

고 있어 저급 외국인력의 유입에 따른 사회적 비용의 과다 발생 우려

- 외국인력의 pool이 수요에 풍부하지 않아 국내 고용주가 인력 pool로부터 추천받는 외국인근로자가 구인자수의 2~3배 정도로 고용주의 수요를 100% 만족시키는 양질의 외국인력을 선택하기는 곤란

다. 외국인력 도입규모

- 현행 외국인력 도입이 기업 규모에 따라 획일화되어 있어 염색·피혁업종 등 내국인 채용기피 업종의 경우 합법적인 외국인 고용만으로는 인력부족을 해소할 수 없어 추가적으로 불법체류외국인을 고용할 수밖에 없는 상황

라. 외국국적동포에 대한 특례제도

- 외국국적동포 특례제도의 경직적 운영
 - 외국국적동포가 취업비자(E-9)를 발급받기 위해서는 한국에 입국한 다음 취업교육을 받고 법무부의 공증과 고용주의 신원보증에 필요한 바, 실제 고용주가 신원보증을 기피하기 때문에 불법체류자로 전락할 위험이 높음.
 - 외국국적동포를 서비스업과 건설업에만 취업을 허용하고 제조업 취업은 불허하고 있어 건설업 불황에 따른 실업의 위험과 불법체류 가능성이 높아지고 있음.

마. 외국인 취업교육체계

- 제IV장에서 살펴본 바와 같이 외국인 근로자에 대한 취업교육 시 가장 필요한 내용은 한국어(56.0%)이고, 외국인력 사용 시 가장 큰 애로사항이 의사소통의 문제로 지적되고 있음.
 - 이는 외국인 근로자의 선발 시 한국어능력시험성적을 주요 기준으로 삼을 필요가 있음을 시사

3. 저숙련 외국인력의 체류관리 체계

가. 외국인력의 근로조건 및 고용관리체계

- 제Ⅳ장에서 살펴본 바와 같이 외국인 근로자의 임금은 생산성을 고려할 때 내국인 근로자와 거의 차이가 없는 것으로 나타나 내·외국인간의 임금차별은 발생하지 않고 있음.
- 고용허가제 시행으로 외국인 근로자의 인권신장이 크게 개선된 것으로 나타나고 있으나 일선 지방노동관서와 고용안정센터에서 외국인 근로자의 임금 및 근로조건을 감독하고 고용관리실태를 점검할 수 있는 전담인력은 절대적으로 부족

나. 외국인력 사후관리(고충상담)체계

- 외국인 근로자를 고용하고 있는 기업과 외국인 근로자의 고충처리를 원활하게 해주기 위한 사회적 인프라는 크게 미흡한 실정
 - 노동부가 예산을 출연하여 민관합동으로 '한국외국인근로자지원센터'를 설립·운영하고 있으나 전체 외국인 근로자를 대상으로 서비스를 제공하기에는 현실적으로 불가능
- 국내 사업주 및 근로자에 대한 외국문화에 대한 교육, 외국인 근로자의 국내문화에 대한 교육 등 미흡

다. 불법체류 문제 해결 등

- 정부의 불법체류 외국인에 대한 지속적인 단속에도 불구하고 불법체류 외국인의 증가 추세가 지속되고 있음.
 - 고용허가제 시행을 계기로 합법화된 외국인 중 2005년 5월말 현재 다시 불법체류자가 된 사람도 63,512명에 달함.
- 불법체류 외국인의 증가가 지속될 경우 고용허가제의 성공적인 정착도 불가능.

4. 저숙련 외국인력의 귀국 프로그램

- 불법체류 외국인이 최소화되도록 하기 위해서는 합법적으로 취업한 외국인이 체류기간 중 안정적으로 저축을 하여 귀국 후 송출국에서 성공적인 인생을 살게 할 수 있는 귀국 프로그램이 필요
- 그러나 송출국과의 MOU내용에는 외국인 근로자의 귀국프로그램 마련을 위한 송출국의 의무사항이 누락되어 있음.

VI. 제도개선 방향

1. 단기적 제도개선 : 외국인력의 원활한 도입을 위한 절차상의 미비점 개선

- 송출국에서 적격의 외국인력이 적시에 선발되어 입국할 수 있도록 한국어능력시험의 성공적인 시행에 만전
- 송출국에서의 외국인력 선발 및 송출과정이 원활하게 이뤄지고 있는가에 대한 지속적인 모니터링 시스템을 구축(노무관 파견, 한국산업인력공단 등의 전담인력 파견 등)하고 평가결과를 MOU 갱신과 연계
- 내국인 구인노력 과정이 형식화되지 않도록 고용안정센터 담당인력에 대한 전문성 제고를 위한 교육 강화
- 국내 고용주가 외국인 근로자를 선택하는 데 필요한 외국인 구직자의 자기소개서, 가족관계, 기능·기술수준, 직업경력 등에 대한 구체적인 정보 등 인력채용에 필요한 충분한 정보가 포함될 수 있도록 외국인력 pool DB 정보를 개선하고 외국인력 pool을 충분히 구축하여 고용주의 선택의 폭을 확대
- 송출국과의 MOU 체결 시 송출국의 외국인력 선발과 관련서류의 사실여부를 조사할 수 있는 국내 관련기관의 권한을 명시하고 필요 인력 즉시 충원
- 외국인력 도입규모의 유연화
 - 연색·피혁업종 등 내국인 채용이 사실상 불가능한 업종에 대해서는 내국인이 한 명도 없더라도 외국인을 고용할 수 있도록 현행 업종별 외국인 고용한도를 유연하게 적용

- 외국국적동포 특례에 대한 유연한 접근
 - 외국국적동포를 서비스업과 건설업에만 취업을 허용하고 제조업 취업을 불허하고 있어 건설업 불황에 따른 실업의 위험과 불법체류를 유도하는 측면이 있으므로 외국국적동포 특례자에 대해 제조업 취업을 허용 필요
 - 외국국적동포 특례자에 대한 고용주의 신원보증 요구 절차 폐지 검토

- 외국인 근로자의 도입 및 체류 관리에 관한 관련기관 간의 정보 공유
 - 지방노동사무소(고용안정센터 등), 관련부처(법무부, 지자체 등), 외국인지원단체 등과 의 정보공유 등 연계체계 구축

- 외국인 근로자의 도입 및 체류관리를 전담하는 지원조직체계의 구축
 - 현재 한국산업인력공단과 국제노동재단의 외국인 고용허가제 관련부서, 중소기업협동조합중앙회 등의 산업연수생제도 관련부서를 통·폐합하여 외국인 고용허가제에 의해 도입되는 외국인 근로자의 도입 및 체류관리 전담기관 설립 검토
 - 동 기관에서 외국인 근로자의 고충상담, 체류관리, 인권보호, 국내적응 지원 등의 종합적인 외국인력 지원업무를 one-stop으로 제공
 - 외국인 근로자 밀집지역에 다양한 형태의 외국인 근로자 고충처리를 지원하기 위한 시설과 전문인력의 배치

- 송출국에서의 외국인 근로자 귀국지원프로그램 운영 유도
 - 외국인 근로자의 송출국으로의 송금이 낭비되지 않고 저축되어 외국인 근로자가 귀국 후 안정적인 생활을 하거나 창업할 수 있는 다양한 지원프로그램을 도입하도록 송출국의 MOU 체결 시 반영

- 불법체류 외국인 근로자에 대한 지속적인 단속과 합법적 외국인 근로자의 원활한 공급
 - 외국인 근로자의 고용이 불가피한 국내 사업주의 인력난을 해소하기 위해 합법적인 외국인 근로자의 공급은 원활하게 지원하되 불법으로 외국인을 고용하지 못하도록 하고, 불법체류자는 반드시 발각되어 추방된다는 인식이 심어질 수 있도록 지속적인 단속이 필요

- 불법체류 외국인을 전체 외국인 근로자의 10% 미만으로 유지할 수 있도록 사회적인 인프라 구축과 불법체류 외국인 단속에 대한 정부의 강력한 의지와 불법체류 외국인을 지속적으로 단속하고 귀국조치를 취할 수 있는 출입국관리사무소 등의 인력 확충

2. 중·장기적인 제도개선

○ 종합적인 시각에서의 외국인력정책 추진

- 고용허가제를 시행하더라도 전문기술 외국인력의 도입에 중점을 두고 저숙련외국인력의 도입은 가능한 한 최소화 될 수 있도록 종합적인 시각에서의 접근이 필요
- 이러한 시각에서 전문기술외국인력의 유치를 위한 제도 개선, 외국국적동포의 우선적 활용, 국내 우수인력의 해외 유출을 촉진하고 있는 비합리적 제도의 개선 등이 중·장기적으로 추진되어야 함.

○ 외국인력정책에 대한 R&D 투자의 확대

- 고령화, 세계화, 고학력화 등의 추세를 감안할 때 외국인 근로자의 유입은 앞으로도 더욱 증가할 것으로 전망되고 있으나 외국인력정책에 대한 R&D 투자는 극히 부진한 실정이며 관련전문가도 매우 제한되어 있음.
- 따라서 외국인 근로자의 도입이 노동시장 및 경제·사회에 미치는 파급효과 분석, 외국인의 체류자격제도개선, 외국인의 국내적응 지원프로그램의 개발, 우수 외국인력 유치를 위한 사회적 인프라의 구축, 외국인 통계제도의 개선 등 외국인력정책을 평가하고 중·장기 발전방안을 제시할 수 있는 연구의 활성화와 전문가의 육성이 시급

【제2주제】

선진국의 외국인근로자 귀국 및
정착지원 프로그램 연구

고 현 응

(IOM 서울사무소 소장)

I. 들어가면서

작년 8월 외국인고용허가제 실시와 더불어 불법체류자 문제의 해결이 한층 더 중요한 문제로 떠오르고 있다. 이는 고용허가제 도입초기 도입인원이 기대에 못 미친 가장 큰 이유 중 하나가 고용주들이 여전히 불법체류자를 비교적 손쉽게 고용할 수 있는 점에 기인한다. 또한, 고용허가제 법안통과와 더불어 실시된 합법화조치 및 귀국준비기간이 이번 8월 말로 모두 만료됨에 따라 한 때 낮아졌던 불법체류자의 비율이 다시 급속히 증가할 것으로 예상되고 있는 상황이다.

불법체류자 문제의 원활한 해결은 고용허가제의 성공적 정착의 필수적인 조건이다. 이 문제를 해결방식은 고용허가제를 정착시키는 동시에, 비정규이주민의 인권침해와 고통을 최소화시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 위한 대안으로 선진국에서 이미 시행하여 성공을 거둔 바 있는 '자발적 본국귀환 지원'을 검토하고, 한국에 도입하기 위한 방안을 살펴보는 것은 중요한 의미가 있는 일일 것이다.

II. 자발적 귀환지원제도 도입배경

본 보고서에서 살펴볼 각국의 자발적 귀환지원 프로그램 (Assisted Voluntary Return Programme, 이하 “AVR”)의 대부분은 유럽에서 시행되고 있다. 그 원인은, 난민신청 거부자를 포함한 비정규이주자 숫자의 증가 때문이지만, 그 외에도 1) 2차 세계대전의 경험, 2) 기존 비정규이주민 관련 대책의 미미한 효과, 3) 보스니아, 코소보 난민사태의 경험, 4) 그리고 이주와 발전문제를 연계시키고자 하는 변화 등이 있다 (Miller, 1999; Koser, 2001: 12).

유럽의 경우, 과거에도 불법체류자 대책이 있어왔으나, 대부분 비자발적 귀환 (강제퇴거)이나 지원미제공 자발적 귀환 (unassisted voluntary return)이었다. 그러나 이같은 접근법들은 일반적으로 성공적이지 못했다. 이는 난민신청거부자 및 불법체류자들은 대부분 본국으로 돌아가길 원하지 않고, 대부분의 국가에서 강제퇴거를 실시할 정치적 의지가 부족하거나, 강제퇴거가 이루어질 경우 유럽전역에 걸쳐 언론과 대중의 관심을 끌게 되는 부담을 감수해야 하는 상황에 기인한다. 또한 본국정부가 강제퇴거자의 국적을 확인하거나 여행증명서를 발급하는 데 협조를 하지 않는 등의 문제 역시 반복적으로 나타났다.

이에 따라 위의 문제를 모두 극복할 수 있는 방안으로 자발적 귀환지원 및 재통합 지원이 등장하게 되었다. 유럽에서 운영되고 있는 대부분의 자발적 귀환 지원프로그램들은 귀환자에 대한 지원을 제공함으로써 이들 비정규 이주민의 입장에서 귀환이 실질적 대안이 될 수 있을 뿐 아니라, 자발적 귀환 프로그램에 협조하지 않는 사람들에 대하여만 강제퇴거를 집행하는 “이원적 접근법”을 통하여 본국사회의 비판적 여론을 감소시킬 수 있었다. 또한 직간접적으로 비정규이주민의 귀환과 본국사회의 경제사회발전을 연계시킴으로써 본국정부와의 협력을 강화할 수 있었다.

III. 주요국 자발적 귀환제도

1. 전통적 이주국

미국, 캐나다, 호주 등과 같은 전통적 이주국의 경우 이주를 통해 국가건설을 했다고 해도 과언이 아닌 만큼, 이미 오래전부터 정규이주 채널이 확립되어 있다. 이에 따라, 이들 3개국 사이에도 불법체류의 규모, 양태 및 대응방식에는 많은 차이를 보이고 있으나 자발적 귀환 프로그램은 적극적으로 활용되고 있지 않으며, 특정국 출신 집단의 불법체류 문제 해결을 위한 한시적인 대응책으로만 활용되고 있는 것으로 판단된다.

1) 미국

미국은 정규 이주시스템을 통해 많은 신규이주를 받아들이고 있으나, 여전히 외국인의 밀입국 및 불법체류가 끊이지 않고 있다. 발표기관에 따라 편차가 크기는 하지만 미국내 불법체류 외국인의 숫자는 5백만에서 8백만에 이르는 것으로 추정되고 있다 (Martin, 2003; National Immigration Forum, 2004).

미국정부는 1952년 이민국적법 (Immigration and Nationality Act of 1952)을 제정한 이래 여러 차례에 걸쳐 제도 및 조직을 변경하여 왔는데, 최근 9.11 테러사태 이후 이민관련 부서 조직개편 및 신규 프로그램 도입 등을 통해 국가안보 차원에서 적극적인 불법체류자 단속을 진행할 것이라는 의지를 표명하고 있다. 그러나 자국 고용주들의 반대 및 주정부와의 공조체계 미흡으로 인해 불법취업 외국인에 대한 단속효과는 그리 크지 않은 것으로 보인다. 이와 더불어 드넓은 국경지역, 특히 멕시코 접경지역 수비의 물리적 어려움 등으로 인해 불법체류자 문제의 해결이 쉽지 않은 상황이다. 이에 따라 미국정부는 80년대와 90년대 각각 1회에 걸쳐 불법체류자에 대한 합법화조치를 실시한 바 있으며 현재 부시 행정부 내에서도 다시 한번 합법화 관련 논의가 지속되고 있다 (설동훈, 2004).

미국의 자발적 본국귀환 프로그램은 주로 멕시코 이주자의 본국귀환을 돕거나 인신매매

및 밀입국을 방지하기 위한 노력의 일환으로 연방정부 및 멕시코 접경 주정부가 함께 참여하여 왔다 (Escobar, Martin, Schatzer and Martin, 2003).

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

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

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

이에 대응하여 국토안보부의 출현과 함께 멕시코 이주자들의 불법 국경횡단과 이에 따르는 폭력, 인신매매를 줄이기 위하여 미국과 멕시코 정부의 양자간 협정으로 자발적 송환프로그램을 만들었다. 동 협정으로 멕시코 국적자가 불법입국도중 체포되었을 경우 본국으로 되돌아 갈 수 있는 선택권이 주어지게 된다. 2004년 7월을 시작으로 귀환을 지원한 멕시코 국적자들을 특별항공기와 차량편으로 아리조나주 투싼(Tucson)에서 멕시코씨티 또는 과달야라(Guadalajara)까지 이송해 준다. 이 프로그램의 목적은 아리조나-소노라 (Arizona-Sonora) 사막의 인신매매범들과 죽음을 자초할 수 있는 험한 여름 사막기후에서부터 멕시코 국적의 이주자들을 안전하게 본국으로 귀환시키기 위함이고, 또한 이러한 자발적 본국 귀환 지원 사업이 비정규 이주자의 수를 줄이는데 도움이 되는지 보기위한 시범 프로그램이다.

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

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

상에서 제외된다 (Escobar, et. al., 2003).

2) 호주

호주는 다른 국가와 국경이 맞닿아 있지 않은 지리적 특성으로 인해 상대적으로 밀입국문제로부터 자유로웠으나 '90년대 후반 이후 경제적 이주민 및 난민들이 공해 상에 정박해 있다가 고속보트를 이용 밀입국하는 사태가 발생하는 등 밀입국 문제가 심각해지게 되자 이민법 집행을 보다 강화하고 있다²⁾. 호주정부는 불법체류자의 입국을 사전 예방하는데 정부정책의 초점이 모아지고 있는 것으로 보이며, 불법체류자의 사회통합을 막기 위해 밀입국 초기부터 사회로부터 격리하기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 이에 더하여, 특정지역 출신자들에 대하여는 자발적 귀환을 유도하기 위한 지원책을 부수적으로 활용하고 있다.

호주이민국은 발칸반도, 이란, 아프가니스탄, 이라크 등의 지역출신 난민의 귀환을 장려, 지원하기 위해 특정집단 재통합지원 프로그램을 국제이주기구의 도움으로 시범적으로 실시해 왔다. 2004년 8월 27일부터 모든 난민임시보호비자 소지자에게 자발적 본국지원귀환 선택권을 제공하기로 하였다 (DIMIA, 2003).

아프간 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램 (Reintegration Package for Afghans)³⁾

호주정부는 2002년 5월 아프간 임시정부와 합의각서 (Memorandum of Understanding, MOU)를 체결하고 12월부터 약 6개월 동안 아프간 임시보호비자 (Afghan Temporary Protection Visa) 소지자 중 자발적 귀환 희망자를 대상으로 한 귀환지원프로그램을 제공하였다. 수혜자는 A\$2,000 (157만원 상당) 또는 가족당 A\$10,000 (785만원 상당)를 지원받았고 아프가니스탄 카불까지의 항공비도 제공받았으며, IOM은 DIMIA를 도와 카불까지의 항공편뿐만 아니라 카불에서 다른 지방까지의 여행과 아프가니스탄 입국편의를 돕고 직업교육을 실시하는 등 다양한 지원을 실시하였다.

이란 국적자 귀환과 재건 지원 프로그램 (Reintegration Package for Iranians)⁴⁾

2003년 3월 호주 정부는 이란 정부와 협의각서 (MOU)를 맺고, 당시 호주정부 구금수용시

2) 호주의 불법이주자수는 1990년 6만 9천명이었고, '93년 8만 명, '94년 9만 명으로 늘었으나, 2003년 현재 약 6만 명으로 추정된다 (DIMIA, <http://www.immi.gov.au/facts/86overstayers.htm>).

3) Ibid.

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

설에 있는 이란인들의 귀환을 장려하기 위하여 자발적 귀환 신청자들에게 재정적 지원을 할 것과 이들의 본국귀환이 이란정부로부터 받아들여질 것을 약속하였다. 신청자 중 이민국으로부터 귀환지원을 제공 받은 자는 28일내에 귀환을 결정해야 하며 거부할 경우에는 강제귀환 대상자가 되도록 규정하였다. 아프간 프로그램과 같이 귀환에 필요한 서류와 신청서 작성을 돕고 고향까지의 교통편을 제공, 일인당 A\$2,000 또는 가족당 A\$10,000을 지원하였다. 또한 수혜자가 호주에서 구금과 퇴거로 인해 정부에 진 채무를 면제받았다.

난민 귀환 재통합 지원 프로그램(Reintegration Assistance Package)⁵⁾

호주 정부는 난민 신청자 또는 주로 분쟁지역 출신 이주자들에게 임시보호비자(Temporary Protection Visa)를 발급하여 왔다. 이들 중 본국 상태가 호전되거나 호주정부가 특정 국가와 협약을 맺음으로서 더 이상 호주의 보호가 필요 없다고 여겨지는 특정 난민집단에 대해 정부가 경제적 지원을 제공하여 귀환을 장려하고 본국에서의 재통합을 지원하고 있다. 이들에 대하여는 난민지위신청자 당 A\$2,000의 현금(18세 미만 자녀가 딸린 가족당 최고 \$10,000 까지)을 지원하고 본국까지의 항공료 제공한다. 귀환에 필요한 서류준비 등 프로그램의 실질적 업무는 IOM이 이민국과 협력하여 담당한다. 호주 이민국은 웹사이트에 이민국에 문의를 할 수 있는 다양한 방법과 통로를 제공하고 지역과 업무별로 전화번호를 만들어 신청자를 돕고 있으며, 신청은 이민국의 지역사무소에서 가능하다.

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

2. 유럽 국가

유럽 국가들은 독일, 프랑스를 중심으로 50~60년대 고도성장기에 많은 이주노동자들을 도

5) Ibid.

입하였으나, 70년대 이후 합법적 이주노동자 신규수입을 중단하였다. 그러나 그 이후에도 지속적으로 난민신청자들을 포함한 이주민의 유입은 계속되었으며, 난민신청 거부자를 포함한 많은 불법체류자들이 존재하고 있다.

유럽연합 (European Union, 이하 EU)내 비정규 이주민의 수는 1999년 현재 약 50만 명에 달하는 것으로 추산되며, 이는 지난 6년간 9배나 증가한 숫자이다. 이에 더하여 2000년 한해 EU내 난민신청자가 40만에 달하는 것으로 집계되는데, 난민인정비율이 점차 떨어짐에 따라 난민신청거부자 중 많은 수가 불법체류할 것으로 추측되고 있다 (IOM, 2003).

유럽의 경우, 2차대전의 경험으로 인해 과거 미국과 같은 형태의 집단적 강제추방은 거의 이뤄지지 않고 있다. 그러나, 80년대 후반부터 급속도로 늘어나기 시작한 난민신청으로 큰 어려움을 겪었다. 즉, 난민신청 기각자들 중 본국으로 돌려보내기엔 위험한 사례들이 많아 문제해결이 쉽지 않았을 뿐 아니라, 신청자 규모에 비해 난민신청을 심사할 행정시설이 미비한 상태에서 대부분의 난민신청을 제시간에 처리할 수 없으므로 해당국내 장기체류할 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 이에 따라 최근 유럽국가들은 난민신청자에게 자동적으로 고용허가를 제공하지 않거나, 명백한 허위난민신청에 대하여 급행제도를 운영하고, 난민신청 거부자들에 대한 자발적 본국귀환에 대한 법적, 제도적 보상을 제공하여 자발적 본국귀환을 유도하는 등 난민문제 해결을 위해 노력하고 있다 (Miller, 1999).

1) 영국⁶⁾

영국은 서방 선진국 중 가장 많은 난민 신청을 받는 나라이며, 비정규 이주자가 증가함에 따라 영국내 인종간 갈등이 주요한 사회문제로 대두하게 되었다. 이에 따라 영국정부는 “이민과 난민에 대한 공평, 신속, 강력한 근대적 접근 (Fairer, Faster and Firmer - A Modern Approach to Immigration and Asylum)”이라는 모토 아래 2002년 국적 이민 망명법 (Nationality, Immigration and Asylum Act)을 제정, 이민법 위반자의 신속한 퇴거, 난민 신청과정의 합리화, 인신매매, 밀입국 등 조직범죄의 차단하는 한편 노동이민제도를 통해 합법적 이주를 장려하고 있다.

이와 함께, 영국은 강제퇴거에 대한 지속가능하고 인도적인 대안으로서 자발적 귀환지원 프로그램을 도입하여 자발적 본국귀환 지원과 재통합 프로그램 (Voluntary Assisted Return

6) 영국, 이탈리아, 독일, 프랑스 비정규이주 관련 정책은 따로 밝히지 않은 한 IOM (2004)를 참고하였음을 밝혀둔다.

and Reintegration Programme, 이하 VARRP)을 실시하고 있으며, 이를 통해 2000년에서 2003년 10월 까지 총 4,700명 이상의 본국귀환을 지원하였다.

이같은 귀환프로그램의 실시는 퇴거가 계획대로 이루어지지 않는 현실을 반영하는 것으로, 2002년의 경우 영국내 신규 추방대상 망명 거부자 3만 명 중 1만 4천 건의 추방만이 이루어졌으며, 이에 따라 영국 하원 내무상임 위원회 (House of Commons Select Committee on Home Affairs)는 퇴거 목표치를 현실적으로 잡을 것과 더불어 자발적 귀환의 증진을 통한 지속가능한 귀환 증진을 목표로 해야 한다고 제안한 바 있다. 영국정부는 2002년 국적, 이민법(Nationality and Immigration Act)을 개정, 자발적 귀환 지원프로그램 확대 조항을 포함시켰으며, 동법 제58조에 의거 내무부 장관령에 따라 자발적 귀환 지원프로그램을 도입하게 되었다. 이를 통해, 귀환은 물론 귀환 후 성공적 재통합을 위한 재정적 지원과 더불어 귀환고려자의 귀환가능성 탐색차원의 본국 방문도 가능하도록 하였다.

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

VARRP

자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램(VARRP)은 내무부와 유럽 위원회 난민기금 (European Commission's Refugee Fund)에 의해 재정 지원을 받고 비정부 기구인 Refugee Action의 협력으로, 국제이주기구 (IOM)에 의해 실행된다. 동 프로그램은 유엔난민고등판무관실 (UNHCR), 지역사회 조직, 본국 협력 기관들과 협력하여 실행된다. 1999년에 시작된 자발적 귀환지원프로그램 (VARRP)은 2002년에 재통합 지원까지 포함하는 자발적 본국 귀환 지원과 재통합프로그램 (VARRP)으로 확대 되었으며, 귀환자와 가족들의 귀환 경비를 지원하고 본국에서의 교육·훈련·소규모 창업까지 지원한다. 현재까지 아프리카·아시아·남미지역과 유럽 일부지역 등 총 30개국 이상으로 귀환이 진행되어 500명 이상이 동 프로그램을 통해 재통합 지원을 받았으며, 영국에서 1,532명 (2003년)이 재통합 프로그램을 신청하였다. 재통합 프로그램의 수혜자는 체코 공화국 (14.75%), 스리랑카 (10%), 이란 (9%) 순이었으며 2003년에 310명이 지원 받았다.⁷⁾

VARRP 프로그램에 참여하고 싶은 사람들이 IOM에 방문, 자발적 귀환 선언과 함께 VARRP 신청서를 작성하면 해당 서류들은 내무부로 보내진다. 내무부는 신청자들이 동 프로그램에 의해 귀환하는 것이 적절한지 판단하며 신청서가 승인되면, IOM은 이동 및 관련 서류 준비 등의 출발 전 준비를 한다. 이동 계획 결정 후 망명 요구자는 출발 전 공항에서 망명 포기각서에 서명을 한다. 신청자는 이민 신분 변화 없이 프로그램 참여를 중단할 수 있다.

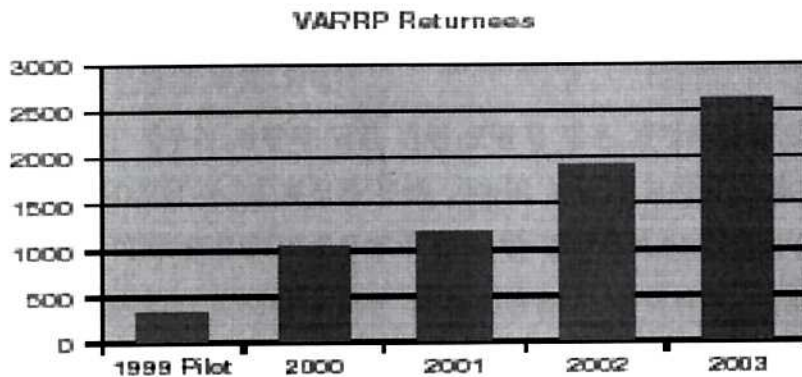
다음의 조건 중 하나 해당되는 망명 신청자에게 VARRP에 대한 자격이 주어진다.

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

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

2003년 VARRP 예산은 480만 파운드(86억원 상당)였고, 내무부와 유럽 피난민 기금으로 이루어졌다. 1999년 프로그램 시작 이후 총 4,000명의 이민자들이 70개국으로 귀환하는데 지원을 받았다

[그림 III-1] VARRP 귀환자의 증가



자료 : IOM London(2004), p. 2.

7) IOM. 2004. Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme. Reintegration Self-evaluation Results.

2) 이탈리아

이탈리아는 1980년대 전통적인 이주 송출국에서 수입국으로 변화하면서 이주가 국가적인 문제로 대두하였다. 해안으로 둘러싸인 지형과 알바니아 등 주요 송출국과의 지리적 인접성 등으로 인해 효율적인 이주관리의 필요성이 대두되었고, 정부 및 EU차원에서의 불법이주 관리의 중요성이 대두되게 되었다.

이에 따라 이탈리아 정부는 2002년 보시-피니 법 (Bossi-Fini Law)으로 불리는 이민과 망명법 개정안 (Amendment of Law on Immigration and Asylum)을 통과시켜 이민자의 입국을 제한하는 쿼타제도, 추방조치의 엄격한 실행 등 이민규제 정책을 강화하는 동시에 3개월 이상 이탈리아에 거주하면서 일한 불법이민자에 대한 사면을 통한 이민자의 이탈리아 통합을 촉진하였다. 이는 보다 효율적인 이주관리의 필요성과 더불어 세계 최저 출산률 국가중 하나인 이탈리아의 노동력 부족현상을 효과적인 이민정책을 통해 해결하려는 의지의 표명이라 할 수 있다.

이탈리아 정부는 불법체류자 문제해결을 위해 주로 합법화 조치를 주로 많이 이용하여 왔으나, 자발적 귀환지원 프로그램 역시 운영하고 있다. 과거 이탈리아정부의 자발적 귀환 증진 노력들은 망명신청 거부자를 대상으로 하기보다는, 귀환시 노동자의 연금, 사회보장 급여에 대한 권리 보장을 통해 불법 이주노동자 귀환을 장려하는 데 목적을 두었다. 관련 조항들은 양자간 합의에 포함되거나 법에 규정되었다. 1998년 기본법안(Framework law) 제22조항에 의하면 본국 귀환 이주노동자는 연금 납입금과 원금의 5% 이자를 더해 환급을 받는다. 노동허가가 만료되어 본국으로 귀환하는 계절 노동자들 (seasonal workers)은 향후 허가 신청서를 우선권을 받게 된다.

이탈리아 정부는 자발적 귀환 관련 포괄적 법은 제정하지 않았으나, 법 제286호(1998년 이민법) 및 2002년 동 법 개정을 통해, 자발적 본국 귀환지원 조항을 포함하고있다. 법 제198호 32조항의 의해 설립된 비호신청자 및 난민 중앙서비스(Central Service for Asylum seekers and Refugees)는 IOM이나 다른 국내 기관을 통해 귀환프로젝트를 시행을 할 수 있도록 규정하고 있다.

국가난민프로그램 (NAP)

이탈리아 정부의 주요 귀환프로그램인 국가 망명 프로그램(National Asylum Programme, NAP)이 2001년 EU 난민 기금(Refugee Fund)의 지원으로 내무부, 이탈리아 지방자치연합

(National Association of Italian Municipalities, ANCI), UN 난민고등판무관실(UNHCR) 등이 공동으로 설립되어·영접·사회통합, 자발적 귀환 등을 포괄적으로 지원하고 있다.

<표 III-1> 국가 망명프로그램 개요

자격 대상		- 이탈리아 법에 따라 난민신청 또는 기타 보호요청이 기각된 자 - 난민신청을 포기한 사람 - 인도적 보호가 만료되어 이탈리아 내 거주권이 없는 경우
재 정		내무부와 EU 난민 기금(Refugee Fund)
성 과 (2003년11월 종료)		2001년 6월 시행된 후 240명 지원 받음.
프로그램 서비스	출발전 지원	내무부, 이탈리아 지방자치연합(ANCI), EN난민고등판무관실(UNHCR) 및 기타 관련기관과의 협조를 통한 정보제공과 상담
	이동지원	출국 지원, 서류와 수속 절차, 환송지원 및 영접
	재통합 지원	출발전 지원금 일인당 200유로, 도착 후 재정착 지원금 가족 당 1,450유로

자료 : IOM(2003), p. 207.

별도의 프로그램을 통해 IOM 로마사무소는 여성, 미성년자 인신매매 피해자에 대해 상담·법률지원·의료 서비스·교육과 재취업 (labour reinsertion) 지원 등 이들의 자발적 귀환과 재통합을 지원하고 있다. 또한 이탈리아 정부는 이민 관리와 불법체류자 귀환 촉진을 위해 관련당사국과 양자간 협약 및 재입국협정을 체결한 바 있다.

최근 IOM 로마사무소의 “이탈리아에서 단기 보호 허가를 받아온 발칸지역 출신자에 대한 본국 귀환 및 재통합 지원□□프로젝트에 대한 평가에서 다음과 같은 결과가 나왔다.

첫째, 개인의 귀환 결정은 귀환지원 프로젝트의 이동 경비나 재통합 지원 등의 재정적 지원보다 귀환 가능성을 강조한 홍보 캠페인이나 상담 활동에 주로 영향을 받았다.

둘째, 지속가능한 귀환을 이루기 위해서는, 장기적 재통합 프로그램이 중요하며, 개인적 문제 및 경제적 어려움, 인종 갈등 등의 본국 불안정성에 대한 접근이 필요하다.

셋째, 지속 가능한 재통합 지원 중 가장 효과적인 것은 귀환자 대상 전문적 직업훈련이다.

넷째, 귀환을 촉진하는 안정적 환경 조성에 있어 사회 재건 및 시민사회 강화가 중요한 역할을 한다.

3) 독일

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

독일은 자발적 귀환의 긴 역사를 가지고 있으며 IOM과 협력하여 자발적 귀환보조프로그램이 유럽 전지역에 26년 전에 시작 되었다. 1979년, 독일 연방 정부는 주(Länder)의 협력을 얻어 제3국에 정착하거나 자발적으로 출신국으로의 귀환을 희망하는 난민을 위하여 난민신청자 귀환이주 프로그램 (Return and Emigration of Asylum Seekers (REAG) Programme)을 IOM과 함께 실시하였다. 동 프로그램을 통해 현재까지 54만 6천명이 이 프로그램의 도움을 받아 110개국이 넘는 나라로 귀환 하였다. 1995년과 2003년 사이에만 43,404명이 미국으로, 1998년과 2003년 사이에 2,890명이 호주로 4,131명이 캐나다로 재정착 (resettle) 하였다.

해를 더해가면서 자발적 귀환보조프로그램은 지속가능한 귀환을 위한 재통합 (Reintegration) 보조프로그램을 통하여 더욱 보강되어갔다. 1989년 이래 정부보조 송환프로그램 (Government Assisted Repatriation Programme, GARP)이 REAG 프로그램의 보완책으로서 특정 국가로 귀환하는 자발적 귀환자를 위하여 추가 재정지원을 하고 있으며, 현재 구유고연방을 포함한 36개국이 GARP이 지원국가 목록에 올라 있다.

이 프로그램의 성공은 독일 정부가 강제 퇴거보다 자발적 귀환 프로그램이 인권을 존중하고 지속가능하며 더욱이 비용절감의 효과도 있다는 인식 아래 자발적 귀환프로그램을 적극적으로 홍보한 점에 기인한다. 자발적 귀환프로그램을 재조정하고 보다 탄력적으로 운용하기 위한 새로운 정책들이 2001년 도입 되어, REAG와 GARP 프로그램은 하나의 프로그램으로 내무부 (Ministry of Interior)로 통합되었으며 재정지원도 한 곳에서 받게 되었다⁸⁾. 따라서 구 유고슬라비아인 보조정책과 같은 특정 국가 지원의 구분 없이 더욱 보편적인 프로그램으로 바뀌고 있다.

REAG/GARP는 난민 인정자, 난민신청 기각자, 난민 신청자와 같은 근래의 수혜대상자들과 더불어 인신매매 피해자, 불법 이주자들도 포함시켜 나가면서 더욱 규모가 커지고 있다.

자발적 귀환의 홍보를 위하여, 주(Länder)·시·지역 등에서는 재통합 프로그램을 위한 임시재정을 통해 지원하고 있다. 노약자 등을 위한 특별 보조프로그램 등의 자발적 귀환보조프로그램 홍보를 위한 정보 제공 활동도 확대 되어가고 있다. 출신국과 출신 지역사회에서의

8) REAG는 가족부(Ministry of Family)의 관할이었다.

직업 훈련과 노동 시장 재진출 방법 등의 모색과 재정적 의료적 도움 등이 자발적 귀환을 더욱 실용적이고 지속적인 절차로 만들고 있다.

각 주 정부는 몇 개의 AVR 프로그램의 담당 행정 기관이 있다. 주된 담당 기관은 내무부 (Ministry of Interior), 보건사회부 (Ministry of Health and Social Affairs), 법무부 (Ministry of Justice, 난민신청 거부자와 관련), 경제노동부 (Ministry of Economic Cooperation and Labour Administration) 등이다. IOM은 귀국프로그램을 정부 전문 기관인 중앙배치 사무소 (Central Placement Office, ZAV), NGO 등과 더불어 실행 책임을 맡고 있다.

연방 난민사무소 (Federal Office for Asylum, BAFL)는 귀환프로그램의 전체 운영을 통괄하고 있으며 뉘른버그 (Nuremberg)에는 중앙 귀환정보국 (Central Information and Return Office, ZIRF)이 설치되었다. 연방 난민사무소는 점진적으로 국가 차원의 AVR 프로그램 재정을 맡을 예정이며 각 연방의 귀환 프로그램 실시와 재정을 조정하고 있다. 또한 자발적 귀환 장려를 위한 계획에 승인된 모든 자금의 지급과 행정절차를 담당한다.

체류자격의 정지에 따라 지역 외무사무소 (Foreign Office)는 공식적으로 해당 외국인에게 그 사실을 알리고 귀국할 것을 요청한다. 외무사무소, 사회보장사무소 (Social Security Office), 유엔난민고등판무관실 (UNHCR), 그 밖의 시민운동단체 (교회·상담소·NGO) 등에서 귀환 및 재통합 프로그램과 귀환지 현상황에 대한 다양한 조언을 제공한다.

IOM은 신청자의 자격을 심사하고 신청자가 프로그램의 대상자로서 적합할 경우, 재정지원·여행서류 획득 보조·항공편 예약, 경유지 조정 등의 여행 관련 업무·여행 중의 용돈 등의 기타 경비의 지급 등을 제공한다. IOM은 또한 귀환보조자금을 지급한다. 참여자는 자발적으로 프로그램에 참여 하여야 하며 영구 출국해야 한다. 만약 귀환자가 다시 독일로 이주 할 경우, IOM은 귀환자에게 쓰여 졌던 경비를 회수하기 위하여 노력한다.

REAG (Return and Emigration of Asylum Seekers Programme)

다음 조건에 해당하는 이주민은 REAG/GARP 수혜대상이 된다.

- 난민 인정자
- 국제법이나 혹은 인도적 정치적 이유로 독일에 체류하는 것이 허용된 외국인
- 전 베트남 계약 노동자
- 인신매매나 강제매춘의 희생자
- 독일에 사는 난민신청 외국인으로 귀환의 의지가 있는 자
- 난민 신청 중인 자

- 난민인정이 기각되었거나 난민신청 절차가 중단된 자
- 아프가니스탄, 세르비아, 몬테그로(코소보 포함)부터의 외국인으로 2002년 12월 31일 전에 입국한 자이거나 이라크인으로 2003년 4월 1일 이전에 입국한 자
- 독일에서 귀국하는 외국인의 자녀 혹은 배우자
- 적어도 한 쪽편의 부모 혹은 법률적 보호자가 서면으로 귀국에 동의했을 때, 귀환지에서 부모의 서면 허락을 받은 사람이 동반 부모가 없는 미성년자를 맞이할 때 프로그램 수혜가 가능하다.

이들에 대하여는 다음과 같은 지원이 제공된다.

- 출발 전 보조 : 정보 공개와 자원단체와의 협력을 통한 상담. IOM은 에스코트가 필요한 경우, 예를 들어 병자나 장애인인 경우, 동반 서비스를 제공 한다.
- 여행 보조 : 여행절차 보조, 경유지 조정, 여행 경비로 어른 한명에 100유로(12만원 상당), 12세 미만 어린이 50유로를 출발에 앞서 승인을 얻은 경우 지급

다음의 나라로 귀환하는 이들에게는 재통합 보조자금이 지급된다.

- 세르비아, 몬테그로(코소보 포함, 소수민족 제외), 이란, 러시아, 스리랑카, 시리아, 터키, 우크라이나, 조지아 그리고 구 유고슬라비아 연방 마세도니아 : 어른 250유로(31만원 상당), 12세미만 어린이 125유로(가족당 최대 750유로)
- 알제리아, 앙골라, 알메니아, 아젤바이잔, 방글라데시, 부루키나 파소, 카메룬, 중국, 콩고, 에리트리아, 에디오피아, 가나, 인디아, 요르단, 레바논, 라이베리아, 네팔, 파키스탄, 시에라 리온, 소말리아, 토고, 베트남 : 어른 200유로(24만원 상당), 12세 미만 어린이 100유로(가족당 최대 600유로)
- 아프가니스탄, 이라크, 코소보(소수민족) : 어른 500유로(62만원 상당), 12세 미만 어린이 250유로(가족당 최대 1,500유로)

SMAP (Special Migrant Assistance Programme)

특별이주보조프로그램 (SMAP)은 다음에 해당하는 자에게 지원이 제공되며 현재까지 SMAP을 통해 10,725명의 이주자가 지원을 받았다.

- REAG를 통해 보조받지 못하는 난민신청자 혹은 난민, 그들의 동반자 혹은 자녀
- 독일 입국이 거부된 외국인
- 독일계 혹은 독일계 이주자
- 특별한 도움이 필요하다고 판단되는 외국인 (예 : 관할 대사관의 협력이 없는 경우)

- 외국인 노동자와 학생
- 독일 시민권을 획득하였으나 출신국으로 귀환하고 싶은 경우
- 독일인 피고용자(교사 혹은 해당국 전문가) 학생 혹은 이민자
- 보모로 일하거나 대학에서 강의를 듣는 경우, 혹은 실습 훈련을 받는 경우
- 국가 혹은 국제 구호 기구의 직원 혹은 상응 하는 단체의 직원
- 필요할 경우 독일인 배우자 혹은 자녀를 위한 IOM 특별 요금 비행기표 제공

베를린 코소보인 직업 재통합 계획 (Berlin Occupational Reintegration of Kosovars(BORK))

본 프로그램의 목적은 직업 재통합 장려 프로그램을 통해 코소보인의 귀환을 도모하는 것에 있다. 이 계획은 해당 지역사회의 이익을 고려하여 지역의 실업자를 프로그램에 참여토록 하였다. 귀환자를 위한 직접적인 보조 활동으로는 임금 보조, 자영업을 위한 자금 보조, 독일에서의 귀환자 혹은 해당 지역 주민의 고급 자격증 취득을 위한 보조 등을 들 수 있다.

이 프로그램은 코소보로 귀환하여 취업을 하였거나, 소규모 창업자 혹은 취업을 위하여 자격증 취득을 해야 하는 코소보인을 위하여 최대 3,067유로(382만원 상당)를 지원하였다. 재정 보조는 귀환가족 중 한 사람을 위해 주어졌으며 직접 수혜자는 귀환자를 고용한 고용주, 자영업자, 귀환자의 직업 훈련 제공 기관 등 이다. 수혜 조건으로는 최저 1년간 절대 고용, 직업 훈련의 경우 6개월이며 지역 평균 임금을 지불해야 한다. IOM은 기금 보조 기간 중 두 곳의 작업장을 불시에 점검하였다.

기타 귀환, 재통합보조프로그램

REAG/GARP 등의 정기적 귀환과 재통합프로그램과 함께 독일 정부는 난민신청자의 귀환과 직업훈련을 장려하기 위하여 많은 수의 프로젝트를 진행하고 있다. 1986년 이래 젊은 터키인의 귀환 후 재통합을 위하여, 서비스업(호텔이나 음식업)·기술·의료적 직업 훈련을 제공하고 있다.

1992년과 1997년 사이에, 불가리아·폴란드·루마니아 출신 난민 신청자의 귀환을 장려하기 위하여 시범프로그램들이 실시되었는데 이는 귀환난민 뿐만이 아니라 지역 주민의 소규모 자영업 창업을 위한 직업 훈련을 제공하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 폴란드의 농촌지역에 기술과 IT 교육을 위한 직업훈련 단과 대학 2개교가 설립 되었다. 1994년 이 대학은 폴란드 정부에 인계되어 계속 성공적으로 운영되고 있다. 유사한 종류의 교육기관이 불가

리아와 루마니아에 세워져 매년 600에서 700명의 학생을 교육시키고 있으며 1990년대 후반에 각 정부에게 인계되었다.

일부 주정부도 자치적으로 성공적인 귀환보조프로그램을 실시하고 있는데, 예를 들어 함부르크 (Hamburg)는 다수의 아프카니스탄계 이주민(1만8천 정도)이 체류 하고 있어 2003년 8월부터 아프카니스탄인을 위한 특별 프로그램을 진행하고 있다. 이 프로그램은 REAG/GARP의 프로그램에 더해 다음과 같은 지원을 하고 있다.

- 귀환을 위하여 어른은 8,000유로(1,000만원 상당), 어린이는 400유로 지급
- 대형 이사짐을 위한 비용 보조
- 특별 체류자격 혹은 상위에 해당하는 자격일 경우 추가로 20% 보조
- 65세 이상인 경우 모든 보조금에 20% 추가 보조

라인랜드(Rheinland-Pfalz)는 REAG/GARP 프로그램과 주자치 프로그램을 홍보하기 위하여 자발적 귀환 중앙정보창구를 만들었다. 귀환프로그램은 대물(代物)로 최대 1,800유로(224만원 상당), 혹은 성인 한 명당 260유로(32만원 상당), 가족당 최대 560유로의 재정 지원을 하고 있다. 더불어 독일어 능력 시험료가 지불 되며 귀환일이 정해진 이들이 직업훈련을 위하여 귀환 전에 자원봉사 활동을 할 경우에는 추천장이 발급된다.

다른 주정부는 독립적으로 프로그램을 운영하지는 않지만 GARP/REAG에 더하여 특정 국가 출신 외국인에게 추가 재정 보조를 하고 있다. 예를 들어 베를린 주정부는 구 유고슬라비아인에게 가구 운송비 보조를 하고 있으며 그 금액은 개개인에 따라 다르다. 1995년 12월 15일 이전 독일에 입국한 보스니아인은 어른 180유로(22만원 상당), 미성년은 90유로를 추가로 재정 보조 받는다. 노드라인-베스트팔렌주 (Nordrhein-Westphalen)는 세르비아·몬테네그로·아프가니스탄·이라크,코소보 출신에게 GARP/REAG 보조금을 두 배로 지급하고 있다. 살랜드주 (Saarland)는 주정부의 재량에 따라 출신국으로 귀환 시 필요한 여행경비와 고가의 의약품을 추가로 지원한다. 바바리아주 (Bavaria)는 몇 가지 프로그램을 현재 실험적으로 실행 중으로 2~3달의 집중 직업훈련을 통한 귀환자의 취업증진 사업, 잠재적 귀환자를 위한 귀환지에서의 취업정보 제공, 뮌헨에서 몇 개의 공동체 프로젝트를 실행하고 있다.

독일에서는 특히 주정부 단계의 자발적 귀환을 위한 동기유발프로젝트가 진행 중에 있는데 이러한 프로그램들이 한편으로는 외국인을 독일로 불러들이는 요인이 되고 있다는 지적도 나오고 있다.

이주자 출신국/경유국과의 협정

독일은 자발적 귀환을 촉진시키기 위하여 쉐앵 (Schengen)의 국경 경찰 그리고 다른 유럽의 나라들과 귀환자들의 경유(經由)를 위한 협정을 맺고 있다. 예를 들면 구유고슬라비아에로의 귀환을 위한 무비자 경유, 육로와 영공의 국경통과 등이 있다. 1999년 11월에는 코소보 유엔 임시 행정국 (UN Interim Administration in Kosovo)과 연방 내무부 사이에 독일로부터 코소보로의 자발적 귀환과 강제 귀환을 정비하기 위한 양해 협정(MOU)이 체결 되었다.

<표 III-2> REAG/GARP를 통한 귀환자 수

연 도	REAG	GARP
1998	192,359	93,548
1999	47,699	40,506
2000	67,953	60,263
2001	12,851	8,073
2002년부터는 REAG와 GARP는 분리 통계되지 않음.		
2002	11,774	
2003	11,072	

자료 : IOM(2004). pp. 159~160.

독일에서의 자발적 귀환 프로그램은 참가한 인원과 귀국한 인원의 수를 통하여 평가할 수 있다. REAG이 시작한 이래 54만 6천명이 IOM의 보조를 받아 귀국하였으며 이 같은 많은 자발적 귀환 참가자의 숫자를 강제 퇴거자의 숫자와 비교해 고찰해 보면 독일에서 자발적 귀환이 성공적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

자발적 귀환은 나라별 사정 혹은 운송수단에 따라 그 차이는 있으나, 예를 들어 전세 비행기와 일반 비행기, 목적국의 위치, 경찰관의 대동 여부 등에 따라 다르나 일반적으로 강제 퇴거조치보다 비용적인 면에서도 효과적임을 알 수 있다.

재통합프로그램에 중점을 두는 독일 정부의 정책은 자발적 귀환의 성공 여부에 큰 영향을 주고 있다. 특히 직업훈련에 지역 주민을 포함시켜 실시하거나, 본국에서의 직업창출촉진프로그램 등은 좋은 반응을 보이고 있다. 이러한 지역 공동체로의 재통합촉진프로그램은 귀환을 사회·경제적으로 지속가능하게 만들어 독일로의 재이주를 막는 데 도움을 주고 본국으로의 영구적 귀환을 가능케 한다. 지역 공동체에의 재통합을 촉진시키는 이러한 프로그램들은 이주를 유발시키는 지역사회의 사회 경제적 문제점을 개선시키는 데도 공헌 한다.

귀환자들의 본국에서의 재통합 기회를 늘리기 위하여 독일 연방정부는 외국인 노동자 재통합촉진기구 (Coordination Agency for the Promotion of the Reintegration of Foreign Workers)를 설립하여 취업을 위한 자격증 획득, 창업을 위한 능력개발 등을 돕고 있다. 이러한 활동들은 산업계의 도움을 얻어 전개되고 있다.

4) 프랑스

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

프랑스 정부는 IQF (Le Programme de reinsertion des etrangers invites a quitter le territoire)라는 귀환지원 프로그램을 통해 1991년부터 'sans papiers'⁹⁾라고 불리는 비정규 이주민에 대해 여행절차와 비용에 관한 제한적인 지원을 해왔다. 1991년 8월 14일에 시작된 이 프로그램은 1998년 1월 19일에 개정되었고, 지방정부와 중앙정부간 협력 및 재무지원으로 이루어지고 있다. 본 프로그램을 통해 모로코인이 가장 많이 귀환하였으며, 귀환자 한 명당 평균 1,000 프랑(20만원 상당)의 지원금이 주어지고 있다. 가장 최근 자료인 1999년도 보고서에 의하면 1998년 887명에 이어 1999년에는 총 749명이 본 프로그램의 지원을 받아 귀환하였다. 본 프로그램에는 귀환자에 대한 모니터링이나 사후점검이 없으므로, 귀환자의 정보나 프로그램 예산에 대한 자세한 정보는 구할 수 없었다.

IQF와 더불어 다음의 세 개의 귀환프로그램이 세 나라를 대상으로 실시되고 있다. PDLM (Le Programme developpement local-migration)은 1995년에 말리와 세네갈 이주자를 대상으로 시작된 특별 지원프로그램으로, 이동경비를 포함해 귀환자들에 대한 소규모 창업지원을 통해 이들의 경제기반을 만들어 주어 귀환시 본국 지역사회발전에 도움이 될 수 있는 지원을 하고 있다. 1999년을 기준으로 귀환자 사업지원금은 세네갈의 경우 평균 22,500 프랑(460만원 상당), 말리에서는 23,500 프랑(FF)이었다. 1999년의 경우, 상업과 운송부분의 말리 사업체 49개와 20개의 세네갈 사업체가 지원을 받았다. 이 지원 프로그램은 Office des Migrations Internationales (OMI)이 진행하고 있으며, 사업진행정도를 모니터링 하기 위해서

9) 불어로 적법한 여행관련문서를 소지하지 않은 사람들을 통칭하는 말이다. 용어가 포함하는 범위는 아주 넓어서 불법이주자 뿐만 아니라 망명신청 거부자, 인신매매 피해자를 모두 포함한다.

세네갈과 말리에 파견단이 주둔하고 있다.

CRPO (Le Contrat de reinsertion dans le pays d'origine)는 1999년에 시작된 귀환지원 프로그램으로 비정규이주민이 3개월 정도 프랑스에 체류하며 적절한 귀환교육을 받고 귀환할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램은 OMI에서 총괄하고, 교육프로그램의 경우는 파리에 기반을 둔 민간단체들이 진행하고 있다. 1999년에는 18명의 말리인과 11명의 세네갈인이 교육 프로그램의 지원을 받았다. 본 프로그램은 아직 시범사업 단계에 있다.

PCDM (Le Programme co-developpement migration)는 1998년부터 시행된 프로그램으로 루마니아 출신 이주자만을 대상으로 한 프로그램이며, 프랑스내 현존하는 지원 프로그램 중 가장 성공적이라고 평가되고 있다. 이동경비, 소규모 사업에 대한 보조금 지원, 루마니아에서의 직업교육 등 3가지 지원방법을 함께 사용하고 있다. 1999년 루마니아의 소규모 사업체에 대한 보조금은 평균 23,600 프랑이었고, 극히 일부만이 총 사업 자본금에 가까운 금액을 지원 받은 것으로 나타났다. 2000년도에는 330개 가족, 총907명의 이주자가 PCDM의 지원을 받아 귀환했으며, 35개의 소규모 사업체가 지원금을 받고, 22개의 직업교육수업이 루마니아에서 이루어지고 있다. 귀환자의 62%정도가 남성이었으며, 귀환자의 71% 정도가 21-40세 사이였다. 2000년도를 기준으로 PCDM의 총 예산은 1,246,585프랑이었다.

<표 III-3> 2000년도 PCDM 귀환자 통계

나 이	남 성	여 성	총 계
<15	16	7	23
15-20	18	9	27
21-30	233	160	393
31-40	157	98	255
41-50	112	54	166
>50	30	13	43
총 계	566	341	907

자료: PCDM 평가보고서(2000). Koser (2001)에서 재인용

5) 네덜란드

GTAA (Gefaciliteerde Terugkeer Afgewezen Asielzoekers)¹⁰⁾

1997년 8월 22일에 네덜란드 정부는 에티오피아, 앙골라 정부와 체결한 '망명신청 거부자

10) Koser (2001)

에 대한 지원'에 관한 시범사업으로 "이원궤도"정책 ("dual-track" policy)¹¹⁾ 을 사용하였다. 앙골라와 에티오피아 정부 측에서는 망명신청 반려자에 대한 합법적이고 안전한 여행관련 문건을 발급해 주기로 약속하였고, 네덜란드 정부 측에서는 망명신청이 반려되어 귀환한 뒤에도 신청국에 재입국이 가능하도록 귀환자의 부담을 덜어주었다. GTAA프로그램은 귀환시 여행경비의 지원을 포함한 아래의 4가지 방법을 조합하여 진행되었다.

- 모든 귀환자들은 네덜란드에서 직업교육을 받을 권리가 있다. (선택한 교육과정에 따라 1달에서 3달)
- 모든 귀환자들은 일인당 최대 260 길더 (16만원 상당)에 달하는 월생계지원비를 총 9차례까지 받을 권리가 있다.
- 귀환자는 '귀환자 중심의 재정착 프로젝트'에서 귀환자의 사업체에 제공하는 최대 5000 길더(300만원 상당)에 상당하는 보조금 신청권이 있다
- '지역사회 중심의 재건 프로젝트'에서도 귀환자가 재정착하려는 지역사회와 관련된 일부 프로젝트에 대하여 위와 비슷한 종류의 보조금이 있다.

그 외의 지원방법에도 귀환자가 도착한 후 9개월까지 모니터링을 하는 임무를 띤 프로그램 담당 사무소가 에티오피아와 앙골라에 설치되었다. 하지만, 3국의 노력에도 불구하고 불안한 국내정세로 인해서 앙골라에서는 GTAA프로그램이 1998년에 종결되었다. 에티오피아에서는 프로그램이 지속되어 1997~1999년까지 17세에서 41세사이의 귀환자 총 14명을 지원하였다. 지원방법 중에서는 직업훈련을 택한 귀환자는 한명도 없었으며, 8명은 RRP 지원금을 받았고, CRP 지원금은 단 한명도 받지 못하였다. 1999년에 발표된 중간보고서에서는 225만 네덜란드 길더가 소요되었다고 밝혀졌다.

6) 스위스

'스리랑카, 터키, 파키스탄, 북부 이라크, 아프리카 동북부'로의 귀환 지원프로그램¹²⁾

스위스 또한 망명신청 거부자를 대상으로 한 귀환 지원프로그램을 제공하고 있다. 현재 부서간 운영그룹 (ILR: Inter-departmental Steering Group)이 프로그램의 일부를 계획, 운용하고 있으며 다른 프로그램은 이미 실행된 상태이다. 이 국가/지역별 귀환지원 프로그램은 스

11) 여기서 말하는 "이원궤도"정책이란 망명신청 반려자가 '자발적'인 귀환을 거부할 경우 '비자발적'인 방법을 사용하는 것을 말한다.

12) Koser (2001)

위스망명제도 아래, 모두 (망명신청 반려자, 임시 입국허가자 등)에게 공개되어있다.

귀환 대상국 각각의 특성을 고려하여 다른 정책과 프로그램이 적용된다. 예를 들어, 터키의 경우에는 소규모 대출사업이 계획되고 있으며, 아프리카 동북부에서는 지역사회개발을 목표로 하여 귀환자가 적절한 사업 지원금을 받아 그 지역사회에 경제적인 도움을 줄 수 있도록 하고 있다. 스리랑카나 북부이라크의 경우에도 정치적, 경제적 상황 등을 모두 고려하여 여러가지 방법으로 필요에따라 적절히 프로그램을 적용시키고 있다. 현재 진행되고 있는 이라크로의 자발적 귀환은 터키정부의 도움을 받고 있다.

IV. 자발적 귀환 지원 프로그램 평가

1. 자발적 귀환 지원 프로그램의 성공요인

위에서 살펴본 바와 같이 세계 각국은 자국의 고유한 이주상황에 따라 서로 다른 형태의 자발적 귀환지원 프로그램을 운영하고 있다. IOM의 최근 자료에 따르면 현재 IOM은 유럽지역에서 20개가 넘는 AVR을 실시하고 있다고 한다. 그러나, 모든 귀환지원이 성공적인 것은 아니며 서로 상이한 결과를 보이고 있다.

Koser (2001)은 유럽 3개국의 6개 귀환프로그램을 검토하고 AVR의 성공을 위해 필수적으로 고려해야 할 사항으로 다음과 같은 다섯 가지의 요소를 제시하였다.

1) 정부간 협력

귀환대상자 체류국 정부와 본국 정부간의 긴밀한 협조와 이해관계가 성립은 귀환지원 프로그램 성공의 필수적인 사전조건이다. 특히 이들 국가 간 기존에 무역/차관지원 등 사전 교류가 있는 국가를 선택하는 것이 프로그램 이행을 수월하게 할 수 있다. 때에 따라서는 새로운 무역협정 등으로 우호적인 관계를 만드는 것도 필요할 수 있다. 또한 주요한 고려사항으로 자발적 귀환을 원치 않는 사람들 (즉, 비자발적 귀환자)에 대한 재입국을 허가하도록 하는 협정의 체결이다.

2) 정부내 타부서/민간단체와의 협력

그 동안의 귀환프로그램을 검토할 때 다음과 같은 두 수준에서의 협력 및 조율이 필수라는 것이 밝혀졌다. 첫번째는 정부부서간의 관계이다. 예를 들어, 스위스 귀환프로그램의 경우 내무부와 개발지원기구 대표로 이루어진 부서간 운영위원회를 통해 AVR을 성공적으로 운영한 사례이며, 네덜란드의 귀환프로그램인 GTAA에서는 정부간 협조부족이 한계로 지적되

었다. 두번째 단계는 정부기구와 NGO들간의 협력이다.

3) 현지 NGO와 이주민 공동체와의 협력

성공적인 AVR의 경우, 대체로 프로그램 계획, 실행단계에서 이주자들의 직접 참여가 강조되고 있음을 확인할 수 있다. 이주자들을 직접 참여시킴으로써 귀환지원에 대한 정보가 이주자들 사이에서 넓게 홍보될 수 있기 때문이다. 또한, 현지 지급분 보조금 등에 대하여 현지상황을 잘 알고 있는 지역 NGO를 통해 지불하거나 모니터링 할 수 있도록 하거나, 재통합 프로그램을 본국 지역사회 프로그램으로 진행하여 귀환지원이 귀환자에 국한되는 것이 아니라 지역사회 전체에 파급효과를 가지도록 하는 것 역시 성공적인 귀환프로그램에서 발견할 수 있는 사례이다.

4) 귀환 모니터링

귀환프로그램 수혜자의 귀환후 지속적인 모니터링을 실시하는 것은 귀환의 연속성을 유지하는 데 중요한 역할을 하는 것으로 밝혀졌다. 귀환 뒤에도 일정기간 모니터링을 함으로써, 지원 프로그램이 얼마만큼 효과를 거두고 있는가에 대한 데이터를 수집할 수 있었고 그 수집된 자료를 통해 더 효과적이고 성공적으로 귀환자들을 지원할 수 있도록 하였다. 또한, 현지에서 진행되는 직업교육과 정기적인 카운슬링은 귀환자들이 보다 잘 정착하는 데 일조하였다.

5) 귀환지원 프로그램 이외 선택 제한

귀환프로그램의 성공을 결정하는 중요한 요소의 하나로 귀환대상 이주민이 가진 선택의 폭이 이슈가 된다. 네덜란드의 GTAA프로그램의 경우 귀환대상인 난민신청거부자들이 실제로 귀환 프로그램에 참여하지 않더라도 비자발적 퇴거가 가능하지 않다는 것 (본국 정부가 여행증명서 발급을 꺼리거나, 체류국 정부가 비자발적 귀환을 실행하지 않으리란 인식)을 인지한 이후 프로그램 참여율이 급속도로 떨어진 사례이다. 이와 관련 대부분의 국가들은 이원궤도 정책 (dual track policy)를 통해 자발적 이주프로그램에 참여하지 않는 비정규이주민의 경우 비자발적 이주 대상이 된다는 점을 명확히 하고 있다.

2. 자발적 귀환 프로그램의 한국적용 가능성

현재 국내에는 정부 안팎으로 불법체류자 문제 해결을 위한 방법으로 자발적 귀환지원 프로그램에 대한 논의가 서서히 시작되고 있는 시점이다. 최근 한국정부는 재외동포 및 고용허가제 실시 6개국 출신 이주노동자 중 금년 8월 말까지 자발적으로 귀국하는 사람들에 대하여 일정기간 (6개월에서 1년) 경과후 재입국을 보장하는 특혜를 제공하여 이들 외국인의 자진출국을 유도하고 있다. 이같은 정책변화는 합법화 조치로 한 때 낮아졌던 불법체류자 비율이 다시 지속적으로 올라가고 있다는 사실 외에, 고용허가제 정착을 위해서는 불법체류자 문제가 해결돼야 하며, 현재 출입국관리국 단속역량이 국내 불법체류자 문제를 해결하기에는 무리가 있으며, “강력 단속에 따르는 마찰을 최소화¹³⁾”하고자 하는 현실적 판단에 근거한 것으로 보인다. 민간 지원단체들 역시 한국에서 본국으로 귀환한 이주노동자를 본국에서 만나 심층면접을 실시하고 있기도 하고 귀환준비를 위한 연구, 국제회의 및 현지 지원단체와의 연계사업이 진행되고 있다. 현재 국내에서 논의가 시작되고 있는 자발적 귀환지원 프로그램과 관련한 일련의 논의와 관련 필자의 개인적인 소견은 다음과 같다.

현재 세계 각국에서 실시되고 있는 AVR프로그램은 미국, 호주 등 전통적 이주국에서도 일부 활용되고 있기는 하나, 대부분 유럽지역에 집중되어 있는 것이 사실이다. 이와 관련, AVR 프로그램이 한국현실에 적합한 지에 관해 다양한 의견이 존재할 수 있을 것이다. 국내 불법체류자 문제해결을 위한 선택가능한 대안의 도출을 위하여 다음의 몇 가지 사항을 검토하여 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

첫째, 미국, 호주 등의 주요이민국의 경우는 합법적인 영구이주채널을 가지고 있으므로, 자국으로 이주하고자 하는 이주자에 대하여 이를 이용하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가에서 발생하는 불법체류자 문제 역시 상당하며, 앞에서 본 바와 같이 미국정부는 합법화 정책을 통하여 해결을 꾀하고 있다. 그러나, 영구이주의 허가, 또는 합법화의 문제는 아직까지 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황이므로 이같은 모델을 국내에 즉시 도입하는 것은 무리가 있는 것으로 판단된다. 또한, 유럽내에서 프랑스, 이태리, 스페인, 벨기에를 포함한 여러국가에서 합법화를 실시한 경험이 있으나, 이에 대한 평가는 엇갈리며 유럽 대부분의 국가는 합법화를 더 이상 실시할 계획이 없는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 일본을 포함한 대부분의 아시아 국가에서 현재까지 AVR 프로그램을 실시한 경험이 없는 상황에서 한국에서 AVR을 도입해야 하는가 하는 문제와 관련하여, 필자의 개인적 소

13) 법무부. 2005. “중국동포 등 동포의 귀국 지원 정책 시행 공고”. 공고 제2005-17호.

견으로는 산업연수생제도의 제도적 미비로 인해 지난 10여 년간 축적되어 온 불법체류자 문제는 단순히 강제퇴거만으로는 해결하기 힘든 상황이라는 점을 지적하고자 한다.

1993년부터 실시된 산업연수생제도는 불법체류자를 양산하고 한국에 “불법체류자의 천국”이라는 오명을 씌운 것과 함께, 장기불법체류자 문제의 해결 없이는 고용허가제의 성공적 정착 역시 매우 어려울 것이라는 데 큰 이견이 없을 정도로 중요한 문제로 자리잡게 되었다. 또한 불법체류자의 숫자를 줄이기 위한 20여 차례에 걸쳐 실시된 자진출국 시한 설정 등의 대책들은 단기적인 정책수단으로서 국내체류 불법체류자들이 국내 출입국 정책에 대한 신뢰성을 잃도록 하였다.

이와 더불어, 한국은 과거 일본 모델을 벤치마킹하여 산업연수생제도를 도입한 바 있으나 여러 가지 문제로 인하여 고용허가제로 통합하는 방향으로 국내 노동이주시스템을 개선하고 있으며, 이로 인해 이주노동자 인권보호 및 정규노동이주제도 도입에 있어 아시아내에서 선도적인 역할을 하고 있다. 현재 일본을 포함한 세계 각국이 국내 고용허가제 모델을 주목하면서 연구와 방문조사를 실시하는 것은 주목할 만 하다.

셋째, 많은 유럽국가, 특히 영국, 독일 등의 AVR프로그램이 재통합 부문의 중요성을 강조하는 것과 관련하여, 단기적인 비용에도 불구하고 불법체류의 근원적 원인을 제거하여 지속 가능한 귀환을 이루는 것과 함께, 귀환자를 통한 송출국 경제사회발전 지원, 한국과의 네트워크를 통한 통상, 경제, 사회적 협력의 강화 등 중장기적인 효과 또한 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 이같은 측면에서 AVR 프로그램이 점차적으로 경제개발지원 (ODA)와의 연계성이 강화되어 가는 점은 우리나라에 대하여도 시사점이 큰 것으로 판단된다.

V. 마치면서: 한국내 AVR 수립을 위한 제언

필자는 한국내 자발적 귀환지원 프로그램 수립과 관련하여 다음과 같은 제언을 드리는 바이다.

첫째, 귀환과 관련, 보다 폭넓은 논의와 정부와 민간지원 단체간 보다 활발한 의견교환이 필요한 것으로 보인다. 현재 한국정부에서 언급되고 있는 자발적 귀환은 가장 낮은 형태의 귀환 인센티브 제공 (재입국 보장)에 중점을 두고 있는 반면, 민간지원단체들의 귀환관련 논의는 귀환자 공동체, 시민사회 활동가 양성, 저축투자조합 등에 중심을 맞추고 있는 것으로 보인다.

정부의 자발적 귀환 프로그램과 관련하여, 일부에서 송출국 정부와의 협조체계 미비로 인해 자발적 귀환자의 재입국이 원활치 못할 것이라는 우려와 함께, 여권위조를 통해 귀환자 본인이 아닌 타인이 밀입국을 시도할 것이라는 우려가 동시에 제기되고 있고, 재외동포 및 고용허가제 실시국 출신을 제외한 나머지 비정규 이주민에 대한 적절한 귀환 유인책이 없다는 문제로 인해 형평성 및 실효성의 문제가 제기되고 있다.

민간지원단체의 귀환 논의 또한 현재 논의되고 있는 지원의 적절성의 문제는 논외로 하더라도 다양한 귀환프로그램들이 실현가능키 위해서는 상당한 수준의 인적/물적 자원 및 준비기간이 필요할 것으로 보인다. 특히 잠재적 귀환자 및 신규도입 이주노동자들이 귀환을 준비하기 위해서는 이들 지원단체들과 신뢰관계를 형성하고 귀환공동체를 조직하는 등 많은 시간이 소요될 것으로 판단되는 데 반해 그동안 한국에서 장기체류하던 불법체류자의 상당수가 귀환하였거나 단속을 피해 숨어지내는 현재 상황에서 이같은 귀환형태가 국내 외국인력 도입체계와 양립가능한 지 여부 역시 확실치 않다.

많은 해외 귀환지원 프로그램 사례는 관련 정부부처, 관련국 정부 및 국제기구, 관련국내 민간단체 및 이주민 본인의 참여가 사업성공의 중요한 요소임을 보여주고 있으며, 이와 관련 국내에서도 향후 정부기구와 민간단체간의 허심탄회한 대화가 시급히 요구되고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 해외 AVR 프로그램 실시 사례에서 많은 국가들이 비정규이주민의 상황에 따른 다양

한 귀환 지원 프로그램들을 실시하는 것을 확인할 수 있다. 한국내 불법체류자와 관련해서도, 단일한 귀환프로그램 보다는, 체류기간별 분류 등을 통해서 귀환대상자의 상황에 맞는 귀환 인센티브의 지원이 필요할 것으로 판단된다. 현재 국내 체류 비정규이주민 중에는 5년 이상 국내 체류 인원이 상당수 있으며, 체류기간이 오래됨에 따라 한국사회 통합 정도가 높아지고 본국으로의 귀환이 점점 어려워지리란 것은 쉽게 짐작할 수 있으나, 이들 장기불법체류자의 경우 고용허가제 도입시 실시한 합법화 및 귀국준비기간 등의 혜택을 전혀 받지 못하여 귀환에 대한 저항이 상대적으로 더 심한 것으로 보인다. 생각건대, 국내에서 AVR 프로그램을 실시할 경우, 장기 체류자를 대상으로 한 프로그램을 별도로 운영하여 이들이 귀환을 합리적인 대안으로 생각할 수 있도록 하는 인센티브의 제공을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 이같은 프로그램이 장기불법체류를 조장하지 않도록 한시적으로 운영되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 송출국 정부 및 현지 민간단체와의 협력이 강화되어야 한다. 이는 비단 귀환에 국한되는 문제는 아니지만, 특히 귀환자에 대한 지원이 실제로 효과적인지, 귀환지원에 대한 귀환자들의 목적국내 체류 비정규이주민에 대한 피드백, 귀환자의 현지사회 정착에 대한 지속적인 모니터링을 통해 지속가능한 귀환 (sustainable return)이 가능한지의 여부를 확인하고, 그 결과에 따라 귀환지원을 지속적으로 재조정할 필요가 있다.

귀환지원의 일례로 직업교육 실시시, 현재 민간지원단체에서 실시하는 소규모, 비정규 과정 위주의 직업교육을 보다 확대발전하여, 독일의 사례에서처럼 교육기관과 연계하여 보다 체계적인 교육이 이루어질 수 있도록 해야 하며, 한 걸음 더 나아가 본국내 인력수요에 대한 데이터베이스 작성, 직업알선, 목적국내에서 획득한 학위, 자격증 등에 대한 교차인증 협정 체결 등은 귀환의 인센티브를 보다 강화할 것으로 판단된다.

넷째, 중장기적으로 비정규 이주의 근본원인을 제거하기 위한 국제개발협력 프로그램의 확대가 필요하다. 여러 나라의 AVR 진화과정을 살펴보면 초기 기본적인 이동비용의 제공에서 재통합지원 및 본국사회경제 개발지원 프로그램으로 지속적으로 변화해 온 것을 확인할 수 있다. 이는 송출국내 비정규 이주 근본원인에 대한 해결 없이 목적국내 비정규이주 문제의 해결이 어렵다는 사실을 프로그램 실행과정에서 깨달았기 때문인 것으로 판단된다. 그 결과, 현재 거의 대부분의 귀환지원시스템은 개발원조 및 국제협력과 긴밀한 연계하에 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 이 같은 사례는 한국의 향후 개발지원 발전방향 수립에 중요한 시사점을 가지는 것으로 판단된다.

마지막으로, 복잡다단한 국제이주 문제의 해결에 있어 국제기구의 역할에 대한 재조명 및

협력방안 강화 역시 향후 고려되어야 할 것이다. 국제이주의 특성상 두 나라 이상이 관련될 수밖에 없으며, 출입국 관리를 포함한 이주정책은 국가의 본원적 주권 영역에 속하는 문제로 매우 민감한 주제이다. 현재 국제적으로 이주를 규율하는 국제법이 미비한 것은 이 같은 국제이주의 특성을 반영한 것이라 볼 수 있다. 이에 따라, 관계당사국 간의 이해가 충돌할 소지가 있는 민감한 문제해결에 있어 중립적이고 투명한 중재자의 역할이 그 어느 때보다 중요하게 부각되고 있다. IOM은 1951년 합법적이고 인권을 보장하는 이주가 이주자뿐만 아니라 당사국 모두에 도움이 될 수 있다는 신념을 바탕으로 설립된 이후 지난 50여년간 전세계 200여 개 지역사무소에서 축적해 온 경험을 바탕으로 이주 문제 해결에 있어서 선도적인 역할을 하고 있으며, 향후 다양한 분야에서 한국정부 및 송출국 정부간 이주문제와 관련 최선의 협력 방안을 도출하는데 지원을 할 수 있을 것으로 믿어 의심치 않는다.

참 고 문 헌

- 고현웅. 2004. 『주요국가 이민정책 비교연구』. 법무부 출입국관리국.
- 설동훈. 2004. “미국의 외국인 불법체류자 문제와 이민법 개정.” 《전문대학소식》 (49) : 26-31.
- 일본 법무성 입국관리국. 2003. 『출입국관리』. 일본 법무성.
- _____. 2004. 『출입국관리』. 일본 법무성.
- Amuchastegui, Maria. “Amnesty for Illegals Makes Sense.” *Globe and Mail*: January 12, 2004.
- Arp, William III and Baver, Sherrie L. 1994. “Implementation of Congressional Intent : A Study of Amnesty Policy and the Immigration and Naturalization Service.” *International Migration Quarterly* 32(3): 425-444.
- DIMIA. 2003. “Australian Immigration Guide on Worker Rights.” (Available from <http://www.immi.gov.au/employers/kit2003/index.htm>).
- _____. 2005. “Australian Immigration-Fact Sheets.” (Available from <http://www.immi.gov.au/facts/index.htm>).
- _____. 2004. *Managing the Border : Immigration Compliance*. Canberra: DIMIA.
- Escobar, A., Martin, P., Schatzer, P., and Martin, S. 2003. “Mexico-US Migration : Moving the Agenda Forward.” *International Migration* 41(2): 125-137.
- IOM. 2004. *Return Migration: Policies and Practices in Europe*. Geneva: IOM.
- IOM. 2003. *World Migration Report 2003*. Geneva: IOM.
- IOM London. 2004. *Report of Activities*. London: IOM.
- Koser, Khalid. 2001. “The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants,” *IOM Migration Research Series*. (4).
- Martin, Philip. 2003. “Bordering on Control : Combating Irregular Migration in North America and Europe,” *IOM Migration Research Series*. (13).

- Miller, Mark J. 1999. "The Prevention of Unauthorized Migration." *Migration and Refugees Policies*, edited by Berstein, Ann & Weiner, Myron. London and New York: Pinter.
- National Immigration Forum. 2004. "State and Local Police Enforcement." (Available from <http://www.immigrationforum.org>).
- OECD Secretariat. 2000. *Combatting the Illegal Employment of Foreign Workers*. Paris: OECD.
- Reyneri, Emilio. 2001. "Migrants' involvement in Irregular Employment in the Mediterranean of the European Union." ILO IMP Working Papers no. 41
- Status. 2004. *The Regularization of Non-Status Immigrants in Canada, 1960~2004*. Toronto: Status.
- Vernez, Georges. 1993. "The United States Immigration Reform and Control Act of 1986 : Implementation and Effects." pp. 83-96. in Luciani, Giacomo. 1993. *Migration Policies in Europe and the United States*.