



스페인의 외국인 근로자 정책


Nieves Ortega-Pérez (스페인 하엔대학교 정치행정학부 조교수)

이민정책과 이민정책이 규율하는 현상은 스페인 정책에 있어 그리 오래되지는 않았으나 여당의 이데올로기에 따라 진통과도 같은 변화를 겪어왔다. 1985년 이민법(Ley de Extranjeria) 제정 이후 이민정책 개혁은 법제도의 개정과 함께 했다. 이후 2000년에 새로이 관련 법이 제정되었고, 이 후 2000년과 2003년 두 차례 개정되었다¹⁾.

스페인 이민자의 경제적 특성을 고려할 때 공동체 비회원국 노동자를 위한 고용허가증과 외국인 노동자 쿼터제는 이민법 개혁 시 매번 수정되었다. 유럽연합과 유럽경제공동체 회원국 노동자와 가족, 스페인 국민의 가족은 “공동체 체제”라는 별개의 제도 속에서 이동의 자유를 보장받으며 외국인 거주자 또는 노동자를 위한 “일반체제”에 포함되지 않는다. 사실 올 초 루마니아와 헝가리가 유럽연합의 회원국이 되면서 이들 국가의 국민들은 일반체제나 일반체제 통계 대상에서 제외되었다.

고용사회부 자료에 따르면 일반체제의 규율하에 있는 외국인 2,092,095명 중 1,900,000명이 외국인 노동자로서 이들의 경제활동참가율은 스페인 국민보다 월등히 높다. 같은 기간 사회보장제

1) 스페인에서 이민을 규율하는 법은 스페인 내 외국인의 권리와 자유, 사회통합에 관한 기본법이다. The law regulating immigration in Spain is Organic Law 4/2000, of 11 January, on the Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration), as worded in the Organic Laws 8/2000, of 22 December 11/2003, of 29 September and 14/2003 of 20 November (BOE [Official Gazette of the Spanish State] 21 November 2003).



도에 등록되어 있는 전체 노동자 중 10.28%가 외국인이었다. 이는 무엇보다도 2005년 특별 합법화 절차에서 사회보장을 불법 이민자의 합법화 신청의 승인 조건 중 하나로 지정했기 때문이다. 사실상 2년 뒤인 2007년 3월 사회보장보험금의 상승으로 스페인은 민주화 이후 최초로 재정 흑자²⁾를 기록했다.

노동이민정책과 그 제반 조치는 대체로 경제적 성격을 띠는 불법 이민자의 규제, 관리, 통제라는 보이지 않는 목표를 가지고 있다. 이와 같은 정책은 국제적인 견지에서 여러 조치 - 첫째, 고용허가제도, 둘째, 스페인과 인력송출국 사이에 맺은 노동력 이동을 위한 협정상의 외국인 노동자 연간 쿼터제도, 마지막으로 불법 이민자에 대한 일회성의 특별 규제 또는 사면 과정 - 등의 결합으로 이해될 수 있다.

■ 외국인 노동자 쿼터 정책

‘일반체제’로서 외국인 노동자의 일자리를 개별적으로 관리하기 위한 노동허가증과 함께 연간 노동자 쿼터제도가 개발되었다. 쿼터 정책에 따르면 스페인 정부는 재계의 요구에 부합하도록 스페인에 입국할 수 있는 영구이주 노동자(permanent workers)와 임시노동자의 예상 인원수를 연간(선택적으로) 책정한다. 외국인 노동자에 대한 쿼터 도입규모는 경제부문과 지역별로 결정된다.

쿼터제는 이민 관련 제반 법규 개혁과 이후 규제의 근간이 되었다. 왜냐하면 쿼터제가 비단 노동력을 공급하는 방법일 뿐만 아니라, 불법체류 외국인 이민자를 규제하는 수단이기 때문이다. 게다가 초기부터 이민노동자 정책을 이론적으로 규제하고자 하는 것과 이민정책의 실질적 이행간에 간극을 보여주기도 한다.

쿼터 정책은 2000년과 2003년의 이민 관련 법개혁 이후 통합되어 보다 효율적으로 외국인 노동자를 도입하게 되었다. 법제화된 쿼터제도는 2000년 법률 개혁에 처음 등장하여 1990년대 초 이후 시행된 정부 조치를 규제하기에 이르렀다. 1993년 제정 당시만 해도 노동자에 대한 쿼터제는 명목상의 제도였다. 쿼터, 즉 경제부문이 제공하는 일자리는 이미 해당 업무를 수행하고 있는 이민

2) EL PAÍS, 1-3-2007 “Los impuestos y las cotizaciones sociales elevan el superávit público al 1,8% del PIB” (“Taxes and social security contributions raise the public surplus to 1.8% of the GDP”).

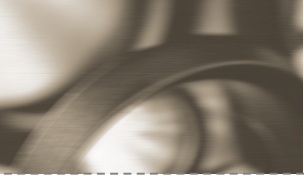
노동자가 채우고 있었다. 따라서 과거 쿼터제는 제대로 된 증빙서류 없이 불법으로 스페인에서 일하고 있는 이민자를 정식으로 법체계 속으로 끌어들이는 역할을 했었다.

당시 이와 같은 쿼터제는 고용허가제도 외에 외국인 노동자가 스페인 노동시장에 접근할 수 있도록 하는 제도가 되었다. 정부는 쿼터제를 통해 노동시장의 실질적 인력부족현상을 해결하면서도 다른 한편으로는 스페인에서 일하기 위해서는 행정적으로 허가를 받을 수 있도록 이민노동자의 국적 국가에 머물러야 한다고 가정했기 때문에 실제 현실을 잘 규율하지 못했다.

현재 외국인 노동자의 쿼터 설정은 정부의 선택사항이다. 매년 쿼터를 설정해야 한다는 법적 의무가 없다. 쿼터제는 지역별, 경제 분야별로 외국인 노동자의 계획적인 고용을 위한 탄력적인 제도로 고안되었다. 연간 쿼터가 정해지면 이러한 쿼터는 임시적인 것으로 재고될 수 있다. 따라서 승인된 쿼터와 요청된 쿼터상의 격차, 일자리의 수급간의 격차를 조정할 수 있는 장치가 존재하는 셈이다. 결과적으로 쿼터 확대, 지역적 재분배 등을 위한 장치가 존재한다. 이는 적극적인 고용 정책 도구로써 바로 이런 이유 등으로 인해 쿼터 정책에 따라 도입된 이민자는 스페인 영토 내에 거주하거나 존재하지 않을 것을 요청받는다. 이를 통해 2000년부터 스페인의 불법체류 이민노동자를 법의 테두리 속으로 끌어들이던 연간 쿼터 정책이 불가능하게 되었다. 이의 목적은 인력송출국가로부터 합의된 고용을 수행하기 위함이며, 이에 대한 내용은 이 글의 후반에서 다시 다룰 것이다.

반면 쿼터 협정에 정부가 설정해야 하는 최소한의 필수 내용은 앞서도 언급했던 바와 같이 고용 제안(job offer)을 채우는데 필요한 외국인 이민노동자의 잠정적 숫자이다. 고용제안의 구체적인 성격 또한 결정되어야 하며, 되도록이면 스페인 정부와 이주노동자 이동 및 고용 절차에 관한 규제 협정에 서명한 국가들 간에 행해져야 한다. 일반 고용허가제도와 마찬가지로 쿼터제에 따라 입국하는 외국인 노동자를 위한 비자에는 해당 노동자가 스페인에 입국한 날짜로부터 1년간 노동자로서 근무하고 거주할 수 있는 허가증이 포함되어 있다. 이러한 허가는 노동자가 고용된 일자리가 있는 지역과 경제 분야로 제한된다.

한편 정부는 구직 비자의 숫자도 정할 수 있다. 구직 비자란 이탈리아에서는 예전부터 존재했던 것이나 스페인에서는 2003년 이민법 개혁 때 처음 도입되었다. 구직 비자는 외국인 노동자가 근로가 아닌 구직 목적으로 3개월간 스페인 영토에 입국하는 것을 허가한다. 3개월 시한이 지난 후 고용계약을 맺지 못한 노동자는 스페인을 떠나야만 한다. 이는 스페인 국민의 자녀 또는 손자를 위하거나 특정 활동, 직종의 일자리에 인력을 공급하여 노동시장의 구체적 상황을 해결하기 위한 것이



다. 이는 쿼터와는 별개의 제도이다. 정부가 필요하다고 간주할 때 쿼터와 동일한 서류/계약서에 구직 비자의 숫자를 책정할 수 있다.

현재까지 정부는 1993~1995년, 1997~1999년, 2002~2007년에 연간 노동자 쿼터를 책정하였다. 올해는 총 27,034개의 일자리가 쿼터로 정해졌으며 구직 비자는 455건으로 책정되었다.

■ 불법 이민자의 특별 합법화 절차

특별 합법화 절차는 1991년 시작되어 1996년, 2000년, 2001년, 2005년에도 지속적으로 시행되었다. 이는 적법한 증빙서류 없이 스페인에 체류하는 이민자를 위한 사면제도이다. 신청 기준이나 신청 승인에 필요한 서류 등은 다소 변할 수 있다. 하지만 합법화 절차는 스페인 국내에 등록, 고용허가 신청, 고용허가 기간의 만료 혹은 2005년부터는 사회보장제도에 등록되어 있다든지 하는 방법을 통해 신청자가 신청기간 이전부터 스페인에 머물고 있었다는 사실을 증명할 수 있는 이민자를 대상으로 한다. 신청자 중 합법화 승인을 받은 경우 1년간 체류할 수 있는 허가증을 받게 된다.

특별 합법화 절차는 이민정책 실행에 있어 매우 의미있는 것으로 평가되고 있다. 그 동안 특별 합법화 절차를 부르는 명칭은 달랐지만 그 성격만은 유사하여 쿼터제와 함께 불법이민을 규제하는 제도이다.

특별 합법화 절차의 중요성은 남유럽에 존재하는 불법이민의 구조적 성격과 연계되어 고려되어야 한다. 합법적 입국을 위한 관리체계가 부족한 까닭인지 또는 구조적으로 불법을 조장하는 요인 때문인지 그 이유가 무엇이건 간에 이렇듯 행정상 불법 이민자가 많은 것³⁾은 정책의 정의와 정책에 따른 대책의 이행에도 영향을 미치게 된다.

이와 같은 특별조치는 프랑스 등 EU 회원국과 야당의 강력한 비난의 대상이었다. 그럼에도 불구하고 1982~1996년, 2004~현재까지 집권하고 있는 사회주의 정부와 1996~2004년까지 집권한 우

3) 1991년 최초의 특별 합법화 절차를 시작한 이래 스페인 내 불법 이민자의 수는 30만 명에서 50만 명 사이를 오락가락하였다. 2005년 합법화 절차에서는 그 수가 한층 증가하여 80만 명에서 100만 명을 육박할 것으로 관련 행정기관과 기구에서는 보고 있다.

익정부는 특별 합법화 절차를 통해 불법 이민자를 없애려 노력하였다.

특별 합법화 절차는 외국인 관련 규제 제도 개혁과 그 시행 시기가 같다는 점, 지난 몇 년간 쿼터제와 번갈아 시행되었다는 점⁴⁾, 정치 토론에서 빠지지 않는 주제라는 점 등으로 판단할 때 일반적인 허가제, 쿼터제 등과 함께 이민노동자를 규제하고 통제하기 위한 정식적인 제도로 파악되어야 한다.

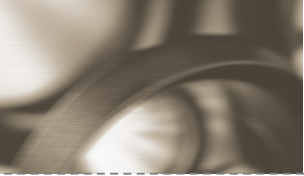
그러나, 스페인 시민 대다수는 특별 합법화 절차의 “콜효과(Call Effect)”에 대해 끊이지 않는 갑론을박 때문인지 이러한 조치에 거부감을 보이고 있다. 또한 합법화 절차를 둘러싼 분위기도 합법화 절차의 부정적인 영향에 대한 논쟁을 줄이는데 도움이 되지 않고 있다. 합법화 절차는 대체로 시일이 촉박하게 집행된다는 점, 언론의 태도, 스페인과 유럽 내 정치권의 토론 및 비판, 국내외 이민 제어기능이 실패했다는 암묵적(동시에 공공연한) 인정 등이 복합적으로 작용하여 해당 조치를 강하게 거부하는 반응을 초래했다. 어쨌든 특별 합법화 절차가 스페인 내 사실상 거주하고 있는 불법이민을 계량화하고 불법 이민자에 대한 자료를 수집하며 농업과 같이 지하경제에 가장 크게 영향을 받는 스페인 경제 부문을 합법화하는 역할을 한다는 점은 부인할 수 없다.

최근 합법화 절차에 등록한 500,000명이 넘는 신청자 중 현재까지도 미결로 남아 있는 사람들이 있다. 반면 본고의 도입부에서도 언급했던 바와 같이 이민노동자가 사회보장보험금의 증가와 재정 흑자에 기여한 점은 결코 부인할 수 없다.

■ 쌍무협력협정

1996년 종합 이민정책 중 예방적 성격이라는 차원에서 주요 인력송출국과 체결한 쌍무협정을 통해 이민 관련 국제협력이 이뤄졌다. 쿼터 정책 관리를 가능케 하는 유일한 방법으로서 인력송출국에서부터 외국인 노동자의 유입을 관리하는 것은 쉥겐조약의 목표와 2000년 개혁 이후 스페인의 규범적·규제적 이민제도의 일부를 구성했다. 구 이민법(*Ley de Extranjería*)하에서 스페인 정부는 도미니카 공화국, 에콰도르, 콜롬비아, 모로코, 폴란드, 루마니아, 불가리아 등과 협정을 맺었

4) 최근 특별 합법화 절차와 연간 쿼터제가 모두 한 해에 몰려있었던 것은 2005년 뿐이었다. 그 전 또는 그 이후에는 두 제도를 번갈아 시행하였다.



으며, 이들 협정은 2007년 1월 EU에 가입한 루마니아, 불가리아와의 협정을 제외하고 모두 유효하다.

소위 “1세대 협정”은 외국인 노동력에 접근하기 위한 행정적 방안 마련을 위한 협상에 주력하였다. 이러한 협정의 공통점은 이민노동자의 지위 설정, 일자리 제공 통지, 직업적 필수조건 평가, 여행, 노동, 이민노동자의 사회적 권리 및 조건, 계절적 노동자를 위한 특별 조항, 귀국을 촉진하는 조치 등이다.

최근 몇 년 동안에는 스페인 연안에 도착하기 위해 위험한 경로를 찾아 들어오는 사하라 이남 아프리카 국가 출신의 이민자 수가 급증하였다. 이런 새로운 상황에 대응하기 위해 ‘아틀란티스 프로그램’이 마련되었는데, 이 프로그램은 EU의 국경관리조정기구인 FRONTEX 소속의 국경통제 장치와 EU와 스페인 정부의 공동 출연으로 모리타니아 경찰과 스페인 민간경비대로 구성된 해양 경찰이 모리타니아 연안을 공동 정찰하는 것이다. 2006년 해양 구조데이터에 의하면 6,500명 이상의 인명이 구조되었다.


사태의 심각성으로 인해 2005년 이후 언론의 집중 조명을 받아왔으며, 스페인 정부도 노동이민 정책과 연계된 새로운 통제 대책을 마련했다. 불법 이민의 예방과 통제는 2006년 6월 모라티노스 외무부장관이 시작한 소위 “외교공세”⁵⁾로 구체화되었다. 외무부장관이 사하라 이남 아프리카 국가를 방문하고 상대국 장관과 협상을 펼친 결과 감비아, 기니비사우, 세네갈, 카보베르데와 2006년과 올해 협약을 체결하여 불법 이민을 막고 관리하고자 서명국을 위한 합법적 이민 쿼터를 보장하기로 했다. 이러한 “2세대 협약”이 외국인이 노동에 접근할 수 있는 방안을 협상한다는 점에서 1세대 국가 집단과 체결했던 협상과 그 맥을 같이 한다 할지라도 2세대 협약은 본국에 송환되었던 불법 이민자를 즉각적으로 수용하는 조건을 포함하고 있으며 아프리카 서부해안을 통제하도록 하는 협조방안을 마련했다.

이런 점에서 1세대 협약은 2000~2004년 사이 이민과 국경 통제의 책임을 졌던 내무부장관이 협상했다는 점을 지적해 불만하다. 반면 2세대 협약은 외무부장관이 협상에 나섰다. 이러한 협약 협상 전까지만 해도 외무부장관이 이민에 관여하는 일은 흔치 않았다. 이러한 정치적 움직임은 이민

5) EL PAÍS, 7-7-2006 “España y Portugal actuarán juntos en África para frenar la inmigración” (“Spain and Portugal will act together in Africa to curb immigration”).

문제가 현재 스페인 외교정책에 미치는 영향을 시사해 준다고 볼 수 있겠다.

이민정책과 관련 노동정책은 스페인 내 정당간 반목의 원인이 되었으며 EU 회원국들의 질타의 대상이 되어 왔음에도 불구하고 이 글에서 다룬 조치들은 지속적으로 활용되어 왔다. 이러한 조치 등이 외국인 노동자의 이동을 얼마나 효과적으로 관리할 수 있을지, 최근 개혁된 조치 등으로 불법 이민이 얼마나 효과적으로 통제될지를 평가하기 위해서는 좀더 시간을 두고 지켜보아야 할 것이다. 다만 분명한 것은 논쟁을 불러일으킬 수 있는 조치가 단행되었다는 점이고 또 어느 정도까지는 이러한 조치가 외국인 노동자의 이동을 통제하면서도 촉진하는데 역할을 했다는 점이다. **KLI**



참고문헌

- GEDDES, A.(2003), *The politics of migration and immigration in Europe*, Sage Publications, London.
- MARIE, C.(2004), *Preventing illegal immigration : juggling economic imperatives, political risks and individual rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- MENDOZA, C.(2003), *Labour immigration in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES(2006), *Anuario estadístico de inmigración*, en extranjeros.mtas.es.
- _____(2007), *Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*, en www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Indice.htm.
- MOLINA, C, ESTEBAN, R., y ARCE, E.(2005), *La inmigración extranjera. Comentario sistemático a Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*, Centro de Estudios Financieros, Madrid.
- MONEREO, J.L. y MOLINA, C. (direcc.)(2001), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Editorial Comares, Granada.
- LEVINSON, A.(2005), *The regularization of unauthorized migrants : literature survey and country case studies*, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford.
- ORTEGA-PÉREZ, N.(2005), “Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- PAPADEMETRIOU, D. (ed.)(2006), *Europe and its immigrants in the 21st century*, Migration Policy Institute, Washington.