

외국의 이민정책 현황과 시사점

- 최근 우리나라는 저출산·고령화와 외국인 이민자 유입이라는 인구구조와 특성의 다양성을 경험하고 있음. 향후 세계화 등을 고려하였을 때, 외국인 이민자 유입은 지속될 것으로 예상됨

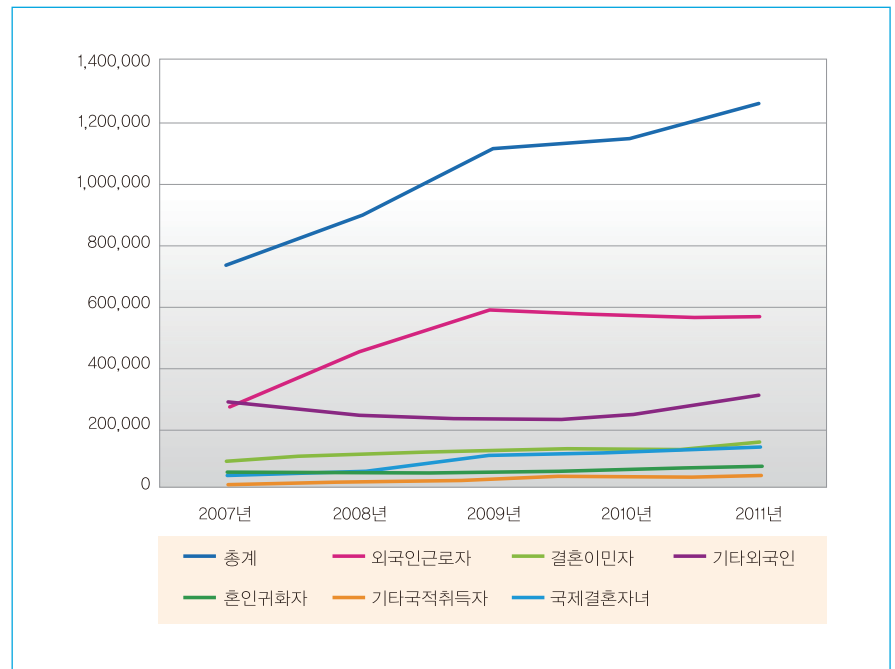
- 외국인 이민자의 유입을 앞서 경험한 외국의 이민정책에 대한 고찰을 통하여, 우리나라 이민정책 추진 방향에 대한 시사점을 얻고자 함

1. 배경

□ 1990년대 후반부터 결혼이민자를 포함한 국내 거주 외국인의 수가 급격하게 증가함

○ 최근 국내거주 외국인주민(불법체류자 제외)¹⁾은 2006년 536,627명, 2007년 722,686명, 2008년 891,341명 2009년 1,106,884명, 2010년 1,139,283명, 2011년 1,265,006명으로 지속적으로 증가함

[그림 1] 외국인주민 추이, 2007~2011년



1) 행정안전부, 외국인주민통계

1) 행정안전부에 의하면, "외국인 주민"이란 90일 이상 체류 외국인, 국적 취득 외국인, 국제결혼가정의 자녀 등이 해당

□ 외국인주민은 지속적으로 증가하여, 2011년 기준으로 전체 주민등록인구의 2.5%를 차지함

○ 2011년 현재 외국인주민 중 외국인노동자가 43.7%로 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 결혼이민자(혼인귀화자 포함) 16.7%, 외국인주민자녀 11.9% 등의 순으로 나타남

[표 1] 외국인주민 현황, 2011년

(단위: 명, %)

합계	외국국적					귀화		외국인주민 자녀
	외국인 노동자	결혼 이주자	유학생	재외 동포	기타	혼인 귀화자	기타	
1,265,006	552,946	141,654	86,947	83,825	137,370	69,804	41,306	151,154
100.0(%)	43.7	11.2	6.9	6.6	10.9	5.5	3.3	11.9

1) 행정안전부, 외국인주민통계(2011 기준)

□ 이민 역사가 긴 유럽 국가 등의 경험에 비추어보면, 외국인 유입은 부족한 노동력을 충원시켜주는 등 긍정적인 효과도 있지만 실업, 빈곤화, 사회 갈등, 사회보장 부담 증가 등 부정적인 효과를 발생시킬 가능성도 존재함

○ 여기에서는 일부 국가들의 이민정책 사례를 살펴봄으로써, 향후 우리나라의 이민 정책 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함

2. 외국의 이민정책 현황

가. 프랑스

□ 19~20세기 초반

○ 19세기 초기 이민자들은 대부분 프랑스인과 같은 종교에 같은 문화를 가지고 있는 유럽계 이주민(이탈리아, 스페인 출신)으로 프랑스 사회에 동화가 쉽게 이루어졌으며, 프랑스 정부 역시 유럽계 이민자들에 대해 적극적 동화정책을 펴고 프랑스에 정착시키고자 노력함

□ 제2차 세계대전 이후(1945~1974년)

○ 1946년 이민청(Office National d'Immigration, ONI)을 설립하고 산업 발달에 필요한 외국인 노동자 선발을 조직화함

○ 프랑스에서 '영광의 30년' 이라고 불리는 이 시기는 이민의 황금기로, 프랑스 경제의 급속한 성장으로 노동력이 많이 필요했던 시기임. 스페인, 포르투갈 등 유럽국가 뿐만 아니라 알제리, 모로코 등과도 쌍무협정을 체결하여 이민 노동자들이 보다 편하게 프랑스로 오도록 도모함

□ 지스카르 데스탱 대통령 재임기간(1974~1981년)

- 1973년 석유과동의 여파로 프랑스 경제가 어려워짐에 따라 1974년 7월 고숙련노동자와 계절노동자를 제외한 이민을 공식적으로 중단함
- 프랑스 정부가 이민을 금지하게 된 또 다른 이유는 당시 마그레브국가(예전 프랑스 식민지였던 알제리, 모로코, 튀니지 등 북아프리카 국가) 출신 이민자와 프랑스인이 서로 반목하는 분위기가 팽배해지고 있었기 때문임
- 프랑스로 입국하는 경계는 높아졌지만 가족 결합 및 장기불법이민자들에 대해 영주권을 부여하는 제도로 인하여 이민자는 여전히 증가하였음

□ 미테랑 대통령 재임기간(1981~1995년)

- 미테랑 정부는 불법이민자를 합법화하고, 이민자 가족의 합류에 대한 제한조치 폐지 등 이민유화 정책을 추진함
- 그러나 1983년 이민을 반대하는 극우정당 민족전선이 선거에 등장하면서 이민문제가 정치적 이슈로 떠올랐고, 1984년 파비우스 정부는 외국인이 프랑스인과 결혼 후 프랑스 국적 취득하기까지 6개월의 기한을 두었고, '뒤푸아법'으로 3년 이상 거주한 외국인에게 10년의 자동 체류권이 자동적으로 주어지지 않도록 함
- 1986~1988년 이민법이 개정되면서 프랑스에 정착하려는 모든 외국인들에게 생계수단을 증명하게 하고, 도지사의 결정으로 불법체류자를 추방할 수 있도록 함. 또한 공공질서를 위협한다고 간주될 경우 즉각적 추방이 가능해졌고, 프랑스인과 결혼한 외국인의 국적취득 기간을 1년으로 연장함
- 1993년 프랑스에서 태어난 외국인의 국적 취득권을 삭제하고 프랑스인과 결혼한 외국인의 국적취득 기간을 2년으로 연장함

□ 시락 대통령 재임기간(1995~2006년)

- 1997년 '드브레 법안'이 통과되었으며, 이 법안의 주요 내용은 프랑스 입국을 원하는 외국인은 비자를 얻기 위해 숙소 증명서를 제출해야 하고, 숙소 주인은 그 외국인이 떠나는 것을 신고해야 하는 등 프랑스 입국 및 체류에 관한 법률로 불법입국을 저지하기 위한 것임
- 1998년 '슈벤망법'은 비록 불법이라 할지라도 10년 이상 프랑스에 거주한 사실을 증명하면 체류증을 발부하도록 함
- 2003년 사르코지 내무장관은 새로운 이민 법안을 제출하였는데 이민자 수를 실질적으로 통제하여 수치상 뚜렷한 결과를 나타내는 것을 목표로 함

- 프랑스 입국 통제 강화의 한 방법으로 입국증명서 발급조건을 개혁하고, 단기체류비자 신청인들은 여행자 보험, 의료 상 이유로 인한 본국 송환, 응급 치료 및 입원비용을 커버할 수 있는 보험에 가입하였다는 증명서가 있어야 입국이 허용됨
 - 또한 불법이민자들의 격리 및 송환과 같은 절차를 훨씬 더 수월하게 하기 위해 지문전산화 작업을 허용하도록 함
- 2006년에는 프랑스에 10년 거주하면 불법체류자라도 영주권을 부여하던 제도를 폐지하고, 프랑스에 거주하는 외국인이 가족을 불러오기 위해서는 18개월 이상 정기적으로 체류하고 있으며(이전에는 1년) 사회보조금을 제외하고 프랑스 최저임금에 해당하는 임금 수령자여야 한다고 규정함
- 국제결혼에 대한 규정도 강화하여 체류증을 목적으로 한 위장결혼을 막기 위해 프랑스인과 결혼한 배우자는 3년 이상 적어도 프랑스에 체류 후 거주민증을 발급받을 수 있게 함. 이미 발급되었더라도 4년 안에 부부가 이혼 할 경우 이를 폐기할 수 있음. 또한 장기 체류허가를 얻기 위해서는 불어능력과 공화국의 가치를 존중하는지에 대한 시험을 치르도록 함

□ 사르코지 대통령 재임기간(2007년~)

- 2007년 ‘이민, 통합, 그리고 국가정체성 및 개발연대부’ 설립으로 이민문제와 국가 정체성 문제를 동일선상에 놓음
 - 신설 이민부처는 이민자 유입과 관련된 모든 문제를 총괄하며 매년 이민자 수의 한계를 정함. 또한 이민자를 받아들이는 기준으로 출신지역을 감안함으로써 특정 지역에서의 이민자 유입이 편중되는 현상을 차단함
- 2007년 채택된 ‘오르트페 법’은 사르코지가 이전에 개정한 이민법보다 이민규정을 한층 더 강화함
 - 가족 재결합을 신청할 수 있는 요건으로 최소한의 월급재정증명서의 기준을 최저임금의 120%로 정하고, 유전자 감식을 통한 가족유무를 확인하는 등 보다 강화함

나. 영국

- 2차 세계대전 이후 노동력 부족 및 인구감소에 대한 우려로 적극적인 이민 유치 정책을 추진함
 - 그러나 1958년 식민지 출신 이민자들과 영국인들 사이에서 대규모 충돌 사태가 발생함
- 1962년 영연방 이민법(Commonwealth Immigration Act of 1962)은 이민 통제로부터 면제되는 대상을 규정함
- 1969년 총선에서 이민자 수를 줄이기 위한 이민법 개정을 공약으로 내세웠던 보수당의 집권으로 1971년 이민법(Immigration Act of 1971)을 개정함

○ 영국에서 거주할 권리를 가지는 '본국인(partials)'이라는 다소 협소한 개념을 도입하여 비본국인을 통제함

□ 1981년 영국 국적법(British Nationality Act of 1981)은 이전의 이민법의 인종차별적 요소를 없애고, 이민자들의 통합 문제를 고려함

□ 유럽연합에 동유럽 8개국이 가입하고 영국정부가 이에 대해 개방적인 정책을 실시하면서, 최근 이민정책은 총선 등에서 중요한 쟁점사항으로 부각됨

○ 급격한 이민자의 유입으로 영국 사회는 공공서비스에 대한 과부하, 주택난과 같은 경제적 혼란, 이질적 문화 유입에서 비롯된 정신적 불안감 등을 겪게 되었으며, 이에 따라 절대적인 이민 규모를 줄이는 것을 공약으로 내세운 보수당과 민주당 연정이 집권하게 됨

다. 캐나다²⁾

□ 이민정책은 1800년대 중반부터 시작되었는데, 1967년 이전까지 배타적 이민정책을 시행함

○ 예로, 1885년 중국인 이민법(1885 Chinese Immigration Act)에서는 중국인 이민을 약화시키기 위해서 인두세(Head Tax)를 도입함

□ 1967년 이민법 개정으로 인종차별을 철폐하고 점수제를 도입하여 현재까지 유지함

□ 1976년 이민법은 현재까지 캐나다 이민정책의 명확한 틀을 제시함

○ 사회적 · 경제적 목적 증진, 가족의 재통합 지원, 난민 보호 등을 위한 것임

□ 2002년 6월 시행된 '이민과 난민 보호법(Immigration and Refugee Protection Act)'은 세계적인 이민 압박과 9.11이후 테러리즘에 대응하기 위함

□ 2008년 '이민과 난민 보호법' 개정에 따라, 캐나다 시민권과 이민부(Citizenship and Immigration Canada, CIC)는 캐나다 정부의 목적에 부합하지 않는 이민신청에 대해서 절차를 진행하지 않도록 조치함

○ '이민과 난민 보호법'의 중요한 목적 중 하나는 성공적인 정착과 이민자의 통합으로 이민자가 궁극적으로 완전한 시민이 되도록 사회통합 차원에서 이민프로그램을 운영함

□ 2010년 이민계획 조정³⁾

○ 경제회복의 중요성과 신규 신청자의 규모 관리, 최근 지원자 과잉, 기존 신청자의 공평성 확보 등으로 이민신청자 규모를 연 20천명, 29개 직종 당 최대 1천명을 제한함

²⁾ Hong Qiu, 2008(revised), Immigration Policy and Its Impact on Demographic Transition, (http://www.ipac.ca/documents/Conference_Paper_Hong_Qiu_Immigration_Policy.doc)

³⁾ News Release, Government of Canada will welcome more economic immigrants in 2010(http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010_06_26.asp)

라. 미국

- 1952년에 전후 최초의 이민법인 ‘이민·귀화법’ (‘맥카란왈터법’ (McCarran Walter Act))을 제정함
 - 이민귀화법의 규정에 따라 이민의 유형별 우선순위를 결정하였으며, 최우선적으로 허용되는 이민은 고도의 기술을 가진 자 및 그 배우자와 자녀로 전체 이민자의 절반을 할당함
- 1965년 이민·귀화법 개정
 - 출신국별 이민자 할당 및 아시아로부터 이민 차별 철폐
 - 이민허용의 최우선순위도 고도기술자로부터 미국 시민권자나 영주권자의 가족으로 전환함
- 1970년대 이후 이민정책은 시장경제의 강화에 초점을 두었으며, 이에 따라 이민자가 꾸준히 증가함
- 1986년에 ‘이민개혁·조정법(Immigration Reform and Control Act)’ 이 제정되었는데, 주로 멕시코를 비롯한 남미부터의 불법이민을 억제하는 것이 목적임
- 1993년 뉴욕 세계무역센터(World Trade Center) 폭파사건을 계기로 국제적 테러리즘에 대한 우려가 높아지고, 이민자로 인하여 사회복지제도가 혼란해지자 불법이민을 재검토함
- 최근 미국의 이민정책은 선별 및 봉쇄(gate keeping)에 초점을 두고 있음

마. 호주

- 2차 세계대전 후 경제적 목적과 국방, 경제활동인구구조의 유지와 인도주의의 목적으로 이민정책 수립하여 1947년부터 1972년까지 대규모의 이민을 수용함
- 1972년 백호주의 이민정책(백인 이외 인종에 대한 배척)을 포기하고, 다문화사회로 전환함
- 1988년 이후에는 이민자의 기술수준을 높이고, 공공지원을 늘리는 기술인력 중심의 이민을 허용함
- 2000년대에 총인구가 증가하고, 이민자가 급증하며, 기술이민자의 역할이 미약(이민 후 직종전환 등)함에 따라 2010년에 이민정책을 재검토함

- 최근 총인구 증가분의 약 60%가 순이민에 의한 것으로, 호주 내에서의 인구이입에 대한 논쟁이 증가하면서 채택한 조치임
- 2010년 5월 ‘독립기술 이민프로그램’을 통해 쉽게 호주에 정착할 수 있었던 약 400여종의 직업군을 절반으로 축소함
 - 기술 이민의 초점을 공급의 무조건적 수용에서 수요 대응적 방식으로 전환함

3. 시사점

- 우리나라의 경우 1990년대 이래 고임금화, 3D업종 기피, 저출산현상 등과 함께 외국 인 이민자의 유입이 지속적으로 증가하고 있음
- 역사적으로 많은 국가들은 노동력 부족 문제 등을 해결하기 위한 방안으로 이민자 증가 정책을 검토하였으며, 일부 국가들은 이민을 적극적으로 유치하기도 하였음
 - 이민자는 젊고 바로 경제활동에 참여할 수 있어, 이들의 증가는 노동력 증가에 즉각적이고 강력한 효과를 미쳐 고령화 부담을 줄여줄 손쉬운 해결책이라는 믿음이 존재하였기 때문임
- 그러나 이민을 통한 인력 수입이 노동력에 미치는 단기적인 효과에도 불구하고 인구 고령화의 문제를 궁극적으로 해결하지는 못하고(OECD 2001년; Tapinos, 2000년; UN, 2000년) 사회비용을 증가시키고 있다는 점에서 이민국가들 각각은 자신이 처해 있는 문화적 및 사회경제적 상황을 충분히 고려하여 정책을 변경하고 있음
 - 미국의 경우 고용주 요구에 부응하는 노동인력 확보가 가능한 온건적이고 유연한 이민정책을 추진하였으나, 9.11테러 이후 테러와 국토안보가 최우선 국가과제로 다루어지자 보다 엄격한 이민정책으로 전환함
 - 영국은 다른 유럽국가에 비해 개방적인 이민정책을 실시한 국가이나 영국인구 중 약 8%가 이민자 사회를 형성하자, 영국정부는 호주의 이민제도를 참고하여 2005년 7월에 이민신청자의 선택적 수용(selective admission) 원칙에 따른 점수제 이민정책을 발표함. 이를 통해 이민자들을 유형화하여 고급인력에 대해서는 이민번호를 개방하되 하급인력의 이민은 억제하는 정책으로 전환함
 - 프랑스의 경우 인종을 불문한 통합적 이민정책을 추진한 국가임. 예컨대, 남미와 아프리카 그리고 중동을 불문하고 프랑스에서 출생하면 프랑스인이 될 수 있음. 영국이나 네덜란드와 같은 국가들이 이민자의 다양한 배경이나 생활양식(life style)을 존중한 데 반해, 프랑스의 통합적 이민정책은 프랑스 고유의 가치와 생활양식을 수용하도록 함. 그러나 국가경제침체와 높은 실직률로 인해 프랑스 정부는 2005년 10~11월 혁명 이후 보다 엄격한 이민정책으로 전환하고 있음

□ 이와 같은 외국의 이민정책 변화를 감안하여, 우리나라에서 이민정책은 인구변동과 연동하여 체계적이고 종합적으로 접근할 필요가 있음

- 향후 출산율 변동과 그에 따른 파급효과 즉, 노동력 부족 시기, 규모, 노동력 부족분야 등을 정밀하게 검토하며,
- 더 나아가 청년층, 여성, 고령자 등 국내의 잠재인력 활용 가능성을 종합적으로 고려하여, 이민정책에 대한 중장기적인 종합계획을 마련하여 체계적이고 일관적으로 추진할 필요가 있음
- 이러한 접근은 이민으로 인한 사회비용을 최소화하고 더 나아가 사회통합 증진에도 중요할 것임

이삼식(저출산고령사회연구실장)

문의(02-380-8226)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp