

호주 인구문제의 정치화와 이민정책*

: 한시적-영주이민 연계와 ‘의도하지 않은’ 결과들

문 경 희 (창원대학교)
(khmoon@changwon.ac.kr)



국문요약

호주의 건국 이래 이민을 통한 인구증가는 국가 생존과 경쟁력 강화 차원에서 당연시된 측면이 있다. 인구증가에 대한 당위성은 여전한 가운데, 누구를, 얼마나, 무슨 경로를 통해 이민자로 수용할 것인가에 관해서는 유례없이 선별적이고 제한적인 정책을 제공하고 있다. 이민으로 인한 인구증가 완화와 산업계의 시장수요 충족이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위해 호주정부는 비자정책을 수시로 개정하고 있다. 이 과정에서 인구는 정치 쟁점이 되고 있으며, 이민의 경제적 논리가 한시적 이민자의 사회적 권리와 지위, 인권 논리를 압도하고 있다. 이 연구는 지난 20년이 넘는 기간을 거치며 패러다임 전환을 이뤄온 이민정책에 주목하며, 그러한 전환의 배경과 특성, 결과에 대해 살펴본다. 한시적 이민자 수 확대를 통한 시장의 생산과 소비 수요를 충족시키고, 임시-영주 비자정책 연계를 통해 다단계에 걸쳐 영주이민자를 선정하는 호주의 이민·비자 정책이 주요 분석대상이다.

주제어 : 호주 인구와 이민 동향, 임시-영주이민 연계, 다층위적 이민 경로, 유학생, 워킹홀리데이메이커

* 이 논문은 2021~2022년도 창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구결과임.

I. 서론

2021년 6월에 호주 재무부가 발간한 '세대 간 보고서(Intergenerational Report)'에 따르면, 향후 40년 호주의 인구 증가는 다른 고소득 국가에 비해 더 빠르게 성장할 것으로 전망되었다(The Commonwealth of Australia 2021, 13).¹⁾ 호주의 회계연도 2019-20년 기준 총인구수는 약 2천5백7십만 명으로 집계되었는데, 40년 후인 2060-61년에는 약 3천8백8십만 명이 될 것으로 예측되었다. 이는 코로나 19사태 발생 이전에 추정된 40년 후 총인구수 예측치 4천만명보다는 줄어든 수치이다. 2020년에 코로나 19사태로 인해 호주의 순 해외유입인구(net overseas migration) 규모가 1946년 이후 최저치로 떨어졌고, 출생률이 하락한 것이 주요 요인이다. 코로나 19 사태 이전 약 40년 동안 호주의 연평균 인구증가율은 전년 대비 1.4% 수준이었다. 하지만 국경 봉쇄 등 코로나 19 여파를 겪은 2020년 3분기에는 제1차 세계대전 이후 백여 년 만에 처음으로 호주의 인구가 감소(4,200명, 0.02%)한 것으로 나타났다(연합뉴스 2021/03/18).²⁾ 이로 인해 회계연도 2020-21년 기준으로 봤을 때 전년 대비 인구 증가율은 0.1%에 불과할 것으로 예측되었다. 국경봉쇄로 인해 이민자의 유입이 중단된 상황에서 출생을 통한 인구의 자연적 증가에 더해 해외 거주 호주인의 귀환이 그나마 2020년의 인구 규모를 전년 수준으로 유지하게 한 것으로 보인다.

코로나 19사태 발생 이전까지만 해도 호주 정치권에서는 순 해외유입인구 감소를 통한 인구 증가 완화가 필요하다는 입장을 제기했고, 이는 국민 다수의 지지를 받았다. 특히 시드니와 멜번을 비롯한 대도시를 중심으로 인구과밀 문제가 집중 조명되었다. 경기침체가 아닌 상황에 인구 증가를 완화시켜야 한다는 주장이 정치권에서 제기된 것은 이례적인 일이다. 결과적으로, 호주정부는 2017년에 대도시 유입 신규 영주이민자 수를 줄이는 방향으로 이민정책을 개정하였다. 하지만 코로나 19사태로 초래된 인구 증가세 하락으로 인해 호주 정치권은 2017년부터 적용되기 시작한 현 이민·비자 정책을 수정해야 한다는 요구에 직면했다. 국경 봉쇄로 인해 신규노동력이 충원되고 있지 못해 노동력 부족 문제를 겪고 있는 산업 분야를 비롯해 유학생 수 급감으로 인해 심각한 타격을 입은 교육 분야에서 정책 수정에 대한 요구가 가장 거세게 대두되고 있다(Coates 외 2021).

역사적으로, 호주의 인구 증가는 영주(permanent residency)를 목적으로 입국한 해외이민자에 의해 추동되었다. 영주이민자들은 주로 호주의 다양한 산업 분야에서 요구한 기술³⁾

1) 출처: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2021-06/p2021_182464.pdf (검색일: 2021. 07. 05.).

2) 출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210318142000009> (검색일: 2021. 07. 10.).

3) 기술은 영어 단어 skill을 번역한 것으로 숙련 또는 전문이라는 용어로 사용해도 무방하다.

을 가진 사람들과 그들의 동반가족으로, 주로 호주 정부의 영주비자 승인을 받은 후에 호주로 입국하였다. 숫적으로 많지는 않지만 호주에 입국한 후에 인도주의 영주비자를 승인받는 난민도 있다. 그들 영주이민자는 호주에 장기적으로 거주하며 대체로 시민권을 취득한다. 이 때문에 호주는 ‘정착자-시민’(setter-citizen) 패러다임을 가진 국가이며, 영주 이민은 그러한 패러다임의 핵심 규범(norms)으로 여겨진다(Robertson 2016, 56). 그리고 영주이민자는 기술력을 바탕으로 종사하는 산업분야의 생산성 향상에도 기여한다(Robertson 2016, 23). 하지만 최근 들어 호주 정부는 영주이민 유입 규모를 줄이고, 상대적으로 한시적(temporary) 이민자 유입을 확대하고 있다. 그들을 통해 노동시장의 한시적 인력 부족 문제를 해결하고, 나아가서 교육 및 관광산업을 비롯한 전반적인 경기 활성화 또한 이어가고자 한다. 그리고 한시적 이민자 중 영주비자 승인요건을 갖춘 사람을 선별하여 영주권을 부여하고 있다. 그 결과, 최근 호주에서 신규 영주권을 취득한 사람 중에 호주에 먼저 입국하여 여러 단계(multi-stage)의 임시체류 과정을 거친 사람들의 비중이 커지고 있다. 이는 과거 대다수 영주이민자의 이민 경로가 호주 정부의 이민계획에 따라 ‘선(先) 영주비자 취득, 후(後) 입국’으로 비교적 단순하게 이뤄졌던 패러다임에서 진화한 것으로 볼 수 있다. 그렇다면, 호주의 이민정책이 예전과는 달리 더욱 복잡다단한 과정을 거쳐 영주이민자를 선별적으로 선정하는 방식으로 진화하게 된 배경과 그 결과는 무엇인가?

호주에서 이민과 관련된 논쟁은 주로 에스니시티와 문화 다양성의 확대가 앵글로계 호주인들 중심으로 구축된 국가 정체성과 사회통합의 틀을 약화시킬지도 모른다는 우려와 관련 있다. 그 때문에 1970년대 초반에 도입되어 호주 사회통합과 포용 정책의 이념적 근간이 된 다문화주의는 지속적인 논쟁의 대상이 되어왔다. 백호주의 이민정책의 폐기로 인해 인종을 통한 호주인의 경계 설정에 대한 논쟁이 설득력을 잃은 상황에서 호주사회는 영국계(앵글로) 호주인과 그들의 문화를 중심으로 한 ‘에스닉 민족주의’(ethnic nationalism)와 ‘문화적 민족주의’(cultural nationalism) 정치담론을 토대로 다문화주의의 논쟁을 전개해 왔다(Levey 2011, 64). 즉, 단일 에스닉(또는 인종)주의와 문화적 다양성을 중시하는 다문화주의가 경합하고, 때로는 대립하며 공존하고 있다고 해도 과언이 아니다. 호주의 정치학자 제프리 레비(Geoffrey Brahm Levey)는 1990년대 중반 이후 호주에서 ‘호주인’의 경계에 대한 과거로의 회귀, 즉 자유주의가 강조되는 가운데에 문화적 민족주의로의 회귀 현상이 심화되고 있다고 지적한 바 있다(Levey 2011, 77). 그는 호주에서 이민으로 인해 단일 에스니시티를 고집할 수는 없지만 여전히 영국식 자유주의 전통과 문화를 중심으로 한 민족주의가 강화되고 있다고 강조하였다.

앵글로계 호주인을 중심으로 한 문화적 민족주의는 2013년부터 집권하기 시작한 자유당

보수정부에 의해 더욱 강화되는 경향을 보인다. 전 호주총리인 토니 애벗(Tony Abbott)의 ‘팀 오스트레일리아(Team Australia)’와 현 총리 스콧 모리슨(Scott Morrison)의 ‘포스트 다문화주의(post-multiculturalism)’ 접근 모두 이민자에 의한 문화다양성보다는 문화단일성을 주장하며 이민자들이 영어습득을 비롯해서 호주 주류의 사회적, 경제적 규범과 정책에 적응해야 한다고 주장한다(Pillips 2021, 30). 이어서 자유당 정부는 최근 들어 대도시 인구과밀로 인한 지가와 물가 상승, 교통 불편 등의 문제를 이민문제와 연계해서 정치적으로 문제시하며, 결국 신규유입 영주이민자의 수 감소와 대도시 취업 제한, 영주이민 자격요건 강화를 골자로 한 이민정책 개정이라는 결과를 만들어냈다. 한편, 호주정부는 노동력이 부족한 직종에 종사할 인력을 확보하기 위해 한시적 기술이민비자(482 비자) 요건을 완화하였다. 이런 점에서, 최근 호주 이민과 비자정책의 변화경향을 파악하기 위해서는 호주의 저출산, 고령화는 물론이고 대도시의 인구과밀과 지역의 인구부족, 특정직종의 노동력 부족 문제 등을 복합적으로 이해할 필요가 있다.

국내에서 진행된 호주의 이민과 사회통합 정치나 정책 연구의 상당수는 호주의 인종주의 역사와 문화적 유산, 그로 인한 다문화주의 정책의 한계와 ‘호주인’의 경계에 관한 것이다(김범수 2011; 문경희 2007, 2012; 이규영·김경미 2010). 호주 이민정책 변화과정을 단속평형이론을 토대로 설명한 연구와 여러 국가들 간 비교연구를 통해 호주의 이민과 사회통합 정책의 특성을 파악한 연구 또한 찾아볼 수 있다(권경득 외 2019; 임동진 2018, 2020; 신재주 2010; 성연옥 2013). 하지만 호주이민에 초점을 맞춘 국내 연구 중에서 인구문제에 초점을 맞추거나 연계한 연구, 또한 인구-이민 정책 연계로 인한 사회적 결과 등에 주목한 연구는 그다지 많지 않다. 일부 연구에서 저출산, 고령화 등의 인구문제가 언급이 되지만, 호주 이민정책의 변화와 성과에 영향을 주는 여러 요인에 포함되어 간략히 언급되는 경향을 보인다(권경득 외 2019; 임동진 2018, 2020). 이 연구는 1990년대 중반 이후부터 2021년 현재 시점까지 진행되고 있는 이민정책 패러다임의 진화와 그 특성, 그리고 정부의 정책성과 이면에 존재하는 사회적 결과에 대해 살펴보고자 한다. 그 과정에서 인구와 이민 관련 정치적 쟁점과 다층위적(multi-stage)으로 구성된 한시적·영주이민 정책연계의 특성과 문제점에 대해 주목한다.

이 연구의 세부질문은 다음과 같다. 첫째, 영주이민 중심이었던 호주에 한시적 이민이 증가하게 된 배경은 무엇인가? 둘째, 한시적 이민의 유형과 특징은 무엇이며, 한시적 이민과 영주이민은 어떻게 상호연계되어 있는가? 셋째, 한시적 이민과 영주이민의 연계로 인해 초래된 ‘의도한 결과’와 ‘의도하지 않은 결과’는 무엇인가?⁴⁾ 호주의 건국 이래 이민을

4) 이 연구에서 언급된 ‘의도하지 않은 결과(unintended consequences)’라는 용어는 2016년에 호주국립대학교 출판부(ANU Press)에서 출판한 단행본 “의도하지 않은 결과들: 이민법과 정책의 영향(Unintended consequences: the impact of migration law and policy)”에서 인용한 것이다

통한 인구 증가는 국가 생존과 경쟁력 강화 차원에서 당연시된 측면이 있다. 인구증가에 대한 당위성은 여전한 가운데, 누구를, 얼마나, 무슨 경로를 통해, 어느 지역 이민자로 수용할 것인가에 관해서는 유례없이 선별적이고 제한적인 정책을 제공하고 있다. 이민으로 인한 인구증가 완화와 산업계의 시장 수요 충족이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위해 호주정부는 비자정책을 수시로 개정하고 있다. 이 과정에서 인구는 정치 쟁점이 되고 있으며, 이민의 경제적 논리가 한시적 이민자의 사회적 권리와 지위, 인권 논리를 압도하고 있다. 이는 즉, 호주의 이민정책은 신자유주의 시장 논리에 따라 주류 호주사회가 추구하는 가치와 규범, 제도, 문화 등에 적응할 가능성이 높다고 판단되는 이민자 선정과 관리 강화라는 방향성을 가지고 진화하고 있다. 현재 미국과 영국을 비롯한 여러 국가에서 자국의 인구와 이민 문제 해결을 위해 호주의 이민정책에 주목하고 있는 가운데, 이 연구는 그러한 정부와 시장 주도 이민정책의 대상이 되는 이민자들이 직면하게 되는 문제에 관심을 가진다. 결과적으로, 지난 20여년이 넘는 기간을 거치며 패러다임 진화를 거처온 호주 이민정책에 대해 살펴보는 이 연구는 호주를 비롯하여 유사한 문제를 경험하고 있는 다른 국가의 최신 이민 쟁점 연구에 유용한 정보를 제공할 것으로 기대된다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서 호주의 인구 동향과 이민 관련 정치적 쟁점을 논의한다. 인구규모와 지역 간 인구격차 현황을 살펴본 후 대도시 인구과밀과 도시 인프라 문제, 에스닉 공동체의 성장과 호주인의 고령화 문제 해결방안으로서 이민정책에 대해 주목한다. III장에서는 동시대 호주의 경제적 이민과 이민자 선정체계의 진화에 대해 논의한다. 첫 번째로 유형별 이민자 유입 추이를 통해 호주 이민패러다임의 인구학적 영향에 대해 살펴본다. 다음으로, 체류 기간별, 기술 수준별 이민·비자정책의 성격 파악을 통해 새로운 이민패러다임의 규범(시장 수요 중심, 영주·한시적 이민정책 연계 등)을 지적한다. 그리고 IV장에서 한시적 이민정책의 활용과 영주·한시적 이민정책 연계가 초래한 의도한 또는 의도하지 않은 결과에 대해 논의하고자 한다.

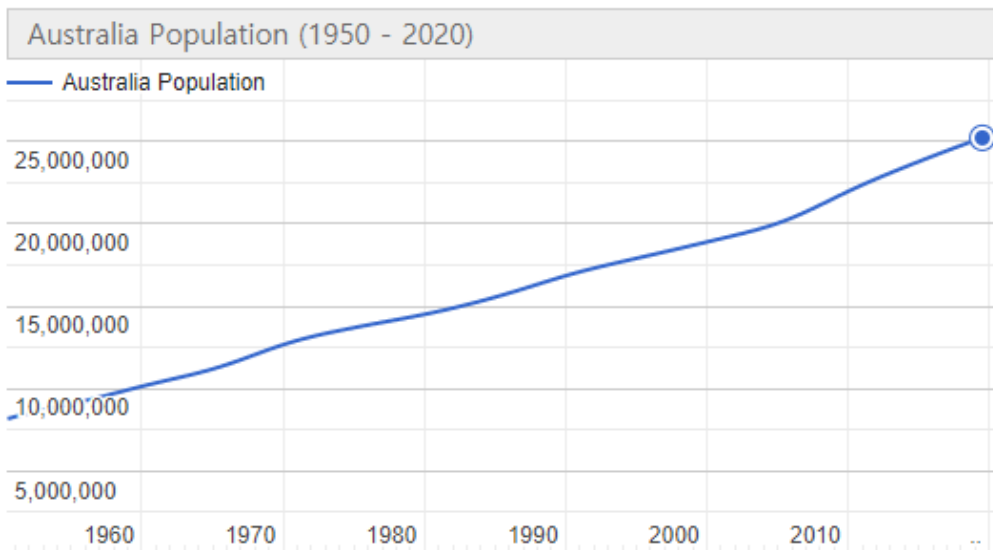
(Dickies 외 2016). 그 책의 저자들은 호주의 이민법과 정책의 개정이 임시체류 비자로 호주에 거주하는 이민자들(temporary migrants)과 영주권자들(permanent migrants)에게 ‘기대하지 않은(unexpected)’, 또는 ‘원하지 않은(unwanted)’, 가끔은 ‘비극적인(tragic)’ 결과를 초래한다고 설명하였다. 정부 입장에서 호주 이민법과 정책 결과를 설명하기보다, 이민자들에게 미치는 영향(애매모호성, 불확실성 등)을 밝히고자 하는 목적에서 ‘의도하지 않은 결과’라는 키워드를 중심으로 사례분석을 하였다. 이 저서에 포함된 주요 논점이 이 연구의 문제설정과 논의에 반영되었다. 이 연구도 호주정부가 이민법과 정책 개정을 통해 얻고자 했던 의도한 결과보다는 그것이 체류자격이 다른 이민자들에게 미친 영향에 주목한다는 점에서 ‘의도하지 않은 결과’라는 용어를 사용하였음을 밝힌다.

Ⅱ. 호주의 인구와 이민 관련 정치쟁점

1. 인구 규모와 지역적 분포

호주 통계청에 따르면, 2020년 호주의 총 인구는 약 2천 5백 5십만명 규모이다. 2019년 인구수 대비 296,000명이 신규이민을 통해 증가했다. 출생을 통한 인구 증가는 150,000명이었다. 출생률은 여성 한 명당 1.65명으로 출생-사망 인구 대체율인 2.1%보다 낮은 비율이다. 코로나 19사태의 여파로 2020년에 출생률이 1.53%로 더욱 낮아졌다. 한편 최근 호주의 연간 인구 증가율은 1.18% 수준이다. 이는 출생을 통한 자연적 인구 증가보다는 신규이민자 유입이 호주의 인구 증가를 추동하고 있다는 사실을 보여준다.⁵⁾

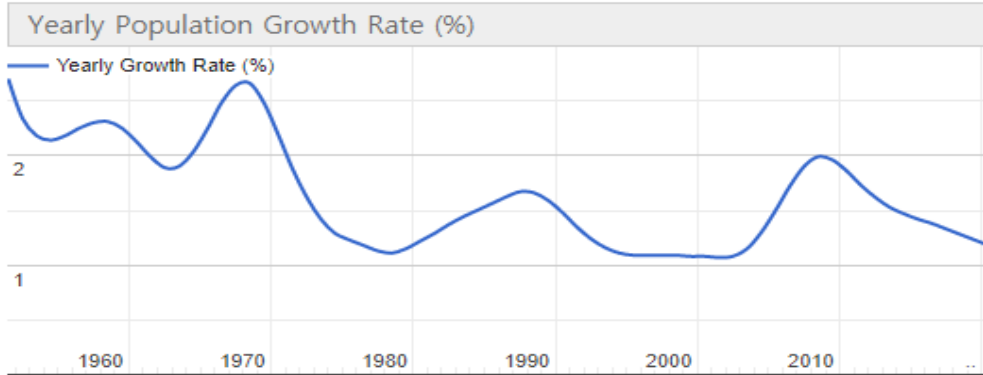
〈그림 1〉 호주의 인구 (1950-2020)



출처: <https://worldpopulationreview.com/countries/australia-population> (검색일: 2021. 06. 29.).

5) 출처: <https://worldpopulationreview.com/countries/australia-population> (검색일: 2021. 06. 29.).

〈그림 2〉 호주의 연간 인구증가율 (1950~2020)



출처: <https://worldpopulationreview.com/countries/australia-population> (검색일: 2021. 06. 29.).

호주 인구의 지역별 분포를 살펴보면, 시드니가 위치한 뉴사우스웨일즈주(New South Wales)주에 전체 인구의 32%가 집중되어 있다. 다음으로 멜번(Melbourne)이 위치한 빅토리아주(Victoria) 26%, 브리즈번(Brisbane)을 포함한 퀸스랜드주(Queensland) 20% 순이다. 호주 총인구의 78%가량이 동부해안을 따라 위치한 이 세 개 주에 집중분포되어 있다. 도시별로 봤을 때, 시드니와 멜번에 5백만명 이상이 거주하고 있다. 다음으로 약 2백 5십만명이 브리즈번에 거주하고 있으며, 서호주(Western Australia)의 퍼스(Perth)에 2백 십만명, 남호주(South Australia)의 애들레이드(Adelaide)에 1백 3십만명 가량 분포되어 있다. 총 8개 주의 가장 큰 도시인 주도에 분포된 인구수는 대략 1천 7백 4십만명으로 호주 총인구의 68%가 대도시에 거주하고 있다. 호주 내국인의 도시화 경향은 물론이고 해외이민자들의 대도시 쏠림 현상은 이러한 지역적 인구 불균형으로 나타난다. 해외이민자들이 대도시로 쏠리는 이유는 대도시에 교육 및 취업을 위한 기회구조가 광범위하게 존재하기 때문이다. 특히 기술력을 가지고 호주로 입국한 해외이민자들을 필요로 하는 산업 분야가 주로 대도시나 근교에 위치해 있기 때문이다.

〈표 1〉 주, 주도별 인구분포, 2020년

주(State)	2020.12.31. 기준('000명)	주도(Capital cities)	2020.06.30. 기준(명)
New South Wales	8,172.5	Sydney	5,367,206
Victoria	6,661.7	Melbourne	5,159,211
Queensland	5,194.9	Brisbane	2,560,720
South Australia	1,770.8	Adelaide	1,376,601
Western Australia	2,670.2	Perth	2,125,114

주(State)	2020.12.31. 기준('000명)	주도(Capital cities)	2020.06.30. 기준(명)
Tasmania	541.5	Hobart	238,834
Northern Territory	246.6	Darwin	147,231
Australian Capital Territory	431.5	Canberra	431,380
호주 총 인구	25,694.4	총 주도 인구	17,406,297

출처: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/regional-population/latest-release> (검색일: 2021. 07. 05.).

2. 대도시 인구과밀과 도시 인프라 문제

최근 정치권에서 멜번과 시드니의 인구과밀이 호주인의 삶의 질을 저하시키고 있다고 지적하며, 주요 원인으로 이민자의 대도시 편중 현상을 비판하였다. 정치권의 이러한 논란은 대도시의 인구쏠림 현상을 초래한 원인 분석을 비롯해서, 과연 대도시 호주인들이 이민자에 대해 부정적인 인식을 가지는지, 또한 이민자의 신규 유입에 대해 반감을 느끼는지에 대한 의문으로 이어졌다. 대도시의 인구과밀과 연계된 이민논쟁은 결국 신규이민자 수를 감소시키는 정책결과로 나타났다. 하지만 실질적으로 시드니와 멜번 등의 대도시에서 사는 거주민들이 이민자에 대해 가지는 반감 정도는 심각하지 않다는 몇몇 여론조사 결과가 소개되어 정치권이 인구를 이민문제와 결부시켜 정쟁화하고 있다는 비판의 목소리가 나왔다(New York Times 2019/04/22). 특히 자유당은 연방선거 때마다 난민과 이민자를 정쟁의 대상으로 삼고 있으며, 선거 승리전략으로 활용하고 있다는 점이 지적되었다.

이러한 논쟁은 결과적으로 호주에서 인구가 가장 많이 거주하는 멜번과 시드니에 대한 관심을 유발하기도 하였다. 특히 멜번의 인구가 급증하면서 시드니의 인구를 따라잡고 있다는 점이 언론의 주목을 끌었다(ABC 2021/04/18; The Age 2019/01/22, 2020/01/25; The Guardian 2021/04/04). 지난 10여 년 동안 멜번의 인구, 특히 해외이민자 유입이 증가하면서 2020년 기준 시드니와 인구 격차는 약 20만명 정도에 불과하다. 이런 추세대로라면 멜번의 인구가 곧 시드니를 능가할 수 있다는 예측이 나오면서, 그 요인에 대한 관심이 높아지고 있다. 오랫동안 시드니는 호주의 가장 큰 대도시로서 주택, 교통(트램, 자동차, 페리 등), 통신 등 모든 측면에서 다른 그 어느 도시에 비해 인프라 경쟁력이 높았다. 노동당의 전 수상이었던 폴 키팅(Paul Keating)은 한때 “시드니에서 살지 않는다면, 당신은 야외 텐트에서 사는 것과 같다”고 언급한 바 있다(The Guardian 2021/04/04). 그만큼 시드니는 호주에서 가장 발전되고 살기 좋은 도시라는 의미이다. 그렇다면, 시드니의 도시 경쟁력은 멜번에 비해 왜 떨어지고 있는가? 인구학자 닉 팔(Nick Parr)은 빅토리아주 정부의 기술 이민 자격요건이 시드니의 그것에 비해 “더욱 자유로워서(more liberal)”

더 많고 다양한 직업군 종사자를 수용할 수 있다고 설명했다(The Guardian 2021/04/04). 그뿐만 아니라, 멜번 소재 대학들이 해외유학생 유치에 매우 적극적인 점도 이유로 지적하였다. 그는 멜번과 근교의 주택가격이 시드니보다 낮기 때문에 시드니에 처음 정착했던 이민자들(대표적으로, 남아시아 출신)이 멜번 지역으로 이동하는 현상 또한 언급하였다.

도시 인프라 차원에서 시드니와 멜번을 비교한 인구학자인 리즈 앨런(Liz Allen)은 시드니가 미래의 도시로 성공적으로 변모하지 못했다고 지적했다(The Guardian 2021/04/04). 그녀는 2000년에 시드니 시장이었던 밥 카(Bob Carr)의 인식, 이미 포화상태가 된 시드니에 신규이민자들의 진입을 막아야 한다고 언급한 점에 대해 비판했다. 즉, 그녀는 시드니는 지속적으로 유입되는 인구를 수용할만한 도시 인프라(주택, 교통, 도로 등) 구축에 실패했고, 다문화 도시로서의 성숙도 또한 멜번보다 낮기 때문에 사람들의 관심에서 밀려나고 있다고 언급했다. 멜번의 대표 일간지 더 에이지(The Age 2020/01/25)에 따르면, 도시 인프라 측면에서 2021년 기준 멜번의 트램 네트워크(Tram network)는 250km 반경까지 확장되어 인근 도시들과 교통 측면에서 편리하게 연결되어 있다. 이와 다르게, 시드니의 경우 트램 네트워크는 24.7km에 불과하다. 한편, 멜번의 주택가격은 시드니에 비해 약 22% 저렴한 편이다. 두 도시 인구의 정치성향 또한 차이가 난다. 멜번을 포함한 빅토리아주 주민이 상대적으로 진보성향인 반면에 시드니가 포함된 뉴사우스웨일즈 주민은 보수성향이 강하다. 동성결혼, 기후변화, 난민 및 호주원주민과의 화해 등에 대한 빅토리아주 주민들의 지지가 다른 지역민들에 비해 강하다. 이는 그들이 이민자들의 에스닉, 문화적 다양성에도 더욱 개방적인 태도를 보인다는 점을 의미한다. 결론적으로, 멜번과 시드니 사례 비교는 해외이민자를 포함한 도시의 인구성장은 교통과 주택, 도로 등 도시의 물리적 인프라 공급 역량은 물론이고 문화적 다양성에 대한 도시민의 긍정적인 태도 또한 중요하다는 점을 시사한다.

3. 대도시 이민자 공동체의 성장과 연령별 호주 인구구조

대도시 인구과밀 문제에 이어서 해외이민자들이 선호하는 대도시의 에스닉 인구구성이 달라졌다는 점에 대한 우려의 목소리가 있다. 2020년 호주 인구 중 호주 출생자 수는 18,043,000명(70.2%)이고, 해외 출생자 수는 7,654,000명(29.8%)이다. 해외 출생자들을 에스닉 배경에 따라 구분해보면, 여전히 영국 출신자들이 가장 많은 수(980,360명)를 차지한다. 하지만 이는 2015년의 1,006,540명에 비해 줄어든 수치이다. 영국 다음으로 많은 인구는 인도계로, 721,050명 수준이다. 주목할 점은 2010년에 비해 그 수가 두 배 이상 증가했다는 것이다. 650,640명으로 세 번째를 차지한 중국 출신 이민자 또한 유사한 증가 패턴을 보인다. 이는 지난 10년 동안 호주에 정착한 이민자 중에 인도와

중국계가 가장 많았다는 점을 알려준다.

〈표 2〉 호주 해외 출생자의 출신국 Top 10 2010, 2015, 2020

	2010 ('000)	2015 ('000)	2020 ('000)
England	985.09	1,006.54	980.36
India	329.51	449.04	721.05
China(c)	371.55	508.87	650.64
New Zealand	517.78	575.43	564.84
Philippines	183.77	241.13	310.05
Vietnam	203.77	235.59	270.34
South Africa	155.95	177.39	200.24
Italy	204.69	198.51	177.84
Malaysia	129.88	143.42	177.46
Sri Lanka	96.48	119.7	146.95

출처: <https://www.abs.gov.au/media-centre/media-releases/30-australias-population-born-overseas> (검색
일: 2021. 07. 10.).

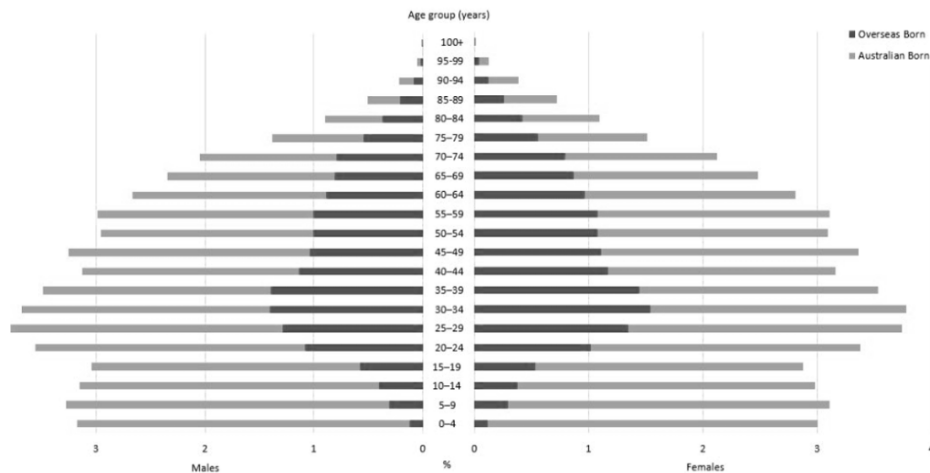
에스닉 공동체에 대해 살펴보면, 멜번에는 앵글로 호주인을 제외하면 인도계 이민자공동체가 가장 큰 것으로 나타났다(The Age 2020/01/25). 시드니의 경우에는 중국계가 가장 큰 에스닉 그룹이며, 브리즈번은 뉴질랜드계로 대표된다.⁶⁾ 이민자들이 대도시를 중심으로 집중거주한다는 점에서 향후 그들 도시에 같은 국가 출신 이민자들의 증가 추세는 이어질 것으로 예상된다. 신규유입 이민자들에게 직업과 교육뿐 아니라 에스닉 경제 및 문화 자원과 인적네트워크의 활용이 거주지 선택에 중요하기 때문이다.

마지막으로, 호주의 연령별 인구구조를 살펴볼 필요가 있다. 다른 고임금 국가들과 마찬가지로, 호주도 저출생과 평균수명 연장으로 인한 인구 고령화 문제를 피해갈 수 없는 상황이다. 1999년에서 2019년까지 20년 동안 연령별 인구구조의 변화를 살펴보면, 우선 15세 미만 인구가 20.9%에서 18.7%로 감소했다. 2019년 기준 15세에서 64세까지 경제활동 가능 인구는 65.4%이다. 지난 20년 동안 경제활동 가능 인구는 약 32%가량 증가했는데, 이는 청년층에 속하는 해외이민자들이 대거 유입되었기 때문이다. 한편, 65세 이상 인구는 최근 들어 해마다 증가하고 있는 추세이다. 2019년 기준 65세 인구는 전체 인구 중 15.9%에 속한다. 한편 아래 〈그림 3〉은 호주 출생자와 해외 출생자의 인구구조를 비교해서 보여준다.

6) 다윈에는 필리핀계, 애들레이드와 호바트에는 뉴질랜드계가 가장 큰 에스닉 공동체를 형성하고 있다. 영국계는 퍼스가 유일하다.

〈그림 3〉에서 호주 전체 인구 중에 구성비가 가장 높은 연령대는 20대와 30대이다. 자세히 보면, 다른 연령대에 비해 20~30대에 해외 출신 이민자의 비중이 가장 높다.⁷⁾ 전체적으로, 경제활동이 활발한 연령대에 이민자들의 분포가 높으며, 아동층과 고령층으로 갈수록 그 비중이 줄어든다. 이는 최근에 호주의 신규이민자 유입이 주로 대학을 졸업한 청년층을 중심으로 이뤄졌다는 점을 시사한다. 그리고 무엇보다도, 복지 혜택은 적게 받으면서 세금을 많이 내는 연령층에 이민자들이 집중되어 있다는 점에서 호주의 이민정책은 저출산 고령화 문제 해결을 위한 중요한 정책수단이기도 하다. 호주에서 이민의 중단과 감소는 경제성장 저조와 세수감소는 물론이고 정부지출의 증가와 직결된다. 그리고 앞서 지적했듯이, 청년층의 이민자가 대도시로 집중되고 있다는 측면에서 그들의 지방으로의 분산은 지역발전을 넘어서 지역생존의 문제와 연결되어 있다고 해도 과언이 아니다.

〈그림 3〉 호주의 인구구조, 출생지별, 연령, 성별, 2019년 6월 기준



출처: Allen, Liz. <https://twitter.com/DrDemography/status/1255015941231927297/photo/1> (검색일: 2021. 07. 09.).

4. 소결

이상과 같이, 호주의 인구는 2000년대 후반부터 증가 경향을 보이며 2010년대를 기점으로 전년 대비 약 2%에 가까운 증가세를 보인 이후 점차 하락하고 있는 추세이다. 호주에 얼마나 많은 인구가 적정인구인가에 대한 질문이 가능한 가운데, 이민자의 대도시 쏠림 현상으로 인해 인구 과밀 문제 및 주택, 교통, 도로 등의 인프라 부족이 문제시되고 있다.

7) 〈그림 3〉의 안쪽 짙은 부분이 해외 출신 이민자 인구이며, 바깥쪽 옅은 부분이 내국인에 해당한다.

이는 또한 지방의 인구 부족 문제와 함께 부각 되고 있다. 대도시 중에 멜번이 시드니보다 도시 인프라 측면에서 최신화 및 확대, 다양화 노력을 하였으며, 그 결과 멜번의 인구 성장세가 두드러지게 높게 나타났다. 이러한 호주 최대 도시의 인구과밀 현상은 물가 인상, 실업 증가, 에스닉 공동체 갈등 문제 등 내국인의 삶의 질을 저해시키는 요인으로 거론되며, 결국 정부의 신규이민 유입 규모 축소 및 이민자의 지방정착을 장려하는 방향으로 이민정책 개정이 이뤄졌다.

한편, 저출산·고령화 현상이 나타나고 있는 호주에서 이민을 통한 생산가능인구 확보의 중요성은 지속적으로 강조되고 있다. 이런 측면에서, 최근 들어 호주의 이민패러다임은 영주보다 한시적 체류로, 대도시보다 지방으로, 다양한 연령대보다는 청년층의 이민자를 선호하는 특징을 보인다. 또한 이민자가 자신의 기술을 바탕으로 입국하여 원하는 일자리를 구하는 방식에서 탈피해서, 시장이 요구하는 기술과 어학 수준을 갖춘 이민자를 수용하는 방식인 선별적 이민제도를 채택하고 있다. 이러한 이민패러다임의 전환에 따른 호주 이민정책의 변화와 이민 유형별 특성에 대해 다음 III장에서 자세히 살펴보겠다.

III. 동시대 호주의 경제적 이민과 이민자 선정체계의 진화

1. 21세기 호주 이민패러다임의 변화와 유형별 이민자 유입 추이

20세기 호주의 이민정책은 크게 세 번에 걸쳐 진화했다고 할 수 있다(문경희 2017). 첫 번째는 영국인(앵글로계) 중심에서 비영국계 유럽인의 수용이라는 이민대상의 다양화를 꼽을 수 있다. 호주 정부는 1945년 2차 세계대전 직후부터 여전히 영국인을 주축으로 했지만, 동유럽과 남유럽을 포함한 다른 유럽국가 출신자들 또한 유입하기 시작했다. 이러한 백인 유럽인을 대상으로 한 백호주의 이민정책 기조가 도전받고 폐지에 이른 시기는 1960년대 말부터 1970년대 초기이다. 두 번째로 호주 이민정책이 크게 바뀐 시기인 이 시기에 아시아인을 비롯한 비유럽인의 유입이 본격화되었다. 그리고 이때부터 이민정책의 기본 틀이 확립되었다. 즉, 호주의 산업구조 변화에 따라 필요 노동력 충원을 위해 기술 또는 숙련된 인력의 정주를 지원한 것이다. 흔히 기술이민자(skilled migrants)⁸⁾로

8) 호주에서 독립기술이민(general skilled migration, 189비자)이란 호주가 필요로 하는 기술직에 종사하거나 기술직과 관련된 학업을 마친 인력에게 영주권을 제공하는 영주비자이다. 예전에는 기술이민 요건을 갖춘 이민자 모두에게 영주권이 발급되었고, 줄여서 기술이민자(skilled migrant)로 불렸다. 하지만 1990년대 중반부터 산업분야의 한시적 인력부족 문제 해결을 위해 제한된 기간 동안 체류를 허용하는 임시 기술이민 비자가 발급되기 시작하면서 기술이민 앞에

불린 이들은 입국 이전부터 호주 정부로부터 영주를 보장받고, 가족 재결합(family reunion) 또한 허용되었다. 기술이민자와 그들의 가족이 영주를 목적으로 호주에 입국하고 정착하여 안정적인 생활을 영위하는 것이 이민자들에게 뿐만 아니라 국가적으로도 도움이 된다는 것이 호주 정부의 판단이었다. 이 때문에 영주권을 취득한 이민자의 가족 동반이 본격화된 시기인 1980년대에 가족 동반자의 수가 기술이민자의 수보다 두 배 이상으로 많았던 시기도 있었다. 평균적으로 기술이민자 한 명당 아내와 자녀를 포함한 2명의 가족을 동반했으며, 이는 호주의 다양한 연령대의 인구 증가에도 기여했다. 한편, 호주 정부는 인도주의적 차원에서 해외 분쟁지역 출신 난민들을 상황에 따라 수용했으며, 투자 또는 사업을 목적으로 한 특별 비자제도 또한 운영하였다.

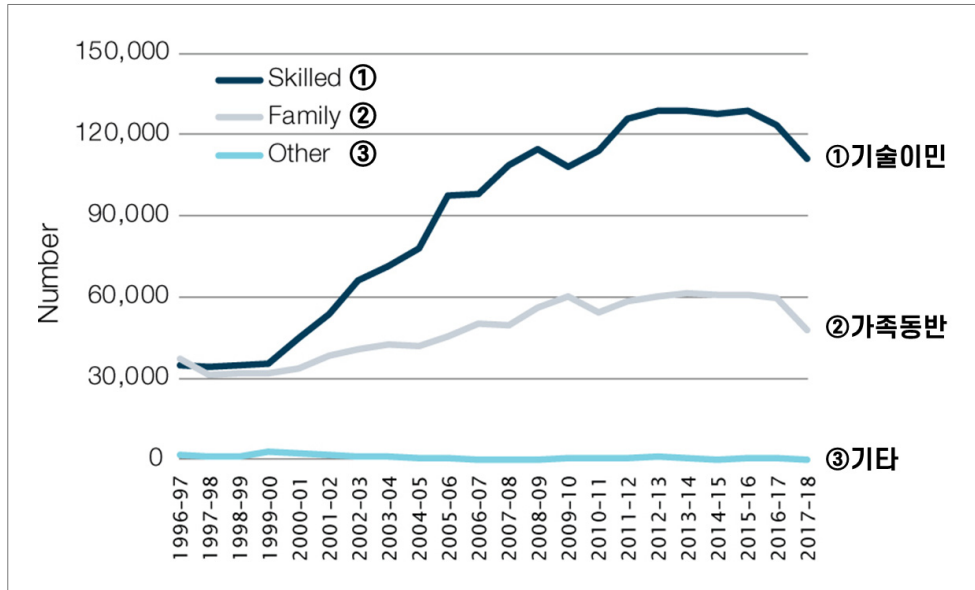
하지만 기술이민자와 그들 가족의 영주 지원과 난민 등을 중심으로 한 이민체계에 새로운 변화가 초래된 시기는 1990년대 중반부터이다. 기술 중심의 영주이민자 유입은 일정 수준 지속하되 단기간 체류를 조건으로 하는 한시적 이민자 수를 확대하는 방식을 채택한 것이다. 노동당 정부 이후 존 하워드 보수당 연합정부가 집권을 시작한 1997년부터 임시 비자(유학, 워킹홀리데이메이커, 457 기술이민) 발급이 증가 되어 영주 기술 이민과 가족 동반 및 인도주의적 비자 발급 수보다 많았고, 그 차이는 점점 확대되었다. 구체적으로, 1990년대 말경 약 10만명 이하 규모였던 영주이민자의 규모는 2016-17년에 20만명 규모로 두 배 이상 증가하였다. 하지만 한시적 이민자의 규모는 같은 시기에 20만명 규모에서 60만명을 넘어서는 규모로 3배 이상 확대되었다.⁹⁾

〈그림 4〉는 1996-97년부터 2017-18년까지 연간 영주이민 비자 발급 건수의 추이를 보여준다. 1990년대 후반부에 기술이민과 가족 동반 비자 발급 수가 거의 유사한 3만명대 수준이었다면, 이후 그 격차는 점차 벌어져서 기술독립이민이 가족 동반 비자 발급 건수보다 2배 이상 많다는 점을 알 수 있다. 한편 〈그림 5〉는 위와 같은 기간에 한시적 이민자의 비자 발급 건수 추이를 보여준다. 크게 세 유형으로 살펴볼 수 있는데, 첫째 워킹홀리데이와 둘째는 기술이민, 그리고 마지막으로 해외유학생 비자 발급 건 수이다. 지난 20여 년 동안 해외유학 비자 발급 건수가 많을 때는 약 40만명에 달했다. 다음으로, 워킹홀리데이 비자 발급 건수는 점차 증가하여 연간 20만명 이상으로 유지되었다. 그리고 기술 이민의 경우에는 10만명 수준을 능가했다가 하향세를 보인다. 다음 장에서는 〈그림 4〉, 〈그림 5〉와 같은 유형별 비자 발급 건수에 차이가 나타나는 요인에 초점을 맞춰 영주 및 한시적 이민 정책을 차례로 살펴보겠다.

‘한시적’ 또는 ‘영주’라는 수식어를 붙여서 체류자격을 설명한다.

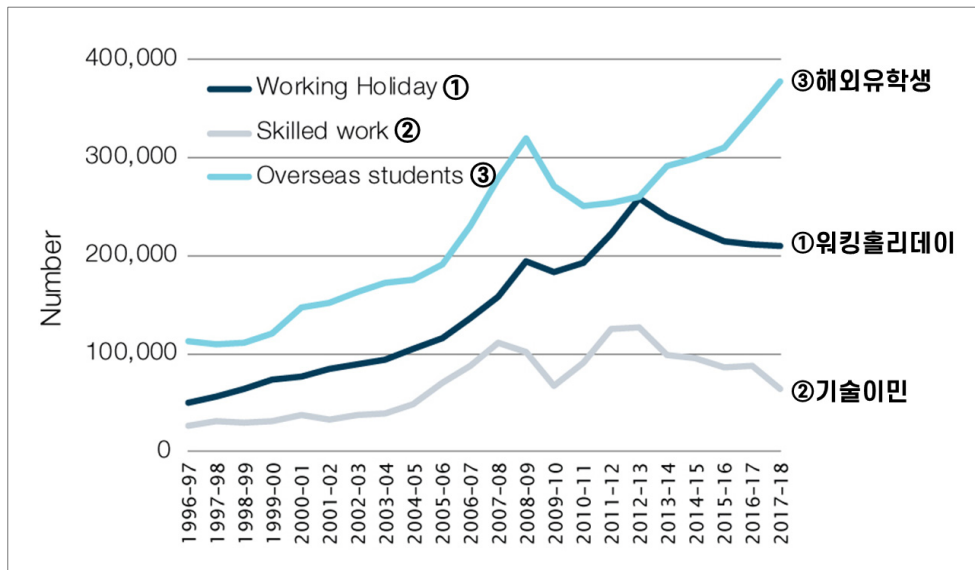
9) Parliament of Australia, 2021.07.10. 출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색 일: 2021. 07. 10.).

〈그림 4〉 유형별 영주이민 비자 발급 건수(1996~2018)



출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색일: 2021. 07. 10.).

〈그림 5〉 유형별 한시적 체류비자 발급 건수(1996~2018)



출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색일: 2021. 07. 10.).

2. 경제 이민자 선정체계의 진화

1) 영주 기술이민(Permanent Skilled Migration)

이 절에서는 <그림 3>에 나타났듯이, 호주의 영주이민이 기술 및 전문성을 가진 청년층 중심으로 이뤄지고 있다는 점에 주목해서 이민정책 요인을 살펴보고자 한다. 영주 목적으로 입국하는 호주의 경제이민자 선정방식인 점수제(point-based system)는 최근 호주 정부나 고용주가 중요하게 생각하는 기준을 갖춘 이민자를 우대하는 방식으로 운영되고 있다는 외부의 평가를 받고 있다.¹⁰⁾ 호주에서 시행한 전통적 점수제는 이민자가 일자리를 특정하지 않고 입국하여 자신의 자질이나 역량에 맞는 일자리를 선택하는 방식이었다. 하지만 1996년에 보수성향인 자유-국민(Liberal-National) 연합정부가 집권하기 시작하면서 이민자 개인의 자질에 더 많이 중점을 둔 점수제를 채택하였다. 1999년에 도입된 기술이민 점수제의 핵심 내용은 언어능력과 호주 기술인증기관의 기술 또는 숙련 인증 여부, 시장수요와 나이에 따라 점수의 차등을 부여한다는 것이다. 이로 인해 호주의 교육기관에서 유학을 통해 기술과 영어 능력 인증을 받은 청년층이 영주권을 취득하게 되는 비중은 확대되었다. 반면, 호주 이민정책의 한 축을 담당하고 있는 가족 동반의 비중이 축소되었다.

이후 2008년 초에 출범한 노동당 정부도 전 보수정부의 이민정책 기조를 이어나갔다. 노동당 정부는 'Big Australia'라는 구호 아래 신규 이민자 유입 확대를 통한 인구 증가를 제안하였다.¹¹⁾ 하지만 2008년 글로벌 경제위기에 직면했던 호주정부는 시장의 수요 증감에 민감하게 대응할 수 있도록 이민정책을 전개하였다. 따라서 영주 기술이민자 선정 판단에 고용주의 수요가 가장 중요한 기준이 되었다. 구체적으로, 호주정부는 이민직종수요리스트(Migration Occupations in Demand List, MODL)를 정해 인력 충원이 시급한 정도에 따라 직업에 차등을 두고 가산점(40, 50, 60)을 부여했다. 하지만 노동시장 수요자, 즉 고용주의 요구에 따라 운영된 이 제도는 예기치 못한 도전에 직면하게 되었다. 우선,

10) 타국가에서 호주의 사례에 관심을 보이고 유사한 정책을 도입하고 있다. 일례로, 2019년에 미국의 트럼프 대통령과 영국의 존슨총리도 호주 이민정책으로부터 배울 것이 많다고 주장하며 가족재결합에 대한 비중을 줄이고 젊은 이민자 개개인의 기술 또는 능력을 중심으로 한(merit-based) 이민정책을 도입해야 한다고 제안했다(CNN 2019/06/27).

11) 노동당 케빈루드 정부(2010년 6월 24일 사임으로 인해 총리가 교체됨)는 2009년에 '빅 오스트레일리아'(Big Australia) 계획을 발표하였다(Canberra Times 2010/04/04). 러드 전총리는 강한 호주를 만들기 위해 현 2천 2백만인 호주의 인구를 2050년까지 3천 6백만 명으로 증가시키겠다는 목표를 설정하고, 향후 매해 유입 이민자 수를 18만 명으로 늘리겠다는 계획을 내놓았다. 이와 함께, 임시비자로 호주에 유입되는 노동자 및 유학생 수도 대폭 증가시키겠다는 안을 내놓았다.

MODL에 포함된 직업 수가 지속적으로 증가하는 추세를 보여 직업선정의 변별성이 문제시되었다. 또한 리스트에 오른 직종의 인력이 부족한 시점과 실재 자질을 갖춘 인력이 입국해서 충원되는 시점에 차이가 발생하여 제도의 실효성에 의문이 제기되었다(최서리 2015, 129). 그리고 호주 고등교육 기관을 졸업한 유학생들이 귀국을 포기하고 영주권 취득을 목적으로 기술학교(technical college)에 재등록하여 특정 직업군에 집중되는 상황이 발생하였다. 이러한 문제에 직면하여, 호주정부는 결국 2010년에 MODL을 기술직 리스트(Skilled Occupational List, SOL)로 전환하였다.¹²⁾ 리스트에 오르는 직업의 영역을 대폭 줄인 SOL은 노동시장의 인력부족이 예상되는 기간과 지역에 따라 세 가지로 구분되었다.¹³⁾

이와 함께 호주정부는 2011년에 새로운 점수제를 도입했다. 점수제의 골자는 예전에 비해 신청자의 경력 기준을 높임과 동시에 영어 실력이 더 좋을수록, 그리고 호주 교육기관을 졸업한 고학력자일수록 높은 점수를 받는다는 것이다. 영어의 경우 점수 기준이 IELTS(International English Language Testing System) Level 8로 설정되었다. 이는 영어 원어민도 받기 어려운 점수로 영주 기술이민자의 호주 이민 문턱이 매우 높아졌음을 의미한다.¹⁴⁾ 그리고 호주 대학에서 학위를 취득했어도 1년 이상 희망 직종에 근무한 경력이 있는 경우에 가점을 부여했다. 박사학위자에 대한 가점을 비롯하여, 25-32세의 청년 신청자들에게는 연령 최고점(30점)을 부여하였다. 한편, 새롭게 도입된 점수제를 통하지 않고도 영주이민자로 유입될 수 있는 고용주지명비자(Employer Nomination Scheme, ENS) 제도 또한 운영하였다. 이 제도는 고용주가 원하는 해외 근로자를 미리 선정하고 영주비자를 제공하기 때문에 호주에 거주하면서 점수제에 따라 영주비자 취득 후 일자리를 찾는 사람들에 비해 고용이 매우 안정되어 있다는 장점이 있다.

다른 한편, 2012년에 도입된 기술이민자 온라인 데이터베이스인 SkillSelect는 영주기술 이민자 선정방식의 본질을 바꿔놓았다. 호주 안팎에서 기술이민을 신청하는 사람은 누구나

12) 당시에 SOL은 호주정부의 부처가 아니라 호주정부로부터 법적권한을 부여받은 독립기관(Skills Australia, 이후 the Australian Workplace Productivity Agency, AWP)로 전환)이 작성하도록 하였다. 이 기관에서는 고용주와 노동조합, 그리고 전문가 대표들의 의견을 수렴해서 SOL을 정하고 정부부처에 보고하였다. 하지만 2013년부터 SOL을 정한 부처는 the Department of Home Affairs and Education and Training이었으며, 2017년부터 the Department of Jobs and Small Business로 바뀌었다. 정부부처가 SOL을 정하기 때문에 기술에 대한 평가에 대한 독립성이 결여되어 있다는 비판이 제기된 바 있다(Howe 2014).

13) SOL은 다음의 세 가지 리스트로 구분된다. ①중장기 전략적 기술리스트(Medium and Long-Term Strategic Skills List, MLTSSL), ②단기기술직종리스트(Short-Term Skilled Occupation List, STSOL), ③지역직종리스트(Regional Occupation List(ROL).

14) 호주 대학에 입학하기 위해 충족시켜야 하는 수준은 대체로 IELTS Level 6이다.

의향서(Expression of Interest, EOI)를 작성해서 SkillSelect에 업로드 해야 한다.¹⁵⁾ 영주비자 신청 이전 단계에 작성하는 것으로 SkillSelect에 업로드 된 EOI는 2년 동안 유효하다. 그 기간 동안에 호주정부는 점수제 기준에 따라 EOI를 평가하여 기준을 충족한 신청자에게 초청장(invitation)을 보낸다. 그리고 초청장을 받은 사람만이 영주권을 신청할 수 있다. 이러한 SkillSelect 제도는 직종별로 매년 발표되는 할당량에 근거해 그 숫자만큼 EOI를 선별하여 영주권 신청자격을 부여한다. 즉, 영주권 신청자격 경쟁이 동일 직종 신청자들 간에 이뤄지며, 그 평가 기준은 기술과 영어 실력이다. 이는 직종과는 상관없이 영주기술이민 신청자 전체를 평가해서 선정했던 과거 방식과는 달라진 것이다. 따라서 SkillSelect 제도의 장점은 영주권 신청 단계 이전에 정부가 미리 노동시장의 수요에 따라 신규유입 이민자 수와 직종을 조정할 수 있게 됨으로써 노동시장의 결과를 더욱 예측가능하게 했다는 것이다. 더욱이 영어 기준이 상향됨에 따라 비영어권 이민자보다는 영어권 출신 이민자의 유입 가능성이 높아진 측면이 있다.

2) 임시 기술비자(Temporary Skilled Immigration, 457비자, 이후 TSS 482비자)

전통적으로 영주 기술이민과 가족 동반을 중심으로 운영되었던 호주의 이민제도에 한시적 취업비자에 대한 논의가 본격적으로 시작된 시점은 1990년대 중반부터였다. 글로벌 라이제이션과 자유무역의 확대에 의해 호주에 필요한 기술 변화가 빠르게 진행됨에 따라 국내에서 단기간에 특정기술을 발전시키고, 전문성을 갖춘 인재를 양성하기 어렵다는 점에서 해외에서 기술력을 갖춘 이민자를 한시적으로 채용하는 이민정책을 도입하자는 주장이 대두되었다.¹⁶⁾ 457비자로 대표된 한시적 취업비자는 1996년 보수연합 정부에 의해 도입되어 2017년에 폐지될 때까지 20년 동안 유지되었다. 457비자 도입의 목적은 해외에서 전문성을 가진 고숙련자들을 유입시켜서 노동시장의 기술인력 부족 문제를 해결하고, 또한 그들을 통해 국내 인력의 기술훈련 또한 가능하게 한다는 것이다. 최초 4년의 체류 기간에 재연장이 가능한 457비자를 가진 이민자는 그 기간 동안 취업은 물론이고 학업 또는 취업을 목적으로 가족 동반을 할 수 있었다. 또한 자유로운 국내외 이동이 가능하고, 비자 기한 만료 전에 자격요건을 갖춘 경우에 영주권 신청 자격도 부여되었다(Refi

15) Australian Government, Department of Home Affairs. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skillselect> (검색일: 2021. 07. 11).

16) 1995년에 노동당 폴키팅 정부의 조사위원회(Committee of Inquiry)에서 한시적 취업비자 도입의 타당성을 파악하기 위해 조사연구를 실시하여 보고서 「Temporary Entry of Business People and Highly Skilled Specialists」(1995)를 발간했다. Neville J. Roach가 주축이 된 연구라는 점에서 'Roach Report'라고도 불리는데, 이 보고서에 호주정부의 457비자 도입 배경이 자세히 설명되어 있다.

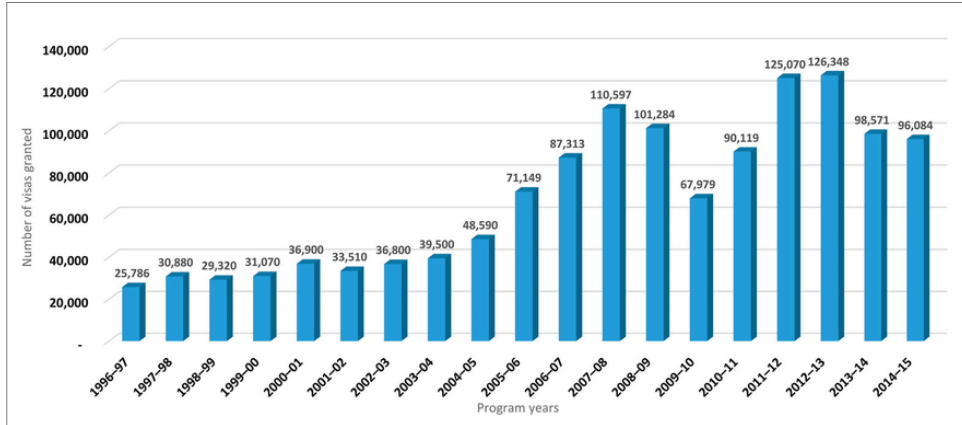
and Talgaswatta 2019, 6). 단, 이직을 하는 경우에 60일 이내에 체류를 보장해 줄 새로운 고용주를 찾아서 직장 이동을 하는 조건이 따랐다.

최초 도입된 이래 457비자를 통해 호주로 입국하는 한시적 취업이민자의 수는 증가하였다. 1996-97년 회계연도에 입국한 사람은 22,600명에 불과했는데, 2012-13년에는 126,400명으로 증가하였다. 이 시기에 457비자로 입국한 한시적 이민자가 증가한 이유를 제도적 측면에서 살펴보면, 2000년대 초기부터 지방 소재 기업의 인력부족 문제를 해결하기 위해 지방 취업자들에 대한 비자유건을 점차적으로 완화함과 동시에 영주권 신청 체류자격을 거주기간 2년으로 단축시켰다. 2007-09년 사이에는 고용주가 한시적 취업이민자의 고용 조건과 혜택, 최저임금 수준 등을 국내 근로자와 동일한 수준으로 맞추는 것을 제도화했으며, 그것을 어겼을 경우 페널티를 부과하였다. 이는 한시적 취업이민자를 고용주의 노동 착취나 임금 차별로부터 보호하기 위한 목적도 있었지만, 고용주가 임금 격차 등을 이유로 국내 근로자보다 해외이민자를 더 선호하는 경향을 경계하기 위한 조치로 이해된다. 하지만 이민자의 원만한 직장생활과 사회통합을 위해 457비자 취득 요건으로 영어 기준을 제시했는데, IELTS Level 4.5~5 수준을 요구하였다.

이후 2013년에 한 차례 더 457비자 정책의 개정이 이뤄졌다. 국내 근로자로 충원이 될 수 있는 분야인데도 해외 근로자의 고용이 이어지고 있다는 점, 그리고 실상 제공할 일자리가 없지만 비자 후원을 해주는 고용주들이 있기 때문에 457비자가 오용되고 있다는 것이 정부의 판단이었다(Spinks 2016, 13). 결국, 개정의 주요 취지는 국내 근로자의 고용 보호 및 편법을 통한 해외 이민자 유입을 막겠다는 것이다. 따라서 개정된 내용의 핵심은 고용주가 “457비자로 해외 근로자들을 고용하기 전 최소 4개월 동안 호주 매체를 통해 내국인 근로자를 위한 채용공고를 내야하며, 적합한 내국인 근로자를 찾지 못했을 경우 그 사실을 증명해야 해외 근로자 채용”이 가능하다는 것이다(KOTRA 2013). 2013년 개정 이후 457비자 취득자 수는 줄어드는 경향을 보였다. 그러나 457비자에 대한 비판이 이어진 결과, 자유당 총리인 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리의 ‘내국인 우선(Australians First)’이라는 기치 하에 노동시장의 실습과 영어시험을 거쳐 ‘최고 능력을 가진’(the best and brightest) 해외 취업자를 선발하겠다고 공언하며 2017년에 457비자를 폐지하였다(The Guardian 2017/04/18).

〈그림 6〉은 1996년부터 2015년까지 457비자 취득자 수를 보여준다. 457비자로 입국한 취업자 수가 가장 많았던 2010년대 초반에는 서호주의 광산업 호황으로 인한 고용이 확대된 시점이다(Refil and Talgaswatta 2019).

〈그림 6〉 457비자 승인 추이, 1996~2017



한편, 2016-17년 기준 457비자를 가장 많이 승인한 직종 10개를 살펴보면 다음과 같다.

- 소프트웨어와 응용 프로그램 (10.6%)
- 일반의(general practitioners)와 의료 종사자(resident medical officers, 4.7%)
- 조리사(Cooks, 4.7%)
- ICT 사업 및 시스템 분석가(4.6%)
- 대학 강사 및 튜터(3.3%)
- 카페와 식당 매니저(3.1%)
- 홍보 및 마케팅 전문가(3%)
- 경영, 조직 분석가(2.7%)
- 회계사(2.7%)
- 요리사(Chefs, 2.4%).

457비자 폐지 이후 새롭게 도입된 비자는 임시 기술인력부족(Temporary Skill Shortage, TSS, subclass 482) 비자이다. 이는 457비자와 동일하게 고용주가 국내에서 적합한 인력을 찾지 못했다는 것을 증명하는 경우에만 해외 근로자를 고용할 수 있도록 한 비자이다. 광고매체 2가지 이상을 통해 최소 21일 이상 광고를 했음에도 불구하고 호주 내 인력 고용에 실패했다는 것을 증명하는 것으로 이는 ‘노동시장 테스트(Labour Market Testing)’라고 불린다.¹⁷⁾ 457비자와 482비자 간에 다른 점은 482비자를 승인 받을 수 있는 직업군 수가 대폭 축소되었고, 또한 의무고용 기간이 단축되었으며 직장 이동을 할 수 없다.

17) Australian Government, Department of Home Affairs, Nominating a position. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing> (검색일: 2021. 07. 17.).

482 취업비자는 의무체류 기간에 따라 단기(1~2년, 1회 연장가능)와 중기(4년)로 나뉘고, 정부가 승인한 기업만이 비자승인이 가능한 노동협약 유형(The Labour Agreement stream, LA)으로 구분된다.¹⁸⁾ 2021년 7월 현재까지 482 취업비자제도는 운영 중이다.

3) 저숙련 기술과 반숙련 기술(Low- and Semi-Skilled) 임시비자

숙련노동에 대한 한시적 수요를 457 취업비자, 현재 482 취업비자가 충족시키고 있다면, 저숙련과 반숙련 수준의 직종에 대한 노동수요는 워킹홀리데이메이커(Working Holiday Makers, WHM, subclass 417) 프로그램과 유학생 노동력을 통해 상당 부분 충원되고 있다.¹⁹⁾ 1975년에 최초 도입된 이 제도는 호주와 협약을 맺은 국가의 18-30세 비자 신청자들에게 제공되는 프로그램이다.²⁰⁾ 2019년 기준 총 42개 국가가 호주와 WHM 협약을 맺고 있다. 비자가 허용하는 체류 기간은 최소 1년이며, WHM 417비자는 지방의 특정 산업분야(주로 농업, 축산업, 광업, 건설업)에서 3개월(88일)이상 고용상태를 유지하면 1년 연장이 가능하다. 1년 체류 기간 동안 6개월 이상 한 고용주 밑에서 일할 수 없으며, 4개월 동안 학업을 이어갈 수 있다. WHM 417비자 도입 초기인 1996-97년에는 비자 취득자 수가 4만명에 불과했으나, 2018-19년 기준 417비자 취득자(1년 연장비자 취득자 포함)는 총 180,223명이었다. 한편, 이는 2014-15년의 214,830명보다 약 3만 4천명이 적은 수로 몇 년 사이에 417비자 신청자 감소에 따른 결과이다.²¹⁾ 이후 417비자

18) Australian Government, Department of Home Affairs, Subclass 482: Temporary Skill Shortage visa. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482> (검색일: 2021. 07. 05.). 중기유형(The Medium-Term stream)은 최대 4년이며, 취업가능 직종은 중장기 전략적 기술리스트(the Medium and Long-term Strategic Skills List, MLTSSL) 또는 지방 직업리스트(the Regional Occupation List, ROL)에 포함되어야 한다.

19) WHM 417비자 이외에도 워크 앤 홀리데이(Work and Holiday, WH) 462비자 프로그램이 있다. 417비자에 비해 462비자는 비자 취득을 위해 협약 국가 정부의 후원공문이 필요하며, 교육에 대한 요구사항과 영어실력 등을 증명해야 한다. 우리나라를 포함한 총 19개 국가가 WHM 417비자 협력을, 23개 국가는 WH 462비자 협약을 맺고 있다. AUREC Migration & Mobility, Working Holiday Visa(Subclass 417&462). 출처: <https://www.aurecmigration.com.au/visas/working-holiday-visa-subclass-417-462/> (검색일: 2021. 07. 05.).

20) 캐나다와 아일랜드 출신자들의 나이 자격은 18-35세이다. Australian Government, Department of Home Affairs, Working Holiday Maker visa program report, 2019/06/30. 출처: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/working-holiday-report-jun-19.pdf> (검색일: 2021. 07. 05.).

21) AUREC Migration & Mobility, Working Holiday Visa(Subclass 417&462). 출처: <https://www.aurecmigration.com.au/visas/working-holiday-visa-subclass-417-462/> (검색일: 2021. 07. 05.). p.11-24. 417비자 최초 신청자뿐 아니라 1년 연장 신청자 감소폭이 상대적으로 컸는데, 그 주요 이유는 연장신청의 조건인 지방 특정산업분야 3개월 근무에 대한 자세한 사항을 해당 고용주가 고용증명양식(Employment Verification Form, EVF)에 맞게 작성하여 제출하는 것을 의무화했기 때문이다(Australian Government, Fair Work Ombudsman 2016, 10).

취득자 수는 연간 20만명 이상 수준을 유지하고 하였다. 2018-19년 기준 417비자 취득자 수가 가장 많은 출신국은 영국 35,948명(19.9%), 프랑스 24,413명(13.5%), 한국 21,380명(11.9%), 독일 21,152명(11.7%) 순이었다. WHM 417비자 취득자들이 주로 종사하는 분야는 숙박과 음식서비스업, 농업·임업·어업, 건설업 등이다.

유학생의 경우 학업 기간 중에 2주당 40시간, 방학기간 동안에는 전일제로 일을 할 수 있다. 호주의 최저임금 수준이 높고, 소득세는 연간 6천달러까지 면제이기 때문에 용돈 또는 생활비를 벌기 위해 유학생이 취업 활동을 하는 경우는 흔하다. 학기 중에는 교육기관이 위치한 지역의 소매업 또는 요식업 분야에서 판매직이나 주방보조, 서빙, 돌봄, 청소 직종 등에 종사하고, 대학원 진학자의 경우에는 튜터 및 연구 보조업무를 수행하기도 한다.

취업비자와 마찬가지로, 호주의 해외유학생 프로그램 또한 수요자의 수요에 따라 유입 인구가 결정된다. 즉 정부가 양적 제한을 두는 것이 아니라, 교육기관의 수요에 맞춘다. 호주 연방정부 등록부에 신고된 해외유학생 교육기관 및 강좌(the Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas Students, CRICOS)에 등록하는 경우에만 해외유학생 비자를 발급받을 수 있다. 공교육 기관 이외에도 영어 학원 및 직업학교 등이 이에 포함되며, 그 수 상당하다. 예를 들어, 2021년 기준 뉴사우스웨일즈주에 등록된 교육기관 수는 488개이며, 교육 분야별 개설되는 강좌 수 또한 상당하다. 호주의 해외유학생 수의 추이를 살펴보면, 1996-97년 한해 호주 정부가 발급한 유학 비자를 받은 학생은 113,000명이었고, 이는 2008-09년에 319,632년에 정점을 찍은 후 다소 감소 추세를 보이다가 2014-15년에 299,540명으로 증가하였다(Spinks 2016, 4).

〈표 3〉 해외 유학생 비자 승인, 1996-97에서 2014-15

연도	비자 승인 수	연도	비자 승인 수
1996-97	113,000	2006-07	230,807
1997-98	108,827	2007-08	278,715
1999-00	110,894	2008-09	319,632
2000-01	119,806	2009-10	270,499
2001-02	146,577	2010-11	250,438
2002-03	151,894	2011-12	253,438
2003-04	162,575	2012-13	259,278
2004-05	171,616	2013-14	292,060
2005-06	190,674	2014-15	299,540

출처: Spinks 2016, 4.

주지하다시피, 해외유학생 수는 이민정책에 민감하게 영향을 받는다. 과거부터 호주로 유입된 해외유학생은 국내 기술인력 부족을 해결할 수 있는 주요 인적자원으로 간주되었다. 특히 하워드 정부는 변화하는 글로벌 경제적 상황과 이민 동향에 대응해서 해외유학생을 기술이민의 중요한 인적자원이자 내국인의 고령화 문제 해결의 대안으로 인식했다. 이러한 인식은 이민정책 개정으로 이어졌다. 구체적으로, 2001년에 졸업을 한 해외유학생이 학생비자에서 기술이민 비자로 전환해서 장기체류가 가능하도록 점수제를 개정하였다 (Spinks 2016, 20). 이 때문에 역사적으로 처음으로 유학생이 호주에 머물면서 영주권 신청이 가능해졌다. 이러한 정책변화는 호주의 해외유학생 교육 시장에 엄청난 파장을 일으켰다. 영주기술이민을 목적으로 호주에 유학을 오는 학생 수가 매해 증가하기 시작한 것이다. 이들 학생의 이민경로는 유학을 통해 학위를 마치고 취업을 통해 457비자를 취득한다. 그리고 영어 및 경력, 체류기간 등의 자격을 갖춘 후에 영주비자를 신청한다. 즉, 3단계 비자경로를 통해 호주에 장기체류 또는 영주할 수 있는 비자 자격을 취득하는 것이다.

2007-08년에 호주 정부가 발급한 영주기술이민 비자 취득자의 40%가 이미 국내에 거주하고 있던 한시적 근로자였고, 그들 대다수가 유학 후 457비자를 취득한 경우였다 (Spinks 2016, 5). 이후 2008년 글로벌 경제위기 여파로 인해 국내 노동력 수급이 우선시되어 일시적으로 유학생 수와 유학에서 영주이민으로 전환하는 추세가 다소 약화되었다. 하지만 경기 회복기인 2012-13년의 경우에는 다시 증가하는 추세를 보였다. 같은 해에 기술이민 비자를 취득한 사람의 57%가 국내에 한시적으로 체류하는 이민자들이었다. 2001년 점수제 개정 이후 2005년 11월부터 시행된 MODL 개정은 호주 유입 해외유학생 수 증가를 추동한 결정적인 사건이었다. 즉, 호주 정부는 노동시장의 요구에 따라 기술이민자 선발을 위한 직업리스트 MODL에 포함될 인력부족 직종을 다양화하고 그 수를 확대하였다. 토목기사, 치과 의사 등을 포함한 전문직 이외에도 미용, 제빵, 조리, 목수, 전기, 배관 등 도소매업, 건축업 등 분야의 단순기술 직종을 포함시켰다.²²⁾ 특히 이들 단순기술 직종 종사자는 교육기관에서 2년의 학업 기간만 충족해도 영주기술비자를 신청할 수 있게 되었다. 따라서 이때부터 해외유학생들에게 호주 영주권 취득의 가장 빠른 경로로 2년제 직업전문대학(TAFE) 또는 직업교육 관련 강좌가 알려지기 시작했다. 그 결과 <표3>에서 나타나듯이, 2005-6년부터 신규 유학비자, 특히 TAFE 및 어학원 과정 수료를 통한 비자 신청과 취득 건수가 예년 수준보다 상당 규모 증가하였다.

22) Workpermit. 출처: <https://workpermit.com/news/australia-adds-migration-occupations-demand-list-20050509> (검색일: 2021. 07. 12.).

3. 소결

앞서 살펴본 바와 같이, 동시대 호주 이민패러다임의 특징을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 영주와 임시 이민정책 모두 시장수요 중심으로 재편되었다. 호주의 노동시장, 즉 고용주의 노동과 기술 수요에 따라 어떤 직종에, 누가, 얼마나 많이 유입될 수 있는지 결정된다. 과거에도 직종리스트에 따라 적절한 기술과 전문성을 갖춘 이민자가 유입되었고, 입국한 이후 취직을 하는 경우가 허다했다. 하지만 최근에는 고용주가 직접 고용을 통해 고용인의 이민 비자를 보증하는 경우에만 비자 취득이 가능해졌기 때문에 선(先)취업, 후(後) 비자 취득이 일반화되었다. 이는 영주 및 임시 기술비자 모두 해당된다. 다음 두 번째 특징은 이민자의 지방정착이 장려되고 있다. 호주의 산업구조 전환과 대도시의 인구과밀 현상으로 지방의 인구는 점점 더 감소하는 추세이다. 이 때문에 호주 정부는 지방에 취업하는 이민자에게 더 높은 점수를 부여하고, 비자신청 자격(체류 기간 경감 등) 또한 완화해주고 있다. WHM의 경우에는 비자 1년 연장 시에 지방의 특정직종에 3개월간 의무로 체류하는 조건을 제도화하고 있다. 2018년부터는 대도시로의 신규이민자 유입을 제한하고, 지방으로의 유입만 허용하는 방향으로 정책을 개정하였다.

그리고 마지막 세 번째 특징은 영주와 한시적 이민 사이의 연계가 강화되었다. 즉, 한시적으로 호주에 체류하고 있는 이민자에게 특정 조건을 충족할 경우 영주권을 신청할 자격을 부여하고, 실질적으로 그들 중 상당수에게 영주권을 발급함으로써 한시적 이민은 영주이민으로 향하는 경로의 일부가 되었다. 따라서 유학생의 경우 영주권 취득까지 학업 비자 → (졸업후 브릿징 비자) → 기술이민 비자 → 영주 비자와 같은 3단계(또는 필요에 따라 4단계)에 이르는 비자 경로를 거치고 있다. WHM의 경우는 위 유학생 경로 앞 단계에 WHM 417비자가 포함되어 4, 5단계의 경로를 거쳐서 영주이민자의 지위를 취득하게 된다. 결과적으로, 호주의 영주-한시적 이민 연계의 제도화로 인해 영주를 희망하는 한시적 이민자 수가 급증했다고 볼 수 있다. 이러한 제도화는 호주 정부가 의도한 결과뿐 아니라 의도하지 않은 결과 또한 만들어 내고 있다는 점에서 비판받고 있다. 이에 대해 다음 IV장에서 논의하겠다.

IV. 영주-한시적 이민 정책 연계의 결과

시장의 수요에 유연하게 대응할 수 있도록 한시적 이민프로그램을 확대하고, 복잡다단하게 설계된 비자 경로를 성공적으로 통과한 이민자를 선별해서 영주권을 부여하는 호주의

이민 패러다임은 여러 가지 측면에서 이점이 있는 것으로 보인다. 오랜 기간 체류하면서 호주사회가 요구하는 기술과 사회통합 능력을 갖춘 이민자를 선별한다는 점에서 정치적·사회적 이점을 찾을 수 있겠다.²³⁾ 호주에서 교육을 받고, 고용주의 수요가 있는 작업장에서 경력을 쌓으며 전문성을 강화하고, 영어 실력 또한 상당한 수준의 청년층이 영주이민자로 선발될 수 있도록 한시적·영주 비자 정책이 상호연계되어 설계되어 있다. 그리고 신자유주의 시장질서가 이민제도에 반영되어 수요자의 요구에 따라 한시적 이민 노동력을 유연하고, 저비용으로 활용할 수 있다. 이러한 경제적 이점은 시장수요의 변동에 따른 이민정책의 수시 개정 또한 정당화시킨다. 특히 유학생과 WHM을 포함한 한시적 이민자들은 저렴하고 유연한 노동력으로 활용될 뿐만 아니라 호주의 교육 및 관광산업의 소비자로서 해당 산업의 이윤창출 및 내국인 고용 유발에 상당한 기여를 한다.

구체적으로, 해외 유학 사업의 호황으로 인해 호주에서 교육산업이 서비스 분야 1위를 차지하게 되었다. 2008-9년을 예로 들어본다면, 교육 사업이 거두어들인 수익은 총 158억 호주달러에 달한다. 이는 수출 규모 기준 호주의 3대 산업이며, 2019년 기준 376억 호주달러 규모로 성장했다.²⁴⁾ 같은 해 기준 해외유학생이 창출한 내국인의 전일제 일자리는 약 24만개로 추정된다.²⁵⁾ 그야말로, 유학과 영주이민 간의 연계는 호주 교육산업 성장에 중요한 역할을 하였다. 하지만 유례없는 교육산업의 호황으로 인해 부실한 유학원과 어학원이 운영되어 유학생들이 피해를 보는 상황이 발생하였다. 주로 요리, 미용, 어학 관련된 사설 교육기관이 도산하여 문제를 일으켰다. 호주로 유입된 유학생 중에 가장 많은 수를 차지하는 중국, 인도, 한국, 중동계 학생들의 피해자들이 속출하여 호주 정부의 교육산업에 대한 부실한 관리가 국제사회를 통해 비판받기도 하였다(연합뉴스 2020/02/05). 이는 유학과 이민 정책 간의 연계로 인한 의도치 않은 정치적 결과이다.

한편, WHM과 유학생이 3~5단계에 걸쳐서 영주권 취득이라는 목표 지점에 도달하기까지 그 과정은 순탄하지 않다. 오랜 시간 소요는 물론이고, 이민·비자 정책이 수시로 바뀌기 때문에 영주이민 희망자들은 체류와 생계에 대한 불안에 시달릴 수밖에 없다. 이러한 불안을 보여주는 일례로 이민 정책의 빈번한 개정으로 인해 영주이민을 목표로 학업을 진행한 유학생들이 피해를 입는 사례가 발생하였다. 앞서 언급했듯이, 2000년대 초반에 유학에서 영주 기술이민으로의 경로가 제도화 된 이래로 호주 내 유학생들의 기술이민

23) 호주 이민패러다임 변화의 사회통합적 결과에 대해서는 지면의 한계상 연구자의 다음 연구과제로 남겨두고자 한다.

24) Statista. 출처: <https://www.statista.com/statistics/977688/australia-export-income-from-international-education-services/> (검색일: 2021. 07. 01.).

25) Australian Government, Ministers' Media Centre, Department of Education, Skills and Employment. 출처: <https://ministers.dese.gov.au/tehan/international-education-makes-significant-economic-contribution> (검색일: 2021. 07. 02.).

비자신청이 급격하게 증가하였다. 하지만 유학생이 영주 기술비자 취득 이후 직종을 변경하거나 그들의 기술이 해당 직종에서 요구하는 기술 수준과 일치하지 않는 사례 등이 발생하여 노동시장의 수요와 공급 간 불균형 상황이 벌어졌다(Reich 2016). 이러한 불균형 문제에 더해 2008년 글로벌 경제위기 상황을 거치면서 호주 정부는 영주 기술이민을 제한하는 방향으로 정책을 개정하였다. 2009년 초에 고용주 또는 주정부의 비자 후원을 받은 신청자만이 영주 기술이민비자를 취득할 수 있도록 규정하였다. 이에 더해, 호주 정부는 2010년 MODL에 포함된 직종의 인력 부족 문제가 상당 부분 해결되었다는 이유로 MODL을 폐지하였다. 그리고 고용주의 인력수요에 초점을 맞춘 맞춤형 기술직종리스트(Skilled Occupation List, SOL)을 발표하였다. 하지만 SOL에서 도소매업 등의 단순기술직종이 배제되는 결과가 나타났다(Spinks 2016, 35-36). 결과적으로, 영주이민을 목적으로 유학을 시작했지만, 졸업을 한 이후에 지방정부나 고용주가 후원하지 않는다면, 또한 SOL 직종이 요구하는 기술이 없다면 비자 진행 절차에서 제외되는 상황이 전개되었다. 따라서 합법적인 틀 내에서 유학과 영주권을 취득하려 온 유학생들이 갑작스러운 정부의 정책 변화로 인해 합법적인 틀 밖에 존재하게 되었다.

이에 대응해서 호주 정부는 유학과 취업 간 즉각적인 연계에 실패한 임시 이민자를 대상으로 한 새로운 비자를 도입하였다. 졸업생 임시비자(Temporary Graduate Visa, 485비자)가 그것이다.²⁶⁾ 호주의 고등교육기관인 대학을 졸업한 해외유학생에게 18개월 체류자격을 부여한 비자로, 2007년에 최초 도입되었다. 이는 2013년에 새롭게 개정되어 시행되었는데, 2011년 11월 이후에 최초 학생비자를 받고 최소 2년 이상 대학을 다니고 학위를 수여한 사람에게 2년에서 최대 4년간 체류할 수 있도록 허용하였다. 학위의 성격에 따라 체류 기간이 다른데, 학사는 2년, 석사는 3년, 박사는 4년간 체류할 수 있다. 졸업생 비자의 특성상 고용주의 보증이 필요 없고, 학업과 근로 시간에 제약 또한 없다. 이러한 특성상 졸업 후에 485비자를 취득하여 호주에 체류하는 졸업생의 수는 증가하였다. 예를 들어, 2013-14년에 485비자 취득자 수는 23,000명이었는데, 2019-20년 기준 63,000명으로 증가하였다. 이는 최근 학생비자에서 바로 영주권을 취득하는 경우보다 485비자 경로를 거친 후에 영주권을 취득하는 이민자의 수가 더 많다는 사실과 관련 있는 것으로 추정된다(Northon 2021/05/31)²⁷⁾.

26) Australian Government, Department of Home Affairs, Temporary Graduate Visa. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-graduate-485> (검색일: 2021. 07. 20.).

27) Andrew Norton, 2021.05.31. International students and permanent residence. 출처: <https://andrewnorton.net.au/2021/05/31/international-students-and-permanent-residence/comment-page-1/> (검색일: 2021. 07. 20.).

다른 한편, 서부시드니 대학교의 산티 로버트슨(Shanthi Robertson) 교수는 호주 정부가 WHM 417비자와 졸업생 임시비자 485비자를 통해 얻으려는 정책 목적과 그 두 비자를 통해 영주권을 취득하려는 이민자 사이의 목적이 상충한다고 지적한다(Robertson 2016, 61). 417과 485비자는 호주 정부가 발급하는 비자 중에 유일하게 고용주의 보증이나 취업을 위한 특정한 기술을 요구하지 않는다. 그리고 이 두 비자는 교육과 관광, 노동 사이를 상호교차하는 성격을 가지기 때문에 '순수한' 노동 비자와는 별개로 간주 된다. 하지만 WHM와 면담을 통해 그녀는 그들 중에 상당수가 호주 취업을 통해 영주이민을 희망하고 있다는 점을 파악했다. 만약에 영주이민을 희망하지 않는 면담자라고 하더라도 WHM 기간 동안에 호주인들과 어울리며 영어 실력을 향상시키고, 취업을 통해 돈을 벌어서 귀국하고자 하는 목표를 가지고 있다고 밝혔다(Robertson 2016, 62-63). 하지만 그들은 호주사회에서 학생 또는 '백팩커'(backpacker)의 이미지를 강하게 가지고 있기 때문에 노동자로 공식적인 인정을 못 받는 경향이 있다고 그녀는 지적했다. 이는 졸업 후 휴식기를 가지면서 취업과 이민을 준비하는 이미지로 재현되는 유학 졸업생들에게도 해당된다. 이 때문에 그녀는 그들의 노동자로서의 정체성이 매우 불분명하다고 지적한다. 그들의 숙련과 비숙련, 학생과 노동자, 한시적 체류와 영주 사이의 경계가 모호하기 때문이다. 학생이나 취업 준비생, 비정규 인력이라는 그들에 대한 대중적 인식은 노동시장에서 그들의 전문성과 경력에 대한 과소평가를 초래하고, 이는 결국 임금 저평가와 광범위한 고용차별의 원인이 되기도 한다. 로버트슨 교수는 그들이 '신뢰할 수 없는'(dodgy) 일자리를 구할 수밖에 없고, 고용주나 비자 당국이 지정하는 지방과 직종에서 일해야만 한다는 점 때문에 그들의 사회적 권리와 자율성이 보장받지 못한다고 지적하였다(Robertson 2016, 62).

WHM에 대한 고용 착취와 인권침해 사례 등은 Peter Mares의 2018년 연구에서 자세히 설명된다(Mares 2018). 그에 따르면, 2016-17년 기준 임시 이민자 또는 임시 비자취득자(temporary visa holders)가 호주 노동시장에 차지하는 비중은 약 6% 정도로 추정된다. 하지만 같은 해에 호주 정부 기관인 공정근로 옴부즈맨(the Fair Work Ombudsman, FWO)이 불공정 근로 문제로 해결한 전체 사건의 18%가 임시이민자들에 관한 것이었다. 특히 그는 강제 출국 협박으로부터 불법적 직무배치(job placement)와 비자 수수료 탈취, 인구과밀에 비위생적인 숙소 대여, 그리고 성착취 사건까지 다양한 WHM 관련 사건들이 FWO에 접수되고 있다고 지적하였다. 그는 전통적으로 영주이민자의 정착과 시민권을 기반으로 한 다문화주의 윤리가 확산된 호주사회에서 임시 이민자들의 증가와 그들이 겪고 있는 다양한 형태의 불공정 문제로 인해 오늘날 호주는 과거에 경험해보지 않았던 혼란을 겪고 있다고 해도 언급하였다. 이런 점에서, 그는 정치적이고 윤리적인 차원에서

한시적 이민체계에 대해 문제를 제기하며, 호주와 같이 자유민주주의를 강조하는 나라에서 시민들이 향유하는 권리를 보장하지 않는 한시적 이민제도를 운영하는 것은 모순이라고 강조하였다(Mares 2016, 83-85).

V. 결론

이상과 같이 호주의 한시적 이민프로그램의 확산과 영주이민으로의 연계는 호주에게는 경제적 이점과 정치적 이점을 동시에 가져다주는 측면이 있다. 노동시장의 수요 충족과 소비시장 진작은 물론이고 점수제에 따라 호주 주류사회에 대한 통합 역량이 높다고 판단되는 신청자를 선별해서 영주이민자로 선정해서 정부의 다문화 사회통합 정책 약화 논리에 타당성을 제공한다는 점에서 그러하다. 하지만 이민을 희망하는 한시적 체류자의 입장에서 살펴볼 때, 그들의 노동자와 시민으로서의 권리와 권한이 제한받는 측면이 강하다. 다단계로 구성되어있는 비자 경로를 성공적으로 통과하는 사람들이 상당수 존재하지만, 최근 들어서 영주이민자 수 축소로 인해 그러한 경로를 통과하는 일은 더욱더 긴 시간과 노력, 그리고 인내를 요구하는 일이 되었다. 이런 상황에서, 2020년 초부터 전 세계적으로 확산된 코로나 19 팬데믹은 현 호주 이민패러다임에 예상하지 못한 결과를 초래하고 있다.

코로나 19 팬데믹으로 인해 멜번과 시드니 등 대도시를 중심으로 이동 제한령(또는 락다운, lockdown)이 내려지고 국경봉쇄로 인해 사람들의 국경 이동 또한 제한 되었다. 팬데믹과 경제불황의 불안정한 상황에서 질병과 실업, 아시아인에 대한 인종혐오 등에 의해 한시적 이민자들의 안전한 체류가 위협받기 시작했다(Askola 외, 2021). 그들 중 상당수는 팬데믹 초기에 호주를 떠나 귀국하였고, 남은 사람들은 실업과 재고용을 반복하는 상황이 전개되었다. 예를 들어, 호주의 산업분야 중에 가장 심각한 타격을 입은 곳을 꼽자면 호텔, 음식 서비스, 관광 등이 포함된 호스피탈리티(hospitality) 산업이다. 알소콜라(Askola)와 그의 동료에 따르면, 호주 호스피탈리티 산업에 종사하는 인력 중에 한시적 이민자가 차지하는 비중은 12%에 이르고, WHM가 그중에 절반을 가량을 차지하고 있었다. 해외유학생들이 가장 많이 종사하고 있는 분야이기도 하다(Askola 외 2021, 22). 그러나 2020년 상반기에 팬데믹 현상이 심각해지기 시작했을 때 WHM들 대다수는 호주를 떠났다. 하지만 호주에 체류하며 학업을 이어갔던 유학생들은 락다운으로 인한 고용 피해를 고스란히 경험한 것으로 드러났다. 그뿐만 아니라, 모국의 가족 방문 등을 이유로 호주를 떠난 한시적 기술이민자들은 재입국이 어려워져서 락다운이 해제된 이후 인력수급에 차질이

빛어졌다(SBS 한국어 2021/07/06). 이러한 문제는 한시적 이민자들이 집중적으로 종사하는 농업을 비롯해서 생산직과 다른 서비스업에서 공통적으로 나타났으며, 결과적으로 해당 분야 고용주들은 정부에 이민·비자 정책 개정을 통한 문제 해결을 호소하고 있다(연합 뉴스 2021/06/23).²⁸⁾

호주에서 이민자로 인해 대도시 거주민의 삶의 질이 저해되고 있다고 생각하며, 이민자의 수 감소가 문제 해결에 도움이 될 것이라는 정서가 호주사회에 확산되어 있다. 이는 과거에 이민자 수가 증가할수록 호주의 경제성장에 도움이 되고, 그 결과 도시가 발전하고 거주민의 삶의 질 또한 개선된다고 믿었던 대중적 생각과 상충된다. 그 때문에 영주이민자의 수는 제한된 수준에서 완만하게 유지하되, 입국한 이후 일정 체류기간이 지난 후 귀국하게 될 한시적 이민자 유입을 통해 시장의 수요와 공급을 충족시키는 데에 초점을 맞춘 이민패러다임이 주류가 되었다. 하지만 이는 단기적인 경제적 이점을 가져다주기도 하지만, 의도치 않았고 예상치 못한 경제적, 사회적 결과를 초래하고 있다. 한시적 이민자들의 기술 숙련과 저숙련, 학생과 노동자, 한시적 체류와 영주 사이의 경계가 불확실한 상황 속에서 그들의 사회적 지위와 권한은 취약할 수밖에 없으며, 이동과 거주지역 선택의 자율성 또한 제한받고 있다. 이러한 상황 속에서, 코로나 19 팬데믹의 여파에 대응해서 영주이민을 중심으로 한 안정적인 이민체계로의 복귀를 주장하는 목소리가 학계와 언론을 통해 나오고 있다(Anders 2021/01/01). 더욱이 대도시의 인구과밀과 지방인구의 감소, 대도시의 인프라 부족을 이민의 탓으로 돌리는 정치인들에게 대도시 인프라 수요와 지역 간 인구 불평등 문제를 더 일찍 예측하고 대비하지 못한 자신들의 능력을 탓하라는 비판 또한 제기되고 있다(The Sydney Morning Herald 2018). 인구와 이민을 더이상 정치화시키지 말라는 메시지이다. 코로나 19 팬데믹이라는 예기치 않은 상황에 직면한 호주에서 향후 인구와 이민정책에 대한 논의가 어떤 방향으로 진행될지, 무엇보다도 인구논쟁과 이민정책 패러다임에 균열을 가져올 수 있을지 주목할 필요가 있다.

28) 더욱이 해외유학생의 입국이 봉쇄된 이후 호주의 교육산업은 심각한 타격을 입고 있다. 2019년 6월 기준 호주로 입국한 유학생이 46,000명이었던 반면에 2020년도 같은 달에는 입국 유학생 수가 단 60명에 불과했다. 그 결과 호주의 상다수 대학들은 정규직 직원해고를 비롯하여 학부와 전공 수를 줄이고 있어서 교육과 연구의 질 하락 또한 우려되고 있는 상황이다(한국유학저널 2020/11/30).



- 권경득 · 임동진 · 이광원 · 이종익. 2019. 호주 이민정책(프로그램)의 실태분석 및 정책적 함의:이민자, 난민 및 불법체류자 관리를 중심으로. 한국비교정부학보 23(2), 35-65.
- 김범수. 호주인의 경계 설정: 호주 민족 정체성의 등장과 변화. 아시아 리뷰 2(1), 207-244.
- 문경희. 2007. 호주의 다문화주의의 정치적 동학: 민족 정체성 형성과 인종 · 문화 갈등. 국제정치논총 48(1), 267-291.
- _____. 2012. 호주 무슬림 여성의 베일과 ‘호주성’ 논쟁: 문화적 인종주의 시각에서. 아시아여성연구 51(2), 7-48.
- _____. 2017. 호주 한인 ‘1세대’의 이민에 대한 연구 –이주체계접근법과 이민자의 경험을 중심으로. 인문과학 67(0), 117-156.
- 성연옥. 2013. 미국, 캐나다, 호주의 다문화주의 비교 연구, 경영컨설팅 리뷰 4(2), 23-44.
- 신재주. 2010. 일본, 독일, 호주의 다문화정책에 관한 비교연구: 다문화정책의 특성과 한국에의 시사점을 중심으로. 사회과학연구 17(3), 5-37.
- 이규영 · 김경미. 2010. 호주의 다문화주의정책과 이주민 참정권. 국제정치논총 50(1), 445-468.
- 이규용 · 김기선 · 정기선 · 최서리 · 최홍엽. 이민정책의 국제비교. 2015. 한국노동연구원 연구보고서 2015-06.
- 임동진. 2020. 저출산 고령화시대 미국, 캐나다, 호주의 이민정책 비교 연구: 이민인구와 최근 경향을 중심으로. 한국비교정부학보 24(2), 69-99.
- Howe, Joanna. 2014. Does Australia need an expert commission to assist with managing its labour migration program?. Australian Journal of Labour Law 27, 1-25.
- Levey, Geoffrey Brahm. 2011. Multiculturalism and Integration: A Harmonious Relationship. eds. Michael Clyne and James Jupp. ANU Press. Chapter 4.
- Mares, Peter, Gozdecka, Dortota, and Reich, Sudrishti. 2016. Unintended Consequences to Temporary Migration to Australia, Unintended Consequences: The impact of migration law and policy. The ANU Press, 81-122.

- Pillip, Ruth. 2021. On 'Being Australian': Korean Migrants in 'Post-Multicultural' Australia. *Cosmopolitan Civil Society: An Interdisciplinary Journal* 13(1), 28-45.
- Reich, Sudrishti. 2016. Great Expectations and the Twilight Zone: The Human Consequences of the Linking of Australia's International Student and Skilled Migration Programs and the Dismantling of that Scheme, Unintended Consequences: the impact of migration law and policy. The ANU Press, 31-52.
- Roach, Neville J. 1995. Business temporary entry : future directions / report by the Committee of Inquiry into the Temporary Entry of Business People and Highly Skilled Specialists. Australian Government Publication Service.
- Robertson, Shanthi. 2016. Intertwined Mobilities of Education, Tourism and Labour: The Consequences of 417 and 485 Visa in Australia, Unintended Consequences: The impact of migration law and policy. The ANU E Press, 53-80.
- Allen, Liz. 2020/04/28. 출처: <https://twitter.com/DrDemography/status/1255015941231927297/photo/1> (검색일: 2021. 07. 09.).
- Anders, Gary. 2021.05.01. Why declining migration stalls economic recovery. 출처: <https://www.intheblack.com/articles/2021/05/01/decline-migration-stalls-economi-recovery> (검색일: 2021. 07. 20.).
- Askola, Heli, Forbes-Mewett, Helen and Shmihelska, Olha. 2021. Migrant Precariousness in the Time of COVID-19: Migrant Workers, Risks and Rights, Monash University. Mares, 2018. All Work, No Stay?. 출처: <https://www.sbs.com.au/allworknostay/> (검색일: 2021. 07. 16.).
- AUREC Migration · Mobility, Working Holiday Visa(Subclass 417&462). 출처: <https://www.aurecmigration.com.au/visas/working-holiday-visa-subclass-417-462/> (검색일: 2021. 07. 05.).
- Australian Bureau of Statistics, Regional population. 출처: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/regional-population/latest-release> (검색일: 2021. 07. 05.).
- Australian Government, Department of Home Affair. Nominating a position. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone>

- /sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing (검색일: 2021. 07. 17.).
- Australian Government, Department of Home Affairs. Skillselect. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skillselect> (검색일: 2021. 07. 11.).
 - Australian Government, Department of Home Affairs. Subclass 482: Temporary Skill Shortage visa. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-skill-shortage-482> (검색일: 2021. 07. 05.).
 - Australian Government, Department of Home Affairs. Temporary Graduate Visa. 출처: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-graduate-485> (검색일: 2021. 07. 20.).
 - Australian Government, Department of Home Affairs. Working Holiday Maker visa program report. 2019. 06. 30. 출처: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/working-holiday-report-jun-19.pdf> (검색일: 2021. 07. 05.).
 - Australian Government, Fair Work Ombudsman. 2016. Inquiry into the wages and conditions of people working under 417 Working Holiday Visa Program. 출처: <https://www.fairwork.gov.au/about-us/compliance-and-enforcement/reporting-outcomes/inquiry-reports> (검색일: 2021. 07. 02.).
 - Australian Government, Ministers' Media Centre, Department of Education, Skills and Employment. 출처: <https://ministers.dese.gov.au/tehan/international-education-makes-significant-economic-contribution> (검색일: 2021. 07. 02.).
 - Coates, Brenden, Sherrell, Henry and Mackey, Will. 2021. Rethinking permanent skilled migration after the pandemic, Grattan Institute. 출처: <https://grattan.edu.au/report/rethinking-permanent-skilled-migration-after-the-pandemic/> (검색일: 2021. 07. 05.).
 - KOTRA. 2013/07/04. 말 많던 호주 457비자 개정안 드디어 상하원 통과. 출처: <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/7/globalBbsDataView.do?setIdx=245&dataIdx=122565> (검색일: 2021. 07. 16.).
 - Norton, Andrew. 2021.05.31. International students and permanent residence. 출처: <https://andrewnorton.net.au/2021/05/31/international-students-and->

- permanent-residence/comment-page-1/ (검색일: 2021. 07. 20.).
- Parliament of Australia. Migration-permanent and temporary visa trends. 출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색일: 2021. 07. 10.).
 - Refi, Bilal and Talgaswatta, Tala. 2019. The characteristics and performance of 457 migrant visa sponsoring businesses, Australian Government, Office of Chief Economist, Research Paper 5/2019/.
 - Sherrell, Henry, Migration-permanent and temporary visa trends, 출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색일: 2021. 07. 10.).
 - Spinks, Harriet. 2016. Overseas students: immigration policy changes 1997-2015, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Research Paper Series, 2015-16. 출처: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4390265/upload_binary/4390265.pdf;fileType=application/pdf (검색일: 2021. 07. 01.).
 - Statista. Export income from international education activity in Australia from financial years 2013 to 2019. 출처: <https://www.statista.com/statistics/977688/australia-export-income-from-international-education-services/> (검색일: 2021. 07. 01.).
 - The Commonwealth of Australia. 2021.06. Intergenerational Report: Australia over the next 40 years. 출처: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2021-06/p2021_182464.pdf (검색일: 2021. 07. 05.).
 - World Population Review. Australia Population 2021. 출처: <https://worldpopulationreview.com/countries/australia-population> (검색일: 2021. 07. 15.).
 - Workpermit, Australia adds to Migration Occupations in Demand List. 출처: <https://workpermit.com/news/australia-adds-migration-occupations-demand-list-20050509> (검색일: 2021. 07. 12.).
 - 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr>
 - 한국유학저널 <https://www.k-yuhak.com>
 - ABC <https://www.abc.net>

- CNN <https://edition.cnn.com>
- SBS 한국어 <https://www.sbs.com>
- The Age <https://www.theage.com>
- The Guardian <https://www.theguardian.com>
- The Sydney Morning Herald <https://www.smh.com.au>

● 투고일: 2021.07.27. ● 심사일: 2021.07.28. ● 게재확정일: 2021.08.16.

| Abstract |

The Politicization of Population and Migration Policies in Australia: the temporary-permanent migration link and its ‘unintended’ consequences

Moon Kyounghee (Changwon National University)

Immigration has been a major contributor of Australia’s population growth. The country’s economic and social development would have been impossible if not for surging immigration. The Australian government has recently reduced the number of permanent residency visas and broadened the regional skilled migration program in order to prevent congestion in major cities. The growth of temporary migration is one important component in the ‘paradigm shift’ which has occurred in Australian migration selection policy over the last 20 years. While greater authority is given to employers in the migration selection and visa allocation process, visa applicants need to go through ‘multi-stage’ migration with uncertainty. This paper pays attention to Australian population issues which has been politicized in line with migration regime. Based on the discussion, it moves to explore the nature of the paradigm shift of Australian migration programs and its impacts on temporary migrants.

〈Key words〉 Population and Migration Trends in Australia, Temporary-Permanent Migration link, ‘Multi-Stage’ Migration Pathway, International Students, Working Holidaymakers