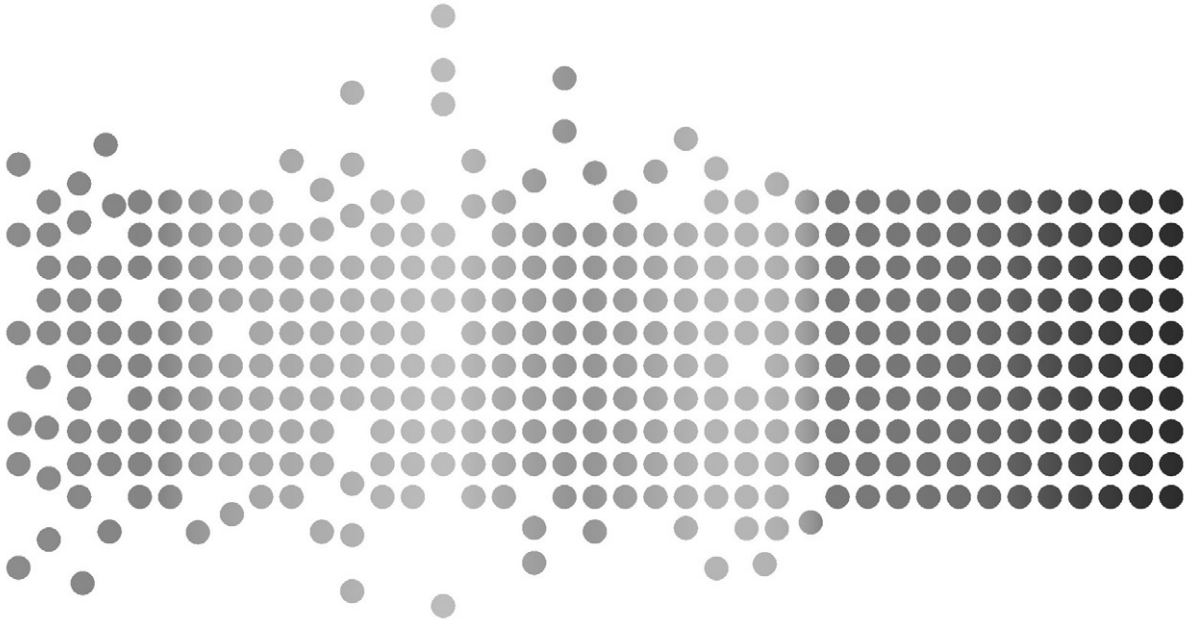




외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향

Changes in Migration Policies and Their Socioeconomic Impacts in Foreign Countries

임정덕



한국보건사회연구원

연구보고서 2011-37-8

외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향

발행일	2011년 12월
저자	임정덕 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄	대명기획
가격	7,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-820-7 93330



머리말

한국은 과거 노동력과잉국가에서 노동력부족국가로 빠르게 변모하고 있다. 산업, 직종 등에서의 불합치(mismatch) 때문에 실업률이 상승하는 가운데서도 저임금, 단순노동부문에서의 외국인 노동력에 대한 수요는 계속 증가하고 있다. 단순노동력을 포함한 국내 외국인수는 2010년 현재 120만명을 넘어서고 있다. 또한 이런 현상은 한국에만 일어나는 것이 아니라 전세계의 선진경제에서 공통적으로 일어나고 있고 구미 각국과 일본 등은 오래전부터 이런 경험을 가지고 있고 또 시대와 여건의 변화에 따라 신축적으로 이주노동력을 포함한 외국인 입국, 정주 정책을 변화시키고 있다.

급변하는 경제사회적 환경으로 인해 국내에서도 외국인이주노동력에 대한 지속적인 논의가 이루어져 왔다. 외국인이주노동자에 대한 정책변화는 직접적으로 노동시장 구조에 영향을 미친다. 일반적으로 이민은 이입국의 인구를 증가시키고 고용을 높이므로 생산활동에 긍정적인 영향을 주고 소비를 증진시키는 긍정적 효과가 있는 것으로 알려졌다. 반면에 문화적 충돌 및 노동시장의 왜곡 등의 부정적 효과도 간과할 수 없다. 이러한 상황에서 우리나라는 향후 외국인노동자들에 대한 이민정책을 어떤 관점에서 중장기적 정책을 펼쳐나가야 하는지에 대한 적극적인 논의가 요구되는 시점이다.

이민은 사람과 가족의 나라간 이동과 정주를 포함하는 과정이므로 그 절차와 제도가 복잡하다. 또한 유입 및 유출국의 인구, 노동시장, 정치,

경제, 사회 등에 미치는 영향이 크고 세대를 이어 영향을 미치게 된다. 노동력은 임금이나 생활여건이 나은 곳으로 이동하고자 하는 속성을 가지고 있고 노동력의 수요는 저렴하고 우수한 자원을 확보하고자하는 요구를 가지므로 국경, 입국절차와 제도 등의 규제가 없다면 세계는 완전히 재편될 것이다. 한편 인적 자원은 경제발전을 위한 필수적인 요소이다. 단순노동력에 대해서는 각국이 규제와 조절정책을 취하지만 우수두뇌(인력)에 대해서는 유치, 확보 등의 정책을 취하고 있음도 발견되었고 한국도 예외가 될 수 없음을 확인하였다.

이에 본 연구는 선진국의 이민(이주노동) 정책을 비교 검토하여 양적, 질적으로 빠르게 변화하고 있는 국내 외국인 이주노동력에 대한 정책 수립의 시가점을 제공하고자 한다. 선진외국 사례로서 유럽국가중에서 이주노동력을 일찍부터 수입하고 있는 대표적인 국가인 독일과 프랑스를 포함하여 이민국가로도 볼 수 있는 미국과 캐나다의 이민정책 현황을 소개하고 있다. 또한 일본과 대만은 아시아권 국가 사례로 한국적 상황과 비교 검토하는 관점에서 소개하고 있다. 해외사례들의 비교검토를 토대로 한국의 이주노동정책에 대한 시사점을 제공한다는 측면에서 본 연구는 의의가 크다. 본 연구 결과가 한국의 이민정책의 현황분석과 앞으로의 정책수립에 유용한 참고가 되기를 바라마지 않는다. 마지막으로 본 연구 결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별 입장을 대변함을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
제1장 서론	7
1. 연구의 배경 및 목적	7
2. 주요 연구내용	8
제2장 이민 및 이주노동력에 대한 정의와 변화 고찰	13
1. 이민의 정의와 종류	13
2. 이민의 흐름과 현황	15
3. 각국 이민 형태의 유형화	18
4. 이민의 경제적 요인	21
5. 국가별 특성 및 현황	26
6. 불법체류자에 대한 조치	55
제3장 이민의 사회적 영향	65
1. 노동시장 구조의 변화	66
2. 사회문제의 발생	69
제4장 이민의 경제적 영향	83
1. 내국 노동시장에 대한 영향	84
2. 재정, 경제적 영향	89
3. 고급 기술인력의 이민과 두뇌유출 문제	91

제5장 외국의 이민정책의 내용과 파급효과	97
1. 입국경로와 규모	97
2. 입국자의 관리	102
3. 불법체류자(비정규이민자) 정책	106
4. 이민정책의 국제공조와 수렴 현상	111
5. 사회통합 정책	113
 제6장 한국의 이주민의 현황 및 이주정책 변화	137
1. 외국인노동자의 체류현황 및 특성	137
2. 한국 이민정책의 변천	141
3. 경제사회와의 관련 및 영향	146
4. 최근 동향	147
5. OECD 회원국과 한국의 이민흐름 · 특성 비교 및 정책비교	151
6. 다문화가정의 현황 및 정책	170
 제7장 결론 및 제언	179
 참고문헌	183

표 목차

〈표 2- 1〉 이민정책의 유형화	18
〈표 2- 2〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(캐나다)	30
〈표 2- 3〉 미국 이민정책의 변천과정	32
〈표 2- 4〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(미국)	35
〈표 2- 5〉 프랑스 이민정책의 변천과정	37
〈표 2- 6〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(프랑스)	40
〈표 2- 7〉 독일 이민정책의 변천과정	42
〈표 2- 8〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(독일)	45
〈표 2- 9〉 일본 이민정책의 변천과정	48
〈표 2-10〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(일본)	51
〈표 2-11〉 대만 이민정책의 변천과정	53
〈표 2-12〉 주요 국가별 불법체류자에 대한 조치	56
〈표 2-13〉 불법체류자 연도별 증감 현황	61
〈표 3- 1〉 한국의 연도별 출생률	68
〈표 3- 2〉 한국의 외국인 사회보험 지원 유형	74
〈표 3- 3〉 사회보험제도의 외국인 적용 비교	75
〈표 5- 1〉 고급인력 유치를 위한 외국의 이민 카드제도	100
〈표 5- 2〉 각국의 강제퇴거와 자발적 귀환	130
〈표 6- 1〉 인구대비 체류외국인 현황	137
〈표 6- 2〉 취업자격 체류외국인 자격별 현황	138
〈표 6- 3〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(한국)	142
〈표 6- 4〉 한국 이민정책의 변천과정	144
〈표 6- 5〉 전문인력 유출, 유입에 따른 영향	147
〈표 6- 6〉 중앙부처의 정책분야별 사업규모 현황	149

〈표 6- 7〉 자치단체의 정책분야별 사업규모 현황	149
〈표 6- 8〉 2011년도 시행계획 추진방향	150
〈표 6- 9〉 OECD 국가 별 인도적 이민자 수	154
〈표 6-10〉 신청사유별 난민 현황(연도별)	157
〈표 6-11〉 외국의 우수인력 유치 정책	158
〈표 6-12〉 우수인재에 대한 입국문호 확대	159
〈표 6-13〉 2009년 기준 출신국 별 유학생	160
〈표 6-14〉 외국인 유학생의 채용박람회 현황	162
〈표 6-15〉 이중국적 관련 국적법 일부개정법률(법률 제10275호)	170

그림 목차

[그림 2-1] OECD국가의 50년간 이민 흐름, 1959 - 2009	16
[그림 4-1] 외국인력, 생산부족인원, 인력부족률 추이	87
[그림 4-2] 연도별 단순기능 외국인력 증가 추세	88
[그림 4-3] 연도별 최저임금(원)·인상률	89
[그림 5-1] 결혼이민자 추이	123
[그림 6-1] 연도별 전문인력 증가 추세	139
[그림 6-2] 연도별 단순기능인력 증가 추세	140
[그림 6-3] OECD 회원국을 향한 순 이민 통계	152
[그림 6-4] '09~'11년 유형별 증가추이	171

Box 목차

(Box 5-1) 英 '긴축의 비극' 26년 만에 재현되나	114
(Box 5-2) 노르웨이 테러 불러온 北歐 가족 해체	115
(Box 5-3) "부르카 금지법" 시행 첫날, 곳곳에서 마찰	116
(Box 6-1) '다문화' 자녀 1만 명 넘었다	174

An abstract graphic consisting of a central grey circle with several smaller, lighter grey circles of varying sizes scattered around it, resembling a splash or a cluster of bubbles.

Abstract

Changes in Migration Policies and Their Socioeconomic Impacts in Foreign Countries

Most economies of advanced countries depend on migration labor more or less. Their labor market cannot supply enough labor forces because of limited resources as well as at an appropriate wage in a certain sector in the economy. International labor migration is a natural outcome of market principle based on the trade theory.

This study investigates the trend of international migration and characteristics of the migration flows. We try to compare migration policies of advanced countries and their impact on economy and society.

We could classify advanced countries into four categories by their differences in migration policies and social and political environments. Some countries were established by immigrants and their current policies also are favorable to migration. Most countries in Europe were helped by migration labors for their economic growth but they are conscious and cautious about the continuing inflow of uncontrolled migrants. Newly advanced

countries in East Asia have relatively short migration history and they are very cautious on the permanent international migration.

The general trend of international migration has been steadily growing in the long run but it is affected international economic situation in the short run. The economic crisis occurred in 2008 influenced negatively on international migration to most advanced countries. Korea has been experiencing the same situation. Our study found that labor migration affects economy and is affected by economic condition but not in the case of humanitarian migration and other forms of migration like family reunion.

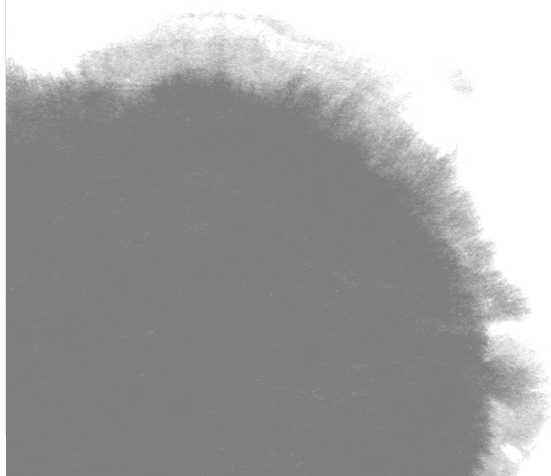
A main concern about substitutability of migrating workers with domestic workers turned out to be not valid in various empirical studies. In most cases migrating workers are employed in the industrial sectors where labor supply is not sufficient by domestic workers. Migrating labors may influence in lowering reservation wage.

All the advanced countries keep dual policies in accepting migrants by their skills. A highly skilled migrants is welcomed with various incentives and subsidies. On the other hand the migration of unskilled labors is controlled in many ways and they are encouraged to return to their home countries after the contract period expires. As a potential professional in the near future international students in host countries are encouraged to stay after graduation and have jobs in host countries.

International migration accompanies social cost to host countries too. Social integration becomes an important task in host countries and various social policies are developed and implemented. Korea is not exceptional in the development process of international migration.

01

서론



1. 연구의 배경 및 목적

2008년 한국정부는 내국인의 일자리부족을 해소하는 차원에서 불법 체류 외국인에 대한 단속을 강화, 강제추방을 단행하였다. 한국고용정보원에 따르면 2008년 말 8천여 명의 미등록 외국인을 본국으로 송환하였고, 2009년 외국인력 도입쿼터제에 따라 신규도입 외국인력을 3만 4천 명 선으로 제한하여 2008년 도입한 외국인력 10만 명의 1/3 수준으로 보고되었다. 그러나 국내에는 여전히 많은 미등록 외국인력이 일을 하고 있는 것으로 분석되고 있다. 이러한 요인은 중소기업들의 값싼 노동력에 대한 계속되는 높은 수요에 기인하고 3D 업종에서 인력 수요공급의 불일치 문제를 대두시킨다(노용진·이두용, 2004). 한편 2007년 방문취업제 도입 이후 외국 국적 동포들이 저숙련외국인력의 절반을 넘어서고 있으며 체류희망자가 늘고 있다. 저출산 고령화 고학력화로 인해 2020년부터 노동력 부족을 겪을 것으로 예상되어 그 대안으로 외국인력 유입의 장·단점에 대한 심도있는 논의가 필요한 실정이다.

한국은 이제까지 외국인 이주민 정책에 있어 일관성이 없었으며 이미 우리보다 앞서 이민정책을 실시해온 외국사례를 심도 있게 분석한 연구도 찾아보기 힘들다. 또한 선진국 경제의 공통적 특징 중의 하나가 이주노동 의존경제 체제이다. 선진국 중의 상당수가 인구가 많지 않은 소

규모 국가이기 때문에 자체 노동시장규모로는 경제운용이 불가능한 경우가 있고 노동시장이 크다 하더라도 임금이나 노동조건 등의 이유 때문에 노동공급이 제대로 되지 않는 부문이 있기 때문에 이주노동에 의존할 수밖에 없는 구조를 가진 경제가 선진경제이다.

따라서 본 연구의 목적은 전통적으로 이민 유입정책을 실시한 유럽 국가들과 노동력 부족으로 한시적 외국인력을 유입한 아시아 국가의 이민정책 변천사를 비교 분석하고, 이들 국가들의 이민정책 실시가 사회경제적으로 미친 영향을 살펴보기로 한다. 또한 외국의 이민정책 실시 경험을 통해서 향후 한국의 외국인 이주민 정책이 나아가야 할 방향과 이들이 이미 겪은 시행착오를 답습하지 않도록 방안을 거시적인 입장에서 제시하고자 한다.

2. 주요 연구내용

경제원리상 국경통제나 국적에 의한 차별이 없다면 세계경제는 급속하게 평준화되는 방향으로 움직이게 될 것이다. 많은 제약과 통제에도 불구하고 이민은 여러 형태로 진행되어 왔다. 선진경제에서 체류하는 이민은 이민국가가 아닌 경우에도 인구의 10% 내외의 비중을 차지하고 있으며 얼마전까지 이민 송출국이었던 한국도 외국인구의 비중이 2.5%까지 증가하는 현상을 보이고 있다.

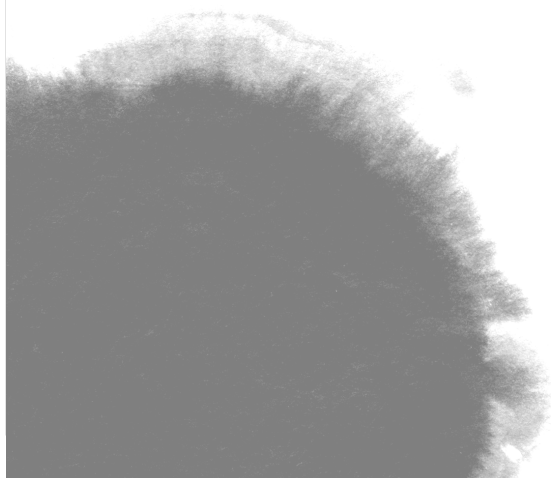
먼저 선진 각국도 나라의 성격에 따라 이민정책이 달라서 인식과 정책이 차이가 있기 때문에 본 연구에서는 4가지 유형으로 분류를 시도하였다. 국가성격이 이민국가인 그룹과 기타 구미국가 중에서도 미국형과 유럽형이 약간의 차이가 있으며 신흥선진국 그룹에 속하는 동아시아 국가 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 본 연구에서 뽑은 6개국을 앞에서 제시한 네 가지 유형에 속하는 대표적인 나라를 선택한 것이다. 제 1 유

형에서는 캐나다, 제 II-1 유형에서는 미국, 제 II-2 유형에서는 독일과 프랑스, 제 III 유형에서는 일본과 한국이 포함되었다.

이민에 대한 각 국의 태도는 비숙련 노동력과 숙련 내지 고급기술인력이 확연히 달라서 전자는 통제하고 후자는 적극적으로 유치하기 위한 정책을 펴고 있다. 고급기술인력으로 분류되는 교수, 기술자, 유학생 등에 대한 외국의 이민정책을 살펴보고 한국과 비교해 본다. 한국이 아직까지 해외유학생을 가장 많이 보내는 나라의 하나이지만 한국으로 오는 유학생의 수는 폭발적으로 증가하고 있어서 이민정책으로서의 유학생에 대한 부을 살펴보기로 한다. 또한 이민이 경제적으로 필요하고 피할 수 없는 전개과정이지만 사람과 관련되어 있어서 사회적 비용을 발생시킨다. 최근 유럽 각국에서 일어나고 있는 사회적 사건으로 다문화가정에 대한 사회적통합정책 등이 이민 및 이민사회와 어떠한 직, 간접적 관련이 있는지를 살펴본다. 난민과 망명에 관련되어서는 한국이 선진국과 비교하여 어느 정도의 수준으로 이들을 받아들이고 이에 따른 실태를 파악하고자 한다.

02

이민 및 이주노동력에 대한
정의와 변화 고찰



제2장 이민 및 이주노동력에 대한 정의와 변화 고찰

1. 이민의 정의와 종류

이민은 한나라의 국민이 다른 나라로 이주하여 일시적 또는 영구적으로 활동하거나 거주하는 것을 말한다. 이민의 원인은 주로 경제적 원인, 정치적 원인, 사회적 또는 인도적 원인이 있을 수 있다. 개인적 또는 문화적 요인도 있다. 시간적으로는 일시적 또는 한시적 이동 또는 방문이 있고 단기, 장기 또는 영구 이주도 있다. 이주노동의 경우 계절노동과 같이 한시적으로 움직이는 경우도 있다. 일반적으로는 3개월 이내 또는 이상으로 장단기를 구분하기도 한다.

경제적 요인은 주로 이주노동의 형태이며 통상적으로는 임금이나 소득 또는 근로나 생활여건이 못한 곳에서 더 나은 곳으로 이동하는 형태이다. 투자나 창업, 지사 설립을 위해서 이동하는 경우도 있고 다국적 기업이나 일반기업의 사내이동 근무를 위해 움직이는 경우도 증가하는 추세이다. 지난 20여 년간 두드러진 현상은 고등교육을 위한 해외유학의 빠른 증가인데 유학생이 졸업 후 해당국에서 취업하는 경우가 많고 (2008년 프랑스, 캐나다의 잔류율 32%) 또 해당국도 고급인재의 획득 차원에서 장려하는 추세이다. 경제적 원인에 의한 이민을 위해 가족이 동행하거나 후에 합류하는 것도 상당한 비중을 차지한다. 제일 큰 비중

이 되는 이주노동은 이입(또는 유입, 수입 host)국 기업 등의 수요에 의해 노동계약 등의 형태로 발생하는 경로와 이민자의 필요와 이입국의 기준에 의한 선택에 의해 결정되는 공급자주도 경로의 두 가지로 대별할 수 있다. 정상적인 경로 외에 비정상적인 또는 불법적인 방법에 의한 경로도 많으며 이 경우가 정책적 과제의 큰 몫을 차지한다.

정치적 원인은 정치적인 이유에 의해 발생하는 망명, 이출(유출, 수출 origin)국의 정치적, 경제적, 군사적 원인에 의해 발생하는 난민 등이 있으며 이 두 가지 요인은 인도적 요인으로 분류할 수도 있다. 난민이란 인종·종교·국적·특정사회집단¹⁾에의 소속 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받게 될 것이라는 충분한 이유가 있는 공포 때문에 자국국적 밖에 있는 자 및 자국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포 때문에 자국의 보호를 받기를 원하지 않는 자 그러나 최근에는 주로 인종적, 사상적 원인과 관련된 정치적 이유에 의한 집단적 망명자²⁾를 난민이라 일컫고 있다. 망명은 혁명 또는 그 밖의 정치적인 이유로 자기 나라에서 박해를 받고 있거나 박해를 받을 위험이 있는 사람이 이를 피하기 위하여 외국으로 몸을 옮긴다는 의미로 쓰인다²⁾. 정치적 또는 인도적 원인에 의한 이민의 수용은 경제적이거나 사회적 선진국 일수록 수용하는 정도가 높으며 세계질서의 유지와 관련이 있다. 구미 각국에서 이 부분이 차지하는 이민의 비중도 낮지 않다. 기타 개인적 또는 문화, 예술, 종교적 이유로 이민하거나 이동하는 경우도 있다.

인도적 요인은 위의 망명이나 난민의 경우를 포함할 수도 있고 가족 결합 또는 재결합 결혼이나 친인척 초청 등의 인도적 원인에 의한 이민

1) ‘난민의 지위에 관한 협약 제1조’에서의 난민에 대한 정의

2) 두산백과사전

이다.

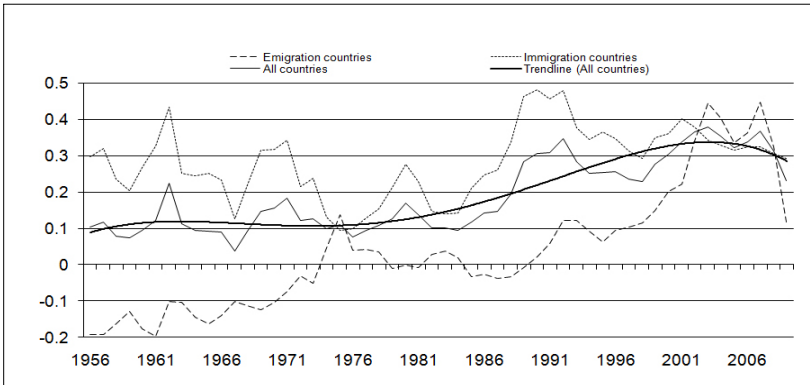
이민이나 이주노동에 대한 세계 각국의 역사적 변천과정이나 정책은 나라마다 또 시기마다 다르다. 그러나 그것은 몇 가지로 묶어서 유형화해 볼 수 있다. 노동력은 특수한 경우를 제외하고는 언제나 임금이나 경제여건이 낮은 곳에서 높은 곳 다시 말하면 저발전국에서 선진국으로 이동하게 되고 이동 방법이나 통제정도는 여러 가지로 나타난다. 경제적 이유가 아닌 정치적 망명, 난민 등에 의한 이민도 있고 가족재결합 등의 인도적 이민도 있고 기업의 사내이동에 따른 이민도 있어서 다양한 이유와 경로를 가지고 있다. 그러나 경제적 이유에 의한 이민이 수적, 내용적 으뜸을 차지한다.

2. 이민의 흐름과 현황

지난 50여 년간 세계 이민흐름은 [그림 2-1]에 나타나 있다. 그림은 OECD국의 인구대비 순 이민 비중을 표시하는 것인데 1970년대 이후 지속적으로 증가하면서 1990년대에 급격한 상승세를 보였고 2000년대 후반에 약간 감소하는 경향이다가 2010년 이후 증가세로 반전하였다(OECD 2011).

시기별로 중요한 특징은 1973년의 석유위기이후 증가세를 나타내는 전환점이 되었다. 1978년부터는 전통적으로 이민 유출국이었던 그리스, 스페인, 이탈리아가 순유입국으로 전환하였고 1990년대부터는 동아시아 신흥공업국들이 순유입국으로 전환하게 되었다. 일본을 제외한 한국, 대만, 싱가포르 동아시아 국들이 유입국으로 전환한 것은 역사적 의미가 있다.

[그림 2-1] OECD국가의 50년간 이민 흐름, 1959 - 2009



자료 : OECD(2011), International Migration Outlook.

1960년부터 2005년 까지 50만 명이상의 이민자를 보유한 나라는 64 개국으로 기간 중 2배 이상 증가하였으며(DIOC 2009)³⁾ 2009년 UN 자료에 의하면 75백만 명의 이민자가 선진국에 거주하고 있다. 세계의 이출율은 2.4%에 달한다. 2009년 현재 1억 명이상의 이민이 발생하였는데 46.8 백만 명의 저기술 이민자(43.6%), 37.5 백만 명의 중기술 이민자(35.0%), 23백만 명의 고기술 이민자(21.4%)가 추계되었다. 이 구성비의 변화에서 고기술이민자가 가장 빠르게 증가하고 있으며 그 중 아프리카로 부터의 유출이 가장 높은 비율이다.

한국의 경우 2009년 현재 116만 명의 외국인이 거주하고 있어 전체 인구의 2.9%에 해당한다. 이 중 72만 명이 외국인노동자로 분류되며 취업자의 3.1%에 해당한다. 외국인노동자의 구성내용 등은 제 V장에서 소개된다.

전체적인 흐름으로 정리해 보면 이민이나 이주노동력의 이동규모는

3) Database on Immigration in OECD countries

지속적으로 상승하는 모습이다. 왜냐하면 세계경제는 전반적으로는 인구가 증가하고 경제적으로는 계속 발전하고 있으므로 이주노동에 대한 수요는 계속 증가하고 있고 또 저발전국의 경제상황은 상대적으로 개선되고 있지 않으므로 공급곡선은 무한 탄력적이라고 할 수 있기 때문이다. 교통수단의 발전, 여행자유화 등의 조치와 세계화가 노동이동을 촉진하는 요인이 되고 있다. 그러나 WTO 체제와 FTA 성행에 들어선 세계경제가 상품 및 서비스의 장벽이 없어지거나 낮아지는 정도에 비해서는 노동이동은 상대적으로 제한되고 있다고 평가할 수 있다. 또 시기별로 지역별로 특별한 움직임을 보여주기도 한다. 제2차 세계대전 후 유럽과 미국의 경제발전이나 그 직후에 외국인 노동력의 수요가 늘어나고 해당 국가들도 탄력적인 정책을 취하였다. 1960년대 이후 일본경제가 상대적으로 급성장 하였으나 일본은 정책적으로 외국인 노동력의 유입을 억제하였고 오히려 기업이 해외로 많이 진출(FDI)하여 이 문제를 해결하려는 자세를 견지하였다. 1980년대 말 이후 동아시아 국가들의 급속성장에 따라 이 지역으로의 이주노동력 흐름이 증가하는 현상을 보였다. 소련체제 붕괴이후 동유럽국의 자유화와 경제성장은 이들 국가들이 노동력 수출과 유입을 동시에 수행하는 역할을 하고 있음을 보여 주고 있다.

흐름의 다른 특징은 나라나 시기를 막론하고 이주노동력의 뚜렷한 차별화 현상의 지속과 최근까지 그 현상의 가속화이다. 본 보고서에서 중점적으로 다루게 되는 대상은 저숙련 또는 반숙련 단순노동력의 이동과 파급효과이지만 과거부터 현재까지 고숙련, 고기술인력의 이동은 크게 제약을 받지 않고 이루어져 왔으며 오히려 노동력 수입국이 환영하거나 장려하는 정책을 견지하고 있다. 미국의 예를 들면 미국의 이민(영주권 취득) 순위의 두 번째는 기술자, 학자의 취업으로 가족재결합을 제외하고는 최상위의 우선순위를 가지고 있다. 한국도 취업비자 발급에서 기

술인력에 대해서는 별 다른 제약을 가하지 않고 지속적인 체류도 허용하고 있다. 이런 현상은 모든 나라가 공통적으로 취하는 정책이며 기술인력의 입국이나 정주를 장려하며 촉진시키려고 한다. 과거부터 있어왔던 두뇌유출(Brain Drain)의 현상이 여기에 해당되는 것으로 우리가 주목하지 않고 있는 현상으로 인적 자본이론으로 설명해야할 필요가 있기 때문에 국가간 발전격차의 문제가 심화될 수 있음에 유의해야 한다. 이 맥락에서 가장 주목해야할 현상은 유학생의 국제적 증가와 해당 유학국에서의 잔류로 고급기술이민과 같은 효과를 나타내고 있는 점이다.

3. 각국 이민 형태의 유형화

〈표 2-1〉 이민정책의 유형화

유형	진행 과정				해당 국가 예
I	이민 계약노동, 기타	사회통합	정주		캐나다, 호주
II-1	이민, 계약노동	연장 불법체류	귀환 또는 정주 사회통합		유럽 각국
II-2	계약노동 불법입국	불법체류 연장	합법화	정주 사회통합	미국
III	계약노동	불법체류	퇴거 자진귀환	정주억제	일본, 한국, 싱가폴, 대만

이민은 처음부터 목적에 의한 이민(계약)에 의해 해당국가로 가서 해당국가의 국민이 되는 경우도 있으나 대부분은 장, 단기 노동계약이나 망명 등 다른 사유로 입국하여 활동하다가 계속 체류권리(영주권이나 체류허가 등)를 취득하거나 체류국 국적을 획득하기도 한다. 정식으로 입국하였더라도 기간을 넘겨 현지 노동시장에 불법체류하는 경우와 처음부터 불법으로 입국하여 노동시장에 참가하거나 체류하는 경우도 있

다. 해당 이입국의 입장에서는 정식으로 이민이나 계약 노동력이나 기
타이민을 받아들여서 절차에 의한 노동정책이나 정주정책 및 통합정책
을 시행할 수도 있고 불법 체류 또는 입국자를 출국 또는 퇴거시키는
정책을 펴기도 한다. 다른 정책으로는 불법체류자를 합법화시켜 자국
노동시장 및 사회에 통합시키는 정책을 펴기도 한다. 시대와 나라에 따
라서는 계약노동력이 필요하지만 자국 내에 통합하기 보다는 이주노동
력을 송출국(자국)으로 귀환시키는 정책을 쓰거나 제도적으로 퇴거를
요구하여 정주를 억제시키면서 종전의 노동시장과 사회형태를 유지하고
자 하는 자세를 취하기도 한다. 현재까지의 세계 각국의 이민정책과 과
정을 노동력 중심으로 유형화해 보면 <표 2-1> 과 같다.

물론 <표 2-1> 에서 나타나는 4가지 유형과 과정을 분류되는 나라들
이 그대로 따르는 것은 아니다. 경제 상황이 호전되고 노동력이 부족하
면 외국인 노동력의 수입에 관대한 정책을 취하기도 하고 경제상황이
악화되면 외국인 노동력이 내국인 노동력의 취업에 대체적인 관계를 가
지고 있지 않더라도 배척하는 자세를 보이기도 한다. 또 자국의 역사적
전통과 국제사회에서의 위치 및 해당 국가가 표방하는 정치적 가치나
문화에 따라 법과 제도가 달라지기도 하고 불법체류나 외국인근로자에
대한 태도도 다르게 표출되는 수도 있다. 우리가 연구한 몇 개의 국가
들을 분류하면 <표 2-1> 과 같은 유형으로 나타낼 수 있으며 표에 들어
있지 않은 다른 나라들도 비슷하게 적용시킬 수 있을 것이다. 위의 표
를 간단하게 설명해 보면 제 I 유형은 과거나 현재에도 이민(노동력)이
필요하기 때문에 체계적으로 이민을 수용하는 경우이다. 이민과 관련한
문제들은 똑같이 나타나지만 이민에 관한 문호가 개방되어 있는 나라로
볼 수 있다. 제 II 유형은 기본적으로 같은 성격과 정책유형이지만 이주
노동력을 받아들이는 경로와 사회통합과정에서 차이가 있으며 II-2의
유럽유형은 EU에 의한 정책 권고에 따른 정책수렴현상을 나타내는 특

정이 있다. 제 Ⅲ 유형은 주로 동아시아국으로 분류되는 국가에 주로 해당되면서 이주노동력을 필요로 하지만 정주나 영주는 되도록 억제하려는 성향을 나타내는 경우이다.

〈표 2-1〉과 다른 방법으로도 특성을 유형화 해 볼 수도 있는데 지리적으로는 경제 발전의 역사가 오랜 구미(유럽과 미국)형(Ⅰ, Ⅱ-1, Ⅱ-2)과 최근에 급속한 경제발전을 이룬 동아시아 국가형의 2개로 나눌 수도 있다(Ⅲ). 동아시아형은 신흥선진경제(Newly Advanced Economies : 한국, 싱가포르, 대만)와 신흥 발전 경제국(Newly Industrializing Countries : 말레이시아, 태국 등)으로 나눌 수 있는데 이들 국가는 대체로 국토가 협소하고 인구밀도가 높은 특성을 가지고 있으나 최근의 급격한 경제성장으로 인한 노동시장의 수급 불일치(mismatch) 현상을 공통적으로 가지고 있다. 따라서 구미국가들과 비교하면 이주노동력을 수용한 역사가 짧고 이주노동력을 필요로 하나 법과 제도의 구비 및 문화적인 측면에서 상대적으로 구미 나라들 보다 미비한 편이다. 또한 나라들 마다 경제, 사회, 문화적 여건이 달라서 일반적으로 유형화 하기는 어렵다. 공통적인 특징의 하나는 최근 까지 노동력 순 유출국이었던가 순 유입국(또는 수입국)으로 변모한 경우이다. 유럽에서는 이탈리아, 스페인, 아일랜드 등이 있고 아시아에서는 한국, 대만, 싱가포르, 말레이시아 등이 있다. 구미 선진국의 경우에는 이민역사가 길고 경험에 의한 법과 제도의 대응이 신축적이며 사회문화적으로도 통합과 포섭의 방향으로 움직이고 있음이 발견되었다. 그러나 내용적으로는 이민노동자의 규모는 늘리지 않는 반면에 기존의 체류자에 대한 적극적인 대응과 신규도착자를 처음부터 사회에 통합하는 방향으로 변화하고 있음이 감지되었다. 한국의 경우에는 이민노동 수용 역사가 매우 짧으나 법과 제도적인 대응은 비교적 빨라서 국제적인 흐름을 따라가고 있다고 판단할 수 있다.

또 다른 분류방법으로는 경제가 성장한 모든 나라는 모두 이주노동의 존(또는 필요) 경제형으로 변모하였는데 그 변화에 대한 자세와 대응에 따라 2가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 이주노동력에 대한 경제적 수요는 공급이 있는 한 지속될 수밖에 없다. 또 농업부문을 유지하고 있는 미국이나 유럽의 나라들은 계절이민 노동이 반드시 필요하다. 이주노동력에 대한 필요는 단위노동비용이 저렴한 노동력 수요와 아울러 특정 산업이나 서비스 부문에 대한 노동력공급 부족문제 때문이다. 소위 3D 업종에 대한 노동력 부족은 제조업 분야를 넘어 노인요양 등의 서비스 산업으로 확산되고 있다. 이런 현상과 변화에 대해 경제적 필요와 노동시장의 변화 현상을 인정하고 사회통합 등의 사회적 비용을 감수하면서 적극적으로 대응하려는 적극적 유형과 변화와 필요성은 인정하되 해당 사회에 미치는 사회비용과 문화적 요인 등으로 영향은 최소화 하려는 소극적 유형으로도 분류할 수 있다. 물론 같이 분류되는 나라들도 시기적으로나 개별적으로는 상당한 편차를 가지고 또 노동시장의 여건이 판이한 경우도 많다. 예를 들면 같은 그룹으로 분류할 수 있는 NAE국들 가운데서도 같은 직종, 같은 노동에 대한 외국인노동자의 임금수준은 격차가 커서 외국인노동자의 입국선택호가 달라질 수밖에 없고 부문별 노동력 부족 문제나 사후 관리 문제를 달리 해결할 수밖에 없게 된다. 아시아에서 이주노동자의 임금수준은 한국이 높은 수준이어서 불법, 합법을 막론하고 노동시장유입의 동기를 유발하고 있다.

4. 이민의 경제적 요인

이민은 역사적인 현상이다. 인간은 보다 나은 경제환경을 바라고 끊임없이 이동해 왔다. 국가나 국경 같은 제도적 장벽이 없다고 가정하면 전세계는 급격히 달라져 있을 것이다. 이민의 경제적 동기는 개인적이

나 경제적, 사회적 효과는 지역적, 국가적이다. 이민유입국은 주로 기업의 노동력 수요 때문에 이주노동력을 필요로 한다. 소득이 높은 나라는 임금수준이 높고 또 의중임금(reservation wage) 수준이 높아서 소위 3D 업종이나 산업의 특정부문에 노동력 공급이 부족하므로 저소득국가의 노동력을 필요로 한다. 또한 단순노동력이 아닌 체계적인 교육이나 훈련이 필요한 부문에도 노동력수급 불일치 현상이 자주 발생하므로 이주노동은 불가피하게 나타난다. 과거 60년대의 한국 인력이 독일의 광부와 간호원으로 나간 예나 최근 세계적으로 나타나는 요양간호인력 부족현상도 다른 예가 된다.

이론적으로 보면 노동력이 유출되는 나라의 노동시장에서는 노동공급이 감소하므로 임금은 상승하고 고용은 줄어들게 된다. 그러나 해당국 노동공급이 무한탄력적이거나 매우 탄력적이라면 노동시장은 단기적으로 크게 영향을 받지 않을 가능성이 있고 오히려 이주노동자가 임금수준이 높은 이입국에서 번 소득으로 본국에 송금하게 되면 이출국의 복지나 후생이 증가하는 효과가 있다. 이입국에서는 새로운 노동력이 시장에 유입되므로 노동시장의 균형에 변화가 발생한다. 그러나 만약 이주노동력이 공급애로 부문에 주로 투입된다면 노동시장전체에는 정의 효과가 발생할 수 있고 생산이 증가하며 이주노동자의 소비행위에 의해 경제전체의 후생도 증가할 수 있다. 이때는 내국인 노동과 이주노동은 경쟁관계가 아닌 대체관계가 되며 전반적으로 노동시장을 유연화 하는데 기여할 수도 있다. 이주노동자와 내국인 노동자의 노동시장에서의 관계를 아는 것이 이주노동력연구의 핵심중 하나이다. 또한 노동시장구조나 이주노동력과 관련한 정책이 실제적으로 나타나는 경제효과에 큰 영향을 미치게 된다. 각국에서 수행된 연구결과는 이주노동력의 국내시장에 대하여 미치는 영향은 중립적이거나 긍정적인 것으로 보고되었다.

경제위기가 노동시장에 끼치는 영향은 이국인 노동자가 더 심각하게 받게 되는 것으로 나타나 외국인노동자의 노동시장에서의 위치와 여건을 나타내는 지표가 된다. 구체적인 증거는 제 V장에서 제시된다.

가. 노동력 이입

이주노동력의 이입은 앞에서 설명한 이민경로와 관련되어 있다. 경제적 원인에 의한 이주노동의 경우만을 두고 설명해 보면 이입국 노동시장진입을 위해서는 노동허가나 연수허가를 받아서 입국하는 경우가 정상적 경로이다. EU와 같이 지역통합이 이루어진 경우에는 회원국간의 노동이동은 자유롭게 이루어진다. 예를 들면 Trans-Tasman Australia-New Zealand Union 협정에 의한 호주와 뉴질랜드 국민의 자유이동이 가능하고 the Nordic Union과 EU간 협정에 의해 자유통행 및 노동시장 진입이 가능하다.

노동력을 포함하는 이민의 경우 정부가 정책에 의해 통제할 수 있는(discretionary) 부분이 있고 자유이동이나 난민, 망명, 가족결합 등과 같은 인도적 원인이 주가 되는 통제할 수 없는(non-discretionary) 부분이 있다. 최근의 추세는 통제할 수 있는 부분 보다 통제할 수 없는 부분이 비중이 늘고 있다. 이 경우 경제적 원인이 아닌 이민이 많은 구미 각국은 정책의 한계를 가질 수밖에 없다.

경기나 경제적 상황이 노동력이입에 상당한 영향을 미친다. 지난 3년 여간 노동력이동이 하향추세를 보인 가장 큰 이유는 세계 금융위기 이후 경제가 회복세를 더디게 보이기 때문이었다. 다른 이유는 이주노동력을 기업경영의 차원에서 필요로 하는 수요차원과 이주노동력의 관리와 노동시장 전체를 아우르는 거시적 관점이 일치하지 않고 사회통합적 관점도 동시에 고려해야 하는 정책적 고려에서 이주노동력이 내국 노동시장과에 교란요인이 되지 않게 하려는 노력 등이 작용한 결과이다. 최

근의 추세에서 특징은 대부분의 OECD국에서 직업군의 양 극단에 속하는 분야, 예를 들면 간병, 요양인력과 고 기술자에 대한 이동은 지속되었다. 또한 비 OECD국에서도 전문인력의 유입이 증가 하는 것으로 나타났다. OECD 연구 보고에 따르면 89개국(61개국이 비 OECD)을 조사한 결과 저숙련 이주자는 46.8백만 명(43.6%), 중간 기술 수준의 이주자는 37.5 백만 명(35%), 그리고 전문인력 이주자는 23백만 명(21.5%)이다. OECD 국가와 비 OECD 국가 모두에서 저숙련 이주자가 절대적인 비중을 차지하고 있지만, 고숙련 노동자의 해외 이주 비율은 모든 지역 전체의 해외 이주 비율을 초과하였다⁴⁾. 송출국의 임금 수준과 경제적 상황이 저하됨에 따라 비 OECD 국가로 향하는 고숙련 이주자의 비율은 꾸준히 증가하고 있다.

나. 노동력 이출

노동력 이출의 경로는 다양하다. 첫째는 국가간 협정에 의한 이출이다. 미국 개척시기에 철도건설에 동원되었던 쿨리를 비롯하여 1900년 초의 하와이 이민노동이 옛날의 예가 되고 1960년대의 독일 광부와 간호원 파견이 다른 예가 된다. 1960년대의 월남건설사업, 1970년대의 중동건설 등도 이에 속한다. 최근의 이탈리아와 리비아 간 협정에 의한 노동력파견과 귀환에 관한 협정도 있다. 둘째, 수요주도에 의해 이루어지는 이동의 경우 고용허가에 의한 개인적 시도는 주로 국가기능을 대행하는 지정기관을 통해 이루어지는 경우가 많다. 셋째 공급주도에 의한 경우에는 주로 개인이 신청해서 자격을 판정받는 과정을 거치게 된다. 캐나다, 호주 등 표 II-1의 I유형에 속하는 나라들은 점수기반제(point based system)에 의해 선별과정을 거치게 된다. 이상의 경우는

4) OECD(2010), International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile.

주로 비 고기술직종의 이동 경우이며 고급 인력은 별도의 관리나 절차에 의하는 수가 많고 유학생이나 사내이동 등의 경우에도 앞서의 자의적 통제에 속하지 않는 부분이다.

다. 정치 / 종교 / 사회적 요인

이입국의 정권성향에 따라 이민관련 정책이 달라지는 경향을 보인다. 특히 좌파성향인가 또는 우파성향인가에 따라 정책의 색깔이 달라진다. 일반화하기는 어렵지만 좌파성향의 정권이 이민, 이민자의 인권, 복지 등에 더 많은 관심을 보이는 성향이 있다. 프랑스의 경우 좌파 정권을 거쳐서 사르코지 우파정권이 집권한 이래 이민을 통제하거나 사회통합 문제에서 소극적인 자세를 보이는 사례가 발견되고 있다.

유럽의 경우 지리적 인접성, 식민지관계의 역사성 등으로 인해 중동, 아프리카 등으로부터 무슬림 이민자들이 많이 들어와 있는데 문화, 종교적인 충돌과 갈등사례가 일어나고 있다. 무슬림 여성들이 착용하는 히잡이나 부르카 등이 해당 사회의 복식개념과 맞지 않는다고 학교에서 착용을 금지하는 조치가 프랑스에서 있었고 무슬림계 청소년들의 사회 문제에 대해 반감을 표시하는 움직임이 네델란드 등 유럽 각국에 퍼져 있다. 2011. 7. 25 노르웨이 오슬로 우토야섬에서 일어난 청소년에 대한 무자비한 총격사건의 배후 원인으로 지적되는 하나가 이민과 관련된 사회통합문제이다. “최근 노르웨이에선 이민자 급증추세를 둘러싸고 진보-보수세력 간 갈등이 고조되어 왔다. 현재 전체인구(480만명) 중 10%(50만명)가량이 이민자이며 이 중 약 1만5000명이 파키스탄, 이라크, 아프가니스탄, 소말리아 등지에서 온 무슬림 들이다. 파키스탄 이민자는 1970년 노동이민으로, 나머지 무슬림은 인도적 차원의 전쟁난민 수용 과정에서 유입되었다. 노르웨이 내 무슬림은 1995년 이슬람식 예배를 볼 수 있는 최초의 모스크를 오슬로 시내에 지었다. 노르웨이는

프랑스, 스위스 등과 달리 모스크 설립과 히잡착용을 제한하지 않고 종교활동의 자유를 보장한다⁵⁾).

그리고 이민의 변화에 영향을 미치는 요인에는 일련의 작은 사건에 의해서 일어나기도 한다. 예로서 어느 중소기업의 외국인노동자에 대한 탄압, 외국인 아동·여성의 학대, 시위, 외국인 성범죄 등의 사건이 언론이나 매스컴, 시민단체의 활동을 통해 사회적으로 급속도로 번져나가면서 이민정책에 영향을 미치는 도화선 역할을 하는 것이다. 프랑스 소 요사테, 대만의 건설노동자 대규모 파업 등이 대표적 사례이다.

5. 국가별 특성 및 현황

본 연구에서 뽑은 여섯 나라는 앞에서 제시한 네 가지 유형에 속하는 대표적인 나라를 선택한 것이다. 제 1 유형에서는 캐나다, 제 II-1 유형에서는 미국, 제 II-2 유형에서는 독일과 프랑스, 제 III 유형에서는 일본과 한국이 포함되었다. 이 모든 국가에 해당되는 공통점은 경제적 이유의 이민은 이입국 내지 세계경제 상황과 관련을 가지고 반대방향으로 움직인다는 점이다. 최근의 동향으로 2008년 금융위기이후 한국을 포함하는 OECD 국으로의 이주노동은 축소되는 움직임을 공통적으로 보였다. 저숙련노동자 중심의 이주노동이 경기에 민감하게 반응하는 것과 동시에 고숙련노동자 또는 전문인력은 상대적으로 감소폭이 작을 뿐 아니라 각국이 이주를 장려하는 정책을 명시적 또는 암묵적으로 나타내었다. 고급인력에 속하는 유학생 수는 오히려 증가하고 있고 졸업 후의 유학국 취업률이 상당히 높아서 유학을 새로운 각도에서 바라 볼 필요가 있음을 보여준다. 한국도 유학생 수가 최근 증가세이다. 가족 동반 또는 가족재결합 차원의 이민은 유럽과 아메리카에 속하는 나라와 아시

5) 조선일보 2011. 7. 25 기사

아에 속하는 나라가 다른 성향과 경향을 보였다. 구미 국에서는 가족관련 이민이 직접 노동관련 이민보다 더 많은 경향이나 아시아국에서는 구미 국 보다는 현저하게 낮은 성향을 나타내었다. 다만 한국은 국제결혼으로 인한 이민자의 비중이 매우 높은 특징을 보였다. 인도적 이민에 속하는 난민이나 망명자 수용에서는 동서양이 현격한 차이를 보이고 있다. 구미국은 인도적 이민의 숫자가 절대적으로나 상대적으로 많으나 한국과 일본에서는 어느 측면으로도 낮아서 세계화된 경제적 선진국의 역할과 위상에 대한 근본적 문제를 제기하고 있다.

모든 이입국들이 고용허가발급 숫자 결정이나 인도적 이민허가나 심사 및 국경통제 등의 정책적 조치를 강화하는 추이를 보이고 있다. 자발적 또는 정책적 귀환을 장려하는 움직임도 나타나고 있다. 불법체류나 불법입국을 원천적으로 방지하기 위해 고용주들이 협조할 수 정책을 개발하는 움직임도 증가하고 있다. 바라지 않는 이민의 증가를 억제하려고 하는 움직임 대신 기존의 거주지들이나 새로운 도착자들을 지역사회나 노동시장에 통합하려는 적극적 움직임이 여러 가지 정책으로 나타나고 있다.

가. 캐나다

1) 이민 흐름

캐나다의 이민관련 추이는 공급자주도 정책에 의한 영주이민자(09년 252,000명)가 많고 가족관련 입국의 비중이 높다. 중국, 필리핀, 인도의 순으로 이출국의 순서가 된다. 영주이민은 경기에 직접적인 영향을 받지 않으므로 증가세이나 경기와 관련된 일시이민(09년 382,000명)은 하락세이다. 지리적인 영향으로 미국이 일시적 노동력의 주 공급원이다. 유학생의 비중도 높고 빠르게 증가하는 추이를 보인다.

2009년에 23,000명의 난민이 수용되었고 33,200명의 망명신청이 접수되었다. 망명은 감소세를 최근 보이고 있다.

최근의 이민관련정책은 이민관련 처리절차를 신속화 하는 조치이다. 09년에는 이민법을 개정하고 국적상실자의 회복절차를 마련하였다. 같은 해에 외국인노동자채용을 용이하게 하고 노동시장통합촉진을 위해 고용주 로드맵 작성과 중소기업주들의 외국인노동자채용편의를 위해 외국자격증의 인증을 위한 범 캐나다프레임워크를 중앙과 지방정부 공동으로 설립하였다.

2) OECD 국별 보고서 요약 (캐나다)

- (1) '09년에 252,000명이 영주이민으로 '08년 대비 2% 증가하였다. 출신국은 중국이 12%, 필리핀 11%, 인도 10% 순이다. 영주 이민자 61%가 가족관련 입국으로 가장 많고 노동관련 25%, 인도적 이민이 12.5%로 나타났다.
- (2) 경기 침체로 인한 임시이민은 '08년 대비 4%(382,000명)가 감소하였다.
- (3) '11년 4월부터 임시 외국노동자 프로그램이 개정되었다.
 - ① 내국인 근로자와 같은 조건이어야 한다.
 - ② 고용주의 과거 준법 상태가 좋아야 한다.
 - ③ 4년 까지의 기한과 4년 간 재입국을 금지한다.
 - ④ 영주 신청이 가능하다.
- (4) '09년 23,000명이 난민으로 이 중 반 이상이 정부나 민간후원에 의한 재정착 프로그램을 통해 유입되었다. 이라크 4,000명, 나머지 난민·망명자 허용, 33,200명이 망명 신청자로 '08년 대비 10% 감소하였고 '10년은 더 감소한 것으로 나타났다.
- (5) '09년 156,300명이 시민권을 부여받았다. 이는 중국, 필리핀, 인

도 순으로 나타났으며, '08년 대비 11% 감소한 수치이고 '06년 이래 계속된 감소를 기록하고 있다. '09년 4월에 시민권법 개정으로 과거 법률 하에 자격이 상실자를 대상으로 회복하는 절차가 생겼다. 하지만 캐나다 외 출생자 시민권은 한 세대에만 적용을 시켰다.

- (6) '08년 신속이민액션계획 : 외국노동자 신청이 지연되면서 장관 훈령으로 인한 신속절차가 마련되었었다.

'08년 11월 첫 번째 장관훈령으로 외국노동자 신청 시 적용기준 정의

- ① 구인제의를 받은 경우
- ② 29개 노동력 부족직종에서 일한 경험이 있는 경우
- ③ 과거 임시거주자
- ④ 과거에는 승인 불가능 신청도 접수 처리 했으나 정부 목적에 부적합 한 신청은 반려

'10년 두 번째 훈령

- ① 인력부족직종 할당으로 20,000명/년, 직종 당 1,000명
- ② 영주이민과 시험을 통해 언어능력이 검증된 경우

- (7) '09년 외국인채용과 노동시장 통합 촉진을 위해 2가지 조치를 마련하였다.

- ① '09년 6월 : “국제적으로 훈련된 노동자의 고용과 유지를 위한 고용주 로드맵”

발간 : 노동자의 통합과 유지를 위해 중소기업 업주들에게 채용, 외국자격증 평가, 국제적으로 훈련된 외국인

- ② '09년 6월 : “외국인 자격의 평가와 인증을 위한 Framework”를 연방, 주, 지방 정부 공동으로 설립
규제된 직종에 취업코자 하는 이민자가 신청과정에서 적절한 정보 획득과 인정 결정을 위한 소통을 하기 위함

〈표 2-2〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(캐나다)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원 (천명)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
유입	7.4	8.1	7.4	7.5	7.4	7.6	252.2
유출	..	..	..	..	..	..	..
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%)		
	2008	2009	2008	2009			
노동	61.3	64.0	24.8	25.4			
가족 이민	153.3	153.0	62.0	61.3			
인도적	32.5	33.4	13.1	13.2			
자유이동	..	..	..	..			
기타	0.1	0.1	0.0	0.0			
합계	247.2	252.2	100.0	100.0			
일시적 이민 (천명)	2005	2008	2009	평균			
				2005-09			
유학생	56.7	59.7	66.8	61.9			
여행객	..	..	..	..			
워킹 홀리데이	28.0	41.1	45.3	35.6			
계절노동	20.3	24.2	23.4	22.3			
회사 내 이동	6.8	10.5	10.1	9.0			
기타 임시 이민	62.4	106.6	90.4	84.8			
난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	1.1	0.6	1.0	1.0	1.1	0.8	33,970
인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 (‘000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	9.7	9.9	12.4	12.0	9.9	11.2	404
자연적 증가	3.6	3.5	4.0	4.0	3.5	3.9	135
순인구 이동	6.5	7.0	8.4	8.0	7.0	7.5	269
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	17.4	18.7	19.4	19.6	17.9	19.2	6,618
외국인 인구	..	..	..	..	..	..	..
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구 대비(%)	..	..	..	..	..	..	156,304

노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	77.4	..	77.0	74.0	..	..	
외국태생 남자	77.0	..	77.8	73.9	..	..	
현지태생 여자	66.0	..	71.8	70.7	..	..	
외국태생 여자	59.6	..	64.0	63.4	..	..	
실업률					..		
현지태생 남자	5.7	..	6.6	9.3	..	..	
외국태생 남자	6.1	..	6.9	10.7	..	..	
현지태생 여자	6.2	..	5.3	6.4	..	..	
외국태생 여자	8.7	..	7.6	9.6	..	..	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	5.2	3.0	0.5	-2.5	3.0	1.2	
GDP/인당 (USD수준)	4.3	2.0	-0.7	-3.7	2.0	0.1	30,263
노동력의 고용 비율	2.5	1.4	1.5	-1.6	2.1	1.1	16,849
실업률	6.8	6.8	6.2	8.3	7.3	6.7	

자료: OECD(2001), International Migration Outlook

나. 미국

1) 이민 흐름

미국은 이민에 의해 성립된 국가이다. 첫 백년간은 개별 주가 이민을 통제하였고 1800-1952년 까지는 연방정부가 이민정책을 수립하는 역동적인 시기였고 현재의 정책골격은 1952년 및 1965년의 이민 및 국적법에 의해 결정된 것이다. 1952년의 법에 의해 가족재결합과 기술자를 우대하면서 인종, 국가의 차별을 철폐하는 쿼터책정방법이 개정되었고 1960년대에 전세계 망명자와 난민의 68%를 수용하였다. 1986년에 이민법개혁과 통제법이 제정되어 기존의 불법거주자를 사면 합법화 하는 대신 불법입국 봉쇄강화와 불법체류자를 고용하는 고용주를 처벌하는 조치를 하였으나 성공하지 못하였다. 1997년 이민위원회보고서에 의해 가족관련 이민은 감축하고 기술자를 늘리는 조치를 취하였다.

2001년 테러사태 이후 이민, 특히 난민의 수와 유학생 수가 급격하게 감소하였으나 2005년에 원상회복하였다. 미국이민 전반에 대해 매우 자의적이고 이민시스템이 붕괴되었다는 평가도 있다(Fuhrman 2010).

미국의 영주이민은 2009 회계연도에 2% 증가한 113만 명이었고 최근 지속적으로 증가하는 추세이다. 고용기반이민은 13% 감소한 144,000 명이었고 이 중 반이 피고용자, 반은 가족이었다. 불법이민자(체류자)는 11백만 명(09년)에 이르는 것으로 추계된다. 그 중 7백만 명이 멕시코 인이고 60%가 불법입국 하였고 40%가 초과체류 상태이다. 그러나 불법이민자의 숫자는 공식추정을 시작한 이래 처음으로 감소한 것으로 보고되었다. 그 이유는 국경과 직장에서의 단속강화, 불황으로 인한 고용 기회의 감소 등이 있으나 자진 귀환이 증가했다는 증거는 없다.

〈표 2-3〉 미국 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	세계대전으로 인한 인력난 (특히 농업 부문) '50~'53한국전쟁개입 '54'흑백 분리수업 금지	'63존케네디 암살 '65짐 크로 법 폐지	'73 베트남전쟁 철수 '74닉슨 대통령 탄핵 '79미대사관 직원 인질 이란에 억류
정책	'21 국가별 쿼터 시스템 (Emergency Quota Act) '42~'64Bracero프로그램 '52이민 및 국적법 (The Immigration and Nationality Act)	'65이민 및 국적법 (The Immigration and Nationality Act Amendment)	
외국인 근로자	연간 445,200명 농업인력		
전체 외국인	제2차 세계대전 난민 허용		미국이민통계연보 1820~2009 참조
사회통합	'22아시아 이민자들의 귀화 부정 '24 이민법은 연간 이민자의 수를 제한하지만, 서구로부터의 이민에 대해서는 제안을 가하지 않음	'65 국가별 쿼터(quota) 대신 반구별(半球別) 쿼터 :인종, 국가에 의한 차별의 표면적 철폐 모든 국가와 민족에 개방 :가족재결합, 기술자 우선	
경제			

〈표 2-3〉 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	'85 레이건대통령 고르바췌프 소련 공산단 서기장 냉전종식 선언	'91.1차걸프전 '92 빌클린튼대통령 당선 '94 미공화당 40년만에 의회 다수당으로 집권 '98 연방준비은행 세계 개혁	'00 조지부시 당선 '01 9/11사태 발생 '02 국토안보부 설립 '03 다국적군이라크침공 후세인 체포 '07 버지니아공대 총격 '08 미국금융위기 '08 오바마 대통령당선 '10 이라크군 철수
정책	'80 난민법 2.4백만명 사면 '86 이민개혁 및 규제법 IRCA	'96 반테러리즘및실효성 있는사형법, 불법이민개 혁과이민자책임법, 개인 책임및근로기회조정법 불법체류 범죄자 : 신속퇴거절차, 국경수비강화 '90 이주법 '95 기술노동자 할당 증가 '96 불법이민개혁과 이주자 책임법	'05국경수비, 반테러, 불법이민규제법 통과, '06(철충안)포괄적 이민 개혁법 '06국경장벽설치법 통과 (최민정, 2010, pp.7~8)
외국인 근로자	270만명 미등록노동자가 영주권자가 됨.		불법 멕시코 노동자 700만(60% 불법 입국, 40% 기간 초과)
전체 외국인		'90년대 평균 100만명 합법이민자/30만명 불법이민자	
사회통합		'96~'08사회통합호름	'10 미국 난민 및 이민자들의 복지 혜택 감소 '10 드림법안 좌절로 이민개혁 차질 '10 비합법 이민자에 대한 거주권 학비 적용
경제	'80대 근로의욕 증대 경제성장을 하락과 실업률이 급증, 물가 급등 : 스태그플레이션 현상		'04고용 부문 안정 '08실업률 7.8%

인도주의적 이민 숫자는 2006 회계연도 이래 계속 증가하고 있어 09
년에 96,600에 달하며 그 중 27%가 중국인이다.

2009년 10월 현재 외국학생(F비자)과 교환방문자(M비자)의 숫자는
848,000이며 이 중 70%가 고등교육기관에 의한 것이다. 최근 증가된
유학생의 대부분은 중국인 학생이다.

2010에 종합이민개혁입법에서 이민자들의 복지혜택 내용이 달라졌고 DREAM법에 의해 불법이민 2세들을 구제하기 위한 시도는 실패하였다.

2) OECD 국별 보고서 요약 (미국)

- (1) '09년 회계연도('08.10.01 - '09.09.30)영주이민 2%(1.13백만) 증가하였다. 이는 전년도 대비 5%가 증가하였다. 고용기반 비자발급 순위는 13%(144,000명) 하락 하였고 이 비자의 받은 피고용자, 받은 가족이다. 그리고 이 비자의 92%는 임시 비자로 거주하는 자에게 발급한다.
- (2) 인도주의적 이민은 회계연도 '06년 이래 증가하였다. 이라크, 미얀마, 부탄 등의 난민은 74,600명으로 24% 증가하였고 망명허가는 22,100명으로 그 중 27%는 중국인이다.
- (3) 노동부 영주 혹은 임시 외국인노동자 고용신청(고용주의) 허가는 비자 종류에 따라 다르나 고용주가 고용의향서 제출, 근로조건이 맞아야 한다.
영주고용비자 : 회계연도 '07년 85,000명, 회계연도 '09년 30,000명, 회계연도 '10년 32,100명 발급
- (4) 임시 고용비자 H-1B(영주비자의 통로)의 상한은 85,000명이나 회계연도 '08년 129,000명, 회계연도 '09년 111,000명으로 경제위기 이전 비자가 첫날 소진되었다.
- (5) 임시이민(저숙련 노동자) 구조는 위기 전과 비슷하다. 상한이 없는 H-2A(계약노동) 고용주 신청은 95,000명이지만 비자발급(주로 멕시코인)은 60,000명에 그쳤다. 그리고 '10.3에 임금요건과 노동시장 테스트를 강화하는 조치를 취하였다.
- (6) 기타부문 임시노동(H-2B)은 상한 66,000명으로 회계연도 '07-'08년 250,000명, 회계연도 '09년 154,000명으로 집계되었다.

이 비자는 전통적으로 초과신청이 되었지만 회계연도 '09년 이래 계속 감소하고 승인된 비자도 사용되지 않는 경우가 있는 실정이다. J-1 여름 노동-여행 프로그램은 회계연도 '07-08년 150,000명, 회계연도 '09-'10년 100,000명을 기록하였다.

- (7) 불법이민자는 공식추정 처음으로 감소하였는데 '07년 11.8백만 명에서 '09년 10.8백만 명을 기록하였다. 국경과 직장 단속강화 그리고 불황으로 인한 고용기회가 감소한 것이 유입의 감소 원 인이다. '10년 기준으로 '08년 대비 국경에서의 적발은 36%가 감소하였다.반면에 자진 유출이 증가했다는 증거는 없다. 회계 연도 '09-'10년에 400,000명의 불법이민자가 퇴거하였다.
- (8) '10년 드림법인 종합이민개혁입법은 비공식 대학생과 미국에 어 린이로 왔던 세대를 구제하기 위한 입법으로 이는 부결되었다.

〈표 2-4〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(미국)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원(천명)																																	
					2000-04	2005-09	2009																																	
1,000명 당																																								
유입	3.0	3.8	3.6	3.7	3.2	3.8	1,130.8																																	
유출	..	..	..	..	..	..	..																																	
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%) <table><caption>외국인 유입의 상위 10개국(%)</caption><thead><tr><th>국가</th><th>2000 - 2008 연 평균 (%)</th><th>2009 (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>멕시코</td><td>17.0</td><td>16.5</td></tr><tr><td>중국</td><td>10.0</td><td>9.5</td></tr><tr><td>필리핀</td><td>5.0</td><td>4.5</td></tr><tr><td>인도</td><td>7.0</td><td>6.5</td></tr><tr><td>도미니칸 공화국</td><td>4.0</td><td>3.5</td></tr><tr><td>쿠바</td><td>3.0</td><td>2.5</td></tr><tr><td>베트남</td><td>2.0</td><td>1.5</td></tr><tr><td>콜롬비아</td><td>1.5</td><td>1.0</td></tr><tr><td>한국</td><td>1.0</td><td>0.5</td></tr><tr><td>에이티</td><td>0.5</td><td>0.5</td></tr></tbody></table>			국가	2000 - 2008 연 평균 (%)	2009 (%)	멕시코	17.0	16.5	중국	10.0	9.5	필리핀	5.0	4.5	인도	7.0	6.5	도미니칸 공화국	4.0	3.5	쿠바	3.0	2.5	베트남	2.0	1.5	콜롬비아	1.5	1.0	한국	1.0	0.5	에이티	0.5	0.5
	국가	2000 - 2008 연 평균 (%)	2009 (%)																																					
멕시코	17.0	16.5																																						
중국	10.0	9.5																																						
필리핀	5.0	4.5																																						
인도	7.0	6.5																																						
도미니칸 공화국	4.0	3.5																																						
쿠바	3.0	2.5																																						
베트남	2.0	1.5																																						
콜롬비아	1.5	1.0																																						
한국	1.0	0.5																																						
에이티	0.5	0.5																																						
2008	2009	2008	2009																																					
노동	75.9	65.6	6.9	5.8																																				
가족 이민	806.8	838.0	72.9	73.1																																				
인도적	166.4	177.4	15.0	15.7																																				
자유이동	..	..	..	..																																				
기타	58.0	61.4	5.2	5.4																																				
합계	1,107.1	1,130.2	100.0	100.0																																				
일시적 이민	2005	2008	2009	평균																																				
				2005-09																																				
유학생	237.9	30.7	331.2	296.4																																				
여행객	1.8	3.4	2.1	2.5																																				
워킹 홀리데이	88.6	152.7	116.4	122.4																																				
계절노동	31.9	64.4	60.1	48.9																																				
회사 내 이동	65.5	84.1	64.7	74.3																																				
기타 임시 이민	266.1	290.1	209.8	260.9																																				

난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	37,683
인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 ('000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	10.6	9.3	8.9	8.5	9.6	9.2	2,606
자연적 증가	5.7	5.7	5.9	5.7	5.7	6.0	1,761
순이민	4.6	3.3	2.9	2.8	3.6	3.0	845
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	10.5	12.3	13.0	12.7	11.4	12.7	38,948
외국인 인구	6.3	7.3	7.3	6.9	6.8	7.3	21,274
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구 대비(%)	5.0	2.8	4.7	3.5	3.2	3.4	743,715
노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	77.2	73.3	73.0	68.1	74.9	72.4	
외국태생 남자	82.0	81.7	80.9	77.3	80.9	81.1	
현지태생 여자	68.4	65.3	65.6	63.5	66.9	65.2	
외국태생 여자	57.7	56.4	59.1	57.7	57.4	58.1	
실업률							
현지태생 남자	4.5	6.3	6.0	11.3	6.1	7.0	
외국태생 남자	4.5	5.1	6.0	10.0	5.7	6.0	
현지태생 여자	4.2	5.2	4.8	7.4	5.0	5.3	
외국태생 여자	5.5	5.2	5.6	8.6	6.6	5.7	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	4.2	3.1	0.0	-2.7	2.6	1.0	
GDP/인당 (USD수준)	3.0	2.1	-0.9	-3.5	1.6	0.1	36,936
노동력의 고용 비율	2.5	1.8	-0.5	-3.8	0.9	0.1	139,881
실업률	4.0	5.1	5.8	9.3	5.2	5.9	

자료: International Migration Outlook 2011

다. 프랑스

1) 이민 흐름

프랑스는 제 2차 세계대전이후 출생률 감소와 경제부흥기의 노동력부족으로 남유럽 및 구식민지(특히 알제리)로 부터의 노동력유입이 증가하였다. 1970년대 석유위기, 남유럽의 경제성장, 이민의 증가로 인한 사회문제 등으로 1973년 노동법이 제정되었고 이민에 대한 본격적인 통제가 시작되었다. 정권의 성향에 따라 90년대 초반에는 우파정권에 의한 외국인력의 유입감소, 90년대 후반 좌파집권에 의한 외국인력 도입촉진의 순환이 있었고 2000년대에는 경제성장 둔화에 따른 여파로 이민자에 대한 반감표시(예컨대 학교에서의 히잡 착용금지, 집시추방 등)가 증가하였다. 2007년에 이민, 통합과 망명법을 제정하고 이민부를 신설하고 이민정책을 통합하였다.

〈표 2-5〉 프랑스 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	'46~'58 제4공화국	'58드골대통령 제5공화국 알제리 문제 해결 후 핵 보유	'75 남유럽 이민 줄어듦 (민주화, 경제성장)
	'46~'54 인도차이나 전쟁 '54~'62 알제리 전쟁	'68혁명	
	19C말 이민물결 계속 증가		
정책	낮은 출생률 외국인력도입유발 '52난민·무국적자보호사 무국 설립		'73 노동법 (Code du Travail) '74 새로운 노동이민 금지 E3, p.256
외국인 근로자			
전체 외국인			'75 3,442,000명
사회통합			'74 이주민의 통합 정책 논의
경제			'73 석유파동

〈표 2-5〉 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	'80초 50'~60'독신이민자 2세, 3세로 인한 이민문제 나타남	'94~'97 극우파로 인한 외국인력의 유입 감소 '97사회주의자-의회장악 후 외국인 입국 촉진	'05프랑스 소요사태
정책		'93이주제로정책 도입 Pasqua법 (Zero-immigration) '97 신이민법 '98 전문인력(IT) 도입촉진 '98 Chevenement Law	'03 이민국 설치 '07 이민부 신설로 이민정책의 통합 '07 DSED으로 통계 분석 '10 전문인력유치 '10 사르코지 대통령-집시(롬)의 집단추방 선포 '08 이민통제정책 '국민선전'
외국인 근로자		'99 320만명	
전체 외국인		합법이민자(당해년도) '90 102,400명 정착 '96 55,600명으로 감소	
사회통합	'80말 구체적으로 통합을 정의	'93 가족 재결합 차단 외국 학생 취업 억제 '99 가족 재결합 증가	'02 이민법의 체류허가* ⁽²³⁾ '05 OSII 보고서 + 프랑스정 부의 이민정책 평가 요약 '08우파 정부가 재하는 통합모델 '10 외국 인력 방관정책 에서 적대정책으로 하지만 전문인 력 환영
경제			'09 실업률 악화

2009년에 영주이민과 노동이민, 가족이민 등 모든 부문에서 이민이 감소하였다. 경제위기로 외국인노동자채용의 필요조건 강화와 가족재결합요건을 강화 하였다. 그러나 외국인 학생수는 증가하였고 중국학생이 제일 큰 비중을 차지하였다. 인도적 이민자의 수는 지속적으로 증가하고 특히 망명신청이 늘어났다.

자발적으로 귀국하는 정책은 경제위기에도 제한적으로 효과가 나타나서 지원받는 귀국자는 2,900명이었다. 추방명령대상자 82,500명에 비해 실제 추방된 사람은 16,900명이었다. 이민법 제정에 따라 “환영과 통합계약”을 의무적으로 실시하게 하여 노동시장통합과 사회통합을 위한 정책을 실시하고 시민권자의 배우자와 학생들에게 편의를 제공하는 등의 전향적 조치도 취하였다. EU의 이민관련 지침을 프랑스 법제화 하기위

한 논의도 진행 중이다.

2) OECD 국별 보고서 요약 (프랑스)

- (1) '09년 영주이민은 126,000명(루마니아, 불가리아, 비EEA/스위스 제외)으로 '08년 대비 7% 감소하였다.
 - ① 노동이민(22,500명) 6% 감소, 가족이민(78,100명) 10% 감소
 - ② 거주허가를 위한 장기체류 비자 제도 때문에 일부 입국자의 가족은 '10년까지 연기
 - ③ 경제위기로 외국인노동자 채용의 필요조건 강화 후 '07년 이민, 통합과 망명법 발효로 가족재결합 요건 강화.
- (2) 비 EU국 출신 영주허가자
 - ① 아프리카 62%(북아프리카 34%), 1/3 알제리와 모로코
 - ② 아시아 19%, 기타 유럽 6%
- (3) '09년 신규노동허가 14,600명으로 계절노동(8,000명)을 포함한 수치이다. 2/3 이상 임시노동 허가(계절허가 제외)는 국내 거주 비직업 관련자(주로 학생)에 발행하였다.
- (4) '09년 50,700명이 외국학생허가로 전년도 대비 2%(루마니아, 불가리아 학생 제외) 증가하였다(중국 9,900명, 모로코 4,400명, 알제리아 3,400명, 미국 2,500명, 튀니시아 2,400명).
- (5) 망명신청자는 42,000명으로 계속된 증가를 보이고 있다. 이는 '03년(53,900명) 피크 이후 가장 높은 수치로 '08년 대비 19% 증가하였다(세르비아, 몬테네그로(10%), 스리랑카, 콩고, 러시아, 터키, 중국). 이러한 신청자 중 15,000명이 허가를 받았고, 그 중 4,600명이 동반자녀, 2,450명이 지원보호자격자이다.
- (6) '09 지원받은 자발귀국자는 2,900명으로 경제위기에도 불구하고 제한적이었다. 인도적 귀환은 12,300명 그 중 루마니아가

10,000명이었다. 추방명령 82,500명 중 16,900명이 추방당했다.

- (7) '07.1 이민과 통합법에 따라 “환영과 통합계약”을 의무화 하였다. '08년 103,900명, '09년 97,700명이 서명을 하였다. 입국자 수와 서명을 두 가지 모두 다소 감소하였다.
- (8) '09년 135,800명이 시민권을 취득하였다(조례 법령에 따라 92,000명). 결혼은 16,400명으로 감소하였지만 결혼소요기간은 연장되었다.
- (9) '09.1 조례로 인해 외국인노동자나 영사관 발행 비자 소유 외국인인은 거주 허가자와 같은 권리로 1년 거주 가능하고 지방정부에서의 절차가 생략 되었다.
- (10) 새 이민법이 의회에서 논의되었다. 프랑스 법제화를 위한 EU 지침 : 귀환지침, Blue Card, 불법외국인노동자 고용주 처벌 조항

〈표 2-6〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(프랑스)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원(천명)																																	
					2000-04	2005-09	2009																																	
1,000명 당																																								
유입	1.6	2.2	2.2	2.0	2.0	2.1	126.2																																	
유출	..	..	..	..	..	..	..																																	
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%) <table><caption>외국인 유입의 상위 10개국(%)</caption><thead><tr><th>국가</th><th>2000 - 2008 연 평균 (%)</th><th>2009 (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>알제리아</td><td>18.5</td><td>18.5</td></tr><tr><td>모로코</td><td>15.5</td><td>15.5</td></tr><tr><td>튀니지</td><td>5.5</td><td>5.5</td></tr><tr><td>터키</td><td>5.5</td><td>5.5</td></tr><tr><td>말리</td><td>4.5</td><td>4.5</td></tr><tr><td>중국</td><td>3.5</td><td>3.5</td></tr><tr><td>카메룬</td><td>2.5</td><td>2.5</td></tr><tr><td>콩고</td><td>2.5</td><td>2.5</td></tr><tr><td>코트디부아르</td><td>2.5</td><td>2.5</td></tr><tr><td>세네갈</td><td>2.5</td><td>2.5</td></tr></tbody></table>			국가	2000 - 2008 연 평균 (%)	2009 (%)	알제리아	18.5	18.5	모로코	15.5	15.5	튀니지	5.5	5.5	터키	5.5	5.5	말리	4.5	4.5	중국	3.5	3.5	카메룬	2.5	2.5	콩고	2.5	2.5	코트디부아르	2.5	2.5	세네갈	2.5	2.5
	국가	2000 - 2008 연 평균 (%)	2009 (%)																																					
알제리아	18.5	18.5																																						
모로코	15.5	15.5																																						
튀니지	5.5	5.5																																						
터키	5.5	5.5																																						
말리	4.5	4.5																																						
중국	3.5	3.5																																						
카메룬	2.5	2.5																																						
콩고	2.5	2.5																																						
코트디부아르	2.5	2.5																																						
세네갈	2.5	2.5																																						
2008	2009	2008	2009																																					
노동	23.1	22.5	12.0	12.6																																				
가족 이민	85.3	76.6	44.4	42.8																																				
인도적	11.4	10.4	6.0	5.8																																				
자유이동	58.5	54.0	30.4	30.2																																				
기타	13.9	15.3	7.2	8.6																																				
합계	192.2	178.7	100.0	100.0																																				
일시적 이민	2005	2008	2009	평균																																				
				2005-09																																				
유학생	46.2	49.7	50.7	47.4																																				
여행객	0.6	0.6	0.6	0.6																																				
워킹 홀리데이	..	..	..	..																																				
계절노동	16.2	11.6	8.0	14.4																																				
회사 내 이동	1.0	1.1	0.7	1.0																																				
기타 임시 이민	6.5	5.2	3.5	5.4																																				

난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	0.7	0.8	0.6	0.7	0.9	0.6	42,118
인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 (‘000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	6.9	7.1	5.4	5.2	7.0	5.9	324
자연적 증가	4.1	4.0	4.2	4.1	3.9	4.2	254
순인구 이동	1.2	1.6	1.2	1.1	1.5	1.3	70
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	10.1	11.0	11.4	11.6	10.5	11.3	7,235
외국인 인구	..	..	..	..	..	..	..
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구 대비(%)	..	..	..	..	..	..	135,842
노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	69.8	69.6	70.5	68.6	70.2	69.3	
외국태생 남자	66.7	67.1	68.8	65.0	66.6	66.9	
현지태생 여자	56.6	59.9	62.1	61.2	58.1	60.9	
외국태생 여자	45.6	48.2	52.3	50.5	47.4	50.0	
실업률							
현지태생 남자	7.7	7.5	6.4	8.4	7.1	7.5	
외국태생 남자	14.5	12.5	11.5	15.3	13.6	13.1	
현지태생 여자	11.3	9.0	7.8	9.1	9.8	8.6	
외국태생 여자	19.7	16.8	12.8	14.9	16.7	15.3	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	3.9	1.9	0.2	-2.6	2.1	0.8	
GDP/인당 (USD수준)	3.2	1.1	-0.3	-3.2	1.4	0.2	26,391
노동력의 고용 비율	2.7	0.7	1.4	-0.9	1.0	0.7	25,696
실업률	8.6	8.9	7.4	9.1	8.3	8.4	

자료: International Migration Outlook 2011

라. 독일

1) 이민 흐름

독일은 세계대전 패전 후 외국거주 독일인들의 추방이 사실상 외국인 노동자 유입과 같은 효과가 있었고 61년 서베를린장벽에 의한 탈출이 같은 효과를 나타내기도 하였다. 본격적인 외국인노동자유입은 '60년대에 이루어 졌고 '70년대부터는 감소정책이 여러 가지로 시행되었다. '80년대부터는 외국인노동자의 귀환정책이 실시되었고 그 후 약 5%가 귀국한 것으로 집계되었다. '89년 독일통일로 인해 구 동독지역의 노동력이 서독지역으로 이주하기 시작하여 10년간 250만 명에 달하였다. 그러나 외국인노동자의 수도 계속 증가하여 2001년 독일 전체 취업자의 8.3%가 외국인이고 2008년 독일인구의 8.9%가 외국인으로 보고되었다.

〈표 2-7〉 독일 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	'55서독-NATO가맹동독-바르샤바조약기구 가입 '53동베를린 노동자 폭동사건 후 서독으로 300만명 도피	'61베를린 장벽 구축	'72 동서독간기본조약 '73 UN동시가입
정책	'55 국가간 협정(쌍무협정을 통한 도입을 시작(손님자적) 교체순환원칙(rotation principle))		'65 외국인법으로 장기체류가능 후 급증
		'61 베를린장벽으로 동독→서독 탈주 중지	'73~'81 귀환포기, 가족초청
			대량해고/EEC의 도입정지, 연장제한
외국인 근로자	제2차 세계대전 이후 독일인들의 독일 추방으로	'68 경기회복 200만명 '73 260만명(포화상태)	'73~'75 50만명감소
전체 외국인	'60년까지 외국인노동자 모집 정지기		'73~'81 100만명 증가
사회통합		- 적극 유입 - 임기응변 - 사실상통제(귀환)	
경제	- '47~'51 마셜플랜 - '독일의 경제 부흥' - 농업에서 산업으로의 이동		'73 오일쇼크 '79 제2차 오일쇼크

〈표 2-7〉 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	'88동독의'평화운동'억-서독으로 대거 탈출 '89 베를린장벽 무너짐	'90동독이 서독에 편입되어 통일 '98 총선거-여야정권교체	'10 Christan Wulff 연방대통령 취임
정책	초)정권교체-귀국촉진법 으로 귀국 장려(지원)	'90 연방외국인법 이주국가 선언	'98 신규 입국 외국인근로자에 대한 취업허가발급 예외시행령 최초의 이민법
		난민수용 후 이주정책 더욱 강화	'01.1.1 독일거주 8년(과거15년)이상 비시민 자녀에게 시민권 부여 '02(IT)고급전문인력 도입 그린카드제
		'93 새로운 난민법 제정, 까다로운 심사	'04 ~ '08 EEC회원국 이주, 가족초청, 구동구독일동포이주, 난민망명, 도급계약노동자, 유대인 이주 '08.9시민권취득자 객관식 시험
외국인 근로자	5% 귀국		'01 외국인취업자 독일전체취업자(36,816천명)의 8.3%
전체 외국인	전체인구 7%	'88 ~ '98 독일동방이주민 250만명 구서독과 통일독일로 이주	'08전체인구의8.9%가외국인 '90이후 외국인 수 유지
사회통합			중반)경제활동을 하락, 실업률 증가 - 독일 이주민의 부족한 사회통합 사회통합강화 '08 사회정책
경제	'80년대' 제조업 부상	'90 중반 세계시장점유율 하락 '90 중반 이후 성장률, 실업률, 국가재정 모두 악화	초반)국가경쟁력 하락 중반)독일경제의 회복

최근의 경제위기로 인해 2009년 현재 외국인 장기체류자의 수가 감소하고 있는 것으로 나타났다. 노동력뿐 만 아니라 가족이민도 감소하였다. 비 EU국들로 부터의 이주는 상대적으로 제한적이며 다른 나라와 마찬가지로 유학생이 일시적 이주 노동자의 큰 부분을 차지한다. 09년에 6만 명 이상의 유학생이 유입되었고 그 중 15%가 중국인이다.

망명자의 숫자가 계속 증가하여 2010년에는 41,300명에 달하였다.

최근 사회통합이 연방정부의 중요한 정책으로 대두되어 통합정책 논

의를 위한 11개의 포럼이 설치되었다. 외국취득자격증 인정을 위한 “자격을 통한 통합”이라는 연방 네트워크가 설치되었다. 이 기구가 노동시장정책과 수단을 강화하기 위한 임무를 한시적(2011-2014)으로 수행한다.

2) OECD 국별 보고서 요약 (독일)

OECD의 ‘International Migration Outlook 2011’ 보고에 따르면 독일은 최근 경제위기로 인하여 2009년에 전년도 대비 외국인 장기 체류자의 수가 감소하고 있는 것으로 나타났다. CFR(Central Foreigners Register)에 의하면 가족 이민 감소추세가 계속되었는데 10년 동안 최저치인 약48,000명을 기록하였다. 동유럽과 중앙아시아로 부터의 독일계 유입 또한 계속해서 감소하고 있다. 1990년대 10만~23만 명 사이였던 독일계는 2009년 3,400명으로 급감하였다. 구소련에 있던 유대인들의 재정착도 거의 사라졌다.

이와 반대로 비 EU국들로 부터의 고숙련 노동자 이민은 여전히 제한적이었다. 또한 독일의 영구 이민 노동자의 4명 중 1명은 비 EU국에서 온 유학생이다. 실질적으로 독일에서 유학생은 이주노동자의 핵심으로 작용되어져 왔으며, 2009년 독일에 6만 명 이상의 유학생들이 독일로 유입되었고 그 중 15%가 중국인이다.

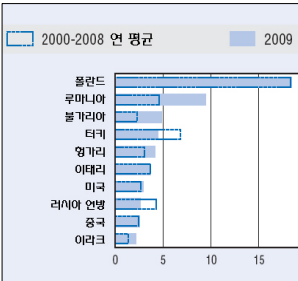
또한 독일은 생산연령인구가 감소하는 OECD 국가 중 하나다. 특히 ‘10~’11년에 경제가 회복됨에 따라 특정분야의 노동력 부족이 심화되고 있음에도 불구하고 고숙련 노동자 유입 촉진을 위한 정책이 아직 합의되지 않고 있어 이러한 노동자 감소에 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다.

통계적으로 ‘08~’09년에 순 이민이 감소한 것으로 나타났다. 그리고 임시노동의 큰 범주로 작용하는 계절근로자와 계약근로자는 2008년과 같은 수준으로 집계되고 있다. 이 분야는 EU 신입회원 국민에게 사실상 할당된 몫이었다.

‘07년의 저점 이래 망명자 숫자가 증가하였는데 ’10년에는 50%가 증가하여 총 41,300명에 달했다. 이제는 아프가니스탄인이 이라크인보다 많아졌고 다음으로 세르비아인이 많아서 ‘10년에 비해 8배가 증가하였다.

지난 수년간 사회통합이 연방정부의 중요한 정책으로 등장하면서 그에 따른 실행계획으로 통합정책 논의를 위한 11개의 포럼이 설치되었다. 각광을 받는 다른 정책은 외국에서 취득한 자격(증)의 인정문제와 인정받지 못하는 경우 발생할 문제가 예견되어 연방정부 기구를 대신하여 “자격을 통한 통합”이라는 네트워크가 만들어졌다. 이를 통해 이민자가 지속가능한 일자리를 발견하기 위한 방안을 시험 중이다. ‘11~’14년간 이 네트워크가 현재의 노동시장 정책과 수단을 강화하기 위해 임무를 부여받았다. 고용관계자들이 다문화 교류를 통한 노동시장에서 이민자에 민감한 접근을 할 수 있도록 하는 장치를 마련하였고 이 차원으로 외국에서 취득한 자격을 인정하는 방안을 모색하고 있다.

〈표 2-8〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(독일)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원(천명)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
유입	7.9	7.0	7.0	7.4	7.8	7.0	606.3
유출	6.8	5.9	6.9	7.1	6.3	6.3	578.8
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%) 		
	2008	2009	2008	2009			
노동	21.9	18.1	9.6	9.1			
가족 이민	51.2	48.2	22.4	24.4			
인도적	37.5	11.2	16.4	5.6			
자유이동	113.3	116.7	49.6	59.1			
기타	4.3	3.4	1.9	1.7			
합계	228.3	197.5	100.0	100.0			
일시적 이민	2005	2008	2009	평균			
				2005-09			
유학생	55.8	58.4	60.9	56.5			
여행객	2.6	5.4	4.8	4.4			
워킹 홀리데이	..	..	..	..			
계절노동	329.8	285.2	294.8	302.6			
회사 내 이동	3.6	5.7	4.4	4.8			
기타 임시 이민	63.6	34.5	32.2	43.5			

난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	1.0	0.4	0.3	0.3	0.8	0.3	27,649
인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 ('000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	1.2	-0.8	..	..	0.8	..	..
자연적 증가	-0.9	-1.7	-2.0	..	-1.3	..	..
순인구 이동	2.0	1.0	..	..	2.1	..	..
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	12.5	12.6	12.9	12.9	12.5	12.8	10,601
외국인 인구	8.9	8.2	8.2	8.2	8.7	8.2	6,695
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구대비(%)	2.6	1.7	1.4	1.4	2.2	1.6	96,122
노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	73.8	72.6	76.5	76.4	72.5	75.0	
외국태생 남자	66.3	64.9	72.5	71.5	65.6	69.1	
현지태생 여자	59.6	63.2	67.6	68.5	60.4	66.0	
외국태생 여자	46.6	49.1	53.7	55.3	47.4	52.3	
실업률							
현지태생 남자	6.9	10.2	6.8	7.2	8.4	8.3	
외국태생 남자	12.9	18.4	11.8	13.8	14.7	15.1	
현지태생 여자	8.0	9.8	6.8	6.5	8.4	8.1	
외국태생 여자	12.1	16.8	13.1	12.0	12.9	14.3	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	3.2	0.8	1.0	-4.7	1.1	0.6	
GDP/인당 (USD수준)	3.1	0.8	1.2	-4.4	1.0	0.8	37,398
노동력의 고용 비율	1.9	-0.1	1.4	0.0	0.2	0.7	40,272
실업률	7.4	10.5	7.3	7.4	8.4	8.7	

자료: OECD(2001), International Migration Outlook

라. 일본

1) 이민 흐름

일본은 제 2차 세계대전 패전 후 이민에 있어서는 닫힌 사회를 지향하여 출입국관리정책을 엄격화 하고 기존의 외국인(특히 재일 한국교포)에 대해서도 사회통합정책 실시를 거부하였다. 경제가 고도성장하고 노동력부족 경제로 진입하면서 외국인 노동력이 필요하였으나 노동력이입 대신 일본기업이 해외로 진출(FDI) 하는 오히려 내향적 국제화 정책을 실시하였다. 난민조약이나 국제인권조약에 가입도 80년 전후에 이루어졌으며 현재 까지도 그 실적은 상대적으로 미미하다. 80년대 말에 외국인 기초기능 연수생 수입 사업에 이어 외국인 연수제도를 도입하는 정책을 실시하여 경제성장이 훨씬 뒤늦은 한국보다 빠르지 않은 진행을 보이고 있다. 09년 현재 외국인 등록자수는 220만 명으로 총인구의 1.7% 정도이며 중국, 한국, 브라질 국적 순이다. 사회통합정책도 여전히 소극적인 모습을 보이고 있다.

‘09년 외국적자의 이입은 노동목적거주자, 숙련노동자 등 전반적으로 감소하였다. 임시입국자의 대종은 학생이며 계속 증가세를 보이고 있다. 불법체류자의 숫자는 ‘93년 300,000명에서 ’09년 92,000으로 급감하였으며 단속강화와 공항에서의 지문채취가 이유로 보고되었다.(재)국제연수협력기구가 외국인연수에 관한 업무를 위임처리하고 있으며 09년 내 각부내에 외국거주자 정책 협조사무소를 설치하였다. ‘09년 자발적 귀환 프로그램을 시행하여 일본계 이민자(니케이진)의 귀환시 재정보조를 시행하고 있다. ‘10년 제4차 이민통제 기본계획을 시행하여 국경강화 및 거주통제 강화와 동시에 고급인력 유치대책을 수립하고 유학생 30만 명을 목표로 제시하였다.

‘09년 단기 재일외국인을 위한 지원대책, 재일 영주외국인 지원진흥 대책 등과 ’10년 니케이진 지원 기본 대책 등의 사회통합 정책을 발표하였다.

〈표 2-9〉 일본 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	55'~73' 고도경제성장기		
	'50 6·25전쟁 후 일본의 모든 산업 활기 '51 샌프란시스코강화조약 '55 자유민주당 결성	'60 일본과 미국 간의 상호 협력 및 안전 보장 조약	'70~'74 '히타치투쟁' '71 유류파동
정책	'52 출입국관리 및 난민인정법	'67 혁신지자체의 독자적정책	'70년대 내향적 국제화정책
			(취업)제도적 차별을 개선하려는 운동
			'72국제기능개발계획
외국인 근로자			
전체 외국인			
사회통합	'50 생활보호법 한정 Closed System 출입국관리정책 / 사회통합정책	'60~'90 혁신지자체운동	'75 서밋 (주요선진국 수뇌회담) -'75상륙특별허가 -'78정주허가방침발표 '79 국제인권규약 비준, '81 난민조약
경제	2차대전 이후 산업발전		'67~'75 10년 동안 약 2배의 실질임금 상승

〈표 2-9〉 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	'80 지문거부투쟁 '85 플라자합의 '87 1985년 플라자합의 이후 거품경기에 따라 노동력이 부족	'91~'02 '잃어버린 10년' 이라는 장기불황	'11 일본 대지진-원전사고 발생
정책	'82UN'난민의지위에관한 조약' '87지자체국제교류지침 '88재일한국조선인 보장 및 인권법 '89외국인기초기능연수생 수입사업 실시	'90개정 입관법 실시 '91(재)국제연수협력기구 '92 제1차 출입국관리기본계획 '92관련법 개정 외국인연수제도 도입	'니케진' 노동력 이민정책 '03 제2차 출입국관리기본계획
외국인 근로자		'90 26만명, '95 61만명, '00 71만명	
전체 외국인			'06 외국인 등록자 161만명으로 인구1.26% '07 외국인 등록자 215만명으로 인구1.7%
사회 통합	'82 UN의 '난민의지위에관한조약'에 비준	'90 입국관리법 개정	'06 <생활자>로서의 외국인문제에 관한 종합적 대응책 '06다문화공생플랜 '08 사회제도흐름
경제	'80년대 후반 경기활성화 '86~'91 거품경기	'92이후 경기부양책	'00 거품경제 회복 '08 세계주가대폭락에 의한 타격

2) OECD 국별 보고서 요약 (일본)

(1) '09년 외국 국적자 이입 297,000명(임시 방문자 제외)으로 '08

년 대비 14% 감소한 수치이다. 이 중 노동목적의 거주자가 가장 많은 57,100명으로 '08년 대비 20%가 감소하였다. 또한 엔터테이너 31,000명, 숙련 노동자 5,000명(21% 감소), 사내이동 5,000명(28% 감소)를 보이고 있다.

- (2) 임시이민자의 대부분 : 학생 65,000명('08년 58,000명) 중 95%가 아시아(중국, 한국)인이다. '10.5에는 유학이 141,800명으로 전년도 대비7%가 증가하였고 08대비 15%가 증가한 것으로 나타났다.
- (3) 연수생은 '07년 65,000명에서 '08년도 16%가 감소하였고 '09년에는 18%가 감소한 50,000명이었다. '10년에도 5%가 감소하는 등 지속적인 감소를 보이고 있다. 인턴으로 전환 62,000명, 기술인턴 112,000명, 취업허가 학생 97,000명
- (4) 등록 외국인은 2.2백만 명으로 전체 인구의 1.7% 이다 중국이 31%, 한국 27%, 브라질 12% 순으로 나타났다.
- (5) 불법체류자는 '93년에 300,000명에서 '09년 92,000명으로 19% 감소하였다. 이는 단속강화, 국경에서 지문채취 등의 조치인한 결과로 분석되고 있다.
- (6) 여행서류 무소지자는 '09년에 4,600명으로 특별허가를 받았고 전년도 대비 46%가 감소한 수치이다.
- (7) 경기하강과 이국인 노동자(니케진 포함)에의 영향 때문에 외국 거주자 정책협조 사무소가 설립되었다('09년 내각부대).
보건노동후생성 : 이민자의 노동시장 통합과 귀환 이민을 촉진하기 위한 여러 대책이 마련되었다.
'09.4 자발적 귀환 프로그램 : 니케진과 가족 귀환 시 재정보조
- (8) '09.1 “단기 재일외국인을 위한 지원 대책” 패키지
 - ① 언어와 교육에 어려움을 당하는 니케진 포함

② 서비스, 재고용, 실업 외국인노동자 교육(자녀 까지)

'09.4 “ 재일 영주 외국인 지원 대책 진흥책”

'10.8 니케진 지원 기본 대책으로 사회통합정책

(9) '10.3 제 4차 이민통제 기본계획

① 고급인력 유치대책, 채용과 학생(300,000명 목표) 증가

② 국경 강화와 거주 통제 강화

〈표 2-10〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(일본)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원 (천명)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
유입	2.7	2.9	2.7	2.3	2.8	2.6	297.1
유출	1.7	2.3	1.8	2.1	1.9	1.9	262.0
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%)		
	2008	2009	2008	2009			
노동	33.7	23.4	34.4	35.7			
가족 이민	35.4	27.5	36.3	42.1			
인도적	0.4	0.4	0.4	0.6			
자유이동	0.0	0.0	0.0	0.0			
기타	28.2	14.2	28.9	21.6			
합계	97.7	65.5	100.0	100.0			
일시적 이민	2005	2008	2009	평균			
				2005-09			
유학생	41.5	58.1	66.1	51.9			
여행객	83.3	101.9	80.5	92.1			
워킹 홀리데이	4.7	6.5	6.5	6.0			
계절노동	..	..	..	..			
회사 내 이동	4.2	7.3	5.2	5.9			
기타 임시 이민	110.2	45.6	41.6	61.2			
난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,388

인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 ('000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	0.5	0.4	..	..	0.8	..	..
자연적 증가	1.8	0.0	-0.5	..	1.0	..	..
순인구 이동	0.3	0.0	-0.1	..	-0.1	..	..
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	..	..	..	..	..	..	..
외국인 인구	1.3	1.6	1.7	1.7	1.4	1.7	2,185
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구 대비(%)	0.9	0.8	0.6	0.7	0.9	0.7	14,785
노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 남자	..	..	..	..	..	..	
현지태생 여자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 여자	..	..	..	..	..	..	
실업률							
현지태생 남자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 남자	..	..	..	..	..	..	
현지태생 여자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 여자	..	..	..	..	..	..	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	2.9	1.9	-1.2	-5.2	1.5	0.0	
GDP/인당 (USD수준)	2.7	1.9	-1.0	-5.1	1.3	0.1	26,647
노동력의 고용 비율	-0.2	0.4	-0.4	-1.6	-0.4	-0.1	62,819
실업률	4.7	4.4	4.0	5.1	5.0	4.3	

자료: International Migration Outlook 2011

마. 대만

〈표 2-11〉 대만 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	'54마-대만간 상호원조조약 체결(외교) '58중국군의 金門島지역에 대규모 포격을 실시한 소위 8.23 전투 발발(외교)		
정책	이민정책 도입 전		
외국인 근로자			
전체 외국인			
사회통합			
경제	'70대부터 연평균 10%를 넘는 고도성장 외교적 고립화 '62년에서 '85년간 연평균 9.3%의 높은 경제성장률 기록(외교)		

〈표 2-11〉 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	'80중반 인력난 극심 '88이등휘(李登輝) 총통 취임 '89복수정당 허용	'91 최초의 국민대회 직선 '92 최초의 입법원 직선 '94 최초 대만성장 및 대북, 고용시장 직선 '96최초 총통 직선	'00민주진보당 당선 '02'도전2008국가발전중 점계획' 수립
정책	외국인 고용허가제도 실시 배경-공공부문 노동자 부족 '89 정부부문 공공시설 공사에 외국인근로자의 취업을 허용 '89 취업복무법	'91 민간부문의 인력난으로 외국인 근로자 도입의 본격화(12) '92외국인고용허가 및 관리법 제정 '92 취업서비스법 보완성 / 비영속성	외국인력정책의 기초 고용허가제도에 의한 외국인력 도입 불법외국인근로자처벌 민진당 정책 '02외국노동자의 법적 권한 관심 확대 '02고용안정화비용(ESF) 대폭 인상 '02하루이상출국시 추가3년 고용혜택 '02노동위의 감독관 고용 '02노동송출국 변화 '02불법노동자 축소 정책
외국인 근로자		91'제조업일부분야 외국인력 3천명 고용 허가	'00 326,515/'01 304,605 '02 303,684/'03 297,489 '05 327,396
전체 외국인			
사회통합	'86 계엄법 (the Marshall Law) 철폐	'90 대부터 국제결혼비율 증가 '90 대까지 우호적 국적취득 규정	단순직가족초청역제 고용부담금을 통한 사회통합역제 '00국적취득규정 엄격 국제결혼비율감소
경제			'00실업률 3%, 외국인노동자 고용 축소

6. 불법체류자에 대한 조치

이주노동자는 정식으로 입국하였더라도 기간을 넘겨 현지 노동시장에 불법체류하는 경우와 처음부터 불법으로 입국하여 노동시장에 참가하거나 체류하는 경우가 있다. 이러한 유형의 불법체류자는 각 국가별로 다양한 조치를 취하고 있는데 크게 두 가지 유형으로 나누어진다. 첫 번째는 국경강화 또는 불법체류·입국에 관련된 자들의 처벌 강화와 같은 강경책이다. 불법체류자에 대한 강제퇴거, 고용주·브로커 처벌 등이 이에 해당한다. 두 번째는 자발적 귀환 또는 합법화와 같은 우호적인 조치이다. 불법체류자를 자발적 본국귀환을 지원하거나 이들을 합법화시킴으로서 자국 노동시장 및 사회에 통합시키는 정책이다. <표 2-12>은 이러한 불법체류자의 처벌을 8개의 주요 국가별로 조사한 비교를 나타낸 것이다. 대부분의 나라들이 불법체류자에 대한 조치로 강경책과 우호정책을 병행한 조치를 취하고 있는 것으로 나타났다.

강제퇴거는 불법체류자에게 본국으로 귀환할 것을 명령하고 강제로 본국에 귀환 시키는 것이다. 미국의 경우 법무부와 지역재판소, 항소위원회에 절차를 밟고 퇴거가 결정되면 본국으로 강제 소환을 시킨다. 이러한 경우는 대부분의 주요국들에서 동일하게 이행되고 있다. 불법체류가 적발되고 나면 구금시설이나 임시센터에서 심사 및 행정절차를 밟고 퇴거가 집행된다. 특히 일본은 불법체류자에 대한 원천적인 봉쇄를 위한 단속을 강화하고 있지만 전문지식 기술보유자는 수용하는 것으로 나타났다. 그리고 대부분의 주요국에서 불법 고용주, 간접 고용주에 대한 처벌을 이행하고 있다. 미국은 1986년 이후부터 고용주에 대한 처벌을 취하고 있지만 현실적으로 큰 효과를 보지 못하였다. 최근 연방대법원에서 주정부들도 불법이민자들을 고용하는 고용주들을 처벌할 수 있다는 판결이 나왔다. 또한 불법이민자인줄 알면서도 고의로 고용했다가

두 번 이상 적발되면 비즈니스 라이선스를 취소시킬 수 있도록 처벌하는 등 이민단속법을 강경하게 펼치고 있다. 그리고 호주는 2002년부터 고용주에 대한 처벌을 시행했으며 고용주에 대한 인식 교육을 하는 특징을 보였다. 또한 간접고용주·브로커는 직접고용주와 동일하게 처벌받게 된다. 독일은 고액의 과태료를 부과하거나 5명 이상을 30일 이상 고용한 고용주에게 형사처벌이 가능하도록 조치를 취하고 있다.

〈표 2-12〉 주요 국가별 불법체류자에 대한 조치

구분	미국	캐나다
강제 퇴거	‘03 국토안보부에서 관장 8개 구금시설 + 7개 계약시설 구금자 건강 : 보건복지부 퇴거결정 : 법무부 김사(행정)총괄실 지역재판소 + 항소위원회가 결정 FBI : 국가범죄정보서비스센터 DB 9.11 이후 강화	‘03 캐나다 국경수비국(CBSA) 신설 출국명령, 입국거부, 추방명령 이주과, 이주항소과, 연방법원에서 처리 ‘02 신이주법 재심타자격박탈 비정규이주자 및 난민지위신청자 구금가능 전보다 강화
불법 고용주 처벌	‘86 이후 처벌 : 현실적 애로	
간접 고용주 처벌	직접 고용주와 동일 간주처벌	
자발적 귀환 지원	멕시코에 대한 선택권	자발적 귀환 없었음
합법화 조치	‘86, ‘94 해당자의 1/3 정도가 혜택 추정 ‘87.5~’88.5 3백만 신청 270만 엘살바도르, 쿠바, 하이티, 니카라과 전쟁난민에 대한 대통령 제안 미국·멕시코 정부의 이주관리를 위한 합동노력 사업(CEME) 합법화 하자 전직	소규모 3.9천~수천 장기거주화 합법화

〈표 2-12〉 계속

구분	호주	일본
강제 퇴거	‘90년대 후반부터 밀입국 증가 자동국경수비 시스템 비정규이주예방원칙 불법체류자 전원 구금 통합방지 5가지 퇴거형태, 3차례 항소가능	• 전문지식 기술보유자는 수용 • 단순노동자의 효과적 배제 • 입국심사관 - 특별심사관 - 법무대신의 소송절차 • 원천적 봉쇄 노력, 단속 • 배타적 자세
불법 고용주 처벌 〈표2-1 p28〉	‘02 실시 2년전부터 고용주 인식교육	• 2백만푼 / 3년 이하
불법취업		• 2백만푼 / 3년 이하
자발적 귀환 지원	난민귀환장려 재통합지원 프로그램 ‘99 코소보난민 1,800명 A\$3,000/인당 지불 ‘02 아프간난민 ‘03 이란난민 ‘04 전난민입시보호비자 대상	
합법화 조치	제한적 예외만 있음	

〈표 2-12〉 계속

구분	영국	이탈리아
강제 퇴거	• work 난민 수용 • '02 국적이민 난민법 • 합법적 이주 장려 • 추방 + 행정적 퇴거(재입국 가능) • 내무부 이민과 국적국 + 경찰 + 사례관리 통합국	• 규제강화 + 사면 • 노동력 부족 현실 인정 • 명령 + 즉각추방 • 적법서류 미소지자 - 임시센터 최대 60일 간 체류 가능
불법 고용주 처벌 〈표2-1 p28〉	'93 고용주 처벌 최고 5천 £	
간접 고용주 처벌		
불법취업		• '86 12만, '90 22만 • 밀입국 증가 '95 채용제한서 요구 • '98 25만 신청, 합계 85만 〈표2-2〉 국가별 승인
알선 처벌		
자발적 귀환 지원	• 자발적 본국귀환 지원과 재통합 프로그램 VAARP • '02 이민법 • '00~'03 4,700명 귀환 아프리카인 귀환 프로그램	• '98 이민법 - '02 개정 • IOM통한 귀환 지원 • '01 국가 망명 프로그램 (NAP) 전문직 직업 훈련

〈표 2-12〉 계속

구분	독일	프랑스
강제 퇴거	난민신청기각자 - 강제송출 구금 → 퇴거집행 명령발급전 구금시 법원허가 요	‘03 난민인정 요건 강화 시행 : 경찰 퇴거명령 28% 시행‘97 20% 시행‘02
불법 고용주 처벌 〈표2-1 p28〉	50만M 벌금, 증액가능(이익환수) - 허위보고 최고 5만M 벌금 - 형사처벌 가능 ① 5명이상 또는 30일 이상 ② 비정규직 착취 방지 ③ 본국 송환비용 부담 5천M이상 벌금 - 수주금지 - 사회보장 부담금 부담 - 고액 과태료	불법노동자를 합법 노동자로 간주
간접 고용주 처벌		노동의 최종소비자가 책임
불법취업	송출허가 없는 공급 3년 징역, 벌금	
합법화		‘81 13.2만 ‘97 12.8만 → 9만 승인
자발적 귀환 지원	‘79부터 IOM 협력 난민의 귀환과 이주프로그램(REAG) 54.6만명 실적	① 재적응을 위한 공공보조 ② 출국권유 ③ 인도적 본국 송환 ④ 지방발전·이주 프로그램 - IOM(국제이주민사무소)를 통한 귀환지원 ‘02 아프간 특별 프로그램

이러한 강경책을 펼치는 나라에서도 자발적 귀환이나 합법화 조치와 같은 우호정책을 펼치고 있다. 하지만 캐나다의 경우 아직까지 자발적 귀환은 없었으며 장기 거주자에 한해서 소규모의 합법화 조치를 취하고 있다. 호주도 자발적 귀환을 대부분 난민을 대상으로 하고 있으며 합법화 조치 또한 제한적으로 이행하고 있다.

주요국 외에 대만은 취업복무법에 의해 불법취업 관련 사범에 대한 처벌을 강화하였고 가족을 동반하거나 결혼을 한 자는 불법체류 외국인노동자로서 취업허가가 취소되고 강제로 출국된다. 또한 대만의 불법체류 및 불법취업 관련 외국인 정책의 기본방향은 우선 합법적인 고용은 점진적으로 확대하는 대신 불법취업에 대해서는 철저하게 단속한다. 또한 불법취업자에게 사면과 같은 예외적인 조치를 절대로 취하지 않는다⁶⁾. 이처럼 불법체류자에 대한 각국의 조치는 강경책이든 우호정책이든 그 수를 줄이는데 노력하고 있다.

한국도 불법체류 감소를 위한 조치를 강화하고 있다. 2011년 법무부에서 발표한 중앙부처의 국내 불법체류자 감소 조치는 다음과 같다.

① 브로커 등에 대한 기획조사 강화

: ‘10년 상반기, 허위초청 브로커 등 기획조사로 240건, 1,316명 적발
171명 사건송치(구속 14명, 불구속 117명, 기소중지, 6명, 불기소 34명)

② 고용주에 대한 지도·점검 등 강화

: 2010년도 상반기 2,775개소에 지도점검 실시(2개월간)하였으며,
이 중 614개소에 대해 위반 사항을 적발

③ 불법고용주에 대한 처벌 강화

: 2010년도 상반기 고용주 처벌 : 2,654건

통고처분 2,265건, 고발 263건, 기타 126건 등이 처리 되었다.

1992년 정부는 불법취업 외국인과 이들을 고용한 업주를 대상으로 6-7월 사이 ‘자진신고’를 유도하였다. 그 결과 6만1천여명의 외국인과

6) 출입국외국인정책 통계연보, 각호

1만여명의 고용주가 자진신고를 하였다. 그리고 자진신고한 총 6만1천여명의 불법체류 외국인 중 제조업 부문 종사자(3만8천여명)에 한하여 92년 12월까지로 체류기간을 연장시켜 주었다. 또한 국내에도 제한적인 합법화 조치가 시행되고 있다. ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 부칙 제2조에 있는 불법체류자에 대한 특례로 법무부장관은 불법체류 외국인근로자가 2003년 3월 31일 기준으로 국내 체류기간이 3년 미만인 자인 경우 최장 2년간, 3년 이상 4년 미만인 자로서 자진출국 후 재입국한 자인 경우 출국 전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않는 범위 내에서 취업활동을 할 수 있는 체류 자격을 부여하도록 하고 있다.

이러한 처벌강화, 합법화 조치를 취한 한국의 불법체류자 수는 2005년 전체 외국인 체류자 수의 27.3%에 달하던 비율이 2010년 총 체류자 중 불법체류자가 13.4%로 반 이상이 줄어든 것으로 나타났다.

〈표 2-13〉 불법체류자 연도별 증감 현황

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
체류 외국인	747,467	910,149	1,066,273	1,158,866	1,168,477	1,208,544
불법체류 외국인	204,254	211,988	223,464	200,489	177,955	174,049
불법 체류율	27.3%	23.3%	21.0%	17.3%	15.2%	13.4%
증감률 (%)	-	△ 3.8	△ 5.4	▽ -10.3	▽ -11.2	▽ -7.0

자료 : 출입국외국인정책 통계연보, 각호.

03

이민의 사회적 영향

제3장 이민의 사회적 영향

이민은 주로 경제적 원인에 의해 발생한다. 과거의 노예제와 같은 강제적 유입을 제외하면 이민은 더 높은 소득이나 고용기회를 구하기 위해 국경을 넘어 이동하며 자발적으로 혹은 유인(초청)에 의해 일어난다. 망명, 난민과 같은 정치적 원인이나 가족재결합과 같은 인도적 원인, 또는 유학이나 회사 내 이동과 같은 다른 이유에서도 이민이 다수 발생해 오고 있지만 역사적으로도 가장 큰 비중을 차지하는 부분은 경제적 이유에 의한 이민이다. 일제강점기 때 북간도로의 이민도 경제적 원인이 가장 큰 이유이었다.

이민이 경제적 원인에 의해 발생하지만 장기적으로는 사회적 문제로 귀결된다. 국가나 사회의 측면에서는 이민자의 사회통합과 정주생활이라는 문제를 정책적으로 해결해야하는 과제를 안게 된다. 이민자와 그 가족은 영주나 일시거주 여부를 떠나서 이입국 사회에서 실제로 생활해야 하기 때문에 경제적 측면보다 사회적 측면에서의 고려사항이 많아진다. 이런 문제는 이입국의 구조나 성격에 따라 양태나 문제가 다르고 정책내용이나 반응도 달라진다. 이입국이 전통적인 이민국가인가 아니면 오래동안 폐쇄적인 구조를 가지고 있었던가에 따라 정책이나 문제에 대한 대응이 달라지고 문화나 종교 등도 영향을 주고받을 수 있다. 생물학적으로 말하면 이민은 식물의 접붙이기와 같은 과정이라고 할 수 있다. 접붙이기가 성공하면 피차의 나무가 더 풍성한 결과를 가져올 수 있고 반대로 실패할 수도 있을 것이다. 사회통합은 이 목적을 성공시키기 위한 과정이라고 할 수 있다.

1. 노동시장 구조의 변화

세계인구변화는 양극화 현상을 보이고 있다. 경제적으로 부유하고 부양능력이 있는 국가는 재생산에 못 미치는 저 출산율로 인해 인구증가가 정지 또는 장기적 감소추세를 보이는 반면 부양능력이나 이를 위한 경제성장이 필요한 국가에서는 높은 출산율을 보여 모순적인 상황을 보이고 있다. 노동시장은 인구구조와 직접적인 연관이 있으므로 인구가 성장을 멈추면 그 파급효과가 노동시장에 더 크게 나타난다. 노동시장 전체보다는 산업 또는 직업별로 수급의 불균형이 발생한다. 선진경제의 대부분이 높은 실업률에도 불구하고 소위 3D 업종에 노동력 공급이 부족한 현상은 경제성장에 따른 소득의 향상으로 의존임금이 높은 것도 이유가 되고 실업급여를 비롯한 각종 사회보장제도가 유인을 감소시키는 측면도 있다. 높은 교육수준도 특정 부문의 공급부족의 원인이 된다. 이민은 이런 노동시장의 수급불균형을 해소시키는 수단이 된다. 또한 이주노동은 내국노동력 보다 임금이 낮으므로 기업의 입장에서는 경쟁력을 높일 수 있는 수단이 될 수도 있어서 공급과 낮은 임금수준 양자가 외국노동력을 선호하는 수요를 발생시킨다.

출생률 감소는 노동력부족과 경제에 악영향을 미치게 되는데 결과적으로 3D업종과 첨단지식경제 등이 ‘이주노동력 의존 경제’가 된다. 특히 저출산으로 인한 노동인구 감소로 대부분의 국가들은 외국인노동자를 받아들여지게 되는데 이러한 외국의 사례를 살펴보고 또한 출생률이 증가하는 나라는 어떠한 노동시장의 변화가 있는지 알아본다.

프랑스는 제2차 세계대전 이후 시대에는 낮은 출생률이 노동력을 감소시켰고 결국 벨기에, 독일, 폴란드, 이탈리아 및 스페인으로부터의 외국인력 도입을 유발했다⁷⁾. 저출산으로 인한 노동력 감소가 외국인력을

유치하는 결정적인 이유가 된 것이다. 주변 국가들의 인구는 계속 증가하는 반면 프랑스의 인구는 거의 늘지 않았고 그에 따라 농촌과 도시의 일손이 부족하게 된 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 받아들인 외국인의 수는 점차 증가하여 1980년대에 들어 이민문제가 실업문제와 함께 주된 사회문제로 대두 되었다. 당시 저출산으로 부족한 노동력을 채우기 위해 받아들인 외국인근로자들의 2세가 20대가 될 때였다. 경제 불황과 실업, 치안문제 등이 이들을 중심으로 일어났고 이렇게 형성된 이민문제는 주된 사회문제가 된 것이다.

독일은 인구의 노령화와 출생률저하 현상이 심각하다. 예상대로라면 현재 8천 2백만 명의 인구가 50후인 2060년에는 6천6백만명 정도 밖에 안 될 것이다⁸⁾. 그것은 사회보장제도에 큰 타격을 준다. 사회취약계층인 이민자들의 사회통합은 사회적 비용을 크게 요구한다. 이러한 문제에 대처방안으로 독일은 외국인근로자에 대한 인도주의적 의무, 반영을 위한 노력들의 보호, 독일인과 이민자들의 공존과 이민자들의 독일 사회 동화를 위한 노력들을 하고 있다. 하지만 최근 이민정책연구원(IOM)의 연구에서 독일 이주민들의 사회통합 정도를 종합적으로 분석해보면, 이주민의 성공적인 학교교육과 직업교육 없이는 그들의 사회통합이 극도로 힘들어진다는 결과가 나왔다⁹⁾. 2세들을 위한 교육뿐만 아니라 범죄, 빈곤, 의료보장 등 외국인에 대한 사회문제를 해결하기 위해서는 정책, 제도적 지원과 적극적인 대응이 필요할 것이다.

출생률 감소로 인해 일본은 비숙련 노동인구의 심각한 부족과 임시로 융통성 있게 고용 가능한 노동력이 점점 더 필요해지고 있다.

2010년 한국의 출생률은 1.22이다. 이는 세계에서 184위이며 북한의 1.85(133위)보다도 낮은 수치이다. <표 3-1> 을 보면 알 수 있듯이 우

7) 유길상 외(2004), 외국인력제도의 국제비교, 한국노동연구원, p.211.

8) 참조 : <http://www.welt.de/>

9) 이경원(2010) 독일 이주민의 인구적 특성과 경제활동, 이민정책연구원, p.9.

리나라는 1985년 이후를 기점으로 출생률이 급격하게 낮아졌다. 이는 1980년대 후반 한국이 이민을 받아들이기 시작하는 시기와 비슷하다. 저출산은 결국에 노동인구를 감소시키면서 경제성장 동력을 약화 시킨다.

〈표 3-1〉 한국의 연도별 출생률

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995
출생률(명)	4.53	3.43	2.82	1.66	1.56	1.63
연도	2000	2005	2007	2008	2009	2010
출생률(명)	1.47	1.08	1.25	1.19	1.15	1.22

자료: 통계청(2011)

한국도 출생률 급감과 급격한 인구의 노령화 현상이 두드러지면서 그것이 경제와 노동시장에 미치는 파급효과가 심각하다. 출생률 저하 고령화의 진전에 따라 한국의 외국인근로자 수요는 점차 증가하고 있다¹⁰⁾.

또한 한국경제의 고도성장에 따라 1980년대 후반부터 중소기업, 건설업 등 이른바 3D업종을 중심으로 단순기능 인력부족 현상이 심화되면서 경영계는 외국인력의 도입을 요청하였다. 앞서 외국의 경제성장에 따른 이민정책의 변화 사례에서도 알 수 있듯이 경제가 성장할수록 ‘이주노동 의존 경제’가 된다. 고도성장기의 1980년대 우리나라 또한 예외일 수 없었다. 경제가 성장함에 따라 국민소득이 증가하면서 제조업, 건설업 등의 3D업종을 기피하는 현상이 일어나는 것이다. 과거 이러한 기피업종은 노예, 하인, 저소득층 등의 인력으로 국가 내 조달이 가능하였지만 지금은 외국인근로자에게 의존할 수밖에 없기 때문이다.

출생률의 변화, 경제활동을, 실업률 그리고 소득증가에 따른 직업선택

10) 유길상(2004), 저숙련 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원, p.12.

의 변화 등의 요인으로 노동시장이 변화하면서 각국은 외국인근로자를 필요로 하고 있는 실정이다. 또한 외국인근로자가 국내로 유입되면서 발생하는 사회문제를 생각해보지 않을 수 없다. 다음 장에서는 외국인 근로자로 인한 사회문제가 어떻게 발생하는지 외국의 사례를 통해서 자세히 살펴본다.

2. 사회문제의 발생

이주노동자는 경제활동을 위해 주거, 자녀교육, 지역사회 공동체생활을 필요로 하고 실업, 건강보험을 비롯한 사회보장제도의 혜택도 필요하다. 그리고 취약계층인 이민자는 범죄에 노출되기 쉽고 외국인이라는 시각으로 사회에 비칠 수 있다. 이는 이민 당대의 문제 뿐 만 아니라 이민자 2세 3세 등에 의한 사회문제가 발생하기 쉽다. 단순노동력 이민자의 경우 이민국사회에서는 빈곤층에 속할 수밖에 없는데 이런 계층적 문제가 후대로 넘겨지기 쉽고 빈곤층에서 일어나기 쉬운 범죄나 사회문제에 노출되기 쉽다. 또한 국경을 넘는 이동이므로 언어에 기인한 소통의 문제가 있고 문화적인 차이, 가치관의 차이, 종교적 차이로 인한 갈등도 발생한다. 정책에 의한 사회통합 노력이 없다면 사회적 비용이 경제적 이익을 능가할 가능성이 많다. 사회계층의 대물림현상은 당대 보다는 2세, 3세의 사회문제화를 더 심각하게 하는 경향이 발견되고 있다.

이민 및 이주노동은 자연스러운 경제현상이다. 우리가 상품을 교역하듯이 노동력도 교역하면 경제적 효율성이나 지리적 효율성이 올라가게 되고 해당 국가나 지역 뿐 만 아니라 세계전체의 후생도 증가한다. 다만 노동은 상품과 달리 쓰고 버릴 수 있는 대상이 아니고 노동을 제공하는 주체로부터 분리할 수 없기 때문에 자유무역협정이나 WTO협정 등에서도 이동을 제한하는 것이다. 그러나 EU와 같은 전면 이동자유화

의 가능성을 배제할 필요는 없다. 현재로서는 이주노동력에 대한 사회의 인식과 대응이 논의의 주제가 된다. 지적할 점은 정치, 경제, 사회를 분리해서 생각할 수 없다는 것이다. 세계화시대, 특히 경제의 세계화가 불가피하다면 정치나 사회도 그에 맞추어 변화해야 한 나라가 제대로 된 위상과 역할을 할 수 있을 것이다. 문화적인 측면도 중요한데 다문화시대의 도래를 인정하고 앞서 나가는 자세가 필요할 것이다. 최근 종교적인 갈등이 이민과 관련하여 심화되고 있는데 ‘11년 7월에 노르웨이 오슬로 우토야 섬에서 일어난 총기난사 사건이 그 예가 된다. 종교적 신념은 가장 어려운 사회문제로 이민의 증가와 더불어 더 현시화 할 것으로 예상된다.

외국인근로자의 유입으로 여러 가지 사회문제가 발생하는 경우를 살펴보고자 한다. 사회문제로는 범죄와 빈곤, 문화적 충돌, 교육 및 언어, 복지, 사회보장, 불법체류자와 가족, 사회적 비용 등이 있다. 이러한 문제들을 앞서 이민을 받아들이는 외국의 사례를 통하여 어떠한 과정을 통해 일어나고 어떠한 결과를 초래하지를 알아본다.

가. 범죄와 빈곤

최근 IOM연구에 따르면 독일에서 이주배경이 있는 인구는 이주배경이 없는 인구와 비교했을 때 더 높은 빈곤의 위험에 노출돼 있다는 결과가 나왔다. 전체 이주배경이 있는 인구 중 26.3%가 빈곤선 이하의 소득을 갖고 생활하고 있다. 이주배경이 없는 인구의 경우 14.6%가 이에 해당한다. 이주배경이 있는 인구를 외국인과 이주민 1세대, 그리고 이주민 2세대로 나누어 살펴보면 외국인의 31.8%, 이주 1세대의 20.6%, 이주 2세대의 23.1가 빈곤층¹⁾에 속하게 된다. 더욱 심각한 것

은 이주배경을 가진 청소년의 30.3%가 빈곤위험에 놓여 있어, 이주배경이 없는 청소년(13.0%)에 비해 그 위험이 2배 이상 높다는 것이다²⁾.

프랑스의 경우 1980년대 초반부터, 즉 프랑스 이민문제가 본격화된 직후부터 경찰과 아랍계 청년들간의 대결양상이 이어져 왔다. 상당부분 이민출신자로 구성된 주민들이 높은 실업률과 낙후된 주거 및 교육 환경에 처해있던 대도시 변두리지역의 거리는 항상 경찰과 청소년들의 마찰이 있었고 특히 마약밀매나 테러에 대한 대응을 명분으로 한 신분증 제시요구에서 촉발된 폭력과 사망사건이 지속적으로 있어왔다³⁾. 이민을 통한 사회문제가 결국 2세대, 3세대들을 범죄와 노출시키고 집단행동으로 까지 번져나갔다.

이처럼 이주노동자 또는 그 가족이라는 신분으로 사회취약계층이 될 가능성이 높고 범죄와 빈곤의 위험에 노출되어 있다. 이러한 문제는 낮은 소득수준으로 취약한 사회 환경이 당대 뿐 아니라 2세대, 3세대들에게 이어져서 구조화 되고 있는 실정이다.

나. 교육 및 언어

이러한 2세대, 3세대의 취약한 교육수준과 언어의 장벽은 사회통합을 저해하는 요소로 작용한다. 실제로 독일에서는 이러한 사회문제를 해결하기 위해 언어적 통합을 실시하는데 이는 독일 장기체류 외국인과 장기체류가 예상되는 외국인을 대상으로 무료로 독일어 수업을 실시하여 외국인이 국내노동 시장과 사회에 통합할 수 있도록 기초를 마련하는

11) 독일의 1인당 평균소득의 60% 이하를 빈곤선으로 한다.

12) 이경원(2010), 독일 이주민의 인구적 특성과 경제활동, 이민정책연구원, p.7.

13) 엄한진(2007), 프랑스 이민통합 모델의 위기와 이민문제의 정치화, 한국노동연구원, p.260.

데에 있다. 이를 실시하는 기관은 ‘외국인을 위한 독일어 언어협회 (Sprachverband Deutsch für Ausländer e.V.)’인데 2002년의 경우 독일 전체에서 총 5,746개의 언어 과정을 제공하여 81,806명의 외국인이 참가하였다¹⁴⁾.

다. 문화적 충돌

외국인근로자와 내국인 간의 문화적 차이로 인해 발생하는 사회적 문제의 대표적인 예로 프랑스에서의 히잡 착용사건을 들 수 있다. 이 사건은 1989년 프랑스 파리 근교 한 중학교에서 세 명의 이슬람계 여학생이 교실에서 히잡 벗기를 거부하다가 퇴학당하면서 시작되었다. 이 사건은 2004년 3월 15일 ‘종교적 상징물 착용 금지법’ 제정으로 까지 발전되었지만 그 여파는 오늘날까지 계속되고 있다¹⁵⁾. 최근에도 프랑스 사회에서는 학교 등 공공장소에서 종교적 상징물을 외관상 확연히 드러나게 착용하는 것이 국가의 세속성 원칙을 해하는지 여부가 크게 문제시 된 바 있는데, 이는 실제로는 무슬림 여학생들이 학교에서 히잡을 머리에 두르지 못하게 하는 것을 겨냥한 법이 제정되면서 불거진 문제였다. 이러한 인종간의 문화적 충돌이 사회문제를 발생시키게 되는 것이다.

유럽 내 다문화주의(Multiculturalism) 갈등이 끔찍한 참사로 현실화 되는 사건이 일어났다. 언론 보도에 의하면 2011년 7월 22일 100명이 가까운 인원을 숨지게 한 노르웨이 폭탄 테러 및 총기 난사 사건은 다문화주의와 무슬림 이민자에 대한 증오 때문이라고 밝혔다. 이러한 테러가 국제 테러조직 알카에다 등 외부의 공격이 아니라 평범한 자국 청

14) 유길상 외(2004), 외국인력제도의 국제비교, 한국노동연구원, pp.147~150.

15) 장한업(2009), 프랑스의 이민정책과 상호문화교육 - 한국 사회에 주는 시사점을 중심으로, 한국불어불문학회, p.642.

년에 의해 저질러졌다는 것이 더 이슈가 되었다. 테러범은 유럽에서 급증하는 이슬람계 이민에 반발하는 극우주의에 빠져 있었다. 노르웨이 등 북유럽은 유럽에서 극우세력의 영향력이 가장 약한 곳이었다. 그러나 최근 수년간 이슬람계 이민자(인구 486만 명의 11%)와 난민이 급증하면서 이슬람계 이민사회와의 대립이 표면화됐다. 이슬람 커뮤니티가 기독교를 전통으로 하는 유럽 사회와 문화·종교적 마찰을 빚기도 한다. 6월 말 네덜란드가 가축의 실신 뒤 도살을 의무화하자 이슬람계가 ‘이민 배척의 수단’이라며 반발한 것이 대표적인 예다. 프랑스 벨기에가 올해 들어 무슬림 전통 의상인 히잡과 부르카 착용을 금지한 데 이어 스페인·네덜란드도 유사한 법률의 제정을 준비 중이다¹⁶⁾.

라. 복지, 사회보장

이주노동과 관련된 사회문제의 핵심은 사회보장은 법적으로 국민신분이 아니면 혜택의 범위가 제한된다는 것이다.

한국의 사회보험으로는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험과 2008년 도입된 노인장기요양보험을 들 수 있다. 1998년 국민연금법 개정으로 외국인의 사회보험 가입을 허용하였다. 외국인의 사회보험 적용 유형으로는 다음 <표 3-2> 와 같다. 표에서 알 수 있듯이 산재보험을 제외한 다른 보험을 불법체류자는 가입 할 수 없다. 산재보험의 경우 다른 사회보장제도와 달리 불법외국인노동자에 대해서도 지원한다. 불법외국인노동자는 출입국관리법을 위반한 벌금이 부과될 뿐, 근로기준법 및 산재보험의 적용을 받을 수 있다.

16) 미 뉴욕 타임즈(NYT; 2011.07.24), 중앙일보(2011.07.25) 보도 참조

〈표 3-2〉 한국의 외국인 사회보험 지원 유형

구분	유형
국민연금	· 외국인이 사업장을 운영하는 경우 · 사업장에서 근로자로서 일하는 사업장가입자 · 사업장 없이 별도 소득이 있는 지역가입자 · 외에 본인이 가입을 희망하는 임의가입자
건강보험	· 국내에 체류하며 직장가입자 적용사업장에 근무하는 외국인으로서 외국인등록을 한 사람 · 외국인 등록을 한 외국인으로서 기업투자(D-8) 및 동반(F-3)의 체류자격이 있고, 직장가입대상자에 해당하지 않으며, 국내에서 3개월 이상 거주하거나 또는 유학 · 취업 등으로 3개월 이상 거주할 것이 명백한 경우 본인의 가입신청에 따라 지역가입자가 될 수 있음
고용보험	· 대한민국 내 모든 사업장에 고용된 외국인에 대해 의무적으로 고용보험 가입 · 일부 체류자격자에 대해서는 해당외국인의 본국법이 대한민국 국민에 대해 고용보험을 적용하지 않는 경우 적용대상에서 제외
산재보험	· 대한민국 내 모든 사업장에 고용된 외국인에 대해 의무적으로 고용보험 가입 · 불법외국인근로자에 대해서도 지원
노인장기요양병원	· 국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 됨

자료: 구인회 외(2009), 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 한국보건사회연구원. pp.132~135. 재인용.

그러나 국민기초생활보장, 긴급복지지원, 장애수당, 기초노령연금, 근로장려세제(EITC) 등의 공공부조는 외국인에게 사회보험과는 다른 양상을 보인다. 현행법을 살펴보면 사회보험법체계에 따른 법령 외에 공공부조법체계, 사회복지서비스법에 따른 법령에서는 외국인에 대한 적용규정이 없어 혼인 등을 통해 국적 취득이 예정된 자와 그 자녀를 제외하고는 사실상 외국인의 적용을 배제하고 있다⁷⁾.

외국의 경우 이러한 복지와 사회보장이 어떠한 형태로 적용되고 있는지 다음 표를 통해 비교해보고자 한다.

17) 구인회 외(2009), 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 한국보건사회연구원. pp.134~135.

〈표 3-3〉 사회보험제도의 외국인 적용 비교

(◎ : 불법체류자 포함한 적용, ○ : 적용가능, △ : 제한적 적용, × : 해당없음)

구분	한국	미국	일본	독일
연금보험	○	○	○	◎
의료보험	○	△	○	○
고용보험	○	○	○	△
산재보험	◎	○	◎	◎
장기요양보험	○	×	○	○
기타	×	×	○	○

자료: 구인회 외(2009), 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 한국보건사회연구원. p.141. 재인용.

미국에서는 의료보험을 제외한 사회보험은 내외국인 차이 없이 영주권자와 한시적 체류자의 차이 없이 소득활동 혹은 취업활동을 근거로 적용된다. Medicare 가입에 영주권자, 시민권자 차이는 없지만 한시적 체류자는 제외된다. 일본의 사회보험은 적법한 체류허가를 받은 모든 외국인이 일본인과 동등하게 강제 가입하여야 한다. 산재보험은 노동자 보호 성격이 강하여 단시간 근로자 등 모든 외국인 근로자와 불법체류 외국인에 대해서 적용한다. 독일에서 모든 거주자는 국적에 관계없이 취업활동을 하는 기간 동안 의료보험, 산재보험, 연금보험, 실업보험, 수발보험의 5대 사회보험의 적용을 받을 수 있다. 하지만 실업보험의 경우에는 교육목적 입국자 중 일부와 출신국 보험의 효력이 유지되는 경우에 대해서는 적용 제외 한다¹⁸⁾.

〈표 3-3〉을 통해서 한국이나 일본이 유럽에 비해 외국인에 대한 사회보험제도의 혜택이 앞서있다고 판단할 수 없다. 왜냐하면 <표 3-3>는 선행연구를 바탕으로 보험 적용의 유·무에 대한 사항만 비교했을 뿐이고 세부적인 혜택의 우위에 관한 결론을 내리기에는 한계가 있다.

18) 자료 : 구인회 외(2009), 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 한국보건사회연구원. pp.140~142. 재인용.

이 같은 결론은 각각의 보장제도를 바탕으로 면밀히 조사한 뒤에 이루어져야 할 것이다.

이처럼 사회보험의 경우 한국이나 미국, 일본, 독일 모두 외국인노동자의 적용에 큰 차이는 없다. 불법체류자와 일부를 제외하면 외국인노동자는 대부분의 사회보험을 적용받게 되는 것이다. 또한 산재보험의 경우 미국을 제외한 나머지 나라들은 불법체류자에게도 적용이 가능한데 이는 외국인노동자 보호 차원인 것으로 나타났다. 그러나 불법체류자가 적용 가능한 사회보험이 있지만 자신의 신분을 노출시키면서 가입하는 것은 사실상 힘들 것으로 사료된다.

마. 불법체류자와 가족문제

이민 당대와 관련된 사회문제로는 불법체류의 문제가 있다. 불법체류의 경로는 여러 가지가 있지만 합법적인 절차에 의해 입국하였으나 기한을 넘겨 체류하는 경우가 가장 큰 경로이다. 불법체류 자체가 위법이므로 사회문제이지만 그것의 규모와 빈도가 많을 때는 단순한 사회문제를 넘어 정책적 고려의 대상이 될 수밖에 없다. 불법체류의 원인으로는 불법체류노동에 대한 수요가 있다는 점이 있다. 불법체류자의 신분은 임금, 고용조건 등 모든 면에서 상대적으로 불리할 수밖에 없으므로 고용주에게는 매력적인 대상이 된다. 노동자 자신도 본국에 돌아가는 것보다는 경제적 보상이 크다고 판단되면 적발과 처벌의 위험이 있더라도 체류할 유인이 된다. 불법체류자가 가장 많은 곳은 미국으로 11백만 명이 넘는다는 추산이 있으며 이 경우에는 비공식 노동의 한 부문으로 인식하고 대응할 수밖에 없다. 만약 미국의 불법체류자가 일시에 없어진다면 미국경제는 마비될 수밖에 없을 것이다. 또 강제로 법을 집행할 경우 인권과 인도적 고려의 문제가 나타날 수밖에 없다. 그렇기 때문에

미국정책을 평가해 보면 불법체류를 없애는 목표아래 일정시점 이전의 불법체류자는 합법화 내지 사면하는 등의 조치를 취해 오고 있다. 유럽에서는 이탈리아가 사면 정책을 자주 실시하고 있는데 이런 정책의 어려움은 위법자에게 기대감을 심어 주어 장래에 대한 계획을 하게 하는 단점이 있다.

불법체류자 또는 불법입국자는 불안한 신분이나 조건 때문에 범죄나 다른 사회문제에 더 취약할 수밖에 없다. 또 신분 때문에 사회통합의 대상에서 배제되는 경우가 많기 때문에 악순환적인 결과를 초래할 수도 있다. 구체적으로는 인신매매, 성적 학대, 강제노동, 불법장기기증, 매춘 등의 사회문제로 나타난다. 이런 불리한 여건이 다음세대와 가족에 까지 계승될 가능성이 높아서 사회문제의 하나로 고착되는 문제도 야기한다.

대만은 취업복무법에 의해 불법취업 관련 사범에 대한 처벌을 강화하였고 가족을 동반하거나 결혼을 한 자는 불법체류 외국인노동자로서 취업허가가 취소되고 강제로 출국된다. 또한 대만의 불법체류 및 불법취업 관련 외국인 정책의 기본방향은 우선 합법적인 고용은 점진적으로 확대하는 대신 불법취업에 대해서는 철저하게 단속한다. 또한 불법취업자에게 사면과 같은 예외적인 조치를 절대로 취하지 않는다¹⁹⁾. 이처럼 대만의 경우는 불법체류 본인과 가족에 대한 정책을 강화하는 것으로 불법체류자에 대한 기본대책을 마련하고 있다.

미국은 전통적 이민국가로서 가족이민(재결합)의 이민정책이 특징으로 외국인노동자 가족 관련정책의 의미는 없으며 불법체류이민자 가족과 관련한 정책을 통해서 살펴볼 수 있다. 불법이민자들의 문제는 저임금, 열악한 노동환경, 신분의 불안(강제이주, 추방)의 3중고로, 의료적으로 긴박한 지원이 필요한 것과 같은 위급한 상황이 아니면 이러한 급여에의 접근이 불가능하다고 할 수 있다. 그 이유는 이민국 산하의 공적

19) 정연대(2007) 외국인노동자의 불법체류에 관한 연구, 동국대학교, p.25.

기관 등에서의 신분노출을 두려워하기 때문이고, 이러한 현상은 한국사회에서도 벌어지는 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 자격성(eligibility)은 부여되지만, 접근가능성(accessibility)은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 원칙적으로 미국에서 불법이민자는 요보호 빈곤가정 일시 보조(TANF), 보충적 소득보장(SSI), 의료보호(Medicaid), 의료보험(Medicare), 혹은 식품쿠폰(Food Stamps)과 같은 연방정부의 공적지원(Federal Public Benefits) 프로그램에 대부분이 적용이 안되며, 그들이 받을 수 있는 공적혜택은 자녀의 교육관련지원과 응급의료서비스, 여성 및 아동에 대한 의료서비스 제공 등에 불과하다²⁰⁾.

불법체류자들이 겪는 가장 큰 피해 중 하나는 가족해체로 인한 가정의 붕괴이다. 예를 들어 위장결혼으로 한국에 들어오기 위해 정상적인 조선족 가정을 배우자와 형식적 이혼을 하고 한국인과 재혼함으로써 중국에 남아있는 가족들과는 짧게는 2~3년, 길게는 10년 이상을 생이별하게 된다. 이렇게 헤어져 있는 동안 중국에 남아있는 어린 자녀들을 만나보지 못하고 다만 경제적 지원으로 부모로서의 역할을 할 수밖에 없다.

한편, 한국에 불법체류하고 있는 재중동포들은 중국에 돌아갈 수 없는 항수병을 달래기 위해, 혹은 한국에서의 생활비를 절약하기 위해 유부남, 유부녀가 동거를 시작하고 이로 인해 중국에 있는 가족을 버리고 새살림을 차리는 경우도 비일비재하다. 이들이 국내에 정착을 하더라도 이중적 가정생활로 인해 가정문제가 발생할 수 있으며, 자녀들이 비행 청소년이 되는 등 다른 사회문제를 일으킬 가능성도 배제할 수 없다²¹⁾.

또한 불법체류자의 경우 경제적 성공이라는 목표에 비해 합법적인 입국이라는 수단이나 기회가 차단되어 있기 때문에 출입국범죄를 저지르

20) 장혜경(2003), 외국인노동자 가족관련 정책 비교연구, 한국여성정책연구원, pp.59~62.

21) 정연대(2007) 외국인노동자의 불법체류에 관한 연구, 동국대학교, p.76.

며, 이러한 범죄의 낙인과 외국인의 신분이라는 비공식적 낙인으로 인해 한국사회에 적응하지 못하고 일탈행동을 하게 된다²²⁾. 실제로 앞의 논문에 의하면 불법체류자의 범죄율이 일반 외국인노동자의 범죄율보다 높은 것으로 나타났다. 이처럼 불법체류자의 가족, 범죄 등의 문제는 한국 사회에서 무시 못 할 사회적 문제로 부각되고 있다.

많은 외국인 근로자들은 고국에 보낸 송금을 가족이 낭비해 버리거나, 과도한 송출비용으로 여전히 빚을 진 상태이거나, 당초 기대한 만큼 저축하지 못하여 자진귀국 대신 돈을 더 벌기 위해 불법체류를 하는 경우가 많다²³⁾. 이러한 불법체류의 경제적 요인을 사전에 제거하기 위해 불법체류자 본인과 가족에 대한 정책적 방안이 필요하다.

또한 불법체류자라는 신분으로 가족을 보호해 주지 못하고 자신 또한 당당하게 사회에 진출할 기회를 박탈당하기 때문에 이들은 노동을 하는 중에도 항상 불안과 걱정 속에서 살아갈 수밖에 없다. 이러한 환경은 결국 사회적 문제로 번지기 때문에 불법체류자의 가족, 범죄 등의 문제 해결을 위한 사회적 차원의 활동과 정책 마련이 시급한 실정이다.

바. 사회적 자산 vs 부채

1973년 정부는 일본에서 황소개구리라 불리는 북미산 식용개구리 2백마리를 수입해 2년간 무려 31만여 마리로 증식시켰다. 그리고 이를 전국 28개 저수지에 분양했다. 당시 정부는 식용단백질을 해결하기 위한 방안으로 도입하였지만 뜻하지 않게 황소개구리가 기존의 토착 생물들을 닥치는 대로 먹어치우면서 생태계의 교란을 가져왔다. 이러한 생태계의 교란이 심각해지자 결국에는 ‘황소개구리 퇴치 운동’을 벌였으

22) 이윤영(2003), 외국인노동자의 범죄 실태와 대책, 고려대학교, pp.13~19.

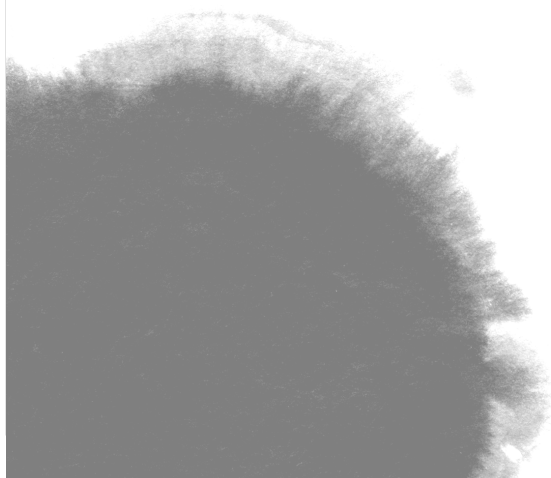
23) 유길상(2007), 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, 이민정책연구원, p.215.

나 문제가 완전히 해결되지는 않았다. 이런 문제는 사회 각 부문에서 나타날 수 있다. 대기업을 양성해서 자본축적과 투자를 빨리 이룩하려는 정책이 기업생태계를 교란시키는 문제를 오늘날 안고 있는 경우도 있다. 같은 차원으로 우리나라가 외국노동력을 도입할 당시에 부족한 노동력을 채우기 위한 진취적인 의도로 시작을 하였지만 자칫 국내 노동시장과 같은 ‘사회 생태계 교란’이라는 부작용이 일어날 수도 있는 것이다. 이는 사회적 자산을 축적하는 속도 보다 이주노동력을 수용하고 통합하기 위한 사회적 비용이 늘어나는 속도가 더 커지는 결과를 초래할 수도 있다.

선진국의 예를 따라서 한국도 이주노동력의존경제화 할 수밖에 없고 다문화 사회로 이행할 수밖에 없다면 적극적인 사회통합정책을 펴서 노동시장생태계가 건강하게 유지될 수 있는 장치가 필요하다. 즉 다문화 사회경제에 익숙하지 않은 상태에서 수동적으로 여건변화에 대응하기 보다는 적극적인 수용과 공생을 고려할 필요가 있다.

04

이민의 경제적 영향



제4장 이민의 경제적 영향

이민은 이민자의 이입국에도 이출국에도 경제적 영향을 미친다. 경제적 영향은 이입국의 노동시장에 가장 직접적인 영향을 주고 이민자의 생산 활동과 소비활동에 따른 경제적 영향도 있다. 이민이 노동시장에서 임금, 노동공급, 고용 등에 어떤 영향을 끼치게 되는가가 첫 번째 관심사이다. 이민자의 사회통합이나 가족 취학 등에 따른 사회적 비용도 발생한다. 경제적 영향은 이민자의 종류에 따라 달라진다. 이주노동의 경우 단순, 계절 노동력 또는 고급 기술인력 여부에 따라 효과가 달라진다. 유학이나 연수를 통한 이민의 경우도 효과는 달라진다. 망명 또는 난민의 경우에는 비경제적 고려에 의한 이민이므로 경제효과나 비용의 발생경로나 보전방법이 다르다. 이민은 이입국의 경제전반에는 긍정적 효과를 끼칠 수밖에 없다. 단 이주노동자가 수입의 대부분을 본국으로 송금한다면 총수요의 효과는 크게 줄어든다. 비용이 편익을 초과하면 부의 효과도 발생할 수 있으나 이 경우에는 흐름자체에 제동이 걸리게 될 것이다. 이상의 모든 영향과 효과는 단기 또는 장기에 따라서도 달라질 것이다. 또 경기가 확장되는 시기와 위축되는 때는 효과가 다르게 나타나게 될 것이다. 세 번째의 관심은 이런 영향이 지역이나 국가에 따라 다른지 아니면 수렴되는 경향이 있는지 여부를 알아보는 일이다.

이민 또는 노동력 이주의 직접적인 또는 간접적인 영향은 두뇌유출과 관련이 있다. 우수인력 국내에서의 이주도 이입지역의 경제력을 향상시

키고 이출지역의 경제력을 저하시킨다. 한국의 수도권집중 현상에서 지적될 수 있는 우수 고교졸업자의 서울지역으로의 쏠림현상은 두뇌유출에 의한 지역발전격차를 초래한다(임정덕 1986, 1987). 외국인민도 같은 차원에서 이해할 수 있는데 우수두뇌의 이입을 위해 모든 나라들이 정책적으로 노력하고 있는 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 저숙련 노동력이나 기타 이민에 대해 엄격한 정책기조를 가진 국가라도 우수두뇌나 고급기술인력에 대해서는 적극적인 유치를 원하고 있고 자국에 유학하고 있는 대학 이상의 졸업자가 자국내에 잔류할 수 있는 정책을 가지고 있다. 이런 현상도 국가 및 세계경제에 영향을 끼치게 된다.

1. 내국 노동시장에 대한 영향

이주노동은 이입국의 노동시장에서 임금을 하락시키고 고용을 증가시킨다. 일반적으로는 고용의 증가효과에 의해 총수요를 증가시킨다. 그러나 실제 노동시장이 구별되어 있고 부문별로 노동공급이 다르다면 이주노동력 이입에 따른 노동력 대체효과는 없거나 크지 않다. 외국인노동자 유입이 임금 등에 미치는 경제적 영향에 대한 선행 연구를 살펴보면 임금이 시장의 힘에 의해 결정된다면 아마도 조정기간 중에는 실업이 증가하겠지만, 외국인력의 유입으로 인해 외국인노동자를 도입하는 국가(host country) 내의 임금이 감소하고 고용이 증가하며, 송출국에서는 반대 현상이 발생한다는 것은 일반적으로 인정되고 있는 생각이다²⁴⁾. 한국을 비롯한 여러 선진국에서 소위 3D 업종에는 내국인 노동력의 공급이 없는 경우가 많으므로 이주노동력이 이 부문에서는 대체가 아닌 보완효과를 나타낸다. 그러나 노동시장에 직접적인 영향을 주지 않더라도 의중임금(reservation wage)을 낮추는 효과가 있을 수 있다.

24) 이규용(2007), 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, p.8.

각 국별 노동시장의 영향에서 OECD 국가에서 가장 뚜렷한 영향은 경기 변수이다. 경제가 호전되면 실업률이 낮아지고 외국인 노동력에 대한 수요도 증가한다. 그러나 경기가 침체되면 실업률이 올라가는데 이 때 가장 큰 타격을 받는 부문이 외국인노동자이다(OECD 2011). 이들이 노동시장에서 보호장치가 가장 미약하므로 임금수준에 관계없이 해고대상이 되기 쉽다. 실업기간도 더 장기화 된다. 다만 사회 및 가사 노동에 종사하는 이주여성노동의 경우에는 영향을 받지 않으며(내국 여성노동시장에 영향을 줄 수도 있음) 젊은 이주노동자는 더 큰 타격을 받는 것으로 보고되었다.

유형 I에 속하는 호주와 캐나다의 경우 실업과 임금에 미치는 영향이 없는 것으로 조사되었고 신 이민국이 된 체코와 스페인에서는 이민노동이 내국인들이 기피하는 직종에 종사하면서 보완적인 역할을 하는 것으로 보고되었다. 남유럽의 여러나라에서 비숙련노동자의 이민이 늘어나고 있는데 스페인의 농업노동자, 포르투갈, 그리스, 스페인의 건설업, 이태리의 소기업 노동자 등이다. 미국을 주 대상으로 한 실증연구결과는 이민이 노동시장에 작은 영향 또는 거의 영향을 끼치지 않는 것으로 조사되었다(Jean et. al 2007).

이주노동자들은 전 세계 노동시장을 보다 부드럽게 또한 효율적으로 만드는 역할을 하고(Borjas 2001): 의증임금을 낮추고: 특정기업에 노동력부족현상을 해소시킨다. 이주노동자들은 그들의 특성과 행동에 의한 임금결정을 통해 균형실업률에 영향을 미친다. 이주자들이 노동시장에 미치는 영향은 직접적이라기보다는 간접적이라는 연구결과는 이주노동력이 내국인 노동력과 대체관계에는 있지 않다는 점을 보여준다. 미국 노동시장을 대상으로 한 실증연구도 같은 결과를 보여 준다(Longhi et. al 2005). 그러나 지역을 대상으로 분석한 경우 특정지역에 이주노동자가 몰리게 되면 그 지역 노동시장의 임금하락효과가 나타나고 내국인의

타 지역으로 유출효과가 있다는 연구도 있다(Borjas 2005).

한국의 경우도 외국인연구결과와 다르지 않다. 노동시장에서 일자리에 대한 경합성 유무에 대해서 대체적 효과를 보고한 실증연구는 발견되지 않았다. 외국인노동자와 내국인노동자간에는 전체적으로 보완성이 강하다는 연구(윤정향 2009)도 있고 외국인노동자가 내국인노동자의 비율에 일방적 영향을 미치지 않는다는 연구결과(유경준 2009)도 있다. 노동부 임금구조기본통계조사에 의한부문별 조정 모형의 추정결과는 제조업, 가사서비스업에는 영향을 미치지 않고 건설업, 음식숙박업에는 영향을 끼치나 외국인 노동력이 내국인 상용근로자 비중을 감소시키지 않은 것으로 나타났다. 다만 숙련단절의 문제가 있어 외국인노동자가 정주하게 되면 내국인 일자리를 침해할 가능성이 있다는 보고(윤정향 2009)도 있다. 임금에 미치는 영향에서도 이주노동력이 한국노동시장에 유의적인 변화를 주었다는 보고는 없다.

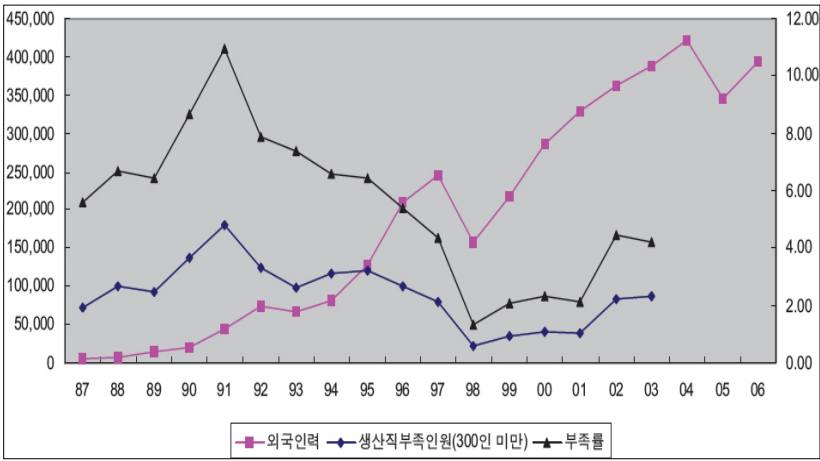
외국인 노동력이 절대적으로 단순직에만 치우쳐 있으면 단순직의 임금이 하락할 것이다. 왜냐하면 내국인이 기피하는 직종일수록 수요가 생겨 외국인의 취업이 쉬워지고 내국인에 비해 상대적으로 저임금이기 때문이다. 그러나 국내에 지속적으로 유입되어 온 외국인노동자로 인해 단순직의 인력 부족 현상 해결에 상당히 기여한 것은 사실이다.

그러나 단순기능 외국인노동자는 인력부족 해결과 내국인의 임금 상승이라는 손익을 동시에 가져오기 때문에 외국인 도입규모는 신중히 접근해야 하겠다. 또한 이러한 손익을 계산하여 외국인노동자 도입 규모의 적정선을 찾는 연구가 시급하다.

[그림 4-1] 에서 나타나듯이 생산직인력부족이 심화됨에 따라 외국 인력 유입이 높아지면서 1996년에는 외국인력이 생산직부족인원을 상회하였다. 이처럼 외국인력 도입의 규모가 커질수록 생산관련 단순기능

인력의 인력부족 현상이 해소되고 있음을 의미한다. 실제로 2008년 8월에 중소기업중앙회 부산·울산지역본부에서 실시한 중소기업의 이주노동자 채용 이유에 대한 외국인 근로자 인력실태조사에서 인력난 해소가 68.1%의 큰 비중을 차지하였다. 다음으로 인건비 절감이 15.6%이다.

[그림 4-1] 외국인력, 생산부족인원, 인력부족률 추이



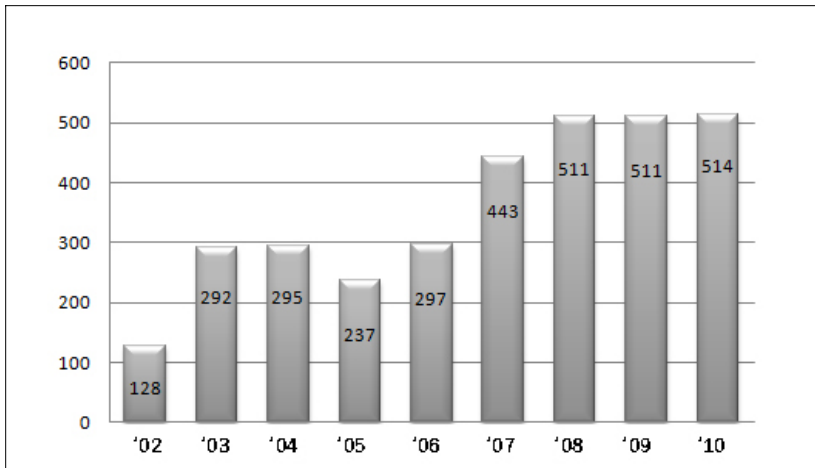
자료 : 이규용(2007), 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, p.56.

단순기능직 외국인노동자의 유입이 임금에 미치는 영향을 최저임금변화와 비교해 볼 수 있다. 최저임금은 주로 외국인노동자 또는 비정규노동자 등을 적용대상으로 하여 책정되어지기 때문에 최저임금 변화와 외국인노동자 유입 규모 변화와의 관계를 비교해 보고자 하는 것이다. 외국인노동자는 ‘출입국관리법’에 의해 연수생의 신분이나 사실상의 노무를 제공하는 등 일정한 요건을 갖추고 있는 경우에는 최저임금 수준을 보장 받는다. 또한 외국인을 고용하고자 하는 중소기업 측에서는 인력난 해소와 인건비 절감이라는 목적이 크기 때문에 대부분의 단순기능직 외국인은 최저임금을 받거나 최저임금의 90%(25)를 받고 근로하고 있다고 볼 수도 있다.

[그림 4-2]의 연도별 단순기능 외국인력 증가추세를 보면 꾸준히 증가하고 있지만 2008년 이후 답보상태를 보이고 있다. 또한 [그림 4-3]에서 나타나는 것처럼 최저임금은 지속적으로 오르고 있지만 2007년을 기점으로 인상률은 감소하고 있는 추세이다. 이처럼 단순기능 외국인력의 증감률이 사회적인 요인과 외국인노동자에 대한 정책변화 외에도 최저임금의 인상률에 영향을 받는다고 볼 수 있다.

[그림 4-2] 연도별 단순기능 외국인력 증가 추세

(단위 : 천명)



주) 단순기능인력 : E-8(연수취업), E-9(비전문취업), E-10(선원취업), H-2(방문취업)

자료 : 출입국외국인정책통계연보, 각호

- 25) ‘최저임금법’에 의하면 3월이내의수습근로자의경우시간급최저임금액에서100분의 10을 감한 금액을 적용토록 한다는 단서조항이 마련되었다. 산업연수생으로 들어온 외국인노동자는 최초 3개월 까지 수습사용자로 볼 수 있다.

[그림 4-3] 연도별 최저임금(원)·인상률

(단위 : 원)



자료 : 노동부 최저임금위원회

단순기능 외국인력의 규모와 최저임금만을 놓고 비교하기에는 다소 무리가 있지만 국내 외국인노동자에 대한 1인당 월평균 임금이 약 130여만 원(잔업·야근 수당 포함)으로 대만·홍콩·싱가포르보다 2배 가까운 임금이다. 또한 우리나라가 외국인을 본격적으로 받아들이는 시점인 1988년도에 최저임금은 488원인데 반해 2010년은 4,110원으로 8배 이상의 인상을 보이고 있다. 최저임금의 최근 인상률은 줄어들고 있지만 아시아국 중에서는 임금이 높기 때문에 여전히 단순기능 외국인 근로자가 한국은 선호하는 실정이다. 실제로 최근 네팔에선 한국어 시험에 4만 명이 몰려 경찰까지 동원되기도 했다. 이처럼 아시아에서 한국으로의 입국은 그만큼 외국인에게 메리트가 있는 것이다.

2. 재정, 경제적 영향

이민은 이입국의 인구를 증가시키고 고용을 높이므로 생산활동에 긍정적인 영향을 주고 소비를 증진시킨다. 이런 연쇄과정을 통해 국내총

생산이나 국민소득이 증가하는 효과가 있다. 이출국은 대체로 노동시장이 무한탄력적이거나 탄력적인 초과공급상태에 있는 경우 경제적 영향력은 이입국 보다는 크지 않다. 이민의 경제적 효과에 관한 연구는 많지 않은데 일반균형모형에 의한 비숙련 외국인 노동력이 국내생산에 긍정적 영향을 끼치고 저임금으로 인한 생산증가효과가 있으나 본국 송금 때문에 수요창출에는 기여가 적다는 연구결과가 있다²⁶⁾. 또한 우리나라의 외국인력 임금수준을 보면 언어, 숙련도 등을 감안할 때 내국인 근로자보다 생산성이 떨어지는 외국인력의 고용비용은 내국인 근로자의 95% 수준 이상인 것으로 평가되고 있다²⁷⁾.

이민이 재정에 미치는 영향은 이민자가 세금으로 지불하는 액수와 이민자관련 재정지출의 차이를 넘어서 이민자의 생애 및 후손에 의한 재정효과의 현재가치를 계산해 보아야 할 것이다. 이 분석에서 제일 큰 변수는 이민자의 이입국 도착 시 연령이다. 일정 교육을 받은 생애의 전반기에 도착해서 생산활동에 종사하는 경우와 그렇지 않은 경우는 확연한 차이가 나게 된다. 이민자의 기술수준도 다른 중요한 변수가 된다. 생애이민의 경우 이민자의 사회보장비용이 주요한 요인이 된다. 특히 연금제도가 논란의 대상인데 본인기여 연금제도를 채택하는 국가에서도 연금의 지속능력 결과는 보험의 생존표와 같은 계산과정을 필요로 한다. 이에 대한 실증적 연구는 대체로 단기적 또는 장기적으로 이민자가 재정에 미치는 순 영향은 긍정적인 것으로 나타났다. 국가별로 보면 편차가 생기는데 북유럽 국가들에서는 재정적 부담이 유의적으로 나타났다. 인구학적 측면에서의 연구는 영아시절의 이민으로 저숙련 노동자로 계속 살게 되는 경우와 40-44세의 고기술자로 이민하는 경우는 후자가 전자의 7배의 인당 GNP 창출에 기여하는 것으로 추정되었다(OECD

26) 이규용(2007), 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구

27) 이동임 외(2006), 외국인 근로자 고용과 숙련수요, 한국직업능력개발원

2011, P8). 이 모든 것의 핵심은 이입국 노동시장 여건과 사회통합정책의 정도에 달려 있다.

3. 고급 기술인력의 이민과 두뇌유출 문제

고급 기술인력의 이민은 저숙련 노동력의 이민과 구분되어 분석되어야 하는데 이는 고급 기술인력은 이입국의 산업과 경제에 긍정적인 영향을 미치고 당대 뿐 만 아니라 후대에도 경제나 사회에 긍정적인 영향을 주기 때문이다. 또 사회통합과정도 별 문제가 없고 비용도 적게 발생하기 때문에 모든 선진경제에서는 명시적 또는 암묵적으로 이를 원하고 있다. 특히 현재와 같이 기술이 급속히 발전하고 있는 경우에는 한 국가가 특정 기술인력을 제대로 양성하는데 어려움이 많기 때문에 고급 기술인력의 이동이 바람직하게 된다. 실리콘 벨리의 기술인력의 가장 많은 인종이 인도인이라는 것이 그 예가 된다. 이 측면에서 유의해야 하는 것이 유학생에 관한 인식이다. 인적 자본측면에서 보면 한 사람의 고급인력을 양성하는 것은 엄청난 시간과 비용을 필요로 한다. 또 이런 교육은 생애주기에서 노동시장에 진입하기 전에 시행되므로 국가적인 측면에서는 사회가 양성해 놓은 인력을 유학국가가 조금 더 훈련시켜 활용하는 이익을 향유하게 되고 이출국가에는 두뇌유출의 문제를 야기하는 것이다. 해외 유학생의 숫자가 지속적으로 증가하고 또 유학국에서의 잔류나 취업 경향이 증가하는 것은 주목할 현상으로 보여진다.

IT, Bio, R&D와 같은 첨단산업의 경우에는 노동력 공급이 부족한 경우가 많고 노동력을 교육시켜 공급하는데 시간과 비용이 발생하므로 외국에서 공급받고자 하는 유인이 강하게 된다.

특히 독일은 전문인력에 대한 수요 증가와 더불어 인력부족을 겪고 있는 기업이 늘어나고 있다. 특히 기계 및 IT 분야에서 인력난이 두드

러지게 나타났다. 독일 정부는 향후 몇 년 내에 대졸 이상 학력자의 인력수급에 문제가 생길 것으로 전망하고 있다. 그렇기 때문에 인력수급을 원활히 하고 장래의 인력난에 대비하기 위해서는, 불가피하게 일정 부분 해외 전문인력의 이주를 통한 인력공급의 필요성이 인식되고 있다²⁸⁾. 독일 정부는 이러한 문제를 2000년대부터 받아들여 할당제를 기반으로 2만 명의 외국인 IT인력 유치를 목표로 하고 그린카드 제도를 실시하였다. 이 제도는 IT부분에 5년간 종사할 수 있게 허가하는 것으로 2004년까지 시행됐으나 성공하지 못한 사례로 평가되고 있다. 이후 2005년 이주법의 발효로 외국인 전문인력의 독일 노동시장 진출을 촉진코자 하였다. 또한 독일은 외국인 전문인력의 이주를 확대하고 외국인 전문인력의 고용 절차를 간소화 하는 등의 방법을 고급인력 유치에 힘쓰고 있다.

이와 반대로 송출국에서는 전문인력의 유출이 심각한 문제를 낳고 있다. 소위말해 두뇌유출(Brain drain)로 인한 문제이다. 두뇌유출의 경우 고급기술을 가지고 있음에도 불구하고 이를 사용하지 않고 전문분야와 관계없는 일에 종사하는 자국에서의 유출도 있지만 심각한 것은 미국을 비롯한 선진국으로 이민을 떠나는 국외로의 유출이 있다. 후자의 경우 유학을 목적으로 해외로 출국하였으나 학업을 마치고 귀국하지 않고, 유학한 국가나 다른 곳으로 정주하는 경우도 포함한다. 제2차 세계대전 이후 유럽 각국에서 미국으로 두뇌유출이 시작되었는데, 처음에는 전후의 과도적 현상으로 보아 넘겼으나, 1955년 이후에도 계속 증가하면서 독일·영국·이탈리아 등지에서 심각한 문제로 인식하게 되었다. 당시 유럽은 미국과의 기술격차를 중요한 요인 중 하나로 간주하였다.

뉴질랜드는 OECD 국가 가운데 이러한 두뇌유출이 인구 대비 심각한 나라 가운데 하나이다. 이는 지난 2010년 8월 세계은행이 인구가

28) 김기선(2009), 전문인력 부족에 대한 독일 정부의 대응, 국제노동브리프, p.42.

적은 나라를 대상으로 전문인력의 해외유출 현황을 조사한 결과이다. 조사에 따르면 뉴질랜드 국민들은 두뇌 1명이 유출되면 연간 1만4천 달러의 경제적 부담을 떠안아야 한다는 것이다. 또한 뉴질랜드 고급인력의 평균 연봉이 미국달러로 6만 5천 6백만 달러이지만 해외로 이주할 경우 11만 6천달러의 대우를 받게 된다. 이들이 미국, 호주 등으로 이주하여 상승한 물가를 감안하더라도 평균 연봉이 최소한 2만 달러 이상 더 많은 것으로 나타났다. 세계보건기구(WTO)의 조사에 따르면 특히 의료산업에서 이러한 유출이 심각하게 나타났다. 그 결과로 국내 인력으로 의사 및 간호사를 충당하지 못하는 뉴질랜드는 외국 출신의 인력에 상당히 의존하고 있다. 의료인력과 같은 고급인력을 교육하고 공급하기까지 긴 시간과 비용이 드는 것을 감안하면 그만큼의 경제적 부담이 크게 작용할 수밖에 없다.

최근 미국의 여론조사기관인 갤럽(Gallup)이 전 세계의 이민을 자유롭게 허용한다는 전제하에 2007년부터 2010년 초까지 148개국 15세 이상 34만 7,000명을 대상으로 ‘잠재적 두뇌 유입지수(PNBGI)²⁹⁾’를 설문조사하였다. 이민을 해외로 가겠다는 고학력자가 그 국가로 이민을 오겠다는 고급인력보다 많은 것은 그만큼 잠재적 두뇌 유입지수가 높게 나타나는 것이다. 조사에 따르면 잠재적 두뇌 유입지수가 가장 높은 나라는 싱가포르로 317%로 나타났고 이어서 호주(187%), 뉴질랜드(178%), 캐나다(144%), 스페인(107%)의 순서로 조사되었다. 한국은 마이너스 29%를 기록하여 감소하는 것으로 나타났다³⁰⁾. 즉 이민을 자유롭게 허용한다면 한국의 대졸 이상의 고학력 인구가 30%가량 줄어들어 두뇌유출로 이어질 수 있다는 것이다. 이는 이민을 자유롭게 한다는

29) 잠재적 두뇌 유입지수는 해당국에서 다른 나라로 이민을 떠나려는 4년제 대졸 이상의 고학력자수를 마이너스 100으로 놓고 이민을 들어오려는 다른 나라의 고학력자를 무한 대까지 놓고 측정.

30) 경향신문(2010.11.10) 보도, 재인용.

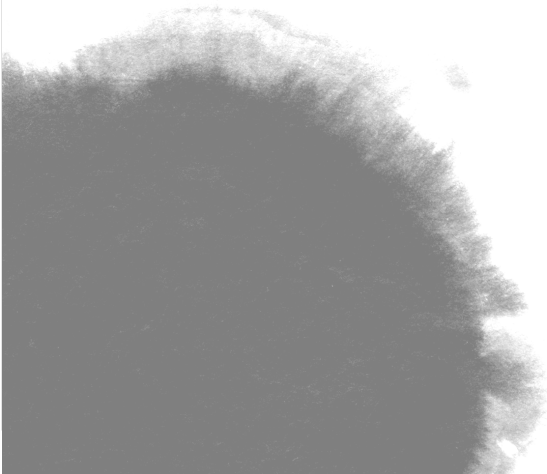
전체가 작용을 하고 있지만 3명 중 1명의 두뇌가 이민을 희망하고 있는 결과와 마찬가지로이다.

1명의 고급인력을 양성하는데 소요되는 비용과 한해 유출되는 고급인력 수를 곱하게 되면 두뇌유출로 인한 손실을 알 수 있을 것이다. 그리고 고급인력들이 외국으로 나가서 생산하고 있는 기술의 경제적 부가가치를 포함 한다면 더욱 손실이 커질 것이다. 또한 국내에서는 그만큼의 고급인력이 부족하게 되거나 기술유출 등으로 인한 내부적인 요인을 감안 한다면 경제적 손실은 더욱더 높아질 것으로 본다. 이와 같은 두뇌유출은 결과적으로 바로 나타나거나 계량적으로 환산이 힘들기 때문에 점차 국가 경쟁력을 저하시키는 요인이 될 것이다.

최근에 고학력자의 실업이나 국내에 진출한 외국기업으로의 고급인력의 이동 등과 같은 내부의 두뇌유출이 문제화 되고 있다. 한국과학기술연구소(KIST), 한국원자력연구소(KAERI), 한국과학원(KAIST)가 설립되던 당시 외국과 상응한 대우를 해줌으로서 해외로 유출된 전문인력들을 다시 불러들일 수 있었다. 특히 1966년에 국내의 공업화를 위해 설립된 한국과학기술연구소에 유치된 연구원은 당시 대통령보다 월급이 많았다. 이처럼 두뇌유출을 막기 위해서나 두뇌 귀환을 위한 국가차원의 적극적이고 장기적인 대처가 필요한 것이다.

05

외국 이민정책의 내용과 파급효과



제5장 외국 이민정책의 내용과 파급효과

1. 입국경로와 규모

가. 수요추정과 이민허가

이민의 규모와 허가는 노동이민의 경우 수요주도(demand driven)와 공급주도(supply driven)의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. <표 2-1>의 유형에서 I 유형은 공급주도, II와 III의 유형은 수요주도 유형으로 나눌 수 있다.

공급주도 모형은 주로 이민으로 형성된 국가에서 채택하는 방식으로 매년 이민을 받아들이는 정책을 지속적으로 실시하고 있으며 자신들이 설정한 채점기준에 따라 그 점수가 충족되면 이민을 허가하는 점수기반제(points based system)를 실시하며 캐나다, 호주 등이 해당된다.

수요주도 방식은 유럽과 아시아 이입국 대부분에 해당하는 제도로 이민자격과 규모를 거시경제적인 노동수요와 산업부문별 노동수요를 감안하여 이민당국이 결정한다. 형태는 고용허가, 산업연수생 등 선택적 방식으로 구분 된다.

대만은 수요자인 사업주가 주도가 되어 외국인력을 도입하는 수요주도적 제도를 운영하는 대표적 국가로서 고용허가제도에 의해 외국인력을 도입하여 활용하도록 하고 있다. 이탈리아와 리비아 간 이민협정과 같이 국가 간에 송출규모, 방식, 귀환에 대한 내용을 패키지로 묶는

방식도 있다. 국가 간 협정은 과거 독일이 주변국이나 독일계 국민을 가진 나라와 자주 이용하던 방식이기도 하다. 독일은 송출국과 쌍무협정을 체결하여 외국인력을 도입하는 대표적인 국가이다. 독일은 1955년에 이탈리아, 1960년에 그리스와 스페인, 1961년에 터키, 1963년에 모로코, 1964년에 포르투갈, 1965년에 튀니지, 1968년에 유고슬라비아와 외국인력 도입에 관한 쌍무협정을 맺어 외국인력을 손님자격으로 맞이하였다. 이 후 독일은 1989년 말부터 동유럽 국가들과 국가 간 협정을 맺어 노동허가제에 입각하여 외국인력을 도입하고 있다.

'08년 이래 영국, 덴마크, 네델란드가 점수제를 실시하는 나라로 바뀌었으나 영국은 최근 노동허가제로의 복귀를 계획하고 있다(OECD 2011). 미국은 전체적인 연차별 이민규모를 설정하나 비자발급 우선순위를 정하여 순위별 쿼터제를 실시하는 나라이다. 1921년 미국의회는 전체 이민자의 수를 연간 350,000명으로 제한하고, 국가별 이민자수를 이미 미국에 살고 있는 이민자수의 3% 이하로 제한하는 국가별 쿼터 시스템(Emergency Quota Act)을 도입했다.

노동(수요)기반 이민의 경우는 이입국의 경제상황과 연동되는 경우가 많아서 2007년 금융위기로 인한 세계경제 침체가 계속되면서 이민자의 수가 감소하는 현상이 뚜렷한 증거가 된다.

나. 인도적 이민

경제적인 이유 이외의 가족초청이민, 망명이나 난민과 같은 인도적 이민 등은 다른 과정을 거쳐 결정된다. 가족초청이민은 시민권자나 영주권자인 가족의 초청을 받아서 외국으로 이민을 가는 형태를 말한다. 각 국별로 차이는 있지만 대부분 가족관계가 증명되면 가족초청이민 진행되며 직계가족인의 여부에 따라 6개월에서 길게는 10년 이상 소요된다.

난민은 인종, 종교, 국적, 특정사회집단 소속, 정치적 의견을 이유로 차별과 박해를 받아 이들을 피해 외국으로 탈출하는 사람을 의미하고 이들은 ‘난민의 지위에 관한 협약’과 ‘난민의 지위에 관한 의정서’ 등의 국제적 규범에 의해 보호된다. 유럽과 북미국, 호주, 뉴질랜드 등은 정치적 또는 인도적 견지에서서의 이민 수용에 대해 상대적으로 관대하며 난민과 망명신청자에 대한 별도의 쿼터를 두고 처리한다. 이들이 수용 국가에서 정착하는 과정은 노동이민과 같을 수도 있으나 이주동기가 다르고 조건이 다르므로 별도의 정책으로 다루어야 할 필요도 있다.

가족초청이민의 경우에는 이주노동자가 가족을 초청할 수 있는 조건을 강화하거나(예를 들면 주택소유요건, 최소소득요건, 연령요건 등) 가족이민자도 일정연령대이거나 통합테스트(integration test), 특히 언어요건을 충족해야하는 등의 조건을 부과해 엄격해 지고 있는 추세이다. 대만은 단순기능 외국인력이 가족과 친족을 동거 목적으로 불러들이게 되면 고용허가가 취소된다.

망명자도 수용조건을 강화하여 질차를 개정하거나(오스트리아), 복지혜택을 축소(아일랜드)하고 본국영토 밖에서의 망명신청거부(스페인) 등의 조치를 취하고 있다.

다. 고급기술 인력과 유학생

단순 저숙련 노동과는 달리 고급기술인력이나 잠재적 고급기술인력들은 언제, 어디서나 환영받는 존재이고 그 경향은 최근 더 두드러진다. 인간자본 이론이나 생산함수 측면에서 경험과 경력을 쌓은 고급기술인력은 이입국경제나 노동시장에 정의 순효과를 가져 오고 노동시장의 질적 향상을 가져다 준다. 특히 빠른 기술변화로 산업부문간 노동력부족 현상이 심화되고 있는 상황에서 이주 고급기술인력은 환영할 대상이지

관리의 대상이 아니라고 각 국이 인식한다. 미국의 그린카드 부여시 우선순위 책정, 독일의 IT 그린카드, 유럽 각국의 기술자에 대한 EU블루카드 발급, 한국의 골드카드제도 등 모든 나라들이 우선 유치 정책을 펴고 있다.

〈표 5-1〉 고급인력 유치를 위한 외국의 이민 카드제도

카드	의미	적용 분야
그린카드제	미국에서 발급되는 영주권을 지칭하는 그린카드 / 2000년 이후 독일의 IT 분야 전문가 부족을 추정하여 이들을 유입하기 위해 도입한 제도	IT분야의 대졸자 또는 유경험자
블루카드제	EU내에서 세계 두뇌 이민자들을 유인하기 위해 노동·체류 허가를 쉽게 내주는 제도	의사, 엔지니어, IT 전문가 등
골드카드제	한국 첨단산업 분야의 해외 고급 인력을 유치하기 위해 출입국 시 특혜를 부여하는 제도	정보기술(IT), e-비즈니스, 생명과학기술(BT), 디지털가전기술, 신소재기술, 환경·에너지기술, 수송기술 등

이런 현상과 같은 차원에서 세계화와 개방에 따른 해외유학생의 증가를 연결시켜 볼 수 있다. 이주노동력과 달리 해외 유학은 비교적 해당 국가에 입국이나 체류하는 절차가 수월하고 졸업 후 해당국가에 잔류하여 취업하는 것도 용이한데 이것은 고급인력의 이주와 같은 효과를 나타내기 때문이다. 'OECD International Immigration Report 2011'에 의하면 2008 OECD 국가의 해외유학생수는 2.3백만 명으로 추계되었는데 그 중 20-30%가 해당 국가에 잔류하는 것으로 보고되었다. 이것은 우수 인력을 해당국가가 짙 비용으로 훈련시켜 활용하는 경우로 볼 수 있기 때문에 고급인력의 이주노동과 같이 다루어야 할 부분이다. 중

국이 1978년 개방조치 이후에 해외유학생을 적극적으로 허용하고 선진 각국이 이를 수용하여 교육시킨 결과가 오늘의 중국경제 발전을 이룩하게 한 원동력으로 볼 수 있는데 중국으로 돌아간 우수두뇌 외에 잔류인력도 간접적으로 중국의 경제발전에 기여했다고 볼 수 있다. 중국은 여전히 해외유학생의 수에서 월등한 비중을 차지하고 있는데 단순 저숙련 노동력 유출보다는 중국의 고숙련 기술인력이 세계경제에서 차지하는 비중과 영향력에 주목해야 할 필요가 있다.

유학과 관련한 최근의 전반적인 흐름을 보면 호주, 영국, 뉴질랜드와 같은 과거의 유학생 집중국은 규제를 강화하는 움직임을 보이고 있으나 그 외의 국가들은 적극적인 정책을 실시하여 졸업자에 대한 체류기간 연장 또는 구직기간 부여(일본, 노르웨이, 스위스), 노동시장개방(오스트리아), 고등교육기관의 국제화(핀란드) 등의 조취를 취해 가고 있다.

미국 국토안보부는 2011.08.04 미국 국익에 도움이 되는 기술이나 능력이 있다고 판단되는 전문직이면 스폰서 없이도 취업 영주권 신청 자격을 주기로 했다고 월스트리트저널(WSJ)이 보도했다. 석사 학위 이상 소지자의 경우 관련 업체에 취업해야 영주권을 신청할 수 있었지만 앞으로는 취업을 하지 않아도 영주권 신청이 가능해진다. 특히 국가 경쟁력 강화를 위해 미국 대학에서 이공계 석사 이상 학위를 받았을 경우 곧바로 영주권 취득 자격을 갖게 된다.

최근에는 중국과 한국 양국의 문화 교류 증대와 양국 간의 지리적 접근성에 힘입어 많은 한국 학생의 중국 유학과 동시에 중국 유학생 또한 한국 각 지방대학의 주요 입학자원이 되었다. 최근 몇 년 동안, 한국의 중국 유학생 수가 급증하였고 이에 따라 한국의 유학생 교육제도 또한 끊임없이 개선되고 있다. 유학생의 수는 2005년 24,800명에서 2009년 81,000명으로 약 3배의 증가를 보였다. 그 중 중국 유학생이 약 63,000명으로 전체 유학생의 78%를 차지하였다.

2. 입국자의 관리

가. 고용주관리

이주노동의 경우에는 노동자를 고용하는 고용주가 있으므로 고용주가 법이나 규정에 따라 고용하고 해고하는 등의 관리를 담당하면 제도적인 문제는 발생하지 않을 수 있다. 현실적으로 고용주는 노동수요에만 관심이 있고 저렴한 노동력을 원하므로 협조가 이루어지지 않을 수 있다. 또한 고용기업의 자체 경영문제, 고용노동력의 임의 이탈, 전직, 불법체류 등의 문제가 발생하므로 관리가 어렵게 된다. 그러나 이 방법이 여러 면에서 적합하므로 각국이 여러 형태로 시도하고 있다. 고용주에게 이주노동자 채용 시 합법 확인 의무를 부과하기도 하고 위반 시 여러 형태로 처벌하기도 한다.

각 국가별로 외국인노동자를 고용하는 고용주의 관리 사례를 살펴보면, 캐나다의 경우 '09년 6월에 국제적으로 교육된 외국인노동자의 고용과 유지를 위해 고용주 로드맵을 작성하였다. 미국은 과거 이민개혁 및 규제법으로 불법노동자 고용주 처벌을 강화하였다. 이는 합법이민을 늘리기 위한 방법으로 고용주들이 신규고용 외국인노동자가 합법 신분을 가지고 있음을 증명하도록 하고 불법외국인노동자를 고용한 고용주의 경우 처벌하도록 하는 고용자 처벌제도를 도입하였다. 또한 불법이민자인 줄 알면서도 고의로 고용했다가 두 번 이상 적발되면 비즈니스 라이선스를 취소하는 등의 고용주에 대한 처벌을 강화하였다. 그리고 호주는 2002년부터 고용주에 대한 처벌을 시행했으며 고용주에 대한 인식 교육을 하는 특징을 보였다. 또한 간접고용주·브로커는 직접고용주와 동일하게 처벌 받게 된다. 독일은 고액의 과태료를 부과하거나 5명 이상을 30일 이상 고용한 고용주에게 형사처벌이 가능하도록 조치를

취하고 있다. 대만은 불법노동자 고용주들에게 부과하는 범칙금을 인상하는 조치를 취하고 있다.

근본적인 대책으로는 채용된 이주노동자가 같은 직종, 같은 일에 대해서 내국인과 같은 대우를 받게 함으로서 노동력 부족이유 외에 외국인 노동력이 자국 노동시장에서 교란요인이 되는 것을 방지하고자 하는 노력을 하기도 한다(독일, 프랑스 등). 수요주도 이민을 위한 노동시장 테스트도 다른 하나의 방법이 된다.

불법이민 문제의 다른 근원적인 원인으로 불법취업 알선이 있다. 일본은 알선행위도 불법고용과 같은 정도로 처벌한다. 독일은 송출허가 없는 공급을 한 행위에 대해 3년 이하의 징역 또는 벌금형을 부과한다. 프랑스도 벌금형으로 대처한다. 대만의 경우 외국인근로자를 불법으로 알선하는 자는 최고 6개월의 징역 또는 15만 대만달러의 벌금형에 처하고 있으며, 상업적 목적으로 외국인근로자를 불법으로 알선한 자는 최고 3년 징역 또는 60만 대만달러의 벌금형이고, 상습적으로 외국인근로자를 불법으로 알선하는 자는 최고 5년의 징역 또는 15만 대만달러의 벌금형에 처하도록 하고 있다(취업서비스법 제58조 및 59조).

나. 인력 도입규모 결정

외국인력의 도입규모를 결정하는 것은 매우 중요하면서도 어려운 문제이다. 그렇기 때문에 외국인노동자를 어떤 업종에 어떤 규모로 유입할 것인가를 업종별 노동시장에서 인력이 부족할 때 판단하게 된다. 이처럼 많은 나라가 총 도입규모 또는 업종별 규모를 먼저 결정한다(미국, 독일, 이탈리아, 프랑스, 한국 등). 이 중 이탈리아는 전체 쿼터 결정 후 지역별, 업종별로 세분한다. 위의 나라들과 대만, 싱가포르의 외국인력 고용상한 비율(dependency ceiling; 대만, 싱가포르는 dependency

ratio)을 설정하고 있다. 노동력은 공급받으나 발생하는 차액을 환수하는 외국인 고용부담금을 부과하는 나라도 있다(대만, 싱가포르). 점수제로 규모를 결정하는 나라들은 유형 I에 속하는 나라들이다. 독일과 이탈리아는 국가 간 협정에 의해 인력을 도입하기도 한다. 이탈리아는 리비아와 쌍무협정을 맺어 이입, 송출을 함께 통제한다. 독일은 송출국별 쿼터와 도입유형별 쿼터를 병행 사용한다. 영국 등은 업종별 프로그램(sectors based scheme)에 의해 계절적 농업근로자, 식품제조업, 호텔업의 노동자를 공급받기도 한다. 한국, 독일, 일본 등 해외에 동포 노동력이 과거부터 있던 나라는 별도의 쿼터를 운용한다. 한국의 경우는 방문취업제를 적용한다.

정책 당국의 관심사항은 숫자가 많을 경우에 노동시장을 교란시킬 가능성을 우려하는 것이다.

다. 귀환정책

이론적으로는 체류기한이나 허가기간이 경과한 이주노동자나 방문자는 본국 또는 제 3국으로 떠나야 한다. 그러나 이것이 실현되지 않는 경우가 많아서 이민관련 정책의 중요한 부분이 된다. 기간경과 이주노동자가 스스로 떠날 수 있는 유인장치(예: 재입국 허용)를 쓰기도 하고 재정적 보조를 하여 경제적 선택을 유도하기도 한다.

미국의 경우 국토안보부 설립이후 미국과 멕시코 정부 간 협정을 통해 불법입국자나 불법체류자에 대해 자발적 본국귀환의 선택권을 제공, 귀환을 지원한 멕시코인들을 본국으로 송환하고 있다. 그리고 불법체류 외국인에 대한 실질적인 퇴거는 법무부에서 내리며, 퇴거재판 시 불법입국 사실을 인정하면 자발적 귀환의 권한을 주고 향후 재입국이 가능하다. 그러나 기간 내에 출국하지 않는 외국인은 벌금, 강제추방, 징역형을 받을 수 있다.

영국은 강제퇴거로 심각한 범죄를 저지르거나 허위서류로 체류하고 있는 외국인에 대한 추방 정책과 체류기간 초과체류자나 체류조건을 위반한 외국인에 대한 행정적 퇴거 정책을 시행하고 있다. 그리고 강제퇴거에 대한 인도적이고 지속가능한 대안으로 자발적 귀환지원 프로그램을 도입하여 귀환지원과 재통합 프로그램을 실시하고 있다. 체류할 권리가 없는 사람들을 자발적으로 귀환시키기 위한 계획에 지난 5년 간 최대 7천4백만 파운드가 지출되었다. 이 프로그램은 현재 2천 파운드 가치가 있는 패키지를 제공하고 있다. 송환에 항소하지 않는 사람들에게 보답으로 자국에서의 삶에 도움을 주는 ‘현물지급’ 프로그램이다. 이 민법은 귀국패키지를 수용하는 사람들은 종전의 5년 입국금지 대신 2년 후에 영국으로 돌아올 수 있도록 바뀌었다.

독일은 자발적 귀환에 있어 오래된 경험을 가지고 있다. IOM과 협력하여 1979년부터 난민의 귀환과 이주프로 그램을 시작하여 본국으로 귀환하도록 하는 등 지속적이고 성공적인 프로그램을 실시하고 있다.

입국과 체류관리의 전산화가 더 발달하면 관리가 더 용이해 질 것이다. 미국은 영주권을 포함한 이민관련 수속이 종이 서류에서 전면 전산화 시스템으로 바꿀 예정이라고 발표했다. 이민 서류 신청과 수속이 전산화되면 적체된 서류와 수속 기간이 최대 절반 이상 줄어들 것으로 기대하고 있다³¹⁾. 한국의 경우 입국하는 외국인 지문수집을 전면 시행하면서 국경관리와 체류관리를 효율적으로 하기 위한 전산화 작업을 하고 있다.

그러나 이주노동자가 경제적 이유 등으로 잔류를 결심하고 불법체류가 되었을 때 강제적인 방법으로 퇴거나 송환 등의 조치를 취하는 것은 인도적 견지에서나 인권 등의 차원에서 어려운 문제가 있으므로 각 국이 이 정책만을 단독으로 시행하지는 않는 경향을 보이고 있다.

31) LA중앙일보 보도, 2008.11.08

3. 불법체류자(비정규이민자) 정책

가. 적발과 출국조치

불법체류자와 비정규이민자 또는 이들을 고용하는 고용주가 다 같이 적발 및 처벌대상이다. 실제로 이민 또는 사법당국이 감시 및 적발 기능을 수행하고 있으나 어느 나라를 막론하고 제대로 임무를 수행할 수 있는 인원과 체제를 갖추고 있지 못하다. 이주노동 의존경제가 불법체류자를 제대로 적발, 관리 할 수 없는 것은 지하철 무임승차를 방지하는 시스템을 갖추 수가 없는 것과 마찬가지이다. 그러나 적발된 또는 이입국에서 체류불가능하게 된 불법체류자는 강제퇴거 또는 송환 된다.

모든 나라가 강제 퇴거에 관한 법령, 절차, 담당기관, 처리시간 등을 갖추고 있다(표 5-2). 전반적으로 보면 대체적으로 배타적 자세를 가지고 처리 하려는 일본과 같은 나라가 있고 각종 심사나 청원 절차를 가진 나라 들로 유형화해 볼 수 있다. 미국의 경우는 9.11 이후 여행이나 이민에 대한 규제가 대폭 강화 되었고 캐나다도 마찬가지이다. 강제퇴거가 쉽지 않은 점은 적발 후 상당기간 동안의 구금시설과 유지 및 처리비용이 필요하고 퇴거비용도 필요하므로 미국과 같이 대규모 불법체류자가 존재하고 있는 경우에는 경제적 마비 이유 외에도 실현이 어려운 측면이 있다.

나. 고용주 처벌

미국은 과거 이민개혁 및 규제법으로 불법노동자 고용주 처벌을 강화 하였다. 이는 합법이민을 늘리기 위한 방법으로 고용주들이 신규고용 외국인노동자가 합법 신분을 가지고 있음을 증명하도록 하고 불법외국인노동자를 고용한 고용주의 경우 처벌하도록 하는 고용주 처벌제도를

도입하였다. 또한 불법이민자인 줄 알면서도 고의로 고용했다가 두 번 이상 적발되면 비즈니스 라이선스를 취소하는 등의 고용주에 대한 처벌을 강화하였다. 미국은 '86 이후 영국은 '97 이래 위법 고용주를 벌금형 등으로 처벌하나 현실적 효과가 있다는 보고는 없다.

일본은 2백만 엔 이하의 벌금 또는 3년형 이하의 징역형이라는 강력한 규정을 하고 있다.

독일은 고액의 과태료를 부과하거나 5명 이상을 30일 이상 고용한 고용주에게 형사처벌이 가능하도록 조치를 취하고 있다. 그리고 엄격한 관리와 아울러 비정규직 이주노동자에 대한 착취를 금지한다. 불법체류자의 고용주는 50만 마르크 이상의 벌금이나 이익환수 또는 형사처벌이 가능하다. 허위보고에 대해서도 벌금이나 제재조치가 있다.

프랑스는 불법노동자에 대해 최종소비자에게 책임을 부과한다. 간접고용주도 직접고용주와 비슷하게 책임을 묻거나 고액과태금(독일)을 부과한다. 이주노동자 채용 시 고용주에 대한 확인의무를 규정하는 규정도 있다.

호주는 2002년부터 고용주에 대한 처벌을 시행했으며 고용주에 대한 인식 교육을 실시하였다. 또한 간접고용주·브로커는 직접고용주와 동일하게 처벌 받게 된다.

대만은 불법노동자 고용주들에게 부과하는 범칙금을 인상하는 조치를 취하고 있다.

다. 자발적 귀환 장려

기간이 경과한 이주노동자나 불법체류자가 자발적으로 출국하도록 각국은 제도적, 재정적 정책을 마련하고 있다(표 5-2). 호주는 난민귀환장려 재통합지원 프로그램을 운영하여 코소보난민, 아프간 난민, 이란 난

민 등을 연차적으로 귀환시켰는데 코소보 난민의 경우 일인 당 A\$ 3,000을 지원하였다. 영국은 자발적 본국 귀환 지원과 재통합 프로그램(VAARP)을 시행하여 '00-'03 사이에 4,700명의 아프간인 등이 귀환하였다. 이탈리아, 독일 등도 각 각 국가망명프로그램(NAP)과 난민의 귀환과 이주 프로그램(REAG) 등을 통해 귀환을 지원하였다. 프랑스도 체계적인 귀환지원 프로그램을 운용하고 있다. 일본은 니케이진(日系人)의 귀환 지원을 위한 기금을 설치하였고 덴마크는 본국 귀환법을 제정하여 노년층과 5년 이상 거주자들의 귀환을 장려한다. 노르웨이는 재통합수당을 마련해서 불법체류자가 귀국선택시 IOM 프로그램을 통해 지원한다.

OECD 보고에 따르면 송출국에서 이주노동자의 본국귀환장려정책의 사례가 증가하는 것으로 나타났다. 송출국이 자국민 -특히 고급기술자를 유인하는 경향이 있는데 폴란드의 경우 폴란드 출신의 외국인에 국적, 재정지원(주택), 절차간소화 등의 정책을 펼치고 있다. 에스토니아에서는 1992년 이후 재정적 지원과 2010년 웹사이트를 연결하여 지원하는 정책을 시행하였다. 또한 이민자의 본국귀환은 IOM과 불가리아 간의 협정을 통해 불법체류자나 망명자를 귀환시켰다. 일본은 니케이진(日系人)의 귀환을 지원하는 기금이 마련되었다. 덴마크의 경우 본국귀환법에 의해 자발적 귀환을 장려 하였다(특히 노년층 55세-60세, 5년 이상 거주자). 핀란드는 아프간과 이란과의 협정을 통해 망명 거절자의 자진 귀국을 유도하였다. 노르웨이는 재통합 수당과 불법거주자로 귀국 선택시 IOM 프로그램을 통해 지원하는 정책을 펼쳤다. 노르웨이는 범죄자 귀환과 송출국과의 협조를 통해 이민자를 본국으로 귀환시키는 정책을 시행하고 있다.

앞의 예에서 알 수 있는 바와 같이 귀환 지원 프로그램은 전쟁난민의 경우에만 나타나고 경제능력을 갖춘 이주노동력에 대한 보고는 없다.

한 가지 추론은 재정적인 인센티브로 자발적 귀환을 장려할 경우 이주 노동자는 난민과는 달리 지원금이 매우 높아야 하고 이는 재정적 능력 뿐 만 아니라 정책적 명분을 갖추기 어렵기 때문일 것이다. 또한 불법 체류자는 적발 시 강제퇴거 조치가 가능하므로 굳이 재정적 인센티브를 제공할 필요가 없을 것이다. 한국의 경우 자발적 출국 시 6개월 이후 재입국할 수 있는 인센티브를 주었기 때문에 지원책이 된다고 판단된다.

라. 불법입국차단(국경강화)

미국과 같은 긴 해안과 내륙 국경선을 가진 나라는 불법입국을 막기 위한 국경통제가 어렵다. 경제수준이 현격한 차이가 있는 멕시코와의 국경선은 가장 취약한 부분으로 미국 내 불법체류자를 양산하는 통로가 되고 있다. 그 동안 미국은 멕시코 국경에 철조망을 설치하고 국경수비대를 강화하는 등의 조치를 취했음에도 불법입국, 불법체류자의 숫자가 줄어들지 않자 애리조나 주에서 132km에 달하는 경계담장을 쌓기로 하였다³²⁾.

그리스 정부가 불법 이주자 유입을 막겠다며 터키와의 국경을 따라 해자(壕子)를 굴착하고 있다고 그리스 일간 '투 비마'가 2011년 8월 4일 보도했다. 해지는 긴 구덩이에 물을 채워 주로 성벽 둘레에 배치했던 방어시설로 총 120km 길이를 계획 중에 있고 그 중 14.5km는 이미 공사가 끝난 상황이다.

국경선의 시설강화 외에도 입국단계부터 비정규이민을 차단하기 위한 장치들이 개발되고 있다. 예를 들면 EU는 '10.2에 법무 및 내무장관회의에서 외부국경보호와 불법이민과의 전쟁을 강화하는 장치를 결의하였

32) 조선일보 2011년 7월 20일 보도

는데 Frontex Agency를 강화하고 불법이민 분야에서 여러 위험분석 네트워크를 구축하는 방향을 모색하기로 하였다. '10년에 터키와의 광역 EU국경에 Rapid Border Intervention Team 190명을 각 국에서 파견된 직원들로 구성하였다.

그 밖에도 입국수속 시에 불법을 발견할 수 있는 바이오 장치들을 개발하는 등의 조치가 이루어지고 있다.

마. 합법화(사면)

불법체류자나 비정규이민자가 계속 쌓이게 되면 임계점에 이를 수밖에 없어서 거시적인 조치가 불가피하게 된다. 미국의 예를 들면 1,100만 명이 넘는 불법체류자를 그대로 가지고 지내기는 정치적, 경제적, 사회적으로 어렵다. 모든 나라에서 엄격한 정책을 시행하려고 할 때 동시에 시행하는 조치가 일정시점까지 일정조건을 갖춘 불법체류자 들을 사면하여 합법화시키는 방법을 쓰는 경우가 많다. 미국은 '86, '94 에 사면을 실시하여 약 1/3 정도가 혜택을 본 것으로 추정되었고 '87. 5부터 1년간 소규모로 시행한 바가 있다. 1년의 사면신청 기간 동안 약 3백만 명의 비정규 이주자가 사면신청을 하였고 2백 7십만이 합법화 되었다³³⁾. 캐나다도 장기거주자를 합법화하는 39천-수천 명의 조치를 취한 바 있다. '67년에 처음 합법화를 실시하여 '70년 45,000명, '72년 13,000명이 합법적 지위를 부여받았다. 이후 '83~'85년의 합법화와 '94년에 도입된 연기된 퇴거명령 취소 및 합법화(DROC), '02년 알제리 국적자를 위한 DROC를 시행하였고 배우자의 경우 가족통합제도에 의해 불법체류자도 영주권 신청이 가능해졌다. 유럽국에서는 이탈리아가 가장 빈번하게 합법화조치를 시행하였는데 즉각 추방과 같은 규제강화와 함께 사면조치를 동시에 시행하는 방법을 택하였다. '02년 이민 규

33) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, p.37.

제 법안을 통과시켜 이민자의 입국을 제한하는 쿼터제도, 추방조치의 엄격한 실행 등 이민규제 정책을 강화하는 동시에 3개월 이상 이탈리아에 거주하면서 일한 불법이민자에 대한 사면을 통한 이민자의 이탈리아 통합을 촉진하였다. 다만 이 조치가 빈번하게 시행되면서 불법체류자나 불법입국자 들에게 기대심을 조장시켰다는 보고가 있고 이는 미국의 경우도 마찬가지이다. 실질적으로 장기적인 관점에서 해당국 이주관리제도에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 보고도 있다. 또한 이러한 합법화 조치로 인해 불법체류자의 신규 유입을 촉진시키는 결과를 초래할 수도 있다. 그러나 현실적으로 커다란 시한폭탄과 같은 문제를 안고 있으면서 이런 정책 외에 다른 법적 조치를 취하기 어려운 측면이 있음은 인정해야 할 것이다.

4. 이민정책의 국제공조와 수렴 현상

가. EU 지침

이것은 EU 집행기구(Commission)가 노동 이민 분야에서 2가지 지침을 제안하고 각료회의와 EU 의회가 검토를 시작한 안전이다(OECD 2011). 내용은 ‘05 채택된 합법이민계획의 완성을 위한 것이다. 첫 번째는 EEA와 스위스 밖에 세워진 회사에서 일하는 제 3국 노동자의 사내이동에 관한 것으로 EU 내에 세워진 다국적 회사 노동자의 이동 편의를 위한 것이다. 이로써 비 EEA/스위스 국적자의 입국과 정주를 촉진시키고 서비스 교역에 관한 일반협정(GATS)의 기준을 충족시키게 된다. 즉 한 회원국의 허가로 입국, 노동허가, 가족초청이 1년간 유효하고 상호인정의 선례가 된다. 두 번째는 계절노동자에 관한 것으로 EU 내에서 최대 6개월간 허용되고 1회의 허용으로 신청 30일 이내에 발행하여 3시즌 연속 유효하도록 하고 정주와 노동허가를 포함시킨다. 또

적절한 주거시설 보장과 노조와 NGO가 행정적 또는 시민적 절차를 대행할 수 있도록 하는 내용이다.

이 뿐 만 아니라 EU국들의 최근 이민정책 내용은 과거와 달리 수렴하는 경향이 발견된다.

나. 통합정책의 협력

‘09 리스본협정이 발효됨에 따라 EU가 이민자의 통합에 관해 명확하게 수립된 정책능력을 소유하게 되었다. EU가 이민자들을 적극적으로 통합시키는 유럽모델로 통합프로그램을 수립하는 것으로 그 내용은 언어학습, 이입국 지역사회에 의한 통합, 공동생활 전 부문에 이민자 능동참여 등이 있다. 또한 '10. 11 제 3차 유럽-아프리카 정상회의 결과로 '11년~'13년 동안 이민, 이동, 발전에 관한 파트너십을 위한 새로운 액션 플랜을 채택하였다. 중요 내용은 이민자의 본국송금을 위한 아프리카기구의 설립, 디아스포라를 위한 협력, 아프리카, 카리비안, 태평양(ACP)을 아우르는 이민 조사와 감시의 틀을 창출하는 것 등이다. 또 세 개의 기둥(이민과 발전, 합법이민, 불법이민)에 입각한 ACP-EU 대화를 출발하게 되어 있다(OECD, 2011).

다. Global Forum for Migration and Development

명칭과는 달리 아직까지는 당사자국 간의 쌍방협정이며 목적은 ① 비정상 이민의 감소, 예를 들면 ‘09 이탈리아-리비아 협정으로 시실리 해협의 불법이민을 감소시키는 것; ②재입국 허가 협정으로 예를 들면 '10의 스위스-코소보, 카자흐스탄, 몰다비아, 베닌과의 협정이 있으며 스위스-나이지리아의 귀국지원과 재입국허가에 관한 협정도 있다, ③저숙련 노동자의 송출이 송출국에도 도움이 되는 선택방법의 개선을 위해

이스라엘-스리랑카 간 계절농업노동자 프로그램 등이 있다(OECD, 2011).

5. 사회통합 정책

가. 목적과 필요성

이주노동력 의존경제 체제에서 가장 필요한 정책은 사회통합 정책이다. 인종적, 문화적, 종교적 배경이 다른 이민을 지역사회에 손님 또는 방문자로서의 이질적 요소로 남겨두지 않고 끌어안는 정책이 궁극적으로 양자에 도움이 되는 결과가 된다. 이주노동력은 속성상 약자이거나 불리한 여건을 가지고 있고 가족 단위로 보면 빈곤 또는 불리점이 대물림을 할 가능성도 높기 때문에 이입국 사회가 적극적인 통합정책을 펼칠 필요가 있다. 이민의 역사가 오랜 구미에서도 적극적인 통합정책을 실시한 것은 90년대부터 라고 보고되고 있다. 또 그것이 인권을 신장시키고 민주사회의 가치관을 공유하는 목적에도 부합한다. 문화적인 측면에서는 다문화사회로의 이행이 요청된다. 한국이 그 과정의 한 가운데에 진입해 있다고 볼 수 있다.

나. 최근 사례

‘11. 8 영국 런던 번두리의 이민자 밀집지역에서 7-8건의 연쇄폭동이 일어났다. 8.4일 토트넘에서 흑인 청년이 경찰단속을 피해 도주하다 총격사한 것을 촉발제로 연쇄적인 폭동, 약탈, 방화 사태가 발생하였다. 언론은 정부의 초 긴축정책에 의한 여파가 원인이라고 분석했다. 또 긴축정책을 편 '85년에도 유사한 사태가 발생하였음을 주목하고 있다. 이 소요사태는 소셜네트워크서비스(SNS) 등을 통해 다른 도시빈민, 이민노동자 거주지의 젊은이들에게 퍼지면서 연쇄폭동으로 이어졌다(Box 5-1).

(Box 5-1) 英 '긴축의 비극' 26년 만에 재현되나

— 런던 외곽 빈민가 연쇄폭동… 최근 超긴축정책에 생활고, 주말 7~8건 폭동… 치안 비상 —

[조선일보 2011년 8월 9일 보도]

• 런던 외곽 빈민가 연쇄폭동

발단은 지난 4일 런던 북부의 흑인 밀집지역인 토트넘에서 흑인 마크 더건(29)이 경찰 총격으로 숨지면서다. 그는 총기범죄 단속 중인 경찰의 수색을 거부한 채 택시를 타고 달아나고 있던 것으로 알려졌다. 이를 두고 6일 흑인 300여명이 경찰의 인종차별적 과잉대응으로 더건이 죽었다며 '정의'를 외치는 평화시위를 벌였는데, 경찰이 이 중 10대 소녀를 폭행한 것을 계기로 폭력시위로 발전했다.

500여명으로 불어난 시위대는 경찰차량 2대와 이층버스, 건물 등에 화염병과 돌을 던졌으며 이튿날 새벽 대형상가로 몰려가 유리창을 깨고 물품을 약탈하는 등 전쟁터를 방불케 했다고 BBC 등이 전했다.

이 소요사태는 소셜네트워크서비스(SNS) 등을 통해 다른 도시빈민·이민노동자 거주지 젊은이들에게 퍼지면서 연쇄폭동으로 이어졌다. 7일 오후 런던 북부의 앤필드와 월섬스토, 월섬포레스트, 이슬링턴과 폰더스엔드는 물론 남부의 브릭스턴, 런던 중심의 옥스퍼드 서커스에서도 각각 수십~수백 명의 시위대가 경찰을 폭행하고 상점을 파손·약탈했다.

• '긴축시대의 비극' 재현되나

토트넘에선 지난 1985년에도 인도계 청년 플로이드 자렛이 위조 자동차 납세필증을 붙였다는 이유로 체포된 뒤 경찰이 그의 집을 압수수색하는 과정에서 그의 어머니 신시아 자렛(49)이 심장마비로 숨지자 주민들의 보복시위가 일어나 경찰관 한 명이 숨진 사건이 있었다. 영국 인디펜던트는 정부가 구조적 문제를 바로잡는다며 토트넘에 교육·복지 투자를 했지만 전국 최악의 교육수준과 실업률, 범죄율을 개선할 만큼 충분하지는 못했다고 보도했다.

워싱턴포스트와 타임 등 미국 언론들은 26년 전 '자렛 사건'이 1980년대 마거릿 대처 총리 시절 긴축정책으로 실업수당 지급 등 저소득층 복지 예산이 줄면서 터졌듯, 이번 '더건 사건'도 현 보수당 정권의 긴축정책이 서민층에 직격탄이 되면서 일어난 재앙이라고 해석했다.

그에 앞서 노르웨이의 섬에서 일어난 청소년 캠프 총기난사 사건도 범인이 이민노동자에 대한 문화적, 종교적 반감을 가지고 일으킨 것으로 보도되었다. 사회통합이 어렵고 문화적, 종교적 차이의 극복이 힘든 과제임을 보여 주는 사례이다(Box 5-2).

(Box 5-2) 노르웨이 테러 불러온 北歐 가족 해체

[조선일보 2011년 7월 27일 보도]

북유럽은 최근 세계 분쟁지역에서 양산된 정치망명객을 적극적으로 받아들이면서 이민자의 수가 급속도로 늘었다. 국민 가운데 이민자가 차지하는 비율이 덴마크 8%, 노르웨이 11%, 스웨덴 18%로 빠른 속도로 다문화 사회에 진입하고 있다. 이들 중 다수는 국가가 제공하는 사회통합 프로그램의 일환으로 언어·재취업 교육을 통해 새로운 사회로 진입하는 데 성공하지만, 이질적 사회에 적응하지 못하고 실업 상태에서 살아가는 사람도 상당수이다. 오슬로 동부지역, 코펜하겐 북부지역, 스톡홀름 서북지역은 이민자가 더 많고 일부 지역은 90% 이상이 이민자로 차 있다.

더 큰 문제는 새로운 사회에 적응하지 못한 이민자들이 양산되어 사회적 격리현상이 급속히 진행된다는 점이다. 이들은 전문직 능력이 있어도 언어가 되지 않아 본국인이 꺼리는 낮은 임금의 직종에 종사하거나, 자녀 가정으로 복지혜택을 누리면서 하층민 생활을 하는 경우가 많다. 종교적·문화적 충돌 현상은 또 다른 화약고로 인식된다. 날로 늘어나는 이슬람교도의 수는 기독교인을 능가하거나 버금가는 상황에 이르렀다. 이슬람 성전 건립으로 조용한 마을이 갈등을 빚기도 한다. 실업자 양산, 범죄 증가, 복지비용 증가 등 사회 문제의 원인이 늘어난 이민자에 있다고 보는 극우정당들이 점차 세력을 확대하고 있는 점도 북유럽 사회의 미래를 어둡게 한다.

이번 노르웨이 학살은 이처럼 이민정책과 이민자 사회통합 정책의 실패, 기형적 극우정당의 준동, 소외아동의 정서적 방황을 만들어낸 가족 해체 등이 복합적으로 작용해 빚어진 결과다. 다문화 가정과 이혼가정이 늘어나는 한국에서도 내실 있는 다문화 정책을 펴나가면서 소외아동에 대한 사회적 배려와 관심을 기울일 필요가 있음을 확인하게 된다.

(Box 5-3) "부르카 금지법" 시행 첫날, 곳곳에서 마찰

[The New York Times, 2011년 04월 12일 보도]

공공장소에서 부르카 착용을 금지하는 법률이 유럽 최초로 프랑스에서 월요일부터 시행되었으나 즉각적인 반발이 잇따르고 있다.

프랑스 경찰은 월요일 노트르담성당 앞에서 시위를 벌이던 여성 2명을 체포하였는데, 시위대의 수는 경찰과 취재기자들의 수를 능가하였다.

지난해에 통과된 이 법은 시초부터 논란이 되었는데, 우익과 반이민 정서가 증가하는 상황에서 유럽에서 가장 큰 5-6백만 명 규모의 이슬람 소수집단과 프랑스의 관계에 대해 질문을 제기하고 있다.

며칠 전 프랑스 여당은 이 법의 종교-교육 분리적 철학과 이슬람의 문 제점에 대해 논쟁적인 공개토론을 실시했다. 이 토론은 정부 관료, 종교지도자, 사회당과 극우 국민전선에 이르기까지 광범위하게 비판을 받았다.

프랑스 당국에 의하면 프랑스 내에 2천 명 이하의 여성이 니캅으로 알려진 베일을 착용하고 있으나, 이 금지법은 자유, 평등, 박애를 국가적 신념으로 하며 그 가치를 자랑스러워하는 프랑스에서 한 소수 종교집단의 한 성(性)에게 낙인을 찍고 있다는 비난을 불러일으키고 있다.

또한 이 금지법은 프랑스를 방문하는 외국인에게도 적용된다. 법은 대중교통, 관공서 건물, 개인 사업장, 시장, 거리 등 공공장소에서 얼굴을 가리는 옷차림을 금지하고 있다. 위반자는 150유로(215달러 해당)의 벌금에 처해질 수 있다. 그러나 타인에게 얼굴을 가리도록 강요한 사람은 더 엄격한 처벌을 받게 되는데, 최대 12개월 구금과 3만 유로(42,000달러 이상) 벌금에 처할 수 있으며, 미성년자에게 얼굴을 가리도록 강요했을 때는 금액이 두 배가 된다.

일부 공개토론에서 니캅은 전신을 가리는 부르카와 동일시되었는데, 부르카는 프랑스에서 매우 보기 드물다. 지난 해 새 법을 둘러싼 쟁이 가열되었을 때, 여당 대표 Jean-Fran ois Cop 는 공공 보안을 근거로 "프랑스의 정체성, 가치에 대한 중요한 주장"이라며 새 법을 옹호했다. "부르카는 프랑스에서 환영받지 못한다. 왜냐하면 우리의 가치와 여성의 존엄성에 대해 우리가 가지고 있는 이상에 위배되기 때문이다" 라고 사르코지 대통령은 밝혔다.

프랑스에서는 2011년 8월 ‘부르카 금지법’을 시행하면서 이민자들과의 마찰이 곳곳에서 일어났다. 부르카는 이슬람 여성들이 착용하는 전신을 머리에서부터 뒤집어쓰는 의상이다. 약 6백만 명의 이슬람교도들이 거주하는 프랑스에서는 약 2-3,000명의 무슬림 여성들이 부르카를 착용하고 있다. 과거 프랑스는 히잡, 프랑스 소요사태 등의 문제로 이민자와의 문화적, 종교적, 인종적 마찰이 끊임없이 일어났다. 이는 이민자들의 문화적, 종교적 가치관을 프랑스 당국이 받아들이지 않으면서부터 시작되었다(Box 5-3).

다. 주요내용

OECD에 속하는 많은 나라들이 사회통합과 관련된 법률을 가지고 있다. '90년대 말 이래 이 나라들의 통합정책의 열개는 새 도착자의 이입국 언어와 대상분야에 대한 지식을 향상시키고 그 규모와 범위를 확대하는 것이다. 각국이 사회통합 정책에서 가장 많이 채택하는 수단은 언어이다. 언어가 노동현장에서 뿐 아니라 사회생활에도 필수적이나 다른 언어를 습득하는 것은 쉬운 일이 아니므로 새로운 도착자나 그 가족을 위해 언어훈련 프로그램을 정부차원에서 실시한다. 또는 언어숙련이 비노동이민의 허가조건이 되기도 한다(이탈리아). 언어와 시민교육, 노동과 고용, 국가와 가치, 건강과 사회문제, 문화 간 대화, 주택과 통합을 위해 통합에 관한 국가실행계획도 있다(오스트리아). 특히 장기노동, 영주허가, 또는 시민권 부여를 위해서는 언어구사능력이 많은 나라에서 요구된다. 언어능력 뿐 아니라 문화에 대한 이해, 시민활동 등이 영주허가신청을 위해 요구된다. 네덜란드는 과거에는 강제통합프로그램을 새 도착자에게 시행했으나 ‘10년부터는 Civic Integration Test를 시행하여 불합격자에게는 임시거주허가를 취소할 수 있고 재교육비용의 본인

부담 조건을 시행한다. 이민자 자녀에 대한 통합과 교육도 주요 정책대상이다. 덴마크의 경우 통합법을 개정한 '10. 5 이래 통합대상과 공공통합정책을 확대하여 언어, 덴마크사회와 문화 역사, 노동시장 참가촉진을 위한 훈련과 기타조치를 시행하고 대상도 학생을 포함한 전 이민자로 확대한다. 영주허가 신청을 위해서는 점수제를 적용해 덴마크어와 시민사회에서의 활동을 반영하고 최소 4년 거주 조건도 부과한다. 그 대안으로 Active Cizenship Exam. 이 개발되고 있다. 핀란드는 통합 촉진법을 '11. 9부터 시행할 예정으로 합법적 주거허가자 중 현재 등록된 실업자만을 대상으로 한다. 이 법은 모든 이민자가 거주허가를 받는 즉시 핀란드 사회에 관한 정보, 권리의무에 대한 지식을 습득하고 언어 훈련에 대한 평가와 개인별 맞춤형 통합계획을 1년까지 받을 수 있다. 새 훈련 모델과 노동시장 진입 시도를 지도하고 지역(시) 정부의 통합과정과 재정적 지원이 이루어진다. 스웨덴은 '10. 12부터 새 도착자에 대한 포괄적인 법으로 'Public Employment Service'가 시청에 대한 조정 역할과 새 도착자 노동시장으로의 진입을 도와준다. 그리고 스웨덴에 부모가 있는 15-19세 청년, 인도적 이민자, 가족 등이 대상이 되고 구체적 프로그램은 PES와 이민자가 필요에 의해 공동으로 수립할 수 있다. 참가는 자발적이지만 참가자가 소득의 대부분을 보유할 수 있는 인센티브를 주고 이민 합격자들을 위해 실적에 의한 보너스를 시 정부가 줄 수 있다.

국가들이 주거와 통합정책을 연계시키고 있고 일정수준 이상의 언어숙련이 도착 전후의 비 노동이민에 부과되기 시작했다. 예로 이탈리아는 '10년부터 비 EEA/스위스 국적자의 영주허가 신청은 시민통합시험 통과자에게만 허가한다. 허가 발급을 위해 통합계약이 꼭 필요하게 되고 일정 수준의 이탈리아와 시민사회 가치에 관한 무료 강좌를 강제로 시행하고 있다. 통합 동의서 서명이나 활동 참가약속은 지난 수십 년간

덴마크, 프랑스, 독일, 노르웨이 등에서 이미 시행되어져 왔다.

또한 기존 이민자와 자녀에 대한 통합이 우선순위로 작용하였다. 노동시장, 교육, 보건, 주택 사회보장 등의 통합을 위한 실행계획의 확산되면서 오스트레일리아는 '09년 제1차 통합에 관한 국가실행계획으로 언어+교육, 국가와 가치, 건강+사회문제, 문화 간 대화, 주택+통합의 지역적 차원에서 추진하고 있다. 노르웨이는 '07-'10년 정부 예산 편성에서 이민자와 자녀 통합과 포섭을 위한 행동계획을 제시하였고, '11년 예산, 난민의 지역사회에 빠른 정착, 고용, 유치원 무료교육 등을 시행하였다. 불가리아는 통합을 위한 실행계획으로 '11-'13년의 짧은 범위의 계획을 추진하였다.

그리고 노동시장이 통합정책에 점차 초점을 드러내면서 덴마크에서는 2020계획에 이민자와 후손 통합강화가 주목표 중 하나로 나타났다. 일본은 ‘일본거주 외국인 긴급 지원 대책³⁴⁾’으로 니케이진을 위한 기본정책을 '10. 8부터 시행하였다.

노동시장이 통합정책의 다른 초점화 하고 있다. 덴마크는 2020 계획에서 이민자와 그 후손 통합강화를 주목표의 하나로 제시하고 있다. 일본은 “일본거주 외국인 긴급지원 대책”을 마련하여 실업 외국인의 통합과 재통합을 시도하고 있다. 외국인 다수 거주 지역에 서비스센터를 개설하고 실직 외국인을 위한 언어강좌와 니케이진을 위한 기본정책도 마련하였다('10. 8). 여러 나라에서 저 평가되던 해외취득 자격에 대한 평가 인정을 시작하고 있다.. 독일의 새 통합법에서는 해외자격을 갖춘 이민자들이 인증절차를 밟을 수 있는 법적 권리를 부여 한다. 캐나다는 '09 말부터 Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications를 채택하고 있다.

34) 실업외국인의 통합과 재통합 조치, 외국인 다수 거주 지역에 서비스 센터 개설, 실업외국인을 위한 언어강좌(특히 니케이진)

법률적인 측면에서 통합정책은 시민권이나 영주권 부여로 나타난다. 지난 10여 년간 미국, 캐나다, 영국 등 주요 국가들이 시민권 부여시 언어, 역사, 제도에 관한 지식을 테스트하여 통합 노력을 강화하고 있다. 시민권회수 절차도 네덜란드나 벨기에와 같은 나라에서 추진 중에 있다.

이중국적의 허용도 점차 늘어나고 있다. 룩셈부르크, 리투아니아, 캐나다가 공식적으로 허용하고 있다.

이민자에게 정치활동참가를 허용하는 경향이 늘어나고 있다. 스페인은 송출국과 상호주의로 지방선거의 투표권을 인정하고 있고 집회, 시위, 결사, 노조결성, 파업권을 인정한다. 그리스는 '10년부터 5년 거주요건 충족 시 완전한 지방참정권을 부여하고 룩셈부르크는 타 EU 국민에게 공무원이 되는 자격을 부여한다.

한국에서는 사회통합프로그램(KIIP; Korea Immigration & Integration Program)이 2009년 4월부터 시범운영하여 '11.8 제4차가 진행 중이다. KIIP는 대한민국에 체류하는 이민자가 법무부 장관이 인정하는 소정의 교육과정을 이수하면 국적취득 과정에서 편의를 제공하고 한국 사회에 보다 빨리 적응하도록 지원하는 제도이다. 교육과정은 한국어과정, 한국 사회이해과정으로 구성되며, 사전평가를 통해 개인의 기본소양 능력에 따라 일부과정 및 이수시간 면제·감면 등 차등 적용된다. 구체적인 내용은 이민자가 우리말과 우리문화를 익히도록 함에 따라 국민과의 원활한 의사소통으로 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 재한 외국인에 대한 각종 지원정책을 KIIP로 표준화하고 이를 이수한 이민자에게는 국적취득 필기시험을 면제, 국적취득 심사대기 기간 단축 등 다양한 인센티브를 제공한다. 이민자의 사회적응지수를 측정하여 이민자 지원정책 등에 반영하고 있다.

제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)에서 이민자 유입에 따른 사회적 비용 최소화와 사회갈등 방지를 위한 사회통합정책을 강화한다고 발표했다. 또한 국민들의 다문화에 대한 이해 증진 및 인식개선을 제고하기 위한 노력으로 광고·방송프로그램 등 다양한 다문화 이해 콘텐츠를 보급하였다. 그리고 일반 청소년을 대상으로 다문화청소년에 대한 편견을 해소하고 다양성이 존중되는 건강한 학교문화 형성을 위한 다문화 교육인력 양성 및 학교순회 다문화 이해교육 등을 추진하고 있다. 나아가 질 높은 사회통합을 위해 지자체 공동 사업으로 다문화가족지원센터 운영 및 다문화가족 방문교육, 결혼 이민자 한글교육 등 868.25억의 예산으로 698개 사업을 추진할 계획이다.

앞에서 소개한 바와 같이 독일, 덴마크, 캐나다 등 이민선진국가들은 범국가 차원의 체계적이고 적극적인 사회통합정책 추진을 위하여 이민 관련 법령과 추진체계를 정비하였다. 한국에서도 외국인의 정주화 등에 따른 종교와 문화 충돌, 사회적 빈곤층 전략 등의 부작용을 방지하기 위하여 이민정책 차원의 적극적인 사회통합정책을 추진 중이다.

라. 여론과 이익단체 및 언론의 역할

‘90년대 말 이래 OECD 국가들에 이민유입이 증가하고 다양화되었기 때문에 이민정책이 자주 바뀌면서 이제는 많은 나라들의 정치 어젠다의 주요순위를 차지하게 되었다. 이민정책의 형성은 복잡한 과정을 거치는데 그중에서 여론과 공공토론이 중요한 역할을 담당한다. 경제가 위기상황이거나 경기후퇴 시에는 고용사정이 악화되므로 이민에 대한 여론결정요인을 찾아내는 것이 매우 중요하다. 많은 다양한 그룹들이 왜 그리고 어떻게 이민정책에 영향을 미치는가를 찾아내는 것과 이 사항에 대해 여론을 형성하는 과정을 이해해서 이민자나 이민에게 적대감

이 일어나거나 긴장을 유발시키는 사항에 대해 정책당국이 제대로 대처할 수 있도록 대비시킬 필요가 있기 때문이다.

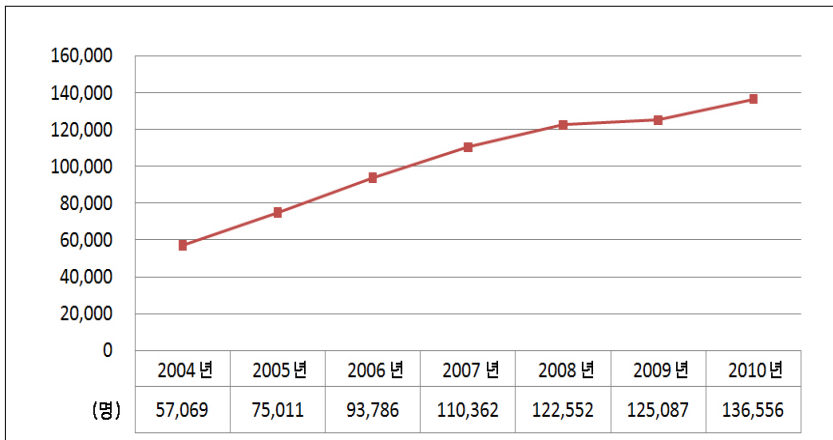
일반적으로 평가하면 이민에 의해 성립된 나라를 제외하면 대부분의 OECD 국가에서의 여론조사 결과는 이민의 경제적, 문화적 영향과 이민을 증가시키려는 정책에 대해 대체적으로 부정적이다(OECD 2010). 물론 여론은 나라별로 이민시스템의 차이, 과거 경험 등에 따라 편차를 나타낸다. 국가내의 개인들도 경제적, 인구적, 문화적, 정치적 이유에 따라 달라진다. 단순한 이론적인 접근으로는 이민에 대한 개인여론 결정요인을 설명할 수 없다. OECD의 조사보고 결과로 나타난 바에 의하면 이민의 경제적 및 문화적 영향이 개인의 여론을 결정하는데 가장 크게 작용한다는 점이다. 이민과 이민정책에 대한 논의는 여전히 언론이 이 문제를 어떻게 다루는가와 몇 가지의 집단신념의 영향을 받는다. 어떤 미디어는 경쟁의 압력 때문에 단순한 측면만을 다루거나 이민문제의 센세이셔널한 면만 보도하는 경향이 있다. 이렇게 하여 과거 이민이나 이민정책의 바람직하지 않은 결과를 부각시켜 편견을 강화하는 면도 있다.

일부 다른 그룹의 국민은 이민에 대해 다른 견해를 가질 수 있는데 이민의 배분적 효과를 인정하는 것 외에도 그들은 문화적 다양성을 존중하기 때문이다. 그래서 이민정책의 개선에 대해 여론의 일치를 바라는 어렵다. 이 맥락에서 계획된 이민정책의 개혁은 이민의 경제적, 사회적, 문화적 영향에 대한 대중의 지식과 이해를 높이는 적극적인 노력이 필요하다. 그 목적달성을 위해서 이민의 규모에 대한 투명성, 최신정보의 제공, 국제 이민통계 비교를 위한 접근절차의 개선이 필요하다. 또 이해관계가 있는 그룹과 근거 있는 연구결과를 토대로 한 정기적이고 공개적인 논의가 필요할 것이다. 이 이슈를 정치적인 목적에 사용하고자 하는 유혹에 빠지지 않도록 분명한 목표와 결의가 필요하다. 국제적 공조와 역사적 유산과 관련한 협력도 동시에 필요하다.

마. 사회통합 정책 및 비용

한국은 지난 20여년에 걸쳐 외국인 유입이 대폭적으로 증가하였다. 1987년에 2백만에 불과했던 외국인 입국자는 2007년 642만 명을 넘어서, 20년 동안 3배가 넘게 증가하였다. 외국인노동자는 1990년대 초반부터 계속 증가하여 현재 575,982명에 달한다. 외국적 동포 또한 점차적으로 증가하는 추세이다. 장기체류외국인은 1995년에 110,028명으로 주민등록 인구의 0.24%에 그쳤는데, 불과 12년만에 7배 가까이 늘어나 장기 체류 외국인이 인구의 1.48%를 차지하게 되었다. 결혼이민자³⁵⁾ 역시 [그림 5-1] 에서 알 수 있듯이 2010년 기준으로 136,556명으로 불과 7년 사이에 2배 이상 증가하였다.

[그림 5-1] 결혼이민자 추이



자료: 통계청

그러므로 꾸준히 증가하는 외국인 체류자의 사회통합, 귀환 정책이 시급한 실정이다. 선진외국의 사례를 통하여 외국에서는 이주민에 대한

35) 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 제한외국인으로 ‘출입국관리법’ 시행령 상 체류자격 F-1-3과 F-2-1을 가진 자를 말한다.

사회통합 정책과 귀환정책을 어떻게 진행하고 있으며, 이에 따른 문제점과 시사점을 살펴보고자 한다.

1) 사회통합 정책

본 장에서의 사회통합 정책은 외국인노동자 중에서 문제가 되고 있는 불법체류자에 대한 사회통합을 중심으로 논의하고자 한다. 불법체류자의 궁극적 사회통합은 이들을 합법화시킴으로서 해당국의 사회로 받아들여지는 것부터 시작한다. 불법체류자의 가족과 자녀 그리고 사회보장 제도에 관한 부분은 앞서 다룬바 있기 때문에 불법체류자에 대한 합법화 조치에 관한 외국의 사례를 알아보려고 한다.

미국은 1986년과 1994년 두 차례에 걸쳐 비정규 이주자의 합법화 조치를 실행하였다. 이 조치를 통해 미국 불법이주자 전체 중 1/3에 이르는 사람들이 비정규신분에서 합법신분으로 전환되었다고 추정된다. 1987년 5월에서 1988년 5월까지 1년의 사면신청 기간 동안 약 3백만 명의 비정규 이주자가 사면신청을 하였고 2백 7십만이 합법화 되었다. 그러나 일부에서는 과도한 서류요구조건과 홍보 부족, 불법신분으로도 이민사회에서 안정된 고용생활을 할 수 있다는 사실 등으로 많은 사람들이 신청하지 않았다고 주장한다. 불법체류자 전반에 대한 이 같은 합법화 이외에 메콩지역·쿠바·하이티·니카라과 등 전쟁 등으로 발생한 집단 난민에 대해 대통령의 제안으로 난민지위 심사 없이 일정기간 동안 입국을 허락받아 거주해 온 사람들에게 대하여 영주권 신청자격을 부여하는 경우도 있다. 2004년 7월 부터 시작된 미국·멕시코 정부의 이주관리를 위한 합동노력사업(CEME)의 노동자초청 시범사업의 경우 수혜대상을 현재 비정규 신분인 멕시코인 에게도 개방함으로써 비정규의 국인 문제에 대한 해결을 꾀하고 있다³⁶⁾.

미국의 이민청은 비정규 이주자들을 도와온 지역사회단체들을 QD

E37)로 지정함으로써 사면에 대한 교육과 홍보를 하고 신청과정을 돕도록 하였다. 이들은 불법이민자들의 신뢰를 얻어 정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 이 단체들의 역할이 크다고 판단하였기 때문이다. 하지만 지역사회단체들이 합법화 집행기관의 일부가 되면서 1984년 IRCA법에 대한 이들 단체의 부정적 시각이 집행과정을 방해하는 요인이 되기도 하였으며, 사면신청을 받기 전 이 단체들이 이민국과 미 의회에 제출한 요구사항과 제안이 정책에 반영되지 않음에 따라 이민국에 대한 불신이 커지기도 하였다³⁸⁾.

또한 미국의 이민국은 신원을 숨기며 살아온 불법이주자들에게 과도한 양의 서류를 요구하였다. 고용주들은 미국에서의 거주를 증명하는 진술서를 작성해 주면서 터무니없는 요금을 요구하기도 하였으며 거주 증명을 할 수 없는 많은 불법이주자들이 허위문서를 만들기도 하였다³⁹⁾. 또한 사면신청요금을 지불하지 못하는 경우도 많았고, 많은 사면 대상자들이 가족이나 친지의 추방, 가족과의 강제이별의 가능성을 고려해 사면신청을 하지 못했고 비정규 신분으로서 받을 수 있었던 사회보장 이익을 잃을 수 있는 점도 고려하였다⁴⁰⁾.

프랑스의 경우 전체 인구 약 5천 8백만 명 중 약 6.5%인 3백6십만 정도가 외국인이며 그 숫자는 '80년대 이후 대체로 유지되고 있다. 1981년에 실시된 합법화 제도에 13만 2천명이 신청을 하였고, 1997년 합법화 조치에는 12만 8천명이 합법화 신청을 하여 약 9만 명 정도가 합법화되었다⁴¹⁾.

이탈리아는 1986년 · 1990년 · 1995년 · 1998년 등 총 4회에 걸쳐 불

36) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, pp.61~65.

37) (Qualified Designated Entities, QDEs)

38) Arp and Baver(1994), p.427.

39) Ibid, p.43.

40) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, pp.66~71.

41) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, p.40.

법체류 외국인에 대한 합법화조치를 실시하였다. 1986년 실시된 첫 번째 합법화조치 당시에 불법취업 외국인 중 업주가 합법화를 원하는 불법체류 외국인에 대하여 합법화를 할 예정이었으나 결국 구직자까지 포함하게 되었으며, 약 12만 정도가 합법화되었다. 1990년 합법화시 이주자들은 자신들이 1989년 말 이전부터 이탈리아에 거주하였다는 것만 입증하면 되었다. 약 22만 명이 합법화되었으며 그 중 2만 명이 봉급생활자, 만 3천명이 자영업자, 그리고 나머지 18만 명이 구직자였다. 그러나 이 같은 합법화로 인하여 신규 불법 체류자들이 합법화조치를 기대하고 밀입국하면서 다시 불법체류 외국인이 증가하게 되었다. 그래서 1995년 합법화는 요건을 까다롭게 적용하여 신청자 수가 줄었다⁴²⁾. 하지만 전체 합계는 증가하였다(Reyneri, 2000, p.3.). 이를 통해 합법화 조치로 외국인노동자들의 기대를 부추기면서 불법입국 전체수가 늘었다는 것을 예상할 수 있다. 네 번째 합법화는 '95년의 기준을 유지하였으며 총 25만 명이 신청하였다.

합법화 조치의 효과에 대한 다양한 의견이 제시되고 있으나, 일반적으로 장기적 관점에서 불법체류자가 해당국 이주관리제도에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보는 견해도 있다⁴³⁾. 그러므로 합법화 과정에서 정부차원의 공식적 행정 체제와 사회단체와 같은 민간 차원의 역할을 함께 구축하면서 관리할 필요가 있다. 정부차원에서 제도적인 틀을 정립하고 외국인의 입장을 대변할 수 있는 사회단체가 이를 도와 적극적인 참여를 유도할 수 있기 때문이다. 또한 합법화 조치로 인해 발생하는 추가적인 불법입국을 방지하기 위한 정책 마련과 거시적인 관점에서 이를 관리할 수 있는 이주전문단체(이주관리사)를 양성하여야 할 것이라는 제안도 나와 있다.

42) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, pp.38~39. 요약

43) 고현웅(2004), 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, p.315.

불법체류자의 합법화와는 다른 차원으로 합법신분인 외국인의 사회통합 정책을 펼친 최근의 독일 정책도 있다. 독일에서는 메르켈 총리와 볼프 대통령의다문화 정책을 통한 이민자들의 사회통합에 대해 부정적인 견해를 피력하고, 이민자의 사회통합을 위한 대책마련을 촉구하는 정치인이 늘고 있다. 일부 정치인은 강경한 발언도 서슴지 않고 있다. 재무장관 볼프강 쇼이블(Wolfgang Schäuble)은 2011년 3월 18일 영국 가디언(Guardian)지와의 인터뷰에서, “1960년대 경제발전을 위해 외국인 초청노동자(Gastarbeiter)를 들여 올 때 너무 많은 수의 근로자를 터키에서 들여오는 실수를 했다.”, “터키에서 인건비가 싼 비숙련 노동자가 왔기 때문에 독일에서 수십 년을 살아도 독일어를 하지 못한다.”, “이민자 2세는 자동적으로 사회에 통합(Integration)하리라 예상했는데 이민 3세에 이르러서도 통합문제가 해결되지 않고 오히려 심화되고 있다.”라며, 터키 이민자에 대한 강경발언을 하여 독일 다문화 논쟁에 또 다른 불씨를 제공한 바 있다. 이러한 사회 분위기 속에서 독일정부는 이민자의 성공적인 사회통합을 위해 2010년 10월 20일 ‘사회통합강좌(Intergrationskurs)’ 이수를 보다 엄격히 관리하는 법안을 의결했으며, 10여일 후인 11월 3일 열린 ‘통합정상회담(Integrationsgipfel)’에서도 구체적인 ‘행동계획(Aktionsplan)’을 통해 사회통합강좌 이수를 다시 한번 강조하였다⁴⁴⁾. 독일 사회통합강좌는 그 목적이 언어능력 향상에 있으며 이민자가 독일어를 배우고 독일사회에 대한 기본적인 지식을 습득하기 위한 강좌이다. 그리고 독일 이민법에 근거하여 연방 정부가 보조금을 지원한다. 이처럼 독일은 사회통합강좌를 의무화 하면서 강좌를 이수하지 않은 이민자에게 제재를 가하는 사회통합 정책을 펼쳤다.

44) 권남희(2011), 독일의 사회통합강좌(Integrationkurs)에 대한 고찰, 이민정책연구원, p.20.

2) 사회통합 비용

외국인노동자의 유입은 비용과 편익을 수반하며 이러한 비용과 편익의 규모는 대부분 외국인력 활용정책을 어떻게 운영하는가에 달려있다. 따라서 외국인력 유입에 따른 비용을 최소화 하고 편익을 극대화하기 위한 지속적인 제도 개선이 요구된다. 외국인력을 도입하는 국가들의 공통적인 특징은 가급적 고급인력을 선별·도입하여 경제사회적 효과를 극대화하며, 저숙련 외국인력에 대해서는 국내 노동시장을 교란하지 않도록 일정기간 이후에는 반드시 귀국하도록 하여 사회적 비용을 최소화 하는 차별화된 정책을 갖고 있다⁴⁵⁾.

독일은 실업수당, 생활보호, 범죄 등의 장기적 사회비용 증가에 대비하기 위해 사회통합 정책의 필요성을 인식하고 사회통합정책의 중심은 어학능력 향상이었다.

사회통합 문제에 대처하기 위해서는 각국이 막대한 비용을 들이고 있다. 이와 관련해서는, 그러한 비용을 들여도 외국인 근로자를 받아들이는 메리트가 크다고 하는 의견도 있고 그러한 비용이 드는 문제를 일으킨 외국인 근로자의 수용정책은 실패라고 말하는 의견도 있다. 이와 같이 사회통합에서 본 수용정책의 평가가 일관된 것은 아니지만 유럽의 경험을 보면, 우리나라가 유럽 선진국과 같이 많은 외국인 근로자를 받아들인다고 하면 적어도 외국인의 수용에 대한 어느 정도의 시간을 가지는 것이 필요하며 수용은 반드시 사회통합의 문제가 일어나고 그 해결에는 막대한 비용이 드는 것을 인식해 둘 필요가 있을 것이다⁴⁶⁾. 이처럼 외국인노동자의 사회통합과 이들에 의한 사회문제를 해결하기 위해서는 많은 시간과 비용이 드는 것으로 밝혀졌다.

45) 유경준(2009), 외국인력의 현황과 정책과제, 한국개발연구원, pp.8~19.

46) 유경준(2009), 외국인력의 현황과 정책과제, 한국개발연구원, p.75.

임동임(2006)의 연구를 종합해 보면 외국인노동자의 사회통합에 막대한 비용이들어가고 외국인의 임금수준은 내국인에 비해 큰 차이가 없는 것으로 나타났다⁴⁷⁾. 저임금과 한시적인 노동력 부족으로 불러들인 외국인노동자가 내국인과 비슷한 수준의 임금을 받고 또한 외국인노동자의 사회통합 문제를 해결하기 위한 막대한 비용을 들이는 것이다. 그렇다면 어떠한 정책적 방향이 국가적으로 손실·이익을 가져올 수 있는가를 생각해볼 필요가 있다. 그러므로 외국인노동자를 도입함으로써 얻게 되는 국가적 이익과 그에 수반되는 사회통합 비용지출을 놓고 손익이 계산되어야 하겠고 결과를 바탕으로 외국인노동자를 도입하는 정책과 사회통합 정책에 대한 지속적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 다만 이주노동력의 유입이 노동시장에서의 임금수준 때문만이 아니라 공급부족에 의한 불가피한 측면도 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

3) 귀환 정책

외국의 귀환 정책으로는 강제퇴거와 자발적 귀환으로 구분할 수 있다. 이는 대부분 불법체류자와 저숙련 외국인노동자를 겨냥한 정책으로 줄어들지 않는 밀입국과 불법체류자에 대한 강경책인 강제퇴거 그리고 저숙련 외국인노동자로 인한 사회적 문제를 방지하기 위한 자발적 귀환이 지원된다. 선행연구를 바탕으로 귀환 정책인 강제퇴거와 자발적 귀환이 어떻게 이루어지고 있는지 외국사례를 살펴보겠다.

다음 <표 5-2> 는 고현웅(2004) 연구를 바탕으로 주요 3개국의 불법체류자에 대한 강제퇴거와 자발적 귀환을 각국마다 어떻게 지원하는지를 정리한 표이다.

47) 이동임 외(2006), 외국인 근로자 고용과 숙련수요, 한국직업능력개발원

〈표 5-2〉 각국의 강제퇴거와 자발적 귀환

구분	강제퇴거	자발적 귀환
나 미	●대상 난민 신청을 한 신청자 중 난민인정 사항에 현저히 해당하지 않는 난민 신청 기각자가 정해진 기간 내 출국하지 않는 자 ●담당기관 연방내무부, 각 주 정부 및 정부 경찰, 국경경찰, 외국인 사무소 ●구금 퇴거명령 발급이전에 특정 외국인의 퇴거집행이 구금을 통해 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다고 판단되어질 때 구금이 시행될 수 있으나, 법원의 허가가 필요하며 구금기간도 6 주를 넘길 수 없음	●독일은 자발적 귀환에 있어 긴 역사를 가지고 있으며 IOM과 협력하여 1979년부터 난민의 귀환과 이주 프로그램(REAG)을 시작한 이래 54만 6천명이 본국으로 자발적으로 귀환하도록 지원하는 등 유럽에서 가장 지속적이고 성공적인 프로그램으로 운영 ●지원 REAG 프로그램이 해를 더해 가면서 귀환을 유지하기 위한 재통합 보조프로그램의 필요성이 증대하여 정부보조 송환프로그램(GARP)를 통해 특정국가로 귀환하는 자발적 귀환자를 위한 추가지원을 제공
미 국	●대상 불법체류자 입국하는 외국인의 지문, 사진, 그리고 특정 국적자에 대한 특별 재등록(specialre-registration)등을 요구하는데, 이 법을 어긴 외국인도 NCIC에 등록이 되어 퇴거 대상자가 됨 ●담당기관 퇴거대상 불법체류 외국인에 대한 구금 및 퇴거는 국토안보성 이주 및 세과 집행국 산하 구금 및 퇴거관리과(ODR)에서 실시. 불법체류 외국인에 대한 실질적인 퇴거결정은 법무부 산하 이민 검사행정 총괄실(EOIR)내 지역재판소재판에서 내리며, 이에 대한 항소는 EOIR내 이민 항소 위원회(BIA) 에서 이루짐 ●구금 구금시설로 전국에 8개의 서비스 프로세싱 센터(Service Processing Centers)와 7개의 계약 시설을 두고 있고 구금자들의 건강관리는 보건복지부에서 책임	●강제적 퇴거에 소비되는 자원과 집행기관의 업무부담을 줄이기 위한 제도로 퇴거대상자가 불법으로 입국하려 했다는 사실을 인정하고 법정 소환 및 발언기회 선택권을 포기하면, 이민판사는 퇴거대상자에게 자발적으로 귀환할 수 있는 기간 120일을 허락 ●이 기간동안 출국하지 않는 자에게는 10년 동안 자발적 귀환, 지위조정(adjustment of stats), 퇴거명령 취소(cancellation of removal) 등의 자격이 부여되지 않고, 또한 USD \$1,000에서 \$5,000에 이르는 벌금이 부여 됨 ●퇴거절차가 결정된 후인 경우 자발적 퇴거기간이 120일 대신 60일만 주워지고 US\$500의 보증금을 5일 안에 지불하지 않는 경우 자발적 귀환이 취소되며 다른 퇴거절차가 집행 됨

구분	강제퇴거	자발적 귀환
프랑스	●프랑스 난민과 무국적인 보호사무소(OFPRA)에서 난민신청에 대한 일차적 사정이 이루어지며 이 결과에 대해 난민상소위원회에 항소할 수 있고 여기서 기각된 사건에 대하여 새로운 사실이나 증거가 제시될 경우 고등법원에서 사건이 재심사 됨 ●대상 체류허가 및 난민신청 기각시 1개월 이내 자발적으로 퇴거를 요청(invitation)하며 이 기간이 만료되면 추방 및 퇴거명령이 내려지고 즉시 시행됨 ●통계 1997년 전체 퇴거명령의 28%가 시행되었고 1998년에는 20%로 감소 정부의 퇴거시행비용 증가를 위한 노력에도 불구하고 2002년 현재 여전히 20% 이하에 머물고 있음	●프랑스법은 재적응을 위한 공공보조, 프랑스 출국 권유, 인도적 본국 송환, 지방발전 · 이주 프로그램 등 외국인을 대상으로 네 종류의 자발적 귀환근거를 제공 ●프랑스는 정부기구인 국제이주인 사무소(OMI, IOM과는 별개의 기관임)를 통하여 자발적 귀환을 지원하고 있으며 난민신청이 기각되고 프랑스 출국 권유서가 발급될 경우 자발적 귀환 정보가 제공

자료 : 고현웅(2004) 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부자료 재정리

독일, 미국, 프랑스에서 이민은 역사상 중요한 부분이었으나 현재 국가적 차원의 안보문제에 관심이 집중되면서 이러한 시선이 불법체류자를 향하고 있다. <표 5-2>를 통해 알 수 있듯이 각 국은 불법체류자에 대한 효과적이고 신속한 퇴거정책의 수립 및 실행을 위해 노력하고 있다. 또한 귀환 정책의 하나로 자발적 본국귀환을 지원하고 있다. 이들 정부에 있어 불법체류자의 강제 퇴거 시 일어나는 정치적·경제적 비용 등을 고려할 때 자발적 본국귀환 프로그램이 오히려 저렴하고 인권을 보장하면서 불법체류자 문제를 해결하는 대안으로의 기능을 하고 있는 것이다.

지난 25년 동안 자발적 본국 귀환지원프로그램을 실시했던 독일의 경우 과거 10년간 190만명이 넘는 이주자가 본국으로 귀환하였다. 미국의 경우도 멕시코 출신으로 국경을 넘다가 적발된 불법이주민에 대해

본국귀환 지원을 제공하고 있다. 이와는 다소 다른 맥락이지만, 많은 나라에서 불법체류자 또는 난민신청 거부자에 대해 귀국준비 기간을 부여하는 경우가 있다. 미국의 경우 퇴거대상자가 불법입국 사실을 인정할 경우 이민판사의 재량으로 자발적으로 귀환 할 수 있는 기간을 120일간 허락할 수 있다. 대부분의 유럽국가에서도 불법체류자에 대해 귀국을 준비하는 기간을 제공하고 있다⁴⁸⁾.

최근 미국의 경우 이러한 정부 차원의 귀환정책과 상관없이 불법이민자 수가 줄어들고 있다. 뉴욕타임스(NYT)는 미국에서 불법 체류하며 돈을 버는 것보다 멕시코에서 일자리를 찾는 게 수월해져 멕시코인 불법 체류자가 빠르게 줄고 있다고 보도했다(2011.07.06.보도). 멕시코인은 미국의 불법 체류자 중 60%를 차지한다. 민간 연구기관인 '퓨 히스패닉연구소' 조사 결과 지난해 멕시코에서 미국으로 이주해 정착한 장기 불법 체류자는 약 10만명으로 2000~2004년 연평균(52만5000명)의 5분의 1 수준으로 급감했다. 프린스턴대 사회학과 더글러스 메시 교수는 "2009년 미국에서 멕시코로 빠져나가는 사람 수가 미국에 들어오는 멕시코인 수를 추월하기 시작했다"고 말했다. 불법으로 국경을 넘다 미국경수비대에 체포된 멕시코인은 2000년 163만7,000명에서 2008년 61만3,000명으로 떨어졌다⁴⁹⁾. 이러한 미국의 경우는 취업을 위해 미국으로 넘어오는 이민자(합법·불법 입국) 수를 줄일 뿐만 아니라 불법체류자의 수도 같이 줄어드는 효과를 나타냈다. 정부 차원의 귀환 정책의 목적이 불법이민자 수와 사회적 문제, 사회비용을 줄이는 것이라면 이러한 미국의 사례를 통해 시사점을 찾을 수 있다.

최근 언론 보도에 의하면 앞서 미국의 사례와 비슷한 현상이 국내에서도 일어나고 있다. 이민자가 크게 줄면서 통계가 작성된 지 반세기 만

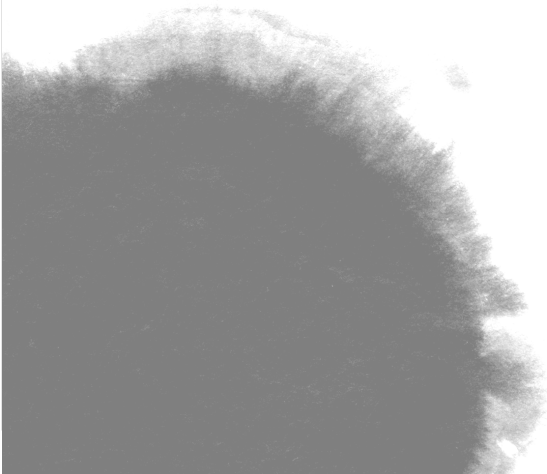
48) 고현웅(2004) 주요국가 이민정책 비교연구, 법무부, pp.301~304.

49) 조선일보 2011.07.08.보도("일자리 없는 미국에 뭐하러 가" 멕시코인 불법이민 점점 줄어)

에 연 1000명 이하로 떨어졌다. 외국에 살던 한국인들의 ‘역귀국’도 급증하는 추세다. 이 같은 경우는 정부의 귀환 정책과 같은 효과를 내면서 오히려 정부의 지원금, 사회적 마찰과 같은 부작용을 발생시키지 않고 외국인들을 자연스럽게 본국으로 귀환 시키는 현상이다. 외교부에 따르면 이 같은 현상은 경제적인 영향으로 분석되는데 이처럼 경제 변화에 따른 노동수요의 변화 등과 같은 이민의 경제적 영향 및 정책은 다음 장에서 자세히 다루도록 한다.

06

한국의 이주민 현황 및 이주정책 변화



제6장 한국의 이주민의 현황 및 이주정책 변화

1. 외국인노동자의 체류현황 및 특성

2010년 말 기준 국내 체류외국인은 1,261,415명으로 2009년 대비 8%(92,938명)이 증가하였다. 국내 일자리 수요증가에 따라 비전문취업의 수가 증가하였으며, 외국인 유학생 및 전문인력도 꾸준히 증가하고 있다. 특히 중국 및 구소련지역 동포에 대한 재외동포 자격 및 영주 자격부여 대상 확대 등으로 인하여 재외동포(68%), 영주(10.3%) 자격의 수가 큰 폭으로 증가하였다⁵⁰⁾. <표 6-1> 을 통해 최근 5년의 인구추이를 보면 국내 인구가 증가보다 체류외국인의 증가 속도가 더 빠르다는 것을 알 수 있다.

〈표 6-1〉 인구대비 체류외국인 현황

(단위 : 명, %)

구분 \ 연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
체류외국인	910,149	1,066,273	1,158,866	1,168,477	1,261,415
인구	48,991,779	49,268,928	49,540,367	49,773,145	50,515,666
인구대비 체류외국인	1.86%	2.16%	2.34%	2.35%	2.50%

자료 : 2010 출입국외국인정책 통계연보

※ 인구는 통계청(KOSIS)의 “주민등록인구통계” 자료를 인용하였음.

50) 2010 출입국외국인정책 통계연보, p.264.

취업자격별 체류외국인 현황을 보면 글로벌 우수인재 유치정책의 지속적인 시행에 따라 5년 동안 단기취업(C-4)과 예술행(E-6)을 제외한 대부분의 전문인력이 증가하였다. 단순 기능인력 또한 비전문취업(E-9) 신규인력 수가 크게 늘어남에 따라 2005년에 비해 증가하였다. 하지만 전문인력에 비해 단순기능인력의 불법체류자 수가 크게 나타났다. 2010년을 기준으로 전문인력의 불법체류율은 6.2%인데 반해 단순기능인력의 불법체류율은 9.4%를 기록하였다.

〈표 6-2〉 취업자격 체류외국인 자격별 현황

(단위 : 명)

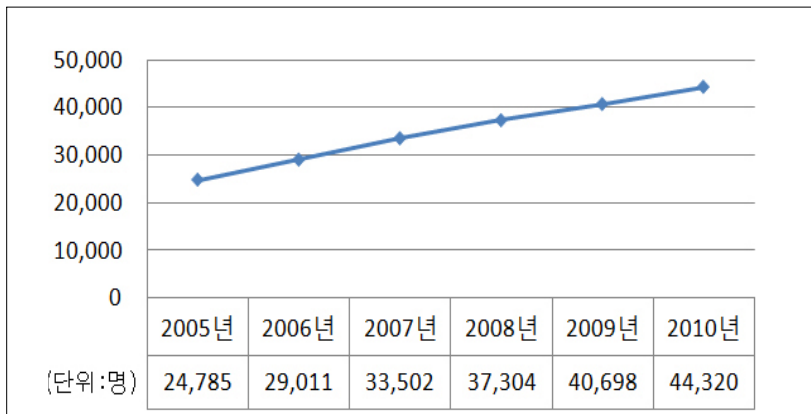
구 분		총계		합법체류자		불법체류자	
		2005	2010	2005	2010	2005	2010
총 계		185,047	557,941	78,489	506,876	60,280	51,065
전문 인력	소 계	24,343	44,320	24,135	41,574	1,634	2,746
	단 기 취 업(C-4)	984	712	729	466	255	246
	교 수(E-1)	1,094	2,266	1,090	2,261	4	5
	회 화 지 도(E-2)	12,439	23,317	12,301	23,222	138	95
	연구(E-3)	1,765	2,324	1,738	2,311	27	13
	기 술 지 도(E-4)	199	233	194	230	5	3
	전 문 직 업(E-5)	303	594	290	572	13	22
	예 술 행 행(E-6)	4,452	4,162	3,371	2,725	1,081	1,437
	특 정 활 동(E-7)	4,533	10,712	4,422	9,787	111	925
단순 기능 인력	소 계	160,704	513,621	54,354	465,302	58,646	48,319
	비전문취업(E-9)	113,000	220,319	54,354	177,546	58,646	42,773
	선 원 취 업(E-10)	101,231	6,716	-	5,094	-	1,622
	방 문 취 업(H-2) ('07년 이후 실시)	-	286,586	-	282,662	-	3,924

자료 : 2010 출입국외국인정책 통계연보

국가 간, 지역 간 자유무역협정(FTA)과 글로벌화의 가속화로 국가 간 물품 및 서비스의 이동이 용이해 짐에 따라 결과적으로 국가 간 이

민도 증가하고 있는 추세다. 특히 정보·지식의 시대에서는 상품 보다는 서비스, 지식, 아이디어에 대한 투자가 증가하고 Human Capital과 이들과의 네트워크가 기업의 승패를 좌우하는 Human Resource Economy 시대가 도래 하였다⁵¹⁾. 이에 따라 국내 외국인의 전문인력도 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 연도별 전문인력의 증가 추세를 살펴보면 일정하게 증가하고 있지만 단순기능인력은 2005년 이후 지속적으로 증가세를 보이다가 2008년 이후 답보상태를 보이고 있다. 그러나 단순기능인력은 ‘10년 현재 전체대비 92%에 육박하는 반면 전문인력은 꾸준히 증가에도 불구하고 전체노동자의 약 8%에 이르고 있다. 아직까지 전체 외국인노동자에 비해 전문인력이 차지하는 비율이 낮기 때문에 증가율만을 놓고 비교하기에는 다소 무리가 있다. 추세로서 양자를 비교해 보면 ’08년 까지는 전문인력 증가에 비해 단순기능인력의 증가세가 높았으나 ’08년 이후는 단순기능인력은 증가하지 않으나 전문인력은 꾸준히 증가하는 모습이다.

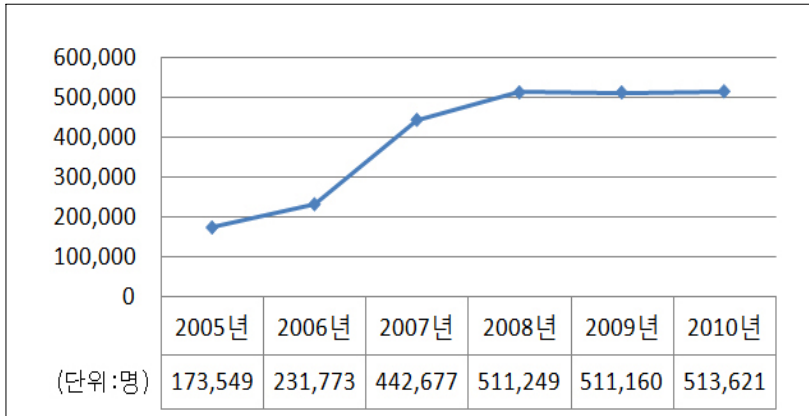
〔그림 6-1〕 연도별 전문인력 증가 추세



자료 : 출입국외국인정책

51) 이희범(2006), 글로벌 인재의 이동현황과 각국의 유치 전략, 한국무역협회 무역연구소, p.1.

[그림 6-2] 연도별 단순기능인력 증가 추세



자료 : 출입국외국인정책본부

체류외국인 중에서도 현재 우리나라에서 관심을 가져야 할 대상은 장기체류외국인과 결혼이민자이다. 장기체류외국인은 대부분 외국인노동자, 유학생, 투자자 등 수년 간 우리나라에 머물 사람들이다⁵²⁾. 1995년에 외국인 장기체류자는 110,028명으로 주민등록인구의 0.24%에 그쳤는데, 불과 15년 만에 10배 가까이 늘어나 장기 체류 외국인이 주민등록인구 5,052만 명의 2%를 차지하게 되었다. 아직까지 전 인구에서 외국인 장기 체류자가 차지하는 비중은 매우 낮지만, 그 증가 속도가 무척 빠른 실정이다. 결혼이민자의 경우 2004년 57,069명에서 2010년 현재 136,556명으로 불과 6년 사이에 3배 가까이 증가하였다.

체류기간별로 보면 장기체류 외국인들은 한국에 오랜 기간 머물면서 한국의 고용에 따른 생산활동 및 소비경제에 이바지하고, 세금을 납부하며, 우리 사회의 문화적 정치적 발전에 참여하게 된다. 결혼이민자는 한국인과의 결혼 및 자녀 출산으로 인구증가에 기여하면서 생활기반을 대한민국에 마련하는 경우가 많다. 그러나 합법이민자의 10%에 육박하

52) 차용호(2008), 다문화 사회통합프로그램 이수제 개관, 법무부.

는 불법체류자에 대한 사회보장, 인권 등의 문제점과 장기체류자와 그 자녀에 대한 사회통합의 과제가 남기 때문에 정책의 방향과 내용이 문제가 될 수밖에 없다.

2. 한국 이민정책의 변천

한국은 1980년대 후반부터 외국인노동자 유입이 시작되었다고 할 수 있다. 당시 한국의 고도경제성장으로 인한 인력난이 외국인노동자를 대거 필요로 하였고 이민 송출국에서 이민 유입국으로 변모하게 되었다.

이후 이민정책은 1993년 말 외국인산업연수생제도의 채택, 1995년 이후 고용허가제로의 변화, 2004년 고용허가제와 2007년 방문취업제 및 재한외국인처우기본법의 시행으로 대표되는 큰 변화를 겪었다.

‘International Migration Outlook 2011’ OECD 보고에 따르면 한국으로의 장기적인 유입은 2009년 243,000명으로 2008년 대비 약 22% 감소하였다. 가족이민도 2009년에 21,500명으로 2008년 33,000명에 비해 다소 감소를 나타냈다. 또한 임시노동이주는 2009년 21,500명으로 2008년에 비해 약 33% 감소하였고, 최고치를 기록한 2007년에 비해서는 44%가 감소하였다. 2009년 외국인의 수는 총 인구의 2.35%이며 이 중 절반은 비숙련 노동자이다. 그리고 이들 노동자의 대부분은 중국, 조선족, 러시아인으로 구성되어 있다.

2009년 연수생과 유학생은 각각 11,300명, 15,800명이 유입되었는데 2008년에 비해 유학생의 수는 증가한 반면 연수생의 수는 18%가 감소하였다. 유학생의 수는 2005년 24,800명에서 2009년 81,000명으로 약 3배의 증가를 보였다. 전문인력 외국인노동자 또한 25,800명에서 41,000명으로 증가하였지만 비숙련 노동자는 175,000명에서 51,100명으로 감소하였다.

불법체류 외국인 수는 2009년 178,000명으로 전체 외국인의 약 15%인데 이는 지난 10년 동안 약 11% 감소한 수치이다. 이 기간 동안 고용주의 정상적인 임금지급 및 근로조건과 저숙련 노동자를 위한 고용허가제가 도입이 되었는데 불법노동자의 감소 현상이 이러한 정책적 변화에 영향을 받았기 때문이다.

결혼이민은 2009년 12월 현재 약 125,000명으로 2008년에 비해 다소 증가하였다. 이들의 대부분은 여성으로 중국(53%), 베트남(24%), 필리핀(5%), 일본(4%) 사람들로 집계되고 있다. 한 가지 특징적인 현상은 일본이 제 4위 국가라는 점이다.

한국의 이민관련 통계와 이민관련 정책과 경제사회적 변화는 표에 정리되어 있다. 표의 관련 해설과 내용은 바로 뒤에 수록되어 있다. 연대별, 사안별로 정리되어 있으므로 사전적 이용이 가능하다.

〈표 6-3〉 이민의 흐름과 누계의 최근 추세(한국)

이민 흐름 (외국인)	2000	2005	2008	2009	평균		인원(천명)																						
					2000-04	2005-09	2009																						
1,000명 당																													
유입	3.9	5.5	6.4	5.0	3.8	6.0	242.8																						
유출	1.9	5.5	4.4	4.8	2.6	4.4	236.4																						
유형별 이주 흐름 (외국인) 기초통계	단위: 천명		단위: %		외국인 유입의 상위 10개국(%) <table><caption>외국인 유입의 상위 10개국(%)</caption><thead><tr><th>국명</th><th>2009 (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>중국</td><td>45</td></tr><tr><td>미국</td><td>10</td></tr><tr><td>베트남</td><td>8</td></tr><tr><td>필리핀</td><td>5</td></tr><tr><td>캐나다</td><td>3</td></tr><tr><td>일본</td><td>2</td></tr><tr><td>타이완</td><td>2</td></tr><tr><td>몽골</td><td>1</td></tr><tr><td>우즈베키스탄</td><td>1</td></tr><tr><td>인도네시아</td><td>1</td></tr></tbody></table>			국명	2009 (%)	중국	45	미국	10	베트남	8	필리핀	5	캐나다	3	일본	2	타이완	2	몽골	1	우즈베키스탄	1	인도네시아	1
	국명	2009 (%)																											
중국	45																												
미국	10																												
베트남	8																												
필리핀	5																												
캐나다	3																												
일본	2																												
타이완	2																												
몽골	1																												
우즈베키스탄	1																												
인도네시아	1																												
2008	2009	2008	2009																										
노동	157.6	104.1	81.0	74.9																									
가족 이민	32.8	29.8	16.8	21.4																									
인도적	0.0	0.1	0.0	0.1																									
자유이동	..	..	..	..																									
기타	4.2	5.1	2.2	3.6																									
합계	194.7	139.0	100.0	100.0																									
일시적 이민	2005	2008	2009	평균																									
				2005-09																									
유학생	9.0	15.1	15.8	13.6																									
여행객	4.4	13.6	11.4	10.4																									
워킹 홀리데이	0.3	0.3	0.3	0.3																									
계절노동	..	..	..	..																									
회사 내 이동	8.4	..	..	8.4																									
기타 임시 이민	24.7	32.6	27.2	30.7																									

난민 유입	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	324
인구증가구성	2000	2005	2008	2009	평균		인원 (‘000)
					2000-04	2005-09	2009
1,000명 당							
합계	..	..	..	..	..	..	..
자연적 증가	..	..	..	..	..	..	..
순인구 이동	..	..	..	..	..	..	..
누적 이민	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
전체 인구 대비(%)							
외국 태생 인구	..	..	..	..	..	..	..
외국인 인구	0.4	1.1	1.8	1.9	0.7	1.6	921
귀화	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
외국인구 대비(%)	0.9	0.8	0.6	0.7	0.9	0.7	14,785
노동시장 결과	2000	2005	2008	2009	평균		
					2000-04	2005-09	
고용/인구 비율							
현지태생 남자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 남자	..	..	..	..	..	..	
현지태생 여자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 여자	..	..	..	..	..	..	
실업률							
현지태생 남자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 남자	..	..	..	..	..	..	
현지태생 여자	..	..	..	..	..	..	
외국태생 여자	..	..	..	..	..	..	
거시경제 지표	2000	2005	2008	2009	평균		인원
					2000-04	2005-09	2009
실질 GDP	8.8	4.0	2.3	0.2	5.5	3.3	
GDP/인당 (USD수준)	7.9	3.7	2.0	-0.1	4.8	3.0	23,407
노동력의 고용 비율	4.3	1.3	0.6	-0.3	2.2	0.8	23,506
실업률	4.4	3.7	3.2	3.6	3.8	3.4	

자료: International Migration Outlook 2011

〈표 6-4〉 한국 이민정책의 변천과정

구분	1950	1960	1970
역사	'50~'53' 6.25전쟁	'60 4.19혁명 '61.5.16혁명	'71제1차 석유 파동
		'64~'73 월남파병	'79제2차 석유 파동
			'70~'80 중동 건설 붐
정책		'60초 독일로의 광부와 간호사 파견(이주시작)	중동으로의 대규모 노동이주
		'62해외이주법	
		'65 미국의 이민법 개정 아시아로부터의 이민을 받아들이기 시작. 미국 등으로의 영주이민 물결 확대(B6, p.5)	
외국인 근로자			
전체 외국인			'76 해외로 영주이민자수 4만 6천명
사회통합			
경제			

〈표 6-4〉의 계속

구분	1980	1990	2000~현재
역사	80년대 후반 고도의 경제성장으로 인력난 부족	'91UN가입 '97IMF 경제(외환)위기	'00 '중반 사회통합정책'
	80년대 후반 불법취업확대		'06 이민정책변화 배경
	80'민주화 운동 88'88서울올림픽 80'후반 이민송출국에서 이민 유입국으로 변모	90'초반 '외국인력정책'의 수립을 위해 고심	
정책		'91해외투자기업연수생제 도	'00 연수취업제도 '00 첨단기술 외국인력 적극 유치 지원
	'80후반 외국근로자 도입 필요성 제기	'92자진신고 유도 '93외국인 산업연수생제도 '97해외이주법, 재외동포재단법	'01서비스분양취업관리제 시행방안 '02취업기간확대 '02취업관리제 외국국적 동포 서비스업 취업 허용
	'87저숙련외국인력이 취업을 목적으로 본격적인 유입 산업기술연수생제 ('87~'94)	'97연수취업제 전환발표 '98국외취업활성화방안 '99재외동포법 고용허가제로의 변화 ('95~'03)	'04고용허가제 산업연수생제와 병행, 사회통합제도화 '06여성결혼이민자가족의 사회통합 지원대책/혼혈인 및 이주자 지원방안 발표 '06<외국인정책 기본방향 및 추진체계>발표 '07고용허가제의 일원화, 방문취업제 제한외국인처우기본법
외국인 근로자			'08단순기능인력이 전체 외국근로자의 90% '09 체류 약 70만명
전체 외국인		'90등록49,507 '95체류 19만	'05체류 74만 '07등록 725천 '09약 120만명 '06국무총리 산하
사회통합	기업규모별(대기업과 소기업 간) 임금격차 확대	'98국민연금법 개정으로 상호주의 원칙에 따라 외국인 가입 허용	'외국인정책위원회' 신설 '08사회통합증진 '08최근사회통합흐름 '09국무총리 산하 다문화가족정책위원회
경제	산업구조변천기		

3. 경제사회와의 관련 및 영향

앞서 언급한 바와 같이 외국인력의 유입은 광범위한 경제적 효과를 가져 온다. 외국인력 중 특히 전문인력의 국경 이동이 활발해지면서 유출국과 유입국에 미치는 영향이 다양하게 나타나고 있다. 유입국의 입장에서 볼 때 고급인력의 유치는 가용한 인적자본의 축적, 핵심인재 확보로 인한 기업 경쟁력 강화, 기업의 글로벌화 추진 및 산업발전의 장점 요인이 있다. 예를 들어 1998년 기준 실리콘밸리의 회사 중 1/4이 중국 및 인도 이민자들에 의해 설립되어진 것으로 나타났고 이들은 약 170억 달러의 매출과 52,300개의 일자리를 창출하고 있는 것으로 나타났다⁵³⁾. 선진국의 입장에서는 개발도상국의 고급인력 유치로 인해 기술인력확보 임금 안정의 효과를 얻을 수 있다. 그러나 유입국에서도 해외 인력유치로 인한 자국민의 일자리 기회 박탈, 이민자 증가로 인한 내부 갈등의 심화, 경제의 외부 의존도 심화, 자국 인력양성에 대한 투자 저하라는 문제점이 나타났다⁵⁴⁾. <표 6-5>은 전문인력의 유입과 유출에 따른 영향을 정리한 것이다. 표의 내용에 따르면 전문인력을 유출하는 국가에서도 긍정적인 요인이 나타나는 것을 알 수 있다. 노동력은 특수한 경우를 제외하고는 언제나 임금이나 경제여건이 낮은 곳에서 높은 곳 다시 말하면 저발전국에서 선진국으로 이동하게 되어 있다. 그러므로 대부분의 유출국이 저 발전국인 경우가 많은데 이러한 저발전국에서 전문인력을 유출하면서 글로벌화, 선진기술 도입, 해외 네트워크, 투자·외화유치 등의 경제적인 효과를 일으키는 것으로 나타났다. 그러나 과도한 전문인력 유출은 두뇌유출로 인한 국가 경쟁력 약화, 기술격차 심화 등의 경제적 손실을 가져올 수 있다.

53) OECD REPORT, 2002

54) 이희범(2006), 글로벌 인재의 이동현황과 각국의 유치 전략, 한국무역협회 무역연구소, p.60.

〈표 6-5〉 전문인력 유출, 유입에 따른 영향

유출국 긍정적(+) 요인	유입국 긍정적(+) 요인
• 인력의 글로벌화 • 선진 기술의 도입 • 해외 네트워크 구축 • 투자유치 • 외화유치(송금 등)	• 안정적인 인력 수급 • 임금 안정 • 기업의 글로벌화 촉진 • 다양한 지식·문화·기술의 축적이 가능 • 지식산업의 성장 및 발전 촉진 • 새로운 일자리 창출
유출국 부정적(-) 요인	유입국 부정적(-) 요인
• 인력 공동화 현상 • 기업·국가 경쟁력 악화 • 산업 발달 저해 및 기술격차 심화 • 국가의 투자비용 상실 • 빈곤의 고착화	• 자국민의 일자리 기회 박탈 • 자국민력양성의 소홀 • 경제의 외부 의존도 심화 • 이민인구 증가로 인한 사회적 갈등 심화

자료: 이희범(2006), 글로벌 인재의 이동현황과 각국의 유치 전략, 한국무역협회 무역연구소, p.3.

4. 최근 동향

가. 정부정책의 동향

외국인정책위원회⁵⁵⁾는 2011년 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위해 ‘제1차 외국인정책 기본계획’(2011.01.14.)을 수립하였다. 본 장에서는 ‘제1차 외국인정책 기본계획’을 통해 최근의 정부정책의 동향을 살펴보고자 한다.

기본계획에 따르면 그간 각 부처에서 개별적으로 추진해온 외국인정책을 중장기적 관점으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 5년(‘08~‘12) 단위의 국가 기본계획을 수립하였고 다음과 같은 4대 정책목

55) 2007년07월18일 재한외국인에 대한 정책의 기본방향 및 추진체계를 규정한 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하면서 국무총리를 위원장으로, 14개 부처 장관 및 민간위원 7인으로 구성된 ‘외국인 정책위원회’가 출범하였음

표를 표방하였다.

- ① 적극적인 개방을 통한 국가경쟁력 강화
- ② 질 높은 사회통합
- ③ 질서 있는 이민행정 구현
- ④ 외국인 인권옹호

‘제1차 외국인정책 기본계획’을 통하여 적극적인 개방과 다양한 사회통합정책 추진으로 국가경쟁력을 강화하고, 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로의 발전에 기여한다. 또한 안전한 국경관리체계 구축과 외국인 체류질서 확립 등을 통하여 개방에 따라 발생 할 수 있는 부작용을 방지하는 성과를 이룬다. 그러나 외국인력 유치와 사회통합정책은 다수 부처의 기능과 밀접하게 관련되어 있어 국가차원의 적극적이고 종합적인 정책 추진이 필요한 실정이다.

이러한 정책목표를 가지고 중앙부처와 지방자치단체가 주요사업을 추진 중이다. 정책분야별 사업의 규모와 2010년에서 2011년까지의 증감률은 중앙부처⁵⁶⁾와 지방자치단체⁵⁷⁾ 별로 구분하여 비교할 수 있다. 먼저 중앙부처의 사업규모 현황은 <표 6-6> 과 같다. 2011년 사업이 165개, 예산이 1,751억 원이다. 이는 2010년 173개 사업, 1,110억 원에서 사업수 8개(4.6%) 감소, 예산 641.09억원(57.8%) 증가를 나타낸다. 그리고 적극적인 개방과 사회통합 분야가 전체 사업 수의 73.3%를 차지한다.

지방자치단체의 사업규모 현황은 <표 6-7> 과 같다. 2011년 사업이 858개, 예산이 1,534억 원이다. 이는 2010년 734개 사업, 1,818억 원

56) 교육과학기술부, 법무부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산물식품부, 지식경제부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부, 중소기업청

57) 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도

에서 사업수 124개(16.89%) 증가, 예산 284억 원(15.62%) 감소를 나타낸다. 그리고 적극적인 개방과 사회통합 분야가 전체 사업 수의 98.01%인 대부분을 차지한다.

〈표 6-6〉 중앙부처의 정책분야별 사업규모 현황

기본계획	2010년		2011년		증감(율)	
	합계	예산	사업수	예산	사업수 (%)	예산
합계	173	1,109.94	165	1,751.03	△8 (△4.6)	641.09 (57.8)
1 적극적인 개방	47	439.18	46	456.32	△1 (△2.1)	17.14(3.9)
2 질 높은 사회통합	80	600.77	75	1,065.88	△5 (△6.3)	465.11 (77.4)
3 질서 있는 이민행정	28	10.23	28	147.08		136.85 (1,337.7)
4 외국인 인권옹호	18	59.76	16	81.75	△2 (△11.1)	21.99 (36.8)

자료: 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」 2011년도 중앙부처 시행계획, p.18.

〈표 6-7〉 자치단체의 정책분야별 사업규모 현황

기본계획	2010년		2011년		증감(율)	
	합계	예산	사업수	예산	사업수(%)	예산
합계	734	1818.45	858	1,533.92	124 (16.9)	△284.53 (△15.6)
1 적극적인 개방	138	948.21	143	617.31	5 (3.6)	△330.90 (△34.9)
2 질 높은 사회통합	567	813.11	698	868.28	131 (23.1)	55.17 (6.8)
3 질서 있는 이민행정	8	25.24	5	25.30	△3 (△37.5)	0.06 (0.2)
4 외국인 인권옹호	21	31.89	12	23.03	△9 (△42.9)	△8.86 (△27.8)

자료: 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」 2011년도 중앙부처 시행계획, p.21.

이민행정과 인권옹호 분야는 지방자치단체에 비해 중앙부처에서 추진하는 사업수와 예산이 높은 반면에 적극적인 개방과 질 높은 사회통합 부분은 지방자치단체 추진사업의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 사회통합은 다문화가족지원센터 운영 및 다문화가족 방문교육, 결혼 이민자 한글교육 등 698개(81.35%) 사업을 지자체 공동사업으로 추진하고 있다.

‘제1차 외국인정책 기본계획’의 보고에 의한 국제환경을 살펴보면 우수 해외인재 확보를 위한 국가 간 경쟁이 심화되고 세계화·국가간 소득격차·FTA 체결 확산 등으로 국제인구이동이 가속화 되었다. 이민자 유입에 따른 사회적 비용 최소화와 사회갈등 방지를 위한 사회통합의 강화가 필요한 실정이었다. 국내환경은 체류외국인 증가와 그 유형이 다양화 되고 저출산·고령화 및 인구의 순유출 상황이 지속되었다. 그리고 외국인과의 공존하는 다문화사회 진입으로 결혼이민자 등 다문화 가족 관련 사회적 문제가 지속적으로 발생하였다. 이에 따라 정부는 ‘2011년도 시행계획’⁵⁸⁾을 수립하여 <표 6-8> 과 같은 추진 방향을 제시하였다.

<표 6-8> 2011년도 시행계획 추진방향

- 국가와 기업이 필요로 하는 우수인재 유치를 위한 진환경 조성
- 외국인과 조화롭게 살아갈 수 있는 내실있는 사회통합 추진
- 국제결혼 건전화 및 결혼 이민자 인권보호 강화
- 중소기업 등에 단순기능 외국인력의 적정 공급
- 동포 사회와 고국이 상호발전하는 동포정책 추진
- 안전한 국격관리와 엄정한 체류관리
- 국민들의 다문화에 대한 이해 증진 및 인식개선 재고

자료 : 출입국외국인정책본부

58) 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 법과 기본계획에 따라 외국인정책 세부추진 방안을 담은 「2011년도 시행계획」 수립

저출산·고령화 사회를 극복하고 국가 성장동력 확보를 위한 우수인재 유치와 이를 촉진하기 위한 교통·주거·교육·문화 등 각 분야에서 전반적인 체류환경 개선을 위해 노력하고 있다. 또한 이민자의 사회적응과 자립을 지원하고 우리 사회의 다문화 수용성을 제고할 수 있는 적극적인 사회통합서비스를 제공하면서 이민자가 사회구성원으로 자립할 수 있도록 다문화청소년 초기적응프로그램 개발, 전문가 양성 등을 추진하고 있다. 그리고 국제결혼 건전화 및 결혼이민자 인권보호 강화를 위해 법·제도 강화 및 결혼 이민자에 대한 지원 및 보호 서비스를 강화하였다. 산업인력이 부족한 중소기업과 농·축산업 등에 외국인노동자의 적정공급과 고용허가제로 입국한 근로자 중 만기도래자의 불법체류 전락 방지를 위한 처벌 강화 및 정부부처간 불법체류 정보 공유, 고용주에 대한 지도점검 등의 외국인 체류질서 확립을 강화하고 있다. 그리고 입국하는 외국인 지문수집 전면 시행 등의 국경관리와 체류관리, 외국인 인식개선 콘텐츠 보급을 통한 국민들의 다문화에 대한 이해를 돕고 있다.

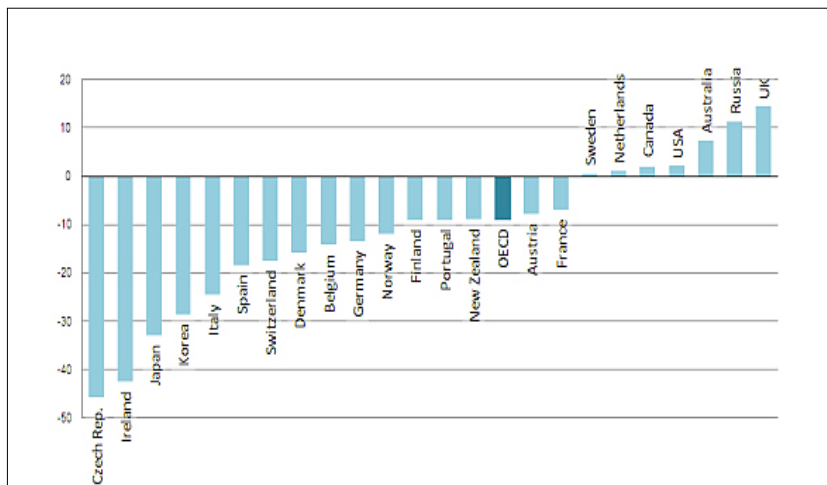
5. OECD 회원국과 한국의 이민흐름·특성 비교 및 정책비교

본 장에서는 OECD에서 2011년 7월에 발표한 ‘International Migration Outlook 2011’ 보고서와 OECD의 이민 관련 자료를 통해 OECD 국가들의 최근자료를 바탕으로 이민에 대한 흐름과 특성 및 정책을 한국과 비교하고자 한다. 이를 위해 이민자수, 난민, 유학생, 사회통합, 이중국적 등 몇 가지 테마를 정하여 OECD 회원국과 비교 분석을 통해 한국의 이민에 대한 실태와 방향에 대한 시사점을 찾고자 한다.

가. OECD 회원국과 한국의 이민흐름

현재 OECD의 24개 회원국 전체와 러시아에 대한 통계 수치에 따르면 거주 인구로 정착하는 유형의 이주민은 430만 명에 이르고 있다. 이러한 수치는 2008년 5% 하락을 기록한 후 2009년에는 약 7% 하락하였는데 이는 2007년 이전에 비해 최고수치가 하락한 것이다. 이런 이민자의 감소는 '08년 금융위기에서 비롯된 경제상황과 밀접하게 연관되어 있다. [그림 6-3] 을 통해 알 수 있듯이 이러한 하락 추세는 아시아 OECD 회원국들 중 유럽국가에서 두드러졌다. 특히 자유이동이 '08년에 비해 '09년에 230,000명(22%)이 하락하였고, 노동이주도 역시 6% 감소를 보였다. 가족 및 인도주의적 이주는 경제상황에 영향을 덜 받아 '08년 대비 '09년에 미미한 변화만을 보이고 있다. 임시노동이주자의 숫자 또한 '08년 대비 '09년에 약 16% 하락을 보였다⁵⁹⁾.

[그림 6-3] OECD 회원국을 향한 순 이민 통계



자료: OECD(2011), International Migration Outlook.

59) International Migration Outlook 2011

그러나 각 국가별로 이민자 수용 정도를 비교하기 위한 방법으로 이러한 절대적 수치만을 가지고 평가하기에는 다소 무리가 있다. 국가별로 그 규모와 인구수가 다르기 때문에 이를 고려한 비교가 이루어져야 할 것이다.

‘International Migration Outlook 2011’의 Country Notes에 보고된 각 국가별 ‘최근 이민의 흐름과 누계’를 통해 OECD 회원국의 이민자의 유입과 유출 수를 비교였다.

OECD 회원국으로의 유입에 대한 평균은 1,000명 당 5.8명으로 나타났다으며 유출은 2.5명에 그치고 있다. 2009년을 기준으로 한 OECD 회원국으로 유입되는 전체 이민자의 수는 2000년에 비해 1,000명 당 1.4명(31.7%)이 증가하였지만 전년도 대비 1,000명 당 1.1명(16.0%)이 감소하였다. 하지만 아직까지 유출에 비해 유입이 2배 이상 많은 실정이다. 한국도 마찬가지로 2009년을 기준으로 유입인구를 비교하면 2000년에 비해 1,000명 당 1.1명(28.2%)이 증가하였지만 전년도 대비 1.4명(21.9%)이 감소한 것으로 나타났다. 2009년 기준으로 유입과 유출을 비교하면 OECD 평균에 비해 거의 차이가 없었다.

이러한 이민자 수의 감소는 주요 이민대상국가인 호주, 캐나다, 미국 등의 경제상황 변화와 동시에 이민법 강화를 들 수 있다. 이들 국가는 2008년 이전까지 경제성장으로 중국, 인도, 한국 등 동아시아 국가에서 이민자들이 유입하였지만 2008년 이후 세계 경제위기로 인해 자국민들의 일자리가 부족하게 되었다. 그 결과이민자에 대한 장벽이 높아진 것으로 사료된다.

한국과 OECD국 들을 비교해 보면 한국이 다른 국가들과 비교해서 이민 노동력의 규모는 비슷하나 인구대비 이민자의 수는 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 일본은 한국보다도 더 낮은 상태이다. 이민노동력의 선악을 떠나서 선진국으로서의 한국이 앞으로 이주노동력에 더 의존할 수밖에 없을 것이라는 것을 암시한다.

나. 한국의 난민보호 수준

OECD로 유입하는 이주민 수치가 현저히 감소하는 가운데 망명 신청자의 숫자는 비슷한 수준을 유지하고 있다. 2009년 OECD 국가 내에서 망명을 신청한 사람의 숫자는 약 363,000명으로 이는 2008년에 비하여 거의 변동이 없다. 이는 과거 최고 수준을 기록한 1990년대 중 초반이나 2000년대 초반 60만명과 비교했을 때 상대적으로 낮은 수준에 해당된다.

〈표 6-9〉 OECD 국가 별 인도적 이민자 수

구분	2008		2009	
	천명	%	천명	%
호주	11.7	5.7	14.9	6.7
오스트리아	5.5	11.2	5.0	10.9
벨기에	2.1	4.9	1.9	5.0
캐나다	32.5	13.1	33.4	13.2
덴마크	1.5	3.2	1.4	3.6
필란드	2.2	10.8	3.0	16.6
프랑스	11.4	6.0	10.4	5.8
독일	37.5	16.4	11.2	5.6
아일랜드	0.6	0.9	0.4	0.9
이탈리아	10.0	2.0	9.6	2.6
일본	0.4	0.4	0.4	0.6
한국	0.0	0.0	0.1	0.1
네델란드	5.7	6.1	7.9	8.6
뉴질랜드	3.7	7.1	3.1	6.6
노르웨이	4.8	9.7	6.2	14.4
포르투갈	0.1	0.1	0.0	0.0
러시아	3.0	1.1	5.5	1.8
스페인	0.3	0.1	0.3	0.1
스웨덴	11.2	15.7	11.1	15.6
스위스	6.3	4.6	5.4	4.7
영국	2.8	0.8	3.1	0.8
미국	166.4	15.0	177.4	15.7

자료 : International Migration Outlook 2011

인도적 이민자 수를 OECD 회원국 별로 비교하면 <표 6-9> 와 같다. 각 국가가 2009년 기준으로 OECD 국가 중에 인도적 이민자는 미국이 117,400명으로 가장 많지만 국가 내 외국인 수에 대한 인도적 이민자 수의 비율은 핀란드가 16.6%(3천명)로 가장 많은 것으로 나타났다.

각 국가별로 난민을 얼마나 보호하고 있는지를 비교하는 기준 중에 하나가 그 국가의 인구와 난민의 수를 비교하는 것이다. 예를 들어 한 나라가 100명의 난민을 보호하고 있고 다른 나라가 1,000명을 보호하고 있지만, 나라마다 크기가 다르고 인구수가 다르기 때문에 인구대비 난민의 비율을 비교해 봄으로써 국제사회에서 난민보호를 위한 책임 분담(burden sharing)에 얼마나 많은 노력을 기울이고 있는 지 객관적으로 살펴볼 수 있다⁶⁰⁾.

OECD 회원국의 인구 대비 난민 비율의 평균은 0.002, 즉 인구 1,000명 당 2명의 비율이다. 그리고 가장 비율이 높은 나라는 스웨덴으로 0.008, 인구 1,000명 당 8명의 비율로 난민을 수용하고 있다. 그 외에 난민 수가 가장 많은 나라는 독일 0.007, 미국 0.0008, 영국 0.004 등이며, 일본 0.00001로 나타났다. 한국은 0.000005명으로 인구 100만 명당 5명으로 나타났고 인구대비 난민 비율로 최하위 수준을 기록하였다.

한국은 1992년 12월 ‘난민 지위에 관한 협약과 난민의 정서’에 가입, 1994년 출입국관리법 상 난민관련 규정을 신설하였다. 그 후 2000년까지 난민을 인정하지 않다가 협약 가입 이후 9년 만인 2001년 2월 처음으로 난민지위를 인정하였다. ‘난민 지위에 관한 협약’ 제1조의 난민은 『① 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 ② 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 ③ 국적국 밖에 있는 자로서 ④ 그 국적국의 보호를 받

60) 난민인권센터(NANCEN)

을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자』로 정의한다.

〈표 6-10〉을 통해 알 수 있듯이 2010년 연말 기준으로 누적된 난민신청자 수는 2,915명으로 인정자 222명, 인도적 체류자 136명, 불허자 1,577명, 자진철회 556명이다. 2010년 한 해 동안 총 423명이 난민신청을 하였고 47명이 난민 지위를 인정받았다. 난민인정자의 경우 총 28명이 법무부의 심사단계에서 인정을 받았는데 20명은 1차 심사, 8명은 이의신청단계에서 인정을 받았다. 2009년 이후 이의신청 단계에서 난민지위를 인정받는 비율이 다소 증가하고 있는 것이 특징이다.

한편 법무부의 불허결정에 불복하여 행정소송을 신청한 사건들 가운데 총 9건이 최종적으로 인정되었고 가족결합을 통해 난민으로 인정된 경우도 10건으로 2007년 이후 매년 10건 이상의 가족결합이 이루어지는 추세다.

그리고 인도적 체류 허가자가 ‘10년을 기준으로 전년도 대비 2배 가까이 증가하였다. 그리고 난민인정이 47건, 인도적 지위가 43건으로 이는 한국정부의 난민인정에 있어서 난민은 아니지만 인도적 차원에서 보호가 필요한 사례에 대해 보충적 지위를 적극적으로 인정하고 있다⁶¹⁾. 하지만 인도적 체류자에 대한 위치가 사회적 처우에 있어서 모호하기 때문에 이들을 위한 보호조치가 필요한 실정이다.

신청사유별 통계에서는 인종 86명, 정치적 의견 79명, 종교 57명 등의 순서로 나타났으며 전년에 비해 종교적 사유가 다소 감소하고 인종에 의한 신청이 증가한 것이 특징이다. 또한 특정사회집단 구성원은

61) 난민인권센터(NANCEN)

2007년 이후 감소추세를 보이고 있다.

〈표 6-10〉 신청사유별 난민 현황(연도별)

구분	계	인종	종교	국적	특정 사회집단 구성원	정치	기타
2007년	278	41	34	2	30	81	90
2008년	364	66	67	0	29	126	76
2009년	324	3	83	0	20	88	130
2010년	423	86	57	0	7	79	194

자료: 법무부

위와 같이 OECD 회원국과 한국의 난민현황과 관련정책을 비교해 볼 수 있다. 1994년부터 난민신청을 받기 시작한 한국은 2011년 6월 말까지 난민신청자 수는 3,301명이며 이 중 난민으로 인정받는 수는 250명에 달했다. 신청자의 약 7%를 인정하고 있어 미국 33%, 캐나다 40%에 비교할 때 한국정부의 난민에 대한 태도와 정책을 알 수 있다. 난민인권센터에서는 낮은 인정율 외에 한국정부의 가장 큰 문제로 지나치게 긴 심사기간과 이 기간 동안 생계를 이어갈 수단을 허락하지 않는다는 것을 지적하고 있다. 난민을 신청하고 7년이 지나서야 결과가 나온 케이스도 있으며 보통 2-3년이 걸리는 심사기간동안 체류는 허락하지만 생계유지를 위한 노동을 하게 되면 체류자격 외 활동으로 불법이 되어버리는 실정이다. 최근 시민단체의 반발로 난민신청 이후 1년 이내 결과가 나오지 않으면 취업을 허가 하고 있다. 하지만 G-1 비자 신분인 난민신청자를 고용하려는 회사가 적어 생계의 어려움은 마찬가지다. 또한 난민으로 인정을 받게 되면 취업은 할 수 있지만 고국에서의 학력과 경력은 인정을 받지 못하는 실정이어서 단순노동자로 대부분 취업을 하게 된다. 이처럼 난민신청자들은 난민심사기간의 장기화와 한국정부의

부족한 난민 보호 제도로 인한 어려움을 겪고 있어 시급한 개선을 필요로 하고 있다.

다. 전문인력 유치 정책의 최근 동향

21세기 지식·정보경제에서는 창조적 부가가치 창출과 글로벌화를 촉진할 수 있는 우수인재 확보 여부가 국가의 미래를 좌우한다. 국가와 기업이 필요로 하는 기술혁신, 서비스·분화산업 육성, 글로벌 경영 등을 촉진할 해외 우수인재 유치경쟁이 치열하기 때문이다⁶²⁾. 이러한 고급인력을 유치하기 위해 각 나라별로 <표 6-11> 과 같은 정책을 실시하고 있다.

<표 6-11> 외국의 우수인력 유치 정책

국가	정책
영국	고급기술인력 유치 프로그램
싱가폴	우수인재패스 제도
홍콩	우수인력 유치 이민프로그램
독일	정보통신(IT)분야 고급인력 유치
캐나다	독립기술인력 유치 프로그램

자료: 외국인정책위원회

한국 또한 국내에서 직접 경영에 참가하는 외국인투자자(직접투자방식)에 대하여 부여하는 기업투자(D-8) 자격 외에 외국자본과 인재 유치수단이 필요한 실정이다. 이에 따라 정부는 우수인재에 대한 적극적인 개방정책으로 이들을 유치하고 관리하는 방안에 힘쓰고 있다. 이러한 우수인재 유치를 위한 정책을 <표 6-12> 로 정리하였다.

62) 제1차 외국인정책 기본계획(2011), 중앙부처 시행계획, 외국인정책위원회, p.11.

〈표 6-12〉 우수인재에 대한 입국문호 확대

정책방향	추진실적	소관부서
간접투자이민제도 도입	• ‘외국인투자촉진법’에 의한 직접투자 방식이 아닌 간접투자 방식의 외국인 투자가에 대하여 안정적인 체류자격 부여 • 자산투자 외국인에 대한 거주(F-2)체류자격 및 관리지침 제정(‘10.2.1.)	법무부 출입국·외국인 정책본부 체류관리과
전문인력 비자유원 완화 및 허용직종 확대	• 전문인력에 대한 정부 관계부처 수요조사를 거쳐 새로운 직종 도입을 신속하고 탄력적으로 결정 • 특정활동(E-7) 사증발급인정서 발급지침 개정(‘10.4.28.) • 우수 전문인력에 대한 취업절차 간소화	법무부 출입국·외국인 정책본부 체류관리과
우수인재의 근무처 이동 자유 확대	• 우수 전문인력에 해당되는 교수, 연구, 기술 지도, 전문직업 자격 소지자에 대하여 근무처 변경을 사후 신고제로 개선 • 출입국관리 법령 및 제도 정비	법무부 출입국·외국인 정책본부 체류관리과
우수인재에 대한 제한적 이중국적 용인	• 우수 외국인재에 대한 ‘외국국적 포기’ 의무 완화 • 개정안 국회통과, 개정법률 공포(2010.5.4.)	법무부 출입국·외국인 정책본부 국적·난민과
우수인재의 일반귀화 요건 완화	• 과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 매우 우수한 능력을 보유한 자로서 국익에 기여할 것으로 인정되는 자에 대하여 국내에 일정기간 거주하지 않아도 귀화할 수 있도록 개선 • 우수인재 특별귀화(제7조 제3항) 신설(2010.5.4.)	법무부 출입국·외국인 정책본부 국적·난민과

자료: 외국인정책위원회.

정부는 이러한 정책을 펼침으로서 글로벌 우수인재 확보경쟁에 대비하기 위하여 전문외국인력에 대한 적극적인 자세를 취하고 있다. 또한 우수인력에 대해 일률적으로 근무처 변경 허가제를 통해 국내 사업장 이동을 제한하는 것이 우수인력의 이탈을 초래하여 이들의 이동을 자유로울 수 있게 확대하고 있다.

라. 외국인 유학생에 대한 일자리 개방

‘International Migration Outlook 2011’ OECD 보고에 의하면 '08년 기준 유학생의 수가 약 2.3백만 명에 이른다. 이는 전년도 대비 5%가 증가한 수치이다. 그 중 중국 18.5%, 인도 7.4% 순으로 나타났고, 한국이 다음으로 5%(약 110,000명)인 3위를 기록하였다. 또한 출신국들의 20~24세 인구비율은 한국이 3.3명/100명이고 중국 0.4명/100명, 인도 0.1명/100명, 일본 0.7명/100명으로 나타났다. 20~24세 인구기준 유학생 수는 한국이 선진국 중에서는 가장 높은 수준이다.

〈표 6-13〉 2009년 기준 출신국 별 유학생

국가	OECD국의 유학생 수	%	20~24세 100명 당 인원
중국	409,840	18.5	0.4
인도	162,960	7.4	0.1
한국	109,980	5.0	3.3
영국	80,540	3.6	1.6
일본	49,820	2.3	0.7
프랑스	49,770	2.2	1.3
말레이시아	43,360	2.0	1.7
캐나다	43,120	1.9	1.9
미국	42,10	1.9	0.2
모로코	37,350	1.7	1.2
홍콩	33,020	1.5	7.3
폴란드	30,920	1.4	1.0
러시아	29,840	1.3	0.2
베트남	29,810	1.3	0.4
이탈리아	29,460	1.3	1.0
터키	28,570	1.3	0.4
키프로스	26,180	1.2	39.0
슬로바키아	26,080	1.2	6.1
그리스	26,050	1.2	3.9
인도네시아	24,450	1.1	0.1
멕시코	23,850	1.1	0.3

국가	OECD국의 유학생 수	%	20~24세 100명 당 인원
파키스탄	23,270	1.1	0.1
태국	22,690	1.0	0.4
불가리아	22,000	1.0	4.2
나이지리아	21,730	1.0	0.2
총 국가	1,427,570	60.8	0.4
총 기타 국가	749,040	31.9	0.3
총 국가 (기타 국가 포함)	2,349,190	100.0	0.4

자료: OECD(2011), International Migration Outlook.

이러한 OECD국가들은 유학생을 매력적인 노동력으로 인식하고 있으며 이들의 정착을 높이기 위한 정책들을 시행하고 있다. 핀란드의 경우 고등교육기관 국제화 전략, 유학생 개별 MA 프로그램과 EEA 유학생 유료화를 실시하고 있다. 오스트리아는 '11년 하반기부터 유학생 졸업예정자에게 노동시장을 개방할 예정이다. 노르웨이는 대졸자에게 6개월간 구직기간을 허가하고 가족에게 풀타임 취업을 허용하고 있다. 스위스는 졸업자에 대한 허가를 완화하고 구직을 위한 6개월 체류를 허가하고 있다. 일본의 경우 이 기간을 6개월에서 1년으로 연장하고 있다.

그러나 과거에 유학생이 집중되었던 국가는 규제를 더욱더 강화하는 것으로 나타났다. 호주는 거주와 학습에 필요한 재정확보와 고위험 국, 건강보험에 대한 부담을 느끼고 있다. 뉴질랜드는 단기유학을 장려하는 추세로 가고 있다. 영국의 경우 학생이민 제한 정책으로 입학자격, 취업제한, 영어강조, 재정, 학력조건 강화 등을 시행하고 있다. 캐나다는 '10. 6 이전 이민자로 1년 합법거주 임시 노동자나 학생은 연방숙련 노동자 프로그램의 신청할 수 있는 자격을 폐지하였다. 아일랜드는 대학원 진학이나 영어, 다른 공부로 한정하는 프로그램을 시행중이다.

현재(2010) 우리나라에는 약 126만 여명의 외국인이 체류하고 있으

며, 그중 외국인 유학생은 87,480명에 이르고 있다. 2000년 당시에는 약 21만 명의 외국인이 체류하고 있었고 그중 유학생이 6천명 이었다⁶³⁾. 불과 10년 만에 외국인체류자의 유학생의 비율이 3%에서 7%까지 증가하였다. 총 유학생 수는 15배가 증가하였지만 그 비율은 2배 이상이 증가한 셈이다.

지식경제부는 ‘해외우수기술인력 유치지원사업’의 일환으로 국내 유학생의 졸업 후 취업 연계를 위해 골드카드(고용추천) 발급을 지원하고 있으며, 유학생의 취업 기회 확대를 위해 2006년부터 캠퍼스 설명회 및 중소규모 채용박람회 개최하고 있다(표 6-14). 2009년 당시에는 경기 침체로 인해 기업의 채용수요가 다소 감소하였다.

〈표 6-14〉 외국인 유학생의 채용박람회 현황

골드카드 발급 유학생 통계(명)	2006년	2007년	2008년	2009년	누계
	26	53	70	65	214
연도별 증가율(%)	-	204%	132%	-7%	평균 110% ↑
연도별 채용지원 행사	설명회 4회	설명회 2회	박람회 1회	박람회 1회	-
	4개사	17개사	23개사	20개사	

자료: 제1차 외국인정책 기본계획(2011), 중앙부처 시행계획, 외국인정책위원회, p.80.

이처럼 유학생에 대한 취업지원을 강화하면서 국내 외국인유학생의 졸업과 채용을 연계하고 유학생과 기업인의 만남의 장을 통한 기업 홍보 및 우수 인재를 조기에 확보할 수 있다. 또한 국내에서 고등교육을 이수한 우수 인재의 재 유출을 방지하고자 하는 정책이다.

그리고 졸업 후 구직활동을 위한 체류기간연장허가를 실시하고 있다. 평균학점 3.0 이상으로 학사학위를 취득한 자중 지도교수의 추천이 있는 자로 인문계 학사학위 취득자는 특정활동(E-7) 자격변경 허용 12개

63) 출입국 외국인 정책 통계연보 각호

직종과 직접 관련성이 있는 전공자로 한정한다. 또한 석사이상의 학위 취득자로서 지도교수의 추천이 있는 자를 대상으로 허가기간을 6개월 범위 내에 D-2() 자격을 유지할 수 있다.

유학생은 학기 중 주당 20시간 이내로 취업을 공휴일 및 방학 동안 허가받을 수 있다. 이는 체류기간 범위 내에서 1년간 허용되며 연장이 가능하다. 그리고 석·박사 학위과정을 이수하고 논문준비 중인 자의 경우와 학교에 학기등록을 계속하는 경우도 이와 동일하게 적용 받는다. 취업의 허용분야는 전공과목과 밀접한 관계가 있다고 인정되는 직종과 사회통념상 학생이 통상적으로 행할 수 있는 범위내의 직종이어야 한다. 영어마을이나 영어캠프 등에서 가게 판매원, 식당점원, 행사 보조원 등 활동이나 취업 분야가 아닌 그 밖의 단순노무 분야 등으로 허용하고 있다.

마. 외국인노동자의 가족초청

OECD 보고에 의하면 고급숙련기술자 외에는 가족초청이나 재결합 또는 인도적 이민정책이 엄격해지고 유지(maintenance)요구도 강화되었다. 스웨덴의 경우 4년 미만의 이민자는 가족부양능력과 주거소유요건을 '10. 4부터 시행하였다. 노르웨이는 '10년 초 자녀가 있는 경우를 제외하고 최소 소득기준을 상향시켰다. 오스트리아와 네델란드도 이와 같은 소득조건을 강화한 것으로 나타났다. 덴마크는 조건이 소득 관련이 아닌 사회정책법이나 통합법과 관련되어 있다.

그리고 대부분의 OECD국은 초청가족이 재정에 부담되지 않는 범위 내에서 연령과 주거기간 요건을 강화하는데 초점을 맞추었다. 핀란드는 자녀가 18세 이하인 경우에만 초청이 가능하고 스웨덴은 '09.12부터 65세 이상 부모는 제외시켰다. 네델란드는 소득조건 강화 후 입국 전후의 결혼사실에 대한 차별금리를 '10.3부터 시행하면서 가족재결합을 위한

연령 요건을 18~21세로 정하였다.

이민자는 도착 전 Integration Test를 통과해야 한다. 이는 통합정책의 하나로 가족재결합을 중시했으나 최근 저숙련자 이주자에 대한 주의 촉구로 인한 정책이다. 네델란드는 가족결합 비자 발급대상을 16~25세로 제한, 화란어 지식요구 등을 '06.3부터 시행하여 '11년 초에 더 강화하였고 외국인법에 의한 가족이민 요건도 강화되었다. 덴마크의 경우 '10. 11부터 다른 조건과 더불어 덴마크어와 사회에 대한 테스트를 3개월 내에 합격해야 하며 통과하지 못할 시 출국 후 재신청해야 한다. 독일은 '07년 이후 독일어 구사능력이 배우자 요건으로 제시되었다. 프랑스는 비 EU주민의 가족이민 요건으로 16~64세로 제한하고 불어와 공화정 가치를 이해해야 한다.

가족초청에 대한 규제는 소득수준, 거주지 여부 등의 재정적으로 부양능력이 있는지를 보게 된다. 그리고 기간적 요건, 언어구사능력, 문화적 가치관 이해 등을 판단한 뒤 받아들여지게 되는 것이다. 이러한 규제는 주로 비숙련자를 대상으로 시행되고 있으며 고급숙련자의 경우는 가족초청이 비교적 자유롭게 이루어지고 있다.

한국의 경우 이러한 가족초청은 방문동거(F-1)를 통해 이루어진다. 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리, 기타 이와 유사한 목적으로 체류하고자 하는 자는 방문동거 사증을 발급받아야 하는 것이다.

한국의 경우 가족초청은 기업투자(D-8), 거주(F-2), 영주(F-5), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3),(D-1), 유학(D-2), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정

활동(E-7) 등의 전문인력 체류자격을 가지고 있고 동거 또는 장기체류 필요성을 인정받은 자여야 한다. 또한 가사보조인은 신청일 기준 만20세~55세로 중졸 이상 또는 이에 준하는 학력 소지자여야 하며, 초청자의 사증발급인정서 신청을 통해서만 사증발급이 가능하다.

즉, 한국은 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)인 단순 기능인력 외국인이나 전문인력이지만 단기취업(C-4) 자격의 체류외국은 가족을 동거 목적으로 초청할 수 없다. 예를 들어 제조업 공장에 단순직으로 근로하는 외국인노동자가 자기 동생을 같은 공장에 취업을 시키려는 목적으로 한국에 초청하려고 할 경우 그러나 한국에 취업비자로 들어와 있는 외국인이 자신의 가족(외국인)을 초청하는 것은 불가능하다. 그 가족도 해당 외국인 근로자와 동일한 방법으로 한국취업을 신청해서 고용허가제로 취업비자를 받고 들어오는 것 외에는 초청 등의 방법으로는 할 수 없다. 외국인근로자고용등에관한법률에 의해서 우리나라에서 외국인이 취업하기 위해서는 노동부의 고용허가를 받아야 하기 때문이다. 그러므로 전문인력, 숙련노동자 등의 위에서 제시하는 자격에 해당하는 자는 가족 초청이 가능하지만 단순, 비숙련노동자는 가족을 동거 목적으로 초청할 수 없다. 그러나 ‘10년부터 H-2로 2년 이상 지방 제조업 등 장기 근속자에 대해 가족초청을 할 수 있는 인센티브를 부여하고 있다. 이는 직계 존비속이나 배우자(2명 이내)에 대해 단기종합(C-3) 복수사증으로 초청을 허용하는 것이다.

바. 이주노동자의 본국 귀환정책

송출국이 이주노동자의 본국 귀환을 장려하는 정책을 강화하고 있다. 최근 OECD 보고에 의하면 송출국도 자국민을 특히 고급기술자를 다시 본국으로 유인하는 경향이 나타나고 있다는 보고가 나왔다. 송출국의

경제가 성장하고 경기가 회복되고 노동시장의 수요가 늘어나면서 고급 인력, 기술직이 부족하게 되는 것으로 사료된다.

폴란드는 폴란드 출신의 외국인에 대하여 국적, 재정적 지원과 귀환 정책을 간소화하였다. 스페인은 '92년 이후의 재정적인 지원과 '10년부터 web site 연결을 통한 국내귀환을 연계하는 정책을 시행하였다. 이러한 국가들은 경제상황에 영향을 받아 귀환 장려정책을 시행한 것이다.

이민자들을 본국으로 귀환시키려는 정책도 각 나라별로 시행하였다. 불가리아의 경우 IOM과 협정을 통하여 불법체류자와 망명자를 귀환시켰다. 일본은 니케이진 귀환을 위한 노력으로 기금을 마련하였고 덴마크는 본국귀환법을 통하여 자발적 귀환을 장려하였는데 특히 55~60세의 노년층과 5년 이상의 거주자를 위주로 이루어졌다. 핀란드는 아프간과 이란 간의 협정으로 망명거절자의 자진 귀국을 유도하였다. 노르웨이는 재통합 수당과 불법거주자가 귀국을 선택하면 IOM 프로그램을 통해 지원해주는 정책을 시행하였다. 네덜란드는 범죄자 귀환과 송출국과의 협조를 통해 본국으로의 귀환이 이루어졌다.

한국은 외국인력정책위원회를 개최하여 당해 연도 외국인력 도입규모와 도입업종 등을 담은 외국인력 수급계획 등을 심의·확정한다. 내국인으로 충원할 수 없는 부분에 한하여 보완적으로 외국인노동자를 활용하는 것을 원칙으로 하고, 당해 연도 신규 도입규모는 업계의 추가소요 외국인력에 대해서만 인정하고 불법체류자를 포함한 기존인력에 대해서는 출국인력만큼의 외국인력을 연동하여 허용한다.

출입국관리법상 범법외국인에 대한 행정처분은 강제퇴거, 출국명령, 통고처분(과태료) 등이 있다.

과거에 송출국과 유입국 사이에 노동자들의 임금 차이로 인하여 외국으로 일자리를 옮겼던 노동자들이 그 규모가 커지면서 결과적으로 송출

국의 경제발전으로 인한 노동자 부족현상, 임금상승 그리고 유입국의 사회통합 비용, 내국인 노동시장 교란 등으로 인한 본국귀환을 유도하는 정책이 최근 강화된 것이다. 또한 유입국에서는 불법체류자, 망명자 등을 본국으로 돌려 보내고 송출국에서는 이러한 정책으로 전문인력을 다시 귀환시키면서 국가경쟁력을 제고하는데 힘쓰고 있는 것이다. OECD 각국의 귀환정책 사례를 비교하면 국내에서도 마찬가지로 불법체류자, 범법자를 위주로 귀환 시키는 정책을 시행하고 있으며, 생산기능직 외국인노동자의 자발적 귀환을 장려하는 정책을 채택하였다. 최근 예로 산업인력공단의 주관으로 '11.6 ~ '11.12까지 E-9 비자 고용허가제 귀환외국인근로자를 대상으로 무료기술교육을 시행하고 있다. 체류기간이 만료된 외국인 근로자가 본국 귀환 후 안정적으로 정착할 수 있도록 훈련을 통해 지원함으로써 자발적 귀국을 촉진시키고, 국내 불법체류 예방과 '외국인노동자 도입, 체류, 귀환'의 선순환체계를 구축하고 고용허가제를 성공적으로 정착하려는 목적으로 시행하고 있다. 고용허가제로 입국하여 2012. 04. 30일까지 법정체류기간이 만료되는 외국인 근로자(E-9 체류자격, 재고용 만료예정인자 포함, 불법체류자 제외, 방문취업 H-2 재외동포 제외)를 대상으로 한다.

사. 이중국적 허용

룩셈부르크는 신 국적법을 통하여 '09년부터 이중국적을 허용하였다. 리투아니아는 '11. 4부터 21세에 이중국적 중 하나를 선택할 수 있다. 캐나다는 타국 국적취득에 의한 상실자의 회복조치로 이중국적을 회복하지만 해외거주자는 1세대에 한하는 제한을 두고 있다.

중국의 경우 대부분의 속인주의를 채택한 대부분의 나라가 그렇듯이

원칙적으로 이중국적을 인정하지 않는다. 하지만 화교는 ‘외국 국적을 갖고 있는 중국인’으로, 엄밀히 말하면 이중국적자이다. 이들은 모든 중국 국내법의 권한을 동등하게 누리는 것은 아니지만 중국 국적을 가지고 있기 때문에 필요할 때 중국 정부의 보호를 받을 수 있다. 또한 개혁개방과 함께 자본과 인재가 필요했던 중국은 국적제도에 많은 탄력성을 부여한다. 기업과 연구소, 학교가 전문인력들을 필요로 하면서 특수분야 우수인력 등에 제한적으로 허용하고 있다.

미국의 국적법은 속지주의와 속인주의를 모두 적용하고 있다. 이는 이중국적법을 법으로 규정하지는 않고 있지만 미 국적법과 다른 나라의 법에 따라 발생하는 이중국적을 있는 그대로 받아들이는 것이다. 즉, 미국 입장에서 이중국적은 선택이 아니라 국가들의 법에 따라 자동적으로 부여되는 것이다.

프랑스의 경우 이중국적을 법률로 명문화하지는 않고 있지만 민법 23조에 “본인이 국적 상실을 신고하지 않는 한 이중국적을 보유한다.”고 명시하고 있다. 프랑스의 국적법은 속인주의가 기본이지만 프랑스인과 외국인이 결혼해 태어나면 프랑스 국적은 물론 외국인 배우자의 국적법에 따라 그 나라 국적을 얻으면 이중 국적을 허용한다. 프랑스에 입양됐거나 태어난 외국인의 경우도 원래 갖고 있던 국적을 허용한다.

일본은 법적으로 선천적이든 후천적이든 이중국적을 인정하지 않고 있다. 국적법 14조에 따르면 만 20세 이전까지 이중국적인 사람은 만 22세가 되기 전, 즉 21세의 마지막 날까지 국적을 결정해야 한다. 즉 20세가 넘어 이중국적인 사람은 2년 안에 하나의 국적만을 갖도록 규정하고 있다. 특별한 이유 없이 국적을 선택하지 않을 경우, 선택을 종용하는 통보를 한 뒤 1개월이 지나도 결정하지 않으면 일본 국적은 자동적으로 상실된다. 또한 일본은 이중국적 대신 귀화정책을 펴고 있는 것으로 나타났다.

1854년 이래 대부분의 유럽국가가 이중국적을 허용하고 있지만 이민 역사가 짧은 한국은 2011년 처음으로 이를 허용하였다. 해외동포와 결혼 이주민, 글로벌 인재 등에게 이중국적(복수국적)을 제한적으로 허용하는 것을 개정한 국적법이 2011.01.01부터 발효되었다(표 6-15). 새 국적법은 출생과 동시에 이중국적을 갖는 선천적 이중 국적자의 우리 국적 이탈을 최소화 하고 저출산 위기 해소 등을 위해 마련되었다⁶⁴⁾. 이러한 이중국적의 허용범위는 외국인 우수인력, 한국과 결혼해 입국한 이주민, 성년(만 20세) 이전에 외국인에게 입양된 외국 국적자, 해외에 장기 거주하다 65세가 넘어 영주 귀국한 사람 등이 대상이다. 이중 국적자의 병역의무는 만 18세가 되는 해로부터 3개월 안에 한국 국적을 이탈할 수 있지만, 그 뒤에는 병역의무를 마치지 않고는 우리 국적을 포기할 수 없다. 또한 ‘외국 국적 불행사’ 서약을 이행하지 않을 경우 법무부장관이 국적선택명령을 할 수 있다. 명령이 있는 지 6개월 내에 외국 국적을 포기하지 않으면, 한국 국적은 자동 상실된다. 그리고 법률이 개정되기 이전에는 국내 거주자도 우리 국적을 이탈할 수 있었지만, 개정 이후는 외국에 거주하는 경우에만 재외 공관을 통해 포기 신고를 할 수 있다. 원정 출산으로 태어난 사람은 병역을 마치거나 면제받은 사람만이 국적을 포기할 수 있다. 또한 이중 국적자도 우리 국민인 만큼 국내에 주민등록이 되어 있는 한 선거권과 피선거권이 주어지게 된다.

64) 서울신문(2010.12.24) 보도

〈표 6-15〉 이중국적 관련 국적법 일부개정법률(법률 제10275호)

대상	방식
선천적 복수국적자	22세가 되기 전까지 대한민국 국적을 선택한다는 선택신고서와 함께 외국국적 불행사 서약서를 제출 (단, 원정출산자 제외)
국민 중에서 본인의 의사와 관계없이 비자발적으로 외국국적을 취득한 자	외국국적을 취득한 날부터 6개월 내에 국적보유신고를 먼저 해야 하며 미성년은 22세 전까지, 성년은 외국국적 취득일로부터 2년 내에 국적선택신고서와 함께 외국국적 불행사 서약서를 제출
- 혼인귀화자 - 귀화·국적회복자 중 특별공로자·우수인재 - 해외입양인 중 국적회복자 - 65세 이상 국적회복자 - 외국 법률·제도로 인해 외국국적 포기가 어려운 자	귀화·국적회복 허가 등으로 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 외국국적 불행사 서약서를 제출

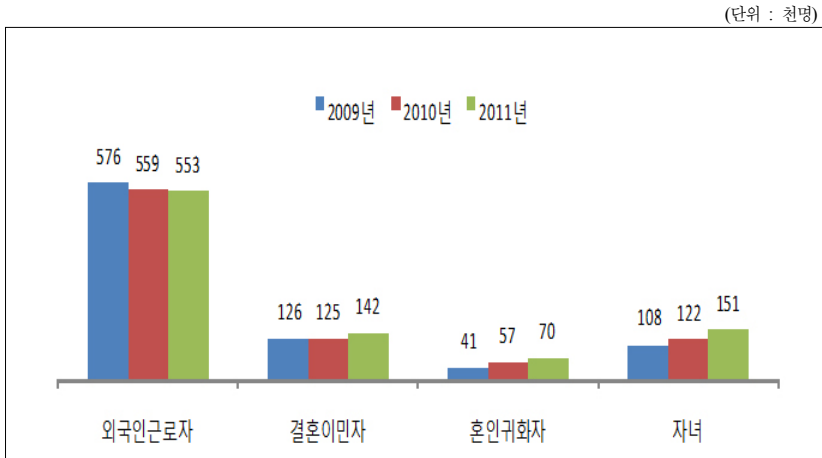
6. 다문화가정의 현황 및 정책

다문화가정은 국제결혼가정, 이주민가정 등 한 가족 내에 다양한 문화가 공존하고 있는 가정을 말한다. ‘11.1.1기준으로 국내거주하고 있는 외국인인 약 126만 명으로 주민등록인구의 2.5%를 차지하고 있으며 그 중 외국인노동자는 43.7%이고 결혼이민자(혼인귀화자 포함)는 16.7%인 21만1,458명, 외국인주민자녀는 11.9%인 15만1,154명으로 조사되었다⁶⁵⁾. 즉 다문화가정의 비율이 국내거주 전체외국인의 28.6%인 셈이다. [그림 6-4]를 통해 알 수 있듯이 외국인근로자의 수는 최근 3년 동안 감소추세를 보이고 있는 반면 다문화가정의 수는 급증하고 있다. 이 기간 중 전체 다문화가정의 수가 88천명이 증가하였고 특히 외국인 자녀수가 가장 많은 43천명이 증가하였다. 이를 통해 알 수 있

65) 2011 외국인주민 현황분석, 행정안전부

듯이 최근 국내 다문화가정의 수가 급격히 증가하고 있고 이들의 사회 통합 뿐만 아니라 자녀들의 통합도 함께 고려되어야 할 것이다.

[그림 6-4] '09~'11년 유형별 증가추이



자료: 2011 외국인주민 현황분석, 행정안전부

덴마크는 '10.5부터 통합법 개정으로 통합대상과 공공통합정책을 확대했으며 동법은 언어, 덴마크 사회와 문화, 역사 노동시장 참가 촉진을 위한 훈련과 기타 조치 등을 포함하고 있다. 그 전에는 도입수당 수령자만 대상으로 하였지만, '10.8부터 노동이민자, 학생, EU와 EEA국적 간에 'EU 자유이동 규칙'을 적용하였다. 스웨덴은 '11.12부터 새 도착자에 대한 포괄적 법인 Public Employment Service가 시청으로부터 시작단계 조정 역할을 이관하였다. 이는 새 도착자가 노동시장에 진입하는 것에 대한 도움을 주게 된다. 대상 그룹은 스웨덴에 부모가 있는 15~19세 청년, 인도적 이민자, 가족 등을 포함한다. 구체적인 프로그램은 PES와 이민자가 필요에 의해 공동수립을 하게 된다. 참가는 자발적이지만 소득의 대부분을 보유했을 수 있는 인센티브를 준다. '10.9 이래 “이민자를 위한 스웨덴”이 참가자들을 위해 실적에 의한 보너스를 시

정부가 줄 수 있는 정책을 시행하고 있다. '10년 기준으로 프랑스의 인구 6,000만 명 가운데 구식민지 출신만 해도 600만 명으로 이는 유럽에서 가장 높은 외국인 비율이라고 볼 수 있다. 박애정신에 따라 프랑스는 인종차별이 금기시되어 있지만 이들을 차별하지 않는 대신 적극적인 지원정책도 없는 일종의 방관 정책을 표방하였다고 할 수 있다. 그러나 이민 2세대들이 높은 실업률을 보이며 프랑스의 불안요소로 꼽히자 이민 및 외국인들에게 점차 적대적으로 변해가고 있다. '06년과 2010년에 이루어진 이민법 개정도 불법체류자 추방 및 체류증 및 국적 취득의 허가 등을 까다롭게 하는 것으로 이루어지고 있다. 미국은 난민 및 이민자들의 복지혜택이 감소하는 경향을 나타냈다. '10.10 기준으로 비합법 이민자들의 자녀가 시민권을 획득할 수 있는 길을 마련한 드림법안이 좌절되었다. 그러나 미국의 몇몇 주(캘리포니아 등)에서는 비합법자에 대한 혜택이 시행되고 있다. 해당 주에서 고등학교를 졸업했거나 3년 이상 다닌 학생에게 최소 학비를 보장하는 비합법 이민자에 대한 거주민 학비를 적용하고 있다.

한국에서는 사회통합프로그램(KIIP; Korea Immigration & Integration Program)이 2009년 4월부터 시범운영하여 '11.8 제4차가 진행 중이다. KIIP는 대한민국에 체류하는 이민자가 법무부 장관이 인정하는 소정의 교육과정을 이수하면 국적취득 과정에서 편의를 제공하고 한국 사회에 보다 빨리 적응하도록 지원하는 제도이다. 교육과정은 한국어과정, 한국 사회이해과정으로 구성되며, 사전평가를 통해 개인의 기본소양 능력에 따라 일부과정 및 이수시간 면제·감면 등 차등 적용된다. 구체적인 내용은 이민자가 우리말과 우리문화를 익히도록 함에 따라 국민과의 원활한 의사소통으로 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 재한 외국인에 대한 각종 지원정책을 KIIP로 표준화하고 이를 이수한 이민자에게는 국적취득 필기시험을 면제, 국적취득 심사대기 기간

단축 등 다양한 인센티브를 제공한다. 이민자의 사회적응지수를 측정하여 이민자 지원정책 등에 반영하고 있다.

제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)에서 이민자 유입에 따른 사회적 비용 최소화와 사회갈등 방지를 위한 사회통합정책을 강화한다고 발표했다. 또한 국민들의 다문화에 대한 이해 증진 및 인식개선을 제고하기 위한 노력으로 광고·방송프로그램 등 다양한 다문화 이해 콘텐츠를 보급하였다. 그리고 일반 청소년을 대상으로 다문화청소년에 대한 편견을 해소하고 다양성이 존중되는 건강한 학교문화 형성을 위한 다문화 교육인력 양성 및 학교순회 다문화 이해교육 등을 추진하고 있다. 나아가 질 높은 사회통합을 위해 지자체 공동 사업으로 다문화가족지원센터 운영 및 다문화가족 방문교육, 결혼 이민자 한글교육 등 868.25억의 예산으로 698개 사업을 추진할 계획이다.

한국에서의 다문화는 농촌이 선두에 있다. 농촌에는 일손 부족현상으로 소위말해 ‘외국인 노동자 모셔오기’ 경쟁이 벌어지고 있다. 지난 2004년부터 신설된 고용허가제를 통해 그동안 우리나라에는 '외국인 농촌 일손이 매년 1000~3000명가량 유입됐다. 7월 현재 농촌에서 일하는 외국인 근로자는 1만1394명(작년 말 9849명)으로, 올해 처음 1만 명을 넘어섰다. ‘11년 농촌에 배정된 외국인 근로자 쿼터는 4,500명이 다⁶⁶⁾. 이처럼 정책적으로나 수적으로 볼 때, 전문직을 제외한 단순직의 외국인노동자 수를 줄이려고 하는 추세에 반해 농촌을 향한 외국인노동자는 증가하는 추세이다.

다른 예로 경남지역의 다문화자녀가 1만 명을 넘었다. 최근 부산일보 보도에 따르면 경남 지역에 거주하고 있는 다문화 가정의 취학 자녀수가 매년 두 자리 수 이상 큰 폭으로 늘었다고 밝혔다.

66) 조선일보(2011.07.22) 보도

(Box 6-1) ‘다문화’ 자녀 1만 명 넘었다.

[부산일보 2011년 8월 25일 보도]

25일 경남도교육청에 따르면 지난 4월 현재 경남에 거주하는 다문화가정 자녀의 취학 인원은 유치원(3~5세) 634명, 초등학생 1천851명, 중학생 510명, 고등학생 154명 등 총 3천149명으로 집계됐다. 이는 지난해 말 2천535명에 비해 24.2%나 급증한 것이다. 다문화가정 취학 자녀수는 2009년에도 2천159명으로 전년 대비 17.4% 증가했으며, 2008년에도 1천864명으로 15.8% 증가하는 등 뚜렷한 증가세를 이어가고 있다.

경남도내 외국인 주민세대와 자녀수는 2009년 9천957세대, 8천60명에서 올해는 1만 1천851세대, 1만 996명으로 자녀수가 처음으로 1만 명을 넘어섰다. 특히 올해의 경우 다문화가정 취학 자녀 중 초등학생이 60%가량을 차지하고 있는 것으로 볼 때 다문화가정 자녀가 초등학교에서 학급의 중심 구성원으로 부상할 날도 멀지 않은 상황이다.

경남도 내에서 다문화가정 자녀수가 10명이 넘는 초등학교는 44곳이며, 중학교도 3곳인 것으로 파악됐다. 특히 거창 위천초등학교의 경우 전교생 83명 가운데 다문화가정 자녀가 16명(여학생 11명)으로 19.3%를 차지하고 있다. 학년별로는 1학년 3명, 2학년 4명, 3학년 3명, 4학년 2명, 5학년 1명, 6학년 3명이며, 나라별로는 필리핀과 중국이 각각 5명으로 가장 많다.

이밖에 함양초등학교(618명)는 22명, 창원 자여초등학교(701명)는 17명, 함양 위성초등학교(679명)와 진주 가좌초등학교(845명)는 각각 16명의 다문화가정 자녀가 취학 중이다. 중학교에서는 창원남중(808명)이 16명으로 가장 많고, 함양중학교(542명) 15명, 창원 경원중학교(779명) 12명 등 순이다.

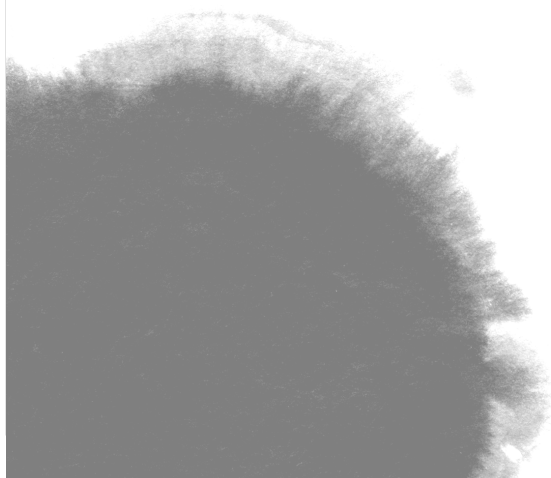
(Box 6-1)은 부산일보 보도 일부를 발췌한 자료이다. 자료에 의하면 경남도 내 외국인 주민세대와 자녀수는 2011년 기준으로 11,851세대, 10,996명의 자녀로 조사되었다. 그 중 전체의 60%가 초등학생이고 다문화 자녀 학생이 10명이 넘는 초등학교가 44곳, 83명 중 16명인 학교도 있다. 이와 같이 다문화가정의 자녀가 증가하면서 특히 초등학교에서는 학급에서는 이들이 중심 구성원이 되어가고 있기 때문에 다문화가정의 자녀를 위한 교육 정책의 변화가 시급한 실정이다. 이에 따라 경

남도 교육청은 전국에서 처음으로 현직 교사를 중심으로 다문화교실 담당교사(296명)가 다문화가정을 찾아가는 1:1 교실을 운영키로 했다. 또한 학교당 100만원의 예산을 투입하여 경남도 내 6개 초등학교에 다문화가정 자녀교육 거점학교를 운영할 계획이다.

증가하는 다문화가정에 비해 우리 사회에서는 아직 다문화가정의 자녀들에 대한 시선이 외국인, 이방인이라는 편견이 자리 잡고 있어 선부른 지원책은 오히려 교실에서 이방인이라는 인식을 더욱 강하게 심어줄 수 있다는 비판도 있다. 한국은 이들에 대한 인식 여부를 떠나서 수적으로부터 이미 다문화시대로 진입한 것이다. 출입국관리사무소 통계에 따르면 ‘10년 한 해 동안 입국외국인이 사상 처음 4천만 명을 넘어섰고 체류 외국인 수도 130만에 달하는 다문화시대를 맞게 되었다. 그러므로 이들을 향한 정책의 근본적인 변화와 사회문제를 해결하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 제도적인 지원과 더불어 외국인의 편견을 개선하기 위한 교육도 연계해서 이루어져야 할 것이다.

07

결론 및 제언



제7장 결론 및 제언

선진국 경제의 공통적 특징 중의 하나가 이주노동 의존경제 체제이다. 선진국 중의 상당수가 인구가 많지 않은 소규모 국가이기 때문에 자체 노동시장규모로는 경제운용이 불가능한 경우가 있고 노동시장이 크다 하더라도 임금이나 노동조건 등의 이유 때문에 노동공급이 제대로 되지 않는 부문이 있기 때문에 이주노동에 의존할 수밖에 없는 구조를 가진 경제가 선진경제이다. 경제원리상 국경통제나 국적에 의한 차별이 없다면 세계경제는 급속하게 평준화되는 방향으로 움직이게 될 것이다. 많은 제약과 통제에도 불구하고 이민은 여러 형태로 진행되어 왔다. 선진경제에서 체류하는 이민은 이민국가가 아닌 경우에도 인구의 10% 내외의 비중을 차지하고 있으며 얼마전까지 이민 송출국이었던 한국도 외국인구의 비중이 2.5% 까지 증가하는 현상을 보이고 있다.

본 연구에서 시도한 바는 선진 각국의 이민흐름과 그 흐름의 변화와 특징을 조사하고 이민정책과 그 정책효과를 살펴보는 것이었다. 그리고 이민 및 이민관련 정책이 해당 국가의 경제와 사회에 미치는 영향을 알아보는 것이었으며 한국의 현상과 비교해 보고 얻을 수 있는 교훈이 무엇인가를 배우고자 하는 것이었다.

먼저 선진 각국도 나라의 성격에 따라 이민정책이 달라서 인식과 정책이 차이가 있기 때문에 본 연구에서는 4가지 유형으로 분류를 시도하였다. 국가성격이 이민국가인 그룹과 기타 구미국가 중에서도 미국형과

유럽형이 약간의 차이가 있으며 신흥선진국 그룹에 속하는 동아시아 국가 그룹으로 나누어 볼 수 있다.

모든 그룹과 국가에 공통되는 점은 장기적으로 이민은 증가하는 추세이며 단기적으로는 해당 국가의 경제상황과 관련을 가지고 같이 움직이고 있다는 것이다. 이민을 반대하는 가장 큰 이유는 노동력의 이입이 노동시장에 영향을 주어 내국 노동자를 고용과 임금에서 불리하게 만들 수 있다는 가설 때문인데 그 동안 진행된 여러 연구결과는 이주노동력이 이입국 내국 노동시장에 부정적인 영향을 미친다는 증거는 발견되지 않았다. 또 이주노동력이 내국노동력과 보완적 관계로 나타나는 경우가 많아서 이입국 경제에 도움이 되는 결과를 나타내었다. 이주노동력도 소비주체이므로 소비를 증가시키는 도움도 주게 될 것이다.

이민에 대한 각 국의 태도는 비숙련 노동력과 숙련 내지 고급기술인력이 확연히 달라서 전자는 통제하고 후자는 적극적으로 유치하기 위한 정책을 펴고 있다. 자국으로 오는 유학생은 잠재적인 고급기술인력이 되므로 졸업 후 취업하는 것이 이민효과를 나타내는 결과가 되기 때문에 유학생에 대한 적극적인 정책을 계속 개발하고 있다. 한국도 예외 없이 이주노동력은 통제된 도입을, 전문인력은 적극적으로 유치하는 정책을 취하고 있다. 한국이 아직까지 해외유학생을 가장 많이 보내는 나라의 하나이지만 한국으로 오는 유학생의 수는 폭발적으로 증가하고 있어서 이민정책으로서의 유학생에 대한 부문에 더 많은 노력이 필요할 것으로 보인다.

이민이 경제적으로 필요하고 피할 수 없는 전개과정이지만 사람과 관련되어 있어서 사회적 비용을 발생시킨다. 이민자의 주택, 각종 보험, 언어와 문화 등의 사회에 적응하는 문제, 가족과 자녀의 생활과 교육에 관련된 문제, 사회적 갈등과 인권 및 범죄 등 많은 문제가 있기 때문에 이것이 다 사회적 비용에 해당한다. 최근 유럽 각국에서 일어나고 있는

사회적 사건은 이민 및 이민사회와 직, 간접적으로 관련되어 있었다. 다문화시대를 인정하고 적극적인 사회통합정책을 시행하는 것이 오히려 사회적 비용을 줄이는 길이라는 것을 선진 각국이 체험하였고 한국도 과거와는 달리 적극적인 사회통합정책을 수립, 시행하고 있는 편이다. 한국은 단일문화의 전통이 강했지만 이미 다문화시대에 진입했다고 할 수 있고 가장 보수적인 농촌지역이 국제결혼으로 인해 더 먼저 다문화시대를 경험하고 있다고 볼 수 있다. 한국 전체로 보면 이민에 대해 더 개방된 자세와 재정적 지원이 요청된다.

난민과 망명에 관련되어서는 한국이 선진국의 역할과 임무를 수행하지 못하고 있다고 평가할 수 있다. 한국 뿐 아니라 일본을 포함한 동아시아 선진국의 공통된 현상이기도 하지만 국제사회에서의 응분의 책임은 불가피한 것으로 판단된다.

이민은 무역에 의존하는 경제구조인 한국이 재화 뿐 만아니라 인적 자원에서도 개방적인 자세를 취하겠다는 의지의 표현이다.

몇 가지 제언은 다음과 같다.

1. 이주노동력과 이민에 대한 보다 적극적인 공개된 논의와 사회적 합의가 필요하다. 특히 노동계와 언론과의 끊임없는 대화와 조정 이 요청된다.
2. 이주노동력이 한국경제에 불가피하다는 인식 아래 고용허가 쿼터 등을 산출하고 운용할 필요가 있다.
3. 고용허가업무를 대행하고 있는 현재의 5개 기관의 전문성을 높이고 평가방법을 개선하여 효율성을 제고할 필요가 있다.
4. 외국인 및 이민의 관리(사후관리 포함) 업무를 일원화 할 필요가 있다.

5. 이민관련 전문회사 및 전문가의 양성을 고려할 필요가 있다.
6. 사회통합정책에 대한 제도적 측면 외에는 업무를 지방자치단체에 이관하되 예산과 필요인력을 동시에 지원하고 중앙정부는 정책과 평가업무만 담당하도록 하는 역할 분담이 필요하다.
7. 이민과 이주노동력을 인구정책차원에서도 검토할 필요가 있다.
8. 한국도 다문화시대에 돌입했다는 것을 인정하고 보다 적극적인 이민정책을 수립할 필요가 있다.

참고 문헌

- 강만옥 (1998). 선진국 불황기의 대응과 시사점-미국 일본경제를 중심으로, 삼성경제연구소.
- 강진희 (2010). 동유럽계 집시 롬(Rom)은 유럽시민인가, 이민정책연구원.
- 구인회 외 (2009). 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색-영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 한국보건사회연구원.
- 국제노동브리프 (2007). 대만의 외국인 근로자 정책, 한국노동연구원.
- 권남희 (2011). 독일의 사회통합강좌(Integrationkurs)에 대한 고찰, 이민 정책연구원.
- 김기돈 (2010). 이주노동자, IOM특별기획원고 2010-Vol.3.
- 김득갑 (2002). 독일경제의 장기 부진과 시사점, 삼성경제연구소.
- 김승권 (2009). 전국다문화가족실태조사연구, 보건복지부.
- 김용태 (2009). 미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구, 강원대학교.
- 김원숙 (2010). 우리나라 외국인정책의 역사적 전개에 관한 소고, 출입국 외국인정책본부.
- 김진수 (1994). 외국인 근로자에 대한 정책적 대응방안, 한국보건사회연구원.
- 김혜순 (2010). 이민자 사회통합정책 기초연구, 이민정책연구원.
- 란커정 (2003). 대만의 외국인노동자 정책, 한국노동연구원.
- 박경순 외 (2009). 세계화와 이민정책 - 독일의 2005년 『이민법』을 중심으로, 한독사회과학회.
- 박명선 (2007). 독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구, 한국

노동연구원.

박정원 (2010). 2008년 EU 회원국의 이민자 통계, 이민정책연구원.

박화서 (2003). 불법이민 관리방안 - 외국 사례연구 - 일본, 미국, 캐나다, EU, 독일, 네델란드, 호주, 법무부.

백석인 (2008). 스웨덴의 이민자 복지와 사회통합 정책에 관한 연구 및 한국사회에 주는 시사점, 한국스칸디나비아학회.

서희진 (2008). History and policy of Swedish migration - from the end of the World War II to the present =스웨덴의 이민 역사와 이민 정책 - 1945년부터 현재까지를 중심으로, 한국외국어대학교 석사학위논문.

석원정 (2005). 고용허가제 실시 이후 정부 부처의 이주노동자 정책, 외국인이주노동자대책협의회.

설동훈 외 (2004). 각국의 외국인근로자 고용관리체계 사례연구, 노동부.

송유진 (2008). 한국, 대만, 일본의 이민자에 대한 태도, 한국인구학회.

송태수 (2004). 노동력 이주(移住)의 경험과 역사 — 영국, 프랑스, 독일, 한국노동연구원.

양미애 (2008). 프랑스의 이주민 갈등과 통합, 프랑스 학회.

양승엽 (2011). 프랑스의 전문직 인력 도입 - 느슨한 통합주의, 한국노동연구원.

엄한진 (2007). 프랑스 이민통합 모델의 위기와 이민문제의 정치화, 한국노동연구원.

에두아르도 포터 (2011). 모든 것의 가격, 김영사.

오다기리 마사타케 (2010). 아시아 지역의 이주와 사회통합 일본 사례, 한국여성정책연구원.

외국인인력정책과 (2010). 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 노동부.

외국인정책위원회 (2011). 2011년도 중앙부처 시행계획.

유길상 외 (2004). 외국인력제도의 국제비교, 한국노동연구원.

유길상 (2002). Active Labor Market Policies and Unemployment

Insurance in Selected Countries, 한국노동연구원.

유길상 (2002). 외국인 근로자의 고용실태와 정책과제, 한국노동연구원.

유길상 (2004). A Comparative Study on Labor Migration Management in Selected Countries, 한국노동연구원.

유길상 (2004). 저숙련 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.

유길상 (2005). 향후 10년 노동환경 변화와 대응방향, 한국노동연구원.

유정석 (2003). 캐나다: 다문화주의 제도화의 산실, 『민족연구』 11, 12-26.

유의정 (2010). 저출산 고령사회 극복을 위한 이민정책의 개선 과제, 국회 입법조사처.

이경원 (2010). 독일 이주민의 인구적 특성과 경제활동, 이민정책연구원.

이경원 (2010). 독일의 외국인 전문인력 유치방안을 둘러싼 최근 논쟁, 이민정책연구원.

이규용 (2007). 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구.

이민정 (2010). 서구 이민정책의 이론적 기초, 서울여자대학교

이보라 외 (2011). 이주 관련 연구보고서, 이민정책연구원.

이선미 (2010). 서구 이민정책의 이론적 기초, 이민정책연구원.

이정욱 (2010). 프랑스의 사회갈등과 통합 - 무슬림 이민자 차별과 배제를 중심으로, 부경대 박사학위.

이진영 (2010). 한국의 재외동포정책, 이민정책연구원.

이태주 (2007). 다민족·다문화사회 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복과정 :호주와 일본의 사례, 한국여성정책연구원 ;한국문화인류학회 ;울릉공대학 아시아·태평양 사회변화연구센터 .

이태희 (2011). 일본의 원전사고 발생 이후 주요국의 원전 정책 방향과 시사점, 삼성경제연구원.

이현욱 (2010). 미국이민제도 변화, 이민정책연구원.

이혜경 (2010). 한국이민정책사, 이민정책연구원.

임정덕 (1997). 우수두뇌유출과 지역균형발전, 노동경제논집, 제 20권 1호

임효진 외 (2010). 미국, 난민 및 이민자 복지혜택 감소 등, 이민정책연구원.

장한업 (2009). 프랑스의 이민정책과 상호문화교육 :한국 사회에 주는 시사점을 중심으로, 한국불어불문학회.

장혜경 (2003). 외국인노동자 가족관련 정책 비교연구, 한국여성정책연구원.

전영제 (2004). 최근 미국경제 흐름과 향후 전망, 삼성경제연구원.

정귀순 (2006). 2006 이주연대 심포지엄 자료집(이주노동정책의 현재와 미래), 이주노동자인권연대.

정연대 (2007). 외국인노동자의 불법체류에 관한 연구, 동국대 석사.

정정훈 (2010). 외국인 인권 기초 연구, 이민정책연구원.

지역경제포커스 (2009). 글로벌 경기침체 속 프랑스경제의 경쟁력 분석 및 시사점, 대외경제정책연구원.

최민경 (2010). 일본의 비정규이주자 현황과 대책, 이민정책연구원.

최종오 (2006). 호주의 이민과 국민국가형성 :다문화정책을 중심으로, 영남정치학회.

최홍 (2011). 외국인 고용허가제의 현황과 개선 방안, 삼성경제연구소 경제포커스.

홍기원 (2010). 프랑스의 이민관련 통계기관, 이민정책연구원.

황필규 (2010). 이민관련법 기초연구, 이민정책연구원.

_____(2010). 국제사회복지포럼, 한국보건사회연구원.

Altman, Daniel (2011). Outrageous Fortunes: the twelve surprising trends that will reshape the global economy, Time Books.

Algan, Y., Dustmann, C., Glity, A., Manning, A. (2010). The Economic Situation of First and Second-Generation Immigrants in France, Germany and the United Kingdom, Economic Journal 120(542), F4-F30.

- Andreas Piederstorfer (2008). A Comparative Analysis of Social and Legal Approaches to Migration in Germany and Korea.
- Jean-Christophe Dumont (2005). Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective, OECD.
- Jean-Christophe Dumont (2009). International Migration and the Economic Crisis: Understanding the links and shaping policy responses, OECD.
- Jean-Christophe Dumont (2010). International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile, OECD Working papers.
- Jeffrey Passel (2007). Unauthorized Migrants in the United States: Estimates, Methods, and Characteristics, OECD.
- Jonathan Chaloff (2009). Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries, OECD.
- Kerr, S.P. (2011). Economic Impacts of Immigration: A Survey, NBER Working papers 16736.
- OECD (2001). Trends in International Migration.
- OECD Policy Brief (2010). International Migration of Health Workers.
- OECD (2010). Royal Economic Society, The Economic Situation of Immigrants.
- OECD (2010). International Migration Outlook 2010.
- OECD (2011). International Migration Outlook 2011.
- Sarvimaki, M (2009). Long-Term Effects of Forced Migration, IZA.
- Schmidt, C.M. (1997). Immigrant performance in Germany: Labor earnings of ethnic Germany migrants and foreign guest-workers, Quarterly Review of Economics and Finance, 37 (Special

Issue), 379-397 223(19).

Troy C. Fudrman (2010). Tilting At Windmills: A History of American Immigration Law and Policy, 부산대학교 법학연구소

_____(2002). SPECIFIC GROUPS AND INDIVIDUALS - MIGRANT WORKERS, Economic and Social Council.

Hi Korea. (<http://www.hikorea.go.kr/>)

ILO. 국제노동기구 (<http://www.ilo.org/>)

IOM. 이민정책연구원 (<http://www.iom-mrtc.org/>)

KIHASA. 한국보건사회연구원 (<http://www.kihasa.re.kr/>)

KLI. 한국노동연구원 (<http://www.kli.re.kr/>)

KWDI. 한국여성정책연구원 (<http://www.kwdi.re.kr/>)

OECD. 경제협력개발기구 (<http://www.oecd.org/>)

SERI. 삼성경제연구소 (<http://www.seri.org/>)

Work in Korea. (<http://www.workinkorea.org/korean/portal.php/>)

국가인권위원회. (<http://www.humanrights.go.kr/>)

국제노동협력센터. (<http://www.koilaf.org/>)

국립중앙도서관 정책정보 (<http://policy.dlibrary.net/>)

국회입법조사처. (<http://www.nars.go.kr/>)

난민관련기사.

(<http://www.cmedia.or.kr/news/view.php?board=news&nid=11291/>)

난민인권센터. (<http://www.nancen.org/520>)

뉴질랜드 두뇌 해외유출 막아라.

(http://cafe.naver.com/applenz.cafe?iframe_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=6544&/)

대한민국 전자관보 (<http://gwanbo.korea.go.kr/main.jsp>)

법무부. (<http://www.moj.go.kr/>)

법제처. (<http://www.moleg.go.kr/>)

이주와인권연구소 (www.mihu.re.kr)

이중국적관련기사.

(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20071108016002/>)

주한 독일 대사관. (<http://www.seoul.diplo.de/>)

주한 미국 대사관. (<http://korean.seoul.usembassy.gov/>)

주한 일본 대사관. (<http://www.kr.emb-japan.go.jp/>)

주한 프랑스 대사관. (<http://www.ambafrance-kr.org/>)

중국망 신문. (<http://china.naeil.com/>)

출입국 · 외국인정책본부. (<http://www.moj.go.kr/>)

프랑스학회. (<http://www.francehak.com/>)

한국 고급두뇌 유출 관련기사.

(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201011102146525&code=970100/)

한국인구학회. (<http://society.kisti.re.kr/>)

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 자출 및 수입구조에 대한 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 산업화전략	이상영	미정
	11-04	약제비자출의 효율화를 위한 고비용의약품관리 방안	박실미아	미정
	11-05	식품안전환경 변화에 대응하기 위한 국가아젠다개발 등 추진전략수립	정기혜	미정
	11-06	소비자중심의 유기농식품의 관리체계 및 개선방안	곽노성	미정
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	미정
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책개선방안에 관한 연구	최은진	미정
	11-09	인구집단의료이용의 형평성현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인분해	김동진	미정
	11-10	통일대미복원위기상황에 따른 보건복지대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료부담의 공정성 제고 방안	신영석	미정
	11-12	노후준비상태를 반영한 노후소득보장체계구축방안. 노후소득보장 제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	미정
	11-13	사회보장제정과 재원조달에 관한 연구	최성은	미정
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도발전방안연구. 장애·장애·장애연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	미정
비발간		해의사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
11-16-1		선진국의 아동사태관리체계비교연구. 미국, 영국, 호주, 일본사례를 중심으로	김미숙	미정
11-16-2		호주사회보장체계연구. 빈곤과 불평등에 대한 대응	여유진	미정
11-17-1		정부의 복지재정지출DB구축방안에 관한 연구. 복지수요와 사회복지재정 수준에 관한 연구	고경환	미정
11-17-2		사회서비스공급기관의 복지경영도입과 정책과제. 사회서비스부문의 재정평가	고경환	미정
11-17-3		2011 사회예산분석	최성은	미정
11-17-4		2011 보건복지제정의 정책과제	유근춘	미정
11-17-5		공적연금재정평가와 정책현안분석	윤석명	미정
11-17-6		사회복지재정 추계모형개발	원종욱	미정
11-17-7		건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	미정
11-18		공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
11-19		한국인의 복지외식에 대한 연구. 사회통합을 위한 정책과제	노대명	미정
11-20		계층구조 및 사회 이동성 연구. 분석과 대응방향	여유진	미정
11-21		달수급 제고를 위한 기초보장 패널구축. 역동성 평가를 위한 양적·질적 패널 구축 및 기초연구	최현수	미정
11-22		기초생활보장재정평가 및 추계모형개발	김태완	미정
11-23		공공부조정책내용과 집행의상호조응성 분석	이현주	미정
11-24		2011 빈곤연계연보	김문길	미정
비발간		2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
비발간		2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
11-25		사회복지제도운영체계 국제비교연구. 정부효율성이 높은 국가의 복지서비스행정을 중심으로	강혜규	미정
11-26		중산층가족의 복지제검도 증진방안 연구	김유경	미정

11-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	미정
11-29	장애인노인서비스 연계방안 연구	김성희	미정
11-30	장애인복지지표를 통해 살펴본 OECD국가의 장애인 정책 비교 연구	김성희	미정
11-31	사회적기업의 사회복지서비스 제공실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	미정
11-33	건강지표산출을 위한 보건기관통합정보시스템활용 및 제고방안	정영철	미정
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	미정
11-35	사회복지통계생산 효율화방안 연구	도세록	미정
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산율 예측 모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	6,000원
11-37-3	출산관련행태변화에 따른 건강아출산(Healthy Birth Outcomes)동향과 정책과제	최정수	미정
11-37-4	소득계층별출산·양육행태분석 및 정책방안	김은정	미정
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
11-37-6	보육서비스와 육아휴직 정책 간 연계방안 연구	이삼식	미정
11-37-7	자녀제출산대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	미정
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	7,000원
11-37-9	베이비부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	미정
11-37-10	저출산고령화시대의 노인인력활용패러다임모색	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험제도의 재정분석	선우 덕	미정
11-37-13	예방적관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구	오영희	미정
11-37-14	고령친화여가산업 활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산고령사회대응대 국민인식 조사 연구	오영희	미정
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석	이삼식	미정
11-37-17	선진국고령사회대응정책동향	정경희	미정
11-37-18	저출산고령사회대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	미정
비발간	국제심포자음	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	다문화가족의 성공적 정착을 통한 농촌사회유지방안 연구	김기홍 (외부)	7,000
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템구축 및 운영	오영호	미정
11-39-1	건강영향평가의 제도화방안 연구	이상영	미정
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	미정
11-39-3	아·태지역건강영향평가의 동향과 정책과제	최은진	미정
11-39-4	건강영향평가 DB구축	서미경	미정
11-40-1	보건사회기후변화모니터링센터운영	김남순	미정
11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고위기관리방안 연구	김정선	미정

	11-41-1	아시아복지국가자료 및 전략센터 구축	홍석표	미정
	11-41-2	한국공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표	미정
	11-42	취약위기와 다문화가족의 예방맞춤복지체계 구축 및 통합사례 관리	김승권	미정
	11-43	친서민정책으로서의 사회복지서비스일자리 확충 전략	김미숙	미정
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	한국의 사회복지표	강신욱	미정
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	200년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실비아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷건강정보평가시스템구축 및 운영	송태민	미정
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영	이연희	미정
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화개난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000원
	10-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태환	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(ETC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원
	10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
	10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원

10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	자출산의 가시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산 고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	임양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특성과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	예비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고정환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고정환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강미율의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원