도입국에 주거지를 정한 이후에, 부양보증(sponsorship)이 재검토되어야 할 상황이 생기겠는가?

제2권 제5장 이주와 가족은 가족재결합과 관련된 사안들을 더욱 자세히 다룬다.

핵심사항

1 가족의 정의는 보통 배우자와 피부양자녀만을 포함한 ‘직계’가족(immediate family)이라는 협소한 정의에서부터 연령에 상관없이 모든 미혼자녀, 입양 자녀, 약혼자, 부모, 조부모, 손자, 이모, 고모, 삼촌, 조카, 사촌, 형제 및 기타의 사람들의 조합을 포함하는 확장된 정의까지 망라한다.

2 EU국가들은 대표적으로 가족재결합을 위하여 제3국으로부터 합법적 이주를 받아들이는 국가이며, 이러한 목적의 이주는 EU국가들에서 전체 이민의 거의 3/5을 차지해왔다.

3 미국에서 가족이주는 연간 이주자 유입의 약 70%를 차지한다. 2001년 캐나다로 들어온 이주자들의 27%는 가족재결합제도를 통해 입국하였다. 또한 경제적 이주제도를 통해 캐나다로 이주한 사람들의 상당수의 가족구성원들이 피부양자로서 캐나다로 들어오는 추세이다.

숙지할 사항 : 부양보증

많은 가족재결합 프로그램들은 상세한 부양보증 조건을 두고 있다. 즉 부양보증을 하는 가족은 일정한 수준의 소득이 있어야 하고, 피부양 가족들에 대한 재정적 책임을 일정 기간동안 져야 한다.

일단 부양보증이 인가되면, 직계가족들이 일정 기준을 충족시키는지 심사되는데, 그 기준은 부양자와의 관계를 입증하는 증거, 범죄기록 혹은 보안 검사, 의료 검진 정도이다. 증거서류의 진실성이 불명확한 경우, 일부 국가들은 부양자와 가족구성원들로 하여금 DNA 혹은 기타 유사한 테스트를 통해 의학적 증거를 제출하도록 한다.

부양자 한 명당 부양할 수 있는 가족구성원의 수를 제한하는 규정이 있을 수도 있다.

부양이 필요한 정도에 따라 부양보증 기간은 달라질 수 있다. 예컨대 피부양 자녀는 자립능력을 갖추게 될 기간이 짧은 형제보다는 더욱 장기적인 보증기간이 필요할 것이다.

부양보증 책임은 강제력을 지니기 때문에, 부양의무를 이행하지 않은 부양자로부터 부양비용을 회복하기 위한 법률소송이 가능하다. 부양책임자가 그 책임을 이행하지 않았을 경우, 향후에 그가 가족을 초청하여 부양하는 것을 금지하는 조치도 있을 수 있다.

일부 국가는 부수적인 안전장치를 두고 있는 데, 이를테면 부양자가 평생 동안 배우자 두 명을 초과하여 부양보증할 수 없도록 제한하며, 부양보증과 다음 부양보증사이에 일정한 기간을 두도록 하는 것 등이다. 사실혼 관계에 있는 배우자 및 동성 파트너에 대한 부양보증 신청을 위해서는, 신청 이전에 12개월 이상 관계가 지속되었음을 입증하도록 할 수도 있다. 약혼자 또는 관계를 증명하는 서류를 제출할 수 없는 자의 경우 임시 비자 혹은 조건부 비자가 발행되기도 한다.

숙지할 사항 : 영주

영주권자에 비하여 시민권자가 가지는 권리의 차이가 있다면, 시민권자는 선거권이 있다는 것과 도입국의 법에 반하는 행위에 대해 강제되지 않을 권리를 갖는다는 것이다. 그 외에는 영주권자는 일반적으로 시민권자가 누리는 권리와 혜택을 동일하게 부여받는다. 여기에는 도입국 사회로의 통합 및 도입국에 대한 이주자의 기여를 최대화시키도록 고안된 교육, 공중보건, 사회복지, 가족재결합, 기타의 혜택으로의 접근이 포함되며 도입국의 경제, 사회, 문화, 정치에 기여한다.

영주는 이민자들에게 확실성을 제공하고, 이민자의 성공적인 통합 및 지역사회의 안정을 촉진하며, 이민자 개인과 행정체계 모두에게 다양한 이익을 제공한다.

영주는 이민자에게 체류기간에 대한 확실성을 제공하고, 이민자가 이에 따라 자신의 생활을 계획할 수 있도록 해준다. 이것이 바로 영주를 제도화한 체계가 지닌 강점 중 하나이자, 숙련인력을 그 나라로 유인하는 결정적 요소이다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 가족재결합에 의한 이주는 어느 정도의 비중을 차지하는가?

- 2 당신의 국가에서 영주 지위를 부여받기 위해서는 어떤 기준들이 충족되어야 하는가?

- 3 당신의 국가에서는 가족재결합 시 부양보증의 기준들은 무엇인가?

- 4 당신의 국가에서 이민의 맥락에서 쓰이는 ‘가족’의 정의는 무엇인가?

- 5 당신의 국가는 노동이주자의 단기체류 신청시 그의 가족구성원도 포함할 수 있도록 허가하는가? 만약 그러하다면, 가족 구성원들이 취업하거나, 교육제도를 이용할 수 있는가?

6

당신의 국가는 영주 신청에 해당인의 가족구성원들도 받아들이는가?

제 3 과 경제이민 및 노동이민

경제적 목적의 이주자를 입국시키는 국가 제도는 나라마다 상당한 차이를 보인다. 노동인력의 기술보유정도, 도입국에서의 체류의 영구성, 법적 지위에 따라 다양한 인력의 입국범주가 있다. 많은 국가들에서 현재 고숙련 인력의 이주가 중요한 정책 이슈로 부각되고 있지만, 저숙련 외국 인력에 대한 고용주들의 수요 또한 상당하다.

사업상 이주를 포함한 노동이주제도는 크게 두 가지 범주, 즉 공급주도형과 수요주도형으로 구분될 수 있다. 공급주도형 제도에서는, 도입국에 취업하고자하는 이주자 자신이 직접 입국신청절차를 시작하고 특정 선별 기준에 맞추어 지원한다. 특정 선별 기준은 종종 도입국이 세운 점수평가제의 형식을 띤다. 선별 기준을 충족시키는 신청자는 입국 및 취업에 대한 허가를 부여받는다.

수요주도형 제도에서는, 도입국의 고용주가 외국인 고용을 허가해 줄 것을 정부당국에 요청한다. 이러한 고용주의 요청에 따라 정부당국은 입국 결정을 한다. 정부는 고용주로 하여금 이주노동자가 자국 노동자들의 일자리를 빼앗거나 자국 노동자들의 임금 및 근로 조건에 부정적 영향을 가져오지 않을 것이라는 점을 입증하도록 할 수 있다.

핵심사항

1 공급주도형 제도에서, 이주자 선별 기준은 주로 이주자의 경제적 성공 잠재력을 테스트 하는데 초점이 맞추어져 있다. 성공적인 통합에 도움이 될 거라 판단되는 교육, 연령, 기술력, 언어 구사력, 사업상 기술, 가족 연고 또는 직업적 연고 및 기타의 특징들에 대해 점수가 주어질 수 있다.

2 수요주도형 제도에서 기술력 및 직업 경력에 주어지는 점수들은 노동시장 수요와 결부될 수 있으며 노동시장변화에 따라 변경될 수 있다.

3 점수평가제는 이민자 선별과정에서의 투명성, 일관성, 효율성을 보장하는 많은 행정적 장점을 지닌다. 이것은 도입국에게 장기적 이익을 가져다 줄 이주대상자의 기술평가에 기초한다.

예 시

캐나다 연방 이민부는 전문인력이민 신청자들을 평가하기 위해 6개의 선별요소¹⁾들을 사용한다.

1. 학력
2. 캐나다 공식 언어 구사력
3. 경력
4. 나이
5. 캐나다 내에서 직장을 구했는지 여부
6. 적응성

4 그러나 점수제는 몇 가지 단점을 지니고 있다.

- 점수평가제는 해당자가 한 직업내에서 전문성을 발달시킨 정도를 감지할 수 없다. 단지 해당자가 가진 여러 직업 경험들만을 감지할 수 있다.
- 경제적 기여 잠재력이 상상력, 창의력 및 적응력에 의해 영향을 받으므로 점수제는 이를 반영하지 못한다.
- 점수평가제는 상상력, 창의력 및 적응력을 객관적으로 평가하지 않으며 그럴 수도 없다.

5 정부들은 종종 경제적 목적의 이주자의 영구 입국에 대한 연간 상한선, 예상수용규모, 혹은 쿼터를 책정하기도 한다. 그러한 상한선은 때때로 ‘예상수용지표(indicative planning levels)’라 불리는데, 이는 정부의 관리 필요성을 충족시킬 수 있으며, 경제적 이주, 가족재결합, 인도주의적 프로그램 사이에 자원이 균형적으로 쓰이도록 하는데 이용될 수 있다. 그러나 이러한 계획 수립을 위한 도구는 비효율적이거나 비용소모적일 수도 있다. 또한 이미 상한선이 채워진 경우나 연말에 이민신청을 제한하고자 하는 의지나 제한시킬 수 있는 제도가 부재할 경우, 정부에 정치적 책임이 돌아간다. 한계지점이 설정되지 않는다면, 신청서들은 적체될 것이고, 해마다 이월될 것이며, 결국 전체 과정을 지연시킬 것이다.

6 저숙련 이주자들에 대한 기회 제공은 고급기술전문가들을 위한 기회만큼 중요할 수 있다. 저숙련 이주자에게 계절고용프로그램 기회를 제공하거나, 혹은 특정한 상호간 연간 쿼터를 이용한 기회를 제공할 수 있다. 이러한 기회는 저숙련 이주자가 장기적·영구적 지위를 취득할 수 있는 기회로 이어질 수도 있다. 이주자 채용에 관여하는 기관들과 맺은 협정 혹은 양해

각서는 이주자들이 직면하는 고용 상황, 특히 이주자 보호 및 이주자 권리와 관련된 사항에 대한 통제를 강화시킬 수 있다.

7 수요주도형 제도에서는, 고용주는 경제적 이유를 근거로 이주자를 선택하며, 이때 고용제의(job offer)는 필수적이다. 이주자는 고용국으로의 이주를 신청하기 이전에 이미 고용주로부터 고용제의를 받았기 때문에, 이러한 이주자들의 취업률이 높다는 점이 이 제도가 가진 이점이다.

8 행정적 관점에서 볼 때는, 고용주 주도형 제도, 즉 수요주도형 제도는 비효율적일 수 있다. 이러한 제도는 더 많은 기관들의 참여를 요하며 잠재적인 착취에 대해 추가적인 견제와 균형을 요구하기 때문이다.

제2권 제6장 이주와 노동은 노동이주제도와 관련된 쟁점들을 더욱 자세하게 다룬다.
제1권 제5장 이주자의 권리와 의무는 이주자 권리 및 의무에 관련된 쟁점들을 논한다.

예 시

일본은 외국인 연수생 프로그램(foreign trainee programme)을 개발하였다. 이 프로그램은 주변 아시아 개발도상국 출신자들에게 최대 3년간 일본에서의 연수를 제공한다. 기술습득 분야는 기계, 금속, 섬유, 건설, 농업, 축산업과 관련된 것이다. 연속된 강좌로 구성되어 있는 첫해의 연수를 완수하면, 성취도가 높은 연수생은 ‘기능 실습생(technical intern)’이 된다. 기능 실습생이 되면, 본국으로 귀환하기 전까지 2년간 추가적으로 체류할 수 있다. ‘기능 실습생(technical intern)’은 임금을 받고, 기본적인 노동권을 부여받지만, 근로자로 인정되지는 않는다. 이들은 일본의 농업 및 제조업에 없어서는 안 될 노동력 공급자로 인정받고 있다.

남아프리카공화국과 인접국가들 간에 체결된 양자노동협정들은 모잠비크, 보스와나, 레소토 및 스와질랜드로부터 남아공으로 이동하는 광산노동자 및 농장노동자 입국을 규율한다.

계절 농업노동자 프로그램이외에도, 캐나다가 건설노동자의 부족을 해소하기 위해 도입한 것이 ‘외부 인력의 건설업 채용 서비스(Construction Recruitment External Worker Services)’ 프로그램이다. 이 프로그램은 건설업 경력 노동자의 단기 입국을 500명까지 허용할 것이다.

적용문제

1 당신의 국가의 노동이주제도는 수요주도형인가, 공급주도형인가, 혹은 두 가지 성격을 모두 띄는가?

2 당신의 국가에서, 단기 노동자들이 갖는 권리와 혜택은 무엇인가?

3 당신의 국가에서, 점수평가제도가 갖는 장점과 단점은 무엇인가?

4 당신의 나라에서 경제적 이주자의 영구 입국에 대한 연간 상한선, 예상수용규모 혹은 쿼터 제도가 필요한가?

제 4 과 기타 범주

난민과 국제적 난민보호가 필요치 않은 이들을 구별하는 효과적이고 신뢰할 수 있는 비호절차를 개발하고 실행하는 것은 이주관리제도의 핵심적 요소이다.

비호와 이주에 대한 대중의 신뢰, 그리고 난민과 이주에 대한 대중의 지원을 이끌기 위해, 신뢰할 수 있는 투명하고 공정하며 효율적인 비호절차가 필요하다.

비호절차는 등록, 지위 결정, 그리고 어느 국가가 해당 비호 신청을 다룰 책임이 있는가를 결정하는 관련 합리화 및 분담 메카니즘의 적용을 포함한다. 뿐만 아니라, 비호절차는 비호신청이 처리되는 동안 비호신청인에게 주어질 권리, 예컨대 주거, 근로, 사회복지 지원에 대한 권리 등을 결정할 뿐만 아니라 난민 인정자들에게 제공될 지원의 종류와 양도 결정한다.

이민법제는, 이러한 기타 이민범주의 입국조건 조차도 충족하지 못할 때 인도주의적, 온정적, 혹은 기타 이유로 입국을 허가할 권한을 규정할 수도 있다. 개별 사례에 따라 종종 해당 부처의 장관 혹은 장관의 위임자가 그러한 허가를 한다.

제3권 제5장 난민 보호는 난민보호와 비호와 관련한 사안들을 더욱 상세히 설명한다.

핵심사항

1 대개 비호신청인은, 1951 「난민의 지위에 관한 협약」 및 1967 의정서가 정의한 바와 같이 그 자신이 박해를 당했거나 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 이유가 있는 공포가 존재한다는 것을 개별적으로 입증할 수 있어야 한다.

2 난민보호에 관한 아프리카 통일기구 협약(OAU Convention)에 가입한 아프리카 국가들, 그리고 카타헤나 선언(Cartagena Declaration)²⁾에 동참한 중앙아메리카 국가들은 보다 넓은 의미의 난민 정의를 세웠고, 이에 따라 난민지위를 부여한다.

3 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 발전되고 난민고등판무관실 집행위원회(Executive Committee) 위원국들에 의해 채택된 보호의제(Agenda for Protection)는 특정한 취약자하고 위협당하는 개인들의 필요에 대처하기 위한 행동 계획이다.

4 모든 개개인이 특정 이주자 범주에 딱 들어맞는 것은 아니다. 인도주의적, 온정적 조치가 요구되는 상황, 혹은 입국 및 체류를 허가하는 것이 국가의 이익에 도움이 되는 상황을 고려하여 유연성과 재량을 가지고 이민정책 및 이민법제를 결정할 수 있다. 일부는 고위 입국 관리관이 이러한 재량을 행사하고 일부는 해당 부처의 장관이 재량껏 입국요건들을 면제해줄 수도 한다.

적용문제

1 당신의 국가는 난민보호에 관련된 어떤 협약에 가입하였으며, 그것의 행정적 함의는 무엇인가?

2 당신의 국가의 비호절차를 설명하라.

3 당신의 국가의 법제는, 인도주의적 이유에서 혹은 국가 이익과 관련된 경우, 입국조건을 면제해주는 조항들을 포함하고 있는가? 만약 그렇다면, 그것을 설명하라.

맺음말

이 장은 이주자를 분류하는 기초적 방식에 대하여 검토하였다. 이주자의 선별과 통합에 사용되는 메카니즘 및 기준이 검토되고 구체적 예들과 더불어 설명되었다. 공급과 수요의 원칙은 이주 제도에 대한 정책 개발의 근본적 바탕이 된다. 영주로 이어질 수 있는 단기 허가 및 다른 경로 들은 질서있는 이주 관리를 위한 중요한 도구이다.

참고문헌

Aleinikoff, T. A., and V. Chetail (Eds),

2003 *Migration and International Norms*, T.M.C. Asser Press, The Hague.

IOM,

2002 *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice, Commissioned by the Irish Department of Justice, Equality and Law Reform, April.*

2003 *World Migration 2003 : Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move*, “Chapter 9 Migration Management in the Traditional Countries of Immigration”, Geneva.

주요국의 이민관련 정책과 절차에 관한 웹 사이트 정보

캐나다 이민국 :

[http : //www.cic.gc.ca/](http://www.cic.gc.ca/)

호주 이민청 :

[http : //www.immi.gov.au/](http://www.immi.gov.au/)

뉴질랜드 이민국 :

[http : //www.immigration.govt.nz/](http://www.immigration.govt.nz/)

미국 프로그램에 관한 비정부 웹 사이트 :

[http : //www.us-immigration.com](http://www.us-immigration.com)

¹ 캐나다 이주국(Citizenship and Immigration Canada) :

<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html>

² 난민에 관한 카타헤나 선언(Cartagena Declaration on Refugees, November 1984) :

<http://www.asylumlaw.org/docs/international/CentralAmerica.PDF>



IOM International Organization for Migration

제3장 국경관리제도

제1과 국제법 체계

제2과 국내정책과 국경관리

제3과 운영 체계

제4과 촉진과 통제 사이의 균형 : 여타의 접근법



제 3 장 국경관리제도

본 장은 국경 입국 지점에서 이루어지는 현행 이주관리 접근법을 소개한다. 제1과는 국경관리에 관한 법체계와 국가 주권에 대한 제한에 대해 살펴보고, 제2과는 국경관리에 정책을 좌우하는 요소들을 논의한다. 제3과는 효과적인 국경관리시스템에 필요한 운영 체계를 설명한다. 제4과는 가능한 국경관리 방법을 소개하고, 국경관리제도에 있어서 촉진(facilitation)과 통제(control) 목표들 간의 균형과 관련된 문제들에 대해 살펴본다.

학습목표

- 국경관리제도를 구성하는 주요 요소 파악
 - 촉진과 통제간의 적절한 균형점을 찾는 것의 중요성 이해
 - 특정의 환경에서 최선의 국가주도 국경심사의 요건들을 규명하는 능력 향상
-

배경지식

국경관리제도는 다음의 두 가지 목표를 지닌다.

- 선의의 여행자(bona fide travellers) 환영 및 효율적인 수속 제공
- 이주관련 법을 회피하려는 자들의 입국 저지 및 입국 비유인체계 제공

위의 목표들은 사증정책에 비추어 유익하지 않다고 판단되거나 입국이 국가의 이해에 반하는 자의 부정입국으로부터 국가를 보호하는 동시에, 국가가 단기이주 · 영구이주의 관리로부터 얻는 이익을 최대화하도록 한다.

효과적인 국경관리제도 운영의 핵심은 전문 인력, 감사 능력, 기관간 협력 및 국제협력, 운송사와 관련 산업이 맺는 전략적 파트너십 등의 하위시스템들의(되도록 자동화된) 상호연결성에 있다.

국경 출입국의 통제는 다음의 요소들에 기초하여 설계된다.

- 국경의 물리적 특징
- 국경의 침투가능성
- 인접국과의 관계
- 자국의 국경을 통제하고 비정규 이주를 관리할 주변국의 의지와 역량
- 정식서류를 갖추지 않은 여행자를 공항 허브(airport hubs) 혹은 공해상에서 차단하는 조치를 하는가 그리고 실행가능한가
- 국경에서 혹은 국경과 떨어진 입출국수속지점에서 신원확인 및 입국 목적에 대한 확인이 어느 정도로 이루어지고 있는가
- 사증발급인정은 어디에서 이루어지는가
- 국경에서의 승객의 규모와 승객 규모의 변동성

도입문제

1 당신의 국가에 적절한 국경관리체제의 방식을 결정하는 중요한 요소들은 무엇이 있는가?

2 당신의 국가의 국경관리에 필요한 일련의 조치와 방안들 사이에 부조화와 격차가 존재하는가?

3 당신의 국가에서 국경관리 절차에 기술적 지원을 하기 위한 요건은 무엇인가?

4 국경관리제도의 향상을 위한 포괄적인 운영체계 및 사업 계획의 개발은 당신의 국가에 유익함을 가져다 줄 수 있는가?

5 당신의 국가에서는, 국경지점에서 그리고 입국지점들 사이의 영토내에서 이주운영체계 관리(operational management)는 어느 기관이 담당하는가?

6 국경관리에 참여하는 다양한 기관들 사이에 충분한 정보흐름과 교환이 이루어지는가?

주요 메시지

국경관리제도는 총체적 이주관리를 위한 핵심 통제 메카니즘이다. 효과적인 국경관리 제도는 촉진과 통제가 동등한 중요성을 지닌 목표로서 이 두 가지는 동시에 달성되어야 한다는 것을 인식하는 것이다.

이는 모두에게 이익이 되기 위하여 필요한 기술 역량을 발전시키기 위한 훈련, 자원 그리고 국가간 집중화된 협력의 필요성을 강조하여 왔다.

용어 및 개념

허가인, 검인 (Evidencing)

사증이 발급되었다는 것을 보여주는 물리적 증거이다. 이것은 여권 혹은 여행증명서에 단순한 도장을 찍거나 표시(notation)를 하는 형식을 취할 수 있다. 이것은 되도록이면 사증발급인정서나 시스템과 연결된 특정 식별자를 포함하도록 하고, 보안요소들을 통해 그리고 여권이나 여행증명서에 물리적 증거를 첨부하는 방법을 통해 위조나 변조로부터 보호될 수 있다.

강제송환 (Refoulement)

개인을 박해를 받을 위험이 있는 영토 또는 박해를 직면할? 영토로 추방하는 것

확인 (Validation)

탑승 지점 혹은 국경 심사대 직원 앞에서 여행자의 신원과 여행자의 여행증명서, 비자 또는 허가증에 기록된 정보와 여행자의 신원과 지위에 관한 정보의 일치 여부를 조사하는 과정

제 1 과 국제법 체계

모든 국가는 입국가능자, 체류가능자, 그리고 입국 및 체류 조건을 결정하는 주권적 권리를 갖는다. 또한 입국이 불허되었거나 입국 및 잔류 허가를 받지 않은 자의 추방·강제퇴거를 통해 국경을 통제할 권리를 지닌다.

국가의 이러한 권리를 유일하게 제한하는 것은 난민에 대한 강제송환 금지 원칙이다. 「난민의 지위에 관한 협약」(1951) 및 동 협약의 의정서(1967)는 체약국의 이러한 권리에 직접적인 (explicit) 제한을 가한다. 또한 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 유엔 협약」은 체약국이 해당자를 고문당할 가능성이 있는 국가로 강제송환하지 못한다는 명백한 제한을 두고 있다.

더 나아가 일반적으로 강제송환금지원칙은 관련 조약의 가입에 상관없이 모든 국가들에게 적용되는 국제관습법의 일부로 인정된다.

국가의 권한 및 책임에 관한 사안들은 제1권 제4장 국가의 권한과 책임에서 논의된다.
국제이주법의 함의는 제1권 제6장 국제이주법에서 더욱 상세하게 다루어진다.

핵심사항

1 각 국은 입국과 체류 정책을 반영하여 이주 법규를 세울 수 있다. 이 같은 이주법규내에서 허가를 하고 비자의 틀을 만들며, 형식에 있어서는 법률 혹은 규정의 형태를 띠 수 있다.

2 국가는 법률상 불법 입국자라 간주된 자를 차단, 배제, 추방 혹은 강제퇴거시킬 특권을 가지고 있으며, 강제송환금지 원칙은 이러한 특권을 제한할 수는 있지만 아무리 난민과 관련한 경우라 하더라도 이를 완전히 무력화시킬 수 있는 것은 아니다. 즉 다시 말하면, 강제송환금지의 의무는, 해당자의 생명 혹은 자유가 위협당할 국가 혹은 고문당할 가능성이 있는 국가, 또는 그러한 위협이 존재하는 나라로 해당자를 추방할 가능성이 있는 국가로 해당자를 보내지 않는 것이 보장되면 해당자가 가고자하는 국가로의 입국을 반드시 보장하는 것이 아니며, 불법이주자의 추방을 금지하는 것도 아니다.

입국·체류 정책 수립에 관한 사안들은 제1권 제8장 이주법제의 개발에서 논의된다.
사증 정책의 수립에 관한 사안들은 제1권 제8장 이주법제의 개발 그리고 제3권 제1장 여권과 비자 시스템에서 논의된다.

3 운송사들은 국가들이 정한 이민법률 및 규정을 준수해야 할 의무를 지닌다. 이러한 의무는 「국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation)」에 규정되어 있다. 비정규 이주자를 태운 항공사, 육상운송사 및 여타의 운송사들에게 도착국들은 본 협약의 규정 하에 처벌을 가할 수 있다.

운송사의 책임 및 정부와 운송사 사이의 관계는 제3권 제4장 국제운송사의 책임에서 논의된다.

4 「유엔 국제조직범죄 방지 협약(The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)」의 「밀입국 및 인신매매 방지 의정서」는 자국 국경지역에서, 그리고 자국국경을 넘어선 지역에서 일어나는 이주자 밀입국 알선과 인신매매를 퇴치하고자 대응조치를 취하고 있는 국가들의 노력을 좀 더 뒷받침한다.

본 협약 및 의정서들은 제3권 제12장 비정규 이주에서 논의된다.

숙지할 사항 : 출국통제

「세계인권선언」과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약」은 자국을 포함한 모든 국가에서 출국할 개인의 권리를 보호한다. 개인이 출국할 권리는 해당자가 다른 나라로 입국할 권리를 갖고 있는가에 의해 명시적으로 좌우되는 것은 아니다.

출국할 권리는 국가안보, 공공질서, 공중보건, 공공 윤리 혹은 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위해 필요하다고 여겨지는 개별 국가의 국내법에 의거한 규제하에 놓여있다.

바다로 둘러싸인 국가들의 경우, 이주 법규가 적용되어야 할 물리적 범위에 대한 결정이 국경관리제도의 실행에 있어 중요하다.

그러한 국가는 영해(territorial sea)¹⁾의 범위, 즉 저조선(low water mark)을 선택할 수 있으며, 접

속수역선언지역(declared contiguous zone)²⁾까지 국경관리제도의 적용을 확장시킬 수 있다. 「난민의 지위에 관한 협약」은 영해안에 있는 난민에게도 적용된다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 관할하는 영토 및 영해의 경계는 어디인가?

- 2 당신의 국가가 가입한, 국경관리에 영향을 미치는 국제협약을 하나 소개하라.

- 3 당신의 국가에서는, 어떠한 국익의 요소들이 입국·체류에 관한 정책을 결정하는가?

제 2 과 국내정책과 국경관리

이주를 촉진하고 통제하는 중요한 두가지의 목표는 국가정책에도 반영되어야 한다. 따라서 국가 정책은 이 두가지를 동시에 달성하고자 해야한다. 국가는 관광, 비즈니스, 투자, 인력의 수입·수출에 주안점을 두고 합법 이주자의 불편을 최소화하는 선에서 국경관리제도를 설계할 수 있다.

한편, 국가안보, 테러리즘 근절, 범죄 예방, 공중보건을 위해서는, 국가안보에 위협이 되는 자의 입국을 방지할 최대한의 경계가 필요하다. 이러한 경우 국경통제를 통해서 특정수의 이주자 혹은 특정 부류의 이주자의 입국을 관리하도록 고안된 이주 정책 “틀”을 실행할 수 있다.

국가정책 체계는 이주법규를 명확하고 일관성 있으며 예측가능한 방식으로 세워, 여행자들이 자신의 책무를 인지할 수 있도록 해야 한다. 여행자가 준수하여야 할 사항에 대한 정보는 쉽게 제공되고 이해할 수 있어야 한다. 이를 준수함으로써 얻는 혜택과, 준수하지 않을 시 받게 되는 처벌에 대해 알리는 홍보사업을 통해 요구조건을 준수하는 것이 필요하고 또한 중요한 것이라는 인식을 지역사회에 확산시킬 수 있다.

제1권 제10장 인식체계의 관리는 홍보사업(정보캠페인)과 이주에 대한 정부의 커뮤니케이션에 대해 더욱 자세한 정보를 제공한다.

이주관리에 관한 결정은 국경의 성격 및 주변국들과의 관계에 의해 크게 영향을 받을 것이다. 국경을 통한 침투가능성이 낮거나 육상국경이 없다면, 국경통제의 중심은 탑승지점에서의 차단전략으로 모아질 수 있다.

육상 혹은 해상 국경을 통한 침투가 매우 쉽거나, 국경관리 자원이 충분하지 않은 경우, 허가없이 입국·체류하는 자와 비자 요건을 위반한 자의 위치를 찾아내고 추방하기 위한 제도 및 자원의 역할이 중요해진다. 등록, 국가 신분증 발행, 법적 지위 및 불법 취업 관련 의무 준수 확인, 기관간 자료 공유 등의 조치들은 국내 이주관리 제도의 중요한 요소이다.

체류조건을 위반한 자를 찾아내고 추방하는 것을 포함하여 입국허용의 요건을 강제하기 위하여 채택된 법규와 절차 역시 국경관리제도의 실효성에 상당한 영향을 끼친다.

비자발적 귀환이 적절한 자를 찾아내고 추방하는 것에 대한 사안들은 제3권 제9장 귀환 이주에서 자세히 다루어진다.

국경관리 정책을 결정할 때 다음의 요소들을 검토하여야 한다.

- 비자신청 및 발급인정 절차가 이루어지는 장소
- 입국통제소의 위치
- 차단 실행 범위
- 구금 여부
- 미성년자 및 보호가 필요한 사람들을 위한 보호 조치
- 이주자 밀입국 및 인신매매 근절 조치

다음의 <핵심사항>은 국가정책결정이 필요한 질문들을 제시하는 방식으로 위의 요소들을 살펴본다.

핵심사항

- 1 비자신청 및 발급은 출국 국가에서 이루어 지는가? 그리고 비자를 국경에서 받을 수 있도록 할 것인가?

비자발급과정과 관련된 사안들은 제3권 제1장 여권과 비자 시스템에서 상세히 논의된다.

- 2 국경 입국통제소들을 어디에 위치시킬 것인가, 그리고 직원의 수와 근무 기간은 어느 정도로 할 것인가? 이에 대한 결정을 내릴 때, 입국가능지점들 및 자원의 이용가능성이 고려되어야 한다. 또한 어떤 정부기관이 입국심사과정에서 일차적 역할을 할 것인가를 명확히 해야 한다.

- 3 출국 및 경유국과의 협력, 운송사와의 협력을 통해 비정규 이주자의 탑승을 막음으로써 그리고 해상에서의 비정규 이주자 차단을 통해 비정규 이주자를 차단할 것인가?

4 승인 받지 않은 승객을 해당국으로 이동시킨 운송사에게 처벌을 가할 것인가? 처벌을 가하기로 결정한다면, 처벌이 가해질 상황 및 그 처벌의 형태에 대한 결정이 이루어져야 한다.

운송사 처벌에 관한 사안들은 제3권 제4장 국제운송사의 책임에서 살펴본다.

5 비정규이주자의 체류신청이 심사되는 동안, 또는 체류신청이 불허되어 추방을 앞두고 있는 비정규 이주자에 대해 구금조치를 적용할 것인가?

6 난민이 강제송환 되지 않도록 하고 인신매매 피해자가 보호될 수 있도록 할 목적에서, 차단된 자 혹은 입국이 거부된 자의 보호의 필요성을 파악하고 이를 충족시킬 것인가?

제3권 제5장 난민보호는 난민 보호의 필요에 대해 논의한다.
제3권 제12장 비정규 이주는 인신매매 피해자들의 보호의 필요성에 대해 논한다.

7 형사처벌을 포함한 이주자 밀입국 알선 및 인신매매 근절 전략은 국경관리에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 그러한 위법행위를 조직하는 자뿐만 아니라 이용자도 처벌할 것인가 이주자 밀입국 행위에 대한 정보를 어떻게 수집할 것인가, 그리고 이주자 밀입국 알선자 및 인신매매자를 추적, 체포, 성공적으로 기소하기 위해 필요한 증거를 어떻게 확보할 것인가의 문제가 특히 중요하다.

생각할 문제

주변국이나 당신의 국가로 향하는 주요 경유 거점지가 되는 국가들에서 비정규 이주가 발생하는 강한 배출요인(빈곤, 실업, 자연재해, 인권침해)을 갖고 있거나 이들 국가들이 자국민의 비정규 이주를 관리할 의지 혹은 역량이 부족한 경우, 국경통제는 심각한 문제들에 직면한다. 이러한 주변국들과의 협력 구축은 특히 중요하며, 여기에는 기술협력 및 비용 지원이 포함될 수 있다.

비정규 이주를 낳는 강한 배출요인이 없는 주변국 및 경유국(튼튼한 경제, 양호한 인권상황)은 자국을 경유한 제3국 국적자의 재입국에 동의하고, 보호 신청과 불법 이민자의 출신국으로의 추방을 처리할 준비가 되어 있을 수 있다.

적용문제

- 1 본과에서 제기된 질문들 중 하나를 골라, 이와 관련하여 당신의 국가에서 이루어진 정책 결정을 설명하라.

- 2 당신의 국가에서, 이주자 밀입국 및 인신매매를 근절하기 위한 전략들은 국경 관리는 어떠한 영향을 미치는가?

- 3 당신의 국가의 국경은 어느 정도로 잠입이 가능한가? 이 점은 국경관리에 관한 접근법에 어떻게 영향을 미치는가?

- 4 이주법규를 명확하고, 일관적이고 예측가능한 방식으로 세우기 위해 당신의 정부는 어떠한 노력을 기울이고 있는가?

제 3 과 운영 체계

효과적이고 효율적인 국경관리제도란 선의의 승객에게는 최대한 지체되지 않고 수속이 이루어지도록 하고, 허가를 받지 않은 승객은 입국을 거부하도록 하는 것이다. 이를 위하여 국경지역에서 실행되어야 할 다음과 같은 핵심 업무들이 있다.

- 여행증명서의 만료여부, 위조나 변조(예컨대, 사진대체 혹은 페이지 삽입) 여부 확인 등 여행증명서의 유효성 확인
- 비자의 유효성 확인 및 비자의 위·변조 여부 확인
- 수속을 위해 심사대에 있는 사람과 여행증명서 및 비자 상의 소지자와의 동일성 확인
- 비자 혹은 입국허가의 조건을 성실히 준수하려는 진실성 확인
- 비자발급이후에 해당인의 입국이 그 국가의 이해에 반한다는 사실이 발생하지 않았다는 것을 확인
- 국경에서의 비자 심사 및 비자 발급
- 보호신청에 대한 심사가 필요한 자를 적절한 기관에 의뢰
- 입국이 거부된 자의 추방을 위해 적절한 기관에 의뢰
- 국경지점을 통과하는 사람들의 이동에 관한 데이터 수집
- 비정규 이주 및 이주자 밀입국, 인신매매에 대한 정보 수집

위와 같은 이상적인 국경관리 운영체계를 구성하는 핵심요소는 데이터, 기술, 훈련받은 인력, 위변조 감시 및 감사 역량, 그리고 전략적 파트너쉽이다. 아래의 <핵심사항>은 이들 각각을 더욱 자세히 살펴본다.

분명 이러한 수준으로 기술적 지원을 하는 것은 많은 국가들에게 재정적인 면에서 현실 가능성이 없거나 지속되기 어려울 것이다. 특히 지출과 관련하여 심각한 정치적 선택을 해야만 하는 국가들에게는 더욱 그럴 것이다. 따라서 모두에게 유익한 기술 역량을 개발하기 위한 어떠한 분야에 초점을 맞춘 국가간 협력의 필요성이 강조된다.

또한 기술이 국경관리 절차의 효율성을 향상시킬 수 있음에 주목하는 것이 중요하다. 그러나 기술이 적절한 법제 및 잘 고안된 절차, 핵심적 기능을 수행할 수 있는 훈련받고 숙련된 인력을 대체할 수 있는 것은 아니다.

핵심사항

1 국경에서 심사를 담당하는 공무원이 기본적으로 해야 할 일은 심사대에 있는 사람이 유효한 여행증명서를 소지하고 있는가, 여행증명서상의 소지자와 동일 인물인가, 그리고 비자 신청을 해서 유효한 비자를 발급받은 자와 동일 인물인가를 확인하는 것이다. 이를 위한 최적의 방식은 고유한 비자 식별자, 비자연장 혹은 취업허가를 기록하고 추적하며, 이러한 정보를 여행증명서에 기재된 되도록이면 생체인식 데이터와 연결된 정보와 연결시키는 시스템 인터페이스를 이용하는 것일 것이다.

2 국경 심사관의 업무는 모든 입·출국에 대한 데이터 자동 인식 및 분석 기제, 그리고 중앙본부와 입국지점들 사이에 연결된 초고속 데이터 채널(data channels)에 의해 지원되어야 한다. 많은 국가들은 ‘입국카드(landing cards)’라는 제도를 두고 있는데, 이것은 들어오는 여행자들에 대한 정보를 수집하고자 하는 것이다. 이 카드는 국제민간항공기구(ICAO)가 개발한 표준양식을 따르게 되어 있으며, 종종 여러 가지 목적을 수행한다. 입국카드가 오로지 관광 및 통계산출의 목적에서만 쓰이는 것이 아닌 한, 입국카드 처리를 지원할 시스템이 또한 필요하다.

3 또한 입국과 출국 데이터를 연동시키는 시스템이 필요하다. 데이터 확인 및 통합과정은 정보의 신뢰성 및 유용성을 확보하는 데 있어 결정적인 역할을 한다.

4 국경 심사관은, 해당 승객의 입국이 자국의 이해에 반하지 않는다는 것을 확인하기 위해, 정기적으로 갱신되는 실시간 전자 ‘경계 리스트(alert list)’에 접속할 수 있어야 한다. ‘경계 리스트(alert list)’는 전쟁범죄자, 지명수배자, 테러리스트 혐의자, 과거 체류 등 출입국사범 등의 명단을 포함할 필요가 있다. 또한 이것은 도난 여권과 같이 문제가 되는 여행증명서를 확인해야 한다. 국경담당 기관 및 국내·국제 법 집행기관 사이의 시스템 인터페이스 또한 필요하다. 경계 리스트의 내용은 법 집행 기관 혹은 국가 안보 기관으로부터 도출된 것이기 때문에, 그러한 리스트를 작성, 유지, 사용하는 데는 이를 규율하는 규약(protocol)이 개발되어야 한다.

5 담당인력은 문서 위조를 감지하고, 행정처분을 내리고, 정책 및 법 규정의 요구를 이해하기 위한 적절한 훈련을 받아야 한다. 이상적이게는 이러한 훈련은 출입국 처리과정에서 자동화 정책과 운영체계 감사 정책에 의해 보완되고 지지되어야 한다.

6 국경관리시스템은 위·변조와 부패를 방지하도록 설계되고 운영되어야 한다. 최적의 시스템은 다음의 특징을 지닌다.

- 국제민간항공기구의 기준에 부합하는, 기계판독이 가능한, 국가가 발행한 여행증명서(예: 여권)에 적절하고 정기적으로 갱신되는 보안 요소 및 생체인식 데이터를 갖추도록 하여,

승인받지 않은 개인에게 비자가 발급되지 않도록 함.

- 국경통제지점에서 이용가능하고, 여행증명서와 연결되어 있는 특수한 식별자를 등록하는 비자 시스템
- 양도나 위·변조를 방지할 수 있는 적절한 보안요소들을 갖춘, 국제민간항공기구의 기준에 부합하는, 기계판독이 가능한 비자 시스템
- 모든 시점에서 신원을 확인하는 여권 및 비자 시스템
 - 비자 신청 시점
 - 비자 발급 및 검인 시점
 - 탑승지점 (그리고 필요한 경우 경유지에서의 재탑승 지점)과 입국지점 모두에서의 허가를 위해 여행증명서를 제시하는 시점
- 안전하게 보관되고 감시의 대상이 되는 출입국관리 공무원들에 의해 발행되는 책임있는 형식으로 다루어지는 여권과 비자 레이블
- 개별 출입국 관리 공무원이 비자발급 인정 및 입국허가 결정에 대한 책임성을 지닐 수 있도록 하는 감사 및 조사과정

여권과 비자의 기계판독성, 국제민간항공기구 기준 준수 등을 비롯하여 여권과 비자의 제작 및 발행에 관한 사안들은 제3권 제1장 여권과 비자 시스템에서 더욱 상세히 다루어진다.

7 국경 심사기능은 보건(검역) 및 세관 등을 담당하는 여타의 국경담당 기관들과의 협력을 통해 유익한 결과를 얻을 수 있다. 혹은 이러한 기능들을 통합한다면 비용 효율성이 높아질 수 있다. 더 나아가 이것은 국경선 인력의 훈련에 관한 가능성을 제시한다.

8 효과적인 국경관리가 갖추어야 할 또 다른 요소는 항공사 및 기타 운송사들과의 전략적 파트너쉽이다. 이러한 파트너쉽을 통해 여행증명서 검토 및 사전 승객 수속을 용이하게 할 수 있다.

운송사와의 관계에 관한 사안들은 제3권 제4장 국제운송사의 책임에서 논의된다.

숙지할 사항 : 난민과 인신매매 피해자

여행자가 입국을 거부당하여야 할 상황이라도 두 가지 경우에 주의하여야 한다. 이것은 바로 난민과 인신매매 피해자라는 특수한 상황이다.

추방대상자가 국가의 국제보호 의무와 관련되는 주장을 하거나 혹은 그러한 정보를 제시할 경우를 대비하여 그러한 주장이 유엔 난민고등판무관실에 의해 완전히 심사될 것인가 혹은 그 국가의 비호인정제도에 의해 심사될 것인가에 대한 규정이 세워져있어야 한다. 이들이 추방된다면 이러한 규정을 가지고 있고 해당인의 생명 혹은 자유가 위협받지 않으며 박해의 위험이 있는 국가로 이들을 강제송환하지 않을 안전한 국가로만 추방하여야 한다.

만약 추방대상자가 인신매매 피해자라면 복지 지원 혹은 출신국으로의 귀환을 위한 특별 절차 (special arrangements)가 고려되어야 한다. 밀입국 혹은 인신매매와 관련된 사건들에서 추방 결정 여부를 심사할 때, 밀입국자 혹은 인신매매 피해자로부터 증거·진술을 취합하고 법정에서 증거를 제시하기 위해 그가 출석해야 할 필요성 등이 고려되어야 한다.

인신매매 피해자로부터 정보를 취합하는 업무 담당자는 면담 기술에 관한 특별한 훈련이 요구된다.

제3권 제12장 비정규 이주는 인신매매된 사람들에 대한 처우와 관련된 이슈들에 대한 세부적 내용을 다룬다.

적용문제

- 1 본 과에서 제시한 국경에서 실행되어야 할 업무 중 당신의 국가에는 친숙하지 않거나 부적절한 것이 있는가?
- 2 당신의 국가에서 국경심사기능을 돕는 협력사례를 소개하라.
- 3 당신의 국가에서는 국경심사관 혹은 직원은 어떠한 훈련을 받는가?

4 당신 국가의 국경관리제도는 본 과가 제시한 최적의 시스템에 어느 정도로 근접한가?

5 당신의 국가에서 국경관리 인력이 이용할 수 있는 시스템 인터페이스는 무엇이 있는가?

6 인신매매 피해자 및 난민의 특수한 상황은 당신의 국가의 국경에서는 어떻게 다루어지는가?

제 4 과 촉진과 통제 사이의 균형 : 여타의 접근법

촉진과 통제 사이의 균형은 국경관리제도의 기본 요건이다. 이러한 국경관리는 보통 물리적 입국지점에서 이루어지는 것이지만, 이러한 접근법은 점점 확장되어지고 있으며, 사실상 “국경”의 개념은 출국지점들로 이동되고 있다.

균형적 접근을 위해서, 신분증명서 및 여행증명서내의 보안 요소들의 완전성을 향상시키고, 여행자와 이주자의 신원을 확인하고 기록하는 새로운 방식을 개발하기 위한 조치들이 광범위하게 채택되고 있다. 다수의 국가들은 전자인식이 가능한 특별 코드를 통합시킨, 위조가 더욱 어려운 대체 체류 카드와 기타의 신원증빙 수단의 도입을 계획하고 있거나, 이미 도입하였다. 이것은 개인의 신원을 확인하고 카드의 진정한 소지자인지 여부를 확인할 때, 확실성을 증대시킨다. 안면형상, 손 모양, 지문 또는 안구의 유형과 같은 개인의 특정한 데이터를 사용한 생체인식기술 등 신원확인을 가능하게 하는 기술이 개인 신원의 진위 확인을 위하여 이용되기도 한다. 이러한 접근은 입국의 촉진과 통제 모두에 기여한다.

여행자가 국경에 접근하기 전이나 여행 시작 이전에 비자를 발급하는 시스템을 통해서 이주를 촉진시킬 수 있다. 비자란 그것을 소지한 여행자의 선의에 대한 추천장이다. 비자가 국외에서 발행되는 경우에는, 여행자의 여행시작이전에 도착국의 영사가 여행자의 선의를 평가할 기회를 갖게 된다. 이는 진정한 여행자의 여행과 입국을 촉진시키게 된다.

제3권 제1장 여권과 비자 시스템은 비자시스템의 설계 및 운영(operation)을 논의한다.

그 외에도, 네 가지 사전입국통제(pre-frontier) 전략이 일부 국가들에서 실행되고 있다.

- 승객 사전심사 : 출입국공무원과 세관공무원이 외국의 공항에 배치되어 자국을 향해 떠나는 승객을 심사할 책임을 지닌다.
- 이민연락관(Immigration Liaison Officers) 및 외국 공항에 배치된 이민심사관의 이용을 증대시켜 허위문서 적발과 관련해서 항공사 직원들과 협력하고, 이들을 훈련시키며, 이들에게 자문을 제공하도록 한다. 이것은 부정한 여행자가 비합법적 여행을 계속하지 못하게 함으로써, 부정한 여행자의 차단을 가능하게 한다.
- 일부 국가들간에 맺은, 그리고 항공사와 정부 사이에 맺은, 사전승객정보 협정은 비행기가 도착하기 이전에 사전 검사가 이루어질 수 있도록, 항공사가 비행시작 전에 승객명단을 도착국의 출입국 기관에게 보내는 것을 가능하게 한다.

- 미등록 이주자 혹은 부적절한 방식으로 등록된 이주자를 탑승시키고 수송한 책임이 있는 운송사에 대해 운송 제재를 가한다.

정부와 국제운송사간의 관계는 제3권 제4장 국제운송의 책임에서 더욱 자세히 다룬다.
비정규 이주에 관한 사안들은 제3권 제12장 비정규 이주에서 논의된다.

숙지할 사항 : 진일보한 승객 수속 방식

국경에서의 수속 지연을 줄이는 핵심적 방법은 가능한 여행자가 국경에 닿기 전에 여행자의 등록 및 수속을 실행하는 것이다.

원거리 수속은 다음의 내용을 포함한다.

- 국적국 혹은 출발국에서의 비자 신청, 처리, 검인 (필요한 경우)
- 탑승지점에서의 여행증명서, 입국허가, 신원 확인
- 경유하는 동안 가능한 많이 입국관련 사전 수속 체계들을 거치도록 함.
- 적절하게 훈련받은 인력이 국경에서 기본 심사를 통하여 선의의 여행자와 2차 조사 및 심화 조사가 필요한 자를 신속하게 구분하도록 함.

사전 승객 수속에는 항공사와의 전략적 파트너십이 필요하다. 그러한 파트너십을 통해 항공사 탑승수속 카운터에서 입국예정자에 대한 정보가 수집되고, 전자 승객명부가 국경관리당국에게 전송되어진다. 사전 수속은 국경관리당국이 유효한 입국 허가서를 소지한 사람들을 속성대기선을 이용하여 속성심사를 거칠 수 있도록 하여 미리 수속토록 하는 것이다. 비자의 목적에 반하는 의도를 보여주는 증거(예컨대, 여행자임에도 불구하고 수하물의 내용물이 영구적 체류 혹은 취업하고자 하는 의도를 나타냄)가 있는 경우를 제외하고는, 이러한 심사는 대개 최종 신원 확인 여행증명서와 비자의 유효성 확인, 전자 경계 리스트 대조 확인 정도로 제한된다.

사전 승객 수속 시스템은 의심스러운 여행서류를 소지하거나 여행문서를 소지하지 않은 승객을 국경선에서 짚어내도록 한다. 이는 문서를 제대로 갖춘 승객의 수속이 빠르게 처리될 수 있도록 한다. 이러한 접근법은 발달된 기술과 충분한 이동 시간이 확보될 때 가능하지만, 이것은 국경관리 자원을 상당히 절약하는 효과를 가져올 수 있다.

사전 승객 수속은 또 다른 장점들을 지닌다. 예를 들어, 여행자가 도착하기 이전에 여행자의 신원이 확인되고, 타 기관으로 인계해야 할 여행자를 사전에 결정하고, 법 집행기관과 여타의 기

관들에게 데이터 전달을 용이하게 하며 적절하고 적합한 자원이 심사지점에 투입될 수 있도록 한다.

숙지할 사항 : 차단

국경관리통제는 탑승지에서도 이루어진다. 이러한 통제는 유효한 여행증명서 혹은 유효한 비자를 소지하지 않은 자, 그리고 유효한 비자를 소지하고 있으나 그 소지자가 비자 조건을 준수하려 하지 않는다고 판단되기 때문에 부정확한 사증이라 여겨지는 비자를 소지한 자를 규명하고 이들의 입국을 거부하는 것을 목적으로 한다. 이 같은 통제는 운송사의 협력과 출국이 이루어지는 국가의 협력을 필요로 한다. 국제항공운송협회/통제실무그룹(The International Air Transport Association/Control Authorities Working Group, IATA/CAWG)은 항공사 및 19개국의 이민통제당국이 참여하여, 비합법적 운송에 대항하는 효과적인 조치를 유지하는 동시에 항공 승객의 촉진과 수속에 관한 협력 프로그램을 개발하고 실행한다.

일부 국가는 항공사들에 이민연락관을 파견하여 항공사가 허위문서의 진위여부를 확인하는 것을 돕고 항공사 직원들에게 입국 요건에 대한 훈련과 자문을 제공한다. 이는 항공사들이 국제민간항공 협약(일명 시카고 협약)에 따른 의무를 준수하는 데 도움을 주고 운송 제재를 받지 않도록 한다.

제3권 제4장 국제운송의 책임은 국제항공운송협회(IATA)와 국제민간항공기구(ICAO)에 대한 더욱 상세한 정보를 제공한다.

이민연락관은 전문 서류심사관이다. 항공사들은 승객의 탑승을 허락할 것인가를 결정하지만, 이 같은 결정은 종종 승객의 여행서류 및 비자의 진위여부에 관한 이민연락관의 자문에 따라 내려진다. 이민연락관은 국제공항에 밀입국 이주자 및 부적절한 서류를 소지한 승객을 억제하는 역할을 한다.

숙지할 사항 : 국경선에서의 통제

해당 승객에 대한 탑승이 운송사에 의해 허락되면, 이제 국경관리의 초점은 도착국의 국경으로 이동한다. 이 단계에서 고려해야 할 주요 사항은 국경 그 자체의 성격이다. 입국은 주로 항공, 해상으로 이루어진다. 또는 길고 국경통제력이 허술할 수도 있는 육상국경을 통해 이루어지기도 한다. 이러한 국경은 종종 ‘녹색국경(green border)’이라 불리는데, 이러한 국경의 경우 공식 심사 지점 사이에 통제활동을 하여야 한다.

국경의 물리적 특징과 그 국가로 들어오는 통행의 물리적 특징에 대한 분석은 국경통제인프라의 위치와 필요한 자원의 규모에 대한 결정을 가능하게 한다. 이주 통제망을 회피하는 행위들이 예방되려면, 기차, 트럭, 혹은 선적 컨테이너에 숨는 것과 같은 밀입국 가능 경로에 주의를 기울여야 한다.

예 시

호주에서는 총체적 접근법을 활용하여 효과적인 국경통제를 하는 것으로 보이는데, 호주는 출입국 이동을 면밀히 모니터링하는 것이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 호주는 비정규 이주자 수를 비교적 적게 유지하고 있을뿐 아니라 보편적인 사증발급 제도를 통해 연간 이민자 유입에 대해 상당한 통제력을 유지해왔다.

미국, 유럽연합 회원국, 대부분의 아프리카 국가들, 캐나다, 그리고 여타의 국가들은 육상 국경통제에 고군분투하고 있는데, 육상국경은 호주의 시스템과는 다소 다른 방식의 행정체계를 요구하는 특징이 있다.

유럽연합 국가는 특히 ‘녹색국경’을 따라 순찰할 필요성을 인식하고 이에 대한 조치를 세우고 있다. 유럽공동체는 공동 국경 수비대의 수립, 역외국경에서의 회원국들의 공동 업무 수행, 국경 수비 훈련에 관한 기본 커리큘럼의 수립, 국경통제에 관한 모든 유럽 규정의 통합 등의 방향으로 움직이고 있다.

이 같은 형식의 통합이 가능하지 않은 상황이라면, 국경을 공유하고 있는 국가들 간의 긴밀한 협력 및 협동을 생각해 볼 수 있다. ‘캐나다-미국의 스마트 국경 협정 (Canada/US Smart Border Accord)’은 이와 관련한 여러 가지 사안들을 다루고 있다. 이 밖에도, 정보 교환, 국경 감시 및 감지 활동의 조정 분야에서 이루어지는 국가간 협력의 무수한 예들이 있다.

공항 및 항구는 들어오는 승객과 나가는 승객을 분리하고, 승객이 반드시 출입국 심사 지점을 통과하도록 설계되어야 한다. 공항 및 항구에 설치된 감시TV를 통해 비합법적으로 국경에 도착한 자가 타고 온 항공기 혹은 선박을 확인하고 심사를 피하려는 시도를 방지할 수 있다. 이러한 접근법은 신원과 국적에 관한 정보를 확인할 수 있도록 뒷받침하며, 해당 운송사가 해당인의 추방에 대한 책임을 지도록 할 수 있다. 비합법 승객에 대한 비용 책임을 지는 운송사와의 즉각적인 연락체계는 이러한 접근법의 실효성 측면에서 중요한 역할을 한다.

입국자 프로파일링(profileing)은 입국대상자의 과거의 이동 및 이에 따른 사증 준수 기록에 대한 데이터를 분석함으로써, 특정 항공기·선박, 그리고 입국심사 대기 중인 특정 개인을 효율적으로 지목할 수 있도록 한다.

항공기 승무원뿐만 아니라 유람선, 화물선의 선원들을 검색하는 제도가 시행되어야 한다.

적용문제

- 1 계획적 국경관리 모델을 당신의 국가에 적합하도록 어떻게 조정할 수 있는가?
- 2 당신의 국가에서는, 국경에서 통제와 축진의 균형이 어떻게 이루어지는가?
- 3 당신의 국가에는, 사전승객수속을 통한 국경 보안의 축진이 어떻게 실행될 수 있는가?
- 4 당신의 국가에서 차단을 통한 비정규 이주의 통제는 어떻게 실행될 수 있는가?

맺음말

본 장은 현대 국경관리제도 수립에 관한 정책과 운영 이슈들을 검토하였다. 본 장은 촉진과 통제 모두를 중요하게 다루는 접근법을 이행하는데 있어서 필요한 결정 및 선택들을 설명하였다.

이상적인 국경관리제도는 다양한 기술적 조치들을 사용하는 제도이다. 이러한 기술적 조치들로는 여행증명서의 심사 및 데이터의 취합에 필요한 기본적 기술에서부터 화물 컨테이너에 숨어 밀입국하는 자를 찾아내는데 쓰이는 특수한 기술, 순찰되지 않는 육상 국경의 상당한 지역을 감시하는 기술까지 있다.

참고문헌

난민관련 자료 :

<http://www.unhcr.org> and <http://www.hri.ca/uninfo/treaties/82.shtml>

고문방지협약에 관한 자료 :

<http://www.hrweb.org/legal/cat.html>

「유엔해양법협약」에 대한 자료 :

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

이주/비호 관계에 관한 자료 :

<http://www.immi.gov.au/facts/index.htm>

<http://www.immi.gov.au/refugee/publications/convention2002/index.htm>

¹ 「유엔 해양법협약 (1982 United Nations Convention on the Law of the Sea)」은 국가가 영해의 폭을 12해리가 넘지 않는 범위 내에서 설정할 수 있도록 규정하고 있다 (제3조).

² 「유엔 해양법협약」의 제33조 제2항은 영해의 폭을 측정하는 기선으로부터 최대 24해리 밖까지 연안국의 해양 관할권을 부여한다.

³ 난민의 지위에 관한 협약 제31조가 생명과 자유를 위협받은 국가로부터 직접 온 난민의 비합법적 입국 및 체재에 대해 처벌하는 것을 금지한다는 점을 유념할 필요가 있다.



IOM International Organization for Migration

제4장 국제운송사의 책임

제1과 운송사의 책임

제2과 국제기구

제3과 운송사의 책임이행 메카니즘

제4과 운송사와 이주의 쟁점들



제 4 장 국제운송사의 책임

국제 교통수단을 제공하는 운송회사들은 이주과정에서 중요한 역할을 담당한다. 이들은 합법적인 여행자들의 이동을 촉진시키는 동시에 정부의 요구대로 비정규 이주를 제한하기 위해 이동을 통제하기도 한다. 대부분의 국가에서 항공 분야가 이주자 운송의 주요 역할을 하고 있지만, 본 과에서는 항공과 해운 분야 모두를 다룬다.

본 과는 국제 운송사들의 의무에 대해 설명하고 운송사의 책임이행을 장려하고 보장하기 위한 현행의 모델들을 검토한다.

제1과에서는 운송회사의 책임에 대해 설명하며, 제2과에서는 국제운송 기준과 실행의 개발을 담당하는 국제기구들의 역할에 대해 논한다. 제3과는 운송사의 의무준수를 위한 메커니즘을 개괄하고, 제4과는 이주자 및 비호 신청인이 적합한 서류를 갖추지 않은 채 탑승을 시도할 때 운송회사에게 발생하는 문제들에 대해 논의한다.

학습목표

- 국제협약에 따른 운송회사의 의무와 책임 확인
- 비정규 이주 및 불법 이주 관리에 있어 운송사의 책임이행이 갖는 중요성 이해
- 특정 국가에서 운송사의 책임이행을 위해 적절한 접근법을 모색할 수 있는 능력 개발

배경지식

정부와 운송회사간의 관계는 복잡하며 오해와 갈등의 소지를 갖고 있다. 효과적인 관계를 구축하기 위해 여러 가지 문제들이 다루어져야 한다. 이러한 문제로는, 운송 산업의 역할, 적법한 문서를 소지하지 않는 여행자에 대한 처리, 잠재적 비호신청인에 대한 탑승 거부, 경유과정에 있는 비합법 승객과 관련한 조치 등이 있다.

운송사에게 착륙 혹은 상륙할 권리를 부여하는 국가의 국내이주법제와 규정이 운송사의 법적 의무를 규정한다. 따라서 국제운송사는 다양한 법제와 규정을 숙지하고 이를 준수해야 한다.

도입문제

1 당신의 국가의 법제 및 관행은 「국제민간항공협약 부속서」 9 (Annex 9 of the Convention on International Civil Aviation)에 제시된 조항과 의무를 얼마나 반영하고 있는가?

2 운송회사와의 상호작용에 있어서, 당신의 국가에 가장 적합한 모델은 어떤 것인가? 이 모델이 실행중에 있는가?

3 당신의 국가가 우려하는 이주관리 문제들이, 이주관리를 위해 설립된 국제기구들에서 어느 정도로 다루어지고 있는가?

주요 메시지

국가가 운송회사와 파트너십을 구축하는 가장 효과적 방법은, 강제적 접근법과 협력적 접근법 사이에 균형을 이루는 것이다. 국가의 이주관리 목표에 따라 운송회사가 그 의무를 다하도록, 운송회사와 정부간의 파트너십은 중앙 행정부 및 지역적 차원 모두에서 관리되어야 하는 것이다.

용어 및 개념

운송회사 (Carriers)

육로, 해로, 항로를 통한 승객 수송 업무를 담당하는 운송 회사

준수기제 (Compliance Mechanisms)

확립된 요구사항들의 준수를 장려하고 보장하는 제도적, 행정적 절차

통제 기관 (Control Authorities)

국가정부 내부에 속해 있는 행정적, 조직적 단위로서, 정규 이주자들의 질서있는 이동을 관리하고, 비정규적 이주 및 불법 이주를 통제할 책임을 지닌다.

국제항공운송협회 (The International Air Transport Association, IATA)

1919년 항공 산업을 위한 교역 협회로서 설립되었다.

국제항공운송협회/통제실무그룹

(International Air Transport Association / Control Authorities Working Group)

국제항공운송협회/통제실무그룹(IATA/CAWG)은, 항공사와 19개국 이민관리국이 힘을 합쳐 불법 수송(illegitimate traffic)에 대한 효과적인 대응책을 확립하는 한편, 승객의 편의와 수속을 위한 협력 프로그램을 개발, 추진한다.

국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)

국제민간항공기구는 비자를 포함한 여타 여행증명서 및 여권의 기준을 설정한다. 이는 1947년, 180여 회원국에 의해 만들어진 유엔 소속 기구로서, 시카고 협약이라고 불리는 ‘국제민간항공협약’에 의하여 설립되었다.

국제해사기구 (International Maritime Organization, IMO)

국제해사기구는 1958년 설립된 유엔의 전문기구로서, 해양 안전 상태를 개선하고 선박에 의한 해양 오염을 방지할 책임을 지닌다.

제 1 과 운송사의 책임

운송사에게 착륙 혹은 상륙할 권리를 부여하는 국가의 국내이주법규에 따라 운송사의 법적 의무가 규정된다. 따라서 국제운송사는 당국의 다양한 법제와 규정을 숙지하고 이를 준수해야 한다.

국가들은 국내법에 운송회사의 의무를 규정할 때, 「국제민간항공협약(시카고협약)」의 부속서 9에 명시된 표준 실행권고를 준수해야한다. 이는 어느 정도 국제적 일관성을 달성하기 위함이다. 국제민간항공 기구(ICAO)와 부속서 9에 대한 더 자세한 사항은 <참고문헌> 부분에 제시되어 있다.

국제해사기구(IMO)는 40개 이상의 국제협약을 관할한다. 그중 운송사의 의무와 관련된 대표적 협약으로는, 「국제해상교통의 간소화에 관한 협약 (Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, FAL Convention)」, 「해상에서의 인명 안전을 위한 국제협약 (International Convention for the safety of Life at Sea, SOLAS)」, 「해상수색 및 구조에 관한 국제협약 (International Convention on Maritime Search and Rescue, SAR)」, 그리고 기본협약(framework convention)의 역할을 하고 있는 「유엔 해양법 협약(United Nations Conventions on the Law of the Sea, UNCLOS)」 등이 있다.

국가가 운송회사와 파트너십을 구축하는 가장 효과적 방법은, 강제적 접근법과 협력적 접근법 사이에 균형을 이루는 것이며 그 핵심은 최적의 균형점을 찾는 것에 있다. 어떤 운송회사들은 인센티브에 더 긍정적으로 반응하는 반면, 어떤 운송회사들은 불이행에 따른 제재와 처벌이 주는 위협에 더 민감하게 반응한다. 운송회사가 비협조적인 경우, 강제적인 조치를 취하기 이전에 운송사의 고위 대표와 관련 문제를 검토해보는 것이 타당하다.

핵심사항

1 정부 혹은 운송회사 활동에 있어서 장애요소는 정부가 운영회사에게 맡긴 역할을 그 운송회사가 충분히 받아들이지 않을 때다. 일반적으로 운송사들은 비정규 이주를 통제하기 위해 운송사가 해야 할 역할이 있다는 점은 인정할 수 있지만, 그 역할의 정도 및 실행방법 등은 개별 운송회사와 통제 당국간에 갈등을 빚는 지점이 될 수 있다.

2 애초부터 운송사의 역할과 의무를 운송사 고위 대표에게 정확히 이해시키고, 이를 되도록 문서화하는 것이 잠재적 갈등을 최소화하는 방안이다.

숙지할 사항 : 항공사의 의무

국제민간항공협약이 명시한 항공사의 주요 의무는 다음과 같다.

- 해당 여행자를 대기시키고 심사할 시설을 제공한다.
- 특정한 상황에서 승객의 여행서류를 압류하고 이것을 당국에 제시한다.
- 공항에서, 심사관이 공중보건에 해가 될 수 있다고 판단되는 승객의 의료검진을 준비한다.
- 승객의 여행정보를 당국에 제공한다. 여기에는 승객의 탑승권, 여정(탑승지 포함) 그리고 여행 날짜, 여행자가 소지한 여권 여행증명서 또는 신분증의 번호와 종류, 서류발행 국가, 그리고 발행된 당사자의 이름이 포함된다.
- 마지막 탑승지점에서 출발할 때와 공항에 도착하기 이전에, 각 승객에 대한 특정한 정보 또는 그 승객의 모든 예약 정보를 제공한다.
- 당국의 요청이 있을 경우 예약 시스템에 접근을 허용한다.
- 당국이, 해당 승객이 입국자격이 없다고 통보하는 경우, 해당 승객을 운송하지 않는다.
- 승객의 본인여부를 확인하고, 이들이 올바른 서류(여권/여행증명서 그리고 필요한 경우 비자)를 소지하고 있는지 심사한 후, 적합한 문서를 소지하지 않는 승객의 경우 탑승을 거부한다.
- 특정한 상황에서는 탑승 지점에서 승객의 여행서류를 복사한다.
- 심사를 위해 승객을 출석시키며, 심사가 종료 될 때까지 이들을 대기시킨다.
- 입국이 거부된 승객을 정해진 기간 내에 귀환시키는 것을 책임지며, 당국에 여행 일정에 대해 통지한다.
- 퇴거 명령에 따라 해당자를 돌려보낼 때, 필요한 경우 호송하도록 한다.
- 입국 거부된 승객을 송환하는 비용을 책임진다. 이러한 비용에는 숙박, 교통수단, 호송 시 필요한 숙박 및 이동경비, 승객과 호송원의 여행서류 및 비자 발급 수수료, 호송원의 식비 및 임금, 통역관 비용, 퇴거 시 필요한 의료진 등 기타 인력에 대한 비용이 포함될 수 있다.

숙지할 사항 : 해운 운송회사의 의무

해운 운송회사의 가장 중요한 의무사항은 다음과 같다.

- 입국항 도착시 밀항자의 존재여부를 당국에 통지한다.
- 당국의 요청시 밀항자에 대한 서면 보고서를 제출한다.
- 밀항자가 심사를 위해 당국에 출석하기 전까지 밀항자를 대기시킨다.
- 도착시 승무원 명단을 당국에 제출한다.
- 국가 영토 내에 체류하고 있는 동안 현재 승무원 명단을 보유하고, 출발시 당국에 승무원 명단 사본을 제출한다.
- 승무원이 그 자격을 상실한 경우 당국에 즉시 통보한다.
- 승무원으로 입국 허가된 자가 승무원으로 합류하지 않을 경우, 당국에 통보한다.
- 심사가 이루어 질 수 있도록, 선박 위에 관련 시설을 제공한다.
- 승무원 및 승무원이 되고자 하는 사람의 입국이 허가되지 않은 경우 이들은 귀송한다.
- 출발시 승무원은 당국의 확인을 받는다.
- 승무원이 도망가거나 병원에 입원 또는 선박에 재탑승할 수 없게 된 경우 당국에 알린다.

적용문제

1 당신의 정부가 가장 우려하는 운송회사와의 잠재적 갈등 요인은 무엇이 있는가?

2 당신의 정부가 운송회사로 하여금 숙지하고 준수하도록 요구하는 것은 무엇인가?

3 본 과에서 제시된 운송회사의 의무들 중 어떤 것이 정부 제도를 통해 뒷받침될 수 있는가? 당신은 무엇을 권장하는가?

4

당신의 국가의 국내법 및 관행은, 「시카고 협약」 부속서 9의 조항과 의무사항을 얼마나 반영하고 있는가?

제 2 과 국제기구

통제당국과 운송회사의 관계는 여러 국제협약에 의해 규율되며, 국제기구 및 기관들에 의해 구조화되었다. 이 분야에서 핵심적 역할을 하는 기구로는 국제민간항공기구, 국제해사기구 그리고 국제항공운송협회(IATA)가 있다.

정부는 국제민간항공기구 및 국제해사기구의 간소화 프로그램(Facilitation Program)에 충실히 기여해야 하며, 국제민간항공기구 및 국제해사기구의 기준과 실행 권고가 이행되고, 관련 공무원들이 이를 숙지하도록 해야 한다. 아래의 <숙지할 사항>은 각 기관의 역할과 책임을 논의한다.

숙지할 사항 : 국제민간항공기구(ICAO)

국제민간항공기구는 1944년 11월 미국 시카고에서 52개국이 참가한 회의에 의해 설립되었다. 국제민간항공기구 본부는 현재 캐나다의 몬트리올에 위치하고 있다.¹⁾ 본 회의 결과로, 국제민간항공을 안전하고 질서있게 발전시키기 위해 「국제민간항공 협약」(시카고 협약으로 불림)이 제정되었다. 동 협약의 운영을 책임지는 국제민간항공기구는 동 협약의 제37조에 의거하여 1947년 4월 공식적으로 설립되었다. 국제민간항공기구의 본부는 캐나다 몬트리올에 있다.

국제민간항공기구의 임무는 국제항공 운항의 원칙과 기술을 개발하고, 전 세계적으로 안전하고 질서 있는 국제민간항공을 육성하기 위해 국제항공운송의 계획수립 및 발전을 촉진하는 것이다.

국제민간항공기구는 총회(Assembly)와 이사회(Council)로 구성되어 있다.

총회는 체약국의 한명 또는 그 이상의 대표로 구성되며 최소한 3년에 한번 개최한다. 각 체약국은 한 개의 투표권을 갖으며, 결정은 다수결의 원칙을 따른다. 본 회의에서는 국제민간항공기구의 총 활동을 검토하고, 하위 기관들에게 지침을 내린다. 하위 기관들에는, 항공운항 위원회(Air Navigation Commission), 항공운송 위원회(Air Transport Committee), 법제 위원회(Legal Committee), 재정위원회(Finance Committee), 불법개입에 대한 위원회(Committee on Unlawful Interference), 항공운항 서비스에 대한 공동지원 위원회(Committee on Joint Support of Air Navigation Services), 인사 위원회(Personnel Committee), 그리고 기술협력 위원회(Technical Cooperation Committee) 등이 있다.

이사회는 상임기구로 총회에 대하여 책임을 진다. 이사회는 총회에서 선발된 33명의 위원으로 구성되며, 각 위원은 3년의 임기를 갖는다. 이사회의 주요 의무 중 하나는 국제실행권고(SARPs)를 채택하여 이를 「국제민간항공 협약」의 18개의 부속서에 이것을 결합시키는 것이다. 여기서 표준이란, 국제항공여행의 안전과 규칙성 유지에 필요한 기준의 단일화된 적용을 명시한 것이다. 실행권고란, 국제민간항공의 안전, 규칙성, 효율성을 위해 권장되는 실행의 단일화된 적용을 명시한 것이다.

이사회는 협약 이행 시 발생하는 국가간의 차이를 해소하고, 국제 항공운송의 안전 및 발전을 유지하기 위해 필요한 조치들을 취한다.

체약국들은 표준실행권고를 따를 의무가 있다. 경우에 따라, 이는 정책 검토 또는 국내 법제의 개정을 요하기도 하기 때문에 새로운 표준실행권고가 발효되기 이전에 국가들에게 충분한 시간을 준다. 체약국들이 표준실행권고를 준수할 수 없는 경우, 이들 국가는 발효일 이전에, 이를 보고해야한다. 이를 더하여, 표준실행권고의 이행을 촉진시키기 위해 다양한 주제에 대한 기술안 내서와 지침을 발행한다.

표준실행권고의 이행을 국가들에게 강제할 수 있는 권한은 없다. 표준실행권고의 준수의 보장은 오히려 각 체약국의 책임에 맡겨져 있다.

국가 및 운송회사의 의무를 규율하는 가장 중요한 문서는 「국제민간항공 협약」의 부속서 9이다. ‘부속서9-간소화’은 이주문제를 다루며, 항공 운송 위원회가 관할한다. 표준실행권고를 검토하고 갱신하기 위해, 모든 체약국은 약 7년에 한번씩 간소화(Facilitation Division(FAL)) 회의에 참석하며, 표준실행권고의 개정을 위한 제안을 논의하기 위하여 실무보고서(working papers)를 제출한다. 이 밖에도, 좀 더 작은 규모로 빈번히 열리는 촉진국(FAL) 패널회의에 일부 체약국들이 참석한다. 표준실행권고의 개정 사항은 항공운송위원회에서 최종 작성되어, 2/3 찬성이 요구되는 이사회에 제출된다. 이사회에서 이것이 채택되면 이사회가 결정한 날부터 발효된다.

부속서 9의 준수를 위해, 체약국들은 「국제민간항공협약」 및 부속서 9에 따른 간소화 요건에 근거해 국가항공 운송 간소화 프로그램을 개발하도록 요구된다. 위 프로그램 설립 요건을 명시하는 표준실행권고는 부속서 9의 8.17-8.21절에 제시되어 있다. 프로그램과 위원회 구성에 대한 안내자료는 부속서의 부록 11 및 12에 제시되어 있다.

속지사항 : 국제해사기구(IMO)

국제해사기구²⁾는 영국 런던에 본부를 둔 유엔 산하 전문기구로 해사의 안전을 증진하고 선박에 의한 오염 예방을 책임지고 있다. 본 기구는 1958년 설립되어, 협약들이 시대에 맞게 개정되도록 책임지고, 필요에 따라 새로운 협약을 개발할 권한을 갖고 있다. 현재 국제해사기구는 40개 이상의 국제 협약을 관할하고 있다.

국제해사기구는 다음과 같은 임무를 갖는다.

- “국제무역에 관련된 해운업에 영향을 주는 모든 종류의 기술적 사항에 대한 정부 규칙 및 실행 분야에서 정부간에 협력할 수 있는 기제를 제공한다. 해사 안전, 효율적인 항해, 그리고 선박에 의한 오염을 방지 및 규제 등에 관한 실행 기준의 일반적 채택을 장려하고 촉진한다.”
-

국제해사기구의 구조 및 운영 방법은 국제민간항공기구와 매우 비슷하다. 총회와 이사회가 주요 기관이며 해사 안전, 해양 환경보호, 법제, 그리고 간소화와 관련된 위원회들을 두고 있다.

정부당국들에게 중요한 문서로는 「국제해상교통의 간소화에 관한 협약(Convention on Facilitation on International Maritime Traffic)(FAL Convention, 이하 FAL 협약)」이 있다. 동 협약은 해상교통의 불필요한 지연을 방지하고, 정부간 협력을 지원하며, 형식 및 기타 절차의 일관성을 최대한 유지하도록 고안되었다.

FAL 협약의 정의에 따르면, 기준이란 “국제해상교통을 촉진하기 위해 필요하고 적용 가능한” 조치이며, 실행권고란 “바람직하게 여겨지는 조치의 적용”을 의미한다. 간소화 위원회(Facilitation Committee)가 FAL 협약을 담당한다.

FAL 협약의 부속서에는 밀항자를 다루는 기준과 실행권고가 포함되어 있다. 본 기준들은 밀항자가 공평하고 인간적인 대우를 받을 권리를 인정하고 있다. 협약의 각 당사국은 선박의 선장이 밀항자들의 식량, 숙박, 의료지원, 위생시설을 포함해 보안, 보건, 복지, 안전을 보장하는 조치를 취하도록 요구하여야 한다. 마지막으로, 기준과 실행권고는 밀항자의 하선에 관한 요건들을 다수 제시하고 있다.

이에 더하여, 기준과 실행권고는 선박이 매우 위험한 항구로 진입할 때 지켜야 할 보안 의무를

열거한다. 새로이 만들어진 또는 개정된 기준과 실행권고에 대한 검토를 위해 회원국은 대략 2년마다 열리는 간소화 위원회 회의에 참석하며, 위원회가 검토할 수 있도록 실무보고서를 제출한다. 위원회가 권고안을 내놓으면, 새로운 또는 개정된 기준과 실행권고가 각 정부에 보내지고 정부는 이에 반대를 표명할 수 있다. 일정 수의 반대의사가 제기되지 않는 한, 협약의 개정이 채택된다.

체약국은 IMO의 기준과 실행권고를 준수해야 한다. 경우에 따라, 이를 정책 검토와 국내법이 개정을 요구할 수도 있기 때문에 IMO은 실행 이전에 국가에 충분한 시간을 제공한다. IMO은 기준과 실행권고의 준수를 강제할 수 있는 권한을 갖고 있지 않다. IMO의 기준과 실행권고의 준수를 보장하고 위반자에 대한 처벌 기준을 정하는 것은 각 개별국가의 책임이다.

속지사항 : 국제항공운송협회(IATA)

국제항공운송협회³⁾는 국제항공산업을 위한 무역협회로, 캐나다 몬트리올에 본부를 두고, 스위스 제네바에 본부를 두고 있다. 본 협회는 1919년에 설립되었으며 270개의 항공사를 대표한다. 국제항공운송협회의 임무는 “항공 산업을 대표하고 이를 위해 일하는 것”이다. 국제항공운송협회는 국제 정기 항공편교통량 전체의 95 퍼센트 이상을 운송하고 있는 항공사들을 대표하기 때문에 항공 산업의 입장을 대변하는 중요한 역할을 한다. 국제항공운송협회의 본부는 몬트리올에 있으며 주된 집행사무국은 제네바에 위치해 있다. 이에 더하여, 전 세계적으로 훈련 및 제품 배분을 담당하는 지방사무소가 10개, 지방분소가 90개 이상 있다.

국제항공운송협회는 국경을 넘는 사람 및 상품의 이동을 신속하게 처리하기 위해 불필요한 규제를 줄이고 심사과정을 개선시키는 포괄적 간소화 프로그램을 운영하고 있다.

국제항공운송협회의 주된 목적은 시카고 협약의 부속서9에 제시된 기준과 실행권고가 전 세계적으로 인정되도록 장려하려는 데 있다. 간소화국(Facilitation Section)은 다수의 패널 및 실무그룹을 활용하여 업무를 수행한다. 국제항공운송협회는 또한 여행서류를 심사하는 국경담당자들을 위하여 간소화 가이드, 간소화 지침서 그리고 서류 안내서를 제작한다.

국제항공운송협회/통제기관 실무그룹은 불법적 이동을 통제하는 효과적인 조치를 취하면서, 간소

화와 항공 승객의 촉진과 수속에 관한 협력 프로그램을 개발하고 실행하기 위해, 항공사 및 19개국의 이민통제기관이 참여하는 조직이다. 간소화(facilitation)란 국경을 넘어 사람 및 상품의 이동을 신속하게 처리하기 위해 불필요한 규제를 줄이고 심사 과정을 개선시키는 것이다. 간소화의 목적은, 국제민간항공기구 부속서9의 기준과 실행권고가 전 세계적으로 준수될 수 있도록 장려하는데 있다.

적용문제

- 1 당신의 국가가 운송회사와 효과적인 관계를 개발할 수 있도록, 본 과에서 논의된 각 국제기구가 이를 지원할 수 있는 방법을 하나씩 제시해보시오.

- 2 당신의 국가가 우려하는 이주관리 문제들이, 본 과에서 설명한 국제기구들에서 어느 정도로 다루어지고 있는가?

제 3 과 운송사의 책임이행 메카니즘

관리당국은 운송회사들이 법적 의무를 다할 수 있도록 지원을 제공할 수 있다. 예를 들면 다음과 같은 방법으로 지원할 수 있다.

- 법적 의무와 절차를 개괄하는 온라인 운송회사 가이드를 만든다.
- 운송회사를 지원하는 역할을 하는 외교 담당 공무원들의 해외 네트워크를 형성한다.
- 문서화의 요건 및 위조문서 탐지에 대한 정기적인 훈련을 제공하며, 여기에 가능하면 자습 매뉴얼 및 CD 등을 포함시킨다.
- 운송회사가 지원요청을 할 수 있도록, 일주일 내내 하루 24시간 동안 운영되는 긴급전화 (hot line)를 개설한다.
- 담당 인력에게 해당시기의 동향과 주의사항에 대해 알린다.

운송산업의 수행을 검토하고, 문제가 되는 이슈에 대해 논하며, 향후에 산업에 영향을 줄 수 있는 미래 계획을 제시하기 위해, 최소한 1년에 한번씩 산업의 고위 대표들과 함께 회의를 가져야 한다. 이러한 지원조치에 더하여, 운송회사의 의무준수를 효과적으로 독려하는 다수의 메카니즘들이 있다. 즉, 벌금, 행정 수수료, 보안 예치금, 그리고 양해각서 등이다. <숙지할 사항>은 이들 각각에 대해 설명한다.

핵심사항

1 대부분의 국가는 소송모델보다, 의무 준수를 하지 않는 경우 행정적 제재를 가하는 협력적 행정모델을 선호하여 후자로 방향으로 나아가고 있다.

2 국내 이주관리법에 관련 조항이 있는 경우, 운송사들이 의무를 준수하도록, 관리 당국이 관련 조항을 원용하여 아래와 같은 조치를 취할 수 있다.

- 운송회사와 맺은 양해각서 중지
- 더 높은 금액의 보안 예치금 요구
- 보안 예치금의 부분적 혹은 전체적 몰수
- 운송사가 의무를 이행할 때 까지 차량 혹은 항공기 압류
- 납부되어야할 금액을 상환받기 위한 운송기의 압류 및 매매
- 착륙 권리의 박탈

3 벌금, 처벌, 수수료는 오직 의무사항을 준수하기 위하여 필요한 정도로만 설정되어야 한다. 불필요한 재정 부담을 가하는 것은 협력관계를 악화시키고, 궁극적으로 대중의 여행 비용을 증가시킨다.

숙지할 사항 : 금전적 제재

본 제도에 의하면, 법이 정한 의무를 위반하는 경우 운송회사들은 처벌 받을 수 있다. 실제로, 부적절한 서류를 소지한 승객을 상륙시키는 경우 외에는 일반적으로 벌금이 부과되지 않는다.

‘부적절한 서류 소지’란 다음과 같은 경우이다.

- 여권 및 허가된 여행서류가 없는 경우
- 비자가 필요하나 이를 소지하지 않은 경우
- 위조 여권 또는 비자를 사용한 경우
- 변조한 여권 및 비자를 사용한 경우
- 정당한 소유자가 아닌 자가 유효 서류를 사용한 경우
- 아무런 서류를 소지하지 않는 경우

통제 당국에 의해 승객이 적절한 여행서류를 소지하지 않았다고 판단되는 경우, 주로 두 가지 통보가 내려진다. 우선 항공사에게 해당 승객의 입국이 불허될 수 있으며 따라서 그 승객의 향후 귀환을 위해 귀환운송을 책임지게 될 수 있다고 통보한다. 두 번째로, 부적절한 서류 소지자가 도착했음을 항공사에 통보한다. 후자는 가능한 빨리 조치되어야 하는데, 그래야만이 해당자에 대한 정보가 출항지에 있는 항공사직원에서 전달되고, 해당자의 탑승에 대한 정보가 제공될 동안 조사가 이루어질 수 있다.

처벌을 면하기 위해, 항공사는 승객의 서류를 심사하는 과정에서 상당한 주의를 기울였으며, 태만하지 않았다는 것을 입증해야 한다.

관리통제 당국은 다음과 같은 경우 금전적 처벌을 부과하지 않을 수 있다.

- 변조 및 위조가 확연하게 드러나지 않는 경우
- 변조 및 위조가 매우 정교하여 특별한 검사기계가 필요한 경우
- 서류는 유효하나 승객이 적법한 소지자가 아닌 경우, 사진과 승객이 확연한 차이를 보이지 않는 경우
- 운송회사가 탑승지의 관리당국 직원의 조언에 따라 행동한 경우
- 승객이 여행서류를 소지하지 않는 경우에 운송회사의 승객 명단에 승객의 이름이 없거나

가명으로 기재 된 경우. 이러한 경우, 해당 승객이 그 항공기 또는 항공사에 의해 도착했다는 증거가 없다. 이는 밀입국 알선자들의 조언에 따라, 승객들이 자신이 탑승한 항공을 종종 “잊거나” 또는 부정확하기 말한다는 사실을 인정하는 것이다.

운송회사는 주로 벌금이 부과되어서는 안 되는 이유를 밝힐 일정 기간(주로 30일)을 갖게 된다.

숙지할 사항 : 행정 수수료

운송회사에 행정 수수료를 부과하는 것은 벌금과 그 적용은 비슷하지만 법적으로 다른 개념이다.

행정 수수료의 논리는, 부적절한 서류를 소지한 승객의 도착은 관리 당국으로 하여금 상당한 비용을 소모하도록 만들며, 이러한 승객을 이송한 운송회사가 이 비용의 일부를 부담하는 것이다. 따라서 행정 수수료는 금전적 처벌이 아니며 처리비용의 일부를 항공사가 부담하는 것이다.

행정 수수료를 부과하는 것은 ‘비용의 상환’에 기초한 것이기 때문에, ‘상당한 주의의무 원칙’이 적용되지 않는다. 항공사가 승객을 이송하지 않았다는 것이 증명되는 경우를 제외하고는 항공사에게 변명할 여지가 주어지지 않는다.

숙지할 사항 : 보안 예치금

재정적 의무 준수를 보증하기 위해, 운송회사들은 그들의 재정적 의무가 충족될 수 있도록 보증금을 예치할 것을 요구받는다. 여기엔 두 종류의 보증금이 있다. 일반 보증금은 주로 정기적으로 승객서비스를 제공하는 모든 운송회사에게 요구된다.

보증금의 액수는 잠재적인 재정 책임에 따라 계산된다. 이는 항공편의 성격 및 빈도수에 의해 결정될 수 있다. 운송회사의 납부 실적 또한 고려된다. 지불은 현금 또는 신용공여의 개설을 통해 이루어질 수 있다. 현금 예치에 따라 이자가 지급될 수 있다.

보증금이 사례별로 요구될 수도 있다. 사례별 보증금 지급 유형은 특히 입국이 허가되지 않은 선원 또는 밀항자의 경우와 같은 해운 부문에 좀 더 적용가능하다.

숙지할 사항 : 양해각서 (MOU)

통제당국과 운송회사는 특히 서류검토 및 적법한 서류 소지 승객들을 심사하는데 있어 자신들의 역할과 의무에 대해 ‘양해각서’라 불리는 협정을 맺을 수 있다.¹⁾ 이는 통제당국과 운송회사간의 관계를 관리하기 위한 체계를 제공하고, 논쟁적 이슈를 계속적으로 해결해야 할 수고를 미리 예방할 수 있다.

양해각서는 주로 다음과 같은 운송사의 의무를 수록한다.

- 관리당국이 정한 서류 조건사항 및 허위 서류탐지에 대해 운송사의 모든 서류심사 직원이 훈련받도록 한다.
- 탑승지에서 훈련받은 직원이 모든 여행서류를 검토하도록 한다.
- 여행서류 확인과정에서 기본적 기술 지원(basic technological aids)을 활용한다.
- 탑승구에서 승객 확인, 다시 말해 수속을 밟은 승객의 본인여부를 확인하기 위해 항공기 탑승구에서 여행서류를 최종적으로 확인 한다.
- 적법한 서류를 소지하지 않은 승객의 탑승을 거부한다.
- 특정 상황에서 여행서류를 복사 또는 압류한다.
- 다른 공항에서 사전에 탑승한 승객들의 여행서류를 심사한다.
- 사전 승객 정보(Advance Passenger Information, API)를 제공한다.
- 금지된 모든 승객에 대한 정보를 제공한다.
- 필요한 경우, 통제 당국 파견단의 도움을 요청한다.

양해각서는 주로 다음과 같은 관리당국의 의무를 수록한다.

- 정기적으로 운송회사 직원에게 훈련 기회를 제공한다.
- 운송사가 적절한 기술 지원을 얻을 수 있도록 보조한다.
- 담당 외교단을 통해 운송회사에 지속적으로 지원 및 도움을 제공한다.
- 정기적으로 그 시기에 맞는 허위방지정보(주의사항 및 동향)를 제공한다.
- 적법하지 못한 서류를 소유한 채 해당 운송사의 교통시설을 이용한 승객에 관한 정보를 운송사에게 제때에 통보한다.
- 양해각서를 준수하는 운송회사의 경우, 금전적 처벌 또는 수수료를 완화하여 재정 부담을 경감시킨다.

적용문제

- 1 당신의 국가의 상황에서, 운송회사를 위한 어떤 지원 프로그램을 권장하겠는가?

- 2 당신의 국가로 들어오는 부적절한 승객에 대한 통제를 향상하기 위해, 운송사에게 부과하는 금전적 처벌 및 행정 수수료가 어떻게 사용될 수 있는가?

- 3 운송회사들이 의무를 준수하도록 하기 위해 당신의 국가에서는 어떤 메커니즘을 사용하는 것이 가장 적절한가?

제 4 과 운송사와 이주의 쟁점들

적절하지 못한 서류를 이용하여 여행하는 비정규 이주는 통제 당국으로 하여금 법집행 과정에서 많은 비용을 부담하도록 만든다. 비용소비가 일어나는 분야는 심사, 구류, 행정 재판, 법률 지원, 조사, 퇴거 활동 등이 포함된다. 또한 복지, 교육, 의료에 관여하는 기타의 정부기관들에게 비용 소모가 발생하도록 한다.

허위서류를 소지하거나, 또는 여행서류나 신분증명서가 아예 없는 채로 국제공항에 도착한 승객의 경우 대부분 신원이 쉽게 확인되지 않는 만큼, 보안 및 범죄 또한 통제당국이 안고 있는 커다란 걱정거리이다.

핵심사항

1 비정규 이주는 운송회사에게도 심각한 과급효과를 미친다. 대부분의 국가에서는 운송사가 비정규 이주자를 해당국에 상륙시켰을 경우 운송사에게 벌금 및 처벌을 부과된다. 일부 국가에서는, 운송사가 입국 거부된 사람의 구금 비용뿐만 아니라 의료비용을 부담해야 하기도 한다.

2 국제적 관행에 의하면 입국이 거부되는 승객을 최초로 이송한 운송회사가 그 승객의 퇴거를 책임진다.

3 운송회사 또는 통제당국이 단독적으로 비정규 이주를 통제하기란 불가능하다. 이러한 이동을 감소시키는 ‘모범적 관행’을 개발하고 적용하는데 있어 각각이 수행할 적합한 역할과 의무가 있다.

4 운송회사의 충실한 의무이행을 위해서는 의사소통과 협력이 필수적인 조건이다. 모범의 관행을 수립하고, 운송사의 역할과 책임을 제시하며, 이러한 관행을 이행 시 통제기관을 규정하는 공식적인 메카니즘이 수립되고, 이에 대한 동의가 이루어져야 한다.

숙지할 사항 : 비호를 구하는 자에 대한 통행거부

국제법이 특정 국가로 통행할 수 있는 권리를 보장하지는 않는다. 개인이 특정국의 영토 내에서 비호를 신청할 수 있는 권리는 오직 그 영토 내에 있을 때 발휘된다.

실제로, 많은 여행자들이 자신이 가고자 했던 도착지에서 난민 보호를 요청한다. 이들 중 많은 경우, 승선국(State of embarkation) 또는 유엔 난민협약의 체약국인 인접 국가에서 비호를 신청할 기회를 이용할 수도 있는 사람들이다.

적법하지 못한 서류를 소지하고 사람들을 탑승시키는 것은 여권 및 비자 요건을 무의미하게 만들며 더 나아가 비정규 이주를 증가시킨다. 비정규 이주는 난민 결정 시스템의 완결성을 약화시키고 결국은 합법적인 난민에게 불리한 영향을 끼치는 결과를 낳는다.

적법하지 못한 서류를 소지한 승객에 대해 인지하면서도 그 승객을 이송한 운송회사는 이주자 밀입국을 지원하고 부추긴 죄로 형사 고발될 수 있는 위험이 있다. 운송회사는 법에 따라 적법하지 못한 서류를 소지한 승객을 제지해야하며, 이러한 승객들을 이송시킨 경우 벌금을 내야 한다.

숙지할 사항 : 경유지에서의 입국거부대상 승객

적법하지 못한 서류를 소지한 승객이 경유국에 입국하려다 발견되는 경우를 말한다. 이 같은 경우, 해당 항공사는 경유국에 벌금을 물어야 한다. 통제 당국은 운송회사가 철저히 서류를 확인하고 적법하지 못한 서류 소지자를 내리도록 장려한다.

생각할 문제

운송회사의 의무준수를 촉진하고 비정규 이주를 감소시키기 위해서는, 경유중이거나 다른 항공편으로 갈아타고 있는 승객이 적법하지 않은 서류를 소지하지 않았고 해당 항공기에서 내린 것이 밝혀진 경우, 현지 관리 당국이 그 항공사에게 벌금 또는 처벌을 부과해선 안된다는 주장이 제기되고 있다.

적용문제

1 당신의 국가에서 운송회사와 관련한 중요한 이주 이슈는 무엇이 있는가?

2 성공적인 운송회사 의무이행 프로그램으로 무엇을 추천하겠는가?

3 운송회사가 불법 이주를 방지하는 것을 어떻게 지원할 수 있는가?

맺음말

본 과는 운송회사와 각 국가의 이주관리 당국의 상호관계를 다루는 국제 협약들을 검토하였다. 다수의 메카니즘들은 운송회사가 의무사항을 준수하고, 의무준수에 필요한 지원이 제공되도록 뒷받침하고 있다. 효과적인 신원확인 및 부적합한 서류 소지자의 탑승금지, 그리고 밀항자 방지를 위해서는, 운송산업 부문에 대한 지원을 확대하려는 국가의 의지가 필요하다.

참고문헌

운송회사의 의무, 그리고 이를 뒷받침하는 국제 협약 및 실행에 대한 더 자세한 정보를 얻기 위해서 다음의 웹 사이트가 매우 유용하다.

국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization) :

<http://www.ICAO.org>

국제해사기구(International Maritime Organization) :

<http://www.IMO.org>

국제항공운송협회(International Air Transport Association) :

<http://www.IATA.org>

「국제민간항공 협약」의 부속서 9의 추가 조항

「국제민간항공 협약」의 제37조에 따르면, “국제민간항공기구는 때때로 적절하다고 여겨지는 세관 및 이민절차, 그리고 항공항행의 안전, 규칙성, 효율성에 관한 기타의 문제들을 다루는 국제 기준과 실행권고 그리고 절차를 필요에 따라 수시로 채택하고 개정한다.”

동 협약의 제22조는 이러한 기준과 실행권고를 이행하는 것에 관한 각 체약국의 의무를 명시한다. 이에 따르면, 각 체약국은 “특히 출입국, 검역, 세관, 수속과 관련된 법의 이행에 있어서, 항공기, 승무원, 승객, 화물기에게 불필요한 지연이 생기지 않도록 촉진하고 신속하게 처리하고 방지하기 위해 특별 규정의 공포 등을 통해 모든 실행가능한 조치를 채택할” 의무를 지닌다.

동 협약의 제23조는 “체약국이 실행가능하다고 판단하는 한, 확립된 관행 혹은 권고된 관행에 따라 국제항공항행에 영향을 미치는 세관과 이민절차를 수립해야할” 체약국의 의무를 담고 있다.

위의 조항들에 따라, 동 협약 부속서 9는 간소화에 관한 기준과 실행권고를 규정한다. 통제당국과 관련된 부분은 제3장 ‘사람들의 입국과 출국 및 그들의 수하물(Entry and departure of persons and their baggage)’, 그리고 제9장 ‘기타 간소화 조항(Other Facilitation Provisions)’이다. 저작권을 고려하여, 본 매뉴얼에서는 그 내용을 반복하거나 기술하지 않을 것이다. 제3장은 아래의 표제하에 표준 실행권고를 제시한다.

- 여행에 필요한 서류들
- 여권
- 입국, 출국, 재입국 비자
- 출입국 카드
- 백신접종증서
- 입국 및 출국 절차
- 경유 절차와 요건
- 승객과 승무원의 감독과 보호
- 심사와 통제 (서류심사, 입국불허대상자, 강제퇴거자, 대체여행문서의 제공)
- 승무원 및 기타 운영 직원
- 민간항공비행운영 및 항공기 안전 인력

제8장은 아래의 표제하에 기준과 실행권고를 제시한다.

- 담보·저당, 그리고 조달명령 혹은 압수 면제
- 수색, 구출, 사고조사, 구조의 촉진
- 천재와 인재 시 구조항공
- 해양오염 및 비상안전조치
- 국제보건규정의 이행
- 국가의 간소화 프로그램의 수립
- 특별한 보조가 필요한 자에 대한 지원

¹ <http://www.icao.int/index.html>

² <http://www.imo.org/home.asp>

³ <http://iata.org/index.htm>

⁴ 국제민간항공기구 실행권고 3.54.1을 참조하십시오.



IOM International Organization for Migration

제5장 난민 보호

제1과 난민보호 체계

제2과 난민인정제도의 체계

제3과 난민을 위한 해결책 개발



제 5 장 난민 보호

난민보호조치의 핵심적 목표와 기능은 국제적 보호가 필요한 사람을 보호하고 이에 대한 국가의 의무를 확립하는 것이다. 바람직한 난민보호조치는 더욱 효과적인 난민보호를 가능하게 하고 이 주관리에 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 본 장에서는 난민보호 및 난민과 유사한 상황에 놓인 사람들과 관련된 이슈 및 원칙들을 검토한다. 본 장에서는 난민보호의 법적 토대, 유엔난민기구의 역할, 그리고 재정착, 현지통합, 본국귀환 등 항구적 해결책을 다룬다.

학습목표

- 국제 난민보호 체계에 대한 지식 제고
 - 다양한 난민보호 방법 및 접근법에 대한 이해
 - 특정 국가의 상황에 맞는 난민보호에 관한 최선의 접근법을 판단하는 역량 개발
-

배경지식

국가들은 국제 난민보호 체계를 뒷받침하는 법체계를 만들어왔다. 지난 수년간 국가들은 난민보호의 초석이라 할 수 있는 「1951 난민의 지위에 관한 협약(이하 난민협약)」에 가입함으로써 난민보호에 대한 의지를 보여주었다.

난민협약이외에도 난민보호에 관한 지역적 차원의 문서들이 세가지 있다. 1966년, ‘아시아-아프리카 법제협의위원회(Asian-African Legal Consultative Committee)’¹⁾에 의해 채택된 「방콕원칙(Bangkok Principles)」²⁾, 1969년 채택된 「아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약(OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」, 1984년 「카타헤나 선언(Cartagena Declaration)」이 그것이다.

「난민의 지위에 관한 협약」은 현대 국제 난민법의 기초가 된다. 동 협약은 난민을 정의하고 난민에 대한 최소한의 처우 기준을 세운다. 난민협약은 제2차 세계대전의 발발 이후 초안되었기 때문에 동 협약이 내리는 난민의 정의는 출신국밖에 있는 자로서 1951년 1월 1일 이전에 유럽 혹은 기타지역에서 발생한 사건의 결과로서 난민이 된 자에 초점을 맞추고 있다.

1950년대 후반에서 1960년대 초반에 걸쳐 또 다른 난민 위기가 대두되자 난민협약의 시기적, 지리적 범위를 확대해야할 필요성이 제기되었고 이에 따라 1967년에 ‘난민의 지위에 관한 의정서’가 채택되었다. 난민협약과 의정서를 종합해 보면, 난민은 다음과 같이 정의된다.

- 인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여,
- 국적국 밖에 있는 자로서,
- 박해의 공포로 인하여 국적국 혹은 상주국가의 보호를 받을 수 없거나 국적국 혹은 상주 국가로 돌아갈 수 없는 자

국제법상으로 이 정의의 기준을 충족시키면 난민으로 인정된다. 난민은 난민지위를 인정받았기 때문에 난민이 되는 것이 아니라, 난민이기 때문에 난민으로 인정되는 것이다. 난민의 지위에 대한 선언은 해당자가 난민이라는 사실을 인정하는 것이다.

도입문제

1

당신의 국가의 이주관리 정책 및 법제도는 대량난민유입에 대한 적절한 대응을 명시한 규정을 두고 있는가?

2

당신의 국가에서 난민은 어떠한 해결책을 모색할 수 있는가?

3

당신의 국가에서 난민보호에 대한 최선의 접근법은 무엇인가?

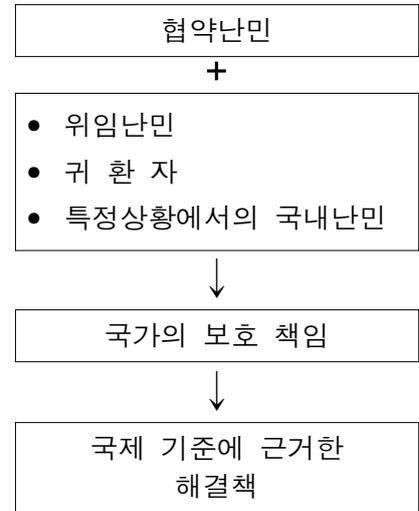
4

당신의 국가에서 난민지위인정은 어떻게 이루어지는가?

주요 메시지

국가는 자국시민을 보호할 책임을 지닌다. 국가가 자국에 거주하는 사람의 기본권을 보호할 수 없거나 보호할 의지가 없고, 이 사람이 박해, 일반화된 폭력, 분쟁, 심각한 인권침해를 피해 국경을 넘을 수 밖에 없었던 경우, 국제사회는 이들이 효과적인 보호를 받고 이들의 기본적 권리가 존중받을 수 있도록 개입해야 할 책임을 지닌다.

국제적 기준에 부합하는 국내 난민법의 제정은 비호의 강화, 더욱 효과적인 보호 제공, 해결책 개발을 위한 핵심이다.



용어 및 개념

비호(庇護) (Asylum)

박해나 심각한 위험을 피해 타국을 빠져나와 자국 영토 내에 머무르고 있는 사람들에게 대해 국가가 보호를 제공하는 것이다. 비호는 다양한 요소들을 아우르고 있다. 여기에는 강제송환금지, 비호국 영토 내에서의 체류 허가, 인도적 처우 기준 등이 포함된다.

비호(庇護) 신청인 (Asylum-seeker)

피난국가에서 비호 신청에 대한 최종 결정이 내려지지 않은 상태에 있는 사람

정지 조항 (停止條項, Cessation Clauses)

난민 지위가 종료되는 때를 설명하는 법 조항들. 정지 조항은 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」 제1C조와 「1969년 아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약」의 제1조 제4항에서 찾아볼 수 있다.

협약 난민 (Convention Refugees)

「난민의 지위에 관한 협약」 제1A조에 따라 국가가 난민으로 인정한 사람들로서, 당해 협약을 근거로 다양한 권리를 향유할 수 있다.

항구적 해결책 (Durable Solutions)

난민이 처한 상황을 적절하고 영구적으로 해결함으로써 난민이 정상적인 삶을 살 수 있도록 하는 모든 수단을 말한다. 항구적 해결책으로는 자발적 본국귀환, 현지 통합, 재정착이 있다.

배제조항 (Exclusion Clauses)

원칙적으로는 난민지위 요건을 충족시키는 사람이지만 이 사람에 대한 국제적 보호 혜택을 부인하는 법 조항들을 말한다. 「난민의 지위에 관한 협약」의 제1D, 1E, 1F조가 이에 해당된다.

현지 통합 (Local Integration)

난민 혹은 비호신청인이 국제적 보호를 용인한 국가 내에서 영구적으로 정착할 수 있도록 하는 항구적 해결책

위임난민 (Mandate Refugees)

유엔난민고등판무관실 규정과 유엔총회 결의에 의거하여 유엔난민고등판무관실에 의해 난민으로 인정받은 사람.

강제송환금지 (Non-Refoulement)

난민법의 핵심원칙으로 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민을 돌려보내는 것을 금지한다.

박해 (Persecution)

모든 종류의 심각한 인권 침해. 난민의 맥락에서 박해란 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 특정 사회 집단의 구성원 등의 이유로 기본적 권리를 심각하게 침해하는 모든 행동을 뜻한다.

난민법 (Refugee Law)

난민보호기준에 관한 국제관습법 및 다양한 국제적, 지역적, 국가적 법률문서의 총체

난민 지위 인정 절차 (Refugee Status Determination Procedures)

국내법과 국제법에 따라 난민 인정 여부를 결정하는데 있어서 국가 그리고/혹은 유엔난민고등판무관실에 의해 사용되는 법적, 행정적 절차

재정착 (Resettlement)

피난국가에서 난민을 받아들이는 데 동의한 다른 국가로 난민을 이송하는 것. 대개 비호나 기타

형태의 장기적 거주권을 인정받으며, 많은 경우 귀화 시민이 될 기회를 갖게 된다. 재정착은 난민보호를 위한 수단이자 항구적 해결책의 하나이다.

임시 보호 (Temporary Protection)

분쟁 상황이나 일반화된 폭력 사태를 피해 국경을 넘어 온 집단에게 보호를 제공할 수 있도록 국가들이 개발한 방안이나 조치. 임시보호는 개별 난민 지위에 대한 심사없이 임시적 성격의 보호를 제공한다.

자발적 본국귀환 (Voluntary Repatriation)

난민의 자유의사 및 정보에 입각한 결정에 따라 난민이 본국으로 귀환하는 것을 의미한다. 자발적 귀환은 체계적으로 조직되거나, 여타의 지원없이 자력으로 이루어질 수 있다.

제 1 과 난민보호 체계

자국민 보호는 국가의 의무이다. 정부가 자국 시민을 보호하려는 의지가 없거나 보호할 수 없는 경우, 개인은 박해, 일반화된 폭력 또는 분쟁, 중대한 인권 침해의 위협에 처할 수 있다. 이러한 위협으로 인해 이들은 고향을 떠나거나 가족을 떠나 타국에서 안전함을 찾게되기도 한다. 이것은 개인의 이동일 수도 있고, 기아, 질병, 부상 등을 겪는 취약한 그룹의 대거 이동일 수도 있다.

난민보호의 책임은 일차적으로 국가들에게 있다. 본국 정부가 더 이상 난민의 기본적 권리를 보호하지 않을 경우, 국제사회는 이들의 기본권이 보장되도록 개입하게 된다.

난민협약 가입국을 포함한 어떠한 국가도 난민을 송환시킬 수 없다는 것은 국제관습법의 원칙이다. 이외에도 난민협약의 체약국은 난민협약상의 의무를 이행해야 한다. 마찬가지로 유엔난민기구(UNHCR)는 난민에게 국제적 보호를 제공하고 난민문제에 대한 영구적 해결책을 모색하도록 유엔에 의해 권한을 부여받았다.

국제적인 난민보호체도의 법 구조가 국가들에 의해 수립되었다. 지난 수년간 국가들은 「1951 난민의 지위에 관한 협약(난민협약)」 및 「1967 추가 의정서」에 가입함으로써 난민보호에 대한 의지를 보여 왔으며, 이 두 조약은 난민보호의 초석을 이룬다. 많은 국가들이 함께 개발하고 성안한 동 협약은 난민의 권리와 책임 및 체약국의 의무를 규정하고 있다. 2003년 11월까지 145개국이 동 협약 그리고/또는 의정서에 가입하였다. 난민협약 및 의정서는 당사국들에게 난민보호에 대한 법적 기초를 제공한다.

핵심사항

1 난민지위 신청이 공정하게 심사될 때까지 강제송환금지원칙이 적용된다. 따라서 비호신청인은 귀환되지 않을 권리 및 인도적 처우를 받을 권리를 지닌다.

2 난민지위 인정절차는 일반적으로 아래의 요소들을 포함한다.

- 비호신청 접수 및 신분확인
 - 법적 자문 및 대리
 - 유엔난민기구와 접촉할 기회
 - 비호신청을 준비할 시간
 - 관할 공무원과 개인 면접
 - 적절한 관할 기관에 의한 결정
 - 결정에 대한 이의신청 기회
-

3 난민협약의 체약국은 다음의 규정들을 이행해야 한다.

- 유엔난민기구의 임무이행을 돕고, 특히 동 협약 및 의정서의 이행을 유엔난민기구가 감독할 수 있도록 협조한다.
 - 체약국이 동 협약의 적용을 위해 채택한 법률 및 규정에 대해 유엔 사무총장에게 통보한다.
 - 난민에 대한 강제송환금지 의무에 따른다.
-

4 1969년에 채택된 「아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약(OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」은 ‘1951 난민협약’이 규정한 난민의 정의를 확장시켰다. 즉, 난민의 범주에 ‘외부침략, 점령, 외국의 지배, 출신국 혹은 국적국의 일부 혹은 전체의 공공질서를 심각하게 해치는 사건으로 인해 강제로 자신의 나라를 떠나야만 했던 자’를 추가하였다. 동 협약은 지역난민조약 중 현재까지 유일하게 법적 구속력을 지닌 조약이다.

5 1984년 남미 정부대표 및 저명한 법률가들이 모인 전문가 협의회에서 카타헤나 선언(Cartagena Declaration)이 채택되었다. 아프리카 통일기구 난민협약과 마찬가지로 카타헤나 선언은 라틴 아메리카 지역에서 사용되는 난민의 정의에 1951 난민협약의 정의뿐만 아니라 ‘일반화된 폭력, 외부침략, 국내소요, 대량의 인권침해, 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타의 상황으로 인하여 자신의 생명, 안전, 자유가 위협받아’, 자국으로부터 탈출한 사람을 포함하도록

권고하였다. 동 선언은 국가들을 법적으로 구속하지는 않지만 대부분의 남미 국가들은 관행적으로 이 정의를 적용하고 있으며, 일부 국가는 이 정의를 국내법에 통합시켰다.

6 법적 구속력은 없지만 아시아 국가들이 난민보호원칙의 아시아 지역 적용에 합의한 성명이 방콕원칙(Bangkok Principles)이다. 방콕원칙은 2001년 ‘아시아-아프리카 법제협의기구(Asian-African Legal Consultative Organization)’에 의해 채택된 것으로 6년 이상 지속된 교섭의 결과물이다.

7 유엔총회는 1967년 「영토적 비호에 관한 선언(Declaration on Territorial Asylum)」을 채택하였다. 동 선언은 비호부여가 평화적이고 인도적인 행위이며 타국에 대하여 비우호적인 행위로 간주되어 질 수 없다는 점을 강조하며, 비호신청에 대한 심사는 비호국의 책임임을 명시하였다.

숙지할 사항 : 유엔난민기구

유엔난민기구는 난민에게 국제적 보호를 제공하고 난민문제에 대한 영구적 해결책을 모색하는 권한을 유엔에 의해 부여받았다.

유엔총회는 수년에 걸쳐 유엔난민기구가 난민협약 및 의정서가 포용하지 않는 다음의 사람 혹은 집단을 보호하도록 그 책임을 지속적으로 확대시켜 왔다.

- 귀환자
- 무국적자
- 특정 상황에서의 국내난민

위임난민은 난민협약에 규정되어 있지 않으나 동 협약보다 선행된 유엔난민기구의 자체 규정에 포함되어 있다.

생각할 문제

국제난민문서 및 지역문서에 따르면 난민지위인정은 난민신청자가 난민인정신청을 제출한 계약국의 책임이다. 오늘날 난민과 비호국들은 ‘보호 간격(protection gaps)’을 좁혀가야 할 과제를 안고 있다. 난민조약에 따라 유엔난민기구의 보호대상이 되는 자를 난민으로 인정할 책임을 계약국이 인정하지 않을 때 보호간격이 발생한다.

예 시

일부 국가들에서 유엔난민기구는 난민지위 결정권을 갖기도 한다. 유엔난민 기구가 난민지위결정을 하는 것은 1951년 난민협약, 1967년 의정서, 지역 난민 문서의 가입국이 아닌 국가들에서 발생하는 보호간격을 해결하기 위해 필요하다. 유엔난민기구는 또한 가입국이 난민관련 국내법을 이행하지 않거나 난민원칙의 적용이 부정확, 부적절한 경우 난민지위 결정 권한을 행사하기도 한다. 이 같은 상황에서 난민지위 결정 권한을 부여받은 유엔난민기구의 난민지위 인정은 중요한 보호기능의 역할을 하며, 재정착을 비롯한 항구적 해결책의 전제조건이 된다.

적용문제

- 1 당신의 국가의 법제는 1951년 난민협약의 조항들을 어느 정도로 반영하고 있는가?
- 2 당신의 국가의 이주법제는 난민에 관한 아프리카 통일기구 협약, 카타헤나 선언, 방콕 원칙의 조항들을 -당신의 국가에 해당/적용 가능하다면- 어느 정도로 반영하고 있는가?
- 3 당신의 국가는 난민위기와 관련하여 어떤 경험들을 가지고 있는가?
- 4 당신의 국가에는 ‘보호 간격(Protection Gaps)’이 존재하는가? 만약 그렇다면, 당신은 어떠한 대응책을 권장하겠는가?
- 5 당신의 국가의 난민인정 절차를 설명하십시오.

제 2 과 난민인정제도의 체계

비호신청인에 대한 결정을 내리고 그러한 결정에 대한 이의제기를 허락하는 제도는 전반적인 이주 및 이동 관리의 매우 중요한 요소이다. 이주관리 체계내에서 비호부여는 중요한 역할을 한다. 난민지위 신청인은 투명하고, 신속하며, 책임성있는 절차를 통해 공정하고 효율적인 대우를 받을 권리를 갖는다. 난민인정결정 방식은 그 나라의 법체계, 지역적 현황, 국내 자원에 따라 나라마다 차이를 보인다. 그럼에도 모든 국가들이 준수하는 몇 가지 원칙들이 존재한다. 즉, 비호신청이 공정하게 심사되기까지 강제송환금지 원칙이 적용되며 비호신청인은 귀환되지 않을 권리 및 인도적 처우를 받을 권리를 지닌다.

국가는 난민협약 및 대륙별 난민 관련 문서상 진정한 난민신청인과 그렇지 않은 신청인을 구분하는 신뢰할 만한 결정 제도를 갖추어야 한다. 효과적인 난민 인정제도가 갖추어야 할 가장 중요한 것은 5개 기본 원칙-신속성, 효율성, 공정성, 책임성, 투명성-을 준수하면서 진정한 난민 신청과 그렇지 않은 신청을 구별하는 것이다. 이 5개 원칙은 구속력을 갖는 법 문서에 성안되어 있지 않지만, 이들 원칙은 난민인정제도를 평가할 수 있는 중요한 운영 기준의 역할을 한다. 난민인정제도의 운영 모델에 따라 이들 원칙이 준수되는 정도가 좌우될 것이다.

난민인정제도의 운영 모델은 아래의 사항들을 확립해야 한다.

- 난민신청을 하는 방법
- 난민신청이 인정되는 조건
- 난민신청의 심사 방법 및 심사자
- 난민신청이 난민인정제도 내에서 거치는 단계

5개 기본원칙이외에도, 국제 기준 및 관행이 효과적인 난민인정제도의 운영모델을 형성하는데 영향을 미친다.

핵심사항

1 「난민의 지위에 관한 협약」은 난민지위 결정 절차에 대한 규정을 두고 있지 않지만 유엔난민기구는 국제기준 및 관행에 기초한 다음의 사항들을 권고해왔다.

- 비호신청 접수 및 신분확인
 - 법적 자문과 대리
 - 유엔 난민기구와 접촉할 기회
 - 비호요청을 준비할 시간
 - 관할 공무원과의 개인 면접
 - 권한권을 지닌 기관에 의해 내려진 결정
 - 비호신청 거부 결정에 대해 재심사하는 절차
-

2 난민지위 인정절차는 해당국의 법체계와 깊은 관련성을 지닌다. 유럽 대륙법 체계의 접근법과 영미법 체계의 접근법의 차이는 최초 결정 및 이의 절차의 성격과 종류에 직접적인 영향을 미칠 것이다.

3 난민인정제도의 성격은 또한 다음에 의해 영향을 받을 것이다.

- 이주법제 내 절차적 안전장치의 존재
 - 적법절차 권리에 영향을 미치는 헌법·국내법·지역법의 인권 규정
 - 인정절차가 진행 중인 동안 해당국에 잔류할 권리
-

4 난민지위 결정 및 이의제기 제도를 확립할 때 다음의 사항들에 최대한 주의를 기울여야 한다.

- 그 제도에 책정된 자원, 특히 전문심사인력의 보유여부와 질, 국가적 연구 역량, 행정 인력
- 변동하는 비호신청인의 수를 처리하는 행정 인프라의 역량
- 유사한 사례들에 상이한 심사결과가 도출되지 않도록 일원화된 접근하고 규율할 능력
- 보호지위에 관한 법적 기준과 각 보호지위 유형에 대한 적격성을 평가하는 접근법. 여기에는 협약지위, 협약지위에 상당하지 않는 보호지위, 보조지위, 특별한 필요를 지닌 취약집단 예를 들어, 동반자가 없는 미성년자, 고문생존자, 성폭력 피해자, 노인, 정신질환자의 보호 등이 포함된다.
- 난민지위신청 본안에 대한 최종 결정에 사용되는, 행정적 테두리 내에서 이루어지는 혹은 행정적 테두리 밖에서 이루어지는 이의제기 및 사법심사의 단계
- 계류 중에 있는 자, 난민지위 인정자, 비호신청 불허자에게 (기간과 혜택의 측면에서) 부여되는 지위와 순위

- 국내법제/관행이 비호신청 불허자의 추방과 비호와 관련 없는 자의 강제퇴거에 구별을 두고 있는가의 여부
- 재심사 신청 혹은 이의신청은 추방 혹은 강제퇴거 절차를 유예하는가의 여부
- 비호신청 불허자에 대해 출신국 내 재통합을 지원할 것인가의 여부

숙지할 사항 : 비호 부여

국제기준 및 관행을 국내법에 통합시키는 것은 난민협약이 거론하지 않는 분야, 예컨대 난민지위 인정 절차에 있어서 특히 중요하다. 방대한 양의 난민신청을 받는 국가들은 어려운 정책적 선택이 요구되는 두 가지 문제에 직면한다. 그 첫째는 비호신청인의 불법입국과 관련된 것이고, 두 번째는 비호신청인의 구금과 관련된 것이다.

사실상 비호신청인의 일부는 아직 난민지위를 부여받지 않았을 뿐 진정한 난민이기 때문에 비호신청인에게도 난민협약 제31조가 적용된다. 난민이 박해의 공포로 인하여 해당 국가로부터 직접 떠나왔고, 그가 지체없이 당국에 출두하고, 그의 불법적 입국 혹은 불법적 체재에 대한 상당한 이유를 제시하는 한 자신의 생명 혹은 자유가 위협받는 지역으로부터 온 난민에게 불법적 입국 또는 불법적 체재를 이유로 형벌을 과하여서는 안 된다.

비호신청인이 구금되어서는 안 된다는 것은 일반적 견해이다. 비호신청인은 종종 비호국에 불법적 방식으로 도착하거나 입국해야할 상황에 처하게 된다. 일반 이주자들과는 달리, 상당수의 비호신청자들은 여권이나 사증을 보유하고 있지 않다. 비호신청인의 이동의 자유에 제한을 가할 때에는 이러한 현실과 더불어 비호신청인들이 겪는 신체적, 정신적 고통을 신중히 고려해야 한다.

국제인권법에 준하는 국내법상의 사유에 근거하였을 때에만 다음의 목적에서, 예외적 경우로서, 비호신청인에 대한 구금이 허용된다.

- 해당자의 신분이 입증되지 않거나 불분명한 상황에서 그의 신분을 확인하기 위해.
- 비호신청의 근거를 확인하기 위해. 이것은 핵심적 사실을 취합하기 위한 기초면접을 의미하는 것으로, 지위결정 절차의 전체 과정동안, 혹은 무제한적 기간동안의 구금을 의미하지 않는다.
- 비호신청인이 자신의 여행증명서 혹은 신분증명서를 파기하였을 경우, 또는 비호신청인이 비호신청국의 관할 기관을 호도할 목적으로 허위문서를 사용했을 경우. 이때, 그 기관은 비호신청인이 부정한 목적으로 그러한 행위를 하였고, 당국을 호도하려하거나 당국에의 협조에 불응하였음을 입증해야 한다.
- 비호신청인이 국가안보 혹은 공공질서에 위협을 가할 가능성이 있는 형사상 기록과 범죄 집단과 연루되어 있다는 사실을 입증하는 증거가 있는 경우, 국가안보와 공공질서를 보호하기 위해.

구금대신 국가가 고려해볼 수 있는 대안적 조치들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 모니터링 요건의 부과(비호신청인이 주기적으로 지정된 공무원에게 보고해야 함)
- 비호신청인이 심리 및 공식 출석요청에 출두하도록 책임지는 보증인 혹은 보증물을 두도록 함.
- 서약 및 (보석금 지불)보증을 조건으로 한 구금 해제
- 특정 시간동안 출입이 허락되는 집단수용시설에 비호신청인이 기거하도록 함.

생각할 문제

난민이 어떤 국가를 피난국으로 삼을 것인가는 그 국가의 비호결정제도가 어떻게 운영되는가에 따라 좌우된다. 빈곤, 기아, 가뭄, 사회 동요, 국내 혼란, 무력충돌 등의 모든 ‘배출요인들’이 지역적, 국제적 인구 이동을 야기하는 동안, 위에서 언급한 5개 운영 원칙을 준수하는 메카니즘을 국가가 완전히 인식하고 시행하지 못할 경우, 난민협약 및 지역문서를 완전하고 포괄적으로 적용하기 위해 국가가 국제적·지역적으로 수행되어야 할 의무를 저해할 수 있다.

적용문제

1 당신의 국가에서는 난민신청에 대한 결정이 어떻게 이루어지는가?

2 난민인정제도의 5개 기본 원칙들, 즉 신속성, 효율성, 공정성, 책임성, 투명성은 당신의 환경에서 어떻게 적용되는가?

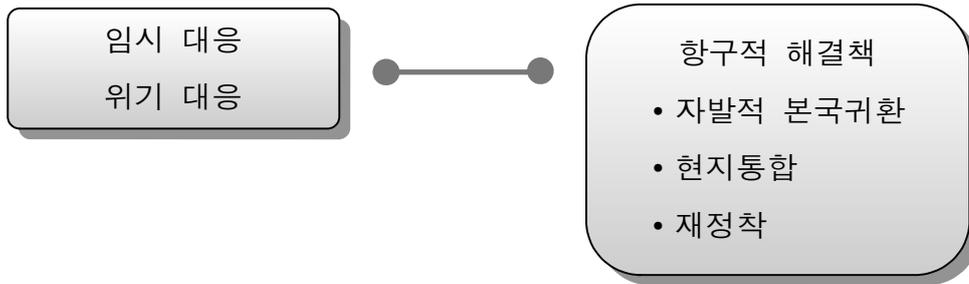
3 당신 국가의 난민인정제도에 대해 설명하시오. 가장 중요한 요소는 무엇인가?

4 비호신청인의 구금에 관한 당신 국가의 정책을 설명하시오.

제 3 과 난민을 위한 해결책 개발

난민문제에 대응하는 방식은 일시적 보호 및 위기 대응에서부터 항구적 해결책까지 다양하다.

대응의 연속선 (Continuum of Responses)



숙지할 사항 : 임시보호

임시보호는 대규모의 사람들이 무력충돌, 대량 인권침해, 또는 기타의 박해를 피해 탈출하여 타국에 도착하는 경우에 그 국가가 취하는 즉각적이고 단기적인 조치이다.

임시보호의 목적은 국경을 맞대고 있는 피난국 혹은 기타의 지역에서 이들에 대한 보호를 보장하는 것이며, 또한 일관성있는 지역적 대응을 제공하기 위함이다.

사람들의 탈출을 야기한 출신국의 상황에 근본적 변화가 생기면 비호국들은 임시보호를 종결할 수 있다. 그동안의 경험은, 그러한 변화가 일어나면, 출신국의 상황이 기대하는 것보다도 훨씬 안 좋더라도 대다수의 사람들은 자발적으로 귀환할 수 있거나 귀환하려 한다는 사실을 보여주었다.

비호국은 성급한 귀환을 강요하지 않도록 신경 써야 한다. 성급한 귀환은 출신국의 사정을 불안정하게 만들 수 있다. 성급한 대량 귀환은 불안정한 평화와 황폐화된 기반시설에 커다란 압력으로 작용할 수 있다.

비호국은 본국으로 돌아갈 수 없는 자들을 파악하고하고 보호해야 한다. 여기에는 과거의 박해와 관련한 사유로 인해 본국으로 돌아갈 수 없는 자들이 포함되며, 특히 이들에게는 난민인정 절차의 접근이 주어져야 한다.

숙지할 사항 : 위기 대응

난민위기에 대한 난민인권고등판무관의 정의에 따르면, 난민위기는 ‘즉각적이고 적절한 조치가 취해지지 않는다면 난민의 생명 혹은 안녕이 위협받으며, 이에 특별 대책 및 예외적 조치가 요구되는 상황’이다.

난민위기는 난민에게는 물론 종종 피난국에게도 위기의 상황이 된다. 피난국은 엄청난 압력을 받게 되는 상황에 놓이며 기아·질병·부상·공포를 겪고 있는 사람들의 대규모 유입을 다루어야 하기 때문이다.

위기대응의 목적은 보호를 제공하고 제때에 필요한 지원이 닿을 수 있도록 하는 것이다.

피난국은 자국 영토내에 있는 난민에게 안전을 보장하고 지원을 제공하며 자국의 법과 질서를 유지할 책임을 지닌다.

출신국으로부터 집단적으로 탈출하는 대량 피난사태로 인해 그 집단의 개별 구성원들이 난민으로 간주될 수 있는 성격을 띄고 있다면 피난국은 집단 난민의 모든 구성원에 대해 ‘사실상’ 난민지위 인정 혹은 집단 난민지위 인정을 적용하는 것이 바람직하다. ‘사실상 난민지위 인정’ 혹은 ‘집단 난민지위 인정’은 난민협약상의 지위를 부여하며 협약지위가 적용되지 않는 피난민의 대량 유입발생 시 사용되는 임시보호제도와는 구별된다.

정부들은 종종 국제사회의 도움에 의지하여 위기로 인한 재정적 부담을 덜고자 한다. 유엔난민기구는 피난국정부의 요청이 있을 때 난민에 대한 지원을 제공하며, 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP) 및 기타의 기구들과의 긴밀한 협력아래 유엔의 대응책을 조정하는 역할을 맡고 있다.

위기상황발생시 책임분담에 대한 합의는 지원활동의 중복을 피하고 지원의 간극을 좁히도록 해준다. 피난국, 유엔난민기구, 그리고 이 문제에 관여하는 다양한 비정부기구들이 이러한 책임을 분담하고 있다.

예 시

유엔 인도지원 조정국(OCHA)은 복잡한 위기에 대해 유엔이 제공하는 인도적 지원의 조정을 담당하는 기관이다. 난민위기와 관련된 유엔의 대응책 조정은 보통 유엔난민기구(UHCR)가 담당한다.

유엔난민기구의 위기 대응의 목적은 유엔난민기구가 보호대상자로 여기는 이들에게 보호를 제공하고 제때에 이들에게 필요한 지원이 닿도록 보장하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 관련 기관들간 긴밀한 공조와 협력이 필요하다. 유엔난민기구는 다수의 유엔 기구들과 일관성과 예측가능성을 목표로 양해각서를 체결하였다.

양해각서는 위기에 대한 대비 및 위기 대책에 대한 사안들, 즉 공동 사전대책, 공동 평가, 기준 및 지침의 개발, 프로그램 실행에 대한 내용을 담고 있다. 이러한 양해각서의 예로는 세계식량기구(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF)과 체결한 것들이 있다. 또한 유엔 난민기구는 유엔인구기금, 유엔여성개발기금(UNIFEM), 세계보건기구(WHO)와도 양해각서를 맺었다.

방대한 수의 비정기구기구들도 위기시 난민에게 지원을 제공하는데, 이들 중 많은 수는 유엔 난민기구의 파트너로서 협력한다. 기타의 파트너로는 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자연합(IFRCS), 국제이주기구(IOM)가 있다. 유엔난민기구와 국제이주기구는 1997년 양해각서를 체결하였으며 이 양해각서는 위기상황에서의 협력을 포함하여 두 기구간의 주요 협력분야를 규정한다.

예 시

2002년 4월 아프가니스탄 서부 헤라트(Herat)

4월 9일, 국제이주기구는 국제이주기구-유엔난민기구 공동계획을 통해 이란으로부터 귀환하는 아프간 난민을 지원하기 시작했다. 국제이주기구는 수십 명의 직원과 트럭을 이란/아프간 국경통과지인 Islam Qala로 보냈다. 국제이주기구는 유엔난민기구 및 여타의 파트너들과 협력하여 그 해 이란에서 귀환하고자 한 약 400,000명의 이송을 지원하였다. 이같은 귀환은 하루 평균 1,600명, 일주일에 6일간 지속되었다.

모든 귀환자들은 지역 수도로부터 자신의 마을로 돌아가는 여정을 위해 유엔난민기구로부터 비식량 재통합 지원품(non-food reintegration package)과 미화 10달러씩을 받았다. 귀환자들은 또한 세계식량계획(WFP)으로부터 150킬로의 밀을 제공받았다.

국제이주기구(IOM), 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF)등의 구호기관은 여전히 마슬라 캠프(Maslakh Camp)에 남아있는 약 87,000명의 국내난민(IDPs)에게 지속적으로 식품을 전달하고 있고, 필요한 경우 텐트, 이불, 옷가지, 스토브 및 여타의 물품들도 지원한다. 국제이주기구는 동 캠프를 지원하는 피난처 프로그램을 통해 5백만 개의 진흙벽돌을 공급하였고, 1000개의 진흙벽돌 피난처를 지었으며, 7,600개의 피난처를 보수하고 지붕을 수리하였다. 이들 국내난민(IDPs)에게 피난처를 제공한 여타의 기관들에는 Shelter for Life, Ockenden International, HAFO와 같은 NGO들이 있다.²⁾

유엔난민기구 집행위원회는 난민위기에 적용할 국제적으로 인정된 기본 처우 기준에 합의하였다. 이 처우기준은 다음의 사항을 포함한다.

- 난민이 안전할 수 있도록 국경 개방 보장
- 아프리카 난민협약 및 카타헤나 선언이 규정한 확장된 난민정의 채택
- 필요한 경우 임시보호 제공
- 난민협약의 난민정의에 부합되지 않는 전쟁 피해자에게 보호 제공
- 국제사회의 지지 및 책임 분담 요청

숙지할 사항 : 항구적 해결책

전 세계에 존재하는 난민문제에서 일반적으로 선호되는 해결책은 자발적 본국귀환이다. 자발적 본국귀환은 난민의 안전과 존엄성이 지켜지는 조건에서, 본인의 자유의지에 따라 충분한 정보를 얻은 후 내린 결정에 의해 이루어져야 한다.

귀환하는 방법 이외에도 난민이 첫 번째로 비호를 구한 나라에서 영구적으로 체류하도록 허락하는 방법도 있다. 이것을 현지통합이라 한다. 자발적 본국귀환과 현지통합 모두는 난민을 위한 항구적 해결책이다. 세 번째 항구적 해결책으로는 제2 비호국에서의 재정착이 있는데, 이는 소수의 난민들에게만 기회가 주어지는 편이다. 비록 재정착은 극히 적은 수의 난민에게만 주어지는 기회이지만, 이는 아주 중요한 보호 기제이자 항구적 해결책이다.

숙지할 사항 : 자발적 본국귀환

자발적 본국귀환은 대다수의 난민과 비호국들이 선호하는 해결책이다. 대부분의 난민은 본국에 가까이 위치한 인접국에서 비호를 구하기 때문에 귀환이 가능하다면 이들은 즉각적으로 본국으로 돌아가 그들의 삶을 재개하고 지역사회 재건을 도울 것이다.

유엔난민기구는 일정 수준의 신체적, 법적, 물질적 안전이 보장되기 전에는 자발적 본국귀환을 권장하지 않는다.

가장 이상적인 시나리오에서는,

- 분쟁상황이 종료되고, 신체적 안전을 위협하는 요소가 사라지고, 호전된 인권상황으로 인해 난민이 곤경을 겪어야 할 원인들이 제거되었다.
 - 난민은 본국의 상황, 국가보호의 재개에 대해 완전히 인식하고, 안전과 존엄이 지켜지는 가운데 충분한 국제적 지원을 받으며 귀환할 결정을 자유의사로 내린다.
 - 귀환난민의 지위는 유엔난민기구, 비호국, 출신국 사이의 3자 합의를 통해 보장된다.
 - 구조 활동의 단계와 장기 개발지원 사이의 간격이 좁혀진다. 전쟁을 벌이던 양측간의 화해가 시작된다.
-

좀 더 실제적인 시나리오 상에서는,

- 비호국에서 제공되는 보호 및 지원이 불충분하다.
- 난민은 덜 열악한 상황을 선택해야 하는 상황에 놓인다. 즉, 이들은 본국의 상황이 호전되었으리라는 희망에서 본국 귀환을 택하지만, 그러한 상황에서 자발적 본국귀환은 엄청난 위험을 동반하므로 귀환난민은 또 다시 본국을 탈출해야 하는 상황에 놓일 것이다.

숙지할 사항 : 현지통합

현지통합이란 새로운 국가 공동체로의 통합을 의미한다. 유엔난민기구의 규정은 현지통합을 난민의 곤경에 대한 하나의 해결책으로서 언급한다.

난민협약에 따르면 국가는 가능한 난민의 현지동화 및 귀화를 용이하게 하도록 해야 한다. 특히 이민자를 받는데 익숙한 국가들은 통상적으로 난민으로 인정된 사람들에게 귀화를 허락한다. 여타의 비호국들은 특히 난민이 지역경제에 도움이 되는 경우 난민의 영구적 체류를 긍정적으로 검토할 의지를 보여 왔다.

최근 몇 년간 난민의 현지통합을 허용하는 국가들이 줄고 있다. 그럼에도 불구하고 몇가지 주목할 만한 예외적 사례들이 있는데, 그 중 하나는 멕시코가 수천 명의 과테말라 난민들에게 귀화를 허락한 사례이다.

예 시

경제적 제약은 현지통합의 걸림돌이 되기도 한다. 그러나 멕시코의 경험이 보여주듯이, 이것은 국제사회와의 책임 및 부담의 공유, 국제사회의 지원 결합을 통해 극복되어 질 수 있다.

과테말라 난민은 1980년대 초기 멕시코에 들어왔다. 이들 대다수는 멕시코 남부 Chiapas, Campeche, Quintana Roo 주에 있는 캠프에 수용되었다. 1990년대 들어 진척된 과테말라 평화 프로세스는 난민의 본국귀환을 위한 길을 닦았지만 1990년대 말까지도 수천명의 과테말라 난민들이 멕시코에 남아있었다. 1999년, 멕시코 정부는 잔류하고 있는 난민들에게 신분증과 기본 서비스들을 제공하여 이들의 법적, 경제적, 사회적 통합을 촉진시켰다.

1999년에서 2003년까지 멕시코 당국은 유엔난민기구, 난민 사회, 난민의 현지통합을 위해 일하는 여타의 기관들과 긴밀한 협력아래 난민의 현지통합에 힘썼다. 2003년 약 3,000명의 과테말라 난민은 귀화 증명서를 받았으며 이것은 라틴 아메리카 지역에서 가장 성공적인 통합의 예중 하나로 남게 되었다.³⁾

숙지할 사항 : 재정착

제1 비호국에서 위협에 처한 난민, 혹은 제1 비호국에서 여타의 항구적 해결책을 찾을 수 없는 난민의 보호요구는 재정착을 통해 가장 잘 충족될 수 있다.

많은 난민들에게 재정착은 사실상 최선의 대안 혹은 유일한 대안이다. 재정착을 ‘최후의 수단’이라 일컫는 것은 해결책들 간에 우선순위가 존재하며 재정착이 그 중 가장 최하위에 해당되는 것, 가장 필요로 하지 않는 것이라고 해석되어서는 안 된다.

긴급한 법적 신체적 보호가 필요한 난민들에게 우선권이 주어져야 한다. 특히 재정착이 최선의 이익이라 판단되는 그룹, 즉 위협에 처한 여성, 부모를 동반하지 않은 아동에게 우선권이 주어져야 한다.

재정착을 권유받기 위해서는, 난민은 유엔난민기구의 기준을 충족시키고 재정착 국가의 기준에 근거하여 입국이 허락되어야 한다. 재정착 국가가 국내 이익집단의 요구에 맞추어 재정착 쿼터를 설정했을 경우 또는 유엔난민기구가 판단하기에 재정착이 절박하게 필요하다고 여겨지지 않는 특정 국적자들만을 재정착 대상으로 삼은 경우, 유엔난민기구와 재정착 국가의 기준을 모두 충족해야 한다는 이중적 기준은 재정착이라는 선택안의 실효성을 저해할 수도 있다. 일부 국가들은 ‘결정하기 힘든’ 애매한 케이스들을 받아들이기도 하지만 국가들이 재정착을 위해 받아들이는 난민가족들이 유엔난민기구가 재정착시키려는 절박한 보호가 필요한 사람들(케이스)과 항상 일치하는 것은 아니다.

일부 국가들은 정기적으로 재정착을 허가한다. 여타의 국가들은 경우에 따라 재정착을 허가한다. 대부분의 재정착 국가들은 다음의 조건을 갖춘 난민을 선호한다.

- 재정착 국가와의 강한 가족 연고 및 문화적 연고가 있으며, 교육받은 자
 - 완전한 가족 구조
 - 재정착 국가에 빨리 통합될 수 있는 가능성을 보이는 난민
-

비정부기구(NGO)는 다양한 재정착 서비스를 제공하는 데 중요한 역할을 한다. 비정부기구는 난민, 유엔난민기구, 수용국 정부를 이어주는 연락체계의 역할을 해왔다. 비호국에서 비정부기구는 재정착에 적합한 난민들을 지원하고 상담한다. 재정착국가에 도착하는 난민들에게 비정부기구는 1차 서비스 제공자 역할을 한다. 난민옹호 활동은 특정 난민들에 대한 개별적 사례접근 형식으로 이루어질 수도 있고 공무원과 정치가를 대상으로 긍정적이고 신속한 입국 결정을 내리도록 독려하는 형식을 취할 수도 있다.

- 비호국에서 NGO는 재정착에 적합한 난민들을 상담하고 지원한다. 종종 재정착 국가의 공

무원들은 해당 난민의 재정착 적격성을 심사하는 첫 번째 단계에서 NGO가 수행한 사전 선별재료를 활용하기도 한다.

- 재정착 국가에서 NGO는 도착하는 난민에게 1차적 서비스 제공자로서의 역할을 수행한다. 재정착국의 사회복지제도에 따라, NGO는 난민이 의료와 교육에 접근할 수 있도록 지원한다. NGO는 또한 언어 및 기술 훈련을 제공하고 이들의 취업활동을 돕는다. NGO는 또한 특정한 도움을 필요로 하는 난민의 욕구를 충족시키며(고문, 강간 피해자들을 위한 상담), 난민과 그의 가족이 새로운 교우관계를 형성하도록 도와 이들이 새로운 환경에 잘 적응하도록 한다.

적용문제

1

“난민협약은 모든 국가가 가능한 난민의 통합과 귀화를 용이하게 해야 한다고 규정한다.” 당신의 국가는 이 조항을 어떻게 준수하고 있는가?

2

최근 몇 년간 난민의 현지통합 기회를 제공하는 국가들이 줄고 있다는 사실은 어떠한 결과를 가져올 수 있는가?

3

당신의 국가에서 난민에 대한 위기 대응은 어느 정도로 대비하고 있는가?

4

난민의 자발적 본국귀환과 관련하여 당신의 국가는 유엔난민기구와 어떠한 협력을 했거나 하고 있는가? 본 과에서 설명한 실제적 시나리오는 이상적 시나리오와 어느 정도로 가까웠는가, 혹은 가까운가?

5

결정하기 힘든 케이스에 해당하는 난민의 경우 어떠한 정책이 이러한 난민의 재정착을 위한 지침이 되어야 합니까?

맺음말

본 장에서는 난민보호에 관한 국제법 및 국제관행의 기초를 확인하였다. 본 장은 난민보호를 실행하는 국가, 유엔난민기구 및 기타 국제기구, 비정부기구의 역할과 책임을 설명하였다. 보호제도와 관련된 여러 가지 이슈들이 있다. 이러한 이슈들을 다루고, ‘보호 간격(Protection Gaps)’를 좁히고, 표준화된 절차를 개발하고, 국가자원의 공평하고 효율적인 사용을 위해 국제적 협력이 요구된다.

참고문헌

UNHCR,

2001 *Helping Refugees : An Introduction to UNHCR*

1997 *Handbook for Emergencies, Second Edition*

1997 *UNHCR Resettlement Handbook*

1992 “An Introduction to the International Protection of Refugees”, *UNHCR Training Module*, June, Note : This module is in the process of being updated by UNHCR.

UNHCR/Inter-Parliamentary Union,

2001 “Refugee Protection : A Guide to International Refugee Law”, *Handbook for Parliamentarians No. 2*

UNHCR and its NGO partners,

2001 *Protecting Refugees : A Field Guide for NGOs*

¹ 방콕원칙은 2001년 6월 아시아-아프리카 법제협의기구(Asian-African Legal Consultative Organization)에 의해 개정, 통합되었다.

² <http://www.iom.int/documents/publication/en/is%5Fiom%5Fafghanistan%5Fwest%5Fapril%5F2002.pdf>

³ UNHCR과 NGO들이 공동 제작하고 1991년 출판, 2001년 재판된 「난민보호-NGO를 위한 현장 가이드 (Protection Guide for NGOs)」 p. 74



IOM International Organization for Migration

제6장 이주자 통합

제1과 통합 목표의 설정

제2과 통합 조치

제3과 국제법의 규정

제4과 정책 과제



제 6 장 이주자 통합

본 장은 이주자의 유입국 사회로의 통합과 그 과제들에 초점을 맞춘다. 세계의 곳곳에서 사람들은 이주한다. 국가 정세의 변동과 더불어 세계화의 진전이 오늘날 새로운 이주현실을 형성하고 있다. 이주민과 유입국 사회의 상호 적응은 전 세계 국가들이 안고있는 크고 민감한 과제이다. 따라서 여러국가는 증가하는 이주민과 유입국 사회의 역동적인 상호작용을 관리하기 위한 새로운 접근법을 모색하고 있다. 21세기의 이주자 통합은 혁신적이고 다차원적인 이주관리제도를 필요로 한다.

학습목표

- 이주와 통합에 대한 다양한 접근법의 이해
- 통합정책이 풀어야 할 주요 문제들의 규명
- 특정 국가에 개념 모델을 적용하고 이주자 통합 정책 방안을 개발할 역량 증진

배경지식

통합의 과정은 이주자와 유입국 사회를 비롯하여 한 사회 내에서 생활과 관계된 모든 측면에 관계한다. 이주자는 점차 유입국 사회에서 다양한 문화적 영향을 발휘하고 있다. 유입국 사회는 이러한 영향을 건설적으로 이용하면서 동시에 사회적 응집력과 통일성을 보존할 수 있다. 일반적으로 통합조치는 사회의 원활한 기능을 보존 또는 재수립하고자 하는 목적에서, 그리고 경제적, 사회적, 문화적 생활의 적극적 참여가 필요한 사람들을 지원하기 위한 목적으로 실시된다.

이주자 통합방식에는 여러 가지가 있으며 특정한 권장사례들이 모든 국가에 적절하게 적용될수 있는것은 아니다. 이주자 통합 접근법의 목표는 사회적 단결(공동 가치관 및 문화적 관습)과 다양성(서로 다른 가치관과 관습)을 양극으로 하는 연속선상에서 한 지점을 택하게 된다.

이주자에게 특정한 기본권을 보장하는 국제규범은 이주자 통합에도 관여한다. 이러한 국제규범은

정책입안자로 하여금 통합 접근법에 이주자의 기본권을 고려하도록 하기 때문이다. 국제규범은 이주자가 자신의 문화적 정체성을 유지하면서 국내법이 정하는 조건하에서 유입국 사회와 경제적, 사회적, 문화적으로 상호작용할 권리를 보장한다.

도입질문

1 당신의 국가가 지향해야 할 가장 적절한 통합 목표는 무엇인가? 그것은 동화 모델, 쌍방향 통합 모델, 다문화 모델, 분리 모델들 중 어느 것을, 어느 정도로 반영해야 하는가?

2 당신의 국가가 기대하는 이주자의 사회적 적응 정도를 고려해 볼 때, 당신의 국가적 상황에 적절한 통합정책은 무엇인가?

3 당신 국가내 이주자의 언어적, 교육적, 사회적, 경제적, 주거적 통합의 수준 및 상황에 대해 당신은 어느 정도로 이해하고 있는가?

4 당신의 국가에 이주자의 필요와 공공정책의 목표를 충족시키기 위한 어떠한 프로그램들이 있는가?

주요 메시지

21세기에 다문화 커뮤니티가 생존·번영하기 위해서는 통합정책 및 통합 프로그램이 긴급히 요구된다. 국가들은 사회적 합일성을 유지하면서 다양성을 포용하기 위한 길을 모색해야 한다.

정책입안자에게 주어진 과제는 이주자 문화적 정체성과, 새로운 사회의 핵심 가치와 제도를 받아들임으로써 생긴 새로운 사회로의 소속감 사이에 균형이 유지되도록 하는 것이다.

용어 및 개념

동화(Assimilation)

소수 집단이 주류 문화의 관습과 태도에 점진적으로 적응해 가는 과정을 말한다.

순환 이주 (Circular Migration)

일정기간동안 이주자가 출신국으로 한 번 혹은 그 이상 귀환하는 이동

통합 (Integration)

본 매뉴얼에서 말하는 ‘통합’은 두 가지 차원에서 사용된다. 일반적으로 통합이란 기존의 제도에 새로운 요소를 도입하는 과정을 말한다. 예를 들어, 도입국 사회에 이주자들이 유입되는 것이다. 통합은 또한 인종적, 민족적, 문화적 배경이 다른 사람들을 제한없이 평등하게 공동체로 진입시키는 과정을 말하기도 한다. 이주자들과 새로운 이주국 간의 상호 적응 과정을 설명하는데 사용되는 몇가지 통합모델들이 있으며, 이러한 과정은 종종 ‘용광로(melting pot)’라고 묘사된다.

다문화주의 (Multiculturalism)

한 사회 내에서 한 개의 주류 문화 대신 많은 문화를 장려하고 촉진시키는 것

분리, 격리 (Segregation)

다양한 인종, 계급, 민족 집단을 분리하는 정책 또는 행위. 분리모델에서 이주자들은 적응을 위한 최소한의 노력을 하도록 요구되는 반면, 도입국의 단일가치체계는 그대로 유지된다. 이주자들의 사회참여뿐만 아니라 권리도 극히 제한된다.

제 1 과 통합 목표의 설정

통합정책은 포괄적 이주관리제도의 중요한 일부분이다. 통합정책은 아래의 목표를 지향한다.

- 이주자가 자신의 개인적, 경제적, 사회적 잠재력을 실현할 수 있도록 한다.
- 이주자의 인권이 보호되도록 보장한다.
- 소외와 주변화의 정도를 감소시킴으로써 국가안보에 기여한다.
- 사회적 응집력과 조화를 달성하고 보존한다.

통합 접근법에는 여러 가지가 있다. 현대의 통합 개념은 전통적 이민국가 및 서양의 선진국들이 개발한 정책접근법을 반영하는 경향이 있다. 비록 이 국가들의 정책접근법은 대부분 영구 이주자들에게 초점을 맞추고 있지만, 이들은 통합분야를 개발한 개척자였다. 이들 국가들은 자국의 접근법을 모니터링 하고 이를 개선해야 할 과제를 안고 있다. 반면, 세계 곳곳에서 새로운 이민 국가로 대두하는 나라들은 자국 고유의 통합 접근법을 개발해야 할 과제에 직면하고 있다.

이주자 통합정책은 그 국가의 고유한 상황들을 반영해야 한다. 특정한 우수사례들이 모든 국가에 적용가능하다고 볼 수는 없다. 그렇지만, 정책입안자는 자국의 상황에 맞는 통합 접근법을 개발하기 위해 “효과적인” 또는 “유망한” 관행을 살펴보고, 이들 관행이 제시하는 다양한 방안들을 파악하는 시도를 해볼 수 있다. 아래의 그림은 통합 목표의 연속선상에서 선택가능한 방안을 나타낸다. 화살표의 한 끝은 통합의 목표가 단일 문화적 양상을 지닌 통일성에 있음을 나타낸다. 이러한 경우, 이주자가 적응해야 하는 정도가 가장 크며 유입국 사회의 조정은 가장 적게 이루어진다. 반대편 화살표 끝은 통합의 목표가 다문화적 특징을 보이는 다양성임을 나타낸다. 이러한 경우, 이주자가 적응해야 하는 정도가 작아지며 유입국 사회의 조정의 정도는 더 커진다. 동화, 쌍방향 통합, 다문화주의 정책은 이 연속선 상의 한 지점에서 결정된다.



통합 접근법은 사회적 단결(공동 가치관 및 문화적 관습)과 다양성(서로 다른 가치관과 관습)을 양극단으로 하는 연속선상에서 지향하고자 하는 목표점을 세울 수 있다. 사회가 조정해야 하는 정도의 관점에서 보자면, 동화, 쌍방향 통합, 다문화주의의 순서로 연속선상에 포진하는데, 축의 왼쪽으로 향할수록 사회가 취해야 할 ‘최소한의 조정’이, 오른쪽으로 향할수록 ‘최대한의 조정’을 의미한다.

핵심사항

1 이주자 도입국들의 이주자 통합정책 접근법은 세월에 걸쳐 다양하게 발전해왔다. 정책 접근법은 일반적으로 그 나라의 정부와 사회가 국가 정체성과 문화 정체성을 바라보는 시각에 바탕을 두며, 자국에 거주하는 자의 사회적 안정과 안녕을 보장하고자 한다. 이들은 해당 사회의 사회경제적, 문화적, 정치적 특성뿐만 아니라 이주민의 다양한 특성과 출신 또한 반영한다.

2 유입국 사회는 종종 자국이 다양한 문화적 유입을 수용할 수 있는 지에 대해 우려한다. 유입국은 이주자에게 자국사회에 적응하도록 요구하며, 이주자가 유입국 사회에 동화되어야 한다는 점을 강조하는 경향이 있다. 최근에 이민국가가 된 국가들에서 특히 그러하다. 유입국 사회와 이주자간의 문화적 차이가 부각될 때 이주는 위협으로 인식될 수도 있다. 이러한 인식은 공포, 차별 뿐만 아니라 이주자와 유입국 사회간의 잠재적 폭력을 조장할 수도 있다. 따라서 다문화 사회에서 관용과 이해를 장려하는 데 정부의 역할이 상당히 중요하다.

3 디아스포라의 출신국들은 종종 디아스포라, 특히 2세대, 3세대 디아스포라가 출신국과의 문화적, 경제적 연결을 잃게 될까 우려한다. 디아스포라가 본래의 관습과 종교생활을 영위할 수 있도록 하고 이를 장려하는 다문화적 접근이 종종 선호된다.

4 전통적 통합 접근법으로는 동화, 쌍방향 통합, 다문화주의, 분리를 들수있다. 각 접근법은 집단을 대상으로 하거나 개인을 대상으로 할 수 있다. 각 접근법은 각기 다른 목표를 지향한다. 동화, 쌍방향 통합, 다문화주의, 분리의 개념들은 주로 서양세계 및 전통적 이민국가들에서 개발된 것이지만 이들 개념은 다양한 통합 방안들을 아우르기 때문에 어떠한 사회로든 적용할 수 있다. 해당 사회에 존재하는 기존의 사회적 우선순위 및 이주형태를 고려하여 자국의 상황에 맞는 통합 접근법을 구성해야 한다.

숙지할 사항 : 적응, 통합, 그리고 다양성의 정도

‘동화’의 핵심은 사회의 단일문화성을 유지하는 것이다. 동화를 요구하는 구조아래서 이주자는 유입국 사회의 가치관과 권리제도에 완전히 적응해야 한다. 이주자들은 다수민과 유사해지도록 기대된다. 이러한 접근법은 이주자의 시민권 획득에 대한 기대에 기반한다.

‘분리’적 접근법은 이주자에게 유입국의 문화에 동화되도록 기대하지 않는 것으로, 통상적으로 단기 이주자에게 적용된다. 이러한 접근법의 경우, 유입국 사회의 단일문화적 가치 제도는 이주자에 의해 영향을 받지 않으며, 이주자에게는 최소 수준의 적응이 요구된다. 이주자의 사회참여는 매우 제한되어 있으며 그들의 권리 또한 그러하다.

‘쌍방향 통합’ 접근법도 단일문화적 기준을 토대로 하지만 이 접근법은 이주자와 유입국 사회 모두가 서로에게 적응하도록 요구한다. ‘용광로(melting pot)’라 불리는 이 접근법은 다양성과 문화적 유산을 보존하면서 이주자와 유입국 사회 양자가 공동의 문화를 형성하도록 한다.

‘다문화적 접근’은 절대적인 공동의 중심 가치를 축으로 삼되 그 사회내에 존재하는 다양한 가치관과 문화적 관습을 인정한다. 이를 테면, 민주주의, 법치주의, 기본권 및 자유, 양성평등과 같은 것이다. 다문화적 접근법은 다양성의 가치와 차이의 존중을 우선시한다.

통합과 다문화주의는 ‘다양성의 조정(managed diversity)’을 지향한다는 점에서 상당히 유사하다. ‘다문화주의’가 ‘통합’이나 ‘동화’와 다른 점은 이주자가 여타의 문화적 연고를 버리지 않아도 이주자에게 동등한 권리와 기회를 부여한다는 것이다. 물론 이 같은 특징은 ‘통합’과 어느정도 유사하다.

숙지할 사항 : 통합에 대한 개인적 · 집단적 접근

‘개인기반 접근법(individual-based approach)’은 집단을 권리보유자로 바라보는 개념을 거부한다. 이러한 접근법에서는, 모든 개인은 동일한 권리를 지닌다. 특정 집단의 구성원이라는 것을 근거로 한 어떠한 형태의 차별도 법에 의해 금지된다.

‘집단기반 접근법(group-based approach)’은 기회접근의 측면에서 특정한 필요와 권리를 지닌 집단의 존재를 인정한다. 이 같은 접근법은 해당집단에 대해 기회의 분배와 긍정적 차별, 즉 적극

적 평등 조치(affirmative action)에 중점을 둔다. 적극적 조치를 통해 이주민들을 특별한 처우 혹은 지원을 필요로 하는 특정 문제 집단으로 파악한다면 이주자를 위해 특별히 고안된 평등 조치는 부작용을 일으킬 수 있다.

실제로 정부들은 자국의 상황에 따라 흔히 이 두 가지 접근을 결합한 형태의 접근법을 적용하는 경향을 보인다.

생각할 문제

이주자는 어느 정도로 유입국 사회의 가치관과 문화적 관습에 적응할 필요가 있는가? 반대로 유입국 사회는 어느 정도로 이주자들에게 적응할 필요가 있는가? 아래의 상황을 고려해 보시오.

세계화와 이주로 인해 문화적 접촉과 교류의 기회와 정도가 커졌다. 이미 이것은 많은 연구와 토론의 주제가 되었다. 이에 대한 입장은 문명의 충돌에 대한 이론에서부터 모든 문화와 종교를 포용하는 전 지구적 윤리의 입장에 이르기까지 다양하다. 이민자의 유입을 통해 문화적 접촉을 경험한 사회는 사회적 단결과 응집력을 보존하는 동시에 다양한 문화적 배경을 지닌 이민자를 수용해야 할 과제에 직면해 있다.

적용문제

- 1 집단기반 접근이나 개인기반 접근을 포함하여 여러 가지 통합 접근법들중 당신의 국가가 적용하는 통합 접근법을 설명하시오.
- 2 당신의 사회는 어느정도의 다양성을 띠고 있는가? 각기 다른 문화를 지닌 집단들이 공통적으로 유지하는 가치들은 무엇인가?
- 3 “이주자의 통합은 모든 사회가 다양성을 관리하는 포괄적 과정의 한 측면일 뿐이다.” 당신이 이 의견에 동의하는지 혹은 동의하지 않는지 밝히고 그러한 이유를 설명하시오.

4 당신의 국가에서 단일문화적 통합 접근법 혹은 다문화적 통합 접근법이 더욱 적절한 이유는 무엇인가?

5 이주자에 대한 특별한 처우가 야기할 수 있는 잠재적 문제점은 무엇인가?

제 2 과 통합 조치

통합 조치는 통합적 사회를 만들고자하는 국가의 비전을 실현하고 경제적, 사회적, 문화적 생활에 도움이 필요한 사람들을 지원하는 것을 목적으로 한다. 나라마다 그 사회의 구성원 및 가치관의 차이가 있으므로 통합조치의 대상이 되는 사람들도 나라마다 차이가 있다.

대부분 통합정책의 제1 수혜 대상자는 장기간 합법적으로 체류하기 위해 유입국에 들어온 이주자들이다. 이민자와 유입국 사회는 이민자가 새로운 사회에 빨리 성공적으로 통합되기를 바라는 직접적·장기적 이해를 갖고있다. 이는 이주자들이 그 사회의 건설적 구성원이 되어 경제·문화·정치에 기여하도록 하기 위함이다.

통합이란 곧 ‘과정’을 의미하기 때문에 통합의 정도에 대해 분석할때에는 시간적측면이 고려되어야 한다. 수년 혹은 수십 년에 걸쳐 일어난 변화는 통합정책의 효율성이나 부적절성을 드러낸다. 제 1세대, 2세대, 3세대 이민자에 따라 혹은 이민자 집단의 특성에 따라 통합의 정도와 속도에 있어 차이가 있으므로 이주자의 각 세대와 이주자집단을 구별할 필요가 있다.

핵심사항

1 정책입안자는 이민자 2세대와 3세대, 즉 합법적 체류자격을 지닌 이민자의 자녀 및 손자·손녀로 유입국에서 태어나 자란 사람들에 초점을 맞춘다. 많은 나라들에는 출신국과의 실제적 접촉이 전혀 없었던 이민자 2세대, 3세대가 대다수인 이민자 공동체가 존재한다. 그러나 이들의 대부분은 관습, 전통, 종교, 언어를 통해 출신국과의 유대를 유지해오고 있다.

2 일부 이민자 도입국들은 기술력과 전문성을 갖춘 이민신청자의 선별기준에 이미 통합을 위한 고려사항들을 넣었다. 즉, 이민자의 직업적 능력, 나이, 언어 구사력, 유입국과의 연계성과 같은 조건들에 대해 점수를 매겨 이민자를 선별하고 있다. 이러한 방식은 장기적인 통합 계획을 가능하게 한다. 즉, 유입국의 노동시장수요를 충족시키기 위해 필요한 경우 단기체류허가를 받은 이민자가 영구체류자격을 얻게 될 수 있다.

3 현재 합의되어 사용되고 있는 ‘통합지표’는 없는 실정이다. 국가들마다, 그리고 연구기관들마다 서로 다른 통합지표들을 사용하고 있다. 통합과정은 유입국사회, 이주자, 그리고 사회생활의 모든 측면과 관련되어 있다. 데이터와 통계의 부족은 통합 정도를 가늠하는 신뢰할

만한 조사 결과를 도출해 내는데 심각한 걸림돌로 작용한다. 현재까지 진행된 통합에 대한 연구들은 소수에 불과하며 다년간에 걸쳐 통합의 정도를 모니터하는 연구들은 극히 드물다. 지금까지 행해진 연구조사의 대부분은 한 시점에서 이민자와 비이민자의 현황을 비교하는 ‘스냅 사진적 관찰(snapshot view)’을 담고 있을 뿐이다. 캐나다, 호주, 미국 등 전통적 이민국가들은 이민자들이 겪는 경험에 대한 시계열 연구를 진행하고 있다. 이 같은 연구의 결과는 일정기간에 걸쳐 나타나는 이주자의 경험을 보여준다. 연구의 결과는 통합정책 및 이민정책에 관한 결정에 반영되어지고 있다.

4

통합정책의 성과를 평가하는 기본 지표의 바탕으로는 다음의 여섯 가지 분야가 있다.

- **언어**는 사회속에서 상호작용의 근본적 토대가 된다. 그러므로 언어적 통합은 필수적인 첫 번째 단계이며 숙달된 유입국 언어구사력은 이주자의 언어적 통합 가능성을 높인다.
- **교육제도로의 통합**은 미취업 이주자 및 이주자 자녀의 경제적 통합을 위한 중요한 조건이다. 교육 통합의 지표로는 이주자의 학업 성취도, 학교 및 대학의 선택, 내국인과 비교해 볼 때 이주자가 고등교육 및 상위교육에 진입하는 경향을 들수있다.
- **사회적 통합**은 이주자의 안녕 및 사회생활 참여와 관련되어 있다. 이주자의 육체적·정신적 건강, 의료보전체제로의 접근성 등은 사회적 통합이라는 큰 맥락에서 검토되어야 한다. 이주자와 자국민사이의 혼인에 관한 통계는 사회적 수용력과 포용력을 측정하는 또 다른 중요한 지표이다.
- **정치적 통합**은 사회적 통합과 연관되어 있다. 협회·집회, 노동조합, 정당에의 가입은 사회적, 정치적 통합의 지표가 된다. 이주자 단체, 이주자 개인의 선거 참여, 그리고 지역사회, 지방, 국가 차원의 정치적 대표성 추가적 지표로 삼을수 있다.
- **경제적 통합**이란 이주자의 노동시장 참여를 말한다. 경제적 통합의 지표로는 이민자의 노동시장 참여율을 들 수 있다. 즉, 유입국 사회의 일반적 실업률과 대비되는 유입국의 노동시장에 고용된 노동연령 이민자의 비율과 이민자의 실업률이다. 그 국가의 평균가계수입 대비, 이민자의 가계 수입도 경제적 통합의 지표가 된다. 다양한 고용부문에 걸친 이주자의 분포를 전반적 노동인구의 분포와 비교하는 것 또한 통합과 분리 경향에 대한 정보를 제공한다.
- **이주자가 사는 환경**은 거주적 통합의 정도를 보여주는 정보가 된다. 정착지, 지역적 분포도, 지역의 슬럼화, 주거시설의 종류 및 질 등은 모두 이주자가 유입국 사회로부터 어느 정도로 분리되어 있는가, 그리고 그들의 주거 기준이 유입국 사회의 평균적 주거 기준 이하인가, 동등한가, 이상인가를 보여준다.

적용문제

1 당신의 국가에서 가장 유용하게 쓰이는 통합지표는 무엇인가?

2 통합조치의 효율성과 적절성은 어떻게 평가될수 있는가?

3 당신의 국가에서는 어떤 이주자들이 통합조치의 대상이 되는가?

4 통합 조치들은 당신의 국가에 거주하고 있는 디아스포라 집단에게 어떠한 영향을 미치는가?

제 3 과 국제법의 규정

국제규범은 이주자에게 일정한 기본적 권리를 보장한다. 이점은 이주자의 통합과도 관련이 있다. 이러한 국제규범은 정책입안자에게 이주자의 기본권을 존중하는 통합정책을 개발하도록 의무를 부과하기 때문이다. 이러한 국제규범은 이주자가 자신의 문화적 정체성을 유지하면서 국내법이 정한 조건하에서 유입국 사회와 경제적, 사회적, 문화적으로 상호작용 할 권리를 보장한다.

난민의 처우에 관한 기준들을 제외하면, 특별히 이주자의 통합과 관련된 국제법 규범은 많지 않다. 국제인권원칙에 기반하여, 그중 가장 직접적으로 이주자 통합을 명시한 규범은 2003년 7월 1일 발효된 1990년의 「모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약 (International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)」에 나타난다.

그보다 일반적 차원에서 국제인권법은 이주자를 포함한 모든 개인에게 보장되는 권리체계를 세우고 있다. 「세계인권선언」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 가장 널리 인정된 국제 인권법원(法源)이다. 「1994년 세계인구개발회의의 행동강령(1994 Programme of Action of the International Conference on Population and Development)」은 법적 구속력을 지니지는 않지만 본 강령의 제10장은 이주자 통합에 대한 여러 가지 권고를 제시한다.

논쟁의 여지가 있을 수 있겠지만, 통합에 관한 가장 중요한 국제법 원칙은 세계인권선언 제2조에 명시된 차별금지원칙이라 볼수있다. 다수의 국제문서들이 규정하는 차별금지원칙은 모든 개인에게 법 앞에서의 평등 및 법의 평등한 보호를 보장한다. 차별금지원칙은 특정 인종, 종교, 민족, 사회적 집단에 속한 개인에게 불이익을 주는 관행을 금지한다.

이와 같은 조항은, 간접차별에 의해 입증가능하고 객관적인 불이익이 조장되는 경우, 이주자를 차별로부터 보호하고 사실상의 평등을 수립하기 위한 근거로서 인용되어 왔다. 그러나 국가는 자국 시민과 이주자 사이에 구별을 둘 수 있는데, 단 그러한 구별에 대한 합리적이고 객관적인 근거에 기초한 적절한 법률 원칙을 적용할 때에만 가능하다.

핵심사항

1 국제법은 통합과 관련된 일련의 기본적 권리를 규정하고 있다. 국제법은 모든 개인에게
그러하듯이 이주자에게도 다음의 권리를 보장한다.

- 법 앞의 평등 및 법 앞에서 인정받을 권리
- 교육권
- 결사 및 평화적 집회의 권리
- 노동조합 가입·노동조합 결성 권리
- 사회보장권
- 사회적 문화적 생활에 참여할 권리
- 자신의 종교와 언어에 대한 권리
- 주거지를 자유로이 선택할 권리

이러한 권리들이 이주자에게 적용되는 정도는 해당 국가에서 이주자에게 부여된 지위에 따라 좌우된다.

2 유입국들이 이주자의 모국어 사용을 막을 수는 없으나 국제법상 유입국이 이주자로 하여금 유입국의 언어에 대한 최소한의 지식을 보유하도록 요구하는 것을 금지하는 규정은 없다.

3 국제법에 따르면 이주자는 유입국의 국내법을 준수해야 한다. 유입국은 국내법 혹은 국제법에 반하는 행위를 용인할 필요가 없다. 이주자들은 자신의 문화적 정체성을 유지할 권리를 지닌다. 그러나 국제법상 이주자가 여타의 문화적 영향으로부터 보호되어야 한다고 규정하는 바는 없다.

적용문제

1 당신의 국가에는 이주자의 언어 요건을 규정하는 법이 있는가?

2 당신의 국가의 국내법은 이주자의 기본적 권리를 어느 정도로 보장하고 있는가?

3 당신 국가의 국내법은 별개의 문화적 정체성을 유지할 이주자의 권리를 어느 정도로 보장하고 있는가?

제 4 과 정책 과제

근래의 사회변화양상은 정책적 과제 및 딜레마를 낳고 있다. 이주자는 그들이 정규이주자, 순환이주자, 미등록이주자이건 간에 자신의 정체성을 뚜렷이 유지하면서 유입국 사회에서 자신의 자리를 찾아야 할 과제를 안고 있다. 실제로 이주자들의 관습, 예술, 음악, 문학 등이 유입국의 사회를 풍요롭게 만드는데 기여할 수 있다. 이러한 점에서 이주자의 문화적 배경은 이주자가 유입국 사회에서 자리 잡을 수 있도록 돕는다. 이 같은 방식으로 자신의 문화적 배경을 인정하고 적극적으로 활용함으로써 이주자는 사회의 새롭고 중요한 일부가 된다. 이주자의 가치관과 관습이 유입국 사회와 충돌하는 경우 서로간의 근본적 이해(interests)를 확인한 후 모든 이가 받아들일 수 있는 타협안을 마련함으로써 문제를 해결할 수 있다.

이주정책연구소(Migration Policy Institute)의 최근 발행물은 통합을 “이주자와 유입국 사회의 지속적인 상호작용, 세대에 걸쳐 지속될 수 있는 상호작용”으로 정의한다.¹⁾

유입국 사회가 적극적으로 이주자를 환영하고 이주자의 통합에 노력을 기울여야 이주가 가져오는 잠재적 이득이 완전히 실현될 것이다. 이주자의 종교생활, 특정 공휴일(holidays)에 대한 축하행사는 이주자가 모국에서 영위하던 사회생활의 불가결한 부분이며 유입국 사회의 관습에 의해 쉽게 대체될 수 없다.

각국 정부가 직면한 흥미로운 과제는 출신국에서의 과거 경험과 유입국에서의 현재 위치 및 미래에 대한 소속감이나 전망 사이에 이주자가 안정된 균형에 도달하는 지점을 찾는 것이다. 정책입안자의 과제는 이주자가 본래의 문화적 정체성과 새로운 사회로의 소속감 사이의 균형을 유지하도록 만드는 것이다. 이를 위해 각 사회는 사회적 단결을 유지하면서 동시에 다양성을 포용하는 방법을 모색해야 한다. 정책입안자들은 다음을 포함한 많은 질문들을 고려해야 할 것이다.

- 노동시장구조의 변동시기에 유입국은 어떻게 경제적 통합을 보장할 수 있는가?
- 통합 정책은 어떻게 교육으로의 균등한 접근을 증진시키고 이주자가 사회 하층부로부터 상승이동하도록 도울 수 있는가?
- 이주자에게 국적을 부여하는 적절한 시기는 언제인가?

다음의 <핵심사항>은 딜레마적 요소를 지닌 일련의 과제들을 제시하고 있다. 각 과제에 대해 정책입안자는 최악의 결과를 방지하고 그들이 처한 상황에서 최선의 시나리오를 도모하는 조치를 강구할 필요가 있다.

핵심사항

1 정책입안자는 통합조치가 합법적으로 체류중인 단기 이주자에게 확대·조정되어야 할 지 숙고할 필요가 있다. 통합정책은 유입국에 영구적으로 체류할 합법적 이주자 및 피부양자뿐만 아니라 단기이주자들과도 관련이 있다. 최근 몇 년간 단기이주가 상당히 증가하였다. 그러나 단기이주자의 통합 욕구가 항상 명확히 파악되거나, 이에 대해 주의가 기울여진 것은 아니며, 단기이주자의 통합욕구가 정책적 딜레마를 야기시킨다.

한 편으로는, 많은 정부들은 단기이주가 단기로 머무르도록 하기 위해 단기이주자와 공동체 사이의 연결을 장려하려하지 않고있다. 이러한 공동체는 이주자들로 하여금 체류기간을 연장하고 싶도록 하는 유인체계를 제공할 수 있기 때문이다. 다른 한편으로는, 일시적일지라도 이들의 통합을 촉진하지 않는 것은 이들의 소외로 이어지며, 생산성의 결여 혹은 그 보다 더 나쁜 결과를 낳을 수 있다.

2 정책입안자는 통합서비스가 순환 이주자에게도 적용될 수 있는지 고려해야 한다. 순환 이주는 문화적, 사회적 통합에 특별한 과제를 제시한다. 제한된 기간 동안 체류를 허락하는 단기이주제도를 통해 들어오는 이주자의 수가 증가하고 있다. 국가간 이동이 많아지고 국가간 상호의존성이 커짐에 따라 이제 이주자는 출신국과 더욱 밀접한 관계를 유지할 수 있는 방법들을 찾게 되었다. 그 결과로 순환 이주자는 유입국 사회로의 통합을 거부하는 태도를 보일 수 있으며 유입국의 시민은 순환 이주자의 통합에 투자할 필요성을 느끼지 못할 수도 있다.

3 정책입안자는 미등록 이주자에게 통합서비스를 제공해야 하는가에 대해 생각해보아야 한다. 미등록 이주자들은 원칙적으로 유입국에 머무르도록 허락된 사람들이 아니기 때문에 정부정책은 일반적으로 미등록 이주자를 통합대상으로 삼거나 통합정책에 포함시키지 않는다. 미등록 이주자의 통합 추진은 이들의 체류를 허가한다는 메시지를 전달하는 결과를 낳을 수 있으며, 그와 같은 대우를 받을 수 있을 것이라는 기대에서 더 많은 사람들이 불법적으로 이주하도록 하는 유인요소가 될 것이다.

그러나 만약 비합법적 체류상황에 있는 이주자들이 생계를 이어갈 적절한 수단을 갖고 있지 못하고, 유입국 사회와 유대감을 느끼지 못한다면 위험요소는 더 커진다. 비합법 이주자들은 교육 서비스, 사회복지, 공중보건 서비스를 은밀히 이용하고자 할 것이고, 범죄활동에 연루될 수 있으며, 심지어 그 사회의 안전을 위협할 수도 있다. 일부 국가들은 정식 이민제도를 두고 있지 않음에도 취업을 목적으로 한 비정규 이주자들의 유입 및 체류 문제에 직면하였다. 이러한 국가들의 경우, 일정한 조건하에서 일시적으로라도 이들은 통합하는 것은, 이러한 통합조치가 엇갈린 메시지를 전달할 수 있을지라도, 그 같은 위험을 넘어서는 이득을 가져올 수 있다.

예 시

걸프만 협력의회(The Gulf Cooperation Council)의 6개국인 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디 아라비아, 아랍 에미레이트는 유입국의 인구 동향에 따라 유입국의 통합 조치가 크게 좌우된다는 점을 잘 보여주는 예이다. 1997년, 외국인이 전체 인구에서 차지하는 비율은 쿠웨이트에서 65%, 카타르에서 67%, 아랍 에미레이트에서 76%에 이르렀다. 그러므로 모든 비자국민이 귀화한다면 본래의 자국민은 이들 국가에서 소수자가 되는 결과를 낳게된다. 따라서 이들 국가들은 외국 인력에 대한 의존도가 높음에도 불구하고 외국인에게, 오직 단기이주 기회만을 제공하며 극히 제한적인 통합접근법을 취하였다.

4 정책입안자들은 이주자와 유입국 사회의 적응이 한 쪽에 의해 일방적으로 이루어져야 하는 가, 아니면 양자 모두에 의해 이루어져야 하는 가를 고려해야 한다. 비정규 이주자의 경우, 또는 공식적인 이민제도가 없음에도 대규모의 이주자 공동체들이 형성된 국가의 경우, 일방향 대(對) 양방향적 적응에 대한 문제는 특히 심각하다. 이는 통합정책·조치가 보통 비정규 이주자들에게 적용되지 않는다는 사실에 기인한다. 비정규이주자 집단에 대한 일반적인 정책 접근법은 통합이 아닌 추방이다. 그러나 비정규 이주자 집단과 시민은 단기간에 서로에 대한 부정적 태도를 형성할 수 있기 때문에 최소한의 통합조치가 일시적으로라도 취해지지 않는다면, 이것은 유입국에게 위협을 초래할 수 있다. 이문제는 사회적 불안으로 이어질 수 있으며 극단적인 경우에는 적대적 집단사이에 폭동이 일어날 수도 있다. 이러한 상황에 직면한 국가들은 이 문제를 해결하고 비정규 이주자에 대한 통합접근법을 개발해야 한다.

제3권 제9장 귀환 이주는 출신국으로 귀환하는 혹은 송환되는 비정규 이주자 및 불법 이주자의 통합과 관련된 쟁점들을 더욱 자세히 다룬다.

5 정책입안자는 이주자에게만 유입국 사회에 적응(동화)하도록 요구하는 통합조치는 장기적으로 사회적 긴장을 야기하므로 결국 비효율적이라는 것을 이해해야 한다.

6 정책입안자는 통합과정에 이해관계자들을 참여시키는 것이 중요하다는 점을 인식해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 사회는 단일 행위자가 아니며 다양한 이해관계자들의 복잡한 네트워크로 구성되어 있다. 이주자들이 사회 네트워크의 일부가 된다는 것은 이주자가 다양한 행위자와 수많은 관계를 맺고 연결된다는 것을 의미한다. 따라서, 통합은 단순히 유입국 사회와 이주자 사이의 양방향적 과정이 아니다. 여기에는 고려되어야 할 각각의 여러 가지 요소들이

있기 때문이다. 통합정책은 이주자 집단과 유입국 사회를 구성하는 모든 관련 행위자들이 개입 되도록 해야 할 것이다. 특히 민간 경제부문 대표자 및 정치, 사회, 문화적 부문의 대표자들은 통합과정 및 관리 정책에 큰 관심을 가지고 있다.

7

성공적인 통합 사례들은 이주자가 자신의 정체성을 유지할 수 있을 때 더욱 적극적으로 사회에 참여하고자 한다는 점을 제시한다.

숙지할 사항 : 정책발전을 위한 통합

민간부문은 통합과정에 적극적으로 참여하고자 한다. 이민자 인구가 집중적으로 거주하고 있는 도시지역에 위치한 회사들은 인력의 상당 부분을 이민 집단으로부터 채용하고 있다. 이민자 집단은 소비시장의 중요한 부분을 차지하기도 하므로 민간부문은 이주자가 노동시장에 진입하는 것을 용이하게 하고 적절한 근로조건, 즉 자국 근로자에게 부여하는 동등한 조건을 제공할 역할을 가진다.

좀 더 국제적인 시각에서 보자면 이주인력은 세계화시대에 해외비즈니스나 외국 기업들과의 협력을 위해 필요한 인적자원의 다양화에 기여한다. 고숙련 이주자는 자국 인력이 갖추지 못한 특별한 노하우 및 전문지식을 제공한다. 통합은 이러한 이주자의 잠재력을 완전히 구현하기 위한 전제조건이다.

성공적 통합은 여러가지 요인들에 의해 좌우된다. 성공적인 통합을 위해 정부는 구체적 조치들을 취할 수 있다. 이를테면, 뜻하지 않게 이주자를 차별하는 결과를 가져오는 정책이나 구조적 문제로 인해 교육, 보건서비스, 고용으로의 평등한 접근이 차단되지 않도록 하고, 이주자와 지역사회가 가용 서비스와 기회에 대한 충분한 정보를 얻을 수 있도록 보장하는 것이다. 마찬가지로, 신속하게 그리고 조기에 이들의 기술과 자격을 인정할 경우 이주자의 취업시장진입은 크게 촉진될 수 있다. 가족재결합 혹은 배우자의 근로권리 인정과 같은 덜 제한적인 정책은 이주자의 사회적 적응과 성공적 통합을 도모할 수 있다.

사회적·문화적 활동은 종종 시민사회 구성원에 의해 발의되고 조직될 수 있다. 이주자와 이주자 단체를 활동영역에 포함시킨 협회나 단체는 문화적 교류와 대화를 증진시킨다. 공공 교육기관 및 학교 또한 이러한 역할을 한다. 이주자 협회 및 지역 NGO는 이주자에 대한 사회적·문화적 배타를 방지하고 사회의 응집력을 키우는데 중요한 역할을 할 수 있다.

통합절차의 주요한 부분은 이주자와 자국민이 일상적으로 상호작용하는 지역적 차원에서 이루어

진다. 이주자들은 종종 지역이나 국가차원의 정치토론 주제가 된다. 지역정치행위자는 자국민과 이주민의 사회적 삶의 현실을 고려하고 이 두 집단간의 상호작용을 증진시킬 창의적 해결책을 개발하도록 독려된다.

미디어는 이주자와 유입국 사회의 건설적 대화를 수립하는데 주요한 역할을 한다. 이를 위해, 미디어는 공개토론의 장을 제공하고 이민에 대한 대중의 인식을 형성할 수 있다. 미디어에 비취지는 이주자에 대한 부정적 이미지와 외국인 혐오를 형성하는데 영향을 미치는 상관관계가 종종 나타난다. 이 점은 미디어의 건설적 개입 및 충분한 정보에 입각한 균형적 사실전달의 중요성을 보여준다.

통합이 반드시 시민권 획득이나 귀화를 의미하는 것이 아니지만, 많은 이주자들과 일부 국가들에게 있어서 시민권은 종국적으로 새로운 사회로의 ‘소속’과 정치적 사회적 권리의 완전한 향유에 대한 중요한 지표가 될 수 있다.

대중 인식의 관리, 미디어의 역할, 이주자의 출국이전 사전 상담 제공의 장점과 관련된 사안들은 [제1권 제10장 인식체계관리](#)에서 더욱 자세하게 다루어진다.

국제협력은 이주자의 통합을 육성하고 강화할 수 있다. 또한 유입국은 통합과정에서 출신국 뿐만 아니라 주변국들과의 협력을 통해 다양한 이득을 얻을 수 있다. 국가들간의 정책적 조정을 통해 이주가 가져오는 이익과 부담을 함께 나눌 수 있다. 지역 내 협의 및 협력, 특히 주변국들 사이의 협력은 조화로운 통합접근법을 형성하는데 기여한다. 이주에 관한 새로운 지역협의 절차들은 점차 통합의 문제를 하나의 의제로 다루고 있다. 공통적인 통합접근법은 장기적으로 관련국 간 유입이주가 고르게 분포되도록 할 것이다. 또한 국가간 협력과 정보교환은 효과적인 이주 관리 관행의 발전으로 이어질 것이다.

출신국과 이주대상국간의 협력이 중요하다. 이러한 협력은 국가가 자국출신의 디아스포라에게 접촉할 수 있는 환경을 조성하며 디아스포라의 필요를 충족시키고 이들의 권리가 보호될 수 있도록 한다. 또한 출신국과 이주대상국의 협력을 통해 이주대상국은 효과적인 통합관행을 모색하고 이행할 수 있다. 이주대상국으로 이주하기 이전에 출신국내에서 통합에 필요한 절차가 시작될 때 통합의 실효성은 강화될 수 있다. 출신국의 교육제도나 정보제공을 유입국이 지원하는 것은 출신국의 발전뿐만 아니라 유입국의 미래 노동력에 대한 투자로서 유입국에게 유용한 결과를 가져올 것이다.

적용문제

1 당신의 국가에서 가장 우려되는 정책 딜레마는 무엇인가?

2 출신국과 이주대상국간의 어떤 형태의 협력이 당신의 국가에서 이주자의 통합을 위해 중요한가?

3 본 과의 <핵심사항>에서 제시된 5가지 정책 과제들 각각에 대해 당신은 어떠한 입장을 취하시겠습니까?

맺음말

통합은 새로이 도착하는 이주자들에게 쉽지 않은 과제이다. 환경 및 제반 상황의 변화는 종종 이주자가 감당하기에 벅찬 것이기도 하다. 본 장은 이주자 통합에 관한 이슈들을 개괄하였다. 통합에 대한 유일한 청사진은 없다. 따라서 정책입안자들은 자국의 특수한 상황에 맞는 다양한 결론에 도달해야 할 것이라는 점을 본 장은 강조하였다.

참고문헌

Coppel, Jonathan : Dumont, Jean-Christophe, and Visco, Ignazio,

2001 “Trends in Immigration and Economic Consequences”, Working paper No.284, OECD Economics Department, Paris.

Council of Europe,

2000 *Diversity and cohesion. New challenges for the integration of immigrants and minorities*, Strasbourg.

Huntington, Samuel P.,

1993 “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, No.3 : 22-28.

Huysmans, Jef,

1995 “Migrants as a security problem : Dangers of ‘Securitizing’ Societal Issues”, In *Migration and European Security. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Robert Miles and Dietrich Thranhardt.

IOM.

2000 “Final report of the international workshop on Best Practices Concerning Migrant Workers and their Families”, Santiago de Chile, 19-20 June.

2002 “Migrants from the Maghreb and Mashreq Countries : A comparison of Experiences in Western Europe and the Gulf region”, Background paper for a high-level meeting of EUROMED officials on the subject of migration, IOM.

John, Barbara,

2003 “The challenge of integrating migrants into host societies. A case study from Berlin”, *World Migration 2003. Challenges and Responses for People on the Move*, World Migration Report Series No.2, International Organization for Migration, Geneva.

Kalin, Walter,

2003 “Human Rights and the Integration of Migrants”, *Migration and International Legal Norms*, T. Alexander Aleinikoff and Vincent Chetail, The Hague : 271-288.

Kung, Hans,

2003 *Global Responsibility. In Search of a New World Ethic*, London.

Noguera, Pedro A.,

2003 “ ‘Joaquin’s dilemma’ : Understanding the Link between Racial Identity and School-Related Behaviors”, *Adolescents at School : Perspectives on Youth, Identity, and Education*, Micheal Sadowski (Ed.), Harvard Education Press, Cambridge MA.

OECD,

2000 “Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000”, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Available at :
[http : //www.pisa.oecd.org/knowledge/home/intro.htm](http://www.pisa.oecd.org/knowledge/home/intro.htm).

2003 “Trends in International Migration”, SOPEMI, Annual Report, 2002 Edition, OECD, Paris.

Omelaniuk, Irena,

2002 “Migration, Development, and Integration”, Working paper presented at the Knowledge Network Meeting, World Commission on the Social Dimension of Globalization, IOM, 16-17 December, Geneva.

Owen, Timothy,

2000 “Migrant Workers : Best Practices Regarding Integration and Citizenship”, Background paper presented at the workshop of International Experts on Best Practices Related to Migrant Workers, Santiago de Chile, June, Available at :
[http : //ceris.metropolis.net/Virtual%20Library/other/owen3/owen3.html](http://ceris.metropolis.net/Virtual%20Library/other/owen3/owen3.html)

Parliament of the World’s Religions,

1993 *Declaration Toward a Global Ethic*, Chicago.

Ray, Brian,

2002 “Immigrant Integration : Building to Opportunity”, Paper from the Migration Policy

Institute, Available at :

[http : //www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=57](http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=57)

Rudiger, Anja and Spencer, Sarah,

2003 “Social Integration of Immigrants and Ethnic Minorities. Policies to Combat Discrimination”, Paper presented at the joint OECD/EU Conference on Economic and Social Aspects of Migration, Brussels, 21-22 January.

Steele, Claude,

1997 “A Threat in the Air : How Stereotypes Shape the Intellectual Identities and Performance of Women and African Americans”, *American Psychologist*, 52, June : 613-629.

UN,

1998 “Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1”, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev.1, UN Statistical Division, New York.

2001 “General Assembly Resolution on the Global Agenda for Dialogue among Civilizations”, UN document A/RES/56/6 adopted November 9.

¹ Ray, Brain



IOM International Organization for Migration

제7장 이주와 시민권

제1과 시민권

제2과 시민권법

제3과 시민권과 이주자

제4과 시민권의 상실



제 7 장 이주와 시민권

시민권에 대한 원칙들은 국가 주권과 개인의 인권 사이의 동적 관계로부터 나온다. 이 장은 이주자의 시민권을 둘러싼 이슈들을 검토한다. 이주는 국민국가의 시민권문제에 복잡성을 더하고 사회의 민족적·문화적 다양성에 기여한다. 기술의 발달은 통신, 여행, 상업을 촉진하여 점차 세계를 하나로 묶는다. 이로 인해 더 많은 수의 사람들이 출신국 밖으로 이동하여 거주하게 되었다. 장기간의 체류는 종종 영구적 정착이나 국제결혼으로 이어지기도 하며, 국제결혼으로 인해 자식들이 하나 이상의 시민권을 가지게 된다. 이주의 증가, 복수시민권, 세계화속의 상호의존적 경제, 정치 및 사회제도의 통합은 정책결정자들로 하여금 시민권 문제와 정책에 더 많은 주의를 기울이도록 만들었다. 시민권 관련법은 복수시민권, 이주자의 시민권, 시민권 상실, 시민권 취득에 대한 문제들을 다루어야 한다.

학습목표

- 시민권 분야에서 다루어져야 할 주요 이슈들의 규명
 - 포괄적 이주관리 정책에서 시민권 이슈들이 갖는 중요성 파악
 - 이주정책 발전에서 시민권 관련 사안이 미치는 영향을 어떻게 파악하는지 이해
-

배경지식

‘시민권’과 ‘국적’은 중첩되는 부분을 지닌, 대체로 맞바꾸어 쓸 수 있는 용어다. ‘국적’의 정의는 한 국가의 구성원이 되는 자격을 의미하는 법적 지위이지만, 이것은 또한 지리적으로 하나 이상의 위치에 분포되어 있고 정치적 경계를 초월하는 특정 민족 집단의 구성원이라는 개념과 종종 연결되기도 한다. 시민권과 국적을 구분 짓는 법률을 둔 나라들도 있다. 본 장은 주로 국가 안에 존재하는 개인의 지위를 둘러싼 법과 정책에 초점을 맞춘다. ‘시민권’과 ‘국적’이라는 용어는 호환적으로 쓰일 수 있지만, 명확성을 위해 본 장은 가능한 ‘시민권’이라는 용어를 쓰도록 할 것이다.

시민권은 자의적인 시민권 박탈로부터의 보호를 내포하는 개념이다. 전통적으로 시민권의 가장 중요 기능은 아래에 대한 국가의 권리와 의무를 수립하는 것이다.

- 자국 시민에 대한 관할권
- 외교적 보호권
- 자국 시민을 입국시킬 의무

도입질문

1

당신의 국가에서 시민권에 대한 이해는 더욱 명확하고 상세하게 설명될 필요가 있는가?

2

당신의 국가에서 시민권의 개념은 어떠한 측면에서 이주관리를 촉진하는가?

3

당신의 국가에서 복수시민권은 이주자의 사회통합절차를 규율하는 법제에 어떠한 영향을 가져올 수 있는가?

4

장기간 거주한 이주자에게 시민권을 부여하는 것에 관한 당신의 국가의 현 정책은 무엇인가?

5

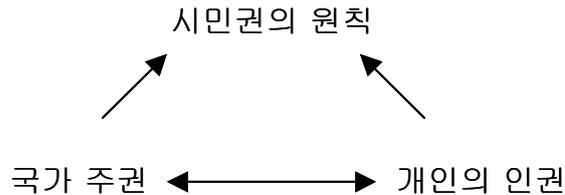
시민권, 이주관리, 통합에 대한 당신의 국가의 각 정책은 어느 정도로 일관적이며 상호 지원적인가?

주요 메시지

시민권은 개인, 국가, 공동체의 권리 및 책임을 결정한다. 시민권을 규율하는 국제법은 거의 없다. 국제관습법에 따르면 일반적으로 국가는 누가 자국시민이 되는가를 자유로이 결정할 수 있다. 따라서 시민권획득에 대한 서로 다른 기준들의 동시적 적용은 복수시민권이라는 결과로 이어질 수 있다.

시민권 취득과 마찬가지로, 시민권의 상실 및 박탈은 일반적으로 국가의 자유재량에 맡겨져 있다고 여겨진다. 그러나 시민권의 상실 및 박탈은 국제인권보호에 악영향을 미치기 때문에 이러한 문제들은 국제법이 정한 더 엄격한 테두리 안에서 제한적으로 이루어져야한다.

시민권 문제들을 다룰 때 인권에 기반한 개인의 정당한 이해와 주권 국가의 자유재량 사이에 균형이 유지되어야 한다.



용어 및 개념

시민권 (Citizenship)

시민권에 대한 개념은 나라마다 다르고 학문분야에 따라 차이를 보인다. 시민권은 두 가지 기본적인 의미를 가지고 있다. 즉, (1)한 민족 국가의 구성원으로서의 법적 지위와 (2)반드시 민족 국가는 아니더라도 한 공동체의 구성원으로서의 지위를 말한다. 예컨대, 유럽 시민권, 세계 시민권, ‘탈 국가적 시민권(post-national)’ 등이 있다.

국제관습법 (Customary International Law)

조약이나 법적 문서에 있는 공식적 표현에 근거하지 않고 지속적으로 이루어져 온 국가 관습으로부터 그 정통성을 이끌어 내는 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가에 의해 만들어진 관습들의 결과에 따라 변화한다. 한 국가가 스스로 국제사회에서의 법적 의무로 정한 행위를 하면, 그

국가의 행위는 국제관습법을 형성하는데 기여할 수 있다. 이러한 과정은 다른 국가들이 이렇게 만들어진 관행을 수용하고 계속적으로 기여국가의 선례를 따를 때 가능하다.

de facto (법률용어) 실제로, 사실상, 사실의

de jure (법률용어) 법에 따르면

ex lege (법률용어) 법률에 의해

국적이탈, 국외 추방 (Expatriation)

본국에서의 거주를 포기하거나 본국에 대한 충성을 포기하는 것, 혹은 국가의 조치에 의해 국적을 상실하는 것이다.

속인주의, 혈통주의 (Jus Sanguinis)

부모 중 한쪽으로부터 물려받게 되는 시민권 취득 방법으로서, 만약 부모가 서로 다른 시민권을 가지고 있으면 이중 시민권을 지니게 될 수 있다.

속지주의, 출생지주의 (Jus Soli)

출생지에 따른 시민권 취득 방법으로서, 때로는 추가적 조건을 필요로 한다. 예를 들어 최소한 부모 중 한 쪽이 당해 국가의 영주권이 있거나 부모 한쪽이 도입국 영토 내에서 출생한 경우라는 조건을 필요로 한다.

국적 (Nationality)

한 민족 국가 안에서 구성원인 상태. 국적법은 이러한 법적 지위가 부여되는 기준을 정한다. 국적은 또한 종종 하나의 혹은 그 이상의 정치적 국가들을 형성하는 민족 집단의 맥락에서 사용되기도 한다.

국제공법 (Public International Law)

국가들에 의해 동의된 원칙 체계로, 국가, 국제기구 및 기타 국제 공법 주체들 사이의 국제 관계를 규율한다.

무국적 상태 (Statelessness)

어느 국가에서도 구성원으로서의 법적 지위가 없음

제 1 과 시민권

시민권은 개인과 국가간의 법적 연결로써 개인을 국가의 관할권 아래 둔다. 국가는 일반적으로 자국시민의 시민권 유지를 장려해왔으며 자국시민이 민족·문화적 이유로 해외영구이주를 할 때 조차도 그러하다.

시민권은 각 국가의 역사적 진화의 결과이다. 따라서 시민권은 각 나라의 복잡성 및 특수성에 대한 고려없이 일반적 정의와 법규의 나열로는 쉽게 설명될 수 없다.

제1권 제4장 국가의 권한과 책임은 국가의 관할권 및 국가권한의 한계를 설명한다.

국제적으로 인정된 시민권 원칙은 시민권이 개인에 대한 국가의 법적 보호이상을 의미한다는 사실로부터 파생한다. 시민권은 또한 개인의 권리 및 의무와도 관련되어 있다. 시민권은 투표권, 병역의무와 같은 정치적 권리 행사 및 정치적 의무 이행을 위한 기본적인 전제조건이다.

국가마다 시민권 부여에 관한 법과 관행에 차이가 있지만 출생이나 귀화를 통해 시민권을 부여하는 것은 나라마다 공통적이다. 시민권이 부여되기 전에 추가적 요건들이 충족되어야 하기도 하는데 그 국가에서의 거주가 그러한 요건의 예이다. 복수시민권은 몇 가지 기준들이 동시적으로 적용될 때 생기는 결과이다. 일반적으로 각기 다른 시민권을 가진 부모로부터 태어날 때 이중시민권을 갖게 된다. 이중시민권은 태생지에 기반한 세 번째 시민권과 결부되어 삼중시민권으로 이어질 수도 있다.

복수시민권의 결과로 권리 및 의무 간에 경합이 발생하는 경우, 복수시민권은 충돌을 야기할 수 있다. 국제법은 대체로 복수시민권 행사로 인해 일어난 충돌의 해결에 대해 거론하지 않는다. 따라서 법의 충돌, 정치적 권리 행사, 병역 의무 및 기타 의무에 대한 특별협정을 체결하는 것은 각 국가의 몫이다.

국가들에게 주어진 핵심 과제는 ‘이중시민권자의 일차적 의무가 체류국으로부터 발생하는가 혹은 출생국으로부터 발생하는가, 그리고 그 개인에 대한 일차적 보호를 제공해야 하는 것은 어느 국가인가’를 결정하는 것이다.

숙지할 사항 : 시민권

국제관습법에 따르면 국가는 일반적으로 누가 자국시민이 되는가를 자유로이 결정할 수 있다. 원칙적으로 이를 결정하는 두 가지 제도가 있지만, 실제로는 국가들은 이러한 두 가지 기준들 중 어느하나만을 단독으로 사용하고 있지 않다. 사실상 이 두 기준의 결합은 시민권 부여의 조건을 결정한다.

- 출생지주의 : 해당 국가가 관할권을 갖는 영토에서 해당인이 출생한 사실에 의거하여 시민권이 주어진다. 또한 출생지주의 국가들에서 시민권은 혈통에 의거하여 취득되어진다.
- 혈통주의 : 시민권이 특정 시민권을 지닌 부모로부터의 출생을 통해 주어진다. 혈통주의 국가들에서 시민권은 귀화, 혼인지위, 과거 혹은 현재의 체류에 의해 취득되어질 수 있다. 일부 혈통주의 국가는 특정 범주의 이민자 자녀에게 시민권을 부여하는 정책적 변화를 만들어 내고 있다. 즉, 출생지주의 법규를 수정하여 오직 영구이민자(영주권자)의 자녀에게만 생득적 시민권을 부여하는 쪽으로 변화를 꾀하고 있다.

시민권은 개인이 시민권을 취득할 권리뿐만 아니라 자의적인 시민권 박탈로부터 보호받을 권리도 내포한다.

「1948년 세계인권선언」 제15조에 명시된 국적에 대한 권리는 개인이 자신의 국적을 바꿀 권리를 내포한다.

인권에 대한 고려와 타국의 내정 불간섭 원칙은 시민권 취득과 상실을 결정하는 자국의 법규를 결정할 국가주권에 국제법적 제한을 가하는 근거가 된다.

일반적으로 시민권의 취득 및 상실을 규율하는 것은 국내법이다.

숙지할 사항 : 복수시민권

복수시민권자의 수가 증가하고 있다. 전통적으로 일부 국가들은 이중시민권이라는 개념에 대해 거부한 자세를 보여 왔다. 그러나 현재 세계 경제정치 정세는 국가들로 하여금 이중시민권 및 복수시민권을 수용하도록 하는 압력으로 작용하고 있다.

복수시민권에 반대하거나 옹호하는 어떠한 일반적 원칙도 국제법으로부터 도출할 수 없다. 국가는 국내법에 의거하여 타국의 시민권을 취득하거나 소유한 자국 시민이 자국 시민권을 유지하도

록 할 것인가 혹은 상실하도록 할 것인가를 결정할 수 있으며, 국제법은 이러한 국가의 권리를 제한하지 않는다. 그러나 세계인권선언은 어느 누구도 자의적으로 자신의 국적을 박탈당하지 아니한다고 규정한다. 한편, 국가는 외국인이 자국의 시민권을 획득하면 그의 타국 시민권을 상실하도록 할 것인가를 국내법으로 정할 수 있으며, 국가의 이같은 권리는 국제법에 의해 제한받지 않는다.

복수시민권과 관련된 분쟁이 발생한 경우, ‘진정하고 실효적 연결’테스트가 이용되어 왔다. 이중 시민권자에 대한 사건에서 당해 국가의 시민권이 진정하고 실효적이고 타국 시민권이 형식적인 것으로 입증되는 경우 국제재판소들은 당해 국가에 의한 외교적 보호의 주장을 대체로 인정하였다.

생각할 문제

다른 국가들이 인정하는 시민권을 수립하기 위해서는 개인과 국가간의 진정하고 실효적인 연결이 존재해야 한다는 주장이 종종 제기된다. 그러나 시민권 부여에 대한 국가 재량권을 제한하는 명확한 기준들이 국가관행들에서 거의 보여지지 않는다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 정치적 권리를 행사하고 정치적 의무를 이행하기 위해 법적 구성원 자격이외에 어떤 조건들이 요구되어지는가?
- 2 당신의 국가에서 시민권 부여 자격을 판정하는데 사용되는 기준들은 무엇인가?
- 3 시민권과 관련하여 당신의 국가가 타 국가들과 맺은 협정들은 무엇인가?
- 4 법의 충돌, 정치적 권리 행사, 병역 및 기타의 의무에 대해 당신의 국가가 참여하고 있는 특별 협정들은 무엇인가?

5 ‘진정하고 실효적 연결’검증법을 채택함으로써 발생하는 문제들은 무엇인가?

6 당신의 국가에서 시민권에 대한 이해는 더욱 명확하고 상세히 설명되어질 필요가 있는가?

7 당신의 국가에서 시민권의 개념은 어떠한 측면에서 이주관리를 촉진하는가?

제 2 과 시민권법

한 국가의 시민권 법은 국제법, 국제관습법, 그리고 시민권에 관해 일반적으로 인정된 법의 원칙과 양립하는 한 인정된다. 국제법은 국제인권조약이 적용되어야 하는 경우가 아닌 시민권에 관한 행정절차 및 사법구제는 각 국가의 영역에 해당된다.

국가관행은 무국적 방지 원칙을 따르는 편이다. 하지만 이주자에게 시민권으로의 접근을 용이하게 하는 것은 이주자들이 출입국 규제를 교묘히 빠져나가거나 추방, 강제퇴거를 피하기 위해 오용되어질 수 있다는 국가들의 우려로 이어졌다. 이러한 오용을 방지하는 것은 일반적으로 국가들의 몫이다. 그러나 시민권 법의 오용은 국제협력의 측면에서 쟁점이 되어왔다. 국제법은 시민권 법의 오용을 막기위해 국가가 적절한 조치를 취하는 것을 금지하지 않는다. 이와 관련하여 국제협력 증진, 특히 위조기술, 위조서류 제시, 시민권 취득포기 등록에 대한 정보교환이 가능하다.

최근의 국가관행은 시민권 분쟁을 일반 행정 및 사법 절차상에서 다루는 경향을 보이고 있다.

핵심사항

1 시민권 부여에 대한 국가의 재량권을 제한하는 명확한 기준이 국가관행에서 거의 드러나지 않는다. 관습적으로 귀화할 만한 타당한 근거라 인식될만한 해당국가의 연결점이 존재하는 경우 국가는 타국 시민에게 시민권을 부여할 수 있다.

예 시

에스토니아와 라트비아는 시민권 요건을 완화시켜 2차 세계대전 중이나 그 이후에 이민온 러시아인들이 시민권을 얻을 수 있게 하였다. 1991년 독립이후, 이들 나라는 에스토니아어, 라트비아어를 구사할 수 있는 사람들, 그리고 소련시대 이전에 선조의 근원을 밝힐 수 있는 사람들에게만 시민권을 부여하였다.

2 국제관습법상에서 특정 국적에 대한 권리, 국적변경 권리, 추가적 국적취득 권리라는 것은 존재하지 않는다. 그러나 「세계인권선언」 제15조에 따르면 모든 사람은 국적을 가질 권리를 지니며, 어느 누구도 자의적으로 국적을 박탈당하지 아니하고, 자신의 국적을 변경할 권리가 부인되지 않는다.

3 시민권이 수반하는 권리와 의무는 국내법에 의해 정해진다. 동등대우원칙(국적에 관한 유럽국적협약 제17조 1항)을 제외하고는, 국가가 추가 요건을 정할 수 있는 권리를 제한하는 국제규범은 거의 없다. 즉 국적자가 차별당하지 않는다는 전제조건하에서 국적에 근거한 권리의 행사를 위해 국가는 추가적으로 상거소수립 등과 같은 요건들을 정할 수 있다.

4 국제관습법에 따르면 국가는 자국 시민, 특히 타국으로부터 추방된 자국 시민의 입국 및 거주를 허용해야 한다. 이 원칙은 재입국에 대한 다수의 양자조약 및 다자조약에 나타나 있다.

5 ‘탈국적 시민권(post-national citizenship)’ 혹은 ‘초국적 시민권(transnational citizenship)’에 대한 인식은 아직 형성되지 않았다. 우선 해당자가 유럽연합이나 아프리카 연합 회원국의 시민이 아니라면 그는 유럽연합 시민 혹은 아프리카 연합 시민이라 할 수 없다.

숙지할 사항 : 국제협정

복수시민권자의 수가 증가함에 따라 권리와 의무의 충돌로 인한 국제분쟁도 늘어날 것이다. 국제관습법의 전통적 규범이자 「1930년 헤이그협약」 제4조에 제정된 법규에 따르면, 국가는 그 국가에 반하는 자국민에 대해 외교적 보호를 제공하지 않을 수 있다. 이 같은 원칙이 여전히 국가관행에서 나타나긴 하지만 몇 가지 예외들로 인해 점차적으로 그 중요성이 줄어드는 추세다. 그러한 예외들 중의 하나가 인권침해 주장이다. 하지만 인권의 발전이 자국민을 보호하는 외교적 보호제도를 무용하게 만들지는 않았다.

시민권의 취득 및 상실, 이중시민권자의 권리와 의무에 대한 상이한 법규들로 인해 빚어지는 문제들이 있다. 그 결과, 다음의 분야를 규율하는 국제협정들이 생겨났다.

- 무국적 상태의 방지 및 감소
- 의무의 대립
- 외교적 보호

예 시

「1997년 국적에 관한 유럽협약(European Convention on Nationality of 1997)」은 충돌을 일으키는 사안뿐만 아니라 국적취득의 문제, 국적에 대한 일반적 원칙, 절차, 국가 승계, 체약국간 협력까지 망라하는 포괄적 국적 법규에 대한 국가들의 요구를 반영한다.

무국적자에게 시민권을 부여해야 할 일반적 의무가 국제관습법상으로 이미 존재하는가, 혹은 관련 규범이 오직 조약의무로부터만 파생되는가는 논쟁거리이다.

국적에 대한 권리는 「세계인권선언」 제15조에 표명되었다. 국적에 대한 권리는 무국적상태를 방지할 의무의 실제적 성립으로 해석될 수 있다.

다양한 국제 문서, 특히 「1961년 무국적자의 감소에 관한 협약 (1961 Convention on the Reduction of Statelessness)」은 무국적 상태를 방지하거나 감소시킬 국가의 의무를 규정한다. ‘무국적자’란 용어는 ‘사실상 국적이 없는 사람’이기보다 ‘법적으로 어떤 국가에도 자국민으로 간주되지 않는 사람’을 지칭한다.

「국적에 관한 유럽협약(European Convention on Nationality)」 제6조는 무국적자의 방지 및 감소를 위한 국적취득에 관한 규범들을 제시하는데, 이는 일반적으로 인정된 국제관습법을 성안한 것으로 볼 수 있다. 그 중 한 예로, 자국 영토에서 출생한 아동이나 자국 영토에서 발견된 기아로 다른 방법으로는 국적을 가질 수 없는 자에게 국적을 부여하는 규범이 있다.

숙지할 사항 : 시민권법의 오용

무국적자라는 지위를 이용해 강제퇴거를 피하고자 시민권을 포기하는데 시민권법이 사용되어서는 안 된다. 그 국가가 그러한 국적이탈을 허용하는 것은 일반적으로 국제법 위반행위로 간주된다.

외국인의 입국과 거류에 대해 결정하는 국가의 주권적 권리를 제한할 목적에서 무국적상태를 성립시키는 것은 국제사회에 반하는 행위로 여겨진다. 따라서 그러한 국적이탈은 이주법의 집행 목적 측면에서 유효하지 않다고 여겨진다.

시민권 취득 자격으로의 자동적 접근이나, 용이한 귀화를 목적으로 위장결혼이 이용되어 왔다. 시민권 법을 오용하는 새로운 사례들이 ‘파트너 관계의 등록’에서 나타나고 있다. 파트너 관계가 인정받으면 해당자는 우선적으로 시민권을 획득할 수 있는 자격을 부여받게 되는데, 이를 오용하는 것이 문제되고 있다.

몇몇 국가들에서 아버지임을 주장하는 자는 간단한 선언을 통해 자녀를 인정할 수 있다. 그럼으로써 친자관계를 수립하고 자녀에게 시민권을 전도할 수 있다.

적용문제

- 1 무국적자를 방지하고 줄이며, 의무의 충돌을 다루고, 외교적 보호를 조직하기 위해 당신의 국가가 가입한 국제협정들로는 무엇이 있는가?
- 2 당신의 국가에서 시민권 분쟁은 어떻게 해결되어집니까?
- 3 당신의 국가에서는 무국적자의 시민권 취득에 관한 어떤 협정들이 적용되는가?
- 4 당신의 국가에서 인권에 대한 고려는 시민권법에 어떠한 영향을 미치는가?
- 5 당신의 국가에서 국익에 대한 고려는 시민권법에 어떠한 영향을 미치는가?
- 6 당신의 국가가 우려하는 시민권법의 오용은 무엇인가? 그러한 시민권법의 오용을 해결하기 위해 무엇이 행해져야 하는가?

제 3 과 시민권과 이주자

사람들의 국제적 이동이 증가함에 따라 개별 국가의 사회적 단일성이 점차 와해되고 있으며, 다문화주의적 특징을 보여주는 국가들의 수가 늘고 있다.¹⁾ 따라서 점점 더 많은 수의 나라들이 민족적·문화적 다양성 측면에서 국가적 단결 및 단일성을 발전·유지하는 과제에 직면하고 있다. 이민자, 이민자의 직계가족 및 자손의 시민권 취득에 관하여 중요한 정책적 질문들이 제기된다. 지난 몇 년간 출생지주의와 혈통주의 체제간의 구별이 점점 더 모호해져왔다.

출생지주의 국가들의 일부가 자국시민의 자녀, 합법적 영구 이민자의 자녀에게만 시민권을 부여하도록 관련법규를 수정하였다. 한편, 일부 혈통주의 국가들은 자국에서 태어난 제3세대 자녀들에게도 이제 시민권을 부여한다. 최근의 동향을 고려하여 시민권 법을 재검토·수정하는 나라들이 증가하고 있다. 남아프리카개발공동체(SADC)의 4개 회원국들은 시민권 법을 제정한지 10년이 채 되지 않았고, 5번째 회원국은 현재 시민권 법을 검토하고 있다.

핵심사항

1 시민권에 대한 ‘세대적 접근’은 시민권 부여를 결정하는 요소로서 ‘세대’를 기준으로 사용한다. 이러한 접근법은 제3세대 이민자가 출생에 근거하여 시민권 자격을 얻도록 하고, 제2세대 이민자는 거의 자동적으로 시민권에 접근하도록 제안한다. 이러한 접근법은 이민자와 그 자손이 시민자격을 부여받고 시민이 될 권리를 갖도록 하는 것이 바람직하다는 원칙에서 출발한다. 이러한 접근법은 혈통주의의 원칙을 따르는 국가들의 정책 변화를 필요로 한다.

2 「난민의 지위에 관한 협약」 제34조는 국가들이 가능한 난민의 귀화를 촉진하도록 하고 있다. 동 협약의 제34조의 내용 및 목적에 따르면, 국가의 행정재량권 행사에 있어서 난민의 귀화를 촉진시킬 의무가 고려되어야 하지만 귀화에 대한 개인의 권리란 존재하지 않는다.

3 이주자 및 이주자가족의 귀화를 촉진시키도록 국가에게 의무지우는 조약이나 조항은 아직까지 부재한 실정이다. 그러나 몇몇 국가의 최근 관행을 보면, 일정기간동안 체류한 특정범주의 이주자에게 시민권 취득권리를 법률에 의거하여 또는 신청절차를 통해 부여하는 경향이 있다.

4 「국적에 관한 유럽협약(European Convention on Nationality)」에 의하면, 국가는 영토내에 합법적으로 상주하는 외국인의 귀화를 허락하는 국내 법규를 수립해야 한다. 귀화의 요

건이 되는 거주 기간은 최대 10년으로 정해진다. 이는 대부분의 유럽국가들이 5년~10년간의 거주기간을 요구하는 기준과 일치한다. 다른 나라들도 유사한 조항을 두고 있다. 대부분의 남아프리카 국가들은 귀화신청 자격요건으로 5년~10년간의 거주를 요구한다. 이외에도, 귀화를 위한 기타의 조건들로는 언어구사력, 범죄기록 부재, 생계유지 가능성 등이 있다.

5 해당국과의 진정하고 실효적인 연결이 없이는 전통적 기준(예컨대, 자손)에 의거하여 시민권이 무한적으로 전수되지 않도록 하는 조치들은 종종 이주자의 시민권 취득을 더욱 어렵게 만든다. 이 같은 조치들로는 등록의무요건, 타국 시민권 포기 의무, 부모 제한 요건이 있다.

숙지할 사항 : 복수시민권과 이주자

많은 국가들이 복수시민권을 용인하는 경향을 보이고 있다. 상당수의 국가는 이민자가 출신국과 갖는 연고를 고려하여 특정 범주의 이민자들을 대상으로 복수시민권을 인정하기 위해 법률을 개정하였다. 이 외에도 시민권 이탈이나 상실이 불가능하거나 합리적으로 기대될 수 없는 경우 복수시민권은 점점 더 인정되고 있다.

복수시민권의 근거로는 한 개 이상의 장소 혹은 공동체에 대한 진정한 소속감, 여행의 용이함, 사업투자의 편리를 들 수 있다.²⁾

자국민의 자녀가 출생에 의거하여 자동적으로 다른 시민권을 취득하는 경우, 자국민이 결혼을 통해 타국의 시민권을 자동적으로 취득하는 경우, 몇몇 국가들은 복수시민권을 인정한다.

이중시민권 금지원칙을 유지하는 국가들조차도 이전 시민권 이탈이 사실상 불가능하거나 이전 시민권 이탈이 불합리한 것으로 여겨지는 경우 이전 시민권의 유지를 대체적으로 용인한다.

영구거주국만이 정치적 권리와 의무를 발생시킨다고 주장하는 이론가들이 있지만, 해외로 이주한 디아스포라가 그들의 시민적 의무(예컨대, 투표권)를 행사하도록 허용하는 국가들이 늘고 있다.

생각할 문제

법률을 개정하는 주요한 이유는 이민자가 출신국과의 연고를 유지함으로써 발생하는 유익함 때문이다. 동시에 도입국의 시민권이 완전한 통합을 위한 필수 요건으로도 여겨졌다. 반면 ‘복수시민권이 통합증진을 위한 적절한 기제인가’, 혹은 ‘복수시민권은 거주국보다 출신국과 자신을 동일시하는 별개의 문화적 정치적 이익집단의 형성을 촉진시킴으로써 통합을 방해하는가’에 대한 일반적 합의는 없는 실정이다.

통합과 복수시민권은 제3권 제6장 이주자 통합에서 더욱 자세히 논의된다.

복수시민권이 일반적으로 국가에 대한 충성 경합의 문제를 암시하는 것은 아니지만, 공공의 인식측면에서 그러한 충돌이 배제될 수 없는 상황이 있을 수 있다. 정부기관이나 공공영역에서 고위직을 맡기 전에 국가가 해당 시민에게 타국의 시민권을 포기할 것을 요구하는 것은 정당하다. 하지만 경험에 따르면 공공서비스분야, 특히 낮은 계급의 행정업무에 있어서 복수시민권자를 배제시킬 필요는 없어 보인다.

적용문제

1 당신의 국가에서 이주자의 시민권은 어떻게 결정되는가? 특정 기준을 충족시키면 귀화를 허락하는 법률이 있는가? 만약 그렇다면, 그 기준은 무엇인가? 그 기준은 얼마나 적절한가?

2 장기간 거주하고 있는 이주자에게 시민권을 부여하는 것에 관한 당신의 국가의 현 정책은 무엇인가?

3 당신의 국가에서 이주자의 복수시민권을 둘러싼 문제들은 무엇인가? 우려되는 법적 충돌로는 무엇이 있는가?

4 공공영역에서 일하기 위해서는 외국인이나 복수시민권자는 타국의 시민권을 포기해야 하는가? 당신의 답변을 뒷받침하는 근거를 제시하시오.

5 당신의 국가에서 복수시민권은 이주자 통합 절차를 규율하는 법제에 어떠한 영향을 끼치는가?

제 4 과 시민권의 상실

시민권 취득에 대한 결정뿐만 아니라 시민권의 상실과 박탈에 대한 결정을 내리는 것도 국가의 권한이다. 시민권의 상실과 박탈은 개인의 권리에 악영향을 미치기 때문에 이러한 문제는 국제법이 정한 더 엄격한 테두리 안에서 제한적으로 이루어져야 한다.

「세계인권선언」 제15조에 의하면 어느 누구도 자의적으로 자신의 국적을 박탈당하거나 그의 국적을 바꿀 권리는 부인당하지 아니한다. 이것은 시민의 자발적 시민권 이탈을 국가가 자의적으로 거부하지 않을 의무를 의미한다. 자국 시민이 타국으로 귀화하는 것을 거부할 수 있는 국가의 권리를 인정하는 양자협정을 해석할 때 이와 같은 국가의 의무가 반드시 고려되어야 한다.

시나리오

존은 A국의 시민이다. 존은 B국에 귀화를 신청하여 귀화한다. 존은 또한 자발적으로 A국의 시민권을 포기한다. A국과 B국은 이전에 조약을 체결한 바 있는데, 그 조약에 의하면 A국은 존의 B국으로의 귀화를 거부할 수 있다. A국과 B국은 자발적 시민권 이탈을 자의적으로 거부하지 않을 의무 또한 지니며, 존이 시민권을 바꿀 그의 권리 행사를 가로막지 않을 의무도 지닌다.

A국은 존의 A국 시민권에 대한 자발적 포기를 거부할 수는 없지만, A국이 B국과 맺은 양자조약하에서 존의 B국으로의 귀화를 거부하는 권리를 행사하면, 존은 무국적자가 될 수밖에 없다.

시민권의 자의적 상실 금지는 실질적으로 중요하다. 현 국제법체계에서는 국가에 의한 자의적 국적박탈에 대한 명확한 규범이 없지만, 차별적으로 개인이나 집단의 국적을 박탈하는 것은 국제법 위반으로 인식된다.

핵심사항

1 대부분의 시민권 정책에서 시민권 상실은 등록절차나 귀화를 통해서만 가능하다. 그 외에 시민권 박탈을 허용하는 예외적 사항들은 다음과 같다.

- 타국 시민권의 자발적 취득
- 기만행위, 허위정보, 시민권 신청자와 관련된 사실의 은폐를 통한 시민권의 취득
- 외국군대로의 자원입대
- 해당국의 중대한 이익에 심각한 해를 입히는 행위
- 부재신고없이 외국에서 장기적으로 체류함

2 국가승계와 같은 특별한 상황을 제외하면, 특정국이 복수국적자로부터 자국 시민권을 박탈하는 것을 제한하는 국제적 지침은 거의 전무하다.

예 시

성인 연령에 도달하여 이전에 법적으로 취득한 두 개의 시민권 중 하나를 포기하는 것을 거부하는 경우 국적이탈의 정당한 사유로 여겨질 수 있는데, 이것의 전제조건은 그러한 시민권 이탈이 이전 본국에 의해 법적으로 받아들여져야 한다는 것이다.

숙지할 사항 : 국가승계와 시민권

국가승계 상황에서의 시민권에 대해 일반적으로 인정된 규범은 아직 부재한 실정이다. 「국적에 관한 유럽협약(European Convention on Nationality)」은 국가승계와 국적에 대한 규범들은 수록하고 있는데, 이는 소련 해체 후 동유럽의 경험과 권고를 반영한 것이다. 이 규범들은 향후 관련 국제법 형성의 중요한 요소로 작용하리라 여겨진다.

「국적에 관한 유럽협약(European Convention on Nationality)」의 제18조는 국가가 국적을 부여하거나 국적유지를 허락하는 결정을 내릴 때 다음의 사항을 고려할 것을 의무화한다.

- 해당인의 그 국가에 대한 진정하고 실효적 연결
- 해당인의 상주

- 해당인의 의지 및 해당인의 출신 국가(지역)

동 협약의 제19조는 국가들이 관련 사안들을 국제협정에 의거하여 규율하도록 하기 때문에 당사국은 다음의 원칙을 존중해야 한다. 즉, 선행국의 주권이 미치는 영토내에서 일상적으로 거주한 시민에게 시민권을 부여하지 않은 채 국가승계가 이루어졌다면, 그 시민은 승계국에 잔류할 권리를 갖으며 사회적 경제적 권리에 관하여 승계국 시민과 동등한 대우를 누린다.

예 시

유사한 원칙들이 ‘보스니아 - 헤르체코비나 평화 협정 당사국의 시민권 법제에 대한 원칙’에 관한 권고 그리고 유럽민주주의위원회(European Commission for Democracy)가 채택한 ‘자연인의 시민권과 국가승계 결과에 대한 선언’에서 발견된다.

적용문제

1 「국적에 관한 유럽협약」의 제18조, 19조의 국적상실에 대한 규정은 당신의 국가가 시행하는 기준과 비교해 볼 때 어떤 부분이 비슷하고 어떤 부분이 차이를 보이는가?

2 승계국은 선행국의 시민을 어떻게 대우해야 하는가?

3 국제사회는 시민권의 자의적 박탈을 어떻게 해석해야 하는가? 당신의 국가가 이 문제에 어떻게 접근하고 있는가?

맺음말

국가는 복수시민권에 대한 국제협정의 체결을 장려하여 복수시민권의 관리를 촉진하고 복수시민권이 수반하는 권리와 의무의 행사에 대한 문제를 효과적으로 다루어야 한다. 국제법, 이주정책, 시민권 관련법은 개인의 이해와 국가의 이해 사이에 균형을 고려해야 한다.

참고문헌

Aleinikoff T.A. and D. Klusmeyer (Eds.),

2001 *Citizenship Today : Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

Hailbronner, Kay ; Renner, Gunter,

2001 *Staatsangehörigkeitsrecht*, 3rd ed.

Hansen, Randall and Weil, Patrick,

2002 *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S and Europe*, Berghahn

Kostakopoulou (Ed.),

2001 *From Migrants to Citizens, Membership in a Changing World*, Washington

Kostakopoulou,

2001 *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union - Between Past and Future*

Martin, David ; Hailbronner, Kay,

2003 *Rights and Duties of Dual Nationals, Evolution and Prospects*, The Hague, London, New York

Schuck, Peter,

1998 *Citizens, Strangers and In-Betweens*

시민권에 관한 국제 협약과 기타 법 문서 :

Council of Europe, *First European Conference on Nationality, Trend and Developments in National and International Law, Proceedings*, Strasbourg, February 3, 2000

Council of Europe, *Council of Europe Achievements in the Field of Law, Nationality*, Strasbourg, September 2000, DIR/JUR (2000), 3

Council of Europe, *Challenges to national and international law at the beginning of the New Millennium*, Strasbourg 8 and 9 October 2001, Proceedings, Conf/Nat (2001) PRO, Strasbourg, Dec. 10, 2001

Convention on the Legal Status of Stateless Persons of September 28, 1954

Convention on the Nationality of Married Women of February 20, 1957 (UNTS vol. 209, p. 65)

Convention on the Reduction of Statelessness of August 30, 1961

Convention on the Reduction of Multiple Nationality and Military Obligations of Multiple Nationals of May 6, 1963

2nd Protocol Amending the Convention on Reduction of Cases on Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality of February 2, 1993

Declaration on the Consequences of State Succession for the Nationality of Natural Persons adopted by the European Commission for Democracy through Law of 13.-14. September 1996

European Convention on Nationality of November 6, 1997

Except for the Convention on the Nationality of Married Women all of the foregoing are published in : *Council of Europe Achievements in the Field of Law, Nationality*, Strasbourg, September (2000).

Universal Declaration of Human Rights, Adopted and proclaimed by UN General Assembly resolution 217 A (III), 10 December, 1948, Available at : [http : //www.un.org/Overview/rights.html](http://www.un.org/Overview/rights.html)

¹ 제3권 제6장 이주자 통합에서 다문화주의에 대한 논의 참조

² 제2권 제3장 이주와 개발 중 복수시민권의 토대로서 디아스포라에 대한 논의 참조



IOM International Organization for Migration

제8장 이주자 지위 결정 및 이의제기

제1과 심사 절차

제2과 심사 절차의 기준



제 8 장 이주자 지위 결정 및 이의제기

이 장은 한 국가의 영토안에서 이주자의 법적 지위 결정에 관한 법과 행정 절차에 대해 개략적으로 설명한다. 제1과는 이주자 지위 결정제도의 구성을 좌우하는 요소들을 간략하게 정리한다. 제2과는 법적 지위가 불허되어 해당 국가로부터 출국하거나 추방되는 사람들에 대한 효과적인 심사, 재심, 이의제기 제도의 기준 및 관련 행위들을 살펴본다.

학습목표

- 입법체계속에서 보장되는 지위결정 심사 중에 있는 개인의 권리에 대해 이해
 - 공정하고 투명하며 책임성있는 심사 및 이의제기 절차의 중요성 이해
 - 국가의 상황에 적합한 심사 및 이의제기 절차의 핵심요소를 파악하는 능력 개발
-

배경지식

지위결정제도가 사실이나 법의 적용에 대한 전체적·부분적 행정 재심을 어느 정도로 허용하는가, 법원에 의한 사법심사 요청을 어느 정도로 허용하는가, 행정적·사법적 이의제기나 재심절차에는 몇 가지 단계를 두고 있는가에 따라 지위결정제도의 최종 형태가 좌우된다. 또한 어떠한 이주자 지위 결정 제도든 법적 지위가 불허된 사람들에 대한 공정하고 효율적인 추방 절차를 지니고 있어야 한다.

본 장은 이주지위결정과 이의제기, 법적지위가 불허된 자의 추방단계까지 다루는 규범에 초점을 맞춘다. 이러한 조치들은 해당 국가내의 주체가 법적으로 제재되어지지 않았다고 추정되는 자의 체포와 그 사람을 그 국가의 영토 밖으로 출국시키는 것 사이에 일어나는 일련의 과정이다.

이러한 절차는 불법적으로 입국하였다는 혐의를 받는 자, 체류기간을 초과하여 잔류하고 있는자,

입국 및 체류에 관해 부과된 조건들을 위반했다고 추정되어지는 자의 경우에 적용될 것이다. 그러나 「1951 난민의 지위에 관한 협약」 혹은 기타 ‘보호’ 지위 하에 해당국의 보호를 요청하는 자에 대해서는 이러한 절차를 적용하지 않는다. 이들은 보호요청의 유효성을 결정하는 별개의 절차를 따르도록 되어있다.

난민보호 요청을 심사하는 절차는 제3권 제5장 난민보호에서 더욱 상세히 다루어진다.

본 장은 또한 이민지위 변경 신청절차에 대해 거론하고, 비호결정제도에 편입되지 않은 불법 입국자들의 합법화에 대해 알아본다. 이러한 절차는 법에 의해 인정된 것으로 행정적 성격을 띤다. 따라서 본 장은 이러한 행정제도 하에서 내려진 불허결정에 대한 재심 및 이의제기 절차만을 다룰 것이다.

본 장은 이동의 자유 및 노동시장을 제어하는 절차들은 다루지 않는다. 그러한 절차들은 EU와 같은 지역 정치경제권의 구조 내에서 기능하거나 미국-캐나다 혹은 호주-뉴질랜드 간에 맺은 양자협정과 같이 국내법에 통합되어진 양자협정에 의해 만들어진 것이다.

이러한 제도는 오로지 체약국 시민이 역내의 타 체약국에서 거주하고자 할 때 그 시민의 지위를 관찰한다. 덧붙여, 역외에서 난민의 보호나 인도주의적 이유에서, 혹은 그 외 특정 이주 자격으로 입국이 허락된 자들을 다루는 제도는 이 장에서 다루지 않는다.

양자적 혹은 다자적 교역협정에 근거한 이동의 자유와 관련된 사안들은 제2권 제6장 이주와 노동, 제1권 제7장 국제협력에서 더욱 상세하게 다루어진다.

도입질문

- 1 당신의 국가에서 이주자의 법적 지위를 결정하는 법적 토대는 무엇인가?

- 2 이주자의 법적지위결정 절차는 시의적절성, 효율성, 공평, 책임성, 투명성이라는 ‘5개 원칙’을 어느정도로 반영하고 있는가?

- 3 지위 결정에 대한 재심, 또는 불허결정에 대한 이의제기를 위해 어떤 규정을 두고 있는가?

- 4 이주자의 법적 지위 결정과 불허결정에 대한 재심신청권리 보장에 대한 당신의 국가의 제도는 얼마나 효과적인가?

주요 메시지

이주관리의 핵심 부분 중 하나는 이주법제에 따른 이주자의 지위결정, 재심, 이의제기 절차이다. 지위 결정절차나 심사절차의 척도는 시의적절성, 효율성, 공평, 책임성, 투명성의 원칙들을 반영하면서, 대립되는 주장들을 판별할 수 있는 능력이다.

용어 및 개념

당사자주의/비당사자주의 (Adversarial/Non-Adversarial)

영미법 체계(당사자주의)와 대륙법 체계(비당사자주의, 혹은 규문주의)의 근본적 차이점을 말한다. 영미법 체계에서는 기본적으로 두 당사자들에 의해 논쟁이 되는 사안이 선택되는 재판절차를 따르는 반면, 대륙법 체계에서는 당국자, 재판소 혹은 법원이 논쟁 사안들을 결정하고 그 절차를 기본적으로 통제한다. 이주지위결정 및 이의제기 제도는 비당사주의(규문주의) 혹은 당사자주의를 따를 수 있다.

심사 절차 (Inquiry Process)

이주법제 하에서 개인이 가지는 법적 지위에 관계된 주장을 심리하고 그 지위에 대한 결정을 내리기 위해 성립된 절차이다. 개인의 법적지위는 제시된 증거 및 당해 법률의 해석의 검토를 통해 결정된다.

유예 (Suspensive Effect)

법원에 이의제기를 한 상태에서 해당 사건에 대한 최종 결정 과정이 끝나기 전까지는, 부정적인 결정의 효과를 방지하고 신청자의 법적 지위를 유지해주는 것이다.

제 1 과 심사 절차

해당국에서 상당 기간 동안 사실상의 거주를 수립한 추정상의 비호 신청자, 불법 입국자, 불법초과 체류자, 난민신청자가 아닌 자에 대한 적발(detection)은 질서있는 이동의 원칙에 악영향을 끼친다. 그 국가의 영토내에서 체포된 자로서 자신이 합법적으로 체류하고 있다는 증거를 제시하지 못하는 자의 경우 이주지위결정 절차에 보통 국가적 조치가 개입된다. 이주자 지위 결정 및 난민지위 절차간의 차이를 인식하고 이에 대한 혼란을 피하기 위해서 본 장에서 다루어지는 절차를 ‘심사’ 절차라 지칭할 것이다.

제3권 제5장 난민 보호에서 언급된 바와 같이, 이주지위 결정절차에 이용되는 요소와 원칙들은 난민지위 심사 및 보조적 형태의 보호 부여 심사에도 적용된다. 그러나 난민인정절차와는 달리, 본 장에서 논의될 기본적 이주 결정 절차는 전형화된 방식을 따르는 편이다. 이주지위 분류에 쓰이는 참조기준으로는 해당국가와의 연고, 출신여부, 보호자의 존재여부, 정부정책 및 노동시장 수요에 따른 특정 직종에 대한 수요 등이 있다.

핵심사항

1 이주지위 결정 절차 및 이의제기 절차는 이주관리의 매우 중요한 요소이다. 이와같은 제도의 시의절적성, 효율성, 공평, 책임성, 투명성이라는 ‘5개 원칙’은 인구 이동의 배출-유인 요소 및 국가의 국제조약의무 준수에 직접적인 영향을 미친다. 5개 원칙은 법적 구속력을 지닌 문서들에 직접적으로 표명되어있지 않지만 이 원칙들은 본 제도들을 평가하는 운영상의 척도가 된다.

2 심사절차, 이의제기 절차, 그리고 이 절차들을 통해 결정된 사항은 국내법령, 규정, 지침, 행정규칙을 따르도록 되어있다. 이 같은 규범은 결정과정의 성격 및 질에 영향을 미칠 것이다.

3 국가가 많은 수의 비정규 이주자들을 다룰 적절한 역량을 갖추지 못하게 되면, 비정규 이주자들은 그 국가에 정치적, 사회적으로 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 비정규 이주자의 법적 지위에 대한 최종 결정과정과 끝내 불허결정을 받은 자의 추방과정에서 빚어지는 비정규 이주자의 장기화된 체류는 더욱 부정적인 영향을 낳을 수 있다.

4

심사제도는 지역기관의 법규가 정한 최소한의 기준들을 따르도록 요구되어지기도 하는데, 이러한 기준들은 체약국에서 사용되는 일반적 기준들과 충돌을 일으킬 수도 있다.

속지할 사항 : 법적 고려 및 정책적 고려 사항

심사제도 및 이의제기 제도에 영향을 미칠 수 있는 법적·정책적 사항들에는 다음이 포함된다.

- 재심절차, 복잡성, 비용 및 소요기간
- 적절한 훈련을 받은 전문 심사 결정자와 행정인력 등을 비롯한 자원의 할당
- 변동하는 신청자 수를 효과적으로 처리할수 있는 절적인 인프라
- 수용 및 구금 시설의 종류 및 질
- 특정시기에 특정 직종의 인력수요에 영향을 미치는 경제적 요인
- 불법체류자 및 초과체류자에게 합법화 기회를 제공하는 그 국가의 수용력을 좌우하는 정치적 경제적 발전
- 법적지위 결정에 대한 재심, 이의제기, 사법 심사중 한 개 이상의 단계를 이용할 수 있는 가능성
- 유럽 대륙법 체계나 영미법 체계와 같은 일반적 법제 전통
- 이주 법제하에 이용가능한 절차적 보호조치의 존재, 적법절차에 대한 권리 및 사건 계류중 인동안 잔류할 권리에 영향을 미치는 헌법상, 국내법상 인권 조항 및 지역조약의 인권 조항
- 국가안보 문제가 개입된 재심의 경우 이를 위한 특별 절차 이행
- 개별 재심 제도 대(對) 장관의 자유재량적 결정
- 이의제기 시 추방 유예
- 사법심사의 결정이 이민 정책 및 법제에 미치는 파급효과

예 시

호주의 사법심사제도는 이주결정의 본안을 재검토하는 방식의 제도이다. 행정상소재판소(Administrative Appeals Tribunal)는 이주관련법제 하에 내려진 행정결정을 재심리할 제한적 권한을 지닌다. 재판소가 이주 관련하여 다루는 대부분은 부정한 특징을 이유로 강제퇴거명령을 받은 자들의 사건들이다. 또한 이주관련법제 하에 내려진 결정에 대한 본안 재심을 수행하도록 이주법하에 세워진 전문 본안 재심 재판소들도 있다. 행정상소재판소는 안보문제와 관련된 사안들을 다룰 수 있는 반면, 이주법하에 세워진 전문 본안 재심 재판소들은 그러한 사안을 다루지 않는다. 이주관련 사건들에서 안보 관련 사안이 제기되는 경우는 드물다.

난민재심재판소(Refugee Review Tribunal)는 난민 및 인도주의적 결정에 대한 재심을 다루는 반면, 이주재심재판소(Migration Review Tribunal)는 인도주의적 이민자를 제외한 이민 결정을 재심할 관할권을 지닌다. 본안 재심 재판소의 기각결정은 연방 법원으로 가져갈 수 있다. 추방명령에 불복하는 이의제기를 하는 경우, 추방명령은 이의제기가 완결될 때까지 효력이 중지된다.

호주에서 장관은 법이 규정한 특정 상황을 제외하고는 이주지위 결정을 내리는 절대적인 자유재량권을 지니지 않는다. 예외의 경우가 발생하기도 하는데, 그러한 경우는 해당자가 재심에서 기각결정을 받고 그 재심과정을 마쳤을 때에만 가능하다. 예컨대, 본안 검토나 법률 검토를 통해 해당자가 비자를 받을 자격이 없다고 결정되었을 경우, 관련부처 장관은 해당인의 사건을 재검토하고 비자 발급을 명령할 수 있는 비강제적 권한을 지닌다. 다시 말하면, 해당인은 그 장관이 이러한 절차를 이행하도록 강제할 수 없으나 장관은 이 절차를 사용할 것인지 자유재량 하에 결정할 수 있다. 기타 모든 경우에는 장관의 대리인이 이주 지위결정을 내리며, 이러한 결정은 본안 재심의 대상이 될 수 있다.

(발췌 : 국제이주기구- 이주 법제 및 관행에 대한 국제비교연구 IOM International Comparative Study of Migration Legislation and Practice)

적용문제

1 당신의 국가는 난민인정절차와 본 과에서 논의된 심사절차를 어떻게 분리하며 운영하고 있는가?

2 당신의 국가는 어떤 법률 전통을 따르고 있는가?

3 당신의 국가에서 이주자 지위 결정 제도에 영향을 미치는, 법적 정책적으로 고려해야 할 사안의 예를 하나 들어보시오

4 당신의 국가가 이주자 지위 결정과정에 개입하는 때(상황)는 언제인가?

제 2 과 심사절차 기준

이주지위 심사 제도를 결정짓는 정책 및 법적 테두리의 측면에서 아래는 바람직한 심사절차가 갖추어야 할 기준을 제시한다.

- 절차적 공정성에 대한 개념 적용
- 간결, 공정, 투명, 신속, 효과적인 결과 달성
- 결정자가 법령의 정확한 해석 및 적절할 적용에 주의를 기울이도록 한다.
- 각 개인의 지위 결정에 있어서 가능한 그 절차의 초기단계에서 중대한 사안들을 제시하도록 한다. 그리고 이러한 목적을 위해 모든 관련 증거의 수집을 촉진한다.
- 무관하고, 부정확한, 오해의 소지가 있는 정보에 입각해 결정하도록 유도하지 않는다.
- 당사자가 불필요하게 증언을 반복하지 않도록 한다. 특히 심사 초기 단계에 불필요한 증언을 반복하지 않도록 한다.
- 유사한 사건들 사이에 일관성 및 통일성을 이루고, 심사절차에 있어서 불일치를 줄이고, 적어도 최소한의 확실성을 제공하고, 책임 기관이 내리는 결정에 따라 국가제도 내에 상이한 결과들의 발생을 막는다.

핵심사항

1 난민지위를 결정하는 절차와는 달리, 일반적으로 이주 심사제도와 이의제기 제도는 주로 당사자주의를 따른다. 당사자대립구조는 당사자 자신 혹은 상대방에 대한 증거제시 및 입증책임의 원칙을 적용한다.

2 효율적이고 효과적인 심사제도를 가능하게 하는 절차적 요소는 다음과 같다.

- 중복과 문서 손실을 줄이기 위해 해당 사건의 시작부터 단일 파일을 사용한다. 이것은 개별 사건들에 대한 행정적 통제 및 감독의 일관성 및 연속성을 유지하도록 한다.
- 해당자와의 초기 접촉의 질을 높인다. 이를 위해 기초심문·면접에 관한 명확한 지침이 수립되어야 한다.
- 해당자에게 처음의 합당한 기회에 판결에 큰 영향을 주는 주장을 제기할 의무에 대해 알린다.
- 해당자에게 채심 그리고/ 혹은 이의제기의 권리가 있음을 알린다.
- 관련 정보의 제공, 그리고/ 혹은 규정된 기한 내에 기타 요구들에 응하는데 있어서 해당자

의 실책으로 인한 결과가 있는가에 대해 규명한다. 그러한 결과가 일어났다면, 그 결과의 성격과 그것이 발생한 상황이 규명되어야 한다.

- 결정자가 직접 심리하는가, 아니면 심리절차와 결정절차가 행정적으로 분리되어야 하는가를 명확히 정한다.
- 심리가 심문적인 방식으로 집행되는가 혹은 심리 시 관련 쟁점들이 본질적으로 당사자들에 의해 정해지는가를 명확히 정한다.
- 해당자의 법적 지위에 대한 초기 결정 이후에, 재심 및 이의제기 절차는 구두 증거 제시·구두제출 형식을 포함하는가, 아니면 그것은 단순히 그 사건과 관련된 문서에 대한 재검토인가를 명확히 정한다.
- 심사의 특정 단계 혹은 모든 단계에서 변론할 수 있는 권리에 대한 조항이 있는가, 그리고 각 사건별 상황에 의해 요구되는 충분한 자격을 갖춘 통역사의 동석에 대한 조항이 있는가, 그리고 그 정도는 어떠한가를 명확히 정한다.
- 결정 및 그 결정에 대한 이유는 서면으로 작성되어야 하는지, 완전함과 완결성을 지니고 있어야 하는지를 명확하게 한다.

숙지할 사항 : 구금

심사가 진행되는 동안 혹은 심사의 종료 시 불법입국자의 단기 구금이 필요할 수 있다. 이는 해당자의 본인여부를 확인하고, 추방에 필요한 단계들을 준비할 목적이거나 혹은 해당자가 비행의 위험이 있다고 여겨지기 때문이다. 실질적인 차원에서 보자면 해당자가 추방에 불복하는 구제책을 소진하였다고 가정하고, 해당자가 구금되기 이전부터 해당자의 여행 준비 처리를 실행하여 해당자의 구금기간을 최소화할 수 있다.

추방을 목적으로 한 구금의 경우, 피구금자에게 다양한 정도의 자유를 허용하는 보안체계가 사용된다. 그렇지 않을 경우에는 추방 기관이 능장을 부리지 않도록 이러한 종류의 구금은 정기적으로 재검토되어야 한다.

추방 계류 중에 있는 추방대상자의 구금 기간 및 제한, 이의제기권, 구금에 대한 재심 권리의 성격은 그 국가의 법적·정치적 전통에 따라 국가마다 차이를 보인다.

구금 및 비자발적 귀환과 관련한 사안들은 제3권 제9장 귀환 이주에서 더욱 자세하게 다루어진다.

예 시

영국의 이민상소부(Immigration Appellate Authority)는 이민관련 모든 이의제기의 본안을 다룬다. 여기에는 영국 입국 거부결정에 대한 이의제기, 비자연장을 위한 이의제기, 잔류를 목적으로 한 출국요건에 대한 이의제기, 영국 내무부장관의 비호거부 결정에 대한 이의제기, 강제퇴거 결정에 대한 이의제기 등이 있다.

첫 번째 이의제기 단계에서는 보통 이민 판정관(독립 재판관)이 사건을 검토한다. 만약 이의제기가 기각되면 그 사건을 이민상소재판소(Immigration Appeal Tribunal)로 가져갈 수 있다. 또한 추후 사법심사의 가능성도 있다. 해당자의 주장이 모든 불복절차에서 기각되었다 하더라도 내무부장관은 이민법규를 적용하지 않고 해당자에게 잔류 허가를 부여할 수 있다.

국가안보 사안이 결부된 사건의 경우, 해당 사건을 다루는 별개의 과(unit)가 비호 및 추후 이의제기 신청을 처리한다. 이를 담당하는 기관은 특별 이민 항소 위원회(Special Immigration Appeals Commission)이다. 본 위원회는 안보관련 사건들의 모든 이의제기를 심리한다. 이러한 이의제기신청은 비공개심리 방식으로 진행되며 추후에 있을 수 있는 사법 심사도 그러하다.¹⁾

예 시

다수의 국가들은 본안과 사법 심사를 모두 다루는 이민심사관의 행정 결정에 불복하는 제도를 두고 있다. 이민결정의 본안 재심은 1차 결정에 대한 신속하고 효율적이며 비교적 비용소모가 적으며, 해당자에게 자신이 처한 상황에 대한 다른 소견을 부여하는 재검토의 기회이다.

본안 재심은 선례를 수립하지 않는다. 그러므로 재심의 결과가 정부 정책에 중대한 파급효과를 갖지는 않는다. 그래서 본안에 대한 결정의 결과로 입법적 변화가 일어나는 경우는 드물다. 한편, 본안 재심은 일반적으로 추가적인 결정 단계를 허용하는데, 이는 개별사건이 가능한 이를 시기에 해결되는 것을 지연시키는 결과를 낳기도 한다.²⁾

적용문제

- 1 이주자의 법적지위결정절차는 시의적절성, 효율성, 공평, 책임성, 투명성이라는 ‘5개 기본원칙’을 어느정도로 반영하고 있는가?

- 2 지위 결정에 대한 재심, 또는 불허결정에 대한 이의제기를 위해 어떤 규정을 두고 있는가?

- 3 이주자의 법적 지위 결정과, 불허결정에 대한 재심신청권리 보장에 대한 당신의 국가의 제도는 얼마나 효과적인가?

맺음말

본 장은 불법적으로 혹은 적절한 법적 지위 없이 체류하고 있다고 여겨지는 이주자의 지위에 대한 결정을 내리는 제도의 일반적 특징 및 요건들을 개관하였다. 이 장은 또한 심사 결정에 대한 책임이나 이의제기 절차의 필요성과 그러한 절차를 수립하는데 있어서 다루어져야 할 문제들을 규명하였다.

참고문헌

IOM,

2002 *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice*.
Commissioned, by the Irish Department of Justice, Equality and Law Reform, April.

아래의 웹 사이트는 이주자의 법적지위 결정 및 이의제기에 관련한 법과 절차들에 대한 정보를 수록하고 있다.

호주 [http : //www.immi.gov.au/legislation/index.htm](http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm)

캐나다 [http : //www.cic.gc.ca/english/policy/index.html](http://www.cic.gc.ca/english/policy/index.html)

뉴질랜드 [http : //www.pco.parliament.govt.nz/legislation/legislationtypes.html](http://www.pco.parliament.govt.nz/legislation/legislationtypes.html)

영국 [http : //www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp?pageid=19](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp?pageid=19)

미국 [http : //www.immigration.gov/graphics/lawsregs/index.htm](http://www.immigration.gov/graphics/lawsregs/index.htm)

¹ IOM, International Comparative Study of Migration Legislation and Practice.

² IOM, International Comparative Study of Migration Legislation and Practice.



IOM International Organization for Migration

제9장 귀환 이주

제1과 귀환 이주 정책의 체계

제2과 귀환 이주 지원

제3과 자발적 귀환 지원 프로그램의 설계

제4과 비자발적 귀환 이주

제5과 퇴거의 집행



제 9 장 귀환 이주

본 장은 이주관리정책의 발전에서 귀환 이주의 위치를 살펴본다. 제1과는 귀환이주정책관련 국제협력의 동기와 배경을 개괄한다. 제2과는 자발적 귀환과 관리 기체로서의 자발적 귀환 지원 (assisted voluntary returns)이 가져오는 이익을 살펴본다. 제3과는 자발적 귀환 지원 프로그램을 계획할 때 고려해야 할 점들을 논의한다. 제4과는 자발적 귀환 관리 접근법을 살펴보고 그것을 실행하기 위한 몇가지 제안들을 제시한다. 제5과는 강제귀환과 관련된 문제점과 그 해결책을 검토한다.

학습목표

- 완전한 이주관리제도를 유지하는데 자발적 귀환 이주의 필수적 역할 이해

- 포괄적 이주관리정책을 위한 자발적 귀환의 중요성 이해

- 자발적 귀환 이주, 재통합, 지속가능성의 주요 요소 파악

- 특정 국가에 맞는 자발적 귀환 및 재통합 조치를 모색하고 이행할 능력 개발

- 비정규 이주자의 비자발적 귀환 혹은 강제귀환이 필요한 상황의 판단

- 특정 국가에서 강제귀환 프로그램을 실행하는 능력 증진

배경지식

19세기까지 이주의 흐름은 종종 이주자의 ‘역흐름(대부분 귀환이주자)’을 만들어내는 경향이 있었다. 이것은 본질적으로 순환이주의 개념에 해당한다고 볼수 있으며, 귀환이주의 복합적이고 다층적인 문제에 대한 이해는 여전히 부족한 편이다. 귀환이주는 이주역사에서 아직 기록되지 않은 장으로 남아있다. 과거에 귀환은 대부분 자발적으로 발생하였고, 그리하여 기록되지 않았거나, 재정착 및 통합관련 케이스들을 모니터링하는 것과 동등한 수준의 모니터링이 과거에는 필요한 것으로 인식되지 않았기 때문이다.

귀환이주는 국내·국제정책이나 법에서 표준적 의미가 정립되지 않은 비교적 새로운 이주 영역이다. 이주국과 귀환국의 발전 정도, 본국으로 돌아가 보내는 기간, 실효적 결과(effective outcome)에 대한 이주자의 의도, 개별 귀환의 사회적 환경을 설명하는 각기 다른 귀환 유형론들이 나타났다.

이주대상국에서 개인이 갖는 지위와 관계없이 귀환은 대체로 세 가지 방식으로 이루어진다. 귀환은,

- 이주자가 체류하는 동안 어느 시기에나 자신의 의지에 따라 자신의 비용으로 본국으로 돌아갈 것을 결정할 때, 어떠한 강제력이 작용하지 않고 자발적으로 이루어진다.
- 해당자가 단기보호지위 상태의 말미에 있거나 비호가 거부되거나 (법적지위상) 체류할 수 없는 것과 같은 강제력이 작용하는 상황에서 자진귀환을 선택하여 자발적으로 이루어진다.
- 당국이 강제퇴거를 명령함으로써 인해 비자발적으로 이루어진다.

이주관리에는 비정규 이주자의 자발적 귀환을 지원하는 대책을 비롯하여 다수의 접근법들이 필요하다. 이러한 관리 기제는 적시의 비호결정, 그리고 결국 비호신청이 거부된 비호신청인의 신속한 퇴거를 포함한 국경관리제도 및 비호관리제도와 결부될 때 특히 효과적이다.

자발적 귀환은 정책입안자 그리고 귀환대상자들 모두에게 선호되는 방식이지만 일부의 경우에는 강제귀환이 불가피하게 필요한 경우도 있다. 비자발적/강제 귀환 정책은 포괄적이고 균형적인 이주 접근법의 일부여야 한다. 이 같은 정책은 국제보호 메커니즘의 완전성(integrity)을 보장할 것이다.

균형적인 귀환 정책이란 자발적 귀환이 불가능한 경우에 강제귀환을 취하는 것을 포함한 정책이다. 유입국에 체류할 적법 기준을 지니지 않은 자에 대한 효과적 귀환 접근법은 비정규 이주 및 불법 이주 문제를 다루는 광범위한 노력에도 기여한다. 비정규 이주자 및 보호가 필요치 않다고 결정된 자들에 대한 신속한 귀환조치는 인신매매자 및 잠재적 비정규 이주자들에게 그들이 의도하는 행위가 성공하지 못할 것이라는 분명한 메시지를 전달하는 효과를 낳는다.

도입질문

- 1 자발적 귀환 지원 프로그램은 당신의 국가에서 비정규 이주자의 성격과 필요의 측면에서 합당한가?

- 2 당신의 국가에서 강제귀환 정책은 총체적 이주관리에서 어떠한 부분을 차지하는가?

- 3 자발적 귀환 지원 프로그램은 비정규 이주자의 추방과 귀환에 대한 당신의 현재의 접근법보다 어느 정도로 더 혹은 덜 비용효율적인가?

- 4 강제귀환 정책은 당신의 국가에서 어느 정도로 효과적으로 실행되고 있는가?

- 5 당신의 국가에서 효과적인 강제이주 프로그램을 실행하는데 있어서 걸림돌은 무엇인가?

- 6 당신의 국가의 경우, 상당수의 귀환이주자를 유입시킬 필요성은 어느 정도로 높은가?

- 7 자발적 귀환 지원 프로그램 개발에 대한 공동의 접근법은 귀환이주자라는 과제를 다루는데 도움이 되겠는가?

- 8 본 장에서 제시한 예시 및 모델들은 당신의 국가에서 어느 정도로 강제귀환의 문제들에 관한 유용하고 수용가능한 접근법을 제공하는가?

주요 메시지

효과적인 귀환 정책을 위해서 정책의 지속가능성과 실효성을 보장하는 다양한 학제간 접근이 필요하다. 귀환이 합법적이고 질서있는 입국, 수용, 통합을 위한 제도뿐만 아니라 효과적인 국경관리제도 및 비호제도와 결부될 때 최적의 결과를 거둘 수 있다.

강제귀환은 균형잡힌 귀환 정책의 일부를 이룬다. 자발적 귀환이 선호되지만 이것이 가능하지 않을 때 강제귀환이 이루어진다. 추방은 효율적인 절차를 통해 이루어져야 하며, 추방대상자의 기본권을 보장하는 국제인권법 및 국제협약에 양립하는 것이어야 한다.

용어 및 개념

행정적 강제퇴거/강제출국 (Administrative Removal)

체류기간 초과자(overstayer), 체류조건을 위반하여 노동을 하는 자(혹은 편의를 요구하는 자), 잔류를 허락하는 공식 허가를 얻고자 속임수를 쓰는 자들에게 적용되는 절차

귀환 지원 (Assisted Return)

귀환 지원은 국가나 제3자(예컨대, 국제기구)가 개인에게 귀환을 위한, 혹은 때때로 재통합을 위한 재정적, 조직적 지원을 제공하는 것이다.

도착국, 이주대상국 (Country of Destination)

이주이동에 관여한 자가 도착하고자 하는 국가

출신국 (Country of Origin)

이주이동에 관여한 자가 거주하다가 출국한 국가. 이는 민족 귀환이나 제1 비호국으로의 귀환의 경우에 쓰이는 “귀환국”과는 다른 개념이다.

귀환국 (Country of Return)

한 개인이 귀환되어지는 국가. 이는 그 개인의 출신국일 수도 있고 이전의 상주국일 수도 있다. 그러나 경유국으로의 비국적민의 재입국을 다루는 재입국협정의 수가 점차 늘어나고 있다.

경유국 (Country of Transit)

이주자가 목적인 곳으로 가는 과정 중에 위치한 중간 국가 혹은 통과 국가

강제퇴거 (Deportation)

적법한 출국 명령을 거부하는 자, 범죄를 저지른 자, 유입국으로부터 당해 이주자를 출국시키는 것이 공공 이익에 도움이 되는 경우에 적용되는 절차

강제귀환 (Forced Return)

개인의 자발적 의사에 의해 행해지지 않는 귀환

체류국, 도입국, 유입국 (Host Country)

타국적인이 그의 지위에 관계없이 단기간이나 장기간 체류하고 있는 나라

차단 (Interceptions)

UN 난민고등판무관실(UHCHR)에 의해 정의된 차단이란 필요한 서류 없이 육로, 항로, 해로로 국경을 넘어 예상 목적국으로 가고자 하는 사람들의 이동을 방지, 차단, 저지하기 위해 한 국가가 자국 영토 외부에 대해 적용하는 모든 조치들을 의미한다.

비정규 이주 (Irregular Migration)

자국 영토로, 자국 영토를 통해서, 혹은 자국 영토로부터 이루어지는 이주민들의 질서있는 이동을 관리하기 위해 국가들이 정해 놓은 규범과 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다.

재입국 협정 (Readmission Agreement)

보통 양자협정의 형태를 띠고 있으며 국가가 비정규 이민자를 출신국이나 경유국으로 되돌려 보낼 수 있는 절차를 수립한다.

재이출(再移出), 재이주 (Re-Emigration) :

출발국으로 돌아간 후에, 다시 또 다른 거주를 위해, 또는 목적지로 떠나는 이동

본국귀환 (Repatriation)

엄격한 법률적 의미를 가지고 있는 용어로, 국제법에서 인정되고 있으며 본국으로 돌아가는 협약 난민, 1949년과 1951년 제네바 협약에 근거하여 전쟁 포로들 및 전쟁 기간동안의 민간인, 1961년과 1963년 비엔나 협약에 따라서 위기시의 외교관에게도 적용된다.

귀환 (Return)

귀환은 넓게 경유국 또는 도착국에서 그 이전의 경유국이나 출신국으로 돌아가는 행위를 뜻한다.

자원적 귀환, 자발적 귀환, 자의적 귀환 (Spontaneous Return)

개인이 스스로 귀환하기로 결정하고 귀환을 실행하는 것이다.

제3국 국민 (Third Country National)

제3국 국민의 개념은 가장 일반적으로 ‘양자간 재입국허가협정’에서 나타나는데, 협정당사국 국민이 아닌 귀환인을 지칭한다. ‘귀환’의 맥락에서 제3국 국민이란 귀환될 사람이 수용국의 국민도 아니면서 수용국이 존재하는 지역 내 그 어떤 국가의 국민도 아닌 경우이다. 예를 들어, EU의 경우 독일에서 제3국 국민이란 오직 EU 외부에서 온 타국적자들만을 포함하며 타 EU 회원국 국민들은 포함하지 않는다.

자발적 귀환 (Voluntary Return)

개인의 자발적 결정에 따른 귀환. 자발적 귀환 개념은 강제적 요소의 부재 이상의 것을 필요로 한다. 자발적 결정은 어떠한 신체적, 정신적, 물리적 강압도 없는 것으로 정의되며, 이에 더하여, 그 결정은 적합하고, 이용가능하고, 정확하고 객관적인 정보에 근거해야 한다.

제 1 과 귀환 이주 정책의 체계

이주정책이 발전할수록 귀환정책의 효율성을 높이기 위해서는 이주정책의 지속성과 실효성을 보장하는 다분야의 학제간 접근 및 정부부처, 기관에 걸친 협력이 필요하다. 이것은 추가적 선택이 아닌 귀환 프로그램의 필수적 사항이다. 관련정책 부문들의 집합점은 포괄적이고 효과적인 이주정책 수립에서 중요한 역할을 한다.

귀환이주는 출신국, 경유국, 도착국에게 상당한 영향을 끼친다. 도착국과 경유국에서는, 그 영향이 이민제도와 난민제도의 완결성에서 나타날 것이다. 귀환국들에 있어서는, 출신국, 경유국 혹은 제3국에 상관없이 귀환 이주자의 대규모 유입은 재통합과 사회경제적 안정의 관점에서 볼 때, ‘흡인력(absorption capacity)’의 측면에서 특별한 과제를 제시한다. 귀환국은 또한 송금 유형의 변화를 겪을 수 있다. 귀환자의 재통합은 면밀한 계획뿐만아니라 송출국과 수용국간의 협력이 있어야 가능하다.

예 시
아프리카, 아시아, 남미의 개발도상국들은 전통적으로 그 역내에서 고향을 떠나야만 하는 상황에 봉착한 사람들에게 일시적 피난처를 제공해왔다. 대다수의 비호신청인, 난민, 비정규 이주자들이 여전히 출신 지역권 내에 있는 나라들, 그 중에서도 특히 개발도상국들에 체류하고 있다. 따라서 이러한 개도국의 대부분은 유입국이자 출신국인 이중적 위치에 놓여 있다. 이러한 점에서, 자국민의 귀환에 대한 문제는 서양 이주대상국들에서 민감한 정치적 사회적 이슈인 것만큼이나 이들 나라들에게도 민감한 사항이다.

귀환은 단순히 특정 이주자에 대한 추방의 문제로 간주되기도 한다. 하지만 그러한 귀환이 지속 가능하지 않고 귀환이주자의 재통합이 거의 촉진되지 않는다면 문제점들이 발생한다. 또한 해당자가 출신국으로 돌아갈 수단이 결여된 경유국으로 추방된다면 귀환은 궁극적으로 실현가능성이 없다. 중국에 그 이주자는 불법적으로 해당 이주대상국에 재입국하려 할 수 있다. 포괄적인 귀환정책의 성공을 위해서는 다음의 몇 가지 핵심 요소들을 포함해야 한다.

- 제1 선택방안으로서 자발적 귀환의 장려
- 안전과 존엄이 준수되는 강제귀환 조치
- 귀환의 지속가능성 증진. 이것은 미등록이주자의 재입국 시도를 야기하는 동인을 약화시킴.

- 귀환자의 경제적, 사회적, 문화적 재통합 촉진
- 귀환 실행과 관련된 파트너십 및 협력

아래의 <핵심사항>은 이 요소들을 살펴본다.

핵심사항

1 엄청난 규모의 귀환이주, 특히 비정규 이주 그리고 출신국의 비상사태로 인한 대규모 강제이주와 관련된 귀환이주는 새로운 과제들을 낳았으며 냉전시대가 끝나기 전에는 가능하지 않았던 귀환의 가능성을 열었다.

예 시
<ul style="list-style-type: none"> • 보스니아 - 헤르체고비나, 뒤이어서 코소보, 코트디부아르, 시에라 리온, 아프가니스탄, 동티모르 • 소련의 붕괴로 촉발된 사람들의 이동 • 출신국이라 추정되는 국가로부터 그들 자신이 직접 이출(emigrate)한 것 아닌 사람들이 ‘조상’의 연고에 의해 귀환

2 국제적 차원에서 정치 이슈 및 개발 이슈들을 다루는 포괄적 이주관리 접근의 필요성이 인정되었다. 예컨대, 이주협력 조항들은 EU가 제3국들과 맺은 EU 제휴 및 협력협정 (EU's association and cooperation agreements)에 포함되었다. 그러한 다분야적 접근이 각 부처에 걸쳐 정책을 조정하는 국내적 노력에서도 나타난다.

3 1994년 카이로 국제인구개발회의는 모든 국가들이 대화와 건설적인 상호작용을 통해 귀환을 관리할 것을 촉구하였다.

4 인도적 요소, 경제적·사회적 요인, 밀입국·인신매매 요소들의 상호작용이 증가함에 따라 이주가 더욱 복잡하고 다원적인 방향성을 갖게 되었다. 이로 인해 다양한 종류의 이주관리 파트너십이 개발되고 있다. 파트너십은 정치, 경제, 사회적 이해를 종합한다는 점에서 포괄적 귀환이주 접근의 핵심적 요소가 될 수 있다. 그러한 파트너십은 또한 이주정책이 출신국 및 경유국의 인권과 개발 이슈들을 고려하도록 한다.

5 또한 경유지에서 발이 묶인 이주자들의 수속처리와 지원에 대한 이해와 협력이 만나는 집합점은 결국은 경유국의 이주관리 역량 및 역내 밀입국 퇴치 공조를 강화하는 보완적 기술지원의 추진으로 이어질 수 있다.

예 시

그러한 파트너십 접근은 ‘집단’ 발의로서, 이는 출신국, 경유국, 이주대상국들을 비정규 이주와 귀환이주에 대한 공동의 실질적인 해결책을 모색하는 교섭의 장으로 인도한다. 이러한 경우, ‘집단’은 특히 이주경로에 위치한 이주 문제들을 해결하는 데 상호이해를 가진 국가들의 그룹화를 지칭한다. 집단 접근은 합의적·지원적 귀환/재통합 체계를 제공하기 때문에 자발적 귀환 이주를 육성하는데 직접적으로 기여할 수 있다.

제1권 제7장 국제협력은 이주관리에서 국제협력에 관한 메카니즘에 대한 상세한 정보를 제공한다.

6 비정규 이주자는 목적지로 향하는 도중에 있는 경유국으로부터 귀환할 수단이 없을 수 있다. 귀환하는 데 지원을 필요로 하기도 한다. 이것은 비정규 이주자를 나르고 있는 공해상의 선박에 대해 국가가 내린 차단조치에 의한 것일 수도, 경유국으로의 불법입국 혹은 체류기간 초과에 의한 것일 수도, 혹은 여행증명서가 분실되거나 불완전한 여행증명서로 인해 목적국으로부터 강제퇴거당해 공항에서 발이 묶인 것 일 수도 있다.

7 혼합적 이주 흐름을 동반한 이 같은 현상을 다루는 출신국, 경유국, 이주대상국 간의 협력 모델이 생성되고 있다. 많은 경우에 이러한 협력은 국제이주기구(IOM)와 같은 국제기구 그리고 비호심사역량이 부족한 곳에서는 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)과의 협력 하에 이루어진다.

8 국가차원에서 부처간 정보교류를 위한 제도를 마련하는 것이 유용하다. 타국 정부와 일할 때에는 특정 정책 이슈를 담당하는 연락 담당자를 두는 것이 도움이 된다. 그러한 제도는 추방 전략의 개선을 돕는다.

9 지속가능한 귀환은 모든 추방정책의 핵심 요소이다. 이를 위해서는 타 부처, NGO 및 비정부 기관, 특히 개발 분야에 전문성을 지닌 기관, 귀환후 프로그램 및 재통합 프로그램

을 추진할 수 있는 기관과의 협력뿐만 아니라, 경유국과 출신국과의 우호적인 관계를 쌓아가는 타국 정부와의 협력이 필요하다.

10 귀환이 자발적으로 이루어졌든 강제적으로 집행된 것이든 간에 지속가능한 귀환은 귀환 후 유인체계(post-returns incentives)에 대한 제3국의 협력을 독려하는 정책을 통해 촉진되어야 한다. 많은 불법이민자가 있는 지역에 경제적 사회적 쇠퇴를 제공하는 기관과의 협력을 내용으로 하는 정책은 장려되어야 한다. 그러한 발의는 이주대상국으로의 불법이주 방지 그리고 출신국 지역사회의 사회적 안녕의 측면에서 장기적으로 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

숙지할 사항 : 귀환 이주

다수의 국제 문서는 이주자의 권리 및 귀환과 관련된 조항들을 두고 있다. 「1948 세계인권선언」을 가장 중요한 문서로 들 수 있는데, 동 선언의 제13조 2항은 “모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다”고 규정한다. 그러나 출국할 권리는, 그에 상응하는, 자국을 제외한 타국에 입국할 권리가 없다는 점에서 불완전한 권리이다. 그러므로 이주자의 입국을 허락할 의지가 없을 시에 이주자가 이 권리를 항상 행사할 수 있는 것은 아니다. 따라서 자국이 아닌 국가에 입국하려는 자 그리고 타국에 입국 혹은 타국에서의 잔류가 허락되는 요건을 충족시키지 못하는 자는 출신국 혹은 이전 거주국으로의 귀환을 고려할 필요가 있다.

이주자 밀입국과 인신매매에 관한 각각의 유엔 의정서는 국가들이 부당한 혹은 비합리적인 지체 없이 자국민과 영주권자의 귀환을 이행하고 받아드리도록 명한다. 그러나 국제법상 자국으로 귀환할 개인의 권리가 존재하며, 그에 상응하는, 자발적으로 그 권리를 행사하는 시민을 재입국시킬 국제법상 의무도 존재하는 반면, 귀환할 권리는 ‘개인’의 권리가기 때문에 그 권리는 개인들을 귀환시키고자 하는 ‘국가’에 의해 원용될 수 없다.

개발도상국에서 온 많은 이주노동자들은 유입국에서 정치적 혼란이나 경제적 불황에 직면하더라도 영구적 재정착의 기회나 귀환지원을 받지 못한 채로 고용되어 왔다.

생각할 문제

출신국의 경제적 발전에 대한 귀환이주의 영향은 논쟁의 대상이 되었다. 귀환이주가 적절히 관리될 때, 귀환이주는 본국의 발전을 위한 실제적 자극제가 될 수 있다. 한편, 이주를 위해 소비한 초기 지출을 만회할 만한 수입이 너무 적고 즉각적인 취업 전망이 불투명한 상황에 실망한 귀환자들은 사회경제적 측면을 더욱 불안정하게 만드는 요인이 되기도 한다.

제2권 제3장 이주와 개발은 위의 논쟁 및 이주와 개발간의 기타의 연계점에 대한 자세한 정보를 제공한다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 귀환이주는 어떠한 영향/효과를 가져오는가?

- 2 당신의 국가에서는 귀환이주에 의해 어떠한 정책적 문제들이 발생하는가?

- 3 귀환이주를 관리하기 위해 당신의 정부는 어떠한 파트너십을 형성하였는가?

- 4 당신의 정부는 귀환을 관리하기 위해 타국의 정부와 어떻게 협력하는가?

- 5 귀환시키는 국가, 이주자, 이주자의 출신국이 공통적으로 지니는 이해가 무엇인지 설명하십시오.

- 6 당신의 국가에서는 부처간 정보교환을 위한 어떤 국내적 조치가 추방 절차를 개선할 수 있겠는가?

7 당신의 국가에서 ‘지속가능한 귀환’이 어떻게 촉진될 수 있겠는가?

8 비자발적 귀환 정책을 고안할 때 어떠한 정치적 쟁점 및 개발론적 쟁점이 고려되어야 하는가?

제 2 과 귀환 이주 지원

귀환이주관리는 상당한 과제들을 부여한다. 귀환이주관리는 국가정책 입안자 및 국제정책 입안자에게 중요한 의제이다. 강제귀환과 비교해 볼 때 자발적 귀환은 인권침해의 위험을 줄이고, 귀환자의 존엄성을 보장한다. 정부의 입장에서 볼 때 자발적 귀환은 강제이주에 비해 재정적으로나 정치적으로 비용소모가 덜하다. 이러한 이유에서 일관적이고 효과적인 이주관리정책이라면, 그것이 무엇이든 자발적 귀환 지원을 도입하는 것이 중요하다.

자발적 귀환 지원은 특히 강제이주의 대안책으로 적합하다. 유입국에 잔류하는 것이 불허된 비정규 이주자의 경우, 자발적 귀환 지원은 강제이주의 낙인과 미래에 해당 이주대상국으로 돌아가고자 할 때 일어나는 법적 배제(legal exclusion)를 피하고픈 이주자의 욕구, 그리고 가능한 가장 인도적이고 비용효율적인 방식으로 이주 문제들을 관리하고자 하는 유입국의 필요 사이에 균형을 맞춘다. 자발적 귀환은 또한 ‘그 국가를 떠나도록 통고받은’ 사람들 및 강제추방의 위협을 받은 사람들의 선택일 수도 있다.

자발적 귀환을 결정하는 데에는 여러 가지 요소들이 작용한다. 출신국에서의 부재 기간은 이주자가 출신국으로의 귀환을 고려하는 경향과 상관관계를 지닌 요소이다. 개인의 귀환 결정을 유발하는 동기들을 더욱 잘 이해하기 위해 몇몇 연구조사가 수행되었다. 이러한 연구는 출신국으로부터의 부재 기간, 유입국에서의 체류 기간, 유입국에서의 통합의 정도 및 복지제도 이용에 관한 자격, 이주과정에서 개인의 ‘투자’ 종류, 귀환과정에 대한 정보로의 접근, 이용가능한 재정착 지원의 성격과 정도 등의 배출/유인 요인들을 고찰하였다. 연구는 사례별 접근과 재통합 전략의 설계 시 이와 같은 변인의 통합을 시도하였다. 이 연구는 대부분 표본 조사로부터 얻어진 양적 데이터에 기초한다.

경제적 사회적 요인들은 자발적 지원을 좌우하는 변수들에 영향을 끼친다. 비상사태가 일어난 후에도, 스스로에 의한 자발적 귀환 및 지원을 통한 자발적 귀환이 일정한 수준으로 일어난다. 심지어 체류지위 결정 절차가 재개되고 공식지원 메카니즘이 실행되기 이전이라도 그러하다. 이러한 초기 귀환 부흥(surge)은 여타의 귀환 시나리오들에서 나타나는 현상이 아니다. 즉 여타의 귀환 시나리오들은 귀환이주자의 수가 귀환지원의 이용가능성에 대한 정보를 확산시키는데 필요한 시간 경과와 더욱 밀접하게 결부되어 있다.

핵심사항

1 일반적으로 많은 이주자들은 출신국을 떠나 이주할 때에는 귀환하고자 하는 마음이 있으나 유입국에서 보내는 시간에 비례하여 귀환하고자 하는 의도는 점진적으로 줄어드는 경향이 있다.

2 자발적 귀환 프로그램의 실효성은 종종 귀환자가 자발적 귀환 지원 이용가능성에 대해 인식하게 되는 정도, 그리고 출신국에서 맞게 될 상황을 포함하여 귀환 절차 그 자체에 대해 인식하고 있는 정도에 달려 있다.

3 자발적 귀환 지원은 이주관리를 이루는 필수불가결한 부분이다.

- 자발적 귀환 지원은 비정규 이주 상황에 있는 이주자들에 대한 국제원칙과 기준을 준수하면서 정규이주 프로그램이 완전성(integrity)을 갖도록 한다.
- 자발적 귀환 지원은 출신국과 유입국의 협력을 강화한다.
- 자발적 귀환 지원은 귀환자의 사회경제적 재통합을 뒷받침하는 재통합 조치를 통해 ‘귀환의 지속가능성’을 증진시킨다.
- 자발적 귀환 지원은 출신국, 경유국, 도착국의 필요와 우려가 중요하게 고려되는 국제협력의 한 부분일 수 있다.

4 자발적 귀환 지원은 강제퇴거에 의한 귀환보다 더 인도적이고, 행정적 측면에서는 덜 번거로운 방안이며, 비자발적 귀환과 뚜렷한 상호의존성을 지닌다. 자발적 귀환 지원을 통한 귀환의 수는 귀환의 강제집행과 밀접하게 연결되어 있다.

5 자발적 귀환 지원을 이용할 것인가는 해당자에게 부여된 지위의 단기적 성격에 비춰볼 때 여타의 선택권이 없다는 점에 달려있다. 예컨대, 단기 보호 지위가 부여하는 제한적 기간은 자발적 귀환을 유인하는 효과적 기제임을 드러냈다.

숙지할 사항 : 자발적 귀환 지원

자발적 귀환 지원은 일시적인 귀환 대상자의 귀환 그리고 취약집단의 귀환을 지원할 수 있다. 일부 합법 이주자들은 출신국으로 돌아가고 싶어 하지만 재정적 제약 및 여타의 제약, 예를 들어 체류권, 연금자격과 같은 중요하고 얻기 어려운 혜택을 포기해야 할 위험 때문에 그러할 수

없다. 또한 특별한 주의가 필요한 취약한 사람들, 표류된 사람들도 특히 재통합을 위한 지원이 동반되는 경우 출신국으로의 귀환 지원을 이용할 수 있게 된다. 이러한 사람들에는 고령자, 유약한 자, 정신장애를 가진 자, 유기된 배우자, 미성년자, 소수민족, 여성, 그리고 특별히 인신매매 피해자가 포함된다.

전문성을 갖춘 자국 인력의 귀환과 사회경제적 재합류가 개발도상국, 체제전환국, 분쟁상황으로부터 회복중인 국가들의 국가 발전, 부흥, 재건에 유익한 도움이 되는 경우, 자발적 귀환 지원은 그러한 발전을 지원한다.

이주자들에게 자발적 귀환 지원은 강제이주보다 더 인도적이고 존엄성을 존중하는 대안이며 미래에 합법적 이주를 가능하게 한다. 자발적 귀환 지원은 강제추방보다 더 빠른 해결책일 수이기도 하지만 자발적 귀환 지원은 또한 이주자가 귀환을 준비할 수 있도록 해주며 귀환의 지속가능성을 촉진한다. 자발적 귀환 지원은 취약한 이주자의 귀환과 통합을 위한 보호조치들을 제공한다.

유입국 정부에게 자발적 귀환 지원은 강제이주보다 비용효율적이며 신속한 해결책이 될 수 있다. 자발적 귀환 지원은 합법적 이주의 완전성(integrity) 및 공정한 비호절차를 보장하며, 동시에 이주자의 존엄을 보호한다. 또한 자발적 귀환 지원은 인권침해의 위험을 최소화하고 비정규적 상황에 있는 이주자들이 국제원칙을 존중하도록 한다. 유입국 정부, 출신국 정부 모두에게 자발적 귀환 지원은 귀환하는 자국민에 대한 출신국의 책임을 강화하고 송출국과 수용국의 협력을 증진시키며 비정규 이주의 근본적 원인을 판단하는데 도움을 준다. 또한 인신매매와 이주자 밀입국 대응 조치들을 뒷받침할 수 있다.

출신국 정부에게 자발적 귀환 지원은 전문성을 지닌 자국민을 대상으로 한 귀환, 재통합, 취업알선을 통해서 개발과 화해의 노력을 뒷받침한다. 자발적 귀환 지원은 인신매매 피해자에 대한 보호전략 고안 및 사회경제적 재합류를 지원할 수 있으며 인력 교환 관리를 지원하고 귀환인력의 사회경제적 재합류(reinsertion)를 보조할 수 있다.

예 시

자발적 귀환 지원의 중요성은 강조해도 지나치지 않지만 자발적 귀환 지원의 적용은 거의 유일하게 유럽에서만 나타나는 현상이었다. 발칸지역으로의 귀환은 근래 들어 유럽 국가들로부터 돌아오는 전체 귀환의 10-20%를 차지하였다. 이와 같은 자발적 귀환 지원 1979년 처음 독일에서 나타났으며³⁾, 그것은 네덜란드, 벨기에, 스위스를 비롯한 유럽 18개국 이상에서 다른 형태로 변형되어 실험되었다. 귀환자에게 약간의 재정적 원조와 여행보조를 제공하던 초기의 단순 귀환 모델은 수년에 걸쳐 확대되어 다양한 형식의 ‘출국전 지원’ 및 ‘도착후 지원’을 포함하게 되었다.

최근 들어, 자발적 귀환 지원 프로그램은 여타의 지역들 및 다양한 표적 집단, 특히 이주대상국으로 경유하는 도중 표류된 비정규 이주자에게도 확대 적용되고 있다.

적용문제

- 1 당신의 나라에 있는 비정규 이주자의 성격 및 귀환지원 필요성 관점에서 자발적 귀환 지원 프로그램은 적합한가?
- 2 자발적 귀환 지원을 통한 특정집단대상 단기 귀환과 취약집단의 귀환은 개발 프로그램 및 인도적 지원 프로그램을 어떻게 지원하는가?
- 3 당신의 나라에서 가장 유용할 ‘귀환 후 프로그램’은 무엇인가?

제 3 과 자발적 귀환 지원 프로그램의 설계

실제적으로 본국으로 귀환하는 것을 지원하는 것 이외에도 자발적 귀환 지원 프로그램은 귀환 전 준비(홍보와 동기부여) 뿐만 아니라 귀환 후 재통합(귀환의 결과)까지 포함해야 한다. 자발적 귀환 지원은 특정 집단을 대상으로 계획될 때 가장 효과적이다. 특정 집단의 예로는 이주자 전 반, 비정규 이주자, 비호신청 불허자, 난민, 민족 귀환, 노동 이주자, 인신매매 피해자 등의 취약 집단, 미성년자, 한 부모 가족, 소수민족, 숙련·전문인력, 경유 중 표류된 이주자가 있다.

새로운 자발적 귀환 지원 프로그램이 유입국에 도입되면 대상 집단의 특징을 파악하고 프로그램의 목표달성에 필요한 개입 기제를 선별, 조정하기 어려울 수 있다. 하지만 예상치 못한 결과가 발생하지 않도록 하기 위해서는 이 작업이 완수되어야 한다.

예 시

근래에 한 유입국은 자발적 귀환 지원을 신청한 모든 비호신청 불허자에게도 사회복지 지원을 받을 수 있도록 하였다. 그 결과 귀환을 하고자 한 시청자의 수가 증가하였으나 이후의 상담단계에서 이들의 대부분은 진정으로 귀환하고자 하는 것이 아님이 드러났다. 이 전략은 실제적 귀환율을 높이지 못한 채 행정비용만 증가시킨, 의도하지 않은 결과를 낳은 것이다.

자발적 귀환 지원을 설계할 때 다음의 사항들이 고려되어야 한다. 아래의 <핵심사항> 및 <숙지할 사항>은 이들 각각을 설명한다.

- 자격 기준
- 특정대상에 대한 지원
- 홍보전략
- 상담
- 출신국 정보
- 재통합 지원
- 호위
- 모니터링

핵심사항

1 자격 기준은 개입의 목적에 따라 달라질 것이며 필요한 지원의 성격에도 영향을 미칠 것이다. 일부 귀환 절차는 유입국에서의 해당인의 체류 지위에 기초한 것이 아니지만 규제적 개입이 필요할 수도 있다. 일례로는 ‘민족국민’의 귀환을 들 수 있다. 민족국민의 귀환은 특별하면서도 중요한 형태의 귀환 이주이며, 귀환 자격 기준과 유인체계를 혼합하는 것이 예상치 못한 결과와 대비하여 어떤 효과를 가져올 것인지 판단할 필요가 있다. 많은 비정규 이주자들은 인신매매자가 운영하는 귀환 서비스에 의지하고 있기 때문에 이들에게는 특별한 형태의 보호가 필요하다.

2 특정대상에 대한 귀환 지원 제도는 여러 가지 보조적 서비스를 두어 전통적 방식의 귀환 지원을 보완하도록 발전해왔다. 이러한 제도는 특정 대상에 대한 귀환지원, 특정 국가로의 귀환 지원을 중심으로 하며, 여기에는 귀환 상담과 정보 제공의 향상, 네트워킹, 출국 이전 직업 트레이닝, 필요에 따라 맞춤형 재통합 지원 제도, 그리고 출신국에서의 후속 지원이 포함된다.

3 많은 정부들은 귀환지원 이용자격을 갖춘 이들이 유입국에 도착한 순간부터 귀환지원 서비스에 대해 인지하도록 하는 것의 중요성을 인식하고 있다. 비호신청인은 비호절차가 진행 중인 어느 순간이나 자발적 귀환 지원을 선택하고 이용할 수 있다는 것을 비호신청인이 인식하도록 한다. 시민사회, 지역 행정 및 사회 서비스, NGO, 이주자 공동체들은 이주자를 향한 효과적인 아웃리치 네트워크를 제공한다. 성공적인 아웃리치 전략은 이러한 이해관계자들을 정보 확산 과정에 동참하도록 할 것이다.

4 귀환 과정에 대한 정확한 정보를 제공하는 것은 이주자가 정확한 예상에 따라 정보에 입각한 결정을 하는데 아주 중요하다. 상담은 유입국과 출신국에서 수집된 사실을 바탕으로 한 명확하고 철저하며 객관적인 정보를 제공해야 한다. 유입국과 출신국에서 이용가능한 모든 선택방안들이 이주자에게 객관적으로 소개되어야 한다. 공평하고 객관적인 상담을 제공하기 위해 상담 기능이 종종 비정부 기구 파트너들에게 위임되기도 한다. 경우 중 표류된 이주자 및 비정규 이주자들에게 상담은 가능한 훈련받은 직원에 의해 이주자가 쓰는 언어로 이루어져야 한다.

예 시

스위스에서는 보통 여타의 사회 취약계층을 대상으로 한 개별화된 상담 방식을 여기에도 적용하여, 사람들이 귀환을 추구하도록 고취시키는 상담 및 재통합 지원이 점차 초점을 받고 있다. 이주자가 인신매매 피해자라는 사실이 상담 중에 드러나면 해당자에 대한 적절한 조치들이 취해져야 한다.

5 출신국으로부터 수집된 정보는 이주자가 귀환 즉시 출신국 사회로의 재통합을 준비하고 귀환에 대한 이들의 기대를 더 잘 관리할 수 있도록 보조하기 때문에 이러한 정보는 귀환 관리를 촉진할 수 있다. 미래의 귀환자들은 노동시장, 부동산/주택, 자녀의 재취학 가능성, 귀환과 관련된 법률 문제, 외국에 사는 동안 취득한 학위의 인정 등을 포함한 출신국의 상황에 대한 최신 정보를 조기에 얻는 혜택을 누릴 수 있다.

제1권 제10장 인식체계의 관리는 홍보사업(정보캠페인) 및 이러한 정책 목표들을 지원하는 기타의 방법들에 대해 더욱 자세하게 논의한다.

예 시

이주자의 귀환을 장려하고 이주자가 귀환을 준비하도록 하기 위해 유입국 및 단체들이 종종 사용하는 정보수집·배포 메카니즘 중 하나는 귀환에 대한 최종 결정을 하기 전에 귀환자들이 본국에서의 상황을 평가하도록 하는 시찰 방문이다. 이러한 접근법은 대규모 이주자 유출을 낳은 비상사태의 경우처럼 이주자가 본국을 떠난 이후에 본국에서 변화가 발생한 경우에 가장 적합하다.

시찰방문은 이중적 목적을 지니고 있다. 하나는 귀환을 고려하고 있는 공동체의 대표들을 선별하여 이들의 단기 방문을 조성하는 방식으로 대규모 귀환을 유인하는 것이고, 다른 하나는 귀환의 지속가능성을 보장하는 것이다.

6 이주자가 친숙하지 않은 경로로 여행하거나, 이들이 비표준문서를 가지고 국경통과를 해야 할 때와 같은 상황에서 자발적 귀환자에게 여행지원의 일환으로 신변보호가 필요하기도 하다

숙지할 사항 : 재통합 지원

사람들이 외국으로 이주하도록 유발하는 요인들이 해소되지 않는다면 상당수의 귀환자들이 귀환한 국가에 머물기 보다는 본국에서의 생활을 지탱할 수 없는 상황에 직면하여 계속해서 이주할 방법을 찾고자 할 것이다. 대부분의 이주자들은 이주할 계획에 상당한 노력을 투자하게 될 것이다. 이주자들이 유입국에 체류허가를 받지 않은 상황이고 퇴거명령을 받을 수도 있는 데, 이들이 선택할 수 있는 것은 체류기간초과, 본국으로의 자발적 귀환, 그리고 강제 귀환중 하나다. 이 시점에서 일부 유입국들은 해당 이주자의 이해를 충족시킬 수 있는 유인체계를 제공하는 방식으로 이주자의 자발적 귀환을 촉진할 것이다. 이러한 맥락에서 대상 집단에 대한 정확한 사회경제적 평가는 맞춤형 재통합 지원을 가능하게 했다. 이러한 재통합 지원은 ‘귀환의 역치’를 낮추는 유인체계(유발과는 대조적으로)로 이용될 수 있다.

재통합 지원은 귀환시 주어지는 용돈, 한 번에 주어지는 소규모 재정착금, 여러 가지 사회적 경제적 지원 조치, 이주자가 유입국에서 축적한 혜택의 일부의 전달에 이르기 까지 다양하다. 재통합 지원은 이주자에게 직접 지원의 형태로 제공되기도 하고, 출신국내 귀환인 공동체에 제도적 지원의 형태로 제공되기도 한다. 개별 귀환자들보다 귀환자 공동체에 집중하는 편이 보다 장기적, 구조적 원조 및 개발 원조를 가능하게 한다. 이것은 지원책간의 차이를 피할 수 있도록 해준다. 만약 지원책이 충분히 매력적이라면, 이주자는 가장 좋은 재통합 지원책을 가진 나라를 이주 목적국으로 선택하기 위해 ‘쇼핑’을 할 것이기 때문에 지원책은 비정규 이주의 유인요소로 여겨질 수 있다.

현금을 지급하는 재통합 유인책은 미래 귀환 이주자가 귀환 시 가장 ‘충분한 물질을 제공해주는 국가’를 물색하는 ‘시장 조사’를 하도록 유발하기 때문에 그러한 유인책은 그 자체로 유입요소가 될 수 있다. 이러한 이유로 다수의 귀환 국가들은 출신국에서 현물을 지급하는 재통합 지원을 제공하는 편을 선택하였다. 그러한 지원은 직업훈련, 교육, 주거 및 재건축 재료, 소액 신용대출의 형태를 띠 수 있으며, 귀환이주자의 노동시장진입 지원을 청년실업에 대한 현지 지원책과 연계하는 방식을 취할 수 있다. 귀환국에서 현물지급 재통합 지원을 관리하는 것은 더 광범위한 행정 구조와 보고 및 감시 메커니즘이 필요하기 때문에 금전적 유인체계의 지출보다 더 큰 비용이 들어갈 수 있다.

귀환과 재통합 지원의 핵심적 기제에는 다음이 포함된다.

- 귀환국의 상황 및 전망에 대한 정보
 - 잠재적 귀환자의 재통합 필요와 동기를 가늠해 볼 수 있는 잠재적 귀환자의 사회경제적 여건
-

귀환후 모니터링 재통합 지원이 적절하고 지속적으로 실행되도록 할 수 있으며 필요에 따라 지원프로그램을 조정할 수 있도록 한다. 귀환한 사람들이 어떻게 지내는지, 귀환이 진정으로 지속 가능한지, 이들의 귀환이 전반적 경제에 미치는 영향은 무엇인가에 대한 모니터링 결과를 보여주는 연구는 드물다. 일부 출신국은 이러한 외부 모니터링에 반대하고 있는데, 이러한 모니터링은 자국에서 인권 침해가 이루어진다는 가정에서 나오는 것이라고 생각하기 때문이다.

재통합지원에 모니터링이 반드시 결합되어 있지 않은 경우에는, 그리고 귀환자가 자신의 인권에 대한 우려에서 모니터링을 원하는 예외적인 경우가 아니라면, 귀환자가 자신의 재통합 과정에 대해 적극적으로 유입국에 보고할 동기가 거의 없으며, 심지어는 유입국에서 출국하기 이전에 본국내의 연락처를 제공할 동기가 거의 없다. 그렇지만, 출입국을 확인하는 메카니즘은 귀환의 실효성과 지속적인 실행가능성을 평가하고 미래 정책을 제시하는데 보조적인 역할을 할 수 있다.

귀환자 지원은 출신국의 기존 사회서비스와 행정 구조를 대체하는 것이 아니라 이러한 부분들로의 접근과 이용을 촉진하는 것이어야 한다. 재통합 노력은 가능한 범위 내에서 출신국에서 귀환자 공동체에 특권을 부여하는 것으로 보여서도 곤란하고, 현재 귀환국에서 진행되고 있는 개발/재건 프로그램으로부터 이들을 배제하는 것으로 보여서도 안 될 것이다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서 어떤 자발적 귀환 프로그램을 이용할 수 있는가?

- 2 당신의 국가에서 발생하는 욕구를 충족시키기 위해 자발적 귀환 지원 프로그램은 어떻게 설계될 수 있겠는가?

- 3 당신의 국가에 상황에 맞는 자발적 귀환 지원 프로그램을 위해 어떤 자발적 귀환 지원 이용 자격 기준을 권장하겠는가?

제 4 과 비자발적 귀환 이주

비정규 이주자 및 미등록 이주자의 강제추방 절차는 국제인권법 및 국제인권협약이 세운 인권기준과 의무를 준수해야 한다. 관련법으로는 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 (1950 European Convention for the Protection of Human Rights, and Fundamental Freedoms)」과 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (1984 UN Convention against Torture, and Other Cruel, Inhumane, or Degrading Treatment or Punishment)」이 있다.

제1권 제5장 이주자의 권리 및 의무, 제1권 제6장 국제이주법은 국제인권법 및 국제인권협약에 대한 더욱 자세한 정보를 제공한다.

모범 사례 또는 권장되는 귀환 접근법은 종종 지역차원에서 논의된다. 지역 협정들은 지역차원의 협력을 강조하고 있는데 지역 협력은 귀환이 안전하게, 그리고 이주자의 존엄과 인권이 존중되는 방식으로 이루어지도록 한다.

예 시

「코토누 협정(The Cotonou Agreement)」은 유럽공동체(EC)와 77개 아프리카, 카리브해, 태평양 지역 국가들이 맺은 파트너십 협정이다. 동 협정의 제13조 제5항은 귀환에 대해 명시하고 있다. “정치 대화의 틀 안에서, 유럽공동체 각료이사회(Council of Ministers)는 정규 이주 방지 정책에 필요한 수단들을 수립하기 위해 비정규 이주로 인해 발생하는 사안들을 검토하여야 한다. 이러한 맥락에서 당사국은 불법 이주자가 본국으로 돌아가도록 하는 모든 절차 중 개인의 권리와 존엄이 존중되도록 할 것에 합의한다. 따라서 해당 기관은 이주자가 귀환에 필요한 행정적 편의를 이용할 수 있도록 하여야 한다.”⁴⁾

운영적 차원에서 한 개인이 추방 요건에 해당하는지 결정하기 이전에 여러 가지 절차적 사안들이 고려되어야 한다. 아래의 사항은 심층 분석은 아니지만 효과적이고 균형적인 추방정책이 포함해야 할 단계와 원칙을 개괄한다.

첫 번째로 고려해야 할 사항은 추방대상자에 대한 기준을 정하는 것이다. 귀환자에 대한 정의는 국가마다 다르지만 그 범주는 대개 유사하다. 영국의 유형을 예로 들어보면, 영국은 다음과 같은

강제 추방의 세 가지 범주를 두고 있다.

- 불법입국자의 추방
- 행정적 퇴거
- 강제퇴거

아래의 <핵심사항>은 이들 각각의 범주에 따른 추방절차를 설명한다.

핵심사항

1 불법입국자의 추방의 경우에는, 추방결정통고서가 해당자에게 송달되며 이때 해당자가 이의제기 할 수 있는 권리가 알려진다. 여기서 불법입국자란 허락없이 그 국가에 들어온 사람, 기만적 방법(허위문서 혹은 허위구두진술)을 사용하여 입국한 사람, 합법적 입국의 증거가 없는 사람, 강제퇴거 명령을 위반하여 입국한 사람을 말한다. 다음 단계에서는, 출국명령이 내려지며, 이때 해당자에게 자세한 출국절차가 통보된다. 출국명령이 선박, 항공기 소유주 혹은 대리인에게 송달되기도 하는데, 이는 운송사가 불법입국자의 퇴거를 이행하도록 하기 위함이다. 특정 운송사가 해당 불법입국자를 국경심사지점까지 운송했다는 사실이 성립한 경우, 그 운송사는 일반적으로 해당자의 귀환 비용을 책임질 의무가 있다. 본래의 운송기의 확인이 불가능한 경우 추방은 공공비용으로 집행된다.

제3권 제4장 국제 운송사의 책임은 운송사의 책임, 운송사와 정부의 파트너십에 대해 더욱 자세한 정보를 제공한다.

2 행정적 퇴거 절차는 이전에 이루어진 잔류허가를 무효화시키는 것을 말한다. 행정적 퇴거 절차는 불법입국자의 추방 절차와 비슷하다. 행정적 퇴거 절차 비용은 공공비용으로 충당한다. 행정적 퇴거는 체류기간을 초과한 자, 입국조건을 위반하고 근로하는 자 (혹은 연금을 받는 자), 기만적 방법으로 잔류허가를 받았거나 받으려하는 자에게 적용된다.

3 강제퇴거는 출국명령을 준수하지 않은 자, 형사 범죄를 저지른 자에게 적용되거나 또는 해당자의 강제퇴거가 그 국가의 공공의 이익이 될 경우 적용된다. 영국모델의 경우 강제퇴거명령은 퇴거명령서가 서명되는 즉시 효력을 지녀, 그 명령을 받은 자는 즉시 출국하도록 요구되어진다. 그 외의 나라들의 사법체계에서는 사전에 송달된, 특정 시일내에 출국하도록 요구하는 출국 명령을 받은 자가 이를 준수하지 않았을 때 자동적으로 강제퇴거명령이 발효된다. 대부분의 경우, 강제 퇴거된 자는 일정기간동안 그 국가로 재입국하지 못한다.

4 강제 추방이 검토되기 전에 해당자에게 실효적 구제에 대한 권리와 사법/준사법적 절차에 대한 권리의 제공을 통해 인권이 보장되어야 한다. 추방절차가 진행되는 동안 가족생활, 아동 보호, 구급 시설 및 구급 절차, 개인정보 보호의 측면에서 인권에 대한 고려가 특별히 이루어져야 한다.

5 추방절차는 추방을 일시적으로 연기하거나 특정 상황에서 체류허가를 부여하는 적절한 조치를 포함하고 있어야 한다. 이러한 절차들이 난민 신청 불허 상황에서 추가적으로 사용되고 있다. 일부 국가의 사법체계 내에서는, 비록 해당자가 난민의 지위에 관한 협약에 의거하여 국가가 의무적으로 보호해야 할 사람에 해당되지 않지만, 그가 본국으로 송환되면 심각한 위험에 놓인다는 사유가 인정되거나, 인도적 혹은 동정적 바탕에서 이들의 사건을 긍정적으로 검토할 예외적 근거들이 인정되고 있다.

예 시

영국에서는, 비호신청자가 난민의 지위에 부적격하지만 여전히 국제적 보호가 필요하다고 판단되는 경우 인도적 보호를 부여한다. 「유럽 인권보호협약(European Convention for the Protection of Human Rights)」하에 영국이 해당인을 추방하지 못하는 경우, 비호신청인이 보호자를 동반하지 않은 아동이며, 본국에서 이 아동이 이용할 수 있는 적절한 수령제도가 없는 경우, 체류승인을 내릴 만한 예외적인 상황의 경우, 임의 체류승인(Discretionary Leave)이 부여된다.

인도적 보호 및 임시 체류승인은 일반적으로 초기 3년간의 체류를 허락한다. 인도적 보호를 받은 자는 이 시기의 말미에 체류기간의 확장 또는 영구 체류 허가를 신청할 수 있다. 반면 임시 체류승인을 받은 자가 영주 체류허가 신청 자격을 갖추기 위해서는 임시 체류승인을 두 번 받아 총 6년의 기간을 채워야 한다. 신청자가 더 이상 이러한 제도의 기준을 충족시키지 않으면 다음번에는 승인을 받을 수 없으며 출국하도록 요구된다.

예 시

캐나다는 협약 난민 인정 절차 내에서 보호가 불허되었지만 강제 추방되면 위험에 처할 수 있는 사람들을 밝혀내기 위해 결정 후 심사(Post-Determination Review) 제도를 이용하고 있다. 캐나다는 또한 사회적 정치적 소요 혹은 국가 내 폭력사태로 인해 귀환자를 위험에 몰아넣을 수 있는 상황에 있는 국가로의 추방을 일시적으로 유예하는 절차를 두고 있다.

숙지할 사항 : 이의제기 절차의 관리

이의제기 절차는 모든 이민정책의 핵심적 부분이다. 강제 추방 상황에 놓인 사람에게는 강제추방 결정, 혹은 추방명령으로 이어진 그 이전의 행정적 결정에 대한 이의제기권이 부여되어야 한다.

제3권 제8장 이주자 지위 결정과 이의제기 제도는 이주자 지위 결정 제도의 기초와 형식, 행정 결정에 대한 불복제도에 대해 더욱 자세히 논한다.

국가들은 이러한 의무와 추방과정의 효율성의 필요 사이에 균형을 유지하기 위한 여러 가지 방법들을 개발하였다.

일부의 경우에는 이의제기 절차의 능률화를 통해 그 균형을 달성할 수 있다. 즉, 행정적 결정을 내릴 때 가능한 많은 정보가 검토되도록 하며 새로운 혹은 간과된 사안들이 발견됨으로써 부차적인 검토의 필요성이 유발되지 않도록 한다.

예 시

비호신청의 맥락에서 ‘능률화’란 비호신청인이 제공한 정보, 그리고 그 신청인의 출신국 정세에 대한 양질의 정보를 종합하는 것이다. 이를 위해 비호심사 절차에서 사용될 비호신청인의 주요 출신국에 대한 정보를 대조확인하는 업무를 담당하는 부서를 설치할 필요가 있다.

이와 같은 운영과는 사건 담당자와 정부출석자에게 출신국의 정세와 해당사건에 대한 최신의 정보와 균형적인 시각을 제시할 수 있다. 이러한 정보는 주로 공개문서에서 얻어진다. 이러한 정보는 신뢰할 수 있고 일관되며 정당하고 투명한 결정을 내리기 위해 사용되어야 한다.

일부 국가는 비유예 이의제기 제도를 도입하였다. 이 제도는 신청인이 이의제기를 하는 행위가 그에게 내려진 추방 결정을 유예하지 않는 것이다.

예 시

이와 같은 예는 영국의 ‘2002년 국적, 이민, 비호 법(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002)’에서 찾을 수 있다. 동 법은, 비호·인권보호 주장을 할 만한 근거가 없다고 판단되는 나라들의 리스트를 두어, 그 리스트에 오른 국가에서 온 신청인이 자신이 비호가 필요한 상황이라는 것을 설득력 있게 제시할 수 있지 않는 한, 그 청원자의 청원은 근거가 없는 것으로 분류된다. 해당 국가들의 리스트에 해당되어 주장이 받아들여지지 않은 사람에게는 이의제기할 권리가 주어지지만 이 권리는 이들이 영국에서 일단 출국명령을 따랐을 때만 행사될 수 있다.

이러한 국가리스트는 재검토 되는데, 2002년 법이 규정한 바와 같이 명령에 준거하여 추가 국가들을 법적으로 검토하고 있다. 한 국가를 이 리스트에 포함시킨다고 해서 이 국가로부터 온 비호신청자들 모두가 비호신청 근거가 없는 자로 추정된다거나, 이의제기 주장이 모두 거부된다거나, 명백히 근거가 없는 것으로 분류된다고 가정함으로써 이들이 영국내에서 이의제기할 권리를 잃는다는 것을 의미하지 않는다. 2004년 6월부터는 비호 주장이 명백히 타당하지 않은 것으로 여겨지는 경우, 신청인의 출신국에 상관없이 모두 비유예 이의제기 제도의 대상이 될 수 있다.

국가들은 또한 속성 이의제기 절차를 개발 중이다. 속성 절차에서는 결정이 빠르게 내려지는데 결정이 내려지기까지의 짧은 기간동안만 해당자가 구금상태에 놓여진다. 만약 해당자가 구금되어야 할 조건들을 성립시키는 경우, 이의제기가 심리되는 동안, 추방계류 상태에 있는 이들에 대한 구금은 지속된다.

적용문제

- 1 당신의 국가에서는 추방 자격은 어떻게 결정되는가?

- 2 당신의 국가에서는 추방명령에 대한 이의제기 절차는 무엇인가?

- 3 당신의 국가에서는 추방절차는 어떠한 단계로 이루어져 있는가? 어떤 상황에서 추방은 연기되거나 체류허가로 대체될 수 있는가?

제 5 과 귀환의 집행

귀환 집행 과정은 단순한 실행 과정이 아니다. 국가들은 추방 절차의 효율적인 이행을 가로막는 다양한 장애에 부딪힐 수 있다.

흔히 나타나는 문제는 적절한 신분증과 여행증명서의 필요와 관련한 것이다. 추방되어질 사람이 신분확인 혹은 신분증재발급 과정에서 협조하지 않은 경우, 추방절차는 원활하게 실행되지 않을 수 있다. 그러한 문서를 획득하는 작업은 일부의 경우 종종 수개월에 걸쳐 지연되기도 한다.

핵심사항

1 몇몇 상황에서 국가들은 미등록자의 귀환을 위한 표준화된 ‘편도(one way)’ 여행증명서를 채택하였다. 그 예로는 EU 회원국들이 사용하도록 1994년에 도입된 EU 여행증명서(EU Travel Document)가 있으며, 캐나다도 비슷한 접근법을 사용하고 있다. 그러나 일부 출신국들은 이들 국가의 자국민 추방에 대해 자국이 발행한 여행문서의 사용만을 인정하고 있다.

2 이러한 문제를 극복하는데 보조적 역할을 하는 다른 몇 가지 조치들이 제도화될 수 있다. 그러한 조치들은 다음과 같다.

- 초기 심사과정 단계에서 증명서 신청
- 증빙서류의 문제가 발생하는 국가들과 정기적 접촉하고 대화 구축
- 특정 운영과가 문서획득 업무를 담당하도록 함. 이러한 과는 타국민의 서류증빙을 위한 절차의 수립 및 이행을 위해 대사관, 타국 정부와의 연락 및 교섭을 담당하도록 한다.

3 해당자에 대한 문서 재발급을 촉진하는 재입국 협정의 사용과 그보다는 덜 형식적인 양해각서(MOU)의 사용은 또한 일부 정책입안자들이 고려할 수 있는 접근법이다.

4 귀환자의 안전한 귀환을 보장하도록 추방과정에 호위제도가 사용될 수 있다. 호위는 추방과정의 필수적인 부분이 되었다. 호위를 이행하는 기관, 호위에 대한 권한에 대해 국가간에 차이를 보이지만 여러 국가들에서 호위의 역할은 일반적으로 유사하다.

숙지할 사항 : 구금

구금에 대한 권한은 추방절차의 일부로서 필요할 수도 있다. 구금은 특정 범주의 사람들에 대한 적용이 필요한 부분이다. 구금 조치는 법에 의거한 것이며, 실행가능하고, 상황에 의해 요구되어 질 때 취해져야 한다. 구금에 대한 결정은 사례별로 이루어진다. 물론 구금조치는 속성절차의 이행을 지원하는 역할을 한다.

국제 관행은 구금이 일반적으로 정당화되는 상황을 보여준다.

- 처음에 해당자의 신원을 밝히기 위해
 - 해당자가 임시 입국 허가 혹은 임시 보호(구금)해제 조건에 부합하지 않을 것이라 판단되는 근거가 있는 경우
 - 속성 절차의 일부로서
 - 추방 집행을 위해.
-

단기 입소 혹은 단기 출소가 바람직하다는 가정이 있긴 해야겠지만, 구금은 반드시 최소한의 기간으로 한정해야 한다. 장기 구금의 이유에 대한 사법 심사, 구금 당국이 해당인에게 인신 보호 영장을 제시하도록 규정하는 조항을 통해, 구금에 대한 사법적 감독할 필요가 있다.

추방절차의 일부로서 구금하는 경우에는 국가들은 구금 이유, 구금 기간, 구금의 조건과 관련된 정책 및 관행에서 차이를 보인다.

그러나 국제적 기준 및 관행은 이러한 구금이 ‘행정적 구금’의 형태라는 점을 명백히 한다. 즉, 피구금자는 형사법 위반자로 간주되거나 그렇게 취급되지 않아야 하며 재판소의 판결에 의해 형사 범죄자로서 법원에 의해 징역형을 살고 있는 수형자들이 있는 수형시설에 구금되어서는 안 된다.

추방을 전제로 한 구금은 특히 아동이 있는 가족의 경우에 가능한 송환과 가장 가까운 시기에 이루어져야 한다. 이는 이들이 불필요하게 구속되거나 구금기간이 장기화되지 않도록, 그리고 구금 시설을 가장 최적으로 활용하기 위함이다. 구금 기간은 가능한 짧게 유지되어야 한다. 물론 강제추방을 위해 구금된 사람들이 이의제기 절차 이용을 통해 추방집행을 지연시키기도 하여서, 이는 구금 기간의 확대로 이어지기도 한다는 점도 인식되어야 한다.

추방계류 상태에서의 구금에 대한 결정을 내릴 때, 일반적으로 구금의 대상으로 인정되지 않는 특정 취약 집단, 즉 노인, 임산부, 심각한 건강 상태에 있는 자, 정신질환자, 심각한 장애를 지닌 자에게 특별한 주의가 기울여져야 한다.

숙지할 사항 : 재입국 협정과 양해각서

재입국 협정은 출신국 혹은 경유국과의 재입국에 대한 형식조건들을 수립함으로써 추방 프로그램을 뒷받침한다. 재입국 협정의 목적은 이주대상국으로의 입국, 체재, 체류 조건을 애당초 충족시키지 않거나 혹은 더 이상 충족시키지 못하는 사람의 귀환과 경유를 촉진하는 구체적인 행정적, 운영적 절차뿐만 아니라 상호주의적 의무를 규정하는 것이다.

근 몇 년간 상당한 노력을 통해 전 세계적으로 재입국 협정의 체결이 두드러지게 증가하였다. 미등록 상태이지만 해당국에 거주하고 있거나 미등록 상태로 해당국을 경유하는 사람들의 재입국을 허용하지 않는 나라들의 경우에 재입국 협정은 중요한 역할을 한다. 재입국 협정에 근거하여 송환을 집행하는 것이 상당히 효과적이며, 추방절차에 있어서 유용한 정책 기제의 역할을 할 수 있다는 점을 제시하는 증거들이 있다.

예 시

최근 들어 EU는 몇몇 제3국들과 다자협정을 교섭하기 시작했다. 유럽 이사회(European Council)는 EU 위원회(Commission)에게 11개의 제3국들과 재입국 다자협정을 교섭할 임무를 위임하였다. 1994년에 만들어져 모든 EU 재입국 협정의 기초로 쓰인 재입국 협정 모형이 있어 이 과정이 쉽게 진행되고 있다. 또한 EU 국가들이 개별적으로 재입국 양자협정을 맺을 때, 이 모형을 성안이 기초로 삼아왔다.

재입국 협정은 공식적인 조약인 반면, 양해각서(MOU)는 국가간에 맺은 비공식적인 협정으로 본국 귀환에 대한 지침을 세운다. 양해각서는 추방절차를 이행하는데 사용될 수도 있다. 재입국 협정과 달리, 양해각서에 합의된 내용은 법적 구속력을 지니지 않는다.

제1권 제4장 국가의 권한과 책임, 제1권 제5장 이주자의 권리와 의무, 제1권 제6장 국제이주법은 국가의 의무와 이주자의 권리를 규명한 국제문서 및 국제협약에 대해 더욱 자세히 다룬다.

적용문제

1 당신의 국가에서 효율적인 추방절차 이행을 가로막는 장애들은 무엇인가?

2 당신의 국가에서는 본 과에서 논의한 방법 중 어느 것이 추방을 집행하기 위해 사용되고 있는가?

3 추방절차 이행의 효율성을 증진시킬 수 있는 집행 전략은 무엇이겠는가?

맺음말

이주관리제도와 비호인정제도의 완결성을 보존하기 위해 귀환이 유발되기도 하지만, 귀환은 또한 국가 복지 재정, 그리고 착취, 학대, 범죄에 취약한 비정규 이주자의 증가가 미치는 사회경제적 파장을 고려한 결과이기도 하다.

자발적 귀환 지원은 인도적이고 질서있는 이주를 확립하기 위한 핵심 전략이다. 자발적 귀환 지원은 포괄적 이주 관리의 필수불가결한 요소로써 이주자, 정부, 이주가 영향을 미치는 기타 사회 분야에 유익함을 가져다 줄 수 있다는 것을 증명해왔다. 자발적 귀환 지원은 이주자의 존엄성을 존중하고, 비용효율적이며, 지속가능한 귀환이라는 점에서 강제적 귀환의 대안이 된다. 자발적 귀환 지원의 이행이 신속하게 이루어진다면 이는 비정규이주에 대한 상당한 억제력을 발휘할 수 있다.

본 장은 또한 추방 정책의 필요성과 효과적인 추방 프로그램의 실행에 대해 살펴보았다. 비정규 이주의 근본 원인을 해소하고 강제추방의 필요성이 감소화 하기 위해서 다분야간 협력, 지속적인 귀환 프로그램 등의 장기적이고 항구적인 전략이 형성되어야 한다.

참고문헌

Aleinikoff, T.A. and V. Chetail,

2003 *Migration and International Legal Norms*.

Council of the European Union,

2003 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries - Draft Council conclusions on migration and development, Council Document 8927/03, Brussels, Council of the European Union : 05 May 2003.*

2004 *Council Decision on the organisation of joint flights for removals, from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, Council Document 6379/04, Brussels, Council of European Union : 02 April 2004.*

Ghosh, Bimal,

2000 *Return Migration, Journey of Hope or Despair*, IOM/UN.

IOM,

2002 *Comments on the EU Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents.*

2004 *Return Migration : Policies & Practices in Europe*, IOM/ACVZ.

비정규 및 불법 이주자 구금에 관한 현행 국제 기준과 관행에 대한 자세한 내용은 다음 해당 기관의 웹 사이트에서 찾아볼 수 있다.

국제앰네스티(Amnesty International),

구금에 대한 국제 기준(*International Standards governing detention*)

호주 정부(Government of Australia),

이민관련 구금 기준(*Immigration Detention Standards*)

캐나다 이민센터(CIC)의 구금 센터 규정 및 운영에 대한 국가 기준 및 모니터링 계획
(*National Standards and Monitoring Plan for the Regulation and operation of CIC Detention Centres*)

미국 정부(Government of the United States),

구금 운영 안내서(*Detention Operations Manual*)

유엔 인권고등판무관실(United Nations High Commission for Human Rights),

모든 형태의 억류나 구속상태에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙(*Body of Principles for the Protection of All Persons under any form of Detention or Imprisonment*)

유엔 난민고등판무관실(United Nations High Commissioner for Refugees),

비호신청자 구금에 관한 지침(*Guidelines on Detention of Asylum Seekers*)

¹ 프랑스는 1970년대 중반에 귀환 유인 프로그램을 제도화한 첫 번째 유럽 국가였으나, 이는 EC 출신이 아닌 남부 유럽, 북아프리카, 사하라이남 지역에서 온 이주자 (특히 이주노동자)를 대상으로 한 것이었다.

² 출처 : <http://europa.eu.int/comm/development/cotonou>



IOM International Organization for Migration

제 10장 운영 데이터의 관리

제1과 데이터로부터의 정보생산

제2과 데이터 소스 및 관련 이슈들

제3과 운영 데이터 수집 시스템의 설계



제 10 장 운영 데이터의 관리

운영 데이터의 수집과 관리는 이주정책의 목표와 이주정책의 실행을 뒷받침한다. 본 장은 이상적인 운영 데이터 관리 시스템의 구성요소들, 그리고 국가의 실제 관행과 이상적 관행 사이의 간극을 줄이기 위해 국가가 해결해야 할 문제 및 과제들을 논의한다. 제1과는 운영 데이터로부터 수집할 수 있는 정보를 개괄한다. 제2과는 데이터 소스와 데이터 수집, 종합, 분석을 둘러싼 이슈 및 과제들을 살펴본다. 제3과는 데이터 수집 시스템의 두 가지 시나리오에 대해 설명한다.

학습목표

- 이주관리상에서 운영 데이터의 사용과 관련된 개념들에 대해 이해
- 운영 데이터의 공유와 통합을 위한 협력적 접근이 가져오는 긍정적 효과 파악
- 특정 국가에서 데이터 공유를 증진시킬 방안을 모색할 역량 개발

배경지식

데이터는 이주동향을 설명하고 나타낸다. 또한 데이터는 이주동향에 대한 이해를 높이고, 충분한 정보에 입각하여 이주정책 전반을 수립하도록 돕는다. 이주정책 입안자 및 실무자에게 유용하고 의미있는 정보를 추출하기 위해 원시 데이터가 수집, 가공, 분석된다. 그러나 원시 데이터는 대개 정확성과 최신성을 갖추고 있지 않다.

가장 정확한 운영 데이터는 자동화된 이주관리 운영과정에서 파생되고 수집된다. 즉 가장 정확한 운영데이터는 자동화된 이주관리 운영과정의 부산물이다.

이주관리 운영과정에서 얻어진 데이터는 다음의 목적을 위한 중요한 정보 소스가 된다.

- 최소한 자원을 가장 효율적이고 비용효과적인 방식으로 활용(자원배분산물)
- 운영 작용을 지원하는 서비스의 기준 수립 및 유지(실행 측정 산물)

- 분석(정보, 산물)
- 정책의 실효성 확인(평가 산물)
- 이주가 국내에 미치는 효과에 대한 이해 및 대응(정책 산물)

도입질문

1 당신의 국가에서 이주관리를 위해 어떤 운영 데이터 수집 시스템이 사용되는가? 당신의 국가에서 이주관리를 위해 사용되는 운영 데이터 수집 시스템은 어떤 특징을 지니고 있는가?

2 당신의 국가에서는 정책입안자와 실무운영결정자가 현 이주동향의 전체적 그림을 제시하는 포괄적인 데이터 세트를 이용하고 있는가?

3 당신의 국가에서는 상호운용성이 결여되어있는, 다시 말하면 이주관리시스템의 다른 구성원에게 접근이 개방되어 있지 않은 ‘분산형(stove-pipe)’ 시스템에 데이터가 어느 정도로 결박되어 있는가?

4 당신의 국가에서 운영 데이터 수집 및 보고 시스템이 지닌 결함을 보완하기 위해 어떤 조치들이 취해져야 하는가?

주요 메시지

신뢰할 수 있고 사용가능한 운영 데이터의 수집을 위해서는 데이터 정의와 데이터 수집 방법간에 일관성을 유지하는데 면밀한 주의를 기울여야 한다. 데이터는 여러 다른 데이터 시스템들에서도 사용될수 있도록 반드시 일관성을 지녀야 한다.

운영 데이터는 다음의 목적을 위해 필요하다.

- 이주관리에 투입되는 자원을 분배, 관리
- 이주정보 분석의 지원
- 정책이 수행해야할 바를 실제로 실행하고 있는 정도의 평가
- 의도하지 않은 부정적 결과가 방지되는 정도의 평가

운영데이터가 단지 국가차원에서만 활용할수 있는 것이 아님을 기억하는 것이 중요하다. 국가간 데이터의 교환과 공유는 각 국가의 이주관리 역량을 상당히 증진시킬 수 있다.

용어 및 개념

데이터 수집 방법 (Data Collection Method)

개별 데이터 요소가 모이지고 시스템에 입력되는 방식

데이터 연속체 (Data Continuum)

이주관리제도상에서 개별이주자에 대한 일련의 제도적 처리과정을 나타내는 개념 모델로, 이러한 일련의 과정중 초기에 수집된 데이터가 향후 결정단계와 확인단계에 사용된다. 혹은 각각의 이주자 처리 단계에서 수정이 이루어질 수도 있다.

데이터 정의 (Data Definition)

개별 데이터 아이템의 의미에 대한 상세한 기술

데이터 완결성 (Data Integrity)

수집된 데이터가 데이터 관리 시스템에서 사용되는 정의와 일관성을 지니며, 그 데이터를 발생 시킨 활동을 정확히 반영하는 정도를 말한다.

데이터 리포팅 (Data Reporting)

체적 데이터(volumetric data) 혹은 기타의 데이터가 구조화된 방식으로 제시되는 운영 데이터 및 데이터 관리 시스템의 최종산물로, 시스템 사용자가 그 시스템을 효과적이고 효율적으로 관리하는데 필요하다.

데이터 전송 (Data Transfer)

이주관리 절차 내에서 혹은 하나의 데이터 수집 시스템에서 타 시스템으로, 데이터를 한 지점(수집지점)에서 다른 지점으로 이동시키는 과정

수집방법의 조화 (Harmonization of Collection Methods)

서로 다른 기관에 의해 수집된 데이터 요소들이 데이터 수집방식의 차이로 인해 왜곡되지 않도록 하는 과정

통합 데이터 시스템 (Integrated Data System)

데이터 수집 시스템으로, 운영 과정의 연속선상에서 나타난 다른 일련의 활동들로부터 일관적인 데이터 요소를 수집하고, 체계적인 방식으로 데이터를 저장하며, 그것을 필요로 하는 모든 활동에 접근을 개방한다.

상호운용성 (Interoperability)

총합데이터산물의 분석을 통해 의미있는 결론을 도출하기 위해서는 데이터의 정의 및 수집방법 면에서 데이터 요소가 충분히 유사성을 지니고 있어야 한다. 이러한 유사성을 전제로 서로 다른 데이터 관리 시스템 간에 데이터 요소를 교환하고 비교할 수 있는 정도를 상호운용성이라 한다.

구(久) 시스템 (Legacy System)

이주관리 작용의 구조적 재편성 이전에 사용되던 데이터 수집관리 시스템을 말한다. 정보시스템 전반 혹은 정보시스템의 발전 및 개발 계획의 측면에서 뒤떨어진 데이터 수집 및 관리 시스템을 지칭하기도 한다.

운영 데이터 (Operational Data)

이주관리의 실행과정 동안 수집된 정보

실행 측정 (Performance Measurement)

운영 실행 시스템의 다양한 성과를 측정하기 위해 운영 데이터를 사용하는 것을 말한다. 그 예로는 비자 신청 처리에 소비되는 시간, 출입국 심사에 걸리는 대기 시간, 이주지위 변경 신청에

대한 결정의 적시성이 있다.

처리 데이터 (Transaction Data)

개별 이주자에 대한 하나 이상의 처리과정에서 파생된 운영 데이터

체적 데이터 (Volumetric Data)

처리량의 원시 계수로 이루어진 운영 데이터의 최하위 단계. 예로는 비자발급 수, 국경에서 출입국 심사를 거친 사람들의 수, 그 국가로부터 추방된 사람의 수 등이 있다.

제 1 과 데이터로부터의 정보 생산

이주관리 업무 과정에서 파생된 운영데이터는 모든 이주관리 제도에 있어서 1차적 필수 정보 소스이다. 이러한 운영 데이터의 사용 목적은 다양한데, 운영 데이터는 이주관리활동의 미시적 관리를 위해 쓰일 뿐 아니라 국가차원에서 포괄적인 이주의 효과를 파악하는데 쓰이기도 한다.

이주관리를 위해 운영데이터를 사용하는것은 일반적으로 특정 정책이나 일련의 정책들을 이행하는 개별 정부 기관, 혹은 여러기관들의 차원에서 이루어진다. 가장 높은 차원인 국가적 차원에서도 운영 데이터는 중요한 가치를 지닌다. 운영 데이터가 다른 기관으로부터 도출된 운영 데이터와 결합될 때, 그 운영 데이터는 어떠한 정부 부처나 기관의 소관사항이나 관점에 구속되지 않은 채, 이주가 그 국가에 미치는 영향을 통찰하는 데 도움이 된다.

이와 같이 상위단계에서 종합된 운영데이터는 이주관리정책 실행의 책임이 여러 부처나 기관에 분산되어 있는 국가들에게 필수적이다. 이주관리정책이 단일 부처에 의해 실행되는 경우, 그 부처의 운영 데이터와 이주관리에 직접적으로 관여하지 않은 기관이 수집한 운영 데이터 간의 면밀한 비교는 이주가 그 국가의 교육, 보건, 사회복지 계획에 미치는 영향에 대해 통찰할 수 있도록 한다. 이것은 이주정책이 다른 공공행정 분야의 정책들과 더욱 조화를 이룰 수 있도록 한다.

제1권 제9장 행정체계의 개발은 이주관리에 대한 국가의 행정적 접근을 조직하는 모델들을 살펴본다.

아래의 <핵심사항>은 하위단계의 체적 분석(low-level volumetric analysis)에서부터 상위단계의 복합 분석(high-level and complex analysis)에 이르는 운영 데이터 사용의 네 가지 단계에 대해 간략히 검토한다.

핵심사항

1 1차 단계에서, 운영 데이터는 다양한 이주관리 활동의 일상적 관리를 지원하기 위해 필요하다. 이는 보통 ‘체적(volumetric)’ 데이터라 불리는데, 발급된 비자 수, 국경에서 출입국 심사를 받은 사람들의 수, 난민인정절차를 밟은 비호신청인의 수와 같은 특정 업무처리의 양을 나타내기 때문이다.

2 1차 데이터는 이주관리정책 실행에 필요한 인적자원과 재정적 자원을 결정하고, 이러한 자원의 최적 분산을 결정하기 위해 사용된다. 1차 데이터의 사용은 운영 데이터 관리의 자원배분산물 생산에 기여한다.

예 시

월간 비자 신청 수와 월간 국경심사 양은 계절에 따른 업무량의 추이를 나타낼 수 있다. 이에 따라, 특정 지점이나 특정 시기에 추가인력을 일시적으로 투입하는 것이 필요할 수 있다. 미시적 관리차원에서, 위의 데이터의 하위집합은 방문자 비자신청, 기본·상세 심사 업무와 같은 다양한 하위 작용에 필요한 인원의 투입을 결정하는데 사용된다.

3 2차 단계에서, 운영 데이터는 특정 활동의 실행과 그러한 활동에 대해 사전에 결정된 수행 기준 사이의 격차를 측정한다. 자원은 유한하다. 따라서 특정 작용에 투입될 자원의 적절한 정도에 대한 결정이 필요하다. 이러한 데이터의 사용은 운영 데이터 관리의 자원배분산물뿐만 아니라 실행측정산물의 생산에 기여한다.

예 시

국경심사절차 관리자는 주요 국제공항의 심사대에 배치할 최적의 인력구성을 결정해야 한다. 최선의 결정을 위해서 관리자가 판단하기에 수용가능하다고 여겨지고, 고객의 입장에서는 합리적이며, 관리자와 직원에게 책임성을 부여하는 ‘수행 기준’을 세워야 한다. 이 같은 수행 기준이 어느 정도로 충족되고 있는가를 판단하고, 수행기준이 충족되고 있지 않은 경우 취해야 할 시정 조치를 내리는데 운영처리 데이터가 사용될 수 있다.

이주관리제도의 효율적 운영을 위해서 특정한 운영 데이터의 수집에 의해 뒷받침되는 위와 같은 일련의 조치들이 필요하다. 이는 각기 다른 지위에 있는 이주 관리자들에게 정기적으로 운영실행시스템의 무결성에 대한 정확한 ‘스냅사진’을 제공한다.

4 실행 측정 체계를 설계할 때, 비교적 소수의 측정 체계를 선정하는 것이 가장 바람직하다. 각각의 측정 체계는 바로 수집될 수 있는 신뢰성을 지닌 운영 데이터에 의해 뒷받침되어야 한다. 때때로 운영 과정의 모든 측면을 다루기 위해 많은 수의 실행 측정 지표를 만들거나 하는 유혹이 생기기도 한다. 그러나 이것은 데이터의 과도한 적체, 실행 측정 시스템 내에서의 신뢰성 상실로 이어질 수 있다.

5 실행 측정 지표는 운영 시스템 내에서 이루어지는 모든 것을 설명하기 위한 것이 아니다. 실행 측정 지표란 그 이름처럼, 주요 측정기준들에 비추어 볼 때 운영 제도가 어떻게 실행되고 있는 가를 나타내는 ‘지표’이다. 설정된 범위 밖에서 이루어지는 운영 데이터 리포팅(reporting)은 특정 상황에서 문제가 무엇인지 설명해주지 못한다. 이것이 의미하는 바는 운영 시스템 내 특정 부분에 주의가 요구되면, 심화 진단을 통해 적절한 시정조치가 취해져야 한다는 것이다. 각 이주관리 작용은 그 작용에 대한 기대치와 기준을 나타내는 주요 측정체계들을 기준으로하여 측정되어야 한다는 것이다. 실행측정 지표는 단순하고 보고가능하며 보통 수치로 표시되는 운영 데이터의 한 단편이거나, 한 가지 혹은 그 이상의 운영 데이터 단위로부터 도출된 산출결과이다. 그 지표는 운영 실행의 수용가능한 수준에 세워질 수 있다. 이 같은 기준으로부터의 이탈 또는 리포팅(reporting) 유형의 변화는 곧 해당 문제의 본질을 확인하고 적절한 대응책을 마련하기 위해 더욱 면밀한 조사를 필요로 한다는 점을 드러내는 ‘지표’가 된다.

예 시		
다음은 이주관리 절차의 실행 측정 시스템의 한 예이다. 이것은 네 가지 이주관리 작용에 대한 두 가지 주요 측정체계, 즉 ‘신속성’과 ‘의사결정의 질’의 지표를 나타낸다.		
작용	주요 측정 체계	지 표
비자 발급	적시성	비자신청과 비자 발급사이에 소요되는 업무시간
	결정의 질	개별 비자 발급지에서 발급된 방문자 비자 수 대비 ‘초과 체류(overstays)’의 비
입국항 심사	적시성	기본 심사 대기선에서 심사면접까지 걸리는 평균 시간
	결정의 질	상세 심사로 적절하게 걸려지는 자의 비율
내부 절차	적시성	지위변경신청과 그에 대한 결정 사이에 소요되는 업무시간
	결정의 질	성공적인 단속 조치로 이어지는 단속 조사의 비율
구금 및 추방	적시성	강제퇴거 명령 발행으로부터 해당인의 출국까지 소요되는 시간
	결정의 질	실제적으로 완결된 추방의 비율

6 3차 단계에서 운영 데이터는 이주 정보(migration intelligence)의 영역에서 사용된다. 운영 데이터는 비정규 이주나 불법이주가 그 국가에 미치는 영향에 대한 1차 정보 소스이다. 이것은 운영 데이터 관리의 정보 산물 생산에 기여한다.

이주 정보 시스템의 성격 및 요건은 제3권 제11장 이주 정보 시스템에서 논의한다.

7 관련 공무원들이 비정규 이주나 불법 이주의 영향을 이해하는데 원시 데이터는 도움이 되지 못한다.

예 시

비합법 체류자 수에 대한 체적 데이터는 이들의 입국경로, 비자 감식 및 국경 심사를 피하기 위해 이들이 사용한 방법, 자신의 체제를 감추기 위해 혹은 부적절한 방식으로 그 국가가 제공하는 혜택을 이용하기 위해 이들이 밟은 절차의 성격에 대해서 관련 공무원들에게 아무것도 알려주는 바가 없다. 이 정도 수준을 파악하기 위해서는 운영 데이터를 전문적이고 면밀히 분석하여 ‘정보주도형(intelligence-led)’ 운영조치나 정책조치를 취해야 한다.

8 4차 단계에서는, 운영 데이터가 이주관리를 위해 국가가 개발한 정책의 실효성을 평가하는데 활용된다. 이것은 운영 데이터 관리의 정책 산물 생산에 기여한다. 이주관련 정책 개발은 매우 복잡하고 어려운 작업이다. 사실에 대한 이해와 최상의 가용 정보에 입각하여 성실히 고안된 정책이 새로운 혹은 예상치 못한 요소들로 인해 그 목표를 달성하지 못하는 경우는 흔하다. 설상가상으로, 그러한 정책은 의도하지 않은 결과를 불러와, 해결해야 할 과제를 낳기도 한다.

9 국가는 필수적으로 이주관리정책의 실효성을 공식적으로 그리고 정기적으로 평가할 능력을 갖추어야 한다. 그러하다면, 이는 운영 데이터 관리라는 정책 산물 생산에 기여하게 된다.

예 시

난민 선별 및 난민 정착과 관련한 부문에서, 담당 공무원들은 선별 절차가 정책 목적을 얼마나 충족시키고 있는 가, 그리고 난민의 통합 측면에서 재정착 정책은 얼마나 효과적인가를 파악할 필요가 있다.

국경관리의 부문에서, 담당 공무원들은 국경심사절차가 입국이 불허되어야 할 사람들을 규명하는데 얼마나 효과적인가를 파악해야 한다.

생각할 문제

일부 경우 운영 데이터의 현명한 사용은 이주자의 경제적 기여, 이주자 범죄 발생, 이주가 도시 지역에 미치는 영향등과 관련한 부적절한 인식이나 ‘편견’을 타파하는 역할을 할 수 있다.

적용문제

1 이주의 영향을 평가하기 위해 당신의 국가는 어떤 종류의 데이터를 수집하는가?

2 운영 데이터의 네 가지 사용 단계 중 어느 것이 당신의 국가에서 향상될 수 있겠는가? 이것은 어떻게 달성될 수 있겠는가?

3 당신의 국가에서 이주관리를 위해 쓰이는 운영 데이터 수집 시스템의 특징은 무엇인가?

4 당신의 국가는 이주관리의 표준과 실제 이주관리 관행 사이의 격차를 어떻게 평가하는가?

제 2 과 데이터 소스 및 관련 이슈들

운영 데이터는 여러 가지 이주 관리 절차내에서 일어나는 일련의 실무활동으로부터 파생된다. 운영 데이터가 파생되는 주요 운영 과정은 다음과 같다.

- 비자 처리
- 국경 심사
- 난민 인정 절차
- 이주자 정착
- 단속 조치 실행

이 같은 운영 과정에는 다양한 이주 범주가 포함되며, 이주자는 일련의 처리과정을 거치게 된다. 예컨대, 비자신청자가 비자를 발급받으면 이 사람은 이후에 국경 심사를 거쳐야 하며, 만약 이 사람이 입국 조건을 준수하지 않으면 이 사람은 단속 조치 하에 놓이게 된다.

이상적인 운영 데이터 수집 시스템은 이 같은 다양성과 연속성의 본질을 인식하고, 이주자와의 1차 접촉에서 얻어진 이주자에 대한 데이터를 그 다음 처리 과정에서 접근가능하도록 만드는 것이다. 이 같은 운영 데이터 관리 시스템은 각 단계에서 효과적이고 정보에 입각한 의사 결정을 가능하게 하며, 절차가 진행되는동안 데이터의 유효성을 확인하거나 수정할 수 있도록 한다.

아래의 <핵심사항>은 이상적인 시스템이라 할 수 없는 시스템들의 데이터 수집, 운영, 관리를 둘러싼 문제와 과제를 살펴본다. 가능하면, 이 같은 잠재적 문제들은 운영 업무 과정의 초기 설계 단계에서 다루어져야 한다. 일단 문제점들이 나타나기 시작하면, 이러한 문제들이 발생한 지점에서부터 업무 절차를 수정하기란 이미 늦었거나 비용소모가 크기 때문이다.

핵심사항

1 대부분의 국가들에서, 이상적 운영 데이터 관리 시스템과 현실은 동떨어져 있다. 실제로 운영 데이터 관리 시스템은 종종 ‘분산형(stove-pipe)’ 접근법을 취하고 있다. 다시말하면 각각의 운영 과정이 개별적으로 데이터를 수집, 저장, 리포팅(reporting)하는 시스템을 두고 있는 것이다.

예 시

일부 국가의 경우, 이것은 초기 정부기구 구조에서 개발된 ‘구식’ 시스템의 형태를 띤다. 다른 국가의 경우, 그러한 운영 과정들은 단일 정부 기관에 의해 수행되지 않는다. 즉, 비자 발급은 외무부의 책임이며, 국경심사는 타 부처나 기관의 책임이며, 국내 단속 과정은 제3의 주체의 관할 하에 있다. 특히 후자의 경우가 흔한데, 이러한 제반환경에서, 운영 데이터의 수집 및 사용은 데이터 소유권에 대한 독점적 태도로 인해 더욱 까다로워질 수 있다. 기타의 환경의 경우, 광범위한 수집 및 저장 시스템내에서 이주관련 데이터를 이주와 관련 없는 데이터들로부터 분류시키는데 어려움이 있다.

2 운영 데이터는 그것을 만들어내는 정부기관의 독점산물이 아닌 국가 자원으로 간주되어야 한다. 기관간·국가간의 운영 데이터 공유 및 교환은 이주의 성격과 영향을 이해하고 적절한 정책 및 운영 조치들을 개발할 국가의 역량을 증진시킨다. 운영 데이터에 대한 ‘분산형’ 접근법의 유지는 정책입안자 및 전반적 이주관리제도의 관리자들에게 심각한 해를 야기한다. ‘분산형’ 접근법은 정책입안자 및 이주관리자들에게 좀처럼 전체적 그림을 제시하지 않아 이들이 부분적 정보에 기초하여 운영상 결정 및 정책 제안을 하도록 만든다.

3 ‘클라이언트 중심형’ 데이터 관리 시스템은 운영 데이터를 ‘전반적으로’ 혹은 총체적으로 추출하고 결론을 도출할 역량이 없거나 있다 하더라도 제한적 수준이다. ‘클라이언트 중심형’ 시스템 하에서는, 단순히 특정 클라이언트에 대해서만 아는 것이 가능하다. 이를테면, 특정 인물의 강제퇴거에 대한 확인은 가능하지만 일정 기간동안 특정 국가로 강제 퇴거된 사람들의 수를 파악하는 것은 불가능하다.

4 ‘데이터 마이닝(data-mining)’ 기술과 소프트웨어는 이 문제에 대한 일부 해결책을 제공하지만, 데이터 기준이나 수집 방법에 차이가 있다면 이 또한 쉬운 것이 아니다. 또한 데이터는,

- 개별 케이스 처리를 위해 유용하지만 그 시스템을 관리하는 관리자가 필요로 하는 것이 아닐 수도 있다.
- 분석 혹은 의사결정에 도움이 되지 않는 방식으로 수집될 수 있다.
- 여타의 운영 과정에서 얻어진 데이터와의 비교를 용이하게 하는 방식으로 저장되거나 리포트되지 않을 수 있다.

적용문제

1 당신의 국가에서 상호운용성이 결여되어있는, 다시 말하면 이주관리시스템의 다른 구성원에게 접근이 개방되어 있지 않은 ‘분산형(stove-pipe)’ 시스템에 데이터가 어느 정도로 결박되어 있는가?

2 운영 데이터 수집 및 보고 시스템이 지닌 결함을 보완하기 위해 어떤 조치들이 취해져야 하는가?

3 본 과에서 설명한 ‘클라이언트 중심형(client-focused)’ 시스템의 단점을 개선할 수 있는 방법은 무엇인가?

4 본 과에서 제시된 이상적 시스템과 당신의 국가에서 실행되는 관행 사이의 격차를 설명하시오.

제 3 과 운영 데이터 수집 시스템의 설계

운영 데이터 수집·관리 시스템 설계에 관한 두 가지 일반적 시나리오가 있다. 둘 중 어느 시나리오를 적용할 것인가는 곧 효과적인 데이터 관리 시스템의 개발 방식, 그렇게 하기 위해 취해야 할 단계, 기대결과를 얻기 위해 소요되는시간 및 재정적 자원에 대한 결정을 좌우할 것이다.

첫 번째 시나리오는 이상적인 시나리오이다. 이 시나리오는, 국가가 체적데이터나 기타의 데이터를 리포트할 역량을 갖추기 위해, 일정 수준의 자동화를 요건으로 하는 새로운 정책과 절차를 도입할 때 취해야할 단계들을 보여준다.

두 번째 시나리오는 국가가 포괄적, 통합적 데이터 관리 시스템을 개발하고자 할 때 흔히 채택하는 것이다. 이 시나리오 상에서 국가는 이미 몇 개의 ‘구식(legacy)’ 데이터 수집 시스템을 이용하고 있으며, 미미한 수정만이 가능한 고정 과정을 두고 있다. 이 같은 상황에서는 다른 접근법이 필요하다. ‘구식’ 데이터베이스라 불리는 기존의 데이터베이스는 핵심 데이터 요소가 정의되는 방식, 혹은 그 데이터가 파생·투입되는 방식의 차이점을 드러내지 못한다.

아래의 <숙지할 사항>은 단계별 체크리스트를 통해 이 두 시나리오간의 차이점을 설명한다. <숙지할 사항>은 또한 기존 시스템과 이상적 시스템간의 격차를 좁히기 위해 국가가 해결해야 할 과제를 살펴본다.

숙지할 사항 : 이상적 데이터 수집 시스템의 설계

데이터 확인, 데이터 정의, 획일적인 데이터 수집, 데이터 일관성 조정 절차 및 데이터 전송 절차의 측면에서, 데이터 수집 시스템의 세부구성을 개발하는데 소요되는 시간을 파악한다.

데이터 사용자 및 사용자의 데이터 사용목적을 파악한다.

데이터 사용자의 필요를 충족시키기 위해 필요한 데이터를 규명한다.

데이터 관리 시스템의 세부사항을 개발한다.

한 지점에서 수집·저장된 정보가 동일한 기능을 수행하는 여타의 지점에서도 접속 가능하도록 하는 통합 데이터 시스템을 만들 것인지 결정한다.

타 기관에게 데이터 이용을 개방할 것인가, 만약 그러하다면, 어떠한 조건이나 약정하에 데이터 이용을 가능하게 할 것인지 결정한다.

운영 데이터를 수집하고 시스템에 입력하기 위한 가장 효과적인 방법을 결정한다. 이것은 상당히 중요한 결정 시점이다. 일부의 데이터 수집저장 모델에서는, 데이터 수집과 입력이 그 데이터를 파생시키는 운영 과정과 병렬적으로 혹은 그 운영 과정에 뒤따라 일어나는 전문화된 작용으로 취급된다. 이를 테면, 데이터가 시스템에 입력되기 위해서는 입력 이전에 담당자가 서면표식을 하도록 하는 것이다. 이 모델이 안고 있는 문제점은 운영 인력이 데이터의 정확성과 적시성에 투자를 하지 않아, 운영적 압박을 받는 시기동안 혹은 인력이 부족한 시기동안 데이터 수집이나 데이터 입력 작용이 종종 퇴화된다는 것이다. 그러므로 가능하다면, 특히 업무 과정이 자동화되어갈수록, 업무 실행의 동시적 부산물로서 운영 데이터를 생산해내는 것이 더욱 효과적이다. 예를 들어, 입국지점에서 여행증명서의 심사 시 자동화된 여권·비자 관독 시스템이 동시에 그 데이터를 입력한다면, 완전하고 일관성 있는 데이터가 얻어질 수 있다.

운영실행시스템내의 다양한 지점에서 사용되는 ‘하드웨어’의 설계를 결정한다. 이것은 곧 운영 데이터 수집의 자동화 방식을 좌우하는 결정적 문제이다. 자동화 절차의 초창기에는 데이터가 워크스테이션에 있는 ‘덤 터미널’에 의해 수집된후, 중앙 서버의 데이터베이스로 전송되었다. 비용 측면에서 종종 이 모델의 도입이 선호되었다. 이 모델의 단점은 중앙 서버가 작동을 일정기간동안 멈추게 되면 그 기간동안 데이터가 수집되지 않거나 수작업으로 데이터를 수집·입력해야 하는데, 이러한 수작업은 데이터를 왜곡할 위험이 높다. 따라서 워크스테이션 터미널에서 처리데이터(transaction data)를 지속적으로 수집·저장하고, 그 이후에 데이터의 완결성, 완전성에 손실을 발생시키지 않은 채로 저장 서버에 업로드할 수 있는 시스템의 수립에 주의를 기울여야 한다.

수집된 데이터의 리포팅 형식을 설계하고 유효화시킨다. 이것은 이후에 뒤따르는 재고(rethinking), 조율 또는 운영절차의 실행 이전에 해결되어야 할 데이터상의 공백 파악, 운영절차에 수반되는 물질적 자원 및 훈련 자원의 비용에 대한 파악을 가능하게 한다.

속지할 사항 : 기존 데이터 수집 시스템의 향상

기존 데이터 소스에 대한 방법론적 검토를 실행한다.

데이터 수집 시스템으로 통합된 기존의 데이터베이스들을 파악한다.

이들 각각의 데이터베이스가 사용하는 데이터 정의, 데이터 수집 및 종합 방법을 조사한다.

데이터 수집 절차를 조화롭게 하는 수단에 대해 합의를 이끌어 낸다. 이것이 가능하지 않다면, 잘못된 해석이나 부적절한 결론 도출의 가능성을 줄이기 위해 데이터에 관한 적격기준을 개발할 필요가 있다. 모순적인 데이터베이스에 대한 문제는 밀입국의 유형과 동향 파악을 위해 유럽국가들이 정보를 공유하기 시작할 때 제기되었다. 밀입국자들의 여행 경로와 여행증명서에 대한 통계적·분석적 정보를 교환하던 초기에, 데이터의 비교가능성과 관련된 여러 가지 문제점들이 나타났다. 이 같은 문제점은 산출방식의 차이, 데이터 요소를 정의하는 방식의 차이에서 기인한 것이었다. 또한 데이터가 다양한 기관에서 수집되었을 경우, 관여 기관의 수에 비례하여 데이터 요소들에 대해 상이한 해석을 낼 수 있는 가능성이 증폭된다는 점이 지적되었다. 앞서 소개할 프로세스와 유사한 프로세스를 따라 더욱 효과적인 정보 교환 시스템이 개발되고 있다.

예 시

EURODAC은 법에 토대를 둔 지역 협력 시스템의 한 예이다. EURODAC은 비호신청인의 지문을 모아, 각 EU 회원국에서의 비호신청 중복을 막도록 한다. 이는 어떤 비호신청인이 어느 국가에 있었는가에 대한 불확실성을 줄일 수 있도록 해준다.

마찬가지로, 쉥겐정보시스템(Schengen Information System)은 쉥겐조약 가입국들간의 자유로운 국경이동제도의 운영을 지원하는 중추적 시스템이다. 쉥겐정보시스템은 범죄자들로 구성된 ‘경계 리스트’를 제공한다. 만약 비자신청인의 이름이 쉥겐정보시스템상에 나타나면, 그 사람에게 비자발급이 일반적으로 거부된다. 쉥겐 가입국들은 중앙 시스템과 연결된 국내 네트워크를 통해서 쉥겐시스템에 정보를 제공한다.

적용문제

1 당신의 국가에서는 어떤 조치들이 데이터 수집의 조화에 기여하는가?

2 당신의 국가에서, 데이터 수집 시스템의 향상을 위해 어떠한 조치들이 취해질 수 있겠는가?

3 당신의 국가에서 ‘구식(legacy)’ 데이터 수집 시스템의 문제점은 얼마나 심각한가? 이 문제를 해결하기 위해 무엇이 행해질 수 있겠는가?

맺음말

본 장은 운영 데이터의 성격, 이주관리의 측면에서 운영 데이터의 역할, 운영 데이터를 수집·관리하는 시스템의 설계 및 개선과 관련된 사안들을 살펴보았다.

참고문헌

이주 관리를 담당하는 기관들이 운영 데이터를 어떻게 사용하고 있는지는 다음 기관의 웹 사이트에서 찾아볼 수 있다.

호주의 접근법은 특히 잘 발달되어 있으며, 다음 사이트에서 찾아볼 수 있다.

<http://www.immi.gov.au/statistics>

미국 국토안보부의 시민권 및 이민부의 운영데이터 사용에 관한 정보는 아래에서 찾을 수 있다.

<http://www.immigration.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/index.htm>

‘캐나다 시민권 및 이민부’가 다양한 연구 및 보고서에 운영데이터를 어떻게 결합시키고 있는지에 대한 정보는 아래에서 찾을 수 있다.

<http://www.cic.gc.ca/english/research/index.html>

실행조치 및 실행측정 지표의 개발에 대해 더 알고자 하는 이들을 위해 실행 측정 협회(The Performance Measurement Association)는 이 분야에서 활동하는 기관들과의 연계를 위한 사이트를 제공한다.

<http://www.som.cranfield.ac.uk/som/cbp/pma/>

실행측정재단(Foundation for Performance Measurement)의 사이트도 비슷한 서비스를 제공한다.

<http://www.fpm.com>

이러한 일반 사이트들 외에도, 공공행정 분야에서 유용한 지표 개발을 보다 특징적으로 다루는 사이트들이 있다.

러저스 대학(Rutgers University)은 「지방정부를 위한 실행지표 안내서 (A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government)」를 다음의 사이트에서 제공한다.

<http://newark.rutgers.edu/~ncpp/cdgp/Manual.htm>

러저스 대학(Rutgers University)은 정부의 실행측정(Performance Measurement)에 관해 일하는 기관의 연락처들을 제공한다.

<http://accounting.rutgers.edu/raw/seagov/pmg>

미국 회계감사원은 아래의 사이트에서 실행측정용어 및 정의에 대한 용어집과 함께 실행지표와 평가 사이의 실제적 차이점에 대한 설명을 제공한다.

<http://www.gao.gov/special.pubs/gg98026.pdf>

보건의료분야의 실행측정(Performance Measurement)에 대한 자세한 논의는

<http://www.ahcpr.gov/chtoolbox/understn.htm>에서 참고할 수 있으며, 정부기관에서의 이러한 방법론 적용에 대한 설명을 제공한다.

다소 오래된 자료일 수 있지만 이러한 측면에서 미 정부의 실행 지표 중 우수사례에 대한 흥미로운 검토를 아래의 사이트에서 볼 수 있다.

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>

공공분야 실무자에게 유용한 기타의 사이트로는 캐나다 거버넌스 연구소(Institute on Governance in Canada)사이트가 있다. 이 사이트는 정부 부문의 책임성 및 실행 측정에 대해 다룬다.

http://www.iog.ca/knowledge_areas.asp?pageID=3&area=2



IOM International Organization for Migration

제 11장 이주정보시스템

제1과 인포메이션과 인텔리전스

제2과 이주정보역량 설계



※ 본 장에서는 intelligence(정보)와 information(정보)의 구별을 위해 intelligence는 ‘정보’로 information은 기본정보 혹은 ‘인포메이션’으로 표기함을 알려둔다.

제 11 장 이주정보시스템

본 장은 효과적인 이주 정보(intelligence)의 본질과 포괄적 이주 관리에 있어서의 이주정보의 역할에 대해 설명한다. 정보(intelligence) 시스템은 비정규이주, 이주자 밀입국, 인신매매를 통제하는데 중요할 뿐만 아니라 질서있는 이주 프로그램들의 관리에 있어서 필수적이다. 제1과는 인포메이션(information)과 인텔리전스(intelligence)의 개념을 정의한다. 제2과는 효과적인 이주정보역량 설계의 관점에서 정보순환(Intelligence cycle)의 전 과정을 설명한다.

학습목표

- 정보분석 및 적용에 대한 기존 모델의 이해
 - 정책 개발 및 정책 방안 선별을 위한 정보분석(의 가치 파악)
 - 특정 국가에서 이주관련 정보에 존재하는 공백을 규명하는 능력 증진
-

배경지식

이주정보는 국가에 영향을 미치는 이주의 성격 및 특징들을 이해할 수 있도록 도와준다. 이주정보는 적절하고 타당한 정책 개발에 크게 공헌하며, 희소한 운영 자원을 효과적이고 효율적으로 사용하는 방법을 찾는 데 도움을 준다.

모든 이주정보가 위협에 기반한 것은 아니다. 정보의 주요 부분은 기회에 기반을 둔 것일 수도 있으며 노동이주, 이주 보건 혹은 양자협정 혹은 다자협정 개발을 비롯한 이주관리 영역을 지원하는데 쓰일 수 있다.

이주정보는 이주 데이터 및 운영 인포메이션에 대한 체계적 분석의 결과물이다. 정보는 사실, 그리고 관련 사실에 논리적 사고를 적용함으로써 도출된 결과들의 통합물이지, 의견의 표명 혹은 사물을 바라보는 전통적 방식의 적용을 의미하는 것이 아니다.

이주정보는 일관성 있는 분석 관행에 의해 지원되는 구조적, 체계적 프로세스를 통해 실행된다.

제3권 제10장 운영 데이터의 관리는 정보산물(intelligence product) 생산에 기여하는 데이터 소스 및 데이터 수집에 대해 설명한다.

도입질문

- 1 전 지구적 이주가 당신 국가의 이주관리 시스템에 미치는 영향은 무엇인가?

- 2 당신 국가가 가장 큰 관심을 두고 있는 이주관련 이슈들을 무엇인가?

- 3 이주를 통해 국가의 전반적 목표들을 달성할 수 있는 분야를 규명하고 예측하기 위해 무엇이 행해질 수 있는가?

- 4 이주현상에 대한 당신의 믿음은 논리적 분석 및 데이터로부터 도출된 결론에 기반을 두고 있는가? 즉, 당신의 믿음은 정보(intelligence)에 기반을 두고 있는가?

- 5 이주정보역량은 국가의 이주 관리자들을 어떻게 지원할 수 있는가?

주요 메시지

이주정보란 입의로 결합된 요소들이 아니다. 정보와 관련해서 정책결정자 및 운영공무원에게 가장 중요한 질문은 다음과 같다.

- 우리는 무엇을 알고 있는가?
- 우리는 그것을 어떻게 알고 있는가?
- 그것의 신뢰성은 어느 정도인가?
- 우리가 알고 있지 않은 중요한 사실은 무엇인가?
- 우리가 알고 있는 것으로부터 도출된 결론들을 뒷받침하는 분석 논리는 무엇인가?

이와 같은 질문들에 답변을 제시하는 정보산물 없이는, 누가 그것을 생산하느냐와 상관없이 관리자 및 담당관들은 단순히 근거없는 의견들만을 갖게 될 것이다.

용어 및 개념

분석 (Analysis)

현상의 본질, 원인 및 결과를 이해하기 위하여 상관관계나 경향, 주요 사건 등 일련의 정해진 개념들을 적용하여 검토하는 것이다. 분석에 사용되는 이러한 개념들은 사실을 확인하고, 의문점을 제기하거나 그에 대한 답변을 찾으며, 결론에 도달하기 위해 정보의 처리, 해석 및 통합의 과정을 지원한다.

수집 (Collection)

최종 정보 산물(intelligence product) 생산의 바탕이 되는 이주관련 인포메이션(information)의 모음

확산, 배포(Dissemination)

정보 분석(intelligence analysis)의 결과물을 이 과정을 착수시킨 필요와 요구를 지닌 그리고 요청을 한 사용자들에게 전달하는 것이다.

평가 (Evaluation)

특정 정보의 타당성, 신뢰성, 유효성을 사정하는 것

피드백 (Feedback)

정보 생산자와 이용자 간의 상호작용으로서, 정보 산물(intelligence product)의 유효성을 평가하고 정보간의 격차를 입증하며 정보 이용자의 필요에 초점을 유지하기 위한 목적으로 이루어진다.

정보 (Intelligence)

광범위한 인포메이션(information)을 가지고 정리된 분석을 통해 만들어진 산물

정보순환 (Intelligence Cycle)

인포메이션(information)이 입수되어 정보(intelligence)로 변환되고 이용자가 그것을 이용할 수 있게 되는 전 과정

정보 필요 (Intelligence Needs)

이주 관련 법률 및 절차 준수를 확립할 책임이 있는 정책결정자들과 공무원들이 필요로 하는 정보(intelligence)에 대한 요청

정보 공유 (Intelligence Sharing)

여타의 정부 기관들과 정보 산물(intelligence product)을 광범위하게 교환하는 것이다. 정보공유를 통해 관련 기관들은 서로의 이주 관련 정보력을 인식할 수 있으며, 상대방의 인포메이션(information) 및 분석 결과를 통해 이주 정보 산물(migration intelligence product)을 보다 풍부하게 할 수 있다.

운영 정보 (Operational Intelligence)

이주 관리와 관련하여 일상적인, 또는 진행 중인 (운영)활동을 수행하는 공무원의 필요와 관련한 정보 산물. 때로는 '전술적' 정보로 언급되기도 한다.

처리 (Processing)

이주와 관련된 방대한 정보를 평가하거나 분석할 수 있는 형태로 전환하는 것.

신뢰성 (Reliability)

정보 출처의 일관성에 대한 지표

전략적 정보 (Strategic Intelligence)

이주 관리에 대한 정부의 전반적인(전략적인) 목표를 달성하는 것과 관련한 정보 산물

유효성 (Validity)

정보 정확성에 대한 지표

제 1 과 기초정보(Information)와 정보(Intelligence)

이주관리에 대한 정보(intelligence)의 적절성을 논의함에 있어서 첫 번째 단계는 “정보”란 무엇을 의미하는가에 대한 이해를 공유하는 것이다. 혹자에게는 정보란 “공개 소스(open source)” 인포메이션(information)의 광범위한 이용가능성에 강조를 둔 환경적 검색 작용과 같은 것이다. 또 다른 이들에게 정보는 그보다 협소한 범주를 의미하고, 자체적 규칙, 문화, 전문적 기준을 따르는 다소 전문화된 영역으로 여겨지기도 한다. 이주관리 맥락에서 정보는 이들 모두를 의미한다.

정보 개발과정은 여러 가지 형태를 띠는데, 이들 모두는 인포메이션을 분석하는 사람과 이러한 분석물을 사용하는 사람간의 관계에 의해 정의된다.

전통적 정보 모델은 분석가 주도형 프로세스의 특징을 지닌다. 정보는 인포메이션의 수집, 평가, 분석, 통합, 해석을 통해 입수된 이주 유형에 대한 지식, 그리고 현재의 혹은 잠재적 국가 위협에 대한 지식으로 여겨진다. 이 모델에서 분석가의 역할은 인포메이션의 신뢰성을 평가하고, 어떤 조치들이 취해져야 할지를 결정하고, 정보산물을 가장 잘 사용할 수 있는 사람이 누구인지 결정하고, 정보 확산의 위험을 평가하는 것이다. 원시정보의 이용가능성(대부분은 전자적 이용가능성에 해당)이 증가함에 따라 분석가 및 이용자의 전통적 역할과 관계에 있어서 중대한 변화들이 일어나고 있다.

정보화 시대인 오늘날, 원시정보의 수집은 이전만큼 어렵지 않다. 오늘날의 쟁점은 데이터의 홍수 속에서 필요로 하는 인포메이션을 어떻게 찾을 것인가, 그것의 신뢰성을 어떻게 평가할 것인가이다. 그 결과, 정보분석의 역할 또한 변화를 겪고 있다. ‘정보처리의 핵심은 누가 정보산물을 필요로 하는가, 그리고 이것이 어떻게 배포되어야 하는가에 대한 분석가의 판단이다’라는 개념은 이제는 이전에 그랬던 것처럼 무비판적으로 받아들여지지 않는다. 그러나 분석가-이용자 관계에 대한 관점에 변화가 생겼음에도, 인포메이션의 이용가능성이 높아질수록 정보분석의 가치도 더욱 인정받고 있다.

핵심사항

1 기초정보(information)와 정보(intelligence) 사이에 구별이 필요하다. 기초정보는 정책결정자와 운영 시스템이 가장 손쉬운 접근을 할 수 있는 원시 산물이다. “정보화 시대”에는, 기초정보가 부족하지는 않다. 대신 이 기초정보가 의미를 지니게 만드는 과제가 주어진다. 한편, 정보란 신뢰성 및 유효성이 평가된 기초정보이자 그 밖의 맥락에서 해석된 기초정보를 말한다. 이것은 곧 원시 자료로부터 파생된 사건들을 이해하는 것으로 최종이용자가 결정을 내리는데 이용될 수 있는 것이다.

2 정보는 기초정보에 대한 최상의 이용가능한 분석물로, 이러한 분석물에 대해 결정이 내려지고 이에 기반하여 계획들이 수립될 수 있다.

3 “정보 작용”이란 의사결정자들을 위한 기초정보의 수집, 대조, 평가, 분석을 의미한다.

4 전통적 관점, 즉 분석자 주도형 정보 처리의 관점에서 보면, 분석 작용이 낳는 부가되는 가치란 바로 ‘판단’이다. 새로운 관점, 즉 이용자 주도형 관점에서 보면 분석이 낳는 부가가치란 ‘의미’이다.

5 정보는 공공행정의 일상적 과정의 결과로서 자발적으로 생산되는 것이 아니다. 이것은 복잡한 과정과 의도된 노력을 통해 얻어지는 것이다. 정보분석을 위한 원시 자료로 이루어진 기초정보의 범위는(모든 이가 쉽게 접근할 수 있는) 공개 기초정보로부터 보호 및 관리 규칙 하에 다양한 정도의 제한을 두고 있는 기초정보까지 망라한다. 제한된 인포메이션들은 국가안보와 관련되어 있거나 국가안보를 구성하는 소스 혹은 누설될 경우 인간의 생명을 위협에 빠뜨릴 수 있는 소스로부터 파생된 것일 수 있다.

6 일반적으로 ‘전략적 정보’와 ‘운영상 전술 정보’는 구별된다. 전략적 정보는 총체적·장기적 계획수립과 관련되어 있다. 전술 정보는 이주관리현장에서의 운영상 이슈들, 보통 즉각적인 행동을 필요로 하는 운영 이슈들과 관련되어 있다.

생각할 문제

이용자가 무엇을 알아야 하는가를 추측하고 그것을 생산해내는 분석가에 의존하기보다, 이용자가 직접 정보를 추출해내는 자신의 능력에 의존 함으로써 분석가의 역할을 다소 축소시켜왔다. 그러나 이용자가 데이터의 패턴들을 파악하고 그러한 패턴으로부터 적절한 결론을 도출하기 위한 기본적 분석 기제 및 기술에 대한 훈련을 받지 않았다면 이것은 문제의 소지가 있는, 즉 결함있는 접근법이 될 수 있다.

적용문제

- 1 당신 국가에서 정보 분석가의 서비스는 어떻게 사용되는가?

- 2 당신 국가에서 이주정보역량이 요구되는 잠재적 이주 이슈들은 무엇인가?

- 3 당신 국가에서 기초정보(information)과 정보(intelligence)사이의 구별이 유용할 수 있는 예를 제시하시오.

- 4 당신 국가의 ‘전술정보(tactical intelligence)’와 ‘전략적 정보’의 예를 제시하시오.

제 2 과 이주정보역량의 설계

해당 국가 내에서 이주정보의 초점과 적용이 무엇이든 간에, 이주정보는 임의적 작용이 아니라 는 점은 명백하다. 이것은 이주관리에 있어서 “있으면 좋은” 부분이 아니다. 이것은 “반드시 있어야” 하는 작용이다. 이주정보역량은, 운영적 차원에서는, 이주자 밀입국 알선자 및 인신매매자들의 활동을 무너뜨리는 기회를 만들어낼 것이다. 전략적 차원에서 정보는 정책, 입법, 운영 절차에 있어서의 변화의 필요성을 파악하는 것을 도울 수 있다.

이주정보역량의 목적은 제대로 된 정보에 근거한 결정을 내리도록 하는 것이다. 이주관리의 맥락에서 분석가 주도형 “위협 기반” 모델은 통제방식의 제반구조상에서 유용한 모델이다. 이 모델 하에서 담당자들은 비정규 이주, 이주자 밀입국, 인신매매의 특징 및 방법들에 대한 효과적인 정보를 통해 적절하고 효율적인 대응을 개발할 수 있다.

그러나 이주관리는 또한 “기회에 기반을 둔” 전략적 분석 및 보고를 필요로 한다. 숙련인력의 이동에 영향을 미치고 그럼으로써 적절한 이민 및 통합정책의 개발을 유도할 인구학적 압력 혹은 기타 압력에 대한 예측이 이러한 접근법의 예이다. 또한 분석에 있어서의 이러한 초점은 국가로 하여금 갑작스러운 인구 이동 혹은 비호요청자의 급증에 양자적 혹은 다자적으로 대응할 수 있도록 한다.

핵심사항

- 1 이주정보역량은 아래와 관련된 비합법적 행위들의 현황 및 새로운 동향에 대한 더욱 풍부한 이해를 제공한다.
 - 출신 국가에서 출국하는 방법
 - 집결지
 - 경로
 - 국경통과에 쓰이는 방법 및 계약
 - 국경통과에 쓰이는 최적의 문서
 - 교통 및 숙박 네트워크
 - 조직적 밀수 알선자 및 촉진자의 역할
-

2

정보는 다음의 단계를 따르는 공식적 순환 과정으로부터 도출된다.

- 정책결정자 혹은 운영실무자의 정보산물에 대한 필요와 요건을 파악한다.
- 원시정보를 수집한다.
- 시스템에 들어가는 원시정보를 가공하고 조직한다.
- 모든 이용가능한 인포메이션을 평가하고 분석한다.
- 이용자가 필요로 하는 생산물(보고서, 게시, 프로파일 등)을 준비한다.
- 최종이용자(정책결정자 혹은 운영담당과)에게 생산물을 배포한다.
- 특정 정보산물의 가치 및 정보내 공백을 파악하기 위해 최종이용자로부터 피드백을 얻고, 이용자 필요 명령을 다듬는다.

숙지할 사항 : A단계 정보 이용자 욕구에 대한 필요 제작

출발점은 핵심 정책결정자 및 운영담당과가 필요로 하는 것을 효과적으로 파악하는 것이다. 이것은 이용자가 필요로 하는 것과 이주관리정보시스템이 합리적으로 생산해낼 수 있는 것에 대한 이해를 요구한다. 이것은 수집되어야 할 정보의 소스 및 수집과 저장에 사용될 방법을 결정할 것이다. 이렇게 중요한 첫 번째 단계에 초점을 두는 것은 이주관리를 담당하는 조직적 기관 및 부서의 고위관리자가 이주정보작용에 대해 이해하고 지원하도록 하고, 결정과정 시 정보산물의 사용에 대한 의지를 확립하도록 도울 것이다. 정보분석은 그 개발과 성숙시키는 데에 시간이 걸리는 전문적 능력이며 분석가의 훈련 및 육성에 투자를 필요로 하기 때문에, 첫 번째 단계에서 중점을 두는 것은 필수적으로 중요하다.

또한 최종이용자의 필요 및 요건을 명확하게 파악하는 것은 어떤 이주정보작용 모델을 선택할 것인가를 결정하도록 한다. 선택할 수 있는 모델의 종류는 다음과 같다.

- 데이터 주도형 - 현 인포메이션 수집 관행에 의지하며 수집된 자료에 더욱 철두철미한 분석을 적용한다.
- 분석가 주도형 - 우선적 검토, 정보산물의 가장 적절한 종류, 선별된 이용자에게 정보산물을 배포하기 위한 분야들을 정확하게 규명하는 분석가 집단의 경험, 훈련, 완결성에 의지한다.
- 이용자 주도형 - 정책결정자 및 운영담당과가 그들의 요건을 구체화하여 정보분석 작업 및 정보산물에 대한 임무를 내리는 “하향식” 전달방식을 토대로 움직인다.
- 분석자 주도형/이용자 주도형의 혼합형은 역할, 의무, 책임소재의 명확한 경계를 두는 형태를 띈다.

속지할 사항 : B단계 원시정보의 수집

전술적 정보 분석을 위한 인포메이션은 운영 데이터로부터 수집될 수 있다. 국경에서 차단되거나 입국이 거부된 자, 해당국에 불법적으로 입국하거나 잔류하는 것으로 판단되어 체포된 자에 대한 데이터가 수집될 수 있다.

운송사들과의 실무적 관계는 이주자 밀입국 알선업자가 사용하는 제반 여정, 그리고 운송기에 탑승하는데 사용되고 밀입국 조직원들에 의해 추후에 과기되거나 재활용되어지는 신분증명서의 성격에 대한 귀중한 인포메이션의 수집을 지원할 수 있다. 다수의 국가들은 담당 공무원들을 해외주재 대사관들에 파견하여 운송사들이 여행문서와 승객을 검색하는 것을 효과적으로 지원해왔다. 이 같은 제도는 비정규 이주에 대한 중요한 추가적 정보소스가 된다.

제3권 제4장 국제 운송사의 책임은 운송사들의 역할 및 책임, 그리고 정부와의 파트너십을 논의한다.

비자 데이터(승인된 비자 요청 및 거부된 비자 요청 모두에 해당)는 더 고차원적인 원시정보 원천이 된다. 기만적 수단을 통해 불법입국이 이루어진 경우, 입국자가 초과체류하고 지하 경제로 흘러들어가는 경우에 특히 그러하다. 더욱 전문적 차원에서, 범죄사실 혹은 안보우려에 입각하여 입국이 거부되어질 자들을 규명하기위해 효과적인 비자 검색 및 입국지점 심사 제도는 법집행기관이 도출한 정보에 의해 뒷받침되어야 한다. 해당 기관간의 신임을 유지하기 위해 그러한 정보의 관리는 직무상 행동 기준을 필요로 하며, 그러한 기준은 적절한 입법적 장치에 의해 뒷받침되어야 한다.

제3권 제1장 여권 및 비자 시스템은 비자 시스템에 대한 더 많은 정보를 제공한다.

전략적 정보 분석의 재료인 원시정보는 전술적 정보를 포함한 폭넓은 소스로부터 나온다. 전술적 목적으로 수집된 기초정보의 일부는 또한 정책 혹은 입법적 공백을 규명하는 작업 및 이러한 공백을 해소하기 위한 조치들의 착수에 관련성을 보인다.

이주정보의 주요 부분은 기회에 기반을 둔 것일 수도 있으며, 모든 이주정보가 위협에 기반한 것은 아니다.

예 시

인력부족, 기술부족에 대한 예측 및 미래 노동시장수요 예측은 합리적이고 효과적인 이민정책의 개발로 이어질 수 있다. 국경을 통과하는 사람들의 이동에 대한 예측, 그리고 이주 “유출” 요인들이 발달할 가능성이 있는 지역에 대한 이해는 위기를 피할 수 있는 적절한 양자적·다자적 조치들의 개발을 뒷받침할 수 있다.

속지할 사항 : C단계 원시정보의 처리 및 조직

이주정보의 목표들을 달성하기 위해서는, 수집된 데이터의 각각의 요소에 대한 명확한 정의 및 일관적 수집·저장 방법이 필요하다. 제대로 된 정보처리를 위해서는, 전술적 목표와 전략적 목표에 대한 명확한 정의와 일관성 있는 수집·저장 방법이 요구된다.

수집된 원시정보의 최대한 유연하고 다양한 데이터 요소간의 패턴 및 관계에 대한 파악이 가능한 방식으로 저장되고 정리되어야 한다. 예를 들어, 수집된 인포메이션 분석을 통해 특정 주소가 되풀이되고 있다는 것을 알아채거나, 특정 종류의 사람과 특정 종류의 허위서류간의 연결을 밝혀낼 수 있어야 한다. 일부 ‘연관관계 데이터베이스’는 인포메이션 수집 양을 다루게 될 것이다.

수집시스템은 바로 그 자리에서 쉽게 분류되거나 일반적 데이터 정의에는 해당되지 않는 추가적·서술적 정보를 기록할 능력을 갖추어야 한다. 데이터 마이닝 기술 및 프로그램들은 기타의 목적으로 수집된 방대한 양의 정보를 다룰 때 유용하지만, 이러한 기제는 제한되어 있으며 유사 데이터 요소들의 정의방식, 수집방식 및 수집시기에 있어서 차이점들이 존재하는 경우 오히려 부담이 될 수 있다.

제3권 제10장 운영 데이터의 관리는 데이터베이스 관리 사안들에 대해 더 많은 정보를 제공한다.

속지할 사항 : D단계 이용가능한 인포메이션의 평가 및 분석

인포메이션 평가를 위해 흔히 사용되는 모델은 인포메이션 소스의 신뢰성 및 인포메이션 그 자체의 진실성(사실성) 측면 모두에서 정보를 분류시키는 모델이다. 수집된 인포메이션은 분석 목적을 위해 그것이 어느 정도의 신뢰성과 유효성을 지니는지 평가되어야 한다. 또한 수집된 인포메이션은 분석가가 도출한 결론을 뒷받침할 수 있는가가 평가되어야 한다.

이러한 분류범주의 일관적인 사용은 정보산물에 제시되는 결론들의 설득력을 좌우한다.

이러한 모델은 정보 소스의 신뢰성을 판별하기 위해 몇 가지 분류범주체계를 사용한다.

- 신뢰가능 : 해당 인포메이션의 출처가 완전한 신뢰성을 지속적으로 유지해 온 소스일 경우
- 대체로 신뢰가능 : 해당 인포메이션의 출처가 대부분의 경우 신뢰할 수 있으나 때때로 제공된 정보의 질에 의문이 제기되는 정보 소스일 경우
- 신뢰불가능 : 해당 인포메이션의 출처가 부정확한 인포메이션을 제공한 적이 있는 소스일 경우
- 판별불가 : 해당 인포메이션의 출처가 이전에 인포메이션을 제공한 적이 없는 정보소스일 경우. 따라서 정보소스의 신뢰성을 감정할 기초가 없음

기초정보 그 자체의 유효성은 아래와 같은 좀 더 심화된 분류범주체계를 적용함으로써 평가되어 질 수 있다.

- 확실 : 해당 인포메이션이 기타 독립 정보소스에 의해 확인되었고 해당 주제에 대한 기타의 인포메이션과 일관성을 보임.
- 유력함 : 해당 인포메이션과 기타 독립 정보소스에 의해 확인되지 않았으나 해당 주제에 대한 기타의 인포메이션과 일관성을 보임.
- 의심스러움 : 해당 정보가 기타 독립 정보소스에 의해 확인되지 않았고 해당 주제에 대한 기타의 인포메이션과 일관성을 보이지도 않음. 해당 인포메이션이 진실할 가능성이 있으나 기타의 인포메이션과의 부조화는 이를 불가능해보이도록 함.
- 판별불가 : 현 시점에서 해당 주제에 대한 이용가능한 기타 정보가 없기 때문에 해당 정보의 유효성이 평가될 수 없음.

속지할 사항 : E단계 이용자가 요구하는 정보 산물 준비

첫 번째 모델에서는, 중추적 기관이 이주관리제도의 다른 부분들에 종사하는 다양한 이용자 고객들과 ‘계약’을 맺음으로써 분석이 수행된다. 이러한 모델의 강점은 분석되어지고 있는 기초정보, 그리고 동향과 패턴에 대한 보다 효과적인 확인의 통합적 조망을 통해 상승작용이 발생한다는 것이다. 이 모델의 단점은 이주정보작용과 이주정보 정책 및 이주정보시스템의 운영 요소 간에 거리를 두고 있다는 것이다. 이점은 정보 산물의 적절성을 유지하는데 어려움이 될 수 있다.

두 번째 모델에서는, 분석은 최종이용자들이 있는 기관의 하위 단위에 속한 분석가들에 의해 수행된다. 이 모델하에서는 중앙집중적 모델에서 나타났던 권한의 기능이 분석가가 정보의 신뢰성 및 유효성을 평가하는 정도로 축소된다. 분석가들은 해당 인포메이션의 의미와 그 적용에 대한 결론도출을 담당한다. 이러한 모델은 이용자로 하여금 분석물을 빠르고 쉽게 이용할 수 있도록 한다는 장점을 지니지만, 그러한 분석이 종종 기타의 운영 환경 혹은 정책 환경에서 도출된 결론들과의 연관성을 놓칠 수 있다는 단점을 지닌다.

세 번째, 즉 혼합형 모델은 이용자와 단일 중추 기구 단위에 속한 분석가간의 정기적이고 공식적인 상호작용을 특징으로 한다.

어떠한 모델이든 최종이용자의 필요를 충족시키는 정보 산물의 생산 및 질에 대해 책임성을 지녀야 한다.

속지할 사항 : F단계 최종이용자에게로 생산물 배포

정보산물의 배포는 그 정보산물이 해당부처내 혹은 이주관리 관련부처들내 정책 및 운영 구조와 어느 정도로 ‘연결’되어 있는가에 따라 이루어져야 한다. 이와 같은 연결점은 정책이나 운영제도의 어느 단계에나 위치할 수 있다. 중요한 것은 정부부처의 고위관리자가 해당 기관의 하위 단위가 제공하는 조언에 정보 분석이 반영되어 있다고 가정할 수 있는가, 그리고 이러한 하위단위는 그들이 만든 조언이 고위급에게만 배포되는 제한적 정보 분석의 측면에서 평가될 것이라 간주해야 하는가에 대한 명확한 정리가 필요하다는 것이다.

안보, 인신매매, 이주자 밀입국에 관련된 문제들뿐만 아니라 공공정책의 한 영역으로서 이주관리의 중요성이 커지고 있는데, 이는 많은 국가들로 하여금 이주정보작용과 전통적 형사 정보 및 안보 정보 작용간의 연결을 재검토하도록 이끈다.

원래의 정보산물 수령자로서 초기에 의도된 최종이용자를 넘어서 보다 넓은 정보사회로 정보산물을 어떻게 배포시킬 것인가에 대한 결정이 내려져야 한다. 기타 정보 공급자와의 연결 및 적절한 파트너십이 어떻게 수립될 수 있는가를 애초에 결정함으로써 정보역량을 개발하는 것이 바람직하다.

중요한 점은 다양한 정보작용간의 중복 혹은 경쟁을 피하고 다양한 기관의 전문성에 대한 기관간 신뢰를 강화하는 것이다. 일부 국가들에서는 기관간 분석가들의기관간 교류나 기관들간 단기적 임무 수행등의 다양한 형식의 교환협력이 시도되었다.

숙지할 사항 : G단계 최종이용자의 피드백

이용자와 이주정보산물 생산자간의 정기적 상호작용이 요구되어진다.

생산자는 그들이 생산한 정보산물의 가치 및 적절성에 대한 평가를 받을 수 있다. 그럼으로써 정보 순환의 다양한 단계(수집, 가공, 분석, 생산, 배포)에서 조정이 이루어질 수 있다.

이용자는 그들의 필요와 결과물 사이의 간극을 파악할 수 있다. 이것은 정보 순환 과정을 완결시키고 정보작용이 적절성과 효과성을 유지하도록 한다.

적용문제

- 1 정보순환에 대한 설명은 당신의 경험에 얼마나 들어맞는가?

- 2 정보산물을 준비하기 위한 어떤 모델이 당신 국가에서 가장 효과적으로 기능할 수 있겠는가?

- 3 당신 국가에서 최종이용자로부터의 피드백은 무엇을 달성할 수 있는가?

- 4 당신 국가에서 정보소스의 범주화 및 인포메이션의 유효성은 어떻게 강화될 수 있는가?

- 5 이주가 당신 국가의 전반적 목표들을 뒷받침하는 영역들을 규명하고 예측하도록 하기 위해 당신은 정보역량을 어떻게 사용하겠는가?

- 6 이주정보역량을 발전시킴으로써 어떠한 비합법적 행위의 현황 및 새로운 동향을 좀더 잘 파악하고 문제를 해결할 수 있겠습니까?

맺음말

본 장은 정보 분석 과정의 성격을 검토하였다. 대량의 운영상 인포메이션 및 기타 인포메이션은 이주정보 프로세스에 관여하는 이주관리자들이 이주동향을 이해할 수 있도록 한다. 본 장에서는 효과적인 이주정보역량을 위한 일부 요건 및 전제조건들이 제시되었다. 이러한 요건 및 전제조건들은 정보 이용자와 정보 생산자간의 관계에 대한 변화하는 시각들과 연결되어 있다.

참고문헌

본 장은 정보작용(intelligence function)의 재평가 맥락에서 개발된 자료들을 참고로 하였다. 이 분야에서 유용한 자료들은 다음을 포함한다.

Berkowitz, Bruce D.,

1996 "Information Age Intelligence", *Foreign Policy*, No. 103, Summer.

CIA,

1994 *A Consumer's Guide to Intelligence*, Handbook prepared by the Public Affairs Staff of the United States Central Intelligence Agency, Arlington, February.

Farson, Stuart,

1993 "Accountable and Prepared? Reorganizing Canada's Intelligence Community for the 21st Century", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 1 No. 3, Fall.

Hedley, John Hollister,

1995 *Checklist for the Future of Intelligence*, Occasional paper published by the Institute for the Study of Diplomacy, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University.

MacEachin, Douglas J.,

1994 *The Tradecraft of Analysis : Challenge and Change in the CIA*, Paper produced by the Working Group on Intelligence Reform, Consortium for the Study of Intelligence, Washington.

McDowell, Don,

1998 *Strategic Intelligence : A Handbook for Practitioners, Managers and Users*, A comprehensive text on the concepts, doctrine, processes and applications of strategic intelligence as it relates to planning and direction setting in government and to enforcement regulation and compliance, Istana Enterprises, 1998. 2000. ISBN 1876287012.

Scharfman, Peter,

1994 *Intelligence Analysis in an Age of Electronic Dissemination*, Paper prepared for delivery at the Conference on Intelligence Analysis and Assessment : The Producer/ Policymaker Relationship in a Changing World, Ottawa, October.

Seaborn, Blair,

1994 *Intelligence and Policy What is Constant? What is Changing?*, Canadian Security Intelligence Service Publication # 45, Ottawa, June.

Sims, Jennifer,

1993 *What is Intelligence?*, Paper produced by the Working Group on Intelligence Reform, April.



IOM International Organization for Migration

제12장 비정규 이주

제1과 비정규 이주의 유형

제2과 이주자 밀입국 알선의 처벌

제3과 인신매매의 성격

제4과 인신매매의 결과와 정책대응

제5과 비정규 이주 대응전략



제 12 장 비정규 이주

본 장에서는 비정규 이주 및 불법 이주의 범위와 유형을 검토하며, 그 가운데 특히 질서 있는 이주 관리에 가장 심각한 걸림돌이 되는 비정규 이주의 유형을 중심으로 살펴본다. 제1과에서는 비정규 및 불법 이주에 관한 개관을 제시하고, 제2과에서는 이주자 밀입국알선 문제에 초점을 맞춘다. 제3과에서는 인신매매의 성격, 원인, 유인요소, 메카니즘, 방법 등을 살펴본다. 제4과는 인신매매가 피해자와 출신국 및 유입국에 가져오는 결과를 규명하고, 인신매매 문제를 해결하기 위한 국제적 및 국가적 정책 고려사항과 정책 대응에 대한 조사결과를 제시한다. 제5과에서는 모든 형태의 비정규 이주에 대응하기 위한 전략을 검토하면서 마무리한다.

학습목표

- 비정규 이주 및 불법 이주의 범위와 유형 이해

- 비정규 이주의 유형들 사이에서 중첩되는 부분 혹은 근본적 차이에 대한 이해

- 이주자 밀입국 및 인신매매의 성격에 대한 이해

- 이주자 밀입국 및 인신매매 문제를 다루고, 피해자에게 지원을 제공하기 위해 고안된 다양한 국내적, 국제적 대응 조치의 이해

- 국제의정서에 부합하는 국내 조치의 중요성에 대한 이해

- 비정규 이주 관련 법제 내의 부족한 점을 파악하고, 이를 개선하기 위한 적절한 정책을 개발할 능력 증진

- 이주자 밀입국과 인신매매를 줄일 수 있는 국가적 및 국제적 활동을 구성하기 위해 동료 및 국제파트너들과의 업무협력 역량증진

배경지식

이주는 현대 사회에 일반적이고 필수적으로 나타나는 하나의 현상이다. 이주자가 사회발전에 크게 기여한다는 점은 보편적으로 인정되고 있지만, 계속되는 비정규 이주의 흐름, 비정규 이주자가 착취당할 수 있는 취약성, 비정규 이주가 밀입국 및 인신매매 네트워크와 연계될 위험 등은 국제사회가 우려하고 있는 고질적 문제이다.

비정규 이주는 이주관리의 영역들 가운데 전 세계 정부가 관심을 갖고 있는 부분이다. 하지만 비정규 이주에 초점을 맞추고 가장 우선시하는 관점을 갖는다면 보다 큰 그림, 즉 이주가 적절하게 관리될 때 이주자와 사회 모두에게 이익을 가져다준다는 점을 놓칠 수 있다. 국가가 비정규 이주에 대하여 보다 엄격한 출입국제도로 대응하는 것은 정당한 조치이기는 하지만, 보다 많은 사람들이 밀입국 알선행위범 혹은 인신매매범의 손아귀로 몰아넣는 결과를 가져 올 수 있다. 또한 엄격한 제재 일변도로 대응할 경우 비정규 이주자의 취약성은 오히려 더 증폭된다. 밀입국은 짧은 기간 내에 착취와 인신매매로 이어질 수 있으며, 그 결과 조직범죄, 폭력, 부패와 연결되어 심지어 안보에 대한 위협에까지 이를 수도 있다.

도입질문

- 1 당신 국가는 이주자 밀입국 및 인신매매에 대한 팔레모 협약과 동 협약의 의정서들을 서명하고 비준하였는가?

- 2 당신 국가에는 이주자 밀입국 및 인신매매를 형사 처벌하는 법률이 있는가? 이러한 법률은 위의 의정서에 명시된 가이드라인에 근접해 있는가?

- 3 정부는 비정규 이주를 조사하고, 이러한 불법행위자를 기소하는가?

- 4 당신 국가는 모범사례를 공유하고, 공통의 문제를 공동으로 해결하고, 모든 형태의 비정규 이주 관련 사건들을 다루기 위한 지역적 혹은 국제적 협력활동을 하고 있는가?

- 5 비정규 이주 문제를 해결하기 위한 국제적 및 국가적 차원에서 비정규 이주 문제를 해결해야 할 필요성과 관련하여 당신의 국가 혹은 조직의 정책 및 관련법제는 얼마나 잘 대처하고 있는가?

6 합법화 채널을 이용한다면 어떠한 방식으로, 어느 정도로 열어야지 비정규 이주의 감소에 기여하겠는가?

7 비정규적 상황에 있는 이주자들은 비호제도를 입국 사유로 이용하는 경우가 종종 있다. 이러한 관행에 대응하기 위해 어떠한 조치들이 취해질 수 있는가?

8 인신매매 및 밀입국 피해자들을 위한 지원 프로그램은 그 역할을 적절히 하고 있는가? 이러한 지원 프로그램은 인신매매 및 밀입국 피해자들의 처우와 관련하여 국제적 합의로 합의된 사항들을 반영하고 있는가?

9 당신의 국가 혹은 조직에서 비정규 이주와 관계된 첩보 및 정보 교환 메커니즘은 얼마나 효과적인가?

주요 메시지

비정규 이주를 효과적으로 근절하기 위해서는 범집행뿐만 아니라 예방 및 교육활동을 병행할 필요가 있으며, 국내뿐만 아니라 국제적으로도 이행될 필요가 있다. 또한 통제 조치, 훈련, 연구조사, 정보와 다양한 예방 조치 등에 대한 국제협력이 이루어져야 한다.

인신매매와 이주자 밀입국 알선 사이의 차이점들을 이해하는 것이 중요하다. 이 두 용어는 서로 대체하여 쓰일 수 없는 것이나 현대 이주관리에 중요한 과제라는 점에서는 공통적이다. 인신매매와 이주자 밀입국 알선 형태의 비정규 이주는 국제적으로 범죄로 규정되어 있다.

비정규 이주를 막기 위한 활동은 이주의 관리라는 보다 넓은 맥락 안에서 실제로 어려운 처지에 있는 사람들을 보호하고 인권을 보장하는데 초점을 맞추고 강화되어야 하며, 동시에 주로 통제된 노동이주 프로그램을 통한 합법적 이주 기회를 개선하기 위해 노력을 확대하여야 한다.

용어 및 개념

강제 (Coercion)

타인이 본인의 의지와 반대되는 행동을 하도록 물리적 힘이나 심리적 압박을 가하는 것을 말한다.

자영 비정규 이주 (Entrepreneurial Irregular Migration)

스스로 대표성을 갖고 행동하는 개인 이주자들이 적절한 허가 없이 한 나라에 입국하거나 잔류하는 이주의 한 형태이다. 이러한 이주자들은 법적 제재를 받게 되거나 혹은 받지 않을 수도 있다.

착취 (Exploitation)

정보에 입각한 합리적인 동의가 부재한 상태에서 어떤 사람이 다른 사람의 목적에 부합한 행동을 하도록 강제력이나 잘못된 정보를 사용하는 것이다. 착취에는 적어도 성매매 혹은 기타 형태의 성적 착취, 강제 노동 혹은 강제 용역, 노예노동 혹은 그와 유사한 형태의 행위, 노예상태, 신체 기관의 제거 등이 포함된다.

위변조문서 (Fraudulent Document)

여행증명서 혹은 신분증명서가

- 국가에 의해 합법적인 권한을 부여받은 개인 혹은 중개소가 아니라 다른 누군가에 의해 허위로 만들어지거나 변조되었을 때,
- 허위진술, 부패, 협박 혹은 부적법한 기타의 방법을 통해 부적절하게 발행 혹은 취득되었을 때,
- 적법한 소지자 이외의 다른 사람에 의해 사용되었을 때, 위변조문서라고 한다.

불법입국 (Illegal Entry)

합법적으로 입국하기 위한 요구조건을 충족시키지 않은 상태에서 유입국으로의 국경을 넘는 것

비정규 이주 (Irregular Migration)

자국 영토로, 자국 영토를 통해서, 혹은 자국 영토로부터 이루어지는 이주민들의 질서 있는 이동을 관리하기 위해 국가들이 정해 놓은 규범과 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다.

이주자 밀입국 (Migrants Smuggling)

이주자의 동의로 밀수 브로커에게 비용을 지불함으로써 이루어지는 이주이동의 한 형태이다. 이것은 착취적이고 위험하며, 때로는 치명적인 결과를 초래하기도 하지만, 인신매매와 비교해 볼 때 강압적인 행위는 아니다. 팔레모 협정이 적용되는 밀입국은 조직적 범죄단을 주도 세력으로 한 것을 전제로 한다.

성 노동자 (Sex Workers)

금전적 보수를 목적으로 성적 서비스 교환에 참여하고 있는 사람

인신매매 (Trafficking In Persons)

위협이나 무력, 다른 형태의 강제를 사용하여 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉 혹은 수수하는 것. 인신매매는 종종 상업적 성 산업과 연계되어 있고 인권을 침해한다. 이에 납치, 사기, 기만, 권력 남용, 상대방의 열등한 지위를 악용하는 것이 포함된다. 해당인에 대한 지배력이 있는 사람의 동의를 얻어 착취를 목적으로 대가나 이익을 주고받는 것 또한 인신매매의 한 형태이다.

제 1 과 비정규 이주의 유형

비정규 이주란 사람들의 질서있는 국제적 이동을 관리하는 규범 및 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다. 비정규 이주의 형태에는 여러 가지가 있으며, 이러한 형태들을 구분하고 이들 사이에 중첩되는 부분들을 인식하는 것은 정책 입안자와 실무자들에게 중요한 과제이다.

일부 단계의 불법입국은 비조직적이거나 ‘가족에 기초하여’ 이루어진다. 예를 들어 자신과 비슷한 외모를 지닌 가족 구성원에게 발급된 합법여행증명서를 가지고 입국을 시도하는 것이 그러한 것이다. 한편 개인이 여타의 방법들을 통해 불법입국을 시도하기도 한다. 이러한 현상은 오래전부터 계속되어 온 문제이며, 이를 해결하기 위해서는 입국지점에서의 빈틈없는 심사와 은밀히 입국하려는 사람의 수법에 대한 파악이 필요하다.

많은 이주대상국의 노동시장은 분명히 상당수의 비정규 이주자를 수용할 수 있는 흡인력을 갖고 있으며, 이 점은 정부의 이주관리 노력에게 불구하고 비정규 이주의 흡입요인으로 작용한다. 더 높은 보수를 지급하는 일자리, 그리고 비정규이주자를 고용하고자 하는 고용주가 바로 중요한 흡입요인이다. 이러한 불법 고용의 알선 또는 유지가 어떤 집단에 의해 조직되면, 이것은 밀입국 방지의정서가 규정하는 밀입국알선 행위로 취급될 수 있다. 그러한 행위는 밀입국방지의정서의 가입 여부와 상관없이 일반적으로 국내법에 위반된다.

비정규 이주 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 경제, 사회, 교역, 노동, 문화, 안보, 개발 등 여러 정책 분야들이 서로 연계되어야 한다. 비정규 이주 문제를 해소할 효과적인 정책을 개발하는데 있어서 이들 분야들 간의 파트너십은 필수적이다. 그러한 파트너십은 합법적 이주경로를 구축할 뿐만 아니라 비합법 이주자들이 안전하고 존엄성을 존중받으며 귀환할 수 있게 하는 제도까지 형성할 수 있도록 할 것이다.

이 밖에도, 현대 이주관리가 직면한 두 가지 주요 문제점은 대규모의 조직적 이주자 밀입국과 강압적이고 착취적인 인신매매이다. ‘밀입국알선’과 ‘인신매매’의 구분은 「유엔국제조직범죄방지 협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」을 보충하는 두 개의 의정서들이 규정한 정의에 가장 잘 나타나 있다. 본 장의 앞부분 <용어 및 개념>에서 사용된 이 두 용어에 대한 정의는 이 두개의 의정서에서 가져온 것이다.

「유엔국제조직범죄방지 협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」은 발효에 필요한 만큼의 비준을 받아 2003년 9월 29일 발효되었다.

「인신매매 문제를 다루는 의정서(인신매매방지 의정서)」는 2003년 12월에, 「육상·해상·항공에 의한 이주자의 불법이민 방지의정서(Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)(밀입국방지 의정서)」는 2004년 1월에 각각 발효되었다. 동 협약과 의정서들은 발효 즉시 법적 구속력을 지니게 되는 법률 문서이다.

핵심사항

1 주요 이주대상국들에서 단속업무에 대한 재정지출을 증액하였음에도 불구하고, 비정규 이주자의 수는 감소하지 않았다. 이것은 출신국에서의 배출요인(push factors)-빈곤, 실업, 위기-과 이주대상국의 흡입요인-높은 임금, 취업기회, 안전-이 변화하지 않았기 때문이다. 뿐만 아니라 경제가 확대됨에 따라 나타나는 인력부족에 대처할 수 있는 합법 이주 체계 및 메카니즘은 충분치 않다. 또한 부적절하거나 일관성 없는 개발지원프로그램으로 인해 경유국 및 새로운 이주대상국에서 나타나는 이주흐름을 효과적으로 관리할 수 있는 역량을 개발하는데 제한이 가하지게 된다.

2 ‘인신매매’와 ‘이주자의 밀입국 알선’사이에는 중요한 차이점들이 있다. 이들 용어가 부정확하게 쓰이는 경우가 많이 나타나지만, 분명히 서로 대체하여 쓰일 수 없는 용어들이다.

3 인신매매는 강제적 수단을 사용하여 피해자를 착취하고, 피해자의 인권을 침해하는 행위로 이해되어질 수 있다.

4 인신매매방지의정서는 인신매매에 대한 국제사회의 인식을 반영하여 인신매매 문제에 대항하는 효과적인 조치를 취할 책임을 명시한다. 동 의정서는 인신매매관련 용어, 법, 관행을 표준화하고, 국가들로 하여금 인신매매를 처벌하고, 출신국, 경유국, 이주대상국에 있는 인신매매 피해자들에게 지원과 보호를 제공하도록 규정한다. 또한 규제조치, 훈련, 연구조사, 정보 및 기타의 방지활동을 통해 인신매매를 방지하기 위한 국제협력을 장려한다.

5 밀입국은 이주자가 특정 금액을 지불함으로써 그 이주자의 불법적 국경 통과가 조직적으로 이루어지는 행위를 말한다.

6 밀입국방지의정서는 비정규 이주 등 이주 그 자체 보다는 이주자가 밀입국을 하도록 알선하는 행위의 처벌을 촉구한다. 동 의정서는 밀입국된 이주자의 권리와 보호에 대한 조

항을 두고 있다. 그러나 이러한 조항은 밀입국 알선자를 이용하거나, 불법적으로 입국 혹은 체류한 이주자에 대한 처벌을 막거나 완화하도록 하는 것은 아니다. 「밀입국방지의정서(Smuggling Protocol)」는 기본적으로 범죄근절에 초점을 둔 것이다.

적용문제

- 1 당신 국가에서는 이주관리측면에서 이주자 밀입국과 인신매매간의 구분이 얼마나 중요하게 여기는가?

- 2 이주노동자의 체류가 합법적 혹은 비합법적인 지 여부에 관계없이 이들의 권리가 존중되도록 함과 동시에, 비정규 이주를 감소시키는 노력에 사용자가 긍정적으로 참여하도록 이끌기 위해 어떠한(법률적 혹은 기타의) 조치들이 필요한가?

- 3 당신의 국가에서 비정규 이주가 비조직적으로 혹은 ‘가족에 기초하여’ 이루어지는 정도는 어떠한가?

- 4 비정규 이주 문제에 대처하는 데 있어서 어떠한 파트너십이 당신의 국가에게 도움이 될 수 있는가?

제2과 이주자 밀입국 알선의 처벌

이주자 밀입국은 밀입국 알선자가 금전적 혹은 기타의 이득을 획득할 목적으로 법률을 위반하여 국경을 넘는 이동을 의도적으로 조직 혹은 촉진하는 행위로 흔히 여겨진다. 이 같은 상식적 설명은 개념적으로 유용하기도 하지만, 이는 2000년 11월 유엔 총회가 채택하고, 2000년 12월 팔레모에서 서명이 개방된 「유엔 국제조직범죄방지 협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」에서 더욱 분명하게 드러난다.

밀입국이 가져오는 가장 큰 위협은 밀입국된 이주자 혹은 대규모 밀입국 이주자 집단으로부터 기인하는 것이 아니라, 조직범죄단의 세력화 그리고 이들이 단속망을 피할 수 있는 능력의 증가로부터 기인한다. 이주법 위반의 분류와 그에 따른 처벌의 성격은 악의의 이주자에 대해 국가가 취하는 태도에 따라 다르며, 이는 유엔 국제조직범죄방지 협약과 밀입국방지의정서에 의해 규율되지 않는다. 즉, 이는 팔레모의정서가 반(反)이민, 반(反) 이민자의 관점에서 나온 것이 아니라는 것을 의미한다. 팔레모의정서는 범죄근절에 초점을 두고 국제조직범죄방지 협약을 상세화하는 역할을 한다.

핵심사항

1 밀입국방지의정서는 불법입국의 알선뿐만 아니라 불법체류의 알선도 다룬다. 다시 말하면, 해당자가 비합법적 방식으로 한 국가에 잔류하기 위해 -해당자가 어떻게 입국하였는지에 관계없이- 악의의 수단을 조장 혹은 조직하는 것 또한 밀입국 알선 행위로 여겨진다.

2 밀입국방지의정서는 더 나아가 밀입국 시도를 -그 시도가 실패한 경우라도- 위반행위로 규정한다. 이 같은 규정은 국내법에도 있다. 예를 들어, 네덜란드는 국내법에 이와 유사한 규정을 두고 있으며, 국경 침범의 개념을 확대시켜 쉥겐조약에 근거한 유럽연합의 쉥겐 국경을 포괄하도록 하고 있다.

3 밀입국방지의정서는 “조직범죄 집단”에 의한 이주자 밀입국 알선행위만을 다루도록 고안되었기 때문에, 소규모의 일시적인 밀입국 행위가 동 의정서의 범위 밖의 문제가 될 가능성을 열어두고 있다. 입국과 잔류에 대한 적법절차를 밟지 않은 이주자들은 어떠한 보조적 수단을 이용하지 않은채 입국을 시도하거나 불법 체류를 시도하는 쪽을 택하기도 한다. 이러한 유형의 “자영적” 이주법 위반자는 밀입국자의 범주에 해당되지 않으며, 따라서 팔레모 의정서에 의해 구속되지 않는다. 하지만 이러한 이주법 위반자는 보통 모든 비정규이주자에게 적용되는 형사법을 비롯하여 그 국가의 국내법에 의해 규율되며, 처벌을 받을 수 있다.

4 밀입국방지의정서는 밀입국자 자체를 범죄화하지 않는다. 즉 이주자는 자신이 밀입국국자라는 사실에 근거하여 동 의정서의 위반에 대한 책임을 지지 않는다. 그러나 밀입국자는 해당국의 출입국법 또는 관련법의 조항에 따라 처벌 받을 수 있다. 이 같은 처벌은 국내법에 의해 발생하는 것이지, 동 의정서에 의해 발생하는 것은 아니며, 처벌의 유형은 경미한 수준에서 투옥, 강제퇴거에까지 이를 수 있다. 때에 따라서는, 형사법의 처벌 대상이 되기도 한다.

숙지할 사항 : 밀입국 알선자에 대한 적절한 법률 및 대응

팔레모 의정서의 주요 목적은 밀입국 알선의 성격을 명확히 파악하고, 국가간에 걸쳐 더욱 일관적이고 강화된 처벌을 확립함으로써, 밀입국 알선을 범죄화하는 것이다.

그러한 의정서를 성안하고 시행하고자 하는 발의가 시작되기 이전에, 많은 국가들은 이주자 밀입국 알선에 대한 처벌을 두고 있지 않았거나, 처벌을 두고 있다하더라도 대개 밀입국 알선 행위를 억제하기에는 불충분한 수준이었다. 국내 단속 역량 또한 미약한 수준이었다. 이 문제에 대한 인식이 증가하면서, 국가들은 국내법과 단속 역량에 변화를 주거나 강화하고 있다.

팔레모 의정서는, 계약국으로 하여금 이주자 밀입국 알선을 금지하는 국내법에 제정하도록 한다. 물론 동 의정서에 서명하지 않고도, 국가들은 자체적으로 국내법을 강화하거나 조정할 수 있다.

숙지할 사항 : 이주자 밀입국 알선의 성격

밀입국 정의상 이주자는 밀입국 알선자와 공조하지만-심지어 밀입국 알선자를 자발적으로 찾고 이들에게 돈을 지불하기도 하지만- 밀입국 행위는 종종 위험과 침해성을 동반할 수 있다. 이주자가 육상 혹은 해상 경로를 통해 호주, 미국, 서유럽, 혹은 기타 선호지로의 입국을 시도하는 중이든, 혹은 이들이 위의 나라들로 가는 도중에 있던 밀입국 과정 중에 발생한 이주자의 죽음 혹은 심각한 상해에 대한 기사가 넘친다.

밀입국 알선 활동은 밀입국 알선 집단간에 차이를 보이긴 하지만 아래와 같은 특징을 지닌다. 다음의 특징은 일반적으로 밀입국 알선 활동의 대표적인 특징이며, 밀입국 대응 전략을 형성하는 토대가 된다.

- 폭넓은 초국가적 접근
- 다양한 서비스 공급책 네트워크를 구축이용하여 밀입국 활동의 다양한 단계에서 지원하도록 함.
- 다양한 지위에 있는 정부 공무원들에게 영향력을 행사할 수 있는 능력
- 다양한 지역에서 많은 액수의 돈에 접근할 수 있음.
- 여타의 범죄 사업 집단과의 연계
- “시장”여건(입국의 용이함, 기존 고객 그리고 미래 고객들의 목적지)에 대한 선호에 따라 밀입국 활동 지역의 변경할 수 있는 능력
- 네트워크내에 있는 폭력을 행사할 수 있는 자들과의 제휴 및 친밀함 유지

조직적인 밀입국 알선 주도집단의 성장은 법의 지배 및 정부에 대한 국민의 신뢰를 저해하는 효과를 낳는다. 이주자들에게 가해지는 침해와 위협 이외에도, 이 과정에 투입된 많은 금액의 돈은 공무원의 부패, 조직범죄와 연루된 “그림자” 거버넌스 시스템을 형성하여 법의 지배를 약화시킬 있다. 이것은 대규모 이주자 밀입국 알선 사업 집단이 일으킬 수 있는 가장 우려되는 결과 또는 부산물이다.

밀입국은 많은 이주자들이 더욱 성장을 이룬 나라들에 불법적으로 입국하려 할 때 선호하는 방식이라고 말하는 것이 과장이 아닌 듯 하다. 밀입국에 성공한 상당수의 비정규 이주자들이 더 많은 사람들이 이러한 방식으로 이동하도록 부추겨 밀입국 알선 시장을 형성하고, 밀입국 알선 책의 네트워크의 지속적 강화에 기여한다는 것은 의심할 여지가 없다. 밀입국에 수반된 위험은, 이것이 잘 알려져 있다 하더라도, (밀입국 성공 시 얻을 수 있는)잠재적 소득을 능가하지 못하는 것으로 보인다. 밀입국 알선으로 거두어들인 이득은 밀입국 알선자가 자신의 전략과 기술을 지속적으로 최신화하고, 책임있는 거버넌스에 지속적인 위협을 가하는 수단이 되고 있다.

속지할 사항 : 밀입국 알선자의 활동 양상

밀입국 알선 활동은 제한된 범위내에서 단순한 활동을 벌이는 것에서부터, 많은 대상지에 접근하여 의뢰인에게 모든 종류의 서비스를 제공하는 활동에 까지 이른다. 가장 정교한 수준에서는, 이주자 밀입국은 몇 개의 나라를 거치는 복잡한 여정을 통해, 필요한 경우, 항공과 육상 교통의 이용, 여권, 비자, 허가증을 포함한 여러 가지 허위문서의 사용을 통해 이루어진다.

일부 밀입국 알선자들은 다양한 차원에서 증명서 발급, 증명서 심사, 입국/출국 결정 등 출입국 과정의 중요 지점에 있는 공무원들을 포섭할 수 있다.

이주자 밀입국 작업은 출입국 과정의 중요 지점에서 보안 수준의 변화에 대응하여 신속하게 여정과 전략을 조정하거나 변경하는 능력을 갖추어, 상당한 융통성을 보인다. 여기에는 여행증명서를 만들거나 획득할 수 있는 능력, 비교적 급작스러운 알림에도 많은 다른 지점에 있는 공무원과 결탁할 수 있는 능력이 요구된다. 이 과정에 상당한 금액의 돈이 소요되기 때문에, 밀입국 알선 집단들은, 특히 그 집단의 규모가 클수록, 많은 지점에서 엄청난 금액의 현금을 융통할 수 있는 능력과 대규모의 불법 사업 집단을 관리할 능력을 필요로 한다.

상당한 수입을 올린 조직적 알선업자들은 불법적으로 얻은 돈을 세탁하거나 숨길 방법을 필요로 한다. 밀입국 알선 사업 확대 및 기타의 범죄 사업에 투자하는 것이 그러한 한 방법이다. 인터폴이 수행한 연구는 밀입국 알선 활동과 기타 형태의 조직범죄간의 연관성을 규명하였다.

고용주가 밀입국 알선자들과 결탁하는 사례들이 보고되었는데, 이 같은 보고에 따르면 일부 고용주들이 해당국가에서 일할 이주자를 데려오기 위해 밀입국 알선자의 서비스를 이용한다. 그러한 경우에는, 피고용인은 보통 고용주에게 채무를 지고 해당국가에 들어오며, 그 결과로 착취당하곤 한다.

밀입국 알선 활동은 또한 의뢰인을 훈련시키거나 준비시키는데 능란하다. 이주자는 어떤 옷을 입고, 국경관리 공무원 혹은 여타의 공무원이 묻는 특정 질문에 어떻게 답변해야 하는지에 대해 지도를 받는다. 또한 주위의 이목을 최소화하고 무리없이 국경을 통과할 확률을 최대화하는 여타의 방법과 수단이 주어지며, 가능한 경우, 비호제도를 통해 이주대상국에서의 체류를 지원받는 방식을 안내받기도 한다.

밀입국 조직 세계에서는, 악랄한 접근법일수록 이주자가 만족할 정도의 밀입국을 완수하는데 신경쓰지 않고 즉각적인 이익 획득에 집중하는 경향을 보인다.

예 시

보스니아-헤르체고비나로 밀입국된 이주자들에 대한 기사들이 있었다. [이들이 발각되기 전에] 이들이 당시에 슬로베니아에 있으며, 걸어서 오스트리아의 국경을 넘어 EU 국가들에 진입할 수 있다고 (밀입국 알선자로부터) 들었다. 그러나 이들이 닿은 곳은 (오스트리아 국경이 아닌) 슬로베니아 국경이었고, 거기서 체포되었다.

위의 경우와 유사하게, 밀입국 알선자에 의해 황야에 남겨지거나, 바다에 내던져진 이주자들에 대한 기사들이 흔하다. 이들 기사는, 타인을 심각하게 침해하려하거나, 돈을 목적으로 살인을 저지르는 상습범은 이주자 밀입국 산업의 한 부분, 혹은 중요 부분을 장악하고 있다는 시각을 뒷받침한다.

적용문제

- 1 당신 국가는 팔레모 협약 및 이주자 밀입국 방지 의정서를 서명하고 비준하였는가?

- 2 당신 국가는 이주자 밀입국 알선을 처벌하는, 밀입국방지의정서에 명시된 지침에 준하는 법을 두고 있는가?

- 3 당신의 환경에서 밀입국 알선자들이 어떻게 활동하는가를 보여주는 예를 들어 보시오.

- 4 당신의 국가의 국내법은 밀입국되는 과정에서 잡힌 이주자들을 어떻게 간주하는가?

제 3 과 인신매매의 성격

인신매매는 중대한 인권침해이다. 인신매매는 인신매매 경비를 갚도록 인신매매 피해자의 근로를 조건으로 한 금전대차에 기초하여 이루어진다. 인신매매의 특수한 상황에서는 인신매매 피해자들이 이들이 얽매인 시스템으로부터 도망쳐 이 시스템을 고발할 능력을 갖추기란 매우 어렵다.

인신매매는 국경을 통과하여 일어날 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이주자 밀입국과는 대조적으로, 인신매매는 국내 인신매매와 같이 한 국가 안에서 일어날 수도 있다. 인신매매의 원인은 많고도 다양하다. 또한 인신매매의 원인은 출신국과 이주대상국에서도 다르다.

인신매매는 이주, 노동, 젠더, 범죄의 측면들과 함께 한다. 따라서 다양한 임무를 지닌 정부간 기구 및 비정부 기구들이 인신매매 문제에 대한 토론에 참석하거나 인신매매 퇴치 활동에 참여한다.

제2권 제10장 이주와 젠더는 이주의 여성화가 여성과 아동의 취약성을 증가시키는 정도에 대해 논의한다.

핵심사항

1 인신매매는 대체로 신고율이 낮은 범죄이다. 이는 많은 나라들의 관련당국이 인신매매 문제를 우선시하지 않는 태도에 기인한다. 관련 법제가 결여되어 있거나, 부적절하거나, 이행되지 않는 경우가 종종 있다. 이 점이 인신매매자의 기소를 매우 어렵게, 종종 불가능하게 만든다. 인신매매에 대한 유죄판결은 대체로 증인의 증언, 피해자의 증언을 토대로 이루어지만, 이것을 확보하기란 어렵다. 인신매매 피해자가 불법 이주자로서 강제퇴거되거나, 인신매매 당한 사람으로 알려지게 되면, 증언하기를 두려워하기 때문이다. 부적절한 법제란 인신매매자를 기소하려는 노력이 좀처럼 처벌로 이어지지 않기 때문에 법 집행 기구가 인신매매자의 기소를 선호하지 않는 효과를 낳는 것을 의미한다.

2 인신매매는 모집으로 시작해서 피해자의 노동 착취로 끝나는 일련의 과정으로 여겨져야 한다. 그러한 과정의 중심 요소들은 그 과정의 어느 순간에나 시작될 수 있는 강제와, 피해자가 노동에 속박되는 순간부터 시작되는 착취이다.

3 「유엔 국제조직 범죄 방지 협약을 보충하는 인신매매 특히 여성 및 아동의 매매 예방, 억제, 처벌 의정서 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」는 인신매매에 대한 포괄적인 정의를 내린다. 그 정의는 다음과 같이 표현될 수 있다.

착취를 목적으로, 위협이나 강제력, 기타 형태의 강압, 납치, 사기, 기만, 권력남용 또는 상대방의 열등한 지위를 악용하거나, 매매되는 당사자에 대한 지배력을 가지고 있는 사람으로부터 약속이행의 대가로 금품이나 기타 이득을 얻고 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉하는 것을 말한다. 착취에는, 최소한, 매매춘 및 기타 형태의 성적착취, 강제노동이나 서비스, 노예나 그와 유사한 행위, 노역 혹은 장기적출이 포함된다. 위에서 규정한 수단 중 어느 것이라도 해당되는 경우 의도된 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의는 효력을 지니지 않는다.

4 국제적으로 인정된 인신매매에 대한 정의는 다섯 가지 요소를 지닌다.

- 모집(허위 취업제안서, 납치, 매수 등)
- 인신매매되는 사람의 물리적 이동
- 신체적 또는 정신적 강압 그리고/또는 기만적인 취업제안서
- 최종 목적인 노동 착취
- 충분한 정보에 입각한 동의의 부재

5 인신매매의 본질을 이해하기 위해서는, 위의 정의를 적용하고, 일부 당국이 가지고 있는 잘못된 인식, 즉 인신매매 피해자들이 예컨대 성산업에 일하게 될 것이라는 것을 처음부터 알고 있고, 따라서 인신매매란 존재하지 않는다는 인식을 바로잡는 것이 중요하다. 해당인은 자신이 종사하게 될 노동의 유형을 파악하고 있을 수도 있다. 그러나 보수를 받지 못하고, 강제 노동을 겪거나 수용할 수 없는 조건하에서 노동해야 하며, 이동의 자유를 누리지 못하게 될 것이라는 점을 알지 못한다. 그러므로 이러한 상황에서는, 잠재적 피해자가 이를 떼면 성산업에서의 종사하겠다고 동의한다는 사실이 인신매매의 범죄성과 심각한 인권침해의 위중함을 축소시키는 것은 아니다.

숙지할 사항 : 출신국에서의 인신매매 원인

출신국에서 나타나는 인신매매의 가장 흔한 원인은 빈곤, 실업, 그리고 기회의 부족이다. 이 같은 요소들이 본국에는 없는 기회들을 찾아 타국으로 눈길을 돌리도록 잠재적 인신매매 피해자들을 부추긴다. 그래서 이들은 쉽게 외국에서 취업기회를 허위로 약속하는 인신매매자의 희생물이 된다.

정치적 위기 그리고 인도주의적 위기는 강제이동을 발생시키며, 여성과 아동을 포함한 가장 취약한 계층을 인신매매자와 범죄 집단의 계약에 몰아넣는다.

많은 저개발 국가들에서, 아동이 자신의 생활을 운택하게 하고 가족의 경제적 부담을 완화하기 위해 부유한 친구 혹은 면식이 있는 사람에게 빚을 지기도 한다. 이러한 관행은 종종 노예노동을 목적으로 한 인신매매 시장으로 아동을 몰아넣는다. 몇몇 지역 및 나라에서의 일부 사회적 문화적 관습, 이를 테면 성 차별과 결합된 여성과 여아의 주변화, 종속화는 이들의 취약성을 증폭시키고, 가족과 친구에 의한 이들의 매매를 촉진시킨다.

숙지할 사항 : 이주대상국에서의 인신매매 원인

이주대상국에서의 가장 중요한 원인은 저렴한 노동력에 대한 수요이다. 저렴한 노동력은 이주대상국의 사업가들에게 이득이 되며, 이러한 수요는 비정규 이민, 밀입국 알선, 인신매매를 통해 충족된다.

이주대상국의 성산업에 종사할 외국여성에 대한 수요는, 여성과 미성년자를 외국에서 노동하도록 강압, 수송, 강제할 수 있는 상품으로 전략시킴으로써, 쉽게 충족되어진다.

전통적 이주대상국의 규제적인 이민정책은 잠재적 이주자들이 인신매매자와 밀입국알선자에 의존하여 불법 이주하는 결과를 유발할 수 있다.

속지할 사항 : 인신매매 메카니즘

인신매매 메카니즘의 첫 번째 단계는 인신매매자 혹은 중간책에 의한 모집이다.

모집은 여러 가지 형태를 띠 수 있으며, 가장 폭력적인 형태는 극도의 취약한 상황, 이를 테면, 고립된 장소, 인도주의적 위기, 난민 캠프와 같은 상황에 놓인 피해자를 납치하는 행위이다.

기타 형태의 모집은 출신국의 도시 중심지 또는 외국에서 일할 수 있음을 제시하는 허위 고용제 안서를 통해 이루어진다. 후자의 경우(외국)가 더 빈번히 발생한다. 다양한 고용 유형이 있는데, 여기에는 연예, 성 노동, 가사 노동, 학업 등이 포함된다.

인신매매 피해자가 도착 시 발견하게 되는 현실은 일반적으로 이들이 예상하던 바와 다르다. 즉 강제적이고 무보수의 성 노동, 가사 노동 혹은 기타 형태의 노예노동이거나 보수가 지급되지 않는 노동이다. 인신매매 피해자는 여행증명서, 비자, 운송 수단, 뇌물, 숙박, 취업 주선, 보호, 의약품, 식품 명목으로 축적된 빚을 갚기 위해 강제적으로 일할 수밖에 없는 상황에 처한다.

인신매매 피해자가 인신매매 시스템을 따르도록 하기 위해 신체적 심리적 강압이 사용된다. 강제 성매매에 종착하게 될 여성과 미성년자는 자아 존중심과 존엄성을 파괴하는 조직적인 강간과 신체적 학대를 겪는다. 심리적 강압이란 폭력 행사의 위협, 본국에 있는 가족들에 대한 복수로 협박하는 것이다. 또한 피해자가 하고 있는 노동 활동을 폭로하여 피해자를 경찰에게 고발하거나 가족에게 알리겠다고 협박하는 것도 강압에 포함된다. 이 같은 상황에서, 인신매매 피해자는 불법체류 상태에 있으며, 적절한 증명서도 없고, 이주대상국에 대한 지식 혹은 해당국의 언어를 구사할 수 없기 때문에, 피해자가 인신매매 구조를 벗어나 이 이를 폭로하기란 매우 어렵다.

인신매매 과정에 관여하는 자들은 다양하고도 두드러진 역할을 수행한다. 이들 각각은 최종 목표, 즉 경제적 혹은 기타의 이득을 위해 인신매매 피해자의 장기적 착취를 위해 각기 다른 단계에서 공조한다. 인신매매 조직을 구성하는 구성원들의 역할은 모집자, 서류 위변조에 관여하는 자, 인신매매 피해자를 수송하는 자, 호위하는 자, 부패한 공무원과 결탁하는 자, 이주대상국에서 피해자를 수령하는 자, 취업 알선자, 흥행주, 거래인, 빚 수금업자, 감시인, 포주로 분화되어 있다.

인신매매 과정에 연루된 자들은 기타의 국제 조직범죄에도 활발히 가담하는 경향이 있다. 예로는 마약밀매, 무기 밀매, 차량 탈취, 이주자 밀입국 알선, 매춘에 의한 착취가 있다.

속지할 사항 : 인신매매의 유인체계

아직까지 인신매매 금지에 관한 법률을 채택하고 강력한 단속조치를 시행하고 있는 국가들이 많지 않기 때문에 인신매매자가 갖게 되는 위험은 비교적 적은 편이다. 인신매매의 현실, 조사 기술에 대해 법 집행 공무원 및 기관들을 교육하고, 인신매매 피해자들을 보호하고 지원할 필요성이 커지고 있다. 현재로써는, 인신매매자를 처벌할 역량이 미약한 수준이다.

인신매매자들이 처벌되는 경우가 적은 반면, 인신매매 피해자들이 처벌받는 경우가 많다. 많은 나라들은 인신매매 피해자들을 비정규 이주자라는 이유로 기소하며, 인신매매 피해자들이 필요로 하는 보호와 지원에 주의를 기울이지 않는다.

또 다른 인신매매 유인요소는 인신매매자가 적은 투자를 통해 엄청난 금전적 이득을 거두어 들 수 있다는 점이다. 마약 밀매, 무기 밀매와 같은 여타의 불법적 행태와 비교해 볼 때, 인신매매자들이 한 명의 인신매매 피해자에게 들이는 비용은 이송, 그리고 때때로 증명서 마련, 뇌물, 보호, 홍보에 국한될 뿐이다. 보통, 인신매매 피해자 한명이 매매되는 가격은 인신매매자들인 비용의 몇 배에 달한다. 게다가, 인신매매 피해자의 영구적 착취는 인신매매자 및 중간책들에게 지속적으로 금전적 이득을 가져다준다. 예를 들면, 성적 착취를 당하는 한 명의 인신매매 피해자의 성적 서비스는 하루당 여러 차례 구매된다.

적용문제

- 1 당신의 국가는 팔레모 협약과 인신매매방지협약에 서명하고 비준하였는가?

- 2 당신의 국가에는 인신매매를 형사처벌하는 법이 있습니까? 이러한 법은 위의 의정서에 명시된 지침에 근접하는가?

3 당신의 정부 행정은 인신매매 행위에 대한 조사 및 기소에 전문화된 제도를 갖추고 있는가?

4 당신의 환경에서 인신매매를 유발하는 유인체계를 없애기 위해 당신의 어떠한 조치를 권장하겠는가?

5 이주자 밀입국알선 문제와 인신매매 문제에 모두 효과적으로 대응할 수 있는 조치는 무엇이겠는가?

제 4 과 인신매매의 여파와 정책 대응

인신매매의 파급효과는 다양하고 광범위하며, 피해자와 해당 국가들에게 다른 방식으로 악영향을 끼친다.

인신매매 피해자들에게 있어서 인신매매가 낳는 첫 번째 중대한 결과는 심각한 인권 침해이다. 피해자들은 매일매일의 삶에서 신체적 정신적 강압, 학대, 폭력에 노출되어 있다. 이들은 정규직 지위에 있다는 점에서, 그리고 불법 노동자 혹은 성 노동자라는 그들의 상태로 인해 경유국 및 이주대상국에서 종종 범죄자로 취급되기도 한다.

인신매매 피해자들은 이들이 처한 노동 유형, 노동 여건 속에서 성 전이성 질병(STD) 혹은 정신 질환과 같은 심각한 질병의 위험에 노출되어 있다. 많은 피해자들은 본국으로 귀환하는 즉시 재통합의 어려움에 직면하게 되는데, 이는 타국에서 이들이 종사한 노동유형 혹은 이주과정의 실패를 근거로 차별받고, 낙인찍히기 때문이다.

또한 인신매매의 여파는 출신국, 경유국, 이주대상국에게 있어서도 심각하다. 그 중 하나로 경유국과 이주대상국에서의 비정규 이주의 증가를 들 수 있다. 또 다른 하나는 마약, 절도, 매춘에 의한 착취, 기타 폭력 범죄를 포함한 다양한 범죄활동에 연루한 범죄 집단의 존재이다.

핵심사항

1 인신매매는 국제사회 및 특정 정부들이 주목하는 전 지구적 이슈가 되었다. 그럼에도 불구하고, 인신매매에 대한 체계적인 자료 수집이 이루어지고 있지 않은 실정이다. 일반적으로 비정규 이주 관련 데이터에 인신매매와 밀입국에 대한 데이터가 일부로서만 들어가 있을 뿐이다.

2 인신매매는 국가안보측면에서 우려를 낳고, 타국과의 외교 관계를 악화시킬 가능성을 내포한다. 불법적 활동에 가담하는 외국인의 체류가 가시적인 수에 달하게 되면 외국인들 혐오하는 태도를 형성할 수 있다.

3 인신매매를 다루는 법률이 없거나, 부적절하거나, 혹은 이행되지 않는 것은 인신매매자의 기소를 더욱 어렵게, 때로는 불가능하게 한다. 인신매매자의 기소, 인신매매 피해자 및 증인의 보호 측면에서 적절하지 못한 법제는 인신매매자를 기소하려는 노력이 좀처럼 처벌로 이어지지 않는다는 것을 이미 알고 있기 때문에 경찰 당국이 인신매매자의 기소를 선호하지 않는 효과를 낳는다.

4 인신매매를 촉진하는 공무원의 부패는 인신매매 문제를 안고 있는 나라들에서 국가 작용에 심각한 위협이 된다.

5 인신매매는 좀처럼 신고되지 않는 범죄이며, 대다수의 경우 발각되지 않은 채로 남아있다. 많은 국가들에서 해당 당국이 인신매매 문제에 주안점을 두고 있지 않기 때문이다.

예 시

2004년 4월 미 국무부의 발표에 따르면, 전 세계적으로 국경을 넘어 인신매매를 당한 사람이 60만~80만 명에 달한다. 이들의 약 80%가 여성 및 여아이며, 이들의 70%가 상업적 성 산업에서의 착취를 목적으로 인신매매되었다.¹⁾ 이 수치에는 국가내에서 이루어지는 인신매매 혹은 남성 인신매매가 포함되지 않았기 때문에, 실제적인 인신매매 수치는 그 이상일 것으로 여겨진다.

2001년 3월 유럽 위원회(the European Commission)는 “약 12만 명의 여성과 아동이 매년 서유럽으로 인신매매되어지고 있다”고 보고하였다. 위의 미국이 산출한 수치와 함께, 이 같은 수치가 어떻게 산출되었는지는 명확하지 않다. EU 회원국에서의 인신매매에 대한 최근 보고서에서, EU의 경찰 기관인 Europol은 EU 국가들로 인신매매되어 오는 피해자들의 전체적인 수는 여전히 오리무중이며, 추정치만이 있을 뿐이라 언급하였다. 명백한 것은, 인신매매 피해자의 수는 EU 회원국들에서 조사된 사건들로부터 추산된 공식 통계를 훨씬 웃도는 수준이라는 것이다.²⁾

6 인신매매 피해자의 추산치는 대개 성적 착취를 목적으로 인신매매된 여성과 아동에 한정된 것일 뿐, 여타의 착취 형태를 다루지 않는다. 그나마 이들에 대한 수치도 대략적일 뿐, 대표성을 지니지 못한다. 국제적 수준에서 가장 많이 인용되는 수치는 전 세계적으로 매년 국제적 경계를 넘어 발생하는 여성 및 아동 인신매매 추정자의 수이다.

7 인신매매에 대한 처벌은 종종 증인의 증언, 피해자의 증언에 기초한다. 인신매매 피해자가 불법 이주자로 강제되거나, 인신매매 당한 사람으로 밝혀질 경우, 증언하기를 두려워하기 때문에 이들의 증언을 얻기란 매우 어렵다. 이것은 경찰 당국이 인신매매자의 기소를 선호하지 않는 또 다른 이유이다.

숙지할 사항 : 국제사회의 대응

「유엔 국제조직범죄방지 협약(United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」 및 「인신매매 방지 의정서」 이외에도, 각 나라는 인신매매 범죄에 각기 다른 방식으로 대응해왔다.

예 시

유럽의 경우, 1995년부터 유럽 위원회(The European Commission)가 쏟은 노력은 피해자 지원과 회원국들이 취해야할 조치들을 다루는 일련의 구조 결정을 만들어냈다. 2002년 9월 브뤼셀에서 열린 ‘인신매매에 관한 유럽 회의(European Conference on Trafficking in Persons)’에서 성안된 「브뤼셀 선언(The Brussels Declaration)」은 인신매매 방지, 피해자 지원, 경찰과 사법기관의 협력 강화에 대한 뚜렷한 지침을 세웠다.

이탈리아, 벨기에를 포함한 일부 유럽 국가들은 인신매매 피해자의 보호와 지원에 관한 내용을 국내 법제에 포함하였다.

미국은 피해자를 보호하고 범죄자를 기소하기 위해 반(反)인신매매법(anti-trafficking legislation)을 채택하였다. 이 법은 세계 인신매매 연례 보고서의 발행을 규정하는데, 이 보고서는 각 나라가 벌이는 인신매매 퇴치 활동과 관련하여 각 나라들에 등급을 매긴다.

미주지역의 푸에블라 프로세스(Puebla Process)³⁾, 아시아의 발리 프로세스(Bali Process)⁴⁾와 같이, 이주문제를 다루는 몇몇 지역 프로세스는 인신매매를 토론 및 지역적 협력 활동의 중심 주제로 삼고 있다. 또한 서아프리카 경제 공동체(Economic Community of West African States)와 남아프리카 개발 공동체(Southern African Development Community)도 인신매매에 대한 우려를 나타냈고 이 문제를 타개할 정책과 전략을 고안하였다.

숙지할 사항 : 인신매매 대처 정책

피해자의 보호필요 충족 및 지원 제공은 모든 정책 계획 및 프로그램 개발 시 무엇보다도 우선되어야 한다. 근본적으로, 인신매매는 인권 침해 행위이다. 따라서 피해자의 보호 및 이들의 권리 존중은 반드시 우선되어야 한다.

국내적 차원의 인신매매 퇴치 정책 및 활동은 아래의 사항들을 고려해야 한다.

- 이주자의 인간 존엄 및 안녕에 대한 존중이 모든 국내 법제, 활동, 사업 및 프로그램에 반영되어야 한다.
- 인신매매의 원인과 결과를 이해하기 위해 젠더 분석이 필요하다. 인신매매는 노동착취, 성적 착취, 군사적 착취, 장기적출 등 다양한 유형의 착취를 목적으로 발생하기 때문에, 인신매매자는 시장 수요 및 궁극적 착취 목적에 부응하여 피해자를 성에 따라 선별할 것이다.
 - 성 차별은 여성과 아동을 착취의 상황으로 이끄는 경향이 있다. 일반적으로, 오늘날의 성 차별은 여성과 아동을 취약하고 불이익을 당하는 상황으로 몰아넣는다. 이러한 상황에서 피해자는 정확한 정보로 접근하기 어려우며, 인권을 존중받지 못하고, 자신의 권리 수호를 위한 동등한 기회를 부여받지 못하게 된다.
 - 성은 또한 인신매매 피해자를 지원하고자 할 때 중요 지표로 여겨져야 할 요소이다. 착취의 유형에 따라, 그것이 피해자에게 미치는 영향은 다양할 것이다. 이를 테면, 남성과 여성이 성적 착취의 목적으로 인신매매되었을 때, 이들의 신체에 가해지는 위해는 여타의 착취 유형에 의해 발행하는 위해와는 다를 것이다. 이 점은 정책 및 활동을 계획할 때 고려되어야 한다.

제2권 제10장 이주와 젠더는 젠더와 정책 개발, 그리고 젠더 분석에 대해 더욱 구체적으로 설명한다.

인신매매 피해자는 다양한 질병위험에 직면하며, 이들의 직계 가족과 이들이 속한 공동체에 부정적인 영향을 가져오기도 한다. 특히 인신매매 피해자들은 다양한 건강 위험에 극도의 취약성을 보인 이러한 질병위험에는 정신 질환, 재생산 기관과 관련된 질병, 그리고 HIV/AIDS, 성 전이성 질환과 같은 전염성 질병이 있다.

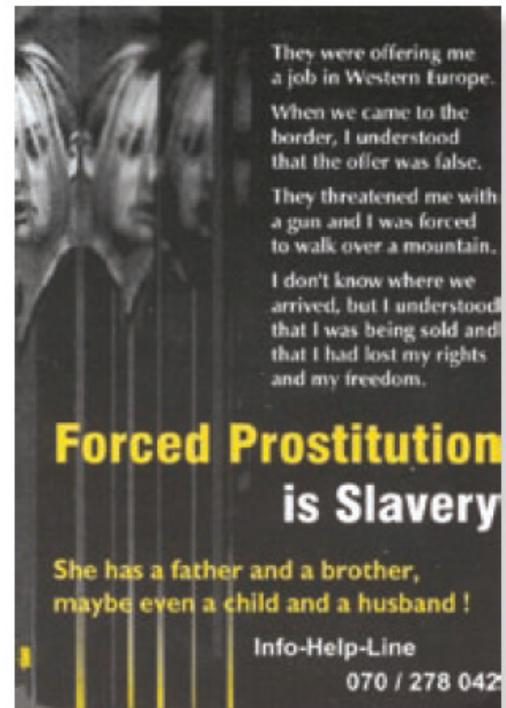
인신매매가 야기하는 문제들에 대한 포괄적 정책 대응은 피해자에게 발생할 수 있는 모든 보건 문제를 포함해야 한다. 이러한 대응은 인신매매가 이루어지기 전부터 인신매매 이후까지의 기간 동안 줄곧 취해질 수 있다. 착취와 학대의 구조는 이들로부터 재생산 기관에 대한 건강권 실현 능력을 박탈한다. 이것은 종종 빈곤과 결부되어, 매우 어린 나이에 이들을 질병위험 및 피해경험에 노출시킨다.

이주와 보건에 관한 사안들은 제2권 제7장 이주와 보건에서 더욱 자세하게 다루어진다.

인신매매의 문제는 복잡하며, 지리적으로 방대한 영역에서 인신매매가 발생하기 때문에, 지방적, 국내적, 지역적, 국제적 차원에서의 관련 기관간의 협력이 필요하다. 정부간 기구, 정부, NGO, 국제기구, 학문기관, 입법자, 공동체 지도자, 인신매매에 직면한 가족들과의 파트너십을 구축하는 것은 매우 중요하다. 파트너십은 정책, 입법, 그리고 실무 조치의 분야에서 협력을 촉진할 것이다.

지역 공동체에 대한 전문적 지식, 광범위한 네트워크, 접근, 심층적 이해는 인신매매 문제에 대처하는 국내적 대응책의 필수적인 부분이다.

잠재적 피해자들에게 인신매매 및 비정규 이주의 위험을 알리는 홍보사업(정보 캠페인)이 출신국에서 수행될 수 있다.



제1권 제10장 인식체계의 관리는 홍보사업(정보 캠페인)의 역할과 의사소통을 위한 정부의 책임에 대해 논의한다.

적용문제

1 당신의 국가의 정책 및 관련 법제는 어느 정도로 인신매매를 국제적 그리고 국내 차원에서 다루어야 할 필요를 파악하고 이에 부응하고 있는가?

2 당신의 국가는 인신매매 문제를 해소하기 위해 지역적 협력 활동 혹은 지역간 협력 활동을 펼치고 있는가?

3 인신매매 피해자들을 위한 지원 프로그램은 이들의 지원을 위해 적절한가?
(Are assistance programmes for the victims of trafficking adequate for the task?) 이러한 지원 프로그램은 인신매매 피해자들의 처우에 대한 국제적 합의를 반영하고 있는가?

4 당신의 환경에서, 인신매매와 관련하여, 법집행 기관간의 첩보 및 정보 교환 메카니즘은 어느 정도로 효과적인가?

5 젠더 분석은 당신의 환경에서 인신매매의 문제를 해결하는데 어떠한 도움을 줄 수 있는가?

제 5 과 비정규 이주 대응 전략

비정규 이주를 줄이고자 하는 국가의 동기는 자국으로 들오거나 자국을 경유해가는 비정규 이주자의 수를 제한하는 것뿐만 아니라 밀입국, 인신매매, 중죄를 포함한 기타의 범죄에 관여한 범죄적 요소를 약화시키거나 근절하고자 하는 욕구에서 유발된다. 또한 비정규 이주를 감소시키는 것은 이주자의 복지(welfare)를 고려하지 않는 자들, 자신의 목적을 달성하기 위해 강제력과 학대를 사용하고자 하는 자들의 손아귀에서 이들을 벗어나게 함으로써 이주자 및 잠재적 이주자의 안녕을 보장할 수 있다.

또한 비정규 이주 대응 전략은 비정규 이주의 근본원인을 해소하고, 이주와 출신국의 경제적 사회적 발전간의 연결점을 증진시킬 수 있다. 모든 이주대상국들이 자국의 이주정책에 저개발국가들에 대한 지원 전략을 연계시키고 있는 것은 아니지만, 경제적 목적으로 이주하는 배출요인을 감소시키기 위해 이 같은 전략적 연계를 지원하는 경향이 나타나고 있다.

이주정책과 국제개발 정책 사이의 관계는 제2권 제3장 이주와 개발에서 더욱 자세히 검토한다.

비정규 이주 해소 전략들은 아래와 같은 일반적 분야로 구분될 수 있다. <숙지할 사항>은 이들에게 대해 상세히 설명한다.

- 밀입국 알선자와 인신매매자에 대한 적절한 법률 및 대응
- 조사 역량 향상 및 지역협력 증진
- 국경 관리 및 사전 국경 관리 증진
- 여행증명서, 내부사용 문서 등 이주자의 개인 증명서 개선
- 불법 고용 기회의 제한
- 비호제도 기준의 일관성 유지 및 비호결정 촉진
- 합법적이고, 질서있는 이주채널을 개방하여 밖으로 나가는 이주에 대한 압력을 완화함.

속지할 사항 : 조사 역량 향상 및 지역협력 증진

밀입국 근절 전략은 금융범죄를 비롯하여 여타의 범죄 조사 역량을 강화하는 데 중점을 두고 있다. 마약밀매와 같은 기타 조직범죄들을 해결하는데 이용되었던 과거에 개발된 정부의 기능은 이주자 밀입국 조사로 확장되고 있거나, 이주자 밀입국에 초점을 맞춘 새로운 과가 설립되고 있다. 밀입국 활동의 재정적 구조를 무력하게 만들고자 하는 약정 및 특별 금융 조사 기능이 이 과에 추가되어지고 있다.

조사활동에서의 국제공조가 새로이 구축되거나 강화되고 있다. Europol, Interpol과 같은 기관이 특히 국내 조사 제도를 촉진·조정하고, 기술 자원 서비스를 제공하도록 강화되고 있다. 일부 지역에서는, 국제범죄를 차단할 공조 및 공동 조치의 센터로서 기능할 지역 기구들이 설립되었다. 국제범죄 퇴치를 위한 동남부 유럽지역 협력 센터(South East Europe Cooperation Initiative Regional Center for Combating Trans-Border Crime, SECI)가 그러한 예이다.

밀입국 근절 전략은 주로 선진국(경제발전국)인 이주대상국과 경유국이 취하는 조치이다. 저개발 국가들도 자국으로의 들어오거나 혹은 경유하는 이주자 밀입국으로 인해 악영향을 받고 있지만 이들 국가의 자원 부족은 선진국과 비슷한 수준의 활동을 펼치지 못하게 하고 있다.

자원을 덜 갖춘 나라들의 역량을 키우기 위해 선진국과 저개발국가간의 기술협력이 점차 보편화 되고 있다.

속지할 사항 : 국경 관리 및 사전 국경 관리 증진

특히 2001년 9월 11일 미국에서 일어난 공격 이후 나타난 주목할 만한 현상은 국경통제활동의 위치가 외국으로, 또는 그 국가의 직접적인 물리적 국경지역에서 멀리 떨어진 곳으로 이동하고 있다는 것이다. 이 같은 이동은 다섯 가지 주요 전략에서 나타난다.

- 출입국심사관, 세관공무원이 외국 공항에 주재하여 자국으로 향하는 승객을 심사하는 승객 사전 조사
- 범죄활동의 중심지에 가까이, 혹은 비정규 이주자의 주요 출신국에 출입국연락관을 배치하여 밀입국 알선책을 적발하고 관련 불법활동 및 범죄활동을 척결하도록 현지 법 집행 기관 및 Europol과 같은 국제기관과 협력함.
- 출입국연락관 및 출입국 심사관의 외국공항 파견을 늘여서 위변조문서 혹은 여타의 허위 신분증을 지닌 자의 여행을 막기 위해 항공사 직원들과 협력하고, 이에 대해 항공사 직원들을 훈련시키고, 이들에게 자문을 제공하며, 비슷한 역할을 하는 타국 공무원들과 공조하도록 함.

- 도착전 심사가 가능하도록 항공사가 비행이전에 승객명단을 도착국의 출입국 당국에 전달하는 것을 내용으로 하는 사전 승객 정보 협정을 국가간에, 그리고 항공사와 정부간에 체결함.
- 미등록이주자 혹은 부적절하게 등록된 이주자의 탑승 및 수송에 대해 항공사가 책임을 지도록 하는 운송사 제재

국경통제 방식에 있어서의 이러한 변화, 그리고 정부와 국제운송사의 관계는 제3권 제3장 국경관리제도, 제3권 제4장 국제 운송사의 책임에서 더욱 자세히 다루어진다.

숙지할 사항 : 여행증명서, 내부사용 문서 등 이주자의 개인 증명서 개선

신분증명서 및 여행증명서의 보안 요소의 완결성을 향상시키고 여행자와 이주자의 신분을 확인·기록하기 위한 새로운 방법들이 널리 도입되고 있다. 다수의 국가들이 특수 전자 판독 코드를 결합시켜 위변조가 더욱 어려운 대체 체류 카드 및 기타 신분증명 수단을 도입할 계획 중이거나, 이미 도입하였다. 해당인의 신분을 확인하고, 그 카드 소지자의 본인여부를 확인할 때 이것은 확실성을 높여준다. 이때, 개인의 본인여부를 확인하기 위해 생체인식 기술(개인의 특징을 나타내는 안면형상, 손 모양, 지문, 안구유형 데이터)이 사용된다.

제3권 제1장 여권과 비자 시스템은 기계판독이 가능한 증명서와 생체인식을 통한 신분확인에 대한 자세한 정보를 제공한다.

숙지할 사항 : 불법 고용 기회 제한

많은 비정규 이주자들은 합법적 통로를 통해 입국하였으나, 이후에 비자 만료 기한을 넘기거나, 해당국에서의 체류조건을 위반함으로써 불법체류자가 된다.

이주자 밀입국 알선은, 밀입국방지의정서에 정의된 바와 같이, 이주자가 불법 체류자가 된 이후에 그 이주자의 불법체류를 계속적으로 조장하는 것을 포함한다. 이러한 식의 불법체류를 줄이고, 밀입국 조직의 세력을 와해시키기 위해서, 이주대상국들은 비합법 이주자의 취업을 더욱 어렵게 만드는 조치들을 강화하고 있다.

또 하나의 중점을 두고 있는 부분은 비정규 이주자를 고용하는 고용주의 법적 책임 및 유책성의 강화이다.

숙지할 사항 : 비호제도 기준의 일관성 유지 및 비호결정 촉진

이주자 밀입국을 근절하는 데 있어서 비호인정제도의 개혁은 점점 더 중요해지고 있다. 이주대상국의 유인력, 비호제도를 통해 체류 자격에 쉽게 접근할 수 있는 점, 비호신청자에게 제공되는 혜택이 이주자의 비호절차 남용 및 밀입국 알선자의 사업안을 만들어내는 요인이다.

주요 이주대상국, 특히 서유럽국가들에서는 비호인정절차에 소요되는 시간이 비교적 길기 때문에 이주자는 이러한 비정규적 이주 방법에 매력을 느낀다. 비호인정절차는 비호신청인들에게 다양한 혜택을 부여하며, 비호신청의 근거가 미약하다고 결정된 자가 그 국가에 잔류하고 있는 것에 대한 제재가 미온적이다.

비호인정절차를 신속하게 처리하고, 계류 중에 제공되는 혜택을 제한하고, 난민지위가 불허된 자가 잔류하는 것을 더 이상 용인하지 않는 경향이 서부사회에 나타나고 있다. 일반적으로, 이러한 전략은 난민의 지위에 해당사항이 없는 이주자의 비호제도 남용을 가능한 빨리 중지시킴으로써, 비호와 이주 사이의 연계를 끊고자하는 것이다. 난민 보호 영역 밖의 이주 문제는 총체적 이주 관리를 담당하는 기관 및 부처가 다루고 있기 때문에, 국가기관 및 국제기구는 당 기관에 주어진 특정 임무에 집중하는 것이 바람직하다.

생각할 문제

이 같은 접근법은 비호제도의 약화, 인권 수호 및 이주자 보호의 저해로 이어진다고 혹자는 주장한다. 반면, 비호 혹은 보호 조치들이 강화되기 위해서는, 진실로 그러한 특별한 서비스를 받을 만한 사람에게만 제한되어야 한다고 주장하는 이들도 있다. 비호제도 향상을 위해서는, 비호제도가 실제적 비호신청량을 처리할 ‘적절한 규모’를 갖추고, 보호문제를 전문화된 분야로서 이주관리제도에 결합시킬 수 있도록 이주관리 제도를 강화해야 한다는 데 의견이 모아지고 있다. 이러한 접근법은 난민보호제도 이외의 제도들을 통해 이주를 관리하여, 필요에 맞는 자원을 투입할 수 있도록 한다.

숙지할 사항 : 합법적이고, 관리되어진 이주 채널의 개방

합법적 입국 및 고용 수단을 이용할 수 없을 때, 이주자가 밀입국 알선책 등 불법적 입국 수단을 이용하는 부정확한 방법을 선택하게 된다. 취업을 목적으로 선진국으로 불법 입국한 이주자들이 그 국가의 경제를 지탱하는 데 중요한 역할, 심지어는 필수적 역할을 한다는 점에 대해서는 논쟁의 여지가 없을 듯 하다.

불법이주 문제를 포괄적으로 해소하기 위해서는 경제발전국들로 이주할 수 있는 합법적 채널이 확대되어야 한다. 합법적 이주 채널은 이동을 감독하는 확고한 관리 전략을 수반해야 한다. 유럽공동체(EC)는 “합법적 이주 채널의 개방 혹은 재개방이 불법이민을 해소하는 만병통치약으로 간수될 수 없다”고 지적함과 동시에, 합법적 이주 채널의 확고한 관리를 정책문서에서 더욱 분명히 하고 있다. 이주의 관리, 감독 활동은 합법적 관리 제도의 틀 안에서 현실적인 대안을 만들어냄으로써 밀입국의 감소에 기여할 수 있다. 이와 같은 제도는 또한 이주자가 위해를 입을 수 있는 길에서 멀어지게 하며, 이에 기본적인 인권을 보장하는데 중요한 기여를 한다.

적용문제

1 당신의 정부 행정은 밀입국 활동에 대한 조사 및 기소를 전문적으로 하는 구조(금융범죄담당 분과 포함)를 두고 있는가?

2 모범사례를 공유하고, 공통적 문제를 공동으로 해결하고, 밀입국 사건들을 다루기 위해 당신의 국가는 지역적, 지역간 협력 활동을 펼치고 있는가?

3 합법적이고, 관리되어지는 이민 채널의 개방은 당신의 국가가 이주자 밀입국 문제를 해소하는데 어떠한 도움을 줄 수 있습니까? 이와 같은 접근법과 관련된 쟁점으로는 무엇이 있는가?

4 본 과에서 논의된 밀입국 근절 전략 중 어느 것이 당신의 환경에서 가장 큰 효과를 발휘하겠는가?

5 당신의 국가의 밀입국 시장성을 어떻게 감소시킬 수 있겠는가?

맺음말

비정규 이주의 효과적 관리는 국내적으로, 그리고 국제적으로 법 집행 조치들에 예방과 교육을 결합시키는 것이다.

본 장은 이주자 밀입국, 인신매매 등 비정규 이주의 성격, 비정규 이주가 사회, 경제, 이주자, 국제안보에 미치는 영향을 검토하였다. 이주자 밀입국 알선과 인신매매의 처벌은 정책방안을 규명하고 정책 실행상의 시사점에 대한 이해를 높이는 기회를 제공한다.

인신매매 시장이 존재하는 한, 인신매매가 수반하는 인권 침해는 지속될 것이다. 정부들이 각각의 개별적 조치를 취하는 것에 보다 국제협력은 더 큰 효과를 보인다. 적절한 단속조치와 피해자 구제를 동반한 강력한 법제는 국가가 내부적으로, 그리고 타국과의 협력을 통해 이 문제를 해결할 수 있도록 한다.

참고문헌

Asian Development Bank (ADB),

2003 *Combating Trafficking of Women and Children in South Asia*, Manila.

Bales, K.,

1999 *Disposable People : New Slavery in the Global Economy*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

Battistella, G. and M.M.B. Asis (eds.),

2003 *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Scalabrini Migration Centre, Quezon City.

Bibes, P.,

2001 *The Status of Human Trafficking in Latin America*, Transnational Crime and Corruption Ctr., Washington DC,

[http : //www.american.edu/traccc/Publications/Phibes_StatusHTinLatinA.doc](http://www.american.edu/traccc/Publications/Phibes_StatusHTinLatinA.doc)

Bruckert, C. and Colette Parent,

2002 *Trafficking In Human Beings and Organized Crime : A Literature Review*, Research and Evaluation Branch, Community, Contract and Aboriginal Policing Services

Directorate, Royal Canadian Mounted Police, Ottawa,
[http : //www.rcmp.ca/pdfs/traffick_e.pdf](http://www.rcmp.ca/pdfs/traffick_e.pdf)

Casa Alianza,

2003 *Trafficking in Children in Latin America and the Caribbean*,
[http : //www.casa-alianza.org/EN/human rights/trafic/ILANUD.pdf](http://www.casa-alianza.org/EN/human_rights/trafic/ILANUD.pdf)

Counter-Trafficking Regional Clearing Point of the Stability Pact for South Eastern Europe,

2002 *First Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe*, Vienna,
International Organisation for Migration (IOM), Stability Pact for South Eastern
Europe and International Catholic Migration Commission (ICMC).

de Bruycker, P. (ed.),

2000 *Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union*, Bruylant, Brussels.

European Commission,

2004 Communication on the Links between Legal and Illegal Migration, European
Commission, Brussels.

2003 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council
in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a
Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human
Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents, European Commission,
Brussels.

2002 Hearing on a Community Return Policy on Illegal Residents, European Commission,
Brussels.

2001 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament
on a Common Policy on Illegal Migration*, European Commission, Brussels.

Futo, P. and M. Jandl (eds.),

2004 *2003 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central
and Eastern Europe : A Survey and Analysis of Border Management and Border
Apprehension Data from 19 States*, ICMPD, Vienna.

Goolsby, C. M.,

2003 *Dynamics of Prostitution and Sex Trafficking from Latin America into the United States*,
[http : //www.libertadlatina.org/LL_LatAm_US_Slavery_Report_01_2003.htm](http://www.libertadlatina.org/LL_LatAm_US_Slavery_Report_01_2003.htm)

Holmes, P. and K. Berta,

2002 *Comparative Matrix on Legislation and Best Practices in Preventing and Combating*

trafficking in Human Beings in EU Member States and Candidate Countries,
European conference on preventing and combating trafficking in human beings :
global challenge for the 21st century,
[http : //www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/Trafficking
%20Legislation%20Matrix.pdf](http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/Trafficking%20Legislation%20Matrix.pdf)

Human Rights Watch,

2003 *Borderline Slavery : Child Trafficking in Togo*, Vol. 15, No. 8 (A),
[http : //www.hrw.org/reports/2003/togo0403/](http://www.hrw.org/reports/2003/togo0403/)

Icduygu, A.,

2003 “Irregular Migration in Turkey”, IOM Migration Research Series, No.12,
[http : //www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs_12_2003.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs_12_2003.pdf)

ICMPD,

2003 *Ten Years of the Budapest Process*, ICMPD, Vienna.

International Labour Organization

2003 ILO Study on Forced labour outcomes of human trafficking and irregular migration
in Russia, Main Theses of the study, Conclusions and Recommendations, ILO.

IOM,

2003 *Trafficking in Persons : An Analysis of Afghanistan*, IOM, Kabul.

2003 *Trafficking in Unaccompanied Minors in the European Union*, Research and European
Conference, October 2003, IOM, Paris.

2003 *The Trafficking of Women and Children in the Southern African Region*, Presentation
of Research Findings, 24 March 2003.

2003 *Seduction, Sale and Slavery : Trafficking in Women & Children for Sexual Exploitation
in Southern Africa*, IOM Regional Office for Southern Africa, Pretoria.

2003 “Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study”,
IOM Migration Research Series, No. 15.

2003 *Analysis of Institutional and Legal Frameworks and Overview of Cooperation Patterns
in the Field of Counter-Trafficking in Eastern Europe and Central Asia*, Research
Report November 2003.

2002 “A Review of Data on Trafficking in the Republic of Korea”, *IOM Migration
Research Series, No. 9*, IOM, Geneva.

2002 *Trafficking in Unaccompanied Minors in the European Union*, Helsinki.

2001 *Trafficking in Women in Baltic States : The Extent of the Challenge and Search for
Effective Remedies*, Regional Seminar Report, IOM, Helsinki.

- 2000 *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe : A review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*, IOM, Geneva.
- Kelly, E.,
- 2002 *Journeys of Jeopardy : A Review of Research on Trafficking in Women and Children in Europe*, IOM, Geneva,
[http : //www.iom.int/documents/publication/en/mrs_11_2002.pdf](http://www.iom.int/documents/publication/en/mrs_11_2002.pdf)
- Korvinus A.,
- 2003 *Trafficking in Human Beings. Additional quantitative data. Second report of the Dutch National Rapporteur*, Bureau NRM : The Hague,
[http : //www.victimology.nl/onlpub/national/NL-NRMEngels2.pdf](http://www.victimology.nl/onlpub/national/NL-NRMEngels2.pdf)
- 2002 *Trafficking in Human Beings .First report of the Dutch National Rapporteur*, Bureau NRM, The Hague,
[http : //www.victimology.nl/onlpub/national/nl-nrmengels2002.pdf](http://www.victimology.nl/onlpub/national/nl-nrmengels2002.pdf)
- Kyle, D. and R. Koslowski (eds.),
- 2001 *Global Human Smuggling : Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Laczko, F and M. A. Gramegna,
- 2003 “Developing Better Indicators of Human Trafficking”, *Brown Journal of World Affairs*, Summer/Fall 2003, Vol. X, Issue 1.
- Lim, L. L. (eds.),
- 1998 *The Sex Sector - the economic and social bases of prostitution in Southeast Asia*, International Labour Organization (ILO), Geneva.
- Marie, C.V.,
- 2004 *Preventing Illegal Immigration : Juggling Economic Imperatives, Political Risks and Individual Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Martin, P.,
- 2003 *Bordering on Control : Combating Irregular Migration in North America and Europe*, IOM Migration Research Series 13, IOM, Geneva.
- Mattar, M. Y.,
- 2002 “Trafficking in Persons, Especially Women and Children, In Countries of the Middle East : the Scope of the Problem and the Appropriate Legislative Responses”,

Fordham International Law Journal, March 2003,
[http : //209.190.246.239/article.pdf](http://209.190.246.239/article.pdf)

Morrison, J.,

1998 *The cost of survival : the trafficking of refugees to the UK*, The refugee council :
London.

OSCE, UNICEF and UNOHCHR,

2002 *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe*,
[http : //www.osce.org/odihr/documents/trafficking/trafficking-see.pdf](http://www.osce.org/odihr/documents/trafficking/trafficking-see.pdf)

O'Neill Richard, A.,,

1999 *International Trafficking in Women to the United States : A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime*, Center for the Study of Intelligence, Washington,
[http : //www.cia.gov/csi/monograph/women/trafficking.pdf](http://www.cia.gov/csi/monograph/women/trafficking.pdf)

Pearson E.,

2003 *Study on Trafficking in Women in East Africa*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, Eschborn,
[http : //www.antislavery.org/homepage/traffic%20news/East%20Africa.pdf](http://www.antislavery.org/homepage/traffic%20news/East%20Africa.pdf)

Piper, N. and A. Uhlin,

2002 "Transnational Advocacy Networks, Female Labour Migration and Trafficking in East and Southeast Asia : A Gendered Analysis of Opportunities and Obstacles", *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(2), 171-195.

Salt, J. and J. Stein,

1997 "Migration as a Business : The Case of Trafficking", *International Migration*, Vol. 35, Issue 4.

Schloenhardt, A.,

2004 *Migrant Smuggling : Illegal Migration and Organized Crime in Australia and the Asia Pacific Region*, Martinus Nijhoff, Leiden.

UK Home Office,

2002 *Secure Borders, Safe Haven : Integration with Diversity in Modern Britain*. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, February 2002, The Stationery Office, London,
[http : //www.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf](http://www.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf)

UNICEF,

2004 *Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa*, UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) and the International Organization for Migration,

2003 *Combating Human Trafficking in Asia :A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices*, UNESCAP and IOM.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO),

Trafficking Project Bibliography,

[http : //www.unescobkk.org/culture/trafficking/publication.htm](http://www.unescobkk.org/culture/trafficking/publication.htm)

Van Liemt, G.,

2003 *Human Trafficking in Europe :an Economic Perspective*, Paper presented for the ILO's Special Action Programme to Combat Forced Labour (August 2003).

Vaeyrynen, R.,

2003 *Illegal Immigration, Human Trafficking, and Organized Crime*, UNU/WIDER Discussion Paper 2003/72, Helsinki.

Wijers, M.,

2000 "European Union Policy on Trafficking in Women", in Rossilli, M. (eds.), *Gender Policies in the European Union*, Peter Lang, New York.

Zimmermann, C, K. Yun, I. Shvab, C. Watts, L. Trappolin, M. Treppete, F. Bimbi, B. Adams, S. Jiraporn, L. Beci, M. Albrecht, J. Bindel and L. Regan,

2003 *The Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents. Findings from a European Study*, London School of Hygiene & Tropical Medicine (LSHTM), London.

관련협약 및 선언

United Nations Office on Drugs and Crime,

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/RES/55/25 :

[http : //www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html#final](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html#final), and the following protocols :

- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime
- Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

United Nations,

2002 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/Add.1 :

[http : //www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/caf3deb2b05d4f35c1256bf30051a003?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/caf3deb2b05d4f35c1256bf30051a003?Opendocument)

Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings

[http : //europa.eu.int/comm/justice_home/news/forum_crimen/2002/workshop/brussels_decl_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/forum_crimen/2002/workshop/brussels_decl_en.htm)

¹ Updated Estimates for Global Human Trafficking, USG -April 2004

² 국제이주기구(IOM)는 IOM의 인신매매 퇴치, 귀환, 재통합 프로그램을 통해 얻어진 정보를 관리하기 위해 인신매매 퇴치 모듈 데이터베이스를 개발하였다. 본 데이터베이스는 연구 역량과 인신매매의 원인, 과정, 동향, 결과에 대한 이해를 높이는 것을 목표로 하며, 이는 IOM이 인신매매 퇴치 정책 및 프로그램들에 더욱 효과적으로 집중할 수 있도록 해준다. 본 데이터베이스는 표준화된 질문지를 가지고 IOM의 지원을 받은 모든 인신매매 피해자들을 대상으로 심층 면접함으로써 얻어진 1차 정보를 수집한다. 이 같은 면접을 통해 IOM은 이들의 사회경제적 배경과 가족 배경, 이들이 이주과정 중 겪은 경험, 인신매매자에 의한 모집, 이들이 거친 경로, 이들이 겪은 폭력 및 착취, 이들의 현 상황, 이들의 보건·보호·귀환·재통합 필요를 파악한다.

³ 이주에 대한 지역회의(Regional Conference on Migration 또는 Puebla Process) : <http://www.rcmvs.org/>

⁴ 밀입국, 인신매매 및 관련 국제범죄에 관한 발리 각료회의 (발리 회의) :
<http://www.baliprocess.net/main.asp>



IOM International Organization for Migration

용어 및 어휘 해설

용어 및 어휘 해설



가공 Processing

이주와 관련된 방대한 정보를 평가하거나 분석할 수 있는 형태로 전환하는 것.

강요노동 Indentured labour

여행비용 및 숙식 제공을 대가로 외국에서 정해진 기간동안 억압적 고용 계약하에서 하는 노동. 계약 노동자들을 위한 조건들은 일반적으로 매우 열악했다. 보통 4년에서 7년에 이르는 계약기간 동안, 고용주들은 마치 노예를 파는 것처럼 노동자들의 남은 계약 기간을 팔 수 있으나 노동자들은 고용주를 바꿀 수 없게 되어있었다.

강제 Coercion

타인이 본인의 의지와 반대되는 행동을 하도록 물리적 힘이나 심리적 압박을 가하는 것을 말한다.

강제귀환 Forced return

개인의 자발적 의사에 의해 행해지지 않는 귀환

강제송환 Refoulement

‘1951년 난민지위에 관한 협정’에 규정된 사유에 의해 박해를 받을 위험이 있는 지역 또는 박해를 받을 지역으로 또는 개인의 생명 혹은 자유가 위협받을 수 있는 국가로 난민을 강제적으로 귀환하는 행위

강제송환금지 Non-refoulement

난민법의 핵심원칙으로 난민의 생명과 자유가 위협받을 수 있는 국가나 지역으로 난민들을 돌려보내는 것을 금지한다. 이 원칙은 국제관습법의 한 부분으로 여겨지고 있기 때문에 ‘1951년 유엔 난민지위에 관한 협약’에의 가입여부와 관계없이 모든 국가를 구속한다.

강제퇴거 Deportation

적법한 출국 명령을 거부하는 자, 범죄를 저지른 자, 유입국으로부터 당해 이주자를 출국시키는 것이 공공 이익에 도움이 되는 경우에 적용되는 절차

건강 Health

질병 혹은 유약함이 없는 상태뿐만 아니라 신체적, 정신적, 사회적 안녕의 상태도 포함한다. 이주의 측면에서 건강이란 이주자 및 이동하는 사람들의 신체적, 정신적, 사회적 안녕을 의미한다.

개념 모델 Conceptual model

시스템에 대해 주로 문서로 쓰여진 설명 또는 순서도의 형태로 표현된, 도식적 묘사. 이것은 설명하고자 하는 시스템의 알려진 또는 추정되는 특성들을 시각적으로 나타낸다. 개념적 모델은 시스템의 특징을 심도있게 연구하기 위해 사용되기도 한다.

개발, 발전 Development

인간의 발전 가능성을 증대시키고 인간 선택의 범위를 확장시키며 시민들이 존엄과 평등을 향유하며 살 수 있는 안전한 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 성장, 진보, 강화 및 발달을 시사하는 동적 과정. 발전은 국가의 영토적 경계를 초월하는 과정으로 간주된다. 발전과정속에서 사람들의 생산성, 창의성, 선택이 확장되고, 현 세대뿐만 아니라 미래세대를 위한 기회가 창출된다는 점이 중요하다.

경유국 Country of transit

이주자가 목적인 곳으로 가기위한 과정 중에 위치한 중간 국가 혹은 통과 국가

계약이주노동자 Contract migrant workers

고용기간과 구체적인 업무를 규정하는 계약을 체결하여 자국이 아닌 타국에서 일하는 사람들. 일단 취업국에 입국하면 계약 이주 노동자들은 직업을 변경할 수 없으며 그들이 맡은 업무가 지속되고 있는 가에 관계없이 계약이 만료되는 즉시 취업국을 떠나도록 기대되어 진다. 때때로 계약 갱신이 가능할지라도, 계약이 갱신되기 이전에 취업국으로부터 출국이 의무적으로 요구되기도 한다.

계절이주노동자 Seasonal migrant workers

그의 작업이 성질상 계절조건에 의존하며 일년 중 일정 기간동안만 필요한 작업에 취업하는 이주노동자

고급기술인력, 고숙련 이주노동자 Highly skilled migrant workers

외국에 입국할 때 우선적 대우를 받을 만한 기술을 지닌 이주 노동자로, 체류기간, 작업장의 이전, 가족 재결합에 있어서도 제약을 덜 받는다.

공중보건 Public health

사람들과 지역사회를 질병으로부터 보호하고 모두를 위한 건강한 생활환경을 증진시키는 정책과 프로그램을 수립하는 과정

구속력 있는 법 Binding laws

국제법은 그것을 채택한 국가에 대해서만 ‘구속력’(제한을 가하거나 권리를 부여함)을 가진다. 그러나 조약상의 규범이 관습법의 일부일 경우 그 규범은 조약의 비당사국에 대해서도 구속력을 가질 수 있다.

국가 State

상시적으로 인구가 존재하며 내외적으로 주권을 행사하는 효력이 있는 정부가 있는 정해진 영토

국가 안보 National security

개별 국가의 자국 영토 보호

국내난민 Internally displaced persons

고향이나 일상거주지를 떠나거나 벗어나 국제적으로 인정된 국경을 넘지 않는 사람들 혹은 집단. 특히 무력분쟁, 폭력이 보편화된 상황, 인권침해, 또는 천재나 인재 등의 결과로 혹은 그러한 사건이 미치는 영향을 피하기 위해 그러한 이동을 한다.

국내법 National law

한 국가가 국가와 개인 간의 관계를 어떻게 규정할 것인가를 정한 원칙 체계

국민총생산 Gross National Product(GNP)

국민경제가 일정기간(보통 1년)에 생산한 최종 생산물(재화·서비스)을 시장가격으로 평가한 총액. 국민총생산은 최종 생산물의 생산과정에 소요된 감가상각비 및 자본소비를 공제하고 산출한 값이다. 국민총생산은 국민순생산과 구별되는데, 국민총생산에서 이 기간에 감가한 자본설비의 상각비를 공제한 것이 국민순생산이다.

국적 Nationality

한 민족 국가 안에서 구성원인 상태. 국적법은 이러한 법적 지위에 대한 기준을 정한다. 국적은 종종 하나의 혹은 그 이상의 정치적 국가들을 형성하는 민족 집단의 맥락에서 사용되기도 한다.

국적이탈 Expatriation

본국에서의 거주를 포기하는 것 또는 본국에 대한 충성을 포기하는 것, 혹은 국가의 조치에 의해 국적을 상실 것이다.

국제공법 Public international law

국가들에 의해 동의된 원칙 체제로 국가, 국제기구 및 다른 국제 공법 대상들 사이의 국제 관계를 규정하고 있다.

국제관습법 Customary international law

조약이나 법률 문서에 있는 공식 표현이 아니라 국가가 지속적이며 일관되게 행해 온 관습으로부터 그 권위가 유래된 국제법이다. 국제관습법은 개별 국가가 기여한 결과에 따라 변화한다. 어떤 국가가 국제사회에서 스스로 법적 의무라고 규정한 것에 따라 행위를 행하면 이러한 관행은 국제관습법을 형성하는 데 기여하게 되며 이 국가가 기여한 선례를 다른 국가들이 채택하여 지속적으로 따를 경우 국제관습법이 형성된다.

국제민간항공기구 International Civil Aviation Organization (ICAO)

국제민간항공기구는 비자를 포함한 여타 여행증명서 및 여권의 기준을 설정한다. 시카고 협약이라고 불리는 ‘민간항공에 대한 국제 협약’의 내용을 발현하기 위해 1947년 세워졌으며 180여 회원국을 두고 있는 UN 기구이다.

국제법 International law

국가들이 어떻게 함께 작동하고 상호간의 관계를 어떻게 규정하는가에 대해 국가 간에 합의된 원칙 체계. 유의어로 ‘국제공법(public international law)’이 있다.

국제이주 International migration

장기간 체류를 목적으로 출신국에서 이주대상국으로 이동하는 것. 개발의 맥락에서 ‘이주자’라는 용어가 쓰일 때, 이것은 개인이 ‘개인적 선택’의 이유로 그 어떤 외부적 압력 요인없이 자유롭게 이주결정을 내린 경우만을 의미한다. 본 매뉴얼에서 국제이주와 개발을 논의할 때 이 용어는 난민, 추방자(망명자), 혹은 강제에 의해 출신국을 벗어난 사람들을 포함시키지 않는다.

국제이주자 International migrant

자신의 출신국이 아닌 곳에 사는 사람

국제항공운송협회 International Air Transport Association (IATA)

1919년 항공 산업을 위한 교역 협회로서 설립되었다.

국제항공운송협회/통제실무팀 International Air Transport Association/Control Authorities Working Group

국제항공운송협회/통제실무팀(IATA/CAWG)은 19개국 항공사와 이민관리국이 힘을 합쳐 불법수송에 대한 효과적인 대응책을 확립하는 한편, 승객의 편의와 수속을 위한 협력 프로그램을 개발, 추진한다.

국제해사기구 International Maritime Organization (IMO)

국제해사기구는 1958년 설립된 UN의 전문기구로서 해양 안전 상태를 개선하고 선박에 의한 해양 오염을 방지할 책임을 지닌다.

관습법 Customary law

국가들에 의해 법으로 인정된 일반화된 관행의 증거

광 문자 인식 폰트 OCR-B

기계 판독 가능 지역에서 기계 판독형 여행 증명서의 사용을 위해 채택된 광 문자 인식 인쇄 형식

권리에 기반한 접근 Rights-based approach

이주정책에 대한 접근방법으로 이주자의 삶을 통제하는 것보다 이주자들의 권리를 중요 출발점으로 두는 것

권리유예, 유예조치 Derogation

특정 법의 폐기(abrogation) 혹은 완전한 폐지(abolition)가 아닌 부분적 철회(withdrawal)로서, 특정하게 정의된 상황에서 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다.

귀환 Return

귀환은 넓게 경유국 또는 도착국에서 그 이전의 경유국이나 출신국으로 돌아가는 행위를 뜻한다.

귀환국 Country of return

한 개인이 귀환되어지는 국가. 이는 그 개인의 출신국일 수도 있고 이전의 상주국일 수도 있다. 그러나 경유국으로의 비국적민의 재입국을 다루는 재입국협정의 수가 점차 늘어나고 있다.

귀환 지원 Assisted return

귀환 지원은 국가나 제3자(예컨대, 국제기구)가 개인에게 귀환을 위한, 혹은 때때로 재통합을 위한 재정적, 조직적 지원을 제공하는 것이다.

기계판독영역 Machine-readable Zone (MRZ)

기계판독형 여행 증명서나 비자를 읽어낼 수 있는 지역

기계판독형 여행증명서 Machine-readable Travel Document (MRTD)

국가나 기관에서 발행되어 해외여행에 사용할 수 있는 공식적 문서. 눈으로 판독할 수 있는 정보와 기계로 판독할 수 있는 형태의 별도의 필수적인 정보를 지니고 있다.

기능적 관리 Functional direction

조직적 책임의 한 형태로써 분권화된 조직 단위는 본부의 전문가들이 지시하는 이행명령에 따라야 할 의무를 진다.

기능적 안내 Functional guidance

조직적 책임의 한 형태로써 분산된 조직 단위가 본부의 기능 전문가로부터 조언과 지침을 제공받는 것을 말한다. 그러나 조직 단위들은 운영 지침을 자신들의 고유 상황에 적합하도록 자유로이 수정할 수 있다.

기본입국심사 Primary inspection

입국하는 모든 사람들을 대상으로 또는 출국 심사가 있는 경우 체류하고 있는 사람들에 대해 실시하는 여행 문서와 동기에 대한 표준적 심사



난민법 Refugee law

불문율적인 국제 관습법과 난민보호기준을 설정하는 다양한 국제적, 지역적, 국가적 법률문서의 총체

난민 지위 인정 절차 Refugee status determination procedures

국내법과 국제법에 따라 난민 인정 여부를 결정하는데 있어서 국가 그리고/혹은 UN 난민고등판무관실(UHCR)에 의해 사용되는 법적, 행정적 절차

다문화주의 Multiculturalism

한 사회 내에서 한 개의 주류 문화 대신 많은 문화를 장려하고 촉진시키는 것

단기 노동 이주자 Temporary labour migrant

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람. 유급활동 종사의 기간은 한정되어 있으며(수개월에서 수년) 영구적이지 않다.

단기 이주 노동자 Temporary migrant workers

자국이 아닌 타국에서 한시적으로 특정 직업 혹은 특정 업종에 종사하도록 입국이 허락된 자. 단기 이주 노동자는 작업장을 변경하거나 출국하지 않고도 취업국에서 노동허가를 갱신할 수 있다.

당사자주의/비당사자주의 Adversarial/non-adversarial

영미법 체계(당사자주의 adversarial)와 대륙법 체계(비당사자 주의non-adversarial, 혹은 규문주의 inquisitorial)의 근본적 차이점을 말한다. 영미법 체계(common law)에서는 기본적으로 두 당사자들에 의해 논쟁이 되는 사안이 선택되는 재판절차를 따르는 반면, 대륙법 체계(civil codes)에서는 당사자, 재판소 혹은 법원이 논쟁 사안들을 결정하고 재판부의 주도하에 재판이 이루어지는 과정이다. 이주지위결정 및 상소 제도는 비당사주의(규문주의) 혹은 당사자주의를 따를 수 있다.

대중 매체 Mass media

특정화된 회보(newsletter)나 기타 매체와 달리 신문, 잡지, 라디오, 텔레비전과 같이 광범위한 대중에게 접근할 수 있는 전달 형태.

대중 정보 Mass information

주로 대중 매체를 이용하여 대중에게 전달되는 정보. 대중에게 사용되기 위해 준비된 정보.

데이터 페이지 (인적사항면) Data page

기계판독여권 내에 있는 고정형식페이지로서, 시각자료와 기계판독자료의 표준화된 기록형식을 보여준다.

도입국, 유입국 Host state

이주노동자가 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 국가

도착국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

동화 Assimilation

소수 집단이 주류 문화의 관습과 태도에 점진적으로 적응해 가는 과정을 말한다.

두뇌 유출 Brain drain

교육수준이 높고 숙련된 인력이 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 것을 지칭하는 용어로, 이는 보통 이러한 현상은 송출국가에게 손실로 작용한다. 왜냐하면 고급기술인력의 이출민(emigration)은 생산저하, 트레이닝과 교육측면에서의 공적투자 손실, 세입감소 등으로 이어지기 때문이다.

등록제 Register

기록이 입력되고 저장되는 시스템. 이 시스템은 한 나라에 입국하거나 출국하는 사람들에 기반하거나 인구통계 및 체류에 대한 정보를 기록·보존하는 그 국가 체류자의 기록에 기반한다.

디아스포라 Diaspora

자신이 태어난 곳이 아닌 다른 나라에 영구적으로 정착한 이주자 공동체로서 자신들의 모국에 대한 자각을 갖고 모국과의 관계를 지속적으로 유지한다. 이주자 집단은 자신들의 본고장으로부터 분산된 사람들인 동시에 그러한 사람들로 인해 타국에 구성된 공동체를 의미하는 말이다.(디아스포라는 그리스어로 ‘해외로 분산된’, ‘분산’을 뜻한다.)

디지털 화상 처리 Digital imaging

컴퓨터로 사진을 여권의 인적사항 페이지위에 직접 인쇄하거나 삽입함으로써 얼굴 이미지를 기계판독여권에 삽입하는 것이다.



매스 커뮤니케이션 Mass communication

인쇄 매체와 전자 매체와 같은 전통적 대중 매체 또는 직접적 전달(커뮤니케이션), 회의, 토론, 그리고 활발한 상호작용과 같은 비공식적 매체를 통해 대중에게 정보를 전달.

메시지 Message

전달(커뮤니케이션)행위나 그 과정의 내용. 전달(커뮤니케이션), 진술, 중요한 사실의 기본적인 주제. 정보 캠페인(홍보사업)의 경우에 있어서, 메시지는 캠페인의 전반적인 내용을 포함하는 주제를 나타내며 표적화된(targeted) 청자를 위해 가장 중요한 정보를 응축한다.

모드 4 Mode 4

세계무역기구(WTO) 회원국들 간의 서비스 교역을 다루는 「서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)」은 네 가지 서비스 공급방법을 규정한다. 모드 1은 서비스의 국경간 공급 (서비스 자체가 국경을 넘어 공급됨), 모드 2는 서비스의 해외소비 (한 회원국의 영토내에서 타 회원국의 서비스 수요자에 대한 서비스 공급, 한 국가 국민이 다른 국가에 가서 서비스를 소비하는 것), 모드 3은 상업적 주재(한 국가의 서비스 공급 주체가 타 WTO 회원국 영토에 주재하면서 서비스를 공급), 모드 4는 자연인의 이동(서비스 공급자 개인이 타 WTO 회원국으로 일시적으로 이주하여 서비스 공급)을 내용으로 한다. GATS의 제I.2(d) 조는 모드 4를 ‘한 회원국 출신의 자연인이 타 회원국의 영토내에 주재함으로써, 그 자연인이 속한 서비스 공급 주체가 그 자연인을 통해 서비스를 공급함’으로 정의한다.

목적국 Country of destination

‘이주대상국’ 참조

무국적 Stateless

어느 국가에서도 정상적 시민권을 가지지 않고 어느 국가로부터도 보호를 받지 않는 사람의 지위

무국적자 Statelessness

어느 국가에서도 구성원으로서의 법적 지위가 없음

무역 자유화 Trade liberalization

쿼터, 관세를 비롯하여 재화와 자본의 자유로운 국제 이동을 저해하는 기타 장벽의 철폐

문서 Instrument

법률 문서

문서9303 Doc 9303

국제민간항공기구(ICAO)가 발간한 문서로서 기계판독형여행증명서에 대한 상세한 설명을 제공한다. 세 부분으로 나뉘어져 발간되는데, 제1장은 기계판독형 여권, 제2장은 기계판독형 사증, 제3장은 기계판독형 공식여행증명서이다.

밀입국 Smuggling of migrants

‘이주자 밀입국’ 참조

ㄴ

박해 Persecution

모든 종류의 심각한 인권 침해. 난민의 맥락에서 박해는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 또는 특정 사회 집단의 구성원 등의 이유로 기본권이 심각하게 침해받는 모든 행동을 뜻한다.

발전 Development

‘개발(development)’ 참조

발효 (효력의 발생) Enter into force

법이 구속력을 갖게 되는 것을 말한다. 법률문서는 보통 정해진 수의 국가가 비준하거나 혹은 비준 후 일정 정도의 시간이 흐르면 효력이 발생하게 된다.

배재조항 Exclusion clauses

원칙적으로는 난민지위 요건을 충족시키는 사람이지만 이 사람에 대한 국제적 보호 혜택을 부인하는 법 조항들을 가리킨다. 이러한 조항들은 ‘난민지위에 관한 협약’의 제1D, 1E, 1F 조에 규정되어 있다.

배출요인 Push factors

이주자가 출신국을 떠나 다른 곳에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는 그 출신국에 존재하는 요인들

배포, 확산 Dissemination

정보 분석(intelligence analysis)의 결과물을 이 과정을 착수시킨 필요와 요구를 지닌 사용자들에게 전달하는 것이다.

법 Law

한 사회나 여러 국가가 작동할 때 따라야 할 규범적 원칙 체계

법제 Legislation

본 장에서 의미하는 법제란 법(령), 시행령 혹은 규제 기제를 지칭한다. 이주 관리를 담당하는 입법 기관은, 당해 국가에서 사용되는 사법 체계의 기초적 구조를 이주 법제에도 그대로 반영한다. 어떤 체계는 높은 수준의 제정법으로 구성되어 있으며 이 제정법은 입법의 집행 및 절차를 규정한 이행규칙을 필요로 한다. 또 다른 체계는 제정법이 고도로 규범적이면서 절차적인 세부 사항을 포함하기도 한다. 이렇게 서로 다른 두 체계 간에서 면밀한 균형을 이루는 작업은 각 국가에 의해서 자체적으로 이루어진다.

북 포맷 Book format

기계판독형여권의 행태를 설명하는 것이다.

본국송환 Repatriation

엄격한 법률적 의미를 가지고 있는 용어로 국제법에서 인정되고 있으며 본국으로 돌아가는 협약 난민, 1949년과 1951년 제네바 협약에 근거하여 전쟁 포로들 및 전쟁 기간동안의 민간인, 1961년과 1963년 비엔나 협약에 따라서 위기시의 외교관에게도 적용된다.

본인확인 Verification

여행문서를 소지하고 있는 사람이 합법적인 소지자라는 것을 확인하는 행위

분권화 Decentralization

일반 정책목표들을 이행하기 위하여 상당한 수준의 자유재량이 여러 개의 조직 단위에게 분산되어 있는 조직 형태를 말한다.

분리 Segregation

다양한 인종, 계급, 민족집단을 분리하는 정책 또는 행위. 분리모델에서 이주자들은 적응을 위한 최소한의 노력을 하도록 요구되는 반면, 도입국의 단일가치체계는 초기 상태 또는 영향 받지 않은 상태 그대로 유지된다. 이주자들의 사회참여뿐만 아니라 권리도 극히 제한된다.

분석 Analysis

현상의 본질, 원인 및 결과를 이해하기 위하여 상관관계나 경향, 주요 사건 등 일련의 정해진 개념들을 적용하여 검토하는 것이다. 분석에 사용되는 이러한 개념들은 사실을 확인하고, 의문점을 제기하거나 그에 대한 답변을 찾으며, 결론에 도달하기 위해 정보의 처리, 해석 및 통합의 과정을 지원한다.

불법입국 Illegal entry

합법적으로 입국하기 위한 요구조건을 충족시키지 않은 상태에서 유입국으로의 국경을 넘는 것

비자 Visa

‘사증’ 참조

비정규 이주, 비합법 이주 (이주노동맥락에서) Irregular migration

자국 영토로, 자국 영토를 통해서, 혹은 자국 영토로부터 이루어지는 이주민들의 질서 있는 이동을 관리하기 위해 국가들이 정해 놓은 규범과 절차 밖에서 이루어지는 이주를 말한다. 이때, 출신국이나 이주대상국의, 혹은 두 나라 모두의 정규제도 밖에서 발생하는 모든 국가간 이동을 포함한다. 인신매매를 포함한 비정규 이주로 인해 유입국에 숨어 사는 이주자들이 발생하게 되며, 공중보건 및 이주자 개인 보건에 대한 위험성이 증가하고 있다.

비준 Ratification

조약에 구속력을 부여하는 최종 합의의 도출과정으로 보통 비준서의 기탁을 포함하고 있다.

비호(庇護) Asylum

박해나 심각한 위협을 피해 타국을 빠져나온 자국 영토 내에 머무르고 있는 사람들에게 대해 국가가 보호를 제공하는 것이다. 비호는 다양한 요소들을 아우르고 있는데, 강제송환금지, 비호국 영토 내에서의 체류 허가, 처우에 있어서의 인도적 기준 등이 포함된다.

비호(庇護) 신청인 Asylum-seeker

비호 요구 혹은 신청에 대한 최종 결정이 아직 피난국가로부터 내려지지 않은 상태에 있는 사람



사업상 여행자 Business travelers

경제활동을 목적으로 단기간 입국이 허락된 외국인으로서, 그 경제활동에 대한 임금을 입국한 국가가 아닌 외부로부터 받는 자

사전 승객 정보 시스템 Advance Passenger Information

기계판독형여행증명서를 이용하여 항공사가 승객 명단을 도착지의 세관, 출입국관리소 및 여타 기관에 온라인으로 미리 발송하는 시스템이다. 이 시스템은 항공편이 도착하기에 앞서서 국경관리관들이 승객 정보를 처리할 수 있게끔 해준다.

사증, 비자 Visa

자국이 아닌 국가에 입국시 필요한 승인 조건을 충족하고 있음을 보여주도록 발행된 여행자의 단기적 혹은 영구적 공식 보증

사회심리적 Psychosocial

인간 행동과 안녕(wellness)을 이해하고 관리하기 위한 접근으로 개인이 가지는 심리적 요인과 사회적 요인에 동등한 중요성을 두고 있다.

상세입국심사 Secondary inspection

입국하는 사람(혹은 출국절차 중에 있는 사람) 중 선별된 사람에게 행하여지는 구체적 심사.

생계 Livelihood

삶을 지속적으로 유지해나가는데 필요한 수단을 지칭한다. 이러한 수단은 지역 공동체 및 초국가적 공동체를 통해 사람들이 이용할 수 있는 자원(가계 자산, 자본, 사회 제도, 그리고 네트워크 포함)과 계획들(strategies)일 수도 있다. 이주는 평화시뿐만 아니라 전시 혹은 전후에도 ‘생계전략(livelihood strategies)’으로서 기능한다.

생체인식 Biometrics

안면 형상, 지문, 홍채를 포함한 신체적 특징들이 기계관독형 여행증명서에 결합되어 소지자가 여행증명서를 사용할 때, 그 여행증명서와 그 소지자를 비교하도록 해준다. 생체인식은 증명서를 가진 자가 정당한 소지자이므로 그 증명서는 적법하다는 것을 증명함으로써 그 문서를 인증하는 수단으로 쓰인다. 개인의 생체인식 정보는 입국 시 미리 선별된 사증면제 여행자를 증명하기 위한 데이터베이스나 신분증에도 저장된다.

서비스 공급자 Services/service suppliers

서비스는 선진국과 개발도상국 모두에 있어 가장 범위가 넓고 가장 역동적인 경제 요소이다. 서비스 그 자체만으로도 경제상으로 중요한 의미를 지니지만, 서비스는 또한 재화생산에 중요한 투입요소로서의 역할도 한다. 서비스의 범위는 건축에서부터 음성사서함 통신 및 우주 이송까지 망라한다. 여기에는 전문 직업 서비스, 컴퓨터관련 서비스, 연구 및 개발 서비스, 부동산 서비스, 통신 서비스, 환경 서비스, 건설 서비스, 교육 서비스, 금융 서비스, 보건 서비스, 관광 서비스, 여가 서비스, 운송 서비스 등이 포함된다.

서비스 교역에 관한 일반협정 General Agreement on Trade in Services

우루과이라운드 무역 협상(1986년~1994년)에서 발전된 다자적 서비스 교역 제도로 세계무역기구(WTO)의 148개 모든 회원국들에 적용된다.

성 Sex

남성과 여성의 생물학적 차이

성 노동자 Sex workers

금전적 보수를 목적으로 성적 서비스 교환에 참여하고 있는 사람

성별 관계 Gender relations

한 사회의 경제적, 사회적 상황에 따라 다양하고, 사회 및 인종 집단에 따라 다른 남녀간의 관계

성 정체성 Gender identity

경제, 문화, 역사, 이념, 종교적 요소들을 포함한 여성과 남성이 살아가는 환경의 결과물

세계화 Globalization

넓은 의미에서 세계화는 초국가적 양상을 보이는 사회적 변화의 모든 형태를 망라한다. 세계화는 경제적, 비경제적 측면 모두에서 지리적 국경을 초월하는 과정이다. 일반적으로 세계화는 경제적, 문화적, 정치적 협력 및 연계의 증가로 형성된 상호관계성 및 상호의존성의 발달 과정이라는 특징을 지닌다. 세계화는 통합, 상호의존, 다자주의, 개방, 보편성, 지리적 압축이라는 개념들을 포괄한다.

순환 이주 Circular migration

일정기간동안 이주자가 출신국으로 한 번 혹은 그 이상 귀환하는 이동. 이러한 이주자들은 단기간 체류국에 체류하고 출신국으로 정기적으로 돌아간다.

속인주의, 혈통주의 Jus sanguinis

부모 중 한쪽으로부터 물려받게 되는 시민권 취득 방법으로서, 만약 부모가 서로 다른 시민권을 가지고 있으면 이중 시민권을 지니게 될 수 있다.

속지주의, 출생지주의 Jus soli

출생지에 따른 시민권 취득 방법으로서, 때로는 추가적 조건을 필요로 한다. 예를 들어 최소한 부모 중 한 쪽이 당해 국가의 영주권이 있거나, 부모 한쪽이 유입국(host state) 영토 내에서 출생한 경우여야 한다.

송금 Remittances

국제 이주자가 이주국에서 얻은 수입의 일부를 출신국으로 보내는 것. 공식적 경로를 통해 유통된 총 송금액은 1988년과 1999년 사이에 2배 이상 증가했다. 공식적 은행 경로를 통해 전해져서 국가통계에 기록되는 공식적 송금과, 친구나 친척을 통하거나 이주자 자신들이 운송하거나 민간 금전전달 시스템을 이용하는 비공식 송금을 구별할 필요가 있다.

송출국 Sending countries

이주자가 출국하는 국가

시각판독지역 Visual Inspection Zone (VIZ)

기계판독형 여행 증명서의 시각적 검사 지역

시민권 Citizenship

시민권에 대한 개념은 나라마다 다르고 학문간에 차이를 보인다. 시민권은 두 가지의 기본적 의미를 가지고 있다. 즉 (i) 한 민족 국가의 구성원으로서의 법적 지위,(ii) 반드시 민족 국가가 아니더라도 한 공동체의 구성원으로서의 지위를 말한다. 예컨대, 유럽 시민권, 세계 시민권, ‘탈국가적 시민권(post-national citizenship)’ 등이 있다.

시스템 System

복잡한 총체를 구성하는 상호작용적, 상호관계적 및 독립적인 요소들의 집합. 시스템은 자연적 또는 인위적, 기계적 또는 유기적일 수 있다.

신뢰성 Reliability

정보 출처의 일관성에 대한 척도

심사 절차 Inquiry process

이주법률 하에서 개인이 가지는 법적 지위에 관계된 주장을 심리하고, 그 지위에 대한 결정을 내리기 위해 성립된 절차이다. 개인의 법적지위는 제시된 증거 및 당해 법률의 해석의 고려를 통해 결정된다.



약속, 양허 Commitment

‘서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS)’에서, 법적 구속력이 있으며 다자적으로 이행되는 약속

양도할 수 없는 (불가양의) Inalienable

타인에게 이전하거나 양도할 수 없는

여권 Passport

여권안에 기록된 사람의 신원을 증명하고, 이 사람이 여행, 재입국, 해외 체류시 보호를 받을 수 있도록 허가하는 국가에 의해 발행된 공식적 문서

운송회사 Carriers

육로, 해로, 항로를 통한 승객 수송 업무를 담당하는 운송 회사

운영 정보 Operational intelligence

이주 관리 관련하여 일상적인, 또는 진행 중인 (운영)활동을 수행하는 공무원의 욕구와 관련한 지적 산물. 때때로 ‘전략적’ 정보로 언급되기도 한다.

운영상 정책 목표 Operational policy objectives

이주 관리는 다음과 같은 선택안 사이에 운영상 균형을 맞춘다.

- 통제조치 및 촉진조치
- 해외에서, 입국지점에서 또는 국가 내에서의 이주관리 활동
- 위험 관리 또는 위험 방지
- 경제적, 사회적, 문화적 통합을 향한 이주자 및 옹호자의 책임, 그리고 국가의 책임

이주 관리의 운영 정책 목표들은 국가가 선택한 사항 간의 균형을 나타낸다.

유량 Flows

전체 인구수 중에서 불안정하고 변화하는 비율을 일컬을 때 사용되는 용어

(조약의) 유보 Reservation to a treaty

조약에 서명(sign), 비준(ratify), 수락(accept), 승인(approve), 가입(accede)할 때, 국가가 조약의 특정 조항을 자국에 적용하는 데 있어 그 법적 효과를 배제 혹은 수정하기 위한 목적으로 발표하는 일방적인 성명

유예 Suspensive effect

법원에 상소나 신청서 제출한 상태에서 해당 사건에 대한 최종 결정 과정이 끝나기 전까지는, 부정적인 결정에 미치는 효과를 방지하고 신청자의 법적 지위를 유지해주는 것이다.

유예조치 Derogation

‘권리유예’ 참조

유입국 Host state /Host country

1. ‘도입국(host state)’참조
2. ‘체류국(host country)’ 참조

유형 Typology

공통된 특징을 가진 현상들을 그룹별로 묶는 체계적 분류 방법이다. 유형은 다양하게 연관된 현상들을 분리된 집단으로 구별하는 차이점들에 따라 만들어진다. 유형은 복잡한 이주 현실을 분석하고 이해하기 쉽게 한다.

외국인 Alien

타국의 시민(국적자)인 사람, 체류국의 시민권을 가지고 있지 않은 사람

위변조문서/허위문서 Fraudulent document

여행증명서 혹은 신분증명서가

- 국가에 의해 합법적인 권한을 부여받은 개인 혹은 중개소가 아니라 다른 누군가에 의해 허위로 만들어지거나 변조되었을 때
- 허위진술, 와전, 협박 혹은 부적법한 기타의 방법을 통해 부적절하게 발행 혹은 취득되었을 때
- 적법한 소지자 이외의 다른 사람에 의해 사용되었을 때 위변조문서라고 한다.

위임난민 Mandate refugees

유엔난민판무관실 규정(UHCHR Statute)과 관련 유엔총회 결의문에 의거하여 유엔난민판무관실 (UNHCR)에 의해 난민으로 인정받은 사람.

이동 유형, 이주 유형 Mobility pattern

반복되는 이주 유형은 이동 유형으로 인식된다. 가난한 국가에서 부유한 국가로의 이동, 시골에서 도시로의 이동은 이동 유형의 예이다.

이주 Migration

한 사람 혹은 집단이 단기적 혹은 영구적 정착을 위해 행정적 혹은 정치적 국경을 넘어 한 지리적 단위에서 다른 지리적 단위로의 이동을 의미하는 용어로, 여기에는 난민, 자발적 이주자, 비자발적 이주자, 경제적 이주자의 이동을 포함한다.

이주 관리의 제도적 체제 Migration management institutional framework

이주 관리에 관한 법을 만드는 것은, 국가가 일반적 정책 목표에 집중할 수 있도록, 국가 행위를 규율할 제도적 체계를 만드는 것과 연관된다. 행정기관, 입법기관, 사법기관과 같은 국가 기관은 물론이고 정책을 실행할 공무원 및 장관, 그리고 운송사, 숙박업자, 교육기관, 고용주, 국제기구와 같은 간접적인 이해관계자들까지도 적절한 권위와 권한을 부여 받을 필요가 있다. 이러한 종합적 형태가 이주 관리에 관한 제도적 체계를 형성한다.

이주노동자 Migrant worker

국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사해 온 사람. 2003년 7월 1일 발효된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990)」 제2조는 ‘이주노동자’에 대한 정의를 제공한다.

이주대상국, 목적국, 도착국 Country of destination

이주이동에 관여한 자가 도착하고자 하는 국가

이주 보건 Migration health

보건학의 특정화된 분야로, 출신국, 경유국, 이주대상국, 귀환국내의 이주자들과 지역사회의 안녕에 초점을 두고 있다. 이주보건은 이주자 개인의 욕구(needs)뿐만 아니라 도입국의 공중보건이라는 이중적 초점을 지니고 있다.

이주자 Migrant

개인적 편의(personal convenience)를 이유로 외부로부터 강제적 요소의 개입 없이 개인이 이주결정을 자유로이 내리는 모든 경우에 해당하는 자

이주자 밀입국(밀입국 알선) Smuggling of migrants

이주자의 동의로 밀수 브로커에게 비용을 지불함으로써 이루어지는 이주이동의 한 형태이다. 이

것은 착취적이고 위험하며 때로는 치명적인 결과를 초래하기도 하지만, 인신매매와 비교해 볼 때 강압적인 행위는 아니다. 팔레모 협정이 적용되는 밀입국은 조직적 범죄단을 주도 세력으로 한 것을 전제로 한다.

인구학 Demography

인구 성장, 밀도, 분포 및 인구통계를 포함한 인구 전반에 대한 특징에 대한 연구

인식 Perception

사람에 의해 경험되거나 해석되는 방식. 인식은 정보와 지식과는 구별된다. 인식은 사실이거나 거짓일 수도 있고, 정당화될 수도 정당화되지 않을 수도 있다. 인식은 사회화, 교육, 정보 접근성, 개인과 단체의 욕구와 같은 많은 요소들의 결과이다.

인신매매 Trafficking in persons

위협이나 강제, 다른 형태의 강압을 사용하여 사람을 모집, 수송, 전달, 은닉하는 것. 인신매매는 상업적 성 산업과 인권침해와 자주 연계되어 있다. 이에 납치, 사기, 기만, 권력남용, 상대방의 열등한 지위를 악용하는 것이 포함된다. 해당인에 대한 지배력이 있는 사람의 동의를 얻어 착취를 목적으로 대가나 이익을 주고받는 것 또한 인신매매의 한 형태이다.

임시 보호 Temporary protection

분쟁 상황이나 일반적 폭력 사태를 피해 온 집단에게 보호를 제공할 수 있도록 국가들이 개발한 방안이나 조치. 임시보호는 개별 난민 지위에 대한 심사없이 임시적 성격의 보호를 제공한다.

일견 Prima facie

‘한 번 본 바로는’ 또는 ‘다른 요소들을 제외하고’



자발적 귀환 Voluntary return

개인의 자발적 결정에 따른 귀환. 자발적 귀환 개념은 강제적 요소의 부재, 그 이상의 것을 필요로 한다. 자발적 결정은 어떠한 신체적, 정신적, 물리적 강압도 없는 것으로 정의되며, 그러나 이에 더하여 그 결정은 적합하고 이용가능하고 정확하고 객관적인 정보에 근거해야 한다.

자발적 본국귀환 Voluntary repatriation

난민의 자유의사 및 정보에 입각한 결정에 따라 난민이 본국으로 귀환하는 것을 의미한다. 자발적 귀환은 체계적으로 조직되거나, 지원없이 자력으로(spontaneous) 이루어질 수 있다.

자영 비정규 이주 Entrepreneurial irregular migration

스스로 대표성을 갖고 행동하는 개인 이주자들이 적절한 허가 없이 한 나라에 입국하거나 잔류하는 이주의 한 형태이다. 이주자들은 법적 제재를 받게 되거나 혹은 받지 않을 수도 있다.

자원적 귀환, 자발적 귀환 Spontaneous return

개인이 스스로 귀환하기로 결정하고 귀환을 실행하는 것이다.

재이출(再移出), 재이주 Re-emigration

출발했던 나라로 돌아 간 후에 다시 또 다른 체류지 혹은 목적지를 향해 떠나는 이동.

재입국 협정 Readmission agreement

보통 양자협정의 형태를 띠고 있으며, 국가가 비정규 이민자를 출신국이나 경유국으로 되돌려 보낼 수 있는 절차를 수립한다.

재정착 Resettlement

난민들의 이송으로 피난처를 찾고 있었던 국가에서 난민을 인정하는 다른 국가로 이송하는 것. 대개 보호시설이나 다른 형태의 장기 거주권리를 가지게 되며, 많은 경우, 귀화 시민이 될 기회를 갖게 된다. 재정착은 난민보호를 위한 수단이자 항구적 해결책의 하나이다.

저량 Stocks

전체 인구수 중에서 안정적인 일정한 비율을 지칭하기 위해 이주통계 부문에서 사용되는 용어

전략적 정보 Strategic intelligence

이주 관리에 대한 정부의 전반적인(전략적인) 목표를 달성하는 것과 관련한 정보 산물

전략적 정책 목표 Strategic policy objectives

이주 관리는 공중 보건, 안보, 경제적 번영, 시민권, 사회적 안정 및 단결, 문화 발전 등 여러 분야와 관련하여 다양한 공공 정책 목표 간의 균형과 연관되어 있다. 이주 관리에 관한 전략적 정책 목표는 국가가 선택한 목표 간의 균형점을 나타낸다.

전문용어 Terminology

특정 분야, 주제, 과학이나 예술에 사용되는 전문 용어 어휘

점수제 Points system

평가기준에 따라 주어지는 점수에 근거하여 잠재적 이주자를 평가하는 시스템. 통과하려면 미리 정해진 기준 점수를 얻어야 한다. 신청자의 교육수준, 특정 훈련, 경력, 나이, 언어 능력과 같은 특성에 따라 점수가 부과된다.

정보 Information

특정 경로를 통해 취득되거나 특정 형태로 소통된 지식, 소식, 사실 정보와 같은 아이디어 및 사실을 말한다. ‘이주’의 맥락에 있어서 정보란 이주동향과 통계자료, 이민법제 및 절차, 이주의 실제적 측면 등을 가리킨다.

정보 Intelligence

광범위한 정보(information)를 가지고 훈련된 분석을 통해 만들어낸 산물

정보 공유 Intelligence sharing

여타의 정부 기관들과 정보 산물(intelligence product)을 광범위하게 교환하는 것이다. 정보공유를 통해 관련 기관들은 서로의 이주 관련 정보력을 인식할 수 있으며, 상대방의 인포메이션(information) 및 분석 결과를 통해 이주 정보 산물(migration intelligence product)을 보다 풍부하게 할 수 있다.

정보 순환 Intelligence cycle

인포메이션(information)이 입수되어 정보(intelligence)로 변환되고 이용자가 그것을 이용할 수 있게 되는 전 과정

정보 요청서 Request for Information (RFI)

TAG/MRTD(국제 민간 항공 기구의 기계판독형문서 기술조언팀)이 기계판독형 여행증명서에 유용하다고 판단되는 최신 기술을 산업계에 요청하는 절차

정보 욕구 Intelligence needs

이주 관련 법률 및 절차 준수를 확립할 책임이 있는 정책결정자들과 공무원들이 필요로 하는 정보(intelligence)에 대한 요청

정보제공기관 Information agency

대중에게 정보 제공하는 것을 제1의 목적으로 하는 기관

정부 조직 Machinery of government

공공정책의 개발 및 실행을 위해 만들어진 조직적, 행정적 책임 시스템

정지 조항 Cessation clauses

난민 지위가 종료되는 때를 설명하는 법 조항들. 정지 조항은 ‘1951년 난민지위에 관한 협약’ 제 1C조와 ‘1969년 아프리카 난민문제의 특정한 양상을 규율하는 아프리카 통일기구 협약’의 제1조 4항에 나타나 있다.

정착 이주 노동자 Established migrant workers

취업국가에서 일정기간 고용된 후, 체류자격과 주요 제약없이 노동할 수 있는 자격을 취득한 이주노동자. 정착이주노동자는 고용과 주거의 일정 조건을 충족시킬 경우, 실직상태라 하더라도 취업국에 체류할 수 있으며 직계가족을 초청하여 함께 거주할 권리를 부여받는다.

정책 Policy

의사결정, 실천 등의 사항을 대해 결정하거나 영향을 주기 위한 계획 및 활동 과정. 합당, 신중 또는 유익하다고 여겨지는 활동 과정, 지침 또는 절차

젠더 (성별, 성) Gender

사회적으로 구성된 성별 간의 차이 및 남녀간 사회적 관계를 지칭하는 용어이다. 성별 간 이러

한 차이는 사회적 관계의 역사를 걸쳐 형성되었으며, 시대와 문화에 따라 변화한다.

제3국 국민 Third country national

제3국 국민의 개념은 가장 일반적으로 ‘양자간 재입국허가협정’에서 나타나는데, 협정당사국 국민이 아닌 귀환인을 지칭한다. ‘귀환’의 맥락에서 제3국 국민이란 귀화될 사람이 수용국의 국민도 아니면서 수용국이 존재하는 지역 내 그 어떤 국가의 국민도 아닌 경우이다. EU의 경우 독일에서 제3국 국민이란 오직 EU 외부에서 온 타국적자들만을 포함하며 타 EU 회원국 국민들은 포함하지 않는다.

조약 Treaty

국가들 사이에 체결한 문서로 된 국제적 합의이며 국제법에 따라 규율된다. 규약, 협약, 의정서, 협정으로도 불린다.

조율, 조화 Harmonization

여행증명서의 정보 기입에 대한 단일화된 접근법을 만들어내는 과정

조직구조 Organizational structure

의무와 책임의 틀 내에서 기능, 활동 및 업무 진행이 상호 연관되는 시스템

조직문화 Organizational culture

어느 특정한 조직 구조를 형성하는 가치 및 역사적 행동양식

조화 Harmonization

‘조율’ 참조

주기적 이동 Pendular movement

식량 획득 또는 교역을 위해 일정한 근거지로부터 외부로 이동하였다 복귀하거나, 또는 일정 지역을 순회하는 이동형태

준수기제 Compliance mechanisms

확립된 요구사항들이 준수되도록 하는 제도적, 행정적 체제

중앙집권화 Centralization

중앙본부가 권력을 가지고 행사하는 조직의 형태로서 지역에 소재한 지부는 중앙 기관에 보고할 의무가 있으며 중앙 기관에 대하여 책임을 진다.

지역 협의 과정 Regional Consultative Process

같은 지리적 영역의 국가들이 서로 경험을 나누거나 토론에 참여할 기회를 공유하며, 공통된 이슈, 정책, 프로그램 등에 관하여 협력 가능한 지점을 고려하면서 정보를 나눌 기회를 갖는 협력 메커니즘. 지역 협의 과정은 참가국들이 공통 관심사를 가지고 만나며 비공식적이고 구속력이 없어 선호되고 있다.

ㄸ

차단 Interceptions

UN 난민고등판무관실(UNHCR)에 의해 정의된 차단이란 필요한 서류 없이 육로, 항로, 해로로 국경을 넘어 예상 목적국으로 가고자 하는 사람들을 방지, 차단, 저지하기 위해 한 국가가 자국 영토 외부에 대해 적용하는 모든 조치들을 의미한다.

착취 Exploitation

관련 정보와 합리적인 동의가 부재한 상태에서 어떤 사람이 다른 사람의 목적에 부합한 행동을 하도록 강제력이나 잘못된 정보를 사용하는 것이다. 착취에는 성매매 혹은 기타 형태의 성적 착취, 강제 노동 혹은 강제 봉사, 노역 혹은 그와 유사한 형태의 행위, 신체 기관의 제거 등을 포함한다.

체류국, 유입국 Host country

타국적인을 그의 지위에 관계없이 단기간이나 장기간 체류하도록 하고 있는 나라

체류 허가 Residence permit

허가 발행 국가 내에서 영구적으로 혹은 미리 지정된 기간동안 체류할 수 있는 허가

초국적 네트워크 Transnational networks

대개 이주자의 출신국을 포함한 여러 국가들 사이에 형성된 문화, 정치, 사회, 경제적 연결들로 구성된 이주자의 네트워크

초청노동자 Guest worker

국가 내에서 일정 기간 동안 일을 할 수 있도록 허가받은 외국인

출산력/출산율 Fertility/Fertility rate

본 매뉴얼에서, 출산력과 출산율은 동일한 의미로 쓰이는데, 일년에 한 지역에서 (가임여성) 1,000명당 생존아 출산수로 계산된 비율이다. 즉 3%의 출산율이라 함은 1년간 인구 1,000명당 30명이 태어났다는 것을 의미한다.

출생지주의 Jus soli

‘속지주의’ 참고

출신국 Country of origin

이주이동에 관여한 자가 거주하다가 출국한 국가. 이는 민족 귀환이나 제1 비호국으로의 귀환의 경우에 쓰이는 ‘귀환국’과는 다른 개념이다.

칩 Chip

전도력있고 자료 저장 및 처리가 가능한 작은 기관으로서, 여행증명서에 결합될 수 있다. 이 기관은 진위확인 그리고/혹은 본인확인을 위해 증명서 판독기와 상호작용한다.

ㄱ

카드 포맷 Card format

신용카드 크기로 발행된 기계판독형여권이나 여행 카드

컬렉션 Collection

최종 정보 산물(intelligence product) 생산의 바탕이 되는 이주관련 정보(information)의 모음

ㄷ

타당성 Validity

정보 정확성에 대한 척도

투자 이주자 Immigrating investors

일정 액수 이상을 목적국에 투자한다거나 혹은 일정 인원 이상의 목적국 국민을 고용하여 사업을 시작한다는 조건에서 장기거주 권리가 부여된 외국인

통제 기관 (통제 당국) Control authorities

국가정부 내부에 속해 있는 행정적, 조직적 단위로서 정규 이주자들의 질서있는 이동을 관리하고, 비정규적 이주 및 불법 이주를 통제할 책임을 지닌다.

통합 Integration

본 매뉴얼에서 말하는 ‘통합’은 두 가지 차원에서 사용된다. 일반적으로 통합이란, 기존의 제도에 새로운 요소를 도입하는 과정을 말한다. 예를 들어, 도입국 사회(host society)에 이주자들이 유입되는 것이다. 통합은 또한 인종적, 민족적, 문화적 배경이 다른 사람들을 한 사회내의 제한없이 평등한 공동체로 진입시키는 과정을 말하기도 한다. 몇 가지 모델들이 이주자들과 새로운 이주국 간의 상호 적응 과정을 설명하는데 사용되며 이러한 과정은 종종 ‘용광로(melting pot)’라고 묘사된다.

트라우마 Trauma

신체적 혹은 심리적 피해를 유발하고, 건강을 해치며, 치료가 요구되는 정신 혹은 신체의 상처를 말한다. 트라우마는 스트레스 및 정신건강 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 반복적 혹은 심각한 트라우마는 외상후 스트레스 증후군이라 진단된다.

특정사업 노동자 Project-tied workers

고용주에 의하여 정해진 기간 동안 그 나라에서 수행되는 특정사업에만 근무하도록 취업국에 입국이 허가된 이주노동자. 고용주는 그 사업을 완수하기 위해 필요한 자원을 제공할 의무가 있다. 고용주 혹은노동중개업자는 사업 완료 후 노동자의 출국을 책임진다.

표

패러다임 Paradigm

복잡한 현상을 이해하기 위해, 지적 규율에 의해 사용되는 개념적 모델. 패러다임은, 어떻게 어떤 것이 이해될 수 있는 지를 결정하는 가정, 개념, 가치, 실행을 포함한다. 새로운 패러다임은, 관찰한 것들이 기존의 가정과 믿음으로 설명되지 못할 때 만들어 진다. 인간개발지수(HDI)를 만든 故 Mahbub Ul Haq 선생은 인간개발 패러다임의 4가지 필수 구성요소를 규명하였다. 이 4가지는 형평(equity), 지속가능성(sustainability), 생산성(productivity), 자치역량 강화(empowerment)이다.

평가 Evaluation

특정 정보의 타당성, 신뢰성, 유효성을 사정하는 것

피드백 Feedback

정보 생산자와 사용자 간의 상호작용으로서 정보 산물(intelligence product)의 유효성을 평가하고 정보간의 격차를 입증하며 정보 이용자의 욕구에 초점을 유지하기 위한 목적으로 이루어진다.

ㅎ

합법 이주자 Legal migrant

여권이나 비자와 같은 여행증명서 혹은 타국에 입국 및 체류할 수 있음을 증명하는 여타 허가증을 소유한 이주자

항구적 해결책 Durable solutions

난민이 처한 상황을 만족스럽고 영구적으로 해결함으로써 그들이 정상적인 삶을 살 수 있도록 하는 모든 수단을 말한다. 항구적 해결책으로는 자발적 본국귀환, 현지 동화, 재정착이 있다.

행정적 강제퇴거 Administrative removal

체류기간 초과자, 체류조건을 위반하여 노동을 하는 자(혹은 편의를 요구하는 자), 잔류를 허락하는 공식 허가를 얻고자기만적 행위를 하는 자에게 적용된다.

여기인 Evidencing

사증이 발급되었다는 것을 보여주는 물리적 증거. 이것은 여권 혹은 여행증명서에 단순한 도장을 찍거나 표시(notation)를 하는 형식이다. 입증은 되도록이면 사증발급인정서나 시스템과 연결된 특정 식별자를 포함하도록 하고, 보안요소들을 통해, 그리고 여권이나 여행증명서에 물리적 증거를첨부하는 방법을 통해 여행증명서를 위조나 개조의 위험으로부터 보호하도록 한다.

현지 동화 Local integration

난민 혹은 비호신청인들이 그들에 대한 국제적 보호를 용인한 국가 내에서 영구적으로 정착할 수 있도록 하는 항구적 해결책

혈통주의 Jus sanguinis

‘속인주의’ 참고

협약 난민 Convention refugees

‘난민지위에 관한 협약’ 제1A조에 규정된 기준 하에서 국가에 의해 난민으로 인정된 사람들로서, 당해 협약을 근거로 다양한 권리를 향유할 수 있다.

홍보활동 (정보 캠페인) Information campaign

교육, 정보, 홍보, 또는 그와 관계된 목적들을 달성하기 위해 어떤 결과와 목적을 지원하는 모든 확대접근(outreach) 노력의 총체

후원 Sponsorship

개인, 사(私) 그룹, 조직이 일정 기간동안 다른 개인에 대해 책임을 지도록 하는 협정. 여기서 책임이라 함은 보통 재정적인 측면에서의 책임을 의미한다.

확산 Distribution

‘배포’ 참조

확인 (검증) Validation

탑승 지점 혹은 국경 심사대에서 여행자의 신원과 여행자의 여행증명서, 비자, 허가증에 기록된 정보와 여행자의 신원과 지위에 관한 정보의 일치 여부를 조사하는 과정

확인 (진위확인) Authentication

여행증명서의 진위를 확인하는 절차. 인증을 위해 기계판독형여행증명서(MRTD)에 생체인식기술을 결합시킬 수 있다.

흡인요인 Pull factors

이주자가 다른 국가에서 거주지를 찾는 것에 대해 압력을 가하거나 동기를 부여하는, 그 국가 내에 존재하는 요인들

영문 명칭 및 용어

Commission of European Communities (CEC) 유럽공동체 집행위원회

De facto (법률용어) 실제적으로, 사실상, 사실의

De jure (법률용어) 법에 따르면

European Community (EC) 유럽공동체

Ex lege (법률용어) 법률에 의해

Expressis verbis (법률용어) 명백히, 외현적으로 명시된

Inter alia (법률 용어) 그 중에서도, 무엇보다도

International Electrotechnical Commission (IEC) 국제전기표준회의

International Standards Organization (ISO) 국제표준화기구

Ipso jure (법률용어) 법률 그 자체에 의거하여

Machine-readable Passport (MRP) 기계판독형 여권

Machine-readable Visa (MRV) 기계판독형 비자

Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents (TAG/MRTD) 국제 민간 항공
기구의 기계판독형 문서 기술 조언팀



이주관리매뉴얼
정책입안자와 실무자를 위한 안내서 3권

|인쇄일| 2006년 12월 29일
|발행일| 2006년 12월 29일
|발행처| 국가인권위원회
|주 소| 100-842 서울특별시 중구 을지로1가 16번지
<http://www.humanrights.go.kr>
|전 화| 02)2125-9860
|F A X| 02)2125-9868
|인쇄소| 리드릭 02)2269-1919(代)

ISBN : 978-89-6114-046-1 93330 비매품
978-89-6114-050-8(전3권)