

영국의 이민자 사회권 변화에 관한 연구: 복지제도와 이민제도의 교집합 맥락에서

김 경 환¹

¹ 강원대학교

초 록

최근 한국 사회에서 이민자의 사회보장 또는 사회서비스에의 접근에 관한 우려가 상당한 사회적 논쟁으로 이어지는 시점에서 본 연구는 영국의 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지를 분석하고자 하였다. 특히, 영국 복지제도와 이민제도의 변화 속에서 비EEA 이민자, EEA 이민자, 난민 등 세 가지 이민자 집단의 사회권이 어떻게 변화하였는지를 분석하였다. 전반적으로, 영국 사회에서 이민자 사회권은 이민자의 체류자격에 따라 정도의 차이는 있지만, 비EEA 이민자, EEA 이민자, 난민 등 세 이민자 집단 모두에서 지속적으로 축소되는 모습을 보인다. 1990년대 이후 영국의 복지제도에서 복지수급자의 의무(특히, 노동시장에의 참여)를 강조하는 복지 조건부 경향이 강화됨과 동시에, 이민제도에서 이민자의 의무(특히, 시민적 자격요건)를 요구하는 시민적 통합 접근이 강조됨에 따라, 이민자의 체류자격에 수반된 권리(특히, 복지수급권)는 축소되는 한편, 복지수급과 관련한 이민자의 의무 또는 자격요건이 강화되는 것으로 나타났다. 이상의 분석 결과는 이민자 사회권 개념이 가지는 복잡성뿐 아니라, 이민자 사회권의 변화 이면에 복지수급자의 조건부 또는 의무를 강조하는 정책적 변화가 있음을 보여주었다는 점에서 한국의 이민자 통합에 관한 의미 있는 시사점을 제공한다.

주요 용어: 이민자 사회권, 영국, 복지 조건부, 시민적 통합

알기 쉬운 요약

이 연구는 왜 했을까? 2019년 기준 한국 인구의 외국인 비율이 5%에 육박함에 따라, 한국 사회에서 이민 또는 이민자 이슈가 국적정책, 외국인정책 등 관련 정책 영역에만 국한되지 않으며, 오히려 다양한 정책 영역에 걸쳐 상당한 영향을 미치게 되었다. 특히, 최근 이민자의 복지급여나 서비스에 대한 사회적 논쟁이 발생하는 상황에서 영국의 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지를 체계적·종합적으로 분석함으로써, 한국 사회에서 이민자 사회권에 대한 사회적·정책적 논의에 기여하고자 하였다.

새롭게 밝혀진 내용은? 영국의 이민자 사회권이 이민제도상의 체류자격만이 아니라 복지제도상의 자격요건 등에도 영향을 받음을 발견할 수 있었다. 구체적으로, 유럽 출신 이민자, 비유럽 출신 이민자, 난민 등 이민자 집단에 따라 접근할 수 있는 복지급여나 서비스의 종류나 수준에서 차이가 있었지만, 2021년 브렉시트(Brexit) 이후 유럽 출신 이민자와 비유럽 출신 이민자 사이의 사회권 차이는 사실상 없어진 것으로 분석하였다. 다만, 지난 30여 년 동안 전반적으로 세 이민자 집단 모두에서 지속적으로 축소되는 모습을 발견하였다.

앞으로 무엇을 해야 하나? 한국 사회의 이민자 사회권에 대한 사회적 또는 정책적 논의에서 이것이 복지제도와 이민제도의 교집합으로서 끊임없이 변화하는 역동적 개념이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 또한, 관련 복지 및 이민정책 과정에서 이민 또는 이민자 이슈를 둘러싼 한국 사회의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 배경을 종합적·포괄적으로 고려할 필요가 있다는 점을 제언하였다.

이 논문은 2022년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음.

- 투 고 일: 2023. 01. 19.
- 수 정 일: 2023. 03. 24.
- 게재확정일: 2023. 03. 29.

1. 서론

본 연구의 목적은 영국의 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지를 분석함으로써, 한국의 이민자 통합에 관한 논의에 학술적·정책적 시사점을 제시하기 위함이다. 2019년을 기준으로 한국의 체류 외국인 수가 252만여 명(전체 인구의 4.87%)을 넘어서면서(법무부, 2022),¹⁾ 한국 사회에서 이민 또는 이민자 이슈가 더 이상 특정 정책 영역(예를 들어, 국적 정책, 외국인정책)에만 국한되지 않으며, 오히려 다양한 정책 영역(안보, 경제, 교육, 주거, 복지, 문화 등)에 걸쳐 상당한 영향을 미치고 있는 실정이다(김경환, 2021; 김규찬, 2020). 특히, 최근 이민자의 사회보장 또는 사회서비스에의 접근에 관한 우려가 상당한 사회적 논쟁을 낳고 있다. 예를 들어, 정치권에서 건강보험 지출과 외국인의 수급권을 연결시킨다거나(김미나, 2022. 1. 30.) 2018년 제주에멘난민 사태에서 난민수용을 찬성하는 측과 반대하는 측 사이의 상당한 긴장·갈등 관계가 나타나기도 하였다(김경환, 송형주, 2021; 이병하, 2018). 이러한 시점에서 영국의 복지제도와 이민제도라는 제도적 맥락에서 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지에 대한 체계적·종합적 분석이 필요할 것이다.

다만, 한국의 이민자 통합 논의에서 왜 영국 사례에 대한 분석이 필요한가에 대해 다음의 두 가지 측면에서 언급하고자 한다. 우선, 최근 한국 복지체제의 경로가 자유주의적 복지체제와 상당히 유사하다는 점에서 영국의 복지제도는 한국의 복지제도를 분석·점검하는 데 중요한 기준으로 작용할 수 있다(최영준, 2018; 한신실, 2020). 또한, 영국의 이민제도는 과거 다문화주의를 강하게 주창했을 뿐 아니라 최근 브렉시트(Brexit) 이후 더 이상 유럽연합(European Union, EU)이라는 초국가적 체계의 일부가 아닌 단일 국가의 체계로 변화하였다는 점에서 여타의 유럽 국가보다 한국의 이민제도에 대한 함의가 클 것으로 판단한다(Hansen, 2022). 이민자 사회권 개념이 복지제도와 이민제도의 교집합(intersection)이라는 점을 고려했을 때(Kim, 2021), 복지제도와 이민제도라는 맥락에서 영국의 이민자 사회권을 살펴보는 것은 한국의 이민자 사회권을 논하는 데 중요한 참고 사례가 될 것으로 기대한다.

영국의 이민자 권리 또는 이민자 통합에 관한 논의는 한국

의 이민자 관련 연구에서 중요한 연구 대상으로 제시되고 있다. 한국에서의 관련 선행연구는 크게 세 가지 영역으로 구분될 수 있다. 첫째, 규범적 차원에서 영국의 이민제도를 다룬 연구가 있다(강혜정, 권경득, 2020; 최동주, 2009). 이들 연구는 서구사회에서 다문화주의를 표방한 대표적인 국가로서 영국의 이민자 통합정책이나 다문화정책을 살펴봄으로써, 한국의 이민자 통합정책이나 다문화정책에 관한 정책적·제도적 함의를 도출하고자 하였다. 둘째, 실증적 차원에서 최근 이민제도의 변화를 검토한 연구가 있다(김용찬, 2013; 이선주, 2014; 정희라, 2011). 2010년대 이후 영국을 비롯한 다수의 유럽 국가에서 나타나는 반이민(anti-immigration) 또는 반다문화주의(anti-multiculturalism) 정서와 함께 기존의 이민제도에 대한 대안적 접근으로서 시민적 통합(civic integration) 접근을 소개 및 분석하였다. 셋째, 정책 담론의 차원에서 이민자 관련 권리를 논한 연구가 있다(신지원, 2019; 육주원, 신지원, 2012). 특히, 영국 사회에서 시민권이나 문화적 권리에 관한 담론이 어떻게 전개되었는지 그리고 이것이 이민자 관련 정책에 어떠한 영향을 주었는지에 대한 분석을 제시하였다.

그러나 이상의 선행연구에서 영국 복지제도와 이민제도의 변화가 영국 사회에서의 이민자 권리 또는 이민자 통합에 어떠한 영향을 주었는지를 고찰한 연구가 부족하다는 점을 지적할 필요가 있다. 다시 말해, 영국 사회에서 이민 관련 쟁점이 이민자 권리나 통합에 어떠한 영향을 줄 수 있을지에 대해 간략하게 언급한 연구가 일부 존재하지만(곽윤경, 김미혜, 2018; 신지원, 2019), 법제도적 차원에서 이민자(집단)이 실제로 어떠한 권리를 가지는지 그리고 최근의 정책적 변화가 이러한 법제도적 권리를 어떻게 변화시키고 있는지에 대한 실증적 분석을 제시한 연구는 소수에 불과하다(김경환, 곽윤경, 2022; 김유휘 외, 2022). 예를 들어, 김경환, 곽윤경(2022)의 연구는 영국의 외국인 유학생이 가지는 보건의료와 경제활동 측면에서의 권리를 분석한 바 있다. 그러나 이들 연구 역시 특정 집단이나 영역에 대한 제한적 초점을 가짐으로써, 영국의 다양한 이민자 집단과 정책 영역을 포괄적·종합적으로 고려하지 못하였다는 한계를 가진다.

앞서 언급한 바와 같이, 한국 사회에서 이민자의 사회권(복지수급권)에 관한 논쟁이 점차 가열되고 있는 시점에서 영국

1) 다만, 코로나19 팬데믹의 영향 때문에, 2020년과 2021년 기준 체류 외국인의 수가 각각 2,036,075명(전체 인구의 3.93%)과 1,956,781명(3.79%)으로 감소하였다는 점을 언급할 필요가 있다. 한편, 장기체류 외국인의 경우 2019년 1,731,803명까지 증가하였으며, 이후 2020년과 2021년 각각 1,610,323명과 1,569,836명으로 감소하였다(법무부, 2022).

의 이민자 사회권 변화를 영국 복지제도와 이민제도의 맥락에서 체계적·종합적으로 분석하고자 하는 본 연구는 다음의 두 가지 시사점을 가진 것으로 이해할 수 있다. 첫째, 학술적 차원에서 이민자 사회권 개념이 가지는 복잡성을 보여줄 수 있다. 다수의 선행연구에서 이민자의 사회적 통합이나 권리를 설명하는데 단순히 이민제도의 변화만을 다룬다. 그러나 이민자 사회권 개념은 단순히 이민제도의 맥락에서만 이해될 수 있는 성질의 것이 아니라, 오히려 복지제도와 이민제도의 교집합(intersection)으로서 끊임없이 변화하는 역동적 개념이라는 점을 강조할 필요가 있다(Kim, 2021; 김경환, 2021; 김규찬, 2020). 둘째, 앞선 시사점과 관련하여, 정책적 차원에서 영국의 이민자 사회권이 복지급여나 서비스에의 접근성 확대라는 방향으로만 발전된 것이 아니라는 점을 지적할 수 있다. 다시 말해, 영국을 포함한 서구 복지국가에서 이민자 사회권은 확대나 축소될 수 있는 동적인 성질의 것으로 이해되고 있기 때문에, 어떠한 제도적 환경에서 이민자 사회권이 확대 또는 축소되었는지를 이해할 필요가 있다. 특히, 관련 정책과정에서 복지수급자의 조건부 또는 의무를 강조하는 정책적 변화가 있다는 점에서 한국의 이민(자) 관련 상황에 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 복지국가에서의 사회적 시민권

시민권을 정의하고자 한 여러 시도 가운데 Thomas H. Marshall의 시민권, 특히 사회적 시민권과 사회적 계층 간의 관계에 대한 저작들에 주목할 만하다. Marshall은 “Citizenship and Social Class”(1992, p.18)에서 시민권(citizenship)을 “한 (정치)공동체의 정회원인 이들에게 주어진 지위”로 정의하면서, “(시민권) 지위를 가진 모든 사람은 그 지위가 부여하는 권리와 의무와 관련하여 동등”함을 강조하였다. 다시 말해, 시민권을 개인의 구성원 지위에 수반된 일련의 권리와 의무로 이해하면서, 시민적 요소(civil element), 정치적 요소(political element) 그리고 사회적 요소(social element) 등 세 가지 요소로 구성된 개념으로 제시하였다. 그러나 Marshall의 시민권 이론에서 사회적 요소와 이것이 사회적 계층에 미치는 영향에 주목할 필요가 있다. 시민권의 사회적 요소는 “경제적 복지와

보장을 위한 권리에서부터 사회적 유산을 충분히 공유하고 한 사회에서 일반적으로 받아들여지는 기준에 따라 문명화된 존재의 삶을 살 권리까지” 포함한다(Marshall, 1992, p.8). Marshall(1992, p.20)은 20세기에 이르러 시민권 개념에 이러한 사회적 요소가 추가됨에 따라 “시민권과 자본주의 계급 체제 간의 전쟁 관계”가 시작되었다고 보았다.

복지국가(welfare state)는 한 사회의 정회원으로서의 시민이 그 사회에서 일반적으로 받아들여지는 수준의 삶을 향유할 수 있도록 한다는 점에서(Kymlicka & Norman, 1994), 단순히 시민권(특히, 사회권)을 구조화한 것을 넘어 이의 ‘정산’을 표현한 것으로 이해할 수 있다(Marshall, 1981). 이러한 점에서 많은 이론가가 복지국가라는 개념 속에서 국가가 사회적 위험(social contingencies/risks)에 대한 권리로서 시민들에게 일정한 수준의 사회보장을 제공해야 한다는 ‘규범적’ 생각이 포함되어 있음을 지적하였다(Pierson, 1998). 또한, 서구 복지국가의 역사적 발전과정에서 시민권의 원칙은 주로 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등과 같은 다양한 사회복지정책의 발전을 통해 구체화되었음을 지적할 필요가 있다(Bottomore, 1992).

Marshall(1992, p.40)은 시민권 또는 이의 요소가 결코 “협상의 적절한 문제가 될 수 없다”라는 점을 강조하였지만, 구체적으로 어떤 권리와 의무가 수반되어야 하는지에 대한 보편적 원칙은 존재할 수 없다는 점 또한 분명히 하였다. 이는 시민권 개념이 현실과 동떨어진 추상적인 개념으로서 존재하는 것이 아니라 오히려 “사회적 제도와 물질적 조건의 발전 속에 내재된” 것으로 이해하였기 때문이다(Dwyer, 2000, p.51). 다시 말해, 시민권 개념은 사회적으로 형성된(socially constructed) 것이며, 국가적 특성(즉, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 차원)에 따라 다양한 형태로 실체화될 수 있기 때문이다. 따라서 서로 다른 복지국가가 사회적 시민권을 그들의 복지성과로 어떻게 발전시키고 구체화했는지를 이해하는 위해서는 그들의 서로 다른 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 맥락에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

최근 ‘신(新)복지국가’로의 복지 재구조화 흐름 이면에 사회적 시민권 개념의 이원성(duality), 즉 ‘포용과 배제’(inclusion and exclusion) 그리고 ‘권리와 의무’(rights and duties) 등에 관한 논의가 존재함을 지적할 필요가 있다. 구체적으로, 1970년대 중반 이후 서구 복지국가가 재정 긴축의 압력에 직면하면서, 사회적으로 배제된 이들, 즉 사회경제적 장벽(예를 들

어, 빈곤, 열악한 교육 기회, 인종·종족 등)으로 인해 사회적 시민권을 충분히 행사하거나 향유할 수 없는 이들에 대한 이해가 재분배적 관심보다는 유급 근로를 통한 노동시장에의 참여라는 보다 좁은 의미로 변화하였다(Levitas, 1998). 또한, 과거 당연시되던 '의무 없는 권리(dutiless rights)'에 대한 관념 역시 점차 도전받게 됨에 따라, 사회권의 원칙과 실천에서 복지 책임(welfare responsibilities)이나 복지 조건부(welfare conditionality) 개념이 점차 강조되었다. 이에 따라, 복지급여 및 서비스에 대한 접근과 자격은 시민권 지위에 보편적으로 수반된 자연적 권리가 아니라, 한 사회에서 의무를 다한(dutiful) 구성원의 잠재적 특권이 되어야 한다는 관점이 등장하였다(Selbourne, 1994).

이상의 사회권에 관한 논의는 현대 복지국가의 성격, 기능, 정책상의 변화에 상당한 영향을 미쳤다. 서구 복지국가는 과거 케인즈적 복지 국민국가(Keynesian welfare national state)에서 슈페터적 근로연계복지 탈국민체제(Schumpeterian workfare postnational regime) 또는 신(新)복지국가(new welfare state)로의 재구조화를 경험하고 있다(Bonoli & Natali, 2012). 신복지국가는 기존에 예측이 가능한 사회적 위험(예를 들어, 노령, 실업, 질병, 장애 등)을 국가에 의한 복지 제공을 통해 '수동적으로' 대응하는 것을 넘어 예측 불가능한 새로운 사회적 위험(new social risks)을 '적극적으로' 관리하고자 하였다. 신(新)사회적 위험에 대처하기 위해 신복지국가는 노동시장에의 참여를 강조하고, 여러 정책 영역(고용, 재정, 교육, 사회복지 등) 간의 연계를 강화하였다. 이러한 과정에서 시민으로서의 권리보다 (노동)시장에의 참여를 통한 근로자로서의 의무에 더 중점을 두게 되었다(Jessop, 2000).

2. 복지국가에서의 이민(자)

국제이주에 관한 많은 연구가 국제이주와 국민국가 간의 관계를 설명하고자 하였으며, 국제이주가 여러 측면에서 국가 정체성과 정치제도에 대한 도전이 될 수 있다는 점에 주목하였다(De Haas, Castles & Miller, 2020). 다시 말해, 다른 인종적·문화적 배경을 가진 이들의 국경을 넘는 이동이 국민국가의 영토적, 조직적, 개념적 경계 그리고 더 나아가 “우리”와

‘그들’에 대한 사고방식’을 변화시킬 수 있다는 것이다(Geddes, 2003, p.2). 일반적으로, 국민국가는 주어진 영토 내에서 시민에 대한 주권을 가지며, 이에 따라 시민에게 그들의 충성을 대가로 사회적 보호 또는 복지를 제공하는 데 합법성을 가진다. 이와 관련하여, 20세기 중반 이후 국제이주의 증가는 서구사회 내에 다인종, 다문화, 초국가적 문제들을 발생시켰으며, 서구 국민국가는 이러한 문제들에 대처하기 위한 다양한 정책을 도입하였다.²⁾

우선, 국민국가가 이민자를 어떻게 통제하고 수용하는지를 파악할 수 있는 방법 중 하나는 ‘법적·공적 지위로서의 시민권을 부여하는 방식을 이해하는 것이다. Brubaker(1990, p.380)에 따르면, 국민국가는 “정치적, 사회적 성원권을 조직하고, 경험하는 독특한 방식”이기 때문에, 법적 지위로서의 시민권 개념은 국민됨(nationhood) 개념, 즉 “한 국민국가에 속하기 위해 이것(국민성)이 어떠한 의미인지, 어떠한 의미여야 하는지”에 대한 관념이 요구된다. 국민국가에서 시민권과 성원권은 서로 불가분의 관계에 있다. 왜냐하면 역사적으로 시민권은 하나의 주어진 공동체의 정회원 자격을 가진 사람에게 부여된 지위로 정의되었으며(Marshall, 1992), 성원권은 하나의 주어진 국가의 시민권 지위를 통해 배타적으로 정의되어왔기 때문이다(Tilly, 1995). 이는 정회원 자격이 없는 이들, 특히 이민자와 그들의 후손은 공식적인 시민권 지위로부터 배제된다는 것을 의미한다.

프랑스와 독일의 시민권과 국민됨 간의 관계에 관한 Brubaker(1990, 1992)의 연구는 역사적으로 구성된 국민성에 대한 이해가 누가 시민권 지위에 포함되는지 또는 이로부터 배제되는지에 어떠한 영향을 미치는지를 보여준다. Brubaker(1992)에 따르면, 프랑스의 시민권은 국민됨에 대한 공화주의적, 동화주의적 이해에 기반한다. 속지주의(jus soli) 원칙에 따라 시민권을 부여하기 때문에, 이민자의 후손(2세대, 3세대 등)도 자동적으로 시민권 지위를 부여받을 수 있게 된다. 반면에, 독일의 시민권은 국민됨에 대한 종족문화적, 차별주의적 이해에 기반하기 때문에, 속인주의(jus sanguinis) 원칙에 따라 이민자의 종족에 따라 시민권의 부여가 달라지게 된다.

이러한 시민권과 이민(통제)에 대한 개별 국가의 접근법은

2) Hammar(1985, pp.7-10)는 이민 관련 문제에 대한 서구 국민국가의 정책적 대응을 “이민 규제와 외국인 통제”(immigration regulation and aliens control) 정책과 “이민자 정책”(immigrant policy) 등 두 가지로 구분하였다. 전자의 정책 영역은 이민자의 입국과 거주를 통제할 뿐 아니라 이들에게 영구적인 지위를 부여하는 것과 관련이 있는 반면에, 후자의 경우 이들의 주류 사회로의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 통합과 관련이 있다.

필연적으로 이민자 통합에 대한 접근법과 연결된다.³⁾ 왜냐하면 이민자를 주류 사회로 통합하는 과정이 국민국가 형성의 역사적 경험에 기초하고 있기 때문이다(De Haas et al., 2020). 일반적으로 개별 국가마다 다르게 나타나는 이민자 통합 방식은 다음의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(De Haas et al., 2020, pp.326-327). 첫째, 차별적 배제(differential exclusion) 유형은 종종 유럽 국가의 초청노동자 유형으로도 불리며, 이민자(주로, 이주노동자)는 이민수용국 사회의 일부 부문, 특히 노동시장에의 일시적 통합은 인정되지만, 그 외의 부문(시민권 지위나 정치참여 등)에의 접근은 인정되지 않는다. 둘째, 동화(assimilation) 유형에서 이민자는 일방적인 적응(동화) 과정을 통해 이민수용국 사회에 편입된다. 셋째, 통합(integration) 유형은 이민수용국의 국민과 이민자 간의 상호조정을 통해 이민자가 점진적으로 이민수용국 사회로 편입되는 것을 지향한다. 비록 상호조정을 통한 점진적 변화를 추구하지만, 이의 궁극적인 목표는 결국 지배문화로의 흡수라고 할 수 있다. 넷째, 다문화주의(multiculturalism) 유형은 이민자들이 이민수용국 사회의 기본적인 가치를 수용하되, 그들 자신의 문화적 정체성을 유지하는 것이 허용된다.

그러나 최근 다수의 서구 복지국가에서 동시적으로 나타난 ‘시민적 통합(civic integration) 접근은 주목할 만하다. 일반적으로 유럽 국가들은 그들 자신만의 이민레짐, 즉 독일의 ‘차별적 배제’ 모형, 프랑스의 ‘동화주의’ 모형, 영국, 네덜란드, 스웨덴의 ‘다문화주의’ 모형 등을 가지고 있다고 알려져 있음에도 불구하고(Joppke, 2007, p.244), 기존의 이민정책의 실패(특히, 다문화주의의 실패, 위기, 쇠퇴 등)에 관한 담론이 이의 대안적 접근법으로서 시민적 통합 접근의 도입으로 이어졌다. 시민적 통합 접근의 전제는 이민자의 성공적인 통합이 ‘고용(경제적 통합)과 시민 참여(정치적 통합)뿐 아니라, 국가 시민권의 특성인 국가에 대한 지식, 언어의 능숙도 그리고 자유주의적·사회적 가치에 대한 개인의 헌신에 달려 있다’라는 것이다(Goodman, 2010, p.754). 이와 관련하여, 가장 눈에 띄는 정책적 변화는 시민권 또는 영주권이라는 법적 지위를 획득하는데 기존의 경제적·재정적 자격요건(예를 들어, 최소한의 소득 기준 등) 외에 해당 국가의 언어와 지식 등과 같은 ‘시민적’ 자격요건을 요구한다는 점이다.

Joppke(2007, p.247)는 이러한 변화에 대해 “시민적 통합과 차별금지의 독특한 공존”(a peculiar coexistence of civic integration and antidiscrimination)의 측면에서 주목하였다. 전자의 정책(시민적 통합)은 이민자를 그들 자신의 통합에 대한 책임을 지닌 개인으로 간주하는 반면에, 후자의 정책(차별금지)은 주류 사회에 의해 희생된 개인들의 집단으로 본다. 서로 상충되는 것처럼 보이는 두 정책의 이러한 공존은 “두 개의 분리된 일방향 과정”(two separate one-way processes)로 이해할 수 있다(Joppke, 2007, p.248). 한편으로는 이민수용국 사회에서 개별 이민자로의 시민적 통합에 대한 선행적 요구가 존재하고, 다른 한편으로는 이민자 집단에서 해당 사회로의 차별금지에 대한 후속적 요구가 존재한다. 다시 말해, 이민수용국 사회가 이민자에게 반차별적 사회 환경을 보장하기에 앞서, 개별 이민자는 해당 사회의 정회원 자격을 얻기 위한 의무, 즉 통합에의 의무가 있다는 것이다. 이러한 점에서 이민자의 의무를 강조하는 시민적 통합 접근은 종종 시민권 지위(자격) 완화의 “비자유적 반발”(illiberal backlash)이나 “제한(통제)적 전환”(restrictive turn)(Goodman, 2012, p.668)으로 이해되곤 한다.

3. 분석틀: 복지국가에서의 이민자 사회권

본 연구의 목적은 영국 사회에서 이민자 사회권이 어떻게 변화하고 있는지를 체계적으로 분석하는 것이다. 특히, 영국 복지제도와 이민제도의 변화가 이민자 사회권에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 논의하기 위해 복지국가에서의 이민자 사회권이라는 분석틀을 제시할 필요가 있다. 앞서 살펴본 Marshall(1992, p.8)의 정의에 따라, 사회권은 “경제적 복지와 안보를 위한 권리에서부터 사회적 유산을 충분히 공유하고 한 사회에서 일반적으로 받아들여지는 기준에 따라 문명화된 존재의 삶을 살 권리까지” 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 다만, ‘비시민’ 이민자의 사회권이기에 때문에, 이민제도, 즉 이들의 출입국 및 거주, 정치적 참여 등에 대한 정책까지 종합적으로 고려할 필요가 있다.

서구 복지국가에서의 이민자 권리 또는 사회권과 관련한 선행연구는 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫째, 이

3) 이민자 통합(immigrant integration) 개념은 사회적 통합(social integration) 개념과 밀접하게 관련된다. 사회적 통합이라는 용어가 사회 전반의 다양한 계층이나 집단 간 통합을 일컫는다는 점에서 이민자 통합은 이민자가 이민 수용국 사회로 편입되는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다(이혜경 외, 2017, p.194).

민자 권리에 대한 초기 연구로서 주로 20세기 후반 유럽 전역에서 나타난 경험적 이상 현상(empirical anomaly), 즉 다수의 ‘비시민’(non-citizen) 이민자가 이미 광범위한 경제적·사회적 권리를 누리고 있다는 점에 주목한 연구가 있다(Brubaker, 1992; Hammar, 1990). 둘째, ‘레짐’(regime)의 관점, 즉 이민자를 둘러싼 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 제도의 역사적 변화(주로, 복지레짐(welfare regime)과 이민레짐(immigration regime)를 함께 고려하는 방식으로, 복지국가에서의 이민자 권리를 분석한 연구가 있다(Sainsbury, 2012; Soysal, 1994). 셋째, 최근 복지제도 또는 이민제도의 변화(예를 들어, 복지조건부 또는 시민적 통합)와 이민자 사회권의 변화 간의 관계를 분석한 연구가 있다(복지조건부와 관련하여, Dwyer et al., 2019; Shutes, 2016; 시민적 통합과 관련하여, Baldi & Goodman, 2015). 그러나 이들 연구는 이민자의 복지수급권을 단순히 나열하거나(첫 번째 영역) 레짐 차원의 거시적 변화의 영향만을 다루거나(두 번째 영역) 복지정책과 이민정책의 변화 모두를 포괄하지 못하는(세 번째 영역) 등의 한계가 있다.

이상의 선행연구의 분석(틀)을 종합적으로 고려하여, 본 연구는 영국의 이민자 사회권을 분석하는 데 영국 복지제도와 이민제도의 영향을 함께 고려하고자 한다.⁴⁾ 이와 더불어, 이민유형(category of entry)의 중요성 또한 언급할 필요가 있다. 많은 연구에서 지적하는 바와 같이, 개별 이민자의 권리 또는 사회권은 이들의 ‘공적’ 체류자격이 무엇인지에 따라 상당 부분 결정되기 때문에, 대부분의 복지국가에서 이민유형에 따른 계층구조가 형성되어 있다(Sainsbury, 2012; 김경환, 2021; 김규찬, 2020). 이와 관련하여, 영국의 이민자 집단에 유럽경제지역(European Economic Area, EEA) 이민자와 비EEA 이

민자 그리고 난민 및 인도적 보호 대상자(이하 난민) 등 세 가지 집단의 ‘비시민’ 이민자를 포함하고자 한다.⁵⁾ 우선, EEA 이민자 집단에는 EU 회원국과 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA) 국가(아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스) 국적의 이민자가 포함된다. 비EEA 이민자 집단에는 흔히 제3국(Third National) 국적의 이민자가 포함된다. 2008년 도입된 점수기반제(Point-Based System)에 따른 체류자격을 발급받음으로써, 영국에 거주할 수 있는 권리를 받게 된다. 마지막으로, 난민 집단에는 난민심사 단계에 따라 난민심사 과정 중에 있는 망명 신청자(asylum seeker), 난민 지위(Refugee Status) 또는 인도주의적 보호(Humanitarian Protection) 등을 인정받은 난민 인정자 그리고 이를 인정받지 못한 난민 불인정자 등이 포함된다. 영국은 1993년 「난민·이민항소법」(Asylum and Immigration Appeal Act)을 통해 1951년 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)상의 난민 개념을 인정하고 있다.

이상의 분석틀에 따라, 본 연구의 분석은 다음과 같이 진행하고자 한다. 첫째, 제도적 맥락으로서, 영국 복지제도와 이민제도의 주요 변화를 살펴볼 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 이민자 사회권은 기존에 존재하는 복지제도와 이민제도라는 복지제도와 이민제도라는 구체적인 맥락 속에서 존재하기 때문에, 제도적 맥락을 이해하는 것이 선행될 필요가 있다. 둘째, 제도적 맥락(복지제도와 이민제도)의 변화와 함께 세 가지 이민자 집단(즉, EEA 이민자, 비EEA 이민자, 난민 등)의 사회권이 어떻게 변화하였는지를 분석할 것이다.

4) 유럽 복지국가에서 이민자(특히, 난민)의 사회권은 EU 차원의 정책적 결정(특히, 이민제도)에 영향을 받기도 한다(Menz, 2009). 그러나 이민과 관련한 EU 수준의 정책적 논의에서 여전히 국가적 이해관계가 핵심적으로 작용하고 있다(Givens, 2007). 심지어 1999년 출범한 공동유럽난민제도(Common European Asylum System, CEAS)에서 ‘취약한 사람에 대한 보호와 ‘원치 않는’(unwanted) 이민의 방지라는 모순된 목적이 동시에 존재하는 이유 역시 EU 회원국의 다양한 이해관계가 반영되었다는 점을 지적할 필요가 있다(Geddes & Hadj-Abdou, 2022, p.697). 더구나, 영국 정부가 EU와 이민 관련 이슈에서 지속적인 갈등이 있었고, 이것이 ‘브렉시트’의 주요 원인 중 하나였다는 점을 고려하여(Tilford, 2015), 본 연구의 분석에서 EU 차원의 제도는 포함하지 않았음을 밝힌다.

5) 이민자 집단은 출신 국가, 체류자격, 체류목적 등으로 구분할 수 있다. 다만, 본 연구에서 주요 이민자 집단을 선정·구분하는 데 관련 선행연구에서의 구분을 종합적으로 참조하였음을 밝힌다(Dwyer et al., 2011; Sainsbury, 2012; 강동관 외, 2017). 예를 들어, 영국 이민제도의 주요 대상으로, Sainsbury(2012, p.44)는 가족 구성원, EU 시민, 난민 및 망명 신청자의 구분을 그리고 강동관 외(2017, pp.10-11)는 영연방국 시민, EEA국가 시민, 제3국 시민의 구분을 제시하였다. 그러나 가족결합의 목적을 가진 경우라도, EEA국가 또는 제3국(비EEA국가) 출신인지를 기준으로 이민자의 권리가 달라질 수 있음을 언급할 필요가 있다(Dwyer et al., 2011, p.13). 영연방국가 출신 이민자의 경우 귀화가 아닌 등록의 방식으로 영국의 시민권을 취득할 수 있기 때문에(강동관 외, 2017), 본 연구의 목적에 부합하지 않는 것으로 판단하였다. 또한, ‘비시민’이 아닌 ‘시민(귀화) 이민자’의 경우 이미 사회권에 제한이 없기 때문에, 본 연구의 분석 대상에서 제외하였다.

III. 제도적 맥락

1. 영국의 복지제도

영국의 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지에 대한 분석에 앞서, 관련 제도적 맥락, 즉 영국의 복지제도와 이민제도 변화를 간략하게 살펴보고자 한다. 먼저, 영국의 복지제도는 베버리지 모델(Beveridgean model)로 불리며, 사회보험을 기반으로 둔 여타 유럽 국가의 비스마르크 모델(Bismarkian model)과 구분되는 특성을 가진다. 비스마르크 모델의 주된 초점이 주로 근로자의 소득을 유지하는 것에 있는 반면에, 베버리지 모델은 전 국민에 대한 보편적인 성격의 사회적 보호를 제공하고 빈곤을 예방하고자 하는 초점을 가진다. 다만, 일반적으로 더 높은 수준의 사회적 보호를 제공하는 북유럽 국가의 복지제도와 비교하여 영국의 복지제도는 더 시장친화적인 특성을 가진 것으로 이해된다는 점 또한 언급할 필요가 있다(김보영, 2018). 이와 관련하여, Esping-Andersen(1990)의 복지국가체제 유형론에서 독일이나 프랑스 등 유럽대륙 국가로 대표되는 ‘보수주의적 복지국가’와 스웨덴이나 노르웨이 등 북유럽 국가로 대표되는 ‘사회민주주의 복지국가’와 대비되는 ‘자유주의적 복지국가’의 대표적인 국가로서 영국(과 미국)을 제시한 바 있다. 해당 유형의 복지제도는 저소득층에 대한 사회부조를 중심으로 발전했을 뿐 아니라, 보편적 급여의 수준은 미약한 수준으로 이해된다. 또한, 사회적 보장과 관련하여 국가보다 개인(가족)과 시장의 역할을 더 강조한다는 특징을 보인다(최영준, 2011).

영국의 복지제도는 크게 ‘소득보장-고용’과 ‘보건의료-사회적 돌봄’ 등 두 가지 축으로 구분할 수 있다(김보영, 2018, pp.63-64). 다만, 전자(소득보장과 고용)는 근로연계복지(welfare to work)의 흐름 속에서 그리고 후자(보건의료와 사회적 돌봄)는 통합돌봄(integrated care)의 흐름 속에서 점차 통합되는 추세임을 언급할 필요가 있다. 특히, 2012년 「복지개혁법」(Welfare Reform Act)을 통해 기존의 소득지원(Income Support), 소득기반 구직수당(Income-Based Jobseeker's Allowance (JSA)), 소득연계 고용 및 지원수당(Income-Related Employment and Support Allowance

(ESA)), 아동세금공제(Child Tax Credit), 근로세금공제(Working Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit) 등을 통합·대체하는 통합공제(Universal Credit)가 도입되었는데, 통합급여 지급의 의무 이행사항을 포함한 수급자 동의(claimant commitment)를 강조한다는 점에서 복지 조건부 경향이 강화된 것으로 이해할 수 있다(김경환, 2018).

우선, 소득보장은 실업, 노령, 질병, 장애, 산업재해 등의 사회적 위험(social risks)으로 인해 근로를 통한 충분한 소득을 가질 수 없는 경우에 주로 현금급여의 형태로 일정 수준의 소득을 보장하는 제도를 의미한다. 영국의 소득보장급여를 자산조사(즉, 소득이나 재산과 같은 경제적 기준)를 기준으로 제공하는 ‘자산조사급여’와 사회복지의 필요나 특성을 기준으로 제공하는 ‘비자산조사급여’로 분류할 수 있다. 한편, 영국의 보건의료서비스는 국가보건서비스(National Health Service, NHS)를 중심으로 제공되며, 조세에 의한 무상공공의료서비스라는 특징을 가진다. NHS의 보건의료서비스에의 접근성은 ‘통상적 거주(ordinary residence), 즉 영국 사회에서 6개월 이상의 거주 기준에 의해 주어진다(DH, 2016). 사회적 돌봄서비스는 질병이나 장애 등으로 인해 스스로 자신을 돌보기 어려운 이들에게 제공되는 비의료적 지원을 포괄하며, 크게 중앙정부 관할의 성인돌봄(노인과 장애인 포함)과 지방정부 관할의 아동돌봄 등으로 구분된다.

2. 영국의 이민제도

일반적으로 영국의 이민제도는 시민권 획득(citizenship acquisition)과 이민자 통합(immigrant integration) 방식 모두에서 다문화주의 모델(multiculturalism model)에 속한 것으로 이해된다(De Haas et al., 2020; Koopman et al., 2005).⁶⁾ 다문화주의 모델의 핵심은 “이민자가 사회의 모든 영역에 동등하게 참여할 수 있어야 한다”는 것이다. 그러나 이민자의 동등한 참여는 “그들 고유의 문화, 종교 및 언어를 포기하지 않은” 채로 “특정한 핵심적 가치에 대한 순응”을 바탕으로 이루어질 수 있다는 점을 강조한다(De Haas et al., 2020, p.327).

그러나 1990년대 중반 이후 영국의 이민제도에 시민적 통

6) 다만, 1981년 「영국국적법」이 제정되기 전까지의 영국(대영제국)의 시민권 모델은 제국모델(imperial model)인 것으로 이해된다(De Haas et al., 2020).

합 접근이 도입·적용됨에 따라, 점차 다문화주의 모델로부터 벗어나기 시작하였다(Kymlicka, 2010; 육주원, 신지원, 2012). 이에 따라, 많은 연구자가 최근의 영국 이민제도를 다문화주의가 아니라 오히려 보편주의(universalism) 모델에 해당하는 것으로 분석한다(Kim, 2020; Ruedin, 2015). 다시 말해, 영국의 이민제도는 시민권의 획득 방식과 관련하여 혈통주의(jus sanguinis)가 아니라 출생지주의(jus soli)에 기반한다는 점에서 시민적 특성을 가지지만, 문화적 권리의 인정과 관련하여 문화적 다원주의가 아니라 일원주의를 강조한다는 것이다(표 1). 2000년대 후반까지(특히, 2009년 「국경·시민권·이민법」 영국의 시민권(규정)은 낮은 수준의 거주 요건과 이중 국적의 허용 그리고 출생지주의에 기반한 시민권 부여 등의 특징을 가졌다. 그러나 이미 2000년대 초반부터(특히, 2002년 「국적·이민·난민법」) 시민권을 획득하기 위한 요건으로서 기존의 언어 요건에 더해 ‘영국생활(Life in the UK)에 관한 지식 요건과 귀화 의식(nationalisation ceremony)을 도

입하였다(Baldi & Goodman, 2015).

영국 이민제도의 주요 변화를 정리하면, 다음의 <표 2>와 같다(강동관 외, 2017). 예를 들어, 1971년 「이민법」(Immigration Act) 이후 영국 사회에서 이민자를 더 이상 잠재적인 영주권자로 간주하지 않게 되었으며, 1981년 「영국국적법」(British Nationality Act)의 제정을 통해 영국 시민을 제외한 이들에게 거주권을 인정하지 않기 시작하였다. 1999년 「이민·난민법」(Immigration and Asylum Act)에서 ‘이민통제 대상자(Person Subject to Immigration Control, PSIC)의 사회복지 수급권에 대한 제한을 명시하였다. 2007년 「영국국경법」(UK Borders Act)의 제정은 영국의 이민자 출입국 관련 통제 조치를 그리고 2009년 「국경·시민권·이민법」(Borders, Citizenship and Immigration Act)의 제정은 장기거주 및 영주권의 취득 요건을 더욱 강화시켰다. 마지막으로, 2020년 「유럽연합(탈퇴합의)법」(European Union (Withdrawal Agreement) Act)의 제정을 통해 영국과 EU 회원국 간의 ‘사람

표 1. 이민제도의 유형 구분

구분	종족적(ethnic) 특성	시민적(civic) 특성
문화적 일원주의 (cultural monism)	동화주의(assimilationism)	보편주의(universalism)
문화적 다원주의 (cultural pluralism)	분리주의(segregationism)	다문화주의(culturalism)

자료: Ruedin(2015, p.630) 참조

표 2. 영국의 이민법 변화: 주요 법령을 중심으로

연도	법령	주요 내용
1971	이민법 (Immigration Act)	<ul style="list-style-type: none"> 입국 및 체류, 상소 절차, 형사적 위법 행위 등에 대한 명시 여러 종류의 시민(외국인 및 영연방 시민)의 법적 지위, 거주권 등 명시
1981	영국국적법 (British Nationality Act)	<ul style="list-style-type: none"> 시민권 및 국적에 관한 내용 명시 기존 ‘영국 식민지시민권의 구분: 영국시민권, 보호령시민권, 재외시민권 등
1999	이민·난민법 (Immigration and Asylum Act)	<ul style="list-style-type: none"> ‘이민통제 대상자(PSIC)의 복지수급권 제한 망명 지원 도입
2007	영국국경법 (UK Borders Act)	<ul style="list-style-type: none"> 이민법을 어기는 자에게 더 많은 의무와 벌금 부과 비EEA 이민자들에게 생체인식거주허가(biometric residence permits) 도입 등 강력한 이민통제 조항 신설 점수기반제(points based system, PBS) 도입(2008년 시행)
2009	국경·시민권·이민법 (Borders, Citizenship and Immigration Act)	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 이민 관련 법의 간소화 목적 시민권 획득하기 위한 ‘잠정 시민권(probationary citizenship leave) 도입 국경통제 기능의 강화 및 통합
2020	유럽연합(탈퇴합의)법 (European Union (Withdrawal Agreement) Act)	<ul style="list-style-type: none"> EU 내 ‘자유로운 이동’ 제한과 함께, EEA 이민자의 출입국, 법적 지위, 거주권 등 제한

자료: 강동관 외(2017, pp.26-28); 저자 작성

의 자유로운 이동(free movement of persons)이 제한되었다. 이는 영국 사회 내 EEA 이민자의 법적 지위와 관련 권리에 제한이 발생하였음을 의미한다.

IV. 이민자 사회권 분석

1. 비EEA 이민자

비EEA 이민자의 사회권은 영국에서의 체류자격에 크게 좌우된다(Kennedy, 2015a). 우선, 영주권(indefinite leave to remain, ILR)을 가진 비EEA 이민자는 영국에 체류할 수 있는 기간이나 출입국상의 제한이 없기 때문에, 영국 시민과 동일한 기준에서 영국의 복지제도(즉, 소득보장급여, 보건의료서비스, 사회적 돌봄 서비스 등)에 접근할 수 있다. 반면에, 비영주권자(limited leave to remain, LTR)의 경우 영국에 체류하는 동안 '공공기금 청구 금지'(no recourse to public funds, NRPF) 조건에 적용을 받기 때문에, 이들의 사회권은 상당히 제한적이다.

비EEA 이민자의 사회권과 관련한 핵심적인 정책변화로, 1994년 '상시거주시험'(Habitual Residence Test), 1999년 '이민·난민법', 2009년 「국경·시민권·이민법」, 2012년 「복지개혁법」, 2015년 이민의료부담금(Immigration Healthcare Surcharge, IHS) 등을 들 수 있다. 우선, 상시거주시험과 관련하여 1994년 이전에는 이민자가 영국 사회에서 얼마만큼 거주했는지 그리고 현재의 사회경제적 상태가 어떠한지 등과 관계없이 소득지원(income support)을 신청·수급할 수 있었다(Harris, 2016; Kennedy, 2011). 그러나 1990년대 초반 영국 사회에서 소위 '복지관광'(benefit tourism) 또는 '복지자석'(welfare magnet)에 대한 우려가 지속적으로 제기되었다. 다시 말해, 다른 유럽 국가 출신의 이민자가 복지급여의 수급만을 목적으로 영국 사회에 체류(이후 다시 다른 국가로 이동)하는 사례가 있다는 점을 지적하면서, 영국의 복지제도에 대한 이민자의 접근성을 제한해야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 배경에서 1994년 상시거주시험이 도입되었으며, 자산조사 기반의 소득보장급여(예를 들어, 소득지원, 소득기반 구

직수당, 소득연계 고용 및 지원수당, 주거급여, 지방세 감액 등)나 지방정부로부터의 주거지원을 신청한 이민자가 상시적으로 거주하는 사람인지를 검증하도록 하였다. 그러나 법제도적 차원에서 '상시거주의 명확한 정의나 기준이 존재하지 않는다'는 점을 지적할 필요가 있다(Kennedy, 2011). 주로, 판례법 차원에서 영국 사회에서의 거주기간이 얼마나 되는지, 거주연속성이 있는지, 어떠한 경제적 여건이나 상황 속에서 거주하고 있는지, 왜 영국에 입국하였는지 그리고 미래에 어떤 전망이나 의도를 가지는지 등을 종합적으로 고려하여 상시거주 여부를 평가하곤 한다. 이 때문에, 상시거주시험은 단순히 비EEA 이민자만이 아니라 모든 외국 국적의 거주자 그리고 심지어 2년 미만의 거주기간을 가진 영국 시민에게도 적용된다.⁷⁾

다음으로, 1999년 「이민·난민법」에서의 '이민통제 대상자'(PSIC)의 사회복지 수급권에 대한 제한을 살펴볼 수 있다. 이민통제 대상자는 영국에 입국·체류하기 위한 허가가 없거나 공공기금에의 청구권이 없는 조건에 따라 입국·체류하거나 다른 사람의 체류(자격)에 따라 입국·체류하는 등에 해당하는 비EEA 이민자를 의미한다(Kennedy, 2015a). 특히, 「이민·난민법」 제115조에 이민통제 대상자의 '공공기금 청구 금지'(NRPF) 조항을 명시함으로써, '공공기금'(public fund)으로 분류된 복지급여 및 서비스에 대한 비EEA 이민자의 신청 및 수급이 불가능하게 되었다. 공공기금에는 자산조사(소득보장)급여와 비자산조사급여 일부(예를 들어, 아동급여(Child Benefit), 수발자수당(Carer's Allowance), 장애생활수당(Disability Living Allowance), 개인자립지불금(Personal Independence Payment), 간호수당(Attendance Allowance) 등)이 포함되기 때문에, 비EEA 이민자는 신청·수급할 수 있는 소득보장급여는 주로 (유급)근로와 관련한 비자산조사급여(예를 들어, 기여기반 구직수당(Contribution-Based JSA), 기여형 고용 및 지원수당(Contributory ESA) 등)에 한정된다.

2009년 「국경·시민권·이민법」에서 도입된 '잠정 시민권'(probationary citizenship) 제도는 외국 국적 이민자가 영국 시민권 또는 영주권을 획득하는 데 추가적인 1년 또는 3년의 '잠정 시민권' 기간을 갖도록 하였다(Home Office, 2008). 해당 제도가 비EEA 이민자의 사회권에 미친 부정적인 영향은

7) 2004년 유럽의회에서 '자유로운 이동 지침'을 채택하기 전까지 영국 사회에서 'EEA 이민자'의 복지관광에 대한 우려는 상대적으로 크게 제기되지 않았다는 점에서 상시거주시험에 관한 논의를 비EEA 이민자의 분석에 포함하였음을 밝힌다.

다음의 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, ‘공공기금 청구 금지’ 조항의 적용을 받는 ‘이민통제 대상자와 마찬가지로 잠정 시민(probationary citizens) 역시 공공기금의 복지급여와 지방정부의 주거지원을 받을 수 없도록 명시하였기 때문에, 이들이 실제 복지급여를 수급할 수 있는 기간은 잠정 시민권 기간만큼 늦춰진 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 잠정 시민권의 전제가 “이민자는 국가에 경제적 기여를 해야 하며, 부담이 되어서는 안 된다”는 점을 고려했을 때(Home Office, 2008, p.33), 비EEA 이민자의 복지수급권은 실제로 행사하는 것은 사실상 불가능할 수 있다. 왜냐하면 비EEA 이민자의 복지수급 이력은 영국 시민권 또는 영주권 자격으로의 “그들의 길을 지불”(pay their way)한 것으로 볼 수 없기 때문이다(Home Office, 2008, p.49).

비EEA 이민자의 제한적인 복지수급권은 2012년 「복지개혁법」을 통해 더욱 축소되었다(Kennedy, 2015a; Shute, 2016). 즉, 기존에 기여기반 구직수당(JSA)과 기여형 고용 및 지원수당(ESA), 모성수당(Maternity Allowance), 법정 모성·부성·입양지불금(Statutory Maternity, Paternity and Adoption Pay) 등의 복지급여를 수급하는 데 복지수급자의 법적(이민) 지위는 영향을 미치지 않았다. 그러나 「복지개혁법」에서 이들 급여의 수급을 “영국에서 일할 자격이 있는”(entitled to be in employment in the United Kingdom) 사람으로 한정시킴으로써(Welfare Reform Act 2012), Tier 1 또는 Tier 2 비자를 가진 이민자 본인이 아닌 이들의 복지급여 수급을 제한하는 결과로 나타났다. 대표적으로, 부양가족(dependent) 지위를 이민자는 복지급여를 받을 수 없게 되었다.

마지막으로, 이민자의 보건의료 및 사회적 돌봄 서비스와의 접근성과 관련하여, 2015년 이민의료부담금(IHS) 제도의 도입을 언급할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 영국 NHS의 ‘통상적 거주’ 기준에 따라 비EEA 이민자 역시 NHS의 보건의료서비스에 접근할 수 있다. 그러나 이민자의 보건의료 관광(health tourism)에 관한 우려가 지속적으로 제기됨에 따라(Hanefeld et al., 2013), 2015년부터 영국에의 입국·거주를 위한 비자를 발급받고자 하는 이민자들을 대상으로 일정 금액의 NHS 부담금을 지불하도록 하였다(김경환, 곽윤경,

2022).⁸⁾ 이민의료부담금의 표면적인 목적은 비EEA 이민자의 NHS에의 접근성을 보장하기 위함이지만 이민의료부담금의 지불은 영국에서의 합법적인 체류자격을 신청하는 단계에서 이루어지기 때문에, 이민의료부담금을 지불하지 않은 비EEA 이민자는 체류자격의 신청 자체를 진행할 수 없다. 이는 비EEA 이민자에 한해 NHS의 ‘무상의료’ 기준이 더 이상 적용되지 않는다는 것을 의미한다.⁹⁾

2. EEA 이민자

EEA 이민자의 사회권과 관련한 핵심적인 정책변화로, 2004년 ‘거주권 시험’(Right to Reside Test), 2006년 ‘이민(EEA) 규정’(Immigration (EEA) Regulations), 2014년 거주권 시험 및 이민(EEA) 규정의 강화, 2020년 유럽연합(탈퇴협약)법(European Union (Withdrawal Agreement) Act) 등을 들 수 있다. 우선, 2000년대 초반까지 영국 사회에서 EEA 이민자의 사회권은 영국 시민과 사실상 동일하였다는 점을 언급할 필요가 있다. 다시 말해, 영국의 복지제도 전반에 제한 없이 접근할 수 있었다(Kennedy, 2015a). 그러나 2004년 4월 유럽의회(European Parliament)는 소위 ‘자유로운 이동 지침’(Free Movement Directive)라고 불리는 ‘유럽공동체 지침 2004/38/EC’(Directive 2004/38/EC, 이하 EC 지침)를 채택하였다. 이는 EU 회원국 시민과 그 가족이 자신의 국적과 상관 없이 EU 내에서 자유롭게 이동할 뿐 아니라 경제활동을 할 수 있는 권리를 부여한다. 그러나 같은 해 5월 동유럽 국가의 EU 가입으로 인한 ‘EU 확대’(EU enlargement)와 함께 영국 사회에서 EU 회원국 시민의 자유로운 이동 및 거주권 권한을 보장하는 지침(Directive 2004/38/EC)이 자칫 동유럽 시민이 영국의 ‘복지혜택에 기대어 살기 위해 짧은 기간 동안(for more than a short period to live on benefits) 영국으로 오는 것, 즉 ‘복지관광’ 또는 ‘복지자식’ 현상을 심화시킬 수 있다는 우려가 제기되었다(Harris, 2016, p.141).

이에 따라, 2004년 5월 영국 정부는 복지수급권과 관련한 법령을 개정함으로써, 영국 사회에서의 합법적인 ‘거주권(right to reside)’이 없는 경우에 상시적으로 거주하는 사람

8) 2015년 도입 당시 이민보건부담금은 일년당 200파운드(약 30만 원)이었으나, 2019년 1월 해당 부담금은 일년당 400파운드(약 45만 원) 그리고 2020년 10월에 624파운드(약 94만 원)로 인상되었다(Gower, 2020).

9) EEA 이민자의 사회권에서 후술한 바와 같이, 2021년 ‘브렉시트’ 이후 영국에 입국한 EEA 이민자는 점수기반제상의 체류자격이 필요하기 때문에, 이들 역시 NHS의 ‘무상의료’ 기준이 적용되지 않음을 밝힌다.

(habitually resident)으로 간주할 수 없도록 상시거주시험의 일환으로서 거주권 시험을 도입하였다(Kennedy, 2011). 다만, 이러한 거주권 요건은 근로 관련(비자산조사) 복지급여(즉, 기여기반 구직수당, 기여형 고용 및 지원수당, 장애생활수당, 법정 모성·부성·입양지불금 등)에는 적용되지 않으며, 소득 관련 복지급여(즉, 소득지원, 소득기반 구직수당, 소득연계 고용 및 지원수당, 주거급여, 지방세 혜택, 아동세공급제, 지방정부로부터의 주거 지원 등)의 신청·수급에 적용된다. 이러한 거주권 시험에서 합법적인 거주권을 가진 사람이란 영국 시민이거나 거주권(right of abode)이 있는 경우, 영국 이민법상의 체류허가(leave to remain)를 가진 경우, 또는 유럽공동체법(EC(European Community) law)상의 거주권(right to reside)을 가진 경우를 의미한다. 특히, EC법상의 거주권을 가진 이민자는 거주하고자 하는 국가로 입국·체류한 지 3개월이 지난 모든 EEA 시민이 해당한다(EC 지침 제7조). 다시 말해, EC 지침의 효력이 발생하면서(2006년 4월 이후) EEA 이민자는 영국 사회에서의 합법적인 거주권을 인정받은 경우(즉, 영국에의 입국 후 3개월이 지난 경우)에 한해 영국 시민과 동일한 사회권을 가질 수 있게 되었다.

그러나 2006년 영국 정부는 '이민(EEA) 규정'의 개정을 통해 영국에서의 합법적인 거주권 부여의 범위를 제한하였다. 2004년 EC 지침에 따르면, EEA 이민자가 거주권을 획득하는데 거주기간(3개월) 외에 여타의 조건(예를 들어, EEA 이민자의 사회경제적 신분이나 상태 등)은 존재하지 않는다. 그러나 이를 국내법으로 제정하는 과정에서 영국 정부는 다음의 다섯 가지 유형의 '자격이 있는 사람'(qualified person)에 한해 EEA 이민자의 거주권을 부여한다고 명시하였다. 여기에는 구직자(jobseeker), 근로자(worker), 자영업자(self-employed person), 경제적 자립 가능자(self-sufficient person), 학생(student) 등이 포함된다(Immigration (EEA) Regulations 제6조). 다시 말해, EEA 이민자가 "진정하고 실질적인 근로"(genuine and effective work) 상태에 있거나 "고용될 수 있는 진정한 기회"(genuine chance of being engaged)를 가졌거나 영국 사회보장제도에 경제적 부담이 되지 않음을 증명하는 경우에 한해 합법적인 거주권을 인정받을 수 있게 되었다. 그렇지 못한 경우, 아무리 EEA 국가의 국적자라고 하더라도 영

국에서의 거주권을 인정받을 수 없기 때문에, 영국 복지제도에의 접근이 제한될 수밖에 없다(Kennedy, 2015a, pp.10-11).

2004년과 2006년 두 차례에 걸친 상시거주시험의 변화(즉, 거주권 시험)가 EEA 이민자의 국적에 따라 다르게 적용되었다는 점을 언급할 필요가 있다. 2004년 5월 EU에 가입한 국가 중 8개의 국가(Accession 8 Countries, 이하 A8 국가)와 2007년 1월 가입한 2개의 국가(A2 국가) 출신의 이민자의 경우, 각각 2011년 4월 20일까지 그리고 2013년 12월 31일까지 기존의 EEA 이민자와 다른 이민규정을 적용하였다.¹⁰⁾ 구체적으로, 이들 A8과 A2 국가 출신의 이민자는 근로자 등록제도(Worker Registration Scheme)에 등록한 후 12개월의 근로기간이 지난 경우에 한해 EEA 이민자로서의 거주권을 인정받을 수 있었다. 이에 따라, 근로 관련(비자산조사) 복지급여에의 접근은 근로자 등록제도에 등록된 시점부터 가능하였지만, 소득 관련(자산조사) 복지급여에의 접근은 12개월이 지난 시점(거주권을 획득한 시점)부터 가능하였다. 특히, A2 국가 출신의 경우 영국에서 고용인으로서 일을 시작하기 전에 '근로자 허가 서류'(worker authorisation document)를 발급받도록 하였으며, 이민(EEA) 규정(2006)상의 '구직자'로서의 거주권(뿐 아니라 사회권)은 인정받지 못하였다(Harris, 2016; Kennedy, 2015a).

다음으로, 2014년 영국 정부는 기존의 거주권 시험과 이민(EEA) 규정에서 거주권 및 복지수급권과 관련한 조항을 일부 개정함으로써, EEA 이민자의 사회권을 더욱 제한하였다(Kennedy, 2015a, 2015b). 시기적으로 보면, 2014년 1월부터 A2 국가 출신의 이민자가 기존의 EEA 이민자와 동일한 거주권(과 복지수급권)을 가질 수 있었기 때문에, 2013년 말부터 EEA 이민자의 복지수급으로 인한 사회경제적 부담에 관한 우려가 지속적으로 제기되었다. 특히, 2013년 11월 당시 David Cameron 총리는 해당 변화가 "우리나라에 미칠 영향에 대해 심각하게 걱정하는"(deeply concerned about the impact that could have on our country) 많은 이들의 우려에 공감한다고 언급하였으며(Cameron, 2013. 11. 27.), 같은 해 12월 노동연금부(Department of Work and Pensions)는 "새로운, 더 강한, 더 탄탄한"(new, stronger, more robust) 상시거주시험으로의 변화를 언급하였다(DWP, 2013. 12. 13.). 예

10) 2004년 5월 EU에 가입한 국가는 총 10개국(A10)이다. 다만, 이들 10개국 중 키프로스 및 몰타는 영연방국가(Commonwealth of Nations)에 포함되기 때문에, 이들 국가 출신의 이민자의 영국 사회로의 입국 및 체류에 관한 사항은 '이민(EEA) 규정'의 대상이 아니다. 따라서 영국 정부는 10개국 출신의 이민자가 아니라 키프로스와 몰타를 제외한 8개국 출신의 이민자를 하나의 정책집단(A8)으로 분류하고 있다.

를 들어, 2014년 1월 1일부로 합법적인 거주권을 가진 EEA 이민자라 하더라도 영국에 입국한 지 3개월이 되지 않은 경우, 소득기반 구직수당을 신청·수급할 수 없도록 하였다 (Jobseeker’s Allowance (Habitual Residence) Amendment Regulations 2013). 2014년 3월부터 EEA 이민자의 ‘근로자’ 신분의 기준인 ‘진정하고 실질적인 근로’(genuine and effective work)를 판단하는 기준으로, 최소 임금기준(주당 153파운드(약 23만 원))을 설정하였다(DWP, 2014. 2. 21.). 2014년 6월부터 소득기반 구직수당을 수급한지 6개월 이내에 “진정한 취업 전망”(genuine prospect of finding work)을 증명하지 못하는 경우 이의 수급기간을 6개월로 단축하였다 (Immigration (EEA) (Amendment) (No. 2) Regulations 2013). 이 외에도, EEA 이민자의 ‘구직자’ 신분으로는 주거급여, 아동급여, 아동세금공제, 통합공제 등에 접근할 수 없도록 하였다(Kennedy, 2015b).

마지막으로, 2020년 1월 유럽연합(탈퇴합의)법(European Union (Withdrawal Agreement) Act)의 제정과 함께, 영국 사회에서 EEA 이민자의 권리에 상당한 변화가 발생하였다. 구체적으로, 2021년 ‘브렉시트’ 이후 새로운 점수기반제(PBS)가 도입되었으며, 영국에 입국한 EEA 이민자가 6개월 이상 체류하기 위해서는 비EEA 이민자와 마찬가지로 점수기반제상의 체류자격이 필요하도록 하였다(표 3). 이에 따라, EEA 이민자가 체류자격을 신청하는 과정에서 이민의료부담금(IHS)을 지불해야 할 뿐 아니라 이들의 복지수급권 역시 이민통제 대상자(PSIC)에 대한 공공기금 청구금지(NRPF) 조항의 적용을 받게 되었다. 다만, 2021년 이전부터 이미 영국 사회에 거주해 오던 EEA 이민자의 경우, ‘EU 정착제도’(EU Settlement Scheme)에의 신청을 통해 거주권을 계속 인정받도록 하였다 (Home Office, 2022).

3. 난민

난민의 사회권은 난민 관련 체류자격에 따라 망명 신청자와 난민 인정자 그리고 난민지위 불인정자 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선, 망명 신청자의 경우, 일반적으로 복지수급권(특히, 영국의 복지급여 전반에 대한 접근)뿐 아니라 일할 권리(right to work) 모두 제한된다(Gower, 2021). 반면에, NHS의 보건의료서비스에의 (무상)접근은 영국 사회에서의 ‘통상적 거주 기준에 따라 제공되기 때문에, 망명 신청자 역시 접근 가능하다. 또한, 망명 신청자의 자녀는 여타의 아이들과 동일하게 영국의 교육 서비스에의 접근(경우에 따라, 무상급식 포함)이 가능하다. 다만, 망명 신청자의 일할 권리와 관련하여 영국 내무부(Home Office)의 부족직업군 목록(shortage occupation list)상의 숙련기술직(skilled jobs)을 수행할 수 있거나 난민심사의 기간이 12개월이 넘어가는 경우(단, 난민심사의 지연 사유가 신청자에게 없는 경우)에 한해 근로허가(permission to work)를 받을 수 있다는 점을 언급할 필요가 있다(Gower et al., 2022). 2000년대 초반까지 망명 신청자의 난민심사 기간이 6개월이 넘어가는 경우에 이들이 근로허가를 신청할 수 있었다. 그러나 2002년 영국 정부는 망명 신청자의 근로허가 제도를 경제이민 범주와 구분할 필요가 있다는 이유로 잠시 폐지한 바 있다. EU의 난민 관련 지침에 따라 (Directive 2003/9/EC) 2005년 난민심사 기간이 12개월이 넘어가는 경우에 근로허가를 신청할 수 있도록 해당 제도를 다시 도입하였으며, 2010년 부족직업군 목록과 연계되도록 하였다. 이상의 일련의 변화는 “경제이민과 망명 간의 명확한 구분”(clear distinction between economic migration and asylum)을 위함이며, 망명이 아닌 경제적 목적을 가진 이민자의 “유인요인”(pull factor)이 되지 않기 위함을 명확히 하였

표 3. 브렉시트 이후 영국의 점수기반제 변화

기존	변화
Tier 1(Exceptional Talent)	세계적 인재(Global Talent)
Tier 1(Post-Study Work)	졸업자(Graduate)
Tier 2(General)	숙련 노동자(Skilled Worker)
Tier 3	(중단)
Tier 4(General)	학생(Student)
Tier 5(Youth Mobility)	청년교류(Youth Mobility)

자료: 저자 작성

다(Gower et al., 2022, p.5).

그러나 영국의 복지제도에 대한 접근과 별개로, 영국 정부는 1999년 「이민·난민법」을 통해 망명 신청자를 위한 사회경제적 지원인 망명지원(asylum support) 제도를 마련하였다는 점을 언급할 필요가 있다. 이는 난민심사기간 동안 복지수급 및 근로의 제한이 있는 망명 신청자가 생활할 수 있도록 이들의 재정이나 주거환경을 지원해주기 위한 제도를 의미한다. 「이민·난민법」상의 망명지원 제도는 ‘제98조 지원’(‘Section 98’ support)과 ‘제95조 지원’(‘Section 95’ support) 두 가지로 이루어져있다(Gower, 2021). 제98조 지원은 망명 신청자 중 망명지원을 신청한 사람이 일정 기간(35일) 동안 머물 수 있는 ‘초기 숙소’(initial accommodation)를 제공하며, 하루 세 끼 식사를 모두 제공하는 호스텔 형태의 숙소로 제공된다. 또한, 추가적인 망명지원(제95조 지원)의 자격요건을 갖추었는지 여부를 평가하는 기간 동안 머물 수 있는 임시 거처의 성격을 가지기 때문에, 이에 머무는(즉, 제98조 지원을 받는) 망명 신청자에게 별도의 재정적 지원은 제공되지 않는다. 제95조 지원은 ‘궁핍시험’(destitution test)을 통해 제98조 지원을 받는 사람 중 향후 2주간의 생계비(주거비 포함)를 가지지 못한 이들에게 제공된다. 여기에는 장기간의 거처인 ‘분산 숙소’(dispersal accommodation)로의 이동 및 거주, 생계비(1인 기준 주당 39.63파운드(약 6만 원)) 등이 제공되며, 이의 지원 기간은 난민심사가 완료되는 시점까지이다.

다음으로, 난민 인정자의 경우 영국 시민과 동일한 복지수급권(과 일할 권리)을 가진다(Gower, 2021). 다시 말해, NHS의 보건의료서비스는 물론이고, 영국 복지제도상의 소득보장 급여(자산조사 및 비자산조사급여 모두)에 대한 접근이 가능하다. 또한, 내무부로부터의 무이자 통합대출(integration loan)을 신청·수급할 수 있는데, 이는 난민 인정자가 영국 사회에 통합되는 데 필수적인 비용, 즉 주거, 근로, 교육 등과 관련한 비용을 지출하는 데 사용할 수 있다. 한편, 망명 신청자에 대한 망명지원(제98조 및 제95조 지원)과 관련하여, 난민 인정자에게 4주(28일)의 추가적인 수급기간이 주어진다라는 점을 언급할 필요가 있다. 난민지위를 인정받았다고 하더라도 난민 인정자가 망명지원하의 초기 숙소나 분산 숙소가 아닌 새로운 거처를 찾고 은행계좌를 개설하고 국가보험번호

(National Insurance Number)를 발급받고 복지급여를 신청하고 일자리를 찾는 등의 시간이 필요하기 때문에, 망명지원을 받지 않는 상태로 이전할 수 있도록 28일의 ‘이전’(move-on) 기간을 제공한다.¹¹⁾

마지막으로, 난민 불인정자는 불인정 결정에 대해 이의신청(appeal)을 하는 경우와 이의신청 결정에서도 불인정 결정이 내려진 경우로 구분할 수 있다. 전자의 경우, 해당 이의신청의 심사기간 동안 망명 신청자로서의 망명지원과 근로허가(해당될 경우)를 계속해서 받을 수 있다. 반면에, 후자의 경우 ‘항소·항고권이 소진’(appeal rights exhausted, ARE)된 것으로 판단하며, 이들에게는 21일의 ‘유예’(grace) 기간이 주어진다. 유예 기간은 난민 불인정자가 영국을 떠나는 것을 준비하는 시간으로 이해되며, 해당 기간이 끝남과 동시에 망명 신청자에 대한 망명지원(예를 들어, 제95조 지원)이 중단된다. 다만, 난민 불인정자가 해당 기간 내에 영국을 떠나는 것에 일시적인 장애가 있거나 18세 미만의 자녀가 있는 경우, 「이민·난민법」상의 ‘제4조 지원’(‘Section 4’ support)을 신청·수급할 수 있다. 이의 지원내용(주거와 생계비 등)은 제95조 지원과 유사하지만, 수급기간이나 방식에서 다소간 제한적이라는 특징을 가진다(Gower, 2021).

4. 복지제도와 이민제도의 이민자 사회권에의 영향

앞서 살펴본 영국의 이민자 사회권에 대한 분석을 종합하면, 다음의 세 가지 논의를 제시할 수 있다. 첫째, 전반적으로 영국 사회에서 이민자 사회권은 이민자의 체류자격에 따라 정도의 차이는 있지만, 비EEA 이민자, EEA 이민자, 난민 등 세 이민자 집단 모두에서 지속적으로 축소되는 모습을 보인다. 1990년대 이후 영국의 복지제도에서 복지수급자의 의무(특히, 노동시장에의 참여)를 강조하는 복지 조건부 경향이 강화됨과 동시에 이민제도에서 이민자의 의무(특히, 시민적 자격요건)를 요구하는 시민적 통합 접근이 강조됨에 따라, 이민자의 체류자격에 수반된 권리(특히, 복지수급권)는 축소되는 한편, 복지수급과 관련한 이민자의 의무 또는 자격요건이 강화되는 것으로 나타났다.

둘째, 이민자 사회권과 관련하여 이민제도 변화의 초점은

11) 다만, 난민 인정자의 이전(move-on) 기간(28일)이 충분한가에 대해서는 다소간의 논쟁이 있다. 실제로 난민 인정자가 새로운 주소지에서 관련 서류를 받고, 복지급여나 통합대출의 신청에 대한 결과를 기다리는 등의 과정에서 적어도 8주(56일)의 이전 기간이 필요하다는 주장이 존재한다(Gower, 2021).

주로 이민자의 사회권 자체에 있는 반면에, 복지제도 변화의 초점은 복지수급 수준이나 요건에 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어, 2014년 거주권 시험과 이민 규정의 개정을 통해 EEA 이민자의 복지수급에 대한 권리가 합법적인 거주권뿐 아니라 경제적·재정적 능력에 좌우되는 것으로 변화하였다. 반면에, 2012년 복지개혁법이나 2015년 이민의료부담금은 비 EEA 이민자의 복지수급에 대한 권리 자체를 제한하지는 않았지만, 이들의 복지수급 정도나 요건을 변화시킨 것으로 이해할 수 있다. 다만, 이민자의 사회권과 관련한 이민제도와 복지제도의 명확한 구분이 점차 어려워지고 있다는 점 역시 언급할 필요가 있다. 다시 말해, 이민제도(예를 들어, 상시거주 시험, 거주권 시험, 잠정 시민권 등)의 목적이나 내용에서 이민자의 ‘복지수급’ 이슈가 중요하게 등장하고 있으며, 복지제도(복지개혁법 등)에서 ‘이민자의 복지수급 이슈를 제시하고 있다.

셋째, 이민자 사회권에 대한 이민제도와 복지제도의 영향을 시기적으로 구분할 수 있다. 2010년대 이전의 제도 변화는 복지수급에 대한 이민자의 권리 자체를 제한하는 방식으로 영향을 준 반면에, 2010년대 이후의 제도 변화는 복지수급을 위한 이민자의 의무나 책임을 강조하는 방식으로 이민자의 사회권을 제한하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 상시거주 시험(1994), 이민통제 대상자 제한(1999), 거주권 시험(2004), 잠정 시민권(2009) 등은 이민자의 합법적인 거주권 또는 시민권

여부를 판단함으로써, 이들이 복지수급에 대한 정당한 권리가 있는지에 영향을 미쳤다. 반면에, 복지개혁법(2012), 거주권 시험과 이민 규정의 개정(2014), 이민의료부담금(2015) 등은 복지수급이나 서비스를 받을 수 있는 이민자가 누구인지 또는 어떠한 조건을 가진 이민자이어야 하는지를 명시함으로써, 그렇지 않은 이민자의 사회권을 제한하는 결과로 이어졌다.

한편, 이민자 집단에 따라 이민자 사회권의 변화를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다(표 4). 구체적으로 살펴보면, 비 EEA 이민자의 경우 1999년 「이민·난민법」에서의 이민통제 대상자(PSIC)의 공공기금 청구금지(NRPF) 조항의 추가로 인해 자산조사수급(공공기금)에 대한 접근이 제한되었다. 또한, 자산조사수급을 신청·수급할 수 있는 법적 지위(즉, 체류자격)와 이에 수반된 권리가 유지됨에도 불구하고, 2012년 「복지개혁법」에서의 근로 관련 자격요건의 강화는 일할 권리가 없는 비 EEA 이민자의 비자산조사수급에 대한 실제적인 접근을 불가능하게 만들었다. NHS의 ‘통상적 거주’ 기준에 따라, 원칙적으로 보건의료서비스는 여전히 “이용 시점에 무상”(free at the point of use/delivery)으로 제공되지만(Burkitt et al., 2018), 2015년 이민의료부담금(IHS)의 도입 이후 비 EEA 이민자는 사실상 이의 비용을 부담하고 있다. 다음으로, 2004년 거주권 시험의 도입과 함께, 과거 영국 시민과 사실상 동일하였던 EEA 이민자의 복지수급권은 이들의 거주기간이나 목적

표 4. 영국의 이민자 사회권 요약: 핵심 정책변화를 중심으로

구분	소득보장수급		보건의료
	자산조사수급	비자산조사수급	
비 EEA 이민자	X	O	O
	<ul style="list-style-type: none"> • 1999년 이후, 이민통제 대상자의 공공기금 청구금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 이후, 근로 여부에 따른 복지수급 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 2015년 이후, (체류자격 신청 시) 이민의료부담금 납부
EEA 이민자	O	O	O
	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 이후 거주권 시험 적용 • A8 및 A2 국가 출신 이민자의 경우, 각각 2011년과 2013년까지 근로자 등록제도에의 12개월 등록 이후 거주권 부여 • 2014년 이후, EEA 이민자의 소득보장수급의 수급요건 강화 		
브렉시트 이후	X	O	O
	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년 이후 입국자의 경우, 비 EEA 이민자와 동일 		
난민	X	X	O
	<ul style="list-style-type: none"> • 1999년 이후, 망명 신청자에 한해 망명지원 제도(주거 및 생계비) • 난민 불인정자에게 21일의 유예기간 부여 		
난민 인정자			
			<ul style="list-style-type: none"> • 영국 시민과 동일

자료: 저자 작성

그리고 국적 등과 긴밀하게 연계되기 시작하였다. 예를 들어, 2006년 이민(EEA) 규정에 따라 다섯 가지 유형의 '자격이 있는 사람'(즉, 구직자, 근로자, 자영업자, 경제적 자립 가능자, 학생 등) 외에 여타의 EEA 이민자는 영국 복지제도와의 접근이 제한되었다. 또한, 2004년 이후 EU에 가입한 국가(특히, A8 및 A2 국가) 출신의 이민자에게는 복지수급에 관한 추가적인 제한 조치(즉, 12개월의 근로)가 뒤따랐다. 무엇보다도, 2021년 브렉시트 이후 EEA 이민자의 체류자격에 비EEA 이민자와 동일한 기준이 적용됨에 따라, 현재 이들의 사회권은 비EEA 이민자와 동일한 것으로 분석되었다. 마지막으로, 난민 인정자는 영국 시민과 동일한 사회권을 인정받고 있다. 반면에, 망명 신청자와 난민 불인정자의 경우 여타의 이민자 집단과 마찬가지로 NHS의 보건의료서비스에 대한 (무상)접근은 보장되지만, 이 외에 소득보장급여(자산조사급여와 비자산조사급여 모두)에 대한 접근은 불가능하다. 이는 영국 사회에서 망명 신청자와 난민 불인정자가 이들의 체류자격 특성상 조세의 의무뿐 아니라 근로의 의무 역시 감당할 수 없다는 점과 관련된다. 경제이민과의 명확한 구분이 강조됨에 따라 이들에게 일할 권리는 주어지지 않기 때문에, 주로 근로자의 기여에 기반한 비자산조사급여의 자격요건에 해당되지 않는 것이다.

V. 결론

본 연구는 영국의 이민자 사회권이 어떻게 변화하였는지를 살펴보았다. 특히, 지난 30여 년 동안 영국 복지제도와 이민제도 모두에서 사회적 통합을 위한 개인의 의무를 강조하는 경향(즉, 복지 조건부와 시민적 통합)이 이민자의 사회복지에의 접근성을 이들의 노동시장(유급근로)에의 참여 노력과 연결시키거나 합법적인 체류자격의 획득을 어렵게 만들으로써, 이민자의 사회권이 지속적으로 축소되고 있는 것으로 나타났다. 비록 체류자격에 따라 복지수급권의 원칙과 실천에서 차이가 있지만, 세 이민자 집단(즉, 비EEA 이민자, EEA 이민자, 난민) 모두에서 사회권 축소의 경향을 발견할 수 있었다.

영국의 이민자 사회권에 대한 이상의 논의로부터 한국의 학술적·정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 학술적 함의로, 이민자 사회권 개념의 복잡성을 고려하여 복지정책과 이민정책의 변화 속에서 이들의 사회권이 어떻게 변

화하는지를 살펴보았다는 점을 들 수 있다. 다시 말해, 이민자 사회권이 단순히 이민제도의 차원에서만 이해될 수 있는 것이 아니라, 여타 정책 영역과의 연계성(특히, 복지제도) 차원에서 이해될 필요가 있다는 점을 보여주었다. 많은 연구에서 분석한 바와 같이, 영국의 이민자 사회권은 이민제도상의 체류자격(예를 들어, (비)EEA 이민자 또는 난민(인정자)인지 여부) 그리고 이에 수반된 자격(요건) 등에 좌우된다. 그러나 이와 함께 복지제도에서 소득보장급여나 보건의료서비스 등 개별 복지정책의 내용이나 자격(요건) 등의 변화에도 영향을 받을 수 있다. 예를 들어, 법제도적 차원에서 EEA 이민자의 체류자격이 유지됨에도 불구하고, 2014년 이후의 일련의 복지수급 관련 자격요건의 변화는 이들 이민자의 소득보장급여에의 접근을 상당히 제한하는 결과로 이어졌다. 따라서 이민자 사회권 개념을 복지제도와 이민제도의 교집합으로서 끊임없이 변화하는 역동적 개념이라는 관점에서 이해할 때에야 비로소 이민자 사회권에 대한 보다 종합적·체계적인 분석이 가능할 것이라 판단한다.

이러한 점을 고려하여, 한국 사회에서 이민자의 복지수급이 실제로 어떠한지에 대한 고려가 법제도적 그리고 경험적 차원 모두에서 필요할 것이다. 법제도적 차원에서 이민자의 체류자격상의 복지수급권이 있다고 하더라도, 개별 복지정책의 내용이나 자격(요건)에 따라 복지급여나 서비스에의 접근이 사실상 불가능할 수 있기 때문이다. 다시 말해, 이민자의 체류자격에 따른 복지수급권 여부는 외국인의 출입국에 관한 정책(즉, 체류자격)을 통해 결정되지만, 이민자가 실제 자신의 복지수급권을 어느 정도 실현할 수 있는지는 이민자 통합정책이나 복지정책에 상당한 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 지적할 필요가 있다. 이와 관련하여, 경험적 차원에서 이민자의 사회권과 별개로 사회·문화적 차별이나 배제를 경험할 수 있다는 점 역시 언급할 필요가 있다. 다만, 최근 한국의 복지정책 변화(대표적으로, 지역사회 통합돌봄 등)와 관련하여, 복지급여나 서비스에 대한 접근성(대상자 선정이나 서비스 구성 등)에서 통합돌봄창구 또는 관련 담당자의 역량이나 재량이 중요하게 작용할 수 있다는 점을 고려했을 때, 법제도적 차원과 경험적 차원이 구분되기보다 오히려 함께 고려할 필요가 있을 것이다.

둘째, 본 연구의 정책적 함의로, 영국에서 이민자의 사회권이 축소되는 경향 이면에 복지수급자의 조건부 또는 의무를 강조하는 복지정책 또는 이민정책의 변화가 있고, 이러한 복

지정책과 이민정책의 변화 이면에 영국 사회의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 맥락이 있다는 점을 지적할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 최근 한국 사회에서 이민자의 사회적 통합(특히, 사회보장이나 사회서비스에의 접근)에 관한 사회적 논쟁이 상당하다. 이와 관련하여, 본 연구의 분석은 단순히 규범적인 차원에서 이민자 사회권이 확대 또는 축소되어야 함을 뒷받침하는 것이 아니라, 관련 정책과정에서 한국 사회의 맥락에 대한 종합적·포괄적 고려가 필요하다는 점을 제기한다. 다시 말해, 이민 관련 정책과정(특히, 복지정책과 이민정책)에서 한국 사회의 인구학적 필요와 산업 및 노동시장의 인력 수요 그리고 사회구성원으로서의 인권 등 모두가 중요하다는 점을 부인하기 어려울 것이라는 점을 고려하여, 한국에서의 이민자의 복지수급에 대한 접근(권리)과 이들의 사회경제적 기여(의무) 중 어느 한 쪽이 과도하게 강조되는 것은 아닌지 또는 이들 간의 균형이 적절한지 등에 대한 고려 역시 필요할 것이다.

한편, 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 초점

인 법제도적 차원에서의 이민자 사회권이 경험적 차원에서의 실제 복지수급으로 실현되는 것은 또 다른 문제라는 점을 고려했을 때, 이민자의 경험적 차원에서 사회권 논의를 다루지 못하였다. 둘째, 본 연구에서 복지제도와 이민제도의 변화로 인한 이민자 사회권의 변화를 다루었지만, 복지제도와 이민제도의 연관성은 어떠한지 그리고 이들 제도의 변화에 영향을 주었던 정치적·정책적 요인들은 무엇이었는지 등에 대한 논의를 충분히 담지 못하였다. 셋째, 본 연구는 영국 사례에 초점을 두었기 때문에, 영국과 한국의 제도적 맥락과 이로 인한 이민자 사회권의 유사점과 차이점에 대한 충분한 비교분석을 제시하지 못하였다. 이상의 한계는 향후 연구를 통해 보완할 필요가 있을 것이다.

김경환은 영국 요크대학교에서 사회정책학 박사학위를 받았으며, 강원대학교 행정·심리학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 복지국가와 국제이민의 관계, 시민권 등이다.
(E-mail: kyunghwankim@kangwon.ac.kr)

참고문헌

- 강동관, 김원숙, 민지원, 박성일, 양윤희, 이상지 등. (2017). 주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법. 서울: IOM이민정책연구원.
- 강혜정, 권경득. (2020). 다문화 사회와 이민자의 평등정책: 영국과 캐나다를 중심으로. *국가정책연구*, 34(4), pp.23-49.
- 곽윤경, 김미혜. (2018). 영국의 결혼이주정책 고찰. *EU학 연구*, 23(3), pp.37-59.
- 김경환. (2018). 영국 복지의 조건부 경향과 과제. *국제사회보장리뷰*, 7, pp.115-120.
- 김경환. (2021). 한국의 이민자 권리 변화에 관한 연구: 이민자 권리의 조건부를 중심으로. *한국사회정책*, 28(2), pp.155-188.
- 김경환, 곽윤경. (2022). 유학생 복지에 관한 비교 연구: 영국, 호주, 그리고 한국을 중심으로. *현대사회와 다문화*, 12(3), pp.27-64.
- 김경환, 송형주. (2021). 한국의 난민정책: 2018년 제주 예멘 난민 사태 사례. *한국행정학회 신진학자연구회, 정책사례연구* (pp.105-120)에서. 서울: 윤성사.
- 김규찬. (2020). 한국복지국가와 이민자의 권리. *다문화사회연구*, 13(2), pp.27-63.
- 김미나. (2022. 1. 30.). 윤석열 “국민 밥상에 손가락 없는 외국인 건강 보험 문제 해결할 것”. *한겨레*.
- 김보영. (2018). 사회보장제도의 기본구조. *한국보건사회연구원, 영국의 사회보장제도*(pp.53-88)에서. 파주: 나남.
- 김용찬. (2013). 영국의 다문화주의 반발에 관한 연구. *EU연구*, 33, pp.251-280.
- 김유휘, 이정은, 신영규, 임덕영, 김경환, 이지은. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구: 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 법무부. (2022). 2021 출입국외국인정책 통계연보. 과천: 법무부 출입국·민지원외국인정책본부.
- 신지원. (2019). ‘가짜 난민’의 담론적 구성: 영국 난민신청자 지원정책을 중심으로. *담론* 201, 22(2), pp.69-107.
- 육주원, 신지원. (2012). 다문화주의에 대한 반격과 영국 다문화주의 정책 담론의 변화. *EU 연구*, (31), pp.111-139.
- 이병하. (2018). 한국 난민 이슈의 정치화. *문화와 정치*, 5(4), pp.33-68.
- 이선주. (2014). 유럽의 이민자통합정책과 시민권의 재구성: 네덜란드와 영국 사례를 중심으로. *한국사회정책*, 21(3), pp.71-92.
- 정희라. (2011). 다문화 민족주의는 가능한가?: 영국의 이주자 문제와 다문화주의를 중심으로. *역사학보*, 212, pp.147-166.
- 최동주. (2009). 영국의 이민 관련 제도와 다문화 사회통합을 위한 정책. *다문화사회연구*, 2(1), pp.93-133.
- 최영준. (2011). 영국의 베러지리언적 연금발전: 노인빈곤으로서의 합의. *사회보장연구*, 27(2), pp.107-134.
- 최영준. (2018). 한국 복지국가의 새로운 DNA: 사회적 자유주의와 자유안정성을 향하여. *한국사회정책*, 25(4), pp.39-67.
- 이혜경, 이진영, 설동훈, 정기선, 이규용, 윤인진 등. (2017). *이민정책론*. 서울: 박영사.
- 한신실. (2020). 한국은 어떤 복지국가로 성장해왔는가? *한국사회정책*, 27(1), pp.153-185.
- Baldi, G., & Goodman, S. W. (2015). Migrants into Members: Social Rights, Civic Requirements, and Citizenship in Western Europe. *West European Politics*, 38, pp.1152-1173.
- Bonoli, G., & Natali, D. (Eds.) (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Bottomore, T. (1992). Citizenship and social class, forty years on. In Marshall T. H. & Bottomore T. (Eds.), *Citizenship and social class* (pp.55-93). London: Pluto Press.
- Brubaker, W. R. (1990). Immigration, citizenship, and the nation-state in France and Germany: A comparative historical analysis. *International Sociology*, 5, pp.379-407.
- Brubaker, W. R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Burkitt, R., Duxbury, K., Evans, H., Ewbank, L., Gregory, F., Hall, S., Wellings, D., & Wenzel, L. (2018). *The public and the NHS: What's the deal?* London: The King's Fund.
- Cameron, D. (2013. 11. 27.). Free movement within Europe needs to be less free. *Financial Times*.
- De Haas, H., Castles, S., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world (sixth edition)*. New York: The Guilford Press.
- DH. (2016). *Guidance on Implementing the Overseas Visitor Hospital Charging Regulations 2015*. London: Department of Health.
- DWP. (2013. 12. 13.). *Improved benefit test for migrants launched*. London: Department for Work and Pensions.
- DWP. (2014. 2. 21.). *Minimum earnings threshold for EEA migrants introduced*. London: Department for Work and Pensions.
- Dwyer, P. (2000). *Welfare rights and responsibilities: contesting social citizenship*. Bristol, Policy Press.
- Dwyer, P., Lewis, H., Scullion, L., & Waite, L. (2011). *Forced labour and UK immigration policy: status matters*. York:

- Joseph Rowntree Foundation.
- Dwyer, P., Scullion, L., Jones, K., & Stewart, A. (2019). The impact of conditionality on the welfare rights of EU migrants in the UK. *Policy & Politics*, 47(1), pp.133-150.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Geddes, A. (2003). *The politics of migration and immigration in Europe*. London, Sage Publications.
- Geddes, A., & Hadj-Abdou, L. (2022). The European Union: from politics to politicization. In Hollified, J. F., Martin, P. L., Orrennius, P. M., & Heran, F. (Eds.), *Controlling Immigration: A Comparative Perspective* (4th edition) (pp.683-705), Standford: Stanford University Press.
- Givens, T. E. (2007). Immigrant Integration in Europe: Empirical Research. *Annual Review of Political Science*, 10, pp.67-83.
- Goodman, S. W. (2010). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, pp.753-772.
- Goodman, S. W. (2012). Fortifying citizenship: Policy strategies for civic integration in Western Europe. *World Politics*, 64, pp.659-698.
- Gower, M. (2020). *The Immigration Health Surcharge*. London: House of Commons Library.
- Gower, M. (2021). 'Asylum support': accommodation and financial support for asylum seekers. London: House of Commons Library.
- Gower, M., McKinney, C. J., & Meade, L. (2022). *Asylum seekers: the permission to work policy*. London: House of Commons Library.
- Hammar, T. (1985). *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the nation state: Aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*. Aldershot: Avebury.
- Hanefeld, J., Horsfall, D., Lunt, N., & Smith, R. (2013). Medical tourism: a cost or benefit to the NHS? *PLoS One*, 8(10), e70406.
- Hansen, R. (2022). UK immigration and nationality policy: radical and radically ununiformed change. In Hollified, J. F., Martin, P. L., Orrennius, P. M., & Heran, F. (Eds.), *Controlling Immigration: A Comparative Perspective* (4th edition) (pp.283-310). Standford: Stanford University Press.
- Harris, N. (2016). Demagnetisation of social security and health care for migrants to the UK. *European Journal of Social Security*, 18(2), pp.130-163.
- Home Office. (2008). *The Path to Citizenship: next steps in reforming the immigration system*. London: Home Office.
- Home Office. (2022). *EU Settlement Scheme: EU, other EEA and Swiss citizens and their family members*. London. Home Office.
- Jessop, B. (2000). From the KWNS to the SWPR. In Lewis G., Gewirtz S., & Clarke, J. (Eds.), *Rethinking Social Policy* (pp.171-184). London: Sage.
- Joppke, C. (2007). Transformation of immigrant integration: Civic integration and antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. *World politics*, 59(2), pp.243-273.
- Kennedy, S. (2011). *The Habitual Residence Test*. London: House of Commons Library.
- Kennedy, S. (2015a). *People form abroad: what benefits can they claim?* London: House of Commons Library.
- Kennedy, S. (2015b). *Measures to limit migrants' access to benefits*. London: House of Commons Library.
- Kim, K. (2020). Welfare and immigration regimes: A fuzzy set ideal type analysis of immigrants' social rights and responsibilities in 27 OECD countries. *Asian Social Work and Policy Review*, 14(3), pp.207-221.
- Kim, K. (2021). An intersection of East Asian welfare and immigration regimes: The social rights of low-skilled labour migrants in Japan and Korea. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), pp.226-238.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., & Passy, F. (2005). *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kymlicka, W. (2010). The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies. *International Social Science Journal*, 61(199), pp.97-112.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104, pp.352-381.

- Levitas, R. (1998). *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan.
- Marshall, T. H. (1992). Citizenship and social class. In Marshall, T. H., & Bottomore, T. (Eds.), *Citizenship and social class* (pp.1-54). London: Pluto Press.
- Marshall, T. H. (1981). *The right to welfare and other essays*. London Heinemann Educational.
- Menz, G. (2009). *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare (second edition)*. Cambridge: Polity Press.
- Ruedin, D. (2015). Increasing validity by recombining existing indices: MIPEX as a measure of citizenship models. *Social Science Quarterly*, 96(2), pp.629-638.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Selbourne, D. (1994). *The principle of duty: An essay on the foundations of the civic order*. London: Sinclair-Stevenson.
- Shutes, I. (2016). Work related conditionality and access to social benefits of national citizens, EU citizens and non EU citizens. *Journal of Social Policy*, 45(5), pp.691-707.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Tilford, S. (2015). Britain, immigration and Brexit. *CER Bulletin*, 30, pp.64-162.
- Tilly, C. (1995). Citizenship, identity and social history. *International Review of Social History*, 40, pp.1-17.

Immigrants' Social Rights in the UK: The Intersection of Welfare and Immigration Policies

Kim, Kyunghwan¹

¹ Kangwon National University

Abstract

The aim of this study is to examine how immigrants' social rights have changed in the UK. In particular, as societal concerns over immigrants' access to the Korean social security system have grown recently, this study is expected to provide academic and policy implications for the integration of immigrants in Korea. It analysed the social rights of three immigrant groups in the UK – i.e., non-EEA immigrants, EEA immigrants and refugees – within welfare and immigration policy changes in the UK. In general, the social rights of three immigrant groups all have contracted over time, although to varying extents. Specifically, since the 1990s the UK welfare system has strengthened welfare conditionality to emphasise welfare recipients' obligations (e.g., labour market participation), and its immigration system introduced the civic integration approach in relation to citizens' obligations for integration into the society. With such welfare and immigration policy changes, whereas immigrants' rights (especially, social rights) accompanied by their status of residence have contracted, their obligations (and eligibility requirements) have increased. The results of this study provide meaningful implications for the integration of immigrants in Korean society, by showing the conceptual complexity of immigrants' social rights, as well as the influence of welfare and immigration policy changes (particularly, to emphasize the conditionality or obligations of citizens) over their changes.

Keywords: Immigrants' Social Rights, UK, Welfare Conditionality, Civic Integration