

워크숍 자료집

각국의 출입국관리법제와 그 동향(Ⅱ)

2007. 8. 16.

워크숍 일정

- ◆ 주 제 : 각국의 출입국관리법제와 그 동향(Ⅱ)
- ◆ 일 시 : 2007년 8월 16일(목요일) 15:00 ~ 18:00
- ◆ 장 소 : 한국법제연구원 1층 대회의실

◆ 구 성

◇ 사 회

이준우 (한국법제연구원 연구위원)

◇ 주 제 발 표

제 1 주제 : 일본의 출입국관리법제와 그 동향
발 표 자 : 김정순 (한국법제연구원 연구위원)
토 론 자 : 이순태 (한국법제연구원 부연구위원)

제 2 주제 : 중국의 출입국관리법제와 그 동향
발 표 자 : 양효령 (전북대학교 법과대학 교수)
토 론 자 : 김 주 (중국 산둥덕형포럼 변호사)

- coffee break -

제 3 주제 : 독일의 출입국관리법제와 그 동향
발 표 자 : 안성경 (한국법제연구원 전문연구원)
토 론 자 : 강주영 (한국법제연구원 부연구위원)

◇ 종 합 토 론

이기흠 (법무부 출입국기획과 사무관)
차영호 (법무부 사회통합과 사무관)

목 차

■ 제 1 주제 : 일본의 출입국관리법제와 동향 (김정순)	
I . 머리에	11
II . 출입국 관리법의 최근 동향	12
1. 테러의 미연방지를 위한 규정의 정비	12
2. 출입국관리의 일층 원활화를 위한 규정의 정비	16
3. 구조개혁특별구역법에 의한 특별조치 등의 전국적 실시를 위한 규정의 정비	17
4. 부대 결의	19
III . 일본의 출입국관리제도	20
1. 입국 및 귀국	20
2. 출 국	26
3. 외국인의 재류	28
4. 외국인 등록	37
5. 난민인정	39
IV . 소 결	39
◎ 토 론 문(이순태)	41
■ 제 2 주제 : 중국의 출입국관리법제와 그 동향 - 외국인 출입국관리 법제에 관한 소고 (양효령)	
I . 들어가는 말	47

II. 중국출입국관리제도의 개관	48
1. 중국 ‘出入境管理’의 개념	48
2. 출입국관리의 적용 대상	49
3. 출입국관리기관의 조직 및 직능	52
III. 외국인의 입국관리 제도	55
1. 입국의 개념	55
2. 입국 신청	56
3. 입국 심사	59
4. 홍콩·마카오·대만居民的 입국	61
IV. 외국인의 체류관리 제도	67
1. 숙박등록 및 신고	67
2. 외국인의 체류	70
3. 華僑와 홍콩·마카오 및 대만居民的 체류	74
V. 외국인의 출국관리 제도	76
1. 정상출국	76
2. 출국금지	77
3. 강제출국	77
VI. 출입국 관련 위반행위의 처벌	79
1. 행정처벌	79
2. 형사처벌	83
VII. 맺음말	83
◎ 토 론 문(김 주)	85

▣ 제 3 주제 : 독일의 출입국관리법제와 그 동향
-이민법을 중심으로- (안성경)

1. 서론	91
2. 현행 법제 분석	93
1) “자발적 귀환”관련 법제	93
2) “강제적 귀환”관련 법제	94
3. 신이민법의 특징	95
4. 출입국에 행정절차	98
1) “자발적 귀환”의 행정절차	98
2) “강제적 귀환”의 행정절차	99
5. EU법과의 연관성	102
6. 이민프로그램의 실제	105
7. 결론	107
◎ 토론문(강주영)	109

제 1 주제

일본의 출입국관리법제와 그 동향

발 표 자 : 김정순 (한국법제연구원 연구위원)

토 론 자 : 이순태 (한국법제연구원 부연구위원)

일본의 출입국관리법제와 동향

김 정 순

(한국법제연구원 연구위원)

I. 머리말

경제, 사회, 문화, 교통의 발달로 사람들은 세계 각국을 왕래하면서 다양한 활동을 하면서 살아간다. 그만큼 각국의 출입문이 그만큼 넓어졌다고 할 수 있다. 그러나 외국인의 출입과 재류는 특정국가와 사회에 주는 영향력이 크므로 적절한 관리를 하지 않을 수 없다. 그래서 특정국가에 출입하거나 재류하는 경우에 일정한 규제를 받을 수밖에 없게 되며 이를 위한 시스템이 구축이 필요하게 된다.

근년의 정세를 보면, 국제 무장단체의 출현과 함께, 저출산 고령화 사회, 국제결혼의 증가, 외국인 노동자의 증가, 관광인구의 증가 등의 구체적인 현상 등등, 출입국 관리 행정을 둘러싼 환경은 계속 변화하고 있다. 이러한 상황속에서 출입국 관리 행정은 국제 교류나 경제의 발전 등을 위해서 외국인을 원활히 받아들여야 함과 동시에 국민의 안전을 위협하는 외국인에 대해서는 엄격한 대응을 해야 하는, 출입국관리 행정의 원활화와 엄격화의 양면의 정책을 동시에 적확하게 수행해 나갈 필요성이 증대하고 있다.

따라서 우선 출입국 관련 법제의 현황이 어떠한지, 구체적으로 어떠한 시책을 실시하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

본고에서는 우리와 비슷한 일본에서는 출입국관리제도를 어떻게 전개시켜나가고 있는지를 살펴보고자 한다. 2006년에 개정된 일본의 출입국관리및난민인정법의 주요내용을 살펴보고, 현재의 일본의 출입국관리제도의 현황을 개관해 보면서 향후 우리나라 출입국관리와 관련한 법제개선에 참고로 하고자 한다.

Ⅱ. 출입국 관리법의 최근 동향

제164회 국회에서, 『출입국 관리 및 난민 인정법의 일부를 개정하는 법률』이 2006년 5월 17일에 가결·성립하고, 5월 24일에 공포(2006년 법률 제43호)되어, 출입국관리 및 난민관리법(이하 ‘입관법’이라 한다.)이 개정되었다.

그 개요 등은 다음과 같다.

1. 테러의 미연방지를 위한 규정의 정비

일본정부는, 2004년 8월 24일의 각의 결정에 의해, 국제 조직범죄등·국제 테러 대책 추진 본부를 설치하고, 국제 테러의 미연 방지 대책 검토를 정식 과제로 했다.

동추진 본부는, 필요한 검토를 실시한 결과, 동년 12월 10일, 『테러의 미연 방지에 관한 행동 계획』을 본부 결정했다.

행동 계획에서는, ①법무성은, 입국 심사(상륙 심사) 시에 외국인(특별 영주자등을 제외하다.)의 지문 채취 및 사진 촬영을 실시하는 것을 내용으로 하는 입관법의 개정안을 2006년 정기국회에 제출할 것, ②법무성은, 관계 부처의 협의에 의해 인정된 테러리스트의 입국을 저지하거나 퇴거 강제를 내용으로 하는 입관법의 개정안을 2006년 정기국회에 제출할 것, ③법무성을 포함한 관계 부처는, 항공기 및 선박의장에 대해 승무원·승객 명부의 사전 제출을 의무화 하는 것을 내용으로 하는 법정비에 대해 2006년에 필요한 조치를하도록 되었다(주).

그래서, 이번 입관법 개정에서는, 행동 계획을 근거로 하여 출입국의 공정한 관리를 꾀하고, 나아가서는 국민의 생명과 안전을 지키기 위해, ①상륙 심사시에 외국인(특별 영주자등을 제외하다.)에게 지문등의 개인 식별 정보의 제공을 의무화 하고, ②테러리스트의 입국등의

규제를 적절히 실시하기 위한 퇴거 강제 사유의 정비등을 실시하고, ③일본에 들어오는 선박등의 장애개 승무원·승객에 관한 사항의 사전 보고를 의무화 하기 위한 규정을 정비했다.

(1) 입국(상륙) 심사시 외국인의 개인 식별 정보 제공에 관한 규정 등의 정비

상륙 신청을 하려고 하는 외국인은, 특별 영주자등 개인 식별 정보의 제공 의무가 면제되는 자(이하 「면제자」라고 한다.)¹⁾를 제외하고, 입국 심사관에게, 전자적 방식에 의해 개인 식별 정보(지문, 사진 그 외의 개인을 식별할 수가 있는 정보로서 법무성령으로 정하는 것을 말한다. 이하 같다.)를 제공하여야 하는 것으로 했다.

또, 입국 심사관은 면제자가 아니라고 인정되는 외국인이 개인 식별 정보 제공을 하지 않을 때는 특별 심리관에 인도하도록 하고, 특별 심리관은 구두 심리의 결과, 인도를 받은 외국인이 면제자는 아니라고 인정했을 때는, 해당 외국인이 개인 식별 정보를 제공했을 때를 제외하고는, 일본에서 퇴거를 명하지 않으면 안 되는 것으로 했다.

상륙 심사시에 개인 식별 정보의 제공을 의무화 하는 것에 의해, 상륙 신청자와 여권 명의인과의 동일 人성의 확인 및 입국관리국이 보유하는 요주의 인물 리스트와의 조합을 보다 정확하고 신속히 실시하는 것이 가능해져, 국민의 생명과 안전을 위협하는 외국인 테러리스트를 미연에 발견할 수 있게 된다. 예를 들면, 과거에 퇴거 강제 이력이 있으면서, 가짜 변조 여권이나 타인 명의의 여권을 이용해 반복 불법 입국을 하는 사람에 대해서도, 입국관리국이 보유하는 피퇴거

1) 개인식별 정보제공의무 면제자는 ① 일본과의 평화 조약에 근거해 일본의 국적을 이탈한 사람등의 출입국 관리에 관한 특례법(1991년 법률 제 71호)에서 규정하는 특별 영주자, ② 16세에 미만자, ③ 일본에서 별표 제1의 1의 표의 외교의 항 또는 공용의 항 하란에 규정하는 활동을 할려고 하는 자, ④ 국가 행정기관의 장이 초빙하는 자, ⑤ ③ 및 ④에서 규정하는 자에 준하는 자로서 법무성령으로 정하는 자이다.

강제자의 지문 정보 및 얼굴 화상과 조합하는 것으로써, 확실히 발견하는 것이 가능해진다.

이와 같이, 상륙 심사시에 개인 식별 정보의 제공을 의무화 하는 것은, 테러의 미연 방지를 주된 목적으로 하는 것이지만, 동시에, 불법 체재자 대책 및 외국인 범죄 대책에도 유용하지만, 뒤에서 언급한 중의원 부대결의에서도 지적된 바와 같이 개인정보보호의 범위와 한계의 문제가 제기된다.

승무원 상륙허가등의 특례 상륙허가를 받으려고 하는 외국인에 대해서도, 입국 심사관이, 해당 허가와 관련되는 심사를 실시하는 경우 등에 있어서 필요하다고 인정할 때는, 개인 식별 정보를 제공하도록 할 수 있는 것으로 했다.

본규정에 대해서는, 공포일(2006년 5월 24일)부터 기산하여 1년 6월을 넘지 않는 범위내에 있어 정령으로 정하는 날로부터 시행하게 되어있다.

(2) 퇴거 강제 사유에 관한 규정의 정비

개정 입관법은, 「테러」행위 및 그 준비·원조 행위를 실시할 우려가 있는 자를 「테러리스트」로서 퇴거 강제의 대상으로 한다고 하는 생각 아래, 이른바 「테러 자금공여 처벌법」(공중등 협박 목적의 범죄 행위를 위한 자금의 제공등의 처벌에 관한 법률, 2002년 법률 제 67호) 제 1조에 규정하는 「공중등 협박 목적의 범죄 행위」²⁾, 그 「예비 행위」

2) 「공중등 협박 목적의 범죄 행위」란, 공중 또는 나라 혹은 지방공공단체 혹은 외국 정부등을 협박하는 목적을 가지고 행해지는 범죄 행위이며, ①살상 행위나 유괴 행위등, ②항행중의 항공기 또는 선박의 항행에 위험을 일으키게 하는 행위나 이러한 강취 행위, 항공기 또는 선박의 파괴 행위등, ③전철등의 공용 또는 공중의 이용에 제공하는 운송용 차량, 도로등의 공중의 이용에 제공하는 시설, 연료 관련 시설을 포함한 기반 시설, 그 외의 건축물의 파괴 행위등을 말한다. 이것은, 테러 자금공여 처벌법의 제정까지 일본이 체결하고 있던 11개의 테러 방지 관련 조약 가운데, 일정한 행위의 범죄화를 요구하는 조항을 가지지 않는 2개 조약을 제외한 9개 조약상의 범죄 행위이며, 통상 이른바 테러 행위로 관념되는 것을 모두 포함하고 있다.

또는 그 『실행을 용이하게 하는 행위』를 실시할 우려가 있다고 인정하기에 충분하고 상당한 이유가 있는 자로서 법무부 장관이 인정하는 자를, 퇴거 강제 사유로서 규정했다. 또, 국제 조약³⁾에 의해 일본에의 입국을 방지하여야 하는 것으로 되어 있는 자에 대해서도 일본으로부터의 퇴거를 강제할 수 있는 것으로 했다.

이상의 퇴거 강제 사유의 정비에 의해, 일본의 영역내에서 발견된 외국인 테러리스트에 대해서는 수용한 후 일본밖으로 송환하는 것이 가능해진다.

본규정에 대해서는, 2006년 6월 13일부터 시행되고 있다.

(3) 일본에 들어오는 선박등의 장에게 승무원·승객에 관한 사항의 사전 보고를 의무화 하는 규정의 정비

일본에 들어오는 선박 등의 장은 미리 그 선박등이 도착하는 출입국항의 입국 심사관에게 승무원 및 승객의 성명 기타 사항을 보고하도록 하고, 의무에 위반하여 보고하지 않거나 허위 보고를 한 자는 50만엔 이하의 과태료에 처하는 것으로 했다.

이에 따라, 일본에 입국하려고 하는 자에 관한 정보를 미리 입수하여 입국관리국이 보유하는 요주의 인물 리스트와 조합하여, 테러리스트등의 혐의가 있는 외국인이 상륙 신청을 하기 전에 상륙 심사, 퇴거 강제 절차 등의 준비를 하여 입국등의 규제를 보다 적절히 실시할 수 있도록 하고 있다.

본규정에 대해서는, 공포일(2006년 5월 24일)부터 기산하여 1년을 넘지 않는 범위내에 있어 정령으로 정하는 날로부터 시행한다.

3) 현시점에서, 해당 국제 약속에 해당되는 것으로서는, 국제연합헌장 제 25조에 의해 유엔 가맹국이 특정의 개인의 입국·통과 방지 조치의 이행의 의무를 지는 유엔 안전 보장 이사회 결의의 규정이 있지만, 그 중에는, 외국인 테러리스트로 여겨지는 사람을 대상으로 하는 것과 테러 이외의 관계로 특정의 외국인을 대상으로 하는 것이 있다.

2. 출입국관리의 일층 원활화를 위한 규정의 정비

(1) 상륙 심사 절차를 간소화·신속화하기 위한 규정의 정비

출입국 심사시 지문등의 개인식별정보를 이용한 자동화 게이트를 도입하여, 상륙 심사 절차를 간소화·신속화하여 편리성을 높이기 위하여, 재입국 허가를 받고 있는 자 등 일정한 요건에 해당하는 특별 영주자등의 외국인에 대하여, 상륙허가의 證印을 받지 않고 게이트를 통과하여 상륙하는 것을 법률상 가능하게 하는 것으로 했다.

덧붙여 해당 외국인의 출국 및 일본인의 출·귀국에 있어, 확인의 證印을 받지 않고 게이트를 통과하는 것을 가능하게 하기 위한 조치에 대해서는 법무성령으로 정비할 예정이다.

본규정에 대해서는 공포일(2006년 5월 24일)부터 기산하여 1년 6월을 넘지 않는 범위내에 있어 정령으로 정하는 날로부터 시행되게 되어 있다.

(2) 본국 송환 원칙의 완화에 의한 퇴거 강제의 신속·원활화를 꾀하기 위한 규정의 정비

종래의 입관법에서는 퇴거 강제를 받는 자는 그 사람의 국적 또는 시민권이 속하는 나라(이하 「본국」이라고 한다.)에 송환되는 것이 원칙이며, 본국 이외의 수용국이 송환을 승낙했다고 해도, 본국에의 송환이 가능한 한, 해당 수용국에 송환할 수 없기 때문에 퇴거강제의 신속·원활화의 저해요인이 되고 있다고 한다.

그래서, 퇴거 강제의 신속·원활화를 꾀하고 나아가서는 불법 체재자등의 적발을 강화하기 위해, 자비 출국⁴⁾(주)의 허가를 받은 자에 대

4) 자비 출국이란 퇴거 강제명령서를 발부받은 외국인 스스로의 부담에 의해, 스스로 일본을 퇴거하려고 할 때, 입국자 수용소장 또는 주임 심사관의 허가를 받아 실시하는 출국이다. 이 제도는, 피퇴거강제자가 스스로의 부담으로 스스로 퇴거하려고 할 때는, 이것을 인정하는 것이 행정 경제상 합리적이므로 법률에 규정되고 있는 것이다. (법 제 ??/ 조)****8

해서는 본국 송환 원칙을 완화하여 본국 이외의 수용국에의 송환을 가능하게 하였다.

본규정에 대해서는, 2006년 11월 24일부터 시행되었다.

3. 구조개혁특별구역법에 의한 특별조치 등의 전국적 실시를 위한 규정의 정비

일본정부는 구조개혁 특별구역에서 강구되고 있는 외국인 연구자 수용 촉진 사업 및 외국인 정보처리 기술자 수용 촉진 사업등을 전국적으로 실시하기 위한 조치를, 2005년도중에 강구하도록 결정했다.⁵⁾

5) ● 특구에서 강구되었던 규제의 특례 조치의 평가 및 향후 정부의 대응방침(구조개혁 특별구역추진 본부 결정)(관계 부분 발췌)

본부는 평가위원회의 의견을 근거로 특구에서 강구되었던 규제의 특례 조치의 평가 및 향후 정부의 대응방침에 대해 다음과 같이 결정한다.

1. 평가

규제의 특례 조치의 평가의 결과는 다음과 같다.

아) 지역을 한정하지 않고 전국적으로 실시

구조개혁특구에서 강구되었던 규제의 특례 조치 가운데, 별표 1에 기재된 규제의 특례 조치에 대해서는, 폐해가 생기지 않는다고 인정되는 경우……에 해당하기 때문에, 지역을 한정하지 않고 전국적으로 실시한다.

전국 전개의 실시의 시기, 내용은 별표 1대로이다.

2. 향후의 대응방침

「지역을 한정하지 않고 전국적으로 실시」라고 평가된 상기의 규제의 특례 조치에 대해서는, 기본방침(구조개혁 특별구역기본방침(2003년 1월 24일 각의 결정))의 별표 1에서 삭제함과 함께, 별표 1에 나타난 실시 시기, 전국 전개의 실시 내용을 기본방침의 별표 2로서 추가한다.

<별표 1> 전국 전개 규제의 특례 조치

1. 2004년 9월 10일 결정

(1) 특정 사업의 명칭 :외국인 연구자 수용 촉진 사업

(2) 전국 전개의 실시 내용

- ① 특정연구시설에서 특정 분야에 관한 연구업무에 종사하는 외국인에 대해, 아울러 해당 특정 분야에 관한 연구의 성과를 이용하는 사업을 스스로 경영하는 활동을 가능하도록 할 것, ② 재류기간의 상한의 3년에서 5년으로 연장, ③ 해당 외국인에 대해, 재류 자격 『연구』에 관한 학력·실무 경험의 요건 완화 및 재류 자격 『투자·경영』에 관한 투자요건·실무경험 요건의 완화 조치가 취하여 질 것 등, 본특례 조치에 의해 실현될 내용을 확보함과 함께, 폐해의 예방 조치를 강구한 후 전국실시를 피하는 것으로 한다. 덧붙여, 폐해의 예방 조치를 부가하

이것을 근거로 구조개혁특별구역법에서 재류자격에 관한 특례 조치로서 규정되고 있는 ①『특정 연구활동』, ②『특정 연구사업활동』, ③『특정 연구등 가족체재활동』, ④『특정 정보처리활동』 및 ⑤『특정 정보처리 가족체재활동』 및 이것에 준하는 ⑥『외국인 교수의 교육활동』 및 ⑦『외국인 교수의 가족체재활동』을 모두 입관법의 재류 자격 『특정 활동』으로 규정하고, 재류기간의 상한에 대해서는, 『3년』을 『5년』으로 연장하는 것으로 했다.

또, ④의 활동을 하려고 하는 자에 대해서는, 일본의 산업 및 국민 생활에 주는 영향 기타의 사정을 감안하여 법무성령으로 정하는 기준에 적합할 것을 상륙을 위한 조건의 하나로 하는 것 외에 상기 ① 내

는 경우에는, 필요 최소한으로 할 것.

(3) 전국 전개를 실시하는 법령등 : 법률

(4) 실시 시기 : 2005년도 중에 조치

2. 2005년 2월 9일 결정

(1) 특정 사업의 명칭 : 외국인 정보처리 기술자 수용 촉진 사업

(2) 전국 전개의 실시 내용

외국인 정보처리 기술자의 재류 기간의 상한을 3년에서 5년으로 연장하는 현행의 특례조치에 의해 실현될 내용을 확보함과 함께, 폐해의 예방 조치를 강구한 후 전국 전개를 꾀하는 것으로 한다.

덧붙여 폐해의 예방 조치를 부가하는 경우에는 필요 최소한으로 할 것.

(3) 전국 전개를 실시하는 법령등 : 법률

(4) 실시 시기 : 2005년도 중에 조치

● 구조개혁특구에 관한 유식자 회의의 의견에 대한 정부의 대응방침(구조개혁 특별 구역추진 본부 결정(헤세이 2005년 10월 21일))(관계 부분 발췌)

본부는 유식자 회의의 의견을 근거로 이하와 같은 대응방침을 취하는 것으로 한다.

2. 전국적으로 실시하는 규제 개혁 사항

검토의 결과, 구조개혁특구로서 구역을 한정하지 않고 전국적으로 실시하는 것이 시기, 내용 모두 명확한 규제 개혁 사항은 별표 2대로이다.

별표 2에 기재된 규제개혁사항에 대해서는, 규제개혁의 취지를 해치지 않도록, 진척상황에 대해 규제개혁·민간 개방추진회의가 적절히 감시해 나가는 것으로 한다.

<별표 2>

(1) 사항명 : 외국인에 대한 『교수』재류자격의 기간 연장

(2) 결 론

『교수』자격에 의해 재류하여, 대학등에서 연구, 연구의 지도 또는 교육 활동을 하는 외국인 교수의 재류 기간을 (최장) 3년에서 5년으로 연장하는 것으로 하고, 2005년도 중에 조치한다.

지 ⑦의 어떤 활동을 하려고 하는 외국인은, 해당 활동에 관한 상륙 조건에 적합한 것의 입증에 대해서는, 재류자격인정증명서로써 하여야 하는 것으로 했다.

이 규정의 시행과 동시에, 구조개혁 특별구역법의 관련 규정은 삭제된다.

본규정은 2006년 11월 24일부터 시행되었다.

4. 부대 결의

『출입국관리 및 난민인정법의 일부를 개정하는 법률』이 참의원 법무위원회에 대해 가결되었을 때, ① 외국인이 제공하는 개인식별정보 중 지문에 대해서는, 지문의 이용에 관한 국제적 동향 등을 감안하여 실시 시기를 신중하게 정할 것, ② 제공된 개인식별정보의 보유기간에 대해서는, 본법의 시행후의 운용 상황 및 프라이버시 보호의 필요성을 감안하면서, 출입국의 공정한 관리에 실제로 필요하고 합리적인 기간으로 할 것, ③ 제공된 개인식별정보의 출입국 관리의 목적 이외의 이용에 대해서는, 신중하게 하여 필요 최소한인 것으로 할 것, ④ 새로 퇴거강제 대상으로 하는 테러리스트의 인정에 대해서는, 자의적이 되지 않게 엄격하게 실시할 것, 이라는 부대 결의가 이루어졌다.

또, 동법률이 참의원 법무위원회에서 가결되었을 때, ① 개인식별정보로서 외국인에게 요구하는 지문 정보의 제공에 대해서는, 지문의 이용에 관한 국제적 동향을 감안하는 등, 그 실시 시기를 신중하게 정할 것, ② 제공된 개인정보에 대해서는, 보호에 만전을 꾀함과 함께, 보유기간은, 본법 시행후의 운용 상황 및 프라이버시 보호의 필요성을 감안하면서, 출입국의 공정한 관리에 실제로 필요하고 합리적인 기간으로 하여, 기간 경과후는 즉시 적절한 방법으로 소거할 것, 또, 자동화 게이트의 이용을 위해서 제공된 개인식별정보에 대해서는, 그 조치에 관한 등록이 효력을 잃었을 때는, 즉시 해당 개인식별정보를

소거할 것, ③ 제공된 개인식별정보의 출입국 관리의 목적 이외의 이용에 대해서는, 신중하게 판단하여 필요 최소한으로 할 것, ④ 개인식별정보 중 지문정보에 대해서는, 과학기술의 진전, 국제적 동향등을 감안하여, 제공 의무화의 필요와 불필요, 제공이 의무지워지는 외국인의 범위등을 필요에 대응하여 재검토할 것, ⑤ 새로 퇴거강제의 대상으로 하는 『테러리스트』의 인정에 있어서는, 자의적이 되지 않게 엄격하게 실시함과 함께, 퇴거강제 절차를 실시함에는, 적정절차의 보장의 이념에 비추어, 『테러리스트』라고 인정하기에 이른 사실 관계등을 명확하고 구체적으로 제시하여, 퇴거강제를 받을 사람이 충분히 반론을 실시할 기회를 줄 것, ⑥ 자동화 게이트의 도입 후에도, 동게이트를 이용하지 않는 사람에게 불편을 초래하지 않게, 출입국 절차의 더 신속화에 노력할 것, ⑦ 개인식별정보제공의 의무화에 대해서는, 특히 근린국가 등에 대한 충분한 설명과 홍보를 실시하는 등, 『관광 입국 행동 계획』의 추진을 저해하지 않도록 노력할 것, ⑧ 국민의 안전·안심을 피하기 위해, 테러의 근원적 해결을 향한 제시책도 적극적으로 추진해 갈 것, 또, 테러 대책을 추진함에 있어서는, 난민조약이나 고문등 금지조약의 취지에 반하지 않도록 유의할 것, 이라는 부대 결의가 이루어졌다.

Ⅲ. 일본의 출입국관리제도

1. 입국 및 귀국

(1) 개 관

가, 외국인의 입국 및 상륙

외국인의 입국 및 상륙에 관한 기본 원칙은, 입관법 제2장에 규정되고 있다.

제2장 제1절은 「외국인의 입국」규정으로 외국인이 일본의 영역내에 들어가는 요건에 대해 정하고, 제2절에서는 「외국인의 상륙」에 관한 것으로서, 일본에 상륙할 수 없는 외국인의 유형을 상륙 거부 사유로서 정하고 있다.

외국과의 국경이 육지로 연속되어 있는 나라에서는, ‘입국’이란 외국인이 국경을 넘어 영토내에 들어가는 것으로 별도로 ‘상륙’이라고 하는 개념을 설정할 실익이 없지만 주위가 바다에 둘러싸여 있는 일본에서는 외국인이 영해내에 접어드는 것 ‘입국’과 외국인이 영토에 들어가는 것 ‘상륙’을 구별하고 있다.

즉, 입관법에서는 입국과 상륙을 별개의 개념으로서 구별하여 각각 다른 규제를 하는 입국 관리법제를 채용하고 있다.

외국인이 일본 영해내에 접어드는 단계에서 규제를 할 수 있도록, 「유효한 여권을 소지할 것」이라는 입국 조건을 정하여 이를 위반한 외국인은 규제의 대상이 되는 법제로 되어 있다.

또한, 일본에 상륙하여 재류하려고 하는 외국인에 대해서는, 일본 사회와 실질적인 차이를 가지는 점에서 재류의 인정여부에 대하여 상륙 심사를 행하고 있으며, 일본의 영해나 영공내에 들어와도 상륙하지 않고 영해나 영공을 통과하는 경우도 있으므로, 외국인으로부터 상륙 신청을 받아 이를 심사하여 상륙의 허락 여부를 결정한다.

입관법이 「외국인의 입국」과 「외국인의 상륙」을 구별하여 각각에 대하여 필요한 요건을 정하고 있는 것은 이상과 같은 점을 고려한 것이라 할 수 있다.

나. 일본인의 귀국

일본인에 대해서는 귀국의 권리가 보장되므로 입국과 상륙을 구별함이 없이, 일본영역내에 들어가고 상륙하는 것을 「귀국」이라는 개념을 설정하여 귀국의 확인을 행한다.

아래에서, 외국인의 입국·상륙 절차 및 일본인의 귀국 절차에 대해 살펴본다.

(2) 외국인의 입국 요건(입관법 제3조)

외국인이 일본의 영역내에 들어가기 위해서는 유효한 여권을 소지하고 있지 않으면 안된다. 다만, 승무원 또는 일본에서 승무원이 되는 외국인에 대해서는 유효한 승무원 수첩을 소지하고 있으면, 유효한 여권을 소지하고 있지 않는 경우에도 일본에 입국할 수 있다.

또, 입국심사관으로부터 상륙허가의 증인 또는 상륙의 허가를 받지 않고 일본에 상륙할 목적을 가지는 사람은 입국할 수 없다.

이러한 요건에 위반해 입국한 사람은 입관법 제24조 제1호(불법 입국) 해당자로서 퇴거를 강제당하는 것 외에 입관법 제70조 제1항 제1호 해당자로서 형사처벌의 대상이 된다.

(3) 외국인의 상륙 절차(입관법 제6조)

일본에 상륙하려고 하는 외국인은 원칙적으로 미리 법무성령에서 정하고 있는 출입국항에서 입국심사관의 상륙 심사를 받아야 한다.

입국 심사관이 실시하는 상륙 심사는, 불법 입국자, 상륙거부사유 해당자, 입국 목적에 의심이 가는 사람등, 일본에 바람직하지 않는 외국인의 상륙을 저지하는 기능을 한다.

일본에 상륙하려고 하는 외국인은 상륙 심사를 받아 여권에 상륙허가 증인을 받아야 비로소 합법적으로 상륙할 수 있는 것으로 되고 있다.

상륙 심사를 받지 않는 외국인은 합법적으로 상륙할 수 없으며, 허가를 받지 않은 채 상륙하면 불법 입국 또는 불법 상륙에 해당하여 퇴거 강제 또는 형사처벌의 대상이 된다.

입관법에서는 외국인이 상륙을 희망하는 경우에는, 다음의 5개 조건

을 채워야 상륙이 허가된다.

- ① 유효한 여권으로, 일본 영사관등의 사증을 받은 것을 소지하고 있을 것
 - ② 신청에 관한 활동(일본에서 할려고 하는 활동)이 거짓된 것이 아닐 것
 - ③ 일본에서 할려고 하는 활동이 입관법에서 규정하는 재류 자격의 1에 해당할 것. 또한, 상륙 심사 기준의 적용이 있는 재류 자격에 대해서는 그 기준에 적합할 것
 - ④ 체재 예정 기간이 재류 기간을 정한 시행 규칙의 규정에 적합할 것
 - ⑤ 입관법 제5조에서 정하는 상륙 거부 사유에 해당하지 않을 것이다.
- 외국인이 출입국장에서 입국심사관에 의한 상륙심사를 받은 결과, 상륙을 위한 조건에 적합하다고 인정받지 못한 경우에는 특별심리관에 인도되어 구두 심리를 받게 된다.

구두 심리의 결과, 특별심리관에 의해 상륙 조건에 적합하다고 인정된 외국인에게는 즉시 상륙이 허가되지만, 상륙을 위한 조건에 적합하지 않는다고 인정된 외국인은 특별심리관의 인정에 복종하든가 혹은 이의를 제기하든지를 선택할 수 있고, 인정에 복종했을 경우에는 퇴거 명령이 행해진다. 또한, 이의를 제기하는 경우에는 인정 후 3일 이내에 법무부 장관에게 이의 신청을 할 수 있다.

법무부 장관은 특별심리관에 의해 상륙 조건에 적합하지 않는다고 인정된 외국인으로부터의 이의 신청이 있었을 때는, 그 이의 신청에 이유가 있는지 어떤지, 즉, 외국인이 상륙 조건에 적합한지 여부를 재결한다. 재결의 결과, 「이유 있음」이 인정되는 경우에는 즉시 상륙이 허가되지만, 「이유 없음」이 인정되는 경우에는 일본에서 퇴거를 명할 수 있어 퇴거 명령을 받은 외국인이 지체 없게 일본에서 퇴거하지 않는 경우에는 퇴거 강제 수속이 집행된다.

덧붙여 법무부 장관은, 이의 신청에 「이유가 없다」라고 인정했을 경

우에도, 특별히 상륙을 허가해야 할 사정이 있다고 인정될 때는, 그 외국인의 상륙을 특별히 허가(이른바 상륙 특별허가)할 수 있다.

이와 같이, 외국인의 상륙 심사 절차는 외국인이 상륙을 위한 조건에 적합하다는 것을 스스로 충분히 주장·입증할 기회가 주어지고 있다.

(4) 사증·재류 자격 인정 증명서

가. 사증(비자)

일본에 상륙하고자 하는 외국인은 원칙적으로 유효한 여권을 소지하고 있을 것 외에, 소지하는 여권에 일본 영사관등의 사증을 받고 있어야 한다.

사증은, 외국인이 소지하는 여권이 권한 있는 기관에 의해 적법하게 발급된 유효한 것임을 『확인』함과 함께, 해당 외국인의 일본 입국 및 재류가 사증에 기재되어 있는 조건 아래에서 적당하다는 『추천』의 성질을 가지고 있다.

덧붙여 일본에서 사증을 발급하는 것은 외무성의 소장 사무이다.

나. 재류자격 인정 증명서

입관법은 외국인이 『단기 체재』이외의 재류 자격으로 일본에 상륙하고자 하는 경우에는, 신청에 근거하여 법무부 장관이 미리 재류자격에 관한 상륙 조건의 적합성을 심사하고, 그 외국인이 하고자 하는 활동의 재류 자격 해당성을 증명하는 문서를 발급할 수 있다고 규정하고 있다(재류 자격 인정 증명서 교부 신청). 이 문서를 재류 자격 인정 증명서라고 한다. 이 재류 자격 인정 증명서 제도는 입국 심사 절차의 간이·신속화와 효율화를 꾀하는 것을 목적으로 하고 있다.

재류 자격 인정 증명서는 일본 상륙하려고 하는 외국인이 일본에서 하려고 하는 활동이 상륙을 위한 조건(재류 자격 해당성·기준 적합성의 요건)에 적합한지 여부에 대하여 법무부 장관이 사전에 심사를

하여 이 조건에 적합하다고 인정되는 경우에 교부된다. 덧붙여 외국인
인이 일본에서 하려고 하는 활동에 재류 자격 해당성·기준 적합성이
인정되는 경우일지라도 그 외국인이 상륙 거부 사유에 해당하는 등
다른 상륙 조건에 적합하지 않다고 판명된 때는, 재류 자격 인정 증
명서는 교부되지 않는다.

재류 자격 인정 증명서가 교부된 외국인은, 재류 자격 인정 증명서
를 일본 영사관등에 제시하여 사증 발급 신청을 한 경우에는, 재류 자
격에 관한 상륙을 위한 조건에 대한 법무부 장관의 사전 심사를 마치고
있는 것으로서 다루어지기 때문에 사증 발급은 신속히 행해진다.

또, 출입국항에서 동증명서를 제시하는 외국인은 입국심사관으로부터
재류 자격에 관한 상륙 조건에 적합하는 사람으로서 취급되기 때
문에, 상륙 심사도 간이하고 신속히 행해진다.

(5) 상륙 거부 사유(입관법 제5조)

국가는 그 나라에 바람직하지 않은 외국인의 입국을 금지하고 또는
적당하다고 인정하는 조건에 의해 입국을 허가하는 권한을 가지는 것
은 국제법상 확립한 원칙이며, 각국 모두 공중위생, 공공 질서, 국내
의 치안 등이 해가 될 우려가 있다고 인정하는 외국인의 입국·상륙
을 거부하고 있다.

일본에 상륙을 인정하는 것이 바람직하지 않은 외국인의 유형이 상
륙 거부 사유이며, 구체적으로는 다음과 같은 유형의 외국인의 일본
입국이 거부됩니다.

- ①보건·위생상 관점에서 상륙을 인정하는 것이 바람직하지 않은 자
- ②반사회성이 강하다고 인정되는 것에 의해 상륙을 인정하는 것이
바람직하지 않은 자
- ③일본에서 퇴거 강제를 받았던 점 등에 의해 상륙을 인정하는 것

이 바람직하지 않은 자

- ④일본의 이익 또는 공안을 해칠 우려가 있기 때문에 상륙을 인정하는 것이 바람직하지 않은 자
- ⑤상호주의에 근거해 상륙을 인정하지 않는 자

(6) 일본인의 귀국(입관법 제 61조)

일본인이 귀국하는 것은 국민이 당연하게 갖는 권리로서 해석된다. 이런 권리를 가지는 일본인의 귀국을 외국인의 입국과 같은 절차로 하는 것은 적당하지 않으므로 입관법은 일본인의 귀국 절차에 대해 외국인의 입국 절차와는 별도의 방법을 규정하고 있다.

일본인의 귀국 절차는 입국 심사관이 귀국을 확인하며, 원칙적으로 여권에 귀국의 증인을 하게 되어 있지만, 부득이한 사정에 의해 여권을 소지하고 있지 않는 경우에는 귀국 증명서를 교부하는 것으로 하도록 규정되고 있다. 이것은 비록 여권을 소지하는 않아도 일본 국적을 가지는 것을 증명하는 문서를 소지하는 등으로 일본인인 것이 확인되면 귀국에 지장이 없음을 명확히 하는 것이다.

2. 출 국

(1) 외국인의 출국(입관법 제 25조)

일본으로부터 출국하려고 하는 외국인은, 입국 심사관으로부터 출국 확인을 받아야 한다.

출국 확인은 개개 외국인의 출국을 확인하는 것으로 일본에서 출국하는 외국인을 적확하게 파악하기 위한 것인데, 출국 자체를 규제하는 것은 아니다.

출국 확인은 원칙적으로 외국인이 소지하는 여권에 證印을 하는 것에 의해 행해지지만, 허가서의 교부를 받아서 상륙하고 있는 외국인

에 대해서는 그 허가서 회수으로써 행해지는 것이 된다.

재입국 허가를 받아 출국하는 경우도, 출국 확인을 받아 출국할 필요가 있다.

외국인의 출국의 효과로서 외국인이 일본에 재류중에 가지고 있던 재류 자격 및 재류 기간은 소멸되지만, 재입국 허가를 받아 출국했을 경우에는, 재입국 허가의 유효기간내에 재입국하면 재류 자격 및 재류 기간이 종전 그대로 계속되는 것으로 간주된다.

출국 확인을 받지 않고 출국하거나, 또는 출국을 기도하는 자는 형사벌의 대상이 된다(입관법 제 71조).

(2) 일본인의 출국(입관법 제 60조)

일본인이 일본 이외의 지역으로 출국하는 것은 국민이 당연하게 가질 권리로서 보장되고 있다(헌법 제 22조 제 2항).

이러한 권리를 가지는 일본인의 출국 절차에 대해서는, 외국인의 출국 절차와는 다른 방법을 규정하고 있다.

출국하고자 하는 일본인은 유효한 여권을 소지하여 입국심사관으로부터 출국 확인을 받지 않으면 출국해서는 안되며, 출국확인을 받지 말고 출국하거나 또는 출국을 기도한 자는 형사벌의 대상이 된다(입관법 제 71조).

「출국」이란 일본의 영역(영해·영공)에서 밖으로 나오는 것을 말하지만, 단지 일본의 영역을 나오는 것을 출국이라 하는 것이 아니라, 「일본 외의 지역으로 가는 의도」를 가지고 영역외에 나오는 것이어야 한다.

일본인의 출국 확인은 입국 심사관이 출국하려고 하는 일본인 소지하는 여권에 출국의 증인을 하는 것에 의한다.

입국심사관에 의한 출국 확인은 입국심사관이 개개 일본인의 출국 사실을 확인하는 것이며, 일본인의 출국 그 자체를 허가아래에 두는 것이 아니다.

3. 외국인의 재류

(1) 재류 자격의 취득(입관법 제 22조의 2)

재류 자격의 취득이란 일본국적의 이탈이나 출생 그 외의 사유에 의해 입관법에서 규정하는 상륙 절차를 거치지 않고 일본에 재류하게 되는 외국인이 그 사유가 발생한 날로부터 계속해서 60일을 넘어 일본에 재류하려고 하는 경우에 필요하게 되는 재류의 허가이다.

일본의 재류 자격 제도는 모든 외국인의 입국과 재류의 공정한 관리를 실시하기 위해서 설치된 것으로, 일본국적을 이탈한 사람 또는 출생 그 외의 사유에 의해 상륙허가의 절차를 받는 일 없이 일본에 재류하게 되는 외국인도 재류 자격을 갖고 일본에 재류하는 것이 필요하다.

그렇지만, 이런 사유에 의해 일본에 재류하게 되는 외국인에 대해, 그 사유가 생긴 날로부터 즉시 출입국 관리상의 의무를 부과하는 것은 무리가 있고, 또한 이러한 사유에 의해 일본에 재류하게 되는 외국인이 장기에 걸쳐 재류할 의사가 없는 경우도 있다. 그래서, 이러한 사유가 생긴 날로부터 60일까지는 계속 재류 자격을 가지지 않고는 일본에 재류하는 것을 인정하는 것과 함께, 60일을 넘어 재류하려고 하는 경우에는, 해당 사유가 생긴 날로부터 30일 이내에 재류 자격의 취득을 신청하여야 한다.

재류 자격을 취득하려고 하는 외국인은 법무성령으로 정하는 절차에 따라 법무부 장관에게 재류 자격 취득 허가 신청을 하여야 한다.

(2) 재류 자격의 변경(입관법 제 20조)

재류 자격의 변경이란 재류 자격을 가지는 외국인이 재류 목적을 변경하여 다른 재류 자격에 해당하는 활동을 하려고 하는 경우에, 법

무부 장관에게 재류 자격의 변경 허가 신청을 하여, 종래 가지고 있던 재류 자격을 새로운 재류 자격으로 변경하기 위해서 허가를 받는 것을 말한다.

이 절차에 의해, 일본에 재류하는 외국인은 실제로 가지고 있는 재류 자격아래에서는 할 수 없는 다른 재류 자격에 속하는 활동 하려고 하는 경우에는, 일본으로부터 일단 출국하는 일 없이 다른 재류 자격을 얻을 수 있도록 신청할 수 있다.

재류 자격을 변경하려고 하는 외국인은 법무성령으로 정하는 절차에 따라 법무부 장관에게 재류 자격의 변경 허가 신청을 하여야 한다.

(3) 재류 기간의 갱신(입관법 제 21조)

재류 자격을 가지고 재류하는 외국인은 원칙적으로 부여된 재류 기간에 한해서 일본에 재류할 수 있으므로, 예를 들면, 상륙허가 등에서 부여된 재류 기간으로는 소기의 재류 목적을 달성할 수 없는 경우에, 일단 출국하여 재차 사증을 취득하고, 입국하는 것은 외국인 본인에게 있어 큰 부담이 된다.

그래서, 입관법은 법무부장관이 일본에 재류하는 외국인의 재류를 계속해서 인정하는 것이 적당하다고 판단한 경우, 재류 기간을 갱신하여 재류의 계속이 가능하도록 절차를 정하고 있다.

재류 기간의 갱신을 받으려고 하는 외국인은 법무성령으로 정하는 절차에 따라 법무부 장관에게 재류 기간의 갱신 허가 신청을 하여야 한다.

(4) 영주 허가(입관법 제 22조)

영주 허가는 재류 자격을 가지는 외국인이 영주자로의 재류 자격 변경을 희망하는 경우에, 법무부 장관이 주는 허가이며, 재류 자격 변경 허가의 일종이라고 할 수 있다.

영주 허가를 받은 외국인은 「영주자」의 재류 자격에 의해 일본에 재류하게 된다. 재류 자격 「영주자」는 재류 활동, 재류 기간이 제한되지 않는다 점에서, 다른 재류 자격과 비교해 대폭 재류 관리가 완화된다. 이 때문에, 영주 허가에 대해서는 통상의 재류 자격의 변경보다 신중하게 심사할 필요가 있는 점에서, 일반의 재류 자격 변경 허가 절차와는 독립된 규정이 특별히 마련되고 있다.

입관법에서는 영주 허가 요건으로서 「소행이 선량할 것」, 「독립의 생계를 영위하기에 충분한 자산 또는 기능을 가질 것」의 두가지 요건을 제시하고 그 위에 「법무부 장관이 그 사람의 영주가 일본의 이익에 합치한다고 인정했을 때에 한하여 영주 허가를 할 수 있다.」고 규정하고 있다.

우선, 입관법으로 규정하는 상기 2개의 요건에 대해 살펴본다.

이러한 요건은 신청인이 나아가 「일본인, 영주 허가를 받고 있는 사람 또는 특별 영주자의 배우자 또는 자녀인 경우에는 적합하다는 것을 필요로 하지 않는다.」라고 규정되고 있다. 이것은, 일본에 생활 기반을 가지고 있는 것이 분명한 외국인에 대해서는 그 요건을 완화하여 가족 단위의 재류의 안정화를 꾀하는 것이 상당하다는 생각에 의한 것이다.

「소행이 선량한 것」이란, 전과 또는 소년법에 따르는 보호 처분 이력이 없는 것 및 납세의무 등 공적 의무를 이행하고 있는 것 외에, 일상생활에 있어서도 주민으로서 사회적으로 비난받을 일 없는 생활을 영위하고 있는 것을 말한다.

「독립의 생계를 영위하기에 충분한 자산 또는 기능을 가질 것」이란, 일상생활에서 공공의 부담이 되지 않으면서 그가 가지는 자산 또는 기능 등에 비추어 장래에 안정된 생활이 전망되는 것을 말한다. 이것은, 신청인 자신에게 없어도 부모나 배우자와 함께 구성되는 세대 단위로 보았을 때 안정된 생활을 계속할 수 있다고 인정되는 경우는 이

요건을 채우고 있는 것으로 한다.

『법무부 장관이 그 사람의 영주가 일본의 이익에 합치한다고 인정할 때에 한하여 영주 허가를 할 수 있다.』란, 영주를 허가하는 것이 일본의 사회, 경제에 유익하다고 인정되는 것이어야 한다. 이런 판단은 국토의 조건, 인구의 동향 등 일본 사회의 외국인 수용 능력, 출입국 관리를 둘러싼 내외의 제정세 그 외에 모든 사정을 감안하여 행하는 것으로, 영주 허가 여부에 대해서는 법무부 장관의 광범한 재량이 인정되게 된다.

그래서 영주허가에 대한 가이드 라인의 필요성이 규제개혁의 차원에서 제기된다. 영주허가요건의 명확화를 위하여 일반적으로 계속해서 10년 이상 일본에 재류하고 있는 것이 요구되지만, 외교, 사회, 경제, 문화 등의 분야에서 일본에의 공헌이 인정되는 사람은 해당 재류 실적에 대해 재류기간을 5년 이상으로 하는 것이다. 즉, 『일본에의 공헌』이 인정되고 5년 이상의 재류 실적에 의해 영주 허가가 주어진 구체적·주요한 사례를 소개하는 것에 의해, 영주 허가 요건의 명확화를 꾀하는 방안이다.

(5) 재입국 허가(입관법 제 26조)

재입국 허가란, 일본에 재류하는 외국인이 일시적으로 출국해 다시 일본에 입국하려고 하는 경우에, 입국·상륙 수속을 간략화하기 위해서 법무부 장관이 출국에 앞서 주는 허가입니다.

일본에 재류하는 외국인이 재입국 허가를 받지 않고 출국했을 경우에는, 그 외 국민이 가지고 있던 재류 자격 및 재류 기간은 소멸하게 되기 때문에, 다시 일본에 입국하려고 하는 경우에는, 그 입국에 앞서 새롭게 사증을 취득한 다음, 상륙 신청을 실시해 상륙 심사 수속을 거쳐 상륙허가를 받게 됩니다.

이것에 대해, 재입국 허가를 받은 외국인은, 재입국시의 상륙 신청에 해당되어, 통상 필요하게 되는 사증이 면제됩니다.

또, 상륙 후는 종전의 재류 자격 및 재류 기간이 계속하고 있는 것으로 간주해집니다.

재입국 허가에는, 1회 한정 유효의 것과 유효기간내이면 몇번이나 사용할 수 있는 수차 유효의 것의 2 종류가 있습니다.

(6) 자격외 활동의 허가(입관법 제 19조)

일본에 재류하는 외국인의 재류 자격은, 입관법으로 정해져 있어 외국인의 재류 활동이나 신분 또는 지위에 응해 27 종류의 재류 자격으로 분류되고 있다.

그 중에서 동법 별표 제일의 상란으로 내걸 수 있고 있는 23 종류의 재류 자격에 대해서는, 동표하란에 그것들 재류 자격 각각 붙어 해당 재류 자격을 가지는 사람이 일본에 대해 실시할 수가 있는 활동이 정해져 있어 해당 활동 이외의 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동을 실시하려고 하는 경우에는, 미리 법무부 장관의 허가를 받아야 한다.

이 경우에 일본에 재류하는 외국인이 본래의 재류 목적의 활동을 변경해 다른 재류 자격에 속하는 활동을 실시하려고 하는 경우에는 재류 자격의 변경의 허가를 받을 필요가 있어, 당초의 재류 목적의 활동을 실시하면서, 그 옆 그 본래의 활동의 수행을 저해하지 않는 범위내에서 다른 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동을 실시하려고 하는 경우는, 자격외 활동 허가를 받아야 한다.

허가된 활동의 내용은 고용주인 기업 등의 명칭도 포함하여 허가서에 교부되는 자격외 활동 허가서에 기재된다.

- i) 다만, 재류 자격 「유학」 또는 「취학」을 가지고 재류하는 외국인은, 활동의 내용이나 장소를 특정하는 일 없이 자격외 활동을 실

시할 수가 있는 포괄적 허가를 받게 되지만, 이 신청은 원칙적으로 교육기관의 서류가 필요하다.

덧붙여 이 포괄적 허가에 대해서도 이하와 같은 활동시간이나 활동 장소 등에 대한 제한이 있다.

①활동시간의 상한

유학생 (오로지 청강에 의한 연구생 또는 청강생 제외)	1주에 대해 28시간 이내(교육기관의 장기 휴업 기간에 있어서는, 1일에 대해 8시간 이내)의 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동
오로지 청강에 의한 연구생 또는 청강생	1주에 대해 14시간 이내(교육기관의 장기 휴업 기간에 있어서는, 1일에 대해 8시간 이내)의 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동
취학생	1일에 대해 4시간 이내의 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동

②활동 장소등의 제한

풍속 영업 혹은 점포형성 풍속 특수 영업이 영위되고 있는 영업소에 대해 행해지는 것 또는 무점포형성 풍속 특수 영업, 영상 송신형 풍속 특수 영업, 점포형 전화 이성 소개 영업 혹은 무점포형 전화 이성 소개 영업에 종사하는 것을 제외한다.

ii) 2004년 2월 27일부터, 일본의 대학(단기 대학 및 대학원을 포함한다.)을 졸업한 외국인(별과생, 청강생, 과목등 이수생 및 연구생을 제외하다.)으로, 재류 자격 『단기 체재』를 가지고 재류하는 사람이 졸업 전부터 계속해 취직 활동을 하는 경우는, 개별 신청에 근거하여 주 28시간 이내의 자격의 활동의 허가를 받게 되었다.

이 신청에 대해서는 대학이 발행하는 『추천장』이 부가된다.

- iii) 게다가 재류 자격 『가족 체재』를 가지고 재류하는 사람에 대해서도, 주 28시간 이내의 자격외 활동을 실시할 수가 있는 포괄적 허가를 받게 되게 되었지만 상기②와 같은 활동 장소 등의 제한이 있다.

(7) 취업 자격증명서(입관법 제 19조의 2)

취업 자격증명서란 일본에 재류하는 외국인으로부터의 신청에 근거하여, 그 사람이 할 수 있는 수입을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동(이하 『취업 활동』이라 한다.)을 법무부 장관이 증명하는 문서이다.

외국인을 고용 등 하고자 하는 사람은 외국인이 일본나라에서 취업할 자격이 있는지 아닌지에 대하여 미리 확인하고 싶은 경우, 그리고 외국인 본인도 취직등의 절차를 순조롭게 하기 위해서는, 자신이 취업할 수 있는 재류 자격을 가지고 있음을 고용주 등에 분명히 하는 수단이 되기도 한다.

외국인이 일본에서 합법적으로 취업할 수 있는지 아닌지는 여권에 찍힌 상륙허가 증인 등외에 외국인등록증명서나 자격외 활동 허가서를 보는 것으로도 확인할 수 있다.

그러나, 구체적으로 어떠한 활동이 인정되고 있을가에 대해서는, 입관법의 별표에 기재되어 있는 각 재류 자격에 대응하는 활동을 참조하지 않으면 判然으로 하지 않는 경우도 있다.

그래서 입관법은 고용주등과 외국인의 쌍방의 편리를 피하기 위하여 외국인이 희망하는 경우에는, 그 사람이 할 수 있는 취업 활동을 구체적으로 제시하는 취업 자격증명서를 교부할 수 있도록 하여 고용하려고 하는 외국인이 어떠한 취업 활동을 할 수 있는지 용이하게 확인할 수 있도록 하고 있다.

취업 자격증명서 자체는 외국인이 취업 활동을 할 수 있는 근거가 되는 것이 아니고, 이것이 없으면 외국인이 취업 활동을 할 수 없다고 하는 것도 아니다.

덧붙여 이 취업 자격증명서를 제시하지 않는 것에 의해 고용 차별 등의 불이익한 취급을 해서는 안 되는 취지가 입관법 제19조의 2 제2항에 규정되고 있다.

(8) 여권의 휴대(입관법 제 23조)

일본에 재류하는 외국인은 여권 또는 각종 허가서를 휴대하여, 권한 있는 관헌의 제시 요구가 있는 경우에는 즉시 이것을 제시하여야 한다.

이것은, 일본에 재류하는 외국인의 여권에는 일부의 예외를 제외하고, 입관법으로 정하는 허가를 받지 않으면 일본에 상륙 또는 재류하지 못하고, 활동이 재류 자격에 의해 제한을 받거나 제한이 부가되는 일이 있다. 따라서, 일본에 재류하는 외국인에 대해, 재류의 합법성, 자격외 활동의 가부, 상륙·재류의 허가에 부가된 조건에 위반하지 않은가를 즉시적으로 파악하기 위해서, 외국인은 여권 또는 각종 허가서를 휴대하여 권한있는 관헌으로부터의 요구가 있는 경우에는 제시하도록 하고 있다.

다만, 외국인등록증명서를 소지하고 있으면 여권의 휴대 의무는 면제된다.

덧붙여 이 규정에 위반한 사람은, 형사벌(입관법 제 76조) 또는 행정벌(동법 제 77조의 2)의 대상이 된다.

(9) 재류 자격의 취소(입관법 제 22조의 4)

일본에 재류하는 외국인중에는, 거짓 기타 부정한 수단에 의해 상륙 허가 등을 받거나, 혹은 재류 자격에 해당하는 활동을 하지 않고 불법취업을 하거나 범죄를 범하는 등, 공정한 출입국 관리를 저해하는

경우가 많기 때문에, 재류 자격 제도를 보다 적절히 운용하기 위해(때문에), 2004년 입관법의 일부 개정에서 재류 자격의 취소 제도가 창설되었다(동년 12월 2일 시행).

법무부 장관은 다음의 각 호의 1의 사실이 판명된 경우에는 외국인이 현재 가지고 있는 재류 자격을 취소할 수 있다.

- ① 거짓 그 외 부정 수단에 의해, 상륙 거부 사유 해당성에 관한 입국 심사관의 판단을 잘못하게 하여 상륙허가의 증인 등을 받은 경우.
- ② 거짓 그 외 부정 수단에 의해, 일본에서 하려고 하는 활동을 속여, 상륙허가의 증인 등을 받은 경우. 예를 들면, 일본에서 단순 노동을 하려고 하는 사람이 『기술』의 재류 자격에 해당하는 활동을 하는 취지를 신고한 경우 등이 본호에 의한 취소의 대상이 된다.
- ③ 신청인이 일본에서 하려고 하는 활동 이외의 사실을 속여, 상륙허가의 증인 등을 받은 경우. 예를 들면, 신청인이 자신의 경력을 속인 경우 등이 본호에 의한 취소의 대상이 된다.
- ④ ① 내지 ③에 해당하는 이외의 경우로, 허위의 서류를 제출하여 상륙허가의 증인 등을 받은 경우. 본호에 대해서는, 거짓 그 외 부정의 수단에 의하는 것은 요건이 되지 않고, 신청자에게 고의가 있을 것도 필요하지 않다.
- ⑤ 현재 가지고 있는 재류 자격(입관법 별표 제 1의 상란의 재류 자격⁶⁾에 한정한다.)에 관한 활동을 계속하여 3개월 이상 하고 있지 않는 경우(다만, 해당 활동을 하지 않고 재류하고 있는 것에 관해 정당한 이유가 있는 경우⁷⁾ 제외함.).

6) 외교, 공용, 교수, 예술, 종교, 보도, 투자·경영, 법률·회계 업무, 의료, 연구, 교육, 기술, 인문 지식·국제 업무, 기업내 전근, 흥행, 기능, 문화 활동, 단기 체재, 유학, 취학, 연수, 가족 체재, 특정 활동.

7) 『정당한 이유』의 유무에 대해서는 재류 자격의 취소 대상자의 의견 청취를 근거로 개별 구체적으로 판단하게 되는데, 예를 들면, ①근무처의 도산에 의해 실직한 사람이, 실직 후 새로운 근무처를 찾기 위해 회사를 방문하는 등 구체적인 취직 활

재류 자격의 취소에 있어서는, 사전에 대상이 되는 외국인으로부터 의견을 청취하도록 하고 있다.

게다가 상기 ① 또는 ②에 해당하는 것을 이유로 재류 자격을 취소당한 경우에는, 즉시 퇴거 강제의 대상이 되지만, 상기 ③, ④ 또는 ⑤에 해당하는 것을 이유로 재류 자격을 취소당한 경우에는, 30일 이내의 출국 유예기간이 부여되어 이 기간에 자발적 출국이 인정되고 있다.

덧붙여 지정된 기간내에 출국하지 않은 사람은 퇴거 강제의 대상이 되는 것 외에 형사벌의 대상이 된다.

4. 외국인 등록

일본에 재류하는 외국인은, 재류하게 된 날로부터 일정한 기간내에 거주하고 있는 시구읍면에 신분 사항이나 거주지 등을 신고하여 외국인 등록을 하게 되어 있다. 다만, 기항지 상륙등의 허가를 받아 상륙중의 사람, 주일미군 군인 또는 그 가족 등 외국인 등록의 대상으로 되어 있지 않은 경우도 있다.

신고(신규 등록 신청)에 의해 등록을 하면, 시구읍면의 장으로부터 등록 사항이 기재된 외국인등록증명서(이하 「등록증명서」라고 한다.)가 교부된다. 16세 이상의 외국인은 이 등록증명서를 휴대하여, 입국심사관, 입국경비관, 경찰관, 해상 보안관 등의 일정한 공무원이 직무상 제시를 요구했을 경우에는 이에 응할 의무가 있다.

이 신규 등록 신청은 일본에 신규에 입국했을 때는 상륙일로부터 90일 이내에, 또, 일본에서 출생 했을 경우나 일본국적을 이탈(상실)했

동을 하고 있는 경우, ②재적하고 있던 일본어 학교가 폐교한 후, 다른 일본어 학교에 입학하기 위해서 필요한 절차를 진행시키고 있는 경우, ③병치료 때문에 장기간의 입원이 필요하여 부득이 하게 대학을 휴학하고 있는 사람이 퇴원 후 복학할 의사를 가지고 있는 경우 등에 대해서는, 「정당한 이유」가 있는 것으로서 재류 자격의 취소의 대상은 되지 않는 경우가 있다.

을 때 등은, 출생, 일본국적 이탈(상실) 등 그 사유가 생긴 날로부터 60일 이내에, 그 거주지의 시구읍면의 장에게, 외국인 등록 신청서, 여권 및 일정한 규격에 맞은 사진 2통(16세 미만의 경우는 불필요함.)을 제출한다.

덧붙여 등록된 사항에 변경이 생긴 경우에는, 변경이 생긴 날로부터 일정한 기간내에 시구읍면의 장에게 변경 등록의 신청(거류지, 거류지 이외)을 하도록 되어 있고, 또, 등록 사항을 정기적으로 확인하기 위해, 일정한 기간내에 확인(전환 교부) 신청을 하도록 되어 있다. 그 외에, 외국인등록법은 등록증명서가 현저하게 훼손되거나 오손되었을 경우 등의 교환 교부 신청, 등록증명서를 잃었을 때의 재교부 신청, 외국인이 출국할 때 등의 등록증명서의 반납의 절차 등에 대해서 규정하고 있다.

등록 절차는 원칙적으로 외국인 본인이 스스로 시구읍면의 사무소에 출두해 실시하게 되어 있지만, 다만, 외국인이 16세 미만인 경우 또는 질병 그 외의 신체의 고장에 의해 스스로 절차를 행할 수 없는 경우는, 본인과 동거하는 일정한 사람이 본인을 대신하여 수속을 하게 되어 있다.

또, 변경 등록(1년 미만 재류자가 재류 기간의 갱신 또는 재류 자격의 변경에 의해, 당초의 재류 기간의 초일부터 기산하여 1년 이상 일본에 재류할 수가 있게 되었을 때의 재류의 자격 또는 재류 기간의 변경 등록 및 가족 사항의 등록 신청을 제외함.).

신청 및 등록증명서의 수령에 대해서는, 질병 그 외의 신체의 고장이 없는 경우라도, 본인과 동거하는 16세 이상의 친족(내연의 배우자를 포함함.)이 본인을 대신할 수 있다.

5. 난민인정

난민의 지위에 관한 조약(이하 『난민 조약』이라고 한다.) 및 난민의 지위에 관한 의정서(이하 『의정서』라고 한다.)가 1982년에 일본에 대해 발효한 것에 따라, 난민 조약 및 의정서의 제 규정을 일본에서 적용하기 위하여 난민 인정 제도가 정비되었다. 이제도에 의해 난민인 외국인인은 난민 인정 신청을 하여, 법무부 장관으로부터 난민 인정을 받을 수 있고, 난민 조약에서 규정하는 난민으로서의 보호를 받을 수 있다.

『난민』이란, 난민 조약 제1조 또는 의정서 제1조의 규정에 의해 정의되는 난민을 의미하며, 인종, 종교, 국적, 특정 사회적 집단의 구성원 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있는 충분히 이유가 있는 공포를 가지기 때문에 국적국의 밖에 있는 사람이며, 그 국적국의 보호를 받을 수 없든지 또는 그것을 바라지 않는 사람이라고 한다.

난민 인정을 받으면, 영주 허가 요건의 일부 완화(소행이 선량할 것이라는 요건만으로도 족하다.), 난민 여행 증명서의 교부, 그리고 난민 조약에 정하는 각종의 권리(난민 인정을 받은 외국인인은 원칙적으로 체결국의 국민 혹은 일반 외국인과 같이 대우되어 일본에서 국민연금, 아동 부양 수당, 복지 수당등의 수급 자격을 얻을 수 있게 되어 일본국민과 같은 대우를 받을 수가 있다.)가 주어진다.

IV. 소 결

일본은 2005년 3월의 제3차 출입국 관리 기본계획 책정하여 출입국 관리 행정을 둘러싸는 상황의 변화에 대처하고자 하고 있다. 외국인 여행자의 방일 촉진을 통한 관광 입국 실현, 고도 인재를 비롯하여 전문적, 기술적 분야에 있어서의 외국인 노동자의 수용 등 일본이 환영해야 할 외국인의 수용 촉진을 준비하고 있다. 또한 일본의 생산

연령 인구는 이미 감소를 시작하여 총인구도 감소한다고 전망되고 있어 인구 감소 시대에 있어서의 출입국 관리 행정의 바람직한 방향에 대한 모색이 행해지고 있다.

한편, 여전히 증대하는 불법 체재자가 사회면·치안면에서 문제화하고 있어, 불법 체재자의 반감을 목표로 지금까지 없는 강력한 대책을 강구하고 있다.

또한, 2001년 9월에 발생한 미국 동시 다발 테러 사건을 계기로 무장단체 등의 국제간의 이동을 문앞에서 확실히 저지하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 상황의 변화에 대해서 국민의 안전과 선량한 외국인의 보호라는 양면의 목적달성을 위하여 출입국 관리 행정의 시책의 기본이 되어야 할 사항을 추려내고 적확히 대응해 나가기 위한 법제도적인 개선노력을 계속해 나가고 있다.

토 론 문

이 순 태

(한국법제연구원 부연구위원)

이 워크숍은 제가 수행하고 있는 기본과제에 있어서, 제1차 워크숍을 통해 총괄적인 논의를 한 바 있었고, 제2차 워크숍을 통해 한국, 미국, 프랑스의 출입국관리법제에 관해 열렸습니다. 출입국관리법제와 관련해서 두 번째 워크숍이 되는 이번 워크숍은 일본과 중국 독일에 관련해서 열리고 있습니다. 다음 워크숍으로는 지원과 관련해서는 여성가족부와 법무부 관계자를 모시고 워크숍을 개최할 예정입니다.

토론으로 들어가겠습니다. 사실 이 워크숍은 출입국관리법제에만 중점이 있는 것이 아닙니다. 변화하는 국내외적 상황에 어떻게 대처하고 있는가, 대처해야 하는가라고 하는 문제입니다. 기존의 출입국관리법제가 그대로 유지되고 있다면, ‘다문화사회의 도래에 따른’이라고 하는 수식이 필요없습니다. 한국적 상황, 세계적 상황이 변화하고 있으며, 외국인을 받아들이는 법제도 변화되고 있을 것이라고 하는 가정하에서 이러한 점들을 검토하고 있는 것입니다.

출입국관리법제의 유형으로는 세 가지가 있는데,

1. 고전적이라고 할 수 있는 출입국관리제도

출입국관리가 국방이나 치안대책을 목적으로 하여 발생하고 발달한 경위가 있기 때문에, 현재로도 국방이나 치안에 중점을 둔 출입국관리를 하고 있는 국가가 있고, 이런 국가에서는 경찰·공안당국이 출

입국관리나 외국인등록사무를 담당하고 있다. 구소련, 중국 등은 그러한 예에 속한다. 명치헌법하의 일본에서 내무성, 특히 경찰에서 관리했습니다.

2. 유럽 대륙형의 출입국관리제도

입국·재류에는 엄밀한 절차나 제한을 두지 않고, 입국·재류에 관해서는 비교적 느슨한 출입국관리제도입니다. 다만, 국내에서의 노동에 대해서는 노동행정의 분야에서 엄격한 제한을 두고 있다. 유럽의 많은 국가에서 이 제도가 채용되고 있습니다.

3. 미국형의 출입국관리제도

이민을 위시한 외국인의 입국·재류에 관해 재류활동의 범위를 법률로 구체적으로 정하는 「재류자격」제도를 두고, 상세한 절차규정을 두고서 미국의 「이민법」의 흐름을 반영하는 출입국관리제도입니다. 제2차 세계대전 이후 아시아 여러 나라에서 채용되고 있습니다. 현재 일본, 한국의 출입국관리제도는 미국형에 속하는 것으로 이해되고 있습니다.

왜 이런 말씀을 드리는가 하면, 김정순 박사님께서 최근의 일본의 출입국관리 동향을 잘 소개해 주시고 있는데, 최근 일본의 출입국관리 동향을 보면 주로 포커스가 테러방지에 있다는 생각이 듭니다. 이런 것들은 다문화시대에 있어서의 법제의 변화라고 할 수 있을까라고 하는 생각이 들면서, 일본의 동향들이 한국의 출입국관리법제에 어떠한 시사점이 있을까라고 하는 점입니다.

일본의 출입국관리법제의 동향은 사실은 한국의 법제에도 영향을 주고 있는 것으로 생각합니다. 한국의 출입국관리국에서도 선별적으로 국가의 발전에 도움이 되는 외국인을 받아들이고, 단순노무인력에 대해서는 입국을 제한하겠다는 것입니다. 국가에 도움이 되는 인력은

흡수하고, 도움이 되지 않는 인력을 제한한다는 것인데 이런 점이 모순되고 있지 않는가. 경제의 세계화를 통해 물질·물질 자원이 국경을 초월해서 넘나들고 있으며, 저출산·고령화 사회에 외국인력의 수요가 높아지고 있는 현실에서 이런 구분이 과연 모순되는 것이 아닌지, 이를 조화시킬 수 있다면 어떠한 방법으로 조화시킬 수 있을 것인지에 대해 의견을 듣고자 합니다.

한국과 일본의 제도는 유사하면서도 조금씩 차이가 있는 것 같습니다. 예를 들어, 일본은 국가가 외국인의 수용에 대해 철저한 자유재량으로 생각하고 있습니다. 법무성 대신의 자유재량으로 폭넓게 인정하고 있습니다. 법문에서도 그러합니다. 상륙거부사유는 매우 추상적인 내용으로 되어 있습니다. 발표문의 예시에서 “일본에서 강제퇴거를 받았던 점 등으로 상륙을 인정하는 것이 바람직하지 않은 자”, 굉장히 추상적입니다. 이런 내용은 한국의 법령에서도 유사합니다만 조금 차이가 있습니다. “강제퇴거명령을 받고 출국한 후 5년이 경과되지 아니한자”라고 하는 5년의 제한이 있습니다. 따라서 한국 출입국관리법이 자유재량을 조금은 제한하고 있다는 것입니다. 이런 점에서 한국의 출입국관리법이 조금은 재량통제에 있어서 앞서 있다고 하는 생각도 들면서, 일본의 출입국관리법제에서 한국의 출입국관리법제에 시사가 될 수 있는 부분이 있다면 어떤 것이 있는지 설명해 주시면 감사하겠습니다.

제 2 주제

중국의 출입국관리법제와 그 동향

발표자: 양효령 (전북대학교 법과대학 교수)

토론자: 김 주 (중국 산둥덕형포럼 변호사)

중국의 출입국관리법제와 그 동향 - 외국인 출입국관리 법제에 관한 소고

양 효 령

(전북대학교 법과대학 교수)

I. 들어가는 말

세계의 경제통합과 정보화의 진전은 각국의 경제발전을 촉진시키고 민족·종교·문화의 다양화와 개방화로 경제·사회적 교류가 다각적으로 이루어짐에 따라 기업은 물론 개인 간의 자유로운 교류와 협력이 나날이 긴밀해지고 있다.

중국정부도 개혁·개방정책을 시행한 이후 세계 각국과 경제적 교류가 활발히 이루어짐에 따라 인적, 물적 교류가 비약적으로 증가하면서 각국과의 인적교류의 협력을 우호적으로 유지하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

2005년 중국의公安部출입경관리국(公安部出入境管理局)에서 발표한 통계자료를 살펴보면, 중국이 건국 초기부터 개혁·개방정책을 시행하기 이전인 1978년까지 근 30여년 동안 내국인이 사적인 이유로 출국을 한 경우의 수는 약 21만여명으로 매년 평균 약 7000만여명에 지나지 않았으며 이들의 대부분은 화교권에 거주하고 있는 화교들이었다. 또한 동시기에 여행을 목적으로 중국에 입국한 외국인의 경우는 약 620만여명으로 매년 약 20만여명으로 추산되고 있다. 그러나, 중국정부가 출입국관리와 관련 한 ‘兩法’, 즉 1985년부터 공포·시행한 『중국공민의 출입국관리법』(中華人民共和國公民出境入境管理法)과 『외국인의 출입국관리법』(中華人民共和國外國人入境出境管理法), 1987년과 1991년에 각각

홍콩·마카오·대만居民의 중국내지방문에 대한 입국관리 업무에 관해 「중국공민의 개인사유로 인한 홍콩地區나 마카오地區의 왕래를 위한 잠정관리관법」(中國公民因私事往來香港或者澳門地區暫行管理辦法) 및 「중국공민의 대만地區왕래관리방법」(中國公民往來臺灣地區管理辦法)을 공포한 이후 20여년 동안 중국을 출입국한 내·외국인은 약 24.8억인 이상이고 그 중 외국인의 경우는 약 2.5억인 이상이 된다고 한다.¹⁾

국제법의 원칙에 의하면 어떠한 기준으로 외국인의 출입국 및 체류에 관한 허가여부를 결정할 것인가 하는 문제는 그 나라의 내정에 속하므로 해당 국가가 자주적으로 결정할 수 있는 권한을 가진다.²⁾

외국인의 출입국 및 체류에 관한 문제는 한 국가의 주권과 사회질서의 보호를 위하여 엄격히 통제해야 하는 한편 외국의 우수한 인재를 적극적으로 받아드리고 그들의 합법적인 권익을 보호해야 하는 양면성을 지니고 있다. 이러한 양면성을 지닌 외국인에 대한 관리업무를 효율적으로 시행하기 위해서는 자국의 상황에 맞는 관련 정책과 법제를 제정하여 시행해야 한다.

II. 중국출입국관리제도의 개관

1. 중국 ‘出入境管理’의 개념

중국은 16억이 넘는 인구나 한반도의 40배나 되는 큰 면적의 15개의 국가와 약 2만km가 넘는 육지 국경선을 포함한 총 4만km에 이르는 국경선을 가지고 있는 거대한 국가이다.

또한, 역사의 소용돌이 속에서 서구열강에 조차되었던 홍콩, 마카오를 재편입하였지만 그곳에 가려면 여전히 일정한 수속과 인가를 받아

1) “양법 공포시행 20여년 전국출입국인원 약 24.8억 인 이상”, 2005년 11월 22일 중국망 보도자료. <http://www.china.com.cn/chinese/kuaixun/1037671.htm>.

2) 1928년 “외국인 지위에 관한 공약” 제1조에서는 “각국은 법률을 통하여 외국인의 입국과 그 국경내에서의 체류 조건을 규정할 권한이 있다.”

야 하고 대만과는 정치적 긴장관계 속에서도 인적·물적 왕래를 지속하고 있는 등 통행지역과 통행수단 등에 따라 출입국 관련 관리방법과 절차에 차이를 두고 있는 독특한 제도를 가지고 있다.

출입국 관리란, 세계 각국에서 보편적으로 시행하는 일종의 법률제도로써 출입국 관련기관이 출입국 영역에서 국가를 대표하여 주권을 행사하는 행위를 말한다.

중국에서는 우리가 흔히 사용하고 있는 ‘출입국’이라는 용어 대신 ‘出入境’이라는 용어를 사용하고 있는데, 이 ‘出入境’은 출입국을 포함하는 광의적인 뜻을 내포하고 있으며, 15개 국가와 국경을 접하고 있어 철도나 육로를 통한 국경지역 주민들의 왕래뿐만 아니라 홍콩·마카오·대만지역에 거주하고 있는 사람들의 왕래에 관한 관리의 필요성에서 일괄적으로 ‘出入境管理’라고 칭하고 있다.

중국의 ‘出入境管理’는 국가가 중국 공민과 외국인에 대한 출입국 및 이와 관련한 업무에 대해 관할권을 행사하는 일종의 법률행위로서 국가의 섭외관할의 일부이며 출입국관리 주관기관이 내·외국인의 출입국에 관한 조율과 통제를 통해 국가의 주권과 안전 그리고 이익을 보호하고 내·외국인의 합법적인 권익을 보장하며 중국과 각국의 정치, 경제, 문화교류를 촉진시키는데 중요한 의미를 지니고 있다.³⁾

2. 출입국관리의 적용 대상

중국 출입국관리기관의 출입국관리 대상에는 2가지 종류가 있는데 하나는 중국을 출입국 하는 국내·외 중국공민을 말하며, 또 다른 하나는 외국인으로서 중국에 상주하고 있는 외국인과 일시 중국을 방문하는 외국인으로 나눌 수 있다.

3) 中國公安部政治部 編著, 出入境管理教程, 북경, 중국인민공안대학출판사, 1995년. 본고에서는 중국의 ‘出入境管理’의 용어를 ‘出入國管理’로 칭하기로 한다.

(1) 중국公民⁴⁾

중국 『헌법』 제33조에서는 “중화인민공화국 국적을 소지한 사람은 모두 중화인민공화국 공민이다.” 라고 규정하고 있으며, 중국의 출입국관리기관의 적용대상이 되는 중국공민은 중국 국경을 출입국 하는 중국국적을 소지한 모든 중국공민을 말하며, 또한 중국공민이 거주하는 지역에 따라 국내공민, 국외공민 그리고 국외에 정주하고 있는 國境外居民으로 구분하고 있다.

가. 국내공민

중국에 거주하며 常住戶口를 가지고 있는 중국공민을 말하며⁵⁾, 이들 대부분은 歸僑⁶⁾, 僑眷⁷⁾이나 港澳臺居民의 권속(眷屬)과 外國國籍을 소지한 華人⁸⁾의 중국적 권속(眷屬) 및 邊境居民⁹⁾이다.

나. 국외공민

국외공민이란, 국외에서 장기 혹은 영구 체류권을 취득하고 사실상 국외에 정주하고 있는 중국공민으로 華僑(華僑)를 말한다.

-
- 4) 중국공민이란, 중국국적을 소지한 자를 말하여, 중국 본토에 거주하는 자는 물론이고 홍콩·마카오·대만(이하, ‘港澳臺’이라고 칭함) 또는 외국에 거주하는 중국국적을 소지한자 모두가 중국공민에 속한다.
 - 5) 홍콩·마카오에서는 이들을 ‘內地居民’이라 하며 대만지역에서는 ‘大陸居民’이라고 칭하고 있다.
 - 6) ‘歸僑’란, 이미 귀국하여 거주하는 화교를 말한다..
 - 7) ‘僑眷’은 화교나 귀교의 국내 권속을 말한다, 《中華人民共和國歸僑僑眷權益保護法》 제2조에서는 “교권은 화교귀교의 배우자, 부모, 자녀 및 그의 배우자, 형제자매, 조부모, 외조부모, 손자녀, 외손자녀 및 화교, 귀교와 장기 부양관계에 있는 기타 권속을 가리킨다.”
 - 8) 화교나 화교의 후예로 이미 거주국의 국적을 취득한자를 말한다.
 - 9) 邊境居民을 약칭하여 邊民이라고 칭하며 변경지역 중에서 중국 측 변경지역에 거주하며 상주 호구를 갖고 있는 중국공민을 말한다.

다. 國境 外 居民

國境 外 居民이란, 홍콩·마카오·대만(港澳臺)지역에 정주하며 港澳臺의 신분증을 소지한 중국공민을 말한다. 중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법과 중화인민공화국 마카오특별행정구 기본법의 규정에 따르면 홍콩과 마카오 주민은 홍콩과 마카오地區에서 居留權을 소지하고 있는 중국공민일 뿐만 아니라 홍콩과 마카오地區에서 居留權을 소지하고 있는 외국국적자도 포함한다. 그러나 여기에서 말하는 國境 外 居民은 단지 홍콩과 마카오지구에서 居留權을 가지고 있는 중국공민만을 가리킨다.

(2) 外國人

외국인이란, 중국국적법에 따라 중국 국적을 소지하고 있지 않은 자를 말하며, 무국적자도 포함하고 있다.¹⁰⁾

무국적자를 엄격하게 말하면 외국인이라고 말할 수 없지만 세계 각국은 관습상 무국적자를 외국인으로 간주하고 있으며 중국도 외국인의 관리에 무국적자를 포함시키고 있다.

중국을 출입국하는 외국인은 그 신분에 따라 외교특권과 면세특권을 향유하는 외국인과 보통 외국인으로 나눌 수 있으며, 또한 보통 외국인은 출입국 시간과 체류형태에 따라 常住외국인과 臨時居住 外國人으로 구별하고 있다.

가. 常住外國人

常住外國人이란, 중국에 체류하는 시간이 1년 이상으로 ‘外國人居留證’을 소지한 외국인을 말하며, 여기에는 ① 외국교민으로 중국에 정주하는 외국인 ② 외국유학생, 進修生과 실습생 ③ 三資기업¹¹⁾에 근무

10) “중국외국인입경출경관리법” 제31조에서 규정하고 있는 ‘무국적자’란, 어떠한 국가의 국적도 가지고 있지 않은 자를 말한다.

11) 三資企業이란, 외국인투자기업의 형태로써 중외합자경영기업(中外合資經營企業),

하는 외국인 ④ 중국에 주재하는 외국기업의 외국적을 지닌 상주 대표 ⑤ 외국의 학문을 가르치는 전문가, 경제 전문가와 기타 공업 기술자 ⑥ 외국의 상주 언론기관에 종사하는 외국기자 및 기타 직원 ⑦ 중국주재 외국대사관 및 영사관과 유엔 상주기구 중에 외교특권과 면세 특권을 갖고 있지 아니한 외국인을 포함하고 있다.

나. 臨時居住 外國人

臨時居住 外國人이란, 중국에 체류시간이 1년 미만인 외국인으로 다음의 외국인을 포함한다. ① 여행, 친지방문 혹은 기타 개인용무로 방문하는 자 ② 경제, 무역 및 상무활동에 종사하는 자 ③ 과학기술, 문화, 체육교류에 종사하는 자 ④ 외국선원이나 항공기 승무원 ⑤ 중국 국경을 통과하는 자.

3. 출입국관리기관의 조직 및 직능

중국의 출입국관리기관은 국내 출입국관리기관과 국외 출입국관리기관으로 나누어져 있으며, 국내의 출입국관리기관에는 중국의 행정구역의 구분에 따라 전국 각 지역을 세 개의 등급으로 나누어公安部출입경관리기관, 省·自治區·直轄市출입경관리기관 그리고 市와 縣級의 출입경관리기관을 설치해 두고 있다.

(1) 국내 출입국관리기관

가.公安部출입경관리기관

중국내에서 출입국관리업무를 담당하고 있는 정부부처는公安部¹²⁾ 및 公安부의 권한을 위임 받은 지방공안기관, 외교부와 외교부의 권

중외합작경영기업(中外合作經營企業), 외자기업(外資企業)을 말한다.

12) 公安部출입경관리기관은 公安部에 설립된 출입경관리국으로 대외적인 칭호는 ‘중화인민공화국 公安部출입경관리국’이다.

한을 위임 받은 지방 의사부처가 있다.

공안부는 1983년 중앙정부의 비준을 거쳐 공안부 안에 ‘공안부 출입경관리국’을 설치하였으며, 이후 각 省·市·自治區 및 省정부 소재지의 市와 중점 縣·市의 공안기관도 업무의 필요에 따라 외국인 관리와 出入境管理處(科)를 설치하여 중앙정부에서 지방까지 출입국관리 업무에 대한 일률적인 관리체계와 상대적으로 독립된 업무체계를 형성하고 있다.

공안부 내에 설치한 ‘공안부 출입경관리국’의 주요한 직능을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 국가의 법률에 의거하여 출입경관리와 관련한 법규의 초안을 제정하고 법률을 집행하는 구체적인 규정을 제정하며 법의 집행에 관한 유권해석을 한다.
- ② 각 지역의 출입경관리 업무의 구체적인 상황을 조사·연구하고 각 지역의 출입경관리 부문의 법 집행상황을 검토, 지도, 감독하며 거시적인 조정과 통제를 하고 업무전반을 총괄하며 각종 업무 관련 정보를 적시에 전하며 외국 주재 중국의 대사관 및 영사관의 사증이나 여권 등의 증서발급 업무를 지도·심사한다.
- ③ 전국의 출입경관리 발전계획과 훈련계획을 지정하고 전국적 성격을 띤 업무의 훈련을 지도하고 출입경관리기관 간부의 정치와 업무 자질을 향상시킨다.
- ④ 외국의 이민국이나 출입경관리기관과 업무교류를 진행하며 중국 주재 외국의 대사관과 출입경관리와 관련한 업무에 관해 협의하고 각국의 출입경관리에 관한 정황이나 자료, 관리제도나 및 관리방법 등을 파악하고 연구하며 출입경관리의 대외적인 홍보와 학술연구를 지도한다.
- ⑤ 중국국적의 취득이나 이탈 혹은 회복 신청을 심사하여 비준하고 국적증서를 발행한다.

나. 省·市·自治區의 출입경관리기관

중국의 각 省, 自治區, 直轄市의 출입경관리처는 그 지역의 출입경관리 업무를 담당하는데 그 주요한 직능은 다음과 같다.

- ① 국가의 법률과公安부의 관련규정에 따라 출입경관리와 관련한 지방성 법규나 구체적인 施行方法을 기초한다.
- ② 각급 公安기관의 권한에 의거하여 이 지역에서 실시하는 각 市, 縣의 출입경관리 업무체제를 확립하며 내·외국인에 대해 각종 출입경 관련증서나 사증을 접수, 심사하여 발급하고, 이 지역의 公安기관의 출입경관리에 관한 상황을 검토하고 파악하며, 각종 관련정보를 숙지하며 발생된 문제해결을 지도하거나 협의하여 해결하고, 중대한 섭외사건을 처리하며, 이 지역의 출입경관리기관 간부에 대해 교육훈련을 실시한다.
- ③ 公安부에서 위임한 기타 업무사항을 처리한다.

다. 市와 縣級의 출입경관리기관

각 市, 縣級의 출입경관리처 혹은 과(科)는 당해 지역의 출입경관리 업무를 주관하는데 그 주요 직능을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 법률의 규정과 권한에 따라 중국공민과 외국인이 입출국할 때에 소지하는 각종 증서나 사증을 접수, 심사하여 발급하며 각종 출입경증서의 변경이나 연장수속을 처리한다.
- ② 이 지역에 장기 혹은 단기 체류하는 외국인에 대하여 일상적인 체류, 취업, 여행 등을 관리하며 이 지역을 방문한 화교나 港澳臺 지역의 居民 및 외국인의 임시 숙박등록을 관리 한다.
- ③ 이 지역에 있는 내·외국인의 상황을 파악하고 상급 公安기관의 출입경관리기관에 업무보고를 하며 범죄활동을 적발하고 통제나 제한하며 각종 섭외사건을 직접 혹은 유관부문과 협력하여 처리하고 법률의 규정과 권한에 따라 처벌을 결정하거나 집행한다.

④ 공안부 혹은 성급 공안기관이 위임한 기타 사항을 처리한다.

(2) 국외 출입국관리기관

국외에서 출입국관리업무를 담당하는 기관으로는 외국에 주재하는 중국의 외교부 대표기관과 영사기관 또는 외교부의 권한을 위임 받아 외국에 주재하고 있는 기타 기관이 있다.¹³⁾

공안부와 지방 공안기관은 주로 사적인 이유로 출국하는 중국국민의 여권과 사증을 발급하고 일반 외국인의 입국·통과·체류·여행신청을 접수·수리하고 공안기관이 설치한 개항지 국경검사기관은 모든 내·외국인의 출입국 사증에 대한 검사를 책임지고 있다. 또한, 공안기관은 사증발급 업무 이외에 일상관리 업무 중 외국인의 입국 후 관리 및 그 밖의 발생하는 각종 섭외사건 업무처리를 담당하고 있다.

외교부와 지방 외사부처에서는 공무로 출국하는 중국국민이 사용하는 여권을 발급하고, 중국주재 외국의 외교부 대표기관, 영사기관의 직원 및 외교특권과 면세특권을 향유하는 기타 외국인의 입국 후 사후관리를 책임지고 있다.

외국에 주재하는 중국의 외교기관은 중국 국민이 국외에서 신청한 여권이나 증서 그리고 외국인이 중국을 방문하기 위해 신청한 입국·통과 사증을 발급하는 업무를 처리하고 있다.

Ⅲ. 외국인의 입국관리 제도

1. 입국의 개념

입국은 한 국가의 국민이 국가 혹은 지역(地域)으로부터 합법적으로 다른 국가 혹은 지역의 국경내로 들어가는 행위를 말하며 물건은 입

13) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.114~115,

국에 포함하지 아니 한다.¹⁴⁾

외국인의 입국이란 자국의 공민이 아닌 자가 합법적으로 유효한 여권이나 기타 여행증서, 사증을 소지하고 한 국가 또는 지역의 대외 개방된 또는 지정된 개항지로부터 그 나라의 국경 내로 들어오는 것을 말한다.

외국인의 입국을 허락할 것인가의 여부 및 어떤 조건하에서 입국을 허락할 것인가 하는 문제는 완전히 각 국가가 자주적으로 결정한다. 각국은 외국인이 자국의 국토로 들어오는 것을 받아들이거나 허락해야 할 법적인 의무는 없으며 외국인도 방문국가의 정부에 반드시 그의 입국의 허락을 요구할 권리는 없다.

중국은 주권국가로서 국가의 주권과 안전 및 정상적인 출입국 절차를 보장하기 위하여 외국인이 중국을 방문할 경우 사전에 중국정부의 주무기관의 허가를 받아야 하고 유효한 사증·증서를 소지하고 대외에 개방한 혹은 지정한 개항지를 통해 입국해야 하며, 합법적으로 입국한 자만이 중국법률의 보호를 받을 수 있다.

2. 입국 신청

(1) 사증(VISA) 신청기관

외국인이 한 국가에 입국하기 위해서는 먼저 방문국가의 허가를 받아야 하는 전제조건을 만족시켜야 한다. 일반적으로 외국인의 입국을 허가하는 방법은 바로 사증제도를 통해서 이다. 대부분의 국가에서는 외국인의 입국, 통과, 체류, 출국 등에 관한 내용을 법률에 규정해 두고 있다.

중국에서도 『외국인의 출입국관리법』에 “외국인이 중국을 방문할 경우 반드시 중국정부의 주무기관의 허가를 받아야 한다”고 규정을

14) 중국에서는 입국을 ‘入境’이라고 하며, 출국을 ‘出境’이라고 부르고 있다.

두어 외국인은 반드시 법률이 규정한 수속을 이행하고 허가를 받은 후에 중국에 입국할 수 있으며 만약 허가를 받지 못하고 입국하게 되는 경우 이는 불법입국이 되는 것이다. 따라서, 외국인이 입국하려면 반드시 사전에 중국정부에 사증(VISA)을 신청하여 허가를 받아야 한다.

중국의 주관부처에서 해석하고 있는 사증의 개념은 한 국가 내에서 혹은 외국에 주재하는 기관이 외국 공민에 대해 본국 국경의 출입과 통과를 허가하고 그가 소지한 여권¹⁵⁾이나 기타 유효한 여행 증명서상에 도장을 날인하고 서명하는 행위를 말한다.¹⁶⁾ 그러므로, 외국인이 외국에 주재하는 중국의 주무기관이 발급한 유효한 사증을 소지하면 출입국관리부처에서는 외국인의 중국 입국을 보장한다.

외국인이 중국정부에 사증(VISA)을 신청할 수 있는 방법에는 일반적인으로 외국에서는 외국에 주재하고 있는 중국 대사관, 영사관 혹은 외교부의 권한을 받은 홍콩, 마카오주재 查證處에서 신청할 수 있다. 중국내에서는 출입경관리기관에 신청한다. 중국내의 출입경관리기관은 공안부, 공안부의 권한을 받은 지방 공안기관과 외교부, 외교부의 권한을 받은 지방 외사부처이다.

공안기관과 지방 외사부처는 중국내에서 사증이나 증서의 발급업무를 담당하고 있는데, 외교와 공무여권의 사증은 외교부와 지방 외사부처가 처리하고 보통여권의 사증은 공안기관에서 처리하고 있다. 그러나, 중국과 사증협의를 체결한 국가의 국민이 중국에 입국할 경우에는 그 협의에 따라 시행하고 있다.¹⁷⁾

15) 사증기관이 외국인의 여권이나 기타 유효한 국제 여행증서 상에 입경, 출경 혹은 통과를 허가하는 도장을 날인하는 것이다.

16) 《涉外公安知識問答》 중국정방출판사, 1994년, P.51.

17) 여기서 말한 사증면제협이란, 중국과 관련국가와의 사증면제협정과 사증수속의 간소화 협의를 포함하며 중국이 주변 국가와 체결한 邊境居民의 상호 왕래에 관한 협정도 포함한다. 중국의 『외관법 실시세칙』 제 19조에는 “중국과 사증면제 협정을 체결한 국가의 사증면제 대상 외국인이 만일 중국에서 30일 이상 체류하려면 입국 일로부터 30일 이내에 관할 시, 현의 공안국에 가서 거류증을 신청해야 한다.”고 규정하고 있다.

(2) 사증(VISA)의 취득 요건과 유형

외국인의 입국사증 신청은 행선국이 규정한 조건을 구비해야만 비로소 입국사증을 취득할 수 있다. 외국인의 입국신청에 필요한 수속과 제공해야 할 증명서류는 각 나라마다 다르며, 중국의 경우 외국인이 사증(VISA)을 신청할 때에는 다음의 조건을 구비해야만 비로소 사증을 취득할 수 있다.¹⁸⁾

① 본인의 유효한 여권이나 여권을 대신하는 증서의 제공 ② 사증 신청표를 작성하고 최근에 촬영한 탈모의 반명함판 사진 ③ 신청사유와 관련된 증서 ④ 관련된 질문에 대한 대답 ⑤ 사증 수수료가 있으며, 만 16세 미만의 외국 아동의 경우 그 부모 또는 감호인과 동반 입국 시에 그 부모나 감호인과 동일한 여권을 사용할 경우에는 단독으로 위에서 말한 입국수속을 받지 않아도 된다.¹⁹⁾

중국에서 발급하는 사증의 종류에는 모두 12가지가 있으며 사증의 종류에 따라 발급대상도 달라진다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

- ① 외교사증 : 사증 상 ‘외교’라는 글자를 기재하며 외교관 여권을 소지한 자에게 발급한다. 단, 외교관 여권을 소지하였다고 하여 무조건 모두 외교사증을 받을 수 있는 것은 아니다.
- ② 공무사증 : 사증 상 ‘공무’라는 글자를 기재하며 공무여권, 관원 여권 또는 특별여권을 소지한 자에게 발급한다.
- ③ 예우사증 : 사증 상 ‘예우’라는 글자를 기재하며 전직 국가원수, 전 정부의 중요 관원 혹은 신분이 비교적 높은 유명인사 등에게 발급한다.

18) “외국인의 중국비자신청 매뉴얼”(外國人來中國申請簽證指南), <http://www.gov.cn>.
자료출처: 중국외교부, 2006년 8월 31일.

19) 중화인민공화국중앙인민정부 홈페이지: <http://www.fmprc.com.cn>.

20) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.115~116, 중화인민공화국중앙인민정부 홈페이지: <http://www.fmprc.com.cn>.

- ④ 정주(D)사증 : 중국에서 영주하는 외국인에게 발급한다.
- ⑤ 직업(Z)사증 : 중국에서 근무를 하거나 취업하는 자 및 그 수행 가족에게 발급한다.
- ⑥ 유학(X)사증 : 중국에 유학, 진수, 실습 등의 목적으로 6개월 이상 체류하고자 하는 자에게 발급한다.
- ⑦ 방문(F)사증 : 중국측의 초청으로 방문, 시찰, 강의, 무역 상담, 과학기술이나 문화교류 및 단기 진수, 실습활동 등 체류기간이 6개월 미만인 자에게 발급한다.
- ⑧ 관광(L)사증 : 중국에 관광이나 친지방문 혹은 기타 개인적인 일로 입국하고자 하는 자에게 발급하며 그 중 9명 이상으로 조직된 단체 관광객에게는 단체사증을 발급한다.
- ⑨ 통과(G)사증 : 중국을 경유하여 통과하려는 자에게 발급한다.
- ⑩ 승무원사증(C)사증 : 항공, 승무, 항운 업무를 집행하는 국제열차 승무원, 국제 항공기의 승무원 및 국제 항해를 하는 선박의 선원 및 그 수행 가족에게 발급한다.
- ⑪ 상주기자(J-1)사증 : 중국에 상주하는 외국 기자에게 발급한다.
- ⑫ 일시취재(J-2)사증 : 중국에 일시 취재 차 방문하는 외국 기자에게 발급한다.

3. 입국 심사

중국에서 외국인의 입국과 출국을 관리하는 기관은公安부의 변방관리국이 담당하고 있다. 일반적으로 외국인의 출입국 검사는 개항지²¹⁾에서 행하는데 개항지는 그 지리적 위치에 따라 비행장, 항구, 육지로 나눌 수 있다.²²⁾

21) 개항지란, 한 국가가의 내·외국인, 교통 운수수단과 화물이 출입하는 항구, 비행장, 기차역이나 변방의 통로등을 말한다. 중국에서는 이를 “口岸”이라고 칭한다.

22) 1994년 말 현재 중국에는 대외에 개방한 개항지가 모두 227개 있으며 그중 공항

외국인의 입국허가 여부 및 입국조건의 규정은 각 국가마다 본국의 정황과 필요에 따라 결정하게 된다. 국제법에 따라 어떤 국가도 외국인의 입국을 반드시 허가해야할 의무는 없다. 그리고 한 국가의 사증주무기관이 외국인의 입국에 대하여 관리를 하는 것은 국가의 주권을 행사의 구체적인 방법으로써 완전한 독립성과 배타성을 가지고 있으며 외국의 어떠한 간섭도 받지 아니 한다.

중국정부도 자국의 국가정세를 고려하여 사증의 종류에 따라 입국심사를 하며 허가하는 기준도 다르다. 중국은 인구가 많은 개발도상국 중의 하나로 경제발전과 개인의 평균 생활수준이 그리 높지 않으나 노동력은 매우 풍부하다. 이때문에 초청이나 고용으로 중국에 오는 사람 또는 중국에 정주하기 위해 신청한 외국인에 대하여는 입국사증에 있어서 일반적인 심사기준이 기타 사증에 비하여 비교적 엄격하다. 중국의 경제건설에 필요한 전문 인재가 아니면 취업사증은 일반적으로 허가하지 않고 있으며, 중국에 정주를 신청하려면 신청인의 중국내에 있는 친척을 보증인으로 내세워야 하고 공안기관의 사전허가를 받는 것을 원칙으로 하고 있다.

또한, 법률에 외국인의 입국과 관련하여 국가의 안전과 사회질서에 위해할 가능성이 있다고 인정되는 외국인의 입국을 금지하고 있으며, 입국금지의 외국인 대상과 범위는 아래와 같다.

① 중국정부에 의해 강제퇴거 된 자로 입국금지 기한이 만료되지 않은 자 ② 입국 후 테러나 폭력 혹은 전복활동을 할 가능성이 있는 자 ③ 입국 후 밀수, 마약 혹은 매춘행위를 할 가능성이 있는 자 ④ 정신병, 에이즈, 성병 혹은 개방성 폐결핵 등 전염병을 앓고 있는 자 ⑤ 중국에 체류기간 동안의 비용을 보장할 수 없는 자 ⑥ 입국 후 중국의 안전과 이익에 위해한 기타 활동을 할 가능성이 있는 자.23)

이 48개, 항구가 115개, 육지 개항지가 62개 있다. 出入境管理教程, 중국인민공안대학출판사, 1995년판, P.156.

23) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.117.

상기 사항 중 ①에서 규정하고 있는 ‘강제퇴거’에는 중국형법과 외국인출입국 관련법의 규정에 따라 외국인에 대한 강제퇴거의 선고나 재결도 포함하고 있다. 강제퇴거를 당한 외국인에 대한 선고나 재결은 그에게 강제퇴거의 판결이나 재결의 선포 이외에 입국금지의 기한도 동시에 선포하는데 입국금지의 기한이 만료되지 않은 자는 입국을 금지하고 있다.

4. 홍콩·마카오·대만居民的 입국

중국은 역사적인 이유로 인하여 홍콩과 마카오에서 永久居留權을 소지한 중국공민과 대만에 거주하는 중국공민이 중국 본토로 들어올 경우에 기본적으로는 중국공민의 국내 유동이라고 할 수 있으나 실질적으로는 출입국의 특수성을 띠고 있다.

(1) 홍콩·마카오居民的 입국

가. 홍콩·마카오居民的 입국신청

홍콩·마카오居民的 중국내지방문에 대한 입국관리 업무는 중국의 건국 초기부터를 시작하였다. 중국공안부는 1986년 「중국공민의 출경입경관리법」(中國公民出境入境管理法) 제17조의 규정에 의거하여 「중국공민의 개인사유로 인한 홍콩地區나 마카오地區의 왕래를 위한 잠정관리방법」(中國公民因私事往來香港或者澳門地區暫行管理辦法)을 국무원의 비준을 거쳐 공포하고 홍콩·마카오居民的 중국내지방문에 대한 법적인 근거를 마련하였다.

잠정관리방법에서는 중국내지 공민 및 홍콩·마카오居民이 사적인 이유로 중국내지 또는 홍콩·마카오지역을 상호 방문할 경우 내지의 공안기관에서 발급하는 왕래증서를 발급받아야 한다. 이 왕래증명서

에는 홍콩·마카오지역의 통행증, 홍콩·마카오지역의 왕래 통행증과 홍콩·마카오동포 회향증이 있다.²⁴⁾

① 홍콩·마카오지역의 통행증(前往港澳通行證)

‘홍콩·마카오지역의 통행증’은 중국공민이 홍콩이나 마카오로 가서 정주할 때 사용하는 출국증서로써 중국공민이 호구 소재지의 시, 현의 공안기관에 신청하며 1회 사용이 유효하고 ‘일방통행증’이라고도 한다.

② 홍콩·마카오지역의 왕래 통행증(港澳居民往來內地通行證)

‘홍콩·마카오지역의 왕래 통행증’은 중국공민이 단기간으로 홍콩이나 마카오에 가는 경우와 중국내지로 돌아올 때 사용하는 출국, 입국증서로 중국공민인 호구 소재지의 시, 현의 공안기관에 신청하며 왕복 사용하므로 ‘왕복통행증’이라고도 한다.

③ 홍콩·마카오동포 회향증(港澳同胞回鄉證)

홍콩·마카오항오居民이 중국내지에 자주 왕래를 할 경우 廣東省公安廳에 ‘홍콩·마카오동포 회향증’을 신청하여 발급 받아야 한다. 이 증서는 중국공안부가 廣東省公安廳에 권한을 위임하여 발급업무를 담당하게 하고 있으며, 廣東省公安廳은 홍콩·마카오居民의 발급 신청을 용이하기 하기 위해 홍콩과 마카오의 중국여행사에 구체적인 처리 방법을 위임하고 있다.

나. 홍콩·마카오居民의 입국 유형

홍콩·마카오居民의 중국내지를 방문하는 경우는 일시적 방문과 중국내지에 돌아와 정주하는 두 가지 종류가 있다.

24) “港澳居民의 내지로 가는 수속방법 매뉴얼”(港澳居民赴內地手續辦理指南), <http://www.gov.cn>.
자료출처: 중국공안부, 2005년 6월 22일.

① 일시적인 방문

홍콩·마카오居民의 일시적인 방문이란 중국내지에서의 정주 목적이 아닌 여행이나 상용, 기업 창설, 친지나 친구 방문 등을 말한다. 홍콩·마카오居民의 방문에 편리를 도모하고자 ‘향오동포회향증’(港澳同胞回鄉證)을 소지한 이들이 이증서의 유효기간 이내에 언제든지 중국정부가 대외적으로 개방한 개항지를 통하여 입국할 수 있으며, 입국 후 기타 중국내지 공민과 동일하게 중국 각지를 여행하거나 방문할 수 있다.

② 중국내지에서의 정주

홍콩·마카오居民이 중국내지에 돌아와 정주할 경우에 “잠정관리방법”의 규정에 따라 사전에 정주 예정지의 시, 현 공안기관에 신청서를 제출하고 省級공안기관의 허가를 받아야 한다.

관할기관의 정주허가를 받은 홍콩·마카오居民은 ‘정주’가 기재된 회향증을 소지하고 관할 공안기관에 가서 상주호구를 신청하고 관할 공안기관의 출입국관리부처에서는 그 회향증을 회수한다.

다. 입국금지

중국정부는 입국관리 대상의 특수성으로 인하여 관련 법률의 규정에 따라 외국인뿐만 아니라 아래에 열거한 행위를 행한 홍콩·마카오居民에 대해 중국내지의 방문을 금지하고 있다.²⁵⁾

- ① 약탈, 강도, 마약 등 범죄활동을 할 가능성이 있다고 인정되는 자
 - ② 정황을 날조하여 거짓증명서를 제출한 자;
 - ③ 정신병 환자.
- 중국정부는 이 3가지 중의 하나에 해당하는 자에 대해서는 입국을 금지시키고 있다.

25) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.117.

(2) 대만居民的 입국

가. 대만居民的 입국신청

중국과 대만은 정치적인 이데올로기로 인하여 서로 다른 정치체제의 시행하고 있어 兩岸해협사이의 인적교류가 외국인의 중국방문과 다를 뿐만 아니라 홍콩·마카오居民的 중국대륙 방문과도 차이가 있다.

20세기 80년대 이전에는 중국과 대만의 兩岸해협사이에는 인적교류가 두절된 상태에 있었으나 80년대 이후 국제적, 국내적 형세의 증대한 변화와 중국의 대만에 대한 적극적인 정책의 시행으로 말미암아 대만 정부의 대만居民的 중국내지방문에 대한 제한을 완화하기 시작하였다.

중국정부는 대만居民的 중국내지 방문과 관련한 업무를 규범화·법제화하기 위하여 1991년 12월 17일 국무원에서 『중국공민의 대만地區 왕래관리방법』(中國公民往來臺灣地區管理辦法)을 공포하여 1992년 5월 1일부터 시행하고 있으며 대만居民的 중국내지를 방문할 때에는 반드시 중국내지 왕래통행증 또는 여행증서를 신청해야 하고 대외적으로 개방 혹은 지정된 입출국개항지로 통행해야 한다.

『중국공민의 대만地區왕래관리방법』의 규정에 따라 중국내지 공민이 대만을 왕래할 경우에는 반드시 호구 소재지 공안기관에 중국내지 공민의 대만왕래 통행증을 신청해야 하며, 대만居民的 중국내지 왕래에도 공안부 출입경관리국이 위탁한 유관기관에 대만居民的 중국내지 왕래 통행증을 신청해야 한다.²⁶⁾

① 중국공민의 대만왕래 통행증(大陸居民往來臺灣通行證)

‘중국내지 공민의 대만 왕래 통행증’은 중국내지 공민이 대만에 정주, 친지나 친구 방문, 여행, 재산의 처리, 관혼상제의 처리 혹은 경제

26) “대만居民的 대륙왕래 수속방법 매뉴얼”(臺灣居民往來大陸手續辦理指南), <http://www.gov.cn>. 자료출처: 국무원대만사무관공실 홈페이지, 2005년 6월 22일.

과학·기술·문화·교육·체육·학술교류 등의 활동에 사용되는 통행증으로 중국내지 국민이 호구 소재지의 시, 현의 공안기관에 신청하며 유효기간은 5년이고 통행증상에 주석을 다는 방법을 실시하고 있으며 주석은 일회왕복과 복수왕복의 두 종류가 있다.

② 대만居民的 중국내지 왕래 통행증(臺灣居民往來大陸通行證)

‘대만居民的 중국내지 왕래 통행증’은 대만居民이 중국내지에 정주, 친지나 친구 방문, 여행, 재산의 처리, 관혼상제의 처리 혹은 경제과학·기술·문화·교육·체육·학술교류 등의 활동에 사용되는 통행증으로 공안부의 출입경관리국이 위탁한 유관기관(예를 들어 홍콩, 마카오의 중국여행사, 외교부의 駐 홍콩·마카오 사증 辦事處 등)이 발급하거나 또는 공안부 출입경관리국이 지정한 개항지 공안기관이 발급한다. 외국에서 중국내지로 입국할 경우에는 외국 주재 중국의 외교대표기관, 영사기관 혹은 외교부의 권한을 위임받은 기타 기관에서 ‘대만居民的 중국내지 왕래 통행증’ 또는 ‘중화인민공화국 여행증’을 발급한다.

‘대만居民的 중국내지 왕래 통행증’의 유효기간은 5년이며 발급기관은 통행증에 주석을 달 수 있으며, 대만居民이 중국내지에서 투자, 무역 등 경제활동 혹은 기타 업무로 인하여 중국내지에 입국한 후 복수로 왕래가 필요할 경우 공안기관은 복수의 유효통행증을 발급한다.

또한, 대만居民的 중국내지 방문신청 시 상기기관에 수속에 필요한 자료를 제공해야 하는데 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 대만에 거주하고 있음을 증명하는 유효한 신분증과 출입경증서
 ② 신청서 작성 ③ 기타 지역이나 국가를 경유하는 자는 경유지역이나 국가의 재입경허가 증명서, 단 통과여객으로 사증이 필요 없는 지역이나 국가는 제외함 ④ 정주, 친지나 친구 방문, 여행, 재산의 접수나 처리, 婚喪事의 처리를 위한 자는 반드시 그에 상응한 증명서 제출

⑤ 경제, 과학 기술, 문화, 교육, 체육, 학술활동에 참여하는 자는 중국 내지의 관련기관이나 단체, 개인의 초청장 혹은 해당 활동에 참가의 동의를 증명하는 서류를 제출해야 한다.

대만주민 중에 입국금지 사유에 해당하지 않은 자를 제외하고 ‘대만주민의 중국내지 왕래 통행증’이 발급되며 일반적으로 매회 3개월간의 유효기간을 두고 있으며 연장이 가능하다.

나. 대만주민의 입국 유형

대만주민이 중국내지를 방문할 경우 대개 3가지 경로를 통해 입국을 하게 되는데 중국정부는 대만주민의 중국내지 왕래 신청경로와 처리기관에 따라 각각의 관련 규정을 마련해 두고 있다. 첫째, 대만에서 직접 중국내지로 오는 경우 공안부 출입경관리국이 위탁한 유관기구에 방문신청을 해야 하며, 특수한 사정이 있을 경우에는 지정된 개항지의 공안기관의 출입경관리부문에 신청서를 제출해야 한다. 둘째, 홍콩·마카오地區에서 중국내지로 들어올 경우에는 공안부 출입경관리국이 위탁한 홍콩·마카오地區의 유관기구에 방문신청을 해야 한다. 셋째, 외국에서 직접 중국내지로 오는 경우 외국에 주재하는 중국대사관이나 영사관에 방문신청을 해야 한다.

대만주민이 중국내지에 친지나 친구 방문, 여행, 재산의 접수와 처리, 혼상사의 처리문제로 오거나 투자·무역활동에 종사하기 위하여 올 경우에는 유효한 ‘대만주민의 중국내지 왕래 통행증’을 소지하고 언제든지 중국의 대외개방 개항지로 입국할 수 있다. 만일 입국 개항지를 지정했다면 반드시 지정한 개항지로만 입국을 해야 한다.

대만주민이 중국내지에서의 정주를 원할 경우 화교나 홍콩·마카오주민에 대한 요구조건과 이행수속과 같이 반드시 입국하기 전에 공안부의 출입경관리국이 위임한 기관에 신청서를 제출하고 공안기관은 유관기관과 공동으로 이를 심사하여 허가여부를 결정한다.

정주허가를 받은 대만居民은 공안기관의 출입경관리기관이 발급한 정주 증명서를 근거로 중국내지에서 정주할 수 있으며 정주지역의 공안기관에서 상주호구 수속을 밟아야 한다.

다. 입국금지

중국정부는 입국관리 대상의 특수성으로 인하여 관련 법률의 규정에 따라 외국인뿐만 아니라 대만居民도 입국금지의 규제대상에 포함시키고 있다. ① 범죄행위가 있다고 인정되는 자 ② 중국대륙에 와서 국가의 안전과 이익에 위해 활동을 할 가능성이 있다고 인정되는 자 ③ 정황을 날조하여 거짓 증명을 제공하는 등 사기행위를 한 자 ④ 정신병자 혹은 중한 전염병환자. 단, 치료나 기타 특수한 원인으로 허가를 받은 자는 입국을 할 수 있다.

IV. 외국인의 체류관리 제도

1. 숙박등록 및 신고

(1) 숙박등록의 대상과 범위

중국은 외국인이 입국하여 일반 숙박시설 또는 중국인의 집에 머무르고자 할 경우 일정 기간 안에 숙박시설 혹은 숙박하고자 하는 지역의 관할 공안기관에 반드시 등록을 해야 하는 숙박등록신고제도를 시행하고 있다.²⁷⁾

중국이 대외 개혁·개방정책을 추진하면서 입국하는 외국인이 증가하고 활동구역이 확대됨에 따라 입국자에 대한 관리의 한 방법으로 시행하고 있는 제도로 특히 관련 법률에 명시하고 있으며 공안기관의 출입국관리업무 중에 중요한 비중을 차지하고 있다.

27) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.119~120.

가. 숙박등록의 대상

중국의 출입국관리 관련 법률의 규정에 의하면 ‘임시숙박등록’을 해야 하는 대상에는 중국에 입국한 외국인과 홍콩·마카오·대만주민이 여기에 속한다.

- ① 일시 방문한 외국인이 입국 후 중국에 정류하며 투숙하는 경우 ; 이미 거류증을 취득한 외국인이 원 주소지를 떠나 다른 곳에 임시 숙박하는 경우 ; 외교특권과 면세 특권을 가진 외국인이 중국 주재 대사관이나 영사관사 혹은 주소지를 떠나 다른 지방에서 숙박할 경우.
- ② 홍콩·마카오·대만주민이 입국 후 일시 정류하며 숙박하는 경우 ; 임시 거주증을 받은 화교나 홍콩·마카오·대만주민이 원 주소지를 떠나 임시 기타 지방에서 숙박하는 경우.

나. 숙박등록의 범위

등록을 해야 하는 임시숙박의 범위는 고정성 숙박시설과 中外居民 가정에서의 숙박 및 이동성 숙박 수단에서의 임시 숙박을 포함한다.

- ① 고정성 숙박시설이란 여관, 호텔, 여인숙, 초대소, 학교 등의 기업·사업단위 혹은 기관, 단체와 기타 中外機構를 말한다.
- ② 中外居民의 가정에는 中外居民의 접대용으로 임차한 숙박 장소를 포함한다.
- ③ 이동성 숙박 수단이란 예를 들어 외국인이 임시로 설치한 천막 내에 숙박하거나 관련 기관이 어떤 장소 혹은 관광지에 설치한 천막이나 자동차, 여관 등을 말한다.

(2) 숙박등록의 관리 방법

외국인, 화교, 홍콩·마카오·대만주민이 중국내에서 숙박을 할 경우 투숙지에 따라 그 관리방법을 달리하고 있다.

일반적으로 입국자가 숙박시설에 투숙할 때에는 본인의 유효한 증서를 제시함과 동시에 ‘臨時宿泊登記表’를 작성해야 한다.²⁸⁾

숙박시설에 등록 할 때에는 외국인의 경우 본인의 유효한 여권이나 居留證을 제시해야 하고, 만약 외국인에게 개방되지 않은 지역에서 숙박할 경우에는 공안기관 출입경관리부문에서 발급한 그 지역에서 여행을 할 수 있는 ‘외국인 여행증’을 제시해야 한다.

華僑는 중국여권이나 여행증 혹은 入出境通行證을 제시해야 하며, 홍콩·마카오居民은 반드시 항오동포 회향증 혹은 입출경 통행증을 제시한다. 대만居民은 내지 왕래 통행증 혹은 입출경 통행증을 제시해야 한다.

또한, 省·鎮에 거주하는 외국인의 가정에 숙박하는 할 경우에도 투숙자의 신분증을 제시해야 한다.

중국에서는 외국인이 숙박시설에 투숙할 때에 등록수속을 해야 하는 것 이외에 출입국관련 기관에 법률에서 규정한 시간 안에 임시숙박등록에 대한 신고를 해야 한다.²⁹⁾

임시숙박등록의 신고에는 숙박기관이 공안기관 출입경관리부문에 신고하는 경우와 中外居民(중국에 거주하는 외국 거민) 또는 중국인이 공안기관에 신고하는 경우로 나뉜다.

숙박기관의 경우, 투숙자가 숙박등록을 한 후 24시간 이내에 공안기관 출입경관리부문에 숙박등기표를 보내거나 컴퓨터 기록을 보내는 방법으로 신고를 해야 한다.

입국자가 외국인 주민의 가정에 투숙할 경우, 24시간 이내에 본인이나 中外居民(중국에 거주하는 외국주민)이 공안기관이나 거주지 관할

28) ‘臨時宿泊登記表’에 성명, 성별, 생년월일, 국적, 여권이나 증서의 종류와 번호, 사증종류, 유효기간, 거류증의 유효기간, 정류 사유, 접대 기관, 도착일자, 숙박 예정기간, 출발지, 국외 주소, 숙박하게 한 자의 주소 등을 기재해야 한다.

29) 전재경, 양효령 등외, 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(Ⅲ), 경제·인문사회연구회, 2005년, 98-99면.

지역의 파출소에 신고하는 방법이 있다. 거주지 파출소에 신고를 할 경우, 신고 받은 파출소는 신고의 수리 후 규정에 따라 市·縣의 공안국 출입경관리부문에 보고를 해야 한다.

입국자가 省·鎮에 거주하고 있는 중국인의 가정에 임시 숙박하는 경우에 도착 후 24시간 이내에 본인이나 투숙하게 한 자가 관할 공안 파출소에 신고를 해야 하며, 농촌에 사는 자는 72시간 이내에 관할 공안 파출소 혹은 鄉·鎮인민정부의 호적 관공실에 신고를 해야 한다.

또한, 입국자가 이동성 숙박시설에 임시 투숙한 경우 입국자에게 이동성 숙박기구를 위한 장소를 제공한 자나 기관이 24시간 이내에 관할 공안기관에 신고를 해야 한다.

2. 외국인의 체류

(1) 체류의 유형 및 관리 기관

각국은 합법적으로 입국한 외국인에 대하여 그가 소지한 사증의 종류와 입국한 국가의 관련 법률의 규정에 따라 일정기간 동안 그 국가에서의 체류를 허가하고 있다. 즉, 한 국가가 외국인의 입국을 허가하는 것은 바로 외국인에게 일정기간 동안의 체류를 허가하는 것을 의미한다.³⁰⁾

각국의 이민법이나 외국인관리에 관한 관련법에서 그 나라에 거주하는 외국인의 체류자격에 따라 그가 향유하는 합법적인 권한의 내용, 범위와 정도 등에 다소간의 차이가 있다. 일반적으로 장기체류 자격을 가진 외국인은 비교적 많은 합법적인 권익을 누릴 수 있으나 단기체류자는 일정한 범위와 정도의 권익만을 누릴 수 있다.

중국의 외국인의 입경출경관리법 및 그 실시세칙의 규정에 의하면 외국인의 체류와 여행에 대한 관리는 중국공안부 출입경관리기관,

30) 중국에서는 외국인의 ‘체류’(滯留)를 ‘거류’(居留)라고 표현하고 있다.

성·자치구·직할시 출입경관리기관, 시와 현급의 출입경관리기관이 담당하고 있으며, 외국인 체류를 입국사유와 입국신분 및 체류기간에 따라 3종류로 분류하고 있다.³¹⁾

가. 단기정류(短期停留)

단기정류란 방문사증(F), 관광사증(L), 통과사증(G), 승무원사증(C), 및 일시취재사증(J-2) 등을 소지하고 중국에 방문하거나 시찰, 상용, 과학기술이나 문화교류 및 단기 유학, 일시취재 등 6개월 미만의 기간 동안 체류하는 외국인을 말한다. 상기의 사증을 소지한 외국인은 사증의 유효기간 안에 중국에 정류할 수 있으며 居留證을 발급받을 필요가 없다.

나. 거류(居留)

직업사증(Z), 유학사증(X) 및 기자사증(J-1)을 소지하고 중국에 입국한 외국인이 중국에서 근무, 취업, 유학, 투자경영, 지사 설립, 중국기업과의 합작 등을 목적으로 중국에 6개월 이상 또는 몇 년간 체류하는 것을 말한다. 거류에는 1년 미만의 단기거류와 1년 이상의 장기거류로 나눈다.

중국에 6개월 이상 또는 1년 이상 체류를 원하는 외국인은 입국일로부터 30일 이내에 거주지의 시·현 공안국에 居留證 또는 외국인 임시체류증을 신청하며, 공안기관은 외국인의 체류신청을 심사하여 그 외국인에게 임시거류증이나 유효기간 1년에서 5년 미만의 거류증을 발급한다.

다. 영구체류

2004년 8월 중국공안부와 외교부가 공동으로 공포·시행한 『외국인 재의 재중 영구체류 심사비준관리관법』(外國人在華永久居留審批管理

31) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.118~119.

辦法)에서³²⁾ 외국인의 출입국수속의 편리를 도모하고 중국에서 안심하고 일할 수 있도록 일정한 조건에 부합하는 외국인들에게 ‘외국인 영구체류증’ 일명 ‘그린카드’를 발급하고 있다.³³⁾

중국은 많은 인구를 보유하고 있는 국가인 동시에 이민을 받아들이지 않는 국가이기 때문에 중국에서 시행하고 있는 ‘그린카드’제도는 서양국가에서 시행하고 있는 ‘그린카드’와는 달리 많은 차이점을 가지고 있다. 그중 가장 대표적인 예로 다음의 3가지 경우에 속하는 자만이 중국에서 ‘그린카드’를 취득할 수 있다. 첫째, 중국의 대외 개혁·개방정책에 중대한 공헌을 한 외국인. 둘째, 중국에서 시급히 필요한 예술인, 기술자. 셋째, 흩어졌던 가정의 재회 구성원이다.

당해 『판법』이 공포·시행되기 전에는 『외국인의 입경출경관리법 및 그 실시세칙』의 규정에 의거하여 중국에서의 투자 및 중국회사와의 합작을 장려하기 위하여 투자 규모가 큰 경우, 중국기업·사업단 위와 경제, 기술, 문화합작 방면에 중대한 공헌을 한 외국인들에게 중국에서 정주할 수 있도록 정주사증(D)을 부여하였다.³⁴⁾

(2) 체류 신청

외국인이 중국에서 체류하려면 반드시 체류신청을 하여 체류허가증을 받아야만 비로소 합법적으로 체류할 수 있다.

32) “외국인재의 재중 영구체류 심사비준관리판법”(外國人在華永久居留審批管理辦法)은 총 19조로 외국인이 중국에서 영구체류 신청을 할 수 있는 자격조건, 신청자료, 심사절차, 심사권한, 자격취소 등 방면에 대해 명확히 규정해 두고 있다.

33) 2005년 9월 30일까지 중국공안부에서는 미국, 캐나다, 일본, 호주 등 33개국의 649명에게 중국의 ‘그린카드’라고 불리우는 ‘외국인 영구체류증’을 발급 하였다. “금년 9월 30일까지 33개국 국민 중국의 ‘그린카드’ 취득”, 2005년 11월 20일 新華網 보도자료, 중국경제망 <http://www.ce.cn>.

34) 정주란 정주사증(D)을 소지하고 중국에 정주하는 외국의 교민을 말하며 일종의 체류신분이다. 정거신분을 갖고 있는 외국인은 자신들의 상황에 따라 중국에서의 체류를 결정할 수 있다.

취업(Z)사증, 학습(X)사증, 기자(J-1)사증을 소지하고 입국한 외국인은 반드시 입경일로부터 30일 이내에 거주지의 시, 현 공안기관 출입경관리부문에 가서 체류수속을 해야 하며, 중국에서 1년 이상 체류한 외국인은 ‘외국인 거류증’을 중국에서 6개월 이상 1년 미만 체류하는 외국인은 ‘외국인 임시거류증’을 발급 받아야 한다.³⁵⁾

중국의 외국인의 입경출경관리법의 규정에 따르면 외국인의 체류신청을 심사·비준하는 기관은 시나 현의 공안국 출입경관리부처이고, 외국인이 입국 후 居留證을 신청하기 위해서는 반드시 아래의 수속을 이행해야 한다.

① 여권과 사증 및 체류사유와 관련된 증거서류를 제출한다: 정주하고자 하는 자는 ‘정주신분 확인표’를 제공해야 하며, 취업하고자 하는 자는 ‘초청 고용직장의 증명서’를 제출하고, 3資企業과 외국기업의 중국 주재기구의 임직원은 공상부문의 등기증과 경제무역부문의 비준증서를 제출하고, 유학하고자 하는 자는 입학통지서를, 취재하고자 하는 자는 주관부문의 증명서를 제출해야 한다. ② 체류신청서를 작성한다. ③ 수리기관이 居留證 신청과 관련된 질문에 대답해야 한다. ④ 최근에 촬영한 반명함판 사진을 제출한다. ⑤ ‘외국인 거류증’을 신청하는 자는 건강증명서를 제출해야 한다.

또한, 중국정부와 사증면제 협정을 체결한 국가의 국민이 중국에서의 정류기간이 30일을 초과할 경우 별도의 협의가 있는 경우를 제외하고 입국 후 30일 이내에 상기 수속절차에 따라 居留證을 발급 받아야 한다.

또한, 외국인이 중국에서 영구거류증을 신청하기 위해서는 본인 또는 만 18세미만의 미성년자의 자녀를 부양하고 있는 부모 또는 피위탁자가 주요 투자지역 혹은 장기 체류지역에 소재한 시급 인민정부 공안기관 또는 직할시 공안분국·현국에 영구거류증 발급에 필요한

35) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.118.

서류를 제출해야 하고, 공안기관은 신청을 수리한 날로부터 6개월 이내에 영구체류에 대한 허가여부를 결정해야 하며, 허가를 결정한 경우에는 ‘외국인 영구거류증’을 발급해야 한다. ‘외국인 영구거류증’은 미성년자에게 발급하는 5년 유효기간의 영구거류증과, 성인에게 발급하는 10년 유효기간의 영구거류증 2종류가 있다.

만약 외국인이 외국에서 영구거류증을 신청할 경우, 공안기관에서 발급한 ‘외국인 영구거류신분 확정표’를 작성하여 외국에 주재하고 있는 대사관·영사관에서 정주(D)사증을 발급 받고, 입국 후 30일 이내에 당해 신청을 수리하는 공안기관에서 ‘외국인 영구거류증’을 발급 받아야 한다.

3. 華僑와 홍콩·마카오 및 대만居民의 체류

(1) 체류의 유형 및 관리 기관

중국내지와 홍콩·마카오·대만 간에 역사적인 특수성으로 인하여 華僑와 홍콩·마카오·대만居民이 중국공민의 신분을 소지고 있으나 중국정부의 출입국관리의 대상이 되므로 이들이 중국에 입국하게 되면 체류에 대한 관리를 받게 된다.

華僑와 홍콩·마카오·대만居民의 체류는 입국사유와 체류시간에 따라 다음의 몇 가지로 나눌 수 있으며 외국인의 체류와는 다른 별도의 관리를 받게 된다.

가. 단기정류(短期停留)

華僑와 홍콩·마카오·대만居民이 단기로 입국하여 친지나 친우 방문, 관광, 무역 상담, 유학, 결혼 등 3개월 미만 정류(停留)하는 것을 말한다.

나. 장기거류(長期居留)

華僑와 홍콩·마카오·대만居民이 중국에서 투자·경영, 상주기구 설립, 업무, 유학 등 3개월 이상 또는 몇 년간 체류하는 것을 말한다.

다. 정거(定居)

華僑와 홍콩·마카오·대만居民이 정거(定居)자격을 획득한 자가 국내주민과 마찬가지로 더 이상 타국에 돌아가지 않고 중국 내에 영구 거주하는 경우를 말한다.

(2) 체류 신청 수속

華僑와 홍콩·마카오·대만居民의 입국 후 관리는 원칙상 중국공민과 동등한 대우를 받는다. 중국의 호구(戶口)관리 규정에 따르면 華僑와 홍콩·마카오·대만居民이 소지한 증서의 유효기간 내에 단기 정류하는 자는 임시숙박시설에 등록을 할 필요가 없다. 그러나 입국 후 3개월 이상 체류하려면 반드시 임시숙박시설에 등록수속을 해야 한다.

더욱이, 대만居民이 입국 후 3개월 이상 체류하려면 반드시 관할 시·현의 공안기관 출입경관리부처에 가서 임시숙박 신청을 해야 하며 상기기관에 필요한 서류를 제출해야 한다. 임시숙박 수속 신청에 필요한 서류는 다음과 같다.³⁶⁾

① 유효한 대만 신분증과 대만 출입경증서, ② 대륙에 출입할 수 있는 유효한 여행증서, ③ 3資企業 또는 대만기업의 상주기구 임직원, 피고용자의 증명 혹은 상주 대표증. 국가 교육위원회나 성급 교육 주관부문의 허가를 받은 취학 증명. 기타 체류 사유와 상관된 증명, ④ 건강 증명서, ⑤ 대만居民의 임시거주 신청서.

36) “외국인 비자와 거류신청 허가의 필수사항”(外國人申請簽證和居留許可須知), <http://licence.caiep.org>, 자료출처: 國家外國專家局, 2005년 3월 11일.

공안기관 출입경관리부처는 임시숙박 신청을 수리한 이후 반드시 10일 이내에 허가여부를 결정하여 신청인에게 통지해야 한다. ‘대만주민의 대륙왕래 통행증’을 소지한 자에 대하여는 반드시 증서 상에 소지인이 체류하는 기간을 표기해야 한다. 기간이 만료된 이후에도 계속해서 체류하고자 하는 자는 기간만료 이전에 관련 증명서를 첨부하여 연장수속을 신청해야 한다.

V. 외국인의 출국관리 제도

1. 정상출국

출국이란 한 나라의 국민이 법률의 규정에 따라 합법적으로 유효한 여권이나 사증을 소지하고 개항지를 통하여 그의 국적국이나 거주국을 떠나 기타 국가나 지역으로 가는 것을 말한다.

최근 대다수 국가들은 외국인의 출국에 대해 입국과 비교해 상대적으로 느슨한 정책을 실시하고 있으며 외국인이 자유롭게 국경을 떠나는 것을 허락하고 출국사증의 수속을 하지 않고 있다. 중국도 이런 제도를 도입해서 시행하고 있다.

중국에서는 외국인의 출국을 중국에 거주 혹은 정류하는 외국인이 중국의 법률에 따라 개방된 개항지 또는 지정된 개항지를 통해 중국을 떠나는 것을 의미하며, 여기에는 정상출국과 출국의 제한 및 강제출국이 있다.

정상출국이란, 외국인 스스로가 원하여 합법적으로 한 나라의 국경을 떠나는 것을 말한다.

보통의 경우 출국금지 대상자가 아니면 본인의 의향에 따라 유효한 여권이나 기타 증서만을 소지하고 출국할 수 있다. 즉, 일시 방문한 외국인은 본인이 소지한 여권과 사증으로 출국할 수 있으며, 정주나 취업 및 유학 등 정부기관에서 발급한 居留證을 소지한 자는 출국 후

다시 재입국하지 않을 경우 출국할 때 居留證을 출국 심사관에게 반납해야 하며, 만일 출국 후 그 거류증의 유효기간 내에 재입국 하려면 출국하기 전에 공안기관에 재입국사증을 신청해야 한다.

2. 출국금지

외국인이 중국의 법률을 위반할 경우 일정한 제한이 가해지는데 이는 상응한 법률 수단으로 출국을 금지하는 것이다. 중국에서는 어떤 법률을 위반하여 아직 법적인 책임을 지지 아니한 외국인에 대하여 일정 기간 동안 그의 출국을 금지하고 있다.

중국에서는 공안기관과 관련 부처가 사안의 정황과 경중에 따라 외국인의 여권이나 증서를 압류하거나 타인으로 하여금 보증인을 하게 하여 그 외국인이 사건이 종결되기 이전에 중국을 떠나지 않도록 보증하는 방법, 손실을 초래한 일정 액수를 초과한 보증금을 납부하게 하는 방법, 외국인의 활동범위를 제한하고 그 주소지를 떠날 수 없게 하는 방법으로 외국인의 출국을 금지하고 있다.³⁷⁾

관련 법률의 규정에 의하면 출국금지 대상으로는 ① 형사사건의 피고인과 공안기관 혹은 인민검찰원 혹은 인민법원이 인정한 범죄 혐의가 있는 자. ② 민사사건이 종결되지 않았다고 인민법원의 통지를 받은 자. ③ 기타 중국 법률을 위반한 행위가 있으나 아직 처리가 되지 않아 유관 주관기관의 추궁이 필요하다고 인정한 자이다.

3. 강제출국

출입국관련 기관은 중국의 법률을 위반한 외국인의 출국을 금지할 권한과 함께 국경을 떠나기를 원하지 않은 외국인을 강제로 출국하게 할 수 있는 권한을 행사할 수 있다.

37) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.123.

강제출국이란 국가가 불법입국, 불법체류 혹은 입국 후 그 나라의 법률을 위반한 자, 그 나라의 안전이나 이익 혹은 공공질서에 해를 끼친 자를 그 나라에서 거류 혹은 정류를 중지시키고 강제적인 수단을 동원하여 그로 하여금 국경을 떠나게 하는 것을 말한다.

강제출국에 관하여 각국은 서로 다른 규정을 두고 시행하고 있는데, 중국에서는 강제퇴거, 기한출국과 강제송환의 조치를 취하고 있다.

- ① 강제퇴거는 강제 수단을 동원하여 위법한 외국인을 중국 국경 밖으로 내보내는 것을 말한다. 단독으로 법률을 적용할 수도 있고 행정처벌과 동시에 병과 할 수도 있다.

그러나, 중국 『형법』에서 규정하고 있는 ‘강제퇴거’는 형법중의 강제퇴거는 형벌의 일종으로 반드시 인민법원이 『형사소송법』이 규정한 절차에 따라 판결을 해야 하며 독립적으로 적용할 때는 판결 후 즉시 집행하나 부가형으로서 적용할 때는 主 刑의 형기를 마친 후 집행을 해야 한다.

- ② 기한출국은 외국인의 입출국 위법행위에 전적으로 적용하는 일종의 처벌로 그 외국인으로 하여금 지정된 기한 내에 중국의 국경을 떠나도록 명령하는 것을 말한다.³⁸⁾

- ③ 강제송환은 중국의 공안기관이 외국인의 불법입국이나 불법체류에 대하여 거류심사나 거주 감시 후 기타 위법행위가 없을 때 즉시 강제 송환하는 제도를 말한다. 따라서, 강제송환은 처벌의 범주에 속하지 않고 집행기관의 강제조치의 일종으로 縣級 이상의 공안기관이 집행하며, 감호인을 파견하거나 피송환 대상자를 행선국의 교통수단까지 보내거나 대상자의 국적 소속국의 정부기관에 이송한다.

38) 중국의 ‘기한출국’은 한국의 출국명령에 해당한다.

VI. 출입국 관련 위반행위의 처벌

1. 행정처벌

출입국 관련 위반행위란 출입국자나 기타 관련자가 중국 국경의 출입과 중국 내에서 체류하는 동안 출입경관리 관련 법률을 위반하는 행위를 말한다.

『외국인의 입경출경관리법』에서 규정하고 있는 외국인의 출입국관련 위반행위에는 주로 불법 출입국, 불법체류, 불법 여행³⁹⁾, 증서의 불법 사용, 불법취업이나 타인을 불법 고용, 숙박 등기관리의 위반, 거류관리의 위반, 밀입국 등이 있다.

외국인이 출입국과 관련하여 위법행위를 하였을 경우 공안기관은 관련 법률에 근거하여 경고, 벌금, 구류, 기한출국과 강제퇴거의 5가지 행정처벌을 내릴 수 있다. 경고, 벌금의 처벌은 縣·市 이상의 공안기관에서 결정하며, 구류처벌은 縣·市 공안국 명의로 결정한다. 북경, 천진, 상해의 3개 직할시에서는 출입경관리처의 명의로 첫 번째 결정을 할 수 있다.⁴⁰⁾

(1) 경 고

경고는 비교적 죄질이 가벼운 처벌로 아래의 출입국 위반행위자에게 해당한다.

- ① 정주(D), 직업(Z), 학습(X), 기자(J-1)사증을 소지하고 입국일로부터 30일 이내에 관할 공안기관에서 거류증을 발급 받지 않은 자 또는 사증면제 국가의 외국인이 중국에 30일 이상 정류하면서 공안기관에서 규정에 따른 거류증을 발급 받지 않은 자.

39) 외국인의 불법여행은 외국인에게 개방되지 않은 지역에 허가를 받지 않고 여행한 경우를 말한다.

40) 梁淑英, 外國人在華待遇, 中國政法大學出版社, p.124~146.

- ② 사증, 거류증의 유효기간이 만료되었으나 공안기관에서 연기 수속을 하지 않고 계속 중국에 정류 혹은 거류한 자.
- ③ 거류증의 기재사항 변경 내용을 변경일로부터 10일 이내에 관할 공안기관에서 변경수속을 하지 않았거나 또는 규정에 따라 거주 이전 등기를 하지 않은 자.
- ④ 제한구역에 주소나 사무실을 두고 공안기관의 이전 통지를 이행하지 않은 자.
- ⑤ 거류증 검사를 하지 않았거나 여권이나 거류증을 휴대하지 않은 경우 또는 인민경찰의 증서검사를 거절한 경우.
- ⑥ 숙박등록을 하지 않았거나 공안기관에 숙박등록 보고를 하지 않은 경우 또는 증서를 소지하지 않은 외국인을 투숙시킨 자.
- ⑦ 허가를 받지 않고 외국인에게 개방하지 않은 곳으로 여행한 자, 또는 규정에 따라 여행증 연기, 여행지점의 추가 및 동반자의 추가를 하지 않은 자, 또는 허가를 받지 않고 대외에 개방되지 않은 장소에 들어간 자.

(2) 벌 금

벌금은 공안기관이 출입국 위반행위를 한 외국인에게 부과하는 일종의 경제적 처벌 조치로써 기한출국이나 강제퇴거와 병행할 수 있다.

- ① 경고처벌의 예외에 해당하는 자로서 그 위법행위가 비교적 중한 자.
- ② 중국 국경을 불법으로 출입국한 자.
- ③ 교통 운수수단의 책임자 또는 그 대리인이 관련이 있는 명단의 제출을 거절하거나 중국 국경을 밀입국하려는 자가 탑승한 것을 발견하고도 보고하지 않은 경우, 또는 입국이 불허된 자에 대하여 그를 송환할 책임을 지지 않거나 그 자가 중국에 정류하는 기간 동안 비용과 송환시의 비용을 책임지지 않을 경우.

- ④ 중국의 주관부문의 허가를 받지 않고 중국에서 취업을 한 자.
- ⑤ 직장이나 개인이 불법으로 외국인을 고용한 자.
- ⑥ 출입국증서나 사증을 위조, 변조, 대여, 매매 혹은 타인의 것을 고의로 사용한 자.
- ⑦ 외국인의 불법 입출국에 협조하거나 외국인의 불법 거류나 정류를 하게 한 자, 또는 유효한 증서를 소지하지 않고 외국인에게 개방되지 않은 지역에 여행의 편의를 제공한 자.

불법취업한 외국인에 대하여는公安기관은 그의 취업을 중지시키고 벌금을 부과한다. 불법으로 고용한 직장이나 개인은公安기관이 그 고용행위를 중지시킴과 동시에 벌금을 부과하고 피고용 외국인의 출국비용도 부담케 한다.

公安기관의 처벌을 받은 외국인이 벌금을 납부할 능력이 없으면公安기관은 구류처분으로 변경할 수 있다.

(3) 구 류

구류란公安기관이 출입국과 관련하여 위반행위를 한 외국인에게 내리는 일종의 가장 엄한 처벌로써 기한출경과 강제출경을 병행할 수 있으며, 구류처분만 처벌할 수도 있다.

- ① 중국 국경을 불법으로 입출국 한 자.
- ② 불법으로 거류한 자.
- ③ 교통수단의 책임자나 그 대리인이 부담해야 할 책임을 거절한 경우.
- ④ 출입경증서나 사증을 위조, 변조, 대여, 매매 혹은 타인의 증서를 고의로 사용한 자.
- ⑤ 불법으로 외국인을 고용한 자.
- ⑥ 외국인의 불법 출입국에 협조하거나 외국인을 불법거류나 정류케 한 자. 유효한 증서를 소지하지 않은 외국인이 외국인에게 개방되

지 않은 지역을 여행하는데 편의를 제공한 자.

(4) 기한출국

기한출국은 외국인의 출입국 위반행위의 죄질이 비교적 중한 경우에 적용하는 처벌이다. 즉, 법을 위반한 외국인에게 반드시 규정된 시간 내에 중국을 떠나도록 명령하는 것으로 위법자의 중국에서의 정류 혹은 거류자격을 박탈하는 것을 말한다.

- ① 중국 국경을 불법으로 출입국한 자.
- ② 불법으로 거류한 자.
- ③ 규정에 따라 거류증 기재사항 변경수속이나 거류 이전 수속을 하지 않은 자.
- ④ 제한구역에 주소나 사무실을 두고 공안기관의 이전 통지를 이행하지 않은 자.
- ⑤ 인민경찰의 증서 검사를 거절하거나 증서의 점검의 규정에 다르지 않은 자.
- ⑥ 불법으로 취업한 자.
- ⑦ 허가를 받지 않고 외국인에게 개방되지 않은 지역에 여행한 자.
- ⑧ 출입경증서나 사증을 위조, 변조, 대여, 매매거나 남의 증서를 고의로 사영한 자.

(5) 강제퇴거

강제퇴거는 불법 출입국 행위의 죄질이 엄중한 외국인에게 적용하는 처벌의 일종으로 강제수단을 동원하여 불법 출입국 행위를 한 외국인을 국경 밖으로 퇴거시키는 것을 말한다. 강제퇴거는 가장 엄한 행정처벌이다.

2. 형사처벌

출입국 위반행위를 한 외국인의 죄질이 중하여 범죄의 구성요건이 충족되면 중국의 형법이나 기타 관련 법률의 규정에 따라 그 형사책임을 추궁할 수 있다.

형법의 관련 규정과 전국인대상위원회의 「타인의 밀입국을 위해 운송, 조직하는 범죄의 엄벌에 관한 보충 규정」(關於嚴懲組織運送他人偷越國(邊)境犯罪補充規定)에 따르면 형사처벌을 하는 위법행위는 주로 밀입국하거나 타인의 밀입국을 위해 밀항하거나 조직하는 경우 또는 출입경증서나 사증의 위조, 변조 대여, 매매 혹은 타인의 증서를 고의로 사용하는 경우이다.⁴¹⁾

VII. 맺음말

대의 개방정책에 적응하고 국가의 주권과 이익을 보호하며 합법적인 외국인의 권익을 보호하기 위하여 국가가 어떠한 외국인 관리정책을 시행해야 하는가 하는 문제는 각기 다를 수 있다.

일찍부터 다문화사회를 만들어 가고 있는 서방국가와는 달리 외부로부터 끊임없는 침략과 피해를 받아 온 아시아국가들은 역사적인 경험 때문에 타민족에 대해 배타성을 배제하지 못하고 있다. 그러나, 세계적인 경제통합과 정보화의 진전은 상호주의에 입각한 유대와 협력을 강화시키고 국제교류의 확대와 경제발전을 촉진시키려는 노력을 꾸준히 진행하고 있다.

상술한 내용에서도 알 수 있듯이 중국이 정치적 이데올로기로 인하여 건국 초기에는 폐쇄적인 대외정책을 시행하면서 외국인의 출입국 관리정책을 통제와 관리위주로 시행해 왔으나 개혁·개방정책을 시행

41) 1994년 3월 5일 전인대상무위원회에서 공포함.

한 이후 세계 각국과 경제교류가 활성화 되면서 인적교류도 빈번해지고 이로 인하여 국익과 외국인의 합법적인 권익보호를 바탕으로 하는 완화된 외국인출입국관리제도의 시행에 많은 노력을 기울이고 있다. 더 나아가 중국정부는 현재 이원화 되어 있는 중국공민과 외국인의 출입국관리 법제를 일원화하기 위하여 작성한 관련 법률안 초안을 작년 3월 전인대 제3기 회의에 상정하고 공안부로부터 당해 초안과 관련한 보고와 관련 부처의 의견을 청취하였으며, 현재 全人大外事部委員會의 동의하에 법률의 일원화를 위한 작업에 매진하고 있다.⁴²⁾

중국의 이러한 변화는 대외 개방정책을 통해 자국의 국익을 보호하고 다양한 문화를 포용함으로써 단순한 시혜적인 차원이 아닌 타인과 공존하고 나아가 대외적으로는 국제교류를 통해 경제와 문화 모든 면에서 국가의 역량을 진작시키려는 노력으로 평가되고 있다.

우리나라도 급속한 저출산율과 고령화의 진전으로 산업사회에 필요한 최소한의 노동력을 이주노동자와 국제결혼을 통해 공급하고 있는 상황에서 국내적으로는 문화적 다양성을 포용하고 사회적 불평등을 해소하기 위한 다양한 정책과 함께 법제적 접근이 절실히 필요하며 대외적으로도 각국과의 긴밀한 정책적 유대와 법제분야의 공조체제 형성을 위한 다각적인 노력이 필요하리라 생각되어 진다.

42) “중국공민과 외국인의 출입국관리법 곧 일원화”(我,國公民和外國人出入境管理法將合二爲) 2006년 2월 7일 法制網 보도자료. <http://www.legaldaily.com.cn/misc> (최근 자료검색일: 2007.6.9)

토 론 문

김 주

(중국 산둥덕형 로펌 변호사)

- 국제법의 원칙에 근거하면 어떠한 기준으로 외국인의 출입국 및 체류에 관한 허가를 결정할 것인가 하는 문제는 완전히 법을 제정하는 국가의 내정에 해당하므로 각 나라마다 자주적으로 결정할 수 있는 것입니다. 따라서 출입국 관리제도는 국가마다 서로 다른 양상을 보이고 있습니다. 중국의 출입국관리제도도 자체의 특수성을 갖고 있는데 그 특수성은 우선 법의 명칭부터가 다릅니다.
- 양박사님께서 발표문 2페이지에서 지적해 주셨다시피 중국에서는 출입국관리법이라 하지 않고 출입경관리법이라고 합니다. 나라 ‘국’자 대신에 지경·경계를 나타내는 ‘경’자를 사용하는 것은 홍콩·마카오·대만과의 관계를 고려해서입니다. 중국정부는 정치적으로는 대륙과 대만·마카오·홍콩을 한 개 국가로 보지만, 홍콩·마카오는 이미 귀환되었으나 50년간 자본주의 체제를 유지하고 대만은 계속하여 독립된 정치체제를 유지하고 있기에 법적으로 투자활동을 하거나 민사활동을 함에 있어서 국외주체와 비슷하게 간주하는 것입니다. 따라서 홍콩·마카오와 대만을 법적인 주체로 놓고 볼 때 중국 대륙의 기타 지역과 차별화할 뿐 만 아니라 국외 주체에 가까운 제도를 실시하고 있는 것입니다. 이러한 정치적인 개념과 법률적 제도의 괴리로 인하여 홍

콩 · 마카오 · 대만에 대하여 외국과 비슷한 제도를 실시하나 그들을 국가로 인정하지 않기에 출입국이라 하지 않고 출입경이라고 하는 것이다. 경외투자자라는 말도 이러한 것으로부터 비롯된 것입니다.

- 다음으로 중국의 비자종류를 보면 크게는 4가지로 나눌 수 있습니다. 이 4가지 종류로는 외교사증 · 공무사증 · 예우사증 · 보통사증입니다. 이 중에서 보통사증은 사적인 일로 중국에 입국할 경우에 사용되는 데 다시 9가지 사증으로 세분화됩니다. 이러한 보통사증은 중국의 한자 발음에 따라서 분류한 것입니다.

예. D비자-dingju(定居)의 발음에서 딴 것이다.

J비자-jizhe(記者)의 발음에서 딴 것이다.

X비자-xuexi(學習)의 발음의 첫 자모에서 딴 것입니다.

- 중국출입경관리법의 특징인 대만 · 홍콩 · 마카오에 대한 제한성 규정과 외국인의 입출국의 제한성규정을 비교해보면, 외국보다 대만이 제한성규정이 적고 대만보다 홍콩 마카오가 제한성규정이 적은 것을 알 수 있습니다.

차이점	외 국	대 만	홍콩, 마카오
입국제한	① 중국정부에 의해 강제되거나 자로 입국금지 기한이 만료되지 않은 자 ② 입국 후 테러나 폭력 혹은 전복활동을 할 가능성이 있는 자 ③ 입국 후 밀수, 마약 혹은 매춘행위를 할 가능성이 있는 자 ④ 정신병, 에이즈, 성병	① 범죄행위가 있다고 인정되는 자 ② 중국 대륙에 와서 국가의 안전과 이익을 해치는 활동을 할 가능성이 있다고 인정되는 자 ③ 정황을 날조하여 거짓 증명을 제공하는 등 사기행위를 한 자 ④ 정신병자 혹은 중한 전염병환자.	① 약탈, 강도, 마약 등 범죄활동을 할 가능성이 있다고 인정되는 자 ② 정황을 날조하여 거짓증명서를 제출한 자; ③ 정신병 환자.

차이점	외 국	대 만	홍콩, 마카오
	혹은 개방성 폐결핵 등 전염병을 앓고 있는 자 ⑤ 중국에 체류기간 동안의 비용을 보장할 수 없는 자 ⑥ 입국 후 중국의 안전과 이익에 위해한 기타 활동을 할 가능성이 있는 자		

- 양박사님의 발표문 5페이지에서 외국인을 체류형태에 따라 나눌 때 상주외국인과 임시거주 외국인으로 나누셨습니다. 일반적인 용어로 사용할 때 아무런 문제가 없다고 생각되지만, 법률용어로 엄격히 따져 보면, 거주여부를 기준으로 외국인을 분류할 때, (상주외국인과 임시거주외국인으로 나누는 것보다) 居留외국인과 停留외국인으로 나누는 것이 어떨까 하는 생각입니다. 왜냐 하면, 居留외국인은 상주를 뜻하는 말인데, 중국에 거류하는 시간이 1년 이상 혹은 그 이하가 될 수 있습니다. 유학생의 경우, 거류기간이 1년 미만이라도 거류증을 받아야 하기 때문입니다. 따라서 거류의 표준은 시간보다도 비자종류를 기준으로 하는데 거류증(임시거류증 포함)을 발급받아야 하는 비자 종류로는, D(중국定居), Z(직업), X(6개월이상학습), J-1(상주기자)가 있다. 이외의 F(6개월 이하 방문비자), L(여행비자), G(경유비자), C(승무비자), J-2(임시방문기자) 등 비자의 경우 居留증을 발급받을 필요가 없이 비자의 停留기간 만큼 停留할 수 있다. 양박사님께서 후자의 경우에 임시거주라고 분류해주셨는데 거주라는 용어를 쓰면 상주한다는 뜻으로 오해할 소지가 있으므로 중국의 출입경관 리법에 따라 상주외국인은 거류외국인으로, 임시거주외국인은 정

류 외국인으로 분류하는 것이 어떨까 합니다.

- 7페이지에서 출입경관리국의 직능을 설명하면서, 중국국적의 취득이나 이탈 혹은 회복 신청을 심사하고 비준하고 국적증서를 발행한다고 설명하셨습니다. 심사와 비준은 출입경관리국에서 하나 발급은 공안부에서 하도록 되어있는 것이 아닌가 합니다.
- 마지막으로, 행정처벌에서 35페이지에 “구류”라는 것이 있는데, 오해의 소지가 있을 까 우려가 되어 말씀드리고자 하는 것입니다. 한국에서 구류는 형사처벌의 일종으로 징역·금고와 더불어 자유형에 속합니다. 하지만, 중국에서 구류는 형사처벌이 아니라, 행정처벌의 일종이고, 한국의 구류에 해당하는 것은 구역“拘役”에 해당한다고 생각합니다. 이 부분에 대해서는 용어의 해석의 필요하지 않나 합니다.

이상으로 저의 토론을 마치겠습니다.

제 3 주제

독일의 출입국관리법제와 그 동향

발 표 자 : 안성경 (한국법제연구원 전문연구원)

토 론 자 : 강주영 (한국법제연구원 부연구위원)

독일의 출입국관리법제와 그 동향

-이민법을 중심으로-

안 성 경

(한국법제연구원 전문연구원)

1. 서 론

세계이민자의 수는 전체인구의 2.9%에 달하는 1억 7500만 명을 넘고 있다.¹⁾ 유럽은 세계 6대주 가운데서 가장 많은 이민자가 존재한다. 그중에서 독일은 EU회원국가 중에서도 정치적, 경제적 이유로 이주자가 가장 선호하는 국가 중 하나라고 할 수 있다. 또한 “UN인구예측상황 보고서”에 따르면, 독일의 인구는 지금의 출산율을 유지할 경우, 2080년에 5,800만 명 수준으로 감소될 것이라고 경고하고 있다.²⁾ 따라서 독일이 인구감소에 대비하는 방안으로 이민정책의 전환이 절실함을 깨우쳤고, 특히 전문 인력 부족현상을 해소하기 위한 대안으로서 최근 이민법을 개정하게 된 것이다.

독일은 “고급 전문 인력의 도입”을 위한 이민법제(Zuwanderungsgesetz)의 정비계획을 2004년에 확정하고, 2005년도에 본 이민법을 발효하였다.³⁾ 이는 2차 대전 이후 고도 성장기부터 외국인 노동자를 수

1) 국제이주기구(IOM), 2005년 인구보고서 참조.

2) 독일연방통계청은 통일 직후 8천400만 명을 넘었던 인구가 해마다 14만 명씩 줄어들어 2007년 현재 8천2백40만 명이라고 집계했다. 감소세가 이대로 계속된다면 독일인구는 2050년쯤 많아야 7천 5백 만 명, 적으면 6천9백만 명까지 떨어질 것으로 예상된다고 발표했다. 특히, 20살에서 64살까지 경제활동인구가 현재 61%에서 2050년 29%로 절반 이하로 줄어 복지제도의 기반이 무너질 수 있다고 경고했다. 이러한 인구 감소의 원인은 낮은 출산율과 해외 이민이라고 Walt Ladermacher(독일 통계청 부청장)은 분석하고 있다.

3) 남부독일신문(Sueddeutsche Zeitung) 2005년 12월 22일자 보도 참조. "2005년 1월 1일부터 11월말까지 고급 전문 인력(Hochqualifizierte)에 대한 노동 및 체류허가 건수

입하기 위해 이탈리아, 스페인, 그리스, 포르투갈, 튀니지, 유고슬라비아, 한국 등과 양자 협정을 체결해 외국인 노동자를 수입했던 경험과 매우 흡사하다. 그러나 과거 독일정부는 출입국 관련 법제를 노동시장정책의 대상으로만 접근하였다. 따라서 이민정책으로서의 외국인 노동자 정책은 존재하지 않았다고 볼 수 있다.

1970년대까지만 해도 독일은 상당수의 국제이주노동자를 취업 이민자로 받아들였으나, 1980년대에 들어 그 수가 크게 줄었다. 기민당(CDU)의 정권 16년 동안 엄격한 “노동허가제”를 실시해서, 지속적 인구 감소와 고급 전문 인력의 감소추세에 효과적인 대응을 하지 못했다는 비판이 많다.

1998년 이후 이민국(Immigration-Abteilung)이 등장했고, 이는 관련법의 개혁에 새로운 전기가 되어서 ‘국적법’이 통과되었고, 숙련 노동자의 이민을 위한 영주권(Green Card)제도가 도입되었다. 이에 따라 난민문제, 노동 이주문제, 이주자의 사회적응에 대한 문제를 논의하고, 독일정책 형성과정에서 국제법과 EU법을 고려하였다. 내무부는 그 결과물로서 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 초안을 마련하게 되었다.

동 법에서는 국제 노동이주, 난민의 지위 부여절차, 강제출국, 가족통합, 독일계 혹은 동유럽 유태인의 이주 등에 관해 규정하고 있다. 또한 1990년에 제정된 외국인법, 난민지위법, 독일계이민법, 고용중지 면제선언 등이 독일의 출입국관리의 법적 근거로 활용될 수 있다.

여기서는 독일의 이민법 제정과 특징, 관련 행정절차에서의 문제점, 앞으로 출입국 관련 법제의 동향에 대해 분석하고 예측해 보기로 한다. 이민법 분석은 “자발적 귀환”과 “강제적 귀환”로 구분하여, 법제와 행정절차 적용에 대해 분석할 것이다. 독일은 자발적 귀환이 인도

가 900건에 그쳤으나, 오히려 영주권(Green Card)제도가 시행되었던 2003년과 2004년도에는 각각 2,300건에 달했다. 여기서 영주권제도는 2000년 8월 시행되었고, 정보통신분야의 전문 인력의 도입을 위해 관련 분야 대학졸업자 또는 51,000유로 이상의 연봉자에게 5년 한도의 기한부 체류를 허가했다”.

적 측면에서 유효하다고 판단하여, 이를 적극 반영하고 있음을 전제로, 본 법적 논의를 전개하기로 한다.

2. 현행 법제 분석

1) “자발적 귀환”관련 법제

독일은 한마디로, ‘자발적 귀환’의 역사가 길며, 국제이주기구(IOM)와 협력하여, 자발적 귀환 보조 프로그램이 30년 이전부터 시행되었다. 최초의 자발적 귀환에 관한 법제는 1979년도에 독일 연방 정부가 주(州)의 협력을 얻어 제3국에 정착하거나 자발적으로 출신국으로의 귀환을 희망하는 난민에게 귀환과 이주 프로그램을 국제이주기구와 함께 실시하였다.⁴⁾

본 이주 프로그램의 성공으로 독일정부는 강제퇴거보다는 자발적 귀환 프로그램이 더욱 인간적이고, 지속가능한 비용절감의 효과가 있다는 분석에 따라, 자발적 귀환프로그램에 적극적 홍보를 기울이고 있다. 이를 위해 각 주(主)와 시 혹은 지방자치단체 등에서 재적응 프로그램을 위한 임시재정을 확보하여 이를 지원하고, 노약자 등을 위해 특별 보조프로그램의 자발적 귀환보조프로그램을 확대하고 있다.

독일 이민법은 근본적으로 자발적 귀환의 원칙을 적용하고 있다. 동법 제50조에 따르면, 체류자격의 부재, 체류허용기간이 종료되었을 경우에 독일을 떠나야만 한다. 해당자는 즉각 혹은 6개월 이내의 범위 내에 정해진 기간에 출국해야만 한다. 또한 이민법(Zuwanderungsgesetz) 제58조에 의하여, 해당 외국인이 자발적 귀국의 의무에 부합하

4) 결과적으로 난민 546,000명이 이 프로그램의 도움을 받아 약 110개국으로 귀환했으며, 이 프로그램은 유럽에서 가장 지속적이고 성공적인 프로그램으로 자리 잡았다. 예를 들면, 1995년에서 2003년에 난민 43,404명이 미국으로, 1998년에서 2003년에 2,890명이 호주로, 그리고 4,131명이 캐나다로 이주하게 되었다.

지 못할 경우, 송환 조치될 수 있다.⁵⁾

관련 재적응 보조를 위한 법조항은 1986년 주택건설을 위한 “재적응지원”으로 1993년에 폐지되었다. 현존하는 법령으로는 “외국인 노동자의 귀환준비 활성화법”이 있다. 독일이 노동 허가를 맺은 국가에서 온 외국인에게 귀환과 직업 적응, 창업가능성에 관한 정보를 제공받을 권리를 부여한다.

2) “강제적 귀환”관련 법제

독일법에서는 외국인 이주자를 법적으로 난민, 유럽연합시민, 유럽경제공동체(EEA) 국적자, 제3국 국적자에 따라 각기 다른 법을 적용하고 있다. 난민의 경우, 기본법 제16a조가 적용되며, 난민 신청절차법, 난민 심사 절차법 등이 관련된다. EU시민이나 EEA국적인 경우, EC회원국 국적의 입국과 거주에 대한 연방법령 “고용된 EU시민과 EEA국적자들의 이동의 자유”가 적용된다. 1997년 이동의 자유에 관한 규율에 의해 고용되지 않은 EU시민들의 이동의 자유가 보장된다. 마지막으로 제3국적자인 경우, 외국인법과 고용중지면제법령 등이 적용된다.

연방 외국인법(Auslaendergesetz)은 1991년부터 시행되었고, 입국과 거주에 대한 규정을 포함한다. 주된 내용이 장기 체류자의 사회통합과 지원 및 이민 통제에 관한 규정이다. 이법이 시행됨에 따라 독일은 합법적으로 거주하는 외국인에 대한 법적근거가 마련되어, 임시 재량권에 맡겨진 보호가 아닌 정당한 법적 권리를 부여하여, 외국인 이주자의 독일 사회 적응을 돕는 목적을 달성할 수 있게 하였다.⁶⁾

5) 체류자격의 상실과 더불어 해당 외국인은 자발적으로 영역을 떠나야하나 자발적 귀환 보조의 권리로서의 적용은 해당되지 않고, 각 외국인은 개인적으로 자발적 귀환을 해야한다. 자발적 귀환 보조는 법조항에 공개적으로 명시 되어있지 않으나 프로그램의 제공은 연방정부, 주정부, 규율(Gesetzes)과 판결문을 통한 합의에 의해 이루어진다.

6) 본 법의 집행은 주정부에 의해, 연방의회(Bundesrat)의 동의를 얻어, 시행 시 준수

1980년대와 1990년대 난민 신청자가 급격히 늘어남에 따라 난민신청절차에 관한 법제를 도입하였고, 1993년 난민지위제도 개혁 중에 “난민신청절차법(Asylverfahrensrecht)⁷⁾이 개정되었고, 가장 큰 변화로 독일헌법(GG)에 이주자의 출신국 중 안전하다고 판단되는 제3국의 개념⁸⁾을 도입한 것이다. 그 결과 난민신청자 수가 급격히 감소하였다.

3. 신이민법의 특징

독일의 출입국 관련 법제에서 가장 대표적이라고 할 수 있는 법령은 ‘이민법’이다. 의회 내에서 여야 간 협상을 통해 2004년 확정되고, 2005년 발효된 새 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 내용은 다음과 같은 특징을 지닌다.⁹⁾

첫째, EU 비회원국가의 노동자들에게도 영주권을 줄 수 있도록 하며, 이민을 허용한다. 독일 기업은 엔지니어나 컴퓨터 기술자, 연구원이나 학자, 기업 간부 등 높은 수준의 노동자들을 채용할 수 있다.

둘째, 독일에 유학 온 외국인들은 종전에는 학업을 종료하고 즉시 출국해야했으나, 학위를 마친 학생들이 일자리를 찾기 위해 1년간 체류하는 것을 허용한다. 다만, 전문적 능력이 있고, 독일 내의 시급한 수요와 외국으로 두뇌유출 가능성이 있으면 일년간 노동청의 허가를

해야할 의무사항이 정해진다. 본 법의 목적은 “외국인 이주자의 독일사회적응을 돕는 것”이다. 내무부 장관은 주기적으로 난민과 이주에 대한 토론회를 개최하여 이를 정책집행에 반영하도록 한다. 주정부 장관들은 난민, 이민, 귀환문제에 대한 위원회를 구성하여 행정부와 집행방법에 서로 협력한다.

7) 본 법은 1982년과 1993년 개정되었음.

8) 여기서 ‘안전한 제3국’ 개념의 도입으로 국경에서의 입국거절, 제3국으로의 추방 등이 가능하고, 공항 절차를 통해 이주자가 공항에서 구금되어있는 동안 난민지위 신청을 할 수 있는 것으로, 결과적으로 입국이 거부되는 경우 합법적으로 독일에 입국하지 않고도 즉시 공항에서 귀국 조치되며, 연방 국경 경찰(Bundesgrenzschutz)이 이들의 추방을 집행하게 된다.

9) 강수돌, “독일 내 국제이주노동자 현황과 정책” FES-Information-Series, 2005-01, 9-10쪽 참조.

언어 체류허가를 내준다.

셋째, 독일 경제와 고용시장의 긍정적 효과를 줄 것으로 예상되는 자영업자의 이민에 대해 법적 근거를 마련하였다. 다만, 중요한 경제적 이해나 특별한 지역적 수요가 있을 경우 등으로 전제조건을 둔다.

넷째, 독일 내에서 범죄를 저지른 일이 없다하더라도 의심스러운 인물에 대해 내무부장관이 실질적 증거에 입각한 ‘위협 판단’에 근거해서 추방할 수 있다. 즉 잠재적 테러용의자를 사전에 추방하는 특징을 보인다.

다섯째, 체류허가와 관련하여 영주권을 얻거나 독일 국적을 취득하려는 외국인에 대해 헌법 수호청(Zum Schutz der Grundrecht)이 사전 조사를 하도록 한다. 기존에는 조사하는 경우가 드물었으나 앞으로는 의무화된다.

여섯째, 독일 사회에 통합하기 위한 언어와 문화, 역사, 법규 등에 관한 프로그램에 체류자들의 참여를 법으로 의무화한다. 이에 따른 관련비용은 정부가 지원한다. (관련 프로그램에 대한 자세한 내용은 다음의 6장에서 설명하기로 한다.)

일곱째, 극단적 이슬람주의를 설교하는 등 종교적 극단주의자를 추방하는 일을 더 손쉽게 하였다. 현행법은 다른 사람들에게 폭력을 공개적으로 교사, 옹호하는 경우에만 추방하도록 했으나, 증오를 부추기는 행위 등을 포함해서 추방 대상행위를 확대하고 더 구체적으로 규정된다.

여덟째, 강제로 할례를 받을 위협에 처한 여성 등 성적인 특수성 때문에 박해를 받거나 비국가기관의 박해를 받을 수 있는 외국인들을 난민으로 인정해야한다. 이 경우는 제네바 인권협약의 기준을 충족해야한다. 또한 인신매매와 관련해 1년 이상의 형을 받은 자는 추방할 수 있도록 했다.

신이민법의 개정 동향은 크게 신국적법의 탄생과 함께, 영주권 (Green Card)제도의 도입, 그리고 고급인력유치를 위한 독일 외국인법의 개정으로 요약될 수 있다. 아래 <그림1>은 주로 1999년에서 2000년 사이에 집중적으로 나타난 독일 이민 혹은 이주법의 변화 추이를 도식화한 것이다. 그림에서 볼 수 있듯이, 국적법의 제정과 더불어, 외국인법의 개정, 영주권 제도의 도입, 고용법의 개정, 외국인법의 연이은 개정으로 최근의 이민법의 추이를 정리할 수 있다.

또한 2005년 11월 11일부터 독일의 기민당(CDU)·기사당(CSU)과 사민당(SPD)의 공동논의에서 이민법에 대한 입법평가를 실시하기로 협의하였다. 이로써 이민법의 다음과 같은 목적이 적절한지, 추후 개정 필요가 있는지에 대해 논의되었다. 입법평가는 국내법상의 내무부와 의회행정을 통해, 국내법으로의 수용여부와 이민법의 적용에 있어 연방차원에 적용가능성, 그리고 연방차원의 이민법의 법률 적합의 여부, 그리고 이민, 망명을 위한 연방정부의 위임에 대한 평가를 말한다. 이로써 관련 법률안에 대한 조언과 충고가 이루어질 것으로 예측된다.

<그림1> 독일 이민법의 최근 발전 방향



그러나 독일의 정당들은 이주노동자 정책과 관련해서도 상당한 차이를 보여, 기민당(CDU)은 “독일은 이주의 나라가 아니다”를 기본 모토로 해서 ‘손님노동자(Gastarbeiter)’라는 단어를 사용하고, 엄격한 ‘노동허가제’를 적용했다. 반면 사민당(SPD)은 기민당(CDU)과 유사하면서도 “외국인도 같은 인간”이라는 입장에서 이주 노동자에 대해 동등한 권리를 보장할 것을 주장하였다. 이러한 정당에서의 논의가 어떻게 법제화에 반영될지가 앞으로 지켜봐야할 부분이다.

그밖에 국제이주민의 독일 내 통합을 위한 “국적취득법”과 관련하여, 1999년 이후 사민당(SPD)과 녹색당(Gruene Partei)이 연정으로 이중국적을 허용하는 법안을 추진했지만, 기민당(CDU)의 반대로 아래와 같은 합의에 도출한다. 2000년 1월1일부터 독일에서 태어나는 이주민의 아이들은 부모 중 한쪽이 적어도 8년 이상 독일에 합법적으로 거주를 하였고, 무기한 체류허가나 영주권을 소유하고 있으면, 자동으로 독일인이 된다.¹⁰⁾

4. 출입국에 행정절차

1) “자발적 귀환”의 행정절차

각주 정부는 몇 개의 AVR 프로그램의 담당 행정 기관이 있다. 주된 담당기관은 주로 내무부(Innenminister), 보건부(Gesundheitminister), 난민인정 기각자 관련을 위한 법무부(Justisminister), 노동사회부(Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales)이다. IOM은 귀국프로그램을 정부 기관인 중앙배치사무소(Zentrale Auslands- und Fachvermittlung ZAV), 또한 NGO등과 더불어 실행 책임을 맡고 있다.¹¹⁾

10) 또한 이주민의 자녀는 원칙적으로 국적취득 이전에 독일과 부모의 국적 중 하나만을 선택해야한다. 이는 기존의 속인주의 원칙이 속지주의 원칙으로 변화되었음을 의미한다.

11) 법무부, “주요국가 이민정책 비교연구”, 2004, 263쪽 참조.

체류자격이 정지되면, 외무부(Aussenminister)에서는 공식적으로 해당자에게 그 사실을 알리고 귀국할 것을 요청한다. 잠재적 귀환자를 대신해서, 위의 기관들은 IOM의 자발적 귀환보조를 신청할 수 있다. 귀환 프로그램에 대한 재정은 IOM에서 제공하며, 다시 독일로 이주하였을 경우, 이를 반환해야하는 의무규정을 갖는다. 독일은 난민 신청자의 귀환과 직업훈련을 장려하기 위해 수많은 프로그램을 진행 중이다.

예를 들면, 1992년부터 1997년까지 불가리아, 폴란드, 루마니아 출신 난민 신청자의 귀환을 장려하고자 시범적 프로그램을 실시하였고, 귀환난민 뿐만 아니라 지역 주민의 소규모 창업을 위한 직업훈련의 기회도 제공하였다.

독일은 특히 자발적 귀환을 촉진하고자 여러 협정을 체결하고 있다. 구 유고슬라비아에로의 귀환을 위한 무비자 경우, 육로와 영공의 국경통과에 대한 협정이 있다. 1999년 11월 코소보 유엔 임시 행정국과 연방 내무부 사이에 독일로부터 코소보로의 자발적 귀환과 강제귀환을 정비하기 위한 양해 협정이 체결되기도 하였다.

2) “강제적 귀환”의 행정절차

강제적 귀환 절차의 담당기관은 크게 내무부, 주정부, 주경찰, 연방 국경경찰(BGS) 그리고 독일 외국인 사무소 등이다. 먼저 연방 내무부는 이주에 관한 총괄적인 의무를 지고, 모든 주정부의 이주법 집행에 관한 직권범위를 넘어서는 권위를 가진다. 또한 내무부 산하 연방정부 난민인정사무소는 난민지위 신청자의 인정 여부를 심사한다. 각 주정부는 연방법과 행정규정(Verwaltungsrecht)의 집행을 실행하며, 난민과 난민지위신청자를 받아, 실제 행정적 임무와 재정적 지원을 각 지역구에 배정한다. 주경찰은 퇴거집행을 책임지며, 신체적인 저항이 있을 경우 혹은 퇴거자가 범죄자인 경우 연방 국경경찰이 동행하는

경우도 있다. 독일 외국인 사무소는 각 지역의 거주권 재발급, 난민지 위신청 거부자의 추방과 퇴거에 관한 결정을 내린다.¹²⁾

외국인 사무소에 난민인정신청을 하는 외국인은 등록을 위해 접수 센터로 보내지며, 신청서는 연방정부 난민허가 사무국 지방사무소에 신청해야한다. 지방사무소는 안전한 제3국출신 혹은 경유자의 경우, 난민인정 불가능을 결정하고, 가능한 경우 제3국으로 송환된다. 면담의 기회를 제공하는 것은 난민신청절차법의 규정 하에 연방정부 사무국이 사례를 검토하여, 지방사무국이 면담으로 심사한다. 필요할 경우, 통역과 비정부 단체의 상담자나 변호사의 법적 도움이 제공될 수 있다.

강제 퇴거 시에는 독일 재입국을 막기 위해 여권에 날인이 찍히게 되며, 이후에 재입국을 신청할 수는 있으나, 면밀한 조사를 받게 된다. 입국 승인이 거부되거나 자립적 출국한 이주자의 여권에는 날인이 찍히지는 않지만 필요한 정보를 입력해두어 장래의 비자신청에 참조한다. 새로 개정된 이민법 제16조에 의해, 난민인정기각자 중 출국해야하지만 서류미비로 체류하고 있는 자들은 수용할 수 있도록 정부가 시설¹³⁾을 설립하도록 규정하고 있다.

독일의 송출국과 경유국과의 협정은 공동 무역 협정을 이용하여 재입국허가를 협상하는 유럽연합 공동 정책¹⁴⁾에 근거한다. 재입국 협상

12) 연방 내무부와 주정부 내무부는 긴밀하게 협조하며, 연방 내무부 사이의 협조도 점차 늘고 있다. 특히 특별 전세 항공편을 이용하는 등의 필요가 있을 경우, 더욱 긴밀히 협조한다.

13) 이러한 시설의 목적은 공적보호에 의존하는 이주 허가 기각자들을 모아서 “자발적 귀환”을 장려하여, 귀국에 필요한 서류의 신속한 준비를 도모하기 위한 것이다. 서류 충족 시까지 구금된다.

14) 유럽공동 이민정책이란, 국경통제, 법집행, 난민 지위 인정, 고용 수준, 민족간 관계, 국가 안보 등에 이르기까지 광범위한 문제에 걸쳐 있어 EU 회원국들은 이들 문제에 대한 정책 결정권을 EU의 공동 정책으로 마련하는 것을 뜻한다. 예를들어, 발칸 지역과 북아프리카 지역으로부터 들어오는 불법 이민자로 골치를 앓고 있는 남부 유럽 국가들은 EU 공동의 이민 정책을 통해 이민자를 받아들이는 비용을 분담할 것을 추구하여, 이와 관련, EU는 ‘EU 난민기금’ 창설을 추진하고 있다.

은 강제귀환, 제3국 국적자, 국적 없는 자 등의 경우만 포함하고 자발적 귀환자는 재입국협정에 포함되지 않는다. 재입국허가 협정에는 주 정부 대표들과 연방내무부가 협상하여 체결하며, EU의 공통 양식에 근거해서 최종협정을 수정한다.

<표1> 1996년-2001년 비자발적 귀환¹⁵⁾

연 도	입국거부	퇴 거	강제퇴거와 추방
1996	94,154	31,761	27,249
1997	88,269	38,205	26,668
1998	60,091	38,479	31,510
1999	57,342	32,929	23,610
2000	52,257	35,444	20,369
2001	51,054	27,902	16,048

강제적 귀환 집행의 종류로는 기소 및 구금, 퇴거 및 강제퇴거와 추방 등이 있다. 비자발적 귀환의 경우, 새로운 이민법이 적용된 이후 다소 감소추세를 보이고 있다<표1>참조. 그밖에 외국인법(Auslaendergesetz)에 의해 각 주의 내무부에서는 국제법과 인도주의적 근거에 따라 특정 집단의 외국인 임시퇴거 면제를 명령할 수 있고, 임시퇴거 면제 기간은 최대 6개월이고, 주정부가 이를 연장하고 싶을 경우 연방 내무부의 동의를 필요하다. 그리고 임시목인이란, 외국인법에 의해 연방정부 난민인정사무소는 난민 지위 인정 여부에 따라 신청자가 위험한 환경¹⁶⁾에 직면할 우려가 있는지 고려한다. 본국 송환시 이러한

15) 표 자료 출처: IOM 2004년 보고서, 150쪽; 법무부, “주요국가 이민정책 비교연구”, 2004, 251쪽에서 재인용. (‘비자발적 귀환’이 ‘강제적 귀환’과 구분되는 이유는 입국 거부와 같은 비강제적이지만 자발적이기도 않은 불포함 함수관계의 영역이 존재하기 때문이다.)

16) 이와 같은 환경은 고문, 사형 그리고 “유럽인권협정”에 명시된 인권침해를 말한다.

위험이 예상되는 경우 외국인 사무소는 이러한 난민신청자에 대해 ‘임시목인권’을 부여한다. 이 제도는 이주자에게 합법적 거주권이 주어지지 않는지만 퇴거정지가 10년까지 정지된다.

5. EU법과의 연관성

유럽연합은 사법 및 내무 분야의 협력은 국경 없는 단일시장 형성을 위한 각종 조치에서 부가적으로 제기됐다. 상품과 서비스, 노동과 자본이 자유롭게 이동하다보니 범죄자들도 회원국 어디로나 비자 없이 이동할 수 있게 되었기 때문이다. 사법과 내무 분야는 각 회원국마다 보수적이고 독특한 조직문화를 갖고 있으며, 자국 내에서도 좀처럼 다른 부처에 정보를 제공하지 않는다는 특징이 있다. 그러나 경제통합이 진전되면서 EU 국가주권의 핵심인 사법과 내무 분야에도 회원국 간의 협력이 긴요해졌다.

하나의 사례로, 2001년 미국에서 9·11 테러가 발생한 후, 2년 만에 EU회원국들은 공동체포 영장제도를 도입했다. 인신매매나 테러용의자, 돈세탁 등 회원국이 합의한 30개의 중요범죄에 대해 한 회원국이 발부한 체포영장이 다른 회원국에서도 그대로 통용된다. 공동체포영장을 접수한 회원국 사법당국은 보통 한 달 이내에 회신을 하게 되어 있다.

2005년 7월7일 영국 런던에서 발생한 테러사건 용의자가 이탈리아로 도주하자, 영국 정부는 공동체포영장을 발부해 한 달 만에 이탈리아로부터 용의자를 인도받는 데 성공했다. 1980년대 단일유럽시장을 완성할 때 도입한 ‘상호인정’ 개념을 사법 분야로 확대한 것이 “공동체포 영장제도”이다.

또한 2003년부터 회원국들은 비회원국 시민에 대해 공동비자와 이민정책을 실시하고 있다. 이에 따라 유럽 여러 나라를 돌아다니며 이

민을 신청하는 이른바 ‘이민쇼핑’은 더이상 불가능하다. 이민의 정의와 이민신청절차, 이민을 거부당한 사람들에 대한 조치 등에 대해 회원국들이 보조를 맞추고 있는 것이다. 즉 경제통합에서 시작된 유럽 통합은 이렇듯 외교와 안보정책, 사법과 내무 등 거의 모든 분야로 확대되고 있다.

그리고 서론에서 언급하였듯이, 유럽은 가장 큰 이민자 지역이다. 아래 <그림2>에서 볼 수 있듯이 인구대비 외국인의 수가 높으며, 특히 독일은 주요 EU회원국과 스위스 중에서 세 번째로 높은 인구대비 이민자수가 높다. EU는 이민자 정책에 더욱 심여를 기울여 가는 추세이다.

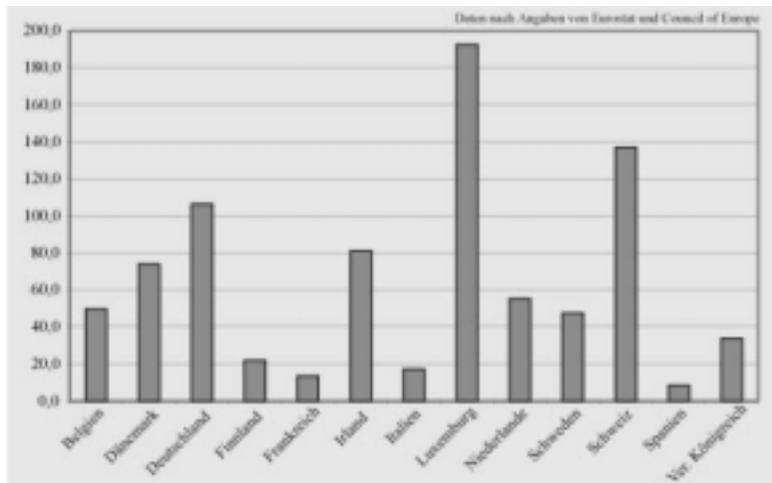
본 논문에서 살펴본 독일의 사례의 경우, EU회원국인 독일 국내법으로서의 이민법은 국내 적용은 물론, 이에 선행된 EU법제의 영향을 받을 수 밖에 없다. 유럽연합에서는 자유와 안전에 대한 단계적 기초를 마련하고자, 망명 및 이민의 범위에서 제3국 국적자에 대한 법적 보호를 위하여, 2002년부터 2005년 까지 외국인법과 망명법 범위에 관한 지침을 11개 공포했다. 이로써 유럽시민은 새로운 지침의 규정을 받는다.¹⁷⁾ 즉 가족의 추가 이민지침과 제3국적의 장기체류관련 지침은 “상위보호지침”, “학생지침”, “연구자지침”의 허가를 위한 법률유보 없는 조화규정이며, 제3국적자의 체류를 허가하기 위한 규정등이 이것이다. 본 지침은 불법적인 체류에 대한 분쟁으로부터 적법자를 보호하기 위함이다.

EU망명법을 국내법으로의 전환하여 적용하는 것은 자국의 결정에 따라 유동적이며, 따라서 이는 “자격지침”이며, “판단규정”이다. 효과적인 국내법으로의 전환을 위해서 유럽연합지침은 외국인법과 망명법에서의 개정을 허락한다. 유럽연합의 지침을 적절하게 국내법으로의

17) Deutsche Bundestag, 16. Wahlperiode, “Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU”, Durchsache 16/5065, (2007년 4월 23일자) 1쪽 참조.

전환하는 것은 이민법규정, 이민법규칙, EU의 망명법과 같은 자율규정보다 더욱 중요하며, 다음과 같은 법의 전제조건에 의해 제한된다. 이에 따라 EU법에 저촉 되는 게 있는지, 기타 국적법에 저촉되는지를 심사해야한다.

<그림2> EU회원국과 스위스의 인구 1000명당 외국인 이민자 통계, 1999년 기준¹⁸⁾



또한 독일의 강제규환과 관련하여, 국제협정의 규정과 실제 시행방법에 근거하여, 송출국 또는 경유국과의 협정이 이루어지며, 국제협력은 EU와 유럽회의의 틀 안에서 이루어지고, 양국간의 협력의 효과는 독일과 난민의 송출국과의 정치적 관계도 작용하게 된다¹⁹⁾. 이와 같이 독일의 이민법제는 EU법의 국내법제화를 통해서도 많은 영향을 받고 있다.

18) 그림의 출처: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten, Durchsache 14/7720(2001년 11월 07) 45쪽.

19) 법무부, “주요국가 이민정책 비교연구”, 2004, 257쪽 참조.

6. 이민프로그램의 실예

독일은 자발적 귀환을 적극 권장하고 있고, 이에 따른 효과적인 프로그램이 성공적으로 이행되고 있다. 이는 본 프로그램에 참가한 인원과 귀국한 인원의 수를 통해 평가 할 수도 있다. 자발적 귀환은 국가별 사정 혹은 운송수단에 의해 차이가 나지만 일반적으로 강제 퇴거보다는 비용 측면에서 더 효과적이다.

재적응프로그램에 중점을 두는 독일 이민 정책은 자발적 귀환의 성공여부에 영향을 준다. 직업훈련에 지역주민을 포함해서 실시하거나, 본국에서 직업창출촉진프로그램 등은 좋은 반응을 보인다. 귀환자들의 본국 재적응 기회를 늘리기 위해서 독일 연방정부는 외국인 노동자의 재적응 촉진을 위한 기구를 설립해 취업을 위한 자격증 획득, 창업을 위한 능력개발 등을 돕고 있고, 산업계에 도움을 얻어 전개되고 있다.

독일의 이민법 사례들은 대체로 주정부간의 협력을 통해 성공적으로 실행되었으나, 더욱 증진되어야할 부분도 존재한다. 강제적 귀환과 관련해서는 각 정부에서는 여권 재발급을 책임지는 중앙당국을 설치해 효율적으로 운영하고 있고, 대사관들과의 직접연락과 협력통로를 구축해서 귀환희망자를 직접 상담하고, 모든 담당자들이 문제 해결 시에 직접 개입하는 편이 실용적인 것으로 드러났다. 예를 들면, 베른(Byern)주에서 퇴거를 집행하는 담당자들이 직면하고 있는 가장 중요한 문제로서 국가간의 협력 부족 문제를 들 수 있다. 일부 국가들은 협력 자체를 거부하고, 다른 송출국들은 송출국 국적자임을 증명하도록 과도하게 요구하기도 한다.

<표2> 독일로 들어가 외국인과 떠나는 외국인의 수²⁰⁾

연 도	입국 외국인	출국 외국인	차 이
1996	707,974	559,064	143,890
1997	615,298	637,066	-21,763
1998	605,500	638,955	-33,455
1999	673,873	555,633	118,235
2000	648,846	562,380	86,466
2001	685,259	496,987	188,272
2002	653,341	505,572	152,769

그 밖의 사례로는 내무부 고위급 및 상원 협의회는 국무 고위급 워킹그룹을 형성해서 강제소환에 대한 문제점과 해결방안을 모색하고 관련 보고서를 작성하였다. 이는 2000년 5월에 제출되었고, 여러 가지 해결방안을 제시하고 있다.²¹⁾

위의 <표2>에서 볼 수 있듯이, 1950년대 이래 독일이 수많은 외국인들에게 새로운 삶의 터전과 일터를 제공한 나라로써, 독일에서 해외로 나간 외국인의 수보다 대체로 외국에서 독일로 들어온 외국인의 수가 더 많음을 보여주고 있다.

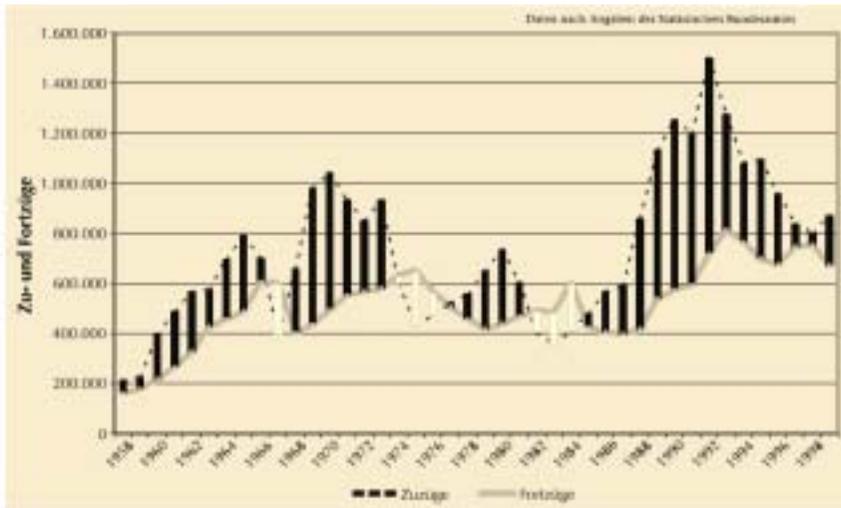
20) 표의 출처: 독일 연방통계청.

21) 상기 보고서의 해결방안으로는,

- 송출국 정부의 모든 관련국과 대화를 개선한다.
 - 재입국허가 협정을 체결한 송출국과 모범사례정책 실행을 약정한다.
 - 재입국허가 협정 체결한다.
 - 재입국허가 협정에 송출국이 비협조적일 경우, 개발원조를 보류한다.
 - 규모가 작은 특별전세항공기와 직항기의 이용을 늘린다.
 - 여행서류의 단체 발급을 위하여 송출국 대사관에 난민 인정기각자가 집단으로 방문한다.
 - 연방정부 난민 허가 사무소와 연방 내무부와의 협력을 증대한다.
 - 출국센터의 설립
 - 외국의 독일 외교관과의 협력을 개선한다.
- 등이다.

독일로의 이민은 1992년 최고조에 이르렀다가 점차 더 감소되는 추세이다 <그림3>참조. 고령화와 전문 인력의 부족 현상은 독일이 더 효과적인 이민정책과 이민법을 개정해야하는 노력을 기울여야함을 뜻한다. 그동안의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 독일 정부는 EU회원국 출신이 아닌 다른 이주민들은 체류허가와 노동허가를 통해 규제해왔다. 국내 노동시장의 변화는 해외인력을 받아들일 수밖에 없는 법 제도화로 반영될 것으로 전망된다.

<그림3> 독일의 이민 및 이주 변화추이²²⁾



7. 결론

지금까지 독일 출입국관련 법제에 관하여 살펴보았다. 흔히 독일의 이민정책에 대해 이민법이 노동력 부족, 특히 고급인력 부족을 타개하기 위한 노동정책과 연관되어, 제정되고 실행되었지만, 그 평가는

22) 그림의 출처: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten, Durchsache 14/7720(2001년 11월 07) 4쪽 (진한 점선은 “이민”을, 흐린 실선은 “이주”를 나타낸다).

실패한 사례라는 분석이 많았다. 노동허가제로 상징될 수 있는 이주노동자 정책, 나아가 이민정책들은 이주민의 귀국거부 혹은 독일 정착과 인종갈등을 발생시켰다. 그러나 법적으로 이주 노동자에 대해 노동3권과 사회보장권을 인정하며, 일정조건에서 “반차별대우법 (Anti-diskriminierungsgesetz)” 등을 제정하여, 피부색과 문화가 다른 이민자들에게 차별을 받지 않도록 법적으로 보호하고 있다.

일반적으로 독일의 이민법은 규정이 다른 나라에 비해 까다롭고, 고급인력을 실질적으로 수용하기에 세부적 장치가 미비하다고 한다. 예를 들면, 새로운 이민법 규정이 내용에서는 범죄혐의가 없는 외국인이라 하더라도, 범죄를 저지를 개연성이 있다고 판단되면, 추방할 수 있도록 했다는 점이 인권침해의 요소가 강하다고 하겠다.

그리고 독일 이민법은 크게 강제퇴거, 추방, 재입국 규정 등의 제도가 중요한 역할을 하며, 연방의 내무부는 합법적으로 영주하는 외국인의 독일 적응 생활은 도와주고, 동시에 퇴거를 효과적으로 집행함으로써 유럽연합 이외의 지역으로부터의 외국인 이주를 제한하는 것이 이주정책의 기본이다. 자발적 귀환을 우선적으로 지원하면서 필요에 따라서는 강제퇴거도 집행할 수 있는 법제도적 장치를 마련하고 있다.

앞으로 독일 이민법제는 고급인력을 수용하기 위해 노동정책적 효과적 수단을 고려한 방향으로 발전해 나갈 것으로 전망된다. 독일 노동시장과 관련하여 문호개방과 사회적 통합정책이 작용하여 왔기 때문에 향후에도 이민자를 보호하고 독일에 조화롭게 적응되는 방향으로 이민관련 법제화를 추진해갈 것으로 예측된다.

토 론 문

강 주 영

(한국법제연구원 부연구위원)

독일에서는 세 가지 부류의 사람이 산다고 합니다. 첫째는 독일인, 둘째는 유럽연합 시민, 셋째는 비유럽연합 외국인입니다. 독일의 세 가지 부류의 사람들에 대한 실질적인 출입국관련, 이민 등에 대해서 독일인을 제외하더라도, 유럽연합 시민과 비유럽연합 외국인에 관한 사항을 일목요연하게 구별해서 검토했으면 합니다.

발제문의 5장 이전에는 비유럽연합 시민에 관해 소개한 것이고, 제5장에서 유럽연합 시민에 대한 부분이고, 이런 테마를 가지고 관심을 가지고 있는 사안은 큰 유럽연합이라는 영역내에서 유럽연합 시민이 독일인과 거의 비슷한 권리와 의무를 향유하면서 소통할 수 있는가. 유럽연합법에서는 사람과 노동과 재화가 어떠한 왜곡도 없이 자유로이 이동해야 한다는 것이 유럽공동체의 상위 모토라고 생각합니다. 세금조차도 세금이 사람의 왕래를 저지할 정도라면, 세금을 폐지해야 한다는 것이 유럽법원 판례의 취지라고 생각하는데, 실질적으로 그렇듯이 유럽시민이 구체적으로 어떻게 독일 내에서 독일사람과 어떻게 법적 지위가 다른지 구체적으로 내용이 보충되었으면 합니다. 궁극적으로는 독일에서의 외국인이라고 하는 개념이 무엇인가. 보고문에서 외국인이 유럽연합의 시민을 포함하고 있는 것인지, 외국인이 무엇인가라고 하는 문제를 검토해 보아야 할 것으로 생각합니다.

그런 전제에서 유럽연합 시민들의 독일내 또는 유럽회원국에서의 이동과 출입국에 있어서의 상황을 정리했으면 합니다.