

저출산·고령화에 대응하는 싱가포르 이민정책 연구

오 정 은 (한성대학교)
(mouton3@hansung.ac.kr)



국문 요약

최근 저출산·고령화 심화에 이민정책으로 대응하자는 주장이 증가하고 있다. 이민은 출생, 사망과 더불어 인구구조 변화의 3대 요인 중 하나라는 점에서, 이민정책으로 저출산·고령화가 초래하는 인구문제를 극복하자는 주장은 일견 타당성이 있어 보인다. 실제로 저출산·고령화 문제에 이민정책으로 대응하는 국가들이 있다. 그 대표적인 사례가 싱가포르이다. 싱가포르는 1990년대에 코스모폴리탄 글로벌 도시 프로젝트를 발표했는데, 그 핵심 내용이 싱가포르를 매력있고, 효율적이며, 활력있는 도시로 만들어 외국인 고급인력을 끌어들이는 것이었다. 싱가포르의 이민정책은 외국인 고급인력 유치에 넘어, 외국인 고급인력의 정주를 유도하고, 가사노동자를 수용하며, 저숙련 단순노동인력의 정주를 차단하는 전략을 구사해 왔다. 이러한 싱가포르 이민정책은 노동인구 확보 측면에서 긍정적 효과가 있었지만, 동시에, 싱가포르 국민들이 외국인 고급인력에 대해 역차별 받는다는 논란을 일으켰다. 결과적으로 내·외국인 갈등이 심화되고, 국가에 대한 충성심이 약한 외국인이 행정적 이유로 국적을 신청하는 부작용이 나타났다. 싱가포르 사례는 저출산·고령화 대응을 위해 이민정책을 활용하면 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과도 나타날 수 있음을 확인시켜 준다.

주제어 : 싱가포르, 이민정책, 저출산, 고령화, 외국인 고급인력

I. 서론

저출산·고령화는 대부분의 선진국이 경험하는 문제이다. 국내에서는 1980년대까지 저출산·고령화에 대한 문제제기가 거의 없었는데, 1990년대 후반 외환위기를 맞이하고 젊은층의 결혼과 출산 기피가 크게 증가하면서 저출산·고령화를 대비해야 한다는 주장이 부상했다. 정부도 저출산·고령화 대비가 필요하다는 주장에 공감하고 2005년에 대통령직속 ‘저출산·고령사회위원회’를 출범시켰다. 하지만 많은 사람들의 우려와, 지난 16년 동안 지속된 위원회 활동에도 불구하고, 국내 저출산·고령화 문제는 계속해서 심화되었다. 급기야 지난 2020년에는 국내 인구통계 산출 이래 처음으로 출생자 수가 사망자 수를 밑도는 인구감소 현상이 나타났다. 이를 계기로 인구절벽을 맞이했다는 위기감이 한층 빠르게 확산되고, 각계각층의 사람들이 저출산·고령화 문제 해결을 위해 과감한 조치를 취해야 한다는 의견을 쏟아내고 있다. 여기서 문제 해결책으로 거론되는 조치 중 하나가 적극적인 이민자 수용이다. 이민정책을 인구정책과 연계하자는 주장이다.

이민정책과 인구정책의 연계 주장이 새로운 것은 아니다. 인구학자들은 출생, 사망과 더불어 이민을 인구구조 변화의 3대 요소로 꼽아 왔고, 다수의 이민 수용국들이 이미 오래 전부터 이민정책을 자국 인구의 양과 질을 조절하는 중요 수단으로 활용하곤 했다.

국내에서는 1990년대에 한국인이 기피하는 3D업종 노동인구 확보 목적으로 외국인을 수용하기 시작하고, 2000년대에 들어와서는 학령인구 감소 대응과 우수인재 확보를 위해 외국인 유학생을 적극 유치하는 방식으로 이민정책이 인구문제를 보완해 왔다. 하지만 지금까지 국내에서 이민정책과 인구정책 연계는 매우 제한적이다.

이제 저출산·고령화는 국가차원에서 다루어야 할 우선과제가 되었다. 그리고 지난 16년의 저출산·고령사회위원회 활동 경험은 단기간에 국내 출산율을 획기적으로 높이기 어렵지 않다는 사실을 확인시켜 주었다. 이제는 저출산·고령화 문제 해결을 위해 내국인 출산율에 집착하던 방식을 탈피하여, 과감한 이민정책도 병행하는 인구정책이 필요한 시점이다. 여기서 이민정책 활용이 무조건 외국인 노동인력을 많이 수용하자는 논리가 되어선 안 된다. 어떠한 유형의 외국인을 언제 얼마나 수용해야 하는지, 외국인 수용에 부작용은 없을지 검토하고 정교하게 고안한, 중장기적으로 인구 전반의 양과 질을 한 단계 끌어올리는 이민정책이 되어야 한다.

저출산·고령화에 대응하는 정교한 이민정책을 고안하기 위해서는 한국보다 앞서 이민정책과 인구정책을 연계하여 운영해 온 국가 사례를 참고할 필요가 있다. 한국보다 앞서 경험한 국가의 긍정적 혹은 부정적 결과물이 후발주자인 한국의 정교한 정책 고안에 도움이 되기 때문이다. 여기서 대표적인 참고 사례 중 하나로 싱가포르를 꼽을 만하다.

싱가포르는 이미 1980년대부터 저출산·고령화에 대응하기 위해 이민정책을 적극적으로 활용해 온 국가이다. 출산을 증가가 쉽지 않다는 사실을 인지하고 개방적인 이민정책으로 인구를 증가시킨 결과, 노동인구의 30% 이상이 외국인으로 구성되어 있다. 싱가포르의 이민정책은 고부가가치 산업에 종사할 외국인 고급인력에 대해서는 영주권을 발급하며 정주를 유도하고, 단순노무직은 기간제로만 활용하며 정주를 철저히 차단한다는 특징이 있다. 여기에 가사노동자 도입을 통해 외국인 고급인력이나 싱가포르 국민이 가사의 부담에서 벗어나 노동시장에 적극 참여하도록 유도하고 있다(사카이 스미오 2011, 35).

본고는 저출산·고령화에 대응하기 위해 이민정책을 적극 활용하는 싱가포르 사례를 분석하고, 싱가포르의 사례가 한국에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 나아가 저출산·고령화에 대응하기 위한 바람직한 이민정책의 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 분석

이민은 출생, 사망과 더불어 인구 변화의 3대 요인 중 하나이다(Beau 외 2015, 68). 이민이 출생이나 사망보다 단기간에 인구의 질과 양을 변화시킬 수 있기 때문에, 대다수의 이민수용국에서는 인구문제 해결을 위해 이민정책을 활용하려고 한다. 하지만 대규모 이민을 받아들이는 데에는 신중한 것이 일반적이다. 이민자 수용 이후 발생할 수 있는 불법체류나 범죄 등의 이민자 이탈, 기존의 사회구성원과 신규 이민자 사이의 갈등, 국가정체성 변화 등 여러 가지 부정적 파급효과를 우려하기 때문이다. 국가경쟁력 향상을 목적으로 이민자 수용의 규모와 범위를 결정하는 과정에 정치권이 치열한 공방을 벌이는 경우도 흔히 볼 수 있다.

싱가포르는 국제사회에서 이민자를 많이 수용한 대표적인 국가이다. 2020년 6월 기준으로 전체 인구 약 569만명 가운데 약 216만명(38.0%)이 외국인이다(Singapore National Population and Talent Division 2021). 대부분의 동아시아 국가에서 강한 민족주의 분위기가 존재하는데 비해, 싱가포르는 1965년 독립 당시 다민족국가로 출범하였고, 독립 이래 지속적으로 집권하면서 강력한 통치력을 발휘해 온 인민행동당(People's Action Party; 人民行动党)이 이민자 수용에 개방적 입장을 견지한 데 힘입어, 오랫동안 개방적인 이민정책이 지속될 수 있었다.

싱가포르에서 저출산·고령화와 이민정책의 연계는 1990년대에 들어와 본격화되었다. 싱가포르 정부가 국제사회의 글로벌경쟁 심화와 국내 저출산·고령화에 대응하기 위해 ‘코스모폴리탄 글로벌 도시 프로젝트’라 불리는 국가전략을 발표하였는데, 이 프로젝트에

외국인 고급인력을 유치한다는 내용을 포함시켰다. 1999년 당시 고촉통(Goh Chok Tong; 吳作東) 총리는 담화를 통해 “싱가포르를 매력있고, 효율적이고, 활력넘치는 도시, 그래서 많은 사람들과 외국인 고급인력, 아이디어, 지식을 자석처럼 끌어들이는 허브인 코스모폴리스(cosmopolis)로 전환시켜야 한다.”고 강조하면서(임시연 2016, 37), 싱가포르가 국가발전을 위해 외국인, 특히 고급인력 이주를 환영하고 있음을 분명히 하였다.

저출산·고령화 대응과 관련하여, 싱가포르 이민정책에서 연구자들이 관심을 가지는 부분은 크게 두 가지이다. 외국인 고급인력 정주화 유도와 정교한 외국인 가사노동자 제도가 그것이다. 이와 관련하여, 국내에서도 다수의 연구가 수행되었다.

외국인 고급인력 정주화와 관련하여, 오정은(2011)은 싱가포르로 이주한 외국인 고급인력 중 상당수가 영주권을 취득하고 싱가포르에 정주하는 상황에 주목하고, 싱가포르 정부가 외국인 고급인력에게는 입국 전, 체류기간, 영주권 취득 후에 이르기까지 다양한 편의를 제공하는 것이 외국인 고급인력의 싱가포르 정주 유도에 효과를 거두고 있음을 밝혔다. 임시연(2016)은 싱가포르 정부가 1990년대에 시작한 코스모폴리탄 프로젝트가 외국인 고급인력의 싱가포르 유입 급증을 불러왔고, 그 결과 과거 이민자 유입에 개방적이었던 싱가포르인들이 외국인 우수인력에 대해 역차별과 상대적 박탈감을 느끼면서 외국인에 대한 반감 및 정부의 개방적 이민정책 반감을 드러냈으며, 이에 따라 정부가 싱가포르 국민의 불만을 잠재우기 위해 시민권자와 영주권자 사이의 권한에 격차를 두고, 이것이 외국인 고급인력이 영주권을 넘어 시민권까지 취득하는 결과로 이어지게 되었음을 논증하였다. 주영돈(2016)은 싱가포르가 취업목적으로 온 외국인에게 적용하는 비자 및 노동허가 제도에 대해 설명하고, 외국인 우수인력이 영주권을 취득하는 경로와, 영주권을 취득하였을 때 누리게 되는 각종 지원책을 소개하면서, 싱가포르 이민정책이 외국인 우수인력의 정주를 유도하고 있음을 밝혔다.

싱가포르의 외국인 가사노동자 제도는 대부분 한국에서 외국인 가사노동자 제도 도입 타당성을 검토할 목적으로 외국사례를 참고하는 차원에서, 싱가포르 사례를 소개하고 제도 운영 결과를 평가하는 방식으로 진행되었다. 정봉수(2016)는 싱가포르의 외국인 가사노동자제도 도입 배경, 구체적인 외국인 가사노동자 고용허가와 고용 절차, 노동자의 근로조건, 고용주의 사용비용 등을 자세히 소개하고, 싱가포르의 가사노동자 제도의 운영 실태를 평가한 후 한국에 싱가포르 방식의 외국인 가사노동자 제도를 도입하고자 할 때 필요한 준비사항과 유의점을 제시하였다. 최서리(2017)는 싱가포르 정부의 외국인 가사노동자 도입과 관리 방식을 소개하고, 싱가포르의 외국인 가사노동자 도입 제도와 한국의 외국인력 도입 제도를 비교한 후, 한국에 외국인 가사노동자 제도를 도입할 경우 바람직한 제도 운영 방안에 대해 제시한 바 있다.

싱가포르 이민정책에 관한 기존 연구들은 대부분 싱가포르 정부가 저출산·고령화 문제 해소를 위해 추진하는 개방적 이민정책의 긍정적 효과를 다루었다. 그래서 최근 국내에서 저출산·고령화 심화로 인구감소 상황에 대처하기 위해 이민정책을 활용해야 한다는 논의가 나올 때 종종 싱가포르가 대표적인 우수사례로 거론되곤 한다. 하지만 한국이 싱가포르와 유사한 이민정책을 구사하는 것이 바람직한 결과가 될 것이라고 단정하는 것은 위험하다. 싱가포르와 한국에서 외국인에 대한 경험과 인식이 다르다거나, 이민자 수용을 위해 마련해 둔 기존 인프라에 차이가 있다는 사실을 차치하더라도, 기존의 연구들이 싱가포르의 개방적 이민정책의 긍정적 효과에 주목하였다고 하여, 긍정적 효과만 있었던 것이 아니기 때문이다. 그동안 싱가포르 이민정책의 부정적 효과를 다룬 연구가 많지 않지만, 최근 싱가포르 뉴스에서는 정부의 개방적 이민정책에 대한 국민들의 불만과 부정적 여론이 보도되곤 한다. 싱가포르의 개방적 이민정책의 결과를 긍정적 측면뿐만 아니라 부정적 측면에서도 검토하고, 저출산·고령화 대응을 이유로 개방적 이민정책을 추진하였을 때 나타나는 결과의 득과 실을 함께 고려하면서 이민정책의 활용 가능성을 타진해야 한다. 본 연구는 기존의 싱가포르 이민정책 연구가 소홀하게 다루었던 부정적 측면도 심도있게 살펴본다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다.

Ⅲ. 이민정책을 통한 싱가포르의 저출산·고령화 대응

앞서 언급하였듯, 싱가포르 이민정책에서 고급인력의 정주를 유도하고 외국인 가사노동자를 수용하는 것은 저출산·고령화 대응으로 널리 알려져 있다. 이와 더불어 저숙련 외국인노동자의 정주 가능성을 엄격히 차단하는 것도 중장기적 측면의 저출산·고령화 대응책이라 할 만하다. 본 절에서는 싱가포르 이민정책에서 저출산·고령화 해소와 연계된 고급인력 정주 유도, 외국인 가사노동자 수용, 그리고 저숙련 외국인노동자 정주가능성 차단에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

1. 외국인 고급인력 정주 유도

싱가포르에서 외국인 고급인력에 대한 법적 정의는 없다. 그러나 통상적으로 고용패스(Employment Pass: EP)계열 비자를 취득할 수 있는 사람들을 외국인 고급인력으로 간주한다. 싱가포르는 경제활동을 목적으로 온 외국인에게 약자로 EP, S, WP로 구분되는 3가지 유형의 비자를 발급하는데, 비자유형을 구분하는 우선적 기준은 외국인이 싱가포르에

서 받는 임금이다. 임금으로 고급인력 여부를 결정하는 이유는 노동시장에서 높은 임금을 받는 사람은 그것이 학력이든, 경력이든, 기술이든, 고용주로부터 높은 임금을 지불할 만한 능력이 있다고 평가받았다고 볼 수 있기 때문이다(오정은 2011, 6). EP비자는 노동비자 가운데 가장 높은 수준의 임금요건이 요구되는 계열의 비자로, 2021년 6월 기준으로 최소 월 4,500SDG(한화 약 390만원) 이상의 급여를 받을 때 신청 가능하다(Singapore Ministry of Manpower).¹⁾ EP계열 비자는 임금수준을 기준으로 다시 P1, P2, Q로 구분된다.

싱가포르에 온 외국인 고급인력은 고용주로부터 높은 급여를 받을 뿐만 아니라 싱가포르 정부로부터 싱가포르 생활 적응에 많은 배려를 받는다. 다른 국가에 비해 동반가족 허용 범위가 넓고, 현지에서 체류 연장이 수월하며, 영주비자 취득을 위해 요구되는 기간도 짧다.

(1) 가족동반 허용 범위

대부분이 국가에서 외국인 고급인력에게 가족동반을 허용한다. 싱가포르에서도 EP 비자를 보유한 고급인력의 직계가족에게 부양가족패스(Dependants Pass: DP), 장기방문 패스(Long-Term Visit Pass: LTVP)를 발급하여, 고급인력이 싱가포르에서 가족과 함께 생활할 수 있도록 배려한다. DP는 배우자와 미혼자녀에게 발급되는 것으로 다른 나라의 동반비자와 유사하다. 그런데 LTVP는 직계가족 이외에도 사실혼 관계에 있는 배우자나 21세 이상의 자녀, 의붓자식, 친부모, 배우자 부모 등 가까운 친인척이 싱가포르에서 생활하도록 허용하는 비자이다. EP 비자에서 상대적으로 임금이 높은 P1과 P2 자격자에 한해 LTVP가 발급된다. 최근 싱가포르 국민 사이에 정부의 개방적인 이민정책에 불만을 표출하는 경우가 많아지면서 정부가 LTVP의 가족동반 가능 범위를 축소하고 있지만, 여전히 싱가포르에서 외국인에 대한 동반 가족 허용 범위는 다른 국가보다 폭 넓은 융통성이 부여되고 있다.

(2) 현지에서의 체류 연장

EP 비자 취득자는 처음에 최대 2년까지 체류가 허용된다. 그러나 고용기간이 지속된다면 현지에서 수월하게 체류기간을 연장할 수 있다. 또한 고용기간이 지속되지 않더라도, 고급인력은 개별고용패스(Personalised Employment Pass: PEP)라는 비자를 발급받으면 취업을 하지 않은 상태에서 6개월까지 싱가포르에 머물며 구직활동을 할 수 있다. PEP

1) 출처: <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/employment-pass/eligibility> (검색일: 2021. 06. 30.).

비자는 2007년에 고급인력 편의를 위해 도입되었는데, EP 비자의 P1 유형을 소지했거나, 그밖에 현재 싱가포르에서 고급인력으로 활동 중인 사람이 신청할 수 있고, 이 비자를 취득하면, 직장이 바뀌더라도 비자를 변경하는 번거로움 없이 계속 활동할 수 있다. 또한 EP 비자는 유효기간이 최대 2년까지이지만 EPE 비자는 5년간 유효하다.

(3) 영주비자 신청 자격 요건

싱가포르는 외국인 고급인력이 2년 이상 근무하면 영주비자(Singapore Permanent Residency: SPR) 신청자격을 부여한다. 한국에서 일반적으로 5년 이상 합법적으로 거주한 자에게 영주비자 신청 자격이 있는 것과 비교하면, 영주비자 자격은 파격적이라 할 정도로 기간이 짧다. EPE 비자를 소지한 외국인은 EPE 비자 유효기간이 5년이기 때문에, EPE 비자를 소지한 상태에서 영주비자를 신청할 수도 있다.

영주비자를 취득하면 시민권자와 마찬가지로 학자금 용자를 받을 수 있고, 싱가포르의 아파트형 공공주택에 입주할 수 있으며, 싱가포르 공적연금제도인 중앙적립기금에도 가입할 수 있기 때문에 싱가포르에 온 고급인력은 향후 평생 싱가포르에서 생활하겠다는 확신을 가지지 않았더라도 자격요건이 되면 우선 영주비자를 신청하는 경향이 있다. 또한 영주비자를 취득한 사람은 사전에 싱가포르에서의 정주를 결정하지 않았더라도 영주가 가능한 상황에서 싱가포르의 체류기간이 길어지는 경향이 있다.

후술하겠지만, 싱가포르 정부가 적극적으로 외국인 고급인력을 수용한 결과, 최근 싱가포르 국민 사이에서 외국인 고급인력에 대한 반감과 정부의 이민정책에 대한 불만이 표출되고 있다. 오랫동안 개방적인 이민자 수용 기조를 유지해 온 정부 여당에 대해 야당도 비난을 가하면서, 최근 싱가포르 정부는 외국인 고급인력이라 할지라도 수용에 신중해지기 시작했다. 또한 외국인 신분의 영주비자 소지자에게 제공하던 사회적 혜택을 줄이는 방식으로 시민권자와 영주권자가 누릴 수 있는 권리에서 격차를 벌이기 시작했다. 그런데 영주비자 소지자에 대한 혜택 감소는, 비록 전체 영주권자에 해당하는 것은 아니지만, 상당수의 영주권자가 아예 싱가포르인으로 귀화하는 결과를 낳았다(임시연 2016, 210). 외국인 고급인력들이 싱가포르에 대한 충성심보다 정부가 제공하는 혜택 때문에 싱가포르의 국민이 되기를 결심하게 된 것이다.

2. 가사노동자 수용

싱가포르의 외국인 가사노동자 수용은 1970년대부터 시작되었다. 싱가포르 경제발전 과정에 여성의 경제참여가 크게 증가한 데 따른 것이다. 1960년대까지는 싱가포르인

여성 가운데 싱가포르인 가정에 입주하여 가사노동자로 일하려는 사람이 많았는데 1970년대부터는 입주가사노동을 하려는 싱가포르인을 찾기 어려워졌다. 당시 싱가포르에서는 제조업이나 서비스업 분야에 여성이 일할 수 있는 일자리가 많아졌고, 싱가포르 여성들은 임금이 크게 높지 않더라도 남의 집 입주노동과 달리 출근과 퇴근시간이 일정하고 자신의 경력개발에도 도움이 되는 직장생활을 선호하였다(최서리 2017, 2). 싱가포르 정부는 싱가포르 여성의 경제활동 참가를 장려하기 위해 외국인 가사노동자 도입을 허용하였다.

초기의 외국인 가사노동자는 주로 이웃 말레이시아 여성들이었다(최서리 2017, 3). 그런데 말레이시아도 1970년대 말에 수출주도형 산업화를 추진하면서 제조업 인력수요가 많아졌고, 이에 따라 말레이시아로부터 여성 가사노동자 공급이 줄어들었다. 이에 1978년 싱가포르 정부는 태국, 스리랑카, 필리핀으로부터 가사노동자를 수용하였다. 하지만 1980년대를 거치며 싱가포르의 가사노동자 수요가 계속 빠르게 증가한 데 힘입어 정부는 가사노동자 송출 허용국 범위를 확대하고, 고용절차와 자격요건도 명확히 하였다.

2021년 현재 싱가포르가 허용하는 외국인 가사노동자 출신국은 방글라데시, 캄보디아, 홍콩, 인도, 인도네시아, 마카오, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 한국, 스리랑카, 대만, 태국 등 13개 국가로 한정된다(Singapore Ministry of Manpower).²⁾ 여기에 여성, 만 23~50세의 나이, 최소 8년 이상의 교육이수 등의 자격요건이 요구된다(Singapore Ministry of Manpower).³⁾ 싱가포르의 가사노동자 채용은 공인된 알선업체를 통해 이루어지기 때문에, 개인적 인맥을 통한 고용과 달리 정부가 자격요건 준수 여부를 관리하기가 용이하다.

싱가포르 정부는 외국인 가사노동자 고용을 장려한다. 일반적으로 싱가포르에서 외국인을 고용하려면 고용주에게 내국인 구인노력을 우선 하도록 요구하지만, 가사노동자 고용에서는 이러한 절차를 생략한다. 다만, 다른 업종에서의 외국인 고용과 마찬가지로 외국인 고용부담금은 납부하도록 하고 있다. 하지만 만16세 미만 자녀나 만 65세 이상 노인, 장애인이 있는 가구의 경우, 고용부담금을 크게 낮추어 고용 부담을 경감하고, 외국인 가사노동자가 휴가 차 고향에 간 기간에는 고용주에게 고용부담금을 면제해 주기도 한다. 고용부담금 면제 조건은 가사노동자가 7일 이상 본국에 체류하는 경우, 최장 60일까지로 정해놓고 있다.

외국인 가사노동자와의 고용관계가 안정적으로 유지되는 것을 목적으로 관련 제도도

2) 출처: <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/fdw-eligibility> (검색일: 2021. 06. 30.).

3) 출처: <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/fdw-eligibility> (검색일: 2021. 06. 30.).

마련해 두고 있다. 외국인 가사노동자가 일을 그만두거나, 고용주가 해고하려면 사전에 통보하도록 하여, 한쪽의 일방적인 결정으로 갑자기 고용관계가 중단 두는 상황을 예방한다. 만약 외국인 가사노동자가 사전 통보 없이 갑자기 사직한다면, 고용주는 싱가포르 인력부에 이 사실을 신고할 수 있다. 신고 내용은 계속해서 기록에 남아있고 공유되기 때문에, 신고를 당한 가사노동자는 새로운 고용주를 만나기 어렵게 된다. 고용주가 일방적으로 가사노동자를 해고하는 상황도 방지하기 위해 1년 이내에 3번 이상 외국인 가사노동자를 교체한 고용주에게는 다시 가사노동자를 고용하고자 할 때 고용주 교육(Employers' Orientation ProgrammeL EOP)을 받거나 인력부와 면담을 하도록 하고 있다(Singapore Ministry of Manpower).⁴⁾ 고용주와 가사노동자 사이에 어느 일방이 일을 그만두고자 할 때에 고용 중단을 금지하는 규정은 없다. 하지만, 가사노동자의 경우 새로운 일자리를 알선받을 때 1개월분 급여를 알선업체에 지불해야 하고, 고용주 역시 고용을 위한 교육과 면담이 요구된다는 점에서 양측 모두 고용관계의 중단을 숙고하여 결정하게 된다.

싱가포르에서 외국인 가사노동자는 식사준비, 청소 등의 일반적인 가정의 가사 뿐만 아니라 계약에 따라 자녀와 노인의 돌봄서비스도 제공할 수 있다. 다양한 집안일을 맡길 수 있으며, 비용도 저렴하다는 측면에서 싱가포르에서는 외국인 가사노동자를 고용하려는 사람이 많다. 외국인 가사노동자의 사용비용은 크게 알선업체 비용, 고용을 위해 요구되는 교육과 행정수수료 비용, 임금 등으로 구성되는데 모든 비용을 고려해도 싱가포르의 일반적인 직장인 월급보다 저렴하다. 2016년 기준으로 어린 자녀가 있는 가정에서 약 50만원 정도의 비용으로 가사노동자를 사용하는 것으로 조사되었는데(정봉수 2016, 90), 같은 시점에서 싱가포르의 1인당 GDP는 한국의 2배 정도라는 사실을 고려할 때, 외국인 가사노동자 제도가 가사 부담 없이 안정적인 직장생활을 지속하려는 싱가포르인에게 매우 유용한 제도로 인식될 만하다.

3. 저숙련 외국인노동자 정주가능성 차단

싱가포르 이민정책은 고부가가치를 창출하는 외국인 고급인력과 단순노무직종에 종사하는 저숙련 노동자 제도를 엄격히 구분하고, 저숙련 노동자 도입을 최소화하기 위해 저숙련 노동자 고용주에게 상대적으로 더 엄격한 규정을 적용하고 있다. 예를 들면 같은 사업장에서 외국인 노동자의 업무 숙련도를 기준으로 고용주의 고용세에 차별을 두면서 저숙련 외국인노동자에 대해서는 더 높은 고용세를 책정하고 있다.

4) 출처: <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/frequent-changes-of-fdws> (검색일: 2021. 06. 30.).

싱가포르에 입국한 저숙련 외국인노동자에게는 싱가포르 정주를 방지할 목적으로 많은 규제를 두고 있다. 가족동반을 금지할 뿐만 아니라, 싱가포르 시민과의 혼인도 금지하여, 싱가포르에서 가족을 이루고 생활할 가능성을 차단하였다. 또한 저숙련 노동자에게 정기적인 건강검진을 받도록 하면서, 건강검진에서 임신한 것으로 나타난 외국인노동자는 추방하여 싱가포르에서의 출산을 막고 있다.

저숙련 외국인노동자를 고용한 고용주는 노동자가 입국하기 전에 보증금(Security Bond)도 지불해야 한다. 2021년 6월 현재 보증금은 5,000SGD(한화 약 430만원)이다.⁵⁾ 그런데 외국인 노동자가 도주한 경우에는 이 보증금을 몰수하는 방식으로 고용주도 외국인노동자의 체류관리에 연대책임을 지도록 하고 있다. 다만, 노동자가 도주했을 때 고용주가 거처를 확인하기 위해 최선의 노력을 했다고 인정되면 보증금의 절반을 감면해 주기도 한다.

저숙련 외국인노동자에 대한 엄격한 체류관리는 불법체류 예방을 통한 법질서 유지 측면도 있지만, 저숙련 노동자가 정주하여 장래에 정부의 복지부담의 요인이 되는 것을 미연에 방지하는 의미도 있다. 실제로 2차 세계대전 직후 저숙련 외국인노동자를 많이 수용하였던 서유럽 지역 국가들에서는 저숙련 외국인노동자가 계약 만료 이후에도 불법체류나 가족동반 등 다양한 이유로 정주하는 경우가 많았고, 정주한 외국인노동자들이 고령화에 진입하자 이들을 위해 복지비용을 부담하게 되었다. 싱가포르의 저숙련 외국인노동자 정책은 복지비용 부담이 큰 고령층 발생을 미연에 방지한다는 점에서 중·장기적으로 저출산·고령화에 대응하는 이민정책이라 할 수 있다.

IV. 저출산·고령화에 대응하는 이민정책 결과

싱가포르의 이민정책은 저출산·고령화로 부족해진 노동인력을 확보하는 부분에서는 성공적이었다. 대표적인 저출산·고령화 국가임에도 불구하고 노동시장에서 필요로 하는 젊은 노동인구를 충분히 확보하고 있다는 데에서(중앙일보 2018/12/28⁶⁾; 한국경제 2015/10/15),⁷⁾ 이민정책의 긍정적 효과를 확인할 수 있다. 하지만 지속적인 대규모 외국인

5) 출처: <https://www.mom.gov.sg/passages-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/security-bond> (검색일: 2021. 06. 20.).

6) 출처: <https://news.join.com/article/23243804> (검색일: 2021. 06. 23.).

7) 출처: <https://www.hankyung.com/international/article/2015101556071> (검색일: 2021. 06. 23.).

력 도입이 누적되면서 최근 싱가포르 국민 사이에 외국인에 대한 반감과 정부의 이민정책에 대한 불만이 표출되는 부작용도 나타나고 있다. 싱가포르 이민정책의 결과를 정리하면 다음과 같다.

1. 노동인력 안정적 확보

싱가포르의 개방적인 이민정책은 노동인력 확보 측면에서 긍정적인 기능을 하였다. 2020년 6월 기준으로 싱가포르는 합계 출산율이 1.10명이고, 만 65세 이상 고령화 인구는 16.8%에 이르러 심각한 저출산·고령화 인구구조를 보이고 있지만(Singapore Department of Statistics)⁸⁾, 싱가포르의 고용주들은 노동력 충원에 큰 어려움을 겪지 않고 있다. 정부의 지속적인 외국인력 수용 덕분에 필요한 인력을 채용하고자 할 때, 내국인 적임자가 없으면 외국인으로 확장하여 채용하는 것이 일반화 되었다.

외국인 채용에 필요한 인프라도 잘 갖추어져 있다. 싱가포르 정부는 외국인력 채용과 관련하여 외국인 고급인력 유치를 목적으로 취업정보 사무소인 Contact Singapore를 운영하고 있고, 기타 다수의 민간 인력알선업체가 외국인 구인구직 활동을 알선업무를 활발하게 진행하고 있어서, 싱가포르 고용주가 외국인을 채용하고자 할 때 정보부족이나 복잡한 행정절차로 인한 어려움이 크지 않다.

싱가포르 통계국에서는 외국인 가운데 영주권자(permanent resident)는 시민권자(singapore citizen)와 함께 거주민(resident)으로 분류하고, 고용율 및 실업률 통계에서 시민권자와 영주권자를 합산하여 통계를 산출한다. 따라서 외국인 신분인 영주권자의 노동시장 참여 정도를 파악하기 힘들다. 하지만 영주권자를 제외하더라도 싱가포르에서 외국인의 노동시장 기여는 막대하다는 사실은 확인하는 것은 어렵지 않다.

〈표 1〉은 싱가포르 통계국이 발표한 2001년부터 2020년까지 20년간 연도별 싱가포르의 취업자 수를 나타낸다. 여기에서 거주민 취업자는 시민권자와 영주권자 취업을 합산한 것이며, 비거주민 취업자는 영주권이 없는 외국인 취업자 수를 보여준다. 영주권자를 제외하더라도, 최근 외국인 신분인 비거주민 취업자 비율은 30%를 크게 넘어서고 있음을 확인할 수 있다. 2000년대에 30%대 초반을 보이던 비율이 2010년대에 들어오면 30%대 후반으로 더 높아졌다.

8) 출처: <https://www.singstat.gov.sg/publications/reference/singapore-in-figures/population-and-households> (검색일: 2021. 06. 23.).

〈표 1〉 연도별 싱가포르 비거주인 취업자 수(2021-2020)

(단위: 1000명)

연도	전체 취업자	거주인 취업자	비거주인 취업자	거주인 취업자 비율	비거주인 취업자 비율
2001	2,267.3	1,582.5	684.8	69.8%	30.2%
2002	2,223.2	1,573.7	649.5	70.8%	29.2%
2003	2,208.1	1,605.4	602.7	72.7%	27.3%
2004	2,238.1	1,632.1	606.0	72.9%	27.1%
2005	2,505.8	1,796.7	709.1	71.7%	28.3%
2006	2,670.8	1,842.1	828.7	69.0%	31.0%
2007	2,631.9	1,803.2	828.7	68.5%	31.5%
2008	2,858.1	1,852.0	1,006.1	64.8%	35.2%
2009	2,905.9	1,869.4	1,036.5	64.3%	35.7%
2010	3,047.2	1,962.9	1,084.3	64.4%	35.6%
2011	3,149.7	1,998.9	1,150.8	63.5%	36.5%
2012	3,274.7	2,040.6	1,234.1	62.3%	37.7%
2013	3,352.9	2,056.1	1,296.8	61.3%	38.7%
2014	3,440.2	2,103.5	1,336.7	61.1%	38.9%
2015	3,516.0	2,147.8	1,368.2	61.1%	38.9%
2016	3,570.0	2,165.3	1,404.7	60.7%	39.3%
2017	3,550.1	2,175.3	1,374.8	61.3%	38.7%
2018	3,575.3	2,203.7	1,371.6	61.6%	38.4%
2019	3,631.7	2,230.4	1,401.3	61.4%	38.6%
2020	3,574.0	2,222.6	1,351.4	62.2%	37.8%

출처: <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/labour-employment-wages-and-productivity/latest-data> (검색일: 2021.06. 29.).

2020년에는 전 세계적인 코로나19 감염병의 영향으로 세계 각국에서 외국인 채용이 감소하였지만, 2020년 6월 기준으로 싱가포르 인구조사에서 전체인구 약 569만 명 가운데 123명이 취업목적의 비자로 싱가포르에 체류 중인 인구로 나타났다(Singapore Ministry of Manpower).⁹⁾ 이는 싱가포르 노동시장에서 외국인의 중요성이 크다는 사실을 확인하게 한다.

9) 출처: <https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers> (검색일: 2021. 06. 21.).

2. 내·외국인 갈등 증가

싱가포르는 1965년 독립 당시부터 다민족 국가를 표방하였고(김종호 2019, 221), 정부가 지속적으로 CMIO¹⁰⁾ 정책을 추진하면서 민족 간 갈등을 방지해 왔기 때문에, 싱가포르인들은 외국인 수용에 개방적인 경향이 있었다. 2000년대까지 외국인 증가로 인한 민족갈등이나 인종차별과 같은 사회문제도 거의 발생하지 않았었다. 그런데 2010년대에 들어오면서 싱가포르 국민 사이에 외국인에 대한 반감이 확산되었고, 내·외국인 갈등이 표출되기 시작하였다.

싱가포르에서 발전한 내·외국인 갈등 양상에는 대다수의 서구 이민 수용국이 경험해 온 갈등 발전 양상과 다른 점이 있다. 서구 이민 수용국에서는 현지인들이 저숙련 단순노무직에 종사하는 외국인에 대해 멸시하고 차별적 시선을 보내면서 외국인들이 피해의식을 가지게 되고, 선주민과 다른 이민자의 문화 차이에 대해 선주민이 타 문화에 편견을 가지면서 내·외국인 갈등이 확대되는 것이 일반적이었다. 그런데 싱가포르에서의 내·외국인 갈등은 외국인 고급인력 유입 증가에 대해 내국인들이 일자리경쟁에서 밀려난다는 위기의식과 피해의식, 외국인에게 역차별 받는다는 불만이 증폭되면서 갈등으로 발전하였다. 경제적 기회에 대해 오히려 내국인들이 피해의식을 가지고, 이것이 외국인과의 문화차이와 결부되어 최근 싱가포르에서는 내·외국인 갈등이 표출되고 증폭되는 형국이다.

2012년에 발생한 이른바 커리 사건은 이러한 싱가포르 내·외국인 갈등의 특성을 상징적으로 보여주는 사례이다. 이 사건은 중국 본토에서 이주해 온 외국인 고급인력이 이웃에 사는 인도계 싱가포르 가족의 집에서 매일같이 커리요리 냄새가 풍긴다는 이유로 싱가포르 지역사회중재센터(Community Mediation Centre)에 중재를 의뢰하면서 시작되었다. 민원을 접수한 센터는 인도계 싱가포르 가족에게 중국 본토출신 이웃이 집에 없는 시간에만 커리요리를 하라고 권고하는 결정을 내렸다. 이러한 결과는 싱가포르인들의 분노를 일으켰다. 커리가 단순한 음식이 아니라, 중국계, 말레이계, 인도계, 기타계 등 다종족으로 구성된 싱가포르의 중요한 문화이고, 커리요리를 제한하는 것은 싱가포르인의 문화를 제한하는 것이라고 느꼈기 때문이다(임시연 2016, 179). 이 사건이 계기가 되어, 싱가포르인들은 “싱가포르 문화를 받아들일 수 없으면 너희나라로 돌아가라”거나 “중국본토인 음식도 만들지 마라”는 비난을 쏟아냈고, 대중들 사이에 외국인 혐오증이 퍼져나갔다(임시연 2016, 179-180).

10) 싱가포르 인구의 민족 구성비에서 중국계(Chinese), 말레이계(Malaysian), 인도계(Indian), 기타(Others)의 비율을 일정수준으로 유지하는 정책.

이러한 상황에서 2013년 싱가포르 정부가 ‘역동적인 싱가포르를 위한 지속가능한 인구(A Sustainable Population for a Dynamic Singapore)’라는 인구백서를 발표하였는데, 그 내용 중에 싱가포르의 경제 규모 축소를 막기 위해 외국인의 싱가포르 이민을 장려하여 인구를 당시 530만 명에서 2030년까지 30% 증가한 690만 여 명으로 늘린다는 계획이 담겼다(조선일보 2013/02/08).¹¹⁾ 이에 자극받아 싱가포르인들은 2013년 2월 ‘인구백서에 반대한다’는 피켓과 플래카드를 들고 홍림공원(Hong Lim Park)에 모여 시위를 벌였다(BBC News 2013/02/16).¹²⁾ 이 시위는 약 4,000여명이 모인 대규모 시위로, 1970년대 초 민주화시위 이래 약 40년간 이렇다 할 시위가 없었던 싱가포르에서 매우 큰 사건이었다(임시연 2016, 203).

오늘날 싱가포르인 사이에는 인도인들이 IT계열 회사 인맥을 모두 차지했다거나, 중국본토인들이 공공질서를 안 지키며 오만하다는 등 특정 국가출신 외국인 고급인력에 대해 반감을 가지는 경우가 적지 않다(임시연 2016, 186-189). 특히 중국 본토인에 대한 싱가포르인들의 반감이 매우 커졌다(Yeoh 외 2013, 31-54).

3. 외국인 고급인력의 시민권 취득 증가

2013년 시위 이후 이민정책은 싱가포르 국민들의 중요한 관심사가 되었다(Yang 외 2016, 10).¹³⁾ 2015년 및 2020년 총선에서도 이민정책은 중요 이슈였고, 여야 정쟁의 주제가 되었다.

싱가포르 정부 여당은 여전히 싱가포르 미래를 위해 외국인 고급인력 유치를 늘리는 것이 바람직하다는 입장이지만, 싱가포르 국민들의 반대를 의식하여 최근 외국인 고급인력에 대한 비자 발급 요건을 강화하고, 외국인 고급인력에게 제공하던 혜택도 축소하였다. 일례로, 2013년 9월 싱가포르 노동부에서 공정채용법(Fair Consideration Framework: FCF)을 발표하고, 신규 EP비자 신청자에 대해 임금기준을 상향하였다(임시연 2016, 205). 또한 신규로 EP비자 발급을 신청하는 회사들은 우선 싱가포르인력개발사무소(Singapore Workforce Development Agency: WDA)에서 새로 개설한 일자리는행(Job Bank) 사이트에 싱가포르 거주자를 대상으로 2주간 채용공고를 올리도록 의무화하였다. 2주간의 공고에도 불구하고 책임자가 없을 경우에만 외국인을 채용할 수 있도록 하였다. 비록

11) 출처: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2013/02/08/2013020800059.html (검색일: 2021. 06. 23.).

12) 출처: <https://www.bbc.com/news/world-asia-21485729> (검색일: 2016. 06. 23.).

13) 출처: <https://hdl.handle.net/10356/143315> (검색일: 2021. 06. 30.).

직원 25명 이하의 소형 회사 등 특정조건을 가진 회사들은 일자리는행 사전 채용공고를 올리는 것이 면제되기도 하지만, 싱가포르 정부가 요구한 새로운 방식의 외국인 고급인력 채용 조건은 과거보다 고급인력 채용을 까다롭게 하였다. 이것은 싱가포르 국민 사이에 외국인 고급인력이 인맥을 통해 싱가포르의 좋은 일자리를 차지하고 싱가포르 국민이 상대적으로 차별을 받는다는 불만이 확산되는 것을 의식한 대응책이었다. 2021년 3월에 싱가포르 정부는 2021년 5월 1일부터 외국인 고급인력의 가족인 DP비자 소지자에게 취업을 위해서 별도의 취업비자를 취득해야 한다는 새로운 규정을 추가로 공지하였다 (Business Times 2021/03/30).¹⁴⁾ 그 이전까지 DP비자 소지자는 싱가포르 인력부 (Ministry of Manpower)로부터 동의서(Letter of Consent)를 발급받으면 별도의 노동비자 취득 없이 싱가포르에서 경제활동을 할 수 있었는데, 새로운 규정으로 싱가포르에서 경제활동을 하려면 노동비자를 취득해야만 하는 불편이 생겼다.

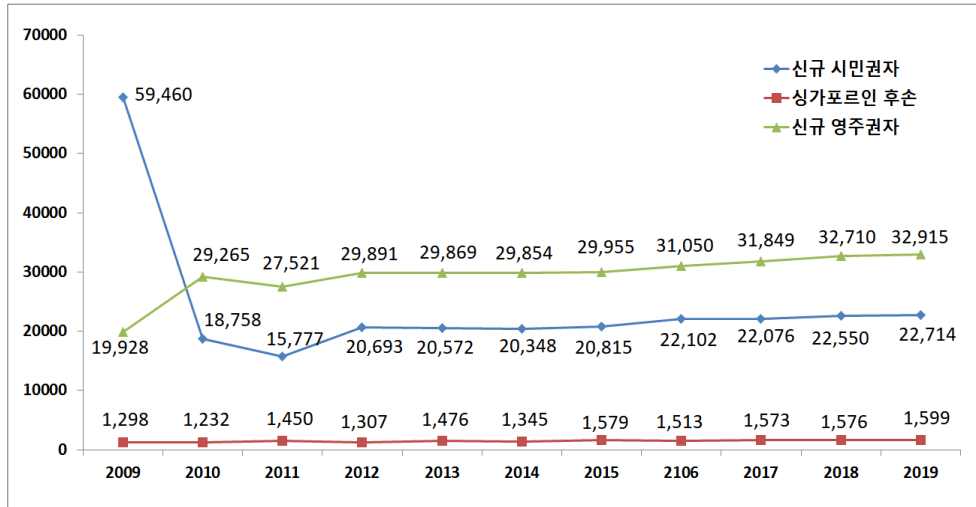
외국인 고급인력에 대한 규제는 EP비자 소지자뿐만 아니라 영주권자에도 부과되었다. 싱가포르 정부는 기존에 영주권자에게 제공되는 권리를 제외하거나 축소시켰다. 결과적으로 현재 싱가포르 영주권자는 과거에 비해 자녀를 위한 학자금 보조 혜택이 감소하고, 외국인 유학생 학자금 부담은 늘었다. 또한 영주권자를 위한 의료보험 혜택이 줄고, HDB 구입에 있어서도 차등 및 제한을 받게 되었다(임시연 2016, 63).

같은 고급인력이라도 외국인 취업비자 소지자와 영주권 소지자, 영주권 소지자와 시민권자 사이에 혜택의 차이가 커지면서, 최근 싱가포르 외국인 고급인력 가운데에는 취업비자 소지자는 영주권을, 영주권자는 시민권을 취득하려는 사례가 많아졌다. <그림 1>은 2009년부터 2019년 사이에 연간 싱가포르의 신규 영주권 취득자와 시민권 취득자 수를 보여준다. 시민권 취득자 가운데에는 외국인 고급인력 여부와 상관없이 싱가포르인의 자녀 자격으로 시민권을 취득하는 사람이 연간 약 1,500명 정도 있다. 이를 제외하면, 싱가포르에서 시민권 취득자는 대부분 영주권을 소지한 사람이다. <그림 1>에서 최근 영주권 취득자와 시민권 취득자 증감을 보여주는 그래프 기울기가 유사한 형태를 보이고 있음을 알 수 있는데, 여기서 과거에는 영주권 취득에 만족하고 굳이 시민권을 취득하려 하지 않는 사람들이 많았던 것과 달리, 최근에는 영주권 취득과 시민권 취득이 연동되고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

14) 출처: <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/singapore-budget-2021/dependants-pass-holders-must-apply-for-work-passes-from-may> (검색일: 2021. 06. 30.).

〈그림 1〉 연간 신규 영주권자 및 신규 시민권자 수(2009-2019)

(단위: 명)



출처: Singapore National Population and Talent Division 2021, 7.

일반적으로 외국인이 귀화하여 거주국 국적을 취득하는 행위는 이민자가 거주국에 강한 소속감과 충성심을 가지게 된 것으로 해석된다. 그래서 외국인의 귀화 증가는 이민자 수용국의 사회통합에 유리한 것으로 간주되는 경향이 있다. 하지만 요즘 싱가포르에서 국적취득을 서두르는 외국인들이 대부분 고급인력이고, 이들은 국적 취득 후에도 싱가포르인으로서의 삶 보다는 싱가포르에 거주하되 국경을 넘나들며 생활하는 코스모폴리탄으로서의 삶을 지향하는 사람이 많다. 영주권을 보유한 외국인 우수인력이 싱가포르 국적 취득을 신청하는 배경에 싱가포르에 대한 충성심보다 행정적 불편을 제거하고 지속적으로 코스모폴리탄으로서의 생활을 영위하기 위함일 가능성이 크다.

최근 싱가포르 시민권을 취득한 사람이 과거에 취득한 사람에 비해 싱가포르에 대한 소속감과 충성심이 약한지 증명된 바는 없다. 하지만 최근 싱가포르에서 영주권자가 시민권을 취득하는 과정에는 영주권자에 대한 혜택 축소가 중요한 영향을 미쳤다는 사람들이 적지 않다는 사실을 고려할 때(임시연 2016, 128-131), 요즘 싱가포르의 국적은 싱가포르인으로서의 정체성이 확립된 사람이 아니라, 국적을 행정적 수단으로 간주하는 사람들에게 부여될 가능성이 충분하다. 자칫 내·외국인 갈등이 기존 내국인과 신규 내국인, 즉 신·구내국인 갈등이라는 새로운 상황으로 옮겨가는 결과가 될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

V. 결론

한국정부는 2005년 대통령직속 ‘저출산·고령사회위원회’를 출범시킨 이래 지금까지 저출산·고령화 해소 목적으로 여러 가지 사업을 전개해 왔다. 하지만 국내 출산율 제고에 집착하며 시도한 다양한 실험들은 그다지 좋은 성과를 가져오지 못했다. 이러한 배경에서 요즘 저출산·고령화 문제 해결의 새로운 대안으로 이민정책 활용 주장이 강해지고 있다. 한국보다 앞서 저출산·고령화 대응을 위해 이민정책을 활용했던 국가에서 노동인구 확보가 원활하다는 사실은 국내에서도 이민정책으로 저출산·고령화에 대응해야 한다는 논리에 힘을 실어주고 있다.

본 연구는 저출산·고령화 문제 해결을 위해 이민정책을 적극 활용해 온 대표적 국가인 싱가포르 사례를 분석하였다. 실제로 싱가포르는 극심한 저출산·고령화 상황에도 불구하고, 개방적인 이민정책 덕분에 외국인을 채용하는 방식으로 노동인력 확보 문제를 효과적으로 해결하고 있었다. 하지만 싱가포르 사례는 개방적 이민정책의 결과가 국민의 역차별 주장과 이로 인한 내·외국인 사이의 갈등 심화라는 부작용이 나타날 수 있고, 외국인들이 거주국에 대해 충분한 충성심이 없는 상태에서 행정적 이유로 거주국 국적을 취득하는 사태도 발생할 수 있음을 보여주었다.

지금까지 국내에서 저출산·고령화 해결책으로 이민정책을 활용하자는 주장은 이민정책 활용으로 인한 긍정적 효과에만 관심을 기울인 경향이 있었다. 이민이 인구구조 변화에 많은 영향을 미칠 수 있는 요소이기 때문에 저출산·고령화라는 인구문제를 이민정책을 통해 해결하려는 시도는 바람직하지만, 다각도의 신중한 검토 없이 인구문제에 이민정책을 활용하려 든다면 의도하지 않은 부정적 효과 역시 발생할 수 있다. 싱가포르 사례는 저출산·고령화 대응을 위해 이민정책을 활용했을 때, 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과도 함께 나타남을 잘 보여주고 있다.

건국 이래 다문화·다민족국가를 지향해 온 싱가포르에서도 개방적 이민정책이 지속되면서 외국인에 대한 반감이 증가하고, 내·외국인 갈등이 발전하였는데, 오랫동안 단일민족 의식을 가지고 있었던 한국사회에서 저출산·고령화를 이유로 개방적인 이민정책을 추진할 때 과연 사회적 갈등으로부터 자유로울 수 있을지 의문이다. 싱가포르 사례는 저출산·고령화 해소를 위해 이민정책을 연계하는 작업이 단순한 외국인력 수용의 문제가 아니라, 보다 복잡한 사회적 문제와 관련된다는 사실을 일깨워 준다. 한국이 저출산·고령화 대응을 위해 이민정책을 활용하려면, 이러한 복잡한 사회적 문제도 함께 고려하고 다각도로 정교하게 준비를 해야 할 것이다.



- 김종호. 2019. 50년의 역사, 200년의 역사, 700년의 역사: ‘이민국가’ 싱가포르의 건국사, 식민사, 21세기 고대사. 동서인문 12, 221-261.
- 사카이 스미오. 2011. 싱가포르의 외국인 전문인력 이민제도의 개요와 실태. 국제노동브리프 2011(3), 27-37.
- 오정은. 2011. 외국인 고급인력 유치를 위한 싱가포르의 정책 연구. IOM이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈 2011(12).
- 임시연. 2016. 싱가포르 외국인 고급인력의 코스모폴리탄 정체성과 시민권 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 정봉수. 2016. 싱가포르 외국인 가사근로자제도와 시사점. 사회법연구 29, 79-106.
- 주성돈. 2016. 싱가포르 외국인 노동자 정책의 변화와 관련 제도에 관한 연구. 한국이민정책학보 1(1), 89-115.
- 최서리. 2017. 싱가포르 정부의 이주가사노동자 도입과 관리방식. IOM이민정책연구원 이슈브리프 2017(04).
- Bean, Frank D. and Susan K. Brown. 2015. Demographic Analyses of Immigration, in Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, J. F. eds. Migration Theory: Talking across Disciplines. Third Edition, Routledge, 67-89.
- Singapore National Population and Talent Division. 2021. Population in Brief 2020. Singapore National Population and Talent Division of the Strategy Group in the Prime Minister’s Office.
- Yang, Hui, Peidong Yang and Shaohua Zhan. 2016. Immigration, population, and foreign workforce in Singapore : an overview of trends, policies, and issues. HSSE Online 6(1), 10-25.
- Yeoh, Brenda S. A. and Weiqiang Lin. 2013. Chinese Migration to Singapore: Discourses and Discontents in a Globalizing Nation-State. Asian and Pacific Migration Journal 22(1), 31-54.
- 싱가포르 인력부 www.mom.gov.sg.
- 싱가포르 총리실 산하 인구재능전략그룹 www.strategygroup.gov.sg.
- 싱가포르 통계국 www.singstat.gov.sg.

- 아시아경제 <https://view.asiae.co.kr>
- 중앙일보 <https://news.joins.com>
- 한국경제 <https://www.hankyung.com>
- The Business Times <https://www.businesstimes.com>
- Today <https://www.todayonline.com>

● 투고일: 2021.08.17. ● 심사일: 2021.08.17. ● 게재확정일: 2021.08.19.

| Abstract |

A Study on Singapore's Immigration Policy dealing with the Low Birth-rate and Rapidly Aging Population

Oh Jungeun (Hansung University)

The immigration policy has emerged as a solution of low birth-rate and rapidly aging population these days. As the immigration is one of the three key elements with birth and death to change population structure, it seems reasonable to emphasize the use of immigration policy to deal with low birth-rate and aging population. In fact, many countries use their immigration policies to mitigate the problems related with low birth rate and aging population. Singapore is one of the typical examples. The Singapore government announced in the late 1990s its new development strategy, so-called "Cosmopolitan Global City Project" outlining making an attractive, efficient and vibrant Singapore attracting high-skilled foreigners, and since then, the Singapore has pursued open immigration policy suitable for attracting high-skilled foreigners. Singapore's immigration policy is characterized by inducing settlement of high-skilled foreigners, acceptance of foreign domestic workers and blocking the settlement possibility of low-skilled foreigners. Singapore's immigration policy achieved positive effect against shortage of labor forth, but it also produced negative effects such as increasing conflicts between Singapore citizen and foreigners and naturalization of foreigners considering administrative convenience and personal advantage without loyalty towards his/her new country.

〈Key words〉 Singapore, Immigration Policy, Low Birth-rate, Aging Population, High-skilled Foreigner