

주요국 해외 인력유입의 사례 및 사회·경제적 효과

- 2023. 1. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

(사)한국정치학회 이병하

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 “주요국 해외인력 유입의 사례 및 사회·경제적 효과”의 최종보고서로 제출합니다.

2023. 1. 31

연구책임자: 이 병 하 (서울시립대학교)
연구진: 이 나 경 (서울여자대학교)
김 보 략 (서울시립대학교)

요 약

1. 연구 목적

- 우리나라는 1980년대 후반 이후 이민 수용국으로 전환되면서 해외인력 유입으로 인한 다인종, 다문화적 현실에 효율적으로 대응할 필요가 있음.
- 저출산, 고령화 현상의 가속화로 인한 인구구조의 변화에 따라 저출산 정책과 더불어 적극적인 이민정책을 고려할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음. 그러나 이민정책이 향후 인구구조의 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 정책적 수단 인지에 대한 면밀한 검토가 필요함.
- 본 연구는 해외인력 유입이 동반하는 사회·경제적 효과를 분석하고, 이를 통해 한국 이민정책의 현황을 분석하며, 해외 이민 수용국의 사례를 비교·연구하여 정책적 대안을 모색하는 것을 주요 연구목적으로 함.

2. 해외 인력 유입의 경제적 효과

- 해외인력 유입에 따른 경제적 파급효과에 관한 다양한 해외 선행 연구가 진행됐으나 합의된 결과가 도출되지 않음.
- 해외인력 유입에 따른 거시경제적 효과는 대부분 미미하거나 혹은 소폭 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타남.
- 해외인력 유입이 노동시장에 미치는 영향력은 지역, 시기 및 적용하는 모형, 그리고 숙련그룹별 분포도에 따라 그 결과가 달라지는 것으로 나타남.
- 해외인력 노동자들의 유입이 국가재정에 미치는 효과는 국가별, 분석기간, 숙련

도에 따라 상이한 것으로 나타남.

3. 해외 인력 유입의 사회적 효과

- 해외 인력유입의 사회적 효과에 대한 선행연구를 이주민 밀집지역과 외국인 및 이민자 범죄를 중심으로 검토하였음.
- 이주민 밀집지역에 대한 선행연구를 검토해보면 이주민 밀집지역이 수용국 사회에 미치는 영향은 양가적이라는 것을 알 수 있음. 이주민 밀집지역은 이민자 네트워크가 제공하는 정보와 사회적 자본을 통해 신규 이민자들의 정착을 도울 수 있음. 하지만 이주민 밀집지역에 대한 내국인 인식 연구에 따르면 이주민 밀집지역에 거주하는 내국인의 이주민에 대한 인식은 부정적이며 이는 이주민 밀집지역이 선주민과의 갈등을 낳을 수도 있다는 점을 시사함.
- 이주민과 범죄 간의 관계에 대한 선행연구를 검토해보면, 오랫동안 연구가 진행된 주제에 맞게 학문 분과마다 다양한 이론이 존재하고 있으나 그 예측이 서로 상반됨. 또한 경험적 연구에서도 국가별 사례에 따라 다양한 결론들이 도출되어 이 주제가 여전히 논쟁적임을 알 수 있음.

4. 우리나라 이민 현황

- 우리나라 이민자 수 통계 현황은 법무부, 행정안전부, 통계청에서 조사되고 있음. 그러나 기관별로 이주민 관련 용어의 정의가 상이함. 기본적으로 법무부가 분류하는 체류 외국인은 90일 이하 단기체류 외국인과 90일 초과 장기체류 외국인으로 모두를 포함하는 개념임.
- 코로나 19 팬데믹으로 인해 2019년 총 2,524,656명 이었던 체류 외국인 수는 2021년 1,956,781명으로 감소한 것으로 나타남. 2021년 기준외국인 주민 수는 전체 인구대비 4.1%에 해당됨.

- 2021년 기준 외국인 취업자는 약 86만명, 이민자 취업자는 약 89만명으로 집계되었음. 이민자의 경우 2022년 기준 광업·제조업 약 38만명, 제조업 약 38만명, 도소매·음식·숙박 약 17만명 순으로 취업된 것으로 집계됨. 외국인의 경우 광업·제조업 약 37만명, 제조업 약 37만명, 도소매·음식·숙박 약 17만명 순으로 이민자 보다 조금 낮은 수치의 취업자가 해당 분야에 종사하고 있는 것으로 나타남.

5. 우리나라 이민 정책

- 비전문 외국인력 정책은 고용허가제를 중심으로 내국인 일자리 보호 등 5가지 원칙 하에 송출국과의 양자협약을 통해 운용되고 있음. 전문 외국인력 정책은 취업비자(E-1~E-7)를 발급받는 외국인력을 대상으로 글로벌 경쟁력 강화 차원에서 고숙련 전문 외국인력을 유치하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있음. 외국동포 인력정책 방문취업제를 중심으로 운영되고 있음. 우리나라 정부는 정주형 이민자의 증가에 따라 ‘제한 외국인 처우 기본법’, ‘다문화가족지원법’ 등 법제화 노력과 더불어 사회통합프로그램 운영을 통해 이민자 사회통합에 노력하고 있음.
- 우리나라 이민정책은 제한적 이민정책을 기본으로 큰 방향에 대한 합의 없이 사안별, 부처별 단기적 대응이 축적된 것으로 평가할 수 있음. 따라서 종합적인 이민정책의 기능을 살리기 위한 조정과 통합이 이루어져야 하고, 중앙정부와 지방정부 간 균형점 모색 등이 필요함.

6. 미국

- 미국은 전통적 이민국가로서 국가 형성이 이민자들에 의해 만들어 졌으며, 국가의 발전이 이민과 불가분의 관계를 맺고 있음. 1965년 이민과 국적법으로 이민정책이 개혁됨에 따라 이민자 유입이 확대되었음. 국적별 쿼터 대신 직업 및 가족에 의한 이민자 기준을 채택하였음. 이처럼 국적별 쿼터 시스템 폐지, 가족이민, 기술이민 강화하는 제도의 변화는 제3세계로부터의 이민증가, 미국 이민인구 다양화 등의 변화를 가져왔음.

- 1990년에 preference system을 도입하여 우수 외국인력을 유치하였음. 2021년 기준 미국의 고용률 중 이민자는 전체 이민자의 70%가 고용된 상태인 반면 기존 미국인들 중 67.8%가 고용 상태인 것으로 나타남.

7. 캐나다

- 캐나다는 미국, 호주와 같이 이민자를 적극적으로 수용하는 전통적인 이민국가로 분류되는 대표적인 국가임. 국가 형성을 위한 높은 수준의 이민자를 수용하는 정책 (high-immigration policy)을 유지해왔음.
- 캐나다 경제에 기여할 수 있는 전문기술인력을 선정하고 유치함으로써 캐나다 인구를 증가시키고자 1967년 ‘점수제’(point system)를 개발하게 되었음. 1971년 공식적으로 다문화주의가 채택됨. 캐나다 다문화주의 정책은 다양한 소수자 집단에게 캐나다에 대한 소속감을 심어주어 더 높은 통합을 추구하는 정책임. 2021년 기준 이민자 고용률은 전체 이민자 중 73.3%이며 기존 캐나다인의 경우 73.4%인 것으로 나타남.

8. 호주

- 취업이민 분야에서 국제적으로 가장 논의가 많이 이루어지고 있는 국가로서 취업 이민정책이 발달했을 뿐 아니라 최근 영주보다는 한시로, 공급보다는 수요 위주의 취업이민정책을 추진하면서 한시로 와서 영주로 변경하는 단계적 경로가 활성화되도록 하고 있음.
- 2017년 호주정부는 경제·사회적 우선순위에 이민제도를 맞추고자 하는 정부의 목표를 달성하기 위하여 고용주가 추천하는 영주 및 한시 기술비자에 대한 개혁을 선언. 취업 이민자 유입이 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하기 위해 노동시장 테스트 및 인력부족목록 혹은 외국인 취업가능 목록 등을 활용하고 있음.

- 그러나 사회문화적 차원에서의 갈등 요소가 여전히 남아있음. 호주 전반에 ‘백호주의’와 ‘인종주의’에 기반한 세력과 ‘다문화주의’ 세력 간의 갈등이 존재함.

9. 프랑스

- 프랑스는 역사적으로 공화주의적 동화주의를 기반으로 개방적인 이민정책을 추진해왔음. 1970년대 이후에는 노동이민이 감소하는 대신, 가족재결합 및 난민수용을 통한 이민이 증가함. 2006년 이후에는 ‘받아들이는’ 이민에서 ‘선택하는’ 이민으로 정책적 변화를 추진하고 있으며, 고숙련 인재 유치에 노력하고 있음.
- 선택적 이민 정책 실시 이후 이민자의 교육수준은 높아졌으나 여전히 이민자의 노동시장 참여율과 고용률은 OECD 평균보다 낮고, 실업률은 높음. 고숙련 인재 유치 정책을 지속적으로 펼치고 있으나 아직까지 고숙련에 해당하는 노동 목적의 이주 비율은 상대적으로 낮은 편임.

10. 독일

- 독일은 2차대전 이후 방문노동자 제도를 중심으로 제한적 외국인력 도입정책을 추진했고, 이민국가임을 공식적으로 인정하지 않았으나 2000년대 초반 이후 이민국가임을 선언하고 법적, 정책적 준비를 추진했음.
- 프랑스와 비슷하게 1970년대 이후 노동이민보다는 가족재결합 및 난민 수용을 통해 저숙련, 저학력 이민자들이 유입된 사례임. 숙련노동이민법 시행 등 고숙련 이민자를 도입하려는 노력을 지속적으로 펼치고 있으나, 고숙련에 해당하는 노동 목적의 거주 허가는 상대적으로 낮은 편임.

11. 스웨덴

- 스웨덴은 전통적으로 노동이민, 난민 수용에 개방적인 국가였음. 다른 나라에 비해 일찍 난민통합체계를 갖추었지만 1990년 많은 수의 난민이 유입되면서 난민의 노동시장 참여가 중요한 과제로 부상했음.
- 특히 2015년 급증한 난민 유입은 스웨덴의 이민정책 및 난민정책에 큰 영향을 주어 난민 정착 지원을 난민의 책임으로 접근하고 지방정부의 난민 수용 의무화 등을 추진함으로써 난민의 노동시장 통합에 노력하고 있음.

12. 일본

- 일본은 1980년대 후반 이후 이민 송출국으로 전환한 후발이민국가 중 하나로 산업연수생, 외국동포 활용을 중심으로 제한적인 이민정책을 추진해왔음.
- 일본은 심각한 인구감소로 인한 인력부족 현상을 경험하고 있으며, 이에 따라 2018년 입관법을 개정하여 특정기능1호와 특정기능2호라는 두 가지 체류자격을 신설하였음. 하지만 아직까지는 그 도입 규모가 적어서 정책적 효과를 판단하기 어려움.

13. 대만

- 대만은 일본과 비슷하게 1980년대 이후 중국인 배우자의 증가, 외국인 노동자의 유입 등으로 인해 후발이민국가의 대열에 합류하였음. 해외 인력유입은 고용허가제를 중심으로 운용되고 있으나 전문인력 비중이 낮고 비숙련 외국인 노동자 비율이 높음.
- 최근 들어 대만은 저출산, 고령화로 인해 인재 풀이 감소하고 있다는 우려 속에 고숙련 인재 유치에 선언하고, 이민법 개정을 발의하는 등 고숙련 인재 유치에 나서고 있음.

14. 결론

- 최근 우리나라는 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 변화가 가속화되면서 이민정책과 인구정책 간 연계를 통해 인구구조 변화에 대응해야 한다는 의견이 증가하고 있음.
- 이민 확대론은 출산율 저하로 인한 경제활동인구의 감소, 노령화로 인한 경제 침체 등을 우려하며 이민정책의 확대를 주장하고 있음. 반면 이민 신증론은 이민 확대가 가져올 수 있는 정책적 결과를 다각도로 분석할 필요가 있으며, 인구정책으로서 이민정책의 제한적 활용을 주장함. 위의 주장들처럼 우리나라에서 해외 인력도입, 인구정책으로서 이민정책 등의 논의는 과도기적 상황으로 판단됨.
- 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 변화는 향후 우리나라 이민정책의 기초를 결정하는 중요한 요인이 될 것임. 그러나 실제로 이민정책은 경제적 기능뿐만 아니라, 안보, 문화, 권리 기능까지 광범위하게 관련되고 있으므로, 이민정책과 인구정책을 연계할 때, 단순히 경제적 축적을 위한 수단으로 외국인력을 활용하려는 것을 넘어서 다양한 측면의 기능을 균형적으로 포괄하는 것이 필요하다고 판단됨.

차 례

I. 서론	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적	5
3. 연구내용 및 방법	6
4. 기대효과 및 활용방안	17
II. 해외 인력 유입의 경제적 효과	20
1. 서론	20
2. 거시경제적 효과	22
3. 노동시장에 미치는 영향	24
4. 재정에 미치는 영향	34
5. 기타	39
6. 소결	41
III. 해외 인력유입의 사회적 효과	43
1. 서론	43
2. 이주민 밀집지역	43
3. 이주민과 범죄	47
4. 소결	52
IV. 우리나라 이민 현황	53
1. 서론	53
2. 사증 종류 및 대상자	53
3. 체류 외국인 현황	55
4. 외국인 주민 현황	56
5. 이민자 고용 현황	58
6. 소결	60
V. 우리나라 이민 정책	62
1. 서론	62
2. 외국인력정책	63
3. 이민자 사회통합정책	71
4. 우리나라 이민정책 거버넌스 체계	73
VI. 미국	79
1. 서론	79

2. 미국의 이민 현황	81
3. 미국 이민정책의 역사와 배경	83
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	86
VII. 캐나다	88
1. 서론	88
2. 캐나다의 이민 현황	89
3. 캐나다 이민정책의 역사와 배경	92
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	94
VIII. 호주	96
1. 서론	96
2. 호주의 이민 현황	97
3. 호주 이민정책의 역사와 배경	99
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	102
IX. 프랑스	105
1. 서론	105
2. 프랑스의 이민 현황	106
3. 프랑스 이민정책의 역사와 배경	108
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	109
X. 독일	114
1. 서론	114
2. 독일의 이민 현황	115
3. 독일 이민정책의 역사와 배경	116
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	118
XI. 스웨덴	122
1. 서론	122
2. 스웨덴의 이민 현황	123
3. 스웨덴 이민정책의 역사와 배경	124
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	126
XII. 일본	130
1. 서론	130
2. 일본의 이민 현황	131
3. 일본 이민정책의 역사와 배경	133
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	134

XⅢ. 대만	139
1. 서론	139
2. 대만의 이민 현황	140
3. 대만 이민정책의 역사와 배경	142
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과	143
XⅣ. 결론: 우리나라 해외인력 유입의 과제와 중장기 방향	146
1. 서론	146
2. 해외 인력유입 사례의 시사점	146
3. 인구정책과 이민정책의 연계	152
4. 인구정책과 이민정책의 연계 담론	154
5. 결론: 이민정책에 내포된 국가 기능 간 균형	157
참고문헌	160

표 차례

<표 1> 국내체류 등록(거소신고) 외국인의 구성과 규모 변화	2
<표 2> 한국경제개발연구원 시나리오별 장기경제성장률 전망	21
<표 3> 국회예산정책처 성장률 전망	22
<표 4> 외국인 체류자격	55
<표 5> 우리나라 이민관련 주요 정책과 특징, 1991-2018	70
<표 6> 사회통합프로그램 교육과정 및 이수 시간	73
<표 7> 이민정책 관련 위원회 현황	74
<표 8> 중앙정부부처별 주요 이민정책	76
<표 9> 미국 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	82
<표 10> 2020년 미국의 장단기 이민자 현황	83
<표 11> 캐나다 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	91
<표 12> 2020년 캐나다의 장단기 이민자 현황	92
<표 13> 호주 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	98
<표 14> 2020년 호주의 장단기 이민자 현황	99
<표 15> 프랑스의 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011~2021)	107
<표 16> 2020년 프랑스의 장단기 이민자(long-tern) 현황	108
<표 17> 독일의 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	115
<표 18> 2020년 독일의 장단기 이민자 현황	116
<표 19> 스웨덴 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	123
<표 20> 2020년 스웨덴의 장단기 이민자 현황	124
<표 21> 2020년 일본의 장단기 이민자 현황	132
<표 22> 대만의 인구 유입 및 이출 현황(1966~2020)	140
<표 23> 15세 이상 이민자의 경제활동 현황(외국인 노동자를 중심으로)	144
<표 24> 국가별 인구대비 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)	147
<표 25> 해외 사례 시사점 정리	151

그림 차례

<그림 1> 총인구 및 인구성장률, 1960-2070	3
<그림 2> 국가별 이민자 수	20
<그림 3> 체류 외국인 및 장기체류외국인 수 현황(2011년~2021년)	56
<그림 4> 외국인 주민 현황(2011년~2021년)	58
<그림 5> 외국인 및 이민자 취업자 수 현황(2017년~2021년)	59
<그림 6> 외국인근로자 현황(2015년~2021년)	60
<그림 7> 고용허가제 하 외국인력 도입 절차	66
<그림 8> 현행 이민정책 추진체계	74
<그림 9> 미국 이민자 수 변화	81
<그림 10> 캐나다 이민자 수 변화	90
<그림 11> 일본의 외국인 거주자(foreign residents) 국적별 추이 및 현황(1984~2020)	131
<그림 12> 일본의 외국인 거주자(foreign residents) 추이 및 현황(1955~2020)	132
<그림 13> 일본의 외국인 노동자의 체류자격별 추이 및 현황(2008-2018)	135
<그림 14> 대만 외국인 거주자 수 및 인구대비 증가율(%)	141
<그림 15> 대만 외국인 거주자의 국적별 현황	141
<그림 16> 국가별 인구대비 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2000-2021)	146
<그림 17> 이민정책에 내포된 국가의 네 가지 기능	157

I. 서론

1. 연구배경

가. 대외적 환경: 국제이주의 시대와 국제이주의 복잡성 증대

□ 국제이주의 시대

- 2020년 현재 전 세계 이주민은 약 2억 8,000만 명으로 이는 전 세계 인구의 약 3.6%를 차지하고, 1970년 약 8천만 명에 비해 점차 증가 추세임(International Organization for Migration. 2021). 양적인 증가 외에도 국제이주가 발생하거나 영향을 주는 지역이 북미, 서유럽 등을 넘어 지리적으로 확대되고 있으며, 이주 유형도 다양화되고 있음.
- 특히 전 세계적으로 포퓰리즘(populism)의 증가, 극우정당의 약진 등으로 인해 반(反) 이민정책이 확산되고 있음. 이는 이민정책에 답아야 할 국가기능 중에서 경제발전 기능의 확대와 더불어 안보 기능과 사회정체성 유지에 대한 대중의 요구가 증가하고 있음을 의미함.
- 이러한 현상은 해외 인력유입으로 인한 내국인의 일자리 대체, 임금에 미치는 영향 등 경제적 요인과 문화적 다양성 확대로 인한 사회적 갈등에 기인하는 바 해외인력 유입의 사회·경제적 효과에 대한 면밀한 분석과 다측면적인 검토가 필요함.

나. 대내적 환경: 국제이주의 영향력 심화 및 인구구조의 변화

□ 국제이주의 국내적 영향력 심화

- 일반적으로 국제이주는 국경통제와 관리, 사회구성원 구성, 사회통합 등에 영향을 미침. 만약 국가가국경통제와 관리에 실패하고, 더해서 외국인 및 이민자들에 대한 사회통합이 실패한다면 국제이주의 압력으로 인해 멤버십과 경계가

탄력적이고 유동적인 성격을 갖기보다 비탄력적으로 고착화되면서 선주민과 이주민 간의 사회갈등을 촉발시킬 수 있음.

- 1980년대 후반 이후 우리나라에서 진행된 이주노동자의 유입과 재중동포의 국내 노동시장으로의 편입, 그 이후 2000년대 들어 급증한 결혼이민 등은 한국을 이민 송출국에서 이민 수용국으로 변화시켰고 이 전에 겪어 보지 못한 다인종, 다문화적 현실이라는 새로운 문제를 고민하게 되었음(이병하 2016). 이는 더 이상 한국사회가 글로벌 현상인 국제이주의 압력으로부터 무관한 곳이 아님을 보여주는 것으로 해외인력 유입으로 인한 다인종 그리고 다문화적 현실에 효율적인 정책적 대응이 필요하다는 것을 보여줌.

<표 1> 국내체류 등록(거소신고) 외국인의 구성과 규모 변화

(단위: 명, %)

등록(거소)외국인 유형	2007년	COVID19 전	COVID19 후
		2019년	2020년
유학/연구(D1~D4)	83,055(10.4%)	177,000(10.2%)	150,404(9.3%)
전문/숙련 노동(E1~E7)	32,054(4.0%)	44,143(2.5%)	40,147(2.5%)
비전문노동(E9~E10)	170,670(21.3%)	287,882(16.6%)	251,267(15.6%)
재외동포(F4, H2)	257,966(32.2%)	687,665(39.7%)	617,348(38.3%)
결혼이민자(F6)	110,362(13.8%)	129,200(7.5%)	132,124(8.2%)
거주 및 영주(F2, F5)	25,531(3.2%)	196,441(11.3%)	204,099(12.7%)
동반/동거(F1, F3)	58,694(7.3%)	143,376(8.3%)	123,293(7.7%)
기타	61,930(7.7%)	66,096(3.8%)	91,641(5.7%)
총계	800,262(100.0%)	1,731,803(100.0%)	1,610,323(100.0%)

자료: 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보(2007;2019;2020)

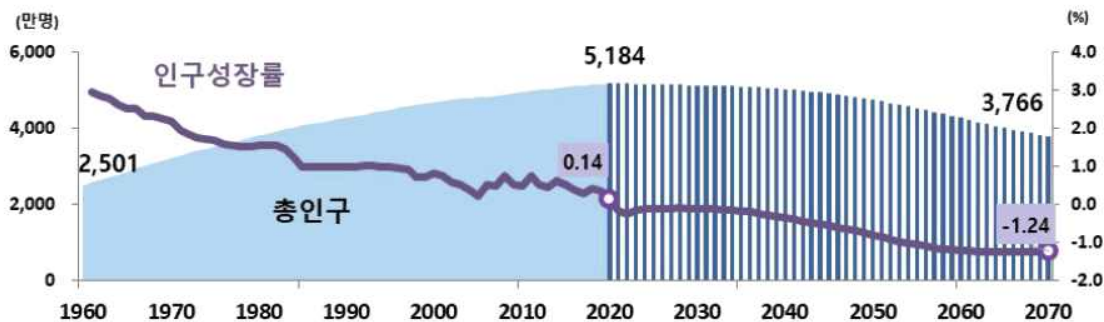
- <표 1>은 ‘재한외국인 처우 기본법’이 제정되어 이민정책이 본격화된 2007년과 코로나19가 영향을 미치기 시작한 2020년의 국내 체류 외국인의 구성과 규모 변화를 정리한 것임.
 - － 2007년과 코로나19 이전인 2019년을 비교할 때 대표적인 장기체류 외국인 유형인 재외동포는 166.6%, 거주 및 영주는 669.4%의 증가율을 보이고 있음(유민이 외 2021).

- 장기체류 외국인이 크게 증가하고 있다는 점은 내국인과 유사한 생활조건을 가진 해외유입 인구가 늘어난다는 것으로 이들이 한국사회에 어떤 사회·경제적 영향을 동반할 것인지를 고려해서 사회통합을 모색해야 함을 의미함.

□ 인구구조의 변화

- 한국의 총 인구수는 2020년을 정점으로 하락할 것으로 예상됨.
 - 통계청은 장래인구특별추계(2020년~2070년)에서 2020년 현재 5,184만 명에서 2070년 3,766만 명으로 감소할 것으로 전망함.
 - 더욱이 저위 추계(낮은 출산율, 기대수명, 국내순이동)를 적용하면 2070년 인구는 3,153만 명으로 예측됨. 인구성장률은 2070년에는 -1.24% 수준으로 전망됨.

<그림 1> 총인구 및 인구성장률, 1960-2070



자료: 통계청, 2021. 『장래인구특별추계(2020-2070년)』

- 고령화 속도도 빨라져서 2020년 815만 명인 고령인구는 2070년에는 1,747만 명에 달해 2020년 15.7%였던 고령인구 비율은 2070년에는 46.4%로 증가할 것으로 예상됨.
- 경제활동에 중요한 생산가능인구는 2020년 3,738만 명에서 2070년에는 1,737만 명으로 감소할 것으로 예측됨.
 - 생산가능인구의 감소는 고령인구 대비 생산가능인구의 비율의 감소로 이어지면서 소비가 줄어들고 경제 전반에 걸쳐 활력이 떨어지는 효과를 낳을 수 있음.

- 인구구조의 변화는 연금, 건강보험 등 사회복지 분야는 물론 국가재정구조에 큰 영향을 미칠 것으로 보임(설동훈 2015). 우리나라는 김대중 정부 이후 인구구조의 변화에 대비하여 다양한 정책을 시행해왔지만 가시적인 성과를 냈다고 평가하기는 어려움.
- 이 점에서 우리나라는 인구구조의 변화에 대해 저출산 정책과 더불어 적극적인 이민정책을 고려할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음.

□ 인구정책으로서의 이민정책

- 대내적으로 저출산, 고령화로 인한 인구학적 변화는 중장기적으로 이민정책의 근본 방향을 결정하는 중요한 요인이 될 것임. 또한 해외 인력도입과 같은 이민정책도 중요한 정책적 대안으로 고려될 것으로 예상됨.
 - 그러나 이민정책이 향후 인구구조의 변화에 효과적으로 대응하여 가시적인 성과를 낼 수 있는 정책적 수단이 될 수 있는지에 대한 면밀한 검토 필요함.
- 인구정책으로서의 이민정책이 효과를 내기 위한 전제 조건에 대한 검토가 필요함.
 - 이를 위해 젊은 노동력이 유입되어야 함. 또한 이들이 내국인보다 높은 출산율을 유지해야 하며, 이들이 계속 한국에 정주해야 한다는 전제가 충족되어야 함.
 - 과연 이러한 전제조건을 충족시킬 수 있을지, 지속적으로 인구가 유입되도록 하는 이민정책을 어떻게 실현할 수 있을지 등을 검토할 필요가 있음.
- 인구감소 대책으로 이민을 확대하자는 주장에 대해 신중해야 한다는 견해도 존재함.
 - 조영태는 해외 인력유입으로 인구절벽을 막기보다는 내국인의 노동시장 구조를 바꿔 인구절벽 시기를 늦추고, 그 사이 해외 인력도입 환경을 준비해야 한다고 주장함(조영태 2021).
 - 이런 이민신중론의 관점에서 보면 해외 인력도입을 본격화하기에 앞서

해외인구 유입이 지속될 때 내국인의 일자리, 임금, 직업 구성 등에 어떤 영향을 미칠 것인지, 문화적 다양성의 증가로 인한 갈등요인은 무엇인지 등 국제이주의 사회·경제적 효과에 대한 면밀한 검토를 토대로 정책적 대응을 모색할 필요가 있음.

- 따라서 본 연구는 해외인력 유입이 동반하는 사회·경제적 효과를 분석하고, 이를 통해 한국 이민정책의 현황을 분석하며, 해외 이민 수용국의 사례를 비교·연구하여 정책적 대안을 모색하는 것을 주요 연구목적으로 함.

2. 연구목적

가. 해외 인력유입의 사회·경제적 효과에 대한 선행연구 정리

□ 해외 인력유입의 경제적 효과

- 본 연구에서는 해외 인력유입의 경제적 효과를 경제성장 등 거시경제적인 측면과 노동시장, 주택가격 등에 미치는 측면을 중심으로 선행연구를 검토할 계획임.

□ 해외 인력유입의 사회적 효과

- 본 연구에서는 해외 인력유입의 사회적 효과를 범죄율, 이주민 밀집지역 등을 중심으로 연구하여, 이주민과 선주민 간 갈등을 유발할 수 있는 요인을 중심으로 선행연구를 검토할 계획임.

나. 우리나라 이민 현황 및 정책 분석

□ 우리나라 이민 현황

- 본 연구에서는 우리나라의 이민 현황을 법무부, 행정안전부, 통계청 등의 자료를 활용하여 그 추세를 분석하고, 이민 현황을 이민 유형별, 지역별, 출신국가

별 등 다각도로 분석하여 제시할 계획임.

□ 우리나라의 이민 정책

- 본 연구에서는 우리나라 이민 정책의 현황과 변화를 검토함에 있어 정책적 측면과 정책 추진체계 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있는 외국인력정책(비전문 외국인력정책, 전문 외국인력정책, 외국동포인력정책)과 사회통합정책을 중심으로 살펴보고자 함.

다. 주요 국가의 해외 인력유입 사례 분석

□ 해외 인력유입 사례

- 본 연구에서는 해외 인력유입 사례를 크게 전통적 이민국가(미국, 캐나다, 호주), 유럽의 이민국가(프랑스, 독일, 스웨덴), 후발 이민국가(일본, 대만)로 구분하여 각 유형별로 어떠한 이주패턴이 나타나고 있는지 그리고 이에 대한 정책적 대응은 어떻게 추진되고 있는지 분석할 것임.
- 또한 본 연구에서는 각 사례 간 비교분석을 통해 한국의 효율적인 정책적 대응을 위한 시사점을 도출할 계획임.

3. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

(1) 해외 인력유입의 사회·경제적 효과에 대한 선행연구 정리

□ 해외 인력유입의 경제적 효과

- 거시경제적 효과: 해외 인력유입은 국내 노동력의 증가를 가져와 생산량 및 이민 수용국의 GDP를 증가시킬 것으로 예상됨(Orrenius et al. 2019).

- 해외 인력유입은 임금 감소를 가져와 해당 상품의 가격이 하락할 수 있고 이는 국제시장에서 수출경쟁력 확보로 이어질 수 있음(Borjas 2013).
- 또한 해외 인력유입은 국내 시장에서 소득의 증가를 가져와 소비가 증대될 수 있음(강동관 2010).
- 하지만 이러한 예측은 이론적인 논의로 경험적 연구가 이를 뒷받침하는지는 보다 면밀하게 규명될 할 필요가 있음. 해외 인력유입으로 인한 노동력의 증가는 GDP 증가에 긍정적인 영향이 있으나, 1인당 GDP 성장률에는 일관된 연구결과를 찾기 어려움(김경수 외 2021).
- 따라서 본 연구에서는 해외 인력유입의 거시경제적 효과를 GDP 등 경제성장의 측면에서 이론적 논의는 물론 구체적인 경험적 연구를 종합적으로 분석하여 정리하고자 함. 이를 통해 긍정적인 거시경제적 효과를 증가시킬 수 있는 정책적 방안을 모색하고자 함.

○ 노동시장에 미치는 영향: 해외 인력유입이 국내 노동시장에 미치는 영향은 경제학 분야에서 활발하게 연구되어온 주제임. 1980년 쿠바인의 마이애미로의 유입을 일종의 자연실험(natural experiment)으로 간주, 해외 인력유입이 내국인의 고용과 임금에 미치는 영향을 연구한 Card(1990)의 선구적인 연구는 내국인의 임금과 고용에 별다른 영향이 없음을 입증하였음.

- 하지만 비교대상 도시를 더 추가하고 마이애미의 노동자를 고등학교 중퇴 비(非) 히스패닉 남성으로 한정된 Borjas(2017)의 연구에 의하면 이들 내국인 노동자의 임금이 하락했다는 상반된 결론을 도출한 바 있음.
- 미국 National Academy of Sciences는 10년간의 관련 연구를 정리하면서 이민이 내국인의 임금에 미치는 영향은 매우 작다고 결론내리고 있지만 (National Academy of Sciences 2017), 이 주제는 여전히 논쟁적임.

○ 따라서 본 연구에서는 해외 인력유입이 노동시장에 미치는 영향을 크게 숙련그룹 간 변이 연구(skill-cell approach)와 지역 간 변이 연구(spatial approach)로 나누어 조사하고자 함. 두 유형으로 나누어 조사하는 이유는 각 접근법마다 해외 인력유입의 다른 효과를 추정하고 있기 때문임.

- 숙련그룹 간 변이 연구는 동일한 교육 수준을 가진 내국인 중 숙련도가

다른 집단을 비교하면서 상대적 효과에 주목하는 반면, 지역 간 변이 연구는 숙련도가 다른 집단 간 상호보완성을 강조하는 총 효과에 주목하기 때문임(이종관 2020).

- 국내 연구는 대부분 산업 혹은 사업체 간 변이를 활용한 연구임. 이규용과 박성재는 해외 인력유입이 두드러진 건설업과 음식숙박업에서 내국인의 비중이 감소하는 결과를 도출했고(이규용·박성재 2008), 김정호는 외국인 고용의 증가가 내국인 노동자의 실직 위험을 높일 수 있다고 주장하였음(김정호 2009). 지역 간 변이 접근법을 활용한 국내 연구는 많지 않으나, 이종관은 해외 인력유입이 많았던 지역에서 내국인의 고용이 감소했다는 증거는 찾을 수 없었다고 결론내리고 있음(이종관 2020).
- 더불어 본 연구에서는 숙련 그룹 간 해외 인력과 내국 인력간의 대체성/보완성 관계를 추정하고자 함. 미국 등 해외 인력 유입 역사가 긴 국가에서는 노동시장에서 대체성 및 보완성 이슈에 관한 연구가 많이 이루어져 있으나, 우리나라의 경우 아직 이러한 연구가 미흡하며 일관된 연구결과를 찾기 어려움. 조준모(2004)의 연구에 따르면 이들은 보완관계로 추정하였고, 유경준·김정호(2010)의 연구에서는 대체관계로, 이규용 외(2011)는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 보았음. 다만, 남성 일(2013)은 해외인력과 내국인 간 대체성 및 보완성 이슈는 산업별로 상이하다는 결론을 내린 바 있음. 따라서 하위 산업별로 산재된 연구결과를 종합적으로 분석하여 정책적 함의와 제도적 개선방안을 고찰해 볼 필요가 있음.

○ 주택가격에 미치는 영향: Saiz는 1980년 쿠바인 유입 연구의 연장선상에서 해외 인력유입이 주택시장에 미치는 영향을 연구하였음(Saiz 2003). 연구 결과, 마이애미의 집세는 다른 비교대상 지역에 비해 8-11% 증가하였음.

- 하지만 고급 주택은 큰 영향이 없었던 반면, 저소득 히스패닉 거주자의 집세는 다른 저소득층에 비해 8% 증가했다는 결과를 도출한 바 있음.
- 해외 인력유입으로 인한 집세의 변동은 내국인의 이동에도 영향을 미쳐 내국인이 이민자 비중이 높은 지역을 벗어나려고 한다는 연구도 존재함(Filer 1992).

- 김혜진 등은 국내 사례 연구를 통해 해외 인력유입이 지역 기업 창출과 내국인 임금에 긍정적 영향을 미치지만, 사람들이 특정 장소에 살도록 유도하는 어메니티(amenity)의 질에는 부정적인 영향을 미친다고 주장하였음(Kim et. al. 2022).

□ 해외 인력유입의 사회적 효과

- 외국인 및 이민자 범죄: 외국인 및 이민자의 범죄는 이민 수용국에 있어 안전과 안보의 문제를 제기하고 내국인으로 하여금 사회정체성 및 유대감을 해치는 행위로 간주되어 해외 인력유입으로 인한 사회적 갈등의 원인이 될 수 있음.
 - 사회해체이론은 문화적인 이질성을 가진 이민자의 비율이 높을 경우, 지역 공동체가 약화되어 범죄율이 증가한다고 주장함.
 - 반면 사회유대이론은 이민자들의 사회적 연대가 취약하여 범죄에 쉽게 노출될 수 있으나, 이민자 공동체와의 유대가 강화된다면 범죄의 유혹이 억제될 수 있다고 주장함(이혜경 외 2016).
 - 이민과 범죄와의 연관성을 분석하는 연구들을 보면 이민이 범죄율을 증가시킨다는 경험적 증거는 일관되지 않음. 영국과 스페인의 경우, EU 출신 해외 인력의 유입은 범죄 발생을 감소시킨다는 연구 결과도 존재함(김경수 외 2021). 이는 외국인 및 이민자들이 얼마나 노동시장에 잘 통합되느냐에 따라 범죄율을 감소시킬 수도 있음을 시사하고 있어 외국인 및 이민자의 범죄 문제는 노동시장 통합은 물론 사회통합정책 차원에서 접근해야 함을 말해줌.
- 이주민 밀집지역: 이주민 밀집 지역은 이민자 유입의 사회적 영향과 관련하여 중요하게 고려되어야 할 이슈 중 하나임.
 - 이는 이민의 심화과정에서 이민자들의 정주와 그들의 공동체 형성을 촉진함.
 - 이민자 네트워크를 통해 그 속에 중첩된 이민자들로 하여금 이주가 가져올 수 있는 다양한 사회문화적 충격을 완화시키는 완충지대 역할을 함. 그러나 선주민들에게는 이민자들의 유입 과정에서 본인들의 문화와는 다른 이질적인 문화집단의 유입이라는 가시성을 강화시키고, 주거환경

경을 악화시키는 등 이민에 대한 부정적 여론을 형성하기도 함.

- 이처럼 이주민 밀집 지역은 이민이 가진 긍정적이고 부정적인 양면적 속성을 잘 보여주며, 이민자 유입으로 인한 사회적 영향을 시험할 수 있는 리트머스지 역할을 함.
- 이주민 밀집지역의 내국인 인식에 대한 연구에 의하면, 이주민 밀집지역에 거주하는 내국인은 자신들의 주거지역에 대한 부정적 평가가 높고, 정부의 이주민 지원에 대한 지지가 낮으며, 이주민 유입에 대해 부정적인 태도를 가지고 있음(박효민·김석호·이상림 2016).
- 이러한 연구결과를 고려한다면, 이주민 밀집지역은 이민의 양면적 속성을 내포하고 있으며 민으로 인한 선주민과 이주민 간의 사회적 갈등이 폭발할 수 있는 주요 공간이 될 수 있음.
- 반면, 이주민 밀집지역이 그 발전과정 속에서 선주민 사회와의 통합이 순조롭게 진행된다면 이주민 밀집지역은 초국가적 네트워크를 가진 이주 사업가를 양성하고, 종족 산업(ethnic business)이라는 정치경제 분야의 새로운 부문으로 성장할 수 있으며, 더 나아가 문화적 다양성을 증진시킬 수도 있음(카슬·밀러 2013).

(2) 우리나라 이민 현황 및 정책 분석

□ 우리나라 이민 현황

○ 본 연구에서는 우리나라의 이민 현황을 다양한 행정통계 자료를 활용하여 분석하고자 함.

- 법무부는 매월 ‘출입국·외국인정책 통계월보’와 매년 ‘출입국·외국인정책 통계연보’를 통해 체류외국인 통계를 제공함. 여기에서 체류외국인은 90일 이하로 체류하는 단기체류외국인과 90일 이상 체류하는 장기체류외국인을 모두 포함하고 있기 때문에 본 연구에서는 장기체류외국인을 주로 분석하고자 함.
- 행정안전부는 매년 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’을 제공함. 외국인주민 현황은(한국국적을 보유하고 있지 않은) 외국인, 귀화자, 외국인주민 자녀, 다문화가구를 포함하고 있어 외국인 및 이민자의 지역거주 현황을

파악하는데 유용함(장주영·허정원 2020).

- 이외에 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’, ‘전국 다문화가족 실태조사’ 등 주기적으로 실시되는 조사통계를 통해 이주민의 실태 및 현황을 분석하고자 함.
 - － ‘이민자 체류실태 및 고용조사’는 법무부와 통계청이 공동으로 실시하는 조사로 경제활동 항목을 포함하고 있으며 홀수 년에는 주거 및 생활환경, 고용, 소득과 소비 등의 항목을 조사함. 이 조사를 활용하여 이민자 경제활동인구를 파악하고, 이를 체류자격별, 산업별로 나누어 분석하고자 함.
 - － ‘전국 다문화가족 실태조사’는 여성가족부가 통계청에 위탁하여 실시하는 조사로 결혼이민자나 귀화자와 한국국적자로 이루어진 가족을 의미하는 다문화가족을 대상으로 하고 있음(장주영·허정원 2020).

□ 우리나라의 이민 정책

- 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”으로 정의할 수 있음(이혜경 외 2016).
- 이민정책은 이민의 단계에 따라 출입국관리정책, 체류관리정책, 사회통합정책으로 구분할 수 있음.
 - － 최협의의 이민정책은 “내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리”하는 출입국관리정책에 해당하지만, “인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”도 의미한다는 점에서 광의의 이민정책은 체류관리정책과 사회통합정책을 포함함.
- 전 세계 국가들의 실행하고 있는 이민정책은 다양한 영역을 포괄하고 있음. 유엔(UN)은 이민정책의 종류를 ①이입에 대한 입장 ②이입정책 ③영구 정착 정책 ④고숙련 근로자 정책 ⑤단기취업 근로자 정책 ⑥가족재결합 정책 ⑦비국민 통합 정책 ⑧귀화 정책 ⑨이민자 출신국 귀환 촉진 프로그램 ⑩불법이민에 대한 우려 수준 ⑪이출에 대한 입장 ⑫이출 정책 ⑬복수국적 허용 ⑭재외국민 귀국 장려 정책 ⑮재외동포 관련 특별조직 ⑯재외동포 투자 유치 정책 등으로 상

세히 구분하고 있음(이혜경 외 2016).

- 그러나 본 연구에서는 정책적 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있는 외국인력 정책(비전문 외국인력정책, 전문 외국인력정책, 외국동포인력정책)과 사회통합 정책을 중심으로 살펴보고자 함.
- 비전문 외국인력정책: ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’에 의한 고용허가제를 근간으로 함.
 - － 고용허가제는 과거 ‘산업기술연수생제’ 하에서 만연하였던 산업연수생에 대한 심각한 인권 침해와 연수생 도입과정에서 벌어졌던 송출 비리, 그리고 이로 인한 비용 증가를 만회하기 위해 2004년 8월 17일부터 연수생들이 자발적으로 불법체류자가 되었던 문제를 해결하기 위해 시행되었음(이병하·서정민 2012).
 - － 우리나라는 네팔, 동티모르, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 태국, 파키스탄, 필리핀, 라오스 등 16개국의 인력송출기관과의 협력을 통해 외국인 노동자를 도입하고 있음.
- 전문 외국인력정책: 전문 외국인력정책을 협의와 광의로 구분하면, 협의의 전문 외국인력정책은 취업비자(E-1~E-7)를 발급받는 외국인력에 대한 정책을 의미하고, 광의의 전문 외국인력정책은 해외 우수인재 발굴 및 취업알선, 우수인재 유치를 위한 각종 제도 등을 포함함.
 - － 전문 외국인력정책을 해외우수인재 유치 정책을 중심으로 살펴보면, 1970년대와 1980년대에는 한국의 경제발전을 위한 해외한인과학기술인력 및 외국인 과학자 유치를 목적으로 했다면, 2000년대 들어서는 우수인재 유치를 위한 글로벌 경쟁 차원에서 다양한 정책을 실행하고 있음.
- 외국동포인력정책: 우리나라는 외국인력 도입에 있어 외국국적동포를 우선적으로 고려하여 특히 중국과 구소련 출신 동포들에게 취업의 기회를 제공해왔음.

- 재중동포는 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’ 상 재외동포 체류자격에서 배제되었으나 2002년 서비스 분야에 외국국적동포의 취업을 허용하는 ‘외국국적동포 취업관리제’를 통해 국내 노동시장에 진입할 수 있었음. 이후 취업관리제는 초청범위가 점차 확대되다가 2004년 고용허가제가 시행되면서 ‘특례고용허가제’라는 이름으로 고용허가제 속에 편입되었음.
 - 방문취업제로도 불리는 이 제도는 만 25세 이상의 중국 및 구 소련지역에 거주하는 동포에 대해 5년 유효, 1회 최장 3년 체류할 수 있는 복수사증을 발급하여 비 한국인 외국인 노동자에 비해 더 나은 혜택을 받았음. 또한 국내 호적이나 친인척이 없는 무연고동포에게도 입국 기회를 확대하였음.
- 사회통합정책: 고용허가제 및 방문취업제와 같은 외국인력정책 외에 우리나라는 결혼이민의 급증으로 인해 발생한 이민자의 증가에 대응하기 위해 다양한 이민자 사회통합정책을 실행하고 있음.
- ‘재한외국인 처우 기본법’은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정”된 이민자 사회통합정책에 있어 상위법의 역할을 함. ‘재한외국인 처우 기본법’에 따르면 정부는 외국인정책에 관한 기본계획을 매 5년마다 수립하도록 규정하고 있음.
 - 우리나라 정부는 이민자가 우리 사회 구성원으로 적응하고 자립하는데 필수적인 기본 소양(한국어 및 한국 사회 이해)을 체계적으로 함양하도록 조치하고 있음. 법무부 장관이 지정한 교육기관에서 소정의 교육과정을 이수한 이민자에게 국적취득 필기시험 면제해 주거나, 체류자격 신청시 가점을 부여하는 등 이민정책과 연계된 인센티브를 제공하는 사회통합 프로그램을 운영하고 있음.

(3) 주요 국가의 해외 인력유입 사례 분석

□ 해외 인력유입 사례

- 본 연구에서는 해외 인력유입 사례를 크게 전통적 이민국가(미국, 캐나다, 호주), 유럽의 이민국가(프랑스, 독일, 스웨덴), 후발 이민국가(일본, 대만)로 구분하여 선정하고자 함.
- 각 유형별 사례 분석은 ‘각 국가의 이민정책 환경 및 이민정책의 변화’를 중심으로 하여 이민현황과 패턴에 영향을 미친 정치, 경제, 사회적 정책 환경을 분석하고 이러한 환경 변화에 대응하는 이민정책의 변화 과정을 탐색할 것임.
 - 이민, 이주민 등 관련 용어의 사용에 있어서 각 국가별로 상이한 정의를 내리고 있기 때문에 각 국가별 산출하는 보고 통계 데이터 분석은 그 차이를 파악하기 어려움. 또한 이주민과 선주민의 비교 대조를 통해 이주민의 사회 통합 정도를 파악할 수 있는 일련의 데이터를 활용해야 함. 이에 따라 OECD 이민자 통합지표 및 각 국가별 데이터 현황을 중심으로 분석하고자 함.
- 전통적 이민국가: 이 유형은 이민자에 의해 국가가 형성되고 발전되어 온 국가로 그 결과, 이민이 국가의 근간인 역사 의식, 국민 정체성의 중요한 부분을 차지함.
 - 국가의 발전과정이 이민과 불가분의 관계를 맺고 있으며 국가 형성에 이민자들의 공헌이 크다는 인식이 강함.
 - 전통적 이민국가는 영주 이민을 중심으로 해외 인력유입을 추진하고 있으며 가족재결합과 고숙련 기반 이민이 주를 이루고 있음.
 - 본 연구에서는 미국, 캐나다, 호주를 해당 유형의 사례로 선정할 계획임. 전통적 이민국가는 우리나라와 이민정책 환경이 많이 다르나, 이민에 대응하는 경험이 오래된 만큼 해외 인력도입의 장기적인 효과와 영향력 그리고 정책적 대응의 장단점을 파악하는데 유용하다고 판단됨.
 - 세 국가 모두 다문화 정책을 바탕으로 이민정책을 펼치고 있지만 미국의 경우 미국을 하나의 거대한 용광로(melting pot)로 간주 하는 문화일원주의적 모습을 띄는 반면 캐나다는 모자이크(mosaic)와 같은 각자 고

유의 문화와 사고를 유지할 수 있는 문화를 갖고 있음. 호주의 경우 미국과 캐나다와는 달리 백인 중심의 정체성의 특징을 갖고 있는 백호주의적 문화를 갖고 있음.

- 전통적 이민국가로서 이민정책의 역사가 오래 되었고, 이민자 유입을 통해 국가 발전을 이룬 국가로써 이민자 유입에 따른 사회 경제적 효과를 찾는데 좋은 사례가 될 것으로 판단됨.

○ 유럽의 이민국가: 이 유형은 전후 복구 과정에서 식민지로부터의 이주 혹은 방문노동자를 중심으로 해외 인력을 도입하였으나, 해외 인력이 본국으로 귀환하지 않고 정주함으로써 이민이 중요한 정치적, 사회경제적 영향력을 발휘하고 있는 국가라고 할 수 있음.

- 본 연구에서는 프랑스, 독일, 스웨덴을 해당 유형의 사례로 선정할 계획임. 프랑스는 대표적으로 공화주의적 동화주의를 근간으로 삼는 국가로 동화주의와 인종적 다양성 간의 갈등 요인을 파악하는데 유용한 사례이고, 독일은 분단, 재외동포 유입, 방문노동자 도입, 이민국가로의 전환 등 우리나라가 참고할 사례가 풍부하다고 판단됨. 스웨덴은 노동이민, 난민수용에 개방적인 국가이나 2015년 대규모 난민 수용 이후 난민 수용 정책 및 난민의 노동시장 통합 문제가 대두되어 난민 수용을 둘러싼 정책적 고려를 파악하기에 유용한 사례라고 판단됨.

○ 후발 이민국가: 이 유형은 2차 대전 이후 1970년대까지 이민 수용국이 아니었고, 오히려 이민 송출국이었던 국가들이 1980년대 들어 새롭게 이민 수용국이 된 국가를 의미함.

- 후발 이민국가는 다른 이민 수용국에 비해 해외 인력도입을 제한적으로 하고 있기 때문에 외국 출생 인구의 비율이 상대적으로 낮은 특징을 나타냄.
- 본 연구에서는 일본과 대만을 해당 유형의 사례로 선정할 계획임. 일본은 우리나라처럼 해외 인력도입에 소극적이었으나 인구감소와 같은 인구학적 변화에 대응하기 위해 최근 이민정책 추진체계를 정비하고, 저숙련 인력의 영주 가능성을 열어 주는 등 적극적인 이민정책으로 선회화

고 있어 정책적 시사점을 도출하는데 유용하다고 판단됨.

- 대만 역시 2007년 이민전담기관인 이민서(移民署)를 설치하고, 해외 인력도입의 부정적 영향을 감소시키기 위해 고용안정기금, 신규이민자 발전기금을 추진하는 등 참고할 사례라고 판단됨.

- 본 연구에서는 각 사례 간 비교분석을 통해 각 국가별 이민정책의 장단점을 평가하고, 국가 간 공통점과 차이점을 분석함으로써 해외 인력도입에 있어 우리나라의 효율적인 정책적 대응을 위한 시사점을 도출하고자 함.

나. 연구방법 및 보고서 구성

(1) 연구방법

□ 문헌연구

- 해외 인력유입의 사회경제적 효과에 대한 선행연구를 정리, 분석하고자 함. 거시경제적 효과, 노동시장에 미치는 영향, 주택가격에 미치는 영향, 외국인 및 이민자 범죄, 이주민 밀집지역에 대한 기존 연구를 조사, 정리하고자 함.
- 해외 인력도입에 관한 우리나라의 이민정책은 물론 각 국가의 이민정책을 법과 제도, 관련 보고서, 논문, 저서 등을 체계적으로 분석하여 우리나라의 정책적 시사점을 도출하는데 주안점을 두고자 함.

□ 통계현황연구

- 국내외에서 생산되는 이민현황에 대한 통계 원자료, 행정자료, 실태조사 자료 등을 활용하여 각국 사례 및 우리나라 해외 인력도입 현황을 분석하고자 함.
 - 해외 사례 분석을 위한 현황 자료의 정확한 비교 분석을 위해서는 동일 선상에서 조사된 데이터를 활용해야 함. 이에 따라 OECD에서 조사된 International Migration Outlook 데이터를 제시하고자 함. 다만 OECD 미가입국인 대만의 경우 대만 통계청 자료를 바탕으로 분석하고자 함.

(2) 보고서의 구성

- 연구보고서는 총 15개의 장으로 구성될 계획임. 제1장은 서론으로 연구배경 및 목적, 연구내용과 방법 등을 서술할 것이고, 제2장과 3장은 해외 인력유입의 사회경제적 효과에 대한 선행연구 조사 및 분석이며, 제4장과 5장은 우리나라의 이민현황과 이민정책을 분석할 계획임. 제6장은 우리나라에서 해외인력과 내국인력 간 대체성/보완성 관계를 추정할 것임. 제7장부터 9장은 전통적 이민국가(미국, 캐나다, 호주)의 해외인력 유입 사례 분석이고, 제10장부터 12장은 유럽의 이민국가(프랑스, 독일, 스웨덴)의 해외인력 유입 사례 분석이며, 제13장과 14장은 후발이민국가(일본, 대만)의 해외인력 유입 사례를 분석할 것임. 제15장에서는 결론으로 연구를 요약하고 연구로부터 도출된 정책적 시사점을 제시할 계획임.

4. 기대효과 및 활용방안

가. 기대효과

- 해외 인력유입의 사회경제적 효과 연구에 대한 체계적 조사
- 사회경제적 효과에 대한 종합적 진단
 - 해외 인력유입의 노동력 대체효과, 노동시장에 미치는 영향 등은 많은 연구가 축적되어 있음에도 불구하고 여전히 논쟁적인 주제임. 선행연구에 대한 체계적인 조사를 통해 상반된 결과가 도출되는 원인을 파악하고, 전반적인 연구동향을 탐색함으로써 향후 우리나라의 효율적인 정책적 대안을 모색할 때 기초적인 자료로 활용될 것으로 기대함.
 - 외국인 및 이민자의 범죄, 이주민 밀집 지역 등은 내국인으로 하여금 해외 인력도입의 부정적 측면을 부각시킬 우려가 있음. 이러한 주제에 대한 선행연구를 체계적으로 조사함으로써 해외 인력도입의 부정적 측면을 최소화하고, 긍정적인 측면을 증가시키는 정책적 방향을 모색하는데 유용한 기초 자료로 활용될

것으로 기대함.

□ 우리나라 이민현황 및 이민정책에 대한 체계적 분석

- 우리나라에서 내국인에게 사회경제적 영향을 줄 수 있는 체류외국인의 실태를 파악하고, 이들을 관리하고 통합하는 이민정책에 대한 현황을 조사, 분석함으로써 해외 인력도입에 있어 우리나라의 현 상태를 비판적으로 조망, 향후 정책적, 제도적 개선을 모색하는데 활용할 수 있을 것으로 기대함.

□ 해외 사례 분석을 통한 정책적 시사점 도출

- 전통적 이민국가(미국, 캐나다, 호주)는 오래된 이민역사를 가진 만큼, 해외 인력도입의 장기적인 영향력을 탐색할 수 있는 풍부한 사례를 제공해 줄 것으로 기대함.
- 유럽의 이민국가(프랑스, 독일, 스웨덴)는 동화주의와 인종적 다양성 간 갈등, 노동시장으로의 통합, 이민국가로의 전환 등 향후 우리나라가 개방적인 이민정책을 채택한다고 했을 때 발생할 수 있는 고려사항을 제시해줄 것으로 기대함.
- 후발 이민국가(일본, 대만)는 우리나라와 비슷한 상황에 놓여 있는 만큼 특히 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 변화에 맞서 어떻게 이민정책을 활용할 것인가에 대한 시사점을 제공해줄 것으로 기대함.

나. 활용방안

□ 정책적 활용방안

- 현재 인구감소에 대한 정책적 대안 중 하나로 이민정책이 거론되고 있어 어느 때보다 해외 인력도입이 가져올 사회경제적 효과에 대한 검토, 이에 대응하는 이민정책에 대한 진단 등이 중요한 시점임. 또한 이민정책 추진체계 개편과 관련해서 법무부는 ‘이민청’을 적극적으로 검토하고 있음.
- 따라서 본 연구에서 다룬 사회경제적 효과에 대한 조사, 해외사례 비교분석을

통한 시사점 도출은 향후 해외 인력도입을 적극적으로 추진할 때 유용한 준거 자료가 될 수 있음.

□ 학술적 활용방안

- 우리나라에서 해외 인력도입이 시작된 지 30년이 지난 만큼, 이민의 사회경제적 효과에 대한 연구가 증가할 것으로 예상됨. 축적된 행정 통계자료와 조사 자료를 활용한 후속 연구에 있어 본 연구에서 체계적으로 조사, 정리한 선행연구 검토는 중요한 기초자료로 활용될 수 있음.

II. 해외 인력 유입의 경제적 효과

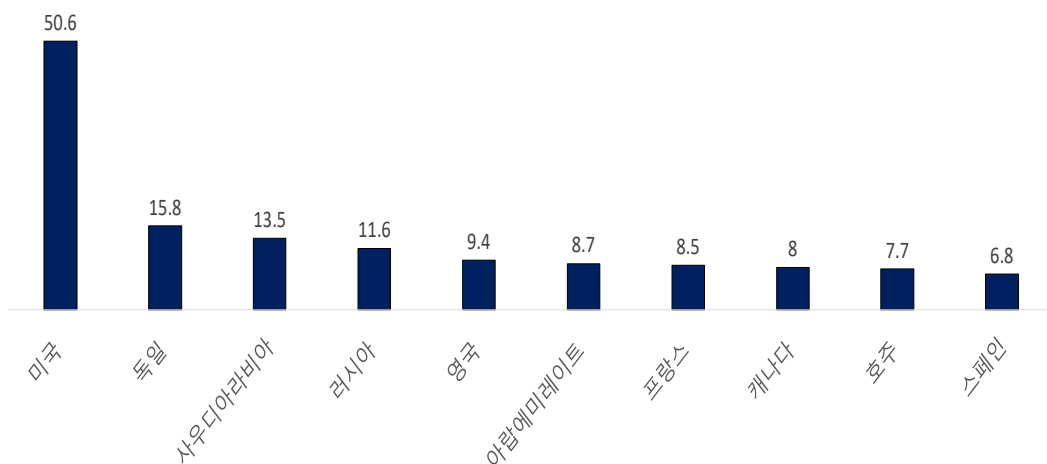
1. 서론

□ 동유럽 국가 개방과 아시아 국가의 급속한 경제발전으로 1980년대 세계 각국의 해외인력 유입이 크게 확대된 이후 최근 들어 급속도로 이민자가 증가하고 있음 (De Haas et al. 2019)

- 선진국의 경우 1990년 이민자는 전체 인구의 약 7%를 차지하였으나, 지속해서 유입인구가 증가하여 2019년에는 5%p 증가한 12%를 차지한 것으로 나타남.
 - － Pew Research Center(2022)에 따르면, 2020년 미국, 독일, 사우디아라비아, 러시아 순인 것으로 나타남.

<그림 2> 국가별 이민자 수

(단위: 백만명)



자료: Pew Research Center. 2022.

- 반면, 개발도상국(emerging market and developing countries, EMDEs)의 경우 전체 인구의 2% 만이 이민자로 이루어져 있음.

- 이민자 수 확대가 이민 수용국(receiving country)에 미칠 경제적 과급효과에 대한 이슈들이 크게 부상하였으며, 일부 이슈들에 대해서는 부정적 과급효과에 대한 우려가 제기되고 있으나 합의된 결과가 아직 도출되지 않음.
 - 해외인력 유입이 미치는 여러 영향 중 대표적으로 널리 알려진 부정적 인식은 노동시장 및 국가 재정에 미치는 부정적 영향이라고 할 수 있음.
 - 일부 국가는 해외인력 유입에 따른 부정적 영향을 고려하여 이민유입의 경우 이전보다 더 엄격한 기준을 적용하고 있음.
- 부정적 영향의 대표적 사례는 해외인력으로 내국인 임금 감소와 실업이 증가하고, 이에 따라 생활 수준이 하락하게 되는 것임.
- 하지만, 해외인력이 내국인과 경합 관계가 아닌 경우, 해외인력은 내국인과 비교하여 임금 수준이 낮으므로 내국인들은 동일 제품을 더 값싸게 구매하거나 이용할 수 있으며, 경제성장에도 기여할 수 있음.
- 한국의 경우 국회예산정책처를 포함하여 주요 기관에서는 잠재성장률 둔화의 주요 원인으로 출산율 저하 및 인구 고령화에 따른 생산가능인구 감소를 지적하고 있음.

<표 2> 한국경제개발연구원 시나리오별 장기경제성장률 전망

(단위: %)

	2023-30년	2031-40년	2041-50년
비관	1.5	0.9	0.2
기준	1.9	1.3	0.7
낙관	2.4	1.8	1.1

주: 우리 나라 경제의 장기 경제성장률을 시나리오별로 전망한 수치
 자료: KDI. 「KDI경제전망」 (2022년 하반기)

<표 3> 국회예산정책처 성장률 전망

(단위: %)

	2023	2024	2025	2026
잠재성장률	2.2	2.3	2.2	2.3

자료: 국회예산정책처, 「2023년 및 중기 경제전망」(2022.10)

- 따라서 우리나라 미래 성장 동력을 위해서 생산가능인구 확대가 필요하며 이를 해결할 방법으로 해외인력 유입을 고려할 필요가 있음.
 - 실제 법무부에서는 이민정책을 적극적으로 추진하기 위해 이민청 신설을 검토하고 있음.
- 이에 따라 해외인력 유입에 따른 경제적 파급효과를 고찰할 필요가 있는데, 이에 대한 주제는 미국을 포함한 해외에서 오랫동안 연구해온 주제이며 그 결과에 관해서는 현재까지도 논쟁의 대상이 되고 있음.
- 본 장에서는 해외인력의 경제적 파급효과에 관해서 여러 선행연구를 통해 확인하고 고찰하고자 함.

2. 거시경제적 효과

- 해외인력 유입에 따른 거시경제 효과는 우선 노동시장 채널을 통한 파급효과로서, 노동공급 증가 특히 고숙련 노동공급의 증가는 빠른 혁신을 유도하고 장기적으로 경제성장으로 이어짐.
 - 경제성장에 따른 이득은 이민자들의 노동 이득의 형태로 전이되고, 해외인력 유입에 따른 물가 하락과 생산 전문화에 따른 이득은 내국인에게 혜택으로 전이됨.
- 해외인력 유입으로 인한 이득은 자본과 보완관계를 형성하는 노동자들에게 전이되지만, 경합관계에 있는 노동자들은 일자리를 잃는 등의 손실이 발생함.

- 해외인력 유입에 따른 잉여(surplus)는 미국의 경우 GDP의 0.1~0.2% 정도 차지하는 것으로 나타났으며, 유럽의 경우 EU GNP의 0.15%를 차지하는 것으로 나타남(Borjas 1995, Smith and Edmonston 1997, Bauer and Zimmermann 1998).
 - 1990년대 이스라엘로 대거 유입된 해외인력이 이스라엘 1인당 GDP에 미치는 영향은 미미한 수준인 것으로 나타남(Beenstock and Fisher 1997).
 - 1991년~1992년 동안 호주에 유입된 해외인력이 호주 내국인 소득에 미치는 영향은 상대적으로 미미한 양(+)의 관계로 추정됨(Peter and Verikios 1996).
- Barro and Sala-i-Martin(1992)는 해외인력이 크지 않지만, 경제성장에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 밝힘.
 - Barro and Sala-i-Martin(1992)는 미국과 일본에서 해외인력이 경제에 미치는 영향을 파악하기 위해 모형에 1인당 국민소득과 순 이주 비율을 활용함.
 - 미국의 경우 순 이주 비율이 1%p 증가하는 경우, 1인당 국민소득 증가율은 0.1% 증가하는 것으로 나타남.
- 내생변수를 활용하여 해외인력과 경제성장 간의 상관관계를 미국과 일본 데이터를 활용하여 분석한 결과 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나, 영향력은 미미한 것으로 보임(Barro and Sala-i-Martin 1992).
 - 해외인력은 경제성장에 영향을 미치고 경제성장은 다시 해외인력 유입에 영향을 미치기 때문에 내생성을 모형에 고려하여 분석할 필요가 있음.
 - － 추정치만을 고려하는 경우 해외인력 유입이 1% 증가할 때 미국은 0.04% 증가하고, 일본은 0.04% 증가하는 것으로 나타났으나, 이 수치는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러남.
- 해외인력 유입에 따른 잉여(surplus)의 크기는 내국인과 해외인력 숙련도 분포가 다를수록 큰 것으로 나타났으며, 고숙련 해외인력 유입이 많을수록 그 잉여는 더 증가하는 것으로 나타남.(Borjas 1999)

□ 노동시장 경직성은 해외인력 유입에 따라 발생하는 잉여에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 그 이유는 노동시장에서 유연성이 큰 경우 저숙련 해외인력 유입은 임금 하락과 실업률 증가를 유도함에 따라 내국인에게 손실을 발생시키기 때문임.

○ Angrist and Kugler(2003)의 연구에 따르면 해외인력 유입에 따라 발생하게 되는 발칸 내국인들의 실직 정도는 상대적으로 노동시장 경직성 정도가 높은 EU에서보다 더 심각한 것으로 나타남.

3. 노동시장에 미치는 영향

가. 이론적 배경

□ 노동시장 관련 이론에 따르면, 해외인력 유입에 따른 노동 공급 증가는 노동자 한 명당 물적 자본(physical capital)과 노동생산성 감소를 견인하게 되고, 이는 다시 내국인의 평균 임금을 하락시키게 됨(Borjas 2013).

○ 총 고용은 증가할지라도 노동공급 증가에 따른 임금 비율 변화는 탄력성과 임금 경직도에 따라 차이가 있음.

□ 다만, 해외인력 유입에 따른 노동시장의 영향을 파악하기 위해서는 장단기에 따라 파급효과가 다르므로, 장기와 단기를 구분하여 분석할 필요가 있음.

○ 단기적으로는 해외인력 유입에 따른 내국인들 임금 하락에 미치는 영향을 파악할 수 있다면, 장기적으로는 해외인력 유입으로 정부와 기업이 그에 상응한 대응을 함에 따라 그 영향력의 변화를 파악할 수 있음.

－ 해외인력 유입에 따라 정부는 공공인프라 투자를 확대하게 되고, 기업은 플랜트 및 장비에 대한 투자를 증가하며, 노동생산성은 확대됨(Lewis and Peri 2015, Peri 2016).

□ 해외인력이 경제활동 인구의 숙련도 및 인구 구조에 영향을 미치지 않고 고정되

어 있다면, 장기에는 이민 수용국(receiving country)의 경제는 확대되고, 평균임금은 해외인력 유입 이전의 상황으로 회귀하게 됨.

나. 실증연구

(1) 고용에 미치는 영향

- 해외인력 유입 증가는 이민 수용국 경제에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 파악되며, 특히 노동시장에 대한 긍정적 및 부정적 영향력에 대해서는 여전히 논쟁적 이슈임.
 - 연구 결과들은 지역별 그리고 연구 방법론에 따라 상이한 것으로 나타났는데, 통계적으로 유의미 하거나 유의미하지 않은 효과 모두 관찰됨.
- 해외인력 유입이 이민 수용국 노동시장에 미치는 부정적 효과(adverse effect)는 해외인력 유입으로 인하여 내국인의 일자리가 줄어들게 되고 특히, 저임금 해외인력의 경우 노동시장의 임금 하락을 유도하는 경향이 있음.
 - 고용시장에서 내국인과 해외인력은 동질적이라고 가정하고 대체관계(substitute)를 가지고 있다는 전제하에 해외 인력이 공급되면 노동공급 증가에 따라 임금은 하락하게 됨.
- 반면, 해외인력들이 주로 종사하는 직종은 내국인들이 원하는 업무가 아니기 때문에 부정적 효과에 대한 우려는 주로 오인(misconception)이라는 주장도 있음.
 - 여러 선행연구 결과에 따르면 해외인력 유입이 평균 임금과 내국인 근로자 고용에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않거나, 혹은 중기 및 장기(medium term and long term)적 측면으로는 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타남.
- 대부분의 선행연구 결과에 따르면 해외인력 유입이 임금에 미치는 효과는 상대적으로 작으며(relatedly small), 노동시장에 미치는 효과도 미미한 것으로 나타남.
 - 독일(Pischke and Velling 1997), 이스라엘(Cohen-Goldner and Paserman 2006),

스페인(Carrasco, Jimeno and Ortega 2008)의 경우 이민자들이 이들 국가의 노동시장에 미치는 효과는 거의 없는 것으로 나타남.

- 오스트리아(Winter-Ebmer and Zweimüller, 1999), 호주(Addison and Worswick 2002), 영국(Dustmann, Fabbri and Preston 2005, Lemos and Portes 2008), 캐나다(Islam 2007), 독일(Gang and Rivera-Batiz 1994), 이탈리아(Venturini and Villosio 2006) 등의 경우에는 이민자들의 노동시장에 미치는 부정적 효과를 도출하지 못함.

□ 다만, 미국과 유로존(EU)의 경우 해외인력 유입의 노동시장 효과가 상이하게 나타났다는데, 해외인력 유입은 미국 노동시장과 비교하여 유로존(EU)에서 다소 부정적 효과가 있는 것으로 나타남.

- 미국과 비교하여 EU 국가들의 경제력 크기가 작고 노동 이동성(labor mobility)¹⁾이 더 작은 개방경제의 형태인 것이 주요 원인으로 파악되며, 노동시장의 경직성 또한 영향을 주는 것으로 보임.

□ 또한, 해외 인력유입이 노동시장에 미치는 부정적 영향을 제시한 연구결과도 일부 존재하는데, 이들 연구는 대체로 제한된 상황에서의 연구 결과임.

- Card(2001)는 1980년 쿠바에서 일시적으로 12만명에 달하는 난민이 미국의 LA와 마이애미(Miami) 등에 정착하였는데, 이로 인해 1%p에서 3%p 정도 고용이 하락한 것으로 나타났으나, 임금 하락에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타남.

- 미국의 경우 해외인력 유입은 흑인과 청년층의 고용시장에 부정적 효과를 미치는 것으로 나타남(Borjas, Grogger and Hanson 2006, Smith 2012).

- Angrist and Kugler(2003)는 EU 지역에서 해외인력 유입으로 인해 내국인 고용시장에 부정적 효과가 있음을 제시하였으며, 규제가 강한 국가일수록 부정적 효과가 더 증가함을 발견함.

1) 노동 이동(labour mobility)은 노동자들의 지리, 직업 이동을 의미함

- 해외인력 유입이 고용시장에 미치는 영향은 지역, 시기 및 적용하는 모형에 따라 그 결과가 달라지는 것으로 나타남에 따라 이를 제대로 파악하기 위해서는 노동시장의 숙련도별로 구분하여 파악할 필요가 있음.

(2) 숙련 그룹별 연구

- 해외인력 유입이 노동시장에 미치는 긍정적 또는 부정적 효과를 알아보기 위해서는 유입되는 해외인력간의 숙련도²⁾ 정도를 고려하는 것과 내국인과의 경쟁에서 대체성 유무 정도를 파악하는 것이 중요함.
 - 해외인력과 내국인이 대체 관계가 있다면, 내국인의 일자리는 상대적으로 임금이 낮은 해외인력으로 대체되고 해당되는 일자리의 임금은 낮아지게 될 것임.
 - 반대로, 해외인력과 내국인이 경합관계에 있지 않다면 해외인력 유입은 내국인 일자리에 별 영향을 주지 않을 것으로 보임.
 - 따라서 해외인력이 노동시장에 미치는 효과를 알기 위해서는 내국인의 대체성 정도를 파악하는 것이 중요함.
- 주로 집계된 이민자들의 많은 수는 저숙련 노동자인 것으로 나타났으며, Smith and Edmonston(1998)과 Borjas et al.(1997)는 내국인의 하위 20% 저숙련(low-skilled) 노동자와 해외인력이 완전 대체재(perfect substitute)에 있다고 가정하는 바 있음.
 - 이러한 가정 하에 해외인력 유입의 증가는 저숙련 노동자 공급 증가를 의미하며 이는 다시 저숙련 노동자 임금 감소로 이어짐.
 - Lewis(2011) 연구 결과에 따르면 미국의 경우 이민자들의 흡수가 많은 일자리 영역에서는 기업들이 자동화 기술을 받아들이는 속도가 현저히 느린 것으로 나타남.

2) 숙련 정도는 교육 정도(education level)나 경력 연도(years of work experience)로 추정(Borjas 2003)

- 국내 연구에서도 저숙련 내국인 근로자와 해외인력 간 대체적 관계를 보이는 것으로 나타남.
 - 김정호(2009)는 중졸이하의 내국인과 저숙련 해외인력은 대체적 관계를 보이고 있음을 밝힘.
 - 한진희·최용석(2005)은 남성 반숙련(semi-skilled)³⁾ 내국인 근로자가 산업 연수생에 의해 대체(displace)되었을 가능성이 가장 큼을 시사.
- 미국과 캐나다의 경우 해외 인력 유입이 내국인 임금에 미치는 영향은 특정 업종 숙련도에서 음(-)의 상관관계로 나타남.
 - Borjas(2003)의 연구에 따르면 특정 숙련 업종의 경우 해외인력 노동자들의 수와 내국인 임금과의 관계가 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계를 가지고 있음을 보임.
- 다만, 유럽의 경우는 미국 및 캐나다와 비교하여 해외인력 유입과 내국인과의 임금과의 상관관계가 비교적 약한 음(-)의 관계로 나타나거나 혹은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 도출됨.
 - 독일의 경우, 특정 숙련 업종의 경우 해외인력 유입과 내국인 임금의 상관관계가 유의미하지만 약한(weak) 음(-)의 관계로 나타났으며(Bonin 2005, Steinhardt 2011), 프랑스의 경우에는 비슷한 숙련 그룹 안에서 이들 관계가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인됨(Edo 2015).
- 미국과 유럽에서 이들의 관계가 다르게 나타난 이유는 유럽의 경우 노동시장의 경직성의 차이에 기인한 것으로 유추됨(Edo et al. 2020).
- 일반적인 이론에 따르면 저숙련 해외인력 유입은 내국인 노동자들의 일자리 구조에 영향을 미치게 되고, 이에 따라 내국인 노동자들은 해외인력이 취업하기 쉽지 않은 업종으로 이직하게 됨.
 - 해외인력은 일반적으로 유창한 언어 능력이 필요하지 않은 일자리를 찾는 경향

3) 한진희·최용석(2005)에 따르면 반숙련 근로자는 기능원, 장치·기계 조작 및 조립 종사자 등임.

성이기 때문에 내국인들은 출중한 의사소통(communication skill)이 요구되는 일자리로 이직 함(Peri and Sparber 2009).

- Chriswick and Miller(2015)의 연구에 따르면 해외인력 노동자들의 임금과 유입국가 언어 능력 정도는 밀접한 상관관계가 있는 것으로 나타남.
- 캐나다의 경우 해당 지역의 언어 능력이 부족한 경우, 해외인력 노동자들의 수익은 거의 없거나 아주 낮은 것으로 나타남(Warman et al. 2015).
- 해외인력이 6개월간 어학 정규수업을 이수한 경우, 평균적으로 약 11.3% 해외인력 임금이 상승한 것으로 나타남(Orlov 2018).

○ 다만, 해외인력 유입은 내국인 노동자들이 교육을 통해 그들의 숙련도를 향상하도록 하는 유인이 되지만 실제 실증 연구에 따르면 이러한 이론은 잘 부합되지 않는 것으로 보임.

- 미국과 이스라엘의 경우 해외인력 노동자들의 수와 내국인 청소년들의 고등학교과정 이수자들의 관계는 음(-)의 관계로 나타남(Betts 1998, Gould, Lavy and Paserman 2004).
- 덴마크의 경우에도 해외인력 집중도(immigrant concentration)와 인지시험(cognitive test) 점수가 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타남(Jensen and Würtz 2008).

□ 해외인력과 내국인 노동자의 숙련도 분포의 차이가 클수록 해외인력 유입에 따른 잉여의 크기가 커지는 것으로 나타났으며, 해외인력이 고숙련일수록 잉여가 증가하는 것으로 나타남(Borjas 1995).

○ 해외인력의 숙련도와 내국인 노동자들의 숙련도 분포의 차이가 클 경우, 해외인력은 내국인 노동자들과 보완관계를 형성하게 되고, 잉여는 크게 증가함.

○ 해외인력의 숙련도 분포가 내국인 분포도와 유사할 경우, 두 집단 노동자들은 경합관계를 이루게 되고 잉여의 증가분은 상대적으로 작은 것으로 나타남.

(3) 자연실험(Natural Experiments)

- 해외인력 유입이 노동시장에 미치는 영향에 관한 많은 연구가 이루어지고 있지만 합의된 결론이 나지 않은 상태이며, 분석 시기와 지역에 따라 다른 결과가 도출되기도 함.
 - 해외인력 유입이 임금에 미치는 영향에 관한 정도는 분석시기와 분석지역에 따라 다르게 나타나고, 심지어 두 변수 간 인과관계의 방향에도 민감하게 작용하는 것으로 드러남(Borjas et al. 1997).
- 일반적으로 이민자들이 선택하는 국가나 지역은 임금이 대체로 높고 고용환경이 양호할 가능성이 크기 때문에, 해외인력들의 정착지와 경제적 기회(economic opportunities)는 양(+)의 상관성으로 나타나게 됨.
 - 해외인력이 주로 정착하는 지역은 대체로 해외인력유입을 필요로 하는 지역일 가능성이 크기 때문에 해외인력 유입으로 인한 해당 지역의 1인당 국민생산성 증가율이 상승함.
 - Beine et al.(2020)는 140개의 다양한 국적을 가진 이민자들과 그들의 정착지인 38개 OECD 국가를 대상으로 분석하였으며, 그 결과 이민자들이 정착 국가를 선택하는 데 있어서 해당 국가의 이민자들에 대한 수용성과 노동시장 환경이 영향을 미치고 있음을 확인함.
- 따라서 해외인력이 주로 유입되는 지역은 비교적 높은 임금 등의 노동환경이 좋을 가능성이 크고, 해외인력 유입은 다시 임금에 영향을 미치기 때문에 해외인력 유입으로 인한 노동시장 변화를 분석하기 위해서는 내생성 문제를 먼저 해결할 필요가 있음.
 - ①해외인력 유입이 증가할수록 해당 지역의 임금은 낮아지게 되고,
 - 이에 따라 ②임금 수준이 하락할수록 해외인력 유입은 감소하게 됨
- 내생성 문제를 해결하지 않으면 분석 결과의 왜곡이 발생하므로 이를 해결하기

위해 적절한 도구 변수를 분석모형에 고려할 필요가 있지만, 적합한 도구변수를 찾기는 쉽지 않기 때문에 차선택으로 자연 실험(natural experiment)을 활용한 연구 결과를 고려할 필요가 있어 이에 관한 다양한 선행연구가 존재함.

- Bartel(1989)은 1964년 이후 시기 이민자들이 주로 정착하는 지역이 이전에 이민자들이 정착한 지역과 유사한 점을 활용하여 이전 이민자들의 분포를 도구 변수로 활용하기도 함.

□ 앞서 제기한 내생성 문제를 해소할 수 있는 자연실험(Natural experiments)의 대표적 사례로 고려할 수 있는 경우는 경제적 이유가 아닌 정치적 이유 등으로 급작스럽게 해외이주를 선택한 해외 인력 유입을 활용하여 분석하는 것임.

- 이민의 사유가 경제적 요소가 아닌 경제외적 요소가 크게 작용함에 따라 그들의 이주 정착지 선정에 있어서 고려하는 요소에 임금을 포함한 노동환경과 같은 경제적 여건이 다른 해외인력과 비교하여 최대한 배제되고, 이로 인해 내생성 문제를 완화할 수 있음.

□ 자연 실험의 경우를 처음 분석에 활용한 Card(1990)에 따르면 갑작스러운 저숙련 해외인력의 대거 유입으로 미국 마이애미의 노동시장에 공급이 확대되었으나, 내국인(비 쿠바인)들의 평균 임금과 고용상태에는 영향이 없는 것으로 나타남.

- 1980년 쿠바 총리 피델 카스트로는 일시적으로 쿠바인의 이민을 허용함에 따라 100,000명 이상의 쿠바인들이 쿠바 마리엘(Mariel) 항구를 떠나 미국 마이애미(Miami)에 정착하였으며, 마이애미(Miami) 경제활동 인구는 단기간에 7% 상승하였음.

- 당시 미국으로 이주한 대부분의 쿠바인의 60%는 고등학교 과정을 이수하지 못한 저숙련 노동자였음.

□ 다만, Borjas(2017)은 Card(1990)과 동일한 사례를 활용하여 숙련도별로 구분하여 분석을 시도한 결과, 저숙련 해외인력 대거유입은 내국인 중 고등학교 중도 탈락(high-school dropout)한 노동자들의 평균 임금을 감소시키는 것으로 드러남

(Borjas and Monras 2017).

- 당시 미국으로 대거 이주한 쿠바인들은 60%가 저숙련 노동자였으며, 대학을 졸업한 고숙련 노동자들은 10%에 불과하여 불균형적인 분포를 보임.
- Clemens and Hunt(2019)는 Borjas(2017)의 결과가 당시 미국 설문 조사를 위해 선택된 샘플의 특이성에 기인한 것으로 추론.
 - 쿠바인들이 이주하기 전후 시기 미국 임금 관련 설문조사에서 무작위로 선택된 샘플에서 고등학교 과정을 이수하지 못한 흑인들이 다른 시기와 비교하여 유달리 많이 선택된 것으로 나타남.

□ Hunt(1992)는 1962년 알제리 독립전쟁 이후 알제리에서부터 프랑스로 송환된 사례를 활용하여 분석한 결과 프랑스의 실업률 상승과 더불어 임금은 하락하는 결과를 도출함.

- 1962년 알제리 독립 전쟁 이후 프랑스에 갑작스럽게 대거 유입된 송환인들은 600,000명에 달했으며, 이러한 인구 유입은 프랑스 경제활동 인구를 1.6% 상승시켰으며, 일부 프랑스 남부 지역에는 7%까지 경제활동 인구를 큰 폭으로 증가시킴.
- 경제활동 인구가 1%p 상승할 때마다 해당지역의 임금은 최대 0.8%p 하락하고, 내국인의 실업률은 0.2%p 상승하는 것으로 추정됨.
- Edo(2020)는 Hunt(1992)가 이용한 사례를 토대로 분석을 확대한 결과 송환인들의 대거 유입으로 프랑스 노동자의 임금은 1962년부터 6년간 감소하였으나, 1976년에는 임금이 완전히 회복한 것으로 나타남.
 - 자연실험의 사례는 아니지만 미국의 경우에도 Edo(2019)의 결과와 비슷한 임금 패턴이 도출되었는데, Jaeger et al.(2018)는 해외인력 유입으로 하락한 임금은 일정 시기가 지난 후에 해외인력유입 이전의 수준으로 회복됨을 보임.

□ 포르투갈, 튀르키예, 독일의 경우 예측 불가능한 대규모 해외인력 유입은 주로

노동시장에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되지만 일부 국가에서는 영향이 미미한 것으로 파악됨.

- 1970년대 중반 포르투갈 아프리카 식민지 독립으로 발생한 포르투갈로의 대규모 이민자 유입은 포르투갈 내국인 임금에 부정적 영향을 미친 것으로 나타남(Mäkelä 2017).

- 주로 앙골라와 모잠비크의 국가에서 포르투갈로 이주가 발생

- 시리아 전쟁으로 수많은 난민이 튀르키예로 유입되었으며, 이에 따라 튀르키예 고용률은 감소하게 됨(Tumen 2016).

- 체코인들이 독일 국경을 넘어 일자리를 찾을 수 있게끔 한 통근정책(commuting policy)은 독일 국경 지역의 임금과 고용을 감소시킴(Dustmann et al. 2017).

- Carrington and De Lima(1996)는 아프리카에서 포르투갈로의 갑작스러운 대규모 인구 유입을 분석하기 위해 여러 모형(시계열 분석, 스페인과의 비교분석과 포르투갈을 12개의 지역단위로 세분화하여 분석)을 활용하여 분석한 결과 일관된 결과를 도출하지 못함.

□ 다만, 자연실험의 사례들을 분석한 대다수의 경우는 단기에 국한된 연구가 많아 일반화시키기에는 한계가 있음.

□ 장·단기를 아우르는 동적 모형을 활용한 여러 선행연구에 따르면 해외인력의 대규모 유입은 단기의 경우에 내국인들의 임금 하락 및 실업률 증가 등으로 노동시장에 부정적 영향을 미치고 있으나 장기에는 조정과정을 거쳐 임금 등이 해외인력 유입 이전의 수준으로 되돌아가는 것으로 나타남.

- Cohen-Goldner and Paserman(2011)은 1990년대 공산주의 붕괴에 따라 발생한 소련(Soviet Union)에서 이스라엘로 유대인들의 이주 사례를 활용하여 숙련도 별로 세분화하여 분석한 결과 각 직업 수준의 임금은 대규모 이주가 발생한 첫 해에 하락하였으나, 4년~7년간 조정과정을 거쳐 해외인력 이주 이전의 수준으

로 회복됨을 보임.

4. 재정에 미치는 영향

- 유입된 해외인력이 전반적인 국가 경제에 미치는 영향은 거의 미미하다고 할 수 있지만 국가 재정에 미치는 영향을 분석한 연구는 그 필요성과 더불어 계속 증대되고 있음.
- 해외인력 유입과 국가재정과의 관계를 살펴보기 위해 선행연구는 크게 ① 자석효과(magnet effect) 가설을 활용한 분석 ② 정태적(static) 연구를 기반으로 한 순기여(net contribution) 효과 분석 ③ 동태(dynamic) 연구 분석으로 분류됨.
 - 자석효과(magnet effect)는 관대한 복지프로그램을 가지고 있는 지역일수록 타 지역으로부터의 인구 유입이 발생한다는 이론임⁴⁾(조찬수 2017).

가. 자석효과 가설 분석

- 이민자들과 내국인들이 이용하는 사회적 지원은 불균형이 상당한 것으로 나타났다으며, 사회복지 프로그램 종류에 따라 불균형 정도는 다른 것으로 드러남.
 - Tienda and Jensen(1986), Jensen (1988)은 이민자와 그들 가족이 사용하는 사회적 혜택(social benefits)은 내국인들에 비해서 작음을 보인바 있으나, 금전지원이나 무료 의료 지원 등의 이용은 내국인들과 비교하여 현저히 많은 것으로 나타났다으며, 이민자들이 미국에 거주하는 시기와 상관없이 지속되고 있음을 밝힘(Borjas and Hilton 1996, Borjas and Trejo 1991).

- Borjas and Trejo(1991)의 연구에 따르면 미국의 경우 이민자들은 사회복지프로

4) 인근 관할권보다 관대한 복지 프로그램을 갖고 있을 때 그 혜택을 노린 타 관할권으로부터의 인구유입과 이로 인한 재정부담 증가를 꺼리는 정책결정자들이 복지지출 증대보다는 감축을 선택한다는 것임(조찬수 2017).

그램 종류에 따라 그리고 그들의 정착 시기에 따라 이용하는 정도가 다름을 밝힘.

- 평균 이민자 가족이 이용하는 사회복지 프로그램 비용은 내국인 가족이 이용하는 것보다 1.7배 높은 것으로 나타남.

- 1970년대에 미국에 정착한 이민자들과 비교하여 1980년대에 정착한 이민자들이 이용하는 사회복지 프로그램이 더 많은 것으로 드러남.

- 이민자들이 미국에 정착시기가 길어질수록 사회복지 프로그램을 사용하는 강도가 더 높은 것으로 분석됨.

□ 유럽 국가들을 대상으로 해외인력과 재정소요에 관한 최근연구들에 따르면, 사회복지 프로그램 이용에 대해 해외인력 노동자들이 내국인보다 더 많이 활용하고 있다는 명확한 증거는 없는 것으로 나타남.

- Boeri(2010)는 EU 국가들을 대상으로 실증 분석한 결과 해외인력과 사회복지 프로그램 활용도 간의 유의미한 통계적 관련성을 찾기 어려운 것으로 나타남.

- 심지어, EU에 포함된 16개 국가를 대상으로 한 연구에 따르면 내국인의 사회복지 프로그램 의존도가 이민자들에 비해 더 큰 것으로 나타남(Huber and Oberdabernig 2016).

- 이러한 연구 결과는 이스라엘, 영국을 대상으로 한 분석에서도 도출됨 (Barret and McCarthy 2008, Dustmann and Frattini 2014).

- Brücker et al.(2002)는 독일, 그리스, 포르투갈, 스페인과 영국에서는 내국인과 이민자들의 사회복지프로그램 의존도 정도의 차이가 거의 없는 반면, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 네덜란드와 노르딕 국가들은 이민자들의 복지프로그램 의존도가 내국인과 비교하여 큰 것으로 분석함.

□ 다만, 자석효과 가설을 검증하는 데 있어서 일반적으로 국가 간 자유롭게 이동할 수 있는 지역(EU국가들)의 경우에는 그 가설을 수용한 반면 그렇지 못한 국

가들의 경우에는 그 가설이 기각되는 것으로 나타남.

나. 정태적 연구

- 해외인력유입에 따른 국가 재정 효과는 이민자들이 국가에 내는 세금과 그들이 정부에서 제공하는 여러 서비스를 이용함에 따른 비용의 차이라 할 수 있음.
 - 재정효과는 개인, 가계가 연간 혹은 그 생애 전반 동안에 고려한 것이며, 납세는 소득세, 재산세, 취득세, 부가가치세 등을 포함.
 - 정부에서 제공하는 서비스는 복지, 사회서비스를 포함하여 공공 의료, 연금, 소방, 치안 등을 모두 포함함.
 - 다만, 이러한 산출은 이민자들의 나이, 성별, 출신 등에 따라 밀접하게 관련성이 있음.
- 해외 이민자들이 각 국가 재정에 미치는 기여분은 미국, 영국, 프랑스, 독일의 경우 총 순 재정기여분(total net fiscal contribution)이 양(+)으로 나타남.
 - 이민자들과 그들의 후손이 미국 재정에 기여하는 순 재정기여분은 GDP의 +0.35%를 차지하였으며, 프랑스의 경우는 GDP의 0.2%를 차지하는 것으로 나타남(Lee and Miller 1998, Bonin 2006, Rowthorn 2008, Chojnicki 2013).
 - Rowthorn(2008)의 연구에 따르면 이민자들이 선진국에 정착하는 경우, 이민자들이 정착국의 공공재정에 기여하는 순 재정기여분은 해당국가 GDP의 -0.1%에서 +0.1% 사이에 위치하는 것으로 나타남.
 - OECD 국가들을 대상으로 분석한 결과, 이민자들의 순재정기여분은 GDP의 -0.5%에서 +0.5% 범위에서 기여하는 것으로 나타남 (OECD 2013).
 - 이는 2007년에서 2009년까지 연간 데이터를 사용하여 도출한 결과임.
 - 다만, 이민자들이 순재정기여분이 주로 양(+)으로 나타나는 것은 해외인력 분

포가 생산가능인구에 해당하는 연령대에 많이 분포되어 있으므로 세금을 납부하는 등의 재정 기여분이 공공부조 등의 복지프로그램 등을 사용하는 경우보다 많을 가능성이 있음.

□ 다만, Chojnicki et al.(2018)은 1979-2011년 기간 동안 프랑스로 유입된 이민자들을 분석한 결과 전체 분석기간 동안 이민자들의 순재정기여분은 음(-)으로 나타남.

□ 유럽과 미국의 경우 해외인력 유입에 따라 이들을 위해 국가가 지출하는 재정비용은 상당한 것으로 나타나지만, 유럽과 미국의 재정비용 발생의 근본적 원인이 다른 것으로 나타남.

○ 유럽의 경우 해외인력 노동자들에게도 혜택을 주는 사회복지프로그램(social welfare program)이 막대한 재정비용 발생 원인으로 지적되며, 미국의 경우 해외인력들의 대부분이 저숙련 노동자이기 때문.

□ 유입된 해외인력이 저임금 노동자일수록 정부는 이들을 위해 교육시스템과 사회복지 프로그램을 많이 제공하게 되고, 따라서 저임금 해외인력 규모에 따라 내국인들이 지불해야 하는 세금 규모는 차이가 있는 것으로 나타남.

○ 미국 뉴저지 주와 캘리포니아 주를 구분하여 분석한 결과, 저임금 해외인력 유입으로 미국 캘리포니아 주의 가계는 연간 세금을 \$1,178 더 지불하는 것으로 나타난 반면 미국 뉴저지 주의 가계는 \$229을 더 내는 것으로 나타남(Garvey and Espenshade 1996, Clune 1998)⁵⁾.

다. 동태 분석

□ 해외인력 노동자들 유입이 국가 재정에 미치는 영향을 동태적으로 분석한 결과, 단기에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 장기에는 양(+)의 영향으로 전환되는 것으로 나타남.

5) 불법 체류자는 포함된 결과가 아니며, 불법체류자는 정부가 제공하는 사회복지프로그램 사용에 한계가 있음

- Lee and Miller(2000)의 연구 결과에 따르면 미국의 경우에 양(+)으로 변환되는데 소요되는 시간은 16년인 것으로 파악됨.
- Storesletten(2003)은 스웨덴에 유입된 해외인력의 재정기여가 0가 되는 손익분기 고용률은 60% 인 것으로 추정함.
- 캐나다 이민자들의 생애주기(life-cycle) 순직접재정기여(Net Direct Fiscal Contribution: NDFC)에 관한 연구 결과에 따르면, 18세부터 65세까지의 경제이민자들(economic immigrants)은 캐나다에서 출생한 내국인(Candadian-born) 그룹과 비교할 때 NDFC가 낮은 것으로 나타남(Zhang et al. 2020)
 - 65세 이후에는 내국인과 비교하여 NDFC가 더 높은 것으로 분석됨
 - 이를 추정하기 위해 Zahng et al. (2020)은 소득세와 사회보장세(social security tax)만을 고려하였으며, 재산세와 부가가치세 등은 고려하지 않음
 - 실업 보험(unemployment insurance), 공공 연금(public pension) 등과 같은 직접 재정 소요만을 고려하여 추정함.
- 해외인력 노동자들의 교육정도(education level)와 평균 재정소요의 순현재가치(NPV)는 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나며, 이들의 상관관계 정도는 노동자들의 숙련도에 따라 차이가 있는 것으로 나타남.
 - Smith and Edmonston(1997)에 따르면 고등학교 과정을 미 이수한 해외인력은 1996년 기준으로 평균적으로 그들이 세금을 내는 금액보다 \$89,000 더 많은 재정비용이 발생하는 것으로 추산됨.
 - 반대로 고등학교 과정 이수보다 더 높은 교육을 받은 해외인력의 경우, 그들의 기여도가 \$105,000 더 높은 것으로 나타남.

5. 기타

가. 국제무역에 미치는 영향

□ Gould(1994)는 해외인력 유입은 두 국가 간 무역에서 거래 비용을 낮춤으로써 무역에 영향을 미치고 있다고 밝힘.

- 해외인력의 모국어 능력은 언어 장벽을 낮춤으로써 거래비용을 낮추게 됨.
- 해외 인력은 그들의 본국에 대한 다양한 정보를 이미 숙지하고 있기 때문에 국제 거래에서 상대 국가에 대한 정보를 얻기 위해 드는 비용이 줄어들게 됨.
- 특히 제도 및 시스템이 불완전하고 계약불이행의 위험이 있는 개발도상국의 경우, 해외인력들은 본 국과의 접촉을 통해 무역 계약 협상등과 관련된 비용을 줄일 수 있음.

□ Head and Ries(1998)는 캐나다로 해외인력 유입이 10% 증가하게 되면 해외인력 본국(home country)으로 수출이 1% 상승하며, 본국으로부터 수입은 3% 증가함을 보임.

- 다만 해외인력이 유입된 직후에는 이민수용국은 수입이 증가하지만, 수출에 미치는 영향을 모두 가늠하기 위해서는 20년 정도 장기간을 고려하여 분석하여야 함(Patridge and Furtan 2008).

□ 거래비용과 정보 채널 등을 통해 해외인력 유입은 국제 거래에 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 이는 이질적인 상품(heterogenous goods)일수록 영향은 더 커지는 것으로 나타남.

- 미국의 경우, 이민자들의 네트워크 크기가 10% 확대되는 경우, 그들의 본국으로의 수출은 0.8%~1.5% 증가하는 것으로 나타났는데, 상품이 이질적일수록 수출은 더 확대되는 것으로 분석됨(Parsons and Vézina 2018).

나. 물가(부동산 포함)에 미치는 영향

- 해외인력 유입은 다양한 경로를 통해 물가에 영향을 미치는 것으로 나타남.
- Cortes(2008)는 미국 소비자물가 지수를 활용하여 경제활동 인구에서 저숙련 해외인력의 점유가 10% 증가하는 서비스의 경우 해외인력 집약적 제품 서비스 가격이 하락함을 보임.
 - 주로 미국 저숙련 해외인력이 종사하는 가사도우미 등과 같은 서비스 업종 가격이 2% 하락함.
 - 다만, Cortes(2008)는 저숙련 해외인력 유입이 상품 가격에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타남.
- 다만, 이스라엘의 경우는 미국의 경우와 다르게 나타나 해외인력이 물가에 미치는 영향은 일관성이 없는 것으로 나타남.
 - Lach(2007)는 915개의 소비자 상품 가격지수 제품을 활용하여 해외인력 유입이 소비자 물가에 미치는 영향을 분석한 결과 수많은 해외인력 유입은 총소비를 증가시키지만, 가격은 오히려 하락함을 밝힘.
 - 이민자/내국인 비율이 1% 증가하는 경우 평균 가격은 0.5%p 하락한 것으로 나타남.
- 해외인력 유입은 총소비 증가로 이어지게 되고, 이에 따라 가격은 상승하여야 하지만, 반대로 가격이 하락하기도 함.
 - 가격 상승이 아닌 하락의 근본 이유는 이민자들이 가격변화에 대해 민감하게 반응하기 때문인 것으로 파악.
 - 이민자들이 높은 가격에 대해 민감하게 반응하고 낮은 탐색비용으로 인해 판매자들은 가격상승을 주저하게 됨.
- 해외인력 유입은 부동산 가격과 임대료 상승에 영향을 주는 것으로 나타남.

- 다른 상품들과 달리 부동산은 단기에 공급을 늘리는 것이 어렵기 때문임.
- Saiz(2003)의 연구에 따르면 쿠바 난민들의 대거 유입으로 미국 마이애미 부동산 임대인은 약 9% 증가하였으며 이로 인해 임대료는 쿠바난민 유입 이전보다 9% 상승한 것으로 나타남.
- 미국의 대도시의 경우에도 비슷한 분석결과가 도출되었는데, 미국 대도시 지역에 유입된 이민자들이 1% 증가하는 경우 평균 임대료와 부동산 가치는 약 1% 상승한 것으로 나타남.
 - 1985년에서 1998년까지 13년의 연간 데이터를 활용하였으며, 이민자의 경우에는 합법 체류자에 한함.

6. 소결

- 해외인력 유입에 따른 경제적 파급효과에 관한 다양한 해외 선행 연구가 진행됐으나 합의된 결과가 도출되지 않음.
- 해외인력 유입에 따른 거시경제적 효과는 대부분 미미하거나 혹은 소폭 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타남.
 - 숙련도에 따라 그리고 노동시장의 경직성에 따라 그 영향력이 다른 것으로 나타남
- 해외인력 유입이 노동시장에 미치는 영향력은 지역, 시기 및 적용하는 모형, 그리고 숙련그룹별 분포도에 따라 그 결과가 달라지는 것으로 나타남.
 - 미국과 EU에서 해외인력 유입이 노동시장에 미치는 영향은 다르게 나타났는데, EU에서 다소 부정적인 효과가 있는 것으로 나타남.
 - 미국과 비교하여 EU는 경제력이 더 작고, 노동시장은 더 경직되어 있으며, 규제가 강함.

- 저숙련 내국인 노동자와 해외인력은 대체적 관계에 있는 것으로 나타남.
 - 미국에서 해외인력 유입으로 흑인과 청년층의 고용시장에 부정적 효과를 미치고 있는 것으로 분석됨.

- 해외인력 노동자들의 유입이 국가재정에 미치는 효과는 국가별, 분석기간, 숙련도에 따라 상이한 것으로 나타남.
 - 효과의 경우 단기에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 장기에는 양(+)의 영향으로 전환되는 것으로 나타남.
 - 해외인력 노동자들이 경제활동을 할 시기에 순재정기여도는 음(-)으로 나타났으나, 그들이 은퇴하는 시점에는 양(+)으로 전환.

 - 유럽과 미국에서 해외인력 유입에 따라 발생하는 재정비용은 상당한 것으로 나타났다지만, 유럽과 미국의 재정비용 발생의 근본적 원인은 상이함.

 - 고등학교 과정 미이수 해외인력의 경우 순재정기여도가 음(-)으로 나타났으나, 고등학교 이상 과정을 이수한 해외인력의 순재정기여도는 양(+)으로 나타남.

- 해외인력 유입이 경제에 미치는 파급효과는 장단기, 숙련그룹, 노동시장의 경직도에 따라 다르게 나타나는 만큼 이러한 개입 요인들을 충분히 종합적으로 고려하여 이민정책을 시행할 필요가 있음.

III. 해외 인력유입의 사회적 효과

1. 서론

- 이 장에서는 해외 인력유입의 사회적 효과에 대한 선행연구를 이주민 밀집지역과 외국인 및 이민자 범죄를 중심으로 검토하고자 함.
- 이주민 밀집지역은 이주민 간 사회적 네트워크를 바탕으로 신규 이주민들에게 필요한 정보를 제공함으로써 수용국 사회로의 정착에 도움을 주고, 문화적 다양성을 증진시키는 순기능을 가지고 있음. 하지만 이주민 밀집지역이 주류사회와 단절되어 사회통합에 저해된다는 인식이 생길 경우, 내국민과의 갈등을 낳을 수도 있음.
- 외국인 및 이민자 범죄 문제는 이민자에 대한 부정적인 인식을 낳아 반 이민정서를 촉발시킬 수 있고 더 나아가 수용국 사회 내에서 안전과 안보의 문제를 제기함으로써 해외 인력유입으로 인한 사회적 갈등의 원인이 될 수 있음.

2. 이주민 밀집지역

가. 이주민 밀집지역의 개념

- 이주민 밀집지역의 개념적 정의에 대한 명확한 합의는 없는 상황임. 해외에서는 종족적 분리(ethnic segregation), 종족적 집적지(ethnic enclave) 등의 용어가 주류 사회와의 분리, 단절을 강조하는 개념으로 활용되고 있음.
 - 국내에서는 “소수민족집단(ethnic minorities)의 공간적 집적체와 관련 인프라”로 정의되는 외국인 밀집지역이라는 용어가 많이 쓰이고 있음(박세훈 2010).
 - 김지선 외의 연구는 “특정지역에 동일 국가 출신자들이 밀집하여 거주

하면서 음식점·상가 등 연관 인프라가 형성되고 사교활동과 정보교환의 중심지로 기능하는 지역”으로 정의하면서 종족적 집적지(ethnic enclave)와는 구분하여 사용하고 있음(김지선 외 2019).

- 국내에서 외국인 밀집지역을 정의하는 기준에 대한 명확한 합의는 없음. 행정안전부는 외국인 주민의 비율이 총인구 대비 10% 이상이거나 외국인 주민 수가 만 명 이상인 시·군·구를 ‘외국인 집중거주지’로 정의하고 있음.
 - 등록외국인의 거주비율이 10% 이상이거나 등록외국인 수가 5,000명 이상인 지역을 외국인 밀집지역으로 정의하는 연구가 있는 반면(최영신 외 2012), 인구 30만 명 이상의 도시 중 광역시를 제외하고 외국인 비율이 전국 평균 이상인 지역을 외국인 밀집지역으로 정의하는 연구도 있음(박세훈 외 2009).

나. 이주민 밀집지역의 형성

- 일반적으로 이주민 밀집지역은 다음과 같은 단계를 거쳐 형성됨. 우선 개인의 이주로부터 시작해서, 이들이 가족재결합을 통해 가족 및 친족 네트워크를 구성하고, 이러한 네트워크는 이민자 네트워크로 확대되면서 이민자 집단을 위한 상점, 단체, 관련 직업들이 증가하는 단계를 거쳐 이들이 거주하는 지역이 특정 이민자 집단의 영구 정착지로 자리 잡는 단계에 도달함(박세훈 2010).
- 이주민 밀집지역이 주류 사회에 병렬적으로 분리되어 형성되는 현상은 신규 이민자가 처한 상황과 관련이 있음.
 - 수용국 사회에 대한 정보가 부족하고 사회적 네트워크가 부족한 상황에서 신규 이민자는 자신과 밀접한 관계가 있는 이주민 밀집지역을 선택할 가능성이 높음.
 - 또한 신규 이민자는 임대인이 높은 임대료를 요구하거나 임대를 거부할 가능성이 높기 때문에 주거 지역으로 자신과 밀접한 관계가 있는 이주민 밀집지역을 선택하게 됨(카슬·밀러 2013).

- 이주민 밀집지역과 관련된 쟁점 중 하나는 특정 이민자 집단의 주거지 격리 현상이 지속될 것인지에 대한 것임.
 - 동화이론에 의하면 주거지 격리 현상은 이민자 집단이 주류 사회에 동화되지 않았기 때문으로 이들이 주류 사회에 적응, 동화되면 이주민 밀집지역은 궁극적으로 소멸될 것이라고 주장함.
 - 하지만 카슬과 밀러에 의하면 인종차별이 약한 국가에서는 이민자들의 사회경제적 지위가 향상되면 이주민 밀집지역을 벗어나 다른 곳으로 이주하는 반면, 인종차별이 심한 국가에서는 이주민 밀집 현상이 지속되거나 심화된다고 주장함(카슬·밀러 2013).
- 또 다른 쟁점은 이주민 밀집지역이 이민자 사회통합에 저해가 될 것인지에 대한 것임.
 - 이민자들의 밀집 현상이 열악한 도심지역에서 다른 소외 집단과 함께 거주하는 형태로 발전할 경우, 이들 지역이 게토화되면서 주류 사회와의 통합을 저해한다는 주장이 있는 반면, 캐나다와 같이 다문화주의를 채택하는 국가에서는 이주민 밀집지역이 이민자 사회통합과 공존할 수 있는 가능성이 있다는 주장도 존재함(박세훈 2010).
- 즉 이주민 밀집지역은 양면적인 성격을 가지고 있어서 체계적인 이민자 사회통합 정책 하에서 관리된다면 문화 다양성을 증진시키고 도시 경쟁력을 높일 수 있음. 하지만 그렇지 않은 경우 범죄의 증가, 실업의 고착화와 함께 해당 지역에서 빈곤이 재생산되는 악순환을 낳을 수도 있음.

다. 이주민 밀집지역과 이주민에 대한 인식

- 이주민 밀집지역과 관련된 주된 연구 동향 중 하나는 이들 지역과 이주민에 대한 인식에 대한 연구임.
- 이주민에 대한 인식은 크게 접촉이론과 갈등이론으로 나뉘 볼 수 있음. 접촉이론은 서로 다른 집단 간의 접촉이 서로에 대한 오해와 편견을 줄이고 긍정적인

태도를 증가시킨다고 보는 반면, 갈등이론은 서로 다른 집단 간의 접촉은 집단 간 불안과 위협을 증가시켜 갈등을 낳는다고 주장함(김경주 2021).

- 접촉이론과 갈등이론 모두 이주민과 내국인 간의 상호작용이 일어나는 지역적 맥락이 중요하기 때문에 이주민 밀집지역 연구와 이주민에 대한 인식 연구가 연결되어 진행되고 있음.

○ 이주민 밀집지역의 내국인 인식에 대한 연구에 의하면, 이주민 밀집지역에 거주하는 내국인은 자신들의 주거지역에 대한 부정적 평가가 높고, 정부의 이주민 지원에 대한 지지가 낮으며, 이주민 유입에 대해 부정적인 태도를 가지고 있음(박효민·김석호·이상림 2016).

- 이는 이민자의 비율이 높은 지역에 거주하는 사람들이 이민자에 대한 편견과 반감이 높다는 해외 연구 결과와 다르지 않음.

○ 김경주는 이주민 밀집 현상으로 인해 지역사회에서 주민의 구성이 변화한 것에 주목하여 해당 지역사회의 집단관계에 주목한 연구를 진행하였음. 중국동포밀집지역인 대림동과 이주민 혼합 밀집지역인 정왕동을 비교하면서 내국인의 계층과 이민자 특성의 조합이 서로 다른 집단관계를 낳는다고 주장함.

- 대림동의 내국인들은 조선족 이주민을 하위계층으로 인식하고 제한적인 접촉을 함으로써 갈등이 발생한 반면, 정왕동 내국인들은 다양한 이주민들을 자신들과 비슷한 계층으로 인식함으로써 공생관계가 형성되었다고 보았음(김경주 2021).

○ 즉 이주민 밀집지역 내 내국인 집단과 이주민 집단 간의 관계는 양면적이 될 수 있다는 것을 보여줌. 이주민 밀집지역은 이민으로 인해 선주민과 이주민 간의 사회적 갈등이 발생할 수 있는 주요 공간이 될 수 있는 반면, 이주민 밀집지역이 그 발전과정 속에서 선주민 사회와의 통합이 순조롭게 진행된다면 이주민 밀집지역은 선주민과의 공생관계로 발전할 수도 있음(이상림·김솔아 2016).

3. 이주민과 범죄

- 21세기 들어 국내에서 이주민 인구가 빠르게 증가하면서 이민과 관련된 사회적 쟁점들이 부상하고 있는데 그 중 하나가 이주민과 범죄에 대한 이슈임.
 - 2012년 오원춘 사건 등 이주민에 의한 중대범죄는 우리나라 사회에 있어 이주민에 대한 부정적 인식을 증가시켰음.
 - 2018년 ‘국민 다문화수용성 조사’에 의하면 응답자의 40%가 이주민이 증가하면 범죄율이 증가한다고 인식하고 있음. 이는 이주민이 범죄를 많이 저지를 것이라는 편견으로 이어져 이주민의 사회통합에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음.
- 해외 인력 유입이 수용국 국가의 범죄 발생에 어떤 영향을 미칠 것인가라는 질문은 오랜 역사를 가졌음에도 불구하고 여전히 논쟁적인 주제임.
- 본 장에서는 이주민과 범죄에 대한 논의를 경제학, 사회학, 범죄학 등을 중심으로 정리하고자 함.

가. 이주민과 범죄에 대한 경제학적 이론

- 경제학은 잠재적 범죄자가 범행 여부를 결정할 때 범죄행위로 인한 기대편익과 기대비용을 계산한다고 봄. 기존 연구에서는 임금 수준, 교육 수준, 실업, 사회적 자본 등 인구사회학적 요인을 주요 결정요인으로 설정하고 있고, 최근 들어서는 이민이 범죄에 미치는 영향도 주요 요인으로 연구되고 있음(김도원·변재욱 2021).
- 김도원과 변재욱은 이민과 범죄와의 관계에 대한 경제학적 메커니즘을 크게 5가지로 구분하고 있음(김도원·변재욱 2021).
 - 첫째, 이주민은 열악한 노동시장에 놓여 있기 때문에 범죄로 인한 기회비용이 낮고 범죄로부터 얻는 편익이 높아 범행을 저지를 유인이 큼.
 - 둘째, 이주민들은 같은 국가 출신들과 밀접하여 거주하기 때문에 이들과

의 신뢰를 바탕으로 조직범죄에 가담할 가능성이 높고 이로 인해 범죄의 공급이 늘어날 수 있음.

- 셋째, 이주민은 수용국 국가의 사회규범에 대한 인지도가 낮고, 법에 대한 순응도 역시 낮아 범죄발생이 증가할 수 있음.
- 넷째, 수용국 국가의 법률에 대한 지식이 낮아 무지로 인한 실수로 법규를 위반할 가능성이 높음.
- 다섯째, 이주민들은 상대적으로 낮은 위험 회피적 성향을 가지고 있어 법을 준수하고자 하는 도덕심이 약화되어 범죄를 저지를 가능성이 높을 수 있음.

나. 이주민과 범죄에 대한 사회학적, 범죄학적 이론

○ 이주민과 범죄에 대한 사회학적, 범죄학적 이론은 20세기 초반 미국 시카고 학파로부터 태동되었고, 이론적 발전에 큰 영향을 끼쳤음. 이주민과 범죄에 대한 많은 연구들은 20세기 초반 미국의 이민 경험에 토대를 둔 사회해체이론, 문화이론, 긴장이론 등에 기초하고 있음(김지선 외 2019).

○ 사회해체이론(social disorganization theory)은 20세기 초반 시카고 이민자 거주 지역에서 높게 나타나는 청소년 비행률을 설명하기 위해 등장하였고, 도심지역의 청소년 비행률이 도시 외곽지역보다 높은 연구결과를 도시의 생태학적 요인을 토대로 설명하는 이론임.

- 사회해체이론은 범죄발생의 원인을 개인적 특성이 아닌 지역사회의 특성에서 찾고 있으며 기본적으로 공동체의 통제능력 상실이 높은 범죄율을 낳는다고 주장함(Shaw and McKay 1942).
- 사회해체이론에 의하면 지역사회 자원이 부족하면 실업률 상승, 교육 재정 부족 등에 대응할 수 있는 지역사회의 능력이 약화되고 이는 범죄율 상승으로 이어진다고 봄.
- 또한 잦은 인구이동으로 인해 지역 거주민들 사이의 지속적인 인간관계가 지속되기 어려워 개별 구성원의 고립감이 높아지며, 지역사회의 다양성 증가는 지역 내 인종 집단 간 갈등으로 이어진다고 주장함.

- 문화이론은 이주민 집단의 문화와 수용국 사회 문화의 차이에 주목하고 있음. 셀린은 이주민 집단이 가지고 있는 문화와 수용국 사회의 지배문화가 서로 충돌하는 경우, 주류 사회의 법집행 기관이 이를 범죄로 낙인찍는 경향이 있다고 주장함(Sellin 1938).
 - 이주민 집단의 문화에서는 정상적인 행동이 수용국 사회에서는 범죄로 규정되는 경우가 많다는 것임.
 - 클로워드와 올린은 이민자들이 낮은 주거비용을 찾아 열악한 조건에 놓인 지역에 거주하게 되고, 해당 지역이 범죄를 저지를 가능성이 높은 곳이기 때문에 범죄하위문화가 형성된다고 주장함(Cloward & Ohlin 1960).

- 긴장이론(strain theory)은 사회적 성공을 위한 기회가 모두에게 동등하게 주어지지 않는 상황에서 구조적 장벽으로 인해 기회가 차단된 사람들은 성공이라는 목표를 이루지 못함으로써 긴장 상태에 빠지게 되고, 긴장에 대응하는 방식이 범죄로 이어질 수 있다고 주장함.
 - 이를 이주민의 사례에 적용하면 수용국 사회에서의 성공을 위해 이주를 선택한 이주민들이 인종차별, 사회구조적 제약에 놓이면 긴장이 발생하게 되고 이는 범죄로 이어질 수 있다는 논리로 이어짐(김도원·변재욱 2021).

- 위의 세 가지 이론은 이주민과 범죄 간의 관계를 연구하는데 큰 영향을 미쳤지만 20세기 초반 유럽으로부터 이주한 이민자 집단의 거주지역을 대상으로 했기 때문에 최근 아시아계나 라틴계 이주민 집단을 잘 설명하지 못한다는 비판에 직면하면서 새로운 이론들이 등장하고 있음.

- 해외인력유입과 범죄와의 상관성이 낮다는 학자들이 증가하면서 이를 뒷받침하기 위한 이론 중 하나로 자기선택이론(self-selection theory)이 등장하였음.
 - 자기선택이론은 이민자들은 스스로 이주를 선택한 자들로 수용국의 시민권을 획득하기 위해 최대한 법을 준수하려고 하고 성실히 세금을 납부하려는 동기가 크다고 주장함.
 - 또한 이주민들은 가족 간의 유대 정도가 높기 때문에 이민자 개인에 대

한 통제 기제가 잘 작동하여 범죄율이 상대적으로 낮다고 주장함. (김지선 외 2019).

- 사회해체이론은 이주민 밀집지역의 특성으로 높은 범죄율을 설명함. 하지만 이주민 지역 활성화 이론(immigration revitalization theory)은 이주민 밀집지역이 오히려 범죄율을 낮춘다고 주장함. 사회해체이론의 예측과는 달리, 이주민 밀집지역은 도심지역의 낙후를 막고, 이주민 공동체의 강한 유대감을 형성하며, 교회, 학교 등의 지역사회 기관들이 지역사회의 안정화를 가져와 범죄율을 낮춘다고 봄(Lee & Martinez 2002).

다. 이주민과 범죄에 관한 경험적 연구

- 이주민과 범죄에 관한 해외의 경험적 연구는 오랜 역사만큼 많은 결과들이 존재함. 특히 미국과 유럽의 사례를 중심으로 이주민과 범죄에 대한 경험적 연구들이 진행되었음.
 - 1994년 ‘미국 이민 개혁 위원회’는 이주민이 범죄에 미치는 영향을 파악하기 위해 미국-멕시코 국경 도시와 기타 도시의 범죄율을 비교하였는데, 이민자들이 많이 거주하는 국경 도시의 범죄율이 기타 도시의 범죄율보다 낮다는 결과를 토대로 이민이 범죄율을 높인다는 근거는 없다고 결론 내림(김지선 외 2019).
 - 또한 부처와 필(Butcher & Piehl)은 1980년대 미국 도시 지역의 자료를 활용하여 대도시로의 이주민 유입과 범죄율 증가와는 아무런 관계가 없다고 주장하였음(Butcher & Piehl 1998).
 - 라이트와 밀러는 미등록 이민자와 강력범죄 간의 관계를 분석하였는데 통계적으로 유의미한 결과를 확인하지 못했음(Light & Miller 2018).
- 미국과 달리 유럽의 경험적 연구들은 국가별 사례에 따라 상반된 결과가 도출되고 있음.
 - 벨 등의 연구는 영국에서 대규모 난민 유입이 재산범죄를 유의미하게 증가시켰으나 EU의 역내 유입은 범죄 발생을 소폭 감소시켰다고 주장

함(Bell et al. 2013).

- 미안치 외의 연구는 이탈리아의 통계자료를 기반으로 이주와 범죄 간의 관계를 분석하였는데 이민자의 증가는 재산범죄와 양(+)의 관계에 있고, 강도사건 발생에 유의미한 영향을 미쳤다고 보고함(Bianchi et al. 2012).
- 알론소-보레고 등의 연구는 스페인의 주별 데이터를 기반으로 이주와 범죄 간 양(+)의 관계가 있으나 EU 역내 이민은 범죄 발생을 감소시켰다고 보고함(Alonso-Borrego et al. 2012).

○ 해외 연구에 비해 국내의 경험적 연구는 아직 많지 않음. 많은 연구들이 기술 통계분석을 활용하고 있거나 정책적 제안을 하는 경우가 많고, 외국인 범죄 증가자료를 토대로 외국인의 유입이 증가하면 범죄가 늘어난다는 인식에 기초하고 있음(김지선 외 2019).

- 강동관은 경찰청 통계자료를 활용하여 외국인 유입의 증가에 따라 범죄가 증가하고 있으나 전체범죄에서 차지하는 비율이 낮다고 주장함. 외국인 유입의 증가는 풍속범죄, 재산범죄, 성매매 위반 증가에 유의미한 영향을 미쳤으나 강력범죄 감소에 유의미한 영향을 미쳤다고 보고함(강동관 2014).
- 김지선 외는 2014년부터 2017년까지 전국 도시지역을 분석한 결과, 결혼이민자 비율의 증가는 경찰청 5대 범죄와 음(-)의 관계에 있고, 외국인 근로자 비율의 증가는 양(+)의 관계에 있다고 보고함(김지선 외 2019).
- 김도원과 변재욱은 2010년부터 2019년까지 광역 및 기초자치단체를 조사한 결과, 광역지역의 경우 외국인주민의 증가는 일반 범죄 및 중대 범죄 발생에 유의미한 영향을 미치지 못했으나 재산범죄에 대해서는 음(-)의 관계가 있다고 보고함. 기초자치단체의 경우, 외국인주민의 증가는 범죄 발생에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한다고 보고함(김도원·변재욱 2021).

4. 소결

- 이주민 밀집지역에 대한 선행연구를 검토해보면 이주민 밀집지역이 수용국 사회에 미치는 영향은 양가적이라는 것을 알 수 있음. 이주민 밀집지역은 이민자 네트워크가 제공하는 정보와 사회적 자본을 통해 신규 이민자들의 정착을 도울 수 있음. 이주민 밀집지역은 발전과정 속에서 선주민 사회와의 통합이 순조롭게 진행된다면 이주민 밀집지역은 초국가적 네트워크를 가진 이주 사업가를 양성하고, 종족 산업(ethnic business)이라는 정치경제 분야의 새로운 부문으로 성장할 수 있으며, 더 나아가 문화적 다양성을 증진시킬 수도 있음(카슬·밀리, 2013).
- 하지만 이주민 밀집지역에 대한 내국인 인식 연구에 따르면 이주민 밀집지역에 거주하는 내국인의 이주민에 대한 인식은 부정적이며 이는 이주민 밀집지역이 선주민과의 갈등을 낳을 수도 있다는 점을 시사함. 따라서 이주민 밀집지역에 대한 정책적 대응을 통해 이주민과 내국인과의 갈등 요소를 최소화하고, 공생을 추구할 수 있는 방안을 모색해야 함. 문화다양성, 세계시민과 같은 추상적인 슬로건에서 벗어나 이주민 밀집지역의 다양한 이주민 집단 간 관계에 기반한 공동체 형성을 정책적으로 추진할 필요가 있음(박효민·김석호·이상림 2016).
- 이주민과 범죄 간의 관계에 대한 선행연구를 검토해보면, 오랫동안 연구가 진행된 주제에 맞게 학문 분과마다 다양한 이론이 존재하고 있으나 그 예측이 서로 상반됨. 또한 경험적 연구에서도 국가별 사례에 따라 다양한 결론들이 도출되어 이 주제가 여전히 논쟁적임을 알 수 있음.
- 일반적인 국민들의 인식과는 달리 해외인력 유입의 증가가 범죄율의 증가로 이어진다는 명확한 결론은 내릴 수 없음. 전반적으로 범죄가 증가하고 있기 때문에 이에 대한 지속적인 예방 노력과 공공 인프라 확충이 이루어질 필요가 있으나, 올바른 정보 전달을 통해 일반 국민들의 부정적인 인식을 개선할 필요가 있음.

IV. 우리나라 이민 현황

1. 서론

- 우리나라 이민 현황은 법무부, 행정안전부, 통계청 등에서 조사되고 있음. 기관별로 이주민 관련 용어의 정의가 상이하기 때문에 조사별 차이, 대상의 차이 등을 명확히 파악하기 위해서는 각 기관이 조사하고 있는 기준을 확인할 필요가 있음.
 - 법무부의 경우 ‘출입국·외국인정책 통계월보’, ‘출입국·외국인정책 통계연보’를 통해 통계 자료를 제공하고 있으며, 90일 이하 체류하는 단기체류자와 90일 이상 체류하는 장기체류외국인 모두 포함하여 제시하고 있음.
 - 행정안전부의 경우 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’ 자료를 통해 외국인, 귀화자, 외국인주민 자녀, 다문화가족 등의 지역별 거주 현황을 제시하고 있음.
 - 통계청은 법무부와 함께 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’를 실시하고, 이민자들의 경제 활동인구를 파악함으로써 주거 및 생활환경, 고용, 소득과 소비 등의 항목을 조사함.
- 이 장에서는 위의 자료를 토대로 우리나라 이민현황을 사증 종류 및 대상자 분류, 체류 외국인, 외국인 주민, 이민자 고용 데이터를 활용하여 분석하고자 함.

2. 사증 종류 및 대상자

- 외국인이 이주 과정에서 직면하게 되는 첫 번째 제도적 절차는 출입국 절차임. 이민자들은 각 국가의 비자 정책(Visa policy)에 따라 합당한 체류 자격이 주어진 경우 해당 국가의 이주가 가능해짐. 체류 목적이나 경제활동 여부 등에 따라 체류 자격이 구분되고 그 구분은 이민자의 활동 범위, 기간 등을 결정지음 (차용호 2017).

- 비자(visa)는 체류자격, 사증 등의 용어와 혼용되어 사용되고 있음. 일반적으로는 ‘비자(visa)’라는 용어가 쓰이고 있지만 법무부는 법률상의 용어로 활용되는 ‘사증’이라는 용어를 사용하고 있음.
- 우리나라의 외국인 체류 자격은 1960년대에 만들어진 체제를 바탕으로 사회 변화에 따라 이주의 유형 및 목적이 다양해지면서 체류자격을 보완하거나 추가하는 방식으로 만들어졌음.
- 체류 자격은 <표 4>와 같이 총 8개의 구분으로 나뉘며 총 36개로 분류되며 상세 분류로는 약 200여개 이상으로 구획됨.
 - 이 중에서 취업이 가능한 체류자격은 단기취업(C-4)과 구분 E(E-1부터 E-10까지), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2) 등 임(석하림, 고민희 2022).
- 한국의 사증 제도는 앞서 언급한 바와 같이 이주의 발생과 변화에 따라 체류 자격 요건을 보완하는 과정을 거치면서 복잡성을 띄게 되었음. 사증제도의 구분이 체류 대상자와 그 대상자의 활동 범위를 혼재되어 있기 때문임(김명훈 2018).
 - 대상 분류에 해당하는 ‘동포’, ‘결혼이민’과 같은 분류와 활동 범위에 해당하는 ‘취업’, ‘연구’와 같은 분류가 병존하고 있음.
 - 이에 더해서 체류 자격에 따라 세부 사항이 나뉘면서 복잡성을 띄고 있음. 각 체류 자격 별로 활동이 가능한 범위 및 산업 분야가 구분되고, 근무처의 변경 가능 여부 및 취업 행위 제한, 특정 업종의 경우 별도의 등록 필요 등의 조건이 존재함(석하림, 고민희 2022).

<표 4> 외국인 체류자격

구분	체류자격
A	외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3)
B	사증면제(B-1), 관광·통과(B-2)
C	일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4)
D	문화예술(D-1), 유학(D-2), 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 구직(D-10)
E	교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10)
F	방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)
G	기타(G-1)
H	관광취업(H-1), 방문취업(H-2)

자료: 출입국관리법 시행령, 석하림, 고민희(2022) 재인용.

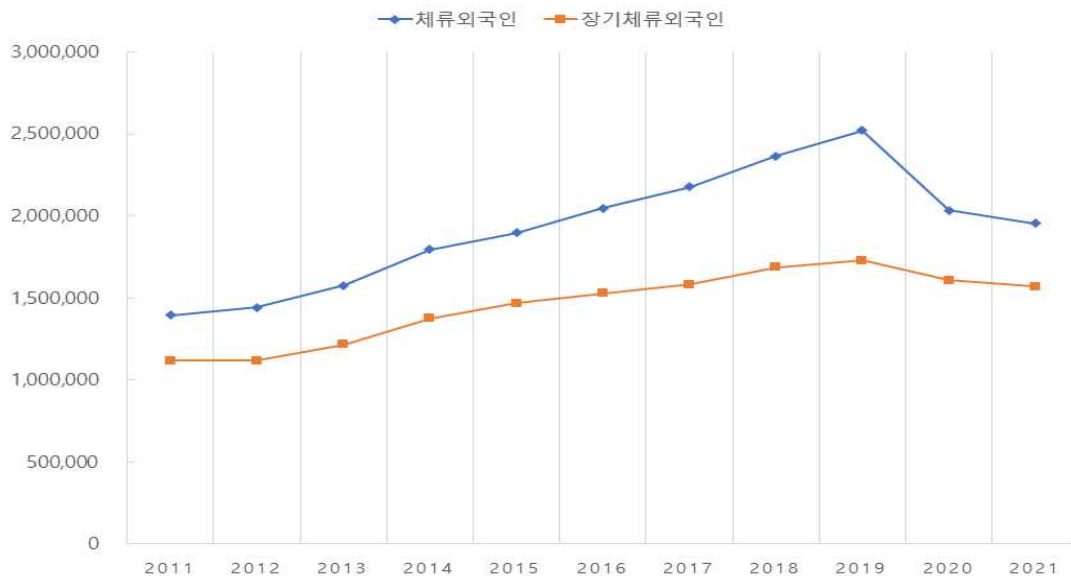
3. 체류 외국인 현황

- 법무부는 ‘체류외국인 통계’를 “출입국·외국인정책 통계월보” 및 “출입국·외국인정책 연보”를 통해 제공함.
- 법무부가 분류하는 체류 외국인은 90일 이하 단기체류 외국인과 90일 초과 장기체류 외국인으로 모두를 포함하는 개념임(법무부 2017). 이에 따라 한국에 상주하면서 한국 사회경제에 영향을 미치는 외국인에 대한 통계 자료를 살펴보면 장기체류 외국인을 검토해야 함. 장기체류외국인은 외국인 등록을 한 등록외국인과 거소신고를 한 외국국적 동포를 의미함(석하림, 고민희 2022).
- 2011년~2021년 체류 외국인 수 현황을 살펴보면 <그림 3>과 같음. 코로나 19 팬데믹 이전 2019년 통계 수치에 따르면 한국 체류 외국인 수는 총 2,524,656 명으로 최근 10년 간 가장 높게 집계되었음. 반면 코로나 19 팬데믹으로 인해

2021년의 경우는 1,956,781명의 외국인만이 체류한 것으로 나타남.

<그림 3> 체류 외국인 및 장기체류외국인 수 현황(2011년~2021년)

단위: 명



*장기체류자: 90일 이상 체류자
자료: 법무부, 출입국·외국인정책 연보

4. 외국인 주민 현황

- 행정안전부가 실시하는 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’ 발표 자료는 외국인 주민을 위한 기본 정책을 수립하고 제도를 개선하고자 기초 자료 활용을 목적으로 작성되었음(행정안전부 2019).
 - 통계청의 ‘인구주택총조사’ 자료 중 외국인주민 통계 관련 자료, 법무부의 출입국 자료 및 등록외국인, 거소신고자 자료, 행정안전부의 주민등록자료, 대법원의 가족관계등록자료 등 을 활용하여 통계 자료를 작성함(석하림, 고민희 2022).
- 행정안전부는 외국인 주민을 ‘한국국적을 가지지 않은 자’, ‘한국국적을 취득한 자(귀화자)’, ‘외국인주민 자녀’ 세 가지 유형으로 현황을 분류함. 행정안전부가

정의하는 외국인 주민은 ‘본인 또는 부모 중 적어도 한 명이 출생 시 또는 현재 외국 국적을 가진 이주 배경이 있는 사람’임(행정안전부 2022).

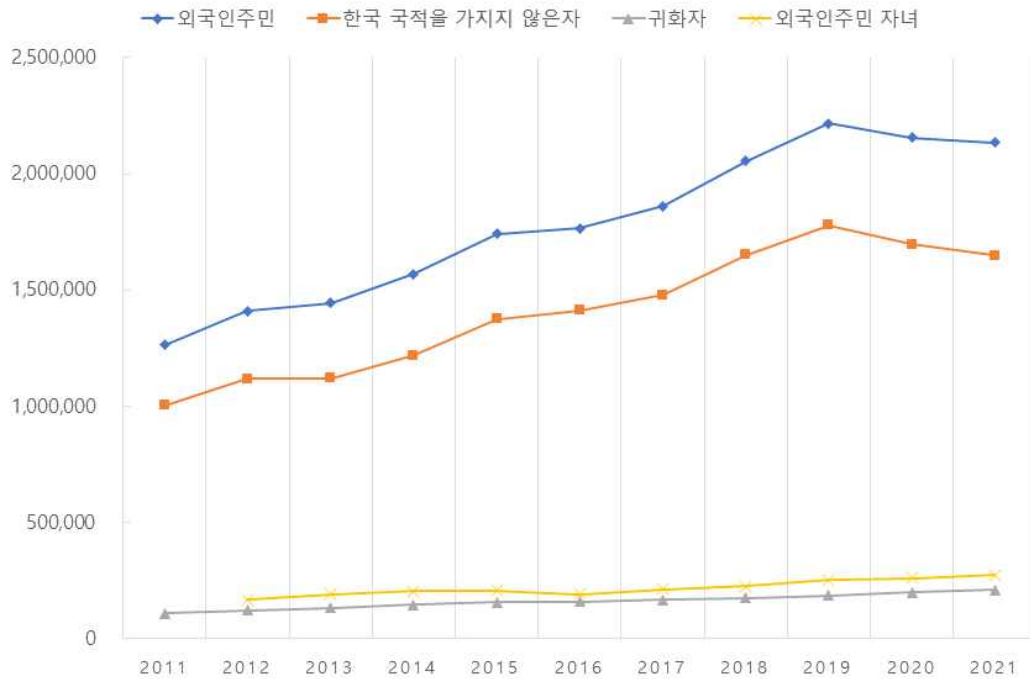
○ 2021년 기준 국내 90일 초과 거주하고 있는 한국국적을 가지지 않은 자는 약 165만 명, 외국인이었으나 한국국적을 취득한 자는 약 21만 명에 달함. 또한 외국인 또는 귀화한 자의 자녀에 해당하는 외국인주민 자녀의 경우 약 27만 명이 집계되었음(행정안전부 2022).

- 2021년 외국인 주민 수는 코로나 19 팬데믹 이후 감소하는 추세지만 총 인구대비 4.1%에 해당됨. 팬데믹의 영향으로 최근 3년 현황을 살펴보면 외국인 근로자 수가 감소한 것을 알 수 있음.⁶⁾
- 지역별 외국인 주민 거주 비율을 살펴보면 경기도 71만, 서울 43만, 인천 13만 순으로 높게 집계되었음.
- 한국 국적을 가지지 않은 자는 약 165만 명이며 이 중 외국인 근로자가 40만 명, 외국국적 동포 37만 명, 결혼이민자 17만 명, 유학생 16만 명, 기타 55만 명으로 집계되었음.
- 반면 2021년 한국 국적을 취득한 자는 총 21만 명으로 2019년 19만 명, 2020년 20만 명, 2021년 21만 명으로 점차 증가 추세임.

6) 2019년 54만명, 2020년 46만명, 2021년 40만명

<그림 4> 외국인 주민 현황(2011년~2021년)

단위: 명



*외국인 주민: ‘한국국적을 가지지 않은 자’, ‘한국국적을 취득한 자(귀화자)’, ‘외국인주민 자녀’

자료: 행정안전부. 지방자치단체 외국인주민 현황.

5. 이민자 고용 현황

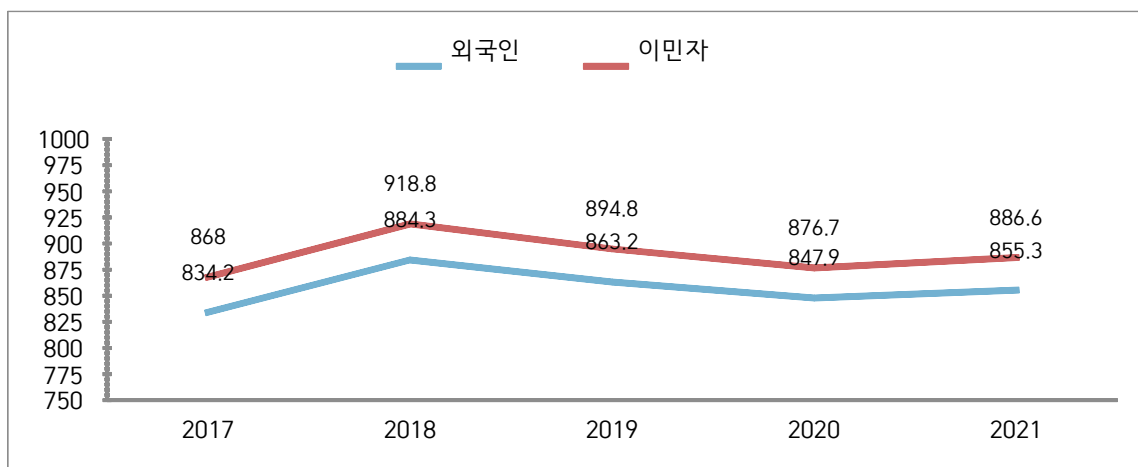
- 통계청과 법무부는 2017년부터 ‘이민자 체류 실태 및 고용 조사’를 실시하고 있음. 해당 조사에서 정의하는 이민자는 외국인과 귀화 허가자를 통칭하며 외국인은 외국인등록자를 대상으로 통계 작성함.
- 조사에 따르면 2021년 기준 외국인 취업자는 약 86만명, 이민자 취업자는 약 89만 명으로 집계되었음.
 - － 분야별 취업 현황을 살펴보면 이민자의 경우 2022년 기준 광업·제조업 약 38만 명, 제조업 약 38만 명, 도소매·음식·숙박 약 17만 명 순으로 취업된 것으로 집계됨. 외국인의 경우 광업·제조업 약 37만 명, 제조업 약 37만 명, 도소매·음식·숙박 약 17만 명 순으로 이민자 보다 조금 낮은 수치의 취업자가 해당 분야에 종사하고 있는 것으로 나타남(통계청·

법무부 이민자 체류 실태 및 고용 조사 2022).

- 2022년 기준 이민자의 월평균 임금 수준은 다음과 같음. 100만 원 미만 3만 명, 100만원 이상~200만원 미만 13만 명, 200만원 이상~300만원 미만 42만 명, 300만원 이상 24만 명.
- 외국인의 월평균 임금 수준은 다음과 같음. 100만원 미만 3만 명, 100만 원 이상~200만원 미만 12만 명, 200만원 이상~300만원 미만 41만 명, 300만원 이상 24만 명.

<그림 5> 외국인 및 이민자 취업자 수 현황(2017년~2021년)

단위: 천명

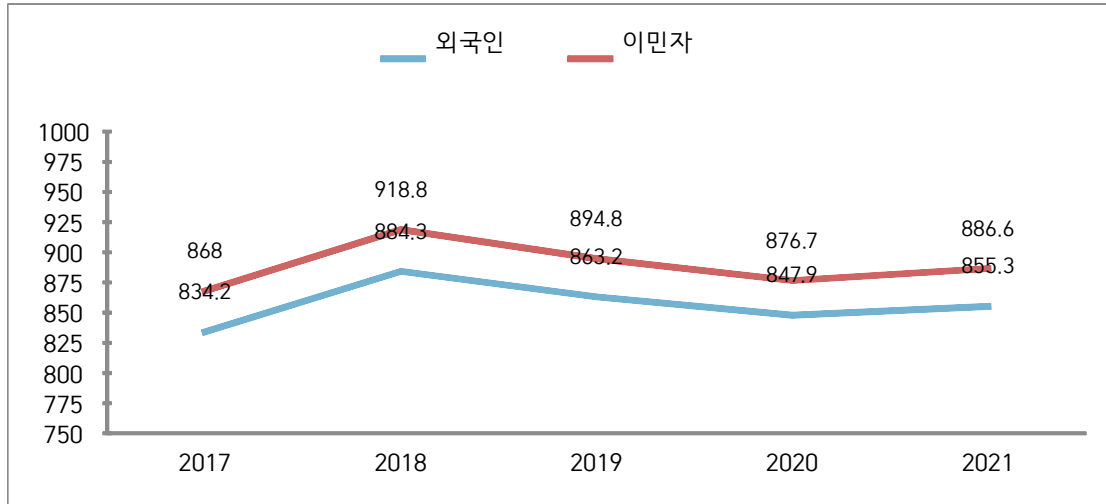


자료: KOSIS, 통계청·법무부, 이민자 체류 실태 및 고용 조사.

- 또한 행정안전부의 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’에서는 외국인근로자 현황 데이터를 확인할 수 있음. 2021년 기준 외국인 근로자 수는 약 39만명이며, 2015년 이후 점차 감소하는 추세였다가 2018년 반등 하는 과정에서 코로나 19 팬데믹 상황에 직면하여 외국인근로자 수는 증가세를 보이고 있지 않음.

<그림 6> 외국인근로자 현황(2015년~2021년)

단위: 천명



자료: KOSIS, 행정안전부, 지방자치단체 외국인주민 현황.

6. 소결

- 코로나 19 팬데믹 이후 우리나라의 이민자 수는 전체적으로 감소하는 추세임. 팬데믹 이전 이민자 수, 취업자 수 등의 주요 지표에서 증가 추세였다는 점을 감안했을 때 한국의 외국인 유입은 꾸준히 증가할 것으로 전망 됨.
- 우리나라의 이민 현황은 법무부, 행정안전부, 통계청에서 조사되고 있으며 분류기준, 목적, 대상기준 등에 있어서 기관 마다 작성기준이 상이함.
 - － 법무부와 행정안전부의 조사 자료를 비교해 봤을 때 가장 극명하게 비교되는 부분은 분류기준과 주요 개념으로 판단됨.
 - － 법무부는 출입국자(국민·외국인 포함), 체류외국인(등록외국인, 거소신고자, 단기체류외국인 포함), 결혼이민자, 국적취득·이탈·상실자, 외국국적동포, 불법체류외국인 등으로 분류기준을 두고 있는 반면 행정안전부는 한국국적을 가지지 않은자(외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타 외국인), 한국국적을 취득한자, 외국인주민 자녀로 분류 기준을 삼고 있음.

- 법무부의 조사 대상 기준은 ‘대한민국에 체류하고 있는 모든 외국인’인 반면 행정안전부의 조사 대상 기준은 ‘기준일 전후 3개월 이상 거주한 자’ 임.
- 이에 따라 통계 자료를 활용하는데 있어서 목적과 쓰임에 맞추어 적합한 데이터를 활용할 필요가 있음.
- 통계자료의 복잡성은 우리나라의 사증제도의 복잡한 현행 구조로 기인한 것으로 판단됨. 앞서 언급한 대로 이주의 발생에 따라 추가된 비자 체계가 분류의 기준이나 목적이 혼재되면서 복잡한 현행 구조를 가지게 되었음.
- 한국이 직면한 인구문제의 해결책의 일환으로 이민정책이 대두되고 있으며, 해외 전문인력의 유치 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 체류자격의 일관성과 간소화가 필요한 것으로 보임.
 - 제도와 절차의 간소화를 통해 외국인 유입을 활성화 하려는 국가들이 생겨나고 있음. 호주의 경우 비자의 하위 분류를 간소화 하면서 비자 신청 과정을 단축시키기 위한 정책 방향을 만들어가고 있음(곽재석 2011).
 - 일본의 경우 2012년 외국인 등록 제도를 폐지하면서 3개월 이상 일본에 체류하는 외국인을 대상으로 체류카드(在留カード)를 발급하고 있음.
 - 미국의 경우 외국인의 체류 관리를 비자 시스템을 통해 진행하고 있기 때문에 별도의 외국인 등록 절차가 필요하지 않음(정동재 2019).
- 한국의 외국인 체류 관련 체계는 체류자격의 성격이 혼재되어있고 구분의 기준이 모호하며, 이에 더해서 체류 기간의 상한까지 별도로 존재하고 별도의 외국인등록 절차가 존재 함.
- 이처럼 계층화되고 파편화된 체계는 실질적으로 이주자들의 체류와 생활에도 영향을 미칠 수 있음. 단기적으로는 이주자들의 거주와 생활의 편의와 관련된 문제이지만, 장기적으로는 이주자의 지위 및 권리와 관련된 사회문제로 발전할 수 있으며, 이주자 사회통합에 장애물로 작용할 수 있음(석하림, 고민희 2022).

V. 우리나라 이민 정책

1. 서론

- 이 장에서는 우리나라 이민정책을 외국인력정책(비전문 외국인력정책, 전문 외국인력정책, 외국동포인력정책)과 사회통합정책 그리고 한국 이민정책 거버넌스 체계를 중심으로 검토하고자 함.

□ 이민정책의 정의

- 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”으로 정의할 수 있음(이혜경 2016)
- 이민정책은 이민의 단계에 따라 출입국관리정책, 체류관리정책, 사회통합정책으로 구분할 수 있음. 최협의를 이민정책은 “내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리”하는 출입국관리정책에 해당하지만, “인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”도 의미한다는 점에서 광의의 이민정책은 체류관리정책과 사회통합정책을 포함함.
- 전 세계 국가들의 실행하고 있는 이민정책은 다양한 영역을 포괄하고 있음. 유엔은 이민정책의 종류를 ① 이입에 대한 입장 ② 이입정책 ③ 영구 정착 정책 ④ 고숙련 근로자 정책 ⑤ 단기취업 근로자 정책 ⑥ 가족재결합 정책 ⑦ 비국민 통합 정책 ⑧ 귀화 정책 ⑨ 이민자 출신국 귀환 촉진 프로그램 ⑩ 불법이민에 대한 우려 수준 ⑪ 이출에 대한 입장 ⑫ 이출정책 ⑬ 복수국적 허용 ⑭ 재외국민 귀국 장려 정책 ⑮ 재외동포 관련 특별조직 ⑯ 재외동포 투자 유치 정책 등으로 상세히 구분하고 있음(이혜경 외 2016).
- 본 연구에서는 우리나라 이민 정책을 검토함에 있어 정책적 측면과 정책 추진 체계 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있는 외국인력정책(비전문 외국인력정책, 전문 외국인력정책, 외국동포인력정책)과 사회통합정책을 중심으로 살펴보

고자 함. 또한 이를 추진하기 위한 이민정책 거버넌스 체계도 분석하고자 함.

2. 외국인력정책

가. 비전문 외국인력정책

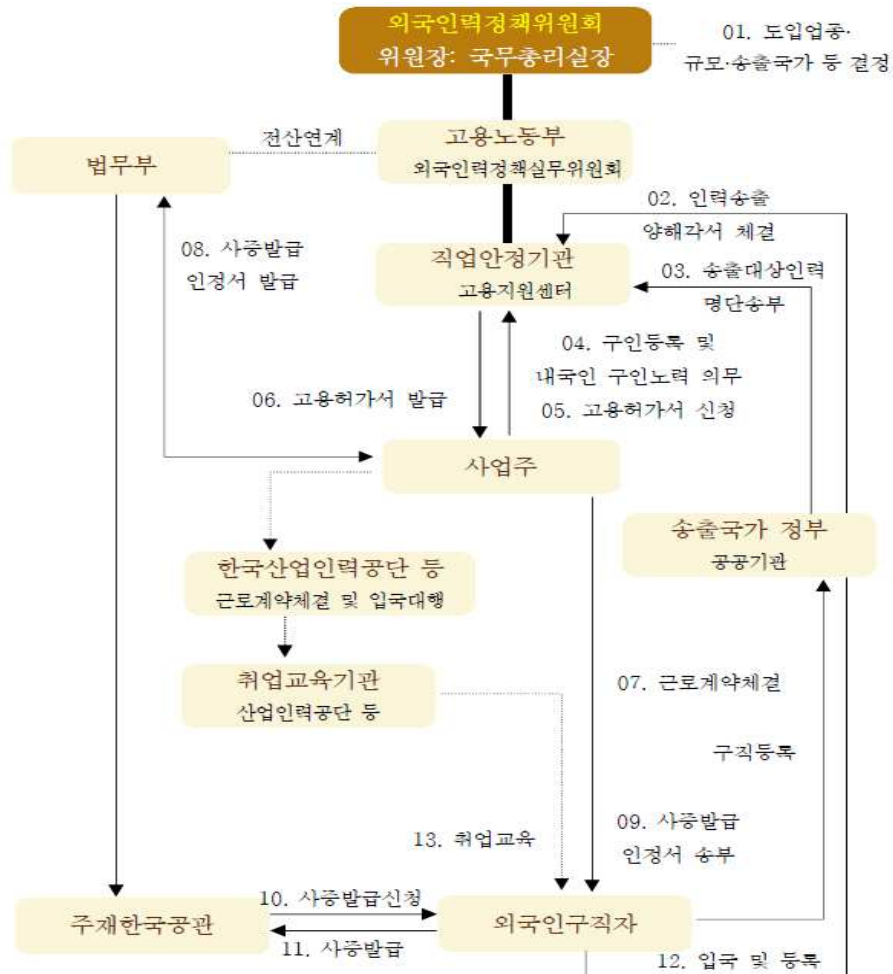
- 우리나라의 비전문 외국인력정책은 산업기술연수생제도로부터 시작되었음. 1991년 우리나라 정부는 외국인 인력의 기능을 향상시키기 위해 해외투자업체가 현지에서 고용한 외국인 인력을 산업기술연수생제도에 적용하였음. 하지만 이 제도는 원래의 목적과 달리 해외인력을 도입함으로써 저숙련 산업 분야의 노동력 부족현상을 해결하는데 활용되었음.
- 1993년 11월 우리나라 정부는 산업기술연수생을 도입할 수 있는 업종과 규모를 확대하였음. 그러나 산업기술연수생 제도에서 외국인 노동자는 노동자가 아닌 연수생이었기 때문에 기본적인 노동권을 누리지 못하였고, 각종 인권차별, 저임금, 임금체불, 산업재해 등의 문제를 낳게 됨. 이 후 우리나라 사회 전반에 외국인 노동자들의 인권 침해 문제가 외국인 노동자 운동에 의해 지속적으로 공론화되었음. 지속적인 제도 개선 요구 결과 2004년 8월 17일 고용허가제와 산업기술연수생제가 병행 실시되는 제도적 변화가 발생하였고, 2007년 1월부터 고용허가제로 일원화되었음.
- 우리나라의 비전문 외국인력정책은 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』에 의한 고용허가제에 기초하고 있음. 고용허가제는 과거 ‘산업기술연수생제도’의 문제점인 산업연수생 인권 침해, 연수생 도입과정의 비리, 그리고 이로 인한 한국으로 오기 위한 비용이 증가함에 따라 이를 만회하기 위한 조치가 이뤄졌음. 연수생들이 자발적으로 불법체류자가 되었던 문제를 해결하기 위해 2004년 8월 17일부터 시행되었음.
- 고용허가제의 실행은 그간 사용자의 이익만을 대변하던 이민정책을 정부의 공

공성을 강화하는 방향으로 변화한 것으로 볼 수 있고, 외국인 노동자를 노동법상 ‘근로자’로 인정하면서 우리나라는 공식적으로 저숙련 외국인 노동자를 도입하고 있음을 선언한 의미를 가지고 있음(이병하·서정민 2012). 하지만 고용허가제에 대해서는 형식적으로만 외국인 노동자의 노동권을 보장하고 실질적으로 작업장 이전 횟수를 제한함으로써 노동자로서의 기본권을 침해한다는 비판도 존재함.

- 고용허가제의 운용은 아래의 다섯 가지 원칙에 기초함. 첫째, 내국인 일자리를 보호하기 위해 국내 노동시장 보완의 원칙을 전면적으로 외국인력에 대해 문호를 개방하는 것이 아니라 내국인이 기피하는 국내 노동 분야에 한하여 제한적으로 외국인력을 도입하는 것임. 따라서 외국인력을 도입하기 원하는 국내 고용주는 우선 ‘내국인을 대상으로 하는 구인노력’(labor market test)을 했다는 것을 증명한 후, 외국인력을 고용할 수 있는 허가가 주어짐.
- 둘째는 국내 고용주가 외국인노동자를 국적에 의해 차별하지 못하도록 하는 차별금지의 원칙임. 이에 따라 외국인 노동자도 최저임금, 산업재해, 건강보험 등에 있어 내국인 노동자와 차별 없는 동등한 대우를 받게 되었음을 의미함.
- 셋째, 단기 순환을 통한 정주화 방지의 원칙으로 외국인 노동자의 정주화를 막기 위해 저숙련 노동자의 취업기간을 제한하고 있음. 외국인 노동자들이 재취업을 원할 시에는 한국 출국 후 6개월이 지나야 가능함. 초기에는 취업이 1회 3년 이내로 제한되었으나 2010년 6월부터는 사용자가 노동부 장관에게 재고용을 요청할 경우 취업기간 3년 만료 후 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업기간을 연장 받을 수 있음.
- 넷째, 외국인 노동자 선정과정의 투명성을 확보하고 송출비리를 방지하려는 원칙으로 송출과정 및 제도운영에 있어 투명성을 확보하기 위한 것임. 이를 위해 고용허가제의 모든 과정을 고용노동부가 주관하여 운용하고 있으며, 우리나라와 송출국 정부와의 양자협약을 통해 송출과정의 투명성을 확보하여 공공성을 강화하고자 함.

- 다섯째, 산업구조 조정 저해 방지의 원칙으로 국제적인 경쟁력을 상실한 산업 분야가 생존을 위해 값싼 외국인력에게 의존하는 것을 방지해야 한다는 것을 의미함.
- 국무총리실장을 위원장으로 하는 ‘외국인력정책위원회’는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’에 의거, 적정한 외국인력의 규모, 도입업종, 도입국가를 결정함. 또한 외국인력정책위원회 하에 ‘외국인력정책실무위원회’를 설치하여 고용허가제를 운영하고 외국인노동자의 인권보호 등을 다루고 있음.
- 고용허가제 하 외국인력의 도입은 우리나라 정부와 송출국 정부 사이의 양해각서를 근거로 이루어짐. 이는 과거 산업연수제 하에서 만연했던 송출 비리 문제를 근절하기 위한 것임. 산업연수제 하 외국인력의 선발, 도입 과정이 민간단체 주도로 이루어졌다는 문제의식 속에서 고용허가제는 송출국과 도입국 정부 및 공공기관을 중심으로 운용되도록 만든 것임.
- 우리나라 정부는 네팔, 동티모르, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 태국, 파키스탄, 필리핀, 라오스 등 16개국의 인력송출기관과의 협력을 통해 외국인 노동자를 도입하고 있음. 우리나라 정부는 외국인 노동자의 선발, 도입 후 이들에 대한 출입국 지원업무 및 취업교육을 한국산업인력공단, 한국국제노동협력원, 그리고 각종 협회에 의탁하여 실시하고 있음. 고용허가제의 운용과 외국인력 도입 절차는 아래 <그림 7>에 요약되어 있음(설동훈 2010).

<그림 7> 고용허가제 하 외국인력 도입 절차



자료: 설동훈, 2010.

나. 전문 외국인력정책

- 우리나라의 전문 외국인력정책을 협의와 광의로 구분하면, 협의의 전문 외국인력정책은 취업비자(E-1~E-7)를 발급받는 외국인력에 대한 정책이고, 광의의 전문 외국인력정책은 해외 우수인재 발굴 및 취업알선, 우수인재 유치를 위한 각종 제도 등을 포함하는 개념임.
- 광의의 전문 외국인력정책을 해외우수인재 유치 정책을 중심으로 살펴보면, 1970년대와 1980년대에는 우리나라의 경제발전을 위해 해외에 있는 한인과학 기술인력 및 외국인 과학자 유치를 목적으로 시행되었음. 2000년대에 들어서는

글로벌 경쟁력 강화 차원에서 고숙련 전문외국인력을 유치하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있음.

- 2008년에는 ‘글로벌 고급인력 유치방안’을 수립하여 Contact Korea 운영, 점수제 도입, 비자체계 개선 등을 추진하였음. 여기서 글로벌 고급인력은 크게 경영, 기술, 교육, 지식서비스 분야에서 특별한 지식과 경험을 보유한 자로서 경제발전에 기여할 수 있는 외국인 전문인력과 금융, 의료, 디자인, 건설, 첨단사업 관련 전문가를 의미함.
- 2014년에는 관계부처 합동으로 해외 우수인재 유치, 활용방안을 추진하였음. 연구교육형, 기업활동형, 미래잠재형 등 인재유형별로 유치, 활용전략을 수립하고, 외국인 친화적인 사회 인프라 조성을 통해 해외 우수인재 유치를 위한 기반을 마련하고자 하였음.
- 비자체계를 통해 전문 외국인력을 구분하면 E-1~E-7 취업비자를 발급받는 외국인력이 있음. 이들에게 부여되는 체류자격 기간은 회화지도와 예술행행은 2년, 특정활동은 3년, 그 외에는 5년으로 체류자격마다 상이함. 이러한 비자는 갱신이 가능하다는 점에서 준영구 체류자격으로 볼 수 있음.
- 교수(E-1)는 고등교육법에 의거, 전임강사 이상의 교원 자격을 갖춘 자와 고급과학기술인력을 포함함.
- 회화지도(E-2)는 외국어 전문학원 혹은 초등학교 이상의 교육기관 등에서 외국어 회화지도를 목적으로 취업하는 자에 해당하는 비자로, 해당 외국어를 모국어로 하는 국가의 국민이어야 하고, 대학 이상의 학교를 졸업하여야 함.
- 연구(E-3)는 자연과학 분야의 연구, 고도기술 연구개발, 방위사업법 규정 연구기관에서 연구활동, 자연과학 분야 또는 산업상의 고도기술개발 연구활동, 고급과학기술인력으로 구성됨.

- 기술지도(E-4)는 외국인투자촉진법에 의거 대한민국 국민에게 기술 제공과 산업상 고도기술 제공을 목적으로 입국한 자에게 부여됨.
- 전문직업(E-5)은 대한민국 법률에 의거 인정된 외국의 국가공인자격증을 소지한 자로 예를 들면, 의사 등이 이에 해당됨.
- 특정활동(E-7)은 일반적인 전문인력을 지칭하는데 폭넓은 범위를 가지고 있음. 대한민국 내의 공·사기관 등과의 계약에 의해 법무부 장관이 지정하는 활동에 종사하고자 하는 전문외국인력에게 발급되는 비자임. 이들은 다시 전문인력(관리자, 전문가 및 관련종사자), 준전문인력(사무종사자, 서비스종사자, 판매종사자), 숙련기능인력(농림어업종사자, 기능원 및 관련기능종사자, 장기기계조작 및 조립종사자)로 구분됨.

다. 외국동포 인력정책

- 2019년 현재 우리나라의 재외동포 수는 약 750만 명으로 우리나라 외국인력 시장에서 큰 비중을 차지함. 우리나라는 외국인력 도입에 있어 외국국적동포를 우선적으로 고려하여 특히 중국과 구 소련 출신 동포들에게 취업의 기회를 제공해오고 있음.
- 외국국적동포를 선별적으로 우대하는 정책은 국적 상 외국인인 동포의 신분을 고려하면 해당 정부와의 외교적 마찰을 피하는 선에서 이들을 포용하고, 동시에 내국인 일자리 침해 가능성을 관리해야 함. 이 점에서 우리나라의 외국동포 인력정책은 포용 및 배제라는 모순적인 요소를 가지고 있음.
- 우리나라 정부는 1987년 이후 조선족을 사증을 통해 관리해왔음. 1990년대 초반 외국인 산업기술연수제가 실시되었으나 조선족을 위한 특별한 쿼터는 제공되지 않았음.
- 하지만 1999년 재외동포법 제정으로 외국동포 인력정책은 전환기를 맞게 됨.

재외동포법 제2조는 재외동포를 “대한민국 정부가 수립된 1948년 이후에 출국한 사람”으로 정의함으로써 조선족 및 구 소련 고려인 등을 재외동포의 범위에서 제외하였음. 이에 대해 조선족 일부가 헌법소원심판을 청구하였고 2001년 헌법재판소는 헌법불합치 판결을 내리게 됨.

- 이에 따라 2004년 국회는 재외동포법을 개정하였음. 조선족과 구 소련 고려인도 재외동포의 범위에 포함되어 다른 재외동포처럼 ‘재외동포(F-4) 체류자격’을 취득할 수 있게 되었으나 정부는 조선족, 구 소련 고려인에게 불법체류 가능성 및 단순노무행위 종사 등의 이유로 각종 시행령과 규칙을 통해 재외동포 체류자격을 발급하지 않았음.
- 조선족은 재외동포 체류자격에서 배제되었으나 2002년 서비스 분야에 외국국적동포의 취업을 허용하는 ‘외국국적동포 취업관리제’를 통해 국내 노동시장에 진입할 수 있었음. 이후 취업관리제는 초청범위가 점차 확대되다가 2004년 고용허가제가 시행되면서 ‘특례고용허가제’라는 별칭으로 고용허가제 속에 편입되었음.
- 이는 조선족이 재외동포 체류자격을 받아 국내 노동시장을 침해할 가능성을 관리해야 하면서도 동시에 이들에게 혜택을 부여해야하는 상황에서 나온 차선택이라고 볼 수 있음.
- 이 제도는 흔히 방문취업제로 불림. 방문취업제는 만 25세 이상의 중국 및 구 소련지역에 거주하는 동포에 대해 5년 유효, 1회 최장 3년 체류할 수 있는 복수사증을 발급하여 비 한국인 외국인 노동자에 비해 더 나은 혜택을 받았음. 또한 국내 호적이나 친인척이 없는 무연고동포에게도 입국 기회를 확대하였음.
- 방문취업(H-2) 사증을 취득하여 한국에 입국하면 한국산업인력공단에서 취업교육을 받고 구직신청 후 고용지원센터의 취업알선 혹은 특례고용가능확인서를 받은 사업체에 자율적으로 취업할 수 있음. 또한 신고만으로 사업장 변경이 가능하다는 점과 유흥업을 제외한 거의 전 산업 업종에 취업할 수 있다는 점에

서 비 한국인 외국인 노동자에 비해 우대를 받고 있다고 볼 수 있음.

<표 5> 우리나라 이민관련 주요 정책과 특징, 1991-2018

시기	정부 주요 정책	특징
1991.11	‘해외투자업체인수제도’ 확대 적용	외국인 노동자를 제도적으로 수입하기 시작
1993.11	산업기술연수생제 선택	외국인 노동자를 근로자가 아닌 연수생으로 수입. 실질적 관리를 중소기업협동조합중앙회에 위임. 후에 연수생의 작업장 이탈로 인한 불법노동자화 및 인권문제 야기.
1994.1~1995.1	외국인 노동자 명동성당 농성	외국인 노동자 인권 문제 사회적 의제화
1995.7	외노협 (외국인외국인 노동자대책협의회) 결성	외국인 노동자 문제에 관한 시민사회의 조직화 시작
1997.9	연수취업제 전환 발표	시민사회의 산업기술연수생제 비판에 대응하여 이를 약간 보완
2004.8	외국인근로자 고용 등에 관한 법률 국회 통과	고용허가제와 외국인 산업연수제의 병행 실시 고용허가제 도입을 둘러싼 이익집단 간 갈등
2006.4	여성결혼이민자가족의 사회통합 지원대책/혼혈인 및 이주자 지원방안 발표	외국인/이민자 사회통합정책을 모색하기 시작
2006.5	외국인정책 기본방향 및 추진체계 발표	국무총리실 산하 ‘외국인정책위원회’ 신설
2007.1	고용허가제 일원화	저속된 외국인 노동정책의 단일화
2007.7	재한외국인처우기본법 시행	외국인정책의 중장기 기본 방향 설정 가능
2008.3	다문화가족지원법 시행	결혼이민자와 그 가족에 대한 사회통합정책 기본틀 마련
2012.	성실근로자 제도 도입	일정한 요건을 갖춘 성실근로자가 취업활동 기간 만료되어 출국 전 재입국 후의 고용허가를 신청하면 출국날로부터 3개월 후 재취업 가능
2014.	이민자 조기적응프로그램	결혼이민자, 중도입국자녀, 외국국적동포, 외국인근로자 등으로 대상 확대

2018.	영주권 전치주의 도입	영주 체류자격을 가지고 있고 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있어야 일반 귀화 허가 신청 가능
-------	-------------	---

자료: 이해경(2010)을 참조하여 재구성.

3. 이민자 사회통합정책

- 우리나라 정부는 2006년 이후 결혼이민의 급증에 따른 정주형 이민자의 증가에 대응하기 위해 다양한 이민자 사회통합정책을 실행하고 있음. ‘여성 결혼이민자 가족의 사회통합 지원 대책,’ ‘혼혈인 및 이주자 지원방안,’ ‘외국인 정책 기본방향 및 추진체계,’ 그리고 ‘재한 외국인 처우 기본법’과 ‘다문화가족지원법’ 등 일련의 정책과 법안들은 다문화사회를 지향하고 이민자들과 외국인들을 적극적으로 사회에 통합시키려는 정부의 노력을 반영하고 있음(이병하 2016).
- <표 5>에서 나타나듯, 우리나라의 이민정책은 1990년대 초반부터 본격적으로 유입되기 시작한 외국인 노동자들을 관리하기 위한 목적에서 출발하여 2000년대 중반 이후 결혼이민자라는 정착형 이민자 집단의 출현을 계기로, 점차 이민자 통합이라는 기능이 추가되기 시작했음(이병하 2016).
- 2006년 4월 노무현 대통령이 다문화사회로의 전환은 돌이킬 수 없다고 발언한 이후, 중앙정부 부처들은 서로 경쟁적으로 이민자 통합정책에 뛰어들었음. 2006년 4월 26일 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’과 ‘혼혈인 및 이주자 지원방안’이 발표되었고, 5월에는 국무총리실 산하에 ‘외국인정책위원회’가 설립되었으며, 이어 ‘외국인 정책 기본방향 및 추진체계’가 발표되었음. 여러 가지 대책과 정책 방향이 수립된 이후에는 법무부가 2006년 12월 ‘재한외국인처우기본법’을 국회에 제출하였고, 이듬 해 4월 국회를 통과하였음(이병하 2016).
- 재한외국인처우기본법은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발

휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로” 제정된 이민자 사회통합정책에 있어 상위법의 역할을 함. 재한외국인처우기본법에 따르면 정부는 매 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하고 있음(이병하 2016).

- 우리나라 정부는 이민자가 우리 사회 구성원으로 적응하고 자립하는데 필수적인 기본 소양(한국어 및 한국 사회 이해)을 체계적으로 함양하도록 조치하고 있음. 법무부 장관이 지정한 교육기관에서 소정의 교육과정을 이수한 이민자에게 국적취득 필기시험 면제해 주거나, 체류자격 신청 시 가점을 부여하는 등 이민정책과 연계된 인센티브를 제공하는 사회통합 프로그램을 운영하고 있음.
- 사회통합프로그램 도입 배경은 정주를 원하는 외국인이 한국 국적을 취득할 때 한국 생활에 필요한 기본적인 한국어 능력과 기본 소양을 기존의 시험으로는 평가하기 어렵다는 한계 때문임. 이민자 사회통합의 실패로 인한 사회적 비용을 감소시키려는 목적으로 사회통합프로그램의 도입하였음. 이를 통해 이민자들에게 우리 사회에 정착하는데 도움이 되는 한국어 능력과 한국사회 적응에 필요한 기본적 능력을 함양하도록 유도하였음. 또한 이러한 이민자 사회통합 관련 프로그램들이 여러 중앙부처에 의해 중복적 수행되는 문제를 피하고자 비효율성을 극복하고 체계적인 사회통합프로그램을 구축하기 위해 도입된 측면도 있음.
- 사회통합프로그램은 단계별로 다음과 같은 교육목표를 가지고 있음. 1단계에서는 한국사회의 사적영역에서 기초적 의사소통이 가능하도록 함. 2단계에서는 일상생활의 의사소통과 공공장소에서의 과제 해결에 중점을 두고 있으며, 3단계에서는 공공시설 이용에 필요한 기능을 수행하고 조금 낯선 사람과의 사회적 관계 유지에 필요한 능력을 함양하는 것을 교육 목표로 삼고 있음. 4단계에서는 다양한 사람들과 기본적인 사회적 관계를 유지하고, 전문영역에서 최소한의 경제적 이익 추구활동을 할 수 있도록 함. 4단계까지는 한국어와 한국문화에 중점을 둔 교육과정을 운영하지만, 5단계에서는 한국사회에 대한 이해에 중점

을 두고 있음. 5단계는 기본과 심화로 나뉘는데 기본 단계에서는 영주자격 취득을 목표로 하는 이민자에게 사회, 문화, 정치, 경제, 법, 역사, 지리, 지역 공동체 구성원 역할 이해 등을 교육함. 심화 단계는 국적 취득을 목표로 하는 이민자에게 국가 및 국민정체성, 국민의 권리와 의무, 정치 외교 등을 교육함(한건수 위 2016).

<표 6> 사회통합프로그램 교육과정 및 이수 시간

구분	한국어와 한국문화					한국사회 이해	
단계	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	
과정	기초	초급1	초급2	중급1	중급2	기본	심화
이수시간	15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	50시간	20시간
평가	없음	1단계평가	2단계평가	3단계평가	중간평가	영주용 종합평가	귀화용 종합평가

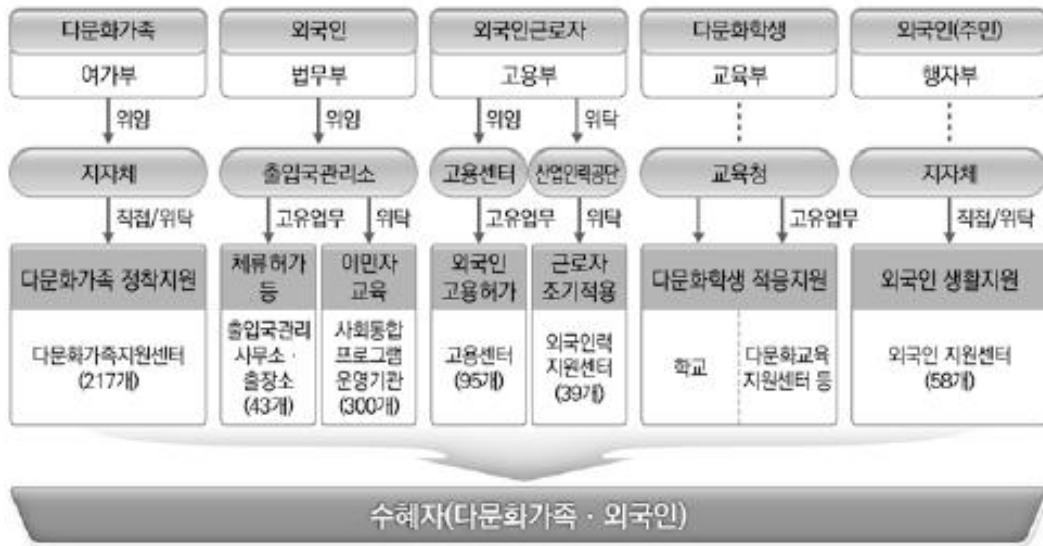
자료: 법무부, 사회통합정보망

4. 우리나라 이민정책 거버넌스 체계

□ 우리나라 이민정책 거버넌스의 특징

- 우리나라의 이민정책은 후발이민국으로서 국제이주의 압력에 대해 제한적인 이민정책을 기본으로, 큰 방향에 대한 합의 없이 사안 별, 이주민 집단 별, 부처별 단기적 대응이 축적된 것으로 평가할 수 있음.
- 우리나라의 이민정책은 각 정책 영역에 따라 고유한 추진체계를 가지고 있는데, 이는 부처별로 정책 집단이 다르고 각 부처가 가진 기존의 정책추진체계를 활용하기 때문임. 그 결과, 복잡한 이민정책 거버넌스 체계를 가지게 됨.

<그림 8> 현행 이민정책 추진체계



자료: 행정안전부, 2016b.

- 또한 이민정책 거버넌스 체계의 복잡성을 증가시키는 원인으로 이민정책 내 정책영역에 따라 다양한 위원회가 존재를 지적 할 수 있음.
- 정책 대상별로 위원회가 설치 및 운영되고 있으며, 정책 대상도 서로 중복될 수 있기 때문에 이민정책 실행에 있어서 중복의 문제를 낳을 수밖에 없는 구조임.
- 위원회의 개최 횟수가 연 1-2회에 그치고 있기 때문에 해당 계획에 대한 실질적 심의 기능을 수행하기 어려움. 또한 정책에 대한 평가 기능이 미흡하며 정책의 총괄 및 조정 기능이 취약함.

<표 7> 이민정책 관련 위원회 현황

구분	외국인 정책위원회	다문화가족 정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
위원장	국무총리	국무총리	국무조정실장	국무총리	국무총리
실무 위원장	법무부차관	여성가족부장관	고용노동부차관	국무조정실차장	문화정책관(간사)

법적 근거	재한외국인처우기본법 제 8조	다문화가족지원법 제 3조의 4	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제 4조	재외동포정책 위원회규정(대통령 훈령 제 228호)	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 제 7조
주요 목적	재한외국인에 대한 처우 개선	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상	외국인노동자의 체계적인 도입 및 관리	정부의 재외동포정책 종합 심의·조정 및 효율적 추진·지원	문화다양성 보호와 증진
주요 기능: 심의 및 조정	외국인정책의 기본계획 수립 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과 재한외국인 사회통합 등 적응주요 외국인정책 심의·의결	다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력 주요 다문화가족정책 심의·의결	외국인노동자 관련 기본계획 수립 외국인노동자 도입 업종 및 규모 등 결정 외국인노동자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소 주요 외국인력정책 심의·의결	재외동포정책 기본방향의 수립 재외동포의 정착 지원 재외동포의 법적·사회적 지위 향상 재외동포사회와 유대 강화 재외동포의 국내외 경제활동 지원 재외동포의 정체성 함양 재외동포 관련 부처별 사업계획 주요 재외동포정책 심의·의결	기본계획 수립·변경 및 이행 평가 문화다양성에 대한 연차보고 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책에 관한 관계 부처 간 협조 및 업무조정 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책과 관련한 국가 간 협력 주요 문화다양성정책 심의·의결
주요 대상	재한외국인 + 국적취득자(3년 이내)	다문화가족: 결혼이민자/혼인귀화자 또는 그 자녀(24세 이하 아동·청소년)로 이루어진 가족	외국인노동자: 국내에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 외국인	재외동포	문화적 소수자 집단

자료: 설동훈, 2017.

- 중앙정부부처 중 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등의 부처가 이민정책을 수행하고 있으며, 다른 부처들도 부분적으로 이민정책과 관련된 정책을 수행하고 있음.
- 지방정부는 특히 이민자 통합 정책에 있어 중요한 역할을 담당하는 것이 전 세계적인 흐름임. 하지만 우리나라에서는 아직까지 지방정부가 독자적인 정책 영

역과 사업을 개발하는 것이 취약함.

- 이민정책에 있어 이민자들이 실질적으로 거주하는 공간인 지역사회가 가지는 중요성에도 불구하고 지방자치단체는 지역의 특수한 조건을 반영한 정책을 수립, 실행하기보다 중앙정부의 정책을 전달하는데 그치고 있음.
- 이런 상황에서 중앙정부의 상이한 추진체계와 유사사업 중복은 고스란히 지방자치단체로 전달되면서 이민자의 실생활에 맞는 이민정책 서비스 전달에 어려움을 겪고 있음. 지방자치단체 수준에서 이민정책 전문인력과 조직이 미비하여 중장기적 관점의 정책과 지역의 특수성을 반영한 새로운 정책 개발이 어려운 상황임.

<표 8> 중앙정부부처별 주요 이민정책

중앙정부부처	정책 영역	정책 대상	주요 이민정책
고용노동부	고용	외국인노동자, 결혼이민자, 외국인주민	• 외국인노동자 고용허가, 직장적응·사회적응 지원 • 기업의 외국인력 도입 체계 관리 • 결혼이민자 취업 지원 • 이민자 직업 교육·훈련 지원
국방부	국방	다문화장병	• 다문화가족 구성원, 즉 다문화장병을 위한 병영 환경 조성
국토교통부	기반시설	입국 외국인, 외국인노동자	• 공항·항만 출입국관리 시설 개선 • 건설업 외국인노동자 관리
과학기술 정보통신부	인력	해외전문인력, 외국인주민	• 우수 외국인 과학기술자 유치 • 외국인 대상 정보·통신 서비스 제공
교육부	교육, 인적 자원 개발	다문화학생, 외국인유학생	• 다문화학생, 이주배경 아동·청소년 교육 지원 • 우수 외국인유학생 유치 기반 조성 • 외국인유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
농림축산식품부	인력, 농업인 교육·훈련	농촌 다문화가족, 외국인노동자	• 농촌 결혼이민자와 가족 지원 • 이주여성농업인 맞춤형 영농교육 • 농촌 외국인노동자 지원
문화체육관광부	문화, 체육, 예술, 관광	국민, 외국인주민	• 국민과 이민자의 쌍방향 문화다양성 프로그램 확대 • 이민자 대상 한국어 교육
법무부	출입국, 국적, 이민	재한외국인, 국적취득자	• 외국인정책 총괄 • 출입국 관련 업무, 외국인 체류 관리, 심사, 강제퇴거

			• 이민자 사회통합 정책 • 난민 업무 • 국적 업무
보건복지부	사회복지	외국인노동자, 다문화가족	• 외국인노동자·다문화가족 복지 증진, 사회보험, 공공부조제도 운용 • 외국인·다문화가족 아동 보호 정책 • 이민자에게 건강 정보 제공
산업통상자원부	인력, 투자	해외전문인력	• 외국인 전문인력 유치 • 외국인 투자 유치 정책
여성가족부	성평등, 여성 인권	다문화가족	• 결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책 총괄 • 이민배경 아동·청소년 지원 • 국제결혼중개관련 신상정보제공, 피해자 보호
외교부	외교	체류외국인	• 외국인 유입 촉진 • 재외동포 관련 업무(재외동포정책위원회 운영) • 다문화가족의 결혼·이혼으로 인한 문제 해결 방안 모색
중소벤처기업부	인력, 투자	해외전문인력, 외국인노동자	• 외국인 전문인력 유치 및 채용 지원, 외국인 창업 지원 • 중소기업 외국인노동자 고용 지원 • 외국인 투자 유치 정책
해양수산부	인력	어업 외국인노동자	• 어업 외국인노동자 관리 • 어업 외국인노동자 인권 보장
행정안전부	지방행정	외국인주민	• 지방자치단체 외국인 정책 지원 • 지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착 지원 • 외국인 범죄 및 외국인 밀집거주 지역 생활환경 개선
방송통신위원회	방송·통신	재한외국인	• 다문화 관련 방송 프로그램 제작 지원
경찰청	치안	재한외국인	• 외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화 • 운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	치안	입국 외국인	• 외국인 밀입국 단속, 국경관리

자료: 설동훈, 2017

○ 중앙부처의 경우도 마찬가지로 대상별로 업무 영역이 나뉘다보니 이민정책의 기능이 종합적 관점에서 추진되지 못하면서 그 기능이 활성화되지 못함.

○ 중앙부처별로 업무 영역이 나뉘고 각 부처가 가지고 있는 고유 기능을 활용하고, 또한 전문성을 발전시키는 건설적 분절화가 일어날 수 있음. 그러나 부처

간 경쟁은 부처의 영향력 확대를 위한 노력과 부처 간 칸막이 현상으로 나타나 종합적인 이민정책의 기능을 살리기 위한 정책의 조정과 통합이 잘 이루어지지 않고 있음.

- 지방자치단체 수준에서는 현실적으로 이민정책 전문 인력과 조직이 미비하기 때문에 중장기적 관점의 정책을 수립하고 지역의 특수성을 반영한 새로운 정책을 개발하는 등이 어려움.
- 이처럼 이민자 유입의 사회경제적 영향이 지속되고 있으며, 우리나라에는 이미 이민의 일반적 패턴이 상당 부분 진전되고 있음. 그렇기 때문에 더 늦기 전에 이민정책의 전반적인 기조에 대한 합의를 도출하고, 이를 기반으로 중장기적 정책목표를 설정하며, 이에 맞게 법제와 거버넌스 체계를 조직해야 함.
- 저출산, 고령화 사회로의 진입에 따른 인구 감소에 대비하여 이민 개방으로 나아갈 것인가, 아니면 인력수급, 국제결혼 위주의 제한적인 이민 수용을 유지할 것인가, 이민 문호를 개방한다면 어떤 기준으로 이민자를 선별하여 수용할 것인가, 이민자의 사회통합은 어떤 모델에 기반 할 것인가, 이민정책 추진체계의 방향은 무엇인가 등 이민정책의 방향성에 대한 근본적인 토론이 필요한 시점임 (이상림·김솔아 2016).

VI. 미국

1. 서론

- 이 장에서는 미국의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.
- 미국 인구조사국(U.S. Census Bureau)이 정의하는 이민자는 기본적으로 출생 시 미국 시민권이 없었던 ‘해외 출생 인구(foreign born)’를 의미함. 미국 인구조사국 뿐만 아니라 통계청, Pew Research Center 등 각 기관에서 모두 동일하게 외국인 출생자 혹은 이민자라는 용어를 상호 교환적으로 사용하고 있음.
 - 해외 출생 인구(foreign born)를 합법 이민자(lawful immigrant)와 불법 이민자(unauthorized immigrant)로 분류하고 있음.
 - 합법 이민자(lawful immigrant)는 영주권자, 난민 및 망명자, 합법적인 비이민자(학생, 임시 비자 취득자 등)이며 불법 이민자(unauthorized immigrant)는 허가 없이 미국에 거주하는 사람들을 포함 함.

□ 전통적 이민국가

- 미국은 대표적인 전통적 이민국가(immigrant country) 중 하나임. 전통적 이민 국가는 이민자에 의해 국가가 형성되고 발전되어 온 국가이면서 그 결과 이민 이 국가의 근간, 역사의식, 국민 정체성의 중요한 부분을 차지하는 국가를 일컬음.
- 국가의 발전이 이민과 불가분의 관계를 맺고 있으며, 국가 형성이 이민자들에 의해서 이루어짐. 그러나 미국이 이민에 대해 개방적 태도로 일관하는 것은 아님. 역사적으로 이민에 대한 태도는 개방적 혹은 폐쇄적인 주기가 있었음.
 - 이러한 미국 이민정책의 개방성과 폐쇄성은 ‘포괄적인 이민 개혁’이라고 일컬어지는 기존 이민정책의 개혁과, 2001년 911테러 이후 국경통제 강화 및 불법 체류자에 대한 제도적 배제 강화로 설명될 수 있음.

□ 미국 이민의 최근 이슈는 불법체류자의 증가와 관련된 논쟁이며 이들을 받아들이는 문제와 더불어 이민자를 받아들이는 문제를 놓고 여론이 양분화 되어 갈등하고 있음.

○ 불법체류자들의 지속적인 유입이 미국 사회와 경제에 이익이 되는가 하는 문제와 더불어 미국 정부가 어떠한 태도를 취해야 하는지의 논쟁이 있음.

– 그러나 미국 내 불법체류자들이 미국 경제에 큰 역할을 하고 있는 것으로 나타남.

– 가령 미국 농작물 수확인력의 상당수는 불법체류자이며, 호텔 청소인력, 택시 기사 등과 같이 고용주들에게는 값싸고 풍부한 노동력의 공급을 얻을 수 있다는 점에 있어서 미국 중산층 일상생활에 불법체류자들의 영향이 큰 것으로 나타남(장효욱 2006).

○ 이민자 유입에 찬성하는 입장은 3D로 여겨지는 직종에 이민자들이 일을 하기 때문에 도움이 된다고 주장하지만 반대하는 입장은 이민자들 유입으로 기존 미국인들의 일자리를 빼앗아 간다는 주장, 복지제도의 의지하는 비율이 높기 때문에 정부의 재정 부담을 초래한다는 주장이 대립하고 있음. 또한 이민자들이 기존 사회에 동화되기를 거부하는 문제, 영어 구사 문제 등의 이슈가 있음.

□ 1965년 이민과 국적법(1965 Amendments to the Immigrations and Nationality Act)으로 이민정책이 개혁됨에 따라 그 결과로 이민의 증가를 가져 옴.

○ 현재 미국 이민의 주요 특징 중 하나는 이민자 인구 구성에서 히스패닉(멕시코, 라틴아메리카·카리브해)과 아시아계 이민자의 급격한 증가임. 이는 1965년 이민과 국적법의 결과 임.

□ 미국으로 외국인이 이주하는 방법에는 1) 영주와 시민권 취득을 목적으로 한 이민자(immigrants) 2) 단기적으로 특정 목적을 위해 입국하는 비이민자(nonimmigrants) 3) 불법이주자(unauthorized migrants)의 3가지 방법이 있음(유길상 2005).

○ 미국으로 이민을 오게 되는 외국인들은 대체로 다음과 같은 다섯 가지의 부류로 나누어 짐. 첫째는 가족들의 초청으로 이민을 오게 되는 경우로, 이러한 이

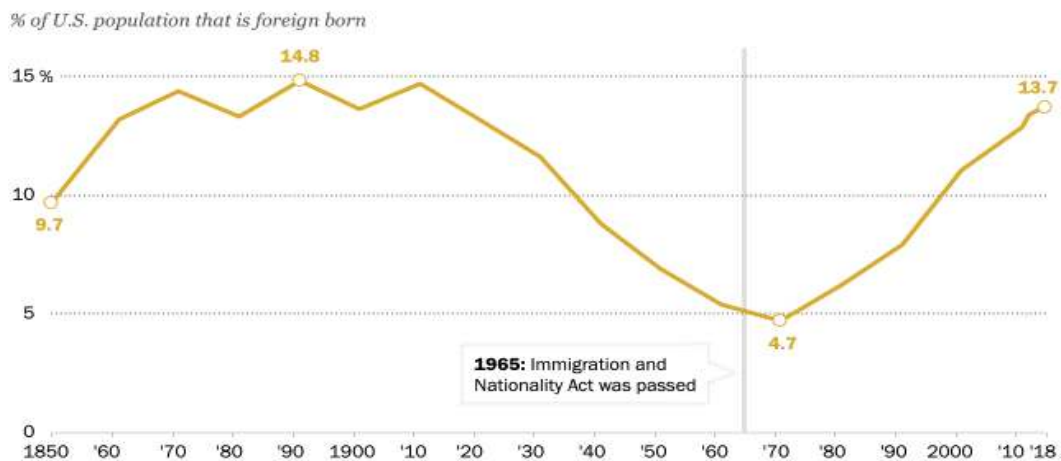
민자들은 전체의 약 3분의 2를 차지하고 있음. 두 번째는 취업을 통한 이민. 이와 관련하여 H1-B 비자는 1992년 처음 도입되어 고급 노동자들을 위해 운영되는데, 영주권을 가지고 있지 않은 외국인 노동자들에게 발행되며 영주권을 취득하기 전까지 6년간 체류를 허가하고 있음. H1-B 비자를 통해 유입되는 노동자들의 대부분은 중국인과 인도인 임. 세 번째는 난민들의 이민. 네 번째는 추첨을 통한 영주권의 취득임. 다섯번째는 위의 적법한 절차를 통하지 않은 불법 이민자들이 해당됨(장효욱 2006).

2. 미국의 이민 현황

○ 1965년 이민과 국적법의 제정으로 인종별 할당제를 폐지함으로써 미국 사회의 다인종, 다문화 사회로의 변화가 나타났음.

– <그림 14>를 살펴보면 1960년대 중반을 거쳐 1970년을 기점으로 이민자 수가 반등하였음. 이는 이민정책의 변화가 이민자를 견인하는 동인이 되었음을 방증함.

<그림 9> 미국 이민자 수 변화



자료: Pew Research Center. 2022

○ 2021년 기준 미국의 이민자는 약 45.3백만 명으로 전체인구의 13.6%를 차지함. 이는 2011년 대비 12% 증가한 수치임. 이민자위 주요 출생국은 멕시코(26%), 인도(7%), 중국(4%) 순임.

- 1970년에 전체 이민자의 60%는 여전히 유럽으로부터 이주한 이민자들이었음.
- 그러나 2010년을 기준으로 전체 이민자의 출신 지역 비율은 극적으로 변화하였음. 2010년에 전체 이민자 중 가장 높은 비율은 멕시코 출신 이민자로 대체되었음(29%).

<표 9> 미국 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)

단위: 천명

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
멕시코	11691.6	11489.4	11556.5	11714.5	11643.3	11573.7	11269.9	11171.9	10931.9	11295.3
인도	1855.7	1974.3	2036.3	2205.9	2389.6	2434.5	2610.5	2652.9	2688.1	3075.1
중국	1651.5	1719.8	1786.1	1929.5	2065.4	2130.4	2216.8	2221.9	2250.2	1943
필리핀	1814.9	1862	1863.5	1926.3	1982.4	1941.7	2008.1	2013.8	2045.2	1704
쿠바	1090.6	1114.9	1138.2	1172.9	1210.7	1271.6	1311.8	1344	1360	1430
엘살바도르	1245.5	1254.5	1247.5	1315.5	1352.4	1387	1401.8	1419.3	1412.1	1484.3
도미니카공화국	878.9	960.2	1010.7	997.7	1063.2	1085.3	1162.6	1177.9	1169.4	1244.8
과테말라	844.3	880.9	900.5	915.6	927.6	935.7	958.8	1007	1111.5	1082.1
온두라스	500	535.7	539.2	588.3	599	651.1	655.4	646.3	745.8	831.1
한국	1095.1	1105.7	1081.2	1079.8	1060	1041.7	1063.1	1039.1	1038.9	891.9
하이티	602.7	616	599.6	628	675.5	668.2	679.8	687.2	701.7	735.8
자메이카	694.6	668.8	705.3	705.8	711.1	736.3	744.7	733.4	772.2	680.2
캐나다	787.5	799.1	841.1	806.4	830.6	783.2	809.3	813.7	797.2	609.2
베네수엘라	198.5	198.6	195.5	216.2	255.5	290.2	351.1	393.8	465.2	527.8
브라질	334.1	325.5	337.1	335.6	361.4	409.6	451.1	472.6	502.1	489.1
기타	15096.1	15232.9	15505.9	15852.7	16161.8	16398.7	16830.7	16933.8	16941.2	16234.7
총계	40381.6	40738.2	41344.4	42390.7	43289.6	43738.9	44525.5	44728.5	44932.8	44258.3

자료: OECD, 2022, International Migration Outlook.

- 미국의 이민 추이를 살펴보면 고용관련 이민 보다 가족의 재결합에 의한 이민 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 10> 2020년 미국의 장단기 이민자 현황

단위: 명

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		1,031,000	581,500
	취업	72,300	64,400
	가족이민	709,200	354,000
	인도주의	107,100	63,500
	노동자 동반 가족	67,000	64,400
	기타	75,400	35,200
한시이민		1,130,630	597,680
	유학생	364,200	111,390
	연수생	1,040	480
	워킹 홀리데이	108,300	4,950
	계절노동자	204,800	213,390
	기업주채원	76,990	35,940
	기타	375,300	231,530

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 미국 이민정책의 역사와 배경

□ 이민과 국적법(the Immigration and Nationality Act of 1965) 제정 이전

- 1776년~1875년 근대국가 형성시기 미국은 이민에 대한 규제 없는 개방정책을 펼쳤음. 그러나 전쟁과 반외국인 정서로 인해 유럽으로부터의 이민이 감소하였고 1795년 귀화법은 ‘free-born white person’만 미국 시민이 될 수 있음을 명시하였음. 또한, 이민자들의 증가로 인해 발생한 사회문제로 인해 1875년 이민에 있어서 범죄자와 매춘부를 제한하는 규정이 시행되었음.
- 1882년에는 미연방 최초의 이민법이 제정되면서 범죄자, 생활보호 대상 가능성이 있는 사람들의 이민을 제한하는 법률이 공식 제정되었음. 특히 중국인 배척법이 제정되면서 아시아계 이민자들의 미국으로의 이민을 제한하였음(Gyory

1998).

- 1943년 중국인 배척법은 60년만에 폐지되었으나 1952년의 이민 및 국적법에서 국정 할당제를 계속 시행하였음. 특히 아시아 국가에 할당제를 배정하였음. 이러한 국적 쿼터 시스템은 특정 지역 출신의 이민자들이 더 많이 들어올 수 있도록 이민자의 국적에 할당을 부여하는 제도임. 당시 미국 이민자들의 대부분은 유럽 출신이었음을 감안하면 유럽 이외 지역 이민자들에게 불리한 제도임.
- 미국의 이민제도는 초기 개방적이고 규제가 없었던 이민정책에서 특정 인종과 특정 지역 출신에 기반한 이민체제로 변화하였음.

□ 이민과 국적법(the Immigration and Nationality Act of 1965) 제정 이후

- 미국 이민정책의 체계는 1950년대~1960년대에 구축되었음. 1965년 이민과 국적법의 개정으로 미국 이민 정책의 전환기를 가져옴. 국적별 쿼터 대신 직업 및 가족에 의한 이민자 기준을 채택하였음. 이처럼 국적별 쿼터 시스템 폐지, 가족이민, 기술이민 강화하는 제도의 변화는 제3세계로부터의 이민증가, 미국 이민인구 다양화 등의 변화를 가져왔음.
- 미국의 이민제도는 캐나다, 호주 등 이민이 중요한 비중을 차지하는 다른 나라들과는 사뭇 다른 면을 보이고 있는데, 이들 국가들은 국가경제에 도움을 줄 수 있는지의 여부에 근거하여 이민자들을 받아들였음(장효욱 2006). 이민과 국적법을 통해 가족이민 뿐만 아니라 미국이 필요로 하는 기술을 보유한 이민자를 적극 수용하였음.

□ 이민개혁과 통제법(Immigrations Reform and Control Act of 1986) 제정

- 1960년대 이후 크게 증가한 불법이민자 문제 해결을 위해 만들어짐. 일명 ‘당근과 채찍’이라는 양면 정책을 사용하여 불법 노동자를 고용한 고용주는 처벌하는 반면 불법 이민자들을 사면시켜주는 관용 정책을 통해 불법이민 문제를 해결하고자 하였음. 그러나 처벌규정은 유명부실화 되고 불법 이민자들의 사면만 부각되었음.

□ 고숙련 외국인인력 유치

- 1990년에 preference system을 도입하여 우수 외국인력을 유치하였음.
- 1990년대 일자리를 찾아 미국으로 입국하는 외국인들이 이용 가능한 이민 사증 수가 증가했고 다양성이민사증(diversity immigrant visa)이 추가되었음. 특히 1992년부터 미국 내 학사학위 이상 취득한 엔지니어, 과학자, 의사, 생명공학자, 경영분야 등 고급 외국인력을 장기 거주하도록(최장 6년) 허가하는 H-1B 사증제도를 도입하였음.
- 전문기술인력의 경우 비이민자로서 미국에 유입된 이들은 1990년대 ‘닷컴(dot-com)’ 붐으로 컴퓨터 산업의 인력 수요를 해소하기 위해 유입되었음. 이들은 인력난 해소를 위해 H-1B임시취업사증으로 유입. 2001년 이민 귀화국(Immigration and Naturalization Service; INS)은 IT 관련 H1-B 사증을 200,000여건 발급했으며 이중 71%가 인도계 프로그래머였음.

□ 최근 이민정책 동향

- 오바마 행정부의 2012년 아동기 도착 유예 조치(DACA) 프로그램.
 - － 이 프로그램은 불법체류 신분으로 미국에서 자란 청소년과 학생 등 30세 이하의 이민자들에게 추방을 중단으로 이들에게 임시 체류 신분과 함께 합법 취업을 허용
- 트럼프 행정부는 폐쇄적 이민정책 기조 펼침.
 - － 이민에 대한 500개 이상의 행정 조치를 취했음. 이민 정책을 바꾸기 위해 행정권을 사용하는 대통령의 능력은 대법원에 의해 대체로 유지됨.
- 2021년 바이든 행정부는 주로 베네수엘라에서 온 수십만 명의 이민자들을 추방으로부터 보호하고 합법적으로 일할 수 있도록 하는 ‘임시보호신분(Temporary Protected Status; TPS)’ 자격을 부여함.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

□ 이민자 유입으로 인해 미국 경제에 미치는 논쟁은 다음과 같음.

- 이민자들의 증가가 특히 저학력 노동자들의 임금을 하락시키고 있다는 주장.
 - 미국의 소득분포에서 불균형이 더욱 심화되었는데 일반적인 임금은 상당히 더디게 상승하였으며, 특히 비숙련 노동자들의 실질임금은 오히려 하락한 것으로 나타나고 있음.
 - 따라서 저학력 비숙련 이민자들의 유입이 일정 정도 이러한 현상에 기여한 것으로 생각할 수도 있을 것.
- 그러나 데이비드 카드(David Card) 교수의 연구 결과 이민자 유입이 적은 도시의 임금 변화를 살펴 본 결과 도시 간 이민자들의 유입 정도가 상당한 차이를 보이고 있으나 도시 간 비숙련 노동자들이 임금은 큰 차이를 보이지 않았다고 주장(Card 2005).
- 이민자들은 미국 2021년 기준 미국의 고용률 중 이민자는 전체 이민자의 70%가 고용된 상태인 반면 기존 미국인들 중 67.8%가 고용 상태인 것으로 나타남.
 - 2019 회계연도에 발급된 영주권 중 139,000개(14%)가 고용주 후원을 통해 발급되며 고용 기반 그린 카드는 연간 140,000개만 발급될 수 있고 절반 이상이 주 신청자의 배우자와 자녀에게 가는 경향이 있기 때문에 수요가 공급을 크게 초과함. 이는 부분적으로 더 많은 근로자들이 임시 비자로 미국에 머물기를 희망하기 때문임. 예를 들어, 임시 고숙련 근로자를 위한 H-1B 비자 청원은 2000년 258,000건에서 2019년 389,000건 이상으로 승인되었음. 2019 회계연도에 OPT에 따라 부여된 156,000개의 초기 고용 허가 문서는 2003년에 부여된 75,000개의 두 배 이상임(설동훈 외 2011).
 - 계절 농업 노동을 위한 H-2A 비자와 계절 비농업 노동을 위한 H-2B 비자와 같은 임시 노동 비자 발급도 최근 몇 년 동안 증가했음. 1999 회계연도에 발급된 29,000개의 농업 취업 비자가 2019년에 205,000개로 증가. 지난 10년 동안 역사적으로 대부분의 승인되지 않은 이민자 노동력

에 의존했던 농업 고용주는 H-2A 비자로 전환. H-2B 비자 발급 경우 1999 회계연도에 31,000건에서 2019 회계연도에 98,000건으로 증가했음. H-2B 발급 한도는 연간 66,000건이지만 의회는 미국 국토안보부 (Department of Homeland Security; DHS)가 수요를 충족하기 위해 그 한도를 일시적으로 올리는 것을 반복적으로 허용 함(설동훈 외 2011).

□ 이민자 유입으로 인해 미국 사회에 미치는 논쟁은 다음과 같음.

- 정치권에서는 반이민 담론을 논하는 공화당과 이민수용 정책을 주장하는 민주당이 당파 갈등이 첨예하게 나타나고 있음. 이민자들의 사회적 적응 문제 보다 선주민의 이민자 거부 현상 문제가 점차 커지고 있음.
 - 민주당에서는 유화적인 이민제도를 추구하고 있으며 이는 중남미계 이민자들의 유입으로 유권자들의 지지를 확보하는 차원으로 볼 수 있음. 반면 민주당의 강력한 지지층인 흑인 유권자들의 직접적인 피해를 우려하는 목소리도 있음.
 - 한편 공화당에서는 주요 지지층인 산업계의 경우 초청노동자제도를 크게 환영하고 있으나 보수층은 국경에 담장을 설치하는 등 불법체류자들의 추방을 원하고 있는 상황이어서, 민주당과 마찬가지로 확고한 당론을 정하기에는 어려운 상황임.

VII. 캐나다

1. 서론

- 이 장에서는 캐나다의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.
- 캐나다는 이민자를 크게 세 가지 범주로 구분하고 있음. 경제이민(Economic Immigration), 가족초청이민(Family Reunification), 난민 및 기타 이민(Refugee and Protected Persons)임.

□ 다문화주의

- 캐나다는 미국, 호주와 같이 이민자를 적극적으로 수용하는 전통적인 이민국가로 분류되는 대표적인 국가임. 국가 형성을 위한 높은 수준의 이민자를 수용하는 정책(high-immigration policy)을 유지해왔음.
- 20세기 후반에 들어 캐나다 이민정책은 두가지 특징이 나타남. 첫째, 전통적으로 이민을 보는 경제적 시각과 둘째, 다문화 주의임. 새로운 이민자에게 뿐만 아니라 기존 캐나다인들에게 보편적으로 공유된 가치 임. 즉, 새로운 이민자에 대한 다문화 정책의 시행은 그들을 캐나다 사회에 통합하고 동시에 캐나다인들이 새로운 이민자를 받아들이는 양방향적 통합의 이념적 토대를 구성했음(한경구 외, 2012)
- 1971년 공식적으로 다문화주의가 채택됨. 캐나다 다문화주의 정책은 다양한 소수자 집단에게 캐나다에 대한 소속감을 심어주어 더 높은 통합을 추구하는 정책임. 특히 소수자 집단이 집단 정체성을 유지하도록 하고 이러한 정체성을 공식적으로 인정함으로써 주류 사회 안에서 다양한 소수자 집단이 캐나다 사회의 부분을 이루고 더 나아가 이러한 소수자 집단이 모여 전체 캐나다 정체성을 구성하도록 유도함.

□ 전통적 이민국가인 미국, 호주와의 차이

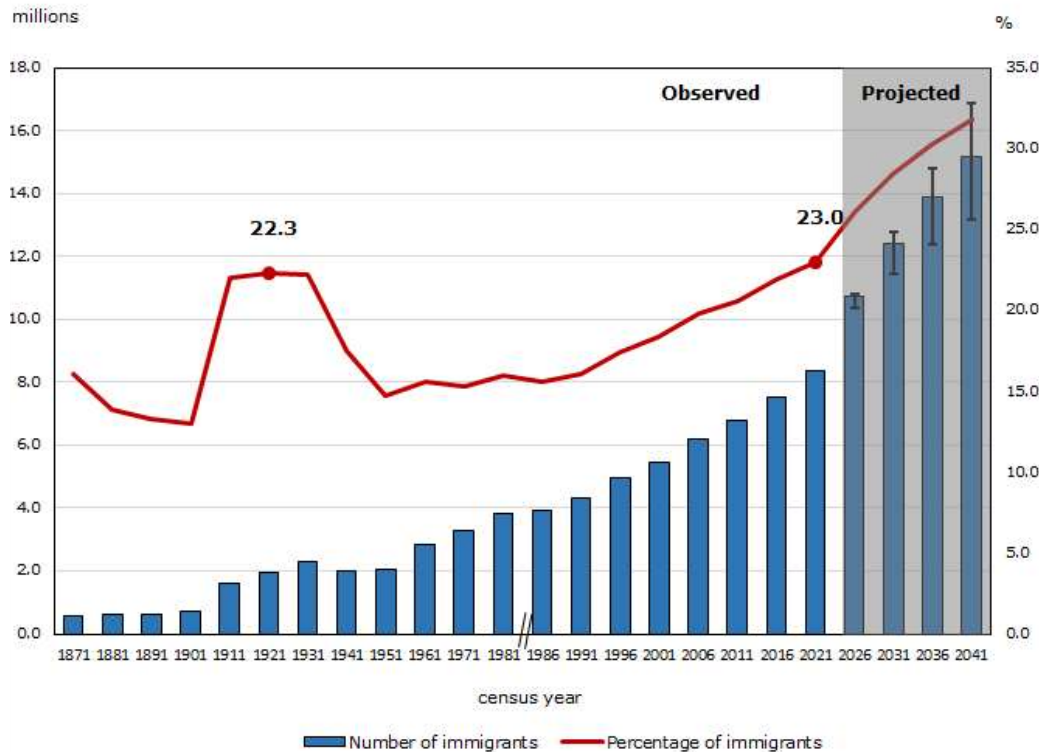
- 이민 정책과 제도, 이민자의 구성과 역사적 변화, 추진체계 등 미국과 많은 측면이 유사함. 그러나 캐나다 이민자의 비중은 미국에 비해 상대적으로 높은 편이며, 여론의 이민에 대한 인식이 미국에 비해 긍정적인 편임. 또한 정치권에서 이민의 이슈는 대립적 구도로 나타나지 않음.
- 특히 불법 체류자 문제는 미국과 달리 심각한 문제로 대두되지 않음. 이는 미국-멕시코와 같이 대규모의 불법 이주자를 양산하는 국경이 존재하지 않는 지리적 요인이 큰 것으로 보임. 그러나 9.11 테러 사건 이후 미국-캐나다 국경 통제 강화에 대응하고 있음.
- 전통적 이민국가인 미국, 호주와의 차이점은 캐나다는 난민을 적극적으로 받아들이는 국가라는 점임. 유엔난민기구(UNHCR) 발표에 따르면 2019년 캐나다는 30,082명의 재정착 난민(Resettled Refugee)을 수용하였으며 이는 가장 많은 재정착 난민을 받아들인 국가임.
- 2020년 3월 이민수용계획(Immigration Levels Plan)을 발표하여 이민자 수용 규모를 지속적으로 늘려가기로 함. 캐나다 경제 성장에 이민자 유입이 긍정적인 영향을 준 것으로 인식하고 있음을 방증함. 2021년 계획에서는 2020년 대비 9,000명 많은 350,000명의 이민자를 수용할 계획으로 발표했으며 이 중 절반 이상인 6,500명을 추가로 캐나다 경제에 직접적 도움을 줄 수 있는 인력으로, 2,500명은 인도적 차원의 이민자 수의 확대를 계획함.
- 캐나다의 최근 이민정책의 추이를 살펴보면 저숙련 외국인력의 유입 보다 전문 기술 외국인력을 유치하기 위한 제도적 선별장치를 발전시키고 있음.

2. 캐나다의 이민 현황

- 캐나다 이민자 수가 가장 폭발적으로 증가한 시기는 20세기 전반기와 20세기 후반기임. 특히 1910년대 연평균 신규 영주권자의 수는 350,000명을 상회하였

음(한경구 외, 2012). 1980년대 후반부터 현재까지 연평균 영주권 취득자의 수는 약 230,000명임. 단기 체류자를 포함한다면 20세기 후반 이민자수는 20세기 초반의 이민자 수를 훨씬 상회함.

<그림 10> 캐나다 이민자 수 변화



자료: Statistics of Canada, 2021.

- 캐나다 통계청은 이민 2세까지 포함하여 2036년 캐나다 총 인구의 49.7%를 이민인으로 예측하고 있음(Statistics of Canada 2021).
- 2021년 기준 캐나다의 이민자는 약 960만 명으로 집계됨. 이 중 인도에서 태어난 이민자의 수가 100만을 넘어서면서 출신국 1위를 차지함. 이민자 5명 중 1명이 인도에서 태어났으며 1971년 이후 단일 출생지에서 가장 높은 비율을 차지함(Statistics of Canada 2021).

<표 11> 캐나다 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및
현황(2011-2021)

단위: 천명

	2011	2016	2021
인도	547.9	668.6	1166.7
중국	545.5	649.3	830.9
필리핀	454.3	588.3	757.4
영국	537	499.1	506
미국	263.5	253.7	373.3
이탈리아	256.8	236.6	212.7
홍콩	205.4	208.9	227.8
파키스탄	156.9	202.3	245.5
베트남	165.1	169.3	202.3
이란	120.7	154.4	213.1
폴란드	152.3	146.5	137.6
독일	152.3	145.8	152.4
포르투갈	138.5	139.5	133.6
자메이카	126	138.3	154.7
스리랑카	132.1	132	141
기타	2821.2	3208.3	4151.6
총계	6775.8	7540.8	9606.6

* 캐나다 인구 총 조사는 5년 마다 시행되며 국적별 이민자 현황 통계의 경우 현재 OECD에 보고된 자료는 2016년 자료가 최신 자료임. 2021자료는 캐나다 통계청 자료를 활용.

자료: OECD. 2022. International Migration Outlook, Statistics of Canada 2021.

<표 12> 2020년 캐나다의 장단기 이민자 현황

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		320,400	184,600
	취업	95,900	60,000
	가족이민	85,200	49,300
	인도주의	45,500	25,500
	노동자 동반 가족	89,800	46,400
	기타	4,000	3,400
한시이민		439,920	104,470
	유학생	171,980	50,780
	연수생	-	-
	워킹 홀리데이	47,460	15,850
	계절노동자	36,850	31,910
	기업주재원	14,630	5,930
	기타	169,000	-

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 캐나다 이민정책의 역사와 배경

- 19세기 북미 이민 물결은 산업혁명과 관련한 사회 및 경제적 변화가 중요한 요소로 작용했음. 당시 많은 유럽인들의 목적지는 미국이었으나 일부는 영국제도 (British Isle) 및 아일랜드에서 캐나다로 향했음. 1870년 캐나다 인구는 약 360만 명에 불과할 정도로 면적 대비 인구 비율이 매우 낮은 국가였음. 그 당시 미국은 캐나다 보다 작은 국가였음에도 불구하고 10배나 많은 인구를 갖고 있었음.
- 미국은 1867년에 러시아로부터 알래스카를 매입하면서 지리적으로 미국 영토가 되어버린 알래스카와 미국 본토 사이에 있는 캐나다의 일부 또는 전부의 합병을 주장하는 정서가 팽배했음. 이에 따라 미국의 토지 약탈로부터 캐나다의 보호를 위해 정치 및 재계지도자들은 서부지역의 인구 밀도를 높임으로써 어느 정도 보호가 가능하다고 생각했음. 이를 위한 조치로 정부는 정착민이 사용할 수 있도록 개인 소유의 토지를 매입하고 나서 빈 곳을 채우기 위해 정착민, 모

집 운동을 개시했음(유길상 2005).

- 미국과 마찬가지로 초기 캐나다의 이민법은 ‘인종’의 문제와 관련이 있었음. 1885년 제정된 중국인 인두세(Chinese Head Tax), 1923년 제정된 중국인 이민법(Chinese Immigration Act)가 대표적인 인종에 근거한 이민 금지 조치임. 그러나 미국과 달리 노동자 유입이 필요한 상황에서 캐나다는 중국인 노동자의 입국을 막지 못함.
- 1910년 이민법은 캐나다 거주 영국인과 모든 다른 영국인을 구분함으로써 캐나다 시민권을 확립하였음. 따라서 캐나다 거주 영국인 외에 사람들은 시민권으로부터 배제되었음. 1946년까지 영국의 국적법을 따르고 있었음.
- 1946년 이후 가족이민, 경제이민, 난민을 중심으로 이민정책의 발전이 이뤄졌음.
- 제2차 세계 대전 후 첫 이민정책은 1947년에 수립되었음. 해당 정책의 목표는 캐나다의 인구성장 촉진이었으며 이를 이루기 위해 캐나다 사회의 근본적인 성격을 바꾸거나 캐나다의 ‘흡수’ 능력을 초과하지 않는 이민의 장려 방식을 선택하였음.
- 캐나다는 문화가 유사한 미국인, 영국인 및 북유럽이 보다 용이하게 동화될 수 있다는 것이 지배적인 생각이었지만 그들만으로는 캐나다의 1950년대 경제 호황이 요구하는 경제적 필요를 충족할 수 없었음. 이에 따라 인도, 파키스탄, 실론(현재 스리랑카) 등 일부 남아시아 국가로부터 제한된 수의 이주민을 유치하는 계약 협상을 하게 되었음.
- 증가하는 가족초정 이주(흔히 단수기능 이주자들)의 압박과 더불어 캐나다 경제에 신속하게 기여할 수 있는 전문기술인력을 선정하고 유치함으로써 캐나다 인구를 증가시키고자 하는 기조를 바탕으로 1967년 ‘점수제’(point system)를 개발하게 되었음. 1976년부터 점수제(point system)을 도입하여 전문인력이민, 사업이민에 있어서 우수 외국인력을 우선 선발하여 영주하도록 허용하고 있음.

- 2008년부터는 캐나다 경험이민(Canadian Experience Class; CEC)을 통해 이민자를 유입하고 있음. CEC는 캐나다에서의 1년 경력자, 공인영어 점수, 퀘벡주 제외한 주에서 거주 경험을 요구하고 있음.
- 최근 캐나다 이민정책은 캐나다 내에서 영주권을 신청 할 수 있도록 하는 이민 및 난민 보호법 개정, 경제이민의 직업의 범주와 등급을 체계적으로 구분하여 캐나다에 필요한 경제 이민자를 선별하는 시스템 구축, 기존에 연방 정부만이 행사할 수 있었던 이민자 선택 권한을 주정부에게도 부여함.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 캐나다 경제이민은 숙련노동자, 비즈니스(투자)이민, 캐나다 경험이민으로 분류됨. 숙련노동자는 교육수준, 과거경력, 영어나 프랑스어 지식, 나이, 취업가능성, 적응능력 등에 강조점을 두고 있음.
 - 비즈니스(투자)이민의 경우 캐나다에서 직업기회를 창출할 수 있는 능력, 캐나다 경제에 자본을 댈 수 있는 능력, 경제활동을 활성화 할 수 있는 능력이 중요하며 캐나다 경험이민은 특정 외국인 노동자, 유학생이 캐나다를 떠나지 않고 캐나다 영주권자로 전환되도록 돕는 프로그램임. 즉 비영주권자로 캐나다에 입국하여 유학생, 단기체류자 신분으로 지내다가 직업을 갖게 되어 영주권을 획득하는 경우를 말함.
- 2021년 기준 이민자 고용률은 전체 이민자 중 73.3%이며 기존 캐나다인의 경우 73.4%인 것으로 나타남.
 - 이는 미국의 경우 약 3%의 차이로 기존 미국인의 고용률이 낮은 것으로 집계된 반면 캐나다는 0.1%라는 근소한 차이로 이민자의 고용률이 높게 나타남.
 - 이러한 수치는 캐나다가 미국 보다 이민자를 수용하려는 태도를 취하는 근거가 됨.

- 캐나다의 경제 발전이나 성장, 이민자가 캐나다 경제에 공헌하고 있다는 것에 대한 인식, 이민자들이 경제적 이유로 이민을 결정했을 때 캐나다가 그러한 조건과 미래의 비전에 적합한지에 대한 그들의 판단 여부 등이 이민자 수와 이민 정책 수립 및 변화를 평가하기 위한 가장 중요한 조건으로 평가 될 수 있음(한 경구 외, 2012).
- 캐나다 통계청에 따르면 캐나다 이민자 수는 연방 출범 이후 최고치를 경신했음. 트뤼도 행정부는 앞으로 캐나다의 이민자 유치는 더욱 확대될 것임을 밝혔음.
 - 2025년 까지 매년 50만 명씩 총 150만 명의 이민을 받아들이겠다고 발표함(조선일보 2022,11,03)
 - 이는 캐나다의 노동력 부족 문제를 이민자 유입으로 해결하려는 것으로 파악됨.
 - 특히 의료 분야 등 숙련 인력을 견인하기 위한 다양한 정책적 노력을 하고 있음. 캐나다의 고숙련 인력 유치를 위한 이민정책의 의도는 전문 인력, 고학력, 젊은 이민자를 받기 위한 이민자 유입 제도인 점수제(point system)를 통해 알 수 있음.
- 그러나 캐나다의 경제문제는 고질적인 인구 부족 문제임에도 불구하고 캐나다 정부는 지속적인 이민자 확대 정책만으로 일관하고 있음. 동시에 고학력 숙련 기술 인재 유치를 위해 이민 문턱이 높은 점수제를 유지하고 있음. 2018년 개정으로 귀화 신청 요건이 까다로워지면서 오히려 해당 제도가 걸림돌이 되고 있다고 판단됨.

VIII. 호주

1. 서론

- 이 장에서는 호주의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 인종주의와 다문화주의

- 호주는 캐나다와 함께 대표적인 다문화주의 국가로 알려져 있음. 호주의 최초 이민은 영국으로부터의 죄수들의 이민이었고 이후 19세기 후반 금강개발과 사탕수수 산업에 노동력의 필요로 인해 중국인과 태평양 연안 국가 사람들이 대거 유입되면서 본격화되었음. 그러나 저임금 중국인 노동자가 대량 유입되자 백인 노동자들은 노동운동의 일환으로 유색인종 배척운동을 하였음. 1901년 이래 시작하여 1970년대 초까지 ‘백호주의’에 기반을 둔 이민정책을 펼쳤음. (문경희 2021)
- 호주의 이러한 유색인종 배척 정책의 배경은 호주의 지정학적 이유에서 찾을 수 있는데 뿌리와 지향은 영국(유럽)이지만 현실은 아시아에 둘러싸여있다는 것에 대한 공포, 유럽과 아시아 경계의 최전방에 위치한 호주의 지리적 위협을 ‘황색공포(yellow peril)’이라고 부름(Castles and Vasta 2004). 또한 골드러시 이후 유입된 중국인에 대한 공포, 제2차 세계대전 기간 중에는 일본인에 대한 공포로 연결되었음.
- 호주의 다문화주의는 20세기 초 세계대전을 겪으면서 인구감소를 경험했고, 이에 따라 산업과 안보에 문제가 생기면서 이민을 통해 인구를 증가시키려는 정책을 펼칠 수밖에 없었음. 즉 이민을 통해 노동력을 확보하고 이 과정에서 유럽인, 중동인, 베트남 난민 순으로 점차 다양한 민족이 거주하게 되었음.
- 호주의 다문화적 이민정책은 1970년대 이후 기술이민, 가족(재결합)이민, 인도

적 차원의 이민 세 가지로 분류되고 있으며 이 중 기술이민을 가장 강조하고 있음. 캐나다와 마찬가지로 점수제에 기반한 ‘기술이민’을 강조하고 있음.

- 캐나다와는 달리 다문화주의에 대한 인식과 반감 정서가 있는 것으로 나타남. ‘백호주의’와 ‘인종주의’에 기반한 세력과 ‘다문화주의’ 세력 간의 갈등이 존재함. 특히 1980년대 이후 실업이 증가함에 따라 정치권에서 이민정책이 정치 쟁점화 되면서 자유당의 보수적 이민정책, 극우파 정당의 반이민·반다문화 정책 주장이 힘이 실렸고 911 테러 이후 정부조직 이민다문화부(Department of Immigration and Multicultural Affairs) 명칭에서 ‘다문화’가 삭제되고 ‘시민권’이라는 용어로 개칭됨. 이에 따라 이민 시민권부(Department of Immigration and Citizenship)으로 변경되면서 호주의 다문화주의는 사회통합을 강조하는 ‘하나의 호주’라는 방향으로 가고 있음.
- 최근 들어 호주 정부는 영주이민 유입 규모를 줄이고 한시적(temporary) 이민자 유입을 확대하고 있음. 이를 통해 노동시장의 인력 부족 문제를 해결하자 함. 그 결과, 최근 호주 영주이민자의 이민경로가 ‘선 영주비자 취득’ ‘후 입국’으로 비교적 단순했던 과거와는 달리 영주권을 취득한 사람 중 호주에 입국하여 여러 단계(multi-state)의 임시체류 과정을 거치도록 하고 있음(문경희 2021).

2. 호주의 이민 현황

- 2021년 기준 호주의 이민자는 약 7.5백만 명으로 전체인구의 29.2%를 차지함. 이는 2011년 대비 25% 증가한 수치임. 이민자의 주요 출생국은 영국(16%), 중국(9%), 인도(9%) 순임.

<표 13> 호주 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)

(단위: 천명)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
영국	1196	1211.5	1220.2	1216.3	1209.1	1202.1	1196	1188.1	1180.6	1172.7
중국	387.4	406.4	432.4	466.5	508.9	557.7	606.3	649.4	677.2	650.6
인도	337.1	355.4	378.5	411.2	449	489.4	538.1	592.8	660.4	721.1
뉴질랜드	544	569.6	585.4	583.7	575.4	568.2	567.3	567.7	569.5	564.8
필리핀	193	206.1	218.9	230.2	241.1	252.7	265.8	277.6	293.8	310.1
베트남	207.6	212.1	219.9	228.5	235.6	243.2	250.6	257	262.9	270.3
남아프리카	161.6	167.6	172.2	174.9	177.4	180.5	185.5	189.3	193.9	200.2
이탈리아	201.7	200.4	200.7	200.4	198.5	195.8	191.5	187	182.5	177.8
말레이시아	134.1	136.6	138.4	139.4	143.4	152.9	164.7	173.6	175.9	177.5
스리랑카	99.7	105	110.7	115.1	119.7	124.5	129.5	134.4	140.3	147
네팔	27.8	30.7	34.8	42.9	50.2	59	73.8	94.8	117.9	131.8
한국	85.9	91.6	97.9	101.9	106.6	111.6	114.8	116.4	116	111.5
독일	125.8	124.7	123.1	120.8	119.1	116.7	115.9	114.3	112.4	111
미국	90.1	96.7	100.8	102.7	104.7	105.8	108.1	108.4	108.6	110.2
그리스	121.2	120.5	119.8	118.3	115.8	113.4	111.5	109.1	106.7	103.7
기타	2105.1	2179.2	2255.3	2317.6	2375.3	2438.8	2519.4	2572.8	2634.5	2692.8
총계	6018.2	6214	6408.7	6570.2	6729.7	6912.1	7138.6	7332.6	7533	7653.2

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook.

- 2020년 기준 호주의 이민자 중 장기 이민자 수는 165,400명이며 이중 노동자 동반 가족의 수가 51,900명으로 가장 많았음. 한시이민자의 경우 총 329,870명으로 장기이민자 수의 두 배로 집계되었고 이 중 워킹홀리데이 비자로 호주에 머무는 사람의 수는 149,250명으로 가장 높게 나타났음.

<표 14> 2020년 호주의 장단기 이민자 현황

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		193,000	165,400
	취업	50,700	43,900
	가족이민	50,500	44,400
	인도주의	18,800	13,200
	노동자 동반 가족	59,000	51,900
	자유이동	13,900	11,900
	기타	100	100
한시이민		397,450	329,870
	유학생	173,370	122,600
	연수생	-	2,960
	워킹 홀리데이	209,040	149,250
	계절노동자	12,200	9,820
	기업주재원	2,840	1,840
	기타	-	43,400

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 호주 이민정책의 역사와 배경

- 호주는 1945년 동화주의 정책(assimilation policy)를 통해 유럽으로부터 노동에 종사하면서 동시 영구적으로 정착하고자 하는 이민자를 받으려는 정책임. 이를 관리하기 위해 이민부(immigration department)를 설립. 이 시기 전후(post-war) 이민 프로그램의 목적은 매년 1%의 인구 증가, 노동력 증가를 통해 경제성장을 진작시키는 것이었음(Ongley and Pearson 1995).
- 제2차 세계대전 이후 호주의 이민정책은 이민통제, 이민자 정착지원프로그램의 정교성을 강조한 정책으로 나타났음. 1958년 제정된 이민법(The Migration Act of 1958)은 이민을 통제하기 위한 주요 입법적 수단을 다루고 있고, 1948년 제정된 국적 및 시민권법(Nationality and Citizenship Act of 1948, 이후 Australian

Citizenship Act of 1984로 변경됨)은 문화적으로 다양한 이민 프로그램을 집행하도록 하였음.

- 1960년대 이민자 유입은 1945년 만들어진 ‘영국이주지원계획(United Kingdom Assisted Passage Scheme)’의 결과로 영국인들의 호주로의 이주가 이어졌음. 이에 따라 1947년~1971년 사이 호주 거주 영국 인구는 460,000명까지 증가하였음(Jupp 1995). 해당 정책의 영국 이민자 유입 실패로 인해 영국이민자들이 감소하고 이를 자연스럽게 이탈리아, 그리스, 남부 유럽인에게 돌아갔음.
- 1970년대 이전 백호주의를 표방하며 백인 중심 이민자 유입 정책을 펼쳤다. 이는 금광 산업의 노동력의 필요로 인해 중국인 및 비영국계 사람들의 유입이 커지게 되자 기존 백인 중심의 노동조합이 일종의 노동운동으로 유색인종 배척운동을 실시함. 이를 배경으로 정부는 ‘백호주의’이민정책을 채택하고 이를 인종적 동질성을 유지하면서 사회통합을 높이하고자 한다고 주장함.
- 1973년 고프 휘트람(Gough Whitlam)총리의 인종차별 금지 선언으로 기존의 ‘백호주의’ 이민정책은 폐지되면서 1977년 비차별 이민정책(non-discriminatory immigration)을 도입하여 ‘다문화사회로서의 호주(Australia as a Multicultural Society)’가 정책 목표로 설정됨. 이러한 이민정책의 변화는 1970년대 이후 호주와 아시아 국가들 간의 경제적 교류가 확대되면서 아시아 출신 이민자 수가 증가함에 따라 다문화주의 정책으로 선회하게 된 배경이 있음.
- 또한 1975년~1976년 베트남, 캄보디아, 라오스로부터의 난민을 받아들인 것은 호주 정부의 비차별 이민정책의 확대를 의미함. 다시 말해 호주의 이민정책은 1970년대를 기점으로 동화주의 정책에서 다문화주의 정책으로 급격하게 변화하였음.
- 1970년대 이래 노동시장에서의 고급인력에 대한 수요가 증가하면서 1979년 이민심사 점수제(Numerical Multifactor Assessment System)를 도입하여 기존의 이민자 개인 능력에 따른 ‘공급위주’의 정책에서 1990년대 들어서는 국내 노동

시장의 부족한 기술을 보유하거나 고용주의 추천을 받는 이민자를 우선시하는 ‘수요위주’의 정책으로 선회하였음.

- 호주 정부는 1990년대 들어서 ‘생산적 다양성 정책(Productive Diversity Policy)’를 통해 기술을 가진 비영어권이민자들을 유인하기 위한 프로그램들을 만들어 냈음. 성인이주민 영어프로그램(Adult Migrant English Program)을 통해 노동시장 진입에 언어 문제를 해결해 주려는 노력을 함. 또한 이들이 호주 정부가 필요로 하는 기술직 이민을 위해 ‘전문 노동시장 프로그램(Specialist Labour Market Program)’을 만들어서 호주의 기술직 이민을 준비할 수 있도록 도움.
- 1990년대 후반 중국, 말레이시아 유학생들의 체류를 위해 호주에서 학위나 졸업장을 지닌 외국학생들을 위한 ‘이민 보너스 점수제(migration bonus point’ 제도를 만들었음.
- 또한 2000년대 이후 911테러, 발리 폭탄테러 등 이슈와 난민 유입문제 등으로 대중은 이민을 억제하는 이민정책을 취하는 것을 선호. 이러한 이유로 호주의 다문화주의의 후퇴 경향은 다양성(ethnic diversity)에서부터 시민통합(civic integration)으로의 강조점이 이동하는 것을 의미. 2006년 호주시민권법(Australian Citizen Act)을 통해 시민권을 획득하기 위해서 호주의 공유된 역사와 가치에 중점을 둔 공식적 문화에 대한 강한 헌신을 요구하고 있음(임동진 2018).
- 또한 2000년대 이후 영주기술이민 신청자 선별방식이 까다로워지면서 취업이민정책이 한시적 성격으로 변화하였음(최서리 외 2020).
- 2010년 이후 ‘큰 호주’정책을 폐지하면서 1960년대 이후 지속되어 왔던 개방적 이민정책은 규제와 통제 중심의 선별적 이민정책으로 변화하고 있음. 이는 호주가 기존의 인구 성장을 위한 이민자 유입에서 벗어나 국가 경제에 도움이 되는 이민자를 받고자 하는 정책적 의지를 나타냄. 또한 호주 문화에 동화되거나

통합할 수 있는 사람을 이민자로 받으려는 경향성이 있음. 다시말해 직업에 따라 점수를 부여하기보다 언어능력, 경력, 학력, 연령 등 복합적 요인을 고려한 점수제를 시행중임. 이에 따라 이민 희망 외국인은 호주 이민시민권부 홈페이지에 직접 인력풀(pool)을 등록하여 주정부나 사업주가 이 인력 풀에서 외국인을 추천하거나 초대하도록 하는 방식을 운용중임.

- 호주의 가장 큰 특징은 취업이민정책이 가장 발달했다는 점임. 현재 호주는 호주에 필요한 기술을 가진 취업희망자를 대상으로 기술이민제도를 운영하고 있음. 호주 이민 정책은 크게 영주적, 한시적 두 가지로 분류되는데, 워킹홀리데이, 계절노동자 등과 같은 한시적 취업이민정책을 확대하고 있음. 다만 한시로 와서 영주로 변경하는 단계적 경로가 활성화 되도록 하고 있음(최서리 외 2020, 문경희 2021).

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 호주의 이민정책은 백호주의에 기반한 다문화 정책이라고 할 수 있음. 인구 확대, 고용 창출 등 국가 경제 활성화를 위한 이민정책의 필요성에도 불구하고 백인 우월주의에 입각한 사회문화적 분위기는 그동안 호주의 이민 정책의 효과성을 발휘하지 못하는 요인으로 판단됨.
- 호주의 이민정책은 2010년을 기점으로 그 성격이 변화했다고 할 수 있는데 2010년 이전까지는 이민자 유입을 활성화시키기 위해 언어 프로그램, 기술 교육 프로그램 등을 적용하였음. 또한 동시에 고숙련 노동자를 유입하기 위한 이민심사 점수제라든지 이민 보너스 점수제를 적용하여 언어적 어려움이 없거나 호주 문화를 이해하고 있으면서 이들이 적응하는데 있어서 국가 차원의 지원 필요도가 낮은 인력을 유입하는데 힘을 썼음.
- 2010년 ‘큰 호주’ 정책을 폐지함으로써 기존의 고숙련 인재를 유입하면서 호주의 수요에 맞는 이민자를 유치하고자 하였음.

- 그 결과 호주의 이민자 수용 확대 정책이 효과적으로 나타남에 따라 최근 50년 새 호주의 이민자 인구는 1200만 명에서 2500만 명으로 증가하였음. 또한 2021년 기준 호주 이민자의 고용률은 74.2%이며 기존 호주인은 75.7%로 나타남(한경 2022.08.29.).
- 호주는 취업이민자 유입을 위한 취업이민정책 활성화 노력을 기울이고 있으며 이들의 부정적 영향을 방지하기 위해 노동시장테스트 및 인력부족목록 혹은 외국인 취업가능 목록 등을 활용하여 국내수요를 파악하고 사업주의 ‘주관적 요구’와 국가차원의 ‘객관적 검토’를 할 수 있도록 하고 있음(최서리 외 2020).
- 이러한 기술이민직업목록은 크게 세 가지로 ‘단기기술직업목록(Short-term Skilled Occupation List: STOL),’ ‘중장기전략목록(Medium-Long Term Strategic Skill List: MLTSSL),’ ‘지방직업목록(Regional Occupation List: ROL)’이 있음. 세 가지 직업목록은 각기 다른 취업 경로에 활용됨.
- 2018~2019년도 호주 단기취업 비자 발급 건수는 총 286,020건이며, 이 중 워킹홀리데이 비자 발급 건수가 209,036건(73.1%)으로 다수를 차지함(최서리 외 2020). 워킹홀리데이 비자는 크게 두 가지(417, 462비자)로 구분할 수 있음. 워킹홀리데이 비자는 취업과 학업이 가능하지만, 신청 시 연령과 체류기한에 제한이 있음. 기본적으로 만 18~30세가 연령 제한이고 최장 1년 동안 호주에 체류하면서 노동을 할 수 있음.
- 호주는 이민자들이 대도시에 집중되는 것을 막고 지방에 인력을 배분하기 위해 지역추천 취업이민제도를 운영하고 있음. 지역추천 취업이민 비자는 크게 세 가지, ‘지역추천 한시취업 비자(491, 494 비자),’ ‘주정부 추천 영주취업 비자(190 비자),’ ‘지역취업경험 영주취업 비자(191 비자)’로 구분할 수 있음.
- 지역추천 한시취업 비자 중 491 비자는 최대 5년 간 취업이 가능하고 3년 취업하면 영주이민 신청을 할 수 있음. 494 비자는 3년 후 영주비자를 신청할 수 있음. 주정부 추천 영주취업 비자는 주정부의 추천이 필요하고, 점수제를 통해

영주이민 신청이 가능함. 지역취업경험 영주취업 비자는 491 비자 혹은 494 비자 소지자가 지방에서 3년 취업 활동 후 신청할 수 있는 비자임.

- 최근 호주의 이민정책은 영주이민과 한시 이민의 연계성이 강화되는 방향으로 변화하고 있음. 한시적 체류자가 특정 조건을 갖추는 경우 영주이민 신청 자격을 부여하는 경로가 많아지고 있음. 또한 기술이민직업목록 등을 통해 호주 노동시장의 수요에 맞는 이민자 유입을 추진하고 있음. 마지막으로 대도시 집중 현상을 방지하기 위해 지역에 이민자를 배분하기 위한 정책으로 지역추천 취업이민 제도를 활용하고 있음(문경희 2021).

IX. 프랑스

1. 서론

- 이 장에서는 프랑스의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 공화주의에 기반한 동화주의

- 프랑스는 다른 유럽국가들에 비해 상대적으로 긴 이민의 역사를 가지고 있음.
- 프랑스 이민정책의 특징은 공화주의에 기반한 동화주의에 있음.
- 프랑스 공화주의는 프랑스 혁명에서 비롯된 평등주의적이고, 세속적이며, 군주제에 반대하는 특징을 가짐. 프랑스 혁명을 통해 군주를 없애고, 종교를 사적 영역에 제한하는 것을 의미함.
- ‘국민이란 무엇인가’라는 질문에 대해 독일이 혈통과 문화에 기반한 유기적 공동체를 강조했다면, 프랑스는 공화주의에 기반한 개인과 국가 간의 정치적 계약을 강조함. 이러한 공화주의는 프랑스 이민 역사에 있어 중요한 역할을 수행함. 공화주의는 이민자 통합에 있어 동화주의로 연결됨.
- 프랑스 공화주의에서 개인은 정치적 공동체로서 국가에 속한 시민으로 프랑스 공화국의 가치에 동의하고 이를 준수하려고 한다면, 인종, 종교, 문화 등에 상관없이 누구든 프랑스 시민이 될 수 있다는 것을 의미함.
- 프랑스 공화주의의 또 다른 특징은 ‘프랑스 공화국은 나뉘어질 수 없다.’는 신념임.
- 프랑스 공화국은 “특정한 종교나 개인 혹은 어떤 공동체가 분열시킬 수 없는

하나의 완전한 실체”이기 때문에 이민자들은 당연히 프랑스의 공화주의적 가치로 동화되어야 함.

- 프랑스는 이민자들이 프랑스로 이주하여 프랑스 시민이 되려고 한다면, 공화주의적 전통과 가치를 준수하고 이에 동의해야 하며, 이것이 프랑스 시민이 되는 조건임을 강조.

2. 프랑스의 이민 현황

- 2021년 프랑스의 이민자⁷⁾는 약 8.5백만 명으로 전체 인구의 13.3%를 차지함. 이는 2011년 대비 16% 증가한 수치임. 이민자의 주요 출생국은 알제리(16%), 모로코(12%), 포르투갈(7%) 순임.
- 대륙별로 보았을 때 아프리카 출신이 48%로 유럽(33%), 아시아(14%)에 비해 높음. 유럽 출신이 감소하는 반면, 북아프리카, 아시아 출신 이민자 수가 증가하고 있음.
- 2011년~20년 사이 프랑스의 이민자(foreign-born population) 수는 7.3백만 명에서 8.5백만 명으로 증가함.

7) 프랑스에서 이민자 개념은 외국인 개념과 구분됨. 외국인은 프랑스에서 거주하고 있지만, 프랑스 국적을 취득하지 않은 사람을 의미함. 이민자는 외국에서 외국 국적으로 태어난 사람으로서 프랑스에 지속적으로 거주하는 사람으로 여기에는 외국 국적 이민자와 프랑스 국적 취득 이민자가 포함됨. 하지만 해외 출생 프랑스 국적자는 포함되지 않음. <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1328>

<표 15> 프랑스의 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011~2021)

단위: 천명

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
알제리	1357.5	1359.8	1363.9	1368.4	1375.3	1383.7	1386.4	1390.3	1386.2	1397.4
모로코	895.6	907.8	924	935.4	953.5	967.2	981.2	992.1	1009.6	1019.5
포르투갈	618.3	625.2	633.2	642.1	648.1	648.1	644.2	624.2	614.2	614.2
튀니지	377.3	381.2	387.6	393.9	397.8	403.7	410.7	415.6	427.8	427
이탈리아	337.5	331.7	327.6	325	323.9	322.7	322	314.9	315.4	315.4
스페인	282.5	282.5	283.4	284.6	286.2	285.2	284.1	275.8	274.1	274.1
튀르키예	257.6	259.5	260.2	261.2	260.5	258.2	257.7	256.7	264	257.6
독일	217.6	213.8	211.6	209.9	208.3	206.4	204.3	198.3	190.3	190.3
영국	169.9	170.1	168	167	166.5	165.6	165	162.3	163.6	163.6
벨기에	148.2	148.5	149.7	151.2	152.7	154.1	155.6	154.3	163.6	163.6
세네갈	116.4	119.6	124.1	127.7	132.7	137.3	143.6	148.4	156.3	158.9
마다가스카르	118.1	120.1	122.3	124.7	127.1	134.8	137.9	140.3	141.3	149.8
코모로	38	39.3	40.3	42.5	45	108.4	131.4	137.6	143.3	149.7
코트디부아르	91.6	96	99.9	104.4	109	114.6	120.5	127.5	133.7	143.5
루마니아	79.5	87.3	96.7	108.8	117.3	124.6	131.9	135.7	141.2	141.2
기타	2267.3	2332.2	2398.6	2468.5	2543.5	2613.7	2622.5	2725.6	2904.1	2955.9
총계	7372.7	7474.7	7590.9	7715.1	7847.5	8028.2	8098.9	8199.7	8428.7	8521.8

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook.

- 2020년 프랑스는 약 23만 명의 장기이민자(long-term)를 수용하였고 전년 대비 18.1% 감소하였음. 장기이민자 중 27%는 역내 자유이동이고, 18.4%는 노동 이민, 35%는 가족재결합, 11.6%는 인도적 사유임.

<표 16> 2020년 프랑스의 장단기 이민자(long-term) 현황

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		290,600	238,200
	취업	51,400	43,900
	가족이민	101,600	83,500
	인도주의	33,300	27,600
	자유이동	78,400	64,300
	기타	25,900	18,900
한시이민		115,420	83,790
	유학생	86,460	70,200
	연수생	4,210	2,500
	워킹 홀리데이	5,200	2,040
	계절노동자	10,290	5,760
	기업주채원	3,600	-
	기타	5,660	3,290

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 프랑스 이민정책의 역사와 배경

- 프랑스는 19세기 중반부터 적극적인 이민을 통한 인구증가를 시도함. 20세기 초반만 하더라도 프랑스로의 이민은 크게 규제받지 않는 상황이었고, 공화주의적 동화 모델은 프랑스에서 일하던 이주 노동자들이 프랑스 시민으로 통합되는데 기여함.
- 1차 대전 이후 노동력 부족 해소를 위해 대규모 이주 노동자를 유치하여 한때 미국에 이어 제2위의 이민국가가 됨. 1921년과 1931년 사이 프랑스의 이민자 인구는 1.4백만 명에서 2.7백 만 명으로 크게 증가함. 이에 더해 값싼 노동력을 원하던 사용자 집단과 인구증가를 통한 국력신장을 추구했던 출산축진론자들은 확대된 이민정책을 뒷받침함.
- 경제적 논리와 인구학적 논리에 의해 뒷받침되던 프랑스 이민정책은 공화주의와 결합하면서 개방적인 시민권 체제로 발전함.

- 1930년대 대공황으로 인해 증가가 멈추었던 프랑스로의 이민은 2차 대전이 끝나면서 점차 증가하여 1946년과 1973년 사이에 정점에 달함. 1946년에 약 2백만 명이었던 이민자 수는 1975년에는 3.9백만 명으로 두 배 이상 증가함.
- 2차 대전 이후 외국인 노동력에 대한 강한 수요를 충족시키기 위해 프랑스는 이민청(National Office for Immigration)을 설립하여 경제 계획의 관점에서 외국인 노동력을 도입함.
- 초기 남유럽(이탈리아, 스페인, 포르투갈)으로부터의 외국인 노동력 수입에서 점차 북아프리카(알제리, 모로코, 튀니지) 출신이 증가함.
- 1973년 오일쇼크로 인한 경제위기는 프랑스 이민정책에 변화를 가져옴. 1974년 프랑스 정부는 노동이민을 중단하고, 정치적 망명 등외에는 이민을 불수용하는 방향으로 전환함. 북아프리카 출신과 제3국민들을 대상으로 귀환을 촉진하기 위해 노력함. 그러나 이들 이민자들은 귀국하면 다시 돌아오지 못할 것이라는 생각에 귀환 대신 정주를 선택함.
- 노동이민이 감소하는 대신, 가족재결합으로 인한 이민이 증가하였고, 외국인 실업률이 증가함. OECD 회원국 중 외국인 실업률이 그리스, 스페인, 스웨덴, 터키 다음으로 높고, 내국인과의 격차가 큼. 2019년 기준 프랑스 이민자의 실업률은 13.1%이고, 내국인의 실업률은 7.8%임.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 프랑스의 비자는 크게 단기체류와 장기체류로 나뉨. 프랑스에서는 비자의 개념과 체류의 개념이 구분됨. 단기비자는 90일 미만 체류 시 발급되고 주로 관광, 사업, 가족방문 등의 목적으로 발급됨. 장기비자는 90일을 초과하여 체류할 경우 발급됨. 주로 유학, 취업, 가족재결합 등의 목적으로 발급됨. 장기비자를 발급받더라도 입국 후 경시청에 가서 체류증을 발급받아야 함(강동관 외 2017).

- 임시체류증은 최대 1년의 체류가 가능한 체류증으로 매년 갱신이 가능함. 대상은 방문객, 임금근로자, 학생, 과학자-연구자, 예술과 문화 직업 등임.
- 장기체류증은 3~4년의 체류가 가능하고 장기체류증을 발급받기 위해서는 공화국 통합 계약서에 서명하고 사회통합 교육을 받아야 함. EU 블루카드도 여기에 해당됨. EU 블루카드는 역외에서 고급인력을 유치하기 위한 목적으로 만들어진 제도로 입국 시 3년 간 체류할 수 있는 비자를 받을 수 있고 3년 후에는 영주허가가 가능함. 이외에 프랑스에서 사업을 하거나 주재원으로 파견된 경우, 예술 종사자도 장기체류증 대상에 해당됨(강동관 외 2017).
- 거주증은 사실상 영주권에 해당하는 것으로 10년 동안 유효한 체류증이며 갱신이 가능함. 발급대상은 프랑스 시민의 배우자, 가족재결합으로 통해 프랑스로 이주한 외국인의 배우자 혹은 그 자녀, 프랑스 국민의 자녀 혹은 부모 그리고 시부모/처부모, 난민지위를 부여받은 자와 가족구성원 등임.
- 프랑스는 공화국 통합 계약 제도를 통해 사회통합 프로그램 이수를 의무화하고, 이민자 개인과 프랑스가 계약을 맺는 방식을 도입함. 이러한 계약에 서명하는 것은 장기 체류를 위해 필요하고 이민자가 프랑스의 사회적 규범과 가치, 언어뿐만 아니라 남녀평등, 정교분리와 같은 공화주의적 가치를 존중하겠다는 일종의 서약서임.
- 프랑스 시민권은 프랑스에서의 출생에 의해서 부여됨(속지주의). 외국인 부모에게서 태어난 아이가 18세에 이르면 시민권이 부여되나 11세 이전에 최소한 5년 간 프랑스에 체류해야 함.
- 프랑스에서 이민은 정치적 갈등의 원인이 되어 왔음. 1970년대 장 마리 르펜(Jean Marie Le Pen)의 국민 전선(National Front)이 반 이민을 경제적 침체와 연결시켜 세력을 확장하기 시작했고, 2002년 대통령 선거에서 2차 결선투표에 진출하면서 정치적 충격을 가져왔음. 르펜의 뒤를 이어 그의 딸인 마린 르펜(Marine Le Pen) 역시 그 세력을 이어오고 있음. 프랑스에서 극우정당의 반 이

민 정책은 중도 우파 정당의 이민정책 기조에도 영향을 미쳐 이민정책의 보수화를 견인하고 있음.

- 사르코지(Nicholas Sarkozy) 대통령은 내부무 장관 시절부터 이민개혁을 주도하면서 ‘선택적 이민’을 강조하였음. 2006년 이민법을 개정하여 ‘받아들이는’ 이민에서 ‘선택하는’ 이민으로 정책의 변화를 가져옴. 가족재결합이나 인도주의적 난민 수용보다는 프랑스가 원하는 인재를 유치하는 이민정책으로의 전환을 추구하였음. 고숙련 인재를 유치하기 위해 유학생 등 전문인력에 대해 체류기간의 연장은 물론 입국과 체류의 절차를 간소화하였음. 대신 불법이민에 대한 조치를 강화하고, 소득 요구조건 등 가족재결합을 위한 조건을 강화하였음 (한경구 외 2012).
- 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령도 ‘선택적 이민’의 기조를 유지하고 있음. 유학생과 고숙련 노동자의 입국과 체류를 촉진하고자 노동허가 신청절차를 간소화하고 제3국민들이 지원할 수 있는 직업 리스트를 제공하고 있음. 연구자와 박사학위 과정생들의 유입을 촉진하기 위해 ‘연구 체류(research stay)’제도를 운영함으로써 대학과 연구소의 인재 유치를 지원하고 있음.
- 2017년 OECD는 “프랑스에서 이민 노동자 고용(Recruiting immigrant workers in France)”라는 보고서를 통해 프랑스는 노동시장의 수요에 맞게 외국인 인재 도입을 현대화하고 강화해야 한다는 권고를 한 바 있음. 해당 보고서는 2016년 프랑스에서 노동 목적 거주 허가는 대부분 불법체류자 사면이나 프랑스 유학생이 졸업 후 취업한 경우였고, 직접적인 해외 인재 유입은 제한적이었다고 평가함.
- 또한 보고서는 프랑스 역시 인력이 부족한 직업의 리스트를 제공하고 있으나 자주 업데이트되지 않아 노동부족 현상을 겪고 있는 직업 중 15%만이 리스트에 있는 한계가 있다고 평가함. 따라서 현재 노동시장의 상황을 반영할 수 있는 정보가 잠재적 이민자들에게 제공되어야 하고, 고숙련 인재를 유치하기 위한 행정체계가 간소화, 현대화되어야 한다고 권고하고 있음. 또한 2006년 이후

선택적 이민정책에 대한 평가 역시 지속적으로 모니터링 되어야 한다고 보고 있음⁸⁾.

- 2021년 유럽연합 이외의 지역으로부터 프랑스로의 인력유입(Third-Country Nationals: TCNs)은 2018년 3,527,215명에서 3,735,239명으로 증가하고 있음(French Contact Point for the European Migration Network 2022).
- 2020년 최초 거주 허가(First Residence Permits) 사유는 가족재결합(36%), 교육(32%), 노동(12%), 기타(20%) 순이고, 노동 목적의 거주 허가 중 EU Blue Card는 5%, 고숙련은 1%, 연구자는 12%, 계절노동자는 6%를 차지하고 있음(French Contact Point for the European Migration Network 2022). 선택적 이민 수용 정책을 통해 고숙련 이민자를 도입하려는 노력을 지속적으로 펼치고 있으나, 고숙련에 해당하는 노동 목적의 거주 허가는 20%에 미치지 못해 정책적 효과는 아직도 미진하다고 볼 수 있음.
- 하지만, 프랑스의 선택적 이민 정책의 결과, 최근 프랑스 이민자의 교육수준은 크게 높아졌음. 1975년 대졸 이상의 학력수준을 가진 이민자는 3%에 불과했으나 2018년 28%로 증가함.⁹⁾
- 2021년 프랑스 이민자의 노동시장 참여율은 OECD 평균인 75.7%보다 낮은 69.7%임. 프랑스 내국인의 노동시장 참여율은 73.6%임. 프랑스 이민자의 고용률은 OECD 평균인 69.2%보다 낮은 61.1%이고 프랑스 내국인의 고용률 68.2%보다 낮음. 프랑스 이민자의 실업률은 12.3%로 OECD 평균인 9.1%보다 높음. 프랑스 내국인의 실업률은 7.3%임.
- 2018년 OECD의 “ 2018 정착하기: 이민자 통합 지표(Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration)” 보고서는 이민 수용국을 크게 8가지 그룹으로 구분하고 있음. 이 보고서에 의하면 프랑스는 “제3그룹, 전통적 목적지 국

8) <https://www.oecd.org/migration/the-oecd-calls-on-france-to-modernise-and-strengthen-the-co-ordination-of-labour-immigration.htm>

9) <https://www.migrationpolicy.org/article/france-immigration-rising-far-right>

가로 교육수준이 낮은 이주민이 많은 경우(long-standing destinations with many poorly educated migrants)”로 분류하고 있음(OECD 2018).

- 프랑스를 포함해 제3그룹에 속한 국가들은 2차 세계대전 이후 방문노동자 도입, 그 이후 가족재결합으로 인해 저숙련, 저학력 이민자들이 유입된 사례임. 지난 40년 간 노동을 목적으로 한 유입보다 가족재결합, 난민 수용 등에 의한 유입이 많았기 때문에 전반적으로 이민자들의 교육수준이 낮고, 그 결과 이민자들의 노동시장 참여율이 내국인에 비해 낮으며, 이민자의 실업률 역시 내국인에 비해 높은 편임.
- 따라서 프랑스도 선택적 이민정책을 통한 고숙련 인력도입과 노동시장 통합정책을 통한 기존 이민자들의 숙련도 향상에 노력하고 있으나 아직까지 고숙련 이민자 유입에는 한계가 있는 상황으로 평가할 수 있음.

X. 독일

1. 서론

- 이 장에서는 독일의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 이민국가로의 전환

- 독일은 오랜 기간 동안 이민국가라는 현실을 인정하기 꺼려해 왔음.
- 방문노동자를 통해 부족한 노동력을 활용하였지만, 순환원칙에 의해 이들은 일정 기간이 지나면 본국으로 돌아갈 것으로 예상하였음.
- 그러나 이들은 독일에 정주하였고, 방문노동자들과 그 후손들은 독일에서 이민자 공동체를 형성하였음.
- 오랫동안 사실상 이민국가였음에도 불구하고, 이민국가임을 공식적으로 인정하기 거부해왔던 독일은 마침내 이민국가임을 인정하였음(한건수 외 2019).
- 2004년 독일 의회는 ‘이민법’을 제정하여 이민사회에 맞도록 법과 제도를 정비하였음. 2005년 1월 1일부터 발효된 새로운 이민법에 의해 비유럽연합 국민들도 독일로 이민을 올 수 있는 기반이 마련되었으며, 이민정책과 이민법의 집행기관으로서 연방이민난민청이 설립되었음.
- 또한 외국인의 입국, 체류, 취업 및 사회통합에 관련된 법적 기반을 마련하여 연방정부가 이민자 사회통합정책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였음.
- 독일은 이민국가라는 현실을 받아들이지 않다가 이민으로 인한 사회적 변화를 수용, 이민국가임을 선언하고 법적, 정책적 정비에 나선 사례로 향후 우리나라

이민정책에 시사하는 바가 큼(한건수 외 2019).

2. 독일의 이민 현황

○ 2021년 독일의 이민자는 약 13.5백만 명으로 전체 인구의 16.2%를 차지함. 이는 2011년 대비 29% 증가한 수치임. 이민자의 주요 출생국은 폴란드(11%), 터키(9%), 러시아(7%) 순임.

○ 2011년~21년 사이 독일의 이민자(foreign-born population) 수는 10.5백만 명에서 13.5백만 명으로 증가함.

<표 17> 독일의 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)

단위: 천명

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
폴란드	1113	1076	1147	1203	1253	1328	1460	1553	1668	1638
튀르키예	1471	1298	1292	1313	1343	1362	1321	1194	1319	1339
러시아	980	961	950	959	936	954	955	1057	1076	1076
시리아	41	35	42	53	70	141	453	620	711	721
카자흐스탄	697	735	728	728	725	735	735	909	946	926
루마니아	371	377	422	460	484	545	653	670	779	813
이탈리아	414	372	371	417	425	439	506	467	508	522
보스니아	154	134	148	148	157	164	171	263	289	304
그리스	229	198	211	221	233	256	281	264	298	294
크로아티아	225	199	205	208	219	254	305	242	278	297
우크라이나	227	205	205	210	214	211	222	255	269	264
이라크	87	74	75	88	97	104	151	193	233	245
아프가니스탄	93	88	83	90	101	111	176	179	209	233
오스트리아	192	165	179	186	185	189	189	192	209	207
세르비아	183	158	174	180	185	183	187	205	207	223
기타	4026	3677	3815	3937	4165	4416	4844	4780	4458	4580
총계	10503	9752	10047	10401	10792	11392	12609	13043	13457	13682

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook.

○ 2020년 독일은 약 53만 명의 장기이민자(long-term)를 수용하였고 전년 대비 17.3% 감소하였음. 장기이민자 중 63.5%는 역내 자유이동이고, 10.1%는 노동 이민, 13.7%는 가족재결합, 12%는 인도적 사유임.

<표 18> 2020년 독일의 장단기 이민자 현황

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		608,900	532,200
	취업	71,600	53,700
	가족이민	96,600	72,800
	인도주의	74,300	63,600
	자유이동	359,200	337,800
	기타	7,200	4,300
한시이민		61,030	18,420
	유학생	49,180	12,360
	연수생	5,140	3,120
	워킹 홀리데이	-	-
	계절노동자	-	-
	기업주재원	6,710	2,940
	기타	-	-

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 독일 이민정책의 역사와 배경

- 1950년대 독일은 경제 부흥을 시작하면서 저숙련 노동인구에 대한 수요가 증가됨. 내국인만으로 수요를 충족시킬 수 없게 되자, 독일 정부는 방문노동자를 수입하기 위한 협정을 체결하기 시작함.
- 1960년대 후반까지 대부분 방문노동자는 이탈리아, 스페인, 그리스 출신이었으나 이후 유고연방, 터키 출신 노동자들이 주류를 형성함. 이러한 방문노동자의 수입은 1950-60년대 독일의 경제성장에 큰 기여를 한 것으로 평가됨.
- 당시 독일 이민정책의 특징은 “독일은 이민국가가 아니다.”라는 말로 요약됨. “이민은 허용하지만, 일정 기간만 받아들인다.”는 것이 당시 서독 외국인 정책의 근본 기조였음.
- 많은 방문노동자들에게 1973년 오일쇼크로 인한 노동이민의 중단은 독일에 영

구 거주하게 만드는 인센티브의 역할을 하였음. 본국에 일시적으로 돌아갔다가 다시 돌아올 수 없었기 때문에 영구 거주하는 것을 선택하였고 가족 재결합도 증가함.

- 방문노동자 제도의 순환 원칙이 무너지고, 방문노동자의 원래 의도와 결과 사이에 간극이 발생하자 독일은 방문노동자의 귀국을 장려하기 시작함.
- 1983년 귀국 촉진법을 통해 귀국 외국인에게 정착금을 지원하는 등 방문노동자들의 귀국을 장려하는 동시에, 귀국하지 않은 방문노동자와 그 가족들에 대해서는 사회통합 정책을 추진함. 그러나 이러한 귀국 촉진 정책은 실효를 거두지 못하고, 많은 방문노동자들은 독일에서 실질적인 이민자로 살아가게 됨.
- 1980년대 말부터는 동구권의 붕괴로 많은 동유럽 국가 출신 난민들이 독일로 유입됨.
- 독일이 제2차 세계대전 중에 저지른 반인도적 범죄를 속죄하고자 난민에 대한 개방적인 법제를 제정한 것이 하나의 요인으로 작용함.
- 난민의 유입과 함께 동유럽으로부터의 독일계 해외동포가 유입되고, 구 소련 지역으로부터 유대인들이 귀환하면서 독일은 사실상 이민국가로 전환됨.
- 독일은 선대로부터 내려온 문화적 공동체이고 민족적 소속감은 문화적 동질성을 필요로 한다는 관념이 강함.
- 방문노동자들이 독일로 이주하고, 난민이 유입되면서 독일은 점차 이민사회로 변해왔음. 2006년 30년 이상 거주한 외국인의 비율이 20%를 넘고, 10년에서 19년까지 거주한 외국인의 비율도 28%에 달했음.
- 사실상의 이민국가임을 부정하는 동안 외국인과 이민자들의 거주 지역은 주류 사회와 공간적, 사회적, 문화적으로 분리되는 소위 ‘병행사회(parallel society)’

현상이 발생했음.

- 독일은 이러한 병행사회가 심화되는 것을 막기 위해 이민국가에 걸맞는 법과 제도를 정비하고, 혈통에 기반한 속인주의를 수정하는 등 이민정책 기조에 변화를 주었음.
- 2000년 국적법 개정 전까지 독일의 시민권 부여원칙은 혈통에 기반한 속인주의였음. 즉 독일에서 시민권은 독일인 부모로부터 태어난 경우에 부여되는 것이 원칙이었음.
- 그러나 2000년 1월 1일부터 발효된 개정 국적법은 부분적으로 출생지주의를 도입함. 독일에서 출생한 외국인인은 부모 중 한 명이 독일에서 태어났거나 그가 14세 이전에 독일로 이주한 경우 자동적으로 독일 국적을 취득할 수 있으며, 원할 경우 부모의 국적도 함께 보유할 수 있음.
- 부모가 8년 이상 합법적으로 체류하거나 영주권을 가지고 있을 경우, 독일 출생의 외국인 자녀는 원칙적으로 이중국적을 가지되, 18세 이후 23세가 되기 전까지 독일 국적과 부모의 국적 중에서 하나를 선택해야 함.
- 2005년 발효된 새로운 이민법은 기존에 파편화되어 있던 외국인력정책, 사회통합정책, 난민정책을 하나의 법제에 담아 체계화되었음.
- 국적법을 개정하고 새로운 이민법을 제정한 이유는 더 이상 ‘사실상의 이민국가’임을 부정하면서 오랫동안 누적된 문제점을 간과할 수 없었기 때문임.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 새로운 이민법의 제정 이후 독일의 체류자격은 체류허가와 영주허가로 간소화되었음. 체류허가는 다음과 같은 목적으로 발급됨.

- 교육 및 어학연수를 목적으로 발급됨. 국립 혹은 국가에서 인정하는 고등교육 기관이나 이와 유사한 시설에서 학업, 입학신청, 학업준비를 위한 외국인을 대상으로 함.
- 취업을 목적으로 노동시장과의 연계성을 고려한 경제상황에 따라 발급함을 원칙으로 함. 저숙련 노동자에게는 노동시장 접근이 제한적임. 취업이 전문지식을 요구하지 않는 경우, 국가 간의 상호협정 등의 경우에만 체류허가가 발급됨.
- 적극적으로 고숙련 인력을 유치하려고 함에 따라 독일 또는 다른 국가에서 인정된 대학 학위를 소지한 외국인 졸업자 또는 독일 학위와 비교할 수 있는 외국 학위를 취득한 자에게 고급 전문인력비자를 발급하고 있음. 특별한 전문지식을 가진 학자, 대학교수, 연구원, 강사, 간부급 사원, 수학, IT, 자연과학 또는 기술 및 의료 의사 유자격 외국인 등이 해당됨.
- 초청자가 영주허가 또는 EU 블루카드 소지자이고 가족을 초청할 충분한 거주 공간 등 경제적 여건을 갖춘 경우에 가족 재결합 비자를 발급함.
- ‘체류허가’를 가지고 5년 이상 합법적으로 거주한 외국인은 영주허가를 신청할 수 있음. 독일인 또는 EU회원국 국민과 결혼한 자 또는 동거인, 그 가족으로 체류 허가를 받은 자는 결혼한 지 2년 이상 지났고, 독일에서 체류한 지 3년이 지난 후에 영주허가를 신청할 수 있음.
- 영주허가를 가진 외국인은 본국의 가족을 초청할 수 있음. 영주허가를 가진 외국인이 본국 가족과 재결합하기 위한 사증을 신청하면, 독일 정부는 그 가족이 독일에서 생활할 수 있을 정도의 수입 유무, 거주 공간 유무, 범죄를 저지를 가능성 등을 고려하여, 심사하여 처리함.
- 영주허가를 받은 독일인과 동등한 취업 기회를 가지고, 사회보장제도에서 독일인과 동등한 혜택을 지님.

- 2019년 독일 연방하원은 ‘숙련노동이민법(Skilled Labor Migration Act)’를 제정, 2020년 시행되었음. 이 법은 숙련노동자를 독일과 외국에서 대학교육을 받았거나 직업교육을 받은 자로 정의하고 제3국민 숙련노동자는 근로계약이나 자격을 입증하면 연방노동청의 승인 없이 노동이주를 할 수 있도록 함. 공인자격을 가진 경우에는 체류허가 절차가 신속하게 진행되도록 하였음.
- 2021년 유럽연합 이외의 지역으로부터 독일로의 인력유입(Third-Country Nationals: TCNs)은 2018년 5,555,114명에서 6,112,299명으로 증가하고 있음(German National Contact Point for the European Migration Network 2022). 하지만 2020년 독일에서 최초 거주 허가를 받은 이민자들의 상위 3개국은 시리아(46,550명, 15%), 아프가니스탄(24,258명, 8%), 터키(20,861명, 7%)로 인도주의적 목적의 체류허가 발급이 많음을 알 수 있음.
- 2020년 최초 거주 허가(First Residence Permits) 사유는 가족재결합(42%), 노동(5%), 교육(4%), 기타(20%) 순이고, 노동 목적의 거주 허가 중 EU Blue Card는 18%, 연구자는 4%를 차지하고 있음(German National Contact Point for the European Migration Network 2022). 숙련노동이민법 시행 등 고숙련 이민자를 도입하려는 노력을 지속적으로 펼치고 있으나, 고숙련에 해당하는 노동 목적의 거주 허가는 30%에 미치지 못하는 수준으로 정책적 효과는 여전히 미진하다고 볼 수 있음.
- 2021년 독일 이민자의 노동시장 참여율은 OECD 평균인 75.7%보다 낮은 73%임. 독일 내국인의 노동시장 참여율은 80.2%임. 독일 이민자의 고용률은 OECD 평균인 69.2%보다 낮은 68.3%이고 독일 내국인의 고용률 77.8%보다 낮음. 독일 이민자의 실업률은 6.5%로 OECD 평균인 9.1%보다 낮음. 독일 내국인의 실업률은 3.0%임.
- 2018년 OECD의 “ 2018 정착하기: 이민자 통합 지표(Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration)” 보고서는 이민 수용국을 크게 8가지 그룹으로 구분하고 있음. 이 보고서에 의하면 독일은 프랑스와 마찬가지로 “제3그

를, 전통적 목적지 국가로 교육수준이 낮은 이주민이 많은 경우(long-standing destinations with many poorly educated migrants)”로 분류됨(OECD 2018).

- 프랑스와 비슷하게 독일은 2차 세계대전 이후 방문노동자 도입, 그 이후 가족 재결합으로 인해 저숙련, 저학력 이민자들이 유입된 사례임. 지난 40년 간 노동을 목적으로 한 유입보다 가족재결합, 난민 수용 등에 의한 유입이 많았기 때문에 전반적으로 이민자들의 교육수준이 낮고, 그 결과 이민자들의 노동시장 참여율이 내국인에 비해 낮으며, 이민자의 실업률 역시 내국인에 비해 높은 편임.
- 2018년 “독일에서의 역외이민자 노동시장 통합(Labour Market Integration of Third-Country Nationals in Germany)” 보고서에 따르면 유럽연합 이외 지역으로부터 유입된 이민자들은 제조업(18.9%), 무역 및 자동차 수리(12.7%), 호텔(9.9%), 교통 및 창고(7.1%), 건설업(6.3%)에 주로 종사하고 있으며, 정보통신(3.6%), 교육(2.8%) 등 고숙련 업종의 비율은 상대적으로 낮음(German National Contact Point for the European Migration Network 2018).
- 따라서 독일도 노동시장 상황에 맞는 고숙련 인력도입과 노동시장 통합정책을 통한 기존 이민자들의 숙련도 향상에 노력하고 있으나 아직까지 고숙련 이민자 유입에는 한계가 있는 상황으로 평가할 수 있음.

XI. 스웨덴

1. 서론

- 이 장에서는 스웨덴의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 개방적 이민국가

- 스웨덴은 노동이민, 난민수용에 개방적인 국가임. 2014년 60%의 스웨덴 국민이 정부가 이민정책을 추진하는 방식에 찬성하였고, 이민자 수가 너무 많은지를 묻는 질문에 17%만이 찬성하였음.
- 스웨덴은 이민에 대한 개방성과 난민수용에 있어 관대함을 추구함으로써 ‘인도주의적 대국(humanitarian superpower)’이라는 이미지를 스스로의 정체성으로 규정해왔음 .
- 스웨덴의 이민자에 대한 개방성은 복지국가라는 맥락에서 이해할 필요가 있음. 스칸디나비아 복지국가 레짐은 모든 거주자에게 포괄적이고 보편적이면서도 제도화된 사회권을 보장하는 것을 특징으로 함.
- 이러한 복지국가 레짐을 유지하기 위해 스웨덴 사회민주당과 노동조합은 이민을 제한하면서도, 받아들인 이민자에게는 내국인과 동일한 사회권을 보장하는 입장을 취했음. 일례로 1968년 스웨덴 의회는 이민을 수용하기 전에 내국인력을 우선시하는 이민정책 가이드라인을 도입한 바 있음(김연홍·차승우 2021).
- 복지국가와 이민국가의 연계 속에 이민정책을 추진하던 스웨덴은 2008년 노동이민 개혁을 기점으로 시장 상황에 맞는 이민정책으로 선회하면서 외국인력 도입에 적극적인 정책을 펼치게 되었음.

- 스웨덴은 오랫동안 난민 수용에 적극적이었고 난민 친화적인 통합정책을 펼쳐 왔음. 하지만 2015년 한 해에만 약 16만 명이 난민신청을 하면서 급속한 난민 증가로 인한 재정 부담 등으로 복지국가와 이민국가라는 연계성은 도전받고 있음.

2. 스웨덴의 이민 현황

- 2021년 스웨덴의 이민자는 약 2백만 명으로 전체 인구의 20.1%를 차지함. 이는 2011년 대비 48% 증가한 수치임. 이민자의 주요 출생국은 시리아(9%), 이라크(7%), 핀란드(7%) 순임.
- 2011년~21년 사이 스웨덴의 이민자(foreign-born population) 수는 1.3백만 명에서 2백만 명으로 증가함.

<표 19> 스웨덴 국적별 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)

단위: 천명

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
시리아	20.8	22.4	27.5	41.7	67.7	98.2	149.4	172.3	186	191.5
이라크	121.8	125.5	127.9	128.9	130.2	131.9	135.1	140.8	144	146
핀란드	169.5	166.7	163.9	161.1	158.5	156	153.6	150.9	147.9	144.6
폴란드	70.3	72.9	75.3	78.2	81.7	85.5	88.7	91.2	92.8	93.7
이란	62.1	63.8	65.6	67.2	68.4	69.1	70.6	74.1	77.4	80.1
소말리아	37.8	40.2	44	54.2	57.9	60.6	63.9	66.4	68.7	70.2
(전)유고슬라비아	70.8	70.1	69.3	68.6	67.9	67.2	66.5	65.9	65.1	64.3
아프가니스탄	14.4	17.5	21.5	25.1	28.4	31.3	34.8	44	52	58.8
보스니아	56.2	56.3	56.6	56.8	57.3	57.7	58.2	58.9	59.4	60
튀르키예	42.5	43.9	45.1	45.7	46.1	46.4	47.1	48.3	49.9	51.7
독일	48.2	48.4	48.7	49	49.4	49.6	50.2	50.9	51.1	51.4
에리트레아	10.3	12	13.7	16.6	21.8	28.6	35.1	39.1	42.3	45.7
태국	31.4	33.6	35.6	37	38.1	38.8	39.9	41.2	42.4	43.6
인도	17.9	18.6	19.4	20.6	21.9	23.2	25.7	29.7	35.2	40.6
노르웨이	43.4	43.1	42.9	42.5	42.3	42.1	42.1	42	41.7	41.6
기타	567.6	592.4	616.3	640.2	665.9	690.1	723.6	761.5	799.6	835.8
총계	1384.9	1427.3	1473.3	1533.5	1603.6	1676.3	1784.5	1877.1	1955.6	2019.7

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook.

- 2020년 스웨덴은 약 8만 명의 장기이민자(long-term)를 수용하였고 전년 대비 18.8% 감소하였음. 장기이민자 중 28%는 역내 자유이동이고, 15.8%는 노동 이민, 43%는 가족재결합, 13.2%는 인도적 사유임.

<표 20> 2020년 스웨덴의 장단기 이민자 현황

구분		인원수	
		2019년	2020년
장기이민		102,100	79,500
	취업	16,800	12,500
	가족이민	38,100	21,700
	인도주의	19,200	10,500
	자유이동	27,000	22,300
	기타(외국인력의 가족)	1,000	12,500
한시이민		23,750	11,700
	유학생	15,460	6,630
	연수생	-	-
	워킹 홀리데이	1,990	1,580
	계절노동자	6,300	3,490
	기업주재원	-	-
	기타	-	-

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

3. 스웨덴 이민정책의 역사와 배경

- 1930년대 전까지만 해도 스웨덴은 북미 지역으로 이민을 내보내는 국가였음. 하지만 1930년대 들어 해외이주보다는 외국인의 국내유입이 더 많은 순이입국이 되었으나 이민의 규모는 크지 않았음(설동훈 외 2011).
- 제2차 세계대전 종료 직후부터 1970년대 초반까지 스웨덴에는 취업을 목적으로 한 외국인들이 대규모로 유입됨. 스웨덴 경제의 급속 팽창으로 인해 노동력 부족 현상을 낳았고, 특히 제조업과 서비스업의 노동력 부족을 주로 취업이민을 통해서 해소하였기 때문임.

- 이러한 대규모 노동이민은 스웨덴에서 복지국가 체제의 지속성에 대한 우려를 낳았고 스웨덴 정부는 1965년 외국인법을 제정, 스웨덴으로의 노동이민을 원하는 사람은 출신국에서 노동허가를 받아야 하는 규정을 마련하였고, 1968년 국내 노동력을 우선시하는 이민정책 가이드라인을 만들었으며 스웨덴 이민 위원회가 창설되었음.
- 그러나 스웨덴 노동조합은 이주노동자가 자국 노동자와 동등한 노동조건에서 일하고, 동일한 사회복지혜택을 받는데 찬성했음. 스웨덴은 독일과 달리 방문 노동자 제도가 아닌 이민정책을 통해 노동이민을 추진했고, 개방적인 영주권 및 시민권 정책을 통해 이주노동자를 스웨덴 국민으로 포용했음. 이를 뒷받침한 것이 다문화주의로 이민자가 고유의 전통문화를 보존하고 활성화할 수 있는 정책을 추진하였음.
- 1973년 오일쇼크로 인하여 경제침체가 발생하면서 노동이민은 중단되었음. 그 후 스웨덴의 이민은 난민 수용으로 형태가 변화하였음. 1980년대 중반부터 동유럽이나 비유럽권으로부터의 난민 유입이 있었고, 대부분의 난민수용국이 그러하듯이 가족 재결합을 통해 이민자 수가 증가하였음.
- 스웨덴은 난민들에게 일반 국민들과 동등한 복지혜택(주택, 건강보험, 교육, 고용보험 등)을 제공하는 체계를 갖추었음. 스웨덴은 다른 나라에 비해 먼저 난민통합체계를 갖추었지만 1990년대 많은 수의 난민이 유입되면서 난민의 노동시장 참여가 중요한 정책과제로 부상함.
- 1985년 이후 이민자 및 난민통합의 주요 주체는 지방정부였으나 2010년에는 정착 지원 프로그램의 운영책임이 고용부로 이관됨. 이는 스웨덴 정부가 10년이 지나도 60% 미만에 그치고 있는 난민의 고용률을 높이기 위해 난민의 자립성과 노동시장 참여를 강조하기 위한 것임.
- 2006년 총선거에서 프레드릭 라인펠트(Fredrik Reinfeldt)가 이끄는 온건당(Moderata samlingspartiet)이 중심이 된 중도우파연합이, 12년간 집권해온 요란

페르손(Göran Persson) 전 총리의 사회민주당을 물리치고 집권하였음. 그는 페르손 총리 집권기의 ‘고용 없는 성장’을 비판하며 ‘일자리 창출’을 최우선 과제로 추진하였고, 이와 동시에 개방적인 노동이민 정책을 추진함(설동훈 외 2011). 이는 시장중심, 고용주 중심의 정책으로 평가되는데 고용주가 비EU 출신 제3국 노동자를 쉽게 고용할 수 있도록 변함.

- 이는 이민자 통합정책에도 영향을 미쳐 스웨덴 정부는 사회통합 측면에서 이민자들이 노동시장에 제대로 통합되지 못하는 것을 문제점으로 진단하였음. 그 문제를 해결하기 위해 이민자들의 언어 능력을 향상시키고, 나아가 이민자들의 교육 수준을 높이며, 이민자들을 위한 직업 교육을 강화하는 것을 핵심 내용으로 하는 이민자 통합을 위한 종합 전략을 추진하였음(설동훈 2011).
- 스웨덴은 관용적인 이민정책과 난민정책을 추진해왔지만, 다른 유럽국가들과 마찬가지로 극우정당의 약진으로부터 자유롭지 못함. 반이민을 기치로 내건 스웨덴 민주당은 2010년 처음 의회 의석을 차지하였고 2018년에는 제3당으로 도약함. 스웨덴 민주당의 약진 배경으로는 난민 유입 인구의 급증을 들 수 있으나, 이민자 거주지 분리로 인한 사회통합 지연 등 장기간에 걸쳐 축적된 내국인의 불만도 있음(하수정 2019). 따라서 스웨덴 민주당의 영향력 확대가 다른 정당의 이민정책 기조에도 영향을 주어 스웨덴 이민정책의 변화로 이어질 가능성도 염두에 둘 필요가 있음.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 스웨덴의 이민 체계는 ‘외국인법’(Aliens Act)에 의하여 규율됨. 스웨덴 이민 시스템과 난민 인정 절차는 ‘난민 등의 수용에 관한 법률’(Reception of Asylum Seekers and Others Act, Statute 1994)과 그 시행령(Reception of Asylum Seekers and Others Ordinance, Statute 1994)의 규율을 받음.
- 스웨덴에서 취업 허가는 다음과 같은 절차를 거쳐 발급됨. 취업이 결정된 외국인력은 고용주로부터 고용제안서를 받고, 고용주는 급여와 근무조건 등을 노동

조합에 보내 의견을 청취함. 고용제안서는 취업허가 신청 시 제출해야 함(김연홍·차승우 2021). 이후 외국인력은 이민청에 취업허가를 신청하고 이때 가족의 취업허가와 체류허가도 함께 신청할 수 있음.

- 합법적 취업허가와 체류허가를 받은 사람이 가까운 가족을 동반하여 이주하려는 경우, 기본적으로 동반자에게 그와 동등한 권리를 부여함. 이는 스웨덴에서 취업허가·체류허가를 받은 이민자의 경우 그의 가족과 함께 거주하고 일하고 교육받는 등 스웨덴 사회에 자유롭게 참여할 수 있음을 의미함. 직계가족 이외의 다른 가까운 가족구성원의 경우 동일한 경제적 지원을 제공할 수 있는 재정 보증인이 있고, 그들 사이에 의존적이고 특별한 관계가 존재한다면 체류허가가 발급될 수 있음.
- ‘정착을 위한 체류허가’를 받은 사람이 스웨덴에 배우자 또는 파트너와 함께 2년 이상 거주하고, 그 기간에 범죄 경력이 없는 경우, 유효기간 5년의 ‘영주권’(permanent residence permit)을 신청할 수 있음. 영주권자는 스웨덴에 무기한 체류할 수 있지만, 5년마다 영주권을 갱신해야 함(설동훈 2011).
- 앞서 서술하였듯이 2015년 난민 사태 이후 스웨덴은 독일과 헝가리 다음으로 많은 난민을 수용하였음. 2014년 81,301명이었던 난민신청자 수는 2015년 162,877명으로 급증하였음. 2016년 이후 발칸국가들의 무비자 입국 통제, 터키의 통제 정책 등으로 인해 스웨덴으로 유입되는 난민신청자 수는 2016년 28,939명, 2017년 25,666명으로 감소하였지만, 2015년 급증한 난민 유입은 스웨덴의 이민정책 및 노동시장에 큰 영향을 주었음(최서라·신소희 2019).
- 2016년 스웨덴 정부는 가족재결합을 제한하고 거주허가 조건을 강화하는 ‘거주허가 제한법(temporary restrictions on the possibility of obtaining a residence permit in Sweden)’을 제정, 실시하였음. 위의 법에 따라 난민들은 영주권을 받는 대신 한시적 거주허가를 받게 되었음. 난민신청자는 13개월에서 3년에 이르는 거주허가를 받고, 거주허가 기간이 끝나면 재심사를 받아 연장 혹은 송환여부가 결정됨. 또한 영주권 조건도 강화하여 재심사 시 사회보장혜택에 의존

하지 않아야 영주권을 신청할 수 있음.

- 2015년 이후 스웨덴에서 진행되고 있는 난민정책의 변화는 기존 스웨덴의 정책이 난민 정착 지원을 난민의 권리로 접근하였다면, 이제는 난민의 책임으로 바라보고 있다는 평가가 있음(최서리·신소희 2019). 난민 재심사 시 사회보장혜택 의존 여부를 판단하는 것은 물론 2018년부터 난민의 정착 지원 프로그램 참여를 의무화한 것이 이러한 기조의 변화를 반영함.
- 2016년 OECD의 “함께 일하기: 스웨덴에서 이민자와 그 자녀들의 기술과 노동시장 통합(Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden)” 보고서에 의하면, 스웨덴 정부의 정착 지원 프로그램 참여 후 취업이나 학업에 종사하는 비율은 31%에 그치고 있으며 그 중 19%는 정부 지원 일자리에 의존하고 있음.
- 2021년 스웨덴 이민자의 노동시장 참여율은 OECD 평균인 75.7%보다 높은 80.5%임. 스웨덴 내국인의 노동시장 참여율은 83.6%임. 스웨덴 이민자의 고용률은 OECD 평균인 69.2%보다 낮은 64.9%이고 스웨덴 내국인의 고용률 79.0%보다 낮음. 스웨덴 이민자의 실업률은 19.4%로 OECD 평균인 9.1%보다 높음. 스웨덴 내국인의 실업률은 6.5%임.
- 2018년 OECD의 “2018 정착하기: 이민자 통합 지표(Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration)” 보고서는 이민 수용국을 크게 8가지 그룹으로 구분하고 있음. 이 보고서에 의하면 스웨덴은 “4그룹, 최근에 인도적 이주를 상당히 많이 받은 목적지 국가(destination countries with significant recent and humanitarian migration)”로 분류됨(OECD 2018).
- 4그룹에 속하는 국가들은 다문화주의 정책으로 인해 신규 이민자들이 이민 수용국에 대한 소속감은 높은 반면, 노동시장 통합 정도는 높지 않음. 스웨덴의 경우만 보더라도, 내국인에 비해 노동시장 참여율과 고용률이 낮고, 실업률은 내국인에 비해 3배 정도 높은 수준임.

- 난민의 노동시장 통합을 위해 스웨덴 정부는 2017년부터 노동시장 통합 업무를 고용부 산하 고용센터와 지방정부가 함께 추진하도록 하고 있음. 이는 대규모 난민 유입으로 고용센터의 업무가 과중되고, 프로그램 참여 대기기간이 길어지는 것을 막기 위한 것이었음.
- 또한 2016년부터 모든 지방정부가 난민 수용을 의무적으로 수용하게 함으로써 특정 지역으로의 인구 편중을 막고자 하였음. 하지만 이러한 정책적 변화에 대한 전망은 논쟁적임. 지방정부 의무 할당정책이 주류 사회와의 교류를 촉진시켜 난민의 노동시장 통합에 기여한다고 보는 관점이 있음. 하지만 또 다른 견해는 지방정부 주도의 통합정책은 난민들이 자신들의 종족 네트워크에 의해서 구직활동을 추진하는 것보다 효율적이지 못하다고 주장함.
- 2016년 대규모 난민 수용이후 스웨덴의 정책적 변화는 위의 상반된 견해처럼 그 정책적 효과를 판단하기 어려움. 하지만 스웨덴 정부가 난민들의 노동시장 통합 성과를 높이기 위한 추가적이고 지속적인 노력이 필요하다는 점은 자명해 보임.

XII. 일본

1. 서론

- 이 장에서는 일본의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 후발이민국가

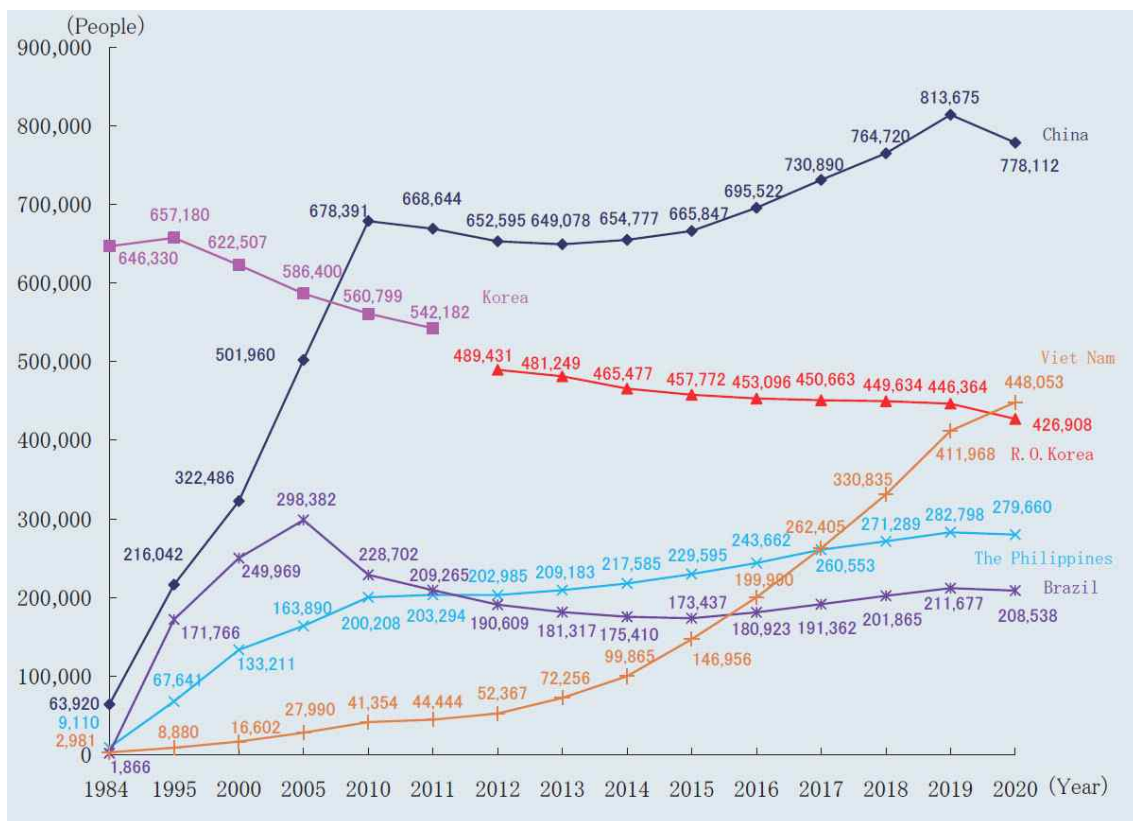
- 일본은 대표적인 후발이민국가 중 하나로 후발이민국가는 2차대전 이후 1970년대까지 이민 송출국이다가 1980년대 들어 새롭게 이민 수용국이 된 국가를 말함.
- 후발이민국가는 인구 감소와 노동력 부족으로 인해 외국인 노동자와 이민자를 받아들임으로써 소위 ‘이주의 변천(migration transition)’을 경험함.
- 대부분의 이민 수용국들은 노동력 부족을 해소하기 위해 저숙련 외국인 노동자를 수입하라는 재계의 압력이 존재했음. 일본의 재계는 해외로부터 다수의 외국인 노동력을 수입하도록 정부에 요구하는 것에 성공적이지 못했음.
- 일본 정부는 공식적으로 이민을 인정하기보다 일종의 편법 경로(side-doors)를 통해 노동력 부족현상에 대응함.
- 또한 주요 이민 수용국의 정치 엘리트들은 이민이 국익에 중요하다는 인식이 강했고, 이는 이민정책의 확대로 이어짐. 이에 반해 일본의 엘리트들은 일본이 이민국가가 아니라는 관념이 강했고, 외국인 거주자는 ‘일본인’이라는 의식을 저해할 것으로 판단함.
- 1980년대 후반까지 일본은 저숙련 외국인 노동력에 의존하지 않은 거의 유일한 선진국이었으나 일본은 이러한 독특한 지위를 곧 상실하게 됨.

- 2016년 86%의 일본 기업이 노동력을 충원하는데 어려움을 겪고 있음. 이런 점에서 일본은 노동력 부족 현상에도 불구하고 제한적인 이민정책을 유지하는 독특한 사례임.

2. 일본의 이민 현황

- OECD에 의하면, 2021년 일본의 외국인 거주자는 약 2.9백만 명으로 전체 인구의 2.3%를 차지함. 이는 2011년 대비 35% 증가한 수치임(OECD 2022).

<그림 11> 일본의 외국인 거주자(foreign residents) 국적별 추이 및 현황(1984~2020)

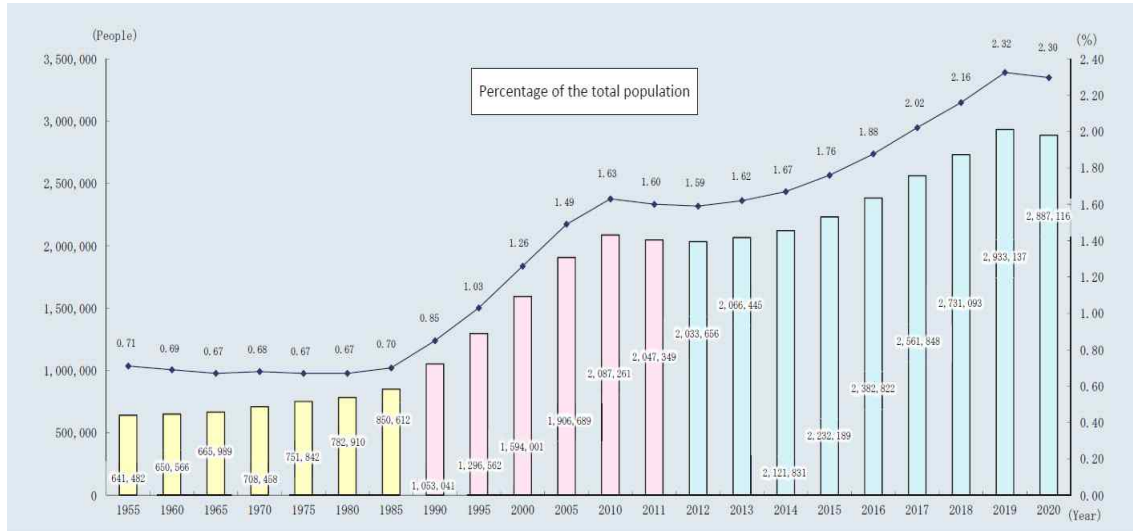


자료: Immigration Service Agency of Japan, 2021.

- 2011년~20년 사이 일본의 외국인 거주자 수는 1.6백만 명에서 2.3백만 명으로 증가함. 일본은 노동 기한에 제한을 두고 순환제를 통해 저숙련 외국인 노동자의 정주화 가능성을 차단하려고 했음에도 불구하고, 결과적으로는 이민자가 증

가하고 있음(박명희 2020).

<그림 12> 일본의 외국인 거주자(foreign residents) 추이 및 현황(1955~2020)



자료: Immigration Service Agency of Japan. 2021.

- 2020년 일본은 약 8.5만 명의 장기이민자(long-term)를 수용하였고 전년 대비 38.2% 감소하였음. 장기이민자 중 66.7%는 노동이민이고, 25.1%는 가족 이민, 0.1%는 인도적 사유임.

<표 21> 2020년 일본의 장단기 이민자 현황

구분	인원수	
	2019년	2020년
장기이민	137,900	85,300
취업	82,800	56,900
가족이민	36,100	21,400
인도주의	100	100
자유이동	-	-
기타	18,900	6,900
한시이민	426,000	160,870
유학생	121,640	49,750
연수생	186,880	86,220
워킹 홀리데이	18,020	3,330
계절노동자	-	-
기업주재원	9,960	3,190
기타	89,500	18,380

자료: OECD. 2022. International Migration Outlook

3. 일본 이민정책의 역사와 배경

- 1899년 일본은 국적법과 제국령 352호를 제정함으로써 일본 시민권 부여 원칙으로 혈통주의를 채택하고 서구인과 중국 출신 노동자를 차별하는 외국인력정책 기조를 채택함.
- 1939년부터 일본은 전시동원체제로 들어가고 전시동원체제의 일환으로 한국인 노동자들이 징용됨. 이는 훗날 일본의 재일 한국인 문제를 남게 됨. 1939년에서 1945년 사이 약 72만 명의 한국인이 강제로 일본으로 이주함. 일본 패전 후 일부 한국인은 한반도의 정치적 불안, 재일 한국인의 재산 문제 등으로 일본에 남게 됨.
- 일본 패전 이후 식민지 출신들의 지위가 외국인으로 바뀌게 됨. 1947년 외국인 등록법 및 기타 시민권 관련 법령들이 제정되고, 1952년 샌프란시스코 조약에 의해 한국인과 대만인은 일본 시민권을 박탈당함.
- 1952년 일본은 출입국관리법을 제정함. 신규 도착 외국인의 통제를 강화하였고, 제도적으로 이민부서가 법무성으로 이관됨. 이후 법무성은 외국인의 출입국, 시민권과 귀화는 물론 외국인 등록에 이르기까지 이민관련 업무를 독점하게 됨.
- 1952년 출입국관리법은 외국인 배제적인 정책 그리고 이민행정에 있어 법무성의 독점을 허가한 것으로 요약될 수 있음. 이후 일본의 이민정책은 1980년대 후반 외국인 노동자 문제가 대두될 때까지 큰 변화 없이 유지됨.
- 1970년대 중반까지 일본은 노동력 송출국이었음. 특히 노예제 폐지와 유럽으로부터의 이민 감소로 인해 플랜테이션 농업 분야에서 노동력 부족이 심화되었던 남미(브라질, 페루, 볼리비아 등)로 이민을 가게 됨. 이러한 사람들을 일제인이 라고 부름.

- 1980년대 후반 전까지 일본은 외국인 노동력에 의존하지 않고, 농촌지역 인구와 여성을 활용하여 경제성장을 구가함. 그러나 1980년대 이후 농촌인구, 여성 등이 고갈되면서 블루컬러 직종인 3K 직종에서 노동력 부족현상이 발생하기 시작함. 이러한 부족분을 미등록체류자들이 메우기 시작함.
- 갑작스런 미등록 외국인 노동자의 증가에 대응하기 위해 일본은 1990년 출입국관리법을 개정함. 개정 입관법은 고숙련 외국인 노동자는 환영하되 저숙련 외국인 노동자는 허가하지 않는다는 원칙을 천명함. 또한 사용자 처벌 조항을 도입, 외국인 노동자 고용에 관여한 브로커와 사용자를 처벌할 수 있게 함.
- 표면적인 원칙 이면에 저숙련 외국인 노동자 도입을 위한 편법 경로를 만듦. 외국인 유학생의 근로 시간을 주 당 20시간에서 28시간으로 확대하고 또한 산업연수생제도를 확대함. 마지막으로 남미에 거주하는 일본인 후손인 일계인을 위한 정주권자 제도를 신설, 이들에게 노동의 기회를 부여함.
- 일본은 고숙련 외국인력만 취업할 수 있다는 원칙 하에 일계인, 연수생, 유학생 등을 활용한 편법 경로로 노동력 부족에 대응해왔음. 하지만 저출산, 고령화로 인한 인구감소 추세가 심화됨에 따라 이민정책에 변화를 꾀하고 있음.
- 일본의 인구는 2010년 약 1억 2, 805만 명으로 정점에 이른 후 감소 추세에 있음. 2017년 일본의 총인구수는 약 1억 2,670만 명으로 7년 사이에 약 135만 명이 감소하였음. 15-64세 생산가능인구는 1995년 8,716만 명에서 2017년 7,596만 명으로 약 1,114만 명이 감소했음. 이에 따라 일본은 적극적인 외국인력도입을 추진할지 기로에 놓여있음(박명희 2020).

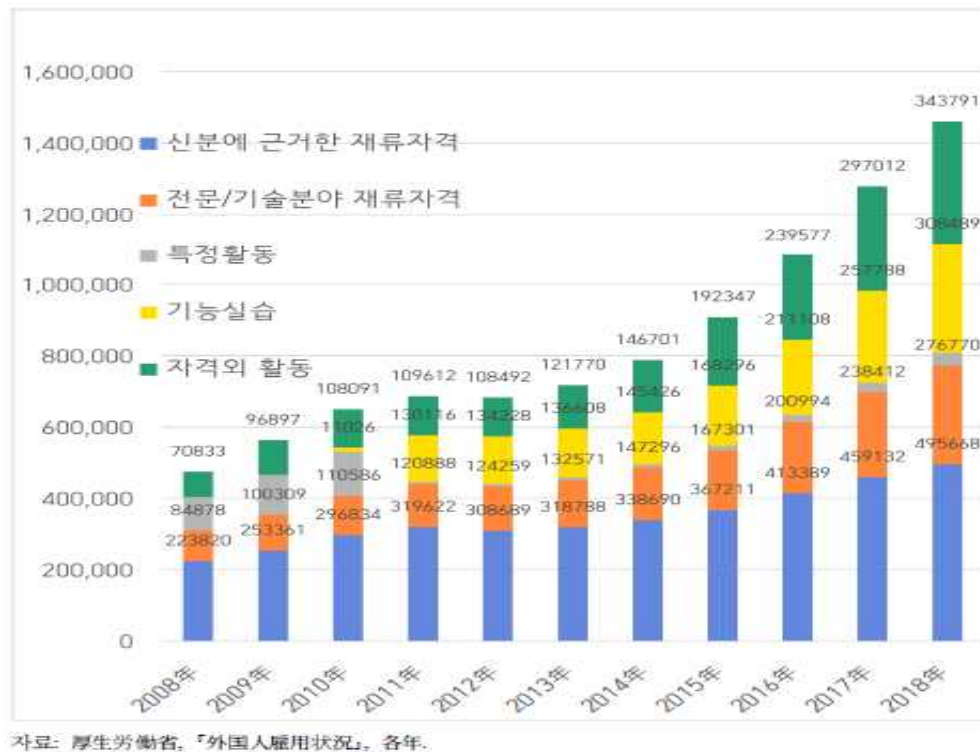
4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 일본의 외국인력은 크게 5가지로 구분할 수 있음. 취업 목적 체류자(전문적, 기술적 분야의 체류자격 소지자), 신분 근거 체류자(정주자, 영주자 등), 특정활동

채류자(워킹 홀리데이 등), 자격외 활동(유학생 등), 그리고 기능실습 외국인임.

<그림 13> 일본의 외국인 노동자의 채류자격별 추이 및 현황(2008-2018)

단위: 명



- 취업 목적 채류자는 전문직 채류자격 소지자로 2018년 276,770명임. 교수, 고급전문직, 경영관리, 법률 회계업무, 의료, 연구, 교육, 기술 인문지식 국제업무, 기업 내 전근, 개호(돌봄), 기능 채류자격 소지자가 여기에 해당함.
- 신분 근거 채류자는 2018년 약 49만 명으로 일제인 정주자, 영주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자 등이 여기에 해당함. 신분 근거 채류자는 채류 중 활동에 제한이 없어서 업종에 관계없이 자유롭게 취업할 수 있음.
- 특정활동 채류자는 2018년 약 3만 6천 명으로 상대적으로 적은 비율을 차지함. 특정활동 채류자는 크게 세 가지로 구분할 수 있음.
- 첫째 경제동반자협정에 의해 도입된 ‘외국인 간호사 개호복지사 후보자’임. 이

들은 일본의 돌봄인력 부족을 해결하기 위해 인도네시아, 필리핀, 베트남 출신 간호사, 개호복지사 후보자로 간호학교 졸업자 또는 4년제 대학 졸업자로 출신 국에서 개호사 자격을 인정받은 자에 해당함. 간호사 후보자는 3년, 개호복지사 후보자는 4년간 취업할 수 있고 간호사 혹은 개호복지사 시험에 합격하면 각각 의료 혹은 개호 체류자격을 부여받아 무제한 갱신이 가능하고 가족동반도 가능함.

- 나머지는 조선업과 건설업 외국인력과 워킹홀리데이 자격 소지자임.
- 자격외 활동 체류자는 대부분 파트타임 취업을 허가받은 유학생으로 주당 28시간 이내에 취업이 가능함.
- 기능실습 체류자는 2018년 약 31만 명으로 개발도상국의 외국인을 초청하여 기술 습득을 지원한다는 목적을 가진 기능실습제도로 일본에 온 연수생들임. 하지만 기능실습제도는 그 목적과 달리 중소기업이 연수 목적 대신 외국인 노동자로 활용하고 있다는 비판을 받아 왔음. 과거 기능실습 체류 기간은 3년이었으나 2017년 이후 최장 5년까지 연장되었음. 기능실습 체류자의 국적은 베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아 순으로 많음.
- 2018년 현재 외국인력을 고용하고 있는 산업은 제조업(21.4%), 도소매업(17%), 숙박 및 음식서비스업(14.5%), 건설업(9.4%), 의료복지(4.6%), 정보통신(4.5%) 순임.
- 일본은 우수인재 유치를 위해 ‘고급인재 포인트제’를 실시하여 우수한 능력을 가진 외국인의 장기 체류를 돕고 있음. 고급인재 포인트제는 우수한 외국인 인재를 포인트제라는 형태를 통해 도입하고 우대조치를 부여하는 제도임. ‘고급 경영 관리활동,’ ‘고급 전문 기술활동,’ ‘고급 학술연구 활동’ 등의 분야에 학력, 수입 등의 항목에 따라 포인트를 계산하고, 일정 수준에 도달하면 우대조치를 부여하고 있음(석주희 2021). 70점 이상이면 영주신청에 필요한 재류조건 5년이 3년을 단축되고, 80점 이상이면 1년으로 단축됨.

- 일본은 노동력 부족이 심각한 산업의 외국인력 도입을 위해 2018년 12월 ‘출입국관리 및 난민인정법과 법무성설치법의 일부 개정 법률안’을 통과시켜 ‘특정기능1호’와 ‘특정기능2호’라는 두 가지 새로운 체류자격을 신설하였음.
- 특정기능 도입 분야는 개호, 빌딩청소, 소형재, 사업기계, 전기전자정보, 건설, 조선선박, 자동차 정치, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품 제조, 외식업 등 14업종이었다가 2022년 소형재, 사업기계, 전기전자정보를 하나의 분야로 합쳐 현재는 총 12개 업종임.
- ‘특정기능1호’는 외국인이 기능시험과 일본어 능력 판정 테스트에 합격하면 최장 5년까지 일본에서 일할 수 있는 자격으로 일본 정부는 베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아, 태국, 캄보디아, 미얀마, 몽골, 네팔, 스리랑카, 방글라데시, 우즈베키스탄, 파키스탄, 말레이시아 등 14개국 정부와 양국간 협정을 통해 인력을 도입함. 2020년 특정기능1호 소지자는 총 15,663명임.
- ‘특정기능2호’는 숙련 기능을 가진 외국인에게 부여하는 자격으로 체류기간에 제한이 없으며 가족동반도 가능함. 10년 이상 체류 시, 영주권 취득요건 중 하나를 충족시켜 영주의 길도 열어 놓았음. 2020년 특정기능2호 소지자는 아직 없음.
- 2018년 OECD의 “ 2018 정착하기: 이민자 통합 지표(Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration)” 보고서는 이민 수용국을 크게 8가지 그룹으로 구분하고 있음. 이 보고서에 의하면 일본은 한국과 같이 “제8그룹, 신흥목적지 국가로 이주민 인구가 적은 경우(emerging destination countries with small immigrant population)”로 분류됨(OECD 2018).
- 일본은 이민 송출국이었다가 1980년대 후반 이후 저숙련 분야의 노동력 부족 현상으로 인해 외국인력을 도입하여 이민 수용국으로 전환된 사례로 후발이민 국가에 해당함. 일본은 다른 OECD 국가들과 달리, 이민자의 노동시장 통합 성과 및 정책적 효과를 판단하기에 데이터가 충분하지 않으나, 저출산, 고령화로

인해 이민 상황이 빠르게 진행될 가능성이 있다고 OECD는 평가하고 있음(OECD 2018).

- 하지만 일본의 국내적 상황을 고려하면 정책적 변화가 이민 확대로 이어질지는 미지수임. 2018년 일본 상공회의소 조사에 의하면, 중소기업 60%가 인력이 부족하다고 응답하였고, 외국인을 고용하거나 고용할 예정인 회사가 23.1%, 검토 중인 회사가 18.6%로 나타남. 하지만 일본노동조합연맹회는 저임금 외국인 노동자의 유입에 따른 국내 고용 조건 악화를 우려하고 있음(박명희 2020).
- 일본 정부가 특정기능1호, 특정기능2호를 도입한 것은 1990년 이래 가장 중요한 정책적 변화라고 판단되나, 아직까지는 그 도입 규모가 적고, 특정기능2호 소지자는 아직 없기 때문에 그 정책적 효과를 파악하기에는 좀 더 많은 시간이 흘러야 할 것으로 판단됨.
- 일본은 인구감소 위기에 대응하기 위해 보다 적극적으로 이민정책을 고려하고 있으나 해외 인력유입 이후 이들이 일본에 안정적으로 거주할 수 있는 사회적 환경 조성에는 미흡함. 이민자 통합 정책을 위한 중앙정부의 법제화 노력이 부족하고 이민자와의 공생 문제는 지방정부 중심으로 추진되고 있음. 따라서 해외인력 유입환경 조성에 추가적인 노력이 필요한 상황임.
- 하지만 이러한 조치는 일본이 저출산, 고령화 시대 인력 부족 상황을 맞아 동남아시아 국가들을 대상으로 인력 유치를 위한 제도적 정비에 나선 것으로 해석될 수 있으며, 한국은 외국 인력 도입에 있어 한발 뒤처졌다는 점에서 시사점이 크다고 할 수 있음.

X III. 대만

1. 서론

- 이 장에서는 대만의 이민정책을 이민현황, 이민정책의 역사와 배경 그리고 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과를 중심으로 검토하고자 함.

□ 후발이민국가

- 1980년대 초반까지 대만의 인구는 주로 중국 한족과 대만 원주민으로 구성되어 있었으나 동남아시아로부터 외국인 노동자가 유입되고, 1987년부터 중국 대륙과 친척 방문이 허용된 이후 중국인 배우자의 수가 증가하면서 인구학적 변화를 경험하게 됨(한경구 외 2012).
- 이후 국제결혼은 꾸준히 증가하고 있으며 대만은 중국출신 결혼이주자와 외국인 결혼이주자를 구분하여 이들을 ‘신주민’으로 부르며 적극적인 지원정책을 펼치고 있음. 2021년 현재 본토 출신 배우자는 약 35만 명이고, 홍콩과 마카오 출신은 2만 명, 외국인 배우자는 약 20만 명 정도임. 외국인 배우자는 베트남, 인도네시아 필리핀, 태국 순으로 많음(유민이 2022).
- 1980년대 들어 대만의 경제성장을 견인하였던 노동집약적 산업이 중국 대륙과 동남아시아로 이전하고, 외국인 노동자가 유입되면서 외국인력에 대한 의존도가 높아짐(한경구 외 2022).
- 대만에서 이민유입은 저출산, 고령화로 인한 인구학적 변화와 밀접한 관련이 있음. 대만 행정원 경제건설위원회는 2002년 ‘2002년-2051년 중화민국 대만지역의 인구추계’를 발표하면서 저출산으로 인한 경제침체를 예상하였음.
- 이후 대만 정부는 인구정책에서 육아정책을 통해 인구의 안정적 성장을 도모하고, 국내 노동시장 보완성의 원칙 속에 외국인노동자를 적정 규모로 도입하는

등의 정책을 발표함.

2. 대만의 이민 현황

- 2020년 대만의 이민자 수는 약 94만 명임. 이와 동시에 국외로의 이민자 수도 약 98만 명에 달해 우수인재의 해외유출에 대한 우려가 지속되고 있음.

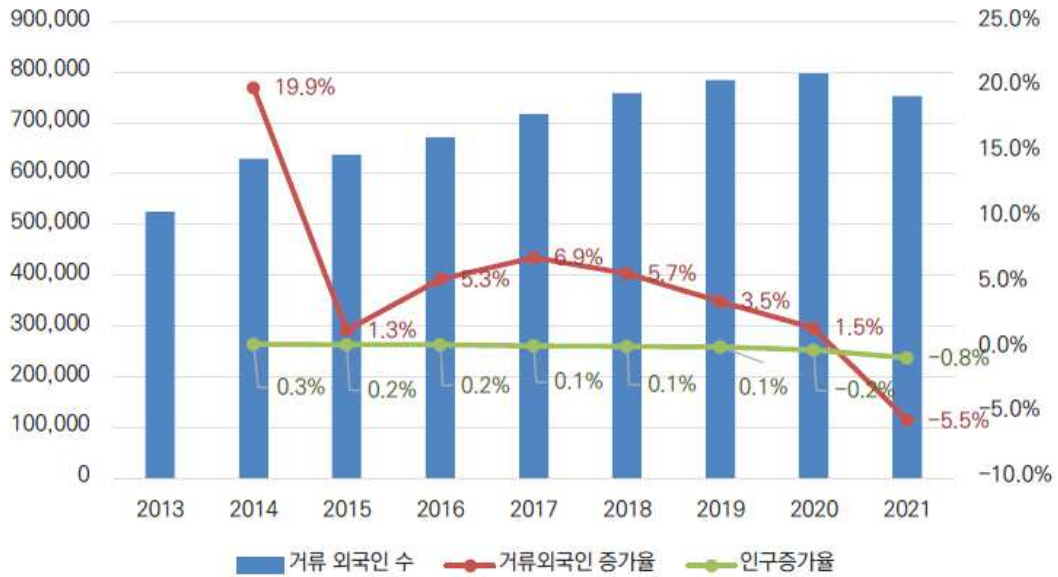
<표 22> 대만의 인구 유입 및 이출 현황(1966~2020)

년도	인구 수 (천명)	이민자(명)		자연 증가율	사회 증가율
		유입 (Immigrants)	이출 (Emigrants)		
1966	11,149	680,765	661,991	31.58	1.54
1971	14,995	691,326	688,843	20.86	0.76
1981	18,194	1,541,191	1,536,683	18.13	0.06
1991	20,606	1,477,764	1,489,892	10.52	-0.54
2001	22,406	1,373,363	1,377,174	5.94	-0.17
2011	23,225	1,128,449	1,109,372	1.88	0.82
2012	23,316	1,118,006	1,102,326	3.23	0.67
2013	23,374	1,079,702	1,065,212	1.85	0.62
2014	23,434	1,073,783	1,060,001	1.98	0.59
2015	23,492	1,004,108	995,527	2.12	0.37
2016	23,540	964,536	952,829	1.53	0.50
2017	23,571	948,049	939,240	0.96	0.37
2018	23,589	984,815	975,927	0.37	0.38
2019	23,603	972,043	959,325	0.06	0.54
2020	23,561	946,251	980,229	-0.34	-1.44

자료: National Statistics, Republic of China. 2021.

- 2021년 현재, 대만의 외국인 거주자 수는 약 75만 명으로 총 인구대비 약 3.2%를 차지함. 코로나19 이전 5년간은 약 4.6%의 증가율을 보였으나 2021년에는 5.5%가 감소함(유민이 2022).

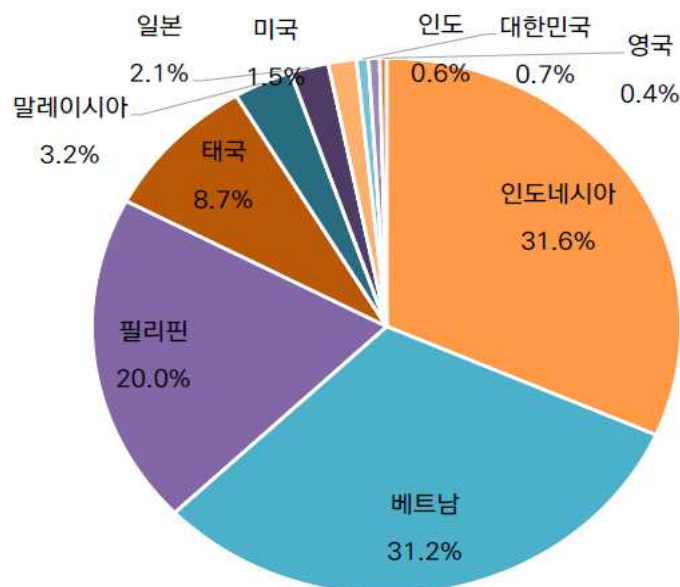
<그림 14> 대만 외국인 거주자 수 및 인구대비 증가율(%)



자료: 유민이 (2022).

- 대만의 외국인 체류 현황을 국적별로 구분하면 인도네시아 출신이 약 23만 명 (31.6%), 베트남 출신이 약 22만 명(31.2%), 필리핀 출신이 약 14만 명(20%)를 차지하고 있음.

<그림 15> 대만 외국인 거주자의 국적별 현황



자료: National Immigration Agency. 2022.

3. 대만 이민정책의 역사와 배경

- 대만은 계엄체제 하에서 국경관리 업무를 대만성 경비총사령부와 대만성 경무처에서 군인과 민간인에 대한 관리를 이원화하여 추진하다가 1972년 내정부 산하에 입출경관리국을 설치함. 국경관리 업무가 경찰 부문으로 이관되면서 입출경에 대한 통제가 완화되었고, 양안 교류 확대로 이민인구가 증가하면서 입출국 및 이민 관리 업무의 법제화 필요성이 대두됨.
- 대만은 1999년 ‘입출국·이민법’ 제정을 통해 입출국 및 이민 관리를 법제화함.
- 2002년 유입인구가 55만 명을 넘어서고, 결혼이민자가 38만 명으로 증가함에 따라 대만 사회에서 주요 이슈로 부상함. 대만 감찰원은 장기간 동안 명확한 이민정책을 수립하지 않으면 인구유입과 유출에 있어 양극화가 심화되고 인구 구조에도 큰 변화가 발생할 것임을 경고함.
- 2005년 ‘내정부 입출국·이민서 조직법’이 입법원을 통과함에 따라 기존 ‘입출경관리국’이 ‘입출국·이민서’로 승격됨. 또한 기존의 분산되었던 이민 업무를 통합함. 2015년 명칭이 ‘이민서’로 변경됨.
- 기존의 이민 관련 업무는 화교증명업무를 하는 화교업무위원회, 이민돌봄지원을 하는 내정부 호청사, 항만과 공항의 심사업무를 하는 경정서 항공경찰국, 외국인 관리 업무를 하는 경정서 및 각 현시 경찰국 등으로 분산되어 있었음. 직제 개편을 통해 대만은 장기적인 이민정책의 수립, 체계적인 이민자 지원 등을 도모함.
- 이민서는 입출국정책, 이민자정책, 이민정보제공, 국제협력 등의 업무를 담당하고 있음.
- 대만은 높은 인구밀도 등 사회환경적 요인으로 인해 이민 유입에는 엄격하고 유출에는 관대하였으나, 최근 저출산, 고령화로 인한 인구감소 및 우수인재 유

추출에 민감한 편임.

4. 이민정책의 변화와 주요 사회경제적 효과

- 대만은 고용허가제를 통해 외국인력을 도입하고 있음. 내국인의 노동시장을 보호하기 위해 사용자는 먼저 국내에서 내국인을 모집하고, 부족한 인원이 발생할 시 외국인 고용허가를 신청함.
- 사용자와 외국인 노동자의 계약은 ‘노동기준법’의 관련 규정에 근거해야 하고 고용허가 기간은 최대 3년임. 사용자는 외국인 노동자 고용 시 취업안정비를 납부해야 함. 취업안정비는 내국인의 취업촉진, 노동복지 개선, 외국인 충원 관련 비용을 충당하는데 사용함.
- 외국인 노동자는 크게 네 유형으로 분류할 수 있음.
- 전문인력으로 전문성의 업무, 화교 또는 외국인이 정부로부터 투자승인을 얻어 설립한 기관의 주관, 교수 혹은 교사(공립 또는 사립 전문대 이상의 대학 또는 외국 교민학교의 교사, 외국어문과정의 교사 등), 운동코치 및 운동선수, 종교, 예술 및 연예 업무 종사자임.
- 비숙련 외국인 노동자로 해양어로, 가사도우미, 국가중요건설공사 또는 경제사회발전 수요에 대응하기 위해 중앙주관기관이 지정한 업무, 국내에 해당분야의 인재가 부족하고 외국인을 채용할 필요가 있는 업무 등에 종사하는 자임.
- 교포학생 및 외국인 유학생으로 공립 또는 사립대학의 외국인 유학생, 공립 또는 사립중등학교 이상 학교의 교포 및 기타 중국계 학생임.
- 특수신분 외국인으로 난민, 대만에서 연속 5년 이상 취업한 자, 영구거주를 취득한 자에 해당함.

<표 23> 15세 이상 이민자의 경제활동 현황(외국인 노동자를 중심으로)

연도	총계	외국인 노동자
2013	518,886	428,897
2014	623,373	526,578
2015	632,115	533,869
2016	665,681	563,418
2017	712,113	602,366
2018	752,917	631,017
2019	779,566	646,736
2020	789,603	641,563
2021	745,812	595,155

자료: National Immigration Agency. 2022.

- 대만 전체 인구는 2019년 약 2,360만 명을 기록한 이후 2020년부터 감소하기 시작했고 2021년에는 약 2,335만 명으로 2년 사이에 약 25만 명 감소함. 2053년에는 2,000만 명에 미달할 것으로 예상됨. 또한 고령화도 계속되어 2070년에는 노인인구비율이 43.6%에 달할 것으로 예측됨(Kotra 2022.10.13.).
- 대만 국가발전위원회는 2021년 외국인 인재 확대를 목표로 ‘외국인 전문인재 유치 및 고용법’ 개정안을 시행하였음. 주요 개정 내용은 외국인 고급인력 인정 범위를 과학, 경제, 교육, 문화예술, 체육, 금융, 법률, 건축디자인의 분야에 국방 및 정부기관 지정 특수산업을 추가하고, 세계 일류대학 학사 졸업자 2년 업무경력 필수조건을 면제하고, 영구 거류증 신청 조건을 완화하였음.
- 2022년 대만 국가발전위원회는 저출산, 고령화로 인재 풀이 감소하고 있음을 우려하면서 대만 산업의 수요를 충족시키기 위해 고숙련 외국인 인재 유치에 노력하겠다고 밝힌 바 있음. 특히 생의학, 녹색에너지 등 7대 분야에 해외 고숙련 인재를 유치하겠다고 선언한 바 있음(Taipei Times 2022.10.07.).
- 2023년 들어 대만 정부는 고숙련 외국인 인재 유치를 위해 이민법 개정을 발의

하였음. 개정안에 따르면 전문직 외국인의 배우자와 자녀들에 대한 거주 허가를 쉽게 하는 것을 골자로 하고 있음. 이와 더불어 비자 체류 기간을 넘겨 체류하고 있는 자들에 대한 벌금을 강화하는 것도 추진하고 있음(Taipei Times 2023.01.13.).

- 하지만 이러한 정책적 변화가 실제 고숙련 외국인 유입 증가로 이어질지는 쉽게 예측하기 어려움. 실제 대만 노동시장에서 고숙련 외국인에 대한 수요가 얼마나 있을지, 그리고 고숙련 외국인이 낮은 임금 수준에도 불구하고 대만을 선택할 것인지 등 노동시장 수요와의 정합성을 높이는 것이 과제라고 판단됨.

XIV. 결론: 우리나라 해외인력 유입의 과제와 중장기 방향

1. 서론

- 이 장은 본 연구의 결론으로 해외 인력유입 사례 등을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 우리나라 해외인력 유입의 과제와 중장기 방향을 논의하고자 함.

2. 해외 인력유입 사례의 시사점

- <그림 16>의 국가별 인구대비 이민자 비율 현황을 살펴보면 호주, 캐나다, 스웨덴 순으로 인구 대비 이민자 비율이 높은 것으로 집계됨. 대만을 제외하고 조사된 국가 모두 인구 대비 이민자 수가 증가하고 있는 것으로 나타남.

<그림 16> 국가별 인구대비 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2000-2021)
단위: %



자료: OECD, 2022. International Migration Outlook & National Statistics, Republic of China, 2021.

*캐나다, 프랑스, 독일 누락 데이터는 미보고 등의 사유로 집계되지 않음

**한국과 일본의 경우 '국적(nationality)' 데이터 사용

***대만은 OECD 가입국이 아니기 때문에 대만 통계청 자료로 대체함

- 한국의 인구대비 이민자 비율은 2021년 기준 3.7%이며 2000년 대비 3.3%p 증가한 수치임. 호주의 경우 29.2% 이민자가 인구 내 속해 있으며, 캐나다는 (2018년 기준)21.3%, 스웨덴은 20.1%로 나타났다. 2000년 대비 증가율이 높은 국가는 스웨덴, 호주, 프랑스, 독일 임.

<표 24>국가별 인구대비 이민자(foreign-born population) 추이 및 현황(2011-2021)
단위: %

	미국	캐나다	호주	프랑스	독일	스웨덴	일본	대만	한국
2000	10.7	17.4	23	7.4	12.5	11.3	1.3	6.2	0.4
2001	11.1	17.6	23.1	7.5	-	11.6	1.4	6.1	0.5
2002	11.5	17.9	23.3	7.6	-	11.8	1.5	6.4	0.6
2003	11.6	18.1	23.6	7.8	-	12	1.5	5.6	1
2004	11.7	18.4	23.8	7.9	-	12.2	1.5	5.6	1
2005	12.1	18.7	24.2	8.1	12.6	12.5	1.6	6.3	1.1
2006	12.6	19	24.6	8.2	12.7	12.9	1.6	6.2	1.4
2007	12.6	19.2	25.1	8.3	12.8	13.4	1.7	5.1	1.7
2008	12.5	19.4	25.8	8.6	12.9	13.9	1.7	5.2	1.8
2009	12.5	19.6	26.5	-	12.9	14.4	1.7	5.2	1.9
2010	12.9	19.9	26.8	-	13	14.8	1.7	5.2	2
2011	13	19.6	26.7	11.7	13	14.6	1.7	4.9	2.2
2012	13	19.8	27.1	11.8	12	15	1.6	4.8	2.4
2013	13.1	19.9	27.6	11.9	12.4	15.3	1.6	4.6	2.4
2014	13.3	20.1	27.8	12	12.8	15.8	1.6	4.6	2.6
2015	13.5	20.2	28.1	12.2	13.2	16.4	1.7	4.3	2.9
2016	13.5	20.7	28.5	12.4	13.9	17	1.7	4.1	3.1
2017	13.7	21	29	12.5	15.3	18	1.9	4	3.3
2018	13.7	21.3	29.5	12.6	15.7	18.8	2	4.2	3.4
2019	13.7	-	29.9	12.9	16.1	19.5	2.2	4.1	3.8
2020	13.4	-	30	13.1	16.3	20	2.3	4	4
2021	13.5	-	29.2	13.3	16.2	20.1	2.3	3.9	3.7

자료: OECD, 2022. International Migration Outlook

가. 전통적 이민국가: 미국, 캐나다, 호주

- 이 유형은 이민자에 의해 국가가 형성되고 발전되어 온 국가로 그 결과, 이민이 국가의 근간인 역사 의식, 국민 정체성의 중요한 부분을 차지함. 국가의 발전과정이 이민과 불가분의 관계를 맺고 있으며 국가 형성에 이민자들의 공헌이 크다는 인식이 강함. 전통적 이민국가는 영주 이민을 중심으로 해외 인력유입을 추진하고 있으며 가족재결합과 고숙련 기반 이민이 주를 이루고 있음.
- 위의 <표 24>를 보면, 호주는 20% 후반 대에 이르는 해외출생인구 비율을 나타내고 있고, 캐나다는 약 17~20%, 미국은 약 10~13%의 해외출생인구 비율을 보이고 있음.
- 미국은 1965년 이민개혁을 통해 이민자 유입 확대 정책을 펼침으로써 이민자 유입을 성공적으로 이끌어낸 국가임. 그러나 현재 이민자 유입이 가져오는 사회적 경제적 효과에 대한 여론 형성이 갈등양상을 띄고 있으며 이러한 사회적 갈등 문제가 이민 정책의 과제로 남아있음.
- 캐나다와 호주는 고숙련 인력 유입을 위한 이민정책 제도 개혁을 실시한 국가로써 인구 유입 및 경제 성장의 동력을 이민자 확대 방안에서 찾고자 하고 있음. 그러나 캐나다의 경우 제도의 절차의 복잡성과, 포인트 시스템 제도의 점수 산출의 장벽이 이민자 유입에 걸림돌이 되고 있음. 호주의 경우 2010년 캐나다와 유사한 형태의 이민정책 개혁이 있었는데 현재 이민자 수의 증가가 해당 제도 변화로 인한 것인지는 추이를 지켜볼 필요가 있음.
- 이민의 역사가 오래된 만큼 해외 인력도입의 장기적인 효과를 파악하는데 유용한 시사점을 얻을 수 있음. 2021년 기준 미국의 고용률 중 이민자는 전체 이민자의 70%가 고용된 상태인 반면 기존 미국인들 중 67.8%이며, 캐나다의 경우 이민자 고용률은 전체 이민자 중 73.3%이며 기존 캐나다인의 경우 73.4%, 호주 이민자의 고용률은 74.2%이며 기존 호주는 75.7%로 나타남. 세 국가 모두 이민자들의 고용률이 기존 현지인 보다 상회하거나 비슷한 수준인 것으로 나타남.

나. 유럽의 이민국가: 프랑스, 독일, 스웨덴

- 이 유형은 전후 복구 과정에서 식민지로부터의 이주 혹은 방문노동자를 중심으로 해외 인력을 도입하였으나, 해외 인력이 본국으로 귀환하지 않고, 정주함으로써 이민이 중요한 정치적, 사회경제적 영향력을 발휘하고 있는 국가라고 할 수 있음.
- 위의 <표 24>를 보면, 프랑스는 약 7~13% 초반 대에 이르는 해외출생인구 비율을 나타내고 있고, 독일은 약 12~16%, 스웨덴은 약 11~20%의 해외출생인구 비율을 보이고 있음. 전통적 이민국가들에 비하면 다소 낮거나 비슷한 해외출생인구 비율을 가지고 있음.
- 프랑스와 독일은 방문노동자 수입으로 노동이민이 본격화된 이래, 노동이민의 중단 이후에는 가족재결합, 난민 수용 등으로 이민이 증가한 공통점을 가지고 있음. 또한 노동이민에 있어 교육수준이 낮은 이주민이 많은 공통점을 가지고 있음.
- 따라서 프랑스와 독일은 선별적 이민정책과 고숙련 유치 이민정책을 통해 위와 같은 문제점을 극복하고자 노력하고 있음. 하지만 고숙련 인력도입과 노동시장 통합정책을 통한 기존 이민자들의 숙련도 향상은 아직까지 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 스웨덴은 최근에 난민 수용과 같은 인도적 이주를 상당히 많은 국가로 정의할 수 있음. 2015년 대규모 난민 수용 이후 스웨덴은 난민 정책과 난민의 노동시장 통합 정책에 변화를 추구하고 있음. 난민 정착 지원을 난민의 권리로 보는 시각에서 벗어나 난민의 책임을 강조하고 있음.
- 그만큼 난민의 노동시장 성과가 미흡하다는 것을 보여주는 예라고 판단됨. 난민 심사 요건을 강화하고, 중앙정부와 지방정부의 협업을 통해 난민의 노동시장 통합 지원을 촉진하고 있으나 아직까지 난민의 노동시장 통합 정도는 높지

않다고 판단됨.

다. 후발이민국가: 일본, 대만

- 이 유형은 2차 대전 이후 1970년대까지 이민 수용국이 아니었고, 오히려 이민 송출국이었던 국가들이 1980년대 들어 새롭게 이민 수용국이 된 국가를 의미함. 후발 이민국가는 다른 이민 수용국에 비해 해외 인력도입을 제한적으로 하고 있기 때문에 외국인 인구의 비율이 상대적으로 낮은 특징을 나타냄.
- 위의 <표 24>를 보면, 일본은 약 2%의 외국인 인구 비율을 나타내고 있고, 한국은 약 3%, 대만은 약 4%의 외국인 인구 비율을 보이고 있음.
- 하지만 우리나라와 마찬가지로 저출산, 고령화로 인한 인구감소라는 과제를 안고 있다는 공통점이 있음. 후발이민국가로서 이민을 제한적으로 활용하고 있으나, 인구감소에 대응하기 위해 최근 들어서는 빠른 정책적 변화를 선택하고 있음.
- 일본은 특정기능1호, 특정기능2호라는 새로운 범주의 외국인 노동자 도입 채널을 구축하면서 저숙련 인력의 영주 가능성을 열어 주는 등 적극적 이민정책으로 선회하고 있음.
- 대만도 저숙련 위주의 외국인 노동자 구성을 변화시키기 위해 노력하고 있음. 최근 대만 국가발전위원회는 인구감소에 대한 우려를 표명하면서 고숙련 외국인 인재 유치를 선언하고, 이민법 개정을 추진하고 있음.
- 하지만 위와 같은 정책적 변화 노력에도 불구하고 후발이민국가로서 이민에 대해 제한적인 조치만을 취해 왔던 관성을 얼마나 탈피할 수 있을 것인가가 관건이 될 것으로 보임. 또한 고숙련 외국인 인재 유치에 있어 노동시장의 수요와 밀접한 관련성을 확보함으로써 정책적 변화가 실제 고숙련 이민자 증가로 이어질 수 있을지는 쉽게 판단하기 어려움.

라. 해외 인력도입 도입 정책의 시사점

- 해외 인력도입에 관한 해외 사례를 보면 각 유형마다 그리고 각 나라마다 정책 환경이 상이함을 알 수 있음. 하지만 각 나라마다 시장 수요에 맞게 외국인력을 도입하려고 하고, 고숙련 우수 인재 유치에 노력하고 있음을 알 수 있음.

<표 25> 해외 사례 시사점 정리

	전통적 이민국가	유럽의 이민국가	후발이민국가
해외 인력도입 정책 기초	• 생산가능인구 확보를 위한 영주이민 중심	• 가족재결합 및 난민 수용 중심	• 노동부족 분야를 대상으로 한 제한적 노동이민 중심
최근 정책 흐름	• 노동시장 수요를 반영한 한시이민 증가 • 점수제 등을 통한 영주이민자 질 관리 • 기술이민직업목록 등 노동시장 수요 반영 • 주정부 권한 강화	• 고숙련 인재 유치 정책 • 기존 이민자를 대상으로 한 노동시장 통합 정책 •	• 고숙련 인재 유치 정책 • 저출산, 고령화로 인한 인구감소 대응 수단으로 적극적 이민정책 모색
시사점	• 저숙련 중심의 노동시장에서 탈피, 다양한 숙련수준을 가진 해외인력 확보 필요	• 언어역량과 직업역량, 직업교육과 일자리 연계 등을 사회통합 관점에서 추진할 필요	• 해외 인력 유입환경 조성 필요 • 노동시장 수요에 맞는 인력도입 필요 • 해외 인력 도입에 있어 글로벌한 관점 필요

- 미국, 캐나다, 호주와 같은 전통적 이민국가들은 생산가능인구를 확보하기 위해 영주이민을 중심으로 해외 인력을 도입하고 있음. 특히 캐나다, 호주 등은 영주이민을 도입할 때 점수제를 통해 이민자의 ‘잠재성’을 측정하고 점수제 운영에 있어 노동시장의 수요를 반영하기 위해 노력하고 있음. 따라서 우리나라는 현재 저숙련 중심의 외국인 노동시장에서 탈피하여 향후 여러 수준의 숙련

도를 가진 인력을 확보하기 위한 다양한 제도와 시장 수요를 반영하기 위한 인력부족 리스트(occupation shortage list) 작성 등을 체계화할 필요가 있음(정기선·최서리 2014).

- 독일, 프랑스, 스웨덴 등 유럽의 이민국가들도 고숙련 인재 유치와 해외 인력의 노동시장 통합을 위해 노력하고 있음. 각종 법제정과 행정체계 개선 등을 통해 고숙련 인재 유치를 위한 절차를 간소화, 현대화하고 있는 추세임.
- 이러한 노력에도 불구하고 유럽의 이민국가들은 가족재결합, 난민 수용을 통한 이민자 확대라는 기존의 정책적 기조 안에서 정책을 추진하고 있어 고숙련 인재 유치라는 목적을 달성하기 쉽지 않은 상황임. 따라서 고숙련 인재 유입 외에 기존의 이민자를 대상으로 한 노동시장 통합 정책이 중요해질 수밖에 없음. 신규 이민자를 대상으로 한 조기 지원 정책 그리고 언어역량과 직업역량 간 연계성 강화, 직업교육과 일자리 연계 정책 등을 사회통합의 관점에서 추진할 필요가 있음.
- 일본, 한국, 대만 등 후발이민국가들은 제한적 이민정책을 기조로 해외 인력유입에 소극적으로 대응해왔으나, 최근 들어 저출산, 고령화로 인한 인구감소 상황에서 적극적으로 이민을 고려하고 있는 추세임.
- 그러나 고숙련 인재 유치라는 ‘선언적’인 정책 변화에서 벗어나 실질적으로 효과를 낼 수 있는 정책이 추진될 필요가 있음. 특히 노동시장의 수요를 반영한 전문 인력 유치 그리고 어느 지역과 어느 국가에서 인력을 도입할 것인가에 대한 글로벌한 관점이 요청됨.

3. 인구정책과 이민정책의 연계

- 최근 우리나라에서 이민청 설립 논의가 본격화되면서 이민정책에 대한 사회적 관심이 높아지고 있음. 2022년 한 해 동안 이민청에 대한 기사는 총 420건으로 2021년 67건에 비해 약 7배 증가하였음(2022년 12월 22일 기준). 이민청 논의

가 촉발시킨 이민정책 담론에서 주목할 만한 변화는 이민정책과 인구정책의 연계성임.

- 인구정책으로서 이민정책을 활용하자는 주장이 새로운 것은 아님. 지금까지 이민정책에 대한 연구와 정책보고서는 우리나라의 저출산, 고령화로 인한 인구학적인 변화를 정책 환경의 한 요소로 언급해왔고, 이민정책의 중요성을 정당화하는 데 활용해왔음. 하지만 최근 눈에 띄는 담론의 변화는 이민정책을 인구감소에 대한 해법의 하나로 본격적으로 거론하고 있다는 점임.
- 인구학적 현상은 출산, 사망, 이동에 의해서 영향을 받게 됨. 이 중에서 국가가 정책적 수단을 통해 적극적으로 개입할 수 있는 요소는 출생과 이동임. 이 점에서 국가는 출산 장려 혹은 출산 억제 정책을 통해 인구를 조절, 관리함. 또한 국가는 자국의 인구가 과잉상태일 때 내국인의 타국으로의 이민을 촉진하기도 하고, 자국의 인구가 감소할 때 외국인의 내국으로의 이민을 장려하기도 함. 전자는 과거 일본이 내국인을 미국, 남미 등지로 송출한 사례에서 찾을 수 있고, 후자는 현재 캐나다, 미국 등이 이민을 통해 인구증가를 도모하는 사례에서 찾아볼 수 있음.
- 인구정책은 “일반적으로 정부가 직접적으로 또는 간접적으로 인구구조를 변화시키기 위해 의도적으로 시행하는 제도적 조치, 행정적 사업 및 구체적 시책”으로 정의할 수 있음(Demeny 2003, 강동수 외 (2022)에서 재인용). 인구정책은 크게 인구조정정책과 인구대응정책으로 나누어 볼 수 있음. 인구대응정책은 인구구조의 변화가 야기할 수 있는 사회경제적인 문제에 대응하기 위해 주택, 교육, 복지, 교육 등 광범위한 영역에 개입하는 정책이고, 인구조정정책은 인구의 양과 질을 국가가 원하는 수준으로 관리하기 위해 추진하는 정책으로 국가는 자국으로의 이민을 장려하여 인구증가를 추진하기도 함.
- 이민정책 중에서 출입국관리정책은 이민자의 규모, 특성, 체류자격과 기간 등을 관리함으로써 인구의 규모와 구성에 영향을 줌. 체류관리정책은 한시적 이민자를 영구 이민자 혹은 귀화자로 변경시킴으로써 유입인구의 신분 변경에 관

여함. 마지막으로 이민자 사회통합정책은 이민자를 적극적으로 유입할 때 이민자 친화적인 환경을 조성하고 이민자의 수용국 사회로의 적응과 통합에 영향을 미침.

- 정리하자면, 인구정책과 이민정책은 인구조정정책 중 인구분산정책 그리고 이민정책의 각 단계별로 상호간 교집합이 존재하고, 이러한 측면에서 연계성이 발생할 수 있음. 특히 이민수용국으로서 인구구성원의 질적 측면을 관리한다는 점에서 인구정책과 이민정책 간에 교집합이 생겨나고 두 영역의 연계를 통한 시너지 효과를 추구하는 정책적 고려가 필요함.

4. 인구정책과 이민정책의 연계 담론

- 역대 최저의 출산율, 인구 감소가 경제성장, 국가재정, 연금제도 등에 미치는 부정적인 전망, 과거 국가의 정책적 선택에 대한 비판적인 평가 등은 현재 이민청 설립 논의와 맞물려 인구정책과 이민정책 간 다양한 담론이 표출되고 있음.
- 우선 이민 확대론이 있음. 이민 확대론은 출산율 저하로 인한 경제활동인구의 감소, 빠른 노령화 속도로 인한 경제 침체 등을 우려하며, 노동력 인구의 부족 문제를 해결하는 차원에서 이민정책의 기능적 중요성을 강조함.
- 주로 보수성향 신문과 경제신문을 중심으로 형성되고 있는 이민확대론은 인구 감소라는 위기 상황에 대해 외국인력 유입을 통한 생산가능 노동인구의 확보 그리고 이를 통한 경제성장의 지속성 확보라는 차원에서 접근함. 즉 이민정책의 다차원적 기능 중 축적 기능 즉 경제적 관점을 강조함. 이들 담론에서 이민 확대로 인한 사회적 갈등에 대한 우려가 없는 것은 아님. 하지만 이민 확대를 통해 경제성장 동력을 확보하고, 인구감소의 부정적 측면을 상쇄하자는 경제적 관점이 압도적이라고 볼 수 있음.
- 이민확대론과 달리 인구정책과 이민정책을 연계하는데 조심스러운 입장도 있

음. 이민신중론은 인구위기에 대한 해법으로 이민정책이 효과적인 정책수단인가에 대해 신중한 입장을 취함. 인구정책으로서 이민정책이 활용되는 것을 부정하지는 않지만, 이민확대론이 주장하는 것처럼 이민정책이 인구위기에 현실적이고 유일한 대안이라는 주장을 비판함. 이민 확대가 가져올 수 있는 정책적 결과를 다각도로 예측해보고 인구정책으로서 이민정책의 제한적 활용을 주장함.

- 인구학자 조영태는 대표적인 이민신중론자임. 조영태는 “급작스럽게 줄어든 생산가능인구를 외국인을 통해 메꾸자는 의견은 개념적으로 보나 실제 사례로 보나 현실성 있는 대안”이라는 점을 인정함(조영태 2021). 하지만 이민확대론이 주장하는 것처럼 해외인력유입을 통한 인구문제 해결에는 회의적임.
- 조영태는 코로나19 사례를 들면서 전염병으로 인해 이주비용이 증가하면 외국인 노동자의 임금도 상승할 것이라는 점에서 이민확대가 가져올 경제적 이익에 회의적이고, 코로나19 시기 발생한 외국인공포증도 고려해야 한다고 봄(조영태 2021). 또한 우리나라가 이주민이 선택하기에 좋은 나라인가라는 질문을 던지면서 현재 우리의 조건은 “경쟁력 있는 고급인력”이 선택할 수 있는 조건을 갖춘 이민국가라고 보기 어렵다고 주장함.
- 조영태는 “외국인이나 동포들의 이주로 2030년의 인구절벽을 막기 보다는, 우선은 내국인을 대상으로 노동시장의 구조를 바꾸어 인구절벽 시작 시점을 2040년 뒤로 미루고, 그 사이에 외국인의 이주 혹은 또 다른 대안을 준비하는 것이 더욱 현실적인 공존 전략이다.”라고 주장함(조영태 2021, p.269).
- 이상림도 인구정책과 이민정책의 연계에 대해 신중론 내지는 회의론을 펼치고 있음. 이상림은 근본적으로 인구정책과 이민정책은 다르다고 봄. 이상림은 2022년 9월 19일 노컷뉴스와의 인터뷰에서 인구정책과 이민정책은 다르기 때문에 “이민은 이민의 차원에서 봐야하는 것이지 인구 문제를 이민정책으로만 해결하는 것은 불가능하다.”고 주장함. 그는 인구정책과 이민정책의 연계 즉 “이민을 인구문제 해결책의 한 방편으로 다루는 것이 오히려 논의를 정체시키

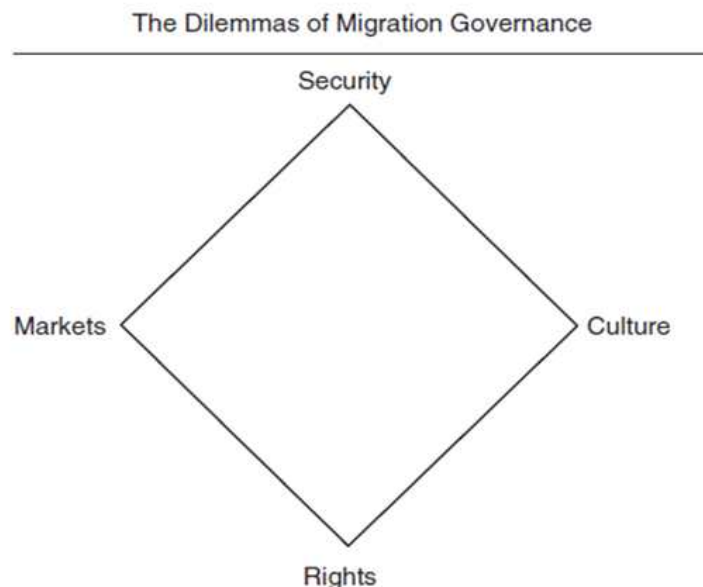
는 걸림돌로 작용”하고, 이민정책과 인구정책의 연계를 통해 “노동력 공급 차원에서 접근하면 실패할 수 있다”고 주장함(한국경제 2022.12.15.).

- 이민신증론은 적극적인 이민정책이 인구위기를 해결할 수 있는 만능키임을 부정함. 이삼식은 2022년 9월 19일 노컷뉴스와의 인터뷰에서 “이민정책으로 한국에 외국인들이 와서 출생을 많이 해야 저출산 해결이 가능한 것인데 똑같은 저출산 요인이 있다면 애를 낳지 않는다.”고 주장함. 즉 한국인들이 아이를 많이 낳지 않는 조건이 유지된다면, 이민자들도 같은 결과를 낳을 수밖에 없다는 것임. 그 결과 출산율이 높지 않은 이민자 유입은 “오히려 인구 고령화를 가속화할 위험이 있다.”고 봄(노컷뉴스 2022.09.19.).
- 노동경제학자 이규용도 인구감소를 초래하는 현재의 조건은 이민자에게 다르게 작용하지 않는다고 봄. “내국인의 저출산 함정과 지역 간 인구이동의 특성이 이민자에게 투영되어 나타날 가능성이 크기 때문에 외국인·이민정책은 외국인력이나 이민자에 대한 문호개방식의 접근만으로는 성공을 거두기 어렵다.”고 주장함(이규용 2022). 특히 이규용은 인구위기에 있어 지역 불균형, 지역 소멸의 측면을 고려해야 하고 이 점에서 이민확대가 가진 한계를 지적함. 예를 들어 2019년 기준 이민자의 수도권 거주 비중은 59.4%이고, 정주형 이민자인 영주권자의 수도권 비중은 76.4%, 동포의 수도권 거주 비중은 약 80%에 달함(이규용 2022). 지역이 고려된 이민정책이 부재하다면, 이민자 유입 이후의 인구이동을 통제할 수 없기 때문에 노동력의 지역 간 수급 불균형 문제는 해결하기 어렵다는 것임.
- 이민신증론은 인구정책과 이민정책 간 차별성을 주장하면서 인구문제를 이민정책으로만 해결하는 것이 불가능하다고 봄. 이민신증론은 이민확대론이 주장하는 이민의 긍정적 효과에 대해서 회의적이고, 이민 수용국에서 저출산을 촉발하는 사회경제적 요인이 계속 존재하는 한 외국인 인구의 수용확대만으로 인구문제를 해결할 수 없다는 점을 강조함.

5. 결론: 이민정책에 내포된 국가 기능 간 균형

- 우리나라의 인구학적 변화에 대해 출산 장려 대책에 치우친 인구정책은 실패로 돌아갔음. 이러한 상황에서 인구정책과 일정 부분 교집합을 가지고 있는 이민정책이 대안으로 부상하고, 인구정책과 연계되는 현상은 자연스러운 일임. 하지만 대안적인 전략적 선택을 고려함에 있어 이민확대론과 이민신중론은 모두 이민정책에 대한 종합적이고 균형적인 접근이 부족하다고 평가할 수 있음.

<그림 17> 이민정책에 내포된 국가의 네 가지 기능



자료: Hollifield and Foley(2022)

- 홀리필드(James F. Hollifield)와 폴리(Neil Foley)는 이민국가를 유형화하면서 이민정책에 내포된 국가의 네 가지 기능(추동요인) 즉 안보, 문화(국가정체성), 시장(경제적 이익), 권리(이민자 권리)를 제시하고 있음. 이 네 가지 기능은 이민정책 수립에 있어 핵심적이고 다차원적인 기능들임.
- 대부분의 국가들에서 이민정책을 둘러싼 논쟁은 시장(경제적 이익)과 권리(이민자 권리)를 중심으로 이루어짐. 경제적 이익을 위해 이민자 수를 확대할 것인가 아니면 제한된 이민을 수용한 채 이들에게 보다 높은 수준의 권리를 보장할 것인가를 둘러싼 논쟁이 대표적임. 그러나 9/11 이후 이민 및 난민 이슈가

안보화되면서 이민과 난민은 국가 안보와 불가분의 관계로 인식되고 있으며, 이 점에서 안보에 대한 고려는 이민자 수 및 권리 확대와 충돌할 수 있음. 또한 이민의 확대는 사회안보의 측면에서 국가 정체성 내지 사회 정체성에 대한 도전으로 인식될 수 있음.

- 즉 이민정책은 시장, 안보, 문화, 권리의 네 가지 기능을 균형적으로 수행하는 것이 이상적이지만 상황에 따라 각 기능은 서로 충돌할 수 있고, 국가는 특정 기능을 전략적으로 선택할 수밖에 없음.
- 이민정책에 내포된 국가의 네 가지 기능 측면에서 볼 때 현재 이민확대론은 시장 기능만을 강조하고 있으며, 이민확대가 가져올 수 있는 문화와 정체성 측면 그리고 이민의 안보화로 인한 이민자 권리 축소의 문제 등을 간과하고 있음. 또한 이민신중론도 이민정책의 경제적 기능에 대한 신중한 접근을 강조하고 있지, 이민정책의 다른 기능에 대한 균형적인 시각을 가지고 있다고 보기 어려움.
- 2022년 6월 엠브레인퍼블릭·케이스탯리서치·코리아리서치·한국리서치가 전국 18세 이상 1,002명을 대상으로 조사한 전국지표조사에 따르면 ‘저출산과 고령화가 심각하다고 생각하는가’라는 질문에 94%가 심각하다고 응답했음. 반면 ‘노동 인구 감소 등의 문제를 해결하기 위해 외국인 이민을 적극적으로 수용해야 한다는 의견에 어떻게 생각하는가’라는 질문에는 50%가 반대한 반면, 찬성은 43%였음(문화일보 2022.06.30.). 현재의 인구 변화를 심각하게 생각하지만 이민정책과 인구정책을 연계하는 데에 있어 국민의 지지는 기대하기 어려운 상황임.
- 이 점에서 인구정책과 이민정책의 연계는 경제적 기능에 대한 고려를 넘어 이민정책이 향후 인구구조의 변화에 대응하는 효과적인 정책적 수단이 될 수 있을지에 대한 면밀한 검토가 필요함.
- 현재 인구정책과 이민정책 간 연계에 대한 논의는 과도기적 상황으로 판단됨. 우리나라의 이민정책은 사안에 따른 단기적 대응이 축적된 결과물로 중장기적

방향성은 물론 다측면적인 고려가 부족함.

- 현재 우리나라의 해외 인력도입 정책은 비전문 인력, 전문인력을 중심으로 취업비자별로 도입규모를 설정하는 방식으로 추진되고 있음. 향후 해외 인력도입이 본격화된다고 하면, 다양한 인력이 유입될 수 있기 때문에 전체 노동시장의 관점에서 해외인력을 관리할 필요가 있음. 전문인력, 비전문인력 중심의 이원화 구조에서 벗어나 노동시장의 수요를 반영하는 기술취업이민 리스트, 인력부족 리스트 도입 등 인력도입 평가제도를 활용할 필요가 있음.
- 현재 2019년 기준 이민자의 수도권 거주 비중은 약 60%, 영주권자의 수도권 비중은 약 76%임. 캐나다, 호주와 같이 지역이 고려된 해외인력 배분 정책이 부재하다면, 해외인력 유입 이후 인구이동을 통제하기 어렵기 때문에 노동력의 지역 간 수급 불균형 문제가 발생할 수 있음. 따라서 지방정부의 권한 강화를 통해 지역 노동시장을 고려한 해외인력 도입 정책을 모색할 필요가 있음.
- 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 변화는 향후 우리나라 이민정책의 기초를 결정하는 중요한 요인이 될 것임. 그러나 실제로 이민정책은 경제적 기능뿐만 아니라, 안보, 문화, 권리 기능까지 광범위하게 관련되고 있으므로, 이민정책과 인구정책을 연계할 때, 단순히 경제적 축적을 위한 수단으로 외국인력을 활용하려는 것을 넘어서 다양한 측면의 기능을 균형적으로 포괄하는 것이 필요하다고 판단됨.

참고문헌

- 강동관. 2010. 『이민의 경제적 효과』. 고양: 이민정책연구원.
- _____. 2014. 『체류외국인 증가가 국내 범죄율에 미치는 영향』 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈, No. 2014-04. 서울: 이민정책연구원.
- 강동관·김원숙·민지원·박성일·양윤희·이상지·현채민. 2017. 『주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법』 고양: 이민정책연구원.
- 강동수 외. 2022. 『인구변화의 구조적 위험과 대응전략 총론: 인구정책 재정립』 경제·인문사회연구회.
- 곽재석. 2011. 『체류자격 개편방안 연구』 법무부 수탁연구과제 보고서.
- 국회예산정책처. 2022. 『2023년 및 중기 경제전망』
- 김경수·허가형·유근식·김상미. 2021. 『인구구조 변화가 경제성장에 미치는 영향 분석-OECD국을 중심으로』 서울: 국회예산정책처.
- 김경주. 2021. “지역사회 선주민과 이주민의 분절과 공생: 계층과 종족의 역학관계 분석.” 『한국사회학』 제55집 제4호.
- 김도원·변재욱. 2021. 『국내 외국인주민 증가와 범죄발생 간 상관관계에 관한 실증연구』 이민정책연구원
- 김연홍·차승우. 2021. “외국인력정책 방향 수립을 위한 스웨덴 사례연구.” 『한국이민정책학보』 제4권 제1호, pp. 105-135.
- 김정호. 2009. 『저숙련 외국 인력 유입 의 경제적 영향 분석』 KDI.
- 김종태. 2018. 『선진국의 탄생: 한국의 서구중심담론과 발전의 계보학』 파주: 돌베개.
- 김주한·이정국. 2007. 부“동산관련 조세가 주택 가격에 미치는 영향에 대한 실증분석.” 『국제경상교육연구』 제4권 제3호.
- 김지선·라광현·장현석·박현호·이민정책연구원. 2019. 『국민안전 보장을 위한 형사정책의 실효성 제고방안 연구(IV): 외국인 밀집지역의 안전현황과 정책과제』 한국형사정책연구원
- 김혜선. 2012. 『NABO 분기 거시계량경제 모형』 국회예산정책처
- 남성일. 2013. “외국인은 내국인을 대체하는가?” 『노동정책연구』 제13호 4호, pp.61-85
- 노컷뉴스. 2022.09.19. “이민정책' 필요하지만...저출산·고령화 해결책은 아닌 이유” <https://www.nocutnews.co.kr/news/5819049>
- 문경희. 2021. “호주 인구문제의 정치화와 이민정책: 한시적-영주이민 연계와 ‘의도하지 않은’결과들” 민족연구 78호.
- 문화일보. 2022.06.30. “저출산·고령화 심각하지만 이민 확대는 ‘글썄’...정년 연장·노인 연령기준 상향은 긍정적” <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022063001039910120004>
- 박명희. 2020. “일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로.” 『동북아연구』 제35권, 제1호, pp. 115-138.
- 박세훈. 2010. 한국의 외국인 밀집지역: 역사적 형성과정과 사회공간적 변화. 도시행정학보 제23집 제1호. 한국도시행정학회

- 박세훈·이영아·김은란·정소양. 2009. 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(I): 외국인 밀집지역의
현황과 정책과제. 국토연구원
- 박효민·김석호·이상립. 2016. 이주민 주거 밀집지역 내 내국인 인식 연구. 한국정당학회보 제15권
제2호. 한국정당학회
- 법무부. 2007. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2011. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2012. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2013. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2014. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2015. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2016. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2017. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2018. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2019. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2020. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 2021. 출입국·외국인정책 통계연보
_____. 사회통합정보망
- 석주희. 2021. “일본의 축소사회 위기와 이민정책: 외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로.” 『민족연
구』 제78호, pp. 115-136.
- 석하림. 고민희. 2022. “이민정책의 파편화와 선별적 사회통합: 한국의 외국인 근로자 정책을 중심으로”
『담론 201』 제25권 2호, pp.103-138.
- 설동훈. 2015. “한국의 인구고령화와 이민정책.” 『경제와 사회』 제106호, pp.73-114.
_____. 2016. “이민정책 이론.” 이해경 외. 『이민정책론』 서울: 박영사.
_____. 2017. “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비.” 『문화와 정치』 4.3: 85-122.
- 설동훈·강기정·이병하. 2011. 『다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라
와 외국의 정책현황 및 추진체계 비교·분석을 중심으로』 서울: 여성가족부.
- 유정준·김정호. 2010. 『외국인력의 대체성과 통계문제』. KDI정책포럼 제226권
- 유길상. 2005. 『이민정책에 관한 연구』 보건복지부 연구 보고서
- 유민이. 2022. “대만의 이민정책 및 행정.” 『2022 이화여자대학교 다문화연구소-아시아 발전재단
‘이민청’관련 학술대회 자료집』. 서울: 이화여자대학교 다문화연구소.
- 유민이·박민정·김도원·이창원·박형준·이병하·장봉진. 2021. 『이민통합정책 평가지표 개발 및 지수
측정』 과천: 법무부.
- 이규용. 2022. “외국인력 및 이민정책의 향후 방향과 과제.” 『월간 노동리뷰 2022년 4월호』 한국노동
연구원
- 이규용·박성재. 2008. 『외국인력 고용구조와 영향』 세종: 한국노동연구원.
- 이규용·이승렬·박성재·노용진. 2011. “외국인력 노동시장 분석” 『한국노동연구원』 세종: 한국노동연
구원.
- 이병하. 2016. “한국과 일본의 이민자 통합정책: 국가-사회 관계의 관점에서” 『동서연구』 28(1).

- 203-232.
- 이병하·서정민. 2012. 『외국인 정책 관련 외교통상부의 바람직한 역할』 외교통상부 연구보고서.
- 이상람·김술아. 2016. 『중장기 이민정책 발전방향 연구』 기획재정부·한국보건사회연구원 연구보고서
- 이종관. 2020. 『외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향』 세종: 한국개발연구원.
- 이혜경. 2010. “한국 이민정책사.” *IOM 이민정책연구원 위킹페이퍼* 2010-7.
- _____. 2016. “이민과 이민정책 개념.” 이해경 외. 『이민정책론』. 서울: 박영사.
- 이혜경 외. 2016. 『이민정책론』. 서울: 박영사.
- 임동진. 2018. “호주 이민정책의 변동과정 및 정책지향 분석: 단속평형이론을 중심으로.” 『한국비교정부학보』 22.1: 57-87.
- 장주영·허정원. 2020. 『국내 이주민 대상 통계 검토』 이민정책연구원 통계브리프 시리즈. No. 2020-01. 서울: 이민정책연구원.
- 장효욱. 2006. “미국의 생산성 증가와 소득분포의 변화.” 『국제노동브리프』 4(3), 90-98.
- 정기선·최서리. 2014. “해외 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장 통합정책의 동향과 시사점.” 『월간 노동리뷰』 2014년 11월호. 세종: 한국노동연구원.
- 정동재. 2019. “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구.” 한국행정연구원 기본연구 과제 1-552.
- 정성진·김희삼. 2020. “외국인력 도입의 내국인 고용 영향: 사업장 수준의 월별 자료 분석.” 『노동정책 연구』 33-72.
- 정준호. 2017. “대만 이민행정의 개혁과 발전방향 연구.” 『한국비교정부학보』 제21권 제4호, pp. 167-192.
- 조선일보. 2022.11.03 “인력난 캐나다 ‘이민자 年50만명씩 3년간 받겠다” https://www.chosun.com/international/international_general/2022/11/03/JMACGL4EZZCIRLU2VZTKOQGPFY/(검색일: 2022.12.20.)
- 조영태. 2021. 『인구 미래 공존』 서울: 북스톤.
- 조준모. 2004 “외국인력의 내국인력에 대한 대체성 분석.” 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』 한국노동연구원 연구보고서 제14권 pp.128-143
- 조찬수. 2017. “연방제, 복지개혁, 그리고 분리주의: 캐나다 사례에 대한 정책중심 시각의 적용.” 『한국정치학회보』 제 51권. 제2호. 93-113.
- 차용호. 2017. “외국인 입국정책과 고용정책의 몇 가지 문제에 관한 소고 - 비자 (visa)의 정책조정수단과 ‘새로운거버넌스’적용모색” 『이민과 통합』 1:158-197.
- 최서리·신소희. 2019. 『2015년 대량 난민수용 이후 스웨덴의 이민정책 현안』. 이민정책연구원 이슈브리프 시리즈. No. 2019-04. 서울: 이민정책연구원.
- _____. 2020. “대안적 난민 수용에 관한 논의: 2014 년 이후 독일의 난민 노동시장 통합정책을 중심으로.” 『한국이민학』 7.2: 47-77.
- 최영신·강석진. 2012. 『외국인 밀집지역의 범죄와 치안실태 연구』 한국형사정책연구원
- 카슬. 스티븐·마크 J 밀러. 2013. 『이주의 시대』 일조각
- 통계청. 2019. 『장래인구특별추계(2017-2067년)』 대전: 통계청.

- _____. 2021. 『장래인구특별추계(2020-2070년)』 대전: 통계청.
- 통계청·법무부. 2022. 이민자 체류 실태 및 고용 조사.
- 하수정. 2019. “스웨덴민주당의 약진 배경과 원인: 이민정책과 사회통합을 중심으로.” 『스칸디나비아 연구』 제24호, pp. 37-66.
- 한건수 외. 2019. 『2019~2003 국가재정운용계획: 공공질서·안전 분야 보고서』 국가재정운용계획 공공질서·안전분과위원회
- 한경. 2022.08.29. “‘白濠주의’ 버리고 이민 늘린 호주...인구·성장 두마리 토끼 잡았다” <https://www.hankyung.com/international/article/2022082960351>(검색일: 2022.12.20.)
- 한경구·설동훈·이철우·이충훈·이혜경·정기선·한건수. 2012. 『해외 각 국의 이민정책 추진체계 연구』 과천: 법무부.
- 한국경제. 2022.12.15. “‘이민자, 미래 성장동력 삼아야’ vs ‘저출산·고령화 해결책 아냐’” <https://www.hankyung.com/economy/article/2022121593311>
- 한국인구학회 편. 2016. 『인구대사전』 통계청.
- 한진화·최용석. 2005. “국제노동이동의 경제적 영향 분석.” 『한국개발연구』 제 28권 제1호, 1-22.
- 행정안전부. 2011. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2012. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2013. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2014. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2015. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2016a. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2016b. “다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서! 정부3.0 협업을 통해 ‘다문화이주민 + 센터’설치·운영.” 보도자료 (12월 6일).
- _____. 2017. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2018. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2019. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2020. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2021. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- _____. 2022. 지방자치단체 외국인 주민 현황.
- Adamson, Fiona B. and Gerasimos Tsourpas. 2019. “The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management.” *International Migration Review*. Vol. 54, No. 3.
- Addison, Thomas. and Christopher Worswick. 2002. “The impact of immigration on the earnings of natives: evidence from Australian micro data.” *Economic Record* 78.240. 68-78.
- Advisory Council on Economic Growth. 2016. “Attracting the Talent Canada Needs Through Immigration.” *Federal Department of Finance Canada*. <https://www.budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/immigration-eng.pdf>
- Alonso-Borrego, César, Nuno Garoupa and Pablo Vázquez. 2012. Does Immigration Cause Crime? Evidence from Spain. *American Law and Economics Review*. 14(1): 165-191.

- Angrist, Joshua D., and Adriana D. Kugler. 2003. "Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives." *The Economic Journal*. 113.488. F302–F331.
- Aydemir, Abdurrahman, and George J. Borjas. 2007. "Cross-country variation in the impact of international migration: Canada, Mexico, and the United States." *Journal of the European Economic Association*. 5.4. 663–708.
- Barrett, Alan, and Yvonne McCarthy. 2008. "Immigrants and welfare programmes: exploring the interactions between immigrant characteristics, immigrant welfare dependence, and welfare policy." *Oxford Review of Economic Policy*. 24.3. 542–559.
- Barro, Robert T., and Xavier Sala-i-Martin. 1992. "Regional growth and migration: A Japan–United States comparison." *Journal of the Japanese and International Economies*. 6.4. 312–346.
- Bartel, Ann P.. 1989. "Where do the new US immigrants live?." *Journal of Labor Economics*. 7.4. 371–391.
- Bauer, Thomas, and Klaus F. Zimmermann. 1998. "Looking South and East: labour market implications of migration in Europe and LDCs." *Globalization of Labour Markets*. 1998. 75–103.
- Beenstock, Michael, and Jeffrey Fisher. 1997. "The macroeconomic effects of immigration: Israel in the 1990s." *Review of World Economics*. 133.2. 330–358.
- Beine, Michel, Joël Machado, and Ilse Ruysen. 2020. "Do potential migrants internalize migrant rights in OECD host societies?." *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*. 53.4. 1429–1456.
- Bell, Brian, Francesco Fasani, and Stephen Machin. 2013. "Crime and Immigration: Evidence from Large Immigrant Waves." *Review of Economics and Statistics*. 21(3): 1278–1290.
- Betts, Julian. 1998. *Educational crowding out: do immigrants affect the educational attainment of American minorities?*. D.S. Hamermesh, F.D. Bean (Eds.). *Help or hindrance? The economic implications of immigration for African*. New York: Americans, Russell Sage Foundation.
- Bianchi, Milo, Paolo Buonanno, and Paolo Pinotti. 2012. "Do Immigrants Cause Crime?" *Journal of the European Economic Association*. 10(6): 1318–1347.
- Boeri, Tito. 2010. "Immigration to the Land of Redistribution." *Economica* 77.308. 651–687.
- Bonin, Holger. 2005. "Wage and employment effects of immigration to Germany: Evidence from a skill group approach." *Institute for the Study of labor Discussion Paper* 1875.
- _____. 2006. "Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004". *IZA Discussion Papers*. No. 2444.
- Borjas, George J. 1995. "The economic benefits from immigration." *Journal of economic perspective* s. 9.2. 3–22.
- _____. 1999. The economic analysis of immigration. *Handbook of labor economics*
- _____. 2003. "The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market." *The quarterly journal of economics*. 118.4. 1335–1374.
- _____. 2013. "The analytics of the wage effect of immigration." *IZA Journal of Migration* 2.1.

- 1–25.
- _____. 2014. *Immigration economics*. Harvard University Press.
- _____. 2017. “The wage impact of the Marielitos: A reappraisal.” *ILR Review* 70.5. 1077–1110.
- Borjas, George J., and Joan Monras. 2017. “The labour market consequences of refugee supply shocks.” *Economic Policy* 32.91. 361–413.
- Borjas, George J., and Lynette Hilton. 1996. “Immigration and the welfare state: Immigrant participation in means-tested entitlement programs.” *The quarterly journal of economics* 111.2. 575–604.
- Borjas, G. J., Freeman, R. B., Katz, L. F., DiNardo, J., & Abowd, J. M., 1997. “How much do immigration and trade affect labor market outcomes?” *Brookings papers on economic activity*. 1997(1). 1–90.
- Borjas, George J., and Stephen J. Trejo. 1991. “Immigrant participation in the welfare system.” *ILR Review*. 44.2. 195–211.
- Borjas, George J., Jeffrey Grogger, and Gordon H. Hanson. 2006. “Immigration and african-american employment opportunities: The response of wages, employment, and incarceration to labor supply shocks.” *NBER working paper* 12518
- _____. 2010. “Immigration and the economic status of African-American men.” *Economica* 77.306. 255–282.
- Brücker, Herbert, et al. 2002. “Managing migration in the European welfare state.” *Immigration policy and the welfare system*, 74: 1–168.
- Butcher, Kristin E. and Anne M. Piehl. 1998. “Cross-City Evidence on the Relationship between Immigration and Crime.” *Journal of Policy Analysis and Management*. 17(3): 457–493.
- Card, David. 1990. “The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market.” *ILR Review* 43.2. 245–257.
- _____. 2001. “Immigrant inflows, native outflows, and the local labor market impacts of higher immigration.” *Journal of Labor Economics* 19.1. 22–64.
- _____. 2005. “Is the new immigration really so bad?” *The economic journal*, 115(507), F300–F323.
- Carrasco, Raquel, Juan F. Jimeno, and A. Carolina Ortega. 2008. “The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain.” *Journal of population economics*. 21. 627–648.
- Carrington, William J., and Pedro JF De Lima. 1996. “The impact of 1970s repatriates from Africa on the Portuguese labor market.” *ILR Review*. 49.2. 330–347.
- Castles, Stephen, and Vasta, Ellie. 2004. “Australia: new conflicts around old dilemmas.” in *Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield* (eds). *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd Edition, Stanford: Stanford University Press.
- Chang, Kyung-Sup. 2012. “Developmental Citizenship in Perspective: The South Korean Case and Beyond.” in *Contested Citizenship in East Asia: Developmental Politics, National Unity*.

- and *Globalization*. eds. Kyung-Sup Chang and Bryan Turner. London: Routledge.
- Chiswick, Barry R., and Paul W. Miller. 2015. "International migration and the economics of language." *Handbook of the economics of international migration*. Vol. 1. North-Holland. 211–269.
- Chojnicki, Xavier. 2013. "The Fiscal Impact of Immigration in France: A Generational Accounting Approach." *The World Economy* 36.8. 1065–1090.
- Chojnicki, X., N. P. Sokhna, and L. Ragot. 2018. "The budgetary impact of 30 years of immigration in France:(1) An accounting approach." *CEPII working paper*. forthcoming.
- Clemens, Michael A., and Jennifer Hunt. 2019. "The labor market effects of refugee waves: reconciling conflicting results." *ILR Review* 72.4. 818–857.
- Cloward, Richard A., and Lloyd E. Ohlin. 1960. "Illegitimate means and delinquent subcultures." *Social Deviance: Readings in Theory & Research*. 45–49.
- Clune, Michael S.. 1998. "The fiscal impacts of immigrants: A California case study." *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*.
- Cohen-Goldner, Sarit, and M. Daniele Paserman. 2006. "Mass migration to Israel and natives' employment transitions." *ILR Review*. 59.4. 630–652.
- _____. 2011. "The dynamic impact of immigration on natives' labor market outcomes: Evidence from Israel." *European Economic Review*. 55.8. 1027–1045.
- Cortes, Patricia. 2008. "The effect of low-skilled immigration on US prices: evidence from CPI data." *Journal of political Economy*. 116.3. 381–422.
- De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller. 2019. *The age of migration: International population movements in the modern world*. Bloomsbury Publishing.
- Demeny, Paul. 2003. "Population Policy: A Concise Summary." *Policy Research Division Working Paper No. 173*. Population Council.
- Dustmann, Christian, and Tommaso Frattini. 2014. "The fiscal effects of immigration to the UK." *The economic journal*. 124.580. F593–F643.
- Dustmann, Christian, Francesca Fabbri, and Ian Preston. 2005. "The impact of immigration on the British labour market." *The Economic Journal*. 115.507. F324–F341.
- Dustmann, Christian, Uta Schönberg, and Jan Stuhler. 2017. "Labor supply shocks, native wages, and the adjustment of local employment." *The Quarterly Journal of Economics* 132.1. 435–483.
- Edo, Anthony. 2015. "The impact of immigration on native wages and employment." *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*. 15.3. 1151–1196.
- _____. 2019. "The impact of immigration on the labor market." *Journal of Economic Surveys*. 33.3. 922–948.
- _____. 2020. "The Impact of immigration on wage dynamics: Evidence from the Algerian independence war." *Journal of the European Economic Association*. 18.6. 3210–3260.
- Edo, A., Ragot, L., Rapoport, H., Sardoschau, S., Steinmayr, A. and Sweetman, A. 2020. "An

- introduction to the economics of immigration in OECD countries.” *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*. 53(4). 1365–1403.
- Filer, Randall K. 1992. “The Impact of Immigrant Arrivals on Migratory Patterns of Native Workers.” in *Immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, edited by George J. Borjas and Richard B. Freeman. Chicago: University of Chicago Press.
- Gang, Ira N., and Francisco L. Rivera-Batiz. 1994. “Unemployment and attitudes towards foreigners in Germany.” *The economic consequences of immigration to Germany. Physica. Heidelberg*. 121–154.
- Garvey, Deborah L., and Thomas J. Espenshade. 1996. *Fiscal impacts of New Jersey's immigrant and native households on state and local governments: a new approach and new estimates. Office of Population Research*. Princeton University.
- German National Contact Point for the European Migration Network. 2018. *Labour Market Integration of Third-Country Nationals in Germany*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- _____. 2022. *Germany 2021: Main developments in migration and international protection including latest statistics*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Gould, David M.. 1994. “Immigrant links to the home country: empirical implications for US bilateral trade flows.” *The Review of Economics and Statistics*. 302–316.
- Gould, Eric D., Victor Lavy, and M. Daniele Paserman. 2004. “Immigrating to opportunity: Estimating the effect of school quality using a natural experiment on Ethiopians in Israel.” *The Quarterly Journal of Economics* 119.2: 489–526.
- Gyory, Andrew. 1998. *Closing the gate: Race, politics, and the Chinese Exclusion Act*. Univ of North Carolina Press.
- Head, Keith, and John Ries. 1998. “Immigration and trade creation: econometric evidence from Canada.” *Canadian journal of economics*. 47–62.
- Hollifield, James F. 2004. “The Emerging Migration State.” *International Migration Review*. Vol. 38. No. 3.
- Hollifield, James F. and Michael Orlando Sharpe. 2017. “Japan as an ‘Emerging Migration State;’” *International Relations of the Asia-Pacific*. Vol. 17.
- Hollifield, James F. and Neil Foley. 2022. “Migration Interdependence and the State.” in *Understanding Global Migration. edited by James F. Hollifield and Neil Foley*. Stanford: Stanford University Press.
- Huber, Peter, and Doris A. Oberdabernig. 2016. “Decomposing welfare wedges: An analysis of welfare dependence of immigrants and natives in Europe.” *Kyklos*. 69.1. 82–107.
- Hunt, Jennifer. 1992. “The impact of the 1962 repatriates from Algeria on the French labor market.” *ILR Review* 45.3. 556–572.

- Immigration Services Agency of Japan. 2021. https://www.isa.go.jp/en/policies/statistics/toukei_i_chiran_touroku.html
- International Organization for Migration. 2021. *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration
- Islam. Asadul. 2007. "Immigration unemployment relationship: The evidence from Canada." *Australian Economic Papers*. 46.1. 52–66.
- Jaeger, David A., Joakim Ruist, and Jan Stuhler. 2018. *Shift-share instruments and the impact of immigration*. National Bureau of Economic Research. No. w24285.
- Jensen, Lief. 1988. "Patterns of immigration and public assistance utilization, 1970–1980." *International migration review*. 22.1. 51–83.
- Jensen, Peter, and Astrid Würtz Rasmussen. 2008. *Immigrant and native children's cognitive outcomes and the effect of ethnic concentration in Danish schools*. University Press of Southern Denmark.
- Jupp, James. 1995. "From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent shifts in Australian immigration policy towards the region." *International Migration Review* 29.1: 207–228.
- KDI. 2022. 『KDI 경제전망』 2022년 하반기
- Kim, Hyejin, Jongkwan Lee, and Giovanni Peri. 2022. "Do Low-skilled Immigrants Improve Native Productivity but Worsen Local Amenities? Learning from the South Korean Experience." *NBER Working Paper*. No. 30364.
- KOSIS국가통계포털. "체류자격별 체류외국인 현황." <https://kosis.kr/index/index.do> (검색일:2023년1월20일).
- Kotra. 2022.10.13. "외국인 인재 유치 정책 변화에 따른 대만 취업 기회" https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=100&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=322&bbsSn=322&pNttSn=196454
- Lach, Saul. 2007. "Immigration and prices." *Journal of political Economy*. 115.4. 548–587.
- Lee, Mathew T. and Ramiro Martinez. 2002. "Social Disorganization Revisited: Mapping the Recent Immigration and Black Homicide Relationship in Northern Miami." *Sociological Focus*. 35(4). 363–380
- Lee, Ronald, and Timothy Miller. 1998. "The current fiscal impact of immigrants: Beyond the immigrant household. I Smith, J. och Edmonston, B.(red.). The immigration debate." 183–205.
- _____. 2000. "Immigration, social security, and broader fiscal impacts." *American Economic Review*. 90.2. 350–354.
- Lemos, S., & Portes, J.. 2008. "New labour? The impact of migration from Central and Eastern European countries on the UK labour market."
- Lewis, Ethan. 2011. "Immigration, skill mix, and capital skill complementarity." *The Quarterly Journal of Economics* 126.2. 1029–1069.
- Lewis, Ethan, and Giovanni Peri. 2015. "Immigration and the Economy of Cities and Regions." *Handbook of regional and urban economics*. Vol. 5. Elsevier. 625–685.

- Light, Michael T. and TY Miller. 2018. "Does Undocumented Immigration Increase Violent Crime?" *Criminology*. 56(2): 370–401.
- Llull, Joan. 2017. "The effect of immigration on wages: exploiting exogenous variation at the national level." *Journal of Human Resources*. 0315–7032R2.
- Mäkelä, Erik. 2017. "The effect of mass influx on labor markets: Portuguese 1974 evidence revisited." *European Economic Review*. 98. 240–263.
- MPI. 2022.05.05. "France Reckons with Immigration Amid Reality of Rising Far Right" <https://www.migrationpolicy.org/article/france-immigration-rising-far-right> (검색일: 2022.12.23.)
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2017. *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, DC: The National Academies Press.
- National Statistics, Republic of China. 2021. <https://eng.stat.gov.tw/Point.aspx?sid=t.9&n=4208&sms=11713>
- OECD. 2013. "The fiscal impact of immigration in OECD countries." *International Migration Outlook* 2013. ch. 3 pp.133–202 Paris: OECD Publishing
- _____. 2017.11.20. "The OECD calls on France to modernise and strengthen the co-ordination of labour immigration" <https://www.oecd.org/migration/the-oecd-calls-on-france-to-modernise-and-strengthen-the-co-ordination-of-labour-immigration.htm>(검색일: 2022.12.23.)
- _____. 2018. *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD
- _____. 2022. *International Migration Outlook 2022*. Paris: OECD.
- Ongley, Patrick, and David Pearson. "Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada Compared." *International Migration Review* 29.3 (1995): 765–793.
- Orlov, George. 2018. "The impact of language training on the transfer of pre-immigration skills and the wages of immigrants." *Available at SSRN*. 3412195.
- Orrenius, Pia, and Madeline Zavodny. 2019. "Do immigrants threaten US public safety?." *Journal on Migration and Human Security* 7.3 (2019): 52–61.
- Parsons, Christopher. and Pierre-Louis Vézina. 2018. "Migrant networks and trade: The Vietnamese boat people as a natural experiment." *The Economic Journal*. 128.612 F210–F234.
- Partridge, Jamie. and Hartley Furtan. 2008. "Immigration wave effects on Canada's trade flows." *Canadian Public Policy*. 34.2. 193–214.
- Paserman, M. Daniele, Eric D. Gould, and Victor Lavy. 2004. "Does Immigration Affect the Long-Term Educational Outcomes of Natives?: Quasi-Experimental Evidence." *National Bureau of Economic Research*.
- Peri, Giovanni. 2016. "Immigrants, productivity, and labor markets." *Journal of economic perspectives* 30.4. 3–30.
- Peri, Giovanni. and Chad Sparber. 2009. "Task specialization, immigration, and wages." *American Economic Journal: Applied Economics*. 1.3. 135–69.
- Peter, Matthew W., and George Verikios. 1996. "The effect of immigration on residents' incomes in Australia: Some issues reconsidered." *Australian Economic Review* 29.2. 171–188.

- Pew Research Center. 2022. "Key facts about recent trends in global migration." Washington, D.C. (12.16.2022) <https://pewrsr.ch/3W68Qgm>
- Pischke, Jörn–Steffen, and Johannes Velling. 1997. "Employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets." *Review of Economics and Statistics*. 79.4. 594–604.
- Rowthorn, Robert. 2008. "The fiscal impact of immigration on the advanced economies." *Oxford review of economic Policy*. 24.3. 560–580.
- Saiz, Albert. 2003. "Room in the kitchen for the melting pot: Immigration and rental prices." *Review of Economics and Statistics*. 85.3. 502–521.
- Sellin, Thorsten. 1938. "Culture Conflict and Crime." *American Journal of Sociology*. 44(1). 97–103
- Shaw, Clifford R. and Henry D. McKay. 1942. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. University of Chicago Press.
- Smith, Christopher L. 2012. "The impact of low-skilled immigration on the youth labor market." *Journal of Labor Economics*. 30.1. 55–89.
- Smith, James P., and Barry Edmonston. 1997. "The face of the US population in 2050." *The new Americans: Economic, demographic, and fiscal effects of immigration*. 76–123.
- _____. 1998. *The immigration debate: studies on the economic, demographic, and fiscal effects of immigration*. National Academies Press.
- Statistics of Canada. 2021. Census of Population.
- Steinhardt, Max Friedrich. 2011. "The wage impact of immigration in Germany—new evidence for skill groups and occupations." *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*. 11.1.
- Storesletten, Kjetil. 2003. "Fiscal implications of immigration—A net present value calculation." *The Scandinavian Journal of Economics*. 105.3. 487–506.
- Taipei Times. 2022.10.07. "Foreign work force needs to be increased" <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2022/10/07/2003786605>
- _____. 2023.01.13. "Amendments to immigration law would increase penalties for those who overstay" <https://news.ltn.com.tw/news/focus/breakingnews/4183579>
- Tienda, Marta, and Leif Jensen. 1986. "Immigration and public assistance participation: Dispelling the myth of dependency." *Social Science Research*. 15.4. 372–400.
- Tumen, Semih. 2016. "The economic impact of Syrian refugees on host countries: Quasi-experimental evidence from Turkey." *American Economic Review*. 106.5. 456–60.
- Venturini, Alessandra, and Claudia Villosio. 2006. "Labour market effects of immigration into Italy: An empirical analysis 1." *International Labour Review*. 145.1-2. 91–118.
- Warman, Casey, Arthur Sweetman, and Gustave Goldmann. 2015. "The portability of new immigrants' human capital: language, education, and occupational skills." *Canadian Public Policy*. 41. Supplement 1. S64–S79.
- Winter–Ebmer, Rudolf, and Josef Zweimüller. 1999. "Do immigrants displace young native workers:

- the Austrian experience.” *Journal of Population Economics*. 12.2. 327–340.
- Zhang, Haozhen, Jianwei Zhong, and Cédric de Chardon. 2020. “Immigrants’ net direct fiscal contribution: How does it change over their lifetime?.” *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d’économique*. 53.4. 1642–1662.

