

이민정책의 세계적 흐름과 과제

Global Trends in Immigration Policy

이창원, IOM이민정책연구원 부연구위원
(Chang Won Lee, IOM Migration Research & Training Centre)

이민정책은 국가마다 다양한 형태로 나타난다. 역사적으로 이민자 유입 배경이나 특성에 따라 다른 정책적 대응이 이루어졌기 때문이다. 동시에 세계화 속에서 국가 간의 경쟁이 심해지면서 이민정책의 목표와 대응이 유사해지는 경향도 발견된다. 이 글에서는 이민정책을 유입정책과 편입정책으로 구분하여 주요 국가의 이민정책 동향을 살펴본다. 각국의 유입정책은 지난 십여 년간 수렴 현상을 보인다. 전문직 선호 현상이 뚜렷해지고 있으며 유입 후 정주 등의 단계적 이민자 유입정책이 점차 일반화되고 있다. 편입정책은 이민자통합정책지표(MIPEX)를 중심으로 살펴본 결과 국가마다 편차가 크게 나타났다.

1. 들어가며

유엔의 보고에 따르면 국제 이주자는 2015년 현재 약 2억 4,400만 명에 이른다.¹⁾ 2000년과 비교하여 41% 증가하였다. 인구의 국경이동이 활발해짐에 따라 이를 관리하는 이민정책의 중요성은 더욱 커진다. 이해경에 따르면 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”으로 정의할 수 있으며 “출입국 관리, 체류 관리, 국적 관리, 사회통합 등을 아우르는 종합 정책”이다.²⁾ 이민정책은 이입(immigration)과 이출(emigration)을 포괄하지만 본고에서는 주로 이민자 수용국을 중심으로 이입 이민 정책에 초점을 두고자 한다. 그리고 이민정책을 유입정책과 편입정책으로 구분하여 각각

1) United Nations (UN). (2016). *International Migration Report 2015*. New York: Department of Economic and Social Affairs/Population Division. '국제이주자'를 출생국 거주하고 있는 사람으로 정의한다.

2) 이해경. (2016). 이민과 이민정책의 개념. 이민정책론. 서울: 박영사, pp. 16-17.

의 동향을 살펴보고자 한다. 유입정책은 이민자를 받아들이는 과정을 관리하는 것으로, 누구를 얼마나 어떤 방식으로 유입 또는 제한할 것인가 그리고 누구를 어떻게 유치할 것인가와 관련되며, 편입정책은 유입된 이민자들을 수용국 사회에 어떻게 어느 정도로 편입시킬 것인가와 관련된다고 할 수 있다. 유입정책과 관련된 것으로는 받아들일 대상을 정하거나 우선순위를 부여하는 제도, 이민자 수를 제한하는 쿼터제, 이민자의 특성에 점수를 부여하여 점수를 기준으로 받아들이는 점수제 등이 있다. 편입정책은 유입된 이민자를 수용국 사회에 편입(incorporation)시키는 방식을 관리한다.³⁾ 유럽연합과 경제협력개발기구(OECD) 등의 국제사회에서는 취업, 주거, 교육서비스나 공공서비스 이용, 영주권 또는 국적 취득, 정치 참여, 자국민 대상 반차별정책 등을 편입정책의 중요한 영역으로 보고 있다.⁴⁾

국가마다 이민정책은 이민자 유입 배경과 역사에 따라 상당히 다른 모습으로 나타난다. 미국, 캐나다, 호주 등은 이민자에 의해 세워진 국가로, 국가 형성 초기부터 이민자가 있던 나라이다. 유럽의 국가들은 국민국가가 먼저 세워진 후 노동력의 필요 등에 의해 점차 이민을 받아들여지게 되었다. 또한 유럽연합(EU) 역내에서는 국경을 넘어 이동하는 것이 자유롭다는 특징이 있다. 한국, 일본, 대만 등의 동아시아 국가들은 유럽보다는 늦게 이민을 받아들였으며, 주로 단기 순환 이주자나 결혼이주자를 많이 받아들이는 것을 특징으로 한다.

본고에서는 국제 이민정책 동향을 유입정책과 편입정책으로 구분하여 살펴볼 것이다. 유입정책에서는 미국, 캐나다, 호주 등의 전통적 이민국가와 유럽의 국가 그리고 동아시아 국가를 구분하여 살펴본다. 편입정책과 관련해서는 오늘날 국제사회에서 이민자 통합을 어떻게 바라보고 있으며 무엇을 목표로 하는지를 살펴보기 위해 2000년대 이후 유럽연합과 OECD 등에서 만든 이민자 통합 관련 지표들을 살펴본다.

2. 이민자 유입정책

지난 십여 년간 각국의 이민자 유입정책은 일부 영역에서 대체로 수렴하는 경향을 보인다.

3) 한국 사회에서 이민자 통합, 통합정책 등 '통합'이라는 용어가 일반적으로 많이 쓰이고 있다. 그러나 통합(integration)이라는 용어는 이민자를 수용국 사회로 받아들이는 여러 방식 중 특정 방식을 지향하는 의미를 내포하고 있어 혼동을 일으킬 수 있다. 이에 비해 '편입(incorporation)'은 더욱 가치중립적인 표현으로(스티븐 카슬 · 마크 J. 밀러, 2013. 이주의 시대, 일조각), 본고에서는 편입이라는 용어를 사용한다.

4) 정기선, 김혜진. (2015). 이주민통계 국제비교 현황과 시사점. 서울: IOM 이민정책연구원.

예를 들어 각국은 비자정책 등을 통해 특정 분야의 전문성이나 기술을 보유한 인재의 취업을 촉진·유도하고 이들의 장기 거주를 장려하고 있다. 미국은 대표적으로 H-1B 비자를 통해 전 세계 정보기술(IT) 전문기술자들을 흡수하고 있고, 캐나다와 호주에서도 전문기술직 종사자들이 한시 취업 후 (고용주 추천이나 지방정부 추천 등) 다양한 방식을 통해 영주권을 취득할 수 있는 경로를 마련해 두고 있다. 미국, 캐나다, 호주, 싱가포르, 홍콩 등 영어권 국가들은 전문기술자들의 주요 목적지가 되고 있다. 더불어 전문기술자 유치정책의 일환으로 유학생 정책을 운영하고 있다. 호주에서는 과학·기술·공학·수학(STEM)이나 IT 분야 석사, 박사학위를 받은 사람은 점수제를 통해 영주이민 신청을 할 때 가산점을 받을 수 있다. 이들 유학생은 학업 중에는 아르바이트 형태로, 학업 후에는 취업을 통해 노동력을 제공하는 인적 자원으로 간주되고 있다. 미국에서는 학생비자(F-1)로 미국 대학 학부나 대학원을 졸업한 유학생은 신청자에 한해 취업 전 미국에서 실무 경험을 쌓을 수 있도록 1년간 체류 기간을 연장해 주는데, STEM 분야의 졸업생에게는 그 기간을 3년으로 연장해 준다. 일본도 최근 유학생을 적극적으로 유치하여 학업 중과 졸업 후 이들의 노동력을 적극적으로 활용하고 있다. 2013년 기준 일본의 고등교육기관에 등록된 유학생은 13만 6,000명으로, 그 규모가 유학생의 주요 목적지인 미국이나 영국에는 훨씬 못 미치지만 캐나다(13만 5,000명)와 유사한 수준으로 상당히 큰 편이다.⁵⁾

또 다른 수렴 현상은 단계별 이민자 유입정책이 이루어지고 있다는 것이다. 미국, 캐나다, 호주와 같은 전통적 이민국가에서는 이민자가 입국과 동시에 영주권을 취득하는 것이 가능한데, 이는 유럽이나 동아시아 국가들과의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 그러나 점차 전통적 이민국가에서도 (입국과 동시에 영주이민이 허용되는 방식보다는) 취업이나 학업을 위해 한시적 체류 자격으로 입국 후 영주 자격을 취득하는 방식이 증가하고 있다.

한편 지난 몇 년간 시리아, 이라크, 리비아 내 안보 상황이 심각해지면서 실향민 등이 발생하였고, 전 세계적으로 인도적 사유로 유입하는 비호 신청자들이 증가하였다. 2015년 기준 미국, 호주, 캐나다의 신규 비호 신청자 규모는 각각 17만, 16만, 12만 명을 기록하였다.⁶⁾ 같

5) OECD. (2016). *International Migration Outlook 2016*. doi: http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en

6) OECD. (2016). 위의 책.

은 해 EU 회원국으로 유입하는 비호 신청자도 급증하였다. 유럽으로 유입되는 비호 신청자가 급증한 것은 지중해와 서발칸을 통하는 밀입국 경로가 만들어진 것과도 관련 있다. 이러한 공통점에도 불구하고 각 지역은 이민의 역사와 지리적 특성 등에 따라 상이한 이민자 유입정책을 펼치고 있다.

가. 전통적 이민국가

미국과 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 이민자에 의해 수립된 국가(nations of immigrants)들로 ‘전통적 이민국가’로 분류되고 있다.⁷⁾ 이들 전통적 이민국가들은 자신들이 이민국가이며 이민을 통한 이점이 크다는 것을 지속적으로 강조해 왔다. 인구 확보 차원의 이민자 유입정책 운영 및 연쇄 이주의 결과, 현재 전통적 이민국가의 해외 출생자 비율은 상당히 높은 편이다. 호주와 뉴질랜드는 해외 출생자의 비율이 거의 30%에 달하고 캐나다는 약 20%, 미국은 15%에 약간 못 미치는 수준이다.⁸⁾ 이민자 유입정책 측면에서 볼 때 이들 전통적 이민국가에서는 영주이민자의 규모가 가장 크고, 특히 이민자가 입국과 동시에 영주권을 취득하는 것이 가능하다. 이는 이민자를 한시적으로 받아들인 후 영주권 취득의 기회를 제공하는 유럽이나 동아시아 국가들과의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 그렇다고 전통적 이민국가들이 영주이민을 무제한 받아들이지는 않는다. 연간 도입 쿼터를 정해 놓았으며 또한 가족(재)결합이나 경제적 목적 등 이민 신청이 가능한 목적과 자격조건을 정해 놓고 있다.

이민을 가장 많이 받아들이는 미국에서는 해마다 외국인 약 100만 명이 영주권을 취득하고 있다.⁹⁾ 미국의 영주이민제도는 가족(재)결합, 경제, 인도주의, 다양성 실현의 네 가지 목적으로 구분되는데, 이 중 가족(재)결합이민이 가장 큰 비중을 차지한다. 2000년대 후반 전체 신규 영주권 중 65% 정도가 미국 시민권자나 영주권자의 직계가족이나 기타 가족에게 부여된 것이다.¹⁰⁾ 미국 시민권자의 직계가족, 즉 부모와 미성년 자녀는 연간 쿼터에 제한을 받지 않고 영주이민이 허용되어 (실제 연간 쿼터에서 가족이민이 차지하는 비중에 비해) 실제 가

7) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). *Controlling immigration: A global perspective*. Redwood City, CA: Stanford University Press.

8) OECD. (2016). 앞의 책.

9) OECD. (2016). 앞의 책.

10) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 위의 책.

족(재)결합 비중은 정해진 쿼터보다 더 높게 나타난다. 미국에서는 가족(재)결합 목적보다 전문직 종사자의 영주이민을 더 확대해야 한다는 주장도 있다.¹¹⁾ 캐나다와 호주는 미국에 비해 인구 규모가 작기 때문에 연간 신규 영주이민 규모 역시 미국보다는 작다. 양국 모두 매년 약 20만~25만 명 정도의 외국인이 영주권을 취득하고 있다.¹²⁾ 캐나다와 호주는 표면상 경제이민의 비중이 크지만, 사실상 경제이민의 절반가량은 전문기술자의 가족 구성원이다. 또한 캐나다의 경우 2015년 10월 신정부가 들어서면서 가족(재)결합을 이민정책의 가장 우선순위에 두었다.¹³⁾ 경제이민은 수용국 경제에 기여할 수 있는 잠재성이 크거나 수용국 노동시장에서 필요로 하는 사람에게 영주권을 부여하는 것을 일컫는다. 선발 방식은 크게 두 가지로 구분되는데, 점수제를 통해 선발되거나 지방정부나 고용주의 추천을 받는 방식이 있다.

전통적 이민국가의 이민자 유입정책은 영주이민을 중심으로 발달되어 있지만, 한시이민의 중요성도 무시할 수 없다. 신규 한시이민 규모는 경기에 따라 달라진다는 특징이 있다. 최근에는 외국인 취업으로 인한 내국인 일자리 침해가 있는지 여부도 한시이민의 규모를 정하는데 중요한 변수가 되고 있다. 취업 관련 한시이민의 경우 전문성이나 기술 수준에 따라 다른 정책이 적용된다. 전문직 종사자의 경우 취업 허용 기간이 긴 편이며 취업 기간 동안 영주이민 신청이 가능하도록 경로가 마련된 것에 비해, 계절노동자나 워킹홀리데이 참가자 등 비전문직 종사자는 취업 허용 기간이 짧고 대체로 영주이민 경로가 제한되어 있다.¹⁴⁾

전통적 이민국가에서도 외국인의 비전문 취업을 허가하는 유입정책이 운영되고 있음에도 불구하고, 체류 관리 미흡 혹은 정부의 묵인으로 미등록 노동자가 노동시장의 수요를 상당부분 채우고 있다. 예를 들어 미국은 외국인에게 비전문 취업을 허가하는 제도를 운영하고 있는데, 경기에 따라 그 규모에 차이가 있지만 농업 분야^(H-2A)와 비농업 분야^(H-2B)를 합쳐 매년 10만~15만 명 정도 유입되는 것으로 보고된다.¹⁵⁾ 미국에서 비전문 취업자는 최장 3년까지 취업이 가능하고 취업 허가 기간이 종료된 후에는 본국으로 귀환해야 한다. 미국의 경우 천만 명 수준의 미등록 이민자의 존재를 무시할 수 없고, 이들 미등록 이민자의 존재는 미국 이

11) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 앞의 책.

12) OECD. (2016). 앞의 책.

13) OECD. (2016). 앞의 책.

14) 캐나다의 입주돌봄노동자와 같이 예외인 경우도 일부 있다.

15) OECD. (2016). 앞의 책.

민정책의 목표와 현실의 괴리를 보여 준다.¹⁶⁾ 캐나다는 1960년대 이래 남미와 캐리비안 국가들로부터 계절적으로 노동력을 도입해 왔는데, 매년 2만~3만 명 정도의 계절노동자가 농업에 종사하기 위해 입국하여 캐나다의 농업에 이바지하고 있다.¹⁷⁾ 호주는 2008년 이래 원예와 관광 등 일부 업종에 한정하여 태평양도서국가 출신 노동자들의 계절적 취업을 허가하고 있는데 이 수는 매우 제한적이며, 대부분의 계절적 노동력 수요는 워킹홀리데이 프로그램 참가자들이 채워 주고 있다. 매년 신규 워킹홀리데이 참가자 규모는 증가하여 2007년 15만 명 수준에서 2012년 약 26만 명으로 정점을 찍은 후 2014년에는 24만 명 수준을 유지하고 있다.¹⁸⁾ 미국은 미등록 이민자, 캐나다는 계절노동자, 호주는 워킹홀리데이 참가자를 활용하는 등¹⁹⁾ 각국이 다른 방식을 활용하고 있지만, 지방의 혹은 계절적 노동력의 수요를 채우기 위해 한시적으로 외국인 노동력을 활용하고 있음을 확인할 수 있다.

나. 유럽 국가

유럽은 이민자들에 의해 국가가 수립된 전통적 이민국가는 아니지만, 과거부터 식민지 출신자가 유입되면서 다양한 종족 집단이 형성되었다. 특히 전후 서유럽 재건 과정에서 노동력 부족을 경험하면서 남유럽에서 서유럽으로의 인구이동이 대거 이루어졌다. 유럽의 국가들은 전통적 이민국가와 달리 처음부터 영주이민으로 입국할 수 있는 경로가 매우 제한적이며, 따라서 그 비중도 매우 작다. 이미 국민국가가 형성된 이후 이민자 유입정책이 개발되었기 때문에 특정 목적으로 한시적으로 체류하고자 하는 이민자들에게 초점이 맞추어져 있다. 유럽의 이민정책을 이해할 때 특히 고려해야 할 점은 1990년대 중반부터 EU 회원국 간에는 자유로운 이동 및 경제활동이 가능했다는 것이다.²⁰⁾ 이는 유럽 주요 수용국들의 외국인력정책에 영향을 미쳤다. 예를 들어 EU가 확대되면서 일부 회원국은 계절적 노동력 수요를 역내에서

16) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 앞의 책.

17) OECD. (2016). 앞의 책.

18) OECD. (2016). 앞의 책.

19) 미국의 경우 2007년 기준 15만 명 정도로 호주와 비슷한 수준이었다면 그 수가 감소하여 현재는 호주의 절반 이하 규모이다. 호주와 신규 영주이민 규모가 비슷한 캐나다의 워킹홀리데이 프로그램 참가자 규모 역시 호주의 4분의 1 이하 수준이다.

20) 1995년 생권협정이 발효되면서 처음에는 7개국에 참여하였고 이후 점차 확대되었다. 현재 EU 회원국 국민들은 취업을 하거나 스스로 충분한 자원이 있어 수용국의 재정적 부담이 되지 않는다면 역내 어느 국가에서든 체류 자격을 받을 수 있다. 그리고 5년 동안 연속적으로 체류하게 되면 자동적으로 영주 자격이 주어진다.

해소하게 되었고, 그 결과 독일이나 영국은 이전까지 운영해 오던 계절노동자 도입을 폐지하였다. EU 내에서의 자유로운 이동으로 부족한 노동력의 상당 부분을 해결하고 있지만 그렇다고 비EU 회원국 출신 이민자의 유입을 차단하는 것은 아니다. 비EU 회원국 출신 유학생의 취업과 정착을 장려하는 차원에서 졸업 후 구직활동을 허가하는 등 비EU 회원국 출신자의 선별적 이민을 허용하고 있다. EU 회원국이 선별적 유입정책을 시행하고 있음에도 불구하고 기존의 이민자 집단을 매개로 한 연쇄 이주를 통해 다양한 형태의 인구유입이 지속적으로 일어나고 있다. 또한 EU 회원국 내의 자유로운 이동이라는 맥락에서 최근에는 남유럽 국경에서 사전 허가 없는 외국인 유입에 대한 관리 및 비호 신청자들에 대한 보호와 체류 지원에 대한 EU 회원국들의 공동 대응과 책임 분담에 대한 논의가 활발하다.

유럽의 많은 국가는 유럽연합 차원에서 합의된 이민정책 방향을 따르는 한편 각국의 사회·경제적 상황과 특성에 따라 고유의 이민정책을 운영하고 있다. 많은 학자들은 인구유입이 두드러지는 주요 유럽 국가들을 크게 북유럽형과 서유럽형, 남유럽형으로 구분하고 있는데, 이들 국가는 이민의 역사나 인구학적 특성, 사회보장정책 등에서 서로 다른 특징을 보이기 때문이다.

스웨덴과 같은 북유럽 국가는 역사적으로 경제적 목적의 이민정책을 운영하기보다는 스웨덴 사회가 갖고 있는 사회적 가치를 실현하기 위한 수단으로 이민정책을 활용하고 있다.²¹⁾ 그 결과, 스웨덴에서는 전체 유입 외국인 중 난민 등 비호 신청자가 대부분을 차지하고, 경제적 목적으로 유입하는 외국인 비중은 크지 않은 편이다. 과거 북유럽 국가들은 터키, 유고슬라비아, 모로코 등의 출신자에 대한 취업을 허용하였지만 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 1970년대 중반 이후 경제적 목적의 인구유입을 제한하게 된다. 반면 이미 유입된 이민자에게는 삶의 질에 대한 권리를 보장하기 위해 최대한의 사회보장을 해 주는 것을 정책 목표로 하고 있다.²²⁾

반면 독일이나 영국, 프랑스와 같은 서유럽의 경우 외국인 유입 규모가 클 뿐만 아니라 유입 경로도 다양하다. 독일은 과거 경제적 목적으로 외국인의 대량 유입을 허용하였으나

21) 최서리, (2016). 난민 취업지원을 위한 민관 협력방안: 스웨덴 도우미제도 운영의 시사점. 서울: IOM이민정책연구원.

22) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 앞의 책.

1970년대 경제 상황이 악화되자 소극적인 유입정책으로 전환하였다. 하지만 2000년대부터 인구구조의 변화와 지속적인 경제성장으로 인한 노동력 부족 문제가 대두됨에 따라 다시 적극적으로 외국인 유입을 장려하고 있다. 2015년 기준 신규 영주이민 규모를 볼 때 미국과 거의 맞먹는 수준의 인구유입이 이루어지고 있는데, 대부분이 EU/EFTA 회원국 출신자의 유입에 기인한다.²³⁾ 2014년 기준 신규 영주이민 규모는 57만 명으로 캐나다나 호주 같은 전통적 이민국가보다도 규모가 크다. 독일은 폴란드의 건설회사로부터 파견노동자를 받는 주요 국가이기도 하다. 영국에서는 1990년대 노동당 정부의 개방적인 이민정책 추진 후 취업이나 유학을 목적으로 하는 외국인의 유입이 급증하였다. EU가 확대되는 과정에서 영국은 (점차적 개방을 선택한) 독일이나 프랑스와 달리 완전 개방을 하면서 애초 동유럽 노동자들이 영국에 집중되는 현상이 나타나기도 하였다. 결국 영국에는 상당수 동유럽 노동자가 유입되면서 반이민 정서가 나타난다. 보수당 정권은 비EU 회원국 출신자의 유입을 억제하려는 정책을 펼치기도 했지만 그럼에도 불구하고 기존에 유입된 이민자들의 가족결합 등을 통해 연쇄이주가 이루어지고 있는 상황이다. 영국의 2014년 기준 신규 영주이민 규모는 31만 명으로 미국과 독일에 이어 세 번째로 규모가 크다. 프랑스는 역사적으로 다른 유럽 국가들에 비해 외국인의 유입에 관대하였지만 한시적 체류 허가가 지배적이었다. 1990년대 이래 EU 역내 이동의 자유와 2004년 이후 동유럽을 포함하는 EU 확대로 인해 인구유입이 확대되면서 비EU 출신자의 취업을 제한하게 된다. 또한 식민지 정복의 역사로 인해 지속적으로 무슬림이나 아프리카 출신 이민자가 증가하면서 지난 몇 년간 테러로 인해 이민이 정치적 이슈로 부상하고 있다.²⁴⁾

이탈리아와 스페인으로 대표되는 남유럽 국가들은 지리적 위치로 인해 북아프리카를 비롯한 이웃 국가들에서의 외국인 유입이 지속되고 있고, 이들 외국인은 이탈리아와 스페인에서 취업활동을 하고 있다. 특히 이들 국가에는 관광, 건설 등 노동력의 계절적 수요가 있는 분야가 있고 가정 내 가사노동을 수행할 노동력에 대한 수요가 크기 때문에 이러한 분야를 중심으로 외국인이 지속적으로 유입되고 있다. 남유럽 국가들은 외국인 입국에 대한 통제가 약하

23) OECD. (2016). 앞의 책.

24) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 앞의 책.

고 취업이민제도가 발달하지 않은 대신 이미 유입된 외국인에 대한 합법화 제도를 통해 유입 인구를 관리해 왔다. 전통적 이민국가가 아님에도 불구하고 이탈리아와 스페인의 신규 영주 이민 규모는 큰 편이다. 2014년 기준 신규 영주이민 규모는 각각 20만, 18만 명으로 OECD 회원국 중 높은 순위를 차지한다.²⁵⁾

다. 동(남)아시아 국가

동(남)아시아 국가들은 전통적 이민국가가나 유럽 국가와 비교해 가장 최근에 이민자 유입정책을 개발, 운영하고 있다. 아시아의 신흥개발도상국인 홍콩과 싱가포르, 대만은 1970년대부터 노동력 부족 현상이 나타나면서 이웃 국가들로부터의 노동력 유입정책을 실시하였다. 홍콩과 싱가포르는 좁은 영토로 인해 인적 자원에 기댄 경제·산업정책을 추진해 왔기 때문에 자국 거주자는 부가가치가 높은 일자리에 포진한 반면 단순노무직의 경우 이웃 국가들의 노동력에 의존해 왔다. 일본 역시 산업화 과정에서 노동력 부족 현상이 나타나면서 기술연수 명목으로 아시아 출신자의 노동력을 활용해 왔고, 한국 역시 1990년대 일본과 유사한 방식으로 노동력 부족에 대응하였다. 2000년대 초반 한국은 중소기업의 노동력 부족이 만성적인 현상이라고 판단, 공식적으로 외국인력도입제도를 마련한다. 반면 일본은 기술연수생을 받아들이면서도 비전문 외국 인력의 도입을 제한한다. 1990년대부터 대만과 한국, 일본에서는 중국과 동남아시아 출신 여성들이 가족결합(혼인) 목적으로 이주하는 경향이 증가하게 된다. 이러한 국제결혼 증가는 국가 간 경제력 차이와 인구 불균형, 알선 업체 활성화 등의 이유로 촉진되었으나 관련 규정이 좀 더 통제적으로 변화하면서 증가 추이가 둔화되고 있는 상황이다.

동(남)아시아 국가들은 전문인력과 비전문인력을 구분하여 전문기술자에 한해 영주이민 자격을 부여하고 있다. 전통적 이민국가가나 유럽 국가와 비교할 때 취업이민자의 영주이민 경로는 상당히 제한적이다. 영어를 공용어로 사용하는 홍콩과 싱가포르는 금융업을 주요 산업으로 하여 IT와 금융업에 종사하는 전문가들의 주요 목적지가 되고 있다. 싱가포르는 인구 감소에 대한 우려로 인해 전문기술자에 대해 적극적으로 영주이민을 권장하고 있다. 일본과

25) OECD. (2016). 앞의 책.

한국은 점수제를 활용하여 전문인력을 선발, 빠른 시일 안에 영주이민을 허가하고 있다. 동(남)아시아 국가들에서는 단순노무 외국 인력을 적극적으로 활용해 왔는데, 이들 비전문 취업자들은 한시적 취업과 거주가 허용되고 체류 허가 기간이 끝나면 본국으로 귀환해야 한다. 본국으로 귀환한 후 재취업하기 위해서는 새로운 사증을 발급받아 입국해야 한다. 홍콩, 싱가포르, 대만에서 공통적으로 발견되는 특징은 가사 등 돌봄노동을 수행하는 동남아시아 출신 여성 노동자가 많다는 것이다. 이들은 재계약을 통해 장기 취업을 할 수 있지만 영주이민은 허용되지 않는다. 일본 역시 돌봄노동을 수행할 노동력에 대한 수요가 증가하여 2008년 이래 필리핀과 베트남, 인도네시아 출신자들이 일본에서 간호보조업무를 수행한 후 일본의 간호자격시험에 응시할 수 있는 기회를 제공하고 있고, 일부 지역에서는 외국인이 가사과거업에 종사할 수 있도록 하고 있다.²⁶⁾

3. 이민자 편입정책

이민정책은 이민자 유입을 관리할 뿐만 아니라 유입된 이민자들의 편입(incorporation)을 관리한다. 이민자 편입 방식에 대해 학계에서는 구분배제(differential exclusion), 동화(assimilation), 통합(integration), 다문화주의(multiculturalism) 등의 4가지 유형으로 구분한다.²⁷⁾ 구분배제형은 교체 순환을 원칙으로 하며 이주민의 정주를 허용하지 않는 점을 특징으로 한다. 나머지 3가지 유형은 이민자를 수용국 사회에 편입시키되 어떠한 방식으로 편입시킬 것인가에 따라 구분된다. 동화형 편입이 이민자를 수용국 문화에 일방향적으로 통합하는 것이라면 통합형 편입은 수용국과 이민자의 문화가 상호 영향을 주고받으며 통합되어 가는 방식이다. 다문화주의형 통합은 이민자가 집단적으로 자신의 문화와 정체성을 유지하며 동등한 권리와 참여를 보장받는 유형이다.²⁸⁾ 어떤 유형이 가장 좋은지에 대해서는 합의된 평가가 없다. 동화형, 통합형, 다문화주의형은 국가마다 이민자가 유입되는 상황과 목표가 달라 비교할 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2000년대 들어 유럽 국가들을 중심으로 이민자의 통합(migrant integration) 관련 정책과 실제 통합 정도를 객관적으로 평가하려는 노력이 시작되었다. 그리고 이를 위해 핵심

26) 신예진, 최서리. (2015). 일본 단순기능 외국인력정책의 최근 변화. 서울: IOM이민정책연구원.

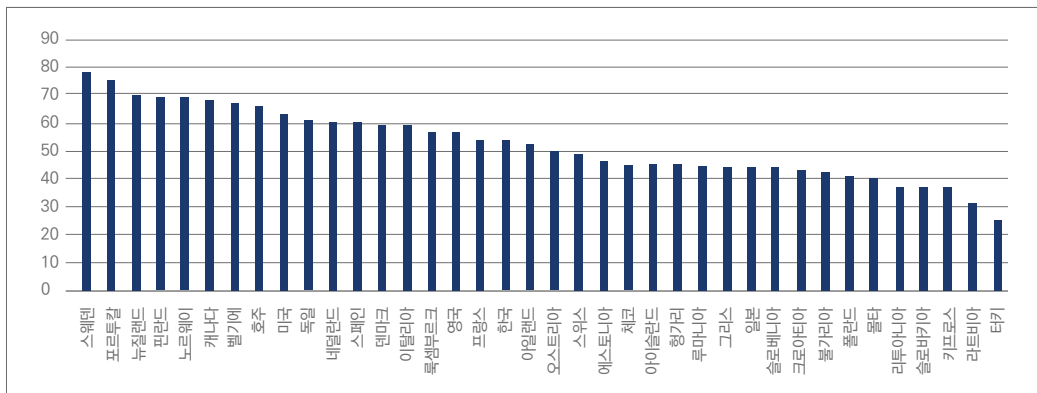
27) 한건수. (2016). 이민과 사회통합. 이민정책론. 서울: 박영사, pp. 193-223.

28) 한건수. (2016). 위의 책.

지표를 선정해 이를 측정할 수 있도록 하였다. 2004년에 처음 발표된 ‘이민자통합정책지표(MIPEX: Migrant Integration Policy Index)’는 각 국가의 이민정책이 이민자 통합에 얼마나 기여하도록 만들어져 있는지를 평가하고 비교하기 위해 만들어진 지표이다. 영국문화원(British Council)과 벨기에 브뤼셀 소재 이주정책연구그룹(Migration Policy Group)의 주도하에 조사 대상 38개국의 대학, 연구소, 비정부기구(NGO)와 협력하여 조사, 평가를 하고 있다. MIPEX가 조사하고 있는 8개 정책 영역은 노동시장 이동성, 자녀 교육, 정치 참여, 가족재결합, 국적 취득, 건강(2015년 신규 영역), 영주, 반차별 등이다. 이들 지표를 통해 현재 유럽을 중심으로 한 국제사회가 이민자의 통합을 어떻게 정의하며 무엇을 중요하게 생각하는지 가늠해 볼 수 있을 것이다.²⁹⁾

그림 1은 38개 조사 대상 국가의 MIPEX 8개 영역 전체의 평균 점수를 보여 준다. 전통적 이민국가에 해당하는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드가 상위 10위 안에 포함되어 있으며, 유럽 국가들 중에서는 북유럽형 국가들의(스웨덴 1위, 핀란드 4위, 노르웨이 4위 등) 순위가 높고, 서유럽형과 남유럽형 주요 이민국가들은 10위권을 중심으로 분포되어 있다. 한국은 18위로 38개 조사 대상국 중 중간 수준이며 일본은 27위로 하위권에 속한다. 이민자 편입 방식에 따

그림 1. 국가별 MIPEX 전체 평균 점수



주: 80~100점 우호적, 60~79점 약간 우호적, 41~50점 중간, 21~40점 약간 비우호적, 1~20점 비우호적, 0점 심각하게 비우호적.
출처: Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A., & Vankova, Z. (2015). Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG, p.8.

29) 이민자통합정책을 평가하기 위한 지표로 본문에서 소개하는 MIPEX가 있으며, 통합의 결과를 평가하고 비교하기 위한 지표로는 2010년에 처음 만들어진 유럽연합의 이민자통합지표(일명 zaragora 지표)와 2012년에 만들어진 OECD 이민자통합지표가 있다(정기선, 김혜진, 2015. 앞의 책). 유럽연합과 OECD가 이민자 통합 정도를 측정하기 위해 설정한 지표 역시 MIPEX가 설정한 영역과 유사하다. 이러한 지표들을 종합적으로 살펴보면 유럽의 국가와 OECD 회원국들이 이민자 통합에서 무엇을 중요하게 바라보고 있는지 알 수 있을 것이다.

라 순위를 분석해 보니 다문화주의를 택하고 있는 캐나다, 호주, 미국, 스웨덴이 모두 상위 10위 안에 위치하고 있음을 알 수 있었다. 동화주의를 표방하는 프랑스와 동화주의(결혼이주자)와 구분배제(외국인 노동자)를 혼용하는 한국은 각각 17위와 18위로 중간 수준이며, 한국과 마찬가지로 동화주의와 구분배제를 병행하는 일본은 하위권에 있다. 다문화주의 국가들의 이민정책이 높은 점수를 받고 있다는 것은 다문화주의가 MIPEX에서 상정하는 이민자 통합과 상대적으로 가깝다는 추측을 해 볼 수 있다.

MIPEX 결과를 세부적으로 살펴보자.³⁰⁾ ‘노동시장’ 영역의 세부지표인 노동시장 접근성의 경우 조사대상 38개국 중 24개 국가가 가족이민자와 취업이민자에게 서로 다른 정책을 취한다. 즉 가족이민자에게는 유입과 동시에 취업 권리를 보장해 주지만 취업을 목적으로 체류가 허용된 이민자에게는 취업 기회에 제한을 두고 있다. 절반 정도의 국가에서는 취업이민자들은 세금을 납부함에도 불구하고 일부 사회보장 혜택으로부터 배제되고 있다. 이에 비해 14개 국가(캐나다와 북유럽, 남유럽 국가)는 취업이민자의 사회보장 혜택에 제한을 두지 않는다. 즉, 아직도 취업이민자에게 사회보장을 제한하는 것이 더 일반적인 현상임을 알 수 있다.

‘가족재결합’ 관련 정책은 일정한 경향성을 띠지 않는다. 2010년 이후로 12개국은 점수가 향상된 반면 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 10개국은 점수가 낮아졌다. 스칸디나비아, 스페인, 포르투갈 등 가족재결합을 광범위하게 허용하는(*inclusive family reunion policies*) 국가에서는 비EU 출신 이민자 가족들이 점차 재결합하는 양상을 보이나, 반대로 일부 국가에서는 포퓰리스트 정당(*populist parties*) 등의 영향으로 가족재결합에 더욱 엄격해지는 모습을 보인다. 가족을 초청할 수 있는 자격 요건과 관련하여 조사 국가 중 70% 이상의 국가에서 대부분의 한시이민자가 입국 즉시(14개국이 해당) 또는 1년 후에(10개국이 해당) 가족을 초청할 수 있다. 대부분의 국가에서 가족재결합으로 입국하는 데 언어나 통합 요건 충족을 요구하지 않는다. 입국 전에 일정 수준의 언어를 갖춰 올 것을 요구하는 국가는 8개국에 불과하다. 27개 국가는 초청받은 가족에게 무료로 언어 교육을 제공한다. 가족에게 취업을 허용하는지 여부도 가족재결합정책의 중요한 부분이다. 25개 국가에서 초청받은 가족이 입국 즉시 초청자와 동등한 취

30) 이하 MIPEX 결과 분석은 MIPEX 2015 보고서(Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A., & Vankova, Z. 2015. Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG, p.8.)를 토대로 하였음.

업 자격을 부여받는다.

‘교육’과 ‘건강’ 영역을 살펴본 결과, 전통적 이민국가와 소수 북유럽 국가를 제외하고는 이민자의 특수한 필요(needs)를 고려한 서비스를 제공하는 국가가 드물다. ‘교육’ 영역을 보면, 교육 접근권과 관련하여 대부분의 국가에서 모국에서 배운 내용을 전문적으로 평가받을 수 있는 교육시스템이 갖추어져 있지 않다. 또한 대개의 경우 교육과 건강서비스 접근권이 이민자의 법적 지위에 따라 차등적으로 부여된다. 교육 접근권의 경우, 16개 국가에서는 미등록 이민자에게도 일정 수준의 고등교육을 받을 수 있도록 허용하고 있지만 조사 대상 국가의 절반에 못 미친다. 건강 접근권의 경우, 미등록 이민자에게도 건강보험 혜택을 제공하지 여부는 대부분의 국가에서 여전히 논쟁적인 이슈로 남아 있다. 미등록 이민자라 하더라도 특정 조건하에서는 건강보험 혜택을 제공하는 국가(스위스, 스웨덴, 이탈리아, 네덜란드, 프랑스 등)가 있는 반면, 일부 국가(호주, 뉴질랜드, 한국, 불가리아, 노르웨이, 폴란드, 체코, 터키 등)는 응급 진료 조차 제공하지 않는다. 또한 비록 이민자들에게 건강보험 혜택을 받을 수 있는 권리가 법적으로 주어진다고 하더라도 병원에서 등록 서류를 요구하는 등의 행정상 절차 때문에 권리를 못 누리는 경우가 많다.

‘영주’와 관련하여, 대부분의 EU 회원국은 일부를 제외하고 한시적 이민자가 5년 이상 체류하면 영주권 신청 자격을 준다. 그러나 그 외 상당수 국가는 한시적 취업이민자(temporary workers)와 유학생 등 일부 체류 자격 소지자에게는 5년 이상 체류하여도 영주를 허용하지 않고 있다. 또한 영주권 신청 자격은 국가마다 매우 다른 양상을 보인다. 호주와 캐나다, 뉴질랜드는 높은 수준의 언어를 요구하며 신청 비용도 높은 편이다. EU 내에서는 1999년 독일 한 곳에서만 영주권 신청 시 언어 자격 요건이 있었는데 2014년에는 18개국으로 증가하였다. 영주 자격을 취득하기 위한 언어 요건이 강화되고 있음을 알 수 있다.

‘시민권(귀화)’ 신청 요건의 경우 어느 정도 수렴하는 모습을 보인다. 13개 국가에서 귀화 신청 전 5년의 거주 기간을 요구하고 있으며 조사 대상국 전체 평균은 7년이다. 절반 정도가 신청자에게 시민권/통합 시험을 치르게 하고 있다. 전통적 이민국가들은 대부분 일정 소득이나 취업을 시민권 신청의 자격 요건으로 정하고 있지만, 조사 대상 국가 전체적으로는 절반 정도의 국가가 일정 소득이나 취업을 자격 요건으로 제시한다. 시민권과 관련한 또 다른 동향은 이중국적을 허용하는 국가가 점차 증가한다는 것이다. 2014년 기준 조사된 38개국 중

25개국 이 이중국적을 허용하고 있다.

‘반차별(anti-discrimination)’ 영역을 보면, 최소 30개국에서 인종종족 및 종교 기반 차별을 법으로 금지하고 있다. 캐나다, 미국, 영국 등은 차별에 대한 정의가 명확하며 포괄적인 데 비해 일본, 아이슬란드 등은 차별에 대한 정의가 명확하지 않은 것으로 지적되고 있다. 차별 금지가 법으로 정해져 있다 하더라도 이것이 실제로 집행되는지는 국가마다 차이가 있다. 전통적 이민국가(호주, 캐나다, 미국, 뉴질랜드)와 북유럽(핀란드, 노르웨이, 스웨덴) 그리고 일부 서유럽(프랑스, 영국) 국가들이 다른 국가에 비해 평등 관련 기구와 정책의 역량이 강한 편이다.

4. 나오며

이민정책은 국가마다 다양한 형태로 나타난다. 이민자 유입 배경이나 특성에 따라 다른 정책적 대응이 이루어졌기 때문이다. 전통적 이민국가는 이민자에 의해 수립된 나라라는 특성 뿐만 아니라 광활한 영토에 비해 인구가 부족했던 환경에서 이민정책이 수립되었다. 이러한 환경이 이민, 특히 가족 초청에 개방적인 정책으로 이어졌을 것으로 보인다. 이에 비해 유럽의 국가들은 이민정책이 만들어지기 이전에 이미 국민국가가 형성되었다. 20세기 초까지만 하더라도 좁은 영토에 많은 인구가 있어 미국으로 인구가 빠져나가던 지역이었다. 20세기 중반 이후 경제발전에 따른 노동력 부족으로 인해 이민자를 받아들인 나라가 있으며 인도주의적 차원에서 난민을 많이 받아들인 나라도 있다. 또한 EU 회원국 내 인구가동이 자유로운 것도 유럽 국가의 이민정책을 이해하기 위해서는 반드시 고려해야 할 특징이다. 즉 유럽 국가들이 취업이민자 유입에 매우 폐쇄적인 편이라면 이는 EU 역내 자유로운 이동이 한 원인이 될 수 있다. 유럽의 국가들은 이민자 유입 배경과 역사가 다양한 만큼 이민정책에서도 다양한 모습을 보인다. 한국과 일본 등 동아시아 국가는 유럽과 마찬가지로 이민의 대규모 유입 이전에 국민국가가 형성되어 있었으며 노동력 부족이 이민자를 유입하게 된 가장 큰 이유이다. 그러나 EU처럼 인근 국가로 자유롭게 이동할 수 있는 인구가 없는 한국과 일본은 노동력 부족-특히 단순노무직종에서의 노동력 부족-을 해결하기 위해 정부가 개입하여 단순노무직 이주노동자를 적극 도입하고 있다.

이렇듯 국제 이민정책은 역사적·지리학적 배경에 따라 다른 모습을 보이지만 그럼에도 불구하고 다른 한편으로 세계화 속에서 국가 간의 경쟁이 심해지면서 이민정책의 목표와 대응이

유사해지는 경향도 발견된다.³¹⁾ 특히 전문직과 비전문직 이주노동자에 대한 정책이 점차 뚜렷이 구분되는 경향을 보인다. 비전문직 이주노동자에 대해서는 점차 제한적이고 엄격해지는 데 비해 전문직 이주노동자에게는 더욱 개방적인 모습을 보인다. 또한 내국인 일자리 보호를 위해 내국인 구인 노력 등 노동시장 테스트를 의무화하는 것이 추세가 되고 있으며, 농업 분야나 시골 등에서의 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 체류 기간 연장 등의 인센티브를 제고함으로써 노동력 부족 분야로 이민자를 유도하는 모습도 점차 많은 국가에서 발견된다.

이민자 통합 정책은 MIPEX를 통해 살펴보았다. MIPEX 점수는 스웨덴이 가장 높았으며 전통적 이민국가들이 주로 상위에 랭크되었다. 그렇다고 모든 국가에 스웨덴의 정책을 따르라고 할 수는 없다. MIPEX의 점수는 다른 측면을 배제하고 오직 ‘통합’의 관점에서 평가한 결과이다. 그러나 한 국가의 이민정책은 통합만을 목적으로 하지는 않는다. 정치적, 경제적, 사회·문화적 영향 등 다양한 측면을 고려해 목표를 세우게 되며, 외교적인 문제와 국민의 반응도 살펴야 한다. Ruhs는 46개 국가의 이민정책을 분석한 결과 이민자를 받아들이는 ‘수’와 이민자에게 부여하는 ‘권리’ 사이에는 거래(trade off) 관계가 나타남을 발견하였다.³²⁾ 즉 이민자 수를 제한적으로 받아들이는 나라들에서 이민자들이 더 많은 권리를 누리고 있으며, 이민자를 많이 받아들이는 나라는 이민자들에게 제한된 권리를 부여한다는 것이다. 한국의 이민정책은 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가? 해외의 이민정책을 벤치마킹하되 한국의 이민자 유입 배경과 특성을 고려해야 할 것이다. 그러나 무엇보다 한국의 이민정책이 통합을 우선으로 할 것인지(즉, 도입 규모를 제한하고 국민과 동등한 권리를 부여할 것인지), 경제성장이나 노동시장 문제 해결을 목표로 할 것인지에 대한 방향 설정이 먼저 이루어질 필요가 있다. 방향 설정에서 염두에 두어야 할 것은 이민정책이 특정 집단의 이익에 편중되지 않고 사회 전반적인 가치 실현에 이바지해야 한다는 것이며, 이를 위해서는 이민정책의 방향에 대한 사회적 합의 과정이 요구된다.

31) Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). 앞의 책.

32) Ruhs, M. (2013). *The price of rights: Regulating international labor migration*. Princeton University Press.