

글로벌 이주현황과 주요국의 이민정책



☎ 류기황 ☎ 법무법인 미담 미국 변호사 ✉ nylaw_kor@naver.com

이주의 역사는 인류가 존재한 이래부터 존재하기 시작하였고, 이민은 현재 국가·문화·종교·인종을 뛰어넘어 전 세계적으로 급격히 증가하는 추세이다. 이민은 긍정적인 요소만 존재하는 것이 아니라 부정적인 요소들이 다수 내포하고 있어 각국은 포용력 있는 이민정책을 확대하기도 하고 축소하기도 한다. 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)¹⁾의 보고에 의하면, 국제이주자는 2015년 약 2억 4,400만 명에 이르고 있고 이는 전 세계인구의 3.3%에 해당하며, 2000년 약 1억 7,300만과 비교하면 41%가 증가한 수치이다.²⁾ 결국, 이민을 통해 건전한 다양성을 추구하는 사회를 구축하는 것이 인류의 지속적인 목표이며, 건전한 다양성 추구는 이민자들의 사회적 통합뿐만 아니라 그들에게 자유와 평등 등 인간의 기본권을 보장해 주는 것에서부터 시작되며 이를 위한 법적·제도적 시스템 마련이 필연적으로 요구된다.

1. 이민 및 이민정책의 개념

이민이란 국제적인 인구이동을 의미하는 개념이며, 국제연합(United Nations, 1998)의 기준에 의하면, 1년 이상 국경을 넘어 거주지를 옮기는 것은 '장기이동'으로, 3개월 이상 1년 미만 옮기는 것은 '단기이동'으로 구분하고 있으며, 통상 3개월 이상의 국제 인구이동을 이민으로 파악한다. 이민정책이란 국가가 항만·공항·국경에서 내·외국인의 입·출입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하고, 나아가 출입국·체류·국적 관리 및 사회통합을 포괄하는 종합 정책으로서의 특성을 가진다. 이민정책은 국가마다 다양한 형태로 나타나지만 크게 초청노동자제도, 기술이민제도, 투자이민제도, 가족이민제도, 난민이민제도 등으로 분류될 수 있고, 보수정당과 진보정당의 집권여부에 따라 이민정책의 기초가 달라진다. 최근 이민정책의 중요 과제 중 하나는 반(反)이민 정서의 완화 및 이민자들과의 사회통합이다.

2. 이민정책의 유형 및 객관적 평가측정

이민자 편입 방식에 대해 구분배제(differential exclusion), 동화(assimilation), 통합(integration), 다문화주의(multiculturalism), 4가지 유형으로 구분하는 학설이 있으며 어떤 유형이 가장 효율적인지에 대하여는 국가마다 이민자가 유입되는 상황과 목표가 달라 비교할 수 없으므로 평가에 어려움이 있다. 2000년대 들어 유럽 국가들을 중심으로 이민자 통합 관련 정책과 실제 통합 정도를 객관적으로 평가하려는 움직임이 보였고, 2004년도에 각 국가의 이민정책이 이민자 통합에 얼마나 기여하고 있는가를 평가하고 비교하기 위해 '이민자통합정책지수(MIPEX: Migrant Integration Policy Index)'가 처음으로 발표되었다. MIPEX가 조사하고 있는 8개 정책 영역은 노동시장 이동성, 자녀 교육, 정치 참여, 가족(재)결합, 국적 취득, 건강, 영주, 반차별이며, 이들 지표를 통해 현재 유럽을 중심으로 한 국제사회가 이민자의 통합을 어떻게 정의하며 무엇을 중요하게 생각하는지 가늠할 수 있다. 또한, 전통적인 이민 국가들은 자체적인 이민정책 평가 자료를 발표하고 있다.

I. 개관

II. 이민제도 개관 및 국제적 이주 현황

- 1) 1951년 12월에 설립된 국제정부간 기구로서 전 세계 이주의 흐름을 파악하고, 이주자들이 이주 수용국의 경제·사회 체제에 정착할 수 있도록 실용적인 해결책을 모색하기 위한 국제적인 수준의 이주 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있으며 2016년 9월에 UN관련기구가 되었다. 2019년 3월 현재 173개국의 회원국과 8개국의 옵저버 국가들을 보유하고 있다.
- 2) International Organization for Migration, UN Migration Agency, WORLD MIGRATION REPORT 2018.

3) Knowledge, evidence and learning for development [K4D] Helpdesk Report, "The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries." (2019)

4) UN Department of Economic and Social Affairs, "Population Facts", (Population Division, 2017).

3. 이민으로 발생하는 사회적 편익 및 부작용

이민으로 인한 사회적 편익으로는 일반적으로 한국을 포함한 상당수의 OECD 국가들에서 발생하고 있는 저출산·노령화로 인한 인구감소 문제 해결 및 인구감소로 인한 중소기업, 농업분야산업, 기피산업 등에서 보이는 인력부족현상을 해소하고 신산업에 있어 신규 고급인력수급에도 기여하며, 늘어나는 사회적 부담 비 절감 등이 있다. 나아가 유입국 국민들에게 외국 문화를 이해시키고 상호 문화교류를 통해 자국을 알릴 기회를 제공한다. 게다가 경제적 측면에서 보면, 이민은 장기적으로 이민자 수용국의 총소득(GDP 성장)을 높이고, 이민자들이 외국인 투자, 국제 무역, 기업가 정신을 통해 자본 축적과 고용을 증가시켜 궁극적으로 유입국 국민들의 자본 축적을 증가시킨다는 분석이 있다.③ 반면, 정부가 이민자를 통합하려는 노력이나 정책 없이 생산성이 높은 노동시장에서 낮은 생산성 부문의 미숙련 이민자들을 지나치게 대변한다면 결국 시간이 지남에 따라 이민자들의 경쟁력을 약화시켜 실업률이 높아질 수 있다는 점이 부작용이다. 이러한 부정적 영향을 완화시키기 위해 이민자를 수용하는 국가의 경제는 변화에 적응하기 위해 유연한 노동 시장을 구축할 필요성이 있으며 그러한 노동 시장에서 이민자들이 더 빨리 통합할 수 있도록 그들에게 노동 시장에 대한 선택권을 줄 필요가 있다. 이 외에도 불법체류, 일자리 부족, 의료·주거·교육·생활환경 개선을 위한 사회간접자본 비용 상승, 초기 정착시 사회·문화·종교·인종적 갈등으로 인한 상호 혐오감, 적대감으로 지역 사회의 불안감 고조, 범죄건수 증가로 지역사회에 추가적인 치안행정 수요 증가 등이 부정적 요인으로 작용한다.

4. 국제적 이주 현황

국제 이주자는 2015년 약 2억 4,400만 명으로 세계인구의 3.3%에 이르고 매년 세계 인구 대비 이주자들의 비율이 증가하고 있으며, 국제이주자의 72%가 경제활동 가능 나이인 20세에서 64세임을 감안한다면 국제이주의 가장 큰 원인은 경제문제일 것으로 추정해 볼 수 있다. 2017년 전 세계 2억5,800만 명의 국제 이주자 중 1억600만 명이 아시아에서 태어났으며 유럽은 두 번째로 많은 국제 이주민(6,100만명)을 낳은 지역이었고, 라틴 아메리카와 카리브해(3,800만명), 아프리카(3,600만명)가 그 뒤를 잇고, 상대적으로 북아메리카(400만명)나 오세아니아(200만명)에서 태어난 이주자는 별로 없었던 것으로 분석된다. 이주는 세계적인 현상이지만 이주가 이루어지는 국가는 제한적이며, 상위 10개의 국가에서 전체 이주의 절반이 이루어지고 있고 미국의 경우 2017년에 전 세계 이주민의 19%에 해당하는 4,980만 명의 국제이주자가 있었던 대표적인 이민 수용국가이지만 인도는 1,660만 명이 해외에 거주하면서 이주민 유출국의 대표적인 국가로 발돋움하였다.④

5. 글로벌 거버넌스 구축의 장애요소

이민 분야에 있어 글로벌 거버넌스의 구축이 요구되는 이유는 국경을 넘어 사람들의 이동을 관리하는 업무는 그 성질상 일국의 조치만으로 이를 수 없으며, 복잡한 이주 프로세스를 다룸에 있어서 국제적인 협력이 수반되어야 더욱 효율적인 이민정책이 수립될 수 있기 때문이다. 글로벌 거버넌스의 구축은 상호 이익을 위한 기회를 창출하고 공통의 목표와 전략을 파악하여 협력하도록 하는 순기능을 한다. 그러나 글로벌 이주 거버넌스의 구축을 방해하는 요인이 매우 다양하며, 그 대표적 이유로는 국제적 이주가 국가의 주권에 직접적인 영향을 미친다는 점, 이민을 바라보는 시각의 차이가 국가마다 매우 상이하다는 점, 각국이 이주 정책을 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지가 분명하지 않다는 점, 시스템 구축 과정에 있어서 국가 간 비대칭성 역시 커다란 문제점이며, 특정한 사안에서 누가 이주민의 이익을 대변할 수 있는지가 명확하지 않은 점 등 다양한 장애요소가 있다. 가까운 미래에 글로벌 이주 거버넌스를 구축하는 것이 바람직한 것이나, 현 상황에서 주목할 만한 국제적 합의를 도출하는 것이 사실상 어렵기 때문에 전통적인 이민 국가 특히 미국의 이민정책을 살펴보는 것은 상당한 의미가 있다.

1. 이민정책의 역사 및 법제도

미국으로의 이민자 유입은 19세기 후반에 지속적인 증가세를 보였다. 미국 건국 초기부터 각 주별로 개별적으로 운용되어 오던 시민권 제도가 1790년 최초로 모든 주에서 통일된 기준으로 제도를 적용하도록 입법화되었다. 이후 미국은 이민제도에 대한 중앙의 통제권을 강화시켜 나갔고, 1864년에는 이민에 대한 통제권을 국무부 장관 산하에 두는 법안을 연방의회가 통과시켰으며, 19세기에서 20세기로 넘어오면서 이민을 불허하는 조건들을 점차 늘려가고 세분화하여 이민자의 질을 통제하였고 이민자의 수를 제한하는 할당제(National Origins Quota system)를 도입하였다. 1940년대까지 이러한 기초가 유지되었으나 2차 세계대전과 냉전이라는 새로운 국제 환경을 맞이하면서 미국의 이민정책은 미국 내 노동력 수요문제 등의 현실적인 어려움을 맞게 되어 그 변경이 불가피하였다. 따라서, 1943년부터 노동력을 유입할 수 있도록 하는 입법, 난민제도 등 이민정책을 완화하기 시작하였다. 1952년 5월 27일 발효된 ‘이민과 국적법 (The Immigration and Nationality Act of 1952 : INA)’은 현대 미국 이민법의 초석이 된 포괄적인 이민 법안이자 기존의 이민과 국적에 관련된 법안들을 대폭 수정한 법안이었다. 이후 2차 세계대전의 종식과 함께 이민자들의 유입은 다시 증가세로 돌아섰으며, 1990년대에는 사상 최대인 1,000만 명에 육박하는 이민자가 발생하였다. 5) 2001년 9-11 테러 이후로 연방정부의 중앙행정기관이자 미국의 국가 안보를 총괄하는 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하는 국토안보법(Homeland Security Act)이 2002년 11월에 통과되었다. 이후 버락 오바마 대통령이 증가하는 불법체류자 문제에 대처하기 위해 두 개의 행정명령(Executive Order)인 2012년도와 2014년도 ‘불법체류 부모 추방유예(DAPA: Deferred Action for Parents of Americans)’를 발동하였다.

2. 이민자 및 불법 이민자 현황

2017년 미국의 인구수는 약 3억 2천 5백만 명으로 전 세계 인구수 약 75억 명의 약 4.33%이며, 이중 미국에 거주하는 외국 출생자는 약 4,560만 명으로 미국 전체 인구수의 약 14%에 해당하며, 약 112만 명에게 영주이민자격을 부여하였으나 미국 거주 외국 출생자 중 약 23%에 해당하는 1,050만 명이 불법 이민자이다. 이러한 불법 이민자들이 미국인들의 일상생활에 중요한 역할을 하고 있고, 이들 없이는 중산층 미국인들의 일상생활은 큰 타격을 입게 될 것이 자명하다. 불법체류자들의 존재는 고용주들에게는 값싸고 풍부한 노동력을 제공하고, 불법체류자들에게는 비록 저임금에 시달리기는 하지만 본국보다 높은 소득을 올릴 수 있는 등 긍정적인 측면이 존재하기 때문이다.

3. 트럼프의 이민정책

제45대 대통령인 트럼프의 미국 우선주의는 21세기 들어 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁, 그리고 금융 위기를 겪으면서 미국의 패권이 약화된 상황에서, 세계 경찰로서의 지위를 유지하기 위해 국부를 낭비하기보다는 미국 국민들의 경제적 불안과 고통을 해결하기 위해 국내 일자리 창출과 경제성장에 집중하는 현실주의 노선을 추구하였고, 이에 트럼프 지지자들은 미국이 직면한 문제점으로 66%가 이민이라고 응답함으로써 이민 문제를 미국이 당면한 최우선 과제로 선택하였다. 트럼프 대통령은 취임 후 일주일 만에 이민과 난민의 미국유입을 제한하는 행정명령(Executive Order) 13769호를 발령하여 이민 정책을 개혁할 것을 제시하였으나 연방항소법원은 이 행정명령의 효력을 중지시켰다. 이후 새로운 행정명령 13780호를 발령했는데, 2017년 6월 26일에 연방대법원은 행정명령 13780호에 대한 일부 효력을 인정하는 한시적 판결을 내렸고, 결국 한시적으로 허용되었던 행정명령 13780호에 의거한 미 행정부의 이민 및 미국 입국 관련 조치들은 2018년 6월 26일 연방대법원에서 트럼프 행정부의 이민행정명령에 대해 5대4로 합헌 결정을 받게 되었다. 게다가 트럼프 행정부는 2017년 9월 5일에 불법 체류(undocumented) 청년들에게 한시적이거나 합법적 이민자 지위를 부여했던 ‘불법체류청년 추방유예(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA) 프로그램’을 폐지한다고 발표하였으나, 연방법원이 DACA 폐지에 대해 위헌 결정을 내림으로써 DACA의 명맥은 유지되었다. 이외에도 트럼프 대통령은 2017년 1월 25일 멕시코 국

5) 김영준, “미국의 이민정책과 아태지역 국가들에 대한 시사점” (2018)

6) 민정훈, “미국 이민 정책 변화에 관한 연구: 트럼프 행정부의 이민정책을 중심으로” (2018)

7) 강동관 외 6인, “주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법” (2017)

경 장벽 설치 및 불법체류자를 돕는 ‘성역 도시(Sanctuary City)’에 대한 연방 정부의 재정 지원을 금지하는 행정명령 13768호에 서명하였으나, 2018년 12월말 트럼프 대통령이 요구한 멕시코 국경 장벽 건설 예산 57억 달러를 반영한 예산안 처리가 민주당의 반대로 무산됨에 따라 연방정부가 섣다운(일시적 업무정지) 되는 사태가 발생하였고 해당 사태의 책임을 둘러싸고 트럼프 대통령과 민주당은 서로에게 책임이 있다며 상호 비방하였다. 트럼프 대통령은 이와 같은 여러 논란에도 불구하고 반(反)이민 행정명령, 불법 체류 청년 추방 유예 프로그램 폐지 결정, 멕시코 국경 장벽 설치 등 강력한 이민 규제 정책을 지속적으로 추진하였다.⑥

4. 이민 관련 주요기관

1952년 제정되고 여러 차례 개정된 이민법은 이민과 국적을 규율하고 있으며, 국토안보부(U.S. Department of Homeland Security, DHS)가 이민업무관련 핵심적인 정책·집행기관이다. 그 밖에 이민업무 기관으로 국무부(Department of State)가 있고, 국무부 소속기관으로 대사관이나 영사관에서는 비자신청에 대한 승인여부를 결정하는 역할을 담당한다. 법무부(Department of Justice)는 이민심사국(Executive Office of Immigration Review)을 산하기관으로 두어 이민관련 연방정부의 법률 및 규정을 일률적이고 신속하며 공정하게 해석하여 이민 사건을 판단하며, 이민 관련 불공평 고용관행담당 특별법무관실(Office of the Special Counsel for Immigration-Related Unfair Employment Practices)은 고용, 해고, 총원 등의 문제에 있어서 출신국과 시민권 지위에 대한 차별을 조사하고 기소하는 역할을 담당한다. 또한 노동부(Department of Labor) 산하 노동부 고용훈련국(Employment and Training Administration)의 외국인 노동 허가 사무소(Office of Foreign Labor Certification)는 외국노동자가 미국노동자를 대체하거나 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않도록 보장하는 역할을 가지고 있고, 노동부의 근로조건국(Wage and Hour Division)은 단기취업비자에 보장되는 노동자보호규정을 관리 및 집행 업무를 담당한다. 보건복지부(Department of Health and Human Services) 산하 보건복지부의 질병관리본부(Centers for Disease Control and Prevention)는 전염병을 가지고 입국하는 외국인에 대비하는 주도적 역할을 담당한다.⑦ 최근 트럼프 행정부가 재외공관에 지부를 두고 있는 이민국(USCIS) 국제 사무소(international field offices) 13개를 폐쇄하기로 한 가운데, 주한미국대사관의 이민국 서울 국제 사무소는 2019년 9월 말에 전면 폐쇄되었다. 폐쇄이유는 해외 지부에 두고 있는 이민국의 인력 자원을 미국 내로 재배치해 산적해 있는 이민서류 적체 문제를 우선적으로 해소한다는 것이 주된 이유이며 예산을 절감하려는 이유도 있다.

5. 평가 및 시사점

트럼프 대통령의 강경한 이민 규제정책은 정치적 기반인 보수적인 백인 유권자들이 지지하고 있고 이러한 지지가 트럼프 대통령의 이민 규제정책을 밀어붙이는 원동력으로 작용하였다. 미국의 이민정책은 경제, 인권, 복지, 교육, 안보의 여러 영역이 종합적으로 작용하는 복합적인 정책이다. 한편 최근 미국 정부가 추진하는 이민정책의 방향이 미국 정부의 개인정보에 대한 접근권을 강화하는 방향으로 이뤄지고 있는 점에서 미국 정부가 요구하는 개인정보 보호의 수준과 우리의 헌법과 법률이 보장하는 개인정보 보호의 수준이 충돌할 가능성도 있다. 2019년 6월쯤부터 미국에 비이민비자나 이민비자를 신청하는 한국인이 미국비자 온라인신청서 DS-160나 DS-260을 작성할 경우 소셜미디어(Social Media)에 대한 본인의 정보를 기재하도록 항목을 신설하였고, 미국 입국시 공항이나 항만에서 범죄관련 합리적인 의심사유가 있으면 휴대폰 등의 전자기기에서 개인정보 관련 문자나 이메일 등을 조사를 받은 사실이 다수 발생하였다. 이러한 충돌이 발생할 경우를 대비하여 양국의 제도적 차이에 대한 검토가 필요하다.

이민자들뿐만 아니라 이민 수용국가 국민들의 역사적·문화적·정치적 경험은 해당 국가의 갈등과 통합에 영향을 미치며, 전통적인 이민 국가들은 이러한 갈등을 극복하기 위해 다문화주의를 지향하는 경우가 다수였다. 다문화주의를 견고하게 유지하면서 사회통합을 이루고 있는 국가(캐나다)가 있는 반면, 미국은 1990년대 이후 다문화주의를 지향하였지만, 궁극적으로 새로운 이민자들이 이민 수용국가의 사회 구성원으로 정착하는데 목적을 두어 이민자들을 미국인으로서 ‘미국화(Americanization)’하였으며, 가시적인 성과를 이룬 성공적인 이민 국가이다. 이민법제는 정부, 의회, 시민 사회 및 당사자인 이민자 모두의 참여가 보장되고 사회적으로 책임 있는 법률의 체계로 마련되고 관리되어야 한다. 이주민에 대한 법적 보호 및 지원, 인권보호 차원에서의 접근, 이주민에 대한 적대감 감소 및 폭력 방지를 위한 사회적 대책마련 등 다각적인 제도가 필요하며, 이와 관련하여 Global Migration Policy Associates(GMPA)⁸⁾에서 제시한 각국의 이민 관련 법, 정책 마련에 있어 염두에 두어야 할 핵심법칙과 정책 등을 분석하고 이행할 필요가 있다. 건전한 다양성 추구를 위해 이민 노동자 및 그 가족들에 대한 문화적·사회적·경제적 혜택을 비롯하여 사회적응을 위한 프로그램 지원 등을 뒷받침하여 포용성 있는 진정한 이민정책을 성공적으로 이루어 국가간의 상호 공존뿐만 아니라 국가적 역량을 강화시키는 기회로 삼아야 할 것이다.

IV. 결론

8) Global Migration Policy Associates, An International research, policy development, advisory services and advocacy group, "MIGRATION, DEVELOPMENT, INTEGRATION & HUMAN RIGHTS Global Challenges in the 21st Century" (2018)



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <글로벌 이주현황과 주요국의 이민정책> 전문을 볼 수 있습니다.