

Archives

—
■ 유럽의 노동자 수입정책
—

유럽의 노동자 수입정책

이는 일본 労働政策研究研修機構가 2005년 이후의 커다란 변화가 있었던 유럽의 독일, 프랑스 영국 등의 이민정책 변화를 정리하고 또 이들과는 달리 불법이민의 대규모적인 합법화라고 하는 다른 나라와는 다른 접근을 하고 있는 스페인의 이민 수입실태를 분석한 자료다. 최근 국제간 이동의 확대를 배경으로, 각국의 외국인 노동자를 둘러싼 상황은 시시각각으로 변화하고 있다. 앞으로 세계적인 노동력 이동이 더욱 활발 조짐을 보이고 있는 현재, 이들 유럽에서 일어나고 있는 국제간 노동력 이동의 실태를 파악, 그 대응책을 살펴보는 것은 우리의 효과적인 외국인노동자 정책 수립을 위해서도 커다란 참고가 될 것으로 생각한다. <편집자>

1. 최근의 이민정책의 변화와 조류

1) 최근의 이민정책의 변화와 조류

1. 개황

2007년은 이민 관련이 화제가 그치지 않은 해였다. 프랑스는 5월에 사르코지가 새로 대통령에 취임, 신이민법을 성립시켰다. 내무장관 시대부터 불법이민 단속을 강화하려는 이민법 개정에 적극적이었던 그에 의한 법률개정으로, 고급인재를 적극적으로 받아드리는 한편, 불법이민에 대한 단속 강화 등 이민의 관리강화 태세가 본격화 됐다.

한편 영국에서는 브레야로부터 브라운으로 정권이 교체됨에 따라, 기본적으로는 노동당이 추진하는 적극적인 이민정책이 답습되었다. 그러나 영국에서도 정책의 기본이 되고 있는 것은 유능한 인재의 적극적인 확보와 비합법 이민의 제한 강화라고 하는 명확한 방침이다. 특히 영국에서는 포인트제가 도입돼, 이민을 5단계로 분류한다고 하는 새로운 제도가 시도되고 있다.

이러한 자국의 발전에 유효한 인재를 대우하고, 그렇지 못한 이민을 제한하려고 하는 것을 기조로 한 소위 '선택적 이민정책'이 최근의 유럽 이민정책의 새로운 조류가 되고 있다. 유럽의 이민정책에 이런 조류가 생겨난 배경에는, 이민이 관련된 사건의 증가가 있었음은

부인할 수 없다. 이러한 사건은 대부분 이민2세, 3세가 관여된 것들이다. 과거의 이민정책에 의해 생겨난 나쁜 유산이라고 할 수 있는 부분이 사회문제로서 나타나고 있는 것이다. 이민에 대한 유럽 각국들의 국민감정은 지금 미묘한 움직임을 보이고 있다. 여기서 초점이 되는 것이 사회통합 정책의 중요성이다. 독일에서는 언어교육 등 사회통합 정책을 내포한 신이민법을 2007년7월에 제정했다. 사회통합 정책의 성패는 앞으로 유럽 각국의 경제발전 에 불가결한 요소가 될 수밖에 없을 것이다.

한편, 미국으로 눈을 돌릴 경우, 역시 여기에도 불법이민의 존재가 사회에 어두운 그림자를 드리우고 있음을 확인할 수 있다. 1천2백여 만 명으로 알려지고 있는 불법이민이, 서비스업, 농업 등의 분야에서 경제의 밑바닥을 지탱하고 있는 한편, 사회보장비 등을 압박하고 있다. 이 문제는 심각한 사회문제로 이미 간과할 수 없는 지경에 이르고 있으며, 이에 대한 대응을 둘러싼 논의가 가열되고 있다.

이같이 유럽, 미국 할 것 없이 각국에서는 이민 수입에 대해 대단히 신중하다는 것을 알 수 있다. 2007년10월, 유럽위원회는 EU역외로부터의 고급 인재의 수입에 관한 새로운 제도를 도입할 안을 제안한바 있다. 미국의 '그린카드'에 대비하여 '블루카드'라고 불리는 이 제도는 고급인재가 EU역내의 어느 나라에서나 자유롭게 就勞하는 것을 가능하게 하는 것이었다. 그 동안 고급인재들의 이민선으로서 인기를 누리고 있던 미국, 캐나다 등의 국가들로부터 유럽이 그 흐름을 반전시키려는 것이다.

한편 노동력 이동의 유동화에서는 아시아도 예외는 아니다. 경제의 글로벌화에 따라 물건과 금융과 더불어 노동력의 국제간 이동이 활발하다. 다양성이라고 하는 특징을 가진 아시아에서는 노동력 이동도 복잡한 양상을 띠운다. 동일지역 내에서 필리핀, 중국 등의 도상국과, 한국, 싱가포르 등의 수입국이 존재하고 있고, 특히 몇몇 국가가 과거 2-30년 사이에 급격한 경제성장을 배경으로 송출국에서 수입국으로 전환한 등이 복잡한 상황을 만들어 내고 있다. 아시아의 수입국의 역사는 일천하여, 유럽과 비교하여 수입을 위한 사회적 인프라 스트럭처가 충분히 정비되어 있다고 말할 수 없다.

그러나 여기서는 근년 이민정책의 변경이 있었던 유럽 주요국 독일, 프랑스, 영국을 대상으로 그 개정내용을 구체적으로 살피고, 이들 국가와는 달리, 불법이민을 대규모적으로 합법화하면서 위와는 다른 접근을 하고 있는 스페인의 최근의 이민 수입실태를 파악해 보려 한다.

2. '선택적 이민'을 선택 <영국>

영국정부는 2005년2월, 80종류도 넘는 복잡한 이민수입 체계를 하나의 체계로 정리하는

‘신 입국관리 5개년계획’을 발표했다. 이 계획에서 이민은 5단계로 분류되게 되었다. 전문적 기능을 가진 제1,2부류의 입국자에 대해서는 포인트제를 도입, 5년간의 취로 후에 영주권신청을 가능하게 하는 우대조치를 줬다. 한편 제3부류 이하의 미숙련노동자는 바자의 기한이 마감되는 시점에서 출국하지 않으면 안 되는 점이 강조되었다. 이 5개년계획을 담은 보고서의 제목은 ‘선택적 수입(selective admission)’이었다. 보고서에 이런 제목을 붙인 것은 이 계획이 나라의 이익이 되도록 고급인재는 적극적으로 받아드리기는 하나, 미숙련노동자에 대해서는 최소한에 그치게 한다고 하는 방침 때문이었다. 이렇듯 앞으로 영국이 이민정책은 자국에 유익한 사람만을 선택하여 받아들인다고 하는 원칙에 따라 진행될 것으로 보인다.

한편 영국에서는 국내노동자의 고용확보에 배려하는 움직임도 나타나고 있다. 2007년9월, 브라운 수상은 TUC(영국조합회의)의 대회 인사에서 “영국의 일을 영국 노동자에게(Brish jobs for British Workers)”라고 하는 연설을 해서 갈채를 받았다. 영국은 EU가 동구권으로 지도를 확대한 제5차확대(2004년5월)때, 아일랜드와 함께 동구로부터의 이민노동자의 수입에 제한을 가한 나라다. 자유, 평등을 중시, “이민에 관용한 나라”라고 하는 간판을 배경으로 한 영국이기는 하나, 과연 적극적 이민정책으로의 전환이 있을 것인가. 브라운 정권의 앞으로의 동향이 주목된다.

3. 사회통합 가속화하는 ‘독일’

독일은 인구 8200만 가운데 이민과 그 자손(독일 국적 보유자 포함)이 약 1500만명을 점하고 있다. 그 가운데도 역사적으로 터키계가 다수를 점하며, 교육, 고용 등의 문제가 현저화 하여, 그들에 대한 사회통합에 정부는 힘을 쏟고 있다.

사회통합을 강화하는 개정이민법이 2007년7월에 성립했다. 내용은 ① 통합코스(독일어, 별별, 문화, 역사)에의 참가 의무(거부한 사람에는 벌금 및 사회보조의 삭감), ② 초빙가족의 독일어 지식의 증명 의무 등, 또 정부는 이 개정이민법의 도입 때, 이민의 통합 상황의 개선을 테마로 통합 서밋트를 개최했다. 이 서밋트에는 연방정부, 지방자치체, 이민단체의 대표자나, 유식자들이 출석, 개선을 위해 약 400개의 서약을 포함한 국가통합계획을 채택했다. 정부는 이 계획의 실시를 위해, 2011년까지 매년 약 75억 유로의 예산을 통합촉진 프로그램에 투자하려 하고 있다.

4. 이민의 선별화와 사회통합 ‘프랑스’

프랑스는 1974년 이후, 취로를 목적으로 한 이민의 수입을 원칙적으로 실시하고 있지 않다. 최근의 미디어에서 눈에 띄는 이민들의 폭동 등은 실재는 이민 2세, 3세가 참여한 것이

많다. 그리고 그것은 또 과거의 정책이 만들어 낸 결과이기도 하다. 자신도 이민의 자손인 사르코지 대통령이기는 하나, 이민정책에 대해서는 일관하여 이민관리의 엄격화 노선을 취하고 있다. 사르코지 대통령이 주장하는 이민정책의 키워드는 두 가지. ‘선택적 이민정책으로의 전환’과 ‘사회통합 촉진’. ‘선택적 이민정책으로의 전환’은 영국과 같이 프랑스의 경제, 사회발전에 유익한 인재의 우선적 수입과 이민의 유입억제라는 두 가지 측면을 가지고 있다.

이러한 이민의 유입 억제에 대해서는 이미 2003년11월의 ‘이민억제, 외국인의 체제 및 국적취득에 관한 법률(통칭 사르코지 법)’에 의해 규정되고 있으나, 그 후도, 철저한 유입억제책이 취해지고 있다. 2006년의 이민법개정에서는 10년 이상의 체제를 허용할 수 있는 불법 체제자에의 정규체제 허가의 자동교부를 폐지, 가족초청 권리에 대한 제한을 확대, 프랑스 인과의 혼인에 의한 체제허가 신청에 대해서도 조건이 엄격화 됐다. 2007년의 이민법 개정에서는 가족초청 조건이 보다 엄격화 되었다.

그리고 신 이민정책의 또 하나의 주요한 내용은 이민들의 ‘사회통합 촉진’이다. 2007년의 이민법 개정에서는 신규이민 전원이 ‘수입-통합계약(CAI)’이 의무화 되었다. 이것은 이민들과 프랑스공화국과의 사이에 체결된 계약이다. 이민은 프랑스어나 시민교육 강좌에 출석할 것을 약속, 그것에 대해 국가는 취직이나 생활, 교육 등에 관한 정보의 제공이나 지원을 보장한다. 2005년 가을의 이민청소년들이 일으킨 폭동에서도 분명해진 것과 같이, 현재의 이민문제는 인종차별, 실업, 빈곤, 교육, 종교 등의 사회문제가 복잡하게 얽혀있다. 프랑스의 장래는 이 사회통합 촉진정책의 성패가 중요한 열쇠가 될 것으로 보인다.

5. 타국과 다른 접근 ‘스페인’

스페인은 현재 유럽 제국 가운데 가장 많은 이민의 유입을 경험하고 있는 나라다. 그러나 외국인노동자를 과거보다 많이 받아드리게 된 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국 등 다른 유럽 주요국 등에 비해, 스페인의 이 문제에 대한 접근은 특이한 하나의 새로운 경향을 보인다고 볼 수 있다.

스페인에서의 외국인노동자 수입 절차는 정규적인 제도인 ‘일반제도’ 및 ‘일정비율 제도’ 이외에, 비합법 상태의 외국인을 대상으로 한 ‘특별 합법화 조치’ 및 ‘노동상의 정착에 의한 합법화’라고 하는 제도가 존재한다. 특별 합법화 조치는 근년의 남구제국에서의 특징적인 현상이나(이탈리아 5회, 폴투갈 3회, 그리스 2회 등), 그 가운데 스페인은 지금까지 6회를 행한 최다 실시국이다. 불법이민의 수를 정확하게 파악하는 것은 곤란하나, 그 규모가 무시할 수 없을 정도인 것은 분명하며, 다른 유럽제국에의 영향도 걱정되고 있다.

2, 이민정책의 최근동향

1) 영국의 최근 이민정책 동향

1. 최근 법 개정의 핵심

이민수입 제도는 그때그때의 정치, 경제, 사회상황을 반영하여 시시각각으로 변하고 있다. 영국의 수입정책도 지금까지 예컨대 의료 종사자가 부족할 때, 이공기술계 학생을 확보 할 필요가 있을 경우 등 그때그때의 수요에 응해 책정되어 왔기 때문에, 수입 종류가 80이 넘는 등 제도는 아주 복잡하다. 우수한 인재를 신속하게 확보키 위해 복잡한 제도를 개정, 절차의 간소화를 도모할 필요가 있었다. 정부는 이에 따라 2005년2월, 종래의 수입정책을 하나의 체계로 정리하는 '입국관리 5개년 계획'을 도입했다. 이 신규 계획에 의해, 이민은 5단계의 부류로 나뉘었다.(도표 1-1 참조) 제1, 2부류의 입국자들에게 대해서는, 현재의 고급 전문 기술이민 프로그램과 같이 포인트제를 도입, 5년 간의 취로 후에 정주권 신청을 가능하게 했다.(도표 1-2) 이 경우 어학시험과 시민시험에 합격하는 필요하다. 종래는 4년간의 취로 후에 정주권을 신청하는 것이 가능했으나, 이 기간을 5년간으로 연장된 이유는 EU제국들과의 관계라고 하는 측면이 강하다. EU제국들 간에서는 합법적 취로자가 5년 간 취로한 경우에는, 거주국에서의 정주권 신청가능이라고 하는 통일기준이 만들어 지고 있다. 정주권을 취득키 위해서는 취로기간을 채울 뿐 아니라, 영어의 어학시험과 문화, 습관 등에 관한 지식을 묻는 시민시험에 합격하지 않으면 안 되는 것은 타국과 같은 조치라고 할 수 있다.

한편 저숙련 노동자들에게 대해서는 사증기한이 끝나는 단계에서 출국하지 않으면 안 된다고 하는 귀국조항도 개정법에서는 강조되었다. 그리고 이 5개년계획을 정리한 보고서의 타이틀은 '선택적 수입(Selective Admission)' (Home Office, 2005)이다. 즉 앞으로 영국의 이

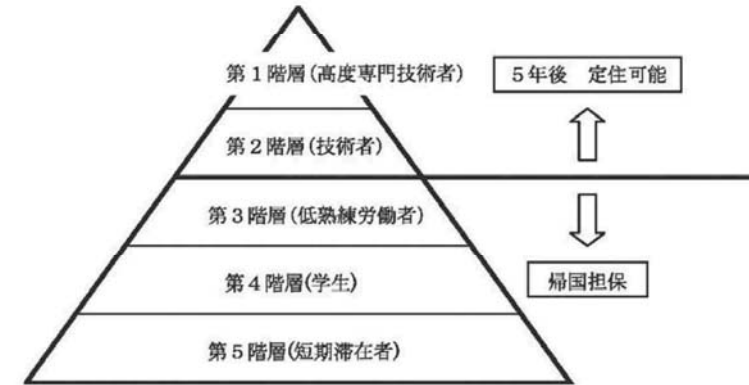
〈도표 1-1〉 신임국관리5개년계획에서의 이민의 분류

제1층	고도전문기술자	경제발전에 공헌할 고도전문기술을 가진 사람(과학자, 기업가 등)
제2층	기술노동자	국내에서 부족한 기술을 가진 사람(간호사, 교원, 엔지니어 등)
제3층	저숙련노동자	기능직종의 부족에 따라 인수를 제한하여 입국하는 사람(건설노동자 등)
제4층	학생	
제5층	기타 단기적 이민	외국기업으로부터의 파견노동자, 문화교류, 젊은이 교류 등)

제1층, 고도전문기술자 - 경제발전에 공헌할 고도전문기술을 가진 사람(과학자, 기업인 등)
 제2층, 기술노동자 - 국내에서 부족한 기술을 가진 사람(간호원, 교원, 엔지니어 등)
 제3층, 저숙련노동자 - 기능직종의 부족에 따라 제한된 수로 입국하는 사람(건설 노동자 등)
 제4층, 학생
 제5층, 기타 단기적 이민, 외국기업으로부터의 파견노동자, 문화교류 등으로 온 사람
 出所: 労働政策研究報告書No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(2006)에서

민 수입정책은 나라에 이익이 되는 사람을 선택하여 이주시키고, 저숙련 노동자들의 수입은 제한한다고 하는 명확한 원칙에 따라 추진되어 갈 것으로 봐야 할 것이다.

〈도표 1-2〉 신임국관리 5개년 기본계획



출처: 노동정책연구보고서No.59 「유럽에서의 외국인노동자 수입제도와 사회통합」(2006)에서

2. 적극적 고급인재 수입정책

EU, 그 가운데서도 소위 구 가맹15개국에 내포하고 있는 최근의 문제는, 고급 전문기술자의 부족이 심각화해가고 있는 점이다. 유럽선진국들은 다같이 개발 도상국들로부터 우수한 인재들을 받아드리고 하고 있으나, 그 공급량에는 당연히 한계가 있게 마련이다. 그것도 도상국의 고급 숙련 노동자들은 유럽보다도 비교적 사회 환경이 정비되어 있는 미국이나 캐나다를 원하는 경향이 있으며, 유럽이 이러한 인재를 확보하기는 용이하지 않다. 따라서 각 국들은 모두 다양한 우대조치를 강구하고 있는 중이며, 영국도 종래의 이민정책을 정비, 고급인재를 적극적으로 수입하려고 하는 자세를 분명히 하고 있다.

(1) 취로허가를 면제하고 우선적으로 수입

취로허가를 취득하기 위해서는, 노동시장 테스트(국내 노동자로 대체할 수 없다고 하는 사실을 증명)를 거치지 않으면 안 되는 등 일정의 절차를 밟지 않으면 안 되며, 이를 위해서는 시간도 걸린다. 거주권을 가지고 있거나, 혹은 영국에 정주하고 있는 영국시민 및 유럽 경제지역(EEA)의 가맹국민들에게는 영국에서의 취로의 제한은 없다. 그러나 그 밖의 사람들이 영국에 취로를 희망할 경우, 기본적으로는 취로허가의 취득이 의무 지워 지고 있다. 취로허가는 일정자격 및 능력을 필요로 하는 직종을 대상으로 발급된다. 이를 위해 정부는 일부 우선적으로 수입하고 싶은 인재들에 대해서는 취로허가를 면제하여 받아드리는 조치

를 강구하고 있다. 이러한 조치의 하나가 외국의 고급인재를 우선적으로 받아드리려는 목적으로 도입되었던 '고급 전문 기술이민 프로그램(Highly Skilled Migrant Programme-HSMP)이다.

(2) HSMP의 개요

HSMP란 대학교수, 의사 등의 자격 소유자, 법률, 금융 전문가 등 고급 기술을 가진 사람들이 취로의 기회를 찾아 영국으로 이주하는 것을 허가하는 프로그램. 2002년1월부터 시작됐다. 국내의 구인요청 없이도 이주가능한 점이 특징이며, 노동시장 테스트의 대상 외라고 하는 점에서도 노동허가와 다르다. 또 기업자를 대상으로 한 비즈니스 케이스 유니트와 같이 고용 창출이나 일정의 투자 수준 등의 조건도 필요 없다.

수입신청 심사에는 포인트제가 사용되고 있다. 학력, 직력, 과거의 수입, 취로희망 분야에서 업적 등의 분야에서 합계 65포인트 이상 취득한 경우에 신청이 허가된다. (도표 1-3 참조).

<도표 1-3> HSMP 수입기준

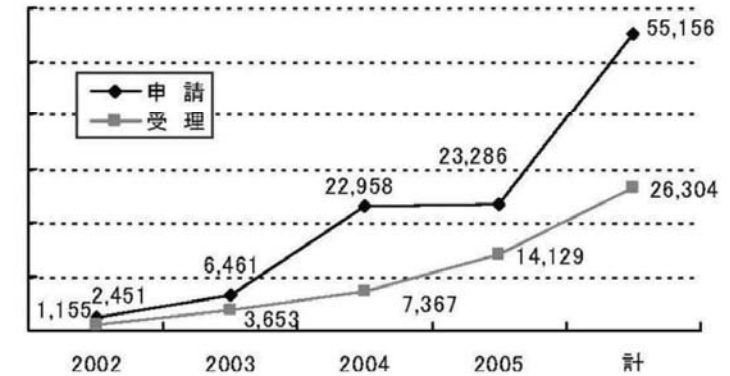
심사구분	최고스코어	심사내용과 점수
연 령	5	28세미만=5점, 28세이상=0점
학 령	30	학사=15점, 석사=25점, 박사=30점
직 령	50	5년이상(박사면 3년이상)의 학사수준의 정무원 직무경험=25점 2년이상의 시니아 또는 전문성이 높은 포스트경험을 포함, 5년이상의 학사수준 정무원직무경험=35점 5년이상의 시니아 수준 또는 전문성이 높은 포스트경험을 포함, 10년이상의 학사수준 정무원직무경험 = 50점
과거의 수입 (연수)	25	A그룹 4만 포인트이상=25점,10만포인트이상=35점, 25만포인트이상 = 50점
		B그룹 1만 7,500포인트 이상=25점,4만 3,750포인트 이상=35점, 10만 9,375포인트 이상=50점
		C그룹 1만 2,500포인트 이상=25점,3만 1,250포인트 이상=35점, 7만 8,125포인트 이상=50점
		D그룹 7,500포인트 이상=25점,1만 8,750포인트 이상=35점, 4만 8,875포인트 이상=50점
		E그룹 3,500포인트 이상=25점, 8,750포인트 이상=35점, 2만 1,875포인트 이상=50점
취로 희망분야에서의 업적	25	특기할 만한 실적, 업적을 남기고 있다=15점 아주 훌륭한 실적, 업적을 남기고 있다=25점

동 프로그램으로 영국에 입국, 1년간 경제활동을 한 후에는 재류기간의 연장이 인정되고, 특히 연속 4년간 영국에 거주한 후는 영주허가의 신청이 가능하다. 2002년의 도입 이후, 취득 포인트의 인하(75-64)등, 세부적인 제도변경이 이뤄져 왔다. 28세 미만과 28세 이상과는 다른 조건으로 심사되고 있으며, 28세 미만이면 5포인트가 가산되는 등, HSMP의 목표는 보다 젊은 인재들에게 겨냥되고 있다.

3) HSMP 수입상황의 추이

수입상황을 살펴보자. 2002년의 프로그램 개시 이후, 신청 수, 허가 수 모두 10배 이상 성장을 보이는 것을 알 수 있다.(도표 1-4). 국적별로 보면, 2003년 이후, 인도로부터의 수입 증가가 현저하다.(도표 1-5 참조)

<도표 1-4> HSMP 수입수 추이(2002-2005)



출처 : 노동정책연구보고서 No.59「유럽에서의 외국인노동자 수입제도와 사회통합」(2006)

3. 최근 이민정책의 평가

내무부는 2007년10월, 다른 부처와 공동으로 작성한 '이민의 경제적, 재정적 영향'이라는 제목의 보고서를 발표했다. 여기서는 근년의 이민 증가에 대해 이가 경제성장이나 재정상황의 개선에 기여함과 동시에, 고령화에 수반한 노동력 부족완화의 일환을 담당하는 등의 역할을 하고 있다고 적극적인 평가를 내리고 있다. 또 내무부는 수입하는 고급 전문기술자들의 질적 향상을 위한 선택기준을 정비하고 동시에 불법이민을 저지하는 국경경비 체제를 강화할 이민제도 개정 방침을 분명히 했다.

이러한 정부의 적극책의 또 한편에서, 이민의 급격한 증가에 의한 공공 서비스부문의 확

〈도표 1-5〉 주요 국적별 HSMP 수입상황(2002-2005)

국적	2002		2003		2004		2005		計	
	신청	허가	신청	허가	신청	허가	신청	허가	신청	허가
인도	391	176	1,171	651	7,301	1,933	9,050	5,483	17,913	8,243
파키스탄	169	55	630	265	4,472	977	3,777	1,656	9,048	2,953
호주	129	83	335	235	1,359	639	1,235	1,183	3,058	2,140
미국	325	269	692	558	787	450	595	508	2,399	1,785
남아프리카	106	69	477	342	1,045	585	760	693	2,388	1,689
나이지리아	272	30	557	182	1,996	432	2,459	882	5,284	1,526
뉴질랜드	29	19	154	115	698	331	692	682	1,573	1,147
러시아	48	33	134	96	323	141	290	233	795	503
캐나다	69	48	115	89	201	105	171	138	556	380
방글라데시	27	14	113	46	381	113	386	206	907	379
스리랑카	29	8	82	39	243	84	328	207	682	338
중국	53	32	252	153	986	357	756	502	2,047	1,044
짐바브웨	89	28	179	73	246	86	172	89	686	276
말레이시아	23	14	59	32	138	63	176	137	396	246
이집트	27	12	57	32	125	80	134	108	343	232
터키	26	9	81	56	124	50	120	79	351	194
이스라엘	15	9	60	45	115	51	66	61	256	166
우크라이나	19	8	43	24	155	57	82	76	299	165
이란	34	9	82	31	125	41	118	74	359	155
기타	571	230	1,188	589	2,165	792	1,919	1,132	5,816	2,742
합계	2,451	1,155	6,461	3,653	22,985	7,367	23,286	14,129	55,156	26,304

대를 강요당하고 있는 지방자치체로부터 재정지원을 정부에 요구하는 소리도 나오고 있다. 특히 적극적 이민정책을 평가하는 움직임과는 반대로, 국내 노동시장을 배려하는 소리도 나타나고 있다. 이것은 브라운수상이 영국노동조합회의(TUC)대회나 노동당 대회 등에서 행한 연설 '영국의 일들을 영국인 노동자들에게' ("ritish jobs for British workers") 에서도 밝혀지고 있다.

(1) 이민이 영국노동시장에 미치는 영향

보고서는 인구 구성, 재정, 경제, 노동시장, 취업구조 등의 관점으로부터 이민의 영향을 분석하고 있다. 2005년 중반부터 2006년 중반에 걸친 장기 이민(1년 이상, 영국인 포함)은 출국이 38만5천명, 수입이 57만4천명으로, 18만9천명의 수입초과가 되고 있다. 앞으로는 19만명 규모로 이민이 증가할 것으로 추계되고 있다.

이민의 경제성장에 대한 기여는 2006년 기준으로 약 60억 파운드로 추정된다. (전체의

15-20% 상당) 또 공공정책연구소(IPPR)의 2003-4년에 대한 추계에서는 이민은 정부 수입의 10%에 공헌(세금 등), 정부지출의 9.1%상당을 향수(각종 급부, 공공서비스)하고 있다. 장기적으로는 재정개선이나 노동력 부족의 완화에 기여함과 동시에, 고령화에 수반한 국민 부담의 증가폭을 억제하는 효과가 기대된다. 노동력인구에서 차지하는 외국인(국외 출생자)의 비율은 1997년의 7.4%로부터 2006년에는 12.5%로 증가했다. 외국인의 취업률(68%)은 상승하고 있으며, 영국인(75%)과의 차이는 축소 경향에 있다. 풀타임 노동자들을 비교할 경우, 기술 수준은 영국 국적 노동자보다 높고, 보다 전문 직업에 취업하고 있는 비율도 높다. 그 결과, 2006년의 주당 평균 수입액의 424파운드는 영국인 노동자의 평균인 395파운드 상회하고 있다.

단지 근래 외국인들의 임금수준의 저하는 두드러지며, 그 차이는 2001년의 76파운드로부터 2006년에는 28파운드로 축소하고 있다. 그러나 실업에의 영향은 분명치 않다. 가장 낮은 임금수준의 노동자들에게는 나쁜 영향이 보이나, 이 그룹에 대해서도 임금은 상승하고 있으며, 이것에는 최저임금제도의 효과도 있다고 생각된다. 신규EU가맹국인 동구제국(A8)을 제외한 외국인의 업종, 직종별 분포는 건설업에서는 비율이 낮고, 전문적 업무에서 높은 것을 제외하면, 영국인과 커다란 차이는 인정되지 않는다.

한편, A8에서의 이민들에 대해서는 업종별로는 유통, 숙박, 음식점업(24%), 제조업(21%), 건설업(14%), 직종별로는 초급 직업(elementary occupations) (38%)이나 가공, 공장노동, 기계조작(16%) 등으로 비율이 높다. 이민의 증가는 국내 노동력이 부족한 기술을 보완하는 것으로, 영국인 노동자들의 생산성을 직접적으로 제고하고 있는 이외에도, 국내경제에 필요한 서비스를 제공하는 것으로, 영국인 노동자가 다른 보다 적당한 직업에 종사하는 것을 통해서, 간접적으로 생산성에 기여하고 있다.

(2) 이민제도의 개정 계획

보고서에서 내무부는 향후 1년간을 예정하고 있는 이민제도 개정 프랜에 대해서 분명한 방침을 세우고 있다. 중심이 되는 것은 2008년3월부터 단계적으로 도입되는 '포인트제'다. 유럽경제지역(EEA)이외에서의 이민에 대해서, 기술, 경험, 연령 등에 의한 가산점에 의한 입국기준을 제정한다. 수입기준의 설정 등, 그 운영에 있어서는 Migration Advisory Committee(정부의 자문기관으로서, 노동시장에의 영향이나 기능노동자들의 부족 업종 등의 판정을 행한다. 유식자들로 구성될 예정인 'Migration Impacts Forum' (지역에 대한 사회적영향이나, 공공서비스를 통한 그 대응 등을 분석. 이민담당 장관, 커뮤니티 담당을 톱

으로, 政務使로 구성)이 정부에 대해서 제언이나 정보제공을 할 것이다.

한편, 항구나 공항에서의 국경 관리체제의 강화의 방책으로서 국경 이민청(Border and Immigration Agency)에 세관 및 체제허가 발급기관(UKVisas)을 편입, 정부와는 독립조직으로 구속권 등 새로운 권한을 부여하고 있다. 또 출입국 절차의 전산화(이것에 수반하여, 1997년 이후 폐지된 출국관리를 부활)이나, 난민인정작업의 신속화(40%에 대해서 6개월 이내의 해결을 목적으로), 중대한 범죄를 범한 외국인을 자동적으로 국외 추방하는 등, 절차의 효율화를 꾀하고 있다.

이와 함께 EU역내나 일부 관계국을 제외한 외국인(세계의 3/4의 인구에 해당)에 대한 사증 신청 때의 지문날인의 의무화나, 국내에 거주하는 외국인에의 생체인증 ID카드(취로의 가부를 포함한 정보가 기재된다)의 부여 등을 예정하고 있다. 특히 외국인 노동자의 입국신청 때 스폰서가 될 자격을 라이선스화, 불법이민을 고용하는 등의 법률위반에 대해서는 1만 파운드 이하의 벌금과 함께, 라이선스의 발탈도 가능하게 하려한다.

그리고 포인트제에 영어능력의 증명을 새로운 요건으로 추가하는 것이 9월에 정부에서 발표되고 있다. 이것으로 기술이민 노동자는 영국정부가 인정한 시험 등으로, 영어 회화력 등이 일정수준 이상이 되지 않으면 안 된다. 정부는 2006년의 EU역외로부터의 기술이민 노동자 9만5천명 가운데 3만5천명이 정부가 설정한 기준에 달하고 있지 않다고 보고 있어, 이 제도 도입 후의 큰 파장이 예상된다.

(3) 자치체로부터는 재정지원 요청

정부의 낙관론에 대해서, 지방자치체에서는 외국인 이민의 증가에 의한 공공서비스나 재정예의 압박을 호소하는 소리가 크다. 11월 초, 영국과 스웨덴 500여개의 지방자치체로 구성된 '지방자치체협회' (Local Government Association: LGA)는 독자적인 조사를 바탕으로, A8등으로부터 이민의 증가가 지역에 미치고 있는 영향에 대해서 보고서를 발표했다. 이민수입에 의한 이익은 인정하면서도, 그 급격한 증가가 교육, 주택공급, 의료 등 지역 공공서비스의 유지에 기여하고 있다고 하는 것이 중심 내용이다. 또 범죄 피해에 휩싸이기 쉬운 이민이나 빈곤가정 아동의 보호의 필요성도 함께 지적하고 있다. LGA는 이들 문제에 대한 대책으로 새롭게 연 2억5천만 파운드의 예산투입을 정부에 요청하고, 또 조사 등에 의한 데이터의 정비나 실태 파악, 지역 실상에 따른 예산배분 등을 요구하고 있다.

지역에서의 외국인 통합정책의 필요성에 대해서는 정부도 인정하고 있으며, 10월에는 향후 3년간에 5천만 파운드를 투입하는 새로운 정책 패키지의 도입을 결정하고 있다. (2007년의 예산액은 200만 파운드). 지금까지 중심적이었던 외국인에 대한 번역 서비스나, 특정 마이놀리티, 종교 그룹 등을 대표하는 단체에 대한 원조라고 하는 지출내용을 개정, 영어교육 등으로 외국인의 사회통합을 지원하는 단체에 대한 재정원조로 전환해 가며, 이와함께 또 이민증가에 의한 마찰에 대응하는 전문가 팀을 지역에 설치하려고도 한다.

한편, 외국인을 위한 영어코스(Local Government Association: LGA) (ESOL)의 무료제공을 원칙적으로 폐지, 수강자(혹은 고용주)에게 비용의 일부를 부담시키는 보다 간단한 '일에 도움을 주는 영어코스' (ESOL)를 신설하는 등의 효율화를 위한 작업도 진척되고 있다. 이것에는 수강기간의 단기화에 의한 대량 수강대기의 해소와 함께, 현재는 일이 있으나, 장기체제를 인정받고 싶어 하는 이민들에 대해서, 우선적으로 수강자격을 부여, 실용적인 영어의 습득에 의한 생활 향상을 지원하는 의도가 있다. LGA보고서는 동화정책에서의 영어교육의 중요성을 강조, 이러한 효율화의 방침에도 재검토를 촉구하고 있다.

4. 향후의 동향

적극적 이민정책을 평가, 영국은 향후도 이 방침을 견지해야 한다고 하는 주장이 있음과 동시에, 한편에서는 국내 노동시장을 배려하는 소리도 나타나고 있다. 브라운수상은 9월, 영국노동조합회의(TUC)회나 노동당 대회 등에서, '영국의 일은 영국인 노동자들에게(British jobs for British workers)라는 방침을 표명, 영국인에게 우선적으로 고용을 할애하는 일련의 정책안을 발표했다. 이에 대해 야당으로부터의 비판이 이어지고 또 노동당 내부로부터도 이론이 제기되고 있다.

한편 이민 관련 통계의 실제와의 괴리도 지적되고 있다. 정부는 이민 수입을 적극적으로 평가하는 보고서 '이민의 경제적, 재정적 영향'을 발표했으나, 이 발표를 진후하여, 외국인 노동자의 증가수가 너무 적게 추계되고 있음이 확인됐다. 정부는 이미 두 차례의 개정을 하고 있으나, 이것을 둘러싼 담당 장관이 국회에서 사회하는 등의 사태로 반전했다.

노동력조사에 의하면, 영국의 장기실업자(실업기간이 1년을 초과한 사람)들은 1997년의 74만6천명에서 2004년의 27만5천명으로 급격하게 감소했으며, 이후는 증가, 2007년에 들어서 39만 명 전후로 움직이고 있다. 전 실업자 1666만 명의 1/4가까이를 점해, 이 가운데 과반수가 2년을 초과해서 실업하고 있다. 정부가 목표로 하는 취업률 80%를 달성하기 위해

서도, 또 재정적 부담 면에서도, 그 삭감이 과제로 여겨지고 있다. 브라운수상은 TUC에서의 인사말을 통해, 현재 영국 국내에 있는 60만 명을 초과하는 노동자들이, 기술의 수요공급 차질이나 기업과 구직자 사이의 접점의 불충분함에 의해 충족되고 있지 않다고 주장, 실업자나 노동시장에서 떠나고 있는 영국인에의 우선적인 고용의 알선 등으로, 그 후 수년에 50만 명분의 고용창출을 목적으로 하는 방침을 천명했다.

그 중심은 '고용 파트너십' 협정이다. 기업과의 사이에 장기실업자를 고용하는 약속을 하여, 서로 협력을 얻어가면서, 취로에 적합한 훈련 등을 정부가 행한다고 하는 정책으로, 2010년까지 25만 명의 고용창출 효과를 보이고 있다. 이미 소매업이나 호텔업, 경비업 등 100사 이상과의 체결이 10월말까지 완료했다고 정부는 발표하고 있다. 또 이 밖에 1 자녀를 둔 부모에 대한 우선적인 고용기회의 제공이나 시용기간, 취업 1년째에 대한 수당의 지급, 또는 2020년까지에 약자를 중심으로 하는 도제제도 취업자를 50만 명으로 배증하는 것 등을 정책안의 중심으로 내세우고 있다. 정부가 영국인 우대를 내건 이유의 일단에는 근래의 이민증가에 수반한 고용이나 치안 등의 문제에 관한 국민의 불안 증가를 완화하려는 의도도 있다고 알려져 있다.

이에 대해, 야당으로부터는 일련의 정책안이 인종차별적, 배타주의적인 것이라고 하는 비판이나, 그 효과자체를 의문시하는 소리가 나타나고 있다. 보수당의 카메론 당수는 국회 토론에서 'British jobs for British workers' 라고 하는 슬러간 자체가 이미 극우정당에 의해 이전부터 사용되어 왔음을 지적, 영국인의 대우는 EU가맹국 시민에 대한 차별적 취급을 금지하고 있는 인권법(혹은 그 뿌리인 유럽인권조약)에 위반한다고 하여 통렬하게 비판했다. 또 노동당내에서도, 이 정책을 '고용 아팔트헤이트'라고 비유, 위화감을 표명하는 의원들도 나오고 있다.

브라운 수상은 이들 비판에 대해, 영국인이 압도적으로 많은 장기실업자의 훈련이나 고용을 기업에 촉구하는 것 이상이 아니라고 주장, '직장이 없는 노동자에게 일을 주는 것은, 어느 정부에서도 중요한 과제일 수밖에 없다' 고 하여, 차별에는 해당치 않는다고 반론하고 있다. 또 관계 각료도, 수상발언을 '지나치다'고 인정하면서, 실업자대책은 이민문제의 유무에 관계없이 행하는 것으로, 적어도 국내의 많은 실업자에 일을 주는 것이 목적인 것으로, 향후의 기능훈련 등에의 주력이 수상의 공약의 실체가 될 것이라고 말하고 있다. 그러나 이 톤 다운에 대해서는, '영국인 노동자에게' 라고 하는 구호는 공수표였던 것인가라는 비판을 야당으로부터 받는 결과를 만들었다.

참고자료

- Home Office "The Economic and Fiscal Impact of Immigration"(2007)
- Home Office "Evidence from our Regional Consultation on the Impacts of Migration" b(2007)
- Office for National Statistics "Statistical Evidence on the Economic Impact of Immigration"(2007)
- Institute for Public Policy Research "Britain's Immigrants - An economic profile" (2007)
- Local Government Association "Estimating the Scale and Impacts of Migration at the Local Level"(2007)
- ほか Home Office, Communities and Local Government, workpermit.com, BBC, Times Online, Guardian Unlimited, Financial Times, Telegraph.co.uk
- 各ウェブ
- サイト
- Department for Work and Pensions, Department for Innovation, Universities and Skills, Office for National Statistics, BBC, Guardian Unlimited, Times Online, Personnel Today, Financial Times 各ウェブサイト

2) 독일의 최근 이민정책의 동향

1. 독일 외국인문제의 현상

(1) 외국인 인구 및 외국인노동자 수

2006년 말 독일 총인구는 8235만 명으로, 이 가운데 675만 명(8.2%)이 외국적을 보유하고 있다.(도표 2-1). 외국인의 성별은 여성이 327만 명(48.5%), 남성이 348만 명(51.5%)이다. 국적별로는 터키가 174만 명으로 전체의 25.8%를 점하면서 가장 많다. 이에 이탈리아 53만 명(7.9%), 폴란드 36만 명(5.4%), 그리스 30만 명(4.5%), 세르비아 몬테네그로 28만 명(4.2%), 그로아치아 23만 명(3.4%), 러시아 19만 명(2.8%), 호주 18만 명(2.6%), 보스니아 헤르체비나 16만 명(2.3%)으로 이어지고 있다. (도표 2-2)

2005년의 국적별 외국인노동자수는 터키가 84만 명(22.0%)으로 가장 많고, 이어 이탈리아 39만 명(10.2%), 그리스 20만 명(5.3%), 크로아치아 20만 명(5.1%), 세르비아 몬테네그로 18만 명(4.7%), 폴란드 17만 명(4.4%) 순으로 나타나고 있다. (도표 2-3)

〈도표 2-1〉 총인구 및 외국인 인구 추이(1991-2006)

연도	총 인구(천명)	외국인 인구(천명)			외국인 비율(%)
		합계	여성	남성	
1991	80,275	5,882	2,541	3,341	7.3
1992	80,975	6,496	2,776	3,720	8.0
1993	81,338	6,878	2,957	3,921	8.5
1994	81,539	6,991	3,046	3,945	8.6
1995	81,817	7,174	3,150	4,024	8.8
1996	82,012	7,314	3,236	4,078	8.9
1997	82,057	7,366	3,289	4,077	9.0
1998	82,037	7,320	3,294	4,026	8.9
1999	82,163	7,344	3,332	4,012	8.9
2000	82,260	7,297	3,338	3,959	8.9
2001	82,440	7,319	3,370	3,949	8.9
2002	82,537	7,336	3,409	3,927	8.9
2003	82,532	7,335	3,440	3,895	8.9
2004	82,501	6,717	3,219	3,498	8.1
2005	82,438	6,756	3,262	3,494	8.2
2006	82,348	6,751	3,273	3,478	8.2

〈도표 2-2〉 국적별외국인 인구(2006년 12월 31일 현재)

국적	외국인 인구(명)			
	합계	남성	여성	구성비(%)
합계	6,751,002	3,478,426	3,272,576	100.0
터키	1,738,831	920,861	817,970	25.8
이탈리아	534,657	315,432	219,255	7.9
폴란드	361,696	175,275	186,421	5.4
그리스	303,761	165,761	138,602	4.5
세르비아 몬테네그로	282,067	147,706	134,361	4.2
크로아티아	227,510	111,826	115,684	3.4
러시아연방	187,514	75,327	112,187	2.8
오스트리아	175,653	93,182	82,471	2.6
보스니아 헤르체코비나	157,094	81,222	75,872	2.3
우크라이나	128,950	50,556	78,394	1.9
네덜란드	123,466	67,637	55,829	1.8
포르투갈	115,028	62,603	52,425	1.7
스페인	106,819	53,343	53,476	1.6
프랑스	104,085	48,090	55,995	1.5
미국	99,265	56,639	42,626	1.5
영국	96,507	58,433	38,074	1.4
베트남	83,076	40,830	42,246	1.2
중국	75,733	39,710	36,023	1.1
이라크	73,561	46,524	27,037	1.1
루마니아	73,353	29,886	43,467	1.1
모로코	69,926	40,607	29,319	1.0
마케도니아	62,295	33,420	28,875	0.9

〈도표 2-3〉 외국인노동자 수

국적	외국인 인구(명)			
	합계	남성	여성	구성비(%)
합계	6,751,002	3,478,426	3,272,576	100.0
터키	1,738,831	920,861	817,970	25.8
이탈리아	534,657	315,432	219,255	7.9
폴란드	361,696	175,275	186,421	5.4
그리스	303,761	165,761	138,602	4.5
세르비아 몬테네그로	282,067	147,706	134,361	4.2
크로아티아	227,510	111,826	115,684	3.4
러시아연방	187,514	75,327	112,187	2.8
오스트리아	175,653	93,182	82,471	2.6
보스니아 헤르체코비나	157,094	81,222	75,872	2.3
우크라이나	128,950	50,556	78,394	1.9
네덜란드	123,466	67,637	55,829	1.8
포르투갈	115,028	62,603	52,425	1.7
스페인	106,819	53,343	53,476	1.6
프랑스	104,085	48,090	55,995	1.5
미국	99,265	56,639	42,626	1.5
영국	96,507	58,433	38,074	1.4
베트남	83,076	40,830	42,246	1.2
중국	75,733	39,710	36,023	1.1
이라크	73,561	46,524	27,037	1.1
루마니아	73,353	29,886	43,467	1.1
모로코	69,926	40,607	29,319	1.0
마케도니아	62,295	33,420	28,875	0.9

(2) 이민의 배경을 가진 사람들

연방정부의 자료에 의하면, 독일에는 2005년 현재 '이민의 배경을 가진 사람들' 이 총인구의 1/5에 상당하는 약 1500만 명이다. 그 가운데는 외국 국적을 가진 외국인 약 700만 명 외에, 19세기에 소련이나 동구제국에서 이주한 독일인 자손으로, 제2차대전 후, 독일인 것을 이유로 박해를 받고, 그 후 인도적 견지에서 독일로 이입된 귀환 이주자 등, 약 800만 명의 독일국적보지가 포함되어 있다. 귀환이주자는 신청하면 독일 국적을 간단하게 취득할 수 있으며, 독일 입국 후에 태어난 아이들도 그 지위를 계승한다.

그러나 1993년에 수입 절차가 엄격화되어, 자녀들에의 지위의 계승은 폐지되었다. 이 이후 귀환한 사람들은 후기 귀환이주자로서 구별된다. 후기 귀환이주자 중에는 독일국적을 가지면서, 독일 말을 할 수 없는 사람이 많고, 이들의 독일 사회에의 통합이 커다란 문제가 되고 있다.

〈도표 2-4〉 총인구에서의 이민 배경 유무(2005년)

	합계	男性	女性
이민 배경이 없는 사람	67,132	32,543	34,589
이민 배경이 있는 사람	15,333	7,795	7,538
후기귀환이주자와 그 가족	4,053	1,995	2,058
시민권을 부여받은 이민 및 독일인으로 태어난 이민의 자식	3,959	1,992	1,967
외국적인 이민과 독일에서 태어난 사람들의 자손	7,321	3,809	3,512
합계	82,465	40,339	42,127

2. 이민법 개정

(1) 신이민법 제정

독일에서는 소자고령화의 급속한 진전에 의해, 장래의 인구가 대폭적으로 감소하는 것이 예상되기 때문에, 2001년 이후, 인구 감소에 따른 노동력 부족에 대처하는 종합적인 전략을 책정기 위한 논의가 활발하게 이어졌으나, 취로 목적 외국인의 모집정지에 관한 규정은 계속 유지되고 있다. 2004년7월에 절차의 간소화나 사회통합에 관한 시책을 담은 신이민법이 성립, 2005년1월1일부터 시행되었다. (도표 2-5 참조)

신이민법은 'one stop government' 원칙을 도입, 종래 따로 따로 행해지던 '체제허가'와 '취로허가'의 절차를 단일 허가로 통합했다. 또 합법적 이민의 독일 사회에의 통합을 촉진하기 위한 통합코스에 관한 규정도 마련했다. 또 신이민법에 근거, 처음 독일에 입국하는 외국인 및 독일 국내에 체제하는 외국인의 고용에 대하여 규정하는 '신규입국외국인의 취로허가에 관한 법령' (취로법령) (도표 2-6)이나 '국내에 사는 외국인의 취로수속, 허가에 관한 법령' (취로수속법령) 등의 법령이 제정되었다.

이민법은 종래 4종류로 나뉘어 있던 체제허가를 '기한부 체제허가'와 '무기한 정주허가' 2종류로 정리했다. 체제의 권리는, 체제의 목적 (고용, 교육훈련, 인도적 이유, 및 초청 가족의 이주 등)에 따라 결정된다. 고급기능 노동자(과학자, 교수 등)은 독일입국후 곧바로 정주허가를 얻을 수 있다. 외국인노동자의 모집정지 규정은 미숙련 및 반 숙련 노동자에 관해서 뿐 아니라, 숙련노동자에 대해서도 종래대로 효력을 유지한다. EU신규가맹국의 국민은 어떤 일정의 직종에 적합한 독일인 또는 동등의 자격을 가진 후보자가 없을 경우 만에 한에 그 직종에 취업할 것이 허가된다. 단지 EU신규가맹국의 국민은 비 EU가맹국 국민보다 우선된다.

자영업자는 그 예정사업에 현저한 경제적 이익 또는 특별한 지역적인 수요가 존재, 그 사

〈도표 2-5〉 노동이민에 관한 이민법 규정

기본원칙	상주자격에 적용되는 모든 일반조건을 구비하고, 노동시장의 상황 및 실업의 효과적 삭감에 관한 필요성을 고려하여 노동이민을 허가한다.			
분 야	특별한 직업자격을 필요로 하지 않은 고용	직업자격을 필요로 하는 고용	고도 기능이민	자영업
조 건	기본조건 : 국제협정, 입국절차를 규정하는 법령	기본조건 : 특정직업의 노동시장참가를 규정하는 법령, 특정의 경우에 있어서의 공공의 이익	1)과학자 2)교원 및 과학스텝 3)전문직 (최소한 이상의 수입)	1)경제적 이익 및 지역의 수요 2)적극적인 경제적 영향에 대한 기대 3)뛰어난 경영계획
	구체적인 조건의 제시	구체적인 일의 제시	구체적인 일의 제시	참가과정에서의 그 밖의 다른 기관, 전문기관, 상공회의소의 관여
상주자격	일정기간의 상주자격		정주허가요건 : 1. 통합의 의지 및 공적지원없이 충분히 생활이 가능할 것 2. 국가가 규정한 상급기관의 허가	3년간의 기한부 체제허가
	최초의 신청시와 동일의 조건을 가지고 있으면 연장 가능			정주허가 : 자영업으로 성공, 충분한 생계수단을 획득하고 있음을 증명할 것

出所 : Migration Policy Group "Current Immigration Debates in Europe"

〈도표 2-6〉 취로법령에 근거한 독일 노동시장에의 참가분야

일반구분	관련한 직업 및 분야
연방고용 에이전시의 허가를 필요로 하지 않은 취로	직업훈련, 고자격자, 관리직, 과학자, 연구자 및 기술자, 기업간부, 특별한 직업, 저널리스트, 폴란티아, 휴가취로, 단기파견자, 국제스포츠행사 등의 참가자, 국제수송, 운송, 항공, 서비스업, 특별한 단기활동
연방고용 에이전시의 허가를 필요로 하는, 직업교육을 전제로 하지 않는 취로	계절노동, 전시업자조수, 기사도우미, 파견자 동반한 기사도우미, 예술가, 교육실습
연방고용에이전시의 허가를 필요로 하는, 직업교육을 전제로 하는 취로	외국어교사, 향토요리인의 기한부고용, IT전문가, 과학자, 관리직, 전문직, 외국인을 위한 업무에 종사하는 독일어 능통한 사회복지 노동자, 개호노동자, 국제인재교류, 외국프로젝트
그 밖의 취로허가	독일민족, 특정의 국정의 국적자(안드라, 호주, 이스라엘, 모로코, 캐나다, 모나코, 뉴질랜드, 산 마리노, 미국 등), 주택조립, 장기파견 노동자, 월경노동자
이국간협정에 근거한 취로	청부계약, 연수를 위한 외국인노동자의 취로, 그 밖의 2국간 협정

出所 : Migration Policy Group "Current Immigration Debates in Europe, Germany: Migration Country Report 2005" ①

업이 경제에 유익한 영향을 미칠 것이 기대되며, 특히 자금 조달원을 확보하고 있는 경우 (예컨대 100만 유로 이상을 투자하여 10명 이상의 고용을 창출)에 체제허가를 얻을 자격이 있다. 체제허가를 받은 자영업자는 그 사업이 성공하여 생계가 확보된 경우에는, 3년 후에 정주허가를 취득할 수 있다. 외국인유학생은 자기가 취득한 학위에 적합한 자리를 발견하기 위해 졸업 후 1년 독일에 체류할 수 있다. 합법적 이주자(독일에 정주희망의 외국인, 독일계 귀환자 및 EU시민)는 전국적으로 표준화된 통합화조치의 기본 패키지(독일어 600시간, 법령, 문화역사 30시간)의 제공을 받는다.

(2) 개정이민법

독일정부는 2007년에 2005년에 제정된 이민법 시행 후의 평가를 근거로 개정을 단행, 이민법 개정 법안을 책정했다. 개정법안은 연방의회에서 3월28일, 연방참의원에서 7월6일에 각각 채택됐다. 개정법안은 연방의회에서 3월28일, 연방참의원에서 7월6일에 각각 채택돼, 8월28일에 시행됐다. 이번의 개정은 2005년1월에 시행된 이민법을 외국인-난민에 관한 EU(유럽연합)지령의 적용, 이민의 사회통합촉진, 치안대책의 관점에서 수정된 것이다.

쾨이브레 연방내무장관은 연방 참의원에서 이민법개정안이 채택되었을 때, '이 법률에 의해 미래지향의 이민법개정이 실현될 것이며, 이것에 의해 우리나라의 평화적 공존이 강화돼, 통합이 촉진될 것이며, 이번의 이민법개정은 외국인이나 이민의 통합기회를 개선하는 것에 중점이 두어지고 있다' 고 말했다. 또 '이민 측의 통합에의 의욕과 그것을 수입하는 사회 측의 통합에의 의욕이 있어야 비로써 공생이 성립한다. 연방정부는 이민의 포섭을 촉진, 외국시민들과의 직접대화에 노력 한다.' 고 강조했다. 개정 이민법의 개요는 다음과 같다.

1. EU지령의 적용 및 통합촉진

강제결혼을 저지키 위해, 독일로 초청된 외국인 배우자의 최저연령을 16세에서 18세로 올린다. 또 초청 배우자에 간단한 독일어 지식이 있음을 증명할 것을 의무화 시킨다. 만약 위장결혼의 의심이 있을 경우, 담당관은 독일 입국을 거부할 수 있다. 이민에 통합코스(독일어, 법령, 문화, 역사)에의 참가를 의무 지운다. 참가를 거부하는 사람에게는 최고 1000유로의 과태료를 부과하며 또 사회부조의 일부를 30%를 상한으로 삭감한다.

EU시민과 그 가족에 대한 새로운 무기한 체제자격으로 '유럽공동체 장기체제 허가' 를 창설한다. 형법 절차에 협력하는 것에 동의한 인신매매 피해자에 대한 일시적 체제권을 창

설한다. 연구자에 대한 특별체제 자격, 및 다른 EU가맹국의 대학에 입학에 인정받은 학생에 대한 특별체제 자격을 도입한다.

난민보호에 관한 실체법상의 조건과 그것에 수반한 신분권, 난민수속의 형식, 난민신청자의 재활 조건 등, EU난민법의 중심적 요소를 모두 적용한다. 독일에 투자, 고용을 창출하는 외국인들에게 인정되는 이주의 전제조건에 대해, 최저 투자총액을 100만유로에서 50만유로로, 창출해야 할 고용수도 10명에서 5명으로 완화한다.

2. 일시적 체제를 허가 한 외국인의 권리

또 인도적 이유에 의해 독일에서 체제를 일시적으로 허가 받은 외국인들에 대해, 일정한 조건을 갖추고 있는 경우, 2009년12월31일까지의 기한부 체제권 및 노동시장 참가권을 준다. 그 전제조건으로 ①2007년7월1일 현재, 독신자는 8년 이상, 미성년의 아이들이 있는 가족은 6년 이상, 독일에 체재하고 있을 것, ② 통합에의 의욕을 나타내고 있을 것, ③ 충분한 거주공간을 가지고 있을 것, ④ 충분한 독일어 지식을 가지고 있을 것, ⑤ 위증을 한 일이 없음 등이다.

2007년8월말 현재, 체제를 허가 받은 약 15만5000명의 외국인 가운데 약 8만8000명이 6년 이상 독일에 체재하고 있으며, 특히 그 가운데 약 6만명이 8년 이전부터 독일에서 생활하고 있다.

취로에 의한 충분한 생활비를 벌수 없는 외국인은 이전의 수급액을 상회하지 않는 사회급부를 수급할 수 있다. 2010년1월1일 이후는 외국인이 장래 생활비를 확보할 수 있고, 과거에 이미 취로하고 있던 사실을 증명할 수 있을 때, 체제허가가 연장된다. 외국인 아이들은 원화된 체제허가를 취득할 수 있다.

3. 통합정책

독일정부는 2006년7월14일, 이민의 통합정책을 협의하기 위해 이민단체를 비롯, 정치, 경제, 사회의 다양한 기관과 단체를 대표하는 86명이 참가하는 제1회 통합서비스를 개최했다. 회의 참가자는 이민의 통합추진을 기본목표로 하는 국민적 통합계획을 2007년 여름까지 책정할 것에 합의했다. 기 기본목표의 달성을 향해 구체적인 조치가 필요한 내용으로 ① 이민을 향한 통합코스의 발전, ②독일어의 습득촉진, ③좋은 교육, 직업교육의 확보에 의한 고용기회의 촉진, ④여성, 소려의 생활상황의 개선과 남녀동권의 실현, ⑤현장에서의 통합 1원, ⑥시민사회의 강화 등의 6가지를 확인한다. 이들 내용에 대응하는 6가지의 작업팀을 설치, 구체적 조치를 마련하려 했다.

독일정부는 2007년7월12일, 이민의 통합 상태의 개선을 테마로 제2회 통합서미트를 개최

했다. 서미트에 참가한 연방정부, 지방자치체, 이민단체의 대표나 유식자는 약 400개의 서약을 포함 '국가통합계획'을 채택했다. 국가통합계획은 제1회 통합서미트 이후, 전문가들이 6개의 작업팀으로 나뉘어 논의하여 책정한 것이다. 국가통합계획에는 연방정부, 주 및 시, 읍, 면, 노동조합, 기업, 재단, 협회 등, 많은 단체에 의한 통합개선을 위한 서약이나 이민단체의 프로젝트가 포함되어 있다.

독일정부는 2011년까지 매년 1억5천만 유로를 통합촉진 프로그램의 예산으로 할당하고 있음을 약속했다. 통합코스 내용을 확충, 젊은이, 모친, 문맹자 등의 필요에 따른 코스를 제공한다. 어학 코스의 수강시간수를 현재의 600시간에서 900시간으로 연장, 보다 소수 클래스에서 실시한다. 정부는 또 이주 경험이 있는 기업경영자들의 협력을 얻어 2010년까지 1만 명의 연수생 포스트를 확보, 젊은 이민의 취로에의 이행을 지원한다.

젊은 이민자들을 위한 장학금제도도 충실하다.

연방정부에서 어학코스 실시를 위탁받은 민간 및 비영리 어학학교는 수강기간 중 탁아 서비스를 제공하지 않으면 안 된다. 이 밖에 국가통합계획은 유소년의 이민이나 학교를 중퇴한 이민에 대한 어학학습 기회의 제공, 이민여성의 권리확립을 지원하는 프로그램의 실시 등을 포함하고 있다. 독일의 지방자치체도 보다 많은 이민을 공무원으로 채용할 것을 약속했다.

멜켈 수상은 국가통합계획을 '통합정책의 역사에서 마일스톤'이며 '독일이 과거에 경험한 바 없는 이노베이션'이라고 격찬, 2008년 가을에 추진 상황을 개선하기 위한 통합 서미트를 개최할 것을 발표했다.

그러나 독일에서 생활하는 약 250만 터키 계 이민을 대표하는 주요 4단체는 2007년 7월 6일에 성립한 개정이민법에 항의하기 위해, 통합서미트를 거부했다. 이들 단체는 초청 배우자의 최저연령의 인상이나 기초적 어학지식 습득 등의 규제강화에 반대하고 있다. 이 개정은 터키 사회에 만연한 강제결혼 방지를 목적으로 하고 있다고 전해지고 있다. 또 기초적 어학지식 습득 요건은 일본, 미국, 호주, 뉴질랜드나 EU가맹국에서의 이민에는 적용되지 않는다. 이를 이유로 터키계 이민단체는 이민법의 규정이 터키인 사회를 겨냥한 인종차별이라고 규탄했다.

(2) 국가통합계획의 개요

국가통합계획은 연방, 주, 지방공공단체, 시민사회의 대표자 등이 보다 좋은 통합을 위해 적절한 조치를 강구, 통합상태를 개선할 의무를 가진다는 하고 있다. 참가자는 통합에 관한

조치의 책정에 있어, 이민 및 이민단체와의 대화와 긴밀한 협력을 실시한다. 모든 협력자들은 400개의 서약에 의해, 국가통합계획은 구속력을 가진다.

1. 연방의 조치

연방정부는 통합촉진에 관한 조치를 위해, 매년 약 7억5천만 유로를 계상한다. 가족, 교육 및 노동시장에 관한 현행 프로그램을 점검, 필요하면 이민들에게 보다 유익케 하도록 조정한다. 연방정부는 2008년 말, 국가통합계획의 진척상황에 따라 중간평가를 실시한다.

(1) 교육에 의한 통합

교육은 사회적 문화적 경제적 통합의 중대한 관건이며, 독일어에 대한 확실한 대응이 그를 위한 중요한 전제조건이 된다. 연방정부는 ①주나 지방자치체와 함께, 2013년까지 3세 이하의 아이들의 35%가 이용할 수 있도록 탁아소를 확충, 이민의 배경을 가진 아이들을 위한 조기 어학교육을 실시한다. ②언어수준의 체크 방법에 관한 연구를 촉진한다, ③등교 거부자를 학교에 재통합, 졸업자격을 얻을 찬스를 개선하는 등의 시책을 강구한다.

(2) 언어에 의한 통합

언어는 이민이 매일의 생활을 자력으로 행하기 위해 불가결하며, 통합의 전제조건이 된다. 연방정부는 통일적인 언어 및 오리엔테이션 코스로부터 이루어진 통합코스를 실시한다. 통합코스의 시간수를 참가자의 수요에 의해 확대, 내용의 질적 개선을 도모한다. 양친이나 여성의 통합코스에 참가할 수 있도록, 수강중의 아이들을 돌보는 서비스를 제공한다. 젊은 이민들을 위해 직업과 어학코스의 운영주체 사이에 보다 강한 협력관계를 구축한다.

(3) 직업교육과 직업생활의 통합

학교교육과 직업교육은 사회적통합의 중심적 요소다. 연방정부는 이민의 배경을 가진 젊은 층의 직업교육과 고용기회를 개선하기 위한 조치를 강구한다. 직업교육의 실시주체와 공동으로, 이민의 배경을 가지고, 학교교육 및 직업교육을 받을 용의가 있는 젊은 층의 직업에의 통합을 개선할 조치를 실시한다. 초기 직업자격부여 조치(EQI)에 근거한 직업훈련 계약에서, 4만 명의 젊은 사람들을 대상으로 조성금을 지급한다. 독일상공업회의소 및 독일의 외자계 기업의 경제단체와 공동으로, 2010년까지 외국출신자가 경영하는 기업에서 1만여 개의 신규 직업훈련 포스트를 창설한다.

행정기관 및 공적기업의 관할영역에서, 이민 배경이 있는 직업훈련생의 수를 증대한다.

외국인훈련생, 특히 체재권 및 체재가능성이 있는 젊은이가 직업전문교육을 받기 위해 장학금을 확충한다. 이민의 배경이 있는 젊은 여성을 향한 노동시장이나 직업에 관한 설명을 할 지도교원을 양성한다. 경제계가 추진하는 '찬스로서의 다양성-독일에서의 기업의 다양성헌장'을 지원, 이민의 노동시장 및 직업교육의 상황을 개선할 것을 목적으로 한다. 2007년 중반부터 유럽사회기금(EFS)을 활용하여 독일어 교육에 관련한 조건을 확대한다. 연방의 통합코스를 노동시장관련으로 보완, 장래 이민의 배경을 가진 모든 사람들이 자유롭게 이용할 수 있도록 한다.

(4) 여성과 소녀

독일에서 생활하고 있는 이민의 배경을 가진 사람들의 거의 반수는 여성과 소녀들이다. 이민여성은 모친의 역할에 있어, 차세대의 통합을 위한 중요한 위치에 있다. 연방은 이민여성의 잠재능력을 강화, 사회적, 정치적 관여의 가능성을 지원하기 위해, ①양친 및 여성을 향한 통합코스의 시간할당을 확대, ②통합코스의 운영주체에 수강자의 아이들을 돌보는 서비스의 제공을 의무화 등의 시책을 강구한다.

(5) 현장에서의 통합

통합은 지방자치 전체에 있어 필요불가결한 것이다. 특히 많은 이민이 생활하고, 불리한 조건에 처해 있는 도시에 있어서는 특별한 행동이 필요하다. 연방 및 주는 '특별한 발전의 필요성을 가진 도시의 일부-사회복지의 도시 계획'으로 매년 재정원조를 행하고 있다. 또 '현장에서의 고용, 교육, 참가 계획'에 의해, 고용 및 자격조성을 위한 제반 조치를 강구한다.

(6) 시민참가에 의한 통합

통합은 시민사회의 다양한 활동 없이는 불가능하다. 시민참가는 사회적인 결속을 창출, 통합의 효과적인 촉매로서 작용한다. 이민 및 그 가족의 참가는 다양한 사회를 풍부하게 한다. 연방은 이민 및 이민단체의 적절한 참가를 보증한다. 연방프로그램의 틀 내에서 다문화의 개방과 네트워크화를 보다 강력하게 추진, 사회경제 기반프로젝트의 조성기준이나 조성협정에 정착시킨다. 프로젝트의 운영주체의 이민단체에 대해서 전문적인 원조를 행하고, 이민단체의 네트워크형성을 지원한다.

1. 卍의 공헌

각 주는 연방, 지방자치체, 시민사회와 협력하여 통합을 성공시킬 책임을 지고 있으며, 통합정책을 장래의 사회적 중심과제로 인식하고 있다. 각 주는 금후도 통합촉진의 다양한 조

치를 보다 좋게 조정, 전체구상 가운데 명확한 책임을 확립할 과제에 뛰어들다. 각 주는 연방과 시민사회의 긴밀한 협력과 함께, 각 주간의 대화를 항상적으로 행하기 위해, 통합정책의 계획과 조치에 관한 정보교환을 실시한다.

(1) 교육에 의한 통합

각 주는 통합을 성공시키기 위해 교육에 관한 다음의 조치를 강구한다. 언어교육을 전일제 탁아소의 구상에 포함시킨다. 전일제 탁아소와 기초학교를 위한 상호 긴밀하게 조정된 공통의 교육 및 양성계획을 책정한다. 필요한 경우, 계속적으로 입학 전에 언어능력의 확인과 교육을 실시한다.

이민 배경을 가진 아이들이 차지하는 비율이 높은 시설에 대해서, 추가의 조성조치를 강구한다. 교육자의 자격을 위한 조성조치를 강구한다. 모든 학교의 모든 단계에서의 언어를 지원하는 조치를 고려한다. 모든 교사가 언어교육의 과제를 수업 중에 실현할 수 있도록, 앞으로 5년간에 필요한 계속교육에 관한 조치를 제공한다. 다수의 언어가 가능한 이민의 양친의 협력을 얻어, 주의 업무를 강화한다.

향후 5년 이내에 이민 배경을 가진 젊은이들이 차지하는 중도 퇴학자의 비율을 현저하게 감소시킨다. 이민의 배경을 가진 생도들의 비율이 높은 학교에 특별 방법(예컨대 생도수의 삭감, 교직원의 증원, 사회교육학 전문가에 의한 교사에의 지원)을 도입한다. 이민 경력을 가진 교사, 교육자, 소셜 워카의 채용을 증대, 수미일관한 계속교육을 행한다. 직업에 관련한 언어양성에 특별한 주의를 하여, 이민경력을 가진 젊은이들이 차지하는 비율이 높은 직업교육을 행하는 학교에 대해서 특별한 원조를 한다.

(2) 직업에의 통합

각 주는 사회적 통합을 위한 결정적으로 중요한 직업에의 통합을 촉진기 위해 다음의 조치를 강구한다. 종합적인 노동시장계획에 의해 노동시장에서의 통합을 지원한다. 사용자 는 이민배경을 가진 직원의 비율을 적성, 능력, 성적을 고려하여 높여간다. '전문교육과 전문가의 후계자를 위한 국가협정'의 틀 내에서, 학교에서 직업에로의 보다 좋은 이행관리를 실시, 이민의 배경을 가진 젊은이들을 지원한다.

행정기관, 학교, 젊은이들의 시설, 지방의 경영자, 고용 에젠시, 연구자, 이민단체, 이민의 기업연맹 및 그 밖의 관계자들 사이의 네트워크를 구축 강화한다. 이민의 자영업자 및 생활

기반의 창립자를 위한 정보제공을 강화한다. 이주경험을 가진 오너경영자의 기업에서의 직업교육을 강화한다.

(3) 통합코스

각 주는 외국인국, 노동단체, 지방자치체, 통합코스의 실시주체, 연방이민난민청의 지역 코디네이터 및 이민에 특화된 조업업무를 행하는 지역 코디네이터와 보다 긴밀하게 협력한다. 고령으로 이주한 사람들이 통합코스보다 좋게 적용할 수 있도록, 전일제 탁아소, 학교, 젊은이에게 조력을 할 수 있는 시설 및 주택이법의 네트워크를 활용한다.

(4) 여성과 소녀

각 주는 여성과 소녀가 동등의 권리로 완전하게 참가할 기회를 강화한다. 그를 위해 여성과 소녀가 자유스러운 직업선택과 배우자 선택의 권리를 침해하지 않도록, 예방, 위기에의 개입, 지원에 관한 적절한 조치를 강구한다.

2. 지방자치체의 공헌

몇몇 지방자치체에서는 주민의 거의 30%가 이민경력을 가지고 있다. 지방자치체, 도시, 시, 군, 읍은 통합에 관한 스스로의 중대한 책임을 인식하고 있다. 지방자치체연맹의 연방 연합은 그 구성원 및 구성연맹에 다음 사항을 권장하고 있다.

(1) 지방자치체의 횡단적과제로서의 통합

통합에 지방자치체의 정책상의 높은 의의를 인정한다. 통합을 관할범위에 있어서의 중요한 과제로서 지방행정에 정착시켜, 그 의의를 상응하게 뿌리를 내린다. 그 때 그 때의 지역 특유의 수요에 적합한 지방자치체의 전체전략을 발전, 계속시킨다.

(2) 지방네트워크의 지원

- 사회적, 정치적, 경제적인 관계자 네트워크의 강화에 진력한다.
- 그 때에 다양한 통합노력의 조정과 조화를 위한 중심적 역할을 담당한다.

(3) 행정의 개방

- 행정기관에서의 이민의 배경을 가진 사람들의 비율을 높인다.

(4) 시민참가에 의한 통합

이민에 의한 이민을 위한 시민참가를 지원, 촉진한다. 이민 경험을 가진 사람들을 사회적 정치적 결정 및 정책형성과정에 보다 강고하게 참가시킨다.

(5) 언어와 교육

- 연방 및 각주가 행하는 교육기회를 이용하여 이민을 지원한다. 교육기회 제공을 지방자치체의 조치에 의해 보완, 연방 및 각 주의 조치와 네트워크화 한다.

(6) 직업의 통합

사회법전 제2편에 근거 '구직자의 기초보장'의 실시 주체로서, 이민 경험을 가진 사람들의 직업에의 통합을 지원한다. 사용자로서의 지방자치체의 역할에 있어, 직업에의 통합에 직접공헌 한다.

(7) 비정부조직 및 관계자의 의무

연방정부는 국가통합계획의 책정에 있어, 10개의 테마분야를 검토할 6가지의 작업 그룹을 설치한다. 이민을 포함 376명의 대표자가 참가할 작업 그룹은 현상조사, 목표 및 통합촉진책을 포함한 보고를 정리했다. 보고는 시민사회의 관계자 약 400이 넘는 대단히 구체적인 의무를 포함하고 있다.

(8) 이민단체

독일의 터키협회(IDG)는 터키인의 부모단체연합과 협력하여, 터키출신 부모의 자식들 교육을 강력하게 추진한다. 특히 학교에서의 터키계의 부모 및 생도의 대표자를 참가시켜, 중도퇴학자의 비율을 반감시켜, 중간의 수료자격 및 캄나지움의 6년 수료 자격을 취득하는 터키계 학생 수를 현저하게 증가시킨다. 이 교육 캠페인 틀 내에서, 터키어 미디어의 협력에 의해 교육의식을 개몽 한다. 부모의 학술협회를 모든 연방주에 설립, 터키협회의 100명을 교육대사로 임명한다.

이태리 정부는 영사관과 이민단체를 통해, 아이들과 젊은이들을 대상으로 하는 보완적인 모국어 수업 및 학습상황과 필요에 응한 일반적인 육성 코스에 대한 조성을 행한다. 특히 장래는 이 지원조치를 이태리인의 아이들이 접하는 비율이 높은 전일제학교와 협력하여, 지식욕이 왕성한 독일인의 자식 및 다른 언어를 말하는 아이들에게도 추가적으로 제공한다. 스페인의 부모단체연합은 금후 수년 내에, 이민부모를 위한 계속교육계획을 언어육성의 분야에서 실행한다.

(9) 경제단체와 노동조합

상공업회의소는 외국 기업에 대해, 교육에 대한 전문적 조언을 하고, 외국인 젊은이들을 대상으로 교육정보에 관한 캠페인을 실시한다. 수공업회의소는 기업 및 이민 경험을 가진 젊은이들의 목적에 따라 교육조언자의 훈련을 한다. 상공업회의소 및 수공업회의소는 이민의 배경을 가진 취업지망자를 채용하려는 기업에 대해 독려, 외국인노동자의 채용 및 고용에 관한 원조, 정보제공을 한다.

독일어사용자단체연합(BDA)은 이민 능력을 평가하도록 기업에 강하게 요구, 보조적인 언어교육의 제공 및 이민의 배경을 가진 젊은이의 일의 준비와 교육에서의 조언에 진력한다. 또 기업이 목적에 합치한 추가 자격부여, 특히 일에 관련한 언어의 수업, 외국에서의 연습, 국경을 초월한 전문교육을 하도록 독려한다.

독일노동총동맹과 노동조합은 외국의 젊은이들이 직업교육의 기회를 동등하게 가질 수 있도록 노력한다. 그를 위해, 두얼 시스템에서의 직업교육 가운데 외국인의 젊은이들을 받아드리기 위한 법률상의 조건에 대한 조언을 하고, 정보를 제공한다. 기업이거나 행정기관에서의 이민의 참가를 촉진, 국적 및 출신에 불구하고 취업자의 이익이 보증되도록 지원한다. 노동조합은 직업교육 및 계속교육을 위한 세미나를 실시한다. 독일노동총동맹과 노동조합은 저자격 이민이 연방고용 예센시의 자치행정의 굴레 내에서, 자격부여의 조치에 참가할 수 있도록 책임을 가지고 관여한다.

(10) 사회복지재단 및 재단

자유스러운 사회복지사업의 실시 주체는 통합코스 참가자를 지원, 통합코스의 내용개선에 기여한다. 언어의 발전과 육성을 위해 조언, 지원 서비스를 제공한다. 언어교육을 전일제 탁아시설의 질적개선 구상에 포함, 이민의 배경을 가진 사람들에게 교육자의 자격을 부여한다. 젊은이 소살 케이스 워크 사업의 구소에서 학교에서 직업에의 이행할 젊은 이민을 지원한다. 폭력이나 강제결혼에 고통 받고 있는 이민여성에의 지원 및 조언제공을 확대한다.

독일 사회복지연맹은 이민을 위한 포럼을 창설, 전원인 약 100여개의 이민단체에 협력을 요청한다. 구체적으로는 이민단체의 활동의 적절화, 효과적인 전략에 대한 정보교환, 프로젝트의 전달 및 이민단체의 노하우의 강화 등을 고려한다. 독일 연방청소년 연합은 이민의 배경을 가진 아이들이나 젊은이들을 지금보다 강력하게 조직에 통합시키기 위해 조

언, 지원 등을 행한다.

멜카트아재단은 연방전역의 35개소에서 '이민의 배경을 가진 아이들과 젊은이들은 위한 육성수업' 프로젝트를 실시한다. 프로젝트의 목적은 젊은 이민의 언어능력의 육성에 있으며, 장래의 교원에 대한 언어교수법의 양성교육도 행한다. 멜카트아 재단은 이 프로젝트를 위해 1000만 유로를 투자한다.

3. 통합 코스에 관계되는 법률의 개정

연방정부는 2007년11월21일, 통합코스에 관계되는 법률개정을 결의했다.

정부는 2007년11월21일, 통합코스에 관계되는 법률의 개정을 결의했다. 이것에 의해 국가통합계획에 뛰어난 통합코스의 최적화를 향한 행동계획을 실행에 옮긴다. 그 재원으로 해서 1400만 유로의 예산을 증액, 2008년도에 통합예산으로서 1억5500만 유로를 계상한다. 통합코스법에 관계되는 법률개정안의 골자는 다음과 같다.

통합코스의 효과를 높이기 위해 유연성 있는 시간할당제를 도입함과 더불어 (최고조성 시간 1200시간까지), 반복수강의 가능성을 정한다. 젊은층, 여성을 대상으로 하는 통합코스 및 문맹이나 특수한 언어교육지원을 필요로 하는 사람들을 대상으로 하는 통합코스에서는 어학코스에 900시간까지의 수업시간을 확보한다. 통상의 645시간 보다 적은 시간으로 통합코스의 목표에 도달할 수 있는 참가자에 대해서는, 430시간으로 종료할 수 있는 집중코스를 설계한다. 연방통일 테스트의 도입과 수업시간의 45시간에의 연장에 의해, 오리엔테이션 코스 (자유민주주의의 기본이나 체제, 정당시스템, 독일연방제, 사회국가성, 동권, 관용한 태도, 종교의 자유 등)을 충실화 시켰다.

참가자의 학습의욕을 향상시키기 위해, 좋은 성적으로 종료한 수강자에게는 코스요금을 일부 반환하는 형태로 경제적인 인센티브를 부여했다. 2009년1월1일부터, '언어에 관한 유럽공동기준'의 언어수준 A2-B1을 증명하기 위한 언어 테스트를 도입한다. 참가의무가 있는 사람들 가운데, 구직자의 기초보장의 급부 수급자나 수강료를 면제받은 사람에게에는 교통비를 지급한다. 개정법은 일상적인 보고의 대부분을 폐지, 이것을 수시보고로 대체함으로써, 통합코스 실시주체(약 1800기관)의 대폭적인 부담경감을 도모한다. 또 '지원과 요청'의 원칙에 따라, 통합코스 참가자의 노력의무에 중심을 둔다.

4. 전문직 부족과 규제완화

독일에서는 2007년, 낙관적인 경제정세를 배경으로 전문직 인재부족이 심각화 하여, 외

국민기술자의 수입확대에 관한 논의가 활발해 졌다. 연립정권은 8월, 중, 동구제국으로부터의 전기, 기계기술자의 수입 제한조치의 완화를 결정, 11월1일부터 실시했다. 또 EU이외의 제3국으로부터의 전문직의 수입에 대해서도 계속적으로 검토하기로 했다.

(1) 중, 동구제국에대한 제한조치

EU가맹국 시민들에게는 EU역내에서의 이동의 자유가 보장되고 있으며, 장래 EU역내의 어디에서는 취로하는 것이 가능하게 되었다. 그러나 2004년 5월에 EU에 가맹한 중, 동구제국에서의 저임금노동자의 급격한 유입을 회피하기 위해, EU가맹 15개국에는 최장 2011년4월까지 신규가맹국(말타, 키프로스를 제외)으로부터의 노동자 수입을 제한 할 수 있게 하였다. 독일은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 체코, 슬로베니아, 헝가리 등의 8개국의 노동자들에 대해서 당해 포스트에 적합한 독일인을 찾을 수 없을 때에 한해, 노동허가를 발행하고 있다. 이것은 EU확대에 관한 조약에 근거한 제2단계(2006년5월-2009년4월)의 조치로, 노동시장에 심각한 혼란이나 위협을 발생시킬 위험이 있을 때 만, 최종단계(2009년5월-2011년4월)도 제한조치를 계속할 수 있게 했다.

독일이외에서는 호주가 2009년4월까지 제한조치를 계속, 프랑스, 벨기, 덴마크는 단계적으로 노동시장을 개방한다. 그 밖의 구 가맹국은 이미 규제를 철폐하고 있다.

또 2007년1월에 EU에 가맹한 불가리아, 루마니아에 대해서는 EU25개국이 최장 2013년 12월까지 노동자의 수입을 제한할 것이 인정되고 있다. 현재는 말타, 라트비아를 제외한 2004년 신 가맹8개국과 핀란드, 스웨덴 만이 불가리아, 루마니아로부터의 노동자 수입을 자유화하고 있다. 독일은 이 2개국의 노동자에 대해서도 노동허가의 취득을 의무화 하고 있다.

(2) 규제완화에 찬반 양론

호조인 독일 경제를 배경으로, 근년, 전기산업이나 기계공업을 중심으로 한 전문직 부족이 심각해, 급후도 계속될 것으로 보인다. 이것은 1996년 이후, 공학, 자연과학을 전공하는 졸업생 수가 대폭적으로 감소, 현재도 낮은 수준에 머물고 있는데 원인이 있다. 독일 경제 연구소는 2020년까지 최대 27만 명의 전문직이 부족할 것으로 예측하고 있다. 연방경제성이 위탁한 조사에 의하면, 기간산업에서의 전문직 부족이 독일경제에 연간 200억 유로 또는 국내총생산의 1%의 손실을 부여할 것이라고 한다. 독일산업연맹(BDI)는, '동구에는 고도전문기술자가 다수 존재한다. 우리들에게 하루빨리 이들 기술자의 접근권을 부여하는 것이 사회적으로 중요하다' 고 하고, 2009년 이전에 동구제국에 대해서 노동시장을 개방하

도록 정부에 요망했다. 독일상공회의소는 '기술자 부족이 중대한 문제가 되고 있다. 이것은 성장을 현저하게 저해하고, 산업입지로서의 독일의 지위를 위협한다.' 고 경종을 울리고 있다.

연방노동사회성의 안드레스 부 장관은 7월25일, '만약 고도전문기술자의 부족이 계속한다면, 동구제국으로부터 외국인노동자의 수입제한을 2009년 이전에 폐지하는 것도 생각할 수 있다' 고 말했다. 단지 임금 덩핑을 방지하기 위해 당해분야에 '국경을 초월한 서비스에 관한 강제적 노동조건에 관한 법률' 에 근거한 최저임금이 성립할 것을 조건으로 했다. 국경을 넘은 노동자파견법에 근거 최저임금이 성립하는 것을 조건으로 했다.

한편, 연방고용 에이전시의 바이제 장관은 '경제환경은 외국인이 아니고, 이미 국내에 있는 노동자를 위해 이용해야 한다.' 고 말했다. 기독교 민주동맹(CDU)의 카운다 간사장도, '국내의 노동력을 최적으로 활용하기 위해, 해외로부터의 유입하는 노동력보다도 높은 우선 순위를 주지 않으면 안 된다' 고, 2011년까지의 제한조치 계속을 주장했다. 독일노동총동맹(DGB)의 존마 회장은 노동시장의 개방에 의해 사용자가 저임금노동자의 고용을 촉진하는 것을 경계, 전국 인력의 최저임금제도의 도입을 요구했다. DGB간부의 분덴바하씨도, 만약 계획보다 빨리 제한조치가 철폐되게 되면, 공전의 임금 덩핑이 일어날 것이라고 경고했다.

(3) 노동시장의 부분적 개방을 결정

연립정권은 2007년8월23일, 24일 양일, 베르린 근교에서, 정권의 잔여임기 2년간의 정책을 검토하기 위한 회의를 개최했다. 이 회의에서 EU신규가맹국에서의 노동자수입제한조치를 기계, 자동차, 조선, 전기관계의 기술자에 한해 철폐할 것을 결정, 11월1일부터 실시했다. 체코, 슬로바키아, 불가리아, 루마리아의 전문직은 노동허가를 취득하지 않고 독일에서 취로할 수 있게 되었다. 독일상공회의소는 이 결정을 '올바른 방향으로 향한 작은 발걸음' 이라고 평가했다.

그러나 최근에는 중, 동구제국도 같은 노동력부족에 시달리고 있다. 특히 독일과 국경을 접하는 폴란드에서는 고도전문기술자 부족이 심각하고 있고, 독일의 노동시장개방이 인재 부족과 임금상승을 가속화시킬 것으로 경계하고 있다. 제한조치의 완화에 의해, 독일이 중, 동구제국으로부터의 충분한 기술자를 확보할 수 있을 것인가를 회의적으로 보는 전문가도 있다. 연합정권은 또 독일에서 학위를 취득한 외국인유학생의 취로목적의 체재권을 현행의 1년에서 3년으로 연장하기로 했다. 독일 대학을 졸업한 외국인유학생은 지금까지 당해 포스트에 적합한 독일인 구직자가 없을 때 만 그 직에 취업할 수 있었다. 2007년11월1일 이

후는 EU신규가맹국, 제3국의 국민 상방 다같이, 이 우선 심사를 받지 않고 취로할 수 있게 됐다. 중, 동구제국의 기술자 및 독일의 대학을 졸업한 외국인유학생은 당초유효기간 1년의 'EU노동허가'를 취득한다. 특히 독일노동시장에의 참가가 인정된 후 1년 후에는 무제한의 'EU노동허가'를 신청할 수 있다. 이것으로 독일 전역에서의 어떤 취로도 가능케 되었다.

독일은 1973년에 외국인노동자의 모집정지를 선언했다. 현재도 EU역외의 제3국으로부터의 저기능노동자의 수입은 원칙적으로 금지되고 있으며, 기능노동자도 특정의 직종에 한해 노동시장의 상황을 고려하여 노동허가를 주고 있다.

고도기능 노동자에 대해서는 특별한 전문지식을 갖는 학자나 탁월한 지위에 있는 교수, 과학자에게는 처음부터 무기한의 정주허가와 노동허가를 준다. 그러나, 기술자나 IT전문가 등, 제3국의 전문직이 독일에서 취로하기 위해서는 공적의료보험가입이나, 이것의 2배 이상의 연수(07년에는 8만5500유로)가 있음을 증명하지 않으면 안 된다. 이 소득규정에 근거 06년에 독일에 입국한 외국인 전문직은 500명도 안된다고 한다. 기독교사회동맹(CSU)의 구르즈 경제장관은 2007년8월, 기독교민주당(CDU)의 자반 교육장관도 4만-6만 유로로 인하할 것을 제안했다.

한편, 사회민주당(SDP)의 문데페리이그 부상 겸 노동사회장관은 약 370만 명의 실업자에의 대상을 우선해야 할 것이며, 특히 지금까지 직장을 찾기 어려웠던 고령기술자를 재훈련하여 활용할 것이 중요하다고 말하고 있다.

SPD는 슈레다 정권이 추진하는 2005년 이민법의 제정과정에서 CDU의 반대에 의해 법안에서 삭제된 '포인트제' 도입을 다시 제기하고 있다. 포인트제는 노동시장의 상황에 응해 외국인노동자의 수입을 조정하기 위해, 자격이나 직업, 경험, 연령, 언어지식, 출신국 등의 평가기준에 따라 선발수속을 해하는 것이었다. 캐나다, 호주 등에서 채용되고 있다. CDU는 이것에 반대의 입장을 견지하고 있으며, CSU와함께 외국인 전문직의 연수제한의 인하를 주장하고 있다. 연립정권은 2007년8월, 중기적인 독일의 국익을 고려한 이민구상을 책정할 것을 결정했다. 이 구상이 고안에 있어, 노동시장의 상황에 응한 이민조정에 관한 타국의 경험을 참고로, 양적, 질적 조치를 검토키로 했다.

3) 프랑스에서의 최근의 이민정책의 동향

1. 이민정책의 추이

프랑스에서 이민이란 '외국태생으로, 출생 때 외국적을 가지고 있던 사람'을 말한다.

1974년 이후, 프랑스는 취로를 목적으로 한 이민수입은 원칙적으로 하고 있지 않다. 그러나 프랑스는 과거 노동력 부족 때문에 많은 이민을 받아 들어온 역사를 가지고 있다. 19세기 후반부터 출생율이 저하되기 시작, 제1차 대전 이후, 인구가 현저하게 감소한 프랑스는 이민을 적극적으로 받아 들러 왔다. 특히 제2차 대전 후의 '영광의 30년'이라고 불려진 경제성장기에는, 값싼 노동력이 필요해져, 스페인이나 폴투갈, 마그레브(특히 알제리아)로부터 대량의 이민이 모여들었다. 그들 대부분은 탄광이나 자동차공장의 노동자로 프랑스 경제성장을 지탱해 왔다. 1945년에는 외국인 노동자의 알선과 수입 확보의 임무를 담당할 이민국(NI:L' fffice Nationald' mmigration)이 창설돼, 프랑스에 거주하는 외국인에는 체류자격(Titles de s'jour)의 취득이, 취로하는 외국인에게는 노동허가(Titles de travail)의 취득이 의무 지워졌다. 외국인노동자의 가족의 체재도 허가되어, 프랑스에서의 이민의 비율을 대폭적으로 증가되었다.

그러나 오일쇼크후의 1974년, 그때까지의 이민장려책은 크게 전환한다. 당시의 자스칼 데스탕대통령은 돌연, 국경폐쇄와 취로를 목적으로 하는 이민 수입정지를 결정한 것이다. 그 배경에는 오일쇼크에 의한 경제불황 뿐 아니라, 새롭게 형성된 사회, 경제, 정치적 문제로서 ①저임금으로 과혹한 노동조건이 직종이 외국인노동자의 직장으로 고정화, ②열악한 환경의 주택이나 거주지역의 형성, ③스스로의 권리에 눈을 뜬 외국인노동자들에 의한 스트라이크 등의 노동쟁의의 발생 등이 있었다. 그런 한편, 이미 노동자로서 프랑스에 입국하여 거주하고 있는 외국인가족의 합류는 인정되고 있었기 때문에, 정주화한 이민이 출신국으로부터 배우자나 아이들을 초청하는 것이 일반적이 되어, 이민 수의 증가경향은 그 후도 계속되었다.

불황속에서 이민노동력의 수요가 감소함과 동시에, 이민은 국가에 의해 필요한 '노동자'가 아니라, 사회 속에서의 '이질'적인 요소로서 인식되게 되었다. 프랑스정부는 그때까지의 '노동력 도입'에서 '이민유입의 억제'와 '정규체제이민의 프랑스에의 통합'을 내용으로 하는 이민정책을 추진해 갔다.

1997년 후반이후의 경기회복을 배경으로 하는 고용환경의 개선이나, 테크놀로지의 진화, 소자고령화, EU확대, 불법입국자의 증가 등, 프랑스를 둘러싼 경제, 사회상황의 커다란 변화 속에서, 이러한 이민정책에 새로운 관점이 추가되어 갔다.

그것은 미숙련노동자의 수입은 억제하나, 프랑스의 경제, 사회발전에 공헌도가 높은 외국인의 고도전문기술자에 대해서는, 적극적으로 수입한다고 하는 것이다. 그 이후, 프랑스

이민정책은 '불법이민의 단속강화'와 '프랑스 경제, 사회발전에 있어 유익한 외국인노동자의 적극적인 수입'이라고 하는 2가지점이 주가 되었다. 2003년에는 불법노동의 단속강화에 중점을 둔 외국인체제규제법(통칭 사르코지법)이 공포되었다.

국가가 필요로 하는 이민을 선별적으로 수입하는 방식에서의 전환 및 프랑스 사회에의 통합촉진을 목적으로 하는 이민법의 개정이 행해졌다. 그 배경에는 가족초청을 이유로 하는 이민 수의 증가나 2005년 가을 폭동에 많은 이민가정 출신자(주로 2세, 3세)가 참가한 것 등, 이민에 대한 사회불안의 증가가 있다.

내무장관시대로부터 불법이민 단속강화를 시작으로 하는 이민법개정에 적극적이었던 사르코지가, 2007년5월에 대통령에 취임하자 '프랑스의 사회, 경제에의 공헌이 기대될 수 있는 높은 능력을 가진 외국인에게는 문화를 넓히는 한편, 그 이외의 이민에 대해서는 체제조건을 엄격화 한다'는 방침을 점점 강화해 갔다.

무차별 이민유입을 규제하고, 프랑스의 경제수요에 합치하는 이민의 수입촉진을 선거공약으로 내건 사르코지대통령은, 야당으로부터 강한 반발을 받아가면서도 '이민, 통합, 국가 아이덴티티, 공동개발성(Ministere de l'immigration, de l'integration, de l'identite nationale et du Codeveloppement)'을 신설, 측근인 브리스 올트프를 장관으로 임명했다. 올트프 이민 장관은 2007년9월, 국회에서 이민관리법안을 발표, 10월23일 상원에서 가결, '11.20일에는 법률은 공포되었다.

동 법안은 이민의 선별을 목적으로, 2006년의 이민법 개정보다도 가족초청의 조건을 다시 강화한다고 하는 것이었다. 가족초청의 조건에 DNA친자감정을 도입한다고 하는 여당 의원의 수정안에서는, 인도적 견지로부터의 반대도 많아, 여당의 국민운동연합 내에서도 이론이 나온 한편, 반인종차별단체 등이 반발, 항의 데모도 있었으나, 최종적으로 사르코지 대통령의 공약이 행해지는 결과가 되었다.

2. 2006년 이민법의 성립 - 이민의 선별과 사회통합 강화로

사르코지대통령이 주장하는 이민정책이란 나라가 필요로 하는 이민을 선별하여 수입하는 방식에서의 전환 및 프랑스사회에의 통합촉진을 목적으로 하는 것이다. 내무장관 시절에는 이민규제위원회 의장으로, 2006년6월에는 이민의 가족초청에 관한 규정 개정, 위장결혼에 대한 대책강화 등을 포함한 이민법의 개정을 실현시켰다. 2006년 이민법은 ① 이민유입의 억제, ② 이민선별의 촉진 ③이민의 사회통합책의 강화라고 하는 3가지의 축으로 구

성되었다.

1) 이민유입의 억제

이민유입 억제는 이미 2003년11월의 '이민규제, 외국인의 체제 및 국적취득에 관한 법률(통칭 사르코지 법)'에 의해 규정되고 있다. 동법은 '이민의 관대한 수입'과 '비합법 이민 유입 루트에 대한 단속 강화'를 주된 목적으로 하고 있으며, 질 높은 이민 수입에 대해서는 관대한 한편, 비합법이민에 대해서는 엄격한 단속 방침을 명시하고 있다. 2006년 이민법에서는 비합법이민의 입국단속을 더욱 강화, 이민유입의 억제를 도모했다.

체제허가에 대해서는 10년 이상의 체제를 증명할 수 있는 불법체제자에 대한 정규체제허가증의 자동 교부제도를 폐지했다. 또 이민의 가족초청 권리에 대해서는, 지금까지의 '1년의 정규체제 후'에서 '18개월(1년반)'의 정규체제 후 '로 변경했다. 단지 신청에는 ①(가족수당 등 제 수당을 제외)근로소득이 적어도 SMIC(법정최저임금) 이상일 것, ②프랑스공화국의 법률을 준수할 것을 증명할 것, 특히 프랑스 국적을 가진 사람과의 혼인관계에 근거한 정규체제 허가증 신청에 대해서는, 지금까지의 '결혼 후 2년'에서 '결혼 후 3년'으로 개정했다. 이것은 정규체제허가증의 취득을 목적으로 한 위장결혼 방지를 겨냥한 것이다.

(2) 이민선별의 촉진

2006년 이민법에서는 이민유입의 억제를 강화하는 한편, '이민선별의 촉진'을 규정하고 있다. 이것은 프랑스 경제, 사회의 수요에 따라 노동력을 선별, 경제, 과학, 문화 및 인도에 관한 프로젝트에 참가할 수 있는 외국인을 대상으로 3년간 유효하고 또 갱신 가능한 체제허가증을 새롭게 창설했다. 이 '능력, 재능' 체제 허가증을 취득할 수 있는 외국인은, '프랑스 경제 발전이나 프랑스의 지위향상에 기여할' 것으로 생각되는 사람, 구체적으로는 연구자, 과학자나 정보처리기술자, 예술가, 스포츠 선수 등을 상정하고 있다.

학생의 경우, 출신국에서의 전문적 연구가 의미가 있는 것이라고 인정되면, 체제허가증 교부 및 갱신이 간소화된다. 프랑스를 유학 선으로 선택한 학생의 편의를 도모하기 위해, 사중의 교부나 고등교육기관에의 사전등록을 하는 서비스기관으로, 프랑스 전문연구센터(CEF : Centres pour les etudes en France)를 설치한다. 또 프랑스에서 고등교육의 석사 이상의 자격을 취득한 외국인 학생에 대해서는, 최대 6개월간의 가체제를 허가한다. 이 사이에 취직활동 및 취로가 가능하게 되고, 고용 선을 발견한 경우에는 체제허가가 취득 가능하게 된다.

(3) 사회통합책의 강화

이민의 유입규제, 선별화의 촉진과 더불어, 2006년 이민법의 중요한 핵심으로 여겨지는 것이 이민의 사회통합의 촉진이다. 신규이민 전원에, 수입 통합계약 (CAI: Contrat d'accueil et d'integration)이 의무 지워지고 있다. 동 계약은 이민의 사회통합 촉진을 목적으로 2003년7월에 도입된 것으로, 신규로 체재허가를 신청한 이민자와 프랑스공화국과의 사이에 체결되는 것이다. 이민자는 프랑스어나 시민교육강좌에 출석하는 것을 약속, 그것에 대해서 국가는 취직이나 생활교육 등에 관한 정보의 제공이나 각종 지원을 보장한다. 처음 체재허가를 취득, 영속적인 체제를 희망하는 이민은, 동 계약에 따라, 시민 어학교육을 받지 않으면 안 된다. 특히 10년간의 체재허가를 취득하기에는 ① 프랑스공화국 헌법 준수와 제 원칙의 존중에 관한 서약, ② 그들 제 원칙의 실제의 존중, ③ 프랑스어에 관한 충분한 지식을 3가지 요건으로 하는 '통합조건'을 충족하지 않으면 안 된다.

2006년12월23일 2006-1791번 테크레는 이민, 참입법의 적용방법과, 외국인이 정부와 CAI을 연결하는 조건을 명기하고 있다. 그것에 의하면, 이민의 수입창구가 되는 외국인 이민 수입청(ANAEM: Agence Nationale de l'accueil des Etrangers et des Migrations)이 CAI를 작성, 체재허가증을 부여함에 있어, 관찰 지사가 그것에 서명하지 않으면 안 된다. CAI의 목적은 프랑스와 프랑스에 장기적으로 생활하려 하는 사람들에게 확고한 '의무와 신뢰관계'를 보장하는 것이다. 계약을 통해, 정부는 입국자들에게 다음과 같은 것을 제공한다.

- 서류를 작성하는 사회감사원과의 개인면담
- 공화국의 원칙과 가치, 시민의 기본적 권리와 의무를 교육하는 공민교육
- 프랑스의 시험을 거쳐, 입국자의 어학 레벨에 응한 프랑스어의 강습.

프랑스어를 전혀 혹은 거의 말할 수 없는 CAI서명자가, 일상생활에서 최저한 자립할 수 있도록, 프랑스어의 구어와 글쓰기의 기초를 가르치는 것이 본 조치의

프랑스에서의 일상생활에 관한 설명회.

처음 프랑스에 입국한 이민들에게 프랑스사회의 구조를 가르친다. 테마의 강습을 통해, 특히 의료나 사회보호, 교육이나 아이들을 맡기는 다양한 방법, 직업훈련이나 고용, 거주에 관한 정보나 지식이 부여된다. 2006년12월23일 2006-1971번의 테크레에 의해, 이 강습을 받는 것은 의무화되었다. 기간에 대해서는 이민의 필요에 따라 조정이 가능하다.

소셜워커와의 면담.

소셜워커는 입국자들에게 개인 파일을 작성을 제안할 수 있다. CAI는 2003년도에는 12개의 현에서 시험적으로 실시돼, 2004년도에는 26현에서 실시되었으나, 2006년 이민법의 성립을 받아, 2006년도 말에는 95현까지 확대했다. ANAEM의 활동보고서에 의하면, CAI에서명한 것은 2003년도에는 8,029명, 2004년도에는 37,633명, 2005년도에는 66,450명(61현), 2006년에는 95,693명으로, 서명율은 96%나 됐다.

3. 사르코지정권의 이민규제 강화법안

(1) 가족초청 조건을 한층 엄격화

2007년5월에 대통령에 취임한 사르코지는 이민, 통합, 국가아이덴티티 공동개발부를 창설, 측근인 브리스 올트프를 장관으로 임명함과 동시에, 6월에는, 가족초청의 조건을 다시 엄격화하는 법안을 각료회의에서 발표하는 등, 취임 초부터, 더욱 이민규제의 강화에 나섰 다. 법안은 9월18일부터 국회심의회에 들어가, 10.23일, 여당의 찬성다수로 국회를 통과, 11.20일 성립했다. 이 법안에 의하면, 이미 프랑스에 거주하고 있는 사람의 16세 이상의 가족이 입국, 체제를 희망할 경우, 프랑스어의 어학력 및 프랑스공화국의 이념에 관한 지식을 증명하는 테스트를 받지 않으면 안 된다.

합격라인에 달하지 못한 경우 길게는 2개월간 연수를 받아, 그 수료 증서를 제출할 필요가 있다. 테스트 및 연수는 프랑스에서가 아니라 입국희망자의 현재의 거주국에서 실시한다. 가족초청을 위해서는 거주와 가족수당 등을 수급하지 않고 생활할 수 있는 수입이 있음을 증명하지 않으면 안 된다. 수입조건에 대해서는, 2006년 이민법에서 '가족의 규모에 관계없이' 적어도 SMIC이상의 수입이 있음을 증명하지 않으면 안 된다'고 하고 있다. 이번의 개정안에서는 이것을 더욱 강화, 제 수당을 제외한 수입이 가족규모에 의해, SMIC와 동액에서 SMIC의 1,2배까지 '라고 정해져 있다. 가족초청제도로 입국하는 가족은 전원이 CAI(수입, 통합계약)에 서명하지 않으면 안 된다. 법안에서는 또 동 계약에 '부모의 권리와 의무에 관한 연수'를 포함, 부모가 자식의 프랑스사회에의 동화, 특히 프랑스어의 능력향상에 대한 서약을 요구하고 있다. 계약에 반한 경우, 가족수당 지급의 감액 내지 정지도 있을 수 있다.

(2) 가족초청 DNA 감정 도입

이번의 이민규제강화 법안은 몇 가지 수정안이 추가되었다. 특히 논의가 심했던 것은 여당 UMP당 의원들에 의한 '가족초청때 혈연관계를 조사하기 위해 DNA감정을 요구' 하자고

하는 수정안이다. 이 DNA감정에 대해서는 최종적으로는 다음과 같은 내용이 되었다.

DNA감정은 강제가 아니라 임의로 행해진다. 그러나 거부되면 사증 발급은 어렵다. 당초 신청자 자신에 의한 부담이었던 비용에 대해서는 나라가 부담한다. 대상자는 가족관계를 증명할 행정상의 시스템(호적 등)이 존재하지 않으나, 그 불비가 현저한 사람에 한정, 대상국은 정령에 의해 정한다. 재판관의 허가 및 사증신청자자의 서면에 의한 동의가 필요하며, 모자 관계만에 실시된다. DNA감정은 2009년12월31일까지 시험적으로 실시한다.

이 수정안에서는 야당이나 인권보호단체로부터 일제히 반대의 목소리가 높았다. 국가윤리자문위원회는 10.4일, '외국인 만을 대상으로 하는 유전학상의 신원확인 은 프랑스의 법 정신에 위반 된다.' 고 하는 판단을 내린다. 국민들로부터도 의문의 목소리가 높아, 10월20 일에는 적어도 40개 도시에서 항의운동이 일어났다. 야당 사회당은 이번의 이민규제강화 법안이 위헌이라고, 헌법평의회에 제소할 방침을 분명히 했다. 그러나 위헌으로 여겨지는 않고, DNA감정의 도입을 포함한 이민규제 강화 법안은 성립했다.

4. 철저한 이민의 선별화를 시도한 사르코지대통령

(1) 경제적 수요에 의해 이민을 50%까지

사르코지대통령은, '이민에 대해 열린 국가가 계속되지 않으면 안 되나, 누가 프랑스에 체재해야 할 것이며, 누가 체재해서는 안될 것인가를 결정하는 권리는, 당연히 프랑스 자신에게 있다' 고 항상 주장해 왔다. 정부의 발표에 의하면, 2005년에 18만5천명의 외국인에 체재허가증이 발행되었으나, 그 가운데 9만4천5백 명이 가족초청에 의한 것으로, 다음으로는 학생이 4만9천명이다.

경제적 수요에 의한 이민은 1만3천명으로, 전체의 7%에 지나지 않는다. 나라가 필요로 하는 이민, 프랑스의 경제, 사회적 발전에 기여할 이민만을 수입한다고 하는 '이민의 선별화' 를 주장하는 사르코지대통령은 7%에 지나지 않은 경제적 수요에 응하는 이민을 50%까지 끌어 올리도록, 2007년7월9일에 올트프 이민장관에게 명령했다.

이러한 사르코지대통령의 이민정책 개혁은, 철저한 이민의 선별화에 의해, 프랑스의 경제, 사회에 유익한 우수한 외국인을 적극적으로 받아드리려 한 것이다. 장기 비자 취득에 있어, 가족초청 이용자에게 프랑스 테스트나 어학연수를 받도록 함으로써, 정부는 아프리카로부터의 대량의 이민입국에 제동을 걸려 했다.

그러나 정부가 가장 우대하고 싶어 했던 엘리트 외국인들의 입국도, 이민법 개정에 의해 방해받을 수 있을 가능성이 있다는 비판도 나왔다. 엘리트로 여겨진 외국인들에게도 프랑스에 체재하기 위한 길을 결코 쉽지 않았다. 그것이 2006년7월의 이민법안에 의해, 먼저 모든 입국자(일시적인 노동을 위해 입국하는 임금노동자도 포함)은 CAI에 강제적으로 서명하지 않으면 안 되었기 때문이기도 했다. 더욱 이번 이민법 개정에 의해, 가족초청에도 프랑스어의 능력이 요구 되는 등, 더욱 절차가 까다롭게 되고 말았다.

이러한 각 방면으로부터의 비난을 받게되자 올트프 이민장관은 ANAEM에 대해, 국제적 기업의 파견 사원에 대해서 CAI를 강제하지 않을 것을 요청했다. 국제적 기업 간 이동을 간단하게 하기 위해, 2006년7월의 이민법은 이미 지사사원이나 파견사원용으로 3년 유효한 특별한 신분증명서를 창설했다. 그러나 실제로는 하가중의 유효기한은 1년간으로, 3개월 간의 수속을 필요로 하는 것이었다.

이러한 번잡한 수속을 회피하기 위해, 2006년7월의 이민법개정에 의해 신설된 CAI의 서명을 면제하는 3년간 유효한 갱신 가능한 '능력, 재능' 허가증에 외국인 엘리트는 기대를 두었으나, 그 실시는 지연되고 있다.

(2) 이민할당제도의 설치

2008년1월에는 올트프 이민장관은 메스컴에 대해 '2006년이민법에 의해, 2007년도는 불법체재자가 6%나 감소했다' 고 말하고, 불법체재자의 단속강화의 성과와 그 계속을 시사했다. 또 사르코지대통령의 '이민 할당수 정책을 최후까지 계속하라' 는 지시를 받아, 이 입국 제한정책과 헌법의 개정을 검증하는 위원회를 2008년2월7일 설치했다. 위원회에는 인구통계학 등 다양한 분야의 전문가의 의견을 참고로, 입국제한에 관한 고찰과 법적 절차의 간소화에 관한 보고서를 2008년4월까지 제출할 예정이다.

올트프 이민장관은 '망명 신청자에 대해서는 인수를 제한하는 할당 수는 정하지 않는다.' 고 하고 있으나, 프랑스에 있어서 이민을 전체적으로 통제하기 위해 '국내의 필요 및 수입능력을 고려하여 입국 및 체제를 허가할 이민의 수를 매년 결정' 한다고 하는 방침을 제안하고 있다. 이러한 이민, 체제를 허가받은 이민들 중에서, 이민의 구성요소 (직업, 가족, 학업 등)에 할당수가 설정될 예정이다. 또 정주를 희망하는 이민전체 가운데, 경제적 이민의 비율을 50%까지 인상한다고 하는 목표아래 '경제적 이민' 이라고 하는 카테고리에 대해서는 특히 적법별로 세세하게 분류하고 관리하려 하고 있다.

이러한 이민의 할당수 제도의 설치는 사르코지대통령이 내무장관시대부터 주장해 것이다. 당시는 헌법에 반한다고 하는 이유로부터 각 방면의 반발을 받아, 2006년 이민법에 포함할 것을 단념한 경위가 있다. 올트프 이민장관은 '이민의 입국자수를 민족별로 할당하는 것은 찬동할 수 없다'고 강조하면서도, '이민 전체의 할당수를, 출신지역별의 할당수로 변경'하는 것에 대해서는 그 가능성의 검증을 위원회에 위임하고 있다.

그러나 출신지별로 이민할당수를 설계하는 것은 역시 '출신, 인종, 종교를 불문하고, 법 앞에는 인간은 평등하다'는 것을 주장하는 헌법 제1조에 반한다고 하는 소리가 많다. 또 헌법 뿐 아니라, '성별, 출신지, 종교에 의한 차별을 부인하는 암스텔담 조약 제13조에도 반한다.'고 지적하는 연구자도 있다.

이러한 비판도 있는 가운데, 올트프 이민장관은 2008년2월25일, 당시 사르코지 내무장관이 세네갈정부와 2006년에 서명한 '이민프로젝트관리협정'의 부칙에 처음으로 서명했다. 이 부칙에는 2008년도에 노동을 이유로 하는 이민으로 입국하는 세네갈인에 부여할 예정의 체재허가증의 수를 정하고 있는 것으로, 내역은 '능력, 재능' 용으로 200매 '출장, 파견사원' 용으로 180매, 그리고 '임금노동자' 용으로 1000매다. 이번 올트프 이민장관은 특히 '임금노동자' 용에 대해 60개의 직업리스트를 작성했다.

직업리스트에서는 2006년 이민법에 의해, 이미 프랑스정부는 2007년11월에 EU제국 이외의 이민을 대상으로, 대졸 이상의 학력을 필요로 하는 직업리스트를 정하고 있다. 거기에 등록된 직업은 30종 만이었다. 이번 세네갈정부와의 상호협정에서, 올트프 이민장관은 이에 30종류의 직업을 추가했다. 특히 호텔 레스토랑 업, 농업, 서비스업 등, 학력이나 자격을 그다지 필요로 하지 않고, 당초의 리스트에는 기재되어 있지 않던 직업(예컨대, 요리인, 웨이터, 공공사업의 노동자, 건물, 정원사 등)을 추가하고 있다. 이러한 조치에 대해서 세네갈 정부는 프랑스의 불법 체재자 박멸정책에의 지원을 약속했다. 구체적으로는 세네갈 출신의 불법이민의 귀국의 간소화, 및 국경의 감시강화 등이 행해지는 것으로 보여 진다.

이러한 프랑스 이민정책은 사르코지 정권 아래서 앞으로도 커다란 개혁이 행해질 것이 예상되나, 각 방면의 반발도 강해, 그 행방이 주목되기에 이르렀다.

主要参考文献等

- ANAEM "APPORT D' CTIVITE ANNEES 2005-2006" b
- INSEE "ES IMMIGRES EN FRANCE Edition 2005" D
- OECD "nternational Migration Outlook: SOPEMI 2006 Edition" b
- "nternational Migration Outlook: SOPEMI 2007 Edition" b
- 労働政策研究修機構
- 調査研究報告書No.59 『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合』2006年
- 宮ム島橋 『移民社会フランスの危機』2006年

4. 스페인의 이민정책

스페인인 중남미나 유럽에의 대규모적인 이민 송출국이었던 역사적 배경을 가지고 있다. 그러한 흐름은 70년대까지 계속되었으며, 이민수입국으로서의 역사는 짧다. 90년대 후반부터 노동이민의 유입이 현저하나, 법제도가 실패를 반영하지 못하고, 불법이민이 증가해 왔다. 2000년을 계기로 이민수입을 위한 법제도의 정비가 진전되고 동시에 통합을 향한 정책도 토의, 추진되고 있다. 그런 가운데, 2000년 이후 행해진 세 번의 대규모적인 합법화 조치는 지금까지 실패에 입각, 모든 사회에 만연되고 있는 불법이민을 법적구조 속에 들어갈 수 있도록 하는 통합을 향한 조치이기도 했다. 정부는 신흥 이민수입국으로서의 대응과 EU전체의 정책에의 합치라고 하는 곤란한 과제를 포함하고 있다. 여기서는 근년 급속한 속도로 작성된 외국인노동자 수입을 위한 법제도를 중심으로 자료를 정리한다.

1) 외국인노동자 수입의 배경

스페인은 현재 유럽에서도 가장 많은 이민을 받아드리고 있는 나라의 하나다. 송출국에서 수입국으로의 변화는 최근 20년간에 일어났다. 프랑스나 독일, 영국 등의 서구선진제국이, 제2차대전후의 급격한 경제성장 속에서 대량의 외국인 노동자를 수입한 시기에도 스페인은 이민 송출국으로 자리를 지키고 있었다. 이러한 흐름에 커다란 변화를 가져온 계기가, 73년의 오일쇼크, 75년의 일당독재정권의 종언, 86년의 EU에의 통합이라는 일련의 사건들이었다. 73년의 오일쇼크 후, 서구 제국은 노동이민의 억제로 전환, 스페인으로부터의 이민의 흐름은 감소되게 되었다. 75년에는 프랑코 사망으로 독재체제가 종결, 그 후 민주화에의 이행, 정착 및 정치적 지성학적 배려 등으로 86년에 EC가맹이 실현되었다. 스페인 경제는 군사독재체제하에서도 제한적인 개방정책이 취해져, 60년대부터 70년대 전반까지 '스페인의 기적'이라 불리는 고도 경제성장을 만들어 냈다.

75년 이후의 긴 불황의 터널을 빠져나오자, EC가맹을 결단한 스페인은 급격한 시장개방 속에서 다시 한번 고도 경제성장을 달성한다. 탈농업, 공업화, 그리고 서비스산업의 확대라고 하는 60년대에 시작한 경향은 다시 진전했다. 경제재편, 규제완화 등에 의한 일련의 변혁이 '높은 실업률'을 초래한 한편에서, 사회보장의 확충이 이뤄져 인 포말 섹타가 성장했다. 이러한 상황 속에서 스페인 사람들의 취로가 바람직하지 않은 저기능, 저임금의 노동시장이 형성되어, 외국인노동자에 대한 수요를 만들어 내게 되었다. 발전도상국으로부터 경제이민의 규모는 1975년에는 5만 명에 이르지 못했으나, 2003년에는 200만 명을 넘을 정도로 확대되었다.

외국인노동자를 많이 받아들였던 것은 서비스산업(가사노동이나 관광부문)이나, 농업, 건설업 등이나, 어느 것이나 저임금, 중노동 등 계절성(기한 한정적)이거나 인포말한 취업 형태가 특징이라고 할 수 있다. 가사노동의 증가는 스페인 여성들의 교육, 취로기회의 향상이 배경이다. 또 경제에서의 농업의 중요성은 저하되고 있을 뿐 아니라, 농산품(포도, 오렌지, 올리브 등)의 대부분은 기계화가 어렵고, 수확기에 대량의 일손을 필요로 하기 때문에, 국내노동자에 대신하여 보다 값싼 외국인노동자의 수요가 발현한다.

이민문제를 생각할 경제적 요인 이외에도 인구동태상의 요인으로서 스페인의 소자고령화가 이야기 될 수 있다. 유엔은 세계인구 보고서에서, 스페인은 2050년에 세계에서 가장 고령화가 진전된 나라로 보고, 퇴직자 1인에 대해 현행 4명의 노동자를 유지하기 위해서는 약 1,200만 명의 이민이 필요하다고 추계하고 있다. 스페인의 출생률은 저하를 계속(여성 1명에 대해 아이 1.2명), 세계에서 가장 낮은 나라의 하나이며, 앞으로 급격한 변화가 이뤄지기는 어렵다. 유엔을 비롯한 국제기관의 이러한 보고도 또, 국내에서의 이민논의를 활발화시키는 하나의 계기가 되고 있다.

2) 외국인법과 수입정책의 변천

스페인의 최근의 외국인법과 정책은 유럽 가운데서도 특히 눈에 띄는 움직임이 보여왔다. 근년 3차례의 중요한 법 개정이 이뤄져, 정권교체에 의해 이민에 대한 자세도 크게 변화되었다. 그러나 이러한 변화는 결코 EU전체의 이민정책을 무시한 것은 아니다. 오히려 항상 국내 이민정책의 규범으로 여겨졌다고 해도 좋을 것이다. 유럽공동시장의 성립으로 국가 간의 경계는 희박화, EU권과의 새로운 경계가 창출되었다. 그러한 상황의 변화와 조화할 이민정책의 필요성에 내몰린 것이다. 특히 1999년10월에 개최된 단베레 유럽이사회에서, 이민 송출국, 통상국과의 협동, 비호에 관한 유럽제도의 책정, 제3국시민의 공정한 취

급, 출입국 관리 등 EU각국이 추구해야 할 공동목표가 설정되었으나, 여기서 결정된 지침은 법 개정이 이뤄질 때 그 모습을 나타내게 될 것이다.

국내에서 처음으로 외국인에 대한 법적언급이 나타났던 것은, 1985년의 '스페인에서의 외국인 권리와 자유에 관한 조직법'(조직법 제7/1985년)이다. 85년까지 외국인의 거주에 관한 어떤 법률도 제정되지 않았다. 조직법 제7/1985호는 86년의 EU가맹 직전에 급속하게 편찬돼, 의회에서의 수정도 이뤄지지 않은 채 전회일치로 승인되었다. 여기서는 포괄적인 이민법규에서 요구되는 내용이 결여된 채, 기본적인 사회적 권리가 규정되어 있지 않다. 특히 유럽 남부국경의 감시역으로서의 역할에 호응하여 국경관리에 중점을 둔다고 하는 측면도 지적될 수 있다. 이 시기에는 이민의 사회통합을 향해 불법이민의 표면화를 목적으로 한 특례 합법화 조치를 실시하고 있으며, 90년대에 되면 일정한 할당제도도 발족되었다. 그러나 당시의 할당제도는 신청자가 신청시점에서 스페인 국내에 거주하는 것을 인정했기 때문에, 실제로는 국내의 불법이민을 합법화할 메카니즘으로서 기능하고 있었다.

매스 미디어나 일부의 외국인을 싫어하는 사람들을 통해 이민에의 관심이 높아지는 상황에서, 90년대 후반에는 이민문제가 중요한 정책과제로서 논의되게 된다. 1985년 법에 대신하는 포괄적인 법규를 목적으로 하여 1998년부터 국회위원회에서 신 법안에 대한 토의가 개시되었다. 당시의 국민당(PP)보수정권은 법안 제정에 대해 강하게 반대했으나, 국회에서의 상대적인 취약한 입장에서 초안의 변경 없이 승인하지 않을 수 없었으며, 이것에 의해 2000년1월11일자 '스페인에서의 외국인의 권리와 자유 및 그 사회통합에 관한 조직법 제4/2000호'(이하 '외국인 법')가 탄생했다.

이것이 현재의 외국인법이며, 그 후의 개정의 대상이 된다. 신법에 의해 외국인의 사회통합이 명문화되게 되며, 외국인과의 권리균형이 목적화 되었다. 외국인에 관한 포괄적인 권리가 명기돼, 외국인청년(18세 이하)의 교육의 권리, 취업이나 사회보장에의 접근, 가족통합 등의 권리규칙이 정해졌으며, 그 외에도 사법상의 보장, 노동허가 등의 법제도, 국외추방을 포함한 벌칙규정이 이뤄졌다. 이미 스페인에 '정착'하고 있는 외국인의 합법화도 목적에 포함, 국내에 2년 이상 계속적으로 체제(주민등록에 근거), 경제수단을 가진 것을 증명하는 모든 외국인에게 합법화를 인정할 것을 정했다. 이에 따라, 2000년3월부터 7월에 걸쳐 특별합법화 조치가 실시되었다.

이전부터 반대를 계속해온 여당 DPP는, 2000년 3월에 예정된 총선거 캠페인 중에서 신법

에서 제한적 조항을 도입할 것을 공약, 재선 승리를 계기로 개정에 착수했다. 12월22일자로 '스페인에서의 외국인의 권리와 자유 및 그 사회통합에 관한 조직법 제 4/2000호의 개정에 관한 조직법 제 8/2000호' (이하 '조직법제 8/2000호라고 한다'가 발표돼, 그 개정이유를, 신외국인법이 현상을 잘 반영치 못할 뿐 아니라, 단베레 유럽회의의 합의사항에 따른 것이라고 하고 있다.

주된 수정 항목은 이동의 자유로의 예외사항 설치, 집회, 결사의 권리를 합법이민에 한정, 18세 이하 모든 외국인에 대한 교육의무의 추가 (이전은 권리 만), 정착에 근거 합법화의 정의를 '2년 이상'에서 '5년 이상'으로 변경 및 과거에 일시적 체제허가 소지요건의 추가(상시대응의 합법화를 상징), 별도 정해진 인도적 이유 및 정착에 의한 일시적 체제허가 교부에 관한 규정의 추가, 가족재통합의 권리에 관해 그 전 1년간 합법적인 체제와 후 1년간의 체제허가 소유를 요구하는 등이 요구되고 있다. 특히 별칙규정으로서 외국인 법에서 이미 언급되고 있는 국외추방처분의 대상, 이민범죄 조직을 중심으로 한 내용에서 대폭 확대, 불법 체제자, 불법노동자들도 대상에 포함하기로 했다. 이것으로 집단적 국외추방이 가능하게 될 것이라고 개정에 대하여 외국인 지원단체나 불법외국인들이 격렬한 항의를 일으켜, 정부는 다시 합법화조치를 실시할 상황에 처해졌다. 2001년7월20일자 칙령 제864/2001호에 의해, 외국인법의 (구)시행규칙이 승인되었다.

그 후의 개정은 앞서 말한 흐름을 강화하는 것이었으나, 2003년9월29일자 조직법 11/2003호, 및 2003년11월20일자의 조직법 제 14/2003호가 주된 것이었다. 조직법 제11/2003호의 내용은 불법체제외국인에의 벌칙강화 (6년 이하의 형에 대한 국외추방의 대체 등) 및 불법적인 인신수송(불법이민 운방상)에 관한 벌칙강화다.

조직법 제14/2003호에서의 주요한 변경은 행정절차의 간소화, 불법이민 및 불법적인 인신수송에 대한 벌칙강화, 외국인의 주민등록 데이터에의 공적기관(경찰청을 포함)의 접근 승인, 가족통합을 위한 초청가능한 가족관계의 확대(조직법 제8/2000호까지는 신청자의 존속, 배우자에 한정되어 있었으나, 초청된 가족에도 그 범위를 확대), 합법화의 지속적인 절차를 가능하게 하고 있던 5년 이상의 정착에 의한 합법화의 규정폐지를 들 수 있다.

국민당 정권 아래서의 개정을 통해 합법적 체제 외국인과 불법체제 외국인의 구분이 명확화 돼, 합법이민에 대해서는 권리의 확장, 불법이민에 대해서는 권리의 축소 라고 하는 기본적인 방침을 지켰다. 엄격한 외국인법이나 비 효율적인 공적절차에의 비판에 대해서

는 합법화로 대처, 한편 불법체제외국인 문제에 대해서는 불법체제 외국인의 단속을 강화, 또는 합법적인 이민루트를 촉진키 위해 적극적으로 2국간 협정을 체결하는 등의 정책을 통해서 이민문제에의 대책에 노력했다.

2004년에 사회노동당이 정권을 되찾은 후, 정부의 이민에 관한 입장은 크게 변화했으나, 법적구조에 대해서는 기본적으로 전 정권으로부터 계승되었다. 2004년12월30일자의 칙령 제 1393/2004호에 의해 현행의 외국인법 시행규칙이 승인되었다.

신법제정과 그에 수반되는 법 개정의 의해, 스페인에서의 외국인노동자의 수입제도가 안정된 것은 최근의 일이다. 노동사회정책성지(Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) 제63호(2006년발행)에서는 외국인노동자에 관계되는 법률이나 제반 제도를 노동권분야의 교수진이 논의하고 있다.

수입제도의 구조에 관해서는 복수의 설명이 가능하다고 생각되나, 본교에서는 상기 노동사회정책지 기재의 내용에 따르도록 한다. 이것에 의하면, 외국인노동자수입을 위해서는 4가지의 제도가 존재한다. 먼저, 노동시장 참가를 가능하게 하는 본래의 정규절차로서의 '일반제도' 및 '일정할당제도'가 있고, 특히 비합법상태의 외국인을 대상으로 한 '특별합법화조치' 및 '정착에 의한 합법화'가 그 내용 속에 포함되게 되었다.

여기서 유의할 것은 '일정할당제도'를 제외한 '일반제도', '특별합법화조치', '정착에 의한 합법화'는 반드시 노동자에 한정된 것이 아닌 점이다. 그러나 후자의 두가지 제도는 취노가 중심적 조건이기 때문에, 여기서는 일반제도에 대해서 약간 언급 하고 싶다.

외국인들이 스페인에 체재, 거주, 또는 취로를 목적으로 하여 입국하기 위해서, 아주 일반적으로 이용되는 제도는 EU시민을 대상으로 하는 유럽공동제도(Régimen comunitario)와 비 EU시민을 대상으로 하는 일반제도(Régimen general)다. 유럽공동체제도는 스페인에서 자유롭게 거주 및 취로할 수 있는, EU가맹국출신자, EES협정 비준국 출신자(아이슬란드, 리텐슈타인, 노르웨이) 및 스위스인(EU-스위스연합협정에 의해)에 대해서 행정상 필요한 절차나 그 가족 취업에 대해 정해진, 2007년 4월 2일 발효의 새로운 관리규칙이다.

동 제도는 2004년의 신규가맹국 시민을 포함한 EU시민에 적용되나, 2007년에 EU통합을 이룬 루마니아와 불가리아 출신자에 대해서는, 이행조치의 대상이 돼, 취노 때는 비 EU시민과 같이 노동허가신청이 요구되고, 거주 자유만이 인정되고 있다. 일반제도는 제3국 시민(비EU시민)의 비자 신청이나 입국 후의 절차, 가족의 취업을 정하고 있다. 즉 동 제도

는 외국인노동자에 한하지 않고, 관광이나 유학 등을 포함한, 공동체제도가 적용되지 않은 모든 외국인을 위한 입국관리규칙이다.

일반제도를 통해서 신청할 수 있는 비자의 종류는 ① 통행비자(5일간까지), ② 체재비자(90일간까지), ③ 거주비자(노동을 수반하지 않은 90일간을 초과하는 체재), ④ 노동, 거주비자(노동을 수반한 90일간 이상의 체재)다. ③ ④에 대해서는 별도 거주허가 또는 거주, 노동허가를 취득할 필요가 있다.

어느 것이나 처음의 허가는 1년의 유효기간을 가지고, 그 후의 허가변경에서는 2년의 유효기간이 주어진다. 두 번째의 갱신이 가능하다. 5년 이상 계속적, 합법적 거주가 증명될 수 있는 외국인에게는 영주가 인정돼, 이후 거주나 노동에 대해 다시 허가를 얻을 필요가 없다. 일반제도에 대해서는 상기의 노동에 관한 측면에 한정하여 언급하면서, 각 제도에 대해서 해설한다.

(1) 일반제도(Régimen General)

일반제도에 근거하여 외국인노동자가 노동시장에 참가하기 위해서는, '노동, 거주비자'를 출신국에서 입국전에 신청, 취득할 필요가 있다. 출신국에서 본인 비자신청에는 여권, 무범죄 증명서, 건강진단서 외에, 취로선의 기업이 노동당국에서 얻은 신청에 대한 '유리한 결의(resolución favorable)' 복사본을 제출해야 된다. 스페인 국내의 사용자로부터 본다면, 어떤 직종의 구인에 대해서 국내에 구직자가 없다고 하는 사전의 증명(확인)과, 당해 외국인에 대한 구체적인 잡 오파를 가지고 당제도의 이용이 가능하다.

이전에는 국내의 고용상황을 확인하기 위해, 각 자치주의 고용공공서비스(SPE)를 통해서 구인을 제안한 뒤에, 구직자가 없다는 것을 증명하지 않으면 안 되었다. 그러나 이러한 복잡한 절차를 개정하여, 외국인노동자의 거주, 노동허가절차의 간소화를 겨냥했다.

2004년의 칙령에 의해 '충족 곤란한 직업일람 Código de Ocupaciones de Difícil Cobertura, 이하「CODC」라고 하는) 법령이 새롭게 제정되었다.

각 자치주의 고용공공서비스의 정보제공이나 3자위원회와의 사전 협의에 근거, 국립고용공공서비스(SPEE)가 3개월마다 CODC를 작성, 사용자는 일람에 기재된 직종에 대해서는 구인수속을 거치지 않고 외국인노동자를 고용하는 것이 가능하게 되었다. 일람에 기재가 없을 경우, 종전대로, 각 자치주의 SPE에의 구인절차에 의한 증명을 필요로 한다. 국내의

고용상황의 확인이 불필요한 외국인들에 대해서는 얼마간의 예외가 설계되어, 스페인에 합법적으로 거주하고 노동허가의 갱신을 받은 외국인의 배우자 및 자녀, 특정의 상황에 있는 망명자나 국적 불명자, 스페인에서 태어난 거주자인 외국인, 스페인사람의 자손, 정착이나 인도적 이유에 의해 일시적 체재허가를 취득한 외국인, 국제합의에 의해 동 요건을 면제받은 나라의 출신자, 루마리아인, 불가리아인, 칠레인, 페루인 등이다.

최초의 노동허가(유효기간 1년간)은 그 허가신청에 근거한 특정의 취업섹타, 지역에서의 노동에 제한된다. 경신 후는 어느 지역, 활동에 있어서도 취업이 인정된다. 노동허가의 갱신조건은 초기의 노동관계가 계속되고 있을 것도, 또 새로운 직업이 유효기간 내에 개시되는 것을 증명할 수 있는 경우다. 자영업의 경신에 관해서, 노동자는 재무상의 의무와 사회보장제도에의 가입, 및 전회의 허가신청시의 활동이 계속되고 있는 것을 증명하지 않으면 안 된다.

도표 4-2는 일반제도에 근거 거주허가 소지자(취노자, 비취노자, 영주자)와, 공동체제도에 근거한 거주카드(EU시민의 의무인 등록증)소유자의 수를 표시하고 있다. 특별 합법화 조치의 수익자도 일반제도 범위내의 허가를 얻기 위해, 동 조치가 실시된 2005년은 대폭적으로 증가하고 있다.

〈도표 4-2〉 거주허가(일반제도) 또는 거주카드(공동체제도) 소유외국인

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一般制度	826,956	1,074,895	1,305,041	1,958,091	2,092,095	2,357,218
共同體制度	497,045	572,116	672,250	780,841	929,713	1,621,796
合計	1,324,001	1,647,011	1,977,291	2,738,932	3,021,808	3,979,014

出典：労働社會政策省 移民統計年鑑 ※數値は年末時点

〈도표 4-3〉은 1997년 이후의 노동허가발행수의 산업별 추이다. 전 산업에서 이 10년간에 약 10배의 신장이 보인다. 97년부터 06년까지, 서비스업은 외국인에 대해서 늘 최대의 기회를 제공하고 있다. 그 사이 커다란 변화한 것은 건축업으로, 노동허가의 2할을 점하기까지 증가, 농업섹타의 중요성은 저하했다. 도표 4-4는 일반제도의 거주 허가의 내역을 나타내고 있다. 2007년에는 노동을 수반한 거주허가보유자는 전체의 45%에 달했다.

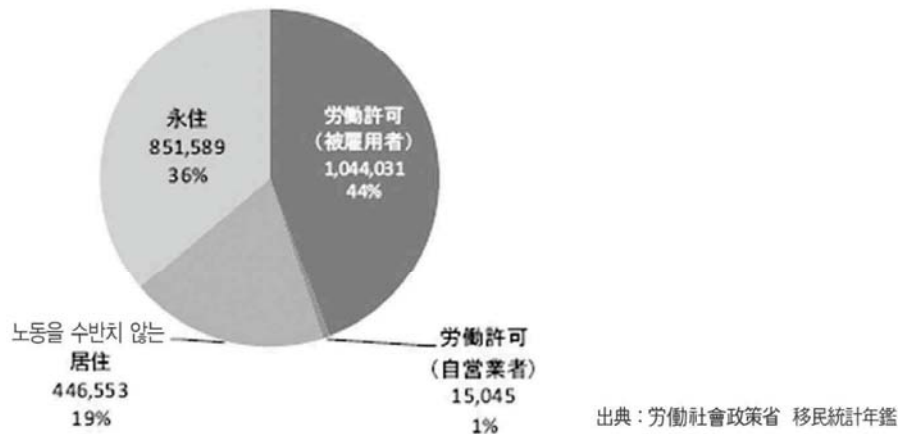
(2) 일정할당제도(Contingente)

일정할당제도는 90년대에 제정되어 93년부터 매년 2만-4만 명으로 노동허가가 났다. 당초는 불법체제 외국인이 합법화의 수단으로 이용된 측면이 있었으나, 현재와 같이 엄격하게 현지 계약의 형태로 운용되는 것은 2002년 이후이다. 시행규칙(칙령 제2393/2004호 제

〈도표 4-3〉 산업별노동허가 발행수

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
農業計	18,373	18,623	28,094	38,164	47,140	53,221	28,541	75,537	134,659	105,561
非農業計	66,434	65,283	86,846	197,198	220,392	248,941	236,435	346,820	749,714	664,926
工業	5,765	4,597	8,639	17,827	30,276	32,260	26,482	41,645	57,913	48,408
建築	7,161	5,138	11,045	36,846	46,071	58,759	57,103	88,442	188,056	171,411
서비스	53,508	55,548	67,162	142,525	144,045	157,922	152,850	216,733	503,745	445,107
分類不可	2,034	1,620	3,598	56,758	31,144	15,981	19,487	75,923	111,234	56,643
合計	86,841	85,526	118,538	292,120	298,676	318,143	284,463	498,280	995,607	827,130

〈도표 4-4〉 2007년 거주허가(일반제도)의 내역



77조2항)에 의하면, '안정된 고용이 되기 위해 초청되어, 기업의 오피에 의해 출신국에서 선별된 노동자들로, 국내에 있지 않고, 거주하고 있지 않은 노동자들을 계획적으로 허가하는 제도다. 조직법 제14/2003호의 개정(조직법 제4/2000호에서는 매년 정하기도 되어 있다) 일정할당을 임의로 정하게 하고, 그 일환으로서 구직비자가 허가도 추가되었다. 따라서, 현재의 일정할당제도 내에서는 안정고용(contingente estable), 계절고용(contingente de temporada), 구직비자(visado de búsqueda de empleo)의 3가지의 카테고리가 존재한다.

각 카테고리에 관해서 설명 하면, 먼저, 안정고용은 1년 이상의 직장을 지칭, 매년 초 관보를 통하여 현별의 직종, 할당수가 발표되게 되는 것이다. 계절고용은 구체적인 직종별 할당수가 발표되지 않고, 최장 9개월의 고용(농업을 상징) 및 1년을 넘지 않는 특종의 직(공장관계나 인프라정비가 주)의 2종류에 대응한다. 구직비자는 그것을 가지고 스페인에 입국

하여 3개월의 구직활동을 할 수 있다. 현별할당을 가진 특종의 직(가정부, 조리인, 급사)에 대한 비자나, (시행중이나) 스페인계의 사람들을 대상으로 한 비자로 나뉜다.

■ 할당제도의 실시 프로세스

- ① 사용자연맹이 다음해의 노동수요의 잠정치를 발표한다.
- ② 지방위원회가 그것들의 수요를 산출한다.
- ③ 노동장관이 지방 및 국내 상황을 실사, 그 결과를 각료회의에 부쳐 승인을 얻는다.
- ④ 승인받은 할당은 사용자연맹의 멤버들 간에 배포한다.
- ⑤ 외국인노동자가 현지에서 리쿠르트 된다.

할당 수는 각 자치구나 대표적인 노사단체 및 이민정책 최고자문위원회의 제안을 근거로 노동사회정책성이 작성, 내각의 합의와 승인으로 결정돼, 매년1월에, 할당의 잠정치가 발표된다. (도표 4-5). 할당제도를 통한 잡 오피는 다음에 상술하는 스페인과 이민에 관한 2국간협정을 체결한 나라들에 우선적으로 주어진다. 중앙정부의 할당 수는 점정적인 것으로 변경의 여지가 있으며, 제도를 통해 실제의 노동허가수를 공표하지 않는다. 그러나 각 자치주의 정보로부터, 당초의 할당수를 대폭적으로 하회하는 또는 상회하는 케이스가 나타나, 동 제도가 지금도 적절하게 이용되지 못하는 것이 현실이다.

〈도표 4-5〉 할당수의 잠정치

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
安定雇用	10,884	10,900	10,908	6,594	16,878	27,034	15,731
季節雇用	21,195	13,692	20,070	-	-	-	-

* 2005년 이후, 계절고용의 비자발행예정 수를 발표하지 않고 있다.
2007년은 계절고용비자 발행예정수 61,000(추산)이라고 발표.
출전 : 관보 및 2차자료를 근거로 작성

이민에 관한 2국간협정에 대해서 스페인은 이민송출국의 입장에서 오랜 경험을 가지고 있다. 많은 유럽제국과 스페인노동자의 이주, 계약, 배치를 용이하게 하는 협정을 체결, 또 1948년부터 1981년에 걸쳐 라틴아메리카제국에의 스페인인 이민의 편이를 도모하기 위해, 알젠틴, 도미니카공화국, 브라질, 칠레, 파라과이, 베네수엘라와도 협정을 체결했다.

오늘날의 외국인노동자 수입을 위한 2국간협정은, 2001년, 정부에 의해 승인된 '외국인 및 이민의 조성과 제후에 관한 글로벌프로그램'(통칭 GRECO프로그램)의 일환으로 위치 지워진다. GRECO프로그램에서는 'EU를 비롯한 공동공간의 일원으로서의 관점을 가지고, 가까운 장래 이민현상이 스페인에 가져다 줄 중요성으로부터, 외국인 및 이민의 대우에 대

한 모든 측면으로부터의 대처를 위한 국성이 우리나라 최초의 이니시티브' 고 말해지고 있다. 동 프로그램의 효력은, 2001-2004년의 기간으로, 그 조정, 촉진, 실행은 내무부의 관할 아래 두어졌다. 그 최초의 행동계획에서는 5가지의 활동분야(①스페인에서의 이민현상, 진전, 예측에 관한 연구, 유형의 결정, ②스페인이 연간 필요로 하는 이민 수, 이민의 능력, 유형의 결정, ③이민현상의 진, ④이민출신국 및 통과국과의 공동발전, ⑤EU의 이민, 국경, 옹호의 공통정책의 설계에의 스페인의 참가)가 설정되어, 각 항목에는 구체책이 용의되었다. 항목 ③의 대책으로서 GRECO프로그램은 스페인에 재주하지 않은 제3국의 시민에 대한 허가범위(취업인수/산업/출신국)를 결정하는 것, 본국민 및 재서 외국인으로는 충족되지 않은 스페인 노동시장의 수요를 확정하기 위한 공, 노, 사에 의한 정보교환과 협력의 장을 설정하는 것, 스페인에서의 시민의 유출이 현저한 나라들과의 교섭을 하여, 당국에서의 스페인 이민의 상황, 스페인의 역사, 정치, 경제, 지리적 접근 관계에 근거한 협정을 체결할 것 등을 정했다. 그 밖에 이민의 선별과 훈련을 위해 NGO 등 제3기관의 설치에도 언급하고 있다.

2001년 이후 체결된 2국간협정은 다음(도표 4-6)과 같다.

〈도표 4-6〉 2001년 이후의 노동이민에 관한 2국간협정체결년

締結年	2001	2002	2003
국명	콜롬비아	도미니카공화국	기비아비사우
	에쿠아도	루마니아	불가리아
	모로코 ※	폴란드	

※ 양국은 이미 1999년, 계절노동자에 관한 협정을 체결하고 있다. 현재 추가체결국 있다.
출전 : ILO 자료「노동이민에 관한2개국간 협정 : 케이스 스타디」(2004)참고

(3) 특별합법화조치(Proceso de regularización extraordinaria)

합법화프로그램은 비공식적인 섹터에 의해 공적으로는 보이지 않는 이민을 표면화하는 것으로 국내거주자에 관한 선명한 시야를 얻을 수 있는 것을 방해해, 합법화한 외국인노동자가 직을 유지, 또는 새로운 직을 얻을 것이 가능하면, 공식적인 노동시장에 불법이민을 유도, 세금이나 사회보장의 지불에 의해 보다 공적수입을 늘릴 수 있는 것이 가능하다. 그러나 한편으로 합법화는 불법이민에 어떤 종류의 자극을 제공하고 있음도 사실이다. 법적으로 정해 진 수속을 거치지 않고 노동시장에 참여할 다수의 이민노동자의 존재는 이민의 국내정책의 실패를 분명히 하고 있다. 불법이민의 대부분은 유효한 비자 또는 비자 면제제도로 입국하여 당국의 승인없이 합법적인 기간을 초과하여 체제 또는 체제의 목적을 변경하고 있다. 즉 '불법이민노동자'는 노동허가를 소유하고 있지 않은 것에 의해 특징 지워지나, 다양한 상황에 처해 있다. 현행의 시행규칙에 근거, 불법이민노동자에 포함된 외국인노동자는 다음과 같다.

- 체제 또는 거주 목적만으로 스페인으로 입국했기 때문에 노동허가 없이 노동활동을 행하고 있고, 결과적으로 출신국에서는 법적으로 정해진 행정절차를 개시하지 않은 외국인노동자 정해진 지역 또는 구체적 활동을 위한 노동허가를 얻고, 허가와는 다른 장소 또는 활동에 종사하고 있는 외국인 노동자.
- 초기에 부여된 피고용자로서의 거주, 노동허가의 갱신을 취득하지 않은 외국인 노동자 일시적 체제와 기한부 피고용자의 노동허가를 기다리든지, 노동관계를 완료한 후, 출신국에 귀국하지 않고, 결과로서, 대응하는 허가를 갖지 않고, 다른 고용주를 위해 취로를 시작한 외국인 노동자
- 구직 비자를 가지고 스페인에 입국, 소정의 3개월의 체제기간을 보낸 후 노동계약을 얻지 않고, 그대로 국내에 거주하고 있는 외국인노동자
- 학생비자로 스페인에 입국, 등록된 코스를 수요 하거나 미수료, 또는 조사를 완료 또는 미완료한 상태로, 스페인에서 기업에 취업하여 체재하는 외국인노동자 불법이민의 수를 정확하게 파악하는 것은 불가능하나, 그 규모가 무시할 수 없을 정도임은 확실하며, 국가 및 EU레벨에서의 최우선과제가 되고 있다. 특히 2001년 이후, 특별합법화조치는, 남구제국에서 공통하는 현상으로 나타나고 있으나(이태리 5회, 포르투갈 3회, 그리스 2회 등), 그 가운데서도 스페인은 지금까지 6회의 프로세스를 행하면서 주목받고 있다. 도표 04-7은 지금까지의 특별합법화조치의 수익자수이며, 2005년의 합법화조치가 특히 대규모적으로 행해 진 것을 알 수 있다.

〈도표 4-7〉 특별합법화조치의 수익자 수

施行年	1986	1991	1996	2000	2001	2005
承認數	38,181	109,068	25,388	163,400	223,400	573,270

出典 : Aguilera Izquierdo (2006)(1986~1996 年数値), Consejo Economico y Social (2004)(2000, 2001年承認率から推算), Plan estratégico Ciudadania e Integración 2007-2010(2005 年 수치)에 근거 필자 작성

신외국인법제정후의 합법화 프로세스는 도표4-8, 도표 4-9와 같다. 합법화를 인정받은 외국인에게는 일반제도 범위내의 거주허가 및 필요하다면 노동허가가 발행된다. 2000년 및 2001년의 합법화조치는 노동자인 것을 필수조건으로 하지 않은 것으로, 거주, 노동허가 발행 수에서, 합법화된 외국인의 태반이 노동자인 것을 알 수 있다.

2000년의 특별합법화 프로그램은 1999년6월1일 이전부터 스페인에 사는 외국인을 주된 대상으로 하고 있으나, 이 밖에도 과거에 거주, 노동허가를 취득한 적이 있거나, 비호신청을 해서 각하된 사람, 이들 조건을 구비한 외국인의 가족이나 합법적 거주외국인 가족 등의 사람들도 합법화가 인정되었다. 2000년의 프로그램을 통한 합법화에서 남겨진 사람들

은 2001년의 특별합법화 프로그램에서 새로운 기회가 부여되었다. 과거 스페인 사회에의 충분한 통합(가족적 관련 또는 잡 오판)이 증명될 수 있는 외국인을 대상으로 하고 실시되었다.

〈도표 4-8〉 2000년-2001년 특별 합법화조치의 내용

	2000년	2001년
신청조건	아래의 어느 조건을 충족할 것. 1999년 6월 1일 이전부터 스페인에 사는 외국인. 2000년 2월 1일 이전부터 소급하여 3년간 거주하거나 또는 노동허가를 취득한 적이 있는 외국인. 2000년 2월 1일 이전에 비호신청을 하여 각하된 외국인. 2000년 3월 31일 이전에 어떤 허가를 신청한 적이 있는 외국인. 상기조건에 포함된 외국인의 가족 또는 합법적 거주자의 가족	아래의 모든 조건을 충족할 것. 2001년 1월 23일 이전부터 스페인에 거주하고 다음의 정착상황을 증명할 것 : 노동시장의 참가, 과거 스페인에서의 거주 혹은 거주외국인이나 스페인인과의 가족적인 연관, 국외추방이 가능한 특정의 죄를 범하지 않았을 것
신청기간	2000년 3월~7월	2001년 6월~7월
신청수	247,598	351,269
합법화수	66%(약 163,400인)	63.6%(약 223,400인)
노동, 거주허가 발행수	153,465	184,016
주된산업분야	농업(28%), 가사서비스(17.7%), 건축(14.6%), 호텔산업(11.9%), 소매상(5.1%) 등	가사서비스(30%), 건축(20%), 농업(12.6%), 호텔산업(8.6%), 소매상(3.5%) 등
주된출신국 (노동허가)	모로코(31.4%), 에콰도(12.6%), 콜롬비아(6.8%), 중국(5.6%), 파키스탄(5.6%) 등	에콰도(32%), 콜롬비아(20%), 루마니아(13%), 모로코(13%) 등

出典 : Consejo Económico y Social11 (2004)에 근거 필자 작성

〈도표 4-9〉 2005년 특별합법화조치의 내용

신청기간	2005년 2월 7일~5월 7일
신청수	691,655
합법화수	577,923건(83.56%)
주된산업 분야 ※ 1	가사서비스(31%), 호텔산업(10%), 건축(21%), 농업(15%)
주된 출신국 ※ 1	에콰도(20.2%), 루마니아(17.1%), 모로코(12.5%), 콜롬비아(8.2%), 볼리비아(6.8%) 등
성별 ※2	남자외국인노동자 55.9%, 여자외국인노동자 44.1%
연령 ※2	16-24세 18.1%, 25-39세 60.5%, 40-65세 21.4%

출전 : 노동사회정책성 발행 「전략계획 2007-2010」, p.138-143에서

성별·연령에 대해서는 노동사회정책성의 발표에 근거 2005년 12월말 시점의 결과

※1 신청자의 내역 ※2 승인자의 내역

(4) 정착에 의한 합법화

불법이민의 합법화에 관해, 특별합법화조치가 특례에 의해 시행되는 (각 프로세스로 다른 요건을 설정, 정해진 신청기간 만에 대응한다) 것에 대해, 절차를 통해 계속적으로 합법화를 가능하게 한 제도가 '정착에 의한 합법화'다. 이것은 조직법 제 4/2000호로 처음 모습을 나타내, 앞의 조직법 제 14/2003호로 폐지되었다. 그러나 '인도적 이유 및 정착에 의한 일시적 체재허가교부에 관한 규정'에 의해 그 가능성은 남아 있기 때문에, 칙령 제 2393/2004호의 외국인법의 시행규칙의 제 45조에서, 3종류의 '정착' 이 상정돼 노동상의 정착, 사회적 정착, 가족적 정착), 신청에 의해 일시적 체재허가 및 필요에 응해 노동허가가 주어진다.

노동상의 정착요건은 최저 2년간의 스페인에 계속적으로 거주하고 있음을 증명, 스페인 및 출신국에서의 전과가 없고, 1년 이상의 노동관계가 존재하는 것 등이다. 20054년의 특별합법화 조치와의 중복을 피하기 위해, 노동상의 정착에 의한 절차는 2005년8월7일부터 개시되었다. 다음으로 사회적 정착이라고 정의되는 것이나, 최저3년 간 계속적으로 거주하고 있음을 증명, 스페인 및 출신국에서의 전과가 없고, 신청시 1년 이상의 노동계약(사용자와 노동성의 서명이 있는)을 가지고, 또 다른 거주외국인과의 가족관계(배우자 또는 직계친족)을 증명할 수 있고, 거주하는 자치체 시가 발행하는 사회통합을 증명하는 리포트를 제시할 것을 요건으로 하고 있다. 세 번째의 가족적 정착은 스페인계 인 것 (부 또는 모가 원래 스페인 인)이 조건이다.

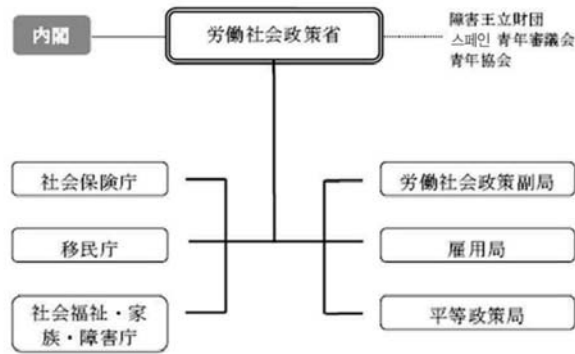
4. 행정기관의 수입체제

법적구조는 지금까지 살핀대로 2000년의 신외국인법제정 이후, 수정되면서도 기본노선을 유지하면서 현재에 이르고 있다. 그러나 공적기관의 수입체제에서는 현 여당 TPSOE의 자세가 보다 명확하게 반영되고 있다. 외국인 및 이민에 관한 행정관할은 2004년의 정권교체후의 대규모적인 성칭개편에 수반, 내무성으로부터 노동사회정책성으로 이행했다.

정부는 이것에 의해 노동성으로서의 이민의 존재를 적극적으로 인정한 것이다. 노동사회정책성 아래는 이민의 관할기관으로, 이민청(Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración)이 설치되었다.(도표 4-10참조). 이민청은 법제도나 입국관리를 담당하는 '이민국'(Dirección General de Inmigración), 통합분야를 담당하는 「이민통합국」(Dirección General de Integración de los Inmigrantes), 스페인인의 해외이주를 담당하는 「이주국」(Dirección General de Emigración)으로 나뉘어져, 이민청에는 그 밖에 이민에 관한 정보의 수

집, 분석, 홍보활동을 행하는「이민상설관측소」(Observatorio Permanente de la inmigración) 나 政勞使의 3자로 구성되는 자문기관「이민사회통합포럼」(Foro para la Integración Social de los Inmigrantes) 등이 설치되어 있다.

〈도표 4-10〉 노동사회정책성의 조직도



외국인노동자와 깊은 관계가 있는 것이 동성의 「고용국」(Secretaria General de Empleo)이다. (도표 4-10 참조). 고용국에는 국립고용청(INEM)의 후신인「국립고용공공서비스」(Servicio Publico de Empleo Estatal 이하「SPEE」라고 함)라고 불리는 자치기관이 속하고 있다. 고용사업은 1978년 창설로부터 INEM의 독무대였으나, 높은 실업율에 대해 적극적인 역할을 할 수 없어, 그 중앙집권적 인 성격은 비효율적이라는 비판을 받았다. 2003년의 법개정(고용법 제 56/2003호)에 의한 체제개혁으로, 현재는 SPEE와 자치주 고용 공공서비스(Servicio Publico de Empleo de las Comunidades Autonomas)로 구성되어 있는 국민고용시스템(Sistema Nacional de Empleo SNE)이 고용정책의 중심이다. SPEE는 구 INEM의 기능을 인계, 한편, 그 일부의 권한을 위양, 새로운 기능을 추가하여 창설된 것이 자치주 고용공공서비스다.

고용법 제56/2003호에 변혁의 이유가 설명되고 있으나, 먼저 EU에서 지금도 여전한 실업율의 증가, 특히 여성실업율의 증가, 이에 더해 소자고령화, 이민현상, 사회정책의 새로운 방향성(사회보장으로부터 노동시장에의 재 참가를 하기 위한 인센티브)를 들고 있다. 특히 이러한 노동시장의 변화 뿐 아니라, 지방분권화로 나가는 정치환경의 변화도 요인인 것이 분명하다. 자치주 고용공공서비스의 창설에 의해 보다 기능적, 효과적으로 현상에 따른 대응이 가능하게 되었다고 기대되고 있다. 이민에 관한 권한의 위양(자치주에 의한 노동허가의 부여 등)에 관해서는 현재논의가 행해지고 있으나, 승인은 되지 않고 있다.

5. 외국인 수입상황

사회노동당(SOE)는 1982년부터 14년간의 장기단독정권을 유지한 후, 96년 이후 국민당(PP)에 여당 자리를 빼앗겼으나, 2004년의 비극의 열차 폭발사건 수일후의 총선거에서 역전 승리, 호세 루이스 로도리게스 사바테로 서기장이 수상에 취임, 현재에 이르기까지 스페인을 리드하고 있다. 사회노동당에의 정권교체에 의해 이민문제에 대한 정부의 언설은 일전, '스페인인 이민을 필요로 하고 있으며, 이민은 스페인 경제에 적극적인 역할을 하고 있다'고, 콘스에로 루미 이민청 장관을 통해 반복하여 주장하고 있다. 이민에 관한 관할부서의 재편 등도 행해지고 있으나, 가장 중요한 사실은 2004년의 칙령에 근거한 특별 합법화 조치의 실시(2005년)과 새로운 제도(CODC)의 도입이었다.

2007년2월, 칼디라 노동장관은 '국민과 통합의 전략계획 2007-2010'을 공포했다. 동 계획은 스페인인 및 외국인의 국민전체를 겨냥, 권리와 의무의 평등, 기회균등, 스페인사회에의 외국인 인구의 귀속의식의 조성, 다양성의 존중에 근거한 공공정치를 통한 사회통합을 목적으로 하여 책정된 것이다. 정부는 이것을 국가의 독점적 프로젝트가 아니라, 공적기관이나 시민사회가 상호 협력하기 위한 구조로서 설계하고 있다.

동 계획은 12분야(수입, 교육, 고용, 거주, 사회보장, 보건, 유아, 청년, 취업평등, 여성, 참가, 의식화, 공동발전)로 나뉘, 각 분야에의 거출은 교육분야에 가장 많은 40%, 수입 20%, 고용 11% 등으로 하고, 국가예산으로부터 총액 20.05억 유로가 분배된다. 현 정권은 노동시장과 사회정책의 구조 중에서 이민을 통합하려 하는 자세를 명확히 하고 있으나, 수입제도에 대해서는 몇가지 개선을 행하기는 했으나, 기존의 합법적 노동이민 루트를 강화한 것 뿐이라고 할 수 있다.

2008년3월, 총선거가 실시돼 SOE정권의 속역이 결정됐다. 선거 캠페인 때는 SOE의 이민 옹호, PP의 반 이민 자세가 명확하게 나타났다. 재선에 의해 2대 정당이 각 5의석을 신장, 각각 169석과 148석을 획득, 국회에서의 양극화가 확립됐다. 사바테로 정권의 속역에 의해 금후 수년간의 이민정책에 대해서 대폭적인 변경 가능성은 없었겠다고 할 수 있으나, 신 노동이민장관 세레스티노 콜바초가14 어떤 정책을 내세울지 그 동향이 주목되고 있다.

(1) 외국인 전체

스페인의 외국인 유입은 90년대의 완만한 상승 기조로부터, 2000년 이후의 급격하게 증가, 1999년에는 10만 정도 였으나, 2000년은 약 33만 명, 2006년에는 약 80만 명을 기록했다.

지역별로는 EU를 포함한 유럽으로부터의 외국인 유입이 가장 많은 약 29만명, 이어서 미주 지역으로부터 약 28만 명, 아프리카 지역으로부터는 약 9만 명, 나머지 3만 명 정도가 아시아 대서양제국으로부터의 외국인이다. 2000년 이후 급증에 공헌한 지역은 미주와 특히 라틴아메리카제국이었다. 2000년에 그 밖의 지역 출신자는 2배 정도로 증가한 것에 대해, 미주지역은 5배나 되며, 이동의 자유가 보장되고 있는 EU권을 제외할 경우, 미주가 스페인의 최대의 이민송출지역이라고 할 수 있다. 나라별로는 90년대 후반까지 톱의 자리를 차지하고 있던 모로코가 증가를 유지하면서도, 에콰도르, 콜롬비아, 볼리비아 등의 중남미제국이나 2007년에 EU에 통합을 한 루마니아에 그 자리를 양보하고 있다. 그리고 아시아지역에서의 유입은 전체로서 크지 않으나, 근래 중국으로부터의 유입 수는 1.4만 명 정도로 움직이고 있으며, 아시아출신자로서의 돌출된 존재다.(도표 4-10, 도표 4-11 참조)

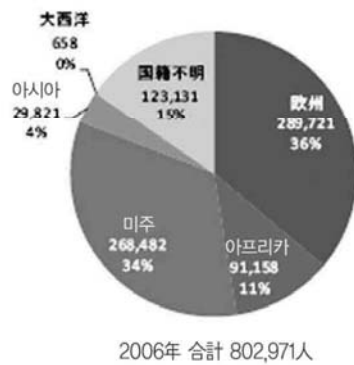
〈도표 4-11〉 상위 출신국별 유입수 2006

순위	국명	유입수	지역
1	루마니아	111,920	유럽
2	볼리비아	69,467	미주
3	모로코	60,830	아메리카
4	영국	39,497	유럽
5	브라질	28,249	
6	콜롬비아	27,864	미주
7	알제틴	23,044	
8	페루	18,884	
9	폴투갈	18,742	
10	불가리아	17,664	유럽
11	독일	15,434	
12	에콰도르	14,292	미주
13	폴란드	13,751	유럽
14	중국	13,170	아시아
15	도미니카공화국	12,291	미주

출처 : INE

스페인에서의 외국인 거주자는 전통적으로는 요양을 목적으로 한 유럽제국(주로 영국이나 독일)의 퇴직자 등의 이주가 중심이었으며, 그들 외국인에 대해서 이민문제가 제기된 적은 없었다. 그러나 90년대에는 아프리카지역으로부터, 2000년 이후는 라틴 아메리카제국이나 동구제국으로부터의 유입이 현저해져, 외국인 구성이나 그 규모에 커다란 변화가 나타나게 됐다. 98년에는 전 인구의 1.6%에 지나지 않았으나, 2000년에는 2.3%, 2004년에는 7%에 달하고, 2007년에는 드디어 인구의 1할이 외국인이라고 하는 상황에까지 이르렀다.

2007년 주민등록에 의하면, 유럽출신자가 약 189만 명, 미주출신자가 약 158만 명, 아프리



2006년 합계 802,971인

카 출신자가 약 80만 명, 아시아출신자가 약 22만 명이다. EU시민을 제외할 경우, 미주지역으로부터의 이민이 가장 많다. 나라별로는 모로코인이 최대의 커뮤니티를 형성하면서 약 58만 명을 헤아리고 있다. 루마니아의 약 52만 명, 에콰도르의 약 42만 명이 그에 뒤잇고, 이들 3개국에서 외국인 전체의 1/3을 점하고 있다. 특히 영국, 콜롬비아, 볼리비아를 추가하면, 외국인인구의 반수 넘는 것이 6개국 출신자로부터 구성되고 있다.(도표 4-12, 4-13)

〈도표 4-12〉 출신지역별 거주수



2007년 합계 4,482,568인

출처 : INE

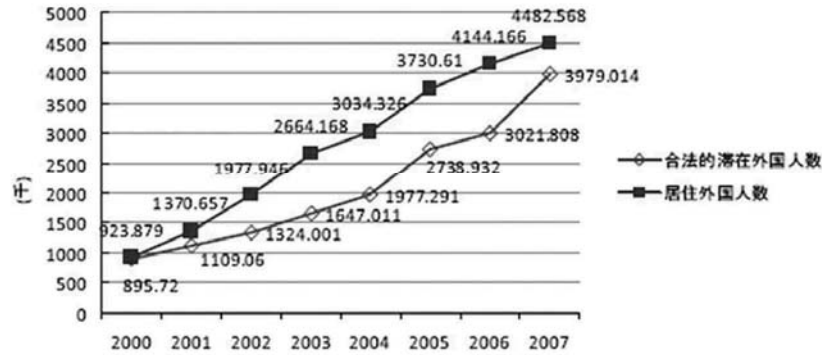
〈도표 4-13〉 상위 출신국별 거주수 2007

순위	국명	거주자수	지역
1	모로코	576,344	아프리카
2	루마니아	524,995	유럽
3	에콰도르	421,384	미주
4	영국	314,098	유럽
5	콜롬비아	258,726	미주
6	볼리비아	198,770	미주
7	독일	163,887	유럽
8	알제틴	139,711	미주
9	이태리	134,712	유럽
10	불가리아	121,611	
11	중국	104,997	아시아
12	페루	102,485	미주
13	폴투갈	100,196	유럽
14	프랑스	100,018	
15	브라질	89,482	미주

또 여기서 주목되고 있는 것은 위의 각 자치체 주민등록으로부터 찾아낸 외국인 인구와 정부가 체재허가(일반제도에 의한 비EU시민) 및 체제 카드(공동체제도에 의한 EU시민)으로부터 파악한 합법적체재 외국인 수와의 갭의 변화다.(도표 4-14). 2000년 이후 확대를 보여 100만 명을 넘어섰으나, 2005년의 합법화, 특히 2007년 루마니아, 불가리아의 EU통합과 EU시민의 외국인등록의 의무화를 도입한 것에 의해, 그 차는 50만 명 정도까지 감소했다. 일정비율할당제도에 의한 입국자도 고려하면 그 차이는 특히 줄어들고 있다.

스페인의 전체 17자치주의 외국인거주 상황을 확인하면, 4개 자치주(안달시아, 카달라, 바렌시아, 마드리드)에 집중하고 있음을 알 수 있다.(도표 4-15). 이들 4자치주에서 외국인 전체의 거의 7할을 수입하고 있다. 또 EU시민과 비EU시민으로 거주지역이 다른 경향이 보이며, EU시민이 가장 많이 거주하는 것은 바렌시아이며, 비EU시민은 2대도시의 마드리드와 발루세로나(카달라자치주)에 특히 집중되어 있다. 표의 오른쪽은 각 자치체에서의 외국인비를 나타내고 있으나, EU시민의 2배에서 3배에 해당하는 비EU시민이 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈도표 4-14〉 합법적체재 외국인수와 거주외국인수의 비교(2000-2007)



출전 : 이민청 및 INE 데이터에 의해 필자 작성

〈도표 4-15〉 외국인 인구비 2007년

自治州	外國人人口比(州内外國人/州人口)			外國人人口比(州内外國人/州人口)		
	外國人全體	EU(27)市民	非EU市民	外國人全體	EU(27)市民	非EU市民
1 안달시아	11.8%	14.8%	9.9%	6.6%	3.1%	3.5%
2 아라곤	2.8%	3.3%	2.4%	9.6%	4.4%	5.2%
3 아스투리아스	0.7%	0.6%	0.8%	3.0%	1.0%	2.1%
4 베레아레스	4.2%	5.6%	3.3%	18.5%	9.3%	9.1%
5 가나리아스	5.5%	7.6%	4.3%	12.4%	6.4%	6.0%
6 간다부리아	0.6%	0.4%	0.7%	4.7%	1.3%	3.4%
7 카스티라이레온	2.7%	3.2%	2.3%	4.7%	2.2%	2.6%
8 카스티라라 만차	3.5%	4.5%	3.0%	8.1%	3.9%	4.2%
9 카달냐	21.5%	13.5%	26.4%	13.5%	3.2%	10.3%
10 바렌시아	16.2%	22.7%	12.3%	15.0%	7.9%	7.1%
11 에스트레마투라	0.6%	0.6%	0.7%	2.7%	0.9%	1.7%
12 가리시아	1.8%	1.6%	1.9%	2.9%	1.0%	1.9%
13 마도랏드	19.2%	15.8%	21.2%	14.3%	4.4%	9.8%
14 무루시아	4.5%	2.6%	5.6%	14.5%	3.2%	11.2%
15 나바라	1.2%	0.9%	1.5%	9.2%	2.4%	6.8%
16 바스크	2.2%	1.5%	2.6%	4.6%	1.2%	3.4%
17 라 리오하	0.8%	0.8%	0.8%	11.9%	4.2%	7.7%
17自治州 合計	100%	100%	100%	10.0%	3.8%	6.2%

출전 : 2007년 INE 데이터에 의해 작성

(2) 외국인 노동자

스페인통계청(INE)의 노동력조사(EPA)에 의하면(도표 4-16), 외국인노동력 인구는, 2002년의 112만 명으로부터 매년 40만 명 전후의 증가를 보여, 2007년에는 약 317만 명의 외국인노동자가 존재하고 있다. 또 정부의 '전략계획서2007-2010'에서는, 2006년의 전체노동력 인구 2153명 가운데, 12.8%(2,754,800명)이 외국인 이며, 비EU시민이 11.2%(2,413,600

명)을 점하고 있으며, 스페인 노동시장에서의 외국인의 중요성을 언급하고 있다. 동 자료에 의하면 비EU시민의 외국인 노동력인구의 55%가 라틴아메리카인(1,324,300명), 비EU유럽 시민이 22.5%, 나머지 23%다.

또 스페인의 실업률이 2006년에 8.03%였던 것에 대해, 2006년 EU시민의 실업률은 9.48%, 외국인노동자의 다수를 점하는 비EU시민의 실업률은 12.09%이며, 외국인노동자의 실업률의 높음을 나타내고 있다. 성별 실업률은 스페인인, 외국인노동자 함께 5%전후의 차이가 있다.

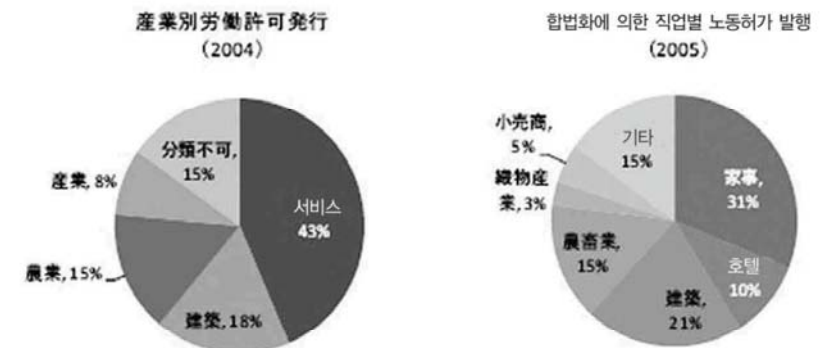
〈도표 4-16〉 외국인노동력 인구, 취업자 수, 실업자 수 추이 (2002-2007)

	16?以上人口			就業者			失業者		
	全體	男子	女子	全體	男子	女子	全體	男子	女子
2002	1,542,700	751,300	791,400	1,116,700	633,400	483,400	162,500	81,300	81,200
2003	2,039,600	1,015,100	1,024,400	1,531,800	878,700	653,100	236,100	113,400	122,800
2004	2,534,900	1,277,200	1,257,800	1,918,800	1,111,000	807,800	259,500	123,400	136,200
2005	3,095,100	1,545,200	1,549,800	2,336,000	1,311,400	1,024,700	266,900	123,900	143,100
2006	3,616,600	1,809,200	1,807,300	2,789,700	1,554,000	1,235,800	328,600	144,400	184,300
2007	4,176,800	2,066,900	2,109,900	3,171,300	1,760,200	1,411,200	386,200	183,500	202,800

出典 : INE, EPA

외국인노동자의 대다수는 법적신분에 불구하고, 주로 서비스산업에 종사하고 있다.(도표 4-17). 서비스산업에서의 외국인의 주된 직업은 가사서비스나 호텔업, 레스토랑 등의 음식업이다.

〈도표 4-17〉 노동허가발행수



출전 : INE 2007년 통계연감(2004년 데이터인용), 2007년 전략계획서(2005년 데이터인용)

가사 서비스는 과거는 안달시아 등 지방출신자에 의해 충족되고 있었으나, 그녀들에 의한 임금의 직장으로 전직하고, 또 스페인 전체의 소득 증가와 함께 중소득가정의 이용이 증가하는 등 고령자의 증가 등에 의해 그 수요가 확대되었다. 스페인노인병, 노인학협회는 '고령자의 주택간호 도움이의 80%가 라틴아메리카여성을 중심으로 하는 이민이다' 고 발표했다.15 또 호텔업에 대해서는 발로세로나 음식점 조합의 조사에 의하면, 카달냐의 호텔의 98%가 이민노동자를 고용, 단기적으로는 4명에 3 명이 이민이라고 추산되고 있다. 그 밖의 외국인 고용 창출원으로서 건축업, 농업이 있다. 사회보험 가입 데이터에 근거한 각 산업의 외국인율은 특히 건축과 농업이 높고, 서비스업, 공업에서는 낮다. 스페인노동자와 외국인노동자와의 구분은 명확하며, 외국인은 보다 저기능 직업에서, 중노동이나 위험을 수반한 임시고용의 직업에 종사하는 경우가 많다. 따라서 양자의 노동시장에서의 경쟁은 거의 생기지 않는다. 사회보험에의 가입은 고용주 측의 코스트에 대하여 저항도 있고, 외국인노동자의 가입이 저조하다. 그러나 2005년 합법화 조치 때 가입을 조건으로 하는 등 정부의 노력에 의해, 2004년12월말의 1,074,794명에서, 2005년12월말에는 1,688,598명으로 증가, 2008년1월말에는 가입자 수가 200만 명을 넘게 되었다. 그러나 외국인노동인구(도표 4-15)와 비교에서 알 수 있듯이, 취업자 베스에서는 지금도 7할로 저조, 불법취로나 비공식 부문에 대한 특별한 구조가 형성되고 있다.

참고문헌

- 楠貞義(1994). 『스페인의 현대??』 勁草書房?議院憲法調査事務局(2004).
?憲資料第25號「憲法と憲法付?法に?する主要國の制度」
- ?問一衛・原輝史編(1998). 『스페인의經濟』 早?田大?出版部
- 坂東省次・?問一衛?稔順治(2007). 『現代스페인情報ハンドブック [改訂版]』 三修社
- Aguilera Izquierdo, Raquel (2006). "l acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el Arriego social y laboral" Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63.
- Balch, Alex(2005), "mmigration as a labour market strategy, Spain" in Niessen and Yongmi Schibel (eds)-Inmmigration as a labor market strategy -uropean and North American Perspective. Migration Policy Group

- Charro Baena, Pilar(2006). "l trabajo de los extranjeros en España: Una lectura desde el Ordenamiento Laboral" Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63.
- Comisiones Obreras de Aragón, CCOO(2007). "studio y análisis del procedimineto decontratación a través de contingente" documentos sindicales número 17.
- Consejo Economico y Sociales(2004). Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España, Madrid:CES.
- Cornelius, Wayne A.(2004). "pain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer" in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, eds., Controlling Immigration, A Global Perspective, California: Stanford University Press.
- Cristóbal Roncero, Rosario(2006). "oliticas activas de empleo de los inmigrantes" Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63.
- Geronimi, Eduardo(2004). "dmision, contratacion y proteccion de trabajadores migrantes, Panorama de la legislacion y la practica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay" Estudios sobre Migraciones Internacionales 70. OIT(ILO).
- _____ (2004). "cuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo" Estudios sobre Migraciones Internacionales 65. OIT(ILO).
- Levinson, Amanda (2005). The Regularisation of Unauthorized Migrants : Literature Survey and Country Case Studies, Oxford : Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Martinez-Brawley, Emilia & Estrella Gualda(2006). "S/Spanish comparisons on temporary immigrant workers: implications for policy development and community practice" European Journal of Social Work, Vol.9, No.1, March 2006, PP.59-84
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007). Plan estratégico deciadadania e Integración 2007-2010.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier (2005). "volution of Spanish immigration policies and their impact on North African migration to Spain" Studies in Culture, Polity and Identities, Vol.6(1).
- OSCE/IOM/ILO (2006). Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination Sacristán Romero, Francisco(2005). "OLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA INMIGRANTES EN ESPAÑA" Universitas. Revista de Filosofia, Derecho y Politica, no3, invierno 2005/2006

- San Martín Mazzucconi, Carolina(2006). “El acceso de los inmigrantes irregulares al Mercado de trabajo: Régimen general y contingente” Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63
- Vicente Torrado, Trinidad L.(2006). La inmigración latinoamericana en España, UN/POP/EGM-MIG/2005/12

(參考 웹사이트)

- 統計局 (INE) 홈페이지
- 內務省 홈페이지
- 労働社會政策省 홈페이지