

碩士學位論文

外國人관광객을 위한 入國許可制度
개선에 관한 研究

- 濟州特別自治道 特別法 제156조를 中心으로 -

A Study on How to Improve Entry System for
Foreign Tourist



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 昌 奎

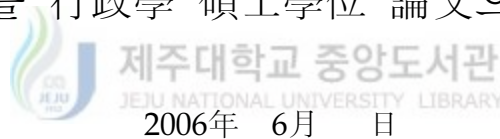
外國人관광객을 위한 入國許可制度 개선에 관한 研究

- 濟州特別自治道 特別法 제156조를 中心으로 -

A Study on How to Improve Entry System for Foreign Tourist

指導教授 梁 德 淳

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 昌 奎

金昌奎의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2006年 6月 日

審査委員長 _____ 性 俊 (인)

委 員 _____ (인)

委 員 _____ (인)

목 차

제 I 장 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구 범위 및 방법	4
3. 연구의 구성	6
제 II 장 출입국관리에 관한 이론 및 사례 고찰	8
1. 이론 고찰	8
1) 외국인 출입국관리행정 패러다임의 변화	8
2) 외국인의 출입국관리에 대한 개념	9
3) 외국인의 입·출국을 관리하는 원리	16
4) 출입국관리제도의 유형	16
2. 주요 국가의 사례 고찰	19
1) 싱가포르	19
2) 태국	21
3) 홍콩	23
4) 중국 상해	24
5) 미국	27
6) 일본	30
3. 선행연구 검토	32
4. 연구 분석의 틀	33

제 III 장	우리나라의 입국관리 제도의 실태와 문제점	36
1.	우리나라의 입국관리 제도 실태분석	36
1)	체류자격 단기종합, 사증면제, 관광통과	36
2)	중국인 단체관광객을 위한 단체사증	38
3)	무사증 입국허가	41
4)	제주지역무사증 입국허가	45
2.	제주지역무사증 입국관리 제도 실태분석	49
1)	제주지역무사증의 특성	49
2)	제주지역무사증 관련 분장업무	50
3)	출입국 여행객의 증가추세 분석	51
4)	제주지역무사증의 시행성과	55
3.	제주지역무사증 입국관리 제도의 한계와 문제점	61
1)	불법이동의 사례	61
2)	그 외의 과제들	63
제 IV 장	외국인 관광객 유치를 위한 제도 개선방안	65
1.	기본전제	65
2.	정책적 제안	65
1)	점증적 대안	66
2)	합리적 대안	67
3.	제도적 개선방안	68
1)	제주지역무사증 관리 전산프로그램 개발	68
2)	LayUp제도 도입	70
3)	체류지역 확대허가 확인 검색제도의 보완	71
4)	불법이동방지시스템의 제도적 개선	73
제 V 장	결론	76
	참고문헌	81
	Abstract	84

〈표〉 차 례

〈표 2-1〉	싱가포르와 사증면제 협정이 체결된 국가 -----	20
〈표 2-2〉	싱가포르 입국사증이 필요한 국가현황 -----	21
〈표 2-3〉	태국과 사증면제 협정이 체결된 국가 -----	22
〈표 2-4〉	태국과 협정에 의한 사증 수수료면제 국가 -----	22
〈표 2-5〉	중국의 여행, 친척방문 사증의 범위 -----	24
〈표 2-6〉	중국과 상호 비자면제 협의를 맺은 국가일람표-----	26
〈표 2-7〉	미국의 외국인관광객을 위한 사증유형-----	29
〈표 2-8〉	미국과 사증면제 협정이 체결된 국가 -----	30
〈표 2-9〉	일본 사증면제조치 대상 -----	31
〈표 2-10〉	연구 분석의 틀 -----	34
〈표 3-1〉	우리나라의 관광과 방문목적의 체류자격 -----	36
〈표 3-2〉	우리나라의 사증면제협정 체결국가 -----	37
〈표 3-3〉	중국 측 모집여행사에 대한 행정제재 기준표 -----	40
〈표 3-4〉	우리나라 무사증입국허가 대상국가 현황 -----	42
〈표 3-5〉	통과여객 무사증 입국허가 대상과 조건 -----	44
〈표 3-6〉	제주지역무사증 입국이 제외되는 국가의 국민 -----	45
〈표 3-7〉	제주지역무사증 입국이 제외되는 국가의 국민에 대한 예외적용- -----	46
〈표 3-8〉	예외적인 방법에 의해 입국할 수 있는 절차도 -----	47
〈표 3-9〉	외국인관광객으로 사증 없이 우리나라에 입국이 가능한 국가현황 -----	48
〈표 3-10〉	제주지역무사증 관련업무 분석표 -----	50
〈표 3-11〉	출입국심사 업무처리 현황 -----	51
〈표 3-12〉	제주공항 국내선과 제주항을 통한 외국인 입도통계 -----	52
〈표 3-13〉	제주국제공항을 통한 외국인 입국자 통계 -----	54
〈표 3-14〉	제주국제공항을 통한 국가별 외국인 입국자 통계 -----	54
〈표 3-15〉	체류자격별로 분류한 외국인관광객 통계 -----	56

〈표 3-16〉	나라별 체류자격별로 분류한 인접국가 관광객 통계 -----	57
〈표 3-17〉	제주도를 통한 외국인관광객중 무사증 입국자 통계표 -----	58
〈표 3-18〉	제주지역무사증 중국인입국자 및 불법이동자 적발현황 -----	62
〈표 3-19〉	제주지역무사증 여행사별 중국인입국자 불법이동 사례 -----	62
〈표 3-20〉	제주국제공항을 통한 국제선 입출항 항공기 통계표-----	64
〈표 4-1〉	점증적 대안, 제주무사증 입국이 제한되는 국가의 국민-----	67
〈표 4-2〉	합리적 대안, 제주무사증 입국이 제한되는 국가의 국민-----	67
〈표 4-3〉	불법이동방지시스템의 구축장소와 위치-----	73
〈표 4-4〉	1국내선 출발입구에서의 불법이동에 대한 대책검토 -----	74
〈표 4-5〉	제주특별자치도 관할 각종 항·포구현황 -----	75
〈표 4-6〉	1제주도 전역의 항·포구에서의 불법이동에 대한 대책검토 ----	75



〈그림〉 차 례

〈그림 1-1〉	연구의 구성 -----	7
〈그림 3-1〉	개선하기 전의 입국심사 절차도 -----	40
〈그림 3-2〉	개선한 이후의 입국심사 절차도 -----	41
〈그림 3-3〉	2체류지역범위인 -----	46
〈그림 3-4〉	제주지역무사증 관련업무 흐름도 -----	51
〈그림 4-1〉	현행 입국제한 22개 국가국민 범위 -----	66
〈그림 4-2〉	개선하기 전, 제주무사증 중국인단체관광객 입국절차도 -----	69
〈그림 4-3〉	개선한 이후, 제주무사증 중국인단체관광객 입국절차도 -----	69

제 I 장 서 론

1. 연구의 목적

최근 세계의 여러 나라들은 21세기의 고부가가치 유망산업이며 소위 “굴뚝 없는 산업”인 관광산업을 육성·발전시키기 위해 최선의 노력을 경주하고 있다. 따라서 각국은 관광분야의 제반 인프라를 구축함과 동시에 내국인들의 여가생활을 위한 내수관광분야를 진흥하고 외국인 관광객을 모객하고 유치하기 위한 전략들을 부단히 연구·개발하고 있다.

특히 외국인 관광객 유치는 이들의 입국과 관련이 있는 사증이나 입국허가제도의 개방성 정도에 영향을 받는다. 따라서 각 나라마다 외국인에 대한 입국허용의 폭을 얼마만큼 확대하느냐하는 것은 중요한 과제일 수밖에 없다.

대부분의 국제사회는 상호주의의 원칙에 따라 외국인에 대한 입국허용의 폭이 결정된다. 그밖에 나라와 나라 상호간에 인적·물적 교류의 증진을 위하여 다양한 외교경로를 통해 사증면제협정을 체결하기도 한다.

어떤 경우에는 상호주의 원칙에 벗어나더라도 선진국가 등의 외국인관광객 유치를 통한 자국의 경제적 이익을 실현하기 위해서 일방적으로 자기 나라의 전 지역 또는 일부지역을 정하여 무사증 입국을 허용하는 등 적극적으로 입국의 문호를 개방한다.

특히 우리의 연구 대상지역인 제주특별자치도는 제주를 국제자유도시로 조성하여 아시아의 대표적인 관광도시로 육성¹⁾해 나가려는 비전을 갖고 있다.

그리고 제주도는 이미 제주지역의 특수한 산업인 관광의 발전 및 육성²⁾을 위하여 제주지역무사증 제도를 도입, 법제화하여 국내의 다른 지역보다도 한 단계 앞선 형태의 「외국인의 자유왕래」를 추진하고 있다.

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제2조에는 「국제자유도시」란 “사람, 상품, 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위”임을 천명하였다. 그리고 제주국제자유도시로의 「사람(외국인)의 국제적 이동의 편의가 최

1) 양길현, “동북아중심국가와 제주국제자유도시”, 동아시아연구논총 제15권 제1호, 제주대학교 평화연구소, 2004, p.151

2) “제주국제자유도시특별법”은 2006.7.1부터 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”으로 옷을 바꿔 입고, 시행되고 있다.

대한 보장」되는 제도를 지향하고 있다.

그러나 제주국제자유도시가 “사람-상품-자본”의 자유로운 이동을 목표로 삼고 있음에도 불구하고 제주국제자유도시를 향한 획기적인 조치는 중앙정부의 불안감과 확신의 결여로 인해 이루어지고 있지 않다.³⁾

그렇다면 우리나라의 전반적인 외국인의 출입국에 관한 정책도 이와 같은 맥락인가라는 의구심이 들 수 있다. 그러나 그에 대한 답변으로 2005. 11. 2 “국제무역·인적교류 증진을 위한 출입국관리정책”이란 주제로 서울 무역센터에서 열렸던 제7회 출입국정책포럼 내용을 소개하여 그 의문을 해소하고자 한다.

이 출입국정책포럼⁴⁾에서 법무부의 한 정책입안자는 「국가간 인적교류 지원 및 관리 개선방안」을 아래의 요지 하에 발표하면서 제주국제자유도시의 개방지향의 목표와 일맥상통하게 조명하였다.

「한반도는 지리적으로 해양 축과 대륙 축이 만나는 동아시아의 십자로에 위치하고 있어 유라시아 실크로드의 기점인 동시에 해양세력인 일본과 미국으로 가는 관문이다. 이것은 참여정부가 한국이 주도적 역할을 하여 동북아에 ‘평화와 번영의 동북아 공동체’를 이룩하려는 국정목표를 제시한 이유일 것이다. 우리나라가 경제·사회·문화 등 여러 분야에서 동북아 공동체의 거점국가로 되기 위해서는 사람과 정보, 물건이 모이는 관문으로서 허브 역할을 할 지역이 반드시 필요하다. 경제·사회·문화가 사람을 기반으로 만들어지는 상부구조인 점을 감안한다면 동북아경제중심 국가를 추진하는 국정과제⁵⁾는 국가간 인적교류를 촉진하는 개방적인 이민정책과 병행하여 추진할 때 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.」

위와 같은 맥락에서 살펴보면 제주국제자유도시의 핵심목표인 자유로운 사람의 이동을 촉진하려는 정책은 제주특별자치도의 입장과 중앙정부 당국의 지향하는 방향이 서로 어긋나지 않게 입국문호의 개방으로 방향을 잡은 것처럼 보인다.

그렇다면 현시점이 제주지역을 찾는 외국인관광객의 현행 입국허가제도의 개선을 위한 정책대안의 개발이 현실적으로 필요한 시기이다.

따라서 본 연구논문은 이러한 요청을 충족시키기 위한 제주특별자치도의 현실적 문제에 주목하면서 제주국제자유도시만이 갖게 된 독특한 ‘외국인관광객을 위한 입국허가 제도인 제주지역무사증’제도를 미리 점검, 정비하고 개선시켜야 한

3) 양길현(2004), 上揭論文, p.153

4) 2004. 9. 2 출범한 법무부의 “이민행정연구위원회”에 민간인 전문가들을 위촉하였고 이들이 산학협동의 연결고리가 되어 활발한 연구 활동으로 돕고 있다. 이런 활동들이 이 논문이 쓰고자 하는 큰 테두리의 주제와 방향이 일치하여 이를 소개한다.

5) ‘동북아 경제중심 국가 건설’은 참여정부의 12대 국정과제중 하나이다.

다고 판단하였다.

그동안 제주도는 주체적으로 2002. 5. 1부터 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법⁶⁾으로 전문을 개정⁷⁾, 관광산업의 진흥을 위한 외국인 관광객의 유치전략으로서 ‘사람의 국제적 이동의 편의가 최대한 보장되는’ 제도를 만들어 시행하고 있다.

이것은 제주지역무사증 입국이 제한되는 22개 국가의 국민을 제외한 세계 모든 국가의 외국인들이 관광통과의 목적으로 제주지역에 사증 없이 입국할 수 있는 제도적인 장치이다.

그리고 우리나라의 다른 지역에서 시행되지 않는 특례적인 지원에 해당한다.

그러나 아직도 입국이 제한되는 22개 국가의 국민들은 제주지역무사증으로 입국할 수 없도록 규제되어 있다. 특히 인접 국가인 동시에 거대한 관광객을 유치할 수 있는 시장으로서 중국인단체관광객에 대해 예외적인 적용을 하고 있기는 하나 개별관광객에 대한 입국은 아직 제약받고 있다.

외국인관광객을 위한 입국문호 개방에 앞서 우려되는 것은 관광객을 가장한 외국인들이 소위 코리아 드림을 꿈꾸며 우리나라에 입국한 후에 불법 체류하려는 점이다. 이 문제는 이들 후발국가 국민들이 불법체류목적으로 입국을 기도하려는 악순환의 고리가 입국문호 개방과 연결되어 있기 때문에 더욱 심각하다.

그리고 국가가 “외국인의 자유왕래”를 촉진하는 정책을 편다고 하더라도 출입국관리행정 분야는 국가가 고유한 주권을 행사하는 「타 국가의 간섭을 허용하지 않는 전형적인 국내 문제로서 각국의 재량사항」⁸⁾에 속한다.

이것은 곧 자국의 이익(국익형량)과 국가안전, 특히 테러위협 국가국민이나 불법체류 다발 국가국민 등과 같은 바람직스럽지 못한 외국인에 대해서는 선별하여 ‘규제’할 수 있다는 것을 의미한다.

반면에 선량한 외국인에게는 상호주의와 인도주의를 적극 고려하여 입국의 문호를 ‘개방’하게 된다.

이처럼 「규제」와 「개방」이라는 두 가지 측면은 동시에 “외국인의 자유왕래”에 적용되는 현실적인 잣대가 되고 있다.

그 다음, 제주국제자유도시특별법 “제13장 제2절 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진” 부분을 살펴보자. 그중에 동법 제156조⁹⁾ “...관광·통과 등의 목적으

6) 이하 동법률에 대한 “제주특별자치도특별법”이라 약칭하겠음

7) 원래 1991.12.31. 법률 제4485호로 “제주도종합개발계획법”으로 제정되었던 것이, 2002. 1. 26 “제주국제자유도시특별법”으로 법률제목과 골격을 포함한 전문개정 이루어졌기 때문에, 엄연한 의미에서 이 법은 2002. 1. 26 제정되었다고 볼 수 있다.

8) 법무부, 「사증발급편람」, 법무부(입국심사과), 2005, p.1

로 제주도에 체류하기 위하여 제주도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고...사증 없이 입국할 수 있다”고 규정된 부분을 자세히 고찰할 필요가 있다.

이 규정은 입국대상을 「제주국제공항을 직항노선으로 하여 입국하는 외국인 관광객」에게만 한정하고 있으며, 이러한 조건을 갖추지 않은 외국인들에게는 “외국인의 자유왕래”가 아직도 보장되지 않는 제도상의 문제가 있음을 발견할 수가 있다.

따라서 이와 같은 논쟁의 측면에서 본 연구의 구체적인 목적을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 출입국관리법에 의해 우리나라의 모든 지역에서 적용되는 무사증 입국허가제도로서는 「일반적 무사증」제도와 제주특별자치도 특별법에 의한 ‘제주지역 무사증 입국허가제도’인 「제한적 무사증」의 두 가지가 있다. 여기에서는 이 두 가지의 무사증과 관련된 제도에 대해 학문적인 접근을 통한 개념정의와 더불어 학술적인 기초 틀을 만들려고 한다.

둘째, 미래의 주된 생업인 관광산업의 진흥을 이루기 위해서는 외국인관광객 유치의 성공여부가 제주특별자치도의 성패를 좌우할 것이다. 따라서 “외국인의 자유왕래의 촉진”과 “사람(외국인)의 국제적 이동의 편의가 최대한 보장”되도록 규제를 완화하며 국가적 지원의 특례가 보장되는 입국허가 제도 즉, “제주지역무사증”의 개선을 위한 정책적 대안을 마련하는 연구를 하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

본 연구는 外國人관광객을 위한 入國許可制度 개선의 정책적 대안을 도출하는데 초점을 맞춘다. 그리고 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제156조’의 틀 속에서 이뤄진다.

본 연구는 다른 나라의 외국인관광객을 위한 사증과 입국허가 제도의 비교·고찰을 통해, 제주도에 관광·통과 목적으로 입국하는 외국인에 대한 제주지역무사증을 어떻게 개선하느냐하는 정책의제에 접목하고자 한다. 또한 외국인관광객을 위해 자유로운 인적왕래가 추구되는 국가정책에 대해서는 사회통합의 측면과 인

9) “출입국관리법 제10조의 규정에 의한 체류자격 중 관광, 통과 등의 목적으로 제주도에 체류하기 위하여 제주도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 따로 지정하는 국가의 국민을 제외하고는 출입국관리법 제7조의 규정에 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다”

구 정책적 요소가 존재하는 '관용 또는 개방'과 '관리 또는 규제'의 문제¹⁰⁾의 두 가지 관점에서 동시에 접근하고자 한다.

그뿐만 아니라 그동안 제주지역무사증이라는 제도가 시행되면서 나타난 문제점과 미비점을 중심으로 개선방안을 마련하되, 제도적인 접근을 통해 그 해결을 도모하고자 한다.

이 논문의 연구는 탐색적 조사와 기존 문헌 및 2차 자료를 활용한 내용분석을 토대로 하였다. 탐색적 조사는 문헌연구 및 특례분석의 방법을 채택하였다. 법무부의 간행물과 각종 자료 및 논문, 그리고 웹 사이트 등에 나타난 문헌자료를 조사하고 각 나라의 외국인관광객을 위한 사증이나 무사증에 대한 자료를 활용하여 비교하면서 분석하였다.

연구를 위한 측정·분석수단으로는 첫째, 법무부의 출입국관리정보시스템에 구축되어 있는 자료를 사용하여 필자가 나름대로 연구에 필요한 통계표로 재정리하였다.

재정리한 통계표는 우리나라의 외국인관광객을 위한 입국허가제도의 범주에 있는 3가지 체류자격에 대한 것이다. 즉, 단기종합(C-3)이나 사증면제(B-1)·관광·통과(B-2, 즉 무사증)를 소지하고 제주도를 통해 입국하는 외국인관광객, 즉 인접국가 국민의 관광객 추세를 분석함으로써 시행성과를 알 수 있도록 하였다.

두 번째는 사례연구로 관광객을 유치하기 위한 전략의 하나인 중국인단체관광객에 대한 단체사증(체류자격 단기종합)이 1998년 시행되었던 초기에 비해, 2005년 10월에 새로운 모형으로 크게 개선되어 이를 특례(Sampling)로 선정하였다. 이 샘플링은 우리나라의 외국인 관광객을 위해 특히 제주도에 제한적으로 시행하는 무사증의 개선을 위한 정책적 대안을 얻기 위한 특례분석¹¹⁾을 시도한 것이다.

1차 자료를 발췌하여 이 연구에 필요한 형태로 다시 정리하였다. 이는 외국인단체관광객에 대한 단체사증이 시행된 이후에 어떤 변화가 생겼으며 제주지역무사증이라는 입국제도가 시행된 이후에 외국인관광객 유치에 어떠한 영향을 주었는지에 대한 통찰력 있는 관찰이며 동적 연구에 해당하겠다.

세 번째 방법인 문헌조사는 '자유로운 인적 왕래'를 통해 관광 진흥을 꾀할 목적으로 입국할 수 있는 무사증이나 사증면제협정, 여타의 관광·통과 목적의 사증 등 편리하게 입국할 수 있는 제도에 대한 각종 참고문헌과 현행 시행 법률을

10) 김나영, "1980년대 이후 미국이민정책의 변화과정과 국가", 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2004, p.65

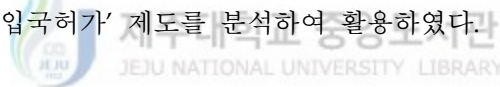
11) 特例分析은 사례조사에 속하는 것이다. 문제의 설정이 빈약하다든가, 가설구성에 지침이 될만한 연구가 결여된 분야에 있어서 사용되는 방법으로, 때때로 선정된 몇 개의 특례를 철저히 연구함으로써 통찰을 자극시켜 주고 가설을 시사 받는 때가 있다. 이 방법은 단순히 어떤 관심 있는 현상 중에서 선택된 특수한 사례에 대해 집중적으로 연구함으로써 새로운 결과를 얻는 방법이기 때문에 그 대상이 개인이 될 수도 있고 상황이나 사건이 될 수도 있고, 집단 또는 지역사회가 될 수도 있다.

조사하였다. 그리고 법무부에서 시행한 다음의 5개 문서를 중심으로 법적, 제도적으로 내용을 분석하였다.

- (1) 제주국제자유도시 무사증입국 및 체류지역 확대허가 등에 관한 지침 시달¹²⁾
- (2) 단체관광객 출입국심사절차 개선 등 제도개선 내용 시달 및 협조요청¹³⁾
- (3) 「중국 단체관광객 유치 전담여행사」 업무 시행지침¹⁴⁾
- (4) 중국인 관광통과객 무사증입국허가 확대지침 시달¹⁵⁾
- (5) 무사증입국허가국가 재조정에 따른 업무지시¹⁶⁾

그 외의 부분은 제주국제자유도시특별법에 의해 ‘제주무사증 입국’이라는 제도가 도입된 후에 선량한 목적의 입국이 아닌 불법취업을 목적으로 입국한 후 제주지역에서 다른 지역으로 불법 이동하여 불법체류자로 전락한 사례들을 현장에서 필자가 근무하면서 모아온 자료를 정리·분석하였다.

그리고 웹 사이트나 법무부의 자료 그리고 출입국관리공무원의 해외연수보고서 등의 자료에 나타난 미국, 싱가포르, 태국, 일본, 홍콩, 중국 상해의 ‘외국인관광객을 위한 사증과 입국허가’ 제도를 분석하여 활용하였다.



3. 연구의 구성

이 연구의 전개를 설명하자면 제 I 장에서는 본 연구와 관련된 문제의 제기와 연구의 범위와 방법 그리고 본 연구의 구성도(흐름)를 만들었다.

제 II 장에서는 필자가 출입국관리 행정의 현장에서 출입국관리행정의 패러다임의 변화를 체감하면서 무엇보다 선행되어야 할 필요성을 느낀 학술적인 기초와 출입국관리에 대한 이론적 고찰로서 출입국관리 용어를 정리하였다.

12) 법무부 입국 61520-512(2002.4.26)

13) 법무부 입국심사과-13145(2005.9.30)

14) 2005. 10. 11 개정된 최근의 자료임.

15) 법무부 입국심사과-8320(2005.6.24)

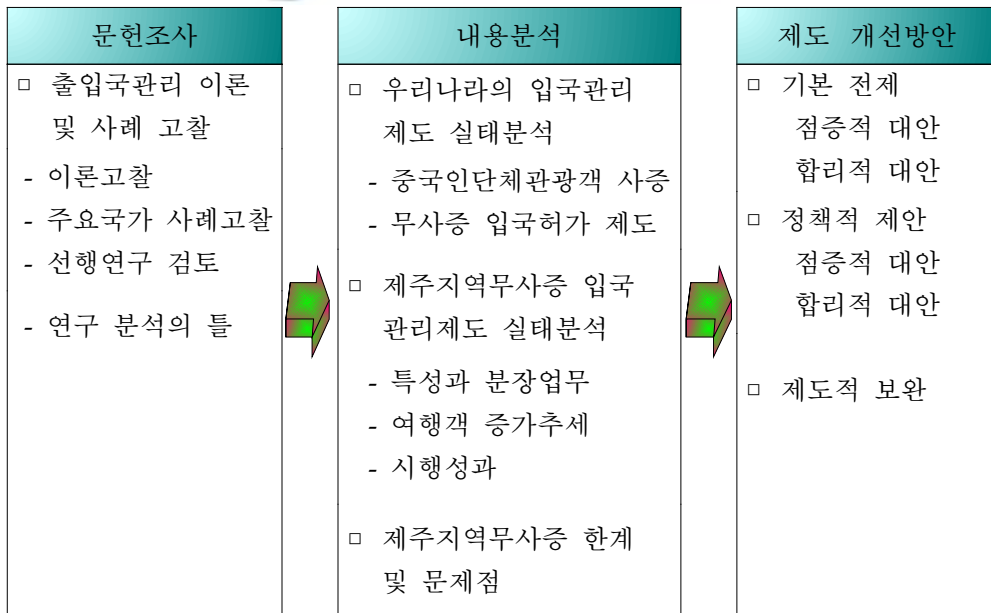
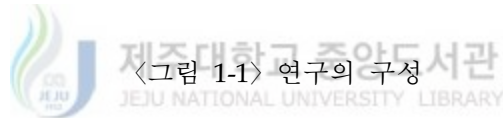
16) 법무부 입국심사과-4543(2004.4.23)

또한 세계적인 출입국관리 제도의 두 가지 유형을 분류, 소개한 후에 세계 각국 및 우리나라의 사증과 입국허가 제도를 살펴보았다. 그리고 본 연구의 분석 틀을 제시하였다.

제Ⅲ장에서는 입국관리의 실태를 분석하되, 우리나라의 외국인관광객을 위한 입국관리 제도인 체류자격 단기종합·사증면제·관광통과의 3가지 입국허가제도에 대해 고찰하였다. 그리고 중국인 단체관광객을 위한 단체사증, 일반적 무사증과 제주지역의 무사증으로 나누어서 분석하였다. 그다음 제주지역무사증의 특성과 이로 인한 분장업무를 밝히고, 무사증 여행객에 대한 증가추세와 시행성과를 연구함으로써 제주지역무사증 입국관리제도의 한계와 문제점을 도출하였다.

제Ⅳ장에서는 외국인관광객 유치를 위한 입국관리제도 개선방안을 분석하여 정책적 대안으로 점증적 대안과 합리적 대안을 제시하며, 모색된 대안을 중심으로 제도적인 보완책을 내놓았다.

제Ⅴ장에서는 본 연구의 정책적 시사점과 본 연구의 한계점 그리고 앞으로의 연구방향을 밝히고자 하였다. 이와 같이 본연구의 흐름을 그림으로 정리하면 <그림 1-1> 과 같다.



제 II 장 출입국관리에 관한 이론 및 사례 고찰

1. 이론 고찰

1) 外國人 出入國管理행정 패러다임의 변화

여러 이민국가처럼 우리나라에서도 불법체류외국인의 정착과 그들 자녀의 문제, 한국인과 결혼한 외국인 배우자의 문제, 그리고 외국인근로자에 대한 차별적인 문제가 부각되고 있다. 또한 혼혈인 문제가 뉴스의 핵심을 차지하면서 외국인정책에 대한 국민 대중의 의견들이 때로는 「反移民」 정서로, 때로는 「親移民」 정서로 엇갈리면서 뜨겁고 분분한 충돌의 한 가운데에 서 있다.

이런 난처한 상황에 처할 때마다 정책결정자들은 여론의 정치적인 중요성을 인식하기에 국민 대중의 정서에 부합하는 방향으로의 정책을 펼 수밖에 없다.¹⁷⁾

이를 미국사회에 대입하여 보면 가장 중요한 사회과제인 「이민과 사회의 통합 문제」의 차원에서 우리가 배울 것이 많다고 생각한다. 아무리 좋은 이민정책 또는 외국인정책을 펼지라도 국민 대중의 정서는 외국인을 수용하고 그들과의 공존을 추구하자는 한 쪽 이면 뒤에는 외국인과 더불어 사는 사회의 불평등과 차별의 흐름은 사라지지 않는다.¹⁸⁾

미국사회의 이민정책에 대한 시각이 도가니론(Melting Pot)과 샐러드 볼(Salad Bowl)로 불리는 통합론(Integration)¹⁹⁾, 다원주의 이론(Pluralism)²⁰⁾으로 대립되듯이 우리나라도 다를 바가 없다.

근래에 다문화사회란 용어가 주제로 많이 등장하고 있다. 이러한 흐름을 반영하

17) 장승진, “이민통제와 국가 시민권의 형성: 1962~1981의 영국 이민정책 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2002, p.6, 8

18) 김나영, “1980년대 이후 미국이민정책의 변화과정과 국가”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2004, p. 65

19) 통합론 또는 동화론은 민족적인 경계를 없애는 것을 목표로 삼으며 극단적인 통합론은 현실적으로 존재하는 민족들의 기억과 모국문화가 지속되는 점을 무시한다.

20) 다원주의 혹은 다문화주의론은 민족적인 경계를 유지하자는 입장이다. 그러나 이 이론의 민족 집단적 정체성의 강조는 정체성을 스스로 선택할 수 있는 개인의 자유를 제한하게 되며, 민족의 경계가 고정되어 있고 집단 내의 차이가 존재한다는 점을 간과하기 쉽다. 이런 상반된 견해 속에 다원적 통합론(Pluralistic Integration)은 이 2가지 견해를 통합하려는 시도이다. 이 견해는 모든 개인들이 접촉할 수 있는 하나의 공동된 미국문화가 있다는 점을 강조하면서 동시에 소수 집단들이 그들 자신의 문화적인 순수성을 보존하려는 노력이 필요하다는 것이다.

여 최근에 구성·가동된 외국인정책위원회는 위와 같은 문제 인식의 바탕아래 장기적인 처방을 하고자 하는 정부의 의지를 피력하고 있다.

이는 곧 출입국관리행정이 규제정책을 탈피한 것을 선언하는 것으로서 배분이나 재 배분 정책으로의 전환을 시작하게 된 시발점이 될 것이다.²¹⁾

10년 전만 해도 불법체류외국인 문제를 제외하고는 우리나라의 출입국관리에 대한 별다른 이슈가 없었다. 과거에는 그야말로 관리와 통제(Control)에만 행정의 초점이 맞춰진 대표적인 규제정책에 속했었다. 이는 곧 외국인에 대한 출입국관리행정의 패러다임이 바뀌고 있음을 말해주고 있다.

그러나 이런 장기적인 이민정책의 문제와는 다른 차원인, 외국인 관광객을 유치하고 그 숫자를 늘려가는 정책에 있어 국민 대중의 생업을 3차 산업인 관광 진흥에 무게를 두어야한다는 데에 이견(異見) 없이 일치할 것이다.

이러한 출입국관리행정의 패러다임의 변화에도 불구하고 일정한 부분에서는 규제정책 일변도의 흐름을 단번에 뒤바꿔 놓을 수 없다. 외국인 관광객을 위한 문호개방정책이 잘못 악용되어 외국인들이 코리안 드림(Korean Dream)을 꿈꾸면서, 불법체류와 불법취업을 하기 위한 입국수단으로 이용되는 현실 때문이다. 이를 어떻게 타개하여야 할 것인가?

2) '외국인의 출입국관리'에 대한 개념

본론에 들어가기 전에 우리는 여기에서 외국인관광객의 입국관리의 개선방안을 논제로 하기 때문에 이 분야의 용어에 대한 이론적 검토 내지는 정의를 내릴 필요가 있다.

(1) 사람의 출입국

먼저 「出入國」이란 개념정의를 다룬다면, 보통 우리가 말하는 '출입국'이란 '국가로부터 나가는 것 및 국가로 들어오는 것'을 말하며 국가의 존재를 전제로 한다. '國家'란 '일정한 영역에 있어서 인간집단(즉 국민)이 통치 작용을 가진 현상'을 말한다.

이 영역에서 사람 또는 물건이 나가는 것을出國이라고 하고 들어오는 것을入國이라고 한다. 우리가 여기에서 다루는 범위는 물건이 아닌 사람에 대한 출입국으로 한정하고자 한다. 특정의 사람은 신체적으로 出·入國하는 경우와 인격적, 요컨대 어느 나라 사람인 누구라고 하는 신분인 으로서 出·入國하는 경우가 있

21) 정정길·최종원·이시원·정준금 공저, 「정책학원론」, 대명출판사, 2005, p.73-79

다. 검역의 관점에서 신체로 파악하는 경우는 물품의 出·入國과 동일시된다. 가령 사람이 死體로 되어 있을 때도 물품의 출입국이다. 그런 까닭에 신분인 으로서 出·入國하는 경우를 보통 『사람의 出入國』이라고 말한다.

앞으로 본 논문에서는 ‘출입국관리’에 있어서 ‘出入國’을 이런 의미로 사용하기로 한다.²²⁾

(2) 관리와 출입국관리

‘관리’란²³⁾ ‘관찰하고 처리하는 일 즉 단속하는 것’을 말한다. ‘出·入國의 관리’는 재물 관리가 아니라 사람 또는 물품의 出·入國을 관리하는 것이다. 출입하는 장소를 정하여 출입하는 사람 또는 물품에 대해서 통과가 ‘가능한지 또는 불가능한지’를 결정하기도 하고 ‘불가능한 사람 또는 물품이 출입하지 않도록 단속하는 것’을 의미한다.

우리는 여기에서 현대의 출입국의 관리는 첫째로 『기록』이고 두 번째로 『단속』인 것을 우선 대전제로 인식하여야 한다.

세간에 『인간이 인간을 관리한다고 하는 생각하는 자체가 틀린 말이다』라고 하지만 사실 『인간을 관리한다.』란 말은 부정확한 말이기엔 좀 더 정확히 말한다면 「사람의 출입국 행위를 관리」하는 것이다. ‘사람의 출입국’은 ‘한 나라의 공공의 안녕을 다스리는 중요한 문제(공안)’이기에 당연히 국가가 관리하게 된다. 현실적으로는 『불법체류외국인 단속』을 비롯해서 자국민이나 외국인의 왕래가 빈번하게 되고 그것이 일반적인 현상으로 까지 이르게 되면 『다른 관리에 도움을 주기 위한 기록 작성』의 필요성이 대두된다.

(3) 출입국관리행정과 이민행정

오늘날 국가에 의한 물품의 출입국관리를 『통관행정』이라고 하고, 국가에 의한 사람의 출입국관리를 『출입국관리행정』이라고 한다. 그 외에 인체를 포함한 생물의 검역상의 출입국관리를 『검역행정』이라고 한다. 운항물체의 출입국관리는 통관행정이나 출입국관리행정에 포함되는 것 이외에도 개항 질서법이나 항공 안전 및 보안에 관한 법률 등의 교통행정 대상에 포함되기도 한다.

내국인과 외국인에 대한 구별은 국가의 존재가 전제될 때 생기는 관념이지만

22) 竹内 昭太郎, 「出入國管理論」, 駒澤書店, 1989, p.2

23) 재물에 있어서 보존·이용·개발도 관리에 해당한다.

이 구별이 곧바로 『외국인을 모든 경우에 있어서 자국민과 다른 취급을 하여야 한다.』고 하는 논리적 귀결을 낳는 것은 아니다.

국가가 외국인에 대한 기본적 권리를 인정하고 배려를 해야 하는 사항들이 있다. 그 중의 하나가 외국인이 그 나라에 『체류』하는 일이다. 자국민이란 당연히 영역내의 인간집단이고 피통치 조직의 구성원이기에 당연히 국가의 영역내에 『체류』하게 된다. 그러나 외국인은 영역의 구성원이 아니기에 『체류』하는 것이 당연하지 않다. 바꾸어 말하면 인간이 자기 나라에 있는 것이 당연한 반면에 다른 나라에 『체류』는 것은 당연하지 않다. 이는 국가의 입장에서는 다른 나라가 그 사람(외국인)을 체류할 수 있게 해도 그만이지만 체류할 수 없게 하더라도 그만인 것이다.

요컨대 『출입국관리』는 『체류』부분에 관한 자국민에게는 있을 수 없고 외국인에게만 『이유 있는 차별』이 따라올 수밖에 없음을 우선적으로 인식해야 할 것이다. 이 이해를 빠뜨리면 『외국인출입국의 관리』에 대해서 이유 없는 내·외국인 평등론이나 선악과 미추(美醜)를 잘못 이해한 감정론으로 흐르게 되기 쉽다.

출입국관리행정과 이민행정은 우리나라에서는 똑 같은 의미의 행정으로 받아들여지고 있지만 출입국관리행정은 출입국관리라는 측면에서 규제와 통제지향의 성격이 포함된 좁은 범위의 것이다.

이에 비해 이민행정은 자국으로 들어오는 외국인이주민에 대한 개방적 측면의 성격이 커서 출입국관리 분야에다가 국적업무나 외국인정책 등의 다른 분야를 더 추가할 수 있는 부분이 있다고 할 것이다.

우리나라의 법무부의 사증발급편람에는 「출입국관리행정」의 개념을 ‘내·외국인의 출입국 및 외국인의 체류를 심사·관리함으로써 국가 이익과 안전을 도모하는 국가행정기능’이라고 소개하며 출입국관리행정의 내용물은 다음과 같은 것이 포함되었다고 정의하였다.

- 내·외국인의 출입국심사
- 외국인의 등록 및 체류관리
- 외국인의 동향조사
- 출입국사범의 처리
- 난민인정 심사 및 처리
- 출입국기록의 관리

그러나 여기에는 영사적 성격의 ‘사증 심사와 발급’을 하는 업무를 포함시켜야 한다. 또한 금년도 2월부터 법무부내 법무실의 법무과에서 신설된 부서인 출입국

관리국의 국적난민과로 업무이관이 된 '국적 업무'도 추가할 필요성이 있다.

그리고 비록 제주출입국관리사무소의 관할지역에서만 발생하는 업무이긴 하지만 제주국제자유도시특별법 제15조에 규정된 법무부장관이 따로 정하는 국가의 국민이 제주도를 떠나 대한민국의 다른 지역으로 이동하는 제주무사증으로 입국한 자에 대하여 공항 또는 항만에서 '체류지역 확대허가 여부를 확인'하는 행정도 국경관리의 측면이 있기 때문에 출입국관리행정에 포함시켜야 할 것이다.

이 체류지역 확대허가 업무는 사실상 공항과 항만의 보세구역이외의 장소에서 국경을 관리하는 첫 시도로서 추가하여야 할 부분을 아래와 같이 표로 그려 넣었다.

이제 출입국관리행정은 출입국관리에서 이민관리 또는 외국인정책 부분으로 확대·통합되어 가는 과도기적인 시대에 접어들었다.

- 사증 심사 및 발급
- 국적업무²⁴⁾
- 체류지역 확대허가 및 확인업무(국경관리의 분야)

(4) 외국인출입국관리 행정

사람에 대한 출입국관리행정은 물품에 대한 통관행정과 마찬가지로 한 나라 행정의 종적 구분의 하나이다. 그리고 이 속에 『외국인 부분』이 있다.

이들의 각종 행정 중에 외국인에게는 특히 다른 제한조치를 설정한 부분이 있다.

- ① 외국인을 일반적으로 특별 대우하는 조치는 있을 수 없지만 상대국과 맺은 조약이나 약속에 의거 그 국가의 사람인 외국인에 한하는 대우조치가 있다.
- ② 한미행정협정²⁵⁾에 근거한 미국군인의 입국특권이 그 예이다.
- ③ 주의할 것은 외교관이 대우받는 것은 외교관이라고 하는 특수한 지위에 의한 것이어서 일반적인 외국인의 대우조치라고 할 수 없다는 점이다. 그리고 일반적으로 외국인은 공무원이 될 수 없고, 선거권 및 피선거권이 없다. 또한 철도사업은 할 수 없으며 외국자본을 투입하려면 인가를 요하는 등의 제한을 받는다.

24) 金柱都, "출입국관리법상 외국인보호업무의 운영실태와 개선방안에 관한 연구", 석사학위논문, 건국대학교 대학원, 2003, p.1

25) The ROK-US Agreement on Status of Force in Korea, 정식 명칭은 '대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호 방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 미합중국 군대의 지위에 관한 협정'이다. 즉, 주한 미군에 관한 한·미 간의 협정이다.

(5) 이민(移民)과 이주(移住)

UN등 국제기구의 이민(migration)에 관한 정의²⁶⁾는 “국적국이 아닌 국가에서 1년 이상 의도적으로 체류하는 국제적인 이주”를 말한다. 이를 구체적으로 설명하면 개인이나 집단이 항구적 또는 장기에 걸쳐 자기 나라를 떠나 다른 나라의 영토에 이주(移住)하는 일 또는 이주하는 사람을 지칭한다.

이민²⁷⁾은 출입국의 구별에서 이출민(移出民)²⁸⁾과 이입민(移入民: immigration)으로 나누어진다. 한국에서 미국으로 이민하였을 경우, 한국에게는 이출민이며, 미국에게는 이입민이다. 이것이 일반적 의미의 이민인데, 여러 국가에서의 정의는 일치하지 않는다. 제2차 세계대전 후 국제노동기구(ILO) 주최의 국제이민회의(國際移民會議)에서는 각국에 통일된 정의를 권고하였다.

이에 의하면, 이출민은 ‘노동을 찾아서 자국(自國)을 떠난 자, 또는 같은 목적으로 이미 이주한 아내·남편·형제자매·백숙부모(伯叔父母)·조카 등에게 동반(同伴) 또는 합류하는 자, 또는 위에 든 목적으로 종전의 이주지로 귀환하는 자’, 이입민은 ‘노동을 찾아 이주하여, 그곳에 정착 또는 영주할 의사를 표시하거나 또는 암시한 외국인 노동자’라고 규정하고 있다.

우리나라 출입국관리법에 따르면 우리나라에서 90일 이상 체류하기 위해서는 합법적으로 외국인등록을 하여야 하고 보통 이들을 장기체류외국인으로, 외국인등록을 필할 필요 없이 90일 이하 일시적으로 체류하는 외국인을 단기체류외국인이라 칭한다. 이 논문에서는 90일이하의 단기체류 외국인중에서도 즉, 관광·통과 목적의 외국인관광객을 주된 대상으로 설정하기로 한다.

(6) 입국과 상륙

우리나라 출입국관리법에는 입국의 종류로 입국과 상륙의 두 종류의 개념이 있다. 일본의 출입국관리행정상의 입국과 상륙의 개념은 외국인이 일본의 영역으로 들어오는 것에 대하여 영해 또는 영공으로 들어오는 입국과 영토 내에 발을 밟고 들어오는 상륙으로 구별하고 있다. 前者는 여권이나 선원수첩을 소지할 것과

26) 엘런 브링클리 저, 황혜성 조지형 이영호 손세호 김연진 김덕호 율김, 「있는 그대로의 미국사 2」, 휴머니스트, 2005, p.342~343

27) 이민의 동인(動因)으로서 가장 보편적·기초적인 것은 경제적 동인인데, 이 밖에 사회적·종교적 동인이 있으나 일반적으로 이들은 상호 종합적으로 작용한다. 이민실현(實現)의 정도는, 이출국에서의 인구과잉, 이입국에서의 노동력 수요의 상태 및 이들의 상대적 관계 위에 성립한다. 즉 당사국의 경기상황에 따라 신축적이다.

28) emigration

後者は 입국심사관으로부터 상륙허가인을 받은 것을 요구하고 있다.

그러므로 불법입국자란 유효한 여권 등을 소지하지 않은 자로서 입국심사관으로부터 상륙허가인을 받지 않고 불법으로 입국한 밀항자등을 포함하는 의미이다. 반면에 불법상륙자란 유효한 여권 등을 소지한 자로서 입국심사관으로부터 상륙허가인을 받지 않고 불법으로 상륙한 자를 말한다.

이에 반하여 우리나라에서는 승객은 입국심사를²⁹⁾ 받도록 하고 있으며 상륙허가는 입국심사에 대한 특례로서 간소화된 방법으로 항공기나 선박에 승선한 승무원 등에 대하여만 일시적으로 상륙허가를 해주고 있다. 이외에도 난민임시상륙허가라는 제도가 있다.³⁰⁾

(7) 입국허가와 사증

입국허가(Entry Permit)란 다른 나라에 입국하기 위하여 허가를 받는 일이다. 외국인의 자유로운 입국을 허용하고 있는 나라는 거의 없다. 외국인에 대한 입국허가 여부는 그 국가의 고유한 권한으로, 외국의 정부는 자국민의 입국거부에 대하여 상호주의·외교적인 방법 등을 통하여 대항할 수밖에 없다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약도 외국인의 출국의 자유와 일단 입국한 외국인의 거주·이전의 자유만을 보장하고 있다.

우리나라가 채택한 입국허가 제도에는 사증면제협정, 상륙허가, 국제친선 또는 관광 등을 위한 입국허가³¹⁾ 제도가 있다. 이 제도를 통하여 입국허가 요건을 갖춘 바람직한 외국인에게는 과감하게 문호를 개방하고, 국익을 해칠 우려가 있거나 입국허가 요건을 갖추지 못한 바람직스럽지 못한 외국인에 대하여는 입국금지, 즉시퇴거 등으로 입국을 거부³²⁾한다.

사증(Visa)이란 어떤 개인이 타국으로 들어가려고(入國) 할 때, 자기 나라 또는 체류 중인 나라에 있는 대사·공사·영사로부터 여권의 검사를 받고 서명을 받는 일이다.

29) 1963.3.5 법률 제1289호로 출입국관리법이 제정될 당시에는 일본 출입국관리법의 영향을 받아 승무원을 위한 상륙허가(제13조) 이외에도 기항지상륙허가(제14조), 관광을 위한 통과상륙허가(제15조) 등이 있었으나 동법률이 1983.12.31 개정되면서 상륙허가제도가 승무원상륙허가, 긴급상륙허가, 재난상륙허가로 통폐합되었고, 난민임시상륙허가는 1993.12.10 개정된 동법률에서 신설된 제도이다.

30) 「공통전문과정 中堅出入國班 교재」, 법무연수원, 2003, p.327~328

31) 여기에서의 입국허가 제도는 무사증이나 현지에서의 사증신청제도 즉, 우리나라 출입국관리법상의 '입국허가' 나 '조건부 입국허가'같은 제도로 이루어져 있다. 입국허용 대상 국가를 정하여 그 국가의 국민이 입국할 경우에 입국현장에서 입국심사관이 입국허가여부를 결정하는 제도이다.

32) 입국거부 또는 입국불허의 기준을 말한다, 캐나다이민법 33~37에서는 불승인성의 구성요소를 입국거부의 사유로 꼽고 있으며, 미국 INA 212조에는 입국불허의 기준으로 '용납할 수 없는(inadmissible)' 용어를 사용하며 몇 가지 입국불허기준을 두고 있다.

원래는 일종의 배서 또는 확인으로서 국가정책에 따라 다르다. 외국인에 대하여 그 나라에 입국할 수 있음을 인정하는 「입국허가 확인」의 의미로 보고 있는 국가가 있는 반면 외국인의 입국허가 신청에 대한 「입국추천 행위」의 의미³³⁾로 보고 있는 국가도 있다.³⁴⁾

세계 각국은 각각 자기 나라 국내법으로 사증에 대하여 규정하고 있다. 사증의 기능으로는 ① 여권이 정식으로 발행된 것이며 유효한 여권임을 증명하고, ② 사증소지자를 안전하게 자기 나라에 입국시키도록 본국 관리에게 추천한다는 점에 있다.

특히 이 제도는 제1차 세계대전 후에 국내의 보안, 노동문제나 이민제한 등의 견지에서 실시되었으며, 많은 국가에서는 외국인들이 특정목적으로 일정한 기간 동안 체류하기 위해 입국할 때 사증을 요구하고 있다.

사증제도를 통해 정부는 이민법 또는 기타의 관련 법률의 위반 우려가 있는 사람들의 입국을 제한할 수 있으며 외국인이 입출국할 때에 필요한 신뢰성이 있는 자료를 수집할 수 있다.³⁵⁾

(8) 체류자격과 입국심사

체류자격(Status)이란 '외국인이 국내에 체류하면서 행할 수 있는 사회적 활동이나 신분의 종류를 구분한 것'이다.

일정 체류자격으로 입국한 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동이나 신분상태를 유지하는 한 그 허가받은 기간동안은 국내 체류를 보장받는다. 그러나 다른 체류자격으로 변경하거나 그 체류자격에 해당하는 활동이외의 활동을 할 경우에는 반드시 사전허가를 받도록 하고 있다.

입국심사란 어느 특정의 나라에 입국하려는 사람이 그 나라에 입국할 수 있는 자격이 있는지 또는 그 나라에 체류하도록 허가를 할 것인지의 여부를 입국심사관이 심사하여 결정하는 제도이다.³⁶⁾

이 제도는 나라에 따라 다소의 차이는 있겠으나 일반적으로 출입국관리공무원(입국심사관)이 자국의 이익과 국가의 안전을 고려하는 국익우선의 원칙과 상호주의, 인도주의와 형평성을 원칙으로 하여 입국의 적격여부를 판단하는 국가 행정행위이다.³⁷⁾

33) 우리나라는 출입국관리법 제12조제3항 각호의 규정에 의하여 외국인이 사증을 소지한 경우에도 입국심사 결과 입국허가 요건에 부합하지 아니한 경우에는 입국을 허가하지 아니할 수 있으므로 사증발급은 입국추천 행위에 해당함.

34) 법무부, 「사증발급편람」, 법무부, 2005, p.11

35) 법무부, 「주요국가 이민정책 비교연구」, 법무부, 2004, p. 9

36) 법무부, 「주요국가 이민법: 미국·캐나다」, 법무부 출입국관리국, 2006, p.219

37) 「공통전문과정 中堅出入國班 교재」, 법무연수원, 2003, p.50

3) 外國人의 入·出國을 管理하는 原理

외국인은 그 나라의 구성원(국민)은 아니기에 그 나라에 당연히 『체류』할 수 있는 자연적인 권리를 갖지 못하는 사람으로 정의된다. 『自國에 이익이 되는 외국인은 입국시키고 불이익이 되는 외국인은 입국시키지 않고 또한 추방한다.』고 할 때의 의미라고 말할 수 있다.

이익의 관념을 너무나 지나치게 확대하면 불이익과 한계점을 구별할 수 없는 우려³⁸⁾가 생긴다. 국가에도 개인과 마찬가지로 자기존립의 작용과 애타심의 작용이 있음을 부인할 수 없다.

그래서 『自國의 이익』이란 자기존립을 위한(이기적) 이익이라고 정의하는 것이 이해하기에 쉽다.

요컨대 외국인이 들어옴에 따라서 그 나라 국민의 식량이나 토지 지분이 감소하는 것은 『불이익』이 되지만, 외국인으로 인하여 물품의 생산이 증가하거나 그들의 기술이나 지식을 제공받으면 『이익』이 된다.

그 이익을 고려하여 국적의 출생지주의, 국경통과의 승인, 동반가족 용인, 일시 체류의 용이한 허가, 정치범의 불인도, 정치적 난민의 수용 등의 조치가 생겨나게 된 것이다.³⁹⁾



4) 출입국관리제도의 유형

외국인 관광객을 위한 각국의 사증과 입국허가 제도를 살펴보기 위하여 앞서 현행 세계 각국의 '출입국관리제도'를 살펴보면 크게 두 가지 유형으로 나뉘어 있다.⁴⁰⁾

(1) 미국형

그 하나는 「미국 이민국적법 계통」에 속하는 것으로 캐나다 호주 등의 법령이 여기에 해당하고 법률명도 이민법 기타 이와 유사한 명칭을 붙이고 있다.

이 계통에 속한 국가는 대다수가 이민 수용국가로서 그 나라에 영주하고 장차 귀화하여 자국민이 되려는 외국인들에 대해, 즉 「이민」을 주 대상으로 삼아 수

38) 예를 들면 도둑인 외국인을 입국시키더라도 개전시켜 교육형을 베풀어서 훌륭한 인간으로서 외국으로부터 칭찬 받기에 당해국의 이익이 된다는 등의 논리도 있다

39) 竹内 昭太郎, 「出入國管理論」, 駒澤書店, 1989, p.2

40) 「공통전문과정 中堅出入國班 교재」, 법무연수원, 2003, p.6

적 제한, 엄격한 입국 허가요건 및 절차와 엄격하여 입국 거부사유 등을 법률에 구체화하여 규정하고 있다.

이민 이외의 외국인 즉 본국에 주소를 두고 특정목적으로 입국하여 그 목적을 달성하고 본국에 귀국하는 외국인은 「비이민」으로 분류한다. 그리고 입국 및 체류목적은 유형화하여 체류자격을 정하고 체류기간과 체류활동의 범위를 제한하여 특별히 관리를 한다.

이 계통에 속한 국가의 출입국관리는 국경 및 공·항만에 입국하고자 하는 외국인에 대한 입국심사를 엄격히 한다. 체류목적에 따라 체류자격과 체류기간을 결정, 부여하여 체류를 허가하는 입국심사에 중점을 둔 제도라 할 수 있다.

또한 법무장관 밑에 경찰과 독립된 출입국관리 기구를 설치하여 관리하게 하기 때문에 미국형이라고도 한다.

(2) 유럽형

다른 하나는 「유럽제국의 외국인법 계통」에 속하는 유럽형으로 독일, 네덜란드, 스웨덴 등의 '외국인법'과 '프랑스의 외국인의 프랑스 입국 및 체류조건에 관한 법률' 및 '스위스의 외국인의 체류 및 영주에 관한 법률' 등이 있다.

이들 유럽형에 속하는 국가는 이민의 유입이 비교적 적은 국가라고 할 수 있다. 따라서 미국형 국가와 같이 엄격한 입국심사 제도를 두지 아니하고 외국인을 영주자와 체류자 등 2종류 정도로만 분류하고 추상적으로 규정하여 행정운용에 맡기고 있다.

또한 미국형과 같이 입국 및 체류목적은 유형화한 체류자격제도를 두지 아니하고 영주자에 대하여는 체류기간이나 체류활동에 특별한 제한을 과하지 않는다. 그러나 체류자에 대하여는 체류허가를 받도록 하고 체류기간과 체류조건을 정하여 직업 활동 등의 범위를 엄격히 규제하고 있다. 규정된 조건을 위반하는 경우에는 벌칙에 의한 제재와 함께 체류허가가 취소되어 강제퇴거대상으로 함이 통상이다. 특히 직업 활동에 관하여는 더욱 민감하여 입국 전에 노동허가를 받을 것을 요건으로 하는 국가도 많다.

유럽형에 속하는 국가의 출입국관리는 국경 또는 공항 만에서 엄격한 입국심사를 하지 않고 입국을 허가한다. 그 외국인이 입국 후 국내에서 직업 활동 등에 종사하기 위하여 체류하고자 하는 경우 엄격한 체류관리에 복종하게 한다. 즉 입국심사보다 체류관리에 중점을 두는 제도라 할 수 있다.

일반적으로 유럽형은 이 행정을 내무부 또는 법무부에서 관장하나 실재로는 경

찰기구에 의하여 관리한다.

우리나라를 비롯한 아시아 국가들은 이민 수용국가는 아니지만 과거 구미 강대국의 식민지정책과 2차 대전종전 후의 미국을 주축으로 한 연합국의 점령정책에 영향을 입어 미국형 또는 유럽형 중의 어느 하나의 계통에 속한 출입국관리법령을 제정 시행하고 있다. 이 가운데 미국형에 속한 국가는 일본 필리핀 태국 등이다.

특히 일본은 유럽형에 속하는 출입국관리를 실시하여 왔으나 2차대전 후 연합국 최고사령부의 통제를 받아 미국 헌법을 모범으로 한 신헌법을 제정 시행하면서 미국형 색채가 짙은 출입국관리 법령을 제정하여 몇 차례 개정 보완하면서 시행하고 있다.

(3) 우리나라

우리나라는 영토가 협소한데 비하여 인구는 많기 때문에 이민을 수용할 수 있는 입장이 아니어서 건국 초기에는 유럽형 출입국관리를 본받아 외국인의 입국 출국과 등록에 관한 법률을 제정하여 시행하였다.

그러나 비 이민에 대한 출입국 및 체류관리상 불편한 점이 있어 그 후 일본법령을 참고하여 1963년 출입국관리법을 다시 제정하였다. 그리하여 미국 비이민에 관한 법제와 일본의 법제에 접근시켜 관리기구, 출입국절차, 체류자격제도에 의한 체류관리, 위반자에 대한 보호 및 강제퇴거의 요건과 절차 등에 대하여 비교적 유사한 규정을 상세하게 규정하고 있다.

우리나라의 출입국관리제도 유형은 일본과 같은 「미국형 출입국관리제도」에 해당된다.

2. 주요 국가의 사례 고찰

나라마다 각기 다른 국제간의 인적 교류를 증진시키려는 이민정책의 배경과 외국인관광객을 유치하기 위한 사증과 입국허가제도의 종류에 대해 한발 앞선 주요국가의 출입국관리 제도를 살펴보고자 한다.

여러 나라 중에서 본 논문의 사례고찰 대상국가로 선정한 기준은 다음과 같다.

첫 번째 기준은 세계의 모든 국가 중에서 관광입국과 국제자유도시를 추진하기 위해 입국 문호를 적극적으로 개방하고 있는 국가를 먼저 선정하였다.

싱가폴과 태국, 홍콩을 우선적으로 살펴본 다음, 중국 상해를 둘러보는 것은 이들 국가가 가지고 있는 이런 기준에 부합하기 때문이다.

두 번째 기준은 우리나라의 현행 출입국관리법 제정에 영향을 많이 끼친 대표적인 국가 중에서 미국과 일본의 2개 국가를 선정하였다.

미국은 이민으로 국가기반이 형성된 나라이며 우리나라의 출입국관리법 체제도 미국형을 따르고 있기 때문에 이 나라의 사례를 빼어놓을 수는 없을 것이다.

특히 일본을 포함시키는 이유는 우리나라의 가장 인접한 국가로서 우리나라의 출입국관리법 제정에 영향을 끼쳤기 때문이다.

1) 싱가포르

(1) 이민정책의 배경

싱가포르의 국제자유도시국가로 다민족국가이면서 관광과 국제물류의 중심지이며 외국인의 입출국이 잦은 곳이다. 이러한 국가적 특성 때문에 처벌규정이 엄격하고 이민행정의 효율성 확보를 우선시하고 있다.

관문공항은 창이공항⁴¹⁾으로 64개의 정기항공사가 매 주당 3,200편의 항공기가 뜨고 내리며, 이들은 50개국 151개 도시와 연결되어 있다.⁴²⁾

(2) 외국인관광객을 위한 사증⁴³⁾

싱가포르의 1군과 2군의 국가로 나누어 입국을 허가하고 있다.

① 레벨 I 群의 국가(Nationals of Assessment Level I Countries)

이 1군의 부류에 속한 17개 국가의 국민들은 싱가포르에 사업목적이나 방문목적으로 입국하기 위해서 입국사증이 필요하다. 그러나 이들 국가의 외교관여권과 공무원여권 소지자에 대해서는 30일 이내의 체류기간 한도 내에서 사증이 면제된다.

41) 활주로 2본, 67대 항공기가 동시 계류가능

42) 새천년민주당·제주국제자유도시 정책기획단, 「해의 국제자유도시 사례조사 결과: 오키나와, 홍콩, 상해 푸둥」, 말레이시아」 2001, p. 74

43) 출처; http://app.ica.gov.sg/serv_visitor/entry Visa/visa_level1.asp

즉, <표 2-1> 에서 보는 것처럼 대상 국가는 외교관여권과 공무원여권 소지자에 대한 사증면제 협정을 체결한 국가가 된다.

이들 국가의 관광객을 위한 사증의 종류는 상용목적⁴⁴⁾ 방문⁴⁵⁾, 교류목적 방문⁴⁶⁾, 2주 이내의 3인 이상 단체관광객, 의학적 치료 목적의 4가지가 있다. 단체관광객의 인원수를 개수할 때에는 안내자를 제외하며, 우리나라의 중국인단체관광객에게 적용되는 것과 같은 단체로서 같은 싱가포르 향발 항공기에 의한 입국과 출국에 대한 원칙⁴⁷⁾이 있다.⁴⁸⁾

<표 2-1>

싱가포르와 사증면제협정이 체결된 국가⁴⁹⁾

인도, 미얀마, 중국, 홍콩ID, 마카오(MSAR), 아르메니아, 아제르바이잔, 벨로루시, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄.

② 레벨 II 群의 국가들(Nationals of Assessment Level II Countries)

2군에 속한 <표 2-2> 에서 보는 20개국의 국가국민은 입국사증이 필요한 부류이며⁵⁰⁾, 여권 유효기간이 6개월 이상 남아야 사증발급이 됨을 특히 주의해야한다. 이들 국가의 관광객을 위한 사증으로는 사업목적 방문(Business Visit), 교류목적 방문(Social Visit), 의학적 치료(Medical Treatment), 크루즈여행객(Cruise Passengers in Singapore)을 위한 사증 등 4가지가 있다.

44) 사업목적 방문(Business Visit): 협상이나 상담(attendng business negotiations and discussions)

45) In the case of business visits, the local contact must be a Singapore-registered corporation. For social visits, the local contact must be a Singapore Citizen, Singapore Permanent Resident or a Singapore-registered corporation.

46) 교류목적 방문(Social Visit): 친구, 친척, 관광을 위한 방문(visiting friends, relatives and for tourism)

47) (C) For 2-week Collective Gratis Visa - PRC Group Tours

A group tour application will be defined as one consisting of at least 3 persons per group (excluding the tour leader). They must enter and depart from Singapore as a group.)중략...

A duly signed and endorsed acknowledgement cum sponsorship letter printed from SAVE from the travel agent giving details of the date and mode of arrival and departure (flight no/vessel name or checkpoint if travel by road), undertake the maintenance and repatriation of all PRC visitors in the group, no extension of stay will be sought by any visitor in the group and all visitors must arrive and depart together.

48) 출처; http://app.ica.gov.sg/serv_visitor/entry_visa/visa_level1.asp

49) 출처; http://seoul.usembassy.gov/non-immigrant_visas.html

50) The following explanatory notes apply to applicants from the following Assessment Level II countries whose nationals require entry visas to visit Singapore:

〈표 2-2〉 싱가포르 입국 사증이 필요한 국가현황⁵¹⁾

아프가니스탄, 알제리, 방글라데시, 이집트, 이란, 이라크, 요르단,
레바논, 리비아, 모로코, 파키스탄, 사우디아라비아, 소말리아, 수단,
시리아, 튀니지, 예멘, 팔레스타인, 아랍 에미리트,
중동국가에 의해 발급된 난민여행증명서 소지자(20개국)

I 군의 부류에 속한 17개 국가와 II 군에 속한 20개국의 국가의 국민을 제외한 외국인인은 관광·통과목적으로 사증 없이 비교적 자유롭게 입국할 수 있다.

우리나라와는 외교·관용·일반여권 소지자에 대해서 3월 이내의 체류기간에 한하여 사증면제협정이 체결되어 있다.

2) 태국⁵²⁾

(1) 이민정책의 배경

동남아시아의 중앙에 위치한 태국은 1949년 우리나라와 수교한 이래 1981년 사증면제협정이 체결된 국가⁵³⁾이다. 태국도 미국과 마찬가지로 이민사증과 비이민 사증으로 크게 나누고 있다.

(2) 외국인관광객을 위한 사증

외국인관광객을 위한 사증은 방문사증과 관광사증 통과사증, 그리고 무사증 등 4종류가 있다.

비이민 사증(Non-Immigrant Visa)의 범위에 포함되는 것들로 방문목적⁵⁴⁾의 사증, 단지 관광만을 위한 관광사증과 제3국으로 가는 항공편 예약이 필요한 통과사증이 있다.

비이민사증(Non-Immigration Visa)은 다음 〈표 2-3〉에 있는 20개 국가의 관광객에 혜택이 주어지며 회의, 조사, 가르침, 대중매체, 선교, 교육, 가족, 퇴직자의 정착, 의학치료 등⁵⁵⁾을 위한 방문목적이라야 하며 입국일로부터 90일까지 체류할 수 있다.

51) 출처: http://seoul.usembassy.gov/non-immigrant_visas.html

52) 출처: <http://www.thaiembassy.or.kr/thai2.htm>

53) 법무부, 「아시아각국의 출입국관리」, 법무부, 2000, p.52

54) PURPOSE OF VISIT : Business, Conference, Research, Teaching, Mass Media, Missionary, Education, Family Reunion, Settlement after Retirement, Medical Treatment, etc.

55) Business, Conference, Research, Teaching, Mass Media, Missionary, Education, Family Reunion, Settlement after Retirement, Medical Treatment, etc. (See 6 for documents requires)

관광사증(Tourist Visa)은 관광을 위한 방문목적에 한하며 60일까지 체류할 수 있고, 통과사증(Transit Visa)은 제3국행 항공권을 보여주면 30일까지⁵⁶⁾ 머무를 수 있다.⁵⁷⁾

〈표 2-3〉 태국과 사증면제 협정이 체결된 국가

아프가니스탄 알제리 방글라데시 중국 이집트 인도 이란
이라크 레바논 리비아 네팔 나이제리아 북한 파카스탄
팔레스타인 사우디아라비아 스리랑카 수단 시리아 예멘

그리고 태국은 관광사증이나 통과사증을 비이민 사증으로 변경할 수 있도록 개선하여 태국을 방문하는 외국인들과 외국인 투자자에게 보다 나은 편의 제공을 하고 있다. 또한 아래의 「표2-4」에 해당하는 일부국가국민에게는 사증 수수료도 면제하고 있다.⁵⁸⁾

관광을 위한 무사증은 입국 일로부터 6개월 이상 유효한 여권과 왕복 항공권을 소지하면 90일 이내의 기간동안 비자 없이 태국에서 체류할 수 있다. 그러나 무사증 입국자는 취업 목적의 체류가 불가능하며 체류 기간을 연장할 수 없다.

〈표 2-4〉 태국과 협정에 의한 사증 수수료면제 국가⁵⁹⁾

한국 말레이시아 싱가포르 튀니지 필리핀
(비이민 사증은 수수료 지불)

20개 국가와 우리나라 간에 체결된 사증면제협정의 구체적인 내용을 살펴보면 대한민국 국민으로서 외교, 관용여권 소지자는 입무수행 기간 동안은 무제한 체류할 수 있다. 반면에 일반여권 소지자의 체류기간은 3개월이고 선원수첩소지자는 15일에 불과하다.

56) The period of stay in Thailand will be given at the point of entry (airport or border check point) :
Transit Visas - up to 30 days from the date of entry
Tourist Visas - up to 60 days from the date of entry
Non-Immigrant Visas - up to 90 days from the date of entry

57) Transit (requiring proof of confirmed onward ticket to a Third country). Sports or Crew (requiring letter from organization concerned)

58) 법무부, 「아시아각국의 출입국관리」, 법무부, 2000, p.61

59) Visa Fees Exemption for the following Passport holder(based on Agreements)

3) 홍콩

(1) 이민정책의 배경

홍콩은 1997.7.1 영국으로부터 분리되어 “1국 2체제(One Country, Two System)”라는 독특한 체제로 중국 특별행정구(HKSAR)⁶⁰로 편입되었다. 아울러 중국 홍콩특별행정구기본법에 따라 향후 50년간 출입국관리 업무를 포함하여 고도의 자치권을 향유하며, 입경사무처는 외국인 및 중국본토인의 홍콩으로의 출입국 및 체류에 관하여 관리할 수 있다.

홍콩은 중국과의 통합 후에도 출입국관리정책 수행에 있어 중국 본토와는 상당히 독립된 지역으로 남아 있게 되었다.⁶¹⁾

중전의 동남아 지역 내 관광중주국을 자처하던 홍콩은 주변국가, 즉 싱가포르나 방콕, 마카오 등의 경쟁력이 급상승하는 바람에 그 위상이 많이 약화되었다. 하지만 여전히 유럽, 미주, 아시아 등 전 세계 124개국 노선의 항공기가 하루 600편 가까이 뜨고 내리는 첩랍콕 국제공항⁶²⁾이 있다. 각주의 도표⁶³⁾를 보면 첩랍콕 국제공항이 인천공항의 일일평균 여객기 입출항 편수보다 많다는 것을 알 수 있다.

(2) 외국인관광객을 위한 사증

홍콩은 이 지역을 방문할 수 있는 외국인관광객을 위하여 무사증 입국⁶⁴⁾이 가능한 대상 국가를 확대하였다. 전 세계 170개 이상의 국가 국민에 대해 7일에서 180일간의 상용 및 관광목적의 방문에 대해 무사증 입국을 허용하고 52개 국가에 대해서만 항상 사증을 요구⁶⁵⁾하는 개방적 이민정책을 확대 추진하고 있다.

이 정책은 2004. 1. 14.부터 아르헨티나 국민의 체류기간을 30일에서 90일로 확대하고 2004. 9. 18. 및 2005. 1. 1부터 각각 멕시코 및 우루과이 국민에 대해서도 무사증 입국을 상호적으로 시행하고 있다.⁶⁶⁾

60) Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China

61) 장준오 도중진 이정우, 「변화하는 동북아시아의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구」, 경제인문사회연구회 협동연구총서 05-01-10, 2005, p.46

62) 1998. 7. 6 개항, 1999. 8. 31. 제2 활주로 개통

주요 취항국	일본	태국	싱가포르	필리핀	미국	대만	중국본토	비고
63) 운항편수	345	291	238	188	168	685	815	Weekly Flights

64) 영국은 6개월간 무비자 입국이 가능하며, 비자발급표상에 기재되지 않은 국가는 7일간 무비자 입국이 가능함.

65) 새천년민주당 · 「제주국제자유도시 정책기획단, 해외 국제자유도시 사례조사 결과: 오키나와, 홍콩, 상해 푸둥, 말레이시아」, 2001, p. 39

우리나라 국민은 홍콩 무사증 입국이 가능하며 체류 상한기간은 3개월이다.

4) 중국 상해

(1) 이민정책의 배경

중국 상해는 1990년 4월에 중국 국무원의 상해 푸동개발계획 승인 이후부터 시작된 15년의 짧은 기간에 중국경제의 핵심지역으로 성장하였으며⁶⁷⁾, 이런 여세를 몰아 관광인프라 역시 폭발적인 증가추세에 있다. 최근 중국은 한국, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 필리핀, 호주 등 22개 국가에 대한 여행을 개방했으며 국가여유국(旅遊局)과 한국문화관광부, 관광공사 등은 한·중 대규모여행 교류활동을 협력, 추진한 바 있다.

(2) 외국인관광객을 위한 사증

중국의 사증의 종류는 모두 12가지이며, 외국인관광객을 위한 입국허가의 종류로는 「표 2-5」에서 보는 것처럼 '방문사증(F)'과 관광·친지방문과 단체관광객을 위한 '관광사증(L)' 및 중국을 경유하여 통과하려는 자들을 위한 '경유사증(G)', '사증면제'의 4종류가 있다.⁶⁸⁾

① 여행, 친척방문사증

〈표 2-5〉 중국의 여행, 친척방문 사증의 범위

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 관광으로 중국을 방문하고자 하는 사람② 중국에서 일하거나 유학하고 있는 친척을 방문하고자 하는 사람③ 시찰, 교류 등의 목적으로 중국을 방문하고자 하나, 중국 기관의 초청장이 없는 사람 |
|---|

② 경유사증⁶⁹⁾

중국에는 우리나라의 관광통과 여객에게 입국현장에서 허가하여 주는 것과 같은 '경유비자'가 있다. 경유비자의 적용대상은 중국을 통해 제3국으로 가거나 본국으로 돌아가고자 하는 사람에 한하며 이 때 24시간 내로 공항 밖으로 나가지

66) 이종철 외 5명(인천공항출입국사무소), 「홍콩입경사무처 교환연수보고서」, 2005

67) 새천년민주당·「제주국제자유도시 정책기획단, 해외 국제자유도시 사례조사 결과: 오키나와, 홍콩, 상해 푸동, 말레이시아」, 2001, P.60, 61

68) 출처; http://www.chinaemb.or.kr/kor/lshyw/lsk_qz/lq_qz_lx/default.htm

69) 비자신청 구비서류로, 공무원은 ① 외교통상부 비자노트(기타국가는 대사관·영사관 비자노트) ② 제3국의 유효한 비자 ③ 북한으로 가는 경우에는 초청장 제출해야하며, 다른 개인은 ① 제3국의 유효한 비자 ② 제3국으로 가는 비행기표 ③ 신청서 1부, 사진 1매와 여권 제출

않고 직접 경유하는 경우에는 비자신청을 할 필요가 없다.(미국·영국 여권 소지자는 제외)

만일 상해지역의 공항(Hongqiao 또는 푸둥공항 해당) 밖을 나가거나 공항 내에서 24시간 이상을 체류하고자 하는 경우에는 경유비자를 신청해야 한다.

특히, 한국·미국·캐나다·호주·뉴질랜드 및 유럽 등 경유비자에 관한 협정국가의 국민은 상해를 경유하는 경우에는, 48시간을 초과해서 체류하지 않는 한도 내에서 유효한 여권과 목적지 국가의 사증, 그리고 제3국으로 가는 비행기표를 소지하면 통과여객으로 체류할 수 있다.

③ 단체사증

단체사증은 한·중 양국 간에 합의된 비망록에 의하여 단체여행객을 위한 입국허가 제도로 여행사를 통해서만 대리 신청 할 수 있으며, 제3국인은 단체비자를 신청할 수 없다. 이는 중국인들이 자비로 해외여행을 하고자 할 때에는 자비출국여행 임시법규에 의하여 취급권한이 있는 여행사가 모객하는 3인 이상의 해외여행단체를 구성하여야 한다.

이들 단체여행객들은 국가여유국이 발급한 「중국국민자비출국여행단체명단표(中國國民自費出國旅行團體名單表)」를 갖고 출국 심사할 때 변방검사(邊防檢查)기관에 제출하여 검사를 받도록 규제되어 있기 때문이다.⁷⁰⁾

중국은 해외 단체여행 개방국가 지정을 1991년 5월부터 시작하였으며, 1998년 5월 5일 중국 외교부가 자유화지역으로 정하여 한국여행에 대한 개방을 하였고 1998년 8월말 중국인 단체관광객이 처음으로 방한하였다.⁷¹⁾

따라서 중국이 한국여행 개방을 허용한 지 채 10년도 되지 않았기 때문에 우리 정부에서 중국인관광객을 유치하려는 노력에는 아직 한계가 있다.

④ 단체사증

중국이 다른 나라와 사증면제협정을 체결하여 사증면제를 시행하고 있는 국가는 다음 <표 2-6> 과 같이 현재 57개 국가이다.⁷²⁾

중국이 체결한 사증면제의 대상은 대부분 외교, 공무나 인공(因公) 보통여권 소지자이며 우리의 일반여권에 해당하는 인사(因私)보통여권은 포함되지 않는다.⁷³⁾

70) 법무부, 「아시아각국의 출입국관리」, 법무부, 2000, p.153~154, 「자비출국여행관리 임시법규, 제2조, 제9조」

71) 제주발전연구원, “제주지역의 중국관광객 유치방안”, 2001, 정책연구 2001-5, p.10

72) 출처; <http://www.chinaemb.or.kr/kor/lqsq/default.htm>

73) 출입국관리자료, 「중국의 출입국관리 개론 및 한중 양국의 외국인관리제도 비교 연구」, 법무부, 2000, p.198

〈표 2-6〉

중국과 상호 비자면제 협의를 맺은 국가일람표(57개국)

협약국	상호 비자면제 종류	협약국	상호 비자면제 종류
알바니아	외교·공무·특별여권	콜롬비아	외교·공무·관원여권
아르헨티나	외교·공무·관원여권	크로아티아	외교·공무여권
아르메니아	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어있는 보통여권	쿠바	외교·공무·관원·인공보통여권
		키프러스	외교·공무여권
아제르바이잔	외교·공무·인공보통여권, 단체여행단	에콰도르	외교·공무·관원·인공보통·특별여권
방글라데시	외교·공무·관원·인공보통여권, 정부공무 또는 비용면제가 표시되어있는 보통여권	그루지아	외교·공무·인공보통여권, 단체여행단
		가이아나	외교·공무·관원·특별여권
벨로루시	외교·공무여권, 단체여행단	헝가리	외교·공무여권
베냉	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어 있는 보통여권	이란	외교·공무여권
		자메이카	외교·공무·관원여권
볼리비아	외교·공무·관원여권	요르단	외교·공무·특별여권
보스니아 (헤르체코니바)	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어있는 보통여권	불가리아	외교·공무·인공보통여권
		카자흐스탄	외교·공무여권
칠레	외교·공무·관원여권	러시아	외교여권, 단체여행단
북한	외교·공무여권·인공보통·인공단체여권	산마리노	외교·공무·인공보통·보통여권
라오스	외교·공무·인공보통여권, 유효한 공무 비자가 있는 보통여권	세이셸	외교·공무여권
		슬로바키아	외교·공무·특별여권
리투아니아	외교·공무여권·선원증(선박과 함께 이동시)	슬로베니아	외교·공무여권
말디브	외교·공무여권	태국	외교·공무·관원여권
멕시코	외교·공무·관원여권	수단	외교·공무·특별·관원여권
몰도바	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어 있는 보통여권, 단체 여행단	타지크스탄	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어 있는 보통여권
		터키	외교·공무·인공보통·특별여권
몽고	외교·공무·인공보통여권	투르크멘스탄	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어 있는 보통여권, 단체 여행단
미얀마	외교·공무·관원여권		
파키스탄	외교·공무·관원·인공보통여권		
페루	외교·특별여권	우크라이나	외교·공무여권, 선원증
폴란드	외교·공무여권, 선원증, 승무원증	우루과이	외교·상대방 공관에 주재하고 있는 주재원이 소지한 외교·공무·관원여권
루마니아	외교·공무여권, 선원증		
베트남	외교·공무·인공보통여권	베네주엘라	외교·공무여권
싱가폴	보통여권 15일간 비자 면제	세르비아 몬	외교·공무·인공보통여권, 인사(因私)라는 표기가 되어 있는 보통여권
일본	보통여권 15일간 비자 면제	테네그로	
필리핀	외교·공무(공무원)여권으로 출입국을 하는 경우에는 30일간 비자 면제	브루나이	보통여권 15일간 비자 면제, 외교·공무여권 14일간 비자 면제
탄자니아	외교·공무여권으로 출입국·경유를 하는 경우에는 30일간 비자 면제	브라질	외교·공무여권 소지자로 중국에 상주하는 경우에 비자면제, 외교·공무여권 소지자는 출입국·경유하는 경우에는 30일간 비자면제
키르기스	외교·공무여권, 미성년자녀 30일간 사증면제		

5) 미국

(1) 이민정책의 배경

많은 이민자들은 미국이 기회의 땅이며 동시에 약속의 땅이라고 믿고 그곳에서의 성공을 꿈꾼다. 이른바 "American Dream"⁷⁴⁾으로 이러한 바람이 미국에 해외 이민자를 끌어 들이는 강한 흡인력 역할⁷⁵⁾을 하였다. 이처럼 미국이 대표적인 이민으로 이루어진 나라이기 도 하지만 우리나라의 출입국관리제도의 유형도 미국형을 따르고 있어서 현재의 미국의 외국인관광객에 대한 사증제도를 살펴보는 것이 필요하다.

먼저 미국의 이민정책에 대해 개략적으로 살펴보면, 미국은 세계 각국의 다양한 인종과 문화가 한데 어울려 융해·융합되어 가는 '인종의 도가니(Melting Pot)'로서, 20세기 초 수백만의 이민자들의 관문역할을 담당했다.

지금도 수많은 이민자들은 뉴욕에 위치한 '황금의 문(Golden Gate)'⁷⁶⁾이라는 신화를 가진 Ellis Island에 대해 그리워하며 자유와 인권을 상징하는 자유의 여신상(Statue of Liberty) 등 소중한 의미를 지닌 장소와 기억들이 많아 향수를 느낀다고 한다.

미국은 2백여 년의 이민역사를 가진 '이민의 국가(Nation of Immigrants)'이다. 그러나 초기에 이민자들에게 문호를 적극적으로 개방하던 모습과는 달리 최근에는 정치적인 변수나 외부적인 상황에 따라 개방과 규제를 반복하는 모습을 보여 주고 있다.

최근 규제의 대표적인 사례로는 1980년대 이후 레이건 대통령이 불법이민자 사면을 단행한 이후에 민주당의 케네디 상원의원과 공화당의 심프슨 상원의원이 공동으로 제출한 케네디-심프슨법안(Kennedy-Simpson Bill)⁷⁷⁾이 통과된 바 있다.

그러나 이후에도 미국의 이민행정은 계속하여 '규제'와 '통제'를 거듭하여 오다⁷⁸⁾ 요즘에는 20년만의 뜨거운 논쟁의 현장에 있다. 최근 2006년 3월 하순에는 '반이민법' 반대시위 속에 상원 법사위에 불법체류자에 대한 개방적인 부시 대통령의 제안, 제출한 '초청 노동자프로그램'이 포함된 '親이민법' 통과의 우여곡절을

74) Salman Akhtar, Immigration and Identity: Turmoil, Treatment, and transformation, Jason Aronson INC, Northvale, New Jersey London, 1999, P.35~36

75) 朴善姬, "미국이민정책(1882~1924)에 대한 연구", 석사학위논문, 청주대학교 대학원, 1992, p. 3,

76) 환송이, "미국의 1965년 이민법 개정에 관한 소고", 석사학위논문, 명지대학교 대학원, 1997, p. 3

77) Mary Elizabeth Brown, Shapers of the Great Debate on Immigration, Greenwood Press Westport, Connecticut · London, 1999, p.253

78) 김나영, "1980년대 이후 미국이민정책의 변화과정과 국가", 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2004, p. 2

겪고 있는 것은 대표적인 사례라고 하겠다.⁷⁹⁾

이 뿐만 아니라 미국은 2001년 9월 11일 테러사건이 유학생사증(F1)을 소유한 아랍계 외국인들이 관여되었던 관계로 그 사건 이후 미 이민국의 출입국관리행정은 변화의 소용돌이를 겪었다.

부시 행정부는 테러와의 전쟁을 수행하고 있으며 국토안전보장국 만으로는 미국본토를 겨냥한 핵, 화생방 테러 및 대규모 후속 테러 공격을 원천적으로 봉쇄하기 어렵다고 판단하였다. 그리하여 미국과 미국민의 안전을 위해 미국 정부의 모든 자원을 집중하고 그동안 각 부처에 분산되어 있던 대테러임무를 국토안전보장부로 일원화하는 범국가적, 내각차원의 대응을 하기에 이르렀다.

대응조치로 새로운 부서를 신설하였으며 미 이민국의 업무가 법무부에서 새로 신설된 국토안전보장부에 이전되었다. 이러한 상황에서 미 이민국은 외국인에 대한 출입국관리 업무를 계속적으로 강화하여 시행하고 있다.

강화된 내용을 살펴보면 미국의 이민국은 테러의심을 받는 국가국민에 대해서는 입국심사할 때 지문채취를 실시하며, 종전 방문자에 대한 체류허가기간을 1개월로 단축하였다.

그리고 유학생사증⁸⁰⁾에 대한 체류관리활동을 강화하여 방문사증 입국자의 미국 내에서 유학생사증으로의 신분변경을 금지하고, 유학생·방문자의 체류관리를 강화하기 위해 SEVIS라는 추적시스템을 개발하여 실시하고 있다.

(2) 외국인 관광객을 위한 사증, 비이민사증

미국 이민국적법(the Immigration and Nationality Act)은 사증을 이민사증(Immigrant Visas)과 비이민사증(Non-Immigrant Visas)으로 분류하며, 미국 내에 체류하는 외국인의 각종 체류허가는 그 외국인에 부여한 체류자격에 기하여 이루어진다. 규칙 제214조의 1에 의하면 사증상 체류자격은 입국 및 체류목적에 따라 A에서 V까지의 유형으로 분류되며 다시 소 분류⁸¹⁾하여 번호가 부여된다. 미국의 체류자격을 개수하면 통틀어 47개의 체류자격 유형이 있다.⁸²⁾

우리가 본 논문에서 연구하는 외국인관광객을 위한 사증은 비이민사증((NIV)에

79) 2006.3.29자 조선일보 16면, “1200만 불법이민자, 합법체류희망 생겨” 제하의 보도문

80) New Student Visa Policy: The Department of Homeland Security(DHS) and the Department of State(DOS) have extended the length of time foreign students may be issued student(F1) visas from 90 days to 120 days before the report date on the F1 visa applicant's SEVIS Certificate of Eligibility for Nonimmigrant Student Status (I-20)

81) 문자와 번호를 합하여 편의상 기호라고 부른다.

82) 유병태(법무부), 「단기훈련보고서: 미 이민국의 체류허가절차 연구」, 2002, p. 9, 훈련기관: 미국Law Offices Of Larry M. Nakahara

해당하며 종류는 19개 이상이 있다. 이 외국인관광객을 위한 사증 중에서 일반적인 것만을 고르면 앞의 <표 2-7> 과 같은 6개의 체류자격이 있다.

<표 2-7> 미국의 외국인관광객을 위한 사증 유형⁸³⁾

사증	입국(여행) 목적
① B-1	단기 상용목적 방문(Temporary visitor for business.)
② B-2	단기 관광목적 방문(Temporary visitor for pleasure)
③ C-1	환승 외국인(Alien in transit through the U.S.): 미국을 바로 통과하거나 계속 여행을 거쳐 제3국으로 향하는 외국인 통과자
④ WB	사증면제 Business
⑤ WT	사증면제 Tourist

① 체류자격 B1, B2

방문사증 소지자는 적어도 체류기간이 만료되기 45일전에 관할 이민국서비스센터에 체류기간연장 신청이나, 다른 체류자격으로부터 비자로의 체류자격 변경신청을 해야 한다.

일단 연장이나 체류자격 변경 허가신청이 제출되면 그 결정이 이루어 질 때까지 미국 내 체류가 가능하다. 연장은 6개월까지 할 수 있으며, 미국 내 체류기간은 1년을 초과하지 못한다. 단 특별한 사정을 제시할 수 있으면 체류기간연장을 더 받을 수 있다.

이와 관련하여 만약 신청자가 30일 이하로 기간 연장을 원한다면 정식의 연장 허가 신청서를 제출하지 않고 서식 I-94만을 제출하여 연장 조치를 받을 수 있다. 체류자격 변경과 관련하여 B1에서 B2로의 변경은 필요 없으나 B2에서 B1로의 자격 변경은 해야 한다.

② 사증면제 WB(Waiver Business)와 WT(Waiver Tourist)

비자면제 프로그램(VWP)⁸⁴⁾은 아래의 「표 2-8」의 국가들에 해당된다. 주로 서부유럽국가와 극동아시아 국가 등 27개 국가국민의 여권소지자들에 대해 사증 없이 90일까지 사업이나 관광을 목적으로 미국에 입국할 수 있게 허용하고 있다.

이는 이들 국가의 여권소지자는 해외 미국재외공관에서 사증신청자가 거치는 면밀한 심사과정을 전혀 안 거처도 된다는 의미이다.⁸⁵⁾

83) 필자가 도표로 재정리함. 출처; http://seoul.usembassy.gov/non-immigrant_visas.html

84) 출처; http://korean.seoul.usembassy.gov/visa_waiver/guam.html

그리고 이들의 미국 입국여부와 체류기간에 관한 모든 사항은 미국의 입국항에서 국토안보부(Department of Homeland Security)⁸⁶⁾ 소속 이민관이 결정하게 된다.

그리고 이들이 미국 여행할 때에는 지정된 교통편(항공편)을 이용해야 하며 왕복 항공권이나 다음 목적지가 명기된 항공권을 소지하고 다른 결격사항이 없어야 한다. 또한 비자 면제 프로그램으로 미국을 입국한 여행자는 체류기간의 연장이나 체류자격의 변경을 할 수 없다.⁸⁷⁾

〈표 2-8〉 미국과 사증면제 협정이 체결된 국가⁸⁸⁾

네덜란드 노르웨이 뉴질랜드 독일 룩셈부르크 리히텐슈타인 덴마크 모나코 벨기에 산마리노 스위스 브루나이 스웨덴 스페인 슬로베니아 싱가포르 아이슬란드 안도라 아일랜드 오스트리아 영국(영국 정식 거주권이 있는 자에 한해 해당) 이탈리아 일본 오스트레일리아 (호주) 핀란드 프랑스 포르투갈

6) 일본

(1) 이민정책의 배경



최근 일본에서도 인적교류의 활성화 방안이 법무성 출입국관리국에서 준비되고 있다. 외국인 관광객의 일본 방문의 촉진을 통한 관광입국 실현과 경제인구의 감소에 따른 우수한 외국인인력을 유입하려는 인적 교류의 개방정책에 대해 더욱 활발히 논의하고 있다.⁸⁹⁾

(2) 외국인관광객을 위한 사증

일본에 입국, 체류할 수 있는 재류자격(在留資格)은 27개의 종류로 분류하고 있다. 그 중에 외국인관광객을 위하여 15일, 90일의 체류기간이 허용되는 「단기체

85) 박화서, “불법이민 관리방안: 외국 사례연구”, 2004, p.109

86) 출처; www.uscis.gov

87) 미국을 입국하여 사업이나 관광목적(B1/B2)의 체류자격 이외의 활동을 하려고 할 경우에는 목적에 맞는 비자를 받아야 한다.

88) 출처; http://seoul.usembassy.gov/non-immigrant_visas.html

89) 장준오·도중진·이정우, “변화하는 동북아시아의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구”, 「경제인문사회연구회 협동연구총서」, 05-01-10, 2005, p.40

재(短期滞在)」 자격은 관광, 보양(保養), 스포츠, 친족방문, 견학, 강습, 회합참가, 업무연락, 기타 이와 유사한 활동을 하려는 외국인에 발급해 주는 사증이다.

그 외에도 통과사증으로, 일본의 출입국관리 및 난민인정법⁹⁰⁾은 외국인으로서 일본을 경유하여 日本外의 지역으로 가고자 하는 자가 상륙 후 3일 이내에 그가 입국한 출입국항의 주변에 있는 다른 출입국 항에서 다른 선박등으로 출국하기 위하여 통과하기를 희망하는 때에는 그 선박(船舶)등의 장(長) 또는 그 선박 등을 운항하는 운송업자의 신청에 의하여 입국심사관이 통과상륙을 허가해 주고 있다.

우리나라 국민에 대한 일본의 무기한 사증면제 조치는 아이치 엑스포개최기간에 맞춰, 2005. 3. 1부터 9월까지 기간한정 사증면제조치를 실시하고 이것을 2006. 2. 28까지 잠정적으로 연장하는 조치를 한 것이 처음이다.

2006. 3. 1 이후 90일이내의 단기체제를 목적으로 일본에 입국하기를 희망하는 한국인(취직 또는 취업할 의도를 갖고 입국하는 자는 제외)은 사증을 취득하지 않고 입국을 인정받게 되었다. 구체적으로 아래 <표 2-9> 의 1~12에 해당하는 자가 사증면제 대상이 된다.⁹¹⁾

<표 2-9> 일본 사증면제 조치 대상

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 통과, 관광, 오락, 보양 목적 2. 협의회, 콘테스트 등에 아마추어⁹²⁾로서 참가 3. 지인, 친구, 친족 등을 방문(병문안, 관혼상제 등의 출석을 포함.) 4. 견학, 시찰 등(예를 들면, 공장 등의 견학, 모범 시 등의 시찰) 5. 민간단체 주최의 강습, 회의 등에 민간인으로서 참가 6. 일본에 상담, 계약조인, 업무연락, 애프터서비스, 선전, 시장조사 기타 단기상용의 목적 7. 단기 사내 강습을 받으려고 하는 자 8. 참배, 종교회의참가, 교회설립에 관한 업무연락 등을 행하려는 목적으로서 단기간 체재 9. 보도, 취재 등의 일시적 용무⁹³⁾ 10. 자매도시 또는 학교의 친선 방문 자 11. 단기간의 어학연수⁹⁴⁾ 12. 기타 단기체제⁹⁵⁾ |
|---|

90) 第15條(通過上陸許可)

91) 우리나라에 단기체류를 하려고 하는 일본인에 대한 사증면제는 지금까지는 관광·통과 등을 목적으로 한 경우에만 대상으로 되었었지만, 3. 1부터는 한국인에 대한 사증면제와 기본적으로 같은 범위에서 사증면제의 대상이 된다.

3. 선행연구 검토

우리나라에서의 학술적인 선행연구로서 외국인관광객에 대한 입국허가제도 개선 분야는 아직 찾을 수 없었으며 더군다나 외국의 연구실적은 아직 접해 보지 못했다.

더군다나 “제주국제자유도시와 관련된 외국인 관광객을 위한 입국제도 개선”에 대한 연구는 처음이다.⁹⁶⁾ 특히 출입국관리법의 “무사증”과 제주특별자치도 특별법 상의 “제주지역무사증”에 대한 주제는 학술적으로 처음 시도하는 연구이다.

2003년 11월에 정책기획과제로 대통령자문정책기획위원회에서 내놓은 외국인 중장기 정책방향은 전북대 설동훈 교수, 강원대 한건수 교수, 성공회대 박경태 교수가 “외국인 중장기 정책방향”에 대한 최종용역보고서를 바탕으로 만들어져 오늘의 외국인정책과 출입국관리행정의 기틀이 되고 있다.

다만 오늘날 출입국관리행정 분야는 다양한 연구 성과가 필요한 실무의 현상이다. 학자들의 학문적 성과는 몇몇 부분에 걸쳐 있지만 아직은 미미한 실정이다.

그 중에 최근에 들어 불붙듯 쏟아놓는 분이 전북대 설동훈 교수로서 외국인인력정책에 대한 정책적인 대안을 마련하기 위해 고용허가제 제도와 산업연수생제도⁹⁷⁾를 사회학자의 입장에서 또한 소수자운동의 측면에서 접근하고 있다.

‘경제·사회·인문연구회’의 장준오의 2명⁹⁸⁾의 변화하는 동북아시아의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구는 미국의 국경시스템 등을 벤치마킹하면서 색다른 분야를 다뤘으며, 명지대 박화서 교수는 불법이민 관리방안⁹⁹⁾ 등을 연구하

92) 참가자가 아마추어로 보수를 받지 않는 경우로 주최자가 부담하는 도항비, 체제비 및 입상자에 대한 상품 등은 보수로 간주 하지 않음

93) 일본에 방문하는 국민과 공민 또는 스포츠 선수 등과 동행해서 행하는 취재활동 등

94) 어학연수를 90일 이내에 수료하고 또한 해당 연수 수료 후 계속해서 상급코스 등을 수강할 예정이 없는 경우

95) 예: 회사의 설립준비. 단기간 병 치료, 대학 수험, 외국법사무변호사가 되기 위한 승인을 받는 등의 수속을 위한 체제 등

96) 참고로 그런 이유는 산학 연대적인 구축시스템으로서 법무부 내에 이민행정연구회가 태동한 것도 고작 2년 밖에 안되었기 때문이다.

97) 설동훈, “외국인 고용허가제도의 내용 및 실시방안”, 노무관리 148호, 2000, p.71~77
설동훈, “한국의 외국인노동자제도 개혁”, 2003년: 산업연수제도와 고용허가제도, 지역사회학 5호, p.149~167

98) 장준오·도중진·이정우, “변화하는 동북아시아의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구”, 경제인문사회연구회 협동연구총서 45-01-10, 2005

99) 박화서, 「불법이민 관리방안 : 외국 사례연구(일본, 미국, 캐나다, EU, 독일, 네덜란드, 호주)」, 박화서(명지대 이민학과 교수), 2003

였다.

고려대 윤인진 교수는 재외동포 부분¹⁰⁰⁾에서, 배재대 이해경 교수는 요즘 사회적인 이슈인 외국인배우자로서 한국인과 결혼하여 겪는 ‘혼인이주와 혼인이주 가정의 문제와 대응에 관해서’ 연구¹⁰¹⁾한 실적이 있다.

그 외에도 난민에 대한 연구 등의 실적이 있으며 최근에 이민행정연구회에 참여한 학자들을 중심으로 한 외국인정책과 출입국관리정책 여러 분야의 연구 성과물¹⁰²⁾이 쏟아져 나오고 있다.

이런 연구결과가 대체로 외국인정책 수립에 직·간접적으로 영향을 주고 있고 최근에 탄생한 외국인정책위원회가 그 대표적인 사례가 되고 있는 것으로 판단이 되지만 입국허가 제도에 관한 연구는 아직 찾아볼 수 없다.

4. 연구 분석의 틀

본 연구 분석의 틀은 <표 2-10> 에서 보는 것과 같이 최종적으로 제주지역무사증 입국관리제도의 개선방안을 마련하기 위한 것으로서

- ① 출입국관리행정 분야의 이론에 대하여 비교, 검토하여 보고
 - ② 주요국가와 우리나라의 외국인관광객을 위한 사증과 입국허가제도의 사례를 비교, 검토한 후에,
 - ③ 제주지역무사증의 무사증 실태분석 등을 통한 제도적 접근을 하기 위하여
- 다음의 3가지 분석틀로서 기본전제와 정책제안 및 제도적 개선안을 설정하였다.

본 연구의 분석을 위하여 기본적인 전제는 현재 법률이나 제도상 존재하는 외국인관광객을 위한 사증과 입국허가라는 행정행위 현상에 주목하며 제도적으로 접근하였다는 것이다.

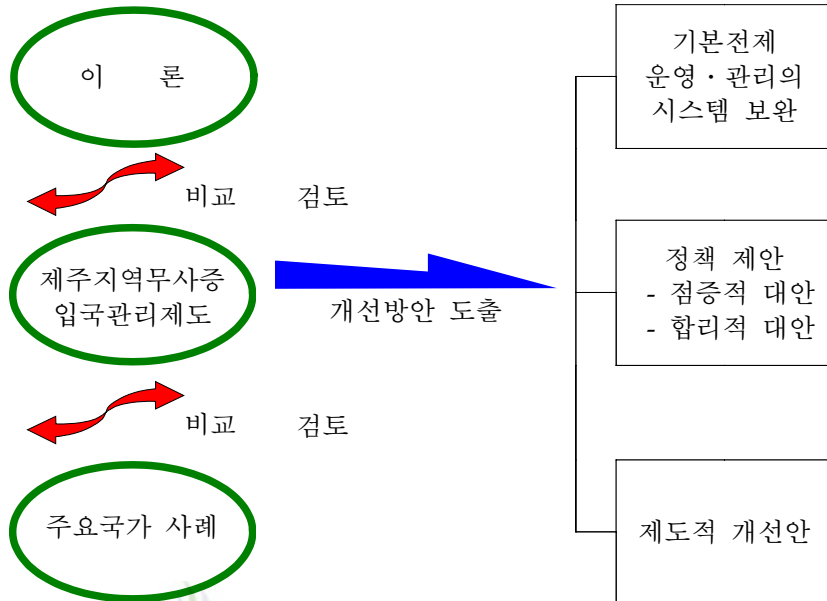
이는 법적, 제도적인 접근방법을 통한 연구가 본 연구의 전개에 가장 적합한 것으로 판단되었기 때문이며 먼저 이를 통해서 외국인관광객을 위해 현재 구비된 세계 주요국가와 우리나라의 사증과 입국허가 제도를 비교분석한 것이다.

100) 윤인진, “남북한 사회통합과 재외동포의 역할”, 『統一問題研究』 제12권 1호, 2000

101) 이해경, “혼인이주와 혼인이주 가정의 문제와 대응”, 「한국연구학」, 2005

102) 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회·보건복지부, 설동훈·김현미·한건수, “이민정책에 관한 연구”, 「미래위 총서7」, 2005

「표 2-10」 연구 분석의 틀



이 과정에 우선적으로 이민정책의 배경과 출입국정책의 패러다임의 변화를 살펴보는 이유는 모든 나라가 똑같은 인적 교류의 역사적 배경을 갖고 있거나 앞으로의 정책방향이 일치하는 것은 아니기 때문이다.

앞에서 각 나라마다 다를 것으로 예상된 입국 문호개방 정도를 분석하기 위해 외국인관광객을 위한 사증의 종류와 체류기간, 사증 없이 입국할 수 있는 제도는 어떤 것이 있는가를 고찰하였다.

특히 관광객을 위한 여러 나라의 사증의 유형을 비교하는 것은 우리나라의 체류자격인 단기종합(C-3), 사증면제(B-1), 무사증(B-1)에 해당하는 유사한 제도를 살펴보고 비교분석하려는 것이다. 그리고 난 후 다른 나라와는 비교적 다른 독특한 제도로서의 제주지역무사증 제도에 대해 집중적으로 그 특성을 분석하려는 것이다.

더불어 제주지역무사증 입국이 제한되는 국가의 범위를 알아보고, 예외적인 적용이 가능한 부분이 있는지와 제주지역무사증의 지역적 한계인 체류지역 제한제도와 체류지역 확대허가에 관한 부분을 분석한다.

이러한 기초 위에 또다시 제주지역무사증의 특성과 시행된 후 달라진 분장 사

무를 알아보고, 그동안의 시행성과로서 인접국가 국민의 제주로의 입국추이(推移)를 분석한다.

그리고 난 후 무사증의 시행과정상 문제점과 과제를 도출함으로서 이를 극복하기 위하여 본 연구의 주제인 제주지역무사증의 개선방안을 마련하기 위한 정책적 대안을 만든다.

대안의 모형은 입국관리제도 개선방안으로 점진적 대안과 합리적 대안 두 가지를 만들되 이를 제도적으로 보완할 시스템 개선대안을 추가하는 과정이다.

제도적 보완 없이는 제주지역무사증의 실효성을 확보하기 어려울뿐더러 본 제도의 성공적인 안착을 도모하기가 어렵기 때문이다.



제 III 장 우리나라의 입국관리 제도의 실태와 문제점

1. 우리나라의 입국관리 제도 실태분석

1) 체류자격 단기종합(C-3), 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2)

이 장에서는 우리나라의 출입국관리법 근거 규정을 통해 외국인 관광객들에게 필요한 사증과 입국허가 제도를 부연하여 설명하고자 한다.

외국인 관광객들을 위한 입국허가 제도를 설명하면 다음 <표 3-1> 과 같이 3가지 부류로 구별된다.

<표 3-1> 우리나라의 관광과 방문목적의 체류자격

체류자격(기호)	체류자격에 해당하는 자 또는 활동범위
사증면제(B-1)	대한민국과 사증면제협정을 체결한 국가의 국민으로서 그 협정에 의한 활동을 하려는 자
관광통과(B-2) 단기종합(C-3)	관광통과 등의 목적으로 대한민국에 사증 없이 입국하려는 자 관광, 통과, 요양, 친지방문, 친선경기, 각종 행사나 회의참가 또는 참관, 문화예술, 일반연수, 강습, 종교의식참석, 학술자료수집 기타 이와 유사한 목적으로 단기간 체류하려는 자(영리를 목적으로 하는 자는 제외)

첫 째로 가장 일반적인 입국허가의 조건으로 유효한 여권과 법무부장관이 발급한 유효한 사증을 가지고 있어야 한다.¹⁰³⁾ 여기서 외국인관광객들이 일반적으로 소지하여야할 유효한 사증이란 체류자격 단기종합(C-3)을 말한다.

두 번째는 출입국관리법 제7조②항1호와 2호에 근거한 것들로서 사증 없이 입국할 수 있는 제도들이 있다.

재입국허가를 받은 등록외국인과 자국민에 대한 다른 나라로의 입국을 자유롭게 하려는 목적으로 우리나라와 사증면제협정을 체결한 국가의 국민은 사증이 면제된다.

여기에서 외국인관광객들에게 일반적으로 사증이 면제되는 사증이란 입국현장에서 출입국관리공무원이 입국요건을 심사하여 허가하는 '체류자격 사증면제(B-1)'를 말한다.

¹⁰³⁾ 출입국관리법 제7조 ①항

세 번째는 출입국관리법 제7조②항3호의 근거한 제도들로서 소위 우리나라에서 시행하는 모든 무사증 입국허가제도의 근원이 되고 있다.

즉, 국제친선관광 또는 대한민국의 이익 등을 위하여 출입국관리법시행령 제8조에 의하여 정하는 나라의 국가국민은 사증 없이 입국¹⁰⁴⁾할 수 있다.¹⁰⁵⁾

외국인이 우리나라를 관광 또는 통과할 목적으로 입국하고자 할 경우의 '무사증'은 체류자격을 "관광통과(B-2)"로 분류하며, 무사증 입국허가를 성격별로 나누어 「일반적 무사증 입국허가」와 「제한적 무사증 입국허가」로 대별한다.

그리고 우리나라에 입국하고자 하는 외국인의 경우에는 출입국관리법 제10조와 동법시행령 제12조에 정해진 체류자격을 가져야 한다. 그런 측면에서 우리나라는 일시적으로 체류하는 외국인관광객들까지도 모두 체류자격을 받아야 하는 제도를 택하고 있다.

우리나라의 체류자격은 35개로 분류되는데 기호로는 A~H로 표시 된다. 그중에서 외국인 관광객들을 위한 체류자격을 3가지 종류로 구분하며 사증 형태의 입국과 무사증 형태의 입국수단이 존재한다.

먼저 체류자격 사증면제(B-1)를 이용하여 입국할 수 있는 사증면제 협정을 체결한 국가의 국민을 살펴보면 다음의 <표 3-2>와 같은 81개 국가이다.

<표 3-2> 우리나라의 사증면제협정 체결 국가(81개국)¹⁰⁶⁾

1. 외교관 · 관용 · 일반여권소지자(63개국)	
[아시아 7개국] 말레이시아, 방글라데시, 싱가포르, 이스라엘, 터키, 태국 인도(외교·관용)	
[남아메리카 22개국] 그레나다, 니카라과, 도미니카공화국, 도미니카연방, 멕시코, 바베이도스, 바하마, 브라질, 세인트루치아, 안티구아바바다, 세인트빈센트-그레나딘스, 세인트kits네비스, 페루, 수리남, 아이티, 엘살바도르, 자메이카, 파나마, 코스타리카, 콜롬비아, 칠레, 트리니다드토바고	
[유럽 29개국] 그리스, 네델란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 루마니아, 룩셈부르크, 몰타, 리투아니아, 리히텐슈타인, 벨기에, 불가리아, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 에스토니아, 헝가리	
[오세아니아 1개국] 뉴질랜드 [아프리카 4개국] 라이베리아, 레소토, 모로코, 튀니지	
※ 파키스탄은 협정체결 국가이나 2001. 10. 1부로 일반여권소지자에 대한 사증면제협정이 일시 정지되어 현재는 외교·관용여권소지자만 사증면제로 입국할 수 있음	
2. 외교관 · 관용여권소지자(17개국)	
[아시아 7개국] 몽골, 베트남, 이란, 일본, 파키스탄, 필리핀, 인도	
[남아메리카 6개국] 과테말라, 베네주엘라, 아르헨티나, 에쿠아도르, 우루과이, 파라과이	
[유럽 2개국] 사이프러스, 크로아티아 [아프리카] 베냉, 이집트 (2개국)	
3. 외교관여권소지자	[유럽 1개국] 러시아

104) 출입국관리공무원이 입국심사 현장에서 체류기간 "30일 이내"로 입국허가

105) 출입국관리법시행령 제8조제1항, 동법 시행규칙 제15조에의 규정에 근거함

106) <문서>, 무사증입국허가국가 제조정에 따른 업무지시: 법무부 입국심사과(2004.4.23)

두 번째 사증형태의 입국제도로는 우리나라 전역을 유람하려는 외국인 단체여행객들에게 편의가 제공되는 단기사증인 "단기종합(C-3)" 체류자격이 있다.

그 중에서 다음에 소개하는 외국인관광객들은 관광객 송객 비중이 큰 중국인 단체여행객을 위한 단체사증으로 앞의 체류자격에 해당하며, 대부분 지정된 전담여행사들이 여행객들을 모객하여 입국절차를 밟고 있다.

2) 중국인 단체관광객을 위한 단체사증

본 연구논문이 단체사증에 대해 자세히 소개하는 이유는 이미 법무부에서 중국인 단체관광객들에게 발급하는 단체사증(단기종합, C-3)의 시행과정에서 나타난 입출국절차상의 문제점을 도출하여 개선한 사례가 있는데 이를 비교집단으로 삼고 특례분석을 하고자 함이다.

이는 우리가 제주국제자유도시에 한해 시행되는 제한적 무사증(관광·통과, B-2)을 선택 집단으로 정하여 '외국인초청확인서'를 발급받고 입·출국하는 중국인 단체관광객에게 절차상의 문제점을 도출하여 개선안을 만들고자 한 필자의 연구의도 때문이다.

(1) 단체사증의 목적과 개요



중국인 단체관광객을 위한 단체사증(체류자격 단기종합, C-3)은 우리나라를 방문하는 중국인단체관광객유치 전담여행사가 초청하는 중국인 단체관광객을 위한 제도이다.¹⁰⁷⁾

이 제도는 「중국인단체관광객」¹⁰⁸⁾ 유치를 목표로 1996. 6. 27 한중 관계당국간에 합의한 비망록에 근거하여 단체관광제도로 시행하게 된 것이다. 비망록 제4항에 따르면 중국 측은 '중국공민 자비한국관광업무'를 반드시 단체형식으로 진행한다고 명시¹⁰⁹⁾되어 있다. 또한 출입국관리법시행규칙 제11조의 규정에 근거가 있으며, 단체사증 발급대상자 중 국제행사 참가단체, 학생수학여행단체 및 이에 준하는 여행객단체(외교사절단은 제외)를 유치하기 위한 제도이다.

단체관광객으로서 요건을 갖춘 단체에 대해서는 신속한 출입국심사 등의 편의

107) <문서>, “단체관광객 출입국심사절차 개선 등 제도개선 내용시달 및 협조요청”, 법무부 입국심사과 -13145(2005.9.30)

108) 중국인 단체관광객이란, '중국인 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침'에서는, “「중국공민 자비 출국 여행관리 임시규정」에 의거 중국관광객이 비용을 부담하고, 대한민국을 일시적으로 여행하고자 하는 중국 측 528개 송출 전담여행사가 모집·송출한 5인 이상의 중국인으로 구성된 단체”라고 규정했다

109) <문서>, 법무부 문서: 입국61511-1147(2002.9.24), “중국인 단체관광객에 대한 개별사증 발급 억제”

를 제공하여야 하지만, 문화관광부는 불법취업목적의 위장 관광객에 대한 입국을 저지하고 무단이탈을 방지하기 위한 처리기준 및 절차 등 필요한 사항을 정하기 위하여 중국인 단체관광객 관리지침¹¹⁰⁾을 만들어 사용하고 있다.

중국인 5인 이상의 단체관광객에 대해서는 단체사증을 발급할 수 있고, 반드시 동일 중국단체관광객 유치 전담여행사¹¹¹⁾의 안내자가 인솔하여 사증을 신청했던 단체구성원과 함께 동일 항공편이나 선박편으로 입국하고 출국하는 것을 원칙으로 한다.

(2) 단체사증 신청과 발급과정

중국인 단체여행객들이 모객이 되면 국내 초청 전담여행사는 중국단체관광객 유치사실 확인서를 E-mail 등의 방법으로 재외 해당공관으로 송부한다. 여행객에 대한 단체사증 신청접수와 심사, 그리고 발급은 해외에 있는 대한민국 재외공관에서 담당한다.

담당 영사들은 심사과정에서 단체관광객의 사증발급신청자중 일정 인원을 임의 선정하여 직업, 재정상태 등에 대한 개별인터뷰를 실시한다. 그리고 국내 전담여행사에서 송부한 '중국단체관광객 유치사실 확인서'를 통하여 국내 초청여행사의 초청사실여부를 확인하는 과정을 거치게 된다.

재외공관의 담당영사가 단체사증을 교부하는 때에는 단체사증발급신청서상의 접수번호를 명기¹¹²⁾하고, 단체구성원 여권 상에 비표를 날인¹¹³⁾한다. 그 다음 사증발급신청서 사본 뒤에 국내초청 전담여행사에서 송부한 '중국단체관광객 유치사실 확인서' 사본을 첨부하여 '재외공관의 확인인'을 간인하여 교부한다.

중국인 단체여행객의 일부 또는 전부가 여행일정 도중에 불법취업 또는 불법체류 목적으로 잠적하여 이탈자가 다수 발생하는 경우에는 <표 3-3> 과 같이 중국측 모집여행사에 대한 행정제제¹¹⁴⁾를 하게 된다.

110) 여기에서 소개하는 것은 2005년 10월 10일부터 개정, 시행한 지침이다.

111) 전담여행사란 '문화관광부에서 추천하여 한·중 양국간 합의에 의하여 지정된 100개 중국공민 한국 단체관광객 유치 전담여행사'를 말한다.

112) 공관기호 - 발급연도 - 업무구분약호 - 접수일련번호, ※예시 : CP - 02 - VG - 025521단체

113) 여권 맨 뒷장에 'G - 사증발급번호' 기재, 여권 맨 뒷장에 표기 불가능할 경우 바로 앞에 기재

114) 주중 한국대사관 마련한 세부기준임

〈표 3-3〉 중국측 모집여행사에 대한 행정제제 기준표

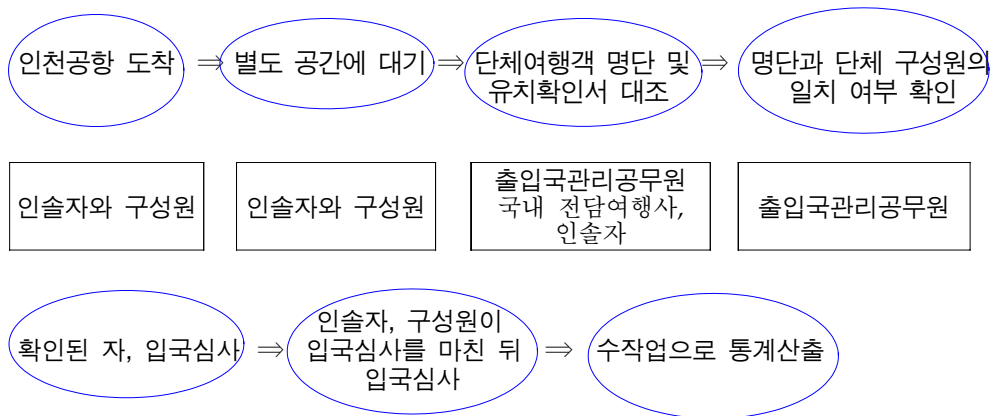
불법체류 비율	제 재 기 준	
	1개월 기준	연속 2개월 가중처벌
50%이상	6개월간 접수금지	지정허가취소 요청
30%이상	3개월간 접수금지	6개월간 접수금지
8%이상	1개월간 접수금지	3개월간 접수금지
5%이상	경 고	1개월간 접수금지

(3) 단체여행객에 대한 입국심사 절차과정상 문제점과 개선

기존의 중국인 단체여행객들의 입국절차는 우리나라의 각처에 있는 국제공항과 항만¹¹⁵⁾에 도착하여 입국심사장에 대기하였다가 공항출입국관리사무소 입국 재심 사무실에서 구성원들이 별도의 확인절차를 밟고 입국심사를 받게 되었었다.

그러나 이를 별도의 확인절차 없이 일반심사대에서 개별적으로 출입국심사를 받도록 2005. 10. 10을 기준으로 개선하였다. 〈그림 3-1〉 개선하기 전의 입국심사 절차와 〈그림 3-2〉 개선한 이후의 입국심사절차는 다음 흐름과 같다.

〈그림 3-1〉 개선하기 전의 입국심사 절차도



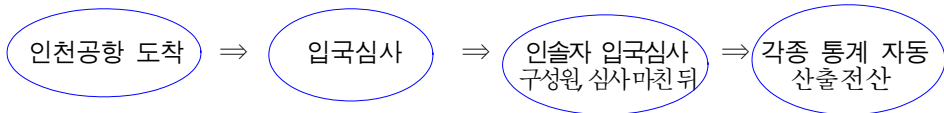
입출국 절차과정상 단체여행객은 입국심사를 받기 전에 단체여행객 명단과 유치확인서에 등록되어 있는지의 여부에 대하여 확인을 받은 다음 입국심사를 받

115) 공항: 인천국제공항, 김해국제공항, 제주국제공항, 대구공항, 관주공항, 청주공항, 양양공항, 항만: 부산항, 인천항 제주항 등 국제간을 오가는 개항장

으므로, 실질적으로 이중심사를 받게 되는 문제점을 드러냈다.

구성원 전원이 심사를 마친 다음에도 인솔자는 재심사무실에서 단체 구성원 전원이 입국심사를 마쳤는지 여부를 구성원 개인별로 전산조회를 거쳐 확인된 후에야 입국심사를 마칠 수가 있었다. 그리고 수작업을 통하여 매일 단체여행객 입국자 수 등 각종 통계를 산출하는 어려움을 겪었다.

〈그림 3-2〉 개선한 이후의 입국심사 절차도



위 그림에 따르면 전산 인프라가 구축된 출입국관리정보시스템 상에 단체여행객 출입국심사 프로그램을 개발함으로써 단체여행객이 일반 승객과 동일한 절차에 따라 공항 도착 즉시 별도의 사전 확인절차 없이 입국심사를 받고 있다.

단체구성원의 전원이 입국심사를 마친 다음, 인솔자는 1번 심사대에서 단체구성원 전원이 입국심사를 마쳤는지 여부에 대해 일괄 전산조회를 거쳐 확인¹¹⁶⁾한 후 입국심사¹¹⁷⁾를 받으면 입국절차를 마치게 된다. 물론 각종 통계는 전산으로 자동 산출이 되어 단체여행객 이탈자 등의 관리를 효과적으로 할 수 있게 되었다.



3) 무사증 입국허가

(1) 「일반적 무사증 입국허가」

일반적 무사증 입국허가제도는 우리나라 전역에서 시행되는 제도이고 전국 국제공항과 항만의 모든 개항장에서 입국이 가능한 국가국민으로 지정되는 원칙은 다음과 같다.

116) 단체관광객 입국 확인을 위하여 출입국정보시스템 「출입국심사 → 중국인단체 → 여행객심사」에 들어가서 대표자 지정, 심사관확인처리사항, 국내여행사 코드란을 처리한 후 단체사증발급인원과 실제입국인원을 확인한다. 만일 재외공관에서 단체관광객 사증발급기록을 전산입력하지 않은 경우 출입국정보시스템 「출입국심사 → 중국인단체 → 여행객심사 → 입력」에 들어가서 단체여행객 사증접수번호, 인적사항(MRP로 인식), 체류자격, 체류기간 등 임시사증발급기록을 생성한 후 입국심사를 한다.

117) 단체사증발급신청서 사본의 우측상단에 중국 단체관광객 심사확인 고무인(아래 서식참조)을 날인, 입국사항란을 기재하고 좌측 하단에 입국심사인 날인

중국 단체관광객 심사확인	
입국	인원 : 명, 편명 : 사증자료조회가능여부 가 부
	인원 : 명, 편명 : 사증자료조회가능여부 가 부
출국	인원 : 명, 편명 : 사증자료조회가능여부 가 부
	인원 : 명, 편명 : 사증자료조회가능여부 가 부

첫째는 우리나라에 입국하는 국민이 많고 불법체류비율이 낮은 국가 국민을 우선 지정하고,

둘째는 국제관례¹¹⁸⁾와 상호주의¹¹⁹⁾ 원칙에 따라 우리 국민에 대하여 무사증입국을 허용하는 국가 국민으로서 불법체류비율이 낮은 국가 국민을 우선 지정하고,

셋째는 국익차원에서 무사증입국 허가가 필요한 국가 국민을 우선하여 지정하고 있다.

현재 우리나라에 무사증으로 입국할 수 있는 국가의 국민은 앞의 <표 3-2> 외교관·관용·일반여권 소지자로서 사증면제협정이 체결된 63개 국가 국민과 아래의 <표 3-4> 외교관·관용·일반여권소지자로서 무사증입국이 가능한 47개 국가를 모두 합하면 110개 국가가 된다.¹²⁰⁾

<표 3-4>

우리나라 무사증입국허가 대상국가 현황(49개 국가 또는 지역)¹²¹⁾

<p>1. 외교관·관용·일반여권소지자(47개 국가)</p> <p>[아시아 11개국] 마카오, 브루나이, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 예멘, 오만, 일본, 카타르, 쿠웨이트, 타이완, 홍콩</p> <p>[북아메리카 2개국] 미국, 캐나다</p> <p>[남아메리카 8개국] 가이아나, 과테말라, 베네수엘라, 아르헨티나, 온두라스, 에쿠아도르, 우루과이, 파라과이</p> <p>[유럽 10개국] 모나코, 바티칸, 보스니아·헤르체코비나, 사이프러스, 산마리노, 세르비아·몬테네그로, 슬로베니아, 안도라, 알바니아, 크로아티아</p> <p>[오세아니아 11개국] 괌, 나우루, 뉴칼레도니아, 마셜군도, 미크로네시아, 사모아, 솔로몬군도, 키리바시, 피지, 팔라우, 호주</p> <p>[아프리카 5개국] 남아프리카공화국, 모리셔스, 세이셸, 스와질랜드, 이집트</p> <p>2. 외교관·관용여권소지자(2개 국가)</p> <p>[아시아] 인도네시아, 레바논</p>

118) 국제연합기구나 국제연합전문기관에서 발급한 여권소지자와 바티칸공화국 국민

119) 괌, 나우루, 남아프리카공화국, 뉴칼레도니아, 리투아니아, 마카오, 모나코, 미크로네시아, 브루나이, 사이프러스, 솔로몬군도, 스와질랜드, 슬로베니아, 아랍에미리트, 알바니아, 캐나다, 크로아티아, 키리바시, 피지, 호주, 홍콩(21개국)

120) 사증면제협정 체결국가에서 17개국은 외교관여권 소지나 관용여권 소지자에 한해서 무사증입국이 가능하고, 무사증입국허용 대상국가중에서 2개국은 외교관여권 소지나 관용여권소지자에 한해서 무사증입국이 가능하나, 이들 모두 일반여권소지자는 불가능하므로 여기에서는 그 숫자에서 제외함.

121) 49개 국가 또는 지역, <문서>, 무사증입국허가국가 재조정에 따른 업무지시: 법무부 입국심사과(2004.3.23)

(2) 「제한적 무사증 입국허가」

제한적 무사증입국 허가대상은 다음과 같이 4가지로 분류한다.

첫째가 입국한 후 체류지역이 제주도에 제한되는 제주지역무사증이며,

둘째가 제3국 통과여객,

셋째가 관광·통과 등의 목적으로 우리나라를 자주 출입국한 자로 국내체류실태가 건설한 여객이다.

마지막으로 선박 또는 항공기에 승·하선하는 승무원과 선원과 동승하고 있는 그 가족이다.

제3국 통과여객에 대한 제도는 주요 해외 관광국가중 5개 국가의 입국사증을 가지고 한국을 경유하는 관광객이 예약된 항공권을 소지하면 통과여객으로서 무사증 입국이 허용되고 있다.

이 제도는 1998. 3. 1부터 도입된 이래 이를 악용하여 불법체류한 자들이 1%대에 머물러 성공적으로 운용되었다. 그리하여 2005. 6. 30부터는 「표 3-5」 과 같이 유럽 30개 국가를 여행하는 중국인 관광통과여객에 대한 무사증 입국허가로 확대한 바 있다.

이외에도 다음의 <표 3-5> (1)의 국가국민 중에서 “관광·통과 등의 목적으로 우리나라를 자주 출입국한 자로 국내체류실태가 건설한 여객”에 대한 입국허용의 원칙은 다음과 같다.

뒤의 <표 3-5> (1)의 국가국민 중에서

- ① 최근 2년 이내에 4회 이상 입국하였거나, 통산 10회 이상 입국한 사실이 있는 자로 국내 체류기간 중 불법체류나 기타 범법사실이 없었던 여객이 해당된다. 물론 여권 상에 나타난 출입국사실 등을 확인하여 입국심사관이 입국을 허가한다.
- ② “선박 또는 항공기에 승·하선하는 승무원과 선원과 동승하고 있는 그 가족(배우자·17세 미만의 자녀)”에 대한 무사증입국 허용은 국내에 정박하고 있는 선박이나 항공기의 승무원으로 승무하기 위하여 다른 선박 등의 여객으로 입국하는 외국인 승무원¹²²⁾과,
- ③ 여객으로 출국하기 위하여 승무하던 선박이나 항공기를 하선하는 외국인 승무원,

122) 내국적의 선박에 승무하기 위하여 입국하는 승무원에 대하여는 고용승인시마다 통보하고 있는 고용승인 외국인 선원 명단이나 “외국인인력고용관리지침”(해양수산부고시 제1997-115호, '98. 1. 10)의 규정에 의하여 발급된 대한민국의 선원수첩을 제시받아 확인하여야 한다

④ 승선하고 있는 선박이 국내항에 정박하고 있는 기간 내에 관광 후 같은 선박으로 출국하려 하거나 여객으로 출국하고자 하선하는 선원 가족을 대상으로 한다.

〈표 3-5〉

통과여객 무사증 입국허가 대상과 조건

- (1) 무사증입국이 허가되지 않는 국가 중 쿠바, 마케도니아를 제외한 모든 국가 국민 중에서
- 미국·일본·캐나다·호주 또는 뉴질랜드의 입국사증(재입국허가서 포함)을 소지하고 한국을 경유하여 미국·일본·캐나다·호주 또는 뉴질랜드로 가는 자와
 - 미국·일본·캐나다·호주 또는 뉴질랜드에 체류 후 동 국가에서 출발한 한국행 직항노선을 이용, 한국을 경유하여 자국 또는 제3국으로 가는 자로서 허가조건은
 - 30일 기간 내에 출국항공편이 예약된 항공권을 소지하고,
 - 미국·일본·캐나다·호주 또는 뉴질랜드 입국 후 불법체류 등 위법사실이 없는 자
- (2) 중국인 관광통과객 무사증입국허가 확대¹²³⁾
- 허가대상은
- 아래 유럽 30개 국가 중 어느 1개국의 입국사증(영주권 포함)을 소지하고 우리나라를 경유하여 유럽 30개국으로 가거나, 아래 유럽 30개 국가에서 우리나라를 경유하여 중국으로 가고자 하는 중국인(유럽 30개 국가 중 우리나라와 직항노선이 개설된 국가가 8개 국가인 점을 감안하여, 직항노선이 없는 국가(22개국)의 입국사증을 소지한 경우에도 최종 목적지까지의 연결항공권을 소지하고 있는 자도 포함됨)
- 유럽 30개 국가 : 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 루마니아, 룩셈부르크, 리투아니아, 리히텐슈타인, 몰타, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이태리, 체크, 키프러스, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리 (-표기는 직항노선이 개설된 8개 국가임)
- 허가조건은
- 예약 완료된 연결항공권 제시(유럽에서 중국으로 강제 퇴거되는 통과객¹²⁴⁾ 은 제외)

123) 〈문서〉, 법무부문서, 입국심사과-8320(2005.6.24) “중국인 관광통과객 무사증입국허가 확대지침 시달”

124) 중국과의 단체관광 협약에 의거하여 유럽을 여행하는 중국인단체관광객은 무사증입국 허용대상이 아님

4) 제주지역무사증 입국허가

(1) 제주지역무사증 제도의 개요

제주지역무사증은 형식적으로는 22개 국가 국민의 입국이 제한된다. 하지만 이들도 예외적인 적용 범위에 들면 초청자들이 외국인초청확인서를 발급을 신청하여 입국할 수가 있다. 세계 어느 나라도 입국문호를 완전히 열어놓지 않는 현실에 비춰볼 때 비교적 입국이 자유로운 제도에 해당된다.

제주무사증으로 입국할 수 있는 국가 수는 유엔가입 회원국을 기준으로 하면 현재 유엔회원국 191개국 가운데 남한과 북한을 제외한 189개 국가에서 22개 국가를 감하면 167개 국가가 된다. 그러나 대만이나 홍콩 마카오 같은 비회원국이나 국가형태의 모습을 갖춘 지역까지 합하면 다음 면 <표 3-9> 에서 보듯이 175개 국가나 된다.

다음 <표 3-6> 은 제주지역무사증 입국이 제한되는 국가를 나타내고 있지만 이들 국가국민의 무사증 입국이 전혀 막혀있는 것은 아니다. 입국이 제한되는 국가국민이라도 다음의 몇 가지 예외를 적용하여 입국할 수 있는 길을 열어놓고 있다.

<표 3-6> 제주지역무사증 입국이 제외되는 국가의 국민(22개국)

미수교국(3개국)	쿠바, 마케도니아, 팔레스타인
국내 불법체류자 다수 발생 국가 등(15개국)	중국, 몽골, 필리핀, 베트남, 네팔, 스리랑카, 인도, 미얀마, 가나, 라오스, 캄보디아, 파키스탄, 이란, 아프가니스탄, 나이지리아
테러지원국가(4개국)	이라크, 시리아, 리비아, 수단

그러나 <표 3-6> 에서 처럼 법무부장관이 고시하는 제주무사증 입국이 제한되는 22개의 국가의 국민들로서 5인 이상의 무사증입국 단체관광객들은 지정여행사가 송객하여 제주지역으로 직접 도착하는 항공기 또는 선박 등을 이용해야 하며 동일 선박이나 항공편 등으로 입국 및 출국해야 한다.

(2) 예외적인 적용 : 「제주지역무사증」 제외국가 국민의 입국을 위한 절차¹²⁵⁾

하나, 5인 이상의 중국인이나 다른 외국인 단체여행객으로 입국 공·항만 출입국사무소는 외국인 초청확인서를 소지하고, 입국하는 외국인에 대하여는 본인 여부를 확인하고 이를 회수하여 보관한다.

125) <문서>, “제주국제자유도시 무사증입국 및 체류지역 확대허가 등에 관한 지침 시달”: 법무부 입국 61520-512(2002.4.26)

입국심사관은 제주도를 제외한 우리나라 다른 지역에서 무사증입국이 허가되지 않는 외국인에 대하여 불법체류 가능 여부 확인 등 일반적인 입국심사를 거쳐 입국을 허가할 수 있다. 그때에는 여권 등에 입국 심사인을 찍고 “체류자격 (B-2), 체류기간: 30일 이내의 기간”을 기재한 후 입국심사인 하단에 다음 <그림 3-3> 의 『체류지역범위인』을 날인한다.

<그림 3-3> 체류지역범위인



들, 제주도지사와 제주관광협회 등이 초청하는 예외적인 방법으로 입국 제주지역무사증 입국 제한국가 국민에 대한 예외적용¹²⁶⁾이 되는 부분이 있다. 이들 국가국민이 제주지역무사증으로 입국을 하려면 초청자는 외국인초청확인서 발급을 제주출입국관리사무소장에게 신청하여야 하고, 다음 <표 3-7> 요건을 구비한 외국인이어야 한다.



<표 3-7> 제주지역무사증 입국이 제외되는 국가의 국민에 대한 예외적용

- | |
|--|
| <p>(1) 제주도지사가 초청하는 국제행사 등 참가자
 ① 국제회의·국제경기 참가자 ② 제주국제자유도시 관련 외교·공무수행자</p> <p>(2) 외국인등록자의 가족
 - 제주지역에 외국인등록을 필하고 체류하고 있는 외국인의 직계가족</p> <p>(3) 5인 이상의 단체관광객
 ① 제주도지사가 초청하는 단체관광객
 ② 한·중 양국정부 지정 전담여행사 또는 한국여행자협회 지정여행사가 초청하는 중국인 단체관광객
 ③ 제주관광협회가 초청하는 중국인 단체관광</p> <p>(4) 과거 우리나라를 방문한 사실이 있는 자로서 국내 체류시 범법사실이 없는 자
 ① '96. 1. 1. 이후 3회 이상 우리나라를 방문한 사실이 있는 자
 ② '96. 1. 1 이후 1회 이상 우리나라를 방문한 사실이 있는 자로서 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드에 영주하고 있는 자
 ③ '96. 1. 1. 이후 1회 이상 우리나라를 방문한 사실이 있는 중국인으로서 외교·공무·인공보통여권 소지자</p> |
|--|

126) <문서>, 제주국제자유도시 무사증입국 및 체류지역 확대허가 등에 관한 지침 시달: 법무부 입국 61520-512 (2002.4.26)

제주지역은 <표 3-6>에 해당하는 입국이 제한되는 국가의 국민이라도 제주출입국사무소장이 발급한 외국인초청확인서를 소지한 <표 3-7>에 해당하는 자는 무사증입국이 가능하도록 최대한 문호를 개방하고 있다.

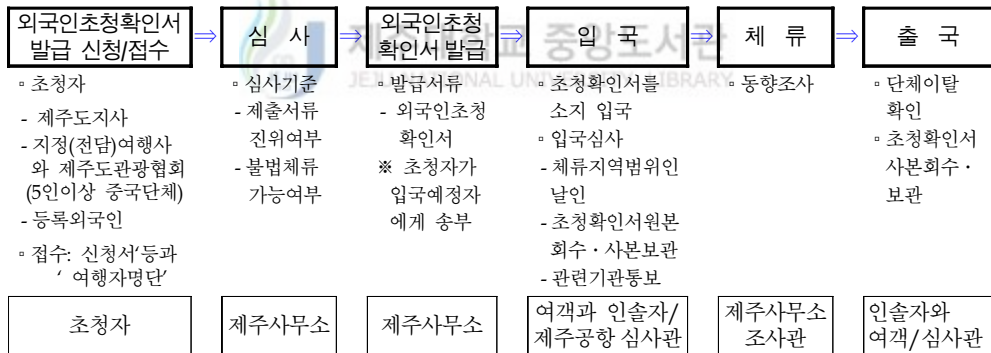
이것은 제주지역무사증 입국이 제한되는 국가의 국민에 대한 예외적인 적용에 해당한다. 이를 이용, 초청할 수 있는 개인으로서 제주지역에 외국인등록을 필하고 체류하고 있는 외국인은 그의 가족초청이 가능하다.

그 다음에 초청할 수 있는 기관 및 업체로는 제주도지사와 제주도관광협회와 중국인 단체관광객전담 지정여행사이다.

특히 제주도지사는 위의 절차에 의해 국제행사와 국제관계 접촉을 위한 외국인 뿐만 아니라 위의 제주지역무사증입국 제한 국가국민이라도 5인 이상의 외국인 단체관광객을 구성하면 이를 얼마든지 초청·유치를 할 수 있다.

제주도관광협회와 지정여행사는 5인 이상의 중국인 단체관광객에 대해서만 초청·유치할 수 있다. 이들 외국인이 입국하기 전까지와 입국과 출국하기까지 이를 정리하여 알기 쉽도록 <표 3-8>과 같이 입국절차의 흐름을 그려보았다.

<표 3-8> 예외적인 방법에 의해 입국할 수 있는 절차도



이제까지는 사전 사증발급 절차 없이 외국인관광객으로 입국이 가능한 나라들을 네가티브 시스템¹²⁷⁾으로 무사증 입국이 제한되는 국가 국민만을 표기하여 왔기 때문에 이를 앞으로 포지티브 시스템으로 전환하기 위한 시도를 한다.

위의 분석틀을 토대로 제주지역에 무사증으로 입국할 수 있는 국가수를 조사하기 위해서 필자가 전국적으로 시행되는 사증이 면제되는 국가국민과 「일반적인 무사증」, 그리고 「제주지역무사증」 제한국가 국민을 분석하여 <표 3-9>과 같이 정리하여 보았다.

127) 네가티브 시스템은 점진적 자유화 추진방식의 하나로 개방이 불가능한 부문이나 사항만 열거하고 열거되지 않은 부문이나 사항은 자동적으로 개방되는 방식을 말하고, 반대로 포지티브 시스템은 개방이 가능한 부문 및 사항을 열거하고 점차적으로 협상을 통해 개방 가능한 부문 및 사항을 확대하는 방식을 말한다.

**【표 3-9】 외국인관광객으로 사증 없이 우리나라에 입국이 가능한 국가현황
(2006년 6월 현재 제주지역무사증·전국 무사증·사증면제에 의한 무사증)**

※ 범례) 휴면명조: 제주지역무사증, 휴면고딕: 전국 무사증, 굴림체: 사증면제.

분류	제주지역무사증(175개국)	전국 무사증(49개국)		사증면제협정 체결국가(81개 국)	
		외교관·관용·일반 여권(47)	외교관·관용(2)	외교관·관용·일반여권(63)	외교관·관용 여권(17)
아시아	동티모르/공화국/인도네시아/몰디브/요르단/부탄/레바논/바레인...말레이시아/방글라데시/싱가포르/이스라엘/터키/태국...일본/브루나이/사우디아라비아/쿠웨이트/아랍에미리트연합/에멘공화국/오만/카타르... 타이완/홍콩/마카오 (24)	브루나이/사우디아라비아/쿠웨이트/아랍에미리트/에멘/오만/일본/카타르/타이완/홍콩/마카오(11)	인도네시아/레바논(2)	말레이시아/방글라데시/싱가포르/이스라엘/터키/태국(7)	인도/몽골/이란/일본/파키스탄/베트남/필리핀(7)
북미	미국/캐나다(2)	미국·캐나다(2)			
미파	볼리비아/벨리즈/몬테네그로...그레나다/니카라과/도미니카공화국/도미니카연방/멕시코/바베이도스/바하마/브라질/세인트루시아/앤티가바부다/세인트빈센트그레나딘/세인트키츠네비스/수리남/아이티/엘살바도르/자메이카/파나마/페루/코스타리카/콜롬비아/칠레/트리니다드토바고...가이아나/과테말라/베네수엘라/아르헨티나/에콰도르/온두라스/우루과이/파라과이(33)	가이아나/과테말라/베네수엘라/아르헨티나/에콰도르/온두라스/우루과이/파라과이(8)		그레나다/니카라과/도미니카공화국/도미니카연방/멕시코/바베이도스/바하마/브라질/세인트루시아/앤티가바부다/세인트빈센트-그레나딘스/세인트키츠네비스/수리남/아이티/엘살바도르/자메이카/파나마/페루/코스타리카/콜롬비아/칠레/트리니다드토바고(22)	과테말라/베네수엘라/아르헨티나/에콰도르/우루과이/파라과이(6)
유럽	우크라이나/몰도바/그루지야/아르메니아/아제르바이잔/러시아(연방)/벨로루시/우즈베키스탄/카자흐스탄/키르기스스탄/투르크메니스탄/타지키스탄/유고슬라비아...그리스/네덜란드/노르웨이/덴마크/독일/라트비아/루마니아/룩셈부르크/리투아니아/리히텐슈타인/몰타/벨기에/불가리아/스웨덴/스위스/스페인/슬로바키아/아이슬랜드/아일랜드/영국/오스트리아/이탈리아/체코/포르투갈/폴란드/프랑스/핀란드/에스토니아/헝가리...모나코/바티칸/안도라/보스니아헤르체고비나/사이프러스/산마리노/세르비아몬테네그로/슬로베니아/알바니아/크로아티아(52)	모나코/바티칸/안도라/보스니아헤르체고비나/사이프러스/산마리노/세르비아몬테네그로/슬로베니아/알바니아/크로아티아(10)		그리스/네덜란드/노르웨이/덴마크/독일/라트비아/루마니아/룩셈부르크/리투아니아/리히텐슈타인/몰타/벨기에/불가리아/스웨덴/스위스/스페인/슬로바키아/아이슬랜드/아일랜드/영국/오스트리아/이탈리아/체코/포르투갈/폴란드/프랑스/핀란드/에스토니아/헝가리(29)	사이프러스/크로아티아(2)
대양	파푸아뉴기니/통가/바누아투/투발루...뉴질랜드...나우루/마셜군도/미크로네시아/사모아/솔로몬군도/키리바시/피지/팔라우/호주/ 괌/뉴칼레도니아 (16)	괌/뉴칼레도니아/나우루/마셜군도/미크로네시아/사모아/솔로몬군도/키리바시/피지/팔라우/호주(11)		뉴질랜드(1)	
아프리카	알제리/모리타니/앙골라/탄자니아/카메룬/케냐/에티오피아/코트디부아르/우간다/콩고/가봉/베냉/짐바브웨/기니/콩고민주공화국/잠비아/말리/적도기니/시에라리온/마다가스카르/르완다/나미비아/부르키나파소/모잠비크/말라위/토고/차드/보츠와나/감비아/코모르/소말리아/카보베르데/에리트레아/상투메프린시페/브룬디/중앙아프리카공화국/기니비사우/니제르/지부티...라이베리아/레소토/모로코/튀니지...남아프리카공화국/세이셸/모리셔스/스와질랜드/이집트(48)	남아프리카공화국/세이셸/모리셔스/스와질랜드/이집트(5)		라이베리아/레소토/모로코/튀니지(4)	베냉/이집트(2)

1. 파키스탄은 협정체결국가이나 2001. 10. 1부로 일반여권소지자에 대한 사증면제협정이 일시 정지되어 현재는 외교·관용여권소지자만 사증면제로 입국할 수 있음
2. 외교관여권소지자 사증면제협정 체결국가(1개국) [유럽] 러시아

2. 제주지역무사증 입국관리 제도 실태 분석

1) 제주지역무사증의 특성

제주국제자유도시기본계획의 지표는 2010년, 연간 외국관광객 107만 명을 전망하고 있어 바야흐로 외국인관광객이 "2010년 100만명 시대"에 도달할 것으로 예측이 된다.

제주도는 제주특별자치도 특별법에 따른 제주무사증에 의한 외국인 관광객의 입국이 개방된 특별한 지역에 해당된다. 또한 이는 단적으로 입국이 제한된 22개 국가의 외국인들도 제주도지사의 초청으로 제주출입국사무소장이 발급한 외국인 초청확인서와 제주직항노선만 구비된다면 어떤 나라의 단체관광객에도 문호가 개방된 다른 지역과는 차별된 독특한 제도임을 보여준다.

다음은 제주지역무사증의 독특한 특성이 시사하는 제주특별자치도 특별법 156조 조항에 명시한 여러 가지 측면을 분석, 서술하여 설명하였다.

하나, 지역적 제한성 : 「제주지역무사증」이란 “제주특별자치도 특별법 제156조의 규정(128)에 의하여 신설”된 것으로서 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고 사증 없이 입국할 수 있는 제도이다. 다만, 관광·통과 등의 목적으로 ‘제주특별자치도’에 체류하기 위하여 입국하는 외국인에게만 적용하게 함으로서 “체류활동 범위가 「제주특별자치도」에 국한”된다.(129)

둘, 관광목적 지향성 : 「제주지역무사증」은 「출입국관리법」 제10조의 규정에 의한 “체류자격 중 「관광통과(B-2)」의 체류자격에 해당”하며, 이를 “제주지역에 한해 허용하는 독특한 「제한적 무사증 입국허가제도」”로서 제주도의 관광진흥을 위한 정책이다.

셋, 목적성에 대한 현지심사제 : 「제주지역무사증」은 제주특별자치도의 국제공항과 개항장을 통해 사증 없이 입국하려는 “관광·통과 등의 목적의 외국인에게만 입국심사관이 적격성 여부를 최종 심사하여 입국을 허가하는 사증”이다. 시간적 요인으로 도착현지 입국심사장에서, 개별 또는 단체별로 합목적성에 대한 심사를 받는다는 의미이다.

128) 제156조(외국인의 입국) ① 「출입국관리법」 제10조의 규정에 의한 체류자격 중 관광·통과 등의 목적으로 제주자치도에 체류하기 위하여 제주자치도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 「출입국관리법」 제8조의 규정에 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다.
② 법무부장관은 제1항의 규정에 의하여 입국하는 자의 체류기간을 「출입국관리법」 제10조의 규정에 불구하고 따로 정하여 고시할 수 있다.


129) 대한민국 안의 다른 지역으로 이동하고자 하는 경우에는 그 외국인의 신청에 의하여 체류지역 확대를 허가할 수 있다.

넷, 수단의 근접성 : 「제주지역무사증」으로 개별 또는 단체로 입국하는 외국인은 “제주자치도의 공항 또는 항만으로 바로 들어오는(직항) 운송수단을 통해 국제노선으로 입항“하여야 한다. 수단의 근접성을 말하는 것으로 경유노선은 불가능하며 직항노선을 많이 개설할수록 이 제도는 더욱 효력이 클 것이다.

다섯, 네거티브 시스템 : 사증 없이 입국할 수 없는 국가의 국민은 “법무부장관이 정하여” 고시한다. 이는 사증 없이 입국할 수 있는 국가의 국민을 공표하는 포지티브시스템과는 다른 방법을 사용하고 있다. 제주도지사가 초청할 수 있는 입국이 제한되는 국가의 단체관광객에 대한 외국인초청확인서를 통한 제주지역 무사증 입국은 엄격히 말하면 「제주지역 무사증」대상이 아니지만, “ 「제주지역 무사증」을 준용하는 예외적인 절차와 방법에 의하여” 그 적용범위를 최대한 확대하고 있다.

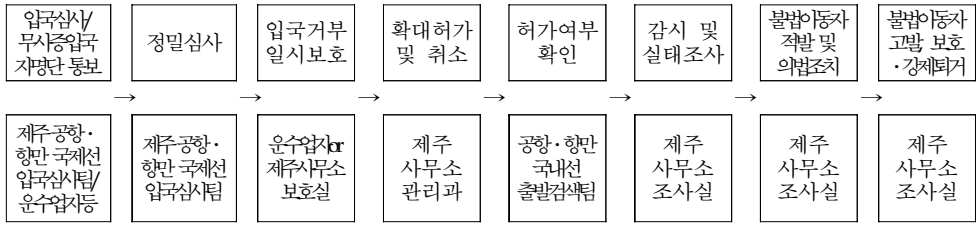
2) 제주지역무사증 관련 분장업무

제주특별자치도 특별법에 규정된 제주지역무사증과 관련된 출입국관리 분야의 업무는 다음 <표 3-10> 과 같이 8개 업무로 세분된다.


제주대학교 중앙도서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
 <표 3-10> 제주지역무사증 관련업무 분석표¹³⁰⁾

연번	사무 분장해야 될 업무범위	제주특별자치도특별법 근거
1	제주지역무사증 입국자 입국심사(Admission)	제156조
2	제주지역무사증 입국자 입국정밀심사 (관광·통과목적 적격성 여부)	제156조
3	무사증 입국거부의외국인에 대한 일시보호 및 감시	제156조 및 출입국관리법 제56조
4	체류지역 확대허가와 취소 및 신청자에 대한 신원보증 절차수행	제157조
5	체류지역 확대허가 여부를 공항과 항만에서 확인 (사실상 국경관리)	제157조⑤항과 ⑥항
6	불법이동 예상자나 기도자에 대한 사전 감시 및 체류실태조사 - 불법이동 예비·음모나 알선, 은닉 또는 도피, 교통기관과 여권제공 부분 검색(제주도 일원의 항·포구를 이용한 잠적, 불법이동 루트)	제158조와 161조, 출입국관리법 제81조
7	불법이동 기도 잠적자와 실행자에 대한 조사· 적발, 사법조치	제355조, 360조~363조
8	불법이동자 고발 및 통고처분, 보호 및 강제퇴거	제363조와 161조②항

〈그림 3-4〉 제주지역무사증 관련업무 흐름도



위의 〈그림 3-4〉에서는 제주지역무사증 관련업무 흐름을 그림으로 다시 그려 이해를 도모하였다.

3) 출입국 여행객의 증가추세 분석

(1) 국내선을 통한 입국

앞서 살펴본 바처럼 제주지역무사증은 지난 몇 년간 국제자유도시 로드 맵을 실행하는 과정에서 성과가 있었다. 제주국제공항과 제주항을 통한 출입국여행객이 2003년에 304,115명이던 것이 2005년에 499,428명으로 여행객이 64%나 증가하여 올해에는 50만명 시대를 넘어서는 신호탄이 될 것이다.

그리고 멀지 않은 미래에 100만명의 출입국여행객 시대가 열릴 것임을 예고하고 있다. 또한 국제노선 항공기 입출항 편수도 2003년에 2,989편에 불과하던 것이 2005년에는 5,305편으로 항공기가 76%나 증가하였다.

입국하지 않고 제주국제공항 국제선 출국대기공간에 머물다 가는 환승객만 하더라도 〈표 3-11〉에서 보듯이 2003년 52,669명이던 것이 2005년에는 144,760명에 이른다.

〈표 3-11〉 출입국심사 업무처리 현황¹³¹⁾

연도별		2000	2001	2002	2003	2004	2005
체류자격별							
	항공기 입출항	2,541	3,188	2,936	2,989	4,189	5,305
	T/S 외국인	12,671	15,100	2,708	52,669	106,484	144,760
입국 거부	규제자	0	4	4	0	1	0
	위변조	9	1	3	1	0	25
	합의심사	396	191	113	170	110	61
	기타재심	0	0	2	0	4	1

130) 제주특별자치도 특별법 조항에 의하여 필자가 정리, 분석하였음

이 환승객 수치는 제주공항으로 입국하는 외국인 숫자를 바깥 뒤쫓아 가는 형국이다. 이는 “대만↔제주↔중국 노선”이 매일 2~3회 운항함에 따른 당연한 변화라고 생각한다.

따라서 정책결정자들은 제주국제공항이 시설이 열악하고 비좁은 현실임에도 불구하고 대만/제주/중국을 잇는 대만 원동항공과 중국 동방과 남방항공 등의 환승노선의 신설노선이 가져다 준 상승 분위기와 기회요인을 잘 활용하여야 할 것이다.

〈표 3-12〉은 외국인 관광객으로서 대부분 체류자격 단기종합(C-3)으로서 단체사증이나 개별사증 소지자일 것으로 추정되며 우리나라의 다른 국제공항을 통해 입국한 후 제주공항과 제주항의 국내선으로 들어오는 외국인관광객에 대한 통계수치이다.

다만 아래 〈표 3-12〉 중 ‘부두’의 통계수치는 국제노선을 이용하여 관광유람선으로 입항하는 단체관광객과 제주항으로 국내여객선을 이용하여 입항하는 외국인 숫자가 함께 포함되었으므로 〈표 3-13〉 ~ 〈표 3-17〉의 통계수치와 서로 중복될 수 있기 때문에 각별한 주의를 요한다.

〈표 3-12〉 제주공항 국내선과 제주항을 통한 외국인 입도통계¹³²⁾

연도별	국내선	계	일본	중국	대만	홍콩	싱가폴	미국	영국	독일	러시아	기타
2001	공항	110,129	17,404	45,931	2,135	12,353	8,473	9,812	192	604	283	12,942
	부두	7,596	6,543	69	4	7	6	321	13	37	5	591
	계	117,725	23,947	46,000	2,139	12,360	8,479	10,133	205	641	288	13,533
2002	공항	142,565	20,243	71,420	841	7,784	11,327	10,128	772	1,359	475	18,226
	부두	11,737	1,002	7,276	15	159	29	1,664	88	66	13	1,425
	계	154,302	21,245	78,696	856	7,943	11,356	11,792	860	1,425	488	19,651
2003	공항	110,031	10,039	59,972	2,447	5,167	8,751	9,979	328	494	638	12,216
	부두	2,520	951	58		2		552	19	26	21	891
	계	112,551	10,990	60,030	2,447	5,169	8,751	10,531	347	520	659	13,107
2004	공항	169,912	16,961	83,978	4,990	7,572	13,385	16,858	491	719	626	24,332
	부두	1,768	919	162	25	2	22	117	17	28	10	466
	계	171,680	17,880	84,140	5,015	7,574	13,407	16,975	508	747	636	24,798
2005	공항	179,040	19,337	93,041	2,112	8,277	13,715	16,331	474	991	779	23,983
	부두	5,447	2,153	581	12	7	19	1,540	16	87	68	959
	계	184,487	21,490	93,622	2,124	8,284	13,734	17,871	490	1,078	847	24,942

131) “재정리”, .출입국관리정보시스템, 출입국심사→보고→일일심사업무보고

〈표 3-12〉의 제주공항 국내선을 통한 외국인 입도통계를 보면 아주 의미 있는 수치라는 것을 알게 된다.

제주국제공항을 통한 2005년의 외국인입국자의 통계가 191,958명인 것과 비교하면, 제주항 통계치를 빼고서 나머지 제주공항 국내선을 통한 외국인 입도통계는 179,040명으로 국제선항공기로 입국한 외국인숫자의 93%수준에 육박하였다.

그뿐만 아니라 위의 〈표 3-12〉에 보는 것처럼 제주국제자유도시특별법이 시행되었던 해인 2002년에 중국인 입국자는 71,420명이었으나 2005년에는 93,041명으로 130%나 증가하였다.

이는 공항 국제선으로 입국한 20,945명에 비해 약 4.5배에 이르는 것이다. 싱가포르 관광객이나 이들 중국인들이 대부분 단체사증을 소지한 단체관광객이라는 사실에 주목하면 제주지역의 관광인프라가 어느 정도 취약한지를 짐작하게 된다.

제주국제자유도시의 외국인관광객 유치와 관광 진흥을 위해 가장 중요한 것은 관문 공항이나 관문 부두의 준비태세와 그에 걸 맞는 역할이지만 본 연구논문에서는 연구범위의 제약으로 공항의 국제노선의 기간시설 부족이나 관광인프라 부족을 논제로 다룰 수는 없다.

더군다나 이런 기본적인 문제를 제쳐놓고 국제간 항공노선의 확충이나 국제선 항공기를 증편하는데 필요한 계류장이나 탑승교, 단 하나의 국제선 출입구 등의 문제마저도 다룰 수 없는 안타까움이 있다.

2002년에 시동을 건 제주국제자유도시특별법은 제15조에 근거하여 제주지역무사증을 신설하고 외국인관광객을 받아들일 입국허가의 법적 제도를 어느 정도 갖추어 놓았다.

그러나 그에 걸 맞는 외국인 관광객 유치실적은 너무나 미미하다. 이런 와중에서 외국인 관광객을 위한 입국제도 개선을 위한 정책적 대안연구가 공허한 것처럼 보일지 모르나 필자는 본 연구의 취지와 필요성을 중점 두어 강조하고자 한다.

(2) 주요 인접국가 입국추세

제주국제공항을 제주항을 통해 입국하는 외국인인 〈표 3-13〉와 같이 1980년 제주/오사카 노선을 시작으로 할 당시에는 일본인 위주였다.

외국인 입국자 통계를 10년과 5년 주기로 분석하여 보면 1980년 3,433명, 1990년 95,095명에 불과하였다.

그러나 1995년 136,279명에 달해 한때는 계속하여 외국인관광객이 폭증할 것이라는 예상을 했었다. 그러나 이 예상은 1997년의 IMF부터 세계의 관광시장을 옥

132) 본 통계는 제주도관광협회가 집계한 자료로 필자가 이를 재정리하였음.

최었던 최근 조류독감의 여파 등으로 빛나가 2000년 137,481명에서 보는 것처럼 답보 상태였다. 그러다가 2005년에 들어 191,958명으로 증가하여 이제야 갓 20만 명대에 진입하기에 이른 것으로 분석된다.¹³³⁾

〈표 3-13〉 제주국제공항을 통한 외국인 입국자 통계¹³⁴⁾

연 도 별	1980	1985	1990	1995	2000	2005
총출입국자	24,769	99,001	246,446	332,884	338,534	499,428
외국인 입국	3,433	32,449	95,095	136,279	137,481	191,958
일 본	3,383	31,454	85,161	118,425	114,986	128,362
중 국			10	111	12,841	20,953

중국인은 1992. 8. 24 한·중이 수교한 그 해에 제주의 국제공항과 항만을 통해 29명만이 겨우 입국한 것이 계속하며 100명 단위에 머물렀다. 그러다가 제주도에 서 중국인단체관광객 유치에 적극적으로 시작한 1998년에야 비로소 3,044명이 입국한 것을 기점으로 천명단위 대에 진입하였다.

〈표 3-14〉에서 보는 바와 같이 아직은 중국인 여행객들이 미미한 숫자이긴 하나 제주국제자유도시특별법에 의한 제주무사증이 2002년에 20,616명으로 2만 명대를 넘어서게 되었다.

〈표 3-14〉 제주국제공항을 통한 국가별 외국인 입국자 통계¹³⁵⁾

연도별 국적별	2005		2004		2003		2002		2001		2000	
외국인 입국	191,958		154,171		107,363		138,024		145,829		137,481	
일본인	129,105	67.3	118,336		89,080		113,104		122,446		114,986	
대만인	36,915	19.2	16,366		7,227		204		249		189	
중국인	20,953	10.9	17,273		9,506		20,616		18,441		12,930	
홍콩인	1,342	0.7	211		105		741		3,358		6,868	
미국인	1,974	1.0	751		775		1,551		302		1,100	
총출입국자	499,428		409,279		304,115		405,174		410,252		377,692	

133) 여기에서부터 계속하여 나오는 외국인관련 통계는 '출입국관리정보시스템'의 원시통계를 필자가 집계하여 논문의 구성에 알맞게 편집한 것이며 통계가 내장된 디렉토리 경로는 "출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자"임.

134) "재정리". 출입국관리정보시스템, 출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

입국자 통계를 중심으로 2005년을 기준으로 보면 약 13만명의 일본인에 비해 중국인은 2만명대로서 중국인관광객 시장개척이 아직 초보단계임을 알 수 있다.

대만의 입국자 수치는 제주와 대만을 잇는 직항노선의 개설여부와 대만과의 외교적 단교의 영향을 받았다고 분석된다. 중국과 외교관계를 맺기 위해 대만과 단교하게 된 1990년 이전부터 2002년까지 대만인이 입국은 정말 미미한 숫자에 불과했다.

홍콩은 2000년 약 7천명이었던 관광객이 직항노선이 개설되지 않은 관계로 국제간 항공기의 부정기편을 이용하였다. 그러나 최근에 대만과 중국인의 입국¹³⁶⁾이 그나마 일정한 패턴을 유지하게 된 것은 대만과 중국을 잇는 연결 환승노선이 있기 때문이다.

〈표 3-16〉에서 외국인 입국자의 추세통계를 통해 분석하면, 제주국제공항과 제주항을 통해 관광통과 목적으로 2005년에 입국한 외국인중에서 일본인은 67.3%, 대만인은 19.2%, 중국인은 10.9%, 기타 외국인은 2.6% 순이다. 이 통계에 나타난 외국인 관광객의 수치는 제주도가 국제적 관광지로서 아직은 시동단계에 불과하다는 판단을 내리게 하는 유의미한 분석이 된다.

그러나 외국인관광객이 제주도로 입국하는 2005년 외국인입국자 통계를 기준으로 분석하면 약 13만명의 일본인관광객은 주류로서 아직까지 일본관광시장은 우리에게 유효한 반면 중국인은 2만명대로 중국인관광객 시장개척이 〈표 3-14〉 보는 것처럼 아직은 초기단계임을 알 수 있다.

4) 제주지역무사증의 시행성과

〈표 3-15〉는 외국인 입국자중 무사증 입국자가 대부분을 차지하고 있음을 보여주고 있다.

이를 다시 입국이 허가된 체류자격으로 분석하면 사증면제(B-1)는 34개 국가국민 870명으로 아주 미미하다.

그러나 관광통과(B-2)로 입국한 외국인 숫자는 36개 국가국민 173,864명으로 90.6%를 차지해 단연 무사증이 외국인 단체관광객 유치에 중요한 입국허가제도로서 핵심브랜드임을 보여 준다. 반면 단기종합(C-3)은 15,316명(8.0%)에 불과한

135) “재정리”. 출입국관리정보시스템, 출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

136) 2006년 1월 ~4월까지의 입국자통계를 산출하면, 일본인 입국자 27,558명에 비하여 대만인 입국자는 13,200명(관광통과 13,114명), 중국인 입국자는 4,119명(제주무사증 1,174명, 단체사증 2,642명)으로 결코 녹록한 비율은 아니다. 전체 외국인 입국자는 45,270명(무사증 41,969명, 단기종합 2,726명)임

것으로 분석되었다.

〈표 3-15〉 체류자격별로 분류한 외국인 관광객 통계¹³⁷⁾

※ 「/」 표 오른쪽은 국가의 숫자

연도별 체류자격별	2000	2001	2002	2003	2004	2005
외국인 입국자	137,481	145,829	138,024	107,363	154,171	191,958
사증면제(B-1)	844/31	531/33	1,031/34	318/31	699/38	870/34
관광통과(B-2)	123,290/34	126,532/24	116,689/41	98,496/27	139,774/35	173,863/36
단기종합(C-3)	12,807	17,905	18,974	7,665	12,110	15,316

〈표 3-16〉에서 살펴보았듯이 2005년에 제주국제공항과 제주항을 통해 입항한 무사증(관광통과)으로 입국한 외국인관광객은 일본인 대만인 중국인 기타 외국인 순이었다.

2002년, 전국적으로 시행된 일반무사증 입국자는 전체 외국인 입국자의 84.5%인 41개 국가국민 116,689명에 이른다. 이중에 일본인은 전체 무사증 입국자의 대부분인 113,104명으로 97%를 차지하였다. 대만인은 국교 단교조치의 여파로 극히 미미한 168명이었고 무사증 입국이 허용된 2003년에야 7,101명 입국(전체 무사증 입국의 7.2%)하였다.

홍콩인은 직항노선이 있다가 운항중단이 계속된 탓으로 2002년 714명, 2003년 101명, 2004년 206명에 불과하였다.

중국인 전체 무사증입국자 1,108명중에서 44.6%인 제주지역무사증 예외적 적용 사항인 지정여행사가 초청한 중국인단체관광객은 495명(0.4%)에 불과하였다. 이는 제주도국제자유도시 특별법이 시행된 해로, 그 해 10월에 처음 중국인 단체관광객이 입국하였기 때문이다.

137) “재정리”, 출입국관리정보시스템, 출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

〈표 3-16〉 나라별 체류자격별로 분류한 인접국가 관광객 통계¹³⁸⁾

※ 「/」 표 오른쪽은 국가의 숫자

체류자격별	연도별					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
일본인 총입국자	114,986	122,446	113,104	89,080	118,336	129,105
사증면제(B-1)	40	13	8	12	11	6
관광통과(B-2)	114,625	122,070	112,689	88,631	117,714	128,362
단기종합(C-3)	49	40	46	50	169	325
대만인 총입국자	189	249	204	7,227	16,366	36,915
사증면제(B-1)	0	0	0	0	0	0
관광통과(B-2)	156	197	168	7,101	16,004	36,457
단기종합(C-3)	2	14	10	20	63	134
중국인 총입국자	12,930	18,441	20,616	9,506	17,273	20,945
사증면제(B-1)	0	0	0	0	0	0
관광통과(B-2)	243	346	1,108	1,734	4,922	5,354
단기종합(C-3)	12,458	17,720	18,747	7,485	11,721	14,636
홍콩인 총입국자	6,868	3,358	774	111	211	1,348
사증면제(B-1)	0	0	0	0	0	0
관광통과(B-2)	6,739	3,287	714	101	206	1,334
단기종합(C-3)	124	44	49	10	7	14

2005년의 통계는, 전국적으로 시행된 일반무사증을 통해 입국한 전체 외국인관광객의 90.5%인 36개 국가 국민 173,863명이 입국하여 2002년에 비해 6%이상 비중이 높아진 것을 보여주고 있다.

그러나 일본인은 전체 무사증 입국자의 2/3인 74%(129,105명)로 점차 비중이 낮아지고, 지정여행사가 초청한 중국인 단체관광객은 3,828명으로 전체 무사증의 2.2%이지만 중국인 전체 무사증 입국자 5,354명의 71.4%로 비중이 2002년에 비해 높아지고 있다.

그리고 이와 더불어 대만인은 전체 무사증 입국자의 1/5수준인 21%(36,457명)에 이르는데 이것은 매일 3~4회 대만/제주/중국을 잇는 환승노선의 증설됨으로 인한 것이다. 반면에 직항노선이 없는 홍콩인관광객의 입국은 여전히 미미하나 소폭

138) “재정리”, 출입국관리정보시스템, 출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

으로 증가, 전체 무사증 입국자의 0.8%(1,334명)에 다다른 것으로 나타났다.

〈표 3-17〉는 제주공항 등을 통한 외국인 무사증 입국자에 대한 통계¹³⁹⁾를 집계하여 정리한 것이다. 순전히 제주지역무사증 대상국가에만 해당된 입국자를 대륙별로 분류하면 아시아주 11개국, 남미주 2개국, 유럽주 3개국, 오세아니아주 1개국, 아프리카 6개국으로 조사되었다.¹⁴⁰⁾

〈표 3-17〉 제주도를 통한 외국인관광객중 무사증 입국자 통계표(2000년~2005년)

※**범례**) 휴먼고딕 : 시증면제, 굵림 : 일반적 무사증(전국), 휴면명조 : 제한적 무사증(제주지역)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
총출입국자	499,428	409,279	304,115	405,174	410,252	377,692	
외국인 입국	191,958	154,171	107,363	138,024	145,829	137,481	
무사증(B-2)	173,863	90.6	139,774	98,496	116,689	126,532	123,290
제주무사증	3,828	2.0	3,948	1,166	495	※ 중국인 관광객	
싱가포르	6		6		1		2
말레이시아	6		1	2		2	2
터키							1
일본인	128,362	67.3	117,714	88,631	112,689	122,070	114,625
대만인	36,457	19.2	16,004	7,101	168	197	156
홍콩인	1,332/2	0.7	206/	101	714/7	3,267/42	6,528/211
마카오	45		12				
브루나이					1		1
사우디아라비아					1		
아랍에미리트			2				
키프로스			1				
중국인	5,336/27	10.9	4,894/28	1,692/42	1,099/9	341/5	242
필리핀	3		1	16	6	3	3
인도네시아				5	3	36	31
베트남					5		1
인도					1		5
몽골	1				1	7	1
미얀마			1	1			2
파키스탄							

139) “재정리”, 출입국관리정보시스템, 출입국심사→통계→출입국자 통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

140) 범례를 잘 참조하여 구분하여 볼 것. 5~6년 동안에 1~3명의 극소수의 인원까지 포함함.

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
폴디브		1				
요르단		1				
레바논						1
미국인	1,825	1.0	607	703	1,475	237
캐나다	287		117	109	230	140
브라질	3	1	1	22	3	11
파나마						2
도미니카공화국				1		
칠레	1		1	2		
아르헨티나	3	5	3	1	1	
파라과이				7		
온두라스				1		1
베네수엘라	1	3	1	2		5
과테말라		1				
볼리비아						1
벨리즈	1			1		
영국	9	6	1	10	13	40
독일	5	1	4	3		2
프랑스	5		1	1		1
네덜란드	1		2	1	1	9
이탈리아	3	1	1			
핀란드	1				1	1
스웨덴	1	2				
벨기에			1		1	1
오스트리아	1	1	1	2	1	2
스위스						1
노르웨이	1					
폴란드	1					
라트비아	1	1				
슬로베니아				2		
알바니아				1		
크로아티아			1			1
러시아(연방)	17	10	1	3	4	
유고슬로비아				1		
우크라이나	2					
뉴질랜드	1			1		
오스트레일리아	106	107	42	67	108	102
키리바시					1	
나우루			3			1
투발루		1				
피지		1				
팔라우	2	2				
마이크로네시아		1			1	

	2005		2004	2003	2002	2001	2000
모리셔스					2	1	
모리셔스							
이집트			1	2		1	
남아프리카공화국			1	2	6	5	2
카메룬			2				
케냐					1		
통가					1		
시에라리온					1		
코트디부아르							1
탄자니아					1		
세네갈			1				
국제연합					1		
무국적			29	25	134	42	24

3. 제주지역무사증 입국관리 제도의 한계와 문제점

1) 불법이동의 사례

제주출입국관리사무소에서 적발하여 처리한 2001년 이전까지의 불법입국의 형태는

첫째, 집단으로 밀입국하거나, 둘째, 위·변조 여권과 사증으로 입국하거나, 셋째, 정상적인 입국형태인 무사증이나 사증면제나 단기사증을 소지하여 입국한 후 체류기간을 넘기기 전에 잠적하여 불법 체류하는 방법이었다.

그러나 2002년 이후 제주국제자유도시특별법에 의한 「제주지역무사증」이 시행되면서 지금에 이르기까지 중국인의 입국과 기타 국가의 국민의 입국이 늘면서 등장한 불법입국 형태는,

첫째, 소위 '제주 무사증'으로 입국한 후 불법 이동,

둘째, 위장결혼으로 입국,

셋째, 국제 학술대회나 국제행사의 참가를 빙자하여 입국한 후 잠적,

넷째, 관광객을 빙자하여 중국인단체관광객에게 부여되는 단기종합 사증으로 입국한 후 단체일행에서 이탈,

다섯째, 불순한 목적의 입국을 위하여 허위로 초청하거나 상용을 빙자하여 입국하는 방법으로 패러다임이 변화하여 감을 알 수 있었다.

물론, 제주출입국관리사무소는 제주국제자유도시특별법 시행초기에 제주지역무사증을 확대하면서 "제주무사증입국자에 대한 불법이동 방지대책"을 수립하면서 이러한 문제점을 예측한 바 있다.

이는 그 당시의 예측과 염려가 현재의 「제주지역무사증」 입국제도의 문제점으로 그대로 반영, 복사되어 수면 위에 떠오른 것임을 밝힌다.

그리고 이 「제주지역무사증」 제도는 시행초기이며 이제야 안착하는 단계에 접어들어 「표 3-18」에서 보듯이 낮은 비율이다.

그러나 향후에 제주지역무사증의 입국을 허용하는 범위를 중국인에 대한 개별 관광까지 전면적으로 개방하게 된다면 이들 불법이동을 목적으로 입국하는 외국인이 다량으로 입국하게 되어 관계당국의 골머리를 앓게 할 것이며 제주사회의 또 다른 핵심이슈로 자리 잡을 것이다.

이것은 불량한 목적으로 입국하려는 중국인들뿐만 아니라 동남아노선을 개설하게 되면 이들 동남아시아 국가의 국민들의 불법이동을 위한 주된 입국수단으로 자리 잡을 것으로 전망된다.

〈표 3-18〉 제주지역무사증 중국인 입국자 및 불법이동자 적발현황¹⁴¹⁾
단위: 명

기 간	단체 수	입국자	불법이동자	적발	비고
2002년	14	495	0	0	
2003년	68	1,166	51	16	
2004년	289	3,948	14	6	
2005년	251	3,828	10	9	
2006년(1~6월)	198	3,552	13	13	
계	820	12,989	88	44	

다음의 통계표에서 보듯이 초기 1년에는 중국에서의 자국국민에 대한 '여권 미 발급' 등의 방법으로 여행을 제한하여 극소수가 입국하였다.

〈표 3-19〉 “제주지역무사증” 여행사별 중국인 입국자 불법이동 사례¹⁴²⁾

입국 일자	지정여행사	입국인원	불법이동인원	잔류자 출국	처리결과
2003. 1. 3	코엔씨	25	1	2003. 1. 7(24)	소재불명 1
2003. 1. 17	“	11	1	2003. 1.21(10)	소재불명 1
2003. 2. 11	창스	41	16	2003. 2.14(25)	강제퇴거 10 소재불명 6
2003. 8. 26	힐튼관광	39	22	2003. 8. 31(17)	강제퇴거 3 소재불명 19
2003. 10. 4	국제	70	3	2003. 10. 7(67)	강제퇴거 3
2003. 10. 17	창스	11	8	2003. 10.19(3)	소재불명 3
2004. 5. 18	홍보	12	6	2004. 6. 3 (3)	강제퇴거 4 고발(퇴거) 2
2004. 9. 17	국제	9	8	2004. 9. 19(1)	소재불명 8
2005. 8. 22	대명	9	9	2005. 8. 26	강제퇴거 9
2005. 11. 25	한중에바다	1	1	2005. 11.27(5)	소재불명 1
2006. 6. 4	한중에바다	13	13	2006. 6. 8(13)	강제퇴거 13

141) 법무부, 「체류외국인 동향조사 기법연구」 법무부 출입국관리국, 2004, P.95

그러나 '제주무사증'에 대한 중국 각 성의 이해가 선행되면서 이런 애로점이 해소된 2~3년차에는 꾸준히 증가하였고 4~5년차에는 1만 명가량이 입국할 것으로 예측된다.

그리고 중국인들이 불량한 목적으로 입국하기 위한 수단으로 위험요소가 많은 "밀입국"의 시대는 막을 내리고, 관광을 빙자하여 "제주무사증"으로 입국을 시도하는 패러다임으로 바뀌었다. 실제로 <표 3-19>에서 보는 것처럼 대부분 "제주지역무사증" 입국자중 체류제한지역을 이탈하여 다른 지역으로 불법으로 이동한 중국인들에게 불법브로커들이 개입하는 경우가 대다수였다. 게다가 수법도 다양하여 금년에도 무사증으로 제주도에 입국한 뒤 불법이동하려다가 적발된 사례가 있었다.

이처럼 '제주지역무사증'으로 입국한 중국인 단체관광객들이 제주관광을 빙자하여 입국한 후, 불법 이동하는 사례가 부작용으로 나타나 부각되었다.

제주지역무사증 불법 이동자들은 대부분 국제범죄(알선브로커)와 연결되어 있기 때문에 사회의 핵심이슈로 부상된다면, 중국인 단체관광객의 제주지역무사증 입국에 대한 따가운 여론으로 인해 정책결정자들의 정책결정과 입안에 영향을 미칠 수 있겠다.



2) 그 외의 과제들

그러나, 이런 문제점에 못지않게 '제주지역무사증' 개방을 위해서는 다음과 같은 선결과제가 해결되어야 한다.

첫째는 자국민에 대한 중국정부의 여행제한 정책의 문제이다. 중국은 무사증으로 출국하려는 자국민에 대한 여행제한을 아직껏 완전히 풀지 않고 있으며 국가여유국에서 전담여행사를 통해 단체관광객명단을 제출받고 발급해 주고 있다.

둘째는 제주 직항(또는 경유) 국제노선 다변화의 문제¹⁴³⁾로 <표 3-20>를 보면 증가추세에 있으나 현재 '일본·중국·대만' 중심의 단순노선에 편중되어 있다.

외국인 관광객을 유치하기 위해 가장 중요한 것은 동남아를 비롯한 다른 나라와의 근접성이 확보되어야 한다는 점이다.

동남아·중동·미주·구주 노선으로 점차 확대해야 제주지역무사증의 효력이 확실해지며, 중국은 아직도 거대한 잠재력을 가진 관광시장이기 때문에 현재의 대

142) 법무부, 「체류외국인 동향조사 기법연구」 법무부 출입국관리국, 2004, P.95, 필자가 쓰고 발표한 P.69~100의 「제주국제자유도시 지향 출입국관리 환경 변화의 전망」의 내용임.

143) 김상태, 제주도 외래관광객 유치촉진방안, 한국관광연구원, 1999, P.6~7

만과 홍콩, 중국인 관광객 마케팅을 적극화해야 한다.144)

〈표 3-20〉 제주국제공항을 통한 국제선 입출항 항공기 통계표¹⁴⁵⁾

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
항공기 편수	5,305	4,189	2,989	2,936	3,188	2,541

셋째는 제주도내 지정여행사의 외국인관광객 유치능력의 영세성과接客능력의 한계이다.

제주도내 지정여행사는 2006년 현재 제주도내 7개 업체¹⁴⁶⁾가 있지만 여행사의 자본금이 대부분 5천 만원 정도에 불과하고 극소수 업체만 1~2억 원 정도이다. 이렇게 취약한 제주도 여행사의 형편 탓에 한탕주의에 약하며, 지방여행사의 경영능력 한계로 중국 등 여행사와의 송객 계약을 유치할 수 있는 역량이 부족하여 현지 브로커 접촉에 있어 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다.

우리는 위와 같은 분석을 통해 제주지역무사증이 시행되어오는 동안 시사점과 문제점들이 많음을 알게 되었다.

특히 무사증으로 입국한 중국인들의 불법이동 사례는 다가올 전면개방의 시대에 반드시 불법이동방지시스템이 철저히 구축되어야 함을 시사하고 있다.

144) 「정책연구 2001-5」, “제주지역의 중국관광객 유치방안”, 제주발전연구원, 2001, P.19

145) 재정리, 출입국관리정보시스템, 출입국심사→보고→일일심사업무보고

146) (유)대명해외관광, (주)한도관광, (주)국제여행사, (주)제주동서관광, (유)제주스토리여행사, (유)유진해외여행, (유)뉴아주관광

제 IV 장 외국인관광객 유치를 위한 제도 개선방안

1. 기본 전제

본 연구의 최종 목표인 중앙정부의 특례적 지원과 규제완화를 통하여 기대되는 외국인관광객 유치를 위한 제도 개선방안은 다음과 같은 기본전제를 담고 있다.

첫 번째 개선방안의 기본 전제는 제주특별자치도 특별법 제156조의 규정에 근거하고 직항노선을 이용하여 제주도로 관광·통과 목적으로 입국하게 하고 외국인관광객 유치를 위한 개선 방안을 도출하는 것이다. 이때 개선안은 의제 설정을 위한 범위에 한한다.

둘째는 이 법이 새로이 제정, 시행됨에 따라 아래의 몇 가지 사안들을 제도적으로 정비, 보완하기 위한 것이다. 따라서 보완점을 찾아내어 시스템을 개선하려는 방향성은 이 연구의 대전제라고 하겠다.

셋째, 본 연구의 개선방안을 도출하고 정책적인 의제설정을 위한 제안과 제도적 대안은 출입국관리행정 분야에 근무하면서 오랜 경험을 통해 얻은 측면과 또한 정책을 집행해 온 집행자의 입장에서 제시한 것으로서 필자의 주관적인 의견이라는 것임을 밝힌다.

2. 정책적 제안

제주지역 무사증에 관련된 법조항들은 현행 '제주국제자유도시특별법'이 폐지되고 2006. 7. 1부터 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'으로 그 내용이 전부 옮겨져 전환되어지는 시기이다.

(1) 따라서 동법 156조에 의거 법무장관은 따로 고시, '제주무사증 입국제한 국가'를 지정해야 한다. 현재 <그림 4-1> 과 같은 22개 국가인 입국제한 국가국민 범위를 재검토하여 대상국가를 축소하는 등의 내용을 담아 고시 내용에 반영해야 한다.

〈그림 4-1〉 입국 제한 22개 국가국민 범위



(2) 그 다음은 법률과 시행령에 맞추어 현행 '제주국제자유도시 무사증 입국 및 체류지역 확대허가 등에 관한 지침' 등을 전면적으로 개정하거나 다른 절차규정까지 포괄한 새로운 지침을 제정하여야 한다. 제주특별자치도 특별법 제157조 ⑥항에 규정¹⁴⁷⁾한, 동법 대통령령에 아직은 담지 못한 내용인 체류지역 확대허가와 허가취소 절차, 신원보증절차, 체류지역 확대허가의 확인절차에 대한 새로운 규정을 법무부장관훈령 등의 방법으로 제정하여야 한다. 물론 외국인초청확인서 발급제도 등을 개선하는 것까지 포함되어야 한다.

중요한 것은 우리나라의 입국관리제도중에서 제주지역무사증의 입국제한국가의 범위를 정책적으로 의사결정하기 위한 모형을 설정하여야 한다.

필자는 다음 〈표 4-1〉과 〈표 4-2〉와 같이 두 가지의 정책적인 의제, 즉 점증적 대안과 합리적 대안을 설계하였다. 이는 출입국관리행정 분야의 오랜 실무경험을 토대로 집행자의 입장에서 밑그림을 그린 것이다.

그 다음은 정책을 제도적으로 뒷받침하기 위해 개선해야 될 사항으로서 다음의 대안들을 제시한다.

1) 점증적 대안

(1) 현재의 입국 제한국가 중 불법체류다발국가 15개국을 불법체류 비율이 높은 순위로 정한 3~5개 국가의 국민으로 대상범위를 축소하되, 불법체류비율은 연속 3년 동안을 기준으로 산출한다.

3년마다 이 국가의 범위를 갱신하여 법무부장관이 다시 고시할 수 있도록 하면 바람직스럽지 못한 외국인의 불법 입국과 체류를 방지할 수 있는 제도적인 장치

147) ⑥ 제157조제1항의 규정에 의한 허가절차, 제3항의 규정에 의한 신원보증절차, 제4항의 규정에 의한 허가취소절차, 제5항의 규정에 의한 체류지역 확대 허가의 확인 절차는 대통령령으로 정한다.

로 자리 잡을 수 있을 것이다. 또한 이것은 ‘개방’과 ‘관리’의 잣대를 모두 만족시킬 수 있는 <표 4-1>의 대안이 될 것이다.

<표 4-1> 점증적 대안, 제주무사증 입국이 제외되는 국가의 국민 (11~13개국)

미수교국(1개국)	마케도니아
테러지원국가(7개국)	이란, 이라크, 수단, 리비아, 쿠바, 시리아, 팔레스타인
국내 불법체류 비율 상위 5개 국가 등	예시) 중국, 몽골, 필리핀 + 파키스탄, 방글라데시

(2) 초청확인서를 ‘외국인단체관광객유치사실 확인서’로 바꾸고, 유치확인서를 발급해주는 기관을 제주출입국관리사무소와 재외공관 모두에서 확인할 수 있는 이원체제로 개선한다. 이는 재외공관에서도 외국인 단체관광객 유치에 대한 확인사항을 입력할 수 있는 정보인프라를 구축하면 가능하다.

2) 합리적 대안



물론 미수교국가와 테러지원 국가의 국민은 사증을 반드시 소지하도록 하는 것이 세계 각국의 추세이다. 따라서 입국이 제한되는 국가로서 미수교국가와 테러지원 국가의 국민은 포함시키기는 하되 가급적 최소화 하는 방안이다. 그러나 불법체류 비율의 국가국민을 우선순위로 매겨 무사증 제한국가에 포함시키던 부분을 <표 4-2> 처럼 폐지하자는 안이다.

<표 4-2> 합리적 대안, 제주무사증 입국이 제외되는 국가의 국민(8개국)

미수교국(1개국)	마케도니아
테러지원국가(7개국)	이란, 이라크, 수단, 리비아, 쿠바, 시리아, 팔레스타인

이 안이 채택되면 입국심사관은 제주직항노선으로 입국하는 외국인에 대한 입국장에서 정밀심사를 강화하게 될 것이다. 이와 더불어 다음에 열거하는 제도적인 사항들이 필수적으로 보완되어야 하며 제주도 전역의 항만과 포구, 제주공항의 출입지역을 철저히 검색하는 불법이동 방지시스템이 갖추어야 하는 전제조건을 충족시켜야 할 것이다.

3. 제도적 개선방안

필자는 앞서 제주지역무사증에 대한 시행상 도출된 문제점을 바탕으로 제주지역무사증 제도에 대한 개선안을 마련하였다.

그러나 앞의 점증적 대안이나 합리적 대안 모두가 정책의제로 설정되어 적극적인 정책적 의사결정에 들어간다고 하더라도 반드시 제도적으로 보완해야 될 사안들이 있다.

지금 제주도 지역에 한해서 시행하는 제한국가 국민(22개국)에 대한 제주지역무사증 입국절차는 일반 여객과 다르다. 따라서 다른 입국자들에 비해 ‘차별하는 것은 아닌가?’라고 반문할 정도로 입국장내에서의 대기시간이 다소 길다.

제주지역무사증으로 입국하려는 중국인 단체여행객들이 소지해야할 구비서류인 외국인 초청확인서(사증과 동일함) 명단을 확인하는 절차는 전국적으로 시행되고 있는 중국인 단체관광객에 발급하는 단체사증(단기종합, C-3)과 입국절차적인 측면에서 똑같다.

그러나 외국인 초청확인서 발급은 제주지역무사증으로 입국하는 중국인 단체관광객에만 적용되는 제도이기 때문에 정책당국의 관심권밖에 있다. 더군다나 제주지역무사증은 제주에만 한정되는 제도이기 때문에 출입국관리정보시스템이라는 전산 인프라 안에 프로그램화 되어있지 않다. 따라서 모든 절차를 포함하여 가장 긴요한 입·출국 심사에도 전산시스템을 활용할 수 없다.

필자는 이 점에 착안하면서 점증적 대안과 합리적 대안을 정책적으로 선택한다고 하더라도 이와 동시에 미비된 제도를 보완해야 하기 때문에 레이업 시스템과 제도적으로 뒷받침해야 할 국경선관리 개념으로서의 불법이동방지시스템 개선안을 마련하였다.

1) 제주지역무사증 관리 전산프로그램 개발

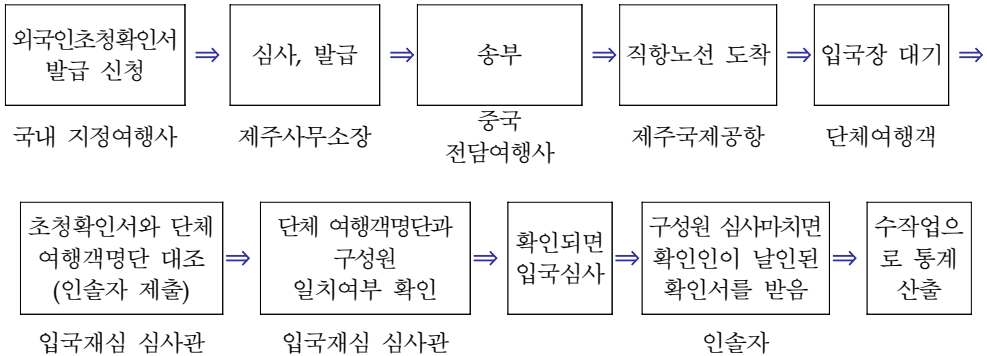
출입국정보시스템 한쪽 귀퉁이를 차지하게 될 제주지역무사증관리 전산프로그램을 개발하게 되면 단체여행객과 인솔자의 심사절차가 3단계로 축소되고 대기시간과 심사시간이 10분 정도의 큰 폭으로 단축될 것이다. 그 뿐만 아니라 다른 단체관광객(C-3)과 제주무사증 관광객간 출입국절차 과정에서의 차별적 요소와 불편사항이 제거된다.

즉 전산프로그램을 개발하여 “IV.1. 나. 중국인 단체관광객을 위한 단체사증”에서와 같은 절차를 밟아 제주지역무사증으로 입국하는 중국인을 포함한 외국인

단체여행객의 입국절차를 개선해야 한다.

이를 보기 쉽게 그린 <그림 4-2> 개선하기 전의 흐름도와 <그림 4-3> 개선한 이후의 흐름은 아래와 같다.

<그림 4-2> 개선하기 전, 제주무사증 중국인단체여행객 입국절차도

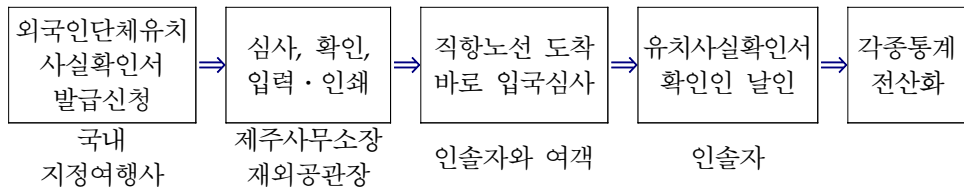


이런 사례는 단체사증(단기종합, C-3)으로 입국하는 중국인단체관광객 입국절차의 개선사례를 그대로 특례 분석하여 적용한 것임을 다시 한번 밝힌다.

이것을 개선하기 전에는 <그림 4-2>에서 보는 것처럼 8~9단계의 입국절차를 거치게 된다. 단체여행객들이 직항노선으로 입국하여 입국장에서 대기하는 것은 중국인단체관광객의 경우 동일항공편으로 입·출국하는 것이 원칙이므로 외국인 초청확인서와 단체여행객 구성원 일치여부가 확인되어야 입국심사가 개시되기 때문이다.

이런 까닭에 불필요한 심사대기 시간으로 인하여 입국장이 여러 대의 입국항공편으로 혼잡할 때에는 통제할 수 없는 지경까지 이를 수 있다는 말이다.

<그림 4-3> 개선한 이후, 제주무사증 중국인단체여행객 입국절차도



제주지역무사증 전산프로그램을 개발하여 심사관이 전산시스템에서 확인할 수만 있다면 제주 무사증 단체여행객은 일반 승객과 동일한 절차로 출입국심사를 받게 되고 따라서 불필요한 대기시간과 대기로 오는 차별적 요소가 제거된다.

2) LayUp제도¹⁴⁸⁾ 도입

(1) 검토배경

「제주지역무사증」이 제주자치도의 직항노선을 통한 공항과 항만에 한해 제한됨으로 인해 직항노선이 없는 국가의 단체관광객에 대하여 제주도로 관광객을 유치할 현실적 대안이 없다.

제주직항노선으로 입국할 수 없는 「제주지역무사증」 관광객을 여타의 다른 국제공항이나 인천국제공항으로 입국하여 김포공항을 경유, 제주공항으로 바로 오는 환승 외국인 단체관광객 등을 위한 “LayUp제도”¹⁴⁹⁾를 만들게 되면 신규 제주 직항노선 개설이 안 되는 고층에 대한 대응방편이 될 것이다.

이 제도는 1998년에 「중국인 제주 무비자시행에 따른 김포/제주간 환승방안」¹⁵⁰⁾을 마련하여 김포/제주 간 환승 중국인 단체관광객에 대하여 3개월간 시범운영한 적이 있다.

(2) 현황 및 문제점

법적으로는 「제주지역무사증」입국 허용대상국가는 176개 국가이며, 제외국가 국민이라도 단체관광객일 경우 예외적용을 통해 외국인초청확인서에 의한 입국이 가능하다. 그러나 실제 입국하는 외국인 단체관광객 송출국가는 일본·중국·대만·홍콩 4개국에 불과하다.

최근 대만/제주/중국 교차 연결노선이 매일 2~3회에 도달하여 환승여객이 증가하고 있어 T/S관광객의 입국이 늘어날 것이 예상된다. 또한 아직 제주공항으로 직항노선이 개설되지 않은 고소득 외국인관광객이 있는 미주나 구주지역 또는 중동지역을 겨냥한 관광객 유치전략이 될 것이다.

우리는 「제주지역무사증」과 T/S관광객이 인천공항을 통해 입국할 경우 제주 특별자치도 특별법 156조~157조를 준용하여 Lay Up시스템 등을 갖추어야 됨에 유의하여야 한다.

148) 레이오버(LayOver)라는 용어를 검토했으나 이는 승무원들이 자기나라 국제공항을 떠나 비행근무를 하고 다시 자기나라로 되돌아가는 서비스를 하기 전까지 현지 나라에서 보내게 되는 것으로 배제하였음. Lay Over란 원어 뜻은 비행기를 잠재운다는 뜻이 있음.

149) 필자가 이 논문에서 창안한 제도로서 외국인정책 발굴 차원에서 연구용역을 줄 필요성이 있다. 골프에서 'LayUp'이라는 의미를 사용. 그린(홀 막대기 꽂혀 있는 장소)까지 골프공을 한 번에 직접 도달시키기 어려울 경우, 그린 주변에 헤저드(모래벙커, 호수 등 장애지역)가 있을 경우, 또는 코스 공략상으로 이미 계획된 경우와 같은 상황에서 골프공을 그린에 가까운 거리에 의도적으로 도달시키고 나서 그린을 공략 할 때에 '레이업'이라는 말을 사용. 따라서 '레이업'은 그린에 좀 더 안정적으로, 또는 효과적으로 공략하기 쉽도록 하기 위한 효율적인 차선택임

150) <문서>, 법무부 입국61500-1188, 1998. 6.12

(3) 개선을 검토해야 할 내용

우선은 제주특별자치도 특별법 156조의 규정에 의한 「제주지역무사증」 입국 허용대상국가지정을 위해 적절한 국가범위와 수준 등을 도출, 정책대안을 개발해야 한다.

그리고 제주공항 직항노선 입국이 불가능한 외국인 단체관광객에게도 인천공항을 통해 입국, 김포공항을 경유하여 제주공항으로 오려고 할 때 Lay Up시스템 등을 갖출 경우에 「제주지역무사증」 입국이 가능하도록 제도를 개선하는 방안이다.

Lay Up시스템이 도입될 경우 Lay Up요원(인천→김포→제주를 연결할 때 경로 안내 및 국내선대기실 출입통제와 무단이탈 방지 등 감시역할)을 신설·투입하여야 한다. 인력투입의 방법은 청원경찰이나 용역직원으로 대체하는 방안으로 점증적 또는 합리적 대안에서와 똑같이 사용할 수 있는 제도이다.

3) 체류지역 확대허가 등 확인 검색제도의 보완

「제주지역무사증」으로 입국한 외국인관광객이 국내의 다른 지역으로 이동하려 할 때에 제주공항과 제주항 등지의 국내선에서 체류지역 확대허가 등을 확인하기 위한 검색제도를 개선하는 방안¹⁵¹⁾이다.

현행 법령에 따르면 공항과 항만에서 체류지역 확대허가 여부를 확인할 수 있는 권한과 직무수행을 할 수 있는 권한은 출입국관리공무원과 권한 있는 공무원으로 한정되어 있다.

때문에 국내선 출발대합실로 들어가는 외국인들은 외국인 전용통로를 이용하여 제주출입국관리사무소 소속 공무원의 대인검색을 받고 있다.

이 제도는 국내선 출발대합실에서 용역회사 직원이나 청원경찰에게 대인검색권한을 위임할 수 없는 현재의 법적 조항이 난관이기는 하나, 이 조항을 개정하여 용역회사에게 용역을 주거나 청원경찰을 활용할 수 있도록 해야 한다.

이 부분은 제주특별자치도 특별법에 의한 제주국제자유도시를 위한 제도임으로 제주도 지방재정 중 국제자유도시 사업회계의 가능한 범위 내에서 불법이동방지 시스템을 구축하는데 필요한 인력의 충원비용을 부담하도록 하여야 한다.

151) 외국인관광객 유치를 위한 정책 발굴 차원에서 연구할 필요성이 있음. 일반회계로 예산확보가 어려울 경우 제주특별자치도에 의뢰하여 지방예산을 확보하는 방안을 검토해야 한다.

(1) 검토배경

이 제도는 제주국제자유도시특별법 15조에 규정된 「제주지역무사증」 입국외국인의 제주 공·항만에서 체류지역 확대허가 등을 받았는지의 여부를 확인하기 위해 2002년부터 도입된 제주지역에만 있는 독특한 국내선 검색제도로 출입국관리공무원 등을 국내선 검색요원으로 상주시켜 왔다.¹⁵²⁾

제주공항과 제주항 등지에 국내선 출발 대합실에 검색요원을 파견하고 외국인 전용통로를 개설하여 검색 업무를 시작하였으나 아직 제도적으로 보완해야 될 문제가 있다.

이들 「제주지역무사증」 입국외국인의 체류지역은 제주도에 한해 제한된다. 그렇기 때문에 그동안 관광을 빙자한 외국인의 불법이동이 있어 왔다. 따라서 이들의 불법이동에 대한 방지시스템을 장기적으로 안착시키고 그에 따른 인력배치 등에 대한 대안을 하여야 한다.

(2) 현황 및 문제점

법적으로는 출입국관리공무원 등 권한 있는 공무원만이 그 직무를 담당하도록 되어있다. 현재 국내선 검색을 위한 출입국관리공무원 등이 제주국제공항과 제주항 등지에서 매일 06:00~22:00까지 근무를 한다. 그러나 국제선으로 입국하는 외국인들을 위한 출입국심사인력을 보충하기에 바쁜 실정으로 인력배치의 문제와 제도상의 불합리한 점이 있다.

(3) 개선을 검토해야 할 내용

체류지역 확대허가 등의 확인을 위한 국내선 검색요원을 출입국관리공무원만이 아닌 용역회사에 용역을 주는 제도를 연구·검토하여야 한다.

제주지역의 국내선과 항만 등지에서 효율적으로 검색하는 방안을 마련하여야 하고 용역을 줄 경우 합리적인 인력 규모와 인건비 책정수준을 도출해야 한다.

앞의 “IV. 2. 제주지역무사증 실태 분석”에서 자행되는 중국인 단체관광객의 불법이동 사례를 통해 보면 중국인 단체관광객에 대한 제주지역무사증의 예외적 적용을 통해 입국이 가능하게 된 2002년 이후에 불법이동이라는 새로운 유형의 제주국제자유도시법위반 외국인사범이 생겼다. 이들은 국제범죄조직과 연계되어 대량 불법이동을 시도하는 것으로 분석되었다.

152) 제주특별자치도 특별법에 의한 제주도에만 있는 독특한 제도이나 전국적 시행사항이 아니므로 자칫하면 외국인정책 결정부서의 관심을 끌 수 없는 사각지대에 놓여 있음.

그래서 앞서 점증적 대안에서 제시한 “체류지역 확대허가 등의 확인을 위한 국내선 검색제도”는 점증적 또는 합리적 대안에서 똑같이 빛을 발하는 제도로 자리 잡게 될 것이다.

4) 불법이동방지시스템의 제도적 개선

(1) 불법이동방지시스템 구축 장소와 위치

체류지역 확대허가 등의 확인을 위한 제도는 현재의 제주국제자유도시특별법에 규정된 다음 <표 4-3> 과 같은 3곳의 위치와 장소에서 불법이동방지시스템을 구축하여야 한다. 그러나 이제까지는 중국인에 대해 무사증을 전면 개방하지 않았기 때문에 불법이동방지시스템의 필요성을 그다지 느끼지 못했다.

<표 4-3> 불법이동방지시스템 구축 장소와 위치

<input type="checkbox"/> 제주 공항과 항만 국내선 출발입구에서 외국인여부 검색 - 신분증(여권 등)과 탑승권 대조 - (한국공항공사와 해운조합) <input type="checkbox"/> 국내선 출발부스에서 체류지역 확대 허가여부 확인 등 - 여권 및 출입국관리정보시스템 대조(제주출입국관리사무소) - <input type="checkbox"/> 입국한 무사증외국인에 대한 체류실태 조사 - 이탈·잠적 감시(제주출입국관리사무소) -
--

(2) 불법이동 취약 지역과 요소

첫째는 제주 공항과 항만 국내선 출발입구에서 외국인여부를 신분증과 탑승권을 대조하는 시스템이다.

지금은 한국공항공사 제주지사가 위탁한 업체와 해운조합에서 제주도의 공항과 항만의 국내선 출발입구에서 외국인여부를 검색해야하나 출발 밀집시간대에는 여객이 너무 밀려 일일이 신분증(여권 등)과 탑승권을 대조할 수 없는 형편이다.

따라서 내국인을 가장한 외국인이나 용모가 한국인과 비슷한 외국인들이 드나들어 제주 공항과 항만 국내선 출발입구에서 책임질 기관이 없다.

참고로 과거 경찰은 ‘항공기 탑승자에 대한 신체, 휴대물품 및 위탁수하물에 대한 보안검색’ 업무를 감독하여 최근까지 이르렀다. 그리고 미국이 2001년 9월 11

일 테러사건 이후 영향을 받아 2002. 8. 26 제정된 ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’ 15조에 의하여 제주공항 국내선 출발입구에서 한국공항공사 제주지사가 위탁한 업체에서 인계받아 시행하고 있다.

한국공항공사측은 제주지역무사증으로 입국한 외국인의 다른 지역으로의 불법이동을 검색할 권한이나 책임이 없다.(이에 대한 검색을 거부) 그래서 제주지역무사증으로 입국한 외국인의 다른 지역으로의 불법이동을 철저하게 검색할 제도로 <표 4-4> 와 같이 보완이 필요한 과제이다.

<표 4-4> 국내선 출발입구에서의 불법이동에 대한 대책검토

<p>○ 2005년 8월, 중국인 11명을 인솔하여 제주무사증으로 입국시킨 후 타지역으로 불법이동을 예비·음모하였다가 적발되어 구속되었던 중국인 L씨는 제주공항 국내선을 사전 답사, 검색이 소홀한 틈을 이용하여 한국인과 뒤섞여 불법 이동시킬 계획이 있음.</p> <p>○ 국내선 출입구에서 ‘국민을 위장한 외국인’에 대한 신분증과 탑승권 대조를 통한 사전 차단은 불법이동의 취약부분을 개선해야할 최대사안으로서, 승객 검표업무에 대한 지휘감독권을 출입국관리사무소에 부여하는 방안을 법적 제도적으로 검토해야 함</p> <p>- 출입국관리사무소에서 제주지역무사증 입국자명단을 통보해도 한국공항공사 제주지사 측(경비보안팀)은 이에 접수와 검색을 계속하여 거부하는 실정임. - 한국공항공사 제주지사가 위탁한 업체 “시큐어넷”의 기능은 법률에 의한 검색권한(권한 있는 공무원만 해당)이 없어서 동법에 의해 사용할 수 없는 사각지대에 놓여 있음</p> <p>- 제주지역무사증 허용국가 대폭확대에 따른 불법이동방지대책은 제주특별자치도 특별법 제156조와 제157조⑤항에 근거한 제주국제자유도시를 위한 제도로 당연히 제주도에서 인력과 비용으로 협력할 사안으로 판단됨.</p> <p>※ 한국공항공사 제주지사가 위탁한 업체 “시큐어넷” 근무여건</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총원 17명(“여특경”으로 호칭), 근무시스템은 4조 편성, 1개조 휴무·하루 3교대 ▪ 근무초소는 3개소(국내선 출발입구 2개소와 국제선 출국장입구 1개소) ▪ 인건비 한국공항공사 측과 계약은 1인당 133만원, 실제 지급급료는 120만원

두 번째 취약지역은 불법이동이 가능한 사면의 바다인 제주도 전역의 항·포구이다.

제주특별자치도 관할 각종 항·포구는 <표 4-5> 에서 보는 것처럼 106개소이다. 이 취약지역은 제주지역무사증으로 입국한 외국인이 체류지역인 제주도를 이탈하여 불법이동을 감행하기가 쉬운 곳이다. 따라서 이 지역을 주기적으로 순찰하거나 사건이 발생 때 마다 추적 감시할 인력이 필요하다.

<표 4-5> 제주특별자치도 관할 각종 항·포구현황

- 개항장 2개소(제주항·서귀포항)
- 연안항 5개소(한림·추자·애월·화순·성산포)
- 국가어항 6개소(도두·하효·김녕·모슬포·위미·신양)
- 지방어항 18개소(조천·대포·우도·신양·가파·종달·표선·강정·사계·신창·세화·화북·하귀·귀덕·고산·신천·태홍·법환)
- 육지 소규모항 63개소
- 도서 소규모항 12개소

사실 제주지역무사증으로 입국하는 외국인들에게 국경선은 제주특별자치도의 사면의 바닷가가 모두 해당된다. <표 4-6> 는 취약점으로서 국경관리의 측면에서의 접근이 필요한 부분에 대한 검토사항이다.

<표 4-6> 제주도 전역의 항·포구에서의 불법이동에 대한 대책검토

- 항·포구에서는 정규교통편이 아닌 소형선박 등 모든 이동수단을 동원하여 밀입국을 감행하듯이 개별 또는 대량으로 은밀하게 타 지역 불법 이동하여 잠적한다.
- 이 사례는 2003년 10월에 무단이탈한 중국인 8명이 숙소를 사전통보 없이 은밀히 애월읍 소재 소형포구 인근의 민박집으로 옮긴 후에 다음날 새벽에 전원 잠적했던 사건으로서 인근 소형포구에서 사전 포섭된 어선 등을 이용하여 불법 이동한 것으로 추정됨.
- 청원경찰 등을 인력시스템으로 단계적으로 보완해 나가야 할 것임.
- 제주특별자치도 특별법 제156조와 제157조⑤항에 근거한 제주국제자유도시를 위한 제도로 당연히 제주도에서 인력과 비용으로 협력할 사안임.
- 제주특별자치도 소속의 기능직이상의 공무원이면 투입가능

제 V 장 결 론

제주특별자치도는 중국·일본·한국 등으로 이루어지고 있는 동북아의 중심권에 위치하고 있다. 그리고 21세기에 들어 세계경제권의 중심지로 부상하게 될 환동해권, 환황해권, 그리고 환태평양권 등을 이어주는 아시아·태평양 지역경제권을 연결하는 고리에 위치하고 있다.

따라서 일본·중국·한국에 대한 지리적 근접성에서 유리할 뿐만 아니라, 아시아와 미주지역을 연결하는 기간항로에 접근되어 있으므로 미국·러시아 등과의 연결이 용이한 장점을 가지고 있다.¹⁵³⁾ 21 세기를 앞둔 지금, 역사의 흐름에 비추어 개방화, 국제화 내지 세계화의 패러다임 차원에서 제주도의 1차 산업 이후의 생존과 발전전략으로 관광 진흥이 모색되어야 한다. 따라서 제주국제자유도시 지향정책은 이러한 제주특별자치도의 지정·지경학적 위치에 비추어 반드시 성공되어야 할 당위성을 갖고 있다.

본 논문은 그런 당위성 아래 2002년 법적인 제도가 제정, 시행된 제주국제자유도시의 로드 맵을 지원하고자 제주특별자치도의 입국관문인 제주국제공항 등지로 입항하는 “外國人관광객을 위한 入國制度 개선에 관한 研究: 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제156조를 中心으로” 연구하였다.

서론에서는 학술적으로 아직 잘 다듬어지지 않은 출입국관리행정 또는 이민행정과 관련된 용어에 대한 개념정리를 시도하였으며, 본문에서 분석된 내용과 「제주지역무사증」의 정책적 시사점과 한계점을 밝혔다.

앞에서 살펴본 바와 같이 대개의 주요 국가들에서도 관광유람 목적의 입국허가가 허용 되는 대상국가의 폭의 차이가 있었을 뿐이지 국익을 위해서 일부 국가에 대해서만 개방하거나 아니면 대부분의 국가를 대상으로 개방한 것이 분석, 고찰되었다.

미국은 비자면제프로그램(27개 국가)을 통한 사증면제(WB 또는 WT)나 미국통과 외국인(C-1) 체류자격으로 입국을 허가하고 있다. 또한 싱가포르의 경우에도 1군(사증면제 17개 국가)과 2군(20개 국가)의 국가분류를 통하여 관광통과 목적의 입국을 나뉘대로 허용하고 있다.

태국은 관광사증이 60일까지, 통과사증이 목적지 항공권만 소지하면 30일까지 일시 체류할 수 있는 시스템이 갖추어져 있다. 또한 일본도 통과상륙이란 의미로 운송업자의 신청에 의하여 허가하고 있을 뿐만 아니라 사증면제조치 대상을 정

153) 「제주발전연구 제3권」, 김부찬, “濟州國際自由都市의 意義 및 法·制度的 문제”, p.24

하여 관광통과 등의 입국이 용이한 편에 속한다.

홍콩은 52개 국가를 제외한 국가국민에게 무사증 입국을 허용하고 있다.

중국 상해의 경우에는 사증면제협정을 체결한 국가만 57개국에 이르며 여행방문 사증과 48시간 내에서의 목적지 항공권을 소지하면 통과여객으로서 일시 체류할 수 있도록 되어 있다.

이에 비하면 우리나라의 외국인관광객을 위한 입국허가는 전국에 걸친 무사증과 제주에 제한된 무사증, 81개 국가와 사증면제협정이 체결되어 “제주지역무사증”으로 입국할 수 있는 국가의 규모가 크다. 즉 세계적으로 다른 나라보다 한발 앞서있고 전면 개방에 가까우며 이에 대비하는 시스템인 것으로 조사·분석되었다.

그리고 제주특별자치도 특별법상 “외국인의 자유왕래의 촉진”과 “사람(외국인)의 국제적 이동의 편의가 최대한 보장”되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 보장되는 지역이 되도록 하기위해 우리나라와 제주지역의 입국허가 제도를 비교분석하였다. 1996년 한중 양국의 협의에 의해 1998년부터 중국인 단체관광객에게 단체사증(단기종합, C-3)을 발급하여 주는 제도가 전국적으로 관광객 유치에 상당한 기여하였다. 그러나 이들 단체여행객에 대한 입국심사가 절차상 7단계로 되어있어 다른 외국인여행객과 차별적이며 대기시간이 길다는 시스템상의 문제를 개선한 결과 입국심사 절차가 4단계로 줄어든 사례를 특례 분석하였다.

전국적으로 시행하는 「일반적인 무사증」의 입국허용 대상은 110개 국가였으나 이에 비해 제한적인 제주지역무사증은 입국허용 대상이 176개 국가에 달했다. 또한 입국이 제한된 22개 국가 국민들에 대해서도 임시입국허가 방식이라고 볼 수 있는 “외국인초청확인서”를 이용하면 예외적인 적용을 할 수 있다. 즉 제주도 지사가 초청만 하면 대부분의 외국인관광객의 무사증 입국이 가능한 것으로 분석되었다. 특히 제주지역무사증은 제주국제자유도시특별법이 시행된 2002년 10월에 중국인단체관광객의 입국을 시작으로 하여 아직 직항노선 개설과 시장개척이 초보단계임에도 불구하고 성과가 있다고 분석되었다.

다만 제주지역무사증의 한계로는 이 제도로 입국한 중국인 단체여행객들이 불법입국하기 위한 방편으로 이용한다는 점이다. 2005년까지 우리나라의 다른 지역으로 불법 이동한 사례만 하더라도 10개 지정여행사에 75명이 불법 이동하였고 그중에 고작 31명이 적발되어 고발, 강제 퇴거된 것으로 드러났다. 불법 이동한 이들이 적발된 것은 29%에 불과하고 국제범죄조직이 개입하여 대량 불법 입국시키는 수단으로 이용한 것으로 나타나 “규제와 관리”의 측면에서 불법이동 방지 시스템을 구축하여야 하는 것으로 분석되었다.

위와 같이 분석된 외국인관광객을 위한 사증과 입국허가제도 개선에 대한 정책적 대안을 연구하기 위해 제주지역무사증에 대해 심층 분석하였다. 그 결과 제주지역무사증은 관광목적에 대해 현지에서 입국허가여부를 심사하는 제도이며 항공수단의 근접성이 선결되어야 하는 특성을 지니고 지역적으로 제주도에만 국한된 독특한 입국허가 제도인 것으로 분석되었다.

이러한 제주지역무사증에 대해 개선해야할 정책적 대안의 내용을 입국제한 국가 범위의 검토, 체류지역 확대허가 등에 관한 지침의 개정 또는 이외의 부분을 법무부장관 훈령으로 제정, 외국인 초청확인서 제도 등을 개선하는 범위 등으로 정하여, 점증적 대안과 합리적 대안을 설계하였다.

국제자유도시를 추진하는 제주특별자치도의 외국인관광객 유치를 위한 가장 적절한 입국허가 시스템은 어떤 것인가 하는 물음에 사회적인 이슈이며 동시에 과제이기도 한 불법체류자 문제나 혼혈인 문제 때문에 분분한 의견들이 존재할 것이다.

때로는 「反移民」 정서로, 때로는 「親移民」 정서로 국민의 의견이 충돌되는 부분들을 손질해야 할 정책결정자는, 여론을 살피면서 국민들의 정서에 부합하는 방향으로의 정책을 펼 수밖에 없을 것이다.

그 때마다 '관용 또는 개방'이나, '관리 또는 규제'의 문제라는 두 칼날 중에 하나를 선택해야 하는 기로에서 접근하기 쉽도록 하기위한 점증적 대안과 합리적 대안을 만들었다.

규제나 관리측면에서 보면 점증적 대안이 한걸음씩 다가가기에 접근성이 뛰어나다. 제주지역무사증에 대한 점증적 대안은 현재의 입국제한 국가를 22개 국가에서 대폭 13개국으로 줄이고, 외국인초청확인서를 개선하여 제주출입국사무소와 재외공관에서 이원체제로 단체관광객유치 사실 확인을 하고 제주지역무사증관리 전산프로그램에 입력하게 하는 것이다.

여객들이 입국절차를 밟을 때 9단계이던 과정을 5단계로 대폭 간소화시켜서 상당한 시간대기로 오는 차별적 요소와 시간허비를 개선시킨 대안이다.

합리적 대안은 외국인 관광객의 자유왕래 또는 국제적 이동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례를 최대화하는 이상적인 대안이다. 현재의 입국제한 국가 중에서 불법체류 다발국가를 전부 빼낸 입국제한 국가를 미수교국과 테러지원 국가만을 포함시킨 8개국으로 정하는 혁신적인 대안이다.

그러나 이 제도도 제주지역무사증 관리 전산프로그램개발을 통해 관리가 가능하도록 하여야 하며, 이 대안의 가장 큰 약점은 미비된 불법이동방지시스템의 문제이다.

제도적인 보완을 통하여 불법이동을 방지하는 시스템을 갖추려면 국내선(공항 또는 항만 출발대합실)에서 출입국관리공무원 등이 체류지역 확대허가 여부를 확인하고 있는 현재의 검색제도를 혁신적으로 개선해야 한다. 국제자유도시 기금이나 회계에서 인건비를 책정하여 검색요원으로 청원경찰을 고용하거나 용역요원을 두는 제도가 필요하다. 물론 점증적 대안에서도 이 부분의 제도개선은 꼭 이루어져야 한다.

제주도는 전역이 바다로 둘러싸인 개항장과 연안항과 어항, 소규모항 등이 106개나 되는 곳이다. 즉 불법이동이 도내 각처에서 산발적으로 일어날 취약성이 크다는 말이다. 따라서 최소한 어항이상은 제주지역무사증 입국자가 이탈하거나 불법 이동하는 것을 감시, 순찰할 수 있도록 요원을 배치시켜야만 한다.

이 두 가지 대안 외에도 앞으로 공통적으로 적용시켜야 하는 제도로서 보완이 필요한 불법이동 방지시스템의 제도적 개선에 대해 덧붙여 논하였다.

그뿐만 아니라 제주지역무사증은 제주공항과 제주항을 통해 직항노선으로 입국하는 관광통과 목적의 외국인에게 입국을 허가하는 제도임으로 국제노선 신규개설과 확충이 없으면 관광객 유치에 요원(遼遠)한 제도라는 취약성이 있다. 이는 제주공항의 국제선 기간시설이 하루 3~4천명 이상의 출입국자를 수용하기 어려운 상태이기 때문이다. 그래서 필자는 T/S의 또 다른 형태로 레이업이라는 시스템을 창안하였다. 인천공항으로 입국하는 외국인 단체관광객을 김포공항 국내선을 경유하여 제주공항으로 입항시키게 하는 정책적인 대안을 제안한다. 그러나 이 시스템에도 레이업요원(임무는 일정 동반안내 및 국내선 감시와 이탈방지)을 두어야 불법이동방지의 제 기능을 다할 수 있을 것이다.

이상으로 국제자유도시의 안착이라는 과제를 담은 제주특별자치도 특별법에 규정된 특별한 외국인관광객을 위한 입국허가제도의 개선을 위한 정책적 대안을 모색하여 보았다.

어느 나라든지 공항과 항만의 시설은 자기 집으로 들어오는 가장 중요한 관문이며 외국인관광객을 수용, 다시 찾게 만드는 관광진흥의 성패가 달린 문제이다. 입국허가 시스템의 개방여부도 기간시설의 수용능력에 맞춰 결정되어야 할 것이다. 그런 면에서 아직 현재의 제주지역무사증 입국허가제도는 세계 주요국가와 견주어 볼 때 한발 앞선 가장 문호가 개방된 제도로 아직도 효력이 있다. 다만 직항노선 개설의 문제와 여행객 모객을 할 여행사의 영세성 등의 문제가 있기 때문에 어느 한 측면에서라도 돌파구를 찾아야 국제자유도시 발전의 서광이 비칠 것으로 판단된다.

어떤 형태로든 현재의 제도가 정책결정자의 관점에서 특례적 혜택이 보장되도록 규제를 완화하고 국가적 지원을 극대화하고자 하면 합리적 대안을 선택할 것

이다.

그러나 관광을 빙자한 외국인들이 입국에 대한 불법방지시스템을 구축해야 하는 국가 안보적 측면의 위험과 비용부담을 감수해야 되기 때문에 점증적 대안을 선호할 수도 있다.

정책입안자들이 선택과 결정의 기로에 서게 되면 누구든지 1986년 IRCA[법¹⁵⁴]을 입안한 미국의 상원의원인 심프슨이 “어디에도 완벽한 출입국관리개혁법안은 없다”고 한 연설¹⁵⁵)을 되새겨 볼 필요가 있다.

이 말은 불법체류외국인의 입국을 완전히 제거할 수 있는 법적인 장치가 있을 것이라는 생각은 전제부터가 잘못되었다는 뜻이다. 또한 인적 교류를 촉진시키는 정책을 결정할 때 사회, 경제적 요인은 무시한 채, 임시방편적인 방식으로 이 문제에 접근한다면 오히려 불법체류자의 수만 양산하는 꼴이 되어 버리기 쉽다는 뜻이다.



154) the Immigration Reform and Control Act(이민개혁통제법)

155) Mary Elizabeth Brown, Shapers of the Great Debate on Immigration, Greenwood Press Westport, Connecticut · London, 1999, P.253

위 연설문 제목 원문 : “There Can Be No Immigration Reform Bill”

「참고문헌」

1. 國內文獻

〈단행본〉

- 법무부, 「사증발급편람」, 법무부(입국심사과), 2005
- 법무부, 주요국가 이민법: 미국·캐나다, 법무부 출입국관리국, 2006
- 법무부, 주요국가 이민법: 일본·대만·중국·싱가포르, 법무부 출입국관리국, 2006
- 법무부, 「주요국가 이민정책 비교연구」, 법무부, 2004
- 법무부, 「아시아각국의 출입국관리」, 법무부, 2000
- 출입국관리자료, 「중국의 출입국관리 개론 및 한-중 양국의 외국인관리제도 비교연구」, 법무부, 2000
- 법무자료 제170집, 「미국의 출입국관리제도」, 법무부, 1993
- 법무부, 「출입국관리통계연보(정부승인통계)」, 법무부, 1980년도~2005년도.
- 법무부 출입국관리국, 「2004 체류외국인 동향조사 기법연구: 김창규, 제주국제 자유도시 지향 출입국관리 환경 변화의 전망」, 2004, P.69~100
- 박화서, 「불법이민 관리방안 : 외국 사례연구」, 2003
- 앨런 브링클리 저, 황혜성 조지형 이영호 손세호 김연진 김덕호 공동譯者, 「있는 그대로의 미국사 1·2·3」, 휴머니스트, 2005
- 김덕호·김연진 엮음, 「현대 미국의 사회운동」, 비봉출판사, 2001

〈논문〉

- 제주발전연구원, “제주지역의 중국관광객 유치방안”, 「정책연구 2001-5」, 2001
- 김상태, “제주도 외래관광객 유치촉진방안”, 「한국관광연구원」, 1999(155)
- 양길현, “동북아중심국가와 제주국제자유도시”, 동아시아연구논총 제15권 제1호, 제주대학교 평화연구소, 2004
- 손영호, “미국 이민정책에 관한 연구: 1882~1924 이민규제의 배경과 논쟁을 중심으로”, 「미국사연구」, 1995, P.165~202
- 김남현, 「불법이민과 Proposition 187」, 서양사연구 창간호, 53~77P, 1997
- 한송이, 「1965년 개정이후 이민 패턴의 변화」, 실학사상연구 12, 633~650P, 1999
- 金聖翰, 「美 복지 및 이민정책 변화를 통해 본 신보수주의의 지속성 평가」, 국제정치논총 P.229~249

- 金柱都, “出入國管理法上 外國人保護業務의 運營實態와 改善方案에 관한 研究”, 석사학위 논문, 건국대학교 대학원, 2003
- 김나영, “1980년대 이후 미국이민정책의 변화과정과 국가”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2004
- 심정연, “미국이민정책의 변화요인에 대한 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 1994
- 한송이, “미국의 1965년 이민법 개정에 관한 소고”, 석사학위논문, 명지대학교 대학원, 1997
- 장승진, “이민 통제와 국가 시민권의 형성: 1962~1981의 영국 이민정책 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 대학원, 2002
- 黃善暎, 프랑스 이민정책에 관한 연구 -이민문제 해결을 위한 노력을 중심으로-, 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 1998
- 朴善姬, 미국이민정책(1882~1924)에 대한 연구, 청주대학교 대학원, 1992

〈기타 자료〉

- 「출입국관리법」 법령집, 개정 2005년 3월 24일 법률 제7406호
- 「제주국제자유도시특별법」 법령집
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 제정 2006.2.19
- 「제주특별자치도 기본계획안」, 제주도, 2005
- 「최종보고서(안) 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)」, 제주발전연구원, 2004
- 출입국관리자료, 「중국의 출입국관리 개론 및 한중 양국의 외국인관리제도 비교 연구」, 법무부, 2000
- 「제7회 출입국정책포럼 결과보고 자료」, 법무부 출입국관리국, 2005
- 새천년민주당·제주국제자유도시 정책기획단, 「해의 국제자유도시 사례조사 결과: 오키나와, 홍콩, 상해 푸둥, 말레이시아」, 2001
- 유병태(법무부), 「단기훈련보고서: 미 이민국의 체류허가절차 연구」, 2002, 훈련기관: 미국 Law Offices Of Larry M. Nakahara
- 이종철 외 5명(인천공항출입국사무소), 「홍콩입경사무처 교환연수보고서」, 2005
- 법무부 문서, “중국인 단체관광객에 대한 개별사증 발급 억제”, 입국61511-1147(2002.9.24)
- 법무부문서, 입국심사과-8320(2005.6.24) “중국인 관광통과객 무사증입국허가 확대 지침 시달”

공통전문과정 中堅出入國班 교재, 법무연수원, 2003

공통전문과정 出入國事犯搜查實務班 교재, 법무연수원, 2002

선택전문교육과정 僞造旅券識別班 교재, 법무연수원, 2004

출입국관리정보시스템(ICIS, Immigration Control Information System) : 출입국
심사→통계 →출입국자통계조회(월)→국적 및 체류자격별 외국인입국자

2. 외국문헌

<일본문헌>

竹内 昭太郎, 「出入國管理論」, 駒澤書店, 1989

「日本 出入國管理 및 難民人定法」, 改定 1998年 5月 8日 法律 第57号

<미국문헌>

Mary Elizabeth Brown, Shapers of the Great Debate on Immigration,
Greenwood Press

Westport, Connecticut · London, 1999

Roger Daniels And Otis L. Graham, Introduction James T.patterson, Debating
American

Immigration 1882-Present, *Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2001*

Salman Akhtar, Immigration and Identity: Turmoil, Treatment, and
transformation, Jason

Aronson INC, *Northvale, New Jersey London, 1999*

<인터넷>

<http://www.thaiembassy.or.kr/thai2.htm>

http://app.ica.gov.sg/serv_visitor/entry_visa/visa_level1.asp

http://seoul.usembassy.gov/non-immigrant_visas.html

http://korean.seoul.usembassy.gov/visa_waiver/guam.html

<http://www.thaiembassy.or.kr/thai2.htm>

<http://www.uscis.gov>

http://www.chinaemb.or.kr/kor/lshyw/lsk_qz/lqz_lx/default.htm

<http://www.chinaemb.or.kr/kor/lqz/default.htm>

「ABSTRACT」

A Study on How to Improve Entry System for Foreign Tourist

- Focusing upon the Article 156 of Special Acts on Jeju Free International City and Jeju Special self-governing Province

Chang-Kyu Kim

Department of Business Administration
Graduate School of public Administration
Cheju National University

Supervised by professor Deuk-Soon Yang

If Jeju Special self-governing Province needs tourism promotion so greatly as a strategy for survival and development after prevailing stage of the primary industry, development policy of Jeju Free International City must be implemented successfully.

The purpose of this research, under such oughtness, was to make a contribution to the successful establishment of Jeju Free International City, and to “A Study on How to Improve of Entry System for Foreign Tourists” who arrive in Jeju International Airport, which is the entry gate into Jeju Island or other seaports, “Focusing upon the Article 156 of Special Act on Jeju Free International City and Jeju Special self-governing Province.”

As methods of research, literature investigation and a method of special-case analysis were employed, and using existing literatures and secondary materials, analyses of contents therein were performed. Also publications from the Ministry of Justice, various materials and treatises, and literature references appeared on web sites were investigated and comparative analyses were performed at the same time.

In Chapter II, glossaries relating to administrative affairs and management procedures of immigration bureau were reviewed and arranged. Results from investigation revealed that major countries of the world permit entry for the purpose of tourism only for a limited number of nationals in view of their nations’ interests, or otherwise, they open entry for most of nationals.

In Chapter III, procedures of visa issuance and entry permission of Korean Immigration Bureau related to foreign tourists were closely reviewed with a focus on group visa, and visa exception, etc., and also situation of no-visa in general and of Jeju district with no-visa were examined.

Results from survey indicated that “Jeju District with No-Visa,” particularly, was a system that prepared for full opening, which would advance one step ahead with this visa-free entry system than other countries, and that number of countries subjected to permission of no-visa entry was 110, however, in case of Jeju Island, 176 countries were listed as the country no visa is required.

However, in this system, most of foreign tourists can enter Jeju district if the governor of Jeju invites them by using “Confirmation of Invitation of Foreign National,” even though there are nationals whose entry have been restricted.

Specifically, it is notable that “Jeju District with No-Visa” brought about some positive results in attracting tourists from neighbor countries in spite of the fact that it was still early phase of market exploitation and also prior stage to opening of a direct air route. It was an effective policy so much as to induce the entry of group tourists first from China since after October 2002, when the special act on Jeju Free International City entered into effect.

However, among those Chinese tourists entered by this policy, Jeju District with no-visa, 75 illegal migrants who capitalized this no-visa system as an expedient to plot illegal migration, were included, and among 75, only 22 illegal migrants got caught, so then detection rate was no more than a 29%.

In Chapter IV, contents of alternatives of Jeju District with no-visa policy, which are required to improve further, were reviewed carefully with consideration of the range of countries subjected to restriction of entry, also having paid attention to the range of improvements or limits thereof concerned with such system as to a written confirmation to invite foreign nationals, gradual and reasonable alternatives then were devised.

In the gradual alternatives, the number of countries subjected to restriction of entry was reduced drastically from current 22 countries to 13 countries, and a plan to improve the system in relation to the written confirmation to invite foreign nationals was drafted having developed computer program in order to administer no-visa entry system letting Korean diplomatic missions abroad also issue this confirmation, and included in this gradual alternatives is a drastic reduction of procedural steps required travelers for their entry from 9 steps to 5 steps, so that improvements were made by removing any discriminative factors involved or other factors that would cause a waste of time and by simplifying the existing procedures.

As to the reasonable alternatives, these are policies to alleviate or relieve regulatory measures and also to maximize the benefits from special cases or exceptions related to the state-level supports, and included in these alternatives, which may be a revolutionary measure, was to determine the number of countries subjected to restriction of entry, reducing it to 8 countries, including only those countries having no diplomatic relations established and those that support terrorists’ activities.

However, this institution was devised under a proposition that it should be modified or complemented further. That is, these alternatives should be complemented or revised so much as to encompass development of computer program in order to control the system in connection with Jeju District with no-visa. The first of all necessary things in the aspect of mechanism of social structure is the system to prevent illegal migration.

To build up this system, it is required to improve investigation system that confirms whether or not to expand the area to stay and that shall be permitted by immigration officers or else at international airport, seaport and domestic air terminal in a revolutionary fashion.

Jeju has a great weakness in preventing sporadic occurrence of illegal migrations throughout the district, for this island is completely surrounded by water, therefore, it is necessary to place police forces to watch foreign entrants with visa-free entry into Jeju who break away the area permitted to stay or illegal migrations, and to patrol around the island.

Jeju District with no-visa is a system to permit entry of foreign travelers with tourism purpose or to make a transit via direct route through either Jeju Airport or Jeju Seaport, so that if there are no expansions or new constructions of facilities related to international flights, this visa-free entry system into Jeju shall not be effective at all in order to serve the purpose or to attract tourists.

Therefore, researcher come up with "Lay-Up System" as a different form in transit (T/S), and proposes a policy alternative in which foreign group tourists who arrive Incheon International Airport shall be induced to enter into Jeju using domestic airline through Gimpo domestic air terminal.

In the preceding section, policy alternatives have been elicited as with reasonable alternatives and gradual alternatives, which resulted from research works aiming at improvements of entry system for foreign tourists.

To determine most appropriate system for entry permit in order to induce foreign tourist into Jeju island, in which a free international city project has been propelled, the decision maker shall make a final choice among alternatives and spread out policies in a direction to fit people's sentiment keeping close watch on public opinion.

When making a choice between two blades such as "Tolerance and Opening," or "Management or Regulation," the decision maker shall select a method that will be easy to approach between gradual alternative and reasonable alternative.

If a final selection made so as to maximize the state-level decision having eased regulatory measures in order to insure exceptional benefits from the prospect of the decision maker, then a reasonable alternative shall be chosen.

However, gradual alternatives may be preferential choices from the perspective of necessity to build up a system to protect illegal migrations of foreign entrants who have disguised themselves as tourists with some undesirable purposes.