

캐나다 지역기반 이민정책의 동향과 시사점*

장 임 숙 (국립부경대학교)
(mukk73@naver.com)



국문요약

본 연구는 지방으로의 인구 분산과 지역 노동시장의 요구를 충족시키기 위해 추진된 캐나다 지역기반 이민정책의 사례를 분석하고 시사점을 제시하고자 한다. 먼저, 캐나다의 지역기반 이민정책 사례로서 주정부추천프로그램(PNP), 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(AIP), 농촌 및 북부 이민파일럿(RNIP)의 주요 내용과 최근 동향을 살펴본다. 이를 토대로 지방소멸 위기에 대응한 한국 지역기반 이민정책에 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방의 경제적·인구학적 니즈를 해결하는 데 명시적 목표를 둔 지역특화형 비자사업의 확대가 필요하다. 둘째, 지역특화형 비자제도의 효과적인 운영을 위해 정부간 협력 강화와 지역 민관협력체계 구축이 필요하다. 셋째, 지역 특성을 반영한 지역 비자의 설계와 지역별 비자요건의 신축적 적용이 필요하다. 넷째, 데이터기반 이민정책의 추진을 위해 지역단위 이민통계를 구축할 필요가 있다.

주제어 : 지역기반 이민정책, 주정부추천프로그램(PNP), 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(AIP), 농촌 및 북부 이민파일럿(RNIP), 지방소멸, 지역특화형 비자제도

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2024S1A5B5A16029175)

I. 서론

지방은 저출산·고령화와 수도권 집중화로 사회적 지속가능성의 위기에 대비해야 하는 상황이다. 특히 인구감소지역은 인구 자연 감소, 청년인구 유출, 생산가능인구 감소에 따른 공동화현상으로 지역의 존립마저 위태롭다. 2024년 3월 기준, 전체 228개 시군구 가운데 소멸위험지역이 130개로 전체의 57.3%를 차지하고, 그중 소멸고위험지역이 57개로 전체의 25%에 해당한다(이상호 2024, 128). 기초자치단체 4곳 중 1곳은 사라질 위기에 처해있는 셈이다.

전국적인 인구감소 추세에 지역간 정주 인구 확보 경쟁은 제로섬 게임이라는 인식이 증가하면서 지방에서는 인구감소를 완화하는 유효한 수단으로서 이민정책에 주목하기 시작했다. 2022년 정부는 지방소멸 위기에 대응해 국내 체류 외국인의 인구감소지역 정착을 촉진하는 지역특화형 비자제도를 도입했다. 2023년 시범사업에 89개 인구감소지역 중 28개 지역이 참여했으나 올해는 무려 66개 지역이 참여했다. 지방에서는 인구감소 완화와 지역경제 활력을 위해 이민정책을 활용하려는 움직임이 늘어나고 있다.

이처럼 정책 수요는 증가하고 있지만, 국내에서는 짧은 제도 도입 기간으로 인해 지역기반 이민정책에 대한 학문적 관심과 논의는 부족한 실정이다. 이민자에 의해 국가 형성이 이루어진 전통적인 이민국가와 달리 한국에서 지역 차원의 이민정책은 다문화정책 및 사회통합정책의 맥락에서 논의되었을 뿐 이민의 문제로 접근한 연구는 많지 않다. 그런데 지난해부터 지역특화형 비자제도가 정규사업으로 전환되고 광역형 비자가 신설되는 등 지역기반 이민정책은 점차 확대되는 추세이다. 특히 우리나라는 인구문제의 지역화, 장기적인 인구감소와 고령화를 고려할 때 외국인의 지역 유입과 정착을 유도하는 지역기반 이민정책에 특별한 관심을 기울일 필요가 있다.

호주, 캐나다 등 전통적인 이민 국가에서는 1990년대 후반부터 인구감소와 지역 노동력 부족 문제를 해결하기 위한 수단으로 주정부 이민프로그램을 활용해 오고 있다. 특히 캐나다는 연간 이민자 수가 거의 50만 명에 이를 정도로 전 세계에서 이민자 비율이 가장 높은 국가에 속한다. 캐나다에 영주권을 가진 이민자는 800만 명 이상으로 전체 인구의 23%를 차지한다. 그러나 지역간에는 이민자 수의 편차가 매우 크다. 2022년 7월 1일부터 2023년 6월 30일까지 캐나다의 신규이민자 수는 온타리오의 경우 199,297명이었으나, 같은 기간 캐나다 최북단 준주인 누나부트에는 신규이민자가 45명에 불과했다.¹⁾ 캐나다 정부는 자국으로 유입되는 이민자 대부분이 대도시에 집중되는

1) <https://www.statista.com/statistics/444906/number-of-immigrants-in-canada> (검색일: 2024.06.15.).

경향을 완화하고 지방의 인구감소 문제를 해결하기 위해 1996년 주정부추천프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)을 도입했다. 이어 PNP의 성공과 한계는 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(Atlantic Canada Immigration Pilot: AIP)을 통해 보완되었고, 다시 농촌 및 북부 이민파일럿(Rural and Northern Immigration Pilot: RNIP)으로 이어지고 있다.

이미 오래전부터 인구구조 변화와 지역 노동시장 요구에 대응해 지역기반 이민정책을 추진해 온 캐나다의 사례는 한국에 적용가능한 방안을 발굴하고 제도 개선에 관한 중요한 시사점을 제공해 줄 것이다. 이에 본 연구는 지방으로의 인구 분산과 지역 노동시장의 요구를 충족시키기 위해 추진된 캐나다 지역기반 이민정책의 사례를 분석하여 시사점을 제시하고자 한다. 먼저, 캐나다의 지역기반 이민정책 사례로서 주정부추천프로그램(PNP), 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(AIP), 농촌 및 북부 이민파일럿(RNIP)의 주요 내용과 최근 동향을 살펴본다. 이를 토대로 지방소멸 위기에 대응한 한국 지역기반 이민정책에 시사점을 제시한다. 본 연구에서 지역기반 이민정책은 중앙정부 중심의 일방적인 이민정책에서 탈피하여 지방정부와 협력을 통해 지역의 특성과 요구에 기반한 이민정책을 의미한다.

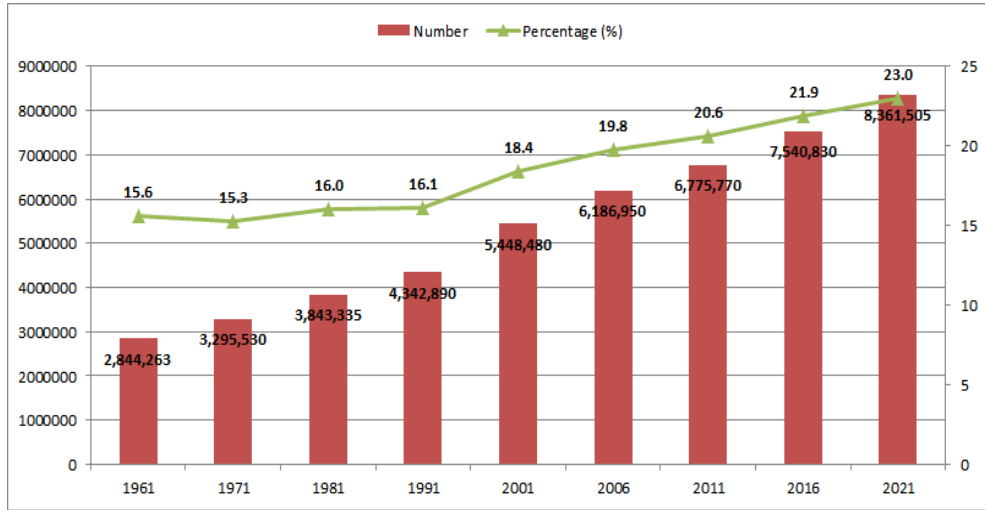
II. 캐나다의 이민 현황과 이민정책

1. 캐나다의 이민 현황

2021년 캐나다 인구총조사(2021 Census of Population)에 따르면, 캐나다의 이민자 수는 1961년 2,844,763명에서 꾸준히 증가하여 2021년 8,361,505명으로 총인구의 23.0%에 달한다. 다음 <그림 II-1>과 같이, 2021년 캐나다 전체 인구 중 캐나다 태생(비이민자)은 27,042,125명으로 74.4%를 차지하고, 영주권자가 8,361,505명으로 23.0%, 비영주권자가 924,850명으로 2.5%에 해당한다.²⁾

2) <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/page.cfm?topic=9&lang=E&dguid=2021A000011124> (검색일: 2024.12.30.).

〈그림 II-1〉 캐나다 이민자 추이(1961~2021)



출처: <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/page.cfm?topic=9&lang=E&dqid=2021A000011124> (검색일: 2024.12.30.)

〈표 II-1〉 주 및 준주별 신규이민자 현황(2023)

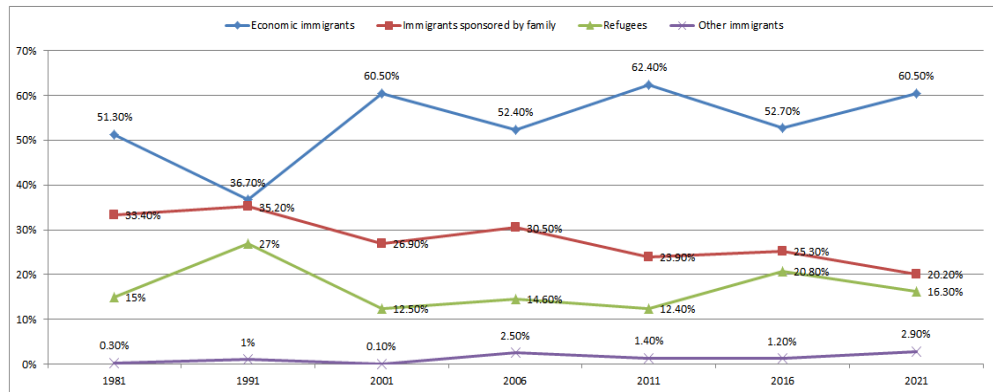
주 및 준주	전체 인구(명)	비율(%)	신규이민자(명)	비율(%)
Ontario	15,651,014	38.89	199,297	42.51
Quebec	8,892,679	22.09	64,470	13.75
British Columbia	5,491,132	13.64	66,268	14.14
Alberta	4,778,341	11.87	54,287	11.60
Manitoba	1,454,145	3.61	25,591	5.46
Saskatchewan	1,229,991	3.06	26,124	5.57
Nova Scotia	1,061,490	2.64	12,303	2.62
New Brunswick	842,708	2.10	11,020	2.35
Newfoundland	535,677	1.33	5,337	1.14
Prince Edward Island	179,873	0.45	3,116	0.66
Northwest Territories	45,806	0.11	282	0.06
Yukon	44,609	0.11	677	0.14
Nunavut	40,700	0.10	45	0.00
합계	40,248,165	100	468,817	100

출처: <https://www.statista.com/statistics/444906/number-of-immigrants-in-canada> (검색일: 2024. 06.15.)

캐나다는 10개 주와 3개 준주로 이루어진 연방국가이다. 위의 <표 II-1>과 같이, 2023년 8월 기준, 캐나다 신규이민자는 총 468,817명이고, 주 및 준주의 신규이민자 수는 온타리오가 199,297명(42.51%)으로 가장 많고, 다음으로 브리티시 컬럼비아 66,268명(14.14%), 퀘벡 64,470명(13.75%), 앨버타 54,287명(11.6%)의 순이다. 이외에 나머지 지역의 신규이민자 수는 전체의 18%에 불과하다. 즉, 캐나다로 향하는 신규이민자의 대다수는 인구가 밀집한 대도시지역으로 이주하는 것이다.

캐나다 이민 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act)을 토대로 캐나다 통계청(Statistics Canada)은 2021년 11월 29일부터 이민자 승인 범주(Admission category of immigrant)³⁾를 크게 경제이민자, 가족초청 이민자, 난민, 기타로 구분하고 있다.⁴⁾ <그림 II-2>와 같이 1981년부터 2021년까지 가장 높은 비중을 차지하는 경제이민자는 1981년 51.3%에서 1991년 36.7%로 감소했다가 2001년 60.5%로 증가한 이후 증감을 반복하고 있다. 반면에 가족초청 이민자는 1991년 35.2%로 정점을 찍은 후 감소하는 추세이고, 난민은 급증세를 보인 1991년과 2016년을 제외하면 거의 10%대에 머물러 있다.

<그림 II-2> 승인 범주별 이민자 비율 추이(1981~2021)



출처: <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=274720> (검색일: 2024. 12. 30.)

3) 승인 범주(Admission category)는 이민 당국에 의해 이민자가 캐나다에 영주권을 부여받은 이민프로그램 또는 프로그램 그룹의 명칭을 나타낸다.

4) <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=274720> (검색일: 2024. 12. 30.).

2. 캐나다의 경제이민(economic immigration) 정책

캐나다 이민정책 중 가장 높은 비중을 차지하는 경제이민은 연방기술인력프로그램(Federal Skilled Workers Program: FSWP), 연방숙련기능프로그램(Federal Skilled Trades Program: FSTP), 캐나다 경험이민(Canadian Experience Class: CEC), 주정부추천프로그램(Provincial Noninee Program: PNP), 퀘벡선발기술인력(Quebec-Selected Skilled Workers: QSW), 스타트업기업이민(Start up Business Class), 케어기버프로그램(Caregiver Program), 자영이민(Self-Employed Person) 등으로 구성된다. 여기서 주정부추천프로그램(PNP)과 퀘벡선발기술인력(QSW)은 주정부 이민프로그램이고, 나머지는 연방정부에서 관리하는 이민프로그램에 해당한다.

캐나다 정부는 2015년부터 효율적인 이민 신청 및 관리를 위해 신속입국제도(Express Entry: EE)를 도입했다. 신속입국제도(이하 EE)는 캐나다에서 필요로 하는 기술 및 경력을 갖춘 외국인에 한해 적용되는 우선 선발 제도로서, 언어능력 · 교육수준 · 종사직군 · 연령 등을 기준으로 점수제에 기반한 평가를 통해 고득점자순으로 선발한다(매일경제, 23/05/18).⁵⁾ EE를 통해 신청 가능한 프로그램은 FSWP, FSTP, CEC, PNP 등이고, EE와 연동하여 PNP를 신청하면 가산점이 부여된다.

연방정부 이민프로그램으로서 연방기술인력프로그램(이하 FSWP)은 해외 경력자를 대상으로 최근 10년 이내 연속적인 1년 이상의 풀타임 유급 경력을 조건으로 하며, NOC TEER 0, 1, 2, 3 직업군⁶⁾에 해당하는 직종으로, CLB⁷⁾ 7 이상의 영어 능력이 필요하다. 2012년에 도입된 연방숙련기능프로그램(FSTP)은 특정 기능직 근로자를 위한 프로그램으로 최근 5년 이내 2년 이상 풀타임 경력을 조건으로 NOC TEER 2 직업군에 한정하고, CLB 5 또는 4 이상의 영어 능력을 요구한다. 2008년에 도입된 캐나다 경험이민(이하 CEC)은 캐나다 내 취업 경험이 있는 외국인을 대상으로 최근 3년 이내 1년 이상의

5) <https://www.mk.co.kr/news/economy/10739686> (검색일: 2024.12.30.).

6) 캐나다 국가직업분류체계(National Occupational Classification: NOC)는 필요한 훈련, 교육, 경력 및 책무 등을 기반으로 직업을 식별하고 분류한다. 2021년 국가직업분류체계(NOC)에서 TEER의 범주와 직업을 살펴보면, NOC TEER 0은 관리직(광고, 마케팅 및 홍보관리자, 재무관리자 등), NOC TEER 1은 일반적으로 대학 학위가 필요한 직업(재무 전문가, 소프트웨어 엔지니어 등), NOC TEER 2는 대학 학위나 2년 이상의 견습교육을 요건으로 하는 직업(컴퓨터 네트워크 및 웹 기술자, 의료실습실 기술자 등), NOC TEER 3은 대학 학위, 2년 미만의 견습교육 또는 6개월 이상의 실무교육이 필요한 직업(가정보육, 소매 판매원 등) 등으로 구분한다(<https://www.statcan.gc.ca>, 검색일: 2024.06.25.).

7) CLB(Canadian Language Benchmark)는 캐나다 이민당국에서 인정하는 공인시험이며, CLB Level은 1부터 10까지 있고, CLB Level이 높을수록 언어능력 점수가 높은 것을 의미한다.

캐나다 내 합법적인 경력을 조건으로 하며, NOC TEER 0, 1, 2, 3 직업군에 해당하고 직종에 따라 CLB 7 또는 CLB 5 이상의 영어 능력이 필요하다.

대표적인 주정부 이민프로그램인 주정부추천프로그램(이하 PNP)은 퀘벡을 제외한 주정부⁸⁾가 해당 지역에 정착하고자 하는 이민 후보를 연방정부에 추천하는 프로그램이다. 각 주 및 준주(Provinces and Territories, 이하 PT)는 지역의 특성과 노동시장 수요를 반영하여 프로그램을 설계하고, 연방정부는 주정부가 추천한 이민 후보의 허위사실 기재, 범죄기록, 건강상태 등을 확인한 뒤 영주권을 발급한다. 각 주의 PNP 중 일부는 연방정부 EE 시스템과 연동된 PNP-EE(PNP Aligned with EE)로 운영되고 있다. 최근에는 PNP의 성과와 한계에 주목하여 특정지역을 대상으로 하는 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(AIP)과 농촌 및 북부지역 이민파일럿(RNIP) 등 주정부 이민프로그램을 확대하는 추세이다. PNP는 캐나다 지역기반 이민정책의 대표 사례로서 다음 장에서 구체적으로 논의할 것이다.

다음으로 퀘벡 선발 기술인력이민(Quebec-Selected Skilled Workers, 이하 QSW)은 캐나다 영주권자가 되어 퀘벡에 거주하고자 하는 기술인력을 위한 이민프로그램이다. QSW의 핵심은 연방정부와 퀘벡간 협약을 통해 퀘벡주 자체 선발기준에 따라 이민자를 직접 선발하는 것이며, 연방정부의 EE와 별개의 시스템으로 운영되고 있다.⁹⁾ 우선, 이민신청자는 퀘벡주 선발 증명서(Certificat de sélection du Québec, 이하 CSQ)를 취득해야 한다. CSQ는 온라인 플랫폼인 Arrima를 통해 퀘벡주에 이민의향서(Express of Interest: EOI)를 제출한 신청자 가운데 퀘벡의 노동시장 요구를 반영한 선발기준을 충족하는 이민신청자에게 발행하는 이민승인 문서이다. 퀘벡주로부터 CSQ를 발급받은 이민자에 대해 연방 이민·난민·국적부(Immigration, Refugees and Citizenship Canada: IRCC)는 의료, 보안 및 범죄기록 등의 승인 절차를 거쳐 영주권을 부여한다.

2024년 12월 기준, 퀘벡의 기술인력 대상 이민프로그램으로는 기술인력선발프로그램(Skilled Worker Selection Program: SWSP), 퀘벡경험이민(Programme de l'expérience québécoise: PEQ), 퀘벡사업이민프로그램(Quebec Business Immigration Programs), 그리고 식품가공, 진료보조인력(orderlies), 인공지능·정보기술·영상효과 분야 근로자를 대상으로 하는 퀘벡 영주이민 시범프로그램(Quebec Permanent Immigration Pilot Programs) 등이 있다.

8) 이 논문에서 주정부는 주 및 준주(Provinces and Territories)를 포함한 지방정부를 가리키고, 문맥에 따라 영문약어인 'PT'로 대체하여 표기한다.

9) 퀘벡주는 캐나다-퀘벡 협약(The Canada-Quebec Accord)하에 가족초청 이민자와 난민을 제외한 이민자 선발에 대해 모든 권한을 가지고 있다(정기선 외 2013, 125). 퀘벡주는 더 많은 이민자를 받아들이는 것이 불어권 정체성을 강화하는 데 중요하다고 보고, 1968년 자체 이민부를 설립하여 적극적인 이민정책을 펼쳐왔다.

퀘벡은 변화하는 노동시장과 인구학적 필요에 적극적으로 대응하기 위해 2024년 11월 29일부터 기존의 정규기술인력프로그램(Regular Skilled Worker Program: RSWP)을 대신해 기술인력선발프로그램(SWSP)을 시행하고 있다. 기존 RSWP와 SWSP의 차이점¹⁰⁾은 첫째, 4가지 대상별 스트림의 운영이다. RSWP는 포괄적인 자격기준을 가진 단일프로그램으로 운영되어 특정 노동시장의 요구를 반영하지 못했으나, SWSP의 4가지 개별 스트림은 지원자의 자격, 직업 및 퀘벡 경제에의 기여도를 기반으로 맞춤형 요건을 적용하고 있다. 둘째, SWSP는 특정 직업 및 노동시장 범주에 초점을 둔다. RSWP는 기술수준이나 면허요건의 구별 없이 포괄적인 직업을 기준으로 삼았으나, SWSP는 국가직업분류체계(NOC)와 TEER 범주를 활용하여 직업별 자격을 명확히 정의한다. 셋째, 언어요건의 강화이다. RSWP는 언어능력 요건에 미묘한 차이가 없어서 지원자 간에 균일하게 적용했으나, SWSP는 스트림 및 TEER 범주에 따라 불어 능력요건을 조정하고, 배우자에게 언어요건을 적용하고 있다. 넷째, 특별한 인재 스트림의 도입이다. RSWP는 예술, 스포츠 또는 연구와 같은 분야에서 탁월한 업적을 이룬 개인을 위한 전용 스트림이 부족했으나, SWSP는 퀘벡의 번영에 기여할 수 있는 뛰어난 인재를 인정하는 스트림 4를 도입했다. 다섯째, 재정 자립 약정의 의무화이다. RSWP는 공식적인 재정자립 약정이 필요하지 않았으나, SWSP는 지원자가 약정에 서명하고, 퀘벡에서 초기 3개월간 본인과 동반가족을 부양할 수 있는 충분한 자금을 입증해야 한다. 여섯째, 초청장(Invitation)의 일시 중단이다. RSWP는 초청장(Invitation)의 중단 없이 계속해서 운영되었으나 SWSP는 2025년 6월 30일까지 초청장(Invitation)을 일시적으로 중단하여 퀘벡의 장기 목표와 이민계획을 일치시킨다. 일곱째, 퀘벡 가치에 대한 관심 증대이다. RSWP는 일반적인 통합 요소들을 포함할 뿐 퀘벡 가치를 강조하지 않았으나, SWSP는 18세 이상 모든 지원자와 그 가족이 민주주의 및 퀘벡 가치에 대한 지식 증명서를 취득하도록 요구하여 문화적 통합을 강화하고 있다.

현재 퀘벡 주정부는 ‘2025년 퀘벡 이민계획 방향’을 기반으로 퀘벡의 영주권 이민 증가를 통제하기 위해 2024년 11월 29일부터 차기 다년도 이민계획(multi-annual immigration plan)이 발표되는 2025년 6월 30일까지 기술인력선발프로그램(SWSP)과 퀘벡경험이민(PEQ)의 CSQ 발급을 일시적으로 중단하고 있다.

10) <https://immigration.ca/quebecs-new-skilled-worker-selection-program-swsp-all-you-need-to-know>
(검색일: 2025.01.04.).

Ⅲ. 캐나다 지역기반 이민정책의 동향

1. 주정부 추천 프로그램(PNP)의 도입과 성장

1) 주정부 추천 프로그램(PNP)의 도입

1867년 캐나다 헌법(THE CONSTITUTION ACTS, 1867 to 1982) 제95조(Section 95)¹¹⁾에 따라 연방정부와 주정부는 국가 이민정책에 대한 권한을 공유한다. 역사적으로 캐나다 이민정책은 연방정부가 주도했기 때문에 1970년대까지 주정부는 이민정책에 관여하지 않았다. 1960년대부터 캐나다 연방으로부터 분리독립운동을 벌여온 퀘벡주는 지역 인구 증가 둔화에 대한 우려와 불어권의 정체성 강화를 위해 이민정책의 권한 확대를 계속 요구했고, 그 결과 1991년 캐나다 연방정부는 퀘벡 주정부와 캐나다-퀘벡 협약(The Canada-Quebec Accord)을 체결하고, 퀘벡 지역의 모든 경제이민자를 선발할 수 있는 권한을 퀘벡 주정부에 부여했다. 이 협약에 따라 주정부는 이민자 선발 및 통합의 대부분을 책임진다. 형태는 다르지만, 이것이 PNP의 전신이 되었다.

20세기 후반 연방정부가 선발한 경제이민자의 대부분이 온타리오, 퀘벡, 브리티시 컬럼비아에 정착했고, 그중에서도 인구가 밀집한 토론토, 몬트리올, 밴쿠버 등 대도시에 집중되었다. 예컨대, 1995년 신규이민자의 88%가 3개 주에 정착했고, 약 75%에 달하는 이민자가 3개 도시에 정착했다(Seidle 2013, 4-5). 이에 대해 프레이리(Prairie)와 애틀랜틱 캐나다(Atlantic Canada)의 일부 주정부는 이민자의 대도시 집중으로 인해 다른 주로의 이민자 유입이 낮다며 우려를 표명하기 시작했고, 주정부에 광범위한 권한을 부여했던 퀘벡 협약을 반복하고 싶지 않았던 연방정부는, 주정부가 제한된 수의 후보자를 지명하여 승인받으면 영주권자가 되도록 하는 PNP를 개발했다(Seidle 2013, 4-5).

이러한 배경에 따라 PNP의 첫 번째 목표는 이민으로 인한 편익을 캐나다 전역으로 배분하는 것이다. 이는 캐나다 이민 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act) 제3조 제1항 (c)호에서 명시한 “이민으로 인한 편익이 캐나다 전 지역에서 공유되는 강력하고 변영하는 캐나다 경제의 발전을 지원한다”는 이민의 목적을 실현하기 위한 것이다(국회도서관 2023, 3). 즉, 이민의 긍정적 효과를 누리지 못하는 지역에서 더

11) 캐나다 헌법 제95조(농업 등에 관한 공동 입법권)에서는 각 주의 입법부는 주의 농업 및 이주와 관련한 법률을 제정할 수 있고, 캐나다 연방의회는 모든 주 또는 일부 주의 농업 및 이주와 관련한 법률을 수시로 제정할 수 있음을 선언하며, 농업 또는 이주와 관련한 주 입법부의 모든 법률은 캐나다 연방의회의 법에 부합하는 범위 내에서만 주에서 효력을 가진다(국회도서관 2013, 236).

많은 이민자를 유치하여 경제성장을 촉진하는 것이 PNP의 목적이다.

PNP의 두 번째 목표는 해당 지역 고용주의 인력 수요를 충족시키는 데 도움을 주는 것이다. 당시 일부 주, 특히 매니토바는 지역 노동시장에 필요한 유형의 이민자를 연방기술 인력프로그램(FSWP)을 통해 공급받을 수 없다고 불만을 제기하면서 연방보다 주정부가 지역 노동시장에 필요한 이민자를 직접 선발하는 것이 더 유리하다고 주장했다(Picot et al. 2023a, 2). 결국 PNP는 국토 면적이 넓은 캐나다에서 각 PT의 특정한 경제적·인구학적 니즈를 충족시키기 위해 고안된 주정부 특화 이민프로그램이다.

현재 퀘벡과 누나부트 준주를 제외한 11개 PT에서 PNP를 운영하고 있다. PNP를 시행하기 위해 주정부는 캐나다 이민·난민·국적부(Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 이하 IRCC)와 협약을 체결해야 한다. 1996년 최초의 PNP 협약이 매니토바와 체결되었고, 이어 1998년에 브리티시 컬럼비아와 서스캐처원, 1999년에 뉴브런즈윅과 뉴펀들랜드 래브라도가 IRCC와 PNP 협약에 서명했다. 2005년까지 퀘벡을 제외한 모든 주와 Yukon 준주에서 협약 체결이 이루어졌고, 마지막으로 2009년에 노스웨스트 준주가 PNP 협약을 체결했다(Seidle 2013, 5). 시행 초기인 1999년에는 PNP를 통해 입국한 이민자가 약 500명에 불과했으나, 2004년에 6,000명으로 증가했고, 2024년 현재 캐나다는 PNP를 통해 연간 80,000명 이상의 이민자를 수용하고 있다(Picot et al. 2023a).

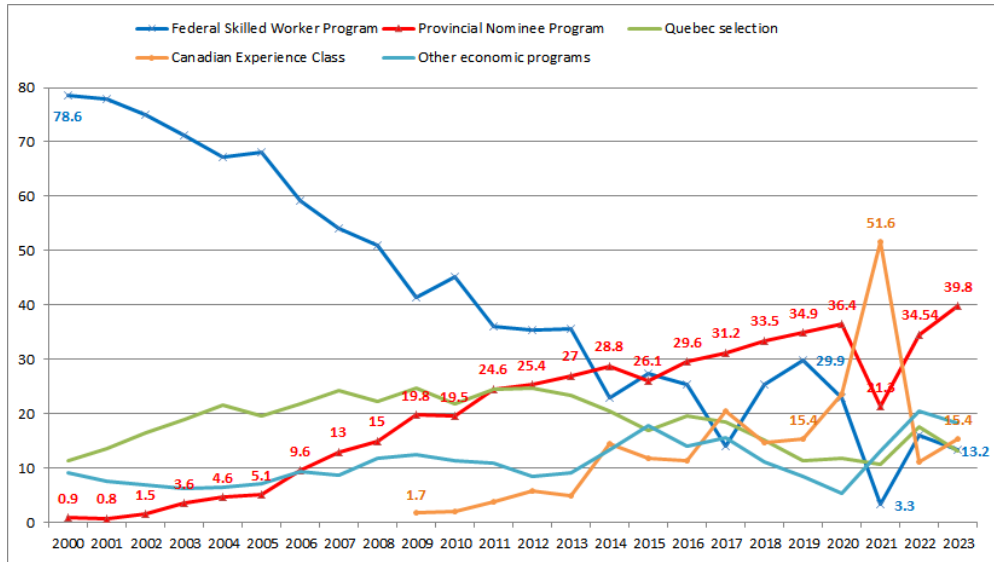
캐나다 영주권에 관한 모든 결정은 연방정부의 승인을 받아야 한다는 점에서 PNP(Provincial Noninee Program)를 “추천” 프로그램으로 간주한다. PNP 협약에 따라 주정부는 PNP 프로그램의 설계, 관리 및 평가를 담당한다. PNP는 다양한 스트림(유형)으로 구성되어 있으며, 그중 다수는 포인트 기반이며, 캐나다 PT의 노동시장 요구를 충족하고 인구 증가를 촉진하도록 설계되었다. 각 PT는 자체 스트림을 가지고 있으며, 해당 관할권의 특정한 경제적·인구학적인 니즈를 반영하여 선발기준을 개발하고,¹²⁾ 제출된 이민자의 신청서를 평가한 다음 적격한 후보자를 추천한다. PT는 연방정부의 EE 시스템에 있는 후보자 풀에서 잠재적인 경제이민자를 지명하거나 혹은 자체 주정부 선발시스템을 기반으로 후보자를 추천한다. PT로부터 추천받은 후보자에 대해 IRCC는 입국 허가심사를 거쳐 영주권을 발급한다. 일반적으로 IRCC는 문서 진위 여부나 범죄경력 등의 문제가 없으면 주정부 추천을 받아들이는 것이 관례이다(IRCC, 2017).

12) 이러한 기준은 PT의 다양한 요구와 새로운 우선순위에 따라 매년 변경될 수 있고, 변경 사항은 연방정부와 협상하여 합의한다.

2) 주정부 추천프로그램(PNP)의 성장

2000년부터 PNP를 통한 경제이민의 비율이 증가하기 시작하면서 경제이민자 선발 방식이 크게 변화했다. <그림 III-1>를 보면, 2000년에는 신규 경제이민자의 78.6%가 FSWP를 통해 입국했으나, 이후 서서히 감소세로 접어들었고 코로나19 팬데믹을 겪으며 급감했다가 2023년 13.2%를 기록했다. 경제이민자 중 PNP의 비율은 2000년에 1%에도 못 미쳤으나, 2023년에 39.8%를 차지하는 가장 중요한 이민프로그램이 되었다. 퀘벡이 선발하는 QS는 2012년 24.7%로 정점을 찍은 후 감소세를 이어가고 있다. 반면에 2009년에 도입된 CEC는 증가세를 이어가다 코로나19 팬데믹 기간인 2021년 51.6%로 급증했다. 이는 코로나19 팬데믹으로 외국인 입국제한 조치가 취해져 신규 경제이민자를 캐나다에 거주하고 있던 임시 외국인근로자와 유학생 중에서 대부분 선정했기 때문이다(Statistics Canada 2024b, 2). 그러나 엔데믹 전환 이후 출입국 규제가 해제되면서 2023년 CEC는 다시 15.4%로 줄었다. 결국 2000년부터 2023년까지의 장기추세는 PNP의 성장과 FSWP 쇠퇴라는 경제이민 판도의 변화를 보여준다.

<그림 III-1> 주요 프로그램의 신규 경제이민자 비율 추이(2000~2023)



출처: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/240327/dq240327e-eng.htm>
(검색일: 2024.06.20.)

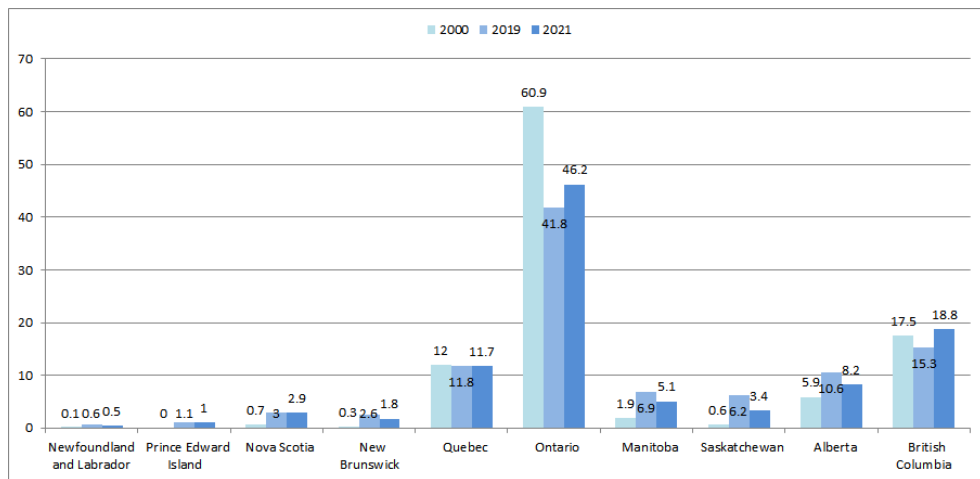
PNP의 성장은 온타리오, 브리티시 컬럼비아, 퀘벡 등 3개 주에 집중되었던 경제이민의 지역적 분산화를 유도했다. 1996년에 최초로 PNP 협약을 맺은 매니토바의 경우 첫

번째 PNP를 통해 입국한 이민자가 233명에 불과했지만 2016년 9,958명으로 증가했고, 1999년에서 2007년 사이 4만 명의 이민자를 유치했는데, 만일 PNP가 없었다면 이 기간에 이민자 수는 12,000명이었을 것으로 추산된다(Manish & Townsend 2011).

PNP 시행초기인 2000년과 2019년의 주별 신규 경제이민자 비율을 비교하면 <그림 III-2>과 같다. PNP의 도입으로 기존에 신규이민자가 집중되었던 온타리오의 신규이민자 비율은 2000년 60.9%에서 2019년 41.8%로 감소했고, 브리티시 컬럼비아는 2000년 17.5%에서 2019년 15.3%로 감소했다. 반면에 프레리(Prairie) 지역인 매니토바는 2000년 1.6%에서 2019년 6.9%로, 서스캐처원은 2000년 0.6%에서 2019년 6.2%로 증가했으며, 앨버타, 노바스코샤, 뉴브런즈윅에서도 이민자 유입이 증가했다. 그러나 2000년까지 신규이민자가 전무했던 뉴펀들랜드 레브라도와 프린스 애드워드 아일랜드의 경우 2019년에도 새로 유입된 이민자는 극소수에 불과했다. 이후 코로나 팬데믹으로 입국 제한 조치가 이루어진 2021년에는 CEC를 통한 PNP 진입이 늘면서 온타리오와 브리티시 컬럼비아의 신규이민자 비율이 다시 증가한 반면, 나머지 주의 신규이민자 비율이 감소했다.

PNP의 도입과 성장은 온타리오, 브리티시 컬럼비아, 퀘벡 등 3개 주로 향하던 경제이민자를 다른 지역으로 분산하는 데 명확한 효과가 있었다. 물론 더 주변화된 지방으로의 이민자 재분배 효과는 제한적이지만, PNP의 도입으로 이민의 중앙집중화가 완화된 것은 확실하다. PNP의 성장이 경제 이민의 지역적 분산화를 가져온 유일한 요인은 아니지만 중요한 요인인 것만은 자명하다. 따라서 PNP의 첫 번째 목표인 이민으로 인한 편익을 캐나다 전역으로 배분하는 성과를 거둔 것이다.

<그림 III-2> 주별 신규 경제이민자 비율의 추이(2000, 2019, 2021)



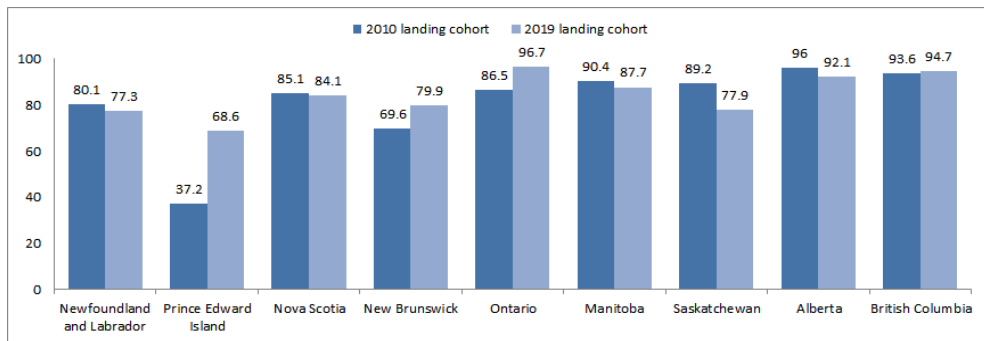
출처: Picot et al.(2023a, 6)

3) 성과와 한계

경제이민자의 장기 정착은 지역의 노동력 부족을 완화하는 중요한 요인이다. 주정부는 신규이민자가 계속 머물면서 장기적으로 지역 경제에 기여할 수 있도록 이민자의 장기 정착과 유지를 관리해야 한다. 이러한 차원에서 주정부는 해당 지역에서의 정착 의지¹³⁾를 평가하여 이민후보자를 추천한다. 하지만 추천자가 PNP를 통해 영주권을 취득한 후에는 해당 지역을 떠나는 것이 제한되지 않으므로 입국 후 실제 정착지는 입국 전 목적지와 다를 수 있다. 캐나다 권리·자유헌장(The Canadian Charter of Rights and Freedoms)은 캐나다 시민과 영주권자가 영토 내에서 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 명시하고 있기 때문이다.

국가 차원의 PNP 신규이민자 1년간 초기 정착률은 2010년 95.8%, 2019년 93.3%로 시기에 따라 큰 변화가 없지만, 지역별 편차는 상대적으로 크다(Picot et al. 2023b, 8). 2010년 대비 2019년 PNP 초기 정착률은 서스캐처원 11.3%p, 앨버타 3.9%p 감소한 반면, 프린스 에드워드 아일랜드(31.4%p), 뉴브런즈윅(10.3%p), 온타리오(10.2%p)의 경우 큰 폭으로 증가했다. 2010년 초기 정착률은 앨버타가 96%인데 비해 프린스 에드워드 아일랜드 37.2%로 격차가 매우 컸다. 이에 비해 2019년 초기 정착률은 온타리오 96.7%, 앨버타 92.1%, 매니토바 87.7%, 서스캐처원 77.9% 프린스 에드워드 아일랜드 68.6% 등으로 지역간 격차가 완화되었다. 그중에서 2010년에 초기 정착률이 현저히 낮았던 프린스 에드워드 아일랜드와 뉴브런즈윅은 2017년 도입된 애틀랜틱 이민과일렛(AIP)의 영향으로 2019년에 초기 정착률이 크게 개선되었고, 노바스코샤와 뉴펀들랜드 래브라도는 각각 1%p, 2.8%p로 감소율이 미미한 수준에 그쳤다.

〈그림 III-3〉 2000년과 2019년 주별 PNP 초기 정착률



출처 : Picot et al.(2023b, 7)

13) 메니토바는 평가요소로서 이민신청자의 지역과의 연계성에 가중치를 부여하는 한편, 신청자의 가족, 친척 등이 다른 주에 거주하거나 혹은 다른 주에서의 이전 근무경력 등을 토대로 다른 주에 정착할 가능성이 높은 것으로 판단되는 지원자의 경우 점수를 차감한다.

다른 이민프로그램과 달리 PNP의 기본전제는 지방으로의 이민자 유치 및 장기 정착을 촉진하는 것이므로 PNP의 성과는 다른 이민프로그램과의 비교를 통해 명확해진다. 최근 캐나다 통계청(2024)의 연구보고서에 따르면, 2012년부터 2016년까지 입국한 경제 이민프로그램의 5년 유지율은 전반적으로 하향 추세를 보이는데, 특히 PNP의 5년 유지율이 2012년 79.6%에서 2016년 71.5%로 떨어져 감소폭이 가장 컸다. 또 프로그램별 5년 유지율은 CEC가 가장 높았던 반면, PNP가 가장 낮았다(Statistics Canada, 2024a, 2).¹⁴⁾

〈표 III-1〉 연도별 주요 경제 이민프로그램의 5년 유지율(2012~2016)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
FSWP/FSTP	83.5	84.8	81.2	75.8	77.7
CEC	90.8	91.5	90.9	88.8	88.1
PNP	79.6	78.5	75.1	76.1	71.5

출처 : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/240214/dq240214a-eng.htm>
(검색일: 2025.01.04.)

그러나 Picot 외(2023b)의 연구에서는 프로그램별 이민자 유지율의 차이가 지역, 사회인구학적 배경, 경제 상황 등에 영향을 받는다고 보고 이러한 통제 변수를 투입하여 분석했다. 그 결과, 1년 유지율은 PNP가 FSWP와 CEC보다 1~3% 더 높고, 3년 유지율은 PNP가 FSWP보다 약간 높지만, 3년이 경과한 후에는 CEC가 가장 높고 FSWP와 PNP간에 거의 차이가 없는 것으로 나타났다(Picot et al. 2023b, 11). 결국, PNP는 다른 이민프로그램보다 특정 지역의 이민자 유치와 초기 정착에 더 유리하지만, 이민자의 장기 정착을 유도하는 데는 효과가 제한적이다.

그리고 각 주의 이민자 유지율은 프로그램에 따라 다른 차이를 보인다. 〈표 III-2〉와 같이 프린스 에드워드 아일랜드, 뉴브런즈윅, 뉴펀들랜드 래브라도 등 PNP 규모가 작은 애틀랜틱 캐나다를 제외한 모든 주에서 PNP의 1년 및 5년 유지율이 CEC 또는 FSWP와 유사하거나 오히려 더 높다. 특히 PNP 이민자의 1년 유지율의 경우 온타리오, 앨버타, 브리티시 컬럼비아는 95% 이상으로 높은 반면, 프린스 에드워드 아일랜드, 뉴펀들랜드 래브라도, 뉴브런즈윅은 70~80%대로 낮다. 5년 후에도 온타리오, 앨버타, 브리티시 컬럼비아의 유지율은 90%대로 매우 높은 반면, 프린스 에드워드 아일랜드와 뉴브런즈윅의 유지율은 큰 폭으로 감소해 다른 주와 격차가 더 벌어졌다.

14) <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/240214/dq240214a-eng.htm> (검색일: 2025.01.04.).

〈표 III-2〉 20~54세 경제이민자의 주별·프로그램별 유지율(2010~2019년 코호트 통합데이터)

초기 정착지	FSWP		PNP		CEC	
	1년 유지율	5년 유지율	1년 유지율	5년 유지율	1년 유지율	5년 유지율
뉴펀들랜드 레브라도	86.6%	56.8%	84.4%	61.2%	83.9%	52.2%
프린스 에드워드 아일랜드	84.4%	61.9%	75.8%	38.5%	84.9%	*
노바스코샤	88.6%	62.5%	90.4%	76.1%	86.6%	64.5%
뉴브런즈윅	84.9%	56.3%	89.2%	60.6%	85.2%	66.5%
퀘벡	92.8%	74.9%	93.6%	75.2%	86.9%	73.8%
온타리오	98.0%	94.4%	97.8%	94.2%	98.2%	95.3%
매니토바	90.6%	73.3%	94.4%	84.7%	85.5%	66.1%
서스캐처원	88.7%	71.4%	90.7%	77.7%	85.9%	65.0%
앨버타	96.5%	90.5%	97.0%	93.5%	96.5%	92.2%
브리티시 컬럼비아	96.4%	90.9%	96.7%	92.0%	96.8%	91.9%
유콘 및 노스웨스트 준주	88.4%	59.7%	89.8%	81.4%	83.6%	55.7%

* 통계법의 기밀 유지 사항 준수를 위해 비공개 처리

출처 : Picot et al.(2023b, 9)

이러한 결과는 선행연구를 통해서도 확인된다. Pandey & Townsend(2013)는 2000년부터 2005년까지 입국한 PNP 이민자의 주별 유지율을 분석한 결과, 애틀랜틱 캐나다에서 가장 낮고, 다음으로 매니토바가 낮은 것으로 나타났다. 또 IRCC(2017)의 평가보고서에서는 2002년부터 2014년까지 PNP 이민자의 유지율이 프린스 에드워드 아일랜드가 가장 낮고, 다음으로 애틀랜틱 캐나다의 다른 주들이 낮게 나타났다.

이상과 같이 인구과소지역, 낙후지역, 농촌지역 등 주변화된 지역에서 PNP는 신규이민자의 유입과 장기 정착을 유도하기에 한계가 있다. 특히 캐나다는 이민자가 영주권을 취득하면 거주와 이동이 자유롭기 때문에 지역의 매력과 활력이 부족한 곳은 이민자에게 장기 정착의 동기를 제공하지 못한다. 이민자의 정착 유지율은 지역의 경제 상황과 기회, 지역 노동시장 수급균형, 지역 및 도시규모, 민족공동체 규모 등에 영향을 받는 것으로 밝혀졌다(Kaida et al, 2020, Hyndman et al. 2006, Gure & Hou, 2022). 특히 애틀랜틱 캐나다와 같은 인구과소지역에서는 민족공동체의 부재로 인해 신규이민자와 그 가족의 지역정착과 유지에 제약이 따른다(최서리 2020, 7). 따라서 주변화된 지역을 위한 이민프로그램에는 신규이민자의 유입과 장기 정착을 제고할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

2. 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(Atlantic Canada Immigration Pailot: AIP)

1) 추진 배경 및 목적

애틀랜틱 캐나다 지역에서 드러난 PNP의 한계를 보완할 새로운 대안으로 시범 도입된 것이 애틀랜틱 캐나다 이민 파일럿(Atlantic Canada Immigration Pailot, 이하 AIP)이다. 애틀랜틱 캐나다는 고령화와 인구성장 둔화로 2012년에서 2018년 사이 지역 노동력이 2.4%(31,000명) 감소했고, 이러한 추세가 향후 10년간 계속될 뿐만 아니라 단기적으로 22만 9천 명이 은퇴할 것이라는 전망이 나오면서 인력 부족은 물론이고, 기술직 및 숙련기능직에 대한 수요가 높은 상황이었다(IRCC 2020, 13). 이에 애틀랜틱 캐나다의 뉴펀들랜드 래브라도, 프린스 에드워드 아일랜드, 노바스코샤, 뉴브런즈윅 등 4개 주가 협력해 개발한 대서양성장전략(Atlantic Growth Strategy)은 지역성장 가속화, 중산층에 대한 양질의 일자리 창출, 지역공동체 강화, 지역 내 혁신적인 기업 성장에 중점을 두고, 기술 이민자와 국제 유학생을 유치해 경제성장을 촉진하고자 2017년에 3년 파일럿의 AIP를 도입했다(IRCC 2020, 13).

AIP의 목적은 3가지 혁신적인 접근법을 통해 신규이민자의 장기적 유지와 통합을 보장하여 지역 노동시장 요구를 해결하는 것이다. AIP의 3가지 혁신적인 접근법¹⁵⁾은 첫째, 고용주 주도모델이다. 애틀랜틱 4개주의 지정 고용주는 지역 노동시장 수요를 지원하고 해결하기 위해 이민후보자의 모집과 유지에 주도적인 역할을 담당한다. 지정 고용주는 이민후보자가 영주권을 신청하기 전에 주정부에 승인(Endorsement)을 요청하고, 정착서비스에 대한 접근성 지원과 직장의 환영 분위기 조성과 같은 광범위한 정착지원의무를 이행해야 한다.

둘째, 정착지원 요건이다. 고용주는 연방 및 주정부로부터 자금을 지원받는 정착서비스 제공기관(Settlement service Provider Organizations, 이하 SPO)과 협력하여 신규이민자와 그 가족의 정착과 유지를 지원해야 한다. 고용주는 SPO가 신규이민자와 그 가족에게 정착계획을 실행하도록 보장하고, 정착 및 커뮤니티서비스와 관련된 추천뿐만 아니라 고객 요구도 파악해야 한다. 정착지원 요건에는 캐나다 생활, 정부서비스, 고용, 교육, 언어능력, 커뮤니티서비스 등이 포함되지만 이에 국한하지 않는다.

셋째, 새로운 파트너십과 전달체계의 구축이다. 파일럿 프로그램은 캐나다 IRCC, 애틀랜틱 주정부, 애틀랜틱캐나다기회청(Atlantic Canada Opportunities Agency: ACOA), SPO, 고용주 등 다양한 행위자의 협업에 중점을 둔다. 먼저, 캐나다 IRCC와 애틀랜틱 주정부는 의사결정권을 가진 거버넌스 파트너로서 시범사업에서의 역할과 책임을 담은

15) AIP의 3가지 특성은 IRCC(2020, 14)를 참조하여 정리했다.

양해각서를 통해 협력한다. IRCC는 영주권 및 임시거주 신청서를 처리하고 전반적인 프로그램 전달과 관리를 담당한다. 애틀랜틱 주정부는 프로그램 관리의 파트너로서 각 주에 프로그램 전달체계를 운영하는데, 여기에는 고용주 지정, 유효한 구인 제안의 승인(Endorsement), 주정부 보고 등이 포함된다. 고용주는 비계절적·정규직 일자리를 제공하고, 신규이민자의 정착과 통합을 지원할 책임을 진다. SPO는 잠재적 신규이민자에게 정착지원계획과 정착서비스 제공을 담당하는데, 그중에서 IRCC로부터 자금을 지원받는 SPO¹⁶⁾는 iCARE(Immigration Contribution Agreement Reporting Environment)¹⁷⁾에 보고의무를 가진다. 애틀랜틱캐나다기회청(ACOA)은 애틀랜틱 캐나다의 연방지역경제개발기관으로 대서양성장전략을 주도하는데, 주로 애틀랜틱 캐나다의 노동시장 연구를 지원하고 고용주에게 AIP를 홍보하는 역할을 한다.

AIP는 각 주의 고유한 노동시장 및 기술수준 요구를 지원하기 위해 NOC에 따른 직업 기술 유형/수준과 같은 요건을 유연하게 적용한 3가지 스트림-AHSP(Atlantic High-Skilled Program), AISP(Atlantic Intermediate-Skilled Program), AIGP(Atlantic International Graduate Program)-으로 구성된다. AHSP는 최근 5년 내 잡오퍼와 관련된 직업에서 1년 이상 경력(1,560 시간)과 기술 수준 NOC 0, A, B¹⁸⁾를 요건으로 한다. AISP는 최근 5년 내 잡오퍼와 관련된 직업에서 1년 이상 경력(1,560 시간)과 기술 수준 NOC 0, A, B, C가 요구되고, AISP는 2년제 대학 졸업 이상의 학위와 기술 수준 NOC 0, A, B, C를 요건으로 한다. 모두 지정 고용주로부터 최소 1년 이상 비계절적 정규직 제안을 받아야 하지만, 언어능력과 학력 등은 다른 경제이민 프로그램보다 낮은 수준을 요구한다.

16) 2020년 기준, 연방기금 지원을 받는 AIP 지정 SPO는 26개이고, 그중 4개는 도착전 서비스를 제공하고, 21개는 국내 서비스를 제공하며, 1개는 도착 전과 국내 서비스를 모두 제공한다(IRCC 2020, 15-16).

17) iCARE는 도착 전·정착·재정착 프로그램에서 클라이언트가 사용하는 서비스의 주요 특성을 수집하는 데이터 입력시스템으로, 데이터 입력은 SPO가 하는데 IRCC와의 기여협약에 따라 매월 보고해야 한다
(<https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/english/corporate/settlement-resettlement-service-provider-information/data-research-reports/core-data-sources-settlement-resettlement.pdf>, 검색일: 2025.01.04.).

18) 기술수준 NOC 0은 관리직, NOC A는 대학 학위가 필요한 전문직, NOC B는 기술직 및 숙련가능직, NOC C는 고등학교 교육 또는 직무별 훈련이 필요한 중급 기능직에 해당한다.

2) 추진 현황¹⁹⁾

IRCC는 애틀랜틱 4개 주의 기존 PNP 지역 할당과 별개로 파일럿 규모를 특별 할당한다. 2017년부터 2019년까지 AIP 목표의 78%를 달성했는데, 2017년 4%, 2018년 56%, 2019년 151%로 해를 거듭할수록 증가했다.

〈표 III-3〉 AIP의 승인 목표

구분	2017			2018			2019		
	규모	실제	비율	규모	실제	비율	규모	실제	비율
AIP	2,000명	82명	4%	2,500명	1,411명	56%	2,750명	4,141명	151%
뉴브런즈윅	442명	-	0%	442명	173명	39%	442명	398명	90%
프린스 에드워드 아일랜드	120명	20명	17%	220명	199명	90%	177명	344명	194%
노바스코샤	792명	15명	2%	792명	376명	47%	1,173명	1,572명	134%
뉴펀들랜드 래브라도	646명	47명	7%	1,046명	663명	63%	958명	1,827명	191%

출처: IRCC(2020, 17)

AIP 종료 시점인 2019년 12월 31일 기준, IRCC에 총 9,019건의 영주권 신청이 접수되었고, 그중 6,124건이 승인되었으며, 5,590명의 신규이민자가 애틀랜틱 주에 유입되었다. AIP 신규이민자의 사회인구학적 특성을 보면, 가족 상태는 주 신청자 48%, 배우자 24%, 부양자 29%를 차지하고, AIP 스트림별로는 AHSP 62%, AISP 31%, AIGP 8%이며, 목적지 주(province)는 뉴브런즈윅 45%, 노바스코샤 34%, 프린스 에드워드 아일랜드 10%, 뉴펀들랜드 래브라도 10%이고, 출신 국가는 필리핀 22%, 인도 17%, 중국 13%, 한국 5%, 우크라이나 3%를 차지하며, NOC별로는 NOC B(기술직·숙련기능직) 46%, NOC C(중급 기능직) 36%, NOC O(관리직) 9%, NOC A(전문직) 9%로 나타났다.

AIP 지정 고용주는 총 2,383명이고, 주별로 뉴브런즈윅 31%, 노바스코샤 45%, 프린스 에드워드 아일랜드 12%, 뉴펀들랜드 래브라도 12%를 차지한다. 업종별로 숙박 및 식품서비스 35%, 전문가·과학기술 서비스 9%, 의료 및 사회지원 9%, 제조업 8%, 소매업 7%, 운송 및 창고업 6%이다. AIP는 지정 고용주에게 애틀랜틱 캐나다의 특정 노동시장

19) AIP의 추진 현황은 주로 캐나다 IRCC의 평가보고서(IRCC 2020)를 참조하였고, 그 외 캐나다 통계청(Statistics Canada)의 자료를 참고해서 작성했다.

요구를 충족하는 데 필요한 수단이 되었는데, 이 지역의 노동시장 요구는 주로 NOC B(기술직·숙련기능직) 또는 NOC C(중급 기능직) 유형에서 충족되었다. 애틀랜틱 캐나다 지역은 인력 공백의 절반 이상이 판매 및 서비스, 건설 현장 기능직 및 운송이고, 가장 빠르게 증가하는 수요가 의료 부문이라는 점에서 AIP 이민자에게 제공된 잡오퍼 유형은 이러한 공백과 거의 일치했다. 그리고 IRCC의 설문조사 결과에 따르면, 고용주의 77%는 AIP가 다른 경제이민프로그램보다 조직의 니즈에 가장 적절하게 대응한다고 보았고, 노인요양시설과 숙박시설 등을 운영하는 고용주는 외국인 유학생의 유치가 자신들의 니즈를 충족하고 인력을 채용하는데 유용한 방법이라고 보았다(IRCC 2020, 28).

AIP의 주요 특징인 정착지원계획을 살펴보면, IRCC에서 자금을 지원하는 AIP 정착지원 계획은 총 8,298건이고, AIP 주 신청자 중 55%는 도착 전 SPO를 통해 해외에서 정착지원계획을 받았고, 41%는 국내 SPO를 통해 캐나다에서 지원받았다. IRCC의 설문조사 결과에 따르면, 대부분 고용주는 조직에서 AIP 직원에게 정착지원을 제공한 것으로 보고했으나 AIP 주 신청자의 44%만이 지정 고용주로부터 정착지원을 받았고, AIP 주 신청자는 정착지원계획이 자신과 가족의 정착과 통합을 지원하는 데 유용한 것으로 응답했으며, 신규이민자의 지원 요구는 지역 및 정부서비스 84%, 캐나다 생활 72%, 커뮤니티서비스 68%의 순으로 높았다(IRCC 2020, 35-38).

3) 성과 및 한계

시범프로그램으로 시작한 AIP는 긍정적인 결과를 낸 것으로 평가받았다. 파일럿 성공의 중요한 척도는 바로 AIP의 이민자 유지율이다. 역사적으로 애틀랜틱 캐나다는 다른 지역에 비해 신규 경제이민자의 정착 유지율이 낮았으나, AIP 시행 후 더 많은 이민자가 해당 주에 머물렀다. 대부분의 AIP 신규이민자는 1년이 경과한 후에도 여전히 애틀랜틱 캐나다에 살고 있으며, 다른 경제이민 프로그램보다 AIP의 유지율이 더 높았다. IRCC의 평가보고서(2020)에 따르면, AIP 주신청자의 90%가 애틀랜틱 지역에 살고 있고, 이주를 선택한 나머지 10% 중 58%가 온타리오로 이주했다(IRCC 2020, 31). 애틀랜틱 주에서 PNP(82%)와 PNP-EE(82%)보다 AIP(90%)의 유지율이 더 높는데, 1년 유지율은 AIP가 가장 높았으나 다음 해부터 유지율이 모두 감소해 AIP 78%, PNP 75%, PNP-EE 74%로 나타났다(IRCC 2020, 31-32). 따라서 AIP는 PNP보다 입국 후 1년 동안 이민자를 유지하는 데 더 효과적이다.

이것은 2021년 캐나다 통계청의 IMDB 데이터를 통해서도 확인할 수 있다. <표 III-4>과 같이, AIP가 시행된 지 3년이 지나면서 모든 애틀랜틱 주에서 기술직 및 숙련기능직 이민자의 1년 유지율이 상당히 증가했다. 같은 기간 AIP에 참여하지 않은 주에서는

이러한 추세가 관찰되지 않았다. 특히 노바스코샤의 유지율이 가장 크게 개선되었다. 파일럿이 종료되는 2019년 노바스코샤의 유지율이 67.5%로 AIP 시행 전인 2016년 (21.5%)보다 3배 이상 증가했다. 뉴브런즈윅과 뉴펀들랜드 래브라도의 1년 유지율도 눈에 띄게 증가했다. 2019년 뉴브런즈윅의 1년 유지율은 71.5%로 2016년 50.0%보다 21.5%p 높았고, 뉴펀들랜드 래브라도의 1년 유지율은 2016년 31.3%에서 2019년 53.6%로 22.3%p 늘었으며, 프린스 에드워드 아일랜드는 2017년 40.0%에서 2019년 63.5%로 23.5%p 증가했다(Statistics Canada 2022, 3). 이러한 증가세는 지정 고용주의 일자리 제안과 가족을 위한 개별화된 정착지원계획의 혜택에 기인한다. AIP가 정규프로그램으로 전환된 2020년에는 코로나19의 영향으로 프린스 에드워드 아일랜드를 제외한 모든 애틀랜틱 주에서 이민자 유지율이 2019년에 비해 약간 감소했다.

〈표 III-4〉 PT별 기술직 및 숙련기능직 이민자의 1년 유지율(2016~2020)

구분		2016	2017	2018	2019	2020
AIP 참여한 주	뉴펀들랜드 래브라도	31.3%	41.7%	47.5%	53.6%	50.0%
	프린스 에드워드 아일랜드	-	40.0%	69.7%	63.5%	70.0%
	노바스코샤	21.5%	51.5%	63.0%	67.5%	63.9%
	뉴브런즈윅	50.0%	50.0%	63.7%	71.5%	65.8%
AIP에 참여하지 않은 PT	퀘벡	86.3%	83.4%	84.6%	84.9%	91.4%
	온타리오	87.2%	88.9%	85.6%	83.7%	81.9%
	매니토바	36.5%	46.5%	40.6%	44.3%	44.4%
	서스캐처원	42.6%	47.8%	34.2%	42.6%	39.3%
	앨버타	69.4%	77.7%	70.8%	69.7%	63.4%
	브리티시 컬럼비아	72.3%	76.1%	64.0%	65.2%	67.4%
	준주	50.0%	66.7%	66.7%	-	100%

출처: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221212/dq221212b-eng.htm>

(검색일: 2025.01.13.)

또한 AIP는 애틀랜틱 캐나다의 노동시장 요구를 효과적으로 지원하고, 3가지 혁신적인 접근법을 통해 시범사업의 성공에 기여한 것으로 평가받는다. 고용주 주도모형을 통해 지정 고용주는 다양한 행위자와 협력하였고, 정착지원계획은 AIP 주신청자와 그 가족의 지역 정착과 통합에 유용한 것으로 평가받았다(IRCC 2020). 그리고 AIP의 다자간 협력모형은 파트너로부터 프로그램의 성과 데이터를 수집할 수 있는 기회를 만들어 성과 달성에

도움이 되었다. AIP 시행과 함께 성과측정 프레임워크와 성과지표가 개발되었고, 데이터 보고 요건을 주정부 MOU에 명시하였다(IRCC 2020, 49). 하지만 이해관계자들의 보고 부담으로 데이터 수집과 파일럿 결과 정보를 획득하는 데 한계가 있었고, 일부 주정부가 일방적으로 프로그램을 변경해 AIP 전체에 영향을 미치는 등 주정부 간 정보공유가 부족했으며, 행위자간 역할 중복에 대한 우려도 제기되었다(IRCC, 2022). 결국 행위자간 긴밀한 협업, 집권적인 의사결정, 공동의 목표에 대한 동기가 필요하다는 것이 향후 과제로 제기되었다.

IRCC는 AIP가 소기의 성과를 거둔 것으로 평가하고 2019년 12월 만료 시점을 2년 연장하여 2021년까지 운영했다. 2019년 파일럿이 연장되면서 프로그램이 일부 변경되었다. 이민자의 정착 유지를 장려하기 위해 AIGP 신청자에게 지원할 충분한 시간을 제공하고, AISP 범주에서 의료전문가 고용의 유연성을 확대하며, AHSP의 배우자에게만 허용되는 개방형 취업허가를 AISP의 배우자에게도 확대하기로 한 것이다. AIP의 5년간의 성과는 2022년 정규프로그램 전환으로 이어졌고, 농촌 및 소규모지역에 초점을 맞춘 RNIP의 도입에 기여했다.

3. 최근 동향

1) 농촌 및 북부 이민파일럿(Rural and Northern Immigration Pilot: RNIP)

캐나다의 신규 경제이민자들이 토론토나 밴쿠버와 같은 대도시로 정착하는 경향으로 인해 농촌과 북부 캐나다의 지역 커뮤니티는 의료나 기능직 분야에 숙련 인력이 부족했다. 예컨대, 온타리오는 가장 많은 이민자를 유치했으나, 2011년부터 2016년까지 이 지역의 신규이민자 중 0.7%만이 북부 온타리오로 유입되었다(Esses & Carter 2019). 농촌 및 북부 이민파일럿(이하 RNIP)은 캐나다 전역의 소규모 지역으로 이민의 편익을 확산하고, 핵심 인력의 공백을 메울 숙련근로자의 지역 정착과 유지를 장려하기 위해 2019년에 도입되었다(<https://www.canada.ca>).²⁰⁾ RNIP는 도심에서 떨어진 외곽지역, 소도시, 농촌지역의 경제 이민 활성화를 위해 특별히 고안된 최초의 이민프로그램이다. 파일럿의 목적은 소규모지역의 경제개발을 지원하고, 이민자 선발에 대한 혁신적인 접근방법을 테스트하며, 이민을 환영하는 커뮤니티를 육성하여 신규이민자의 정착과 유지를 개선하는 것이다(Hagar 2021, 8).

20) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ural-northern-immigration-pilot.html> (검색일: 2025.01.04.).

파일럿의 가장 중요한 특징은 신규이민자와 참여지역의 기존 구성원을 멘토로 매칭하는 것이다. 이 파일럿은 2017년에 시작된 AIP의 성공에 바탕을 두는데, AIP가 잠재적 신규이민자를 해당 지역의 고용주와 매칭하여 애틀랜틱 지역으로 경제이민을 유도하기 위해 만들어진 것처럼 RNIP는 신규이민자를 지역커뮤니티 구성원과 매칭하여 유대감과 소속감을 강화해 이민자의 정착을 유지하도록 설계되었다. 따라서 AIP가 고용주 주도 모델이라면, RNIP는 지역커뮤니티 주도 모델이라 할 수 있다. 파일럿의 또 다른 특징은 각 지역에 IRCC 전담서비스 채널 담당자를 지정하여 지원한다는 것이며, 이와 더불어 연방정부, 지역 커뮤니티 및 지역 경제개발조직 간의 커뮤니케이션과 협업을 강화하는 데에도 목적이 있다(Hagar 2021, 8).

RNIP는 농촌 및 북부지역에서 신규이민자를 유지하기 위해 매우 혁신적이고 독특한 프로세스를 구축했다. 기존 이민스트림과 달리 RNIP는 ‘커뮤니티 추천 기준’을 통해 지역 커뮤니티가 타겟팅하려는 이민자의 속성을 직접 선택할 수 있고, 또 IRCC를 대신해 이민후보자를 직접 평가할 수 있다(Hagar 2021, 8). 지역 커뮤니티는 지역경제 관련기관 및 단체 등이 참여하는 커뮤니티 추천위원회를 통해 후보자 평가를 수행한다.

파일럿에 참여할 수 있는 지역 조건은 인구가 5만 명 이하이고, 센서스 기준 대도시권(Metropolitan Area)의 중심에서 최소 75km 이상 떨어져 있거나 인구가 최대 20만 명이고, 캐나다 통계청 고립지수(Statistics Canada Remoteness Index) 기준에 따라 다른 대도시로부터 고립된 것으로 간주되어야 한다. 파일럿 프로그램에 참여한 지역은 온타리오의 노스베이(North Bay), 서드베리(Sudbury), 티민스(Timmins), 수세인트마리(Sault Ste. Marie), 선더베이(Thunder Bay), 매니토바의 브랜던(Brandon), 알토나(Altona), 라인란트(Rhineland), 서스캐처원의 무스 조(Moose Jaw), 앨버타의 클레어스홀름(Claresholm), 브리티시 컬럼비아의 버논(Vernon), 웨스트 쿠틀니(West Kootenay)를 포함해 5개 주에 11개 지역이다(<https://www.canada.ca>)²¹⁾ 각 지역은 연간 최대 125명의 후보자를 추천할 수 있으며, 프로그램 수용 인원은 총 2,750명이다. 이 파일럿을 통해 유입되는 이민자 규모가 적기 때문에 프로그램 결과를 모니터링해 개선 과제를 발굴하는 데 유리하다.

RNIP 지원자는 경력, 교육, 언어능력 등 다양한 요건을 충족하고 ‘커뮤니티 추천’을 받아야 한다. RNIP 자격요건 중 연방정부 기준은 지정된 지역 중 한 곳의 추천, 추천 지역에서 공적 자금을 지원받는 전문대학 졸업, 지정된 지역 중 한 곳에서 일할 수 있는 잡오퍼 보유, 제공되는 직업의 NOC 기술유형/수준에 필요한 언어능력 충족, 지정된 지역에서 자신과 가족이 안정적으로 정착할 수 있는 충분한 자금 보유 등이 필요하다

21) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/rural-northern-immigration-pilot/recommendation.html> (검색일: 2025.01.04.).

(<https://www.canada.ca>).²²⁾ 커뮤니티 선발 요건은 커뮤니티별로 매우 다양하게 설계되어 있으며, 또 지역 상황에 따라 지속적으로 변경될 수 있다.

파일럿이 시작된 2019년부터 2021년 7월까지 RNIP의 추진 결과를 분석해 정책효과를 평가한 Hagar(2021)의 연구는 북부 5개 지역의 관계자 48명을 대상으로 면접조사와 FGI를 수행한 결과, 첫째, 파일럿은 지역사회 주도이지만, 실제로 지역사회는 여전히 연방정부 이민프로세스에 의존하는 것으로 나타났다. 특히 프로그램 초기에는 지역사회가 연방정부 이민프로세스를 파악하는 데 어려움을 겪었고, 파일럿이 진행됨에 따라 지식역량과 두 파트너 간의 의사소통이 향상되었다고 지적한다. 둘째, 고용주의 지속적인 참여와 지원의 필요성이다. 파일럿이 진행될수록 고용주의 참여도가 떨어져 고용주와 커뮤니티 조직간 협력을 지속적으로 촉진할 필요성이 제기되었다. 셋째, 명확한 역할 정립이다. 특히 지역 커뮤니티는 파일럿 지원에 있어서 역할에 대한 인식이 부족함 것으로 나타났다.

2) 지역기반 이민정책의 새로운 변화

캐나다의 대표적인 지역기반 이민정책인 PNP의 성공은 AIP와 RNIP로 이어져 특정 지역에 지리적으로 초점을 맞춘 이민프로그램의 확대로 귀결되고 있다. 최근 캐나다는 연방에서 각 주로, 각 주에서 소규모지역으로 프로그램 운영의 주체를 다원화하고, 이에 맞추어 IRCC은 전체적인 틀만 마련하고, 세부적인 사항은 각 지역이 필요로 하고 선호하는 인재를 유치할 수 있도록 자율권을 확대하는 방향으로 정책이 변화되고 있다 (<https://www.skimmigration.com>).²³⁾

이러한 변화는 2025년부터 새롭게 도입하는 이민프로그램에 반영되어 있다. 농촌지역 이민파일럿(Rural Community Immigration Pilot: RCIP)은 기존 RNIP와 같은 목적성을 가진 새로운 이민프로그램으로, 농촌지역으로 이민의 편익을 확산하기 위해 새롭게 도입된 시범프로그램이다. 이 파일럿은 특정 관할구역(커뮤니티 또는 지역)의 고용주에게 근로자의 영주권 추천을 위한 간소화된 채널을 제공하고, 해당 관할구역의 임시거주자에게 영주권 취득을 위한 추가적인 경로를 제공한다는 점에서 AIP와 유사하게 작동한다(Scott 2024). 이 프로그램의 목표는 농촌지역 커뮤니티가 이민자를 유치하고 유지할 수 있는 역량을 제고할 수 있도록 돕는 것이다.

22) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/rural-northern-immigration-pilot/optional-tr.html> (검색일: 2025.01.04.).

23) <https://www.skimmigration.com/kor/community/column-detail.php?id=151> (검색일: 2025.01.04.).

불어권 지역 이민파일럿(Francophone Community Immigration Pilot: FCIP)은 현재 불어권 이민정책을 강화하는 기초 속에서 불어권 지역의 경제적·사회적 성장을 지원하기 위한 시범프로그램이다. 해당 프로그램은 불어권 지역의 노동력 부족을 해소하는데 초점을 맞춘다. 퀘벡을 제외한 지역 중 불어권 지역사회에 정착할 불어 사용자를 대상으로 한다. 새롭게 도입된 RCIP와 FCIP는 해당 지역의 지정 고용주로부터 잡오퍼와 해당 지역 커뮤니티 추천서를 받은 숙련직 근로자를 대상으로 하며, 2024년 총 18개 지역 커뮤니티가 사업지로 선정되었다.

IV. 결론 및 시사점

최근에 우리 정부는 지역의 인구감소와 노동력 부족을 완화하고 외국인의 지역 정착을 촉진하기 위해 지역특화형 비자제도와 광역형 비자²⁴⁾를 새롭게 도입하였다. 성공적인 정책 추진을 위해서는 해외 선진사례를 면밀히 분석하여 정책의 기초자료를 축적하고 최근의 정책 동향을 파악해 변화하는 환경에 선제적으로 대응할 필요가 있다. 이에 본 연구는 지방으로의 인구 분산과 지역 노동시장의 요구를 충족시키기 위해 추진된 캐나다 지역기반 이민정책의 사례를 분석하여 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 캐나다의 지역기반 이민정책 사례로 주정부추천프로그램(PNP), 애틀랜틱 캐나다 이민파일럿(AIP), 농촌 및 북부 이민파일럿(RNIP)의 주요 내용과 최근 동향을 살펴보았다.

지난 수십 년간 캐나다 경제이민 정책은 인구학적 필요를 해결하는데 목표를 두고 진화·발전해 왔다. 특히 주정부추천프로그램(PNP)은 중심적·도시적 지역의 이민자 집중을 완화하고 지방의 노동시장 요구를 해결하며 지역 경제발전을 촉진하는 데 명시적 목표를 두었다. 1996년 최초의 PNP 협약이 체결되고 약 30년이 지난 오늘날, PNP는 소기의 목적을 달성한 것으로 평가받고 있다. PNP의 성공은 AIP와 RNIP의 도입으로 이어져 특정 지역에 지리적 초점을 둔 이민프로그램의 확대에 귀결되고 있다.

캐나다는 포인트 기반의 다양한 스트림으로 구성된 PNP를 통해 지역의 사회경제적 필요에 따라 주별 이민자 선발기준을 다양화하는 한편, 소규모지역 및 농촌지역의 이민자 유치와 장기 정착을 위해 고용주의 역할과 정착지원을 강화하는 동시에 다른 이민프로그램 보다 선발기준을 완화하는 차별화 전략을 추진했다. 즉, 캐나다는 지리적·환경적 요인의 문제를 인식하고 이민정책의 지역적 다양화와 차별화 전략을 채택한 것이다.

24) 2025년부터 지역특화형 비자와 같은 목적을 가진 '광역형 비자'가 새롭게 추진될 예정이다. 아직 제도의 명확한 틀이 마련되지 않은 관계로 '광역형 비자'를 논외로 한다.

나아가 최근에는 연방에서 각 주로, 각 주에서 소규모지역으로 이민프로그램 운영 주체를 다원화하고, 이에 맞추어 연방정부의 권한과 역할을 축소하는 한편 지방정부의 자율성 강화와 시장 및 시민사회의 정책 참여를 더욱 확대하고 있다. 이는 이민정책 특성상 중앙정부에 권한이 집중된 중앙집권적 운영 방식을 분권형 거버넌스 체제로 전환하고 다자간 협력을 강화하기 위한 것이다. 이러한 변화는 한국의 지역기반 이민정책에 시사하는 바가 크다.

첫째, 지역의 경제적·인구학적 니즈를 해결하는 데 명시적 목표를 둔 지역특화형 비자사업의 확대가 필요하다. 캐나다 PNP와 AIP는 이민의 재분배 효과를 통해 지방의 인구감소를 완화하고 노동력 부족을 해결하는데 기여했다. 국가별 정책환경과 문제의 원인이 다르기 때문에 그 결과가 반드시 일치할 수 없지만, 우리는 캐나다 PNP와 AIP의 성공을 통해 지역특화형 비자사업의 효과를 가정할 수 있다. 현재, 지역특화형 비자사업은 인구감소지역을 대상으로 하는데, 향후 인구감소 관심지역과 비수도권 지역 중 노동력 부족이 심각한 지역으로 사업 대상을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 비수도권 지역은 대체로 인구감소와 노동력 부족으로 인해 특정 노동시장의 수요를 충족시키기 어려운 형편이다. 이와 관련해 이철희(2024)는 인구구조 변화로 인한 노동수급 변화가 지역 및 산업 간에 상당한 차이를 보일 것으로 전망하는데, 보건업·사회복지서비스업의 경우, 서울, 경기, 세종, 제주를 제외한 13개 광역시·도에서 대규모 노동 인력 부족에 직면하고, 제조업은 경남, 울산, 경북, 대구 등 동북권 지역을 중심으로 모두 8개 시도에서 상당한 인력 부족이 발생할 것으로 예측한다. 따라서 지역별 특정 노동시장 니즈를 충족시키고 인력 공백을 최소화하기 위해 지역특화형 비자사업의 대상을 특정화하여 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 지방정부가 지역적 수요를 가장 잘 이해하고 있기 때문에 지방정부의 권한과 역할 강화도 필요하다(임동진 2024, 175-176). 캐나다 PNP 사례와 같이 우리나라도 지역특화형 비자의 유형, 대상, 규모, 선발 요건 등 지역비자의 설계와 운영에 있어서 지방정부의 권한과 역할이 강화될 필요가 있다.

둘째, 지역특화형 비자제도의 효과적인 운영을 위해 정부간 협력 강화와 지역 민관협력체계 구축이 필요하다. 캐나다 AIP는 이민·난민·시민권부(IRCC), 애틀랜틱 주정부, 고용주, 정착서비스제공기관(SPO), 애틀랜틱캐나다기회청(ACOA) 등 다양한 행위자의 협업을 강조하는 다자간 협력모델을 기반으로 한다. IRCC와 애틀랜틱 주정부는 의사결정권을 가진 정책파트너로서 MOU를 통해 상호 협력하고, 정책 추진 과정에서 고용주, SPO, ACOA 등 다양한 이해관계자와 협력한다. 특히 고용주는 이민자의 정착 및 통합을 지원하기 위해 SPO와 긴밀히 연계하며, 연방정부와 주정부는 정착서비스를 제공하는 SPO에 예산을 지원한다. 캐나다의 사례는 이민자의 유입 못지않게 정착이 중요하고, 이민자의 정착은

지역의 다양한 자원을 동원하기 때문에(최서리 2020, 11) 다양한 행위자의 협력이 필수적이라는 것을 보여준다.

우리나라 지역특화형 비자제도의 효과를 분석한 김현성·김대중(2024)은 정부간 협력과 지역의 역량 부족을 한계로 지적하면서 투스텝 이민정책 구조에서 협력 강화의 필요성을 강조하였다. 특히 정책의 실효성을 높이기 위해서는 중앙과 지방간 협력, 광역과 기초간 협력, 나아가 지역 내 대학 및 기업과의 협력 등 다차원적인 협력의 필요성을 제기하였다(김현성·김대중 2024, 1034-1036). 따라서 지역특화형 비자사업의 실효성을 제고하기 위해서는 협력 강화를 위한 정책적 노력이 필요하다. 즉 지역특화형 비자사업을 추진하는 중앙정부와 지방정부간, 광역과 기초간 협력 강화는 물론이고 지역기업과 지역사회의 다양한 이해관계자들이 참여하는 지역 민관협력체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 정부는 사업계획 및 결과평가에 지역의 민관협업체계 구축을 중요한 평가 요소로 고려할 필요가 있다.

셋째, 지역 특성을 반영한 지역 비자의 설계와 지역별 비자요건의 신축적 적용이 필요하다. AIP는 애틀랜틱 캐나다 지역에서 신규이민자의 유입과 지역정착을 유도하기 위해 NOC 기술 수준 및 직업 유형의 요건을 유연하게 적용한 스트림을 운영하였고, 다른 경제이민 프로그램보다 교육 및 언어능력 등의 요건을 완화했다. 애틀랜틱 캐나다의 노동시장 요구에 맞추어 AIP 신규이민자의 기술 수준을 주로 NOC B(기술직·숙련기능직) 또는 NOC C(고등학교 교육 또는 직무별 훈련이 필요한 중급 기능직)로 채우고, 인력 공백의 절반 이상을 차지하는 판매 및 서비스직과 건설 현장 기능직 및 운송직, 그리고 최근에 인력 수요가 급증하는 의료 부문에서 대부분 잡오피가 제공되었다.

현재 우리나라 지역특화형 비자제도는 ‘지역우수인재’와 ‘외국국적동포’ 유형으로 구성되는데, 사업 대상이 인구감소지역이라는 점을 고려할 때 지역우수인재 유형에 대한 요건과 기준을 완화할 필요가 있다. 인구감소지역으로 지정된 지역들은 인구 고령화와 청년인구 유출이 심각한 비도시지역들이다. 사실상 외국인 우수인재를 유치하고 지역 정착을 유도하기에 유리한 여건이 아니다. 인구감소지역이 외국인 우수인재의 지역 정착을 유인할 요소들을 갖추고 있는지에 대한 합리적이고 냉철한 판단이 필요하다. 인구 배출요인이 크고, 지역의 활력이 부족한 인구감소지역의 경우 지역 실정을 고려해 지역특화형 비자의 기본요건(한국어능력, 소득 및 학력, 국적 등)을 신축적으로 적용할 필요가 있으며, 지역의 노동시장 요구와 여건에 부합하는 인력 확보를 위해 추천가능한 비자자격 범위와 필요업종 등의 적용을 유연화할 필요가 있다. 또한 지역의 “주민요건”을 법무부의 “기본요건”보다 강화할 수 있지만 완화할 수 없도록 제한하는 사업 지침의 규정은 재고될 필요가 있다.

넷째, 데이터기반 이민정책의 추진을 위해 지역의 이민 동향과 이민자의 정착 및 유지에 관한 지역단위 이민통계의 구축이 필요하다. 캐나다의 AIP는 시행과 함께 성과측정 프레임워크와 성과지표를 개발하고, 연방정부와 주정부가 체결하는 MOU에 데이터 보고 요건을 명시했으며, IRCC로부터 자금을 지원받는 SPO에 대해 iCARE(Immigration Contribution Agreement Reporting Environment)에 보고의무를 부여함으로써 이민 동향과 프로그램 성과를 분석하고 정착서비스의 지원 실태를 파악할 수 있었다. 또한 캐나다 통계청은 이민에 관한 장기이민데이터베이스(Longitudinal Immigration Database: IMDB)를 구축하고, PNP와 AIP 등 참여지역의 이민 동향과 장단기 이민추세를 분석하여 지역비자 정책에 활용하고 있다.

현재 우리나라도 이민정책의 지역적 활용이 증가하는 상황이므로, 지역의 이민 동향과 장단기 추세를 파악하기 위해 지역특화형 비자사업, 외국인 계절근로자 프로그램, 점수제 숙련기능인력 등에 참여하는 지방자치단체와 관련기관의 데이터 수집 및 결과 보고를 의무화하고, 정기적인 실태조사를 병행하여 지역단위 이민통계를 구축할 필요가 있다. 이와 더불어 지역기반 이민정책의 성과지표를 개발하고 정기적인 사업성과 평가를 통해 정책의 질적 개선을 도모하는 성과관리체계의 구축도 필요하다.

다섯째, 향후 한국 지역기반 이민정책의 과제는 이민자의 권리와 자율성을 보장하는 동시에 이민자가 당초 예정했던 직장 및 거주지를 선택할 수 있도록 인센티브를 제공하는 것이다. 현재 우리나라는 신규이민자의 지역이탈을 방지하고 장기 정착을 유도하기 위해 지역특화형 비자제도에 거주제한 규정을 두고 있다. 거주지 제한 규정은 이민자의 지역이탈 방지를 위해 필요한 조치라고 하더라도, 개인의 이동과 거주 자유를 제한하는 기본권 침해에 해당한다.

이민자의 권리 측면에서 캐나다의 PNP는 세계적으로 관대한 정책 중의 하나라고 할 수 있다. 선발 요건을 충족하는 지원자에게 영주권을 부여하고, 3년 후에는 시민권을 취득할 수 있으며, 캐나다 내에서 거주를 제한하지 않는다. 특히 캐나다의 사례는 이민자의 유입과 정착을 취업 여부나 거주지 제한과 연계하는 조치 외에도 정착을 촉진할 수 있는 다른 접근방식을 알려준다. 캐나다의 PNP는 포인트기반 이민시스템을 통해 해당 지역과의 연계성(지역 내 가족·친척·친구의 존재, 지역 내 이전 교육·근무 경력 등)에 가중치를 부여하여 이민자의 정착가능성을 높이고, 또 AIP는 영주권 신청 절차에 고용주의 잡오퍼와 정착지원계획을 포함함으로써 인구과소지역으로 이민자 유입을 유도하는 한편 고용주와 지역조직이 협력을 통해 이민자의 지역 정착을 촉진하였다.

이민수용국은 이민자의 정착기간이 늘어날수록 보다 광범위한 권리를 부여해야 한다. 이는 권리 관점에서 매우 중요하다. 따라서 지역특화형 비자제도는 이민자의 정착 기간을

고려해 점차 이동의 제한을 완화하고 이민자의 권리를 점진적으로 확대하는 방향으로 변화를 모색해야 할 것이다. 그리고 캐나다의 사례를 참고해 이민자가 당초 예정했던 직장과 거주지를 선택할 수 있도록 다양한 인센티브를 제공하고 정착지원을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 캐나다 사례와 같이 이민자와 지역기업의 매칭 혹은 이민자와 지역 커뮤니티의 매칭을 통해 이민자의 지역 정착을 촉진하거나 이민자 선발기준에 해당 지역과의 연계성을 중요한 평가 요소로 활용하여 이민자의 정착 가능성을 제고할 필요가 있다.



- 국회도서관. 2013. 1867년·1982년 통합 캐나다 헌법.
- 국회도서관. 2023, 캐나다 이민 및 난민 보호법 번역본.
- 김현성·김대중. 2024. 부산시 지역특화형 비자 제도의 효과와 과제 : 인구감소와 경제 활성화를 위한 투스텝(2-step) 이민정책 분석. 한국과 세계 6(6), 1013-1041.
- 이상호. 2024. 지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험. 지역산업과 고용. 통계프리즘, 2024년 여름호.
- 이철희. 2024. 지역별 산업별 인력 수급 및 공급 전망과 분석. 경제·인문사회연구회.
- 임동진. 2024. 지방소멸을 해결하는 캐나다 지방 이민정책의 성과와 시사점: 주정부 부추천프로그램(PNP) 사례를 중심으로. 다문화와 평화 18(2), 150-184.
- 정기선 외. 2013. 숙련기능 외국인력 도입 및 활용 방안 연구. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 최서리. 2020. 이민자 선발에서 ‘지역’의 역할 : 캐나다의 애틀랜틱 이민시범사업 (Atlantic Immigration Pilot) 시사점. 이민정책연구원 이슈브리프, 2020-01.
- Esses, Victoria & Carter, Charlie. 2019. Beyond the Big City. How Small Communities Across Canada Can Attract and Retain Newcomers. Ottawa: Public Policy Forum, 2019. 출처: <https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2019/07/BeyondTheBigCity-PPF-July2019-EN-1.pdf>.
- Gure, Y. & Hou, F. 2022. Retention of government-assisted refugees in designated destinations: Recent trends and the role of destination characteristics (statcan.gc.ca). Statistics Canada, Economic and Social Reports 2(7).
- Hagar, H. 2021. Just the Tip of the Iceberg: The First Few Months of the Rural and Northern Immigration Pilot. Northern Policy Institute Research Report 48(June).
- Hyndman, J., Schuurman, N. & Fiedler, R. 2006. Size matters: Attracting new immigrants to Canadian cities. Journal of International Migration and Integration 7(1), 1-25.
- Immigration.ca. <https://immigration.ca/quebecs-new-skilled-worker-selection->

program-swsp-all-you-need-to-know (검색일: 2025.01.04.).

- IRCC(Immigration, Refugees and Citizenship Canada). 2017. Evaluation of the Provincial Nominee Program. Research and Evaluation Branch, Evaluation Division.
- IRCC(Immigration, Refugees and Citizenship Canada). 2020. Evaluation of the Atlantic Immigration Pilot. Research and Evaluation Branch.
- Kaida, L., Hou, F. & Stick, M. 2020. Are refugees more likely to leave initial destinations than economic immigrants? Recent evidence from Canadian longitudinal administrative data. *Population Space and Place* 26(5), 1-14.
- Manish, P. & Townsend, J. 2011. Quantifying the Effects of the Provincial Nominee Programs. *Canadian Public Policy* 37 (4), 495-512.
- Pandey, M. & Townsend, J. 2013. Provincial Nominee Programs: An Evaluation of the Earnings and Settlement Rates of Nominees. *Canadian Public Policy* 39(4), 603-18.
- Picot, G., Hou, F. & Crossman, E. 2023a. The Provincial Nominee Program: Its expansion in Canada. *Economic and Social Reports* 3(7), July.
- Picot, G., Hou, F. & Crossman, E. 2023b. The Provincial Nominee Program: Retention in province of landing. *Economic and Social Reports* 3(11), November.
- Seidle, F. L. 2013. Canada's Provincial Nominee Immigration Programs: Securing greater policy alignment. *IRPP Study* 43.
- Scott, Clerk. 2024. Rural Community Immigration Pilot (RCIP). Northern Lights College Briefing Note. June 4, 2024.
- SKimmigration & Law. <https://www.skimmigration.com/kor/community/column-detail.php?id=151> (검색일: 2025.01.04.).

- Government of Canada
- Statistics Canada
- 매일경제

● 투고일: 2025.01.23. ● 심사일: 2025.01.23. ● 게재확정일: 2025.02.02.

| Abstract |

The Trends of Regional-based Immigration Policies in Canada and its Implications

Jang Imsook (Pukyong National University)

This study analyzes cases of regional-based immigration policies in Canada and suggests implications for Korea. This study analyzes the main contents and policy outcomes of the Provincial Nominee Program(PNP), the Atlantic Canada Immigration Pilot(AIP), and the Rural and Northern Immigration Pilot(RNIP) as regional-based immigration policies in Canada. Based on the case studies in Canada, it suggests implications for regional-based immigration policies in Korea in response to the crisis of local extinction. The results are as follows: First, regional specialized visa programs need to be expanded. Second, cooperation between governments needs to be strengthened and a public-private cooperation system needs to be established in the region. Third, regional visas need to be designed to reflect regional characteristics, and visa requirements need to be applied flexibly by region. Fourth, regional immigration statistics need to be established to promote data-based immigration policies.

<Key words> Regional-based immigration policy, Provincial Nominee Program(PNP), Atlantic Canada Immigration Pilot(AIP), Rural and Northern Immigration Pilot(RNIP), Local Extinction, Regional Specialized Visa Program