

## 캐나다 고용보험제도와 이민자의 사회권 - 지역적 차등을 중심으로 -\*

심창학(경상대학교)\*\*

본 연구는 특정 국가의 이민자 정책 연구로서 캐나다의 고용보험제도에서 나타나는 이민자 사회권을 살펴보고자 한다. 특히 지역적 차등 규정이 이민자의 수급권, 구체적으로 수급자격, 수급기간 그리고 급여수준에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보고자 한다. 연구 결과를 요약하면 아래와 같다.

첫째, 캐나다 고용보험제도 변천에서 지역적 차등 규정이 등장하기 시작한 시점은 1970년대 초이다. 하지만 이 당시의 지역적 차등의 제도적 반영은 매우 제한적이었다. 하지만 1977년 그리고 1996년의 고용보험법 제정을 통해 지역적 차등 규정은 수급권의 세가지 측면에 공히 반영되었으며 이러한 경향은 2013년에 더욱 강화되었다.

둘째, 고용보험제도의 지역적 차등으로 인해 이민자 사회권은 캐나다 태생 근로자에 비해 불리하다. 수급자격에서 수급에 필요한 이민자 평균 근로시간은 상대적으로 더 많다. 이민자의 실업 급여의 수급기간도 짧을 개연성이 매우 높다. 이는 이민자의 주요 거주지역의 특성에 기인한 것처럼 보이지만 본질적으로는 지역적 차등에 근본적인 원인이 있는 것이다. 한편, 급여수준에서 지역적 차등으로 인해 이민자가 받는 불리함은 없는 것으로 판단된다. 하지만 임금 차이 때문에 이민자의 실업급여액은 상대적으로 적을 가능성이 매우 높다. 이는 특히 신규이민자와 최근 이민자가 그러하다.

이렇게 볼 때 고용보험제도에서 대표적인 이민국가이자 다문화주의의 국가인 캐나다에서의 이민자 사회권은 캐나다 태생 근로자에 비해 약하다고 할 수 있다.

주제어: 이민자 사회권, 캐나다 고용보험제도, 수급자격, 수급기간, 급여수준, 지역적 차등

\* 이 연구는 2014년도 경상대학교 연구년제 연구교수 과제임.

\*\* 경상대학교 사회복지학과 교수, 인권·사회발전연구소 소장.

## I. 문제제기 및 연구목적

한 국가의 이민자 정책 (immigrants policy)에 대한 포괄적인 이해를 위해서는 다음 세가지 정책 영역에 대한 연구가 필수적이다(K. Banting 2010). 첫째, 이민정책이다. 이는 이민 허용의 배경, 이민자 선발 방식, 이민자에 대한 입국 전과 입국 후의 관리 및 통제와 관련된 정책 및 제도를 의미하는 것으로 어떤 의미에서는 이민에 대한 특정 국가의 기본 인식(철학)이 반영되어 있다. 비교 관점에서 보면 캐나다에서는 점수제(point system)방식의 도입을 통해 자기충분성이 검증된 양질의 노동력을 선호하는 반면 유럽에서는 일시거주, 저숙련 일자리에의 노동력 충원에 관심을 보이고 있다. 둘째, 통합정책이다. 이민이 허용된 신규 이민자 혹은 기존 이민자의 경제, 사회적 통합을 용이하게 위한 제반 정책을 포함하고 있다. 많이 알려져 있는 동화주의·다문화주의 논쟁은 통합정책과 직결되어 있다. 유럽의 일부 국가는 동화주의에서 다문화주의로 변화를 시도한 후 최근에는 변용된 동화주의 즉 시민통합정책에 많은 관심을 보이고 있다. 한편 캐나다는 이전까지는 동화주의 정책 실시 국가였으나 1960년대부터 다문화주의를 채택했다. 1971년의 다문화주의 선언, 1982년의 헌법에 나타난 다문화주의 국가 선언, 1988년의 다문화주의에 관한 법의 제정은 캐나다를 다문화주의의 대표적인 국가로 국제사회에 알리는 데 크게 기여했다(cf. E. Cameron (ed.) 2004). 현재 캐나다는 다문화주의와 시민통합정책이 결합된 ‘다문화주의 통합정책’을 실시하고 있다. 이러한 캐나다의 통합정책은 이민자 자녀의 높은 학력 성취율과 높은 정치 통합 그리고 캐나다 주요 제도에 대한 이민자의 높은 진입을 설명하는 요인으로 알려져 있다(K. Banting 2010). 이민자 정책의 세 번

째 영역은 사회정책이다. 이민자 역시 사회구성원의 하나로서 내국인과 동등한 사회권을 보장하기 위한 제 정책을 의미한다. 이에겐 기본 가치로서 인권이 내재되어 있으며 제도적으로는 사회보장이 핵심에 자리 잡고 있다. 어떤 의미에서 사회정책이야말로 완전체로서의 한 국가의 이민자 정책 성립 여부를 결정짓는 중요한 요소라 할 수 있다<sup>1)</sup>.

이민자 정책의 세가지 영역 중 본 연구는 중요성에도 불구하고 국내 연구에서의 사각지대인 사회정책 특히 이민자 사회권에 초점을 두고자 한다<sup>2)</sup>. 본 연구가 선정한 분석 대상은 캐나다의 고용보험제도이다. 먼저, 캐나다에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 호주, 미국과 함께 대표적인 이민국가(immigration state)인 캐나다는 전체 인구 중 외국출생 인구가 5분의 1을 상회할 정도로 이민자 비중이 높다<sup>3)</sup>. 이는 이민자의 사회권이 특정 소수 집단에 국한되는 문제가 아님을 보여주는 인구학적 토대로 간주된다. 둘째, 캐나다는 대표적인 다문화주의의 국가이다. 다문화주의는 자유 및 평등의 민주주의의 가치에 기반을 둔 인종 및 민족의 다양성 존중을 원칙으로 하고 있다. 여기서 캐나다의 다문화주의는 단순히 수사학적 차원에 그치는 것이 아님에 유의할 필요가 있다. 이미 오래전부터 다양한 다문화주의 혹은 다문화주의 통합정책이 시행되고 있음은 주지의 사실이다(K. Banting 2014). 그 뿐만 아니라 다문화주의는 캐나다를 대표하는 상징으로 인식될 만큼 캐나다인들의 일상생활에 자리 잡은 지 오래되었다<sup>4)</sup>. 게다가

1) 세가지 영역의 상호관련성을 강조하면서 일부 외국학자는 이를 이민자 결합레짐(immigrant incorporation regime) 혹은 이민레짐(immigration regime)으로 부르기도 한다. cf. K. Banting 2010; D. Sainsbury 2012, 16-17; A.C. Hemerijck et al. 2013, 7-10.

2) 흔히 사회권은 19세기말부터 20세기에 이르기까지 형성되어 온 경제·사회·문화적 권리를 통칭하는 것을 의미한다. 하지만 본 연구에서는 복지권과 같은 맥락에서 복지급여에 대한 수급자의 권리로 보고자 한다. 사회권과 복지권을 구분 없이 병렬적 관계로 놓는 입장의 논거에 대해서는 김광병·김수정 2012, 55-58.

3) 이민자는 외국출생자 중 영주권을 취득한 사람, 이민 국가의 국적을 취득한 사람, 유학생 및 근로 비자 소지자 등의 세 범주로 구성되어 있다.

가, 캐나다의 다문화주의 혹은 관련 정책의 효과성은 다문화주의 정책 지표의 국가 비교 등 국제 비교 연구 결과에서 여실히 증명되었다<sup>5)</sup>. 본 연구 주제와 관련하여 여기서 제기되는 질문은 캐나다의 다문화주의가 이민자 사회권 보장의 충분조건인가 하는 점이다. 이에 대한 본 연구 결과는 ‘캐나다 예외주의’로 불릴 만큼(I. Bloemraad 2012), 그 독창성과 성과를 인정받고 있는 캐나다 이민자 정책에 대한 포괄적인 평가를 가능하게 할 것이다.

캐나다 관심의 세 번째 이유는 복지레짐의 관점에서 나타나는 캐나다 특징이다. 이민자 사회권은 해당 국가의 복지레짐 등 여러 요소의 복합적인 결과라는 점을 고려할 때(D. Sainsbury 2012), 캐나다가 보여주고 있는 양면성에 대한 이해는 매우 중요한 대목이다. 즉, 미국과 같이 자유주의 복지레짐에 포함되어 있음에도 불구하고 사민주의 복지레짐의 국가처럼 보편급여의 비중이 높은 국가가 바로 캐나다이다<sup>6)</sup> (조영훈 2011; ssptw 2015). 따라서, 캐나다 사회보호제도의 양면성 즉, 낮은 사회복지지출과 높은 보편급여 비중이 이민자의 사회

4) 캐나다 정체성을 보여주는 주요 상징에 관한 설문조사에서 다문화주의를 선택한 응답비율은 54%로 이 수치는 보건의료(88%) 등에 이어 다섯 번째임(2014년). The Environics Institute for Survey Research 2015, 2. 이런 의미에서 본 연구는 캐나다를 다문화 국가가 아니라 다문화주의국가로 보고자 한다. 여기서의 다문화국가는 다문화사회를 단순히 하나의 사회현상으로 인식하는 국가를 말한다. 이에 반해 다문화주의국가는 다문화사회의 구현이 국가정책의 지향점임과 동시에 국민들도 다문화사회에 대한 애착을 지니고 있는 특징을 보여주고 있다.

5) 예컨대, 8개 다문화정책 지표를 사용한 21개국 비교에서 캐나다(7.5점)는 호주(8점)에 이어 두 번째를 차지했다(2010년 기준). W. Kymlicka 2012, 26. 한편, 노동시장이동 영역 등 8개 정책 영역의 167개 지표에 바탕을 둔 통합정책 국가비교에서도 캐나다는 38개 국가 중 6위에 위치하고 있다(2014년 기준). 특히 노동시장이동정책과 반차별정책 영역에서의 이민자 통합은 최상위에 위치하고 있는 것으로 평가받고 있다.

<http://www.mipex.eu/canada>.

6) 예컨대 2012년 기준 캐나다의 GDP 대비 공공사회지출 비중은 18.1%로서 OECD 평균인 21.8%에 훨씬 못 미친다. 하지만 보편급여인 보건의료지출 비중은 7.6%로서 이 수치는 OECD 평균을 상회할 뿐만 아니라 스웨덴과 비슷하다.

(<http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-CANADA-2014.pdf>).

권 보장에 어떤 결과를 가져오는가는 매우 흥미로운 연구주제라 할 수 있다.

이와 관련하여 캐나다의 사회보호제도 중 본 연구는 고용보험제도에 초점을 두고자 한다. 기초연금과 의료서비스(건강보험)는 보편급여제도로서 이민자들은 국적에 관계없이 내국인과 동등한 권리를 보장받고 있다<sup>7)</sup>. 이에 반해 고용보험은 다른 국가와 마찬가지로 수급요건(자격)이 엄격하다. 특히 고용보험 수급에서 중요한 것은 바로 실직 전 근로 경력 즉 수급에 필요한 최소가입기간이다. 이는 이민자의 노동시장진입의 용이성과 진입 후의 일자리 안정성과 직결되는 사안이다. 하지만 언어 및 자격증 인정 부분에서 내국인보다 열악한 상황인 점을 고려하면(W. V. Ginneken 2013; J. G. Reitz 2012), 고용보험제도에서 나타나는 이민자 사회권에 대해서는 별도의 심도 있는 논의가 필요하다. 한편 캐나다의 고용보험에는 수급권 결정에서 다른 국가에서는 보기 어려운 또 다른 변수가 있으니 실업자 거주지역의 실업률이 바로 그것이다. 해당 지역의 실업률이 높을수록 수급요건은 관대해지고 수급기간도 상대적으로 길다. 그 뿐만 아니라 실업률은 급여수준의 결정에도 일정 부분 영향을 미치고 있다. 물론 이 규정은 이민자뿐만 아니라 내국인에게도 공히 적용되는 규정이다. 하지만 이민자가 선호하는 거주 지역은 한정되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 후술하겠지만 캐나다 이민자는 정착지역을 결정할 때 가장 고려되는 요소가 취업 가능성이기 때문이다. 따라서 실업률이 상대적으로 낮은 지역을 선호하는 경향이 발견된다. 이렇게 볼 때 거주 지역의 실업률이 중요한 기준으로 작용하는 캐나다 고용보험제도

<sup>7)</sup> 기초연금(Old Age Security, OAS)은 일정소득이하인 자를 대상으로 하고 있으나 65세 이상 인구 대비 수급자 비중은 98%에 달한다 (2012년 기준, BSIF 2014, 26). 한편, 연금액은 국적과 소득에 관계없이 정액이며, 단지 수급자의 거주기간에 따라 다르다.

의 ‘지역적 차등(regional differentiation)’ 규정에 대한 분석은 이민자의 사회권 보장 여부 및 그 정도를 확인하는 데 살펴봐야 할 주요 요인 중의 하나라 할 수 있다<sup>8)</sup>.

이상의 점을 고려하여 본 연구는 이민자 사회권 연구의 하나로서 대표적인 이민국가이자 다문화주의를 지향하고 있는 국가인 캐나다의 고용보험제도 특히 지역적 차등 규정이 이민자의 사회권에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보는 것을 목적으로 한다<sup>9)</sup>. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 제기하고자 한다.

첫째, 캐나다 고용보험제도 및 제도에서 나타나는 지역적 차등의 구체적 내용은 무엇인가 ?

둘째, 캐나다 고용보험제도의 지역적 차등 규정이 이민자의 수급자격에 미치는 영향은 어떠한가 ?

셋째, 캐나다 고용보험제도의 지역적 차등 규정이 이민자의 수급기간에 미치는 영향은 어떠한가 ?

넷째, 캐나다 고용보험제도의 지역적 차등 규정이 이민자의 급여수준에 미치는 영향은 어떠한가 ?

다섯째, 이민자의 사회권은 내국인과 비교할 때 어떠한가 ?

---

<sup>8)</sup> 이러한 지역적 차등 규정이 이민자의 사회권을 결정하는 유일한 결정 요인이 아님은 물론이다. 예컨대, 본국인에 비해 열악한 이민자의 근로환경 등 역시 주요 요인이다. 여러 요인들 중 본 연구는 캐나다의 정책 결정자들의 의도와는 관계없이 지역적 차등 규정이 이민자의 사회권에 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여주고자 하는 것이다.

<sup>9)</sup> 한편 캐나다의 이민자 정책에 관한 국내연구는 주로 다문화주의(이용재 2012; 이인원 2013), 통합정책(이유진 2009; 이로마·장서영 2010) 등을 다루고 있다. 복지 분야에서 캐나다 복지국가(조영훈 2011), 정치학적 관점에서 본 기초연금(OAS)에 관한 연구(은민수 2014)가 있을 뿐 캐나다 이민자의 사회권에 관한 연구는 찾아보기 힘들다.

## II. 캐나다의 고용보험제도 변천과 지역적 차등

### 1. 고용보험제도 도입 및 혼돈 : 1940년~1970년

캐나다의 실업보험제도는 1940년에 도입되었다<sup>10)</sup>. 여타 사회보험제도 보다는 일찍 도입되었으나 여타 국가의 실업보험제도에 비해서는 늦게 도입되었다고 할 수 있다. 이의 배경에 대해서 뱅팅은 몇 가지 요인의 복합적인 작용의 산물로 보고 있다. 먼저, 경제적으로 캐나다의 산업구조는 이 시기에 와서야 농업지배형에서 벗어나기 시작했다. 정치·이념적으로 보수당과 보수주의가 집권정당이자 지배이념이었던 점 역시 간과할 수 없는 요인이다. 마지막 요인으로 정부 간 역할 분담에서 나타난 당시의 탈중앙화 분위기는 지방정부가 실업문제 해결 및 실업자 구제의 책임 주체라는 인식을 확산시키는 계기로 작용했다 (K. Banting 2012, 3). 따라서 20세기 상반기의 실업문제는 개인 책임 혹은 지방정부의 몫이라는 인식이 강했던 것이다 (M. Viprey 2010, 326).

하지만 1930년대 중반 이후 대공황으로 인한 대량 실업의 발생 및 이로 인한 지방정부의 재정 부담 과중이 이슈로 등장하게 되면서 연방정부 책임하의 실업보험 도입에 대한 논의가 시작되었다. 이러한 논의는 전국 차원의 실업체계 수립을 내용으로 하는 고용 및 사회보험법의 제정(1935년), 실업보험에 관한 모든 권한을 연방정부에 부여하는 것을 골자로 하는 영국령북미법<sup>11)</sup>의 개정(1940년 7월)을 거쳐

10) 캐나다 실업보험은 1996년에 고용보험으로 명칭이 바뀌었다. 여기서는 해당시기의 명칭을 그대로 사용하기로 한다.

11) 캐나다 헌법이 제정된 1982년까지 캐나다 헌법 기능을 수행한 법으로 1867년에 처

1940년 8월에 실업보험법이 제정되는 결과를 가져왔다<sup>12)</sup>. 캐나다 최초의 사회보험이라는 역사적 의의에도 불구하고 당시 실업보험 적용 대상은 비교적 제한적이었다. 민간영역 및 연방정부 근로자는 포함된 반면 농업 및 어업 근로자, 민간 재가서비스 근로자, 지방정부 공무원 그리고 연 2,000 캐나다 달러 이상의 고소득 근로자는 제외되었다 (Z. Lin 1998, 42)<sup>13)</sup>. 한편, 당시 실업급여의 소득대체율은 50%이며 부부에게는 15%가 추가적으로 지급되었다. 실직 전 180일 이상 근로 경력이 있는 실업자에 대한 수급기간은 가입기간의 5분의 1로서 최대 1년까지 지급되었다.

1950년대에 접어들어 캐나다 실업보험법은 몇 차례 개정되었는데 그 결과 적용대상은 전체 근로자의 75%까지 확대되었으며 최소 수급 기간도 기존의 6주에서 15주로 늘어났다. 반면 최대수급기간은 기존의 52주에서 36주로 오히려 줄게 되었다 (M. Viprey 2010, 326).

1960년대에 접어들어 캐나다 경제는 이전과는 달리 경제 침체를 겪게 되면서 연평균 7%의 높은 실업률과 재정 압박에 직면하게 되었다. 이에 따라 기존의 단순한 현금 이전에서 훈련과 일자리 알선 지원으로의 실업보험 역할변화의 필요성에 대한 논의가 시작되었으며 이는 1970년에 발간된 백서인 ‘1970년대의 실업보험’을 통해서 구체화되었다. 구체적으로 동 백서는 노동시장 변화를 겪고 있는 근로자들에게 재정 지원과 적극적 서비스의 결합을 통해 주류 경제 사회가 모든 개인에게 개방되는 방향으로 실업보험제도가 재정립되어야 함을 강조하고 있다. 개방성을 강조하는 이 백서의 기본 정신은 1971년의 개정 실업보험법의 토대가 되었다<sup>14)</sup>.

---

음 제정되었다.

12) 자유당이 집권정당으로 등장한 시기이기도 함.

13) 전체 근로자 중 42% 정도가 실업보험의 적용 하에 있다 (M. Viprey, 2010: 326).

14) <http://mapleleafweb.com/features/employment-insurance-canada-history-structure-and-issues>

한편 이 시기의 실업보험에서 지역적 차등을 의미하는 규정은 없는 것으로 나타난다.

## 2. 지역적 차등 규정의 도입 : 1971년~1994년

두 가지 측면에서 1971년 6월에 개정된 실업보험법(Bill C-229)은 역사적 분수령이라 할 수 있다. 첫째, 동법은 보험제도의 개방성과 적절성의 목표 하에 적용대상의 보편화를 지향하고 있다. 이에 따라 모든 봉급생활자가 적용 대상에 포함되었다. 둘째, 동법은 기존의 실업급여 외에 특별급여의 도입을 통해 실업보험의 역할 강화를 꾀하고 있다. 지금도 실시 중인 출산급여가 바로 이 시기에 도입되었으며 이후 아버지 육아휴직급여, 질병급여, 중병케어급여 등이 특별급여의 급여로 포함되었다<sup>15)</sup>. 이처럼 1971년의 개정 실업보험법은 실업보험의 개방성과 적절성 그리고 특별급여의 도입을 통한 구조적 전환을 가져왔다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 변화에 대해 밴팅은 그 근저에는 보험원칙에서 재분배로의 이행이라는 실업보험 원칙의 변화가 내재되어 있는 것으로 보고 있다 (K. Banting 2012, 4).

한편, 본 연구 주제와 관련하여 동법이 중요한 이유는 부분적이거나 마 수급기간 산정에서 거주지역의 실업률을 고려하는 조항을 지니고 있기 때문이다. 아래 <표 1>은 1971년부터 1977년까지 적용된 관련 조항을 정리한 것이다.

---

#history에 바탕을 둔 것임.

15) 이의 구체적인 내용에 대해서는 R. W. Weise 1972, 32를 참조.

〈표 1〉캐나다 실업급여의 단계별 수급기간 (1971년~1977년)

구분(단계/기준/명칭)	가입기간 혹은 실업률	수급기간
단계 1: 가입기간	8주~15주	8주
	16주	9주
	17주	10주
	18주	11주
	19주	12주
	20주 이상	15주
단계 2 :가입기간	8주 이상	10주
단계 3 : 가입기간/ Labour Force Extended Benefits	20주	2
	21주~22주	3
	22주~23주	4
	2주 간격	1주씩 연장
	51주~52주	18주
단계 4: 전국 평균 실업률 / 전국연장급여	4% 미만	0주
	4% ~5%	4주
	5% 이상	8주
단계 5: 지역 실업률/ 지역연장급여	지역실업률/ 지역실업률과 전국실업률의 차이	1주~18주

출처 : Z. Lin, 1998: 45의 Table 2를 바탕으로 재정리.

위의 〈표 1〉처럼 수급기간 산정은 상황에 따라 단계별로 결정되는 모습을 보이고 있다. 첫 번째 단계에서는 실업자 개인의 가입기간에 따라 8주에서 15주 동안 급여가 지급된다. 만약 이 기간 동안 재취업을 못하는 경우에는 최대 10주의 급여 지급이 지속된다(단계2). 한편 가입기간이 비교적 긴 실업자에게는 최소 2주에서 최대 18주만큼 수급기간이 더 늘어난다(단계 3, Labour Force Extended Benefits). 따라서 세 번째 단계까지의 최대 수급기간은 43주가 되는 것이다. 만약 이 단계에도 실업상태가 지속되는 경우에는 다음 단계로 넘어가게 되는데 이 때 개입되는 산정 기준이 바로 실업률이다. 구체적으로, 네 번째 단계인 전국연장급여(National extended benefits)단계에서는 실업 상태 시기의 전국 평균 실업률에 따라 최대 8주까지 지급될 수 있다. 만약 실업률이 4% 미만인 경우에는 더 이상 지급되지 않는다.

마지막 단계는 지역연장급여(Regional extended benefits)가 제공되는 단계로서 이를 받기 위해서는 해당 지역 실업률이 4%이상임과 동시에 전국 평균 실업률보다 1%이상 높아야 한다. 여기서의 수급기간은 실업자 거주지역의 실업률 그리고 이의 전국 평균 실업률과의 차이에 따라 최대 18주 동안 제공된다. 후술하겠지만 고용보험제도 운영에서 지역별 차이가 고려되는 국가는 캐나다가 거의 유일하다. 이런 차원에서 1971년 개정실업보험법은 지역별 차등의 효시라는 점에서 역사적 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 이 시기를 지역적 차등 규정의 본격적 등장 시기로 규정하는 것은 적절치 못한 판단이다. 왜냐하면 지역 실업률의 고려가 부가적 단계의 급여 즉 연장급여에 한정되어 있기 때문이다.

한편, 1977년에 개정된 실업보험법(Bill C-27)은 지역적 차등 성격을 좀 더 강화시키는 모습을 보이고 있다. 이의 근거로서 첫째, 기존의 경우와는 달리 수급자격에서 지역별 실업률이 고려되기 시작한 것이다<sup>16)</sup>. 이와 관련하여 지금도 사용되고 있는 법정 용어가 등장하는 데 ‘다양한 수급자격(Variable Entrance Requirement, 이하 VER이라 칭함)’이 바로 그것이다 (Z. Lin 1998, 42). 이와 관련하여 동법은 수급을 위한 최소가입기간을 언급하면서 실업자 거주지역의 실업률에 따라 달라짐을 명시하고 있다. 구체적으로 실업률을 5개구간으로 나누고 6%미만인 경우인 14주를 시작으로 구간별로 1주씩 감소하면서 마지막 구간인 9% 초과 지역의 최소가입기간은 10주로 정했다. 동시에 거주지역의 실업률 확인을 위해 캐나다 영토를 총 16개로 나누었다. 둘째, 수급기간 산정에서 지역연장급여의 비중이 강화되었다 (K.M. Day and S. L. Winer 2012, 268). 즉, 기존의 5단계

<sup>16)</sup> 1971년의 개정실업보험법에서 명시되어 있는 수급을 위한 최소가입기간은 8주로서 전국적으로 동일함. 위의 <표 1>의 단계 1 참조.

에서 3단계로 간소화되면서<sup>17)</sup>, 지역연장급여의 최대수급기간이 기존의 18주에서 32주로 늘어나게 된 것이다. 뿐만 아니라 전국 평균실업률을 조항은 사라지고 수급을 위한 지역의 실업률 요건만 제시되었다<sup>18)</sup>. 이처럼 1977년의 실업보험법은 기존의 수급기간뿐만 아니라 수급자격에서 지역의 실업률이 고려되면서 실업보험의 지역적 차등 성격을 강화시키는 방향으로 개정된 것이다. 그럼에도 불구하고 수급기간 산정에서 지역 실업률이 여전히 연장급여에 한정되어 있음에 유의할 필요가 있을 것이다.

한편, 이후에 전개된 캐나다 실업보험제도의 개혁 결과 중 우선, 수급자격 즉 수급을 위한 최소가입기간(VER)의 변화를 정리하면 아래 <표2>와 같다.

<표 2> VER 변천 (단위 : 주)

지역 실업률 (%)	Bill C-27 (1977)	Bill C-21 (1989/1990)	Bill C-17 (1994)
6 이하	14	20	20
6 초과 ~ 7	13	19	19
7 초과 ~ 8	12	18	18
8 초과 ~ 9	11	17	17
9 초과 ~ 10	10	16	16
10 초과 ~ 11		15	15
11 초과 ~ 12		14	14
12 초과 ~ 13		13	13
13 초과 ~ 14		12	12
14 초과 ~ 15		11	---
15 초과		10	---

출처 : Z. Lin, 1998: 44의 Table 1.

변화 흐름을 정리하면 첫째, 지역 실업률 구간에서 1977년에는 5개

17) 기존의 1과 2단계가 단일 단계로 통합되고, 전국연장급여 단계가 폐지되었다.

18) 실업률이 4%를 초과하는 지역을 대상으로 0.5%씩 올라갈 때 마다 수급기간은 2주씩 늘어남.

구간이었던 것이 1990년에는 11개구간으로 대폭 늘어났다가 1994년에는 9개 구간으로 다시 줄어드는 모습을 보이고 있다. 이는 해당 시기의 실업 상황을 반영한 것이다. 둘째, VER의 변화 모습에서 수급요건은 점점 엄격해지는 경향을 보이고 있음에 유의할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 실업률이 6%미만인 경우의 최소가입기간이 1977년에는 14주였던 것이 1990년과 1994년에는 20주로 늘어난 것이다. 이는 다른 구간에서 공히 나타나는 현상으로서 향후 이민자의 사회권 보장에서 주목이 필요한 대목이라 할 수 있다.

한편, 이 시기의 수급기간 산정 방식에서의 개혁은 일관성이 약한 모습을 보이고 있다(K.M. Day and S. L. Winer, 2012: 268). 1990년에는 지역 실업률 대신 전국적으로 동일한 가입기간을 명시한 법안이 하원에 제출되었으나 통과되지 못했다. 이후 기존의 3단계 방식 대신 지역의 실업률에 바탕을 둔 단일체계를 명시한 법안이 통과되기도 했다(1990년 11월). 하지만 동법은 오래 시행되지 못한 채 종래의 방식 즉 가입기간에 따른 수급기간이 먼저 정해지고 연장급여 단계에서 지역 실업률이 고려되는 방식으로 회귀되었다(1994년).

전반적으로 1971년 개혁 이후 캐나다 실업보험은 지역적 차등 성격을 점점 더 강화시키는 방향으로 나아가는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 수급기간 뿐만 아니라 수급자격에서도 지역 실업률이 중요한 기준으로 작용하고 있는 것이다. 이러한 경향은 곧 이어 살펴보게 될 시기의 개혁 과정에서 정점을 찍게 된다.

### 3. 지역적 차등의 정착 및 강화: 1996년 고용보험법의 제정과 그 이후

#### 1) 1996년 고용보험법의 역사적 의의

1996년을 전후하여 실시된 캐나다 실업보험제도 개혁은 다음 측면에서 중요한 의의를 지니고 있다. 첫째, 변천사의 관점에서 이는 현행 캐나다 고용보험제도의 토대이다. 따라서 현행 제도의 이해를 위해서는 1996년 개혁에 대한 고찰이 반드시 필요하다. 예컨대 현행 고용보험제도는 수급자격여부를 확인하기 위해 실직 전 근로시간을 기준으로 사용하고 있는데 당시에 이 규정이 만들어진 것이다. 둘째, 제도의 명칭 변화이다. 1940년에 도입된 이후 50여년 간 캐나다의 실업보험이라는 제도적 명칭을 유지했다. 하지만 1996년 개혁 결과 고용보험용어가 이를 대체하게 된 것이다<sup>19)</sup>. 이는 노동시장 고용증진과 관련 프로그램 도입 및 이에 대한 실업자의 접근 보장을 제도의 최우선 목표로 하고자 하는 당시 자유당 정부의 의지가 반영된 것이다<sup>20)</sup>. 셋째, 명칭 변화에 조응하는 방향으로 급여 제도의 변화도 가져왔다. 우선 급여 유형을 소득보장급여와 고용급여의 두 가지로 구분했다. 소득보장급여는 실업 보상의 차원에서 제공되는 기존 급여로서 실업급여(regular benefits)와 특별급여(special benefits)가 이에 속한다<sup>21)</sup>. 한편 고용급여는 구직자의 노동시장 진입을 용이하게 할 목적으로 도입된 급여로서 현장 훈련, 성인 학습 및 훈련 지원, 창업과 지원 급여가 있다. 한편 소득보장급여와는 달리 고용급여는 지방정부에

<sup>19)</sup> Employment Insurance Act (Bill C-12). 이 법은 캐나다 법률정보 사이트를 통해 검색 가능하다. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.6/20130407/PITT3xt3.html>.

<sup>20)</sup> 1993년에 재집권에 성공한 자유당 정부는 새로운 사회문제로 등장한 실업문제에 대처할 목적으로 경제·사회 전반에 걸쳐 의제를 마련하고 1994년 10월에 새로운 사회보장 개선이라는 보고서를 발간했다. 1996년 고용보험개혁은 본 보고서의 내용에 바탕을 둔 것이다 (P. Hicks, 2008). 한편 1976년부터 2015년까지 캐나다 실업률 변화에 대해서는 <http://www.stats.gov.nl.ca/statistics/Labour/PDF/UnempRate.pdf>.

<sup>21)</sup> 특별급여에는 임신 및 출산, 질병, 중병케어급여 등이 있음.

의해 관리·운영되고 있다<sup>22)</sup>.

## 2) 지역적 차등 규정의 변화 : 1996년 고용보험법~최근까지

한편, 본 연구 주제의 관점에서 이 시기가 중요한 이유는 실업급여(regular benefits) 운영 전반에 지역적 차등이 적용되기 때문이다<sup>23)</sup>. 이의 구체적 내용은 다음과 같다.

### (1) 수급자격

수급자격에서의 지역적 차등 개념은 기존의 실업보험에서도 이미 나타난 현상이다<sup>24)</sup>. 하지만 1996년 고용보험법에서 눈여겨보아야 될 부분은 아래 <표 3>처럼, VER 측정 단위 즉 수급을 위한 최소가입기간 단위가 기존의 주(weeks)에서 시간(hours)로 바뀐 점이다<sup>25)</sup>.

<표 3> VER 비교 (1994년 실업보험법과 1996년 고용보험법)

지역 실업률(%)	Bill C-17(1994;주)	Bill C-12(1996; 시간)
6 이하	20	700
6 초과 ~7	19	665
7초과 ~8	18	630
8초과 ~9	17	595
9 초과 ~10	16	560
10 초과 ~11	15	525
11 초과~12	14	490
12 초과 ~13	13	455
13 초과	12	420

출처: Z. Lin, 1998: 44의 Table 1과 Employment Insurance Act(1966)의 subsection 7(2)의 table.

22) 고용급여와 특별조치(employment benefits and support measures, EBSM)이라는 이름으로 주별로 시행되고 있는 현행 제도는 바로 1996년에 제정된 고용보험법에 바탕을 두고 있다.

23) 특별급여는 별도의 규정이 있으나 실업급여에 초점을 두고 있는 본 연구에서는 논외로 함.

24) 주지하다시피 이의 효시는 VER 용어가 등장한 1977년 개정 실업보험법임.

25) 정확하게는 실업 직전 52주 중 최소근로시간을 말함.

위의 <표3>처럼 실업급여 수급을 위해서는 종래에는 지역 실업률을 따라 최소 12~20주의 가입기간이 요구되었으나 1996년의 고용보험법에 따라 420~700시간으로 변화되었다. 최소가입기간 측정단위의 변경에 대해서 캐나다 정부는 시간 시스템이 공정성과 형평성을 더 담보할 수 있다고 주장한다. 동시에 이는 주 시스템이 지니고 있는 불합리성을 해결하는 대안이라고 강조한다<sup>26)</sup>. 하지만 이에 대한 반론 역시 나름대로의 설득력을 지니고 있다. 즉 이는 근로자 주 평균근로시간을 35시간으로 상정한 것으로 실업보험시기에 비해 상당수의 실업자가 수급에서 배제되는 결과를 초래하고 있음을 지적하고 있다. 실례로 한 연구에 의하면 실업보험 가입자 대비 수급자 비율이 80%에서 40%로 하락한 것으로 나타난다(M. Viprey 2010, 330). 달리 말하면 수급자격이 2배 이상 엄격해졌음을 의미한다. 뿐만 아니라 1996년의 고용보험법은 노동시장 신규 진입자 및 재 진입 근로자가 실업급여를 받기 위해서는 지역별 실업률에 관계없이 910시간의 근로경력이 필요함을 명시하고 있다<sup>27)</sup>. 이렇게 볼 때 전반적으로 수급요건 자체가 엄격해 진 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한편, 1996년의 고용보험법에 명시된 수급을 위한 최소근로시간 조항은 지금도 그대로 유지되고 있다<sup>28)</sup>. 이러한 규정이 이민자의 수급자격에 미치는 영향에 대해서는 차후에 살펴보기로 한다.

26) 예컨대, 주 시스템은 주 별 근로시간 차이를 고려하지 못한다. 예컨대 주 당 근로시간이 50시간과 15시간이 똑같이 1주로 산정된다는 것이다. CEIC 2015, 329.

27) 노동시장 신규 혹은 재 진입 근로자의 법정 정의에 대해서는 Employment Insurance Act(1966)의 subsection 7(4). 예컨대, 재 진입근로자는 2년 이상의 장기실업자를 말함. 이민자에 불리한 규정으로 간주되었던 본 조항은 2016년 7월에 폐지되었다.

28) 2016년 캐나다 고용보험 현황에 대해서는 [http://www.esdc.gc.ca/en/ei/regular\\_benefit/benefit\\_amount.page](http://www.esdc.gc.ca/en/ei/regular_benefit/benefit_amount.page).

## (2) 수급기간

수급기간 측면의 경우, 실업보험시기에 나타난 지역적 차등 개념의 적용은 매우 제한적이었다. 다시 말하면 가입기간이 수급기간 산정의 최우선 고려 대상인 반면 지역별 실업률은 연장급여의 제공 시 고려되었다. 하지만 1996년 고용보험법은 이를 가입기간(즉 근로시간)과 함께 수급기간 결정을 위한 최우선적 기준으로 간주하고 있음에 주목할 필요가 있다. 아래 <표 4>는 동법에 첨부되어 있는 관련 표를 정리한 것이다.

<표 4> 실업급여 수급기간 산정 기준(단위 : 주)

근로 시간	지역별 실업률 (%)											
	6 이하	6-7 *	7-8	8-9	9-10	10- 11	11- 12	12- 13	13- 14	14- 15	15- 16	16 초과
420-454	0	0	0	0	0	0	0	0	26	18	30	32
455-489	0	0	0	0	0	0	0	24	26	28	30	32
630-664	0	0	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35
665-699	0	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	36
700-734	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
945-979	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
1120-1154	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
1295-1329	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
1330-1364	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1470-1504	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	45	45
1645-1679	31	33	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45
1785-1819	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45	45	45
1820이상	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45	45

\* 예시 : 6%초과 7%미만

출처 : Employment Insurance Act 1996 (C-12), schedule 1, table weeks of benefits.에서 일부 발췌<sup>29)</sup>. (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.6/page-37.html#h-72>, 2016년 8월 22일 검색).

위의 <표4>에 나타나 있는 주요 내용을 정리하면 첫째, 1996년 고용보험법에 명시되어 있는 실업급여의 수급기간은 최소 14주에서 최

<sup>29)</sup> 본래는 12구간의 지역 실업률과 31개구간의 근로시간으로 이루어져 있음.

대 45주이다. 이는 1994년의 14주~50주에 비해 줄어든 것이다. 둘째, 수급을 위한 최소 근로시간이 지역별 실업률에 따라 다르다. 예컨대 지역별 실업률이 13~14%인 지역에 거주하는 실업자는 420시간의 근로 경력을 충족한 경우에 최소 26주의 실업급여를 받을 수 있다. 반면 지역 실업률이 6%미만인 지역의 실업자가 26주의 실업급여를 받기 위해서는 1,470시간 이상의 근로 경력이 인정되어야 한다. 셋째, 유사한 근로 경험에도 불구하고 수급기간은 다를 수 있으며 이를 결정짓는 요인은 바로 지역별 실업률이다. 예컨대, 근로 기간이 1820시간을 초과하는 경우, 지역별 실업률이 10%를 넘는 경우에는 45주 동안 수급이 가능한 반면 실업률이 6% 미만인 지역의 실업자에 대한 수급기간은 최대 36주로서 9주정도 차이가 있다.

이처럼, 연장급여의 수급기간 산정 시에만 사용되었던 실업보험 시기와 달리 고용보험 시기에는 지역별 실업률이 실업급여 운영의 핵심에 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 한편, <표 5>의 산정기준은 변함없이 2016년 현재 그대로 적용되고 있다. 여기서 잠시 위의 규정과 이민자 사회권과의 관련성을 추론한다면 이민자 상당수가 만약 지역별 실업률이 낮은 지역에 거주하고 있다면 수급에 필요한 근로 기간은 상대적으로 길어야 할 것이다. 이의 자세한 사항은 차후에 살펴보기로 하자.

### (3) 급여수준

지역적 차등 제도와 이민자 사회권간의 관련성을 파악할 수 있는 세 번째 측면은 급여수준이다. 정액 지급 국가를 제외한 대부분의 국가에서 제공되고 있는 실업급여수준은 기본적으로 소득대체율에 의해 결정되며 부가적으로 급여 상한액과 가족 형태가 고려되기도 한다<sup>30)</sup>. 1940년에 실업보험이 도입된 이후 1996년까지 캐나다 실업급여의 소

득대체율은 50~66.67% 사이이며, 부양가족이 있는 경우에는 추가 비율이 적용되었다<sup>31)</sup>. 한편, 1996년 고용보험법에 명시되어 있는 급여수준 산정방식을 살펴보면 우선, 실업급여의 소득대체율은 임금 대비 55%로 명시하고 있다 (개인기준)<sup>32)</sup>. 중요한 것은 여기서 말하는 임금이란 무엇인가 하는 것이다. 이 부분에서 개입되는 용어가 바로 평균 주급으로 이의 산식은 실직 전 26주의 총급여를 법정최소근로주로 나누는 것이다. 여기서 두가지 점에 주의할 필요가 있다. 첫째, 법정 실업급여를 제대로 받기 위해서는 실직 전 52주 중 최소 26주는 근로를 해야 한다는 것이다. 전국적으로 동일하게 적용되는 규정으로 이에 미치지 못한다면 수급자격 충족에도 불구하고 급여수준은 낮을 가능성이 높다. 둘째, 법정최소근로주(number of weeks)로서 14에서 22까지의 숫자가 제시되어있다. 여기서 중요한 점은 이의 선택이 바로 실업자의 거주지역 실업률에 달려있다는 점이다. 지역 실업률 구간은 전부 9개로 구분되어 있는데 여기서 13%를 초과하는 경우의 법정 최소 근로 주는 14이다. 반면 지역별 실업률이 6%이하인 경우에는 22가 법정최소근로주인 것이다. 다시 말하면 실업자가 거주하는 지역의 실업률이 낮을수록 산식에 포함되는 법정최소근로주 숫자가 크며 이는 결과적으로 평균 주급의 하락을 가져올 수 있다. 실직 전 26주간 받은 총급여가 유사하더라도 실업자의 거주지역에 따라 급여수준은 얼마든지 달라질 수 있음을 보여주는 대목이다.

그럼에도 불구하고 1996년 고용보험법의 관련 규정은 지역의 경제

30) 정액 지급 국가로는 호주, 영국이 대표적임. 한편, 수급자격, 수급기간 그리고 급여수준 결정 요인의 국가 비교에 대해서는 V. Radmilovic 2011.

31) 실업급여의 소득대체율 추이를 살펴보면 1940년의 50%에서 1971년에는 66.67%에서 정점을 찍은 후 하락 추세를 보이다가 1994년 이후 현재까지 55%를 유지하고 있음 (개인 기준).

32) Employment Insurance Act 1996, subsection 14(1).

상황에 덜 부합된다는 지적에 따라 몇 년간의 시범실시를 거쳐 2013년에 새로운 규정으로 대체되었다(CEIC, 2015: 329). 지금도 시행 중인 새로운 규정의 핵심은 ‘다양한 최상의 주(variable best weeks, VBW)’ 개념의 도입이다. 여기서는 평균 주급을 산정하는데 있어서 실직 전 52주 가운데 가장 소득이 높은 최상의 주(best weeks)가 그 기준이 되는 것이다. 결국, 실직 전 52주 중 최상의 주의 급여 전체(총급여)를 최상의 주 수로 나눈 결과가 바로 실업자 평균 주급인 것이다. 여기서 중요한 점은 최상의 주 숫자(number of best weeks)가 실업자 거주지역의 실업률에 따라 달라진다는 것이다. 이와 관련된 현행 캐나다 고용보험법의 내용은 아래 <표 5>와 같다.

**<표 5>지역별 실업률에 따른 최상의 주 수**

지역별 실업률(%)	주 수(number of weeks)
6이하 (or less)	22
6.1-7	21
7.1-8	20
8.1-9	19
9.1-10	18
10.1-11	17
11.1-12	16
12.1-13	15
13.1 이상 (or more)	14

출처 : Employment Insurance Act 2016-08-01  
 (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-5.6/page-6.html#h-11>, 2016년 8월 22일 검색)

위의 <표 5>처럼, 현행 고용보험법의 관련 규정은 1996년의 고용보험법과 일정부분 차이를 보이고 있다. 첫째, 총급여산정 대상기간에서 현행 고용보험법은 가장 소득이 높은 최상의 주가 기준이다. 이는 실직 전 26주였던 1996년의 고용보험법과는 확연히 다르다. 둘째, 평균 주급 산정을 위해 총급여가 나누어지게 되는 분모 부분에서

1996년 고용보험법에서는 법정 최소 근로 주가 사용되는 반면 현행 고용보험법에서는 가장 소득이 높은 최상의 주 개념이 사용되고 있다<sup>33)</sup>. 이렇게 볼 때 평균 주급 산정의 핵심에 바로 지역별 실업률에 따라 달라지는 최상의 주 수가 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 달리 말하면 급여수준 측면에서 1996년의 고용보험법에 비해 현행 고용보험제도는 지역적 차등 성격을 훨씬 더 강하게 담보하고 있는 것이다.

### III. 캐나다 고용보험제도에서 나타나는 이민자 사회권

지금까지 본 글은 이민자 사회권에 미치는 영향을 알아보기 위한 예비 단계로서 캐나다의 고용보험제도의 변천 및 현황을 살펴보았다. 이를 통해 지역적 차등 개념이 실업급여 수급자격 뿐만 아니라 수급 기간 그리고 급여수준 측면에도 적용되고 있음을 확인할 수 있었다<sup>34)</sup>. 여기서는 이러한 성격을 지닌 캐나다 고용보험제도가 이민자의 사회권에 어떤 영향을 미치고 있는지를 살펴보려고 한다. 본 장은 먼저 이민자의 노동시장 상황을 잠시 살펴본 후 지역적 차등 개념에서 핵심 단어인 실업자의 거주지역에서의 지역이 과연 무엇을 의미하는지 고찰할 것이다. 이를 바탕으로 지역적 차등 규정이 수급자격, 수급 기간 그리고 급여수준 측면에서 이민자 사회권에 어떻게 영향을 미치

33) 예컨대, 실업률이 13.1%인 지역의 실업자 A씨의 주급이 가장 높은 14주의 총급여가 10,400 달러라면 A씨의 실업 급여는  $10,400 \text{달러} \div 14 (\text{평균주급}) \times 0.55 = 409 \text{달러}$ 가 됨. ([http://www.esdc.gc.ca/en/reports/ei/regular\\_benefits/duration.page?](http://www.esdc.gc.ca/en/reports/ei/regular_benefits/duration.page?))

34) 위의 세 가지 측면에 지역별 실업률이 반영되는 경우는 캐나다가 유일한 것으로 알려져 있다. 미국은 수급기간에서 반영되어 있으나 이는 실업보험이 주 정부 관할 하의 제도이기 때문이다. 하지만 여기서도 수급자격과 급여수준에서는 지역 실업률이 고려되지 않는다. V. Radmilovic 2011.

고 있는지를 캐나다 본국태생 근로자의 비교를 통해 확인할 것이다.

## 1. 이민자 노동시장 통합과 고용보험의 지역 개념

### 1) 이민자의 노동시장 통합

1950년대에 10만여 명에 머무르던 캐나다 이민자 수는 이후 지속 적인 증가 추세를 보이다가 1990년대부터 최근까지는 연평균 20~25 만 명에 달한다. 이들 중 근로를 목적으로 온 경제이민(economic class)이 차지하는 비율은 60%에 달한다<sup>35)</sup>. 이를 고려하면서 이민자 노동시장 통합 상황을 몇 가지 지표를 통해서 살펴보고자 한다.

첫째, 캐나다 노동시장에서 이민자가 차지하고 있는 비중에 관한 것이다. 아래 <표 6>은 이민을 기준으로 한 경제활동인구의 구성을 보여주고 있다.

<표 6> 캐나다 경제활동인구의 집단별 구성

대구분	소구분	규모	비율
본국태생		14,415,500	77.1
이민자	장기 이민자	2,757,400	14.7
	최근 이민자	634,900	3.5
	신규 이민자	569,900	3.0
	소계	3,962,200	21.2
미정착이민자*		321,600	1.7
총계		18,699,300	100

\* 한시적 외국 근로자, 유학생, 근로 비자 소지 망명 신청자 등  
출처 : Labour Force Survey, 2011 ; S. Kustec, 2012:의 그림을 바탕으로 재정리.

35) 20세기에 걸쳐 캐나다에 들어온 이민자 수는 1,300여만명인 것으로 파악된다(E. A. Koning 2013, 152). 한편, 연도별 유입 이민 현황에 대해서는 시민권 및 이민성 홈페이지를 참조. <http://www.cic.gc.ca/english/>.

위의 <표 6>에서처럼 경제활동인구 중 이민자가 차지하는 비중은 20%를 넘는다. 후술하겠지만, 이민 시점을 기준으로 5년 미만의 신규 이민자와 5~10년 사이의 최근 이민자가 이민 온지 10년이 채 안 되는 근로자가 이민자 사회권 논의의 핵심에 자리잡고 있다고 할 수 있다.

둘째, 경제활동참가율은 분석대상의 경제활동 활성화 지표를 나타내는 지표이다. 아래 <표 7>은 최근 몇 년간의 이민자집단과 본국태생 인구집단의 경제활동참가율 추이를 나타낸 것이다.

<표 7> 경제활동참가율 추이의 집단 비교 (단위: 년, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
본국태생 인구집단	78.3	78.5	78.3	78.4	78.2
이민자집단	76.2	75.6	76.6	76.9	73.4

출처: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DIOC\\_LFS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DIOC_LFS)

위의 <표 7>처럼 캐나다 유입 이민자집단의 경제활동참가율은 73~76% 사이이다. 이는 78%를 상회하고 있는 본국태생 인구집단에 비해 2~5%정도 낮게 나타난다. 이는 이민자집단 중 비경제활동인구가 차지하는 비중이 상대적으로 높음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 연평균 경제이민 비중이 60%내외임을 고려한다면 이민 후 노동시장에 통합되는 이민자집단이 적지 않음을 알 수 있다<sup>36)</sup>.

셋째, 아래 <표 8>을 통해 이민자집단의 고용률과 실업률을 살펴보자.

36) OECD 30개 회원국 비교에서 캐나다 이민자의 경제활동참가율은 평균 수치(73.3%)보다 높을 뿐만 아니라 상위에 위치하고 있음 (2014년 기준).

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DIOC\\_LFS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DIOC_LFS).

〈표 8〉 이민자 지위에 따른 경제활동상황 (15세 이상 인구)

이민자지위		경제 활동상황	2010	2011	2012	2013	2014	2015
캐나다 인구 전체 *		실업률	8.1	7.5	7.3	7.1	6.9	6.9
		고용률	61.5	61.7	61.7	61.8	61.4	61.3
이민자		실업률	9.7	8.7	8.3	8.0	7.8	7.3
		고용률	56.3	56.5	57.4	57.3	56.8	57.9
	신규 이민자	실업률	15.7	13.9	13.4	12.2	12.9	12.1
		고용률	56.9	56.8	58.6	59.1	57.7	58.2
	최근 이민자	실업률	11.2	9.5	9.9	9.2	9.3	9.0
		고용률	63.8	65.4	65.6	66.5	65.7	65.8
	장기 이민자	실업률	8.1	7.5	6.9	6.8	6.4	6.0
		고용률	54.7	54.7	55.5	55.4	54.9	56.2
본국태생 인구		실업률	7.6	7.2	7.0	6.8	6.6	6.8
		고용률	63.2	63.3	63.0	63.2	63.0	62.5

\*출처: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&cid=2820102&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=35&tabMode=dataTable&csid>

먼저, 고용률에서 이민자집단은 2010년의 56.3%에서 약간의 상승 추세를 지속하면서 2015년에는 57.9%를 보이고 있다. 이민 시점을 기준으로 하면 5~10년의 최근 이민자의 고용률이 가장 높게 나타나며 다음으로는 신규 이민자, 장기 이민자의 순이다. 한편 본국태생 인구집단에 비해서는 이민자의 고용률은 6~7%정도 낮음을 알 수 있다. 경제활동 참가율도 낮은 점을 고려한다면 본국태생 인구집단에 비해 이민자집단의 노동시장 통합은 상대적으로 열악하다고 할 수 있다. 한편, 이러한 현상은 〈표 8〉에서처럼 실업률 추이에서도 그대로 보여주고 있다. 특히 신규 이민자와 최근 이민자의 실업률이 높게 나타나는데 주목할 필요가 있을 것이다<sup>37)</sup>.

37) 다른 통계 자료인 캐나다 경제활동인구조사에 따르면 이민자 집단과 본국태생 인구 집단의 실업률 차이는 25세~54세에서 더욱 심하게 나타나 신규 이민자는 본국태생 인구집단에 비해 2배 이상 높다 (5.5% vs 13.6%). L. Yssaad, 2012 :13. 한편 〈표 8〉에서 장기 이민자집단에서는 고용률과 실업률이 동시에 낮게 나타난다. 고용률이 낮은 것은 비경제활동인구가 상대적으로 많기 때문이며, 실업률이 낮은 배경에는 꽤 오랜 기간의 캐나다 사회 정착, 취업을 위한 인적자본 (언어 및 훈련 ...) 개발 성과가 주요 요인으로 간주되고 있다 (J. G. Reitz 2013)

지금까지 살펴본 바와 같이 캐나다 이민자집단의 노동시장 통합 정도는 본국태생 인구집단에 비해 열악하다. 특히 이민 온 지 10년 이하인 최근 이민자와 신규 이민자의 노동시장 지위가 매우 불안정한 것으로 판단된다. 이들이 실업상태에 직면했을 때 캐나다 고용보험제도가 과연 이들을 어느 정도 보호하고 있는가는 이민자 사회권 확인의 준거라 할 수 있다.

## 2) 고용보험법에 나타나는 지역 개념

캐나다 고용보험제도에서 실업자의 거주지역은 사회권 보장의 관건이다. 구체적으로, 동일한 근로 경력이 있는 경우 거주지역의 실업률이 높을수록 수급자격은 관대해지고 수급기간은 길어지는 경향을 보이고 있다. 급여수준 역시 총급여가 동일하다면 실업률이 높은 지역에 거주하는 실업자의 급여수준이 상대적으로 높다.

여기서 제기되는 질문은 ‘지역’의 법적 정의가 무엇인가 하는 것이다. 이와 관련하여 고용보험법과 동 시행령은 경제지역이라는 용어를 사용하고 있다. 캐나다 영토를 경제적 특성에 따라 구분된 지역으로서 도입 당시인 1977년에는 16개였던 것이 2016년 현재는 64개로 늘어났다.

고용보험제도에서 경제지역 개념 도입의 배경에 대해서 캐나다 정부는 다음과 같이 설명하고 있다(HRSDC 2000; M. Pal & S. Choudhry 2011, 3; K. Banting 2012, 13-14). 첫째, 캐나다의 모든 지역이 동등한 고용기회를 가지고 있는 것이 아니다. 둘째, 지역 실업률은 지역민의 실질적 취업 욕구를 그대로 반영하고 있다. 셋째, 캐나다 고용보험제도는 취업과 관련된 근로자의 실질 욕구와 지역 상황 반영을 중시하고 있다. 이에 따라 고용보험의 수급권의 차등적 적

용을 위한 지리적 구분이 필요하며 이의 결과가 바로 경제지역인 것이다<sup>38)</sup>. 이에 따라 동일 주(state)내에서도 복수의 경제지역이 있으며 경제지역마다 실업률이 다르다<sup>39)</sup>. 결국, 고용보험법에 명시되어 있는 실업자 거주지역의 실업률은 실업자의 거주지가 속해져 있는 경제지역의 실업률을 의미하는 것이다.

이상 이민자의 노동시장 통합 상황과 고용보험법에서 적용되고 있는 지역 개념을 고려하면서 다음 절에서는 수급자격, 수급기간, 급여 수준에서 나타나는 이민자의 사회권을 살펴보기로 한다.

## 2. 고용보험제도와 이민자 사회권

### 1) 수급자격

국가비교 관점에서 캐나다 실업급여의 수급률은 낮은 편에 속한다. 2013년 기준, 132만여명의 실업자 중 실질 수급자는 53만여명으로 40%에 불과하다(CEIC, 2015: 53-54). 이는 앞에서 언급한 바와 같이 1996년의 고용보험법 이후 엄격해진 수급요건에 기인한 것이다. 수급자격 중 가장 중요한 것은 수급에 필요한 근로시간 충족이다. 이 부분에서 이민자의 사회권을 평가하기 위해서는 두 가지 부분에 확인이 필요할 것이다. 첫째, 수급을 위해 이민자들에게 요구되는 평균근로시간은 어느 정도 인지, 이는 본국태생 근로자와 비교할 때 그 결과

38) 고용보험법 상의 경제지역 구분은 네 가지 기준에 바탕을 두고 있다. 첫째, 메트로폴리탄 지역은 그 자체 하나의 경제지역으로 인정한다. 둘째, 반대로 시골은 경제지역 구성을 위해 흡수된다. 셋째, 같은 주(state)내에서는 경제지역이 연속적으로 연결된다. 넷째, 특정 경제지역은 월별 실업률 측정이 가능할 정도로 충분한 노동력을 지니고 있어야 한다 (M. Pal & S. Choudhry 2011, 3).

39) 이의 자세한 내용에 대해서는 [http://srv129.services.gc.ca/ei\\_regions/eng/rates\\_cur.aspx](http://srv129.services.gc.ca/ei_regions/eng/rates_cur.aspx).

는 어떠한가 하는 것이다. 만약 이민자에게 요구되는 근로시간이 상대적으로 많은 것으로 나타나면 이민자의 사회권은 상대적으로 약한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 둘째, 두 집단 간의 차이가 지역적 차등 제도에 기인한 것인가 하는 것이다. 만약 그렇다면 지역적 차등 제도가 이민자의 사회권에 미치는 영향에 대해 긍정적인 평가가 가능할 것이다.

먼저, 첫 번째 질문에 대한 답을 구하기 위한 방법 중의 하나는 집단별 수급에 필요한 평균근로시간을 확인하는 것이다. 이와 관련된 한 선도적인 연구 결과를 요약하면 아래 <표 9>와 같다<sup>40)</sup>.

<표 9> 집단별 수급자격 근로시간 (2000년~2010년)

연도 \ 구분	이민여부				
	비이민자	이민자	장기 이민자	최근 이민자	신규 이민자
2000	625	678	674	684	684
2010	593	595	595	956	597
평균 *	618	643	642	644	644
연도 \ 구분	국적				
	본국태생	귀화이민자	캐나다 단일국적	이중국적	차이(%/ 귀화이민자 : 본국태생)
2000	625	678	632	672	8.5
2010	593	595	593	597	0.34
평균 *	618	642	621	640	3.9

\* 평균 :2000년~2010년의 10년간 평균

출처: M. Pal & S. Choudhry 2011의 appendix를 바탕으로 재정리.

위의 <표 9>처럼, 실업급여를 받기 위해 이민자집단은 여타 집단

<sup>40)</sup> 이 연구는 2000년~2010년의 추이를 살펴보기 위해 지역을 중심으로 대도시 거주집단과 비대도시 거주집단, 이민 여부 및 시점을 기준으로 비이민자, 신규 이민자, 최근 이민자, 장기 이민자집단으로, 국적 취득 여부를 기준으로 캐나다 시민, 귀화인, 단일 국적, 복수 국적 집단, 마지막으로 고용평등법(Employment Equity Act 1995)의 대표적인 차별금지집단인 가시적 소수집단(visible minority)와 비가시적 소수집단 등 다양한 집단의 수급에 필요한 평균근로시간을 파악했다 M. Pal & S. Choudhry 2011.

보다 더 많은 근로시간이 필요하다. 달리 말하면 근로시간과 관련된 이민자집단의 수급요건은 상대적으로 엄격하다는 것이다. 구체적으로 비이민자집단에 비해 이민자집단의 수급에 필요한 평균근로시간은 4.1% 더 많다. 특히 최근 이민자와 신규 이민자의 경우 그 비율은 더 높다. 국적을 기준으로 할 때 흥미로운 현상은 귀화 요인은 이민자의 상황 변화에 거의 영향을 주지 않는다는 점이다. 즉, 귀화이민자가 실업급여를 받기 위해서는 본국태생 근로자보다 3.9% 정도 더 많은 근로를 수행해야 한다. 이러한 차이의 의미에 대해서는 논란의 여지가 많을 수 있다. 하지만 수급자격 측면에서 본국태생 근로자와 이민자의 사회권은 동일하지 않다는 점은 분명한 사실이다. 달리 말하면 본국태생 근로자에 비해 이민자의 사회권은 상대적으로 약함을 <표 9>는 보여주고 있는 것이다.

그럼, 왜 이런 현상이 발생하는 것인가. 본 연구는 이를 캐나다 고용보험제도의 독특한 규정인 지역적 차등에서 그 해답을 구하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 캐나다 이민자들의 주요 거주지역이 확인되어야 할 것이다. 캐나다 통계청에 의하면 온타리오 주, 퀘벡 주, 브리티시 콜롬비아 주, 앨버타 주 등 4개 주에 이민자의 87%가 거주하고 있다 (2010년 기준)<sup>41)</sup>. 그리고 각각 4개 주의 주요 도시인 토론토, 몬트리올, 밴쿠버, 캘거리 시에 68.4%에 달하는 이민자들이 집중적으로 거주하고 있다. 이어서 확인이 필요한 부분이 바로 이들 지역의 실업률이다. 아래 <표 10>은 해당 지역의 실업률 그리고 이에 따른 수급요건 근로시간을 정리한 것이다<sup>42)</sup>.

41) 이들 4개 주의 15세 이상 전체 인구 중 이민자가 차지하는 비중 역시 상당히 높다. 2014년 기준, 온타리오 주(32.7%), 브리티시 콜롬비아 주(30.4%)에서는 인구 중 3분의 1정도가 이민자이다. 앨버타 주와 퀘벡 주의 이민자 비중은 각각 20.8%와 14.8%임. Government of Alberta 2015, 3.

42) 이들 대도시는 고용보험법 상 경제지역의 하나임.

〈표 10〉이민자 거주 주요 도시의 실업률과 수급요건 근로시간

도시명	거주 비율(전체이민자 대비, 2010)	2000년		2010년	
		실업률	수급요건 근로시간	실업률	수급요건 근로시간
토론토	32.8	5.5	700	8.8	595
몬트리올	16.6	7.8	630	8.7	595
밴쿠버	13.3	6.2	665	7.3	630
캘거리	5.7	4.0	700	6.3	665

출처 : 캐나다 통계청.

<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/2015366/tbl/tbl01-fra.htm> ;

[http://srv129.services.gc.ca/ei\\_regions/eng/canada.aspx](http://srv129.services.gc.ca/ei_regions/eng/canada.aspx) 의 내용을 바탕으로 재정리.

위의 〈표 10〉처럼, 캐나다 이민자들의 주요 거주지역은 대도시이면서 도 여타지역에 비해 실업률이 상대적으로 낮은 특징을 보이고 있다<sup>43)</sup>. 이는 안정된 정착과 구직을 필요로 하는 이민자의 입장에서 당연한 선택이다. 여기서 눈여겨봐야 할 부분은 일부 학자들이 지적하고 있듯이 (M. Pal & S. Choudhry 2011; K.M. Day and S. L. Winer 2012), 이러한 거주지역 선택은 결국은 이민자의 실업급여 수급을 위해서는 더 많은 근로시간을 필요로 하는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 그리고 이러한 결과의 배경에는 바로 캐나다 고용보험제도의 제도적 차등 개념이 내재되어 있음은 물론이다. 달리 말하면, 수급자격 측면에서 본국태생 근로자에 비해 상대적으로 약한 이민자의 사회권은 이민자의 거주지역 특성이 아니라 고용보험제도의 지역적 차등 개념에 근본적인 원인이 있는 것이다<sup>44)</sup>.

43) 예컨대, 몬트리올을 제외한 3개 도시의 실업률은 전국 평균 실업률보다 1~3% 정도 낮게 나타난다.

44) 지역적 차등 규정이 이민자만을 대상으로 하는 것이 아니라는 점에서 지역적 차등 규정과 이민자의 사회권을 관련짓는 것은 논리의 비약이라는 견해가 있을 수 있다. 하지만 간과해서는 안 될 부분은 사회권에 영향을 미치는 정도가 이민자에게 훨씬 강하다는 점이다. 예컨대 4대 주요 지역에서 거주하고 있는 비이민자 수는 전체 비이민자의 31%인 반면 해당지역에 거주하는 이민자 비율은 68%를 상회한다(2011년 기준). 지역적 차등 규정의 보편적 적용에도 불구하고 이민자에게 미치는 영향이 상

## 2) 수급기간

이미 살펴본 바와 같이 캐나다 고용보험제도에서의 수급기간은 근로시간과 지역별 실업률을 통해 결정된다. 예컨대, 실직 전 52주 동안의 근로시간이 많을수록 그리고 지역별 실업률이 높을수록 수급기간이 길다. 이를 고려하면서 이민자 근로 상황을 근로시간과 지역별 실업률로 나누어 살펴보자<sup>45)</sup>.

첫째, 이민자의 근로시간이다. 현행 캐나다 고용보험제도는 실업급여 수급을 위해서 실직 전 52주 중 420~700시간의 근로를 요구하고 있다<sup>46)</sup>. 이와 관련하여 아래 <표 11>을 살펴보자.

<표 11> 주당근로시간 (2008년)

주당근로 시간	캐나다 태생	이민자	신규 이민자	최근 이민자	장기 이민자
주 직업	38.1	38.3	37.3	38.1	39.6
복수 직업	47.7	50.0	48.7	48.6	50.7

출처: J. Gilmore 2009, 15.

위의 <표 11>처럼, 캐나다 태생 근로자와 이민 근로자의 주요 일자의 평균 주당 근로시간은 거의 차이가 나지 않는다. 특히 장기 이민자는 가장 일을 많이 하는 것으로 나타난다. 한편, 복수 직업 근로자 중에서도 이민 근로자는 캐나다 태생 근로자에 비해 3시간 정도 일을 더 많이 하는 것으로 나타난다. 이렇게 볼 때 근로시간 측면에서 이민자의 사회권은 캐나다 태생 근로자와 동일하거나 오히려 더 양호하다

대적으로 더 강함을 보여주는 대목이다.

45) 한 연구가 지적하고 있듯이 중요성에도 불구하고 수급기간과 급여수준 측면에서 본 이민자 사회권에 대한 연구는 캐나다에서조차 찾기 힘들다 (M. Pal & S. Choudhry 2011, 6). 한편, 본 연구는 1차자료 수집의 한계로 몇 가지 관련 자료에 바탕을 두고 있다.

46) 주 35시간을 기준으로 한다면 이는 3~5개월에 해당됨.

고 볼 수 있다.

둘째, 이 부분에서 고려되어야 할 부분이 근로자 거주지역의 실업률이다. 왜냐하면 근로 경력이 유사하다면 실업률이 낮을수록 수급기간은 상대적으로 짧아지기 때문이다. 이와 관련하여 이민자의 상당수는 대도시와 실업률이 상대적으로 낮은 지역에 거주하고 있음은 이미 확인된 바 있다. 이를 고려한다면 수급기간 측면에서 이민자 사회권은 상대적으로 약할 개연성이 매우 높으며 이를 결정짓는 요인은 바로 캐나다 고용보험제도에서 시행하고 있는 지역적 차등 개념이라 할 수 있다.

### 3) 급여수준

급여의 소득대체율이 55%인 캐나다 실업급여액은 평균 주급액에 따라 다르다. 이미 살펴본 바와 같이 평균 주급은 지역별 실업률에 바탕을 둔 ‘다양한 최상의 주’(variable best weeks, VBW) 개념을 통해 정해진다. 이는 수급자격과 수급기간과 마찬가지로 급여수준에서도 지역적 차등 개념이 강하게 내재되어 있음을 의미한다. 여기서 제기되는 질문은 ‘다양한 최상의 주’ 규정을 통해 반영되고 있는 지역적 차등 제도가 급여수준에서의 이민자의 사회권에 어떤 영향을 미치고 있는가, 그리고 이의 본국태생 근로자와 비교 결과는 어떠한가 하는 점이다. 여기서 중요한 점은 평균주급산정방식에서 ‘다양한 최상의 주’(variable best weeks, VBW) 수가 총급여와 이를 나누는 숫자에 똑같이 적용되고 있다는 것이다<sup>47)</sup>. 이는 실업률이 낮은 지역에 거주하기 때문에 발생할 수 있는 불이익은 없다는 것을 의미한다. 결국,

47) 현행 규정에 의하면 이민자집단의 4대 거주지역인 토론토, 몬트리올, 밴쿠버, 퀘베키의 최상의 주 수는 각각 21, 20, 22, 19이다.

캐나다의 고용보험제도의 급여수준 산정 방식에서 지역적 차등 개념이 강하게 반영되어 있는 것은 분명한 사실임에도 불구하고 사회권에 영향을 미치는 정도는 양 집단간 차이가 없다고 할 수 있다.

그렇다고 해서 집단 간 실업 급여 차이가 없을 것이라고 단정 짓는 것은 적절치 못한 판단이다. 왜냐하면 아래 <표 12>처럼, 평균 주급에서 차이가 나타나기 때문이다.

<표 12> 평균 주급 비교

집단/연도	2007(a)	2008	2009	2010	2014	2015(b)	추이 (%,b/a)	
캐나다 태생(A)	751.56	784.67	808.56	823.44	910.87	933.11	124	
이민자 전체(B)	750.62	769.78	780.69	793.87	859.10	893.15	115	
	신규 이민자(C)	598.22	643.79	647.34	633.87	708.16	730.61	122
	최근 이민자	691.09	724.58	712.76	722.32	777.60	785.96	114
	장기 이민자	798.35	811.12	826.77	847.14	912.62	956.16	119
B/A (%)	99.9	98.1	96.6	96.4	94.3	95.7		
C/A (%)	79.6	82.4	80.0	76.9	77.7	78.3		

출처: 퀘벡 주 통계청 자료를 바탕으로 재정리.

(<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/groupes-populationnels/immigrants/remuneration-immigrants.html> , 2016년 8월 30일 검색).

위의 <표 12>처럼, 2007년 이후 이민자의 평균 주급은 캐나다 태생 근로자의 95~99% 사이이다. 하지만 여기서 주의해야 할 점은 이민 온 지 10년 이상 된 장기 이민자의 높은 평균 주급이 양 집단 간의 차이를 줄이는데 큰 역할을 하고 있다는 점이다. 이와는 반대로 이민 온 지 10년 미만인 이민자들의 평균 주급은 상대적으로 많이 열악하다. 특히 위의 <표 12>처럼 신규 이민자의 평균 주급은 캐나다 태생 근로자의 80%에도 미치지 못하는 것으로 나타난다. 이러한 차이는 바로 실업급여수준의 차이로 귀결됨은 분명한 사실이다. 한편, <표 13>은

이민자들의 주요 거주지역인 온타리오 주와 퀘벡 주의 상황을 정리한 것이다.

〈표 13〉 주별 캐나다 태생 근로자 대비 이민자집단의 평균 주급 비율 (%)

주	구분	2007	2008	2009	2010	2014	2015
온타리오 주	B/A	99.0	96.7	95.4	94.9	97.3	98.5
	C/A	75.9	77.7	76.0	74.9	79.1	81.1
퀘벡 주	B/A	93.3	94.2	94.6	94.1	91.8	93.4
	C/A	80.8	84.3	82.0	79.3	81.8	81.7

A: 캐나다 태생 평균 주급 ; B: 이민자집단 평균 주급 ; C: 신규 이민자집단 평균 주급  
출처: 퀘벡 주 통계청 자료를 바탕으로 재정리.

<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/groupe-populationnels/immigrants/remuneration-immigrants.html>

캐나다 전체 상황과의 비교 관점에서 온타리오 주는 이민자집단의 평균 주급은 상대적으로 양호하게 나타난다. 반면 심한 차이가 드러나는 부분이 있으니 바로 신규 이민자집단의 평균 주급이다. 특히 2007~2010년 사이에는 매우 열악한 임금 수준을 보여주고 있다. 한편 퀘벡 주의 신규 이민자의 평균 주급은 상대적으로 양호한 모습을 보여주고 있다. 하지만 퀘벡 주에 거주하는 이민자집단의 평균 주급 상황은 온타리오 주는 물론이거니와 캐나다 전체보다 열악한 것으로 나타난다<sup>48)</sup>.

지금까지 살펴본 바와 같이 실업 급여수준 측면에서 나타나는 이민자의 사회권은 캐나다 태생 인구집단에 비해 약하게 나타날 개연성이 매우 높으며, 이는 기본적으로 양 집단의 임금 차이에 기인한 것이다. 한편, 수급자격이나 수급기간과는 달리 급여수준에서 지역적 차등 제도가 이민자의 사회권에 부정적인 영향을 미칠 가능성은 거의 없는

48) 중위소득을 기준으로 하면 이 지역에 거주하는 이민자의 소득 수준은 더 열악하다. 이에 대해서는 B. Boudarbar 2011.

것으로 판단된다.

#### IV. 결론

지금까지 본 연구는 특정 국가의 이민자정책 연구의 하나로서 사회 보호제도에서 나타나는 이민자 사회권을 살펴보고자 했다. 이를 위해서 본 연구는 캐나다의 고용보험제도에 초점을 두었다. 특히 캐나다 고용보험제도 운영의 핵심이자 수급권과 직결되어 있는 지역적 차등이 이민자의 수급권, 구체적으로 수급자격, 수급기간 그리고 급여수준에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보았다. 연구결과를 요약하면 아래와 같다.

첫째, 캐나다 고용보험제도 변천에서 지역적 차등이 등장하기 시작한 시점은 1970년대 초이다. 하지만 당시의 지역적 차등의 제도적 반영은 매우 제한적이었다. 단지, 연장 급여의 수급기간을 정하는 기준으로만 사용되었다. 하지만 이후 고용보험제도는 기존의 수급기간 뿐만 아니라 수급자격에서 지역의 실업률이 고려되면서 지역적 차등 성격을 강화시키는 방향으로 개정되었다. 한편, 지역적 차등 개념이 수급권의 세가지 측면에 공히 반영되는 것은 1996년에 제정된 고용보험법이다. 이후, 2003년에 다양한 최상의 주 조항의 삽입을 통해 그 성격은 더욱 강화된 형태로 오늘에 이르렀다.

둘째, 고용보험제도의 지역적 차등은 캐나다 태생 근로자에 비해 이민자의 사회권을 불리하게 할 개연성이 매우 높다. 수급자격에서 이민자의 수급에 필요한 평균 근로시간은 상대적으로 더 많다. 반면 수급기간은 짧을 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 겉으로는 이

민자의 주요 지역의 특성에 기인한 것처럼 보이지만 본질적으로는 지역적 차등에 근본적인 원인이 있는 것이다. 한편, 급여수준에서 지역적 차등으로 인해 이민자가 받는 불리함은 없는 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 임금 차이 때문에 이민자의 실업급여액은 상대적으로 적을 가능성이 매우 높다. 특히 신규이민자와 최근 이민자가 이러한 상황에 봉착할 가능성은 매우 크다.

이렇게 볼 때 고용보험제도에서 대표적인 이민국가이자 다문화주의 국가인 캐나다에서의 이민자 사회권은 캐나다 태생 근로자에 비해 약하다고 할 수 있다. 이러한 결론은 이민자 사회권의 열악성을 지적하고 있는 기존 연구들과 큰 차이가 없어 보인다(cf. W. V. Ginneken 2013). 그럼에도 불구하고 본 연구는 기존 연구에서는 찾아보기 힘든 실증 연구라는 점에서 나름대로 의의가 있다고 할 수 있다. 즉 이민자의 사회권과 관련된 기존 연구의 대부분은 단순히 국가별 법과 제도에 바탕을 둔 사회권 차이의 추론 혹은 복지레짐별 이민자의 사회권 비교 등에 초점을 두고 있다. 이에 반해 본 연구는 경험적으로 특정 국가(캐나다)의 특정제도(고용보험제도)가 실질적으로 이민자의 사회권에 어떻게 작동되고 있는지 초점을 두고 있다. 특히, 사회권이 라는 것이 현실 생활에 적용될 때에 비로소 의미가 있는 것이라는 점을 고려한다면 본 연구는 이와 관련된 이민자 상황을 이해하는데 도움을 줄 것으로 판단된다.

게다가 본 연구 사례에서 흥미로운 점은 이에 대한 캐나다 국내의 반응이다. 최근 몇 년 사이, 캐나다에서는 고용보험제도에서의 이민자 사회권과 관련하여 두 가지 논의가 동시에 진행 중이다(M. Pal & S. Choudhry 2011 ; K. Banting, 2012). 한 가지는 수급권의 기준으로 사용되고 있는 지표인 지역 실업률의 타당성에 관한 것이다. 다른 한 가지는 좀 더 근본적인 것으로 일각에서는 지역적 차등 규정의

폐지를 주장하고 있다. 이의 주된 근거가 되는 것이 바로 이민자의 사회권 보장이다. 즉, 기본의도와는 관계없이 지역적 차등이 이민자의 사회권에 불리한 결과를 초래하고 있다면 이는 간접적 차별로서 캐나다 헌법이 명시하고 있는 차별금지 조항에 위배된다는 것이다<sup>49)</sup>. 향후 이러한 논의가 어떻게 진행될 지는 현재로서는 불분명하다. 하지만 분명한 것은 제도 시행의 의도하지 않는 결과라 하더라도 이민자의 사회권에 불리하게 작용한다면 이에 대한 지속적인 관심이 필요함을 캐나다 사례는 보여주고 있는 것이다.

기본 의도에도 불구하고 본 연구는 1차 자료 수집의 어려움으로 인해 주로 문헌 연구에 의존하고 있으며 지역적 차등 규정 외에 이민자의 사회권에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인에 대한 선행 논의가 부족하다는 점에서 한계를 보이고 있다. 한편, 본 연구를 시작으로 이민레짐 및 이의 국가비교에 대한 연구가 지속되기를 기대한다.

(접수 2016. 9. 20. 심사완료 11. 9. 게재확정 11. 10.)

---

49) 구체적으로 1982년에 제정된 캐나다 헌법에 수록되어 있는 『권리와 자유 헌장』의 평등권 관련 조항 해석을 둘러싼 논쟁을 말한다. The Canadian Charter of Rights and Freedoms, 15(1).

참고문헌

- 김광병·김수정. 2012. “사회복지법의 실제적 권리 분석에 관한 연구.” 『한국사회복지행정학』. 14(3). 53-77.
- 박진경·임동진. 2012. “다문화주의와 사회통합 - 캐나다와 호주를 중심으로-.” 『한국정책학회보』. 21(2). 123-150.
- 은민수. 2014. “캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치: 기초연금제도(OAS) 개혁과정을 중심으로.” 『한국사회정책』. 21(2). 151-182.
- 이로미·장서영. 2010. “다문화국가 이민자 정착 정책 및 지원 서비스 분석 : 미국과 캐나다 사례를 중심으로.” 『국제지역연구』. 14(1). 179-208
- 이용재. 2012. “차이와 다문화주의.” 『다문화와 인간』. 1(2). 3-35.
- 이유진. 2009. “캐나다의 이민자 통합정책 레짐에 관한 연구: 온타리오 주를 중심으로.” 『다문화 사회 연구』. 2(1). 5-31.
- 이인원. 2013. “다문화정책 수립과 시행에서의 지방정부의 바람직한 역할 : 캐나다 다문화정책의 사례를 중심으로.” 『사회과학연구』. 39(1). 97-123.
- 조영훈. 2011. 『캐나다 복지국가 연구』. 집문당.
- Banting, K.. 2014. “Transatlantic convergence ? The archeology of immigrant integration in Canada and Europe.” *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*. 69(1). 66-84
- Banting, K.. 2012. “Introduction : debating employment insurance. ”in K. Banting and J. Medow (ed.). *Making EI work*. Toronto: University of Toronto. 1-34.
- Banting, K.. 2010. “In there a Progressive's Dilemma in Canada ? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State.” *Canadian Journal of Political Science*. 43(4). 797-820.
- Bloemraad, I.. 2012. *Understanding “Canadian Exceptionalism” in Immigration and Pluralism Policy*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Bouabarbat, B.. 2011. *Les défis de l'intégration des immigrants dans le marché du travail au*

- Québec : enseignements tirés d'une comparaison avec l'Ontario et la Colombie-Britannique.*  
Montréal: CIRANO.
- BSIF (Bureau du surintendant des institutions financières Canada). 2014. *Rapport actuariel sur le programme de la Sécurité de la Vieillesse.* Canada.
- Cameron, H. (ed.). 2004. *Multiculturalism and immigration in Canada : an introductory reader.* Toronto: Canadian scholars' Press Inc.
- CEIC (Canada Employment Insurance Commission). 2015. *Employment Insurance. 2013/14. EI monitoring and assessment report.* CEIC.
- Day, K. M. and Winer, S. L.. 2012. "The regionalized aspects of EI and Internal Migration in Canada." in K. Banting and J. Medow (ed.). *Making EI work.* Toronto: University of Toronto. 261-298.
- Freeman, G. P.. 2004. "Immigrant incorporation in western democracies." *International migration review.* 38(3). 945-969.
- Gilmore, J.. 2009. *Les immigrants sur le marché du travail canadien en 2008 : analyse de la qualité de l'emploi.* Statistique Canada.
- Ginneken, W. V. 2013. "Social protection for migrant workers: national and international policy challenges." *European Journal of Social Security.* 15(2). 209-223.
- Government of Alberta. 2015. Alberta labour force profiles. *Immigrants in the labour force.* Alberta.
- Hemerijck, A.C. et al.. 2013. "Changing European welfare states and the evolution of migrant incorporation regimes". *IMPACIM* . May 2013. 1-57.
- Hicks, P.. 2008. "Social Policy in Canada - Looking back, looking ahead." *working paper* 46. November 2008. School of Policy Studies. Queen's University. 1-36.
- Koning, E. A.. 2013. "Selective solidarity, The politics of immigrants' social rights in western welfare states." *a thesis submitted to the graduate program in political studies.* Queen's University.
- Kustec, S.. 2012. *The role of migrant labour supply in the Canadian labour market.* Citizenship and Immigration Canada.

- Kymlicka, W.. 2012. *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Lin, Z.. 1998. "Employment insurance in Canada : Policy changes." *Perspective, Statistics Canada*. Summer 1998. 42-47.
- Pal, M. & Choudhry, S.. 2011. *The impact of regionally differentiated entitlement to EI on charter-protected Canadians*. Toronto: Mowat Centre.
- Radmilovic, V.. 2011. *Postal code lottery. Canada's EI System Compared*. Toronto: Mowat Centre.
- Reitz, J. G.. "Multiculturalism policies and popular multiculturalism in the development of Canadian immigration." <http://munkschool.utoronto.ca/ethnicstudies/files/2013/09/Reitz-Multiculturalism-Policies-and-Popular-Multiculturalism-September-20131.pdf> (검색일: 2016. 8. 17).
- Reitz, J. G.. 2012. "The Meaning of Canadian Immigration Experience for Europe." [http://munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2012/07/Reitz\\_MeaningOfCanadianImmigration\\_2012.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2012/07/Reitz_MeaningOfCanadianImmigration_2012.pdf) (검색일 : 2016. 11. 5)
- Sainsbury, D.. 2012. *Welfare states and immigrant rights: the politics of inclusion and exclusion*. Oxford University Press.
- SSPTW. 2015. *Social security programs throughout the world. The Americans*. ISSA.
- The Environics Institute for Survey Research. 2015. "Canadian public opinion about immigration and Multiculturalism." *Focus Canada*. June 2015. 1-10.
- Viprey, M.. 2010. "From unemployment insurance to employment insurance : the disengagement of the state." in F. Lefresne (ed.). *Unemployment benefit systems in Europe and North America : reforms and crisis*. Brussel: etui. 325-337.
- Weise, W.. 1972. "Canada's new unemployment insurance act" <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v35n2/v35n2p31.pdf> (검색일 : 2016. 8.17).
- Yssaad, L.. 2012. *The immigrant labor force analysis series. the canadian immigrant labour market*. Statistics Canada.

*Canadian Charter of Rights and Freedom.* 1982.

*Employment Insurance Act and Regulation.* 1996.

<http://www.mipex.eu/canada/>

<http://www.oecd.org/>

<http://mapleleafweb.com/features/employment-insurance-canada-history-structure-and-issues#history>

<http://laws-lois.justice.gc.ca/>

<http://www.stats.gov.nl.ca/statistics/>

[http://www.esdc.gc.ca/en/ei/regular\\_benefit/benefit\\_amount.page](http://www.esdc.gc.ca/en/ei/regular_benefit/benefit_amount.page).

<http://www.cic.gc.ca/english/>

<https://stats.oecd.org/>

<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/groupes-populationnels/immigrants/remuneration-immigrants.html>.

Canadian employment insurance and immigrants' social rights : focusing on regional differentiation rule

*Shim, Chang-Hack*

This study which is a research on immigrants policy of a particular country has the purpose of investigating immigrants' social rights appearing in employment insurance in Canada. This study examines how regional differentiation affects immigrants entitlements, focusing on aspect of eligibility, duration of benefit and benefit amounts. To summarize the results as follows.

First, regional differentiation rule in employment insurance in Canada began to appear in the early 1970s. But this time, the institutional reflection of the regional differentiation rule had been very limited. However, in 1977 the unemployment insurance amendment and through the enactment of the Employment Insurance Act 1996, regional differentiation rule were reflected in three aspects of entitlement and this trend was further strengthened in 2013. Due to such regional differentiation rule in the employment insurance system, immigrants' social rights are disadvantageous compared to that of native-born workers. Immigrants average working time required for eligibility is relatively more many. In all probability, immigrants duration of benefit would be relatively short. This seems due to the nature of the major residential regions of the immigrants, but essentially regional differentiation rule is its primordial cause. On the other hand, we believe that immigrants are no disadvantages in benefit amounts due to regional differentiation rule. However, because of wage

differences, immigrants benefit amounts level would be relatively low.

In conclusion, with regard to employment insurance in Canada, a immigration state and multicultural state, immigrants' social rights can be seen weak compared to Canadian-born workers.

Key word : immigrants' social rights, Canadian employment insurance, eligibility, duration of benefit, benefit amounts, regional differentiation.