통합유럽연구 제11권 2집
DOI https://doi.org/10.32625/KJEI.2020.21.117

포르투갈 이민법의 최근 동향과 향후 과제: 유럽통합과 브렉시트 현상을 중심으로 이민법 개정 방향에 관한 분석*

임 소 라**

〈국문초록〉

포르투갈은 지정학적·역사적 특성에 기인하여 이민자의 유입과 유출이 활발하게 나타난다. 포르투갈 정부는 역사적 변동 속에서 이민정책과 관련 제도를 변화시키며, 외국인의 투자를 유치하고 사회 발전을 도모해 왔다. 포르투갈의 이민제도는 EU의 정책과 법에 부합해야 한다는 과제도 있었으므로, EU의 시민권 개념과 자유로운 이동의 보장에 관한 EU 차원의 기준에 따라서 변화하기도 하였다. 포르투갈 이민제도의 변화에 따라 이민법도 변화해 왔으며, 1981년에 제정된 포르투갈 이민법은 유럽통합의 과정과 함께 변화를 거듭함과 동시에 포르투갈 사회의 요청과 정부의 정책에 따라 개정되기도 하였다. EU의 전반적인 이민 기준의 변화와 포르투갈 내부의 경제 및 사회의 변동 역시 이민법의 변화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 특히 포르투갈에는 많은 수의 영국인들이 투자를 통해 거주하고 있기 때문에, 최근의 브렉시트 상황은 포르투갈 이민법에도 영향을 줄 가능성이 다분하다. 이에 따라 탈퇴협정에 의한 이행기간이 지난 후에는 포르투갈 이민법의 변화가 불가피할 것으로 전망된다.

주제어: 포르투갈, 유럽통합, 이민정책, 이민법, 브렉시트

---

* 이 연구는 2017학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 포르투갈어과 부교수(angelalim@hufs.ac.kr)

차 례

Ⅰ. 들어가는 글
Ⅱ. 포르투갈 이민법의 발전과 현황
1. 포르투갈 이민제도의 변화와 특징
2. 포르투갈 이민법의 제정과 발전
3. 포르투갈 이민법의 구조
Ⅲ. 유럽통합과 포르투갈 이민법의 변화 방향
1. 유럽통합과 관련된 포르투갈 이민법제
2. 최근 유럽통합과 '자유로운 이동' 에 관한 논제: 브렉시트 사례
3. 브렉시트 상황이 포르투갈 이민제도에 주는 영향
Ⅳ. 나가는 글: 포르투갈 이민법의 변화 방향과 대응과제

Ⅰ. 들어가는 글

이베리아 반도 서쪽 끝에 위치한 포르투갈은 그 지정학적 특성 탓에 오랫동안 지중해와 대서양의 다양한 인종, 언어, 문화가 교차하는 접점의 공간이었다. 이질적인 문화가 유럽으로 유입되는 통로였으며, 이로 인해 포르투갈은 스스로를 '열린 국경'을 지닌 '세계주의'적 성향과 '이국정서'가 스며들어 있는 사회로 인식하기도 한다.[1] 실제로 포르투갈의 영토 개념은 15세기부터 시작된 해외정복사업, 1822년 브라질의 독립 이후 20세기 후반까지 이어진 아프리카와 아시아 식민지의 독립과정을 거치면서 그 의미가 변화되어 왔다.

1974년 살라자르 독재체제의 종식과 카네이션 혁명(Revolução dos Cravos)[2]을 통한 민주주의의 실현으로,[3] 포르투갈은 1980년대에 본격적으로 유럽통합체 과정에 참여하였다. 1990년대를 지나 2000년대에 들어서면서 디지털 기

1) Boaventura de Sousa Santos, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* (Almedina, 2013), p.59.
2) 카네이션 혁명은 40년 이상 지속된 살라자르(Salazar) 독재 신국가(Estado Novo) 정치체제에 대항하여 1974년 젊은 장교들이 주도하여 발생한 무혈 혁명으로, 과도 군부정부를 거쳐 자유로운 투표에 의한 민주주의가 자리 잡는 계기가 되었다.
3) 고주현, 「포르투갈의 민주주의 이행과정 분석」, 『유럽연구』, 제34권 제4호 (2016), 240쪽.

술의 발전으로 통신과 교통의 발전이 이루어졌고 냉전을 유지하였던 이념대립이 사라지면서, 자유로운 무역, 국경을 넘어서는 정보 교류, 이민과 여행 등을 통한 외국인의 포르투갈 방문과 거주도 확대되었다.

이민을 적극적으로 받아들이는 정책을 실시한 포르투갈은 유럽통합의 과정에서 발생한 수많은 변화들에 유연하게 대처해 왔다. 기본적으로 현대 포르투갈의 이민정책 및 제도는 유럽통합과 관련된 정책들과 시기적으로 맞물려있다. 동시에 포르투갈의 이민제도와 관련법은 사회 내부의 정치 및 경제적 유동성에 영향을 받기도 하였다. 물론 국제사회에 나타난 자연재해와 전쟁 등 여러 가지 사건들이 난민 발생으로 이어지며, 이에 대응하는 국제사회의 전반적인 이민정책이 포르투갈 이민법의 변화에 변수로 작용하기도 하였다.

일례로, 아프리카 및 중동지역의 종교적·정치적 불안정이 전쟁으로 이어지기도 하였으며, 이러한 전쟁으로 인하여 많은 피난민들이 유럽대륙으로 이주하였다. 이에 따라 포르투갈을 비롯한 유럽 국가들은 외부로부터 유입되는 수많은 피난민들에 대한 대책을 마련하여 시행하고 있다. 최근에는 포르투갈과 오랜 유대관계를 가진 영국이 EU의 회원국 지위를 내려놓는 이른바 브렉시트(Brexit) 상황이 구체화되면서, 영국인 거주 비율이 높은 포르투갈의 이민정책과 관련법에도 변화가 필요해졌다.

서유럽의 이민국으로 거듭나고 있는 포르투갈 이민제도의 특성은 유럽통합과 깊은 관련성을 지니고 있다. 따라서 국제사회와 유럽에서 나타나는 변화와 결부시켜 포르투갈 이민정책과 관련 법제를 고찰하는 것은 유의미한 과제라 할 수 있다. 그러나 국내에는 아직 이와 관련된 선행연구와 이론적 논의가 전무하다. 본 연구에서는 포르투갈 이민법의 내용들을 개괄적으로 소개하고, 유럽통합 과정에서 나타난 포르투갈 이민법의 특수성을 확인하고자 한다. 아울러 최근 브렉시트 상황에 따른 포르투갈 이민법의 변화와 그 의의를 고찰해보고자 한다.

한국의 이민 관련 법제는 그동안 여러 차례 개정을 겪으면서 변화해 왔으나,[4] 여전히 비판적 시각들이 존재한다.[5] 최근 국내 외국인 거주와 난민 신

4) 한국의 출입국관리법은 1963년 제정된 이래로 2020년까지 43차례나 개정되었다.

청 등이 급증함에 따라 한국 이민법제의 변화의 필요성에 대한 주장들이 제기되고 있는 점을 고려하여 포르투갈의 경험을 참고하는 것도 의미가 있을 것이다. 이러한 견지에서 포르투갈 이민법의 변화 양상을 고찰해 본다면 한국 사회에 주는 시사점도 도출할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 포르투갈 이민법의 발전과 현황

1. 포르투갈 이민제도의 변화와 특징

포르투갈에는 루소폰아프리카(Lusophone Africa) 또는 아프리카포르투갈어사용국(Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: PALOP)으로 통칭되는 포르투갈의 옛 식민지 아프리카 5개국[6]에서 이주한 노동자들이 상당수 거주하고 있었다. 1974년 카네이션 혁명으로 민주주의가 안착되면서,[7] 포르투갈은 1986년 유럽공동체(European Communities: EC)에도 가입하였다. 이 시기부터 포르투갈의 이민정책과 법제도가 유럽통합 과정에 맞추어 정립되었고, 1990년대 브라질과 동유럽 출신 이민자들이 늘어나기 시작하면서 포르투갈의 노동시장에도 변화가 일어났다.[8] 이후 유럽연합(European Union: EU)의 출범과 함께 유럽시민권 개념의 도입과 자유로운 이동의 보장이 이루어지면서 포르투갈 이민제도에 변화가 나타난다.[9]

---

5) 문병효,「한국 출입국관리법의 쟁점과 발전방향」,『강원법학』, 제55권 (2018), 245쪽.

6) 앙골라, 카보베르데, 기니비사우, 모잠비크, 상투메프린시페가 이에 해당되며, 현재 아프리카포르투갈어사용국은 2010년 포르투갈어를 공식 언어로 채택하고 포르투갈어사용국공동체(Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: CPLP)에 가입한 적도기니를 포함하여 6개국을 지칭하는 용어로 사용된다.

7) 포르투갈은 스페인과 함께 1970년대 중반까지 지속되었던 권위주의 체제를 탈피하고 유혈충돌이나 폭력적인 대결 없이 평화적인 민주화의 길을 걷게 된다.

8) Sónia Pereira, “Replacement Migration and Changing Preferences: Immigrant Workers in Cleaning and Domestic Service in Portugal,” *Journal of Ethnic and Migration Studies,* Vol.39, No.7 (2013), p.1141.

2018년 기준, 전체 인구 10,292,027명의 포르투갈에 거주하는 외국인은 약 4.67%인 480,300명으로 집계되었다. 이는 2016년부터 꾸준히 증가세가 지속되어 2018년 한해에만 13.89%가 증가한 수치이다. 포르투갈에 거주하는 외국인들을 국적별로 분류하면, 브라질 출신이 105,423명으로 가장 많다. 그 다음으로는 카보베르데(34,663명),[10] 루마니아(30,908명), 우크라이나(29,218명), 영국(26,445명), 중국(25,357명) 순서이다.[11] 이들 국가들과 포르투갈의 이민을 통한 인적교류는 양자 간 무역에도 긍정적인 영향을 준다.[12]

포르투갈은 2014년 이민자통합정책지수(MIPEX)[13] 조사에서 통합 순위 2위를 차지하였을 정도로 최근 이민정책에 적극적이며, 사회적인 체계도 긍정적이다. 특히 MIPEX의 지표들 중에서 국적취득 접근성(Access to nationality)은 1위이며, 노동시장 이동성(Labour market mobility)과 가족 재결합(Family reunion)은 각각 2위를 기록할 정도로, 이민을 받아들이는 융통성 있는 사회적 분위기가 조성되어 있다. 이것은 포르투갈의 이민제도가 투자 유치와 기술 및 예술 분야에도 긍정적인 영향을 준다는 사회적 인식을 바탕으로 한다.

2012년 10월 장관령(Ministerial Order 305-A/2012)으로 시작한 골든비자 체

---

9) 포르투갈 정부는 이민정책을 저임금 노동력 공급 중심에서 투자 유치와 고급 인력 획득의 수단으로 활용하고자 노력하였다.

10) 카보베르데는 서아프리카 북대서양에 있는 작은 섬들도 구성된 국가이다. 1456년 포르투갈에 의해 발견된 이후 국왕의 개인 사유지를 거쳐 식민지가 되었으며 1975년에 독립하였다.

11) Maria José Ribeiro *et al.*, *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018* (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: SEF, 2019).

12) Nuno Carlos Leitão, Marius-Răzvan Surugiu and Surugiu Camelia, "Trade and Portuguese Immigration," *Romanian Journal of Economics,* Vol.31-2, No.40 (December 2010), p.38.

13) 이민자통합정책지수는 영국문화원(British Council)과 벨기에의 이주정책연구그룹(Migration Policy Group)이 세계적인 연구기관들과 협력하여 개발한, 국가의 이민과 이민자의 통합 및 다문화 정도를 나타내는 종합 지수이다. 이 지수는 노동시장 이동성(Labour market mobility), 가족 재결합(Family reunion), 교육(Education), 정치 참여(Political participation), 장기 거주(long-term residence), 국적취득 접근성(Access to nationality), 그리고 반차별(Anti-discrimination) 등 총7개 정책 영역의 148개 세부 지표로 구성된다.

류허가(Golden Visa Residence Permits) 제도는 포르투갈 이민제도에서 가장 두드러지는 결과를 낳았다. 이 제도는 포르투갈 국내에 50만 유로 이상의 부동산 구입, 1백만 유로 이상의 자본 이전, 또는 최소 10명 이상의 일자리 창출에 기여하는 외국인[14]에 대하여, 해당 투자를 최소 5년간 유지하는 것을 조건으로 장기 거주 비자를 발급하는 것을 골자로 하였다.[15]

2010년 포르투갈은 유럽금융위기 상황에서 EU에 구제 금융을 받아야 할 정도로 경제상황이 부정적이었다. 포르투갈과 EU는 구제 금융의 조건으로 재정정책, 금융 부문 규제 및 감독, 기본적 예산체계, 보건의료제도, 민관 협력, 공기업, 공공행정, 교육, 상품과 서비스 시장, 주택시장, 사법제도 등에 관한 개혁을 단행하는 계획에 합의하였다. 따라서 당시 포르투갈의 골든비자 제도는 구제 금융 이외에도 국내 투자를 유치하고 자금을 조달하거나,[16] 악화된 경제상황에서 포르투갈을 떠나는 이주자들을 대체하는 수단이었다고 볼 수 있다.[17]

골든비자 제도 시행으로 포르투갈에 대한 투자와 장기 거주 외국인들의 수가 급증하자, 포르투갈 정부는 과학 연구와 예술 활동의 지원, 국가문화유산 복구 및 유지·보수, 중소기업 자본의 확충 등을 목적으로 2015년부터 골든비자 발급 대상을 35만 유로 이상의 투자로 확대하였다. 포르투갈은 2018년까지 6,687건의 골든비자 사례를 통하여 약 40억 유로 이상의 외국인 투자

---

14) 여기에서의 외국인은 유럽의 자유로운 이동을 약속한 셍겐 조약(Schengen agreement) 가입국 출신을 제외한 비유럽 외국인 투자자를 의미한다.

15) 포르투갈의 새로운 골든비자 체류허가 제도가 2020년 2월 5일 의회의 비준을 거쳤다. 주요 개정 내용에 따르면, 포르투갈 국내에 50만 유로 이상의 부동산 구입 시 발급되던 골든비자가 주요 도시인 리스본과 포르투를 제외한 기타 지방 소도시나 자치 지구 아조레스 및 마데이라 제도에 투자하는 경우에 한해서만 제한적으로 적용될 예정이다. 이 새로운 제도는 COVID-19로 인해 2021년 초 발효될 예정이며, 발효 시점까지는 현행 규정이 그대로 적용된다.

16) Ana Teresa Ribeiro, 「경제위기 이후 포르투갈 노동법개혁의 내용 및 평가」, 『국제노동브리프』, 제14권 제10호 (2016), 9쪽.

17) 당시 포르투갈의 불안정한 재정위기 상황을 벗어나 독일과 같은 안정적인 지역으로 노동력이 이주하는 현상이 나타났다: 김현정, 「유럽재정위기 이후 유럽연합 내 노동이주 흐름의 변화가 지역경제에 미치는 영향」, 『국제관계연구』, 제20권 제2호 (2015), 83쪽.

를 유치하였다. 이 기간에 골든비자 제도를 활용한 중국인 투자자는 3,981건으로 60% 이상을 차지하였다.[18]

2. 포르투갈 이민법의 제정과 발전

카네이션 혁명 이후 포르투갈의 과거 식민지 국가들은 독립하게 되었다. 이에 따라 포르투갈 정부는 1975년 국적법(No. 308-A/75)을 개정하여, 기존 식민지 국가의 국민들이 포르투갈에 정착할 권리를 제거하였다. 포르투갈의 이민 분야에 관한 법은 1980년 난민법(No. 38/80)과 1981년 이민법(No. 264-B/81)의 제정으로 시작되었으나, 1990년대까지 (주로 아프리카 출신의) 불법이민자들은 효과적으로 규율되지 못하였고 이민법의 개정에 관한 국내외의 압박도 없었다.[19]

셍겐 조약(Schengen Agreement)[20]의 체결에 따라 유럽시민들의 자유로운 이동을 보장하고 제3국으로부터의 이민을 제한하는 당시 유럽의 규정들을 반영하여, 포르투갈 정부는 1993년에 새로운 이민법을 마련하였다. 우익 성향의 포르투갈 정부가 제정한 1981년 법과 1993년 법 사이의 가장 큰 차이점은 강제출국 규정의 강화와 함께 4개에서 9개로 비자의 종류가 다양해진 것이다.[21]

그러나 1993년의 이민법은 여전히 이주한 불법이민자들을 효과적으로 규율하지 못하였다. 1995년에 새롭게 들어선 좌익 성향의 포르투갈 정부는 이 문제에 관한 고심 끝에 1996년 새로운 이민법을 제정하였고, 현대적 의미에서의 포르투갈 정부 차원의 본격적인 이민정책과 규제는 실제로 이 시기부

---

18) Sofia Gaspar and Fernando Ampudia de Haro, "Buying Citizenship? Chinese Golden Visa Migrants in Portugal," *International Migration,* Vol.58, No.3 (2019), pp.60-63.

19) João Carvalho, "'Bringing the state back in': A political economy analysis of Portuguese immigration policy," *Mediterranean Politics,* Vol.23, Issue 4 (2018), p.506.

20) 셍겐 조약은 1991년 스페인과 함께 포르투갈이 체결하였으며 1995년에 발효되었다.

21) Maria Ioannis Baganha, "Política de imigração: A regulação dos fluxos," *Revista Crítica de Ciências Sociais,* Vol.73 (2005), pp.29-44.

터 시작되었다고 볼 수 있다. 포르투갈 이민법은 1998년에 새롭게 변화하였는데, 이를 통해서 이전보다는 이민에 관하여 완화된 요건과 사회통합이라는 목표가 강조되었다.

2000년대 들어서면서, 포르투갈 정부는 이민제도가 여전히 지나치게 제한이 많고 노동시장의 수요에 적극적인 대응을 하지 못한다고 판단하였다.[22] 특히 1990년대 후반부터 급격히 늘어난 동유럽과 브라질 출신의 이민자들에 대한 이민법상의 취급이 필요하였는데, 2001년 이민법의 개정을 통하여 이들에 대한 '체류허가'(autorização de permanência) 제도를 도입하였다. 이 제도는 이민자의 고용계약을 바탕으로 포르투갈 정부가 체류비자를 발급하는 것이 핵심이며, 이를 통해 약 185,000명의 비 EU권 이민자가 체류허가를 취득하였다.[23]

2003년 새롭게 마련된 이민법을 근거로, 이와 같은 체류비자 제도는 기존 이민자에 대해서만 유지되고 신규 이민자에 대해서는 적용하지 않게 되었다.[24] 한편 2003년 포르투갈과 브라질 사이의 양자 간 협정이 체결되면서, 브라질의 포르투갈 불법이민자와 포르투갈의 브라질 불법이민자들을 합법화하는 절차가 진행되었다.[25] 2007년 이전의 포르투갈 이민법의 주요 제·개정 과정을 정리하면 다음과 같다.

---

22) 2000년 당시 포르투갈에 합법적으로 체류하는 외국인은 207,607명이었으며, 전체 인구의 2.03%를 차지하였다. 이들의 47.6%가 아프리카포르투갈어사용국 출신이었으며, 29.7%가 유럽 출신, 그리고 10.7% 정도가 브라질 출신이었다: Ana Paula Martins, "Portuguese Immigration: Labor Market Assignment," *Regional and Sectoral Economic Studies,* Vol.12, No.1 (2012), p.83.

23) Lucinda Fonseca, Jorge Macaísta Malheiros and Sandra Silva, "Portugal," Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson, eds., *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (Migration Policy Group, 2005), p.8.

24) João Peixoto, Catarina Sabino and Alexandre Abreu, "Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation," *European Journal of Migration and Law;* Vol.11 (2009), pp.181-182.

25) 이러한 조치는 법률개정이 아닌 2004년 4월 24일 규율명령 (Regulatory-Decree, 6/2004) 제71조를 근거로 이루어졌다.

[표 1] 2007년 이전 포르투갈 이민법의 주요 제·개정 과정

1981년 9월 3일, 법률번호 264-B/81
1993년 3월 3일, 법률번호 59/93
1996년 5월 24일, 법률번호 17/96
1998년 8월 8일, 법률번호 244/98
2001년 1월 10일, 법률번호 4/2001
2003년 2월 25일, 법률번호 34/2003
2007년 7월 4일, 법률번호 23/2007

출처: 이민성(SEF)[26]

3. 포르투갈 이민법의 구조

현재 포르투갈 이민정책과 규율체계에 근거를 제공하는 주요 규범은, 2007년에 제정된 '외국시민의 입국과 거주, 출국 및 추방에 관한 법'(Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional: 이하 '포르투갈 이민법')을 기반으로 한다. 1981년 이민법의 제정 이후 수차례 법 개정을 거듭해온 포르투갈 정부는 새로운 이민법을 중심으로 다른 여러 국내법을 활용하여 외국인의 출입국과 거주 및 관리정책 전반을 규율하고 있다.

2007년 제정 이후 최근까지 포르투갈 이민법은 여러 차례 개정되면서 새로운 정책을 반영하고 제도의 법적 근거를 제공하고 있다. 포르투갈 이민법의 개정은 대체로 유럽과 국제사회의 여러 변화에 적극적으로 대응하려는 목적으로 이루어졌으며, 외국인의 권리와 이주에 관한 내용을 수정 또는 보완한 것이다. 2012년 이후 최근까지 이루어진 개정은 2015년, 2017년, 2018년, 2019년의 내용이 두드러진다. 주요 개정 과정은 다음과 같이 정리할 수 있다.

26) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://sites.google.com/site/leximigratoria/lei-de-estrangeiros-alterada (검색일: 2020. 5. 20).

[표 2] 2012년 이후 포르투갈 이민법의 주요 개정 과정

2012년 8월 9일 개정, 법률번호 29/2012
2015년 7월 30일 개정, 법률번호 63/2015
2017년 7월 31일 개정, 법률번호 59/2017
2017년 8월 28일 개정, 법률번호 102/2017
2018년 7월 5일 개정, 법률번호 26/2018
2019년 3월 29일 개정, 법률번호 28/2019

출처: 이민성(SEF)[27]

포르투갈 이민법은 이민 문제와 관련된 포르투갈 국내법 체계 안의 일반법으로서 한국의 출입국관리법[28]과 비슷한 기능과 지위를 가진다. 그러나 120조 정도의 한국 출입국관리법에 비하여 포르투갈 이민법은 12장 230조 이상의 방대한 조항들로 구성되어 있으며,[29] 비교적 더 넓은 분야 그리고 다양한 문제까지 규율 대상으로 규정하고 있다. 포르투갈 이민법 각 장의 구성은 다음과 같다.

[표 3] 포르투갈 이민법의 구성

제1장 일반조항 (General Provisions)
제2장 입국 및 출국 (Entry to and exit from national territory)
제3장 운송업자의 의무 (Obligations of carriers)
제4장 비자 (Visas)
제5장 체류연장 (Extension of stay)
제6장 국내거주 (Residence in national territory)
제7장 장기거주자격 (Long-term resident status)
제8장 강제출국 (Removal from national territory)

27) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://sites.google.com/site/leximigratoria/lei-de-estrangeiros-alterada (검색일: 2020. 5. 22).

28) 한국의 출입국관리법은 한국에 입국하거나 출국하는 국민 및 외국인의 출입국 관리를 통한 안전한 국경 관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 체류 관리 및 난민의 인정 절차 등에 관한 사항을 규정한다(출입국관리법 제1조).

29) 이민법 조항들이 가지는 의미를 명확하게 해석하거나 구체적인 기준과 절차를 제시하기 위한 명령(Order)과 규칙(Ordinance) 수준의 하위규범도 많다.

제9장 형벌조항 (Penal provisions) 제10장 행정제재 (Administrative offences) 제11장 세금 및 기타 비용 (Taxes and other charges) 제12장 최종조항 (Final provisions)

출처: 이민성(SEF)[30]

포르투갈 이민법은 유럽통합 과정에서 나타난 자연인의 이동과 관련된 EU 차원의 여러 결정과 규범을 포르투갈 법체계로 수용하는 역할도 충실히 이행하였다. 따라서 이 법의 두드러지는 특징 중 하나는 EU 차원의 결정이나 법적 근거들을 다양하게 발견할 수 있다는 점이다. 예를 들어, 포르투갈 이민법 제2조(지침의 전환)[31]는 이민 문제와 관련된 EU(또는 과거 EC) 차원의 많은 지침들(Directives)을 열거하면서, 이 법이 열거된 지침에 따라 유럽의 기준들을 포르투갈 국내법으로 전환 또는 수용하는 역할을 한다고 명시하고 있다.

포르투갈의 이민 관련 정책과 제도는 행정부의 조직구조에서 '이민성'(Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: SEF)과 '내무부'(Ministério da Administração Interna: MAI)가 함께 관리하는 것으로 설계되어 있다.[32] 이들 정부 조직들은 일반적인 외국인의 이민뿐만 아니라, 난민과 브라질 등 포르투갈어권 국가들과의 인적교류와 같은 '자연인의 이동'(Movement of natural person) 전반의 문제들에 관심을 가지고 있다. 이와 관련하여, 포르투갈 정부는 국제사회의 관련 기준들을 꾸준히 반영하여 국내법의 개정 작업을 진행하고 있으며, 특히 EU법과 국내법의 기준이 충분히 조화될 수 있도록 노력하고 있다.

---

30) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://sites.google.com/site/leximigratoria/lei-de-estrangeiros-alterada (검색일: 2020. 5. 22).

31) Transposição de diretivas (Transposition of directives)

32) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=1 (검색일: 2020. 5. 29).

Ⅲ. 유럽통합과 포르투갈 이민법의 변화 방향

1. 유럽통합과 관련된 포르투갈 이민법제

포르투갈 이민법과 EU법 사이의 관계는 이미 오래전부터 전통적으로 형성된 것이다. 이민자의 고용 계약을 바탕으로 포르투갈 정부가 체류비자를 발급하는 2001년 이민법의 '체류허가' 제도는, 사실 유럽집행위원회(European Commission)가 EU의 이민정책에 관한 2000년 11월 22일의 제안에서 발표한 가이드라인을 따른 결과이다. 유럽집행위원회는 이 가이드라인에서 회원국이 경제적 가치가 있고 노동시장의 수요를 충족하는 이민을 받아들이기를 권고하였고, 포르투갈 이민법이 이러한 취지를 국내법으로 받아들인 것이라 할 수 있다.[33]

포르투갈 이민법은 1) EU(과거 EC) 또는 회원국이 일방 당사자로서 제3국과 체결한 양자 간 또는 다자 간 조약, 2) 포르투갈이 일방 당사자로서 포르투갈어권 국가들(Portuguese-speaking countries) 또는 포르투갈어사용국공동체(Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: CPLP)[34]와 체결하는 조약, 그리고 3) 포르투갈과 제3국 사이에 체결한 의정서(Protocol)와 양해각서(Memorandum of Understanding)에 영향을 주지 않는다(포르투갈 이민법 제5조 제1항). 또한 포르투갈 이민법은 포르투갈이 체결한 국제사회의 난민, 인권, 인신에 관한 조약들[35]에서 유래하는 의무사항을 배제하지 않는다(포르투갈

---

33) Constança Urbano de Sousa, "The New Portuguese Immigration Act," *European Journal of Migration and Law,* Vol.4 (2002), p.50.

34) 포르투갈어는 유럽, 라틴아메리카, 아프리카, 아시아에 이르는 세계 4개 대륙에 걸친 총9개국의 공식 언어로, 2020년 현재 2억 7천만 명의 인구가 사용하고 있다. 1996년 창설 당시 포르투갈어사용국공동체는 앙골라, 브라질, 카보베르데, 기니비사우, 모잠비크, 포르투갈, 상투메프린시페 7개국으로 구성되어 있었으나, 2002년 독립 이후 동티모르가 회원국으로 가입한 데 이어 2010년 적도기니가 포르투갈어를 공식 언어로 채택한 뒤 2014년 회원국으로 정식 가입하면서 9개 회원국이 되었다.

35) 이러한 난민 관련 국제조약은 1951년 제네바에서 채택되고 추가로 수정된 난민 지위에 관한 협약(The Convention Relating to the Status of Refugees)과 1967년 뉴

이민법 제5조 제2항).

EU에서 결정된 기준을 포르투갈 국내 이민법에 적용한 구체적인 모습은 EU의 제3국 출신 전문직 고급인력의 장기거주를 허용하는, 이른바 'EU Blue Card' 제도를 이민법에 수용한 조항들이 대표적이다. 이 제도는 2007년부터 EU에서 논의되어 2009년부터 2년간 국내법 제정 유예기간을 거쳐 회원국 모두에 적용된 EU법 기준이며, 여러 논란에도 불구하고 여전히 활용되고 있다.[36]

포르투갈 이민법은 국내거주 자격에 관한 제6장에서 별도로 제7절(Subsection VII)을 설정하여, 'EU 블루카드' 거주허가('EU blue card' residence permit) 제도에 관한 자세한 조항들을 제121-A조부터 제121-K조까지 마련하고 있다. 이 조항들은 EU Blue Card 제도를 포르투갈에 적용하기 위한 요건과 절차 등을 명시하여, EU 차원에서 설정된 전문직 고급인력의 EU 장기거주허가 제도를 포르투갈 국내법에 수용하였다. 이에 관한 포르투갈 이민법의 제6장 제7절 조항들은 다음과 같이 구성된다.

[표 4] 포르투갈 이민법 제6장 제7절

제121-A조 'EU 블루카드' 소지자 ('EU blue card' holders)
제121-B조 'EU 블루카드'의 발급조건 (Conditions for granting an 'EU blue card')
제121-C조 권한 (Authority)
제121-D조 절차 (Procedure)
제121-E조 'EU 블루카드'의 기한, 연장, 발급 ('EU blue card' duration, renewal and issuing)
제121-F조 'EU 블루카드' 연장의 취소 또는 거절 ('EU blue card' cancellation or refusal of the renewal)
제121-G조 노동시장에 대한 접근 (Access to the labour market)
제121-H조 평등 대우 (Equal treatment)
제121-I조 'EU 블루카드' 소지자를 위한 장기거주자격 (Long-term resident status for 'EU Blue Card' holders)
제121-J조 장기거주허가 (Long-term resident permit)

욕에서 채택된 난민의 지위와 관련된 협약의 추가의정서(The Additional Protocol to the Convention Relating to the Refugee Status) 등이 있다.

36) Yasin Kerem Gümüs, "EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?," *European Journal of Migration and Law,* Vol.12, No.4 (2010), p.435.

제121-K조 다른 회원국의 'EU 블루 카드' 소지자에 대한 거주허가 (Residence permit for 'EU blue card' holders in another Member State)

출처: 이민성(SEF)[37]

이와 같은 포르투갈 이민법의 규정과는 별도로, EU 시민들과 가족들이 자유롭게 포르투갈로 이주하고 거주할 권리를 규정하는 특별법도 존재한다.[38] 이 법은 EU 역내에서 시민과 가족의 자유로운 이동과 거주의 권리를 확정한 EU 지침(Directive 2004/38/EC, 2004. 4. 29)을 포르투갈 국내법으로 수용하고 전환하는 기능을 한다. 전체 11장 34조로 구성된 각 장의 내용은 다음과 같다.

[표 5] EU 회원국 국민의 포르투갈 이주 및 거주에 관한 특별법

제1장 일반규정 (General Provisions) 제2장 출국과 입국 (Exit from and entry into national territory) 제3장 최장 3개월의 거주권 (Right of residence for up to three months) 제4장 3개월 초과의 거주권 (Right of residence for more than three months) 제5장 영주권 (Right of permanent residence) 제6장 행정절차 (Administrative formalities) 제7장 거주권 및 영주권에 대한 공통 조항 (Common provisions on the right of residence and the right of permanent residence) 제8장 공공정책, 공공보안 또는 공중보건의 이유에 의한 입국과 거주권에 대한 제한 (Restrictions on the right of entry and the right of residence for reasons of public policy, public security or public health) 제9장 비용 (Charges) 제10장 위반 (Offences) 제11장 최종 및 경과규정 (Final and transitional provisions)

출처: 이민성(SEF)[39]

37) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://sites.google.com/site/leximigratoria/lei-de-estrangeiros-alterada (검색일: 2020. 5. 22).

38) 이 법은 2006년 8월 9일 법률번호 37/2006로 제정되었다: "Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.o 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril."

이 법 조항에 따르면, EU 시민과 그 가족들은 기본적으로 유효한 여권이나 신분증을 지참하는 것만으로 조건 없이 3개월 이내의 기간을 포르투갈 내에서 자유롭게 거주할 수 있다(제6조). 또한 EU 시민은 1) 포르투갈에서 근로하거나 자영업자인 경우, 2) 포르투갈 국민에게 다른 회원국에서 건강보험과 함께 자신과 가족을 위한 충분한 경제적 능력을 확보하도록 요구할 시 그 회원국 국민이 같은 요건을 충족하는 경우, 3) 포르투갈 국민에게 다른 회원국에서 사립 또는 공립 교육기관에 등록되어 건강보험과 함께 자신과 가족을 위해 충분한 재정 자원을 보유하고 있음을 공식적으로 증명하도록 요구할 시 그 회원국 국민이 같은 요건을 충족한 경우에 3개월 이상 거주할 권리가 있으며, 이러한 조건을 만족하는 EU 시민과 동행하거나 합류하는 가족 구성원에게도 동일한 권리가 부여된다(제7조 제1항).

이와 같이 EU 시민과 가족들에게 부여되는 거주의 자유는 공공정책과 보안, 공중보건의 특별한 경우에만 제한될 수 있다. 예를 들어, 공중보건의 이유로 거주의 자유를 제한하는 것을 정당화하는 질병은 오직 세계보건기구(World Health Organization: WHO)가 규정하는 전염성이 밝혀진 질병과 포르투갈 국민에게 적용되는 보호 조항의 대상이 되는 기타 전염병 또는 전염성 기생충 질환이어야 한다(제24조 제1항). 이러한 규정이 최근 전 세계적인 COVID-19 바이러스 확산 상황에 대응하기 위해 포르투갈 정부가 취하는 규제의 정당화 근거로 활용될 수 있다.

2. 최근 유럽통합과 '자유로운 이동'에 관한 논제: 브렉시트 사례

'브렉시트'(Brexit)로 지칭되는 영국의 EU 탈퇴가 수년 동안의 논란 끝에 2020년 1월 현실이 되었다. EU의 운영에 관한 리스본 조약(Lisbon Treaty) 제50조[40]에 근거하여 진행되었던 EU와 영국 사이의 탈퇴협정(The Withdrawal

39) 이민성(SEF) 홈페이지 참조: https://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/decreto-reg-84-2007/lei-dos-cidadaos-da-ue (검색일: 2020. 5. 22).

Agreement)이 2020년 2월 1일부터 발효되면서, 영국은 더 이상 EU의 회원국이 아닌 상황이 되었다.[41] 영국은 EU 기관과 기타 사무소 등에서 대표자로 나서지 못하며, 제3국으로서 EU의 의사결정 과정에 참여할 수 없다. 그러나 급격한 변화에 대한 사회적 충격과 EU법의 법적 안정성 등을 고려하여, 2020년 12월 말로 설정된 이행기간(경과기간 또는 과도기간, Transition period) 종료 시점까지 EU법이 영국에도 계속 적용된다.[42]

EU 시민의 자유로운 이동에 관한 EU법은 탈퇴협정에서 양측이 약속한 바에 따라 이행기간인 2020년 12월 31일까지 유효하게 적용된다. 그때까지는 EU와 영국의 양측 시민, 소비자, 기업, 투자자, 학생과 연구원들에 관한 사항은 기존과 동일하게 정상적으로 유지된다. 이행기간 동안 EU의 모든 기관과 사무소 등은 영국, 그리고 영국에 거주하는 자연인과 영국에서 설립된 법인에 관련된 사항에 있어 EU법에 의해 부여된 권한을 계속 보유한다.

모든 EU 시민과 그 가족이 EU 회원국에서 거주, 근무 또는 공부할 권리는 EU의 기본 가치 중 하나이다. 많은 EU 시민과 영국 국민들은 EU법에 따른 자유로운 이동과 관련된 권리를 바탕으로 자신의 삶을 선택해왔다. 이러한 EU 시민과 영국 국민 및 그 가족들의 선택을 보호하는 것이 양측에게 탈퇴 협상 초기부터 관심의 대상이자 최우선 과제였다. 자연인의 자유로운 이동 및 거주의 권리와 관련해서는 2020년 말까지 원칙적으로 영국에게 EU 회

---

40) 리스본 조약 제50조 규정에 의하면, 탈퇴를 원하는 회원국은 그 의사를 유럽이사회(European Council)에 통보하고 EU 및 회원국들과 탈퇴 후 관계설정을 위한 개별적인 협상을 진행한다. 협상을 통해서 해당 국가는 EU와 회원국이 아닌 새로운 관계를 설정하게 되며, 이 내용은 유럽의회의 동의를 받는 것으로 처리된다. 그러나 리스본 조약 제50조는 구체적인 협상개시의 시점이 명시되어있지 않고, 협상연장 기간을 설정하는 측면에서도 미흡한 부분이 있다. 김봉철, 「영국의 EU탈퇴(Brexit) 관련 법적 과제 및 전망」, 『강원법학』, 제50권 (2017), 132-133쪽.

41) 조동희·윤형준, 「브렉시트 개시: 의미와 쟁점」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제20권 제2호 (2020), 1쪽.

42) 이행기간은 EU와 영국의 탈퇴협정의 일부로 2020년 2월 1일에 시작되어 2020년 12월 31일까지 지속된다. 이행기간은 1-2년의 기간을 정하여 다시 연장할 수도 있는데, 최근 영국이 연장 불가 입장을 밝히면서 이행기간은 설정된 최종일에 종료될 예정이다.

원국과 동일한 권리가 유지된다.[43)]

탈퇴협정에 포함된 합의는 이행기간이 종료될 때 영국에 거주하는 EU 시민 그리고 27개 EU 회원국 중 하나에 거주하는 영국 국민을 보호하며, 이러한 거주에 관한 사항은 자유로운 이동에 관한 EU법에 따라 규율된다. 또한 탈퇴협정은 EU법에 따라 권리를 부여받은 가족(현재 배우자와 등록된 파트너, 부모, 조부모, 자녀, 손자 및 기존의 영속적인 관계에 있는 사람)이 EU 시민이거나 영국 국민으로서 현재 해당국에 함께 거주하지 않지만 장래에 함께 거주할 경우도 보호한다. 아동도 보호의 대상이며, 이 조항은 그 아동의 출생일이 영국의 탈퇴 이전이든 이후이든, 그 출생지가 EU 시민 또는 영국 국민이 거주하는 국가 내부이든 외부이든 상관없이 적용된다.[44)]

EU 시민과 영국 국민 및 해당 가족 구성원은, EU법에 근거한 권리를 전환기간이 끝나기 전에 선택한 장소에서 남은 생애 동안 계속 주장할 수 있다. 따라서 EU 시민과 영국 국민 및 해당 가족 구성원은 국적에 따른 차별의 금지 및 동등한 대우를 받을 권리의 혜택을 누리며, 현재 EU법에서 정하는 수준과 실질적으로 동일한 조건으로 해당 국가에서 계속 거주·근로·학업을 수행할 수 있다. 이에 대한 유일한 제한사항은 EU법에 근거하거나 탈퇴협정에 따른 경우이다. 탈퇴협정은 영국이나 EU 회원국이 이전보다 더 관대한 권리를 부여하기로 결정하는 것을 금지하지는 않는다.

실질적인 거주의 조건은 자유로운 이동에 관한 현재의 EU법 기준과 동일하며 앞으로도 유지될 것인데, EU 시민과 영국 국민은 다음의 어느 경우에 해당하면 조건을 충족한다.

- 해당 국가에서 거주하는 근로자 또는 자영업자
- 충분한 생활자금과 건강보험이 있는 경우

---

43) 이러한 탈퇴협정을 통하여, 영국에서 거주하는 3백만 명 이상의 EU 시민, 그리고 EU 회원국에서 거주하는 1백만 명 이상의 영국 국민들이 당분간 기존 권리를 유지할 수 있게 되었다.

44) 유일하게 예상되는 보호의 대상에서 제외될 수 있는 경우는, 영국의 EU 탈퇴 후 태어났으며 동시에 탈퇴협정이 적용되지 않는 부모가 해당 가족법에 따라 단독 양육권을 가지는 아동에 관한 것이다.

– 위 조건들 중 어느 하나를 충족하는 사람의 가족

물론 이미 영주권을 취득하여 더 이상 이러한 조건의 충족 여부를 검토할 필요가 없는 경우에는 처음부터 논의의 대상이 될 수 없다.

탈퇴협정은 이행기간이 끝날 때 대상자가 해당 국가에 물리적으로 존재하는 것을 요구하지 않는다. 따라서 거주권에 영향을 미치지 않는 일시적인 부재와 영주권에 영향을 미치지 않는 장기간의 부재도 허락된다. 이행기간 동안(2020년 2월 1일과 2020년 12월 31일 사이)에 해당 국가에 도착한 EU 시민 또는 영국 국민은 2020년 1월 31일 이전에 해당 국가에 도착한 사람들과 동일한 권리와 의무를 가지며, 그들의 권리에도 동일한 규제 및 제한이 적용된다.

3. 브렉시트 상황이 포르투갈 이민제도에 주는 영향

포르투갈과 영국은 1703년 매튠조약(Methuen Treaty)의 체결 이래 오랜 정치·경제적 관계를 유지해왔다.[45] 이와 같은 양국 관계로 인해 포르투갈에 거주하는 영국 국민의 수와 영국으로부터 포르투갈로 유입된 투자 규모가 상당하다. 이러한 점들을 고려하면, 브렉시트 상황은 포르투갈 이민제도에도 영향을 줄 수밖에 없다. 영국과 EU 사이에 체결된 탈퇴협정으로 설정된 이행기간인 2020년 12월 말까지 영국 국민들은 기존과 동일하게 포르투갈 영

45) 1703년 12월 27일 존 매튠(John Methuen) 당시 영국 대사의 중재로 영국과 포르투갈 양국 간 체결된 '메튠조약'(Methuen Treaty)은 일명 '피복과 포도주 조약'이라고도 불린다. 포르투갈은 포도주를 팔고 영국은 피복생산에 집중하는 것으로 골자로 한 이 조약은 서로 경쟁력 있는 상품을 특화한 일종의 자유무역협정이라 할 수 있다. 이 무역협정은 포르투갈에 대한 영국의 착취를 비교우위라는 가상의 자연법칙으로 정당화한 영국 경제학자 데이비드 리카도(David Ricardo)의 '비교우위론'에 소개되어 널리 알려졌다. 아울러 동 무역협정의 체결 이후 영국과의 무역에 의존하게 된 포르투갈은 1807년 나폴레옹의 대륙 봉쇄령에 대항하여 프랑스와 전쟁을 치르게 되었고, 프랑스군의 침공을 피해 1808년 포르투갈 왕실이 영국 함대의 도움을 받아 당시 포르투갈의 식민지였던 브라질로 천도하게 되면서, 영국 군대의 포르투갈 영토 주둔을 허용하게 되었을 뿐만 아니라 영국에게 브라질의 항구를 전면 개항하는 빌미를 제공하게 된다.

토에서 자유로운 이동 및 거주권을 행사할 수 있다. 물론 영국 국민은 이행기간 동안 포르투갈에서 합법적으로 생활하고 그곳에서 계속 생활해야 한다.

이행기간의 종료 시점에 해당자가 물리적으로 반드시 포르투갈 국내에 거주할 것을 요구하지는 않는다. 요컨대, 6개월 미만의 일시적인 부재가 영주권에 영향을 주지는 않는 것이다. 과거부터 포르투갈은 영국 국민과 그 친척들에 대한 거주 신분 변경을 요구하지 않기로 선택했기 때문에, 지금까지 거주 서류 발급 절차는 변경되지 않았다. 그러나 영국과 EU 사이의 탈퇴협정에 따라서 포르투갈에 계속 거주하는 영국 국민들에게는 새로운 거주 서류가 발행될 예정이다.

영국과 EU 사이의 탈퇴협정은 개인의 자유로운 이동을 다루는 EU법이 규정하는 거주권 요건을 충족하는 영국 국민을 보호한다. 따라서 영국 국민이 포르투갈에서 EU법과 포르투갈 이민법이 규정하는 거주 조건인 직업의 유지 또는 충분한 생활자금과 보험가입 등의 요건들을 충족하거나, 이러한 요건들을 충족하는 자의 가족이라면 계속 포르투갈의 거주권을 가질 수 있다. 또한 거주권은 다른 요건의 충족으로 전환될 수 있다. 예를 들어, 영국인이 학업을 시작하기 위해서 직장을 그만 두는 경우에도 거주권이 허락되는 것이다.

이밖에 탈퇴협정은 개인의 자유로운 이동권을 행사하여 자국 국적이 아닌 국가에 거주하는 사람들의 권리를 보호한다. 예를 들어, 영국 국민이 브라질 국민인 배우자와 포르투갈에 거주하고 있던 경우, 영국 법에 따라서 가족 구성원이 해당 국가에서 동거할 수 있는지 여부가 결정된다. 그리고 이에 따라 영국 국민이 브라질 배우자와 포르투갈에 거주하는 것이 보호되는 것이다.

영국의 EU 탈퇴는 한 국가에서 취업 또는 자영업자로 활동하고 다른 국가에 생활하는 '국경 간 근로자'(cross-border worker)[46]의 보호에 관한 논제를 낳을 수 있다. EU법이 보호하는 개인의 자유로운 이동은 EU 지역 내에서

46) 예를 들어, 벨기에에서 거주하면서 영국의 직장으로 출퇴근 하는 벨기에 국적자가 여기에 해당된다.

이러한 국경 간 근로자 현상을 만들었는데, 탈퇴협정은 이러한 경우도 보호의 대상으로 규정한다. 따라서 리스본에서 일하고 런던에 거주하는 영국 국민의 보호가 가능한 것이다. 그러나 향후 포르투갈 당국은 탈퇴협정에 의해 보호되는 국경 간 근로자를 보호하기 위한 새로운 개념의 규정이나 서류를 발행해야 할 가능성도 있다.[47]

포르투갈 이민법은 최근 여러 가지 상황들에 능동적으로 대처하기 위해서 다시 변화를 주고 있다. 2019년 3월 30일 발효된 새로운 이민법은 기존과 다른 몇 가지 특징을 가지고 있는데, 대체적으로 포르투갈로 이주하려는 외국인들의 이민 신청과 심사, 그리고 기타 절차를 수월하게 진행하도록 관련 규정들을 단순화하는 조치들이 포함된다.[48]

가령, 포르투갈에 법적으로 입국한 증거를 가지고 있지는 않지만, 법에 규정된 나머지 요건들을 준수하고 1년 이상 포르투갈에서 사회보장에 기여한 사람들, 즉 12개월 동안 세금을 납부한 경우에는 거주 허가에 대하여 인도주의적 이유로 예외적인 체류허가의 혜택을 누릴 수 있다(포르투갈 이민법 제88조 제6항, 제89조 제5항). 또한 새로운 체류허가 기간은 1년이 아닌 2년이 주어진다(포르투갈 이민법 제75조 제1항).[49]

---

47) 이 문서의 기능은 영국 국민의 포르투갈 여행이나 업무 활동, 그리고 거주지인 영국으로 돌아가는 것 등을 용이하게 만드는 것이다.

48) 여기에는 취업비자, 학생비자, 투자비자, 스타트업비자 및 구직비자 등의 제도에서 보다 간편하고 빠른 비자 발급 절차로 변화하는 것이 포함된다.

49) 골든비자 체류허가 제도와 함께 2020년 2월 5일 비준된 새로운 거주허가 발급 및 갱신 단순화(Simplificação da concessão e renovação de autorização de residência) 규정에 따르면, 체류허가 기간은 2년에서 3년으로 변경·적용될 예정이며 이 새로운 규정 역시 2021년 초 발효될 예정이다.

Ⅳ. 나가는 글: 포르투갈 이민법의 변화 방향과 대응과제

포르투갈은 지정학적·역사적 특성에 기인하여 오늘날에도 여전히 많은 사람들이 이민을 떠나고 동시에 받아들이는 국가 중 하나이다.[50] 따라서 포르투갈의 이민제도는 정부의 중요 정책으로 취급되어 많은 논의와 변화의 대상이 되어왔으며, 외국인의 투자를 유치하고 과학 및 예술 분야의 발전까지 도모하는 등 포르투갈 사회에 긍정적으로 작용하기도 하였다. 이와 동시에, 포르투갈의 이민제도는 EU의 정책과 법에 부합해야 한다는 과제도 수행해야 했으므로, EU의 시민권 개념과 자유로운 이동의 보장에 관한 EU 차원의 기준에 따라 변화하기도 하였다. 이러한 변화는 앞으로도 꾸준히 지속되어 불합리한 문제들을 개선·보완해나가게 될 것이다.[51]

아울러 포르투갈 이민제도의 변화는 자연스럽게 그 법적 근거가 되는 이민법의 변화를 수반하게 된다. 1980년대에 제정된 포르투갈 이민법은 유럽통합의 과정과 함께 변화를 거듭하였으며, 동시에 포르투갈 사회의 내부적인 요청과 정부의 정책 변화에 발맞춰 개편되었다. 향후에도 EU의 전반적인 이민기준의 변화와 포르투갈 내부의 경제·사회 변동으로 인한 법령의 변화가 있을 것이다.

이와 관련하여, 최근의 브렉시트 상황이 포르투갈 이민제도와 이민법에 주는 영향을 주목할 필요가 있다. 포르투갈과 영국은 이미 오랜 역사적 유대관계를 가지고 있으며, 포르투갈에는 많은 수의 영국 국민들이 투자 이민을

---

50) Pedro Góis and José Carlos Marques, "Portugal as a Semi-peripheral Country in the Global Migration System," *International Migration,* Vol.47, No.3 (2009), p.42.

51) 일례로, 포르투갈에 거주하지 않는 국민은 물론 포르투갈에 거주하는 외국인에게도 포르투갈 의회 및 유럽의회(European Parliament)의 선거권과 피선거권이 부여된다. 그러나 선거 등록이 자동적으로 이루어지지 않았기 때문에 실질적인 정치 참여에 어려움이 있었다. 2018년 이러한 문제점을 보완하기 위한 포르투갈 선거법 개정이 있었고, 이를 통해 포르투갈에 거주하지 않는 국민의 선거 등록은 자동으로 이루어지게 되었지만, 포르투갈에 거주하는 외국인은 여전히 이전과 동일한 문제를 가지고 있다: Catarina Reis Oliveira and Isabel Estrada Carvalhais, *Report on Political Participation of Mobile EU Citizens-Portugal* (European University Institute, 2019), pp.27-29.

통해 장기간 거주하고 있다. 이러한 배경들이 브렉시트 상황에서 최근 포르투갈 이민법이 비교적 수월하게 개정될 수 있었던 원인의 일부로 지목될 수 있을 것이다.

2020년 12월까지로 예정된 이행기간 동안에는 영국과 EU 사이의 탈퇴협정에 근거하여 기존에 약속된 EU 기준과 규율이 유지되지만, 이행기간이 종료되는 2021년부터는 장기적인 관점의 새로운 기준이 적용되어 포르투갈 이민법의 변화도 불가피할 것이다. 이에 따라 향후 포르투갈 이민법의 변화 방향은 내부적인 정책 협의와 갈등 조정 및 EU법의 기준을 국내법에 어떻게 수용하는 지의 문제와 연관 지어 보다 심도 깊은 논의를 진행해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

고주현, 「포르투갈의 민주주의 이행과정 분석」, 『유럽연구』, 제34권 제4호 (2016).

김봉철, 「영국의 EU탈퇴(Brexit) 관련 법적 과제 및 전망」, 『강원법학』, 제50권 (2017).

김현정, 「유럽재정위기 이후 유럽연합 내 노동이주 흐름의 변화가 지역경제에 미치는 영향」, 『국제관계연구』, 제20권 제2호 (2015), 67-99쪽.

문병효, 「한국 출입국관리법의 쟁점과 발전방향」, 『강원법학』, 제55권 (2018).

조동희·윤형준, 「브렉시트 개시: 의미와 쟁점」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제20권 제2호 (2020).

Ribeiro, Ana Teresa, 「경제위기 이후 포르투갈 노동법개혁의 내용 및 평가」, 『국제노동브리프』, 제14권 제10호 (2016년 10월).

Baganha, Maria Ioannis, "Política de imigração: A regulação dos fluxos," *Revista Crítica de Ciências Sociais,* Vol.73 (2005).

Carvalho, João, "'Bringing the state back in': A political economy analysis of Portuguese immigration policy," *Mediterranean Politics,* Vol.23, No.4 (2018).

De Sousa, Constança Urbano, "The New Portuguese Immigration Act," *European Journal of Migration and Law,* Vol.4 (2002).

Fonseca, Lucinda, Jorge Macaísta Malheiros and Sandra Silva, "Portugal," Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson, eds., *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (Migration Policy Group, 2005).

Gaspar, Sofia and Fernando Ampudia de Haro, "Buying Citizenship? Chinese Golden Visa Migrants in Portugal," *International Migration,* Vol.58, No.3 (2019).

Góis, Pedro and José Carlos Marques, "Portugal as a Semi-peripheral Country in the Global Migration System," *International Migration,* Vol.47, No.3 (2009).

Gümüs, Yasin Kerem, "EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?," *European Journal of Migration and Law,* Vol.12, No.4, (2010).

Leitão, Nuno Carlos, Marius-Răzvan Surugiu and Surugiu Camelia, "Trade and Portuguese Immigration," *Romanian Journal of Economics,* Vol.31-2, No.40 (December 2010).

Martins, Ana Paula, "Portuguese Immigration: Labor Market Assignment," *Regional and Sectoral Economic Studies,* Vol.12, No.1, (2012).

Oliveira, Catarina Reis and Isabel Estrada Carvalhais, *Report on Political Participation of Mobile EU Citizens-Portugal,* (European University Institute, 2019).

Peixoto, João, Catarina Sabino and Alexandre Abreu, "Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation," *European Journal of Migration and Law,* Vol.11 (2009).

Pereira, Sónia, "Replacement Migration and Changing Preferences: Immigrant Workers in Cleaning and Domestic Service in Portugal," *Journal of Ethnic and Migration Studies,* Vol.39, No.7 (2013).

Ribeiro, Maria José et al., Relatório de *Imigração, Fronteiras e Asilo* 2018 (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: SEF, 2019).

Santos, Boaventura de Sousa, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* (Almedina, 2013).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=1 (검색일: 2020. 5. 29).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sites.google.com/site/leximigratoria/ (검색일: 2020. 5. 22).

〈Abstract〉

Trends and Challenges in Portuguese Immigration Law: Analysis on the Revision Direction of Immigration Law Focusing on the European Integration and Brexit Issue

So-Ra LIM*

Portugal has an active inflow and outflow of immigrants due to its geopolitical·historical characteristics. The Portuguese government has changed immigration policies and related systems amid historical fluctuations, attracted foreign investment and promoted social development. The immigration system of the country also had a challenge to comply with EU policies and laws, so it has changed according to the concept of the EU citizenship and the EU standards for ensuring free movement. The Portuguese Immigration law has changed as the Portuguese immigration system has changed. The Portuguese immigration law, which was enacted in 1981, has changed over the course of the European integration and at the same time has been amended in response to requests from the Portuguese society and the governmental policies. Then, the immigration law will also change due to the changes of the EU overall immigration standards and the changes of the Portuguese economy and society. The recent Brexit situation will have a major impact on the Portuguese immigration law because of a large number of British residents living with the investments. The changes in the Portuguese immigration law will be inevitable after the transition period under the withdrawal agreement.

* Associate Professor, Department of Portuguese, Hankuk University of Foreign Studies (angelalim@hufs.ac.kr)

Keywords: Portugal, European Integration, Immigration Policy, Immigration Law, Brexit

원고접수일: 2020. 06. 27.
심사마감일: 2020. 07. 06.
게재확정일: 2020. 07. 06.