

■ 논문 ■

## EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰: 인신매매 지침에 따른 25개 회원국 국내법 비교분석

심 성 은\*

### I. 서론

인신매매는 심각한 기본권 침해를 유발하는 범죄행위다. EU에서는 EU 기본권헌장 제5-3조와 EU기능법 제83조 등에 따라 인신매매를 중범으로 간주해 이를 엄격히 금지한다. 인신매매는 인권 침해뿐 아니라, 피해자가 자신의 의지와 상관없이 EU 회원국 영토에 불법 입국 혹은 거주하게 된다는 문제도 야기한다. EU 기능법(Treaty on the Functioning of the European Union) 제79조 제1항은 “유럽연합은 공동이민정책을 발전시키며, 그 정책의 목적은 이민의 효과적인 관리, 회원국 내 거주하는 제3국 국민들의 공정한 처우, 불법이민 및 인신매매 근절을 위한 조치 및 예방”이라고 적시해, 불법 입국 혹은 체류 근절이 EU의 공동 목표임을 명시했다.

EU는 2004년부터 인신매매와 불법입국 및 체류 등과 관련된 규칙과 지침 등을 제정, 실행해왔다. 2004년 4월 29일 채택된 “인신매매 피해자 혹은 불법이민 조력행위의 대상이 되었던 제3국 국민 중 당국 수사에 협조하는 경우 체류 허가에 관한 2004/81 지침”(이하 2004년 지침)<sup>1)</sup>은 수사에 인신매매 피해자가 수사에 적극 협조할 경우 피해자를 보호하는

\* 국회입법조사처 입법조사관.

- 1) Directive 2004/81/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Residence Permit Issued to Third-country Nationals who are Victims of Trafficking in Human Beings or who Have Been the Subject of an Action to Facilitate Illegal Immigration, who Cooperate with the Competent Authorities.

조치에 관한 것이다. 2011년 4월 5일 채택된 “인신매매 근절과 피해자 보호 및 예방과 이사회 프레임워크 결정 2002/639/JHA 대체 관련 2011/36 지침”(이하 2011년 지침)<sup>2)</sup>은 인신매매 근절을 목적으로 한다. 2004년 지침과 2011년 지침은 인신매매 피해자가 타의와 강압에 의해 타국에 불법입국 및 체류하게 되었음을 감안해 피해자 구제책으로 일시 체류 허가 등의 조치를 포함하고 있는데, 이는 EU의 인도주의적 이민정책과 연관이 있다.

EU의 인신매매를 포함한 불법체류자 관련 이민 지침은 2000년대 초반부터 법제화되었다. EU는 2001년 지침을 시작으로 불법체류자 단속과 송환, 불법이주, 인신매매 관련 지침을 채택해 불법체류자에 대한 EU 회원국의 공동 관리에 목적을 두었다. 인신매매 관련 EU 정책의 경우 2004년과 2011년 지침이 주요 법적 근거가 된다.

EU 지침이 채택되면 각 회원국은 약 2년간의 유예 기간 동안 관련 국내법을 EU 지침에 부합하도록 개정하는데, 인신매매 관련 2004년과 2011년 지침도 마찬가지였다. 이 같은 EU 지침의 특징은 관련 정책 분석에 좋은 기회가 된다. 첫째, 각 회원국의 국내법 개정이 EU법과 어느 정도 부합하는 지 볼 수 있다는 점에서 EU 층위의 법과 특정 회원국의 국내법 간의 법적 괴리를 살펴볼 수 있다. 둘째, EU와 국내법 층위라는 수직적 분석 외에도 특정 EU 정책에 대해 각 국가들이 취하는 정책을 직접 비교할 수 있어 수평적인 법적 비교가 가능하다.

본 연구에서는 인신매매와 불법체류에 관련된 2004년과 2011년 지침의 내용 분석과 두 지침이 25개 회원국<sup>3)</sup>의 국내법에 미친 영향을 분석해 각국의 국내법과 EU법 간의 합치성을 살펴보고자 한다. 이러한 비교 분석은 경제, 사회적 상황이 각기 다른 25개 회원국 중 어떤 회원국들이

2) Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting its Victims, and Replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.

3) 2004년 지침에 영국, 덴마크, 아일랜드가, 2011년 지침에는 덴마크가 옵트-아웃을 결정했다. 본 연구에서는 종합적 분석을 위해 3개 국가의 2011년 지침에 따른 국내법 개정을 분석에서 제외했다.

상대적으로 더 온건한 불법체류자 정책을 채택했으며, 인신매매 피해자 구제에 더 적극적이었는지 비교할 수 있게 한다.

관련 주제에 관해 국내 학자들은 EU의 불법체류자 등 이민정책 정책에 대해서는 관심을 보였으나, 인신매매 피해자 등 자신의 의지에 반해 불법이주를 하게 된 경우에 관해서는 관심을 보이지 않았다. 외국 선행연구도 EU의 인신매매 정책을 분석한 경우는 드문 편이다. 외국 학자들은 EU 내 인신매매 확대 현황,<sup>4)</sup> 인신매매 범죄자 조직의 구성,<sup>5)</sup> 피해자 관련 연구<sup>6)</sup> 그리고 사법 당국이 주도하는 인신매매 근절 목적 조치 등을 분석했다.<sup>7)</sup> 이는 EU 층위의 지침이 회원국 국내 층위에 미치는 영향을 알아보고자 하는 본 연구의 목적과는 거리가 있는 것이다. 간혹 유럽 내 인신매매에 관해 EU의 법적 통제와 인권 침해 가능성에 대해 분석한 연구가 있었으나<sup>8)</sup> 이 역시 본 논문의 주제와는 관계가 없다. 또 특정 EU 지침이 정치, 경제, 사회적 상황이 상이한 25개 회원국의 국내법에 끼친 법적 영향력을 분석하거나, 특정 정책에 관해 28개 회원국들의 법과 정책적 경직성을 직접 비교한 연구는 찾아보기 어려웠다.

본 논문은 인신매매 정책과 불법체류 정책을 결합한 EU의 2004년과 2011년 인신매매 지침과 두 지침에 따른 25개 회원국의 국내법 개정에

---

4) Marinova, Nadejda and James, Patrick, “The Tragedy of Human Trafficking: Competing Theories and European Evidence”, *Foreign Policy Analysis*, 8, 3(2012), pp. 231-253.

5) Salt, John, “Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective”, *International Migration*, 38, 3(2002), pp. 31-56.

6) Davidson, Julia O’Connell, “New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of ‘Freedom’”, *Global Networks*, 10, 2(2010), pp. 244-261 ; Blazek, Matej, “The Absent Presence: Children’s Place in Narratives of Human Trafficking”, *AREA*, 8(2018).

7) Limoncelli, Stephanie A., “Human Trafficking: Globalization, Exploitation, and Transnational Sociology”, *Sociology Compass*, 3, 1(2009), pp. 72-91 ; Askola, Heli, “Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union”, *European Law Journal*, 13, 2(2007), pp. 204-217.

8) Krieg, Sarah H., “Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights”, *European Law Journal*, 15, 6(2009), pp. 775-790.

대해 살펴본다. 우선 2001년부터 채택된 불법체류자 관련 EU 지침 7개를 간략히 분석한다. 또 인신매매 피해자 관련 EU 지침과 이에 따라 개정된 회원국들의 국내법을 자세히 비교해 EU법이 각 국내법에 미친 영향과 회원국 간의 정책적 차이에 대해 알아본다. 이를 통해 어느 국가들이 더 인도적이며, 불법체류자에 대해 온건한 정책을 채택하고 있는지 알 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 EU법이 국내법에 미친 영향과 함께 각국의 국내법을 비교하는 등, EU 층위와 국내 층위의 다층위 비교분석이 가능할 것이다.

제2장에서는 본 연구의 문제의식과 방법론을 설명하고, 제3장에서는 불법체류자와 관련된 7개의 EU 지침과 EU 회원국 국내법 개정을 비교한다. 제4장에서는 2004년 지침 내용과 EU 28개국 국내법 개정 내용을, 제5장에서는 2011년 지침과 회원국들의 국내법 개정을 분석한다. 제6장에서는 2004년 지침과 2011년 지침 및 국내법 개정 결과를 종합적으로 분석해 공통점을 도출할 계획이다.

## II. 문제의식과 방법론

프랑스, 독일 등 유럽 국가들은 제2차 세계대전 이후 이민자들을 적극 수용해왔다.<sup>9)</sup> 2016년 기준, 유럽에서 이민자 비율이 가장 높은 국가는 룩셈부르크(3.97%)와 몰타(3.79%)이며, 서유럽 중에서는 독일(1.25%)과 영국(0.90%), 스페인(0.89%), 프랑스(0.57%)<sup>10)</sup> 등이 이민자 비율이 높은 국가로 꼽힌다. 이민자 출신국으로 보면 EU 회원국 국민이 EU 내 다른 회원국으로 이주하거나, 북부 아프리카 등 과거 식민지 국가 출신이 유럽으로 이주한 경우가 다수를 이룬다. EU와 유럽 국가들은 이민자 관리를 위해 오래 전부터 각국 상황에 알맞은 이민정책을 실행했다. EU 층위에서는 1999년 템페레 정상회의 이후 이민과 난민과 관련된 지침

9) 본 연구는 이민자 정의에 대해 Eurostat와 862/2007 EU 규칙의 용례에 따라 '다른 EU 회원국이나 제3국에서 거주하다가 조사 시점 당시 EU 회원국 영토에 거주하고 있거나 추후 최소 12개월 이상 거주할 것으로 예상되는 사람'으로 정한다.

10)Eurostat 자료를 저자가 재구성했음.

및 규칙 등 공동 정책을 채택하고, 이에 맞추어 각 회원국들도 국내법을 개정하고 있다.

관련 EU 정책은 크게 이민정책과 난민정책으로 구분된다. 세부 주제로는 보호시설,<sup>11)</sup> 국경선,<sup>12)</sup> 비자<sup>13)</sup>, 불법이주 및 송환,<sup>14)</sup> 가족 결합<sup>15)</sup> 등을 들 수 있다. 관련 규칙 및 지침 중에는 인신매매로 인해 자신의 의지와 상관없이 불법 입국 및 체류를 하게 된 인신매매 피해자도 포함된다. EU의 지침은 회원국들 간 정책의 간극을 줄이기 위해 채택된 것으로, 대개 EU 지침 채택 후 약 2년간의 유예기간을 두어 각 회원국들로 하여금 관련 국내법을 EU 지침 내용에 맞추어 개정하도록 한다. 본 연구는 EU 지침에 따른 회원국의 국내법 개정 결과를 분석해, 각국의 국내법과 EU 지침 간의 합치성을 살펴보고, 각 회원국이 다른 회원국에 비해 이민 및 난민에 대해 더 강경한 정책을 시행하는지, 혹은 상대적으로 완화된 정책을 시행하는 지 비교분석하는 데 목적을 둔다. 국내외 선행연구에서는 2-3개 정도의 회원국 정책이나 법을 비교하는 데 그쳤으나, 본 연구를 통해 25개 회원국의 이민 정책을 일부분이나마 직접 비교할 수 있을 것으로

- 
- 11) 난민 보호 지침(Directive 2004/83/CE, Directive 2011/95/CE), 보호시설 절차 지침(Directive 2005/85/CE, Directive 2013/32/UE), 난민 보호시설 신청자 수용 지침(Directive 2003/9/CE, Directive 2013/33/UE), 유로다 관련 규칙(Regulation n° 2725/2000, Regulation n° 603/2013), 난민 보호시설 규칙(Regulation n° 343/2003, Regulation n° 604/2013) 등.
  - 12) 국경선 보호 및 관리 규칙(Regulation n° 863/2007, Regulation n° 1168/2011, Regulation n° 1052/2013), Frontex 규칙(Regulation n° 2007/2004), 쉥겐 국경법 보완 결정 및 규칙(Decision n° 2010/252/UE, Regulation n° 610/2013, Regulation n° 562/2006), 쉥겐 정보 시스템(Decision n° 2013/157/UE, Decision n° 2013/158/UE, Decision n° 2007/533/JAI, Regulation n° 1987/2006), 국경선 경계 규칙(Regulation n° 1051/2013), 쉥겐 협약 보완 규칙(Regulation n° 1053/2013) 등.
  - 13) 비자 규칙(Regulation n° 539/2001, Regulation n° 767/2008, Regulation n° 810/2009) 등.
  - 14) 허위결혼 결의안(Resolution 97/C382/01), 제3국 국민 추방결정 상호인정 지침(Directive 2001/40/EC), 불법이주 관련 지침(Directive 2001/51/CE), 불법이주 조력자 지침(Directive 2002/90/CE), 불법입국, 이주, 거주 조력자 범죄 지침(Framework Decision 2002/946/JHA), 불법체류자 고용자 지침(Directive 2009/52/CE), 인신매매 예방 및 피해자 보호 지침(2011/36/EU), 협조적인 인신매매 피해자 거주 지침(Directive 2004/81/EC) 등.
  - 15) 가족 재결합권 관련 지침(Directive 2003/86/CE), 체류 허가인도적 관련 지침(Directive 2011/51/UE) 등.

기대한다.

방법론으로는 2개의 EU 지침과 국가별 법 개정 내용을 분석한다. 일단 2004년과 2011년 지침의 내용을 분석한 뒤, 두 개의 지침에 따라 개정된 25개 회원국의 국내법을 비교한다. 지침에 따른 각국의 법 개정은 각기 헛수나 개정 정도에서 차이가 있다. 본 논문은 국가별 법 개정의 차이를 알아보는 데 목적을 두고 있기 때문에 모든 회원국들이 비슷하게 개정한 것들은 분석에서 제외했으며, 회원국마다 상이하게 법 개정이 이루어진 것만을 분석했다. 또 일부 조항의 경우 25개국 중 극히 일부 국가의 법 개정만 확인할 수 있었는데, 이러한 경우 EU 회원국의 정책을 전반적으로 비교할 수 없기 때문에 이러한 조항과 법 개정 역시 분석에서 배제했다. 2004년 지침에 따른 회원국의 국내법 개정은 인신매매 피해자에게 허용하는 숙려기간, 숙려기간의 종료 조건, 인신매매 피해자에게 예외적으로 허용하는 최대 체류 기간, 거주허용 취소를 위한 조건, 인신매매 피해자에 대한 보호 조치와 무료 법률 지원, 그리고 미성년자 피해자를 위한 특별 보호 조치 등 7개 항목으로 구분했다. 2011년 지침에 따른 법 개정은 인신매매 범의 최대 형량과 재산 몰수 가능 여부, 법인 기소 가능 여부, 인신매매 수사 수단, 인신매매 피해자에 대한 법률 자문 등 의무적 지원 여부와 인신매매 범의 수사 진행 정보 제공 서비스 유무, 그리고 아동 피해자를 위한 특별 조치 등 13개로 나누어 살펴보았다. 각 지침 및 국내법 분석 결과는 각 회원국마다 인신매매 피해자와 불법체류자에게 유리한 법 개정을 했을 경우 +1.0을 부여하고, 불리한 개정을 했을 경우 0 혹은 -1.0로 계산해 계량화했다. 이러한 방법을 통해 두 개의 지침에 따른 회원국의 법 개정 결과와 법의 강경한 정도를 상대적으로 비교한다.

### III. 불법체류자 지침과 회원국 국내법 개정

EU 지침의 목적은 회원국들의 상이한 정책에 통일성을 부여하는 데 있다. 지침이 채택되면 회원국들은 지침이 허용하는 폭 내에서 국내법을 수정해야 한다. 회원국들의 국내법 개정이 완결되면 EU 집행위원회는 각국의 개정 결과의 EU 지침과의 합치 정도를 비교하기 위해 각 회원국의

법 개정에 대한 보고서를 작성해 공개한다. 집행위원회의 보고서는 지침의 중요 조항에 대한 회원국들의 국내법 수정 내용을 서로 비교할 수 있게 해주기 때문에 중요한 분석 자료가 된다. 본 연구에서도 이 보고서들을 주요 자료로 활용했다.

아래는 본 연구의 1차 분석 대상으로 정한 인신매매 피해자를 포함한 EU의 불법체류자 관련 지침들이다. ‘송환대상자 상호인정 지침’(2001년 채택), ‘불법이주 지침’(2001년 채택), ‘불법이주 조력자 지침’(2002년 채택), ‘인신매매 피해자 지침’(2004년 채택), ‘송환 지침’(2008년 채택), ‘불법체류자 고용주 지침’(2009년 채택), ‘인신매매 지침’(2011년 채택) 등 7개의 지침에 따라 각 국가가 개정한 내용을 비교분석했다. 각 회원국이 개별 지침에 따라 개정한 국내법의 조항 수는 다음과 같다.<sup>16)</sup>

<표1> 불법체류자 관련 EU 지침에 따른 각 회원국의 국내법 수정 횟수.

	송환 대상자 상호 인정 지침 (2001 /40)	불법 이주 지침 (2001 /1)	불법 이주 조력자 지침 (2002 /90)	인신 매매 피해자 지침 (2004 /81)	송환 지침 (2008 /115)	불법 체류자 고용주 지침 (2009 /52)	인신 매매 지침 (2011 /36)	합계/ 평균 <sup>17)</sup>
오스트리아	1	2	0	11	1	3	14	32/ 4.57
벨기에	4	3	1	24	20	13	6	71/ 10.14
불가리아	2	1	1	1	8	3	22	38/ 5.43
사이프러스	1	2	4	2	5	1	2	17/ 2.43
체코	35	7	11	38	51	89	80	311/ 44.43

16) 관련 EU 법 중 결의안은 회원국에 대한 법적 구속력이 부재하며, 규칙은 회원국에 바로 법적 구속력을 지니기 때문에 지침과 같이 각국마다 국내법의 상이한 개정을 살펴보기 어렵다. 본 논문에서는 결의안과 규칙을 제외한 지침 및 지침에 따른 회원국의 국내법 개정만을 분석 대상으로 한다.

17) 평균은 소수점 3자리에서 반올림했다.

EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰

덴마크	0	0	0	0	0	0	0	0/0(0)
에스토니아	1	0	0	1	5	12	9	28/ 4.00
핀란드	2	5	7	2	1	20	26	63/ 9.00
프랑스	2	1	1	2	2	2	2	12/ 1.71
독일	1	1	2	1	1	1	3	10/ 1.43
그리스	1	2	2	4	1	1	2	13/ 1.86
헝가리	6	3	3	13	18	26	33	102/ 14.57
아일랜드	0	0	1	0	0	0	46	47/ 23.5
이탈리아	1	1	1	1	1	1	92	98/ 14.00
라트비아	1	5	1	7	4	9	12	39/ 5.57
리투아니아	3	2	3	17	25	27	78	155/ 24.14
룩셈부르크	1	1	1	1	2	2	26	34/ 4.86
몰타	2	1	0	1	2	1	22	29/ 4.14
네덜란드	2	3	1	1	5	2	3	17/ 2.43
폴란드	1	4	1	11	12	1	16	46/ 6.57
포르투갈	4	4	4	3	4	2	2	23/ 3.29
루마니아	2	2	3	6	6	8	43	70/ 10.00
슬로바키아	8	4	2	20	17	38	18	107/ 15.29
슬로베니아	6	7	7	10	2	6	24	62/ 8.86
스페인	1	1	1	1	2	2	36	44/ 6.29
스웨덴	1	2	2	3	24	12	34	78/ 11.14
영국	0	6	8	0	0	0	44	58/ 19.33
크로아티아	4	4	6	9	19	6	32	80/ 11.43
합계/평균	93/ 3.32	74/ 2.64	74 /2.64	190/ 6.79	238 /8.5	288/ 10.29	288/ 10.29	

출처) EU법 포탈(Eur-Lex) 자료들을 저자가 재구성함.



7개 지침에 관해 법 개정을 가장 많이 실시한 국가는 체코공화국으로 각 지침마다 평균 44.43개의 국내법을 개정했다. 리투아니아(24.14개), 슬로카비아(15.29개), 헝가리(14.57개) 등이 그 뒤를 따라가는데, 이 국가들의 공통점은 2000년대 들어 EU에 가입한 동유럽 국가라는 점이다. 국내법을 가장 적게 개정한 국가는 독일(1.43개), 프랑스(1.71개), 그리스(1.86개) 등으로 대부분 EU에 가입한 지 오래된 남서유럽 국가들이다. EU에 가입한 지 오래된 국가들은 이미 국내법과 EU법 간에 충돌 여지가 적은 반면, 새로 가입한 국가들은 국내법을 EU법에 맞추기 위한 작업이 진행 중임을 알 수 있다. 특히 독일과 프랑스는 EU 지침의 내용을 좌우하는 주요 국가들로 자국법의 내용을 EU법에 반영하고자 하는 등 법 제정을 주도하는 경우가 많다. 이는 독일과 프랑스가 EU법의 자국 법에 대한 영향을 최소화하려는 노력으로 풀이된다.

개정된 법률 수와 각국의 이민자 비율을 지역별로 구분해 보면 부분적으로 일정한 패턴이 있다. 전체적으로 이민자 비율이 낮은 국가일수록 EU 지침에 맞추기 위해 더 많은 수의 국내법을 개정하는 것으로 보인다. 전체 회원국의 전체 인구수 대비 이민자 비율의 평균치는 1.68%다. 이민자 비율이 전체 평균보다 조금 높은 벨기에(1.09%), 프랑스(0.57%), 룩셈부르크(3.97%), 네덜란드(1.11%) 등 서유럽 국가들은 각 지침 당 평균 4.78개를 개정했다. 평균 이민자 비율이 1.86%로 서유럽보다는 다소 높은 사이프러스(2.05%), 그리스(1.08%), 이탈리아(0.5%), 몰타(3.79%) 등 남유럽 국가의 평균 법률 개정 수도 5.60개로 낮은 편이다.

반면 이민자 비율 평균이 0.77%로 이민자 비율이 낮은 체코공화국(0.61%), 헝가리(0.55%), 폴란드(0.55%), 슬로바키아(0.14%), 슬로베니아(0.81%), 오스트리아(1.49%), 독일(1.25%) 등 중부 유럽 국가들은 지침에 따른 국내법 개정 수가 13.67개로 많은 편이다. 평균 이민자 비율이 0.75%로 중부 유럽과 비슷한 에스토니아(1.13%), 라트비아(0.42%), 리투아니아(0.7%) 등 동유럽 국가들도 평균 개정 법률 수가 11.23개로 많은 편이었다. 또 평균 이민자 비율이 1.15%로 남서유럽보다 낮고, 동유럽보다는 높은 핀란드(0.64%), 스웨덴(1.65%)

등 북유럽 국가는 개정 법률 수가 10.07개로 두 그룹 중 중간 수치를 기록했다.

예외 국가도 있었다. 평균 이민자 비율이 0.44%로 유럽에서 이민자 비율이 가장 낮은 불가리아(0.3%), 크로아티아(0.33%), 루마니아(0.7%) 등 동남부 유럽 국가들은<sup>18)</sup> 평균 법률 개정 수가 8.95로 전체 국가 대비 중간 정도에 해당한다. 또 포르투갈, 스페인 등 남서부 유럽 국가들은 평균 국내법 개정 수가 4.79에 머무른다. 두 국가는 이민자 비율이 각각 0.89%, 0.29%에 지나지 않는다(평균 0.59%). 또 독일처럼 이민자 비율이 1.25%로 높아도 법률 개정 수는 1.43으로 낮은 경우도 있었다.

이러한 이유로 지역별, 이민자 비율별 분석은 25개국 전체에 일반화되기 어렵다. 같은 지역 내 국가라도 사회적, 역사적, 경제적 배경도 상이하며 국가마다 이민 정책이 다르게 실행되기 때문일 것이다. 특기할 만한 것은 이민자 비율이 낮으며 EU 가입이 늦은 동유럽 및 동남부 유럽 국가들은 서유럽 국가에 비해 이민 정책이 보완되어야 할 부분이 많으며, EU 지침에 따라 국내 불법체류자 관련법을 개정해야 할 부분이 많은 편이라는 점이다. 반면 포르투갈과 스페인은 최근 들어 다른 국가에 비해 이민자 비율이 낮아지게 되었지만, 전통적으로는 북부 아프리카와 유럽 간 연결 지점으로 이민 정책이 오래 전부터 실행되었던 국가다. 이 국가들은 EU에 가입한 지 상대적으로 더 오래되었기 때문에 EU법과의 합치성이 이미 높은 상태라 짐작할 수 있다. 두 국가의 이민자 비율과 법 개정 횟수가 낮은 것은 이러한 면에서 이해할 수 있을 것이다.

#### IV. 2004년 인신매매 피해자 관련 EU 지침과 회원국 국내법 개정

본장에서는 2004년 지침의 내용을 분석한 뒤, 지침에 따른 각 회원국들의

18) 지역별 국가 구분은 CIA의 Factsheet에 근간을 두었다. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2144.html>(검색일: 2018. 10. 2).

국내법 개정이 인도적 체류를 허가해야 하는 인신매매 피해자들에게 유리하게 진행되었는지, 혹은 불리하게 실행되었는지 검토한 뒤 이를 수치화해 국가별로 비교한다. 각국의 법 개정 분석 결과는 해당 국가의 인도주의적 법제화 수준과 불법체류자에 대한 태도를 보여주며, 다른 국가와의 비교를 가능케 한다는 점에서 의의가 있다.

불법입국자 혹은 불법체류자 중에는 인신매매로 인해 강제로 타국으로 이주하게 된 이들도 포함된다. EU에서는 인신매매 피해자들이 불법체류자와 동등한 처벌을 받지 않도록 구제 조치를 취했다. 2004년 4월 29일 채택된 2004/81 지침은 인신매매 피해자가 피의자 수사에 적극적으로 협조할 경우 이들을 보호하고자 했다. 인신매매의 피해자였거나 불법이주 과정에서 이용당한 불법 입국자도 인신매매 범죄자 수사에 적극적으로 협조할 경우 사법 당국의 보호를 받도록 했다. 2004년 지침은 회원국에게 2006년 8월 6일까지 관련 국내법을 개정해 관련 국내법이 지침의 방향에 부합하도록 강제했다. 이에 따라 옵트-아웃을 선택한 덴마크, 아일랜드, 영국을 제외한 나머지 25개국<sup>19)</sup>은 지침에 부합하도록 국내법을 개정하게 되었다.

2004년 지침 내용을 보면, 제6-1조의 경우 인신매매 가해자 소송 시 각국의 사법 당국은 피해자가 관련 정보를 제공 받고 협조 여부를 결정할 시간적 여유를 가질 수 있도록 최소 30일의 숙려기간(reflection period)을 부여하도록 명시했다. 불가리아, 그리스, 프랑스, 리투아니아, 스페인, 스웨덴 등 13개국은 지침이 정한 최소 기간에 맞추어 국내법의 숙려기간을 최소 30일로 명시했다. 벨기에는 45일, 헝가리와 몰타는 60일, 룩셈부르크, 네덜란드, 슬로바키아, 독일 등은 90일 이상으로 명시하는 등, 숙려기간은 국가별로 차이를 보인다. 더 긴 숙려기간이 허용될수록 피해자가 더 오랫동안 사법 당국의 보호를 받을 수 있으며 해당 국가에 체류할 수 있는 기간도 길어지기 때문에 피해자에게 더 유리하다.

---

19) 2004년 지침 채택 당시 지침에 적용을 받는 회원국은 총 22개국이었으나, 2005년 불가리아와 루마니아, 2011년 크로아티아가 추가 가입한 뒤 관련 지침에 맞도록 법을 개정했다. 본 연구에서는 추후 가입한 3개국도 분석 대상에 포함했다

숙려기간과 관련해 몇몇 국가는 EU 지침 제6-4조에 따라 사법 당국이 필요하다고 판단할 경우 일반적으로 숙려기간을 종료할 수 있도록 명시했다. 피해자가 자발적으로 원해서 가해자와 연락을 취해 단순 피해자로 간주하기 어렵거나 인신매매 피해자가 공공의 안전에 위해를 가하는 경우 사법 당국은 숙려기간을 종료할 수 있다. 이 조항은 인신매매 피해자 구제보다 사법 당국의 용이한 조치 실행을 목적으로 하는 것으로 불법 입국을 한 뒤 불법 체류 중인 피해자에게 불리한 조항이라 할 수 있다.

피해자는 수사에 적극 협조할 경우 불법 입국자 신분이라도 예외적으로 체류를 허용받는다. 지침 제8-3조는 피해자의 최소 체류 허용 기간을 6개월로 정했는데 대부분의 국가들은 이에 따라 체류 허용 기간을 6개월로 정했다. 불가리아, 에스토니아, 헝가리 등은 지침이 정한 기간보다 적은 6개월 이하로 명시했으며, 벨기에, 체코, 핀란드, 스페인 등은 6-12개월 사이의 기간을 선택했다. 또 프랑스나 그리스처럼 1년으로 확정된 경우도 있다. 체류 허용 기간이 길수록 피해자에게 유리한 조건을 제시할 수 있다.

인신매매 피해자의 경우 가해자 등으로부터 위해를 당할 수 있기 때문에 사법 당국의 보호가 필요하다. 지침 제7-2조는 각 회원국에게 인신매매 피해자 보호조치를 취할 것을 권고했다. 권고에 따라 25개국 중 12개 국가들이 보호 조치를 입법화했다. 체코, 에스토니아, 핀란드 등은 피해자가 위험하다고 판단될 경우 보호 조치를 취하는 조건부 보호 조치를 도입했다. 조건부 보호 조치는 이후 2011년 인신매매 관련 지침에서 한층 더 강화되었다.

많은 회원국들이 피해자들에게 추가 지원을 제공하는데, 제7-4조와 제9-1조에 따른 무료 법률 지원, 제10조에 명시된 미성년자 처우 개선 지원 등이 이에 해당한다. 무료 법률 지원 서비스는 대부분의 국가에서 서비스된다. 에스토니아, 헝가리 등 체류 허가를 받은 피해자에게만 지원하는 것으로 제한한 국가도 있으나, 실제로는 이들 국가도 체류 허가 결정 전 무료 법률 지원을 실행한다. 미성년자 피해자에 대해 벨기에,

에스토니아, 포르투갈 등은 성인 피해자보다 더 긴 숙려기간을 부여하거나 조건 없는 체류권을 허용해 수사 협조의 의무를 면제해주는 등 최선의 조치를 취한다. 나머지 국가들은 미성년자 피해자에게 기존의 국내법 적용하기로 해 법을 개정하거나 신설하지 않았다. 특별법 제정이나 기존 법 개정 없이 기존의 법을 적용하기로 한 경우 법을 적용할 수 있는 폭이 제한적일 가능성이 적지 않아 인신매매 피해자 구제에 어려움이 발생할 수 있다.

2004년 지침에 따라 회원국들이 국내법을 개정한 이후, 집행위원회는 지침의 주요 조항과 회원국의 법 개정 간 합치성에 관한 보고서를 작성해 2010년과 2014년, 두 차례에 걸쳐 공개했다.<sup>20)</sup>

<표2> 인신매매 피해자 관련 지침 2004/81에 따른 EU 회원국의 국내법 개정.<sup>21)</sup>

	숙려기간	숙려기간종료	체류허용기간	체류허용취소	보호조치	무료법률지원	미성년자보호	총합
오스트리아			1년		가능		소극적	4.0
벨기에	45일	가능	6-12개월	명시	가능	가능	적극적	5.5
불가리아	30일		6개월이하		가능	가능	적극적	6.0
사이프러스	30일	가능	경우에 따라			가능	적극적	4.0
체코	30일	가능	6-12개월		조건부 가능	가능	소극적	5.0

20) European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2004/81 on the Residence Permit Issued to Third-country Nationals Who Are Victims of Trafficking in Human Beings or Who Have Been the Subject of an Action to Facilitate Illegal Immigration, Who Cooperate with the Competent Authorities*, COM(2010) 493 final(2010) ; European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Application of Directive 2004/81 on the Residence Permit Issued to Third-country Nationals Who are Victims of Trafficking in Human Beings or Who Have Been the Subject of an Action to Facilitate Illegal Immigration, Who Cooperate with the Competent Authorities*, COM(2014) 635 final(2014)

21) 빈 칸은 국내법 개정 내용 확인이 불가능한 경우에 해당한다.

EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰

덴마크	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	
에스토니아	30일	가능	6개월 이하	명시	조건부 가능	일부 가능	적극적	2.0
핀란드	30일	과도	6-12개월	명시	조건부 가능	가능	적극적	3.0
프랑스	30일	가능	1년	명시	가능	가능	소극적	5.0
독일	90일	가능	경우에 따라	명시		가능	소극적	4.0
그리스	30일	가능	1년	명시	조건부 가능	가능	적극적	5.0
헝가리	30일	가능	6개월 이하			일부 가능	소극적	1.0
아일랜드	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	
이탈리아	N/A		6-12개월				적극적	2.0
라트비아	30일	가능	6-12개월	명시	조건부 가능	가능	소극적	3.0
리투아니아	30일	가능	6-12개월			가능	소극적	3.0
룩셈부르크	30일	가능	6-12개월	명시	조건부 가능	가능	소극적	3.0
몰타	60일	가능	6-12개월	명시	조건부 가능	가능	적극 보호	5.0
네덜란드	90일	과도	경우에 따라		조건부 가능	가능	적극적	6.0
폴란드	90일	가능	6-12개월	명시		가능	소극적	4.0
포르투갈	30일		1년		가능		적극적	6.0
루마니아	90일	가능	6-12개월			가능	적극적	5.0
슬로바키아	90일	가능	6-12개월	명시	조건부 가능		소극적	3.0
슬로베니아	90일	과도	6-12개월			가능	소극적	4.0
스페인	30일	가능	6-12개월		조건부 가능	가능	적극적	5.0
스웨덴	30일	가능	6-12개월	명시		가능	적극적	3.0
영국	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U
크로아티아	60일		6개월 이하		가능	가능	적극적	7.0

출처) 2004년 EU 지침과 EU 집행위원회 보고서(2010, 2014)를 근거로 저자가 재구성함.

위 표는 2004년 지침에 대해 옵트-인을 선택한 25개국이 국내법을 개정한 결과를 보여준다. 각 국가의 인신매매 피해자 구제에 대한 법적 경직성을 알아보기 위해 지침의 각 조항에 따라 각 국가가 실행한 법 개정 결과를

점수화했다. 불법입국자이자 불법체류자가 된 인신매매 피해자에게 유리한 법 개정은 +로, 불리한 법 개정은 0점 혹은 -로 계산했다.<sup>22)</sup> 각 국가의 개정 내용이 인신매매 피해자의 상황을 감안한 것일수록 점수가 높으며, 피해자보다는 사법 당국의 정책 실행 용이성이나 불법체류자 관리에 초점을 맞추는 등 법적 경직성이 높을수록 점수가 낮아진다. 7개 법 개정 에 대해 점수를 계산한 뒤 오른쪽에 총합 점수를 기록했는데, 점수가 높을수록 인도주의적인 법 개정을 실행한 것이며 낮을수록 반대의 법 개정을 진행한 것이라 할 수 있다.

분석 결과에 따르면 크로아티아가 7.0으로 법적 경직성이 가장 낮으며, 불가리, 포르투갈, 네덜란드가 6.0으로 그 뒤에 위치한다. 5.5점의 벨기에, 5.0을 기록한 체코, 루마니아, 스페인, 몰타, 그리스, 프랑스도 상위권에 위치해, 법적 경직성이 낮은 편에 속한다. 상기 국가들은 불법체류 중인 인신매매 피해자에 관해 점수가 낮은 국가들에 비해 인도주의적인 법 개정을 한 것으로 파악된다. 반대로 헝가리는 총합 점수가 1.0에 불과하며, 에스토니아(2.0), 이탈리아(2.0) 역시 인신매매 피해자들 구제책이 상대적으로 소극적인 태도를 보였다. 이 국가들은 법적 경직성이 상대적으로 높은 것으로 분석되었다.

강경한 인신매매 및 불법체류자 법 개정 결과에는 지역별 특징이 두드러지지 않았다. 5.0 이상의 강경한 법률을 선택한 국가 중 남서유럽 국가는 6개, 중동부 유럽 국가는 5개국으로 지역별 차이가 있다고 보기 어렵다. 또 강경한 정책을 선택한 국가와 이민자 비율 간 공통점을 찾을 수도 없었다. 반면 다음 장에서 살펴볼 2011년에 채택된 인신매매 지침과 회원국의 국내법 개정을 살펴보면 2004년과 2011년 지침 간에 몇 가지 공통점이 있음을 알 수 있다.

22)구체적인 계산법은 다음과 같다. 숙고 기간의 경우 30일은 1.0, 45일은 1.5, 60일은 2.0, 90일은 3.0점으로 보았으며, 거주 허용 기간은 6개월 이하는 0.0, 6-12개월은 1.0, 12개월은 2.0으로, 보호 조치가 없는 경우는 0.0, 조 건부 가능은 1.0, 가능은 2.0으로 계산했다. 무료법률 지원 명시가 없는 경우 0.0, 일부 가능은 1.0, 가능한 경우는 2.0, 미성년자 보호에 소극적인 경우는 0.0, 적극적 1.0으로 보았다. 피해자에게 불리한 조항인 숙려기간 종료는 가 능하다고 명시되었을 경우 -1.0, 없을 경우는 0.0, 거주 허용 취소 조건을 명 시했을 경우 -1.0, 없을 경우 0.0으로 계산했다.

## V. 2011년 인신매매 피해자 관련 EU 지침과 회원국 국내법 개정

EU는 인신매매 근절과 피해자 보호를 위해 2011년 4월 5일 지침 2011/36<sup>23)</sup>을 채택했다. 지침 목적은 인신매매 범죄 통제, 수사, 관련 조치 실행(제2-10조), 인신매매 피해자에 대한 지원과 보호(제11-17조), 인신매매 수요 감소 등의 예방 조치, 인신매매가 범죄라는 인식 환기 및 피해자와 접촉할 수 있는 이들을 대상으로 한 교육 실시(제18조) 등이다. EU는 2013년 4월 6일까지 회원국들이 EU 지침에 부합하도록 관련 국내법 개정을 강제했다. 집행위원회는 2016년 12월 2일, 회원국들의 국내법 개정 내용이 EU 지침과 어느 정도의 법적 합치성을 보이는 지에 대해 상세 보고서를 공개했다.<sup>24)</sup>

2011년 지침에 따르면 인신매매 범 처벌과 희생자 구제, 그리고 인신매매 예방을 위해 인신매매 범의 구속 형량을 최대 5년으로 정했다(제4조). 대부분의 국가는 지침이 정한 형량보다 높은 최소 5년에서 최대 20년의 형량을 법제화해 인신매매 근절을 위한 강력한 의지를 표명했다. 하지만 벨기에, 헝가리, 오스트리아는 이보다 소극적인 최대 5년을 선택하는 등 국가별로 인신매매 가해자 처벌에 차이가 있었다.

인신매매 가해자는 개인이나 집단일 수도 있지만, 법인이 개입된 경우도 있다. 지침 2011/36은 인신매매 범죄에 연관된 법인에 대해서도 법적 책임을 물을 수 있도록 했다(제5조). 리투아니아, 몰타, 영국 등 일부 회원국은 EU 지침에 부합하도록 법인에 대한 제재와 관련된 특별법을 제정했으나, 나머지 국가들은 회사법 중 범죄와 관련된 부분을 일부

---

23) Directive 2011/36/EU on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting Its Victims, *Official Journal of the EU*, L101, 15 April 2011.

24) European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Assessing the Extent to which Member States Have Taken the Necessary Measures in Order to Comply with Directive 2011/36/EU on Preventing and Combating Trafficking in Human Being and Protecting Its Victims in Accordance with Article 23(1)*, COM(2016) 722 final(2 December 2016).



개정해 EU 지침에 합치되도록 했다. 2011년 지침 제6조는 범죄와 연루된 법인에 대해 행정 혹은 형법상 제재를 하도록 했는데 덴마크, 아일랜드, 영국을 제외한 나머지 국가들이 한 가지 이상의 제재를 도입했다.

2011년 지침 제7조는 인신매매 가해자에 대해 경제적 제재를 가할 수 있도록 재산 및 수단을 몰수나 압류를 명시했다. 벨기에, 프랑스, 영국 등은 관련 특별법을 도입해 인신매매 가해자가 획득한 경제적 이득을 쉽게 몰수할 수 있도록 관련법을 강화했다. 나머지 국가들은 기존의 형법상 몰수 및 압류 관련 법률을 적용하기로 했다. 기존 법을 적용하는 국가보다 특별법을 채택하는 국가들이 인신매매 가해자 처벌에 더 적합한 법을 운용한다는 점에서 가해자들의 처벌에 더 적극적이라고 할 수 있다. 지침 제8조는 인신매매 피해자들이 사법당국 처벌을 받지 않도록 규정했다. 벨기에, 스페인 등은 특별법을 제정해 인신매매 피해자 구제에 적극적으로 나섰다. 다른 국가들은 인신매매 피해자가 범죄 행위를 하도록 강요 혹은 협박 받았다는 증거를 제출해야만 피해자를 보호한다고 규정했는데, 이는 EU 지침에서 의도했던 인신매매 피해자들의 적극적인 구제와는 거리가 있는 것이다.

또 2011년 지침은 가해자 수사 시 보다 효과적인 수사 수단을 활용할 수 있도록 했다(제9조). 일부 국가들은 피해자 및 가해자의 구술 진술에 대한 의존도가 지나치게 높아 객관적인 수사가 쉽지 않은 상황이다. 지침 제9조는 이러한 단점을 보완하고자 했다. 대부분의 국가들은 지침에 따라 비밀 감시, 은행 계좌 추적, 휴대폰 등 전자 장비 추적까지 포함한 보다 적극적인 수사 방법을 허용했다. 또 많은 국가들이 자국의 영토 전체에서 실행된 인신매매에 대해 재판권을 전적으로 실행할 수 있도록 했지만, 헝가리, 슬로베니아 등은 자국 영토 내 인신매매라도 상황에 따라 일부 경우에만 전적인 재판권을 허용했다. 헝가리, 슬로베니아의 경우 일부 인신매매 범죄에 대해서는 재판권이 없다는 점에서 범죄자 처벌에 상대적으로 소극적이라 할 수 있다.

인신매매 피해자 지원은 대부분의 국가가 국내법에 명시를 했으나(제11조) 모든 국가에서 의무적으로 지원되는 것은 아니다. 스페인, 프랑스,

영국 등 일부 국가에서는 피해자 지원이 의무적이지만(제11-2조), 나머지 국가들은 선택적이었다. 또 일부 국가에서는 피해자가 지원을 받기 위해서는 범죄자 수사에 협조해야 한다는 조건이 있었는데, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아, 영국 등 대부분의 국가는 피해자의 수사 협조가 지원에 대한 선제조건이 아님을 명시해 피해자 지원에 적극적인 모습을 보였다.

피해자에 대한 지원 중에는 가해자 수사의 진행 상황을 피해자에게 제공하는 것도 포함되었다(제11-6조). 스페인, 프랑스, 영국 등은 피해자들에게 수사 진행 정보를 제공하도록 했으나, 나머지 국가들은 이와 관련해 구체적인 명시를 하지 않았다. 피해자들에게 수사 진행 및 내용 등의 정보를 제공할 경우 피해자가 상황 판단을 제대로 할 수 있도록 도와줄 수 있기 때문에 정보 제공을 법제화한 국가가 인신매매 피해자 구제에 더 적극적이라 할 수 있다.

피해자에 대한 법률 자문 역시 중요한 피해자 지원 중 하나다(제12-2조). 그리스, 스페인, 영국 등은 피해자로 인식되는 즉시 무조건 법률 자문을 제공하기로 하는 등 지침에 명시된 것보다 더 적극적인 조치를 입법화한 반면, 나머지 국가들은 지침에서 정한 것만을 규정에 포함시키는 등 상대적으로 소극적인 태도를 취했다.

인신매매 피해자 중 아동은 더욱 각별한 보호 조치를 받을 필요가 있다(제14조). 영국, 스페인, 프랑스 등 대부분의 국가들은 연령을 증명할 만한 서류가 없어도 정황 상 아동으로 분류되는 피해자에 대해 별도의 보호 조치를 시행하도록 했다. 또 피해자들의 피해를 보상하기 위한 구제책도 제시되었다(제17조). 대부분의 국가들은 피해자 국적이 자국민인지, 제3국 국적인지와 관계없이 보상을 제공하지만, 슬로베니아는 피해자 보상을 자국 국민이나 EU 회원국 시민으로 한정했다. 보상은 의료 및 심리 치료 지원, 수입 보전, 무료 법률 자문과 장례 지원 등을 포함하며, 오스트리아와 영국 등의 경우에는 신체적, 심리적 고통도 보상 대상으로 간주했다. 스페인, 스웨덴, 네덜란드 등지에서는 형사 소송과 민사 소송을 함께 제기할 수 있도록 했으며, 헝가리, 폴란드, 영국은 인신매매 피해자

보상을 위한 특별 조치를 강구했다. 특히 벨기에, 프랑스, 크로아티아는 피해자들을 위한 특별 자금을 마련해 놓을 정도로 피해자 보상에 적극적인 조치를 취하고 있다.

<표3> 인신매매 범죄자 관련 지침 2011/36에 따른 EU 회원국의 국내법 개정.

	형량	법입제재	재산 몰수 및 압류	피해자 처벌 제외	수사 수단	재판권	피해자 의무 지원
오스트리아	최대 5년	있음	기존법	광의	적극	전체	명시 없음
벨기에	최대 5년	있음	특별법	광의	적극	전체	명시 없음
불가리아	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
사이프러스	5-20년	있음	특별법	광의	소극	일부	가능
체코	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	명시 없음
덴마크	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U
에스토니아	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
핀란드	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
프랑스	5-20년	있음	특별법	광의	적극	전체	가능
독일	5-20년	없음	기존법	광의	적극	전체	명시 없음
그리스	5-20년	있음	특별법	광의	적극	전체	명시 없음
헝가리	최대 5년	있음	기존법	협의	적극	전체	명시 없음
아일랜드	5-20년	없음	기존법	광의	소극	전체	가능
이탈리아	5-20년	있음	기존법	협의	적극	전체	명시 없음
라트비아	5-20년	있음	기존법	광의	소극	일부	명시 없음
리투아니아	5-20년	있음	기존법	광의	소극	전체	가능
룩셈부르크	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
몰타	5-20년	있음	기존법	광의	소극	전체	명시 없음
네덜란드	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
폴란드	5-20년	있음	기존법	협의	적극	전체	명시 없음
포르투갈	5-20년	있음	기존법	협의	적극	전체	명시 없음
루마니아	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
슬로바키아	5-20년	있음	기존법	광의	적극	전체	가능
슬로베니아	5-20년	있음	기존법	협의	적극	일부	명시 없음
스페인	5-20년	있음	특별법	광의	적극	전체	가능
스웨덴	5-20년	있음	기존법	협의	소극	전체	명시 없음
영국	5-20년	없음	특별법	광의	적극	전체	가능
크로아티아	5-20년	있음	기존법	광의	적극	일부	명시 없음

	피해자 협조 조건	수사 정보 제공	법률 자문	아동 피해자	보상 국적	보상 형태	
오스트리아	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	소극적	8
벨기에	명시 없음	명시 없음		규정 있음	모두	소극적	7
불가리아	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	적극적	10
사이프러스	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	소극적	9
체코	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	적극적	10
덴마크	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	0/U	

EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰

에스토니아	의무 아님	제공함	적극적	규정 있음	모두	적극적	12
핀란드	의무 아님	명시 없음	소극적	규정 없음	모두	소극적	8
프랑스	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	소극적	11
독일	명시 없음	명시 없음		규정 없음	모두	소극적	5
그리스	의무 아님	제공함	적극적	규정 있음	모두	적극적	12
헝가리	의무 아님	제공함		규정 있음	모두	적극적	8
아일랜드	의무 아님	명시 없음		규정 없음	모두	적극적	7
이탈리아	의무 아님	명시 없음	적극적	규정 있음	모두	소극적	8
라트비아	의무 아님	명시 없음	적극적	규정 있음	모두	적극적	8
리투아니아	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	적극적	10
룩셈부르크	의무 아님	제공함	적극적	규정 있음	모두	소극적	11
몰타	의무 아님	제공함	적극적	규정 없음	모두	적극적	9
네덜란드	의무 아님	명시 없음		규정 없음	모두	적극적	9
폴란드	의무 아님	제공함		규정 있음	모두	적극적	9
포르투갈	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	적극적	9
루마니아	의무 아님	제공함		규정 있음	모두	적극적	11
슬로바키아	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	EU	적극적	10
슬로베니아	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	소극적	7
스페인	의무 아님	제공함	소극적	규정 있음	모두	소극적	11
스웨덴	명시 없음	명시 없음	적극적	규정 없음	모두	적극적	6
영국	의무 아님	제공함	적극적	규정 있음	모두	적극적	12
크로아티아	명시 없음	명시 없음	적극적	규정 있음	모두	소극적	6

출처) 2011년 EU 지침과 EU 집행위원회 보고서(2016)를 근거로 저자가 재구성함.

2011년 지침에 따른 회원국의 국내법 개정이 인신매매 피해자들 및 불법체류자들에게 유리한 방향으로 개정되었는지 알아보기 위해 옵트-아웃을 선택한 덴마크를 제외한 27개 회원국의 법 개정을 수치화해서 비교분석했다. 분석 대상 조항은 총 13개로 인신매매 가해자의 최대 형량, 인신매매에 연루된 범인에 대한 제재 가능성, 인신매매 범인의 재산 몰수 및 압류 가능성, 수사 수단의 적극성, 피해자에 대한 의무적 지원 여부 등이었다.

지침의 주요 조항에 대한 각국의 법 개정을 수치화함으로써 국가별 비교를 객관화하고자 했다. 피해자에게 유리할 경우 +, 다른 국가에 비해 피해자들에게 불리한 조건을 강제할 경우 0이나 -로 점수화해

표의 맨 오른쪽에 그 결과를 정리했다.<sup>25)</sup> 단, 계산 중 모든 회원국들이 지침을 동일하게 수용한 경우에는 회원국 간 법적 차별성을 볼 수 없기 때문에 분석에서 제외했다. 예를 들어 인신매매 범죄자의 법적 책임성에 대해서는 모든 국가들이 동일한 인식을 했기 때문에 이는 위 계산표에는 포함하지 않았다.

위 표에 따르면 인신매매 피해자이자 불법체류자에게 유리한 방향으로 자국의 법을 개정한 국가는 12점을 기록한 그리스와 에스토니아였다. 그 뒤를 잇는 국가들은 루마니아, 스페인, 프랑스, 룩셈부르크이었으며, 불가리아, 체코, 리투아니아, 슬로바키아는 10점으로 지침에 따른 국내법 개정 시 인신매매 피해자를 적극 구제하는 등 인도주의적 측면이 강하게 드러났다. 또 범인의 수사와 처벌 수위를 높임으로써 인신매매 근절에 대한 의지도 강하게 피력하는 등 법적 경직성이 낮은 편이었다.

인신매매와 관련해 피해자 구제나 범죄자 처벌에 가장 소극적이었던 국가는 독일로 그리스에 비해 절반도 안 되는 5점을 기록했다. 독일이 개정한 법률에 따르면 인신매매에 연루된 범인 제재도 불가능하며, 피해자를 의무적으로 지원하지도 않으며 아동 피해자에 관한 규정도 따로 두지 않아 미성년자 피해자 구제에 소극적이었다. 그 외 스웨덴, 크로아티아도 6점, 슬로베니아와 벨기에는 7점으로 독일과 유사하게 법적 경직성이 높은 편이었다.

---

25) 세부적인 수치는 다음과 같다. 형량의 경우 최대 5년은 0, 5-20년은 1; 범인 제재가 명시되었을 경우 1, 부재할 경우 0; 가해자의 재산 몰수 및 압류를 특별법으로 가능하게 했을 경우 1, 기존법을 적용할 경우 0; 처벌 예외 대상이 되는 피해자를 넓게 규정했을 경우 1, 협의로 규정했을 경우 0; 수사 수단을 여러 가지로 규정했을 경우 1, 동일 규정이 부재할 경우 0; 재판권이 영토 전체를 대상으로 할 경우 1, 영토 일부를 대상으로 할 경우 0; 피해자 지원 의무가 명시되었을 경우 1, 명시가 없을 경우 0; 피해자 지원에 대해 피해자가 협조를 선제조건으로 할 경우 0, 협조와 상관없이 지원을 할 경우 1; 수사 진행 정보를 피해자에게 제공할 경우 1, 제공 의무가 명시되어 있지 않을 경우 0; 피해자를 위한 법률 자문이 무료로 제공되는 등 적극적으로 명시되었을 경우 1, 명시가 없을 경우 0; 아동의 이해관계를 적극적으로 반영하기 위해 명시했을 경우 1, 명시가 없을 경우 0; 피해자의 국적과 상관없이 보상을 의무화할 경우 1, 국적에 제한을 두었을 경우 0; 보상 형태가 다양하고 적극적일 경우 1, 그렇지 않을 경우 0으로 수치화했다.

VI. 2004년과 2011년 EU 지침에 따른 국내법 개정 비교

2004년 지침과 2011년 지침에 따른 각 회원국들의 국내법 개정 결과를 비교 분석한 결과 국가별로 큰 차이가 있었다. 다음 표는 2004년 지침에 따른 각 회원국의 국내법 개정 관련 분석 결과와 2011년 지침 관련 결과를 비교한 것이다. 2004년과 2011년 지침과 관련해 동시에 강경한 법 개정을 한 국가와 반대 경우를 비교하기 위해 평균을 구해 평균 이상에 해당하는 국가를 이탤릭체로 표시했다. 2004년 지침의 경우 법 개정의 강경성 평균치가 4.14였기 때문에 5.0 이상을 기록한 국가들을 상대적으로 온건한 법 개정 국가로 파악했으며, 2011년의 경우 평균치가 8.96이었으므로 9.0 이상을 피해자들에게 더 유리한 법 개정으로 간주했다.

<표4> 인신매매 EU 지침과 회원국 평균 법 개정 수.<sup>26)</sup>

국가	2004년 지침에 따른 법 개정 시 강경성 정도	2011년 지침에 따른 법 개정 시 강경성 정도	평균 법률 개정 수
독일	4.0	5.0	1.43
스웨덴	3.0	6.0	11.14
크로아티아	7.0	6.0	11.43
슬로베니아	4.0	7.0	8.86
벨기에	5.5	7.0	10.14
이탈리아	2.0	8.0	14.00
라트비아	3.0	8.0	5.57
핀란드	3.0	8.0	9.00
오스트리아	4.0	8.0	4.57
헝가리	1.0	8.0	14.57
사이프러스	4.0	9.0	2.43
폴란드	4.0	9.0	6.57
몰타	5.0	9.0	4.14
네덜란드	6.0	9.0	2.43
포르투갈	6.0	9.0	3.29
슬로바키아	3.0	10.0	15.29
리투아니아	3.0	10.0	24.14

26) 2004년 지침과 2011년 지침에 따른 법 개정 수(왼쪽으로부터 두 번째와 세 번째 칸)의 경우 평균치보다 높은 경우 불법 입국 및 체류하는 인신매매 피해자에게 유리하도록 법을 개정한 국가들은 이탤릭체로 표시했다.

체코	5.0	10.0	44.43
불가리아	6.0	10.0	5.43
룩셈부르크	3.0	11.0	4.86
프랑스	5.0	11.0	1.71
스페인	5.0	11.0	6.29
루마니아	5.0	11.0	10.00
에스토니아	2.0	12.0	4.00
그리스	5.0	12.0	1.86

설명) 알아보기 쉽도록 평균치 이상으로 온건하게 법 개정을 한 경우 이탤릭체로 표시했으며, 2004년과 2011년 모두 이탤릭체로 표시된 국가에는 회색 줄로 표시했다.

2004년과 2011년 지침 관련 국내법 개정 결과 분석을 비교한 결과 다음과 같은 네 가지 특징을 찾아볼 수 있었다. 첫째, 2004년 지침에 따라 인신매매 피해자와 불법체류자에게 유리하게 법 개정을 한 국가들은 2011년에도 비슷한 경향을 보인 경우가 많다는 것이다. 그리스, 루마니아, 스페인, 프랑스, 불가리아, 체코 등 2011년 당시 법 개정을 덜 강경하게 했으며, 2004년에도 다른 국가에 비해 덜 강경하게 법을 개정했다. 네덜란드, 포르투갈 역시 비슷한 경향을 보였다. 반면 에스토니아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 리투아니아, 헝가리 등은 이러한 경향에 포함되지 않았다. 유럽의 이민 정책을 주도하는 프랑스와 독일을 비교하면 프랑스는 온건한 인신매매 및 불법체류자 정책을 채택하고, 독일은 반대임을 알 수 있다. 선행연구에 따르면 2004년과 2011년 지침 외 이민정책을 보면 프랑스는 독일에 비해 온건한 정책을 실행하는 것으로 나타났는데,<sup>27)</sup> 이 연구의 두 개 지침 분석에서도 비근한 결과가 도출되었다.

둘째, 스페인, 프랑스, 체코, 루마니아, 불가리아, 그리스 등 가장 법 개정을 온건하게 한 국가들은 대체로 유럽 중남부에 위치한 국가임을 알 수 있다. 하지만 남부 유럽 국가 중 이탈리아, 슬로베니아, 헝가리는 법 개정의 강경성이 중간 이상이었음을 감안하면 지역성이 결정적인 요소는 되지 못하는 듯하다.

27) 심성운, 「EU의 송환지침과 프랑스 및 독일의 이민법 개정」, 『유럽연구』, 34, 2(2016), pp. 229-255.

셋째, 법 개정 시 강경성 정도와 각 지침에 따른 법률 개정 수와는 관계가 없는 듯 보인다. 가장 온건하게 법 개정을 했던 6개 국가들을 보면 가장 많은 법률을 개정한 체코와 비교적 많은 법 조항을 개정한 루마니아뿐 아니라, 가장 적은 법률을 개정했던 그리스와 프랑스도 이 그룹에 들어간다. 따라서 법 개정을 많이 하는 국가가 반드시 법 개정을 더 강경하게 혹은 온건하게 한다고 획일화하기는 어려워 보인다. 이는 표1에서 불법체류자 관련 EU 지침 7개에 따른 국가별 법 개정 횟수를 지역별로 구분한 것과 다소간 상이한 결과라 할 수 있다.

넷째, 표4의 분석 결과를 각 국가의 이민자 비율과 비교했을 때 국가별로 다음과 같은 공통점이 있었다. 스페인, 프랑스, 체코, 루마니아, 불가리아, 그리스 등 온건한 법 개정을 추진한 국가들은 상대적으로 이민자 비율이 낮은 편이었다. 이 국가들의 이민자 비율은 순서대로 0.89%, 0.57%, 0.61%, 0.7%, 0.3%, 1.08%였는데, 이 수치는 평균 이민자 비율인 1.06%와 비슷하거나 낮은 것이었다. 역으로 이민자 비율이 낮은 국가들이 반드시 온건한 법 개정을 실행했다고 보기는 어렵다. 이민자 비율이 가장 낮은 슬로바키아(0.14%)는 2004년 지침에 따른 법 개정 당시 3.0의 강경한 법 개정을 실시했으며, 0.55%의 낮은 이민자율을 보인 헝가리 역시 2004년 지침에 관한 법 개정 당시 1.0이라는 강경한 법 개정 추세를 보인 바 있다.

## VII. 결론

본 논문은 인신매매와 관련된 EU 지침 분석을 통해 EU의 인신매매 피해자와 불법체류자에 대한 국가별 정책 및 법적 강경성을 비교분석하는데 목적을 두었다. 2004년 인신매매 피해자 관련 지침과 2011년 인신매매 관련 지침의 내용 그리고 회원국들의 법 개정 방향을 조항별로 피해자들에게 유리 혹은 불리했는지에 관해 수치화해 분석한 결과, 국가별로 편차가 있음을 알 수 있었다.

우선, 2004년 지침에 관해 피해자와 불법체류자에게 유리하게 법 개정을



한 국가들은 2011년에도 비슷한 경향을 보인 경우가 많았다. 그리스, 루마니아, 스페인, 프랑스, 불가리아, 체코 등이 그 예로, 네덜란드와 포르투갈 역시 유사한 추세를 보였다. 하지만 에스토니아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 리투아니아, 헝가리 등 몇몇 국가들은 이러한 추세에 포함되지 않았다.

둘째, 대체로 유럽 중남부 국가들이 중북부 국가들에 비해 상대적으로 온건한 법 개정을 실행한 것으로 보이나 예외적인 경우도 있었다. 이는 기존에 남부 유럽 국가들이 덜 강경한 이민정책을 실행하고 있다는 통념과도 일맥상통한다. 반면 법 개정 시 인신매매 피해자들 구제 조치에 대한 강경성 정도와 각 지침에 따른 법률 개정 수와는 관계가 없는 듯 보인다.

마지막으로 강경성이 낮은, 즉 인신매매 피해자들에게 유리한 법 개정을 한 국가들은 대체로 이민자 비율이 낮았다. 헝가리나 슬로바키아 등 예외 국가들도 있었으나, 전반적으로는 덜 강경하게 법 개정을 한 국가들이 이민자 비율이 낮았던 것이다. 표1 결과를 감안하면 이민자 비율이 낮은 국가들이 불법체류자 관련 EU 지침 7개에 대해 법 개정 횟수가 더 많았지만, 인신매매 피해자에 대해 상대적으로 덜 강경한 방향으로 법 개정을 했음을 알 수 있다.

요컨대 스페인, 프랑스, 체코, 루마니아, 불가리아, 그리스는 2004년과 2011년 지침과 관련해 가장 온건한 법 개정을 추진한 국가였다. 이들은 대개 남유럽 쪽에 위치한 국가들로 이민자 비율이 상대적으로 낮은 편이었다. 반면 독일이나 사이프러스, 스웨덴, 오스트리아 등 이민자 비율이 1.25%, 2.05%, 1.65%, 1.49% 등으로 높은 국가들은 상대적으로 강경한 인신매매 및 불법체류자 관련 이민정책을 채택했다. 이는 상대적으로 많은 이민자들을 관리하기 위해 보다 강경한 정책을 취한 것으로 풀이된다.

본 연구 결과는 EU 지침 2개를 분석한 것으로 다른 지침으로까지 일반화하기에는 다소 어려움이 있다. 일반화를 시도하기 위해서는 몇

## EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰

가지 보완이 필요할 것으로 보인다. 일단 2001년의 송환대상자 상호인정 지침, 2001년 불법이주 지침, 2002년 불법이주 조력자 지침, 2008년 송환지침, 2009년 불법체류자 고용주 지침 등 여러 불법체류와 이민정책 관련 지침을 분석해 결과를 재확인할 필요가 있다. 관련 지침을 따르는 회원국 수가 너무 적어 통계 분석을 활용하기 어렵지만 여러 지침 결과를 분석함으로써 질적 연구로 본 연구의 결과를 보완할 수 있을 것으로 기대된다.

더 나아가 본 연구는 2개의 지침에 따른 25개 회원국의 국내법 개정을 분석했는데, 이후 연구를 통해 왜 이민자 비율과 불법체류자 및 인신매매 관련 지침에 따른 국내법 개정의 강경성과 관계가 있는지 질적 분석을 추가로 할 필요가 있다. 이를 통해 EU 회원국들의 이민 정책과 불법체류자 관리 정책을 보다 명확히 이해할 수 있을 것으로 기대한다.

국회입법조사처, shimsungeun@empas.com

주제어(Key words):

EU 지침(EU directives), 불법체류자(illegal immigrants), 인신매매(human trafficking), 법 개정(legal changes), 인도주의(humanitarianism).

(투고일: 2018. 10. 31, 심사일: 2018. 11. 8, 게재확정일: 2018. 11. 9)

<국문초록>

EU 지침의 회원국 국내법에 대한 법적 영향력 고찰:  
인신매매 지침에 따른 25개 회원국 국내법 비교분석

심 성 은

EU는 2001년부터 불법체류자 관련 규칙 및 지침 등을 채택해왔다. EU의 불법체류자 지침에 관한 국내의 선행연구는 지침의 내용 자체나 프랑스, 독일 등 일부 회원국 국내법에 대한 영향에 제한되는 경향을 보였다. 반면 불법체류자 관련 EU 지침이 EU 회원국 국내법에 미치는 영향에 대해 회원국 전체 사례를 비교분석한 연구는 매우 드물다. 본 연구는 EU 지침의 28개 회원국 국내법에 대한 영향 분석을 위해 2001년부터 채택된 불법체류자 관련 EU 지침의 국내법에 대한 영향과 2004년과 2011년 인신매매 관련 EU 지침으로 인한 각 회원국의 국내법 개정 내용을 수치화해 객관적인 분석을 시도했다. 이를 통해 선행연구에서 미흡하게 다루어졌던 불법체류자와 인신매매 피해자에 관한 법적 강경성과 법 인도주의적 성향을 국가별로 분석할 수 있었다. 분석 결과에 따르면 전체 인구수 대비 이민자 비율이 낮은 체코, 헝가리, 슬로바키아 등 중부 유럽과 리투아니아, 라트비아 동유럽 국가들은 상대적으로 불법체류자 관련 지침에 따른 법 개정 횟수가 많았다. 또 2004년과 2011년 인신매매 관련 지침에 따른 국내법 개정의 경우, 그리스, 스페인, 프랑스 등 남서부 유럽 국가들과 체코, 불가리아, 루마니아 등 동남부 유럽 국가들이 불법체류자가 된 인신매매 피해자에 대해 온정적인 정책을 실행하는 등, 법적 강경성이 가장 낮았던 것으로 나타났다.

<Abstract>

Legal Impact of EU Directives on National Laws:  
Comparative Analysis of Legal Changes of EU Member  
States Imposed by Directives of Human Trafficking

Shim, Sungeun

Since 2001, EU adopted regulations and directives on illegal immigrants. Precedent studies on EU directives of illegal immigrants, in particular human trafficking, focused on policies and contents of these directives or legal influences of EU law on several Member States, such as France and Germany. Yet, it is hard to find studies which show interest in comparative analysis of legal impact of EU directives of illegal immigrants on national laws of 28 Member States. This paper aims to analyze legal changes of whole Member States imposed by EU directives of illegal immigrants, including those of human trafficking, with method of quantification of those national legal changes. This research allows to see which Member States modified their legal system in favor of illegal immigrants and victims of human trafficking. This study sheds light on legal differences of 28 Member States forced by EU directives regarding of illegal immigrants and victims of human trafficking, which were not discussed by precedent studies. The first finding is that countries where immigrant rate is relatively low tend to change more national laws in order to meet legal conditions given by EU directives. As for legal changes of Member States according to 2004 and 2011 EU directives on human trafficking, South-West European countries, such as Greece, Spain and France, and South-East European countries, such as Czech Republic, Bulgaria, Rumania, modified their laws which are more advantageous to victims of human trafficking, in other words illegal immigrants regardless of their own will.

참 고 문 헌

1. 단행본

Council of the EU, Directive 2001/36/EU on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting Its Victims, *Official Journal of the EU*, L101, 15 April 2011.

\_\_\_\_\_, Directive 2004/81/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Residence Permit Issued to Third-country Nationals who are Victims of Trafficking in Human Beings or who Have Been the Subject of an Action to Facilitate Illegal Immigration, who Cooperate with the Competent Authorities, *Official Journal of the EU*, L261, 6 August 2004.

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities*, COM(2014) 635 final(2014).

\_\_\_\_\_, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Assessing the Extent to which Member States Have Taken the Necessary Measures in Order to Comply with Directive 2011/36/EU on Preventing and Combating Trafficking in Human Being and Protecting Its Victims in Accordance with Article 23(1)*, COM(2016) 722 final(2 December 2016).

\_\_\_\_\_, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities*, COM(2010) 493 final(2010).

European Council, Regulation (EC) N° 862/2007 of the European

*Parliament and the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers.*

## 2. 논문

박채복, 「유럽연합의 이민 및 망명정책: 평가 및 전망」, 『한국정치외교사논총』, 30, 1(2008).

심성은, 「EU의 송환지침과 프랑스 및 독일의 이민법 개정」, 『유럽연구』, 34, 2(2016).

Askola, Heli, “Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union”, *European Law Journal*, 13, 2(2007).

Blazek, Matej, “The Absent Presence: Children’s Place in Narratives of Human Trafficking”, *AREA*, 8(2018).

Davidson, Julia O’Connell, “New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of ‘Freedom’”, *Global Networks*, 10, 2(2010).

Krieg, Sarah H., “Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights”, *European Law Journal*, 15, 6(2009).

Limoncelli, Stephanie A., “Human Trafficking: Globalization, Exploitation, and Transnational Sociology”, *Sociology Compass*, 3, 1(2009).

Marinova, Nadejda and James, Patrick, “The Tragedy of Human Trafficking: Competing Theories and European Evidence”, *Foreign Policy Analysis*, 8, 3(2012).

Salt, John, “Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective”, *International Migration*, 38, 3(2002).