

호주 이민제도의 변화 : 지역이민을 중심으로

이 용 재 (달서구 의회사무국)
(laski@daum.net)



국문요약

이 연구의 목적은 호주가 저출산과 고령화에 따른 노동인구 감소와 심각한 도시밀집에 따른 사회문제를 해결하기 위해 채택하고 있는 지역이민정책을 살펴봄으로써 호주의 성공과 한계를 바탕으로 같은 사회문제로 지역특화형 비자제도를 도입한 한국에 필요한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 호주의 성립 과정에서 주정부와 연방정부의 관계와 이민정책이 자유이민, 백호주의, 이민점수제로 변하는 과정에 대해 살펴보았다. 그리고 도시밀집과 인구편중에 따른 부작용을 해소하기 위해 주정부의 요구를 수용하는 과정에서 지역이민제도가 국가에 필요한 인구를 확보하기 위한 인구정책에서 지역의 산업수요에 필요한 노동정책의 성격을 가지게 되는 과정을 분석하고 호주 이민정책의 한계를 지적하였다. 끝으로 지역특화형비자를 도입한 한국은 이민자의 지역정착을 위해 정당한 노동자 지위와 지역사회로의 동화 그리고 균형발전을 통한 경제적 격차를 줄여 지역이 적절한 삶의 터전이 되도록 노력해야 한다는 점을 지적하였다.

주제어 : 호주, 지역이민, 백호주의, SSRM, RSMS, DAMA

I. 들어가며

1950년 약 3.4조 달러에 불과했던 세계 GDP는 2020년 85.3조 달러로 70년간 25배가 성장했다. 이처럼 급속한 경제성장의 배경에는 교통과 통신의 발달 그리고 자유무역이 확대되면서 자본과 함께 노동력으로서 사람들이 좀 더 자유롭게 이동할 수 있게 된 것과 도시를 중심으로 형성된 빠른 경제성장 동력이 있었다. 이러한 흐름 속에서 국제이주와 도시화는 빠르게 진행되었다.

국제이주기구(IOM, 2019)에 따르면 국제이주는 1995년 세계인구의 2.8%인 약 1억 7,400만 명에서 2019년에는 3.5%인 2억 7,200만 명으로 증가했고, 2019년 국제 이주자의 약 3분의 2인 1억 7,600만 명이 선진국에 거주하고 있다. 오늘날 국경을 넘어 체류할 자격 혹은 새로운 국적을 취득하고자 하는 국제이주는 더 이상 돌발적인 ‘문제’가 아니라 ‘정상적인 현상’이 되었다(Castel 2009). 또한 유엔 해비타트(UN HABITAT) 「세계도시보고서」(World Cities Report 2022)에 따르면 1950년 세계인구 25억 명 중 대부분이 시골에 살았지만, 2020년에는 79억 명 중 대부분이 도시에 살고, 2070년에는 세계인구의 약 58%가 도시에 살게 될 것이라고 예상한다. 유엔 경제사회국(DESA) 「2018 세계 도시화 전망」(World Urbanization Prospect 2018)은 약 30년 사이 25억 명이 도시에 새로 정착하게 되고, 2050년 도시인구비율은 68%에 달할 것이라고 한다. 특히 2018년 북미지역의 인구 82.2%, 유럽 74.5%, 오세아니아 68.2%, 아시아 49.9%가 도시지역에 살고 있으며, 한국의 경우에는 81.5%가 도시지역에 살고 있지만, 2050년에는 86.2%에 달할 것으로 보인다. 세계 중심이라고 하는 글로벌 도시로는 런던(영국), 파리(프랑스), 뉴욕(미국), 도쿄(일본), 싱가포르(싱가포르), 두바이(UAE), 샌프란시스코(미국), 바르셀로나(스페인), 암스테르담(네덜란드), 서울(대한민국) 등을 들 수 있고, 이들 도시는 대부분 세계 경제를 주도하는 선진국에 있다.

대도시의 성장과 유지를 위해서는 많은 자본과 노동력이 필요하다. 국내에서는 일자리를 찾아 도시로 이동하는 국내 이주자들이 대도시의 성장을 지지하며 필요한 노동력을 제공하고, 국경을 넘어 대도시로 향하는 이민자들 또한 글로벌 도시의 성장을 도왔다. 이민자들이 대도시를 선호하는 것은 많은 인구와 높은 유동성으로 다양성과 익명성이 보장되고, 고임금의 전문인력과 함께 도시의 필수기능을 유지하고, 사회적 편익을 제공하기 위한 비숙련·저임금 인력에 대한 수요가 있기 때문이다. 특히 일정한 규모 이상의 국가별 집단 거주지는 이민자들이 국제이주로 상실한 사회적 자본을 유지할 수 있도록 도와주기도 한다. 반면에 이민자의 대도시 집중은 일자리를 찾아 도시로 온 국내 이주자들의 저항을 초래하기도 한다. 이민자들은 도시의 비숙련·저임금 일자리로 구성된 노동시장에서

내국인의 경쟁자가 될 뿐 아니라, 더 낮은 임금의 일자리를 수용함으로써 결과적으로 내국인의 노동 여건을 악화시키는 나쁜 경쟁자로 인식되었다. 또한 이민자들은 내국인들과 종교·인종·문화적 갈등을 심화시키고, 불안한 신분으로 교통혼잡·집값상승·치안불안 등을 일으키는 불안 요인으로 간주되었다.

최근 출산율 감소와 평균수명의 증가로 인한 노령화의 심화로 부양인구 증가와 경제활동인구 감소로 인한 노동력 부족, 도시화에 따른 지역 간 경제 격차로 대도시는 과밀화, 지역은 생활사막(Life Dessert)이 되는 상황에서 대도시의 인구집중을 막고, 지역의 경제활동인구를 확보하기 위해 일부 국가에서 새로운 이민정책, “지역이민정책”을 제시하고 있다.

2023년 한국의 합계출산율은 0.72명에 불과하고, 2020년에는 이미 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 데드크로스(Dead Cross) 현상이 발생했다. 특히 2024년 2월 기준으로 전국 228개 시·군·구 중 121곳이 ‘소멸위험지수’ 0.5 미만인 소멸위험지역으로 나타났다. 2006년부터 2021년까지 출산율 제고를 위해 약 280조원이라는 예산과 다양한 정책을 시행했음에도 인구 증가를 위한 별다른 효과를 얻지 못한 상황에서 대도시로의 인구집중으로 인한 지역소멸을 막기 위한 이민자 유입정책은 충분히 현실적 대안이었다. 따라서 한국은 2022년 10월 “지역특화형 비자” 시범사업을, 2025년 “지역맞춤광역형 비자” 시범사업을 실시하였다. 그러나 나은 삶의 환경을 지지할 일자리를 찾아 국경을 넘는 이민자 대부분은 주로 대도시, 특히 글로벌 도시로 모여들고 있다(Benton-Short et al., 2005). 대도시가 이민자에게 주는 (비록 저임금·비숙련의 불안하지만) 일자리, 낮은 서비스 가격 그리고 익명성과 쉽게 형성할 수 있는 사회적 네트워크 등을 포기하고, 소멸위험지수가 높은 지역에 이들을 정착시키는 것은 쉬운 문제가 아니다. 여기에는 영주권 혹은 국적을 이미 받은 이들의 거주지 또한 사실상 제한하는 것이 가능한가에 대한 의문과 특정 지역에서 노동을 조건으로 영주권을 부여하는 것이 부당한 차별로 이어지지 않을까에 대한 고민도 함께 있어야 한다.

전통적인 이민국가인 호주는 우리가 지금 걱정하는 것을 이미 경험하고 있다. 호주는 신대륙으로 발견되어 자유이민의 시기, 백호주의에 기초한 제한이민, 이민점수제에 기초한 선(先)영주비자 후(後)입국의 일반이민을 거쳐 지역에 필요한 노동력을 받아들이는 지역이민 등 다양한 이민정책을 추진해 왔으며, 이러한 이민정책들은 국내외의 환경변화에 맞추어 조금씩 변했다. 많은 이민제도가 도입되었다가 사라지고, 조금씩 변한 새로운 이민제도가 그 자리를 채워갔다. 이민정책은 국내 인구·노동·경제정책뿐만 아니라 외교문제까지 영향을 준다. 많은 국가가 노동력을 목적으로 이민자를 받아들이지만, 단기 체류의 노동정책과 달리 영주를 목적으로 하는 이민정책은 노동정책과 인구정책이

결합된 사회정책의 성격을 가진다. 따라서 비록 한국의 정치·경제·사회적 상황이 호주와는 다르지만, 비슷한 문제의식을 바탕으로 호주의 이민정책의 변화 과정을 통해 찾을 수 있는 시사점이 있다.

이 글에서는 연방국가인 호주가 중앙정부와 주정부가 서로 유연한 협력관계를 통해 국경을 관리하는 이민정책을 채택하고 있으며, 이민정책에서 주정부가 일정한 역할을 수행하고 있음을 보여주고자 하였다. 또한 호주의 이민정책을 크게 인종적 정체성을 중시하는 백호주의와 호주경제에 기여할 수 있는 능력을 중심으로 하는 이민점수제로 구분하고, 이민점수제가 지역에서 발생하는 인구와 노동력 부족에 대응하는 과정에서 지역이민정책을 살펴보고자 하였다. 호주의 지역이민정책에 대한 선행 연구들이 충분하지 않은 상황에서 호주가 넓은 영토에도 불구하고 제한된 주거지역으로 인한 대도시 밀집과 지역의 노동력 부족에 대응하기 위한 지역이민정책을 주정부와 연방정부의 관계를 통해 인구정책과 노동정책의 관점에서 분석함으로써 이와 유사한 문제를 해결하기 위해 지역특화형 비자와 지역맞춤광역형 비자를 실시하고 있는 한국에 필요한 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이다.

II. 호주의 연방과 주의 상호협력 관계

호주연방(Commonwealth of Australia), 호주는 7,692,000km²로 세계에서 6번째 넓은 면적을 가지고 있지만, 2023년 인구는 2,696만 명으로 세계에서 52번째에 불과하고, 인구밀도는 3.42명/km²로 세계에서 가장 낮은 인구밀도를 가진 나라 중의 하나이다. 그러나 국토의 5%에 해당하는 해안가에 인구의 90% 가까이 모여 살고 있으며, 대부분 남동쪽 해안가에 있는 도시지역에 거주하고 있다. 따라서 도시화 비율은 세계에서 손꼽을 정도로 높다.

호주의 6개 주 가운데 뉴사우스웨일즈(New South Wales, NSW)는 영국이 건설한 첫 번째 주로 1788년 식민지로 편입되었다. 1825년 반 디먼즈 랜드(Van Diemen's Land, 오늘날 타즈매니아, Tasmania, TAS)가 NSW에서 분리되고, 1829년 웨스턴오스트레일리아(Western Australia, WA)가 식민지로 편입되었다. 1836년 사우스오스트레일리아(South Australia, SA)가 NSW에서 분리되어 4개의 식민지가 되었다. 1851년 빅토리아(Victoria, VIC)가 NSW에서 분리되고, 1859년 퀸즈랜드(Queensland, QLD)가 NSW로부터 분리되었다. 오늘날 호주는 6개의 주(States)와 2개의 준주(Territories)로 구성되고, 각각의 주와 준주는 다시 여러 개의 지방 행정구로 나뉜다. 지방 행정구는 주요 도시와

지방의 관리, 서비스 제공, 자원 분배, 문화유산 보존 등의 역할을 한다. 연방정부가 주와 준주의 의회에서 통과한 법률을 수정하거나 폐지할 수 있다는 점을 제외하면 준주와 주는 거의 같은 기능을 한다.

호주는 독립 과정에서 본국인 영국과 전쟁을 해야 했던 미국과 달리 우호적인 관계를 유지했다. 1850년에 영국의회가 호주의 6개 식민지에 각각 입법권을 부여하는 「호주식민 정부법」(the Australian Colonies Government Act 1850)을 통과시킴에 따라 1890년 자치권을 부여받은 WA를 제외하고 대부분 주가 1855년에서 1860년 사이에 자치입법권을 받아 각각 법률을 제정하는 등 자치를 누렸고, 식민지의회는 주권적 기구의 역할을 했다. 이처럼 호주는 연방을 형성하기 이전에 자치권을 가진 의회를 설립하고, 세금, 철도와 같은 교통뿐만 아니라 군대조차 따로 보유할 정도로 독자적인 권한을 행사했다(강원택 2012, 190).

1891년부터 1898년까지 호주 6개 대영제국 식민지 대표들이 모여 개최한 제헌회의에서 연방헌법이 초안이 마련되고, 1898년에서 1900년까지 주민투표를 통해 인준받았다. 1900년 6월 「호주 연방헌법에 관한 법률」(the Commonwealth of Australia Constitution Act)이 영국의회를 통과하고, 빅토리아 여왕의 재가를 받아 1901년 1월 1일 시행됨에 따라 6개 식민지 연합으로 구성된 영연방자치국가(The Commonwealth of Australia)로 독립하였다. 호주는 웨스트민스터 협약(Statutes of Westminster)을 1942년 채택하여 영국의회와 정부로부터 실질적인 법적 독립성을 확보하였지만, 1958년까지 헌법과 관련된 내용은 국왕과 영국각료의 결재를 받아야 했고, 1958년 이후에는 호주국왕과 호주수상이 서명하는 형태로 바뀌었다. 1986년 「호주법」(The Australia Act, 1986)이 통과되면서 호주에서 영국정부의 역할이 완전히 사라졌다. 이처럼 호주의 정치제도는 연방제 공화국과 의회 군주국의 속성이 혼재하고, 구체적으로 본다면 미국식 연방제도와 영국식 의회제도의 결합이다(강원택 2012, 194). 따라서 호주는 연방정부를 구성하면서도 연방정부 수상의 영향력으로부터 각 주의 행정적 독립성을 형식적인 측면에서 보장하고 있다. 주 최고 지도자의 임명을 연방수상이나 연방정부가 아니라 국왕이 한다는 것은 연방정부의 영향력으로부터 주의 독립성을 유지한다는 상징성을 보여준다(강원택 2012, 196-197).

연방정부에 대한 주정부의 독립성은 주 지역이 각각의 역사를 가지고 영국의 식민지로 존재했고, 식민지로서 영국으로부터 직접 영향을 받았기 때문이다. 각 주는 각각의 역사적 배경에 따라 서로 다른 행정체제와 의회를 구성한다. 각 주의 수반은 총리(Premier)이고, 준주의 수반은 지사(Chief Minister)이며, 주에서 국왕의 대리인은 주지사(Governor), 준주에서는 총독(Governor-General)으로 각 주와 준주는 헌법적 지위가 다르고, 연방 내에서 다른 역할을 가진다. 특히 주는 독립된 헌법을 가지며 상대적으로 높은 자치권을

가지고, 준주는 연방정부의 감독 아래 제한적인 권한을 가지고 있다. 준주인 노던 준주(Northern Territory, NT)는 1978년 자치정부를 수립하고, 1911년 지정된 호주수도특별지역(Australian Capital Territory, ACT. 당시 The Federal Capital Territory)은 1988년 자치권을 획득했지만, 연방정부 관할의 특별구역으로 연방의회의 결정에 복속되어 있다.

호주 연방헌법에 따르면, 각 주는 교육, 형법, 주 경찰, 보건, 운송 및 지방정부와 관련된 모든 영역에서 법률을 제정할 수 있지만, 연방의회는 헌법 Section 51에서 명시된 영역¹⁾에서만 법률을 제정할 수 있다. 그럼에도 연방법이 주법보다 우위에 있다. 또한 연방헌법을 개정하기 위해서는 전체 유권자 과반의 찬성과 과반의 주에서 과반의 찬성이라는 두 가지 요건을 충족해야 한다. 따라서 전체 유권자의 과반이 찬성하더라도 다수의 주가 반대하면 연방헌법을 개정할 수 없는 이중 다수결의 원칙을 적용하고 있다. 이것은 멜버른이 있는 VIC와 시드니가 있는 NSW 등 거대 주가 다른 작은 주의 이해관계를 무시하고, 사안을 주도하는 것을 막기 위한 것으로 볼 수 있다(강원택 2012, 195).

호주는 연방국가로 주가 헌법에 보장된 권한을 유지하고 있지만, 전체적으로는 연방정부의 권한이 점차 강화되고 있다. 초기에는 연방정부와 주정부가 재정적으로, 정치적으로 독자성을 유지하면서 각각의 관할을 담당하며 협조했다. 그러나 제1차 세계대전을 통해 방위비 지출이 증가하고, 전쟁 수행을 위한 정책을 추진하면서 연방정부의 권한이 점차 증대되었다. 1942년 연방정부가 독점적으로 소득세를 부과할 수 있는 법안을 도입했고, 개별 주에서 독자적인 소득세를 도입하지 않는다는 조건에서 연방정부가 주정부에 교부금을 제공하도록 했다. 주정부가 이 법안에 반발하여 두 차례나 대법원까지 가는 법적 다툼을 펼쳤지만, 무위로 끝났고, 최소한 재정적 측면에서 연방정부가 주정부를 압도할 수 있게 되었다. 이러한 연방정부 우위는 1975년까지 계속 유지되었다. 1975년 말콤 프레이저(Malcolm Fraser)가 다시 협력적 특성을 강화하는 새로운 연방주의 정책을 펼치면서 정책의 기획과 결정 단계에서 연방정부와 주정부의 협력체계가 강화되었지만, 전체적으로는 연방정부의 우위가 어느 정도 유지되고 있다. 이처럼 호주는 연방정부와 주정부가 협력적 관계를 통해 이민정책에서도 주정부의 요구가 적극적으로 수용되는 모습을 보인다. 특히 이민정책이 백호주의에서 이민점수제로 변화한 후 배점과 기준에 주정부의 요구가 수용되면서 조금씩 변화한다.

1) 호주 연방헌법 Section 51(Section 51 of the Australian Constitution)은 연방의회가 입법할 수 권한 39개 항목을 열거하고 있다. 주로 무역과 상업, 과세, 국방, 외교, 이민, 결혼과 가족, 통화, 은행업에 대해 연방의회가 법을 제정할 수 있다.

Ⅲ. 호주 이민정책의 두 흐름 : 백호주의와 이민점수제

1606년 네덜란드에 의해 발견된 호주에 1788년 1월 26일 영국으로부터 죄수 736명을 태운 13척의 배가 도착하면서 유럽인들이 정착하기 시작했다. 호주의 역사는 원주민들을 몰아내고 유럽인들이 정착하는 이주의 역사로 시작되었다. 호주에는 애버리지니(Aborigine)라 불리는 원주민들이 이미 살고 있었지만, 신대륙으로 발견되었고, 유럽인에 의해 식민지가 되었고, 유럽인에 의해 새로운 국가로 발전했다. 이 과정에서 호주는 경제성장을 위해 이민을 적극 받아들였다.

호주의 이민정책은 간략하게 인종적 정체성을 확보하고자 하는 백호주의 시기와 이민자의 역할을 점수화해서 인종·종교 등에 상관없이 일정 점수 이상을 이민자로 받아들이고자 하는 이민점수제의 시기로 나눌 수 있다. 그리고 지금도 이민점수제를 바탕으로 주정부의 요구를 수용해 다양한 조건들이 만들어졌다. 그중에 특정 지역에 거주하면서 일하는 것을 조건으로 필요한 기술을 가진 이민자를 받아주는 지역이민(regional immigration)이 있다. 이러한 과정에서 이민을 받아들이는 주체로 주정부의 중요성이 점차 높아지고 있다.

1. 백호주의

백호주의(White Australia Policy, WAP)는 호주 노동시장에 비백인계 국가 출신의 이민자들이 늘어나면서 이를 막기 위해 1901년 「이민제한법」(The Immigration Restriction Act 1901) 제정되면서 공식적으로 시작되어 1975년 인종차별을 금지하고 다른 인종을 보호하는 「인종차별금지법」(The Racial Discrimination Act 1975) 제정을 통해 사라질 때까지 호주 내에서 백인 노동자를 위한 노동시장을 보호하고, 백인 중심의 호주 정체성을 유지하기 위해 시행한 차별적 이민정책이다.

1790년대 자유이민을 통해 유럽인들이 호주에 정착하기 시작했고, 영국정부는 1816년 자유이주자(Free Settlers)의 호주 입국을 허가했다. 1820년대 양모 산업이 성장하면서 이민자들이 증가하기 시작했다. 1850년대 금광 개발을 위한 골드러시(Gold Rush)로 많은 중국인이 호주로 이주하면서, 이들이 낮은 임금으로 노동시장을 위협하고 문화적 차이를 통해 갈등을 조장한다는 인식이 퍼져 유럽계 주민들과 경제적 경쟁과 인종적 긴장 관계를 형성했다. 저임금 유색인종 노동자에 대한 백인 노동자의 질시와 반발이 고조되면서 1857년 7월 4일 빅랜드 계곡에서 유럽계 광부들이 중국인 광부를 몰아내기 위한 집회를 열고, 중국인 광부 캠프를 습격해 약 2,000명의 중국인을 쫓아낸 빅랜드

폭동(Buckland Riot), 램플링 플랫(Lambing Flat)에서 1861년 6월에 무장한 유럽계 광부들이 중국인의 숙소를 공격하여 추방하는 사건이 발생했다.

갈등이 깊어짐에 따라 약 2만 명 이상의 중국인 거주하고 있던 VIC에는 1855년 「중국인 이민법」(Chinese Immigration Act 1855)를 제정하여 입국할 수 있는 중국인의 수를 한 척의 배에 10톤당 1명으로 제한하고, 도착하는 항구에서 높은 세금을 부과하는 등 중국인 이민을 제한하기 시작했다. 그러나 중국인이 SA 또는 NSW 등으로 입국한 후 VIC로 이동하는 우회로를 찾았고, 이에 따라 NSW에서도 「중국인 이민규제및금지법」(Chinese Immigration Regulation and Restriction Act 1861)를 제정하는 등 다른 지역에서도 유사한 법안을 제정하였다. 1901년 1월 1일 호주연방이 출범하고, 그해 12월 23일 「이민제한법」이 연방의회를 통과하면서 백인이 아닌 인종의 이민을 제한하고, 혼인의 통제 및 혼혈인종에 대한 차별을 공식화하는 백호주의가 시작되었다.

백호주의는 유럽, 특히 영국으로부터 이민을 선호하는 폐쇄적 동화주의에 비롯된 것으로 호주의 식민 모국인 영국의 인종적-문화적 정체성을 보존하려는 문화 식민주의가 반영된 것이다. 그것은 주로 앵글로 셀틱(Anglo-Celtic)의 문화적 특성을 갖는 이민을 환영하면서 그들에게 맞지 않는 다른 국가의 이민을 배제하려는 공식적 정책이었다(Blainey 1984). 당시 연방 초대 총리로 취임한 에드먼드 바턴(Edmund Barton, 재임 1901년 1월-1903년 3월)은 민족 고유의 성격과 문화 그리고 역사적 경험이 민족의 발전에 중요한 역할을 한다고 주장한 찰스 피어슨(Charles Henry Pearson, 1830-1894)의 「민족의 삶과 인격」(National Life and Character, 1893)에 나오는 문구를 평소에 즐겨 사용하면서, 백호주의는 호주의 발전과 국가 정체성을 위한 필요조건이라고 강조했다. 「이민제한법」은 ‘호주로 이주할 수 있는 자격’에 대한 엄격한 통제를 하면서 ‘원하지 않는 이민자’(undesirable immigrants)로 분류된 이민 신청자에게 영어 또는 공무원이 선택하는 유럽 언어로 받아쓰기 시험을 치도록 했다.²⁾³⁾ 그리고 해외로 나가는 비유럽인이 이 시험을 면제받기 위해서는 출국 전 유럽 언어의 ‘받아쓰기 시험 면제 증명서’(Certificate of Exemption from the Dictation Test, CEDT)를 발급받아야 했다. 이는 19세기 중반에 시작된 골드러시 시기부터 거주한 약 3만 8,000명이 넘는 중국계 노동자들과 호주에서 태어난 이들이 호주 경제에 기여한 노력을 인정하는 것이었다. 이처럼 백호주의는 호주 내 유색인종에 대한 추방보다는

2) 1897년 영국 식민청(Colonial Office)은 호주 식민지에서 발생하는 노골적인 인종차별 조치를 비판하면서 특정 인종이나 국적을 명시적으로 배제하는 법안이 국제적 비난을 초래할 수 있다는 점을 지적하고, 인종 혹은 출신지를 명시하지 않고 이민을 제한하는 법안을 제안하면서 특정 언어로 받아쓰기 시험을 시행하는 방식처럼 공정해 보이는 정책을 통해 원하는 결과를 얻도록 조언했다. 이러한 조언이 1901년 「이민제한법」에 영향을 준 것으로 보인다.

3) 비유럽계를 대상으로 하는 받아쓰기 시험은 1958년 이후 시행되지 않았다.

기존 거주자의 권리를 제한하고, 새로운 이민을 막는 데 중점을 두었다.

또한 백호주의는 경제적·사회적 차별을 통해 비유럽계 이민자들이 호주를 떠나도록 유도했다. 실례로 1887년 호주 'Bulletin' 사설은 “흑인, 중국인, 인도인, 하와이 및 남양제도 원주민 등 값싼 유색인종 노동력은 호주에 없다. 그들의 추방이 명백한 단일문화 국가 창설과 구성을 위해 필요하다”는 주장을 했다. 그리고 1901년 제정된 「태평양섬노동자법」(Pacific Island Labourers Act 1901)에 따라 1901년부터 1906년까지 약 7,000명의 태평양 섬 노동자가 추방되었다. 1899년까지 호주 6개 식민지가 연방을 구성하기로 합의한 이유 중에는 일자리를 놓고 값싼 임금의 비백인 노동자들과 식민지 거주민들이 불공정하게 경쟁하게 될 것이라는 두려움이 있었다. 그리고 이런 두려움은 백인 간에도 출신국에 따른 차별과 배제로 이어졌다. 1934년에는 호주-영국계 광부들이 이탈리아, 그리스, 슬라브계가 운영하는 상점을 약탈하고, 방화한 Anti-Dago 폭동이 일어났다. 당시 QLD에서는 외국인의 토지 소유를 금지했다.

그러나 제2차 세계대전 이후 호주의 노동력이 부족해지면서 유럽으로부터, 그리고 베트남 전쟁 후 아시아로부터 이민이 증가하고, 비유럽인, 비백인 이민의 확대로 백호주의는 점점 약해졌다. 그리고 1945년 호주는 제2차 세계대전으로 인한 인력 손실을 보충하기 위하여 대규모 이민자 도입 프로그램을 시행하였다. 당시 호주는 인구 750만 명 수준을 목표로 “인구 증가 혹은 멸망”(populate or perish)이라는 표어를 걸었다. 이 시기에도 호주는 백호주의 원칙을 지키기 위해 영국인 10명에 외국인 1명의 비율로 연간 7만 명의 이주자를 수용하고자 하였다. 이에 따라 초기 영국 및 북유럽에서 남유럽 순으로 대상국을 넓혀가면서도 백인 이민만을 허용했다.

1958년 「이민법」(The Migration Act 1958)이 제정되고, 1966년 해럴드 홀트(Harold Holt) 정부 때부터 아시아 이민자에 대한 차별이 점점 축소되어 1973년 노동당 고프 휘틀럼(Gough Whitlam) 정부 때에는 백호주의 중단을 선언했다. 그리고 1975년에 「인종차별금지법」이 제정되면서 백호주의는 완전히 사라졌다. 당시 아시아 이민자에 대한 차별은 호주만의 문제가 아니었다. 미국은 1965년 아시아 이민자에 대한 차별을 폐지했고, 캐나다는 1962년과 1976년 2차례에 걸쳐 아시아계 이민자 제한을 폐지했다. 백호주의의 폐지는 다른 한편으로 호주의 노동력, 즉 호주의 인구를 증가시키기 위한 이민정책이었으며, 동시에 다문화적 이슈가 사회적으로 부각하는 계기가 되었다(Freeman & Jupp 1992, 2).

2. 이민점수제

제2차 세계대전 동안 호주는 약 2만 7,000명의 사상자가 발생했다. 호주는 부족해진 노동력을 해결하기 위하여 국가 및 국제기구와 협정을 맺고, 영국인의 자유로운 왕래를 보장하고, 영국·미국·프랑스·네덜란드 등 출신 퇴역군인의 호주 왕래를 지원하고, 유럽 난민들의 호주 정착을 지원하는 등 이민자를 적극 받아들임으로써 이 문제를 해결하고자 했다. 이에 따라 1945년 700만 명에 불과하던 인구는 1970년대에 들어 1,400만 명으로 증가했고, 1947년 전체 인구의 9.8%였던 이민자의 수는 1971년에는 20%로 증가했다(DIMA 2001).

1975년 「인종차별금지법」에 따라 백호주의가 사라지고, 필요로 하는 이민자보다 이민을 희망하는 사람들이 많아지면서 호주의 이민정책은 큰 변화를 겪는다. 이민자들에게 제공하던 지원금을 폐지하고, 필요한 이민자를 선발하기 위한 제도로 전환하면서 특정 국가 출신에 대한 선호 없이 이민자들에게 같은 기준을 적용하게 되었다. 1970년대 초 아시아인의 이민 비중은 5%였으나 1980년대 초에는 28%로 증가하였고, 상대적으로 같은 기간에 영국 및 아일랜드계의 비중은 45%에서 24%로 감소했다(김형식 2000, 362). 1970년대 이후 아시아 국가들과 경제적 교류가 확대되면서 백호주의에 따라 백인 중심의 인종적 동질성 유지에 중심을 둔 호주의 이민정책은 기술이민자(skilled migrants) 중심으로 전환하고, 이들의 영주와 가족재결합을 허용했다. 경제성장에 필요한 노동력을 해결하기 위하여 유럽 중심의 전통적 이민정책에서 벗어나 다양한 국가에서 이민자를 받아들인 것이다.

이 시기 한국에서 호주로 이민도 시작되었다. 1969년 37명의 한국인이 기술 이민으로 시드니에 정착한 것을 시작으로 1970년과 1971년에 77명이 입국하면서 호주 내 한국인은 468명이 되었다. 이들은 시드니 한인 중심의 호주 한국인 사회를 형성하기 시작했다. 대부분 지질학자, 교사, 조종사 등 전문직 종사자와 국제결혼자, 입양아였다(김영성 1997, 52). 1974년 이후에는 월남전에서 패배 기운이 짙어지면서 미국, 영국, 호주 등의 용역회사들에 고용되어 있던 한국인 노무자, 기술자 500여 명이 관광비자로 호주에 피난 오게 됨으로써 본격적인 한국인의 호주 이민이 시작되었다(김형식 2000, 363).

1973년과 1979년 두 차례 오일쇼크로 호주는 1970년대 후반 높은 인플레이션과 낮은 경제성장이라는 스태그플레이션(stagflation)을 겪었고, 광업과 천연자원에 대한 수출의존도가 높아지면서 일본과의 무역이 활성화되었다. 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 걸쳐 호주는 정치적으로 보수적 안정과 국제적 역할 강화에 초점을 두고, 사회적·경제적·외교적 기반을 다지기 시작했다. 이와 함께 이민자에 대한 호주의 정치적·사회적 분위기도

변했다. 또한 건설, 광업 등 주요 산업 분야에 필요한 숙련노동자가 부족해지면서 기존의 백인 중심 이민정책을 포기하고, 이민자들의 다양성을 인정하는 이민정책의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 이민자 선발 기준을 경제적 기여와 기술 중심으로 재편하려는 논의가 시작되었다.

1979년 호주에서 채택한 이민점수제는 기존의 가족 초청, 민족적 선호 중심에서 벗어나 이민자의 능력, 기술, 나이, 영어능력, 경력 등을 종합적으로 평가하여 이민자를 선발하는 방식인 캐나다의 포인트 제도(Point System)를 도입한 것이다. 경제적 목적을 달성하기 위하여 취업 가능성과 사회·경제적 통합 가능성이 높은 이민자를 선발하기 위한 이민점수제는 1969년 캐나다에서 처음 고안되었고, 1979년에는 호주, 1991년에는 뉴질랜드 그리고 2001년 영국이 각각 도입하였다. 한국도 2008년부터 국내에서 1년 이상 체류한 전문인력을 대상으로 거주자격 부여를 위한 점수제를 운영하고 있다.

‘영주이민자’(permanent immigration)를 선발하기 위한 이민점수제는 국가마다 서로 다르게 운영되는 데, 이민자의 사회적 통합과 경제적 통합을 위해 언어능력과 고용기회를 중요하게 평가하는 캐나다와는 달리 호주는 기술적 능력과 경제적 기여도를 고려한 경제적 필요를 중심으로 이민자를 선발하고 있다. 초기 호주의 이민점수제는 ‘공급위주 선발방식’이었다. 그러나 1980년대 이후에 아시아, 중동, 아프리카 국가 출신의 이민자가 증가하고, 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 늘어나면서 이들의 사회적 통합을 위해 노력하였다. 호주는 이민자를 통해 다양한 경제·사회적 성과를 달성하기 위해 이민프로그램을 설계하고, 선발된 이민자들은 요구사항을 충족하고, 성공적인 정착(임동진 2023, 256)을 하도록 노력하였다. 노동력을 점수화하는 시스템(point-based system)은 영주를 목적으로 이주하는 이민자들에 대해 일자리를 특정하지 않고, 자질이나 역량에 맞는 일자리를 선택할 수 있게 하였는데, 이는 국내 노동시장의 수요에 직접 반응하지 않고, 성공적으로 정착할 수 있는 이민자를 받아들이기 위한 것이었다.

그러나 1990년대 말에 기술이민자의 노동시장에서 성과가 부정적이라는 연구결과가 발표되고, 정권이 변함에 따라 이민점수제에 기초한 기술이민제도가 크게 바뀌었다. 1996년에 들어선 보수당 정권은 기술이민자 선발방식을 좀 더 실용주의적으로 접근하였으며 2000년대 말 이민개혁을 통해 그동안 공급 위주(supply-driven)의 기술이민제도를 국내 경제적 요구에 부응하기 위한 수요 위주(demand-driven) 형태로 전환하게 된다(최서리 2015, 142). 현재 호주의 이민점수제는 나이(최대 30점), 영어능력(최대 20점), 학력(최대 20점), 경력(최대 15점), 배우자/파트너(최대 10점), 호주에서의 학업(최대 5점) 등을 평가 항목으로 하고, 기준으로 하고 있으며, 이민을 신청할 수 있는 최소점수는 보통 65점이다. 또한 고용주나 주정부의 지원 없이 독립적으로 비자를 신청할 수 있는 기술이민

비자(Skilled Independent Visa, Subclass 189), 주정부가 지정한 직업군에 대해서 지원하면서 주정부의 후원을 받아 신청하는 주정부 후원비자(Skilled Nominated Visa, Subclass 190), 특정 직업군에 대해서 고용주의 후원을 받아 신청하는 단기기술비자(Temporary Skill Shortage Visa, Subclass 482) 등이 있다. 호주는 이민점수제의 도입으로 이민자의 질적 수준을 제고할 수 있었고, 특정 산업과 지역에 필요한 노동력을 선발하기 위해 노력하고 있다.

이처럼 이민점수제는 다양한 변화 요구를 수용하는 데 유용하다. 국내외적 상황에 따라 필요한 평가항목을 신설할 수 있으며, 각각의 항목에 대한 중요도 또한 다르게 평가할 수 있다. 이에 따라 호주 주정부는 그들의 요구와 필요에 따른 다양한 조건들을 이민제도에 반영할 수 있었다.

IV. 호주 이민정책 변화의 계기와 전환

1. 인구의 지역별 편차 심화

1993년에서 2023년까지 약 30년간 호주 인구는 896만 7,353명(50.76%)이 증가했다. 이는 같은 기간 세계 인구가 55억 5,700만 명에서 80억 1,987만 명으로 약 44.32% 증가한 것에 비해 약 6.44%p 높은 것이었다. 그러나 호주통계청(Australian Bureau of Statistics, ABS)에 따르면 호주 인구는 2023년 12월 31일 현재 2,696만 6,789명으로 2071년까지는 3,430만 명에서 4,590만 명 사이로 10년간 연평균 성장률은 1.4%에서 0.2-0.9% 사이로 하락하고, 평균연령은 38.5세에서 43.8세-47.6세 사이로 증가할 것이라고 발표했다. 호주의 합계출산율은 1961년 3.5명으로 정점을 찍었지만, 2001년 1.7명까지 떨어졌다. 2008년 2.02명을 기록하면서 반등했지만, 2022년 1.6명으로 다시 감소했다. 이에 따라 2018년과 2023년의 출생자와 사망자 수를 비교하면, 출생자는 2만 7,800명(△ 8.83%) 감소하고, 사망자는 2만 4,600명(15.52%) 증가하여 인구의 자연증가는 점차 감소하고 있다.

호주정부의 「세대간보고서 2023」(Intergeneration Report 2023)는 기대수명이 2022-23년 남성 81.3세, 여성 85.2세에서 2062-63년 남성 87.0세, 여성 89.5세로 증가하고, 중위연령은 2062-63년 43.1세로 4.6세 높아질 것으로 예상했다. 이에 따라 10년 안에 70세 이상 인구가 140만 명 늘고, 2065년까지 65세 이상이 전체 인구의 25%에 달할 것으로 전망했다. 또한 노령부양비율은 1983년 15%에서 2024년 26.5%로 증가했으며,

2065년에는 약 39%에 이를 것으로 예상했다. 이처럼 인구노령화와 출산율 감소로 경제활동 인구 감소와 필수노동력 증가에 따른 노동력 부족에 대응하고, 필요한 노동력을 단기간에 확보하기 위해서는 이민정책이 가장 효율적이다. 외국의 노동력을 수용하는 이민정책은 국가 간 출산율⁴⁾과 경제력의 격차가 유지되어야 지속될 수 있다. 그러나 세계적으로 출산율이 점차 낮아지고, 자본의 이동으로 국가 간 경제적 격차 또한 줄어들고 있다. 오히려 심각한 도시집중으로 국가 간 경제적 격차만큼 도시와 농촌의 경제적 격차가 확대되고 있다.

〈표 16〉 호주의 주/준주 및 주 수도 인구변화

(단위: 명)

구분	2023.6 (a)	2013.6 (b)	2003.6 (c)	증감수 (a-c)	(a-b)/ (b-c)
합계	26,633,366	23,125,700	19,878,900	6,754,466	108.0%
ACT	466,566	381,300	322,900	143,666	146.0%
NSW	8,339,300	7,407,700	6,686,600	1,652,700	129.2%
Sydney	5,450,496	4,756,400	4,201,500	1,248,996	125.1%
NT	252,500	239,500	198,400	54,100	31.6%
Darwin	150,736	137,400	107,900	42,836	45.2%
QLD	5,459,400	4,658,600	3,796,800	1,662,600	92.9%
Brisbane	2,706,966	2,236,100	1,733,200	973,766	93.6%
SA	1,851,700	1,670,800	1,527,400	324,300	126.2%
Adelaide	1,446,380	1,291,300	1,119,900	326,480	90.5%
TAS	572,800	513,000	477,100	95,700	166.6%
Hobart	253,654	218,000	199,900	53,754	197.0%
VIC	6,812,500	5,737,600	4,917,400	1,895,100	131.1%
Melbourne	5,207,145	4,344,600	3,559,700	1,647,445	109.9%
WA	2,878,600	2,517,200	1,952,300	926,300	64.0%
Perth	2,309,338	1,972,800	1,433,200	876,138	62.4%

*출처 : <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/regional-population> (검색일: 2024. 11. 10.)

4) 2020년 세계 평균 출산율은 2.3명이다. 가장 높은 출산율은 니제르 7.1명, 가장 낮은 출산율은 마카오와 한국이 0.9명이었다. 그 외에 중국 1.5명, 베트남 2.1명, 캄보디아 2.5명, 몽골 3.5명, 필리핀 2.7명으로 나타났다. 세계적으로 출산율은 점점 낮아지고 있다. 세계은행(WB)에 따르면 세계 평균 합계출산율은 1968년 5명을 기록한 이후 56년째 계속 내리막을 걷고 있다. 1977년 (3.8명), 1994년(2.9명)으로 줄어들어 2021년에는 2.3명으로 1960년대와 비교하면 절반 수준에 불과하다.

경제적 이유로 많은 사람이 농촌을 떠나 도시로 향하고 있다. 호주로 들어오는 이민자들 또한 상대적으로 높은 보수와 많은 일자리 그리고 사회 서비스를 찾아 도시로 몰려들고 있다. 호주국립대학(ANU) 인구보고서⁵⁾에 따르면 이주 초기 시골에서 5년 이상 정착한 후에 대도시지역으로 재이주하는 이민자 수가 계속 증가하고 있다. 2011년부터 2016년 사이 QLD 서부 지역에 정착했던 중국계 이민자 중에서 50% 이상이 대도시로 옮겼고, VIC 북부 뮤레이에 정착했던 인도계 이민자 중 60%가 다른 곳으로 이주한 것으로 조사됐다(연합뉴스 19/05/17). 또한 호주지방연구소(Regional Australia Institute)는 2022-23년도에 이민자 중 불과 17% 미만이 지방에 정착할 것으로 예상했다. 이에 따라 정부가 이민자의 지방 정착 비율을 40%로 높일 수 있도록 목표를 세워야 한다고 주장했다. 실제로 2022년 후반에는 지방에는 약 9만 6,000명 정도의 인력이 부족했다(한호일보 23/01/10).

호주의 이민프로그램(Immigration Program)은 기술이민·가족이민·특별자격이민으로 나뉘며, 이민시민부(Dept. of Immigration and Citizenship, DIAC)⁶⁾는 매년 5월 해당 연도의 비자 발급 건수를 정하여 이민자의 규모를 계획하는 이민계획수준(Migration planning level)을 발표하고 있다. 그러나 경제적 이유로 이주하는 이민자들은 나은 일자리와 소득을 찾아 계속 이주한다. 문경희(2021)는 2020년을 기준으로 시드니가 위치한 NSW에 인구의 32%, 멜버른이 위치한 VIC에 26%, 브리즈번을 포함한 QLD에 20% 순으로 호주 인구의 약 78%가 동부 해안을 따라 위치한 이 세 개 주에 집중되어 있으며, 도시별로는 시드니와 멜버른에 500만 명 이상, 브리즈번에 약 250만 명, WA의 퍼스에 약 210만 명, SA의 애들레이드에 약 130만 명으로 총 8개 주의 주도에만 약 1,740만 명, 호주 인구의 68%가 거주한다고 한다.

이처럼 높은 지역별 인구 격차는 중요한 사회문제가 되고 있다. 주별 인구 변동과 함께 주도 혹은 도시로의 인구집중 또한 심각하다. 2003년에서 2023년까지 20년간 인구가 33.99% 증가할 때 주도의 인구는 41.91%가 증가하는 등 집중도가 높아지고 있다. VIC의 주도 멜버른의 인구는 20년간 164만 7,445명(46.28%)이 증가했는데, 이는 VIC 인구 증가의 86.93%를 차지하는 것이다. 가장 낮은 인구증가율을 보이는 TAS 경우도 주 수도인 호바트(Hobart)가 5만 3,754명으로 주 전체의 56.71%를 차지하고 있다.

5) 호주국립대학교 인구학 및 사회학 연구소(ANU Research School of Social Science, RSSH)에서 2018년 발표한 “Australia’s Migrant Settlement in Regional Areas”를 말한다.

6) 2007년 1월 이민 부서의 명칭은 “이민다문화부”(Dept. of Immigration and Multicultural Affairs, DIMA)에서 ‘이민시민권부’(Dept. of Immigration and Citizenship, DIAC)로 바뀌었다.

이민자가 특정 주 혹은 도시로 집중하는 것을 해결하기 위해 호주는 다양한 방안을 모색하고 있다. 특히 1996년 도입한 ‘지역비자’(Regional Visas) 제도에 주목할 필요가 있다. 기존의 선(先)영주비자 후(後)입국의 방식을 변경하여 일정기간 특정지역에 거주하는 것을 조건으로 임시비자를 발급하고, 일정기간 체류 후 심사하여 일정한 조건을 충족하면 영주권을 주는 방식으로 지역의 수요를 반영하여 이에 맞는 이민자를 확보하고자 한다.

2. 지역이민 정책

호주는 주요 대도시의 인구과밀 등으로 2012년 이후 연간 영주권 발급 인원을 최대 19만 명으로 제한하고, 2017년에는 이민자 수를 16만 2,000명으로 줄였다. 2018년 모리슨 (Scott John Morrison, 재임 2018년 8월-2022년 5월) 총리는 대도시의 교통혼잡과 높은 부동산 가격을 언급하면서 더욱 엄격한 이민정책이 필요하다고 강조했다. 그는 “일부 도시들이 성장을 도모하는 동안 국내 최대도시인 시드니 등은 사회기반시설 부족과 혼잡, 기타 공공서비스에 한계점을 맞았다. 이를 해결해야 한다.” 말했다. 호주통계청에 따르면 호주 국적자의 절반 이상은 본인 혹은 부모 중 한 명이 이민자이며, 이들의 80%가 멜버른과 시드니에 거주 중이다(뉴시스, 18/11/20).

이민자의 도시집중 현상과 함께 특정 지역의 이민자가 증가하는 상황이 발생하고 있다. 최근 5년간 이민자 현황을 살펴보면 주/준주 후원 이민자는 ACT, NT, TAS는 감소한 반면에 VIC는 평균보다 증가하였다. 또한 고용주 후원 이민자는 ACT, NT, TAS가 평균보다 증가한 반면에 NSW이 평균보다 낮은 증가를 보이는 등 주/준주의 상황에 따라 서로 다른 결과를 보여주고 있다.

〈표 17〉 호주 주/준주 5년간 이민자 현황

(단위: 명)

구분		23/24 (a)	22/23	21/22 (b)	20/21 (c)	19/20	(a)-(b)	(a)-(c)	(a)-(c) /(a)
합계	State/Territory	30,400	31,000	19,372	14,268	21,495	11,028	16,132	0.53
	Regional	31,622	33,386	18,127	13,499	23,163	13,495	18,123	0.57
	Employer Sponsored	36,816	35,000	26,100	23,492	29,240	10,716	13,324	0.36
ACT	State/Territory	1,187	1,625	1,061	1,664	2,577	126	-477	-0.40
	Regional	1,988	2,317	1,611	611	558	377	1,377	0.69
	Employer Sponsored	666	397	276	289	326	390	377	0.57
NSW	State/Territory	8,547	8,644	5,433	3,384	6,316	3,114	5,163	0.60
	Regional	6,274	6,264	3,779	2,610	4,164	2,495	3,664	0.58
	Employer Sponsored	13,424	13,698	10,936	10,682	13,125	2,488	2,742	0.20
NT	State/Territory	555	915	796	608	638	-241	-53	-0.10
	Regional	1,341	1,870	1,129	691	1,302	212	650	0.48
	Employer Sponsored	584	362	162	148	158	422	436	0.75
QLD	State/Territory	1,679	1,960	1,242	1,485	2,210	437	194	0.12
	Regional	3,228	3,951	2,024	2,554	3,472	1,204	674	0.21
	Employer Sponsored	5,671	4,624	3,375	3,205	4,009	2,296	2,466	0.43
SA	State/Territory	2,647	4,641	2,949	1,716	2,429	-302	931	0.35
	Regional	7,865	8,600	3,844	2,289	6,080	4,021	5,576	0.71
	Employer Sponsored	1,214	710	488	405	522	726	809	0.67
TAS	State/Territory	1,386	2,001	1,679	1,429	1,681	-293	-43	-0.03
	Regional	3,909	4,064	2,857	1,870	3,936	1,052	2,039	0.52
	Employer Sponsored	559	280	192	134	119	367	425	0.76
VIC	State/Territory	11,068	8,109	3,864	2,384	4,870	7,204	8,684	0.78
	Regional	3,699	3,304	1,430	1,439	2,113	2,269	2,260	0.61
	Employer Sponsored	9,453	10,724	7,736	5,893	8,008	1,717	3,560	0.38
WA	State/Territory	3,331	3,105	2,348	1,598	774	983	1,733	0.52
	Regional	3,318	3,016	1,453	1,435	1,538	1,865	1,883	0.57
	Employer Sponsored	5,245	4,205	2,935	2,736	2,973	2,310	2,509	0.48

출처: 2023-24 Migration Program Report, 2022-23 Migration Program Report, 2021-22 Migration Program Report, 2019-20 Migration Program Report

호주정부는 대도시의 심각한 과밀문제를 해결하고, 비도시지역에 필요한 숙련 기술이민자를 유치하여 정착시키기 위해 두 개의 이민프로그램 SSRM(State Specific and Regional Migration)⁷⁾과 RSMS(Regional Sponsored Migration Scheme, Subclass 187)⁸⁾을 점진적으로 수정·보완하였다. 두 프로그램 모두 이민에 필요한 이민자격 점수가 다소 부족하더라도 이민자들이 특정 지역에 거주하고 정착할 수 있도록 장려하는 제도라는 특징을 갖고 있다(임동진 2022, 105). SSRM과 RSMS 모두 특정 주 혹은 지방의 인구와 경제성장을 촉진하기 위한 이민프로그램이라는 공통점을 가진다. 그러나 SSRM은 특정 주/준주에서 필요한 직업 목록(State Nomination Occupation List)에 따라 가능한 직업이 결정되고, 주/준주 또는 지역 커뮤니티의 후원을 받아야 하지만, 95/96년에 도입된 RSMS는 호주 직업 목록(Skilled Occupation List, SOL)에 따라 지방의 고용주가 후원한다는 점에서 주/지방의 요구를 반영하는 SSRM과 지방 고용주의 요구를 반영하는 RSMS는 차이점을 가진다.

최근 5년간 주/준주, 지역후원 이민자 현황을 살펴보면 코로나19 시기인 19/20년도를 제외하고, 20/21년도와 23/24년도를 비교했을 때 호주 전체 주/준주 지정은 약 53%, 지역후원은 57%, 고용주 후원은 36.19% 증가했음에도 ACT, NT, TAS는 주/준주 지정이 오히려 각각 40.19%, 9.55%, 3.10% 감소하였다. 특히 고용주 후원은 NT, TAS가 각각 74.66%, 76.03%로 높게 나타나는 등 주/준주의 정치·경제·사회적 상황에 따라 서로 다른 이민정책을 우선시하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 주/준주의 이민정책은 점수제를 기반으로 충분한 역량을 가진 이민자를 수용하여 지역에서 거주하도록 하는 인구수요를 중심으로 하는 이민정책과 지역의 산업현황에 따른 노동수요를 중심으로 하는 이민정책으로 서로 나누어 볼 수 있다. 그리고 서로 다른 지향점을 가진 이민정책은 서로 영향을 주고받으면서 점점 세분되고 복잡해지는 경향을 보인다. 이에 따라 호주의 이민정책을 인구/노동력이 부족한 상황에서 호주에

7) 호주정부가 발간한 「2017-18 이민프로그램보고서」(2017-18 Migration Program Report, 14)에 따르면 SSRM은 State and Territory Nominated visas, RSMS, BIIP-State and Territory Sponsored Business Skills, Skilled Regional visas를 포함한다. 상당한 규모의 자산을 보유하고 호주에서 사업할 계획이 있는 기업인을 대상으로 2012년 시작된 BIIP(Business Innovation and Investment Program) 중 State/Territory가 후원하는 후원사업주(subclass 163), 후원 고위임원(subclass 164), 후원 투자자(subclass 165)가 SSRM에 포함된다. 호주정부는 2024년 1월에 BIIP 폐지를 발표했다.

8) RSMS(187 비자)은 호주 내 인력시장에서 필요한 기술자를 찾지 못해서 외국의 기술자를 고용하기 위해 신청하는 고용주 후원 영주비자(Employer Nomination Scheme, ENS, 186 비자)와 같은 고용주 지명 취업 영주비자이지만, 2년 동안 같은 지역과 같은 고용주에 머물러야 한다는 조건이 있다. 또한 고용주의 사업체가 반드시 지방(Regional Area, 단순 저밀도 지역)에 위치해야 하고, 정부 산하 지역사무소(Regional Certifying Body)의 승인을 받아야 한다.

필요한 포괄적 노동력을 수용하고자 하는 이민정책과 지역기업을 중심으로 지역에 필요한 특정한 노동력을 수용하고자 하는 이민정책으로 나누어 살펴보고자 한다. 지역이민정책을 통해 호주의 이민정책은 포괄적 노동력을 요구하는 인구정책에 기반한 이민정책에서 특정한 산업에 필요한 노동력을 요구하는 노동정책 중심의 이민정책으로 이행하고 있는 경향을 보인다.

1) 인구수요에 따른 이민정책(SSRM)

호주에서 이민자의 정착지를 일정 기간 제한한 것은 1940년 후반에 제2차 세계대전으로 난민으로 입국한 이민자들에게 2년간 거주제한을 하면서, 이들을 대규모 건설 프로젝트를 위해 외딴 지역과 노동력이 부족한 지역에 정착민으로 배치한 적이 있었다(Kunz 1988). 그리고 이민자의 지역거주제한에 대한 논의는 도시 과밀화에 대응하기 위해 일정기간 지역거주를 의무화하는 SSRM으로 1996년 5월 연방정부 이민부 장관, 주정부의 이민·다문화 장관들이 참여한 연례 회의에서 지역 이민프로그램을 위한 실무작업반을 구성하면서 본격적으로 시작되었다(Hugo 2008). 그 결과 주마다 이민자 유치를 위한 특화된 방안을 마련하고, 고용주나 주/구역 정부, 친인척이 이민자를 추천할 수 있도록 하는 다양한 지역 추천 이민자 선발 제도를 SSRM으로 통칭하였다. SSRM은 여러 종류가 있지만, 이민자가 지정된 지역에 정착해야 하고, 일부는 초기 임시거주 비자를 제공하지만, 이민자가 성공적으로 정착하여 호주연방 이민부의 조건을 충족시킨다면 최소한 2년 후에 영주권을 받을 수 있게 했다.

SSRM의 핵심은 지정된 비도시지역 또는 낙후 경제 지역의 고용주, 주 및 지방정부, 이민자 가족이 호주의 이민점수제 평가제도(Australian Points Assessment) 요구조건 충족 없이도 이민자를 후원하여 이민자를 유치하도록 하는 것이다. SSRM의 가장 중요한 요소는 이민 자격이 특정지역으로 거주를 제한하고 있다는 것이다(임동진 2022, 100). 호주 헌법 Section 51 xxvii에 따르면 연방정부는 이민을 위한 입법 권한을 부여받고 있다. 1901년 연방정부 체제 이전에 주정부(당시 별도의 식민지)는 출입국 관리를 조직하고 이민자 정착 서비스를 지원했으며 이는 제1차 세계대전 때까지 지속되었다(Jupp 2002). 그 후 호주연방이 이민자 정착과 지원을 독점하였고, 일부 사소한 예외를 제외하고는 주정부가 이민자 모집이나 정착에 크게 관여하지 않았다(Hugo 2005). 따라서 SSRM은 그동안 연방정부의 독점적인 이민정책 권한이 주와 지방정부로 일부 이관된 것이다(임동진 2022, 99).

SSRM 프로그램 중 하나인 주정부 후원 지방비자(Skilled Work Regional Provisional Visa, Subclass 491)⁹⁾는 부족한 직업군에 대해 5년 임시비자를 조건으로 본인 50점과

후원점수 15점을 더하여 65점을 준다. 이 경우 별도 연봉 조건이 없으며 최소 3년 동안 지정된 지역에 체류한 후에 지방영주비자(Permanent Residence(Skilled Regional) visa, subclass 191)비자를 신청할 수 있다. 491 비자는 특히 주마다 각각 다른 자격요건과 직업군 리스트를 가지고 있고 매년 수시로 필요한 인력도 변한다.

주에서 필요한 인력을 충당하기 위해 만든 주정부 후원 기술이민비자(Skilled Nominated Visa, Subclass 190)는 NSW, VIC, QLD, SA, TAS, WA, NT, ACT(캔버라)로 모두 8개 지역으로 각 주정부가 이민제도 사이트를 운영하고 있으며, 호주가 요구하는 SOL에 따른 기술 심사를 통과해야 하는 등 필요로 하는 조건이 다르다. 본인 점수 60점과 후원점수 5점을 더하여 65점을 준다. 190 비자는 연방 이민국에서 직접 발급하지 않고, 주정부가 경제적·사회적 도움을 줄 수 있는 인력에 영주권을 발급하는 개념이다. 따라서 일정 기간 해당 주에 거주하는 조건이 붙을 수 있으며, 통상 2년 동안 거주해야 하는 한시적 조건이 붙는다. 또한 통상 4년 정도 거주한 후 시민권을 신청할 수 있는 자격을 얻는다. 이와 달리 연방 이민국에서 발급하는 189 비자는 별도의 조건 없이 바로 영주권을 부여한다.

주정부가 이민자를 유치하기 위하여 각각 필요한 조건을 다르게 하고 있어 190 비자를 받기 위한 조건 또한 서로 다르다. 통상 SA 190 비자가 VIC 190 비자를 받는 것보다 어렵다고 한다. SA는 상대적으로 기술 인력을 적게 요구하는 경향이 있고, 주로 농업 및 방위산업 등 특정 산업 및 직종에 대한 수요가 더 구체적이다. 491 비자의 경우에 VIC는 지역의 고용제안(job offer)을 요구하지만, SA의 경우는 그렇지 않다.

1945년 이후 1990년대 중반까지 대부분 이민국과 마찬가지로 호주 또한 연방정부가 이민정책에 대한 권한을 가지고 독점적인 권한을 행사하고 있었다. 호주의 이민정책은 영구이민자와 임시이민자 정책으로 구분되고, 영구이민은 기술 이민자, 가족 상봉을 위한 가족 이민자, 특별자격 이민자로 구분되며, 이들은 연간 총이민자 수를 제한하는 연간 할당제로 운영되고 있었다(임동진 2022, 94). 그러나 1990년 중반 이후 가족이민을 제한하고, 기술이민을 확대하면서 동시에 지역 간 경제 격차를 반영하여 지방의 수요를 충족시키기 위한 제도들을 개발하기 시작했다.

호주는 인구정책에 있어 연방정부, 주 및 준주, 지방정부의 공동책임을 강조했다. 내각 수상, 주지사, 각 부처장관, 호주지방정부협회(ALGA) 회장 등이 함께 모여 2018년 12월 호주정부협의회(COAG)를 설립했다. 정부협의회는 인구문제를 공동으로 다루어야 할 중요한 국가 의제에 포함하기로 하고, 즉각적인 조치를 위해 호주지방정부협회 회장과

9) 자격을 갖춘 숙련노동자와 그 가족이 호주의 지정된 지역에서 5년 동안 거주할 수 있도록 하는 Skilled Regional visas(subclass 489)는 2022년 7월 1일부터 491 비자로 대체되었다.

함께 각급 정부의 재무부 담당자들에게 국가 인구 및 계획 프로그램을 개발하도록 위임했다 (남수중 2020, 69).

2) 노동수요에 따른 이민정책(RSMS, DAMA)

RSMS는 지역사업체를 운영하는 고용주의 후원을 받은 노동자가 영주권을 취득할 수 있도록 지원하는 것으로 호주의 지역경제와 지역사회의 발전을 위하여 필요한 기술을 가진 기술직, 전문직, 숙련직 이민자를 유치하기 위한 것이다. 직업군은 중장기전략기술목록(Medium and Long-term Strategic Skills List, MLTSSL) 또는 단기기술직업목록(Short-term Skilled Occupation List, STSOL)에 있어야 하며, 대도시가 아닌 지역에 거주하면서 통상 2년에서 3년 정도 고용되어 있어야 영주권을 신청할 수 있다.¹⁰⁾ 지역 고용주가 해외 노동자를 후원하여 영주권을 제공할 수 있었던 RSMS는 2019년 11월에 폐지되었다. 이를 대체하여 지방고용주후원비자(Skilled Employer Sponsored Regional(Provisional) Visa, subclass 494)와 지방영주비자(Subclass 191)가 도입되었다.

494 비자는 저밀도 지역후원 기술이민비자로 경력과 학력 등을 바탕으로 기술력을 인정받고, 고용주 후원을 통해 영주권을 획득하는 비자로 후원하는 사업체는 호주의 대도시(시드니, 멜버른, 브리즈번)를 제외한 호주정부가 지정하는 저밀도 지역에 위치해야 하고, 5년의 임시비자를 받은 후 해당 지역에서 최소 3년간 체류하면서 고용상태를 유지해야 하지만 191 영주비자를 신청할 수 있다. 이민성에서 지정하는 지방이란 단순히 저밀도 지역을 말하며, NSW(시드니, 뉴캐슬, 울런공 제외), VIC(멜버른 제외), QLD(브리즈번 제외), WA(퍼스 제외), SA, TAS, ACT, NT를 포함한다.

고용주가 호주 내에서 필요한 노동자를 확보하지 못하면 호주정부와 고용주 사이에 맺은 노동협약(Labour agreements)에 따라 해외에서 노동자를 고용할 수 있다. 노동협약의 영향을 받는 비자는 TSS 482 비자, 186 비자, 494 비자이고, 통상 5년간 유효하다. 노동협약은 회사별 노동협약, 지정지역 이주협약(Designated Area Migration Agreements, DAMA), 세계적인 재능에 대한 고용주 후원 협약, 산업 노동협약, 프로젝트 협약이 있다. 특히 특정 지역의 노동력 부족 문제를 해결하기 위하여 지역경제 활성화와

10) 이와 유사하게 특정 직업에 대한 노동 부족을 해결하기 위하여 단기 2년 또는 중장기 4년으로 발급할 수 있는 TSS(Temporary Skill Shortage, TSS, Subclass 482) 비자는 STSOL에 해당하는 직종의 경우 2년까지, MLTSSL에 속하는 직종의 경우 4년까지 비자가 승인될 수 있다. TSS 비자를 취득하고 2년 이상 전업(주 35시간 이상)으로 근무하면 영주권으로 전환하는 TRT(Temporary Residence Transition Stream)를 신청할 수 있다. 다만, TSS 비자는 특정 지역에 거주해야 한다는 조건이 명시되지 않는다.

기술이민을 연결하여 만들어진 제도로 DAMA를 들 수 있다. 기존 국가 단위의 기술이민제도는 지역의 인력수요와 산업현장 및 기업상황을 반영하지 못하고, 동일한 급여기준 및 나이제한 등을 적용하여 지역 고용주의 어려움을 초래했다. DAMA는 이러한 제한에서 좀 더 유동적으로 대응해 일정 직업군에 대해서는 10% 정도 연봉을 낮게 고용할 수 있도록 하여 업주들의 부담을 줄인다. DAMA는 2단계로 구성이 되는데 첫 번째 단계는 호주정부와 지역대표(Designated Area Representative, DAR. 주/준주·상공회의소 등)와 5년간의 포괄적 협약을 하고, 두 번째 단계는 당사자 간 협상뿐 아니라 다양한 합의된 조건 및 자격 기준에 대한 양보를 포함한 포괄적 협약에 따라 해당 지역의 기업은 개별 노동협약들을 체결할 수 있다. DAMA는 482 비자¹¹⁾, 494 비자, 186 ENS 비자 프로그램을 사용한다.

고용주는 노동계약 전에 DAR의 승인을 얻어야 하고, 승인 이후에 특정 직업에 대해 숙련 및 반숙련 노동자를 지명하고 후원할 수 있다. 각각의 DAR은 일반적인 482 비자가 불가능한 직업군도 지역에 따라 제공한다는 특징을 가지고 있다. 다만, 호주 시민권자와 영주권자를 우선 고용하기 위한 노력을 해야 한다. 2024년 현재 NT, SA, WA 등을 포함한 13개 지역의 DAMA가 있다. 2015년 NT와 특정 직종의 노동력 부족을 해결하기 위한 첫 번째 DAMA를 체결해 지역 맞춤형 이민프로그램을 시범적으로 도입했으며, 2018년 이후부터 VIC, SA, NSW 등에서도 지역의 특정 산업과 직종의 인력 부족을 해결하기 위하여 설계된 DAMA를 도입하거나 확장하였다. 2021년부터 적용 대상이 확대되어 대도시 외 지역의 도시와 마을에서 노동력 부족을 해소하기 위한 도구로 활용되면서 TSS와 494 비자와 같은 다양한 비자 옵션이 포함되었다. DAMA로 인해 2019년 11월 16일부터 RSMS 187 비자는 사라지고, 494 비자가 시작되었다.¹²⁾

호주정부가 2024년 6월 발표한 Discussion Paper 「Supporting strong and sustainable regions」에 따르면 RSMS 187 비자는 16/17년 약 1만 건이 넘게 발급되었지만, 19/20년 494 비자로 대체되면서 20/21년에는 약 3,000건에 그쳤다. 이후 22/23년 7,000건으로 증가했지만, 23/24년에는 약 5,000건 정도로 감소추세를 보이고 있다. 이에 반해 DAMA 비자발급은 20/21년에 약 200건에 불과했지만, 23/24년에는 약 1,700건으로 증가해 3년 사이에 8배 가까이 증가했다(AG(b) 2024). 특히 DAMA 비자 중 영주비자는 23/24년

11) 호주정부는 2024년 12월 7일부터 기존의 TSS 482 비자를 대신하는 기술수요(Skills In Demand, SID) 비자를 도입했다.

12) 2019년 11월 이후에서 Transitional 457 worker(2017년 4월 18일 457 비자를 신청했거나 457 비자를 가지고 있는 사람)와 Transitional 482 worker(2019년 3월 20일 MLTSSL의 직업군으로 482 비자를 신청했거나 482 비자를 가지고 있는 사람)는 Temporary residence transition stream으로 RSMS 187 비자 신청이 가능하다.

약 800건으로 그 비중이 빠르게 증가하고 있다. 2023년 12월 11일 호주정부가 발표한 이민전략(Migration Strategy)라는 이민 관련 계획에서도 그들이 필요한 기술을 갖춘 노동자를 적절한 장소에 배치하는 것을 언급하고 있다. 이민전략의 주요한 내용은 호주 지역사회에 이주가 성공적으로 이루어지기 위해서 영구적인 지역이주자의 수를 확대하고, 지역에 필요한 인력을 확보하기 위하여 DAMA의 확대를 언급하고 있다.

V. 마무리하면서

호주를 포함한 많은 선진국의 합계출산율은 이미 대체출산율 2.1명에 미치지 못하고, 평균수명이 증가하면서 고령화가 심화되고 있다. 더구나 도시와 지역의 심각한 경제적 격차로 인해 청년들이 낙후된 지역을 떠나 도시로 향하면서, 지역은 노동력 부족과 시장 축소로 교육·의료 등 기본적인 공공서비스 유지도 힘든 생활사막이 되고, 더 나아가 소멸위험지역이 되기도 한다. 많은 국가들이 노동력 부족을 단기간에 해소하기 위해 이민자들을 받아들이지만, 이민자의 도시집중이 오히려 사회적 불안을 초래하기도 한다. 이에 호주는 대도시 과밀 문제를 이민과 연계시켜 영주이민의 자격을 강화하고, 대도시 취업을 제한하는 등의 내용을 골자로 하는 이민정책 개정을 이끌었다(문경희 2021, 64). 또한 노동수요를 중심으로 하는 이민정책을 추진하면서 한시적 체류자격으로 와서 영주자격을 취득하는 단계적 경로를 활성화하면서, 경제적으로 낙후된 지역에 기꺼이 정착하고자 하는 이민자들에게 특별입국비자를 발급하기 시작했다(Sumption, 2014). 2018년부터는 대도시로의 신규이민자 유입을 제한하고, 지방으로의 유입만 허용하는 방향으로 정책을 개정하였다(문경희 2021, 83).

살펴보았듯이 호주는 국내외적 환경변화에 따라 다양한 이민정책을 수용하였다. 초기 부족한 노동력 확보를 위한 자유이민에서 백인들의 노동시장을 지키기 위한 백호주의, 세계대전을 거치면서 변화한 정치·경제적 상황을 반영한 “선영주 후입국”의 이민점수제 그리고 인구편차에 따른 주/준주의 요구를 반영한 지역이민정책으로 바뀌었다. 많은 변화 속에서 호주의 이민정책은 그 목적이 무엇인지 알기 어렵게 되었다. “호주가 이민을 통해서 달성하고자 하는 것이 불분명한 것이 오늘날 이민정책이 직면한 문제의 핵심이다.”(DHA 2023, 21)는 비판처럼 호주의 지역이민정책은 명확하지 않은 목적을 이것저것 붙여놓은 접근법(AG(a) 2024, 3)이라는 지적도 있다. 보편타당한 이민정책에 지역의 특수성에 맞춘 다양한 프로그램이 중복되어 실효성이 의심되는 상황이 되었다. 이에 호주정부는 불필요한 절차를 개선하기 위하여 2024년 7월에 가족이민절차를 간소화하고,

기술이민자 직업군을 확대하면서 절차를 간소화하고, 특정 기술분야에 많은 점수를 배정하면서 기술이민자의 경력증명 절차를 강화하는 등 필요한 인력에 대한 강화된 확인 절차와 빠른 입국을 지원하는 방향으로 개정된 「이민법」을 시행하였다.

새로운 거주지를 찾아가는 과정이라는 점에서 국경을 넘은 이민과 지역을 넘는 이주가 다르지 않다. 이주는 입국이 아니라 정착을 통해 마무리된다. 따라서 지역이민은 국가를 넘어 어느 지역에 거주할 것인가에 대한 문제를 제기한다. George Tan(2019)은 호주로 이민을 오는 사람들이 SA를 목적지로 정한 이유로 생활방식과 가족을 부양하기에 좋은 환경 그리고 일할 기회와싼 주거지를 들었고, 거주를 결정하는 요인으로는 생활방식과 가족의 삶과 관련된 것이며 좀 더 나은 일자리가 있다면 SA를 떠날 수 있다고 응답했다고 밝혔다. 이처럼 나은 경제적 여건을 찾아 국경을 넘는 이들의 이주는 정착할 지역을 찾는 것으로 마무리된다. 따라서 이주는 국가를 넘어 이들을 필요로 하는 지역의 문제가 된다.

호주의 사례와 비슷하게 도시로의 인구집중과 지역의 생활사막화를 겪고 있는 한국은 “지역특화형 비자”와 “지역맞춤광역형 비자”를 통해 소멸위험을 겪고 있는 인구감소지역에 필요한 생활인구와 노동인구를 확보하고자 노력한다. 한국의 “지역이민제도”라고 불릴 수 있는 이 제도는 해당 지방자치단체의 호응을 얻고 있다. 또한 임동진(2022)은 호주의 사례를 통해 지역비자제도인 SSRM과 RSMS 두 프로그램 모두 지역의 노동자 연령을 낮추는 데 기여하고 있다고 한다. 그러나 SSRM, RSMS, DAMA와 같은 프로그램은 신청자가 일정기간 특정지역에서 근무 경력을 축적한 후에 영주권을 취득하도록 하지만, 영주권 취득 이후에는 해당 지역에 거주할 의무가 없기에 영주권을 취득한 이민자 중 다수는 계속 머물지 않는다. 영주비자를 신청하기 전 3년 동안 지역에 머물러야 하는 임시비자 소지자들의 약 25%는 영주비자를 취득한 후 이주하는 것으로 나타나고, 호주 시민이 영주이민자보다 지역 또는 외곽지역에 거주할 가능성이 2배 더 높은 것으로 나타났다(DHA 2023, 124).

영주 자격을 가진 이민자들은 지역의 새로운 구성원이다. 지역에 필요한 노동력으로 이들을 원했지만, 이들은 정착을 통해 부양받아야 할 구성원이 된다. 이민자의 영주를 목적으로 하는 이민정책은 인구정책이고, 이런 의미에서 지역이민정책은 지역의 노동력 부족의 해소를 요구하지만, 결국 이들을 지역의 새로운 구성원으로 받아들여야 한다. 이에 호주의 사례는 한국에 필요한 정책적 시사점을 준다.

먼저 이민자들의 노동여건에 대해 지속적으로 관심을 가져야 한다. 일정기간 특정업체에서 근무하는 조건은 한국과 호주의 사례에서 모두 임금착취와 인권침해로 이어지는 경우가 많은 것으로 나타난다. 임시비자 이후 영주비자로 가는 과정에서 이민자들에 대한 노동착취

의 위험은 호주 내에서도 계속 제기되고 있다. 호주정부가 2023년 12월 발표한 이민 관련 계획에서도 지역이민을 희망하는 이민노동자에 대한 착취 등의 부정행위에 대한 우려가 담겨 있다. 더구나 이들에 대한 낮은 임금과 열악한 노동조건은 지역 노동시장에 부정적인 영향을 미쳐 전체적인 노동조건을 악화시키는 요인이 된다. 그리고 내국인과 다른 차등적인 임금체계를 적용하거나 3D업체 등에 근무하도록 강제하는 것은 영주권을 받은 이후에 이들의 이탈을 확대하여 지역 내 정착을 어렵게 한다. 지역에서의 임금착취와 인권침해를 방지하는 것과 더불어 이들이 지역사회의 성원으로 살아갈 수 있도록 지역 내 구성원들의 사회적 지지를 확보해야 한다. 이들이 지역사회와 연계를 통해 이민으로 잃어버린 사회적 자본이 빠르게 회복할 수 있도록 해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 호주의 사례에서 알 수 있듯이 나은 일자리를 찾아 도시로 떠나는 영주권을 가진 이민자들이 발생하지 않도록 지역 간 균형발전이 이루어져야 한다. 그동안 한국은 연간 필요한 노동력을 받아 일정 기간 후 출국시키는 고용허가제, 계절근로자 등 외국인 노동정책으로 지역의 노동력 수요에 단기간 대응하고 있었다. 그러나 이런 정책들조차 법의 사각지대에서 수많은 미등록 이주노동자를 양산했음을 기억해야 한다. 오늘날 저출산과 고령화로 인한 노동인구 감소와 필수노동력 부족에 근본적으로 대응하기 위하여 지역에 거주할 이민자를 수용하는 것은 이미 선택이 아니라 필수가 되었다. 또한 지역 간 경제격차로 과밀화와 소멸위험이라는 상반된 사회문제가 일어나고 있음을 주목해야 한다. 지역으로 이주한 이들이 다시 도시로 향하지 않도록 하기 위해서는 이들이 지역에서 제대로 삶을 영위할 수 있도록 지역사회의 성원으로 받아들이는 사회적 인식 개선과 함께 지역 간 과도한 격차를 해소하여 각각의 지역이 정체성과 경쟁력을 가지고, 주민들이 온전한 삶을 누릴 수 있는 적절한 장소가 되도록 해야 한다.



- 강원택. 2012. 호주 연방제의 특성과 변화. 아시아리뷰 2(1), 187-205.
- 김영성. 1997. 한국인의 호주 이민과 정착. 사회과학연구 10, 49-78.
- 김형식. 2000. 호주의 사회와 문화. 서울: 지구문화사.
- 남수중. 2020. 호주의 인구 및 지역 균형발전정책과 시사점. 공공정책 182, 68-72.
- 문경희. 2021. 호주 인구문제의 정치화와 이민정책: 한시적-영주이민 연계와 '의도하지 않은' 결과들. 민족연구 78, 61-94.
- 임동진. 2022. 지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?-호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로-. 한국지방자치학회보 34(1), 87-118.
- 임동진. 2023. 호주의 이민자 정착프로그램의 평가 사례연구: 정착보조금 프로그램의 평가를 중심으로. 행정논총 61(1), 251-289.
- 최서리. 2015. 호주의 이민정책. 이규용 외. 이민정책의 국제비교. 한국노동연구원, 126-146.
- AG(Australian Government)(a) 2024. Review of the points test(Discussion Paper-April 2024)
- AG(Australian Government)(b). 2024. Supporting Strong and Sustainable Regions(Review of Regional Migration Settings Discussion Paper-June 2024).
- Benton-Short, L Price, M. D., & Friedman, S. (2005). Globalization from Below: The Ranking of Global Immigrant Cities. International Journal of Urban and Regional Research 29(4), 945-959.
- Blainey. G. 1984. All For Australia. North Ryde. NSW: Methuen Haynes.
- DESA(Department of Economic and Social Affair). 2018. World Urbanization Prospect 2018.
- DHA(Department of Home Affairs). 2023. Review of the Migration System 2023. Australian Government.
- DIMA(Department of Immigration and Multicultural Affairs). 2001. Immigration: Federation to Century's End. Canberra: Statistics Section, Department of Immigration and Multicultural Affairs(DIMA).
- DoT(Department of the Treasury). 2023. Intergeneration Report 2023(Australia's

future to 2063). Australian Government.

- Freeman, G. & Jupp, J. 1992. Nations of Immigrations: Australia, the United States, and International Migration. Melbourne: Oxford University Press.
- George Tan, Andreas Cebulla, Anna Ziersch & Andrew Taylor. 2019. Australia's State Specific and Regional Migration Schemes: Exploring permanent and temporary skilled migration outcomes in South Australia, Australian Population Studies 13(2), 16-28.
- Hugo, G. 2005. Migration Policies in Australia and their Impact on Development in Countries of Origin. In International Migration and the Millennium Development Goals, UNFPA Expert Group Meeting. United Nations Population Fund: New York, 199-216.
- Hugo, G. 2008. Australia's State-Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of its Impacts in South Australia. International Migration & Integration 9, 125-145.
- IOM. 2019. World Migration Report 2020.
- Jupp, J. 2002. From White Australia to Woomera: The Story of Australian Immigration. Cambridge University Press: Cambridge.
- Kunz, E. F. 1988. Displaced Persons: Calwell's New Australians. Australian National University Press: Sydney.
- Sumption, M. 2014. Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy. Can National Policies Meet Local demand? Washington, DC: Migration Policy Institute.
- UN HABITAT. 2022. World Cities Report 2022.
- 뉴스시스 <https://www.newsis.com/>
- 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr/>
- 한호일보 <https://www.hanhodaily.com/>
- 호주통계청 <https://www.abs.gov.au/>

● 투고일: 2025.01.04. ● 심사일: 2025.01.16. ● 게재확정일: 2025.02.13.

| Abstract |

Changes of Australia Immigration System : Focusing on Regional Immigration Policy

Lee Youngjea (Dalseo District Council)

The purpose of this study is to examine the regional immigration policy adopted by Australia to address the social problems caused by the decline in the working population due to low birth rate and aging population and serious urbanization, and to draw policy implications for Korea, which has introduced a regional special visa system for the same social problem, by learning lessons from Australia's successes and limitations. To this end, we examined the relationship between the state and federal governments and the process by which immigration policy changed from free immigration, the White Australia policy and the immigration points system. we also analyzed the process by which the regional immigration system changed from a population policy to a labour policy necessary for regional industrial demand in the process of accepting the demands of the state government to resolve the harmful effects of urbanization and population concentration, and pointed out the limitations of Australia's immigration policy. Finally, we pointed out that Korea, which has introduced a regional special visa, should strive to reduce the economic gap through legitimate worker status, assimilation into the local community, and balanced development to make the region a suitable place to live in order to settle immigrants in the region.

<Key words> Australia, Regional Immigration, White Australia Policy, SSRM, RSMS, DAMA